

网络数字化时代 恐怖组织的融资方式与特点及应对^{*}

朱素梅

摘 要: 资金是恐怖组织赖以生存的基础。从目前世界各地主要恐怖组织获取资金情况看,其主要资金来源为非法活动、“合法”活动以及慈善机构和非盈利组织的捐赠等。这些筹资手段对恐怖组织来说各有利弊,相比“合法”活动较强的安全性,非法手段风险较大且容易失去民众的支持。但非法活动无需太多技巧,操作简单且容易获利,因而是恐怖组织最常用的融资手段。随着国际金融反恐的推进,恐怖组织获取资金的渠道不断被发现和阻断,这迫使恐怖组织根据反恐形势变化不断调整融资策略,其资金来源日益多元化,并呈现出新的特点:恐怖组织融资趋向低额化,互联网成为恐怖组织筹资的重要平台,利用虚拟货币进行融资成为一个值得关注的新趋势。新冠疫情以来,“伊斯兰国”等恐怖势力反弹,其募集资金的能力持续强大,新型恐怖组织在恐怖融资的渠道和手段等方面比传统恐怖组织更有“创意”、更为多元。为应对新形势下恐怖组织融资的挑战,应通过国际和地区合作以及在技术层面采取措施,并从意识形态和社会层面予以治理。

关键词: 网络数字化;恐怖组织融资;虚拟货币;反恐国际合作;社会治理

作者简介: 朱素梅,国际关系学院国际政治系教授(北京 100091)。

文章编号: 1673-5161(2022)02-0118-21

中图分类号: D815

文献标识码: A

^{*} 本文系 2020 年度国家社会科学基金一般项目“人工智能时代中美国际安全危机管控研究”(20BGJ063)的阶段性研究成果。

引言

资金是恐怖组织赖以生存的基础,反恐的一个关键环节是切断恐怖组织的资金渠道。一些恐怖组织极为重视资金筹措,专设“财政部门”筹措和管理资金。例如,爱尔兰共和军临时派曾于1981年设立“财政部”,索马里“青年党”的“财政部”负责其国内和国际的资金运作,“伊斯兰国”也专设资金管理的部门。那些有能力发动重大恐怖袭击的恐怖组织往往资金雄厚,根据“9·11”委员会的报告,“基地”组织的年运营预算曾高达3,000万美元。^①联合国反恐办公室主任弗拉基米尔·沃龙科夫在2021年8月19日安理会恐怖主义威胁公开会上指出,“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚的“核心力量仍拥有大量藏匿资金储备,数额大约在2,500万到5,000万美元之间”。^②

“9·11”事件以来,国际社会打击恐怖组织融资的努力取得了较大进展,也愈来愈重视对恐怖组织融资的研究。研究者对恐怖组织融资问题作了广泛的探讨和研究。除欧美国家一些政策类的反恐融资研究报告外,国外学术研究成果主要涉及对恐怖组织(如“基地”组织、土耳其工人党、爱尔兰共和军等)融资情况的案例研究^③以及恐怖组织融资理论的探讨。在围绕恐怖组织融资进行理论探讨时,有学者提出如下问题:为什么不同恐怖组织对获取资金的方式有各自的偏好?为什么有的恐怖组织更多通过绑架人质筹资而不是贩毒?为什么有的恐怖组织更多依靠移民社群的资金支持?对此,迈克尔·弗里曼(Michael Freeman)从类型学角度作了理论分析。他认为,理论上,恐怖组织在考虑各种资金来源的优劣时,主要依据以下六个标准和因素:金额(quantity)、合法性

^① [美]“9·11”独立调查委员会《“9·11”委员会报告》,史禹等译,北京:世界知识出版社2005年版,第242页。

^② “Statement by Mr. Vladimir Voronkov, Under-Secretary-General of the United Nations Office of Counter-Terrorism,” *United Nations Office of Counter-terrorism*, August 19, 2021, https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/20210819_usg_voronkov_sc_briefing_13th_daesh_report_final_as_delivered.pdf, 上网时间:2021年8月23日。

^③ John Horgan and Max Taylor, “Playing the ‘Green Card’ – Financing the Provisional IRA: Part 1,” *Terrorism and Political Violence*, Summer 1999, p. 10; Mitchel Roth and Murat Sever, “The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate: Funding Terrorism Through Organized Crime, A Case Study,” *Studies in Conflict and Terrorism*, October 2007, p. 906; Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert, *Countering the Financing of Terrorism*, London: Routledge, 2007; Kimberley L. Thachuk and Rollie Lal, *Terrorist Criminal Enterprises*, Santa Barbara: Praeger, 2018.

(legitimacy)、安全性(security)、可靠性(reliability)、可控性(control)和简易可操作性(simplicity)。^①再如恐怖融资过程中发挥关键作用的核心要素是什么?对此格雷厄姆·迈尔斯(Graham Myers)试图建构一个恐怖融资的微观理论,即理论上恐怖融资围绕着两条中心轴:恐怖行为体对有组织的政治暴力的需求以及将需求转化为现实的资金和物质资源的供给。根据这一恐怖融资的微观理论,恐怖组织是催化剂,其组织的架构设计、组织类型^②和领导层的能力是恐怖组织在“恐怖暴力市场”中能否有效发挥作用的关键。^③

国内学者对恐怖组织融资的现状、特点和对策做了较多研究。早期方金英对“基地”组织的融资和资金运用特点的案例分析^④、王文华的《论国内外国际金融反恐的现状与反思》^⑤、兰立宏的《我国反洗钱与反恐怖融资金情信息交换机制优化研究》^⑥等研究,对国内外有关反恐怖主义融资的历史、现状和对策做了较系统的梳理和对比分析。^⑦这些研究无疑对金融反恐提供了极有价值的参考。与国外的研究成果相比,国内的相关研究尚处于起步阶段,对近年恐怖组织融资的新趋势,尤其是互联网筹资和恐怖组织对数字化虚拟货币的使用等问题,尚缺乏深入全面的研究。

不过,恐怖组织的融资策略和手段随着金融反恐的推进而不断调整 and 变化。以“伊斯兰国”为代表的当代恐怖组织在融资的渠道和手段方面比传统恐怖组织更有“创意”、更为多元,这对国际金融反恐构成巨大挑战,其对金融体系的侵蚀破坏了国际金融安全。联合国安理会曾于 2015 年 2 月通过决议,要求各国采取

① Michael Freeman, “The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 34, No. 6, 2011, pp. 463-465.

② “精英主义者”类型的恐怖组织如早期“基地”组织的核心,“平民主义者”类型的恐怖组织如“猛虎组织”。

③ Graham Myers, “Investing in the Market of Violence: Toward a Micro-Theory of Terrorist Financing,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 35, Issue 10, 2012, p. 693.

④ 方金英《本·拉丹恐怖资金网内幕和世界金融反恐情况》,载《国际资料信息》2002 年第 2 期,第 6-10 页。

⑤ 王文华《论国际金融反恐的现状与反思》,载《国际论坛》2008 年第 3 期,第 14-19 页。

⑥ 兰立宏《我国反洗钱与反恐怖融资金情信息交换机制优化研究》,载《金融监管研究》2020 年第 10 期,第 69-83 页。

⑦ 相关成果还包括但不限于:肖宪、刘军《恐怖资金来源问题研究》,载《现代国际关系》2008 年第 11 期;童文俊《基于互联网的恐怖融资研究》,载《上海公安高等专科学校学报》2012 年第 1 期;童文俊《恐怖融资与反恐怖融资研究》,复旦大学出版社 2012 年版;刘磊《恐怖融资与反恐怖融资研究综述》,载《国际研究参考》2017 年第 10 期;兰立宏《上海合作组织成员国反恐怖融资金情国际合作研究》,载《情报研究》2018 年第 7 期。

