

刘磊：恐怖融资与反恐怖融资研究综述

2016年12月19日，俄罗斯驻土耳其大使安德烈·卡尔洛夫在土耳其首都安卡拉出席活动时遭恐怖袭击身亡；同日，在瑞士苏黎世、德国柏林也发生了恐怖袭击。近年来，恐怖主义在全球范围蔓延，不少国家和地区都面临着严峻的恐怖威胁。根据全球恐怖主义数据库（Global Terrorism Database）的统计，从1970年到2015年全球各地发生的恐袭事件高达156772起。恐袭不分种族、宗教和国别，从西班牙马德里和俄罗斯莫斯科的铁路爆炸事件，到土耳其伊斯坦布尔和摩洛哥卡萨布兰卡商业中心的暴恐袭击，再到2017年德国、瑞士、法国遭遇的多次恐怖袭击可见，世界各地无辜的人们都可能成为恐袭的对象和目标。

为应对日益猖獗的恐怖主义，“9·11事件”以来，国际社会加大了反恐力度，从军事、情报、执法、金融和外交五条战线发动了一场全球反恐战争，国际反恐斗争进入了新的历史阶段。但是，恐袭事件仍在世界多处持续发生，其中一个关键问题就是恐怖融资活动未能得到有效遏制和打击，恐怖组织仍能源源不断地获取充足的资金及其转移渠道。金钱是恐怖主义的驱动力，这一判断也符合马克思主义的基本原理——政治、文化的冲突其根源在于经济、物质的争斗。根据马克思主义国家理论，社会内部各集团的利益并不一致，甚至是相互冲突的，国家必然成为某个阶级的统治工具并协调各个集团的利益，从而避免社会解体。因此，国家有责任和义务通过反恐怖融资，截断恐怖资金的筹集和转移渠道，使恐怖主义这一社会内部矛盾的产物失去其存在的经济基础，以限制恐怖组织的发展规模和破坏力，进而协调社会内部利益，维护人民和国家的安全。相对于外交、军事、情报反恐而言，阻止和摧毁恐怖融资网络是打击恐怖主义的基础，也是维护全球安全的一项有力和根本性举措。本文试图从恐怖融资和反恐怖融资的定义、恐怖融资的基本情况和特征、反恐怖融资与反洗钱的关系，以及反恐怖融资的机制措施等方面，对国内外恐怖融资和反恐怖融资的研究现状进行梳理和简要评述，并提出进一步研究的思路 and 方向，旨在对国内未来相关研究提供一些参考，并为国内有关执法部门打击恐怖融资提供一些理论支撑。

一、恐怖融资和反恐怖融资的定义

目前，由于各国和国际组织对恐怖主义及恐怖活动的理解存在或多或少的差异，因此，在对恐怖融资的表述上也略有不同。但是，国际社会对恐怖融资的本质，即向恐怖主义、恐怖活动、恐怖分子提供资助等方面已基本达成共识，对反恐怖融资也达成了一系列公约及决议，为打击恐怖融资提供了依据和指导。

（一）恐怖融资的定义。

恐怖融资，通常也被称为对恐怖主义提供资助。联合国1999年通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》将恐怖融资定义为：任何人以任何手段，直接或间接、非法和故意地提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于恐怖主义活动，或者明知全部或部分资金将用于恐怖主义活动。同时，当有关资金还没有被实际用于实施恐怖活动时，并不影响其

资助恐怖活动事实的成立和犯罪性。而试图资助恐怖活动、以共犯资助或试图资助恐怖活动、组织或指使他人资助恐怖活动、组织团体资助恐怖活动的，均属于恐怖融资。2001年联合国安理会第1373号决议将“资助恐怖主义行为”定义为：“以任何手段直接、间接和故意提供或筹集资金、意图将这些资金用于恐怖主义行为或知晓资金将用于此种行为。”金融行动特别工作组（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）认为，恐怖融资指为恐怖行为融资以及恐怖分子或恐怖组织进行的融资行为，主要有两个渠道：一是国家和政府给予的财政支持；二是通过各种创收形式进行融资。中国《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》（中国人民银行令[2007]第1号）规定，恐怖融资是指下列行为：恐怖组织、恐怖分子募集、占有、使用资金或者其他形式的财产；以资金或者其他形式的财产协助恐怖组织、恐怖分子以及恐怖主义、恐怖活动犯罪；为恐怖主义和实施恐怖活动犯罪占有、使用以及募集资金或者其他形式的财产；为恐怖组织、恐怖分子占有、使用以及募集资金或者其他形式的财产。

