



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6
审议大会第A/RES/76/231号决议第5段所载问题

国际法对武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动的制约

红十字国际委员会提交的材料

红十字国际委员会欢迎根据联合国大会第76/231号决议¹召集的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提出的，以及参照大会第76/230号决议下所提交的材料形成的旨在防止外层空间军备竞赛和避免外层空间冲突的两项政府间倡议。后一项决议授权联合国秘书长“就为防止外层空间军备竞赛和为和平目的维护外层空间提供保障……征求各方的意见和提议”。²

红十字国际委员会感谢有机会参与这两项倡议，并根据其人道主义使命和任务，提交这份关于国际法对武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动的制约的工作文件，³以促进对倡议的讨论。

¹ 联合国大会，第76/231号决议，“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”，联合国文件。A/RES/76/231, 2021年12月24日，第5和第6段。

² 联合国大会，第76/230号决议，“防止外层空间军备竞赛的进一步切实措施”，联合国文件。A/RES/76/230, 2021年12月24日，第7段。

³ 本文件仅涉及武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动的法律和人道主义问题，并未述及非武装冲突情况下适用于在外层空间或与外层空间有关的军事行动的法律框架问题。



一. 总体考虑

1. 几十年来，空间和空间系统⁴的军事利用一直是当代作战方式的一个组成部分。例如，武装部队依靠卫星导航系统实现精准导航和定位，依靠卫星实现指挥和控制等方面的全球通信，依靠空基监测系统实现导弹攻击预警、监测和侦察。
2. 随着空间系统在军事行动中发挥更多作用，这些系统的地面部分、空间部分或二者的任一联系部分也愈发有可能在武装冲突期间成为目标。空间系统可能受到的威胁包括电子战、网络行动、定向能攻击以及使用轨道和陆基反卫星武器。
3. 必须强调的是，国家使用任何武力，无论是通过动能还是非动能手段，动用空基和/或陆基武器系统，始终受《联合国宪章》和习惯国际法相关规则的制约，特别是关于禁止使用或威胁使用武力的规则。和所有其他领域一样，外层空间的国际争端也必须以和平手段解决。
4. 由空间系统支持的技术高度渗透进平民生活，因此武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动⁵可能对地球上的平民产生重大影响，空间系统受攻击的潜在后果成为一个引发人道主义关切的问题。⁶例如，医疗保健、运输、通信、能源和贸易所需的民用基础设施日益依赖空间系统。从评估需求到提供紧急援助，从早期恢复到减少灾害和冲突风险，空间物体，特别是气象、通信、导航和地球观测/成像卫星也在时刻促进人道主义工作。然而，许多这类民用卫星或其部分有效载荷也会为武装部队服务，因具有双重用途而有可能成为军事目标。⁷另一个日益引人关切的问题是空间碎片。碎片因其速度、位置和飞行时间，可能会损害为地球上安全攸关的民用活动和基本民用服务提供支持的其他空间物体。
5. 红十字国际委员会主要关注武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的使用武器行为和其他军事行动可能造成的地球上的平民伤亡，以及包括国际人道法在内的国际法针对相关后果所提供的保护。

⁴ 本文所用“空间系统”一词是指包含空间部分(一个或多个空间物体)、地面部分(包括用于发射、操作和/或使用空间部分的地面站)和二者任一联系部分的任何系统。根据1972年《外空物体所造成损害之国际责任公约》第一条(d)款和1974年《关于登记射入外层空间物体的公约》第一条(b)款的定义，“空间物体包括空间物体的组成部分及其发射载器和零件”。

⁵ 本文件所指在外层空间或与外层空间有关的军事行动包括：在外层空间、进入外层空间、从外层空间和通过外层空间进行的军事行动，以及针对空间系统空间部分、地面部分或二者任一联系部分的军事行动。

⁶ 本段仅概述了在外层空间或与外层空间有关的军事行动的人道代价。更详细的相关讨论见《在外层空间使用武器的潜在人道代价与国际人道法提供的保护》(红十字国际委员会2021年4月7日就联合国大会第75/36号决议所述问题向联合国秘书长提交的立场文件)第2页。

