

中国 21 世纪海外基地建设的 现实需求与风险应对 *

薛桂芳 郑 洁

【内容提要】 与中国海外利益不断扩展的现实相比，因为缺乏稳定的海外硬件保障条件，中国在保护海外利益和提供国际安全公共产品方面面临较大挑战。海外基地建设不仅能发挥硬实力的软运用功能，还能够满足东道国在国家安全、经济发展、国民就业等方面的需求。中国建设海外基地不仅是现实所需，而且有法可依有例可循，在尊重《联合国宪章》相关原则、遵守东道国相关法律法规、秉持互不干涉内政等外交原则的基础上，中国建设符合国家发展需要的海外基地无可非议。要实现中国特色的海外基地建设，首先需要营造接受中国建设海外基地的国际环境，其次则应从获取方式、发展规模、立法执法、管理运行等方面思考和应对海外基地建设中可能遇到的各种潜在风险。

【关键词】 海外基地 海外利益 法律环境 应对风险

【作者简介】 薛桂芳，上海交通大学凯原法学院特聘教授；郑洁，上海交通大学凯原法学院博士研究生

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)04-0104-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201704007

* 本文系上海市社会科学创新研究基地、上海高校智库“国家海洋战略与权益研究基地”2016年内涵建设项目（ZXDF190025）战略课题《外军海外基地建设经验及其风险应对》的研究成果，并得到上海交通大学中央高校基本科研业务费资助（16JCHY06）。

随着对外经济交往的不断推进和深化,包括海军在内的中国军事力量需要越来越多地通过遂行非战争军事行动来保障国家的海外利益,并帮助其他国家分享中国发展所带来的机遇,进而实现共同发展,但是,在中国军事力量“走出去”的过程中,却面临着因海外基地缺乏而带来的诸多挑战。在当代国际政治经济环境下,一方面,武力的使用已经处于严格的限制或被限制状态;另一方面,海外基地则开始发挥其服务和平的功能,其利用性质也随之发生了较大变化。中国在国际法律框架下,并遵循诸多先例,建设用于维护本国海外利益与服务国家和平发展相关需要的海外基地,具有充分的合理性。但是由于海外基地建设的复杂性、敏感性,在具体建设问题上,一方面要致力于以各种手段营造接受中国建设海外基地的国际环境,另一方面要全面做好风险研判工作,并从外交谈判、法律约束、建设管控等方面应对海外基地建设中可能遇到的潜在风险,以保证海外基地建设的顺利实施和相关功能的有效发挥。

一、时代发展需要中国建设海外基地

随着时代的发展,海外基地^①在军事战略中所扮演的角色已经由传统的单纯支持军事作战转向服务于和平发展的需要,发挥着军事硬实力的“软”运用功能,这在一定程度上促使其逐渐被国际社会所认可。随着中国海外利益的不断扩展以及国际社会对中国承担更多大国责任期待的上升,中国需要研究服务于和平目的的海外基地建设问题。然而,这时出现的突出矛盾是,中国海外利益的维护及国际安全公共产品的提供却因缺乏稳定而持久的海外硬件保障条件而面临较大障碍。海外基地建设不仅能满足中国在这些方面的需求,同时还能够以硬实力服务于国际社会特别是所在地区及其周边的软需求。

^① 美国国防部《军事与相关术语词典》(Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms)将(军事)基地定义为:建有后勤保障及相关支持设施的场所,发挥着开展军事投送、支持军事行动的功能(1. A locality from which operations are projected or supported; 2. An area or locality containing installations which provide logistic or other support.)。

（一）海外基地可以满足保护国家利益的现实需求

随着中国全球利益迅速扩展及军事能力的提高，中国在应对国际热点问题方面的能力不断提升，国际影响力不断扩大，国际社会对中国承担更多国际责任的需求也在与日俱增，中国呈现的负责任的大国形象不仅有利于自身的和平发展，也有利于和谐世界的构建。^①

利益走向哪里，我们的安全边界就走向那里。^② 军事力量作为维护国家海外利益的重要工具和手段，需要有效实现其活动范围从本土向世界重要地区的拓展，使其行动能力的作用范围与国家海外利益的存在范围相接近乃至重合。

有预测显示，到 2030 年，中国将成为世界最大债权国，海外投资数额将逾 3 万亿美元，海外从业人员将超过 1 000 万；加之中国经济的持续发展以及外向型经济规模的不断扩大也需要依靠海外自然资源和市场，这些重要海外利益的保护和实现均在不同程度上需要军事力量予以保障。^③ 但是，面临的现实情况却是，中国的海外利益保护能力亟待提升。中国运用政治、军事、外交、经济手段保护国家海外利益的能力，尚未能满足应对国家海外利益所面临的风险和挑战的需求，尤其是对军事手段的运用仍是保守有余而进取不足，行动努力而保障不足，这在一定程度上影响了对中国海外利益的保护。^④ 2009 年 10 月中国籍货轮“德新海”号在印度洋海域被索马里海盗劫持后，因距离遥远，中国护航编队无法及时抵达，只能通过国际海事局进行协调，由伦敦欧盟海军基地亚特兰大行动指挥中心予以援救，这一事件暴露出中国因缺乏海外基地以及相应的海外常态化应急力量部署而导致在海外利益维护过程中的被动性。2011 年的利比亚动乱造成在利比亚投资的 75 家中国企业损失将近 200 亿美元，更反映出中国海外利益的脆弱性。^⑤ 虽然此

^① Toshi Yoshihara, “China’s ‘Soft’ Naval Power in the Indian Ocean,” *Pacific Focus*, Vol. 25, No. 1, April 2010, p. 72.

