



通过负责任行为准则、规则 and 原则

减少外层空间威胁问题

不限成员名额工作组

2023 年 1 月 30 日至 2 月 3 日，日内瓦

议程项目 6(c)

审议大会 A/RES/76/231 号决议第 5 段所载问题

就与国家对外空系统的威胁有关的负责任行为的

可能准则、规则 and 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

促进外空安全的负责任行为相关准则、规则 and 原则的作用

由联合国裁军研究所(裁研所)提交

一. 导言

1. 根据联合国大会题为“通过负责任行为准则、规则 and 原则减少空间威胁”的第 76/231 号决议设立的不限成员名额工作组，除其他任务外，受命负责“就与国家对空间系统的威胁有关的负责任行为的可能规范、规则 and 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”。¹ 为支持不限成员名额工作组的工作，编写本背景文件，以就外空安全方面的负责任行为相关准则、规则 and 原则的作用及其与具有法律约束力的文书之间的关系介绍相关信息。

二. 术语背景介绍

A. 准则、规则 and 原则

2. 多边讨论中所说的准则、规则 and 原则，通常被理解为不具法律约束力的工具，与诸如条约等具有法律约束力的文书不同。第 76/231 号决议的措辞似乎支持

¹ 联大第 76 届会议第 76/231 号决议，“通过负责任行为准则、规则 and 原则减少空间威胁”，2021 年 12 月 24 日，可在以下网址查阅：<https://undocs.org/A/RES/76/231>。



此种解释，因为其中所述准则、规则和原则系作为可有助于谈判具有法律约束力文书的机制提出，从而表明其本身并不具有法律约束力。²

3. 第 76/231 号决议及其前身第 75/36 号决议，均未就准则、规则和原则提供定义。因此，着重谈谈现有的对上述术语含义的不同解释，促进对这些概念的共同理解，会有所助益。

4. 多边论坛上就外空安全问题进行的讨论，通常采用源自社科文献的定义，³将准则理解为具有特定身份行为体的妥当行为标准。⁴原则被定义为有关事实、因果和操守的信念，而规则是就行动作出的具体规定或具体禁止规定。⁵

5. 按照社科文献，外空语境中上述三种文书之间的区别如下所示：

原则	准则	规则
国家为本国在外层空间内的活动承担国际责任。	登记外空物体。 就发射活动发布通知。	在登记外空物体或发布发射通知时分享具体细节。
国家对其外空物体行使管辖权并进行管控。		交流外空物体轨道参数的相关信息。
第 1962 (XVIII)号决议 ⁶ 载于《外空条约》第六条 ⁷	第 1721 B (XVI)号决议 ⁸ 第 1962 (XVIII)号决议 ⁹ 载于《外空条约》第八条 ¹⁰	第 62/101 号决议 ¹³

² 同上，第 5(c)段。

³ 应当指出的是，即使是在社会科学文献当中，也并不存在关于准则、规则和原则完全不具法律约束力的普遍共识，尽管这是多边讨论情境中人们通常的理解。

⁴ Martha Finnemore & Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 52 *International Organization* 887, 887-917 (1998).

⁵ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, 36 *International Organization* 185, 186 (1982).

⁶ “各国对本国之外空工作，不论由政府机关或非政府团体进行，皆负有国际责任。”见联大第 18 届会议第 1962 (XVIII)号决议，“关于各国探测及使用外空工作之法律原则宣言”，第五段，1963 年 12 月 13 日，下文称“第 1962 (XVIII)号决议”，可在以下网址查阅：
https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_18_1962E.pdf。

⁷ “本条约各缔约国对本国在外层空间，包括月球与其他天体在内的活动应负国际责任，不论这类活动是由政府机构或是由非政府团体进行的。”见《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》(1967 年 1 月 27 日)第六条，18 UST 2410; 610 UNTS 205; 6 ILM 386 [下文称“《外空条约》”]。

⁸ “大会(……)请凡发射物体进入轨道或越出轨道之国家迅速经由秘书处向外空和平使用问题委员会提供情报，以便登记。”见联大第 16 届会议第 1721 B (XVI)号决议，“外空和平使用之国际合作”，第一段，1961 年 12 月 20 日，可在以下网址查阅：
https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_16_1721E.pdf。

