

外层空间法的发展：框架、目标与方向

马新民^{*}

摘要：外层空间法与空间科技发展以及人类外空活动相生相伴。现行外层空间法以联合国五大外空条约为核心，以联合国大会决议、区域性或双边条约以及习惯国际法为补充，并辅之以有关国家和政府间国际组织的空间立法和实践。外空法既是国际法的特别法，有其独特性，也是国际法的部门法，具有国际法的一般特点。外层空间法的发展目标以维护国际社会共同利益和价值为首要，以尊重各国自身利益和价值为其次，其核心是如何在两大利益和价值之间建立合理的平衡。外空法发展的方向，一是要坚持《联合国宪章》的基础和优先适用地位；二是要完善规范外空活动的初级规则和次级规则。

关键词：外层空间法 国际公域 国际共同体利益 一般国际法 《联合国宪章》

外层空间法，又称外空法或空间法（以下简称外空法），是上个世纪 60 年代后由联合国主导发展起来的国际法新分支。作为一个年轻的国际法部门，它与空间技术应用和人类外空活动的发展相生相伴，目前仍处在不断发展演变之中。在空间技术日新月异、空间活动蓬勃发展的新形势下，外空法将走向何处？外空法在整个国际法体系中应居于何种地位？其发展目标与方向是什么？本文拟就这些问题做些探讨。

一 外层空间法的法律框架和地位

现行外空法以联合国五大外空条约为核心，以联合国大会外空决议、区域性或双边条约以及习惯国际法为补充，并辅之以有关国家和政府间国际组织的空间立法和实践。一般认为，外空法主要由两个层次或方面的法律规范组成：

一是国际法，主要是以国家和政府间国际组织在外空活动中的权利和义务关系为调整对象。由联合国的五项公约，即 1967 年《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》（以下简称“外空条约”）、1968 年《营救宇宙航行员、送回宇宙航行员和归还发射到外层空间的实体的协定》（以下简称“营救协定”）、1972 年《空间物体造成损害的国际责任公约》（以下简称“责任公约”）、1976 年《关于登记射入外层空间物体的公约》（以下简称“登记公约”）等组成。这些公约确立了外空活动的基本原则，规定了国家在开展外空活动时应承担的义务，明确了在外空活动中发生的问题的解决办法。

* 外交部条法司副司长。本文系作者于 2014 年 11 月 17 日在北京举办的联合国/中国/亚太空间合作组织空间法研讨会上的主旨发言。在写作过程中，外交部条法司齐大海、商震、申钦民、周武、潘昆等同事曾提出许多宝贵意见和建议，西安交通大学苏金远副教授为作者提供了大量资料，在此一并致谢。本文仅代表作者的个人观点。

“登记公约”）和1979年《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》（以下简称“月球协定”），和联合国的五项原则宣言，即1963年《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》（以下简称“外空法律原则宣言”）、1982年《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》（以下简称“电视广播原则”）、1986年《关于从外层空间遥感地球的原则》（以下简称“遥感原则”）、1992年《关于在外层空间使用核动力源的原则》（以下简称“核动力源原则”）和1996年《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，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》（以下简称“国际合作宣言”）构成国际外空法的基本法律框架。此外，外空法还包括联合国大会的其他一些专门决议^①和联合国和平利用外层空间委员会（以下简称“联合国外空委”）的一些专门性文件^②等软法，作为解释和实施外空条约或原则的辅助手段和外空领域特有的习惯国际法。历史上，条约与习惯国际法一直是创立有约束力的国际法的主要法律渊源，但近年来软法的作用日益重要。

二是国内法，既涉及专门实施外空国际条约的国内法，也涉及条约以外由国家规范外空活动和事务的国内法。这些外空领域的国内立法在一定程度上填补了国际立法的不足。目前世界上约有20多个国家制定了空间法。^③

但将外空法的法律框架限定在国际法和国内法两个方面尚有一定的局限性，上述概括不足以说明外空法律框架的全貌和特点。从整个国际法体系来看，外空法既有其独特性，也具有国际法的一般特点。

第一，外空法作为国际法的特别法（lex specialis），具有不同于一般国际法的特点。一般认为外空法构成国际法的特别法，^④其规范涉及整个国际社会^⑤的利益，具有“普遍义务”或“对国际社会整体的义务”（obligation erga omnes）的效力和性质。《外空条约》被誉为“外空宪章”，作为外空领域的框架性条约，不仅奠定了外空法的法律基础，而且构建了未来外空法发展的法律框架。其他四项条约在《外空条约》的基础上，充实、细化和发展了有关原则和制度。