^② 张文木：《论中国海权》，海洋出版社 2014 年版，第 210-211 页。

^③ 陈国全：《中国在吉布提保障设施建设，这些值得了解》，中国海军网，2016 年 12 月 4 日，http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content_4765618_2.htm。

^④ 宋云霞、王全达：《军队维护国家海外利益法律保障研究》，海洋出版社 2014 年版，第 23 页。

^⑤ 《利比亚动荡——中国企业损失浮出水面》，《北京青年报》2011 年 3 月 25 日，新

次事件中国在短时间内主要以商业方式组织实施了海陆空联合行动,及时撤回了3万余人的中国公民,但是也不能低估中国海军当时在距离利比亚“不远的”亚丁湾海域执行护航任务这一偶然因素的重要性,否则“徐州”号护卫舰不可能参与到此次撤侨行动中。以上无不说明中国海外兵力投送能力、支援保障能力、战略预警能力极大地受制于海外基地短缺这一现实状况。因此,要让中国军事力量在海外扮演更加活跃的维护中国自身利益并服务国际和平需要的角色。而发展海外基地则能够提高相关的军事投送能力和服务保障能力,^①并提升中国供给国际安全公共产品的能力和效率。

中国在他国通过友好合作方式建设港口和周转设施,可以扩大海上行动的范围,增强灵活性和可持续性。^②但是,此类商业港口保障设施建设不仅花费极高,而且实际效用也受到局限,同时也不能满足军火储备、大型船舶维修及重要器件更换的需求,对军事行动的安全保障能力低,在武装冲突中的自我保护能力也较弱。如果中国海外军事行动的烈度随着中国经济、政治和安全利益的不断扩大而增强,那么商业港口补给并不太可能被作为一种长久有效的后勤保障选择,^③毕竟外国的商业港口设施也有其自身商业利益的需求,需要经常性地安排自身的商业服务业务,而不能把大部分服务能力用于和商业没有直接关系的活动。^④中国在吉布提建设的首个海外后勤保障设施,之所以称为“设施”而非“军事基地”,是因为根据相关的技术指标,其在规模和功能上均未达到军事基地的标准,^⑤包括根本不具有停泊军舰的能力等。^⑥在中国军事力量遂行海外任务面临很大挑战并且这种任务需求不

华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/25/c_121230630.htm。

^① [美]安德鲁·埃里克森、迈克尔·蔡斯:《中国需要海外军事基地么?》,何适编译,《世界报》2009年10月21日,第15版。

^② Rajeev Ranjan Chaturvedy, “China’s Strategic Access to Gwadar Port: Pivotal Position in Belt and Road,” *Eurasia Review*, January 6, 2017, <http://www.eurasiareview.com/06012017-7-chinas-strategic-access-to-gwadar-port-pivotal-position-in-belt-and-road-analysis/>.

^③ Christopher D. Yung and Ross Rustici with Scott Devary and Jenny Lin, *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, National Defense University Press, Washington, D.C. October 2014, p.25.

^④ *Ibid.*, p. 24.

^⑤ 陈国全:《中国在吉布提保障设施建设,这些值得了解》,中国海军网2016年12月4日, http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content_4765618_2.htm。

^⑥ 王登科、苏成明:《吉布提被冠为“军事基地”,外媒在唱哪出戏》,中国军网2016年10月24日, http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content_7321778_5.htm。

断上升的情况下,包括海军在内的中国军事力量不可能完全依靠商业港口设施来支持服务于和平发展需要的海外军事行动。海外基地的缺乏成为限制包括海军在内的中国军事力量发挥效能的重要因素,如何建设海外基地已经是中国无法回避的问题。^①

(二) 海外基地可以发挥硬实力的“软”运用功能

海外基地是一国军事力量遂行作战、防御及训练任务的重要依托,具有重大的军事战略价值。从传统意义而言,在海外设立军事基地是大国干预地区事务、彰显政治意志、保护海外利益的起点。^②从古至今,海洋强国为维护海洋方向的利益,控制海上通道,获得制海权,都要在海外建立军事基地,虽然这种做法投入高、风险大、威胁多,但与其实现的海外利益相比仍是现实选择。^③同时,一国海外基地在国际法上的地位和性质一般会随着国际关系的发展而变化。^④当今时代,世界各国普遍受到国际制度、规范及舆论的制约,军事运用的目标已从应对传统安全威胁扩展到了应对恐怖主义、打击海盗等各种非传统安全领域,这使得海外基地的功能亦相应发生了诸多变化:从单纯的服务于军事作战功能扩大到服务于政治宣示、社会治理、侨民保护、信息搜集、科学研究等地缘政治与地缘经济功能。^⑤在现代国际法的约束下,海外基地在保护海上航线安全、保障联合国维和行动、支持国际人道主义救援等方面所发挥的各种积极作用正在为世人所肯定。

一个国家的军事力量,不仅要有硬实力,更要能够实现这种硬实力的“软”运用。如果它的军事力量只具备战斗能力而不具备远程投送能力,那么这个国家的海外利益将不得不面对更多海外冲突所带来的风险;相反,如果具备了“走出去”在诸多方面帮助其他国家的的能力,则反而能够促进国家

^① Christopher D. Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, pp. 12-14.