（二）反恐怖融资定义及国际社会的相关决议。

为了打击恐怖融资，以联合国和金融行动特别工作组为代表的国际组织通过了一系列公约和决议，旨在采取各种手段对恐怖融资的来源、渠道以及组织予以预防、发现和打击。联合国1999年通过了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，并通过决议督促各成员国共同打击恐怖融资。“9·11事件”后，金融行动特别工作组决定将工作目标由反洗钱扩大到预防和打击资助恐怖活动上，并先后发布了《反洗钱40项建议》、《反恐怖融资8项特别建议》、《反恐怖融资9项特别建议》、《对资金转移机构防范恐怖融资建议》等一系列纲领性文件，为全球反恐怖融资提出了基本思路和原则要求，并制定了相关的操作指导。金融行动特别工作组还与国际货币基金组织、世界银行、埃格蒙特金融情报组织共同制定了《评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的办法》，以“40+9”建议（即金融行动特别工作组发布的《反洗钱40项建议》及《反恐怖融资9项特别建议》）为基础，通过金融行动特别工作组成员国自评（以回复标准问卷的形式对“40+9”建议的实施情况进行评估）、成员国互评（由一个来自法律、金融和执法领域的4—6名专家和来自金融行动特别工作组秘书处的2名人员组成的专门小组对金融行动特别工作组成员国进行为期1年的评估）的方式，对该工作组成员国履行“40+9”建议的情况进行全面评估，并要求通过互评的成员国在互评结束两年后提交详细的后续报告，以督促成员国不断加强和改进反洗钱及反恐怖融资工作。对评估不合格的金融行动特别工作组成员国，则通过质询、公示、暂停成员资格等方法进行制裁。

二、恐怖融资的基本情况

国内外专家通过案例分析等方法，阐明了恐怖融资的基本情况及其主要来源、渠道和危害。

（一）恐怖融资的基本情况。

2002年、2009年，中国现代国际关系研究院方金英研究员和复旦大学硕士研究生徐方分别运用案例分析的方法，重点剖析了“基地”组织的恐怖融资和资金运用特点，以及恐怖组织网络化趋势对恐怖融资的影响。根据方金英研究员的分析，“基地”组织头目拉丹的恐怖资金网财力雄厚，他除继承了数亿美元的遗产外，还在巴基斯坦、沙特等国拥有数百个经营各种生意的合法公司，并从慈善机构、宝石走私等活动中筹资。徐方认为，“9·11事件”后，“基地”组织在继续加快国际化步伐的同时，开始形成网络化和本土化的发展模式，恐怖融资方式呈现出分散化、自助化、小规模化、非“正规化”的新特点。2012年，中国人民银行上海总部高级经济师、复旦大学中国反洗钱研究中心特聘研究员童文俊在其所著《恐怖融资与反恐怖融资》一书中，对传统恐怖融资活动及反恐怖融资的基本情况进行了较为全面的分析和研究，但并未提及全球化时代，特别是金融全球化和金融创新对反恐怖融资带来的新挑战。

（二）恐怖融资的主要来源。

在对恐怖融资主要来源问题的认识上，学界持不同的观点和看法。例如，西南政法大学的薛亮在其题为“金融反恐法律制度研究”的硕士毕业论文中指出，在恐怖融资来源中，恐怖组织的“合法”所得占其所有资金来源的85%以上，可以说恐怖组织资金的绝大多数来源是“合法的”。然而，台湾中正大学战略及国际事务研究所助理教授林泰和则持不同看法，他在“国际恐怖主义的资金流动”一文中指出，相较于来自于国家、民间或商业的资金，有组织犯罪已成为恐怖活动的重要资金来源。复旦大学博士研究生徐晨也与林泰和持相同观点。2014年，徐晨在其题为“防治恐怖主义的国际合作机制研究”的博士论文中强调，恐怖组织以“合法收入”形式所获得的资金在当前全部恐怖融资中只占很小一部分，但却是恐怖融资的传统和经常项目，目标性较强，比较容易定位和区分。实际上，对于“合法收入”与“非法收入”在恐怖融资中的所占比重大小的问题，主要根据不同恐怖组织的具体情况和其所处地域的不同而各有差异，难下定论。不过，根据国际组织和各国对恐怖融资的界定，无论其收入“合法”与否，都是各国打击和制裁的目标。

