



和平利用外层空间委员会
法律小组委员会

审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组依照多年期工作计划开展工作的报告

一. 工作组在其多年期工作计划下进行的工作摘要

1. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会第五十一届会议商定，将中国、厄瓜多尔、日本、秘鲁、沙特阿拉伯和美利坚合众国提出的“审查和平探索及利用外层空间的国际合作机制”列为五年期工作计划的一个项目（[A/AC.105/1003](#)，第 179 段）。按照该工作计划，法律小组委员会历届会议应根据工作计划就该议程项目进行关于各种现行国际空间合作机制的信息交流。外空委各成员国和常设观察员在各届会议之前和期间介绍空间活动国际合作机制。整个工作计划还对该议程项目作了特别专题介绍。

2. 小组委员会在 2014 年设立了由节子青木（日本）担任主席的审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组，并核可了工作组主席的报告，其中罗列了一组可以在自愿基础上酌情参考的问题，以协助工作组的工作（[A/AC.105/1067](#)，附件三，第 10 段）。

3. 工作组根据以下多年期工作计划开展其工作：

2013 年 关于各种现行国际空间合作机制的信息交流。请成员国和常设观察员在法律小组委员会届会之前提供信息，并就其使用的各种双边和多边空间合作机制作特别专题介绍。

2014 年 继续交流信息。设立一个工作组。请秘书处编写一份报告，根据成员国提交的材料以及其他研究，对各种国际合作机制加以分类——包括现有的双边和多边协定、不具约束力的安排、各项原则、技术准则和其他合作机制，在法律小组委员会届会之前分发给成员国。

2015 年 交流关于现行国际空间合作机制的其他信息或补充信息，同时将秘书处的报告考虑在内。工作组对提交的材料进行研究，以逐步了解各国和国际组织采用的各种合作机制以及在哪些情形下各国倾向于采用某些类



型的机制而不采用别的机制。请秘书处编写一份报告，根据会员国提交的资料、其他研究和与成员国的磋商情况，指出现有的与国际空间合作有关的协定中通常述及的法律问题。该报告应在小组委员会届会之前分发给成员国。

2016 年 工作组审查秘书处的报告，继续研究成员国提供的答复，并着手草拟自己的报告。

2017 年 工作组最后完成对小组委员会的报告，包括结论。

4. 工作组回顾，其五年期工作计划下的工作于 2017 年结束时，将适逢《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》五十周年，此项工作的成果可以作为对纪念活动的重要贡献，因为过去五十年来国际合作机制发生了重大变化。在这方面，工作组注意到，其工作可以为和平利用外层空间委员会及其科学和技术小组委员会和法律小组委员会 2018 年“外空会议+50”专题周期作出重大贡献。

5. 工作组详细审议了主席在 2014 年提交的这组问题的草案（[A/AC.105/1067](#)，附件三，第 10 段），并注意到这组问题是工作组用以实现多年期工作计划中各项目标的工具。这组问题重点说明需要确定一种方法，对各种国际合作机制进行分类，以便工作组能够逐步了解各国和国际组织采用的各种合作机制以及在哪些情形下各国倾向于采用某些类型的机制而不采用别的机制。

6. 工作组回顾，对各种国际合作机制进行分类将促使更好地理解各国和相关国际组织采取的不同的空间活动合作办法，得出的结论将帮助工作组确定正在使用的机制类别以及这些机制的法律内容。工作组通过分析这些结论，就可以审议其工作如何能够促进进一步加强和平探索及利用外层空间方面的国际合作，特别是发达国家与发展中国家之间在这方面的合作。

7. 工作组在其多年期工作计划下收到以下文件：

(a) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有澳大利亚、哈萨克斯坦和葡萄牙提供的信息（[A/AC.105/C.2/102](#)）；

(b) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有阿尔及利亚、德国和肯尼亚（[A/AC.105/C.2/105](#)）、阿根廷（[A/AC.105/C.2/105/Add.1](#)）以及国际法协会（[A/AC.105/C.2/105/Add.2](#)）提供的信息；

(c) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有日本和西班牙提供的信息（[A/AC.105/C.2/107](#)）；

(d) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有比利时、波兰、泰国、土耳其以及世界气象组织提供的信息（[A/AC.105/C.2/109](#)）；

(e) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有斯洛伐克、泰国、土耳其和世界气象组织提供的信息（[A/AC.105/C.2/111](#)）；

(f) 秘书处关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的说明，其中载有奥地利和德国提供的信息（[A/AC.105/C.2/111/Add.1](#)）。

8. 工作组在其多年期工作计划下收到以下会议室文件，其中载有成员国提供的信息：

(a) 关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的会议室文件，其中载有奥地利、中国和德国提供的信息（[A/AC.105/C.2/2013/CRP.14](#)）；¹

(b) 关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的会议室文件，其中载有美国提供的信息（[A/AC.105/C.2/2013/CRP.17](#)）；

(c) 关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的会议室文件，其中载有审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组主席节子青木的简历（[A/AC.105/C.2/2013/CRP.23](#)）；

(d) 会议室文件，其中载有关于国际空间站的政府间协定（[A/AC.105/C.2/2013/CRP.24](#)）；

(e) 关于俄罗斯联邦空间合作机制的会议室文件，其中载有俄罗斯联邦提供的信息（[A/AC.105/C.2/2014/CRP.23](#)）；

(f) 关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的会议室文件，其中载有日本提供的信息（[A/AC.105/C.2/2014/CRP.24](#)）；

