



通过负责任行为准则、规则和原则减少 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

就国家对外空系统的威胁问题上可行的负责任行为相关 准则、规则和原则提出的初步建议

由红十字国际委员会提交*

1. 红十字国际委员会(红十字委员会)感谢有机会参与根据联合国大会第 76/231 号决议¹ 召集的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(不限成员名额工作组)。
2. 红十字委员会根据自身的人道主义使命和任务，通过本工作文件就“与国家对外空系统的威胁有关的负责任行为的可能准则、规则和原则，包括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”提交初步建议。红十字委员会希望以这种方式为不限成员名额工作组第三和第四次会议的讨论作出贡献。² 红十字委员会的建议系根据国际社会——包括不限成员名额工作组在内——防止外层空间军备竞赛并使其免于冲突的目标而提出。红十字委员会有可能在不限成员名额工作组开展工作过程中提交经完善后的建议和/或补充建议；与此同时，红十字委员会邀请不限成员名额工作组考虑将这些建议纳入拟提交联大第 78 届会议的报告。³

* 因提交方无法控制的情况，本文件迟交。

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 同上，第 5(c)和第 5(d)段。

³ 同上，第 5(d)段。



一. 对在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动施加限制的与外空系统所面临威胁有关的现行国际法

3. 尽管国际社会很久以来即希望为和平目的探索和利用外太空，⁴ 但自太空时代肇始，外空系统即一直被用于军事目的。随着外空系统在武装冲突期间的军事行动中作用愈加重要，它们沦为打击目标的可能性也在增大。外空系统当前和未来所面临的威胁包括：电子战、网络作战、定向能作战，以及使用在轨和地基反卫星武器或是诸如有害的在轨交会和抵近操作等其他反太空军事能力。⁵

4. 必须铭记的是，在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动⁶ ——无论是通过动能手段还是非动能手段进行的军事行动——均非发生在法律真空当中，而是要受到现行国际法的制约。⁷ 各国应重申，保护外空系统免受国家行为威胁的国际法文书和规则尤其包括：《联合国宪章》、包括《外层空间条约》在内的外空法条约，以及武装冲突情境中的中立法和国际人道法。⁸ 值得注意的是，国际人道法在武装冲突期间保护地球上的平民免受在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动影响。

5. 重申包括国际人道法在内的现行国际法所提供的保护和施加的限制，对于完成不限成员名额工作组的任务至关重要，因为就负责任外空行为规范制定工作提出的任何建议，均必须符合现行法律框架，且应以现行法律框架为基础并加强现行法律框架。

二. 就国家对外空系统的威胁问题上可行的负责任行为相关准则、规则和原则提出的初步建议

6. 在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动可能对地球上的平民产生重大影响，因为依靠外空系统支持的技术已渗透到平民生活的多数领域，从而使攻击外空系统所可能造成的后果成为一个人道主义关切问题。⁹

⁴ 《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》（《外层空间条约》），序言部分第 2 段。

⁵ 红十字委员会，工作文件，“国际法对武装冲突期间在外层空间开展或与外层空间相关的军事行动的限制”，2022 年 5 月 3 日，第 2 页。

⁶ 就本文件而言，在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动包括在外层空间、向外层空间、自外层空间和通过外层空间进行的军事行动，以及针对外空系统进行的军事行动，无论是针对外空组成部分、地面组成部分，还是针对二者之间的任何链路进行的军事行动。

⁷ 《外层空间条约》第三条重申国际法适用于探索和利用外层空间的活动，同上文脚注 4。

⁸ 关于包括国际人道法在内的国际法之下对在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动的现有限制，详细的讨论见：红十字委员会，“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”，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，2021 年 4 月 7 日，第 2 至第 6 页。

⁹ 关于在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动给平民和人道主义行动造成的人道代价，更详细的讨论见：同上，第 2 页；红十字委员会，在通过负责任行为相关准则、规则和原则减少外层空间威胁问题不限成员名额工作组第二次会议议程项目 6(b)下的发言，2022 年 9 月 13 日。

7. 红十字委员会根据自身的人道主义任务和使命，主要关切的是在外层空间开展或与外层空间有关的使用武器行为及其他军事行动可能给地球上的平民造成的人道代价。红十字委员会敦促各国就在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动作出任何决定时考虑上述潜在的人道代价。尤其是，考虑到对平民造成重大伤害的风险，各国可决定像在《外层空间条约》当中所做的那样，出于一系列原因，包括人道主义原因在内，泛泛禁止或具体限制与外层空间有关的武器、敌对行动或其他军事行动。

