

恐怖分子金融與美國反制作為之研究

汪毓璋*

目次

一、前言	三、美國反制恐怖主義金融作為之努力
二、恐怖分子籌措組織運作與活動經費之金融作為	(一)法制與行政層面之努力
(一)針對「九·一一事件」恐怖分子金融之調查	(二)面臨問題
(二)恐怖分子利用取代性金融機制進行資金流動	四、結論

摘要

由於恐怖主義組織募款與移轉金錢之速度快、多樣化及手段與方法的複雜性，且混合了合法經費來源，因此執法部門要完全掌握恐怖組織金錢流動仍有困難。而美政府經由更嚴格之法律訂定及國內、外跨部門的共同合作，雖未能完全遏止，但亦展現出反制恐怖分子金融之一定成果。未來恐怖組織勢必增加利用「取代性金融機制」進行資金流動。且若回教慈善團體對於最終流向仍無法更佳掌控之情況下，就不可能完全杜絕善款流向恐怖主義組織。另應警覺組織犯罪團體與恐怖主義組織牟利過程之互動下，習得其恐怖攻擊戰術而運用在未來犯罪活動。

關鍵詞：恐怖分子金融、取代性金融機制、組織犯罪、洗錢

一、前言

美國從「九·一一事件」以來，從未放棄追蹤及努力反制恐怖分子金融（Terrorist Finance）作為，希望藉此打擊途徑削弱其發動攻擊之能量。但由於恐怖主義組織的募款與移轉金錢之速度快、多樣化及手段與方法的複雜性，且混合了合法的經費來源，例如由於捐獻者與最終接收者間的許多層級與移轉，致不知情的欲奉獻聖戰而非「蓋達組織」

* 汪毓璋，中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任。

(al-Qaida) 的捐獻者的捐款卻最終流入恐怖主義組織等原因，因此執法部門要完全掌握恐怖主義組織金錢流動仍有困難。

然美政府經由更嚴格之法律訂定及國內、外跨部門的共同合作，雖未能完全遏止、但亦展現出反制恐怖分子金融之一定成果。例如在今(2010)年6月16日，作為「蓋達組織」宣傳部門的「雲起回教媒體基金會」(Al-Sahab Islamic Media Foundation)公布一份錄影資料，其中該組織排名第三、且負責阿富汗戰事之領袖穆斯塔法·阿布·歐亞吉德(Mustafa Abu al-Yazid)在被炸死前，曾向募款者(fundraiser)抱怨資金已形短缺而要求更多經費。¹然是否恐怖分子攻擊能量因此減弱，或更積極籌款，均涉及如何進一步認知與限制恐怖分子金融作為。

本文首先探討恐怖分子籌措組織運作與活動經費之金融作為，並以「九·一一事件」恐怖分子金融調查開始論述，希望藉由此案例的資料綜整，而能找出恐怖分子金融作為的一些線索；其次欲從這些線索之分析，引導出被恐怖主義組織所利用，但難以掌握之「取代性金融機制」的瞭解，且聚焦於恐怖分子如何吸取慈善團體捐款、且與跨國組織犯罪集團進行某種程度結合、並透過「哈瓦拉」(Hawala)系統的非正式資金交易，而賺取更多資產，並進行移轉與儲存；接著從法制與行政層面切入，探討美國政府如何反制這些金融作為及仍面臨的問題。

二、恐怖分子籌措組織運作與活動經費之金融作為

(一)針對「九·一一事件」恐怖分子金融之調查

1、「九·一一事件」前的「蓋達組織」金融作為

雖然「蓋達組織」的經費來源多樣化，但主要仍是依靠來自於回教慈善團體、及良好隱藏的「金融促進者」(financial facilitator)對於中東波灣地區捐款之蒐集，其中包括依於回教教義「年度慈善捐款」(Zakat)之各式樣的捐獻來源。而在「九·一一事件」前，與「蓋達組織」募款有關的三個主要慈善團體：分別是以索馬利亞為基地的全球匯款組織「祈福」(Al Barakaat)；位於美國伊利諾州的「全球救援基金會」(Global Relief Foundation)、「德行國際基金會」(Benevolence International Foundation)；及以沙烏地阿拉伯為基地、且與沙國政府有關的國際私人慈善團體「歐哈拉門回教基金會」(Al Haramain Islamic Foundation)。

例如根據美國財政部之調查報告，「祈福」非正式銀行金融網路與「蓋達組織」間之金錢互動已達到數百萬美元。²司法部的調查則指出，與「聖地基金會」(Holy Land Foundation)密切互動的「全球救援基金會」，已將其95%的捐款送到國外協助與賓拉登

¹ “New tape reveals al-Qaida’s finance worries”, MSNBC.com, June 16, 2010. <http://www.msnbc.msn.com/id/37735233/>, accessed on June 16, 2010.

² Treasury Department, “Contributions by the Department of the Treasury to the Financial Way on Terrorism, fact sheet”, Sept. 2002. <http://www.ustreas.gov/press/releases/reports/2002910184556291211.pdf>, accessed on June 2, 2010.

(Osama bin Laden) 有關之個人、「蓋達組織」與其他恐怖主義組織；³且「德行國際基金會」亦涉及將捐款支助波士尼亞的恐怖分子。⁴

1996年，當賓拉登搬遷到阿富汗後，「蓋達組織」平均每年要支付塔利班約2000萬美元之允許活動經費，因此更積極向中東地區募款。且因1998年東非爆炸案後，西方國家對於正式金融系統嚴加查核，因此較少使用正式銀行管道進行資金流動，而是使用「非正式的資金交易」(Informal Funds Transfer) 系統，或是依靠大量現金攜帶者進行經費移轉。但「蓋達組織」支持者與其他的行動者仍使用銀行，特別是波灣地區銀行，並代表蓋達組織進行資金移轉。且「蓋達組織」並未分享「哈馬斯」(HAMAS)、「真主黨」(Hizballah) 或「巴勒斯坦回教聖戰」(Palestinian Islamic Jihad) 等在美國內已運作之募款者 (fund-raising) 網絡。⁵

2、發動「九·一一事件」的經費來源

蓋達組織發動「九·一一事件」，大概花了40-50萬美元，其中30萬美元是經由劫機者在美國的戶頭轉入，並在攻擊前幾天，劫機者歸還在阿拉伯聯合大公國的「金融促進者」未用完的美金2萬6000元。且不論是劫機者或是促進者，均未經常使用國際金融體系，而是建立彼此間相互連接工作網進行金錢流動。

攻擊經費主要是來自德國、阿拉伯聯合大公國及攻擊首謀卡利德·謝克·穆罕默德 (Khalid Sheikh Mohamed)，他將12萬美元的現金以信差 (courier) 的方式送到杜拜的金融促進者阿布杜·阿濟茲·阿立 (Abdul Aziz Ali)，阿立再將此等現金經由銀行電匯到美國的劫機者。劫機者有的在美國開了帳戶，主要是經由電匯與現金儲款或旅行支票進行交易，有的是仍保有外國戶頭而經由ATM轉帳與使用信用卡交易。有關參與攻擊之恐怖分子的金錢流動情形如表一：⁶

表一、「九·一一事件」恐怖分子金融流動作為簡示圖

不同層次運作	金錢流動之內容與過程
恐怖分子抵美前之金錢流動	依據主嫌卡利德·謝克·穆罕默德之說法，4名漢堡分支之成員從阿富汗回到漢堡分別收到美金5000元，而接受飛行訓練者每個人收到美金2000元到沙烏地阿拉伯領取新的護照與簽證，及準備到美國之1萬美元。
恐怖分子抵美後之金錢流動	1、經由各式不同之方法，約有30萬美元流入恐怖分子嫌犯在美國之戶頭，其中包括較大的「美國銀行」、「太陽信託銀行」(SunTrust)、在紐澤西的「哈德遜聯合銀行」(Hudson United Bank)、「一角儲蓄銀行」(Dime Savings Bank) 等，且在攻擊前劫機者歸還金融促進者美金2萬6000元， ⁷ 且企圖歸另外1萬元但被聯調局攔截。

³ Global Relief Foundation vs. Paul H. O'neil, et al., 207 F. Supp. 2d 779, U.S. District Court, Northern District of Illinois, Eastern Division, June, 2002.

