



和平利用外层空间委员会

法律小组委员会

第五十八届会议

2019年4月1日至12日，维也纳

关于设立完善利用和开发空间资源国际机制的工作组的建议

比利时和希腊的工作文件

1. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会第五十七届会议在议程项目 15 下讨论了探索、开发和利用空间资源活动的潜在法律模式问题。
2. 在讨论中，希腊代表团提议设立小组委员会特设工作组，其任务是拟订并提出能够为探索、开发和利用外层空间资源的行动提供必要法律确定性的替代法律解决办法。¹该提议至少得到了另一个代表团的支持。
3. 此外，在议程项目 16（就拟由法律小组委员会第五十八届会议审议的新项目向和平利用外层空间委员会提出的提案）下，希腊代表团认为，对议程项目 15 的审议应纳入联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组的工作，以便激发重点突出的辩论。
4. 该提议得到比利时、巴西、中国及其他国家的支持。根据巴西的提议，这些国家表示打算在闭会期间举行磋商，以期向小组委员会 2019 年第五十八届会议提交一份提案供其审议，其中载有将该项目列入联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组议程的目标和方式。²
5. 本工作文件是比利时和希腊为在上述非正式磋商背景下发起相关讨论所做的首次努力。
6. 在过去几年里，就开展探索、开发和利用外层空间资源相关活动进行了激烈的辩论。这场辩论必须把相关雄心、吸引大量投资和开发必要技术一并考虑在内，目的是争取在外层空间开展这种性质的有计划的公共或私人活动都有一个充满希

¹ A/AC.105/1177，第 264 和 265 段。

² 同上，第 269 和 271 段。



望的未来。而且，此类活动需要有一个坚实明确的法律机制，该机制的建立应依照现行国际空间法的下述原则进行。

一. 现行国际空间法相关原则

A. 探索和利用作为全人类疆域的外层空间

7. 根据《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》，外层空间是一个不受国家管辖的区域《外层空间条约》第一条第一款和第二款除其他外明确规定，对外层空间的探索和利用应造福于所有各国并符合它们的利益，并且应当为全人类共有，所有各国应在平等的基础上，根据国际法不受任何歧视地自由探索和利用外层空间，并且应当能自由地进入天体的所有区域。

8. 《外层空间条约》第二条所载不得归为已有的原则也明确表明，外层空间或其各个部分均不归任何国家管辖，根据该条，对包括月球和其他天体在内的外层空间，各国不得通过主权主张、使用或占领或任何其他手段将其归为已有。

B. 外层空间是受国际法规范的公共空间

9. 探索和利用外层空间的所有活动都受国际法管制。从《外层空间条约》第一、二、三和六条可以明显看出这一点。虽然第六条将各国在外层空间的所有活动定性为“国家”的空间活动，³但第三条规定，条约缔约国应根据包括《联合国宪章》的国际法，为维护国际和平与安全并增进国际合作与理解，开展探索及利用包括月球和其他天体在内的外层空间的活动。

10. 第一条进一步加强了国际法的可适用性，该条规定，包括月球和其他天体在内的外层空间应在平等基础上，根据国际法由所有国家自由探索和利用，而不得有任何歧视。

11. 因此，《外层空间条约》第一条宣布需要通过国际性质的空间法规来规范空间（及其资源）的使用。当然，国家可以批准其国民的空间活动。然而，行使国家管辖权的这种属人依据并没有为规范外层空间本身法律地位的立法管辖权提供任何依据。因此，空间资源开发所涉法律问题必须依照国际法的规定。

12. 关于探索和利用外层空间，现行国际空间法主要包括《外层空间条约》和《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》。迄今为止，已有 18 个国家批准了《月球协定》，该协定第十一条规定，缔约国有义务承诺建立一个开发月球自然资源的国际机制，“因为这种开发即将变得可行”。对于尚未批准《协定》的外空委大多数成员来说，适用于探索和利用外层空间的国际准则是《外层空间条约》的相关规定。必须就此特别注意《外层空间条约》第一条和第二条。

³ 《外层空间条约》第六条还明确规定，各国空间法的主要目的和监督义务是要求各国确保按照《条约》所载规定开展本国的活动。

C. 对外层空间活动的全球治理是具有国际性的治理

13. 在本工作文件中，“治理”一词被界定为外层空间方面最高一级的管理方式和管理系统。鉴于外层空间在性质上属于全球公共产品，并考虑到国际法在这方面所起作用，⁴完全可以得出这样的结论，即关于天体和外层空间（包括围绕地球或其他天体的轨道）治理的现行规则属于国际法的一部分。

14. 因此，外层空间的活动，无论是公共还是私人性质的活动，都必须受国际法管辖。

15. 这种国际治理如果要发生效力，就必须在中长期内建立一个国际机构框架。以往在这方面的法律经验包括国际民用航空组织（通过其成员国承认所谓位于“飞行情报区”内的一系列职能管辖区）对国际空气空间的管理、国际海底管理局对海底的管理（《联合国海洋法公约》，XI部分，结合1994年《关于执行XI部分的协定》）、国际电信联盟的频谱管理制度和关于南极洲的法律机制（根据1959年《南极条约》）。

