



通过负责任行为准则、规则和原则

减少空间威胁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

负责任行为是对防止外层空间军备竞赛和加强外空安全相关国际框架的实际贡献

由德国提交

一. 外空安全对所有国家均日渐相关

1. 外空资产及其所提供的服务正前所未有地支撑着我们的生活方式，支撑着所有国家的繁荣、安全和安保。卫星通信提供了全球的连通性。陆地、海上和空中的导航依赖于诸如全球定位系统、伽利略系统、格洛纳斯系统或北斗系统等天基定位、导航和授时服务(“PNT 服务”)。上述天基服务还为能源分配、国际信息与电信网络以及全球银行系统的同步创造了条件。地球观测卫星为预报天气、勘测土地以及监测环境和气候变化提供数据。在我们全球化和一体化的世界中，可靠且安全地提供外空服务，对于所有人和所有国家均有重要意义。
2. 此外，外层空间在安全方面越来越具有现实意义。诸如卫星通信、PNT 服务、侦察和预警等天基服务，对于评估和应对国家安全风险和威胁、危机管理以及军事行动至关重要。
3. 德国非常关切地注意到反外空能力的发展和试验。各种外空资产因高度脆弱且与民用和军事活动相关，可能会在未来冲突中成为打击目标。伴随外空系统切实面临或以为面临的威胁而来的，是发生误解和非意愿升级的高风险。商定负责任行为相关准则、规则和原则，将是减轻上述安全风险和威胁的第一个务实步骤，能提高可预测性并减少误解风险，从而有助于预防冲突。由此，上述准则、规则和原则可直接为防止外层空间军备竞赛作出贡献。

二. 规范外空行为的现有国际框架

4. 在处理利用外层空间方面的机遇和挑战时，国际法至关重要。尤其是，《联合国宪章》在外空活动方面也发挥着维护国际和平与安全的核心功能。就此，德



国再次强调，包括《联合国宪章》和国际人道法在内的国际法，无条件适用于外空情境。

5. 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的活动所应遵守原则的条约》(《外层空间条约》)构成了建立在规则之上的外空秩序的基础。《外层空间条约》第三条规定，各国在开展探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间的活动时，应遵守国际法，包括《联合国宪章》在内。《外层空间条约》还申明合作、互助和妥为顾及其他国家利益的原则。

6. 《外层空间条约》第九条规定，缔约国若认为本国计划开展的活动会对其他缔约国的活动造成可能有害的干扰，应事先开展国际磋商。《外层空间条约》禁止在环绕地球的轨道上放置任何携带核武器或其他大规模毁灭性武器的物体，禁止在天体上装置此类武器，也禁止以任何其他方式在外层空间部署此类武器。该条约还禁止在天体上建立军事基地、军事设施或防御工事，试验任何类型的武器，以及进行军事演习。在《外层空间条约》基础上，联合国 1972 年《外空物体所造成损害的国际责任公约》扩展了国家对外空物体的责任相关规则，而 1976 年《关于登记射入外层空间物体的公约》则要求各国提供本国外空物体的详细情况。

7. 2002 年《防止弹道导弹扩散海牙行为准则》为在发射活动方面提高透明度和建立信任作出了重要贡献。

8. 最近，安全问题已成为国际社会更加积极考虑的一个问题。在这方面，取得重大进展不是靠制定新的具有法律约束力的文书，而是靠通过内容体现最佳做法并推广其应用的指导原则。联合国和平利用外层空间委员会(外空委)2007 年《空间碎片缓减准则》寻求减少空间碎片的产生，而外空委 2019 年《外层空间活动长期可持续性准则》则包含关于相互交流信息、登记空间物体和碰撞预警的指导意见。正在以制定外空交通管理框架为目的开展进一步工作。上述工作致力于确保外层空间的安全和可持续性，以供当前和未来加以利用，但并不具体触及外空系统所面临的新出现的安全风险和威胁。

9. 现有的监管和规范框架对于外层空间的安保和安全至关重要。外层空间内和与外层空间有关的威胁和风险，再加上缺乏认识，缺乏国家实践，使该框架面临着挑战。此外，该框架也不足以应对外层空间内和与外层空间有关的所有威胁和安全风险。

三. 负责任行为是加强外空安全的一种务实方式

10. 确保能安全、有保障地进入和利用外空，确保外空环境可持续、和平、无冲突，符合我们的共同利益。外空系统所面临的安全风险和威胁越来越大，对现有的国际框架提出了挑战。因此，迫切需要发展出新的、灵活有弹性的概念来加强外空安全。

11. 虽说上述努力将会以国际法为基础，但在现阶段，要处理一系列广泛的行动以及可能被视为具有威胁性或不负责任且可能引起误读、误解或误判的活动，具有政治约束力的措施是最务实、最现实，因而也最有望成功的前进道路。

