

本報告僅供委員參考

洗錢防制之法制研析－
以打擊資恐及資武擴為中心

法制局 楊蕙如 撰

中華民國 114 年 6 月

洗錢防制之法制研析－ 以打擊資恐及資武擴為中心

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、防制資助恐怖主義及武力擴散之意涵及管制架構	2
一、恐怖主義及武力擴散之意涵	2
二、管制架構	4
參、各國防制恐怖主義及武力擴散之具體作法	7
一、美國	7
二、英國	8
三、日本	10
肆、問題研析與建議	11
一、鑑於我國資武擴風險高於資恐風險，建議增訂資武擴規定並 明定刑責	11
二、納入「資武擴」範疇後，建議修正「資恐」防制法之法案名 稱	13
三、鑑於毒品販運為洗錢首要威脅，建議對違反「先驅化學品工 業原料之種類及申報檢查辦法」規定者加重處罰，以強化查 緝及溯源	14

四、大規模毀滅性武器類別，宜包括「核子、放射性、化學、生物」武器	16
五、參酌日本法制於放射相關法規增加「國際管制物質」規定	17
六、評估「放射性物料管理法」有關核子原、燃料及放射性廢物之非法輸入出、運送或廢棄等，予以刑罰化之可行性 ..	18
七、避免戰略性高科技貨品流供資武擴用途，建議修正貿易法並強化其入出口管理及物流追蹤機制	20
八、銀行辨識實質受益人做法對於其他金融業進行權宜船之身分驗證實屬重要參考，宜繼續強化	23
九、強化對船舶、燃油及報關等行業相關產業之審查，並提高其風險意識、教育訓練及通報機制	25
伍、結論	26
陸、參考文獻	27
附錄：「洗錢防制之法制研析－以打擊資恐及資武擴為中心」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	34

摘 要

我國防制洗錢、打擊資恐及資武擴之法律架構，主要係以「洗錢防制法」與「資恐防制法」兩部法律為核心，藉以符合國際規範。本報告經檢視我國現況並參考國外相關做法，提出增訂資武擴規定並予修正資恐防制法之法案名稱、強化先驅化學品工業原料等之查緝、溯源及加重違反者之處罰、明定大規模毀滅性武器類別、放射性法規增加「國際管制物質」規定、評估核子原、燃料及放射性廢物之非法運送或廢棄等予以刑罰化之可行性、強化貿易法規對戰略性高科技貨品之入出口管理、強化權宜船之身分驗證、提高船舶、燃油及報關等行業相關產業之風險意識及教育訓練等建議，以防制洗錢並打擊資恐及資武擴。

洗錢防制之法制研析－ 以打擊資恐及資武擴為中心

壹、前言

我國防制洗錢、打擊資恐及資武擴之法律架構，主要係以「洗錢防制法」與「資恐防制法」(下稱本法)兩部法律為核心，藉以符合國際規範。洗錢防制法係以防制洗錢、打擊犯罪、健全防制洗錢體系、穩定金融秩序、促進金流透明及強化國際合作為制定目標。本法過去修法以防止並遏止對「恐怖」活動、組織、分子之資助行為，維護國家安全、保障人權、強化國際合作為立法目的¹；近期立法趨勢則朝向增加對國人而言相對陌生之「武擴」規劃。反武擴係指防止、避免大規模毀滅性武器(Weapon of Mass Destruction, WMD)擴散，例如針對沙林毒氣事件、北韓核武試射等之防免，以維護基本人權及國際和平安全。洗錢風險危害與風險評估，為現在進行式的持續演進過程，以金融科技(FinTech)大幅提升使用便利性為例，卻也衍生洗錢、資恐或資武擴等新交易樣態，例如「北韓、伊朗」為國際傳統上認定之武擴威脅國家，而2022年10月21日至2025年2月21日期間歷次發布之嚴重缺失國家或地區，防制洗錢打擊資恐工作有嚴重缺失，各國應採取反制措施，對象除「北韓、伊朗」外，均另增加「緬甸」，各國應就相關之洗錢資恐風險執行適當的加強盡職調查措施²。

國際反洗錢與資恐及資武擴議題重要性提升，且該等議題從預防

¹ 行政院洗錢防制辦公室，《2024年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》，2024年12月6日，頁3-4。

² 法務部調查局/洗錢防制處/嚴重缺失國家或地區，防制洗錢與打擊資助恐怖分子有嚴重缺失之國家或地區，2025年3月3日，網址：
<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=497e1e11-cc63-446d-b58f-cc3c6bfa41bb>，最後瀏覽日期：2025年4月2日。

到制裁，除兼及國內層級之行政管制與犯罪追溯，更面臨國際規章遵循義務及評鑑壓力。因此主管機關提出ABC架構-「A」指「法規調適(Adaption)」、「B」是指「防堵犯罪(Block)」、「C」則是「跨國合作(Cooperation)」³。然而我國貿易活絡、貿易依存度高，資武擴風險不亞於資恐風險。鑑於恐怖主義的型態轉變、資恐及資武擴的管道多元，為符合國際規範及評鑑制度³，爰簡介聯合國、美國及英國相關法制，並提出現況相關問題與建議，期降低我國洗錢資恐武擴風險，俾供委員問政之參考。

貳、防制資助恐怖主義及武力擴散之意涵及管制架構

一、恐怖主義及武力擴散之意涵

(一)恐怖主義

恐怖主義(Terrorism)以各種不同形式存於近代歷史，其活動於國際間產生嚴重破壞並造成恐慌情緒。不同時期對「恐怖主義」之定義雖不全然一致，但恐怖分子是一個「本質上有爭議的團體」(essential contested subjects)，其常透過非法使用暴力、脅迫，引發大眾的恐懼，或攻擊非武裝人員或公共設施等。恐怖暴力的直接受害者對恐怖分子而言可能是次要的，其製造出對大眾產生之恐懼、警戒等心理影響⁴，或達到特定政治目的才是真正重要的。學界認為於恐怖主義之構成要件包括：以一種重複暴力行動引起焦慮之方法…由秘密或半秘密的行為者(個人、團體或國家)，基於犯罪或政治等理由使用暴力…。相較於「暗

³ 亞太洗錢防制組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering，以下簡稱APG)於2015年開始其第三輪相互評鑑，我國於2018年開始接受第三輪相互評鑑，並於2019年8月APG年會上正式獲得亞太地區會員國最佳成績「一般追蹤等級」。目前預計我國將於2029至2030年間接受APG第四輪相互評鑑，詳參：法務部調查局，洗錢防制處電子報，第14期，2024年3月，頁3。

⁴ 林泰和，《恐怖主義研究：概念與理論》，初版一刷，五南出版有限公司，2015年12月，頁20-21。

殺」對象具針對性，恐怖主義之暴力犧牲者一般是隨機選取。依美國聯邦調查局之定義，「恐怖主義係團體或個人為追求政治或社會目標，使用非法或威脅性的暴力，意圖威嚇個人生命或財產，以迫使政府屈服，並使民眾受到威脅⁵」。恐怖組織常透過挑撥破壞、擾亂政府日常運作並引起媒體注意，以達到其特定目的。

(二)武力擴散及資武擴

「大規模毀滅性武器」(WMD)又譯「大規模殺傷性武器」，是大規模範圍破壞毀滅的區域戰略武器，針對的目標不一定侷限於特定軍隊及人民。因其常具不可逆性，一旦輕率使用，就會遭到強烈的國際譴責、制裁和對地球生物環境造成災難性後果。「大規模毀滅性武器」一詞出現於1937年；1991年聯合國安理會第687號決議中將核子武器、生物武器和化學武器並稱為大規模毀滅性武器。該決議「因所有大規模毀滅性武器所引起的對和平和安全的威脅」，特別指出核武器、生化武器和化學武器屬於大規模毀滅性武器，並提及《核不擴散條約》、《禁止化學武器公約》及《禁止生物武器公約》等相關的國際條約；現今的大規模毀滅性武器，一般指化學武器(Cheical)、生物武器(Biological)、放射性武器(Radiological)及核子武器(Nuclear)等4種⁶，總稱為CBRN(化生放核)，例如國防部出版之專業軍事刊物「化

⁵ 汪毓璋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為(上)》，初版，元照出版有限公司，2016年5月，頁10；另參Alex Schmidt, Terrorism-The Definitional Problem, *Case W. Res. J. Int'L L.*, Vol. 36(2004): 375-377.

⁶ National Protective Security Authority(NPSA), Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats, 2024年1月11日，網址：<https://www.npsa.gov.uk/chemical-biological-radiological-and-nuclear-cbrn-threats>，最後瀏覽日期：2025年5月9日。

生放核防護半年刊⁷」即循此分類並命名。

「資武擴」(Proliferation Financing)指對大規模毀滅性武器擴散之資助行為，亦即提供資金或金融服務，直接或間接用於製造、取得、開發或運輸大規模毀滅性武器及製造或運載這些武器所需的材料、技術和專業知識。與資恐或傳統洗錢不同，資武擴之核心目的不是掩蓋非法資金，而是造成危險武器的全球擴散，這往往違反進出口管制及國際制裁等規則⁸。因此資武擴之性質為多面向的，它同時涉及金融犯罪、制裁及國際打擊武擴措施之風險⁹。

二、管制架構

(一)國際管制架構：聯合國安理會、反恐辦公室、反恐、反武擴等委員會統合反恐及防制資武擴

1999 年聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)」要求各國制止恐怖主義、恐怖組織及恐怖分子之行動。公約中規定，凡提供或募集，乃至明知資金會被用於任何恐怖行動者，均屬犯罪¹⁰。除聯合國安全理事會

⁷ 國防部首頁/軍事出版品/軍事刊物，網址：
<https://www.mnd.gov.tw/PublishMPPeriodical.aspx?title=%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%88%8A%E7%89%A9&id=16>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 20 日。

⁸ NorthRow, What is proliferation financing? Definition and AML compliance meaning. , <https://www.northrow.com/aml-glossary-proliferation-financing>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 20 日；另參 Proliferation financing, , FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering)，網址：<https://www.fatf-gafi.org/en/topics/proliferation-financing.html>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 9 日。

⁹ 英國皇家聯合研究所(RUSI)，〈執行國家資助武擴風險評估指引〉，頁 8-10，網址：
<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/36233/post>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 25 日。

¹⁰ 王正嘉，〈日本的洗錢犯罪相關規定與國際趨勢〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 16 期，2018 年 3 月，頁 4。

(United Nations Security Council)(下稱聯合國安理會)綜理相關政策方案外，聯合國反恐辦公室（UN Office of Counter-Terrorism；UNOCT）於2017年6月15日根據聯合國大會第71/291號決議成立，反恐辦公室有5項主要職能為：1. 領導整個聯合國體系委託秘書長的大會反恐任務、2. 加強全球各實體間反恐契約之協調及一致性、3. 加強會員國反恐能力並提供聯合國之建設及援助、4. 提升聯合國反恐工作之宣傳與資源調動能力、5. 確保防止暴力極端主義等相關重要工作受聯合國體系重視¹¹。聯合國反恐辦公室與安全理事會附屬機構密切合作，該等附屬機構之任務為提高會員國預防和應對恐怖主義行為的能力，其中包括反恐及防止武擴等委員會¹²。

