

大国海外军事基地 部署的条件分析*

孙德刚

【内容提要】 海外军事基地是国内军事基地在地域和功能上的延伸。目前学界对海外军事基地的研究大致可分为政治功能论、军事功能论、法律制约论和社会运动论四大领域,却未能系统阐释大国在海外部署军事基地的内外部条件。作者提出五个假设:(1)大国对地缘政治利益受到威胁的认知是其海外军事基地部署的战略条件;(2)大国拥有向海外投射军事力量的能力是其海外军事基地部署的技术条件;(3)基地东道国对大国驻军的立场是其海外军事基地部署的外交条件;(4)大国国内提供军费支持的能力与决心是其海外军事基地部署的财政条件;(5)大国将海外驻军的军事问题变成法律问题的能力是其海外军事基地部署的法律条件。21世纪初域外大国在中东伊斯兰国家军事基地部署的实例分析显示,上述五个条件的权重不同,其中战略条件最为关键,处于第一层级,决定了大国“要不要”部署海外军事基地;技术条件与外交条件处于第二层级,决定了大国“能不能”部署海外军事基地;财政条件和法律条件处于第三层级,决定了大国部署“什么样”的海外军事基地。

【关键词】 海外军事基地;军事部署;权力投射;国际安全;伊斯兰世界

【作者简介】 孙德刚,上海外国语大学中东研究所研究员,上海社会科学院“国际安全”创新团队特约研究员。(上海 邮编:200083)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2015)07-0040-28

* 本文系国家社科基金青年项目“美国在中东伊斯兰地区军事基地的战略部署与调整趋势研究”(项目编号:13CGJ042)的前期成果,并受教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET)、“上海市浦江人才计划”(项目编号:14PJC092)和上海外国语大学青年教师科研创新团队的资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家以及汪段泳、刘宏松、杨震、岳汉景、余泳、包澄章、邹志强、赵军等老师提出的宝贵修改建议,文中错误和疏漏之处由笔者负责。

一 引言

马克思曾经指出：“对于一种地域性蚕食体制来说，陆地是足够的；对于一种世界性侵略体制来说，水域就成为不可缺少的了。”^①人类居住在陆地上，眼光却投向浩瀚的海洋。近代以来，世界各国贸易90%依靠海运完成，世界上主要人口和城市群也靠近海洋地区。海洋不仅蕴含丰富资源，而且对大国投射军事力量构成了天然障碍，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、征服世界、建立霸权的起点，也是封锁敌国贸易航线和交通枢纽、遏制敌国扩张和谋求强权的重要举措。

本文探讨的“海外军事基地”分为陆军、海军、空军、海军陆战队和战略导弹基地等，系指主权国家在海外驻扎一定数量的军队、建有相应组织机构和军事设施、执行作战、训练和其他任务的依托地区，其内部通常设有相应的专门军事、防御和生活设施，配备一定的警戒、防空和后勤保障部队，有时还储备各种必需的技术装备和物资。^②两千多年来，海外军事基地在帝国的兴起过程中扮演了重要角色，是崛起大国拓展海外权力的重要手段。早在古希腊时期，修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》中就探讨了海外基地在古代帝国权力扩张中的重要作用。公元前334年至公元前333年亚历山大在征服波斯时，曾利用其前进过程中建立的各种相互支撑的补给基地，最终取得了决定性胜利。^③美国海军之父阿尔弗雷德·马汉(Alfred Thayer Mahan)在《海权对历史的影响1660—1783》一书中也探讨了海外军事基地对17世纪和18世纪大国海权的影响。^④被誉为“苏联马汉”的海军司令谢尔盖·戈尔什科夫(Sergey G. Gorskov)则论述了1905年日俄战争期间，俄国由于在西太平洋地区缺少大型军事基地，最终被迫吞下战败苦果的过程。他积极主张苏联在海外建立军事基地，成为苏联的“远洋海军之父”。^⑤

① 马克思著，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《十八世纪外交内幕》，北京：人民出版社1979年版，第80页。另可参见蒋建东：《苏联的海洋扩张》，上海：上海人民出版社1981年版，第1页。

② 《军事基地》，载《中国大百科全书(军事)》，北京：中国大百科全书出版社1989年版，第562页。正如有学者指出的，“海外军事基地”的界定是一件困难的事情，因为无论是界定“海外”，还是“军事”以及“基地”都不容易，参见Sasha Davis，“The US Military Base Network and Contemporary Colonialism: Power Projection, Resistance and the Quest for Operational Unilateralism,” *Political Geography*, Vol.30, No.4, 2011, p.216。

③ James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma*, New York and London: Praeger, 1990, p.59.

④ 参见阿尔弗雷德·马汉著，安常容等译：《海权对历史的影响1660—1783》，北京：解放军出版社2006年版。

⑤ 参见Sergey G. Gorskov, *Sea Power of the State*, Annapolis: US Naval Institute Press, 1941.

二 问题的提出

尽管大国在海外部署军事基地现象存在了数千年,但学界对其深入的学理分析和研究并不多见。例如,如何从国际关系理论的高度阐释海外军事基地部署的条件?近代以来,国际体系发生了若干次重大变化,海外军事基地被认为是吞噬国家财政资源的罪魁祸首和埋葬帝国的泥潭,但是为什么直到今天,美、英、法、俄仍然在海外维持军事基地?为什么传统大国比新兴大国更偏好在海外部署军事基地?

海外军事基地部署是涉及一国大战略的全局性问题,包括军事、政治、经济和法律等。海外军事基地研究可以从基地部署、基地管理和基地关闭三个层面展开。第一个层面探讨的问题是:海外军事基地部署的内外部条件是什么;第二个层面探讨的问题是:海外军事基地建成后,基地部署国是如何进行管理的;第三个层面探讨的问题是:为什么有些海外军事基地昙花一现、被迫关闭(如美国在沙特阿拉伯、巴基斯坦、乌兹别克斯坦的军事基地),而有些军事基地可以延续数十年(如美国在土耳其、德国、日本、韩国的军事基地)。^①限于篇幅,本文主要讨论第一个层面的问题。

迄今,中、英、法、俄、日、阿拉伯文有关大国海外军事战略的著作近 50 部,论文和研究报告约 200 篇,但是这些文献中探讨大国在海外军事基地部署条件的专题研究成果可谓凤毛麟角。由于研究内容的敏感性、材料的稀缺性和研究方法的单一性,国内外涉及大国对外战略的著作和论文虽涉及海外军事基地的内容,但数量有限,大致可分为以下 4 个领域。

(一) 政治功能论

这类学者主要考察大国海外军事基地部署的地缘政治与地缘经济因素的互动,认为大国将控制航道、要塞和桥头堡视为增强全球投射能力、巩固全球领导地位的关键;海外军事基地改变了国际政治斗争的态势,使基地部署国、东道国和潜在敌国陷入“零和博弈”的三角安全困境之中;海外军事基地是大国掌控海权、陆权与主导欧亚大陆边缘地带的重要手段,成为影响国际政治的“前哨”。罗伯特·哈卡维(Robert E. Harkavy)、戴维·温克勒(David F. Winkler)以及中国社会科学院西亚非洲研究所的

^① 关于军事基地关闭的原因和机理的探讨,可参见 David S. Sorenson, *Shutting Down the Cold War: The Politics of Military Base Closures*, London: Macmillan, 1998.

赵国忠等人是此观点的代表人物。^①其中,美国宾夕法尼亚州立大学教授罗伯特·哈卡维自20世纪80年代初就专门研究海外军事基地问题,著述等身。在他众多的著作中,关于基地的代表性专著和学术论文包括1982年版《大国对海外基地的争夺:基地外交的地缘政治学》、^②1989年版《驻外基地:全球海外军事存在研究》、^③2007年版《战略性基地部署和大国:1200—2000》^④等,成为研究大国海外军事基地部署的奠基之作。

(二) 军事功能论

这类学者主要从军事学中的指挥、控制、通信和情报系统(C³I)出发,考察军事技术革命、作战理念与手段变化、大国全球军事战略调整对海外军事基地部署的影响,认为海外军事基地是大国建立全球C³I系统、增强军事威慑、强化军事同盟、干预地区事务、打击潜在敌人、保障后勤供应的重要手段。凯瑟琳·卢茨(Cath-Erine Lutz)、约翰·加迪斯(John Gaddis)、肯特·考尔德(Kent E. Calder)等是代表人物。美国前驻日本大使特别顾问肯特·考尔德在《布阵的要塞——基地政治和美国全球主义的比较研究》一书中认为,海外军事基地在国际事务中扮演了重要角色,在过去半个多世纪,海外军事基地巩固了美国全球军事体系,但在不同历史时期和不同国际格局下,海外军事基地的价值不尽相同。^⑤此外,军事科学院的樊高月、宫旭平编著的《美国全球军事基地览要》介绍了21世纪初美国全球主要军事基地的部署、作战半径、各兵种人数等,具有参考价值。^⑥

(三) 法律制约论

这类学者主要考察国际法因素对军事基地部署的影响。海外军事基地既涉及国与国之间签署的法律条约如《驻军地位协定》和《军事合作协定》,也受《联合国宪章》

^① 赵国忠:《美国在中东的军事存在及其战略企图》,载《西亚非洲》,2006年第1期,第32-36页;孙德刚:《论新时期中国在中东的柔性军事存在》,载《世界经济与政治》,2014年第8期,第4-29页;徐瑶:《冷战后美国亚太军事基地体系的调整及其影响》,载《现代国际关系》,2013年第9期,第25-31页。另可参见美国海军学院出版的专著:David F. Winkler, *Amirs, Admirals and Desert Sailors: Bahrain, the U.S. Navy, and the Arabian Gulf*, Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2007。

^② 参见 Robert E. Harkavy, *Great Power Competition for Overseas Bases: The Geopolitics of Access Diplomacy*, New York: Pergamon Press, 1982。

