裁军谈判会议

11 September
Chinese
Original: English

附属机构 3：防止外层空间军备竞赛

报告
(2018 年 9 月 5 日第 1470 次全体会议通过)

一. 当前局势

A. 外层空间、和平与安全

1. 许多与会成员提出，裁谈会在防止外空军备竞赛的工作中，必须以维护安全、有保障、稳定和可持续的外层空间以及防止外层空间成为冲突地区的目标为指导。技术发展正在彻底改变对外层空间的使用，进入外层空间的行为体不断增加，已超越传统航天大国和国家行为体，这既是机会也是风险，尤其是如果新的能力、用途、脆弱性和威胁没有得到充分理解、监测和充分界定的话。

B. 现有的规范和体制框架

2. 与会者重点强调了《外层空间条约》是管理为和平目的利用外层空间的法律制度的核心。各代表团还提到外空委作为联合国授权的和平利用外层空间规范创建机构的重要作用。与会者还提到联合国裁军审议委员会关于在外层空间活动中实施无法律约束力的透明度和建立信任措施的工作，以及联合国大会的作用。30 多年来，联合国大会每年都通过防止外层空间军备竞赛的决议。几个代表团强调了外层空间透明度和建立信任措施政府专家组的工作——该专家组的报告于 2013 年 7 月获得联合国大会协商一致通过，并强调了第 72/250 号决议为“就一项防止外层空间军备竞赛，包括防止在外层空间放置武器的具有法律约束力的国际文书的实质内容进行审议并提出建议”而设立的、正在开展工作的政府专家组。

3. 考虑到裁军谈判会议的任务，与会者普遍认为裁谈会关于防止外空军备竞赛的工作应建立在现有规范框架的基础上，并对其加以补充，同时保持充分的一致性。裁谈会的工作不应重复其他论坛正在进行的努力，而应处理一些相同问题的具体裁军方面。

4. 由《外层空间条约》和其他适用的国际法产生的总体原则被视为关键，如外空间应根据国际法用于和平目的、探索和利用外层空间必须为所有国家的福祉和

GE.18-15061 (C) 051018 151018
1815061

请回收

利益服务，无论其经济或科学发展程度如何、外层空间应是人类的领地等。充分遵守和执行适用于外层空间的现有协定至关重要。

C. 威胁

5. 人类外空活动量的增长，加上外空运营者日益多样化，令人更加感觉外空领域日益拥挤、争议不断。各代表团对可能引发误解和误判的行动以及在外层空间、从外层空间或从地面平台针对外层空间物体蓄意使用武力的行为表示关切。

1. 外层空间的武器化

6. 一些代表团指出，外层空间武器化是其在处理防止外空军备竞赛问题上的首要关切。有人称，如果没有具有法律约束力的禁令，常规武器或其他新型武器随时都有可能出现在外层空间。外层空间武器化可能会不可逆转地损害对外层空间的和平探索，引发军备竞赛，并对全球战略平衡和稳定以及国家安全产生负面影响。

2. 反卫星武器

7. 一些代表团对试图获取和使用反卫星能力表示严重关切。这些代表团认为，防止发展和测试包括陆基能力在内的反卫星能力，是当务之急。使用或测试反卫星武器可能会产生长期的碎片云，可能会损害外层空间活动的长期可持续性。一些代表团指出，“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)草案没有涉及反卫星武器的使用，而其他一些代表团认为，PPWT 关于对外空物体使用武力的条款涉及了这一方面。

3. 其他威胁(干扰，致盲、碰撞作为武器等)

8. 在讨论中还提到了对外层空间和平与安全的其他威胁。各代表团和专家提到使用电子战导致卫星失灵并影响其功能；使用激光束损坏光学传感器；利用为卫星服务的外空物体移动或损坏其他外空物体的可能性；以及以蓄意和故意碰撞为手段损坏或摧毁外空物体的可能性。有人指出，这些威胁中至少有一些，其背后的技术在本质上存在双重用途。有些系统具有合法、有益的用途，但本身也能够被用来干扰其他运营者的外空系统，这让风险和威胁评估以及可能的监管变得更加复杂。

二. 防止外空军备竞赛的工具箱

A. 现有规制的作用和充分性

9. 一些人认为，现有的法律框架，特别是《外层空间条约》，足以防止外空军备竞赛。各大外层空间条约提供了共同立场。充分遵守并执行现有的框架将至关重要。通过切实措施执行联合国大会协商一致核可的与外空有关的原则和准则，似乎得到了广泛支持。但是，外层空间活动的迅速发展和变化，与适用于这些活动的规则、规范和标准发展相对缓慢之间的对比，可能会产生需要解决的差距。因此另一些人认为，现有条约通过减少易受威胁和风险的脆弱性以及防止可能构

成外层空间军备竞赛的情况，不足以保持外层空间的安全和安保，还需要更多的国际规则。

10. 一些代表团认为存在一个根本问题，即现有的外层空间条约是否足以应对与外层空间军备竞赛相关的、普遍认为正在日益提升的风险和威胁。他们指出，现有条约只禁止在外层空间放置和试验核武器和其他大规模毁灭性武器。他们回顾说，没有禁止在外空部署常规武器或针对外空资产使用陆基武器，也没有禁止发展和试验这些武器。在这种背景下，这些代表团认为，应当根据《外层空间条约》的规定进行有关防止外空军备竞赛的讨论和开展这方面的工作，该条约是适用于外层空间的法律制度的基石。