^② 孙德刚:《大国海外军事基地部署的条件分析》,《世界经济与政治》2015年第7期,第40-67页。

^③ 梁芳:《海上战略通道论》,时事出版社2011年版,第141页。

^④ 盛红生:《国际刑法与冷战后国际法律秩序的重构》,《法学论坛》2015年第1期,第31-36页。

^⑤ 孙德刚:《大国海外军事基地部署的条件分析》,《世界经济与政治》2015年第7期,第40-67页。

之间的共同发展。^①

在 20 世纪 90 年代以前,印度经济处于自我封闭状态,其军事力量的发展颇受国际社会质疑,而从 20 世纪 90 年代后期开始,伴随着经济的开放以及所谓民主改革的成功,印度军事发展逐渐被国际社会所接受,而且随着军事实力的不断增长,印度逐渐增强了其在印度洋海域的投送能力,^②这不仅使印度达到了保护海洋利益的目的,还有效提升了在印度洋海域的军事威慑能力。印度还致力于与东南亚主要国家建立实质性防务合作和军事交流关系,大力提升硬实力的“软”运用能力,从而增强了其海上力量的域内影响力及塑造周边海洋安全环境的能力。也正是基于广泛的军事外交与双边军事合作,印度在中亚的塔吉克斯坦建立了第一个海外空军基地(Tajikistan-Farkhor Air Base),在马尔代夫、毛里求斯、马达加斯加则建立了沿海雷达监视站(Coastal Surveillance Radar Station)。^③另据印度媒体报道,2015 年底,塞舌尔政府已经与印度就在其国土上建立海军基地(Seychelles-Assumption Island Naval Base)的事宜达成共识。^④由此可见,印度已经通过建立海外空军、海军基地以及沿海雷达监听站等方式获取了多个海外战略支点,将其势力几乎渗透至域内所有战略要地。^⑤

2004 年 12 月 26 日印度尼西亚苏门答腊岛发生地震引发大规模海啸,世界各国在第一时间派出军队开展人道主义救援,尤其是美国部署在印度洋上的以航空母舰为核心的海军战斗群在此次救援中发挥了先锋队作用,并得到了不少国家的正面评价。例如,有的国家称:美国军队在这次救援行动中让全世界看到了其国家所具有的人道与慷慨精神,^⑥可谓将硬实力的“软”

^① Grace V. Jean, “Diplomacy from the Sea: Taking Cues From New Administration, Naval Forces Shift Focus to Soft Power,” National Defense, Vol.93, No. 662, January 2009.

^② Ajaya Kumar Das, “Soft and Hard Power in India’s Strategy toward Southeast Asia,” India Review, Vol. 12, No. 3, 2013, pp. 165–185.

^③ List of countries with overseas military bases, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_with_overseas_military_bases, June 15, 2017.

^④ “India to Form its first Naval Base in Seychelles to Tighten Vigil over Indian Ocean: Read to know more,” December 28, 2015, <http://indiatoday.intoday.in/education/story/naval-base-in-seychelles/1/557245.html>.

^⑤ 李家胜:《印度海洋战略成效评估》,《太平洋学报》2016 年第 4 期,第 62-72 页。

^⑥ 《海啸“调动”了各国军队参加救援》,新华网 2005 年 1 月 6 日, http://news.xinhuanet.com/world/2005-01/06/content_2423669.htm.

运用功能发挥得淋漓尽致。军事力量“走出去”这一战略目标的实现，离开了对大洋上岛屿基地和海峡的控制，是万万不能的。^① 硬实力的“软”运用在其他军事大国的海外基地实践中也可以得到佐证，例如英国将其在海外的“小型化”基地作为承担国际责任的重要手段，在打击索马里海盗、参与海外撤侨行动以及遏制反西方政权等方面发挥了重要作用。^② 再譬如，当非洲一些国家发生战乱时，在非洲基地驻扎的法国军队即介入所谓人道救援，即保护自身利益，又在一定意义上帮助了希望得到救助的当地及其他国家人员。

对于中国，也同样如此，海外基地不仅是中国军事力量拓展海外军事存在、提升海外发展能力的重要依托，而且还将成为保障中国在国际上发挥军事“软”实力作用的重要工具。更重要的是，它们将成为保护日益扩大的中国海外利益的重要支承点和辐射点。

二、中国建设海外基地有法可依、有例可循

一个国家能否成功部署海外基地在很大程度上依赖于基地建设的法律依据是否充分，以及一些国家的通常做法是否可以构成中国海外基地建设的参照，有法可依有例可循是中国海外基地建设的基本前提和保证。第一，海外基地部署与《联合国宪章》的规定及公认的国际法准则相契合，具有充分的国际合法性。第二，在平等自愿的基础上与东道国签署的驻军条约或部队地位协定，可以促进双方政治意愿的法律化；^③ 第三，国家外交政策和实践也证明海外基地部署能够发挥维护区域稳定、促进东道国和平等公共服务功能。因此，无论是在国际法、东道国法律、国内法，还是在国际实践与先例方面，中国的海外基地建设都有充分的依据。