(g) 会议室文件，其中载有加拿大在和平探索及利用外层空间方面采用的国际合作机制的概述（[A/AC.105/C.2/2014/CRP.25](#)）；

(h) 会议室文件，其中载有土耳其提交法律小组委员会第五十三届会议的材料（[A/AC.105/C.2/2014/CRP.26](#)）；

(i) 欧洲航天局（欧空局）提交的介绍欧空局作为国际合作机制和行为方的会议室文件（[A/AC.105/C.2/2014/CRP.28](#)）；

(j) 关于审查和平探索及利用外层空间国际合作机制的会议室文件，其中载有奥地利提供的信息（[A/AC.105/C.2/2015/CRP.14](#)）；

(k) 关于对和平探索及利用外层空间国际合作机制进行分类的会议室文件（[A/AC.105/C.2/2015/CRP.15](#)）；

(l) 关于成员国对审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组主席提供的一组问题的答复的会议室文件，其中载有法国和日本提供的信息（[A/AC.105/C.2/2016/CRP.18](#)）；

(m) 由古巴、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的题为“关于审查和平探索及利用外层空间国际合作：填补发展中国家与发达国家之间的差距”的会议室文件（[A/AC.105/C.2/2017/CRP.22](#)）；

(n) 关于成员国对审查和平探索及利用外层空间的国际合作机制工作组主席提供的一组问题的答复的会议室文件，其中载有巴基斯坦提供的信息（[A/AC.105/C.2/2017/CRP.25](#)）；

(o) 关于印度尼西亚为和平利用外层空间委员会法律小组委员会第五十六届会议所做贡献的会议室文件（[A/AC.105/C.2/2017/CRP.31](#)）。

¹ 随后作为 [A/AC.105/C.2/102/Add.1](#) 号文件印发。

9. 本摘要报告概述了工作组在其多年期工作计划下得出的调查结论，对各类国际合作机制进行了分类，并适当解释了各类国际机制的法律条款，特别是作为供审议范本的双边合作协定的法律条款，还介绍了《国际空间站政府间协定》，将其作为法律条款之比较。本文件编写的基础是为工作组工作提供的资料及工作组主席和秘书处所开展的其他研究。

10. 外空委成员国和常设观察员自 2013 年以来提供的资料似乎表明国际合作基本框架、合作领域、合作活动参与方、常用合作机制模式以及合作机制基本原则方面的某些趋势。应当注意的是，本文件中的特定参考资料仅作为说明例证，未构成详尽无遗的清单。编写这份工作组报告是为了帮助成员国酌情自愿考虑各种合作机制，而不是为了重新阐释或修改适用于外层空间活动或各国在国际法下权利义务的国际准则。

二. 国际合作基本框架

11. 人们普遍认识到，国际作为和平探索及利用外层空间带来了巨大成功，从空间时代伊始，国际合作就是一项重要原则。各类文书，包括在联合国框架下通过的文书，都明确指出了国际合作的重要性。大会第 1348 (XIII)号决议是一个早期的实例，会员国据此设立了和平利用外层空间特设委员会。该决议请特设委员会向大会报告可以在联合国主持下妥善进行的和平利用外层空间国际合作领域和方案，以及关于便利这方面国际合作的今后组织安排。特设委员会于 1959 年成为常设机构，此后一直在倡导、促进和鼓励国际空间合作。下列大会决议的标题说明了这一事实：第 1472 (XIV)号决议将特设委员会设立为常设机构；第 1721 (XVI)号决议提及空间物体登记；大会每年关于和平利用外层空间国际合作的决议。

12. 和平利用外层空间委员会一直鼓励各国采取集体行动，通过各种机制，包括联合国的各项外层空间条约和原则、关于和平探索及利用外层空间的大会决议及其他相关文书，促进和平探索及利用外层空间。另外，各国和各相关国际组织启动了各种方案，它们为此缔结了适合相关具体方案的多边和双边协定，从而进一步发展了有关各方开展空间合作的法律根据。各国采用许多机制，其性质、形式和内容各不相同。

13. 人们常说，国际合作机制的特点是其形式和内容多种多样且不拘一格。一些合作项目是根据各国缔结的一份多边协定或一套具有法律约束力、不具有法律约束力或者二者兼而有之的协定进行的。还有一些多边合作是在国际政府间组织框架内进行的，包括联合国及其各专门机构、联合国以外的国际政府间组织和其他类型的论坛，如区域性和区域间合作机制。其他情况属于在具有法律约束力或不具有法律约束力的协议基础上建立双边伙伴关系。

14. 《关于开展探索和利用外层空间的国际合作，促进所有国家的福利和利益，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》载有下列关于国际空间合作的最重要声明之一：“各国均可在公平和可以相互接受的基础上自行决定参加探索和利用外层空间的国际合作的所有方面”（大会第 51/122 号决议，附件）。应根据包括《联合国宪章》和《外层空间条约》在内的国际法规定开展空间合作，促进所有国家的福利和利益，不论其经济、社会或科学技术的发展程度如何。为此，关于外层空间的其

他条约和原则规定了空间合作的重要具体要素。不具有法律约束力的文书也列明了空间合作的条件和建议标准，规定了合作机制有益要素。

15. 《宣言》进一步规定，各国均可在公平和可以相互接受的基础上自行决定参加国际空间合作的所有方面。必须注意的是，按照《宣言》的规定，这种合作活动的合同条件应当公平合理，应当完全符合有关各方的合法权利和利益。

16. 根据《宣言》的规定，应当特别注意发展中国家和空间方案刚起步的国家在与空间能力较先进的国家开展国际合作时所产生的福利和利益。

17. 《宣言》承认，在致力于实现下列目标的过程中，应当考虑对技术援助的需要和合理有效地分配财政和技术资源：促进空间科学和技术及其应用的发展；推动有关国家的实用和适当空间能力的发展；及促进各国在可以相互接受的基础上交流专业知识和技术。

