



卡扎菲 500 亿冻结资产向谁去

文 / 胡冷翠 责编 / 何瑛

奥马尔·穆阿迈尔·卡扎菲，另译：欧麦尔·穆阿迈尔·卡扎菲，1942年6月生于利比亚南部费赞沙漠地区苏尔特的一个柏柏尔人普通牧民家庭。属柏柏尔人的卡扎法部落，笃信伊斯兰教。1969年9月1日，卡扎菲领导“自由军官组织”，推翻伊德里斯王朝，建立了阿拉伯利比亚共和国（1977年3月2日，改名为阿拉伯利比亚人民社会主义民众国），出任革命指挥委员会主席兼武装部队总司令，并晋升为上校。此后，卡扎菲执政长达42年。2011年3月19日美国海军向利比亚发射了110多枚战斧导弹，北约对利比亚的战争爆发，在持续了五个多月的内战后，利比亚反对派武装于2011年8月22日攻入首都的黎波里，卡

扎菲政权正式垮台

2011年10月20日，卡扎菲被执政当局武装俘获，头部和腹部中弹受伤，因伤势过重而死亡。他的死为利比亚的战争画上了一个句号，同时也标志着利比亚的“卡扎菲时代”宣布结束。哥伦比亚大学政治学教授马姆达尼对此事件评论说：“利比亚在非洲是有代表性的：津巴布韦、肯尼亚、象牙海岸、乌干达，这些国家的民主运动都不是全国性的，反对派都想走捷径。我知道的所有非洲反对派都在等待北约的干预，来解决权力分配的问题——不是民主，是权力。我认为这个办法对非洲是不好的。另外，在利比亚发生的变故，尤其是对卡扎菲的处理，也吓坏了非洲

的领导人们，他们都被吓得动弹不得了。”

卡扎菲死后，利比亚的战局呈现胶着状态，而关于卡扎菲，还有另外一个有趣的话题，就是关于他的财产。

联合国安全理事会利比亚制裁委员会6月28日说，正着手“全面启动”对利比亚卡扎菲当局的制裁，其中当然包括经济制裁。一些国家先前着手冻结卡扎菲家族的资产。美国和英国分别宣称冻结大约300亿和200亿美元。

那么英美等国家到底依据什么冻结卡扎菲的资产？这些资产怎么被冻结，又将要去何从呢？

有多少卡扎菲的资产被冻结

国际政治中的资产冻结：归属不变，但谁也不能碰

每每我们听到对哪个国家进行经济制裁，都总是伴随着资产冻结或者冻结资产这个词语。虽然在日常的经济纠纷中，我们也会听到这个词，不过国际政治中的资产冻结还是不同，指的是为了达到某种政治目的，而对特定的账户或者资产进行冻结。所谓冻结就是特定账户或者资产在没有经过官方特定机构授权或者解冻的情况下，不得有任何的活动，包括动用、支取、转移、转让等等，而资产的归属权、性质、规模等则保持不变。总之，这个账户或者资产就好像被冰封起来，谁也碰不得——产权人不能碰，实施冻结的政府也不能将其挪作他用。

美国就爱冻结外国资产

美国有世界上最发达的金融体系，所以大多数国家都与设在美国的一些金融机构保持着经济联系，许多公司、组织和个人在美国各大银行开设账户，他们希望自己的资产在这里免遭风险。但有时，风险却来自美国政府，这种风险随着美国的政治需要而变化。

据专家介绍，被冻结的资产有管理成本，相关费用从这笔资金中扣除。剩下的钱一般会有三个去向：

一是被挪作他用。美国法律规定，政府不得动用被冻结资产，但如果司法机构有相关判决，政府要执行。海湾战争前，美国冻结了伊拉克的大量资金。2002年，海湾战争期间17名曾被伊军俘虏的美国老兵上诉成功，美国法院判决动用被美方冻结的伊拉克资产赔偿他们9亿多美元。同样的事发生过很多次。比如，2001年6月，美国从冻结的古巴资产中拨出9670万美元，给1996年遭古巴战机击落而丧生的三名驾驶员的遗孀。前不久，美国又拿出800万美元给了一名1961年参与进攻古巴的前雇佣军士兵的遗孀。

