

中国反洗钱系列丛书

童文俊 / 著

# 恐怖融资 与 反恐融资研究



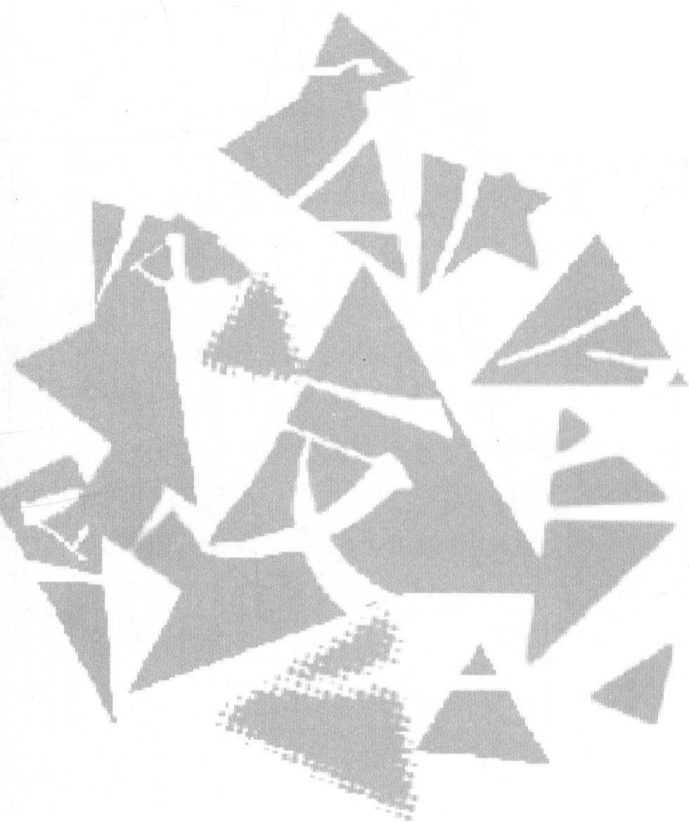
复旦大学出版社

阅 览

中国反洗钱系列丛书

童文俊 / 著

# 恐怖融资 与 反恐融资研究



 復旦大學 出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

恐怖融资与反恐怖融资研究/童文俊著. —上海:复旦大学出版社, 2012. 10  
ISBN 978-7-309-09198-4

I. 恐… II. 童… III. 恐怖集团-融资-刑事犯罪-研究-中国 IV. D924.334

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第213788号

恐怖融资与反恐怖融资研究

童文俊 著

责任编辑/岑品杰

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 12.25 字数 302 千

2012年10月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-09198-4/D · 582

定价:28.00元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

# 序

预防与打击恐怖主义是世界各国和地区应尽的义务。恐怖主义之所以能猖獗于世,其中重要的原因是其拥有源源不断的充足资金及其转移使用的渠道。恐怖资金既来自贩毒、诈骗、绑架、抢劫等犯罪所得,也来自支持者的自愿捐赠、慈善组织的捐款。而恐怖资金的转移既借助于正规的金融和国际贸易渠道,也借助于地下银行和跨境现金运送等非常规渠道。所以,截断恐怖资金的筹集和转移渠道,使其丧失存在的经济基础,是有效打击恐怖主义的最重要举措。

反恐怖融资已成为美国“9·11”事件后全球打击恐怖主义的核心战略问题。“9·11”事件后,国际社会联合行动,集中各国的执法、情报和经济力量,在锁定恐怖主义目标、孤立和瓦解恐怖主义网络、遏制和截断恐怖渠道等方面取得了有目共睹的成效,但恐怖主义的活动仍然猖獗,预防和打击恐怖主义仍然任重而道远。

从20世纪90年代以来,恐怖主义对我国的威胁不容小觑,预防和打击恐怖主义、遏制“三股势力”、截断恐怖融资渠道是中国当前面临的极其紧迫的现实任务。因此,结合全球与中国反恐怖融资的现状,剖析恐怖资金的来源与转移渠道,构建中国反恐怖融资战略的法律执行机制与行政监管机制,不但具有重要的理论意义,更具有紧迫的现实意义。

