

FATF



最佳實務

打擊非營利組織資恐濫用



2023 年 11 月



FATF (防制洗錢金融行動工作組織) 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與催生政策以保護全球金融系統遠離洗錢、資恐以及資武擴。FATF 建議書已成為全球防制洗錢 (AML) 與打擊資恐 (CFT) 的公認標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請參閱：www.fatf-gafi.org

本文件及/或本文所含的任何地域，概不影響任何領土之狀態或主權、國境與國界之界定以及任何領土、城市或地區之名稱。

引用文獻：

FATF (2023 年)，*打擊非營利組織資恐濫用最佳實務文件*，FATF，巴黎，www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html

© 2023 FATF/OECD。保留一切權利。

未經事前書面許可，不得重製或翻譯本出版品。

如欲重製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請授權，秘書處設址於：法國 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16

(傳真：+33 1 44 30 61 37 或電子郵件：contact@fatf-gafi.org)

封面圖片出自 © Getty Images

擊非營利組織資恐濫用最佳實務文件 (第 8 項建議)

目錄

縮寫對照表	4
打擊非營利組織資恐濫用最佳實務文件 (第 8 項建議)	5
前言	6
各國如何打擊非營利組織資恐濫用	9
A. 評估與理解資恐風險	9
B. 緩解資恐風險	16
C. 識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用的有效方法	20
非營利組織如何保護自己免遭資恐濫用	28
A. 瞭解個別非營利組織層級的資恐風險	28
B. 自律措施	30
C. 個別非營利組織層級的內部控管和良善治理措施	32
國家、金融機構和非營利組織如何確保合法非營利組織獲得金融服務	35
A. 國家的措施	36
B. 金融機構的措施	38
C. 非營利組織和捐助者的措施	40
附件 A. 國家範例	43
識別非營利組織，評估並瞭解其資恐風險	44
附件 B. 非營利組織範例	62
採用風險基礎方法	62
自律措施	69
良善治理	72
附件 C. 確保合法非營利組織獲得金融服務的範例	84
國家的措施	84
金融機構的措施	93
非營利組織的措施	103
參考文獻及參考書目	106

縮寫對照表

縮寫	完整名稱
AML/CFT	防制洗錢/打擊資恐 (Anti-money laundering/Countering the financing of terrorism)
DNFBPs	指定之非金融事業或人員 (Designated non-financial businesses and professions)
FIU	金融情報中心 (Financial intelligence unit)
INR	建議註釋 (Interpretive Note to Recommendation)
ML	洗錢 (Money laundering)
NGO	非政府組織 (Non-government organisation)
NPO	非營利組織 (Non-Profit Organisation)
TF	資恐 (Terrorist financing)

打擊非營利組織資恐濫用最佳實務文件 (第 8 項建議)

本指引文件應與下列內容一併閱讀：

- FATF 建議，尤其是第 8 項建議及其註釋，以及第 1 項建議及其註釋；
- 非營利組織中恐怖份子濫用風險 FATF 態樣報告；以及
- FATF 資恐風險評估指引。

其他相關 FATF 文件包括：

- 國家洗錢及資恐風險評估指引；
- 資恐態樣報告；
- 銀行業風險基礎方法指引；以及
- 防制洗錢及打擊資恐措施與普惠金融修訂指引。

前言

1. 非營利組織對於世界經濟以及許多國家經濟和社會體系而言，是不可或缺的存在。它們所作的努力與政府和商業部門的活動互補，為有需要的人士提供必要的，甚至是能夠拯救生命的支持、安慰和希望。運作良好的非營利組織還可以向弱勢群體和社區提供目標性的支持，以防範激進主義和極端主義，進而遏止恐怖主義。
2. 自從恐怖份子和恐怖組織濫用非營利組織的情形，獲正式承認為令人擔憂的問題以來，非營利部門在這二十年就治理、透明度和問責層面採取了諸多措施，以緩解資恐濫用的風險。在極少數情況下，非營利組織繼續遭恐怖份子透過各種手段濫用和利用。恐怖份子和恐怖組織可能會尋求利用非營利組織籌集和轉移資金、提供後勤支援、鼓勵恐怖份子招募、提供合法外觀，或以其他方式支持恐怖組織和行動。因此，為發現和打擊此類濫用行為，非營利組織應採取緩解措施，並受到適當的政府監督。
3. 將非營利組織的資源轉用於資恐活動，會損害整個非營利部門的聲譽以及金融機構和捐助者的信任。這會導致在最需要非營利組織的地方，對其營運產生不成比例的影響。許多非營利組織依賴捐贈，以及可靠的銀行和其他金融服務。捐助者相信，提供給非營利組織的資源（無論財務資源或物質資源）將依其既定目的用於善行，而這種信任正是非營利組織部門的基礎所在。金融機構採取一系列措施，支持合法的非營利組織獲得金融服務。然而，近年來，有多個報告指出金融機構終止或限制合法非營利組織獲得金融服務。因此，保護非營利組織部門免遭恐怖份子濫用，既是全球打擊恐怖主義及資恐的重要元素，也是維護非營利組織部門、捐贈社群及金融機構的誠信的必要措施。
4. 防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 打擊非營利組織資恐濫用最佳實務文件首次於 2002 年撰寫，當時因應 2001 年的 911 恐怖攻擊事件，FATF 初次推出適用於特定資恐弱點與威脅的標準。2013 年，根據非營利組織部門的具體意見，對最佳實務文件進行少量更新，以反映修訂後的 FATF 建議以及保障非營利組織合法活動的需求。FATF 於 2014 年 6 月發布一份關於非營利組織中恐怖份子濫用風險的態樣報告（簡稱「態樣報告」），隨後於 2015 年進一步修訂最佳實務文件，以反映該報告的部分發現結果，以及來自政府、非營利組織和金融機構的額外良好實務意見和範例。
5. 2016 年 6 月，在對非營利組織部門進行廣泛宣導，並觀察到第 8 項建議過於廣泛應用和誤用的情況後¹，FATF 修訂了第 8 項建議及其註釋。相關方法更新於 2016 年 10 月達成協議。修訂目的在於澄清並非所有非營利組織都特別容易受到資恐濫用影響，並且只有各國所識別的一部分非營利組織須遵守第 8 項建議要求。修訂亦澄清，第 8 項建議及其註釋要求的措施並非「一體適用」，無條件採納並不符合風險基礎方法，並說明各國應根據其已識別的資恐風險實施此類措施。2019 年 FATF 資恐風險評估指引針對 FATF 識別與評估非營利組織所面臨資恐風險提出指導，包括注意事項和良好做法的範例。

¹ FATF 及其區域機構也是聯合國 (UN) 領導的多年計畫的一部分，旨在就非營利部門的打擊資恐良好實務達成共識，包括保護該部門並防止遭恐怖份子濫用，詳情請參閱：www.globalcenter.org/wp-content/uploads/CGCC-Prevent-Protect-Report-pgs.pdf

6. 雖然對第 8 項建議及其註釋進行了上述改進，但《減輕 FATF 標準之非預期影響-2021 年第一階段盤點報告》² 指出，第 8 項建議的實施持續存在是否具針對性、成比例且符合風險基礎方法的重大問題，會過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動。根據報告，對非營利組織採取的措施包括：不考量風險基礎對非營利組織進行侵入性監管；對非營利組織施加資金募集和銀行帳戶的限制；以遵守 FATF 為理由強行解散、註銷或驅逐非營利組織。每個類別中都有各種限制、負擔和要求，阻礙了非營利組織有效運作、履行其使命及獲取資源的能力，在某些案例中甚至影響其繼續合法運作的能力。有必要進行重大改進，以有效實施風險基礎措施，保護非營利組織免遭潛在的資恐濫用，同時避免不適當或無根據的措施過度干擾或阻礙合法活動。

7. 2023 年 6 月，除了更新最佳實務文件，FATF 提議對第 8 項建議及其註釋進行修訂，以提高用語清晰度和一致性，並進一步舉例說明要求。具體而言，提議的修訂進一步澄清，針對 FATF 定義的非營利組織所面臨的已識別資恐風險，採取具針對性且成比例之風險基礎措施，是有效識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用的關鍵。提議的修訂進一步強調，有效的風險基礎措施不應過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動。此外，各國有彈性自主空間，可決定是否採取非營利組織的自律措施；且非營利組織應受到「監督」(oversight) 或「監測」(monitoring)，前二者應與「監管」(supervision) 區分，後者通常用於金融機構和指定之非金融事業或人員（「DNFBP」）。

8. 在實施第 8 項建議及其註釋的要求時，應謹記以下基本原則：

- 恐怖主義份子濫用非營利組織，是指恐怖份子和恐怖組織利用非營利組織籌集或轉移資金、提供後勤支援、鼓勵或促進恐怖份子招募，或以其他方式支持恐怖份子或恐怖組織和行動。
- FATF 採用了非營利組織的功能性定義，包括「主要為慈善、宗教、文化、教育、社會或友愛目的，或為其他類型的「善行」等目的，而籌集或支付資金的法人、法律協議或組織」(以下簡稱「FATF 定義」)。³
- 第 8 項建議不適用於非營利領域的所有組織，僅適用於符合 FATF 定義的非營利組織。
- 非營利組織因其類型、活動或特徵而面臨不同程度的資恐濫用風險，大多數可能為低風險：各國應識別符合 FATF 對非營利組織定義的組織，評估非營利組織面臨的資恐風險，並制定具針對性且成比例之風險基礎措施，以因應這些風險。

² 請參閱《FATF 標準負面影響盤點報告》[重點概要](https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf)，www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf

³ 在本報告中，「非營利組織」一詞僅指符合 FATF 定義的非營利組織。

- 各國應監測此類措施的實施。
- 各國應保護非營利組織免遭資恐濫用，但不得過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動，並應尊重各國根據《聯合國憲章》和國際法，特別是國際人權法、國際難民法和國際人道救援法所承擔的義務。⁴

9. 這份不具約束力的指引/最佳實務文件旨在澄清和舉例說明第 8 項建議要求，並支持風險基礎方法的有效實施。如同所有 FATF 指引/最佳實務文件，不是評估 FATF 標準法令遵循度的強制要素。各國、非營利組織和金融機構在決定如何最有效保護非營利組織免遭資恐濫用，而不過度干擾合法非營利組織活動時，可能可以獲得有價值的參考。本指引/最佳實務文件由四個部分組成：

- 第 2 章 – 協助國家⁵ 根據風險基礎方法，制定有效的方法來識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用；
- 第 3 章 – 透過預防和緩解可能面臨的資恐風險，協助非營利組織保護自己免遭資恐濫用；以及
- 第 4 章 – 協助國家、金融機構和非營利組織確保合法的非營利組織能夠獲得金融服務。
- 範例 (包含附件中的範例) – 本文也包含大量實施和誤用第 8 項建議的範例，這些範例對於各國、金融機構和非營利組織正確實施第 8 項建議應有所幫助。

10. 本文所包含的良好範例並不全面，可能不適用於所有情況，且不應用作適用於所有國家、金融機構和非營利組織的要求檢查清單。反之，這些良好範例僅說明了根據具體情況可能有助於實現第 8 項建議目標的措施類型。

11. 同樣，最佳實務文件提出不符合第 8 項建議本身意圖的措施範例，這些範例為非營利組織、活動及其援助接受者帶來負面影響。利害關係人應意識到因誤用第 8 項建議要求而導致的負面影響。

12. 本指引/最佳實務文件受益於 FATF 全球網絡和區域性防制洗錢組織的廣泛投入，以及與非營利組織和金融機構的正式和非正式諮詢所帶來的建議。

⁴ 請參閱聯合國安全理事會第 2462 (2019) 號決議第 6 和 23 段、聯合國安全理事會第 2129 (2013) 號決議序言，以及聯合國安全理事會第 2664 (2022) 號決議第 1 段。

⁵ 所有提及「國家」的敘述同樣適用於「地區」或「司法管轄區」。

各國如何打擊非營利組織資恐濫用

各國良好實務的具體範例請參閱附件 A。

13. 本章根據司法管轄區的經驗提出一些注意事項和良好做法，以滿足第 8 項建議的要求。第 8 項建議要求各國瞭解並緩解非營利組織部門的資恐風險。亦即，各國首先應識別符合 FATF 定義的非營利組織，並評估和瞭解這些非營利組織的資恐風險 (2.1)。根據評估結果，各國應制定具針對性且成比例之風險基礎措施 (2.2)。這些緩解措施是國家有效識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用的關鍵 (2.3)。

A. 評估與理解資恐風險

14. 非營利組織因其類型、活動或特徵而面臨不同程度的資恐濫用風險，第 8 項建議要求各國定期識別符合 FATF 對非營利組織定義的組織，並進行風險評估，以確定所面臨的資恐風險性質。⁶ 有鑑於 FATF 標準並未規定評估風險的特定方法或形式，以下各段依據司法管轄區的經驗提供若干良好做法。

1. 識別符合 FATF 非營利組織定義的組織

15. 第 8 項建議的要求不適用於非營利領域的所有組織。瞭解 FATF 對「非營利組織」定義的範圍，是正確實施第 8 項建議及其註釋的關鍵。

16. 有鑑於非營利組織可能具有多種法律形式，FATF 根據可能導致資恐濫用風險的組織的活動和特徵，採用了「非營利組織」的功能性定義，而非單憑其以非營利方式營運來判斷。⁷

⁶ 第 8 項建議註釋第 6 段。

⁷ 第 8 項建議註釋第 1 段。

說明欄 1. FATF 對非營利組織的定義

主要為慈善、宗教、文化、教育、社會或友愛目的，或為其他類型的「善行」等目的，而籌集或支付資金的法人、法律協議或組織。

17. 重要的是，雖然 **FATF 對非營利組織的功能性定義側重於其活動**（籌集或支付資金），但大多數國家對非營利組織採用更廣泛、更全面的定義（按非營利組織的法律形式（例如協會、慈善機構等）對非營利組織進行分類）。此外，有的實體可能符合 **FATF** 所定義的非營利組織，卻不受與非營利組織相關的國家法規約束。各國應意識到，為了遵循 **FATF** 標準，將根據 **FATF** 定義對其進行評估。

18. 不屬於 **FATF** 功能性定義範圍的非營利領域組織包括工會，以及主要進行研究及/或倡導公共政策變革，但不為非營利組織事業籌集或支付資金的組織。

19. 風險評估的第一步是進行國內審查，以識別符合 **FATF** 非營利組織定義的組織範圍。在進行這項工作時，各國應使用所有相關且可靠的資訊來源，以識別所有符合 **FATF** 對非營利組織定義的組織（請參閱 2.1.3），⁸ 可能包括以下資訊：

- 非營利領域組織的規模、類型和範圍（包括法律結構、員工人數、執行委員會成員等資訊）；
- 活動的性質和地點（包括是否在國際上提供服務，或是否接近活躍的恐怖主義威脅、跨境活動等）；
- 成立宗旨；
- 捐助方的組成基礎；以及
- 財務活動（資金量、資金流動頻率、支付方式、現金強度等）。

2. 評估非營利組織面臨的資恐風險

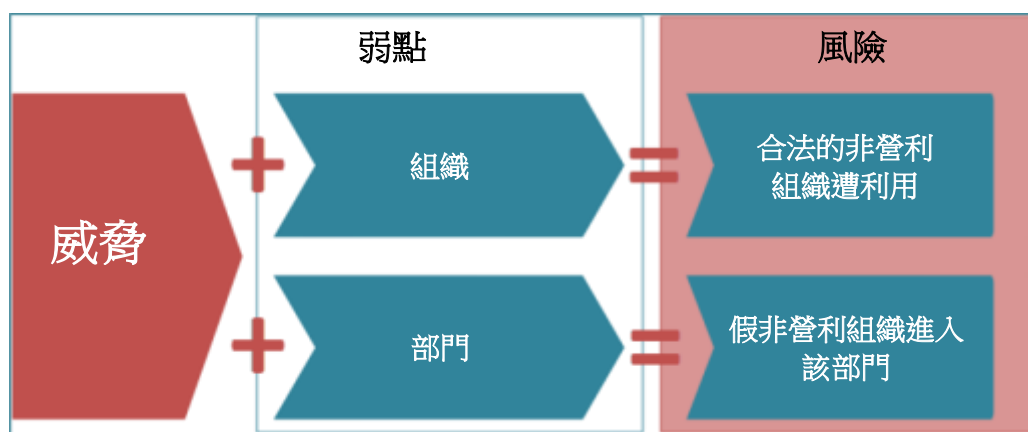
20. **FATF** 建議的關鍵要求之一，即是各國應識別、評估和瞭解其面臨的洗錢和資恐風險。一旦正確瞭解這些風險，各國將能夠實施防制洗錢（**AML**）及打擊資恐（**CFT**）措施以緩解風險。這種風險基礎方法對於有效實施 **FATF** 標準至關重要，也適用於非營利組織。

⁸ 另請參閱 2019 年《**FATF** 資恐風險評估指引》，www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html

21. 第 8 項建議要求各國對這些非營利組織進行風險評估，以確定所面臨的資恐風險性質。⁹ 資恐風險評估是一種基於方法的產出或流程，旨在識別、分析和瞭解資恐風險，並作為因應風險的第一步。雖然評估可能採取不同形式，但一般而言，資恐風險評估應涵蓋籌集、轉移、儲存和使用資金或其他資產（包括貨物、車輛、武器等）以滿足恐怖份子或恐怖組織需求之所有層面。¹⁰ 瞭解和識別潛在的資恐風險，將有助於主管機關制定量身定製且成比例的緩解措施。部分主管機關決定根據非營利組織可能面臨的不同風險等級，對非營利組織進行分類，例如低、中到高度。在大多數情況下，只有一小部分非營利組織面臨遭資恐濫用的「高風險」，如下圖 1 所示。這有助於各國調整針對不同風險等級的非營利組織所採取的緩解措施強度和頻率，進而最佳化分配的資源，以保護非營利組織免遭資恐濫用。

22. 風險可以定義為威脅利用弱點的能力。風險產生之前，必定同時存在威脅和弱點。當弱點影響整個部門時（例如，由於沒有落實監督，或無法獲取該部門新參與者資訊），假的非營利組織就有可能進入該部門。儘管弱點僅限於某個組織（例如，不對其資金使用情況進行驗證的非營利組織），仍然會影響與其他合法非營利組織，並可能遭利用於資恐目的。在這種情況下，資恐威脅一旦發生，就可能造成傷害。¹¹

圖 1. 威脅 + 弱點 = 風險

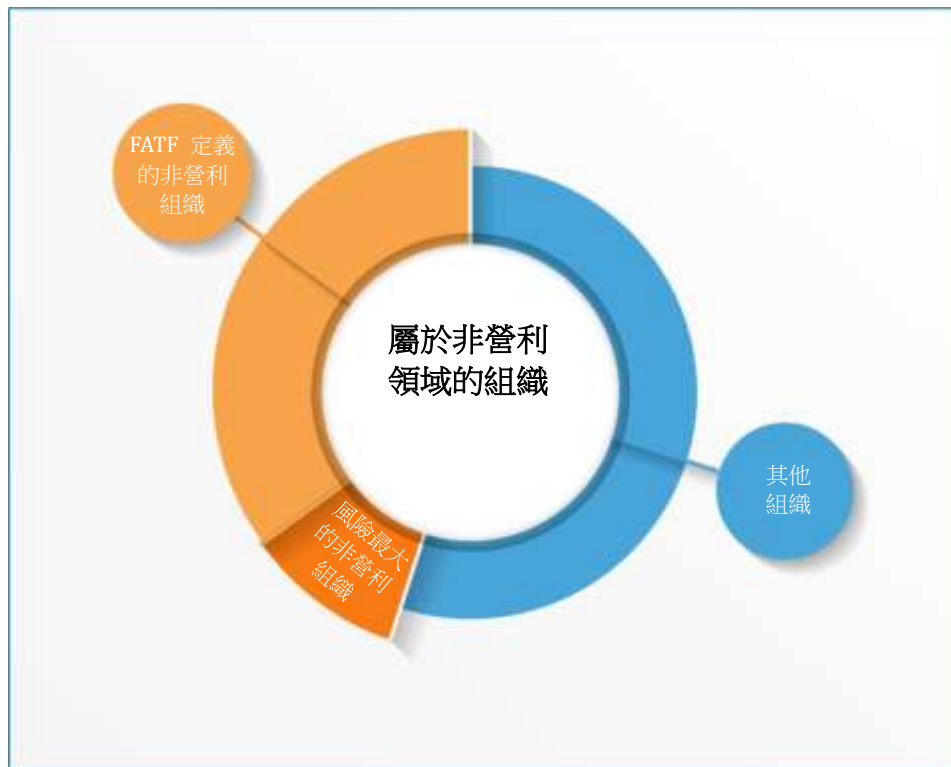


⁹ 第 8 項建議註釋第 6 (b) 段。

¹⁰ 第 15 段，FATF (2019 年)，《FATF 資恐風險評估指引》，www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html

¹¹ 第 15 段，FATF (2019 年)，《FATF 資恐風險評估指引》，www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html

圖 2. 某國家中風險最高的非營利組織數量範例



註：此圖提供了某個司法管轄區內，非營利領域組織部門的範例。與符合 FATF 定義的全部非營利組織相比，「風險最高」的非營利組織數量很小。

23. 每個國家都可以決定如何評估對其非營利組織構成的資恐風險，可以在國家風險評估的背景下進行，也可以只針對非營利組織部門。另外，也可以採取多種形式，不一定要是書面成果。¹² 許多國家選擇發布有關一般的洗錢/資恐風險，或特定非營利組織所面臨資恐風險的資訊。FATF 標準並未要求公布風險評估結果。然而，分享這些資訊將增加全球對風險的瞭解，並可能協助相關利害關係人，包括主管機關、非營利組織、金融機構和捐助者，識別、評估和瞭解其弱點所在。無論各國選擇透過何種方法識別、評估和瞭解其非營利組織面臨的風險，評鑑員都會在國家相互評鑑的背景下，在評估第 1 項建議和第 8 項建議期間仔細研究該風險。

24. 要識別非營利組織面臨的資恐風險，需要蒐集廣泛的量化和質性資訊（請參閱 2.1.3），包括一般犯罪環境、資恐和恐怖主義威脅、非營利組織和產出的資恐弱點，以及司法管轄區的整體打擊資恐能力和有效性。雖然大部分重點將放在識別可能的威脅上，但務必記住，應同等重視識別法律和監管架構中的弱點，及/或管理非營利組織或其實務的自律措施。

25. 至關重要的是，評估非營利組織所面臨的資恐風險時，應考慮更廣泛的犯罪網路和活動，恐怖組織通常會利用這些網路和活動來籌集和轉移資金或其他資產。

¹² 第 8 項建議註釋第 6 (d) (ii) 段。

26. 對於擁有大量金融和貿易流量的國家而言，開發智慧解決方案以應對「大數據」，並持續發展多機構資訊共享機制，同時維護隱私權，對於正在進行的資恐風險識別和評估工作可能很重要。能力較低的司法管轄區在評估資恐風險時，通常會面臨額外的挑戰。

27. 有關識別資恐威脅、弱點和風險時的注意事項，詳細資訊請參閱《2019 年 FATF 資恐風險評估指引》第 2 章、《2014 年非營利組織中恐怖份子濫用風險 FATF 態樣報告》和《2022 年世界銀行非營利組織資恐風險評估工具》。

說明欄 2. 將所有非營利組織認定為高風險，而不進行風險區分，不符合第 8 項建議要求

如果國家未能對其非營利組織進行充分的風險評估，就會導致非營利組織之間的風險區分不充分。有時，這會導致所有非營利組織對高風險的錯誤辨識，甚至包括針對不符合 FATF 非營利組織定義的組織。將所有非營利組織歸類為具有高度資恐風險，不符合為了保護非營利組織免遭資恐濫用，所採取的具針對性且成比例之風險基礎措施。此外，可能會導致金融部門全面採取不合理地去風險措施，進而阻礙非營利領域的組織獲得金融服務，這麼做不符合風險基礎方法。

