

FATF



最佳實務

防制非營利組織遭濫用
(第8項建議)

2015 年 6 月

FATF 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融系統，以對抗洗錢、資恐以及資助武擴。FATF 建議已被認定為全球性防制洗錢與打擊資恐標準。

如需有關 FATF 更完整的資訊，請參閱其網站：

www.fatf-gafi.org

© 2015 FATF/OECD 版權所有。

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品。

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2017 年 10 月印製。

目 錄

縮寫對照表.....	1
防制非營利組織遭濫用的最佳實務（建議 8）	2
I. 簡介與背景.....	3
II. 目的與內容.....	4
III. 各國優良做法指引與實務.....	10
A. 瞭解風險.....	10
B. 降低風險.....	18
IV. 預防非營利組織遭濫用之可採取作為.....	30
A. 風險分析與風險基礎方法.....	30
B. 降低風險.....	31
C. 自律規範.....	32
D. 非營利組織的優良監理做法及如何有效達成建議 第 8 項	35
V. 非營利組織使用金融服務的權限.....	38
附錄 1 有關各國已實施且可能有助於降低風險（視情況而 定）的措施實務.....	44
與非營利組織溝通	45
監管或監督	52
有效調查與資訊蒐集	55
有效國際合作機制	59

附錄 2	有關非營利組織已實施且可能有助於降低風險（視情況而定）的措施實務.....	61
	組織廉潔性.....	62
	合作關係.....	67
	財務責任與透明性.....	70
	計畫之規劃與監督.....	74
附錄 3	具代表性及具有自律機制的組織清單	78
	參考資料與文獻	85

縮寫對照表

AML	Anti-Money Laundering 防制洗錢
CRA	Canada Revenue Agency 加拿大國稅局
CFT	Countering the financing of terrorism 打擊資助恐怖主義
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession 指定之非金融事業或人員
FIU	Financial Intelligence Unit 金融情報中心
ML	Money Laundering 洗錢
NGO	Non-Government Organisation 非政府組織
NPO	Non-Profit Organisation 非營利組織
RBA	Risk-Based Approach 風險基礎方法
TF	Terrorist Financing 資恐
UNSCR	United Nations Security Council Resolutions 聯合國安全理事會決議

防制非營利組織遭濫用的最佳實務（建議 8）

此指引文件應參照下列事項：

- 防制洗錢金融行動工作組織建議，特別是建議第 8 項及建議第 1 項之註釋，以及
- 防制洗錢金融行動工作組織針對恐怖分子濫用非營利組織的風險態樣報告。

其他相關的防制洗錢金融行動工作組織文件包括：

- 各國防制洗錢指引與打擊資恐風險評估
- 資恐態樣報告
- 銀行業風險基礎方法指引，以及
- 修正後之防制洗錢／打擊資恐及金融指引。

I. 簡介與背景

1. 防制洗錢金融行動工作組織（FATF）在 2002 年間是第一個撰寫有關防制非營利組織遭濫用之最佳實務的組織，當時防制洗錢金融行動工作組織在 2001 年 911 恐怖攻擊事件後引入相關標準，說明資恐（TF）的弱點與威脅。自此，隨著環境威脅演變，各國政府在執行建議第 8 項方面有了更多經驗，非營利組織（NPO）部門之自律機制也持續進步。2013 年因應修正後的防制洗錢金融行動工作組織建議涵蓋了特定非營利組織部門，且為確保非營利組織合法活動的需求，更新了部分最佳實務。防制洗錢金融行動工作組織在 2014 年 6 月針對恐怖分子濫用非營利組織之風險發佈了態樣報告（以下稱「態樣報告」），而所謂最佳實務也就來自政府與私部門發現之新案例及做法，並加以修訂。
2. 防制洗錢金融行動工作組織指出非營利組織在世界各地提供慈善服務之重要性，同時也體認到在協助需要幫助的人所遇到的困難，如需赴偏遠地區行善，因此肯認非營利組織在這方面所做的努力。此份最佳實務主要目的之一，在於提供非營利組織部門免受恐怖組織濫用的相關實例，幫助非營利組織長期在慈善事業的努力及付出，並保護非營利組織部門的廉潔性。這些最佳實務並非防制洗錢金融行動工作組織標準的強制義務¹，僅為案例參考。

¹ 防制洗錢金融行動工作組織標準包含了防制洗錢金融行動工作組織建議及其各項註釋。

3. 防制洗錢金融行動工作組織致力於和私部門（包括非營利組織部門）維持密切關係，並透過具有建設性的溝通，確保非營利組織的廉潔性及完整的財務體系。
4. 防制洗錢金融行動工作組織肯認非營利組織提升其內部運作之透明性以及預防該部門遭受恐怖分子或恐怖組織之濫用的用心與努力。許多國家的非營利組織部門都具有其代表性並具有自律機制，已發展出一套標準或計畫，協助個別組織確保其作業的公開透明及可責性，包括強化內部控管與風險降低措施等。相關具代表性及具有自律機制的組織清單可參見**附錄 3**。
5. 然而，經過 10 年後，非營利組織遭受恐怖分子與恐怖組織濫用雖已被視為重要關切議題，恐怖分子仍透過各種方式濫用與利用部分非營利組織。事實上，恐怖主義分子常利用障眼法掩飾其非法活動，特別是位於對立衝突的地區內。藉由事前充分規劃，恐怖主義分子在濫用非營利組織部門時，非政府組織已難以滲透並掌握其資源，因此必須透過政府監督、善用其公權力，才能及時發現規劃縝密之恐怖分子如何對非營利組織部門造成威脅。

II. 目的與內容

6. 此份最佳實務旨在列示特定範例與優良做法：

- a) 各國²協助非營利組織執行建議第 8 項事項時，須遵照建議第 1 項以風險基礎方法評估風險，並在不違反各國對於結社、集會、言論、宗教與信仰自由的尊重義務，且亦不得違反國際人權法案；³
 - b) 符合防制洗錢金融行動工作組織定義之非營利組織範圍才是需要協助的非營利組織，協助該非營利組織達到建議第 8 項所要求之客觀事項並減少其可能面臨的資恐威脅；
 - c) 協助金融機構在提供非營利組織金融服務時能夠適當地以風險基礎方法評估風險，並讓資助非營利組織的捐贈者有所依循。
7. 下列內容，於踐行建議第 8 項之內容及其相關註釋時，尤屬重要，需謹記於心，以下列舉各種典範供參：
- a) 建議第 8 項並非整體適用所有非營利組織。各國在執行建議第 8 項時，應採取特定目標做法（包括監督與規範機制）以瞭解非營利組織之多樣性及國內非營利組織可能面臨之恐怖主義風險。視各國情形，非營利

² 文中提到的「國家」或「各國」一詞，同樣適用領土或管轄。

³ 併請參考 2006 年 9 月聯合國全球反恐戰略所採用之第四章：「確保尊重人權並以法治作為對抗恐怖主義之基礎防制措施」相關內容。聯合國安理會第 2129 號決議（2013 年）前言部份即已聲明：安理會體認到「其成員國，為預防非政府、非營利與慈善組織遭受恐怖分子濫用或贊助恐怖分子活動，呼籲非政府、非營利與慈善組織需有防制作為並適時對抗遭恐怖分子濫用以阻斷其企圖，同時再次呼籲須尊重個人言論、結社、宗教或信仰等自由之重要性，另揭示防制洗錢金融行動工作組織所發佈之建議與指引文件相關性。

組織合法存在的方式可能各式各樣，有鑑於此，防制洗錢金融行動工作組織以非營利組織之功能做為定義標準。該定義係以非營利組織活動及特性，有可能面臨或受到恐怖主義分子濫用之風險為依據，並非單純根據非營利組織運作之功能。建議第 8 項僅適用符合防制洗錢金融行動工作組織定義之非營利組織。

防制洗錢金融行動工作組織定義之非營利組織

意指法人或法律協議或組織主要從事募集或分配資金，而以慈善、宗教、文化、教育、社交或友愛為目的，或為執行其他型態之「善事」。

在本報告中，除非另有指明，否則所提及之非營利組織僅指符合上述防制洗錢金融行動工作組織定義之非營利組織。該用詞並非意旨所有非營利組織。在防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織範圍內，建議第 8 項僅適用於存有遭恐怖組織濫用風險較高的非營利組織。在部分地區，非營利組織在國際活動中佔有一定之實質份量，且該部門有可能是控制大量的金融資源。在其他地區，針對國內非營利組織瞭解其資恐風險並歸類出特徵，有助於防止非營利組織遭受恐怖分子濫用之風險。然而，在部份地區，由於國情及環境的關係，有些非營利組織被濫用於資恐風險可能

很低。⁴

- b) 並非所有非營利組織均具備高風險，可能有些風險很低，甚至完全沒有風險。既有的措施可能足以處理一個國家境內非營利組織部門目前面臨的資恐風險，但是定期檢視相關措施，係有助於找出新的或與時俱進的資恐風險。實施與建議第 1 項相符之風險基礎方法，無論是對於國家或金融機構均具重要意涵。特別要強調的是，對於所有非營利組織以「放諸四海皆準」的做法並不適合，如同各國如何監督與管理該非營利組織部門，或者金融機構如何管理非營利組織客戶關係。對於捐贈者而言有一個很重要的考量因素，就是提供資金給非營利組織的來源。

- c) 當針對其國內非營利組織，要適用降低風險的措施時，各國需以建議第 8 項為目標，並將註釋第 3 項列入考量的重點：

建議第 8 項的目標在於確保非營利組織不會受到恐怖組織濫用 (i) 偽裝成合法組織存在；(ii) 利用合法組織，藉以資助恐怖分子，包含規避將受凍結之資產等目的；或 (iii) 隱瞞或模糊化原本用於正常管道之資金移轉，反而將資金秘密轉用於恐怖活動。依照此註釋，達到此一目標所採取的做法係以下列一般原則為依據：

⁴ 有關態樣報告，請見第 16 項（防制洗錢金融行動工作組織，2014a）。

- a) 非營利組織過去和至今仍持續受到恐怖分子以及恐怖組織濫用，因此各國需要採取措施，以：(i) 協助並預防該組織遭濫用並 (ii) 找出及採取有效行動對抗受到恐怖分子或恐怖組織利用或積極贊助恐怖分子或恐怖組織的非營利組織。
- b) 各國用以預防非營利組織受恐怖分子濫用的措施，不應影響或阻礙合法的慈善活動。相反地，此類措施應以提升非營利組織透明度並增加捐贈者以及社會大眾對於非營利組織的信心，讓他們相信其所捐助之慈善資金與服務，有順利用於合法受益人。在確保非營利組織不受到資助恐怖分子濫用，協助提升透明度、完整性以及大眾對於所有非營利組織管理與運作的信心之制度是不可或缺的。
- c) 各國應預防並以適當起訴資助或以其他形式資助恐怖分子，並採取有效行動對抗受恐怖分子或恐怖組織利用或積極資助恐怖分子或恐怖組織的非營利組織。當發現可疑或以暗中、其他形式資助恐怖分子的非營利組織時，各國應以調查為首要任務並停止此類資助恐怖活動之行為。應在合理程度及目的範圍內採取行動，避免對合法之慈善活動、受益人造成負面衝擊。但是，上述善意措施不得作為藉口，用以阻礙立即有效停止非營利組織持續提供或以其他形式資助恐怖分子。

- d) 公部門、私部門以及非營利組織部門之間發展合作關係並提升或增加其等防制恐怖分子濫用非營利組織等認知尤屬重要。各國應鼓勵非營利組織各部門內進行學術交流並分享資訊，及處理資恐等相關問題。
- e) 因應各國內部部門彼此各異，是故可能遭到恐怖分子濫用的程度亦各異、為使合法慈善活動繼續發展以及考量各國對抗資助恐怖分子時可用的資源和權力皆有限，故處理非營利組織部門面臨恐怖分子威脅有一套標準做法是很重要的。
- f) 針對非營利組織部門被資恐濫用，建立一套具有彈性的國內反應機制是很重要的，如此才能與時俱進，處理本質多變的資恐威脅。
- d) 防制洗錢金融行動工作組織建議第 8 項最佳實務和所有防制洗錢金融行動工作組織最佳實務一樣，並未強制列入是否遵照防制洗錢金融行動工作組織標準之評估，但是各國和非營利組織部門可發現在決定預防並降低恐怖分子對非營利組織部門遭濫用的最佳方法，該實例有納入考量的價值。此最佳實務，僅作為參考，不應當作適用所有非營利組織的檢視清單，僅為用途說明，瞭解在達到建議第 8 項時，需適用良好的措施或步驟。雖然這些最佳實務被認為是有幫助達成建議指標，但仍可能無法適用所有情況。

- e) 如建議第 8 項註釋所示，恐怖分子與恐怖組織可能會利用非營利組織，令其籌措並移動資金、提供物流支援、協助恐怖分子招募新兵活動或贊助恐怖組織與運作。如此的濫用非營利組織，不僅助長恐怖活動，也削弱捐助者對非營利組織的信心並且危害非營利組織的誠信。因此，保護非營利組織部門，使其不受恐怖分子濫用，不僅對於全球反恐作戰至關重要，也是維護非營利組織部門以及慈善界誠信的必要步驟。