⁷ 如果双重用途空间物体的军用方式符合1977年6月8日《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》(《第一附加议定书》)第五十二条第二款关于军事目标的定义，即“由于其性质、位置、目的或用途对军事行动有实际贡献，而且在当时情况下其全部或部分毁坏、缴获或失去效用会明确带来军事利益的物体”，那么就有可能成为军事目标。

二. 包括国际人道法在内的国际法对与外层空间有关军事行动的现有制约

6. 《外空条约》申明，国际法适用于“探索和利用外层空间的活动”。⁸ 尽管国际社会长久以来期望防止外层空间的军备竞赛和冲突，⁹ 但如果武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关地点发生了军事行动，除其他外，应适用下列相关国际法：

- 《联合国宪章》述及国家间诉诸武力的合法性问题，禁止使用或威胁使用武力，并规定会员国应以和平手段解决国际争端。
- 空间法条约，特别是《外空条约》，承认为和平目的探索和利用外层空间的活动符合全人类的共同利益。¹⁰
- 中立法规范武装冲突时交战国与中立国之间的关系，并有助于减轻和控制冲突的不利影响。
- 国际人道法，又称武装冲突法或战时法，对交战方选择战争手段和方法的权利进行限制，并确立关于敌对行动的规则，以保护平民群体和个体以及民用物体不因军事行动遭受危险，¹¹ 包括对使用特定武器、作战手段和方法的禁止和限制。

7. 国际人道法约束武装冲突中采取的任何军事行动，包括发生在外层空间或影响到外层空间的军事行动，正如它约束所有武装冲突中任何其他武器、作战手段和方法的使用，无论新旧与否。1949 年日内瓦四公约和 1977 年《第一附加议定书》适用于“两个或两个以上缔约国间所发生之一切经过宣战的战争或任何其他武装冲突”，“在一切情况下”都必须予以遵守。¹² 目前大多数关于敌对行动的规则都是习惯国际人道法的一部分，¹³ 适用于武装冲突期间任一敌对行动的发生地，包括外层空间或与外层空间有关的地点。这方面更具体的条约规则包括：

《第一附加议定书》第四十九条第三款表明，该议定书关于敌对行动的规则意在适用于可能影响陆地上平民的所有类型的战争，这便包括外层空间的敌对行动或影响到外层空间的敌对行动；《外空条约》第三条确认国际人道法适用于外层空间，如上文所述，该条指出国际法适用于利用外层空间的活动，而国际人道法是国际法的一部分。此外，国际法院回顾，适用于武装冲突的既定国际人道法原则

⁸ 1967 年《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》）第三条；第 A/76/231 号决议第 1 段更具体地申明，必须按照国际法进行与外层空间有关的军事活动。

⁹ 联合国大会，联合国文件，A/RES/76/230，2021 年 12 月 24 日，序言和第 2 段；联合国大会，联合国文件，A/RES/76/231，2021 年 12 月 24 日，序言。

¹⁰ 《外空条约》序言、第一条和第四条第二款。

¹¹ 《第一附加议定书》第三十五、第四十八和第五十一条。

¹² 1949 年日内瓦四公约共同的第一条和第二条；《第一附加议定书》第一条第三款。

¹³ 见 Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck，《习惯国际人道法》（红十字国际委员会习惯国际人道法研究），红十字会/剑桥大学出版社，2005 年：https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul。

和规则适用于“一切形式的战争和所有类型的武器”，包括“过去、现在和未来的战争和武器”。¹⁴

8. 必须强调，确认国际人道法适用于武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动，并不意味着在外层空间使用武力和军事化及武器化外层空间是合法的，也不意味着鼓励这些行为。事实上，国际人道法通过禁止在外层空间或与外层空间相关地点开发和使用违反国际人道法的武器、战争手段和方法，对外层空间的军事化和在外层空间使用武力施加了一些限制，详见下文。

