



和平利用外层空间委员会
科学和技术小组委员会
第五十一届会议
2014年2月10日至21日，维也纳
临时议程*项目14
外层空间活动的长期可持续性

在外层空间活动长期可持续性这一主题下促进审议维持外层空间用于和平目的的方法和途径的前提条件

俄罗斯联邦提交的工作文件**

1. 多年来，由于各国采用的方法一直存在差异，委员会议程中关于确定维持外层空间用于和平目的的方法和途径这一优先项目的审议工作缺乏主题机构、活力和发展指标。无论如何，许多代表团显然感到已经出现的情况是无法克服的，这一议程项目也越来越多地被认为既缺乏也不可能具有新颖而明确的特性，从中也看不到就任何具体而有意义的问题达成一致意见的可能性——无论是在改进工作方法的问题上还是在使讨论具有实质意义的问题上。
2. 最近，国际社会在各种论坛上将注意力集中于确保空间活动安全问题的若干实际方面（包括在外层空间活动长期可持续性问题的框架内，确定对空间活动风险的产生、性质和大小具有影响的要素）。不应因这一事实而下结论说，维持外层空间用于和平目的这一主要问题正在被推向决策过程中不为人注意的位置。
3. 在现阶段，要对审议空间活动安全性（包括空间作业的安全性）问题的背景的基本要素和性质的范围下结论为时尚早，而且由于现有的国际论坛所作的努力，处理这些问题的前景有的正在变得更好，有的可能变得更好。显而易见的是：处理严重问题的有效而非仅仅治标不治本的行动涉及各国政策的多个方

* A/AC.105/C.1/L.332。

** 本文件曾作为和平利用外层空间委员会第五十六届会议的会议室文件提供（A/AC.105/2013/CRP.19）。英文版按收到时的原样转载。



面。如果只注重某些问题——无论这些问题多么纯粹务实、实际而具体——国际社会都将面临着一个散乱的安全框架，这样的框架不可能确保为外层空间活动长期可持续性等问题建立的制度的必要功能。因此，有必要对风险、造成这些风险的条件以及能够提供解决办法的政策和方法进行综合的定性分析和评估。这样一来，就有必要在基本概念层面和执行层面，将为解决与空间活动安全性有关的问题（包括和平利用外层空间委员会的外层空间活动长期可持续性问题、政府专家组的外层空间活动透明度和建立信任措施的问题，当前在固定的谈判平台之外讨论的空间活动行为准则，以及日内瓦裁军会议）而采用的各种“模块办法”相互联系起来，以便确定、更准确地解读并有系统地分析复杂多样的现象。政策对话和技术合作现阶段发展的特点是，存在分歧或差异的各种空间政策版本和空间政策发展的各种情景交织成一个复杂的结合体，相互之间既有竞争又有合作。不过，人们日益感到，在空间活动中面向未来的信任和安全模式方面，制定条例和改进规范职能的机会日益增多。

4. 委员会中关于维持外层空间用于和平目的的方法和途径这一优先问题的讨论一直存在意见分歧。有一段时间，通过一项十分合乎逻辑的决定以在委员会和裁军会议之间建立联系被认为是不可能的，也遭到反对。值得注意的是，委员会成员国集体努力制定确保外层空间活动长期可持续性的概念和做法，现已共同认识到两个机构之间在这一领域的工作方面建立这种联系的可能性。的确，整体情况已经逐渐发生变化，但并不是根本性的变化；而是表面的变化，主要是因为实际上对这一议题的审议已经成功离开在各国立场绝对不可调时被感情渲染的现实。但是，这一改变与对话的质量没有直接联系；无论如何，目前讨论仍然沦为“口号”和无关紧要的事实陈述，暂时尚未出现任何有意义的其他办法。委员会完全能够制定积极而使各方统一的办法，使得可以对维持外层空间用于和平目的的方法和途径这一问题上的工作添加一个具体的方面。的确有机会加强各成员国和委员会本身遵循的政策和使用的方法：这些机会存在于（不定期或持续地）广泛审议这一主要问题的各个具体方面。

