



---

和平利用外层空间委员会

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

(2016年9月5日至8日，维也纳)

一. 引言

A. 背景和目标

1. 外层空间是一个脆弱环境，某一行动体在其中采取的步骤可能会影响到其他行动体，包括地球空间服务用户。由于空间业务的更广应用和空间战略价值的提高，更加需要提高空间业务的安全，进一步保障空间环境和资产的安全，并加强外层空间活动的长期可持续性。
2. 鉴于空间科学和技术应用带来越来越多的惠益，由国家、政府间实体和非政府实体包括业界和私营部门进行的空间活动持续扩展。各国在发展国际和区域空间合作时，应当确保开展空间活动的所有各方遵守国际空间法的各项要求。
3. 和平利用外层空间方面的国际合作和区域合作有助于广泛的政府和非政府利益方享受到空间技术应用的惠益，也有助于增强国家空间方案并实现国家空间方案多样化。国家、区域和国际各级的政策和监管框架特别重要，有利于向各国提供必要的基础，以便实现发展目标和应对人类和可持续发展面临的各项挑战。在这一进程中，有必要继续加强国际空间法与开展空间活动之间的联系。
4. 大会每年都在关于和平利用外层空间国际合作的决议中重申国际合作对于法治发展的重要性，包括有关的空间法规范及其在为和平目的探索和利用外层空间方面的国际合作中的重要作用，还重申必须尽可能广泛加入各项促进和平



利用外层空间的国际条约，以应对不断出现的新挑战，特别是发展中国家面临的挑战。大会确认所有国家，特别是拥有强大空间能力的国家，都应为防止外层空间军备竞赛作出积极贡献，以期推动和加强为和平目的探索和利用外层空间方面的国际合作。

5. 大会第 70/82 号决议请和平利用外层空间委员会继续优先审议如何保持外层空间用于和平目的，并同意外空委应继续从更广的视角审议有助于确保安全而有责任地开展空间活动的空间安全保障及相关事项，包括如何为此目的促进国际、区域和区域间合作。

6. 大会在该决议中鼓励外层空间事务厅酌情并结合外层空间活动的长期可持续性，开展与空间安全保障以及外层空间活动中透明度和建立信任措施有关的能力建设和外联活动。

7. 大会在关于外层空间活动中的透明度和建立信任措施的第 68/50、69/38 和 70/53 号决议中，鼓励联合国系统相关实体和组织酌情就外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组报告（见 A/68/189）所载建议的相关事项进行协调。在实现讲习班各项目标过程中考虑到了这一要求。

8. 要成功实施和适用管辖空间活动的国际法律框架，有赖于政策制定者和决策者对管辖开展空间活动的法律框架的理解和接受。因此，特别在发展中国家，是否有合适的专业人员能够就空间法提供法律咨询和传播相关信息与知识，就取决于是否有充分的机会获得空间法和空间政策方面的教育。

9. 在上述背景下，讲习班概要介绍了管辖和平利用外层空间的法律制度，审视并比较了全球空间治理中空间安全在较广层面所涉各方面问题，包括外层空间活动中的透明度和建立信任措施，还结合定于 2018 年举办的联合国第一次探索及和平利用外层空间会议五十周年纪念（外空会议+50），讨论了空间法律和政策问题，其目标如下：

(a) 促进对联合国各项外层空间条约和原则的理解、接受和执行；

(b) 讨论空间治理并从较广的视角讨论空间安全，包括行为规范和空间政策制定；

(c) 结合空间经济、空间社会、空间利用机会和空间外交审议空间法律和政策；

(d) 研究空间法逐步发展的趋势和挑战；

(e) 评估空间法律和政策方面对能力建设、援助和外联的进一步需要。

10. 本期讲习班是在秘书处外层空间事务厅的空间法能力建设方案下举办的系列讲习班的第十期。

11. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会 2016 年第五十五届会议赞赏地注意到，本期讲习班将于 2016 年 9 月 5 日至 8 日在维也纳国际中心举办，其间将讨论空间法，并涵盖外层空间活动中的透明度和建立信任措施。