行动切断“伊斯兰国”等恐怖组织通过非法石油贸易、走私文物、绑架索取赎金和捐款等获得的资金来源。鉴于新冠疫情以来“伊斯兰国”等恐怖势力的反弹、其募集资金能力的持续强大,以及阿富汗变局对中国西部边疆安全及反恐形势的影响,为更好地维护中国国内安全和海外利益,有必要对当前恐怖融资的新特点和应对之策做一探讨。

一、恐怖组织获取资金的主要方式

资金对恐怖组织至关重要,实施恐怖活动本身有时所需的资金不多,但维持组织运转、开展宣传招募活动以及给组织成员发工资需要大量资金。以往,国家是恐怖资金的重要来源,冷战期间一些反政府武装和极端势力得到相关大国的资金支持,比如冷战时期美国出于美苏对峙的需要,资助了本·拉登等阿富汗“圣战”分子。西方学者认为,利比亚在20世纪80年代曾资助过阿布·尼达尔等中东极端组织。^①不过,随着冷战的结束以及国际社会对资助恐怖活动的国家实施越来越严厉的制裁,国家资助恐怖活动的现象日趋减少。从目前世界各地主要恐怖组织资金获取情况看,其主要资金来源为非法活动、“合法”活动以及非盈利组织和海外移民社团的捐赠(见表1)。^②

表1 恐怖组织融资的主要方式

恐怖融资类别	恐怖融资途径	代表性恐怖组织
国家资助	提供资金、武器、训练营地	“阿布·尼达尔”、中东地区的激进组织、“基地”组织、“伊斯兰国”
非法活动	征税、绑架人质索取赎金、走私文物和毒品、抢劫和偷窃	阿布沙耶夫、巴基斯坦塔利班、“伊斯兰马格里布基地组织”、“伊斯兰国”
“合法”活动	经营企业、酒吧、出租车公司、二手车买卖	“基地”组织、爱尔兰共和军临时派、“泰米尔猛虎组织”
慈善捐赠等	同情者和支持者通过慈善机构向恐怖组织捐助资金、富人的私人捐赠	“基地”组织、“支持阵线”、巴基斯坦的“拉什卡-塔伊巴”、“伊斯兰国”
海外移民社群及外国人的资金支持	海外移民社群提供的现金、汇款等	爱尔兰共和军、“泰米尔猛虎组织”、“基地”组织、“伊斯兰国”
网上筹资	社交媒体平台、暗网等	“伊斯兰国”、“基地”组织

资料来源:笔者根据有关文献资料自制。

① Michael Freeman, “The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology,” p. 465.

② 本文对恐怖组织融资方式的分类参考了迈克尔·弗里曼(Michael Freeman)论文中的分类。

(一) 非法活动

1. “征税”

征税是恐怖组织增加收入的传统渠道。历史上,一些恐怖组织曾靠征收“革命税”筹措恐怖资金,如西班牙的“埃塔”、秘鲁的“光辉道路”等;巴基斯坦塔利班甚至公布“税收计划表”,罗列针对不同活动各种应付的费用。^①当代恐怖组织依然靠征税敛财。例如,“伊斯兰国”在占领伊拉克期间,在其控制领土范围内征收“特别税”,其时由于伊拉克脆弱的安全环境,进出“伊斯兰国”控制领土的货物交易和现金流转受到极大干扰,但一些商品交易依然存在,“伊斯兰国”因而能够对其控制区的来往货物征税。“伊斯兰国”还在其控制的部分伊拉克领土范围内对进出商品征收“特别税”,如在伊拉克北部征收 200 美元的“公路税”,对于沿叙利亚和约旦边境、进入伊拉克的卡车征收 800 美元的“海关税”。^②

2. 绑架索取赎金

绑架索取赎金是恐怖组织敛财的主要手段之一。绑架体现了恐怖组织理性选择的成本与收益算计,恐怖组织通过绑架人质既达到了政治上宣传的目的,又获得了巨额资金,因而给各国政府施加了巨大压力。历史和现实中不少恐怖组织将绑架人质作为敛财的标牌战术,如意大利的红色旅、菲律宾的阿布沙耶夫、巴基斯坦的塔利班等恐怖组织。目前较活跃的几个恐怖组织均较多涉入绑架索取赎金的非法活动,西非的“伊斯兰马格里布基地组织”利用利比亚和马里的混乱局势,频频绑架欧洲国家公民并索要高额赎金,为组织的生存和发展积蓄力量。根据媒体的报道,“伊斯兰马格里布基地组织”等“基地”分支自 2008 年以来获得了至少 1.25 亿美元的绑架赎金。其中法国所付赎金最多,约 5 800 万美元,其次是瑞士和西班牙。^③

“伊斯兰国”也非常重视绑架这一敛财方式。据美国财政部估算,“伊斯兰国”仅在 2014 年通过人质赎金就获得了 2 000 万~4 500 万美元的非法收入,其通过收取被绑架人员赎金可每日获利约 10 万美元。^④据披露,为绑架更多人质,

^① Michael Freeman, “The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology,” p. 466.

^② FATF, “Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL),” *The Financial Action Task Force*, 2015, p. 17, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsand-trends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html>, 上网时间: 2021 年 12 月 2 日。

^③ Peter Bergen and Emily Schneider, “Should Nations Just Pay ISIS Ransom,” *CNN*, January 20, 2015, <https://edition.cnn.com/2015/01/20/opinion/bergen-schneider-isis-ransom-new/index.html>, 上网时间: 2020 年 11 月 2 日。

^④ FATF, “Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL),” p. 18.

“伊斯兰国”还制定了专门的绑架方案。该组织武装人员曾计划潜入黎巴嫩和约旦等国绑架人质,随后带回叙利亚。他们通过绑架人质用以贿赂同情“伊斯兰国”的边防人员,以便潜入其他国家,进而绑架更多人质。^①

3. 攫取和走私文物

盗取和贩卖文物和古代珍宝近年在中东战乱地区比较盛行,尤以“伊斯兰国”曾经控制的伊拉克和叙利亚最为猖獗。随着国际社会对非法石油贸易等犯罪活动的打击,“伊斯兰国”把倒卖伊拉克和叙利亚的文物作为其重要的收入来源。伊拉克和叙利亚分别拥有约2 500处和4 500处考古学遗址,其中一些为联合国教科文组织认定的世界遗产。^②在“伊斯兰国”曾经攫取和控制的伊叙领土范围内,大量文物珍宝的存在为该组织实施犯罪活动提供便利。

“伊斯兰国”参与非法贩卖文物活动的方式分为间接参与和直接参与。间接参与是对劫掠者发布许可令以及对经过“伊斯兰国”控制地区的被掠文物征税,一般对劫掠者的收入征收20%的税。^③随着国际社会对“伊斯兰国”犯罪活动的打击,该组织收入锐减,因而越来越多地选择直接参与文物挖掘、走私和贩卖活动,其对占领地区的文物大肆掠夺和摧毁,使用重型机械挖掘战前未曾挖掘过的古代遗址。“伊斯兰国”成员还直接将挖掘出的文物走私到土耳其、黎巴嫩和约旦等国,将文物出售给经销商,其中包括来自欧洲的经销商。^④

尽管“伊斯兰国”仅参与贩卖文物的前期市场,开价也是整个文物贩卖环节中最低的,但其劫掠量巨大,所获利润不菲。虽然不能确定“伊斯兰国”从文物走私非法交易中所获利润的准确数字,但据估计,其所得利润在在数千万到一亿之间,甚至更多。^⑤由于文物非法交易的隐蔽性以及恐怖组织与犯罪团伙秘密勾连,国际社会和相关国家并不清楚倒卖文物的具体细节。比如,用来运输和转移掠夺文物的走私线路是如何操作的?谁将文物运往市场?有哪些私人收藏者和博物馆参与了交易?还有哪些网络支持这一更范围更广的犯罪分子与恐怖分子之间的非法勾当?^⑥恐怖分子还可以如其他犯罪组织一样利用网络技术的最新

① 《IS 被曝制定专门方案绑架人质》,人民网,2015年2月9日, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0209/c70731-26528280.html>, 上网时间:2020年11月2日。

② Kimberley L. Thachuk and Rollie Lal, *Terrorist Criminal Enterprises*, p. 34.

