



和平利用外层空间委员会
法律小组委员会

让空间惠益所有各国：空间活动法律框架指导文件

一. 介绍和概述

1. 本文件是联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组在题为“外层空间法律机制和全球治理：当前和今后的看法”的纪念第一次联合国探索及和平利用外层空间会议 50 周年（外空会议 50 周年）优先主题 2 下的最后报告，它已由法律小组委员会 2021 年第六十届会议予以核可（[A/AC.105/1243](#)，第 49 段和附件一）。
2. 本文件概述了治理外层空间的法律机制以及适用和落实外层空间法律机制各实质性领域之间的相互联系。本文件旨在协助各国开展探索与和平利用外层空间的活动，着重指出各项外层空间条约可为尚未开展空间活动的国家带来的益处，并旨在协助各国考虑加入各项外层空间条约。
3. 本文件在其审查中强调应确保外层空间用于和平目的，并确保缔约国履行国际法所述义务和具体载于联合国各项外层空间条约的义务。
4. 本文件借鉴了外空委及其各小组委员会先前所做大量工作。本文件无意重新解释或修改适用于外层空间活动的国际规范或各国在国际法下的权利和义务。本文件提出了建议采取的行动，作为拟自愿遵行的指导意见。
5. 本文件的结构安排如下：
 - 一. 介绍和概述；
 - 二. 在考虑加入联合国各项外层空间条约时应当评估的内容；
 - 三. 法律小组委员会在空间活动业务方面所做工作；
 - 四. 制定国家空间政策、战略和监管框架；
 - 五. 国际合作应当考虑的内容。



二. 在考虑加入联合国各项外层空间条约时应当评估的内容

6. 在过去十年里，空间活动的结构、实质和强度均发生了重大变化，空间活动参与方日益增多正体现了这一点。各国注意到空间技术的应用给应对可持续发展的空前挑战带来了诸多益处。探索外层空间和利用空间技术所带来的益处如今在日常生活中发挥着重要作用。

7. 空间活动国家监管框架对航天国和新近具有航天能力的国家至关重要。在许多国家，对空间活动的法律监管立足于共为一体的国际规范、国家空间立法和其他规则的制定或监管。虽然国际空间法在给空间活动法律监管提供指导原则和总体目标方面至关重要，但对于将这些原则和目标具体化并在拥有现行或新兴航天能力国家的特定管辖范围内予以适用，国家空间立法和其他规则的制定或监管可证明具有重要意义。

8. 联合国五项外层空间条约是：《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》（《外层空间条约》）¹；《关于援救航天员、送回航天员及送回射入外空之物体之协定》（《援救协定》）²；《外空物体所造成损害之国际责任公约》（《责任公约》）³；《关于登记射入外层空间物体的公约》（《登记公约》）⁴；《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》（《月球协定》）⁵。

9. 大会通过的五套原则是：《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》（《法律原则宣言》）⁶、《各国利用人造地球卫星进行国际直接电视广播所应遵守的原则》（《广播原则》）⁷、《关于从外层空间遥感地球的原则》（《遥感原则》）⁸、《关于在外层空间使用核动力源的原则》（《核动力源原则》）⁹和《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》（《福利宣言》）¹⁰。

10. 此外，大会还通过了有关空间活动的各项决议，例如第 59/115 号决议，题为“适用‘发射国’概念”；第 62/101 号决议，题为“关于加强国家和国际政府间组织登记空间物体的做法的建议”；以及第 68/74 号决议，题为“就有关和平探索和利用外层空间的国家立法提出的建议”。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 610 卷，第 8843 号。

² 同上，第 672 卷，第 9574 号。

³ 同上，第 961 卷，第 13810 号。

⁴ 同上，第 1023 卷，第 15020 号。

⁵ 同上，第 1363 卷，第 23002 号。

⁶ 大会 1963 年 12 月 13 日第 1962 (XVIII) 号决议。

⁷ 大会 1982 年 12 月 10 日第 37/92 号决议。

⁸ 大会 1986 年 12 月 3 日第 41/65 号决议。

⁹ 大会 1992 年 12 月 14 日第 47/68 号决议。

¹⁰ 大会 1996 年 12 月 13 日第 51/122 号决议。

11. 外空委还通过了《和平利用外层空间委员会空间碎片减缓准则》¹¹、《外层空间核动力源应用安全框架》¹²以及《和平利用外层空间委员会外层空间活动长期可持续性准则》¹³。

12. 治理空间活动的各项条约和原则规定秘书长有义务承担多项责任，其中主要涉及及时传播从各国收到的资料。秘书长传播的各类资料包括空间物体登记数据；关于找回和送回宇航员和空间物体的信息；与核动力空间物体发射和重返有关的通知；以及与月球探索和居住、遥感、直播和外层空间活动（包括发现有害现象）有关的通知。

