



FATF 報告

群眾募資資恐

2023 年 10 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)，*群眾募資資恐*，FATF，巴黎，
<http://www.fatf-gafi.org/publications/Methodsandtrends/crowdfunding-terrorism-financing.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

目次

縮寫對照表.....	2
執行摘要	3
前言	6
背景	6
目的	7
方法	8
範圍及定義.....	9
群眾募資的定義.....	9
群眾募資的模式及方法.....	10
群眾募資中的關鍵角色及行為者.....	11
瞭解數位群眾募資支付機制.....	12
FATF 標準及群眾募資活動	15
避免意外後果	17
與群眾募資相關的資恐及/或暴力極端主義弱點	18
濫用的態樣.....	20
濫用人道救援、慈善或非營利事業.....	20
使用專用群眾募資平台或網站.....	23
社群媒體平台及訊息應用程式的使用	26
群眾募資與虛擬資產的互動.....	27
打擊群眾募資資恐的挑戰及考量	31
提供群眾募資服務的中介機構面臨的挑戰	31
申報實體及監理機關面臨的挑戰	32
調查主管機關及檢察官面臨的挑戰.....	33
新興最佳實務.....	38
結論及建議.....	42
附件 A. 風險指標.....	44
附件 B. 各國群眾募資監管表.....	50

縮寫對照表

縮寫	定義
ACPR	審慎監理總署 (Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution)
AML/CFT	防制洗錢/打擊資恐 (Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism)
APG	亞太防制洗錢組織 (Asia/Pacific Group on Money Laundering)
ATM	自動提款機 (Automated Teller Machine)
BTCT	比特幣代幣 (Bitcoin Token)
CEP	反極端主義計畫 (Counter-extremism Project)
CRAAFT	打擊資恐的合作、研究與分析 (Collaboration, Research, and Analysis Against the Financing of Terrorism)
EUR	歐元 (Euro)
FATF	防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force)
FI	金融機構 (Financial Institution)
FinTech	金融科技 (Financial Technology)
FIU	金融情報中心 (Financial intelligence unit)
FSRB	區域性防制洗錢組織 (FATF-Style Regional Body)
GIFCT	全球網路反恐論壇 (Global Internet Forum to Counter Terrorism)
IMVE	出於意識形態動機的暴力極端份子 (Ideologically Motivated Violent Extremist)
INR	印度盧比 (Indian Rupee)
IP	網際網路協定 (Internet Protocol)
LEA	執法機關 (Law Enforcement Agency)
ISIL	伊拉克與黎凡特伊斯蘭國 (Islamic State of Iraq and the Levant)
ML/TF	洗錢/資恐 (Money Laundering/Terrorist Financing)
MVTS	金錢或價值移轉服務 (Money Value Transfer Service)
NPO	非營利組織 (Non-Profit Organisation)
P2P	點對點 (Peer-to-Peer)
PPP	公/私合作夥伴關係 (Public-Private Partnership)
PPSP	支付處理服務提供商 (Payment Processing Service Provider)
QR code	快速回應代碼 (QR 碼)
RCMP	加拿大皇家騎警 (Royal Canadian Mounted Police)
RMVE	出於種族動機的暴力極端份子 (Racially Motivated Violent Extremist)
SPL	南方貧困法 (Southern Poverty Law)
STR	可疑交易報告 (Suspicious transaction report)
TF	資恐 (Terrorist Financing)
UK	英國 (United Kingdom)
UN	聯合國 (United Nations)
UN CTED	聯合國反恐委員會執行處 (United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)
UNSCR	聯合國安全理事會決議 (United Nations Security Council Resolution)
URL	統一資源定位符 (Uniform Resource Locator)
US	美國 (United States)
USD	美元 (United States Dollar)
USDT	泰達幣
VA	虛擬資產 (Virtual Asset)
VASP	虛擬資產服務提供商 (Virtual Asset Service Provider)
XMR	門羅幣

執行摘要

群眾募資是重要的國際市場，專家預計這個市場將在未來幾年持續成長變化。群眾募資是一種創新的募款解決方案，全球各地人士都利用它來資助合法的理念、計畫或商業投資，但可能遭不良行為者利用。恐怖份子具有很強的適應能力，利用管制寬鬆的環境進行活動。

雖然大多數群眾募資活動都是合法的，但防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 的研究顯示，伊拉克與黎凡特伊斯蘭國 (ISIL)、蓋達組織以及出於民族或種族動機的恐怖份子 (EoRMT) 個人及團體，已經利用群眾募資活動為資恐 (TF) 目的募集資金。群眾募資能夠快速、輕鬆地接觸到全球受眾，因此成為對資恐頗具吸引力的募款方式。

這份 FATF 報告，是 FATF 首次針對與群眾募資相關的資恐進行全面的國際研究。報告借鑑了 FATF 全球網絡、產業專家、學術界及公民社會的經驗，以深入瞭解恐怖份子使用的群眾募資方法和技術，並研究打擊此類威脅的最佳實務；此外，報告也以 FATF 全球網絡過去關於類似主題的報告作為基礎。

在本專案中，群眾募資的定義涵蓋正式的群眾募資平台以及社群媒體、訊息應用程式或其他專用網站上的群眾募資活動，同時考慮了結合數位募款及實體募款的混合群眾募資方式。群眾募資方式非常多樣化，亦即多個資金來源及金融中介機構可能有意或無意地參與群眾募資資恐。

報告指出，濫用群眾募資平台進行資恐的方式主要有四種，並且在實務中，恐怖份子及暴力極端份子依靠多種方式籌集資金，並可能結合多種技術。例如，恐怖份子可能會在專門的群眾募資平台上發起募款活動，同時在社群媒體上分享活動資訊，並要求以虛擬資產 (VA) 付款。

- **濫用人道救援、慈善或非營利事業** - 群眾募資本質上依賴支持者為特定倡議捐款的善意。人道救援、慈善及非營利事業可以作為財務募集的有效掩護，並且在部分情況下遭濫用於資恐目的。本報告識別了資恐活動的三種表現方式：個人（不隸屬於註冊的慈善機構或非營利組織）為人道救援或社會善因發起募資活動，但募集的資金實際上支持的是與恐怖主義有關的犯罪行為或行為者；慈善機構發起募資活動，但未進行所宣傳的人道救援活動，而將全部或部分資金用於資恐目的；最後，非營利組織 (NPO) 基於合法目的而進行群眾募資，但若經營所在地為恐怖組織控制的高風險環境，亦有可能成為勒索或竊取行為受害者。

- **使用專用群眾募資平台或網站** - 2022 年，全球共發起了超過 600 萬個群眾募資活動。¹ 由於群眾募資平台上的活動數量及種類，使得偵查非法活動變得困難。有效的自律實務，對於協助確保平台上的活動合法且不違反服務條款非常重要。不幸的是，陸續出現專門的平台，為遭主流平台限制的個人提供服務。EoRMT 個人及團體使用此類平台為各種活動募集資金，其中部分活動可能受到法律保護（例如，籌集法律費用、支持政治活動、支付會員費及資助抗議活動）。尤其，這些行為者可能利用群眾募資進行煽動仇恨或暴力的活動，但不一定符合恐怖主義的門檻。
- **使用社群媒體平台及訊息應用程式** - 透過社群媒體網站及線上訊息服務，使用者能夠與當地或全球社群建立連結，擴大訊息的觸及範圍，並為其事業提供動力。然而，這些網站對於群眾募資活動的成功也不可或缺，因此容易遭恐怖份子策略性地用於資恐目的。這些恐怖份子與其追蹤者分享活動連結或付款指示、招募支持者、分享如何避免偵查的建議，並利用加密等功能來傳輸敏感詳細資訊。社群媒體上的複雜演算法還根據使用者的搜尋記錄，將使用者引導至相關內容，在恐怖主義背景下，可能強化極端主義信念，並將使用者引導至他們原本不會接觸到的特定募款事業。
- **群眾募資與虛擬資產的互動** - 隨著數位支付形式在全球不斷發展，群眾募資產業也納入了與 VA 相關的募資選項。雖然比特幣最常見，但隱私幣等其他類型的 VA 也越來越受到關注，並為調查人員帶來獨特的挑戰。威脅行為者還可能使用混幣器等匿名增強服務，進一步隱藏與資恐相關的資金來源及目的地。然而，VA 的使用對於資恐來說可能也有一些限制存在，因為有時候將 VA 轉換為法定貨幣很麻煩，而某些 VA 的價值可能會大幅波動。因此，在群眾募資資恐活動中採用 VA 的情況可能會有所不同，各國應持續進行評估。

雖然某些司法管轄區及產業參與者積極採取措施緩解風險，但全球的防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 監管並不一致。全球網絡各國指出，捐贈型群眾募資因其特徵而最容易遭受資恐濫用，但通常不屬於 AML/CFT 法規的管轄範圍。原因之一在於，許多國家並未系統性地評估與群眾募資活動相關的風險，因此普遍缺乏關於群眾募資活動濫用的全面資料。群眾募資產業的多樣性、使用的多種群眾募資模式以及支付技術的快速發展，也有助於解釋不同司法管轄區迄今存在的不同監管方法。

¹ 群眾募資統計：市場規模和成長。擷取自：www.fundera.com/resources/crowdfunding-statistics (擷取於 2023 年 9 月 29 日)

報告強調了群眾募資生態系統中的政府主管機關及利害關係人，在發現與阻止資恐方面遇到的挑戰。執法機關在調查與群眾募資相關的資恐嫌疑案件時，面臨證明資金用於恐怖主義相關犯罪的挑戰。群眾募資操作的複雜性、資料的缺乏以及匿名技術的使用，也使執法、申報實體及監理機關的追蹤工作變得複雜。提供群眾募資服務的中介平台可能難以識別其網站上的資恐活動，因為其員工的培訓及資恐專業知識有限，且一般缺乏向主管機關標記潛在資恐的申報機制。針對移除非非法內容採取的措施，也因公司而異。

各國報告了應對這些挑戰的最佳實務範例，例如：提高對國家群眾募資產業的性質及範圍的瞭解，以及將群眾募資納入國家風險評估。事實證明，在群眾募資領域進行宣導活動，對於改善潛在資恐活動的識別及申報也很有效。強而有力的國內及國際資訊共享機制，以及公私部門的參與，也是有效反恐及 AML/CFT 工作的基礎。

本報告建議，參與群眾募資產業的司法管轄區及所有利害關係人，應識別並瞭解與此活動相關的資恐風險，並根據聯合國安全理事會第 2462 號決議，採取適當的風險基礎措施來緩解潛在的濫用行為。由於群眾募資的全球影響力，各國應意識到募款活動的跨國性質，並警惕其司法管轄區遭利用於資助境外恐怖主義。各國也應考慮到這個領域正在不斷發展，因此資恐風險可能隨著時間推移而改變。

各國也應將公私資訊共享視為優先事項，並應持續向私部門利害關係人進行宣導及意識提升活動。這種做法可改善對潛在資恐活動的偵查，促進對產業及控制機制更充分的相互瞭解，並有助於確保合法的群眾募資活動不受限制。有鑑於群眾募資與其他金融及非金融部門之間的連結，各國應全面實施與 VA、非營利組織及金錢或價值移轉服務相關的 FATF 標準，並避免將群眾募資視為孤立的領域。最後，各國在制訂與群眾募資相關的風險緩解策略時，應確保包括國家主管機關、私部門、公民社會及學術界在內的多利害關係人方法，以確保人權盡職調查，並避免阻礙合法的募款活動。

報告還列出一系列風險指標，以協助公私部門實體及公眾識別與群眾募資相關的可疑活動。

前言

背景

1. 數位科技不斷推動我們改變與全球金融系統互動的方式。金融產品及服務的科技創新提供了重要的經濟契機，對於促進發展、普惠金融、更高的交易效率及更安全的金融系統至關重要。然而，新的金融技術也面臨遭濫用的風險，包括用於資恐目的。² 雖然此類技術主要用於合法活動，但犯罪份子也可能利用來達到自己的目的。這些犯罪份子及暴力極端份子在網路上蓬勃發展，以匿名方式跨國聯繫，並為他們的事業尋求支持，包括財務上的支持。
2. 近年來，越來越多群眾募資活動，專家預計將繼續增長。根據估計，2020 年全球群眾募資市場估值為 172 億美元，預計 2026 年將達到 346 億美元。³ 2022 年，全球群眾募資共發起超過 600 萬個活動。⁴ 全球各地的事件顯示，某些群眾募資活動（包括透過捐贈方式的群眾募資平台，或社群媒體平台及訊息應用程式募款）也遭各類威脅行為者用於非法目的。防制洗錢金融行動工作組織（FATF）先前的研究顯示，透過線上群眾募資募集捐款是一種已知的資恐方法，相關分析包含在 FATF《新興資恐風險報告》（2015 年）及《出於民族或種族動機的資恐報告》⁵（2021 年），以及 FATF 定期更新之有關伊拉克與黎凡特伊斯蘭國（ISIL）、蓋達組織及其附屬機構募資情況的相關資訊。
3. 此外，歐盟（EU）2022 年《恐怖主義形勢和趨勢報告》（歐洲刑警組織，2022 年）指出，部分暴力極右組織已轉向群眾募資等線上募資方式。⁶ 亞太防制洗錢組織（APG）以及中東及北非防制洗錢金融行動工作組織（MENAFATF）也編寫了一份聯合報告，提供利用群眾募資支持恐怖主義相關活動的案例研究⁷（2019 年），題為「社群媒體及資恐報告」。為因應這些不斷變化的風險，同時注意到目前風險緩解的差距，⁸ 聯合國（UN）安全理事會呼籲所有會員國評估並解決與群眾募資平台等相關的潛在風險。⁹ 安全理事會反恐委員會的《德里宣言》（2022 年）進一步

² 聯合國（2022 年），關於打擊為恐怖主義目的使用新技術和新興技術的德里宣言：
www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/ctc_special_meeting_outcome_document.pdf

³ 全球群眾募資市場研究報告。擷取自：www.marketdataforecast.com/market-reports/crowdfunding-market

⁴ 群眾募資統計：市場規模和成長。擷取自：www.fundera.com/resources/crowdfunding-statistics（擷取於 2023 年 9 月 29 日）

⁵ FATF（2021 年），出於民族或種族動機的資恐，www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ethnically-racially-motivated-terrorism-financing.html

⁶ 歐盟（2022 年），恐怖主義形勢和趨勢報告，www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf

⁷ APG/MENAFATF（2019 年），社群媒體及資恐報告，www.apgml.org/methods-and-trends/news/details.aspx?pcPage=1&n=1142%20FINAL-TM-SF-en.pdf

⁸ 聯合國反恐委員會執行處（CTED）（2022 年），對執行安全理事會決議中關於打擊資恐關鍵規定方面差距的專題摘要評估，www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/cted_2022_cft_gaps_assessment_final.pdf

⁹ 聯合國（2019 年），安全理事會第 2462 號決議（第 20 (d) 段）

強化了這個訊息。¹⁰

4. 因此，各種類型的恐怖組織可能透過多種不同的方式利用數位募款技術。此外，在許多國家，群眾募資平台也可能不在防制洗錢/打擊資恐 (AML/CFT) 的監管範圍內，因此更容易遭尋求募集資金的恐怖份子利用。
5. 雖然 FATF 及區域性防制洗錢組織 (FSRB) 進行的研究已經指出風險所在，並強調與群眾募資相關的資恐案例，如上所述，但這些方法和技術尚未接受全面的國際研究。對於與新金融科技這個快速發展的領域交織的線上募款活動，情況尤其如此。對群眾募資相關風險性質的深入瞭解，有助 FATF 全球網絡調整風險基礎方法及執法工作，以期更有效預防、發現、調查、起訴與打擊涉及群眾募資的資恐相關活動。

目的

6. 本報告主要目的是更深入瞭解恐怖份子、恐怖組織及暴力極端份子透過群眾募資為各類恐怖主義活動提供資金的方法和技術。本報告也將建立對不同類型群眾募資活動的共識，並聚焦於帶來最高資恐風險的群眾募資活動。
7. 這項工作旨在協助權責機關更充分瞭解此類活動的性質（包括未直接受恐怖行動、資恐或暴力極端主義影響，但群眾募資流程可能存在弱點的司法管轄區）。此外，亦旨在協助國際社會找到適當的監管平衡，以鼓勵普惠金融及創新，同時有效緩解資恐風險，而不致為該產業或使用這些平台進行合法募款的人員（包括非營利組織）帶來意外後果。

¹⁰ 聯合國 (2022 年)，關於打擊為恐怖主義目的使用新技術和新興技術的德里宣言：
www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/ctc_special_meeting_outcome_document.pdf

8. 本報告更詳細探討如何濫用群眾募資活動於資恐及/或暴力極端主義目的，並重點強調政策差距、新弱點及新興態樣，可供有意加強 AML/CFT 架構的 FATF 全球網絡會員，或是供 FATF 工作小組參考。

方法

9. 來自加拿大及西班牙的專家，在 FATF 秘書處的支持下共同領導本專案團隊。本專案團隊由來自 FATF 全球網絡 12 名會員及 1 名觀察員的專家組成。¹¹
10. 本報告的結果是基於：
 - 對此主題的現有文獻及公開資料的回顧，包括 FATF、FSRB 及 FATF 會員和觀察員的報告。
 - FATF 全球網絡收到的問卷答覆。四十個代表團提供了各種主題的資訊，包括風險指標及群眾募資資恐案例研究。
 - FATF 會員和觀察員、學術界、智庫及私部門在印度舉行的 FATF 聯合專家會議（2023 年 4 月）及西班牙主辦的打擊資恐座談會（2023 年 9 月）上分享的討論及見解。
 - 私部門及 NPO 全球聯盟針對 FATF 提出的書面意見。
11. 本報告使用「恐怖主義」及「暴力極端主義」等用語指涉 FATF 報告中提到的行為體，例如有關 ISIL、蓋達組織及其附屬機構和 EoRMT 募資的報告。先前的 FATF 報告及各代表團提供的案例研究顯示，群眾募資已遭濫用於資助聯合國國家安全委員會第 1267 號決議下國際指定的恐怖組織，以及聯合國安全理事會第 1373 號決議下國家指定的暴力極端主義組織及個人。後者的部分群眾募資活動可能不屬於恐怖主義的定義，甚至在部分司法管轄區可能合法且受到法律保護，例如：為法律費用或政治活動募集資金。
12. 雖然本報告重點關注資恐，但本報告中識別的許多風險，也經各司法管轄區確定為與防制洗錢工作相關。