^① 胡波：《中国海权策——外交、海洋经济及海上力量》，新华出版社 2012 年版，第 32 页。

^② 孙德刚：《帝国之锚：英国海外军事基地的部署及其战略调整》，《军事历史研究》2015 年第 4 期，第 67-75 页。

^③ 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015 年第 7 期，第 40-67 页。

（一）国际法的认可与东道国的法律允许

任何一个主权国家都有维护本国合法利益的权利，特别是自己的生存与发展权。各国根据形势发展和利益需要，在不牺牲或损害别国利益的前提下，均有权自主决定采取适当措施维护本国利益、保障长远发展。^① 因此，中国在国际法律框架下，尊重《联合国宪章》的相关原则，遵守东道国有关海外驻军及基地部署的相关法律规定，建设符合本国海外利益发展需要的海外基地具有充分的合理性。

第一，国际法和《联合国宪章》的认可与支持。随着军队职能与海外军事部署功能与性质的变化，一个国家根据主权国家行使自卫权、维护共同安全及参与维和行动、开展人道救援等目的的需要而建立的海外基地，开始在保障军队遂行非战争军事行动、应对非传统安全威胁中发挥重要作用，其所拥有的国际法律地位呈现出逐渐加强的趋势。从《联合国宪章》（以下简称《宪章》）中可以看出国际法对海外基地法律地位的某种认可。虽然一个国家在其他国家领土上设立军事基地的行为还没有形成有关国际习惯，但也没有被国际法所明确禁止，主要原因在于一国海外基地具有维护国家和国际社会安全的双重功能。^②

《宪章》对于海外基地建设的认可或支持，可以从三个方面加以认识。首先，相关会员国可在安理会授权的情况下，依照特别协定供给为维护国际和平及安全所必需的军队、驻扎点等便利，即包括获得在他国建立海外基地的合法性权利，^③ 联合国维和行动即是在此规定下，从侧面对海外基地存在的合理性和合法性给予了肯定。其次，各会员国在安理会采取必要办法之前，拥有因行使单独或集体自卫权而采取必要自卫措施的权利，^④ 该自卫措施不排除通过建立海外基地来行使自卫权，例如，联合国在其缔约国境内部署军事基地用以开展维和行动的做法就是从维护国际社会集体安全角度出发的，

^① 张博等：《风险与机遇并存，中国是否需要海外军事基地》，中华网 2015 年 6 月 30 日，http://military.china.com/critical3/27/20150630/19926341_1.html。

^② 李伯军：《论海外军事基地的国际法律地位问题》，《湖南科技大学学报(社会科学版)》2016 年第 4 期，第 63-68 页。

^③ 参见《联合国宪章》第 43 条的相关规定。

^④ 参见《联合国宪章》第 51 条的相关规定。

这也就间接赋予有关国家为维护区域共同安全而在海外部署军事基地的合法权利。再次，在任何托管协定内可以指定一个或数个战略防区，由安理会代表联合国对以上战略防区行使相关职权，这在一定程度上说明海外基地所发挥的特殊作用得到了国际法的认可。^①

第二，有关的东道国法律允许他国在其领土上部署军事基地。东道国国内法律是否允许外国驻军及接受海外军事基地部署是影响部署国海外基地能否成功建设的重要因素。实践表明，一些国家往往出于不同的目的并不反对外国在其本国领土上驻军及部署军事基地，比如，中东一些国家以及韩国、比利时、土耳其、菲律宾等。在达成双边协定后，东道国在经济方面可以获得高额租赁费、技术援助、贸易优惠等利益。以塔吉克斯坦为例，俄罗斯每年向其缴纳的高额军事基地租金成为该国政府的一笔重要财政收入。而在国家安全方面，东道国可以享受海外基地部署国带来的安全外溢效应，在降低国防成本的同时可以促进国家政权稳定，土耳其接受美国的军事基地建设也正是主要基于此原因；^② 除此之外，部署国在基地建设及运营过程中，由于对辅助人员及各个产业社会配套服务的需求，还会提高当地居民的就业水平，这也受到基地所在国家欢迎。

为了满足自身在经济、安全、民生等方面的战略需求，一些国家在其宪法中就外国在本国建立海外基地或驻军问题做出规定，或者采用制定专门法律的方式对外国军队驻留进行必要的约束。比如，1962 年比利时修改宪法，其中第 121 条规定，外国军队非经法律特许，不得编入比利时国家军队，也不得驻扎或通过比利时国境，这一看似“不允许”的法律实际上表示，在一定情况下，比利时有权通过法律特许其他国家的军队入驻；《大韩民国宪法》第 60 条第一款规定，国会对宣布战争、向国外派遣军队、或在本国领土内驻留外国军队，均有同意权；1982 年的土耳其宪法也允许外国军队在其境内驻军；英国 1952 年颁布的《外军来访法》、美国 2000 年颁布的《军事域外管辖法案》（Military Extraterritorial Jurisdiction Act）、蒙古国制定的《外

^① 参见《联合国宪章》第 82 条的相关规定。

^② 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015 年第 7 期，第 40-67 页。

国军队驻扎和国境法》以及拉脱维亚制定的《外军地位法》等都在很大程度上规范了海外驻军及基地部署的行为，这不仅满足了本国的战略需求，也保证了国家和民众的基本权利避免因外国驻军而受到侵犯。^①