⁴ U.S. Enaam Arnaout, Case No. 02CR892, U.S. District Court, Northern District of Illinois, Eastern Division, April 2002. < http://en.wikipedia.org/wiki/Enaam_Arnaout >, accessed on June 2, 2010.

⁵ John Roth, Douglas Greenburg and Serena Wille, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: Monograph on Terrorist Financing, pp.22-24. < http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf >, accessed on April. 21, 2010.

⁶ ibid, pp.26, 131-141.

⁷ 涉及的兩位金融促進者，均在阿拉伯聯合大公國，除了阿布杜·阿濟茲·阿立外，另一位是穆斯它法·歐

不同層次運作	金錢流動之內容與過程
	2、其中三種一般常見的使用方法，包括經由海外之電匯或銀行對銀行的轉帳到美國，例如來自促進者從杜拜之華爾街交易中心匯入到加州的「聯合銀行」及「花旗銀行」與杜拜金易中心的轉帳等；攜帶現金或旅行支票到美國，並存入到聖地牙哥的美國銀行；使用借貸或信用卡取得外國金融機構之金錢，例如在沙烏地阿拉伯的「沙烏地英格蘭銀行」(Saudi British Bank) 及在阿拉伯聯合大公國的「花旗銀行」、「標準租賃銀行」(Standard Chartered Bank)。這些錢用於飛行訓練學費、生活起居及為了召開會議等在內之旅行。

(資料來源：National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: Monograph on Terrorist Financing報告之內容)

(二) 恐怖分子利用取代性金融機制進行資金流動

「蓋達組織」確實曾經利用部分被歸類為「取代性金融機制」(Alternative Financing Mechanisms) 之利用慈善團體捐款與大量現金項目進行資金流動，但涉及明顯組織犯罪的項目，似乎迄未有較完整的證據。但是其他的恐怖主義組織卻有很多具體例證，證明涉入此機制的項目之運作。

取代性金融機制之運作，分成賺取、移轉與儲存資產等三個部分，且涉及了商品、體系與貨幣等三個不同層次的利用，且經常與跨國組織犯罪集團合作。

就賺取資產言，係透過高價值的犯罪商品，包括走私香煙、仿冒品與非法毒品等來達成。例如「真主黨」在1996年至2000年間，曾在美國低香煙稅的州購買大量香煙，然後賣到高香煙稅的州賺取約150萬美元差價；就移轉資產言，係透過非透明的貿易或是金融交易機制，例如不知情的慈善團體、非正式的銀行系統、「大量現金」(bulk cash)、含高價值寶石與金屬在內之某種貨幣形式之商品，隱藏或漂白其資產；就儲存資產言，就是長時間保存某種貨幣形式之商品，例如黃金、鑽石、古董等，不但能增值且能在正式銀行體系買賣。其運作如表二：⁸

表二、取代性金融機制可利用資產運作簡表

種類	賺取資產	移轉資產	儲存資產
商品貿易			
非法毒品	◎		
武器	◎		
香煙	◎		
鑽石	◎	◎	◎
黃金		◎	◎

⁸ 哈撒維 (Mustafa al Hawsawi)。

United States General Accounting Office, Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms, GAO-04-163, Nov. 2003, p.10.

種類	賺取資產	移轉資產	儲存資產
利用體系			
慈善團體	◎	◎	
非正式銀行系統		◎	
貨幣			
大量現金		◎	◎

(資料來源：Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanism報告之內容)

1、恐怖分子不當利用慈善團體之金融作為

檢視恐怖分子利用慈善團體的根源，可溯及至埃及的「回教兄弟會」(Jamiat al-Ikhwan al-Muslimun)，該組織提供了「蓋達組織」、「伊斯蘭祈禱團」(JI)等恐怖主義組織運作之意識型態與技術能力，並因此奠下了恐怖主義組織在全球募款之基礎，特別是在沙烏地阿拉伯、科威特與阿拉伯聯合大公國之慈善金融網。

沙烏地阿拉伯以往之所以涉及多項不當捐款案件，是因為從18世紀以來，基於沙烏地-瓦哈比誓約 (Saudi-Wahhabi covenant)，沙國王室必須獲得回教教士支持以維持政權之合法性，因此沙國人民每年提供回教慈善團體之經費已達到30至40億美元，且其中有10-20%是送至國外，⁹致不免被濫用。例如「九一一委員會」公布之調查報告中，有28頁涉及沙烏地阿拉伯與「蓋達組織」之資金流動部分未被揭露，因為未來沙國仍須扮演監督回教慈善團體善款之關鍵角色。

(1)涉及之回教慈善團體

較著名且已被限制的回教慈善團體，除了前述的「祈福」、「德行國際基金會」、「歐哈拉門回教基金會」外，尚有「敬畏上帝」(Al Taqwa)、含賓拉登兄長在內之20名富豪的「黃金鏈」(Golden Chain)、以穆罕默德·加利比·卡拉吉·朱牙迪 (Mohamed Galeb Kalaje Zouaydi) 為首的西班牙/沙烏地阿拉伯供應網、含達拉·巴卡集團 (Dallah Al Baraka Group) 與阿布都提夫公司集團 (Adullatif Jamil Group of Companies) 在內之沙烏地阿拉銀行家與生意人、「國際回教救援組織」(International Islamic Relief Organization)、「世界回教聯盟」(World Muslim League)、「祝福救援基金會」(Muwafaq or Blessed Relief)、「瑞比它信任」(Rabita Trust)、「瓦法人道組織」(Wafa Humanitarian Organization) 等。¹⁰

(2)恐怖分子的具體操作手法

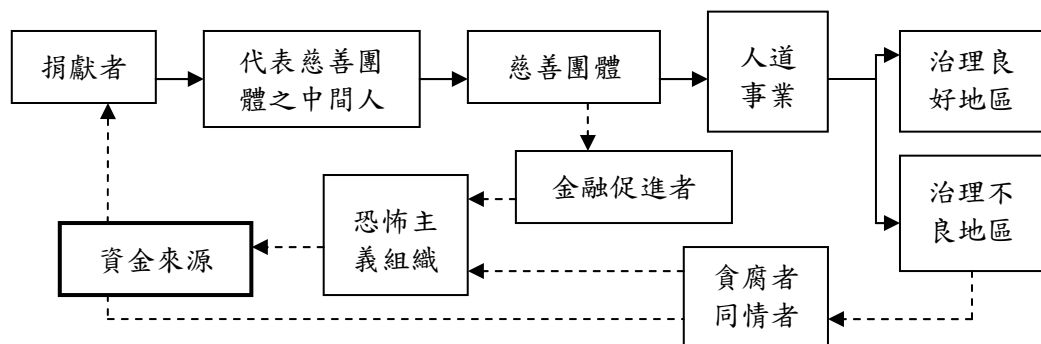
慈善團體之金融管理不僅有其內規，亦依於所在地政府或地方部門之相關規範而行事，因此並非如外界想像般的可隨行政或會計部門負責人之意，而隨便更動使用項目。但「蓋達組織」透過兩種方式介入慈善團體的運作而掌握其帳戶，第一、撰擇監督比較鬆散

⁹ Jonathan M. Winer, "Origins, Organization and Prevention of Terrorist Finance", U.S. Senate Committee on Government Affairs, July 31, 2003, p.124. <<http://www.investigativeproject.org/documents/testimony/70.pdf>>, accessed on April 23, 2010.