3. 利用所有資訊來源識別非營利組織和資恐風險

28. 第 8 項建議要求各國使用所有相關且可靠的資訊來源，來識別符合 FATF 非營利組織定義的組織，並確定其所面臨的資恐風險性質。¹³ 根據司法管轄區的經驗，非營利組織在識別和評估風險時使用的蒐集技術，可能包括審查現有資料和蒐集額外資料，包括來自政府、非營利組織和私部門利害關係人來源的彙整統計數據和資訊。可以透過焦點小組進行訪談、發放問卷和調查、常設諮詢平台及特設工作組織、工作小組和研討會及可靠的公開資訊來蒐集資訊。使用公開資訊時務必謹慎，其中可能包含錯誤資訊。

29. 為了確保非營利組織識別和風險評估過程有效率且有效，應明確分配協調和領導職責。無論哪個機構負責這項任務（也可以由政府和非營利組織共同承擔），都必須確保政府、非營利組織部門和私部門的所有相關單位，透過多重利害關係人平台獲得諮詢和協調，以促進跨部門的對話。此處的「相關」是指瞭解非營利組織部門、法律和治理架構、普遍採用的金融實務以及非營利組織面臨的資恐風險。

30. 作為良好實務，為了支持參與風險評估過程，各國可以使用受保護的管道（包括線上管道）確保捐款使用方式的透明度，並與參與者分享最終確定的主要結果。

¹³ 第 8 項建議註釋第 6 (a)、(b) 和 (d) (i) 段。

政府機構

31. 國家協調可能會為非營利組織的風險評估帶來特殊的挑戰，因為相關資訊通常分散在多個部會和機構中。負責監督部分非營利組織部門的政府機構，需要在評估資恐風險時發揮核心作用。

¹⁴ 根據第 2 項建議，應確保負責機構之間適當協調，以加強國家風險評估和部門風險評估之間的聯繫，進而確保已識別的威脅、弱點和風險的一致性。此外經驗顯示，司法管轄區通常也會諮詢：

- 打擊資恐政策的權責部會；
- 非營利組織政策的權責機關；
- 金融情報中心 (FIU) – 可協助識別非營利組織面臨的資恐風險，包括取得可疑交易報告、電匯及/或有關資恐常見態樣和趨勢的資訊，因此可能提供有價值的金融情報；
- 執法機關 (包括海關主管機關) – 可協助瞭解恐怖主義和資恐的一般威脅概況，以及容易遭資恐濫用的非營利組織所面臨的犯罪環境，因此是重要的資訊來源；
- 稅務機關 – 在許多司法管轄區，享有免稅待遇的非營利組織必須向稅務機關提交年度財務報表和目的聲明，因此稅務機關可能提供有關非營利組織的重要背景資訊；
- 情報機構或任何瞭解恐怖份子運作知識的機構 – 此類機構也是重要的資訊來源，可提供有關恐怖主義和資恐威脅環境的資訊，包括從國外對等單位收到的資訊；其他相關政府機構，例如金融部門主管機關 – 在金融機構 (銀行/貨幣服務業) 與非營利組織之間的監督/監測/監管關係方面擁有特定專業知識；
- 國際政府組織，特別是參與援助、和平建立、重建和發展合作的組織。

非營利組織部門

32. 識別非營利組織和評估資恐風險的工作包括與非營利組織接觸，這一點至關重要。¹⁵ 務必確保有代表性的非營利組織參與風險評估過程，同時考慮實體的規模、組織能力、業務性質和參與者多樣性等因素，以及視情況而定，對未經註冊或未經許可之非營利組織具有可靠知識的代表。為了確保所有相關的非營利組織團體確實包括在內，協調機構應盡一切努力儘可能與更多構成員接觸，例如透過管理線上調查和問卷，以及與傘狀組織聯繫。這在許多非營利組織活動未經註冊或未經許可，或因其它原因超出主管機關權限範圍的司法管轄區尤其重要。在已建立自律組織負責監督，或以其他方式提供特定認證的國家，這些團體也應包括在風險評估中。與非營利部門具代表性的一部分組織建立健康、持續、富有成效的合作關係，對於風險評估工作的成功至關重要。

¹⁴ 另請參閱 FATF 第 2 項建議。

¹⁵ 第 8 項建議註釋第 6 (d) (i) 段。

私部門

私部門的相關行為者，包括提供金融服務給非營利組織的行為者（例如，銀行、金錢或價值移轉服務業及其專業協會）也可能為風險評估過程提供實用的建議。在部分國家，特定金融機構比其他金融機構更願意與非營利組織有業務往來。這些機構與非營利組織定期合作的經驗，肯定有助於順利進行風險評估。根據非營利組織部門的規模、法規要求和處理的資金量，稽核公司也可能是風險評估過程的有用資訊來源。此外，各國與私部門合作是有幫助的，這麼做可確保充分瞭解非營利組織部門及其客戶的資恐風險，並減少未經證實就進行去風險的情況（請參閱第 4 章）。

使用所有相關且可靠的國內和國際資訊來源

34. 除了風險評估過程參與者提供的專家意見和觀點外，以下可靠的國內和國際文件與報告也可以提供實用資訊來源：

- 調查報告或法律案件；
- 可疑交易報告；
- 政府、非營利組織部門和私部門的區域或國內資恐風險評估；
- 國內外情報報告；
- 法律稽核；
- 監督機構或自律組織的報告；
- 非營利組織的案例研究和報告；
- 政府間組織的報告；
- 金融機構出版品；
- 非營利組織和資恐相關議題的國際合作（包括執法機關和監督機構）；以及
- 來自認可機構的學術著作。

35. 《2019 年 FATF 資恐風險評估指引》附件 D 提供了潛在資訊來源的更多範例，有助識別和評估對非營利組織構成的資恐風險。

4. 定期檢視非營利組織的識別、資恐風險評估和緩解措施

36. 第 8 項建議要求各國定期審查符合 FATF 非營利組織定義的組織的識別、對這些組織所面臨資恐風險的評估，以及因應已識別資恐風險的措施。¹⁶

37. 各國應持續留意資恐和濫用非營利組織的趨勢，以及方法的演變。識別非營利組織和資恐風險的具體性和準確性至關重要，可透過具針對性且成比例之風險基礎措施，確保以經過校準且量身定製的方式因應風險（請參閱 2.2）。因此，必須與非營利組織保持密切、持續的接觸，如此才能維持有關非營利組織識別及其資恐風險的最新準確資訊。

38. 資恐威脅和弱點會有所變化，這表示各國在評估非營利組織面臨的資恐風險時，需要參考的相關資訊來源可能隨時間推移而改變。更新非營利組織所面臨資恐風險的評估時，務必嚴格檢視所採取的方法，並找出下次可以如何改善該方法（例如，識別盲點、需要更多資訊的領域，以及可能受到不當影響的非營利組織），同時瞭解到部分司法管轄區可能需要採取分階段的做法。風險更新可能側重於特定威脅或子部門，及/或風險指標的制定。

39. 雖然風險評估可幫助及時掌握狀況，但對非營利組織所面臨資恐風險的評估，應是持續不斷的過程。重要權責機關應持續更新其分析，同時考慮到目前的恐怖主義和資恐威脅、危險紅旗警訊和事態發展（例如，非營利組織和國家對系統的改進）。重要的是，即使司法管轄區評估後判斷其國內非營利組織的資恐風險較低，也應定期更新評估，並對恐怖主義和資恐威脅狀況的變化保持警惕。司法管轄區的經驗突顯了落實持續進行風險或威脅分析的文化、建立具體機制持續蒐集有關非營利組織所面臨資恐風險的資訊，以及持續維持利害關係人的參與（例如專注於特定部門或威脅、制定風險指標等）的效益。在此基礎上，各國也將定期檢視其為因應已識別的資恐風險而採取的緩解措施。

B. 緩解資恐風險

40. 第 8 項建議要求各國根據風險基礎方法，制定具針對性且成比例之風險基礎措施，以因應已識別的資恐風險。¹⁷各國應利用所有相關且可靠的資訊來源，定期審查為因應已識別的資恐風險而採取的緩解措施（另請參閱 2.1.2 和 2.1.4）。

41. 非營利組織有不同程度的資恐風險暴露，以及適度緩解這些風險的措施類型。與非營利組織相關的適用措施，必須與已識別的風險成比例。大多數非營利組織可能面臨較低的資恐風險，其自律措施可能足以緩解此類風險，及/或可能已經受到足夠程度的法規要求所約束，因此可能不需要採取額外措施。¹⁸

¹⁶ 第 8 項建議註釋第 6 (d) (iii) 段。

¹⁷ 第 8 項建議和第 8 項建議註釋第 6 (c) 段。

¹⁸ 第 8 項建議註釋第 5 (e) 段。

42. 在採取緩解措施應對資恐風險之前，各國可以考慮非營利組織內部現有的措施，包括法律、監管、財政、行政、政府政策措施（包括對該部門的宣導），以及更廣泛的國家打擊資恐能力。各國應考慮在部門和組織層級採取自律治理和透明度措施，以及內部風險緩解措施（如有）（請參閱第 3 章）。用於預防和緩解其他風險和非法活動的既有措施，可能足以因應非營利組織面臨的資恐風險，但若發現既有措施不適合用於緩解風險時，或者非營利部門所面臨資恐風險隨時間演化或改變，可能就需要考慮額外或不同的措施。¹⁹

43. 對於經評估為資恐濫用風險較低的非營利組織而言，除了提升普遍意識外，無需採取任何緩解措施。在風險基礎監督或監測架構內，非營利組織的某些領域和部分，預期會因為其類型、特徵、性質和活動而被評估為低資恐風險。原因可能是因為非營利組織的活動地點未直接鄰近（國內外）活躍的威脅地區或群體、未從鄰近活躍威脅地區的實體獲得資金，或這些地區非轉移資金的目的地（或經由地）。因此，出於資恐目的而濫用的風險會很低。非營利組織若在資恐風險整體較低的國家從事國內工作，這些考量特別相關。根據風險基礎方法，各國可能決定只進行宣導，而不採取其他緩解措施。²⁰

44. 從普惠金融的角度來看，對低風險非營利組織採取風險基礎的應對方式也很重要。不成比例的義務可能會導致非營利組織無法獲得受監管的金融服務或法令遵循成本增加，對其運作造成阻礙，因此而轉向未受監管的金融和支付服務，進而破壞普惠金融目標和永續發展目標，並影響經濟和其他人權（另請參閱第 4 章）。

45. 各國應注意這些措施對合法非營利組織活動的潛在影響，並僅在必要時採取這些措施，以緩解經評估的風險。²¹ 第 8 項建議明確指出，為保護非營利組織而採取的措施，不應過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動。換言之，這些措施不應過度或無意間限制或延遲非營利組織為了進行合法活動而獲取或轉移資源的能力。反之，此類措施應提高透明度，並增強非營利部門、捐贈社群、金融機構以及公眾，對慈善資金和服務能夠惠及其合法預定受益人的信心。

46. 第 8 項建議並未要求或期望各國指定非營利組織為申報實體，或以該身分受到監督。FATF 建議並未要求非營利組織進行客戶盡職調查（簡稱「CDD」），亦未要求非營利組織採取其他預防措施，例如根據第 20 項建議偵查與通報可疑活動。事實上，不同於金融機構和指定之非金融事業或人員的是，非營利組織沒有服務的客戶，只有捐助者捐獻資金，用於支付非營利組織的活動。這兩者的關係性質截然不同。

¹⁹ 第 8 項建議註釋第 6 段。

²⁰ 第 8 項建議註釋第 6 (e) 段。

²¹ 第 8 項建議註釋第 5 (e) 段。

47. 遵守 FATF 的建議的前提是不違反國家根據《聯合國憲章》和國際法，特別是國際人權法、國際難民法和國際人道救援法所承擔的義務（另請參閱第 8 段）。第 8 項建議的實施應尊重與遵守基本人權和自由，例如言論、表意、宗教或信仰自由，以及和平集會和結社自由。例如，聯合國安全理事會第 2462 (2019) 號決議第 23 段鼓勵會員國與非營利部門合作，以防止恐怖份子濫用這些組織，包括由恐怖份子設立或為恐怖份子服務的幌子組織，同時回顧指出各國必須尊重人權的權利和基本自由，以及注意 FATF 在這方面的相關建議和既有指引文件，尤其是其第 8 項建議（另請參閱聯合國安全理事會第 2129 (2013) 號決議的序言）。此外，聯合國安全理事會第 2664 (2022) 號決議引入了聯合國制裁制度資產凍結條款的人道豁免。第 1 款規定，「在不影響會員國所承擔的凍結安理會或其制裁委員會所指定個人、團體、企業和實體資金和其他金融資產或經濟資源的義務情況下……提供、處理或支付資金、其他金融資產或經濟資源，或提供必要貨物和服務以確保及時運送人道援助或支持為幫助滿足人們基本需求而開展其他活動，都是允許的，不違反安理會或其制裁委員會規定的資產凍結」。

48. 說明欄 3 中提供的措施，是各國可以根據風險基礎方法決定對非營利組織適用的措施範例。這些措施可以根據需要，並與所面臨的風險成比例，全部或部分適用於所有非營利組織或特定的非營利組織團體。反之，說明欄 4 中提供的措施是不符合第 8 項建議要求的措施範例。為避免實施 FATF 標準造成任何非預期影響，各國應對非營利組織採取具針對性且成比例之風險基礎措施。

說明欄 3. 根據已識別的風險，各國可適用於非營利組織以緩解資恐風險的措施範例。

範例 1：國家可以要求非營利組織註冊或取得許可證。²²針對打擊資恐目的，不需要特定的許可或註冊要求。例如，在許多國家，非營利組織已經在稅務機關註冊，並在有資格獲得優惠稅收待遇（例如稅收抵免或免稅）的情況下受到監測，或者由負責非營利組織部門的專門主管機關進行監測。有關非營利組織註冊或許可的資訊，可以提供給權責機關和公眾。

範例 2：國家可以要求非營利組織維護以下資訊：(1) 其既定活動的目的和目標；(2) 持有、控制或指導其活動的人員的身分，包括高階管理人員、董事會成員和受託人。這些資訊可以直接由非營利組織或透過適宜機關公開。

範例 3：國家可以要求非營利組織發布年度財務報表，提供收入和支出的詳細細目。

範例 4：國家可以要求非營利組織制定適當的內部控管措施，確保資金得到充分核算，並以符合非營利組織既定活動的目的和目標的方式使用。

範例 5：國家可以要求非營利組織採取合理措施，確認關聯非營利組織的身分、資格和良好信譽，並確保它們未參與及/或使用非營利組織資金支持恐怖份子或恐怖組織。

不應期望非營利組織能夠識別每個特定個人的身分。這樣的要求不一定可行，在某些情況下會妨礙非營利組織提供急需服務的能力。

「採取合理措施」是指非營利組織在可行的情況下，努力確認關聯非營利組織的身

²² 結社自由權同樣適用於非正式組織（未註冊的團體）。非正式組織可以選擇在未註冊的情況下運作，並且不會因此受到處罰（UN A/HRC/29/25）。然而，針對某些活動，例如開設銀行帳戶或僱用人員，可能需要非正式組織獲得法律人格。

分、資格和良好信譽，並確認該非營利組織的能力。例如，在付款之前，非營利組織可以事先評估潛在合作夥伴是否有能力實現贈款的慈善目的，並保護財務資源免受潛在的資恐目的影響。

範例 6：國家可以要求非營利組織維護足夠詳細的國內和國際交易紀錄，以確認資金的接收和支出方式符合組織的目的和目標。非營利組織可能需要根據正當程序，向權責機關提供這些資訊以及上述範例 2 和 3 中提到的資訊。在適當的情況下，非營利組織的活動和財務營運紀錄也可以向公眾公開。

說明欄 4. 不符合第 8 項建議要求的措施範例。

對於已識別的資恐風險，所採取的措施不具針對性、不成比例且不符合風險基礎方法，不符合第 8 項建議的原則。

對第 8 項建議的誤解和誤用，可能導致部分國家在未設立任何門檻或考慮到特定非營利組織風險類別的情況下，實施過於繁重的要求，這有違 FATF 標準和風險基礎方法。

有時候，非營利組織的風險並沒有經過評估。或者，各非營利組織經評估具有不同等級的風險，但仍對所有非營利組織適用相同措施。然而，在大多數情況下，此類措施有過度之嫌，比起風險較低的非營利組織，更適用於高風險的非營利組織。在部分國家，雖然恐怖主義和資恐威脅較低，但仍採取不成比例的嚴厲措施，使得非營利組織無法維持運作，或面臨不必要的挑戰。

過度的措施會為權責機關帶來不必要的行政負擔，並限制非營利組織的運作空間。

作為原則，針對經風險評估具有較低資恐濫用風險的非營利組織，採取適用於具中度或高度風險的組織之相同性質、頻率和強度的緩解措施，不符合第 8 項建議的原則。

舉例而言，不具針對性、不成比例且不符合風險基礎方法的措施，可能包括以下內容（無論已識別的風險如何）：

- 申報要求；
- 對受益人的身分識別和資訊要求²³（請參閱第 47 段）；
- 針對非營利組織實施的計畫，包括在風險極低的國家，對所有外國代理人 and 捐助者或非政府組織的當地合作夥伴（某些情況下是工作人員、供應商和合作夥伴）的身分識別和資訊要求；
- 提出財務報告；

²³ 在 FATF 詞彙表中，「受益人」一詞是指透過非營利組織的服務接受慈善、人道救援或其他類型援助的自然人或自然人團體。

- 基於專案的申報；
- 內部治理要求；
- 申報個人捐款的低金額門檻；以及
- 過度的懲罰措施。

在人道援助、發展及和平建立的背景下，識別受益人的身分會破壞中立和公正的原則，進而危及計畫接受者的安全和保障，並將弱勢群體排除在所需的援助之外。

許多國家錯誤地通過立法，將非營利組織歸類為申報實體，如同金融機構或指定之非金融事業或人員，進而錯誤地要求非營利組織承擔有關實體層級的風險評估、防制洗錢/打擊資恐預防措施、可疑交易識別以及申報義務和紀錄留存的法律義務。這不是第 8 項建議的意圖或目的。

C. 識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用的有效方法

49. 採取具針對性且成比例之風險基礎措施來因應非營利組織面臨的資恐風險，是國家有效識別、預防和打擊非營利組織資恐濫用的關鍵。不存在「一體適用」的策略。反之，建議採取靈活、多面向的四管齊下方法。第 8 項建議針對保護非營利組織部門免受濫用所提出的有效方法，應包含說明欄 5 列出的所有四個要素，同時不會過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動。

說明欄 5. 保護非營利組織免遭資恐濫用的有效方法

保護非營利組織的有效方法包括以下四個要素：

- (i) 持續向該部門宣導資恐議題；
- (ii) 具針對性且成比例之風險基礎措施，包括對非營利組織的監督或監測；
- (iii) 有效的資訊蒐集和調查；
- (iv) 有效回應國際對於相關非營利組織資訊之請求的能力。¹

¹第 8 項建議註釋第 7 段 (FATF, 2012 年)。

1. 持續向非營利組織部門和捐贈社群宣導資恐議題

50. 第 8 項建議註釋要求各國持續向所有非營利組織宣導資恐議題，²⁴ 包括經評估資恐濫用風險較低的組織。宣導活動的範圍、頻率和強度將以風險為基礎。

51. 各國應制定明確的政策，以促進非營利組織行政和管理的問責、誠信和公眾信心。²⁵ 可以發布在專門的網站上，以便非營利組織、捐助者和一般公眾前往查閱。識別並傳達哪個政府部門負責包括預防和執行在內的政策監督，是促進明確政策架構的重要一步。

52. 各國應酌情推行宣導和教育計畫，幫助非營利組織和捐贈社群更深入瞭解對資恐濫用和資恐風險的潛在弱點，以及非營利組織為了保護自己避免此類濫用可採取的措施。²⁶ 監督機構和其他政府機構在與非營利組織的互動中持續進行協調，確保就資恐風險管理傳達明確期望。協調良好的機構間和非營利組織宣導系統具有一些特徵，例如與非營利組織部門之間的定期資訊共享、教育和宣導，可以採取多利害關係人公/私合作夥伴關係的形式進行 (請參閱第 4 章)。

53. 作為良好實務，宣導活動可以涵蓋與非營利組織相關的資恐風險評估結果、適用於非營利組織的措施範圍、因未遵守這些措施而可能適用的制裁範圍，以及有關執法流程的資訊。宣導活動亦可涵蓋非營利組織為了保護自己避免此類濫用，可以採取哪些措施²⁷ (請參閱第 3 章)。這有助於非營利組織瞭解非營利部門的資恐濫用弱點，以及資恐風險、所承擔的義務和良好實務。在實務上，宣導活動應重點關注非營利組織的不同類別和風險概況。與非營利組織協會、聯盟、傘狀組織、自律組織和捐助組織合作，也是有效接觸大量非營利組織的有效方法。

²⁴ 第 8 項建議註釋第 7 (a) 段。

²⁵ 第 8 項建議註釋第 7 (a) (i) 段。

²⁶ 第 8 項建議註釋第 7 (a) (ii) 段。

²⁷ 第 8 項建議註釋第 7 (a) (ii) 段。

54. 各國應與非營利組織合作，制定並完善因應資恐風險的最佳實務，進而保護該等組織免於資恐濫用。²⁸ 資恐態樣發展迅速，非營利組織部門也許能夠發現這些變化並通知主管機關。主管機關應與非營利組織部門保持持續和定期的對話，以掌握準確且最新的風險概況，瞭解非營利組織內部採取的自律措施和相關內部控管措施，並制定適當的政策應對措施（請參閱 2.1.3 和 2.1.4）。可以透過各式政府機構（例如監督機構、執法機關和金融情報中心）的常設諮詢論壇、會議或委員會等形式，與非營利組織部門的各式參與者展開對話（請參閱關於多利害關係人對話的第 4 章）。金融機構也可以參與這些活動，協助識別態樣和最佳實務，共同因應非營利組織的資恐濫用。這提供了討論風險、準則或其他政策發展的機會。雖然這些活動主要目的不是提供有關特定非營利組織的具體回饋，但有助於提高對常見挑戰和應對措施的認識。

55. 各國也應鼓勵非營利組織透過受監管的金融和支付管道進行交易，²⁹ 只要有合理的可能性，就應使用正式的金融系統，同時考慮到非營利組織部門對靈活多樣的募資管道的依賴、不同國家和地區金融部門的能力差異，以及使用現金的風險。與非營利組織部門代表以及其他相關利害關係人定期對話，有助於與該部門建立合作關係。各國應鼓勵非營利組織在可行的範圍內，使用受監管的金融或支付服務來接收和支付資金，以及進行其他任何資金轉移。在鼓勵此類交易時，應考慮到，部分國家可能由於各種原因而無法使用傳統的金融和支付管道，包括銀行為了應對重疊的制裁制度和其他法規日益複雜的情況，而加強去風險化力度。在這種情況下，非營利組織可能別無選擇，只能使用未受監管的金融或支付管道。與非營利組織、金融部門代表以及其他相關利害關係人定期對話，有助於建立鼓勵使用受監管管道及普惠金融的合作關係（請參閱第 4 章）。

2. 具針對性且成比例之風險基礎措施，包括對非營利組織的監督或監測

56. 第 8 項建議註釋要求各國採取措施，促進對非營利組織採取具針對性、成比例且符合風險基礎方法之監督或監測。「一體適用」方法不符合《FATF 標準》第 1 項建議所規定風險基礎方法的正確實施原則。

²⁸ 第 8 項建議註釋第 7 (a) (iii) 段。

²⁹ 第 8 項建議註釋第 7 (a) (iv) 段。

具針對性且成比例之風險基礎措施

57. 各國應能證明其已對非營利組織實施具針對性且成比例之風險基礎措施。非營利組織內部現有的監管、自律和相關內部控管措施或其他措施，可能也足以因應其國內非營利組織目前面臨的資恐風險。³⁰各國應制定可在其非營利組織群體中分級使用的措施，針對已識別的資恐風險制定量身定製且循證的最新因應措施。應根據風險評估的結果，決定每項具體措施的性質、頻率和強度。有關緩解措施，詳細資訊請參閱第 2.2 節。

監督或監測非營利組織遵循這些措施的情況

58. 適宜機關應監督或監測非營利組織是否遵循具針對性且成比例之風險基礎措施。³¹「監督」和「監測」的概念涉及監理機關可用的一系列活動和工具，應以風險基礎方式應用。

