



和平利用外层空间委员会
法律小组委员会

与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题
工作组关于在其多年期工作计划下进行的工作报告

一. 工作组在其多年期工作计划下进行的工作摘要

1. 根据联大第 63/90 号决议，和平利用外层空间委员会法律小组委员会 2009 年第四十八届会议设立了关于题为“与和平探索和利用外层空间有关的国家立法方面的一般信息交流”议程项目的工作组。与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组由 Irmgard Marboe（奥地利）担任主席。

2. 工作组根据以下多年期工作计划开展其工作，该工作计划得到和平利用外层空间委员会 2007 年第五十届会议的核可（A/62/20，第 219 段），并且在 2011 年第五十四届会议上得到修订（A/66/20，第 212 段）：

2008 年 请求成员国提供与政府和非政府空间活动有关的国家立法。由成员国介绍有关本国立法的报告

2009 年 在工作组中对已收到的答复进行审查，以便逐步了解成员国如何规范政府和非政府空间活动

2010 年 工作组继续对已收到的答复进行审查并着手草拟其报告，包括结论

2011 年 工作组最后审定其给法律小组委员会的报告

2012 年 延长工作组最后审定其报告的任务授权

3. 2009 年，该工作组请成员国除了对未有国家空间立法的问题外还就主席准备的七个主要问题作出答复，这些问题载于由小组委员会 2009 年第四十八届会议审议的工作组主席报告（A/AC.105/935，附件三）。工作组还商定，秘书处应当与主席协商编拟一份文件，在从成员国收到的信息基础上就现有国家监管框



架提供图表式概览，以便由工作组下一次会议审议。该图表式概览载于会议室文件 A/AC.105/C.2/2010/CRP.12。

4. 2010 年，工作组继续审查从成员国收到的对介绍空间活动国家立法情况的要求所作的答复。它审查了上一年取得的成就，并且审议了以下问题：各国对转让空间物体所有权以及向第三方移交已获批准开展的空间活动的监管、私人个体参加太空飞行，在服务提供商合同中处理与卫星在外层空间发生碰撞时所造成的赔偿义务和责任有关的问题。工作组讨论了其最后报告的基本结构和方法，并且商定秘书处应当与主席协商，编拟一份关于工作组工作情况的报告草稿，由工作组于 2011 年予以审议并最后审定。工作组还商定将利用成员国在 2010-2011 年闭会期间所提供的信息，完成对空间活动国家监管框架的图表式概览。

5. 2011 年，工作组对空间活动国家监管框架最新图表式概览（A/AC.105/C.2/2011/CRP.9）和报告草稿（A/AC.105/C.2/2011/CRP.4）进行了详细的审查，为此对国家空间立法概览的结构和效力展开了评估，对若干结论草案进行了全面的分析，并确定了最后商定工作组报告的进程。

6. 在其 2012 年的会议上，工作组收到了由工作组主席提交的一份工作文件，其标题为“与和平探索和利用外层空间有关的国家立法问题工作组若干结论草案修订稿”（A/AC.105/C.2/L.286）以及工作组的报告草稿（A/AC.105/C.2/2012/CRP.9）。该报告草稿随后得到修订（A/AC.105/C.2/2012/CRP.9/Rev.2）。在这些文件的基础上，工作组通过了本报告。工作组还收到了空间活动国家监管框架图表式概览修订稿，该修订稿是在成员国提供的最新信息的基础上编拟的，并附有国家监管框架介绍性摘要（A/AC.105/C.2/2012/CRP.8 和 Add.1）。工作组建议对该图表式概览定期加以修订，以便由小组委员会予以审议。

7. 在其工作计划的基础上，工作组还审议了此前由法律小组委员会及其各工作组在“审查‘发射国’概念”和“与国家及国际组织在登记空间物体方面的做法”议程项目下所开展的工作。工作组注意到关于适用“发射国”概念的联大第 59/115 号决议以及关于加强国家和国际政府间组织在空间物体登记做法建议的第 62/101 号决议。