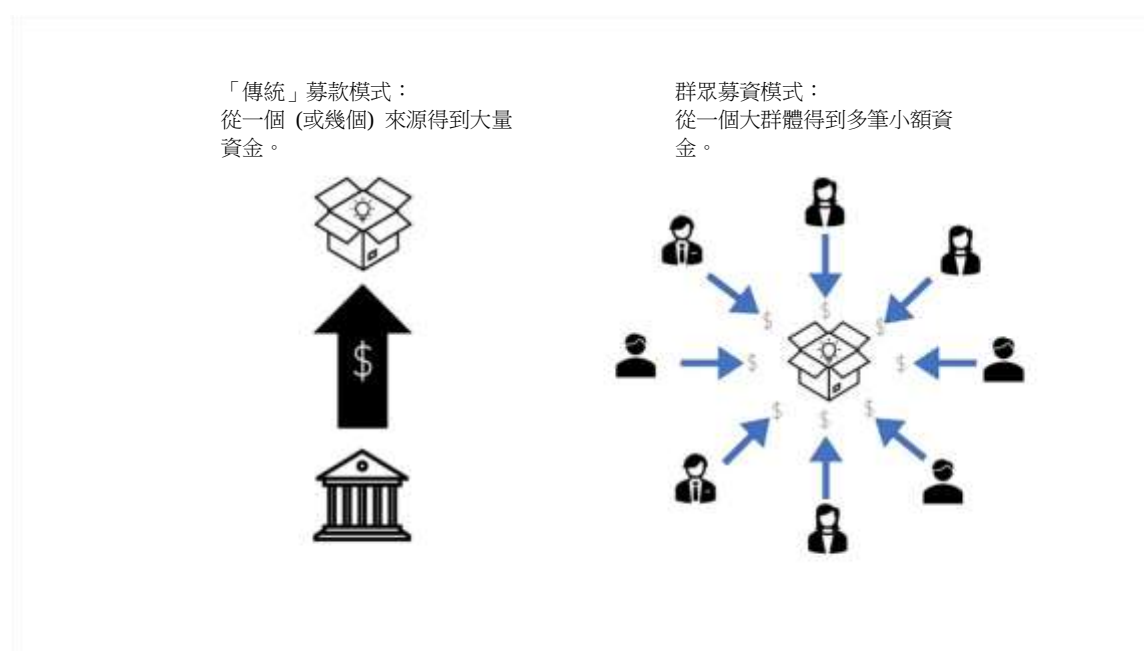
¹¹ 加拿大、歐盟執委會、法國、希臘、印度、義大利、日本、菲律賓、西班牙、土耳其、聯合國 (CTED) 及美國。

範圍及定義

群眾募資的定義

13. 正如 FATF 在 2021 年所指出的¹²，群眾募資是一種完全合法的募集與獲取資金方式，並且絕大多數群眾募資都是合法。
14. 群眾募資有助於募集資金，以資助個人、商業、非營利、非政府或其他計畫。其可能用於多種目的，包括救災、支持社區事業及組織、政治活動、資助新創公司、支持創意事業，以及創造投資。

圖 2.1. 傳統募資與群眾募資



15. 傳統募資的關鍵在於從有限的來源籌集資金，而在群眾募資中，「群眾」透過線上平台（即網路、社群媒體及其他溝通管道）為理念或計畫提供資金；此類平台連結了群眾，讓他們為商業理念、計畫、慈善機構或慈善目的進行相對少量的捐款。
16. 線上群眾募資包含三個關鍵要素：以數位方式提供資金的捐款人、以數位方式接收資金的收款人，以及將資金從捐款人轉移到收款人的支付方式。¹³ 與傳統募資機制相比，群眾募資的吸引力在於申請人可以觸及大量潛在捐款人。即使是微小

¹² FATF (2021 年)，出於民族或種族動機的資恐，www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Ethnically-racially-motivated-terrorism-financing.html

¹³ Reimer, S. and Redhead, M. (2021), *Project CRAFT: Following the Crowd: Clarifying Terrorism Financing Risk in European Crowdfunding*, www.projectcraft.eu/research-briefings/following-the-crowd
Reimer, S. 與 Redhead, M. (2021 年)，*CRAFT 計畫：跟著人群走：澄清歐洲群眾募資中的資恐風險*，www.projectcraft.eu/research-briefings/following-the-crowd

的個人捐款，也可以累積並產生重大影響。

群眾募資的模式及方法

17. 各文獻及國家司法管轄區法律中識別的主要群眾募資類型如下：

- **借貸型群眾募資：**利害關係人投資於發起人的計畫，提供借貸或相關便利服務，目的是連本帶利回收資金，並獲得投資報酬，就如傳統借貸的情況。
- **股權或投資型群眾募資：**利害關係人以出資換取普通股或優先股、債券或其他參與性證券。
- **獎勵或預售型群眾募資：**投資人向發起人出資，目的是在未來獲得非貨幣利益。
- **捐贈型群眾募資：**投資人貢獻資金，但無意獲得任何報酬。此類群眾募資可分為以下幾種：
 - **實體捐贈**，即涉及面對面募集和捐贈的活動，例如：透過募款活動、文化運動、宗教或其他協會獲得的捐贈，傳統上涉及現金處理。然而，新技術解決方案逐漸融合實體活動與數位活動，進而產生以實體方式募集，但採用數位資助方法的型態。舉例而言，面對面募集和資助可能搭配數位工具（例如快速回應 (QR) 代碼）的使用，引導捐贈人存取付款指示、網站或電子帳戶，包括虛擬資產 (VA)。
 - **數位捐贈**，即涉及線上募集的完全數位化操作，透過專門的群眾募資平台、社群網路、私人或自我管理網站、支付處理商或其他線上管道進行捐贈。利用電子支付手段及金融科技，可以快速直接獲得資金。這些活動觸及全球受眾，消除了募款的任何地域限制。

18. 還可以根據為使用者提供的報酬類型，分為以下模式：

- **非財務報酬模式：**參與者可能無報酬（捐贈）或可獲得商品或服務（獎勵型模式）；以及
- **財務報酬模式：**參與者會以收入或證券（股權型募資）或借貸利息（債務型募資）形式獲得財務報酬。這包括群眾募資不動產企業，其中，從個人投資人身上籌集的資金會用於投資不動產，為投資人創造收入。

19. FATF 全球網絡會員認為，在不同形式的群眾募資中，捐贈型群眾募資最有可能遭用於資恐或暴力極端主義目的。有別於其他形式的群眾募資，若群眾募資活動的目的是為了恐怖主義等非法活動募集資金，是否能獲得財務報酬、借貸或獎勵就不那麼重要了。各司法管轄區為本研究提供的所有案例研究，都涉及捐贈型群眾募資，因此本報告花最多的篇幅談論這類群眾募資。

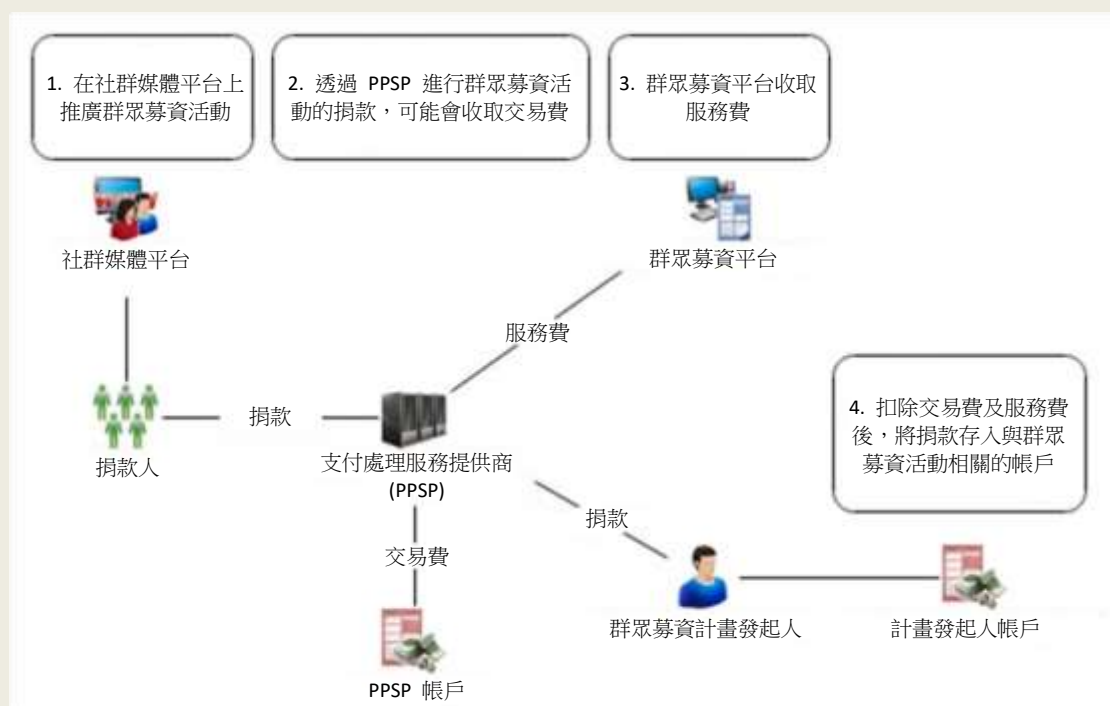
群眾募資中的關鍵角色及行為者

20. 雖然群眾募資模式有所不同，但參與群眾募資活動的關鍵行為者通常如下：
- **計畫發起人**：透過群眾募資活動尋求資金之任何自然人或法人。發起人透過在專用平台、社群媒體網路、網站或其他數位應用程式上發起活動，提出需要資金的計畫。
 - **投資人**：在投資型或借貸型的群眾募資模式中，投資人是指核發借貸或購買符合群眾募資資格的有價證券或金融商品之任何自然人或法人。他們負責為計畫提案提供資金。他們可能是經驗豐富的投資人，擁有經驗證的知識及訓練背景，也可能是缺乏經驗的投資人。
 - **捐款人**：在捐贈型的群眾募資模式中，捐款人是指向群眾募資活動捐贈之任何自然人或法人。
 - **資助人**：在獎勵型的群眾募資中，資助人是指承諾支付一筆資金支持計畫之任何自然人或法人，他們期望在活動成功時獲得獎勵。
 - **中介機構**：透過網路平台或其他方式匯集計畫發起人和投資人/捐款人之自然人或法人。因此，中介機構可以分為：
 - 群眾募資平台：根據司法管轄區而有不同規範。
 - 社群網路：可以為特定計畫或目的募集資金或捐款。在某些案例中，可能包含整合的支付機制。在這種情況下，社群網路的作用與群眾募資平台類似，或是作為輔助使用。
 - 文化、宗教或其他類型的協會：透過建立自己的網站，從廣泛的支持者網絡中募集或收取資金，作用如同群眾募資平台。
 - 付款閘道及電子支付處理商：許多群眾募資平台使用第三方支付處理商，促進從捐款人、投資人及資助人到計畫發起人的資金流動。
21. 請注意，群眾募資利害關係人也經常與其他經濟部門交織，例如金融機構 (FI)，它們最終可能向群眾募資生態系統中的任何行為者提供銀行或交易服務。

瞭解數位群眾募資支付機制

22. 由於「群眾募資」一詞涉及的活動範圍廣泛，因此更詳細研究資金流動的性質及可能的支付機制非常重要。
23. 目前許多 (即使不是大多數) 群眾募資平台都透過第三方支付處理商，提供完成群眾募資計畫支付流程的基礎設施。根據所在位置，這些實體可能需要承擔 AML/CFT 義務，並且可能是申報實體。在基本情況下，需要轉帳和付款，以便：
 - 從捐款人身上收取款項，再轉給計畫發起人，這涉及將款項從銀行帳戶、信用卡或電子錢包轉移到計畫所有人設立的帳戶。
 - 向群眾募資平台支付服務費用。
 - 向提供金融基礎設施的支付處理商支付交易費用。
 - 協助商家處理捐款付款：
 - 授權 (核准銷售) - 支付處理服務提供商 (PPSP) 將商家連接至支付網路，以授權交易。
 - 結算 (將資金匯入商家帳戶) - PPSP 將商家連接至支付網路，以結算交易。PPSP 還可以提供技術、硬體及服務，使商家能夠接受各種支付方式，包括信用卡、簽帳卡、數位電子錢包及銀行間轉帳。

說明欄 2.1. 在社群媒體及群眾募資平台進行捐贈型群眾募資活動的資金流動

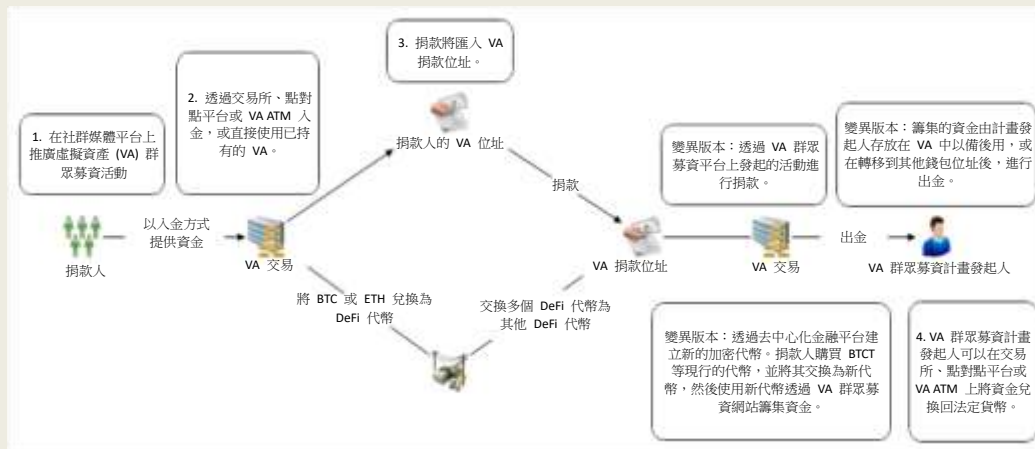


資料來源：加拿大

24. 捐贈型 VA 群眾募資平台服務允許募款人將 VA 直接從其 VA 錢包捐贈至與群眾募資活動相關的錢包。基本情境包括個人透過 VA 交易所、點對點 (P2P) 交易所/市場等虛擬資產服務提供商 (VASP) 或 VA 自動提款機 (ATM)，將法定貨幣兌換為加幣貨幣 (例如將歐元兌換為 VA，稱為「入金」)¹⁴，然後捐贈至活動的 VA 錢包位址。已經擁有 VA 的個人則不需要入金，只需轉帳到活動的 VA 錢包位址即可。一旦轉帳到活動錢包，募款人就可以透過一個或多個 VASP 將 VA 轉回法定貨幣 (稱為「出金」)，或保存在 VA 錢包中供日後使用。VA 群眾募資的一種變異版本涉及建立新的 VA 代幣。在這種情況下，捐款人使用現行的 VA 或比特幣代幣 (BTCT) 等代幣購買群眾募資發起人的新 VA 代幣，活動建立者最終使用一個或多個 VASP 將其兌換為法定貨幣。

¹⁴ P2P 平台包括交易所或市場，角色是促進使用者之間的交易，並且根據 FATF 標準可能被視為 VASP。這些平台不同於 P2P 交易。在 P2P 交易中，使用者之間直接進行 VA 轉帳，無需透過 VASP 或其他有義務的實體 (例如，使用者以自己的名義，在兩個非託管錢包之間進行 VA 轉帳)。此類 P2P 交易不涉及 P2P 交易所或市場。請參閱 FATF (2023 年)，[虛擬資產：VA 與 VASP 實施 FATF 國際標準之現況 \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfpublications/documents/fatf-recommendations-for-virtual-assets-and-virtual-currencies.pdf)，第 32 頁。

說明欄 2.2. 在社群媒體平台進行捐贈型群眾募資活動的虛擬資產資金流動



Note: For more detailed information on the interaction of Crowdfunding for TF with VA, see section 5.4.

附註：有關群眾募資資恐與 VA 的互動，詳細資訊請參閱第 5.4 節。

Source: Canada

資料來源：加拿大

25. 在另一個例子中，群眾募資資金的流動涉及金融科技 (FinTech) 的使用。多個個人 (作為一個網絡或集群的一部分) 在金融科技平台上開設零售銀行帳戶，以接受群眾募資活動的資金。這些帳戶可以透過跨境銀行執照機制，在其居住地司法管轄範圍外開設。銀行帳戶詳細資訊通常會發布在社群媒體上，以提高民眾對活動的認識。可以透過去中心化的方式進行，以避免交易量和價值集中在一個帳戶中。活動發起人可以選擇將募得的資金兌現，及/或將之集中到主要群眾募資帳戶中，例如透過專用平台或特定銀行。然後，接收資金的個人可以將其從法定貨幣轉換為 VA。活動發起人也可以選擇將資金轉移到其所在司法管轄區的金融科技銀行帳戶。
26. 值得注意的是，群眾募資產業會隨著數位支付領域的創新而不斷發展，因此本文所述的資金流動模式非詳盡無遺。

FATF 標準及群眾募資活動

27. 全球群眾募資產業的監管仍然呈現分散情況，包括與 AML/CFT 相關的監管在內。
28. 根據群眾募資的運作方式，FATF 建議可能適用於群眾募資平台，以及其他進行或參與類似於群眾募資平台活動的社群網路。FATF 標準本身並未涵蓋群眾募資活動，但在某些情況下，提供群眾募資服務的平台可能符合金融機構的定義。整體而言，本報告重點關注的捐贈型群眾募資平台，扮演的是連結捐款人與募款人的管理平台。此類平台與支付處理商或根據 FATF 標準符合金融機構定義的金錢或價值移轉服務 (MVTs) 提供商合作，以提供輕鬆捐款的方式，本身完全不持有資金，也不負責管理資金。然而，部分投資型群眾募資平台有權自行管理客戶的資金，因此負責接受客戶的資金並將之交付給受益人。¹⁵ 如果群眾募資平台符合金融機構定義（例如，透過出售股權及證券提供募款服務的平台），各國應確保其根據 FATF 標準獲得適當的 AML/CFT 許可、註冊及監管。線上群眾募資活動可能由 MVTs 提供商推動，這些提供商須遵守 FATF 建議 14 的 AML/CFT 要求。此外，如果各國評估認為群眾募資屬於高風險產業，則應採取適當措施緩解風險。
29. 根據 2023 年 3 月收到的來自 40 個 FATF 全球網絡會員的問卷答覆，約 23% 的受訪國表示，並未在 AML/CFT 制度範圍內對群眾募資執行監管。另外 45% 的受訪者指出，只有當群眾募資活動提供特定服務類型（例如，透過出售股權或證券募集資金）時，才會在 AML/CFT 範圍內對群眾募資活動執行監管。部分司法管轄區對捐贈型群眾募資以及股權或證券型群眾募資執行監管，但不在 AML/CFT 法律架構內 (8%)。