③ 《社交媒体上买卖中东被掠文物,专家警告卖家或来自恐怖组织》,载《环球时报》网络版,2019年5月10日。

④ Kimberley L. Thachuk and Rollie Lal, *Terrorist Criminal Enterprises*, p. 35.

⑤ Ibid.

⑥ Sam Pineda, “Tackling Illicit Trafficking of Antiquities and its Ties to Terrorist Financing,” *U.S. Department of State*, June 20, 2018, <https://2017-2021.state.gov/tackling-illicit-trafficking-of-antiquities-and-its-ties-to-terrorist-financing/index.html>, 上网时间:2020年7月20日。

发展,使用加密线上平台和暗网来进行文物走私交易,这加大了打击文物非法交易的难度。

4. 其他非法活动

参与贩毒活动也是恐怖组织获取资金的重要渠道。在阿富汗,“哈卡尼网络”和“伊斯兰党”等主要极端势力均参与毒品行当,阿富汗逐年增加的毒品产量为恐怖组织参与贩毒活动提供了空前机会。根据联合国相关数据统计,阿富汗毒品输出量近年来一直居高不下,联合国毒品与犯罪问题办公室及阿富汗禁毒部于 2021 年 4 月公布的最新数据显示,“2020 年阿富汗罂粟种植面积为 22.4 万公顷,与 2019 年相比增加了 37%。截至 2020 年,相当于阿富汗国内生产总值(GDP)的 20%~30%的经济产值来自毒品生产与贩运,约 75%的阿富汗成年劳动力从事毒品制贩相关产业”。^①“基地”组织和“伊斯兰国”也都参与了毒品行当,通过走私毒品获利不菲,“伊斯兰国”每年通过向欧洲走私毒品可获利数亿美元。^②

恐怖组织还青睐于抢劫和偷窃等技术含量低的非法活动。在西非和中非,一些活跃的恐怖组织甚至从事偷窃牲畜的活动,这种偷窃没有技术含量且易于操作。农业和牲畜饲养业是中非地区多数人的主要收入来源。尼日利亚有关方面近年发现,尼日利亚西北部和北部地区偷窃牲畜的活动呈增长趋势,这一趋势与“博科圣地”的活动密切相关。这些偷窃活动大都发生在尼日利亚西北丛林地带的偏僻村庄,当地几乎没有安保措施。^③通过这些偷窃活动,“博科圣地”所得不菲。2016 年 7 月,“博科圣地”成员从博尔诺州偷取了两万头牛。为隐藏这些牛的来源地,该组织成员转道尼日尔共和国将其运送到吉加瓦州的一家市场。据估计,每头牛价值 500 美元,这次偷窃活动所得约 1,000 万美元。“博科圣地”的这些非法活动无需太多技术,只需一些基本的交易技巧,包括在该组织控制地区建立自己的市场以出售牲畜,在偏远市场以小数额疏散和出售,将牲畜藏在邻国伺机出售等。^④

^① 李昕玮《塔利班能否兑现禁毒承诺? 将影响全球毒品市场格局!》,丝路新观察官微,2021 年 8 月 23 日, <https://view.inews.qq.com/a/20210823A0514Z00>, 上网时间: 2021 年 8 月 28 日。

^② 徐超《俄罗斯: 极端组织“伊斯兰国”经土耳其走私毒品》,中新网,2015 年 12 月 23 日, <https://www.chinanews.com.cn/gj/2015/12-23/7684513.shtml>, 上网时间: 2022 年 2 月 10 日。

^③ FATF-GIABA-GABAC, “Terrorist Financing in West and Central Africa,” *FATF*, 2016, p. 12, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/terrorist-financing-west-central-africa.html>, 上网时间: 2022 年 1 月 2 日。

^④ Ibid.

(二) “合法”活动

尽管非法活动有许多优势,但从安全角度考虑,其非法渠道危险性相对较高。通过“合法”活动筹资的安全度较高,且操作和获利过程比较简单。一些恐怖组织通过“合法”企业获得大量组织用资金。例如,本·拉登于1991年来到苏丹后,“基地”组织在1992年至1996年间在苏丹、塞浦路斯等国建立了多家从事正常生意的企业。本·拉登家族企业规模庞大,包括贸易和投资公司、建筑公司、家具制造公司,甚至还经营种植花生的农场。^①

在20世纪80年代,爱尔兰共和军临时派和反对独立者组织都曾经利用其在北爱尔兰的“合法”企业来支持其组织运作。两者都经营过酒吧,最初的经营属于非法操作,后来两者都得到合法经营许可,并向当地政府报告部分收入情况。这两类恐怖组织还经营出租车业,爱尔兰共和军的两家出租车公司拥有600辆出租车,反对独立者组织则拥有90辆出租车。^②酒吧和出租车服务都是基于现金交易的行业,为其他非法渠道获得的金钱提供了洗钱渠道。再如,斯里兰卡的“泰米尔猛虎组织”也曾控制大量“合法”企业,如海上商务运输、珠宝行及饭店等。^③在中东和西非,二手车买卖也是恐怖组织获取资金的手段。东南非反洗钱组织(ESAAMLG)一成员国指出,来自恐怖活动高发地区的二手车经销商将英国、日本和新加坡的二手车进口以后,通过出售这些二手车进行洗钱并赚取利润,所赚收入最后落入恐怖组织囊中。^④

尽管“伊斯兰国”的大多数资金来自于非法活动,它也通过“合法”途径获利。“伊斯兰国”擅于在合法与非法之间游走,除石油生意外,还从事烟草、文物等灰色贸易。“伊斯兰国”试图将非法收入投入合法企业及其他投资项目,根据美国战争研究所2018年10月的报告,“伊斯兰国”从伊拉克偷运出3亿英镑,并将这些资金投入中东各地的企业,通过汽车经销洗钱。^⑤有证据显示,“伊斯兰国”

① [美]“9·11”独立调查委员会《“9·11”委员会报告》,第81页。

② Michael Freeman, “The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology,” p. 469.

③ Graham Myers, “Investing in the Market of Violence: Toward a Micro-Theory of Terrorist Financing,” p. 705.

④ TAFT Report, “Emerging Terrorist Financing Risks,” *The Financial Action Task Force*, 2015, p. 19, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html>, 上网时间:2022年1月16日。

⑤ Mark Hodge, “ISIS Is Plotting an Audacious Comeback by Using Its 30,000 Terror Fanatics like a MAFIA Gang to Raise £400m a Year Through Drugs and Car Dealerships,” *The Sun*, Oct. 8, 2018, <https://www.thesun.co.uk/news/7447168/isis-comeback-return-terrorists-gang-drugs-car-dealerships/>, 上网时间:2022年2月10日。

在中非的新网络可能试图建立新的企业来购买黄金并在外国市场出售。^①

对恐怖组织来说,“合法”活动敛财也有不利之处。恐怖组织想赚钱,就需要经商技巧,而且要与其他企业一起参与参与市场竞争。就融资数额来说,“合法”经营的收益显然比不上非法活动。^②

(三) 慈善机构和其他非盈利组织的捐赠

慈善资金是宗教性恐怖组织的重要资金来源。早年“基地”组织特别擅于利用伊斯兰慈善组织,将慈善捐赠为其所用。根据“9·11”委员会的披露,“基地”组织通过两种途径从慈善机构获得资金:一种是通过大型国际慈善机构个别驻外办事处中认同“基地”主张的雇员筹资,海湾国家大型慈善机构还为世界各地的小型慈善机构提供资金,而小型机构中的个别职员还会把钱转到“基地”组织手中。^③一些为恐怖活动提供捐助的慈善组织往往是打着慈善名义的恐怖组织的融资机构,美国伊利诺伊州的两个慈善组织,“全球救济基金会”(GRF)和“仁爱国际基金会”(BIF),因对“基地”组织的资助而受到公众的普遍谴责并被关闭。^④

