



和平利用外层空间委员会  
科学和技术小组委员会  
第五十三届会议  
2016年2月15日至26日，维也纳

国际社会是时候决定是支持制定一套加强空间作业安全的有效解决方案，还是以缺乏任何实际内容且实用价值甚微的毫无成效的结果来结束其有关该主题的工作

俄罗斯联邦提交的工作文件<sup>1</sup>

俄罗斯联邦提出了实现实质性监管的任务

1. 在审议确保外层空间活动长期可持续性和空间作业安全这一主题的三年期内，俄罗斯联邦不断形成自身的谈判立场，重点放在深入审查该领域的现有问题。俄罗斯方面正尽最大努力确保谈判取得成功，俄罗斯联邦多次提出提案并逐步加以细化就证明了这一点。一个可靠的重要举措组合已经形成。这些举措逻辑清晰、阐述准确，应当能够吸引所有珍视政治公平化的国家。所有这些举措均经过精心安排，以确保能够解决更广泛的问题，并真正创造机会，以便依靠促进实现这些目标的最佳方法和途径组合，制定一项全面、高效的外层空间安全和安保条例。在这一工作中，俄罗斯联邦建议进行明智且适当的分析，并提出一个逻辑严密的方案。支持俄罗斯联邦目前在此领域的做法符合国际社会的利益。由于该主题具有很大的发展空间，争取制定一套高效准则这一总体政策进程应当继续下去。

<sup>1</sup> 本文件案文最初曾作为和平利用外层空间委员会第五十八届会议的会议室文件（A/AC.105/2015/CRP.15）以英文和俄文提供。



## 在联合国的主持下实现空间作业安全规范化监管这一目标已纳入 《俄罗斯联邦军事学说》

2. 由于考虑到必须降低外空环境中常见威胁和危害的影响，在增强空间作业安全领域制定和实施实用的解决方案不仅应当对外层空间的现状产生积极影响，若空间活动本身可能引发冲突，还应在预防发生此类情况方面发挥更大作用。在这方面，特别应当指出的是，俄罗斯联邦总统 2014 年 12 月 25 日核准的《俄罗斯联邦军事学说》（新版）将“在联合国内核可安全开展外层空间活动的监管要素，包括一般技术理解范围内的外层空间作业安全”列入俄罗斯联邦延缓并预防武装冲突的主要任务中。此前，《俄罗斯联邦至 2030 年及以后外层空间活动国家政策框架》就已做出承诺，解决确保外层空间活动长期可持续性和空间作业安全这一大主题所涉部分问题。俄罗斯这一政策传递出明确且清晰的信息。此政策路线鼓励俄罗斯联邦采取极其谨慎的做法，预测并推动所涉领域未来监管框架的实效。俄罗斯联邦敦促其他相关国家向联合国科学和技术小组委员会及和平利用外层空间委员会制定相关安排的进程提供类似的机构援助。国际专家界将颇感兴趣地获悉，俄罗斯的政策已承诺加强对安全开展外层空间活动进行国际监管，并得到《军事学说》的权威认可。未来可能对外层空间安全和安保进行的监管（包括在概念化的潜在空间交通管理方法和途径方面）的分析类出版物做出假设：任何此类监管几乎都不会对军事活动和军事空间系统产生任何影响。直至今日，也尚未证实这些假设全无道理。1976 年《关于登记射入外层空间物体的公约》中有关提供外层空间物体基本轨道参数信息的第四条中所载规定的实施情况，就清楚地证明了此点。事实上，若干国家倾向于坚持隐瞒其军事空间物体的实际位置，经常公开宣布这些物体仅短暂所处中间轨道的参数。很明显，在理解登记条例的目标和重要要素方面如此“轻率”，导致不可能确定空间物体位置，因此，显然与确保空间作业安全的必要性相矛盾。因此，应纠正某些国家已采用并习以为常的这些随意做法，至少是因为有必要满足联合国大会制定的加强空间物体登记做法的要求。我们有充分理由预计，俄罗斯的提案（尤其是相关的准则草案）将在此领域发挥积极作用。