^① 联合国大会通过的有关决议主要有：1、1961年12月20日第1721A和B(XVI)号决议：外空和平使用的国际合作；2、2000年12月8号第55/122号决议第4段：和平利用外层空间的国际合作（关于使用地球静止轨道的一些问题）；3、2004年12月10日第59/115号决议：适用“发射国”概念；4、2007年12月17日第62/101号决议：关于加强国家和国际政府间组织登记空间物体的做法的建议；5、2013年12月11日第68/74号决议：就有关和平探索和利用外层空间的国家立法提出的建议。

^② 联合国外空委通过或核可的有关文件主要有：2007年《空间碎片减缓指南》、2009年《外层空间核动力源应用安全框架》。

^③ 这些国家主要有阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、加拿大、智利、法国、德国、日本、哈萨克斯坦、荷兰、挪威、韩国、俄罗斯、南非、西班牙、瑞典、乌克兰、英国、美国等。多数国家的空间法都是上个世纪90年代以后制定的，具有代表性的包括：2005年比利时《空间物体发射、飞行操作与导航活动法》、2006年荷兰《空间活动和建立空间物体登记册的规定》、2008年法国《空间活动法》、2011年奥地利《外空活动授权及设立国家登记处法》等。

^④ 参见 Hobe, Schmidt-Tedd and Schrogel (ed.), *Cologne Commentary on Space Law* (Volume I), (Carl Heymanns Verlag, 2009), p. 65; Hobe, Schmidt-Tedd and Schrogel (ed.), *Cologne Commentary on Space Law* (Volume II), p. 356.

^⑤ 又称国际共同体（the international community）、国际社会整体或整个国际社会（the international community as a whole）。上述概念被广泛应用，但其定义和范围并不确定。《维也纳条约法公约》第53条和1970年国际法院“巴塞罗那电力案”中，国际共同体限于国家间国际共同体（inter-state international community）或国家共同体（the community of states）。但也有学者认为，国际共同体除包括国家间国际共同体外，还包括全人类。参见 Menno T. Kamminga and Martin Scheinin, *the Impact of Human Rights Law on General International Law* (Oxford University Press, 2009), p. 21。本文所称的国际社会、国际共同体或国际社会整体概念系指同一含义，包括国家间国际社会和全人类。

科帕尔（Vladimir Kopal）教授认为，由1963年《外空原则宣言》提出并为1967年《外空条约》重述的有关原则，已经被国际社会整体接受，具有一般国际法上的强行规则的效力。按照1969年《维也纳条约法公约》第53条，此类规则不得损抑且只能为以后具有同等性质的一般国际法强行规则所修改。^①

普遍义务反映了国际价值体系，是国际价值体系实施的一种法律手段。^②创设普遍义务的规范应属于“整个国际社会”。所有国家，不管它们在其中有什么特殊利害关系，凡是遇有违反规范的情况均有权援引国家责任。但一项义务的普遍性不表明这项义务明显高于其他义务，虽然在实践中公认具有普遍效力的规范无疑规定了重要义务，但这种重要性并没有转化为像《联合国宪章》第103条和强制法那样的等级优先。^③并非所有普遍义务都是一般国际法的强制性规范所确立的，例如与国际公域等有关的一些义务就属于这样的情况。^④因此，外空法原则应属于非强制性规范性质的普遍义务，从法律效力的等级看，并不具有优先适用性。

外空包括月球及其他天体，属于自成一类的国际公域。外空法与“公海”、“国际海底区域”、南极洲等国际公域的国际立法具有共同特点，都涉及普遍义务，属于全体国家和全人类的共同利益，应由各国和全人类共享，且应尊重未来几代人的需要。国际公域不属于任何国家的主权管辖范围，不能由某个国家所有和占有，各国对国际公域都享有自由利用的权利，也有义务予以保护，防止其受到损害。

普遍义务表明存在一个与国家利益并存的国际共同体利益和价值。这种国家之国际共同体（the international community of states）利益关系到各国整体和全人类的共同利益，保护的是国际社会或全人类的基本利益。它不等于各个国家的国家利益简单相加或总和，而是国际社会或全人类作为一个整体所享有的利益。相关的权利为各国、国际社会和全人类所共同拥有，所有国家都享有法律利益。

