



和平利用外层空间委员会
法律小组委员会
第五十七届会议
2018年4月9日至20日，维也纳

报告草稿

五. 与外层空间的定义和划界以及地球静止轨道的性质和利用有关的事项，包括审议在不妨碍国际电信联盟职能的情况下确保合理和公平使用地球静止轨道的方式和方法

1. 按照大会第 72/77 号决议，小组委员会作为常设议程项目审议了议程项目 7，题为：

“与下列方面有关的事项：

“(a) 外层空间的定义和划界；

“(b) 地球静止轨道的性质和利用，包括审议在不妨碍国际电信联盟职能的情况下确保合理和公平使用地球静止轨道的方式和方法。”

2. 加拿大、厄瓜多尔、印度尼西亚、墨西哥、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非和美国的代表在议程项目 7 下作了发言。代表 77 国集团和中国发言的厄瓜多尔代表及代表拉丁美洲和加勒比国家组发言的多民族玻利维亚国代表作了发言。在一般性交换意见期间，其他成员国的代表也作了与该项目有关的发言。

3. 在 2018 年 4 月 9 日第 957 次会议上，法律小组委员会重新召集了外层空间定义和划界问题工作组，José Monserrat Filho（巴西）担任主席。根据同在 2000 年举行的小组委员会第三十九届会议和外空委第四十三届会议先后达成及核可的一致意见，并依照大会 72/77 号决议，召集该工作组是为了专门审议与外层空间定义和划界有关的事项。

4. 工作组共举行了[...]次会议。小组委员会 4 月[...]日第[...]次会议核可了载于本报告附件[...]的工作组主席的报告。

5. 为审议本项目，小组委员会收到了下列文件：



(a) 秘书处关于与外层空间定义和划界有关的各国立法和实践的说明 (A/AC.105/865/Add.20 和 A/AC.105/865/Add.21)；

(b) 秘书处关于用于科学飞行任务和(或)载人运输的亚轨道飞行问题的说明 (A/AC.105/1039/Add.10 和 A/AC.105/1039/Add.11)；

(c) 秘书处题为“外层空间的定义和划界：外空委成员国和常设观察员的看法”的说明 (A/AC.105/1112/Add.4 和 A/AC.105/1112/Add.5)；

(d) 由法律小组委员会外层空间定义和划界问题工作组主席编拟的题为“促进讨论外层空间定义和划界相关事项以期拟订和平利用外层空间委员会成员国共同立场”的工作文件 (A/AC.105/C.2/L.302)；

(e) 由俄罗斯联邦编拟的题为“审议空气空间和外层空间划界所涉各方面问题时的挑战背景：关于这个问题的讨论增加辩证要素和确定新分析趋势的主张 (A/AC.105/C.2/L.306)；

(f) 国际空间安全促进协会空间安全法规委员会提交的题为“亚轨道飞行和空气空间与外层空间的划界：功能主义、空间主义和国家主权”的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2018/CRP.9)。

6. 小组委员会满意地注意到民航组织和外层空间事务厅 2015 年至 2017 年组织的航空航天系列专题讨论会的报告 (A/AC.105/1155)，该报告已提交小组委员会。小组委员会注意到，专题讨论会的主要目标是汇合航空界和航天界的代表，包括商业部门和私营部门在内，并探讨航空和航天运输领域现有的监管机制和操作实践。小组委员会还注意到，已作出努力利用专题讨论会促进加强航空界与航天界之间的对话，外层空间事务厅和民航组织将继续开展合作，包括通过空间学习小组开展合作。

7. 一些代表团认为，外层空间的定义和划界将有可能确保在不歧视和国家间平等基础上为和平目的自由探索及利用外层空间的原则实际运用；鉴于技术进步和用于空间旅游和商业亚轨道飞行工具的发展，定义和划界将有助于准确界定某一物体是否是空间物体；鉴于商业空间部门的快速增长，定义和划界将能够明确划分国家与私人行动方的活动范围；并将能够清楚界定有关空气空间和外层空间活动的国际条约适用的空间范围，这将防止各国今后对外层空间或其任何部分提出主张。