（三）恐怖融资的渠道。

2002年，时任国际货币基金组织货币与金融制度部地区副主管的穆罕默德·库尔奇（Mohammed El-Qorchi）专门对恐怖融资的重要洗钱渠道——亚洲哈瓦拉汇款系统的背景和特点进行了研究，并提出了加强监管的建议。哈瓦拉（Hawala，阿拉伯语中的基本含义为汇款）是起源于南亚地区的一种古老的汇款方式，以宗教或血缘关系为基础，完全建立在相互信任的基础上。通过分布在不同国家的哈瓦拉经纪人，客户可以在不同的国家和地区之间进行汇款，而无需通过银行系统。由于哈瓦拉具有收费低廉、手续简便快捷、无交易记录等特点，成为越来越多的恐怖组织和恐怖分子用以转移资金的渠道。同时，由于哈瓦拉不通过所在国现有正规金融系统转移资金，对所在国的税收和金融体系构成了极大的危害。目前，有关国家对哈瓦拉的态度不尽相同，甚至截然相反。比如，部分中东国家认为哈瓦拉是合法的

汇款方式;印度等国则视哈瓦拉为非法,对其实施严厉的打击措施;美国及澳大利亚等国则将哈瓦拉纳入严密的监管之中。由于不同国家对哈瓦拉所持立场和态度不一,这对国际社会反洗钱和反恐怖融资工作带来巨大挑战。分析认为,为减少和杜绝恐怖组织和恐怖分子利用哈瓦拉转移资金,各国政府应在对哈瓦拉实行严格监管以避免其被用于非法资金转移活动的同时,还应通过提高正规金融系统效率、降低金融服务收费、改善金融服务质量等途径,提高正规金融服务系统的吸引力,不断压缩哈瓦拉等非正规资金转移体系的生存空间。2003年,时任美国国务院负责经济与工商事务的助理国务卿安东尼·韦恩(E. Anthony Wayne)认为,恐怖分子大量使用非正规金融系统和非政府组织筹集和转移资金,其中包括大银行、慈善机构和非正规汇款系统。2011年,中国人民银行乌鲁木齐中心支行的靳锐在其题为“FATF恐怖融资类型研究及对我国反恐融资工作的建议”一文中,介绍了恐怖融资的隐秘网络,例如,恐怖组织和恐怖分子利用毒品贩运、走私等隐秘渠道筹措资金,通过金融系统、国际贸易系统以及替代性汇款服务等多种渠道和网络来转移资金,以隐匿其资金来源和转移方向。2012年、2014年,童文俊研究员和中国银联风险控制部的吴朝平先后对互联网和移动互联网背景下的恐怖融资进行了研究。他们认为,随着互联网技术的发展,恐怖组织和恐怖分子利用互联网和移动互联网交易渠道多元化和交易便捷的特点,采取以下措施进行犯罪活动:建立公开筹集资金网站直接吸引资金;盗用身份隐匿资金;计划或指导融资活动;实现7×24小时全天候在全球任何地方进行资金筹措和转移等。这些恐怖融资活动对在互联网时代的反恐怖融资带来了新挑战。

(四) 恐怖融资的危害。

2006年,薛亮在其题为“金融反恐法律制度研究”硕士毕业论文中归纳了恐怖融资的四大危害:一是动摇金融机构的信用基础。恐怖融资损害公众对金融机构甚至整个金融系统的信任,危害金融机构的稳健运行和良好声誉。二是威胁国家金融安全。恐怖融资扭曲了国家资本市场资金的正常流动,给各国外汇管理及税收、财政等带来危害。三是威胁全球经济稳健运行。恐怖融资扭曲了各国对宏观经济的估算,冲击国际资本市场,干扰世界金融秩序,从而威胁全球经济安全。四是诱发恐怖袭击。恐怖融资为恐怖组织提供足够的财力来维持其运作,并为恐怖袭击提供充分的物质保障。2008年,北京外国语大学法学院副院长、教授王文华在“论国际金融反恐的现状与反思”一文中指出,恐怖主义对人类社会安宁、和平带来直接的威胁,而恐怖融资还对金融系统的健康运行造成危害,即妨害了金融管理秩序,严重威胁到各国的金融安全,阻碍国际金融经济的正常发展。2012年,广西师范大学的胡小平在题为“恐怖融资犯罪问题研究”论文中,通过对恐怖融资犯罪特征的分析,提出恐怖融资是恐怖组织赖以生存和发展的物质基础,并为恐怖组织提供了源源不断的资金,使其经济实力日益壮大,从而加大了社会危害性,造成社会民众的高度恐慌。