^③ 参见 Robert E. Harkavy, *Bases Abroad: The Global Foreign Military Presence*, Oxford: Oxford University Press, 1989。

^④ 参见 Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200-2000*, New York: Routledge, 2007。

^⑤ 参见 Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press, 2007。

^⑥ 参见樊高月、宫旭平编著:《美国全球军事基地览要》,北京:解放军出版社2014年版。

等国际法的影响。海外军事基地首先需解决驻军的合法性问题,它是海外驻军稳定的前提。乔治·斯塔姆波克(George Stambuk)、^①齐藤光政(Saito Mitsumasa)、^②亚历山大·库利(Alexander Cooley)、戴维·索伦森(David S. Sorenson)等是代表人物。其中美国哥伦比亚大学教授亚历山大·库利于2008年出版的《基地政治:民主变革与美国海外军事》颇具影响力;^③库利与美国西北大学政治学教授亨德里克·斯普拉伊特(Hendrik Spruyt)共同撰写的《签约国家与国际关系中的主权让渡》提出了“不完全主权”的概念,认为主权可以通过法律手段加以分解和让渡;基地部署国通过签订合同,使基地东道国丧失了部分主权,从而使主权在盟友之间相互转让。^④

(四) 社会运动论

这类学者主要考察政治领域的社会运动与军事领域的基地部署之间的互动关系,认为海外军事基地常产生非预期后果,成为大国政治意识形态、价值观、生活方式传播的平台。基地部署国如欧美大国利用基地这一“国中之国”向东道国传播西方价值观,强化对东道国的改造,引发当地政府和民众的不满,甚至演变为社会运动,导致军事基地的“政治化”。马克·吉勒姆(Mark L. Gillem)、罗兰·辛布兰(Roland G. Simbulan)、^⑤弗罗德·丰努姆(Frode Fonnum)、安德鲁·约(Andrew Yeo)^⑥等是代表人物。^⑦安德鲁·约于2011年出版的著作《活动家、联盟与反美军事基地的抗议》是国外研究海外军事基地与社会运动的力作。该书将国际关系的联盟理论与社会运动理论相结合,以东道国民众抗议美国军事基地的成效为分析对象,认为当基地东道国领导层与美国在安全合作问题上形成共识时,就会拒绝反基地民众和组织的要求,反基地运动就难以取得成功;当东道国领导层意见相左,内部在同美国安全合作问题上未形成共识、从而四分五裂时,反基地运动就会取得成功。为检验关于“反基地运动”成效的理论假设,该书以美国在日本、韩国、意大利、菲律宾和厄瓜多尔五国的军事基地

^① 参见 George Stambuk, *American Military Forces Abroad: Their Impact on the Western State System*, Ohio: Ohio State University Press, 1963.

^② 齐藤光政著:《在日米軍最前線:軍事列島日本》,東京:新人物往来社刊2008年版。

^③ 参见 Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press, 2008.

^④ 参见 Alexander Cooley and Hendrik Spruyt, *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

^⑤ 参见 Roland G. Simbulan, *The Bases of Our Insecurity: A Study of the US Military Bases in the Philippines*, Metro Manila: Balai Fellowship, 1983.

^⑥ 参见 Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

^⑦ 另可参见杨超:《菲律宾、日本和韩国反美军事基地社会运动比较研究》,载《东南亚纵横》,2010年第4期,第48-52页。

为例加以实证分析,其研究结论是:受领导层“安全共识”的程度影响,反基地运动在菲律宾和厄瓜多尔取得了成功,而在日本、韩国和意大利未能取得成功,主要是因为菲律宾和厄瓜多尔未面临重大安全威胁,政府领导层未形成共识;日本、韩国和意大利面临重大安全威胁,政府领导层形成了共识。^①

以上4个领域的学者提出了许多重要观点,也存在明显不足。

第一,现有成果主要关注美国在欧洲和亚太地区基地部署的现状,^②忽视了大国在海外军事基地部署的理论研究和深层次规律探讨。正如美国海军战争学院2006年研究报告所指出的:“迄今为止,国际安全问题专家对美国海外军事‘脚印’的系统研究十分少见,普通民众对其了解则更为肤浅。”^③同时,大部分成果考察的是冷战结束前大国的海外军事基地部署情况,忽视了冷战后西方大国在海外军事基地部署的新变化、新趋势及新条件,也忽视了新时期大国在海外军事基地部署的态势变化(小型化、网络化、隐蔽化、分散化和机动化)与功能变化(从单纯的军事作战功能扩大到政治宣示、民主治理、侨民保护、维和、反恐、反海盗、防扩散、情报搜集、科学研究等地缘政治与地缘经济功能并重),对新时期大国在海外军事基地部署的条件缺乏深入的学理分析。

第二,现有成果缺乏对大国军事和安全战略文本的解读。由于研究问题的敏感性和资料的稀缺性,迄今国内外学界尚未建立系统、完整的海外军事基地数据库与案例库,给基础研究与政策研究带来了困难。冷战结束以来,美国国防部定期公布的《基地结构报告》、^④《美军在世界各地人力资源分布》、《国家安全战略报告》、^⑤英法公布的《国防白皮书》,俄罗斯公布的《俄罗斯联邦国家安全构想》、《俄罗斯联邦外交概论》、《2020年俄罗斯国家安全战略报告》以及其他国防部政策报告等都是观察欧美大国海外军事基地部署与调整的重要纲领性文件,^⑥但现有成果缺乏对这些文件做长期的跟踪研究。

① Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, p.22, p.178.

② 夏立平:《太平洋上的刀光剑影:美国在亚太地区军事基地扫描》,载《世界知识》,2001年第11期,第13-15页。

③ Carnes Lord, ed., *Reposturing the Force: U.S. Overseas Presence in the Twenty-First Century*, Newport: Naval War College, Center for Naval Warfare Studies, 2006, Forward.

④ 参见 Office of the Deputy Under Secretary of Defense, *Base Structure Report, Fiscal Year 2013 Baseline*, Washington, D.C.: US Department of Defense, 2013.

⑤ 参见 U.S. Department of Defense, *Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area*, Washington, D.C.: Department of Defense Washington Headquarters Services, September 30, 2005.

⑥ 参见 French Ministry of Defense, *The French White Paper on Defence and National Security*, New York: Odile Jacob Publishing Corporation, 2008; British Ministry of Defence, *Overseas Territories: The Ministry of Defence's Contribution*, London: Ministry of Defence, 2011.

第三,现有成果对海外军事基地的条件缺乏深入研究。保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)在《大国的兴衰》一书中认为,大国的兴衰有其必然的规律,即大国总是沿着“帝国的崛起——对外扩张——建立海外军事基地——背上沉重的包袱——海外过度扩张——帝国的衰落”这条主线演变。^①1971年,美国参议院对外关系委员会通过评估美国在全球的安全承诺和军事部署后也预言:“美国总有一天将在财力上不堪重负而难以为继。”^②但是,如果海外军事基地是帝国过度扩张的根源,在财政上是不可持续的,建立海外军事基地是负资产,为什么后来的崛起大国并未吸取历史上大国兴衰的教训,无论是古代帝国、近代的西方殖民大国、二战后的美苏还是当代的传统大国均寻求军事扩张,最终走上建立海外军事基地的“老路”?

本文将大国在海外部署军事基地的条件划分为战略维度、技术维度、外交维度、财政维度和法律维度5个层面,并以21世纪大国在中东伊斯兰国家军事基地部署为实例,考察上述5个因素在大国海外军事基地部署中的地位和作用。

三 大国海外军事基地部署的战略条件

假设一:大国对地缘政治利益受到威胁的认知成为其海外军事基地部署的战略条件。

大国对地缘政治利益受到威胁的认知,实际上有三层含义:一是军事基地部署国具有地缘政治而不是地缘经济利益;二是这些国家的地缘政治利益面临严重威胁或挑战;三是在时间向度上,如果不采取果断措施,地缘政治的天平将继续向敌方倾斜。对地缘政治利益受到威胁而感到焦虑的大国,倾向于部署海外军事基地;地缘政治利益未受到威胁或者不具有明显地缘政治利益的大国,一般不愿意部署海外军事基地。二战后,美国担心苏联向欧洲和亚太地区扩张,故在两个地区部署了上千处军事基地;1990年伊拉克入侵科威特后,美国担心萨达姆政权挑战其海湾主导权,故在海湾合作委员会国家部署了上百处军事基地,并发动了海湾战争和伊拉克战争,而中国、印度、巴西等国在中东的地缘政治利益不明显,故不愿意在那里部署海外军事基地。大国对地缘政治利益受到威胁的认知,决定了其部署海外军事基地的意愿。

^① Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York: Vintage Books, 1989, pp.517-519.

^② Christopher T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2000, p.303.