5. 并非巧合的是，俄罗斯联邦已经说明，关于外层空间活动长期可持续性的准则的制定工作是一个重大的、全系统的机构性项目，包含范围广泛的国内和国际内容。在许多方面，关于这一问题的讨论正在发生积极的演变，但尚不能确认各代表团在寻求所期望的解决办法时遵循的是一个共同的办法，也不能确定他们彼此完全理解。准则审议工作的基础已经奠定，但这一问题（从积极意义上说）引发了另外的问题。在许多方面，情况似乎有些模糊不清。

6. 为了丰富未来的外层空间活动长期可持续性准则的内涵，以便使空间作业安全和一般空间活动安全的相关问题的规范具有新的意义，有必要处理尚未足够深入研究的更多复杂问题。这种办法会使工作更加复杂，但最终这份文件会更加清楚明了。因此，关于准则背后的概念应是什么以及准则如何适用的问题具有决定性的意义。有两种办法：其一是拟订一个方案，提供某些合作可能性，但这种合作最终是有限的，因为实际上缺乏执行机制，而另一种办法是集体努力反映确保外层空间活动长期可持续性这一问题的各个方面的相互联系，并尽可能优化准则的格式和内容。

7. 首先，必须清楚准则所要产生的效力，并了解准则执行工作的总体结构的基础应该是什么。目前准则的初步版本留下了许多悬而未决的问题和未经规范的程序。如果仅仅停留在半成品措施上，解决办法也仅仅是表面上达成结果而已，则有效、全面而忠实地执行未来准则的想法就会注定落空。

8. 在准则草案的序款（其形式为序言或开篇部分）中概括而清楚地阐述确保外层空间活动长期可持续性背后的概念和做法的理由、动机、形式和基本功能，这将是有意义的。俄罗斯联邦提出以下案文供审议：

“以下的自愿性准则确定了确保外层空间活动长期可持续性的概念，并为其界定了国内和国际的基本标准和做法，其前提是这样一个理解：外层空间一直是一个稳定、安全、没有冲突的环境，开放供和平利用和国际合作，与之存在固有的相互联系的是，国际社会充分利用各种机会，通过专门的务实措施，稳定提高空间活动的可预测性和透明度，并在空间活动中建立信任，因为这些特性有助于外层空间长期可持续性准则的适用。

“在善意适用准则的过程中，各国和国际组织应当规定建立并实行一种适当的内部规范制度（包括必要的程序和要求）和国际合作机制，以便执行相关的职能，目的是履行与确保外层空间活动长期可持续性有关的任务。

“各国和国际组织采用适当手段适用本准则，而不在形式上或实际上忽视或挑战国际法的现行原则和规范。本准则的目的是提供一种有效的规范框架，用于处理更合理地组织外层空间活动的实际方法和途径的问题，使各国和国际社会能够开展此类活动，利用现有机制并建立新的机制，可靠地通过合作努力满足开发空间潜力的需要，并协助尽可能减少或在可行情况下避免严重危害外层空间环境和空间作业的安全性。

“在实现确保外层空间活动长期可持续性这一目标时，各国和国际组织应当避免其行为和做法以及使用的手段和方法在有意或无意中，以任何违反国际法原则和规范的方式影响、以及（或）以同样方式危害外层空间资产并（或）导致情况发展到因国家安全的缘故无法充分有效地适用本准则的地步。

“在不损害确保外层空间活动长期可持续性的概念和做法的任何构成要素的情况下，为了确定影响外层空间活动各个部分的风险的性质和大小的各项要素以及空间环境中的潜在危险情况和发展情况而进行的风险监测，应当被视为最具挑战性的任务，因为要提供有关情况，以订立激励办法使作业程序生效并得到遵守，使各国和国际组织能够考虑到适用的法律条例和公约条例，按照这些程序，以所有尽可能务实的方式彼此进行有效的合作、咨询和协助。”

9. 外层空间活动长期可持续性准则的执行有一个先决条件，即共同使用通过利用敏感信息和网络资源以及执行复杂通信和技术操作而获得的及其重要的信息产品。基本上，要建立一个新的信息和通信域，各国和国际组织将必须在这个框架内进行有效合作，有争议的问题就是如何处理这一任务。很明显，若不

