

## 裁军谈判会议

14 September 2015

Original: Chinese and Russian

2015年9月11日中国常驻裁军谈判会议代表和俄罗斯联邦临时时代办致会议秘书长的信，其中转交中国和俄罗斯联邦对美利坚合众国《对2014年俄罗斯和中国所提〈防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约〉新草案的分析》的评论

我们谨随信转交题为“中华人民共和国和俄罗斯联邦就《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》新草案(CD/1985)对美利坚合众国《对2014年俄罗斯和中国所提〈防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约〉草案的分析(CD/1998)》的评论”的文件的中文本和俄文本。

谨请将此信及所附文件作为裁军谈判会议的正式文件予以印发。

中国常驻裁军谈判会议代表  
裁军事务大使  
傅聪(签名)

俄罗斯联邦  
临时代办  
里纳特·阿利亚乌季诺夫(签名)



## 中华人民共和国和俄罗斯联邦 就《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》新草案(CD1985)对美利坚合众国《对 2014 年俄罗斯和中国所提〈防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约〉草案的分析(CD/1998)》的评论

1. 中华人民共和国和俄罗斯联邦感谢美利坚合众国积极参与《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》(“外空条约”)草案的讨论,特别是于 2014 年 9 月 2 日在裁军谈判会议上提交的 CD/1998 号文件载明的评论和建议。
2. 针对美国所提问题,我们愿作出如下说明:

### 一. 范围

3. “外空条约”的目的并非成为一份禁止具有攻击外空、陆地、水下及空中目标的特定武器的文件。我们相信,外空军控应逐步推进。“外空条约”旨在禁止在外空放置武器或针对外空物体使用武力。这是当前避免外空军事冲突最有效和可行的措施。
4. 对于一些国家而言,未来“外空条约”的目标可能显得比较宽泛,对另一些国家而言,则不那么宽泛。无论如何,条约在禁止在外空放置任何武器以及针对外空物体使用或威胁使用武力方面足够具体。
5. “外空条约”严格遵循 1967 年《关于各国探索和利用外层空间包括月球与其他天体活动所应遵守原则的条约》(OST 1967)这一外空基本法律文书,该条约第四条禁止在外空部署大规模杀伤性武器,但未全面禁止此类武器。“外空条约”本质上是预防性的,旨在禁止行为而非武器本身。
6. 我们承认,禁止拥有、试验、生产及储存外空武器与“外空条约”的宗旨并不矛盾。但决定条约范围的一条原则是,规定的限制性措施应当是遵守与否可以查证的(例如,2006 年加拿大在 CD/1785 号文件中所提及的履约可行性问题)。正如美方文件中所提出的,“外空条约”不禁止对“研制、开发、生产和在地面储存天基武器”,因为对上述行为进行查证客观上并不可行。
7. 美国相信,这一做法将使“建造和储存便于部署的天基反卫星和弹道导弹防御能力”,“针对合作性的轨道目标进行试验”,及以“发射到亚轨道”的天基武器成为可能。站在我们的立场上,我们确信,禁止在外空放置和使用武器以及运用任何旨在对他国外空物体造成损害的手段,将使缔约国以高成本发展和生产此种武器的做法失去意义。此外,这也使试验以陆、海、空基方式摧毁外空物体失去了意义。禁止在外空放置武器,则外空不存在武器,也就不存在将使用天基武器合法化的问题。