12. 本期讲习班是与秘书处裁军事务厅联合组办的，由联合国裁军研究所和世界安全基金会共同赞助。

13. 本期讲习班旨在协助外空会议+50 筹备工作，并协助外空委及其附属机构审议几个相关的议程项目。结论、意见和建议（见第二节）中列有讲习班提出的一些具体内容，供外空委进一步审议。

14. 本报告是为提交在 2017 年举行的和平利用外层空间委员会届会及其科学和技术小组委员会和法律小组委员会届会而编写的。

## B. 出席情况

15. 来自以下国家的政府官员（包括空间机构代表）、国立大学和研究机构的教育工作者和私营部门代表作为受邀主持人、讲员和讨论小组成员参加了讲习班：奥地利、孟加拉国、加拿大、智利、中国、法国、德国、以色列、意大利、日本、荷兰、尼日利亚、葡萄牙、俄罗斯联邦、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。作为主持人和讲员参加的还有欧洲空间局、欧洲空间政策研究所、世界安全基金会的代表，以及国际电信联盟、裁军事务厅、外层空间事务厅、联合国裁军研究所和《防止弹道导弹扩散海牙行为守则》直接联系中心（执行秘书处）的官员。

16. 联合国提供的资金用于支付应邀参加讲习班的 17 名参加者的旅费和住宿费用。

17. 出席本期讲习班的有政府实体、政府间实体和非政府实体、学术界、研究人员和学生的代表，还有联合国官员。此外，讲习班在联合国维也纳办事处所在地举行，因此得到了会员国常驻联合国（维也纳）代表团代表的协助，受益颇多。

## C. 安排

18. 外层空间事务厅主任和奥地利常驻联合国（维也纳）代表在讲习班开幕式上致欢迎词并作了介绍性发言。会上作了两场专门的主旨讲话，主题分别是空间法与治理和在空间安全方面重新开展合作。

19. 在讲习班开幕会议上，结合空间治理和空间安全，就外层空间活动的安全和可持续性进行了圆桌讨论，中国、俄罗斯联邦和美国的政府官员代表参加了讨论。

20. 讲习班的第一讨论小组重点讨论了国际空间法律和政策的发展。就以下议题作了专题介绍：

- (a) 打破传统轨道：制定外层空间法律和政策的其他手段；
- (b) 对小卫星活动的国际法律视角；
- (c) 对未来空间交通管理的展望；

- (d) 新的空间行动方；
  - (e) 在新兴国家制定空间政策：主要挑战。
21. 第二讨论小组专门讨论空间行动的安全性和空间系统的安全。就以下议题作了专题介绍：
- (a) 空间资产和新出现的威胁；
  - (b) 空间安全和网络安全：相互交织的挑战；
  - (c) 外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组的报告；
  - (d) 空间安全与治理：中等空间强国的作用。
22. 第三讨论小组讨论的是透明度和建立信任措施的实施和国际实体的作用，重点从制度和监管的角度讨论了相关的国际政府间组织和机制。下列实体的代表作了专题介绍：
- (a) 外层空间事务厅；
  - (b) 裁军事务厅；
  - (c) 国际电信联盟；
  - (d) 《防止弹道导弹扩散海牙行为守则》直接联系中心（执行秘书处）。
23. 第四讨论小组讨论了多种国际空间合作与协调模式和机制。就以下议题作了专题介绍：
- (a) 机构间空间碎片协调委员会：概况；
  - (b) 区域内和区域间合作与协调机制；
  - (c) 协调与合作模式：双边和多边协定。
24. 第五讨论小组专门讨论了为发展中国家的益处开展的空间法律和政策方面的合作和能力建设。就以下议题作了专题介绍：
- (a) 服务于新兴航天国的合作模式和能力建设；
  - (b) 在发展中国家促进国家空间立法的发展；
  - (c) 空间法律和政策方面能力建设的跨部门视角；
  - (d) 能力建设模式：联合国灾害管理与应急响应天基信息平台（天基信息平台）技术咨询特派团的情况；
  - (e) 联合国附属空间科学和技术教育区域中心的作用：对空间法律和政策的看法。
25. 第六讨论小组专门讨论外空会议+50 的优先主题“外层空间法律制度与全球空间治理：当前观点和未来展望”，包括关于以下议题的专题介绍：
- (a) 各项条约、决议、原则、准则：硬法律和软法律对于空间法进一步发展的重要性；