目前在国际实践中，还不存在一个单独的国际实体作为国际社会整体利益的持有者，还没有形成统一的保护国际社会和全人类共同利益的管理体制和规则，除《联合国海洋法公约》设立专门的国际海底管理局代表全人类进行管理和分配相关利益以外，多数国际公域的保护和管理机制尚付阙如。保护国际社会整体利益只能通过每个国家单独行为来进行。国际共同体（the international community）并不是作为一个国际法主体存在；当今的国际共同体概念并非指法人，其法人地位尚不存在，而是包含至少所有国家的“法律虚构”（legal fiction）或称“规范性共同体”（normative community）；国际共同体已经表明自身是拥有普遍共同价值的新主体。当源于强行法规范的义务被严重违反时，所有国家这一集体才是受损害的利益的持有者，只有它们才有能力惩戒违反者。当前，一个“制度性共同体”（institutional community）尚未建立起来：^⑤在国际

^① Vladimir Kopal, “The Progressive Development of International Space Law by the United Nations and its Present System”, in B. Vukas and T. M Sosic (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts* (Koninklijke Brill NV, 2010), p. 248.

^② Jure Vidmar, “Norm Conflicts and Hierarchy in International Law: Towards a Vertical International Legal System?”, in E. De Wet & J. Vidmar (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights* (Oxford University Press, 2012), p. 17.

^③ 参见联合国国际法委员会研究组的报告，《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》，A/CN.4/L.682，第380段。

^④ 参见联合国国际法委员会研究组的报告，《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》，第38段。

^⑤ Anne-Laure Vaus-Chaumette, “The International Community as a World”, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility* (Oxford University Press, 2010), p. 1024, p. 1027.

实践中，国际共同体只是以“价值共同体”的形式存在，尚未发展成为一个“制度共同体”。但国际共同体或国际社会共同利益在国际实在法上的确立，突破了传统国际法以国家同意为基础的双边主义契约模式，超越了狭隘的国家间自身利益，将规范的对象扩大到国际共同体利益，包括国家共同体利益和全人类利益。对于国际法的这一历史演变，前国际法院法官西玛（Bruno Simma）精辟地指出，传统国际法建立在“双边主义”的基础上，但随着对“国际共同体”共同利益认识的加深，国际法已不仅限于规范国家间的相互权利义务关系，而且包含了整个“国际共同体”的利益，这不仅包括国家，而且包括所有人类。国际法正迈向真正的“公共”国际法。^①

国际社会共同利益作为外空法所保护的利益，它不是各国国家利益的简单相加，它涉及所有国家的共同利益，与各国利益密切相关，但又超越各国利益，有其独立存在的价值。保护国际社会共同利益是现代国际法包括外空法的重要利益观和价值取向。

第二，外空法作为国际法的部门法，具有一般国际法的特点。外空法并不是在法律真空中存在，而是构成一般国际法的一个组成部分。一般国际法适用于外空特殊情况和外空特殊活动，因此必须在一般国际法背景下认识外空法，外空法也必须在一般国际法的框架下加以解释。^②《外空条约》第3条和《月球协定》第2条均明确规定，探索和利用外空，包括月球和其他天体在内的活动，应按照国际法，包括《联合国宪章》，并为维护国际和平与安全及增进国际合作与谅解而进行。国际法院前院长和外空法的奠基人拉克斯（Manfred Lachs）曾指出，上述有关规定明显意味着在所有同外空相关以及在外空及其天体上开展的活动都应该遵从国际法规则。国际法规则是指在世界范围内对各国双边关系中所有相关领域均有约束力的法律体系。这不仅包括在历史发展中演变成的基本原则和规则，还包括最新发展的规则。^③

外空法与包括《联合国宪章》在内的一般国际法是一种什么关系？也就是说，外空法在整个国际法框架中处于何种法律地位呢？这不能一概而论，应当因国际法的具体内容而异。原则上，《联合国宪章》与其他一般国际法适用于外空的效力是不尽相同的。

外空法与联合国及《联合国宪章》有着密切联系。首先，在整个外空法的发展过程中，联合国始终发挥着建设性的主导作用。联合国不仅主持召开三次外空会议，适时为外空法的发展指明了方向，^④而且制定和通过了一系列国际公约和原则宣言，确立了现行外空法的基本法律框架。其次，《联合国宪章》优于会员国缔结的外空条约的地位。根据《联合国宪章》第103条，各国在《联合国宪章》下的义务与各国“依其他国际协定所负之义务”相比，享有优先适用地

^① Bruno Simma, “Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner”, (2009) 20 European Journal of International Law 265, p. 268; Bruno Simma, “From Bilateralism to Community Interest in International Law”, (1994) 250 Recueil des Cours 217, pp. 231 – 234.

