



皇家聯合研究所

執行國家資武擴風險 評估指引





皇家聯合研究所

執行國家資武擴風險 評估指引



■ 188 年就國防及安全之獨立思考

英國智庫皇家三軍聯合國防研究所 (下稱 RUSI) 為世界上歷史最悠久及英國首席之國防和安全智囊團。其使命是為更安全、更穩定之世界提供資訊、影響力及促進公眾辯論。RUSI 為一家以研究為導向之機構，提供獨立、實用及創新之分析，以處理目前之複雜挑戰。

自 1831 年成立以來，RUSI 一直仰賴其成員以支持其活動。加上來自研究、出版品及會議之收益，RUSI 已維持了 188 年之政治性獨立。

本出版物中呈現作者之觀點，並不反映 RUSI 或任何其他機構之觀點。

由 RUSI 於 2019 年出版。



本著作係依據創用 CC 姓名標示 非商業性 禁止改作 4.0 國際授權。
有關更多資訊，請參閱

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>>。

2019 年 5 月。

英國智庫皇家三軍聯合國防研究所

Whitehall

London SW1A 2ET

United Kingdom

+44 (0)20 7747 2600

RUSI 為經註冊之慈善機構（編號：210639）

目 錄

前言	1
緒論	2
壹、瞭解資武擴風險	5
貳、識別資武擴威脅、弱點及後果	21
參、資武擴國家風險評估之其他考量	31
結論	41
關於作者	42
附件 1：資訊來源	43
附件 2：利害關係人	47
附件 3：威脅例示列表	50
附件 4：弱點清單	54
附件 5：後果模型	57
附件 6：RUSI 資武擴快速風險評估工具	58

前言

本指引旨在於協助各國政府對資武擴進行國家風險評估。本指引將幫助各國政府了解其所面臨之資武擴風險，執行與武擴相關之聯合國安理會決議之財務規定，並有效實施防制洗錢金融行動工作組織（下稱「FATF」）關於資武擴之建議。其中包括 RUSI 資武擴快速風險評估工具，此為一種由 Anagha Joshi 所開發之以電子表格為基礎之工具，並用於進行國家風險評估。

本風險評估指引為各司法管轄區當中可適用於該國優先事項及流程之資源。並非本指引的各方面都與所有司法管轄區相關聯。先前未將資武擴視為不同於洗錢或資恐之國家金融犯罪風險之司法管轄區將得以使用本指引及 RUSI 資武擴快速風險評估工具進行首次風險評估。已對於資武擴進行國家風險評估之司法管轄區得利用此敘述性討論調整其現有之方法及框架。

本指引為 RUSI 職員用於支援各司法管轄區對資武擴進行國家風險評估之主要資源。RUSI 得透過以下方式為風險評估提供進一步之幫助：

- 提高政府及私部門對於資武擴風險之認識。
- 協助使用 RUSI 工具進行快速風險評估。
- 協助開發或調整量身訂做之風險評估方法論。
- 在風險評估過程及最終報告之產出過程中提供協助及意見。

如需更多幫助或資訊，請聯繫：

打擊資武擴，英國智庫皇家三軍聯合國防研究所 cpf@rusi.org

緒論

對抗國家及非國家之武擴者可用之資金流對於更廣泛地努力打擊大規模毀滅性武器擴散上扮演重要角色。武擴者仰賴正式金融系統以籌集及獲取資金、進行付款及促進非法活動。由於打擊此等非法資金流動之重要性，若干聯合國安理會決議（「UNSCRs」）施加了與資武擴相關之國際性法律義務：UNSCR 1540 關於禁止大規模毀滅性武器擴散¹、UNSCR 2231 關於執行與伊朗²有關之聯合綜合行動計劃，以及與北韓³有關之聯合國安理會之擴張要求。

於 2012 年，作為打擊洗錢及資恐全球標準制定者之 FATF 將打擊資武擴標準納入其職責範圍。雖然 FATF 不要求各司法管轄區正式評估其資武擴風險，但最新之 FATF 打擊資武擴指引認可了解資武擴風險可以「積極地幫助司法管轄區防止參與大規模毀滅性武器擴散之人和實體募集、移動及使用資金」⁴。數個聯合國安理會決議⁵也提到需要了解與大規模毀滅性武器擴散相關之風險。

1 聯合國安全理事會第 1540 號決議，2004 年 4 月 28 日，S/RES/1540。

2 聯合國安理會第 2231 號決議，2015 年 7 月 20 日，S/RES/2231。

3 聯合國安理會第 1718 號決議，2006 年 10 月 14 日，S/RES/1718；聯合國安理會第 1874 號決議，2009 年 6 月 12 日，S/RES/1874；聯合國安理會第 2087 號決議，2013 年 1 月 22 日，S/RES/2087；聯合國安理會第 2094 號決議，2013 年 3 月 7 日，S/RES/2094；聯合國安理會第 2270 號決議，2016 年 3 月 2 日；聯合國安理會第 2321 號決議，2016 年 11 月 30 日，S/RES/2321；聯合國安理會第 2371 號決議，2017 年 8 月 5 日，S/RES/2371；聯合國安理會第 2375 號決議，2017 年 9 月 11 日，S/RES/2375；聯合國安理會第 2397 號決議，2017 年 12 月 22 日，S/RES/2397。

4 防制洗錢金融行動工具組織（FATF），FATF 打擊資武擴指引：實施聯合國安理會打擊大規模毀滅性武器擴散之財務規定，2018 年 2 月，第 4 頁。

5 例如，聯合國安理會 2016 年 12 月 15 日第 2325 號決議 S/RES/2325 呼籲各國考慮武擴風險不斷變化之性質。

因此，風險評估是有效應對資武擴之必要前提。各司法管轄區不可能於不完全了解其試圖偵測及破壞之風險之情況下履行國際法律義務並證明其有效實施資武擴控制。

本指引提供各司法管轄區執行資武擴國家風險評估之特定資訊。本指引並非旨於建立新的風險評估方法論；若干國際組織、國家政府及私部門實體已開發洗錢及資恐之詳細風險評估方法⁶。相反地，RUSI 執行國家資武擴風險評估指引借鑒了此等方法中現存之最佳實務，並就資武擴背景下之分歧或進一步考量方面提供了指引。其中包括：為資武擴風險評估提供資訊之相關利害關係人及資訊來源；將資武擴定義為有別於洗錢或資恐；確定資武擴威脅之範圍，包括與受制裁國家行為者有關之威脅。

各司法管轄區可以選擇使用本指引來調整現有之洗錢或資恐風險評估方法，以專門對資武擴風險進行目標性及細緻之評估。或者，鑑於某些司法管轄區既有的風險評估方法可能並不適合進行調整，本指引亦附有 RUSI 資武擴快速風險評估工具，詳見附件 6。該工具可以被作為進一步了解資武擴曝險及啟動更廣泛之資武擴風險評估的有用起點，儘管它不足以替代後者。雖然本文件應能為各司法管轄區提供建立國家資武擴風險評估框架及流程所需之指引，惟個別司法管轄區之方法論仍應將該司法管轄區特定之因素納入考量。

6 例如，世界銀行風險評估方法論，「2012 年 2 月，維也納，第 20 屆歐洲安全與合作組織經濟與環境論壇第一次籌備會議上之報告，第三部分，防制洗錢／打擊資恐國家風險評估」；國際貨幣基金 (IMF)，「附件 3：基金工作人員執行國家洗錢或資助恐怖主義風險評估之方法」，於國際貨幣基金，「防制洗錢及打擊資恐 (AML/CTF)：「效能計劃審查報告」，2011 年 5 月 11 日，第 63 頁，<<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051111.pdf>>，於 2019 年 4 月 25 日瀏覽。

第一章闡述了對資武擴進行國家風險評估之必要性論點，並解決了定義資武擴以確定風險評估範圍之難題。第二章闡明了風險評估之關鍵原則，解釋了某些詞彙及公式，並討論了資武擴背景下之威脅、弱點及後果。第三章考慮了在資武擴背景下應用不同評估方法之利弊，並強調了其他關鍵考慮因素。附件 1 至 5 提供了威脅、弱點及後果之清單，以及利害關係人清單及資武擴風險評估之資訊來源。對於有意使用 RUSI 資武擴快速風險評估工具之司法管轄區，可透過寄送電子郵件至 cpf@rusi.org 索取多重標籤電子表格。附件 6 包含如何使用該工具之說明以及該工具之具體描述。

壹、瞭解資武擴風險

FATF 關於洗錢、資恐和資武擴之建議「設立了一套國際標準，司法管轄區應在其國內法律及法規⁷中施行」。2012 年，FATF 通過向司法管轄區提出之兩項建議將打擊資武擴納入其職責：關於金融犯罪風險（包括洗錢、資恐和資武擴）之全國性合作與協調之第 2 項建議；關於針對聯合國安理會決議⁸指定之特定武擴行為者實施目標性金融制裁之第 7 項建議。

第 7 項建議中對經指名之個人及實體實施目標性金融制裁之狹隘重點與現今聯合國要求之廣度不相稱。2016 年 1 月，依據聯合國安理會第 2231⁹ 號決議取消了大部分聯合國針對伊朗之目標性金融制裁，使該建議實際上主要涵蓋北韓經指名之實體及個人。與此同時，對北韓之國際制裁遠遠超出了以清單為基礎之方法，且目前包括一系列以活動為基礎之禁令（詳見表格 1），需在了解風險後，始得實施加強控制措施。FATF 之其他建議（包括客戶盡職調查及疑似洗錢或資恐交易報告、透明度及實質受益權規定、私部門之有效監督及監管，以及與其他司法管轄區於金融犯罪風險方面之國際合作等範圍之預防措施）未特別擴展到涵蓋資武擴。

然而，FATF 不僅衡量各司法管轄區如何實施建議之技術性要求，亦衡量此等建議之有效實施。直接成果 11（IO.11）要求各司法管轄區「制定及實施政策及作為，以打擊資助大規模毀滅性武器擴散¹⁰」，

⁷ FATF，「防制洗錢金融行動工作組織建議」，2018 年 10 月更新，第 6 頁。

⁸ 同上。

⁹ 聯合國安理會第 2231 號決議，2015 年 7 月 20 日，S/RES/2231。

¹⁰ IO.10 關於國家協調機制之某些機制亦與打擊資武擴有關。

此外亦須毫不遲延地¹¹ 實施目標性金融制裁。因此亦需要了解資武擴風險。FATF 於其 2018 年打擊資武擴指引中表示，其他建議中包含之以風險為本之措施「可以增加 IO.11¹² 下之效能」。於 2018 年，即將上任之 FATF 主席表示，「資武擴措施遠落後於旨在打擊洗錢及資恐之措施」，且 FATF 應「考慮新的方法解決所有與非法武擴相關之活動，現有之目標性金融制裁制度僅部分解決了此一問題」。¹³

最顯著之落差之一在於理解及評估國家資武擴風險。FATF 第 1 項建議要求司法管轄區評估風險並使用以風險為本之方法以打擊其他金融犯罪¹⁴，此不適用於資武擴。因此，許多司法管轄區沒有進行此類風險評估，也沒有充分了解他們面臨之資武擴風險或更普遍之資武擴風險。了解資武擴活動如何在一個國家邊界內展現將有助於了解潛在資金如何支持該活動。

私部門於政府指導下之實施也缺乏以風險為本之洞察力，各司法管轄區無法防止參與大規模毀滅性武器擴散之人及實體募集、轉移及使用資金。

雖然人們越來越關注評估資武擴風險，惟目前幫助司法管轄區以有意義之方式¹⁵ 進行此類風險評估之資源相當有限。最近，資武擴已被納

¹¹ FATF，「「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢／打擊資恐之效能評鑑」，2019 年 2 月更新，第 123 頁。

¹² FATF，「FATF 打擊資武擴指引」，第 6 頁。

¹³ Marshall Billingslea，「FATF-XXX 之目標（2018-2019）：新任主席的話」，FATF，2018 年，<<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/objectives-2018-2019.html>>，於 2019 年 2 月 18 日瀏覽。

¹⁴ FATF，「防制洗錢金融行動工作組織建議」。

¹⁵ 新美國安全中心於 2018 年 11 月公布之報告專注於執行金融機構之資武擴風險評估。參 Jonathan Brewer，「資助大規模毀滅性武器擴散：執行風險評估」，新美國安全中心，2018 年。FATF 打擊資武擴指引引用 FATF 國家洗錢及資恐風險評估指引為一通用指引以執行風險評估。

入一些司法管轄區之國家風險評估，包括美國。¹⁶ 然而，由於美國金融體系之規模和運作，其中大部分資武擴風險來自通匯銀行業務關係，其他司法管轄區之風險評估將有很大不同。許多評估也缺乏對潛在武器擴散風險之認識，並且通常依賴與洗錢和資恐評估相同之風險方法，而未依資武擴背景進行調整。一種常見之方法是將資武擴與資恐一起考慮，這排除了一系列資武擴特定活動¹⁷。本指引解決了此一落差。

¹⁶ 美國財政部，「2018 年國家資武擴風險評估」，
https://home.treasury.gov/system/files/136/2018npfra_12_18.pdf，2019 年 3 月 29 日瀏覽。

¹⁷ 參見，例如，金融情報中心，萬那杜，「萬那杜國家風險評估：「透過境外部門洗錢及資恐」，2017 年，第 34 頁，<http://fiu.gov.vu/publications>，2019 年 3 月 29 日瀏覽。資武擴僅於資恐主題下簡要討論。

▪ 何謂資武擴？

資武擴之性質為多面向的：它同時是金融犯罪風險、制裁風險及國際打擊武擴措施之風險。經指名之實體及個人規避制裁並利用自洗錢世界所藉之前台公司的複雜網絡及分散技術資助其大規模毀滅性武器擴散。洗錢為犯罪分子為掩蓋犯罪所得的非法來源而部署之循環過程，而制裁則涉及獲得資金之個人或使用於該資金之目的。此為一項重要區別，因其意指規避制裁所涉及之資金本身並非最終目標，而是用於促進其他非法活動。

因此，資武擴得與資恐以類似線性方式定義。制止資助恐怖主義國際公約將「意圖使用或明知使用於」反恐公約¹⁹禁止之行為而提供或募集資金定為犯罪。新美國安全中心之報告同樣將資武擴描述為一線性之三階段過程：（1）透過國家預算及商業與非法活動進行大規模武器擴散計畫籌資；（2）在資金於國際金融體系移動時掩飾該資金；及（3）採購原料及技術。¹⁹