III. 各國優良做法指引與實務

有關各國優良做法的特定實務，請見**附錄 1**。

8. 建議第 8 項無法獨立運作。執行時應與風險基礎方法的建議第 1 項架構相稱。

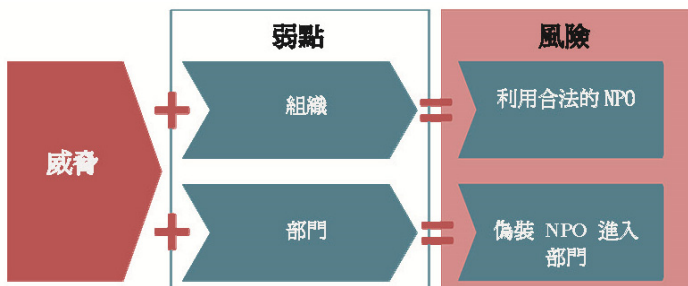
A. 瞭解風險

9. 正如第 1 項建議所述，各國應明確辨識、評估及瞭解本國有關洗錢及資恐風險，並且採取必要之措施和投入所需之資源（包括指定權責機關或建立機制、良好協調及風險評估工作），以有效降低此風險。各國應根據風險基礎方法（RBA）進行評估，以確保採取降低洗錢與資恐活動之措施與發現的風險相符。此類以風險為基礎之方法，係為有效配置防制洗錢與打擊資恐（AML／CFT）資源以及做為

實施防制洗錢金融行動工作組織建議中各項措施的重要評估基礎。當各國發現較高風險時，應確保其防制洗錢／打擊資恐體制有適足之能力處理此風險。當各國發現較低風險時，得在防制洗錢金融行動工作組織建議之特定情況下採用簡化措施。

10. 風險可被定義為某個威脅利用弱點所在的能力。風險要存在，必需同時具備威脅和弱點等兩個要素。

圖 1：威脅+弱點=風險



11. 檢視國內非營利組織部門一向是建議第 8 項的一個要素。採用防制洗錢金融行動工作組織修正強調以風險基礎方法有效實施第 8 項建議，透過該方法瞭解資恐風險所在，並有能力做出回應，尤為重要。建議第 8 項要求各國需針對國內整體非營利組織部門進行檢視，具備及時獲得其活動、規模以及其他相關運作等資訊之能力，並檢視法規對於非營利組織部門中可能受到資恐濫用的規範是否適足。執行此類檢視時，各國應使用所有可得的資訊來源，根據

其活動或特徵，找出非營利組織被資恐濫用風險的功能與類型⁵。換言之，檢視整個部門並找出符合防制洗錢金融行動工作組織的非營利組織，並辨識哪些非營利組織被認為存有較高資恐濫用的風險。各國亦應定期透過檢視該部門在打擊資恐活動方面，可能會面臨的弱點、遭到恐怖分子濫用的相關新趨勢，以及可適用風險降低措施等新資訊重新評估。

12. 雖然非營利組織與營利組織類似，都可能會面臨其他和洗錢、詐騙、貪污以及逃稅等眾多風險，但建議第 8 項旨在特別處理非營利組織遭到恐怖分子濫用的弱點。另外，防制其他非法金融威脅（含洗錢）的措施，在降低資恐風險方面仍有其幫助性。
13. 瞭解國內非營利組織部門及其所面臨之資恐風險，與第 4 輪相互評鑑評估是否符合建議第 8 項內容息息相關。風險基礎方法是各國決定用以降低資恐風險的最佳做法（包括如何實行建議第 8 項的全面呼籲性做法），及決定非營利組織部門的哪些要素應受到監督之依據基礎。
14. 實務上，各國針對其國內整體非營利組織部門進行檢視是正確履行建議第 8 項的一個基本必備起點：
 - a) 判定其國內哪些非營利組織屬於防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織以及該國資恐降低措施應適用哪些非營利組織；

⁵ 建議 8 註釋第 4 項（防制洗錢金融行動工作組織，2012）。

- b) 進一步瞭解國內非營利組織部門，包括其規模、類型、地點以及非營利組織的活動等；
 - c) 瞭解其特定非營利組織部門在面臨資恐風險時，判定哪些既有的法律、規範與其他措施可能有助於降低此類風險，以符合建議第 8 項規定；
 - d) 在檢視國內相關結果是否適足時⁶，應將其國家風險評估列入考量；以及
 - e) 確定哪些既有的法律、規範與其他措施與辨識風險相當，以符合建議第 1 項⁷的規定，另是否需要其他措施以降低風險，或是否目前的措施即已足夠。
15. 各國檢視其國內非營利組織部門要素可包含：規模、類型、非營利組織範疇、其活動、其捐贈基礎、跨國活動、資助、資金的移動、支付方式、從事活動之類型與地點、提供的服務，或者與這些要素相關的風險等。

實例 1.部門檢視實例

加拿大負責慈善機構註冊的主管機關為加拿大國稅局（CRA），已針對加拿大境內整個非營利組織部門進行檢視，並辨識出哪些組織，根據其活動與特徵，在遭資恐濫用方面面臨較大風險。

⁶ 如需額外有關執行國家風險評估的資訊，請見 FATF 指引文件國家洗錢與資恐風險評估（防制洗錢金融行動工作組織，2013）。

⁷ 建議 1 註釋第 1 項（防制洗錢金融行動工作組織，2012）。

具體而言，加拿大旨在確保：

- 不要過度解讀防制洗錢金融行動工作組織對於非營利組織的定義；
- 重點放在有面臨較大風險的組織，並且
- 不要因為防制資恐目的及通報義務，讓組織或團體有過度的負擔。¹

CRA 檢視了政府、學術界以及非營利組織所出版和非營利組織有關的刊物以及研究，包括加拿大統計局針對非營利組織做成的報告，參考可能影響該部門的法規，並針對慈善捐助與志工活動等趨勢做研究。此外，CRA 也檢視了有關非營利組織既有法律與通報要求。

為了判定風險之所在，根據非營利組織共同特徵進行分類，如：目的、活動、規模以及營運地點等。CRA 將這些特徵和防制洗錢金融行動工作組織的非營利組織定義要素進行比較。也將防制洗錢金融行動工作組織針對恐怖分子濫用非營利組織的風險²做成的態樣報告納入考慮，藉以找出組織有面臨較大風險的特徵。

CRA 發現加拿大境內就其活動性質和特徵而言，遭到恐怖分子濫用方面有較大風險的組織為慈善團體。這意味著加拿大的慈善團體是符合防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織。雖然慈善團體具有較高的風險，但並非所有慈善團體都有風險。從國家風險評估作為起點，可使加拿大將較多重點放在慈善團體。

1. 請見第 23 與第 24 項。
2. 防制洗錢金融行動工作組織（2014a）。

16. 防制洗錢金融行動工作組織針對非營利組織面臨資恐風險⁸本身已有進行相關研究。2014 年 6 月，防制洗錢金融行動工作組織針對恐怖分子濫用非營利組織的風險⁹公佈了一份態樣報告，分析了全球 14 個國家提交的 102 件個案研究。該態樣報告發現，雖然非營利組織遭到恐怖組織濫用的議題已被正視 10 多年，然而威脅依舊存在。儘管在全球非營利組織部門內遭到恐怖分子濫用的風險可能性很低，但是這類濫用對於非營利組織部門造成的衝擊，早已超出狹隘金融價值的考量。捐贈者信任並提供資源給非營利組織，不論是貨幣或物資，都是期待將之做為良善用途；這樣的信任其實是非營利組織部門的基石。若將這樣的資源轉而用於其他主要目的在於造成傷害或破壞大眾對非營利組織的信任，將對非營利組織的運作造成難以回復的衝擊。該報告指出非營利組織從事的活動類型與其遭到恐怖分子濫用的風險具相關性。報告結論是：

- a) 非營利組織遭資恐濫用最大的風險是從事「服務活動」的類型，亦即：像是提供住宿、社會服務、教育

⁸ 態樣報告將風險定義為潛在可能造成傷害的威脅（以這個例子而言是指資助恐怖主義的個人或團體）利用了弱點（以這個例子而言是指非營利組織的弱點而造成傷害的可能性）。

⁹ 防制洗錢金融行動工作組織（2014a）。

或醫療照護等計畫。這與防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織相符。的確，分析非營利組織的研究個案顯示，並無從事「表現活動」（亦即：重點放在運動與娛樂、藝文、利益表述或倡導[諸如：政黨、智庫團與倡導團體]等計畫）。

- b) 從事服務活動的非營利組織面臨的風險彼此並非相同。提供的服務活動如係「接近恐怖威脅活躍的地區」時，非營利組織面臨濫用的風險則較大。具體來說是指非營利組織的營運：i) 地點位於存在恐怖威脅活躍的衝突區；或 ii) 位於無衝突的國家境內，但存有恐怖活動活絡且有族群積極尋求資助與掩護。不管是哪一種情況，風險的關鍵變數與地理位置並無關係，而是以接近恐怖威脅活躍的地區作為判斷程度。重要的是，這也並非總是與衝突區或受到低度管理地域有關。在衝突區或受到低度管理之恐怖活動無運作或無法運作的地區而言，非營利組織可能會面臨腐敗或犯罪等相關風險，但未必是資恐風險。相反地，恐怖活動可能主動鎖定相對穩定環境內的族群，尋求其資助。在判定哪些非營利組織可能面臨較大被濫用風險時，主要考量的因素，最終還是以其擁有的資源或從事的活動對於恐怖組織而言是否具有價值，以及是否具備能力或意圖濫用非營利組織的恐怖威脅活躍程

度¹⁰。一般而言，非營利組織面臨的被濫用的風險可分為五類：

- i. 資金轉移是重大濫用的手法，行為者往往為非營利組織內部或外部人（如：國外合作夥伴或第三方資金籌措單位）操作，旨在透過非營利組織的運作或財務過程於事後資助恐怖組織；
- ii. 非營利組織或其主管故意或在未知的情況下與恐怖組織建立關係，導致該非營利組織可能因此被濫用於多種用途，包括提供恐怖組織一般物流支援；
- iii. 濫用於贊助恐怖組織的招募活動；
- iv. 濫用計畫，亦即資源流向雖為合法，然而在非營利組織計畫交付過程中遭到濫用；以及
- v. 以錯誤資訊進行濫用，亦即：恐怖組織發起「假的」非營利組織或是將自己偽裝成「善行」代理人，藉以矇騙捐贈者，使其提供資助。利用規劃完善的障眼法，進行滲透難以由政府單位利用之資源，因此必須透過政府監督，善用其公權力，才能儘早辨識非營利組織部門所面臨到最縝密的恐怖威脅。¹¹

¹⁰ 防制洗錢金融行動工作組織針對恐怖分子濫用非營利組織的風險所做的報告第 6 頁（防制洗錢金融行動工作組織，2014a）。

¹¹ 防制洗錢金融行動工作組織針對恐怖分子濫用非營利組織的風險所做的報告第 5 頁（防制洗錢金融行動工作組織，2014a）。

17. 該態樣報告也提及實用的：

- a) 風險指標：指標需要進一步調查最終線索，用以評估被濫用的本質或風險，但恐怖主義未必是其唯一可能的答案；以及
- b) 恐怖分子濫用指標：更小的分組指標。

B. 降低風險

18. 在降低非營利組織面臨資恐風險方面並無「放諸四海皆準」的做法。相反地，建議第 8 項明確表示辨識、預防以及防制非營利組織遭到恐怖分子濫用的做法係多元且廣泛。建議第 8 項的註釋述及：能成功辨識、預防以及防制非營利組織部門遭到恐怖分子濫用的做法必須是具備彈性、多面向且多管齊下的做法。
19. 在察覺非營利組織部門內有遭恐怖分子濫用情形時，可視個案嚴重程度，實施各種不同的措施，包括法規、行政作為或目標性金融制裁（意旨凍結資產及禁止資金和其他資產直接或間接惠於聯合國安理會決議指定制裁之個人或團體）、犯罪調查或其他行動。但是，各國應努力確保對資恐風險及其面臨的特定威脅，需做出合比例性的回應。既有規範和／或其他措施，包括用以降低其他風險和非法活動者，¹²也許即足以處理該部門目前面臨之資恐風險，然而若發現既有措施，無法適當地降低風險或是部門面臨的資

¹² 如：洗錢、詐欺、貪污與逃稅。見第 12 項。

恐風險已隨時間演進或改變時，可能須考慮採用額外或不同的措施。

20. 如建議第 8 項所述，預防非營利組織部門遭濫用的有效做法，與合比例性及風險基礎方法相關連，涉及到下列四個要素：

實例 2.保護非營利組織部門的一個有效做法

保護非營利組織部門的一個有效做法牽涉到下列四個要素：

- 1) 持續與該部門保持良好聯繫或協助；
- 2) 提供合乎比例及以風險為基礎之監管或監督；
- 3) 有效調查與資訊蒐集；以及
- 4) 有效的國際合作機制。¹

1. 建議 8 註釋第 5 項（防制洗錢金融行動工作組織，2012）。

21. 並非表示所有的非營利組織均應採用相同的措施。然而須與建議第 1 項一致；後者要求各國確保其用以預防或降低洗錢與資恐風險的措施，應與所發現的風險相當。也就是說：風險較高時應運用強化措施以之相對應；風險較低時，得採用較低標準的簡化措施。
22. 建議第 8 項明確表示，運用風險降低措施於非營利組織部門時，須考量另一重要因素。雖然保護非營利組織使其免受恐怖分子濫用很重要，但同樣重要的是，用以保護它們的措施不能中斷或影響其合法的慈善活動，且不應不當或