12. 几乎所有外空资产均有着一系列广泛的应用或用途，从而使这项任务更加复杂。由此产生的模糊性引发了复杂的双用途问题。对于保障自由且可持续地利用外层空间而言必不可少的能力和技术也可能被滥用，用以妨害甚至损坏或摧毁潜在对手的外空资产。在这里，我们重点谈两个具体的例子：

- 就航天器的维护、修理、燃料加注，或是就太空舱的对接而言，交会和近距离操作必不可少。但与此同时，上述操作允许将可操纵性高的航天器不仅用于其设计目的，而且用于对其他卫星造成潜在破坏。
- 目前正在开发带有机臂或其他捕获机制的卫星，用于主动清除外空碎片，从而维护可持续的外空环境。但与此同时，上述机制可以操纵、损坏或摧毁其他卫星。

13. 更笼统地讲，大量外空物体可在不同程度上被用于瞄准、破坏甚或摧毁外层空间内的物体——即使其设计初衷并非如此。

14. 考虑到上述有关双用途的关切，不能单从物体或能力出发来推断外层空间内的威胁问题，而是需将能力和行为放在一起考虑。

15. 诸如在外层空间禁止特定类型物体等传统的军备控制方法，不足以解决外空安全问题。

16. 就像在公海上一样，降低风险首先需要对判定自己附近船只行为的标准有着共同的理解。在国际层面，在船只操作者层面，均需有上述共同的理解。海事领域的此类行为标准已发展演进了数世纪，但相应的外空标准仍尚未制定。本不限成员名额工作组的目标应是促进制定此类共同标准，即负责任的外空行为相关原则。在海事领域，此类行为标准构成了若干欧洲和北美国家所缔结的《防止公海事故协定》的基础，而亚太地区国家所制定的《海上意外相遇规则》则提供了一种不具法律约束力的处理办法来应对同样的安全风险。

17. 形成对外层空间负责任行为的共同理解，最终可能会为缔结一项旨在全面应对外层空间相关威胁的具有法律约束力的文书铺平道路。首先，我们需要虑及所有不同观点，就安全威胁和风险以及什么构成(不)负责任行为达成共识。这是随后商定负责任行为相关准则、规则和原则并有望导致在互利互补进程中制定一项或几项具有法律约束力的文书的先决条件。在很多情况下，自愿性措施为起草新条约铺平了道路。外层空间领域一个具体的例子是联合国大会 1963 年 10 月 17 日第 1884 (XVIII)号决议，其中呼吁所有国家不要在轨道上放置核武器或任何其他类型的大规模毁灭性武器。上述呼吁后来被载入《外层空间条约》第四条。

18. 但是，在当前历史阶段，我们应首先全面盘点和分析外层空间新出现的安全威胁，并围绕各国应如何通过负责任行为来减轻和防止对外空安全的负面影响制定我们的目标。在此基础上，我们可以作为第二步，评估我们所渴望推行的一些外层空间负责任行为相关原则是否适合形成一项具有法律约束力的文书——如果适合，是哪些原则适合。无论如何，这样一项文书须对所有国家公平，其所涵盖的威胁须全面(包括地对空、空对空、空对地)，须可予核查，且须在减少外空相关安全风险方面切实有效。鉴于外层空间安全风险所具有的复杂性，缔结一项切实有效的具有法律约束力的文书只能是一项长期目标，因而无法满足改善外空安全的迫切需要。

四. 从国际法角度谈负责任行为相关原则

19. 制定外层空间负责任行为相关准则、规则 and 原则，需对外空系统所面临的一系列广泛的切实存在和可能存在的威胁和安全风险进行分析，包括但不限于在发射、故意制造碎片、操纵航天器、干扰(例如电磁频谱或网络域中的干扰)，以及协调措施、透明度措施和国际法等领域进行分析。我们需在所有国家之间，在技术专家、法律专家和外交人员等不同相关群体之间，建立对外空安全挑战的共同认识和理解。这是本不限成员名额工作组成功开展真正具有包容性的进程的基础。此种努力可能会成为开展涵盖外空安全所涉技术、经济、政治、监管和法律层面的更广泛能力建设的前期举措。

20. 具体就国际法和外层空间相关国际框架而言，德国认为探讨以下原则有望成功：

- 申明包括《联合国宪章》和国际人道法在内的国际法无条件适用于外空活动，并坚定承诺遵守《外层空间条约》第三条。
- 支持遵守、加入和执行相关文书、制度和指导原则，包括《外层空间条约》、《责任公约》、《登记公约》、《防止弹道导弹扩散海牙行为准则》，以及 2013 年的《外层空间活动中的透明度和建立信任措施》(第 65/68 号决议)。
- 促进就在外层空间执行国际法的相关解释问题和国家实践开展磋商(尤其是就《外层空间条约》和对何种行为构成有害干扰的理解开展磋商)。
- 促进技术、法律和军事专家与政治决策者之间就外空安全和相关能力建设问题进行交流。

21. 促进就网络、海洋、空中领域或电信领域的最佳做法进行交流。上述交流可为进一步采取措施加强外空活动相关国际框架提供范本。