

裁军谈判会议

CD/1847
26 August 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

2008年8月19日美利坚合众国常驻代表致裁谈会秘书长的信，
其中转交对于2008年2月29日CD/1839号文件中所载
《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》
草案所作的评论

美利坚合众国常驻裁军谈判会议代表团向在联合国驻日内瓦办事处的裁军谈判会议秘书长致意，并谨转交美国针对2008年2月29日CD/1839号文件中所载《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》草案而提出的文件。

谨请将此信及所附文件作为裁军谈判会议正式文件发表并分发。

美利坚合众国常驻裁军谈判会议代表
大 使
克里斯蒂娜·罗卡(签名)

对于《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》草案的分析

背 景

1. 2008年2月12日，俄罗斯联邦外交部长谢尔盖·拉夫罗夫代表俄罗斯联邦和中华人民共和国正式提交了一项《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》的草案，供裁军谈判会议(裁谈会)审议。这项具有法律约束力的条约的草案文本包含了一项“研究职权”，这一用语表明提案国将继续敦促裁谈会讨论外层空间的问题，但是暂时不会要求对条约草案的案文本身开展谈判。但是，在奠定了基础之后，俄国和中国现在得以提出一项对具体文本进行审议的“谈判职权”。这项《条约》草案(于2008年2月29日作为CD/1839号文件向裁军谈判会议分发)，吸收了中国、俄国和其他五个国家最初于2002年6月28日向裁军谈判会议提交的一项工作文件(CD/1679)中所阐述的国际协议草案中的一些要素。

核心的条约义务

2. 《条约》草案的核心义务载于其第二条，文本内容是：

“各缔约国承诺不在环绕地球的轨道放置任何携带任何种类武器的物体，不在天体上安置此类武器，不以任何其他方式在外空放置此类武器；不对外空物体使用或威胁使用武力；不协助、不鼓励其他国家、国家集团或国际组织参与本条约所禁止的活动。”

对关键条款的分析(见本文件英文第7页的一览表)

3. 这项《条约》草案措词的某些方面十分含糊，因此对案文的分析从本质上说肯定只能是临时性的。但是，还是可以在一些方面得出初步的结论：

不对外空物体使用或威胁使用武力

4. 《条约》草案所禁止的行为包括对外空物体使用或威胁使用武力。¹

(一) “敌对”一语(就涉及到所禁止的行动并根据第一条关于“使用武力”和“威胁使用武力”的定义所包含的意义而言)似乎旨在仅针对那些对另一国家的卫星所采取的行动,而卫星并不属于一项共同商定的合作方案之内容。

5. 《条约》草案中关于“使用武力”的定义也包含了与上述 2002 年(CD/1679) 工作文件中提出的案文大相径庭的内容:

(一) 具体地说,草案中“使用武力”的定义不仅系指造成另一国家外空物体永久和不可扭转毁坏的“敌对”反外空活动,而且还指造成暂时的和可扭转结果的敌对活动及行动,例如射频干扰和光学传感器干扰。

(二) 此外,另一重大变动是这一定义还涵盖对另一国卫星的轨道进行蓄意的改变。

6. 第五条指出,《条约》中任何内容“不应被认为会妨碍各缔约国根据《联合国宪章》第 51 条行使自卫权”,因而可以被诠释为对第二条所列的禁止具有一种缓和的效应。

(一) 草案如何试图将第二条规定的禁止和第五条关于自卫的固有权利结合起来一并诠释并不明确。例如,如果一个国家自称为行使自卫权而利用反卫星来摧毁或暂时阻断卫星的功能(这一否则会被第二条所禁止的行动),这一行动是否仍然可以被认为属于遵守《条约》的范围之内?

