



通过负责任行为准则、规则和原则减少

空间威胁问题不限成员名额工作组

2022 年 5 月 9 日至 13 日，日内瓦

议程项目 5

一般性交换意见

负责任行为规则和原则

联合王国提交

本文件阐述了联合王国对希望不限成员名额工作组(工作组)取得的成果的愿景。我们阐述了联合王国对工作组背景和作用的看法；描述了各国在外层空间方面的行为所产生的当前威胁；评估了现有的法律和规范框架；并对工作组关于“负责任行为准则、规则和原则”的讨论如何能够通过促进透明度、信任和可预测性为加强空间安全作出贡献进行了思考。

一. 工作组的战略背景

空间是区域和全球稳定的重要组成部分

1. 我们都依赖空间系统来实现安全、国际发展和全球繁荣。空间系统包括卫星、地面基础设施、二者之间的数据链接(内容、指挥和控制)及用户设备。空间系统为终端用户提供数据、信息或某种能力，如全球通信或监测导弹发射的能力。所有国家都能安全可靠地操作这些系统至关重要。
2. 我们认为空间安全与其他领域的安全有着内在的联系。因此，联合王国设想工作组将在空间威胁及其如何影响我们对国家、区域和全球安全的总体看法之间建立联系。通过对空间系统面临的威胁采取整体办法，并制定负责任的空间行为框架，我们可以管理威胁，防止误判，避免局势升级导致冲突。

明确区分空间安全和空间可持续性

3. 空间安全涉及一个国家有意识地选择可能会损害空间系统的行为方式对另一个国家造成的威胁。这种行为是对国际和平与安全的威胁，由联合国大会第一委员会和裁军谈判会议处理，以防止外层空间军备竞赛——这是裁谈会活动的一部分。



4. 另一方面，空间可持续性则主要通过联合国大会第四委员会和联合国和平利用外层空间委员会来实现。这项工作旨在确保安全和可持续的空间作业，保护空间环境免遭自然灾害影响。

5. 当我们第一次开会讨论这些威胁时，我们很高兴外层空间活动长期可持续性工作组在维也纳完成了其工作计划，我们期待着在维也纳参与保持空间环境安全、可靠和可持续的工作。我们不应将我们在这里处理的国家安全问题与维也纳的空间环境问题混为一谈，尽管这两个轨道需要协调一致。

二. 对空间系统的威胁及其影响

6. “威胁”一词可以根据上下文传达不同的含义。在普通意义上，“威胁”被定义为“(名词) (1) 声明意图造成伤害、痛苦或不幸，(2) 表示即将发生伤害、危险或痛苦，(3) 被认为危险或可能造成痛苦或不幸的人或物”(柯林斯英国英语词典)。此外，它在关于使用武力的国际法中具有特殊意义。

7. 《联合国宪章》第二条第四项规定，“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”《外层空间条约》明确指出《联合国宪章》适用于外层空间，因此这种禁止适用于各国在外层空间的行动。

8. 工作组工作中使用的“威胁”一词应侧重于各国¹在部署或使用可能损害或干扰另一国空间系统的能力方面的行为所造成的有害影响。

9. 发展、部署或使用反空间能力，例如摧毁卫星的反卫星导弹、阻止地球观测的激光、阻止导航的干扰以及其他陆基和在轨武器，可能会威胁空间安全，并进而威胁国家、区域和全球安全。在一些情况下，所认为的威胁事实上可能并不是有意的威胁，而是被误解为威胁。

10. 当第三方不知道系统的能力或用途时，误解的风险尤其大。我们不妨考虑在测试一个系统时如何传达和平意图的问题，以及测试的哪些影响会使一个系统令人担忧到需要列入通报名单的程度。卫星的内部部件一旦进入轨道就无法检查，一旦置入空间就无法确定其能力，这给核查带来了独特的难题。因此，受影响国可能会对空间活动的性质产生怀疑(例如，执行地球观测或情报收集、监视和侦察任务的卫星)。简而言之，虽然可以对空间系统进行观察，但是其能力和运营人的意图是不透明的。

