

国家社科基金项目资助

JUNDUI WEIHU GUOJIA HAIWAI LIYI
FALÜ BAOZHANG
—— YANJIU ——

军队维护国家海外利益 法律保障研究

宋云霞 王全达 著



海军出版社

军队维护国家海外利益 法律保障研究

宋云霞 王全达 著

海军出版社

2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

军队维护国家海外利益法律保障研究 / 宋云霞, 王全达著.
—北京: 海洋出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5027 - 9004 - 2

I. ①军… II. ①宋… ②王… III. ①军队 - 保护 -
国家利益 - 法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 280170 号

责任编辑: 赵 娟

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京画中画印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 19

字数: 310 千字 定价: 76.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

延伸和拓展至国界以外的国家利益即国家海外利益。国家海外利益是国家利益的重要组成部分。在全球化时代，把国家利益仅仅局限于传统疆域范围内的利益概念，已不足以维护完整意义上的国家利益，必须把目光投向海外，聚焦国家海外利益！随着中国改革开放的持续深化，随着全球化的广泛推进，中国与外部世界的联系日益紧密，中国海外利益的规模、范围和影响力越来越大，已经成为国家利益的重要组成部分。

但是，国家海外利益始终存在着不同程度的风险，而对外交往越多、规模越扩大、利益越多元、区域和领域越拓展，存在的风险也就越突出，遇到的阻力和压力也就会越大。在国际环境不确定性和风险日趋增大的背景下，中国海外利益的敏感性、脆弱性日显，海外能源资源、海上战略通道以及海外公民、法人的安全问题日益突出，维护与拓展中国海外利益面临的挑战越来越严峻，任务越来越繁重，不容我们不直面解决！2004年8月，我国第十次驻外使节会议强调要增强外交工作的创造性、主动性、进取性，维护和拓展我国国家利益；要完善相关法律法规，健全预警和快速反应机制，增强对海外利益的保护能力。2005年10月，党的十六届五中全会强调实施互利共赢的开放战略，保障我国海外利益持续发展下去，既实现我国发展的战略目标，又展现我国和平发展的良好国际形象。党的十八大报告指出：“我们将扎实推进公共外交和人文交流，维护我国海外合法权益。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《依法治国决定》）指出，要维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海



外侨胞权益。2014年11月召开的中央外事工作会议强调，切实维护我国海外利益，不断提高保障能力和水平，加强保护力度。

多元利益需要多元保护，多种安全要求综合维护。要增强对海外利益的保护能力，必须有国家的整体战略部署和全面运作，必须有多种力量的积极参与和协同协作。随着中国和平发展进程的不断深入，我们维护国家利益的资源和手段将会越来越多。面对越来越多的外部风险，军队要担当起维护国家主权、安全和发展利益的重大责任。军队为国家利益而生，为维护国家利益而存在，维护国家利益是军队职能的应有之义。英国战略家柯林斯就曾指出：“就军队本身而言，无所谓目标和利益，国家的目标就是军事的目标，国家的利益就是军队的利益。”美国前总统克林顿在《回忆录》中也写道：“每当国家利益遭受破坏时，美国人民都会呼喊：‘我们的航空母舰在哪里？’”当今世界，运用军队维护日益拓展的国家利益，已成为世界各国的共同认识和普遍做法。可以说，国家的需要就是军队的需要，军队应该为国家利益的发展、延伸提供有力的支持和保证。

在新的历史条件下，我军参与维护国家海外利益的问题受到高度重视，被人们以新的视角认真加以解读。开展护航、撤侨、国际救援等海外行动，成为我军维护国家利益和履行国际义务的重要方式，是军队的根本职责和新的历史使命，能够为维护国家利益提供有力的战略支撑。与此相联，“军队走出国门”“拓展涉外军事行动”甚至“海外派兵”“建立海外军事基地”等各方声音，在各种媒体传播。2008年12月26日，中国人民解放军海军奉命护航亚丁湾和索马里海域，是我国走出拓展维护国家利益方式的重要一步。2013年4月发表的《中国武装力量的多样化运用》白皮书，则明确提出要加强应急救援、海上护航、撤离海外公民等海外行动能力建设，为维护国家海外利益提供可靠的安全保障。2014年8月29日，中共中央政治局组织第十七次集体学习，习近平总书记发表了重要讲话，