¹⁰ ibid, pp.120-122.

且組織自身經費管理沒有效率的國際性慈善團體在國外的分支，特別是比較偏遠地區，積極滲入管理階層而伺機轉變慈善使用項目。第二、宣傳契合理念，致整個慈善團體從上到下都知道、甚至參與對蓋達組織的募款；亦透過清真寺間接取得募款經費等。但並沒有普遍的證據證明，蓋達組織是依賴於毒品貿易、實質介入衝突地區鑽石、或是外國政府捐助作為主要收入來源。

在捐獻過程中，捐獻者提供金錢給各式不同代表慈善團體之中間人，接著慈善團使用這些捐款進行合法的人道用途，在此時即可能有兩種平行流入恐怖主義組織之狀況：一種是慈善團體有時也可能有意或無意的允許一些捐款，經由作為恐怖主義組織或極端主義組織渠道之「金融促進者」來吸收。這些促進者一般是與恐怖主義組織理念有某種程度契合之慈善團體所秘密雇用，且與恐怖主義組織高層之關係緊密；¹¹另一種是善款移轉到政府治理不良的地區，則可能因為分支之貪腐者被收買、也可能因為分支之同情者，致經費流入恐怖主義組織手中。此等涉及慈善團體之資金來源與流向恐怖主義簡示圖如下：



圖一、資金來源與流向恐怖主義組織簡示圖

（參考資料：R. Richard Newcomb之“Origins, Organization and Prevention of Terrorist Finance”之證詞內容並作部分修正）

2、結合跨國組織犯罪集團之金融作為

跨國組織犯罪團體與恐怖組織之差異在於動機，組織犯罪團體的動機在於金錢；而恐怖組織之動機在於意識型態，也由於此種根本差異，因此美國「全國情報理事會」(National Intelligence Council) 之報告指出，恐怖分子與組織犯罪者之關係主要仍是基於事務，亦即組織犯罪者可以提供偽造文件、走私武器或秘密的旅行協助，但不可能與恐怖主義組織成長期的聯盟關係。¹²

然而即使組織犯罪團體與恐怖主義組織不會成長期的戰略聯盟，但是兩者之間的界限越來越模糊；¹³且亦有一些潛在領域是重疊的，例如組織結構與犯罪手段等之互相學

¹¹ R. Richard Newcomb, “Origins, Organization and Prevention of Terrorist Finance”, U.S. Senate Committee on Government Affairs, July 31, 2003, p.72. (<http://www.investigativeproject.org/documents/testimony/70.pdf>), accessed on April 23, 2010.

¹² National Intelligence Council, Mapping the Global Structure, National Intelligence Council’s 2020 Project, Dec. 2004, p.96. (<http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>), accessed on May 3, 2010.

¹³ Thomas M. Sanderson, “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines”, SAIS Review, Vol.XXIV, No. 1, Winter-Spring 2004, pp.49-61.

習。¹⁴但兩者某種程度的暫時結合，基本上仍是基於錢的因素。恐怖分子可能從犯罪行動獲得金錢、或是進行洗錢，這與組織犯罪團體類似。¹⁵

涉及非法毒品交易主要是發生在執法與有關規範較弱之國家，且與官員貪腐亦有關，例如東亞國家發生過走私毒品與武器之案件，且調查中亦發現有官員貪腐與組織犯罪集團之元素在內；在南亞，與「蓋達組織」有關的團體走私海洛因來支援其行動經費；¹⁶在拉美，恐怖分子走私毒品與武器以支助其行動；在南美的阿根廷、巴西與巴拉圭三角邊境地帶，已成為「真主黨」與「哈馬斯」透過犯罪集團的洗錢庇護所。有關結合組織犯罪之恐怖主義組織與吸金模式說明如下：

(1)傳統犯罪與結合毒品犯罪取得資金

有的恐怖主義組織透過傳統犯罪手法之勒索或綁架，而取得活動所需的經費；或是與毒品組織犯罪團體合作牟利。例如在中東地區有商業利益的商人付款給「蓋達組織」以確保不被攻擊。在菲律賓南部的「阿布薩耶夫組織」(ASG) 每個月固定向一些店家、地方居民與白領工作者強索「革命稅」(revolution tax)，或進行隨機綁架取得大筆贖金等。「泰米爾獨立猛虎組織」(LTTE) 結合在緬甸的毒品組織犯罪團體、「真愛爾蘭共和軍」走私違禁品等。

(2)越過邊境進行組織犯罪行為以取得資金

恐怖主義組織透過越過邊境之組織犯罪行為，例如走私武器與不正常人口移動等以取得所需經費，涉及之組織含「真主黨」、「哥倫比亞革命武裝力量」(FARC)、「埃及回教聖戰」(Egyptian Islamic Jihad)、「柯索沃解放軍」(Kosovo Liberation Army)、「烏茲別克斯坦伊斯蘭運動」(Islamic Movement of Uzbekistan)、「泰米爾獨立猛虎解放組織」(LTTE)、「暫時愛爾蘭共和軍」(Provisional IRA) 等。¹⁷

(3)提供控制地區安全保護以取得資金

亦有證據顯示，「光明之路」(Shining Path)、「哥倫比亞革命武裝力量」、「泰米爾獨立猛虎解放組織」、「M19組織」、「解放巴勒斯坦陣線總指揮部」(PFLP-GC) 等，曾提供在其控制地區活動之毒品組織犯罪團體有關安全保護；而在巴爾幹半島、哥倫比亞、緬甸與阿富汗，由組織犯罪團體主導的市場，也曾請求恐怖主義組織幫忙而形成某種形式聯盟，凡此均彰顯藉由犯罪取得資金的事實。¹⁸

¹⁴ Louise Shelley, "The Globalization of Crime and Terrorism", *Global Issues*, Feb. 2006, pp.42-45.

¹⁵ Angela Veng Mei Leong, "Criminal Finance: Money Laundering and Terrorist Financing", *The Disruption of International Organized Crime: An Analysis of Legal and Non-Legal Strategies*(Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2007), pp.26-67. 轉引自 Kristin M. Finklea, "Organized Crime in the United States: Trends and Issues for Congress", CRS Report for Congress, R40525, April 16, 2009, pp.23-24,26-27.

¹⁶ U.S. General Accounting Office, *Combating Terrorism: Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat*, GAO-03-165, May 23, 2003, pp.22-26.

¹⁷ Michael P. Arena, "Hizballah's Global Criminal Operations", *Global Crime*, Vol. 7, No. 3-4, August-November 2006, p.455. Gregory F. Treverton, Carl Matthies, and Karla J. Cunningham, et al., *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism*, RAND Corporation, 2009, p. 19.

