

动用冻结的俄罗斯主权资产用于乌克兰重建

CEED 报告



CEED

JUN 15, 2026



随着乌克兰面临巨大的重建需求，被冻结的俄罗斯资产仍处于一场重要国际辩论的中心。

1. 乌克兰的损失规模

乌克兰正面临着二战以来欧洲前所未有的重建挑战。经过三年的全面战争，乌克兰的基础设施、经济和文化遗产遭受的损失令人震惊。

一个. 实体基础设施的破坏

- 对建筑物、道路、电网及其他基础设施的**直接物理损毁**估计达**1700亿至1760亿美元**（世界银行/联合国/欧盟，RDNA4，2024年12月）。
- **超过13%的乌克兰住房存量**已受损或被毁。
- 住房、交通、能源以及工业/农业资产是受灾最严重的领域。

- **马里乌波尔**等主要城市已基本被夷为平地，乌克兰东部和南部的破坏仍在持续。

乙. 经济损失

- 乌克兰**2022年国内生产总值（GDP）**萎缩了约三分之一。2023–2024年虽恢复了温和增长，但经济仍遭受严重破坏。
- **数百万个工作岗位流失**，数千家企业倒闭。
- **未来十年的重建与恢复总需求**目前估计为**5240亿美元**（世界银行，2025年2月）。
- 注：最新的国际评估并未单独量化总体恢复需求之外的经济产出总损失。

c. 农业与工业掠夺

- **粮食与农业资产**：被占领土上至少有**400万吨粮食**（价值约8亿美元）被盗（乌克兰政府数据）。农业部门的直接战争损失估计为**103亿美元**（KSE研究所）。农业设备也遭到掠夺，例如来自梅利托波尔价值500万美元的约翰迪尔拖拉机。
- **工业设备与企业**：价值**6亿美元**以上的成品钢材被盗（Metinvest）。**工业、建筑及服务业直接损失总额：144亿美元**（世界银行/联合国/欧盟）。被占领地区内至少有**1,150家乌克兰企业**被非法接管并并入俄罗斯经济体系。

d. 文化遗产与艺术品盗窃

- **170多万件文化物品**被盗或毁坏（乌克兰文化部数据；未经独立核实）。
- **基辅经济学院**估计文化遗产损失达**40亿美元**。
- 值得注意的盗窃事件包括从马里乌波尔盗走的2000多件博物馆藏品（包括斯基泰金器）以及从赫尔松地区艺术博物馆盗走的数千幅画作。

2. 资金缺口与冻结的俄罗斯资产

- 尽管国际社会承诺了大量援助，2025年仍存在**99.6亿美元的资金缺口**，且大部分援助侧重于短期稳定而非长期重建。
 - **最新联合评估**预计未来十年重建与恢复需求将达**5240亿美元**。
 - **自2022年初以来，约3000亿美元的俄罗斯主权资产**已在七国集团（G7）和欧盟管辖范围内被冻结。这些数字不包括俄罗斯私人资产，后者不在赔偿讨论之列。
 - 即使这些冻结资产被完全动用，也仅能满足乌克兰部分需求——这凸显了释放所有可用资源的紧迫性。
-

3. 法律与道德依据

- **联合国大会（2022年ES-11/5号决议）**承认俄罗斯对其侵略乌克兰行为负有赔偿责任，并呼吁建立国际赔偿机制。然而，该决议不具约束力，且未授权没收资产；若要采取具有约束力的行动，需经联合国安理会批准，而俄罗斯可对此行使否决权。
 - **先例**：伊拉克入侵科威特后成立的**联合国赔偿委员会（UNCC）**，曾管理超过500亿美元的赔偿金，其资金主要来源于伊拉克石油收入的一定比例——而非直接没收主权储备。
 - 直接没收俄罗斯国家资产的法律依据尚未经过检验，目前在大多数司法管辖区也不被允许。即使是使用利息收益，也面临着持续的法律挑战，特别是在比利时和欧洲法院。
-

4. 资产利用现状

- **欧盟**已就将冻结的俄罗斯主权资产产生的利息用于乌克兰达成共识（通过合格多数表决）。首笔款项（约21亿欧元，来自2024年的利息收入）于2025年3月宣布，但截至2025年5月，因比利时的行政和法律程序，仅分配了一部分。

