

作者：弗拉基米尔·科帕尔

捷克共和国比尔森西波希米亚大学国际法教授

和平利用外层空间委员会法律小组委员会主席(1999 年至 2004 年和 2008 年至 2010 年)

## 导言

《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》，通常称《外层空间条约》，是二十世纪下半叶缔结的最重要的造法条约之一。该条约于 1966 年 12 月 19 日获联合国大会通过(第 2222(XXI)号决议)，1967 年 1 月 27 日在伦敦、莫斯科和华盛顿开放签署，并于 1967 年 10 月 10 日生效。《外层空间条约》为对空间活动的国际管制基础，从而为当前的外层空间和天体法律制度定立了一个框架。截至 2008 年 1 月 1 日，《外层空间条约》已被 99 个国家批准，另有 25 个签署国。

## 《外层空间条约》的历史背景

从一个国际科学方案将第一个地球人造卫星送上天之后，人类开始了外空活动，适逢国际地球物理年(1957-1958)，加上其间火箭技术飞速发展，因而需要创立一个外空和天体特别制度。南极条约(12 国于 1959 年 12 月 1 日在华盛顿缔结，并于 1961 年 6 月 23 日生效)是对空间活动施行管制的一个例子，它根据国际地球物理年期间所取得的经验，规定了南极科学探测的法律制度原则。与该条约不同的是，外空活动的国际管制工作从一开始就是在联合国的框架范围内进行的。联合国为这项工作设立了一个特别的和平利用外层空间委员会(外空委)，1958 年首先是一个特设委员会，后来在 1958 年成为了常设机构。外空委自此成为了联合国及其会员国所推动的一切与空间有关的合作方案的协调中心。它创立了两个小组委员会，一个是法律小组委员会，另一个是科学和技术小组委员会，负责在其各别领域范围内，审议关于为和平目的进行空间探索发展国际合作的具体提案。大会在 1961 年 12 月 20 日第 1721(XVI)号决议协商一致通过一个进行这种多边合作的广大方案。同一决议请各国接纳两个基本原则，俾于进行外空活动时有所遵循，一是国际法，包括联合国宪章在内，对外空及各天体一体适用，二是外空及各天体可任由各国依国际法规定探测及使用，不得为任何国家所专有。

在外空委及其法律小组委员会开始审议这个课题的时候，大家的理解是，在人类活动这个新领域，应当顺应国际合作的实际需要，逐步地发展外层空间的法治，同时，在这方面的一切决定都应以协商一致通过。

1962年春，在提交法律小组委员会第一届会议的文件中，包括苏维埃社会主义共和国联盟(苏联)提出的《指导各国有关探测和利用外层空间的活动的的基本原则宣言》草案(A/AC.105/C.2/L.1)。该提案载有一套规则，提案国认为，其所提出的规则对于在外空进行的和将来预料会在外空进行的任何活动全部适用。当时，这个宣言草案，尤其是其中一些原则，并没有即时获得外空委所有成员国的支持。可是，有关想法逐渐深入人心，到1963年，成功达成一项宣言。1963年12月13日大会协商一致通过了第1962(XVIII)号决议，核准了《各国探索与利用外层空间活动的法律原则宣言》。

1963年的宣言列有一些一般原则，规定了外空及天体的法律地位，勾画了各国在空间环境进行活动的合法范围。宣言又提出了若干初步规则，用来处理当时空间活动一些业已出现的问题，从而建立了进一步以国际空间法管制空间活动的基础。该宣言作为大会一项决议，不能规定具有约束力的国际法规范。不过，在它获得通过的期间内，它已被视为可构成日后一项具有法律约束力的条约的基础。

这种期盼不久便成为事实。两个空间大国正在进行的奔月竞赛更加速了这个过程。经过短时期的外交序幕，两国于1966年6月16日分别提出了下列提案：美国提出的《关于探测月球及其他天体的条约》草案(A/AC.105/32)；苏联提出的《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》草案(A/6352)。幸好当时人们普遍接受对这个议题进行较广泛的处理，用一些其他退让予以平衡，两者之间的分歧才得以克服。