¹⁵ Perzhanovskiy, N. (2021 年)，群眾募資交易：探索兩種類型的資金流動，www.lenderkit.com/blog/transactions-in-crowdfunding-two-types-of-money-flows-to-explore/ (擷取於 2023 年 8 月 23 日)

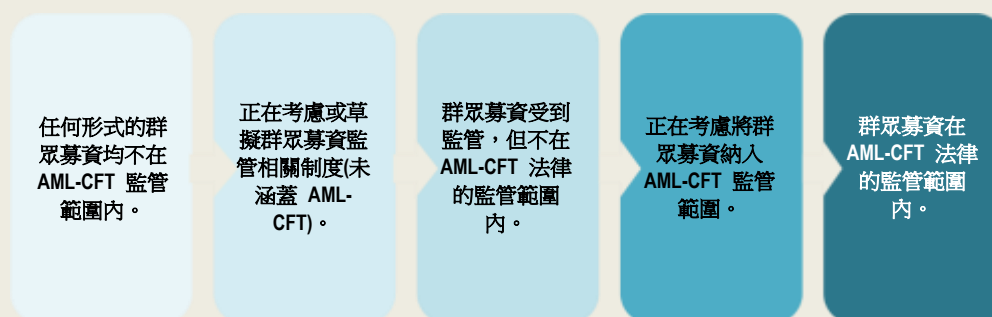
30. 全球網絡中，只有四個司法管轄區在 AML/CFT 架構下監管投資型及捐贈型群眾募資¹⁶：法國¹⁷、摩納哥、葡萄牙及英國 (UK)。¹⁸
31. 在部分案例中，有國家表示，未涵蓋 AML/CFT 是因為經判定後，認為群眾募資在該國不構成足夠的風險。另一方面，28% 的受訪國指出，目前正在提議或通過立法，在 AML/CFT 架構下監管所有群眾募資活動。
32. 群眾募資產業的多樣性、使用的多種群眾募資模式以及產業快速發展的性質，有助於說明 (至少部分說明) 為何不同司法管轄區迄今仍存在不同監管方法。
33. 附件 B 提供了有關每個司法管轄區如何監管群眾募資活動的詳細資訊。

¹⁶ 《歐洲群眾募資服務提供商條例》過渡期即將到期，自 2023 年 11 月起，該規定將在所有歐盟會員國生效。此制度對投資型及借貸型群眾募資平台執行監管，並實施一些緩解 ML/FT 風險的檢查。歐盟執委會的一系列 AML 立法提案中，包括將 AML/CFT 要求延伸至《歐洲群眾募資服務提供商條例》範圍外之群眾募資中介機構的提案。換言之，捐贈型群眾募資平台等群眾募資中介機構將成為 AML/CFT 申報實體。這些提案目前正在協商中。

¹⁷ 《歐洲群眾募資服務提供商條例》生效後，捐贈型群眾募資中介機構仍將受到法國 AML/CFT 監管。歐盟正在就進一步的提案協商，將範圍擴大至其他類型的群眾募資，以解決所有類型群眾募資中的 ML-TF 風險。

¹⁸ 在英國，監管架構涵蓋投資型及慈善捐贈型的群眾募資。

說明欄 3.1. FATF 全球網絡中群眾募資的監管範圍



避免意外後果

34. FATF 標準本身並未涵蓋群眾募資，但參與群眾募資流程的許多行為者都涵蓋在內(例如，MVTs 提供商及金融機構)。FATF 標準也涵蓋部分 PPSP，這些 PPSP 執行 FATF 金融機構定義下列出的任何活動，而不僅提供支援轉帳的軟體。
35. FATF 意識到不正確執行 FATF 的全球標準可能導致的意外後果。群眾募資是合法的金融活動，是一種創新且有效的支付解決方案，對於全世界的發展、普惠金融及經濟機會至關重要。
36. 各司法管轄區應與 FATF 標準的風險基礎方法保持一致，確保針對群眾募資活動 AML/CFT 監管方法所量身定製的風險緩解措施，不對合法活動構成影響。任何 CFT 措施都應考慮到對於獲取傳統資本來源有障礙的部門或組織(例如，在衝突環境中運作的非營利部門實體)，可能造成哪些潛在影響。建議各國參考聯合國反恐與人權問題特別報告員的建議。¹⁹

¹⁹ 聯合國 (2023 年)，群眾募資、虛擬資產及新支付技術的打擊資恐監管國際人權法考量，
www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/2023-06-09-CFT-New-Payment-Tech-Position-Paper.pdf

與群眾募資相關的資恐及/或暴力極端主義弱點

37. 群眾募資的既定目的是連結支持者與特定事業，並促進捐款人/投資人及最終受益人之間的財務資源轉移。隨著全球支付及新技術型態不斷發展，群眾募資的機制也隨之演變（例如網站、專門平台、社群媒體、訊息應用程式等）。
38. FATF 全球網絡會員認為，在所有不同形式的群眾募資中，捐贈型群眾募資最有可能遭用於資恐或暴力極端主義目的。各司法管轄區提供的所有案例研究都涉及捐贈型群眾募資及其濫用，並以資恐或暴力極端主義為目的。
39. 恐怖份子支持者及恐怖份子資助者可能透過群眾募資籌集資金，因為這種方式相對簡單，又可以快速接受世界各地支持者的捐款。FATF 全球網絡已識別出以下與群眾募資活動相關的資恐特定弱點：
 - 參與促進群眾募資的組織架構非常多樣化，可能導致對 CFT 措施負責人缺乏問責。尤其，當缺乏實行盡職調查標準的監管架構時，情況更加嚴重。
 - 有關客戶及交易的資訊，可能會分散於提供群眾募資介面的實體、促進資金流動的任何支付服務提供商，或是資金轉移機構之間。
 - 群眾募資活動背後的自然人可能缺乏透明度，尤其若募款是以法律實體的名義進行。
 - 募款活動的真正目的可能與聲明的目標不同。透過群眾募資活動所募集的資金，可能全部或部分用於公開宣傳以外的用途。
 - 難以確定捐款人的資金來源是否合法以外，也很難在募集過程中杜絕掩蓋非法來源的可能性。
 - 最終收到資金的人可能與計畫發起人不同（尤其是透過饋贈或慈善活動的群眾募資）。
40. 雖然已知有這些弱點，但應注意的是，使用群眾募資資恐也存在侷限性。群眾募資本質上對大眾公開，相較於其他募款方式，會引起更多的關注或審查。恐怖份子資助者及支持者在發起活動或進行捐款時，可能會考慮到這一點。列入名單的恐怖主義實體尤其可能會掩蓋群眾募資活動的真正意圖，以避免引起私人或公共主管機關的注意。²⁰

²⁰ FATF (2021 年)，出於民族或種族動機的資恐，www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Ethnically-racially-motivated-terrorism-financing.html

41. 群眾募資活動也可能失敗告終，原因包括：計畫發起人無法吸引其網絡的支持，或未通過群眾募資平台、支付處理商及其他機構的盡職調查，帳戶因此視為違反服務條款並遭停用。

濫用的態樣

42. 恐怖組織及暴力極端份子利用各種募資手段來實現其營運目標。一般來說，這些技術受到他們及其潛在支持者所處環境及背景的影響。
43. 以下所識別的濫用態樣突顯了在 FATF 全球網絡會員各司法管轄區中濫用群眾募資（特別是捐贈型群眾募資）的方式。值得注意的是，這些態樣並不互相排斥。恐怖份子及暴力極端份子可能將各種態樣加以結合，根據其營運節奏、募資需求、其他募資來源、地理位置及風險承受能力等性質，實現特定的募款目標。例如，如果恐怖主義實體受到嚴格審查和執法干擾，可能會選擇比群眾募資更不面向公眾的募資策略。在下列案例研究中，值得注意的是，群眾募資通常會結合其他形式的募資。
44. 本報告已盡可能列出恐怖主義及暴力極端主義組織的性質，但現今掌握的資訊量不足以得出結論，判斷特定態樣一定更容易遭某些類型的恐怖主義/暴力極端主義組織利用。同樣，在資恐計畫的整體背景下，這些態樣的普遍性在國際上仍存在資訊差距。

濫用人道救援、慈善或非營利事業

45. FATF 全球網絡代表團指出，詐欺性人道救援呼籲是群眾募資資恐中觀察到的一種態樣，過程中通常沒有任何已註冊的慈善組織參與。在這種態樣中，個人聲稱為了慈善目的籌集資金，例如：提供社會或醫療支持或基礎設施建設計畫。另外，也可能以社區活動為幌子籌集資金，例如：虛假的體育賽事。²¹ 然而，這些資金實際上用於資恐或暴力極端主義事業及個人，例如 ISIL 會員或其網絡。
46. 惡意人士可能透過社群媒體或正式的捐款群眾募資平台籌集資金，例如：以詐欺手段尋求人道救援，但最終受益的是恐怖主義或暴力極端主義事業。活動發起人本身也可能隸屬於恐怖組織。

²¹ Hall, R. (2019 年) 敘利亞營地的 ISIS 嫌疑人透過線上群眾募資活動籌集了數千美元，www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-syria-camp-al-hol-paypal-telegram-online-crowdfunding-a9021006.html，《獨立報》（擷取於 2023 年 9 月 28 日）

說明欄 5.1. 案例研究：人道救援捐贈的匿名風險

2020 年，德國發布了對非營利組織濫用資恐的部門評估，發現德國非營利部門的發展使資金籌集更加靈活，例如：透過線上平台及群眾募資活動。這可能會導致匿名，使主管機關及潛在捐款人更難以審查相關組織的活動。德國發現這樣的環境可能會吸引恐怖組織，進而遭利用。德國的 ISIL 及薩拉菲教派 (Salafist) 組織以從事群眾募資活動而聞名，其中有一些已註冊的慈善機構以資助敘利亞/伊拉克危機地區作為幌子，但實際上是在為資恐募款。

資料來源：德國

47. 或者，募款活動可能由虛假的慈善組織發起，或與虛假的慈善組織有關聯，國家主管機關已將此類組織視為恐怖組織的幌子公司。換言之，組織不僅從事人道救援，還參與非法活動。
48. 為了顯得合法，這種態樣通常會模仿真正的人道救援組織所採用的募資策略，例如：製作宣傳影片、設定公共資金目標、發起行動呼籲，以及建立網站或社群媒體頁面。
49. 然而，這些資金不是為人道救援活動提供支援，而是為恐怖組織行動提供物質支持，或為所謂外國恐怖主義作戰人員的旅行提供資金（例如，機票、後勤支援、行動通訊等）。在某些情況下，可能只挪用一部分的資金。²²

說明欄 5.2. 案例研究：為恐怖主義目的提供旅行資助

2013 年，一名涉嫌為 ISIL 協助者的澳洲國民離開澳洲前往敘利亞。在出發之前，該人士透過未註冊的慈善機構籌集了大量捐款。該慈善機構聲稱這些資金將為敘利亞戰爭難民提供人道援助。透過該詐欺慈善機構的 Facebook 頁面，捐款人被邀請直接存入或電子轉帳到該人士在澳洲一家大銀行持有的個人銀行帳戶。在該人士公開支持 ISIL 後，該銀行關閉了其帳戶。該人士否認這些資金用於支持 ISIL。

2021 年，該人士遭引渡回澳洲，並遭指控犯有六項恐怖主義罪行，包括以戰鬥意圖進入敘利亞，以及加入敘利亞蓋達組織附屬組織 Jabhat al-Nusrah 成為一員。

資料來源：澳洲

²² 歐洲刑警組織 (2021 年) 三人因資恐在西班牙遭逮捕，
www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/three-arrested-in-spain-for-terrorist-financing

說明欄 5.3. 以人道救援行動作為幌子，資助董事會成員為激進主義者的非營利組織

非營利組織 Y 是一家在巴黎地區設立的註冊慈善機構，其聲稱目的是改善來自不同文化的法國年輕人之間的關係，並策劃語言旅行。該組織在低度開發國家安排人道救援計畫，例如：建造水井、文化中心及學校。該組織董事會的三名會員因與激進伊斯蘭運動關係密切，而遭列入已標記個人資料庫。

對非營利組織 Y 財務行為的分析顯示，其意圖透過現金存款、線上資金池及來自高風險地理區域的資金流，隱匿其實際活動。該組織在十八個月內，在其法國銀行帳戶中收取了：

- 來自國際支付服務平台的 100 萬歐元；
- 來自群眾募資及收款網站的 4 萬歐元；
- 20 萬歐元的現金支付；
- 來自個人、非營利組織及企業支票的 70 萬歐元；
- 來自個人、非營利組織及企業的大量轉帳。

共有超過 100 筆個人轉帳，每筆金額總計超過 1,000 歐元，其中許多交易來自國外（尤其是阿拉伯半島）的銀行帳戶，以及具有社會及人道救援目標的小型第三方註冊慈善機構。這些交易的頻率顯示，非營利組織 Y 可能是清算所，設有負責建立募款網絡的中介機構系統。

同時，法國金融情報中心 (FIU) 獲悉一家小型註冊慈善機構 (非營利組織 Z) 的行為，該機構涉嫌為非營利組織 Y 挪用資金。非營利組織 Z 的聲稱目的是為了非洲的人道救援目的收集衣物、學校用品等用品。2018 年，該機構收獲來自個人及企業捐款人共 30,000 歐元的資金，其中 6,000 歐元是現金，2,000 歐元是來自其負責人 A 先生的建築公司的轉帳。非營利組織 Z 的所有資金，幾乎全轉入非營利組織 Y 的帳戶。A 先生還以私人名義向非營利組織 Y 捐贈了 5,000 歐元。非營利組織 Y 收到來自許多非營利組織的捐款，這些組織也可能是募款中介機構。目前司法程序仍在進行中，尚不清楚所籌集的資金是否用於非營利組織 Y 和 Z 所聲明之目的。

資料來源：法國

50. 除了詐欺人道救援事業的呼籲外，合法的群眾募資活動所募得的資金，也可能遭用於高風險環境中的行動。在這些情況下，非營利組織可能無意中成為受害者，其中，恐怖組織或暴力極端主義實體為獲取資源而對這些組織進行勒索、竊取或其他脅迫行為。此類資恐風險可能因非營利組織類型、活動或特徵而異。²³

使用專用群眾募資平台或網站

51. 專用群眾募資平台是指提供應用程式、軟體或以其他方式支援群眾募資活動，以作為其主要目的之平台。在這些平台上，可能透過不同的模式募集資金。例如，捐贈型群眾募資平台可以實現一次性捐贈，也可以提供定期捐款的募款模式，其中贊助者能夠以固定的時間間隔（例如每月），定期向所選的活動或接收者捐贈資金。這些網站及應用程式的重點可能有所不同，有些網站及應用程式迎合廣泛的個人及社區事業，而其他則迎合特定的利基受眾、產業或計畫。
52. 雖然預估數字有所不同，但全球有超過 1,400 個群眾募資平台。²⁴ 除了提供群眾募資服務的主流平台外，使用者還可以藉助線上應用程式或開源程式碼，建立自己的群眾募資平台或網站。其他專門的群眾募資平台也紛紛問世，為因濫用服務條款而遭主流平台禁止的團體及實體提供服務。²⁵ 例如，Hatreon 最初設立的原因，是為了支持因違反服務條款而遭主流群眾募資網站禁止的極右使用者。²⁶ 由於無法確保其服務的支付處理安全，Hatreon 於 2017 年暫停活動，但仍然維護一個登陸頁面，以鼓勵使用者訂閱，以便再次活躍時收到通知。根據公開的報告，某些平台選擇繼續為平台已從主流網站移除的使用者舉辦活動，因此獲得了金錢上的饋贈。²⁷
53. 部分國家表示，有關出於民族或種族動機的暴力恐怖份子（EoRMT）組織（又稱為出於意識形態或種族動機的暴力極端主義（IMVE 或 RMVE）團體或個人）使用群眾募資平台的報告有所增加。EoRMT 的不滿情緒原因有所不同，但近年來往往與反權威、民族主義情緒、抗新冠病毒疫苗接種運動及各種陰謀論有連結。在這種情況下，群眾募資遭用於支付會員費、支持各種政治活動、抗議活動以及支付律師費。這些情境一般採用定期捐款型群眾募資模式。

²³ FATF (2023 年)，[關於 FATF 打擊濫用非營利組織行為的最佳實務文件的公眾諮詢 \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/abuseofnonprofitentities/Pages/default.aspx)

²⁴ Finances Online (2023 年)，您必須查看的 80 項群眾募資統計資料：2023 年平台、影響力及活動資料，www.alternatives.financesonline.com/crowdfunding-statistics/ (擷取於 2023 年 8 月 23 日)

²⁵ 南方貧困法 (SPL) 中心 (2021 年)，資助仇恨：美國國會大廈攻擊者這類極端份子如何透過網路賺錢，www.splcenter.org/news/2021/04/01/funding-hate-how-extremists-ones-who-attacked-capitol-are-making-money-internet

²⁶ Hicks, W. (2017 年)，認識 Hatreon，另類右翼最喜歡的新網站，www.newsweek.com/hatreon-alt-right-richard-spencer-andrew-anglin-white-nationalism-white-644546，Newsweek

²⁷ Bergengruen, V. (2023 年)，極端份子如何在群眾募資網站上籌集超過 600 萬美元，<https://time.com/6251612/extremism-crowdfunding-report/>，《TIME 時代週刊》(擷取於 2023 年 9 月 27 日)

說明欄 5.4. 案例研究：為法律辯護進行群眾募資付款

2021 年，澳洲新納粹組織「國家社會主義網絡」(非遭禁止的恐怖組織) 的領導人利用社群媒體、數位貨幣及群眾募資平台籌集資金，以支持其與襲擊和鬥毆指控相關的法律辯護。加密訊息應用程式遭用於募集門羅幣 (XMR) 捐款，支持者依照指示建立個人 VA 錢包，並使用信用卡或儲值卡從在塞席爾註冊的數位貨幣交易所購買 XMR。此外，也透過群眾募資平台以現金及小額捐款籌集資金。

Source: Australia
資料來源：澳洲

54. 要區分助長暴力極端主義/恐怖主義的資金募集，與支持某些 EoRMT 行為者的資金募集，並不是那麼容易；EoRMT 行為者可能是某個出於仇恨動機的目標的「影響者」，但不一定達到恐怖主義的法律定義。在部分司法管轄區，對這些活動的財務支持並不違法，並且可能受到法律保護。