能适当阐述此类合作的原则和方式（就像准则草案制定的目前阶段一样）将造成相反的结果：在严重依赖单一信息来源的基础上建立关系。因此，准则草案中已经规定的不完全的程序将有一个确定的方向，即地理政治效力，不论这种发展是否符合一个、两个或若干国家的利益。存在被商业利益和追求竞争优势所决定的逻辑左右的风险，这方面的问题不应被忽视。如果不讨论并建立国际机制进行数据分析和监测空间活动，要使确保外层空间活动长期可持续性的概念和做法具有真正国际性的一面将是十分困难的。

10. 准则草案应当明确规定，各国制定的关于信息传递的政策应当在实践中有助于及时提供（考虑到需要进行预防行动）可靠信息（包括传递方确定地认为可靠的信息）。为拟订准则之便，可以商定，规定如果信息客观反映了所分析的具体情况，便认为该信息是“可靠”的。必须指明与所传递的信息有关的具体时间或时间段。此外，还应指出所提供的数据的相关时间段。最后，应当理解，信息交流只有在信息足够完整和准确的情况下才有实际价值。正是所提供的信息的这些特征决定着能否有效处理目标任务。在这一领域，有一些基本积极但在许多方面（在参与信息处理的人数和所提供信息的数量和内容方面）仍然有限的实例以及（在所使用的方法和机制方面）并非毫无瑕疵的做法。基于完全务实的理由，相信此类做法的发展受到客观原因的阻碍并非毫无道理，因为相关参与者的利益并不完全相合，甚至可能是相竞的。为了确保此类因素不影响有效未来准则的适用（这应是整个国际社会所关心的），谨慎的办法是争取建立一个相互关系体系，以便可能以务实而分阶段的方式解决有关问题。首先有必要确保由于客观和主观原因不受实现未来准则的目标这一利益驱动的审议工作，在可接受的程度上影响关于信息传递和使用的决策，其次，确保在不断增加信任的基础上进行互动所必需的条件。对后一方面的解决办法不仅仅有赖于政府专家组正在审议的重要而必要的措施。正在制定的这一套准则本身也为增加信任提供了机会。

11. 交流关于所有运作的和不运作的物体的最新数据的单一国际机制的形成（考虑到灾害情况发展的可能性）以及关于防止碰撞措施的制定，在各国和国际组织成功执行关于空间作业安全性的准则方面，可能会成为一个关键要素。在联合国主持下建立并运作一个单一监测中心，似乎可以成为实现这一目标的关键工具。

12. 要适当解决关于确保空间运作安全和空间基础设施在轨部分安全的问题，在此类基础设施地面部分安全性的范围之外是不可想象的。俄罗斯有一个积极的设想，即各代表团可以在以下假设的基础上，就问题的这一部分达成共识：

“应当鼓励各国和国际组织，将确保外层空间活动长期可持续性的概念和做法视为与地面基础设施的安全问题构成一个不可分割的整体，因为地面设施使在轨系统、组合体和工具适当运作并接收和处理它们发出的数据。按照负责任及和平进行空间活动的方针，各国和国际组织在为确保外层空间活动长期可持续性的概念和做法提供总体机构性支助时，应当通过在政策和原则层面经周密思考、有效制定的决定，已禁止任何可能损害外国管辖和（或）控制的此类地面基础设施的服务能力的行为或对其有不利影响的行为。”

13. 处理准则执行工作如何与考虑国家安全问题的需要相联系的问题是十分重要的。众所周知，美利坚合众国提交供 B 专家组审议的准则初步工作版本提及了此类利益。后来，在讨论过程中，该条文的作者自己放弃了提及国家安全的内容。但显然仍然含蓄指出了这一要素的影响。没有理由质疑提及国家安全利益内容的正当性，因为这是国家政策不可或缺的一部分——在国际合作实践中，如果鉴于具体的与安全有关的情形，有必要保留对相互政策义务的范围和实质内容进行决定的可能性，也会行使援引国家安全考虑因素这一特权。这引起了一个逻辑问题，即是否较好的办法是，规定各国在就准则适用进行实际合作时客观考虑到按照国家安全考虑因素确定的一套条件和限制。俄罗斯联邦认为准则可以包含一条规定，行文如下：

“鼓励各国在相关的国家政策优先事项、目标和措施中考虑到国家安全问题，与适用准则的目的和任务相称，并与准则规定的国际合作的实质内容、性质、要求和特点适当相关。”

