



## 和平利用外层空间委员会

## 优先主题 2. 外层空间和全球治理法律机制：当前和今后的看法

## 秘书处的说明

## 一. 引言

1. 和平利用外层空间委员会在其 2016 年第五十九届会议上，为筹备第一次联合国探索及和平利用外层空间会议五十周年（“外空会议+50”），核可了七个优先主题（[A/71/20](#)，第 296 段），其中包括优先主题 2，题为“外层空间和全球治理法律机制：当前和今后的看法”。

2. 委员会在其 2017 年第六十届会议上赞赏地欢迎 [A/AC.105/2017/CRP.5](#) 号会议室文件（第 51-109 段）所反映的在“外空会议+50”各项优先主题下取得的进展。委员会指出，将与“外空会议+50”每一优先主题工作机制密切协调，以联合国所有正式语文为委员会及其小组委员会 2018 年届会起草“外空会议+50”优先主题报告、“空间 2030 年”议程及其执行计划报告，以及“外空会议+50”优先主题下各旗舰会议和讲习班的报告（[A/72/20](#)，第 328 段）。

3. 根据委员会第五十九届会议所作的决定，优先主题 2 下确定的机制是法律小组委员会联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组（[A/71/20](#)，第 296 段）。因此，本说明是由该工作组主席根据委员会第六十届会议提出的请求与秘书处密切协商起草的（[A/72/20](#)，第 328 段）。

## 二. 优先主题 2 的目标和机制

4. 委员会在其第五十九届会议上核可了题为“外层空间和全球空间治理法律机制：当前和今后的看法”的优先主题 2，其目标和执行机制如下（[A/71/20](#)，第 296 段）：

目标：推进联合国五项外层空间条约的普遍性。评估这些条约的状况及其与其他相关国际文书之间的关系，例如有关空间活动的原则、决议和准则。分析二十一



世纪外层空间法律机制的有效性，目的是找出可能需要更多监管的领域。以下述手段展开评价：

(a) 拟订联合国五项外层空间条约的现状和适用情况工作组调查表，包括对作为全球空间治理支柱的外层空间法律机制展开评估。在直到 2018 年的期间应使用该调查表，协助法律小组委员会处理外层空间法律机制的现状和范围问题并酌情评估在这方面可能存在的差距；

(b) 研究意在确保为和平目的探索及利用外层空间的未来潜在的法律和机构举措，对外层空间的利用应当开放自由以造福所有国家，目的是鉴于影响空间活动的重大科学发展和技术进步，确保国际空间法是二十一世纪全球空间治理的一个相关部分；

(c) 对法律机制展开研究，以推动形成一套国际责任和赔偿责任制度应对外层空间活动安全、安全保障和可持续性方面今后和将来所面临的各种挑战，推动加强空间操作安全，培养空间交通管理观念，并加强空间物体和事件的信息交流。应具体考虑国际社会目前所持的实际关切，例如在轨碰撞和干扰。尤其应对加强登记和通知程序的需要及其在由外层空间事务厅维持的登记和控制平台下的机构性要求展开评估；

(d) 到 2018 年时确定到 2020 年时拟订拟由和平利用外层空间委员会颁布的指导文件的方法和可能的标准，其中将附有关于外层空间法律机制状况的基本信息，包括通过国家监管框架和国际合作机制而予以适用的相关文书。这类文件应当能够给愿意加入联合国五项外层空间条约的国家提供有意义的指导；

(e) 考虑如何加强作为负有促进国际空间法逐步发展之任务主要多边机构的法律小组委员会，包括在程序和机构上作出改进，更加密切与科学和技术小组委员会之间的合作。

机制：目前的法律小组委员会联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组，它应当在工作上与科学和技术小组委员会外层空间活动长期可持续性工作组进行协调。