关于商定议题的讨论于1966年7月12日在日内瓦法律小组委员会第五届会议开始，并于同年9月在纽约继续进行。有关讨论处理了两种议题：第一种涉及基本原则，其精髓见诸1963年宣言，现在稍作增改即可移入条约草案；第二种订明空间活动国际合作的原则，并涉及实施该原则的一些具体问题。值得指出的是，由于在谈判1963年宣言期间作出的初步讨论，以及所作成的结论，就条约草案的基本原则达成协议比较容易，而关于第二种议题的一些比较具体的问题反而引起争议，有时导致长时间的讨论。若千这些问题是在谈判的最后阶段，通过两个空间大国的代表在联合国秘书长吴丹、外空委主席库尔特·瓦尔德海姆(奥地利)和外空委法律小组委员会曼弗雷德·拉克斯(波兰)参与下进行非正式协商才得以解决。

## 《外层空间条约》的谈判史和关键原则摘要

从条约的序言部分几段中，有两段特别值得回顾，因为这两段显著地列明了缔结《外层空间条约》的目的：希望“在和平探索和利用外层空间的科学和法律方面，促进广泛的国际合作”；并深信“这种合作将使各国和各民族增进相互了解，加强友好关系”。这两段足以反映《外层空间条约》源起的历史条件，它不仅是对那个时代的科学和技术需要作出的反应，也是对冷战中的缓和(détente)作出的实质性贡献。

从《外层空间条约》首三条的文字中可推出下列各点：

(a) 确认探索和利用作为所有国家的空间活动领域的外层空间，包括月球和其他天体，是人类共同利益，不论各国经济或科学发展程度如何；这种探索和利用应成为“全人类的开发范围”；

(b) 确认所有国家可在平等的基础上，根据国际法自由探索和利用外层空间，包括月球和其他天体；

(c) 规定天体的一切区域均可自由进入；

(d) 确认对外层空间，包括月球和其他天体，进行科学考察的自由，并促进这种考察的国际合作；

(e) 各国放弃以任何方式把外层空间，包括月球和其他天体，收归国有；

(f) 确认国际法，包括联合国宪章，适用于探索和利用外层空间包括月球和其他天体的各种活动，以维护国际和平与安全，促进国际合作和了解。

至于《外层空间条约》的基本原则，必须突出其第六条：这一条宣布各国政府或非政府的实体组织所从事的本国外空活动均要承担国际责任的原则，并应负责保证本国活动的实施符合《外层空间条约》的规定。这项原则早已见诸1963年宣言，是一种调和两种分歧意见的折中办法，一种意见希望只将空间活动保留给国家和政府间组织，另一种主张非政府组织也可进入外层空间。这个原则一获通过，谈判各国就为私营部门与各国及国际政府间实体并肩进行空间活动铺平道路。不过，与此同时，有关国家不仅要承担其本身的空间活动，也要对其本国私营法人的活动负责。各缔约国也有责任保证一切这种性质的本国活动均遵照《外层空间条约》的规定进行。非政府实体在外层空间包括月球和其他天体的活动，均需《外层空间条约》有关缔约国批准，并连续加以监督。如空间活动系由国际组织进行，应由该国际组织及参加该国际组织的外层空间条约缔约国共同承担遵守《外层空间条约》的责任。

《外层空间条约》进而管制有关并涉及空间活动某些方面的特别问题。其中第一个就是限制外层空间军事活动的问题。《外层空间条约》第四条确认各缔约

国保证：不在绕地球轨道放置任何携带核武器或任何其他类型大规模毁灭性武器的物体，不在天体配置这种武器，也不以任何其他方式在外层空间布署此种武器。各国业已在联合国大会 1963 年 10 月 17 日第 1884(XVIII)号决议作出这种保证。这项原则涉及整个外层空间，即月球及其他天体也包括在内。1963 年《莫斯科条约》是同一冷战缓和期的产物，其中除了其他事项以外，禁止在大气以外“包括外层空间”进行任何核武器试爆或任何其他核爆炸。《外层空间条约》连同《莫斯科条约》一起，在地球行星的周围设立了一个广袤的非核化区域。

第四条第二段规定《外层空间条约》缔约国必须把月球和其他天体绝对用于和平目的，因而完全禁止在这些领域进行具有军事目的的活动。这项一般原则还禁止某些具体类型的军事活动。不过，这项禁止明确排除使用军事人员以及任何装备或设施进行科学研究或将他们用于其他的和平目的。在这方面，应当回顾指出，1959 年《南极条约》载有一项类似的为和平目的在南极进行活动的但书。