說明欄 5.5. 案例研究：為與恐怖份子有關的暴力極端份子進行群眾募資

2017 年，被視為暴力極端主義組織的「奧地利認同運動」(Identitarian Movement Austria) 利用群眾募資展開「捍衛歐洲」(Defend Europe) 運動。2016 年，該組織成員涉嫌暴力行為，包括縱火攻擊尋求庇護者的住宿中心。該組織使用的是美國群眾募資網站「Wesearchr」，該網站被視為是某些暴力極端份子為了非法群眾募資目的而大量使用的平台。在這場運動期間，歐洲正面臨所謂的難民危機，大量移民穿越地中海前往歐洲。他們由海上救援船接走，最後在歐洲不同港口上岸，然後申請庇護。為了阻擋這一切，該組織透過「捍衛歐洲」運動，利用群眾募資租用了一艘船，在移民獲救之前接走他們，並將他們載回出發的港口，以防止他們尋求庇護。目前尚不清楚「奧地利認同運動」活動的全部範圍，但其領導人據稱曾與紐西蘭基督城襲擊事件的襲擊者接觸過，並從該襲擊者身上獲得價值超過 1,500 歐元的捐款。

資料來源：奧地利

55. 根據傳聞，基於暗網的群眾募資網站也是資恐的潛在來源；然而，目前有關此議題的官方資訊有限。
56. 整體而言，為資恐目的使用專門的群眾募資平台的難易度及吸引力，具體可能取決於恐怖主義或暴力極端主義活動的性質，以及受到主管機關或群眾募資平台本身審查的可能性。恐怖份子可能會尋求使用多種形式的募資技術或平台，以實現資金來源多元化。這也可能表示，其群眾募資行動更具有目的性或策略性。

說明欄 5.6. 案例研究：伊斯蘭國資助者利用群眾募資

2023 年 7 月，在加拿大皇家騎警 (RCMP) 領導的調查之下，哈利路拉·尤瑟夫 (Khalilullah Yousuf) 遭指控犯有與恐怖主義有關的罪行，涉嫌參與伊斯蘭國支持者國際網絡，利用線上及加密訊息平台提供招募及財務上的支持。調查顯示，尤瑟夫在社群媒體上製作並傳播支持 ISIL 的宣傳內容，目的是煽動激進份子並招募人員加入恐怖組織。尤瑟夫也涉嫌與 ISIL 海外成員合謀，對外國駐阿富汗大使館實施恐怖攻擊，並為在阿富汗境內針對外國人的攻擊提供相關宣傳及研究。尤瑟夫與其他共謀者在群眾募資平台上發起了多次募款活動，假裝為慈善事業募款。²⁸ 其他金融中介機構及 VA 也遭用於收取與轉移所得。尤瑟夫遭指控：

- 為恐怖主義目的提供與幫助取得財產及服務，違反加拿大《刑法》第 83.03 條；
- 參與恐怖組織活動，違反加拿大《刑法》第 83.18 條；以及
- 協助恐怖主義活動，違反加拿大《刑法》第 83.19 條

國際合作發揮了關鍵作用，協助加拿大皇家騎警全面揭露非法活動，並查明參與該計畫的關鍵個人。目前刑事調查正在進行中，並已提交法院審理。美國也對尤瑟夫及其他三人提出刑事控訴。

資料來源：加拿大

²⁸ 根據美國司法部新聞稿 (2022 年 12 月 15 日)，「被告透過加密貨幣及其他電子方式收取並轉移了約 35,000 美元至據信資助 ISIS 的比特幣錢包及帳戶」。 [公共事務辦公室 | 四名被告被控密謀向 ISIS 提供物質支持 | 美國司法部](#) (擷取於 2023 年 10 月 6 日)

社群媒體平台及訊息應用程式的使用

57. 透過社群媒體網站及訊息應用程式，使用者能夠與當地或全球社群建立連結，擴大訊息的觸及範圍，並為其事業提供動力。根據市場成長評估²⁹，社群媒體也是群眾募資產業擴張的關鍵驅動力。社群媒體的使用是群眾募資活動成功不可或缺的一部分，並且可能遭恐怖份子利用。他們會故意利用社群媒體作為群眾募資策略的一部分，以觸及盡可能多的潛在捐款人。
58. 社群媒體網路及訊息應用程式的使用可能涉及統一資源定位符 (URL) 分享，即使使用者分享網站連結，將潛在捐款人重新導向第三方群眾募資網站或平台，以便他們為特定活動提供資金。他們也可能使用社群媒體及訊息應用程式來分享透過 MVTS 或銀行間轉帳 (例如電子郵件轉帳) 完成付款的指示。
59. 有些社群媒體網站及資訊應用程式提供加密資訊服務，以保護對話及文件的安全，恐怖份子及暴力極端份子可能利用這些服務向其網絡分享財務資料、活動資訊及捐贈指示。加密功能有助於避免權責機關的偵查。特定訊息應用程式甚至允許「自動銷毀」訊息，這些訊息僅存留一段時間，不會留下任何追蹤痕跡。³⁰
60. 其他透過社群媒體進行的群眾募資活動類型，還可能涉及專有募款活動，捐款人可直接透過社群媒體平台向事業、計畫及組織捐款。社群媒體網站整合了募款活動及支付功能，使用者無需離開平台即可捐款。其中包括平台內即時通訊應用程式，以及應用程式內禮物捐贈等功能，這些禮物最終可以兌換成現金。聯合國反恐委員會執行處 (UNCTED) 在 2022 年指出，社群媒體上的募款弱點還包括「超級留言」功能，該功能允許使用者在直播期間捐款，或與恐怖主義的內容一起獲利。³¹
61. 社群媒體平台也採用複雜的演算法，能根據使用者的個人喜好及瀏覽歷史記錄，將使用者引導至特定內容或頻道。在與恐怖主義、暴力極端主義及激進主義相關的情境下，演算法可能會將高風險使用者引向容易強化個人先前信念的內容或連結。³² 這些演算法及人工智慧驅動的工具可以識別潛在的捐款人，並將他們引導至原本不會接觸到的特定募款活動。

²⁹ Fortune Business Insights (2023 年)，2023-2030 年群眾募資市場規模、比例及 COVID-19 影響分析，按類型 (股權、債務、區塊鏈等)、使用者 (新創公司、非政府組織及個人) 及區域預測劃分，www.fortunebusinessinsights.com/crowdfunding-market-107129

³⁰ APG/MENAFATF (2019 年)，社群媒體及資恐報告，<https://apgml.org/methods-and-trends/news/details.aspx?pcPage=1&n=1142>

³¹ 聯合國反恐委員會執行處 (UNCTED) (2022 年)，技術會議：關於「新支付技術及募款方法的相關威脅及機會」的重點，www.un.org/securitycouncil/ctc/news/cted's-tech-sessions-highlights-threats-and-opportunities-related-new-payment-technologies-0

³² RAND (2022 年)，極端份子如何在線上運作，www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1458-2.html，第 9 頁。

說明欄 5.7. 案例研究：使用社群媒體平台及訊息應用程式進行群眾募資活動

個人「A」參與了某個國際經濟網絡，他扮演不同的角色轉移自己及第三方的資金，以確保 ISIL 恐怖組織的營運連續性。

西班牙國民警衛隊於 2020 年 7 月展開調查工作。在搜查該人的家時，西班牙主管機關在他的手機和電腦上發現恐怖份子訓練，以及與恐怖份子活動有關的洗腦教材的證據。該人還被發現與一名 ISIL 成員及另一名在德國訴訟中涉嫌知情並自願資助 ISIL 的人有聯繫。

調查顯示，「A」使用至少 8 個社群媒體網站及資訊應用程式聯絡大量個人，以管理群眾募資活動，為資恐目的轉移資金，並透過招募、培訓與分享資訊來激化年輕對「吉哈德」的理念。

為了轉移資金，「A」使用兩個主要管道：MVTs 和 PPSP。此外，在他的手機中，還發現了多個應用程式，包括多個比特幣錢包，用於接收與轉移資金。主管機關還發現了多張 SIM 卡。

法院於 2022 年 6 月宣判有罪定讞。被告因恐怖主義罪遭判處兩年半有期徒刑，併科罰款 1,300 歐元，並因恐怖份子訓練及洗腦罪遭判處三年半有期徒刑。

資料來源：西班牙

群眾募資與虛擬資產的互動

62. 近年來，人們越來越關注在資恐情境下的 VA 濫用。然而，與法定貨幣的使用相比，評估這種活動的真正規模仍然具有挑戰性。
63. 本專案評估了 40 個國家，根據收到的問卷答覆，有 12 個代表團表示，其國內有使用 VA 進行群眾募資資恐活動的情形，並且自 2020 年以來有所增加。恐怖份子或暴力極端份子之所以尋求使用 VA 而非法定貨幣來募款，或結合使用兩者，原因可能有很多。有些人士可能因為匿名性的原因而青睞 VA，特別是在可以利用混幣器等匿名增強服務的情況³³，這使得追蹤資金的來源及目的地變得更加困難。其他人可能對 VA 表現出興趣，將其作為實現現有資金流及策略多樣化的手段。

³³ 混幣器服務會透過各種方法來隱匿虛擬資產的發送位址與接收位址之間的連結。根據所提供的產品及服務，這些實體本身可能是 VASP。

說明欄 5.8. 案例研究：透過網路的資恐募款活動

2020 年 8 月，美國司法部宣布解散三個透過網路的資恐活動，涉及哈瑪斯卡薩姆旅、蓋達組織及伊拉克與黎凡特伊斯蘭國 (ISIL)。

這三個資恐活動都依賴複雜的網路工具，包括向世界各地募集 VA 捐款。每個組織都利用 VA 及社群媒體來吸引關注，並為其恐怖主義活動籌集資金。根據司法授權的搜查令，美國主管機關查獲了數百萬美元、超過 300 個 VA 帳戶、四個網站及四個社群媒體頁面，全部都與犯罪企業有關。

資料來源：美國



64. FATF 全球網絡會員在 2019 年至 2023 年期間的更新顯示，ISIL 及蓋達組織的 VA 募款活動有所增加，包括透過社群媒體呼籲捐款至 VA 錢包位址。捐款人可以從其個人 VA 錢包位址，發送 VA 至與資恐活動相關的 VA 錢包位址。此外，有些群眾募資平台允許捐款人直接發送 VA 至募款人的 VA 錢包以進行捐款。需要注意的是，這些步驟可能根據具體情況而有所不同：

- 建立虛擬錢包：恐怖組織建立虛擬資產錢包，可能由 VASP、金融機構託管或自行託管。自託管錢包通常使用匿名或假名身分設置，以維護隱私並掩蓋其背後個人的真實身分。

- 募集捐款：恐怖組織透過網站、社群媒體資料、線上論壇、加密訊息應用程式或專門的群眾募資活動等線上門面，來吸引目標受眾，通常會強調其意識形態或人道救援目標。它們鼓勵個人捐款支持其活動，提供尋求財務支持的原因及理由，並向廣大受眾（包括同情者、支持者及潛在捐款人）分享他們的虛擬錢包帳號或位址。群眾募資資恐活動可能會使用某些機制，讓執法部門等其他人更難追蹤交易，包括為每筆交易建立新的 VA 錢包位址或使用現金券，詳如下述。恐怖組織也可能為捐款人提供有關如何使用 VA 轉帳的說明，包括捐款人發送 VA 至群眾募資資恐活動時可以增加匿名性的方式。它們也可能呼籲透過特定 VA 或區塊鏈捐款，例如，一位產業參與者發現，恐怖組織越來越常使用 TRON 區塊鏈籌集資金，特別是透過穩定幣「泰達幣」(USDT)。³⁴
- 收取資金：感興趣的捐款人透過將資金轉移到分享的 VA 錢包位址，或恐怖組織提供的 VA 錢包位址來發起交易。這些資金可能來自各種來源，例如：相信這項事業或有意提供財務援助的個人、同情者或支持者。
- 轉換或使用資金：一旦資金轉入 VA 錢包或比特幣位址，恐怖組織可能會使用各種服務，例如混幣器或不符合規範的點對點交易所或其他 VASP，來混淆交易軌跡並增強資金的匿名性。然後，它們可能會選擇將 VA 轉換為法定貨幣（可能需要 VASP 的參與），或者使用 VA 來滿足其營運需求。
- 資恐活動：收取到的資金隨後用於資助一系列活動，包括招募、訓練、採購武器和物資、後勤支援、宣傳傳播及策劃恐怖攻擊。資金也可能用於支持已故或遭監禁的恐怖份子的家屬，或提供人道救援援助，以贏得同情和支持。

³⁴ TRM (2023 年 6 月)，非法加密生態系統報告，www.trmlabs.com/report#Darknet-Marketplaces

說明欄 5.9. 案例研究：透過匿名預付現金券進行群眾募資

法國金融情報中心 TracFin 收獲一家電子貨幣公司提交的可疑交易報告 (STR)，於是對涉嫌將匿名購買的現金券轉換為 VA 的資恐計畫展開調查。調查發現了一種新的態樣，即利用線下及線上群眾募資機制籌集資金，為遭拘留在敘利亞東北部營地的 ISIL 女性成員提供越獄資金。

具體而言，是透過一個由多人組成的網絡，在法國的各個線下收取點收取捐款。這些募款活動也同時搭配數位工具，包括透過社群網路及加密訊息應用程式進行宣傳。此外，還使用與 QR 碼相關的預付現金券進行 VA 轉換。最終，這些資產在衝突地區以現金提取。

使用可兌換為 VA 的預付現金券，特別是匿名購買這些現金券的可能性，帶來了更高的資恐風險，因為這導致金融情報中心及執法機關很難識別現金券的購買者。2021 年，該國通過立法，禁止使用匿名電子貨幣購買 VA，並強制 VASP 在所有交易中識別客戶身分。

調查發現，在 10 個月的時間裡，總共向 63 名捐款人募集了 25 萬歐元。司法調查結束時，八名被告遭判資恐罪，其中幾名更遭判參與恐怖組織罪。2022 年 6 月，判處了三年至九年有期徒刑。

資料來源：法國

65. 雖然公眾對這些新支付技術的關注度日漸提高，但使用 VA 進行資恐仍存在侷限性。例如，對恐怖組織而言，要將 VA 兌換為法定貨幣可能會很麻煩；兌換可能是必要步驟，具體取決於資金的預期用途。此外，VA 價值的波動可能為恐怖組織或暴力極端份子帶來額外風險，他們可能更喜歡依賴現金等傳統的價值形式。哈瑪斯於 2023 年 4 月透過加密訊息管道宣布，他們不再籌集比特幣資金，這顯然是在回應此類 VA 捐贈造成的干擾日益加劇。³⁵ 對於 FATF 全球網絡來說，繼續監控用於恐怖主義及暴力極端主義目的之 VA 應用如何隨時間變化非常重要，包括透過能提供更多隱私增強功能的資產。

³⁵ 路透社 (2023 年)，「哈瑪斯武裝側翼宣布暫停比特幣募款」，www.reuters.com/world/middle-east/hamas-armed-wing-announces-suspension-bitcoin-fundraising-2023-04-28/

打擊群眾募資資恐的挑戰及考量

66. 第 4 章中識別的弱點及第 5 章中詳細介紹的濫用態樣，針對打擊群眾募資資恐提出一系列挑戰及考量。其中一些挑戰影響到所有利害關係人，而另一些挑戰則是針對群眾募資平台、其合作的申報實體及執法機關。由於 FATF 全球網絡對群眾募資濫用的監控方式存在差異，本節重點介紹各權責機關迄今為止，在試圖應對群眾募資相關資恐風險時所提出的實際考量。

提供群眾募資服務的中介機構面臨的挑戰

67. 由於群眾募資是快速發展的產業，且各司法管轄區的監管方式有所不同，提供群眾募資服務的中介機構在打擊資恐及暴力極端主義相關的濫用時，面臨著獨特的挑戰。

缺乏對資恐及暴力極端主義的專業知識及理解

68. 許多透過群眾募資促進捐贈的平台，都有相對規模較小的部門負責確保平台的安全性及完整性（在部分公司中，這些部門稱為信任及安全團隊）。部分公司現在也使用演算法支援他們的工作。這些部門的專業知識因公司而異，但重點往往在於預防詐欺。這些部門可能缺乏專業知識，因此即使群眾募資活動或使用者違反了服務條款，它們也未必能發現特定募款活動涉及資恐。
69. 正如 EoRMTF 報告及 FATF 的其他資恐報告所詳述，必須瞭解不斷變化的恐怖主義威脅局勢及其行為者，才能發現資恐及暴力極端主義活動。對於某些形式的恐怖主義，甚至可能需要瞭解所使用的特定術語或象徵意義，而這對一般讀者來說不一定顯而易見。特別是在 EoRMT 中，術語、符號甚至組織名稱，都可能隨時間而演變、合併與變化。因此，公司及國家主管機關必須投資於員工或部門的持續培訓，以確保對活動的審查超越對文字的表面閱讀。
70. 一旦發現，要採取什麼程度的主動行動，以消除可疑活動或捐贈，主要由各公司根據其內部政策及風險承受能力自行決定。然而，聯合國安全理事會指出，「雖然一再公開警告恐怖份子濫用社群媒體及群眾募資平台進行金融活動，但這些全球平台似乎未明顯改善服務條款的執行，以及根據這些規定實施的內部監督機制」。³⁶

³⁶ UN CTED (2022 年)，技術會議：關於「新支付技術及募款方法的相關威脅及機會」的重點，www.un.org/securitycouncil/ctc/news/cted%E2%80%99s-tech-sessions-highlights-%E2%80%9Cthreats-and-opportunities-related-new-payment-technologies-0

71. 最後，部分代表團指出，參與群眾募資的公部門與私人實體之間缺乏有效的資訊共享機制。即使政府機構意識到某個群眾募資活動、使用者或虛擬錢包可能涉及資恐，它們也不一定能夠與私部門分享該資訊。換言之，私部門可能無法完全意識到風險並加以緩解。

申報機制缺乏或有限

72. 由於大多數促進捐贈型群眾募資的中介機構不在 AML/CFT 監管範圍內，因此沒有申報義務，許多中介機構也不像已設立多年的金融機構擁有複雜的監控及/或申報機制。
73. 如果沒有既定的持續監控機制，中介機構就無法全面發現其平台、應用程式或網站上潛在的資恐及暴力極端主義活動。它們可能會錯過募款活動中潛在的紅旗警訊，這些活動可能是與恐怖主義或暴力極端主義相關的公開或秘密募款。
74. 部分公司確實制定服務條款，概述所提供平台或服務的預期用途。這些條款的性質因公司而異，是否提供足夠資源來偵查違規行為並採取行動，程度也不盡相同。部分公司在網站上提供禁止行為的具體範例，但不一定明確提及恐怖主義或資恐活動。³⁷ 其他公司則提供寬鬆的指導方針，為威脅行為者提供管制寬鬆的環境。