1. 定义

11. 与会者提出了一个实质性问题，即和平利用外层空间由什么构成，以便确定和制裁威胁性和敌对性的非和平利用外层空间的行为，此问题突显出裁谈会与和平利用外层空间委员会(外空委)之间固有的相互作用，以及在联合国各机构、相关空间论坛和专业机构之间协调一致应对外空议题的必要性。

12. 对于防止在外层空间放置武器的有效和可核查的协议来说，定义需要控制的物品/物体以及要监管的行为似乎至关重要，同时还需限制防止外空军备竞赛框架下规定的不良行为。必须仔细定义条款，以避免无意中纳入不应受到限制的物体或行为，并保护外层空间的和平和有益活动。从技术、法律和政治角度看，这种定义应当达到高度明确的标准，必须是协商一致的，并且其解释不应扼杀合法空间活动，也不应导致分歧/误解，造成合规方面的不确定性，从而加剧而非防止或减轻紧张和冲突。与会者强调涉及的挑战。有人认为，在此时尚不可能拟定出既满足各方关切，又不会不当或不公平地限制民用或商业外空活动的定义。然而，另一些人则认为，提出具体的措辞后，拟订和商定能够满足上述目标的定义不会有任何固有的障碍。例如，PPWT 草案将“在外空的武器”定义为“制造或改造的、用来消除、损害或干扰在外空的物体的正常功能的任何外空物体或其组成部分”，尽管如此，对这项提议未达成一致意见。

2. 自卫

13. 有人提到《联合国宪章》第五十一条，该条规定了发生武装攻击时单独或集体自卫的固有权利。另一方面，一些人认为，应当寻求更清楚地说明该条在防止外空军备竞赛方面的相关性和适用性，这是一个国际法问题。对一些代表团来说，根据《联合国宪章》第五十一条，在外层空间行使单独或集体自卫的固有权利违背了防止外空军备竞赛的宗旨和目标。这些代表团认为，在外层空间使用武力，包括以自卫为目的使用武力，与防止外层空间军备竞赛之间存在着固有的矛盾性。

B. 减少风险

14. 与会者认为，共同努力减少外空物体作为关键的全球基础设施所面临的风险，并在联合国裁军论坛上确保各国都能从外空使用中获益，这一点非常重要。一些代表团认为，使用武力，特别是使用毁灭性武力的问题应当在裁谈会防止外空军备竞赛的框架下讨论，包括讨论使用武力带来的增加长期外空碎片的风险，

这些碎片可能对其他国家的空间活动造成有害干扰，并影响外空安全。似乎有人担心，在当今更具挑战性的安全形势下，对外层空间某些行动背后动机的误解可能会引发危险的误判，在一些成员国称之为大国竞争重新出现的背景下增加了风险因素。

15. 有些人似乎支持讨论各国在防止外空军备竞赛方面的负责任行为，而不是处理某些行动或武器问题。一种看法是，不负责任的行为值得所有国家关切，外层空间的安全、安保和可持续性需要所有国家的保护，也有利于所有国家。有人指出，负责任行为的原则应在相关论坛上采用普遍、多边和非歧视性的方法，由全球各国商定。有意见认为，建立增进透明度和信任的规范可以加强现有用于规范外层空间的国际标准，增进相互了解，缓解紧张局势。有人指出，这种规范可以具有法律约束力，也可以不具有法律约束力。

C. 外层空间活动中的透明度和建立信任措施

16. 透明度和建立信任措施被普遍视为防止外空军备竞赛的相关和必要措施。各代表团支持 2013 年政府专家组的协商一致成果，并对联合国裁军审议委员会开展工作表示满意，该工作以防止外层空间军备竞赛为目标，围绕报告所载建议提出了实际执行建议。虽然有人对重复劳动表示关切，但一些成员认为透明度和建立信任措施，包括行为守则，也与裁谈会履行其议程核心问题之一的任务有关。一些代表团认为透明度和建立信任措施是裁谈会可能达成的短期临时成果，不妨碍后续更实质性的承诺，或者作为实现后续更实质性承诺的中间步骤，上述承诺包括具有法律约束力的义务。

17. 一些代表还将透明度和建立信任措施描述为对其他倡议的补充，其他倡议包括一项全面、有效和可核查的具有法律约束力的条约。他们认为，透明度和建立信任措施将促进成员之间的信任和信心，在这方面可被视为裁谈会谈判防止外空军备竞赛新规范的垫脚石。然而，一些承认透明度和建立信任措施价值的人持这样一种观点，即这些措施不能取代具有法律约束力的条约义务。对另一些人来说，透明度和建立信任措施也可以在一项或多项具有法律约束力的协定内进行。