59. 權責機關廣泛使用「監測」一詞涵蓋一系列機制；透過這些機制，可確保非營利組織遵循法律和監管架構。通常還涵蓋偵測風險概況變化或非典型行為的活動或流程。³²

60. 「監督」措施的侵入性通常低於「監測」措施，資源密集度也較低。有效的監測需要採取一系列主動措施，來偵測和應對風險的重大變化（例如，定期回傳資料、定期更新風險評估，以識別不斷變化的風險概況，以及持續監測相關資料或事件，例如可疑交易報告或重大風險事件，並在必要時對相關實體採取主動干預措施）。例如，監測系統有助於偵測持續未能遵循特定要求的實體，並可作為觸發更具侵入性之干預措施的基礎。

61. 在決定監督或監測系統是否更適合特定非營利組織時，適宜機關需要考慮非營利組織的資恐風險概況。風險基礎監督或監測的重要考量因素之一，是在不同風險領域和非營利組織之間按風險比例分配資源。雖然大多數監督或監測資源應專門用於具備高資恐風險的非營利組織，但主管機關也應針對資恐風險為中度或低度的非營利組織制定監督或監測方法，並確保與風險程度和性質成比例。此時應用監督或監測工具，可能需要結合較不頻繁的週期、樣本測試或被動的干預措施。

62. 例如，監督機構對風險較高的非營利組織實施風險基礎年度監測計畫，就是一種良好實務。充分的監督機構工作人員培訓，也是對非營利組織實施有效風險基礎監測架構的良好實務。

63. 針對有風險的非營利組織的風險基礎監督，應包括監測各國對其所實施之具針對性且成比例之風險基礎措施（請參閱前一節和第 2.2 節）。例如，監督機構可以根據非營利組織面臨的風險，檢查非營利組織的註冊是否準確和最新，或審查及/或測試非營利組織的內部控管和治理。

³⁰ 第 8 項建議註釋第 7 (b) (i) 段。

³¹ 第 8 項建議註釋第 7 (b) (ii) 段。

³² 《FATF 風險基礎監管指引》第 15 段，網址為：www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-Risk-Based-Supervision.pdf

說明欄 6. 不符合第 8 項建議要求的措施範例。

各國不應針對經國家/部門風險評估為具有高度資恐濫用風險的非營利組織，實施適用於中度風險組織的相同監督措施。各國全面對非營利組織進行監測，而不考慮其資恐風險概況，不符合第 8 項建議的原則。這種監督的方式、頻率和強度，應根據有風險的非營利組織面臨的風險程度而有所不同。

為遵循第 8 項建議，部分國家將非營利組織歸類為指定之非金融事業或人員，並要求進行防制洗錢/打擊資恐監管，而非採用風險基礎方法監督或監測風險最高的非營利組織。第 8 項建議並未要求也無意比照適用於申報實體的防制洗錢/打擊資恐監管要求，對非營利組織進行現場或非現場檢查。

實施有效、成比例且具嚇阻作用之制裁的能力

64. 負責監督措施遵守情況的適宜機關，應能夠對非營利組織或代表這些非營利組織行事之個人的違法行為，實施有效、成比例且具嚇阻作用的制裁³³。

65. 監督機構應有足夠範圍的制裁措施，可按比例適用於重大或輕度違反要求的行為。此類制裁範圍可能包括凍結帳戶、撤除受託人職務、罰款、取消認證、吊銷許可證並註銷登記資格³⁴。在評估風險基礎監測方法的適當補救措施或制裁時，監督機構應考慮非營利組織違規行為的性質和潛在影響。監督機構應確保可以採用制裁措施，以便以合乎比例原則的方式因應違規行為。例如，可以結合採用多種制裁措施，並對外公佈，以加強嚇阻效果。

66. 監督機構應能針對發現的具體缺失實施制裁，有效確保受制裁的非營利組織在未來遵守規定，並嚇阻其他人的違規行為。此外，監督機構還可以採取一系列補救措施，例如發布指引或警告信，以便在適當的情況下糾正非營利組織方法中的弱點，同時培養有助於有效風險管理和遵循相關措施的治理文化。

67. 實施制裁的能力不應排除對非營利組織（或在適當情況下，代表其行事之個人）同時進行民事、行政或刑事訴訟。

³³ 第 8 項建議註釋第 7 (b) 段。

³⁴ 第 8 項建議註釋註腳 6。

68. 為避免過度實施制裁和不成比例的行政程序，應適當通知非營利組織，尊重法治和人權，並在適用時給予適當的上訴和法律追索機會。

3. 有效的資訊蒐集和調查

69. 在資訊蒐集方面，各國應確保掌握非營利組織相關資訊的各級適宜機構、機關或組織之間，儘可能進行有效的合作、協調和資訊共享³⁵。在實務上，可能包括執法、情報和主管機關、認證機構、自律組織，以及在可能和適當的情況下，非政府主管機關，例如非營利組織協會、聯盟、傘狀組織或非營利組織自律組織。此類機構可能掌握在該國運作的非營利組織及其面臨的具體資恐風險的相關資訊（請參閱第 2.1.3 節）。

70. 來自不同來源的多種類型資訊有助於發現濫用行為，因此採用合作和協作的機構間方法來發現濫用行為和風險，可確保有效的資訊管理，並且各機構展開的調查行動不會互相衝突或造成影響（請參閱第 2 項建議）。

71. 資訊共享是預防和偵查非營利組織資恐濫用的關鍵要素，其中關鍵在於創造信任的環境，使公眾和非營利組織部門本身能夠輕鬆向監督機構或政府主管機關提供有關涉嫌資恐或相關議題之特定非營利組織的資訊。公開資訊和利害關係人提供的資訊，對於識別非營利組織部門的恐怖份子濫用行為至關重要。然而，監督機構和其他利害關係人在營造信任的環境時，應考慮資訊的可信度。

72. 若共謀的組織基於資恐目的透過欺騙手段誤導捐助者和其他非營利組織，可以使用國家安全情報蒐集的資訊來偵查和破解騙局，這對於保護非營利部門免受特定資恐威脅非常重要。國家安全情報來自不同的來源，並針對廣泛主題提出報告。正如 FATF 態樣報告所示，國家安全情報為非營利組織運作的風險環境提供背景資訊，包括與恐怖份子和恐怖主義活動有相關連結之個人和組織的資訊，以及其他支持恐怖主義活動的資訊。

73. 各國應具備調查專業知識和能力，對涉嫌遭恐怖主義活動或恐怖組織利用，或積極支持恐怖主義活動或恐怖組織的非營利組織進行審查。³⁶權責機關應配置能夠評估和瞭解非營利組織特有資恐風險的熟練人員。這需要維持較高的專業標準，以確保個人具備對非營利組織進行調查所需的專業知識和能力，並且足以因應非營利組織活動的複雜程度。此外，各國可考慮提高其人員對資訊來源可靠性之重要性的認識。為此目的採取的行動必須尊重法治，並應在合理可能的範圍內，儘可能減少對非營利組織慈善活動合法受益人的負面影響。

³⁵ 第 8 項建議註釋第 7 (c) (i) 段。

³⁶ 第 8 項建議註釋第 7 (c) (ii) 段。

74. 各國也應確保在調查期間可以獲得有關特定非營利組織行政和管理的相關資訊（包括財務和計畫資訊）。³⁷ 在實務上，這表示各國應根據第 29、30 和 31 項建議，確保指定的執法機關在國家防制洗錢/打擊資恐政策架構內負責資恐調查，並具備足夠的權限。

75. 舉例而言，各國可以要求所有高風險非營利組織至少維護特定財務和計畫資訊，以便在調查可能的資恐濫用時獲得這些資訊。此類要求可以透過打擊資恐立法強制實施，或可能已透過其他類型的法規實施。例如，相關法規可能已經要求非營利組織維護部分財務和計畫資訊，以便符合優惠稅收待遇的資格。

76. 各國應建立適當的機制，確保特定非營利組織疑似遭恐怖份子或恐怖組織濫用時（如第 8 項建議註釋第 7 (c) (iv) 段所述），立即通知相關權責機關分享，³⁸ 以便採取預防或調查行動。這並不表示 FATF 建議要求或期望各國按照第 20 項建議的規定，對非營利組織施加可疑交易報告義務。非營利組織不視為指定之非金融事業或人員，因此無須遵守 FATF 對指定之非金融事業或人員的要求。

4. 有效回應國際對於相關非營利組織資訊之請求的能力

77. 各國應確立適當聯繫窗口和程序，依國際社會請求提供涉嫌資恐或涉入其他形式支援恐怖份子行為的特定非營利組織相關資訊。³⁹ 根據關於國際合作的第 37 和 40 項建議，可以透過特定機制或透過有效傳遞和執行資訊請求的現有共同管道或機制，達到有能力回應國際對非營利組織資訊之請求。各國應能及時回應國際請求。

78. 有鑑於非營利組織的工作往往是全球性的，並且可能跨越多個司法管轄區，國際合作對於保護非營利組織免於恐怖份子濫用非常重要。這種全球性的存在，為可能位於最容易遭受恐怖主義活動影響地區之內（或鄰近這些地區）的國家和國際業務及金融交易，提供了一個架構。由於許多非營利組織業務具備跨國性質，來自國外對等單位的資訊也有助於識別資恐威脅並採取行動。此類資訊可從非營利組織的外國合作夥伴及政府的外國合作機構獲得。具體而言，包含有關特定非營利組織或資恐機制或其他形式支恐的資訊的國際請求，可能有助於瞭解非營利部門的資恐風險暴露、識別受影響的非營利組織，並根據充分的風險評估選擇適當的措施，同時考慮到非營利組織運作的環境，以酌情保護這些組織免遭恐怖份子濫用。

³⁷ 第 8 項建議註釋第 7 (c) (iii) 段。

³⁸ 第 8 項建議註釋第 7 (c) (iv) 段。

³⁹ 第 8 項建議註釋第 7 (d) 段。

79. 執法資訊和來自外國權責機關的資訊，可以協助權責機關更瞭解非營利組織運作所在的資恐風險環境，以及濫用行為和風險情況的背景。此外，亦可幫助掌握支持非法活動並與非營利組織有連結之個人和組織，及其與資恐的關聯。關於非營利組織和資恐相關議題的國際合作，可能是有用的資訊來源。

非營利組織如何保護自己免遭資恐濫用

非營利組織防止資恐濫用的具體良好實務範例，特別是針對在高風險地區運作之情況，請參閱附件 B。

80. 第 8 項建議規定，各國應依照風險基礎方法，制定具針對性且成比例之風險基礎措施，以應對已知資恐風險。各國亦可考慮在非營利組織內採取自律措施及相關內控措施（若有）。⁴⁰ 許多非營利組織可能面臨較低的資恐風險，其自律措施及相關內控措施可能足以緩解此類風險，及/或可能已經受到足夠程度的法規要求所約束，因此可能不需要採取額外措施。⁴¹ FATF 意識到非營利組織部門迄今為止，有意識地致力提高組織的營運透明度，以及防止組織遭有意支持資恐和恐怖組織的人士濫用。第 8 項建議並未要求非營利組織採取措施瞭解和緩解資恐風險。本章的目的在指導願意採取積極措施保護自己免遭資恐濫用的非營利組織。以下三個支柱在這方面特別有幫助：瞭解個別層級的跨國資恐風險（3.1）、採取自律措施（3.2），以及採取內部控管和良善治理措施（3.3）。

A. 瞭解個別非營利組織層級的資恐風險

81. 第 8 項建議要求各國透過宣導和教育計畫，協助非營利組織更深入瞭解潛在資恐弱點和風險，以及為了保護自己避免此類濫用，可以採取哪些措施。⁴² 雖然 FATF 標準並未要求公布風險評估，但許多國家會公布有關資恐的一般風險，或特定非營利組織所面臨資恐風險的資訊（第 24 段）。非營利組織採取適當的主動措施，瞭解主管機關進行的非營利組織資恐風險評估，是一種良好實務（請參閱 2.1.2）。對於由主管機關資恐濫用風險評估識別為具高風險的非營利組織，如果有意瞭解個別層級的資恐風險，可參考本節提供的指引。

82. 非營利組織可以評估組織內部和外部互動中特定形式資恐濫用的可能性，以及對其活動的潛在後果。資恐涵蓋多種類型的方法和情況。各種情況下風險的性質、非營利組織所進行的活動，以及展開活動的方式和地點，都是非營利組織瞭解所面臨之資恐風險並根據需要採取措施緩解風險的因素。

83. 正如附件 B 幾個範例所示，許多非營利組織在進入新環境或與新合作夥伴合作之前，已事先進行自己的風險分析。這種非營利組織內部風險評估，可以協助緩解非營利組織面臨的各種潛在風險，包括資恐濫用。

⁴⁰ 第 8 項建議註釋第 6 (c) 段。

⁴¹ 第 8 項建議註釋第 5 (e) 段。

⁴² 第 8 項建議註釋第 7 (a) (ii) 段。

84. 每個非營利組織的資恐濫用風險都是獨特的，並且因不同專案而異。為了瞭解個別層級的資恐風險，非營利組織可以考慮使用外部來源，例如國家資恐風險評估（包括國內和非營利組織運作所在國家）、公開資訊，以及有關具有類似活動、特徵和地理位置的非營利組織所面臨之資恐濫用風險的報告。可以進一步審查內部文件，例如法令遵循風險稽核報告和先前的違規實例。對非營利組織中最瞭解資恐濫用風險和資恐風險緩解措施的人士進行訪談，例如法務/法令遵循專員、內部稽核委員會、當地層級的高階管理階層，是一種蒐集與整合資訊的好方法。透過分析這些資訊，非營利組織可以識別哪些內部和外部因素可能對其遭資恐濫用產生影響。

85. 這些因素可能包括但不限於：

- (i) 非營利組織的規模和結構
- (ii) 活動類型
- (iii) 自律措施
- (iv) 內部控管和治理措施
- (v) 活動地點和計畫所在地點的當地條件
- (vi) 非營利組織與合作夥伴、供應商、受益人等合作的程序
- (vii) 金融交易的性質和數量

86. 一旦非營利組織找出具體的風險因素，就可以大規模地衡量每種風險發生的可能性，及其對非營利組織活動的影響，並制定具針對性且成比例之風險基礎內部控管措施，以緩解這些風險（詳細資訊請參閱 3.2）。

87. 可以定期監測、重新評估此類情況和風險，並根據需要進行調整，以確保非營利組織內部控管措施的持續有效性。可以定期進行審查，或在營運發生任何重大變化後進行審查，例如結構變更或與其他非營利組織整併後。

說明欄 7. 邀請專業稽核員進行獨立稽核

非營利組織可以採取的一種良好實務，是在適當且符合非營利組織的規模、範圍和活動之情況下，邀請專業稽核員對其活動進行獨立稽核。這有助於調整非營利組織的風險實務，以降低其資恐風險並適應風險環境的任何變化。受邀進行獨立稽核的專業稽核員，應具備評估資恐風險以及緩解和控管措施方面的專業知識。

B. 自律措施

88. 全球環境日益複雜，因此對所有合法國際行為者有新的要求，要求其維護營運的誠信和問責制。非營利組織部門透過制定多種不同的標準和措施，協助各個組織確保營運的問責制和透明度，藉此全力回應這些要求。

89. 根據第 8 項建議中使用的特定詞彙表之定義，自律措施可能包括自律組織和認證機構採用的規則和標準。

90. 許多國家的非營利部門都有具代表性之自律組織，這些組織制定了盡職調查標準、良好實務和措施，以協助各個組織確保營運的問責制和透明度。自律組織是一種獨特的資源，可以保護非營利部門免於各種濫用行為（包括恐怖份子濫用）。這類傘狀組織直接關心維護非營利組織的合法性和聲譽，並且長期以來致力於為這些組織制定和頒布各種職能適用的良好實務。

91. 各個司法管轄區的非營利組織部門可以進一步努力分享其自律措施的經驗，並提供培訓，提高非營利部門（及不同司法管轄區）對於採取此類措施的相關認識和能力建設，以及監測和評估措施的有效性和相關性。

92. 非營利組織之間的合作和協調，特別是在相同或相似的背景下運作時，有助採取協調一致的方法來識別和管理風險，進而可能幫助金融機構瞭解非營利組織在特定情況下採用的風險管理系統。透過合作，資源和能力有限的小型非營利組織也能獲得需要的支持。非營利組織可以藉由共享資源應用風險管理機制。舉例而言，具有相似特徵的非營利組織（例如，在相似地理位置展開活動或與相似的預定受益人合作）可以共享與員工培訓、紀錄留存、財務透明度和稽核等相關的內部控管程序。

93. 由於非營利組織部門的自律機制在各個司法管轄區不斷發展，缺乏此類機制的非營利組織也可以考慮制定自己的自律機制，以加強內部控管程序和其他措施，進而提高其運作和資金的透明度，防止恐怖份子和其濫用行為。

94. 除了針對更廣泛的非營利組織部門促進更大的透明度和良善治理外，還可以鼓勵採取措施加強有效的非營利組織自律，作為降低恐怖組織濫用風險的重要環節。

95. 非營利組織的自律包括旨在促進良好內部治理、透明度和問責制的各種模式和措施。在某些情況下，自律制定的標準可能包含具體的打擊資恐措施，而旨在實現其他目標（例如，良善治理或問責制）的其他措施也可能與打擊資恐相關。自律措施可以是正式的（例如，採用經獨立認證機構測試的部門標準）或非正式的（例如，透過與捐助者的對話），並定期進行調整以反映最新的良好實務。

96. 自律措施具有不同程度的義務和可執行性。非營利組織可能同時實施多種類型的自律措施。自律措施的類型包括（請參閱附件 B）：

- 自願部門標準：為組織的活動和管理提供一套一般原則、作業原則和標準。自願部門標準或行為守則旨在管理和改善非營利部門或部門中特定類型組織的行為。守則可針對展開國際活動的小型慈善機構、作為發展組織的大型國際非政府組織或私人慈善組織等量身打造。部門標準可以搭配相關工具包的輔助，以協助組織在實務中實施這些標準。
- 具有獨立遵循、認證或認可鑑定的部門守則：認證系統要求非營利組織遵守一套標準，像是報告透明度要求（例如年度財務報表）、籌款費用門檻（為了控制超支）以及採用行為守則，並接受標準制定實體的定期審查。認證通常需要收費。未遵守要求可能會受到撤銷認可的制裁。
- 捐助者強制自律：政府捐助者、多邊捐助者和雙邊援助機構等機構捐助者，在結構性基礎上提供贈款，並對透明度、財務報表、計畫績效報告以及盡職調查（包括打擊資恐）設立要求。針對風險較高的專案，或在視為風險較高的情況下進行的專案，會設立更嚴格的要求。一般而言，會透過廣泛的稽核或類似流程（例如驗證演習和其他評估）測試是否符合這些要求。要求根據捐助者而有所不同，旨在規定各國政府針對資金的使用落實問責制。依規定須遵守這些要求的非營利組織，也應要求合作夥伴和受資助者遵守之。
- 基於市場的工具：財政措施，例如免稅或補貼資格。
- 共同監管/政府聯合自律：非營利組織和政府共同監管，與政府一起制定和驗證標準。自律包括與政府有關係的標準制定，例如，透過政府為標準制定實體提供資金，或透過政府參與該實體的董事會進行控管。

C. 個別非營利組織層級的內部控管和良善治理措施

97. 非營利組織確保不遭恐怖主義目的濫用之最佳方法，是實施良善治理和強而有力的財務管理措施，其中包括穩健的內部和財務控制，以及風險管理程序和措施。

98. 這些措施應具針對性、成比例且符合風險基礎方法，以有效因應特定的資恐濫用風險。在決定緩解資恐濫用風險之措施所因應的具體活動範圍和類型時，非營利組織可以參考國內風險評估和其自身的資恐濫用風險評估、國內法律和監管架構，以及所有國際指引和最佳實務。非營利組織應優先考慮並因應最有可能發生或影響最嚴重的資恐濫用風險。

99. 根據規模和機構能力，非營利組織可以制定和實施不同程度的治理、財務和專案問責政策及/或程序。

100. 許多非營利組織已經實施各種良善治理和風險緩解措施，這也有助於緩解恐怖份子的濫用行為。支持態樣報告的案例研究顯示，恐怖份子對非營利組織部門的濫用，往往是因缺乏強而有力的內部治理及/或適當的外部監督所致。

說明欄 8. 非營利組織的良善治理

非營利組織的穩健內部治理實務可分為：

- (i) 組織誠信；
- (ii) 合作夥伴和捐助者關係；
- (iii) 財務透明度和問責制；以及
- (iv) 計畫規劃與監測。

101. 非營利組織可採取的風險基礎內部控管措施和良善治理系統的特徵描述如下。這些措施和系統最初通常是為了其他目的或防止其他非法活動而實施，但也可以在防止資恐濫用方面發揮重要作用。透過與傘狀組織或分支機構合作，非營利組織可以更輕鬆實現以下特徵（請參閱 3.2）。分支機構可以確保透過徹底的知識交流、專業和透明度，讓附屬成員相互瞭解和支持。藉由與分支機構或傘狀組織的隸屬關係，非營利組織可以學到相關知識和專業，並加以運用。在大多數情況下，成員應具備之資格條件，包括對行為守則的認可及對透明問責制的承諾。

1. 組織誠信

102. 非營利組織是根據治理文件成立和運作，例如組織章程、憲章或概述目的、結構、報告實務和遵守當地法律之準則的規章。理事會成員瞭解組織的利益，並以組織的利益為出發點。理事會透過制定強而有力的財務和人力資源政策、定期舉行會議並積極監測活動，維持對組織的監督。

103. 具有高風險概況的大型非營利組織，可以制定和實施專門打擊資恐的政策和行為守則。這些措施可以透過內部監測和評估機制（包括獨立稽核）定期評估。此外，對董事的要求、內部監管組織、有效的檢舉機制和定期自我評估，也可能有所助益。

2. 合作夥伴和捐助者關係

104. 非營利組織可以透過採取一系列實際措施，合理確保向其提供的資金的來源，並在建立關係或簽訂協議之前，驗證非營利組織接受捐贈、提供資金或密切合作之個人和組織的資訊。

105. 非營利組織可以透過使用遴選標準和搜尋可靠的公開資訊，確認合作夥伴和捐助者的聲譽。也可透過書面協議訂立雙方的期望和責任，其中可能包括有關資金使用的詳細資訊，以及定期報告、稽核和現場拜訪的要求。

106. 高風險非營利組織還可以採取措施，在建立關係時對其合作夥伴和員工的實質受益人進行目標性篩檢，包括使用國內和聯合國制裁名單進行目標性金融制裁篩檢。任何制裁篩檢都應具針對性且成比例，不應導致受益人遭不當排除在外。

3. 財務問責制和透明度

107. 非營利組織透過建立強而有力的財務控管措施和程序、留存財務紀錄、監測和密切追蹤計畫/專案的現金流向，來防止財務濫用以及資源和資金的不當使用。例如，理事會核准年度預算，並制定監測資金使用情況的流程。這些程序還可以考慮資金的使用，例如納入支付或轉帳決定必須由至少兩人核准的原則，或規定正確的交易紀錄和交易高於特定門檻時的授權。非營利組織在整個營運過程中保留充分、完整的收入、支出和金融交易的財務紀錄，包括國內和國際資金的最終使用情況，並在可能的情況下透過金融系統進行交易。非營利組織在籌集資金時明確說明計畫目標，並確保資金按預期使用。在不影響非營利組織工作人員和受益人安全之情況下，將會公開有關所展開活動的資訊。當非營利組織獲知其收入來源時，其可以制定標準以決定是否接受或拒絕捐贈。

4. 計畫規劃與監測

108. 非營利組織可以建立內部控管和監測系統，以確保資金和服務如預期交付。例如，根據其活動和風險，非營利組織可以明確界定活動的目的和範圍、確定受益人群體（例如難民、兒童），並在展開專案之前考慮資恐風險和風險緩解措施。它們維護每項計畫的詳細預算，並定期產生相關採購和支出報告。非營利組織建立追蹤服務和設備的程序，並透過驗證受益人的存在與確保收到資金，定期監測專案的績效。非營利組織根據風險採取適當措施，妥善記錄所提供的資金和服務。

109. 雖然上述許多措施可能主要旨在打擊非營利組織部門的詐欺、逃稅、貪腐、洗錢和其他金融犯罪，但藉由提高部門營運和資金流向的透明度和誠信，也有助減少恐怖份子的濫用行為。政府為提高非營利組織部門的透明度和誠信而採取的措施也是如此，即使這些措施的主要目的不是打擊恐怖份子濫用非營利組織。