18. 此外，《宣言》承认，开展国际合作时应当采取有关国家认为最有效和最适当的方式，包括政府与非政府的方式；商业与非商业的方式；全球、多边、区域或双边的方式；以及各种发展水平的国家之间的国际合作。

三. 合作领域

19. 外空委成员国报告了诸多合作领域和主题。下文是一份说明性清单，显示成员国之间开展空间合作的范围。

20. 已经报告的合作领域，除其他外，包括以下方面：

- (a) 地球科学、空间科学、基础空间研究和科学实验；
- (b) 空间探索、深空探索和人类空间探索；
- (c) 空间应用；
- (d) 地球观测与遥感；
- (e) 数据交换及其对地应用；
- (f) 电信；
- (g) 卫星导航；
- (h) 减少空间碎片；
- (i) 商务合作；
- (j) 根据契约发射外国有效载荷；
- (k) 卫星、火箭发动机和其他空间设备及陆基设施的进出口；
- (l) 外层空间活动中的透明度和建立信任措施；
- (m) 给予发展中国家援助，以获得空间资产，包括提供卫星和发射服务、建造地面设施及提供人员培训。

四. 合作行为方及合作论坛

21. 值得注意的是，外空委的许多成员国和常设观察员将联合国（包括和平利用外层空间委员会）描述成一个国际合作平台和一个国际合作方案的独立参与方，这表明联合国作为一个合作机制至关重要。

22. 国家和相关国际政府间组织和非政府组织被认为是空间领域合作机制的必要参与方，除此之外，商业和私人参与方在合作方案中的重要性增加也受到注意。

23. 空间参与方（包括私营公司、非营利组织、私立大学和研究实验室）参加了各种方案，涵盖发射和在轨交付卫星、卫星数据分发、空间应用以及载人和不载人计划的空间实验和探索。

五. 国际合作模式

24. 国际协定可被视为国际空间合作的主要有效机制。虽然各国最终会独立自主地选择合作模式，但仍然要求参与空间合作的各方铭记协商一致、发展中国家的特殊需求以及公正、可以相互接受和公平的条款及条件。

25. 多边合作协定包含国际协定（例如具有约束力的国际条约、执行安排、谅解备忘录和换文）。一份协定必须是国际法主体之间订立、以书面形式拟订并受国际法约束，才能成为一份实质性国际协定。此外，还存在不具有法律约束力的多边机制。大会决议为合作努力提供了重要依据。应当注意相关国际政府间组织在空间领域的法律行为能力和缔约能力。

26. 合作协定的类型包括多边协定、双边协定和区域机制。

27. 空间合作领域的各类国际协定和具体安排包括政府对政府的框架协定、政府间协定、机构对机构的谅解备忘录、执行安排、协议书和意向书。

28. 关于共同关心的空间问题的多边协调机制或公共论坛特别包括：机构间空间碎片协调委员会、《在发生自然和技术灾害时协调使用空间设施的合作宪章》（《空间与重大灾害问题国际宪章》）、国际空间探索论坛、地球观测组、地球观测卫星委员会和全球卫星导航系统国际委员会。

29. 国际合作机制并不一定为严格意义上的双边或多边机制，或者具有法律约束力或不具有法律约束力的机制。一项基本上属于双边性质的合作项目也可以被视为多边项目，例如，当它在多边合作机制内确立的时候。就像一个成员国报告的那样，一项双边科学合作项目也可以在两个多边机制内确立，例如国际空间站政府间协定机制和亚洲太平洋区域空间机构论坛（亚太空间机构论坛）。

30. 有时，机制涉及多个参与方，但基本上属于双边项目。一个这样的实例是，当一个提供数据的空间机构与一个区域援助组织缔结伙伴关系协定时，该援助组织向当地政府派遣必要的人员开展培训和监督项目。在这种情况下，空间机构和当地政府会缔结一份意向书，约定各自关于数据和软件的责任。这种合作项目甚至可以是两个国家之间订立的具有法律约束力的综合性科学技术合作协定的组成部分。因此，项目可以属于双边合作，也可以属于多边合作，而且可以具有法律约束力，也可以不具有法律约束力，这取决于如何看待该项目。

31. 包括谅解备忘录和意向书在内的不具有法律约束力的安排通常具有变通的特点，是行政机构和项目管理人在更广泛的合作框架下完成某些类型项目或具体任务时的衡量标准。

32. 关于援助和协商的连续性，应当指出，专门项目和相关协定通常有一定期限。能力建设活动，例如提供定期培训机会以便掌握操作系统和设备，有助于改进对这些系统的利用，促进提高效率，甚至在专门项目完成以后也可以有这样的效果。同样，可以有机会利用参与实体的各种跨部门专长（例如，来自社会发展的其他部门）。

六. 合作机制的区域性差异

33. 从长远来看，区域机制可以促进经济全球化。长期以来，谅解备忘录和意向书等其他双边文书不是为了产生具有法律约束力的义务，而是为了记载双方关于一般合作或具体项目的探索性对话。

34. 欧空局是依据一项公约创建的一个永久性政府间机构。亚洲太平洋空间合作组织（亚太空间合作组织）是空间领域一个更新的区域性和区域间合作与协调机制，也是依据一项公约创建的。

35. 亚太空间机构论坛是促进政府参与方与非政府参与方开展合作的伙伴关系。空间科学和技术促进可持续发展非洲领导人会议和美洲空间会议是政府间平台，可用于在各个层面开展更具体的合作与协调。