⁹ 提到存在国家建立的登记册：“将射入外空之物体登记在案之国家(……)。”见第 1962 (XVIII)号决议，同上文脚注 6，第七段。

¹⁰ 提到存在国家建立的登记册：“凡本条约缔约国为射入外层空间物体的登记国者(……)”，见《外空条约》，同上文脚注 7，第八条。

¹³ 联大第 62 届会议第 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”，2007 年 12 月 17 日，可在以下网址查阅：<https://digitallibrary.un.org/record/614200>。

原则	准则	规则
	1975 年《登记公约》中明确规定 ¹¹	外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组 2013 年的报告 ¹⁴
	《海牙行为准则》 ¹²	

6. 原则往往更抽象，但却是一项制度的基础。准则，虽在程度上稍逊一筹，但也通过详细阐述原则而为制度提供了基本的限定性特征。同一项制度的规则与其原则和准则是一致的，作用是以一套具体的限定因素将原则和准则制度化，但并不像原则和准则那样界定该项制度的核心特征。正因如此，规则的改变，意味着制度内部发生变化，但原则或准则的改变，则意味着制度本身的变化。¹⁵

7. 准则、规则和原则，虽如上文所强调的那样相互关联，但却并不是一回事。不过，“准则”一词常常被当作一个总括性词汇，用来指所有不具法律约束力的机制，而这种用法可能会造成混乱。这很可能是因为法律理论当中也使用同样的术语，从而可能在多边辩论中造成混乱。¹⁶ 不过，为清楚起见，本工作文件将采用社科文献中对这些术语的理解，因为这是国际事务领域最常见的用法。因此，如第 3 段所界定的那样，任何使用“准则”、“规则”和“原则”等术语之处，均指不具法律约束力的机制。此外，可能会用“规范框架”一词来统称上述所有机制。

B. 负责任行为

8. 第 76/231 号决议赋予不限成员名额工作组的任务，其重点是就可行的负责任行为相关准则、规则和原则编写建议。上述重点不同于经典的军控协定和倡

¹¹ 见《关于登记射入外层空间物体的公约》，1974 年 11 月 12 日，28 UST 695；TIAS 8480；1023 UNTS 15。

¹² 见《防止弹道导弹扩散国际行为准则》(2002 年)第 4 条(a)款第(二)项、第 4 条(a)款第(三)项、第 5 条第(三)项，可在以下网址查阅：<https://www.hcoc.at/what-is-hcoc/text-of-the-hcoc.html>。

¹⁴ 外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组的报告，联合国大会正式记录，第 68 届会议，联合国文件 A/68/189，2013 年 7 月 29 日，下文称为“政府专家组 2013 年报告”，可在以下网址查阅：https://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/documents/2013/a/a68189_0.html。

¹⁵ Krasner, 同上文脚注 5。

¹⁶ 在规范性法律理论当中，“法律准则”概念既用来指规则，也用来指原则——二者被视为不同类型的准则。但是，其在规范性法律理论之下所拥有的含义，不同于上文所着重谈到的含义。规范性法律理论将准则界定为某合法政权为规范人们的行为而通过规定、授权或禁止等手段命令遵守或颁布实施的行为准则。规范性法律理论想当然地认为，不遵守准则，会招致强制性制裁。所以说，就规范性法律理论而言，准则可能是具有法律约束力的。见：HANS KELSEN, *THE PURE THEORY OF LAW* (1934)，通篇。

此外，规范性法律理论通常将准则分为两类：一类是原则，另一类是规则。原则被界定为优化要求，即要求“在法律和事实允许范围内，尽可能最大限度地”做到某一点的准则。规则的性质则更为具体：规则或者得到落实，或者得不到落实，因而是以一种“全有或全无的方式”适用。但是，原则可全面落实，也可部分落实，而不会影响到原则本身的正确性。从上述区别当中可以看出，基本准则，例如宪法所载基本准则，通常属于原则，而具有法律或规范性质的准则，则通常属于规则。见：ROBERT ALEXY, *A THEORY OF CONSTITUTIONAL RIGHTS* 47 (2002); Ronald Dworkin, *The Model of Rules*, Faculty Scholarship Series – Yale Law School 14, 25(1967); GUSTAVO ZAGREBLESKY, *EL DERECHO DÚCTIL. LEY, DERECHOS, JUSTICIA* 109 (M. Gascón trans. 1995)。另见 RONALD DWORKIN, *TAKING RIGHTS SERIOUSLY* (1977)，通篇。