110. **附件 B** 提供了有關防止個別非營利組織層級資恐濫用的內部控管措施的其他良好實務範例。

111. 這些措施的實施應遵守各國依據《聯合國憲章》、相關條約法、國際人權法、國際難民法和國際人道救援法所承擔的義務。

112. 在採用這些內部控管措施後仍存在的風險稱為「剩餘風險」。

國家、金融機構和非營利組織如何確保合法非營利組織獲得金融服務

各國、金融機構和非營利組織確保合法非營利組織獲得金融服務的具體良好實務範例可參閱附件 C。

113. FATF 認識到，確保其建議的實施不對非營利組織產生不利和不成比例的影響⁴³，並更進一步避免過度阻礙公民社會和人道援助的提供之重要性。非營利組織依賴銀行設施及其他金融和支付服務，進行重要的人道救援和慈善服務。

114. 然而，近年來，越來越多報告指出，金融機構終止或限制合法非營利組織獲得金融服務，或延長處理非營利組織交易的時間。此外，報告也指出電匯延誤、盡職調查要求不明確和不斷加強的情況，包括妨礙非營利組織向受益人提供服務和支持、拒絕開設銀行帳戶、任意關閉銀行帳戶，以及大規模終止個別客戶或整個類別的客戶和交易，而不考慮實際風險等級或風險緩解措施。這不符合風險基礎方法的正確實施原則，也不符合 FATF 標準。

115. 這種做法可能推動資金流向地下，進而降低財務透明度以及識別和採取行動打擊資恐濫用的能力，最終增加整體的資恐風險。終止和關閉非營利組織的銀行帳戶，也阻礙了向亟需人道救援，以及慈善工作有效打擊區域性和全球性恐怖主義之國家和危機地區提供援助。

116. 若資恐風險無法緩解，金融機構可能根據個案情況決定終止或不建立客戶關係。⁴⁴FATF 致力於確保各國、金融機構和非營利組織適當應用 FATF 標準（包括第 8 項建議），以保護非營利組織部門免遭資恐濫用。

117. 本章介紹了各國（4.1）、金融機構（4.2）以及非營利組織部門和捐助者（4.3）可以採取哪些措施，更進一步確保合法的非營利組織能夠適當獲得金融服務。

⁴³ 聯合國安全理事會第 2462 (2019) 號決議第 24 段敦促各國「在制定和採取打擊資恐的措施時，考慮到這些措施對公正的人道救援行為者以符合國際人道救援法方式開展的純屬人道主義的活動（包括醫務活動）的可能影響」。

⁴⁴ 《FATF 標準負面影響盤點報告》，www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Unintended-consequences-project.html

A. 國家的措施

118. 第 8 項建議要求各國根據風險基礎方法，制定具針對性且成比例之風險基礎措施，保護非營利組織免遭資恐濫用，且不得過度干擾或阻礙合法的非營利組織活動。

說明欄 9. 評估國內第 8 項建議相關措施實施的負面影響

作為良好實務，各國可評估第 8 項建議的應用（包括相關部門實施風險基礎方法）是否可能無意間導致過度干擾合法的非營利組織獲得金融服務。此外，如有必要，各國應根據 FATF 標準採取適當的緩解措施。此外，持續主動向非營利組織和金融部門進行宣導，包括組織或參與多方利害關係人對話，並視需要提供明確的公共指引，也是各國可實踐的良好實務。

119. 各國得定期評估其國內實施第 8 項建議是否可能無意間導致過度干擾合法非營利組織獲得金融服務：

- 審查過程可能包括分析對申報實體的法規要求，以及這是否導致負面影響，包括金融機構未遵循風險基礎方法，逕行停止或限制針對整個類別的客戶關係（包括非營利組織）的服務。進行此類分析時，各國應關注有效成果並限制基於規則的要求，以減少非營利組織的摩擦並支持普惠金融。⁴⁵
- 各國在分析第 8 項建議的應用對金融可及性的影響時，可以諮詢相關利害關係人，包括權責機關、金融機構和非營利組織。進行全面諮詢將增強國家對該議題的整體瞭解，並產生更深思熟慮的產出。
- 完成此分析後，如果合適，各國可以根據 FATF 標準制定緩解建議，以解決合法非營利組織使用金融服務受到過度干擾和其他相關不利影響的問題。

120. 對非營利組織和金融部門進行**持續且有意義的宣導**，是成功確保合法非營利組織獲得金融服務的先決條件。可以透過雙邊對話（尤其是針對敏感主題）和多利害關係人對話實現。

⁴⁵ 請參閱《FATF 標準負面影響盤點報告》，www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Unintended-consequences-project.html-project.html

- 進行對話需要所有利害關係人（即包括金融主管機關在內的政府主管機關、金融市場代表、非營利組織及其捐助者）的共同努力，才能維持誠信和公眾信心，達到信任和透明度。各國政府不妨舉辦此類活動，以維持相關利害關係人之間的穩定對話，或者也可以參與第三方主辦的對話。
- 這些對話可以是為了促進適當實施風險基礎方法、達成對風險的共同理解，並釐清所需的風險緩解等級、與非營利組織金融交易相關的主要挑戰，以及非營利組織所面臨金融可及性困難的解決方案。
- 這些對話可能發生在政策層級（例如，根據不同風險和營運環境討論風險基礎方法的應用），或透過與值得信賴的利害關係人合作，在營運層級進行（例如驗證風險概況參數的相關性），如此可支持風險基礎方法實施的有效性，同時確保非營利組織的金融可及性不受到不當限制。在對話過程中，也可以確認引起可疑交易報告的風險指標。
- 對話應是持續的過程，而非偶然或單一次參與，這樣才有助於實現利害關係人之間積極有效的對話。此外，並應建立問責機制，以確保根據對話結果制定的政策提案及/或建議得到落實。

121. 旨在確保合法非營利組織及時且可靠地獲得金融服務的公共指引

- 各國不妨針對非營利組織和金融機構提供具體的公共指引，並視需要發布最新資訊，以瞭解因應合法非營利組織金融可及性挑戰的最佳實務。
- 本指引可以透過持續的參與和多方利害關係人對話進一步發展完善，目的在根據風險基礎方法為非營利組織提供更好的金融服務。在此過程中，各國不妨參考 FATF 《銀行業風險基礎方法指引》以及 FATF 《防制洗錢及打擊資恐措施與普惠金融修訂指引》。
- 至於其他類型的政策文件，各國還可以考慮發布預先核准之經常發生極端天氣事件（例如水災、季風或嚴冬）的國家名單，並鼓勵金融機構在這段期間採用標準化方法來處理時間敏感的專案。

說明欄 10. 多利害關係人對話範例

至少在 16 個國家舉行了多利害關係人對話，匯集了非營利組織、監督機構、金融機構、金融部門監理機關、金融情報中心、金融廉政或非法金融以及人道救援的政策制定者，討論不正確實施第 8 項建議可能導致的負面影響，包括去風險、金融排斥、不當針對非營利組織，以及尋求適當的解決方案。討論的成果包括：

- 提供有關非營利組織部門的知識和資訊；
- 提供對金融機構的實用指引，包括有關非營利組織部門組成、各種非營利組織特徵的知識和資訊，以及支持打擊資恐的現有非營利組織措施的資訊，例如：適用的法規、捐助者要求、自律、盡職調查、風險緩解措施，以及（自願）部門規範和標準；
- 提供非營利組織有關 FATF、金融機構打擊資恐義務和資恐風險的實用資訊；
- 深入瞭解國內去風險的程度和性質；
- 風險評估流程中的多利害關係人代表，或對已察覺風險的諮詢和驗證；
- 利害關係人之間的持續參與。

雖然各個多利害關係人對話的結果因國家而異，但都被相關利害關係人認定為良好實務。另請參閱附件 C。

B. 金融機構的措施

122. 金融機構可以採取一系列措施，支持合法的非營利組織獲得金融服務。

123. **金融機構不應將所有非營利組織視為高風險。**大多數從事非營利領域的組織（包括 FATF 定義的非營利組織）面臨的資恐濫用風險很小。例如，金融機構不應僅因為非營利組織在現金密集型環境中或在人道救援需求龐大的國家營運，就將其視為具有高風險。

124. 首先，一份根據國家資恐風險評估的結果所作之**證據充分的非營利組織客戶風險評估**，應作為潛在緩解措施的基礎。在考慮非營利組織客戶帶來的潛在風險時，金融機構應採取適當措施識別和評估其資恐風險（針對客戶、國家或地理區域，以及產出、服務、交易或交付管道），以及非營利組織所採取的自律和相關內部控管措施。金融機構還應制定政策、控管措施和程序，以有效管理和緩解（國家或金融機構）已識別的風險。

125. 在實務上，評估特定非營利組織的潛在風險時，金融機構應考慮該非營利組織為管理組織和營運風險而制定的任何法規要求、自律或其他風險緩解措施，以及盡職調查程序。其中應包括並非專門針對打擊資恐，但仍有助於緩解資恐風險的措施，例如良善治理、盡職調查措施以及針對稅務或其他目的之活動的報告要求（請參閱第 3 章）。

126. 若在進行風險評估後發現非營利組織有特定的剩餘風險，金融機構應先評估是否能**透過適當的保障和措施充分緩解該風險，以便合法的非營利組織活動可以繼續進行**。此類措施可能包括：對特定交易強制使用同意制度、排除特定類型的交易、同意核准的交易傳輸線路（請參閱 4.3）。這些措施及其他文件要求，均不應損害非營利組織及其受益人的安全或隱私。

127. 此外，金融部門應促進**與非營利組織部門及/或其特定非營利組織客戶的更多接觸**，以就風險交換意見，並制定更有效的風險緩解措施，包括特定情況下所需且為各方接受的盡職調查和風險緩解等級，同時協助分享知識，並就如何促進普惠金融達成實際可行的解決方案。

128. 此外，金融機構可以就**其對非營利組織的要求提供透明度**，反映必要的資訊和文件。它們可以就開立新帳戶、核准跨境交易轉帳，以及更廣泛管理非營利組織相關帳戶的決策流程進行溝通。這些資訊可以是特定的，例如針對低度、中度和較高風險的環境。藉由這麼做，非營利組織就能夠事先準備好如何因應有關文件請求的不確定性（請參閱**附件 C 範例 C.16**）。可以公開分享（例如，透過其網站或透過建立專門的援助熱線，或非營利組織的帳戶可以聯繫的單一聯絡點），前提是不影響打擊和預防金融犯罪的努力。金融機構若決定不提供服務或終止與非營利組織的關係，還可以提供上訴和重新評估的途徑。

129. **創新的金融科技和其他金融產品可以支持非營利組織的活動**，特別是為難以到達的地區提供援助，藉此減少對現金的依賴。金融產品創新可能會擴大金融系統的監管範圍，進而大幅改善金融交易的可追溯性，進而降低資金轉移的風險，同時支持援助交付的安全稽核追蹤。金融機構還可以利用數位資訊和文件進行客戶盡職調查程序，確保此類技術解決方案本質上不具歧視性，同時避免以歧視性方式使用。具體而言，使用演算法時可能必需要人工監督，以避免延續現有偏見（宗教、種族、性別等）。

說明欄 11. 金融機構和指定之非金融事業或人員採取之不符合風險基礎方法的措施

金融機構和指定之非金融事業或人員將所有非營利組織錯誤分類為高風險客戶，及/或對所有非營利組織實施加強的客戶盡職調查。

由於缺乏政府主導的風險評估，或由於金融機構或指定之非金融事業或人員本身的風險區分不足，所有非營利組織都經評估為高風險客戶，因此需要實施加強的客戶盡職調查。這不符合風險基礎方法，不僅為金融機構和指定之非金融事業或人員帶來不必要的法令遵循負擔，且對非營利組織獲得金融服務產生負面影響。

同樣，應根據具體情況決定拒絕建立客戶關係或終止客戶關係，而非針對整個類別的客戶，並且該決定應基於正當理由，例如無法執行客戶盡職調查。

對非營利組織活動的受益人實施客戶盡職調查要求。

要求非營利組織篩選其援助接受者的身分，並向金融機構、捐助者或其他實體提供身分資訊，是非營利工作面臨的一大擔憂。這可能會阻止慈善和人道救援行為者按照中立和公正等人道救援原則展開活動，導致不符合國際人道救援法。不僅可能對人道救援非營利組織的中立性及其工作人員、基礎設施和受益人的安全產生負面影響，且會致使有需要的人士無法獲得人道援助。

限制非營利組織運作能力的不成比例實務

為因應資恐風險而採取之其他不成比例實務範例包括：限制非營利組織接受現金捐贈，或禁止在缺乏受監管金融或支付管道的地區進行現金交易。

C. 非營利組織和捐助者的措施

130. 非營利組織，無論接受捐贈或提供贈款，都可以採取一系列措施來正面影響其獲得金融服務的能力。

131. 在可行的情況下，非營利組織應使用受監管的系統進行財務和支付交易。如此一來，非營利組織的帳戶整體上都會處於受監管的金融系統內，並受到該系統的相關控制或監管。然而，首先還是取決於金融部門提供銀行服務的意願。

132. 在某些情況下，現金可能是非營利組織唯一可能的運作方式，例如，為了確保特別偏遠地區無法獲得金融服務的預定受益人也能獲得救援。雖然使用現金本身就面臨較高的恐怖份子濫用風險，但在使用現金時，應根據國際和國家法規適當使用現金，包括現金申報及/或現金揭露要求，以提高資金的透明度和問責。在許多情況下，若無法使用受監管的金融或支付系統，可能有必要使用非正式的金錢或價值移轉服務 (MVTs)，尤其是對於涉及受衝突影響地區的跨國交易。在這種情況下，非營利組織應採取適當措施，透過使用具備良好資恐風險控管系統和措施的 MVTs 來降低資恐風險。

說明欄 12. 非營利組織為了積極影響其獲得金融服務的能力，可採取之措施範例

許多非營利組織採用專業化的風險管理方法，確保其援助到達預定受益人手中。作為起點，非營利組織可以對其可能被合理認為容易遭受的任何資恐風險，展現出相關意識。

此外，非營利組織可以主動告知金融機構其遵守自願認證、部門守則/準則、稅務狀態要求和捐助者要求、更廣泛的自律盡職調查，以及支持打擊資恐保障措施的風險管理機制。

有關內部控管措施和良善治理的更多範例，請參閱第 3 章。

133. 一般而言，與金融機構建立建設性的工作關係，可以支持合法非營利組織獲得金融服務。非營利組織可以與金融機構進行積極的對話，包括向金融機構提供相關文件，說明其為緩解已識別的資恐風險而採取的措施，無論是為了履行監管義務、滿足捐助者提出的要求，還是主動採取措施。如果出現潛在問題，非營利組織可以確定金融機構的擔憂是否源自於與組織有關的特定個人，或源自於特定國家或地區的交易。非營利組織還可以與金融機構討論現行的風險緩解措施是否已足夠，以及是否需要額外採取其他措施。

134. 非營利組織（特別是透過非營利部門或傘狀組織和捐助者）可以向金融機構提供更多資訊，說明其更廣泛的風險管理機制如何支持預防和發現打擊資恐，以及在各種情況下如何發揮作用，例如上述因為無法正常採購或缺乏個人識別系統而必須採用現金之情況。若能同時將這些資訊利用於一般盡職調查和風險管理機制，以及特定情況所適用的機制，特別是在非營利組織的營運所在環境視為具高風險之情況，可能發揮最大的效益。

135. 直接面臨金融可及性挑戰時，非營利組織不妨讓其他非營利組織、傘狀組織、自律組織或捐助者也參與其與金融機構的交涉，共同澄清風險概況和現行的風險緩解措施、尋求補救或主張反對限制。它們也可以合作尋求法律追索（若存在此類機制）。將此類活動與多利害關係人對話加以結合，可以實現最有效的解決方案。

136. 雖然許多非營利組織越來越瞭解金融機構為打擊資恐目的必須履行的客戶盡職調查義務，但仍有一些非營利組織可以藉由提升相關意識獲益。非營利部門組織和傘狀非營利組織應利用其中心地位，針對打擊資恐之整體情況、風險評估和風險基礎方法、金融機構的客戶盡職調查要求，及其對非營利組織金融可及性的可能影響，向非營利組織提供相關資訊。其中可能包括非營利組織在開設帳戶和進行電匯或類似交易時（特別是在涉及較高風險的情況下），金融機構可能要求非營利組織提供的（額外）客戶盡職調查資訊和文件類型的相關資訊。

137. 為了加強缺乏必要資源和能力的非營利組織實施盡職調查和風險管理機制，**捐助者透過培訓或共享資源向部門組織或傘狀非營利組織提供支援**，也可能有所幫助。針對特定環境、營運或組織特徵量身制定實用指引，可以幫助更完善協調風險管理機制和更廣泛的實施。

138. 對於捐助者來說，**採取合理措施研究可靠的公開資料**，以確定非營利組織的運作方式、管理方式、計畫的性質以及營運地點，是一種良好實務。對於在已知有恐怖主義活動風險的地區營運的非營利組織來說，情況更是如此。

附件 A. 國家範例

1. 附件 A 列舉了各國已實施的措施範例，這些措施根據具體情況可能有助於緩解資恐風險。特定措施是否為良好實務，能部分或完全緩解所涉及的特定風險，實際取決於每個案例的獨特情況和背景。與此類決定相關，並且對於每個司法管轄區都不一樣的情況和背景類型包括：資恐風險的程度和類型、所分配的慈善基金或資產的規模和類型、地理環境，以及政府主管機關採取的現行措施等其他考量因素。
2. 不應將這些範例視為適用於所有情況的措施的檢核清單、基準或「黃金標準」；「一體適用」方法不符合第 8 項建議所要求成比例之風險基礎方法的正確實施原則。
3. 範例涵蓋以下要素：
 - (a) 識別非營利組織，評估並瞭解其資恐風險；
 - (b) 持續向非營利組織宣導；
 - (c) 具針對性且成比例之風險基礎措施，包括對非營利組織的監督或監測；
 - (d) 有關相關非營利組織的資訊蒐集和調查；以及
 - (e) 回應相關非營利組織資訊的國際請求的能力。

識別非營利組織，評估並瞭解其資金風險

說明欄 A.1. 非營利組織風險評估：馬來西亞

2017 年，除了洗錢/資金風險評估外，馬來西亞還另外進行了非營利組織資金風險評估，其由兩個部分組成：

- 第一部分涉及對馬來西亞非營利組織部門運作狀況的全面審查，其中包括瞭解非營利組織總數、非營利組織活動（例如，服務、資金的分配或宣傳）、非營利組織的資產價值，以及非營利組織的資金流向。這次審查還包括對非營利組織管理的法律和監管制度進行全面評估，以識別符合 FATF 定義的非營利組織。
- 第二部分包括與非營利組織相關的資金風險評估，具體旨在識別非營利組織面臨的固有資金風險，以及為緩解已識別風險而採取的控管措施。為確保評估的穩健性，在防制洗錢國家協調委員會採納發現結果之前，其分析需要經過主管機關、執法機關、非營利組織和學術界的驗證。

說明欄 A.2. 國內非營利組織部門審查：英國

2017 年英國對其非營利組織部門的國內部門審查包含三大部分：

- 識別並檢視英國整個非營利組織部門的規模、範圍和組成。從已發布的非營利組織部門報告中蒐集的資料，與負責註冊/監管非營利組織的各個政府部門和機構提供的資訊進行了整合。
- 評估非營利組織的結構和監督。為瞭解英國非營利組織部門內組織的法律結構和報告要求，這項審查確定了每個主管機關/機構蒐集哪些資訊來協助評估透明度和監督程度。
- 識別在英國營運的非營利組織當中，哪些非營利組織符合 FATF 的定義，並且可能面臨最大的資金濫用風險。該分析考慮了 FATF 2014 年《非營利組織恐怖份子濫用風險報告》和英國 2015 年國家風險評估的結果。

說明欄 A.3. 識別非營利組織以進行部門資金恐風險評估：法國和德國

法國

在法國，FATF 對非營利組織的定義包括三類：協會、基金會和捐贈基金。

- 管理協會的立法架構 (1901 年法) 根據地位區分了幾種類型的協會：具有公共利益的協會、經核准的協會以及已註冊的協會。大多數協會活躍於體育 (20%)、文化 (19%)、人權 (15%) 和社會/慈善/人道主義 (11%) 領域。大約 0.2% 的法國協會既活躍於海外，也從事慈善領域的活動。
- 管理基金會的立法架構同時涵蓋個人或法律實體為實現非營利活動和一般利益而決定分配財產、權利或資源的行為，以及該行為產生的法律實體。基金會區分為公益基金會和企業基金會。
- 捐贈基金可由個人或法律實體設立。捐贈基金的基本目的是將資源資本化，以供未來運用，並直接及/或透過非營利組織進行符合一般利益的活動。

所有此類結構都可以為慈善、宗教、文化、教育、社會或慈善目的籌集和重新分配資金。協會、基金會和捐贈基金的共同目標是為了一般利益展開非營利活動，但不同之處在於，協會是由一群人組成，其知識或努力會持續不變地集中在追求共同目標上，而基金會和捐贈基金則關注於提供可用的貨物、權利或資源，以完成符合一般利益的事業。

2023 年法國國家風險評估得出的結論是，大多數非營利組織面臨的資金恐風險極小。然而，透過國家風險評估，主管機關根據組織的活動和特徵，識別出其中哪些組織可能面臨較高的資金濫用風險，可分為以下三種類型：

- 具有人道救援或社會目的，其業務或資金流向集中於恐怖組織活動的高風險地區。
- 在衝突地區進行活動，或與這些地區存在的其他協會有連結（例如，透過當地合作夥伴專案）。
- 以合法活動為幌子成立，其活動（文化、崇拜、社會、慈善、人道主義）、規模或地理分布，可能非常不同，其活動可能遭恐怖主義實體的關聯人士故意濫用，以籌集資金資助或協助恐怖行動。其中部分協會可能展開「混合」活動（即除了非宗教活動外，也從事宗教活動）。

德國

2020 年德國部門風險評估發現，德國絕大多數協會和基金會主要並不籌集或支付資金，因此不符合 FATF 對非營利組織的定義。評估結果進一步強調，主要工作是為慈善活動籌集和支付資金的組織屬於援助組織。值得注意的是，該風險評估考慮了用於人道救援的捐款和政府資金的比例，以及主要的分配部門。

說明欄 A.4. 部門風險評估：秘魯

2021 年，秘魯在兩個非營利組織傘狀組織的參與及一個國際合作機構的技術支援下，展開了協作式[部門風險評估](#)。

第一階段的重點是透過增進非營利組織對國家標準、法規和公共政策的理解，加強適用於非營利組織的防制洗錢/打擊資恐相關議題的瞭解。實施的活動包括：

- 舉辦現場和線上工作坊，邀請利害關係人參與，並制定相關培訓和策略，以向更大的非營利組織群體推廣。
- 促進獲得金融服務的手冊（其中有專門針對非營利組織提供小額信貸的章節，以及獲取實質受益權資訊的準則）；手冊的制定參考了銀行業和非營利組織的意見。

第二階段於 2022 年展開，專注於幫助非營利組織深入瞭解如何採用洗錢/資恐風險緩解策略，以及良好的自律實務。實施的活動包括：

- 記錄秘魯和其他中南美洲國家良好實務。
- 就問責制和透明度的最佳實務展開交換意見和借鑑的試辦計畫。
- 制定因應已識別之洗錢/資恐挑戰的路線圖，以及公私對話機制。

說明欄 A.5. 識別高風險非營利組織：墨西哥

墨西哥 2020 年國家風險評估，是基於以下金融交易相關風險因素和緩解因素的風險矩陣的結果：

內在風險因素：

- 向海外發送和接收資金；
- 金融情報中心風險模型所識別之非營利組織的評等；
- 涉及國際交易的異常交易報告；
- 涉及現金的相關交易報告；以及
- 美元現金報告。

緩解因素：

- 考慮到其遵守相關資恐監管緩解措施的程度，該非營利組織符合「授權捐贈者」(AD) 或「註冊宗教協會」的資格；以及
- 該非營利組織在過去三年內未曾接受過異常交易報告/相關交易報告。