36. 附属联合国的空间科学和技术教育区域中心是受政府间协定管辖的培训和教育机构，也是涉及外层空间事务厅及和平利用外层空间委员会的安排。

37. 区域问题和地理问题必然影响合作机制的强度。东南亚国家联盟（东盟）就是一个实例，它借助东盟科学和技术部长级会议和东盟科学技术委员会空间技术与应用小组委员会扩大本区域的空间合作。

38. 外空委的一个欧洲成员国报告说，虽然第一支柱是通过欧空局和欧洲联盟在国家和欧洲两级开展欧洲合作，但第二支柱是在欧洲以外开展国际合作。另一个欧洲成员国提到其空间活动主要通过参加欧洲的各个方案，尤其是欧空局的方案开展。

39. 另外，外空委的一个拉丁美洲成员国的合作协定实例表明，该国有约半数协定系与区域伙伴签订，其余协定是其与几个航天大国和一个国际组织签订的。外空委的一个非洲成员国报告说，本国使用的区域合作机制包括非洲领导人会议和非洲资源管理卫星星座倡议。

40. 区域性政府间空间组织，如亚太空间合作组织、欧空局和其他区域性协调机制（例如美洲空间会议和亚太空间机构论坛）起着便利和促进区域空间计划的重要作用。

41. 外空委成员国提供的资料显示，区域机制通常为它们在方案和（或）成员资格方面开展更广泛的国际合作创造条件，而不是妨碍它们与其他区域国家开展合作。上文已经提到，欧空局是与航天大国、发展中国家、其他国际组织和区域组织以及协调机制开展更有效合作的一个宝贵平台。亚太空间机构论坛还允许亚太地区以外的空间机构和政府机构参与，这是因为事实上它不是一个政府间组织而是一个论坛。

七. 双边合作机制

42. 外空委的一些成员国报告说，它们使用一套国际文书来规范双边空间项目。最值得注意的是框架协定和执行安排/协定，前者根据国际法具有约束力，用于规范未来在广泛合作领域开展合作的一般法律原则及条款和条件；后者用于规范具体的任务细节。

43. 框架协定甚至可以在没有具体合作项目的情况下缔结。在一项空间合作协定的谈判过程中经常会产生各种法律问题，事先解决这些问题就可以更迅速地缔结空间合作任务的执行安排/协定，从而节省大量时间和资源，使空间机构能够更有效率、更有成效地完成其科学和技术任务。而且，如果合作伙伴侧重于在已经商定的法律框架内拟订具体合作项目，就可以便利和深化有关项目。

44. 框架协定通常由两国政府签署，不过有时也可由两个国家空间机构签署框架协定。

45. 每当空间机构筹划具体的合作活动或任务时，它们就在一份执行安排/协定中拟订此类活动，详细规定参与合作活动或任务的各方要承担的责任。

46. 许多双边空间任务没有缔结框架协定，所缔结的执行安排/协定就是一份独立的协定，涉及实物资产和各方运营责任的分配，还包含也可列入框架协定的关键法律条款。因此，一个成员国报告说，正常的顺序是两个国家订立一系列针对特定任务的双边执行安排/协定，这些安排/协定随后逐渐形成两类文书：一份框架协定和一份执行安排/协定。

47. 现行的框架协定往往载有一些最近几十年里已经简化的通用条款。框架协定的缔约方通常是政府，但也有些框架协定是由两个空间机构缔结的，这些空间机构被授权根据国际法订立具有法律约束力的文书。除其他外，框架协定的典型条款和关键条文包括下列内容：

(a) 前言。框架协定通常载有一份包含诸多要素的前言。前言通常描述两个有关国家之间促成缔结框架协定的空间合作史。有时候会在这方面提及科学和技术合作综合协定和（或）一系列独立的空间合作协定。前言还述及空间探索和科学研究以及能力建设和知识。前言还常常含蓄地或明确地陈述国际法规则和原则，包括关于外层空间的联合国条约及原则和其他相关领域里的其他相关的国际合作框架；

(b) 《联合国外层空间条约》及国际法原则的适用。有时候前言中明确宣布适用外层空间条约和相关国际法原则，尤其是适用《外层空间条约》。在其他情况下，则在一个具体的执行条文中述及上述条约和法律原则，特别是关于空间物体登记的执行条文。这一要素通常仅在（例如）叙述框架协定宗旨的条文中间接提及；

(c) 宗旨。阐述框架协定的宗旨通常是为了明确各方的义务及合作的条款和条件；

(d) 合作机构。各方的合作执行机构可以在上文提到的阐述协定宗旨的条文中指明，不过也可以一条独立条文中指明或者作为定义条文的一部分指明。只要缔结协定的两个国家中的任何一个拥有空间机构，该空间机构就是主要的合作执行机构。有时规定各方指定其他有关机构，为了鼓励工业和商业合作，甚至有可能规定让私营部门参与。有些框架协定设立联合委员会、联合项目委员会和（或）方案协

调委员会，这些委员会通常由各方的有关政府官员组成，负责监督合作执行机构/实体。该条款也可以对财务安排、人员交流、专门知识和技术交流、货物和数据转让、结关、知识产权和（或）责任等不同条款起到统领全局作用；

(e) 适用法律。有几个框架协定包含一个条款，确认依框架协定开展的合作应当按照各方的国内法律和条例规定来进行。有些框架协定没有关于适用法律的独立条文，但其他条文中含有类似的短语，例如规定结关或货物和数据转让事宜的条文；

(f) 定义。有些框架协定载有一个条文，提供了“机构”、“有关实体”、“损害”、“运载火箭”、“有效载荷”、“受保护的空間业务”等在协定中具有统领全局作用的重要术语定义。其他协定则在必须对这些术语作出精确规定的情况下，例如在規定相互免责的条文和規定知识产权的条文中界定这些条款；