议，后者在传统上更侧重于就能力设限。这方面的一个例子是第 1884 (XVIII)号决议，¹⁷ 其中呼吁各国勿将任何载有大规模毁灭性武器之物体放入、装置于或留置于环绕地球之轨道。上述内容最终成为《外空条约》第四条。

9. 就行为设限而非就能力设限，可能有其优越之处。某些情况中，武器系统的使用方面的一些行为和国家实践，可能更容易观察和监测，而无需采取侵扰性措施。¹⁸

10. 重点着眼于行为，并不一定意味着忽视与能力有关的问题。但是，正如一些人所表述的那样，能力可以是中性的，在外层空间情况往往如此。威胁可能是某行为体利用特定能力时如何行事所造成的结果。这是很多国家对双用途物体持有的关切。双用途物体，是指为实现某个无害目的(例如清除碎片或在轨提供服务)而设计但却有可能被转用于对其他外空物体造成伤害的物体。¹⁹ 双用途物体在外空越来越普遍，其存在模糊了武器的概念界限，从而使通过限制硬件来进行管控变得困难。在此类情况中，武器的定义落到了使用上。正因如此，努力限制有害活动或有害影响，或者是努力防止冲突升级，有赖于共同的行为标准。²⁰

11. 此外，重点着眼于“负责任行为”和“不负责任行为”，有助于着重强调一点：某些活动尽管可能被视为仍在合法范围内，但却不一定会促进外空的安全和可持续性。相反，它们有可能会加剧紧张局势并危及外空和平。

12. 纵观探索外空的历史，由国家开展了很多尽管一般视为合法但却被认为是不负责任或者对外空环境或其他行为体的活动造成损害的活动。这方面的一个例子是试验和使用动能反卫星武器——试验和使用动能反卫星武器已引起国际社会的强烈反应。很多国家谴责此类试验不负责任，因为它们故意制造长期存在的碎片，而后者可能严重危及外空活动，尤其是在诸如近地轨道等外空物体密集的轨道内。²¹

13. 重点着眼于负责任行为，确立了一个在开展外空活动时须纳入考虑的新门槛，并为进一步发展《外空条约》及其他适用的外空法律中所确立的原则以确保外空安全铺平了道路。

¹⁷ 联大第 18 届会议第 1884 (XVIII)号决议，“普遍及彻底裁军问题”，1963 年 10 月 17 日，可在以下网址查阅：<https://digitallibrary.un.org/record/203960>。

¹⁸ Jessica West & Almudena Azcárate Ortega, *Space Dossier 7—Norms for Outer Space: A Small Step or a Giant Leap for Policymaking?*, 裁研所，2022 年 3 月，可在以下网址查阅：https://www.unidir.org/publication/space_dossier_7_norms_outer_space。

¹⁹ “双用途物体”是为实现某个无害目的(例如清除碎片或在轨提供服务)而设计但却有可能被转用于对其他外空物体造成伤害的物体。不应将“双用途物体”与“军民两用物体”混淆。“军民两用物体”是指既有军事和安全功能，又有民用或商用功能的物体。见 Almudena Azcárate Ortega, 在通过负责任行为相关准则、规则和原则减少外空威胁问题不限成员名额工作组的发言，议题 3: 外空系统当前和未来面临的来自国家的空对空威胁，2022 年 9 月 14 日，可在以下网址查阅：<https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/09/Azcarate-Ortega-Almudena-OEWG-dual-use-presentation-FINAL.pdf>。

²⁰ West & Azcárate Ortega, 同上文脚注 18, 第 25 页。

²¹ 通过负责任行为相关准则、规则和原则减少外空威胁问题不限成员名额工作组，《外空活动和外空系统的安全所面临的威胁》，裁研所，2022 年 9 月 12 日，联合国文件 A/AC.294/2022/WP.16, 可在以下网址查阅：https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/08/20220817_A_AC294_2022_WP16_E_UNIDIR.pdf。

三. 不具约束力的机制和具有法律约束力的机制之间的关系²²

14. 不具法律约束力的机制和具有法律约束力的机制往往被视为彼此争锋的外空安全关切解决办法，但尽管如此，二者之间往往密切交织，且高度互补。举例来说，《外空条约》第九条所蕴含的妥善顾及以及避免污染外空环境两项法律原则，为诸如联合国外空委的《空间碎片减缓准则》等减少外空碎片相关实践提供了参考。²³ 不具约束力的准则、规则和原则往往可以说明和反映法律在实践当中是如何解释和适用的，有助于解决法律规定相互冲突的情况。