^② Hobe, Schmidt-Tedd and Schrogel (ed.), *Cologne Commentary on Space Law* (Volume I), p. 65; Hobe, Schmidt-Tedd and Schrogel (ed.), *Cologne Commentary on Space Law* (Volume II), pp. 356 – 357.

^③ Manfred Lachs, *The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p. 13.

^④ 迄今为止，已召开三次联合国外空会议。第一次是1968年8月维也纳联合国外空会议，此次会议设立了空间应用问题专家名额，并促进了空间技术的实际应用。第二次是1982年8月维也纳联合国外空会议，此次会议加强和扩大了联合国空间应用方案，包括建立区域空间科技教育中心。第三次是1999年7月维也纳联合国外空会议，会议通过了《空间千年：关于空间和人的发展的维也纳宣言》。

位。同时，该项规定也被认为《联合国宪章》的义务可能优于不一致的习惯国际法。^①因此，《联合国宪章》作为“更高法”，其法律效力应高于以国际条约、已发展成为习惯国际法的部分原则宣言以及习惯国际法为主要法律渊源的外空法律体系。这意味着《联合国宪章》规定的诉诸武力法（*jus ad bellum*），即禁止使用武力原则及其两项例外，包括国家自卫或安理会授权使用武力的规则原则上是适用于外空的。

同时，外空法与其他一般国际法也密不可分。《外空条约》第3条和《月球协定》第2条有关探索和利用外空包括月球和其他天体在内的活动应按照国际法进行的规定，表明了具有普遍适用性的一般国际条约和习惯国际法是外空法的补充；如果现行专门的外空法没有作出规定，原则上应适用一般国际法。联合国国际法委员会的报告明确指出，特别法优于一般法是国际法中公认的解释和解决法律冲突的方法，一般法在特别制度中的作用在于填补空白，或在特别制度失效时得以适用。^②在实践中，诸如国际环境法、国际责任制度等国际法规则均能补充外空法空白或不足，国际人道法（*jus in bello*）原则上也应适用于外空，如有关国家在外空发生武装冲突，交战方理应遵循国际人道法。

因此，国家、政府间国际组织等开展的外空活动，不仅受到外空法的约束，还适用包括《联合国宪章》在内的一般国际法。在法律地位上，《联合国宪章》享有优先适用地位，其他一般国际法可以作为外空法的补充。

二 外空法发展的目标

从根本上讲，外空法的发展目标涵盖制度与理念两个方面。在制度方面，当前外空法的主导框架仍然是建立在实在法体系基础上，国际条约和习惯国际法是外空活动的主要依据。《外空条约》一方面确认探索和利用外空应本着“为所有国家谋福利与利益”和应是“全人类的事情”，另一方面规定各国具有“在平等、不受歧视的基础上”进行探索和利用外空的自由以及各国对外空进行科学考察的自由。^③《月球协定》第4条和第6条也作了类似规定。这表明《外空条约》《月球协定》不仅确认各国为所有国家整体和全人类的共同利益探索和利用外空的原则，而且也认可尊重各国平等自由探索和利用外空的权利和利益的原则。因此，维护国际社会共同利益与尊重各国自身利益是现行外空法所保护的两大利益和两大价值，构成整个外空法体系的两条利益和价值主线。

（一）第一条主线是维护国际社会的共同利益

维护国际社会的共同利益是外空法的首要目标。共同利益主要包括五个方面的内容：

1. 共有与公平分享利益

《外空条约》确认“探索和利用”外空“应本着为所有国家谋福利与利益”，这种探索和利

^① 参见联合国国际法委员会研究组的报告，《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》，第35段。

^② 参见联合国国际法委员会研究组的报告，《国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难》，第5段，第15—16段。