（二）我國相關管制架構

我國防制洗錢、打擊資恐及資武擴之法律架構，主要係以「洗錢防制法」與本法兩部法律為核心¹³。有鑑於防制洗錢、打擊資恐及資武擴之重要性日增，相關法規亦應與時俱進，爰就洗錢防制法與本法之內容及修法沿革簡要說明：

1. 洗錢防制法

我國洗錢防制法係於1996年通過立法，為亞洲各國中最早制定之洗錢防制專法，其後經數次修正以重大犯罪之查緝或刑事追訴行為為規範重點。直至2016年間，政府為遵守FATF(防制洗錢金融行動工作組織；Financial Action Task Force on Money

¹¹ UNOCT（聯合國反恐辦公室）網站，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/about>，最後瀏覽日期：2025年3月22日。

¹² UNOCT（聯合國反恐辦公室）網站，Collaboration with the Security Council，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/about>，最後瀏覽日期：2025年3月22日。

¹³ 行政院洗錢防制辦公室，同註1。

Laundrying)40項建議之規範，健全我國防制洗錢體系，重建金流秩序，並達到國際接軌之目的，遂大幅修正洗錢防制法，修正案於2016年12月9日三讀修正通過，2017年6月28日施行，是立法以來最重要之修正，該次修正重點包括增進洗錢犯罪之追訴可能性、強化金流防制措施、增進內稽內控及強化洗錢防制國際合作等。嗣後，有鑑於法規實務適用迭有爭議、部分規定與國際規範不符，2018年11月2日再三讀修正洗錢防制法，同年11月7日公布施行，該次修正重點，主要在於擴大規範對象與制裁範圍，其中包含虛擬資產交易平臺業者納入洗錢防制法規範對象，適用洗錢防制法關於金融機構之規定。為改善亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）第三輪相互評鑑所指出我國洗錢防制之缺失，洗錢防制法於2024年7月16日再次修正，並於同年7月31日公布，修法涵蓋洗錢罪之構成要件及刑度，並增訂虛擬資產及第三方支付相關之洗錢防制規定。

2. 資恐防制法

2016年間為因應國際巴黎恐攻事件，「資恐事實調查行動」（Terrorist Financing Fact-Finding Exercise）調查全世界各會員國之資恐法規落實國際規範概況，臺灣以往僅在洗錢防制法中有資助恐怖活動罪的相關規範，但欠缺「資助」恐怖分子、恐怖組織等罪刑化規定，亦無目標性金融制裁等措施。為避免法律規範不足，致我國在相關國際恐怖活動中之應變措施受限，立法院(下稱本院)乃於2016年7月12日三讀制定本法，將「資助」恐怖分子、組織及恐怖活動罪刑化、明確訂定主管機關為法務部，並制定資恐與資武擴之目標性金融制裁措施。嗣後，為及時、有效限制受指定制裁對象之資產移轉，避免情資外洩並有效執行

制裁¹⁴，本院再度於2018年11月2日三讀修正通過相關條文。

參、各國防制恐怖主義及武力擴散之具體作法

一、美國

聯合國自 1999 年後要求各國制止恐怖主義，尤其美國 2001 年的 911 恐攻事件之後，更進一步加強防恐與防止資恐的活動，該公約特別考慮到資金進入恐怖主義活動中，因此也提供給洗錢相關的規範來源，並納入洗錢防制架構中¹⁵。2004 年 12 月通過《情報改革與預防恐怖主義法》(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, RTP AI)，成立國家反恐中心(National Counterterrorism Center, NCTC)；建構情資融合中心(Fusion Centers)，強化有關恐怖主義、公安、緊急應變等安全威脅情報分享機制¹⁶，後續並訂修相關法制及《打擊恐怖主義國家策略》(2006)等國家政策¹⁷。

為有效促進防制洗錢、打擊資恐，並落實資訊共享，美國透過洗錢防制法案強化作為財政部下重要金融情報機構-「金融犯罪執法局」(Financial Crimes Enforcement Network; FinCEN)的監督權限和編制，期減少因結合毒品交易、地下匯兌、加密貨幣、第三方支付系統、虛假身分詐欺等新興(洗錢)犯罪態樣流作恐怖主義者或犯罪分子獲取國際犯罪收入及國際洗錢計謀¹⁸。此

¹⁴ 行政院洗錢防制辦公室，同註 1。

¹⁵ 王正嘉，同註 10，頁 4。

¹⁶ 洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉，《中央警察大學學報》，第 44 期，2007 年 7 月，頁 83。

¹⁷ 美國政府也持續修正《打擊恐怖主義法案》(2001)、修訂《外國人情報監視法》(2002)、《恐怖分子身分辨識法》(2003)及《打擊恐怖主義國家策略》(2006)等國家政策，詳參李麒，〈國家安全與人權保障—以美國反恐法制為中心〉，《東吳法律學報》，第 22 卷第 3 期，2011 年 1 月，頁 17-30。

¹⁸ ACAMS，2024 年防範金融犯罪形勢：銀行領域的新興犯罪態樣，2024 年 5 月 6 日，網址：

外，美國於財政部設「海外資產控制辦公室」(Office of Foreign Assets Control；OFAC)，負責執行對外國個人和組織的經濟和貿易制裁，制裁對象包括外國政權、恐怖分子、國際販毒者、從事非法活動的人員，並包含大規模毀滅性武器擴散相關活動，以及對美國國家安全、外交政策或經濟的其他威脅¹⁹。

美國防制洗錢犯罪的規定從組織犯罪開始，拓展到毒品犯罪，乃至重大犯罪與資助恐怖主義，進而逐漸擴展到全體犯罪。同時也從美國的實務需求，發展成全世界的共同防制義務。是全球化犯罪現象下，防制跨國犯罪的共同需求²⁰，透過國際公約等規章制度的簽署進行國際合作及義務遵循。

二、英國

英國於2024年7月通過新版《國家安全法》(National Security Act)，執法單位能夠運用公權力來阻止、偵測和瓦解外國對英國本土利益的威脅，任何被發現犯有此類罪行的嫌疑人都可能受到指控和起訴。新法並改進《反恐和邊境安全法》(Counter Terrorism and Border Security Act)，賦予員警在港口攔截個人並扣留可確定其參與外國敵對活動的物品之權力。新法旨在增加其他國家對英國執行間諜活動、干預、暗殺、破壞基礎設施、假訊息、網路攻擊等敵意活動的難度；「外國影響力登記計畫」(The Foreign Influence Registration Scheme；FIRS)，賦予大臣級官員權限，針對特定國家或受外國政府控制

<https://www.acamstoday.org/afc-in-2024-emerging-typologies-in-banking-tc/>，最後瀏覽日期：2025年4月19日。

¹⁹ OFAC成立於1950年12月，前身是1940年設立的外國資金管制辦公室(Foreign Funds Control，簡稱FFC)，當時的主要工作是凍結及保護納粹德國佔領國家的資產，美國OFAC官網，網址：<https://ofac.treasury.gov/>，最後瀏覽日期：2025年4月21日。

²⁰ 王正嘉，同註10，頁14。

的特定實體，要求進行範圍更廣的登記和揭露，不限於政治影響力活動，該計畫目前將「俄羅斯」和「伊朗」列入須加強監管等級之外國勢力和組織²¹；另英國組成空降特勤團(Special Air Service, SAS)，傳承反恐、救援和秘密偵察的經驗²²。

2010年《恐怖活動資產凍結法》在已實施之各個立法經驗基礎上，制定英國迄今惟一一部關於反恐資產凍結的專門法案²³。英國於財政部下之「金融制裁辦公室」(Office of Financial Sanctions Implementation, OFSI)負責執行目標性金融制裁，包含設立對特定國家制裁之指南(guidance)、金融制裁目標之資產凍結清單、金融和投資限制有關的人員名單、旅遊禁令及高風險國家洗錢諮詢通知等²⁴。英國脫歐後關於目標性金融制裁之相關法規以《制裁及洗錢法(制裁法)》(Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, SAMLA 2018)為主軸，並輔以《警務與犯罪法》(Policing and Crime Act 2017, PCA 2017)擴大主管機關在執行目標性金融制裁權限。SAMLA 2018允許英國建立自己的制裁機制，無須再透過歐盟機制將聯合國安全理事會決議內國法化，此外，制裁事項並不以武擴為限，尚包含其他事由，例如恐怖行為或其他國家安全利益等²⁵。

²¹ GOV.UK, Foreign Influence Registration Scheme, 2025年4月15日，網址：<https://www.gov.uk/government/collections/foreign-influence-registration-scheme>，最後瀏覽日期：2025年4月23日。

²² 英國陸軍網站，UK Special Forces (Reserve) 21 & 23 SPECIAL AIR SERVICE (SAS)，網址：<https://www.army.mod.uk/who-we-are/corps-regiments-and-units/uk-special-forces-reserve/21-23-sas-r/>，最後瀏覽日期：2025年4月12日；另參林智勝，《國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究專題研究報告(編號：A01722)》，臺北市：立法院法制局，2024年10月。

²³ 聯合國人權事務高級專員辦事處，《人權、恐怖主義和反恐怖主義概況介紹第32號》，2008年，頁105-106。

²⁴ 英國 OFSI 網站，網址：<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-financial-sanctions-implementation>，最後瀏覽日期：2025年4月19日。

²⁵ 何凱婷，〈打擊資助武器擴散之國際規範與我國資恐防制法之調和〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，第27集，2024年2月，頁119，頁120。

三、日本

日本國會於2001年10月通過《反恐特別措施法》，作為日本派遣自衛隊進行反恐戰爭之法律依據。按該法第2條之規定，反恐怖攻擊對策特別措施的人道援助區域為日本領域以及公海、領空與外國之領域，乃促使日本得派遣海上、航空、陸上自衛隊在本國所管轄領域以外之公海、公空或他國領域內，實施所謂的人道援助活動。與其他各國反恐法案較為不同的是，日本《反恐特別措施法》是以規範支援美國等國家進行反恐作戰、搜索救助及人道救援為主²⁶。此外，2002年日本制定《犯罪資金供與處罰法》，對於恐怖主義組織、分子提供資金、資產都有相關刑事處罰的規定，並將犯罪對象擴及到外國犯。伴隨著《犯罪資金供與處罰法》的制定，日本也修正了《組織犯罪處罰法》，對於疑似恐怖資金供與的對象進行過濾²⁷。為防範資助恐怖主義，日本透過《關於向意圖威脅公眾等的犯罪行為提供資金處罰的法律》，對向塔利班、伊斯蘭國、基地組織附屬組織和其他恐怖主義分子等提供恐怖主義融資的行為進行管制，並透過《國際恐怖主義交易法》等遵循聯合國有關之資產管理決議。

波灣戰爭後國際原子能總署（IAEA）根據聯合國決議對伊拉克進行的特別檢查發現，日本有若干貨品貿易規定低於國際出口管制框架規定水平的貨物和技術。為了防止大規模毀滅性武器等的擴散及履行國際責任，日本於2002年4月開始實施全面管制，

²⁶ 日本外務省網站，テロ対策特別措置法，網址：
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/honmon3109.html>，最後瀏覽日期：2025年4月11日。