18. 合作进行信息共享，以共同而实际的方式处理具体标准、程序和做法，及时提供关于外空物体和危险的关键信息，以及其他政治措施，如单方面声明、双边承诺、多边行为守则和最佳做法，都是一些代表团提到的有待进一步探讨的备选办法。还有代表团提到了联大关于不首先在外层空间放置武器的决议、承诺和保证。尽管人们对“不首先在外空放置武器”的实际价值——尤其是与其它令人关切的问题脱钩的情况下——表示怀疑，但还是强调了“不首先在外空放置武器”倡议向多边结构的演变。一些代表团认为，证实一个国家是否遵守“不首先在外空放置武器”的规定是不可能的。

19. 在和平利用外层空间框架下，通过外空委领域开展能力建设和国际合作，特别是为发展中国家开展能力建设和国际合作，也能对防止外空军备竞赛做出贡献，这一点同一国决定在裁谈会内作出多大程度的承诺无关，无论该国是仅承诺采取透明和建立信任措施，还是加入一项具有法律约束力的条约，又或者两者皆有。防止外层空间的军备竞赛，对确保出于和平目的使用包括月球和其他天体在内的外层空间并造福所有国家至关重要，无论这些国家经济和科学发展水平如

何。为实现这一目标而进行的能力建设和国际合作似乎是裁谈会防止外空军备竞赛工作的重要组成部分。

D. 具有法律约束力的措施

1. PPWT

20. 几个成员认为，PPWT 草案是裁谈会谈判一项具有法律约束力的条约的基础，尽管如此，关于该提案的许多问题还有必要进行深入讨论。一些成员告诫不要将任何此类条约的负担不对称地强加给发展中国家，也不要对它们和平利用外层空间提出歧视性限制。对一些代表团来说，避免外层空间武器化相关危险的唯一方法，是裁谈会就防止外空军备竞赛通过具有有效法律约束力的措施。虽然 PPWT 的提议者并不认为该条约能解决与外空安全有关的所有问题，但他们坚称，没有武器的外空将对实现这一目标以及禁止对外空物体采取任何敌对行动大有助益。其他一些代表团坚持认为，PPWT 由于不公平、不可有效核查而存在根本缺陷，并对其国家安全产生了负面影响。作为审议条约的基础，PPWT 草案目前是裁谈会提出的唯一提案。

2. 核查和监测

21. 一些人支持建立核查制度，另一些人则认为，无论协议如何构想，都要进行监测。对一些成员而言，通过事后拟定/商议的议定书，以循序渐进的方式处理核查问题的想法是不够的，有成员认为，目前尚无法达成对防止外空军备竞赛文书的有效核查。

22. 还有人认为，自愿的透明度和建立信任措施可以为今后核查/监测具有法律约束力的承诺奠定基础。

三. 前进方向

A. 不同方法的互补性和取得进展的可能途径

23. 与会者对外层空间和平与安全面临越来越多的威胁表示出共同的关切，并一致认为外层空间军备竞赛将严重影响全球安全格局。尽管解决这些问题的方法各不相同，但存在一种紧迫感，认为在防止外空军备竞赛方面取得进展不仅是可能的，而且是必要的。会员国之间的共同点包括：必须减少风险和增强信心；广泛关注在外层空间进行试验或使用武力产生的外空碎片；关注外层空间武器化的可能性和处理许多外空物体的双重用途性质；透明度和建立信任措施的积极作用；核查/监测以及能力建设和国际合作的重要性。虽然无法就立即谈判一项具有法律约束力的文书达成共识，而且对这项文书的可行性存在一些疑问，特别是在定义、核查和双重用途技术等问题上，但可以从讨论中提取相关的实质性内容供裁谈会进一步审议。

B. 可供裁谈会进一步审议的问题

- 减少外空物体及其在预防冲突方面至关重要作用所面临的风险，确保探索和利用外层空间应是为了各国人民的利益。
- 防止对在外层空间开展的某些行动背后意图的误解，在当今日益动荡、充满力量竞争的外空安全形势下，这些误解可能会引发危险的误判。
- 定义
  - 外层空间(对在制定规范方面取得进展而言很重要，但或许不是必不可少)。
  - 被控制、限制或禁止的物体/行为；
  - 外空武器；
  - 威胁外空安全的陆基武器；
  - 和平与非和平、威胁性或敌对性利用外层空间。
- 减少两用外空和陆基物体对外空安全造成的威胁。
- 减少持久碎片和碎片收集系统对外空安全的威胁。
- 保护合法的空间活动不受与防止外空军备竞赛相关的、可能会扼杀外空活动的发展的模糊规范性结构的影响。
- 将有助于防止外空军备竞赛的有效的军备控制、限制或禁止措施及其范围(开发、测试、转让、拥有、放置、部署、使用等)，处理空间、陆基以及网络能力。
- 核查和监测与防止外空军备竞赛有关的承诺。
- 在防止外空军备竞赛的背景下深化对《联合国宪章》第五十一条(以及国际法其他相关要素)的讨论。
- 特别有利于发展中国家的防止外空军备竞赛的能力建设和国际合作的各个方面。
- 裁谈会关于防止外空军备竞赛的一项或多项协议的备选方案，承认备选方案可相互参考利用，而非相互排斥。