

裁军谈判会议

16 August 2018
Chinese
Original: English

美利坚合众国驻裁军谈判会议代表团 2018 年 8 月 2 日致裁谈会秘书长的普通照会，转交美国对题为“2015 年 9 月 11 日中国常驻裁军谈判会议代表和俄罗斯联邦临时代办致会议秘书长的信，其中转交中国和俄罗斯联邦对美利坚合众国《对 2014 年俄罗斯和中国所提〈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〉新草案的分析》的评论”的 CD/2042 号文件的回应

美利坚合众国驻裁军谈判会议代表团向裁军谈判会议秘书长致意，并谨向秘书处转交一份案文，该案文载有美国对中国和俄罗斯 2015 年 9 月 11 日就美利坚合众国对“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(“外空条约”)”草案的分析发送的信函(CD/2042)的回应。美国代表团请秘书处将这份案文作为裁军谈判会议的正式文件印发，不胜感激。



美利坚合众国对“中华人民共和国和俄罗斯联邦就《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》新草案(CD1985)对美利坚合众国《对 2014 年俄罗斯和中国所提〈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〉草案的分析(CD/1998)》的评论”所作的回应

内容提要

1. 2017 年 12 月,《美国国家安全战略》公布,最近,《美国国家空间战略》得到拟定。在这个背景下,本文件对俄罗斯联邦和中华人民共和国提交的关于《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》新草案(“外空条约”)的 CD/2042 号文件(2015 年 9 月 14 日)作进一步分析。CD/2042 是为回应美国在 CD/1998(2014 年 9 月 3 日)中提出的问题而提交的。
2. 美国重申其观点:2014 年 6 月 12 日新的“外空条约”草案(CD/1985)存在根本缺陷。这个提案基本上与 1982 年以来提交裁军谈判会议的提案相同。俄罗斯和中国断言,这项“外空条约”草案“是当前避免外空军事冲突的最有效和可行的措施”。但是,这两国没有为这个命题提供佐证,同时还忽视了与该提案相关的一些根本性的、内在的问题。本文将详细讨论这些问题。CD/2042 没有令人满意地述及“外空条约”草案存在许多重大缺陷。这些缺陷先前曾经提出过,具体涉及提案的范围,以及一项基本的、具有法律约束力的核查制度的缺乏。
3. 美国对 CD/2042 的回应提出两个要点:(1) 关于“在外空的武器”的可接受的定义无法拟订;(2) 无法对空间军备管制条约进行核查,因为多数空间系统都具有双重用途,为核查目的进行在轨监测不可行。此外,虽然俄罗斯和中国表示,它们“无法完全赞同美国关于‘联合国宪章第二条第四款已经禁止对他国外空物体使用武力或以武力相威胁’”的主张(CD/2042, 第 8 段),但美国重申其观点:现行国际法律义务——如《联合国宪章》所体现的那样——禁止对他国外空物体使用或威胁使用武力,但为自卫而使用武力以及联合国安全理事会核准的情形除外。
4. 虽然美国愿意看到空间领域依然不发生冲突,但是,我们在为应对任何可能出现的挑战作准备,而且我们将继续确保我们能够应对和战胜可能出现的任何挑战。正如《美国国家安全战略》和《美国国家空间战略》所表明的那样,大国竞争的重新出现日益成为影响美国国家空间政策和战略的一个主要因素。俄罗斯和中国公开和在外交上提倡空间非武器化,并作出“不首先在空间放置武器”的政治承诺,但与此同时,两国仍然在谋求摧毁性反卫星武器和空间战能力。相形之下,美国处理这个事项上的国际参与的方针的一个主要部分,是设法确保空间方面的所有行为者通过执行务实、自愿的双边和多边“最佳做法”准则、透明度和建立信任措施及行为规范,在外层空间以安全、负责的方式行事。