### 三. 优先主题 2 下联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组的工作计划

5. 工作组在 2016 年法律小组委员会第五十六届会议上评估了该优先主题、其目标、机制和工作组能够在优先主题 2 下执行任务和开展工作的方法。工作组审议了 [A/AC.105/C.2/2017/CRP.14](#) 号文件所载的工作组主席提交的提议，并且评估认为审议该优先主题下的所有要素需要有一种容易适用并且在限定时间内取得结果的明确的工作方法。

6. 考虑到和平利用外层空间委员会第五十九届会议报告所载优先主题 2(a)至(e)分段下的界定目标 ([A/71/20](#), 第 296 段) 所包含的复杂性，包括国际空间法和政策的宏大视角以及有关外层空间活动安全、安全保障和可持续性的问题，并考虑到应有有条不紊地审议这些议题，工作组商定将分以下三个分组审议：

(a) 第 1 分组。将工作组确立的这组问题用作评估联合国五项外层空间条约所涉事务的基础；对外层空间法律机制的有效性展开分析；述及外层空间法律机制的

地位和范围及评估该法律机制和酌情填补该机制有可能存在的漏洞。这项活动已经于 2017 年开始，将结合每年继续邀请提供书面答复，在工作组会议上举行有关这组问题的讨论。应考虑到 2016 年在维也纳举行的联合国空间法讲习班所提建议（A/AC.105/1131，第 50(i)段），根据这些建议，应在优先主题 2 下评估与国际空间法有关的习惯法视角，并深入评估在外层空间法律机制上有可能存在的实质性漏洞和业务漏洞，尤其应侧重于国家空间活动的责任和赔偿责任。与此同时，还应就更具概念性的法律机制可能存在的漏洞展开研究。该项工作还可提供在下文第 3 分组下拟订指导文件和开发工具方面应予考虑的各项要素：

(b) 第 2 分组。注意到科学和技术小组委员会外层空间活动长期可持续性工作组的工作进展以及拟在题为“加强有关空间物体和事件的信息交流”的“外空会议+50”优先主题 3（A/71/20，第 296 段）下进行的工作，目的是酌情将这些工作的成果与优先主题 2 的目标(c)挂钩。因此，在科学和技术小组委员会取得进一步进展之前不会在优先主题 2 下着手审查目标(c)下确定的这些议题。在此背景下，工作组可考虑逐步建立述及外层空间活动长期可持续性工作组可能的成果与外层空间法律机制下条约、原则和其他文书之间相互联系的矩阵是否有益的问题。该分组对考虑加强法律小组委员会及在程序和机构上作出改进并且更加密切与科学和技术小组委员会之间的合作也具有重要意义（见优先主题 2 目标(b)和(e)）。空间交通管理观念应是从长远角度并在 2030 年之前考虑并视可能建立该机制的首要目标；

(c) 第 3 分组。推进联合国五项外层空间条约的普遍性，包括为此确定拟订优先主题 2 目标(d)下所述指导文件的相关做法和可能标准。工作组可就此探寻如何鼓励和平利用外层空间委员会成员国加入《外层空间条约》并推动增加外空委成员国的数目，目的是使《外层空间条约》的缔约国数目同外空委的成员国数目相匹配。应结合其他工具拟订该指导文件，包括进一步开发外层空间事务厅网站上的在线工具，并以联合国六种正式语文印发一份报告。应注意到法律小组委员会以往其他工作组取得的进展和成果，除其他外，包括在“发射国”、登记做法、国家空间立法及和平探索和利用外层空间国际合作机制的概念上取得的进展和成果。应把外层空间事务厅在国际空间法和政策领域开展的能力建设和技术援助视为在这些努力上的基本工具，也应考虑酌情按照空间法讲习班报告的建议（A/AC.105/1131，第 50(h)和(i)段）进一步完善有关国家空间立法的模式。