在巴基斯坦,恐怖组织的同情者和支持者通过慈善机构向恐怖组织捐助资金。例如,巴基斯坦恐怖组织“拉什卡-塔伊巴”(Lashkar-e-Tayyiba)所募集的大部分资金来自其旗下两个慈善组织“达瓦慈善会”(JUD)和“人道福利基金会”(FIF)。“拉什卡-塔伊巴”的两个融资渠道来自每年伊斯兰斋月期间的私人捐赠,以及宰牲节期间收集和出售动物皮的收入所得。^⑤

“伊斯兰国”的资金来源大部分不是来自外部捐助,而是在伊拉克和叙利亚等所占地区通过走私贩卖石油索取赎金贩卖文物等非法活动获得。尽管如此,“伊斯兰国”也接受中东一些富人的私人捐赠。例如,2014年9月,一名“伊斯兰国”要员因接受了一笔来自海湾某国两百万美元的私人捐赠而被美国财政部列入黑名单。一些委托机构曾发现慈善基金会针对“伊斯兰国”控制地区的一些电

^① FATF Document, “FATF Actions to Identify and Disrupt ISIL, Al-Qaeda and Affiliates’ Financing,” *The Financial Action Task Force*, June 21, 2019, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/fatf-action-against-terrorist-financing-june-2019.html>, 上网时间: 2022年1月27日。

^② Michael Freeman, “The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology,” p. 470.

^③ [美]“9·11”独立调查委员会《“9·11”委员会报告》第241页。

^④ 肖宪、刘军《恐怖资金来源问题研究》载《现代国际关系》2008年第11期,第14页。

^⑤ “U.S. National Terrorist Financing Risk Assessment 2015,” *U.S. Department of the Treasury*, Dec. 13, 2015, p. 17, <https://publicintelligence.net/us-treasury-terrorist-financing-2015/>, 上网时间: 2021年7月11日。

汇业务存在恐怖融资风险。^① 在“伊斯兰国”占有的油田等基础设施遭到打击后,外国人和非营利组织捐赠的资金来源就变得愈加重要。“反洗钱金融行动特别工作组”(FATF)曾指出,埃及和菲律宾的非营利团体为“伊斯兰国”提供了资金援助。

随着社交媒体的广泛运用,恐怖组织和个人更多以慈善组织的名义在网络社交平台为恐怖活动筹资,网络社交平台进行的慈善捐助活动只需敲几下键盘就能完成募捐程序。^② 2016年被美国财政部列入全球恐怖分子名单的詹姆斯·麦克林托克以其经营的“拉赫马福利组织”就是典型案例。受极端思想影响的英国公民詹姆斯·麦克林托克于20世纪90年代移居巴基斯坦,并成立慈善福利机构“拉赫马福利组织”,以资助孤儿的名义为“基地”组织、巴基斯坦“虔诚军”的恐怖活动提供资金。^③ “拉赫马福利组织”借助社交媒体进行恐怖融资活动,通过诈骗、儿童照片的使用、阿富汗的身份证明以及手机号等一系列资料,骗取捐助者信任,诱骗后者提供资金。自2012年5月以来,麦克林托克通过“拉赫马福利组织”和他经营的其他非政府组织,从不知情的英国捐助者手里骗取大量金钱,麦克林托克将这些非法所得用于向阿富汗的极端组织提供资助。^④

从上述恐怖融资的非法与合法等活动形式看,恐怖组织的融资方式,如强行征税、敲诈勒索、绑架索取赎金、走私毒品和文物以及接受慈善机构和其他非盈利组织的捐赠等,在历史和现实中都是主要的筹措资金手段,这些筹资手段对恐怖组织来说各有利弊。相比“合法”活动较强的安全性,非法手段风险较大且容易失去民众的支持,但非法活动无需太多技巧,操作简单且易于获利,因而是恐怖组织惯用的融资手段。

上述筹资方式的使用在多数情况下并非恐怖组织的战略设计,更多是“机会主义的”^⑤,即利用其控制的领土以及控制领土的资源敛财获利。以征税为例,老牌恐怖组织和近些年兴起的恐怖组织都曾利用其控制领土强行征税,如历史上

^① FATF, “Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL),” p. 18.

^② Tom Keatinge and Florence Keen, “Social Media and (Counter) Terrorist Finance: A Fund-Raising and Disruption Tool,” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 42, No. 1-2, p. 181.

^③ Mirror Reporter, “Brit Suspected of Raising Funds for Al-Qaeda Added to US List of Global Terrorists,” *Mirror*, March 31, 2016, <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/brit-suspected-raising-funds-al-7666719>, 上网时间: 2020年12月12日。

^④ Tom Keatinge and Florence Keen, “Social Media and (Counter) Terrorist Finance: A Fund-Raising and Disruption Tool,” p. 191.

^⑤ Tom Keatinge and Kerstin Danner, “Assessing Innovation in Terrorist Financing,” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 44, No. 6, 2021, p. 463.

西班牙的“埃塔”、秘鲁的“光辉道路”以及在其控制的领土上征收“特别税”的“伊斯兰国”等。索马里“青年党”则利用其控制地区和港口从事非法木炭出口贸易，“伊斯兰国”还在其攫取的伊拉克领土大量走私石油。考虑到这些手段的简易可操作性和可控性，未来恐怖组织仍将继续采用这些融资手段。

随着国际金融反恐的推进，恐怖组织获取资金的渠道不断被发现和阻断，这迫使恐怖组织根据形势变化不断调整融资策略，其资金来源日益多元化。有专家指出，拥有多元化筹金渠道的恐怖组织生存率更高。“基地”组织一直拥有多种筹资渠道。而作为敛财有方、经济实力最强的恐怖组织的“伊斯兰国”，其收入来源几乎囊括了上述恐怖组织非法合法活动的所有形式。“反洗钱金融行动特别工作组”研究报告指出，“伊斯兰国”拥有多重资金渠道^①，这给国际社会打击恐怖组织融资活动提出了更大的挑战。

二、恐怖组织融资的新特点

随着国际反恐的不断深入推进，恐怖组织的生存空间和活动空间受到限制，传统的筹资方式被阻断，这迫使恐怖组织转变原有筹资方式。科技的进步尤其是网络技术的发展，也为恐怖组织融资提供了便利。在此背景下，近年来呈现出新的特点。

（一）恐怖组织融资的低额化

如今，恐怖组织发动“9·11”事件这类跨国大型恐怖袭击几乎不再可能，恐怖分子只需一辆车或者一把刀就可以开展行动，驾车于街头袭击或持刀砍杀成为恐怖袭击的常态。此类小型恐怖袭击所需资金不多。例如，2013 年波士顿马拉松赛爆炸案的实施费用仅 500 美元，2014 年由索马里“青年党”制造的肯尼亚西门购物中心袭击事件实施费用不到 5,000 美元。在造成至少 130 多人死亡的 2015 年巴黎系列恐怖袭击事件中，恐怖分子用于制造袭击的总开支不超过 2.1 万英镑。^② 这笔额度并不大的资金是采用预付信用卡充值方式逐步积攒的，恐怖分子用这些小额资金租车和租公寓。在法国和比利时等国，预付信用卡无需身

^① FATF, “Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) ,” p. 5.