²⁷ 朱蓓蕾、陳炳楨，〈日本反恐機制之運作〉，《中央警察大學警政論叢》，第9期，2009年12月，頁17-18。

以取代先前的補充出口管制。另外，2004年4月通過的聯合國安全理事會第1540號決議，要求各國進一步完善本國的法律，防止大規模毀滅性武器等的擴散，日本從2007年6月起，對向海外出口臨時卸貨貨物及轉口貿易交易，實行全面管制的管理。後續透過《外匯和對外貿易法》的制(訂)定、修正，防範資武擴相關的風險並進行制裁²⁸。

肆、問題研析與建議

一、鑑於我國資武擴風險高於資恐風險，建議增訂資武擴規定並明定刑責

「金融行動特別工作小組」FATF所發布之40項建議文件(FATF 40 Recommendations, 下稱FATF40)為各國在防制洗錢及打擊資恐及資武擴議題所遵循之重要標準，根據FATF40「各國應根據資恐公約將資助恐怖主義罪刑化，不僅應將資恐行動罪刑化，而且應將資助恐怖組織及個人訂定為犯罪，即使其與特定之恐怖行動沒有關聯。各國應確保將此類犯罪指定為洗錢前置犯罪²⁹」。有關恐怖主義及資恐之目標性金融制裁-「各國應實施目標性金融制裁制度，以遵循聯合國安理會關於預防和打擊恐怖主義和資恐之決議。該決議要求各國毫不遲延凍結任何個人或團體之資金或其他資產」。本法對於資助恐怖攻擊行動與資助恐怖分子、團體行為，明定其刑責與罰金，將資助恐怖主義之活

²⁸ 反洗錢、反恐怖主義融資、反擴散融資對策的現況及議題(金融廳)／避免警戒漏洞的組織管理重點(警察廳)，SPN JOURNAL Online，2023年7月10日，網址：<https://www.sp-network.co.jp/column-report/column/kiki-topics/20230710.html>，最後瀏覽日期：2025年4月11日。

²⁹ 法務部調查局洗錢防制處金融情報中心，《打擊洗錢及資恐與資武擴之國際標準 防制洗錢金融行動工作組織建議》(中譯版)，2022年3月更新版，頁9，網址：[https://www.mjib.gov.tw/userfiles/files/35-%E6%B4%97%E9%8C%A2%E9%98%B2%E5%88%B6%E8%99%95/files/%E9%87%91%E8%9E%8D%E8%A1%8C%E5%8B%95%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%B5%84%E7%B9%94\(FATF\)%E6%96%87%E4%BB%B6/03-02-11c.pdf](https://www.mjib.gov.tw/userfiles/files/35-%E6%B4%97%E9%8C%A2%E9%98%B2%E5%88%B6%E8%99%95/files/%E9%87%91%E8%9E%8D%E8%A1%8C%E5%8B%95%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%B5%84%E7%B9%94(FATF)%E6%96%87%E4%BB%B6/03-02-11c.pdf)，最後瀏覽日期：2025年4月11日。

動罪刑化，為凍結、沒收恐怖分子資產提供法源依據³⁰，期可收嚇阻之效。

依據2018年FATF關於反制資武擴的指導意見，希望利害關係人（政策部門，金融監理機關、主管機關和地方機構，出口管制和海關/邊境管制機構，情報部門，金融情報機構，執法和檢察機關，貿易促進和投資機構，其他機構或當局）在打擊擴散融資（資武擴）方面擁有「更全面的視角」。關於武擴之目標性金融制裁，FATF雖要求「各國應實施目標性金融制裁，以遵守聯合國安理會關於防止、制止和阻止大規模毀滅性武擴及其資助之決議。此等決議要求各國毫不遲延凍結其資金或其他資產³¹」。惟就是否罪刑化部分，FATF迄今並未要求將資武擴罪刑化，反觀已要求罪刑化之洗錢及資恐，前者係連結特定犯罪，後者係與恐怖團體、恐怖主義及個人有關。資武擴或武擴行為通常涉及特定國家，聯合國尊重各國作法只要可以達到預防、抑制及阻絕大規模毀滅性武器擴散目標即可³²。

我國關於資恐之處罰，現行本法已有刑責之規定；另為因應近年來國際社會對資武擴行為造成之威脅越加重視之趨勢，避免國人因欠缺反資武擴的觀念，違反國際制裁禁令而受到處罰，以及解決我國實務上發生之資武擴案件於現行法下所生之適用困難問題，研擬防制資武擴相關規範，以打擊資武擴行為，對於維護我國所處之國際區域及國家安全至為重要。鑑於我國所處地緣位置及區域，面臨較高資武擴風險（甚至高於資恐風險³³）。若較低風險之資恐業採罪刑化，更高風

³⁰ 政府所認定公告的恐怖團體，或經由聯合國安全理事會認定的制裁名單，我國執法機構皆可禁止其帳戶的進出及財產轉移，達到凍結恐怖分子資產效果。

³¹ 法務部調查局洗錢防制處金融情報中心，同註 29。另根據金融行動特別工作小組標準（FATF Standards）建議 7（Recommendation 7）實施「鎖定目標金融制裁」（targeted financial sanctions）的要求：（1）並非基於風險，是基於規則（not risk-based, but rule-based）；（2）有助於建立更強有力的反制資武擴政體（counter proliferation financing regime），包括識別和防止逃避制裁；（3）阻止資金或其他資產流向擴散者或擴散活動；（4）阻止擴散者或擴散活動使用資金或其他資產方面，採取必要且獨特的「預防措施」。

³² 何凱婷，同註 25，頁 130-131。

³³ 依據我國洗錢及資恐威脅辨識結果發現，資恐方面臺灣屬於「低度」風險，而我國資武擴風險

險之資武擴似無不罰之理，爰建議我國未來立法方向，將資助受武擴制裁之個人、法人或團體，以及與違反聯合國安全理事會有關防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散決議且經公告禁止或管制貿易之國交易等，明定刑責(例如短期自由刑以上之刑)及罰金。

二、納入「資武擴」範疇後，建議修正「資恐」防制法之法案名稱

恐怖組織或分子通常不是國家，可能是一國內部之聯盟、革命組織，甚至黑幫等次級團體，也可能有國家在背後支持³⁴；所謂反武擴是指針對發展大規模毀滅性武器國家，例如發展核武卻未遵守相關協議之國如北韓採行反制措施，與資恐針對人或團體並不類同，故資武擴行為(例如販售戰略物資給北韓等受反制措施國家)並不同於資恐行為，先予敘明。

國外對於資恐及資武擴之防制，有採行分別立法方式者，例如美國為因應反恐，2001 年 10 月啟動旨為「透過使用適當之手段來阻止或避免恐怖主義以團結並強化美國的法律」之《美國愛國者法》(USA PATRIOT Act)。該法以防止恐怖主義為目的，執法人員有權查看電話、電子郵件通訊、醫療、財務等紀錄；擴張財政單位對金流的控管權(尤其是與外國人士或政治體有關的金融活動)；加強移民管理單位對外籍人士的拘留等權力³⁵。2015 年 6 月 1 日，《美國愛國者法》因涉及人權爭議失效，美國參議院隨後通過替代《美國愛國者法》之《美國自由法案》，國安單位只有在確認某人或某個組織有恐怖活動嫌疑時方能向儲存這些資料的電信公司索取相關資料³⁶；在防制資武擴方

在北韓部分評等為「中度」，伊朗部分評等為「低度」，詳參：行政院洗錢防制辦公室，《2024 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》，2024 年 12 月 6 日，頁 13。

³⁴ 恐怖組織或分子通常本身不是國家，但可能有特定國家在背後支持，例如敘利亞的恐怖組織有土耳其在支持。

³⁵ 美國財政部網站，USA PATRIOT Act，網址：

<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 2 日。

³⁶ 綜參林智勝，同註 22；另參美國國會網站，H.R. 2048 - USA FREEDOM Act of 2015，網址：

面，美國以聯邦法及行政命令作為其執行打擊大規模毀滅性武器擴散之依據，其中行政命令及 31 C.F.R. Part 510《朝鮮制裁條例》(North Korea Sanction Regulation; NKSР) 以下，係針對北韓明確做出相關規定，性質接近以活動為本的金融禁令及經濟或產業制裁；與目標性金融制裁凍結義務較為相關者則規範在 31 C.F.R. Part 544《大規模毀滅性武器擴散制裁條例》(Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations) 以下³⁷。

本法於 105 年 7 月制定公布，於第 1 條明定本法之立法目的：「為防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資助行為（以下簡稱資恐），維護國家安全，保障基本人權，強化『資恐』防制國際合作，特制定本法。」亦即現行法制下本法僅對資恐為規範。我國未來資武擴相關規定，若非像美國另立專法，而採資恐及資武擴混合於本法之立法模式，研究指出為避免使一般人誤認資武擴行為等同資恐行為，建議於法規名稱重新考量³⁸。爰納入「資武擴」範疇後，「資恐」防制法之法案名稱建議修正為「資恐及資武擴防制法」。

三、鑑於毒品販運為洗錢首要威脅，建議對違反「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」規定者加重處罰，以強化查緝及溯源

行政院洗錢防制辦公室(下稱洗防辦)2024 年 12 月 8 日之「2024 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告」中揭示，國內洗錢首要威脅是毒品販運³⁹，2021 及 2024 年評估均列為「非常高」風險威脅。毒品販運犯罪所得流出及流入國家或地區雖因毒品種類各有不同，總體

<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 16 日。

³⁷ 何凱婷，同註 25，頁 119。

³⁸ 何凱婷，同註 25，頁 134。

³⁹ 引述洗防辦執行秘書蘇佩鈺說法，詳參：王聖藜，國家洗錢風險評估報告 洗防辦證實：第一名威脅是毒品販運，聯合新聞網，2024 年 12 月 18 日，網址：

<https://udn.com/news/story/7320/8433766>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

而言，犯罪所得流出、流入國家或地區主要為中國大陸、香港、澳門及東南亞(泰國、馬來西亞、柬埔寨、菲律賓)等國。犯罪所得依據每年查獲各級毒品數量以市價估算，2020 年約新臺幣(下同)16 億元、2021 年約 56 億元、2022 年約 73 億元、2023 年約 88 億元，犯罪所得金額呈現明顯增長趨勢。聯合國毒品和犯罪問題辦公室發布的「2021 年全球毒品報告」中，將臺灣列為海洛因的主要目的地國之一。海洛因(一級)的運輸方式多以貨櫃夾藏、漁船走私或航空快遞為主，而近年來販毒集團將相關合成物質化學結構微調，藉以規避法律管制⁴⁰。

我國境內查獲之毒品超過七成為境外輸入，目前最具威脅的是毒品「先驅物」(四級)的走私，其中以愷他命(三級)及安非他命(二級)之「先驅物」為大宗，2 項之毒品「成品」次之，主要來自中國大陸(含港澳地區)及東南亞國家，運輸方式多以貨櫃夾藏或漁船走私為主。為使吸食者降低戒心，將傳統毒品結晶狀、粉末狀、膠囊等樣態，轉為外觀狀似生活常見之食品，如(毒品)咖啡包等混合包裝型態出現。毒梟先走私毒品的先驅原料到臺灣，再進行製造、販賣。因此，溯源、檢驗毒品先驅原料，已成為緝毒任務能否成功的重要指標⁴¹。我國近年有高比例之毒品是透過取得先驅化學品工業原料⁴²，再予以加工、調配、合成毒品。

⁴⁰ 綜參行政院洗錢防制辦公室，《2021 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》，2022 年 10 月 19 日，頁 19-20；另參同註 33，頁 15。