(g) 合作范围。大多数框架协定明确规定计划的合作领域（“合作领域”）和联合活动中更加具体的方案或行动方式（“合作形式”）。有些协定具体规定合作的地理范围（在地球上、在大气空间或在外层空间）；

(h) 执行安排/协定。这是框架协定的关键条文之一，各方在该条文中商定订立执行安排/协定。虽然此类安排/协定可以采用“工作议定书”、“谅解备忘录”、“其他协定”等名称，但它们都是在缔结框架协定之后订立的，而且侧重于框架协定下的某一特定合作活动。执行安排/协定详细描述“要尽一切合理的努力”的各空间机构的任务、具体作用、承诺和责任。“合理的努力”和“可供使用的拨款”这两个术语描述执行安排/协定的合作任务特征。有些框架协定确认执行安排/协定须受框架协定约束，而且执行安排/协定不会创设国际法下具有法律约束力的规则；

(i) 财务安排。大多数框架协定明确规定在没有资金往来和可用拨款的情况下，双方应当负责为各自在框架协定和执行安排/协定下的活动筹集资金。通常明确规定，在出现预算问题有可能影响到联合任务的情况下，遇到这些问题的机构应当及时通知对方机构并及时与之协商。否则，规定将在补充协定中决定财务安排；

(j) 关税和税收。各方商定遵守本国法律和条例规定，便利与框架协定宗旨有关的货物或财产流动。为实现这一目的，可以要求各方作出合理的努力，为开展联合空间活动转让必需的设备或货物，安排自由结关和免征一切可适用的关税和税金。当双方就免征关税和税金达成一致意见时，通常要说明：如果仍然必须征收此类税金、关税或费用，那么，框架协定一般要指明将由征收这些税费的一方负担这些费用；

(k) 人员交流。这一条款关涉人员的入境、临时居留和出境，还关涉飞越。各方应当作出合理的努力，以方便参与空间合作方案的人员入境、临时居留和出境。有些框架协定明确提及人员临时居留条件，如提供办公室、行政支助、薪水和差旅费。一般在执行安排/协定中对这些条件作出详细规定。大部分框架协定包括一方有义务酌情按照执行安排/协定便利提供飞机和科学气球的飞越许可；

(l) 货物和技术数据转让。框架协定一般要求各方酌情依照本国法律和条例规定（包括信息法），仅转让履行其在合作范围下的承诺/职责所必需的货物和技术数据。由于此类转让可能影响到各方的知识产权，特别是与商业秘密、保密信息和国家安全事务有关的知识产权，通常规定此类数据和货物要借助标志可以清楚识别，

而且框架协议一般载有防止误用的保障措施，并指明实现预定用途之后的归还/处置程序规则；

(m) **相互免责。**相互免责是分担联合活动所产生的风险的一项特殊计划。它是框架协议中最重要且最复杂的条款之一。相互免责的大意是，各方放弃针对下列任何实体或人员的一切索赔：(一)另一方；(二)另一方的某一关联实体（承包人、分包商、用户或客户、或者一方的用户或客户的承包人或分包商等）；(三)另一方的任何实体的雇员和该实体的关联实体的雇员。另外，各方应当借助合同或其他方式确保本方的关联实体同意放弃针对上文(一)至(三)各方的实体或人员的一切索赔。对于可能产生重大损害而且各国可能无法估算出另一方主张的赔偿总额的合作式空间探索和利用，需要此项法律技术来促进参与。为了实现这一目的，通常对相互免责作出宽泛解释，因此，相互免责一般适用于《1972 年责任公约》产生的索赔。应当注意，一方与其关联实体之间的索赔和双方之间的合同索赔不属于相互免责的范畴；

(n) **保护知识产权。**大多数框架协议载有一项保护知识产权的条文，主要保护专利和版权。有时在涉及技术数据转让时提到商业秘密，机密信息可能也被当作一类商业秘密。规定的形式不尽相同，可以仅包括一项保护知识产权的普遍规定；一项普遍规定连同—个详细附件；或者是框架协议本身正文中的一项详细规定。如果在框架协议中有一项关于知识产权的总体规定，可以在执行安排/协定中找到一个项目的更详细规定。时常提到框架协议与国际法现行法律框架之间的关系，例如《建立世界知识产权组织公约》或其他双边协定。规范知识产权保护的模式也有差别。例如，在框架协议中，如果双方预计将得出一项联合发明，双方就必须善意地协商专利登记义务和维持专利义务的分担。其他框架协议只规定双方有义务在互惠基础上保护依照本国法律创造的任何知识产权。一般来说，版权保护的—程度涉及技术数据转让（上文(l)小节中述及）、发布新闻和成果（下文(o)小节中述及）以及在互惠基础上的商业秘密和保密信息（如有必要）；

(o) **发布新闻和成果。**各方保留发布关于自身活动的新闻的权利。如果将要发布的信息关涉对方的业绩，应当提前协调，对各自起到的作用给予适当肯定。—般规定要尽快向公众和广大科学界提供在有关框架协议下获得的科学成果或最终成果，同时要注意依照本节(l)小节和(n)小节可能引起的限制；

(p) **争端的磋商和解决。**本条规定了几种防止、处理或解决争端的措施，但不同的框架协议所规定的形式各不相同。为避免争端，应当进行磋商，以便审查执行安排/协定规定的—进行中的联合行动。利用磋商——偶尔也利用法庭——处理和解决争端。当仅规定磋商（或谈判）的时候，这些条文载有详细的步骤，着重强调友好和非司法解决办法。当需要设立法庭的时候，—般设立专设法庭，并且规定设立法庭必须达到的要求和应当适用的规则，如《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》。此类法庭通常属于仲裁庭，由三人组成：双方各选定—人，第三方选定—人，或者由（例如）海牙常设仲裁法院秘书长推荐—人。常设仲裁法院本身也被选作争端解决机制；