我与本书作者童文俊的结缘,始于他2002年3月到复旦大学参加博士研究生入学考试。作为面试老师之一,我与他博士阶段的导师干杏娣教授一起主持了对他的面试,最终文俊以优异的成绩被复旦大学经济学院录取为金融学博士研究生。2005年6月,文俊博士毕业后被中国人民银行上海总部反洗钱部门录用,致力

于反洗钱与反恐怖融资问题的研究,发表了大量涉及反洗钱与反恐怖融资的研究成果。因此可以说,文俊是较早开始从事反洗钱与反恐怖融资理论和实际研究的学者型官员。2011年7月,文俊开始到复旦大学理论经济学博士后流动站做博士后研究人员,利用复旦大学的博士后工作站平台,专门从事反洗钱和反恐怖融资的研究,我作为他的合作导师,围绕着反洗钱和反恐怖融资的理论与实际开始了更多的合作与交流。

本书是文俊在复旦大学理论经济学博士后工作站期间的重要的阶段性研究成果。该书以研究美国“9·11”事件后全球反恐怖融资理论与反恐怖融资政策为主线,从资金筹集、资金转移与资金掩护角度剖析了恐怖融资的主要渠道和手段,并提出了富有针对性的反恐怖融资措施。该书的新意主要体现在以下三个方面。

首先,研究视角的新意。传统的反恐怖融资研究主要侧重于从资金来源角度分析,而该书着重从资金筹集、资金转移与资金掩护等不同角度对恐怖融资形成链进行了剖析,并针对性地从理论与实证视角对恐怖融资形成的原因、影响进行了剖析,有助于理解恐怖融资形成机理,丰富反恐怖融资理论的研究成果。

其次,为满足新形势下反恐怖融资发展的客观需要,该书遵循了联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等国际法和FATF等国际组织提倡的反洗钱与反恐怖融资方法,构建了预防为主的国家反恐怖融资法律执行机制和风险为本的国家反恐怖融资行政监管机制,有利于充分运用法律与行政机制的“合力”,强化对恐怖融资犯罪的防范与打击。

最后,该书立足于中国反恐怖融资的现状,分析了我国反恐怖融资工作存在的问题,探索了我国反恐怖融资战略和实施机制,有利于国家更有针对性地打击恐怖融资与恐怖主义活动。

迄今为止,国内对反恐怖融资的研究成果总体上还比较“稀缺”,该书的出版在一定程度上弥补了我国反恐怖融资研究领域的空白。因此,具有较高的学术价值和应用价值。当然,由于反恐怖



融资是一项难度很大的跨学科研究,该书的深度和广度还有待拓展,书中也难免出现这样或那样的错误,特别是限于资料的可得性等原因,本书的许多立论还没有完全建立在大量数据支撑的基础上,不少观点与看法的正确性还需要进一步检验,有些对策性建议的可操作性还不够强等等。所有这些都需要作者在广泛听取相关各领域专家的意见与建议的基础上,进一步深化研究。我作为文俊博士后研究项目的合作导师,期待他能够在未来的博士后相关研究中有更多新的突破,届时提交出一篇优秀的博士后出站报告。也衷心希望国内外专家不吝赐教,帮助我们不断提升研究质量。