11. 在一个非冲突国家之间的竞争加剧的时代，威胁或被认为威胁空间系统的行为可能会产生破坏稳定的影响。鉴于这些空间系统的重要性和敏感性，当认为它们受到威胁时，绝不会不产生后果。在这种情况下，缺乏明确的、国际公认的负责任空间行为标准可能会导致误解、误判和冲突。正如英国国防参谋长在2021年3月30日所说的，“升级管理是一个很大的挑战，并在成为更大的挑战，因为存在这种意外升级、从而误判的风险，而且这种风险比几年前更大”。

¹ 或按国家指示或在其指挥或控制下行事的实体。实施不负责任行为的国家许可资产或能力应由许可国控制。

反空间系统

12. 尽管联合国进行了旨在防止外层空间军备竞赛的讨论，但一些国家已经拥有广泛的动能和非动能反空间能力，能够破坏、降低或摧毁空间系统四个部分中的任何一个部分。这给依赖这些系统的国家带来了安全关切，从而推动了进一步的系统开发，以保护和捍卫这些空间系统。

13. 有些能力在冷战时期测试过，有些则是近期部署的。这些反空间能力中，有些已经在空间部署，但很多不是空间能力，而是地面能力。要防止危险的误判和/或防止对国际和平与安全造成威胁，必须考虑到所有这些能力及其使用方式。

14. 关于这些动能和非动能能力的详细情况，见联合王国为响应联合国秘书长根据联合国大会关于“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”的A/RES/75/36号决议发出的呼吁而提交的关于空间威胁的材料。

三. 国际法

15. 国际法适用于各国在外层空间和与外层空间有关的行为。《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》(《外空条约》)² 第三条明确规定了这一点，该条规定，各缔约国在进行探索和利用外层空间(包括月球和其他天体)的各种活动方面，应遵守国际法和《联合国宪章》，以维护国际和平与安全，促进国际合作和了解。

16. 《联合国宪章》第二条第四项禁止以武力相威胁或使用武力，第五十一条维护各国行使单独或集体自卫的自然权利。除《联合国宪章》外，国际法律框架还包括习惯国际法和其他条约。武装冲突法将适用于在武装冲突中为推进敌对行动而开展的空间行动。

17. 关于具体涉及外层空间的条约，《外空条约》规定了在外空作业的核心原则，包括禁止在环绕地球的轨道上放置任何载有核武器或任何其他种类大规模毁灭性武器的物体(如第四条所述)。它还规定了合作和互助原则，并要求缔约国在外层空间开展活动时适当顾及所有其他缔约国的相应利益(第九条)。

18. 其他具体涉及外层空间的重要条约包括《外空物体所造成损害之国际责任公约》³ 和《关于登记射入外层空间物体的公约》。

防止外空军备竞赛的工作

19. 1978年第一届专门讨论裁军问题的联合国大会特别会议(第一届裁军特别联大)的最后成果文件将防止外层空间军备竞赛(防止外空军备竞赛)列入了整个裁军机制的议程，但没有规定任何具体成果：“为了防止外层空间的军备竞赛，应本着《条约》的精神，采取进一步措施，并进行适当的国际谈判”。

20. 当存在许多不同的武器，包括可产生战略影响的非动能武器时，仅仅孤立地关注某些类型的武器是没有用的。同样，需要考虑可被视为“进一步措施”的广

² 联合国大会第2222(XXI)号决议通过，1967年10月10日生效。

³ 联合国大会第2777(XXVI)号决议通过，1972年9月1日生效。

泛内容，从透明度和建立信任措施到理论分享，再到准则、规则和原则以及具有政治和法律约束力的文书。

新提案

21. 联合国大会 2020 年第 75/36 号决议请联合国秘书长提交一份报告。联合国大会第一委员会以较上一年更大的优势通过了 2021 年决议，设立了一个不限成员名额工作组(工作组)，对 2020 年决议的重点，即“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”进行审议。负责任的空间行为办法作为防止外空军备竞赛下的“进一步措施”是适当的，而工作组是“一项国际谈判”。武装冲突中的所有行为都应受武装冲突法管辖。但在冲突之外，“负责任的行为”办法应当会减少误判和升级。

以前的提案

22. 我们认为有一项条约草案(即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(PPWT))的范围过于狭窄，在我们看来，它寻求的只是防止各国在空间部署弹道导弹拦截器等武器，或从地球上用反卫星导弹摧毁卫星。我们不应只孤立地关注某些类型的武器，因为存在许多不同的武器，包括可产生战略影响的非动能武器。