根據風險因素和緩解因素，為非營利組織指定剩餘風險評等 (滿分 100 分)。評等越高表示資恐濫用的潛在風險越大。

資恐風險矩陣的結果顯示，不到 1% 的實體 (9 個非營利組織) 視為具高風險，而其餘 2,542 個實體 (>99%) 經識別為低風險。被評為高風險的九個非營利組織均為宗教協會。

說明欄 A.6. 資料蒐集和利害關係人參與：澳洲

在制定澳洲 2017 年國家非營利組織風險評估時，資訊蒐集分為兩個階段：

第一個階段涉及識別和蒐集既有文件和其他相關資料，包括公開文件、機密資料、金融情報以及刑事/國家安全調查的詳細資訊。澳洲的金融情報中心 (AUSTRAC) 主導整理了非營利組織高風險資料集 (隨後對其進行分析以識別關鍵風險指標，並作出調整以移除誤報)，該資料集由 28 個可疑事件報告、案例研究、調查和情報機關組成。在此階段，澳洲慈善與非營利委員會 (ACNC) 和澳洲稅務組織也領導了對目前監管狀況的審查，以識別現有法律、報告、要求和治理中的部門弱點。

第二個階段則涉及利害關係人的參與，向 23 個機構發送了正式的資訊請求，包括所有大英國協、州和地區的執法機關以及非營利組織主管機關。ACNC 和 AUSTRAC 與非營利組織成員和最高機構代表召開了圓桌會議，以蒐集有關非營利部門資恐濫用的性質和程度的部門見解。在此階段，AUSTRAC 和 ACNC 也開發並分發了資恐風險認知調查。該調查蒐集了政府、產業、非營利組織傘狀組織和專家的意見，以瞭解對於非營利組織資恐濫用 (威脅) 的性質和程度，以及各部門和組織的弱點的關注程度，並得出有關總體風險的關鍵發現。AUSTRAC 能夠使用某些量化資料進

行獨特的資料比對活動，以利識別高風險的非營利組織（例如將非營利組織名稱清單與國家安全情報機構的名稱進行比對）。為確保風險評估結果的準確性，評估是在諮詢非營利組織部門成員後進行，包括提供最終風險評級以供審核。也與主要政府利害關係方和資恐專家進行了有組織的諮詢，以蒐集資訊、蒐集廣泛的情報、政策和監管觀點，並評估結果和判斷。

說明欄 A.7. 非營利組織在資恐風險評估期間的參與：吉爾吉斯

在 2019 年上半年，吉爾吉斯的非營利組織已被納入政府主導的非營利組織部門風險評估工作小組。經過金融情報中心的公開徵集，三個非營利組織被任命為風險評估工作小組成員。非營利組織代表與政府合作，以確定並採用由國際顧問公司開發的方法。此方法的實施需要非營利組織部門積極參與，並產生了正面影響，包括對所蒐集資料的品質。非營利組織在資恐風險評估過程中的參與，成功提升它們對潛在風險和保護措施的認識，增強非營利組織部門內部和利害關係人之間的信任，並提高對評估建議和結果的認可。

說明欄 A.8. 非營利組織在資恐風險評估期間的參與：北馬其頓

2020 年，北馬其頓金融情報中心成立了一個多利害關係人工作小組，透過調查方式以及直接諮詢非營利組織部門來蒐集資料。

風險評估顯示，大多數非營利組織面臨較低的資恐風險，約 13% 的非營利組織面臨中低度的風險。

非營利組織在此過程中的高度參與，在以下幾個層面對於風險評估的品質至關重要：a) 協助正確識別符合 FATF 定義的非營利組織；b) 提供對非營利組織運作方式的知識、專業和理解，進而增進對所蒐集資料和非營利組織法律實施的理解；c) 支持資料蒐集；d) 提升非營利組織部門的意識。

非營利組織風險評估啟發了一系列政策、宣導和能力建設措施，進而提升對國際標準的遵循程度，並採取以營運為重點的預防措施。隨後，該國政府在《2021 年打擊洗錢與資恐策略》中引進非營利組織風險緩解措施。

馬其頓金融情報中心與非營利組織合作，策劃了一系列意識提升活動，並與 5,000 多家非營利組織分享風險評估結果。此外，還發布了一份[易於閱讀的簡報](#)（提供不同語言），其內容係根據非營利組織資恐風險評估、對非營利組織的影響，以及非營利組織可以採取的緩解措施製作。

說明欄 A.9. 非營利組織在資恐風險評估期間的參與：巴拉圭

經過 60 多個非營利組織聯盟的參與過程，巴拉圭金融情報中心發布了一項法規，根據非營利組織的特徵和活動所對應的風險等級將非營利組織加以分類，並適用不同的監督要求。

說明欄 A.10. 非營利組織在資恐風險評估期間的參與：突尼西亞

2019 年，由國內和國際非營利組織組成的聯盟與金融情報中心和其他政府機構共同努力，透過一種可識別固有風險和剩餘風險的方法，更新了非營利組織資恐風險評估。經過一年多的時間，圍繞實際挑戰和緩解非營利組織部門內資恐風險的相關行動，建立了信任並展開有意義的討論後，更新了非營利組織資恐風險評估，並於 2019 年 11 月在中東和北非金融行動特別工作組 (MENAFATF) 全體會議上提出。

說明欄 A.11. 非營利組織在資恐風險評估期間的參與：奈及利亞

奈及利亞展開了非營利組織資恐風險評估，作為 2016 年國家風險評估的後續行動。2021 年，奈及利亞的非營利組織代表被納入非營利組織資恐風險評估技術工作小組，該小組由經濟和金融犯罪委員會下屬的防制洗錢特別控制單位負責統籌。該技術工作小組由來自不同執法機關、防制洗錢/打擊資恐機構，以及在該國營運的各類非營利組織的代表組成。

除了開發適合當地情況的方法外，技術工作小組還舉辦工作坊，以識別符合 FATF 定義的非營利組織。有別於 2016 年的國家風險評估沒有非營利組織參與，在這項風險評估中，非營利組織參與了各個階段，增強了非營利組織部門對評估過程和結果的信任和信心。2022 年 5 月，奈及利亞非營利組織不再歸類為指定之非金融機構。因此，從義務申報實體名單中移除了非營利組織，免除其繁重的法令遵循要求以及多重註冊和申報義務。

說明欄 A.12. 國家資恐風險評估及打擊恐怖主義和其他非法募資風險的國家策略：美國

2022 年，美國更新了 2018 年國家資恐風險評估，分析了非營利組織資恐濫用的可能性，並發布了相應的打擊恐怖主義和其他非法募資國家策略。

2022 年國家資恐風險評估

美國 2022 年國家資恐風險評估 (NTFRA) 的資訊來自多個來源，包括但不限於金融情報和可疑活動報告分析、刑事調查、起訴和定罪。恐怖主義和資恐仍然是美國的重大隱憂，國內外的恐怖組織仍然尋求利用美國金融系統和以美元計價的金融交易，在美國境內發動攻擊。作為 NTFRA 的一部分，美國專門分析了非營利組織資恐濫用所帶來的威脅、弱點和風險。

2022 年 NTFRA 指出，雖然部分慈善機構和非營利組織遭濫用於資恐目的，但大多數慈善機構和非營利組織完全遵守法律。並非所有免稅慈善組織都存在相同程度的資恐風險，但絕大多數美國免稅慈善組織面臨極低的資恐濫用風險，甚至完全沒有風險。

某些組織因為其活動和地理分布，可能更容易遭到資恐濫用。正如過去的 NTFRA 所指出，在恐怖組織活躍的衝突地區活動的美國組織，可能面臨恐怖組織受益於其當地活動（包括社會服務或財政支援）的風險，可能包括國內工作人員、合作夥伴或承包商知情並私底下向恐怖份子支持者提供組織資金或資料。

2022 年的 NTFRA 也指出，參與這項工作的許多信譽良好合法組織，即使在危機情況下也會實施一系列風險緩解措施，包括盡職調查、治理、透明度、問責制和其他法令遵循措施。自 2018 年 NTFRA 發布以來，這些組織一直在尋求加強和調整這些措施，以因應不斷變化的風險及其在恐怖組織所在地區的活動。此外，接受美國國際開發署 (USAID) 資助並在高風險環境中活躍的組織，還應接受 USAID 的額外審查措施，並實施盡職調查和風險緩解要求，以確保完全遵守美國制裁，包括針對恐怖組織所造成的威脅。

最後，2022 年 NTFRA 指出，美國慈善組織表示在與高風險司法管轄區交涉時，面臨越來越多的金融可及性挑戰。這些金融可及性挑戰導致部分組織改用其他方式轉移資金，包括實體轉移現金，這可能會帶來其他風險，包括資恐濫用風險。因此，政府已經並將持續鼓勵實施適當的風險基礎防制洗錢/打擊資恐措施，以確保公正的人道援助能到達最需要的人。

2022 年打擊恐怖主義和其他非法募資國家策略

為回應 NTFRA 和其他國家風險評估，美國發布了《打擊恐怖主義和其他非法募資國家策略》(以下簡稱「國家策略」)，其中包括關於普惠金融和金融可及性的章節。具體來說，美國政府表示，更透明和高效的國際金融系統和防制洗錢/打擊資恐架構，不應成為增加合法用途之金融可及性的障礙。此外，不加區別就拒絕特定類別客戶獲得金融服務 (去風險)，不僅就經濟來說效率低下，還會對防制洗錢/打擊資恐產生負面影響：

- 整個類別的交易可能會轉移到透明度較低的金融管道，導致執法、監理機關和其他政府機構的能見度降低；
- 提供未經註冊之金融服務，還可能為犯罪份子創造新的營利來源，而向衝突地區提供人道援助的慈善機構若無法獲得金融服務，可能會使其關鍵工作更具挑戰性，特別是在必須採用現金的情況下；以及
- 雖然對獲利能力的擔憂通常是去風險的主要原因，但對全球監管、監督和私部門防制洗錢/打擊資恐法令遵循的透明度和品質的擔憂可能會加劇去風險，因為銀行可能會認為必須完全依靠自己來緩解固有風險，而無法信任當地監管和監督的有效性。

因此，美國政府發布了以下基準，以衡量去風險努力之進展：

- 在國內和國際上努力加強風險基礎防制洗錢/打擊資恐法令遵循方法，特別是針對為提供公正人道援助和匯款的組織提供服務的金融機構；
- 持續努力加強對最需要滿足面臨排拒風險之客戶需求的企業的全球監管，特別是貨幣移轉業者；
- 建立一個由政策制定者、非政府組織和金融機構組成的工作小組，討論銀行可及性和人道救援相關議題；以及
- 制定《洗錢防制法》規定的去風險策略，以促進負責任的普惠金融，作為金融透明度的補充手段，而非視為競爭對手。

持續向非營利組織宣導

說明欄 A.13. 最佳實務和建議文件：西班牙

西班牙經濟與競爭力部下屬的財政部，發布了一份關於非營利組織部門打擊洗錢和資恐的[最佳實務和建議文件](#)。該文件的制定是根據與非營利組織和非營利組織部門組織當中，擁有監管權的主管機關的諮詢結果。文件指出需要根據風險基礎方法採取成比例的措施，並強調非營利組織需要分析和評估風險，以識別哪些專案具有較高的風險，並討論非營利組織如何在就下三個層面加強控制，以保護誠信和聲譽：

- 主管團隊的功能：文件強調需要採取措施確保主管和關鍵員工的道德和職業適宜性，並建議非營利組織制定賦予主管團隊權限的規則，並明確界定職責和通過決議的程序。確保主管的行為符合非營利組織的最佳利益，並且主管團隊負責任且透明公開，有助於防止可能基於多種目的（包括資恐）濫用非營利組織的個人滲透。
- 活動的規劃和技術監測：非營利組織可以利用規劃和監測，防止資金遭濫用於資恐或其他犯罪活動。文件建議非營利組織明確界定其目的和受益人群體，並避免進行任何非旨在實現這些目的的活動。瞭解風險所在、為展開活動制定明確的指導方針，並定期監測這些活動，可以協助非營利組織確保資源按預期使用。
- 財務透明度：非營利組織應確保財務透明度和問責制。實施強而有力的財務控管措施，以追蹤和監測資金的來源和使用，可以協助非營利組織防止和減少資源遭濫用於恐怖主義活動。

註：雖然本文件同時適用於洗錢和資恐，但本報告基於資恐目的引用。

說明欄 A.14. 持續對話與重點宣導：法國

法國與非營利組織部門（傘狀組織或非營利組織）進行持續對話和重點宣導活動，以提升對金融犯罪相關議題的認識，包括恐怖組織的濫用、詐欺或貪腐，並支持面臨困難的非營利組織。

法國財政部發布了[協會良好行為指南](#)，以因應協會所面臨的資恐風險。非營利組織在各省轄區正式註冊時，也會收到這份指南。這份文件旨在警告協會及其管理者留意這個特定風險，改善其盡職調查措施，並協助其實施適當的內部政策、程序和控管措施。本指南說明了第 8 項建議和 FATF 的預期措施（對非營利部門的認識、控制和監測、有效蒐集資訊和調查，以及回應外國對非營利組織請求的能力）。指南還概述了法國和歐洲針對資恐的監管和配套措施（特別是資產凍結方面的規定）、對威脅的風險評估、與募資（包括捐贈）相關的法律規定、對良好財務管理的期望、管理者提名的要求，以及有關協會的法律規定。

法國金融情報中心 TRACFIN 在其年度活動報告和財政部網站上，發布了針對非營利組織資恐濫用金態樣的案例，以及相關的紅旗警訊和矩陣。

此外，法國財政部、內政部和外交部也發布了與[敏感地區人道救援行動相關的資恐、資恐制裁和資恐風險指南](#)。該指南提供有關如何理解和緩解風險、瞭解打擊資恐規定和相關金融機構義務的資訊，並向非營利組織提供有關如何遵守打擊資恐規定的資訊，特別是在資恐方面。此外，亦提供有關各部會專門聯繫窗口的資訊，可協助非營利組織處理各種問題。

此外，還與主要利害關係人舉辦年度研討會，以提高非營利組織部門（特別是具有高濫用風險的部門）對防制洗錢/打擊資恐相關風險的認識。

最後，法國法令遵循主管機關、非營利組織和金融機構等法國主管機關展開了官方三方對話，以因應非營利組織部門在獲得金融服務方面的挑戰。其部分工作包括制定有關最佳實務的具體指引，幫助在敏感環境（特別是恐怖組織活動的環境）活動的非營利組織獲得金融服務。

說明欄 A.15. 透過專門的宣導團隊提高非營利組織意識：英國

自 2012 年以來，英格蘭和威爾斯慈善委員會 (CCEW) 透過其專門的宣導團隊與非營利組織部門進行持續的宣導和對話，以提高多個關鍵慈善部門和公眾對一些議題的認識，包括恐怖組織的濫用。宣導團隊專注於在高風險地區工作的非營利組織，推出滾動式計畫，透過虛擬和面對面的參與活動提供量身打造的一對一支持，包括在第三方活動中發言、宣導和提供現有指引，以及制定和發布新指引。這與 CCEW 的調查和執法工作相輔相成，並提供了更多的機會，將非營利組織在營運時遭濫用於資恐目的，或容易遭受此類濫用的經驗教訓社會化。CCEW 與倫敦都會區警察局反恐司令部合作，於 2022 年向非營利組織發布了更新的監管警報，其中列出現金運送的風險，並更新了 CCEW 的慈善和恐怖主義受託人法令遵循工具包，所有內容均已在 CCEW 網站上開放查閱。CCEW 也支持英國政府制定和推廣適用於非營利組織的指引，例如：財政部金融制裁實施辦公室及其對國際制裁制度的指引。

宣導團隊的主要目標受眾，是英國國家風險評估識別為具更高資恐濫用風險的非營利組織。其會邀請參與的代表完成活動前和活動後的出席評估，測試他們對關鍵議題、法律義務、法規和風險的瞭解，藉此衡量實體和虛擬活動的影響和成效。檢視 (i) CCEW 是否成功接觸在一個或多個高風險司法管轄區工作的目標受眾、(ii) 非營利組織的規模，以及 (iii) 營運時間的長短，也是成效的衡量標準。

說明欄 A.16. 與非營利組織部門的持續對話：美國

美國政府與非營利組織部門（包括慈善機構和捐助者）之間維持穩健的溝通管道。具體而言，美國與非營利組織就任何重大的防制洗錢/打擊資恐或制裁行動舉辦圓桌會議，透過培訓提高對非營利組織弱點的認識，並參與非營利組織主辦的討論或對話。政府也針對人道救援部門發布了有關防制洗錢/打擊資恐和美國制裁政策的廣泛指引資料。最後，美國相關機構保持開放政策，並經常與提出請求的非營利組織和慈善機構進行一對一的會議。

美國政府的持續宣導

雖然若干政府機構持續向非營利組織進行宣導（例如美國國稅局、國務院、國土安全部和國際開發署），但政府主要透過財政部與非營利組織就防制洗錢/打擊資恐及美國制裁相關議題接觸。因此，財政部對各種美國慈善機構、捐贈社群以及與衝突地區和制裁計畫有關聯的特定僑民社區進行持續且直接的宣導活動，例如伊朗裔美國人社區、敘利亞裔美國人社區、索馬利亞裔美國人社區，以及阿拉伯裔和穆斯林美國人社區。這些活動集中討論各種議題，包括保障慈善捐贈和減緩非營利組織部門的恐怖份子濫用。

財政部邀請數十個慈善機構和慈善界代表參加政府主辦的定期會議。例如，財政部在 2020 年 1 月至 2022 年 10 月期間主辦了數十次慈善工作小組會議，涵蓋美國的主要制裁行動、2022 年國家資恐風險評估及相關的打擊恐怖主義和其他非法募資國家策略等議題，也有關於阿富汗局勢的各種會議。即使在 COVID-19 疫情期間，美國政府仍持續加快與非營利組織社區會面的步伐，並舉行了數十場虛擬會議。

這些討論圍繞著倡導團體或慈善部門的其他代表以及持續關注的議題，例如：非營利組織在受制裁司法管轄區活動的許可程序、反恐執法行動，以及更近期有關獲得金融服務的議題和其他挑戰。大多數慈善機構認為這些會議是寶貴的機會，可就影響非營利部門的反恐議題提供直接的意見回饋。

特別是在去風險方面，財政部在過去十年中主持並參加了與慈善部門代表舉行的多次會議，專門涉及金融服務的獲取及該部門所面臨的銀行業挑戰。財政部也定期與特定非營利組織和傘狀組織會面，討論這些組織所面臨的挑戰，包括銀行業挑戰和盡職調查措施。

此外，美國政府代表參加各種非營利組織會議和其他非營利組織主辦的宣導活動，包括去風險活動。政府也與外國非營利組織和外國政府就相關議題接觸，包括以改善國際防制洗錢/打擊資恐標準為由，誤用第 8 項建議及非營利組織相關的法律。美國政府也大力吸引國際非營利組織部門參與解決金融部門去風險問題。

說明欄 A.17. 與非營利組織部門的持續對話：荷蘭

[荷蘭非營利組織金融可及性圓桌會議](#)由荷蘭的一家非營利組織、財政部和國家銀行業協會於 2017 年聯合召開，旨在解決銀行和支付服務提供者的去風險相關議題，非營利組織因為去風險政策而在獲得金融服務方面遇到困難。該圓桌會議匯集了主要利害關係人，以促進非營利組織的普惠金融，並確保它們能夠繼續進行重要工作。

圓桌會議結束後，透過與傘狀非營利組織和其他機構合作，為非營利組織建立了一個入口網站，並由銀行管理（詳細資訊請參閱說明欄 C.10）。

國家銀行業協會在中央銀行和財政部的協助下，也支持成立了一個多利害關係人工作小組，為銀行及其客戶發布了幾項適用於非營利組織的風險基礎標準。這個多利害關係人團體由監管和立法政府實體召集，包括三大國家銀行和多家非營利組織，並定期舉行會議。

具針對性且成比例之風險基礎措施，包括對非營利組織的監督或監測

說明欄 A.18. 以資料為導向的監督與監測：英國

根據法律規定，特定在英國註冊的非營利組織必須向英格蘭和威爾斯慈善委員會 (CCEW) 提交年度申報表 (AR)。CCEW 規定了非營利組織需要透過 AR 回應之問題與提供的資訊。AR 包括有關非營利組織的海外收入和支出，以及非營利組織在申報期間是否在受監管的銀行部門外營運的資訊。根據 2020 年英國政府國家風險評估 (及之前版本) 第 15 章中概述的風險和評估，CCEW 對在鄰近活躍恐怖份子及/或非政府武裝行為體威脅的高風險司法管轄區營運的非營利組織 (包括規模較小及/或新註冊的非營利組織) 實施風險基礎年度監督計畫。

藉由這樣的預防措施，可確保具有特定風險指標的非營利組織受到 CCEW 成比例的監督和監測。CCEW 也能藉此測試非營利組織的控管和治理，並確保其受託人獲得監管建議、指導和支持，以加強治理或以其他方式解決其中的缺失，包括向非營利組織提出行動計畫，要求在規定的時間內改善及/或改革，並由 CCEW 監督其遵守情況。CCEW 工作人員也會檢查和測試非營利組織實際實施的政策、控管措施和流程，同時考慮非營利組織在其營運地區面臨的挑戰。此外，這也支持 CCEW 更廣泛進行風險和情報評估。獲得的經驗教訓可幫助改進 CCEW 的宣導工作，並有助於為非營利組織開發相關指引和資源，協助它們保護自己免遭資恐和其他濫用行為。

說明欄 A.19. 監管措施和政府資助：挪威

在高風險領域活躍的挪威非營利組織，通常會從挪威政府獲得部分資金。這類組織須遵守一系列監測措施，包括要求註冊、申報資金的使用情況、提供收入和支出報表，並確保其瞭解其受益人群體和相關非營利組織。這些旨在揭露詐欺、貪腐和資恐的措施也適用於接受資金的外國非營利組織。

挪威發展合作局 (Norad) 和外交部外國服務控管單位 (FSCU) 負責監督國際發展援助的使用情況，以預防和偵查包資恐等違規和犯罪行為。其執行方式多元，包括稽核報告以及對專案和資金接受者的抽查。FSCU 和 Norad 會視需要展開調查，並在適當情況下與金融情報中心和挪威警安總署分享資訊。

說明欄 A.20. 指定非營利組織 (SNPO)：曼島

透過與非營利組織部門的諮詢，曼島開發出一種方法，將制度的焦點縮小到面臨最高資恐風險的非營利組織，而非整個非營利組織部門。

曼島制定了 SNPO 指名名單，適用於須遵守註冊和監督制度要求的非營利組織。指名標準是根據 FATF 對非營利組織的定義，以及與資恐風險相關的若干因素。透過將焦點縮小到面臨最大隱憂的部門領域，曼島能夠有效利用其資源，同時保護低風險非營利組織免於與滿足註冊和監督制度要求相關的不必要負擔。《防制洗錢/打擊資恐指定非營利組織 (SNPO) 守則》於 2019 年 6 月 1 日生效。

SNPO 定義為：「法人團體或其他法人、信託的受託人、合夥企業、其他非法人協會或組織或任何同等或類似的結構或協議，其設立目的僅是或主要為慈善、宗教、文化、教育、政治、社會、友愛或公益等目的籌集或分配資金，旨在造福公眾或部分公眾。」

SNPO 守則對 SNPO 提出若干要求，包括進行評估，以估計 i) SNPO 的業務和客戶帶來的洗錢/資恐風險（業務風險評估必須考慮所有相關風險因素）；ii) SNPO 的受益人；iii) SNPO 業務的任何技術。

有關相關非營利組織的資訊蒐集和調查

說明欄 A.21. FEC 資恐工作組織和資恐平台：荷蘭

FEC 資恐工作組織是一項於 2017 年成立的公私合作倡議，旨在允許調查服務與銀行共享具體的資恐訊號和個人資料（特定作業資訊），為銀行提供具體資訊，以利其執行客戶盡職調查。銀行發現的異常交易報告會觸發金融情報中心的調查，並向執法機關通報。此類訊號共享和異常交易報告是在嚴格的法律條件下進行。

資恐平台是荷蘭銀行業協會和荷蘭金融情報中心於 2012 年建立的一項公私合作倡議，旨在提高資恐異常交易報告的品質和有效性。透過該平台，金融情報中心與荷蘭四家主要銀行分享主題、現象和態樣的知識，並利用這些資訊制定資恐風險概況。