15. 规范框架和法律框架之间的关系，反过来讲也是成立的：不具法律约束力的机制最终因被编纂进法律协定而成为具有约束力法律的情况，也并不罕见。举例来说，《外空条约》即是以两项联合国决议为基础：上文提到过的第 1884 (XVIII)号决议，其中呼吁各国不要在外层空间部署大规模毁灭性武器，以及第 1962 (XVIII)号决议，其中发布了《各国探索和利用外层空间活动法律原则宣言》。

16. 此外，不具法律约束力的机制，也可成为具有约束力的习惯国际法。组成习惯国际法的法律规则，来源于出于法律要求其以某种特定方式行事的信念行事的各国相一致的行为。²⁴ 进一步为习惯国际法的规范性提供例证的是，国家惯例需几乎一致，但确立此类法律却无需完全一致，只要有证据证明对于违反或有悖上述一致性的情况会予以谴责或拒绝承认，从而表明承认相关规则。²⁵

17. 从这个意义上讲，《外空条约》在序言当中提及了第 1962 (XVIII)号和第 1884 (XVIII)号决议，从而凸显出上述不具法律约束力的文书在奠定赖以成功谈判《外空条约》的基础方面所发挥的作用。同样，防止外空军备竞赛相关决议也频频提及《外空条约》。这方面最近的例子，是关于破坏性直升式反卫星导弹试验的第 77/41 号决议²⁶ 和关于防止外层空间军备竞赛的进一步切实措施的第 77/250 号决议²⁷。第 77/41 号决议提到了第九条。根据该条，“各缔约国在外层

²² 见 West & Azcárate Ortega 通篇，同上文脚注 18。本节多处摘自该出版物，且已为编写本工作文件而予以调整和更新。

²³ 联合国外空厅，和平利用外层空间委员会《空间碎片减缓准则》(2010 年)，可在以下网址查阅：https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf。

²⁴ 判断是否已形成习惯国际法，两项习惯国际法要素始终必不可少：(1) 一般惯例/随着时间的推移，各国普遍、反复采取的国际行动(国家惯例)；(2) 关于上述行为必须是源自一种法律义务感(法律确信)的要件。见：国际法委员会，关于习惯国际法的识别的结论草案(附有评注)，《2018 年国际法委员会年鉴》第二卷第二部第 152 页，可在以下网址查阅：https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf。

²⁵ “法院并不认为，要使一项规则被确立为习惯规则，相应惯例必须绝对严格地符合该规则。要得出习惯规则存在的推论，法院认为，只要国家行为大体符合上述规则，且国家行为不符合规则的情况一般被视为违背该规则，而不是被视为表明承认某项新规则，既已足矣。”见尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美国)，1986 I.C.J.14, 第 181、第 186 段，1986 年 6 月 27 日，可在以下网址查阅：<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>。另见：红十字国际委员会，引言——习惯国际人道法数据库，可在以下网址查阅：<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/in>。

²⁶ 联大第 77 届会议第 77/41 号决议，“破坏性直升式反卫星导弹试验”，2022 年 12 月 7 日，可在以下网址查阅：<https://undocs.org/A/RES/77/41>。

²⁷ 联大第 77 届会议第 77/250 号决议，“防止外层空间军备竞赛的进一步切实措施”，2022 年 12 月 30 日，可在以下网址查阅：<https://undocs.org/A/RES/77/250>。

空间所进行的一切活动，应妥善照顾其他缔约国的同等利益。”第 77/250 号决议回顾指出了第四条的重要意义。该条禁止“在绕地球轨道放置任何携带核武器或任何其他类型大规模毁灭性武器的实体，在天体配置这种武器，或以任何其他方式在外层空间部署此种武器”。

四. 负责任行为相关准则、规则和原则何以有助于增进外空领域的安全²⁸

18. 不具法律约束力的机制通常存在于社会价值观和社会期望当中，而不是存在于法律当中。正因如此，通过政治手段而非法律手段，往往更容易建立和调整上述机制。出于这一原因，规范框架被视为一种更灵活的方式，借以应对以不断演变或事态发展出人意料为特征的各种问题和挑战，例如快速变化的技术能力和外层空间正在出现的行为体的多样化问题。在国际层面，紧张的政治环境中，建设性的外交讨论可能更容易在确立规范框架的进程中发挥作用。²⁹ 鉴于准则、规则和原则通常是自愿性措施(尽管这一特点也使其更容易被谈判中的一方违背或篡改)，尤其如此。如下文所着重指出的那样，准则、规则和原则可通过几种方式有助于增进外空领域的安全。