(q) **最终条款。**—般明确规定有关框架协定的期限，除非—方提前 6 至 12 个月发出事先书面通知终止框架协议，否则期限通常为 5 年或 10 年，而且框架协议自动延长期限或续期，或者经双方达成书面协议后延长期限或续期。通常在框架协议中明确确认，终止该框架协议或有关执行安排/协定不影响双方在转让货物和技术数据、交流专门知识和技术、知识产权或相互免责条文下继续承担的义务。

48. 执行安排/协定具有执行框架协定范围内具体项目和其他类型方案的功能，不论采用什么名称，都能够对非法律事务作出详细规定。此类事项包括各自在计划项目中承担的职责、联络人和设备所有权。执行安排/协定还常常带有附件，列出技术事项、更详尽的日常运营程序，如有必要，还列出数据或（例如）服务费的计算方法。

49. 框架协定中所载的一些条文经必要修改后，也可以写入执行安排/协定。大体上可以说，执行安排/协定包含描述任务的非法律条文，不过也可以重申现有的框架协定中的若干法律条文。

50. 就像框架协定可能相互类似，只要属于相同的任务类别（例如，通过设立接收站提供遥感数据、行星探索、使用纳米卫星技术的空间研究等），执行安排/协定也可能相互类似。因此，当两个国家决定首次开展空间合作的时候，它们可以选择和使用某种相关类型的执行安排/协定，它们可以在这以后着手拟订框架协定。

51. 订有双边协定也可以证明两个国家对于和平利用外层空间具有共同的想法，它们对发展空间相关技术具有重大利益。

八. 多边合作机制

A. 以《国际空间站政府间协定》为例

52. 外空委的一些成员国报告《国际空间站政府间协定》框架内的合作情况。国际空间站方案使用了多种最细致周详的机制，它无疑是迄今实施的在技术上最具挑战性、在政治和运营方面最复杂的空间探索方案。国际空间站合作由分为三个层级的法律框架规范：

(a) 经合作伙伴签署的《关于空间站合作的政府间协定》(1998年)：加拿大、日本、俄罗斯联邦和美国以及欧空局的参与成员国；

(b) 美国国家航空和航天局（美国航天局）与下列机构签订的《1998年谅解备忘录》：加拿大航天局、欧空局、俄罗斯空间局（现名为“国家空间公司”）和日本政府；

(c) 美国航天局在必要时与另一合作机构达成的各类个别执行安排。

53. 此外，还缔结了不同类型的正式安排或与计划有关的文书，它们或者对缔结安排或文书的各方具有法律约束力，或者在某种程度上影响到各方的利益。

54. 根据《国际空间站政府间协定》和《谅解备忘录》，各个合作伙伴享有相应的使用权利，对要素的运营承担相应责任，对各合作伙伴的要素和人员具有管辖权和支配权，以及利用国际空间站多边协调委员会等适当机制协调重要事务。

55. 作为一份框架协定，《国际空间站政府间协定》载有——除其他外——下列条款：

(a) 执行四项联合国外层空间条约。《国际空间站政府间协定》规定，国际空间站的开发、运转和利用应当依照包括四项联合国外层空间条约在内的国际法为之（第2.1条）。关于具体原则，例如，再次确认不占有外层空间（第2.2(c)条）和强调设立国际空间站用于和平目的（第1.1条）。在初步完工后，设想通过增添功能进

一步开发国际空间站，但是对国际空间站的使用应当继续服务于和平目的（第 14.1 条）。四项联合国外层空间条约也在将飞行元件登记为空间物体和对它们实施管辖和控制方面起到规定基本秩序的作用（第 5.1-2 条）。《国际空间站政府间协定》仅在一定程度上澄清国际空间站特定的局面。这方面唯一的例外是相互免责条款，该条款修改了伙伴国关于《责任公约》的权利和义务（第 2.2(a)条）；

(b) 各个合作伙伴承担履行各自职责的费用。与框架协定关于财务安排的基本概念相似，国际空间站的各个合作伙伴应当公平承担履行各自职责的费用（第 15.1 条）。在《国际空间站政府间协定》、《谅解备忘录》和执行安排中，对各方的责任作出明确规定，尤其是关于管理（第 7 条）、详细设计和开发（第 8 条）和利用（第 9 条）。《国际空间站政府间协定》在“可供使用的拨款”（第 15.2 条）和“尽其最大努力”义务（第 15.2 条）之间达成微妙的平衡。前一个用语的意思是《国际空间站政府间协定》不产生新的预算债务，从而帮助实现伙伴国更顺利地批准协定。后一个用语是比“尽合理努力”（在框架协定中经常对财务安排使用这个用语）更有力的技术用语，它是成功落实这种大规模国际合作的前提。一如许多框架协定建议“无资金交流”，本协定要求“尽可能减少资金交流”（第 15.5 条）。倘若出现供资问题，可能影响到某一合作伙伴履行职责的能力，该合作伙伴应通知其他合作机构和合作伙伴并酌情与它们协商（第 15.3 条）。许多框架协定也订有这样的条款；