¹⁸ Sebastyen Gorka, "The New Threat of Organised Crime and Terrorism", *Jane's Terrorism and Security Monitor*, June 1, 2000. Tamara Makarenko, "A Model of Terrorist-Criminal Relations", *Jame's Intelligence Review*, August 2003, pp. 6-11.

(4)提供犯罪保護或直接涉入仿冒與盜版買賣

剽竊智慧財產權商品，是高利潤而低風險之活動，因此不但是組織犯罪團體之吸金手法，亦有案例顯示恐怖分子也介入影片盜版以取得活動所需經費。恐怖分子可使用盜版影片之設備與分送網絡進行宣傳，以甄補支持者、訓練成員、發佈訊息及誘發敵人的恐懼。¹⁹與此等組織犯罪團體具體結合的案例，例如巴西、阿根廷巴拉圭三角邊界地區之「真主黨」；北愛爾蘭地區之「愛爾蘭共和軍」；南亞地區之「虔誠軍」(Lakshar-e-Taiyiba)與在喀什米爾活動的恐怖主義組織，有關此等結合運作，如下簡表：²⁰

表三、涉入仿冒等跨國組織犯罪之恐怖主義組織簡表

巴西、阿根廷、巴拉圭三角邊界地區	
犯罪收益	恐怖主義組織每年可獲得2千萬美元左右
連接類型	關係連接主要是透過撥款 (appropriation)，組織犯罪團體經由含電玩在內之仿冒品交易與毒品走私，將利潤撥給恐怖主義組織
涉入組織	真主黨、巴拉卡特家族網絡 (Assad Ahmad Barakat's network)、阿里·卡力·梅里 (Ali Khalil Mehri) 犯罪集團
北愛爾蘭	
犯罪收益	恐怖主義組織每年可獲得1千500萬美元左右
連接類型	關係連接主要是透過移轉 (transition)，恐怖主義組織自身利用走私與勒索犯罪網自己從事犯罪行為，建立一個高利潤的仿冒企業
涉入組織	暫時愛爾蘭共和軍、真愛爾蘭共和軍 (RIRA)、持續愛爾蘭共和軍 (CIRA)、阿爾斯特志願軍 (Ulster Volunteer Force)、阿爾斯特防衛協會 (Ulster Defence Association)
南亞地區	
犯罪收益	經由走私、勒索保護費、賭博與賣淫等犯罪行為獲利數10億美元
連接類型	關係連接主要是透過移轉，組織犯罪集團不僅被動的支持恐怖分子，且與其關係更趨緊密而有演變作恐怖主義組織之可能
涉入組織	虔誠軍、蓋達組織、達烏·亞伯拉罕 (Dawood Ibrahim) 的D公司 (D-Company)

(參考資料：Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism報告之內容)

3、使用「哈瓦拉」資金交易系統

恐怖主義組織的非正式資金交易，亦常使用「哈瓦拉」(Hawala)系統，因為其運作之匿名性與較少文件需求，因此成為非法行為移轉資金的主要管道。範圍及於巴基斯坦與整個中東地區以有效移轉經費。而從經濟與文化角度檢視，「哈瓦拉」系統之所以受到歡迎是因為其在亞洲、歐洲與北美之運作已有多年歷史，且因為花費不大、快速、更可靠、更方便、較少層級管制等而持續流行。²¹

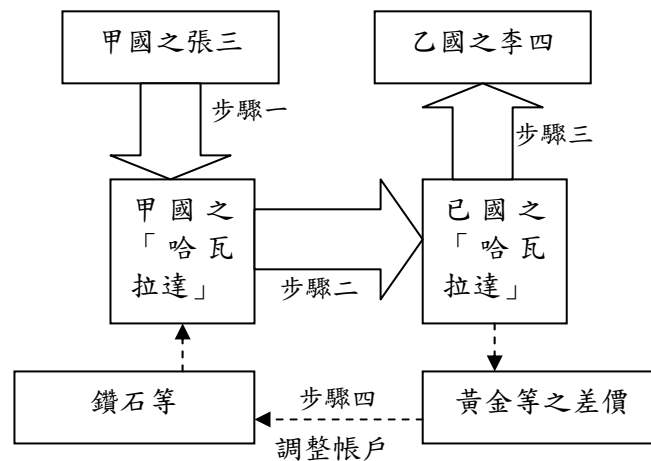
「哈瓦拉」的洗錢步驟有四：首先，若在甲國之張三欲給在乙國的李四一些錢，會先將錢給甲國的「哈瓦拉達」(Hawaladar)及明確說明要將相關等值的金錢送到乙國李四手

¹⁹ Gregory F. Treverton, Carl Matthies, and Karla J. Cunningham, et al., Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism, RAND Corporation, 2009, p. 18.

²⁰ ibid, pp. xi.75-96.

²¹ The Global War on Terrorist Finance, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 9, No. 4, Sept. 2004, p.23.

中之指示；其次，在甲國的「哈瓦拉達」會經由傳真、電子郵件、電話或其他方法聯繫在乙國之「哈瓦拉達」有關指示；第三、在乙國的「哈瓦拉達」會聯繫李四，透過一些來自張三的查證密碼程序認證無誤，就會將等值的東西，可能是外幣或商品，送交李四；第四、經過一段時間，兩國「哈瓦拉達」間之帳戶可能收支不平衡而必須調整，就會使用各式不同方法，包括顧客付費、電匯或支票、可以交易的貨品、走私黃金或鑽石及竄改收據等來恢復平衡。²²



圖二、哈瓦拉資金交易系統運作模式簡圖

(資料來源：Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms一文之內容)

三、美國反制恐怖主義金融作為之努力

「九·一一事件」後，美國打擊恐怖主義金融主要是聚焦於凍結恐怖分子資產。且財政部「外國資產控制辦公室」(Office of Foreign Assets Control) 每年均會公佈《恐怖分子資產報告》(Terrorist Assets Report)，以展現打擊的具體成效。

在今(2010)年公佈的報告中指出，2009會計年度共凍結國際恐怖主義組織或其相關同夥的資產已達到1900萬美元，比去年減少了100萬。然而亦強調確實存在的資產絕不止這個數目，因此將從法制與行政兩個層面持續努力，且必須全球依據《安理會1526號決議案》共同合作持續努力。²³

(一) 法制與行政層面之努力

1、法制層面

²² United States General Accounting Office, Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms, GAO-04-163, Nov. 2003, p.18.

²³ "OFAC Issues Terrorism Assets Report", March 3, 2010. < <http://sanctionlaw.com/2010/03/05/ofac-issues-terrorism-assets-report/> >, accessed on March 4, 2010.