^② Ian Sparks and Ruth Halkon, “Paris Attacks Carried out on a ‘Shoestring’ Budget of Just £21k Using Prepaid Credit Cards ,” *Mirror* , December 3 , 2015 , <https://www.mirror.co.uk/news/world-news/paris-attacks-carried-out-shoestring-6948089> , 上网时间: 2020 年 12 月 10 日。

份证明即可多次充值,只要一年累计充值额度不超过2,500欧元。

导致这一趋势的原因是恐怖分子风险规避的安全考虑。以往,恐怖组织借助全球化的便利进行跨国资金筹措和转移。近年来随着国际金融反恐的不断深入,银行系统的大额资金流动容易被监管和查获,恐怖分子往往采取低成本、低级别的筹资方式,一些恐怖组织伪造身份证明文件进行支票或信用卡诈骗,骗取小额资金。再如,慈善资金一直是恐怖组织重要的外部资金来源,但慈善机构和其他非盈利组织及个人捐赠往往数额巨大。“9·11”事件以来,国际社会加大了对慈善机构捐赠去向的监控,大额捐赠易被查获,所以恐怖分子越来越倾向于采用小额、自我资助的手段筹资。2015年巴黎恐怖袭击的制造者就是通过预付信用卡,以积少成多的方式实现自我资助的。2015年12月美国圣贝纳迪诺恐怖袭击事件的枪手将网络借贷平台申请到的小额借款用于开展恐怖袭击。

挪威防务研究机构的一份研究报告在对欧洲地区40个极端组织进行详尽研究后认为,大多数极端组织依靠其成员自筹资金。在这些极端组织的袭击活动中,90%的经费来自其成员的个人收入,有一半的极端组织完全依靠自筹资金,只有四分之一是得到“基地”组织这类国际恐怖组织的经济资助。^①这些自我资助的恐怖主义行动费用大多低廉,挪威防务研究机构报告认为,西欧极端组织的袭击费用总的来说不高,多数极端组织制造袭击所需费用仅为一辆价格适中的二手车价格,四分之三的袭击所花费用低于1万美元。^②

(二) 互联网成为恐怖组织筹资的重要平台

由于传统的获取资金渠道正在被堵截,一些恐怖组织开始利用互联网筹集资金。互联网的隐蔽性、虚拟性和开放性加大了金融监管的难度。作为擅长互联网技术的恐怖组织,“伊斯兰国”在利用网络筹措资金方面“技高一筹”。2017年美国联邦调查局调查人员发现了一个由“伊斯兰国”高级管理人员运营的全球金融网络。该网络通过eBay平台上的虚假交易,向位于美国境内效忠“伊斯兰国”的人员输送资金。据报道,这名居住在美国的“伊斯兰国”效忠者默罕默德·伊尔席挪威(Mohamed Elshinawy)以在eBay上销售电脑打印机为幌子,将通过PayPal接受的“伊斯兰国”资金用于资助恐怖活动。^③

^① Emilie Oftedal, “The Financing of Jihadi Terrorist Cells in Europe,” *Norwegian Defence Research Establishment (FFI)*, January 6, 2015, <https://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02234.pdf>, 上网时间: 2020年7月29日。

^② Ibid.

^③ 刘仲昀《IS利用eBay向美国非法转移“恐袭专用”资金 嫌犯认罪》,环球网,2017年8月16日, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK4IEr>, 上网时间: 2021年2月。

近年来西方主要社交媒体平台无意间成为极端组织筹集资金的有效渠道。一些恐怖组织通过社交媒体和自己建立的媒体平台扩大知名度和影响力,赢得更多同情者的支持,并将来自虚拟世界的支持变为可见的资金。关于社交媒体被恐怖组织用来进行动员和宣传的相关问题受到广泛关注,尤其是“伊斯兰国”的通过社交网站筹资的行表明恐怖组织已有相对成熟的社交媒体战略,各国也对此展开了网络反恐工作。但对社交媒体如何以特别的方式用于恐怖融资并没有引起太多关注。实际上,社交媒体可以多种方式被用来资助恐怖活动:社交媒体可以被恐怖组织用来号召资助和支持恐怖组织;社交媒体可以作为支付平台,引导捐助者或资助者进入某一特殊的支付平台;恐怖组织通过社交广告平台进行融资;社交媒体作为中介渠道指导使用者通过暗网进入加密程度更高的渠道以分享恐怖分子的金融战略;通过社交媒体出售商品来资助恐怖主义。^①近年来“基地”组织及其相关分支频频利用社交媒体号召追随者捐助。例如,一则来自推特账号@Nafeer_aqsa100的帖子曾吁请捐资以购买各种明码标价的武器,如狙击步枪 6 000 美元,火箭发射器 3 000 美元,PK 冲锋枪 5 500 美元。^②另一与“支持阵线”有关联的社交网站也曾号召捐资购买武器标价的武器包括:八发迫击炮弹(100 科威特第纳尔或 1 300 沙特里亚尔)、卡拉什尼科夫冲锋枪和狙击枪子弹(50 科威特第纳尔或 650 沙特里亚尔)等。^③

“伊斯兰国”在利用社交媒体为恐怖活动筹资方面有许多“新花样”,甚至模仿网络上流行的“众筹”策略。对恐怖组织而言,相对于传统融资渠道所面临的反恐压力,众筹有其独特优势,小额捐资、积少成多的众筹方式不必像大额资金那样进行法定财务报告——在加拿大,少于一万加元的跨境支付无须向有关机构报告。众筹网站的筹资页面可以快速建立且几乎无需对筹资发起者和筹资缘由作“尽职调查”。比如,根据来自沙特的情报,一些与“伊斯兰国”有关联的个人通过推特账号号召捐款活动,并要求捐赠者通过即时通讯工具 Skype 联络。捐赠者被要求购买一张国际预付卡,并通过 Skype 发送该卡卡号,募捐者将卡号发送至叙利亚周边国家的“伊斯兰国”支持者,随后再将卡号以低价出售,并取出现金提供给“伊斯兰国”。^④有的社交媒体巨头还与支付平台合作,为转移资金提供便

① Tom Keatinge and Florence Keen, “Social Media and (Counter) Terrorist Finance: A Fund-Raising and Disruption Tool,” p. 180.

② Ibid., p. 188.

③ Ibid.

④ FATF, “Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL),” pp. 24–25.

利。例如,脸书(Facebook)与支付平台TransferWise合作,允许使用者跨国汇送资金而无需支付国外交易费,^①恐怖组织可能利用这一便利筹资。

恐怖分子还可以如其他犯罪组织那样,利用最近网络技术,使用加密线上平台和暗网进行毒品和文物走私交易。根据《2021年世界毒品报告》的统计,目前主要暗网市场的年毒品交易额至少为3.15亿美元,并呈逐年上升的趋势。^②2021年初,德国警方“捣毁”了全球最大暗网交易平台“黑市”(DarkMarket)。该暗网交易平台主要兜售毒品、假钞、被盗或者伪造的信用卡,卖家超过2,400个,客户近50万,平台营业额约1.4亿欧元。^③这一行动从侧面反映了暗网交易市场的庞大。鉴于暗网所具有的高度匿名性和高时效性,以及阿富汗等国非法种植罂粟面积的增加和毒品问题日趋严重,未来包括恐怖组织在内的犯罪集团将越来越多地利用暗网进行毒品交易。

(三) 利用虚拟货币进行恐怖组织融资成为反恐新领域

2009年比特币诞生,以区块链技术为支撑的虚拟货币迅速发展并收到追捧。作为一种虚拟货币,比特币具有去中心化、匿名性,可在全球范围交易的特点,其操作可以绕开政府、司法部门和银行的监管,是高科技洗钱工具,这自然引起了恐怖组织的兴趣。

虽然到目前为止比特币被认为是最有价值的虚拟货币,但是随着区块链技术的发展,近年来一些更具交易灵活性和隐蔽性的代币出现,也很可能成为犯罪分子和恐怖分子青睐的虚拟货币。例如,万事达币(Omni Layer)、黑币(BlackCoin)和门罗币(Monero)就被认为较之比特币更具私密性,也更安全。曾经风头一度压过比特币的零币(Zcash)保密性更强,具有线下货币交易的潜力。又如“雄鹰”(Hawk),允许在公共区块链平台进行纯粹的私下交易。

现实中已发生过虚拟货币尤其是比特币资助恐怖活动的案例。自2014年以来,已有多起与“伊斯兰国”有关的使用虚拟货币的报道。2015年8月,来自美国弗吉尼亚州的17岁青年阿里·舒克里·艾敏(Ali Shukri Amin)被判刑11年,其罪名是在社交媒体推特上以@Amreekiwitness的帐户名公开支持“伊斯兰国”,散

^① Tom Keatinge and Florence Keen, “Social Media and (Counter) Terrorist Finance: A Fund-Raising and Disruption Tool,” p. 181.