不同於洗錢或資恐於國際公約皆具有普遍接受之定義²⁰，資武擴並沒有公認之國際定義。於 2010 年，FATF 發布了資武擴之可行定義，其範圍著重於為核武、化學或生化武器，其運送工具及相關原料提供資金。²¹如前所述，FATF 之相應建議著重於聯合國安全理事會決議中之特定武擴行為者。然而，該定義並不排除非國家行為者或其他有核武

18 「制止向恐怖主義提供資助的國際公約，由聯合國大會於 1999 年 12 月 9 日決議 54/109 通過」第 2 條。

19 Jonathan Brewer，「資助核武及其他大規模毀滅性武器擴散」，新美國安全中心，2018 年 1 月，第 5 頁。

20 參「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」及「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」，由聯合國大會於 2000 年 11 月 15 日決議 55/25 通過」

21 FATF，「打擊資武擴：關於政策制定和諮詢之現狀報告」，2010 年 2 月，第 11 頁。

擴散問題之國家（包括巴基斯坦、印度及以色列，此等國家於核武禁擴條約中未被認定為具有核武力量），或是被美國認定為資武擴威脅的中國大陸。²²

目前對資武擴之大部分理解主要（儘管並非詳盡）係為回應北韓之大規模毀滅性武器計劃而發展。近期聯合國擴張對於北韓之制裁制度，亦代表就資武擴涵蓋之活動類型而言，資武擴之潛在涵蓋範圍相較於 FATF 定義更為廣泛。資武擴可能不僅限於為大規模毀滅性武器及導彈組成及技術之採購提供資金，亦包括支持北韓之其他受制裁活動之資助、金融服務及金融關係。然而，隨著武擴威脅之性質發生變化，或發現新的武擴者，國際打擊武擴之努力將相應發展，屬於資武擴之活動類型將相應地進行調整。

同時，有必要保留最狹義之資武擴定義：於伊朗而言，資武擴與資助某些活動或某些行為者有關，主要與彈道導彈活動有關，此等活動仍受聯合國安理會第 2231 號決議制裁。此外，聯合國安理會第 1540 號決議涵蓋於任何地點及時間向任何行為者（專注於非國家行為者）資助特定大規模毀滅性武器商品及原料。本指引處理的非國家行為者之武擴威脅僅及於涉及聯合國安理會第 1540 號決議下之國際打擊武擴義務者，因為其他聯合國安理會決議及旨於打擊資恐之國際義務未被包括於國際打擊武擴的範疇。如果國際社會決定恐怖分子資金被轉移至大規模毀滅性武器擴散之威脅已經足夠大，那麼某些恐怖組織可能會被納入國際打擊武擴的範疇，相關活動將因此被納入資武擴之下。

如聯合國安理會第 1540 號決議及 FATF 定義所概述，最狹義之資武擴定義將保持不變，因其嚴格專注於直接支持任何行為者之武擴敏感性原料及技術交易之金融服務及活動。此形成理解資武擴之基礎及起點。

²² 美國財政部，「2018 國家資武擴風險評估」，第 10 頁。

第 1 欄：FATF 資武擴之定義

「資武擴」係指：提供全部或部分用於製造、獲取、擁有、開發、出口、轉運、中介、運輸、轉移、儲存或使用核子、化學或生物武器及其運送工具及相關原料（包括用於非法目的之技術及軍民兩用物品），且違反國家法律或（如有適用）國際義務之資金或金融服務之行為。

資料來源：FATF，「打擊資武擴」，第 5 頁。

因此，為了對資武擴進行國家風險評估，各司法管轄區首先需要確定風險評估之整體範圍，而此一定義有助於此目的。缺乏對資武擴之國際性定義意指許多司法管轄區於國內法中沒有對資武擴之定義。一個挑戰是，資武擴之單一定義可能不足以涵蓋該用語可能包含之全部措施。雖然對洗錢或資恐之國家風險評估很容易以此等活動之刑事犯罪為前提，於資武擴之情況並非總是如此。

解構資武擴之類別並了解其產生之國際法律義務很有用處。作為起點，聯合國安理會第 1540 號決議提供了一些關於何者得被視為資武擴之指引。該決議並非針對任何國家或任何特定之行為者群體，而是禁止向任何非國家行為者資助大規模毀滅性武器擴散以及由任何非國家行為者所為者。其執行部分第 2 段要求各司法管轄區禁止非國家行為者進行與大規模毀滅性武器擴散有關之特定活動，包括禁止為這些活動提供資金。該決議沒有規定將資武擴定為刑事犯罪，因此各司法管轄區可以採用民事、刑事或行政性質之法律。該決議執行部分第 3(d) 段亦要求各司法管轄區透過民事或刑事措施禁止為特定受管控貨物之出口及轉運提供資金及服務（包括金融服務）。²³

2. 根據聯合國安全理事會第 1540 號決議所載之內容，第 2 欄概述資武擴之基本定義。

第 2 欄：RUSI 之資武擴模範法之資武擴定義

(1) 武器擴散是當個人：

- (a) 提供資產；或
- (b) 提供金融服務；或
- (c) 進行金融交易；且

個人 [知悉，或就] 該資產、金融服務或金融交易之全部或部分是否係意圖促使第 (2) 節中所示之活動 [態度輕率]，無論指定活動是否發生或嘗試發生。

(2) 該指定活動包括：

- (a) 製造、生產、持有、獲取、儲存、儲藏、開發、運輸、銷售、供應、轉讓、出口、轉運或使用：
 - (i) 核子武器；或
 - (ii) 化學武器；或
 - (iii) 生物武器；或
 - (iv) 法規規定與核子武器、化學武器或生物武器有關之原料
- (b) 提供與 (a) 項中任何活動相關之技術培訓、建議、服務、中介或協助。

核子、化學及生物武器皆為 RUSI 模範法之定義詞彙，包括其運送工具。金融交易於模範法中被定義，包括資產之實體轉讓。請注意，當該定義於國內立法範圍內適用時，應排除合法之武擴活動，例如，《禁擴核武條約》所界定之現有核武國家之活動。亦請注意，如果司法管轄區希望將定義轉換為資武擴犯罪條款，則知悉及輕率之主觀要件包含在方括弧中。

²³ 聯合國安理會第 1540 號決議，2004 年 4 月 28 日，S/RES/1540。

除聯合國安理會第 1540 號決議外，聯合國對參與大規模毀滅性武器擴散活動之個人及實體實施目標性金融制裁。目前，此大部分與伊朗及北韓之制裁要求有關。有些人可能認為，向經制裁之人及實體提供資產及金融服務構成資武擴。

與伊朗及北韓相關之其他武擴相關聯合國安理會決議亦包含一系列可能被列為針對支持此等國家武擴活動之某些活動之金融措施。其中一些額外措施不包括在第 1 欄及第 2 欄中對資武擴之廣泛定義。²⁴

有關北韓之措施特別廣泛，其中包含關於商品及貨品之資助，此等商品和貨品本來是合法的，但如與北韓有關，則此等商品和貨品被禁止或限制。北韓措施進一步包括旨在遏制北韓武擴活動之金融措施，包括北韓於全球使用之企業及金融網路。各司法管轄區得將此列於資武擴之下，因為北韓賺取之任何出口收入，或用於貿易的任何金融管道，最終都得再投資於該國之核計劃及導彈計劃，或用於以某種方式使其受益²⁵。雖然本指引不擁護任一特定的資武擴定義，但重要的是，各司法管轄區於決定資武擴風險評估範圍時，應充分考慮聯合國授權之制裁措施之廣泛程度。

²⁴ RUSI 之資武擴模範法於有關伊朗及北韓之獨立章節中包含了此等額外措施。聯合國安理會第 1718 號決議，2006 年 10 月 14 日，S/RES/1718；聯合國安理會第 1874 號決議，2009 年 6 月 12 日，S/RES/1874；聯合國安理會第 2087 號決議，2013 年 1 月 22 日，S/RES/2087；聯合國安理會第 2094 號決議，3 月 7 日。

²⁵ 於 2017 年 9 月，美國負責恐怖主義及金融情報之副財政部長 Sigal Mandelker 表示，「北韓產生之任何收益得以被直接或間接用於支持其武器開發計劃」。參見美國財政部，「Sigal Mandelker 副部長之證詞」，恐怖主義及金融情報美國財政部參議院銀行委員會，星期四，2017 年 9 月 28 日，新聞稿，2017 年 9 月 28 日，<<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0168.aspx>>，2019 年 3 月 29 日瀏覽。

第 3 欄：與北韓有關之進口、出口或銷售限制項目之摘要

■ 航空燃料、火箭燃料

- 煤炭
- 凝析油和天然氣液體
- 銅、鎳、銀
- 土、石頭、木頭
- 電子設備
- 食品和農產品
- 直升機
- 工業機械
- 鋼、鐵
- 鉛、礦
- 奢侈品 *
- 石油、原油
- 稀土礦物
- 海鮮、捕魚權
- 雕像
- 紡織品、織物
- 運輸車輛
- 船隻

* 儘管主要旨在限制奢侈品進口至北韓之懲罰性措施（與本清單中其他商品不同，其資武擴之價值在北韓自其出口中獲利），奢侈品由於其潛在之轉售價值而被列入本清單。

資料來源：聯合國安理會第 1718 號決議，2006 年 10 月 14 日，S/RES/1718；聯合國安理會第 1874 號決議，2009 年 6 月 12 日，S/RES/1874；聯合國安理會第 2087 號決議，2013 年 1 月 22 日，S/RES/2087；聯合國安理會第 2094 號決議，2013 年 3 月 7 日，S/RES/2094；聯合國安理會第 2270 號決議，2016 年 3 月 2 日，S/RES/2270；聯合國安理會第 2321 號決議，2016 年 11 月 30 日，S/RES/2321；聯合國安理會第 2371 號決議，2017 年 8 月 5 日，S/RES/2371；聯合國安理會第 2375 號決議，2017 年 9 月 11 日，S/RES/2375；聯合國安理會第 2397 號決議，2017 年 12 月 22 日，S/RES/2397。

表格 1：制裁北韓武擴活動之額外金融措施

對金融機構的控制	對外交官和外交使團之控制	對船舶及飛機之控制
禁止金融機構與北韓金融機構保持關係，包括通匯銀行業務關係。	限制外交官／領事人員及使團之銀行帳戶數量。	禁止向／自北韓出租或租用船隻、飛機或船員服務。
禁止北韓金融機構於您的司法管轄區內開設分支機構及子公司。	禁止外交代表從事營利活動。	禁止持有、租用、營運或投保懸掛北韓國旗之船隻。
	禁止為非外交目的使用實體財產。	禁止對北韓持有、控制或營運之船隻提供保險。
禁止與北韓貿易之金融援助。	禁止向北韓大量移轉黃金及現金	對合資企業及合作實體之控制
禁止對貿易提供金融援助，包括提供出口信貸、保證或保險。	可能透過結合跨境現金及黃金運輸制度及禁止將此等物品實物移轉予北韓個人或實體以實施禁令。	禁止與北韓個人或實體，包括經指名之人及實體建立合資或合作實體。

資料來源：作者依據聯合國安理會第 1718 號決議，2006 年 10 月 14 日，S/RES/1718 編製之表格；聯合國安理會第 1874 號決議，2009 年 6 月 12 日，S/RES/1874；聯合國安理會第 2087 號決議，2013 年 1 月 22 日，S/RES/2087；聯合國安理會第 2094 號決議，2013 年 3 月 7 日，S/RES/2094；聯合國安理會第 2270 號決議，2016 年 3 月 2 日，S/RES/2270；聯合國安理會第 2321 號決議，2016 年 11 月 30 日，S/RES/2321；聯合國安理會第 2371 號決議，2017 年 8 月 5 日，S/RES/2371；聯合國安理會第 2375 號決議，2017 年 9 月 11 日，S/RES/2375；聯合國安理會第 2397 號決議，2017 年 12 月 22 日，S/RES/2397。

除上述措施外，與北韓有關之聯合國安理會決議亦載有一些特別廣泛之「概括」條款，以要求司法管轄區查明可能有助於北韓武擴活動之其他商品或活動，包括用來規避聯合國安理會決議措施之迴避策略。例如，聯合國安理會第 2094 號決議執行部分第 11 段載有一些最廣泛之條款，禁止提供金融服務及可能有助於北韓核子或彈道導彈計畫之任何金融或其他資產或資源，以及其他相關聯合國安全委員會決議禁止之與北韓有關活動或迴避此等聯合國安全委員會決議所載措施之活動。²⁶

因此，盡可能廣泛地界定 RUSI 模範法第 2 欄資武擴之基本定義中之某些詞彙為有用的，此得將定義及其相應之罪規定也用於聯合國安理會與北韓及伊朗有關決議之某些面向（惟非全部）。首先，於 RUSI 模範法中，「資產」之定義寬泛，包括資金、財務資源及經濟資源，此一解釋可能比聯合國安理會第 1540 號決議作者所設想之「資助」及「資金」之概念更為廣泛。再者，該「金融服務」之定義結合了 FATF 對「金融機構」和「指定之非金融事業或人員」定義中包括之活動，並透過例如海事及貨物保險進一步擴大此等活動。²⁷

此等廣泛之定義有用處，亦突顯武擴及何者被認為是資武擴間之潛在界線。當考慮對武擴進行輔助活動，例如協助、教唆及促進武擴活動，

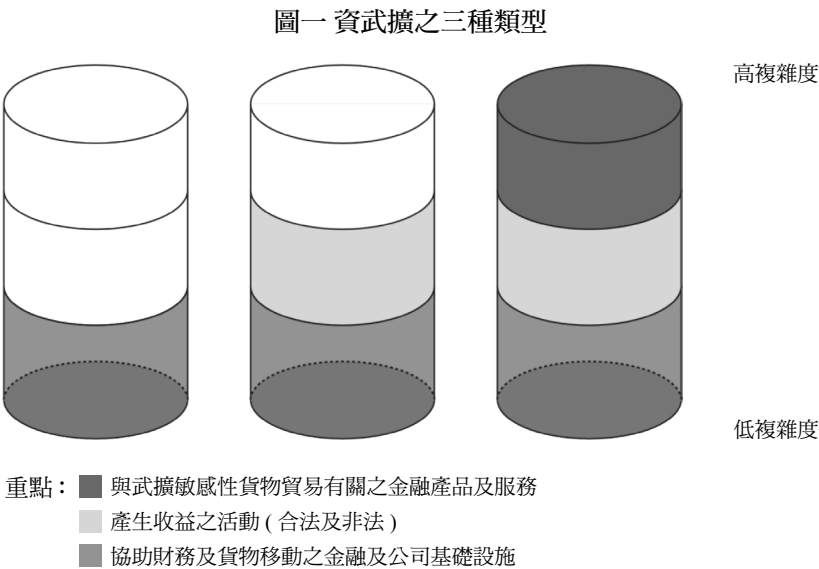
²⁶ 聯合國安理會第 2094 號決議，2013 年 3 月 7 日，S/RES/2094，第 3 頁。RUSI 之資武擴模範法亦於有關北韓之特定章節中（第四章）包含了此等概括條款。