在分散的支付生態系統中營運

75. 與群眾募資相關的客戶活動可能分散在多種類型的平台及金融管道中，造成實施盡職調查措施的責任歸屬不明確。部分實體似乎認為，它們只是交易的中介，因此沒有理由要監控資恐風險。舉例而言，雖然支付服務提供商本身不是群眾募資實體，但它們確實能夠實現與群眾募資活動相關的資金流動，並可能因其服務而獲得財務上的補償。雪上加霜的是，根據監管架構及哪些實體須承擔 AML/CFT 義務，群眾募資平台及支付處理商共享資訊的能力可能受到限制。

申報實體及監理機關面臨的挑戰

76. 雖然中介機構面臨著理解資恐局勢及態樣的挑戰，但透過專門平台或社群媒體網路促進群眾募資時，申報實體（即與其合作的金融機構）會面臨追蹤資金來源方面的挑戰。

³⁷ 反極端主義計畫 (2020 年)，反極端主義計畫 (CEP) 資恐及社群媒體平台政策文件，第 5-7 頁，www.counterextremism.com/sites/default/files/2020-12/CEP%20Policy%20Paper_Terrorist%20Financing%20und%20Social%20Media_April%202020%20FINAL%20EDIT.pdf

77. 群眾募資作業的相對複雜性及分散性，為申報實體的盡職調查創造了不透明的環境。例如，可能很難區分帳戶收到的資金是否來自合法捐款人，以及是否與類似活動一致。資金流動的性質可能因群眾募資活動的類型而異，例如，捐贈可能為一次性，而非按可預測的時間間隔（例如，根據訂閱）進行捐贈。
78. 由於某些平台（主要是社群媒體平台）的付款參考編號不一定能識別付款帳戶，申報實體在追蹤可疑的群眾募資交易時也遇到困難。
79. 由於捐款往往規模較小且匿名，申報實體也指出，要在基本上合法的群眾募資活動中發現可疑的募款活動或交易，會有一些困難。
80. 同樣，在對群眾募資產業執行監管的國家，監理機關也面臨不同挑戰，不僅要跟上產業快速發展的腳步，產業中營運的實體數量及規模也不斷成長。此類資訊對於提供適當的宣導及監管支援，以緩解 AML/CFT 風險非常重要。

調查主管機關及檢察官面臨的挑戰

81. 如同面對許多新興技術，金融情報中心及執法機關在透過群眾募資瓦解與調查資恐及暴力極端主義時，也會遇到一般和技術性的挑戰。

證明意圖

82. 資恐相關活動的交易可能涉及知情或不知情的捐款人。知情捐款人是在瞭解群眾募資活動之目的及潛在結果的情況下，為群眾募資活動做出貢獻的人。他們瞭解資金的預期用途。不知情的捐款人則是在不瞭解非法目的、目標及潛在結果的情況下，參與了群眾募資活動。他們不知道群眾募資捐款將用於支持恐怖組織或活動。
83. 募款人可能會提供不實或不完整的活動資訊、目標或受益人，以誤導捐款人參與詐欺性活動，但最終並不會實現其既定目的。恐怖份子可能會利用捐款人的同情心（例如，對自然或人道救援災難受害者感到同情），並利用公眾缺乏相關認識這一點來獲取捐款。部分群眾募資平台設有專門的信任及安全團隊來打擊詐欺活動，但區分合法活動及資恐活動對該團隊及公眾來說可能有困難。
84. 此外，某些群眾募資服務可能不會採取嚴格的身分驗證實務，使得活動發起人及募款活動的受益人更容易保持匿名，進而為執法調查工作造成障礙。

85. 恐怖主義意圖可能很難證明。在部分國家，資恐案件被視為經濟犯罪調查。在本專案期間，FATF 全球網絡會員注意到有些案件中，群眾募資金融活動的性質及模式引起恐怖主義擔憂，但最終定罪與洗錢、詐欺、偽造或其他類型的犯罪有關。因此，與群眾募資相關的資恐指標的普遍性可能在官方統計資料中遭到低估，或者僅關注法院案件的最終結果，而難以掌握全貌。

說明欄 6.1. 案例研究：證明透過群眾募資活動資恐的意圖

在芬蘭，啟動了一個與群眾募資相關的情報蒐集案件，目的是調查送往敘利亞的資金，這些資金是以慈善為幌子，向不瞭解恐怖主義相關意圖的人士募得而來，他們主要居住在芬蘭，也有人居住在國外。其中部分資金是透過群眾募資平台籌集，涉及芬蘭主管機關發現的多起可疑國際交易。該慈善機構的負責人前往敘利亞，隨身攜帶了所募得的現金款項。2014 年至 2016 年期間，捐款總額接近 40 萬歐元，其中數萬歐元疑似存入該慈善機構的銀行帳戶。

雖然調查發現有恐怖主義疑慮，但恐怖主義指控最終從案件中移除，以慈善濫用調查的方向進行。被告最終遭判重度洗錢、違反會計規範、違反註冊相關規範、偽造及不正募集資金等罪。

資料來源：芬蘭

86. 透過各種平台追蹤募款，以確認資金是否確實發送並用於恐怖主義活動非常耗時，且主管機關在獲取所需資訊方面也面臨障礙。如果資金是透過群眾募資、社群媒體或資訊平台募集，調查人員可能需要依賴額外資訊（例如對話記錄）來補充與瞭解資金流向及資金背後的意圖。然而，確保社群媒體公司及時、完整的回應往往是一個障礙。如果無法獲得適當的證據，調查與起訴案件的能力可能會受到阻礙。

作業的複雜性

87. 群眾募資支付環境的複雜性加劇了調查及起訴主管機關的挑戰。群眾募資交易可能涉及多個行為者，例如：社群媒體平台、支付處理商、VA 及金融機構。此外，交易經常使用各種數位支付方式，使用者可以快速轉移資金，並且使用假名或匿名，因此難以識別其中的參與者。數位募款技術很複雜，需要專業知識來調查與追蹤可疑交易。

88. 群眾募資公司跨境營運，業務範圍遍及全球。當群眾募資平台或服務提供商位於境外時，執法機關在調查具有跨境元素的金融交易時可能會遇到困難，原因如下：
- 金融科技的多樣性及其地理存在的多樣性，加上恐怖組織加速利用科技為其活動謀取利益。
 - 由於捐款人或募款人位於不同的司法管轄區，情報部門可能不知道捐款人或募款人與特定的恐怖份子意識形態、組織或網絡有關聯。
 - 如果活動發起人、群眾募資平台及捐款人位於不同的司法管轄區，則交易的控制及監督可能會很複雜，並且可能不清楚哪個機關有權調查潛在的資恐活動。
 - 所有涉及的司法管轄區之間的協調及資訊共享可能會非常耗時，並延誤調查流程，且調查人員可能無權從其管轄範圍之外蒐集資訊。如果群眾募資實體不受監管，則獲取資訊可能會遇到困難（與有義務的實體相比）。
 - 如第 3 章所述，FATF 全球網絡對群眾募資活動的監管程度有很大差異。群眾募資作業可能涉及多個司法管轄區的多個行為者，這些行為者受到程度不一的監管，並且法令遵循程度也不同。這可能造成實施盡職調查措施的責任歸屬不明確，並對識別客戶、標記可疑活動，以及視需要與主管機關共享客戶及交易資訊造成障礙。
 - 透過在不同司法管轄區（特別是對監管該部門法令遵循程度較低的司法管轄區）註冊的 VASP 使用 VA 進行群眾募資活動，可能會導致獲取特定轉移追蹤資訊上的挑戰。
 - 威脅行為者及其支持者意識到主管機關在跨國界調查所面臨的挑戰，因此可能利用這種複雜性為自己謀利，特別是在需要經過長時間調查工作才能得出結果（例如逮捕或扣押資金）的情況。
89. 資金流動只是群眾募資更廣泛的線上活動模式中的一小部分。募款人擁有許多線上工具，可以快速輕鬆向其直接網絡以外的更廣泛受眾傳播與推廣活動及意識形態。在提供加密訊息服務的社群媒體網站或應用程式上，募款人可以安全地分享其活動的群眾募資網站連結、付款詳細資訊，並告知聯絡人其募款活動的真正目的，同時避免權責機關的偵查。

90. 即使是合法的資助活動，有時也難以與有利於恐怖組織及事業的幌子公司區分。用於非法用途的資金很容易藏匿在合法捐贈中，並且不易遭監管及/或執法機關發現。負有 STR 義務的金融機構可能不知道特定客戶活動與群眾募資平台或社群媒體活動有關。這可能會影響執法部門及金融情報中心對活動的意識，並可能表示群眾募資相關非法活動的規模比想像還要更大。
91. 透過數位方式的群眾募資資恐，可能同時結合更傳統的募款形式，例如：使用正式銀行系統或非正式價值轉移系統。這些資恐計畫的表現方式可能有所不同。也就是說，追蹤資金的來源及流向對於主管機關來說可能會耗費大量資源。若恐怖份子實體依賴龐大的募款網絡進行群眾募資，情況更是如此。

說明欄 6.2. 案例研究：結合線上及線下的資金募集

印度官員表示，一個正在接受調查的暴力極端主義組織透過遍布全國的鎮密網絡募集資金。該組織在清真寺及公共場所進行募款，其募款策略包括線下及線上機制，例如：透過傳播 QR 碼及帳戶詳細資訊要求捐款人匯款。該組織使用了 3,000 多個銀行帳戶及非正式價值轉移系統。這些帳戶涉及境內和境外交易，使得該案的調查難度極高。資金最終遭用於武器彈藥採購，以及暴力極端組織幹部的培訓等。透過群眾募資募得的資金，一部分也用來投資並存放在企業及不動產計畫下，為恐怖主義活動產生固定收入。迄今為止，該暴力組織已有八名領導人員因資恐罪名遭逮捕與起訴。隨著調查結束後，目前正在尋求沒收 3,500 萬印度盧比的資產。

資料來源：印度

缺乏資料

92. 對許多國家來說，群眾募資平台遭濫用於資恐的程度，仍然存在國家層級的資訊差距。瞭解群眾募資有多大規模用在資恐及暴力極端主義目的，對於各國準確評估風險並採取緩解措施非常重要。可採取的做法包括採用風險基礎方法有效分配資源，並專注於風險較高的群眾募資類型。
93. 即使在對群眾募資落實一定程度監管的國家中，監管責任也可能分散在多種類型的主管機關中，並非所有主管機關都承擔 AML/CFT 的職責。這可能會導致分散的監督，以及協調、合作及資訊共享問題，對於涉及多個行為者及司法管轄區的複雜交易的產業來說，無疑是個挑戰。

94. 瞭解規模多大，有助於群眾募資平台更瞭解資恐的風險指標並儘早發現。此外，亦有助加強司法管轄區之間的國際合作及資訊共享。有鑑於來自多個司法管轄區的人都有機會參與單一的群眾募資活動，這一點非常重要。

匿名技術

95. 當群眾募資交易分散在多個募款及支付平台時，資金流向就會變得碎片化。這使得調查人員更難拼湊資金的整個旅程，並全面瞭解已發生的交易。加密技術可用於掩蓋有關交易細節的情境資訊，包括發送的金額、發送者及接收者的身分，以及雙方之間的任何通信聯繫，使得執法部門難以取得與分析相關資訊。此外，所涉及的各個平台在機密性及資料共用方面可能有不同的規定，可能導致取得調查所需的重要資訊變得複雜或發生延誤。由於不同司法管轄區的法律存在差異，涉及跨境交易時，情況會變得更加複雜。
96. 線上募款平台可能不需要對募款人進行身分驗證，因為資金通常是透過支付平台募集。這可能導致不易獲得募款活動受益人的資訊，並妨礙執法調查。
97. 一些已知的外國暴力極端主義組織及環境在社群媒體上發布了財務支持請求。這些請求通常透過各種（通常是加密的）支付平台提出，並隱藏了交易的詳細資訊，包括金額及涉及的各方。

新興最佳實務

98. 除了強調濫用資恐及暴力極端主義群眾募資的態樣之外，部分司法管轄區也開始制訂與打擊資恐及群眾募資相關的最佳實務。它們根據經驗，累積產生若干最佳實務，可以協助各司法管轄區成功發現、攔截、預防與調查透過群眾募資的資恐：

- **提高對國家群眾募資產業的性質及範圍的瞭解。**多個國家已開始將群眾募資納入其國家風險評估 (NRA)。³⁸ 部分國家進行意見調查，以便相關主管機關能更有效評估該產業的風險。至於其他國家，群眾募資的風險程度仍然未知或未經評估，包括與資恐相關的風險。缺乏資料不一定表示沒有風險，但良好的資訊基準將有助於瞭解該產業的成長、發展及新出現的風險。
- 考慮可能增加資恐及暴力極端主義風險暴露的因素：
- 主管機關可能會發現，在資恐調查中也出現了相同的群眾募資服務提供商，這是評估現有風險緩解措施是否已足夠的指標。
- 不受監管的捐贈型群眾募資平台，可能會帶來更高的資恐及暴力極端主義濫用固有風險，因為這些平台不屬於金融機構及主管機關（審慎監理及防制洗錢）的監管範圍。
- 群眾募資平台允許透過不受監管的管道使用 VA、匿名增強型加密貨幣，或混淆使用者資訊或資金來源的隱私增強技術的程度。
- 群眾募資服務提供商的溝通狀況，以及其對載明並執行明確使用條款的重視程度。如果提供商的信任及安全控制能力較弱，則資恐濫用的風險就更大。
- **在不干擾合法金融活動的情況下，在 ML/TF 風險緩解及創新取得平衡。**在考慮實施群眾募資產業的控制機制時，主管機關應採用循證方法，並以瞭解各自管轄範圍的風險為基礎。部分國家已對群眾募資活動執行監管，並指定負責的監管實體，以確保對其管轄範圍內的群眾募資產業實體落實完善監督。其他國家可能尚未針對群眾募資制訂具體政策措施，但可以借鏡其他技術（例如 VA）的經驗教訓，決定如何應對不斷變化的金融支付環境。在確定適當的監督及控制機制時，各國應遵循聯合國關於實施人權盡職調查的指引。

39

³⁸ 根據對 FATF 全球網絡中 68 個 NRA 樣本的審查，五個國家確定已對其 NRA 中與群眾募資相關的資恐風險進行詳細評估。其他 16 個國家確認在其風險評估中確定了與群眾募資相關的 ML/TF 趨勢，但可能尚未對資恐風險本身進行詳細評估。

³⁹ UN CTED (2022 年)，對執行安全理事會決議中關於打擊資恐關鍵規定方面差距的專題摘要評估，
www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/cted_2022_cft_gaps_assessment_final.pdf
 聯合國 (2023 年)，群眾募資、虛擬資產及新支付技術的打擊資恐監管國際人權法考量，
www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/2023-06-09-CFT-New-Payment-Tech-Position-Paper.pdf

- **展開宣導活動，提高該產業對資恐的認識。**這將有助於申報實體更好地識別與申報可疑交易，並改善對 AML/CFT 義務的遵守。在尚未對該產業執行監管的司法管轄區，宣導活動仍是提高私部門對非法活動認識的有效方式，同時也能協助主管機關瞭解群眾募資服務提供商如何減少對其平台的濫用。這種交流的性質可能會根據部門規模及活動量而有所不同，範圍涵蓋從非正式資訊交換，到更正式的監督檢查或稽核。

說明欄 7.1. 法國的非正式公私合作

為了適應群眾募資產業的快速成長，法國主管機關及金融情報中心正在進行意識提升活動，以補充其國家風險評估中的資訊。

2019 年開始進行此類活動，包括群眾募資發展公私交流、針對由法國審慎監理總署 (ACPR) 監管的群眾募資平台的 AML/CFT 義務的經驗教訓舉辦會議，以及舉辦與法國群眾募資行為者的會議，以提升對其 ML/TF 風險的認識，並就其申報活動提供意見回饋。此類活動的目標是提高群眾募資平台對 ML/TF 風險的瞭解，並改善其對 AML/CFT 義務的遵守情況。

資料來源：法國

- **鼓勵發展私部門的 AML/CFT 工作**，像是支持私部門主導的措施，以加強產業信任及安全措施、培訓、對監管架構的理解或對可疑活動的識別。例如，2021 年，Indiegogo 和 GoFundMe 共同創立了群眾募資信任聯盟 (Crowdfunding Trust Alliance)，該聯盟「呼籲群眾募資信任及安全團隊採取行動，透過合作與分享最佳實務，實現清除不良行為者及促進線上全球社群內的信任與安全的共同目標」。⁴⁰ 同樣，全球網路反恐論壇 (Global Internet Forum to Counter Terrorism) 是一個非營利組織，旨在透過促進技術合作及知識共享，防止恐怖份子及暴力極端份子利用數位平台。該組織為會員提供各種工具及工作流程。⁴¹ 最後，科技反恐 (Tech Against Terrorism) 是全球科技領域的一項倡議，旨在打擊恐怖份子利用網路的行為，同時尊重人權。⁴² 雖然這些措施並非專門針對打擊資恐，但可能與之相關。

⁴⁰ Indiegogo，群眾募資信任聯盟頁面（日期不詳），<https://entrepreneur.indiegogo.com/crowdfunding-trust-alliance/>（擷取於 2023 年 8 月 23 日）

⁴¹ 關於全球網路反恐論壇（2023 年），<https://gifct.org/about/>

⁴² 關於科技反恐（2023 年），www.techagainstterrorism.org/about/

- **在考慮群眾募資的濫用情況時採取整體方法。**群眾募資生態系統相當多樣化，運作方式產生了一系列獨特的弱點。雖然群眾募資平台在部分司法管轄區不受監管，但經常與受監管的金融機構或中介機構合作。換言之，為了掌握資金流向，通常需要在多個不同類型的金融實體中追蹤資金。雖然金融中介機構可能更有能力分析資金流向，但群眾募資及社群媒體平台對客戶行為模式有更多的瞭解。在調查潛在濫用案件時，政府主管機關（例如，執法機關及主管機關）應採取整體方法並考慮以下方面：
 - 分析從支付點到最終受益人（不一定是群眾募資活動的發起人）的資金流向
 - 使用的群眾募資平台類型，以及可能參與促進資金轉移的任何中介機構
 - 客戶在任何使用的平台上的行為模式
 - 群眾募資活動本身的性質，以及可能引發的任何紅旗警訊或不一致處。
- **建立協作機制，以更好地交換資恐及暴力極端主義方面的資訊。**政府主管機關必須與業界合作，以解決恐怖主義及暴力極端主義濫用群眾募資的問題。這種合作可以採取正式的公/私合作夥伴關係（PPP）計畫、工作小組或非正式論壇等形式。對於後者，可能包括由專家主導的群眾募資問題意見交換、定期雙邊會議或討論重要趨勢的會議。在 PPP 的背景下，主管機關可以支持群眾募資提供商識別新興的資恐趨勢及紅旗警訊。這將有助於私部門實體更好地發現可疑活動，並根據適合其司法管轄區的措施採取行動。授權受監管實體互相直接共享交換資訊的司法管轄區，也可以探索如何最有效利用這些權限，以更好地協助偵測與申報資恐。