23. 任何侧重于“空间武器”的条约都需要确定空间武器的定义，并包括整套反空间系统。该定义并不简单，因为许多具有民用目的的系统也可用于军事目的，而且 PPWT 还存在其他空白，例如在激光的使用方面。对空间系统的威胁大多来自地球，如电子干扰、激光和网络攻击，这些威胁通常不会摧毁目标，而是使其无法运作或无法使用。此外，核查也不是简单的事情，因为卫星一旦进入空间，几乎不可能对其能力进行核查。

24. 联合国第一委员会题为“不首先在外层空间放置武器”的年度决议没有界定该决议中的武器指的是什么。如果对空间武器的含义没有一个共同的理解，这项决议将增加对各国活动和意图产生不信任或误解的风险。联合王国认为，至少有一个国家已经在空间部署了武器(即便是使用武器的狭义定义，即能够产生动能效应的东西——联合王国认为该定义过于狭隘)，从而削弱了这一倡议的既定目标。

信任和共识

25. 正如我们在第 76/22 号决议中所看到的，需要采取进一步措施，在法律制度的基础上建立信任。信任会增加国家间的合作，降低误判的可能性。该决议：

强调有必要采取包括适当有效核查规定的进一步措施以防止外层空间的军备竞赛。

26. 某些反空间能力的部署会使一个国家感到脆弱或受到了威胁，我们称之为威胁感，它可能会导致误解和误判。如果在这些能力的使用方面没有公认或商定的负责任行为，其存在就会给所有国家带来风险。为了管理或减轻威胁感，各国，包括行为国和受影响国之间需要达成共识。特别是，受影响国需要：

(a) 理解另一国通过开发、部署或使用某种能力所发出的意图或信息(无论受影响国家是否同意该信息的内容);

(b) 与被认为造成威胁的国家就不负责任的行为如何影响局势升级判断达成共识;

(c) 了解两个国家行为体之间是否对公认的安全和负责任的国家做法存在分歧。

四. 负责任/不负责任行为的作用

27. 行为是指国家的行动、活动或不作为, 它们或者防止/管理/限制(就负责任的行为而言)对空间系统的威胁或潜在威胁, 或者造成(就不负责任的行为而言)此类威胁。这些行为要么通过减少误判风险和升级的可能性来改善国家间的国际安全, 要么破坏国际安全或造成误判风险。将某件事归为不负责任, 也许有助于对一个国家可能并不违法但却被另一国视为威胁的行为展开讨论。

A 国以公开透明的方式进行交会操作, 表现出负责任的行为。这降低了 B 国误解或误判的风险

28. 威胁或被认为威胁空间系统的行为可能会产生破坏稳定的影响。在试图防止外空军备竞赛时, 应当考虑这些影响和其他类似影响。

29. 联合王国认为, 工作组应当提出负责任和不负责任的行为。工作组还可决定对反空间武器的某些影响加以限制; 可以调查伤害平民的行为; 并可建议缔约方之间应当更好地了解、在某些情况下应提前沟通的活动。可以讨论上述每一问题的细节, 并就准则、规则和原则方面的进一步工作提出建议。还可能使这些能力更具开放性, 或至少增加全球对这些问题的了解。

其他相关框架和机构

30. 其他领域也有一些框架, 可以研究并在可能的情况下借鉴这些框架, 拟定我们认为负责任的行为。其中包括全球性的 1972 年《国际海上避碰规则公约》和 2018 年东盟国防部长会议通过的亚洲地区《空中军事相遇准则》。但没有可以直接借鉴的相似之处, 例如, 《国际海上避碰规则公约》是一项具有约束力的条约, 而且并不针对安全问题——即它规定了海上作业的“交通规则”。

31. 有一些建立信任措施, 如《海上意外相遇守则》, 以及一些正式的机制, 如《瓦森纳协定》、《导弹技术控制制度》和《海牙行为准则》。

32. 某些空间问题通过国际电信联盟等机构处理, 该联盟对频谱和地球静止轨道轨段的使用进行管理。

五. 最后报告和行为

33. 联合王国建议, 工作组的最后报告应包括关于其任务中每个要点的章节。

(a) 评估关于国家行为对外层空间造成的威胁的现有国际法律和其他规范性框架;