(c) 相互免责。尽管由于《国际空间站政府间协定》的成员非常复杂，加之一个合作机构具有不同的法律地位（第 16.3 (e)条），该协定体现出一定差异，但其条文与大多数双边框架协定的条文非常相似。合作伙伴在极其危险的国际空间站合作中有可能造成损害，由于相互免责起着至关重要的作用，限制了合作伙伴对于上述损害承担的风险，这就构成一个确实的特殊规则，也是原本应当通用的《责任公约》的唯一例外（第 17.1 条）。应当注意的是，对于自然人提出的索赔，不适用相互免责；当该自然人亡故、身体受伤或健康受到其他损害，该自然人的遗产、遗属或代位权人提出的索赔，亦不适用相互免责，但当代位权人是某一伙伴国家时除外。针对故意的不当行为造成的损害提出索赔、知识产权索赔等情形，也不适用相互免责（第 16.3(d)（1）条至第 16.3(d)（5）条）；

(d) 海关和移民。为了执行《国际空间站政府间协定》，应当便利人员（入境、居留和出境）和货物流动。应当对进出伙伴国的货物和软件免征进出口税和关税（第 18.1 条至第 18.3 条）。这些义务须无条件履行，但各伙伴国的法律和条例作出限制者除外。由于国际空间站的独特性质，此项义务比许多双边框架协定的措词更有力度，“尽合理努力”这个用语使这些双边框架协定变得和缓。为遵守世界贸易组织《1994 年关税和贸易总协定》的最惠国条款（《关贸总协定》第 1.1 条），这些必要的货物和软件不论来自哪个国家，都应当免征关税（第 18.3 条）；

(e) 数据和货物交换及对过境数据和物品的处理。总的来说，各个合作伙伴的义务是转让技术数据和货物，以便依照本国法律和条例规定履行各自承担的职责，并确保其他合作伙伴国按照《国际空间站政府间协定》、《谅解备忘录》和执行安排的条款和条件，严格在其任务范围内使用该技术数据和货物（第 19.1 条至第 19.8 条）。这些条款的核心与上文提到的框架协定的规定相似，但国际空间站项目和成员的复杂性当然使这种机制远比其他框架协定中的相应条文更加复杂。例如，合作伙伴应当“尽其最大努力”促进公司对公司迅速转让这些数据和货物等，以在本国出口管制法律范围内完成必要的任务等（第 19.2 条）。退出《国际空间站政府间协

定》不应免除该伙伴国遵守保护技术数据和货物的义务（第 19.6 条）。由于必须连续运营才能运转国际空间站方案，各伙伴国应当允许正在输送到国际空间站和正在从国际空间站输出的数据和货物迅速过境，包括在本国边境与本国境内某一发射场/着陆场之间输送以及在某一发射场/着陆场与国际空间站之间输送（第 20 条）；

(f) 知识产权。这是最针对国际空间站拟订的条款之一。虽然《国际空间站政府间协定》的知识产权条款与许多框架协议中的同类条款采用共同的基本概念，但《国际空间站政府间协定》的知识产权条款独具特色，包括下文介绍的一些要点。最重要的规则是在空间飞行元件内或在该元件上实现的发明应当视为在该飞行元件登记国领土内实现的发明。此项规则对提交专利申请给予照顾（属地原则）（第 21.2 条）。还有一个条文防止欧空局伙伴国之间并行管辖，因为欧空局登记与第一目的地有关的欧洲飞行元件（第 21.4 条至第 21.5 条）。而且，各个伙伴国不得应用本国关于发明保密的知识产权法律和条例来阻止在其飞行元件内或飞行元件上实现发明的外国人在规定保护专利申请秘密的任何其他伙伴国提交专利申请（第 21.3 条）；

(g) 刑事管辖权。这是针对国际空间站拟订的条文的又一个实例。仅选择属人管辖权并不是国际空间站项目合乎逻辑的结果，而是在某些情况下在各自的任务职责和成员资格方面（除其他外）得出的结论。《国际空间站政府间协定》中刑事管辖权的特点如下：

(一) 伙伴国可以对身为本国国民的人行使刑事管辖权，不论事件发生的飞行元件属于哪个国家（属人管辖权）（第 22.1 条）；

(二) 受影响的伙伴国与作为被指控罪犯的国籍国的伙伴国协商以后，一旦满足某些条件，受影响的伙伴国就可以对该罪犯行使刑事管辖权。受影响伙伴国是指由于不当行为，其国民的生命或安全受到影响或者其飞行元件遭受损害的伙伴国（第 22.2 条）；

(三) 可以利用《国际空间站政府间协定》代替引渡条约。这样做可以便利引渡被指控罪犯，因为在包括加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国在内的一些伙伴国，引渡条约是引渡被指控罪犯的前提条件（第 22.3 条）；

(h) 协商。由于国际空间站是迄今实施的一个最大的合作式空间项目，解决伙伴国之间的争端也至关重要。因此，《国际空间站政府间协定》规定的协商内容（第 23 条）可能与框架协议中经常规定的内容有所不同，因为该协定不仅规定了协商，还规定了其他手段。首先，伙伴国的合作机构可以相互协商，尽其最大努力来解决国际空间站合作任务产生的问题（第 23.1 条）。其次，根据任何伙伴国的请求，均可举行政府层面的协商。另外，如果根据有关条文提出了特定类型的请求，美国应当据此召集包括所有伙伴国在内的协商（第 23.2 条）。某一伙伴国提出更改重要飞行元件设计的意图，需要进行多边协商（第 23.3 条）。如果协商未解决分歧，有关伙伴国可以采取包括和解、调停或仲裁在内的其他形式的争端解决措施（第 23.4 条）。

56. 在《国际空间站政府间协定》及伙伴国酌情商定的各类文件中还规定了商业利用国际空间站的法律框架。在使用商业轨道运输服务时，让私营部门参与提供运输服务已经促使总体方案费用下降，并激励空间产业加入。