13. 秘书处外层空间事务厅代表秘书长承担上述责任。因此，外空厅条约执行机制着力于信息收集、核查、信息传播和交流，其中每天收集与近地空间环境（包括人造空间物体、近地物体和轨道事件）有关的信息。目前，外空厅用于信息交流和传播的主要机制是其网站。在外空厅网站上可查阅载有各国和各国际政府间组织根据各项外层空间条约、大会决议和其他文书所提交的资料的所有文件。

14. 小型卫星和超小型卫星及其应用使得越来越多的政府机构和非政府实体，包括大学、教育和研究机构、工业和私营部门，能够参与空间活动并从中受益。外层空间事务厅和国际电信联盟认识到国际法对所有发射和运行卫星的实体的相关要求，合作编写了一份宣传资料文件，协助小型卫星开发方和运营方进行空间物体登记和频率管理。该文件还涵盖关于卫星飞行任务授权和许可以及空间碎片减缓措施的资料，其标题是“关于小型卫星和超小型卫星的空间物体登记和频率管理指南”，可在外层空间事务厅网站下载。

A. 关于成为各项外层空间条约缔约国的惠益、权利和义务的一般性考虑

15. 每一项外层空间条约均载有加入机制，各国可加入若干条约或所有各项条约。在考虑成为一项或多项外层空间条约的缔约国时，审查这些条约所述惠益、权利和义务至关重要。

16. 总体而言，加入其中任何一项或所有各项外层空间条约所带来的惠益、权利和义务与加入任何其他国际条约所带来的惠益、权利和义务相似，即国际法律制度的一致性和可预测性，以及在完善法治方面开展国际合作。

17. 此外，成为外层空间条约的缔约国也会产生更加具体涉及外层空间活动的惠益、权利和义务。各项外层空间条约造福于并符合这些条约所有缔约国的利益。所有各国因加入条约所得惠益显而易见，而无论其经济或科学发展程度如何，也无论其是否正在开展空间活动。

18. 缔约国广泛接受各项条约所载义务有助于拓宽在为和平目的探索和利用外层空间所涉科学和法律领域进行的国际合作。

¹¹ 经和平利用外层空间委员会第五十届会议核可，载于 [A/62/20](#)，附件，并经大会 2007 年 12 月 22 日第 62/217 号决议核可。

¹² 已获和平利用外层空间委员会第五十二届会议核可，并载于 [A/AC.105/934](#)。

¹³ 经和平利用外层空间委员会第六十二届会议通过，载于 [A/74/20](#)。

19. 通过批准、执行和遵守各项外层空间条约的规定，各国表示支持和关注：

(a) 有序利用外层空间；

(b) 在开展为和平目的探索和利用外层空间的空间活动方面进行广泛的国际合作，包括在促进开发空间能力方面展开合作；

(c) 为和平解决争端和索取赔偿设定国际规则和程序；并保障对遭受空间物体所致损害的国家及其国民的利益保护，这其中包括没有开展空间活动的国家及其国民。

20. 通过批准、执行和遵守各项外层空间条约的规定，各国：

(a) 加入更加稳定和更可预测的全球机制，并履行其作为国际社会成员所承担的责任；

(b) 确保加强法治并进一步完善国际习惯；

(c) 增加其对寻求在探索和利用外层空间方面展开国际合作的潜在外国合作伙伴的吸引力；

(d) 加强其对国际合作的参与，从而更好获得科学、气象及其他空间相关数据；

(e) 增强对空间活动安全的信任感，因为条约要求各国对本国外层空间活动承担国际责任，并按照条约所述原则对这类活动予以必要的授权和监督。

21. 普遍接受、执行和遵守各项外层空间条约的规定将促成：

(a) 进一步完善国家空间法律、条例及其他法律文书，除其他外，建立起一整套制度，确保非国家行动方遵守条约的规定；建立发放许可的制度、射入外层空间的空间物体登记制度、责任和安全保证制度，以及包括赔偿和保险在内的经济责任保证制度；

(b) 建立与其他国家展开合作的机制；

(c) 实现国家在开展空间活动方面权利和义务的透明度。

22. 以下各节将更加详细地描述有关各项外层空间条约的三套分支法律制度：外层空间法规定的国际责任制度、国际赔偿责任制度和登记制度。

B. 外层空间法规定的国际责任制度

23. 本文件指出，重要的是，为了维护国际和平与安全并促进国际合作与理解，各国负责任在开展外层空间活动时遵守现有法律义务。

24. 外层空间法规定的国际责任制度载于《外层空间条约》第六条。该项条文载列了这样一条原则，即各国对政府机构或非政府实体开展的本国空间活动以及对确保本国开展的活动遵行上述《条约》各项条文均承担国际责任。非政府实体在包括月球及其他天体在内的外层空间开展的活动，都应得到《条约》相关缔约国的批准和持续监督。航天国应当确保其遵守国际空间法乃至包括《联合国宪章》所载法律义务在内的国际法所述义务。