### 俄罗斯联邦提出的未来准则实施方式可能产生的共同惠益

3. 在科学和技术小组委员会第五十二届会议上，若干代表团认为，俄罗斯联邦提出的准则草案及实施机制将在很大程度上影响对于国际法的解释，甚至会改变作为自愿文书的一套未来准则的商定形式。这一结论并无切实依据。俄罗斯联邦提出的准则草案并非旨在解释国际法，因为其中没有一条符合法律定性。相反，该准则草案旨在解决空间安全领域内国际法律监管缺失或不完整的某些方面。至于界定俄罗斯联邦提出的各准则草案任务的方法，则大多受到国际法的原则和规范制约，这完全合乎逻辑且合情合理。准则本身的目的是在国际法未就全面监管作出规定的情况下，确定实施国际法规范的方式。为此，俄罗斯制定了提案，旨在规定准则与建立在国际法基础上的监管方法之间的职能联系及必要联系。所提出的一套未来准则被视为就政治义务表达政治意识和政治意愿，特别是鉴于根据法律语义学可知，“自愿”这一概念与“有意识”和

“有目的”的概念相似。因此，各国和国际政府间组织有责任切实实施这些准则；然而，根据 1969 年《维也纳条约法公约》所载的标准，它们若出于各种原因不予遵守，也不应承担任何法律后果。

#### 应有强而有力的理由认为这些准则将得到执行

4. 未来准则在确保外层空间活动长期可持续性方面的职能，无论其最终主题范围如何，应直接源自国际法的原则和规范，以及联合国大会所界定的各项目标和具体目标。界定准则的规范特征十分重要，这将影响到准则实施的效率。如果谈判进程的特点使得准则任务得以简化，并且没有机会利用这些准则解决重大问题，那这些事项就不是特别重要。尽管很遗憾出现这种情况的可能性没有减小，但有合理理由相信大多数国家都将明确宣称赞成加强外层空间的安全和安保程度采取切实举措。因此，如果认为准则应反映出广泛的客观需要并涵盖重要的政治安排，那么有必要商定具体方法，用于实施准则并为综合政治和法律监管提供制度支持。有价值的好想法需具备三种条件才能发挥作用：概念清晰；具备实施逻辑；具有监管潜力。在这一认识的指导下，俄罗斯联邦已就准则的实施及今后发展提出了建议。俄罗斯做法的许多有用特征都值得关注。正是依据以下基本的可行性标准正在制定这套准则：

- 准则应成为可行的活文书，且与各国的监管现状以及各国和国际政府间组织的做法具有紧密的制度联系；
- 各国和国际政府间组织的政策应受到既有责任制约，自觉遵循准则，并将其视为在适当的监管体系内制定和实施必要的政治、技术和其他解决方案的实际要素；
- 以秘书处外层空间事务厅的专门职能为重点，是为了发挥协同增效作用，使为维护外层空间使之成为一个可供安全行动的稳定、无冲突的环境而开展的活动产生更大的影响。

5. 有必要避免规定未来准则在性质上从属于国家安全考虑。反之，若各国在实施本国安全政策时，将按照联合国商定的监管方式安全开展外层空间活动（以及与外层空间活动长期可持续性相关的所有问题）的各个方面直接纳入总体决策进程，则有必要创造此类条件。正是这种做法构成了俄罗斯联邦所提实施准则草案的基础。它是建立高效监管机制的最佳方式，体现出了准则的自愿性质。

#### 建立确保空间安全的机制的适应性战略

6. 缺乏专门的准则实施机制，就不可能制定一个清晰的适应性战略来加强外层空间安全和安保情况，并且任何相关想法都将不可避免地被搁置。因此也就无法创造条件确保各国接受加强外层空间安全和安保并维持这一领域积极趋势的新机会。应将高效监管空间作业安全视作一个独立的重要议题，但同时也是未来工作的一个“战术”阶段，以便按照一个共同战略决定更高政治层面上的目标，而这些目标需要更复杂的技术性办法，甚至很可能还需法律性办法。有

必要为确保行动安全建立一个坚实的基础，并继续发展对话，重点关注未来举措。在题为“外层空间活动透明度和建立信任措施政府专家组的建议：和平利用外层空间委员会各成员国的意见”的文件（A/AC.105/1080/Add.2）中，俄罗斯联邦提出了确保稳步实现空间作业安全监管机制改革的方法与途径，重点强调信任体系。俄罗斯联邦提交的准则草案表明，只要各国都具备良好意愿，科学和技术小组委员会就能真正成功地将上述建议转化为具体的监管职能。俄罗斯提案重点关注外层空间安全监管的多种途径和要素，这些构成了著名的潜在空间交通管理概念。根据逻辑，通过全面有效地监管空间作业安全，各国将开辟一个新的视角，并将为进一步研究和制定空间安全监管参数方面的合作奠定基础。

