

返還非法資產：2015 年法律規定的程序

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

據瑞士聯邦外交部介紹，自 20 世紀 80 年代以來，瑞士已返還政治公眾人物的非法資產逾 20 億美元。本文追溯這一實踐如何從個案凍結發展到 2015 年的《外國非法資產法》，以及 Abacha 案就返還得以成功的條件揭示了什麼。

1 三個階段：從臨時凍結到法典化

瑞士的資產追回歷史可分為三個階段。第一階段始於 1986 年的 Marcos 案和 Duvalier 案，當時聯邦委員會在統治者倒台後的緊急情況下，以《聯邦憲法》為依據逐案凍結資產。據 Public Eye 稱，1996 年的 Salinas 案和 1997 年的 Mobutu 案暴露了瑞士非法資金流動立法的缺陷。這些案件催生了 1998 年的《反洗錢法》（AMLA），該法要求金融中介機構對政治公眾人物履行更高程度的審慎義務。

第二階段在 21 世紀頭十年，帶來了大規模的資產返還：Abacha 案資產返還尼日利亞，以及安哥拉的 Dos Santos 案、哈薩克斯坦的 Nazarbayev 案和秘魯的 Montesinos 案。這些案件表明，返還取決於與來源國的合作、司法沒收決定以及對資金用途的保障設施。Mobutu 案則標誌著這一制度的侷限：由於剛果民主共和國未予配合，被凍結的資金於 2009 年解凍併發還給這位前總統的親屬和隨從。

第三階段即法典化階段，緊隨“阿拉伯之春”而來。據瑞士聯邦外交部（FDFA）介紹，聯邦委員會於 2011 年 1 月 19 日凍結了 Ben Ali 的資產，於 2011 年 2 月 11 日凍結了 Mubarak 的資產，並於 2011 年 2 月 21 日作為預防措施凍結了利比亞政權的資產。據 MercoPress 於 2011 年 2 月 2 日報道，一部被稱為 Lex Duvalier 的特別法已於 2011 年 2 月 1 日生效，使得沒收自 1986 年以來被凍結的約 570 萬瑞士法郎成為可能。這些舉措最終促成了 2015 年 12 月 18 日《關於凍結和返還外國政治公眾人物所持非法資產的聯邦法》（《外國非法資產法》，FIAA），該法自 2016 年 7 月 1 日起生效。

2 Abacha 案

據 Public Eye 稱，1993 年至 1998 年擔任尼日利亞國家元首的 Sani Abacha 侵吞了逾 22 億美元公共資金。他去世後，部分資金被追蹤至瑞士，在瑞士金融中介機構開立的約 140 個帳戶中有近 7 億美元被凍結。凍結始於 1999 年，系應尼日利亞的司法協助請求而實施。RTS 於 2010 年 6 月 28 日報道稱，伯爾尼自該年起已凍結逾 7 億美元。

聯邦最高法院 2005 年 2 月的一項判決允許移交這些資產，此後尼日利亞在 2005 年至 2009 年間追回了 8.08 億美元。據 RTS 以及後來《Jeune Afrique》於 2015 年 3 月 17 日的報道，2010 年 3 月最後一筆 700 萬美元支付完畢時，瑞士外交部長強調，瑞士是唯一一個返還了在其境內發現之全部資金的國家。

第二階段涉及存放於第三國（尤其是盧森堡）的資產，這些資產因日內瓦對這位獨裁者的一個兒子啟動的刑事程序而被凍結。根據尼日利亞與 Abacha 家族於 2014 年 7 月達成的和解，被沒收的資產歸屬尼日利亞，而對其子的指控則被撤銷。日內瓦檢察院於 2014 年將資金匯回並予以沒收。2015 年，日內瓦司法機關決定返還 3.8 億美元。2017 年 12 月 1 日，聯邦委員會批准了與尼日利亞和

世界銀行達成的關於返還近 3.21 億美元的協議。《Le Temps》於 2017 年 12 月 5 日稱，這是瑞士在腐敗案件中返還的第二大金額。瑞士向尼日利亞返還的資金總額已逾 10 億美元。