在無意間限制非營利組織取得其從事合法活動所需資源的能力，包括財務資源。相反地，此類措施應提升其透明度，並增加捐贈者以及社會大眾對於該部門的信心，讓他們相信慈善資金與服務係有順利用於合法受益人¹³。此外，須遵守防制洗錢金融行動工作組織建議所揭示的一個原則，即不應違背一國根據聯合國憲章以及國際人權法案規定，尊重並遵守應盡的基本人權與自由（如言論表達、宗教或信仰、和平集會與結社等自由）義務。¹⁴

23. 實務上很重要的一點是，各國必須透過檢視國內非營利組織部門，並在瞭解該部門存在的資恐風險後，實施與發現風險相當（亦即：合比例性）的降低措施，對於幾乎沒有或不存在資恐風險的非營利組織應避免採用打擊資恐規範措施，造成其負擔。亦即正確實施與風險基礎方法相當是重要，因為：
- a) 並非所有的非營利組織都會面臨高資恐風險，且很多的非營利組織面臨此類風險機率極低，甚至無此類風險存在。
 - b) 因非營利組織部門數量龐大、種類繁多，亦即：實務上，各國需要將其有限的資源集中在發現具有較高風險的非營利組織上；並且，
 - c) 「放諸四海皆準」的做法，並非為唯一有效防制非營

¹³ 建議 8 註釋第 3 項（FATF，2012）。

¹⁴ 也請見（例）世界人權宣言（第 18、19 與 20 條）以及公民權利和政治權利國際公約（第 18、19、21 與 22 條）。

利組織遭恐怖分子濫用的方式，且可能因此會中斷或影響合法的慈善團體活動。

24. 對於面臨極低，甚至沒有資恐風險的非營利組織而言，要求詳細的非營利組織註冊程序、額外的通報要求、指定專人負責反恐之法令遵循等必要性，以及由外部單位稽核該組織等做法，可能不適用於打擊資恐目的。任何此類或其他資恐風險降低措施均應與其面臨的資恐風險成比例。

A. 與非營利組織部門溝通

25. 建議第 8 項的註釋，要求各國就資恐相關議題須與非營利組織部門溝通或提供協助¹⁵。定期與非營利組織部門溝通有助於和該部門建立合作關係。實務上，雖然協助或溝通的形式有很多種方式，但可將重點放在符合防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織且有面臨較大被濫用風險者。但如果構成該部門的實體非常多元，且數量龐大，則將是艱鉅的一大挑戰。參與非營利組織社團、聯盟、保護組織、自律規範組織以及捐贈組織等也是有效接觸大量非營利組織的一個實用方法。
26. 另一個議題是，政府需由哪個單位負責作為聯繫窗口。所有利害相關人，包括政府與非政府部門、執法部門與非營利組織主管機關等均應參與聯繫國內非營利組織部門面臨特定資恐風險之教育活動，並提供風險降低之優良做法或

¹⁵ 建議 8 註釋第 5(a)項（FATF，2012）。

實例以資參考。針對有專責監管慈善團體之主管機關的國家，理所當然可由其負責聯繫。但在很多國家，非營利組織與打擊資恐機關分屬不同政府部會管轄。有些國家以其稅務機關做為接觸非營利組織的聯繫窗口，因為很多非營利組織往往會定期與稅務機關接洽有關較有利之稅務資格待遇或維持其資格的相關事宜。

27. 理想的聯繫與溝通有兩種方式，其一為政府與非營利組織之間應持續進行雙方會談。另可以提供非營利組織指引，也可以藉由諮詢非營利組織，尋求其意見或反饋。在進行國內非營利組織檢視時；可以提供實施風險降低之措施與指引；或者進行防制洗錢金融行動工作組織相互評鑑過程；以及有特定問題產生時。以下是此做法的一些優點：
 - a) 各國能獲得其境內非營利組織特定需求、疑慮、弱點、風險以及挑戰等相關的實用資訊。此資訊可用以協助發展更有效率的政策、指引以及降低非營利組織風險等措施。
 - b) 非營利組織提出的問題與疑慮，有助於各國在預防或在防止恐怖分子濫用事實升溫前，中斷相關高風險活動或促成及早發現此類資恐濫用的類型。
 - c) 當非營利組織充分瞭解其資恐風險以及適用降低風險的最佳方法時，降低風險措施能夠更有效地實行。
 - d) 各國能更有效地就資恐及相關問題與非營利組織溝通，並持續與該部門會談，避免非營利組織遭到恐怖

分子濫用。

B. 監管或監督非營利組織

28. 建議第 8 項的註釋要求各國須採取有效提升對其非營利組織部門（亦即：在防制洗錢金融行動工作組織定義範疇內的非營利組織以及被認為具高資恐濫用風險或附屬在非營利組織之下的非營利組織）進行之監管與監督步驟。
29. 建議第 8 項不要求所有非營利組織均採用相同措施。的確，「放諸四海皆準」做法與建議第 1 項所揭示風險基礎方法並不相符。各國應透過檢視其國內非營利組織部門發現風險，瞭解該部門面臨的資恐風險是否相當，且在資恐風險較高時是否有採用強化的措施。雖然某國內既有的規範或其他措施已足以處理非營利組織目前面臨的資恐風險，但仍應定期重新檢視該部門面臨資恐的風險。
30. 實務上這意味著：各國應採用建議第 8 項註釋的第 5(b)(i) 至第 5(b)(vii) 款所列特定措施，以處理符合防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織，且該非營利組織有面臨最大資恐濫用風險。在部份地區，這可能是指 1) 該控制大量財務資源的非營利組織以及 2) 這些非營利組織在國際活動中佔有實質份量。但是，在其他地區，依據國內檢視所獲得的意見及瞭解非營利組織部門所面臨的資恐風險，可能顯示出面臨較大風險非營利組織的不同特徵。舉例而言，該態樣報告發現大部份面臨高風險的非營利組織是從

事「服務」活動並且在靠近恐怖威脅活躍的地區內運作，不分國內外。

31. 這些被視為有較高資恐風險的組織，可以適用特定措施，包括要求下列作為：
 - a) 需取得執照或完成註冊。但是，並未要求各國基於打擊資恐為目的，實施特定的執照申請或註冊規定。舉例而言，在部份國家，非營利組織已經和稅務機關完成註冊並且有接受有利之稅務待遇（如：退稅或免稅¹⁶）等資格監督。
 - b) 保存其活動以及擁有、控制或主導其活動者等相關資訊；
 - c) 出具年度財務報表；
 - d) 進行相關控管，確保資金充分透明，且相關資金支出與非營利組織提報活動具一致性。
 - e) 遵守「瞭解實質受益人與相關的非營利組織」規定。
 - f) 紀錄保留；並
 - g) 受適宜機關監督，包括在違反這些規定時，能接受有效及合乎比例的勸阻性制裁（處罰）¹⁷。
32. 正確實施這些方面的監管與監督規定有幾個重要的優點：
 - a) 應用與發現風險相當的措施（而非採取一個「放諸四海皆準」的做法）可避免過度規範該部門，亦可避免

¹⁶ 建議 8 註釋的附註 23（FATF，2012）。

¹⁷ 針對違規事項給予的制裁應為有效、符合比例且具勸阻作用，並且應與其他產業或部門違規時採取之制裁一致或至少不高於該制裁。

造成未存有風險的非營利組織有不成比例的負擔，和／或無意間中斷或影響其合法的慈善活動。

- b) 這些面臨資恐濫用的非營利組織風險可能隨時間改變，因此政府的法規、調查或溝通也須隨之改變，以為因應。
- c) 各國應透過提升非營利組織透明度、優良監理，和／或非營利組織已實施的自律規範計畫等，協助其降低資恐風險。
- d) 各國對於已發現的特定風險，得採取相當（亦即：合比例）步驟，將其有限的監管資源做更有效的配置，而不是採用第 5(b)(i) 至 5(b)(vii) 款中，針對數量眾多且多樣的非營利組織進行各項監管措施。
- e) 不同國家根據各項因素，包括其國內法規架構、專業之調查、評估國內資恐風險及其他因素等，可針對非營利組織採用不同的方式進行監管與監督。對於有效監督非營利組織，使其具備正當性及透明度，目前並無一套單一正確的方式，但前提是遭資恐濫用風險最大的非營利組織，其須接受相當的監督及控管措施，以降低此類風險。另政府機關應有能力在發現資恐威脅時，採取相對應之行動能力。

C. 有效調查與資訊蒐集

33. 在資訊蒐集方面，各國應確保各層級之適宜機關（亦即：權責機關，包含執法單位、情報與法制機關、評鑑機構以及自律規範組織等）或持有非營利組織相關資訊的組織之間能有效進行合作、協調及分享資訊¹⁸。實務上，包含（在可能（行）的情況下）非政府機構，如非營利組織協會、同盟、保護組織或非營利組織自律規範組織。此類機關可能持有國內運作的非營利組織相關資訊及其所面臨的特定資恐風險。
34. 各國應具備調查的專業能力，能夠檢視疑似遭到恐怖組織利用或主動資助恐怖組織的非營利組織。各國亦應確保在調查過程中能夠完全取得特定非營利組織之行政與管理等相關資訊（包含財務與計畫資訊）¹⁹。實務上，各國應確保執法機關有權力與責任，可在國內防制洗錢／打擊資恐政策框架內調查資恐，且須與建議 29、30 以及 31 相符。此外，各國應確保所有符合防制洗錢金融行動工作組織定義且被視為有較高資恐濫用風險的非營利組織或其附屬之非營利組織，至少應保存部分的財務與計畫資訊，如此才能在調查有關恐怖組織濫用之過程，適時取得此類資訊。應透過防制洗錢／打擊資恐立法或既存之其他類型的法律實施此類規定。舉例而言，得根據法律或規範要求非營利組

¹⁸ 建議 8 註釋第 5(c)(i)項（FATF，2012）。

¹⁹ 建議 8 註釋第 5(c)(ii)與 5(c)(iii)項（FATF，2012）。

織保存部分的財務與計畫資訊，以便確定其符合優惠稅務待遇資格。

35. 各國應建立相關機制，確保涉嫌之特定非營利組織遭到恐怖分子濫用時，能迅速提供相關資訊與權責機關分享，俾利其採取預防或調查行動²⁰。然而，這並非表示防制洗錢金融行動工作組織建議要求各國對非營利組織實施疑似洗錢或資恐交易報告，期與建議第 20 項相符。非營利組織不被認為是指定之非金融事業或人員（DNFBP），因此，不應受防制洗錢金融行動工作組織針對指定之非金融事業或人員所制定的要求申報疑似洗錢或資恐交易報告。
36. 部份實例顯示能夠提升各國發現恐怖分子濫用非營利組織，並對之採取抗衡行動的做法包括：
 - a) 機構間有效合作或「全政府」的做法；
 - b) 考慮不同來源的多種資訊類型，以利察覺濫用之情事（包含考慮非營利組織的規範資訊、開放來源的資訊、金融情報中心以及其他財務資訊、國家安全資訊、執法資訊）；及
 - c) 促成一個信任的環境，讓政府能夠透過公開的管道或向非營利組織部門本身取得有資恐疑慮或特定相關問題的非營利組織資訊。
37. 非營利組織提供資訊予監管非營利組織之權責機關，對於提升非營利組織部門內的透明度極其重要。但是，若非營

²⁰ 建議 8 註釋第 5(c)(iv) 項（FATF，2012）。

利組織靠著欺騙誤導捐贈者和其他非營利組織，藉以達成資恐目的，則國家安全情報單位如能蒐集到相關的資訊，以揭開這類欺騙手腕的非營利組織，使非營利組織免受資恐威脅，則具有其重要性。國家安全情報具有多元的來源，通報的內容包含各類議題。防制洗錢金融行動工作組織態樣報告所示，國家安全情報有提供非營利組織運作的風險環境相關資訊。這包含了與資恐有關聯的個人、組織以及其他給予恐怖活動支援之相關資訊。

38. 來自執法活動和情報服務的資訊，可能也有助於發現非營利組織遭受恐怖分子濫用的問題。從犯罪調查過程中取得的資訊，也有助於權責機關更進一步認識非營利組織運作的資恐風險環境及遭濫用的實例或與風險相關的資訊。另可瞭解資助非法活動與非營利組織有關聯的個人、組織及其與資恐的連結性。
39. 防制洗錢金融行動工作組織態樣報告內的個案研究，證明若已察覺非營利組織有被濫用之具體風險後，可視個案嚴重程度，採取各種方法降低風險。若已達犯罪門檻，則必須仰賴起訴犯罪嫌疑人及其行為才能中止資恐濫用的行為。
40. 可透過行政做法和進行目標性金融制裁保護非營利組織使其免受恐怖分子濫用，包括針對與有關的個人或整個非營利組織就其資助恐怖組織或恐怖活動等情事進行制裁。防制洗錢金融行動工作組織建議第 6 項利用目標性金融制裁

方式預防資恐，也是聯合國安全理事會特別決議事項之一，1267／1989、1988 和 1373 及其後續決議皆須遵守。

41. 在不影響整體非營利組織運作下，還有其他可針對已被發現可能存有資恐疑慮的特定組織實施其他措施。相關實例請見**附錄 1**。
42. 以具跨機構的合作方式偵測非營利組織遭資恐濫用之情事及風險，確保集中在一個機構所採取的調查行動，不會與另一個機構所採取的調查行動衝突或造成危害。