在实践中，并非所有接受海外驻军的东道国宪法都直接就基地建设和来自海外的驻军问题进行明确规定。大多数情况下，在不同历史阶段、出于不同的国家战略需求，如物质利益、共同防务、伙伴关系等，东道国会通过与部署国签订双边军事协定的方式就军事基地的租赁、驻军地位等问题作出安排。如，1946-1990年期间英国与美国基于共同防务需要签订双边军事协定，允许美国驻军，1991-2014年间，两国的双边军事协定根据所谓持久的伙伴关系而建立；1956-1992年间，菲律宾基于本国物质利益需要，通过协商谈判接受美国驻军，2001-2014年间，两国之间的军事协定则是基于共同防务需要而建立的。^②截至2014年9月，美国在海外部署的军事设施近600处，先后与100多个国家签订了驻军地位协定，^③从国际法层面加强了对其海外基地及驻军人员的保障。因此，基地部署国一方面应在国际正义和联合国使命框架下，塑造承担大国责任、提供公共产品的形象；另一方面可通过与基地东道国签订驻军协定将海外基地建设的军事问题转变为法律问题的办法以增强合法性。^④

（二）中国国内法的支持和实践经验的积累

目前，中国尚未在海外建立军事基地，虽然国际社会认为中国的相关外交政策，如互不干涉内政原则，限制了中国海外保护性部署的战略选择，^⑤但

^① 《驻港部队司令张仕波建议制定〈外国军队入境法〉》，《解放军报》2012年3月27日，http://www.china.com.cn/military/txt/2012-03/07/content_24830336.htm。

^② Stacie L. Pettyjohn and Jennifer Kavanagh, "Access Granted: Political Challenges to the U.S. Overseas Military Presence, 1945-2014," RAND Corporation, 2016, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1339.html。

^③ Department of Defense, The Base Structure Report (BSR) – FY 2015 Baseline: A summary of the Real Property Inventory (Washington, D. C.: Department of Defense, 2014), <http://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY15.pdf>。

^④ 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015年第7期，第65页。

^⑤ 中国曾在《中国的军备控制与裁军》（1995年）、《中国的国防》白皮书（1998年、2000年）中宣称不在国外驻军或建立军事基地。以上三份文件以及中国一贯主张的“互不干涉内政”外交原则常被国际社会用来作为反对中国建立海外军事基地的论据。

这并不意味着中国未来不能建立海外基地，况且从国际法源来看，互不干涉内政原则是从国家主权平等原则中衍生出来的^①。通过对有关国内法律进行解读，不仅可以说明中国建设海外基地与尊重国际法、相互尊重主权及互不干涉内政原则之间并不对立，还能够找到海外基地建设与坚持和平共处五项原则、承担大国责任之间的共融性。^②

为了保卫国家安全和满足现实利益需要，《中华人民共和国国防法》（以下简称《国防法》）赋予了国家采取有效防卫措施、建设必要保障设施、发展相当规模武装力量的权力。同时，这些权力又不会无限扩张，它将与国家的发展需要相适应。《国防法》强调必须在和平共处五项原则基础上开展对外军事交流与合作，支持国际社会所采取的以和平为目的的相关军事活动，并将严格遵守与外国缔结或加入的条约及协定。^③ 因此，未来中国建设海外基地将会以国家需要为前提、以互不干涉内政和遵守国际法为原则、并以和平发展和共同发展为目的。这是《国防法》对本文所讨论的核心问题所给予的法律支持。

《中华人民共和国国家安全法》（以下简称《国家安全法》）规定，中国特色的国家安全以军事安全为保障，以国际安全为依托；在统筹传统安全与非传统安全的基础上，积极开展国际安全合作，履行国际安全义务；实施积极防御的军事战略，建设与国家利益发展需要相适应的武装力量，依法采取必要的防卫措施，维护国家主权及海内外利益。^④ 《国家安全法》不仅明确了中国发展武装力量的和平目的及其保卫国家和国际安全的主要任务，还赋予了国家采取一切必要措施进行防卫的权利，即不排除通过建立海外基地的方式来维护国家海内外利益，并承担大国责任提供国际安全公共产品。这是《国家安全法》对海外基地建设问题的法律支持。

^① 陈峰：《不干涉原则作为习惯国际法之证明方法》，《法学家》2012年第5期，第163页。

^② 宋云霞、王全达：《军队维护国家海外利益法律保障研究》，海洋出版社2014年版，第112页。

^③ 参见《中华人民共和国国防法》第8、23、26、28、65-67条的相关规定。

^④ 参见第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2015年7月通过的《中华人民共和国国家安全法》第3、8、10、16、17、18、28、33条的相关规定。

在国际军事交往与实践中,中国已签署《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》,就部队开展联合军事演习期间的相关事宜与有关国家达成共识:中国海外驻军将尊重东道国国家主权、法律和风俗习惯,不干涉东道国内政、不参与其领土内的政治活动,不破坏东道国的自然资源、生态环境以及文化遗产等;^①中国赞同就海外驻军人员的司法管辖问题与东道国达成共识性管辖原则。^②这两份协定为今后中国建立海外基地提供了双边的法律设计路径和经验借鉴。按照其所体现的思路及原则,中国今后可以和海外基地目标设置地所在国家通过双边协定方式营造相关法律环境。