遏制和消除恐怖融资是打击恐怖主义的关键。2004年，胡锦涛曾在上海合作组织塔什干峰会议上指出：“恐怖融资是恐怖组织和恐怖分子保障其生存、发展、壮大和从事恐怖主义活动的资金基础和关键来源，反恐要取得成功，必须遏制和消除恐怖融资行为。”

三、恐怖融资与洗钱的关系

2008年、2012年，华东政法大学硕士研究生黄卓昊和童文俊研究员先后对恐怖融资和洗钱的概念进行了比较，分析了其间的联系与差异。

（一）恐怖融资与洗钱的概念。

黄卓昊与童文俊研究员认为，恐怖融资是把通过各种途径和方式收集到的“合法的”与不合法的资金，通过一系列的存放与转移，最终用于资助恐怖主义。而洗钱则是通过隐瞒财产的真实情况、非法收入来源或收入的非法运营，并加以掩盖和转移，使之在开放的经济市场中达到表面收入来源“合法化”的目的，是一种把“黑钱”“洗白”的活动和过程。FATF已查明的恐怖组织洗钱方式主要包括：利用邮袋和集装箱进行现金走私；报告限额以下的存款与取款；购买各种金融票据和工具；使用信用卡；利用替代性汇款系统和地下钱庄等。

（二）恐怖融资与洗钱的关系。

童文俊研究员认为，恐怖融资和洗钱之间的关系是天然而密切的，恐怖融资涵盖了洗钱活动，而洗钱则是恐怖融资的重要方式之一。恐怖活动的实施不仅需要隐瞒、掩饰非法收益的性质和来源，而且还要掩盖、混淆有关资金流向的恐怖主义目的。因此，缺乏有效反洗钱措施国家和地区，往往是恐怖融资的主要来源地和中转地。洗钱在助长有组织犯罪的同时，也成为恐怖融资的重要来源之一。黄卓昊认为，恐怖融资来源中有一定比例的非法收入，为了能将这部分收入纳入“合法”经济来源渠道，恐怖组织必须借助洗钱技术，“漂白”非法资金来源。

（三）恐怖融资与洗钱的差别。

黄卓昊把两者的差异归结为以下三点：一是资金流相反。洗钱是将非法收入“漂白”成为“合法收入”，而恐怖融资则是更多地将“合法”资金转做非法用途。二是资金金额不同。洗钱往往涉及资金金额较大，而恐怖融资则主要取决于所发动的恐袭成本因素，不一定涉及大量资金。三是对现金需求量不同。洗钱往往涉及大量现金交易，而恐怖融资则由于其“合法”资金已存储在金融体系中，一般不涉及大量现金交易。童文俊研究员认为，恐怖融资与洗钱间存在显而易见的区别：一是洗钱完全是出于获利考量。洗钱的根本目的是将“洗白”后的“黑钱”用于消费或投资等经济行为，获取经济利益是其最主要的考量。而恐怖融资则是恐怖分子及恐怖组织为寻求公开化、政治合法性，以及扩大政治影响力和传播意识形态的目的，发动恐怖袭击，并非完全为经济利益所驱动。二是洗钱通常涉及企业等隐瞒的非法资金，而恐怖融资的资金来源通常不是非法资金。三是恐怖融资支持的是以不可告人的、伤害无辜受害者的暴力行径，而洗钱则更多的是以隐藏非法收入的方式来逃避政府的监管和打击。对此，中国人民公安大学副教授宋利红、复旦大学硕士研究生张顺先后于2003年、2013

年提出了不同看法，他们认为，恐怖融资就是洗钱犯罪，进而将反洗钱与反恐怖融资视为等同概念进行研究。这种观点在一定程度上也反映了中国政府有关部门最初对反恐怖融资的看法和认识。

