

返还非法资产：2015 年法律规定的程序

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

据瑞士联邦外交部介绍，自 20 世纪 80 年代以来，瑞士已返还政治公众人物的非法资产逾 20 亿美元。本文追溯这一实践如何从个案冻结发展到 2015 年的《外国非法资产法》，以及 Abacha 案就返还得以成功的条件揭示了什么。

1 三个阶段：从临时冻结到法典化

瑞士的资产追回历史可分为三个阶段。第一阶段始于 1986 年的 Marcos 案和 Duvalier 案，当时联邦委员会在统治者倒台后的紧急情况下，以《联邦宪法》为依据逐案冻结资产。据 Public Eye 称，1996 年的 Salinas 案和 1997 年的 Mobutu 案暴露了瑞士非法资金流动立法的缺陷。这些案件催生了 1998 年的《反洗钱法》（AMLA），该法要求金融中介机构对政治公众人物履行更高层次的审慎义务。

第二阶段在 21 世纪头十年，带来了大规模的资产返还：Abacha 案资产返还尼日利亚，以及安哥拉的 Dos Santos 案、哈萨克斯坦的 Nazarbayev 案和秘鲁的 Montesinos 案。这些案件表明，返还取决于与来源国的合作、司法没收决定以及对资金用途的保障措施。Mobutu 案则标志着这一制度的局限：由于刚果民主共和国未予配合，被冻结的资金于 2009 年解冻并发还给这位前总统的亲属和随从。

返还非法资产：2015 年法律规定的程序

第三阶段即法典化阶段，紧随“阿拉伯之春”而来。据瑞士联邦外交部（FDFA）介绍，联邦委员会于 2011 年 1 月 19 日冻结了 Ben Ali 的资产，于 2011 年 2 月 11 日冻结了 Mubarak 的资产，并于 2011 年 2 月 21 日作为预防措施冻结了利比亚政权的资产。据 MercoPress 于 2011 年 2 月 2 日报道，一部被称为 Lex Duvalier 的特别法已于 2011 年 2 月 1 日生效，使得没收自 1986 年以来被冻结的约 570 万瑞士法郎成为可能。这些举措最终促成了 2015 年 12 月 18 日《关于冻结和返还外国政治公众人物所持非法资产的联邦法》（《外国非法资产法》，FIAA），该法自 2016 年 7 月 1 日起生效。

2 Abacha 案

据 Public Eye 称，1993 年至 1998 年担任尼日利亚国家元首的 Sani Abacha 侵吞了逾 22 亿美元公共资金。他去世后，部分资金被追踪至瑞士，在瑞士金融中介机构开立的约 140 个账户中有近 7 亿美元被冻结。冻结始于 1999 年，系应尼日利亚的司法协助请求而实施。RTS 于 2010 年 6 月 28 日报道称，伯尔尼自该年起已冻结逾 7 亿美元。

联邦最高法院 2005 年 2 月的一项判决允许移交这些资产，此后尼日利亚在 2005 年至 2009 年间追回了 8.08 亿美元。据 RTS 以及后来《Jeune Afrique》于 2015 年 3 月 17 日的报道，2010 年 3 月最后一笔 700 万美元支付完毕时，瑞士外交部长强调，瑞士是唯一一个返还了在其境内发现之全部资金的国家。

第二阶段涉及存放于第三国（尤其是卢森堡）的资产，这些资产因日内瓦对这位独裁者的一个儿子启动的刑事程序而被冻结。根据尼日利亚与 Abacha 家族于 2014 年 7 月达成的和解，被没收的资产归属尼日利亚，而对其子的指控则被撤销。日内瓦检察院于 2014 年将资金汇回并予以没收。2015 年，日内瓦司法机关决定返还 3.8 亿美元。2017 年 12 月 1 日，联邦委员会批准了与尼日利亚和

世界银行达成的关于返还近 3.21 亿美元的协议。《Le Temps》于 2017 年 12 月 5 日称，这是瑞士在腐败案件中返还的第二大金额。瑞士向尼日利亚返还的资金总额已逾 10 亿美元。

尼日利亚在日内瓦的律师 Enrico Monfrini 对《Le Temps》表示，是他的律所找到了这些资金并促成冻结，联邦仅作为最后手段介入。

3 返还资金的用途：两种解读

Public Eye 援引了世界银行和非政府组织于 2006 年发表的研究。按照其说法，这些研究发现，2005 年返还的部分资产被分配给了已经完工、并不存在、已被放弃或在规划时未考虑民众需求的项目。世界银行 2017 年 12 月 4 日的一份情况说明则以不同的措辞介绍了同一工作。该说明描述了 2005 年和 2006 年间由来自六个联邦部委及尼日利亚公民社会的 20 名实地监察员对约 7.23 亿美元进行的监督，并表示：“at no point did our report suggest that a substantial part of the funds looted were missing or had been misused”（我们的报告从未表明被掠夺资金中有相当一部分下落不明或遭到滥用）。