^③ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条。

用应属于“全人类的事情”(the province of all mankind)。^①《月球协定》继承和发展了上述原则，重申了“月球探索和利用应是全人类的事情”(the province of all mankind)，并增加了“应依照《联合国宪章》规定充分注意今世与后代人类的利益”的新规定，^②还进一步规定“月球及其自然资源”是“全人类共同继承财产”(the common heritage of mankind)，并承诺在月球资源的“开发即将可行时”，建立月球资源的国际开发制度，让所有国家公平分享月球和其他天体及其自然资源。^③此外，《外空条约》还要求各国“把航天员视为人类在外层空间的使者”，并有义务营救和送回航天员。^④

同时，《外空条约》确认任何国家、非国家实体和个人不得对外空提出主权主张，不得通过使用或占领或以任何其他方法据为已有。^⑤《月球协定》进一步明确，月球或其自然资源均不应成为任何国家、国际组织、国家组织或非政府实体或自然人的财产。^⑥因此，尽管各国经济社会发展水平差异很大，探索和利用外空能力各异，但外空属于国际社会共同所有，各国均应分享外空权益，条件许可时，可通过建立类似国际海底管理局分享海底收益的方式实现外空收益的分享。

2. 维护国际和平与共同安全

外空是维护国际和平与安全的不可或缺领域。《联合国宪章》适用于外空，^⑦意味着《联合国宪章》规定的“维护国际和平与安全”的宗旨和集体安全制度也适用于外空活动。《联合国宪章》确认维护国际和平与共同安全是联合国的首要宗旨和最高价值。特别是其第2(4)条关于禁止使用武力的规定“是国际法最重要的规范”，“宣布了和平是最高价值”，“高于国家间的公平正义，甚至高于人权或人类其他价值。”^⑧依据《联合国宪章》第103条规定的优先适用条款，国际和平与安全作为国际社会的公共利益具有优于国际社会其他共同利益以及各国的国家利益的地位。

联合国的集体安全制度适用于外空，要求外空活动应遵循《联合国宪章》的集体安全规范和机制。联合国致力于维护的国际和平与安全是由安理会代表国际社会实施的集体安全，体现了共同安全的价值理念。共同安全理念改变了各国通过对抗性竞争谋求国家安全的“零和博弈”旧思维，成为当今国际关系和国际法的核心价值。

《外空条约》以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导，并将共同安全的规范和理念具体化。《外空条约》重申了《联合国宪章》对外空的适用性以及为维护国际和平与安全而利用外空的原则，^⑨确认“为和平目的而探索和利用外空所取得的进展关系到全人类的共同利益”，^⑩探索和利用外空应符合所有国家的利益，应是“全人类的事情”。^⑪并确认在外空（不包括月球及其

^① 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条第1款、第4条第1款。

^② 参见《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第4条第1款。

^③ 参见《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第11条第1款。

^④ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第5条。

^⑤ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第2条。

^⑥ 参见《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第11条。

^⑦ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第3条。

^⑧ Louis Henkin, *International Law: Politics, Values and Functions* (Martinus Nijhoff, 1990), p. 146.

^⑨ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第3条。

^⑩ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》序言。

^⑪ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条第1款。

他天体)与月球和其他天体分别实行不同的制度，规定在外空禁止大规模杀伤性武器，而月球和其他天体“专为和平目的”利用，禁止在月球和其他天体试验任何武器、进行军事演习和建立军事基地、设施及工具。^①因此，外空也是各国谋求共同安全的领域，虽然目前仅以最低限度的裁军和军控措施作为起点。

3. 加强国际合作

《联合国宪章》将达成“国际间友好关系以及国际合作”作为联合国的宗旨。《外空条约》把加强国际合作作为条约义务，规定各国在科学调查方面便利并鼓励国际合作，^②要求外空活动应为维护国际和平与安全及增进国际合作与谅解而进行，^③要求各国对遇难的宇航员和空间物体应予援助，^④要求发射国应就外空活动或试验可能产生的危险，主动或应他国请求事先与他国磋商。^⑤同时，要求各国有公开和透明，应为其他国家提供机会观察空间物体的飞行，^⑥并应在最大可能和实际可行的范围内，将外空活动的性质、进行情况、地点和结果通知联合国秘书长，并通告公众和国际科学界。^⑦外空法规定了国家如此广泛的国际合作义务，充分体现了国际社会在外空领域的团结合作精神。