⁴¹ 綜參法務部調查局鑑識科調查官指出近兩年之毒品來源趨勢為：進口新興毒品先驅原料再製毒，詳見：侯柏青，台灣之光！調查局獨家推出廣篩型毒品快篩試劑組「5 分鐘驗 7 種毒」，2023 年 3 月 23 日，網址：<https://deptcr.ccu.edu.tw/index.php?option=module&lang=cht&task=pageinfo&id=1220&index=2>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 18 日。

⁴² 據高檢署統計，2023 年查獲 56 座製毒工廠，合成型 28 座，占 50.0%；2024 年 1 至 8 月查獲 23 座，合成型即占 17 座，詳見張宏業，高檢署毒品情勢分析 今年查獲量較去年同期增加 21.1%，聯合新聞網，2024 年 10 月 23 日，網址：<https://udn.com/news/story/7315/8310125>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

現今新興毒品多是藉由簡單改變現有毒品之化學結構式，規避現有法規及法律制裁。依「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」第 3 條規定，毒品危害防制條例(下稱本條例)⁴³所稱先驅化學品工業原料，係指可流供製造毒品之原料，為及早監控新興毒品之發展及製造趨勢，一旦發現有濫用及流供製毒之可能性，例如可供製毒使用之先驅化學品工業原料及管制藥品原料藥流向個人及異常之廠商，應及時提出預警及偵辦。依本條例第 31 條第 3 項及第 4 項規定，未依規定進行工業原料之申報，或規避、妨礙檢查者，處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰⁴⁴。為強化毒品先驅原料之溯源管理，爰建議違反本條例第 31 條第 2 項授權訂定之「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」者，予以加重罰鍰金額或配合增訂其他處罰方式，以遏止相關原料流供製毒及洗錢、落實源頭管理。

四、大規模毀滅性武器類別，宜包括「核子、放射性、化學、生物」武器

1977 年聯合國大會通過第 A/RES/32/84-B 號決議，確認大規模毀滅性武器的定義，即原子爆炸武器(atomic explosive weapons)、放射性物質武器(radioactive material weapons)、致命化學武器和生物武器(lethal chemical and biological weapons)，以及未來發展的任何可能具有與原子彈或上述其他武器破壞力相當的特性的武

⁴³ 先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法第 1 條：「本辦法依毒品危害防制條例（以下簡稱本條例）第三十一條第二項規定訂定之。」，爰「本條例」係指「毒品危害防制條例」。

⁴⁴ 毒品危害防制條例第 31 條：「經濟部為防制先驅化學品之工業原料流供製造毒品，得命廠商申報該項工業原料之種類及輸出入、生產、銷售、使用、貯存之流程、數量，並得檢查其簿冊及場所；廠商不得規避、妨礙或拒絕。前項工業原料之種類及申報、檢查辦法，由經濟部定之。違反第一項之規定不為申報者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期補報，屆期仍未補報者，按日連續處罰。規避、妨礙或拒絕第一項之檢查者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。依前二項所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，依法移送強制執行。」

器⁴⁵。

聯合國反恐中心正努力防免會員國對應受到放射性等武器恐怖攻擊之威脅，並呼籲會員國強化反武擴機制。為此，《聯合國全球反恐戰略》呼籲會員國、國際組織和聯合國體系落實以下作為：「1. 打擊化學、生物、放射性和核子材料走私、2. 加強邊境和海關管制，防止和發現化學、生物、放射性和核武及材料的非法販運加強協調、3. 制定應對使用化學、生物、放射性和核武或材料的恐怖攻擊的計劃⁴⁶。」爰我國規劃納入武擴相關規範，其中有關大規模毀滅性武器類別，建議循聯合國規定包括「核子、放射性、化學、生物」等武器種類。

五、參酌日本法制於放射相關法規增加「國際管制物質」規定

恐怖分子等採取之放射性污染攻擊行動可能採取方式，通常有下列幾種：1. 將非密封性射源置人口稠密之之公共場所，造成民眾體外暴露，或注入飲用水源中藉以污染水源、2. 將射源或醫療院所之放射性廢棄物與傳統炸藥結合，藉由爆炸威力散播放射性物質、3. 燃燒射源、燃燒射源，藉以產生放射性煙羽（藉由燃燒將放射性物質分子化，使其易於附著空氣中的懸浮微粒，並隨著大氣擴散而造成遠端的放射

⁴⁵ 「In 1977, the General Assembly, through its resolution A/RES/32/84-B, affirmed the definition of Weapons of Mass Destruction as “[...] atomic explosive weapons, radioactive material weapons, lethal chemical and biological weapons, and any weapons developed in the future which might have characteristics comparable in destructive effect to those of the atomic bomb or other weapons mentioned above.”」，詳見 United Nations Office for Disarmament Affairs, Weapons of Mass Destruction，網址：<https://www.unrcpd.org/wmd/>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 2 日。

⁴⁶ 《聯合國全球反恐戰略》呼籲之英文原文為：Combat smuggling of chemical, biological, radiological and nuclear materials. Improve border and customs controls to prevent and detect illicit trafficking of chemical, biological, radiological and nuclear weapons and materials, Improve coordination in planning a response to a terrorist attack using **chemical, biological, radiological and nuclear** weapons or materials，詳見聯合國反恐辦公室，Chemical, biological, radiological and nuclear terrorism(化學、生物、放射和核子恐怖主義)，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/chemical-biological-radiological-nuclear-terrorism>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

性污染⁴⁷)。顯示放射性物質除結合炸彈裝置外，亦得透過水源及空氣(燃燒)污染來傳播擴散。

為全面防制恐怖主義及大規模武力擴散，允宜強化核能及放射性物質(含核能發電、冶金、地質採礦、醫療等產業)、毒性化學物質(合成化學毒劑所需之原始原料的進口、製造、儲放及運送之申報、追蹤)及生物科技醫療領域(各級生物實驗室、傳染病通報)之管理；爰此，除前揭「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」加強溯源管理外，並應檢視「放射性物料管理法」及「游離輻射防護法」等相關法規之落實情形及滾動調整。參酌日本「核子原料、核燃料及核反應器管制法」(核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律)於第12章規範「國際管制物質的使用管理」(國際規制物資の使用等に関する規制等)，並對相關使用規則及保障措施等詳予規定⁴⁸。爰建議我國之「放射性物料管理法」及「游離輻射防護法」增訂國際管制物質專章或相關規定，俾接軌國際規範。

六、評估「放射性物料管理法」有關核子原、燃料及放射性廢物之非法輸入出、運送或廢棄等，予以刑罰化之可行性

「放射性物質」擴散是指使用常規炸彈來擴散銫-137 或鈷-60 等放射性物質。以「髒彈」(dirty bomb) 為例，它是一種「放射性散布裝置」(radiological dispersal device, RDD)，透過傳統炸藥的巨大爆炸力，將內含的放射性物質，拋射散布到空氣中。若取得製作武器相關之放射性物質，髒彈等裝置製造容易，前蘇聯等國家曾經大

⁴⁷ 林俊祥，〈美軍聯戰準則—「反恐作戰聯合戰術、技術與程序」我化學兵應有認知與作為〉，《核生化防護半年刊》，第83卷，2007年3月，頁3。

⁴⁸ 日本「核子原料、核燃料及核反應器管制法」於第12章「國際管制物質的使用管理」專章下分3節，分別為：第一節 國際規制物資の使用等に関する規制；第二節 指定情報処理機関；第三節 指定保障措置検査等実施機関，e-gov 法規檢索，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/332AC0000000166>，最後瀏覽日期：2025年5月2日。

量製造，放射性物質本身也被走私到各地，很可能在世界各地流通，歐洲各國都發現了此種現象，國際原子能總署也報告過許多這類案例⁴⁹，引起國際上對此等物質非法跨國流通之重視。

「放射性物料管理法」第 15 條第 1 項規定：「核子原料或核子燃料之持有、使用、輸入、輸出、過境、轉口、運送、貯存、廢棄、轉讓、租借或設定質權，非經主管機關許可，不得為之。」同法第 25 條第 1 項規定：「放射性廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口、運送、廢棄或轉讓，非經主管機關許可，不得為之；其申請許可應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關另定之。」違反該等規定之處罰，現行法制以罰鍰或廢止執照為主⁵⁰；過去立法思維似主要防制放射性物質若處置不當或外洩污染恐造成國人健康風險，故以罰鍰或廢止執照作為處罰手段；然聯合國安理會多次專門討論大規模毀滅性武器以及化學、生物、放射和核子恐怖主義威脅。安理會在第 1373(2001)號決議中即認識到國際恐怖主義與此類物質「非法運輸」間的關聯，並於後續會議中多次籲請各國加強邊境管理以防制該等物質之非法運載及走私。故以現今防制潛在洗錢及武擴之思維，若核子原料、燃料、放射性廢棄物等之輸入出及運送管理等之漏失或處罰過輕，恐增加流入第三方(恐怖分子或武擴國家等)之風險，爰建議主管機關評估對違反前揭條項規定者科以刑責之可行性。

⁴⁹ 宮坂尚文，〈恐怖主義時代和首都職能分散所需措施〉，日本國土交通省網站，網址：<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec98.html>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

⁵⁰ 放射性物料管理法第 40 條規定：「違反第六條、第十一條第一項、第十五條第一項、第二十五條第一項或第二十七條第一項規定者，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。」

七、避免戰略性高科技貨品流供資武擴用途，建議修正貿易法並強化其入出口管理及物流追蹤機制

烏俄戰爭中在烏東哈爾科夫(Kharkiv)州截獲實際上為來自「北韓」(援俄)的KN-23 或 KN-24 短程彈道飛彈(SRBM)殘骸裡赫見臺製零組件⁵¹；另有國外媒體報導，俄購臺灣精密儀器造戰車，透過白俄繞開制裁⁵²，藉由東歐國家喬治亞的金融機構匯出款項，戰略性高科技貨品管理再獲重視。為落實聯合國安全理事會及國際組織之相關決議、規範，保護我國廠商出口利益，我國自 1994 年起，參考聯合國及國際組織規範，並依據「貿易法」訂定「戰略性高科技貨品輸出入管理辦法」，以期避免我國廠商違法出口國際管制貨品至北韓、伊朗或其他恐怖組織等，用於發展大規模毀滅性武器，遭致國際組織制裁，影響我國廠商進出口。

戰略性高科技貨品管理之法源主要依據貿易法第 13 條，規範重點為：1. 戰略性高科技貨品非經許可不得輸出。2. 經核發輸入證明文件者，非經許可不得變更進口人或轉往第三國家、地區；非經核准不得擅自變更原申報用途及最終使用人。3. 輸往管制地區之特定戰略性高科技貨品，非經許可不得經由我國通商口岸過境、轉口或進儲保稅倉庫、物流中心及自由貿易港區。4. 授權公告戰略性高科技貨品種

⁵¹ 陳治程，北韓援俄襲烏彈道飛彈 75%零件來自美國 還赫見我國零組件，自由電子報，2024 年 2 月 2 日，網址：<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4584732>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日；另參張威翔，烏克蘭官員：北韓飛彈充斥歐美零件 晶片恐台灣製造，中時新聞網，2024 年 11 月 23 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20241123003688-260417?chdtv>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