8. 就负责任外空行为规范制定工作进行的任何讨论，也应以人道主义考量为基石。为此，红十字委员会在本文件中的建议，重点着眼于采取措施尽量降低外空系统所面临威胁对平民造成伤害的风险。这些建议在和平时期即已应予落实。

A. 建议 1: 各国不应开展或支持任何旨在或预计会扰乱、损害、摧毁或瘫痪提供基本民用服务所必需和受国际法特别保护之人员和物体的保护和运转所必需的外空系统的任何军事行动或其他活动

9. 外空系统，尤其是导航、通信和遥感卫星，在关键民用基础设施的运转当中发挥着不可或缺的作用，尤其是在能源和通信部门。上述部门为提供平民所依赖的基本服务创造了条件，例如食品供应、水、电、卫生设施、废物管理和医疗保健。外空系统也为人道主义救援行动和应急响应作出贡献。此外，外空系统对于受国际法特别保护的特定人员和物体的运转、保护、安全或维护也至关重要。执行上述功能的外空系统遭到干扰或破坏，可能会对平民，包括人道主义组织在内，产生深远的影响。

10. 上述外空系统通常受到国际法的保护，例如国际人道法规定的禁止攻击民用物体及其在武装冲突期间为特定人员和物体提供的特别保护(见上文第一节)。在上述保护基础上，考虑到对平民造成伤害的重大风险和可能导致局势升级的效果，各国应始终避免开展和/或支持会对提供基本民用服务所必需和受国际法特别保护之人员和物体的保护和运转所必需的外空系统造成损害的活动，尤其是以下系统：

- 对于平民生存不可或缺物品的生产和维护至关重要的系统，或是以其他方式支持提供包括但不限于食品、用于生产食品的农业区、作物、牲畜、饮用水设施及其供应、灌溉工程、电力以及通信等基本民用服务的系统；
- 受国际法特别保护之人员和物体——例如宇航员、医务人员、医疗活动、医疗设施、人道主义救援人员和物体、民防组织、文化财产以及自然环境——的保护和运转所必需的系统。一个例子是对于含有危险或有毒物质的基础设施——例如石油和天然气管道以及化工厂——的安全和维护至关重要的外空系统，因为任何导致上述危险或有毒物质泄漏的事故均会对自然环境造成严重破坏；
- 对于蕴含危险力量的工程和设施——即拦水坝、防护堤和核电站——的安全和维护至关重要的系统。

B. 建议 2: 凡可行情况下, 各国应将外空系统(包括卫星、通信链路和地面站在内)的军事用途与民用用途分开, 尤其是就提供基本民用服务所必需以及受国际法特别保护之人员和物体的保护和运转所必需的系统而言

11. 现行国际法要求各国采取一切可行的预防措施, 保护平民和民用物体免受军事行动的影响。这其中包括会对地球上的平民造成影响的在外层空间开展或与外层空间有关的军事行动。在这方面, 为了保护平民和民用物体免受外空系统所面临威胁的有害影响, 一项重要的措施是尽可能将用于军事目的的外空系统与用于民用目的的外空系统分开, 包括卫星、地面站和通信链路在内。从人道主义角度讲, 上述措施对于提供基本民用服务所必需和受国际法特别保护之人员和物体的保护和运转所必需的外空系统而言, 尤其具有重要意义。

12. 为此, 凡可行情况下, 开发或运营外空系统的国家和商业企业应努力开发和使用的专用的外空产品和基础设施, 例如卫星有效载荷、地面终端、网络基础设施和网络以及通信链路, 或专用于军事目的, 或专用于民用目的, 尤其是就上述各类人员、物体和民用基础设施的运转和保护所必需的外空系统而言。各国还应考虑将上述外空系统所依赖的通信链路因特网分开。最后, 各国应发挥监督和监管作用, 要求提供此类服务的商业卫星公司如此行事。

C. 建议 3: 各国应确定、登记、标示、宣布和/或以其他方式指明其管辖或控制下的应免受外空军事行动影响的外空系统

13. 各国均应在现行国际法基础上, 努力确定、登记、标示、宣布和/或以其他方式指明其管辖或控制下的应免受军事行动影响的外空系统。这将是一种帮助防止上述外空系统成为打击目标或受到损害的有效手段。