三. 限制武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的使用武器行为和其他军事行动的具体规则

9. 如上所述，武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动受到国际法的限制。国际人道法和《外空条约》中的下列规则与武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的使用武器行为和其他军事行动尤为相关，包括那些意在或预期干扰、破坏、摧毁空间系统空间部分、地面部分或二者任一联系部分或使其失效的使用武器行为和军事行动。

- 禁止在轨道上放置携带核武器或其他大规模毁灭性武器的物体，禁止在天体上装置这类武器，禁止以任何其他方式在外层空间部署这类武器。¹⁵
- 禁止在天体建立军事基地、设施和工事，禁止在天体试验任何类型的武器和进行军事演习。仅为和平目的利用月球和其他天体。¹⁶
- 禁止使用会导致滥杀滥伤或造成过度杀伤或不必要损害的武器¹⁷ 以及其他一些特定类型武器。¹⁸ 这些限制的范围并不仅限于陆地。
- 禁止为军事或任何其他敌对目的使用具有广泛、持久或严重影响的变化环境的技术，即通过蓄意操纵自然过程改变地球或外层空间的动态、组成或结构的任何技术，作为摧毁、破坏或伤害的手段。¹⁹
- 禁止直接攻击平民或民用物体，包括民用空间物体。²⁰ 不得攻击任何未成为军事目标的空间物体或其任何组成部分。²¹

¹⁴ 国际法院，关于“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性”的咨询意见，1996年7月8日，第86段。

¹⁵ 《外空条约》第四条第一款；1979年《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》第3条。

¹⁶ 《外空条约》第四条第二款。

¹⁷ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则70和71。

¹⁸ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则72至84；另见红十字会国际人道法条约数据库所列全部约束特定战争手段和方法的条约：https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByTopics.xsp#view:_id1:_id2:_id260:repeat1:1:labelAnchor。

¹⁹ 1976年《禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约》第一条和第二条。

²⁰ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则7至10；《第一附加议定书》第四十八条。

²¹ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则10；《第一附加议定书》第五十二条第二款。

- 禁止无差别的攻击，即在攻击时不区分军事目标和平民或民用物体，包括民用空间物体。²²
- 禁止不相称的攻击，即预期可能附带造成平民生命损失、平民伤残、民用物体损坏或三种情况同时发生，而且所造成损害远大于预期具体和直接军事利益的攻击。²³ 在评估攻击的相称性时，必须考虑到对平民的所有可预见直接和间接附带损害或对外层空间或地球上的民用物体的损害。²⁴
- 在进行军事行动，包括与外层空间有关的军事行动时，必须始终注意不损害平民群体和个体以及民用物体。必须采取一切可行的预防措施，特别是在选择作战手段和方法方面，以在外层空间和地球避免并在所有情况下尽量减少附带的平民伤亡和对民用物体的损害。²⁵
- 禁止通过与外层空间有关的军事行动等方式攻击、毁坏、移走平民生存所必需的物体或使其失去效用。²⁶
- 受特殊保护的人员和物体，如医疗服务²⁷ 和文化财产²⁸，必须得到保护和尊重，在开展与外层空间有关的军事行动时也应如此。

10. 红十字国际委员会认为，所有这些规则都适用于并因此约束着武装冲突期间针对空间系统的动能和非动能军事行动，包括使空间系统丧失功能而不造成实际损害的行动。在评估此类行动的合法性时，包括针对已成为军事目标的双重用途空间物体的行动，必须考虑到对外层空间和地球上的平民和民用物体所有可预见的直接和间接附带伤害。在适用这些规则时，还必须考虑到产生碎片的风险以及碎片对民用空间物体构成的连带威胁。

²² 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 11 和 12；《第一附加议定书》第五十一条第四款。不分青红皂白的攻击涉及下列三种情形，会导致在攻击时不区分军事目标和平民或民用物体：(a) 不以特定军事目标为对象的攻击；(b) 使用不能以特定军事目标为对象的作战方法或手段；或(c) 使用不能按照国际人道法的要求限制其影响的作战方法或手段。