25. 鉴于私人行动方越来越多地参与空间活动，因此需要在国家一级采取适当行动，特别是非政府行动方的空间活动需要得到相关缔约国的审批和监督。鉴于由非政府实体开展的空间活动增多，在本国立法中落实关于审批和持续监督的要求将有助于发掘各国监督这些活动的潜力，并确保这些活动的开展与各国所持国际法律义务并行不悖。

26. 在许多国家，不同的国家部门参与对空间活动的审批、登记和监督，这些部门包括空间机构和其他类似的管理机关，部级机关，在某些情况下需要得到许可的不同活动由不同的政府实体负责。在有些情况下，空间活动运营方的许可及具体项目和方案的审批各有不同的程序。

27. 应当注意到的是，迄今为止尚未将本国视作航天国的国家仍然有可能通过在本国管辖下的活动参与空间活动。经由开展外层空间活动的研究机构或私营部门的活动以及由相关国家参与的国际政府间组织的活动均可实现这类参与。在此种情况下，拟订国家空间政策以落实最佳做法和（或）执行本国法律从而履行《外层空间条约》给其规定的国际责任符合《外层空间条约》缔约国的自身利益。

28. 如要获取有关国家空间立法的更多信息，可查阅与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组关于在其多年期工作计划下进行的工作情况报告（[A/AC.105/C.2/101](#)）和题为“关于说明各国如何酌情履行其职责审批和持续监督外层空间领域非政府实体的现行国内空间法规审议报告”的秘书处说明（[A/AC.105/C.2/L.224](#)）。

C. 外层空间法规定的关于在地球或外层空间上而造成之损害的赔偿责任制度

29. 射入外层空间的物体给地球、空气空间或外层空间而造成之损害的国际赔偿责任法律制度的基础是《外层空间条约》第七条和《责任公约》。

30. 《外层空间条约》第七条载有这样一条原则，即每个发射国均为所造成的损害对《外层空间条约》另一缔约国负有国际赔偿责任，而不论损害是在地面、空气空间还是外层空间造成的。

31. 《责任公约》进一步界定了上述原则的条件和限制，并载有关于业务所涉赔偿责任的全面概念。《责任公约》将“发射国”界定为发射或委托发射空间物体的国家，或者自本国领土或设施发射空间物体的国家。而且，“空间物体”一语被界定为包括空间物体的组成部分、该物体的运载火箭和运载火箭的部件。

32. 题为“适用‘发射国’概念”的大会第 59/115 号决议和秘书处题为“审查‘发射国’概念”的报告（[A/AC.105/768](#)）进一步审议了发射国的概念，其中综合了适用“发射国”概念的国家实践，涵盖对“空间活动”的界定；空间活动的管辖权；空间活动的安全；包括第三方保险和经济责任要求的赔偿责任；赔偿程序；以及发射登记。

33. 《责任公约》对绝对责任和过失责任做了区分。如果损害是由空间物体在地球表面或对飞行中航空器造成的，发射国承担给付赔偿的绝对责任。如果发射国空间物体在地球表面以外其他地方对另一发射国空间物体或该空间物体所载的人或财产造成损害，唯有损害系由前一国家过失所致或由其责任人的过失所致时，前一国家方应承担赔偿责任。

34. 人们普遍认识到,《责任公约》对外层空间的法律秩序非常重要,是空间活动安全和信誉的基石。《责任公约》在国际上尊崇对空间物体在地球表面或对飞行中的航空器造成任何损害承担绝对或客观和无限的国家赔偿责任概念,从而已成为当代国际公法中关于保护受损害方的一部独特新颖的法律。

35. 必须特别述及参与根据《责任公约》建立的法律制度之所以意义重大的原因,尤其对发展中国家具有重大意义的原因:

(a) 为便利对第三方进行赔偿,发射国对其空间物体在地球表面或对飞行中的航空器造成损害的,应负有赔偿的绝对责任(《责任公约》第二条);

(b) 索赔要求可由受害人的原籍国、遭受损害的国家或受害人的永久居住地国提出(第八条);

(c) 索赔方不必在穷尽当地补救办法之后才向发射国提出索赔要求,同时不排除诉诸于这类补救办法(第十一条);