8. 据认为，外层空间的定义和划界将有益于各国并在保障国际、区域和国家层面对空间活动的适当治理方面具有其价值。还将有助于有效实施联合国外层空间条约的基本原则；协助提供关于各国在空气空间和外层空间进行实践活动的明确性和确定性，并减少不一致现象，这些活动包括科学飞行任务的亚轨道飞行和(或)载人运输，以及还可助于遵守规定和应对与国家主权和责任相关的事项。

9. 一些代表团表示认为，缺乏外层空间的定义和划界造成了航空法和空间法适用性问题在国家和国际上的法律不确定性。

10. 据认为，外层空间的定义和划界问题与安全 and 安保事项紧密相关。

11. 据认为，在没有一个明确的外层空间和空气空间定义和划界的情况下，不可能确定适用法律的领域和始终如一地执行法律、规则和条例。

12. 据认为，应当解决有关外层空间定义和划界的问题，以便确保航空航天业务的

安全，但又不影响国家安全和国家主权。

13. 据认为，之所以将外层空间与空气空间的分界划分在海平面以上 100-110 公里，其理论根据是这其中包含了全面的各方面因素，包括科学、技术和物理特性，即：不同大气分层、航空器飞行高度能力、航天器近地点和卡门线。

14. 据认为，许多国家在其现有国家框架中制订了区分外层空间和空气空间活动的不同机制和做法，以期履行国际条约规定的国家义务，这些机制应作为导向和依据的基础，以继续寻找适当的解决办法，协助小组委员会实现协调解决这一问题。

15. 据认为，国内法确定的外层空间定义和划界没有理由推广到国际空间法中。

16. 据认为，为了解决有关外层空间定义和划界的问题，应采用一种多边的法律解决办法，这将是各国间一种公开包容的协商机制产生的结果，以解决关键的问题，其中包括国际登记框架、商业空间活动在发射入轨和离轨再入大气层过程中的通行权授权和许可制度，同时铭记这类活动产生的与国家安全、国家主权和当地居民安全及环境保护相关的法律问题。

17. 据认为，外层空间的定义和划界应以功能性做法为基础，而不是包括物体高度或所处位置的标准，因为空间法将适用于旨在将空间物体送入地球轨道或以外的外层空间的任何活动。表达这一意见的代表团还认为，高度不应是一项活动是不是外层空间活动的决定因素；而是应当首先根据空间物体的功能和活动的目的来确定活动的划分。因此，适宜的办法是，不根据飞行高度而是以活动的特性及其产生的法律问题来确定适用于亚轨道飞行的法律框架。

18. 据认为，在拟定“外层空间”一词时，主要问题是在于确立某一附条件的边界，以此界定分别适用于其内外两边的法律制度。在这方面，从以下两点来看，现行办法不论是以空间还是以功能界定的，都不能单独充分解决对现有和未来飞行模式的监管：(a)外层空间的不可分割和不据为己有的原则；以及(b)对国家利益和国家主权的保护。表达这一观点的代表团还认为，外层空间的划界问题与国际空间法存在某些缺欠的问题相关联，这些问题涉及维持外层空间用于和平目的，防止外层空间军备竞赛，以及不使用武力。因此，鉴于复杂的地缘政治局势和在这一领域缺乏有效的国际协定和保障，所以划界问题显现在关于保护国家主权和安全问题的法律确定性方面。为此，应避免在空气空间与外层空间之间确定任何类型的分层次。

19. 一些代表团认为，各国应继续在运作良好的现行国际框架下开展活动，直至有明显需要和切实依据来制定外层空间的定义或划界时为止。表达这一观点的那些代表团还认为，现行框架并未造成任何实际困难，因此目前来看，对外层空间定义和划界的任何尝试都将是理论上的空谈，可能会在无意中使现有的活动复杂化，而且可能无法适应未来的技术发展。