說明欄 A.22. 跨機構方法：美國

美國政府採取跨機構方法來偵查、阻止和破壞非營利組織部門內的恐怖份子濫用。多個機構各自根據自己的權限範圍，共同分析現有資料、威脅和趨勢，並確定適當的政府因應措施。

許多機構與司法部和執法界密切合作，以識別非營利組織部門的資恐威脅並採取行動。其中包括作為非營利組織主管機關的美國國稅局（IRS），以及財政部的多個辦公室，包括情報與分析辦公室（OIA）、金融犯罪執法網絡或 FinCEN（美國金融情報中心）、外國資產管理辦公室（OFAC）和政策辦公室。除了識別和因應非營利組織部門的恐怖主義威脅外，財政部的各個辦公室也參與就此議題進行宣導和國際合作。

OIA 與美國情報界合作，識別具體的非法金融威脅，包括非營利組織部門內的恐怖主義威脅，並在隨後針對如何因應威脅（特別是行政制裁行動）啟動更廣泛的機構間討論。

說明欄 A.23. 紀錄留存和資訊共享義務：加拿大

非營利組織的紀錄留存義務

完整的紀錄留存義務適用於加拿大的註冊慈善機構。例如，作為申請流程的一部分，所有慈善機構都須向加拿大稅務局 (CRA) 提供有關其活動、財務資訊和董事的完整資訊，該局為加拿大註冊慈善機構的聯邦主管機關。

一旦註冊，慈善機構有義務向 CRA 提交年度資訊申報表，提供有關其財務、特定活動及其董事的資訊。為提高透明度，大部分資訊都在 CRA 網頁上公開。

取決於公司的成立地點，也可能需要以公司實體的身分，向省或地區政府或聯邦登記官提交資訊申報表。同樣，慈善機構也可能需要向 CRA 提交與其薪資匯款或銷售稅相關的資訊申報表。

慈善機構還必須保存帳簿和紀錄，為年度資訊和納稅申報表中提供 CRA 的財務資訊佐證，保存期限為六年。慈善機構有責任確保所提供的資訊在各個方面都真實且完整。未能保存適當的帳簿和紀錄，可能導致慈善機構受到制裁或組織的慈善地位遭撤銷。

如有必要，在稽核時可能會要求提供上述所有資訊，以支持有效的資訊蒐集和調查。

主管機關間的資訊共享

在加拿大，加拿大皇家騎警 (RCMP) 和加拿大安全情報局 (CSIS) 負責調查疑似遭恐怖主義活動或組織利用，或積極支持恐怖主義活動或組織的組織。已制定相關正式和非正式機制，以確保這些機構與其他國內主管機關之間的合作和資訊共享。

首先，CRA 與領導恐怖主義調查的 RCMP 和 CSIS 簽署合作備忘錄 (MOU)，以交換有關相關慈善機構和非營利組織或此類組織相關個人的資訊。在適用允許主動或根據要求交換資訊的法律時，合作備忘錄可提供指引和最佳實務。此外，還指導這些國家安全合作夥伴與 CRA 之間的機密資訊，以及其他受保護資訊的交換。

另一個合作和資訊共享的範例是加拿大的金融情報中心 FINTRAC。根據《犯罪所得(洗錢)和資恐法》(PCMLTFA)，FINTRAC 若合理懷疑註冊慈善機構和非慈善非營利組織的資訊與調查或起訴洗錢或資恐犯罪相關，必須向警方和 CRA 揭露該資訊。

回應相關非營利組織資訊的國際請求的能力

說明欄 A.24 有關非營利組織資訊的線上工具：加拿大、德國、紐西蘭和英國

加拿大、德國、紐西蘭和英國等一些國家，已開發各式線上工具，以公開有關非營利組織的特定資訊。

這些國家提供線上資料庫，允許公眾檢索和存取與非營利組織狀況、活動、財務和理事會相關的資訊。其中部分工具更允許使用者以圖表和表格的形式顯示資料、在非營利組織之間建立連結，以及存取治理文件、章程和財務報表的副本。

這些工具有助於提高透明度，維持公眾對非營利組織部門的信任，同時提供了在國際上共享資訊的方式。國際合作夥伴也可以存取這些公共資料庫，以查找其司法管轄範圍外的非營利組織的資訊。

附件 B. 非營利組織範例

1. 附件 B 列舉了非營利組織和傘狀組織已實施的措施範例，這些措施根據具體情況可能有助於緩解資恐風險。特定措施是否為良好實務，能部分或完全緩解所涉及的特定風險，實際取決於每個案例的獨特情況和背景。與此類決定相關的情況和背景類型包括：資恐風險的程度和類型、所分配資金或資產的類型、地理環境以及其他既有控管和盡職調查措施等考量因素。
2. 這些範例反映了國家和部門背景，不應視為適用於所有非營利組織的檢核清單、基準或「黃金標準」。「一體適用」方法不符合第 8 項建議所要求風險基礎方法的正確實施原則。其中許多措施雖然對於大型或國際非營利組織來說可行，但對於資源有限的小型組織和地方/國家組織來說可能難以實施。這些範例旨在說明各國和非營利組織適用的選項範圍。

採用風險基礎方法

說明欄 B.1. 德國非營利組織傘狀組織的部門風險評估

德國某個非營利組織發展和人道救援非政府組織的傘狀組織，代表 140 個非營利組織的廣泛聯盟進行了影子部門風險評估。公共機關在進行德國非營利組織風險評估時，考慮並採納了該影子非營利組織風險評估的結果和建議。這種合作有助於非營利組織部門以及政府和執法機關更完善瞭解資恐風險、緩解措施（尤其是非營利組織部門的自律和能力建設措施）以及措施的有效性和比例。結果，德國部門風險評估的整體品質有所提高。

說明欄 B.2. 南美洲非營利組織部門對資恐風險和緩解措施的區域分析和宣導

某家南美非營利組織與傘狀組織和區域專家合作，協助非營利組織以知識性和建設性的方式參與定義非營利組織部門的資恐風險。2019 至 2020 年，該非營利組織針對第 8 項建議及其註釋、部門參與實施風險基礎方法的良好實務以及相互評鑑，為多個國家的非營利組織專家提供強化培訓。

接受過培訓的專家對各自國家多達數十家非營利組織進行同樣的培訓，培養了約 1,000 名非營利組織代表的能力，幫助更完善瞭解和識別部門資恐風險指標。

培訓結束後，該組織及其區域合作夥伴針對非營利組織對風險的看法，以及各國對第 8 項建議的遵守情況進行了廣泛的調查，以提高非營利組織對 FATF 標準的認識並蒐集相關證據。該組織還根據來自 17 個國家超過 725 家非營利組織的調查回覆，以多種語言發布了一份區域報告。從中得到的一個重要收穫是，應加強各國與非營利組織部門之間的接觸，以支持實施風險基礎方法，打擊非營利組織的資恐濫用。

非營利組織舉辦了多方利害關係人對話，共邀請來自 16 個國家的非營利組織合作夥伴，重點關注報告的調查結果。在部分案例中，實施這項措施後，成立了一個正式的多部門技術小組，以評估部門資恐風險並起草之後在 2022 年生效的法規。

說明欄 B.3. 奈及利亞非營利組織展開關於資恐風險緩解措施的意識提升活動和培訓

2020 年，一個奈及利亞非營利組織成立了非政府組織法規遵循培訓班，旨在增強奈及利亞非營利組織的防制洗錢/打擊資恐知識和遵循文化。該培訓班由多方利害關係人組成，其中包括非營利組織、國家防制洗錢/打擊資恐機構、負責監督非營利組織的主管機關、金融機構以及私部門的代表。該培訓班以教職員共同開發的防制洗錢/打擊資恐統一課程為基礎。

該培訓班提高了在該國營運的非營利組織，對於遵守適用於非營利部門之規則和法規以及防制洗錢/打擊資恐要求的能力。2020 年至 2023 年間，該培訓班已在全國各地舉辦九次活動，接觸了 200 多個國家非營利組織和 24 個國際非營利組織。這些培訓班提高了非營利組織的認識，並增進其理解和遵守適用於非營利實體之許可、申報、報告和防制洗錢/打擊資恐要求的能力。

說明欄 B.4. 拉脫維亞非營利組織識別緩解資金風險的準則

拉脫維亞一家非營利組織在決定接受募資時制定了道德募資準則，以防止潛在的道德風險，該準則概述了有關捐助者、資金及其使用情況的透明度的基本原則。該準則是非營利組織制定一系列政策之承諾的一部分，目的在促進其成員和整個非營利組織部門的自律和良善治理，以及推廣良好實務。

該準則透過釐清接受資助之前應採取的具體步驟，協助組織管理財務風險，進而消除任何控制嫌疑或利益衝突、聲譽風險以及接受資助可能對組織及/或其直接合作夥伴造成的其他風險。

合作夥伴組織指出，這些準則有助於防範金融風險，對於非政府部門和銀行部門之間的成功合作至關重要。

說明欄 B.5. 北馬其頓非營利組織協會制定緩解資恐風險的準則和意識提升措施

提高非營利組織對預防資恐風險的相關意識和能力建設

在馬其頓非營利組織資恐風險評估中，意識提升被認定為非營利組織能夠識別風險，並保護其組織免遭資恐濫用的關鍵預防措施之一。非營利組織和公共機構共同制定了一項能力建設計畫，其中包括：

- [《非營利組織手冊：保護您的組織 – 防止非營利部門暴露於洗錢和資恐》](#) (可根據其他地理環境調整)；
- 適用於非營利組織之目標性風險評估工具，用於識別和瞭解洗錢和資恐濫用的潛在風險；以及
- 名為「保護您的組織」的非營利組織培訓工作坊。

提高宗教組織對恐怖主義風險的認識與瞭解

非營利組織與政府合作，在相關利害關係人之間發起政策對話，以增進宗教組織對資恐風險和緩解措施的瞭解。為了支持該流程，該非營利組織協會委託對宗教性非營利組織和防制洗錢/打擊資恐風險基礎方法進行了比較分析，這是首次針對該主題的此類分析。

該非營利組織協會還與政府和其他協會合作舉辦區域學習論壇，名為「宗教組織之防制洗錢/打擊資恐風險基礎方法途徑」。來自 12 個國家 (阿爾巴尼亞、安道爾、波士尼亞與赫塞哥維納、保加利亞、科索沃、蒙特內哥羅、荷蘭、北馬其頓、羅馬尼亞、塞爾維亞、土耳其、烏克蘭) 的 54 位主要利害關係人代表齊聚一堂，交換防制洗錢/打擊資恐風險基礎方法的良好實務。

說明欄 B.6. 大型國際非營利組織提升風險意識的風險管理和工具包

某家提供人道援助的國際非營利組織擁有大型基礎設施，並在高風險環境中運作，該組織採用內部風險管理政策和程序，並開發了旨在提升意識的工具包。

法令遵循與風險管理

該組織針對法令遵循和風險管理採用三道防線模型。

第一道防線是國家辦公室 (CO) 和區域辦公室 (RO) 層級的現場營運管理，負責設計與實施有效的當地內部控管措施。所有非營利組織的 CO 都須至少有一名風險與法令遵循協調員，RO 須設立風險管理和法令遵循部門，而總部 (HO) 須設立治理、風險與法令遵循部門，涵蓋反貪腐、法務、風險管理和法令遵循職能。

第二道防線是各級 (CO、RO、HO) 法令遵循和風險管理部門，以及 RO 和全球層級的衛生、安全和安保、支援職能以及企畫職能。第二道防線的功能是透過持續監測、提供支援並確保風險管理系統保持最新狀態，協助確保第一道防線能如預期運作。

第三道防線是 HO 內的內部稽核 (IA) 職能。IA 職能的作用是瞭解主要風險，並檢視與評估風險管理和內部控管措施的充分性和有效性。2018 年，非營利組織董事會成立了稽核與風險委員會，就管理階層實踐的充分性和有效性以及這些實踐的潛在改進事宜，向董事會提供獨立建議和指導。

工具包

該非營利組織開發了一個公開可用的工具包，以提升對反恐相關風險的認識，並使廣大員工能夠在日常工作中使用風險管理方法。工具包開發供各類工作人員使用，涵蓋從計畫實施或與捐助者的合作夥伴關係，到營運、風險管理或政策職責等各種職責。該工具包有三個目標：

- 概述目前的反恐措施，及其對原則性人道救援行動的潛在影響。
- 強調人道組織可能需要管理和緩解的反恐相關風險，並整理該部門採用的一些風險管理實務。
- 鼓勵各組織在整個專案管理週期中，將反恐相關風險考量納入主流。

說明欄 B.7. 宏都拉斯非營利組織部門風險評估的參與式方法

宏都拉斯非營利組織和金融情報中心官員組成一個聯盟，建立了在執行非營利組織部門風險評估方面的建設性關係。有鑑於第 8 項建議獲得的低評等，主管機關下定決心做出改善，因此接受非營利組織的初步接觸。另一個關鍵因素是金融情報中心官員參加了 GAFILAT 工作坊，由來自非營利組織傘狀組織的專家擔任小組成員。在這些條件之下，使得一組先前接受過同一非營利組織傘狀組織培訓的非營利組織，得以接觸金融情報中心的代表，並分享風險評估的相關部門資訊。同樣，這組非營利組織也向官員展現了其為加強問責制和透明度實務而採取的自律措施。

結果，非營利組織的專家與金融情報中心和其他監督機構的代表建立了持續約五年的關係，克服了行政和領導官員的變化。非營利部門向金融情報中心提供了其自身風險評估所獲得的資料，其中考慮到非營利組織聯盟所制定的自律系統的緩解成效。這些資訊已被納入金融情報中心當時未完成，但官員已與非營利組織代表分享其主要發現結果的部門和國家風險評估之中。這些進展是在傘狀聯盟成員的技術支援下取得，為中美洲地區樹立了典範。

說明欄 B.8. 美國非營利組織的供應商盡職調查和現金分配控管**供應商盡職調查**

非營利組織的採購流程採用風險基礎方法，考慮服務和貨物的價值、地點以及類型，以避免資恐風險。所有高於指定低價值門檻的供應商，都須接受基本背景調查，包括反恐法令遵循檢查，根據全球制裁資料庫篩檢供應商及其股東、董事和管理者。

當採購的貨物或服務超過較高價值門檻，或位於需要現金轉移和分配等較高風險服務的地區時，將採用包括 3 個層級的強化盡職調查：

- 1 級：確認已遵守組織的標準作業程序，並檢查支援文件是否有紅旗警訊。
- 2 級：加強盡職調查，以確定和確認實體本身及其所有者的善意，包括應用公開資訊來建立這些實體的概況，並確定其風險等級。資訊包括新聞報導、法庭案件、破產/註冊/許可檢查、社群媒體網路分析、全球搜尋、對同儕機構的謹慎詢問等情緒分析。其目的是對供應商的真實身分達到高度的信任。
- 3 級：如果發現額外風險，聘請外部企業情報公司對供應商進行背景調查。

現金分配控制

非營利組織選擇現金分配服務的首要考量，是使用現有的銀行設施來轉移資金。針對非正式金錢轉移系統仍是唯一可行方法的地方，非營利組織制定了風險識別和緩解的具體流程。

在引導流程進行盡職調查後，組織使用一種僅報銷機制，並且僅在工作人員確認現金已交付預定接收人後，才會將資金轉移給非正式的金錢轉移系統提供者。

組織制定了現金救濟作業程序 (CROP)，其中包括對國家工作人員的指引，詳細說明如何制定具體的國家層級現金轉移標準作業程序，包括確保在整個專案週期中有效實施計畫和財務控制、設有財務管理和控制程序，並且組織始終遵守捐助者規則和法規以及國家法律。

自律措施

說明欄 B.9. 德國的自律機制

在德國，有各種自律機制和一些獨立的監測組織可以協助因應資恐風險，分類如下：

獨立監測組織

- [DZI](#) (基於綜合標準的年度監測)
- [Phineo](#) (一次性監測，主要著重在影響)

具有全部門治理結構的非營利組織透明度基本倡議 (包括獨立監測和消費者組織以及傘狀組織)

- [Initiative Transparente Zivilgesellschaft](#)

具有自律行為守則的傘狀組織

- 德國發展政策與人道救援協會 ([VENRO](#))
- 德國基金會協會 ([Bundesverband Deutscher Stiftungen](#))
- 德國捐贈委員會 ([Deutscher Spendenrat](#))

德國非營利組織傘狀組織提供的大多數自律機制，都促進了良善的治理措施。尤其，DZI 認可作為獨立的監測計畫，詳細規定了良善治理標準。此外，國際透明組織德國分會也開發了一種特殊工具。自 2020 年起，國際透明組織德國分會推出一套完善的非營利組織反貪腐自我評估準則。

說明欄 B.10. 宏都拉斯的自律機制

在國際合作的資金和非營利組織傘狀組織的技術援助下，宏都拉斯非營利組織聯盟制定了一套自律系統，並於 2017 年實施。該系統的靈感來自同儕認證模型，涵蓋參與組織必須展示績效進展的六大領域：a) 健全的內部治理；b) 財務管理；c) 問責制和透明度；d) 關係和溝通；e) 品質和服務；f) 人力資源管理。每個領域都設有具體的績效標準，參與組織必須每兩年接受一次評估，以獲得同儕對其法令遵循程度的「認證」。

定期執行評估和公布評估結果，需要非營利組織提供大量資源，而非營利組織聯盟由於資金不足的限制，難以擴大參與的非營利組織數量。因此，該計畫依賴國內和國際捐助者以及政府實體。

說明欄 B.11. 阿爾巴尼亞的自願部門標準

2018 年，阿爾巴尼亞的一個傘狀組織發起了一項措施，推出標準守則（以下簡稱「CS」），這是非營利組織部門的自律機制，旨在提高其工作效率、良善治理、透明度和問責制。16 個非營利組織加入了自願工作小組共同制定 CS。CS 參考了國際經驗和公民社會組織的標準模型，例如「公民社會組織問責制全球標準」，根據阿爾巴尼亞非營利組織部門的發展動態改編。此外，也建立了能夠對組織實施監測和自我評估的實施架構。

CS 引導非營利組織朝向更高標準發展，進而與利害關係人建立信任，提高非營利組織的合法性和可信度。其為營運、治理、資源管理、透明度和問責制、關係建立以及利益衝突管理提供了一套原則和承諾。CS 共有四個指導原則和七項承諾，非營利組織成員必須滿足和維護。

CS 成員資格是公開的，並且可以參加 CS 大會。自 2021 年推出以來，已有 21 家完成自我評估的非營利組織加入 CS 大會。CS 委員會作為參與非營利組織的評估機構，確保履行 CS 和自我評估架構中規定的基本義務和要求。該委員會為自願性結構，由 CS 大會根據專業和組織標準提名並選出五名成員組成。其設有專門的線上平台，作為資訊和推廣工具，可針對非營利組織遵守 CS 的實務和改進機會進行初步和快速評估。

說明欄 B.12. 具有獨立遵循、認證及認可鑑定的部門守則：

許多國家特定的道德和行為守則已獲得採用，並需要接受獨立的遵循、認證和認可核查，這些國家包含波札那、柬埔寨、喬治亞、莫三比克、菲律賓、秘魯、南非、烏干達和烏拉圭。

多個領先的國際非營利組織制定並承諾遵守一個規章，該規章促進政治和財務獨立、負責任的宣傳、參與性和有效的計畫、報告透明度、資訊準確性、良善治理以及專業和道德的募款等方面的透明度和問責制。非營利組織成員承諾將規章的規定應用於其所有計畫，並進行年度獨立財務稽核與提交年度法令遵循報告，最後由獨立小組進行審查，並公開評估結果。通過獨立審查後，可獲得認證或認可。

良善治理

3. 以下範例由非營利組織和傘狀組織提供，分為四大類別：

- 組織誠信；
- 合作夥伴關係；
- 財務透明度和問責制；以及
- 計畫規劃與監測。

組織誠信

說明欄 B.13. 非營利組織問責制的主要特點

針對維護組織誠信的問責制度，一家國際性非營利組織提出了主要特點，如下表所述：

非營利組織內部治理指標的基本要素

清楚的治理結構，特別是治理機構（董事會）的角色

- 機構名稱
- 與其他組織實體的關係描述（董事會職能必須與管理階層有所劃分）
- 現任董事會成員的職業和居住城市/城鎮名單（如適當，也應註明非營利組織的控制人/實質受益人）

應包含的治理機構描述

- 基本職責和權限
- 個別董事會成員的職務
- 董事會成員最低人數
- 成員規則（包括資格、暫停和開除）和任期（任期長短、連任限制）
- 清楚的選舉程序
- 董事會會議最低次數及召開方式
- 決策程序（法定人數所需的人數、投票和記錄決策的方式），並明確顯示決策將集體做出
- 董事會會議紀錄
- 利益衝突條款（針對董事會和整個組織）
- 董事會成員薪酬（董事會成員不應獲得

應包含的董事會能力

報銷費用以外的報酬)

- 執行長年度績效審查
- 審查財務（管理）績效/年度財務報表
- 招聘執行長的職責
- 聘請稽核員的職責

重要財務管理指標

基本會計工具

- 帳簿（總帳、總日記帳等）
- 現金收據簿
- 現金支出簿
- 銀行帳戶紀錄

基本會計實務

- 遵循公認會計和控管原則的書面政策和程序
- 職能分工：資金發放的審核人員（例如執行長）不同於簿記員和現金保管人

財務報告及紀錄留存

- 董事會委託的年度稽核（稽核員不得與組織中的任何人有關係）

詐欺防制和防制洗錢實務

- 對非政府組織管轄範圍/國家以外轉移的資金，落實完整且準確的稽核追蹤
- 每次交易的資金流動均使用註冊的銀行帳戶（日常支出的少量現金除外）
- 驗證捐贈者和關聯非營利組織身分、證書和誠信的程序
- 以安全且保密的方式維護非營利組織名下的銀行帳號清單，以及任何有關人員（不含受益人）身分資訊的文件

先進系統（適用於發展程度較高的組織）

- 健全的投資政策
- 資源產生計畫

說明欄 B.14. 加拿大傘狀非營利組織的道德守則

位於加拿大的一個傘狀非營利組織制定了道德守則，其中包括發展原則聲明和行為守則，並概述了該組織及其成員必須遵守和促進的道德原則。以下是與組織誠信相關之原則的摘錄：

治理

- 每個組織應由獨立、積極且知情的治理機構（例如董事會）公平且負責任地管理。
- 治理機構的所有投票成員均應無償擔任，但履行其組織職務所產生的合理費用除外。
- 每個組織應建立並定期檢視適合履行其任務的治理架構。該結構應確保本組織能及時做出決定，並履行其職責；並應包含適當的治理結構和作業程序、資深職員與治理機構的關係，以及清楚的決策流程。[...]