2017 年的协议将这 3.21 亿美元用于 National Social Safety Net Project 项下向贫困家庭提供的定向现金转移支付，由世界银行进行监督，并由 Network on Asset Recovery 的非政府组织每半年提交报告。

4 2015 年法律的运作方式

《外国非法资产法》规定了三个步骤。根据第 3 条和第 4 条，联邦委员会可以冻结资产作为保护措施：在来源国政府已经或正在失去权力时，可为支持司法协助而冻结；在来源国因其机构失灵而无法满足司法协助要求时，可为没收而冻结。根据第 14 条和第 15 条，联邦行政法院可以下令没收。如果当事人的财富因担任公职而异常增长，且来源国的腐败程度众所周知地严重，则推定资产

返还非法资产：2015 年法律规定的程序

来源非法。根据第 17 条和第 18 条，返还的资金用于资助在来源国改善生活条件或加强法治的公益项目。

在第 14.039 号议案的议会辩论期间，国民院以 120 票对 62 票改变了立场，使得刑事时效不再能被援引来阻止返还。据 swissinfo.ch 报道，2011 年对埃及的冻结涉及约 5.7 亿美元，在瑞士司法机关于 2017 年 8 月底因缺乏实质性结果而结束司法协助程序之后，该冻结于 2017 年 12 月 20 日解除。据 RJB 报道，对突尼斯和乌克兰的冻结（分别为 5600 万瑞士法郎和 7000 万瑞士法郎）曾多次延长。据瑞士联邦外交部介绍，2026 年 1 月 5 日，联邦委员会下令预防性冻结 Nicolás Maduro 及其关联人士在瑞士持有的任何资产。

5 衡量成果

目前流传的两个总量数据衡量的是不同的对象。瑞士联邦外交部统计，自 20 世纪 80 年代以来瑞士已返还逾 20 亿美元。Public Eye 则统计，自 20 世纪 90 年代末以来，在国际上返还的 50 亿瑞士法郎中，约有 17 亿瑞士法郎由瑞士返还，这一份额使瑞士位居首位。

6 启示

资产追回耗时多年。 Abacha 资金于 1999 年被冻结，而关于其返还的最后一项协议则签订于 2017 年 12 月。

来源国决定结果。 2009 年 Mobutu 资产的解冻以及 2017 年对埃及冻结的解除表明，《外国非法资产法》无法取代来源国的合作。

返还的资金受到监督。 自 2017 年 Abacha 协议以来，资产返还与由第三方监督的公益项目挂钩，这一模式已写入《外国非法资产法》第 17 条和第 18 条。

7 资料来源

- 瑞士联邦外交部, "Restitution des avoirs illicites de personnes politiquement exposées à l'étranger (PEP)" 及 "Blocage des valeurs patrimoniales", eda.admin.ch, 2026 年 9 月访问
- Public Eye, "Avoirs illicites" 及 "Les fonds Abacha (Nigeria)", publiceye.ch, 2026 年 9 月访问
- RTS, "La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria", 2010 年 6 月 28 日
- MercoPress, "'Lex Duvalier' enables Switzerland to confiscate and repatriate illicit dictator assets", 2011 年 2 月 2 日
- Jeune Afrique, "Affaire Abacha : la Suisse va restituer 380 millions de dollars au Nigeria", 2015 年 3 月 17 日
- Le Temps, "Affaire Abacha : la Suisse rend 321 millions de dollars au Nigeria", 2017 年 12 月 5 日
- 世界银行, "World Bank Monitoring of Repatriated Abacha Funds", 2017 年 12 月 4 日
- 2015 年 12 月 18 日《关于冻结和返还外国政治公众人物所持非法资产的联邦法》(SR 196.1), 第 3、4、14、15、17 及 18 条
- 议会服务处, 第 14.039 号议案摘要, 2026 年 9 月访问
- swissinfo.ch, "Restitution des fonds de potentats : la Suisse se hâte lentement", 2026 年 9 月访问
- RJB, "La Suisse ne collabore plus avec l'Égypte sur les fonds Moubarak", 2026 年 9 月访问

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见, 不能替代针对个案的专业意见, 亦不建立律师与客户关系。本文反映截至 2026 年 9 月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/return-of-illicit-assets