在编制《外层空间条约》的同时，法律小组委员会也讨论了两个其他议题——协助救援宇航员，太空物体造成损害的赔偿责任。预计在《外层空间条约》草案定稿后仍将继续就这些项目的进一步细节进行谈判，因此该条约仍只限于涉及有关这项主题的基本原则，其实质性内容已载列于 1963 年宣言的最后两段。

《外层空间条约》第八条同样规定，凡登记把一个物体射入外层空间的缔约国对留置于外层空间或天体的该物体及其所载人员，应仍保持管辖及控制权。这项原则比拟航空法和海事法，规定了登记太空物体的办法，并将登记和由登记国对有关物体行使管辖权两者联系起来。同一条维护了太空物体及其组成部分的所有权，不因其出现于外层空间或天体，或返回地球，而受影响。该物体或组成部分，若在其登记国境外寻获，如经请求，应送还登记国。

不过，其他一些争议性较大的议题在第九条首部分做出了一般性处理。这些议题与国际合作、互助和妥善照顾所有其他缔约国利益的性质和范围特别有关。从第九条其余规定及其后各条中可明确看出，并未对这种合作作出强制性规定，而要取决于进一步的磋商和协议。

谈判期间出现一个问题涉及请求在第十条加列一项最惠国条款，如果一个或者多个国家被给予了从某缔约国领土观测其发射入空间的物体飞行的机会，那么要保证所有缔约的发射国都有这样的机会。最终找到的解决办法是相当笼统地由各缔约国承诺在平等的基础上，考虑其他缔约国的要求，决定这种观测机会的性质，以及由有关国家以协议决定有关条件。

另一个难处理的问题涉及如何由《外层空间条约》缔约国将空间活动的性质、方法、地点及结果的情报，通报联合国秘书长、公众和国际科学界。问题的核心在于这种情报的提供应当是强制性的还是自愿性的。最后，谈判各方同意“以最大的可能和实际程度”提供这种情报，而秘书长“应准备立即切实分发这种情报资料”(第十一条)。

同样，关于月球和天体上的所有驻地、设施、设备和宇宙飞行器，应否对其他缔约国代表开放，或这种参观事宜应取决于某些预先满足的条件和措施这个问题，也要通过折中解决。最后，所有这些物体应当开放的原则获得接受，但应在互惠基础上，经适当磋商后授权访问(第十二条)。

国际政府间组织参与《外层空间条约》的问题没有那么棘手，但从政治和司法方面看，还是相当困难。特别是对于来自西欧的外空委员会国，它们已经就空间事务密切进行合作，后来还成立了欧洲航天局，它们坚持要为这个问题寻求适当的解决办法。最后商定的解决办法见诸上述关于国际空间组织所从事活动的责任的第六条，以及第十三条。按照后者，《外层空间条约》各项规定应适用于缔约国单独以及与其他国家联合进行的活动，“以国际政府间机构进行的活动也包括在内”。这种情况所产生的任何实际问题，要由《外层空间条约》缔约国与有关国际组织，或与该国际组织的缔约国一起解决。可惜在谈判这项重大的联合国空间文书的时候，尚未有联合国后来各项空间条约所采用的办法。这个办法就是，任何进行空间活动的国际政府间组织，如果其大多数成员国是这种条约的缔约国，可作出声明，宣布接受条约规定的权利和义务。

《外层空间条约》与后来缔结的空间条约，例如 1975 年《登记公约》和 1979 年《月球协定》不同，保存责任没有委托给联合国秘书长，而是由三国政府(苏联、英国、美国)承担。1968 年《救援协定》和 1972 年《责任公约》也是用这种办法。

《外层空间条约》虽然为许多棘手的问题提出了适当的解决办法，但它不是一项综合全面的文书，无法兼顾空间活动一切现有的和可预见的方方面面。该文书也没有对其中采用的一些通用名词作出必要的澄清说明，以便可以作出精确的解释。例如，《外层空间条约》没有对“外层空间”、“空间物体”、“绕地球轨道”、“和平目的”、“探索和使用外层空间”或“天体”等名词下定义。