20. 一些代表团表示认为，没有证据表明，缺少有关外层空间的定义或划界阻碍或限制了航空或外层空间探索的发展，小组委员会也没有收到任何实际性的具体案例报告可以确认缺乏有关空气空间或外层空间的定义损害了航空安全。

21. 一些代表团表示认为，可通过与民航组织进行协商而在有关外层空间的定义和划界事项上取得进展。

22. 一些代表团表示认为，存在不同的制度和相互排斥的概念，例如领土主权和人

类共同遗产，这表明小组委员会有充分理由在其今后各届会议的议程上保留这个项目。

23. 一些代表团表示认为，地球静止轨道是一种有限的自然资源，显然有饱和之虞，必须合理加以利用，还应当向所有国家开放，不论其目前的技术能力如何。这将使各国有可能在公平条件下使用地球静止轨道，同时特别顾及发展中国家的需要和利益以及某些国家的地理位置，并考虑到国际电联的程序以及联合国的相关规范和决定。

24. 一些代表团表示认为，地球静止轨道作为一种显然有饱和之虞的有限自然资源，必须加以合理、高效、经济和公平的利用。如 1998 年国际电联全权代表大会修订的《国际电联章程》第 44 条第 196.2 款所述，这一原则被视为维护发展中国家和某些地理位置国家的利益之根本。

25. 据认为，外层空间的法律制度不同于以主权原则为指导的空气空间法律制度，因此，地球静止轨道是外层空间的一个组成部分，各国不得通过主权要求或通过使用或占领手段或以任何其他手段包括以使用或一再使用的方式加以占有。

26. 据认为，目前利用和使用地球静止轨道的制度主要向拥有更雄厚资金和技术能力的国家提供机会，为此，需要采取预先措施，解决在使用空间方面可能以这类国家为主的情况，以便满足发展中国家和特定地理位置例如赤道带的国家的需要。

27. 一些代表团表示认为，各国根据“先到先得”利用地球静止轨道的做法是不可接受的，因此小组委员会应按照和平利用外层空间和外层空间不得据为己有的原则制订一种法律制度，保障各国公平利用轨道位置的机会。

28. 据认为，涉及利用地球静止轨道的问题包括频率有限和需与所涉卫星网络进行大量的协调，特别是位置邻近的情况下，这使得新来者难以利用这一轨道频谱资源。表达这一观点的代表团还认为，这些问题表明在利用地球静止轨道方面存在不平等、效率低下和行政手续造成的拥挤，这已成为一个弊端，难以确保所有国家的机会，包括发展中国家、特定地理位置国家、赤道国家和新兴航天行动方。

29. 据认为，国际电联在计划中制定实行的频段（AP30/30A/30B）制度将保障各国公平利用轨道位置的机会，但有某些技术上的限制而造成难以实现，目前在先到先得基础上利用这一计划外频段自然资源的情况造成无技术的国家对这一自然资源可望而不可及。

30. 据认为，关于制定一套自成一类的对利用地球静止轨道的管辖制度，需要有全面的法律原则，其目的将是达到下列目标：(a)确保所有国家的公平机会，特别是发展中国家、特定地理位置国家和新兴航天行动方；(b)确保公平有序的利用；(c)保证可持续利用；(d)保护合法使用者的权利；(e)确保合理和高效使用；(f)改善关于机会程序的规定；(g)防止滥用登记程序和既得权利；以及(h)防止用户之间的有害干扰。

31. 一些代表团表示认为，为了确保地球静止轨道的可持续性，以及确保按所有国家特别是新兴航天国的需要安排有保障和公平的准入权，有必要将这个议题保留在小组委员会的议程上，并在必要时通过设立适当的工作组及法律和技术方面的政府间讨论小组来进一步加以探讨。