- **確保建立明確的機制，以偵測與申報濫用群眾募資的行為。**群眾募資平台及其中介機構收取服務費，並從其提供的服務中獲利。因此，它們應該進行盡職調查，以避免平台遭濫用於為資恐等非法活動募集資金。它們應採用適當的識別及驗證實務，以防止群眾募資活動的捐款人或受益人使用匿名。它們還應考慮在服務條款中載明禁止的活動，以及發現此類活動所產生的後果，以阻止潛在的不良行為者，並使合法募款人和捐款人感到安心。當出現資恐嫌疑時，群眾募資平台必須根據其司法管轄區的法律實務通報相關主管機關。

結論及建議

99. FATF 採用風險基礎方法因應資恐，這種方法鼓勵各國持續監控犯罪份子及恐怖份子如何募集、使用與轉移資金。
100. 根據 FATF 建議 1，各權責機關應確保**識別、評估與瞭解各自國家的 ML/TF 風險**，並採取行動確保有效緩解這些風險。其中包括確保任何突發的資恐風險（例如群眾募資活動帶來的風險）都能及時偵測。對各國來說，擁有相關資料，以做出有憑有據的決策非常重要。
101. 各國應**評估其司法管轄範圍內所有類型和方法的群眾募資的性質、規模及風險**，包括可以為群眾募資活動提供類似及/或補充服務的公司、個人或其他任何類型的組織。此外，各國應考慮這個產業隨著時間推移而可能發生的變化。有鑑於群眾募資活動及相關資金轉移的跨境性質，各國也應在全球範圍內瞭解該產業的風險分析。各國尤其應認識到，即使其司法管轄範圍內沒有重大恐怖主義活動，仍可能成為資金的中轉路線。
102. 根據 FATF 建議 1，各權責機關應採取相應行動，確保其法律仍然適用於**緩解資恐風險**，並能**根據風險基礎方法**因應不斷變化的威脅環境。若可行，各國及地區採用一致的監管方法，將有助於避免地域套利。
103. 由於群眾募資活動與其他金融及非金融部門以及支付機制之間的連結，各國應**全面實施**與 VA、NPO 及 MVTS 相關的 **FATF 標準**。
104. 認識到**公私部門資訊共享**的重要性，各國應持續進行宣導及意識提升活動，以確保群眾募資提供商及協助者瞭解其司法管轄區內的資恐風險、態樣及紅旗警訊。公/私合作夥伴關係特別有助於建立更完善的偵查措施，針對風險因應適當調整，並且能緩解意外後果。
105. 各國也應採取措施，**與業界分享可用於申報資恐相關可疑交易的可用工具**。相關服務提供商應確保為員工提供充分培訓，以發現募款活動中潛在的資恐案例，並採取措施予以解決。此外，還應確保在網站上提供選項，供使用者標記可疑的詐欺募款活動或需要公司審查的內容。

106. 各國在設計與審查群眾募資相關募資風險的緩解措施的影響時，應確保採取**多重利害關係人做法**，納入相關國家主管機關、私部門、公民社會及學術界，以確保落實人權盡職調查。⁴³ 此外，各國應考慮利用三個層級的合作夥伴關係：公部門、公/私部門，以及與外國司法管轄區和多邊組織之間的合作夥伴關係，以確保全面理解風險複雜的性質，並採用本報告所述的最佳實務適當應對。

⁴³ UN CTED (2022 年)，對執行安全理事會決議中關於打擊資恐關鍵規定方面差距的專題摘要評估，
www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/cted_2022_cft_gaps_assessment_final.pdf

附件 A. 風險指標

資恐及暴力極端主義群眾募資風險指標

1. FATF 全球網絡中，恐怖主義活動群眾募資的風險差異很大。部分司法管轄區尚未發現任何風險或案件，另一些司法管轄區則發現多起恐怖主義實體利用群眾募資的案件，並在其國家風險評估中將群眾募資確定為具備「高」整體風險。
2. 同樣，雖然並非所有類型的群眾募資都面臨遭濫用於恐怖主義或暴力極端主義的風險，但捐贈型群眾募資似乎最容易遭到濫用。在本章中，大多數指標都與偵測用於資恐及/或暴力極端主義目的之捐贈型群眾募資有關。
3. 以下指標並不構成結論性清單。只觀察單一個風險指標，並不一定能明確顯示有資恐活動，但可以視需要推動進一步的監控及檢查。當存在與客戶或交易相關的多個指標時，有必要進一步檢查，但不應利用這些指標歧視特定種族、宗教、國家或機構類型。
4. 以下指標是根據正式及非正式群眾募資生態系統中，所存在的不同角色加以整理（請見第 2.3 章）。這些指標對於申報實體及營運機構都有幫助，許多指標也對群眾募資平台或其他尋求建立內部監控及申報機制的私部門利害關係人有幫助。

中介機構相關指標

5. 以下紅旗警訊，可能有助於申報實體及營運主管機關發現與中介機構有關的潛在資恐或暴力極端主義活動：
 - 計畫是透過群眾募資平台資助，這些平台的計畫審查政策薄弱，及/或服務條款未明確禁止煽動與支持恐怖主義或暴力極端主義的內容（尤其是當計畫所有人保留任何資金承諾時，無論是否達到資助目標）。
 - 根據現有資訊，群眾募資、金融科技平台及/或虛擬資產錢包位址，遭與恐怖主義及/或暴力極端主義有關的個人或組織使用。
 - 捐款似乎是透過掩蓋身分或資金來源的機制，或以過於複雜的方式進行。

- 群眾募資平台或中介機構發起或促成其他與暴力極端主義、激進主義相關的計畫。
- 使用專門的支付及群眾募資平台，這些平台已明確聲明有意提供（或安排其商業模式提供）與民族或種族動機的資恐有關的服務（包括提供金融服務、論壇或聊天室）。
- 平台支援或要求透過不受監管的金融機構進行付款。
- 實體鼓勵嘗試透過使用匿名增強型加密貨幣（又稱為隱私幣）來隱藏交易資訊的捐贈方法。

群眾募資活動相關指標

6. 群眾募資活動有多種運作方式（請參閱第 2 章及第 4 章），範圍涵蓋從專門的群眾募資服務平台，到社群媒體上較非正式的活動。這些平台上提供的資訊，包括有關活動及其參與者的背景詳細資訊，對於確定活動是否引起資恐擔憂至關重要。負責調查可能違反條款及服務的群眾募資公司、提交可疑交易報告的申報實體，以及進行調查的營運機構，應將以下指標視為可能的紅旗警訊：
 - 缺乏有關群眾募資活動的目的、目標及最終受益人的資訊。
 - 計畫描述或其輔助資料具有仇恨言論、影像或象徵意義，似乎支持恐怖主義或暴力極端主義事業。
 - 活動鼓勵支持者跨不同平台提供資金，或提供分段付款的說明。
 - 群眾募資平台已收取高額費用，但規模較小的計畫仍從線下相關或有其他關聯的個人（例如，當地小型社群團體、社區等的成員）收取資金。
 - 活動捐款的平均金額或募款目標相較於其他同類計畫不尋常，或有不一致。
 - 採用的捐款方式混淆資金來源或提供獨特的捐贈連結，使追蹤工作更加困難。

44

⁴⁴ 2023 年，來自 TRM 的一份報告提及最近的趨勢，即在 2022 年期間，恐怖組織及相關募款活動中，採用 TRON 去中心化、區塊鏈作業系統的情況顯著增加，其中部分組織只使用這種方法。這些行為者中，絕大多數都透過穩定幣「泰達幣」(USDT) 收取捐款。在 TRM Labs 於 2022 年追蹤的資恐實體中，泰達幣的使用量年增率為 240%，而比特幣的使用量僅成長了 78%。TRM (2023 年)，*非法加密生態系統報告*，<https://trmlabs.com/illicit-crypto-ecosystem-report-2023>

- 群眾募資活動的參與者當中，包含涉嫌支持已知恐怖份子或暴力極端主義實體的非營利或社區組織。
- 在組織募款活動的社群媒體管道或網站上，有讚揚恐怖份子或暴力極端主義組織的貼文或留言。
- 有跡象顯示，群眾募資活動與遭禁止的組織或受國內情報部門監控的組織有關聯。⁴⁵
- 活動選在對恐怖份子或暴力極端主義組織具有象徵意義的日子，積極針對社會活動進行集會或募款。
- 群眾募資活動是在為已知與恐怖相關犯罪的個人募集用於刑事辯護費的資金。
- 群眾募資活動是由與註冊慈善機構無關的個人或組織發起，其描述含糊其辭，並聲稱正在為衝突地區兒童等一般人道救援事業募款。
- 參與群眾募資活動的人員因涉及恐怖主義或暴力極端主義的犯罪，而受到調查和起訴。
- 群眾募資活動的收據、尋求的金額或其他組成部分，包含已知的恐怖份子及暴力極端主義組織廣泛使用的符號。
- 計畫似乎是假的，即計畫的名稱類似於某個協會或另一個知名的活動，或似乎是冒充的。
- 活動旨在支持特定群體，通常是一小群支持者或恐怖份子的親屬，而非協助更廣泛的社區。例如，支持特定地區與外國恐怖主義作戰人員有關的婦女及兒童，而非該地區的整個社區。

計畫發起人相關指標

7. 認識客戶 (KYC) 實務對於瞭解客戶的財務行為，以及協助偵查可能暗示非法活動的偏差至關重要。在制訂或評估目標性風險指標時，各主管機關及私部門應考慮各種來源的資訊，包括但不限於內部交易資料分析、網路通訊協定資料審查、與潛在資恐或暴力極端主義事件特別相關的可疑資料分析，以及執法機關提供的資訊。
8. 在建立業務關係之前開始客戶盡職調查，並透過監控客戶行為及經濟狀況的任何變化（包括資金來源及開銷的變化）持續進行。就此意義來說，瞭解客戶，包括客戶既定的金融交易歷史，對於形成對資恐的懷疑非常重要。

⁴⁵ 這對於有權存取或有能力與國內情報部門共享此類資訊的調查人員尤其重要。

9. 可能表示透過群眾募資進行可疑的資恐及/或暴力極端主義相關活動的指標包括：

- 計畫發起人似乎對計畫不熟悉，或似乎是與募款目的無關的第三方。
- 來自群眾募資網站的資金存入帳戶之後，便快速以經過安排的方式提取現金。
- 從多個帳戶接收或匯集存款，然後立即將款項提交給群眾募資活動。
- 個人帳戶從與帳戶相關的身分不明且無關聯人士（例如，非親屬或與任何已知相關企業無關的人士）以及外國企業（尤其是高風險地區的企業）接收存款及支票，然後將資金轉移到群眾募資網站。
- 群眾募資活動的資金目標很快就達到，並且頁面很快就關閉，或者計畫發起人在設定的截止日期之前突然結束計畫。
- 群眾募資活動發起人指定透過虛擬資產付款，具體而言，透過匿名增強幣。
- 群眾募資活動發起人使用的銀行帳戶或其他金融中介機構，與所宣傳的計畫沒有地理連結。
- 計畫發起人不是計畫的聯絡人，似乎代表第三方募集或收取資金。
- 計畫發起人以不符合計畫或募款活動目的之方式轉移資金，例如：將募得的資金轉移給無關聯的第三方、將募得的資金以現金提取、用途與募款原因不一致等。
- 計畫及其相關資訊從網站上消失；實體或個人利用群眾募資平台及社群媒體募集捐款，但當募款結束時，計畫的線上存在消失。
- 透過個人帳戶收取捐款，然後轉移到國外。
- 透過中間人進行轉帳，該中間人透過一個或多個虛擬資產服務提供商從各種來源接收資金，這會混淆資金來源，或使追蹤工作變得更加困難。
- 帳戶在短時間內收到大量轉帳，這些轉帳宣稱來自親屬。
- 發現與群眾募資計畫的發起人或資助人有關的不良資訊，顯示過去曾發表仇恨言論、宣傳列入名單的恐怖主義實體、協助恐怖主義活動、煽動暴力或參與恐怖行動或恐怖組織。

- 帳戶原本只收到少量或小筆金額付款，但在一段可確定的期間內，收到來自不同人士明顯大量或大筆金額的付款。

與捐款人相關的指標

10. 資恐，特別是透過捐贈型群眾募資，可能涉及有意或無意的資助者。就前者而言，可以透過各式各樣的資訊（其中大部分可透過公開研究獲得）判斷是否有涉及資恐或暴力極端主義相關活動之嫌。在這種情況下，務必考慮捐款人的行為以及他們的潛在關聯（若展開調查）。
11. 在某些案例中，合法的捐贈型群眾募資活動可能會吸引與非法活動有關聯的捐款人。這本身並不表示或證明活動目的是為恐怖主義或暴力極端主義募集資金。
12. 然而，如有資訊顯示一名或多名捐款人行為可疑，則可能會引發對群眾募資活動的進一步調查。在評估與資恐或暴力極端主義相關的潛在嫌疑時，應考慮以下指標。
 - 捐款人疑似使用過度的安全控制及/或措施來掩蓋其身分或資金來源，對於許多其他群眾募資計畫來說，這種做法不必要或不常見。
 - 已知的極端主義參與者以信貸形式從第三方獲得財務捐助，這些捐助並非基於經濟或社會依賴或商業交易。
 - 捐款人的個人資料與捐贈的金額之間不一致（例如，學生據稱為了慈善事業而捐贈了大筆資金）。
 - 多筆交易的對象都是涉嫌與激進、極端主義或美化暴力宣傳有關的人道救援組織、協會或非營利有限責任公司。
 - 活動收到來自己知的出於意識形態、民族或種族動機的暴力極端主義部落格及網站的捐款，這些部落格及網站宣揚暴力極端主義或恐怖主義。
 - 支持者疑似是假的，因為計畫的募款是透過同一個網路通訊協定（IP）位址，或多個重複的 IP 位址完成，及/或一個帳戶遭多個群眾募資計畫使用。
 - 捐款人與恐怖組織或其他宣揚暴力極端主義的組織有連結。
 - 資金來源未知，或捐款人透過提供額外隱私的方式進行交易，例如：現金、特定虛擬資產、預付卡。

- 活動捐款人同一張信用卡或多張信用卡被收取費用。

基於地理風險的指標

13. 由於地理位置的原因，某些地區可能存在較大的恐怖主義或暴力極端主義募資風險，並可能成為資金的來源國、目的地國或過境國。務必考慮到地理風險，例如，當交易發起人或資金受益人與高風險司法管轄區或地區相關時。地理風險也適用於個人的國籍、居住地或營業地點。地理風險指標包括：
 - 群眾募資活動正在為與衝突地區或鄰近地區有關聯的組織募資，並收到異常大量的捐款。
 - 群眾募資活動所在的國家沒有嚴謹的資恐及/或群眾募資法律，或受到制裁，或活動是為了國家的利益進行。
 - 群眾募資活動所在的國家，與虛擬資產、非營利組織或金錢或價值移轉服務相關的 FATF 標準執行不力，以及對群眾募資產業監管不力。
 - 群眾募資活動在已知有恐怖組織活動的地理區域進行。
 - 募得的資金來自具有資恐或暴力極端主義高風險的國家。
 - 募得的資金被轉移到具有資恐或暴力極端主義高風險的國家。
 - 發出付款或捐贈指示的網路通訊協定位址，位於具有資恐或暴力極端主義高風險的國家或地理區域。

附件 B. 各國群眾募資監管表

代表團	群眾募資監管報告
阿根廷	在阿根廷，群眾募資是在第 27.349 號法指定的權限架構內執行監管，國家證券委員會 (Comisión Nacional de Valores, CNV) 是管理「集體募資平台」(Plataformas de Financiamiento Colectivo, PFC) 之許可及監督的國家權責機關，負責制訂在有效期內獲得授權及註冊所須滿足的要求，以及須遵守的資訊系統。 在這方面，CNV 法規 (N.T. 2013 及其修正案，第 14 編) 包含針對群眾募資平台活動的 CNV 法規。 集體金融系統 (群眾募資) 監管的目的，是透過特殊制度的投資市場來支持投資資本業。 此外，PFC 是申報實體，因此必須向阿根廷金融情報中心報告 AML/CFT/CFP 的事宜。(第 25.246 號法，第 20 條第 5 項)
澳洲	眾包募資 (CSF) 服務提供商必須持有澳洲金融服務 (AFS) 許可證。 澳洲證券投資委員會 (ASIC) 對《2001 年公司法》(包括與透過發行或出售證券募資有關的第 6D 章) 行使一般管理權。
奧地利	奧地利《另類融資法》(僅適用於作為消費者，且在 12 個月內計畫金額達到 500 萬歐元的發起人) 專注於透過消除現有法律障礙，以及根據承保風險調整發行要求，藉此促進群眾借貸及群眾投資。針對 25 萬歐元以下的群眾募資計畫，沒有任何資訊要求；針對高達 200 萬歐元者，設有基本資訊要求；至於高達 500 萬歐元門檻者，須提供簡要的資本市場公開說明書。同時，適用相關標準來確保投資人保護，例如：每項計畫、每位投資人的最大投資限額。 整體而言，奧地利《另類融資法》的目標是促進實體經濟中的中小型企業取得融資，並從至少 150 名投資人開始公開發行。計畫可能由企業家或公司直接發行，也可能透過中介機構 (群眾募資平台) 間接發行。
巴哈馬	巴哈馬對群眾募資執行監管。該司法管轄區內的群眾募資產業，是由巴哈馬證券委員會依據《2021 年證券業 (企業資本) 規則》執行監管。該企業資本規則適用於以下人員： i. 以符合資格人士的身分尋找企業資本。 ii. 透過發行證券，經營、參與 (或有意經營或參與) 股權型群眾募資。 iii. 投資於符合資格人士；或 iv. 已註冊 (或有意註冊) 為股權型群眾募資平台或受限市場。 符合資格人士是指根據《公司法》註冊的小型企業 (年總收入不超過 150 萬美元) 或中型企業 (年總收入介於 150 萬美元至 300 萬美元之間)。 然而，《企業資本規則》不適用於國際商業公司及公開發行機構，或是捐贈型、債務型或獎勵型的群眾募資。 根據《企業資本規則》，有意進行股權型群眾募資的符合資格人士，必須向宣傳及管理群眾募資發行的平台 (已在證券委員會註冊，從事/安排證券交易，以及管理及提供諮詢的公司) 提交群眾募資發行文件。該平台負責在宣傳或上市群眾募資發行之前評估群眾募資申請。此評估包括以下考量：