²⁷ Joshi，「打擊資助大規模毀滅性武器擴散模範條款第二版，指引文件補充材料」，第 12, 15-16 頁。聯合國安理會決議或 FATF 建議中沒有提供金融服務之定義。RUSI 對金融服務之定義涵蓋了 FATF 定義之金融機構及指定之非金融事業或專業人員包含之服務，但它進一步擴展了這些定義之某些元素。例如，海運及貨物保險產品被 RUSI 的金融服務定義所涵蓋，因為此等類型產品於資武擴背景下特別相關，因為它們在受制裁貨物之移動中發揮著重要的促進作用。

此定義可能更加複雜。例如，與交易大規模毀滅性武器擴散相關原料有關之金融產品及服務很可能被歸類為促進武擴之輔助行為，而非資武擴：例如，於向北韓提供貨物時，沒有向北韓支付財務款項。另一個例子為禁止向用於運輸與核子武器有關原料之懸掛北韓國旗船隻提供保險。根據 RUSI 模範法對資武擴之定義，提供保險將被視為資武擴，因為海上保險屬於金融服務之定義，而且該服務促進提供與核子武器有關之原料。此問題特別出現在與採購大規模毀滅性武器及其運送工具以及與北韓有關之出口管制貨物直接有關之金融服務。

▪ 資武擴之三種類型

為了本指引之目的，作者較不關注闡明資武擴之單一定義，相反地，其創造了可能被視為資武擴且得被納入資武擴國家風險評估範圍內之三種類型之活動。



來源：作者，2019 年。

1. **與武擴敏感性貨物貿易直接相關之金融產品及服務。**第一類為資武擴最狹義之定義，它包括與直接可用於或可修改以用於發展大規模毀滅性武器、其運送工具及相關原料之貨物貿易有關之金融產品及服務。其亦包括與進口或出口以及貨物運輸有關之金融產品及服務：例如，貿易融資、海運或貨物保險以及出口保證。此類活動不限於受制裁國家；其亦包括與非國家行為者採購貨物有關之金融產品及服務，此為聯合國安理會第 1540 號決議所禁止。
2. **合法及非法產生收入之活動。**第二類包括更廣泛之活動，此類活動產生收益，以資助採購及發展大規模毀滅性武器、其運送工具及相關原料，包括：
 - 被視為非法之活動，不論行為人為何，例如走私非法貨物（請參見第二章對非法營利活動之進一步討論）。因此其包括受制裁國家及非國家行為者之活動。例如，恐怖主義集團亦得利用非法產生收入活動以資助採購大規模毀滅性武器及其運輸工具。
 - 通常被視為合法之活動，除非由聯合國明確禁止從事這些活動之武擴者進行。例如，就北韓而言，餐館、漁業企業或建築公司之經營將歸屬於此類。其亦包含購買北韓受進口管制之合法貨物，因為此等商品之銷售構成北韓產生收入活動之一部分，以及北韓被管制之合法貨物貿易直接相關之金融產品及服務。此類貨物之範例列於第 1 欄。
3. **有助前兩種類型之金融或公司基礎設施。**第三類反映了資武擴最廣泛之定義。其涵蓋有助於上述兩種類型活動之任何形態之公司或金融基礎設施，以及向經目標性金融制裁之人或實體提供之任何資產或金融服務。

因此，公司或金融基礎設施毋需將資武擴作為其唯一或主要目的，且可能在不知情的情況下被用於資武擴活動。此類別包括以下類

型之公司或金融活動：

- 法人（尤其是公司）之設立及例如信託結構之法律協議。
- 設立合資企業。
- 提供銀行及非銀行之金融服務，不論該實體是否獲得提供此類服務之許可。
- 指定之非金融事業或專業人員（例如律師、會計師或不動產經紀人）提供之關於不動產之服務。
- 基於分類帳本之支付服務，例如哈瓦拉。²⁸
- 金錢或其他價值之走私犯，用於跨境運送現金、黃金或其他貴重資產，包括使用外交郵袋。

雖然第三類並不一定排除非國家行為者，其主要著重於受制裁國家使用之複雜網路及方法，特別是北韓。

於進行資武擴國家風險評估時，各司法管轄區應考慮本章節中描述之三種資武擴類型。其應注意，單一之資武擴犯罪條款（如 RUSI 模範法或 FATF 所定義）不足以涵蓋上述三種類型支援武擴之全部金融活動。此外，各司法管轄區應注意資武擴之更廣泛面向，特別是第三類，得使用非刑事措施，例如透過行政規範控制施加之預防措施以打擊資武擴。RUSI 模範法於與伊朗及北韓有關之附加章節中包括此等更廣泛之資武擴面向。

為協助各司法管轄區定義資武擴，以確定其風險評估之範圍，本文件附件 3 列出了與已識別之三類型活動相對應之資武擴威脅。建議各司法管轄區於展開風險評估工作之前，釐清風險評估將涵蓋之資武擴活動。

²⁸ 哈瓦拉為一種於金融業外運作之金錢移轉機制之數種詞彙之一。此非正式轉帳服務提供商得安排資金或相等價值之移轉或接收，並於一段時間內透過貿易、現金或淨值結算機制安排結算。參見 FATF，「哈瓦拉及其他類似服務提供商於洗錢及資恐中之角色」，2013 年 10 月，第 9 頁。

▪ 武擴途徑

於各司法管轄區進行與其管轄區有關之資武擴威脅之識別前，重要的是，必須透過對於普遍之武擴模式之完整理解，以對其進行補充及做為基礎。

武擴者使用一套不斷演變之策略以規避制裁，將貨物及原料移動至世界各地，因此尋求利用不斷變化之司法管轄區範圍來發展此等活動。為大規模毀滅性武器計畫採購原料不僅限於一個管轄區，而是涉及一系列中間行為者及轉運點。此外，司法管轄區風險不僅透過直接參與武擴供應鏈之明顯部分（例如採購軍民兩用貨物及技術），亦透過間接接觸前台公司網路、轉運或運送服務，或本指引所關注之財務管道點而產生。由於資武擴最終與資武擴者更廣泛之基礎活動有關，因此對資武擴途徑之完整理解是辨識資武擴威脅之核心。

因此，各司法管轄區應考慮它們位於這些「武擴途徑」中的位置。例如，擁有生產高科技或軍民兩用產品的製造業的司法管轄區將是採購過程中的第一個環節，並將面臨由此產生的風險：國家實驗室或研究中心中存在敏感的技術知識和能力：貨物的生產和隨後的實物流動；以及這些貨物的付款。貿易量大或有重要貿易港口的司法管轄區將面臨成為轉運點的風險。其他司法管轄區可能沒有直接接觸貨物的開發、生產或流動，但可能仍然是透過前台公司或作為產生收益活動的基地而促進武擴活動的關鍵環節，這些活動最終可以再投資於武擴方案。

各司法管轄區亦需考慮，對某些資武擴者之曝險可能高於其他資武擴者。地理上鄰近武擴國家及其他社會、經濟、法律及體制問題，可能使某些行為者選擇某些司法管轄區而非其他司法管轄區。於確定下一章節中概述之資武擴威脅時，各司法管轄區應仔細考慮其與不同武擴者及其活動之背景，以便瞭解其經濟在資武擴活動中可能發揮之角色。表 2 說明三個國家對武擴活動之地理曝險有何不同，以及它們對資武

擴之相應曝險。

表 2：國家對武擴活動之曝險

A 國	B 國	C 國
地理曝險	地理曝險	地理曝險
A 國靠近伊朗且有敏感性貨物及原料被移轉之風險。	B 國不靠近任何主要武擴國家，但擁有可被武擴國家利用之精密製造基地。	C 國並不靠近任何主要之武擴國家，但有一些由可能尋求採購管制貨物之非國家行為者控制之地區。
相關資助	相關資助	相關資助
A 國並非金融中心，惟具有當地銀行，可以將來自武擴國家之資金存入其中。	B 國為金融中心，因此向銀行（包括 A 國之銀行）提供通匯銀行業務服務。	C 國之金融管道有限，大部分現金是透過實物攜帶出境。
	B 國擁有幾家代表伊朗進行交易和貿易之前台公司。	

來源：作者，2019

貳、識別資武擴威脅、弱點及後果

本指引中使用之基礎風險評估方法論對於先前已完成洗錢或資恐國家風險評估者是熟悉的。然而，亦有區分資武擴及其他類型金融犯罪之要素。因此，資武擴風險評估得從其他風險評估方法論中獲得啟發，惟可能需要一些調整。本章節概述了如何將洗錢或資恐風險評估方法論適用於資武擴情境。雖然進行國家風險評估之方法並非單一，但為了本指引之目的，將使用基線公式，其中風險為事件發生可能性及此等事件後果之功能函數：此外，威脅及弱點可能並存。²⁹

雖然此等個別因素（威脅、弱點及後果）得被單獨考量，惟進行全面風險評估必須考量此三種因素。此等因素需要按順序考慮 - 威脅，然後是弱點，接著是後果 - 因為，為了此方法論的目的，需要先辨識出威脅，始得以考慮與每個已辨識出的威脅相關之弱點及後果。

各司法管轄區於評估建議之威脅、弱點及後果之存在及重要性時，應考慮其特定司法管轄區之情況。本文件詳細列出國家風險評估過程及附帶工具，其用意並非在於為每個司法管轄區定出國家風險等級，亦非將各司法管轄區之風險等級相互比較。相反地，本指引提供了識別各個司法管轄區之威脅及評估與每個已識別威脅相稱之各種弱點及後果之指引。此目標在於以國家及部門等級辨識與資武擴相關之風險，並考慮相應之抵減風險策略，以便適當地導引資源及努力。於完成對威脅、弱點及後果之評估時應考慮到此點。

²⁹ 國際貨幣基金，「附件 3：基金成員之方法」。

³⁰ FATF，「FATF 風險評估指引：國家洗錢及資恐風險評估」，2013 年 2 月，第 7 頁。

▪ 威脅

第一個因素為威脅，包括有可能導致相關風險之人員、實體、目標或活動。因此，如下述所進一步討論，威脅評估是評估風險之起點。³⁰

於洗錢之背景下，威脅通常由前置犯罪之存在所造成。前置犯罪是指產生能夠被清洗之犯罪收益之任何犯罪。於資恐之背景下，威脅是由恐怖分子之存在或影響造成。前置犯罪及犯罪行為者亦與武擴相關。然而，此等類別之威脅皆未適當反映出資武擴之複雜性及可能威脅之範圍。

第一章考量了資武擴之定義並辨識可能歸屬於資武擴之三類型活動：

(1) 與武擴敏感性商品貿易直接相關之金融產品及服務；(2) 產生收入活動（合法及非法）；及 (3) 促進前兩個類型活動之金融及公司基礎設施。第一類活動與國家及非國家武擴行為者相關，而後兩類活動與國家武擴行為者，尤其是北韓之關係更為突出。

依資武擴態樣顯示，北韓從事非法營利犯罪，例如野生動物販運³¹及毒品販運³²、小型及非核子武器販運³³、網路犯罪（包括對金融資訊系統之駭客攻擊、敲詐勒索或盜竊加密貨幣資產）³⁴、勞動剝削（例

³¹ Rachel Nuwer，「北韓外交官被指控走私象牙及犀牛角」，國家地理，2017年10月16日。

³² 聯合國安全理事會，「根據第1874(2009)號決議設立之專家小組報告」，S/2010/571，2010年11月5日，第10頁。

³³ 參見 Andrea Berger，目標市場：北韓於制裁區域之軍事客戶，RUSI 白廳文件84（倫敦：Taylor and Francis，2015年）。

³⁴ Jim Finkle，「網路安全公司：北韓與孟加拉搶劫案有關之更多證據」，路透社，2017年4月3日；路透社，「韓國情報部門稱可能是北韓駭客在Coincheck Heist幕後—消息來源」，2018年2月5日；Juan Andres Guerrero-Saade及Priscilla Moriuchi，「北韓在2017年末活動中針對韓國加密貨幣用戶及交易所」，記錄未來，2018年1月16日，<<https://www.recordedfuture.com/north-koreacryptocurrency-campaign/>>，於2019年2月18日瀏覽。

如於建築及食品加工行業)³⁵，以及走私現金及高價值商品³⁶等。這類似於洗錢前置犯罪之概念，儘管可能會亦可能不會發生洗錢活動。與其他司法管轄區和地區相比，以犯罪營利藉以資武擴也可能是某些司法管轄區和地區之特性。例如，用於資武擴之野生動物販運及武器貿易於非洲更為顯著，而勞動力剝削於全球範圍內發生，惟在亞洲和俄羅斯最為普遍。於其他司法管轄區及地區，以犯罪營利可能根本不是資武擴威脅之主要來源。

第二類產生收入活動不限於犯罪活動。態樣亦顯示利用其他合法但為武擴者帶來收入之商業或勞動活動。此方面之例子包括於某些亞洲司法管轄區³⁷經營之北韓餐館，或向某些非洲司法管轄區³⁸出售北韓製造之雕像。

武擴國家、其國家實體或其公民及雙重國籍公民之存在及影響可能構成資武擴威脅。因此，與武擴者有聯繫之行為者於國內之實際存在應被視為潛在威脅。此外，鑑於武擴者傾向於透過複雜之跨國公司結構建立廣泛的武擴網路，即使他們不在國內，亦應考慮這些行為者之影響。影響係指武擴行為者合法擁有（例如，擁有一家公司一定數量之股份）或透過信託、協議或合約以其他方式控制法人或法律協議，無論他們是否具有法律或衡平法效力。聯合國專家小組於其 2019 年 3 月