《外层空间条约》只用第九条的一句话对空间环境提供很初级的保护。保护地球也同样只在述及地球以外的物质时提到。不过，应当回顾的是，联合国对环境问题的普遍关切，特别是对产生空间碎片的风险的紧迫关注，是后来才出现的。

值得指出的是，《外层空间条约》对如何解决争端没有任何条文规定。这种条文一般见诸造法条约，例如 1959 年《南极条约》。遗缺的原因是两个空间大国及其支持者对于采用强制性办法还是只采用任意方法解决争端有不同的意见。各方没有作出多大努力去解决这个广为人知的问题，而第九条规定的磋商成为了预防或消除《外层空间条约》缔约国相互关系中出现的任何问题的唯一适用办法。

《外层空间条约》没有载列任何原则去管制以勘探和开采外层空间、月球及其他天体的自然资源为目的的经济活动，或为商业目的从外层空间生产能源的经济活动。在拟订该条约时，这种问题看来仍属太过遥远，即使是对这项问题进行初步讨论，也可能为达成条约的最后协议制造障碍，而大家认为达成最后协议是最紧迫不过的。

### 《外层空间条约》及空间法的其后发展

这项重大的空间法文书及其内容的谈判成果对有关编制其他联合国空间协定的讨论具有积极的影响。《外层空间条约》缔结不久，《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》便最后定稿。该协定于 1967 年 12 月 19 日获大会通过(第 2345(XXII)号决议)，于 1968 年 4 月 22 日开放签署，并于 1968 年 12 月 3 日生效。由于发生了致使航天员丧生的一些悲剧事件，谈判过程得以加速。《外空物体所造成损害之国际责任公约》也成功完成，不过由于它的规则有高度的特异性，谈判过程持续较长。《责任公约》于 1971 年 11 月 29 日获大会通过(第 2777(XXVI)号决议)，于 1972 年 3 月 29 日开放签署，并于 1972 年 9 月 1 日生效。另一项文书——《关于登记射入外层空间物体的公约》，与《责任公约》密切相关——于《责任公约》缔结不久之后出现，成为第四项联合国空间条约。该条约于 1974 年 11 月 12 日获大会通过(第 3235(XXIX)号决议)，于 1975 年 1 月 14 日开放签署，并于 1976 年 9 月 15 日生效。第五项联合国空间条约，《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》于 1979 年 12 月 5 日获大会通过(第 34/68 号决议)，于 1979 年 12 月 18 日开放签署，并于 1984 年 7 月 11 日生效。这个协定也获外空委认可，并一如上述各项联合国空间条约，获协商一致通过，但到撰写本文为止，它只收到数目有限的批准书和签署书。所有联合国空间条约均提到《外层空间条约》是它们的基础，但较为详尽地制定了其中一些原则。

《月球协定》缔结之后，联合国关于外层空间的缔约过程中断，但这并不代表外空委及其法律小组委员会在空间探索法律领域的工作结束。联合国没有尝试用具有法律约束力的文书去处理不断出现的问题，反而逐步制订一套只具建议性质的原则，供大会通过。联合国大会通过了下列文件：

- 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(1982 年 12 月 10 日第 37/92 号决议)；
- 关于从外层空间遥感地球的原则(1986 年 12 月 3 日第 41/65 号决议)；

- 在外层空间使用核动力源的原则(1992年12月14日第47/68号决议);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,并特别考虑到发展中国家的需要的宣言(1996年12月13日第51/122号决议)。

近年来,外空委及其法律小组委员会审议了一些关于解释和适用《外层空间条约》、《责任公约》和《登记公约》的具体问题。通过这些努力,草拟了两项特别的联合国大会决议,一项涉及适用“发射国”概念,另一项涉及加强国家和国际政府间组织登记空间物体的做法的建议。大会分别于2004年12月10日(第59/115号决议)和2007年12月17日(第62/101号决议)以协商一致方式予以通过。

在最近一个时期,法律小组委员会集中注意力于各国国内立法确保空间活动的合法性。目前的整个空间法体系就是这样发展的。它包括联合国制定的国际空间法原则和规则,其基本来源是1967年《外层空间条约》;其他国际组织根据其在空间活动领域的职能颁布的各项原则和规定;国际法主体缔结的多边和双边空间活动合作协定。在各别国家本国管辖范围内处理各项空间活动问题的国内法也属于这个广大的当代空间法体系。