(d) 按照国际法和公正与衡平原则决定赔偿额,以便保证自然人或法人、国家或国际组织恢复损害未发生前的原有状态(第十二条);

(e) 如果无法通过外交谈判解决赔偿要求,任一有关国家都可请求设立赔偿委员会(第十四条);

(f) 《责任公约》缔约国可宣布本国对于接受同样义务的任何其他国家而言,承认赔偿委员会就涉及本国作为当事方的任何争端所作的决定具有约束力(大会第2777 (XXVI)号决议第3段;及《责任公约》第十九条);

(g) 如果发生大范围危及民众生命或严重干扰其生活状况的情况,遭受损害的国家可请求发射国和国际社会其他成员给予援助(第二十一条)。

36. 各国无论是否为航天国均可享受这些便利,因为各国都有可能成为空间物体所造成事故的潜在受害方。发展中国家如领土受损,则尤其可获益于《责任公约》所确立的全面无过失赔偿责任制度。许多发展中国家领土辽阔或位于赤道和近赤道区域,特别有可能受到空间物体发射和重返大气层的影响。

37. 唯有加入《责任公约》的国家方可:

(a) 对《责任公约》提出修正;

(b) 参与缔约方根据《责任公约》可能提出的对该公约进行的任何审查。

38. 此外,更好遵守《责任公约》将有助于增强关于外层空间活动的国际法律制度。

39. 在国家执行层面,《责任公约》载有一个不设上限的责任制度。然而,一些国家已经确定了向营运方寻求追索的方式,除了一般侵权法或环境赔偿责任外,这在大多数情况下是通过在必要时引入对空间运营实行国家赔偿责任制度来实现的。对于赔偿责任义务、赔偿程序以及保险要求,存在着各种各样的解决办法。

40. 一般赔偿责任和保险要求通常在法律中予以规定,并辅之以更详细的次一级条例。有的国家在本国法律中规定了限制空间物体营运方赔偿责任的明确上限,各国在规定本国所负赔偿责任的赔偿问题上有各种各样的做法。进行自我保护以免承担

国际赔偿责任符合参与空间活动的所有国家的利益。因此，确定各国在这方面的要求，应当能够激励各国建立相关的国家监管制度。

D. 外层空间法规定的登记制度以及管辖权和控制权

41. 外层空间物体登记制度以《外层空间条约》第八条、《登记公约》和大会第 1721 B (XVI)号决议为基础。登记制度强调管辖权和控制权是一个综合性法律概念。根据《外层空间条约》，登记制度按照一国国家登记册中的记录，将管辖权和控制权划归为该登记国。这是多项权利和义务的连结因素。

42. 《登记公约》力求就发射国对射入外层空间的空间物体进行国家登记作出规定，并为缔约国提供协助识别空间物体的更多手段和程序，其所持理念是，关于射入外层空间物体的强制性登记制度尤其有助于识别这些物体，并有助于适用和完善关于探索和利用外层空间的国际法。

43. 各项外层空间条约所载登记制度旨在便利特别是采用各国向联合国秘书长提交登记资料和设立国家登记册的方式，尤其就空间活动的性质、进程和位置等交流相关信息。各国应建立国家登记册，此外还应向由外层空间事务厅保管的《联合国射入外层空间物体登记册》提交资料。

44. 通过加入、执行和遵守《登记公约》的各项规定，各国将：

(a) 加强《联合国射入外层空间物体登记册》的效用和长久维持，该登记册记录了已宣布接受《登记公约》规定的权利和义务的国家和国际政府间组织提供的信息；

(b) 获益于协助识别空间物体的更多手段和程序；

(c) 有权请求其他国家提供协助，包括请求拥有监测和跟踪设施的国家提供协助，以识别造成损害或可能具有危险性或有害性的空间物体。

45. 普遍接受、执行和遵守《登记公约》的各项规定可以：

(a) 促进明确管辖权和控制权作为一个综合性法律概念的含义；

(b) 促成建立更多的国家登记册；

(c) 协助形成维持国家登记册的国内程序和机制，从而向联合国登记册提供信息；

(d) 推动拟定在联合国登记册登记空间物体的国家和国际标准程序；

(e) 推动实现联合国登记册收到和记录的关于国家登记册所列每个空间物体的信息统一；

(f) 使联合国登记册能够收到和记录国家登记册上的空间物体的补充信息和（或）在地球轨道上已不复存在的物体的相关信息。

46. 唯有加入《登记公约》的国家才可以：

(a) 对《登记公约》提出修正；

(b) 参与缔约方可根据《登记公约》而请求进行的对该公约的任何审查。

47. 关于建立国家登记册，可在国家层面通过各式各样的手段进行，包括经由政府部委或经由空间机构或类似机关进行。可以保持不止一个登记册和对国家登记册改变编排形式。还可以设想在国家法律秩序中，负责保管国家登记册的机关有别于负责通过外层空间事务厅向秘书长转递相关信息的机关。