美國從2001年10月開始，就將遏止恐怖分子金融置於聯邦的反洗錢法中。而涉及的相關法律包括《銀行秘密法》(The Bank Secrecy Act)、《國際緊急事件經濟權力法》(The International Emergency Economic Power Act)、《洗錢控制法》(The Money Laundering Control Act)、《安紐吉歐-威力反洗錢法》(The Annunzio-Wylie Ante-Money Laundering Act)、《洗錢禁止法》(The Money Laundering Suppression Act)、《洗錢暨金融犯罪策略法》(The Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act)、《愛國者法》(USA Patriot Act)第三章、《制止恐怖主義金融公約履行法》(The Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act)、《2004年情報改革暨反恐怖主義預防法》(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)。有關重點如下簡表：²⁴

表四、美國反制恐怖分子金融之有關法律簡示表

處理恐怖分子金融之法律	有關重點
銀行秘密法 金融暨國外交易報告法 (Currency and Foreign Transaction Reporting Act)	1、聚焦於保持金融機構之交易紀錄 2、1萬美元以上之交易就要向財政部提出「貨幣交易報告」(CTRs)，並要求提出5000美元以上之「可疑行動報告」(SARs)
國際緊急事件經濟權力法	在美國管轄權下扣押(seize)國外資產、禁止任何國外匯兌、禁止金融機構之外幣付款、禁止進出口外幣
洗錢控制法	定出必須控制之三種非法洗錢模式：國內洗錢；國際洗錢；含欲秘密刺激運作之企圖洗錢
安紐吉歐-威力反洗錢法	1、增加對於違反聯邦反洗錢法之儲存機構的懲罰 2、賦予「貨幣監察官辦公室」(OCC)取消對於違反洗錢與現金報告之銀行的許可證權力，授權「聯邦儲存保險公司」(FDIC)對於違反之州立銀行與儲金公會可中止其聯邦保險
1994年之洗錢禁止法	1、對一些要求提出報告者可提供免稅，而能減少「貨幣交易報告」30% 2、財政部長可指定單一部門接受「可疑行動報告」檔案 3、澄清《銀行秘密法》對一些州的許可證與地方賭博商店之適用
1998年之洗錢暨金融犯罪 策略法	1、要求財政部長發展對抗洗錢之國家戰略 2、必須定出反洗錢之優先項目及「高風險洗錢暨相關洗錢犯罪地區」(HIFCAs) 3、財政部長可交付州與地區執法部門對付「高風險洗錢暨相關洗錢犯罪地區」之洗錢犯罪
愛國者法第三章	1、恐怖分子之金融不一定來自非法行為，因此授權財政部長對於美國外之主要洗錢關切的特定地區、金融機構或是交易，可以要求國內金融機構採取一些「特定措施」(special measure) 2、由於對恐怖分子相關行動之懷疑，因此允許法院檢視扣押的資產 3、允許沒收可追蹤起訴來自外國攻擊之資產 4、要求每一個金融機構均要建立反洗錢計劃 5、擴大「可疑行動報告」檔案及於交易捐客，且授權財政部長可以此報告送交情報部門以對付國際恐怖主義

²⁴ Martin A. Weiss, Terrorist Financing: U.S. Agency Efforts and Inter-Agency Coordination, CRS Report for Congress, RL33020, August 3, 2005, pp.2-8.

處理恐怖分子金融之法律	有關重點
	6、要求財政部長在「金融犯罪執法網」(FinCEN)內建立「高安全網絡」(highly secure network)以處理基於《銀行秘密法》而來之報告,及提供金融機構來自這些報告中之可疑行動模式
2002年之制止恐怖主義金融公約履行法	履行國際相關公約,且明定支持恐怖行動或提供資金皆屬犯罪行為
2004年情報改革暨反恐怖主義預防法	撥款1650萬美元發展「金融犯罪執法網」的「銀行秘密法指導」(BSA Direct)計劃,而能使執法部門更易進入前述的檔案,及改善整個資料管理系統;亦提供1900萬美元以改善通訊與分析技術要求財政部長管理一些金融機構的跨境交易,且要求財政部長向國會提出對抗恐怖分子金融與洗錢之報告

(資料來源: Terrorist Financing: U.S. Agency Efforts and Inter-Agency Coordination報告之內容)

2、行政層面

依據《2004年情報改革暨反恐怖主義預防法》設立了「國家情報首長」(DNI)的職位來統合情報圈有關反恐之運作,並成立「全國反恐中心」(NCTC)作為反恐聯合行動規劃、情報分享與分析之主要部門。但「國安會」仍是負責及協調含打擊恐怖分子金融在內之所有反恐行動之跨部門架構,且當各部門意見分歧時,可決定採取之戰術與選擇反恐之取代途徑。

在「國安會」監督下,聚焦打擊恐怖分子金融的部門,就是以跨部門結構形式進行恐怖分子金融分析、並負責評估恐怖分子金融情報、提供「國安會」(NSC)「恐怖分子金融政策協調委員會」(PCC)有關支援恐怖分子金融的可疑團體與個人「情報評估」(Intelligence Assessments)之「國外恐怖分子資產鎖定團」(Foreign Terrorist Asset Targeting Group),但目前已限縮為國安會之研究部門。

此外,美國政府負責反制恐怖主義金融之部門,亦包括了國務院、國土安全部等,以履行相關之反恐指令與戰略。這些部門所扮演之角色可簡示如下表:²⁵

表五、美國負責反制恐怖主義金融部門角色簡示表

部門	單位(局/處/辦公室)	角色
中情局		領導蒐集、分析與分發有關外國恐怖主義組織及其金融機制之情報;負責促進所有情報部門之資訊分享與協調
國土安全部	海關暨邊境保護局(Bureau of Customs and Border Protection)	偵查越過美國邊境之「大量現金」流動,且保存有關進出美國商品移動之資料
	移民暨海關執法局(Bureau of Immigration and Customs Enforcement)	參與涉及美國邊境有關恐怖分子金融及貿易、貨幣或商品案件之調查行動
	秘勤局(Secret Service)	參與恐怖分子金融案件之調查,包括仿冒品
司法部	酒精、煙草、火器、暨爆炸局(ATF)	參與涉及酒精、煙草、火器、暨爆炸之恐怖分子金融案件調查
	民事處(Civil Division)	應對已指定恐怖分子之挑戰

²⁵ United States General Accounting Office, Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms, GAO-04-163, Nov. 2003, pp.8-9.

部門	單位 (局/處/辦公室)	角色
	犯罪處 (Criminal Division)	發展；協調與起訴恐怖分子金融案件；參與金融分析與發展相關金融工具；促進國際努力及協助其他國家相關訓練
	緝毒局 (DEA)	參與涉及毒品與其他非法藥品之恐怖分子金融案件調查
	聯調局 (FBI)	領導所有恐怖分子金融案件調查與行動；負蒐集國外情報與美國國內反恐怖主義資訊之主要責任
國務院	經濟暨商業事務局 (Bureau of Economic and Business Affairs)	擔任國安會政策協調委員會主席之工作，領導美國政府發展有關戰略與行動以獲得國際合作
	國際毒品暨執法事務局 (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs)	執行對國外政府針對恐怖主義金融之技術援助與訓練
	反恐怖主義協調員辦公室 (Office of the Coordinator for Counterterrorism)	協調美國反恐怖分子政策及與國外政府一起努力，阻止恐怖主義金融之發展
財政部	恐怖分子金融暨金融犯罪執行辦公室 (Executive Office for Terrorist Financing and Financial Crime)	發展阻止國內與國際之恐怖分子金融的戰略與政策，發展與履行《全國洗錢戰略》(National Money Laundering) 及其他政策與計劃以預防金融犯罪
	金融犯罪執法網 (FinCEN)	支持執法調查，經由使用分析工具與資訊分享機制以避免與阻止洗錢、恐怖分子金融及其他金融犯罪；執行《銀行秘密法》
	稅務局犯罪調查處 (IRS Criminal Investigation)	參與聚焦於慈善團體之恐怖分子金融案件調查
	稅務局免稅暨政府實體辦公室 (IRS Tax Exempt and Government Entities)	執行慈善團體與其他組織宣稱免稅要求之稅法
	外國資產控制辦公室 (Office of Foreign Assets Control)	發展與履行阻止恐怖分子金融之戰略與政策；控制交易；在美國管轄權下凍結外國資產
	總顧問辦公室 (Office of General Counsel)	擔任恐怖分子金融政策協調委員會主席，協調美國政府鑑定與阻止恐怖分子金融；協調美國政府依據有關凍結恐怖分子資產之《13224號行政命令》關於履行課稅、經濟制裁之行動
	國際事務辦公室 (Office of International Affairs)	提供外國有關阻止恐怖分子金融之建議、訓練與技術協助