二是解冻后有条件地还给事主。2004年9月，美国总统布什宣布解除对利比亚的贸易禁运。之后不久，又宣布解冻被美国政府冻结了20年的10亿美元利比亚资产。取得这样的待遇是由于2003年利比亚宣布放弃大规模杀伤性武器计划，并答应支付27亿美元，对1988年的洛克比空难进行赔偿。美国政府对此感到满意，于是把10亿美元物归原主。外国资产控制办公室的另一项职责是冻结恐怖嫌疑分子在美国的资产。其中著名的一起案例是冻结沙特商人伊德里斯在美国的2400万美元。伊德里斯在苏丹的制药厂被指协助拉登制造化学武器，几年前已被美国13枚巡航导弹夷为平地。但是，18个月后，伊德里斯成功告倒外国资产控制办公室，他的资金获得解冻。这也表明，美国政府已经解除了对伊德里斯的恐怖指控。

三是继续封存。还有些国家、政府和个人被冻结的资产会在美国财政部的腰包里一直揣着，因为美国政府

觉得它们不太“乖”。比如美国冻结的古巴政府的资产已经在美国政府存了几十年，经过了九位美国总统的手。直到如今，美国政府对古巴政权的颠覆目标还没有实现，这笔钱的解冻还遥遥无期。

其实“冻结牌”效果有限。2001年“9·11”事件发生前，美国外国资产控制办公室的黑名单上主要是古巴、伊朗、朝鲜、缅甸、叙利亚、利比亚、巴拿马等国。冻结行动虽然使这些国家在经济上蒙受了一定损失，但美国并没有达到破坏对方对外经济活动的目的。如伊朗、利比亚等国在与外国进行石油贸易时，无论是选择合作伙伴还是选择金融机构都找那些与美国毫无关系的，这样既可以防止资产被冻结，又可以不让美国公司得利。此外，像古巴这样的国家则通过在美国的大量侨民向国内汇款来避免资产被冻结。另外，欧盟和多数美洲国家对美国的反古政策表示不满，古巴仍可通过这些国家获得大量外汇。缅甸则因所谓的“民主”和“毒品”问题被美国盯了几十年，该国根据自身是农业国的特点，注重与周边国家发展边贸和农产品贸易，这样一来，美国的冻结计划更是鞭长莫及了。

“9·11”事件发生后，美国政府的头号敌人变成了恐怖主义，于是，在外国资产控制办公室的黑名单上，与恐怖主义有关的国家、组织和个人成了“主角”。从2001年到2003年两年间，美国政府一共冻结了305个“专门从事国际恐怖活动团体和个人”的资产，总计1.4亿美元。尽管取得了一定效果，但对恐怖主义的“冻结之路”也不好走。目前，恐怖组织中有不少金融学家。开放的金融体系可以使他们的钱从一个地方转移到另一个地方，只要敲几下电脑键盘就行了。据悉，拉登将自己的钱分散在全球50个国家的几百家银行、公司以及慈善机构的户头中。为逃避追踪以及防止资产被西方国家冻结，拉登还一直利用活跃于中亚一带的地下钱庄。

“9·11”事件后，为在经济上切断拉登的补给线，美国联邦调查局一直在追查拉登资金的流通渠道，并调查他在境外的秘密账户。但不少专家相信，拉登已将资金分散在证券或基金市场，因此只追查他的秘密账户可能并没有太大意义。因此，从技术层面讲，美国政府冻结恐怖组织资产这一招也许并不像他们想像的那么奏效。

资产冻结成了美国威胁其他国家，强迫他国实行“民主化”进程的工具。然而美国的这一做法不利于美国的国际形象，因为它暴露了美国一方面强行推销它的“自由民主”观，另一方面又在推行强权政治。



目前卡扎菲被冻结的资产（据公开报道不完全统计）		
资产所在国家	资产价值	资产内容
美国	约合 320 亿美元	利比亚中央银行和主权基金的现金等资产
英国	约合 200 亿美元	存在银行的资金、房产等
南非	超过数十亿美元	利比亚主权基金在南非的资产
奥地利	约合 12 亿欧元	存在银行的现金等
瑞士	约合 9.2 亿美元	存在银行的现金、信托资金等
德国	200 万欧元	卡扎菲儿子在德国银行的存款等
突尼斯	未公开资产规模	酒店、连锁加油站等投资资产
西班牙	未估值	一个拥有 2000 个单位的旅游地产项目等
突尼斯	未公开资产规模	酒店、连锁加油站等资产