首次提出军事理念的“四个转变”，其中一个就是要“改变维护传统安全的思维定势，树立维护国家综合安全和战略利益拓展的思想观念”。国家利益拓展到哪里，国家的安全边疆就延伸到哪里。应该说，我军参与维护国家海外利益乃众望所归、历史必然，使命责任重大。一方面，我军拥有先进的武器装备、先进技术设施，凭借其人力、物力、技术资源与优势，能够在较大规模的维护国家海外利益行动中发挥不可替代的作用；另一方面，我军还具有政治可靠、令行禁止、指挥顺畅等组织优势，能够更为快速、高效地维护国家海外利益，这也是司法方式和外交手段难以企及的。当前，我们越来越多的利益和设施置于海外，管理难度大，大有鞭长莫及之忧，必须加强对海外军事行动能力等问题的筹划指导。军队也要自觉担负起维护国家主权、安全和发展利益的重大责任，为实现中国梦提供坚强力量保证。

和平与发展是当今世界的主题。当今世界的海外利益在很大程度上表现为契约利益，涉及的法律领域十分广泛、法律关系十分复杂，维护海外利益的政治性、全局性、敏感性问题较多，国际、国内高度关注。军队因具有集群性、突击性、快速性和纪律性等优势，可以在维护国家海外利益中发挥重要作用；但同时也具有手段和措施的单一性、临时性、敏感性等不足，运用不当易招致国际纠纷和舆论压力。更为关键的是，我国选择的保护和发展海外利益的方式，绝不是武力扩张的路径。因此，军队参与维护国家海外利益，必须考虑依法规制军事手段运用的方式、时机和空间。同时，军事行动也离不开全方位的法律保障。依法保障军队维护国家海外利益是一国在国际社会上立足的现实需要。当今世界，国家海外利益越多，就越要遵守国际规则。军队维护国家海外利益行动具有广泛的涉外因素，尤其是维护国家海外利益的战略目的或直接目的，可能会对有关国际组织、国家和地区产生一定的影响，产生一定压力，因而在维护国家海外利益过程中，难免遇到这样那样的法律风



险。这就需要做好法律保障工作,采取有力法律措施,及时化解有关法律风险,有效应对外部法律压力。可以说,在军队维护国家海外利益过程中,法律保障与军事行动是一对相辅相成的概念。法律保障之于军队维护国家海外利益行动,绝不是可有可无、可多可少、可干可不干的,而是一项必须重视的工作,是一道必须加强的“生命线”。正如军队人大代表在近两届全国人民代表大会会议上提出的,必须在涉外军事行动决策指挥中考虑可能涉及的国际法和国内法,必须为我军涉外行动提供更完善的法律保障,让涉外军事行动的跨国之路更畅通。对军队维护国家海外利益行动采取全方位的法律保障,确保行动的合法性和正当性,以此赢得主动、取得实效,正是本研究的意义所在。

本书分九章,从界定军队维护国家海外利益入手,探讨了军队维护国家海外利益法律保障的基本范畴、原则制度、手段方式、内容体系和运行机制,研究了相关国家武装力量在维护海外利益行动及法律保障方面的情况和特点,在此基础上提出加强军队维护国家海外利益法律保障的对策措施。本书对军队维护国家海外利益的方式、法律保障的目标和能力需求等问题进行的研究,尤其是提出军队维护国家海外利益法律保障运行机制这一命题,并着力建构科学、合理的法律风险识别与评估机制、法律保障实行与协作机制的做法,具有开创性。在研究过程中,努力运用系统科学方法解决法律保障的多元性、综合性、复杂性难题,为构建适应我军特点和海外利益维护需求的法律保障运行机制提供思路;尝试引入金融、经济领域的工作方法,解决法律风险管理的针对性、程序性、准确性难题,为法律保障研究从原则性、定性分析为主向具体、定量方向发展打下一定基础。《依法治国决定》提出,建立军事法律顾问制度,完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。这对于军队维护国家海外利益法律保障研究来说,既是难得的机遇和动力,又是艰巨的任务和压力。提升军队维护国家海外利益水平和效能是一项重