35 有關北韓外籍勞工於資助北韓武擴活動角色之更多資訊，請參閱 Jason Arterburn，「派遣：於北韓資武擴系統中就海外強迫勞動之定位」，高級國防研究中心，2018 年 8 月 2 日。

36 聯合國安理會，「根據第 1874 (2009) 號決議設立的專家小組的報告」，S/2017/150，2017 年 2 月 27 日，第 72、78 頁。

37 有關北韓餐館於資助北韓武擴活動方面角色之更多資訊，請參閱 Arterburn，「派遣」。

38 聯合國安理會，「根據第 1874 (2009) 號決議設立專家小組之報告」，第 44 頁。

發布之最新報告中甚至強調北韓外交官可能會尋求控制他們未獲授權或未設大使館之司法管轄區之銀行帳戶之風險。³⁹

然而，重要的是政府不要於沒有進一步背景或資訊以證明此結論之情況下，自動預設武擴國家或有武擴議題之國家之所有國民或雙重國籍公民皆會構成資武擴威脅。

附件 3 辨識了與第一章中認定之三種資武擴類型活動相對應之一系列可能威脅。風險評估方法通常在可被視為威脅之因素和可被視為弱點⁴⁰之因素間建立明確界限。附件 3 包括許多會於弱點背景下考慮之威脅因素評估方法。然而，在資武擴的背景下，需要一種更靈活之威脅及弱點分類方法。某些部門之活動可能是威脅，因為它們是資武擴類型之已知活動，或者因為它們受到制裁（例如北韓被限制交易之某些商品）。出於兩個原因，附件 3 將其中一些活動或方式識別為威脅。首先，它提供了更清晰的資武擴威脅面貌，此對於解決對資武擴方法缺乏認識之問題很重要；其次，它可以更有針對性地考慮針對此等威脅中之每一個弱點。

因此，RUSI 資武擴快速風險評估工具較少關注某些事項是否應歸類為威脅或弱點，而是採用確定資武擴（威脅）模式之方法，然後針對每種模式對國家控制（弱點）進行壓力測試以找出差距或得允許此等資武擴模式實現之弱點。⁴¹

附件 3 所述之威脅來自對聯合國專家小組報告中概述的北韓及伊朗採

³⁹ 同上，第 64 頁。

⁴⁰ 美國財政部，「國家武擴風險評估」，2018 年 12 月，第 2 至 5 頁。

⁴¹ 作者與專家 John Chevis 之電話訪問，2018 年 10 月 22 日。John Chevis 為防制洗錢及打擊資恐專家，曾擔任聯合國毒品及犯罪問題辦公室顧問，之前曾任澳大利亞聯邦警官。

用之武擴和資武擴策略，以及禁止武擴者從事活動之研究。⁴²並非所有列出之威脅都與每個司法管轄區相關。各司法管轄區應透過考慮以下背景因素以確定與其特定國家背景相關之威脅：政治和社會因素；經濟及技術因素；地理和環境因素；法律和機構因素；法人和法律協議。此外，司法管轄區應同時考慮實際和潛在威脅，詳見第三章。各司法管轄區應考慮類似司法管轄區中存在的威脅，或可能導致未來出現某種威脅的因素。

▪ 弱點

弱點係指可能被威脅利用或用於支持或促進威脅之事項。各司法管轄區應在政治及社會因素、經濟及技術因素、地理及環境因素、法律及制度因素以及可能加劇或減輕威脅⁴³之法人及法律協議等方面下考慮國家弱點。他們還可以進一步考慮部門層級之弱點，辨識特別容易受到威脅之關鍵產業或部門⁴⁴，並分析該部門之弱點。

此處提到了剩餘風險保證之關鍵原則。剩餘風險於考慮減輕或降低風險⁴⁵之控制措施之效能後衡量風險等級。另一方面，固有風險不考慮抵減因素。RUSI 資武擴快速風險評估工具有助於衡量剩餘風險。於評估弱點時應考慮抵減因素。

⁴² 有關北韓之報告，請參見聯合國安理會，「報告」，<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports>，2019 年 4 月瀏覽；有關伊朗之報告，請參見聯合國安理會報告，「聯合國伊朗文件：制裁委員會文件」，<https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/sanctions-committeedocuments/?ctype=Iran&cbtype=iran>，2019 年 4 月瀏覽。有關聯合國對北韓制裁所禁止活動之完整清單，請參見聯合國安理會，「根據第 1718 號 (2006 年) 決議成立的安理會」，<<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>>，2019 年 4 月 29 日瀏覽。

⁴³ FATF，「FATF 風險評估指引」，第 7 頁。

⁴⁴ 國際貨幣基金，「附件 3：基金成員之方法」。

⁴⁵ 同上。

附件 4 提供之表格列出上述每種類型下之弱點以供各司法管轄區考量。該清單並不詳盡。當就資武擴國家風險，評估國家弱點時，各司法管轄區應考慮其為洗錢及資恐風險評估所辨識之特定司法管轄區之弱點，因為其中許多也與資武擴背景相關。附件 4 中之表格包括司法管轄區將透過洗錢及和資恐風險評估熟悉之一些通用弱點。然而，它強調了在資武擴背景下特別重要之弱點。它透過聯合國專家小組報告⁴⁶、FATF 及區域性防制洗錢組織相互評鑑報告⁴⁷以及政策報告發現之關鍵弱點。⁴⁸

▪ 後果

後果是指資武擴之存在對國民經濟和社會⁴⁹造成之影響或危害。分析後果對於幫助識別預防及抵減工作之優先順序很重要。後果不必限於金融或經濟影響，亦可以包括社會及安全後果。因此，辨識後果需要判斷力及質化價值之應用以及有形之經濟計算。

有不同之方法得將後果納入風險評估之一部分。一種方法是考慮與每個威脅相關之後果，並再次考慮與每個弱點相關之後果。後果越嚴重，威脅級別越高。同樣的，如果弱點之後果很小，就會降低弱點之嚴重性。或者，得依據風險之總體可能性（威脅及弱點之總和）以考慮後果。為簡化起見，本指引附件 6 中包含之 RUSI 資武擴快速風險評估工具採用後者方法。

⁴⁶ 聯合國安理會，「報告」；安理會報告，「聯合國伊朗文件：制裁委員會文件」。

⁴⁷ FATF，「主題：相互評估」，

<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations>，2019 年 4 月 26 日瀏覽。

⁴⁸ 參見 Emil Dall、Andrea Berger 和 Tom Keatinge，「眼不見心不念？反資武擴努力回顧」，白廳報告，第 3-16 頁（2016 年 6 月）。

⁴⁹ FATF「FATF 風險評估指引」，第 7 頁。

在資武擴的背景下，後果可能難以量化。在洗錢及其上游犯罪的情況下，與資武擴相比，調查、起訴和資產沒收案件數據相對更多，這有助於量化犯罪的貨幣價值並將該數字與司法管轄區的經濟進行比較。大規模毀滅性武器擴散的更廣泛之安全和社會影響（例如，對人類生命的潛在大規模威脅）意味著，與資恐類似，在衡量資武擴的後果時也必須考慮非經濟價值判斷。在本指引中，後果考慮了資武擴活動對金融系統和機構，以及更廣泛的對經濟和普遍社會的影響。

鑑於武擴事件造成之最終影響，導致使用大規模毀滅性武器，一些司法管轄區可能希望將任何資武擴威脅之後果自動歸類為高。此為一種經常用於資恐風險評估之方法，例如歐盟委員會於其對洗錢及資恐風險評估中之超國家風險評估報告⁵⁰。愛爾蘭亦在其國家洗錢及資恐風險評估中採用了此種對後果之理解，而是將重點放在威脅和弱點作為風險之主要指標⁵¹上。另一種方法是考慮資武擴威脅之臨時或立即影響。此通常涉及財務、經濟或聲譽影響⁵²。鑑於第一章中確定之三種類型資武擴活動之廣泛範圍，某些活動與武擴之最終影響相距甚遠，或對武擴之最終影響之貢獻相當有限，以致於無法獲得高後果等級以自動被適用於每個威脅。

⁵⁰ 歐盟委員會，「委員會提交給歐洲議會和理事會之關於影響內部市場及與跨境活動相關之洗錢和資恐風險評估之報告」，2017年6月26日，<ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=45319>，2019年2月18日瀏覽；就歐洲委員會之超國家風險評估報告之方法論，參見歐盟委員會，「委員會工作人員工作底稿」，SWD(2017) 241 最終版，2017年，第235頁，https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=45653，2019年2月18日。

⁵¹ 司法與平等部，「愛爾蘭國家風險評估：洗錢和資恐」，2016年10月，第6頁

⁵² 作者與專家 John Chevis 之電話訪問，2018年10月22日。

相反地，本指引找到一個中間立場，並建議各司法管轄區在三個背景下考慮於其管轄範圍內資武擴活動之後果：對人類生活、環境或基礎設施之影響；對國際或地區安全或穩定之影響；對國民經濟或金融體系及行業之影響或聲譽受損。例如，各司法管轄區可能希望將任何對人類生活有直接影響之資武擴活動自動歸類為嚴重。或者，根據活動之重要性，僅維持現有武擴或資武擴網路之活動或基礎設施可能被歸類為中等或有限後果。附件 4 包含一個評估後果的模型。

第 4 欄：評估資武擴活動之後果

對人類生活、環境或基礎設施之影響。雖然核子或放射性事件後基礎設施損壞及潛在人員傷亡之經濟影響得被預估（例如，參見 Alex Wellerstein 之 Nukemap 等工具），試圖量化人類生命之價值在倫理上為有問題的。由於此等挑戰，對人類生活、環境或基礎設施之影響應被歸類為嚴重。

雖然北韓核導彈襲擊之可能性仍然相對較低，但北韓使用放射性散布裝置、使用化學或生物武器進行目標性之暗殺或其他形式之化學、生物或放射性攻擊則有明顯之可能性，例如 2017 年 2 月於吉隆坡刺殺金正男。

非國家行為者採購及使用大規模毀滅性武器之後果可能同樣具有破壞性，正如日本邪教奧姆真理教 1995 年對東京地鐵之化學武器襲擊所展現。最近關於政府軍及恐怖組織達伊沙（亦稱為伊拉克及敘利亞伊斯蘭國，ISIS）於敘利亞使用化學武器之指控凸顯了國際社會對非國家行為者可能為採購與大規模毀滅性武器有關之原料做出之潛在努力保持警惕之重要性。

對國際或地區安全或穩定之影響。支持資武擴活動對國家及國際安全之影響亦應被考慮。北韓之大規模毀滅性武器計劃、伊朗之導彈

試驗以及其他國家及非國家行為者於這些領域之發展構成了嚴重之地區及國際安全風險。例如，北韓於 2017 年進行了 20 次彈道導彈試驗，並測試了平壤聲稱是熱核子武器之高當量核子裝置。平壤亦展示了中程、中級及洲際導彈之能力，儘管目前尚不清楚北韓之洲際彈道導彈是否能夠發射在重新發射後得以倖存下來之核彈頭。北韓進一步擴大大規模毀滅性武器能力本身就會破壞地區及國際安全之穩定，即使北韓從未真正實施過真正之核子攻擊。

對國民經濟或金融體系和行業的影響或聲譽受損。一個司法管轄區未能證明努力解決可能之資武擴威脅本身就會對經濟產生重大的負面影響。金融機構和其他企業對在未能採取必要預防措施保護自己免受資武擴活動或更廣泛之制裁規避風險之司法管轄區之營運持謹慎態度。FATF 在「高風險及其他受監管之司法管轄區」列表中公開辨識了就遵守資武擴控制方面存在嚴重缺陷之司法管轄區。與可能一有意或無意一涉及資武擴或規避制裁之實體開展業務亦可能使該業務複雜化，並可能使其在其本國司法管轄區內被起訴。

資料來源：Alex Wellerstein，*“Nukemap”*，2012-2019，
<<https://nuclearsecrecy.com/nukemap/>>，2019 年 3 月 29 日瀏覽；Richard C Paddock 及 Choe Sang-Hun，「馬來西亞表示金正男被 VX 神經毒劑殺害」，*紐約時報*，2017 年 2 月 23 日；禁止化學武器組織（禁化武組織），「禁化武組織敘利亞實況調查團就關於 2016 年 10 月 30 日於 Al-Hamadaniyah 及 2016 年 11 月 13 日在 Karam Al-Tarrab 之意外之報告」，S/1645/2018，2018 年 7 月 2 日；禁化武組織，「禁化武組織敘利亞實況調查團關於 2018 年 4 月 7 日在阿拉伯敘利亞共和國杜馬發生的據稱使用有毒化學品作為武器事件的臨時報告」，S/1645/2018，2018 年 7 月 6 日；聯合國安理會，「禁止化學武器組織的第七次報告—聯合國聯合調查機制」，S/2017/904，2017 年 10 月 26 日；聯合國安理會，「根據第 1874 號 (2009 年) 決議設立之專家小組報告」，S/2018/171，2018 年 3 月 5 日，第 6-7 頁；David E Sanger 和 Choe Sang-Hun，「北韓核測試引起美國「大規模軍事回應」之警告」，*紐約時報*，2017 年 9 月 2 日；FATF，「高風險及其他受監管之司法管轄區」，
<<http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk>>，2019 年 2 月 18 日瀏覽。

▪ 抵減策略

各司法管轄區應確保當風險被識別時，其採取下一步措施以考慮抵減策略、同意完成時間表並指出負責實施之機構。基於對風險可能性之評估，並結合對後果之分析，各司法管轄區得選擇接受、進一步抵減或尋求預防某些風險。⁵³

附件 6 中之 RUSI 資武擴快速風險評估工具提供了記錄抵減策略之欄位。由於該工具計算剩餘風險，各司法管轄區得根據有限之後果及低可能性選擇接受某種威脅之剩餘風險。又或者，各司法管轄區得考慮於有必要時制定策略以進一步抵減風險以減少其可能性或考慮其嚴重後果。例如，它們可以於特定風險領域為私部門提供進一步之指引及義務，或者將執法工作重點放在資武擴之某些犯罪活動上。於某些可能性和後果特別高的情況下，各司法管轄區可能會探索完全預防風險之選項。例如，各司法管轄區得以使某些活動（例如向特定司法管轄區提供特定金融服務）完全非法以防止風險顯現。應注意預防可能並非於所有情況下都可行。