海外军事基地打上了大国地缘政治博弈的烙印。地缘政治利益与一国的军事安全和安全战略息息相关,属于高级政治的范畴,其核心要素是地区主导权、军事安全利益和零和博弈。与地缘经济利益的包容性不同,地缘政治利益更具有排他性,而对战略要冲、海峡和水域的控制与支配是地缘政治利益争夺的核心。20世纪30年代,大国争夺海外军事基地的战略地区包括巴拿马运河、直布罗陀海峡、中太平洋地区(如马利亚纳群岛、马绍尔群岛、柯罗林岛等)、东南亚(如中国海南岛、南海诸岛、中南半岛、菲律宾和中国台湾)等,这些是域外大国重要的地缘政治争夺对象。^①

地缘政治利益也是个动态的发展概念。1959年,美国参谋长联席会议的一份研究报告提出了“战略岛概念”,认为全球有6个岛屿对于美国海军及海外战略利益具有十分重要的意义,其中之一就是当时英国在印度洋上的军事基地——迪戈加西亚,其距南亚次大陆2500英里,距霍尔木兹海峡仅1000英里。为维护美国在印度洋的战略利益,美英于1966年12月起,以相互照会的方式达成了美国使用英国在该岛军事基地的协定。为更好地使用迪戈加西亚军事基地,英国要求岛上所有居民搬迁至毛里求斯和塞舌尔,美国则秘密向英国提供了岛上居民一次性搬迁费用。^②此后,美国军方进一步确立了全球8个具有战略意义的岛屿,认为这8个岛屿可打造成美国在全球永不沉没的“航空母舰”,它们是关岛、迪戈加西亚群岛、中途岛、夏威夷群岛、威克岛、塞班岛、马绍尔群岛和格陵兰岛。冷战爆发初期,美国的全球地缘政治利益就是试图阻止任何单一强国控制拥有战争潜力的欧亚大陆。沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)和乔治·凯南(George F. Kennan)曾将美国大战略的目标确定为阻止任何一个国家控制比美国更多的工业资源,其实质是联合海上大国反对任何足够强大的国家控制欧亚大陆的工业资源。^③

20世纪70年代以前,中东在美国的全球地缘政治中的地位不及欧洲和亚太地区,美国未在土耳其以外的中东地区部署大规模军事基地。但自70年代末开始,中东日益关系到美国的全球地缘政治利益,在中东部署军事基地成为美国在中东地缘政治利益不断拓展的现实需要。尤其是1979年苏联入侵阿富汗后,苏联在中东获得了重要的空军基地,卡特总统随后宣布成立印度洋和海湾快速反应部队,并在阿曼、埃及、肯尼亚、索马里、土耳其和摩洛哥等地区强化军事部署,以应对苏联在也门、非洲之角

① Robert E. Harkavy, *Bases Abroad: The Global Foreign Military Presence*, p.19.

② David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton: Princeton University Press, 2009, p.180.

③ 斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译:《联盟的起源》,北京:北京大学出版社2007年版,第21页。

和印度洋的扩张。1991年苏联解体前夕,美国在迪戈加西亚共部署了12艘预置船(pre-positioning ship)和900名海军人员,进一步加强了对中东的控制能力。^①21世纪初以来,由于美国“页岩气革命”,中东地区占美国石油进口的比重下降,中东石油出口占世界石油总出口的比重也在下降,但美国在中东的地缘政治利益诉求未发生根本改变,即预防新兴大国挑战美国的地区领导权,遏制伊朗、叙利亚等中东反美国国家,打击“伊斯兰国”组织和“基地”组织分支机构,保卫以色列、土耳其和海合会等盟友,推广西方民主和价值观,阻止任何敌国控制中东能源供应的“咽喉”。美国在中东的军事基地成为其维护地缘政治利益的重要手段。

在其他条件相同的情况下,进攻主导型国家比防御主导型国家更关注地缘政治利益,海权大国比陆权大国更关注地缘政治利益,外向型大国(经济发展依赖海外)比内向型大国(经济发展立足本国)更关注地缘政治利益。冷战后,法国比印度的战略原则更具进攻性、美国比中国更具进攻性、俄罗斯比巴西更具进攻性,这是前者比后者在海外拥有更多地缘政治利益、从而部署海外军事基地的主要原因。^②

四 大国海外军事基地部署的技术条件

假设二:大国拥有向海外投射军事力量的能力成为其海外军事基地部署的技术条件。

海外军事基地是大国权力增长到一定阶段的产物,是大国军事技术的体现。^③权力是国际关系中的永恒话题,是甲方迫使或诱导乙方按照甲方的意志采取行动的能力。按照不同标准,权力可分为不同类型,如硬权力、软权力和巧权力,隐性权力与显性权力,^④嵌入式权力(国际组织与国际机制等游戏规则制定者对后加入者的约束)与非嵌入式权力(非制度化安排下实体之间的力量博弈)等。尽管美国学者雷·克莱因(Ray S. Cline)40多年前就提了权力的计算公式—— $P_p = (C+E+M) \times (S+W)$,^⑤但未阐述军事力量部署的地理空间差异对该国权力大小的影响,如军事基地在国内与海外

① Christopher T. Sandars, *America's Overseas Garrisons; The Leasehold Empire*, pp.56-59.

② 孙德刚:《论新时期中国在中东的柔性军事存在》,载《世界经济与政治》,2014年第8期,第18页。

③ Roland Paul, *American Military Commitment Abroad*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1973, pp.8-11.

④ 西方重显性权力,注重外张性和透明性,如克劳塞维茨的《战争论》与西方炮舰外交就体现了一种显性权力的思想;东方重隐性权力,注重内敛性和含蓄性,《孙子兵法》与韬光养晦策略就显示了一种隐性权力的思想。

⑤ 参见 Ray S. Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift, 1975*, Boulder: Westview Press, 1975.

部署对该国权力的影响。仅仅关注一国静态的基本力(硬权力与软权力)构成要素,并不能准确判断一国的实际权力大小。

海外军事基地影响着一国的权力投射(power projection)状况。本文认为,一国的投射力=投射强度(硬权力构成要素+软权力构成要素)×权力机动性÷投射距离。大国在海外部署军事基地,增强了其军事投射能力,弥补了其远离战略重点地区的地缘劣势。基于权力投射,硬权力与软权力构成了一国的显性权力,海外军事基地增强了军事投射潜力,构成了一国的隐性权力。在国际舞台上,隐性权力与显性权力同样具有价值,所以大国在海外建立军事基地旨在增强权力投射能力,即增加隐性权力。^①

随着军事技术的革新,大国权力投射和远程精确打击能力不断增强,使海外部署军事基地成为可能。近代,葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、比利时等欧洲列强海洋军事技术的提高,为其争夺海外市场、瓜分殖民地、建立地区主导权、向内陆地区扩张奠定了基础;大国军事技术的进步为列强海外军事基地的部署创造了条件。16世纪,随着葡萄牙造船与航海技术的进步,其在也门亚丁、霍尔木兹海峡、印度果阿(Goa)、马六甲和莫桑比克等战略要地建立了军事基地。1511—1512年,葡萄牙在印度的科钦(Cochin)建造了800吨位的商船,1515年又在印度果阿建立大型船厂,随后在印度达曼(Daman)和中国澳门建立了造船厂,使葡萄牙成为世界上第一个拥有全球霸权利益并具有全球海上投射力的国家。1652年,荷兰将好望角作为重要的海上基地,并利用该基地向全球拓展实力,赶超葡萄牙。^②此后,荷兰依靠更加先进的造船与航海技术,在印度、马六甲、圭亚那、巴西沿岸、南非和中国台湾等地建立军事基地。17世纪初,荷兰海军共拥有2000艘战舰,10%部署在海外,其中40艘部署在亚洲、20艘部署在几内亚湾、100艘部署在西印度群岛,成为第二个具有全球海上投射力的国家。当时,荷兰庞大的海外军事基地奠定了其全球霸主地位。^③

英国在全球部署军事基地也得益于现代军事技术的更新。1793—1801年,英国在多米尼加的圣多明各(Santo Domingo)、圣皮埃尔和密克隆群岛(St. Pierre and Miquelon)、马提尼克(Martinique)、瓜德罗普(Guadeloupe)、圣卢西亚(Saint Lucia)、锡兰(斯里兰卡)、马六甲、好望角等战略要地建立了军事基地。19世纪,英国又在印度孟买、今斯里兰卡的亭可马里(Trincomalee)、新加坡、中国香港等地部署了海军分舰队,

① 实际上,在海外建立军事基地本质上没有超越现实主义的权力观要求,属于权力自然来源中的“地理幅员与位置”,参见卡伦·明斯特著,潘忠岐译:《国际关系精要》,上海:上海人民出版社2007年版,第131—133页。

② Jeremy Black, *Naval Power*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p.14.

③ Robert E. Harkavy, *Great Power Competition for Overseas Bases: The Geopolitics of Access Diplomacy*, p.45.

实力达到了巅峰,远远超过了葡萄牙和荷兰。英国延续一个半世纪的全球霸主地位,奠定“日不落帝国”的地位,与其先进的航海技术和在海外建立的庞大军事基地群不无关系。法国也步英国的后尘,提高远洋技术水平,19世纪在非洲马达加斯加、刚果(布)、吉布提、喀麦隆、东南亚、加勒比等地部署了军事基地。^①

第一次世界大战后,随着空军技术的不断升级和航母的研发,大国在海外军事基地的部署态势也发生了重大变化。美国以前所未有的速度拓展其在海外的军事基地,从偏居一隅的西半球国家成长为军事基地遍布全球的帝国。美国海军成立于1798年,起初主要在西半球应对法国的海上威胁。美国获取海外军事基地的历史可以追溯到美西战争时期,通过这场战争,美国占领波多黎各、关岛和菲律宾,打开了通往加勒比和亚太的门户。二战期间,美国租用了众多英国的海外军事基地,遍及北非、加勒比、百慕大、欧洲和东南亚等地区,成为继英国之后在全球拥有海外军事基地最多的国家。第二次世界大战后,美国在全球五大洲保留了1000多处军事基地,并根据国际形势的变化,尤其是美苏安全博弈与意识形态斗争的需要,不断调整这些基地的分布和任务,最大限度地使这些基地为美国的全球战略服务。美国倚靠在全球范围内建立起来的军事基地网络——北方基地群、太平洋基地群、加勒比基地群、欧洲基地群和中东基地群等与苏联争夺全球主导权。21世纪初以来,美国成立了北方、南方、太平洋、欧洲、非洲和中央司令部等六大战区司令部,控制了世界上绝大部分战略航道,有着超强的制海权,主导着冷战后国际安全秩序。

纵观历史,军事技术的进步促进了大国的权力投射和远程精确打击能力,为大国海外军事部署提供了技术条件。^② 葡萄牙、荷兰、英国、法国、美国、苏联等在海外建立的军事基地成为它们各自权力投射的重要“桥头堡”,也奠定了这些军事基地部署国的“世界大国”的地位。

五 大国海外军事基地部署的外交条件

假设三:基地东道国对大国军事基地的立场是大国在海外军事基地部署的外交条件。

东道国对大国部署军事基地存在不同的利益和价值判断,如冷战后有些伊斯兰国家坚决反对域外大国部署军事基地,包括伊朗、利比亚、埃及、黎巴嫩等;有些伊斯

^① Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, p.4.