复旦大学经济学院教授、博士生导师

复旦大学中国反洗钱研究中心常务副主任 唐朱昌

复旦大学俄罗斯东欧中亚研究中心副主任

2011年4月18日

于复旦大学经济学院

# 目 录

第一章 导 论	/1
第一节 问题的提出	/1
第二节 恐怖融资与洗钱、反恐怖融资与反洗钱的联系与区别	/3
第三节 有关恐怖主义的理论进展	/9
第四节 恐怖融资与反恐怖融资研究进展	/19
第五节 主要研究内容	/37
第六节 创新与不足	/39
第二章 “9·11”后全球反恐斗争背景下的恐怖融资与反恐怖融资	/42
第一节 “9·11”后全球反恐斗争中的恐怖融资与反恐怖融资	/42
第二节 恐怖融资的资金需求	/46
第三节 恐怖融资的资金筹集	/49
第四节 恐怖融资的资金转移与掩护	/55
第五节 联合国反恐怖融资政策	/59
第六节 FATF 反恐怖融资政策	/77
第七节 各国反恐怖融资概况及面临的挑战	/85
第三章 恐怖融资合法来源资金筹集与反恐怖融资	/90
第一节 恐怖融资来源于合法经营和自我筹资的资金筹集	/90

第二节	恐怖融资滥用非营利组织(慈善组织)的资金筹集	/95
第三节	恐怖融资来源于政权势力的资金筹集	/101
第四节	针对恐怖资金来源于合法经营与自我筹资的反恐怖融资措施	/102
第五节	针对恐怖融资滥用非营利组织的反恐怖融资措施	/110
第六节	针对来源于政权势力资金筹集的反恐怖融资措施	/117
第四章	恐怖融资犯罪收益资金筹集与反恐怖融资	/120
第一节	恐怖融资来源于贩毒收益的资金筹集	/120
第二节	恐怖融资来源于有组织犯罪收益的资金筹集	/124
第三节	恐怖融资来源于其他犯罪收益的资金筹集	/125
第四节	适用于恐怖融资犯罪收益资金筹集的反洗钱政策	/128
第五章	滥用金融体系的恐怖融资资金转移与反恐怖融资	/138
第一节	滥用金融体系中资金或价值转移体系的恐怖融资与反恐怖融资	/138
第二节	FATF 针对金融机构的反恐怖融资指引	/178
第六章	金融体系外的恐怖融资资金转移与反恐怖融资	/184
第一节	滥用贸易的恐怖融资资金转移与反恐怖融资	/184
第二节	滥用黄金珠宝贸易的恐怖融资资金转移与反恐怖融资	/205
第三节	基于现金运送的恐怖融资资金转移与反恐怖融资	/215
第七章	恐怖融资资金转移掩护途径与反恐怖融资	/226
第一节	非正规资金或价值转移体系对恐怖融资资金转移的掩护与反恐怖融资	/226
第二节	非营利组织对恐怖融资资金转移的掩护与反恐怖融资	/259



---

<b>第八章 预防为主的国家反恐怖融资法律执行机制</b>	/263
第一节 完备的国家反恐怖融资法律体系	/263
第二节 有效的恐怖分子资产冻结机制	/280
第三节 健全的反恐怖融资国内国际司法协调与合作	/290
<b>第九章 风险为本的国家反恐怖融资行政监管机制</b>	/304
第一节 FATF 风险为本方法	/304
第二节 风险为本的国家公共权力部门反恐怖融资行政 监管	/314
第三节 风险为本的金融机构与特定非金融机构反恐怖融 资业务管控	/326
<b>第十章 中国反恐怖融资战略与实施机制构建</b>	/336
第一节 中国的恐怖主义活动与恐怖融资形势	/336
第二节 中国反恐怖融资工作现状分析	/343
第三节 中国反恐怖融资战略与实施机制构建	/359
<b>参考文献</b>	/373
<b>后记</b>	/381

# 第一章 导 论

## 第一节 问题的提出

恐怖主义是当今国际社会普遍关注的焦点问题之一。恐怖主义的袭击不分种族、宗教或国别,从马德里和莫斯科的铁路爆炸事件到对伊斯坦布尔和卡萨布兰卡商业中心的袭击,世界各地无辜的人民都可能成为恐怖主义打击的对象。恐怖主义已经成为当今人类社会面临的一大祸害,它严重危害了人类的生命财产安全,妨害了社会秩序与经济发展。据统计<sup>①</sup>,在1968—1997年的30年间,全球发生的恐怖主义活动至少有1.36万起,平均每年约453起,造成的人身伤亡与财产损失难以计数。特别是2001年9月11日,恐怖分子对美国的袭击所显示出来的破坏力与残忍性更是超乎世人的想象。