4. 力行法治

法治是外空治理的基本形式，也是外空秩序的核心。外空法始终与人类的外空活动相伴随，发挥着规范和引领外空活动的作用。立法先行更是外空法的鲜明特点。《联合国宪章》为国际社会依法治理外空提供了指导原则。《外空条约》进一步要求各缔约国探索和利用外空，应按照国际法包括《联合国宪章》进行，不仅确立了外空活动法治化的基础，而且奠定了外空活动的基本法律框架。此后，《营救协定》、《责任公约》、《登记公约》、《月球协定》等国际条约以及《电视广播原则》、《遥感原则》、《核动力源原则》等联大决议，将外空有关领域的规则进一步具体化、规范化，不断健全和完善外空法治。

5. 可持续发展

《外空条约》要求发射国应避免对外空造成污染以及对地球环境不利影响，并在必要时为此目的采取适当预防措施。^⑧《月球协定》规定“月球探索和利用应是全人类的事情”并应为一切国家谋福利，并强调“应依照《联合国宪章》规定充分注意今世与后代人类的利益”，以及提高生活水平与促进经济和社会进步和发展的需要。^⑨这些规定旨在促进外空可持续探索和利用，不仅使外空活动惠及当代人，而且也为后代人的利益着想，体现了外空长期可持续理念和“代际公平”理念。2010年联合国外空委科技小组委员会引入“外空活动长期可持续”议题。该议题关乎外空活动发展权问题，受到国际社会的广泛关注。目前“长期可持续性”已逐步发展成为规范和引领外空活动的重要政策理念，必将对外空国际立法发展的产生影响。

^① 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第4条。

^② 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条第3款。

^③ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第3条。

^④ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第5条。

^⑤ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第9条。

^⑥ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第10条。

^⑦ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第11条。

^⑧ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第9条。

^⑨ 参见《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第4条第1款。

(二) 第二条主线是尊重和保护各国权益

尊重和保护各国权益是外空法的次要目标。外空法确认各国拥有依据国际法对外空进行探索和利用的权利。《外空条约》规定，外空应由各国在平等基础上并按照国际法自由探索和利用，不得有任何歧视，天体的所有地区均得自由进入，对外空应有科学调查的自由。^① 根据上述规定，各国在外空享有的权利包括自由探索和利用的权利、自由进入权利、科学调查自由等。同时，各国对于在外空遭受的武力攻击，有权依据《联合国宪章》第51条行使自卫权等。

但各国的此类权利并非绝对，根据《外空条约》和《月球协定》，国家的上述权利主要受到以下几方面的限制。一是确保外空活动为所有国家谋福利和共同利益，二是尊重其他国家的权利和利益。三是外空活动应为维护国际和平与安全及增进国际合作与谅解而进行。四是外空活动应按照国际法包括《联合国宪章》进行，^② 这包括遵循《宪章》规定的禁止使用武力原则、不干涉内政原则等。五是国家还应与其他国家分享外空活动收益和成果。^③

此外，外空法还规定有关国家对空间物体造成的损害承担赔偿责任。《外空条约》规定，各缔约国对其（不论是政府部门，还是非政府的团体组织）在外层空间（包括月球和其他天体）所从事的活动，要承担国际责任。同时，凡进行发射或促成把实体射入外层空间（包括月球和其他天体）的缔约国，及为发射实体提供领土或设备的缔约国，对该实体及其组成部分在地球、天空、或外层空间（包括月球和其他天体）使另一缔约国或其自然人或法人受到损害，应负国际上的责任。^④ 《责任公约》在确认国家上述赔偿责任的同时，还进一步明确了国家的两种责任形式，如发射国在外空对他国空间物体和人员造成损害，只在有过错时才承担赔偿责任；如发射国空间物体对地球表面或对飞行中的航空器造成损害，应承担绝对赔偿责任。^⑤ 即无论发射国在主观上是否存在过失，均须对损害后果承担赔偿责任。