^② 不可否认,军事技术的进步一方面提高了大国远程作战效能,另一方面也使其更易遭受打击。

兰国家却允许外部大国部署军事基地,如土耳其、叙利亚、吉布提、卡塔尔、科威特、巴林、阿联酋等。东道国允许大国部署军事基地往往出于不同动机,如希望在同邻国的安全博弈中处于优势地位、获得大国的经济或军事援助、加入某个政治或军事集团等。

(一) 东道国接受大国部署的军事基地的主要原因

一是经济因素的考量。海外军事基地常被视为独立运作的“军事特区”或“国中之国”,与基地东道国的民事管辖区一般处于隔绝状态。但是军事区与民事区在经济和文化上的往来难以割裂,海外军事基地往往给当地居民带来可观的就业机会,基地东道国也能获得必要的经济补偿、贸易优惠和经济援助等,如美国的经济支持基金(Economic Support Fund)、对外军事资助(Foreign Military Financing)、军事援助项目(Military Assistance Programs)等资助的主要对象是接受美国军事基地部署的东道国。1944年,美国以经济援助和承认菲律宾流亡政府为交换条件,要求在菲律宾部署军事基地,基地面积达10万公顷。作为补偿,美国承诺在随后5年里向菲律宾提供价值4.25亿美元援助,其中1.25亿美元为军事赠款,3亿美元为购买美式武器的贷款。1947年3月14日,美菲两国正式签订《军事基地协定》。20世纪60年代末70年代初,美国在菲律宾的军事基地雇用了大约5.3万名菲律宾籍工程师、机械师和白领工人,几乎达到了菲律宾政府的雇员总人数,缓解了就业压力。^①

在欧洲,冷战时期美国在冰岛部署军事基地,为当地创造了近1000个就业机会;20世纪60年代,美国在联邦德国的驻军人数达25万,占美国在欧洲驻军总人数的70%和驻海外军事基地总人数的25%。美国的军事基地使德国获得众多就业机会。如1990年美国在法兰克福地区4个镇的驻军为7.7万,而4个镇的居民总人口仅为60万,美军为当地提供了大量服务、建筑等就业机会。1990年,德国共有6.6万人直接为美国在德国的军事基地工作。^②美国海外军事基地一般设在偏远乡村,为经济社会相对落后的当地政府提供了经济机会。^③

在中亚,2001年阿富汗战争爆发后,美国在吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦建立军

^① Roland G. Simbulan, *The Bases of Our Insecurity: A Study of the US Military Bases in the Philippines*, p. 254.

^② Christopher T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, p.211.

^③ 海外军事基地是一把“双刃剑”,既有可能促进当地就业和经济发展,也有可能阻碍当地经济发展,各基地情况可能差异性较大。例如,冲绳原本是经济落后地区,美军基地的存在限制了诸多产业的发展,经济发展水平一直在日本垫底。美军基地的存在既可能带来一些经济利益,但从更大的方面说,也有可能妨碍当地经济的发展。这也是冲绳民众与美军基地、日本中央政府矛盾冲突的根源之一。

事基地,两国不仅获得可观的租金,而且还获得美国先进的电子监测设备。^① 美国为发动阿富汗战争,使用了吉尔吉斯斯坦的甘奇(Ganci)空军基地。^② 作为回报,美国与吉尔吉斯斯坦总统阿斯卡尔·阿卡耶夫(Askar Akayev)家族管理的公司签订了炼油合同,合同金额达数百万美元。2005年阿卡耶夫总统被推翻后,新的库尔曼别克·巴基耶夫(Kurmanbek Bakiyev)政府要求美国向吉提供援助,作为美国使用军事基地的补偿。^③

塔吉克斯坦允许俄罗斯部署军事基地也同样出于经济考虑。塔吉克斯坦人口700多万,2011年国内生产总值(GDP)仅65亿美元,是中亚地区面积最小、经济最落后的国家之一。2012年,塔吉克斯坦宣布将俄罗斯在该国的军事基地租金提高到每年3亿美元,租金占该国GDP高达4%—5%。这对塔吉克斯坦来说,是一笔重要的财政收入。^④ 法国每年向吉布提支付3000万欧元的军事基地租金,美国和日本也分别向该国支付3000万美元的基地租金,获取租金是吉布提欢迎上述三国部署军事基地的重要原因。

二是安全因素的考量。大国部署军事基地后往往产生安全上的外溢效应,基地东道国无须投入过多的军费开支,这在一定程度上减轻了东道国的国防开支,维护了该国的国家安全。1991年海湾战争爆发后,尽管埃及和叙利亚分别派出了3.8万人和2万人军队,但海湾阿拉伯国家仍把国家安全的希望寄托在美军身上。正如一位海合会国家外交官所言:“因为美国毫不含糊地承诺将维护海湾阿拉伯国家的独立和安全,所以我们不再需要其他阿拉伯国家的地面部队保护我们……海湾国家其实不希望看到大规模的埃及和叙利亚军队,而更需要蓝眼睛的士兵(西方军队)保卫它们。”^⑤海合会成员对安全的诉求增强了其对美国的防务依赖。土耳其也是如此。2007年土耳其国防白皮书指出,新时期土耳其面临的安全挑战主要包括伊拉克乱局、土耳其加入欧盟的障碍、阿富汗局势、巴尔干局势、里海周边地区局势以及中东其他地区局势。在应对上述安全挑战中,美国的作用不可替代。^⑥ 获得安全援助成为土耳其欢迎美国部署军事基地的重要原因。

① Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, p.47.

② 又名“简治”、“干西”空军基地。

③ Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, p.11.

④ 徐龙、孙利:《俄罗斯驻塔军事基地或不会关闭》,载《科技日报》,2012年7月10日。

⑤ Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, London and New York: Routledge, 2008, p.151.

⑥ Government of Republic of Turkey, *Defense White Paper of Turkey for 2007*, 2007, pp.2-6.

(二) 东道国反对大国部署军事基地的主要原因

首先,东道国民众和政府组织因主权问题反对海外军事基地部署,如2009年伊拉克宣布6月30日为新的节日——国家主权日,以庆祝美国在伊拉克关闭所有军事基地。^①

其次,东道国政权改组也会影响海外军事基地部署,如1979年伊朗伊斯兰革命爆发后,新政府断绝与美国的外交关系,并关闭美军在该国的情报基地,迫使美国寻求阿曼、肯尼亚和索马里的替代军事基地,并增强在印度洋迪戈加西亚军事基地的力量。^②

再次,当地民众和非政府组织因环境或社会问题反对海外军事基地部署,包括噪音、地下水与河流污染、空气污染、核辐射与核泄漏、油污、突发事故、外国军人与当地居民发生的民事纠纷等,如美军占领冲绳后,占据了岛上4万英亩的土地和20%的可耕地,25万冲绳居民(冲绳一半人口)被迫搬迁,美国飞机坠毁、空中坠物等事件常给冲绳民众带来人身与财产威胁。^③

最后,潜在敌国的舆论宣传也会影响东道国对大国军事基地部署的态度。处于被遏制的潜在敌国也往往拿基地做文章,开动宣传机器,呼吁东道国政府和民众扛起“反殖民主义”、“维护民族尊严”的旗帜,捍卫民族独立和国家主权,阻止大国在其土地上部署军事基地,这一战略也被称为“基地拒止战略(base denial strategy)”。^④九一一事件后,俄罗斯积极维护在中亚的战略利益,阻止美国以发动阿富汗战争为契机,在中亚地区谋求军事基地。例如,2005年,俄罗斯承诺投资20亿美元,帮助塔吉克斯坦振兴经济。2005年9月,塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫莫(Emomali Rakhmon)表示:“塔吉克斯坦以前没有,今后也永远不会有美军基地。”^⑤

六 大国海外军事基地部署的财政条件

假设四:大国国内提供军费支持的能力与决心是其部署海外军事基地的财政条件。

^① Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, pp.5-6.

^② Paolo Enrico Coletta and K. Jack Bauer, *United States Navy and Marine Corps Bases, Overseas*, Westport: Greenwood Press, 1985, p.100.

^③ Mark L. Gillem, *America Town: Building the Outposts of Empire*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007, p.37, p.39.

^④ Robert E. Harkavy, *Great Power Competition for Overseas Bases: The Geopolitics of Access Diplomacy*, p. 154.

^⑤ 《塔吉克斯坦拒绝美设立军事基地》,载《新华每日电讯》,2005年9月27日。

海外军事基地作为大国对外安全战略的组成部分,是国内政治的延伸。海外军事基地费用包括直接费用与间接费用,前者包括海外基地的设施建设与维护费用以及支付东道国的基地租金和日常管理费。^① 冷战时期,为维持海外军事基地,美国每年要投入 70 亿美元的直接费用。在美国和菲律宾《军事基地协定》于 1991 年 9 月失效前,美国曾提议每年向菲律宾提供 5.2 亿美元的租金,要求《军事基地协定》再延长 10 年。结果菲律宾只同意延长 7 年,且每年索要的租金是 8.2 亿美元,使美国最终不得不下决心关闭在菲律宾的军事基地。

间接费用包括因海外军事基地部署恶化了安全困境、导致与潜在冲突方的安全博弈升级,从而不得不向基地东道国提供援助、扩张军备甚至卷入冲突而间接增加了国防预算成本。冷战时期,美苏因军备竞赛而竞相增加在海外军事基地的部署,成为沉重的财政负担。1988 财年,美国向 13 个国家新提供总额达 23 亿美元的军事援助,这 13 个国家均部署有美国的军事基地,美国 85% 的海外援助额投向了拥有军事基地的希腊、菲律宾、葡萄牙、西班牙和土耳其五国,维持海外军事基地成为美国国防预算的重要支出。^② 1988 年,仅海外军事基地租金一项,美国国防部就花费了 14 亿美元,加上各类其他间接费用,美国海外军事基地、驻军和军事行动的总开支高达 900 亿美元。^③ 1976—2007 年间,美国在海湾地区军事力量(包括和平时部署军事力量和发动海湾战争与伊拉克战争的临时军事部署)的直接与间接开支高达 6.8 万亿美元。^④

国内各种利益集团常会形成平行四边形式的合力,从而在财政上影响一国的海外军事基地部署。以美国为例,1983 年 12 月 29 日,美国成立了第一个军事基地关闭委员会,后更名为基地重组与关闭委员会(BRACs),其 12 位委员会成员由国防部任命。^⑤ 首先,国防部长可以提出军事基地关闭建议,然后军事基地关闭委员会可以提出修改意见,总统则有权对军事基地关闭委员会提出的建议加以修改,总统提出建议后,国会可以在 46 天内对此通过动议,否则总统提出的关于军事基地关闭和重组的建议会自动生效。^⑥ 在这样的国内政治博弈中,国防部长、军事基地关闭委员会、总统和

① James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma*, p.98.