^② “World Drug Report 2021,” UNODC, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-an-analysis/wdr2021.html>, 上网时间:2021年8月10日。

^③ “Dark Market: World’s Largest Illegal Dark Web Marketplace Taken Down,” Europol, Nov. 18, 2021, <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/darkmarket-worlds-largest-illegal-dark-web-marketplace-taken-down>, 上网时间:2022年2月9日。

布关于如何使用比特币资助“伊斯兰国”恐怖分子的信息。有外媒称，“伊斯兰国”利用比特币为 2019 年 4 月 21 日发生的斯里兰卡恐怖爆炸案提供资金。“伊斯兰国”在实施恐怖袭击前，使用总部位于加拿大的支付门户 CoinPayments 将比特币兑换成纸币。^① 2020 年 3 月，美国联邦法院判处来自纽约长岛的祖比亚·沙赫纳兹(Zoobia Shahnaz) 13 年监禁，其罪名是使用比特币和其他加密货币为“伊斯兰国”洗钱的犯罪活动。^②

利用比特币等虚拟货币资助恐怖活动的情况并不常见，近年来发生的恐怖活动中，仅有来自美国弗吉尼亚州、伊利诺斯州、加沙地带和印尼的使用虚拟货币的零星报道，且在大多数的恐怖袭击事件中，恐怖分子更愿意使用传统的银行系统或者现金。在现实生活中，使用虚拟货币会遭遇不可逾越的技术和客观环境的瓶颈，恐怖分子不得不将虚拟货币转换成现金用以购买恐怖袭击所需物资。而在欧美以外的发展中国家和地区，尤其是动荡的中东地区，恐怖分子的生活环境基本不具备操作虚拟货币的条件，想要通过虚拟货币来换取物资几乎没有可能。在上述案例中，纽约长岛的沙赫纳兹就是在互联网搜索操作中因土耳其银行自助取款机的取款限制而无法取现。^③ 同时，大部分恐怖分子也不具备使用虚拟货币的技能，通过现金购买物资是唯一选择。

专家对未来恐怖组织大量使用虚拟货币的可能性看法不一。兰德公司研究报告指出，虚拟货币的六个属性(特性)限制了恐怖组织对虚拟货币的使用，即匿名性(anonymity)、可用性(usability)、安全性(security)、被认可性(acceptance)、可靠性(reliability)以及交易总量(volume)。^④ 该研究报告认为，从这六个特性看，目前没有任何一种虚拟货币能够满足恐怖组织对资金方面的各类需求(见表 2)。尤其是“安全性”这一属性在虚拟货币的基础建设中极其重要，目前的虚拟货币面临的安全隐患是其极易遭受各种网络攻击，这些攻击主要包括去匿名

① Nicky Harley, “Fears Missing ISIS Millions Are Hidden in Cryptocurrency Ready for Use as War Chest,” *The National*, May 19, 2020, <https://www.thenational.ae/world/fears-missing-isis-millions-are-hidden-in-cryptocurrency-ready-for-use-as-war-chest-1.1021275>, 上网时间: 2021 年 7 月 12 日。

② Edoardo Saravalle and Elizabeth Rosenberg, “Bitcoin Can Help Terrorists Secretly Fund Their Deadly Attacks,” *Fox News*, January 9, 2018, <https://www.foxnews.com/opinion/bitcoin-can-help-terrorists-secretly-fund-their-deadly-attacks>, 上网时间: 2020 年 7 月 20 日。

③ Ibid.

④ Cynthia Dion-Schwarz, David Manheim and Patrick B. Johnston, “Terrorist Use of Cryptocurrencies: Technical and Organizational Barriers and Future Threats,” *RAND Corporation*, 2019, p. 23, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3026.html, 上网时间: 2021 年 6 月 2 日。

化(deanonymization)、拒绝支出(spending denial)、偷窃(theft) 和系统攻击(systemic attacks)。^①

表2 与虚拟货币属性相关的恐怖资金活动的评估

	筹资	非法贩卖毒品和武器	汇款与转账	恐袭资金	运营资金
匿名性	较重要	极重要	较重要	极重要	较不重要
可用性	极重要	较不重要	较不重要	较不重要	较不重要
安全性	较重要	极重要	极重要	极重要	极重要
被认可性	较不重要	较不重要	较不重要	较重要	较重要
可靠性	较不重要	较重要	极重要	极重要	较重要
交易总量	较重要	较不重要	极重要	较不重要	极重要

资料来源: Cynthia Dion-Schwarz, David Manheim and Patrick B. Johnston, “Terrorist Use of Cryptocurrencies: Barriers and Future Threats,” p. 34.

不过,随着网络技术的进步和发展,虚拟货币的安全性可能会增强。另外,如果“可用性”这一特性像其他线上钱包一样易于的方向有所改进,比特币用于筹资对于恐怖组织而言仍很具吸引力。事实上,一些国际知名支付巨头正在积极布局加密货币,开发比特币硬件钱包。有迹象表明,怖组织很有可能正在使用虚拟货币筹措资金。^②

三、反恐怖主义融资的对策

恐怖组织的融资方式及其呈现的新特点对国际反恐构成了持续性挑战,也破坏了国际金融体系的稳定和安全。应对上述新形势下恐怖融资新特点带来的挑战,需要通过国际和地区合作,在技术层面采取措施,并从意识形态和社会层面治理恐怖融资。

(一) 加强反恐融资的国际合作

恐怖组织的融资活动大多是跨国行为,如非法走私和毒品交易等。封堵恐

^① Cynthia Dion-Schwarz, David Manheim and Patrick B. Johnston, “Terrorist Use of Cryptocurrencies: Technical and Organizational Barriers and Future Threats,” p. 40.

^② Steven Stalinsky, “The Cryptocurrency-Terrorism Connection Is too Big to Ignore,” *The Washington Post*, December 17, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-cryptocurrency-terrorism-connection-is-too-big-to-ignore/2018/12/17/69ed6ab4-fe4b-11e8-83c0-b06139e540e5_story.html, 上网时间: 2020年12月12日。

怖融资渠道需要国际合作。“9·11”事件以来,国际社会的金融反恐合作取得切实进展,建立了全球层面打击恐怖融资的合作机制和网络,包括联合国、反洗钱金融行动特别工作组以及沃夫斯堡、埃格蒙特集团等。这些国际组织和机构通过相关决议、制定反恐融资的国际标准和反洗钱、金融监管措施,冻结恐怖分子资产,实施金融制裁,一定程度上有效打击了恐怖融资活动。自 2001 年 9 月 28 日通过有关打击恐怖融资的第 1373 号决议以来,联合国安理会不断以决议形式敦促成员国加强反恐国际合作,封堵恐怖融资渠道。2019 年 3 月通过的安理会第 2462 号决议敦促成员国尽快和及时交流有关恐怖主义分子或网络、外国恐怖分子“回流”行动或流动模式的相关信息和金融情报。金融行动特别工作组自 2014 年起开展了旨在综合考察成员国反洗钱和反恐怖主义融资工作的合规性和有效性的第四轮互评估,将是否通过国际合作来推动对犯罪及犯罪资产的打击行动作为重要的评估指标。

鉴于绑架等非法活动是恐怖组织获取资金最重要的渠道,国际社会多次召开会议,合作推动对绑架人质等恐怖主义融资活动的解决。2016 年杭州 G20 峰会公报重申对绑架索取赎金等恐怖主义融资手段的不妥协原则。2019 年 11 月在墨尔本举行的“切断恐怖主义财源”反恐怖融资部长级会议上,与会各国领导人和国际组织代表共同探讨了应对绑架勒索的措施,商议解决劫持人质问题的国际方法,强调信息共享和国际合作的必要性。