D. 能夠有效回應國際請求提供有疑慮的非營利組織相關資訊之能力

43. 各國應確定其相關聯絡窗口與程序，以利回應國際針對疑似從事資助恐怖活動或以其他形式支持恐怖分子之特定非營利組織相關資訊²¹。
44. 國際合作之所以非常重要，主要是在保護非營利組織免受恐怖分子濫用，因為非營利組織的工作性質具全球性且通常有跨越數個地域的屬性。以全球現況來看，恐怖活動往往在國內外金融交易頻繁之地域或其附近。
45. 國外對等單位提供的資訊可能有助於發現資恐威脅並對之採取行動，因為很多非營利組織運作都具有跨國性質。如此可從國外合作方取得或是向國外合作（政府）機構取得非營利組織相關資訊。

²¹ 建議 8 註釋第 5(d) 項（FATF，2012）。

IV. 預防非營利組織遭濫用之可採取作為

有關非營利組織在預防資恐濫用的最佳實務（特別是在風險較高區域運作時），請見**附錄 2**。

46. 防制洗錢金融行動工作組織肯認非營利組織為防止該部門遭到濫用（包括預防資恐）所提升其運作透明度之企圖及努力。許多國家境內的非營利組織有其代表性、且能夠自我規範，並已發展成一套標準與計畫，協助個別成員確保其作業公開透明。即使目前尚未針對該目標發展出相關細節規範，然而提升非營利組織透明度及配合良好之監理制度，將有助於降低資恐風險。

A. 風險分析與風險基礎方法

47. 大部份的非營利組織都有與其捐贈者、合作組織以及善意奉獻於該組織工作者維持良好的關係。然而，非營利組織實際上仍存有被資恐濫用的風險。
48. 瞭解非營利組織在哪裡及如何執行特定活動的風險本質，對於非營利組織認識其所面臨的資恐風險很重要，因為可採取相對應的措施降低此類風險。很多非營利組織在展開新的工作環境或與新的夥伴合作前都會先行進行風險分析，**附錄 2** 中有許多的實務可資證明。此類內部非營利組織的風險評估有助於降低非營利組織面臨的各種潛在的風險，包含遭恐怖分子濫用。

B. 降低風險

49. 確保非營利組織不會被濫用於恐怖用途的最佳做法，須採取優良的監理制度與健全的金融管理，包括擁有健全的內控與財務機制及風險管理程序。此外，針對提供金錢給非營利組織、非營利組織捐助對象或與非營利組織有密切合作的個人或團體進行適當的審查也是很重要的。對於各組織及其運作情形進行適當的審查，將決定該組織或團體係如何運作。
50. 非營利組織需要實際採取的步驟是盡職調查，以便對其接獲的資金感到合理且安心；對於與他們合作的個人與組織有充分的認識與瞭解；並且能夠分辨且管理相關風險。非營利組織能夠自行進行內部分析，進一步瞭解其運作時面臨的風險並設計相關的降低風險之盡職調查措施。
51. 對於被認為具較高資恐濫用風險的非營利組織，個別非營利組織實施降低風險措施須視情況而異，包括非營利組織工作的各個層面以及相關連結之風險，不管該非營利組織與夥伴配合的地點或搭配的夥伴運作地點是否靠近活躍的恐怖威脅地區，仍應實施既有的盡職調查與降低風險措施。

實例 3、非營利組織風險分析實例

有一個在危機時提供急難救助及長期協助復原的國際人道援助組織，針對其所運作或計畫運作的地理區域，都會評估相關資訊與風險。執行這類評估時，該組織會檢視相關安全資訊，並分析該地區內的政權與非政府的權力結構，並評估人員或資源規劃可能會發生的風險，如資源轉移風險。如是在非政府地區，該組織也會評估當地氏族結構在該區所扮演的行政角色，如是否和任何激進分子有所區分？在選擇受益人及分配協助和實施相關計畫時，會考量是否能夠保證不會受到激進分子干涉。該組織不會在氏族或政府無法提供此類保證下，或在非安全環境，或協助轉移風險超出控管範圍的地區內運作。有時候基於安全情勢與當地動盪，會讓該組織無法前進世界的某些地區。

C. 自律規範

52. 趨於複雜的全球環境對於所有合法的國際行動者產生了新的需求，後者必需捍衛其運作的完整性與透明性。非營利組織對於這些大量回應的需求，制定了幾個不同的標準與計畫，協助個別組織確保其運作的公開透明（見**附錄 3**）。
53. 許多國家境內都有其具代表性、能夠自律規範的非營利組織，這些獨特的資源在保護其等免受各種濫用（包括遭到恐怖分子濫用），能夠發揮其作用。該等非營利組織之所以長期以來在各方面皆能維持著優良的做法，主要是為了維

護非營利組織的合法與聲望。不同國家內的非營利組織可進一步配合其自律規範／措施方面的經驗、提供訓練，累積（不同國家內）該產業的實力，以便採用相應之措施，並監督及評估此類措施之有效性與相關性。非營利組織的自律規範機制，將隨著各轄區特性與時俱進，所以沒有此類機制的非營利組織也可考慮制定本身或額外的自律規範機制，以強化內部控管程序、盡職調查及其他做法，藉以改善其運作與資金透明度，並預防遭到恐怖分子或其他的濫用。

54. 非營利組織有效率的自律規範措施，是確保其減少遭到恐怖組織濫用風險的一個要素，除應予以鼓勵外，另外在更大規模的非營利組織部門應加強提升其透明度和監理制度。

實例 4、非營利組織自律規範實例

以下例子為具有代表性自律規範組織所採用的計畫，有助於非營利組織確保公開透明。

- 一個旨在增加大眾對於該國境內非營利組織信心並對捐贈者做出負責任的獨立監督組織就透明度標準與最佳做法做成了一份報告。該報告將國內立法、非營利部門的特徵以及對非營利組織代表所做的調查等納入考慮。構成這些用以評估非營利組織部門遵從標準的基石，大部分與對抗恐怖分子濫用非營利組織有關，包括：

- 理事會的運作與規範；
 - 組織任務的聲明與公開；
 - 活動規劃與監督；
 - 提供資訊溝通及其真實性；
 - 資金透明度；
 - 資金多元性；
 - 資金花費控管；
 - 年度報告及遵守法律規定；以及
 - 提升志工。
- 有一個保護組織已針對非營利組織實施了一項評鑑計畫，包含評鑑其管理方式、財務公開透明、募款方式、人員管理及志工參與的相關標準，是否符合相關的政策與程序。在評鑑計畫中，良好的排名，有助於鼓勵非營利組織定期檢視並提升其既有制度與政策。¹
- 有一個國際保護組織已採取相關步驟藉以保護非營利組織免受諸如詐欺等濫用，透過制定標準及管理方式、公益目標、財務、募款方式，還有對大眾公開有關成員及非營利組織應盡的責任，並透過一個獨立的監督過程予以強化。這個監督過程除肯認符合相關標準之非營利組織的成員，並將那些被視為缺乏透明度的非營利組織納入黑名單。
- 有幾家居於國際主導地位的非營利組織已制定一套提升透明度與負責性的章節制度，在財務獨立、宣導、有效參與計畫、通報透明度、資訊準確性、優良監理以及專業符合

道德標準的募款活動規範並決心遵守之。成員內的非營利組織承諾會把章節的條款運用在其所有的計畫，每年並會執行獨立的會計稽核並送交年度遵循報告，由獨立小組進行審核，評估結果將公諸於大眾²。

附註：

1. 夢想加拿大，「標準計畫」
(www.imaginecanada.ca/our-programs/standardsprogram)。
2. INGO 責任憲章（2014）
(www.ingoaccountabilitycharter.org/home/what-is-thecharter/)。

D. 非營利組織的優良監理做法及如何有效達成建議第 8 項

55. 許多非營利組織為降低遭恐怖分子濫用，已實施各種優良監理與降低風險等措施。在態樣報告所分析的個案，證明非營利組織部門之所以遭到恐怖分子濫用，往往是因為缺乏健全的內部監理和／或相關外部監督機制所導致。
56. 對於符合防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織，且被認為具有較高資恐濫用風險之非營利組織而言，使其免受恐怖分子濫用的一個有效方法是建構健全內部監理制度。舉例而言，雖然制定當時並未特別想到資恐問題，但是國際已經制定了一套有關預防人道貪瀆運作優良做法之手冊。手冊內很多的優良做法，都是有助於保護組織，使其免受恐怖分子濫用²²。

²² 國際透明（2015）。

57. 優良監理可分成四類。

實例 5、非營利組織的優良監理

非營利組織穩健的內控監理做法可分成下列四類：

- 1) 組織完整性；
- 2) 合作關係；
- 3) 財務公開透明；以及
- 4) 計畫規劃與監督。

58. 有關非營利組織優良監理制度的一些特徵，說明如下：這些用以促進優良監理的控管方式（往往一開始都是基於其他用途或為了預防其他非法活動而實施），很多在預防資恐濫用方面可能也扮演重要角色。

1) 組織完整性

59. 非營利組織的成立與運作有其一套形諸於文字的管理流程（如：公司章程、架構、詳列目的、組織、通報做法的章程以及遵守當地法律的指導方針等）可供遵循。理事會的成員需瞭解相關章程，並以符合組織利益的方式行事。理事會負責監督各個組織並能建立有力的財務與人事，且能定期開會並主動監督相關組織的活動。

2) 合作關係

60. 為了預防資金遭到合作夥伴濫用，非營利組織會在建立關

係或簽訂協議前，針對提供非營利組織捐贈、接獲非營利組織提供的金錢或與之密切合作的個人和組織執行適當的盡職調查。非營利組織可搜尋相關公開資訊（包括國內與 UN 制裁名單）確認合作夥伴的聲譽。也可利用書面協議列出雙方的期望與責任，包含有關資金運用以及定期通報、稽核以及現場查核等要求的詳細資訊。

3) 財務公開透明

61. 非營利組織可透過建立有力的財務控管做法與程序，預防財務和資源遭濫用。舉例而言，理事會可批准年度預算並且有一套監督資金用途的流程。非營利組織對於收入、支出以及運作內的財務交易（包括資金的最終用途）等需保存適當完整的財務紀錄。非營利組織在募款時，須清楚陳述計畫目標並確保資金係按所述用途應用。另須將執行活動的有關資訊全數公開。非營利組織對其收入來源需建立標準，據以判定是否應該接受或拒絕特定捐贈。

4) 計畫規劃與監督

62. 非營利組織需建立內部控管與監督機制，確保資金與服務係按所述用途進行使用。舉例而言，非營利組織在承接專案前，會清楚定義其活動目的與範疇、找出受益團體並考慮資恐風險與相關降低風險等措施。他們針對各項專案都會有詳細的預算紀錄，並且會定期針對相關採購與支出做

成報告。非營利組織會建立追蹤資金、服務與設備的程序，並透過銀行體系執行交易，以維持資金透明性並降低資恐風險。定期透過確認受益人的存在及確保接獲資金等作業監督專案的執行進度。非營利組織會根據風險採取相關措施，追蹤交付的資金與服務流向。

63. 雖然上述很多措施可能主要目的是在對抗詐欺、逃稅、侵占、洗錢以及非營利組織部門內其他金融犯罪行為，但也有助於提升非營利組織運作與資金流向之透明度與完整性，進而降低非營利組織受到恐怖分子濫用的可能。同理可證，旨在提升非營利組織部門透明度與完整性的政府計畫亦如此，即使其主要目的並非在於防制非營利組織遭到恐怖分子濫用。

V. 非營利組織使用金融服務的權限

64. 防制洗錢金融行動工作組織體認到確保其建議的實施不會對非營利組織產生負面或不成比例的影響，非營利組織在提供重要的人道與慈善服務時，仍需仰賴銀行或其他金融服務。但是，近年有部分報告指出金融機構有終止或限制合法的非營利組織使用金融服務或在處理非營利組織交易時花費較久的時間等，在不考慮其風險等級或降低風險等措施，全數終止個別客戶或整個客戶，並非風險基礎方法之本意，且與防制洗錢金融行動工作組織標準亦不相符。此類做法可能會導致地下金融猖獗，因而降低金融透明度

以及找出資恐濫用的情事，且亦阻斷採取及時行動的能力。終止與關閉非營利組織銀行帳號，將使協助無法送到開發中國家的危難區域，而這些都是最迫切需要人道支援及慈善工作的區域。金融機構應以專案為基礎，在無法降低洗錢與資恐風險時，可中止既有的客戶關係或不與新客戶建立合作關係²³。

65. 本書面文件旨在釐清：

- a) 各國與金融機構如何正確地應用風險基礎方法，提供非營利組織合法及便利之金融服務；以及
- b) 非營利組織可採取哪些步驟，發展其本身使用之金融服務。

66. 非營利組織在處理資金時應保有註冊的銀行帳戶、將其資金存入，並利用受法律控管的管道移轉資金，特別是移轉至國外。若可行，非營利組織應利用受法律控管的體系進行金融交易。如此非營利組織的帳戶才能位於受法律控管的銀行體系內，接受該體系的相關控管或規範。