組織誠信

- 本組織的事務應秉持誠信原則進行，並確保透明公開。本組織應向公眾完整、公開且準確地揭露有關其目標、計畫、財務、活動、成果、有效性和治理的相關資訊；但人事事宜、法務事宜、專有資訊以及個人隱私的道德和法律規定除外。
- 本組織應確保及時且公正地處理指控，包括但不限於性騷擾、性剝削和性虐待指控，並尊重相關方保密和揭露的權利。
- 本組織應遵守所有適用的聯邦法規，以及其總部或營運所在省份或行政區的法規。在加拿大境外活動的每個組織均應瞭解管轄其活動的外國法規。
- 本組織應反對並避免參與任何不道德或財務不當行為。無論何時何地，治理機構的任何成員、員工或志工犯下任何類型的不道德行為，都應立即採取堅決的糾正行動。

說明欄 B.15. 關於透明度和良善治理的最佳實務文件

某家非營利組織制定了一系列最佳實務，以提高透明度和良善治理。這些最佳實務旨在提供其他組織關於制定內部準則的指導。

組織誠信準則如下表所示：

一般準則	■ 納入道德行為與平權政策 ■ 董事會成員的非薪酬概念
董事會的描述	■ 基本職責和權限 ■ 個別董事會成員的義務和責任 ■ 自我評估的要求 ■ 董事會成員獲取有關組織財務帳戶和活動資訊的權利 ■ 利益衝突條款
管理團隊描述	■ 招募標準及職能界定 ■ 鼓勵專業發展、平權機會和無障礙環境 ■ 評估組織員工管理的要求 ■ 利益衝突條款

合作夥伴關係

說明欄 B.16. 合作夥伴關係標準和最佳實務

某個獨立監測組織的宗旨是提高公眾對該國非營利組織的信心，並協助捐助者做出負責任的決定，該組織制定了一份關於*透明度標準和最佳實務*的報告。這些標準用於評估非營利組織部門的法令遵循情況，包含多個部分，大部分涉及打擊資恐事宜，其中也包含一些針對合作夥伴關係的標準：

- 非營利組織應透過成文的程序和標準來選擇對等的組織。此程序應得到治理機構的核准。標準可能包括：要求對等組織與該組織的使命相關、具有類似專案的經驗、已從其政府或國際公共組織獲得資金、遵守法律和稅務義務，以及具有健全的財務結構。
- 非營利組織應與其合作組織簽訂書面協議。參與者應起草並簽署書面協議或備忘錄。這應包括資助組織和最終使用者，無論是個人、組織或網絡。此類協議應概述資金的用途，以及使用者將如何為了問責目的進行回報。協議還應包括依定義的道德標準管理當地員工的要求。

說明欄 B.17. 篩選衝突地區捐助者和合作夥伴的準則

一家在衝突地區運作的組織制定了篩選捐助者和合作夥伴的準則，以防止資金濫用。該組織會查證合作夥伴與恐怖組織是否沒有關聯，並且不接受任何侵害或遭指控侵害人權之組織的捐贈、合約、合作或共享服務。該組織的會計師利用國際刑警組織、FATF 和其他司法管轄區財政部的公開資訊（例如美國財政部外國資產管理辦公室（OFAC）特別指定國民制裁名單），對合作夥伴組織和趨勢進行背景研究。該組織還與其他國際非營利組織協調，從其他組織的角度來瞭解潛在捐助者可能的違規行為。

問責制和透明度

說明欄 B.18. 關於問責制和透明度的標準和最佳實務

透明度和最佳實務標準 (詳細資訊請參閱說明欄 B.16) 包括一些涉及財務問責制和透明度的規定：

- 非營利組織應制定關於採購貨物、選擇供應商及核准費用的書面政策。針對高成本的貨物/服務訂單，建議向不同的供應商索取三個報價，並根據具體標準發起徵求建議書，以確保獲得最佳的貨物/服務。也建議建立標準作業程序，以避免供應商與組織的董事會/員工/合作夥伴之間可能的利益衝突。最後，建議對供應商進行定期監測，以確保其持續的效率、有效性、永續性和品質標準符合組織準則。所有標準/程序均須獲得治理機構的核准。此政策應規定哪些人員有權核准組織內的支出，具體取決於金額等。
- 應向公眾公開資金來源，包括公共和私人主要捐助者的詳細資料以及捐助金額。
- 非營利組織應編制下一年的年度預算及其相應的董事報告和分析性複核，包括與上一年預算相對應的差異。預算和清算應由理事會核准並向公眾公開。
- 非營利組織應準備專案的後續報告和最終報告，並將其提供給捐贈者。
- 非營利組織應制定書面的反貪腐政策。組織應分析並定義其特定運作環境中的貪腐風險 (例如詐欺、過高訂價和回扣、雙重付款、累積薪資或匯率操縱)。
- 非營利組織應建立適當的制度，如準確的專案規劃、透明的財務報告、定期的專案報告、貨物採購和供應商選擇的標準，以及雙重檢查和獨立的資訊來源。若發現濫用資金情況，應遵循標準化的流程，包括資訊流、採取的行動和實施的制裁。

說明欄 B.19. 非營利組織的內部控管措施

在高風險地區提供人道援助的非營利組織，會使用各種內部控管措施來預防、阻止和偵查詐欺活動，包括將資源轉移給受禁方：

- 關鍵財務、採購和資產託管流程的職責，會分散到多名員工身上，不會只委託給一名員工。例如，採購貨物的各項任務會由不同的員工執行，包括：發起採購請求、蒐集報價、選擇供應商、接收貨物和付款。
- 任何金融交易流程中的多個階段都需要匯款人、核准人和財務審核人簽名，以避免未經授權的交易。此外，組織還保存一份文件，概述必須經過核准的關鍵交易和職能，以及有權核准交易的人員和核准的層級。
- 會定期檢查以驗證資產的存在，包括定期和突擊的現金盤點以及年度實體設備庫存。
- 採用對所有金融交易進行雙重檢查或審核的系統。每筆金融交易均由匯款人以外的員工核准，並由單獨的員工進行財務審核。支票和銀行轉帳需要兩個簽名。
- 每月製備預算與實際支出報告，並與高階管理人員一起審查。

說明欄 B.20. 非營利組織資金使用的問責制和透明度

在國際展開業務，並偶爾與其他人道救援組織簽約提供人道救援的非營利組織，會採取多項措施來維持資金使用的問責制和透明度。這些措施包括：

- 評估和審查計畫制定、預算、可行性，以及與預期專案相關的風險評估。
- 實施採購流程的合約要求、定期計畫影響報告，以及預算分配和支援文件。
- 金融交易應儘可能透過主要金融機構進行，以確保所有資金都可以追溯向受益人提供服務或人道救援物品的情況。
- 檢視合作夥伴的簿記實務，確認報告的費用已獲得證實並符合允許的支出。
- 遵守公認的會計原則並進行獨立的年度稽核。

說明欄 B.21. 在高風險地區中運作的非營利組織的問責制和透明度

在高風險地區運作的非營利組織透過以下措施，加強財務問責制和透明度：

- 僅根據績效指標進行轉移
- 確保明確的財務報表期望
- 要求提供原始文件的副本以證實支出
- 要求合作夥伴為您的資金使用獨立的銀行帳戶及/或分類帳
- 要求合作夥伴就專案預算變更尋求許可
- 在合約條款中加入自我報告違規情形的積極義務
- 為海外員工製作清楚的財務手冊、紀錄留存指南和操作手冊
- 確保海外員工接受財務管理實務培訓
- 堅持將專案資金的利息再投資於專案活動
- 設定明確的財務紀錄留存期望
- 維護並行使稽核權

非營利組織列出了願意為每個專案資助的費用類型，其他任何費用均不予報銷。這麼做可減少與合作夥伴之間潛在誤解的可能性，同時也降低資金濫用風險。

計畫規劃與監測

說明欄 B.22. 拉脫維亞傘狀組織營運和管理結構的治理

為促進營運和管理結構的良善治理，拉脫維亞的一個傘狀組織在網站上發布了以下資訊：

- 成員政策，詳細解釋參與傘狀組織的程序以及參與方式；
- 該組織的所有年度報告和公益組織的報告（因為傘狀組織具有公益地位）；
- 有關行政和執行機構代表以及員工和參與專家的資訊；
- 預防利益衝突的準則，包括納入採購程序和其他監管政策和文件；
- 有關成員加入程序的資訊；以及
- 有關意見回饋和申訴機制的資訊。

該組織制定成員政策，旨在促進成員參與組織的工作，包括決策流程，擴大成員的基本運作原則、權利、義務、福利等。成員政策包括意見回饋和申訴機制，以鼓勵成員和其他利害關係人積極提出回饋。

成員政策還包含以下相關文件：

- 協會和基金會的道德守則；
- 預防利益衝突準則；
- 組織成員的工作和興趣小組規定；以及
- 組織授權代表的提名和代表程序。

組織監測策略目標和營運目標的實施。策略目標由組織策略設定，並由董事負責落實執行。每年都有具體的實施計畫和具體任務。董事規劃日常活動以實現這些目標，並監督和評估進度。董事每季向董事會報告。

其他監測和評估流程針對營運目標和特定任務，包括專案中設定的任務。組織開發了一套系統，規定了所有目標、任務、截止日期、結果和責任。進展受到持續監測。每個星期一，每位員工都會報告進度。

組織蒐集與策略活動領域相關的量化資料。組織將蒐集的質性和量化資料用於季度和年度進度報告，並說明專案的影響，包括對公民社會組織和特定目標群體的變化和影響。

此外，組織每年對其工作進行評估，徵求成員對活動的意見，並蒐集下一階段的建議。組織每三年舉行一次更廣泛的評估流程，邀請其他利害關係人參與，以評估策略目標並為下一個策略設定新目標。

說明欄 B.23. 對在高風險地區的非營利組織進行計畫規劃和監測 (1)

透明度和最佳實務標準 (詳細資訊請參閱說明欄 B.16) 包括一些涉及計畫規劃和監測的規定：

- 非營利組織應制定書面政策，以規劃、監督和評估其專案。應包括有關實施合作夥伴組織的敘述和財務報表、稽核、現場檢查以及外部或內部評估的頻率和範圍的要求。此外，還應包括根據令人滿意的報告定期向合作夥伴組織付款，以及在未滿足報告要求的情況下扣留資金的可能性。政策應指明合作夥伴組織和受益人如何參與專案的規劃、實施和評估過程，並應得到治理機構的核准。
- 非營利組織應制定多年策略及/或年度計畫，並經治理機構核准。年度計畫應指明專案實施的目標、指標、日程和負責範圍。此外，計畫應包括組織的所有領域，包括籌款等活動。作為良好實務，可邀請受益人、志工和員工等不同利害關係人參與計畫的制定。治理機構也應參與計畫的制定、討論和核准。
- 非營利組織應制定政策並獲得治理機構核准，要求對組織的成就、成效和影響進行評估，並且至少每兩年進行一次。

說明欄 B.24. 對在高風險地區的非營利組織進行計畫規劃和監測 (2)

透過實施合作夥伴提供人道救濟的國際非營利組織，在領土遭受制裁或指定實體或個人控制的衝突地區活動時，應採取以下措施：

- 確保文化能力並邀請社區領袖和利害關係人參與，可協助以減少潛在濫用的方式提供人道救援。
- 積極監測並在發生濫用行為時停止援助分發。
- 在受制裁或指定的實體或個人實施領土控制之情況下，向與衝突地區接壤或鄰近的地區提供援助，以減少資源遭轉移的風險。

這些措施適用於以下情況：

一個指定實體掌控了某個城市，該城市的非營利組織透過國內實施合作夥伴活動，向受益群體提供援助服務。該指定的實體試圖透過將資源「重新塑造」為自己的資源，來接管援助分配。實施合作夥伴通知該指定實體其將停止分發援助物資，並撤出爭議地區。實施合作夥伴將其資源移回中央倉庫，直到根據非營利組織的條款可以接受分配。最終，受益群體聚集在不受指定實體控制的周邊地區，實施合作夥伴能夠在該地區分發援助物資。

附件 C. 確保合法非營利組織獲得金融服務的範例

國家的措施

說明欄 C.1. 在秘魯主管機關、金融機構和非營利組織之間的合作下，制定了非營利組織指南

透過主管機關、非營利組織和金融機構之間的合作，秘魯金融情報中心制定了改善非營利組織普惠金融的指南，以及關於非營利組織透明度和問責制良好實務的指南。這兩份文件都是金融情報中心與非營利組織部門合作制定新部門風險評估的正面成果。

說明欄 C.2. 中央銀行為非營利組織提供金融服務

為了因應非營利組織在開設和維護銀行帳戶方面的挑戰，中央銀行設立了專為非營利組織和中小型企業提供金融服務的部門。該部門的人員均熟悉非營利組織部門的特徵和活動。

說明欄 C.3. 芬蘭受監管實體評估其活動和普惠金融的影響之指引

芬蘭金融監理局 (FIN-FSA) 最近發布了有關預防洗錢和資恐的準則，建議受監管實體評估其活動的影響，包括從普惠金融的角度評估。在評估中，應注意如果阻止特定一名客戶或特定類別的客戶使用某些產品或服務，會對其產生什麼樣的影響。目標應是避免及緩解風險，同時為社會經濟活動提供公平的競爭環境，特別是為弱勢群體提供公平的競爭環境。

FIN-FSA 也透過培訓活動、監管發布、通函和部落格提升關於去風險和普惠金融的認識，以鼓勵金融機構適當實施風險基礎方法。

FIN-FSA 也與非營利組織和金融部門代表對話，討論非營利組織在去風險方面的挑戰。

說明欄 C.4. 在挪威透過多利害關係人對話探索去風險的實用解決方案

在挪威，舉行了四次多方利害關係人對話，探討去風險問題的實際解決方案，涵蓋人道救援部門的銀行管道、哈瓦拉系統的使用、技術解決方案和政策解決方案等主題。

在對話開始時，一小群主要利害關係人被任命為指導委員會，就會議的策略方向提供建議。針對每次對話，簡報都概述了各個領域迄今為止的進展、繪製成果圖，並確定成功、局限性和障礙。對話還確定了在未來措施下實施相關解決方案的後續步驟，這些資訊已彙編在成果文件中。

說明欄 C.5. 在丹麥透過多利害關係人對話探索去風險的實用解決方案

在丹麥，自 2021 年以來，丹麥金融機構協會、多個相關機構和非營利組織之間持續合作，重點關注非營利組織部門的風險。該團隊實施了三項措施，以改善風險緩解並確保合法非營利組織更容易獲得金融服務：

- 主管機關、非營利組織和金融部門共同合作，為銀行制定指導意見，以改善對非營利組織客戶的風險評估。這是為了加強銀行根據風險和針對低風險非營利組織的風險基礎方法，對非營利組織客戶加以劃分的能力。
- 透過更加關注非營利組織在主管機關的數位註冊，主管機關和義務實體都能以數位方式存取重要文件和資料，進而促進並部分實現「認識你的客戶」和監管等流程的數位化。
- 對與非營利組織客戶相關的文件採取更結構化和簡化的方法，以促進非營利組織、主管機關和義務實體之間更透明和一致的合作。

說明欄 C.6. 金融部門針對非營利組織的去風險措施：美國

為因應不符合風險基礎方法的合法非營利組織金融服務中斷問題，美國政府持續：

- 根據聯合國目標性金融制裁義務，在美國制裁制度內授權與人道救援相關的活動和交易；
- 針對金融機構發布加強風險基礎方法的指引；
- 因應非營利組織面臨的去風險和金融可及性挑戰；以及
- 就此主題持續向相關部門宣導，包括非營利組織和金融部門。

公共指引

2020 年 11 月，美國聯邦銀行機構與美國財政部金融犯罪執法網絡聯合發布了一份背景說明資料，向金融機構闡明如何對慈善機構和其他機構實施風險基礎方法。這份聯合發布的背景說明資料強調，確保合法慈善機構能夠獲得金融服務，並透過合法和透明管道轉移資金非常重要。此外，也提醒金融機構在制定慈善機構和其他非營利客戶的風險概況時，應採用風險基礎方法來滿足客戶盡職調查要求。該背景說明資料重申，風險基礎方法的應用符合現有客戶盡職調查和其他銀行保密法/防制洗錢 (BSA/AML) 法令遵循要求。

此外，更廣泛強調，美國政府並不認為慈善部門存在遭利用或濫用於洗錢、資恐或逃避制裁等目的之一致或不可接受的高風險。此觀點符合 FATF 的標準。雖然部分慈善機構和其他非營利組織遭濫用於資恐目的，但美國政府認識到，大多數慈善機構和其他非營利組織完全遵守法律並僅適當支持慈善和人道救援事業。

此外，作為強化風險基礎方法的更廣泛訊息的一部分，美國聯邦銀行機構和財政部於 2022 年 7 月發表聲明，指出從事合法活動的客戶獲得金融服務非常重要。銀行等金融機構必須對客戶盡職調查採用風險基礎方法。該聲明提醒銀行，並非所有特定類型的客戶都一定代表更高的洗錢、資恐或其他非法金融活動風險。

2023 年去風險策略

2023 年 4 月 25 日，美國財政部發布了《2023 年去風險策略》。該策略是此類策略的首創，研究了金融機構去風險的現象及其原因，並識別了受最大影響的機構。此外，亦提出因應此問題的建議政策選項。這項策略反映出政府優先重視打造更安全、透明且易於取得服務的金融系統，同時維持強而有力的架構，保護金融系統免受非法行為者的侵害，並加強國家安全。

為獲得本報告所需的資訊，財政部諮詢了公共和私部門（包括銀行、中小型貨幣服務企業、依賴這些企業匯款的僑民社區，以及特定類型的小型企業和人道救援組織），以瞭解去風險的根本原因和負面影響。該策略發現，獲利能力是金融機構去風險決策的主要因素。策略還強調，獲利能力受到一系列因素影響，例如：金融機構的可用資源，以及實施與客戶所造成風險成比例之防制洗錢/打擊資恐法令遵循措施和系統的成本。該策略識別的其他因素包括聲譽風險、金融機構風險胃納、監管期望缺乏明確性以及監管負擔。

策略中的政策建議，是美國財政部迄今為止提出最強而有力的去風險措施，反映出政府對這個問題的重視。該策略就如何促進一致的監管期望、為銀行避免去風險提

供更好的激勵，以及促進國內外公共和私人參與和合作提供具體建議。

持續的宣導活動

政府與非營利組織部門（包括慈善機構、捐助者和特定社區）維持穩健的溝通管道。具體而言，美國就任何重大的防制洗錢/打擊資恐或制裁行動舉辦非營利組織圓桌會議，提供培訓以提升對非營利組織弱點的認識，並參與非營利組織主辦的討論或對話。美國也為人道救援部門有關防制洗錢/打擊資恐和國家制裁政策的廣泛指導資料。最後，相關國家機構保持開放政策，並經常與提出請求的非營利組織和慈善機構舉行一對一的會議。透過這種針對非營利組織宣導的整體方法，政府能夠繼續與非營利組織部門就防制洗錢/打擊資恐議題保持穩健的合作夥伴關係。

美國財政部邀請金融機構解釋主要的防制洗錢/打擊資恐和美國制裁政策，並鼓勵金融機構與其非營利組織客戶之間進行對話。在過去的十年中，財政部與金融機構就去風險這項主題舉辦了多次會議，甚至召集相關部門參與討論。例如，財政部與金融機構和非營利組織代表舉辦了圓桌會議，討論金融可及性的議題。此外，美國政府在採取重大人道救援相關行動（包括授權非營利組織進行相關工作）時，將確保金融機構收到此資訊，並願意接受有關這些行動的問題。

其他努力

阿富汗

2021 年 8 月後，美國政府採取了多項行動，確保人道援助和援助物資持續送達阿富汗弱勢群體。美國政府透過這些努力，致力於加強金融機構與非營利組織交涉的風險基礎方法，並進一步保護該國的人道救援管道。

美國尋求聯合國安全理事會決議，免除塔利班關聯阿富汗人民與基本人類需求相關的人道援助。在此聯合國安全理事會決議之前，與塔利班交涉不存在人道豁免規定，直到聯合國於 2011 年將塔利班列為恐怖組織並實施制裁（聯合國安全理事會第 1988 號決議）。

隨著聯合國安全理事會第 2615 號決議的通過，美國在其國內制裁制度內授權非營利組織和金融機構處理阿富汗與人道援助相關的交易。為證明這項行動的重要性，財政部副部長與 400 多名非營利組織代表舉行了圓桌會議，說明何謂通用許可證並回答提問。非營利組織向美國回報，這項授權改善了非營利組織在阿富汗的金融可及性。

美國制裁的現代化

國內制裁制度仍是美國最大的打擊資恐工具之一。透過制裁，政策制定者得以向對手施加物質成本，以阻止或中斷破壞國家安全的行為，同時展現明確的政策立場。過去 20 年來，財政部與國務院和司法部密切配合，採用制裁措施因應各種國家安全挑戰，包括自 9/11 以來指定了 1,600 多個恐怖實體和個人，鎖定多個恐怖團體並揭露和破壞其活動。

政府也意識到，為使制裁繼續支持國家安全目標，其必須根據現代需求調整實施制裁的基礎運作架構。此外，必須仔細調整制裁措施，以緩解意外的經濟、政治和人道影響。因此，財政部對其制裁計畫進行了全面審查，並得出結論，決定應持續尋求調整制裁的方法，以緩解對本國工人和企業、盟友以及國外非目標人口的意外經

濟、人道和政治影響 (財政部 2021 年制裁審查)。

為進一步推動這項努力，美國和愛爾蘭共同起草了聯合國安全理事會第 2664 號決議，對聯合國制裁制度中的資產凍結條款實施人道豁免。2022 年 12 月 20 日，美國成為第一個執行聯合國安全理事會第 2664 號決議的國家，發放或修改美國制裁計畫的通用許可證，以便人道救援的交付並確保提供人道支援的授權基線。這項行動反映了美國致力於確保繼續透過合法和透明的管道，為高風險群體提供人道救援和相關貿易，同時保持有效使用目標性金融制裁，其仍是重要的外交政策工具。

說明欄 C.7. 針對北馬其頓可疑交易報告指標的多利害關係人審查

在北馬其頓，主管機關與非營利組織部門之間持續對話後，成立了一個由金融情報中心、主管機關、15 家金融機構和 2 個傘狀非營利組織組成的多方利害關係人諮詢工作小組。

多利害關係人工作小組共同審查了非營利組織部門與資恐相關的可疑交易報告指標。在五場系列工作坊中，小組成員還討論了指標的實施和解釋，以及非營利組織運作面臨的實際潛在風險，以避免過度干擾或限制非營利組織的合法工作。這些指標由金融情報中心採用，工作小組則為其製作相關註釋，以便金融機構能夠調整其報告實務。

這種參與式方法很有用，有助就 STR 指標的實施達成共識。這提高了與資恐和非營利組織相關的可疑交易報告的有效性。

說明欄 C.8. 三部門小組：英國的多利害關係人宣導活動

2017 年，英國成立了三部門小組 (TSG)，作為其與非營利組織部門和金融機構持續宣導和對話的一部分。TSG 是由英國政府部門、非營利組織和金融部門共同參與的對話平台。TSG 旨在減少國際非營利組織在衝突情境中活動的障礙，同時確保不會向違反打擊資恐法律和國內或國際制裁的指定個人和恐怖組織提供資金或經濟資源。TSG 是根據英國政府恐怖主義立法獨立審查員的建議成立，其建議透過發起對話，探討「如何實現反恐法的目標，而不損害非政府組織在被指定和禁止團體活躍地區提供人道救援、能力建設及和平建立的能力。」

TSG 根據一系列構成對話和協作基礎的團體原則運作，包括相互理解風險、開放的溝通和諮詢，以及風險管理的協作方法。該小組的活動包括：

- (i) 對話與諮詢：TSG 舉辦利害關係人活動，討論主題案例研究、反恐立法、制裁法規，並聽取各界嘉賓的演講，例如全球對高風險地區人道救援、和平建立和發展活動感興趣的政府、非營利組織和金融機構。
- (ii) 法律和營運指導：例如，TSG 發布了[參考說明：在高風險司法管轄區的反恐立法、反恐制裁和出口管制範圍內運作](#)，提供指導以協助確保遵守英國法律、政策和指引的要求

定期對話增進了英國公民社會組織、金融機構和政府之間，對非營利組織在高風險司法管轄區運作的關鍵議題的理解。該小組還舉辦了工作坊，協助非營利組織更瞭解英國政府在取締、制裁和恐怖主義立法方面的程序。

說明欄 C.9. 政府支持比利時非營利組織獲得金融服務

2023 年，比利時實施了一項機制，確保合法的公司和非營利組織能夠透過「企業最低限度基本銀行服務」獲得金融服務。如果收到三次拒絕，公司或非營利組織可以請求經濟部授權金融機構提供金融服務。金融機構的任命取決於經濟部案件審查的結論，以及與金融情報中心的諮詢。

基本銀行服務包括以下一項或多項要素：

- 支援將現金存入支付帳戶，以及操作支付帳戶所需的所有操作的服務。
- 支援從支付帳戶提取現金，以及操作支付帳戶所需的所有操作的服務。
- 執行支付交易，包括在使用者的支付服務業者或其他支付服務業者的支付帳戶上轉移資金，如下所示：
 - 透過支付卡執行支付交易；以及
 - 執行信用轉帳，包括定期付款。

金融機構的措施

針對非營利組織的透明指導和意識提升活動

說明欄 C.10. 荷蘭金融機構開發的入口網站，為非營利組織提供詳細的客戶盡職調查指引

一家金融機構與非營利組織和其他政府實體合作，開發了一個入口網站，為非營利組織介紹金融機構相關議題，協助瞭解非營利組織資恐風險。該機構支持非營利組織在尋求開設帳戶以及取得和使用任何金融服務時，對各種防制洗錢/打擊資恐風險考量有更多的瞭解和認識。