(資料來源：Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanism報告之內容)

(二) 面臨問題

1、最近發生案例與國際反恐合作挫折

(1) 銀行監控仍不能杜絕資金流向國外恐怖分子

在紐約從事電話貸款投資計劃的商人阿布都·搭瓦拉本·阿立·阿力習塔力 (Abdul

Tawala Ibn Ali Alishtari) 透過中東地下代理人、經由電匯支助在巴基斯坦與阿富汗之恐怖主義訓練營15萬2500美元，被判刑20年。這些錢已被用來購買夜視鏡、醫藥品、其他設備等。且告知金融促進者必須有「三個步驟」(three steps) 隔絕他與這些錢的關係，如此執法部門就不會追蹤到他。²⁶

美國西米蘇尼地區法官貝斯·菲利浦 (Beth Phillips) 指出，從事二手車與零件買賣的摩洛哥裔美人凱利德·烏扎尼 (Khalid Ouazzani) 承認從2007年至2008年期間捐獻給「蓋達組織」2萬3000美元，且把透過洗錢與對銀行欺騙行為所獲的17萬5000美元購買在阿拉伯聯合大公國之公寓，旋即高價賣出並將6500美元的部份所得又捐給「蓋達組織」。迄今仍有30萬美元流入四家中東銀行未能清楚交待用途；並透過各式不同手段與技術掩藏與「蓋達組織」聯繫。²⁷

(2) 無法阻絕國外信差現金支援發動美國內恐怖攻擊

紐約市警察局局長凱利 (Raymond Kelly) 指出，根據目前之初步調查顯示，欲使用丙烷與汽油混合成炸彈並預謀攻擊紐約時代廣場 (Time Square) 之嫌犯法索·夏哈扎德 (Faisal Shahzad) 的活動經費，目前證據顯示是來自於巴基斯坦地區信差 (courier) 之現金提供，且可能是與「穆罕默德軍」(Jaish-e-Mohammad) 與「巴基斯坦塔利班」(Pakistani Taliban) 有關。²⁸

(3) 恐怖主義組織與毒品組織犯罪集團合作牟利

美國會議員蘇·米立克 (Sue Myrick) 近發函國土安全部長納波里塔諾 (Janet Napolitano)，警告從目前關在監獄涉及毒品走私的墨西哥人犯及仍囚的中東裔人犯穆罕默德·猶塞夫·庫拉尼 (Mahmoud Youssef Kourani) 的口供、及緝毒局情報助理官安東尼·帕西多 (Anthony Placido) 在今年3月之證詞，顯示「真主黨」(Hezbollah) 以往在海外的非法籌款行為主要集中在南美的阿根廷、巴西與巴拉圭三角邊境地帶，但現在已擴大影響及於美國與墨西哥邊境之非法毒品販運，未來可能協助訓練這些毒品組織犯罪集團製造炸彈，而在邊境發動攻擊。²⁹

聯合國「毒品暨犯罪辦公室」(Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime) 執行主任安東尼奧·馬利亞·克斯達 (Antonio Maria Costa) 在《2010年世界毒品報告》(World Drug Report 2010) 之簡報會中，重申在拉美地區出產的古柯鹼，不斷

²⁶ “NY man sentenced in terrorism financing case”, The Associated Press, April 20, 2010. http://www.salon.com/news/feature/2010/04/19/us_terrorism_charge, accessed on April 21, 2010.

²⁷ 此案件涉及美國內司法部門如何處理涉及國際恐怖主義之犯罪行為，從2009年1月至2010年5月已有25件類似案例。Charlie Savage, “American Citizen Sent Money to Al Qaeda”, The New York Times, May 19, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/05/20/us/20terror.html>, accessed on May 20, 2010. Bill Draper, “Mo. Case shows it’s hard stopping al-Qaida money”, The Associated Press, May 23, 2010. <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100521/us-missouri-funding-al-qaida/>, accessed on May 24, 2010.

²⁸ Tom Hays, “Suspected Money Courier Sought in NYC Bomb Plot”, abcNEWS, May 5, 2010. <http://abcnews.go.com/US/wireStory?id=10569306>, accessed on May 6, 2010.

²⁹ “Congress woman Raises Red Flag on Hezbollah-Carter Nexus on U.S. Border”, FOXNews.com, June 25, 2010. <http://www.foxnews.com/politics/2010/06/25/congresswoman-raises-red-flag-hezbollah-cartel-nexus-border/>, accessed on June 25, 2010.

經由「回教梅格涅伯國家蓋達組織」(Al Qaeda branch in the Islamic Maghreb) 控制地區再販賣到歐洲之情形非常嚴重，無法有效遏止，且此等犯罪行為所得支撐了該地區持續進行之恐怖主義與暴動。³⁰

美國緝毒局前任行動官員麥克·布勞恩 (Michael Braun) 指出，「回教梅格涅伯國家蓋達組織」不僅是恐怖主義組織亦是非常有力量的犯罪組織，該組織已與「哥倫比亞革命武裝力量」(FARC) 及墨西哥和哥倫比亞的犯罪集團之利益充分結合，其控制之古柯鹼網路已跨及整個 (Sahel region)，³¹ 且以此等不法所得支撐對西方目標之攻擊，拉美國家必須體認此威脅與美國充分合作。³²

(4) 歐盟強化保護隱私不利美全球監控恐怖分子資金流動

「九·一一事件」之後，在比利時的「環球銀行財務電信協會」(SWIFT) 與美國簽下秘密協定，協助美國調閱全球金融機構之間的匯款紀錄，以監控可疑恐怖分子資金流向，進而追查其下落、身分和可能從事的活動，³³ 此行動亦及於歐洲銀行。但是今 (2010) 年2月，歐洲議會以保護個人隱私為由否決了與美國有關銀行資訊分享計劃且提出新的條件，例如大量限制之交易資料不得移轉給其他國家，資料保存不能超過5年，且美國不得再提出新的限制隱私之作法等。³⁴

(5) 威脅嚴重地區之反恐與反洗錢專法仍未普及

為了從「金融行動專案組」(Financial Action Task Force) 有關恐怖主義與洗錢之黑名單除名，而避免遭受國際之經濟與政治制裁，奈及利亞代理總統古拉克·強納森 (Goodluck Jonathan) 已再次要求眾院在今年6月底之國會休會前通過《反恐暨洗錢法》(Anti-terrorism and Money Laundering Bills)，但仍遭到國內回教激進人士反對。³⁵ 且認為此等法律會作為政府打擊異己之工具，無助於反恐。

2、法制層面

美國有關反制恐怖分子金融之專法多樣，且若與其他國家比較起來仍屬完整，但是在

³⁰ “UN Worried by AQIM Involvement in Drug Trafficking to Europe”, MoroccoBoard.com, June 24, 2010. <http://www.moroccoboard.com/grassroots/52-grassroots/1070-senior-un-official-says-very-worried-by-aqmi-involvement-in-drug-trafficking-to-europe> , accessed on June 24, 2010.