A. 提高透明度和建立信任

19. 不具法律约束力的机制可以提高透明度并促进建立信心，从而缓和不同行为体之间的紧张关系，创造一种更适于开展对话和建立共识的氛围。外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组 2013 年的报告确定了诸如公布军事理念和交流信息等增进国际信任和提高透明度的国家措施，其核心逻辑是创造一种更有利于防止冲突和促进稳定的政治氛围。³⁰

20. 上述努力不一定要协调进行，也不一定要共同开展。单边措施也能产生积极效果，能导致其他国家报之以李。1980 年代多国暂停反卫星武器试验，以及最近单方面承诺不进行直升式动能反卫星武器试验并最终导致通过了第 77/41 号决议，都是与外层空间有关的良好范例。

21. 关于不首先在外层空间放置武器的第 77/42 号决议³¹ 也“鼓励所有国家，特别是航天国家，考虑是否可能酌情作出不首先在外层空间放置武器的政治承诺”。

²⁸ 见 West & Azcárate Ortega 通篇，同上文脚注 18。本节多处摘自该出版物，且已为编写本工作文件而予以调整和更新。

²⁹ Non-proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening 64 (Daniel Joyner ed., 2006)。另见：Carmen Wunderlich, Harald Müller and Una Jakob, *WMD Compliance and Enforcement in a Changing Global Context*, 裁研所，2021 年，可在以下网址查阅：<https://www.unidir.org/WMDCEChangingGlobalContext>。

³⁰ “总体而言，透明度和建立信任措施是一种手段，各国政府可借以分享信息，以期建立相互了解和信任，减少误解和误判，从而帮助防止军事冲突，促进区域和全球稳定。”见外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组 2013 年的报告，同上文脚注 14，第 20 段。

³¹ 联大第 77 届会议第 77/42 号决议，“不首先在外层空间放置武器”，2022 年 12 月 7 日，可在以下网址查阅：<https://undocs.org/A/RES/77/42>。

22. 重要的是，在出于政治原因或技术原因而别无其他选择的情况下，推行自愿性框架和行为类措施，可以提供一条实现稳定和预防冲突的途径。

B. 避免误解

23. 建立信任和提高透明度的一项重要内容，在于努力避免感知有误、沟通有误和理解有误的情况。上述情况可能导致局势升级，甚至导致诉诸于动用武器。³² 限制或鼓励具体行动和行为的措施，可帮助澄清意图并建立起应对所感知到的威胁的程序，从而有助于防止此类不愿看到的结果。

24. 从这个意义上讲，准则、规则和原则在涉及双用途技术时，可能会尤其有助益：制定明确的指导准则，可有助于澄清有可能被视为敌对行动的活动(例如卫星之间的近距离接触)背后的和平或无害意图。

C. 创造行为预期，并充当意图的显示指标

25. 对于准则、规则和原则的遵守，在很大程度上是由其所设定的社会和政治期望所驱动的。上述期望的作用，是创造一种可预测的环境，有助于缓和各种行为体之间的紧张关系。

26. 是否遵守行为相关准则、规则和原则，可以成为显示意图的有用指标。遵守此类机制，可有助于向其他行为体保证自己没有敌意，减少军备竞赛的驱动因素。反之，若在平时时期遵守了准则、规则和原则，则可以想当然地认为，在局势紧张时期的未予遵守是有意为之。³³

D. 为未来的机制取得成功铺平道路

27. 不具法律约束力的机制，可有助于为未来的措施奠定基础，包括未来具有法律约束力的措施在内。准则、规则和原则的一项关键功能是推动在各国之间建立共识。准则、规则和原则被视为具有灵活性，从而使其成为有助于使各方开展对话的建立信任工具。正因如此，它们往往是制度建立工作的起始点。如上文所着重谈到的那样，适用于外空的现行法律框架就是一个这样的例子——《外空条约》即是最初以编写并最终通过联大决议形式开始的谈判活动的产物。

28. 在外空这样的领域，技术的发展速度快于法律和政策，准则、规则和原则所具有的灵活性，可有助于建立令人信任且稳定的外空环境。有了足够的共识，将关注重点放在广泛的实践和参与上，准则、规则和原则有望成为缔结利益攸关方愿意签署的更为永久且具有约束力的外空安全协定的途径。

³² James D. Fearon, *Rationalist Explanations for War*, 49 Int'l Org. 379, 379-414 (1995).