地区层面的反恐融资合作也取得了一定成效。欧盟、上合组织等地区组织成员间加强了金融反恐合作的力度,采取了新的措施。以欧盟为例,欧盟近年不断加强成员国之间打击洗钱和恐怖主义融资的力度。根据 2020 年 5 月欧盟委员会提出一项全面方案,欧盟委员会将采取具体措施,更好地执行、监督和协调欧盟打击洗钱和恐怖主义融资的所有规定,消除欧盟现有规则中所有漏洞和薄弱环节。这项全面方案包括 2021 年初欧盟反洗钱和反恐怖主义融资(AML/CTF)框架立法改革行动计划,这一立法改革计划的一个关键内容是强制使用全球法人识别编码(LEI)进行远程客户识别和客户身份验证。新冠疫情加速了世界主要国家的经济数字化转型,作为开放的数字化身份识别标准,全球法人识别编码使金融机构能够进行完全自动化处理,协助金融机构更有效打击洗钱和恐怖主义融资。

金融反恐国际合作也面临困境和挑战。国际合作取决于各国政府的意愿和相互信任。一些国家出于种种考虑,不愿交换和分享金融反恐的重要信息。例如,库尔德工人党(PKK)一直活跃在土耳其与伊朗、伊拉克和叙利亚边境地区,

有关其活动的情报交流和分享至关重要,但上述几个国家之间几乎没有任何金融情报的合作。^①

各国法律制度的差异也使得金融反恐合作困难重重。文物走私是恐怖组织融资的重要手段,国与国以及地区与地区之间相关法律的差异阻碍了从法律层面对文物走私相关贸易的规模、范围进行全面评估。由于缺乏全球统一标准,文物所有权是由文物当时所在国家的法律决定,这就带来了一个定义上和逻辑上的挑战:一件在甲国被视为非法买卖的文物可能会进口至乙国并被合法出售。^②

(二) 技术上开发新的反恐怖主义融资工具和手段

不可否认,国际社会的金融反恐措施是有效的,但许多金融反恐措施似乎只在短期内有效,恐怖组织能够不断适应金融反恐的新形势并调整自身融资策略。反恐融资还面临科技进步带来的新挑战。比如,自助金融服务迅速扩展,使得用户身份识别难度加大;网络转账和支付业务的普及,其手续的简化和即时性,增加了追踪交易的难度。近年越来越多的恐怖组织利用数字货币和加密货币进行融资转账。从技术的角度看,加密货币具有匿名性、可访问性、易用性和交易成本低廉的特点,这使得恐怖组织对它青睐有加。

世界主要国家的中央银行和政府越来越关注使用加密货币进行洗钱、恐怖融资和其他非法活动。为监管加密货币交易,欧洲议会和欧盟理事会于2017年初通过一项提案,该提案要求加密货币交易所和电子钱包供应商识别可疑活动,比特币用户交易活动也在监管范围之内。修正案通过后,欧盟成员国的加密货币交易所都有义务参与识别洗钱与恐怖组织的融资活动。

新技术也可以帮助金融监管部门更有效地实施反洗钱和反恐怖融资措施。在“反洗钱和反恐怖融资的数字化转型”的研究项目中,金融行动特别工作组探索了技术可以为反洗钱和反恐怖融资工作的改进所带来的机遇。该项目探讨了大数据和高级分析在改变业务机构检测和调查洗钱和恐怖融资的能力以及理解洗钱和恐怖融资风险方面的作用,指出近年来的技术进步使金融机构能够更加高效地分析大量结构化和非结构化数据,以及识别模式和趋势。数据池和协同分析(data pooling and collaborative analytics)可以帮助金融机构更好地理解、评

^① Kimberley L. Thachuk and Rollie Lal, *Terrorist Criminal Enterprises*, pp. 190-191.

^② Matthew Sargent *et al.*, “Tracking and Disrupting the Illicit Antiquities Trade with Open-Source Data,” *RAND*, 2020, p. 7, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2706.html, 上网时间: 2021年1月27日。

估和降低洗钱和恐怖融资风险。这将使识别恐怖融资活动变得更加容易、灵活和高效。^①

但与此同时,恐怖组织也在加紧研发和掌握新技术。尽管目前虚拟货币的使用受到越来越严格的监管,大部分恐怖分子也不具备使用虚拟货币的技能,未来随着网络技术的改进和发展,虚拟货币的安全性可能会增强,但一旦其“可用性”有所改进,恐怖组织将更多把比特币作为筹资手段。这将进一步增加金融监管部门的反恐融资难度。

随着世界各国和金融监管机构对以比特币为主的虚拟货币不断强化的监管和打击,恐怖组织可能会转向新近开发的、更为隐秘的虚拟货币。作为更年轻的虚拟货币,零币既能保证交易的隐私性,又具备高效和手续费低廉的特点,未来随着比特币地位的下降和零币本身可用性和匿名度的加强,零币有可能会被包括恐怖分子在内的犯罪组织大量使用。^②

另外,一些发展中国家缺乏熟悉国际金融体系和金融业务的技术人员,这使得它们很难有效打击恐怖融资。例如,近年来国际社会加大对巴基斯坦的反恐资金援助,但巴基斯坦并没有将全部援助投入到反恐项目中,而是将大部分资金投入军队建设中。^③这就使得巴基斯坦相关部门缺乏培训专业性金融人员的足够资金,影响了其金融反恐的效果。

(三) 强化意识形态和社会层面的治理

国际和地区层面的反恐怖主义融资合作,以及技术上对新方法的开发,都属于技术和战术层面的金融反恐。要从根源上解决恐怖组织融资问题,应当从意识形态和社会治理等层面的治理入手。早期一些恐怖组织以“革命”的名义欺骗和迷惑民众,用意识形态口号获取民众支持,并利用民众同情征收“革命税”以筹措恐怖资金。一些宗教性恐怖组织以宗教名义蛊惑信众,争取合法性和捐助。在伊斯兰国家,虔诚的穆斯林遵照“圣训”和伊斯兰教法规定,将占其年收入2.5%“天课”捐献给慈善机构,这些捐献的“天课”有可能成为宗教极端组织的活动经

^① FATF, “Digital Transformation of AML/CFT,” *The Financial Action Task Force*, June 2, 2021, <http://www.fatf-gafi.org/publications/digitaltransformation/digital-transformation.html>, 上网时间: 2021 年 7 月 20 日。

^② Erik Silfversten *et al.*, “Exploring the Use of Zcash Cryptocurrency for Illicit or Criminal Purposes,” *RAND*, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4418.html, 上网时间: 2021 年 8 月 23 日。

^③ 张梦昊、任佳《国际援助视域下巴基斯坦反恐能力提升研究》,载《武警学院学报》2019 年第 12 期,第 55 页。

费。有关国家应当使民众知晓恐怖组织的犯罪行径,揭露其以意识形态名义进行的非法活动。政府和媒体应当大力宣传打击恐怖组织犯罪的法律行动,揭露和打击恐怖组织的非法犯罪图谋,将在很大程度上消弭和减少民众对恐怖组织的跟从和支持。同时,应开展针对儿童和家庭的教育项目,让青少年知道恐怖组织成员不是英雄,而是犯罪犯罪分子、毒贩、走私犯和绑匪。对哈卡尼网络(HQN)的揭露就是一个典型例子,“揭露哈卡尼成员的罪犯行径,可以削减当地民众对其的支持和消极接受,民众支持加上恐怖组织捞钱和逃脱惩罚的能力使得恐怖组织更具破坏力”^①。

同时,有关国家应当提供更有针对性的社会治理和福利政策。为争取民心,一些恐怖组织将筹措的资金用于社会福利活动。中东地区的一些极端组织在提供扶贫救困的社会福利方面表现活跃,而其所在国政府往往没有能力或意愿去开展相关方面的工作。在政府有能力和意愿的情况下,应防止社会福利政策的滥用,例如,鉴于欧洲的“伊斯兰国”成员曾明确提出在欧洲国家得到的丰厚福利救济金应当用于支持其军事事业,欧洲国家的政府必须提高社会福利接受者的门槛。^②只有政府提供更好的社会治理,才有可能减少民众对恐怖组织的支持。

更好的治理还意味着拓展就业和受教育机会。为青年创造就业和受教育机会将减少其因收入和生存需要而被招募从事犯罪活动的可能性。在萨赫勒—撒哈拉地区,当地国家政府治理不善为犯罪活动提供了基础。有学者建议相关国家为占地区人口50%的青年群体创造就业和教育机会,以削弱“伊斯兰马格里布基地组织”等恐怖组织的犯罪网络。^③

四、余论

资金是恐怖组织的生命线,“9·11”事件以来,国际社会不断加大金融反恐的力度,迫使恐怖组织转变融资手段,采取多元化的融资手段以求生存。2020年新冠疫情的暴发对恐怖组织的活动产生了较大影响。由于各国将主要精力投入到抗击疫情中,一些恐怖组织乘机制造恐怖袭击。例如,在伊拉克,由于疫情防控消耗了伊拉克政府的主要精力,加之参与打击“伊斯兰国”国际联盟军队陆续

^① Kimberley L. Thachuk and Rollie Lal, *Terrorist Criminal Enterprises*, p. 188.