三. 法律小组委员会在空间活动业务方面所做工作

48. 法律小组委员会是在国际层面处理外层空间活动所涉法律问题的主要机构。

49. 法律小组委员会在有关空间活动业务方面开展了大量工作，现着重介绍以下各工作组的工作：审查“发射国”概念的工作组、国家和国际组织在登记空间物体方面做法的工作组、与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组，以及审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组：

(a) 审查“发射国”概念的工作组的工作情况，反映在法律小组委员会第四十一届会议报告（[A/AC.105/787](#)，附件四，附录）所载该工作组的结论和大会题为“适用‘发射国’概念”的第 [59/115](#) 号决议之中；

(b) 国家和国际组织在登记空间物体方面做法的工作组工作情况，反映在法律小组委员会第四十六届会议报告附件三附录（[A/AC.105/891](#)）所载该工作组的结论要点和大会题为“关于加强国家和国际政府间组织的登记空间物体做法的建议”的第 [62/101](#) 号决议之中；

(c) 与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组的工作情况，反映在该工作组依照其多年期工作计划开展工作情况的报告（[A/AC.105/C.2/101](#)）和大会题为“就有关和平探索和利用外层空间的国家立法提出的建议”的第 [68/74](#) 号决议之中；

(d) 审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组的工作情况，反映在该工作组依照其多年期工作计划开展工作情况的报告（[A/AC.105/C.2/112](#)）之中。

A. 发射国

50. “发射国”一词是空间法中的一个重要概念。根据《外层空间条约》第七条和第八条、《责任公约》和《登记公约》，该词定义如下：

“发射国一词是指：

“(一) 一个发射或委托发射外空物体的国家；

“(二) 一个自本国领土或设施发射外空物体的国家。”

51. “发射国”一词除其他外，确定了哪些国家对空间物体导致的损害可能负赔偿责任并必须就此支付赔偿金。此外，根据《外层空间条约》和《登记公约》，发射国负责登记空间物体。

52. 自《责任公约》和《登记公约》生效以来，空间活动发生的变化关系到发射国的概念，这些变化包括新的技术不断发展，从事空间活动的国家数量增多，和平利用外层空间方面的国际合作加强，非政府实体的空间活动增加，包括政府机构和非

政府实体联合开展的活动增加，以及一个或多个国家的非政府实体建立合作伙伴关系。

53. 为促进遵守和适用联合国各项外层空间条约的各项规定，特别是《责任公约》和《登记公约》，各国应：

(a) 考虑颁布和实施国家法律，以审批和持续监督受其管辖的非政府实体的外层空间活动（另见题为“国家空间立法”的第三节 C 部分）；

(b) 考虑根据《责任公约》就联合发射或合作方案订立协定；

(c) 自愿提交资料，介绍在轨空间物体所有权转让的现行做法；

(d) 根据此类资料考虑可否酌情协调此类做法，以增进各国空间法与国际法之间的一致性；

(e) 共同努力协助外空委继续应国家请求向各国提供相关资料和援助，帮助各国按照相关条约制定本国空间法。

54. 以下列出的是各项外层空间条约缔约国酌情根据相关国家空间活动可加以注意的要点：

赔偿责任、保险/经济责任要求和赔偿

(a) 针对给第三方造成损害风险的空间活动建立赔偿责任制度；

(b) 针对给第三方造成损害风险并可能给发射国政府造成赔偿责任风险的空间活动设置赔偿责任保险或规定经济责任要求，或建立确保受损害方实际得到赔偿的其他机制。这可包括确定相关空间活动有可能或很有可能造成损害的最大可预见风险；

(c) 针对根据《责任公约》给政府造成赔偿责任风险的活动，可根据法律设立由政府追回造成损害的实体根据《责任公约》向其他国家支付的损害赔偿金的相关机制；

(d) 就超出赔偿责任保险数额的索赔的支付例如由政府承担支付做出规定；

其他主题

(e) 执行联合国各项外层空间条约和原则；

(f) 空间物体的财产权益，视可能列入空间财产权益登记制度；

(g) 为空间财产提供资金，视可能列入有关偿付债务的规定；

(h) 空间活动产生的知识产权；

(i) 国家安全、外交政策和确保遵守其他国际义务。

B. 登记做法

55. 和平利用外层空间委员会还商定了与登记做法有关的以下内容。

登记

(a) 应当由适当的国家机关维持保管关于射入外层空间物体的国家登记册；应当请运营方向该机关提交资料，以使后者能够根据《关于射入外层空间物体的登记公约》和大会第 1721 B (XVI) 号和第 62/101 号决议等国际文书向秘书长提交相关资料；