16. 之所以需要有关于空间资源开发的国际法律机制，还是因为这样一个事实，即如果任由其在没有国际指导的情况下自行发展，各国对空间资源开发的做法必然会导致竞争对手之间的冲突。因此，即使从法律上不反对各国在管理空间资源时随意解释其根据《外层空间条约》所承担的国际义务，显然仍然需要有一个国际机构框架来管理其竞争性活动。该框架如果要发生效力，就必须侧重于《月球协定》第十一条第七款所述主要目的，该款的重要性远大于对批准《月球协定》所持的任何看法。这些目的包括：(a)有序安全开发外层空间自然资源；(b)合理管理这些资源；(c)扩大使用这些资源的机会；和(d)所有国家公平分享从这些资源中所获利益，发展中国家的利益和需要以及为探索外层空间直接或间接做出贡献的国家所做努力应当得到特别的考虑。

17. 因此，有理由得出这样的结论，即外层空间活动国际治理框架的建立是有效、合法和可持续开发外层空间资源的必要条件，这种开发与所涉利益攸关方的性质无关。

D. 外层空间各项条约要求必须加强探索和利用外层空间方面的国际合作

18. 外层空间活动国际治理计划（以及因此开发外层空间资源的任何尝试）都以加强国际合作为前提。国际合作是《外层空间条约》的核心和精神所在；第一、第三、第五和第九至第十二条均以国际合作为依据或提及国际合作。此外，外层空间国际合作的重要性在国际空间界所持基本态度中始终不懈地得到反映，也一再见于大会的许多决议。例如，在大会第72/78号决议通过的《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》五十周年宣言中，会员国强调，和平利用外层空间国际合作始终在变化之中并且日益涉及多个方面，空间领域的科学和技术进步极其复杂，空间领域行为体更加多元化，因此应当鼓励建立更强有力的伙伴关系、合作和协调。在该宣言中，会员国还认识到需要进一步促进和平利用外层空间方面的国际合作，同时考虑到发展中国家的特殊需要。

⁴ A/AC.105/1177，第264段。

19. 此外，大会在题为“和平利用外层空间国际合作”的第 72/77 号决议中，重申了国际合作对完善包括国际空间法相关规范等国际法规则的重要意义，及其在和平探索和利用外层空间国际合作以及在特别是让发展中国家尽可能广泛加入促进利用外层空间的国际条约以应对正在出现的新型挑战方面的重要作用。⁵

20. 空间资源开发具体领域的国际合作要求在规划、组织、开采和开发空间资源方面加强多边主义；《月球协定》第十一条虽然目前只有 18 个国家批准，但可以为进一步讨论根据国际空间法既定原则建立开发空间资源的国际机制提供一个有益的起点。

二. 前进的道路

21. 为解决复杂的法律问题而开展有建设性的讨论，既需要共同的事实基础，也需要有通过得到广泛认可、具有适当法律授权的包容性平台加以实施的布局严密的工作计划。

22. 会上建议，对空间资源开发的有效和有序管理，应当就国际层面的法律监管有序开展涉及多个年份和多个层面的讨论。该讨论应以收集这一新兴领域所有相关利益攸关方的最新信息为基础，以此作为为建成将有助于根据现有国际空间法开发空间资源的可行机制而迈出的第一步。

23. 考虑到空间资源行业的现状和有关空间资源的技术、经济和科学信息的碎片化性质，法律讨论必须从组织一轮或多轮信息收集工作着手，目的是确保达成共识和共同的事实基础。

24. 如何解释诸如《外层空间条约》所载原则之类国际法律原则仍是各国的特权。为此，并考虑到大会 1959 年 12 月 12 日第 1472 (XIV)号决议所述和平利用外层空间委员会研究在对外层空间进行探索方面所可产生的法律问题性质的任务授权，还考虑到外空委在制定有约束力或无约束力的法律文书以及为就这些问题进行建设性讨论提供平台方面的作用，比利时和希腊认为外空委是就未来空间资源开发机制展开政府间讨论和谈判的主要论坛。这一点得到以下意见的进一步支持，即之所以在该活动的监管方面存在法律不确定性，主要是由于这样一个事实，即各国对如何解释由同一个委员会的成员国制定的法律文书所载原则持有不同的看法，因此该委员会处于可做出相关澄清的不可替代的位置。

25. 鉴于上述情况，考虑到外层空间的所谓“新空间”活动，特别是新出现的空间资源私营开发的强有力趋势，似乎需要作出重大努力，重新评估纳入联合国五项外层空间条约的所有各项空间法律。