³¹ 此區域跨及北方之撒哈拉沙漠到南方之蘇丹熱帶草原，區域包括了塞內加爾、毛列塔尼亞、馬利、布吉那法索 (Burkina Faso)、阿爾及利亞、尼日、奈及利亞、查德、蘇丹、索馬利亞、衣索匹亞及厄利特利亞 (Eritrea) 等國家之領土。

³² “UN Worried by AQIM Involvement in Drug Trafficking to Europe”, MoroccoBoard.com, June 24, 2010. <http://www.moroccoboard.com/grassroots/52-grassroots/1070-senior-un-official-says-very-worried-by-aqmi-involvement-in-drug-trafficking-to-europe> , accessed on June 24, 2010.

³³ SWIFT成立於1973年5月，1977年開始運作，為一國際性非營利組織，總部設於比利時首都布魯塞爾，並在美國和荷蘭分設國際作業中心。連結全球兩百多國約9700家金融機構的資金往來，每年交易處理量達數億筆之多，是匯款和其他資金進出美國的主要管道。

³⁴ 歐盟的27個會員國代表已在今 (2010) 年4月23日先針對此議題進行意見溝通，並預訂在今年6月底前作出決定。Devlin Barrett, “US trying to woo EU back to terror finance program”, The Associated Press, April 9, 2010. <http://www.newsmax.com/Newsfront/US-Terror-Financing-Europe/2010/04/08/id/355084> , accessed on April 9, 2010.

³⁵ Onwuka Nzeshi, “Jonathan Goed Tough on Terrorism, Money Laundering”, Thisday Online, April 21, 2010. http://www.thisdayonline.com/nview.php?id=171500&printer_friendly=1 , accessed on April 21, 2010.

個別適用上仍有困難。特別是針對相對小額的交易，不太可能引起常態關注可疑金錢流動與大額投資的金融管理者注意。³⁶而前述的凱利德·烏扎尼案件就顯示，要阻止金錢特別是小額金錢流入國際恐怖主義組織非常困難。美國聯調局曾領導恐怖分子金融調查組之退休幹員丹尼斯·羅摩爾（Dennis Lormel）亦指出，從語意學上的「量」來講，永遠不可能掌握恐怖分子金融的真實數目，既使把2萬3000美元乘上10倍也可能不探到實際挹入之底線；且絕對不止凱利德·烏扎尼一人而已，迄今仍有太多的人從事此等犯罪行為而無法掌握。³⁷

且目前反制恐怖分子金融之努力，主要是將重點放在如何有效履行銀行監控之相關法律，但是銀行監控非法金融行動之模式，雖是反洗錢的重要工具而能找出異常之資金流動，但可能無法完全運用到針對恐怖分子金融作為之偵測。此論證可以「九·一一事件」為例加以說明，執法部門可能早獲得可能顯示恐怖分子行動與募款者之情報，但是銀行機構卻不可能有此等情報。因為既使之前掌握19名劫機者在銀行流動之資金，³⁸但並不能說明他們就是恐怖分子且將發動攻擊，因為不論銀行監控的多麼嚴格，所監控之金錢只能顯露幣值卻不能揭露計劃。

且既使聯調局經由調查而歸納出，在此攻擊事件中之恐怖分子金融運作的某些特徵，例如以集體的方式到銀行申請帳戶，以學生之身份開戶，將大部份的存款用於飛行學校學習與機票花費、特別是頭等艙，透過阿拉伯聯合大公國之電匯轉帳等，此等作案模式之歸納或許可用於以後類似攻擊之先期發掘，但是經由恐怖分子攻擊模式不同以往之經驗檢證，可以預期下次攻擊方式絕不是如此。結果，此等歸納對於協助銀行因應未來恐怖分子金融運作仍然沒有太大幫助。³⁹

又洗錢一般會經過三個階段：在配置（placement）階段，現金會轉為貨幣工具，例如旅行支票或是匯票，或是存到金融機構的帳戶內，以隱藏其非法來源，且經常利用現金流動量大的行業，例如旅館、餐廳、自動販賣機公司、賭場或洗車場等來進行；在轉換層次（layering）階段，經由複雜的金融交易程序，例如使用各式不同之「支撐貸款」（loan-backs）與「雙重發票」（double invoicing）技術、或透過前沿公司（shell company），⁴⁰將這些資金過戶或移轉到其他戶頭或其他金融機構，以進一步模糊其非法來源；在整合（integration）階段，這些資金會在合法的經濟脈絡下，用來購買資產，或是挹入其他的經濟活動。⁴¹

然在非法行為之源起時，可能就不易分辨到底是組織犯罪集團抑或是恐怖主義組織之洗錢作為，換言之，連接關係之資訊不足。而既使依據相關反洗錢與反制恐怖分子金融法律進行嚴格監控，但只要過渡到整合階段時，仍可能無法掌握恐怖主義組織藉由正常之轉

³⁶ Bill Draper, "Mo. Case shows it's hard stopping al-Qaida money", The Associated Press, May 23, 2010. <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100521/us-missouri-funding-al-qaida/>, accessed on May 24, 2010.

³⁷ ibid.

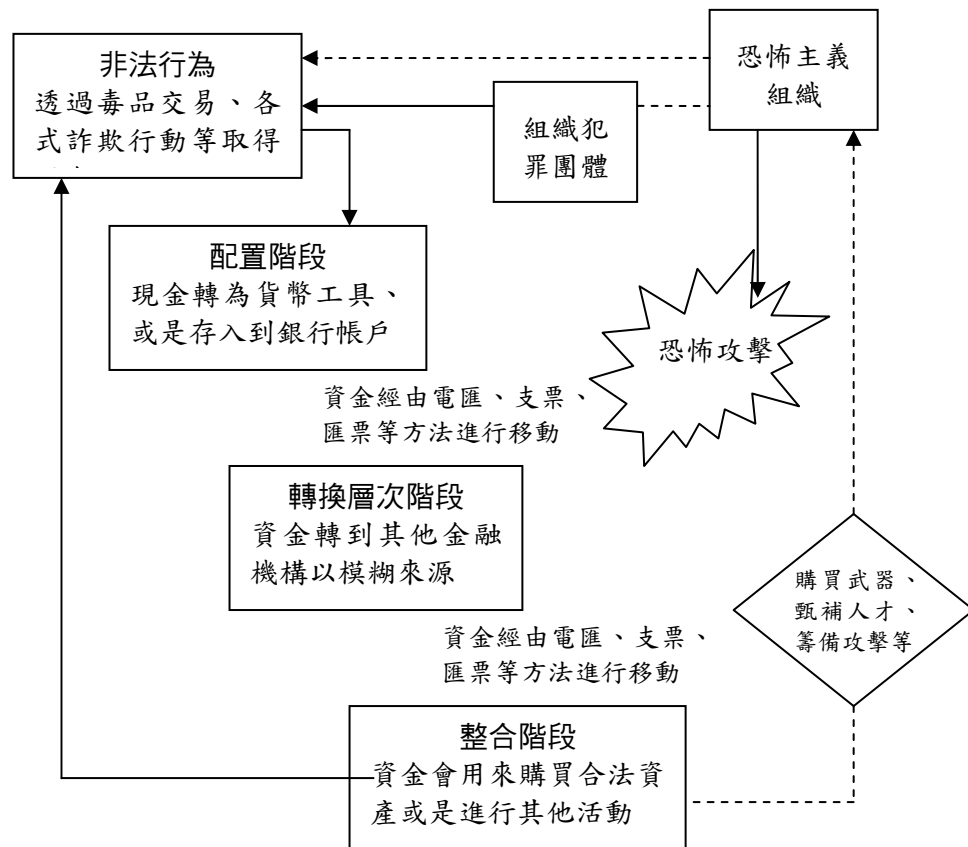
³⁸ John Roth, Douglas Greenburg and Serena Wille, op.cit., pp.131-141.