根据联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(简称《公约》)的规定,恐怖融资(Terrorist Financing)是一种犯罪行为,并且是国际法上的犯罪行为,任何国家均有义务对其进行打击。《公约》除了把资助恐怖活动确定为国际犯罪之外,还要求各当事国在其国内法中将任何形式的恐怖融资纳入犯罪的范畴,并且确保在任何情况下都不可引用政治、思想、意识形态、民族、族裔、宗教或其他类似性质的因素为恐怖融资的犯罪性质辩解。

打击恐怖融资对于国际反恐斗争意义重大。恐怖主义之所以能够长期存在并且有愈演愈烈之势,有一个很重要的原因就是其

<sup>①</sup> 刘连舸等主编:《金融运行中的反洗钱》,中国金融出版社,2007年。

有充足的、源源不断的经济来源及资金转移使用的渠道,这些经济来源有的是通过贩毒、诈骗、绑架、抢劫得到的犯罪所得,有的则是合法来源,包括其支持者的自愿捐赠,甚至有的恐怖组织以慈善组织的名义获得大量捐款。恐怖资金的转移使用既可以通过正规的金融体系,又可以通过国际贸易、跨境现金运送等非常规渠道。所以,要想真正有效地消除恐怖主义,必须采取有力的反恐怖融资措施,消灭其经济基础,截断其资金转移的渠道,使其丧失存在和继续行动的基础,方可达到根治的目的。

切断恐怖分子财源的行动已成为全球反恐斗争的核心。“9·11”事件发生前,恐怖主义网络中基本上未受到触动的一个关键环节是为“基地”这类组织的兴起提供便利以及为其发动恐怖攻击活动提供资金的金融基础设施。2001年9月11日,“基地”组织以骇人听闻的毁灭方式,同时袭击了纽约和华盛顿,从此彻底改变了世界各国对恐怖主义威胁的认识。“9·11”袭击事件之后,国际社会分别从军事、情报、执法、金融以及外交五条战线上发动了一场全球反恐战争。为破获、铲除和遏制恐怖主义融资网络,国际社会制定了反恐怖融资战略,它有三大支柱。第一,开展执法和情报行动,将为恐怖主义融资者绳之以法;第二,采用点名、羞辱等公开措施,并冻结恐怖组织及其支持者的资产;第三,设立能力建设项目,以加强盟国积极主动地打击恐怖主义融资活动的机制。前两个支柱具有追溯性,即在事情发生之后调查资金操作,而第三个能力建设措施侧重于加强国家保护国际金融体系的能力,不让为恐怖分子提供资金者钻空子。

今天,世界继续面临不断演变的各类恐怖极端分子的威胁,他们的恐怖活动可能再度造成巨大的破坏。为根除这一长期祸患,国际社会必须在已有成绩的基础上再接再厉,彻底切断恐怖分子的财源,截断其资金转移的渠道。面对上述形势,本书以恐怖融资与反恐怖融资为研究对象,旨在揭示恐怖融资的一般规律,归纳反恐怖融资的经验,从理论上支持国际社会锁定目标,集中各国的执

法、情报和经济力量,孤立和瓦解恐怖主义网络的金融基础设施,在打击恐怖融资方面取得更大成效。

近年来,我国也饱受民族极端分裂分子恐怖活动之患,加强对恐怖融资与反恐怖融资的研究,构建中国反恐怖融资战略及其实施机制对我国反恐斗争具有重要意义。通过对恐怖融资与反恐怖融资活动一般规律的研究,有助于加强国家对金融系统保护的能力,防止金融系统被恐怖组织及其支持者利用,有助于反恐金融信息的形成,挖出恐怖主义的巢穴和网络,同时冻结恐怖分子的资产和采取其他经济制裁措施。