- **七国集团（G7）** 于2024年原则上同意向乌克兰提供500亿美元贷款，并计划利用未来冻结的俄罗斯资产产生的利息偿还该笔贷款。然而，截至2025年5月，该笔贷款本身尚未发放；目前仅欧盟已开始转移利息收益，但这并不属于G7贷款机制的范畴。
 - **立法工作**，例如美国《REPO法案》（已获众议院通过，正在参议院审议）以及加拿大和英国的类似倡议，目前处于不同阶段。虽然英国和加拿大已制定了关于潜在资产没收的授权立法，但欧盟关于本金没收的立法尚未超出讨论阶段，且目前尚无任何司法管辖区颁布关于本金扣押和转移的全面框架。
-

5. 主要挑战与考量

一个. 法律确定性

- 没收主权国家资产的法律基础正在演变。尽管国际法支持针对侵略行为的赔偿，但直接扣押储备金的做法在很大程度上尚未经过检验，目前在大多数司法管辖区均不被允许，且面临重大的法律障碍和持续的司法挑战，特别是在比利时和欧盟。
- 关于被盗资产赔偿、绑架儿童、对平民造成的痛苦、不当得利以及战争罪行的理论，应为基于坚实法律基础的没收提供支持。

乙. 政治共识

- 由于法律体系、风险承受能力和政治立场各异，要在七国集团（G7）和欧盟成员国之间达成并维持统一立场颇具挑战。欧盟已通过合格多数表决制成功实施了利息转移措施。

c. 实施

- 即使有授权立法，资产转移、监督和问责机制仍需精心设计，以确保透明度和有效性。利息收益的转移进程进展缓慢，存在大量行政和法律积压，尤其在比利时。

d. 对私人投资者的影响

- 超过500万俄罗斯私人投资者受到资产冻结的影响，导致在比利时和欧盟范围内持续出现法律诉讼。目前，这些私人资产不被纳入赔偿范围。

e. 金融稳定

- 国际货币基金组织（IMF）2025年4月的《全球金融稳定报告》指出，这些措施并未对全球储备货币偏好产生显著影响，因为大多数央行认为俄罗斯的情况具有特殊性，不能作为更广泛资产扣押的先例。
-

6. 建议

- **加快立法行动**：鼓励七国集团（G7）和欧盟伙伴协调并加快立法，允许将冻结的俄罗斯主权资产产生的利息用于乌克兰重建。在认识到当前限制及持续存在的法律挑战的同时，继续探索没收本金的法律途径。
 - **优先保障透明度**：参照联合国反腐败委员会（UNCC）的范例，建立强有力的监督机制，确保资产转移以符合国际最佳实践的方式透明管理。
 - **保持法律审慎**：继续咨询国际法律专家，确保任何资产没收措施在国际法下具有可辩护性，并最大限度地减少潜在的负面影响。
 - **立即利用利息**：在制定本金的长期解决方案并应对法律挑战的同时，扩大并加快利用冻结资产产生的利息作为即时资金来源。
 - **关注法律挑战**：密切关注比利时和欧洲法院正在进行的法律程序，因其结果可能影响未来资产转移的可行性和时间安排。
-

7. 先例：联合国赔偿委员会的案例

1990年伊拉克入侵科威特后，**联合国赔偿委员会**管理着超过500亿美元的赔偿金，这些资金来源于伊拉克石油收入的一部分，而非直接没收主权资产。这表明，只要建立正确的法律和行政框架，国际赔偿是可行的。

8. 结论

冻结俄罗斯主权资产为资助乌克兰的长期恢复提供了独特机遇。要实现这一潜力，需要协调一致的法律、政治和行政行动，同时需审慎应对法律和操作风险。通过借鉴历史先例并确保采取透明、合法的方式，国际社会既能帮助乌克兰重建，又能维护国际法原则和金融稳定。再次强调，**最新联合评估**预计未来十年重建与恢复需求将达**5240亿美元**。

七国集团绝不能允许被冻结的资金返还俄罗斯，其他国家在未首先补偿乌克兰的情况下，也无权动用这些资金支付其赔偿金。这是对我们基于规则的国际秩序以及对民主和各国主权承诺的考验。让我们迎接这一挑战。