³⁹ ibid, p.56.

⁴⁰ The Fight Against Money Laundering, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 6, No. 2, May 2001, pp.19-20.

⁴¹ United States General Accounting Office, Combating Money Laundering: Opportunities Exist to Improve the National Strategy, GAO-03-813, Sept. 2003, p.7.

換投資與商品交易，或是透過前述「哈瓦拉」系統而阻止其獲得所需資金，有關運作如圖三。雖然銀行體系缺乏鑑定連接恐怖分子之資訊，但是若執法部門能夠先鎖定恐怖分子之銀行，則該銀行的一些資訊，例如地址及信用卡、ATM之交易情況，仍應有助掌握該恐怖分子嫌犯之活動狀況。



圖三、洗錢三階段及恐怖主義組織吸收資金過程簡圖

（資料來源：Combating Money Laundering: Opportunities Exist to Improve the National Strategy報告內容，並作部分修正）

3、行政層面

2002年11月14日，美國財政部長歐奈爾（Paul O'Neill）無奈的表示，既使在「九·一一事件」後，美國情報部門也沒有辦法估算出「蓋達組織」整個收入與相對重要的經費來源。且無法準確回答國會議員一些簡單問題：即誰提供經費給「蓋達組織」？如何提供？在那裏得到這些經費？為何沒有辦法阻止？⁴²

恐怖主義組織非法所得使用的方法多樣，且每一個組織經常使用一個或多個方法來取得、放置與累積所需的經費。這些來源混合了意識型態、宗教、犯罪與正常生意營運等途徑，因此要決定恐怖主義組織特定的籌款方式並不容易。而目前執法部門持續面對而迄待解決的問題仍多，僅列舉以下幾點：

⁴² John Roth, Douglas Greenburg and Serena Wille, op.cit., p.18.

(1) 綜整出來處理取代性金融機制之報告可用性並不高

美國前調查局幹員納桑·蓋瑞特 (Nathan Garrett) 在2008年雖曾成功的起訴某個回教慈善團體與其五個分支，透過非法手段將錢挹入「哈馬斯」手中。⁴³但亦提及聯調局面臨的問題，例如經由「犯罪調查/威脅評估暨年度駐區辦公室報告」(Crime Survey/Threat Assessment and Annual Field Office Report) 來掌握取代性金融機制之相關資料，但是檢討其內容之運用價值不大。例如沒有證據顯示這些資料是經由系統性方法處理的，而有前後不一的現象；內容可能只是源於駐區探員鑑定出來一些含取代性金融機制在內之威脅，但有的並不完整，甚至有機密來源之管制，且無法鑑定這些文件能夠處理取代性金融機制到什麼程度等。

(2) 缺乏專門分析取代性金融機制之資料庫

國土安全部與恐怖分子金融有關之海關部門的現存資料庫，沒有辦法完全提供公開抑或機密恐怖分子金融案件的正確數目，且這些案件雖然與恐怖分子有關，並歸類為相關的資料庫，但一旦發現與恐怖分子無關，卻很可能沒有辦法再歸類為非恐怖分子案件，而不利其他犯罪案件的持續追查。且犯罪案件的資料庫可能也不是完全與恐怖分子有連接，因此真實的與恐怖分子有關的案件，仍是依賴於如何去定義此「連接」，但卻沒有一個比較統一的標準。

沒有辦法在既有的案件資料庫中，簡單的區隔出取代性金融機制類型，且要花很多的時間與資源才能夠分離出此類型的資料，因為這個資料庫本來的設計就不是用來蒐尋取代性金融機制類型資料。且雖然使用了已運作多年的「數目整合資訊系統」(Numerically Integrated Information System) 工具，調查洗錢恐怖分子金融與其他犯罪行動，但是此工具卻不能自動分析取代性金融機制資訊；可用來分析異常、犯罪模式與全球商易之特定交易，但不能自動找出所關切之問題。⁴⁴

(3) 缺乏系統性資料蒐集與分析

恐怖分子金融網路之封閉與高度信任的特質，是基於其長期的倫理、家庭、宗教或是組織犯罪的關係，因此不容易突破。換言之，監督恐怖分子使用取代性金融機制非常困難，因為是封閉編織且非透明化，亦有其次級倫理與親情雙重管制；加諸恐怖分子的易調整特質，一旦發現其運作之網絡已被執法單位鎖定，會立即採取不同方法抵銷，如轉移到另一組金融機制繼續運作，可以阻止當局鎖定可能被恐怖分子突破的企業或是系統；且當進行監督時，各相關部門又可能面對競爭性優先事項的取捨，若沒有專責對付恐怖主義金融之單位或可運用之專款，則很容易被其他任務稀釋。若以「稅務局」(Internal Revenue Service) 為例，依法發展與各州分享資訊之系統，而有助改善監督與嚇阻恐怖分子使用慈善團體募款，但此卻非其工作之優先事項，致一旦強調原來工作重點就會被排擠。⁴⁵

⁴³ Bill Draper, "Mo. Case shows it's hard stopping al-Qaida money", The Associated Press, May 23, 2010. < <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100521/us-missouri-funding-al-qaida/> >, accessed on May 24, 2010.

⁴⁴ United States General Accounting Office, Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms, GAO-04-163, Nov. 2003, pp.25-26.

⁴⁵ *ibid.*, p.28.

四、結 論

在美國結合全球共同合作打擊恐怖分子金融作為之脈絡下，恐怖主義組織應已深知要透過正式金融交易管道移轉資產已更趨困難，因此未來勢必會增加利用所謂「取代性金融機制」進行資金流動。且由於此種機制之犯罪本質，又缺乏系統性資料之蒐集與分析，因此恐怖分子此等作為的廣度與深度仍不易掌握。

雖然傳聞「蓋達組織」曾透過貿易市場的仿冒品、消費者優待卷詐騙、毒品走私、及衝突地區的鑽石交易等取得資金，但迄無明確證據。然而其他奉其之名或地區重要恐怖主義組織均有與從事此等犯罪之組織犯罪集團合謀或涉入相關非法交易之行事，因此應警覺犯罪集團是否因學習而採取類似恐怖攻擊手段。

對回教慈善團體捐款是任何回教徒常態行為，且在這些團體對於最終流向無法更佳掌控之情況下，就不可能杜絕善款流向恐怖主義組織。且既使鎖定一些可疑的資金流動，但恐怖分子之快速調整仍可能抵銷相關執法作為。且若如沙烏地阿拉伯等大宗捐款國家仍習於使用現金，則追蹤恐怖分子資金流向仍相對困難。