67. 有時候非營利組織運作的唯一形式可能是現金，如：提供協助至沒有金融服務的偏僻地區時。因為現金本身遭受恐怖分子濫用的風險更高，所以使用時，應妥善遵照國際法與國內法律規範，包括現金申報和／或現金揭露要求，以提升資金公開透明度。

68. 金融機構不應將所有非營利組織都當作高風險對待。大部

²³ 建議 10 (FATF, 2012)。

分的非營利組織（廣義的非營利組織，不是防制洗錢金融行動工作組織定義的非營利組織）可能都會面臨到部分資恐濫用的風險。舉例而言，金融機構不應只因為非營利組織（依防制洗錢金融行動工作組織的定義）在現金密集的環境內運作或在有大量人道需求的國家內運作，而將之視為高風險。

69. 考慮任何客戶（包括非營利組織）可能帶來的風險時，金融機構應採取相關步驟，辨識並評估其洗錢、資恐風險（針對客戶、國家或地理區域以及產品、服務、交易或交付管道）以及該非營利組織採用的降低風險措施等。金融機構亦應被要求，有足夠能力有效管理並降低已經發現（不管是國家發現或是金融機構發現）的風險政策、控管方式與程序²⁴。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：
- a) 任何非營利組織本身可能已經採用降低風險的措施；以及
 - b) 任何可能適用非營利組織的法規要求，包括雖非特別針對防制洗錢／打擊資恐的但卻有助於降低資恐風險要求（如：優良監理、盡職調查措施以及基於稅務或其他目的通報活動要求等）。
70. 實務上，如果執行風險評估後發現與特定非營利組織有關的特定風險，金融機構首先應評估是否可透過適當的防護

²⁴ 建議 1 註釋第 8 和第 9 項（FATF，2012）。

機制和措施充份降低該風險，以便合法的慈善活動能夠繼續其活動。如此的措施可能包括：針對特定交易強制規定必需簽署同意書；排除特定類型的交易；同意透過批准的途徑傳輸交易等。

71. 各國若能與其金融業和監管機關合作，提升彼此對於實施風險基礎方法構成要素，瞭解並努力促成普惠金融（意即基於照顧金融弱勢，擴大法定金融系統範圍）目標，即為優良做法。各國應考慮防制洗錢金融行動工作組織針對銀行業制定的以風險基礎方法指引以及防制洗錢金融行動工作組織針對防制洗錢／打擊資恐以及普惠金融進行修正的指南。此外，金融業應考慮和非營利組織部門和／或其特定非營利組織客戶進一步合作，以協助交流彼此對於風險的看法，並朝著各方均可接受的有效降低風險措施努力邁進。

實例 6、金融機構與非營利組織部門合作實例

為確保送至敘利亞境內與其周圍亟需協助人民之支援，能依照原本用途進行使用，在不違背英國、歐盟與美國的制裁措施前提下，英國銀行協會與英國災難急救委員會（屬於非營利組織的一個保護組織）合作制定了下列非營利組織指南：

- 提供銀行一頁有關提議在制裁國家境內的計畫簡介。內容應包含目標受益人、如何挑選、欲交付的計畫、誰將執行該計畫（如：機構本身或其在該國的配合單位）以

及該國境內將進行的採購程序等。

- 說明在開始建立關係前，如何配合當地單位執行盡職調查—包括監控的頻率、用於監控的制裁清單以及符合條件等關聯。
- 考慮欲用以付款的幣別，因為這將衝擊適用之制裁法規。
- 提供銀行有關各項交易目的的詳細說明，並將機構聯絡人的電話納入，該聯絡人必須熟悉交易內容，並且能夠在需要時協助提供額外的資訊。
- 提供付款金額與幣別、當地開戶銀行名稱、戶名、當地配合單位名稱、與當地政府或受制裁方的任何關聯性敘述以及任何允許該交易的特定或一般執照詳細資料。
- 讓法遵人員參與，以確保採取的行動符合一般或特定執照範圍（如需要）並在付款說明中提及任何適用的執照。這將協助銀行確定付款的合法性並預防處理過程中可能面臨到的耽擱。
- 決定付款的合法性。銀行可建議適用的法規，而機構此時應在處理前先諮詢其法律團隊的意見。

72. 對捐贈者若能採取合理的步驟，如研究公開取得的資料，並能確定非營利組織運作及管理的方式、計畫性質及運作地點等資訊，即為優良做法。這對於在已存有恐怖活動風險的地區內運作的非營利組織尤其如此。

73. 實務上，以下為影響非營利組織獲得來自金融機構或捐贈者之金融機構服務情形。

- a) 與其金融機構建立具積極性的合作關係；
- b) 與金融機構積極溝通，包括主動提供相關文件給金融機構；
- c) 展現對於有合理懷疑被證明較脆弱的非營利組織已有相關資恐風險的認識；
- d) 證明非營利組織已實施降低資恐風險的措施，例如已盡到法規義務、或自發性實施符合其捐贈者制定的要求。
- e) 當潛在問題出現時，金融機構應確定該非營利組織有關之特定個人或源自特定國家或地區內的交易是否有疑慮，並考量非營利組織是否能夠採取其他行動或已經採用充分的風險降低措施並和金融機構討論上述情形；以及
- f) 視情形，讓其保護組織、自律規範組織和／或捐贈者加入會談，以協助釐清風險及已經採用的降低風險措施。

附錄 1

有關各國已實施且可能有助於降低風險（視情況而定） 的措施實務

1. 這些是已被各國採用且（視情況而定）可能有助於降低風險的實例。實務上，每個案例的獨特情況與相關資訊將決定特定措施是否能夠部分或完整降低牽涉到的特定風險。此類判定有關並且專屬各轄區的情況與相關資訊類型包括：資恐的等級與類型、分配的慈善資金或資產的規模與類型、地理環境以及政府機關已經採用的措施等各項考量因素。
2. 這些實例不應當作檢核表或適用各種情況的「黃金標準」措施使用。「放諸四海皆準」的做法與建議第 8 項呼籲，必需正確實施一套合比例、以風險為基礎之方法不符。
3. 這些實例提供下列四大要素：

實例 7、一個有效保護非營利組織的做法

一套有效保護非營利組織的做法，牽涉到下列四大要素，因應程度各有不同，視情況、資恐風險、既有法律與國內法律架構以及各國其他考量因素而定。

- 1) 持續與非營利組織溝通；
- 2) 監管或監督需合比例且以風險為基礎；
- 3) 有效調查與資訊蒐集；以及
- 4) 有效的國際合作機制。

實例 8、西班牙

西班牙的財政部（Tesoro Publico，隸屬於經濟與競爭力部）針對非營利組織¹有發展出一套防制洗錢與打擊資恐的建議書。這份已公佈在政府網站上的文件，是在諮詢過對監管非營利組織的機關以及代表該非營利組織的人員後所制定的。目標是為了協助指導官方善盡其義務，確保非營利組織未被使用作為與恐怖集團或組織有關聯的個人或實體之資金與資源流向的管道。此文件宣稱是否需採用降低風險措施，需視各非營利組織所面臨的風險而定，並強調需分析並評估非營利組織從事各類活動之固有風險，以判定是否存有較高風險情形。同時，此文件亦提及非營利組織若能在下列三大領域強化其整體監督，將有助於保護其廉潔性與聲譽：

- 領導機關的運作功能。此文件強調應確保領導者與員工道德及專業的適足性，並建議非營利組織建立和賦予領導者有關之權力，規定清楚採用之各項決議的責任與程序。確保領導者是以考量非營利組織最佳利益的方式行事，並指導非營利組織建立公開透明機制，將有助於預防基於多種可能之目的（包括恐怖主義與資恐）而濫用或滲透非營利組織。
- 活動之規劃與技術監督。非營利組織之活動可透過規劃與監督，預防資金濫用於資恐或其他犯罪活動。此文件

建議非營利組織應清楚定義其宗旨與受益人，並避免從事與其宗旨不符之任何活動。對於實行活動應制定清楚的規範以及定期監督此類活動，充分瞭解風險所在，將有助於非營利組織確保資源係按原本規劃之用途進行使用。

- 財務透明。非營利組織應確保財務公開透明。基於追蹤與監督資金來源與用途，採取強而有力的財務控管做法，將有助於預防或降低非營利組織之資源遭濫用或誤用於恐怖活動的可能性。

1. 雖然此文件同時提到洗錢和資恐，但是在本報告中僅基於資恐用途進行引用。

實例 9、法國

法國財政部在其網站上發佈了適用於各協會有關其面臨資恐風險的準則。此文件目的在於（特別和防制洗錢金融行動工作組織的建議第 8 項有關）用於提醒各協會及其經理人員針對特定的風險、改善其盡職調查措施並協助他們針對此一目的採用適當的內部政策、程序和控管。此指引說明了防制洗錢金融行動工作組織建議第 8 項以及防制洗錢金融行動工作組織預期的措施（認識、控管與監督該部門、有效蒐集資訊並進行調查、回應國外有關非營利組織請求的能力）。也提到法國境內與歐洲有關的資恐規範與機制，特別是凍結資產、

針對威脅所做的風險評估、和資助有關的法律規定，包括捐贈、對於優良財務管理的期待、經理人員提名規定以及和各協會有關的法律條款等。

法國金融情報中心（FIU）Tracfin 公佈了年度活動報告並在財政部網站公佈了個案的態樣和一些警告標準與指數，都是強調濫用協會於資恐用途，如：協會的銀行帳戶僅接受現金款項、將協會的銀行帳戶當作過度帳戶使用並且沒有用於協會的實際活動、金流從協會的銀行帳戶流向個人銀行帳戶、協會的組織敏感性、相對很低的金融流量等。

實例 10、英國

英格蘭與威爾斯慈善委員會已成立一個小型的溝通聯繫團隊，負責促進與提升幾個重要慈善部門內對於諸如詐騙和濫用等議題（包括遭到恐怖組織濫用）的意識。該團隊旨在讓利害相關的各方有效參與，以便慈善機構（非營利組織）能夠保護自身，避免遭到濫用。該溝通聯繫團隊重點放在營運地點位於最高風險的慈善機構，就在敘利亞境內運作的慈善機構舉辦活動、在第三方舉辦的活動演講，公佈既有的指南以及隨著議題衍進新制定的指南等。

該溝通聯繫團隊也針對關鍵議題（如：對配合機關執行盡職調查、監督、寄送資金至國外、反恐法案與規定、援助隊伍以及派送人員與志工等）發出「警示」。

此外，慈善委員會也在其網站上公佈安全地援助敘利亞等相關文獻與資訊。包括建議捐贈至有註冊的慈善機構，雖位於高風險、不安全且危險的環境內，該機構具備提供人道協助的經驗並且持續在敘利亞和／或周圍國家從事救濟作業。

慈善委員會也以和保護組織以及部門領導人合作開發一套線上平臺，協助慈善機構建立優良治理與責任歸屬標準，保護自身免受恐怖主義、詐騙和其他形式的濫用。工具包含了將恐怖主義法規運用於慈善機構、如何處理指名名單上的個人與國內外的指名清單以及防止極端主義與激進份子濫用的指南。也包含了相關實例，如：合作協議書、檢核表與個案研究等。

實例 11、美國

美國政府一直以來都和美國的非營利組織部門（包括慈善機構、捐贈者和特定社團，如：穆斯林-美國社團、索馬利亞-美國社團以及敘利亞美國社團等）保持聯繫。美國政府都會參與國內的社團推廣活動，定期和社團領導人以及成員會面。美國政府也會提供很多指引資料，如：美國財政部有關保護慈善部門免受恐怖分子濫用的網站資訊¹。

這些既有的出版品包括海外資產控制辦公室（OFAC）風險矩陣表、志工規範、慈善機構常見問題、和保護慈善機構免遭濫用見證、國內給予慈善機構的制裁以及有關資恐威脅和最

佳風險降低做法的國際刊物。另定期檢視這些刊物及諮詢美國慈善部門有助於日後促成這些文件的更新。

美國財政部常見的風險因子矩陣表²與防制資恐規範³等其他針對美國非營利部門的自發性指南之所以制定都是為了協助美國慈善機構辨識其部分活動的風險等級並採取一套有效、以風險為基礎、在高風險地區內分配資金或資源時可使用的做法。這個風險矩陣表和規範的設計用意是為了讓非營利組織瞭解其在執行盡職調查時，應考慮的風險以及提供部分降低風險的最佳做法。這些指引文件目的在慈善機構制定一套適當的遵從性計畫時可作為考量，特別是在較高風險地區從事海外慈善活動的慈善機構。這個矩陣表並未列出所有指向特定慈善機構或其運作遭到濫用或利用的風險因子，且用意也不在於確定是否某個慈善機構或受讓人／收受方有從事非法活動。該規範是對慈善部門提供自發性建議，以利慈善機構在採用可能進一步保護自身避免遭到恐怖組織濫用或利用的做法時，可納入考量。

註記

1. www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-index.aspx
2. www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/charity_risk_matrix.pdf
3. www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-charities-intro.aspx

實例 12、加拿大

加拿大境內負責註冊慈善機構的國家法規機關為加拿大國稅局（CRA）在其網站上提供了相關資訊，協助慈善機構善盡其立法與法規義務。CRA 建議慈善機構制定並實施健全的內部治理與責任歸屬程序、財務控管、風險管理系統並讓通報過程透明化，以期保護自身免受到任何類型的指控或濫用，包括有關詐騙、洗錢或資助恐怖主義的指控。CRA 已在其網站公佈了下列檢核表，協助慈善機構鑑定其遭受恐怖分子濫用的脆弱程度。