目前到底卡扎菲被冻结了多少资产其实并没有一个准确的数字，据估算，大概在 500 亿美元到 600 亿美元之间。

这些资产主要以存放在银行的现金为主。比如在美国，卡扎菲家族竟然存放了海量现金在一家银行里，结果当然是被顺藤摸瓜地轻易找出。另外，利比亚的主权财富基金也不可忽视，这个基金一共拥有 700 亿元的资产，但是透明度却不高，投资组合并不明晰。

不过，谁也不知道卡扎菲的资产总量有多少。据报道，卡扎菲拥有巨额黄金储备作为长期战争的重要资本。根据国际货币基金组织最新数据，由卡扎菲控制的利比亚央行拥有 143.8 吨黄金，价值超过 65 亿美元，并且真实数量可能更多。

为什么要冻结卡扎菲的资产

和设立禁飞区一样，冻结卡扎菲及其亲信的资产也是出自联合国的决议。目前虽然有很多国家都冻结了其资产，但是这些国家的相关法律不一定完善，所以我们以冻结资产做得最多、法律最完善的美国来举例，一窥究竟。

冻结依据：联合国安理会第 1970、1973 号协议

2 月 26 日通过的联合国安理会第 1970 号决议规定，所有会员国都应该毫不拖延地冻结决议附件所列的个人或者实体在其境内直接或者间接拥有或者控制的资金、金融资产和经济资源。而在联合国第 1973 号协议中，又对这些个人和实体进行了追加。除了卡扎菲本人而外，他的子女们、对外安全局局长等和他关系密切的人都在名单之中。另外，还包括利比亚中央银行、利比亚投资管理局、利比亚外国人银行、利比亚非洲投资局、利比亚国家投资公司等五个受卡扎菲及其家族控制的经济实体。事实上，安理会关于资产冻结的决议不少，伊拉克、伊朗、索马里、苏丹、朝鲜等等国家都曾经或者正在名单上。

美国自身也有关于冻结资产的详细法律

美国是这个世界上发动经济制裁最多的国家，也有着相当完善的关于资产冻结的法律。比如这次对利比亚的资产冻结所依据的就是 1977 年颁布的《国际紧急状态经济权力法》和 1945 年的《联合国参与法》。而 1917 年颁布的《与敌国贸易法》，也是美国经济制裁法律的重要组成部分。这些法律都赋予了美国总统冻结资产的权力。另外，美国国会还通过了一些特殊的法案，专门针对个别国家，比如 1996 年的《伊朗 - 利比亚制裁法》。

不管联合国还是美国，所宣扬的冻结资产的目的都是出于公义

《联合国宪章》第七章为《对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法》，包括第 39 至 51 条。其中，第 39 条规定，当国际和平遭到威胁、破坏或发生侵略行为时，安理会“依第 41 条及第 42 条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全”。第 41 条和第 42 条则分别列举了安理会可采取的两种强制措施——非武力制裁和军事手段。其中第 42 条规定：“安理会如认为第 41 条所规定之办法为不足或已经证明为不足时，得采取



卡扎菲怒摔联合国宪章

靠近利比亚首都的黎波里的一处豪华别墅群被曝光，利比亚反对派和附近居民称这是卡扎菲家族的度假别墅。



必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。”由于中俄的坚持，制裁朝鲜的决议明确排除了依第 42 条授权使用武力的条款。

联合国安理会第 1970 号决议和第 1973 号决议依据的都是《联合国宪章》第 41 条，而这条的终极目的就是维护世界和平与安全。另外在 1973 号决议中还承诺被冻结的资产和收益都将用于利比亚人民的福祉。

而美国财政部官员也表示，冻结措施是防止卡扎菲动用这些资产，同时是为了保护利比亚国民的资产。

冻结资产也要有严格的程序，确保公义

1. 执行机构：美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）

2. 执行方式：OFAC 开出名单，各大金融机构必须在 10 天内反馈资产冻结报告。

美国财政部海外资产控制办公室有一个《特列国外机构清单》，其法律效力适用于居住在美国和世界各地的所有美国公民、在美国拥有永久居住权的外国人和美国公司的海外机构。这个清单每周更新一次，而所有的金融机构必须将自己的客户名单和这份清单一一对