⁵² 白俄軍火商「LLC 積層科技實驗室」向我國某科技公司購買碼盤(encoder disk，係製造戰車不可或缺之精密儀器零件)並曾 4 度嘗試匯款，但因美國制裁而被擋下。LLC 多次以書面通知俄國企業 Peleng 必須延遲交貨並稱：「由於實施的制裁，採購零件付款過程出現困難。透過外國銀行和直接付款到台灣的管道都遭到封鎖。」LLC 最終於去年 6 月繞過制裁，藉由東歐國家喬治亞的金融機構匯出款項。碼盤去年 7 月從台灣寄給 LLC，取道喬治亞。洪培英譯，日經：俄購台灣精密儀器造戰車 透過白俄繞開制裁，中央社，2024 年 2 月 24 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202402240003.aspx>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

類、管制地區。5. 授權訂定戰略性高科技貨品輸出入管理辦法⁵³。惟不肖廠商採取技術規避、拆解分裝，或繞路、換櫃等多種方式，來規避輸出管制貨品之管制，輸出管制貨品常見之規避手法如下⁵⁴：

- (一) 以未達軍商兩用貨品及技術出口管制清單標準之次級貨品(略低於管制標準)進行交易，既具備堪用程度，又規避出口管制的查緝。
- (二) 將機器拆解後分裝出口，並聲稱所出口貨品之精密度未達須規範之標準，以規避海關查驗。
- (三) 以非列管之稅則號別申報出口，求得矇混通關：不法廠商以非管制的稅號報關，或遭退倉後將貨品運往別的海關申報。
- (四) 買家隱匿貨品目的地為輸出管制國。
- (五) 廠商及仲介改以他人代為申報出口、變更買方資料等方式，規避觀察名單之查核。
- (六) 經由第三地規避管制輸往輸出管制國：例如貨品藉由海運送

⁵³ 貿易法第 13 條規定：「為確保國家安全，履行國際合作及協定，加強管理戰略性高科技貨品之輸出入及流向，以利引進高科技貨品之需要，其輸出入應符合下列規定：一、非經許可，不得輸出。二、經核發輸入證明文件者，非經許可，不得變更進口人或轉往第三國家、地區。三、應據實申報用途及最終使用人，非經許可，不得擅自變更。

輸往管制地區之特定戰略性高科技貨品，非經許可，不得經由我國通商口岸過境、轉口或進儲保稅倉庫、物流中心及自由貿易港區。

前二項貨品之種類、管制地區，由主管機關公告，並刊登政府公報及主管機關所屬網站，免費供民眾閱覽。

違反第二項規定之特定戰略性高科技貨品，主管機關得予扣留，並依本法或相關法律裁處。除已依法裁處沒入者外，主管機關應予退運。

前項之扣留，主管機關得委託海關執行之。

第一項及第二項許可之申請條件與程序、輸出入、過境、轉口或進儲保稅倉庫、物流中心、自由貿易港區之管理、輸出入用途與最終使用人之申報、變更與限制、貨品流向與用途之稽查及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

⁵⁴ 錢正東，109 年國際制裁與出口管制相關規定說明會簡報資料，經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室，頁 50，2020 年 6 月 10 日，網址：

<https://www.trade.gov.tw/Files/PageFile/725771/109%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%88%B6%E8%A3%81%E8%88%87%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%AE%A1%E5%88%B6%E7%9B%B8%E9%97%9C%E8%A6%8F%E5%AE%9A%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%9C%83%E7%B0%A1%E5%A0%B1%E8%B3%87%E6%96%99.pdf>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 12 日。

抵具地緣關係的杜拜、土耳其後，以原裝貨櫃另以他船送往伊朗，或是由當地仲介提領出關，再安排運輸路線載運至伊朗。

(七) 空運或是海運換裝貨櫃方式，規避貨品流向之追查。

規避出口廠商觀察名單管制規定係指，我國反武擴機制在接獲國際合作友方提供可能涉及武擴交易情資時，經濟部會將買、賣雙方、貨品及目的地等資料列入觀察名單，交由海關進行控管，惟仍有部分不肖廠商及仲介改以他人代為申報出口、變更買方資料等方式，規避觀察名單之查核；此外，企圖輸往伊朗等輸出管制國之管制貨品如全程以海運出口，即使經中途停靠港口改別艘船隻載運，我國司法機關仍可藉追查貨櫃動態紀錄證明最終目的地為輸往輸出管制國，惟如係高價格、質量輕的管制貨品以空運方式輸出，或是輸往第三地先提領出關，或換櫃後再裝船，則難以取證。以上種種均為運輸上常見規避手法，更遑論尚有前端之貨品技術規避，恐造成洗錢、資恐及資武擴風險。鑑於我國貿易額龐大，特定貨品、零件具有技術及價格優勢(對恐怖組織或禁止輸出國而言亦屬物美價廉)，相關主管機關宜強化貨品追蹤管理機制，並減少技術規避所生風險。

另貿易法第 27 條第 1 項序文規定：「輸出入戰略性高科技貨品有下列情形之一者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金」，其第 3 款規定：「輸入後，未經許可，擅自變更原申報用途或最終使用人，供作生產、發展核子、生化、飛彈等軍事武器之用。」為使用與聯合國所採之「化生放核」分類一致(參本報告問題研析與建議四)，建議加入「放射」，並將「生化」拆分為「生物」及「化學」，爰建議第 3 款修正為：「輸入後，未經許可，擅自變更原申報用途或最終使用人，供作生產、發展核子、放射、化學、生物、

飛彈等軍事武器之用。」；依上述分類一致方式，第 27 條之 2 第 1 項第 3 款規定：「輸入後，未經許可，擅自變更原申報用途或最終使用人，而非供作生產、發展核子、生化、飛彈等軍事武器之用。」建議修正為：「輸入後，未經許可，擅自變更原申報用途或最終使用人，而非供作生產、發展核子、放射、化學、生物、飛彈等軍事武器之用」。

八、銀行辨識實質受益人做法對於其他金融業進行權宜船之身分驗證實屬重要參考，宜繼續強化

近數十年來，海運國家一直面臨船舶出籍（Flagging out）的問題，權宜船（籍）（Flag of Convenience; 簡稱 FOC）的歷史由來已久，最早源自 16 世紀的歐洲，現今使用權宜船籍的原因漸變成以規避貿易限制的經濟因素為主。這些轉成他國國籍，船上掛著他國國旗的船隻的「權宜船」，船東甚至不必親自前往，只要透過代理商填表登記，成立紙上公司，繳規費就可以掛籍，後續這些漁船在領海或公海的捕撈行為，包含捕撈紀錄、捕獲魚種等，船籍國通常沒有能力管理。我國曾有油商從 2017 年間，透過權宜船至少 3 次非法賣油給北韓，油輪駛出韓國港口後刻意關掉船舶動態資訊（AIS）系統以避免行蹤曝光。法務部於 2018 年 1 月 12 日針對該油商，涉嫌違反聯合國安理會禁運決議，偷偷在公海賣油給北韓，首度祭出本法，將油商代表人與其公司列為制裁對象，凍結相關資金。

聯合國貿易暨發展委員會（UNCTAD）認為，「所謂權宜船籍或公開設籍制度，乃部分國家就船舶所有權或船員配置毫無關係存在，而僅以微少費用提供外國船東，使之懸掛該國國旗之制度」。通常船籍國（巴拿馬、馬紹爾群島、賴比瑞亞和喀麥隆等為常見權宜船籍國）沒有意願也沒能力執行國際法令。這對船舶管理能力欠佳的業者而言大大降低營運成本。喀麥隆、坦尚尼亞、蒙古國、多哥共和國和獅子山共和國等數十國允許船舶所有人無需居籍即可在該國註冊船舶，船

東經常選擇這種權宜船旗，來規避本國更高的成本、更嚴格的安全標準和更嚴格的監管。臺灣的船隻出籍的數目也在世界名列前茅⁵⁵。截至 2025 年 6 月漁業署網站上的統計，掛上外國籍的臺灣船(農業部許可之我國人投資經營非我國籍漁船)有 166 艘⁵⁶。

為降低洗錢資武擴等風險，我國應加強對於權宜船之身分辨識。例如若船註冊於柬埔寨、巴拿馬等較高風險國家，因權宜船具有保密之特性，即船東組成與財務結構的隱密度，故取得股東名冊之文件等有其困難性。因此對於權宜船之身分辨識，實務上除取得相關文件外（例如董事職權證明書 CERTIFICATE OF INCUMBENCY），另可參考金融監督管理委員會洽悉中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所報「銀行辨識實質受益人實務參考做法」，而現行保險業之「辨識及驗證法人之實質受益人」相關實務指引內容，亦已參考上述銀行之作法⁵⁷。例如核保人員於進行風險評估時，就船舶險及貨物運輸保險，宜採取強化核保程序。貨物險之要保人、起運港所在國家與目的港所在國家均能透過現有資料庫查詢及檢核，倘起運港所在國家與目的港所在國家有涉及至洗錢或資恐高風險國家或地區時，核保人員務必於報價或承保前針對收貨人（雙方交易發票或信用狀電文）進行檢核，以瞭解收貨人公司名稱及地址、貿易條件、貨品名稱及數量與重量、單價及總價等訊息，並留存檢核紀錄。或針對直接或間接持股達特定比例之法人或自然人進行查核，透過實質受益人之確認減少洗錢風險。

⁵⁵ 林聖智，〈淺論權宜船和防制洗錢及打擊資恐反武擴之執行〉，《保險大道》，第 80 期，2021 年 1 月 18 日，頁 51-52。

⁵⁶ 農業部漁業署網站，FOC 漁船名單_更新至 2025 年 6 月 13 日止，網址：<https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=&id=102>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。

⁵⁷ 林聖智，同註 55，頁 55-56。

九、強化對船舶、燃油及報關等行業相關產業之審查，並提高其風險意識、教育訓練及通報機制

臺灣因地理環境及經貿條件關係，有利於行為者從事資武擴活動（特別是針對北韓之武擴活動），據洗防辦之風險評估，已識別我國資武擴威脅主要來自涉及北韓之相關活動，同時亦辨識出除了金融機構和指定之非金融事業或人員外，其他可能參與或潛在利用之特定產業（例如船舶運送業、船舶租賃業、報關代理、商品供應商、船用燃油產業等）。過去發生多次海上私售油品事件，除了資武擴風險（油品、能源直接或間接流至北韓等），亦恐造成油品貿易失序、逃漏稅、能源走私、海洋污染及影響海上航行安全等問題。該等產業之打擊資武擴意識仍有待提升，除應持續留意涉及資武擴之潛在風險⁵⁸，建議加強對船舶業、運輸業、油品業等相關產業之審查機制。

此外，為因應國際上特定團體對管制物質日新月異之規避手法，宜加強船舶、運輸、能源、保險等產業之教育訓練及通報機制，例如保險業在受理該等產業之運送或船舶保險時，針對資恐或武擴負面消息或新聞，公司應於知悉後對於涉案所有有關人員及法人與公司現有之承保客戶進行比對，如有比對符合上開對象之往來客戶，將列入高風險名單進行加強控管。如已是既有保戶，應立即凍結保單並通報金融情報機關(Financial Intelligence Unit, FIU)(我國為法務部調查局洗錢防制處)。而針對高度風險以上之法人客戶，可透過公司執照、或股權證明書、或董監事職權證明書、或其他足資證明文件以辨識客戶實質受益人，並予以記錄。