- 您知道有哪些與恐怖主義有關的個人和實體已根據聯合國法案與刑法被列在加拿大境內的黑名單上了嗎？您清楚刑法和慈善機構註冊（安全資訊）法有關禁止資助恐怖主義的條款以及違反該條款的後果嗎？
- 您是否充份瞭解您組織的成員、員工、募款人員以及志工的背景與加入的原因？
- 您有看過 CRA 有關適當記載記錄、活動、從事允許的活動、在加拿大境外運作以及在國際上運作的慈善機構等指引嗎？
- 您的組織是否有適當、健全的內部財務與其他監督和確認控管機制 – 舉例而言，針對現金的募集、處理與現金存款以及出具收據等有指派適當且獨立的代表人負責？
- 您是否有使用正常銀行管道辦理匯款等業務？如果沒

有，您是否使用具有公信力的替代方案且有額外強有力的控管機制與稽核記錄，以保障您組織的資金並證明其使用的方式與時間。

- 您知道有誰使用您的場所及作何用途（例：您的辦公室會議空間、名稱、銀行帳戶、信用卡、網站、電腦系統、電話或傳真）使用人的對話內容以及發放或遺留的資料內容嗎？
- 您是否有試圖找出還有誰可能因為您公開聲明贊助而成為被支持的個人，或者誰會以您的名義作為贊助者？
- 您知道您收到的捐款和其他援助確切的來源嗎？
- 您知道誰對於您機構在慈善專案捐助的金錢和資源，擁有最終的掌控權嗎？
- 您認識您工作過程中的合作夥伴及其附屬的單位或組織嗎？
- 您是否有和加拿大境內與國外代理人／合約商／其他合作夥伴簽訂清楚的協議書，內容涵蓋活動如何進行以及用如何監督與追蹤該活動的方式？您是否有確保遵照協議內容？

監管或監督

實例 13、挪威

挪威非營利組織在較高風險領域活動時，一般會獲得挪威政府提供部分資金。因此，他們必需遵照很多監管措施，包括註冊、通報資金用途、提供收入與支出明細以及確保其認識受益人與相關非營利組織。這些措施旨在發現詐欺、貪污與資恐等情事，同樣也適用接受國外資金的非營利組織。

挪威開發合作局（Norad）以及外交部的國外服務控管單位（FSCU）負責監督國際發展協助情形，旨在預防並察覺異常之犯罪活動，包括資恐。其執行方式多元，包含稽核報告以及針對專案與資金接收方進行抽查。FSCU 與 Norad 會在必要時進行調查並且可能和金融情報中心（FIU）以及警察等單位適當地分享資訊。

非營利組織必需註冊才能開立銀行帳戶。此外，挪威鼓勵非營利組織自發性註冊，會提供他們獎勵措施，像是優惠稅務待遇等。

實例 14、馬恩島

馬恩島之前曾做過幾項針對整個非營利組織部門就其防制洗錢／打擊資恐遵從性實施監督制度的測試。與部門諮詢後，提出一項把制度的重點放在被認為面臨最大資恐風險的非營

利組織（而非整個非營利組織部門）的做法。

馬恩島針對非營利組織制定了專屬非營利組織（SNPO）的規範，要求非營利組織必需註冊並接受監督。該規範的條件是以防制洗錢金融行動工作組織針對非營利組織所做的定義以及幾項和資恐風險有關的因素為基礎¹。將其重點縮小至存有疑慮最大的部門，馬恩島能將其努力和資源做有效的運用，同時又能保障低風險的非營利組織，讓註冊與監督等要求不造成過度地負擔。

1. 專屬非營利組織（SNPO）是指：「社團法人或其他法人、信託的受託人、合作關係、其他協會或組織以及任何同等或類似的結構或協議，其成立目的僅為或主要是為了籌措或分配慈善、宗教、文化、教育、政治、社會或友愛等目的的資金，旨在造福大眾或一部分的大眾並且
- i. 年收入或預期年收入達 5,000 英鎊以上者；且
 - ii. 已匯出或預期每年將匯出其至少 30% 的收入至位於或來自較高風險國家的一個或多個最終收受者。」

在防制洗錢金融行動工作組織針對非營利組織所下的定義中提及的「其他善行」概念並未包含在該規範的定義內，因為太過模糊，實際上在主要國家均無法執行。應注意的一點是：此草案在本報告撰寫當時尚未納入法條，因可能還會進行小幅度修正。

實例 15、加拿大

許多加拿大境內註冊的慈善機構都符合防制洗錢金融行動工作組織針對非營利組織所下的定義並且被認為特別容易受到恐怖分子濫用。體認到這些固有的弱點，加拿大負責慈善機構的國家監理機關 – 加拿大國稅局 – 已經建立一個專屬的部門，協助政府制定反恐怖主義法案並以註冊機制降低慈善機構管理資恐的風險。這包含了預防與恐怖主義有所關聯的組織取得慈善機構註冊，及享有慈善機構優惠的稅務待遇，如發現慈善機構存有與資恐關聯時，則撤銷其註冊資格。

該部門在檢視申請者從事的活動與註冊的慈善機構時，係採用以風險基礎方法，例如將運作地點及其和恐怖主義或資恐有所關聯的團體等因素納入考慮。由資深情報分析師、研究人員以及接受過資恐專業訓練的稽核人員利用開放的資訊、分類情報以及該組織本身提交的資訊執行全盤檢視。若申請的慈善機構因故不符註冊要求，包括和恐怖主義有所關聯，就會退回其註冊申請。若已經完成註冊的慈善機構因故不符註冊要求，包括和恐怖主義有關聯，則該部門可進行各類法規干預，包括發出輔導函、遵從協議書、罰款以及最嚴重時得撤銷註冊資格等。若該部門在執行上述法規職責時發現與恐怖主義調查作業有關的資訊，有權力將該資訊提供給國家安全單位以及執法機關。

為了防制與恐怖主義有所關聯，監督新申請之慈善機構以及已經註冊的慈善機構，將有助於政府預防慈善資源遭到恐部

分子利用並用於資助恐怖主義。

有效調查與資訊蒐集

實例 16、葡萄牙

葡萄牙引進了成立永久聯絡小組（PLG）的立法。該小組是稅務機關與金融情報中心（FIU）之間共用資訊的機制。稅務機關也和執法機關就稅務犯罪以及相關的洗錢事宜進行配合，可以透過 PLG 和防制洗錢／打擊資恐機關分享眾多資訊。這包括基於資恐預防目的相關資訊分享，包含了和非營利組織可能遭到恐怖分子濫用的疑慮有關的資訊，如：非營利組織接獲的捐贈、個人為非營利組織進行的捐贈以及透過金融體系從事跨國境轉帳至位於避稅天堂的受益人之聲明等。

實例 17、美國

美國政府在偵測、阻止以及杜絕非營利組織部門內遭到恐怖分子濫用的事例時採取跨部門的做法。許多在其本身權限參數內運作的機關會彼此合作分析可得的數據、威脅與趨勢並決定政府應該做出的相關回應。

司法部（DOJ）是聯邦政府層級負責監督資恐違規調查與起訴過程的主要政府機構，會利用其權限調查並瓦解恐怖分子

的金主，並遏止日後的贊助者。為了達成這項使命且體認到追蹤恐怖活動財務基礎的重要性，FBI-TFOS（資恐運作部門）在 2001 年 911 事件後立即成立，負責發現並杜絕所有的資恐活動。FBI-TFOS 負責針對資恐進行調查並確保在 FBI 的反恐（CT）調查中採用適當的金融調查技巧。FBI-TFOS 與國家聯合恐怖主義任務小組（JTTF）有密切協調機制，後者負責聯邦政府、州政府以及地方執法機關透過 JTTF 在 CT 方面做出的努力。除了 FBI-TFOS，其他的 DOJ 部門也都在資恐調查中扮演關鍵角色。在調查發現充分的犯罪證據後，和 DOJ 國家安全、犯罪與稅務部門密切配合的美國檢察官辦公室就會引用多項聯邦政府法條（包括濫用以資助恐怖組織的慈善機構）起訴涉及資恐的案例。

和司法部以及執法界密切合作、找出非營利組織部門內資恐威脅並對之採取行動的機關，有非營利組織主管機關的國稅局（IRS）以及隸屬於財政部的多個辦公室，包含情報分析辦公室（OIA）、金融犯罪執法網或 FinCEN（金融情報單位或美國的金融情報中心）、國外資產控制辦公室（OFAC）和政策辦公室等。除了找出非營利組織部門面臨的恐怖威脅並做出回應外，這些財政部辦公室也參與並執行此議題相關的推廣與國際活動。

隸屬於財政部的國稅局負責實施、執行美國稅法，在美國政府打擊資恐（CFT）方面也扮演著協助的角色，特別是負責調查違反美國稅法的犯罪行為以及洗錢與其他金融犯罪的

IRS 犯罪調查（CI）部門，以及實施和免稅組織有關的 IRS 法律與規範的 IRS 免稅／政府實體（TE／GE）部門。於接獲協助資恐調查的授權時，這些 IRS 部門具備特有的專業與權力，可輔助美國政府在打擊資恐方面的努力。IRS 就通報的金融違規事項與申報要求以及稅務遵從性會進行分析，這可能導致進一步的調查，深入分析潛在的違法行動，包括資恐。

FinCEN 負責制定美國防制洗錢／打擊資恐法規要求。FinCEN 透過疑似洗錢或資恐交易報告、現金交易報告以及其他由金融機構與個人進行的有門檻的申報／揭露事項蒐集金融情報。如此的金融情報可和來自執法與情報界的數據以及可公開取得的資訊聯合使用，藉以協助發現涉及非法行動（包括資恐）的個人與實體。FinCEN 的資訊也有助於對涉及資恐的當事人研擬經濟制裁並且能夠輔助執法機關所做的犯罪調查。FinCEN 也可能會對具體違反其義務的實體或個人採取強制行動。

OIA 與美國情報界合作找出特定的非法金融威脅，包括非營利組織部門內的恐怖威脅，然後發起更廣泛的跨部門討論，針對這些威脅研擬應做出的回應，特別是行政制裁行動。

OFAC 根據美國外交政策與國家安全目標對鎖定的國外國家與體制、恐怖分子、國際販毒者、從事大規模毀滅性武器擴散相關活動者以及其他威脅，實施並執行經濟與貿易制裁。OFAC 依據總統的國家安全權力以及特定法律賦予的權力行

事，負責在美國管制交易並凍結資產，包括對贊助恐怖組織的慈善機構進行制裁。大部分此類制裁是以聯合國以及其他國際命令為依據，通常為具多邊性質並且牽涉到聯盟政府之間的密切合作。

實例 18、加拿大

法律賦予加拿大負責註冊慈善機構的國家法規單位，加拿大國稅局（CRA）在慈善機構有參與贊助恐怖主義的疑慮時，有與相關國家安全以及執法單位分享資訊的權力。為了方便分享資訊，CRA 與其配合單位之間制定了一個借調計畫。CRA 的員工可借調至配合的機關而配合的機關員工可借調至 CRA。參與這項計畫的員工完全融入其所屬機關，善用所需的經驗與專業，找出專屬於非營利組織部門的風險。該計畫進一步協助配合的單位瞭解彼此在全政府做法下在反資恐方面所扮演的角色。這讓 CRA 與其配合的機關能夠彼此警覺牽涉到資助恐怖主義的非營利組織之情況並採取相關措施保護非營利組織部門。

有效國際合作機制

實例 19、加拿大、紐西蘭與英國

有幾個國家，包括加拿大、紐西蘭與英國等都已經各自制定了線上平臺，確保非營利組織相關資訊可公開取得。

這些國家提供線上資料庫的使用權限，讓一般大眾能夠搜尋並存取和非營利組織現況、活動、財務以及理事會有關的資訊。部分此類工具讓使用者能夠以圖表的方式呈現資訊，讓非營利組織彼此間產生連結並且能夠取得管理文件、章程以及財務報表等副本。

這些工具有助於提升透明度，維持大眾對非營利組織部門的信賴。也提供了國際分享資訊的管道。因為資料庫公開，所以國際合作單位也能存取，找尋在其轄區外運作的非營利組織相關資訊。

實例 20

聯合國安理會決議案第 1267 號與第 1373 號已經協助提升國際在找出參與資恐的非營利組織及其主管機關並對之採取制裁行動方面的合作。聯合國安理會第 1267 號決議是全球對蓋達及其附屬團體採取制裁的基礎。聯合國安理會第 1373 號決議允許各國針對恐怖分子造成的威脅採取國內與協調國的雙邊和／或多邊制裁。

UN 1267 最近的清單包含了印尼組織 HILAL AHMAR SOCIETY INDONESIA (HASI)，後者在 2015 年 3 月 13 日遭聯合國根據決議案 2161 (2014) 第 2 與第 4 項基於下列認定和蓋達有關連：「參與回教祈禱團發起、與之相關、以其名義、代其或支援回教祈禱團的行動或活動之贊助、規劃、推進、準備或滲透作業」、「替回教祈禱團進行招募作業」以及「協助回教祈禱團的行動或活動」。

