



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

中国根据联大第75/36号决议提交的文件

中国提交

一、引言

1. 外空与人类安全和福祉密切相关，人类在外空的命运共同体特征突出。随着外空开发和探索活动增加、空间科技进步及其广泛应用，外空活动在促进人类社会发展的同时，带来的安全挑战和风险也在增加。特别是，外空武器化和军备竞赛风险日益上升，成为外空安全面临的巨大威胁。
2. 防止外空军备竞赛，是维护外空安全、确保外空和平和可持续利用的前提，也是当前国际社会面临的现实而紧迫的问题。现有外空相关国际法律文书不足以适应新挑战，谈判达成外空军控条约的重要性和迫切性凸显，应作为国际议程中的优先任务和根本目标。关于“负责任外空行为”的讨论应服务于防止外空军备竞赛这一根本目标，不应避重就轻，混淆不同议程，更不应沦为个别国家甩锅卸责的工具。所有相关讨论均应坚持多边主义，避免政治化、歧视性和排他性。
3. 外空安全事关全人类共同安全，维护外空安全是各国共同责任。拥有最大空间能力的国家，在防止外空军备竞赛，确保外空用于和平目的方面负有特殊责任。中国认为，外空应成为国际合作共赢的新疆域，而非大国竞争的新战场。维护外空安全应作出五方面努力：
 - 一是践行人类命运共同体理念，树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，



这是确保外空安全的思想根基。

- 二是切实防止外空武器化和军备竞赛，这是维护外空安全的根本前提。当务之急是尽早达成具有法律约束力的外空军控条约。联合国应再次就此成立“防止外空军备竞赛”政府专家组或开放式工作组，“负责任外空行为”可作为其中一项议题。
- 三是外空透明和建立信任措施具有一定积极作用，可作为具有法律约束力的外空军控措施的有益补充，但不能取代外空军控条约谈判。
- 四是应平衡处理外空安全与和平和可持续利用外空的关系。尊重并确保各国平等享有和平利用外空权利，促进和加强外空领域国际交流与合作。
- 五是联合国应在外空国际治理中发挥主平台作用，确保外空国际规则制定进程的广泛参与性、公正性和包容性。联合国不同平台应充分尊重各自职责分工，保持协调与合作。

二、关于对外空安全形势的评估

4. 总体而言，外空安全包含两个层面问题（即 safety 和 security）：一是外空武器化和军备竞赛问题，包括将外空界定为‘作战疆域’，不断发展外空军事能力，组建外空军和外空司令部，加速部署武器装备，开展外空军事演习等，战略误判、擦枪走火甚至冲突的风险不断增加。这是外空安全面临的根本性威胁。二是和平利用外空过程中产生的安全风险，包括空间轨道拥挤、碰撞风险、空间碎片等问题。这是外空活动发展过程中各国共同面临的一般性风险。这两个层面的安全问题不在同一层次，二者的解决路径也应有所区别，应避免混淆、以偏概全、主次不分。如果不能防止外空军备竞赛、确保外空的和平性质，任何安全都无从谈起。
5. 当前，外空武器化和军备竞赛问题更加现实而紧迫。这一问题的根源在于，个别国家固守冷战思维，单方面谋取外空军事和战略优势，乃至控制外空的企图、计划和行动不断增加。主要体现在三方面：
 - 一是外空战场化势头上升。美国公开将外空界定为新的“作战疆域”，组建独立的外空军和外空司令部，加速构建外空作战体系，全面推进外空作战准备。英国成立新的外空司令部，计划创建具有外空作战能力的部队，并加大对空间武器、定向能武器等研发投入。北约首次将外空界定为“行动疆域”，强化成员国外空

军事协作能力。上述做法加剧外空扩军备战趋势，加大了外空沦为类似陆海空战场的风险，极大增加了外空安全的不确定性。

- 二是外空安全脆弱性上升。反卫星武器、反导系统及远程快速精确打击武器等能力发展，挑战传统战略平衡与稳定。美国是进行反卫星试验最早、次数最多、造成空间碎片最多的国家。2019年1月，美国在《导弹防御评估报告》中强调外空在导弹防御中的重要地位，计划发展外空导弹监测网，研发新型天基传感器，在外空部署反导拦截器。近来美国外空试验不断升级，包括 X-37B 空天飞机试验、利用“任务延长飞行器一号” MEV-1 “复活”位于“墓地轨道”的国际通信卫星 901，部署可干扰甚至中断对手卫星通信的升级版“反卫星系统”等。这些技术手段均具备进攻性军事用途，对他国外空资产安全构成重大威胁。
- 三是外空对抗和冲突风险上升。战略上，“竞争”“对手”“威胁”等词汇已成为美国《国家太空政策》、英国《国防、外交和发展综合报告》等一系列报告中的高频词。行动上，美国等在空间对别国卫星进行频繁抵近侦察和绕飞等高风险行动，开展攻防对抗技术试验，干扰别国正常外空活动，威胁别国外空资产安全，加剧外空对抗紧张气氛，增加军事误判和冲突风险。