14. 考虑到上文建议 1 和建议 2, 最需要确定的外空系统——无论是卫星、地面站和终端, 还是它们之间的通信链路——将包括提供基本民用服务所必需和受国际法特别保护之人员和物体的保护和运转所必需的外空系统。

15. 此外, 若某个外空物体完全专用于民用目的, 包括完全专用于人道主义目的, 相关国家应根据《登记公约》¹⁰ 予以确定、标示和登记, 明确表明其在武装冲突期间受国际法保护的地位。这对于受国际法特别保护的外空物体尤其有益。一个这样的例子是专门服务于医疗目的的通信卫星, 例如协助远程医疗和手术或为医疗运输传输通信的卫星。确定、标示和登记此类卫星的地位, 将有助于确保它们在任何时候均能得到尊重和保护。¹¹

¹⁰ 《关于登记射入外层空间物体的公约》(1974 年), 第四条第 1 款(e)项。

¹¹ 供参考: “日内瓦四公约”第一附加议定书关于识别章程的附件一(经于 1993 年 11 月 30 日修订)就医疗队或医疗运输使用(第六条第一款)的特殊信号(光信号、无线电信号和电子识别方法)作出了规定, 其中特别提到医疗运输可借助卫星系统传输通信(第十条第二款)。此外, 各国可探索是否可能出于减少对平民的伤害之目的在网络空间对外空系统及其组成部分的地位进行数字化标示。举例来说, 见: 红十字委员会, 《红十字、红新月和红水晶标志的数字化: 益处、风险及可行解决方法》, 红十字委员会, 日内瓦, 2022 年。

D. 建议 4: 各国不应发展、试验或使用动能反外空能力，也不应针对外空系统进行其他旨在或预计会制造外空碎片的有害作业

16. 外空碎片有可能继续在生成碎片的轨道上运行数十年甚至更长时间。鉴于其运行速度，碎片可能以无法预测的方式损害或摧毁其他外空物体，包括提供基本民用服务所必需的外空物体在内。若是在日益拥挤的轨道上，尤其如此。

17. 若干不同的外空活动可产生碎片，其中尤其是针对外空物体进行的动能军事行动，有可能远比其他很多外空活动造成更多碎片。就此而言，一国不应发展、试验或使用动能反外空能力，包括但不限于破坏性直升式反卫星导弹和共轨反卫星能力，也不应针对外空系统进行其他旨在或预计会制造外空碎片的有害作业。

E. 建议 5: 各国应合作提高在武装冲突和其他紧急情况中用于人道主义救援和应急反应的卫星服务的抗干扰能力

18. 武装冲突及其他紧急情况中的人道主义救援和应急反应为提供食物、水、卫生设施、医疗保健和其他基本民用服务提供支持。外空系统，尤其是气象、通信、导航以及地球观测/成像卫星，对人道主义行动的各个阶段均作出贡献，从需求评估到紧急救援交付，从减少灾害风险到在旷日持久的冲突中建设复原能力。

19. 应建立到位一项国际协作与合作机制，以提高人道主义救援和应急反应所依赖的卫星服务的抗干扰能力。国家外空机构及其他有条件的外空运营方，包括商业企业在内，应积极响应其他国家以及诸如紧急救援部门和人道主义组织等行为的援助请求。可借鉴现有的国际合作与援助机制的经验。¹²

20. 在这方面，能力建设对于提高抗干扰能力至关重要。拥有先进外空能力的国家应与其他有需要的国家分享经验，为建设或加强后者的技术、法律和政策能力作出贡献。各国应考虑让其他利益攸关方，例如国际组织、民间社会组织、商业行为体和学术界，参与国际合作、援助和能力建设。

¹² 一个这样的例子是“空间与重大灾害国际宪章”。这是一项外空机构和外空系统运营方一道努力出于救灾目的自愿提供卫星图像的全世界范围协作机制。此外，可参考信息和通信技术领域负责任行为相关准则。举例来说，商定“各国应对关键基础设施遭到恶意使用信通技术行为破坏的另一国提出的适当援助请求作出回应”，见《从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组的报告》规范 13(h)，A/76/135，2021 年 7 月。