② John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publications, 1992, p.323.

③ Christopher J. Krisinger, "Power Projection Strategy: New Directions for Forward Defense," Naval War College, February 11, 1991, p.6.

④ Roger J. Stern, "United States Cost of Military Force Projection in the Persian Gulf, 1976-2007," *Energy Policy*, January 7, 2010, p.1.

⑤ 1990 年美国国会也通过了《国防基地关闭与重组法案》(Defense Base Closure and Realignment Act)。

⑥ David E. Lockwood, George Siehl and Barry W. Holman, *Military Base Closures*, New York: Novinka Books, 2003, p.4.

国会之间围绕海外军事基地的经费问题常展开博弈。

财政状况的变化影响大国海外军事基地部署的意愿和能力。当基地部署国国内财政困难、同时又需要保持海外军事基地时,大国通常将一部分经济成本转嫁给基地东道国,请求东道国提供援助。如2001年,阿曼承担了美国军事基地运营费用的79%(3900万美元),日本承担了75%(46亿美元),韩国承担了39%(8.05亿美元),意大利承担了34%(3.24亿美元)。这一年,美国海外军事基地东道国共承担了75亿美元的基地运营费用,主要用于筑路、建房、垃圾处理、设施维护等。^①九一一事件后,美国每年维持海外驻军的费用大约为600亿美元,其中只有85亿美元(14%)由东道国提供,海外军事基地成为美国财政开支的重要部分。^②如果东道国不能提供必要的经费支持,大国海外军事基地就会面临经费困难。

当大国财政状况恶化、基地东道国又不愿意承担主要基地费用时,其通常会缩小基地的规模,或者重组海外军事基地。例如,20世纪70年代,随着财政状况的恶化,美国不得不关闭在全球的次要军事基地。1977年,美国全球大型海空军事基地从1953年的150处减少至约30处。^③1986年,美国军费开支占GDP的6.2%,到20世纪90年代末这一比例下降至3.2%,并一直延续到2014年。^④国防经费的减少迫使国防部关闭海外军事基地。1990年1月,美国宣布关闭在欧洲的14处大型军事基地(其中包括4处在英国的空军基地);此后,美国宣布第二轮军事基地关闭计划,包括在德国的32处军事设施和苏格兰霍利湾(Holy Loch)的核潜艇基地;同年9月,美国又宣布关闭欧洲10个国家的151处军事基地。^⑤

2008年国际金融危机爆发以来,美国财政赤字增加,客观上使美国在中东地区减少军事基地,关闭伊拉克和阿富汗军事基地是重要措施。2012年1月,美国国防战略报告《维持美国全球领导地位》指出:“美国将在国外维持军事存在,包括轮流部署军事人员、加强双边和多边军事训练等,这将增加威慑,增强美国、盟国及其伙伴的防御能力,提高联盟的凝聚力和影响力。然而,由于投入的经费减少,美国今后在部署军事基地的地点及实施军事行动的频率方面将做出更加明智的选择,找到创新性解决

① Mark L. Gillem, *America Town: Building the Outposts of Empire*, pp.26-27.

② Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, pp.56-57.

③ Alvin J. Cottrell and Thomas H. Moorer, *U.S. Overseas Bases: Problems of Projecting American Military Power Abroad*, Washington, D.C.: SAGE Publications, 1977, pp.8-9.

④ Mark A. Hooker and Michael M. Knetter, "Measuring the Economic Effects of Military Base Closures," NBER Working Paper Series No.6941, 1999, p.1.

⑤ John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp.328-329.

办法以支持盟友。”^①受美国国防预算减少的影响,2011年年底,奥巴马政府关闭在伊拉克的所有军事基地;2014年,奥巴马政府关闭在阿富汗的军事基地,仅保留1万多人用于侨民保护和军事训练。

七 大国海外军事基地部署的法律条件

假设五:大国将海外军事基地部署的军事问题转换成法律问题的能力,是其海外军事基地部署的法律条件。

大国部署海外军事基地,尽管代表的是国家的私利和意志,却会努力增强国际合法性,使军事基地的部署与《联合国宪章》和国际法准则相契合,强调其海外军事部署有助于维护地区稳定,是大国提供的一种国际公共产品和应尽的“保护的责任”。大国通过对其进行国际机制和制度的“包装”,使之转化为其可资利用的外交、法律或道义资源。

为增强合法性,部署国还与东道国签署驻军条约或协定,使双方政治意愿法律化。海外军事基地是连接国际政治与国内政治的纽带,基地东道国与部署国常围绕驻军的法律地位问题展开博弈。大国在小国土地上建立军事基地常通过签订军事合作协定来获得法律依据,使基地部署合法化。1898年美国与西班牙战争结束后,双方签订和平条约,此协定使美国在古巴部署军事基地合法化;1921年12月,英国与爱尔兰签订和约,使英国在爱尔兰建立军事基地合法化;一战后德国与匈牙利和罗马尼亚签订军事合作条约,德国在这两国部署军事基地合法化;1946年7月4日,美国与菲律宾签订《全面关系条约》,使美国部署军事基地合法化;^②1951年,美国同日本签订《美日安保条约》,美国在日本建立永久性军事基地合法化;1952年,美、英、法与德国签订和约,使盟国在德国的军事基地部署合法化。^③海外军事基地的法律依据越充分,大国越有可能部署军事基地,反之亦然。

海外军事基地涉及部署国和东道国之间的安全合作问题,但在法律层面表现为海外军事基地的国际合法性问题,其核心争论往往是:究竟主权优先还是治外法权优先?

^① U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, pp.5-6.

^② John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 69-71.

^③ Uri Bialer, "Military Forces Within Foreign Territory Under Peace Arrangements," *Journal of Peace Research*, Vol.17, No.1, 1980, pp.47-55.

东道国一般强调主权优先,即海外军事基地上的所有外国驻军必须尊重当地风俗习惯和宗教信仰,遵守当地法律法规;基地部署国则强调治外法权优先,即海外军事基地是国内基地的“延伸”,强调海外军事基地人员享有司法豁免权。

在国际关系史上,不管海外军事基地是外部强加的,还是通过合约实施的,几乎都基于双边或多边安全合作协定,基地东道国根据国际法条款,承诺让渡部分主权给基地部署国,允许后者在本国土地上建立军事基地,主要依赖三种手段强化合法性。

首先是突破基地东道国的宪法和法律对海外军事基地的约束。有些国家接受盟国部署军事基地的愿望强烈,而有些国家接受盟国部署军事基地的意愿较弱,造成这种差异的原因很多,其中重要的一点是基地东道国的国内法尤其是宪法的接受程度。世界上有些国家的宪法明文禁止他国部署军事基地,如《伊朗伊斯兰共和国宪法》第146条禁止在伊朗建立外国军事基地,这实际上就排除了外国与之签订部署军事基地协定的可能性;2012年,乌兹别克斯坦议会通过《关于批准乌兹别克斯坦对外政策构想法令》,以法律的形式禁止外国部署军事基地。

19世纪初的比利时《宪法》规定:外国军队不得驻扎比利时,也不得占领或过境比利时。直到1962年,在美国的积极推动下,比利时议会才修改法律,允许外国军队在事先征得同意的前提下,过境或部署在比利时。^①历史上各国宪法在是否允许他国建立海外军事基地问题上存在不同政策,如受殖民记忆的影响,绝大部分民族独立国家禁止外国军队在其境内建立军事基地,但土耳其1982年《宪法》则允许外国军队部署在该国境内。

其次是大国签订的有关海外军事基地部署的国际多边合约,以强化驻军合法性。国际社会有时以多边合约的形式,规定某些战略要塞、港口等非军事化,禁止任何大国部署军事基地。如一战后欧洲大国达成的协定规定:北冰洋上的挪威斯匹次卑尔根岛(Spitzbergen)战略地位显要,应实现非军事化,禁止任何国家建立军事基地;1979年,英国关于在马耳他建立军事基地的协定失效后,在美国、苏联、英国和意大利等国的支持下,马耳他与意大利签订《中立协定》,宣布马耳他将奉行不结盟政策,不允许任何国家在其土地上建立军事基地,除非应马耳他政府的邀请、执行自卫权。^②该协定使大国在这些地区部署军事基地丧失了法律依据。为增强合法性,美苏分别根据北约和华约军事联盟协定在西欧和东欧国家土地上部署了军事基地;冷

^① John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 40-41.

^② John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 98-99.