(b) 还应请求空间物体运营方提交资料，通报空间物体主要特征尤其是已经失去功能的空间物体的主要特征发生的任何改变；

赔偿责任和保险

(c) 国家可考虑在涉及其国际赔偿责任时如何向运营方提出追索。为确保损害赔偿承保范围适当，国家可酌情引入保险要求和赔偿程序；

在轨空间物体所有权或控制权的转让

(d) 当发生在轨空间物体所有权或控制权转让时，应确保对非政府空间活动进行持续的监督。国家规章条例可就有关递交空间物体运营状况变动信息的授权要求或义务做出规定。

56. 国家和国际组织在登记空间物体方面做法的工作组回顾了联合国各项外层空间条约所载义务，其中要求在实际可行的最大限度内，尤其通过登记方式，提供关于空间活动性质、进程、位置和结果的资料。

57. 《登记公约》缔约国在从事空间活动时应特别遵守下列要点：

(a) 根据《登记公约》的规定建立关于射入外层空间物体的国家登记册，包括确定负责维持保管该登记册的政府机关；

(b) 根据《登记公约》第二条第 2 款，设立与其他发射国协调空间物体登记事宜的机制；

(c) 出台要求根据《登记公约》第四条向联合国提供资料的规定。

C. 国家空间立法

58. 颁布国家空间法律的一个突出理由是，需要针对私营部门的参与而制定一套切实可行的监管制度。此外，常见的原因是需要履行一国已加入的条约所规定的义务，以及需要实现国家管辖下开展空间活动方面的一致性和可预测性。此外，有些国家将政府或公共性质的国家空间活动纳入了该框架。

59. 与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组一致认为，各国在酌情颁布国家空间活动监管框架时，可以在顾及有关国家具体需要的同时，考虑工作组报告（[A/AC.105/C.2/101](#)）附件中载列的以下内容：

适用范围

(a) 国家监管框架所针对的空间活动的范围可酌情包括：向外层空间发射物体以及这类物体的返回、发射场地或重返场地的运作以及在轨空间物体的运行和控制；有待审议的其他问题可包括航天器的设计和制造、空间科学与技术的应用以及探索活动和研究；

(b) 适用范围应当考虑到国家作为发射国和联合国各项外层空间条约下的责任国所发挥的作用，并且应当确定国家对从本国国家领土上开展的空间活动和对在其他地方涉及本国国民（自然人或法人）参与的空间活动的管辖权，但前提条件是，如果另一个国家对这类活动行使管辖权，本国应考虑避免提出重复性要求并避免给空间物体运营方造成不必要的负担；

审批和许可

(c) 空间活动应需要国家主管机关的审批。国家对开展空间活动的运营方的许可与对具体项目和方案的审批可采用不同的程序；

(d) 各国应要求非政府实体和可能情况下的政府实体在开展外层空间活动之前获得指定政府机构的批准（如许可证）。该要求除其他外可适用于由本国国民开展的外层空间活动和从本国领土上开展的活动。其中可包括对必须得到授权的空间活动的更详细界定。可针对由政府实体开展的空间活动和由非政府实体开展的活动规定完全不同的审批要求和指定完全不同的政府机构；

(e) 获批准的条件应符合各国的国际义务和承诺，尤其是在联合国各项外层空间条约及其他相关文书下所承担的国际义务和作出的承诺；

(f) 对于授予许可及修改、中止和撤销所发许可的机关及程序和条件，应在监管框架内予以明确规定，以便建立一个可预测和可靠的监管框架；

(g) 各国应该出台概述空间活动报批一般内容和获准先决条件的规定。各国空间法还可列入对未遵守获准的条件等情形的处罚条文，处罚可包括撤销或中止所发许可；

持续监管空间活动

(h) 适当程序应当确保对获准的空间活动实施持续的监管和监督，例如为此适用现场视察制度或更为宽泛的报告要求。强制执行机制可酌情包括行政措施或制裁机制；

(i) 可要求开展外层空间活动的实体向政府提供关于空间活动的信息，包括适时更新此类信息。对于某些空间活动，可拟订指定政府官员对空间活动进行检查和监督的规定，包括允许适当出入相关设施和查询技术信息的要求；

安全

(j) 审批条件应当有助于核实以下情况，即空间活动以安全方式进行，尽量减少对人、环境或财产造成的威胁，并且不致有害干扰其他空间活动。这类条件还应涉及申请人的技术资质；