7. 按照上文第 6 段中所确定的三个分组，工作组商定了下列工作方法：

- |        |   |
|--------|---|
| 2017 年 | 商定优先主题 2 下的工作方法；及着手在工作组讨论工作组给第 1 分组准备的一组问题；   |
| 2018 年 | 为了 2018 年“外空会议+50”审查优先主题 2 的状况报告；在主席与秘书处密切协商而提交的拟议概要的基础上确定并商定关于第 3 分组下指导文件和在线工具的关键要点，包括有关加强能力建设和援助的努力；继续第 1 分组下的讨论和评估；评估在本优先主题下就第 2 分组所确定的进程的进程的前进方向； |
| 2019 年 | 在主席与秘书处密切协商提出的提议基础上，审查关于推进联合国五项外层空间条约普遍性的指导文件草案和相关工具，特别是关于在第 3 分组下确定的加强加入《外层空间条约》的情况并增加外空委成员国数目；  |

2020 年 最后审定第 3 分组下的指导文件和相关工具；酌情决定对第 1 至第 3 分组下所确定的议题的任何进一步审议，并确定法律小组委员会内部实现该目的的最适宜机制。

#### 四. 联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组提供的一组问题

8. 在法律小组委员会第五十六届会议上，工作组作为其 2017 年在第 1 分组下的工作，审查了法律小组委员会第五十五届会议报告所载的一组问题（见 [A/AC.105/1113](#)，附件一，附录），目的是确定是否需要对该组问题作出修改以实现审议中的优先主题 2 的目标。

9. 在审议该组问题过程中，各代表团就有可能为该组问题所涵盖的其他议题发表了不同的看法，例如在空间活动国际法律框架方面新出现的空间活动和技术相关问题，特别是探索、利用和使用空间资源的相关问题，以及开发和利用小卫星的实践。在此背景下，会上尤其就关于联合国外层空间各项条约以及有关月球及其他天体的规定的小标题 2 下的问题所涉范围发表了不同看法，各代表团在讨论中还提出了一些有关的潜在问题。

10. 工作组认为该讨论将是一次重要的观点交流，通过该观点交流，在本届会议上，工作组已经加深了对在优先主题 2 下所审议的相关议题范围和复杂性的了解。在此基础上并作为一种妥协，工作组同意保留 [A/AC.105/1113](#) 号文件附件一附录所载一组问题，并商定应邀请外空委成员国和在外空委享有常设观察员地位的国际政府间组织和非政府组织继续对调查表发表评论意见和提供答复。所收到的任何答复将以一份会议室文件提供。

11. 工作组就此注意到，现有的这组问题的范围很广，足以体现范围广泛的各种看法，在优先主题 2 下继续展开讨论将获益于外空委成员国和常设观察员的更多书面意见。

12. 下文的这组问题反映了 [A/AC.105/1113](#) 号文件附件一附录所载的一组问题。

#### 由联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组主席提供的考虑到“外空会议+50”进程的一组问题

##### 1. 外层空间和全球空间治理法律机制

1.1 管辖外层空间活动的补充原则、决议和准则对联合国五项外层空间条约的适用和实施有何主要影响？

1.2 这种不具法律约束力的文书是否足以补充具有法律约束力的条约以适用和实施外层空间法律体制所规定的权利和义务？是否需要采取其他行动？

1.3 对于进一步发展联合国五项外层空间条约持有哪些看法？

## 2. 联合国各项外层空间条约及与月球和其他天体有关的规定

2.1 《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（《外空条约》）的规定是否构成了利用及探索月球和其他天体的充分法律框架？这些条约（《外空条约》和《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》（《月球协定》））是否存在法律漏洞？