三、关于“负责任外空行为”

6. 外空安全问题有其复杂特性。对外空行为进行“负责任”和“不负责任”的二元化区分，未免过于简单化，且具有主观色彩，易沦为政治工具。尽管如此，中方愿本着建设性态度，与各方就“负责任外空行为”进行探讨和交流，争取各方增进理解，扩大共识，为切实推进防止外空军备竞赛国际进程做出贡献。

（一）“负责任外空行为”应遵循以下原则：

- 一是维护共同和普遍安全。各国应秉持构建人类命运共同体理念，树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，共担维护外空安全的责任，通过合作应对外空安全各方面威胁，寻求实现共同和普遍安全。大国应摒弃在外空追求绝对优势、绝对自由、绝对安全的单边主义思维，改变独霸外空的战略和政策，纠正将单个国家或集团的安全凌驾于他国安全之上的错误做法。要坚守不在外空发生冲突甚至战争的底线。各方应加强对话，增进理解和互信，避免对抗和误判。拥有最大空间能力的国家，在此方面负有特殊责任。

- 二是尊重和维护现有国际法基本准则。各国应确保本国外空行为符合国际法和国际关系基本准则，这是负责任的最基本表现。应切实遵循《联合国宪章》宗旨和原则，遵守《外空条约》《营救协定》《责任公约》《登记公约》，善意履行国际法义务。
 - 三是坚持防止外空军备竞赛的根本目标。防止外空武器化和军备竞赛，是维护外空安全的根本前提。当务之急是尽早谈判达成具有法律约束力的外空军控国际条约。联合国应再次成立“防止外空军备竞赛”政府专家组或开放式工作组，“负责任外空行为”可作为其中一项议题。在裁谈会达成工作计划并正式启动谈判前，可以考虑成立技术专家组，深入讨论未来外空军控法律文书定义、范围、核查等技术性问题。外空透明和建立信任措施具有一定积极作用，但不能取代外空军控条约谈判。
 - 四是平衡处理外空安全与和平利用外空的关系。尊重并确保各国平等享有和平利用外空权利，特别是关注发展中国家和新兴航天国家利益，促进各国出于和平目的的国际交流、技术援助与合作，提升外空科技发展红利的普惠性，推动和平利用外空事业更好促进各国经济发展和社会进步。摒弃意识形态偏见、双重标准和单边制裁等做法，消除政治隔阂和技术壁垒，避免滥用“安全威胁”等借口，妨碍他国和平利用外空活动。
 - 五是坚持多边主义和综合协调应对。应支持联合国在外空国际治理中发挥主平台作用，确保外空国际规则制定进程的广泛参与性、公正性和包容性，最大限度凝聚国际共识，避免将少数国家意志强加于人。联合国框架内各相关机构工作各有分工和侧重，应加强协调合作，也要避免过度交叉重叠。裁军谈判会议应在防止外空军备竞赛方面发挥主要作用，联合国大会、联大一委和四委、联合国和平利用外空委员会、裁军审议委员会等多边平台可根据各自职权，充分发挥作用，协助推进有关讨论。
- (二) 就具体行为而言，中方倡导各方共同采取以下举措：
- 一是积极支持谈判外空军控条约。各国应支持以具有法律约束力的方式，防止在外空放置武器、不在任何地方对外空物体使用或威胁使用武力。是否具有加入这一谈判的政治意愿，是衡量一国外空行为是否负责任的“试金石”。
 - 二是停止外空对抗和干扰行为。例如，停止毫无节制地研发和部署反导系统，特