追踪和根除恐怖融资网络的工作是今天摆在我国和国际社会面前的最关键的 task 之一。本书研究的最终目的是希望通过对恐怖融资与反恐怖融资的研究,构筑国家反恐怖融资机制,构建中国反恐怖融资战略及其实施机制,为反恐部门在以下方面提供理论借鉴:有效冻结和没收恐怖主义资产,揭露并切断已知的融资渠道,震慑捐助者,逮捕关键支持者,设置防止恐怖主义滥用金融体系的有效关卡,让恐怖组织筹集和转移资金变得更加困难,代价更高,风险更大。

遏制和瓦解恐怖主义融资活动的战鼓早已敲响,但斗争仍将长期持续。中国及世界其他国家绝不会放弃铲除和断绝恐怖主义融资活动的使命。本书的研究表明,中国及世界其他国家将继续利用执法力量、同盟关系和专业经验,对恐怖主义融资的巢穴、渠道和黑钱予以打击。

## 第二节 恐怖融资与洗钱、反恐怖融资与反洗钱的联系与区别

### 一、恐怖融资与洗钱的联系与区别

恐怖融资,通常也被称为资助恐怖主义。《公约》将恐怖融资

定义为“任何人以任何手段，直接或间接地、非法和故意地提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于恐怖主义活动。同时，当有关资金还没有被实际用于实施恐怖活动时不影响资助恐怖活动事实的成立和犯罪性。而试图资助恐怖活动、以共犯资助或试图资助恐怖活动、组织或指使他人资助恐怖活动、组织团体资助恐怖活动的，均属于恐怖融资”。

我国《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》(中国人民银行令〔2007〕第1号)规定，恐怖融资是指下列行为：恐怖组织、恐怖分子募集、占有、使用资金或者其他形式财产；以资金或者其他形式财产协助恐怖组织、恐怖分子以及恐怖主义、恐怖活动犯罪；为恐怖主义和实施恐怖活动犯罪占有、使用以及募集资金或者其他形式财产；为恐怖组织、恐怖分子占有、使用以及募集资金或者其他形式财产。

洗钱是指隐匿或掩盖犯罪所得的性质、来源、地点或流向，并使其合法化的行为。一个典型和完整的洗钱过程包括放置、培植和融合三个阶段，这三个阶段均离不开现代金融体系。一是放置阶段，即把非法资金投入经济体系，主要是金融机构；二是培植阶段，即通过复杂的交易，使资金的来源和性质变得模糊，非法资金的性质得以掩饰；三是融合阶段，即对被清洗的资金以所谓合法的形式加以使用。

恐怖主义和洗钱具有天然联系。恐怖活动的实施不仅需要隐瞒、掩饰非法收益的性质和来源，而且需要掩盖、混淆有关资金流向的恐怖主义目的，使之成为貌似合法的资金转移，从而最终为恐怖组织和个人所利用。因此，凡是缺乏有效的反洗钱措施的国家 and 地区，要么是恐怖资金的主要来源地和中转地，要么自身就存在严重的恐怖活动。洗钱在助长有组织犯罪的同时，也滋养着恐怖活动。预防和打击洗钱活动有利于有效遏制甚至消除恐怖活动。

洗钱活动的最终目的是让非法的犯罪所得及其收益获得表面上的合法性，掩饰、隐瞒或消灭犯罪证据及追溯的线索，逃避法律

追究和制裁,在此基础上实现“黑钱”、“赃钱”的安全循环使用。对那些职业洗钱者来说,通过洗钱获取高额的收入是其从事洗钱活动最直接的动因。恐怖活动和毒品犯罪等牟利性犯罪活动不一样,通常具有非经济目标,其犯罪的目的锁定在诸如寻求公开化、政治合法性、政治影响力和传播意识形态等非经济目的上。资助恐怖活动只是达到上述目标的一个手段。很可能人们会像对待其他洗钱或者金融诈骗的形式那样对待恐怖融资,但是恐怖融资存在显而易见的区别于洗钱的重要特征。