战后欧盟代替法国,在科特迪瓦部署了军事基地,其法律依据主要是欧盟签订的多边协定;俄罗斯根据独联体集体安全条约组织的条款,在吉尔吉斯斯坦部署军事基地。1982年《联合国海洋法公约》第56条规定:沿海国在专属经济区内拥有“人工岛屿、设施和结构的建造和使用”权利,^①实际上赋予了沿海国家及其盟国在专属经济区建立或使用浮动军事基地的权利。受国际社会签订的多边合约的影响,大国不得在永久中立国如瑞士、奥地利、芬兰、哥斯达黎加、瑞典、列支敦士登、土库曼斯坦等国部署军事基地。^②

最后是海外军事基地部署国通过与东道国签订双边军事协定强化合法性。以美国为例,与军事基地协定的法律问题直接相关的是《驻军地位协定》(Status of Forces Agreement)。《驻军地位协定》规定了美国战斗人员在国外的个人与财产的法律地位。它通常规定基地部署国海外军队的行动自由、着装、武器携带、征税、刑事与民事司法、进出海关、驾车、缴纳注册费以及当地法律的适用范围等。《驻军地位协定》一般分为三种情况:一是规定行政与技术人员根据《维也纳外交关系公约》在他国的地位;二是战斗人员短期部署在国外的地位问题,如参加联合军演等;三是国外主权管辖范围内永久驻军的军事人员及其财产的地位问题。^③按照基地部署国拥有治权的多寡,可将《驻军地位协定》分为三种类型。第一种规定:基地部署国享有“治外法权”,所有军人和文官在海外军事基地范围内和基地以外享受“外交豁免权”,在国外任何地点违反法律都不会按照当地法律进行审判,如冷战初期美国在日本、联邦德国、韩国和格陵兰岛的军事基地;第二种规定:基地部署国军人及其官员只在军事基地区及毗邻地区享有治外法权,但在其他地区不享受豁免权,如美国军人只在沙特阿拉伯宰赫兰空军基地及其他军事基地区享受司法豁免权,但在其他地区如果违反了当地法律,将受到该国法律的惩处;第三种规定:基地部署国和东道国将联合享有司法权,如北约在欧洲盟国的军事基地。^④冷战结束后,美国和基地东道国签订的第一类《驻军地位协定》减少,第二类和第三类增加。截至2000年,美国与101个国家签订了105份《驻军地位协定》,强化了为美国海外部署军事基地和战斗人员的国际法依据。^⑤

① 参见中华人民共和国海事局:《联合国海洋法公约》,北京:人民交通出版社2004年版,第五部分“专属经济区”。

② 1995年12月12日,联合国承认土库曼斯坦为永久中立国家,大国不得在该国部署军事基地。

③ George Stambuk, *American Military Forces Abroad: Their Impact on the Western State System*, pp.53-65.

④ George Stambuk, *American Military Forces Abroad: Their Impact on the Western State System*, pp.53-68.

⑤ Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, p.33; R. Chuck Mason, “Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized?” *Congressional Research Service*, March 15, 2012, p.1, p.14.

八 域外大国与中东军事基地

以上分析了大国在海外部署军事基地的5个条件。下文以冷战后域外大国在中东伊斯兰国家的军事部署为实例,加以实证分析。这里的域外大国主要以2014年经济总量(按照购买力平价计算)居世界前10位的美国、中国、日本、德国、法国、英国、巴西、意大利、俄罗斯和印度作为考察对象。本文的“中东伊斯兰国家”以中亚、西亚和东非等受伊斯兰教和伊斯兰文化影响深远的军事基地东道国为考察对象,包括阿富汗、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、巴基斯坦5个中亚国家,伊拉克、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋、巴林、叙利亚、塞浦路斯10个西亚国家以及非洲之角的吉布提。

表1 21世纪以来域外大国在中东伊斯兰国家的军事基地部署

基地部署国	基地东道国	驻军人数	主要军事基地
美国	土耳其	1780	因切利利克(Incirlik AB)、伊斯梅尔(Izmir)、阿达纳(Adana)、巴特曼(Batman)、埃尔祖鲁姆(Alemdağ)、卡赫拉曼马拉什(Çiğli AB)等
美国	伊拉克	最高峰13万	伊拉克南部地区的塔利尔(Tallil)、西部地区的阿萨德(al-Asad)、中部地区的巴拉德(Balad)和北部地区的古热亚(Quayyarah)等(2011年年底,奥巴马宣布关闭在伊拉克的所有军事基地,仅保留数百人军事训练人员)
美国	沙特阿拉伯	4408 ^①	苏尔坦亲王(Sultan Prince)空军基地、宰赫兰(Dhahran)空军基地、海米斯穆谢特(Khamis Mushayt)、利雅得、塔布克和塔伊夫(Taif)基地等(2001年后关闭所有军事基地,仅保留军事训练场所)
美国	科威特	14000	比林兵营(Camp Buehring)、阿瑞坎兵营(Camp Arifjan)、阿里·萨雷姆(Ali Al Salem)等
美国	卡塔尔	3432	埃斯萨利亚(Al-Saliyah)兵营、乌代德(al-Udeid)空军基地、乌姆萨伊德(Umm Said)等
美国	巴林	1496	谢赫·伊萨(Shaykh Isa)空军基地、巴林港等

① 2001年后仅维持数百人的军事训练人员,2014年为500人,但无军事基地。

续表 1

基地部署国	基地东道国	驻军人数	主要军事基地
美国	阿联酋	546	杰布·阿里港(Jabel Ali)、富查伊拉港(Fujairah)等
美国	阿曼	35—50	锡卜(Seeb)、马西拉和塞迈里特(Al Thumrait)空军基地等
美国	阿富汗	11800 ^①	巴格拉姆基地(Bagram)、坎大哈空军基地和信丹德(Shindand)机场等(2014年年底全部关闭)
美国	吉尔吉斯斯坦	1200	彼得·甘西基地(马纳斯空军基地,为美国和北约在阿富汗的军事行动提供加油与后勤服务,2014年关闭)
美国	乌兹别克斯坦	1750	汗纳巴德(Karshi-Khanabad)空军基地(简称“K-2”基地,2005年关闭)
美国	塔吉克斯坦	人数不详	苦盏(Khujand)、库尔干-秋别(Krgan-Tyube)和库利亚布(Kulyab)三处军事基地(2009年后停止使用)
美国	巴基斯坦	人数不详	达尔本丁(Dalbandin)和夏巴兹(Shahbaz)军事基地(2011年后停止使用)
美国	吉布提	2000—3000	雷蒙尼尔(Camp Lemonier)军事基地、吉布提安布利(Ambouli)国际机场等
英国	塞浦路斯	3000	亚克罗提利(Akrotiri)和德凯利亚(Dikelya)军事基地
英国	巴林	人数不详	米纳·塞勒曼(Mina Salman)港海军基地(在建,建设费用1500万英镑)
法国	阿联酋	500	阿布扎比扎耶德(Zayed)港、扎耶德兵营和阿布扎比市郊宰夫拉(Al-Dhafra)空军基地等
法国	吉布提	2900	雷蒙尼尔(Camp Lemonier)军事基地、阿尔塔(Arta)训练中心等
俄罗斯	叙利亚	150—180	塔尔图斯(Tartus)海军基地
俄罗斯	吉尔吉斯斯坦	700	坎特(Kant)空军基地(俄罗斯第999军事基地) ^② 、伊塞克湖(Issyk Kul)附近试验站

① 截至2015年5月,美国在阿富汗军事基地共部署了1.18万人左右,主要承担侨民保护、训练等任务。

② 该基地同时也是俄罗斯主导的集体安全条约组织这一军事联盟的反恐基地,2003年10月正式投入使用。

续表 1

基地部署国	基地东道国	驻军人数	主要军事基地
俄罗斯	塔吉克斯坦	5500	杜尚别、库尔干秋别 (Qurghonteppa) 和库洛布 (Kulab) 军事基地, 艾尼 (Ayni) 联合空军基地, 努雷克 (Nurak) 附近航空设施 (驻扎有俄罗斯第 201 摩步师) 等
日本	吉布提	180	吉布提国际机场东北部基地、吉布提港
印度	塔吉克斯坦	150 (印度工兵和顾问)	法科尔 (Farkhor) 空军基地、艾尼 (Ayni) 空军基地
中国、德国、意大利、巴西	无	无	未部署军事基地 ^①

资料来源: U.S. Department of Defense, *Selected Manpower Statistics, Fiscal Year 2005*, Washington, D.C.; Department of Defense, 2005, pp.23-25; Donna Cassata, "US Plans Significant Military Presence in Kuwait," *Times of Israel*, June 19, 2012; Kenneth Katzman, "Oman: Reform, Security, and U.S. Policy," *Congressional Research Service*, June 29, 2009, p.3; U.S. Department of Defense, "Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan," Report to Congress, November 2013, pp.11-13; Shenali Waduge, "Over 1000 US Foreign Military Bases yet Commotion over Sri Lanka's Internal Military," *Asian Tribune*, September 20, 2012; *British Forces Cyprus Pre-Arrivals Guide*, April 2011, London; Military of Defence, 2011, p.6; James Rogers and Luis Simon, "The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Union and Their Potential Role for the European Security and Defence Policy," *Policy Department External Policies*, February 2009, p.12; Andrew E. Kramer, "Russian Warships Said to Be Going to Naval Base in Syria," *New York Times*, June 18, 2012; Alex Martin, "First Overseas Military Base Since WWII to Open in Djibouti," *Japanese Times*, July 2, 2011; "India Facing Eviction from Tajikistan Military Base?" <http://www.india-defence.com/reports-3550>, 登录时间: 2015年6月15日; William Arkin, *Code Names: Deciphering U.S. Military Plans, Programs and Operations in the 9/11 World*, Hanover: Steerforth Press, 2005, p.198.