5. 2013 年外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题联合国政府专家组(专家组)的协商一致建议(A/68/189, 2013 年 7 月 29 日), 仍然可为就处理空间安全和可持续性面临的挑战进行的讨论提供一个坚实的起点。美国鼓励尚未充分执行这些建议的国家尽最大可能执行这些建议, 而不是专注于一项不会促进外层空间环境和依赖这个环境的活动的更大安全的拟议的具有法律约束力的协定。为推动裁军谈判会议讨论专家组的报告, 美国向裁谈会提出了关于执行专家组的建议的看法(见 CD/2078, 2016 年 9 月 16 日)。

一. 定义

6. 首先, 美国同意这一看法, 即一般来说, 定义可视为一项有效、可核查的军备控制协定的一个要素; 但是, 鉴于一些空间系统的双重用途性质, 无法拟定一个既能顾及各方关切又不致过分或不公正地限制民用或商业活动的“在外空的武器”定义。美国指出, 新的卫星群和天基服务的增多会使核查变得更加困难, 同时也突出了“外空条约”提案中的这一重大缺陷。当今的空间革命中出现的许多能力, 如在轨服务系统和主动式碎片清除系统等, 提供了恰当的例子, 证明虽然一些系统具有正当、有益的用途, 但这些系统也必然能够用来干扰其他运营者的空间系统。相形之下, CD/2042 对“外空条约”新草案的“范围”的讨论提出的疑问多于提供的答案。“外空条约”草案将“在外空的武器”定义为“制造或改造的……用来消除、损害或干扰……的任何外空物体或其组成部分。”按照“外空条约”草案所载“在外空的武器”的定义, 如果不是无法, 也至少可以说很难区分允许的和不被允许的外空物体。任何想要做到明确无误的“在空间的武器”定义, 都可能要么过于细致, 以致于变得过于复杂而无法有效适用; 要么过于含糊, 容易招致利用、对条约的违反, 致使协定被蓄意弱化。此外, 在缺乏可靠、实际和有效的核查条款的情况下, 将无法确定某个系统是否已经被“制造或改造……用来消除、损害或干扰。”此种评估很可能引起关于意图的争论, 这种争论很难证明或反驳, 而这很可能引起紧张局势、猜忌和误判, 而不是如 CD/2042 所说的那样成为“避免外空军事冲突的最有效和可行的措施”。

二. 核查

7. 看一下 CD/2042, 便可发现, 俄罗斯和中国仍然没有谈及不可或缺的核查制度这项基本要求。美国的立场仍然十分明确: 美国无法赞同采取以下做法处理外空安全问题, 即通过日后谈判一项“附加议定书”来确定有效核查所需的关键的具有法律约束力的条款。CD/2042 没有直接谈及这项要求, 而是难以令人信服地试图列举两个并不恰当的法律文书的例子——1967 年《关于各国探测及使用外层空间包括月球与其他天体活动所应遵守原则的条约》(《外空条约》)和 1972 年《关于禁止发展、生产、储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》(《生物武器公约》)——以便为新“外空条约”缺乏核查机制提供理由。关于对《生物武器公约》的提及, 美国认为, 从存在极大差异的议题来进行推断毫无助益。美国认为, 对于一项公约或提案, 应当依据其本身的实质对其进行考虑。

8. 在 2006 年题为《防止外空军备竞赛的核查》的工作文件(CD/1781)中, 俄罗斯和中国认为, “技术方面, 外空核查措施涉及监测、跟踪和定位等前沿技术, 现阶段尚不具备充分技术条件建立有效的国际核查机制。”在 2009 年题为“回

答对《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》草案提出的主要问题和评论”的文件(CD/1872)中，俄罗斯和中国再次承认这个现实，表示，“目前似宜暂时搁置核查以及其他可能有争议的问题。随着科技的进步，今后条约成熟时，可考虑为条约增加核查议定书。”然而，如果将有效核查所需的关键的具有法律约束力的规定留给以后的谈判处理，而条约的重点是禁止某些行为而不是武器的研发(从而可能允许研发武器退约能力)，那么在建立有效的核查制度之前研发、制造及可能部署空间武器的动机就可能增强而不是减弱。未能列入有效核查规定，还可能减弱最终建立此种核查制度的积极性，因为建立“外空条约”制度的政治益处将会取得，有效核查制度的潜在费用将会避免。因此，不仅会有在有效核查制度建立之前研发空间武器的动机，而且可能还会有拖延、放慢或阻止此种议定书缔结的动机。