四、反恐怖融资的机制措施

2002年，美国国务院反恐办公室政策顾问的塞莉纳·雷鲁约（Celina Realuyo）认为，为加强反恐怖融资，必须加强国际合作，并加强与区域组织和国际金融机构的合作。2005年，武汉大学刑事法研究中心主任、教授莫洪宪在“略论我国的金融反恐”一文中提出，金融全球化对各国金融安全提出了严峻挑战，中国政府要针对金融体系中的安全隐患，高度重视金融反恐。2006年，上海大学金融信息研究中心主任、教授张梅琳在“基于统计监测的金融反恐对策初探”一文中，通过分析恐怖组织资金来源、载体等，初步提出了一个恐怖资金监测和识别指标框架，但其金融反恐对策仍局限于反洗钱范畴。2008年，上海大学课题组在《金融反恐趋势与对策——以指标检测法分析》一书中，从金融反恐的角度出发，对洗钱和恐怖融资风险检测指标的建立、各国金融反恐机制的比较、中国金融反恐体系等方面作了初步研究。该课题组提出，针对银行系统、保险系统、证券公司、基金管理公司等金融系统的大额支付结算和可疑交易，设立检测指标，并综合有关税务、海关、警察、工商行政管理等方面的数据，以及典当业、慈善机构等实体特点，建立非金融系统检测指标，进而对恐怖融资的多种渠道和方式进行检测。该书指出，由于经济、政治、社会等方面的差异，各国的反洗钱和反恐怖融资做法和特点不尽相同，但都建立了相关的法律体系和大额、可疑报告交易制度，成立了专门的反洗钱和反恐怖融资机构和专门的金融情报部门，这也构成了中国反洗钱和反恐怖融资机制的基本框架。中国在反洗钱和反恐怖融资方面起步较晚，目前按照联合国、金融行动特别工作组等国际组织的要求，正在不断完善相关融资立法，已初步建立了以中国人民银行为主导，以中国反洗钱监测中心为金融情报机构的反洗钱和反恐怖融资机制框架。2008年，王文华教授在“论国际金融反恐的现状与反思”一文中指出，近年来，国际金融反恐效果不尽如人意，主要原因是所采用的某些手段与人权保障的基本理念相冲突。2013年，童文俊研究员在“基于层次分析法的中国反恐怖融资机制有效性研究”一文中，根据反恐怖融资机制有效性内涵，构建了国家反恐怖融资机制有效性评估体系，并以2007—2012年中国反恐怖融资机制为标的，对其有效性进行了实证研究，结果表明中国反恐怖融资机制有效性尚有待提高。2011年、2012年、2014年、2015年，靳锐、山东警察学院侦查系讲师范万栋、金融学者时吴华、中国工商银行副行长兼全国政协委员张红力先后提出，要重视金融信息对于反恐怖融资的基础性和关键性作用，并利用金融大数据分析应用工具，从“人员流、实物流、资金流”进行全方位数据分析和监测，通过交叉对比，提高主动发现自发性暴恐分子的能力。

五、余论

目前，国外学界对恐怖融资的研究主要涉及恐怖融资的资金来源、转移渠道等，并基于金融技术和国际金融合作下美国主导的反恐怖融资机制等，从技术与合规性方面提出了相应的建议。同时，以美国为首的西方国家在反恐怖融资方面，借助美元在全球金融领域的霸权地位，将其国家利益置于优先地位。西方国家有关方面专家、学者的研究也多出于相同的考量与角度，较少考虑发展中国家在反恐怖融资方面的特殊情况和利益诉求，这一点应引起足够的重视和关注。

中国由于反恐怖融资仍处于起步阶段，对这方面的研究也相对滞后。截至2017年8月，国内涉及恐怖融资的中文专著约有2部（中国国家图书馆收藏），中文期刊论文约有96篇（中国知网CNKI）。目前，中国的反恐怖融资研究大多基于洗钱与反洗钱的视角，限于反洗钱的研究框架，或是在研究恐怖主义与反恐问题时略有提及，并未就反恐怖融资问题作专门和详细的阐述。至于恐怖融资与反恐怖融资的独特属性，恐怖融资与洗钱、反恐怖融资与反洗钱的区别仍未引起业界和学界的高度重视，也未能改变有关部门将反恐怖融资工作纳入反恐工作日程中的现实状况。此外，在剖析全球化背景下恐怖融资内在规律、建立恐怖融资行为识别与监测框架，以及中国反恐怖融资战略设计和机制建设等方面，国内相关研究仍存在较大空间，这些都是中国需要加大研究力度的领域和方向。

在当今恐怖主义全球泛滥的大背景下，中国无疑也面临着巨大的反恐压力。因此，通过加强对恐怖融资以及反恐怖融资的研究，深入探究恐怖融资的规律和特征，并结合中国面临的恐怖威胁和政治经济形势现状，构建符合中国实际和具有中国特色的反恐怖融资机制，对有效应对恐怖主义威胁，维护国家安全具有重要的现实意义。（注释略）