从表 1 可以看出, 大国在海外部署军事基地的 5 个条件的重要性处于不同层级。

第一, 对地缘政治利益受到威胁的认知成为大国部署海外军事基地的关键条件, 决定了大国“要不要”部署海外军事基地。在 2014 年 GDP 占全球前 10 位的国家中, 美、英、法、俄更加关注本国在全球军事战略中的地位, 以增强军事控制力为主要追求, 关注地区均势, 属于地缘政治主导型大国, 它们将中东伊斯兰国家总体上视为博弈的“战场”而不是“市场”, 其大中东战略的首要任务是维护在中东伊斯兰国家的军事安全和地区领导权。这些国家从“敌人—盟友”二元对立的视角审视中东伊斯兰国家, 将该地区分为逊尼派与什叶派、共和制与君主制、反西方与亲西方、温和与激进国家等

① 德国和意大利在北约框架下向土耳其、阿富汗和吉布提部署了军事力量, 但未单独部署军事基地。

类型,对上述力量之间的战略平衡较为敏感,按照“友好度”和所谓“民主化程度”划线,奉行联盟战略。当所谓“战略失衡”出现时,在盟国土地上部署军事基地就成为上述国家维护地区主导权、协防盟友和遏制潜在敌人的重要手段。进入 21 世纪以来,域外大国部署在中东伊斯兰国家的 23 个军事基地实例中,有 21 个实例是拥有明显地缘政治利益的美、英、法、俄 4 国部署的军事基地。这些大国对其在中东伊斯兰国家的地缘政治利益受到威胁表现出严重关切,总体上验证了大国对地缘政治利益受到威胁的认知,成为其部署海外军事基地的战略条件(美国 13 个、英国 2 个、法国 3 个、俄罗斯 3 个)。

在 GDP 占全球前 10 位的国家中,中国、巴西、印度、日本、德国和意大利把国内经济发展而不是地缘政治争夺作为首要任务,属于地缘经济主导型大国,其首要任务是促进国内经济、民生和社会发展,以增强经济实力为追求,在海外军事基地部署问题上更加谨慎。这些国家视中东伊斯兰国家为“市场”而不是“战场”,在中东不选边、不站队、不树敌,奉行更具包容性的伙伴战略。中国、印度、巴西等新兴发展中大国综合国力不断增长,日本、德国和意大利的经济总量仍居世界前列,地缘经济主导型战略在这些国家占主导地位。

此理论假设未能解释的是印度在塔吉克斯坦、日本在吉布提的军事基地实例,即地缘经济主导型国家印度和日本也在海外部署了小型军事基地,似乎并不符合大国在海外部署军事基地的战略条件。但是,我们仔细分析可以发现,印度在塔吉克斯坦部署军事基地,具有维护重要地缘政治利益、强化与巴基斯坦博弈的倾向性;日本在吉布提部署军事基地受美日同盟的结构因素影响。近年来,美国综合国力相对衰落,其更加鼓励日本承担更多的国际义务,包括利用在吉布提的军事基地加强欧洲盟国与亚洲盟国的军事协调与合作。总体来看,战略条件决定了大国海外军事基地部署的意愿,即“要不要”部署军事基地。

第二,权力投射能力成为大国部署海外军事基地的重要内部技术条件,决定了其在技术上“能不能”部署海外军事基地。从上述 23 个实例可以看出,目前在中东伊斯兰国家部署军事基地的都是军事大国,具有较强的军事投射能力和应对潜在敌国的反介入能力,使它们在海外部署军事基地成为一种可能。在这 23 个实例中,美国的军事技术能力最强,在 13 个中东伊斯兰国家部署了军事基地,驻军总人数最高峰达 20 万人,处于第一层级;俄罗斯、英国和法国军事技术能力其次,这三个国家分别在 2—3 个中东伊斯兰国家部署了军事基地,驻军人数在 3000—8000 人之间,处于第二层级;日本和印度军事技术能力尤其是远程投射能力相对较差,其分别在 1 个中东伊斯兰国家部署了军事基地,驻军人数在 500 人以内,处于第三层级。军事技术能力与大国海外

军事基地的数量和驻军规模呈正相关关系。

大国部署海外军事基地必须具备必要的权力投射能力,而权力投射能力是该国军事技术水平的标志。二战结束以来,军用飞机作战半径的增加、战略武器性能的提高、空中加油机的开发、无人机的使用、战略导弹技术的研发、军用卫星系统、雷达预警系统和潜艇技术的提高等都提升了一国的军事投射能力,^①舰船驱动力技术的革新、现代卫星通信技术的换代及核武器投送能力的升级也增加了国家的权力投射能力。军事技术的提高使部署海外军事基地具备了客观条件,促进了海外军事基地部署。从技术条件来看,美、英、法、俄的军事技术先进、权力投射能力强,成为其在中东伊斯兰国家部署军事基地的重要条件。

权力投射能力也增强了一国部署海外军事基地时的反介入能力,提振了其部署海外军事基地的决心。海外军事基地的部署必须解决的技术层面的问题是如何应对潜在敌国的反介入战略。这种战略包括敌国鼓励军事基地东道国民众开展抗议运动、抢先向基地东道国提供武器装备或建立基地、利用地区或国际舞台宣传海外军事基地对地区安全形势的威胁等。^②除外交和政治手段外,敌国还常常采取军事手段阻止第三国建立军事基地,如使用弹道导弹、反舰导弹、轰炸机、潜艇、水雷、民用运输船、恐怖袭击甚至威胁使用大规模杀伤性武器来慑止地区国家允许域外大国部署军事基地;敌国还会利用反介入遥感系统包括卫星系统、超视距雷达(over-the-horizon radar)、空基雷达以及间谍网络等增加域外大国部署军事基地的成本;甚至还利用“反介入战术”,包括提前破坏港口与其他基础设施,使基地部署国造成严重人员伤亡等。^③2010年《美国国家安全战略报告》指出:“我们将在反恐等军事行动中继续保持优势,在敌人采取反介入措施时,遏制和击败敌人,保卫美国。”^④上述域外大国能够在海外部署军事基地,是因为其在掌握了投射军事力量的基础上,拥有了应对反介入战略的技术和能力。

第三,基地东道国的立场成为大国部署海外军事基地的重要外部条件,决定了其“能不能”部署军事基地。对于国内政局不稳的中东伊斯兰国家来说,大国在其土地上建立军事基地有助于其增强内部稳定与维护政权安全,如美国在海合会国家、俄罗

① John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 322-323.

② Robert E. Harkavy, *Bases Abroad: The Global Foreign Military Presence*, p.363.

③ Andrew T.H. Tan, *The Politics of Maritime Power: A Survey*, London and New York: Routledge, 2007, pp.89-90.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States of America, 2010*, Washington, D.C., May 2010, p.14.

斯在叙利亚和塔吉克斯坦、美法在吉布提的军事基地等。美国在海合会成员国的军事基地维护了这些国家的政权稳定。本文考察了冷战后主要的中东伊斯兰国家,其中16个曾经或目前拥有域外大国部署的军事基地,包括吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、巴基斯坦、阿富汗、海合会6国、伊拉克、土耳其、叙利亚、塞浦路斯和吉布提。基地东道国对域外大国部署军事基地的态度也决定了海外军事基地的部署。二战结束以来,伊朗、利比亚、苏丹、沙特阿拉伯、突尼斯、阿尔及利亚、乌兹别克斯坦、阿富汗、伊拉克等中东伊斯兰国家政府和民众曾要求美国关闭在其领土上的军事基地。^①

实证研究表明,基地东道国政府和民众反对海外军事基地部署,主要出于三种原因:(1)意识形态型,如九一一事件后沙特政府反对美国在沙特部署军事基地,认为“异教徒”(美国的非穆斯林军队)亵渎了纯洁的伊斯兰圣地;(2)民族主义型,如伊拉克、乌兹别克斯坦和阿富汗政府及民众反对美国部署军事基地,认为其损害了主权和领土完整;(3)经济—社会型,即当地政府认为,海外军事基地污染了环境,干扰了当地民众的正常生活,如塔吉克斯坦、巴基斯坦等。就中东伊斯兰国家而言,最主要的是意识形态型威胁。九一一事件后,随着伊斯兰世界民族主义和激进主义势力的上升,基地东道国的独立意识和主体意识增强,域外大国在中东伊斯兰国家土地上部署的军事基地面临的政治风险增加。有些东道国反对大国部署军事基地,认为基地部署犹如在中小国家土地上的“圈地运动”,基地部署国与东道国在海外军事基地问题上会出现矛盾与分歧,尤其是伴随东道国反对海外军事基地及驻军,海外军事基地出现“政治化”。

第四,大国国内提供军事支持的意愿和能力影响海外军事基地的规模与合作范围,即建立“什么样”的军事基地。从表1中的16个中东伊斯兰国家的23个例子可以看出,大国的财政状况并不能决定其“要不要”和“能不能”部署军事基地,而是部署何种规模(大型或小型)、何种形态(刚性或柔性)以及何种期限(永久性或临时性)基地。伊拉克战争结束后,受美国财政状况不佳的影响,美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)于2004年提出关闭1/3海外军事基地,总共200—300处,将7万驻外基地美军及10万家属撤回国内,此举每年可为美国国防部节约120亿美元的开支;时任美国欧洲司令部司令、海军陆战队上将詹姆斯·琼斯(James Jones)也

^① Catherine Lutz, “Obama’s Empire: An Unprecedented Network of Military Bases That Is Still Expanding,” *The New Statesman*, July 30, 2009, p.6.