### 对话需要正能量

7. 确保监管外层空间活动各种安全和长期发展问题的机会已经涌现出来，这是政治领域内一种空前的现象，而这种现象只有通过集体行动才能得到发展并取得实效。只有各国自觉地积极参与，才有可能解决关键且大规模的空间安全问题。这需要精通并深入周密地了解这一主题，最终还需要政治洞察力。然而，实际上各国代表团并非始终充分采取行动。和平利用外层空间委员会框架内所出现情形的矛盾之处在于，许多国家都试图朝着这一方向完成此项工作，但委员会并未开始讨论和解决对于确保空间作业安全和外层空间活动长期可持续性至关重要的问题。与此同时，很多事情取决于各国代表的看法。具有影响力的发展中国家集团应作出自身的独特贡献，以维持现行工作较高的理智状态，同时在卓有成效、豁达大度方面做出榜样。确保充分的专家分析和政治决策正成为一大主要任务。

### 言行必须一致

8. 一个愈加明显的事实是，若干代表团倾向于科学和技术小组委员会停止有关空间作业安全这一主题的工作，而并未意识到该委员会面临的机遇。一些恰恰具有这种倾向的同事甚至标榜其不愿利用综合性材料（包括俄罗斯的准则草案）开展工作，因此使得建立监管机制以确保空间作业安全的总体思路无法取得成功。目前这套准则正在成型，但有人言过其实表示反对扩大其主题内容。外层空间活动长期可持续性方面的最重要问题被武断地断定与该主题无关。这显然是无视所有规则，而恰恰应根据这些规则开展讨论和工作。一度发展起来的对话传统正在衰落，这点显而易见。人们不能视而不见的事实是，有些国家代表宣称自己支持空间领域的负责任行为，并曾敦促本着负责任做法的精神确保空间作业安全，但如今随着讨论取得进展，却与自己公开宣称的口号格格不入。他们对于可能有助于克服空间领域许多行动风险、危害和威胁的实践理念，并未表现出任何热情。对这些国家而言，该主题突然变得无关紧要，它们要么没准备好做出决定和迎接变化，要么根本不打算这么做。

## 矩阵式解读阻碍进展的因素之一——谈判背景

9. 为制定和实施具体联合措施展开实质性对话的愿望和意愿应该可以证实，各方是否真诚坚持负责任地开展外层空间活动的宗旨。但由于各种情况，显然并非每个人每次都能实现这一目的。确保空间作业安全的监管制度可能无法建立的一个深层体制原因就是著名的空间主导理论。该理论导致了十分明确的各国监管现状，其含义是“向外层空间投送力量”，重点强调“先发制人措施”，无论出于什么理由或根本没有理由。主导外层空间的愿望构成了监管方面最严重的潜在风险，削弱了约束力，并且实践表明这也造成了谈判背景下的某种两难境地（包括考虑到有必要发展对空间作业安全的国际监管）。在一国的内在动机是确保其主导地位的情况下，该国的思想自由就不足以形成一个可行的国际空间安全制度，因为保持其主导地位需要空间存在的“几何学”。该政策的独特性及其问题在于需要“有说服力的威胁”来证明其合理性。所有由主导意识形态界定的先验假设均不允许其追随者保持客观，这实际上解释了为何会出现政治纷争。