首先,恐怖分子以及恐怖组织并非为利益所驱动。他们的目标不是聚敛大量的财富,而是造成伤害以及恐怖。虽然维持一个恐怖组织每年需要耗费几千万美元,但是诸如 2001 年 9 月 11 日那样的攻击通常只需要很少的花费<sup>①</sup>。同样,恐怖主义的融资有时仅涉及极少量的经费转移,以至于不会引起人们的疑心和仔细检查。而一个小的恐怖主义团伙对资金的需求相对更少,因此更加难以被觉察。

其次,洗钱通常会涉及企图隐瞒资金的非法来源的金融交易,而恐怖融资的资金来源通常不是非法资金或者并非由非法活动所生成。执法部门在调查以前的犯罪中通常能发现洗钱行为,例如调查卡特尔毒品案件。在一些情况下,恐怖融资是同其他犯罪活动联系在一起的,比如诈骗或者毒品走私,可能得到受害者的举报或者在调查那些犯罪活动时发现了恐怖活动。但是在另外一些情况下,恐怖融资的资金不是从其他犯罪行为中得到的,而是来自捐赠或者商业收益。这些表面看起来合法的资金筹集机制不是同可能引起司法怀疑的单独的犯罪行为联系在一起的。另外,在这些情况下,也许根本没有可能去举报资金筹集活动的“受害者”。

最后,恐怖融资与洗钱之间最重要的区别是恐怖融资支持的

<sup>①</sup> 马修·A·列维特:“中东恐怖主义的政治经济”,《中东国际事件月报》,2002 年第 4 期(总第 6 期)。



是用不可告人的暴行和暴力去打击无辜的受害者。只要谈到恐怖融资,就要注意到这样的事实:现在的货币或者物质资源有一天在别的地方会变成子弹、炸弹或者其他大规模杀伤性的武器。因此,理解以及截断恐怖融资不仅是挫败某一特别的犯罪或追缴犯罪收益的需要,它代表的是阻断一个恐怖组织赖以生存的资金基础。在他们采取恐怖行动之前,就应发现他们的网络、认清他们的成员,并在他们伤害或者杀害无辜生命之前,就捣毁或消灭他们<sup>①</sup>。

因此,国际货币基金组织法律部特别指出<sup>②</sup>:“《公约》将资助恐怖主义行为确定为一个单独的、自成一体的罪行。虽然确立资助恐怖主义罪和洗钱罪都基于同一个观念,即通过采取措施防止资助犯罪集团活动来打击这些集团,但这两种罪行是有区别的。具体而言,用于资助恐怖主义行为的资金不一定是通过非法行为获得的资金,而且不一定经过洗钱处理,这些资金可能是通过合法手段获取并存放在金融机构的资金。这些资金之所以‘有污点’,不是因为有犯罪性的来源,而是因为企图用于资助恐怖主义行为,或企图用于向恐怖主义者或恐怖组织提供支持。因此,如果只根据洗钱罪而将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪,则在立法方面会留下巨大的漏洞,因为只有确定企图用于资助恐怖主义行为的资金具有非法来源时,才能确定为资助恐怖主义罪,而对使用合法获得的资金资助恐怖主义行为的现象则不能提起诉讼。”