主张美国关闭在欧洲 20%的军事基地,^①并将有限的军费用于军事技术研发和其他领域。奥巴马入主白宫以来,美国财政赤字增加。2009 年经济增长率为-2.8%,而当年失业率高达 10%,联邦债务由 2000 年占美国 GDP 的 58%增加到 2009 年占 GDP 的 90%。^② 美国近 1000 座海外军事基地的年维持费用高达 1000 亿美元,^③已经成为沉重的财政负担。据美国国防部《基地结构报告》统计,受财政预算减少的影响,2014 财年美国海外军事基地已经减少至 576 处。^④ 美国财政赤字的增加迫使奥巴马政府决定关闭在伊拉克、吉尔吉斯斯坦和阿富汗的军事基地,仅保留一定数量的军事训练人员和执行特殊任务的军事情报人员。

第五,海外军事基地部署国能否将军事部署这一军事问题转变成法律问题,影响海外军事基地的规模与安全合作范围,即建立“什么样”的军事基地。在中东伊斯兰国家,上述大国一方面将海外军事基地的部署纳入国际正义和联合国的使命框架下,强调自己的军事基地部署是大国提供的公共产品,是应尽的“保护的责任”;另一方面与基地东道国签订了不同形式和实质的驻军协定,将海外军事部署的军事问题转变为法律问题,增强合法性。从实证分析来看,这些法律条件并不能影响大国部署海外军事基地的意愿和能力,只能影响其部署什么类型的军事基地,如大国海外驻军是否享有治外法权;士兵是否可以携带武器过境非军事区;军事基地是否要严格执行“沙里亚法(伊斯兰教法)”;在军事基地地区女兵或女性家属是否需要戴头巾及能否驾车;军事基地地区能否出售酒精饮料和非清真食品等。同美国在沙特军事基地严格遵守“沙里亚法”不同,美军在巴林的军事基地享有更多“治外法权”,如驻守巴林军事基地的美军可以饮酒而无须遵守伊斯兰教法。

如果军事基地部署国与东道国签订正式安全合作协定,规定可以部署军事基地,其驻军的法律依据就强;如果基地部署国通过军事占领强迫对象国接受军事基地,其驻军法律依据就比较弱。驻军协定的核心条款一般涉及以下内容:(1)军事设施的种类(永久性与临时性)、驻军人数和海外资产(军火的数量与种类、飞机、轮船、雷达、观测设备);(2)主权问题,包括基地的部署国和东道国的磋商程序、海外驻军的司法审判程序等;(3)与协定有关的政治与经济关系,即东道国允许部署国部署军事基地应

① David Vine, "Too Many Overseas Bases," *Foreign Policy in Focus*, February 25, 2009.

② Bahram M. Rajaei, *National Security Under the Obama Administration*, New York: Palgrave, 2012, p.13.

③ Shenali Waduge, "Over 1000 US Foreign Military Bases yet Commotion over Sri Lanka's Internal Military," *Asian Tribune*, September 20, 2012.

④ US Department of Defense, *Base Structure Report FY 2014 Baseline*, Washington, D.C.: GPO, 2014, p.6.

得到的补偿。^① 军事基地部署国和东道国在签订军事协定时,一般规定前者享有使用军事基地设施和设备、自由进出基地、在军事基地范围内的行动权和军事基地以外的飞越权等。^②

实证研究表明,美国比其他大国更加善于将海外军事基地部署的军事问题转变为法律问题,特别是通过《驻军地位协定》在 13 个中东伊斯兰国家部署了军事基地,使驻军“合法化”。国家间签订的正式或非正式协定往往包含一国在另一国土地上建立或放弃军事基地的特别条款,影响了军事基地的内涵与驻军的权限。早在 1960 年,英国和塞浦路斯签订的军事基地协定规定:英国同意塞浦路斯独立,同时将在该国保留主权基地,但不得在军事基地内建立商业港或民用机场。^③ 2011 年年底,由于伊拉克新政府拒绝给美军“治外法权”,迫使美国最终宣布关闭在伊拉克的所有军事基地,取而代之的是军事训练中心。21 世纪初以来,美国海外军事基地部署的法律地位问题,主要表现在由于美国试图通过《驻军地位协定》保留美军享受治外法权的条款,结果遭到东道国的反对,美国不得不以柔性的军事训练中心代替刚性军事基地。

表 2 影响大国在海外军事基地部署的三个层面

三个层面	五个假设	影响内容
第一层	战略条件	“要不要”部署海外军事基地
第二层	技术条件与外交条件	“能不能”部署海外军事基地
第三层	财政条件与法律条件	部署“什么样”的海外军事基地

资料来源:笔者自制。

九 结论

海外军事基地是大国权力的重要象征,它既是一国权力大小的标志,又是其权力兴衰的“晴雨表”。海外军事基地使大国获得了超出本国边界线的“超主权”

^① Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, pp.29-30.

^② John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 142-147.

^③ John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations Under Modern International Law*, pp. 302-303.

和战略利益,其海外军事投射能力加上海外领地和海外省,使之成为帝国。崛起大国部署海外军事基地,守成大国维持海外军事基地,衰落大国放弃海外军事基地,呈现出一定的规律性。纵观两千余年历史,大国在海外建立军事基地的努力从未停止过,大体可分为5个阶段:第一阶段:古代帝国主要追求建立海外陆上基地以扩大陆权、兼并土地,如蒙古帝国、阿拉伯帝国、罗马帝国和奥斯曼帝国等;第二阶段:近代欧洲列强在海外建立海上基地以扩大海权、建立殖民地,如荷兰、葡萄牙、西班牙、英国和法国等;第三阶段:二战后美苏在各自盟国土地上建立基地以强化各自的意识形态板块(海权国阵营与陆权国阵营的博弈);第四阶段:冷战后西方大国在海外建立的反恐基地(具有小型化和机动化特征);第五阶段:新时期大国为维护海外多重利益而建立军事基地,其功能从地缘政治为主转向地缘政治与地缘经济并重。

大国在海外部署军事基地的问题,是涉及内政与外交、安全与财政、政治与法律等诸多方面的系统工程,其在海外部署军事基地受战略条件、技术条件、外交条件、财政条件和法律条件等5个因素的共同影响。21世纪初,美国、英国、法国、俄罗斯、日本和印度在16个中东伊斯兰国家军事基地部署的23个实例显示,域外大国在中东伊斯兰国家部署的军事基地规模不同,布局也不一样,其中美国仍然是在中东伊斯兰国家军事基地数量最多、人数最多、影响力最大的国家。上述5个条件的权重不同,可分为三个等级,其中战略条件最为关键,处于第一层级,决定了大国“要不要”部署海外军事基地;技术条件与外交条件处于第二层级,分别从“内因”和“外因”两个层面决定了大国“能不能”部署海外军事基地;财政条件和法律条件处于第三层级,决定了大国部署“什么样”的海外军事基地,包括“刚性与柔性”、“永久性与临时性”、“治外法权与非治外法权”等类型。新时期,随着域外大国与中东地缘经济和地缘政治联系发生变化,上述5个条件也将发生重要变化,其对大国在中东伊斯兰国家的军事基地布局将产生怎样的影响,仍需进一步跟踪研究。

(截稿:2015年4月 责任编辑:主父笑飞)

the world's workshop and India the global office. The author argues that domestic institutions shape a country's growth pattern by affecting the mobility of production factors. Specifically, institutional arrangements in labor and land markets play an important role in enhancing or undermining labor mobility. China's high labor mobility strengthens its comparative advantage in labor-intensive production, making the manufacturing sector attractive to investment. In contrast, India's low labor mobility undermines its comparative advantage in labor-intensive production, making its skilled service sector more attractive to investment. Understanding the mechanism of institutional effect on growth pattern has important implications on good governance. Although high labor mobility is desirable for economic efficiency, mobility-enhancing institutions that constrain labor rights might undermine a country's innovative capability in the long run.

【Key Words】 governance, economic development, domestic institutions, labor mobility, manufacturing

【Author】 Zheng Yu, Professor of International Politics at the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) at Fudan University.

On the Conditions of Great Powers' Overseas Military Base Deployment

Sun Degang (40)

【Abstract】 Overseas military bases are the geographical and functional extension of the user nations' domestic bases. The current literature rests on four research areas, namely, political roles, military functions, legal limits, and social movement. Yet, a systematic research on the external and internal conditions of the deployment of overseas military bases is relatively sparse. This article puts forward five hypotheses in this respect: (1) great powers' concern of geopolitical imbalance is the strategic condition of its overseas military bases; (2) great powers' reliance on military technological advancement for power projection is the technical condition; (3) the host nation's attitude towards overseas military bases is the diplomatic condition; (4) the capability and resolve of great powers' financial support at home constitutes the fiscal condition; (5) great powers' ability to transform the political issue of military deployment into a legal one is the legal condition. Based on the empirical research of great powers' military deployment in the Middle East and Islamic regions, this article finds that the aforementioned five conditions are not equally important; the strategic condition ranks the

first, determining the necessity of deploying overseas military bases; the technical and diplomatic conditions rank the second, determining the capability of great powers' overseas military base deployment; the fiscal and legal conditions rank the third, determining the forms and essence of great powers' military base deployment abroad.

【Key Words】 overseas military bases, military deployment, power projection, international security, Islamic world

【Author】 Sun Degang, Professor at the Middle East Studies Institute of Shanghai International Studies University, Shanghai, and the Honorary Research Fellow of the "International Security Research Team" at Shanghai Academy of Social Sciences.

Wedge Strategy and Prealignment

Ling Shengli (68)

【Abstract】Wedge strategy has been used for ages, but the study on it with a theoretical and strategic perspective is still inadequate. Wedge strategy is defined as both an art and a science that aims at the realization of alliances', state actors' or sub-state actors' strategic objectives of deterring the formation of potential hostile alliances or differentiating certain existing hostile alliances through a comprehensive utilization of political, economic, and military resources and strategic means like accommodation and confrontation. Wedge strategy is long-term, indirect, prudent about the use of force, preventive, flexible, etc.. Wedge strategy mainly appeared as an "anti-alliance strategy", and it functions mainly through influencing the alliance relations, especially its core mechanism of alliance interest, which needs to consider the strategic environment, strategic goals, and alliance relations. The combination of counterfactual reasoning and process tracking is the most appropriate method to test the effect of a wedge strategy. The four aims of wedge strategy are realignment, dealignment, prealignment and disalignment. The case study in this paper is based on prealignment, in order to examine the effect of the wedge strategy. As we look at the future, as long as the power struggle in international relations remains, wedge strategy is unlikely to disappear. The research and application of wedge strategy should thus turn to areas like competitions for international influence, regional leadership and regional integration.

【Key Words】 wedge strategy, balance of power, prealignment, strategic process, international security