(三) 外空法的发展目标还体现在它的价值观和政策取向方面

上述外空实体法所展现的两条利益主线的背后，是外空法所维护的国际社会共同利益与各国自身利益两大价值观，构成两条价值观主线，具体表现为以下六个核心价值目标，就是共有与公平分享利益、维护和平与共同安全、加强国际合作、力行法治、可持续发展、各国平等自由。其中，前五项体现了维护国际社会和全人类共同利益的价值观，最后一项反映了维护各国自身利益的价值理念。上述核心价值观既是外空法的精髓，也是国际法的价值追求。国际法的历史与现实都证明，在国际关系中实现和维护国际和平、安全、发展、合作和正义与保护国家的合法权益，是国际法基本功能和价值目标。

由是观之，维护国际社会共同利益与保护国家各自利益是外空法的制度目标和价值追求。国家利益是维系国际社会共同利益的基础，是国际社会利益存在必不可少的一部分。同时，国际社

^① 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条第2款、第3款。

^② 分别参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第1条第1款，第9条，第3条，第1条第2款。

^③ 参见《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》第11条。

^④ 参见《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》第6条、第7条。

^⑤ 参见《空间物体造成损害的国际责任公约》第3条、第4条。

会利益也构成各国国家利益的一部分，各国对国际社会共同利益都享有权利。但两者并不总是一致的，各国的利用空间能力不同，科技和经济发展阶段各异，在国际关系中，不顾他国与国际社会和全人类的利益，利用空间科技和经济优势谋求单方面利益的外空活动不时出现，这就需要各国以外空法的核心价值观为指导，解释、适用和完善外空法。要在本国自身利益与国际社会共同利益之间建立合理平衡，立足于寻求本国利益与国际社会共同利益的最大公约数，扩大各方利益汇合点。唯其如此，才能实现本国利益与国际社会共同利益的和谐统一，有利于实现外空法的根本目标。

三 外空法发展的方向

现行外空法确立了外空的法律地位和法律制度，在规范国家和国际组织的空间活动、维护空间秩序和促进空间国际合作以及立法先行引领外空活动实践等方面发挥了有效的作用，基本满足了各国探索和利用外空的需要。然而，当前外空领域面临新的重大挑战，包括空间活动商业化快速发展，外空武器化和外空军备竞赛趋势加剧，空间碎片激增和空间核动力源广泛应用对外空环境、物体和活动的威胁增加，卫星频率和轨道资源日益紧张等。同时，外空旅游、外空资源开发利用等新型外空活动也提出新的法律问题。面对新形势和挑战，除了要立足于通过强化外空法的有效实施来解决现实问题外，还应加强以下两方面的工作：

（一）坚持《联合国宪章》的基础和优先适用地位

《外空条约》有关探索和利用外空应按照国际法，包括《联合国宪章》作出的规定。由此，可以引申出两个适用原则，一是坚持《联合国宪章》的优先适用地位。二是借重一般国际法的原则和规则，如外空类条约对有关问题无专门规定，可参照适用相关一般国际法规则，如国家责任法、国际环境法以及国际人道法的原则和规则等。

《联合国宪章》为国际社会普遍接受，具有很强的适用性。《联合国宪章》规定，联合国的宗旨是“构成一协调各国行动之中心”，以达成维护国际和平与安全、国际间友好关系以及国际合作等共同目的。《联合国宪章》就国际和平与安全、发展与合作等主要问题都明确了法律指导原则，其所包含的各项国际法基本原则和制度对外空法有重要指导意义。外空立法及其解释和适用应符合《联合国宪章》，应坚持以《联合国宪章》为根本遵循。当然《联合国宪章》适用于外空是就其整体而言的，并非指其每项制度和规则都适用。《联合国宪章》适用外空必须考虑外空活动的特殊性。正如拉克斯所指出：国际法包括《联合国宪章》适用外空和其他天体并不意味着其完全地自动扩展到外空和天体上。它们中的很多章节是基于特定背景制定的，因此不能适用于其他领域。有些规则不能依其定义适用于外空，有些规则则属于特定情境中的特殊法，还有一些则需根据新情境的特征和需要进行调整，因此尚有修改的必要。实际上将国际法扩展到外空和天体仅是第一步，仅构成其进一步发展的基础，制定特别和具体规则已经并将持续变得必要。^①

^① Manfred Lachs, *The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making*, pp. 13 – 14.