8. 我们无法完全赞同美国关于“联合国宪章第二条第四款已经禁止对他国外空物体使用武力或以武力相威胁”的主张。的确，联合国宪章第二条第四款包含了成员国不得以“与联合国宗旨不符之任何其他方法”(即以与侵害任何国家领土完整或政治独立无关的使用或威胁使用武力)使用或威胁使用武力。但在我们看来，这一抽象的措辞需要在达成一致的基础上拟定进一步标准，以作为认定某种行为是否构成使用或威胁使用武力的基础。特殊损害方式的研发，使得损害外空物体的方式十分多样，因此，这种具体化的考虑在外空领域尤其必要。
9. 基于以上，俄罗斯提请联合国和平利用外空委员会考虑，按照适用于外层空间的《联合国宪章》，实现对自卫权的统一解释。
10. 此外，不能忽视的是，《联合国宪章》是在外空探索开始之前起草的。因此，将宪章原则直接和无条件适用于外空利用这种敏感的国际关系领域需要深入分析和各国共同讨论。
11. 国际协议的制定涉及不少解决上述问题的努力，这也表明有必要在宪章规定基础上对可能在外空使用武力问题作出澄清，如 1979 年《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第三条第二款。
12. “外空条约”草案提出了关于界定“使用或威胁使用武力”概念的一个标准，即需要认定损害外空物体上行为的“蓄意”。否则任何对外空物体造成损害的行为都将被视为违反“外空条约”，从而为遭到损害的国家立即采取反制措施提供理由。这一标准非常重要，因为一些国家的国家战略在概念指令中强调，即使只是面临他国的挑衅或者可能的敌对行为也要立即反击甚至采取预防性措施，而这指令本身就违反国际法规范(如美国 JP3-14《空间行动》文件规定可就防止敌方进入空间或对其能力施加影响的外交、军事和经济手段；2012 年 10 月 18 日美国国防部关于空间政策第 3100.00 号文件的指令(空间指令)第四条 C 项，要求国防部采取不限于空间系统的任何非对称性的国家手段，防止针对美国及其盟友的空间系统的攻击)。
13. 我们也愿指出，美国在 CD/1998 号文件第 11 段中承认“现行国际法没有明文界定使用或威胁使用武力的概念”，同时，在第 12 段中，美国引用国际法否认使用或威胁使用武力中“蓄意”的概念。从法律角度看，“威胁”意味着“蓄意”以任何手段造成伤害。此外，在 2012 年的《空间指令》第 4 段将针对美国空间系统的蓄意行为都视为侵犯美国权利。
14. 俄罗斯和中国认为，对于外空这一复杂领域相关的国际法律基本文件，尤其是联合国宪章中条款的随意和扩大的解读是不可接受的。因此我们相信，现行国际法条款关于外空的一些具体规定，尤其是使用或威胁使用武力的概念，仅是维护外空安全的必要条件之一。我们起草的具有法律约束力的“外空条约”尤其将有助于解决此问题。
15. 对于“外空条约”草案只禁止针对缔约国使用或威胁使用武力，我们认为，具有法律约束力的“外空条约”是一种重要的国际法律要素，旨在填补其空白，使易引起分歧的敏感条款更加明确，而不愿与现有国际法相抵触。我们的草案第三条提及与现行国际法的关系也认可了这一点。

16. 条约草案承认经联合国安理会授权使用武力。“外空条约”草案第四条援引联合国宪章第五十一条关于自卫权的内容。我们视此条为对联合国宪章第七章的引用，这也正是美方文件中提及的。

17. 新“外空条约”草案中未提及有关可导致暂时或可逆转效果的行为，我们感谢美方对这一问题的关注。这种解读是为了提高文件的全面性，因为多数对“外空条约”有兴趣的国家都认为此种细节对条约本身而言已无必要。同时，我们不质疑“外空条约”草案中使用或威胁使用武力的概念包括对外空目标功能上暂时和可逆转的损害在内的损害，但仅限于蓄意造成此种后果的行为。

18. 对界定哪些情况可认定为一国行动造成他国外空物体损害无共识的情况下，继续采纳已经过实践检验的解决办法是非常必要的，通过避免单边解读可防止非法使用武力。

## 二. 核查

19. 与2008年版本一样，新版“外空条约”(CD/1985, 2014年6月12日)，没有包含具有法律约束力的核查机制。

20. 这是依据现有的国际空间法的制订和适用实践经验。“外空条约”提出的禁止在外空放置任何武器的禁令和1967年《外空条约》的规定非常相似。1967年《外空条约》禁止在绕地轨道放置任何载有核武器或任何大规模杀伤性武器的物体，或在外空以任何其他方式放置任何其他大规模杀伤性武器(第四条)。1967年《外空条约》没有核查履约义务的机制，在近半个世纪的时间里也从未有过对该条约核查方面的质疑。

21. 另一个例子是《关于禁止发展、生产、储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》(《禁止生物武器公约》)，该公约也没有任何核查机制。《禁止生物武器公约》本应包含核查条款。然而，由于核查的复杂性，首先对公约本身进行了谈判。美国认为其不能赞同只是通过日后谈判一项“附加议定书”来确定核查条款的做法，却仍然参与了《禁止生物武器公约》核查议定书的谈判。事实上，我们在考虑“外空条约”核查问题时正是参考《禁止生物武器公约》的做法。此外，正是美国一直认为国家措施可以充分确保《禁止生物武器公约》的禁止机制。

22. 另一方面，我们希望新“外空条约”草案中的某些重要条款引起关注，这些都和核查直接相关。例如，第七条规定了在任何缔约国涉嫌违反条约时可以启动的磋商机制。某些核查措施也可以通过国际数据共享系统和空间态势感知以预防的方式运用。为确保外空活动的透明度，缔约国可以准备有关外空政策和战略以及执行适当建立信任措施的年度报告。