9. 俄罗斯和中国认为，不论是否包括了有效核查手段，像“外空条约”草案这样一项协定所具有的规范性价值，足以吸引各方订立此种条约。这里采用的假设是：所有协定都具有积极价值。美国不同意这种观点。由于缺乏一个易于适用的有效核查机制——美国认为，就“外空条约”而言，这种机制无法建立——因此，这种协定会给缔约国提供政治掩护，便于其声称没有违反条约之下的义务，即便它们蓄意从事将会违反义务的活动，因为不会有任何手段对它们的遵守情况进行核查。

10. 此外，俄罗斯认为，一项不首先在外空放置武器的政治承诺，足以避免外空发生军备竞赛。“不首先放置”倡议并不包含任何能够有效证实一国“不首先在外空放置武器”的政治承诺的特点，该倡议也不符合外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题联合国政府专家组(专家组)2013年的协商一致报告(A/68/189, 2013年7月29日)制定的透明度和建立信任措施标准。

11. 关于《外空条约》，在批准该条约之前，美国的评估是，对条约关于禁止在外空放置大规模毁灭性武器的规定进行核查，是可能的。当时，美国确信，考虑到在轨道上部署和维持大规模毁灭性武器方面会出现的困难，以及通过使用美国的国家能力，《外空条约》是可核查的。此外，美国认为，鉴于存在其他更为经济有效、可靠和及时的部署和投送此种武器的手段，任何潜在对手都不会通过在外空放置大规模毁灭性武器而获得战略优势。最后，有必要强调，《外空条约》是外空方面的国际法律框架的基石。几乎所有航天国家都加入了这项条约，该条约确立了一些关键的法律概念，包括：对外空的探测及使用“应造福于各国人民”；以及国际法律义务包括《联合国宪章》如同它们适用于其他领域那样，适用于外层空间。据此，与拟议的“外空条约”不同，《外空条约》并没有被严格视为一项军备控制条约，将这两者视为等同的做法是错误的，而且会削弱《外空条约》的广泛用途。

三. 在外空使用武力

12. 在 CD/2042 中，俄罗斯和中国表示，它们“无法完全赞同美国关于“联合国宪章第二条第四款已经禁止对他国外空物体使用武力或以武力相威胁”的主张。换言之，俄罗斯和中国在 CD/2042 中认为，《联合国宪章》第二条第四款及其关于禁止使用武力的规定，可能并不适用于外空。

13. 美国重申其观点：现行国际法律义务——如《联合国宪章》所体现的那样——禁止对他国外空物体使用或威胁使用武力，但为自卫而使用武力以及联合国安全理事会根据《联合国宪章》第七章核准的情形除外。《外层空间条约》(《外空条约》)第三条明确将国际法律义务包括《联合国宪章》的适用延伸到外空活动。根据《外空条约》第三条，管理国家在外空使用武力的，正是适用于国家在陆地、空中和海上使用武力的既定、长期的国际法律义务规则，即《联合国宪章》，包括第二条第四款和第五十一条，以及关于使用武力的习惯法律义务。这包括关于在针对武装攻击行使单独和集体自卫这项固有权利方面使用武力的规则，包括这项规定，即任何武力的使用都必须限于为应对迫在眉睫或实际的武装攻击而所必要，而且必须与此目的相称。

14. 在 CD/2042 中，俄罗斯和中国表示，《联合国宪章》“是在外空探索开始之前起草的，”因此，“将宪章原则直接和无条件适用于外空利用这种敏感的国际关系领域需要深入分析和各国共同讨论。”然而，《联合国宪章》是为了满足任何即将到来的时代而起草的，其条款并不针对特定领域或技术。