在国家政策层面,中国也正在不断尝试在传统政策与新的国际现实之间进行必要的调适。2010年突尼斯发生变局,继而波及西亚、北非等地区,面对这场中东大变局,和初期的行动相对滞后相比较,中国逐步提高了应对有关问题的前瞻性,并以“负责任的第三方”的立场对利比亚、叙利亚、巴勒斯坦和以色列等国面临的政治变局给出了建设性意见,力劝双方以和平谈判等方式解决问题。^③中国建设性介入中东的政策无不彰显出中国在尊重国际法准则的前提下,积极参与国际事务的积极态度,这不仅维护了国际秩序的基本规范,还帮助调停矛盾、缓和危机、引导事态向和平稳定的方向发展。^④这与国家一贯主张的和平外交政策相一致,体现了中国与国际社会互动的建设性贡献,^⑤并且这种建设性介入政策已开始在实践被国际社会普遍接受。

^① 参见《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》第7条,及《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》第5条、第17条的相关规定。

^② 参见《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》第22条,及《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》第20条的规定。

^③ 周士新:《中国对中东变局的建设性介入》,《阿拉伯世界研究》,2013年第2期,第40-51页。

^④ 赵华胜:《不干涉内政与建设性介入——吉尔吉斯斯坦动荡后对中国政策的思考》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2011年第1期,第23-27页。

^⑤ 陈东晓:《新世纪前十年中国外交布局的转型和升级》,《国际展望》2012年第6期,第1-13页。

另外，以联合国维和行动为例，最初，中国认为这类行动是侵犯有关国家主权的行动，然而自 1992 年 4 月中国首次向柬埔寨派出 400 名解放军官兵参与维和任务起至今，中国的维和行动始终没有停止，与此同时，中国的互不干涉内政政策仍在持续。因此，中国具有通过调整互不干涉内政政策的内涵以适应国家和国际安全环境变化的能力。基于这样的认识，显然，不应教条地理解互不干涉内政政策，并应对军事力量在海外的驻扎和相关基地建设持开放态度。只有这样，才不会自我束缚，进而不会造成对国家发展和海外利益保护的妨碍。

三、中国特色海外基地建设：营造环境与应对风险

一个国家是否具有扩张性甚至侵略倾向，是由该国的国家安全战略和对外政策理念决定的，而并非是由其是否在海外建立军事基地决定的。^① 在“互不干涉内政”以及“不结盟”的外交原则下，中国逐渐加强海外军事存在、推进海外基地建设既有必要性，又有可行性。一是因为中国建设军事保障设施不会用来对抗其他国家，二是中国的目标是在建设有限的军事基地基础上，综合利用海外商业港口设施，通过小规模的海外驻军，以保护自身不断扩大的海外利益。^② 为消除国际社会疑虑，减少海外基地建设阻力，中国必须致力于营造接受其建设海外基地的国际环境，并积极应对海外基地建设过程中的各种潜在风险。

（一）营造接受中国建设海外基地的国际环境

因为国际社会期望中国承担更多的大国责任，所以反对中国建设对承担国际责任发挥重要作用的海外基地的做法是不合理的。^③ 中国必须致力于营造接受中国建设海外基地的有利国际环境，让国际社会感知到中国建设海外

^① 王登科、苏成明：《吉布提被冠为“军事基地”，外媒在唱哪出戏》，中国军网 2016 年 10 月 24 日，http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content_7321778_5.htm。

^② Daniel Wagner, “China’s Growing Global Military Presence: Walk Softly and Carry a Small Stick,” *Huffington Post*, http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/chinas-growing-global-mil_b_7274582.html?utm_hp_ref=nigeria.

^③ Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

基地的和平目的，从而消除一些国家不应有的疑虑。

第一，中国的海外基地建设不会带来所谓“中国威胁”。地缘条件决定了中国不可能成为海外霸权力量，中国从来没有扩张意图，并且反对“国强必霸”的西方逻辑。不仅中国海军的发展远远落后于维护国家安全和海外利益的实际需要，而且更广义的军事力量的海外派遣也更是处于空白状态，为此，中国应发展与自身需求相适应的低水平的军事力量海外派遣能力（包括海上力量的建设），以形成一定的威慑，达到保护中国正当权益的目的。

中国需要通过外交和国际传播等手段让国际社会了解其海上力量发展现状与国家利益现实需求之间存在的巨大差距。首先，中国不具备海外基地保障网络，无法有效实现舰船等的补给和维修，中国军事力量的到达范围远不及自身海外利益的存在范围，尚无法保障国家自身的利益需求；^① 其次，中国仍与一些周边国家存在边界和海洋争端，大量军事开支用于边界保护及日常维持之需，^② 鉴于当前的装备技术、可利用的海洋基础设施、国际关系及国际影响力等因素，中国成为世界军事强国并非眼前之事。

以海上军事力量为例，海军是各国走向世界、维护国家海外利益的“先锋队”，而中国海军距离成为这样一支世界一流的“先锋队”还有很大差距。中国海军在远洋行动中面临五大挑战：距离、可持续性、海上作战能力、行动协调的复杂性、海上环境的敌对性。^③ 虽然通过建立海外基地可以在一定程度上解决距离和可持续性的问题，但是海上作战能力的提升并非易事。中国海军目前在亚丁湾及其他远洋行动中所获得的实践经验大多并不能直接转化或应用到其他军事任务中，中国海军也将以执行非战斗的应急行动及对可能的低烈度冲突行动的介入为主要任务。从另一个方面来讲，中国海军投入到应对非传统安全威胁行动中的时间和精力越多，意味着其能够投入到战斗行动中的准备和训练就越少，^④ 因此，无论从作战能力还是从硬件装备而

^① Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

^② Wagner, “China’s Growing Global Military Presence: Walk Softly and Carry a Small Stick.”