³³ Audrey M. Schaffer, *The Role of Space Norms in Protection and Defense*, 87 Joint Force Q. 88, (2017).

五. 负责任行为相关准则、规则和原则所面临的挑战³⁴

29. 不具约束力的机制，并不是在外层空间限制挑衅、敌对或危险行为的一剂灵丹妙药。其成功并无保障，有可能会分崩离析、土崩瓦解。规范框架在政治上可能更易于建立，但建立起强有力的行为相关准则、规则和原则却并不容易。找到能让各种不同文化、利益和群体融合在一起的基本普世价值观很难。将上述价值观付诸实践就更难上加难。

A. 须广为接受，方能行之有效

30. 规范框架基本上是社会性的。若想有效，必须得到广泛的接受和践行。这取决于共同的价值观和共同的利益，但也取决于信任和“志同道合”，而信任和“志同道合”是社会的凝聚力和一致性水平高的特征。³⁵ 在不具备上述条件的情况下，可能会出现竞相发挥规范性影响的情况。一些观察者称之为“规范战”。³⁶ 此种状况，在外层空间这样一个安全、可持续性和安保均有赖于集体行动的环境上敏感、物理上高难的共享领域，尤其危险。

31. 建立和维护不具法律约束力的机制，是一项具有挑战性的持续进程。仅仅正式公布此类机制是不够的。虽然这可能是建立此类机制的有用步骤，但要让此类机制真正行之有效，必须采用并发展规范框架。³⁷ 这一点并非总是简单明了。此类机制因植根于价值观且有赖于实践，会被重新诠释。从某种角度讲，这样的动态是有益的，但它意味着，对于准则、规则和原则，必须不断予以发展和加强。

B. 遵守可能不如预期严格

32. 规范框架的实施可能具有挑战性，因为实践当中对准则、规则和原则的遵守可能不像理论上看起来那么严格。不具约束力的政治协议通常更容易出现不遵守

³⁴ 见 West & Azcárate Ortega 通篇，同上文脚注 18。本节多处摘自该出版物，且已为编写本工作文件而予以调整和更新。

³⁵ 克里斯托弗·阿什利·福特，美国国际安全与防扩散局助理国务卿，“规则、准则和共同体：一个不断变化的世界中的军控讨论”，在欧盟不扩散会议上的发言(2019 年 12 月 13 日)，发言文字稿可在以下网址查阅：<https://2017-2021.state.gov/rules-norms-and-community-arms-control-discourses-in-a-changing-world/index.html>。

³⁶ Roxana Radu, Mattias C. Kettemann, Trisha Meyer, and Jamal Shahin, *Normfare: Norm Entrepreneurship in Internet Governance*, 45 Telecommunications Policy, 2 (2021).

³⁷ 网络和平与安全所适用的规范框架的制定工作证明，有必要在明确发布政治宣言或其他不具法律约束力的机制之外更进一步，着眼于其适用和实施——这是《行动纲领》的优先关注重点。见：Allison Pytlak, *Programming Action: Observations from Small Arms Control for Cyber Peace*, Women's Int'l League for Peace and Freedom (2021)，可在以下网址查阅：<https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/cyber-poa.pdf?fbclid=IwAR3T73GYmnyclggV9pqzbFL4Nlv7QOnaYB84uRzaTLn9FX3RTRhUEHaUSOk>。

问题，且对于义务容易出现不同的解释。³⁸ 自愿承诺更容易被忽视，而违反承诺所带来的后果——如果有任何后果的话——可能寥寥无几。国际社会予以政治谴责，是确保遵守规范框架的一项核心工具，但这有赖于领导作用和集体行动。在某些情况中，各国在面对不遵守规范的情况时，保持沉默可能符合其自身利益。在另一些情况中，各国可能会担心挺身发声会招致政治后果，尤其是发声批评更强大的国家。最后，一些国家可能会发现，因背信于此前商定和建立的不具法律约束力机制而背负污名，是值得的、可以接受的，甚至是一种挑战上述机制的有益方式。³⁹

