

# Angle

## 第 7 章 結論

169. 本態樣報告的目標是提供分析結果，幫助國家及國際政策決策者、政府機關及 NPO，得以保護 NPO 產業免受恐怖分子實體的濫用。本報告的主要結論如圖 7.1 所示。

圖 7.1：分析結果摘要

1. NPO 產業存有相互關聯的弱點，恐怖分子實體試圖利用一種以上的弱點。在本報告分析的案例中，恐怖分子實體移轉 NPO 資金是一種主要的濫用方法。但是，也經常出現其他類型的非金融濫用，例如濫用計畫或支援招募。
2. 風險最大的 NPO 似乎是那些從事「服務」活動者，其在活躍的恐怖分子威脅周圍活動。如有積極的恐怖分子威脅，此可能指在衝突地區運作的 NPO。然而，也有可能指 NPO 在當地營運，但被恐怖分子活動主動的相中，藉以尋求支持及掩護。在這兩種情況下，風險的關鍵變量並非地理因素，而是對主動威脅之接近。
3. 由於威脅的性質以及由此產生的國家反應性質，重大風險案例是態樣分析的重要資訊來源。
4. 合併不同行動者所持有之多元類型資訊，是偵測濫用案例或識別重大風險的重要因素。
5. 透過多種手段處理瓦解濫用或降低重大風險，包括但不限於刑事追訴、行政執法、金融處罰及目標性金融制裁，可在瓦解濫用方面發揮重要作用。

170. 在第 1 章中，介紹幾個關鍵問題，其涉及營運及策略研究之要求。透過對本態樣報告的研究及分析，我們可以開始回答這些問題，從而更加了解恐怖分子實體對 NPO 構成的威脅。



■ 策略考量

171. 在策略層面，分析指出NPO部門固有的複雜性、恐怖分子之威脅，及國家或國際對恐怖主義、人道主義及治理的反應，型塑影響整體環境的幾個關鍵驅動因素：

環境驅動因素	解釋
驅動因素 1：由於恐怖分子實體造成的損害，必須採取有效的反恐措施。	驅動因素 1 係指要求國家及國際政府機關應對恐怖分子威脅有所回應以保護平民。
驅動因素 2：NPO 部門的運作效率。	驅動因素 2 係指維持 NPO 部門在提供計畫及活動方面的有效性及效率。
驅動因素 3：捐助者有維持人道主義行動的責任。	驅動因素 3 係指 NPO 部門及其他利害關係人的職責，以確保捐助者委託給該部門的資金或物資用於其創設目的。
驅動因素 4：對受益人提供援助的責任。	驅動因素 4 係指 NPO 部門及其他利害關係人有責任確保以符合國際人道主義標準的方式對受益人提供援助。
驅動因素 5：國際制度的合作行動	驅動因素 5 係指國際機構制定的規則及標準（如 FATF 40 項建議），以確保集體繁榮及安全。
驅動因素 6：國家的獨立行動	驅動因素 6 係指一個國家基於國家作為主權實體的地位，按照國際規範行事或與之相抵觸的能力。

172. 這些關鍵驅動因素本身同等必要卻也相互依存，涉及對所有相關行動者加諸相互對立的需求。因為每項驅動因素均同等必要，故須有效地引導相互對立的需求而使其平衡。

# Angle

## ■ 分析結果

什麼… …是恐怖分子實體對 NPO 部門構成的威脅性質？

173. 也許最重要的是，態樣報告發現，在正視恐怖分子實體濫用 NPO 這個問題十多年後，威脅依然存在。雖然恐怖分子實體濫用 NPO 在有全球背景的 NPO 部門有較低的機率風險，但此種濫用對 NPO 部門的影響已超越狹隘的金錢價值之考量。捐助者相信，為 NPO 提供的資源，無論是財務資源或物資，都將用於行善；這種信任是 NPO 部門的基礎。將這些資源移轉予主要目標為製造傷亡的實體並使其受益，已破壞公眾對 NPO 部門的信任，這將對 NPO 的運作產生不成比例的影響。
174. 在營運層面，分析指出 NPO 可能成為眾多恐怖分子實體的目標。傳統的跨國恐怖組織仍構成對 NPO 部門威脅之一大部份。這些傳統的恐怖組織主要試圖利用合法的 NPO，或透過製造非法的「虛假 NPO」以破壞整個部門的誠信。
175. 除傳統的跨國恐怖組織外，分析指出本土及自行發起之實體亦對 NPO 部門構成威脅，亦為威脅環境中不斷增長之因素。分析指出這些實體本身即為當地組織，利用 NPO 的當地營運。這些情況指出只對外國活動或外國實體的關注可能會使當地 NPO 的活動開始遭到濫用。