(二) 完善规范外空活动的初级规则和次级规则

完善外空立法要坚持现有外空条约体系基本不变，外空和平探索与利用的基本原则不变。任何外空制度的设计既要注意与其他国际公域的立法相协调，也要注意与空气空间和陆地相关立法的衔接，如外空安全不能脱离地面安全，外空可持续利用不能脱离地面的可持续发展。立法重点主要有以下几个方面：

1. 完善外空共同利益原则和月球共同继承财产原则的法律框架和机制。目前，整个外空实行共同利益原则，月球和其他天体之间实行人类共同继承财产原则，由此外空领域形成了两个既有联系又有区别的法律制度。前者以1967年《外空条约》为核心，适用于包括月球和其他天体在内的整个外空；后者以1979年《月球协定》为依据，专门适用月球和其他天体。但上述两个法律原则和制度存在诸多不确定、不明确之处，确有必要在借鉴其他国际公域的国际法规则和制度的基础上，积极探讨健全外空共同利益原则和月球共同财产原则的具体制度和机制安排。

2. 健全和完善外空军事活动规范。外空武器化已经成为外空安全的最大潜在威胁。根据《外空条约》，包括《联合国宪章》在内的国际法原则上适用于外空，包括诉诸武力法和国际人道法均应适用于外空，但这些法律应如何适用于外空，在外空诉诸武力和外空适用国际人道法仍是一个值得深入探讨的问题。同时，现有《外空条约》存在明显不足，其只禁止大规模杀伤性武器，难以确保外空军事安全。中国与俄罗斯从2002年起一直致力于在联合国裁军谈判会议框架内谈判缔结限制外空武器化公约，2008年两国共同提出了《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约草案》，2014年6月两国在听取和借鉴各方意见和建议的基础上，又提交了新的条约草案。制定禁止外空武器化和外空军备竞赛的国际条约，既是维护外空军事安全的实际需要，也是健全外空军事安全国际立法的有效路径。

3. 积极完善外空环境和资源立法。目前国际上没有关于空间碎片、核动力源等方面专门的国际条约，有关国际公约对轨道和频率资源的规定存在明显不足，为应对外空环境污染和加强对外空轨道、频率资源管辖，确有必要在现有软法基础上进一步完善核能力源、空间碎片、轨道、频率等方面制度。

4. 不断健全新型外空活动立法。根据实际需要，积极推动建立和健全外空资源开发、空间站、外空旅游、全球卫星导航、航空航天运输、载人航天、外空交通管制、火星等方面的法律规范。

5. 健全外空活动的次级规则。目前的外空法存在重权利、轻义务和责任的问题，应进一步加强外空责任立法包括强化各项外空活动的法律责任，同时要完善外空争端解决制度和机制，探讨建立外空国际管理机构，强化外空履约。

结语

历史经验告诉我们，外空活动和外空科技发展离不开法律的规范、保障和引领。空间科技在持续发展，外空活动将不断迈上新台阶，外空法不能也不会止步。保护国际社会利益和全人类利益需要外空法，维护外空和平与安全需要外空法，确保外空长期可持续发展需要外空法。外空法必须与时俱进，为造福全人类做出更大贡献。

The Development of Space Law: Framework, Objectives and Orientations

Ma Xinmin

Abstract: Space law is rooted in and triggered by the development of space technologies and human's space activities. The current space law consists of the five international treaties at the core. It is also complemented by relevant United Nation General Assembly resolutions, regional or bilateral treaties and customary international law, as well as legislations and practices of States and intergovernmental organizations as subsidiary means for the determination of rules of space law. As far as the legal nature is concerned, space law, as *lex specialis* and part of the international law, contains not only its own features, but also general characters of international law. As for the objectives of the development of space law, the protection of international common interests and values is the primary objective, while the secondary objective is respect for the interests and values of individual States. In order to achieve these fundamental objectives, the core is to strike rational balance between the national interests and the international common interests. With regard to the orientations for the development of space law, two aspects should be focused and promoted. The first aspect is adherence to the fundamental and prevailing status of the United Nations Charter and the reliance of general principle and rules of international law. The second aspect is to refine primary rules and secondary rules regulating outer space activities. This could be illustrated in 5 points, that is, to refine the legal framework and mechanisms related to the common interests principle in outer space and the common heritage of mankind principle in the moon, to progress steadily on regulation of military activities in outer space, to improve legislation on the environment and resources of outer space, to continuously progress the space legislation on new types of space activities, to develop secondary rules for outer space activities.

Keywords: Space Law, Global Commons, the Interests of the International Community, General International Law, the Charter of the United Nations

(责任编辑:)