⁵⁸ 行政院洗錢防制辦公室，同註1，頁78。

伍、結論

隨著社會型態改變及犯罪手法更新，查緝洗錢犯罪金流越發困難。國際反洗錢與資恐及武擴議題重要性提升，與其涉及物流(管制物質、禁運貨品運載)、金流(洗錢、金融交易限制、資產凍結)、人流(人員流動、恐怖組織吸收外國戰士等)有關，且該等議題從預防到制裁，除兼及國內層級之行政管制與犯罪追溯，更面臨國際規章遵循義務及評鑑壓力，本報告就現況及所涉問題進行分析，提出以下幾點建議，俾供本院委員問政參考：

- 一、鑑於我國資武擴風險高於資恐風險，建議增訂資武擴規定並明定刑責。
- 二、納入「資武擴」範疇後，建議修正「資恐」防制法之法案名稱。
- 三、鑑於毒品販運為洗錢首要威脅，建議對違反「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」規定者加重處罰，以強化查緝及溯源。
- 四、大規模毀滅性武器類別，宜包括「核子、放射性、化學、生物」武器。
- 五、參酌日本法制於放射相關法規增加「國際管制物質」規定。
- 六、評估「放射性物料管理法」有關核子原、燃料及放射性廢物之非法輸入出、運送或廢棄等，予以刑罰化之可行性。
- 七、避免戰略性高科技貨品流供資武擴用途，建議修正貿易法並強化其入出口管理及物流追蹤機制。
- 八、銀行辨識實質受益人做法對於其他金融業進行權宜船之身分驗證實屬重要參考，宜繼續強化。
- 九、強化對船舶、燃油及報關等行業相關產業之審查，並提高其風險意識、教育訓練及通報機制。

陸、參考文獻

一、政府資料

- 1、行政院洗錢防制辦公室，《2021 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》，2021 年 12 月 16 日。
- 2、行政院洗錢防制辦公室，《2024 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》，2024 年 12 月 6 日。

二、書籍

- 1、林泰和，《恐怖主義研究：概念與理論》，初版一刷，五南出版有限公司，2015 年 12 月。
- 2、汪毓璋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為(上)》，初版，元照出版有限公司，2016 年 5 月。

三、期刊論文

- 1、王正嘉，〈日本的洗錢犯罪相關規定與國際趨勢〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 16 期，2018 年 3 月，頁 22-31。
- 2、李麒，〈國家安全與人權保障—以美國反恐法制為中心〉，《東吳法律學報》，第 22 卷第 3 期，2011 年 1 月，頁 17-30。
- 3、洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉，《中央警察大學學報》，第 44 期，2007 年 7 月，頁 83-90。
- 4、林智勝，《國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究專題研究報告(編號：A01722)》，臺北市：立法院法制局，2024 年 10 月。
- 5、何凱婷，〈打擊資助武器擴散之國際規範與我國資恐防制法之調和

- 〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，第 27 集，2024 年 2 月，頁 107-138。
- 6、朱蓓蕾、陳炳楨，〈日本反恐機制之運作〉，《警政論叢》，第 9 期，2009 年 12 月，頁 399-418。
- 7、林俊祥，〈美軍聯戰準則－「反恐作戰聯合戰術、技術與程序」我化學兵應有認知與作為〉，《核生化防護半年刊》，第 83 卷，2007 年 3 月，頁 1-12。
- 8、林聖智，〈淺論權宜船和防制洗錢及打擊資恐反武擴之執行〉，《保險大道》，第 80 期，2021 年 1 月 18 日，頁 51-56。
- 9、Alex Schmidt, Terrorism-The Definitional Problem. *Case W. Res. J. Int'l L.*, Vol. 36(2004)：374-419。

四、網路資源

- 1、National Protective Security Authority(NPSA)，Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats，2024 年 1 月 11 日，網址：<https://www.npsa.gov.uk/chemical-biological-radiological-and-nuclear-cbrn-threats>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 9 日。
- 2、國防部首頁/軍事出版品/軍事刊物，網址：<https://www.mnd.gov.tw/PublishMPPeriodical.aspx?title=%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%88%8A%E7%89%A9&id=16>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 20 日。
- 3、NorthRow，What is proliferation financing? Definition and AML compliance meaning.，<https://www.northrow.com/aml-glossary-proliferation-financing>，最後瀏覽日期：2025 年 4

月 20 日。

- 4、Proliferation financing, FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering), 網址：<https://www.fatf-gafi.org/en/topics/proliferation-financing.html>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 9 日。
- 5、英國皇家聯合研究所(RUSI)，《執行國家資助武擴風險評估指引》，頁 8-10，網址：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/36233/post>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 25 日。
- 6、UNOCT(聯合國反恐辦公室)網站，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/about>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 22 日。
- 7、UNOCT(聯合國反恐辦公室)網站，Collaboration with the Security Council，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/about>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 22 日。
- 8、美國財政部網站，USA PATRIOT Act，網址：<https://www.finance.gov/resources/statutes-regulations/usa->，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 9、美國國會網站，H. R. 2048 - USA FREEDOM Act of 2015，網址：<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 16 日。
- 10、ACAMS，2024 年防範金融犯罪形勢：銀行領域的新興犯罪態樣，2024 年 5 月 6 日，網址：<https://www.acamstoday.org/afc-in-2024-emerging-typologies-in-banking-tc/>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 19 日。

- 11、美國 OFAC 官網，網址：<https://ofac.treasury.gov/>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 21 日。
- 12、GOV.UK，Foreign Influence Registration Scheme，2025 年 4 月 15 日，網址：<https://www.gov.uk/government/collections/foreign-influence-registration-scheme>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 23 日。
- 13、英國陸軍網站，UK Special Forces (Reserve)21 & 23 SPECIAL AIR SERVICE (SAS)，網址：<https://www.army.mod.uk/who-we-are/corps-regiments-and-units/uk-special-forces-reserve/21-23-sas-r/>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 12 日。
- 14、聯合國人權事務高級專員辦事處，《人權、恐怖主義和反恐怖主義概況介紹第 32 號》，2008 年，頁 105-106。
- 15、英國 OFSI 網站，網址：<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-financial-sanctions-implementation>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 19 日。
- 16、日本外務省網站，テロ対策特別措置法，網址：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/honmon3109.html>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 11 日。
- 17、反洗錢、反恐怖主義融資、反擴散融資對策的現況及議題（金融廳）／避免警戒漏洞的組織管理重點（警察廳），SPN JOURNAL Online，2023 年 7 月 10 日，網址：<https://www.sp-network.co.jp/column-report/column/kiki-topics/20230710.html>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 11 日。

- 18、法務部調查局洗錢防制處金融情報中心，打擊洗錢及資恐與資武擴之國際標準 防制洗錢金融行動工作組織建議，頁 9，2022 年 3 月更新版，網址：<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=de653765-bcbb-4ba6-b600-795elec2acf7>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 11 日。
- 19、王聖藜，國家洗錢風險評估報告 洗防辦證實：第一名威脅是毒品販運，聯合新聞網，2024 年 12 月 18 日，網址：<https://udn.com/news/story/7320/8433766>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 20、侯柏青，臺灣之光！調查局獨家推出廣篩型毒品快篩試劑組「5 分鐘驗 7 種毒」，2023 年 3 月 23 日，網址：<https://deptcrc.ccu.edu.tw/index.php?option=module&lang=cht&task=pageinfo&id=1220&index=2>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 18 日。
- 21、張宏業，高檢署毒品情勢分析 今年查獲量較去年同期增加 21.1%，聯合新聞網，2024 年 10 月 23 日，網址：<https://udn.com/news/story/7315/8310125>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 22、United Nations Office for Disarmament Affairs，Weapons of Mass Destruction，網址：<https://www.unrcpd.org/wmd/>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 2 日。
- 23、聯合國反恐辦公室，Chemical, biological, radiological and nuclear terrorism(化學、生物、放射和核子恐怖主義)，網址：<https://www.un.org/counterterrorism/chemical-biological-radiological-nuclear-terrorism>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

- 24、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十三年法律第百六十六号），e-GOV 法令検索，網址：https://laws.e-gov.go.jp/law/332AC0000000166/#Mp-Ch_12，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 25、宮坂尚文，〈恐怖主義時代和首都職能分散所需措施〉，日本國土交通省網站，網址：<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec98.html>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 26、陳治程，北韓援俄襲烏彈道飛彈 75%零件來自美國 還赫見我國零組件，自由電子報，2024 年 2 月 2 日，網址：<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4584732>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 27、張威翔，烏克蘭官員：北韓飛彈充斥歐美零件 晶片恐臺灣製造，中時新聞網，2024 年 11 月 23 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20241123003688-260417?chdtv>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 28、洪培英譯，日經：俄購臺灣精密儀器造戰車 透過白俄繞開制裁，中央社，2024 年 2 月 24 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202402240003.aspx>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。
- 29、錢正東，109 年國際制裁與出口管制相關規定說明會簡報資料，經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室，2020 年 6 月 10 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Files/PageFile/725771/109%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%88%B6%E8%A3%81%E8%88%87%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%AE%A1%E5%88%B6%E7%9B%B8%E9%97%9C%E8%A6>

%8F%E5%AE%9A%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%9C%83%E7%B0%A1%E5%A0%B
1%E8%B3%87%，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 12 日。

30、農業部漁業署網站，FOC 漁船名單_更新至 2025 年 6 月 13 日止
，網址：[https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=LOCPLBTCOA&
subtheme=&id=102](https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=&id=102)，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。

附錄：「洗錢防制之法制研析－以打擊資恐及資武擴為中心」專題研究
報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：民國 114 年 5 月 29 日（星期四）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：方組長華香（黃組長良瑩代理）

紀錄：楊蕙如

參加人員：

一、學者專家

淡江大學國際事務與戰略研究所 汪教授毓瑋

二、機關代表

行政院（洗錢防制辦公室）

諮議 劉芯羽

諮詢研究員 邱亭鈞

諮詢研究員 林君龍

法務部檢察司

主任檢察官 詹騏瑋

核能安全委員會

簡任技正 鍾沛宇

科長 吳思穎

科長 趙艷玲

三、本局出席人員

康研究員世宗

彭副研究員文暉

田副研究員華仁

發言要點：

淡江大學國際事務與戰略研究所汪教授毓瑋：

- 一、反擴散融資（counter proliferation financing）（資武擴）活動可能與洗錢（尤其是基於貿易的洗錢）和恐怖主義融資（資恐）活動具有相似的特徵；但資武擴不等同於資恐，因此法改名後而併列可能要看其內容之廣度與深度；另訂專法是否亦可能？
- 二、依據 2018 年「金融行動特別工作小組」（FATF）關於反制資武擴的指導意見（非約束性指導），希望利害關係人（政策部門，金融監理機關、主管機關和地方機構，出口管制和海關/邊境管制機構，情報部門，金融情報機構，執法和檢察機關，貿易促進和投資機構，其他機構或當局）在打擊擴散融資（資武擴）方面擁有「更全面的視角」。
- 三、聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》第七章通過決議，對聯合國會員國施加強制性義務，採取雙重途徑（two-tiered approach）反制資武擴：（1）聯合國安理會第 1540 號決議（2004 年）及其後續決議規定的「全球途徑」（global approach）：即制定廣泛的條款，禁止非國家行為者為擴散相關活動提供資金，並要求各國建立、發展、審查和維持適當的管控措施，以控制與出口和轉運可能導致大規模毀滅性武器擴散物項相關的資金和服務（例如融資）。（2）根據聯合國安理會第 1718 號決議（2006 年）和聯合國安理會第 2231 號決議（2015 年）及其（未來）後續決議採取「特定國家途徑」（country-specific approach）：即針對朝鮮民主主義人民共和國（北韓）和伊朗伊斯蘭共和國（伊朗）的國別決議。