(k) 审批条件可列入与空间碎片减缓准则，特别是与《和平利用外层空间委员会空间碎片减缓准则》相一致的安全和技术标准；

国家空间立法所涉国际问题

(l) 与其国民可能参与空间活动的其他国家协调空间活动审批和监督事宜，并与其他潜在发射国协调发射许可事宜；

(m) 在各国之间就许可程序和计算可预期最高风险等问题协调国家空间立法所涉各个方面，这或许具有重要意义。

D. 国际合作机制

60. 和平利用外层空间委员会一直鼓励各国采取集体行动，通过包括联合国各项外层空间条约和原则、关于和平探索和利用外层空间的大会决议及其他相关文书在内各类机制，促进和平探索和利用外层空间。

61. 国际协定可被视为开展国际空间合作的主要有效机制。此外，国际组织是开展国际空间合作的重要有效论坛。虽然各国最终会独立自主地选择合作模式，但仍呼吁空间合作各参与方铭记协商一致、发展中国家特殊需求以及公正、可以相互接受和公平的条款及条件。

62. 外空委一些成员国报告称其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。框架协定甚至可以在没有具体合作项目的情况下订立。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。

63. 鉴于航天国的增多和空间活动方面利益的多样化，不具法律约束力的文书最近30年来一直在增加。不具法律约束力的文书所具有的好处包括便利草拟新的参照规则和指导建议；对当事方的行为起到有说服力的指导作用，因为当事方负有不违反这些规则的道德义务；并协助拟订空间领域的习惯法规则。

64. 有些空间项目结合使用了框架协定和执行协定，其中包括谅解备忘录。在其他情况下，订立了独立于主协定之外的单独执行协定。关于国际合作机制的更多信息见审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组依照其多年期工作计划开展工作的情况的报告（[A/AC.105/C.2/112](#)）。

四. 制定国家空间政策、战略和监管框架

65. 颁布国家空间政策、战略和监管框架的最常见原因包括：需要履行一国所加入的条约规定的义务，需要实现国家管辖和控制下开展空间活动方面的一致性和可预测性，以及需要为私营部门的参与提供切实可行的监管制度。需要改进国家协调工作和整合更广泛的国家活动，这也可能是推动在国家一级制定监管框架的因素。

66. 以下示意要素说明了在制定国家空间政策、战略和监管框架时需要考虑的范围：

- (a) 国家视角（空间经济、空间社会、空间利用机会和空间外交）；国家安全；
- (b) 整合更广泛的国家活动；国家总体协调；
- (c) 履行一国已加入的各项条约所规定的义务；
- (d) 实现国家管辖和控制下开展空间活动方面的一致性和可预测性；
- (e) 为非政府和私营部门的参与提供一个切实可行的监管制度；
- (f) 用作区域和国际合作的基础。

国家空间方案

67. 在具体制定国家空间方案时，可以考虑以下示意要素：

- (a) 确定国家空间方案的政策目标和活动；
- (b) 确立/确定负责开展或监督空间活动的政府机构并向其提供资金；
- (c) 开发从基础科学教育至空间探索者培训等各领域的人力资源；
- (d) 采取措施鼓励发展私营航天工业。如果是国家政策，则可以在可能情况下包括允许私营方参与政府项目，相互免除赔偿责任要求，或实行金融激励措施。对超出赔偿责任保险数额部分的索赔给予支付，也可推进鼓励私营航天工业发展的政策；

安全考虑

(e) 国家空间政策、战略和监管框架的另一个关键要素是空间活动的安全。确保空间活动的安全是大多数国家空间立法，特别是关于向外层空间发射物体的法律的一项重要政策依据。大多数发射许可制度均列有确保发射不会造成人身伤害、环境损害或财产损失重大风险的相关措施。

(f) 关于安全和技术标准的条件也与各国在满足空间碎片减缓要求上的关切密切相关。在许多国家，独立外部专家参与评估空间活动的安全性。在国家或国际一级制定的空间碎片减缓措施也在国家审批程序中发挥重要作用。其他条件涉及许可证申请人的专业和财务资质。此外，审批和许可程序通常涉及国家安全和外交政策方面的利益考量。

68. 为了确保空间活动的安全，各国应当：

(a) 确立有关可能对人体健康、财产或环境造成损害的空间活动的安全和环境标准，以及应对事故并开展调查的程序。这些可包括碎片减缓标准（例如转轨/脱轨要求）。举例来说，基本标准中应要求营运人须有能力开展相关活动；