C. 监测可能具有挑战性

33. 对不具法律约束力机制的遵守情况进行监测，可能也有难度。尽管一些行为较容易运用国家技术手段或开源情报进行观察，且无需进行对硬件施加限制时需要进行的侵扰性检查，但并非所有行为都是这种情况(网络干扰和电子干扰即是例子)。即使行为是可以观察的，也并非所有国家均可充分掌握进行观察所需的国家技术手段。⁴⁰ 在未建立起正式的程序来集体监测并解决遵守方面的关切问题情况下，遵守规范框架不大可能成为政治上的一项优先要务。

D. 出现消极规范的危险

34. 并非所有准则、规则和原则均能产生积极的效果。有时，它们会让“还行”的行为变得可以接受，甚至将有害的活动合法化。曾就反卫星武器试验以及遵守碎片减缓准则不力的情况提出此种关切。⁴¹ 就外空安全和防止外空军备竞赛而言，狭隘地关注外空军事活动的安全性和可持续性，可能会使特定类型武器试验

³⁸ 该结论系基于对“军备控制、核查和合规局”一份题为“2021 年奉行和遵守军控、不扩散和裁军协议和承诺的情况”的报告进行的研究。该研究是在化剑铸犁促进会的指导之下，在加拿大国防部的“国防领域集思广益(Mobilizing Insights in National Defence)”计划的资助之下，作为一个正在进行的关于从过去的军控经验中汲取的教训的项目的组成内容，由 Gilles Doucet 和 Andre Doucet 开展的。上述报告的原文可在以下网址查阅：<https://www.state.gov/2021-adherence-to-and-compliance-with-arms-control-nonproliferation-and-disarmament-agreements-and-commitments/>。

³⁹ Rebecca Alder-Nissen, *Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms and Order in International Society*, 68 Int'l Org. 143, 143-176 (2014).

⁴⁰ 主席对议程项目 6(b)之下进行的讨论所作的总结，A/AC.294/2022/4, 第 6 段，2022 年 10 月 5 日，可在以下网址查阅：https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/10/A_AC294_2022_4_Chairs-Summ-2nd-Session-2022-au.pdf。另见：伊朗伊斯兰共和国常驻代表团，伊朗伊斯兰共和国对大不列颠及北爱尔兰联合王国在联合国第一委员会提出的“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”决议(A/C.1/75/L.45/Rev.1, 2020 年 6 月 11 日)的意见和分析，可在以下网址查阅：<https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/04/attachment-of-Iran-views-on-res-75-36.pdf>。

⁴¹ Jessica West & Giles Doucet, *From Safety to Security: Mapping the Normative Landscape in Outer Space*, Project Ploughshares (March 2021)，可在以下网址查阅：<https://www.ploughshares.ca/reports/from-safety-to-security-mapping-the-normative-landscape-in-outer-space>。

以及其他导致外层空间内集体不安全的行为合法化或永久化。⁴² 在涉及军控目标的问题上，准则、规则和原则当然是对危险行为甚至是可能使用武器的行为进行管控和限制的宝贵工具。但是，不对武器能力的增强予以约束，会使国际社会易于陷入灾难。

35. 总而言之，上述挑战和限制的一个共有的主题是：规范框架虽然必要，但并不足够，至少仅有规范框架是不够的。成功地将准则、规则和原则社会化和制度化，有赖于采用额外的措施和进程来促进和监测遵守情况。

六. 行之有效的外空安全制度的主要要件⁴³

36. 商定或正式公布不具法律约束力的机制，甚或是商定或正式公布具有法律约束力的协议，本身都并不足以保障此类措施有效。相反，任何制度，无论是法律制度还是规范制度，其有效性均有赖于在几个因素之间达成平衡。⁴⁴

37. 遵守：这涉及到对一项文书的执行和默从。出于某些原因，遵守更有可能发生在具有法律约束力的协议上。但是，遵守法律协议的义务，也可能是一把双刃剑。取决于协议的内容，甚至取决于签署国的数量，有的国家可能不大愿意受其约束。

38. 在这种情况下，规范框架灵活性更大的特点，被视为一种好处，使其更容易达成协议。但是，尽管不具法律约束力的机制所推出的是社会义务和政治义务，而非法律义务，但执行依然至关重要。为了促进遵守规范框架，必须：

- 建立在共同的或核心的价值观以及包括《外空条约》及其他外空相关条约在内的现有机制基础上。
- 确定执行和遵守现有的和新的准则、规则和原则的工具和机制。
- 考虑用以激励遵守外层空间规范框架的措施。
- 纳入可能出现的违反规范情况所适用的流程和诉诸渠道。

39. 应当指出的是，在某项准则、规则或原则已成为习惯国际法的情况下，违反它构成违反硬法。

40. 参与：指同意某项具体措施并选择予以遵守的国家数量。一项措施被接受、社会化和制度化得越广泛，其效力就越大。对于不具约束力的机制而言，这一点

⁴² Jessica West, *A Weapons Test is the Wrong Way to Advance Norms on Responsible Behaviour in Space*, *Breaking Defense* (26 August 2021), 可在以下网址查阅：<https://breakingdefense.com/2021/08/a-weapons-test-is-the-wrong-way-to-advance-norms-on-responsible-behavior-in-space/>.