⁵ 另见以下大会决议：1996 年 12 月 13 日第 51/122 号决议、1999 年 12 月 6 日第 54/68 号决议、2004 年 10 月 20 日第 59/2 号、2006 年 12 月 14 日第 61/110 号和第 61/111 号、2007 年 12 月 17 日第 62/101 号、2007 年 12 月 22 日第 62/217 号、2010 年 12 月 10 日第 65/97 号决议、2010 年 12 月 10 日第 65/97 号决议、2011 年 4 月 7 日第 65/271 号决议、2011 年 12 月 9 日第 66/71 号决议、2012 年 12 月 18 日第 67/113 号决议、2013 年 12 月 5 日第 68/50 号决议、2013 年 12 月 11 日第 68/74 和 68/75 号决议、2014 年 12 月 5 日第 69/85 号决议、2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议、2015 年 12 月 9 日第 70/82 号决议、2015 年 12 月 23 日第 70/230 号决议和 2016 年 12 月 6 日第 71/90 号决议。

26. 鉴于国际社会对《外层空间条约》所载基本原则的长期明确肯定，这种重新评估的目的不是质疑这些原则的有效性，而仅仅是为了更好地阐明其适用范围。这一讨论显然进入了联合国各项外层空间条约“地位和适用”的领域，因此，将“潜在模式”问题纳入联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组的工作，肯定不仅会对寻求建立一个符合国际法并惠益所有各国而不论其经济或科学发展水平如何的空间资源开发国际法律机制产生积极影响，而且还会由此加深了解指导人类空间探险的法律原则。

27. 然而，必须考虑到事关联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组既有大量工作及其处理更重要问题能力的潜在关切，这主要是因为，在2017年和2018年根据探索、开发和利用空间资源活动潜在法律模式的一般性意见交流议程项目而进行的讨论期间，与会者所持法律立场各不相同，这表明外空委内部在空间资源方面需要有一个具建设性的多年期监管程序。

28. 因此，应当把建立该事项特设工作组作为一种可取的备用选项。事实上，在空间资源当前项目下设立该独立工作组，而不是将这些复杂问题与联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组的讨论挂钩，对建立持续有效的空间资源监管框架和解决主要的争议性问题最为有利。

29. 根据法律小组委员会的既定做法，这一未来的空间资源工作组需要有明确界定的工作范围，并需要按照共同商定的时间表着手编写一份处理外空委成员国预先确定的具体问题的报告。外空委的一些成员国已经提出了确定这些具体问题的文件（例如比利时编写的工作文件（A/AC.105/C.2/2018/CRP.8）），这些问题构成任何未来的空间资源工作组可能认为应优先处理的下列问题初步清单的基础：

- (a) 界定用语和对空间资源开发活动适用关于探索和利用外层空间的一般原则；
- (b) 与关于在国际领域开发自然资源的其他国际法律制度例如国际电信联盟的轨道和频率制度以及深海海底制度之间的关系；
- (c) 弄清并确定新兴国家和空间资源其他相关实践的法律相关性；
- (d) 在空间资源上今后所享之权利的排他性质；
- (e) 对拥有空间资源的区域所提权利主张的时间和地域划界，目的是支持有效合理地利用这些资源；
- (f) 对空间资源开发活动的数据进行科学收集和就此开展信息共享的义务；
- (g) 在考虑到资源收集国所做贡献及发展中国家和非航天国需求的情况下开展空间资源收益共享的活动；
- (h) 对相竞索赔和纠纷解决开展协调；
- (i) 空间资源管理机构框架；
- (j) 确保空间资源开发活动的可持续性和环境兼容性的适当手段。

30. 如上所述，对这些问题和其他问题的讨论应参考由科学、经济、技术和法律专家组成的不同专家组的意见，以便建立一个共同的事实基础。在这方面，可以从外层空间活动长期可持续性工作组的经验中学到很多东西，该工作组的经验在很大

程度上有赖于由会员国和在外空委享有常驻观察员地位的国际政府间组织所提名的科学、技术、政策和法律专家组成的专家组。不同于外空委讨论所采用的外交谈判方式，专家组是审议论坛，来自许多国家的技术专家在论坛上交流意见和经验，并提出准则草案供工作组审议。

31. 鉴于正在讨论的活动的创新性及其预期影响，任何未来的空间资源工作组也需要与其他行动体展开协调。特别是，空间资源开发活动对现有全球不平等的潜在破坏性经济影响表明，迫切需要与致力于实施和实现可持续发展目标的现有机制展开合作。

32. 必须就此确保拟议的空间资源工作组与在外空委题为“空间 2030”议程新增项目下设立的工作组进行适当协调，该议程将保留在外空委的议程上，直至 2020 年外空委第六十三届会议（[A/73/20](#)，第 359 和 360 段）。

33. 最后，监管空间资源开发的全面工作计划还应力求纳入已经批准《月球协定》的国家的法律立场。虽然必须承认这些国家的法律状况可能不同于尚未批准《月球协定》的其他国家，但目前的事态发展可能会被解释为符合启动《月球协定》缔约国所承担的建立空间资源开发国际机制的义务的条件，因为这种开发即将变得可行（《月球协定》第十一条第五款）。为了避免建立单独的国际机制，任何未来的空间资源工作组都必须纳入使其讨论向《月球协定》缔约国在这方面可能进行的类似讨论看齐的机构机制。