(二) 一种可能的理解是,如果一个缔约国确定其自卫有赖于对另一国的外空财产使用武力,这一国家可以按照《条约》规定的义务来使用这种手段。

(三) 此外,尽管“威胁使用武力”一语是按照“使用武力”的定义范围来确定的(“……[对外空物体]威胁使用[敌对]行动”),但构成“威胁”的具体行动是什么却并不明确。例如,

¹ 草案确定“使用武力”或“威胁使用武力”系指针对外空物体采取的任何敌对行动,包括旨在摧毁、破坏以及暂时或永久性地损害外空物体的正常功能,以及蓄意改变其轨道参数,或威胁采取这些行动。”

- (a) 研制反卫星能力是否构成威胁？
- (b) 摧毁本国自身的轨迹卫星是否被认为构成了对其他国家的威胁？
- (c) 某国本身或另一国家卫星在本国外空物体附近飞驰而过是否构成威胁？
- (d) 威胁的表现是否需要某种明显的还是含糊的军事行动？

天基武器

7. 第二条禁止在环绕地球的轨道² 放置任何携带任何种类武器的物体，禁止在天体上安置此类武器，禁止以任何其他方式在外空放置此类武器³。

8. 《条约》草案第二条如果与第一条中的定义结合起来理解，则该条禁止在外空部署或放置任何武器，无论其军事任务如何，且无论这一特定武器系统所采用的具体技术如何。

(一) 除了反卫星系统以外，《条约》草案禁止部署天基导弹防卫截击机、激光和采用其他物理原理的其他导弹防御相关武器力量。

(二) 但是，对于天基的诸如打击卫星或导弹防御武器的研究、研制、生产和地面储存，却没有加以禁止。

地面武器

9. 对于地面的打击卫星武器(例如直接上升反卫星截击机，地面激光器和干扰机)的研究、开发、试验、生产、储存或部署，没有任何禁止。

(一) 部署地面反卫星只要这种部署不被诠释为已构成“威胁使用武力”，就不被禁止。

(二) 只要地面的反卫星可以被用来针对诸如外空物体等被用来替代并发挥天基武器的功能，那么部署这类反卫星将会损害所提议的条约草案的目标和宗旨。

² 第一条将“外层空间”的定义确定为指“地球海平面 100 公里以上的空间。”

³ 第一条对“在外空的武器”所作的定义是“位于外空、基于任何物理原理，经专门制造或改造，用来消灭、损害或干扰在外空、地球上或大气层物体的正常功能，以及用来消灭人口和对人类至关重要的生物圈组成部分或其他造成损害的任何装置。”

(三) 此外，如果地面反卫星能够起到天基反卫星的功能，那么《条约》第二条的禁止就毫无实际意义。

10. 对于地面的涉及导弹防卫系统的“武器”，就相关的研究、开发、试验、生产、储存、部署或操作而言没有设置任何直接或间接的阻碍或限制。

试 验

11. 《条约》草案将通过第二条对于在环绕地球的轨道放置“任何携带任何种类武器的物体”的禁止，从而将禁止试验天基反外空武器能力。

12. 《条约》草案关于“使用武力”和“威胁使用武力”的定义中对(对外空物体的)“敌对”行动提出了一项重要的告诫，因此，可以将《条约》草案解释为不禁止使用地面、海面或空中武器对本国的合作性外空物体(例如目标)开展试验。

(一) 例如，中国于 2007 年 1 月 11 日针对其本国的气象卫星而(根据这一诠释)对地面的直接上升反卫星进行了试验，就为《条约》草案条款所许可。

13. 此外，对于另一国外空物体进行的地面试验，如果这一试验只涉及“擦肩而过”而对外空物体目标不产生实际物质上的影响(例如不实行阻截或造成碎片)那么除非这一试验被认为是“威胁”采用敌对行动，否则也不会受到禁止。

遵守/执行机制

14. 另一可能引起问题的条款在于《条约》草案第八条，该条要求对“组织并举行磋商”行动和对“采取措施以终止任何缔约国的违约行为”而要求(由《条约》缔约国建立)建立“执行机构”。

(一) 在各种军备控制制度下确实存在执行机构，例如建立了禁止化学武器组织和全面禁止核试验条约组织。

(二) 《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》两项均明确承认有必要以遵守《联合国宪章》条款的方式解决争端。

(三) 禁止化学武器组织和全面禁止核试验组织两者都不具有如同《条约》草案“执行机构”那样的超乎寻常的任务规定，而且这两者都规定应当向联合国安全理事会诉诸最终的解决办法。

15. 如果完全按照条文书面的规定来看，向遵守/执行主管当局这样赋予不属于联合国安全理事会的其他国际机构的没有上限而且定义含糊的权力，将是前所未有的而且也是不可接受的情况。尤其是，对于“终止违约行为的措施”的种类并没有确定或限定：因此，对第八条的措词可以作出十分广泛的诠释，而且有可能以违反本《公约》某缔约国本国安全利益的方式作出诠释。