四、金融行動特別工作小組標準（FATF Standards）並未要求各國評估其擴散融資風險，且根據建議 7（Recommendation 7）實施「鎖定目標金融制裁」（targeted financial sanctions）的要求：（1）並非基於風險，而是基於規則（not risk-based, but rule-based）；（2）有助於建立更強有力的反制資武擴政體（counter proliferation financing regime），包括識別和防止逃避制裁；（3）阻止資金或其他資產流向擴散者或擴散活動；（4）阻止擴散者或擴散活動使用資金或其他資產方面，採取必要且獨特的「預防措施」。

五、資恐及資武擴防制與各國政府執行能力有關，我國除國家安全局主動蒐情外，亦依賴檢舉及外國情報提供。各國也應酌情與相關國家的對應部門分享此類資訊。各國應建立控制措施和保障措施，確保主管機關交換的任何資訊僅以授權方式使用，並符合其在隱私和資料保護方面的義務。例如單靠制裁無法解決朝鮮和伊朗非法採購的金融問題，需要公共和私營部門之間充分合作與協調，以防止逃避制裁。因此要了解本國存在的逃避制裁手段，並在主管機關內部及跨部門分享，並在適當情況下與私部門和其他國家分享。而各國對資恐及資武擴防制量能與以下因素有關：（1）國際金融服務量、（2）反洗錢/反恐怖主義融資合規程度、（3）潛在的擴散風險（生產兩用物項、擴散敏感物項或軍用物品的行業；國際貿易和航運服務；地理脆弱性；以及外交人員和受制裁國家人員的存在）、（4）出口管制、海關和邊境管制以及其他緩解措施的力度。

六、中小企業、傳統產業（不法業者、中介商）為了生計，可能仍有辦法迂迴而逃避法律制裁。武擴類犯罪本質具有隱蔽性、迂迴性

及複雜性；且具有附隨地緣戰略之跨國性。因此，更大的重點是在於「預防」；而嚴格立法與修法只是在於制裁與嚇阻，並不能完全阻止其發生。例如：(1) 臺灣的「北斗星號案例」，於 2021 年 7 月被判無罪（檢調機關之資恐防制法及商業會計法之海上加油站之依據，但是不論關稅及相關法規均無禁止貨物出品在公海交易，且自由貿易港區儲運轉出口經營是合規的）。(2) 2023 年 2 月，「上元堡輪案例」在公海上賣油給北韓被美國衛星拍到，依「資恐防制法」兩個「直接為制裁名單提供財物罪」判 1 年有期徒刑。(3) 2025 年 5 月 15 日，愛沙尼亞聯合北約在公海上攔截俄油輪「美洲豹號案例」未能成功，接續在 5 月 18 日，一艘從愛沙尼亞港口駛出的油輪被俄軍扣押。

七、報告第 13 頁述及「恐怖組織或分子通常不是國家，可能是一國內部之聯盟、革命組織，甚至黑幫等次級團體」，建議增加「也可能有國家在背後支持」之敘述，例如敘利亞的恐怖組織有土耳其在支持。

參採情形：

一、第一點意見，說明資武擴不等同於資恐，因此法改名後而併列要看法案內容之廣度與深度，並提出資武擴另訂專法之可能性。因並未反對本報告建議，爰錄供參考。

二、第二點意見，補充 FATF 與利害關係人之資訊，已參採增補相關內容於頁 12。

三、第三點意見，說明聯合國安全理事會對聯合國會員國施加強制性義務，有「全球途徑」及「特定國家途徑」，爰錄供參考。

四、第四點意見，說明 FATF Standards 實施「鎖定目標金融制裁」

(targeted financial sanctions) 之係基於「規則」，並阻止資金或其他資產流向武擴散者，已參採增補相關內容於註 31。

五、第五點意見，說明資恐及資武擴防制有賴國家間及國家內部部門間情資分享及合作，主管機關並應注意交換的任何資訊僅以授權方式使用，並符合其在隱私和資料保護方面的義務，爰錄供參考。

六、第六點意見，說明嚴格立法與修法只是在於制裁與嚇阻，並不能完全阻止武擴等違法事件發生，因此亦須著重「預防」工作，爰錄供參考。

七、第七點意見，建議增補恐怖主義之敘述以資明確，已參採修正。

行政院（洗錢防制辦公室）劉諮議苾羽：

一、報告第 11 頁「鑑於我國資武擴風險高於資恐風險，建議增訂資武擴規定並明訂刑責」述及「……FATF 所發布之 40 項建議文件 (FATF 40 Recommendations，下稱 FATF40) 為各國在防制洗錢及打擊資恐及武擴議題所遵循之重要標準……」，建議於「武擴」前增加「資」字。

二、報告第 12 頁「……惟就是否罪刑化部分，國際間 FATF 迄今並未要求將資武擴或武擴罪刑化……」，由於「國際間」定義不明，係指特定國家，抑或或國際組織，建議刪除「國際間」及「或武擴」等字。

三、由於資武擴與資恐之性質有別，報告第 13 頁「資武擴行為並不必然等同於資恐行為」建議刪除「必然」二字，修改為「資武擴行為並不同於資恐行為」語意上更為精準簡潔。

四、報告第 16 頁以下述及大規模毀滅性武器類別宜包括「核子、放

射性、化學、生物」武器，由於部分之聯合國決議未將「放射」性武器明列其中，建請再酌。

五、報告第 25 頁「……亦有認為除應納入金融機構及指定之非金融事業或人員意見，應邀請例如船舶業、運輸業、油品業等相關產業共同參與風險評估過程，始能將第一線意見反應於風險評估報告中。」，由於該等業者本身非屬金融產業，建議對該等業者「加強審查」，而非直接將其納入參與風險評估過程。

參採情形：

一、第一點意見，建議「武擴」不要與前面的「資恐」共用「資」字以避免誤解，已參採修正為「資恐及資武擴議題」。

二、第二點意見，建議刪除「國際間」等贅字，已參採修正為「……惟就是否罪刑化部分，FATF 迄今並未要求將資武擴罪刑化……」。

三、第三點意見，說明資武擴與資恐之性質有別，已參採修正。

四、第四點意見，建議不列入「放射」性武器。惟 1977 年聯合國大會決議，即已確認了大規模毀滅性武器包含放射性物質武器 (radioactive material weapons) 相關內容，爰增補相關內容並維持本報告所提建議。

五、第五點意見，建議對船舶業、運輸業、油品業等業者「加強審查」，已參採修正。

法務部檢察司詹主任檢察官騏璋：

有關「洗錢防制之法制研析—以打擊資恐及資武擴為中心」專題研究報告，茲就資恐防制法有關部分，本部提出意見如下：

一、報告建議增訂資武擴規定並明定刑責部分：(一)為因應國際社會

日益重視資武擴行為造成之威脅，且為改善亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）第三輪相互評鑑指出之缺失及我國實務上發生之資武擴案件於現行法下所生之適用困難問題，本部已檢陳資恐防制法修正草案（下稱資恐法草案）報請行政院審議。（二）資恐法草案第 1 條增列防制資武擴為該法之立法目的，且參酌防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，以下簡稱 FATF）公布之資助武器擴散風險評估及抵減指引（Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation）及韓國禁止資助恐怖主義及大規模毀滅性武器擴散法，於資恐法草案第 4 條增訂「資武擴」之定義，並於資恐法草案第 16 條、第 17 條及第 18 條訂定相關刑責，以強化對資武擴之防制。

- 二、報告建議大規模毀滅性武器類別，宜包括「核子、放射性、化學、生物」武器部分：（一）報告引用之聯合國安全理事會（下稱聯合國安理會）決議內容尚非精確，建請再酌：報告第 3 頁及第 16 頁均提及聯合國安理會於「2004 年通過第 1540 號決議宣示確認『化學、生物、放射性和核武』及其載運工具的擴散對國際和平與安全構成威脅，將放射性武器自核子武器類別獨立出來」等語，惟觀諸聯合國安理會第 1540 號決議，前言係表明「確認核子、化學及生物武器及其運載工具之擴散，構成對國際和平與安全之威脅（Affirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security）」，並未提及放射性武器一詞，更未將其自核子武器類別獨立列出。是以，上開報告內容似與前揭聯合國安理會決議原文內容有別，請斟酌修正。（二）國際規範及比較法均僅明列「核

子、化學及生物武器」為大規模毀滅性武器：1. FATF 發布之「資助武器擴散風險評估及抵減指引」，關於大規模毀滅性武器擴散之定義原文為「WMD proliferation refers to the manufacture, acquisition, possession, development, export, trans-shipment, brokering, transport, transfer, stockpiling or use of nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery and related materials」，僅明列「核子、化學及生物武器」，與上開聯合國決議所列之大規模毀滅性武器類別相同。2. 又自比較法角度觀之，韓國之禁止資助恐怖主義及大規模毀滅性武器擴散法，對於大規模毀滅性武器之定義，與前述聯合國決議及 FATF 之指引相同，亦僅列有「核子、化學及生物武器」。綜上，國際規範及比較法均僅明列「核子、化學及生物武器」為大規模毀滅性武器。(三)放射性武器之定義尚不明確：報告固建議在大規模毀滅性武器類別增列「放射性武器」，惟與核子武器、化學武器及生物武器相比，上開三類武器均有相關國際條約加以規範，「放射性武器」之法律定義相對不明，且報告所指提及「放射性武器」之「聯合國全球反恐戰略」僅係聯合國大會通過之政治性文件，不具法律拘束力，尚與前述具有拘束力之聯合國安理會決議有別，是否適宜執此作為訂入資武擴防制相關法律之依據，尚須再酌。綜上，有鑑於資武擴防制與國際規範緊密相扣，為使我國法制與國際主流規範接軌，且易於遵循，關於大規模武器擴散之定義，宜參考聯合國相關決議、FATF 指引及比較法用語，明列「核子、化學及生物武器」為大規模毀滅性武器即為已足。是否有將「放射性武器」列入大規模毀滅性武器之必要，建請再酌。

參採情形：

- 一、第一點意見，說明法務部已檢陳資恐防制法修正草案（下稱資恐法草案）報請行政院審議，且新增資武擴之定義及明定刑責，對本報告未有具體建議，爰錄供參考。
- 二、第二點意見，述及聯合國第 1540 號決議及韓國法制未將放射性武器列入大規模毀滅性武器一節，參採刪除第 1540 號決議之論述。惟查 1977 年聯合國大會決議，仍列入放射性武器為大規模毀滅性武器之一類，故增補之，並保留本報告建議。