	(a) 計畫發起人提供的資訊是否清晰準確。 (b) 計畫發起人是否遵循《企業資本規則》。 (c) 根據所提供的資訊，是否將按照《企業資本規則》發行；以及 (d) 對計畫發起人的董事、資深職員、主管及推動者進行客戶盡職調查、背景及犯罪調查的結果。 該平台還負責向證券委員會提交發行文件，以及其他任何所需文件及費用。
比利時	2016 年 12 月 18 日的法律以及歐盟 (EU) 2020/1503《歐洲群眾募資服務提供商條例》(ECSPR) 規定了完整的授權制度 (或許可架構)，並提出以下主要要求： • 適足的組織； • 對執行管理階層的適當評估； • 對符合資格持股的持有人的評估； • 行為規則；以及 • 向投資人提供的資訊。 ECSPR 授權的群眾募資服務提供商 (CSP) 不屬於 AML/CFT 法律意義上的義務實體。 因此，金融服務市場管理局僅對屬於該條例或 2016 年 12 月 18 日法律範圍內的投資型及借貸型 CSP 具有管轄權。目前比利時或歐盟法律中未定義其他類型的群眾募資活動。
不丹	不丹對群眾募資執行監管。群眾募資入口網站根據不丹皇家金融管理局頒布的 2019 年群眾募資規則及條例獲得許可。目前，只有一個群眾募資入口網站獲得許可的，名為「Bhutan Crowdfunding」，由不丹皇家證券交易所開發。 不丹對群眾募資沒有明確的定義。 根據 2019 年群眾募資規則及條例，發行機構可經由獲許可的群眾募資入口網站，透過以下方式募款： i. 出售證券； ii. 捐贈；以及 iii. 給予獎勵。 根據不丹內政暨文化事務部 (MoHCA)，只有公民社會組織、宗教組織以及經相關機構驗證與核准的組織，才可以透過各種方式尋求捐款。例如，如果有人透過社群媒體平台為醫療目的募集捐款，則表示隸屬於 MoHCA 的法律與秩序署 (DLO) 已制定特定要求。根據這些要求，必須獲得 DLO 的書面核准，之後 DLO 將為該個人建立新的銀行帳戶。一旦籌集到核准的金額，任何進一步的存款將在皇家金融管理局的合作下遭到限制。所有治療費用將透過正式銀行管道支付，確保捐款金額不會存入個人帳戶。
加拿大	在加拿大，捐贈型群眾募資受《犯罪所得 (洗錢) 及資恐法》(PCMLTFA) 監管。該法規於 2022 年 4 月 27 日發布，將提供群眾募資平台服務及特定支付服務的企業視為貨幣服務企業 (MSB)。 「群眾募資平台」及「群眾募資平台服務」的定義載於《犯罪所得 (洗錢) 及資恐條例》第 2 條，詳述如下： • 群眾募資平台是指透過捐贈方式，募集資金或虛擬貨幣的網站、應用程式或其他軟體。 • 群眾募資平台服務是指提供與維護群眾募資平台，供其他個人或實體使用，以為自己或為其指定之個人或實體募集資金或虛擬貨幣。 作為 MSB，這些企業有遵守 PCMLTFA 及相關法規的法律義務，包括： • 在加拿大金融情報中心「加拿大金融交易及報告分析中心」(FINTRAC) 註冊。

	• 制定與維護法令遵循計畫。 • 執行「認識客戶」要求，包括驗證特定活動及交易的個人和實體身分。 • 留存特定記錄，包括與交易及客戶身分相關的記錄；以及 • 向 FINTRAC 報告特定交易。 這些法規旨在協助緩解加拿大金融機構及捐贈型群眾募資平台遭濫用於 ML/TF 的風險。落實法規的監督，也有助於提高 FINTRAC 所收到與這些募資機制相關的金融情報的品質及數量。適用於 MSB 的要求涵蓋以法定貨幣及虛擬貨幣提供的服務。 加拿大還有一個專門針對股權型群眾募資的監管架構，由各省或地區證券主管機關管理。
中國	《中華人民共和國慈善法》、《慈善組織公開募捐管理辦法》、《公開募捐平台服務管理辦法》等法規，規範了慈善組織的管理範圍及平台行為。民政部、工業與信息化部等部門負責監督相關事宜。
歐盟執委會	2020 年，歐盟推出了適用於整個歐盟的財務報酬群眾募資新制度 (歐盟 (EU) 2020/1503 《歐洲群眾募資服務提供商條例》，又稱為 ECSPR)，涵蓋投資型及借貸型群眾募資。該制度於 2021 年 11 月開始實施，僅涵蓋面向企業及企業家的群眾募資服務。透過群眾募資平台進行的消費者借貸活動受現行 2008/48/EC 《消費者信貸指令》 監管。 ECSPR 制度也僅適用於就低於 500 萬歐元 (以 12 個月計算) 的群眾募資要約，提供群眾募資服務的提供商。ECSPR 第 2(1)(a) 條對「群眾募資服務」提出定義。對於投資型群眾募資而言，這些服務定義為在沒有明確承諾的情況下，接收與傳輸客戶訂單以及配售證券。對於借貸型群眾募資而言，這些服務促進借貸發放及借貸的個人投資組合管理。 該架構包括對群眾募資服務提供商 (平台) 的要求，包括許可和授權、營運資本和保險、應急措施、利益衝突、交易報告和計畫 (及計畫所有人) 揭露、投資人保護、付款。此外，雖然 ECSPR 平台並未直接列入歐洲防制洗錢法律的「義務實體」名單中，但針對洗錢風險提出了以下要求： 1. 確保與平台上達成的所有金融交易相關的所有付款 (或持有資金) 均透過《防制洗錢指令》(AMLD) 義務實體處理 (無論該義務實體是獲得支付服務指令實體，還是信貸機構之許可)。因此，群眾募資平台從不直接處理資金，除非其為 AMLD 義務實體 (獲得支付服務指令或信貸機構許可)。 2. 除了清算付款的要求，以及向權責機關揭露交易層級的資訊之外，還提出對計畫所有人和計畫本身的資訊揭露要求。 3. 針對管理者和計畫所有人增加良好聲譽的要求，其中包括過去不得違反 AMLD 規定。 ECSPR 過渡期即將到期，自 2023 年 11 月 10 日起，將在整個歐盟全面適用。 歐盟執委會 2021 年 7 月的防制洗錢立法提案擴大了義務實體的範圍，將群眾募資服務提供商也納入歐盟層級受監管的提供商 (即除了原本規定的借貸型及投資型群眾募資活動提供商之外)。請注意，這些提案正在協商中，最終條款可能與歐盟執委會最初提出的不同。

芬蘭	根據《募款法》(863/2019)，所有收款均透過募款帳戶進行事後監控。募款是指透過呼籲公眾，無償募集資金的活動 (捐贈型群眾募資)。 目前的服務提供商依照《國家群眾募資法》(734/2016，有效期至 2023 年 11 月 10 日，僅提供芬蘭語及瑞典語版本) 營運。 所有募款均透過募款帳戶進行事後監控。在許可證期限終止後六個月內，必須向授予許可證的主管機關提交帳戶，並經過主管機關稽核與核准。
法國	法國自 2014 年起對群眾募資執行監管，包括完整的 AML/CFT 制度。最初，國家法律管轄的行為者有兩類： • 專門從事群眾股權的群眾募資投資顧問。 • 專門從事群眾借貸、捐贈型群眾募資的群眾募資中介機構。 這兩類行為者受不同的機構監管，但均須遵守 AML/CFT 義務 (自 2016 年起針對捐贈型群眾募資平台)。 歐盟條例 2020/1503《歐洲企業群眾募資服務提供商條例》的通過，改變了法國的法律架構。自 2023 年 11 月起，以下兩者之間將有新的差異： • 歐洲 CSP (群眾募資服務提供商) 制度：請參閱前述歐盟說明。 • 法國群眾募資中介機構 (intermédiaires en financement participatif, IFP) 制度。 這些行為者在開始營運之前，必須在 Orias (保險、銀行及金融中介機構的單一登記處) 註冊。註冊後，即可建立一個透過無息借貸或捐贈提供計畫募資的平台。 歐盟制度下的 CSP 不包含在義務實體清單中，但它們須遵守緩解 ML/TF 風險的要求，包括所有付款均由 AML/CFT 義務實體處理、對計畫和計畫所有人的揭露要求，以及對管理者和計畫所有人的良好聲譽要求 (請參閱附件中的 EC 說明)。 IFP 必須遵守法國法律規定的行為及組織規則，並在 ACPR 的監督下遵守 AML/CFT 義務，但低於 150 歐元的計畫不在此限。
德國	德國根據歐盟 (EU) 2020/1503《歐洲群眾募資服務提供商條例》(ECSPR) 及《德國證券交易法》(Wertpapierhandelsgesetz, WpHG) 第 5b 部分，對投資型及借貸型群眾募資執行監管和監督。該法規涉及授權、歐盟境內跨境服務通行、管理委員會成員及符合資格持股的持有人的評估、群眾募資服務的提供、群眾募資平台的運作，以及與群眾募資服務相關的透明度及行銷傳播。這種情況下的支付服務必須根據指令 (EU) 2015/2366 提供。只在 ECSPR 下營運的群眾募資服務提供商，不受德國 AML/TF 法律的限制。然而，根據 ECSPR 第 45 條，歐盟執委會將審查群眾募資服務提供商是否有必要遵守執行有關洗錢或資恐的指令 (EU) 2015/849 之國家法律義務，以及是否符合比例原則。在 ECSPR 範圍之外，投資型群眾募資服務也可能符合《金融工具市場指令》(MiFID) 規定的投資服務，或可能與借貸型群眾募資服務一併適用《德國貿易法規》(Gewerbeordnung, GewO) 管轄範圍。
希臘	股權型及借貸型群眾募資受希臘法律 4920/2022 第 148 至 160 條及歐盟條例 (EU) 2020/1503 的監管。捐贈型群眾募資屬於《民法》第 122 條「募款委員會」及第 5101/1931 號法「募款行動或與彩票或慈善市集有關的行動」，或其他法律 (例如，第 2889/2001 號法第 19 條「為罹患不治之症的病患募款」) 的範圍。然而，對於獎勵型及捐贈型群眾募資並沒有專門的規定。
香港	目前，個人或組織利用群眾募資活動從事非法行為 (例如，洗錢、詐欺、竊盜、危害國家安全的行為和活動，或煽動、協助、教唆他人做出危害國家安全的犯罪行為，或為此目的提供他人金錢或其他財務協助或財產)，須遵循香港相關刑法的規定，並可能遭起訴。無論違法行為是在線上或線下，前述要求均適用。 香港特別行政區 (HKSAR) 財經事務及庫務局所發布關於「加強規管眾籌活動」的公眾諮

	詢文件第 1.6 至 1.8 段及第 1.11 至 1.15 段，詳細列出現行對群眾募資的規管措施 (https://www.fstb.gov.hk/fsb/en/publication/consult/doc/Crowdfunding_consultation_paper_Eng_final.pdf)。加強規管群眾募資活動的公眾諮詢已於 2023 年第一季完成。HKSAR 政府正在整理與分析徵求到的意見。
以色列	在以色列，有兩種類型的群眾募資方法，適用於向大量人員籌集少量資金的計畫或創投募資：「經典」群眾募資及群眾投資（又稱為「股權型」群眾募資）。 近年來，群眾募資的另一個領域有所發展：點對點 (P2P) 借貸。在這類借貸中，個人透過網站借錢給其他私人個人。 股權型群眾募資受到以色列證券管理局 (ISA) 監管，並且自 2017 年 12 月 27 日起適用《證券條例》。有意透過股權型群眾募資籌集資金的公司（「要約公司」）不能直接聯絡公眾，而必須聯絡經紀商（經營網路平台的公司，可協助以資本群眾募資模式提供多家要約公司的證券）。經紀商必須先在 ISA 註冊，才能展開活動。為了註冊為經紀商，還必須符合該條例所規定的條件。例如，必須證明其擁有經營網路平台所需的技術技能及適當的方法，確保其對投資人負責，並向受託人存入 10 萬新謝克爾 (NIS) 的保證金與支付註冊費。此外，該條例還規定了有關經紀商董事會及高階管理團隊的各種資格要求和限制。 經紀商必須制訂並遵循各種主題的程序，並發布在其經營的網路平台上。其中部分是作為年度報告的一部分提出，而報告也會在平台上發布。除此之外，必須發布有關以下主題的程序，包括：提案的選擇方式、詐欺預防、文件留存、文件記錄、資訊安全以及確保經紀商活動的連續性等。該條例並未對要約公司的類型做出任何限制，但要求這些公司必須是在以色列註冊成立。此外，對於要約公司可透過平台籌集的金額也有限制。 「經典」（捐贈型或獎勵型）群眾募資不受以色列證券管理局監管或監督，因為捐贈不被視為「證券」的一種。
義大利	在義大利，群眾募資服務提供商不屬於 AML/CFT 架構涵蓋的義務實體，且不受 AML/CFT 監管。 目前，股權型群眾募資服務提供商由公司與證券交易所國家委員會 (Consob) 監管和監督。群眾募資平台（允許提供中小型公司發行的股票及債券）的管理權，保留給在 Consob 根據第 58/1998 號法令第 50 之 5 條保存的適當登記冊中註冊的各方。 義大利有關群眾募資的法律包含在負責監管義大利金融市場的義大利主管機關 (Consob) 所發布之第 58/1998 號法令及第 18592/2013 號條例。股權型群眾募資及債務型群眾募資受到明確規範；但借貸型群眾募資、捐贈型群眾募資及獎勵型群眾募資則並非如此。該義大利架構目前正在根據歐盟條例 (EU) 1503/2020（請參考義大利部長理事會 2023 年 3 月 10 日的最終決定）進行修訂，並將借貸型群眾募資納入考量（前提是其非屬於消費者借貸相關服務）。然而，捐贈型及獎勵型群眾募資不在範圍之內。根據現行的 AML/CFT 架構，金融機構即使參與群眾募資活動，也屬於義務實體。根據目前正在討論的防止利用金融系統進行洗錢或資恐的新法規，歐盟將要求對群眾募資服務提供商提出進一步的 AML/CFT 要求。 然而，不同類別有不同形式的紀律，具體如下： - 股權：自 2012 年以來，相關市場受到監管，具體而言：a) 網路平台必須獲得 Consob 授權，b) 提案者應為創新的新創企業，c) 要約應低於 800 萬歐元。2017 年，提案者群體擴大至微型企業及中小型企業 (SME) 類別。2018 年，這些平台已獲得銷售迷你債券的授權。提案者及訂閱者可能享有稅收優惠； - 借貸：沒有具體的規則手冊，但義大利央行規定，平台必須遵守銀行系統的一般規則

	《銀行業綜合法》(TUB)。 - 不動產：監管與前兩種類型相同，取決於提案者針對計畫使用的具體平台； - 獎勵：沒有具體的規定。當面向新產品預售時，可以視為是電子商務； - 捐贈：沒有具體的規定。 歐洲群眾募資服務提供商 (ECSP) 既不能持有投資人的資金，也不能直接執行客戶發出的訂閱訂單。與客戶訂閱金額相對應的金額，必須存入以收款公司名義在金融中介機構開設的不可用帳戶。在募款要約結束之前，資金將保持凍結狀態。金融中介機構的參與，確保每家籌集資金的公司都遵守客戶盡職調查及 AML/CFT 義務，包括可疑交易報告。 自 2021 年 11 月 10 日起，適用歐盟條例 (EU) 2020/1503 (即《歐洲企業群眾募資服務提供商條例》，簡稱 ECSP 條例)。有意管理投資型及借貸型群眾募資平台的提供商，應申請特定授權，並遵守歐盟規則。根據 ECSP 條例第 48 條規定，已經在國家制度下營運的群眾募資服務提供商，可以根據適用的國家法律繼續提供群眾募資服務，直至 2023 年 11 月 10 日，或核發 ECSP 條例第 12 條中提到的授權為止，以較早者為準。因此，2023 年 11 月 11 日起，只有獲得 ECSP 條例授權的群眾募資服務提供商，才能繼續在義大利營運。Consob 及義大利央行已被指定為群眾募資服務提供商的權責機關 (相關執行法令正處於通過階段)，負責授權和監管事宜。
日本	如果群眾募資活動是由依法律規定，須進行客戶盡職調查及 STR 報告的特定業務經營者執行，則其活動將受到 AML/CFT 監管。此外，根據《資恐法》，透過群眾募資為恐怖主義提供或籌集資金的行為將受到懲罰。因此，如果特定群眾募資屬於 AML/CFT/CPF 法規所規定的任何 AML/CFT/CPF 行為，則須遵守相應的 AML/CFT/CPF 法規。
賴比瑞亞	第 15.2.3 章將一切形式的資恐定為刑事犯罪，包括提供便利、資助、捐助、援助、協助、企圖共謀資恐或採取恐怖行動等。涉嫌或查出進行資恐的群眾募資活動，將全面依本法處理。
馬爾他	作為歐盟會員國，馬爾他已實施歐洲議會和理事會於 2020 年 10 月 7 日頒布之歐盟 (EU) 2020/1503《歐洲企業群眾募資服務提供商條例》，以及修訂條例 (EU) 2017/1129 和指令 (EU) 2019/1937 (以下簡稱「條例」)，並由此產生國內法律架構：《馬爾他金融服務管理局法》(馬爾他法律第 330 章) 的附屬法 330.15，題為《馬爾他金融服務管理局法 (歐洲企業群眾募資服務提供商) 條例》。 附屬法建立了一個許可架構，由馬爾他金融服務管理局 (馬爾他指定的主管機關) 監管，負責履行該條例所規定的職能和職責。 本條例第 2 條未對「群眾募資」本身進行定義，馬爾他其他法律也未有固有的定義。然而，根據本條例的條款，不同類型的群眾募資之間存在區別，因此授權群眾募資服務提供商的許可架構僅涵蓋特定類型的群眾募資。 本條例適用於借貸型群眾募資及投資型群眾募資 (證券轉讓)。其他類型的群眾募資不包括在內，例如： - 捐贈型群眾募資，其中捐款人不收取任何報酬； - 獎勵型群眾募資，其中資助者獲得非財務報酬； - 十二 (12) 個月內群眾募資金額超過 500 萬歐元； 針對身為消費者之計畫所有人提供的群眾募資服務。