總而言之，風險評估方法有助於各司法管轄區確定其管轄範圍內之優先風險領域，集中努力及資源以解決此等特定風險領域。

⁵³ FATF，「FATF 風險評估指引」，第 27 頁。

參、資武擴國家風險評估之其他考量

▪ 威脅評估

如前所述，與洗錢或資恐風險不同，於這些風險中政府通常對威脅及弱點累積廣泛的知識，資助武器擴散背景下的一個關鍵問題是如何處理關於有限的國家資訊、統計數據或知識下的風險評估。

提高資助武器擴散意識因此仍然是許多司法管轄區政府及私部門需要的關鍵領域。由於武擴者使用一套不斷演變的策略來規避制裁，他們還尋求利用越來越多的司法管轄區。因此，在許多司法管轄區，擴散風險可能不會立即顯現，甚至可能進一步消除資助武器擴散風險。此外，司法管轄區目前可能很少或沒有對資助武器擴散的法律、制度、政策、程序或其他回應，這使得對弱點的考量成為一項粗略的工作。鑑於這些挑戰，一些司法管轄區可能會發現僅關注威脅的威脅評估是一個有用的起點。

然而，各司法管轄區應注意，在沒有考慮弱點及風險降低的抵減因素之情況下，威脅評估不太可能滿足 FATF 評估洗錢或資恐風險的概念⁵⁴。然而，須注意 FATF 之方法目前不要求資助武器擴散風險評估，威脅評估仍將為尋求了解司法管轄範圍內的資助武器擴散威脅並為政府行動提供有用的起點。威脅評估促進了對司法管轄區內資助武器擴散威脅的理解，並為制定政策回應奠定了基礎。

⁵⁴ FATF，「防制洗錢金融行動工作組織風險評估指引」，第 6 至 7 頁。

通過從威脅評估開始，各司法管轄區可決定是採用從上而下還是從下而上的方法來進行更全面的威脅評估⁵⁵。對於從上而下的方法，初始威脅評估將提供基礎框架，最終將對國家弱點和後果的考量納入全面的國家資助武器擴散風險評估中。另一方面，自下而上的過程將涉及向私部門傳播威脅評估以及資助武器擴散類型、指標和其他相關資訊，並鼓勵機構層級的風險評估，最終將其納入產業層級風險評估。產業層級的風險評估將反過來從下而上形成全面的國家風險評估。如圖 2 中所示。

附件 6 中的 RUSI 資武擴快速風險評估工具主要採用從上而下大範圍的方法進行風險評估；然而，亦提供了一個可選擇的部門工作表，並為該方法添加了從下而上的元素。

圖二：從下而上國家風險評估方法



來源：作者，2019 年。

55 參澳洲刑事情報委員會，「組織犯罪在澳洲 2017」，2017 <<https://www.acic.gov.au/publications/intelligence-products/organised-crime-australia>>，2018 年 10 月 27 日瀏覽；澳洲政府 / AUSTRAC，「澳洲證券與衍生性商品章節：洗錢與資恐風險評估」，2017 年 7 月，<<http://www.austrac.gov.au/australias-securities-and-derivatives-sector>>，2018 年 10 月 27 日瀏覽

■ 實際或潛在風險之考量

雖然所有風險評估都應以證據為基礎，但評估方法可能或多或少地受到量化案例數據和已知事件的影響，或者受到潛在風險的定性輸入和分析的影響。前一種著重於已知數據的方法通常被稱為「基於實際情況的評估」⁵⁶，主要著重於既有案例和統計數據，作為確定威脅、弱點和後果的基礎。例如，有關威脅的案例數據來自刑事調查、起訴、沒收行動、監管執法行動以及金融和其他情報報告等來源。通過分析犯罪中使用的模式以及部門和國家控制系統中的偵查、破壞和起訴反應來評估弱點。後果是通過計算相關貨幣或經濟價值來衡量的，例如，記錄在案的洗錢或沒收資產的數量。在司法管轄區可能擁有必要的案例數據並且對後果的價值評估更容易量化的情況下，對於洗錢風險評估可能最有用⁵⁷。

然而，在資助武器擴散的背景下，基於現實的評估可能用途有限。首先，許多司法管轄區目前不太可能擁有與洗錢相關之相同數量的與資助武器擴散相關之國家數據。缺乏可供參考的數據和案例可能是由於缺乏法律要求、政府機構和私部門的意識不足，或者缺乏機構授權。這意味著風險評估將基於非常稀少的資訊。因此，由實際情況驅動的風險評估方法可能無法充分反映司法管轄區的資助武器擴散風險。

因此，在評估資助武器擴散風險時需要另一種風險評估方法，該方法較強調定性輸入和推理，這可稱為「基於定性推理之風險評估」。此類方法將任何可用的國家數據與更廣泛的資訊相結合，並在計算風險

⁵⁶ 作者電話訪問 John Chevis，2018 年 10 月 22 日。

⁵⁷ 同上

時更加依賴定性判斷⁵⁸。這意味著司法管轄區將不得不超越其管轄範圍內的資料和案例，而是參考更廣泛的資訊來源。這也意味著司法管轄區應考量關於武器擴散風險的知識和資訊是如何更普遍地有助於具體地形成對資助武器擴散風險的看法。一些關於武器擴散活動的主要資訊來源目前包含於聯合國專家小組報告和其他著名態樣報告中的國際案例研究中（參附件 2）。除了借鑑國際態樣外，基於定性推理的風險評估亦允許進行類似的司法管轄區分析⁵⁹。

基於定性推理的風險評估也不需要對後果進行量化評估。如前所述，在資助武器擴散風險的背景下，重要的是要考量非財務後果，例如大規模毀滅性武器擴散對和平、安全和更廣泛社會影響的危害。

當然，過度依賴國際或類似的司法審判質化分析，而沒有用該國數據和統計資料的定性判斷是有危險的。由上而下的質化評鑑，可能會基於有限的證據得出廣泛的一般化結論。各司法管轄區應謹慎確保針對已知資武擴態樣在其司法管轄區背景脈絡下進行詳細分析，並在合理推理的基礎上做出調查結果。例如，各司法管轄區應了解其在武器擴散途徑中的角色，並考慮是否有以下問題，諸如受制裁之武器擴散者是否在其管轄範圍內有外交存在或其他已建立網絡，或者其管轄範圍是否與武器擴散者用來交易敏感商品的已知來源或目的地。如果是的話，那麼合理地推斷金流幾乎不可避免地會藉由某些金融產品和服務流經其管轄範圍。

⁵⁸ 作者電話訪問 Neil Jensen, 2018 年 10 月 22 日。Neil Jensen 是 AUSTRA 前任執行長且現為協助各司法管轄區在洗錢、資恐與資助武器擴散風險執行國家風險評估之顧問。

⁵⁹ 作者電話訪問 John Chevis, 2021 年 10 月 22 日

▪ 識別資訊來源

關於資武擴威脅、弱點和後果的資訊可以來自不同的國家和國際政府、私部門和其他非政府來源。附件 1 提供了主要資武擴相關資訊來源的部分清單。從根本上來說，有效的資訊收集需要定期地與所有的資武擴利害關係人的接觸並從中取得資訊。一般來說，一系列利害關係人在不同階段的資武擴供應鏈和武器擴散活動中面臨資武擴威脅，以此可以捕捉到一個司法管轄區範圍內武器擴散和資武擴活動的分別的快照。將這些快照結合在一起，可以讓主導機構更全面地了解司法管轄區的資武擴風險。

蒐集資訊來源很有效的起始點是從政府持有關於武器擴散活動的數據和統計數據開始，或是資武擴的案例，如果有的話。情報機構、負責外交事務和經濟發展的政府機構、金融監理機關以及受控制或其他易受資武擴攻擊的部門的監理機關都進行資訊蒐集並進行分析，這些資訊和分析能了解一個司法管轄區經濟體中資武擴活動的範圍和性質。政府內部資訊共享機制應允許這些機構相互之間以及與主導機構共享資訊，以便將其納入資武擴風險評估中。

私部門收集的資訊的價值也不容忽視，本章稍後將予以說明。

另一個特別有用的資訊來源，特別是對於在其經濟中幾乎沒有關於資武擴活動的情報或統計數據的司法管轄區，是來自相似司法管轄區的資訊，這些司法管轄區的資武擴特定威脅和弱點已經被較完整地記錄或是更容易取得。這些司法管轄區可能已經進行了國家風險評估並擁有可提供的資武擴數據和統計數據，或者他們可能已經有了細節可被公開取得的資武擴案件，或者司法管轄區願意以其他方式分享案件細節。相似的司法管轄區是那些具有類似經濟、社會、地理或其他背景因素的司法管轄區。從分析的角度來看，來自同一地區相似的司法管

轄區會更適合，因為可能涉及在該區域多個司法管轄區內運作的網絡，包括正在進行國家風險評估的司法管轄區。

此外，在資武擴的背景下，國際和非政府資訊來源至關重要。例如，聯合國專家小組的報告包含有助於理解資武擴方法和網絡的寶貴案例⁶⁰。一些研究機構還製作了資武擴類型報告和資武擴紅旗指標⁶¹，就 FATF 已經確定者⁶² 進行補充。鑑於資武擴是過去在國家層級很少受到關注的領域，這些國際性和非政府的資源對於了解資武擴活動的全貌以用於分析國家威脅和弱點至關重要。

▪ 辨認相關利害關係人

許多通常被視為洗錢和資恐工作的利害關係人的政府和私部門參與者也與資武擴相關。世界銀行國家風險評估工具將多個政府機構認定為洗錢／資恐國家風險評估的重要貢獻者。這些貢獻者包括司法管轄區的：

金融情報中心、中央銀行、金融監管局（如果有的話）、資本市場管理局、保險市場監管機構、稅務局、情報機構、警察……反貪腐局、禁毒局、海關、檢察署，財政部、其他金融服務的監管機構以及與指定之非金融事業或專業人員相關的當局。⁶³

上述利害關係人也都應包含在資武擴風險評估過程中。但是，各司法管轄區應注意，參與資武擴風險評估的利害關係人不僅限於涉及洗錢

⁶⁰ 聯合國安理會，「報告」；安理會報告，「聯合國伊朗文件：制裁委員會文件」。

⁶¹ Emil Dall, Tom Keatinge and Andrea Berger, 「反資武擴：金融機構入門指南」 RUSI 指引文件 (2017 年 4 月)；Brewer, 「大規模毀滅性武器擴散資助態樣研究」。

⁶² FATF, 「資武擴報告」，2008 年 6 月 18 日。

⁶³ FATF, 「世界銀行風險評估方法論」第 7 頁，<www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/risk_assessment_world_bank.pdf>，2019 年 2 月 18 日瀏覽。

和資恐的行為者。有鑑於可歸類為資武擴的活動範圍更廣，涉及資武擴的利害關係人的名單也可能會更為廣泛。

政府還需要確保負責實施部門禁令或監督相關部門的相應政府機構，應儘早參與風險評估過程，並在整個過程中經常進行磋商。鑑於資武擴風險評估過程中的政府和私部門利害關係人範圍廣泛，司法管轄區應考慮召集較小的核心機構小組，並根據需要與更廣泛的利害關係人進行更廣泛的磋商。他們還將成為定期召集的更廣泛地打擊資武擴工作小組的優秀候選人⁶⁴。

對資武擴風險評估過程做出貢獻的其他利害關係人可能會在特定的基礎上有所幫助，包括學術和研究機構，在其營運的某些方面面臨資武擴威脅的指定之非金融事業或人員，以及指定之非金融事業或人員的監理機關。利害關係人名單應在整個過程中定期審查，並在必要時進行修訂。與資訊收集一樣，了解一個司法管轄區整體地武擴途徑曝險不僅僅是其就其金融的面向一對於辨別相關利害關係人是非常重要的。

表 3 提供了一些不同利害關係人可能提供的資訊類型範例，以幫助辨識經濟體中資武擴相關的威脅。也應尋求廣泛的利害關係人的意見，以確定司法管轄區或區域內資武擴活動的弱點、後果和整體趨勢。附件 2 提供了部分相關利害關係人名單。

⁶⁴ RUSI 建議各國建立一個反資武擴跨機構協調小組，獨立於國家風險評估程序。在制定反資武擴政策的初期召集多重機構小組不僅對於發展有效的法律框架很重要，而且還可以從前期提升各個政府對資武擴義務的意識。如果此等工作小組已經完善建立，那麼指定參與國家風險評估過程的相關機構將更加地容易。有關建立多重機構工作小組過程的更多資訊，請參閱 Berger 和 Joshi 的「反資武擴」。

表 3：關鍵利害關係人及個別威脅相關資訊類型範例

威脅	利害關係人	資訊
武擴國家的公民或雙重國籍公民，或其親屬（無論是否為公民），在沒有武擴疑慮的司法管轄區內作為中介人，以進行貨品採購及／或資金支付。可能涉及使用個人的銀行商品。	移民局	司法管轄區內有武擴地區的國民和雙重國籍公民，或是親屬
	金融情報中心	可疑的個人、企業、帳戶和金融活動模式。
	出口管制、海關和邊境管制機構	- 出口、海關或邊境管制中可能被武擴者利用的控制權及弱點。 - 武擴者及其活動模式。 - 有關管制物品的資訊，包括軍民兩用物品。
跨境走私現金、黃金或其他高價值商品，以支持國家和非國家武擴活動。	出口管制、海關和邊境管制機構	- 可能被武擴者利用的出口、海關或邊境管制方面的弱點。 - 武擴者及其活動模式。 - 來自跨境申報的數據。
	執法和檢察機關	轄區內正在進行或過去的資武擴案件和調查，以更好地了解國內的資武擴趨勢。
	移民局	符合特定人口統計特徵的人的跨境流動資訊，包括預期目的地。

威脅	利害關係人	資訊
曾提供武擴國家的金融活動帳戶或以其他方式促進其金融活動的金融機構。	情報機構	• 活躍的武擴威脅—武擴者和受制裁組織的活動和能力。
	金融情報中心	• 金融機構的註冊數據、合規評估、可疑個人、企業、帳戶和活動模式、代理關係和帳戶。
	對金融機構的審慎監管	• 有關金融機構的背景資訊和審慎數據。
	執法和檢察機關	• 有關其他司法管轄區正在進行或過去的資武擴案件和調查的資訊。