⁴³ 见 West & Azcárate Ortega 通篇，同上文脚注 18。本节多处摘自该出版物，且已为编写本工作文件而予以调整和更新。

⁴⁴ 见：SCOTT BARRETT *ENVIRONMENT AND STATECRAFT: THE STRATEGY OF ENVIRONMENTAL TREATY-MAKING* (2005)，通篇。

尤为重要，因为它们不具备具有法律约束力的文书所具备的更大的“履约引力”。⁴⁵

41. 准则、规则和原则的制定，并不一定需要达成共识，但为了鼓励广泛的参与和执行，应优先考虑：

- 对其制定应采取包容方针，培养并扩大广泛的社会共识，包括诸如商业行业、民间社会和学术界等非政府实体在内。
- 由所有各方共同承担的义务和共享的惠益。

42. 谁参与和同意规范框架也很重要。为了确保执行，各国有必要吸引那些拥有准则、规则和原则所寻求的技术和能力的行为体参与。

43. 细致性和力度：指的是协议的详细程度和具体程度。内容更笼统的文书，往往会得到更广泛的支持，因为与更具体的问题相比，就一般原则更容易达成一致。举例来说，《外空条约》是一项原则条约，并不深入处理其所规范的每一个问题。就非常具体的问题达成协议，例如就近距离接触制定具体的规则，要想成功，有赖于各种不同利益攸关方之间就该专题达成更深入的共识。从这个意义上讲，规则是“准则、规则和原则”三者当中更细致的，须有坚实的原则和准则基础方能制定。

44. 泛泛的承诺，为在解释上出现差异和漏洞创造了空间，例如“长期存在”碎片或者“妥善顾及”的含义。模糊的原则也可能阻碍各国达成一致。举例来说，围绕“外空武器”的定义和识别问题缺乏明确性，是商定外空军控措施方面所面临的一个长期障碍。同样，过于模糊的不具法律约束力机制，也不容易通过编纂成法或成为习惯国际法而演变为具有约束力的协议。

45. 为此，务须强调：应确定能使外层空间内的行为体感到安全、有保障并对他人的意图有信心的积极行为。

七. 结论

46. 准则、规则和原则，可以成为实现和维护“防止外空军备竞赛”目标的一项有用工具。但是，不应将其视为解决外空安全关切的一剂灵丹妙药。正如这份背景文件所着重指出的那样，准则、规则和原则也有其局限性。没有任何一项机制或倡议能以一己之力实现外空安全，而是有赖于一系列相辅相成的工具。

47. 外空活动在不断发展，而解决外空安全关切的文书也应与时俱进。准则、规则和原则为处理一个不断发展的的问题提供了一种更为灵活的手段。

48. 各国还应铭记，具有法律约束力的文书和不具法律约束力的文书可以相辅相成并相得益彰。从这个意义上讲，为了制定新的准则、规则和原则，各国应以诸如《外空条约》等现行机制为基础，因为此举将有助于加强目前所适用的框架，也有助于国际社会成员之间就外空安全相关问题达成共识。

⁴⁵ Daniel Bodansky, *Legally Binding versus Non-Legally Binding Instruments* 161, in *TOWARDS A WORKABLE AND EFFECTIVE CLIMATE REGIME* (Scott Barrett Carlo Carraro & Jaime de Melo, eds., 2015).

49. 准则、规则 and 原则要想行之有效，需要得到广泛的支持，不仅要有各国的支持，还要有业界、民间社会和学术界等活跃在外空领域的其他实体的支持。此类工具被吸收得越广泛、越深入，就会变得越有力。

50. 归根结底，准则、规则 and 原则是否行之有效，取决于外空行为体——尤其取决于国家——是否愿意遵守，也有赖于从外空资产和技术中受益的所有实体——同样，尤其有赖于国家——在出现不遵守情况时予以谴责。