23. 与此同时，我们相信对于一个有效的“外空条约”，核查机制是需要的。从这些方面来看，更新草案第五条提供了拟定附加议定书的机会。

24. 美国认为这种做法无法建立对履约的有效控制。我们认为，“外空条约”生效后，各国就可根据条约执行过程中的经验共同着手研究制订一个较为有效的核查机制。作为过渡措施，可以采用各方接受的透明与建立信任措施。在此，我们特别强调，中国和俄罗斯联邦从不认为这类透明与建立信任措施可以替代可能的“外空条约”核查机制。我们完全赞同美国关于“透明与建立信任措施可以补充但不能代替具有法律约束力的有效核查机制”的观点。

25. 特定的透明与建立信任措施在获得国际认可后可以作为“外空条约”核查机制的有机组成部分。此外，我们不能忽视，某些入侵性的透明与建立信任措施只能在有法律约束力的协议中执行。因此，“外空条约”的核查机制可以推动各国外空透明与信任建立措施的拓展。

26. 中国和俄罗斯联邦希望美国作为一个发达的空间大国能够参与研究制订核查机制和透明与建立信任措施的国际工作中来。

27. 我们认为，在核查机制制订出之前，“外空条约”将会根据一种原理被遵守，正是同一个原理确保了 1967 年《外空条约》近半个世纪时间的遵守执行。这个原理就是，相应的负面政治影响以及坚持遵循制度带来巨大利益远远超越了可以想象到的违约和退约所带来的利益。如果美国方面质疑这一原理在涉及“外空条约”时的有效性，即使是含蓄的质疑，那也意味着美国质疑 1967 年《外空条约》的公信力。那么美国的这种观点将是负面的。

28. 至于义务的可核查性，在中俄 2006 年提交的对“防止外空军备竞赛的核查”(CD/1781)的工作文件中，曾就目前核查的政治、技术、资金的困难进行了分析。当前最重要的问题是就防止外空武器化及外空军备竞赛以法律承诺和法律文书的形式达成共识。为了尽早促成这种共识，当前把核查以及其他一些争议性的问题暂时搁置一边是明智之举。条约的附加核查议定书可在今后考虑。

### 三. 地基反卫星武器

29. 我们注意到美国对新“外空条约”草案和之前版本一样不禁止地基反卫星武器的关注。

30. 确实，“外空条约”草案并不直接禁止地基以及海基、空基反卫星武器。正如我们在文件 CD/1872 中已经明确的，“外空条约”草案没有将禁止反卫星武器作为一类武器种类加以禁止，而是通过全面限制在外空放置包括反卫星武器在内的任何武器来限制此类武器的扩散，“外空条约”禁止对外空物体使用任何武力，无论该武力来自何处，因此有效地解决了反卫星问题。此外，一些国家已进行了多次中段弹道导弹防御试验，采用的是和反卫星武器相同的技术。

31. 此外，我们想要强调的是如果所有空间国家都加入了“外空条约”，禁止在外空放置武器和对外空物体使用或威胁使用武力，其他国家就没有必要对他国外空物体使用反卫星武器以及进行相关的研究。这将使大投入地发展反卫星武器毫无意义，

进而消除了获得此类武器的动机。因此，如果美国积极参与并起草实施“外空条约”，这种担忧就能完全解决。

32. 总之，中国和俄罗斯联邦欢迎美国参与讨论新“外空条约”草案。我们相信，军控领域的任何协议都是各缔约国一系列微妙的妥协结果。

33. 因此，我们呼吁美国及其盟国采取建设性立场，与国际社会一道致力于“防止外空军备竞赛”，与所有负责任国家一道共同研定一个各方接受的“外空条约”案文，以确保外空安全，促进国际社会总体安全。

34. 美国非但没有就“外空条约”草案内容提出建设性的建议，反而把对特定国家的外空计划政治性的评估强加给国际社会，我们对美国这种再一次挑衅性做法感到失望。我们认为，一些国家规避确保外空无武器存在等国际法律义务的做法，无益于为外空活动安全寻求一个共同认可的解决方案。

35. 美国对具体条约案文没有做出评论更让我们确信，2014年6月12日向裁谈会提交的新版“外空条约”草案是开展全面谈判的坚实基础。

36. 我们希望美国能以负责任的方式参与国际社会对于防止在外空放置武器以及对外空物体使用或威胁使用武器这一重大问题的进一步努力。

---