來源：作者群製作，2019，根據 Berger and Joshi，「反資武擴」。

▪ 私部門的角色

私部門，尤其是金融機構，是實施金融制裁和更廣泛的資武擴義務的關鍵。因此，私部門應參與資武擴的風險評估過程，因為它掌握的資訊對於辨識資武擴威脅和弱點至關重要。

值得注意的是，在涉及資武擴時，私部門的參與範圍比洗錢和資恐的範圍更廣。儘管私部門參與打擊洗錢和資恐主要限於金融業和指定之非金融事業或人員，但打擊資武擴的能力需要其他私部門利害關係人加入，這些利害關係人參與的商品交易可能被用於大規模毀滅性武器擴散及其中的金錢資助。其中包括軍民兩用物品或敏感技術的製造商，這些製造商可能容易成為弱點被利用作為武擴用途，或航運和運輸服務，可能被武擴者利用來運輸其貨物。

從北韓的例子來看，聯合國安理會授權的範圍廣泛的部門制裁，包括對煤炭、石油、鐵和其他礦產、紡織品、食品等的限制，這代表著更

多的產業被列入北韓的制裁執行範圍。因此，即使這些產業不是金融機構，它們也可能擁有與司法管轄區內涉及武擴威脅有關的相關資訊，也應包含在國家風險評估過程中。

金融機構與負責處理管制物品貿易的部門收集客戶資訊以及金融和貿易模式的資訊，這些資訊可以為瞭解資武擴對經濟的威脅提供重要背景脈絡。貿易融資文件、盡職調查和「了解您的客戶」分析、交易紀錄和銷售報告都是主導機構可以在國家風險評估過程中利用的有用資訊來源。一些較大的金融機構也有廣泛的研究活動，旨在了解該組織自身對資武擴的曝險程度，包括分析擴散網絡如何在一國經濟或更廣泛的區域中運作。從私部門的角度來看，這些洞見可以補充政府自己對資武擴威脅和弱點的評估。

正如本章前述，如果司法管轄區選擇遵循由下而上的風險評估流程，私部門的角色將變得更加重要。此處私部門利害關係人將進行實體層級的風險評估，最終將納入部門層級的風險評估，並最終進行全面的國家資武擴風險評估。雖然本指引主要採用由上而下的方法來進行資武擴風險評估，但附件 6 中描述的 RUSI 資武擴快速風險評估工具中包含了部門工作表，以促進採用自下而上的方法，積極聽取私部門的意見。

無論司法管轄區是採用由下而上還是由下而上的風險評估方法，私部門行為者都將發揮重要作用，既為該過程之利害關係人，亦為告知威脅和弱點的關鍵資訊來源。但是，值得注意的是，唯有建立允許私部門以保護客戶與商業營運之方式與政府共享敏感資料（包括有關客戶和商業營運資訊）機制的情況下，才能進行大部分資訊交換⁶⁵。

65 有關公私夥伴關係和資訊交流就打擊金融犯罪作用之更多資訊，參見 Nick J Maxwell and David Artingstall, 「金融資訊共享夥伴關係在打擊犯罪中的作用」, RUSI 臨時文件 (2017 年 10 月)。

結論

本指引旨在於就必要的方法基礎和工具向各司法管轄區提供指導，以制訂和實施國家資武擴風險評估。為此，本指引建議了確定風險評估範圍、評估特定管轄範圍內的資武擴威脅、弱點和後果以及確定相關利害關係人和資訊來源的方法。

雖然附件 6 中之指引和隨附 RUSI 資武擴快速風險評估工具將為進行國家風險評估提供有用的出發點，但各個司法管轄區有最終責任對其國家風險產生合理判斷的方式分析和應用這些指引。如果認真執行，國家風險評估以及在此過程中收集的資訊應該是積極解決國家反資武擴制度之落差和減少資武擴活動對國家經濟與社會廣泛影響之關鍵第一步。

關於作者

Anagha Joshi 是 RUSI 金融犯罪和安全研究中心的副研究員。Anagha 曾擔任澳大利亞總檢察長部主任，負責管理技術援助計劃，以支持非洲、亞洲和太平洋地區的國家打擊跨國犯罪和恐怖主義。她在反洗錢、反恐資助、反資恐和制裁方面擁有專業知識。Anagha 是一名合格的法律從業人員，為政府和政府間組織編寫了一系列模範法律、實施指引、政策指引和研究報告。

Emil Dall 是 RUSI 的研究員，負責反資武擴方面的工作。自 2015 年加入 RUSI 以來，他的工作聚焦於對（非法）武擴者金融網絡進行研究和提高對其之認識。Emil 還共同領導 RUSI 在設計和實施制裁方面更廣泛工作，包括其高層級工作小組和對基於國家的制裁制度的研究。在加入 RUSI 之前，Emil 是倫敦 Lloyd 一家大型國際保險公司的風險分析師，在此之前，他是倫敦國王學院政策研究所的研究員。

Darya Dolzikova 是 RUSI 武擴和核政策計劃的研究分析師。她的研究重點是打擊資武擴活動和加強制裁制度，特別是在北韓核計劃的背景下。作為她對 RUSI 反資武擴工作貢獻的一部分，她為政府和金融機構的代表提供有關加強其反資武擴和制裁合規制度的指導。在加入 RUSI 之前，Darya 在一個產業協會擔任政策制定和政府關係之職務。她還擁有盡職調查部門和加拿大議會政策議題的工作經驗。

附件 1：資訊來源

資訊來源	利害關係人	資訊種類
國際組織來源		
聯合國專家小組報告	聯合國安理會	關於武擴行為人、武擴能力、武擴和資武擴模式和類型以及武擴制裁制度發展的詳細資訊。
FATF 資武擴指引	FATF	政府和私部門的打擊資武擴相關義務，以及實踐國家資武擴之最佳實務。
FATF 資武擴態樣報告	FATF	資武擴模式、態樣與紅旗指標
聯合國安理會第 1540 號決議委員會	聯合國安理會第 1540 號決議委員會	有關各國實施停止管制物品貿易措施之資訊。
全球整合運輸資訊系統	國際海事組織	有關船隻及其活動之資訊，包括所有權和事故。
政府來源（國內與國外）		
執法與情報		
金融情報資料與報告	金融情報中心	武擴者使用之金融網路和行為模式的詳細資訊，包括疑似洗錢或資恐交易／活動報告、跨境現金運輸報告、國際交易報告和情報分析產品。
指名與制裁清單	外交部、國際貿易部門、金融情報中心	有關受制裁實體、制裁相關報告和執法行動的詳細資訊。

刑事調查與追訴紀錄、民事調查與訴訟紀錄	法院、執法機關、其他調查機關	過去涉及非法金融網路和武擴者使用之行為模式之案件詳細資訊。
其他相關資料／情報（金融與其他）	情報機構、其他相關政府機關	關於武擴國家的外交和活動之資料、關於武擴能力和與武擴相關的採購優先順序之資訊，以及關於規避武擴制裁的其他相關資訊。
經濟與金融		
經濟、金融與貿易報告	金融部門、經濟發展部門、貿易部門、工業部門、金融監管機關	有關經濟和金融業規模之資料和統計數據、特定部門規模和活動之資訊、相關製造部門之資訊以及與其他國家的貿易關係和貿易模式規模與性質之資訊。
監管		
進／出口報告	港口主管機關、貿易融資機關、貿易部門	進出口資料、貿易關係和模式規模與性質之資料、國際運輸及／或運輸路線資訊，以及貿易融資關係之資料。
移民與聘雇紀錄	移民部門、勞工部門	關於移民勞工之資料，以及持有相關國家護照之個人資料，包括雙重國籍者。
船舶管理與所有權與檢查紀錄。	船舶管理與所有權資料庫、區域港口國家管制資料庫	有關外國和本國船舶活動性質與規模的資訊。

私部門參與		
提單、出口／進口文件	運輸公司、貿易融資提供者、進／出口服務提供者	進出口資料、貿易關係與模式之規模和性質資料、國際運輸及／或運輸路線資訊以及貿易融資關係資料。
船舶與貨物保險文件	保險提供者、運輸公司	貿易活動和關係資料、貿易融資關係資料、國際運輸路線和模式資訊，以及涉嫌從事武擴相關活動之實體的貿易活動資料。
金融資訊分享夥伴關係	金融機構、保險提供者、產業協會、指定之非金融事業或人員、相關政府利害關係人	有關私部門盡職調查作法之資訊，以及私部門於理解和履行打擊資武擴義務方面之任何挑戰，以及有關資武擴相關實體和行為模式的資訊。
非正式參與	金融機構、保險提供者、產業協會、指定之非金融事業或人員、相關政府利害關係人	有關私部門盡職調查作法之資訊，以及私部門於理解和履行打擊資武擴義務方面之任何挑戰，以及有關資武擴相關實體和行為模式的資訊。
其他來源		
過往案例研究與類似司法管轄區之分析	研究組織、相關私部門與政府利害關係人。	有關類似司法管轄權區內資武擴威脅和活動之資訊，包括參與資武擴的實體及其行為模式，以及在類似司法管轄區內降低資武擴相關風險努力之成功或失敗的示例。

倫敦國王學院類型報告，新美國安全風險出版物中心，高級國防研究中心(C4ADS)報告，RUSI 指導文件、RUSI Project Sandstone、其他公開資源之研究和分析產品	大學、智庫、研究機構	就關於武擴行為人和行為模式的公開資料和分析，以及政府和私部門理解和履行國際打擊資武擴義務的指引。
自動化辨識系統(AIS)資料	AIS 追蹤提供者	有關位置、旅行路線和船舶停靠港口歷史的資料。
媒體報導	新聞來源	就資武擴相關實體與活動之公開資訊與分析

資料來源：作者群製作，2019

▪ 備註

建議之利害關係人與國家和第三國政府來源，並列出了最常負責產出或管理相應資訊來源的政府機關。各司法管轄區應於其特定案件中確定相關政府機關。

本附件所列出的資訊來源應在進行國家風險評估的司法管轄區內和相關的第三方司法管轄區（如有）進行諮詢。

其中一些資源由外國政府公開提供，可透過網路取得或向適合之政府機關提交請求。其他資訊可能屬於機密資訊或公眾無法取得，必須透過適當管道和程序在各自司法管轄區之間協商獲取此類資訊。

私部門行為者與政府間及彼此間共享客戶和業務營運資訊之能力取決於必要論壇和監管框架的存在，以允許共享此類資訊，同時考慮到隱私和商業敏感性限制。

附件 2：利害關係人

利害關係人	於國家風險評估中之角色
出口管制、海關和邊境管制單位	該等機關施行遵守與武擴和其他非法或受制裁商品有關的出口管制。他們將能夠提供以下資訊： • 已經（或可能）被濫用於武擴的貨物、服務和部門 • 武擴者及其活動模式 • 可能被武擴者利用之出口、海關或邊境管制中的控制措施和弱點。
情報機關	該等機關可提供以下資訊： • 積極武擴威脅 - 武擴者及受制裁實體的活動及能力 • 武擴相關事件的威脅、武擴模式和可能後果。
金融情報中心	因該等單位可以取得廣泛之金融數據，故於進行打擊資武擴風險評估方面發揮著關鍵作用。他們也進行網絡分析，產生調查之線索，並提供疑似洗錢或資恐交易報告之資訊，該等資訊可以識別可疑之個人、事業、帳戶和活動模式。
執法和檢察機關	該等機關負責打擊資武擴法律的刑事執法，對打擊資武擴調查至關重要，可以產生有助於其他單位工作之資訊。這包括以下資訊： • 司法管轄區內正在進行或過去的資武擴案件和調查，以更加了解國家資武擴趨勢 • 有關其他司法管轄區正在進行或過去的資武擴案件和調查之資訊。

金融監理機關和其他主管機關	該等機關可以監控私部門機構的法遵情況，以確保制裁有效實施。該等機關將對每個行業之商業活動的性質、大小和規模有很好的認識。 監理機關和主管機關亦得掌握有關私部門機構對其資武擴義務的理解程度以及他們對資武擴風險的認識程度之資訊。 鑑於他們對該行業的規模及其與廣泛經濟關係之了解，監理機關和主管機關也有助於確定資武擴對國家經濟的經濟後果。
貿易促進及投資單位	該等單位於考慮是否為貿易提供支持時，需意識到資武擴之風險。該等單位亦得獲取有關非法採購模式之資訊，然後可以與其他政府單位共享。
外交、金融、戶政事務、移民或司法等政策單位	該等單位於確保一個國家的防制資武擴法規制度符合國際義務以及確保實際機制於減少一國家的資武擴風險之暴露上是穩健有效的方面發揮重要作用。 外交單位在防制資武擴的國際合作，以及在區域和國際風險和武擴模式背景中的情境化國家風險，亦發揮著至關重要的作用。 在許多國家，外交單位亦負責向其他政府單位傳播國際義務和制裁的資訊，並授權豁免制裁。通過這種方式，這些單位對於減少資武擴相關弱點可能很重要。它們也可能有助於促進政府內部的機關間協調。 移民單位可能能夠提供於其國家境內，武擴國家之國民或雙重國籍國民存在之資訊。

參與實施目標性金融制裁或部門制裁之單位	可能尚有以上未提及之其他單位參與實施目標性金融制裁或部門制裁。這些單位可能參與與聯合國機構之聯繫、國家協調，或是監控及宣導活動。各國應確保其指明以上未具體涵蓋的所有相關單位。
私部門實體	負責實施某些反資武擴控制措施的私部門實體也應被視為相關利害關係人，並應相應地被諮詢。私部門實體可能包括：金融機構；指定之非金融事業或人員；保險提供者；產業公會；航運公司；進出口服務提供商；相關製造業；以及相關技術和培訓機構。私部門實體得協助主管機關識別可疑的自然人和企業，並制定可疑金融交易模式的類型。

資料來源：作者群製作，2019 年，改編自 Berger 以及 Joshi 之「防制資武擴：政府之實施指引及模範法」。

附件 3：威脅例示列表

與武擴敏感商品貿易直接相關的金融產品及服務
在採購武擴敏感商品時使用貿易融資產品和服務以及清潔付款服務。
利用前台公司、空殼公司或中間人獲得貿易融資產品和服務或作為清潔付款的一方。
利用公司提供未取得執照之匯款服務。
武擴國家的國民或雙重國籍公民，或該等人之家庭成員（不論國籍），在不涉及武擴疑慮的國家中作為中間人，以促進貨物採購及／或支付資金。可能涉及使用個人銀行商品。
利用大學或研究中心採購軍民兩用貨品及／或支付資金，包括伊朗和敘利亞之機構。
用於進行與商品採購相關的現金轉移之匯款服務。
利用第三國進行與礦業交易相關的金融交易。
利用專業中介機構和公司來掩交易各方和最終用戶。
使用個人帳戶購買工業物品。
使用非特定、無害或誤導性的商品描述或付款目的。
使用與運輸、海關或付款相關的虛假或欺詐性文件協助進行交易或貿易融資。
使用迂迴的敏感貨物流動或無武擴疑慮的國家之金融路徑。
使用不會引起武擴疑慮之船舶獲得海事或貨物保險產品。
利用航運公司、經紀人和代理人獲得與海運相關的保險或其他金融服務。通常結合使用所有權結構不透明的前台公司。