14. 俄罗斯联邦到 2020 年的国家安全战略于 2009 年经俄罗斯联邦总统令通过，代表着经正式承认的战略性国内政策和对外政策优先项目、目标和措施的系统，这些决定着国家安全的状况和国家长期可持续发展的水平。该文件规定，在各种进程的全球化以及个人、社会和国家发展所面临的新威胁和风险的背景下，俄罗斯联邦作为国家成功发展的保障者，正在向新的国家安全政策过渡。确保国家安全的主要方向是战略性的国家优先事项，这些优先事项确定了发展任务，其目标是，主要为与国家可持续发展有关的活动和维持国家的领土完整和主权创造安全条件。从该文件的以下条文可以了解确保国家安全的行动和措施：

(a) 俄罗斯将长期努力依据国际法的原则，通过确保各国可靠而平等的安全，增进国际关系；

(b) 为了保护本国利益，俄罗斯将在国际法框架内行动，执行合理而务实的对外政策，防止代价高昂的对抗；

(c) 俄罗斯认为联合国是稳定的国际关系制度的中心要素；

(d) 在国际安全方面，俄罗斯将坚守承诺，使用政治、法律、军事和其他手段保护国家主权和国家利益；

(e) 加强国防的战略目标包括防止战争和冲突以及进行战略性威慑，以确保本国的军事安全；

(f) 在国际舞台上，俄罗斯联邦将坚持与其他国家一道参与加强国际机制，特别是防止违反《联合国宪章》使用军事力量的国际机制；

(g) 将通过积极的外交政策促进实现与俄罗斯可持续发展有关的优先事项，该政策的目的是与其他国家在互惠的双边和多边合作伙伴关系制度的基础上寻求一致意见，并确定共同利益。

在俄罗斯联邦，在制定与国家安全有关的政策和措施时，国际法是作为首要决策考虑因素考虑在内的。

15. “俄罗斯联邦直至 2030 年及以后与空间活动有关的政策框架”于 2013 年 4 月得到俄罗斯联邦总统的批准，其中确立了一些基本政策原则，如在空间活动领域通过国际法所提供的所有措施和手段保护国家利益，包括《联合国宪章》所承认的自卫权，以及严格遵守俄罗斯在空间活动领域承担的国际义务以及普遍承认的国际法原则和规范。在这方面，指出确保空间活动安全的任务之一是，侦查未经许可对俄罗斯联邦航天器的撞击和保护俄罗斯联邦航天器。

16. 鉴于委员会的地位、主管范围和目前的任务授权，十分适宜委托这一联合国大会机构研究并汇总对外层空间实际保持和平用途的程度进行的分析性监测的结果、拟定适当建议并决定执行建议的手段。按照优先议程项目的主要目的，委员会在所有成员国的参与下，将能够为分析目的编拟一个合并清单，列出直接或间接影响维持外层空间用于和平目的的前景的具体问题。在不损害其他多边空间外交论坛的权利的情况下，委员会可以通过积累信息并动用专家能力（包括举行小组讨论），评估国家利益方面的主要变化的范围、并确定其原因、这些变化的一致程度以及各国在这方面的合作程度。在目前阶段，委员会可以成为一个讨论平台，特别是讨论以下关键问题：

(a) 各国旨在维持和平利用外层空间的各项原则性目标；

(b) 对外层空间利用的各项概念的演变起决定作用的要素；

(c) 现有的可能导致各国对彼此在外层空间的意图产生误解的偏见，以及为协助消除此类误解而联合采取有目的的行动的可能性；

(d) 按照《联合国宪章》在外层空间方面行使自卫权的法律依据和方式（考虑到实际上国际法的基本原则和规范在各国的实践中可能常常得到特殊的解释）。

武断地认为不可能在若干问题上实现某种程度的建设性合作以使委员会能够建立一种共识（以指南和条例的形式或以某种其他——由于积极的特征——具有足够约束力的形式）是不明智的。这种共识将发挥实际作用，有效促进具体规范领域的新办法的概念化和制度化。讨论可能实际上并不顺利，也可能不乏琐碎的形式，但只要是以务实的办法为基础的，委员会便很可能获得在质量和综合性上独具一格的经验，并取得令人感兴趣而有用的结果。