尼日利亞在日內瓦的律師 Enrico Monfrini 對《Le Temps》表示，是他的律所找到了這些資金並促成凍結，聯邦僅作為最後手段介入。

3 返還資金的用途：兩種解讀

Public Eye 援引了世界銀行和非政府組織於 2006 年發表的研究。按照其說法，這些研究發現，2005 年返還的部分資產被分配給了已經完工、並不存在、已被放棄或在規劃時未考慮民眾需求的項目。世界銀行 2017 年 12 月 4 日的一份情況說明則以不同的措辭介紹了同一工作。該說明描述了 2005 年和 2006 年間由來自六個聯邦部委及尼日利亞公民社會的 20 名實地監察員對約 7.23 億美元進行的監督，並表示：“at no point did our report suggest that a substantial part of the funds looted were missing or had been misused”（我們的報告從未表明被掠奪資金中有相當一部分下落不明或遭到濫用）。

2017 年的協議將這 3.21 億美元用於 National Social Safety Net Project 項下向貧困家庭提供的定向現金轉移支付，由世界銀行進行監督，並由 Network on Asset Recovery 的非政府組織每半年提交報告。

4 2015 年法律的運作方式

《外國非法資產法》規定了三個步驟。根據第 3 條和第 4 條，聯邦委員會可以凍結資產作為保護措施：在來源國政府已經或正在失去權力時，可為支持司法協助而凍結；在來源國因其機構失靈而無法滿足司法協助要求時，可為沒收而凍結。根據第 14 條和第 15 條，聯邦行政法院可以下令沒收。如果當事人的財富因擔任公職而異常增長，且來源國的腐敗程度眾所周知地嚴重，則推定資產

返還非法資產：2015 年法律規定的程序

來源非法。根據第 17 條和第 18 條，返還的資金用於資助在來源國改善生活條件或加強法治的公益項目。

在第 14.039 號議案的議會辯論期間，國民院以 120 票對 62 票改變了立場，使得刑事時效不再能被援引來阻止返還。據 swissinfo.ch 報道，2011 年對埃及的凍結涉及約 5.7 億美元，在瑞士司法機關於 2017 年 8 月底因缺乏實質性結果而結束司法協助程序之後，該凍結於 2017 年 12 月 20 日解除。據 RJB 報道，對突尼斯和烏克蘭的凍結（分別為 5600 萬瑞士法郎和 7000 萬瑞士法郎）曾多次延長。據瑞士聯邦外交部介紹，2026 年 1 月 5 日，聯邦委員會下令預防性凍結 Nicolás Maduro 及其關聯人士在瑞士持有的任何資產。

5 衡量成果

目前流傳的兩個總量數據衡量的是不同的對象。瑞士聯邦外交部統計，自 20 世紀 80 年代以來瑞士已返還逾 20 億美元。Public Eye 則統計，自 20 世紀 90 年代末以來，在國際上返還的 50 億瑞士法郎中，約有 17 億瑞士法郎由瑞士返還，這一份額使瑞士位居首位。

6 啟示

資產追回耗時多年。 Abacha 資金於 1999 年被凍結，而關於其返還的最後一項協議則簽訂於 2017 年 12 月。

來源國決定結果。 2009 年 Mobutu 資產的解冻以及 2017 年對埃及凍結的解除表明，《外國非法資產法》無法取代來源國的合作。

返還的資金受到監督。 自 2017 年 Abacha 協議以來，資產返還與由第三方監督的公益項目掛鉤，這一模式已寫入《外國非法資產法》第 17 條和第 18 條。

7 資料來源

- 瑞士聯邦外交部，"Restitution des avoirs illicites de personnes politiquement exposées à l'étranger (PEP)" 及 "Blocage des valeurs patrimoniales"，eda.admin.ch，2026 年 9 月訪問
- Public Eye，"Avoirs illicites" 及 "Les fonds Abacha (Nigeria)"，publiceye.ch，2026 年 9 月訪問
- 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
- 世界銀行，"World Bank Monitoring of Repatriated Abacha Funds"，2017 年 12 月 4 日
- 2015 年 12 月 18 日《關於凍結和返還外國政治公眾人物所持非法資產的聯邦法》（SR 196.1），第 3、4、14、15、17 及 18 條
- 議會服務處，第 14.039 號議案摘要，2026 年 9 月訪問
- swissinfo.ch，"Restitution des fonds de potentats : la Suisse se hâte lentement"，2026 年 9 月訪問
- RJB，"La Suisse ne collabore plus avec l'Égypte sur les fonds Moubarak"，2026 年 9 月訪問

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/return-of-illicit-assets