1967年《外层空间条约》对管制一种新的人类活动提供了最初的动力和基本的规定。这类活动对维护和平及发展所有各国间的合作有非常重要的意义。这种文书得以在冷战仍在持续时相对较短的一段缓和期完成,几乎是令人难以置信的。在当时存在的世界局势中,《外层空间条约》各项原则可能已经是能够达到的极致。在《外层空间条约》及其他联合国空间文书的框架内进行的空间探索和国际合作和平活动对外层空间军事竞赛起到了抑制作用,这种竞赛有可能将人类带往战争边缘乃至人类文明的完全毁灭。

《外层空间条约》作为一项法律工具,即使受到了一些法律专家的批评,但一直在各国和国际组织的实践中获得尊重,或许比若干其他国际造法文书有过之而无不及。在适用《外层空间条约》各项原则方面,没有碰到需要经由国际会议或通过国际司法裁判解决的重大国际问题。

即使联合国作出了努力,目前《外层空间条约》缔约国数目增长相当慢,不过它现在已有差不多一百个缔约国,另有二十五个附加签字国,这种地位证明《外层空间条约》属于获得国际社会大多数赞同的一类国际文书。毫无疑问,《外层空间条约》是迄今为止在联合国框架范围内逐步发展国际法所取得的最重大成就之一。

#### 有关参考材料

## A. 法律文书

《南极条约》，哥伦比亚特区华盛顿，1959年12月1日，联合国，条约汇编，第402卷，第71页。

《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》，莫斯科，1963年8月5日，联合国，条约汇编，第480卷，第43页。

《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》，1968年4月22日在伦敦、莫斯科和华盛顿开放签署，联合国，条约汇编，第672卷，第119页。

《外空物体所造成损害之国际责任公约》，1972年3月9日在伦敦、莫斯科和华盛顿开放签署，联合国，条约汇编，第961卷，第187页。

《关于登记射入外层空间物体的公约》，纽约，1974年11月12日，联合国，条约汇编，第1023卷，第15页。

《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》，纽约，1979年12月5日，联合国，条约汇编，第1363卷，第3页。(和1981年5月27日C.N.107.1981.TREATIES-2号保存通知书：纠正英文作准文本第5条第1段笔录)。

## B. 文件

《关于探测月球及其他天体的条约》草案(美国提案)(A/AC.105/32)。

《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》草案(苏联提案)(A/6352)。

## C. 学说理论

B. Cheng, “Le traité de 1967 sur l'espace / The 1967 Space Treaty”, *Journal du droit international*, vol. 95, 1968, p. 532.

C. Q. Christol, *The Modern International Law of Outer Space*, New York, Pergamon Press, 1982 (特别是第2章，第12页)。

P. G. Dembling, “Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies”, in *Manual on Space Law*, vol. I, compiled and edited by N. Jasentuliyana and R. S. K. Lee, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1979(第一章,第1页)。

N. Jasentuliyana, “A Survey of Space Law as Developed by the United Nations”, in *Perspectives on International Law*, (ed. N. Jasentuliyana, Foreword by B. Boutros-Ghali), London, The Hague, Boston, Kluwer Law International, 1995, p. 349.

Y. M. Kolossov, “Mezhdunarodnoe kosmicheskoe pravo” (International Space Law), in *Mezhdunarodnoe pravo (International Law)*, Moscow, 1995, p. 536.

V. Kopal, “Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies”, in *Yearbook of Air and Space Law 1966 (Annuaire de droit aérien et spatial)*, (ed. R. H. Mankiewicz), Montreal, McGill University Press, 1968, p. 463.

V. Kopal, “United Nations and the Progressive Development of International Space Law”, in *The Finnish Yearbook of International Law*, vol. VII, 1996, (eds. M. Koskenniemi and K. Takamaa), The Hague, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers/Kluwer Law International, p. 1.

M. Lachs, *The Law of Outer Space. An Experience in Contemporary Law-Making*, Leiden, Sijthoff, 1972 (特别是第四章,第 42 页)。