(b) 审议各国目前和未来对空间系统的威胁，以及可被视为不负责任的行动、活动和不作为；

(c) 就与国家对空间系统的威胁有关的负责任行为的可能准则、规则和原则提出建议，包括酌情说明它们如何有助于谈判具有法律约束力的文书，包括关于防止外层空间军备竞赛的文书。

34. 在 2021 年 4 月 30 日为响应联合国秘书长根据联合国大会关于“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”的 A/RES/75/36 号决议发出的呼吁所提交的材料中，我们列出了将受益于进一步专家级讨论的七类活动。这些例子——在提交材料中有更深入的阐述——包括各国可达成以下共识的建议：

(a) 反卫星导弹试验是不可接受的，或在攻击导致碎片产生时是不可接受的；

(b) 在另一国的国家安全卫星旁边放置共轨武器或电子战卫星是不可接受的；

(c) 使卫星失去视线而致盲，可被视为威胁和暴露一个国家隐藏活动的意图，包括为冲突做准备；

(d) 各国不应进行或在明知情况下支持一些活动，例如干扰或欺骗式干扰定位、导航和授时信号，故意损害民用运营方的系统，如应急人员或正常的飞机运行；

(e) 未经所有者同意，接管活动卫星的机动控制是不可接受的；

(f) 各国应考虑如何最好地合作交流信息，建立紧急情况联系名单，相互协助，并采取其他合作措施应对空间系统面临的威胁；

(g) 交会操作应以公开和透明的方式进行，包括机动操纵前的沟通，并遵循一套达成共识的共享程序。

35. 产出可以是：“对于行为 X [或行动或活动 Y]，我们需要更大的透明度以及一个用来了解意图和管理升级的机制”。我们应该问的是，在紧张程度较低时可被认为是安全操作的事情，在紧张程度较高时是否可能是不负责任的行为，以及因此的话，如何将其界定为一种行为。

36. 负责任或不负责任的行为(活动、行动和不作为)可以界定为遵循或不遵循已达成共识的行为模式。我们已经确定了负责任空间行为将有助于管理对一些新活动或新技术的误解或误判的领域，应考虑一系列支持性的解决方案：

(a) 透明度和建立信任措施——见下文；

(b) 政治承诺或无法律约束力的措施：向其他领域学习。在陆、海、空领域都有一些旨在确立或澄清行为标准、提高透明度和建立国家间相互信任的准则、指南和机构，我们可加以研究和学习，看能否设计类似的空间准则、指南和机构。一个例子是网络空间负责任的国家行为准则；

(c) 协商——如何改善国家之间关于反空间系统的部署和使用以及一国感受到的任何影响的信息共享；

(d) 讨论由于能威胁空间系统而需要进一步调查的能力、行动或不作为。这些可能是一个背景、影响的严重程度和意图的问题；

(e) 法律协议。可对一项技术的使用进行监管或限制的文书，例如禁止直接上升反卫星导弹或共轨武器动能试验的文书，因为这会产生长期存在的碎片。任何法律协议都必须是全面、可核查、包含定义和可执行的。

透明度和建立信任措施

37. 根据外层空间活动中的透明度和建立信任措施政府专家组 2013 年的报告(第 34 段)，我们可以说，拟议的透明度和建立信任措施应当：

(a) 清晰、实用和证实有效，即拟议措施的适用和功效已得到一个或多个行为体的证实；

(b) 能够在适用时由其他缔约方独立或集体予以有效的确认；

(c) 减少甚或消除对国家活动和意图产生不信任、误解和误判的原因。

38. 下表提供了一个测试透明度和建立信任措施的框架：

	执行	证明
谁	应由谁来执行措施？	谁能确认已经执行了措施？
什么	应执行什么措施？措施是否明确且被清楚理解？	应通过什么来确认已经执行？
为什么	执行措施会产生什么价值或好处？	是否明确理解为什么必须能够确认或证明已经执行？
何时	应在何时执行措施？	应在何时进行证明或确认？
如何	应如何执行措施？	如何验证措施的执行情况？