(b) 国家空间活动的责任和赔偿责任法律制度的有效性：对欠缺之处的评估；

(c) 对空间业务和外层空间活动可持续性的法律视角；

(d) 增进和平利用外层空间委员会科学技术小组委员会与法律小组委员会之间的合作与协调。

26. 讲习班最后一次会议的内容是结论、意见和建议，会议开始时就外空会议+50和作为社会经济可持续发展驱动力的高级别空间论坛作了专题介绍。

27. 介绍性说明、安排、履历汇编和摘要以及在讲习班上所作的发言和专题介绍均可在外层空间事务厅网站（[www.unoosa.org](http://www.unoosa.org)）查阅。

## 二. 结论、意见和建议

28. 讲习班审议了国际空间法逐步发展的各个方面，以及维持外层空间用于和平目的并增进和平利用外层空间国际合作的治理模式。强调了空间法律和空间政策对于全球空间治理和空间安全的贡献。

29. 讲习班注意到在政府间层面处理维持外层空间用于和平目的方方面面问题的若干进程和举措。在这方面，讲习班听取了发言和专题介绍，其中述及正在和平利用外层空间委员会、裁军会议、联合国裁军委员会和大会内部处理的问题，以及正在根据《防止弹道导弹扩散海牙行为守则》处理的问题。

30. 讲习班从较广的角度审议作为实现《2030年可持续发展议程》各项目标的基本支柱之一的空间安全，注意到外层空间活动中的透明度和建立信任措施可减少轻微事故、理解错误和计算错误；促进合作；提高可预测性；在对维持外层空间用于和平目的至关重要的事项上取得一致。

31. 讲习班得出结论，外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组的报告（见 A/68/189）前所未有地阐述了透明度和建立信任措施可适用于增进空间业务安全、空间系统安全和外层空间活动的可持续性。

32. 在这方面，讲习班注意到和平利用外层空间委员会第五十九届会议提出的建议，即在2017年由大会第一和第四委员会联合举办为期半天的小组讨论，作为第一和第四委员会联合为《外层空间条约》五十周年所作的贡献。讲习班认为，在组办小组讨论时，应当决心促进就外层空间活动安全和可持续性所面临的挑战进行互动性对话。在这方面，讲习班指出，鉴于必须找到新方法使会员国关注外层空间活动的安全和可持续性，小组讨论不应采取一般性辩论的形式。

33. 讲习班承认在外层空间活动长期可持续性工作组中取得的显著进展，第一套准则已经商定，列于和平利用外层空间委员会第五十九届会议报告（A/71/20）的附件，还注意到工作组将就剩余的准则草案开展重要工作。

34. 讲习班认为，空间工具对于应对人类和可持续发展所面临的挑战日益重要，较广意义上的空间安全对于全球空间治理是必不可少的。在这方面，成功

落实和适用国际外层空间法律机制，有助于管理各国在为和平目的探索和利用外层空间过程中开展的空间活动。

35. 作为就保护空间环境的必要性得出的总体结论，也认识到实现全球发展目标和具体目标的工作，包括在《2030 年可持续发展议程》方面的工作，越来越依赖空间科学和技术应用，讲习班指出，必须在国家和区域各级建设空间数据基础设施，以提高获取和利用源自空间的数据和信息促进可持续发展的能力。还认为此类措施是空间舞台上所有相关利益方（包括业界和私营部门）应作进一步审议的重要事项。在这方面，认为建立和加强利用空间科学和技术应用方面的国家政策、监管框架和基础设施是治理过程中至关重要的一部分。