(b) 实施有关对拟议空间活动进行技术审评的规定，这可成为相关空间活动审批程序的一部分。此外，国家法律可列入对运载火箭等发射设施和某些空间技术进行核验的规定。应当指出的是，如果国家法律列有保险要求，保险公司则也有可能对其承保的空间活动展开技术审评；

(c) 遵守落实《关于在外层空间使用核动力源的原则》的规定；

(d) 允许公开查询安全评估资料，包括有关核动力源的安全评估资料；

(e) 使空间活动与空运和海运安全规则协调一致；

(f) 公开发布事故通知、搜索和救援、清理和调查工作的信息。

转让在轨空间物体所有权或控制权和减缓空间碎片

69. 需要考虑的两个特定问题是在轨空间物体运营事项的跨国界转让和空间活动的许可证转让。值得关注的问题是空间物体运营事项变更对国际法的影响，而非这类变更涉及到的私法或商法方面的问题。空间物体所有权状况变更问题与相关国家的管辖权和控制权密切相关，尤其是如果涉及到非政府行为方的话。

70. 此外，需要坚持对外层空间的可持续利用，尤其是为此减缓空间碎片，而且需要确保空间活动的安全并尽量减少对地球和空间环境可能造成的损害。

外层空间活动的长期可持续性

71. 外空委在 2019 年第六十二届会议上通过了《和平利用外层空间委员会外层空间活动长期可持续性准则》，该准则载于该届会议报告第 A/74/20 号文件附件二。

72. 各国和政府间国际组织应自愿采取措施，确保在切实可行的最大限度内执行准则。该准则所基于的理解是：外层空间应继续是一个保证用于和平目的的运行上稳定和安全的空间，为了各国的利益，开放供当前和今后世代进行探索、利用及开展国际合作，而不论各国的经济或科学发展程度如何，不得加以任何形式的歧视，并应适当顾及公平原则。

73. 在制定空间活动政策和监管框架时，各国应考虑到联合国各项外层空间条约规定的作为本国外层空间活动责任国和发射国而应承担的义务，视必要情况通过、修订或修正外层空间活动国家监管框架。在通过、修订、修正或落实国家监管框架时，各国应考虑需要确保和加强外层空间活动长期可持续性。

74. 随着世界各地政府和非政府行为方的外层空间活动增多，并考虑到国家对非政府实体的空间活动承担国际责任，各国应通过、修订或修正监管框架，确保有效适用关于安全开展外层空间活动的得到普遍接受的相关国际规范、标准和实践。

五. 国际合作应当考虑的内容

75. 正如审查和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组在其报告（[A/AC.105/C.2/112](#)）中指出，人们普遍认识到，和平探索及利用外层空间经由国际合作取得巨大成就，自空间时代伊始，国际合作就是一项重要原则。国际合作的重要性已明确见诸各类文书，包括在联合国框架内通过的文书。早先的一个实例是大会第 1348 (XIII) 号决议，会员国根据该决议设立了和平利用外层空间特设委员会，从而建立了外空委（大会第 1472 A (XIV) 号决议），外空委自那时起一直致力于促进、推动和鼓励开展国际空间合作。

76. 人们常说，国际合作机制的特点是其形式和实质具有多样性和灵活性。一些合作项目是根据多边协定或国家间订立的一套具有法律约束力、不具有法律约束力或二者兼而有之的文书进行的。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，例如区域性和区域间合作机制。其他情况包括在具有法律约束力或不具有法律约束力的文书的基础上建立双边伙伴关系。

77. 《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》载有国际空间合作的其中一项最重要声明如下：“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，第 2 段）。

78. 多边合作协定包括国际协定（例如具有约束力的国际条约、执行协定、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。

79. 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持有共同的想法，并对发展空间相关技术抱有强烈兴趣。“审查和平探索及利用外层空间合作国际机制工作组”在其报告中列出的示意要素经常见诸有关空间合作的双边框架协定。

80. 多边努力需要长期承诺，而且代价高昂。因此，明确划定参与国的责任至关重要，这项工作往往通过具有法律约束力的协定来进行，无论是否附带不具法律约束力的文书。

81. 《福利宣言》称，应根据包括《联合国宪章》和《外层空间条约》在内的国际法的各项规定开展空间合作，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内容。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，规定了合作机制的有益内容。

82. 《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款应当公平合理，并且应当完全符合有关各方的合法权利和利益。

83. 《宣言》称，应当特别注意到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对本国所产生的福利和利益。

84. 《宣言》承认，应当在考虑到对技术援助的需要和合理有效地分配财政和技术资源的同时，致力于实现以下目标：促进空间科学和技术及其应用的发展；推动有关国家的相关和适当空间能力的发展；以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。

85. 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；以及处于各种发展水平的国家之间的合作方式。