## 编制外层空间不当行为规则

10. 这些活动遍及全球，具有其特有的联系或类似特点，往往综合起来形成某些局面。因此，有必要考虑到可能根本无法成功地在空间作业安全监管方面制定出周全有力的举措，因为若干国家提倡参照欧洲联盟编制的外层空间活动行为准则草案版本的格式，（在不无蓄意外国参与的情况下）制定一种“替代”方案。该准则草案臭名昭著的第 4.2 款显然是“附加”内容，因为无论如何解读，也不符合欧洲人的心态和政治风格。上述条款隐含的意思是，有人试图使对外国空间物体采取未经授权的强制措施免受谴责，这表明对法律原则的藐视，也是对主导理论的直接政治“投资”。该准则草案的提交人和共同提案国并不打算更正此条款，也不认为有必要解释在未经授权的情况下，定向破坏或摧毁某一外国空间物体会如何有助于减少产生空间碎片，或说明决策和行动规则系统应该如何，即如何及由何人将确定一些实际情况，而根据拟议方案，这些情况必须证明此类措施的合理性，以及如何决定攻击某物体的原因。他们这么做显然是因为需要含糊其辞、轻描淡写。实际上，这就是这些国家无意讨论俄罗斯联邦提交的准则草案的原因，因为该准则草案的设想是，严格依据国际法并在采取所有必要预防措施的前提下，就主动移除和摧毁在轨空间物体的顺序作出明确规定。值得注意的是，若干代表团（支持现行版本准则草案）急于不让准则含有可能会影响到对国际法的解释的任何内容，同时又对尝试切实修改准则所依据的国际法感到洋洋自得。

## 空间安全信息支持问题

11. 俄罗斯联邦向科学和技术小组委员会提交了一个有关在联合国指导下，由外层空间事务厅主持建立一个一体化信息系统的项目。此系统可有效积累从不同授权来源获得的有关近地空间活动情形的信息，也可确保对空间物体和活动

进行统一记录，这对协调一致解读信息并随后有效支持各国开展旨在维持空间作业安全的行动至关重要。该系统旨在巩固各国、政府间和国际非政府组织及实体在同一信息综合体内的现有能力。联合国信息平台可牵头解决空间安全和安保问题，并直接满足实施未来准则过程中的共同需求。俄罗斯联邦概述了此平台概念的基本要素（A/AC.105/L.290），因而能够更详细地共同讨论整个项目，并制定实际实施的方式方法，特别是与系统配置、功能规则系统和参与者与系统之间互动模式有关的方式方法。外层空间事务厅参与这一进程将极具价值。有关此方面的提案载于俄罗斯联邦提交的工作文件 A/AC.105/L.293。

12. 对正起草的这套准则进行的缜密分析表明，只有在获得有关空间情况、空间物体和活动方面的综合信息以后，才能真正建立和应用确保外层空间活动长期可持续性的整个国际机制。如果支持采用公平做法，应该指出，至今为止只是以支离破碎的方式来确定信息支持领域合作发展的趋势和目标。一个普遍的思维定势是，只要对空间情形方面任何分散和不匹配的数据加以利用，就能实现空间作业安全。这一错觉非常危险，可能会带来切实的负面影响。因此，科学和技术小组委员会应接受小组委员会第五十二届会议报告（A/AC.105/1088）第 249 段中所述的提案。该提案规定在小组委员会范围内成立一个特设专家小组，以解决收集和共享监测近地空间相关信息的各种问题。

13. 目前，国际做法已催生出信息领域里若干既定互动形式。对此类做法只能表示欢迎，但不能加以高估或理想化。它自身有着特定的限制和缺陷。在信息完整性、可靠性、信息提供的安全性和及时性以及数据解读验证方法方面都可能会出现某些具体问题。关于正在审议的此领域的任何合作形式，所提供的信息应符合通用基本标准；特别涉及以下方面：数据分类与构成、信息更新速度、信息提交与传播的标准、数据可靠性、精度与准确度评估、数据完整程度和从各种来源所获数据的兼容性。否则，就会严重妨碍就针对此类信息用户采取后续行动作出适当决定的过程。有航天器运营商参加的权威专家论坛证实了这一结论。这些论坛特别强调，确保就物体预测位置的误差做出可靠估计并制定数据融合规则极为重要。

14. 值得注意的是，本工作文件第 10 段提及的空间行为准则草案甚至没有粗略介绍实际上应如何在空间物体和活动监测方面开展信息合作。但可以假设，准则草案第 4.2 款（就外国空间物体规定了未授权强制措施）应引起其提案国和共同提案国对此问题给予应有关注。因为，如果第 4.2 款被“破译”，很明显该款实际上允许任意转让各国对其空间资产的权利。根据逻辑，这要求考虑到实施第 4.2 款中的规定可能会付出的所有政治代价。而真正的危险在于这可能会导致在信息支持领域出现一种滥用做法（处理外国空间物体方面的错误行为乃至蓄意违法行为将得到辩护）。

15. 正审议的该领域监管制度应具有建设性，确保促进空间活动安全和安保的信息支持方面的活动不会成为实际竞争目标，更不会容易受到地缘政治因素的影响。