36. 讲习班审查了国际空间法发展的各项目标，并指出，鉴于空间科学和技术应用所产生的惠益日渐增多，空间活动持续扩展，必须更加重视国家监管和政策的发展，特别是为了发展中国家的益处。在这方面，必须注意在国家、区域和国际各级技术机构发挥的作用和与技术机构的互动。

37. 在这方面，讲习班注意到，国家、国际政府间组织和非政府组织、业界、私营部门和学术界开展的空间活动继续快速扩展，因而需要从国家监管和政策发展的角度加以关注。

38. 讲习班还认为，除了在空间部门的商业活动和私营活动增多之外，随着空间科学技术及其应用如地球观测、通信和导航、授时和定位以及新的探索努力的不断发展，也需要采取规范办法，以满足航天国、中等航天强国和新兴航天国新的行动方和受益方的需要。

39. 讲习班认为，为了使所有国家获得更多经济和社会惠益，外层空间事务厅发起的高级别系列论坛可发展成为专门的国际平台，酌情适当促进政府、国际组织、业界、私营部门和民间社会之间的对话。讲习班还认为，在外层空间事务厅主持下、在和平利用外层空间委员会指导下促进举办此类论坛，使整个空间界代表交流意见，将越来越有利于全球空间治理。

40. 讲习班注意到，联合国各项外层空间条约列有国际空间法基本原则，另外还有和平利用外层空间委员会制定的其他不具法律约束力的文书，涉及多个关键领域，包括减缓空间碎片、共享遥感数据的合作安排、在空间活动中使用核动力源的安全性、国际空间合作和改进登记做法的益处，以及对国家空间立法的建议。

41. 在这一背景下，讲习班注意到，随着社会对空间的认识的演变，和平利用外层空间委员会及其各附属机构作为加强各国特别是发展中国家利用和应用空间科学技术促进可持续发展的能力并努力加强外层空间活动长期可持续性的独一无二平台，也发生了演变。

42. 讲习班得出结论，对于促进经济和社会发展、增进空间利用机会和加强空间外交等方面的决定，2018 年第一次探索及和平利用外层空间会议五十周年纪念（外空会议+50）将是一个至关重要的目标。

43. 在外空会议+50 进程方面，讲习班注意到，和平利用外层空间委员会有机会就加强外空委和外层空间事务厅作为全球空间治理的关键机构的作用的前进道路作出一些关键决定。

44. 讲习班注意到，在区域、区域间和国际各级就空间活动展开了密切的国际合作，政府和非政府实体在空间部门所有各领域建立了越来越多的公私伙伴关系。空间活动国际合作机制，例如双边和多边协定，在确定航天事业的法律依据方面发挥了重要作用，对于管辖空间活动的国际法律机制的适用和执行也可能起到至关重要的作用。

45. 在这方面，讲习班认识到除现存的外层空间条约之外不具法律约束力的文书的重要性。尽管从法律角度看主要目标是制定更多条约，但讲习班注意到，不具法律约束力的文书在加强各国执行和适用外层空间法律制度规定的权利和义务的能力方面大有可为。

46. 讲习班赞赏地注意到，各政府实体和非政府实体正在开展许多空间法能力建设活动，包括鼓励大学开设空间法单元；提供研究生空间法课程研究金；协助制定国家空间法规和政策框架。强调了用于空间法律和政策能力建设的教育工具创新的重要性，特别是对于发展中国家的需要而言。

47. 讲习班认为，空间法律和空间政策方面的能力建设、培训和教育对于空间科学技术在实践方面的进一步发展以及加深了解据以开展空间活动的法律框架都是至关重要的。

48. 讲习班还鼓励已经开设空间法课程的院校机构和那些想开设这种课程的教育机构开展更密切的合作与对话。讲习班指出，这种合作将有助于克服获得资料的途径有限和相关费用方面的困难。