誰… …是最有可能遭恐怖分子實體濫用的 NPO ？

176. 雖然全球 NPO 部門範圍很廣，但分析指出從事特定類型活動，尤其是環保活動的組織最容易遭濫用。具體而言，主要提供人道主義服務的「服務型 NPO」因其營運所涉及的資源類型、其營運的



地理範圍以及對弱勢群體的接觸，提供恐怖分子實體最理想的目標。所分析的案例研究中均尚未顯示「表達型 NPO」，其主要從事政治、倡議或類似之表達型活動，淪為恐怖分子實體之目標。

177. 在恐怖分子活動亦積極鎖定的環境或人口中進行活動的 NPO，其遭濫用之風險更高。重要的是，此一現象並非完全是衝突或低度治理的地理區域。在恐怖活動無法或不能運作的衝突或低度治理地區，NPO 可能面臨的是貪腐或犯罪有關的風險，而非恐怖主義。反之，相對穩定環境中的人口也可能是恐怖活動的積極目標，因為會與特定衝突有關。例如，愛爾蘭共和軍一直針對愛爾蘭移民社區尋求支持及募款，特別是在美國東部。<sup>91</sup> 因此，在這些穩定環境中營運的 NPO 風險仍較高。最後，要確定哪些 NPO 具有較高的濫用風險，其主要考慮因素是其資源或活動對恐怖分子實體的價值，以及積極恐怖分子濫用 NPO 之能力及意圖分子之程度。

何時...	...NPO 最有可能遭恐怖分子實體濫用？
-------	-----------------------

178. 如前所述，分析指出 NPO 在有著積極恐怖分子威脅的環境中進行服務活動時，最容易遭恐怖分子實體濫用。此外，有證據指出，對於在這些環境中營運的服務型 NPO 而言，導致 NPO 資金及服務需求激增的自然災害等策略性衝擊，會增加 NPO 的弱點。當服務需求快速增長、內部監督過度緊張或迫使主管將專注於盡職調查的人員調職時，相關人員就會變得緊張。雖然策略衝擊與 NPO 之弱點間似乎存在關聯性，但仍需進一步研究以證實此一關聯。

---

91. 請參閱 Horgan、John 及 Taylor 及 Max (1999 及 2003 年)。類似的例子涉及尋求斯里蘭卡社區支持的 LTTE (請參閱第 2 章)。

何處… …NPO 最有可能遭恐怖分子實體濫用？

179. 分析指出，在整體一般運作模式中，NPO 的活動可能存在多方面之弱點（參見圖 2.6）。在處理資源模型的所有階段均可觀察到濫用案例：蒐集、移轉、保留及支出。此外，就執行計畫階段所觀察到的濫用案例，NPO 的活動是合法的，直到提供予受益人時，才出現濫用。其中一則很好的例子是濫用教育方案幫助恐怖分子實體招募，此種情況反映在數個案例研究中。在這些情況下，資源的蒐集、保留、移轉及支出等活動皆符合教育計畫的本質。然而，為恐怖分子目的而濫用的是該計畫的實施。在執行計畫階段的濫用指出，純粹關注 NPO 資源可能無法發現一些嚴重的濫用案例，對該計畫的了解及對於資源流動去處的認知同樣重要。