²³ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 14；《第一附加议定书》第五十一条第五款第二项和第五十七条。

²⁴ 红十字国际委员会，《国际人道法与当代武装冲突的挑战》，红十字国际委员会，日内瓦，2015 年，第 42、43 和 52 页。

²⁵ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 15 至 21；《第一附加议定书》第五十七条。可行的预防措施是指在考虑到当时的所有情况，包括人道主义和军事考量的基础上，可采取的实际可行或实际可能的预防措施。见 1980 年《特定常规武器公约第二号议定书》第 3 条第 4 款；1980 年《特定常规武器公约第三号议定书》第 1 条第 5 款和 1996 年《经修正的特定常规武器公约第二号议定书》第 3 条第 10 款。

²⁶ 《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 54；《第一附加议定书》第五十四条；1977 年 6 月 8 日《日内瓦四公约第二附加议定书》（《第二附加议定书》）第十四条。

²⁷ 例如，见 1949 年《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》第十九条；1949 年《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》第十二条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》第十八条；《第一附加议定书》第十二条；《第二附加议定书》第十一条；《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 25、28 和 29。

²⁸ 例如，见《第一附加议定书》第五十三条；《第二附加议定书》第十六条；《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 38 和 39。

11. 此外，必须采取一切可行的预防措施，保护平民和民用物体不受在外层空间或与外层空间有关的军事行动的影响，这是各国在和平时期必须履行的义务。²⁹ 可以考虑采取的措施包括：区分空间物体的军事用途与民用用途，并努力界定那些为医院等受特殊保护的物体以及饮用水设施和饮用水供应和灌溉网络等关乎平民生存的物体提供服务的空间系统。³⁰ 如果某一空间物体的用途仅为民用，登记国应将其登记为民用物体，³¹ 明确表明该物体受国际人道法保护的地位。

四. 结论和建议

12. 尽管国际社会长期以来一直希望为和平目的探索和利用空间，但自空间时代开始以来，空间系统一直被用于军事目的。随着这些系统在武装冲突期间的军事行动中发挥更多作用，这些系统也更有可能成为目标，可能对地球上的平民造成重大影响。

13. 在外层空间或与外层空间有关的军事行动不是在法律真空的状态下进行的，而是受到现有国际法的约束，特别是《联合国宪章》、《外空条约》、国际人道法和中立法。强调包括国际人道法在内的国际法对武装冲突期间在外层空间或与外层空间有关的军事行动的约束，并不意味着鼓励外层空间武器化，也不意味着外层空间的敌对行动是合法的。国际人道法规定了武装冲突时期最低限度的人道要求，特别是保护平民的要求，红十字国际委员会提交的材料符合联合国大会相关决议设定的防止外层空间军备竞赛并避免外层空间冲突的目标。

14. 红十字国际委员会敦促各国就与外层空间有关的军事行动作出任何国家或多边层面的决定时，考虑人道主义后果的风险。特别是，考虑到对平民造成重大伤害的风险，各国可效仿在《外空条约》中的做法，出于人道主义等多种原因决定对与外层空间有关的武器、敌对行动或其他军事行动施加一般性禁止或具体限制。如果要制定这方面具有法律约束力的新文书或其他规范、规则和原则，必须遵循包括国际人道法在内的现有法律框架，并在此基础上予以加强。

15. 红十字国际委员会感谢有机会通过这份工作文件分享观点，并随时准备在各国认为适当的情况下，为今后关于这一问题的任何讨论分享专门知识。

²⁹ 《第一附加议定书》第五十八条；《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》规则 22 至 24。

³⁰ 红十字国际委员会，《国际人道主义法和当代武装冲突的挑战》，红十字国际委员会，日内瓦，2015 年，第 43 页；另见上文脚注 26。

³¹ 根据《关于登记射入外层空间物体的公约》第四条第 1 款(e)项，每个登记国应向联合国秘书长提供其登记的每个空间物体的资料，包括空间物体的一般功能，并随时提供关于空间物体的补充资料。