該入口網站解釋說，金融機構充當金融部門的看門人，並須根據防制洗錢/打擊資恐法遵循客戶盡職調查義務。該入口網站概述了金融機構為識別和驗證非營利組織及其最終實質受益人，通常需要提供的文件和資訊，

並引導非營利組織瞭解金融機構在執行風險評估和客戶盡職調查程序時必須考慮的各種問題：

- (i) 非營利組織活躍的國家；
- (ii) 非營利組織從事的活動類型；
- (iii) 非營利組織的組織結構，包括員工、董事會成員和合作夥伴；
- (iv) 非營利組織的最終實質受益人；以及
- (v) 交易類型和資金來源。

該入口網站提到非營利組織可用於緩解任何資恐風險的良善治理工具，並增進非營利組織對其所有權/控制權和組織結構、地理範圍、活動和營運、資金來源、(預定的) 金融交易，以及為因應任何風險所採取金融犯罪治理措施相關的資恐風險的認識。

客戶盡職調查決策流程中應盡的注意義務

說明欄 C.11. 在多學科團隊中工作，負責與非營利組織相關的客戶盡職調查流程並監測金融機構的交易

一家金融機構成立了由包含防制洗錢/打擊資恐專家、客戶關係經理和人權專家在內的多學科團隊組成的客戶接受委員會，以因應視為高度優先事項的去風險問題。該委員會處理有關非營利組織遭不當拒絕獲得服務或服務遭不當終止或限制的案件的報告。多學科團隊將根據具體情況，以公平的方式評估非營利組織的風險。防制洗錢/打擊資恐專家對洗錢/資恐風險指標、態樣、可疑交易和活動有深入的瞭解。客戶關係經理可能非常瞭解非營利組織的活動和營運，包括非營利組織為降低風險所採取的金融犯罪治理措施。商業和人權專家能夠根據該措施對非營利組織造成的後果，審查任何緩解風險的干預措施（例如終止關係或拒絕開戶請求）。

如果金融機構決定拒絕非營利組織開戶，其將採取積極主動的方式與非營利組織溝通，提供充分的解釋以及非營利組織為因應問題可以採取的措施。

說明欄 C.12. 荷蘭金融機構為「認識你的客戶」專家提供非營利組織和去風險的培訓

一家金融機構與非營利組織合作，為「認識你的客戶」專家進行有關非營利組織和去風險的內部培訓。該培訓提高了法令遵循人員對去風險的社會影響、金融機構的責任以及對風險做出平衡決策之重要性的認識。例如，透過分享一些範例，強調需要仔細考慮「認識你的客戶」專家在做出法令遵循決策時所利用的公開資訊，例如包含媒體錯誤資訊或可能是不當政治影響的負面媒體報導。

該金融機構持續為其員工提供類似的培訓，並每月舉辦一次去風險會議，邀請來自不同商業部門的工作人員齊聚一堂，討論與提出風險指標的非營利組織相關的培訓需求和案例，以及引導客戶的決策，以確保銀行各部門協調處理非營利組織的事宜。

遵守非營利組織部門的自律標準

說明欄 C.13. 將金融機構的自律標準與打擊資恐措施連結

在特定司法管轄區，非營利組織如果滿足最低認證要求，可以獲得獨立自律團體的認證。

為了提供認證，自律團體根據使命、董事會的獨立性及其組成、治理、活動是否符合既定使命、財務、專案和風險管理、年度預算的透明度和誠信等標準，持續對非營利組織進行審查。非營利組織越大，必須遵守的標準就越嚴格。認證標準也在不斷完善。

在分析了自律團體制定的標準的符合性、國內相關打擊資恐措施，並與金融主管機關、銀行業協會等金融機構組織多次展開工作會議後，金融機構決定仰賴該認證來評估非營利組織的資恐風險概況。

仰賴認證資訊和稽核報告，可為金融機構提供有關打擊資恐經獨立稽核的完整資料。這將有助實現更可靠的風險評估，特別是同時結合金融機構本身對交易的監測和評估、重要政治性職務人士資訊以及可能影響風險評估的可靠公開資訊時。

說明欄 C.14. 與金融機構監理機關共同制定目標性風險概況，以便更完善區分非營利組織的風險

一些金融機構與主管機關和相關政策制定者一起參加「營運圓桌會議」，為非營利組織制定更具目標性的資恐風險概況。會議的重點在於讓所有參與者達成一致，訂定一組緩解或增加資恐風險的風險指標和因素（例如，非營利組織需要遵守良善治理、金融犯罪治理以及財務和專案管理要求，才能獲得政府資助）。此集合將構成金融機構風險評估架構的基礎。

利用科技降低打擊資恐風險

說明欄 C.15. 利用科技進行客戶盡職調查的建議：丹麥

在丹麥，有人提議增加非營利組織在主管機關的數位註冊，以便主管機關和義務實體都能以數位方式取得重要文件和資料。這將有助於「認識你的客戶」和金融機構異地監管等流程，並實現部分的數位化。另一個建議則著重於為非營利組織提供新的自願性數位自助服務解決方案，以減輕非營利組織和金融機構在紙本文件要求方面的負擔。

說明欄 C.16. 透過創新金融支付產品，降低金融機構和非營利組織的打擊資恐風險

一家社會企業由兩家金融機構和一家非營利組織持有，其開發了用於人道救援交付的金融科技解決方案，可直接因應受衝突影響地區常見的去風險挑戰。

該社會企業為非營利組織開發的其中一個金融科技解決方案是數位平台。透過該平台，受益人可以從經過捐助非營利組織（社會企業的客戶）盡職調查的經核准當地供應商獲得基本貨物和服務。

捐助非營利組織或當地實施合作夥伴的現場工作人員，會使用一款應用程式來協助受益人。新的受益人在註冊時，將為他們建立加密的假名生物辨識金鑰。該金鑰透過生物辨識方式與每個受益人相關聯，因此只有本人才能使用。生物辨識金鑰成為一種「價值儲存」，可用於受益人可以從經核准的當地供應商「購買」的基本貨物和服務。當受益人「購買」貨物或服務時，他們使用生物指紋來確認從經核准的當地供應商收到貨物或服務。透過生物辨識認證，只有預定受益人才能獲得為其指定的貨物和服務。所有交易均即時紀錄，並帶有時間戳記和地理編碼。

在經核准的當地供應商方面，平台會登記已向受益人交付貨物和服務。供應商使用該應用程式，透過銷售點終端進行生物辨識驗證後，非營利組織向供應商支付結算款項。金融交易僅由捐助非營利組織透過受監管的金融管道，與經核准的當地供應商進行。

為了促進金融機構的交易，在付款前採取了各種措施來確保客戶盡職調查，這有助於防止交易遭到代理銀行拖延或停止。

在風險較高的環境中，需要向捐助非營利組織索取更多的盡職調查資訊，並由社會企業進行制裁篩檢。在加入該計畫之前，此資訊會與金融機構共享。對於當地供應商，社會企業在付款前需向金融機構法令遵循部門尋求預先核准。此客戶盡職調查流程也適用於交付援助物資的任何當地實施合作夥伴。

說明欄 C.17. 關於金融機構決策制定的資訊

本欄的範例說明金融機構就其在開設新帳戶、進行跨境交易轉帳以及與非營利組織相關的一般帳戶管理時，為履行法律義務所經歷的決策流程，提供給非營利組織的資訊。

風險評估

金融機構在以下情況評估非營利組織遭濫用或參與資恐的潛在風險：

- (i) (新) 客戶開設新帳戶；
- (ii) 發生了需要對非營利組織客戶進行審查的事件（例如，可靠新聞來源顯示對非營利組織的控訴）；以及
- (iii) 定期進行，具體取決於先前評估中發現的風險。

新客戶引導（通常）所需的文件

開設帳戶（引導）時，客戶需要證明自己的身分（提供姓名）和可驗證身分的文件。對於自然人，需要提供正式的身分證件。由於大多數非營利組織都是法律實體，因此需要更多有關所有權和控制結構，以及身為最終實質受益人的自然人的資訊。

金融機構要求的文件可能因組織而異（以下清單僅供參考）：

- 商會註冊摘錄
- 章程/使命宣言
- 年報
- 組織圖
- 組織章程
- 公司司法管轄區慈善登記冊（或同等文件）的註冊證書副本
- 誠信政策/行為守則
- 非營利組織最終實質受益人的身分證明和證明文件資訊

對於新組織，可能僅提供其中部分文件。根據具體情況，可以要求其他文件（例如，半年度數字、預算或管理結構）。

風險評估：非營利組織的部門風險

此外，非營利組織可能會被要求提供相關資訊，以便金融機構進行風險評估。與非營利組織相關的風險因素可能涉及：

- (i) 非營利組織活躍的司法管轄區；
- (ii) 非營利組織從事的活動類型；
- (iii) 組織結構，包括員工、董事會成員和合作夥伴；
- (iv) 最終實質受益人；以及
- (v) 交易類型以及資金方式和來源。

這並不表示存在相關風險因素的非營利組織實際上從事金融犯罪。然而，對於每一

個風險領域，金融機構可能會提出更詳細的問題來評估資恐發生的可能性。整個風險評估顯示出風險等級，不僅包括各個答案的總和，還包括不同風險因素之間的一致性和邏輯性。

(a) 非營利組織活躍的司法管轄區

金融機構會考慮非營利組織是否在 FATF 確定的高風險司法管轄區活躍⁴⁶，並評估非營利組織註冊或營運所在的司法管轄區。它們考慮外國銀行關係、居住在外國司法管轄區的董事會成員，以及與外國司法管轄區之間的交易。此外，金融機構必須遵守國際制裁法，並監測可能違反這些制裁的行為。

非營利組織需要考慮：

- 貴組織名稱是否提及高風險或受制裁的司法管轄區？這可能會向金融機構或進行交易所需的代理銀行發出紅旗警訊。
- 資金是否來自衝突或衝突後司法管轄區、高風險司法管轄區或受制裁司法管轄區？請說明貴組織為確保資金非來自此類司法管轄區指定恐怖份子/團體或非法來源而採取的措施。
- 您是否資助衝突或衝突後地區、高風險或受制裁司法管轄區的活動？您是否已採取措施緩解相關的風險？
- 活動是否在衝突或高風險司法管轄區之外進行，但受益人來自高風險司法管轄區？
- 您是否與有衝突、高風險或受制裁司法管轄區/地區的第三方簽訂服務合約？
- 您的受益人、董事會成員或工作人員是否來自指定恐怖份子/團體控制的地區？
- 如果存在外國元素：非政府組織有意與此司法管轄區的金融機構建立銀行業務關係的原因是什麼？

⁴⁶ FATF 每年都會報告經認定為不合作的司法管轄區和地區，請參閱 www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Aboutthenon-cooperativejurisdictionsandterritoriesncctinitiative.html。報告詳述已發現的缺失，以及這些司法管轄區和地區為糾正這些缺失而採取的行動，包括說明發生變化的時間表以及所取得的具體進展。歐盟執委會也制定了類似的清單。大多數司法管轄區也確定並發布有關高風險司法管轄區的報告。

(b) 非營利組織從事的活動類型

金融機構需要瞭解非營利組織所從事的活動。眾所皆知，某些活動特別容易受到資恐影響（例如，大量使用現金或相對較大部分資金用於印刷宣傳傳單，加上活動地區為存在恐怖主義威脅的衝突地區）。在許多地理環境中，現金通常是確保資金到達預定接收者手中的唯一途徑。

要考慮的事項包括：

- 您所陳述的使命和實際活動之間是否存在一致的關聯？[新增任何有關既定使命與活動之間一致性的準則或工具資源]
- 您是否有活動證據，例如年度報告？品質報告有助於金融機構的評估。非營利組織的過往紀錄（例如基準、參考資料或先前活動的報告）可幫助金融機構更瞭解所進行的活動類型。透過媒體連結、專案摘要、參考資料和簡要案例描述，讓您的過往紀錄一目了然。
- 您有線上門面（社群媒體或網站）嗎？主要與志工合作的組織可能沒有足夠能力和資源可開發網站、公開報告及/或沒有動力尋求媒體報導。同樣，關注獨裁政權人權問題的非營利組織有時會低調工作，故意不尋求媒體關注及/或自我介紹。
- 貴組織活躍多久了？您的（預期）營業額和收入、資金來源以及受益群體為何？這些是否合乎邏輯並且與您的活動一致？
- 是否有任何關於貴組織（或其任何合作夥伴、受益人和董事會成員）的負面媒體報導？如有，請向金融機構提供有關這些報導的更多資訊。請勿試圖隱瞞過去的事件，而應主動與金融機構討論。

(c) 組織結構，包括員工、董事會成員和合作夥伴

非營利組織的組織結構需要透明公開。特定法律結構傾向於隱匿實際控制人，進而增加了漂白犯罪資產或資助恐怖份子的風險。

[新增任何有關非營利組織治理中需要考慮的風險因素的資源或準則。]

重要政治性職務人士

針對與非營利組織有關聯的重要政治性職務人士（例如董事會成員），金融機構需要採取加強的客戶盡職調查。重要政治性職務人士因顯赫的政治職能，而具有更高的洗錢、貪腐和挪用公款的風險。例如，他們可能濫用非營利組織來隱瞞因濫用職權或因賄賂或貪腐而挪用的資金或資產。

要考慮的事項包括：

- 您有清楚的組織結構嗎？向金融機構提供非營利組織的組織圖、各方職責，以及董事職能與財務職能之間的劃分。
- 董事會多數成員（監事會成員）是否獨立？董事會成員與非營利組織的日常營運距離太遠（例如，大多數成員是非居民）可能是風險因素，因為他們可能無法充分偵測風險並在需要時採取相應行動。
- 貴組織是否有三名以上董事會成員？是否存在平等的「參與或控制」，

即不能由一名董事會成員主導決策？

- 您的員工或董事會成員中包含重要政治性職務人士嗎？請注意，在某些情況下，風險評估期間也會考慮重要政治性職務人士的家庭成員或關係密切人士。

[新增有關識別重要政治性職務人士的相關資源。]

- 參與非營利組織的重要政治性職務人士是否對非營利組織的交易有任何控制權？
- 從組織的條款或章程中可以明顯看出，組織解散後剩餘的財務資源將用於具有類似目標的非營利組織。

(d) 最終實質受益人

最終擁有或控制非營利組織的人被認定為最終實質受益人。FATF 將最終實質受益人定義為「最終擁有或控制客戶的自然人及/或代表其進行交易的自然人，也包括對法人或協議行使最終有效控制權的人。」

[引用國內法律對最終受益人的定義]

要考慮的事項包括：

- 非營利組織的最終受益人是誰，以及是否清楚？請注意，您需要在最終實質受益人登記冊（由商會保存）中提供此資訊。
- 非營利組織的最終受益人是重要政治性職務人士嗎？該最終實質受益人的資金來源是否可靠且合法？
- 需要最終實質受益人的以下資訊：姓氏、姓名、出生日期、永久居住司法管轄區。

(e) 交易和資金募集

金融交易可能會遭金融機構阻止或延遲。造成這種情況的原因可能是交易與非營利組織在開戶時聲明的交易不符、交易描述不完整或不明確，或者缺乏代理行要求的必要資訊（代理行通常指在支付鏈中執行外國部分的外國銀行）。

非營利組織的資金募集機制以及（預定的）交易需要與非營利組織的使命保持一致。大量往來外國司法管轄區的交易、媒體對非營利組織資金的負面報導或資金不一致，可能會在風險評估過程中引起擔憂。組織必須確保資金、貨物或服務到達預定受益人手中，這一點很重要。此外，還需要制定緩解措施，包括報告機制，以確保前述資源不會遭轉移或用於資恐或其他金融犯罪。

要考慮的事項包括：

- 您預期進行什麼類型的交易？請說明不同類型的交易。
- 您能否證明您的交易在邏輯上源自於您的活動？您是否有付款（和捐贈）的證明資料，例如收據、報價單、發票？如果您是新組織，請說明您在交易方面的實務。
- 您能否證明清楚瞭解資金來源和最終目的地/受益人？請提供衝突和高

風險地區援助鏈的範例，並解釋向下和向上的問責制和透明度。

- 您能否解釋一下貴組織的資金來源、組織類型及其活動之間的關聯？請在這三個要素之間提供一致的關聯。如果您預期可能難以理解，請思考如何幫助人更容易理解，例如參考知名非營利組織的範例或開發案例範例。
- 您是否從可能同情恐怖份子/團體或意識形態的構成員或重要政治性職務人士獲得國內資金？這對主要捐款者尤其重要。
- 貴組織是否參與線上群眾募集？群眾募集平台是否擁有這方面的許可（*如果國內法律有要求）。如果平台需要獲得許可證但尚未獲得，在平台滿足其法律規定之前，金融機構無法開設帳戶。
- 尤其，以專案為基礎的小型志工組織需要處理不固定的資金來源。應明確將這一點傳達金融機構，並使資金募集的意圖和期限透明化。

新的非營利組織

與長期活躍的組織相比，新成立的非營利組織在進行活動和財務方面沒有相同的紀錄和行之有效的實務。對於新成立的非營利組織來說，以下幾點尤其重要：

- 您有（至少）兩位董事會成員嗎？（最好是三個）
- 您是否充分意識到您打算活躍的外國司法管轄區的潛在風險？您打算如何緩解這些風險，例如確保資金到達預期的接受者或受益人？
- 誰是您的交易對手？您是否與信譽良好的大型組織合作？
- 您們採取了哪些措施來追蹤捐贈者？

非營利組織治理與組織結構工具

[列出資訊來源，例如如何建立非營利組織、良善治理的指導資料、健全的董事會結構、任務和利益的分工、使命的一致性、願景和活動、董事的責任、內部政策、行為守則、年度報告、財務報表和認證可能性]。

非營利組織資金募集工具

[列出任何有關非營利組織尋找財務支持、籌款、國際交易等方面的來源]

可以協助回答問題的部門組織

[列出提供有關打擊資恐、防制洗錢和制裁相關義務資訊的部門組織，包括自律團體、認證提供者和傘狀組織。]

關於打擊資恐、洗錢和制裁的法律

[列出相關法律和風險評估報告（包括國家風險評估）]

- FATF 建議及指引文件
- 歐洲銀行管理局 (EBA) 洗錢/資恐風險因素修訂指南 (2020 年)

高風險司法管轄區的報告

- www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-june-2022.html
- www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counteracting-financing-terrorism/eu-policy-high-risk-third-jurisdictions_en

非營利組織的措施

說明欄 C.18. 荷蘭傘狀組織提高非營利組織對金融機構義務理解的指引

荷蘭傘狀非營利組織與荷蘭籌款主管機關密切合作，為非營利組織提供有關打擊資恐法律架構的概述，此前舉行了多利害關係人研討會，代表國際營運非營利組織的大多數參與者表示需要澄清打擊資恐的法律架構和理解可能發生風險之處。

該概述解釋了金融機構在引導非營利組織客戶和監測業務關係（包括其交易）時面臨的法律義務。

說明欄 C.19. 巴西非營利組織的公開資料

應用經濟研究所 (IPEA) 開發了公民社會組織平台。其為免費開放的公共線上入口網站，提供有關巴西公民社會組織的概況和績效的各種資訊。

其核心使命是提供有關在巴西活躍的近 40 萬公民社會組織所發揮的作用，以及與公共行政部門合作提供公共政策和服務的資料、知識、資訊和透明度。

該平台整合了來自公共和私人來源大量且不斷增加的官方資料，根據公民社會組織和聯邦成員在大型協作過程中直接發送的資訊保持更新。

有關公民社會組織的資訊源自聯邦機構認證的組織及公民社會組織的行政紀錄和官方資料，包括：公司名稱、商號、地址、電話號碼、電子郵件、正式僱用員工人數等，如社會資訊年度報告 (ARSI) 所報告。

平台提供了對非政府組織的分布、其專案和活動及其執行能力的深入分析，並支持有關公民社會組織的資料及促進相關研究。因此，有助於公職人員就公民社會組織和金融機構有或可能有互動關係的公共政策做出決策。

說明欄 C.20. 澄清現有的自願非營利組織認證和標準如何支持荷蘭非營利組織的打擊資恐措施

荷蘭一家籌款部門組織（為非營利組織自律目的成立之獨立基金會）在其網站上說明其獨立和外部審查如何緩解資恐的潛在風險。例如，其說明了如何審查相關非營利組織的內部控管機制、如何接收有關支出和活動的意見回饋，以及這些支出和活動是否按照計畫執行，並顯示偏差之處。財務報表以及財務管理措施都受到嚴格審查。此外，自律團體根據蒐集的資料對資恐進行研究，包括非營利組織部門的趨勢，同時識別在高風險地區運作的組織，並對這些組織採取強化措施。這可能會導致要求非營利組織實施進一步的緩解措施。

該組織利用其在這些領域的經驗，向金融機構的法令遵循部門提供有關非營利組織籌款事宜的資訊和培訓。

說明欄 C.21. 北馬其頓非營利組織將打擊資恐納入自願認證

「信任標章」是由馬其頓和歐盟的非營利組織開發的一種自律機制，旨在促進公民和金融機構接觸受信任的組織。持有信任標章的非營利組織被視為值得信賴，致力於其使命，並且具有健全的治理和財務管理。

為獲得信任標章，非營利組織需要遵守與七個領域相關的一系列原則和標準：1) 使命和願景；2) 民主和良善治理；3) 財務管理；4) 透明度和問責制；5) 溝通和宣傳；6) 籌款；7) 人力資源。

分配信任標章的過程包括兩個步驟：公民社會組織根據綜合問卷進行自我評估，並由信任標章委員會進行評估。該評估以非營利組織提供的申請文件和非營利組織的現場面談為依據。獨立委員會由來自公民社會、稽核公司、公共關係和人力資源的專家組成。「信任標章」設有任何利害關係人的申訴機制，並且每三年更新一次。

2021 年，「信任標章」升級為包含與 FATF 標準一致的標準，以整合防制洗錢/打擊資恐相關考量。另建立了信任標章的「入門級」版本，以降低小型公民社會組織獲得信任標章的門檻。由於該國公民社會組織的道德守則仍處於初級階段，在試辦「信任標章」後，預計規模將會擴大並獲得公民社會組織採用。

馬其頓金融情報中心認可「信任標章」機制的價值，並將其作為公民社會組織在非營利組織資恐風險評估中的有效自律緩解措施。「信任標章」的這些層面都在資訊手冊中明確傳達。金融情報中心和國家非營利組織持續進行討論，以促進信任標章在非營利組織中的傳播及金融機構的認可。

參考文獻及參考書目

世界銀行 (2022), 《非營利組織資恐風險評估工具》:

www.documents1.worldbank.org/curated/en/099620307112216890/pdf/P1723550e0eb44052087950d0c218fb3be4.pdf

www.documents1.worldbank.org/curated/en/099620307112216890/pdf/P1723550e0eb44052087950d0c218fb3be4.pdf

FATF (2021), 《FATF 標準負面影響盤點報告》: www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Unintended-consequences-project.html

FATF (2019), 《FATF 資恐風險評估指引》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html

FATF (2014a), 《非營利組織中恐怖份子濫用風險》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends

FATF (2014b), 《銀行業風險基礎方法指引》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations

FATF (2013), 《國家洗錢及資恐風險評估》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends

FATF (2013), 《防制洗錢及打擊資恐措施與普惠金融修訂指引》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion

FATF (2012), 《打擊洗錢、資恐和武器擴散 FATF 國際標準》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/recommendations

FATF (2008), 《FATF 資恐態樣報告》, FATF, 法國巴黎: www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends

國際透明組織 (2015), 《因應挪威-歐盟關係中的貪腐風險》, 國際透明組織, 德國柏林: www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations (擷取於 2023 年 6 月)



最佳實務

打擊非營利組織資恐濫用

本最佳實務文件旨在協助各國、非營利部門和金融機構，瞭解如何最完善保護相關非營利組織免遭資恐濫用，同時不過度干擾或阻礙合法的慈善活動。本文件亦透過識別不良實務範例來協助利害關係人，並具體說明如何不實施 FATF 的要求。

www.fatf-gafi.org | 2023 年 11 月