合法和非法產生收入之活動
國家和非國家行為者進行武器販運（小型和常規）用於產生收入。
武擴國家向其他國家出售非核武器、軍事裝備或技術、準軍事裝備或技術。
出售供國家和非國家行為者使用的煤炭，以賺取收入。
由或代表北韓或北韓實體的國民或雙重國籍國民擁有或經營的營造業及／或相關行業，其利潤來自契約付款之利潤構成北韓產生收入活動之一部分。
跨境走私現金、黃金或其他高價值商品，以支持國家和非國家武擴活動。
透過外交官或領事官員跨境走私外交郵袋中的現金、黃金或其他高價值物品，以支持國家武擴活動。
網絡犯罪，例如駭入帳戶以獲取價值，主要由國家行為者使用。
國家和非國家行為者的販毒活動，包括透過與組織犯罪網之聯繫。所得款項用於支持武擴活動。
透過北韓或涉及北韓人經指名之實體或個人出口藝術品或雕像以產生收入。
透過北韓或涉及北韓經指名之實體和個人出售礦產（金、鐵、銅、銅、鋅等）以產生收入。
支付給北韓勞工或工人（國民或雙重國籍國民）之款項。付款後，大部分款項被北韓沒收，作為其產生收入活動的一部分。
由或代表北韓國民或雙重國籍國民擁有或經營的餐館或其他中小型、主要以現金為基礎的企業。企業的利潤被送往北韓，作為其產生收入活動的一部分。

源自北韓或涉及北韓經指名之實體和個人之海鮮出口。
原產於北韓或涉及北韓經指名之實體和個人之紡織品出口。
透過國家和非國家行為者販運野生動物，包括透過與組織犯罪網之聯繫。
恐怖組織在受控地區徵收的「稅收」和「稅負」，以及向恐怖組織提供的捐款，作為產生收入活動以支持採購大規模毀滅性武器原料之一部分，特別是化學或生物武器。
支持金融和貨物流動的金融和企業基礎設施
利用在有武擴疑慮之國家設有外國分支機構的銀行和其他金融機構。
使用加密貨幣來避免正式的金融系統。
利用北韓的外交官、領事官員或外交或領事使團在一個國家內建立網絡，包括公司網絡。這些網絡進而促進了一系列產生收入之活動，並促進了與貨物貿易相關的金融產品或服務。
使用設於有武擴疑慮的國家之銀行及金融機構的當地分支機構。
用於以支持武擴網絡之現金移轉之貨幣兌換業務，其中移轉涉及武擴行為者擁有或控制的個人或實體。還可能涉及向涉及產生收入活動之組織犯罪網絡的結構性付款。
使用哈瓦拉或易貨系統的價值移轉以支付和清償武擴網絡成員間之債務。
在網絡成員之間使用分類帳支付系統，以最小化國際金融交易之需求。銀行可能被用於協助公司及／或個人間之某些期末結算。
過去曾有向武擴國家的金融活動提供帳戶或以其他方式協助其金融活動的金融機構。

利用公司在網絡成員之間提供未取得執照的金錢移轉服務或進行臨時交易。
利用專業中介機構和公司服務提供者來掩蓋武擴行為者之存在。
利用與武擴國家有聯繫或有重大曝險的國家貿易或其他經濟關聯。通常由複雜的公司網絡促成。
利用組織性的或跨國的犯罪網絡，特別是其網絡中的運輸廊道和中介。
建立促進但可能不完全參與資武擴活動的公司網絡。最終實質受益權、聯繫以及控制結構是不透明的。

資料來源：作者群製作，2019 年，基於對北韓

(https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports)

及伊朗 (https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/sanctions-committee-documents/?ctype=Iran&cbtype=iran) 之專家小組報告；亦參閱 Jonathan Brewer 之「資助大規模毀滅性武器擴散之類型研究，Alpha 計畫，科學及安全研究中心，倫敦國王學院」，2017 年 10 月。

附件 4：弱點清單

種類	弱點
法律和制度性因素	• 執法能力有限 • 國際合作的困難與極限 • 打擊涉及非法活動的組織犯罪網絡的措施效力 • 機關間協調和資訊共享方面之缺陷 • 政府的金融情報和調查能力有限 • 檢測現金、貴金屬和寶石（尤其是黃金）以及無記名可轉讓票據的跨境流動的控制措施存在缺陷 • 檢測野生動物產品跨境流動的控制措施存在缺陷 • 與相關單位互享相關數據／情報之機制有限 • 對於私部門和公部門有關資武擴之宣導、指導或意識提升有限，包括紅旗指標和態樣之傳遞。 • 對於私部門就制裁義務的宣導及指導有限，包括針對具體制裁的報告機制（相對於疑似洗錢或資恐交易報告） • 有限的私部門法遵監控及執行機制 • 法律薄弱，包括薄弱的符合國際義務的武擴和資武擴法律薄弱 • 監管框架薄弱，包括對市場知識的落差 • 航運登記處的存在，包括提供權宜船旗的登記處。
法人和法律協議	• 法人和法律協議透明度之欠缺，包括公司的實質受益權結構 • 政府採購流程缺乏對篩查制裁風險的穩健性 • 金融機構、指定之非金融事業或人員、法人和法律協議的市場准入條件不穩健。

地理環境因素	• 可滲透的陸地邊界 • 與武擴國家或其他武擴活動高風險司法管轄區（北韓、伊朗、敘利亞、中國和俄羅斯）共享國土邊界或區域鄰近 • 鄰近武擴國家的境外領土 • 重要的運輸活動（運輸樞紐），因此更有可能涉及非法流動 • 擁有受保護的野生動植物或其他天然產品，例如根據《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》（CITES），它們被武擴者用作產生收入活動的一部分（例如犀牛角和象牙／象牙製品）。
地理環境因素	• 過度依賴友好的商業慣例來吸引外國投資 • 薄弱的貿易或轉運控制 • 加密貨幣和加密貨幣交易所的存在 • 對加密貨幣交易所的了解有限、缺乏監管或擴展有限 • 對網路交易平台的監管或監控有限 • 化學或石化工業及／或貿易 • 軍民兩用或管制貨品產業及／或貿易 • 高科技產業及／或貿易 • 海事或貨物保險或再保險業 • 飛彈零件、航空航天、軍事或相關產業及／或貿易 • 重要的進出口業務和貿易活動（樞紐），因此更有可能參與相關的非法資金流動 • 重要的貿易金融產業 • 促進國際資金轉移和進入國際市場的重要區域金融樞紐 • 自由貿易區的存在 • 重要的貨運代理業務。

社會和政治因素	• 缺乏打擊武擴或資武擴的政治意願或非政治優先事項 • 於該國對第三國外交活動之認識不足 • 大量來自有限外國勞工和勞動法令的武擴國家之國民或雙重國籍國民的僑民 • 與武擴國家的免簽證制度 • 接待武擴國家的外交或領事使團 • 大學或其他研究機構涉及可能與大規模毀滅性武器或軍民兩用物品培訓或開發相關的主題——特別是與武擴疑慮的司法管轄區或來自武擴疑慮國家的外國學生有關聯的大學。
---------	---

資料來源：作者群製作，2019 年。

附件 5：後果模型

後果級別	描述
嚴重	• 對人類生活、環境或基礎設施之影響，或 • 嚴重影響國際或區域安全或穩定，或 • 對國民經濟或金融體系的影響嚴重，或 • 對產業部門的影響嚴重；全球聲譽受損。
中等	• 對國際或區域安全或穩定的中等影響，或 • 對國民經濟或金融體系的中等影響，或 • 對產業部門的中等影響；僅國內聲譽受損。
有限	• 對國民經濟或金融體系的影響有限，或 • 對產業部門的影響有限；僅有限的聲譽受損。

資料來源：作者群製作，2019 年。

附件 6：RUSI 資武擴快速風險評估工具

開發人：Anagha Joshi



Royal United Services Institute
for Defence and Security Studies

▪ 指示

對於希望使用 RUSI 資武擴快速風險評估工具的司法管轄區，本附件提供如何使用之指示。

該工具以多標籤表單之形式呈現，其例示圖已包含在本附件中。表單之完整版本可通過發送電子郵件至 cpf@rusi.org 索取。

各司法管轄區應按數字順序使用表單標籤，從 1 至 3。標籤 4 及 5 是給希望進行更詳細的部門風險分析的司法管轄區的選擇式附加功能。該表單包含預設的公式，該等公式將自動計算若干項目以及帶有評級的落點列表。其他項目需要手動輸入。指示註記被嵌入到表單本身中。使用者可以單擊表單的單元格或標題以獲取更多資訊和指示。

▪ 步驟一：識別和評估威脅

- 藉由各種資訊來源（見附件 1），識別與您所在司法管轄區相關資武擴威脅。首先，附件 3 提供了本指引中討論的三類資武擴活動下之威脅的部分清單。
- 於識別潛在威脅時，根據您司法管轄區內的以下背景因素考慮各種威脅：
 - 社會和政治
 - 經濟和技術
 - 地理及環境
 - 法律和制度
 - 法人及法律協議
 - 部門
- 對您已識別的威脅進行分析，並對每個威脅進行初步評級。評級應該為高、中或低。應根據對您所在司法管轄區中活動的普遍性

之評估或可能促進該活動之背景因素之存在來給予對威脅之評級。亦須考慮該活動的潛在數量或規模。您應該包括可能在未來出現的潛在威脅，並儘可能包含在您的威脅清單中。

- 將逐項威脅嵌入到電子表單 1 之威脅欄中，從評級高 (3) 的威脅開始，然後是中等 (2)，最後是低 (1)。於每個威脅下，都有空間嵌入一個分析的扼要敘述摘要，以證明評級等級為合理。包含威脅的單元格將自動以紅色（高）、橘色（中）或黃色（低）著色編碼。

■ 步驟二：識別和評估弱點

- 同樣於表單 1 中，各司法管轄區應考慮針對每個已識別威脅之弱點。弱點區分為兩類——國家和部門——每個分類包含若干子分類。國家弱點有以下子分類：社會和政治；經濟和技術；地理和環境；法律和制度；法人及法律協議。部門弱點包含以下子分類：金融機構；指定的非金融業和行業；以及其他高風險部門。
- 附件 4 提供了一個非詳盡的問題清單，司法管轄區在分析每一類國家弱點時可能會希望考慮這些問題。該清單包含一些通用的弱點指標，該等指標也用於洗錢及資恐風險評估，儘管它主要關注與資武擴背景下主要相關之問題。在識別和分析其弱點時，各司法管轄區不應侷限於此清單，而應考慮已識別子分類下所有之相關弱點。
- 各司法管轄區應分析弱點的每個子分類，並將每個子分類評為高 (3)、中 (2) 或低 (1) 的弱點等級。對於弱點的每個子分類，您應該以抵減因素平衡差距，以便使弱點評級成為剩餘評級。抵減因素的例示可能是高等級的監管或執法控制，其形成了強大的檢測和瓦解威脅的制度。

- 應藉由考慮每個部門類別對各種威脅的曝險程度以及平衡如監管和營運控制等抵減因素來評估部門弱點。或者，各司法管轄區可能希望使用表單 4 中的選擇性部門風險工作手冊對部門風險進行更詳細的分析。然後，該部門分析形成資訊及數據，您可以根據這些資訊和數據對國家風險評估中的部門弱點等級進行定性分析。
- 對於弱點的每個子分類，各司法管轄區應嵌入分析的扼要敘述摘要，以證明評級等級之合理性。單元格將自動以紅色（高）、橘色（中）或黃色（低）著色編碼。
- 每個弱點子分類的評級具有相同的權重，整體弱點評級是所有弱點子分類的平均值。將弱點評級平均之方式提供了整體弱點的簡單估算。然而，各司法管轄區應考慮弱點存在的特定區域，並特別留意弱點評級等級較高的區域。該表單包含一個單獨的欄位可自動計算整體弱點評級。
- 對於某些威脅，某些類別的弱點可能根本不相關。對這些不相關弱點的低評級可能會導致總體風險低於適當水平。於此情況下，司法管轄區應在弱點項目嵌入「不適用」，而不是對該弱點進行數字評級。如果沒有對弱點進行評級，則公式將自動修正而不考慮該弱點。表單中對此提供了說明。然而，各司法管轄區應謹慎使用「不適用」之選項。於多數情況下，各司法管轄區應考慮每個弱點分類。
- **步驟三：識別及評估後果**
 - 附件 5 提供了模型以引導評級後果的考量。後果之嚴重性被評為嚴重 (3)、中等 (2) 或有限 (1)。
 - 對於每種威脅，各司法管轄區應參考附件 5 分析後果。應在三項方面考慮後果：對人類生活、環境或基礎設施之影響；對國際或

區域安全或穩定之影響；以及對國家經濟或金融體系之影響，包括對產業的影響或聲譽受損。

- 在表單 1 之後果單元格中，各司法管轄區應嵌入分析的扼要敘述摘要，以證明評級等級之合理性。單元格將自動以紅色（嚴重）、橘色（中等）或黃色（有限）著色編碼。

▪ 步驟四：將可能性描述為熱點圖

各司法管轄區應在表單 2 的熱點圖中劃分每個威脅的評級及其相應的弱點評級。電子表格包含執行此操作的進一步說明。

▪ 步驟五：將整體風險描述為熱點圖

各司法管轄區應在表單 3 的熱點圖中劃分每個威脅（威脅和弱點的組合）的可能性評級及其相應的後果評級。表單包含執行此操作的進一步說明。

▪ 選擇性部門評估說明

在表單 1 中，部門弱點被分為三類：金融機構；指定之非金融事業或專業人員；和其他高風險行業。根據對這些行業的數據和資訊的由上而下的分析，自宏觀層面考量該等分類中的每一項。