大的现实课题，需要有更多高质量的研究成果提供智力支持。希望本书能为此尽绵薄之力，为专家学者开展更为深入的研究构建体系搭建平台，同时也为不断健全法律保障机制、完善法律保障制度、理顺法律保障关系提供系统、专业的参考，为具体军事行动法律保障提供实用、管用的行动规范，为有效维护国家海外利益做出有益的贡献。

目 录

第一章 军队维护国家海外利益行动概述	1
第一节 国家海外利益界定	1
一、国家海外利益的逻辑起点	1
二、国家海外利益的内涵	5
三、国家海外利益的类型	8
第二节 我国海外利益的拓展、挑战与维护	11
一、我国海外利益的扩大和拓展	11
二、我国海外利益面临的风险和挑战	16
三、我国海外利益的维护手段和能力	21
第三节 军队维护国家海外利益的必要性、可行性	23
一、军队维护国家利益的必要性	23
二、军队维护国家海外利益的可行性	31
第四节 军队维护国家海外利益的手段与方式	34
一、军队维护国家海外利益的手段	35
二、军队维护国家海外利益的方式	36
第五节 军队维护国家海外利益的法律依据	49
一、军队维护国家海外利益的国际法依据	49
二、军队维护国家海外利益的国内法依据	56
第二章 军队维护国家海外利益法律保障概述	59
第一节 法律保障的主体	60
一、立法机构	60
二、政法机关	61
三、法律专家	64
第二节 法律保障的特征	65
一、全局性	65



二、涉外性	66
三、服务性	66
四、全程性	68
五、时效性	69
六、复杂性	69
第三节 法律保障的任务作用	71
一、为行动正当性提供法律依据	71
二、为行动各环节提供法律指引	73
三、为行动负面影响提供法律防护	75
四、为任务部队官兵合法权益的有效维护提供法律保障	77
第三章 军队维护国家海外利益法律保障的原则	80
第一节 目的性原则	81
一、目的性原则在军队维护国家海外利益行动中的表现	81
二、目的性原则对法律保障的要求	84
第二节 合法性原则	85
一、合法性原则在军队维护国家海外利益行动中的表现	86
二、合法性原则对法律保障的要求	89
第三节 限制性原则	90
一、限制性原则在军队维护国家海外利益行动中的表现	90
二、限制性原则对法律保障的要求	92
第四节 安全性原则	93
一、安全性原则在军队维护国家海外利益行动中的表现	93
二、安全性原则对法律保障的要求	95
第五节 统一性原则	96
一、统一性原则在军队维护国家海外利益行动中的表现	96
二、统一性原则对法律保障的要求	99
第四章 军队维护国家海外利益法律保障的主要内容	101
第一节 保护海外公民行动法律保障	101
一、军队保护海外公民行动的内容	102
二、军队保护海外公民法律保障要点	103
第二节 维护能源通道安全畅通行动法律保障	106

一、维护能源通道安全畅通行动的内容	107
二、维护能源通道安全畅通行动法律保障要点	110
第三节 增强军事互信行动法律保障	113
一、增强军事互信行动的内容	114
二、增强军事互信行动法律保障要点	116
第四节 承担大国责任行动法律保障	121
一、承担大国责任行动的内容	122
二、承担大国责任行动法律保障要点	127
第五章 军队维护国家海外利益法律保障的需求与挑战	137
第一节 军队维护国家海外利益法律保障的目标与能力需求	137
一、法律保障的目标	137
二、法律保障的能力需求	141
第二节 军队维护国家海外利益法律保障的困境与挑战	147
一、法律体系亟待拓展完善	147
二、组织机构亟待建立健全	149
三、人才建设亟待有力推进	152
四、运行机制亟待建立完善	154
第六章 外军维护国家海外利益行动及法律保障	158
第一节 美 军	158
一、一贯倚重以强大的军事力量维护国家海外利益	159
二、强调维护国家海外利益军事行动的相称性、合作性	172
三、全方位做好维护国家海外利益法律保障	176
第二节 俄 军	180
一、行动方式多样,力图借军事力量恢复昔日海外利益格局	181
二、服从行动需要,军队维护国家海外利益手段、方法灵活	189
三、法律体系完备,维护国家海外利益法律保障有法可依	190
第三节 日本自卫队	192
一、扩大作用,自卫队扩张与维护国家海外利益相辅相成	193
二、强调合作,构建有力的维护国家海外利益行动机制	196
三、强力“造法”,稳步推进维护国家海外利益法律保障	198