印尼慈善機構希拉亞邁協會 (HASI) 表面上是回教祈禱團的人道分支。自 2011 年起，HASI 即在印尼境內以非政府組織形式運作。雖然無法代表整個慈善部門的活動，但是 HASI 的活動證明了恐怖團體（如：JI）如何繼續濫用慈善奉獻的性質籌措並利用資金資助暴力行為，並掩護其恐怖組織物流需求。JI 和很多的恐怖活動有關，包括 2002 年峇里島爆炸案，當時造成來自 27 個國家超過 200 人死亡。

www.un.org/sc/committees/1267/NSQDe147E.shtml

附錄 2

有關非營利組織已實施且可能有助於降低風險 (視情況而定) 的措施實務

1. 這些是已被部分非營利組織採用且(視情況而定)可能有助於降低資恐風險的實例。實務上,每個案例的獨特情況與相關資訊將決定特定措施是否能夠部分或完整地降低牽涉到的特定風險。此類有關的情況和環境類型包括:資恐的等級與類型、分配的慈善資金或資產的類型、地理環境以及其他既有的控管與盡職調查措施。
2. 這些實例不應當作檢核表或適用所有非營利組織的「黃金標準」措施使用。「放諸四海皆準」的做法與建議第 8 項所呼籲,必需正確實施一套以風險為基礎的方法不符。
3. 下列實例是非營利組織所提供,分成四個類別說明:

實例 21、非營利組織的優良監理

非營利組織健全的內部監理做法可分成下列四類:

- 1) 組織完整性;
- 2) 合作關係;
- 3) 財務公開透明及有責性;以及
- 4) 計畫規劃與監督。

組織廉潔性

實例 22

有一個國際非營利組織已提出有關組織廉潔性的概念在於責任分屬制度之關鍵特點。這些特點在下圖說明：

基本 NGO 內部監理指標	
清楚的監理結構，特別是管理機構(委員會)所扮演的角色	■ 機構名稱 ■ 與其他組織之間的關係說明（委員會的功能必須和管理階層分開描述） ■ 目前的委員會成員名單，含其職業與居住的城市／城鎮 ■ （適用時，亦應提到 NGO 的審計單位／實質受益人等）
管理機構的描述，包括：	■ 基本職責與權力 ■ 個別委員的義務 ■ 最低委員人數 ■ 會員規定（包含資格、暫停與取消資格）及任期（在位時間長短、再選限制） ■ 清楚的選舉程序 ■ 委員會會議所需最低出席人數以及召開會議的方式 ■ 決策程序（需要的法定人數、如何投票及

	記錄決定等)，明確指出應集體做出的決定。 ■ 委員會會議紀錄 ■ 利益衝突條款（針對委員會以及整體組織） ■ 委員會成員之報酬（委員們<u>不</u>應接受超出費用補助以外的報酬）
委員會的職能，包括：	■ 每年審核 CEO 績效 ■ 審核財務（管理）績效／年度財務報表 ■ 負責招募 CEO ■ 負責找尋稽核人員

基本的財務管理指標

基本會計工具的存在：	■ 會計帳簿（總分類帳簿、一般日誌等） ■ 現金收入帳簿 ■ 現金支出帳簿 ■ 銀行帳戶紀錄
基本會計做法：	■ 遵照公認的會計與審計原則的書面政策與程序 ■ 功能區分：放行資金的批准主管(如：CEO)必須和記帳人員和現金監管人員分開。

財務報表與記錄保存	■ 委員會每年派發的稽核（稽核人員必需和組織內任何人均無關係）
預防詐欺與反洗錢做法	■ 在 NGO 轄區／所在國家外移轉的資金有完整準確的稽核紀錄 ■ 針對每次交易牽涉到的資金流動，使用已註冊的銀行帳戶進行交易（日常花費的小額現金除外） ■ 需有程序用以確認其受益人、捐贈者以及相關 NGOs 身份的可信度與聲譽的程序 ■ 以 NGO 名義安全保密地維持一份銀行帳號清單以及任何用以區分個人資訊的文件
進階制度(針對較先進的組織)	■ 健全的投資政策 ■ 資源產生計畫

實例 23

有一個非營利組織制定了倫理準則¹，內容涵蓋發展原則及進行準則，詳列組織及其成員必須遵照、宣傳的道德準則。

以下是節錄自該準則和本報告所定義之組織誠信有關的內容：

監理：

- 各組織應受獨立、積極且資訊健全的管理機構（如：董事

會) 公平及負責地治理。

- 管理機構所有具有投票權的成員應為無給職，僅得接受執行其組織義務過程中產生的合理費用補助。
- 各組織應建立並定期檢視實現適用其任務的監理制度。該內容應要能讓組織做出及時的決定，善盡其職責。該框架應包含適當的治理結構與運作方式；資深人員與管理機構之間的關係；以及決策過程等。
- 組織的管理機構應審查並批准組織的年度預算、重大政策、重要的金融交易、報酬做法、計畫及規劃並讓主管、各委員會以及所有人員對其在授權下所採取的行動及所獲致的結果負責。
- 組織應採用一套預防並且能夠有效管理利益衝突情況的政策。
- 組織應有禁止各級組織歧視並促進性別平等與弱勢團體參與的政策。在遵照法律規定執行時，不應取代組織自我實現的權利。
- 管理機構應定期透過諮詢以及合作歸納，重新評估組織的管理文件、資源標的、願景、任務、目標、優先順序與整合及有效性。

組織誠信：

- 組織事務執行應誠信透明。組織應就與其目標、計畫、財務、活動、結果、效果以及治理等有關的資訊，完整、公

開、準確地向大眾揭露。個人事務、法律事務、專屬資訊以及個人隱私的倫理與法律規定等除外。

- 組織應確保及時公正地處理申訴，尊重相關各方的保密與揭露權利。
- 組織應遵守所有適用的聯邦法規及其所在位置或運作之省分或直轄市之法規。在加拿大境外執行活動的各組織應清楚認識與其活動有關的國外主管法規。
- 組織應反對且不應參與任何錯誤行為或不正當的財務活動。應在其管理機構的任何成員、員工或志工出現任何錯誤的行為時，隨時隨地採取快速堅定的矯正行動。

1. 加拿大國際合作理事會「倫理準則」，www.ccic.ca/about/ethics_e.php

實例 24

有一個非營利組織為了提升透明度和優良監理制定了一系列的最佳做法。設計這些最佳做法的用意在於供給其他組織在發展其內部指導方針時有所依循。

組織誠信規範包含在下圖中：

一般規範	■ 包含符合倫理規範的行為與平等政策 ■ 委員會成員為無給職的概念
委員會的描述	■ 基本職責與權力 ■ 個別委員的義務與責任

	■ 自我評估要求 ■ 委員接收組織財務帳戶與活動相關資訊的權利 ■ 利益衝突條款
管理團隊的描述	■ 招募標準與運作機制 ■ 鼓勵專業能力的培養、機會平等與可取得性 ■ 評估組織員工管理要求 ■ 利益衝突條款

合作關係

實例 25

一個旨在增加大眾對於該國境內非營利組織信心並協助捐贈者做出正確決定的獨立監督組織就透明度標準與最佳做法做成了一份報告。構成這些用以評估非營利組織部門遵從的標準基礎大部分都和對抗恐資恐有關，包括一些處理合作關係的標準：

- 非營利組織應有一套文件紀錄如何決定合作組織之程序與標準。程序應由管理機構批准。標準包括該合作組織與該組織的目標必須有所關聯、在類似專案中已有實證經驗、自其政府接獲資金或自國際公有組織接獲資金、遵照法律與稅務意旨以及擁有健全的財務結構等。

- 非營利組織應與其合作組織簽定書面協議。應由參與的雙方起草並簽署書面協議或備忘錄。包含贊助組織與末端使用者，不管是個人、組織或及其網絡均適用。如此的協議應詳列資金的用途以及使用者基於職責分屬目的進行回報的方式。協議亦應根據定義的倫理標準，包含和當地員工管理有關的要求。

實例 26

有一個在衝突地區內運作的組織已經制定了過濾捐贈者與合作單位的規範，以防資金遭到濫用。該組織會確認其合作單位和恐怖組織無關聯，並且不接受違反或遭指控違反人權的任何組織之捐贈、不與其簽訂契約、不與其合作，不與其共用服務。該組織的會計師會針對合作組織與趨勢，利用從 Interpol、防制洗錢金融行動工作組織等開放來源取得的資訊以及其他國家財政部（如：美國財政部 OFAC 特別指定國民[SDN]制裁名單）類似的資訊進行背景研究。該組織也會和其他國際非營利組織協調，從另一個組織的觀點得知潛在捐贈者可能違法情事的資訊。

實例 27

有一個提供高風險地區人道協助的非營利組織讓其合作組織共同監督援助的情況。完成盡職調查並在過濾合作組織後，該非

營利組織會與該合作組織簽訂書面協議。除了詳列合作組織和排程有關的責任、付款條件以及針對援助的一般期望外，書面協議還包含了下列預防及濫用或誤用資金於資恐目的相關的條款：

- 合作組織遵照禁止與恐怖組織交易或協助恐怖組織的所有法律（此條款是以非營利組織母國法律為準）並且不會提供資助恐怖分子的個人或團體任何支援或協助的標準證明；
- 該合作組織與其主要成員並未受到聯邦部門或機構禁止行使權利、取消資格、自願排除或暫停權利。
- 禁止該合作組織協助軍隊或作戰團體或受其分配、處理或配置協助的特定條款；
- 合作組織同意在任何情況下都不會提供資金給海外資產控制辦公室（OFAC）頒佈的特別指定國民[SDN]名單上的任何團體或個人或美國政府、歐盟或聯合國定義的任何其他不符資格的一方之特定條款。
- 規定當地合作組織就任何武力團體轉移或干涉情事（包括恐怖組織）之通報條款。

若可能，應在同業以及合作的利害相關方見證下簽訂書面協議。如此可確保涉及的各方清楚並瞭解合約條款並確保整個業界都會保證此合約順利執行。

實例 28

一個旨在增加大眾對於該國境內非營利組織信心並協助捐贈者做出正確決定的獨立監督組織就透明度標準與最佳做法做成了一份報告。構成用以評估非營利組織部門遵從之基礎，大部分都和對抗資恐有關，包括一些處理金融責任分屬與透明度的標準：

- 非營利組織應有一套採購商品或挑選供應商以及批准費用的書面政策。建議取得不同供應商的三個報價並且針對高費用商品／服務訂單，建立制定一套特定標準，徵求建議書，以確保獲得最佳商品／服務。也建議建立一套標準的作業程序，避免供應商與組織的委員會／員工／合作組織間可能的利益衝突。最後，建議定期監督供應商，確保其現行效率、效果、永續性與品質標準符合組織規範。所有這些標準／程序均需獲得管理機構的批准。此政策應規定誰有權針對組織內部的支出進行授權，視金額而定。
- 財務來源（包含有關主要公、私部門捐獻者以及捐獻的金額等詳細資料）均應對外公開。
- 非營利組織應根據其對應的主管報告以及分析，針對下年度準備一份年度預算書，內容涵蓋與前一年預算對應的差異處。該預算書與清算表應獲得理事會批准且應對外公開。

- 非營利組織應就各專案準備追蹤與結案報告並讓捐贈者可取得這些報告。
- 非營利組織應有一套防制貪污的書面政策。各組織均應分析並依其運作之特定環境內存在的貪污風險（如：詐欺、價格灌水或收取回扣、重複付款、重複薪資或匯率操弄等）。非營利組織應有適當的制度，如準確的專案規劃、透明的財務通報、定期的專案通報以及商品採購與供應商以及複查獨立資訊來源等標準。應有一套標準化的程序，以便在發現資金遭到濫用時有所遵循，包括資訊流量、應採取的行動以及應實施的制裁等。

實例 29

有一個在高風險地區提供人道協助的非營利組織採用了各種內部控管措施，預防、遏阻及偵測詐欺活動，包括轉移資源給遭到禁止的另一方。

已實施用以提升財務責任歸屬與透明度的內部控管措施包括：

- 各員工分別負責重要財務、採購以及資產保管過程等責任，而非託付給單一員工處理。舉例而言，採購一項商品時，不同的員工分別執行下列事項：提出採購申請、徵求報價單、挑選供應商、接收商品與付款。
- 匯款人、批准者與財務審核單位必需在任何金融交易過

程中各個階段進行簽名，以免交易在未獲得授權下執行。此外，組織需維持一套必須取得批准重要交易的功能以及何人有批准各項交易的權限及權限等級之文件。

- 必須定期執行確認資產存在的查核。這些檢查包含定期和不定期的現金帳戶與年度實體設備庫存檢查。
- 採用一套針對所有金融交易複查或審核的制度。各項金融交易都是由員工而非原始交易者批准並且由另一名員工執行財務審核。此外，執行時，檢查還需要兩人簽名並且所有的銀行匯款均須兩人簽名。
- 每個月和資深管理階層共同檢視預算與實際的支出報表。
- 組織的所有執行計畫均需遵照用以協助財務、採購、行政以及資產管理等功能的程序與規範。

實例 30

有一個國際運作並且偶爾會和聯合國機構以及其他人道組織簽訂提供人道救援合約的非營利組織，為了維持資金使用方面的責任分屬與透明度實施了幾項措施。這些措施包括：

- 評估及審核計畫的設計、預算、可行性及評估與可能計畫相關的風險。
- 針對採購過程實施簽訂合約的要求、定期通報計畫的結果並提供文件證明有根據預算進行配置。

- 盡可能透過大型金融機構進行金融交易的移轉，以確保可追蹤所有資金的流向，方便交付服務或人道項目給受益人。
- 檢查合作組織的記帳做法並確認通報的支出均與允許的支出實際相符。
- 遵照公認的會計原則並由獨立之第三方執行每年的稽核。