^③ Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 1.

^④ *Ibid.*, p. 54.

言，中国海军都尚未具备“全球到达”的能力，更谈不上所谓“中国威胁”。

第二，中国建设海外基地旨在服务世界和平。对中国而言，目前最迫切需要的是在经济全球化和国际法律框架内继续开展现代化建设和实现经济发展，而侵犯他国主权的行为是对国际法治的极大挑战，这与中国的发展目标乃至中国的价值观义利观并不相符，因此，中国不会损害他国主权，将本着一种自我保护、服务世界的态度建设海外基地，即以维护国家海外利益、服务国际和平为导向。

今后中国将加大参与国际维和、人道主义救援等行动的力度，在力所能及的范围内承担更多国际义务，提供更多安全公共产品，为维护世界和平、促进共同发展做出更大贡献。^① 信任将是消除其他国家对中国建立海外基地疑虑的关键因素，也将是中国与其他国家开展军事合作的基础。中国在建设海外基地的过程中尤其需要加强与相关国家在军事和安全领域的信任互惠，通过联合军事演习、军事技术合作等方式促进双边及多边安全关系发展。在吉布提建立的第一个海外保障设施，将成为中国重要的海外军事行动的试验场，应注重利用中国自身的软实力加强与东道国在经济、文化等其他领域的合作交流。总之，依靠与其他国家在军事、经济、文化等多领域的合作，中国可以成为共同应对国际社会面临的各種威胁的可靠合作伙伴。

（二）全方位应对海外基地建设的潜在风险

中国建立海外基地可能遭遇多元潜在的战略风险，如较大的政治军事压力、国际社会的质疑、日益高涨的“中国威胁论”以及自身的观念障碍等。因此，需要将一系列影响因素充分纳入思考范围，尽可能规避基地建设过程中所面临的风险：是否会威胁中国和平崛起的国家形象；能否帮助中国应对更大范围内的军事突发状况及保护国家海外利益；是否会破坏或影响与东道国的友好关系，甚至给基地所在区域造成不良影响；能否避免与其他军事大国产生过度摩擦；基地建设经济成本是否可控、可负担，并满足中国国民的预期等。

第一，谈判协商，厚植友谊。中国应根据《联合国宪章》和安理会决议

^① 《中国的军事战略》白皮书，国务院新闻办公室，2015年5月26日发布。

的精神，本着互利自愿的原则，通过政治谈判和外交协商的方式，寻求建立接受国际集体安全合作机制约束的非永久性海外基地。首先，中国应进一步加强海外利益攸关区的国际安全合作，与各国政府和军方建立深厚友谊，储备具有稳定性和延续性的军事外交资源。其次，在东道国的选择方面，中国应结合地缘政治经济等因素，充分衡量目标国家支持对中国维护战略利益的能力，判断其能否满足中国对海外基地在保障补给、保护海外利益及提供国际安全公共产品方面的功能需求。再次，在与东道国就基地建设达成协议共识之后，应继续加强双边合作，如除了提供武器装备等硬件援助之外，还可以向其选派军事训练、教育、技术服务等方面的专家和顾问，以争取获得东道国更多支持。最后，在开展基地建设过程中，中国要重视处理好三种关系：一是与东道国的关系；二是与东道国邻国的关系，即区域关系；三是与世界军事大国的关系，尤其是已经建立海外基地国家的关系。^①

第二，规模适度，运行得当。当前在中国海外用兵规模小、强度低、国际环境并非十分有利、回报有限的形势下，由于不担负较大的作战保障任务，海外基地建设应立足于国家实际能力和海军发展规划，借助履行国际义务、保护本国利益的需要，充分依托、动员和利用政府及民间的力量和资源，以降低基地建设的国际敏感性。在基地运行方面，可根据情况综合采用本国军队单独管理、两国共同管理、部署国管理等方式，从而不仅有利于争取政治上的主动性，更有利于提高基地建设的可行性，进而获得长远发展的保障。如果一味追求建设大而全的综合性海外基地，极易使其成为国家的战略包袱。未来的中国海外基地应具有以下特点：主要发挥补给和保障作用；在严格的政策和法律环境下发挥除作战行动以外的民事和军事服务功能。^②与正在建设的吉布提海外保障设施相比，中国还应该寻求建立具备存储武器、维修装备、提供医疗服务等功能的基地，以支持中国军队应对更多及强度更高的海外恐怖袭击及其他非传统安全威胁。

第三，加快立法，严格执法。加快推动相关立法，完善配套法规。如上

^① Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

^② *Ibid.*, p.2.