第七章 军队维护国家海外利益法律保障的运行机制	204
第一节 军队维护国家海外利益法律风险管理	204
一、法律风险的识别角度	206
二、法律风险的尽职调查	209
三、法律风险的识别过程	213
四、法律风险清单的确定	216
五、法律风险评估与应对	219
第二节 军队维护国家海外利益法律保障实行	223
一、立法及法律清理机制	223
二、法律专家辅助决策机制	225
三、实时法律保障机制	227
第三节 军队维护国家海外利益法律保障协作	228
一、与国家总体应急机构之间的协作	228
二、与国家有关职能机构之间的协作	230
二、与有关国际组织、外国政府机构及军队的法律保障协作	237
第八章 军队维护国家海外利益法律保障机构与法律体系	242
第一节 推进军队维护国家海外利益法律保障机构建设	242
一、法律保障主体机构建设	242
二、法律保障辅助机构建设	244
三、法律保障人才队伍建设	245
第二节 完善军队维护国家海外利益法律体系	247
一、完善任务法律体系	248
二、完善协作法律体系	254
三、提高立法技术	257
第九章 军队维护国家海外利益法律保障的训练与实现	260
第一节 军队维护国家海外利益法律保障教育训练	260
一、政策民俗教育训练	260
二、法律教育训练	262
三、军事行动知识教育训练	269
第二节 军队维护国家海外利益法律保障研究演练	270
一、法律保障研究	270

二、法律保障预案建设	274
三、法律保障演练	275
第三节 军队维护国家海外利益法律保障实现	276
一、法律预警	276
二、法律约束	277
三、法律磋商	278
四、法律防护	279
主要参考文献	280
一、中文著作	280
二、中文译作	282
三、中文论文	283
四、中文报告	288
五、外文报告	288

第一章 军队维护国家海外利益行动概述

海外利益之于中国并非今日之物，实则古已有之。只不过，全球化凸显了海外利益的重要性，增加了其在国家利益中的分量，使中国越来越关注国家海外利益的维护与拓展问题。中国的海外利益在改革开放和全球化大背景下，数量、规模和范围都呈扩大趋势。面对国家海外利益面临的巨大风险和挑战，配合政治、经济等手段的军事运用被赋予了新的内涵，在维护国家海外利益中彰显独特价值和作用。实际上，军队维护国家海外利益亦非中国之独创，更非当今世界之新创，实乃军队存在发展之价值体现。中国理性发挥军队在维护国家海外利益中的作用，符合国际法基本原则和精神，具有相应的国内法依据，已经有了成功的经验，并得到国际社会的普遍认同。

第一节 国家海外利益界定

国家海外利益问题既是国内问题，又是涉外问题。维护与实现国家海外利益，既包含主观因素，又受制于客观环境；既要依靠自身努力，又离不开对外合作。因此，准确把握国家海外利益的内涵、外延，对于制定合理的维护国家海外利益政策，确保军队顺畅参与维护国家海外利益行动并进行有效的法律保障具有重要意义。

一、国家海外利益的逻辑起点

研究国家海外利益，首先要了解国家利益。国家利益的概念是国家海外利益研究的逻辑起点。^① 自从民族国家形成后，国家间交往的目的、处理国家间关系的标准和依据都依国家利益而定。可以说，国家利益决定国家行为，

^① 门洪华、钟飞腾：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，《外交评论》2009年第5期，第56~71页。