^② Ibid., p. 189.

^③ Ibid.

从伊拉克撤出，“伊斯兰国”伺机重整旗鼓，“其技术及战术更为精进，且通过各种方式在筹措资金，重建组织”。^① 疫情也对恐怖组织融资产生了影响，新冠疫情改变了金融交易行为和方式，隔离式的金融交易增加，影响了金融机构监测异常交易的能力，使得恐怖分子有机可乘。与金融恐怖主义相关的潜在风险包括恐怖组织对非营利组织的滥用以及涉及疫情威胁环境的新变化。^② 另外，疫情造成的社会经济危机，尤其是防控措施对社会生活造成的影响容易引发民众不满，进而助长恐怖组织的宣传和招募。在疫情蔓延扩散的形势下，恐怖组织加大了线上勾连和筹资的力度，这对金融反恐提出了更严峻的挑战。

恐怖组织融资的新特点也对中国的金融反恐工作提出了挑战，应当特别关注利用虚拟货币进行恐怖融资的趋势。中国国内对比特币等虚拟货币的流通有严格规定，为防止虚拟货币交易扰乱经济金融秩序，中国人民银行等十部门于 2021 年 9 月发布《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》，宣布虚拟货币不具有与法定货币等同的法律地位，虚拟货币相关业务活动属于非法金融活动。^③ 不过，目前已有部分国家承认比特币的合法性，德国是世界上首个承认比特币合法货币地位的国家，英国、日本、美国等国也承认了比特币的合法性。随着承认虚拟货币合法性国家的增多和虚拟货币安全性的增强，恐怖组织利用虚拟货币融资的可能性也在增加，在全球化和网络化的背景下，中国对虚拟货币的管控和反恐融资势必受到挑战。因此，针对网络数字化时代的恐怖组织融资新特点，中国应继续深化与国际社会和相关国家的金融反恐合作，针对疫情以来恐怖组织融资的新变化，创新反恐思维和手段。同时，中国也要防止有关国家以金融反恐之名干涉国际金融体系和其他国家的金融制度和活动，警惕金融霸权。

(责任编辑：章远 责任校对：包澄章)

① 刘中民《国际反恐形势因疫情更趋复杂》载《环球时报》2021 年 1 月 7 日，第 15 版。

② FATE “COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing,” *The Financial Action Task Force*, December 2020, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/updated-covid-19-ml-tf.html>, 上网时间: 2021 年 8 月 13 日。

③ 《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》，中国人民银行网站，2021 年 9 月 24 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4348521/index.html>，上网时间: 2022 年 1 月 5 日。

98 Arab Power Integration Under the Background of Energy Transformation: Progress and Hindrance

Abstract Regional power integration means that countries build a shared regional power network to realize the collective security and optimal allocation of power supply. Arab power integration began in the 1950s , and now it has formed three sub-regional systems: Maghreb Power Grid , Eight Countries Power Grid and Gulf Power Grid , but the level of interconnection and power trade is still low. The energy transformation has injected new impetus into the Arab power integration: most Arab countries pursue cleaner power structure; the Arab countries have a complementary relationship between power supply and demand , and there is also a demand for mutual assistance under the condition of a high proportion of clean power; some countries have the potential to export electricity outside the region. At present , Arab power integration is in a critical stage of transition from sub-regional interconnection to regional interconnection. The Arab League actively promotes the construction of the Pan-Arab electricity market and tentatively completes the top-level design and mechanism shaping. Some countries promote the construction of cross-border power grid projects. Meanwhile , regional power integration faces some outstanding obstacles , including the unstable political and security situation , the priority of countries to develop their power systems , the issue of energy subsidies , social opposition and the unfavorable economic situation caused by the COVID-19. China can become an important partner in Arab power integration , especially making use of China's advanced power transmission and distribution technology to promote the construction of national and transnational power grids.

Key Words Arab Power Integration; Energy Transformation; Clean Energy; Transnational Power Grid

Authors ZHANG Rui , Ph.D. , Research Fellow , Economic and Technology Institute , Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization; YUE Fengli , Ph.D. , Senior Research Fellow , Economic and Technology Institute , GEIDCO.

118 Sources , Characteristics of Terrorist Organization Financing and Counter-measures in the Network and Digital Era

Abstract Money is the basis on which terrorist organizations survive. The main sources of financing of the major terrorist groups worldwide are illegal activities , legal activities , donations from charities and non-profit organizations. These sources of funding have both advantages and disadvantages for terrorist organizations. Compared with the security of legal activities , illegal activities take high risks and are prone to losing public support. However , illegal activities do not need skills and are easy to operate and make a profit. Therefore they are the most frequently used method by terrorist groups. With the development of international

financial counter-terrorism , terrorist groups frequently change their funding tactics. Their sources of funding are more and more diversified with some new features. The costs of terrorist financing tend to be lower. Internet becomes an important platform for terrorist financing; The use of virtual currency for terrorist financing becomes a trend of concern. The pandemic has seen the revival of IS and other terror groups. Their capabilities to raise funds are increasing. A new type of terror group is more “creative” and more diversified. This poses great challenges for financial counter-terrorism. The erosion of the financial systems by new terror groups harms financial security. To meet the challenges of terrorist financing under a new situation , measures should be taken from the perspective of international and regional cooperation and technology. Governance is needed from the perspective of ideology and society.

Key Words Network and Digitalization; Terrorist Organization Financing; Virtual Currency; International Cooperation in Counter-terrorism; Social Governance

Author ZHU Sumei , Professor , Department of International Politics , University of International Relations.

139 Constituency in Istanbul’s *Gecekondu* and the Rise of the Welfare Party in Turkey

Abstract *Gecekondu* emerged as a result of the rapid development of Turkey’s urbanization after the World War II. As Turkey’s largest city and economic center , Istanbul attracted immigrants from villages and small towns across the country , forming Turkey’s largest and most representative *gecekondu*. In the context of multi-party politics in Turkey , the political choices of the *gecekondu* with a large population have become a key factor affecting Turkey’s election results , this made the *gecekondu* people a group of voters that political parties actively had been strived for. In the mid-1990s , Turkey’s Welfare Party (*Refah Partisi*) , as an Islamist party , won the post of mayor of Istanbul Metropolitan City in Turkey’s local elections , being a landmark event of the rise of political Islam in Turkey. The victory of the Welfare Party was naturally related to the support of people of *gecekondu*. In the *gecekondu* society that has been struck by the impact of neoliberalism , the Welfare Party’s advocacy of the political idea of “Just Order” and its political practices full of Islamic charity , constitute the key to gaining support from *gecekondu*. Based on the combination of their respective interests , the *gecekondu* and the Welfare Party drive the development of political Islam in Turkey.

Key Words Turkey; Istanbul; *Gecekondu*; Welfare Party, “Just Order”

Author DING Yuting , Ph.D. Candidate , Department of History , Peking University.