文所述，尽管《国防法》和《国家安全法》中对国家发展武装力量及采取防卫措施的合法性以及开展对外军事交往的基本原则等进行了规定，但仍需将“维护国家海外利益”与“和平发展海外基地”等条款进一步充实到宪法及《国防法》等法律中，为军事力量“走出去”提供直接的法理依据。同时，还应深入研究有关国家海外军事行动、海外驻军等多边、双边协定以及相关国内法，抓紧制定“海外军事行动法”、“海外基地条例”等军事法规、条令条例，从而在法律法规层面明确海外军事行动的审批权限和程序、自卫权的行使、武力使用的权限和规程、指挥员处置境外突发情况的指挥权限、武器装备和人员的出入境管理等事项，为军事力量“走出去”提供合法的行动指南。

通常东道国向部署国寻求实现的权力包括：第一，以部队地位协定和基地建设协议等为法律基础对部署国军队进行管辖；第二，对其本国平民的保护；第三，解决因部署国军事存在而导致的污染、犯罪、噪音等问题；第四，妥善处理因部署国军事存在所造成的本国平民伤亡问题。^① 因此，部署国必须对派出的军事人员进行军事执法程序的严格培训，使其遵守东道国的法律法规、风俗习惯，并严格执行部队地位协定中有关武力使用授权、保护东道国历史文化遗产、自然资源与生态环境等规定，因为不合理或者过度的武力使用都可能造成严重后果，被认为是对东道国主权的侵犯。另外，部署国还应在基地内设立日常事务办理机制，配备军事法律顾问等，保证与东道国在军事基地内外的通畅交流，以便及时发现和解决相关纠纷；并提倡与东道国建立联合安全巡逻机制，以最大限度地做好风险防范等工作。

结 束 语

虽然在现代国际环境下，军事力量的运用受到很大限制，但其仍是确保国家政策得以实现的重要工具。硬实力的广泛存在可以帮助一个国家获得国际社会的尊重，从而进一步促进国家软实力作用的发挥，正如军事力量被用

^① Andrew I. Yeo, "Security, Sovereignty, and Justice in U.S. Overseas Military Presence," *International Journal of Peace Studies*, Vol. 19, No. 2, Winter 2014, p. 47.

于实现保护国家免受侵略、维护和平等目的。^① 海外基地是国家军事硬实力的一种体现形式,随着时代的发展,其已不再是“霸权”和“侵略”的代名词,而开始发挥服务和平的功能。

中国应当与时俱进,在国际法框架下,根据国际环境变化的需要,调整国内有关军事力量运用的法律,积极大胆地开展对外军事合作,以实际行动赢得国际社会的支持与信任,为海外基地的建设创造适宜的国际环境。为此,中国一方面需要充分利用外交、媒体等手段让国际社会了解中国军事力量“走出去”和海外基地建设远落后于维护国家安全和海外利益需求的现实状况,让国际社会意识到中国军事力量的到达范围远未覆盖国家海外利益的存在范围,中国建设海外基地的出发点只是为了确保本国的合法权益不被外部势力损害;另一方面,中国需要通过建设性介入等政策积极参与国际事务,派遣军事力量遂行海外军事行动、开展海军等军事外交,提供国际安全公共产品,以实际行动向国际社会展示中国志在服务世界和平的决心。

中国应探索一条不同于传统军事大国的海外基地建设道路,不论从外交政策还是从经济实力来看,中国都已经具备这样的条件、环境和能力。中国特色的海外基地将是在平等互惠基础上通过谈判协商取得,并将以国家需要为前提,以有限发展、和平发展为目标,以遵守国际法为宗旨,以渐进式发展为方式的任务导向型海外军事部署。中国 21 世纪海外基地建设给国际社会带来的,将是互惠互利和共同发展。

[收稿日期: 2017-05-12]

[修回日期: 2017-06-02]

[责任编辑: 杨立]

^① Giulio M. Gallarotti, “Soft Power: What it is, Why it’s Important, and the Conditions under Which it Can Be Effectively Used,” *Division II Faculty Publications*, No. 57, 2011, pp. 1-52, <http://wescholar.wesleyan.edu/div2facpubs/57>.

face of overseas citizen security situations. While the government should be leading protection efforts, it should also encourage other actors to contribute, mobilizing existing resources, so as to enhance its overall capability of protecting overseas citizens.

KEYWORDS: overseas citizen protection, overseas interests, Chinese diplomacy

China's Overseas Basing: Necessities and Risk Response in the Twenty-first Century

XUE Guifang and ZHENG Jie

ABSTRACT: As China's overseas interests are expanding rapidly, the international community is expecting China to take on more responsibilities. However, because of insufficient infrastructure, the Chinese forces overseas are facing great challenges in protecting China's overseas interests and providing international public security goods. In peacetime, the major function of overseas bases is protecting world peace, and the "soft" use of this hard power is well accepted by the international community. This paper analyzes China's pressing need for overseas bases, and discusses the legitimacy of China's construction of overseas bases. This paper suggests that: firstly, it is necessary to seek the international acceptance of China's overseas bases; secondly, China should consider how to avoid the potential risks that may be encountered during the construction of overseas bases, from aspects of scale, law enforcement, and management.

KEYWORDS: overseas bases, overseas interests, legal bases, environment shaping, risk aversion

A Study on the Integration of the "21st Century Maritime Silk Road" Initiative into Indonesia's Local Development Strategy: An Indonesian