攸关国家政权稳定和人民生活安宁,是国家决策和国家行为的客观依据,是国家制定和实施政策的出发点和归宿,是一个国家行为的基本动力。

(一)国家利益之定义

西方从20世纪30年代开始对国家利益进行系统研究,对其概念及内涵的界定,不同学派有不同的理解。在中国,基于历史和现实两方面的原因,研究起步较晚,水平相对落后,对国家利益的复杂构成、实现顺序等重大问题仍未取得共识。面对一个发展变化的世界,由于各种条件的不断改变,对何谓国家利益的问题,我们仍有一个深化认识和适应的过程。^①

国内学者一般从主客观结合的角度,将对国家利益的界定落脚于满足“需求”的东西、好处等。例如,阎学通认为,国家利益是一切满足民族国家全体人民物质与精神需要的东西;在物质上,国家需要安全与发展;在精神上,国家需要国际社会的尊重与承认。^②王逸舟认为,国家利益是民族国家追求的主要好处、权利或受益点,反映这个国家全体国民及各种利益集团的需求与兴趣。^③还有学者认为,国家利益仅是国家需求认定的各种客观对象的总和。^④当然,也有学者认为在界定“国家利益”时,把关键词定在“需要”上有些局限,因为“利益”不仅仅是“需要”,而且更重要的是满足“需要”的条件和因素。因此,国家利益可以表述为:国家安全、发展在物质和精神方面的需求,以及满足需求的相关因素。^⑤我们认为这种观点比较客观、全面。

国家利益是一个历史范畴,其内涵和外延随历史演进而变化,始终处于动态形成与调整过程之中,其“定义并非一次性完成,而是一个不断充实完善、调整修正和自我更新的动态过程”。^⑥时空不同、立场不同、认知能力不同,人们对什么是国家利益会有不同认识。因此,就当今中国而言,对于国家利益,应既着眼那些已经固定的内容,也应把握那些不断变化的内涵,遵

① 王逸舟:《国家利益再思考》,《中国社会科学》2002年第2期,第161页。

② 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社,1996年版,第45~53页。

③ 王逸舟:《国家利益再思考》,《中国社会科学》2002年第2期,第161页。

④ 洪兵:《国家利益论》,军事科学出版社,1999年版,第11~12页。

⑤ 杨春长:《军队要随时捍卫国家利益》,来源: http://www.gmw.cn/01gmrb/2006-09/06/content_475603.htm,最后访问时间:2012年9月28日。

⑥ 诚如王逸舟所言,对何谓国家利益的每一种回答都含有“真理的颗粒”,同时又都有其局限性,代表一个国家的真实而长久的利益,只能是所有这些答案的“有机组合”。参见:王逸舟:《国家利益再思考》,《中国社会科学》2002年第2期,第161页。

循精简原则,用抽象的思维和抽象的范畴去认识和界定。^①我们认为,所谓国家利益,是指民族国家作为一个整体追求的主要权利、益处与兴趣,以及满足这些权利、益处与兴趣的条件与要素,它反映了这个国家国民整体的需求与关切。国家利益当然也反映各种利益集团的利益要素,但它在根本上是作为有利于本国、本民族生存发展的条件而存在的,因而,我们不能因为个别群体的利益而影响了国家的整体利益。

(二)国家利益之类型

国家利益作为历史范畴,其内涵随时代发展而演变,且因标准、尺度和偏好不同,类型也可作多样化划分。

按照内容,可划分为经济利益、安全利益、政治利益和文化利益。多数学者认同对国家利益的这种划分,只是在排序上有差别。^②当然,这里面是否存在交叉似可商量。比如,中国现阶段安全利益就包括政治安全、国防安全、经济安全和文化安全等几个方面。