## 二、反恐怖融资与反洗钱的联系与区别

反恐怖融资规则从提出之初就沿用了反洗钱的具体措施和制度。联合国早在1999年就通过了《制止向恐怖主义提供资助的国

<sup>①</sup> 国家外汇管理局反洗钱课题组编译:《美国反洗钱最新举措》,中国财政经济出版社,2004年。

<sup>②</sup> 国际货币基金组织法律部:《制止向恐怖主义提供资助:立法指南》,2003年,第39—40页。

际公约》，我国是该公约的缔约国。2001年美国“9·11”事件发生后，国际反洗钱领域的权威组织金融行动特别工作组(FATF)决定将其工作目标扩大到预防和打击资助恐怖活动，并制定了《反恐怖融资9项特别建议》，同意将其与《反洗钱40项建议》结合使用。联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和FATF《反恐怖融资9项特别建议》都要求，各国应将资助恐怖活动确立为刑事犯罪，并将其作为洗钱犯罪的上游犯罪之一；同时，各国应通过立法确立资助恐怖活动的预防措施，其中包括客户身份识别制度、可疑交易报告制度、客户身份资料和交易记录保存制度等。这些要求已经得到多数国家的认可，并通过立法加以确认。我国《刑法》也在第120条中规定了“资助恐怖活动罪”，并在第191条将其规定为洗钱罪的上游犯罪之一。《反洗钱法》不仅在第2条规定反洗钱包括预防和监控恐怖活动犯罪，而且明确规定该法规定的反洗钱措施适用于涉嫌恐怖活动资金的监控。

但是，反恐怖融资与反洗钱毕竟是两个相互独立的概念。国际货币基金组织法律部专家专门就两者的区别进行研究后指出，将反洗钱与反恐怖融资混为一谈，或者以反洗钱来替代反恐怖融资，都“不符合《决议》和《公约》的精神和文字的要求”。有效控制洗钱是预防和打击恐怖活动的重要手段，预防和监控洗钱活动的基本措施，如客户身份识别制度、可疑交易报告制度、客户身份资料和交易记录保存制度等，对于发现和打击资助恐怖活动具有积极作用。但是，资助恐怖活动有其自身的特点，反洗钱措施不能完全解决资助恐怖活动问题。

首先，从资金来源看，反洗钱措施只能监控犯罪来源的恐怖融资活动。洗钱活动一定有其相关联的上游犯罪活动存在，没有上游犯罪产生的犯罪收益，就不会有洗钱活动的存在，即洗钱活动中的清洗对象是犯罪收益。相比较而言，资助恐怖活动的资金只有一小部分来源于传统的犯罪活动。在世界各国普遍加强对恐怖主义活动的打击力度的形势下，恐怖组织及其成员的生活往往十分

谨慎,他们会把来源于传统犯罪活动所得的犯罪收益与合法资金混在一起。恐怖组织既能从自己经营的企业中获取资金,也能得到一些支持它们的企业家的捐助。自 20 世纪 90 年代以来,捐助已成为恐怖组织的主要资金来源,这些捐助大部分来源于西方国家和海湾国家持有相同理念的非政府组织和企业。从已经发现的一些案例看,各类企业和个人都有可能成为恐怖组织的捐助者,包括石油公司、建筑公司、蜂蜜商店、制革厂、银行、农产品种植者、经纪人、贸易公司、饭店、酒店、书店等。

其次,从资金转移来看,反洗钱措施只能监控金融领域的恐怖融资活动。洗钱的主要渠道是通过金融机构,因此,通过强化金融机构的反洗钱职责,特别是实施金融交易报告制度,可以有效地防范洗钱活动。有证据表明,非正规的资金转移体系已经成为恐怖分子资金链的纽带。恐怖分子经常利用的非正规的资金转移方式包括大额现金运输、利用货币服务行业、利用货币兑换点、利用“哈瓦拉”等替代性汇款机制。即使是通过金融机构进行的资助恐怖活动,往往也由于单个的金融交易所涉及的金額通常都非常低,又有合法生意、社交活动或者慈善行为做掩护,因此,要把资助恐怖活动从数以亿计的金融交易中识别出来是困难的。

此外,从实践上来看,通过联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》与联合国《打击跨国有组织犯罪公约》、联合国《反腐败公约》的比较,以及 FATF《反恐怖融资 9 项特别建议》与《反洗钱 40 项建议》的比较,针对洗钱和资助恐怖活动的预防、监控措施是存在区别的,例如:针对资助恐怖活动的预防、监控措施对非营利组织的管理、跨境电汇业务、涉嫌恐怖活动资金的及时冻结等更为关注。美国、英国等一些国家还制定了专门的《反恐怖法》,对资助恐怖活动的预防、监控措施进行特别规定。我国目前也在制定专门的《反恐怖法》,拟对涉嫌恐怖活动资金的监控作出特别规定。