49. 讲习班赞赏地注意到外层空间事务厅公布了 2016 版空间法教育机会目录，并欢迎 2014 年联合国空间法课程可纳入所有联合国附属空间科学和技术教育区域中心的现有教育大纲。讲习班指出，各区域中心在增设空间法基础课程之后，将能够向具有科技技能的学者介绍进行空间活动所必需的法律依据。

50. 讲习班虑及这些一般考虑因素，提出以下建议，供和平利用外层空间委员会进一步审议：

(a) 应当酌情进一步审议能否在大会议程中设立一个综合项目，专门讨论空间安全和可持续性的所有方面，或者为第一委员会和第四委员会设立一个专门的联会议程项目，审议外层空间活动中的透明度和建立信任措施；

(b) 和平利用外层空间委员会应特别重视重振外空委自 1960 年代以来一直参与的国家空间活动年度汇报，探讨是否有任何其他领域和专门议题是国际社会希望添加到这一设立已久的透明度和建立信任措施中的。在这方面，讲习班建议和平利用外层空间委员会的科学和技术小组委员会在第五十四届会议上酌情对进一步报告和审议国家空间政策和国家空间活动（包括透明度和建立信任措施）所依据的各项标准进行审议；

(c) 和平利用外层空间委员会应酌情考虑就网络安全是否可适用于保护空间资产和空间系统（包括关键基础设施）交流信息和意见，以期找到保护通信和空间系统的通用办法；

(d) 为避免在空间安全考虑因素方面做重复工作，外层空间事务厅和裁军事务厅应继续对促进实施外层空间活动中的透明度和建立信任措施的各种努力加以协调；

(e) 鉴于区域内和区域间组织和机制对于促进和平探索及利用外层空间国际合作的重要性，这些组织和机制应：

- (一) 请其成员加入联合国各项外层空间条约；
- (二) 积极推动增加和平利用外层空间委员会的成员；
- (三) 大力推行支持空间经济、空间社会、空间利用机会和空间外交的双边和多边协定或框架；
- (四) 作为一个首要目标，宣传透明度和建立信任措施对于外层空间活动的安全和可持续性的根本重要性；

(f) 上文(e)项所列的建议应结合大会第 70/82 号决议第 13 段的要求来看，其大意是，应在较广意义上的空间安全这一大环境下来考虑区域合作和区域间合作。

(g) 外空委应根据法律小组委员会第五十六届会议的建议，考虑将法律小组委员会审议和平探索及利用外层空间国际合作机制工作组的成果转化为一项专门的大会决议，以鼓励制定双边和多边空间活动协定。这样做将使各国更多了解空间合作框架协议和执行安排的广度和范围；

(h) 在进一步评估能力建设目标方面，应当正式鼓励外层空间事务厅在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，目标是基于以下列标准建立一个能力建设平台：(a)需要确定外空厅内部的能力，以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；

(i) 应在外空会议+50 的优先主题“外层空间法律制度与全球空间治理：当前观点和未来展望”下评估从习惯法角度对国际空间法的看法。还应深入评估外层空间法律制度中可能存在的实质性和操作性的欠缺，特别侧重于国家空间活动的责任和赔偿责任。同时，还应研究法律制度在概念性较强的方面可能存在的欠缺。此外，还应在这—优先主题下编写一份指导文件，目的是促进普遍加入联合国各项外层空间条约，为此还应制定各项条约的执行和适用模式。在这方面，应责成外层空间事务厅为国家空间立法概要制定一个示范模式；

(j) 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。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，可在该项目下审视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；

(k) 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。

51. 讲习班赞扬外层空间事务厅与裁军事务厅合作在联合国裁军研究所和世界安全基金会共同赞助下组办本期讲习班。

52. 讲习班对奥地利常驻联合国（维也纳）代表团慷慨协助使众位主持人和讲员汇聚一堂深表感谢。

---