十二. 关于小卫星活动适用国际法的一般性交换意见

32. 依照大会第 72/77 号决议,小组委员会作为其议程上的一个单项讨论议题/项目审议了题为“关于小卫星活动适用国际法的一般性交换意见”的议程项目 14。

33. 奥地利、法国、德国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、墨西哥、巴基斯坦、大韩民国、南非、阿拉伯联合酋长国、英国和美国的代表在议程项目 14 下作了发言。厄瓜多尔代表也代表 77 国集团和中国作了发言。在一般性交换意见期间,其他成员国的代表也作了与该项目有关的发言。

34. 小组委员一致认为,在该项目下继续开展工作将可提供宝贵的机会来处理关于涉及各行动方利用小卫星的国际和国内政策及监管措施方面的若干重点议题。

35. 小组委员会赞赏地注意到联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组审议了“关于小卫星活动适用国际法情况调查表”(载于 A/AC.105/1122,附件一,附录二)。小组委员会注意到,调查表和所收到的成员国和观察员答复分别载于两份会议室文件(A/AC.105/C.2/2018/CRP.10 和 A/AC.105/C.2/2018/CRP.17),增进了国际上对小卫星活动引起的法律问题的讨论。

36. 小组委员会重申,小卫星已成为重要的工具,使许多发展中国家及其政府组织和非政府组织,包括资金有限的大学、教育和研究机构,以及私营产业,都能够参与探索及和平利用外层空间并成为空间技术的开发者。

37. 小组委员会承认,技术进步使得小卫星的开发、发射和运行在经费上日益可以承受,而且这些卫星可在各个领域提供巨大的帮助,包括在教育、电信、地球观测和减轻灾害等领域。这些卫星还可用于测试和验证新技术,从而为推动空间活动领域的技术进步发挥重要的作用。

38. 小组委员会赞赏地注意到外层空间事务厅的各项方案,包括基础空间技术举措,促进空间技术发展方面的能力建设以及关于小卫星活动的国际和国家空间法;还有联合国/日本从国际空间站日本实验舱(希望号)部署立方体卫星的合作方案,又称“希望号立方体”方案,该方案向外空委发展中国家成员国的教育和研究机构提供机会。

39. 小组委员会重申,外层空间事务厅和国际电联共同编拟的“小卫星和甚小卫星空间物体登记和频率管理指导”可作为小卫星开发者和运行者的一个实用指南。

40. 小组委员会获悉了可适用于小卫星开发和利用的现有和新兴做法及监管框架,并了解到各国和国际组织在这一领域的方案。

41. 小组委员会注意到,开展小卫星活动,不论其规模大小,都应遵守现行国际监管框架,包括联合国关于外层空间的条约和原则、《国际电联章程和公约》及《国际电联无线电条例》,还有某些不具约束力的文书,包括和平利用外层空间委员会的《空间碎片减缓准则》,以便保证外层空间活动的安全和可持续性。

42. 一些代表团表示认为,空间技术日新月异的特性和空间行动方日益增多,这要求在适用现行空间法和行政管理程序上清楚明确,以解决小卫星活动带来的机会和挑战。

43. 据认为,相关的国际标准需加以调整,为此,欢迎机构间空间碎片协调委员会

修订后的“机构间空间碎片协调委员会关于低地轨道卫星大型星座的说明”。

44. 据认为,关于对小卫星活动适用国际法问题进行的讨论还应重点关注“小卫星”的定义。

45. 一些代表团表示认为,可以考虑拟定小卫星条款,包括考虑临时法律制度的可能性。这些条款可处理小卫星业务,包括考虑各种方式方法,确保低地轨道和频谱的合理公平利用。

46. 一些代表团表示认为,关于外层空间的现行法律制度规定了涉及小卫星活动业务的安全性、透明度和可持续性,并认为,不应设立可能对空间物体的设计、建造、发射或使用施加限制的临时法律制度或任何其他机制。

47. 据认为,由于小卫星日益密集,可能出现物体碰撞事故和频率干扰的风险。