實例 31

有一個在高風險地區運作的非營利組織利用下列措施提升其金融責任分屬與透明度：

- 僅針對特定里程碑事項進行轉移
- 確保對財務通報有清楚明瞭
- 要求提供支出項目的原始憑證副本以資證明
- 要求合作組織針對其所提供的資金，另開立一個銀行帳戶和／分類帳簿。
- 要求合作組織針對與專案預算差異處取得同意
- 在合約條款中納入針對未遵從自行通報的正面義務
- 針對海外員工有清楚的財務手冊與記錄指引及運作手冊
- 確保海外員工均接受財務管理做法訓練
- 堅持專案資金獲得的利息必須重新投資於專案活動
- 有清楚的財務記錄
- 維持並行使稽核權

該非營利組織針對各項專案有設定願意贊助的費用類型。任何其他的費用均不獲補助。如此可降低合作組織誤解的可能性並且能夠降低資金遭到濫用的風險。

計畫之規劃與監督

實例 32

一個旨在增加大眾對於該國境內非營利組織信心並協助捐贈者做出正確決定的獨立監督組織就透明度標準與最佳做法做成了一份報告。構成用以評估非營利組織部門遵循之基礎，大部分都和對抗資恐有關，包括一些處理計畫的規劃與監督的標準：

- 非營利組織應有一套規劃、監督及評估其專案的書面政策。內容應包含和合作組織敘述的財務報表、稽核、現場查核以及外部或內部評估的頻率與範圍有關的要求。亦應包含在報表內容滿意時，定期支付給合作組織的款項以及在未達通報要求時可能扣押的款項。此政策應指明合作組織與受益人如何參與規劃、實施以及評估專案的過程，並且應獲得管理機構批准。
- 非營利組織應建立一套多年策略和／或年度計畫，後者應由管理機構批准。該年度計畫應清楚指明目標、指標、作業年度以及負責執行該專案的地區等。此外，該計畫亦應包含組織的所有領域，如：募款活動等。一個優良做法是將各個利害相關方在計畫開發時均納入考慮，如：受益

人、志工與員工等。管理機構亦應參與計畫的制定、討論與批准。

- 非營利組織應建立一套政策，由管理機構批准，內容呼籲針對組織的成就、效果與造成的衝擊進行評估並且應至少每 2 年執行一次。

實例 33

有一個提供高風險地區人道協助的非營利組織為確保資金與服務係按原本用途使用，採取了一系列的內部監督措施。包括：

- 透過資深當地合作組織及資深業界代表的諮詢過程認識受益團體。
- 確認並過濾可能的受益人與當地合作組織和「遭到禁止的各方」之間的關聯性¹。
- 每個月和資深管理階層共同準備並檢視預算與實際的支出報表，進行定期、及時的通報。
- 確認交付過程，如：確認受益人（含受益人簽名或指印確認接受商品以及日期和所接收的商品內容等）、監督分配情形（聘用目標產業內的監督人員，直接監督分配情形或在無法直接監督時透過當地合作組織提供的資源分配照片或影片進行監督）以及監督分配後的情況（查訪並抽樣調查受益人）。
- 確認資產存在的定期實際查核。這些檢查包含定期和不定

期的現金帳戶與年度實體設備庫存檢查。

- 匯款人、批准方與財務審查單位在任何金融交易過程中各階段的多重簽名要求。

1. 根據這個非營利組織的政策，遭到禁止的各方是一個集體名詞，是指任何被認為資助恐怖主義和／或出現在遭到禁止的各方清單上的任一方或主動參與對抗或主動資助高風險國家境內武力團體的任一方。這個非營利組織的政策也旨在禁止賄賂任一方或支付費用給高風險國家境內任何政治機構，不管這些個人或團體是否出現在任何禁止的各方清單上。因此，就這方面而言，高風險國家境內的政治機構也被視為是遭到禁止的各方。

實例 34

有一個提供人道救助的國際非營利組織透過執行夥伴在受到制裁或指定的團體或個人控制領土的衝突地區內運作時採取下列措施。

- 確保瞭解當地文化的業界領袖與利害關係方參與，以減少轉移可能性的方式，協助安全遞交人道援助。
- 在轉移情事發生時主動監督並停止支援的發放。
- 在受到制裁或指定的團體或個人控制領土時，將支援送至鄰近衝突地區的區域，以減少資源遭到轉移的風險。

這些措施在下列情況下有實際採用：

有一個指定的團體控制了非營利組織，透過國內執行夥伴將救

援服務交付給受益人的城市。該指定團體企圖透過「重新標示」資源，使其變成他們所有，接手支援的分配作業。執行夥伴告知指定團體其將停止分配支援，並自衝突區域撤離，執行夥伴將其資源移回中央倉儲，根據非營利組織的條款，直到分配再次回到可接受的水準時。最後，執行夥伴得以在未受指定團體控制並且是受益族群聚集的周圍地區分配援助資源。

附錄 3

具代表性及具有自律機制的組織清單

1. 許多國家境內的非營利組織部門都有其具備代表性、且具有自律機制的組織，已經發展一套標準與計畫，協助個別成員確保其作業的公開透明，包括強化內部控管與風險降低措施等。
2. 單一世界信託²⁵承接了一個專案，針對世界各地公民社會組織自律機制計畫進行盤點。該專案檢視了目前使用中的 309 項計畫並深入分析各國、地區以及國際型態。
3. 以下清單取自單一世界信託的網站，列出了 83 個有採取認證計畫的公民社會組織。
4. 該清單並未涵蓋全部，僅為非營利組織部門內之計畫實例。防制洗錢金融行動工作組織尚未針對此清單各個項目進行實際的確認。

²⁵ 單一世界信託是一個從事研究、制定建議並提倡改革的獨立慈善機構，以期讓全球治理的政策與決策過程對於現在和未來受其影響的人而言，有更明確的責任歸屬並確保國際法律更強化並公平適用所有人。

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
致力於卓越	歐洲品質管理基金會	歐洲
EFA 認證	歐洲募款協會	歐洲
COA 第八版標準	評鑑理事會	國際
外援認證	外援評比公司	國際
全球責任分屬報告	單一世界信託	國際
HAP 2007 年人道責任分屬與品質管理標準	國際人道責任分屬合作	國際
ISO 14000：環境管理制度	國際標準化組織	國際
ISO 9000：品質管理標準	國際標準化組織	國際
NGO 基準認證	通用檢驗公證集團	國際
募款做法原則與標準	澳洲募款機構	澳洲
ACFID 行為準則	澳洲國際開發理事會	澳洲
澳洲捐贈品質標誌	奧地利捐贈者標章	奧地利
公民社會組織責任管理指南	Parceiros Voluntarios (Volunteer Partners) 志工夥伴	巴西
柬埔寨以及志工認證計畫內 NGO 的 NGO 治理與專業倫理原則準則與最低標準	柬埔寨合作委員會	柬埔寨
倫理準則與運作標準	加拿大國際合作理事會	加拿大
組織誠信與責任歸屬標準	加拿大基督教慈善機構理事會	加拿大

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
向社會大眾募款的人道與社會服務組織之倫理與行為憲章	Le Comité de la Charte	法國
基金會與協會的「治理與責任管理」標章	法國標準化認證協會	法國
倫理準則	公民倡導！計畫／公民計畫中心	喬治亞
DZI 捐贈標章	德國社會問題中央協會	德國
Initiative Transparente Zivilgesellschaft	德國國際透明度協會	德國
信賴商標	匈牙利公民社會開發基金會	匈牙利
慈善研究計畫	Copal Partners	印度
GiveIndia 信用聯盟	GiveIndia	印度
治理與公開揭露規範與優良做法	信用聯盟	印度
Omega 評比	印度 NGO 同盟會	印度
印尼 NGO 認證	Satunama	印尼
捐贈章程	義大利捐贈協會	義大利
NGO 卓越夥伴	教育開發學院 - 約旦公民社會計畫	約旦
國家 HIV 與 AIDS 反應行為準則	國家 AIDS 控管理事會	肯亞
治理與透明度指標	墨西哥慈善中心	墨西哥
小型慈善機構證書	中央募款局	荷蘭
無異議證書	中央募款局	荷蘭

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
同意戳章	中央募款局	荷蘭
NPO 認證模式	巴西斯坦慈善中心	巴 基 斯 坦
巴勒斯坦非政府組織 (NGO) 優良治理證書 – Nazaha 專案	AMAN 聯盟	巴 勒 斯 坦領土
組織開發系統評估	社會發展組織學院	巴拉圭
NGO 認證	菲律賓 NGO 認證理事會	菲律賓
CSO 評比機構	Humaneasy 顧問公司	葡萄牙
責任歸屬標準	責任歸屬警告 - 塞拉利昂共和國	塞 拉 利 昂 共 和 國
斯洛伐尼亞 NGO 品質系統	斯洛伐尼亞 NGO 法律資訊中心	斯 洛 伐 尼亞
NGO 品質規範	NGO 品質機構	西班牙
透明度與優良做法原則	Fundación Lealtad	西班牙
責任歸屬與透明度報告及募款的倫理規範	瑞典募款控管基金會	瑞典
ZEWO 批准戳章	ZEWO 基金會	瑞士
瑞士 NPO 準則	大型人道與救濟組織總裁大會	瑞士
NGO 品質保證機制 (QuAM)	本土自公開發網絡協會	烏干達
責任歸屬框架	災難急救委員會	英國
批准的提供方標準	輔導與友誼基金會	英國

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
投資志工標準	投資志工	英國
投資人民標準	投資人民	英國
資訊建議與指引服務的矩陣品質標準	ENTO 有限公司	英國
新慈善資本慈善機構評比資料庫	新慈善資本	英國
NGO 指數責任歸屬服務	NGO 指數	英國
組織品質標誌實際品質保證系統 (PQASSO)	慈善機構評估服務	英國
品質評鑑	社區基金會網絡	英國
品質績效標誌	行動 4 宣傳	英國
THA 幫助熱線品質標準	幫助熱線協會	英國
賓州卓越標準：非營利部門的倫理與責任歸屬準則	賓州非營利組織協會	美國
5 星級評比制度	部會觀察	美國
美國最佳	獨立的美國慈善機構	美國
慈善機構導航者評比	慈善機構導航者	美國
慈善機構評比指南	美國慈善機構	美國
兒童贊助評鑑計畫	InterAction –美國志工國際行動理事會	美國
倫理準則與標準	募款專業人士協會	美國

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
全球影響會員標準	全球影響（前身為國際服務機構）	美國
ECFA 標準與最佳做法	財務責任歸屬福音理事會	美國
GiveWell	GiveWell（清楚的資金）	美國
InterAction PVO（私人志工組織）標準：自我認證進階版	InterAction – 美國志工國際行動理事會	美國
非營利組織卓越標準基本原則國際宣言	非營利組織評估 & 資源中心（NPERCI）	美國
路易西安那州卓越認證標準	路易西安那州非營利組織協會	美國
俄亥俄州標準：指導原則	俄亥俄州非營利組織協會	美國
奧克拉荷馬州卓越標準	奧克拉荷馬州非營利中心	美國
快速檢查、評鑑與認證計畫	醫院認證聯合委員會	美國
照明光與捐贈者預警	部會觀察	美國
智慧捐贈者網絡責任歸屬精靈	慈善機構審查理事會（明尼蘇達州）	美國
慈善機構責任歸屬標準	優良企業局智慧捐贈聯盟	美國
卓越標準	教會管理國家聯盟圓桌會議	美國
卓越標準	科羅拉多州非營利組織卓越中心	美國
卓越標準	德拉瓦州非營利機構協會	美國

表 1、採取認證計畫的公民社會組織實例 ¹		
計畫名稱	認證組織	地點
卓越標準：非營利部門的倫理與責任歸屬準則	馬里蘭州非營利組織協會／卓越標準機構	美國
猶他州非營利組織倫理標準	猶他州非營利協會	美國
透明度等級	部會觀察	美國
1.發佈於 www.oneworldtrust.org/csoproject/cso/initiatives/results/?type=Certification+scheme		

參考資料與文獻

- CCIC(nd) , 倫理準則 , www.ccic.ca/about/ethics_e.php, CCIC , 加拿大渥太華 , (於 2015 年 5 月 19 日取得) 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2014a) , 恐怖分子濫用非營利組織的風險 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends 查詢 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2014b) , 銀行部門風險基礎方法指南 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations 查詢 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2013) , 各國洗錢與資恐風險評估 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends 查詢 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2013) , 防制洗錢/打擊資恐以及金融普惠修正指南 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion 查詢 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2012) , 防制洗錢金融行動工作組織對抗洗錢以及資恐與資助武擴的國際標準 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/recommendations 查詢 。
- 防制洗錢金融行動工作組織(2008) , 防制洗錢金融行動工作組織資恐態樣報告 , 防制洗錢金融行動工作組織 , 法國巴黎 , 可上 www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends 查詢 。

- 透明國際(2015)，處理 EEA 境內的腐敗風險以及挪威捐款，透明國際，德國柏林，可上 www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations 查詢，(於 2015 年 5 月 19 日取得)。