照。一旦发现自己的客户榜上有名，就必须马上冻结其资产。并且必须要在 10 个工作日内以报告的形式向 OFAC 提交冻结报告，内容包括是如何与清单对照的、采取的冻结行动、联系方式等等。据悉，这个名单上现在已经有 1.2 万多名的人员或者机构名称。当然，这个清单里每周都会加上一些名字又或者减去一些。

但是，被冻结的账户的钱还是有利息的，利息和普通账户的利息一致。另外，假如利比亚的主权基金投资了某个实体公司，这个公司就应该把这部分的股权冻结，并且停止向其分红。

值得注意的是，被冻结的资产其实还是会放在这些金融机构或者公司，OFAC 不会直接接管这些资产，除非得到特别允许，美国政府也不能将这些资产挪作他用。

3. 惩罚：没有按照规定冻结资产的美国金融机构和公司会被处以重罚。据美国媒体报道，要是违反规定，没有冻结卡扎菲及其亲信的资产，金融机构会被处以 25 万美元的罚款；如果为其账户办理了任何业务，最多会被罚账户中两倍的钱；如果故意这么做，相关人员会面临 10 年的牢狱之灾。

被冻结的资产将何去何从

1. 归还卡扎菲可能性很小

1986年1月，美国以利比亚涉及恐怖活动为由，冻结利比亚政府及其机构、控制的实体以及利比亚中央银行在美的资产及权益。但是，22年后，这批资产被解冻并被归还给了利比亚产权人。这批资产共有10亿美元。不过这次，卡扎菲想要再拿到自己的全部解冻资产估计很不容易。据美国媒体分析，如果卡扎菲宣布下台，流亡海外，也许他可能会拿到一部分属于他本人的资产，不过这也要经过司法审判，或者拿回部分财产会成为卡扎菲下台的部分交换条件。但是这仅限于卡扎菲的私人财产，无论在哪种情况下，利比亚政府的财政都应该归还人民。

2006年11月，伊拉克财政金融部在一份声明中表示，已经查明的数据显示，萨达姆家族在美国拥有10亿多美元的秘密存款，英格兰银行也已经冻结了萨达姆在英国各银行存的6.48亿美元。但美国资助的控诉伊拉克战犯国际运动成员查尔斯·福雷斯特透露说，萨达姆被转移出伊拉克的金钱存在一个网络，专门有银行进行投资或保存。萨达姆在海外的财产高达70亿美元，而他在伊拉克全国各地修建的50余座总统行宫就花掉了19亿美元。为了维持自己的统治，萨达姆还花费了大量个人财产为军队购买武器和零部件。

伊拉克高等法庭对萨达姆进行宣判后，内政部开始

组织对萨达姆的个人财产进行清理。在所有被冻结的资产中，属于萨达姆个人所有的资产仅为60万美元，他的亲人可以向政府提出继承申请。如果卡扎菲是萨达姆这样的结局，那么就几乎拿不到什么钱了。因为其余都是萨达姆从伊拉克人民身上剥削的，应该归还人民。

2. 如果利比亚成立了新政权，冻结资产会由其处理

不论联合国还是美国，都强调被冻结的资产是属于利比亚人民，将用于利比亚人民的福祉。伊拉克的例子也有一定的借鉴意义。萨达姆政权倒台后，伊拉克新任政府以及外国银行共冻结了35亿美元的资产。很快，伊拉克新政权就在世界银行的协助下解冻了存在国外银行的钱，这些钱都被划到了伊拉克国内银行的账上，用于伊拉克的重建。

3. 冻结资产中的一部分，也可能用于赔偿受到卡扎菲政权伤害的非利比亚人

另外，经过司法判决后，被冻结的资金也有可能被冻结国政府挪作他用，用于在战争中受到了损害的非利比亚人。比如，2001年6月，美国从冻结的古巴资产中拨出9670万美元，给1996年遭古巴战机击落而丧生的三名驾驶员的遗孀。这样的例子还挺多。但是挪用这些钱必须经过严格的司法判决。只不过要弄清楚卡扎菲有多少财产，也不是件容易事。



卡扎菲第四个儿子穆塔西姆仅仅是把这座位于的黎波里市郊的奢华别墅当成周末度假的单身公寓。

别墅内的泳池