别是不在外空部署反导拦截器；停止通过卫星抵近和天基技术试验干扰他国航天器的行为。

- 三是自愿采取透明和建立信任措施。各国应通过适当、可行的透明和建立信任措施，增进互信、减少误判，为谈判制定外空军控国际法律文书提供有益补充。这些措施可包括但不限于：承诺不首先在外空部署武器；加强外空安全对话，就国家外空战略、政策和意图开展交流，增信释疑；就减缓空间碎片、空间物体避碰、航天发射通报、航天设施互访等开展互利合作，并探讨达成双边或多边安排。
- 四是确保外空长期可持续和平利用。在开展外空活动中，尽力采取必要技术性措施，执行好空间碎片减缓国际规则。在联合国外空委等框架内，在各方广泛参与和充分讨论基础上，继续就外空活动长期可持续性、空间碎片减缓等进行深入讨论，并寻求达成共识。同时，充分考虑发展中国家的正当权益和特殊需求。

四、中国维护外空安全的政策和实践

7. 中国一贯主张和平利用外空，反对外空武器化和军备竞赛，反对将武装冲突延伸至外空。中国主张，对外空的探索和利用应服务于促进世界各国的经济、科学和文化的发展，造福全人类。为此，中方做出了以下积极努力：

- 第一，积极推动谈判达成外空军控条约。中国与俄罗斯等国一道，于 2008 年向裁谈会提交了“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”（PPWT）草案，并于 2014 年提交更新案文，为未来外空军控条约谈判提供了基础。自 2007 年以来，中国在联大一委连续多年参加共提“防止外空军备竞赛”“防止外空军备竞赛进一步切实措施”“不首先在外空部署武器”决议。在中国与俄罗斯等国共同推动下，联合国成立了“防止外空军备竞赛问题”政府专家组，分别于 2018 年 8 月和 2019 年 3 月举行两期会，并于 2019 年 1 月举行公开磋商。尽管专家组因美国独家阻挡未能通过实质性报告，但各方就外空军控国际法律文书要素进行了空前深入、实质的讨论，为下步推进外空军控进程奠定了基础。
- 第二，高度重视外空透明与建立信任措施问题。中国是联大“外空透明与建立信任措施”决议的主提国之一，积极参与了联合国“透明与建立信任措施”政府专家组工作并提出了许多建设性建议，支持各方在自愿基础上积极研究和落实专家

组 2013 年达成的工作报告。中国于 2000 年、2006 年、2011 年、2016 年四次发布《中国的航天》白皮书，于 2019 年发布《新时代的中国国防》白皮书，其中充分阐明了中国的外空政策和活动计划。中国严格按照《登记公约》要求，登记发射进入外空的物体信息。中国政府颁布了《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》等部门文件，强化发射许可审批及对商业航天活动的监管。对于许多重大航天发射活动，中方均通过媒体进行公布，或与有关国家或国际组织进行沟通协调。

- 第三，积极参与和平利用外空国际合作。中国积极参加联合国和平利用外空委员会及其小组委员会工作，为达成外空活动长期可持续性序言和 21 条准则做出了重要建设性贡献。中国还积极参与机构间空间碎片协调委员会、国际小行星警报网络（IWAN）、航天任务计划咨询组（SMPAG）等多边机制下合作，并与有关国家就空间碎片、卫星碰撞预警等问题开展经常性沟通交流。中国政府与国际接轨，出台了《空间碎片减缓要求》等标准。中国主动在运载火箭末级普遍采取钝化措施，使得中国产生空间碎片总数实现零增长；主动开展寿命末期航天器的离轨操作，使其尽快陨落或进入“墓地轨道”，最大限度地保护轨道资源。
- 第四，积极开展国际空间交流与合作。中国与 40 余国及国际组织签署 130 余项空间合作协议或谅解备忘录，为 10 余个国家提供卫星发射服务，并努力推动北斗导航系统的国际应用。中国积极开展航天发射场参访活动，曾多次接待各国政府官员和航天专家赴华观摩发射。中国还在联合国、亚太空间合作组织、金砖国家合作等框架下积极开展空间合作。中国与联合国合作，围绕中国空间站面向世界各国发布空间应用合作项目，第一批已遴选确定来自 17 个国家的 9 个项目参加中国空间站科学实验，后续还将启动第二批合作项目发布和遴选工作。

五、结语

8. 外空战打不得，也打不赢。核军备竞赛的历史教训不能在外空重演。各国在外空存在广泛的共同利益，外空理应成为国际合作共赢的新疆域，而非竞争对抗的新战场。中国愿继续与各方共同努力，在外空领域践行人类命运共同体理念，从维护全人类共同安全的高度，积极探寻应对外空安全威胁的务实、有效途径和办法，为维护外空和平、安全与可持续性做出积极贡献。

9. 中国要求秘书长先生在根据 2020 年 12 月 7 日通过的联大 75/36 号决议第 5、6 段起草实质性报告时，考虑中方立场，并将本文件作为报告附件。
-