或者，各司法管轄區可以選擇先行於各別部門的風險進行一個更詳盡的評估。以下提供了完整詳細行業評估的說明。應該為每個被分析的行業開啟一個新的表單。各司法管轄區應聚焦在涵蓋金融機構、指定之非金融事業或專業人員和其他高風險行業。

▪ 步驟一：識別和評估威脅

- 考量步驟一中識別的威脅。在表單 4 的左欄中列出威脅。對於部門分析，採用稍微不同的方式來評估威脅和弱點。為了得出總體威脅評級，每個威脅都會針對以下綜合因素進行考慮和評級：產

品和服務；活動量；顧客；銷售；和司法管轄區。該表單提供了為每個因素提供評級級別的指示。為簡短的敘述理由提供了空間。

- 由於考慮到一個部門提供的產品和服務，各司法管轄區應注意某些威脅最終可能與該部門不攸關。對於不適用於該部門的威脅，司法管轄區可以從表單中排除該威脅。應注意的是，不應僅由於威脅尚未實現就將其移除。在這個過程中應包含潛在威脅。唯一應該排除的威脅是那些不可能發生的威脅，因為該部門提供的產品和服務與特定威脅沒有任何關聯。
- 表單自動將整體威脅計算為平均值。儘管如此，司法管轄區仍應特別留意評級較高的威脅類別。

▪ 步驟二：識別和評估弱點

- 同樣在表單 4 中，考慮兩類弱點：打擊資武擴和其他監管控制；以及運作和其他控制。應平衡控制方面的差距以及抵減因素，以形成剩餘評級。
- 表單提供了為每個因素予以評級級別的指導。為簡短的敘述理由提供了空間。
- 每個弱點的評級具有相同的權重，整體弱點評級是兩類弱點之均值。表單會自動計算整體弱點。儘管如此，司法管轄區仍應特別注意評級較高的弱點類別。

▪ 步驟三：識別及評估後果

- 附件 5 提供了後果評級表。後果分為以下幾種類別：嚴重的；中等；以及有限。提供對每個類別之描述，以作為決定威脅後果是否可被視為嚴重 (3)、中等 (2) 或有限 (1) 的指引。
- 在表單 4 中，對於各種威脅，各司法管轄區應參考附件 5 分析後果。

- 在後果的表單單元格中，各司法管轄區應嵌入分析的扼要敘述摘要，以證明評級等級為合理。單元格將以紅色（嚴重）、橘色（中等）或黃色（有限）著色編碼相應於後果的嚴重性。

▪ **步驟四：計算風險**

- 該表單會自動計算每個威脅的風險評級以及整體部門風險評級，即各別風險評級之平均值。計算這些整體評級僅用於總結表單 5 中快速參考表內的調查結果，如下所述。各司法管轄區和私部門應考慮對每個部門的各種威脅進行分析，而不是僅仰賴被用於廣泛彙整資訊的最終風險評級。

▪ **選擇性：在表格中描述部門評估**

表單 5 中的表格旨在作為快速參考表格，其總結了部門風險工作手冊（表單 4）的調查結果。各司法管轄區應按其風險評級的順序列出所分析的每個部門。對於每個部門，應嵌入來自表單 4 的最終部門風險評級。然後該表單將自動計算每個部門類別（例如金融機構）的風險評級。計算之整體評級僅用於總結部門風險評估的結果。司法管轄區和私部門應考慮對每個部門各種威脅之分析，而不是僅仰賴被用於廣泛彙整資訊的最終風險評級。

使用表單 1 中之國家風險評估工作手冊中部門評估之結果，各司法管轄區應使用部門風險評估中更詳盡的資訊、數據、分析和結果，對國家風險評估中的部門弱點等級進行有根據的定性評估。

▪ **疑難排除**

在完成本指引中概述的快速風險評估後，各司法管轄區可能會發現該結果與其對其資武擴風險暴險的預設理解的不一致。於此情況下，應該考慮幾個問題。

一個司法管轄區可能低估或高估了其經濟中與資武擴相關的威脅和弱點的存在，或者錯估了它們對經濟和社會的影響。因此，風險評估可能有助於調整國家對資武擴相關風險的認識及反應。

或者，未預期之結果可能是對威脅和弱點的不準確或不完整評估的產物。附件 3 和附件 4 中未涵蓋的特定司法管轄區的威脅和弱點也應予以考慮並在必要時含括在內。

最後，可能沒有準確評估資武擴活動的後果。各司法管轄區應確保已考慮所有潛在影響，尤其是當它們與本指引中識別的三個背景以及該司法管轄區的特定因素相關時。特定資武擴活動的後果起初可能並不明顯，可能需要進一步分析後續對經濟和社會的潛在影響。

表單 1：風險評估工作手冊

威脅	弱點					
	國家弱點					
	政治及社會	經濟及技術	地理及環境	法律及制度	法人及法律協議	金融機構
3	1	3	3	3	3	2
例如，利用前台公司、空殼公司或中間人獲得貿易金融產品和服務或作為清潔付款的一方（已知的先前案例）	例如，打擊資武擴之強烈政治意願；沒有相關的社會因素	例如，存在重要的軍民兩用物品產業及貿易	例如，與資武擴轉移的國家進行軍民兩用商品交易	例如，沒有反資武擴之法律法規，監管未考慮資武擴之問題	例如，法人和法律協議欠缺透明度，包括最終實質受益權	例如，銀行提供中等等級之貿易融資產品，監管和運作控制較高，但卻對反資武擴的特定意識欠缺
1	1	2	1	1		1
例如，網絡犯罪，如駭入帳戶以獲取價值，主要由國家行為者使用	例如，打擊網路犯罪之強烈政治意願；沒有相關的社會因素	例如，沒有已知的網路攻擊案例，但是，區域流行性增高	例如，沒有已知的問題	例如，強大的網路犯罪法律和專門的網路犯罪運作專案小組是非常有能力的	例如，不適用	例如，沒有已知的網路攻擊案例，金融機構有強大的網路犯罪控制

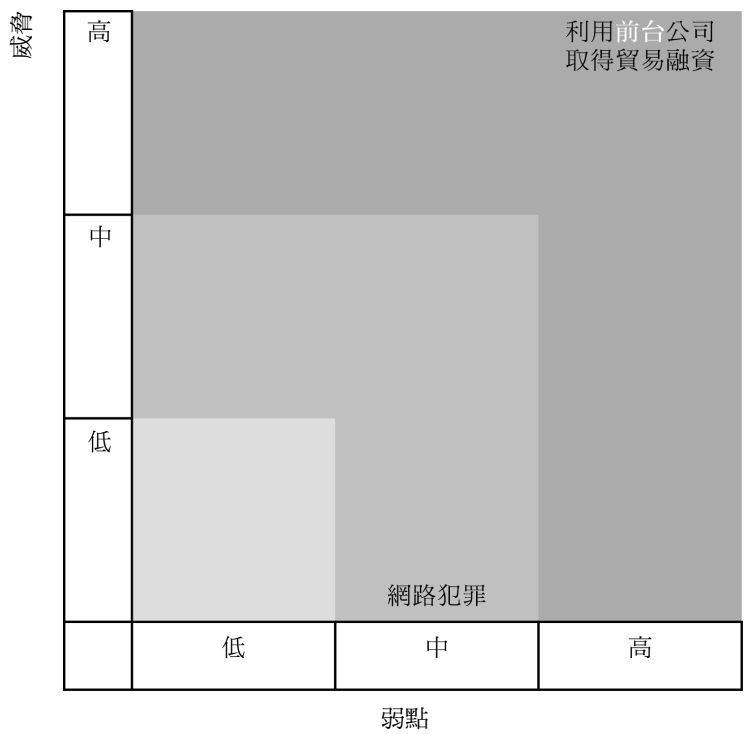
威脅及弱點評級等級	後果評級等級	抵減策略選項	整體弱點及可能性的顏色編碼指引
高 -3	嚴重	預防	2.1-3 高
中等 -2	中等	抵減	1.1-2.09 中等
低 -1	有限	採納	0-1.09 低

			可能性	後果	抵減策略
部門弱點		整體弱點評分			
指定之非金融事業或專業人員	其他高風險部門				
2	1	2.25	2.63	3	抵減
例如，公司服務提供者可能會被用於涉及進口／出口之前台公司的經營	例如，沒有曝險			例如，與採購敏感商品直接相關的產品，銀行是重點行業，嚴重的安全和聲譽影響	例如，銀行監管者負責：實施反資武擴預防措施所需的法律修訂；向銀行發佈反資武擴指引；反資武擴專注於未來的合規性
	1	1.17	1.08	2	採納
例如，不適用	例如，一武擴行為者入侵政府系統索取贖金的地區性案例			例如，與武擴活動沒有直接相關，微幅有限的衝擊金融和聲譽影響，大型衝擊中等至嚴重影響	例如，網絡犯罪控制是足夠的，且應予維持

▪ 不適用之使用說明

對於某些威脅，某些弱點類別可能根本不攸關。國家可以使用「不適用」並且對該類別不給出評級。建議謹慎使用此選項，並且僅在最終結果似乎不能適當反映調查結果的情況下使用。「不適用」應僅用於與弱點相關之情況。當使用「不適用」時，J 欄中的公式計算實際評級弱點之平均值。

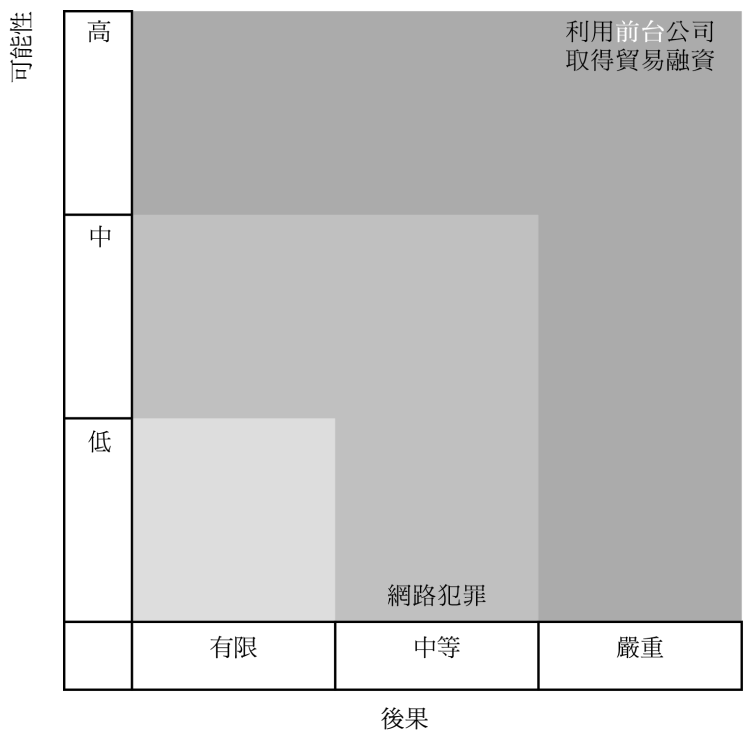
表單 2：可能性熱點圖



▪ 指示

此表單為不同風險實質之可能性提供了一個簡單的具體參考。對於每個威脅，獲取威脅等級並針對縱軸繪製圖表。然後對該威脅進行整體弱點評級，並針對橫軸繪製圖表。將威脅嵌入到兩軸相交之單元格中。

表單 3：風險熱點圖



▪ 指示

此表單提供了整體風險的簡單具體參考，並將後果納入考量。對於每個威脅，獲取可能性評級並針對縱軸繪製圖表。然後對該威脅進行後果評級，並針對橫軸進行繪製。將威脅嵌入到兩軸相交之單元格中。

表單 4：部門風險工作手冊

	威脅					
	產品及服務	活動量	客戶	銷售管道	司法管轄區	整體威脅評級
	3	2	3	3	3	2.80
例如，利用前台公司、空殼公司或中間人獲得貿易金融產品和服務或作為清潔付款的一方	例如，貿易融資、清潔支付。已知的先前案例	例如，少量的貿易融資，中等的清潔支付	例如，公司、企業	例如，電子郵件、網路以及透過代理人或經紀人	例如，國際：東南亞，包括中國	
	2	1	1	1	1	1.20
例如，網絡犯罪，如駭入帳戶以獲取價值，由國家行為者使用	例如，存款帳戶	例如，總價值低，以及價值低之個人帳戶	例如，自然人	例如，面對面	例如，國內	

威脅及弱點評級等級	後果評級等級	抵減策略選項	整體弱點及可能性的顏色編碼指引
高 -3	嚴重	預防	2.1-3 高
中等 -2	中等	抵減	1.1-2.09 中等
低 -1	有限	接受	0-1.09 低

弱點			可能性	後果	風險評級	抵減策略
反資武擴及其他規管控制	運作及其他控制	整體弱點評級				
2	3	2.50	2.65	3	2.83	抵減
例如，由受良好監管及監督的銀行提供之產品，不需要特定的反資武擴預防措施或提供指導	例如，沒有適用反資武擴運作控制，洗錢防制及打擊資助恐怖主義控制就足夠了			例如，與採購敏感商品直接相關的產品，銀行是重點部門，嚴重的安全和聲譽影響		例如，銀行監管者負責：實施反資武擴預防措施所需的法律修訂；向銀行發佈反資武擴指引；打擊資武擴專注於下一次合規性監控。時間範圍：4-9 個月
1	1	1.00	1.10	1	1.05	接受
例如，對作為存款機構的銀行實施強有力的監管控制	例如，與武擴活動沒有直接聯繫，金融及聲譽影響有限			例如，與武擴活動沒有直接聯繫，金融及聲譽影響有限		例如，持續提高意識並促進反網路攻擊控制

▪ 指示

應該為每個部門（例如銀行、保險等）創建一個新的表單。

▪ 備註

於此表單中不應使用「不適用」

表單 5：部門風險表

部門	風險評級
金融機構	2.31
銀行	1.94
保險	3.00
金錢移轉服務	2.00
指定之非金融事業或專業人員	0.00
公司服務提供者	
不動產代理人	
其他高風險部門	0.00
船舶經銷商	

▪ 指示

此表格為總結表單 4 中部門風險工作手冊調查結果之快速參考表。此表格需手動完成。對於每個部門，嵌入最終的部門風險評級，它是所有威脅風險評級的平均值。相應地對評級單元格進行顏色編碼。該表單將自動計算金融機構、指定之非金融事業或專業人員和其他高風險部門之評級。範例如上述。

免責聲明：如擬索取 Excel 表單，請電郵至 CPF@rusi.org。