B. 具有法律约束力的多边合作机制的实例

57. 包括《国际空间站政府间协定》在内的多边努力需要长期投入而且耗资甚巨。因此，必须明确分配各参与国的职责，往往通过具有法律约束力的协定（带有或不带有配套的不具有法律约束力的文书）做到这一点。

58. 可以在一个多边项目开始的时候，在参与国之间通过谈判商定用于该项目的具有法律约束力的协定。另外，可以通过具有约束力的双边协定——最值得注意的是通过框架协议——组成的网络实施一个多边项目。火星科学实验室任务就是一个实例。此项任务的运营文书包括以美国为中心的五个双边协定，共分为两类。第一类由美国与加拿大和美国与法国缔结的框架协议组成。第二类包括在国际法下具有约束力的若干双边合作协定，它们是美国与下列三个国家间商定的：德国、俄罗斯联邦和西班牙。这个实例也可以证明框架协议在双边机制和多边机制中起着关键作用。

C. 不具有法律约束力的多边合作机制的实例

59. 多边项目合作机制的特点似乎在一定程度上在于文书的法律性质不如任务的实质性内容和其成员、参加者和捐助者的持续投入那么重要。

60. 地球观测组、《在发生自然和技术灾害时协调使用空间设施的合作宪章》（亦称《空间与重大灾害问题国际宪章》）、国际深空探测战略协调机制和地球观测卫星委员会等多边协调机制不是依据具有法律约束力的多边协定创建的，这一事实并未削弱这些多边机制的重要性。应当根据各项任务实现情况——而且从长远来看，应当根据整个国际社会的福祉和安全程度——评估这些机制的价值。

61. 外空委的一些成员国报告说，据信有些多边协调机制的设立归因于题为“空间千年：关于空间和人的发展的维也纳宣言”的第三次联合国探索及和平利用外层空间会议（第三次外空会议）的宣言，该宣言重申联合国在空间活动国际合作中的重要性。

62. 由于航天国家的数目不断增加，空间活动的利益多种多样，不具有法律约束力的与空间有关的多边协定在最近三十年里一直在增加。不具有法律约束力的协定的优势包括促进起草新的参考和指导规则；作为对各方行为有说服力的指导，因为各方承担不违反这些规则的道义义务；以及协助制订空间领域的习惯规则。

63. 上文指出，一些空间项目结合使用一项框架协议和一项执行协定（包括谅解备忘录），例如《国际空间站政府间协定》。在其他情况下，缔结独立于主协定的一项单独的执行协定，例如，《关于转让和使用从外层空间遥感地球数据的公约》。该公约独立获得通过，但仍在《为和平目的探索和利用外层空间的合作协定》的框架内（国际宇宙组织）。

九. 结论

64. 工作组回顾《外层空间条约》第一条规定的基本原则，即探索和利用外层空间（包括月球和其他天体），应当为所有国家谋求福利和利益，而不论其经济或科学发展程度如何，并且应当成为全人类的开发范围。在这方面，为和平利用外层空间国际合作，工作组以国际空间法——包括《外层空间条约》和《关于开展探索 and 利

用外层空间的国际合作，促进所有国家的福利和利益，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》——的原则指导自己的工作，现得出如下结论：

(a) 为和平目的探索和利用外层空间很大程度上需要在政府层面和非政府层面开展国际合作、协调和联合行动，而且通常需要将它们合在一起开展。本工作组报告解释了谋求空间合作的多边和双边合作机制广泛框架的性质和内容。在此意义上，本报告可以供各国——特别是航天国家与新兴航天国家之间——在进一步开展合作时参考。为此目的，本报告尽量提供当前合作机制的实例，让它们指导在不同层面进一步开展的联合行动；

(b) 空间合作已经进入一个新阶段，必须通过国家空间机构与产业和私营部门实体以及相关国际组织合作等方式，实现国家之间更密切的合作。正在发展新类型的合作机制。工作组认为，通过自己的调查结果，本报告将为多重合作机制这一复杂领域提供有益的指导；

(c) 考虑到必须致力于消除发达国家与发展中国家之间的差距，国家机构和国际机构、研究机构、发展援助组织以及发达国家和发展中国家，都应当考虑如何适当利用空间应用和国际合作的潜力，以求帮助实现《关于开展探索和利用外层空间的国际合作，促进所有国家的福利和利益，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》规定的其发展目标。在这方面，应当注意空间科学技术的非凡重要性，它们能够在农业、土地利用和管理、农村发展、灾害管理、人道主义援助、全球卫生、运输、通信、教育和研究等具有重要经济、社会和环境意义的不同领域实现可持续发展目标；

(d) 在这方面，各国应当在相互接受的基础上交流专门知识和技术，借此加强为和平目的探索和利用外层空间的多边及双边合作。重要的是要注意，需要强化技术秘诀的能力建设，帮助加强获得数据和信息，利用设备和实验支助空间科学和技术的强化应用；

(e) 作为全球一级推动和平利用外层空间国际合作的独特共同平台，和平利用外层空间委员会及其科学和技术小组委员会与法律小组委员会应当协调考虑进一步行动，以在国家层面加强基础设施和机构能力方面促进国际合作与协调，将其作为所有国家之间合作努力的前提条件。在这方面，应当加强外层空间事务厅的能力，使其能够与成员国密切合作，开展空间科学、技术、政策和法律领域的强化能力建设和技术援助，特别为发展中国家谋福利。

65. 为在 2017 年庆祝《外层空间条约》五十周年，工作组得出结论：本报告是其多年期工作方案的成果，将成为重要的信息来源，酌情用于航天国家和新兴航天国家进一步联合开展活动。