為何… …NPO 會有遭恐怖分子實體濫用之風險？

180. NPO 及恐怖分子實體在同一個跨國環境中運作。這兩者經常尋求接觸相同的社區，只是動機非常不同。NPO 是弱勢社區的修復者，而恐怖分子實體則是剝削者及加重者。NPO 尋求高度機動性、資源充足、外部監督程度低，以便實現其營運。策略及營運層面的分析指出，這些也是恐怖分子實體所重視的組織特質，但其目的卻截然不同。NPO 是恐怖分子實體的目標，因為 NPO 可以輕鬆合法地獲取物資、資金及網絡。恐怖分子實體尋求獲取這些相同的物資、資金及網絡，但作為非法實體，必須秘密進行。這意味著恐怖分子實體高度重視利用已獲得這些利益的合法產業，且能夠進行難以監督的行動。

如何… …NPO 容易受到恐怖活動的影響？



181. 分析指出由於 NPO 部門的數個組織趨勢，NPO 極易受資恐活動的影響。NPO 擴展的後勤網絡使監督更為困難，特別是在國際計畫中。該產業內的大量短期勞動力使組織難以有效地審查其人員，也難以吸引具有盡職調查及法律遵循等相關專門知識的人員。在資源、網絡使用及公眾信任方面的強大營運能力，同時也是 NPO 的弱點。最後，NPO 的組織文化中對實現目標的高度重視，可能使其產生弱點，因為在某些情況下，其可能導致主管或員工因執行計畫而忽視實際風險。
182. 目標導向不一定會有缺失；因為目標導向往往是 NPO 非常有效的理由。但是，在存在重大風險的情況下，必須兼顧維持 NPO 部門整體誠信之需求。

如何...	...恐怖分子實體濫用 NPO 部門？
-------	---------------------

183. 對案例研究的分析指出 NPO 的濫用或濫用風險係以五種不同的方式呈現：

濫用方法及風險
資金移轉
與恐怖組織有合作聯盟關係
濫用計畫
支援招募
虛偽陳述及空殼 NPO

如何...	...發現並瓦解濫用案例？
-------	---------------

184. 分析也檢視要如何偵測已被濫用或有濫用風險。偵測濫用及調查潛在濫用的能力，取決於取得不同類型資訊的程度，每種資訊都有其成本及效益。透過使用開放來源、監理及財務資訊可以進行



實質的盡職調查。然而，在共謀行動者參與欺騙的情況下，案例研究分析則指出需要獲取來自當地機關或外國合作機關的執法及國家安全資訊。最終，NPO 部門透過透明度以增加捐助者的信心，與保護該部門免遭恐怖組織分子濫用的努力，兩者是互補的。公開提供更多相關計畫及活動的資訊可以提高透明度，最終會有助於偵測濫用行為。然而，如前所述，本報告所做的研究指出，在共謀組織或個人採用欺騙手段的情況下，當地及國外許多行動者的努力對於理解及制止重大濫用案件而言是必要的。

偵測方法
NPO 監理資訊
開放來源資訊
FIU 及其他財務資訊
國家安全資訊
執法資訊
外國資訊

185. 第 5 章討論如何瓦解濫用行為的議題。透過行政手段或透過預防性宣導、教育及自律規範以處理大量濫用或可能被濫用風險。此外，目標性制裁在瓦解持續濫用及減少未來濫用可能性之方面發揮重要作用。鑒於只有一小部分濫用案例係透過刑事追訴處理，因此，與追訴有關的指標並非該部門風險總程度的可靠指標。

瓦解方法
部門宣導、教育及自律規範
刑事追訴
行政執法、處罰及目標性制裁



## ■ 未來工作

186. 本態樣報告顯示我們對於恐怖分子組織對 NPO 部門所構成威脅的認識，已有很大的提升。其他研究工作可以進一步增加理解。例如，需要對濫用行為進行國家級研究，以增加我們對各個司法管轄區的了解，特別是那些恐怖活動風險較高的司法管轄區。FATF 第 1 項建議中要求所有成員國完成國家風險評估，其已支持此類研究。這些研究將有助於確定獨特的指標，並進一步檢視關聯性。此外，亦需要更好地評估作為 NPO 服務純受益者的司法管轄區，與純捐助者的司法管轄區所面臨之不同威脅（在風險及弱點方面）。最後，與前面的觀察無關，重點是審查向外發送的 NPO 資源，以防止移轉。惟可考慮進一步研究及分析有關 NPO 的資源，以確保其與恐怖組織分子或恐怖活動間並無任何關聯，從而繼續保護 NPO 部門之誠信。