16. 对于“执行机构”的行为没有规定足够详细的规范基准，是《条约》草案中的另一项严重缺陷(尽管案文指出，将对另一项议定书开展谈判，来解决执行机构具体职能的问题)。

条约修订进程

17. 第十条关于以简单多数的表决通过对《条约》草案的修正的条款(单一的缔约国无权阻止通过修正案)也是不能接受的。没有一个主权国家的政府会由于行使修正权的参与国以简单多数的赞同而接受一项其本国安全利益可能受到威胁的具法律约束力的文书。任何修正过程都必须依据的原则是，任何缔约国都不应当受到一项未经其默认或明确同意的条约在订立后才通过的修正案，以便维护该国的最高本国利益。

核查制度和透明及建立信任措施

18. 《条约》草案不包含一项有效监测其规定义务的遵守情况、包括所禁止的行为情况的综合、具法律约束力的核查体制。

19. 更重要的是，正如俄国官员在 2007 年 2 月 14 日在裁军谈判会议上关于防止外空军备竞赛的非正式讨论中所承认的那样，对禁止反卫星情况开展核查是不现实的。

(一) 但是，《条约》草案确实规定了随后就核查规程进行谈判的可能性。

20. 《条约》草案并鼓励随后就自愿的透明和建立信任措施开展谈判。

(一) 美国支持自愿的透明和建立信任措施，这可以减少危机中估计错误或理解错误的机率。

(二) 但是，这种透明和建立信任措施可以在与任何军备控制协议毫无关系的情况下作出。

(三) 任何此类透明和建立信任措施都不能替代切实有效的核查制度。

俄国—中国条约提案：可能产生的影响概要*					
基础模式	天基反外空	天基导弹防御	地面反外空	海面反外空	空中反外空
• 研究	无阻碍无限制				
• 开发					
• 对本国外空物体的试验	禁止	禁止	准许	准许	准许
• 生产	无阻碍无限制				
• 储存					
• 部署	禁止	禁止	无阻碍无限制		
• 对另一国外空物体的敌对行动中的操作使用	禁止 (有“自卫”需要时除外)				

* 注：俄国《条约》草案中措词的某些方面很含糊；因此对案文的分析本质上只能是暂时性的。

美国政府的政策和特选的一些关键结论

21. 在过去三十年里，美国奉行了反对具有以下特点的军备管制理念、提议和法律制度的一贯政策：

- (一) 寻求禁止对外空的军事或情报方面用途；或
- (二) 不能维护美国在外空为军事、情报、民事或商业目的开展研究、开发、试验和运作的权利。

22. 俄国—中国的《条约》草案没有为美国采取以下行动提供任何理由依据：

- (一) 改变其认为“对于(超越现有武力体制的)天基系统或活动的军备控制阻碍或限制不符合美国的国家安全利益”这一长期一贯的政策；
- (二) 支持在裁军谈判会议内建立一个特设委员会就任何此类条约开展谈判。

23. 甚至可以说，所提交的这一案文(CD/1839)中的一些条款比 2002 年的中国—俄国工作文件(CD/1679)中所提出的协议草案更令人难以接受。

24. 将近三十年来，美国一贯显示的立场是，对于下列武器系统不可能制定出可切实有效核查的协议：

- (一) 天基“武器”或
- (二) 地面打击卫星的系统。

25. 由于《条约》草案仅禁止在外空放置武器(因此间接地防止轨迹武器的试验)，缔约国可以建立突破限制的能力(从而符合《条约》的条款)，因为所提议的《条约》草案不会禁止(轨迹)打击卫星的系统之研究、开发、生产或储存，而且对于通过将试验工具发射到亚轨道轨迹，而对合作性的轨道物体目标进行试验，那么所提议的《条约》草案也不会禁止否则受禁止的天基武器的试验。

26. 此外作为一般的行动原则，为使一项协议的实际运作、可行性和有效性所必须的关键性具法律约束力的条款，美国不支持只有在随后的谈判中而作出确定的那种方式。而这项《条约》提案要求的正是这种随后的谈判。

-- -- -- -- --