核能安全委員會鍾簡任技正沛宇：

- 一、有關上述報告建議，核子原料、核子燃料之管制，增列刑罰。本會表示，現行刑法第 187 條之 1 至第 187 條之 3 已有相關規定，將來就實務管制需求，再行適時研議。
- 二、有關本報告建議，可參考日本「核子原料、核燃料及核反應器管制法」，檢視「放射性物料管理法」及「游離輻射防護法」增訂國際管制物質專章並滾動調整。因我國核子原料、核子燃料之相關管制，不適用游離輻射防護法，故報告中所提游離輻射防護法之修正建議，其適用性宜進一步考量。

參採情形：

- 一、第一點意見，說明刑法第 187 條之 1 至第 187 條之 3 已有核子相關管制規定，惟查，刑法係規定「不依法令製造、販賣、運輸或持有核子原料、燃料、反應器、放射性物質或其原料者」，以及「放逸核能、放射線，致生公共危險者」，與防制資恐及資武擴之強化邊境管理(輸入、輸出、過境、轉口、轉讓)之非法跨國運輸尚有區別及不足之處，爰維持本報告所提建議。

二、第二點意見，說明我國核子原料、核子燃料之相關管制，不適用游離輻射防護法。惟查該法規範輻射事故通報、放射性物質之運送、檢查、曝露(量)等。由於輻射災害源於核子(有核反應)原料或放射(無核反應)物質，宜予檢視我國現行法規，是否須予調整以呼應國際規範，爰維持本報告所提建議。

康研究員世宗：

一、本報告針對「洗錢防制之法制研析—以打擊資恐及資武擴為中心」問題進行研析，提出納入「資武擴」範疇後，建議修正「資恐」防制法之法案名稱等研析意見皆具有相當助益，原則可資贊同，以下意見一併供作參考。

二、基於「罪刑法定主義」，有關資武擴之刑責規範，應「明定」於「法律」中規範：本報告於第 11 頁，鑑於我國資武擴風險高於資恐風險，建議增訂資武擴規定並「明訂」刑責，原則可資贊同。惟考量刑罰具有最後手段性，有關資武擴之行為之構成要件及其違反之法律效果或刑事責任等規範，均應明定於「法律」之位階，以符「罪刑法定主義」，基此，本報告建議「明訂」刑責部分文字用語，建議均修正為「明定」，避免衍生可於法規命令或行政規則中訂定之誤解，以符法制。

三、適時補充大規模毀滅性武器類別，除本報告建議包括「核子、放射性、化學、生物」武器外，建議納入「衛星系統」武器，以與時俱進：本報告第 16 頁及第 17 頁，參考聯合國安理會相關決議，並舉「髒彈」(dirty bomb)為例，建議大規模毀滅性武器類別，包括「核子、放射性、化學、生物」武器在內，原則可資贊同。惟參考特殊軍事採購適用範圍及處理辦法第 2 條規定略以：

「……所稱武器，指機關槍、衝鋒槍……光學與化學武器、飛彈系統、戰車……多人操作武器系統、電子作戰系統、艦艇、水下武器系統、潛艦、航空或相關武器系統、高性能偵照系統、衛星系統……。」等規範。考量近期太空衛星武器系統發展趨勢，例如：雷射或核融合等具備「導能」或「高能」之衛星武器系統，可由近（太）空精準打擊核能電廠或相關武器彈藥等設施，造成大規模及毀滅性之人員傷亡或設施損毀，爰建議可適時補充大規模毀滅性武器類別，納入「衛星系統」武器，以與時俱進。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告所提建議。
- 二、第二點意見，已參採修正為「明定」。
- 三、第三點意見，大規模毀滅性武器類別，除本報告建議包括「核子、放射性、化學、生物」武器外，建議納入「衛星系統」武器一節，查聯合國目前仍以 CBRN(化生放核)通稱大規模毀滅性武器，爰維持本報告所提建議。

彭副研究員文暉：

- 一、本報告第 5 至第 6 頁述及「我國洗錢防制法係於 1996 年通過立法，……其後經數次修正以重大犯罪之查緝或刑事追訴行為為規範重點。……修正案於 2016 年 12 月 9 日三讀修正通過，2017 年 6 月 28 日施行，……2018 年 11 月 2 日再三讀修正洗錢防制法，同年 11 月 7 日公布施行，該次修正重點，主要在於擴大規範對象與制裁範圍，其中包含虛擬資產交易平臺業者納入洗錢防制法規範對象，適用洗錢防制法關於金融機構之規定。」惟查洗錢防制法業於 2024 年 7 月 16 日再次修正，並於同年 7 月 31 日

公布，建議或可酌予補充其最新修法歷程及重點，以資完整，尚請卓參。

二、本報告第 12 頁中段述及「我國關於資恐之處罰，現行本法已有刑責之規定；另為……解決我國實務上發生之資武擴案件於現行法下所生之適用困難問題，研擬防制資武擴相關規範，以打擊資武擴行為，對於維護我國所處之國際區域及國家安全至為重要。……」；第 14 頁述及「……現行法制下本法僅對資恐為規範。我國未來資武擴相關規定，若……採資恐及資武擴混合於本法之立法模式，……建議於法規名稱重新考量。」等節，查本法第 5 條第 1 項第 2 款明定：「主管機關依法務部調查局提報或依職權，應即指定下列個人、法人或團體為制裁名單，並公告之：一、……二、聯合國安全理事會依有關防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散決議案所指定者。」第 7 條及第 12 條並規定，違反所定禁止行為者，處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，可知本法針對資武擴行為似已定有相關防制規範。爰本報告上開論述或可酌予修正或補充，以資周妥，尚請卓參。

三、本報告第 17 頁述及「聯合國反恐中心……安理會繼第 1540(2004)號決議後，在第 2325(2016)號決議中再次呼籲會員國在執行第 1540(2004)號決議時加強國家反武擴機制……爰我國規劃納入武擴相關規範，其中有關大規模毀滅性武器類別，建議循聯合國規定包括『核子、放射性、化學、生物』等武器種類。」一節，按所稱「大規模毀滅性武器」，經查現行法規似僅本法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文，是若擬將「核子、放射性、化學、生物」等武器種類入本法適用範圍，似可由主管機關透過法令解釋方式為之，而無須另定規範；又所指安理會第 1540 號決議內容為

何，或可酌予補充說明，以供委員參考，併請卓參。

四、按洗錢防制法之立法目的係「防止洗錢者利用洗錢活動掩飾其犯罪事實，妨礙重大犯罪之追查。」是洗錢防制法第 3 條第 12 款明定「資恐防制法第 8 條、第 9 條第 1 項、第 2 項、第 4 項之罪」為該法所定「特定犯罪」，所涉犯罪所得之洗錢行為應受該法規制。查本報告第 16 頁、第 19 頁指出毒品及放射性物料涉及洗錢風險，並分別建議「違反毒品危害防制條例第 31 條第 2 項授權訂定之『先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法』者，予以加重罰鍰金額或配合增訂其他處罰方式」、「評估對違反放射性物料管理法第 15 條第 1 項、第 25 條第 1 項規定者，科以刑責之可行性」。惟若認該等違法行為與資恐及資武擴密切相關，而有依洗錢防制法規制之必要，似宜將其納入本法第 8 條、第 9 條或洗錢防制法第 3 條所定犯罪，俾能針對其洗錢行為加以規範。由是，所提上開建議或可就所涉法規之修正或調整酌予補充說明，以強化相關論述，併請卓酌。

五、本報告第 25 頁述及「……關於國家資助武器擴散風險評估報告建議納入相關產業意見，……應邀請例如船舶業、運輸業、油品業等相關產業共同參與風險評估過程……。此外，……宜加強船舶、運輸、能源、保險等產業之教育訓練及通報機制，例如保險業……應於知悉後對於涉案所有有關人員及法人與公司現有之承保客戶進行比對，……如已是既有保戶，應立即凍結保單並通報金融情報機關……」一節，按上開事項似涉人民之權利義務，法制上宜如何規範，或可酌予說明，以資周延，併請卓參。

參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正，增補 2024 年之修法重點。
- 二、第二點意見，述及本法第 5 條第 1 項第 2 款已有防制武擴相關規定，惟該等規定主要僅係規範主管機關對於防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散有提報為裁判名單且公告之義務，現行本法仍以「資恐」為主。爰未來修法若新增較高比例之資武擴，仍建議於法規名稱重新考量。
- 三、第三點意見，說明「核子、放射性、化學、生物」等武器種類入本法適用範圍似可由主管機關透過法令解釋方式為之，無須另定規範，惟「大規模毀滅性武器」為「武擴」之核心內容，基於法律明確性及罪刑法定主義等原則，宜於法條中明定，爰維持本報告所提建議。
- 四、第四點意見，建議將違反先驅化學品工業原料及放射性物料管理規定者直接規範於洗錢防制法或資恐防制法等。惟該等原料物料本已有專門法令，於前揭法令中詳加規範或加重處罰應有助降低洗錢威脅，爰維持本報告所提建議。
- 五、第五點意見，有關通報及凍結保單等涉及人民之權利義務之疑慮，相關流程得循「保險業防制洗錢及打擊資恐最佳實務指引」辦理。

田副研究員華仁：

- 一、本報告基於我國資武擴風險高於資恐風險之評估，建議應增訂資武擴相關規定並明定刑責，同時修正資恐防制法之法案名稱為資恐及資武擴防制法以納入「資武擴」範疇，前開修正有助於確立法律適用範圍，使相關單位在法律適用及執行上有所依據，亦可提升公私部門對此議題之認知與重視，俾與國際社會打擊資助大

規模毀滅性武器擴散之目標接軌，敬表贊同。

二、本報告明確指出毒品販運為我國洗錢首要威脅，並建議對違反「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」規定者加重處罰，以強化查緝及溯源。為更有效阻斷毒品金流源頭，茲建議除評估修正毒品危害防制條例第 31 條，提高現行單純未申報或規避檢查行為之行政罰鍰額度外，並可考量針對情節更為重大之不法行為（如長期、大量故意提供不實申報資料、或以詐術或其他非法之方法取得許可、或明知可能流供製毒而仍違規運輸或販賣者）科處刑責之可行性。

三、本報告鑑於現行放射性物料管理法針對核子原料、燃料、放射性廢棄物等輸入出及運送管理等之違失行為以罰鍰為主，處罰過輕，難以有效遏阻非法跨國流通及走私行為，恐增加此類物質流入第三方（恐怖分子或武擴國家等），被用於製造髒彈等大規模毀滅性武器之風險，除對國際和平與安全構成嚴重威脅，亦對地球生物環境造成災難性後果，爰建議主管機關評估對相關違失行為科以刑責之可行性。如主管機關評估後決定科處刑罰，建議參考聯合國安理會相關決議或他國立法例，明確界定客觀構成要件（如未經許可輸入出、運送、棄置、轉讓核子原料、核子燃料及放射性廢棄物等）及主觀構成要件（如故意、過失），訂定與其危害性相當之刑度（如自由刑、罰金），並釐清與現行刑法中公共危險罪章等規定之適用關係，避免法律適用上產生扞格。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告所提建議。

二、第二點意見，贊同本報告所提建議；另有關可評估情節更重大之

不法行為科處刑責之可行性一節，建議留待後續修法研究。

三、第三點意見，如主管機關決定對違失行為科處刑罰，建議參考他國立法例及審酌我國現行法如公共危險罪之規範，避免法律適用上產生扞格一節，係屬確定立法方向(科處刑罰)後之具體規範內容問題，爰錄供參考。