15. CD/2042 还提到，现行国际法没有明文界定使用或威胁“使用武力”的概念。该文件这样提及是为了表示，这多少意味着，在不作进一步“澄清”或“阐明”的情况下，关于使用武力的现行国际法律义务并不适用于外空。不过，按照这个逻辑，俄罗斯和中国必定会同样拒绝接受关于使用武力的现行国际法律义务对国家在陆地、空中及海上使用武力的适用。但它们没有这样做，这证明，第二条第四款不适用于外空的说法存在谬误。总的来说，各国并没有试图在其他领域准确界定(或确定性地表示)何种情形将构成“使用武力”(或“武装攻击”)，因此没有理由认为外层空间应当区别对待。

16. 美国不赞同 CD/2042 的这一说法：现行具有法律约束力的协定存在“空白”，因此需要用外空使用或威胁使用武力方面新的条约式的禁令来填补这一空白。如前所述，关于使用武力的现行国际法律义务，包括《联合国宪章》第二条第四款和第五十一条及习惯法律义务，目前已经恰当管理这个问题。如同就“外空条约”草案提出的 CD/1998 号文件所述，美国不赞同任何为此种条约的目的而试图界定“使用武力”或“威胁使用武力”的概念的做法。

四. “最佳做法”准则及透明度和建立信任措施对加强外空活动安全、稳定和可持续性的贡献

17. 美国强烈赞同设法拟定自愿性双边和多边“最佳做法”准则及透明度和建立信任措施，作为加强外空活动的安全、稳定和可持续性的稳妥途径。透明度和建立信任措施，如公布关于国家空间政策和战略的信息——俄罗斯和中国建议将这种做法作为“预防性”核查措施——已经成为美国和其他国家为提高透明度而惯常采取的措施。2013 年外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题联合国政府专家组建议将此种行动作为自愿性透明度和建立信任措施。这种行动的采取独立于新的“外空条约”等任何具有法律约束力的提案。虽然此种透明度和建立信任措施能够增强稳定，防止误解，但是在阻止违反行为，确保对履约的信任方面，它们不能完全替代或单独充当核查制度。

18. 美国谋求自愿性“最佳做法”准则及透明度和建立信任措施的努力，应当视为一种要求拟订双边和多边安排的呼吁，这种安排可以最佳方式达到想要取得的合作成果，以处理直接的关切。美国深信，国际社会不应当把重点放在进行漫长的谈判以缔结和批准一项具有法律约束力的文书上面。对于国际社会今天面临的许多外空方面的难题，近期内可通过共同使用准则、不具法律约束力的透明度和建立信任措施加以处理；最终，可适用安全、负责的行为规范，以利于外空活动的长期可持续性和稳定。此种自愿措施将加强和补充外空活动方面的现行国际法律制度，并有助于各国间在外空方面建立信任。透明度和建立信任措施最为有效，因为它们能够更快地得到制定，及时产生有益于外空环境的结果，并可以所有空间运营者的共同利益为基础。因此，美国敦促国际社会在落实 2013 年外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题联合国政府专家组关于外空透明度和建立信任措施的报告的协商一致建议方面，取得进一步进展。

五. 结语

19. 美国对 2008 年和 2014 年版的“外空条约”作了极为仔细的分析和评估。美国还透彻研究了 CD/2042 作的补充说明。美国得出结论认为，不论用什么标准衡量，都能看出，新的“外空条约”草案仍然是一个存在根本缺陷的提案。这项“外空条约”提案没有达到美国的可接受的军控措施标准。

20. 《美国国家空间战略》要求保护我国在空间的重大利益，加强我国空间活动的安全、稳定和可持续性，以便推进美国的安全、经济繁荣和科学知识。我国的国家安全立场的重点是确定保护和保卫美国、我们的盟国及我们的伙伴所需的政策、战略和能力，同时继续维持空间的自由利用和进入。为此，我们不主张采取“自上而下”的条约谈判做法，而是主张和本国及私营部门的空间运营人一道，寻求经证明的技术做法，以便确定可成为不具约束力的自愿准则的“最佳做法”。随着此种准则在国际上获得接受，各国，包括美国在内，可以选择将适当的准则纳入国家政策、法律和规章。像有缺陷的“外空条约”草案这样一项具有法律约束力的文书，不会具有可信度和有效性，因而不应当谋求。