按照国家地理界限,可划分为国内和国外两部分。处于一国管辖范围之外的国家利益,就构成国家的海外利益。

按照重要性排序,可划分为核心利益、重要利益、主要利益和一般利益。此外,也有其他排序,如认为国家利益的基本次序是民族生存、政治承认、经济收益、主导地位、世界贡献。^③还有学者则从另一种视角为中国主要国家利益的重要性等次及它们的实现顺序描绘了轮廓:发展利益、主权利益和责任利益。并认为,确立首要利益之后,进而可划分相对次要的各种利益层次。如对于中国而言,在“主权利益”层次,可区分出增强国防实力、锻造若干“杀手锏”、遏止内部分裂势力与减小地区差别、维护领土完整和收回某些争议区域、解决台湾与祖国大陆的统一问题、在公海和极地开发以及太空探索方面保障应有权益、争取国际组织的充分代表权等利益。^④在“责任利益”层次,可区分出维护朝鲜半岛的和平与稳定,减少南亚次大陆的冲突潜能,使中亚

① 洪兵:《国家利益论》,军事科学出版社,1999年版,第11~12页。

② 如分为国家的政治利益、经济利益、安全利益和文化利益等几个方面。参见:张志:《关于维护和拓展中国海外利益问题的思考》,《社会科学论坛》2008年第12期(下),第68页。

③ 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社,1996年版,第23页。

④ 王逸舟:《国家利益再思考》,《中国社会科学》2002年第2期,第169~170页。有学者则认为现阶段中国国家利益除了发展利益、主权利益、责任利益之外还应有制度安全利益。参见:周海生:《国际体系中的中国国家利益》,《世界经济与政治论坛》2003年第4期,第63页。



能源和天然气开发保持国际合作气氛,支持印度支那和东南亚地区各国为地区一体化推出的某些倡议、主导大中华圈以至东亚经济圈的有序推进、进而使亚洲真正成为亚洲人的亚洲,推动国际体系稳定的多极化进程、逐步改造西方国家主宰的国际机制和国际法规则等利益。

此外,还有按其他标准进行的分类。如,将国家利益划分为安全利益、发展利益和国家的荣誉和尊严、国家的国际利益;划分为根本利益和一般利益、长远利益与短期利益、战略利益和战术利益、国内利益与国外利益。^①

美国也注重对国家利益类型的研究。2007年7月由美国国家利益委员会出版的《美国的国家利益》(*America's National Interests, The Commission on America's National Interests*, 2000)一书,对美国的国家利益进行了全面界定和阐述,将国家利益按重要性依次划分为生死攸关的利益、极其重要的利益、重要利益和次要利益四大类。^②该书还列出未来10年美国在世界上五大地区面临的六大问题,并按利益的轻重次序进行了分析。如此区分层次,注意轻重缓急的设计和划分,有利于国家政策制定和行为安排。相比而言,我国国内学界对于国家利益的类型,更侧重整体性或全面性,而对其层次性、序列性关照较少,这一点与美国相比有较大不同。这应成为我们进一步研究的方向。

在划分类型问题上,我们认为,国家利益的内容是多方面的,表现形态也多种多样,因而如同上文对国家利益的定义一样,不可能是一劳永逸的。但有一点应该肯定,即学者愈来愈重视“观念性因素在国家利益内涵塑造中的重要性,将国家在世界上的形象作为国家利益的内涵之一”。^③学者关注点的变化不是凭空的,它其实反映了有关国家利益观的演进。^④而无论哪种国家利益观,其实都是国家利益现状与需求及发展的反映。因而,在构建国家利益

① 郭树永:《国际制度的融入与国家利益——中国外交的一种历史分析》,《世界经济与政治》1999年第4期,第60页。

② 有文章对美国的国家利益报告进行了评介。参见:刘雪山:《对美国国家利益的权威界定——美国的国家利益介评》,《现代国际关系》2001年第9期。

③ 张志:《全球化背景下中国海外利益的保护与拓展研究——以能源为例》,暨南大学2008年博士学位论文,第6页。

④ 刘宗义的论文研究了中国共产党国家利益观的演进。参见:刘宗义:《中国共产党国家利益观的演进》,载《国际瞭望》2011年第4期,第35~45页。潘亚玲的论文研究了美国国家利益观的演进。参见:潘亚玲:《美国国家利益观的演进》,《美国问题研究》2009年第1期。