2.2 加入《月球协定》的益处是什么？

2.3 为了让各国更广泛地予以遵守，应该澄清或修正《月球协定》的哪些原则或规定？

## 3. 国际责任和赔偿责任

3.1 《空间物体所造成损害的国际责任公约》（《责任公约》）第三和第四条所述“过失”概念能否用于制裁一个国家不遵守大会或其附属机构通过的空间活动相关决议（如大会第 47/68 号决议“关于在外层空间使用核动力源的原则”以及和平利用外层空间委员会的《减少空间碎片准则》）的行为？换言之，不遵守大会通过的有关空间活动的决议或其附属机构通过的有关空间活动的文书是否被视为构成《责任公约》第三和第四条意义上的“过失”？

3.2 《责任公约》第一条所述“损害”概念能否用来涵盖运行中的空间物体为了避免与空间物体或空间碎片碰撞而违反委员会的《减少空间碎片准则》实施的操作造成的损失？

3.3 在大会第 41/65 号决议“关于从外层空间遥感地球的原则”方面，履行《外空条约》第六条规定的国际责任是否存在具体问题？

3.4 外层空间交通规则是否需要将以过失为基础的赔偿责任制度作为先决条件？

## 4. 对空间物体的登记

4.1 在适用于空间活动和空间物体的现有国际法律框架特别是《外空条约》和《关于登记射入外层空间物体的公约》（《登记公约》）的规定中是否存在允许一国将在轨运行的空间物体登记转移给另一国的法律依据？

4.2 如何按照适用于空间活动和空间物体的现有国际法律框架处理在轨运行空间物体运营活动或所有权由登记国的一家公司转移给外国公司的事宜？

4.3 对于国际政府间组织根据《登记公约》规定登记的空间物体，按照《外层空间条约》第八条的规定行使何种管辖权和控制权？

4.4 超大星座概念是否会引起法律问题和/或实际问题，是否需要相应作出登记形式的调整？

4.5 是否可能在遵守现有国际法律框架的前提下，根据现有的登记做法，采用一种事先征得发射服务客户国同意而“代表”该国登记的办法？这是否会成为处理超大星座和其他登记难题的一种替代工具？

## 5. 外层空间国际习惯法

5. 联合国五项外层空间条约中是否有任何规定可视为构成国际习惯法的一部分？如果有，是哪些？可否解释您的答复基于什么法律和（或）事实依据？

## 6. 关于其他问题的提议

6. 请就可列入上述这组问题的其他问题发表建议，以实现“外空会议+50”关于外层空间和全球空间治理法律机制这一优先主题的目标。

## 五. 2018年优先主题2下的工作方法

13. 根据上文第7段所述工作方法，2018年，联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组的任务授权是：

- (a) 为了2018年“外空会议+50”审查优先主题2的状况报告；
- (b) 在主席与秘书处密切协商而提交的拟议概要的基础上确定并商定关于第3分组下指导文件和在线工具的关键要点，包括有关加强能力建设和援助的努力；
- (c) 继续第1分组下的讨论和评估；
- (d) 评估在本优先主题下就第2分组所确定的进程的前进方向。

14. 工作组正在多年期工作计划和2017年商定的工作方法下开展工作。上文第13(a)段授权的状况报告以本文件所载的优先主题2下的一般性说明形式提供。

15. 第3分组下指导文件和在线工具的关键要点拟议概要，包括有关加强能力建设和援助的努力，将由一份会议室文件作更加详细的介绍，供工作组在法律小组委员会第五十七届会议上根据多年期工作计划审议。

16. 鉴于必须推进联合国外层空间条约的普遍性，以及在这方面开展能力建设的基本需要，包括为了政策制定者和决策者，2017年9月3日至7日在奥地利格拉茨举行的联合国/奥地利题为“利用空间：为二十一世纪开展全面的能力建设”的专题讨论会欢迎在“外空会议+50”优先主题2下开展的工作（[A/AC.105/1162](#)，第39(s)段）。

17. 该专题讨论会建议应编制“外空会议+50”优先主题2下设想的指导文件，作为提高决策者和监管者对国际空间法各项要素之间的联系的认识的一种工具，这些要素将在加入条约和实施外层空间管辖法律机制时考虑到，为了制定国家空间政策也要酌情考虑到（[A/AC.105/1162](#)，第39(t)段）。