墨西哥	群眾募資或集體募資受到《金融科技法》監管，該法在第三編第一章中規定，有意展開集體募資機構 (IFC) 活動的人士必須向國家銀行與證券委員會 <i>Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)</i> 申請適當的授權。 此外，該法律亦規定，獲得授權的 IFC 將有義務遵守適用於該產業的 AML/CFT 規定。
摩納哥	所有群眾募資活動必須獲得摩納哥政府正式授權。此外，還必須遵守第 1.362 號法第 1 條第 21 點的 AML/CFT 法規。
挪威	挪威金融主管機關 FSA (「Finanstilsynet」) 發布了群眾募資平台指南。
菲律賓	在菲律賓，群眾募資是一種一般透過線上平台進行的募款活動，通常用於涉及新創公司及中小型企業的投資目的。菲律賓證券交易委員會 (SEC) 負責監管，並發布了 2019 年系列第 14 號 SEC 備忘錄通函，其中包含一般群眾募資 (而非專門針對資恐) 的規則及規定。社會福利和發展部 (DSWD) 透過在給予申請人的有效期內核發募款活動 (無論區域性或全國性活動) 的許可證或授權，對公眾募集活動加以規範。在此司法管轄區，以犯罪為目的之群眾募資將受到懲罰。法律規定相關人員對帳戶所有人及/或持有人與前述相關人員的交易進行盡職調查，以確定交易的合法性。
葡萄牙	葡萄牙 AML/CFT 法律架構 (8 月 18 日第 83/2017 號法) 適用於群眾募資平台的管理公司。此法律架構適用於受葡萄牙證券市場委員會 (CMVM) 監管的借貸型及股權型群眾募資平台的管理公司 (AML/CFT 法第 5 (b) (i) 條及第 92 (b) 條)，以及受經濟與食品安全局 (ASAE) 監管的獎勵型及捐贈型群眾募資平台的管理公司 (AML/CFT 法第 5 (b) (ii) 條及第 92 (c) (i) 條)。 AML/CFT 法第 144 條規定了群眾募資平台的特殊義務： 1. 借貸型、股權型群眾募資平台管理公司應確保針對每項計畫留存以下資訊： (a) 投資人及受益人的完整身分識別； (b) 投資金額，按投資人及交易細分； (c) 投資的日期，包括全部或部分償還日期； (d) 若交易非由受益人進行，則對進行全部或部分投資金額償還之人員要求完整的身分識別； (e) 報酬、所有權權益或股息及共享利潤的價值，按投資人細分。 2. 獎勵型、捐贈型群眾募資平台管理公司應確保針對每項計畫留存以下資訊：(a) 受益人及捐款人的完整身分識別；(b) 捐贈金額，按捐款人及交易細分。 3. 借貸型、股權型群眾募資平台管理公司應留存前款所述資訊及其支援媒體，長達七年的時間。 4. 借貸型及股權型群眾募資平台公司的管理機構，如懷疑資金可能與資恐或其他犯罪活動有關聯，應立即向中央刑事調查和起訴部 (DCIAP) 及金融情報中心 (FIU) 通報，同時對所進行的通訊及通訊人的身分保密。 ASAE 發布了 9 月 2 日之第 686/2019 號法，規定平台管理者的身分識別規則。若為法人，需蒐集名稱、總部、法律實體識別號碼、經濟活動分類代碼等資訊、識受益人及支持者的完整身分識別、資助金額 (按支持者及業務細分)、付款方式。對於群眾募資平台管理主體，適用第 686/2019 號法第 4 條的規定，其中強調此類平台有責任確保每項計畫無論價值如何，都必須註冊資訊要素，例如：受益人及支持者的完整身分識別、資助金額 (按支持者及業務細分) 及付款方式。

羅馬尼亞	在國家層級，第 244/2022 法 (關於制訂措施，實施歐洲議會和理事會於 2020 年 10 月 7 日所頒布關於歐洲企業參與性金融服務提供商之歐盟條例 (EU) 2020/1503，以及修訂條例 (EU) 2017/1129 和指令 (EU) 2019/1937)，包含至少涉以下內容的規定： - 指定羅馬尼亞金融監管局 (ROFSA) 為羅馬尼亞主管機關，負責履行《歐洲群眾募資服務提供商條例》(ECSPR) 規定的職能和職責，並指定 ROFSA 為權責機關之間及與歐洲證券及市場管理局 (ESMA) 之間跨境合作的單一聯絡點； - ROFSA 對群眾募資服務提供商的條件和授權程序、金融監管局 (ASF) 登記冊之註冊，以及群眾募資服務提供商的設立和運作如發生重大變更的通知規定； - 行銷傳播方面的要求； - ROFSA 作為 ECSPR 第 29 條所述主管機關的監督及調查權，以及有關與羅馬尼亞或其他會員國之其他權責機關和歐洲證券及市場管理局 (ESMA) 合作的規定； - 針對違反授權及營運相關法律規定的制裁制度，可能是罰款、行政措施及/或撤銷授權。 羅馬尼亞沒有群眾募資的定義，因此適用歐盟條例的定義。根據 ECSPR 第 2 條，「群眾募資服務」是指透過利用群眾募資平台對投資人和計畫所有人的商業募資利益進行配對，包括以下任何活動： (i) 促進借貸發放； (ii) 如指令 2014/65/EU 附件 I 第 A 節第 (7) 點所述，在沒有堅定承諾基礎的情況下，配售由計畫所有人或特殊目的公司所發行用於群眾募資目的之可轉讓證券及認可工具，以及如該節第 (1) 點所述，就群眾募資目的之可轉讓證券及認可工具接收與傳輸客戶訂單。
俄羅斯 ⁴⁶	根據 2001 年 8 月 7 日第 115-FZ 號《聯邦法》「關於打擊犯罪所得合法化 (洗錢) 及資恐」第 5 條第 4 項，投資平台提供商屬於申報實體，亦即同金融機構受到全面的 AML/CFT 措施的限制。投資平台提供商受俄羅斯央行監管。 根據 2019 年 8 月 2 日第 259-FZ 號《聯邦法》「關於利用投資平台吸引投資及修改俄羅斯特定立法性法案」第 16 條，俄羅斯央行維護投資平台提供商的登記冊，並監督投資平台提供商遵守俄羅斯法律之情況，除對其活動進行檢查外，也向其發送具有約束力的指示，要求提供文件和資訊。 此外，根據第 259-FZ 號《聯邦法》第 10 條第 6 項，投資平台提供商或有權直接或間接 (透過其控制的人士) 處置構成投資平台提供商法定資本的具表決權股份 (股權) 之 10% 或以上表決權的人士，以及投資平台提供商之唯一執行機構、合議執行機構 (管理委員會、理事會) 或董事會 (監事會) 的成員，不得由有資訊顯示其參與極端主義或恐怖主義活動而遭列名的人士擔任 (根據 2001 年 8 月 7 日之第 115-FZ 號《聯邦法》第 6 條)，亦不得為列入《聯合國憲章》第七章、聯合國安全理事會或根據聯合國安全理事會決定特別設立的機構之權力行使範圍內，所制定之與恐怖組織及恐怖份子或大規模毀滅性武器擴散有關之組織及個人名單中。 根據《聯邦法》第 259-FZ 號，「投資平台」一詞是指借助資訊科技及資訊系統的技術手段，用於簽訂投資協議的線上資訊系統，由投資平台提供商提供存取權限；「投資平台提供商」是指依據俄羅斯法律成立、進行活動吸引投資，並由俄羅斯央行列入投資平台提供商登記冊的商業實體。

⁴⁶ FATF 於 [2023 年 2 月 24 日](#) 暫停了俄羅斯的會員資格。

沙烏地阿拉伯	2020 年，沙烏地阿拉伯金融管理局 (SAMA) 發布了《從事債務型群眾募資規則》，並於 2021 年 12 月更新。這些規則包括在授予公司許可證之前，必須滿足的許可要求。此外，提供債務型群眾募資服務的公司必須實施所有 AML/CFT 規定。 根據《從事債務型群眾募資規則》，SAMA 將債務型群眾募資定義為「透過數位平台向參與者籌集資金，並根據借貸合約授予機構受益人」。 在沙烏地阿拉伯王國，會區分債務型群眾募資及股權型群眾募資。SAMA 負責監管所有提供債務型群眾募資服務的公司，資本市場管理局負責管理股權型群眾募資。
塞爾維亞	目前，除了基於虛擬 (數位) 資產 (特別是數位代幣，即投資及應用型代幣) 的群眾募資活動外，塞爾維亞共和國的群眾募資不受監管。詳細資訊請參閱問題 1 的答案。除了上述《數位資產法》外，特定群眾募資活動也可能依據《資本市場法》及《另類投資基金法》。 制訂群眾募資法律架構的相關活動尚待進行。 塞爾維亞國家銀行正在起草群眾募資法的草案，其依據為對歐洲議會和理事會於 2020 年 10 月 7 日頒布之歐盟 (EU) 2020/1503《歐洲企業群眾募資服務提供商條例》以及修訂條例 (EU) 2017/1129 和指令 (EU) 2019/1937 的詳細分析。 因此，塞爾維亞國家銀行認為這是重要領域 (特別是對於中小型企業)，並將進行系統性監管。該草案與國內相關法律對照統一後，將及時公布，以便各方就草案提出建議及意見。
塞內加爾	目前尚無群眾募資法規。然而，金融監管機構層級對於制訂監管該活動的法律架構，有非常深入的反思。 在電子錢包募集資金的具體架構方面，群眾募資相關產品的設立及提供須經該國央行事先授權。
斯洛維尼亞	歐盟條例 (EU) 2020/1503 針對整個歐盟範圍，制定了企業募資提供投資型及借貸型群眾募資服務的統一規則。該新架構旨在促進跨境提供群眾募資服務，為新創公司及中小型企業等提供銀行募資的潛在替代方案，同時確保歐盟的投資人都得到充分保障。歐盟條例 (EU) 2020/1503 提出群眾募資服務的定義，是指透過利用群眾募資平台對投資人和計畫所有人的商業募資利益進行配對，包括以下任何活動： • 促進借貸發放；以及 • 如指令 2014/65/EU 附件 I 第 A 節第 (7) 點所述，在沒有堅定承諾基礎的情況下，配售由計畫所有人或特殊目的公司所發行用於群眾募資目的之可轉讓證券及認可工具，以及如該節第 (1) 點所述，就群眾募資目的之可轉讓證券及認可工具接收與傳輸客戶訂單。 歐盟條例 (EU) 2020/1503 的範圍區分了兩種類型的群眾募資：借貸型群眾募資及投資型群眾募資。 捐贈型群眾募資受《公共秩序維護法》監管，規定如下： • 非營利法人及自然人經其註冊辦事處或定居所在地行政單位授權，可以收取自願捐款。 • 申請人只要有正當理由，就應予以授權。正當理由包括自然災害或其他災害導致申請人財產遭受重大損失。非營利法律實體若能證明募得之捐款，將用於人道救援目的，或用於一般有用目的 (可在合法執行公司註冊活動，或其基本法或其他文書中所定義活動之範圍內實現)，也應予以授權。 • 基於宗教目的在宗教團體場所徵收自願捐款，或者其他法規另定有不同徵收條

	件者，無須核准。 行政單位在授權時，應確定自願捐款的徵收方式及授權的有效性；後者具體取決於捐款目的及徵收方式。
西班牙	西班牙法律透過所謂的參與式募資平台定義群眾募資，此類平台受 4 月 27 日關於促進企業募資的第 5/2015 號法監管。此類平台作為線上金融去中介化機制，具備數位技術及網路的優勢，其活動包括讓多個投資人與提供不同類型計畫的發起人接觸。歐洲議會和理事會於 2020 年 10 月 7 日頒布之歐盟 (EU) 2020/1503《歐洲企業群眾募資服務提供商條例》於 2021 年 11 月 10 日生效後，最近於 2021 年 12 月 17 日在西班牙議會官方公報上發布關於公司創立及發展的草案，對第 5/2015 號法提出了修訂，以使西班牙現行制度適應歐盟條例 (EU) 2020/1503 的規定。目前，上述改革尚未獲得核准，法案仍在議會審議中。 在西班牙，受監管的群眾募資活動主要用於為中小型企業或不動產計畫提供募資。其他類型的群眾募資平台 (捐贈型或「實物交易對手」) 目前在西班牙不受監管。
瑞典	根據《消費者信貸 (特定業務) 法》(SFS 2014:275)，涉及消費者信貸的業務適用《防制洗錢及資恐 (預防) 法》(SFS 2017:630)、《防制洗錢法》(第 13 頁，第 1:2 節)。
瑞士	群眾募資不受瑞士法律任何具體法規要求限制，亦即所有目前有效的金融市場法律均適用。群眾募資的商業模式差異很大，因此需要根據具體情況釐清是否需要許可。原則上，計畫募資人直接向計畫開發商分配資金的群眾募資平台，不受金融市場法律的許可要求限制。 然而，每當計畫募資人的資金透過其帳戶轉移時，平台提供商都必須驗證是否需要根據《銀行法》獲得許可。如果群眾募資平台提供商在商業基礎上接受資金，並且非在 60 天內將資金轉交給計畫開發商，而是持有一段時間，則必須在展開業務之前獲得《銀行法》規定之許可。如果接受轉發的資金不超過 100 萬瑞士法郎，這種情況下則不需要許可，因為這不再視為商業活動。然而，在將資金轉移到平台之前，計畫募資人必須意識到平台不受瑞士金融市場監管局 (FINMA) 的監管，且其存款也不受保護。此外，平台不得使用該資金經營利差業務。如果平台提供商提供專業服務，透過平台提供商帳戶轉移的資金通常也須遵守洗錢相關規定，因為此類服務構成需要許可證的支付交易服務。 (如需詳細資訊，請參閱瑞士金融市場監管局 (FINMA) 關於群眾募資的概要說明書。)
土耳其	《資本市場法》(第 6362 號法) 及《募集援助法》(第 2860 號法) 的多項條款都涉及群眾募資的規定。在《資本市場法》(第 6362 號法) 架構內，群眾募資 (該法第 3[1][z] 條) 是指在資本市場委員會 (以下簡稱「委員會」) 確定之原則範圍內，透過平台向公眾募集資金，以提供計畫或創投公司所需的資金，而無須遵守該法有關投資人賠償的規定。根據《資本市場法》，土耳其將群眾募資分為兩種：股權型群眾募資及債務型群眾募資。 群眾募資活動由委員會透過 2021 年 10 月 27 日在官方公報上發布的公報執行監管。本公報規範了下列事項：股權型及債務型群眾募資的程序和原則、將群眾募資平台納入委員會名單及其活動、透過股權型及/或債務型群眾募資向公眾募集資金，以及控制與監督募集資金，確保按照其申報用途使用。平台必須經委員會核准，方可在本公報規定的架構內進行群眾募資活動。平台是指在電子環境下，調解股權型及/或債務型群眾募資並提供服務的機構。 另一方面，雖然沒有明確提及群眾募資一詞，但《募集援助法》(第 2860 號法) 第 5 條對於募集援助方式也有類似規定。根據規定，經授權募集援助的個人及實體，可以透過開立收據、募捐箱、銀行帳戶、印刷慈善郵票，以及舉辦抽獎、文化活動、展覽、體育賽事、表演及旅行，或使用自動或電子化系統等方式募集援助。因此，可以透過多種方

	式籌集捐款。
英國	Fundraising Regulator 負責監管英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭的註冊慈善機構，以及其他具有慈善和公共利益目標的機構的慈善募款活動。作為非法定主管機關，該組織還可以註冊與慈善機構簽訂合約的商業機構，以協助它們籌集資金，同時監管群眾募資平台。該組織制定並管理慈善募款（包括線上募款）的自願行為守則。該組織對於違反行為守則的制裁能力有限，其最終的補救形式是向英格蘭及威爾斯慈善委員會（CCEW）、北愛爾蘭慈善委員會（CCNI）或警方檢舉慈善機構（涉嫌/疑似犯罪行為等）。線上平台必須遵守英國有關 AML/CFT 的法律。CCEW 和 CCNI 不監管募款平台，除了少數依法從事慈善活動且本身已註冊為慈善機構的募款平台外。其管轄範圍涵蓋這些組織如何使用所持有的慈善資金。 該行為守則適用於在蘇格蘭慈善監管機構辦公室（OSCR）註冊並僅在蘇格蘭營運的慈善機構，在蘇格蘭進行的慈善募款活動。如對募款有疑慮，由蘇格蘭募款裁決小組進行審議。但是，如果蘇格蘭的募款活動是由位於英格蘭、威爾斯或北愛爾蘭的慈善機構或群眾募資平台進行，則任何發生的問題將由 Fundraising Regulator 處理。 金融行為監管局亦監管借貸型及投資型的群眾募資，並監管與捐贈型及基於預付款/獎勵的群眾募資相關的支付服務。
美國	在美國，只有特定群眾募資活動受到監管。當群眾募資活動涉及根據群眾募資法規進行證券出售或要約時，群眾募資平台（經紀交易商及募資入口網站）受美國證券交易委員會（SEC）及金融業監管局（FINRA）監管，且必須遵守適用的證券法⁴⁷。《新創企業啟動法》（JOBS 法）第三編要求群眾募資平台向 SEC 註冊，並遵守緩解詐欺風險的具體法規。 捐贈型群眾募資通常不受監管，根據美國《銀行保密法》（BSA），群眾募資平台沒有義務實施 AML/CFT 流程，因為這類平台目前不屬於美國對「金融機構」的定義。然而，此類平台確實與處理付款的受監管金融機構（包括銀行及貨幣服務企業）互動，而這些金融機構須遵守 BSA 的 AML/CFT 要求。儘管如此，大多數大型群眾募資平台都實施相當健全的內部控制；不過，這些措施更多是為了防止詐欺，而不是打擊潛在的洗錢或資恐活動。 美國權責機關可以透過處理交易的金融機構，瞭解與群眾募資相關的交易。

⁴⁷ SEC (2016 年)，最終規則：群眾募資，www.sec.gov/rules/final/2015/33-9974.pdf



www.fatf-gafi.org

2023 年 10 月

群眾募資資恐

本報告分析了恐怖份子如何利用社群媒體上的募款平台及群眾募資活動，向全球受眾尋求資助其恐怖事業。報告識別並探討了恐怖份子濫用群眾募資平台的四種主要方式，並強調了相關挑戰、良好實務及風險指標，以協助公私部門實體辨識潛在的群眾募資資恐嘗試。