18. 在此背景下提出以下意见和建议作为指导文件的一般性介绍，目的是使其成为国家一级决策者的一个参考工具，用于评估加入外层空间条约、确定发展国家监管框架以及考虑空间活动方面的合作。铭记这一目标，提议该指导文件：

(a) 在法律小组委员会以前的工作的基础上，以协调一致方式介绍加入联合国五项外层空间条约的好处；

(b) 述及包括联合国外层空间条约和原则在内的联合国空间法文书、大会相关决议和其他文件之间的相互联系；

(c) 讨论法律小组委员会各工作组的成果，包括发射国概念、登记做法、国家空间立法和国际合作框架方面的成果，包括通过系统地列举相关的背景文件；

(d) 载入指示性要点图式概览，以便在加入外空法条约、制定国家监管框架和签订双边合作协定时酌情按照国家法律且虑及国家的具体需要和要求加以考虑。此项分析可以具体针对与国家空间活动的管辖权和控制权、国际责任、国际赔偿责任、持续监督、射入外层空间物体的登记有关的要素，以及酌情针对和平探索和利用外层空间国际合作机制的指示性要素；

(e) 概述与指导文件各项目标有关联的现有文件，包括成员国在多年期工作计划下通过有关的工作组为法律小组委员会的工作所作贡献，以支持酌情在国家一级进一步审议。

19. 2016年9月5日至8日在维也纳举行的题为“空间法律和政策对二十一世纪空间治理和空间安全的贡献”的联合国空间法讲习班报告(A/AC.105/1131)和2017年9月3日至7日在奥地利格拉茨举行的联合国/奥地利题为“利用空间：为二十一世纪开展全面的能力建设”的专题讨论会报告(A/AC.105/1162)述及了旨在加强空间法和空间政策方面能力建设和技术法律援助的下列要素。

(a) 应加强外层空间事务厅作为信息交流联络点和讨论国际空间法逐步发展的论坛的作用，特别是在行政和执行层面(A/AC.105/1131，第50(k)段)；

(b) 在进一步评价能力建设目标方面，应当正式鼓励外层空间事务厅在联合国灾害管理和应急天基信息平台方案基础上进行有针对性的空间法律和政策能力建设、教育和培训，目标是基于下列标准建立一个能力建设平台：(a)需要确定外空厅内部是否有能力提供有针对性的技术法律援助并综合评估请求国的需要，同时考虑到司法、行政和技术方面的要求，在此基础上确定需要何种援助；(b)开展必要的能力建设、援助、培训和教育活动以满足各国的需要(A/AC.105/1131，第50(h)段)；

(c) 就指导文件而言，认为必须给予外层空间事务厅必要的授权，以便酌情与各国和各区域组织及机制密切合作，制定向政府和监管机构提供有针对性的技术法律援助的先决条件，并采取行动促成面向更广大空间界的全面的跨部门能力建设工作，以便能够使这种努力符合发展中国家的具体需要。在这方面，应授权外空厅完善有关国家空间立法的模式(A/AC.105/1162，第39(u)段)。

20. 关于第2分组下述及的加强法律小组委员会及在程序和机构上作出改进并且更加密切与科学和技术小组委员会之间的合作问题，2016年9月5日至8日在维也纳举行的联合国空间法讲习班指出，应改进科学和技术小组委员会与法律小组委员会的工作之间的关系，应借“外空会议+50”进程之机，保持这一势头并就增进这两个小组委员会之间的合作与协调作出具体决定。该讲习班进一步指出，应考虑在和平利用外层空间委员会议程上设立一个关于协调外空委及其附属机构的工作的项目，可在该项目下审查各小组委员会的议程以及外空委及其小组委员会的汇报程序(A/AC.105/1131，第50(j)段)。