8. 工作组在其多年期工作计划下收到了以下文件：

(a) 题为“与和平探索和利用外层空间有关的国家立法情况”的秘书处说明（A/AC.105/912），其中载有从捷克共和国、德国、摩洛哥、尼加拉瓜、土耳其和乌克兰收到的答复；

(b) 题为“与和平探索和利用外层空间有关的国家立法情况”的秘书处说明（A/AC.105/932），其中载有从中国、捷克共和国、德国、蒙古、大韩民国和土耳其收到的答复；

(c) 题为“与和平探索和利用外层空间有关的国家立法情况”的秘书处说明（A/AC.105/957 和 Add.1），其中载有从奥地利、捷克共和国、爱沙尼亚、德国、伊拉克、日本、塞尔维亚、西班牙、泰国与大不列颠及北爱尔兰联合王国收到的答复；

(d) 关于 2010 年 11 月 16 日至 19 日在曼谷举行的联合国/泰国有关“各国根据新近发展动态而开展的外层空间活动：履行国际责任并建立国家法律和政策框架”这一主题的空间法讲习班报告 (A/AC.105/989)。

9. 工作组收到了载有从成员国收到的信息的以下会议室文件：

(a) 载有从美利坚合众国收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2008/CRP.9)；

(b) 载有从巴西、哥伦比亚、德国和荷兰收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2008/CRP.14)；

(c) 载有从波兰和沙特阿拉伯收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.9)；

(d) 载有从南非收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.13)；

(e) 载有从大韩民国收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.14)；

(f) 载有从墨西哥收到的就同外层空间定义和划界有关的国家立法和做法所作答复的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.15)；

(g) 载有从日本收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.17)；

(h) 载有从法国收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2009/CRP.18)；

(i) 载有从荷兰收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2010/CRP.11)；

(j) 载有从突尼斯收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2010/CRP.14)；

(k) 载有从意大利和乌克兰收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2011/CRP.7)；

(l) 载有从萨尔瓦多收到的与和平探索和利用外层空间有关的国家立法信息的会议室文件 (A/AC.105/C.2/2011/CRP.13)。

10. 为便利工作组开展工作，还提供了下列文件：

(a) 题为“审查‘发射国’概念”的秘书处报告 (A/AC.105/768)，其中载有在应用“发射国”概念方面的国家惯例综述，包括“空间活动”的定义；对空间活动的管辖权；空间活动的安全；赔偿责任，包括第三方保险和财务责任要求；赔偿程序与发射登记；

(b) 题为“关于说明各国如何酌情履行其批准并不断监督外层空间领域非政府实体的职责的现行国内空间法规的审议报告”的秘书处说明 (A/AC.105/C.2/L.224)，其中载有对阿根廷、澳大利亚、日本、俄罗斯联邦、

南非、瑞典、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的国家空间立法的回顾。

二. 工作组的结论

11. 工作组注意到国家在确保为和平目的利用外层空间上所负责任的重要性。它回顾联合国外层空间各项条约所载尤其通过设立国家登记处并向秘书长提交登记数据的做法而交流关于空间活动的性质、进行、地点及其结果相关信息的义务。工作组还提及各国应当考虑加入并实施联合国外层空间各项条约这一共识。

12. 工作组还注意到，国家监管框架代表了不同的法律制度，这些制度有的具有统一的法律，有的则由各种国家法律文书组合而成，从行政条例到法令和法律等；各国根据具体需要和现实考虑调整本国的法律框架；国家法律要求在很大程度上取决于所开展的空间活动的范围和私营部门的参与程度。

13. 工作组又注意到，国家管理框架一般涵盖下列主要方面：监管政府和非政府实体空间活动的国家管辖权；国家空间活动审批和许可程序；赔偿责任和赔偿程序；登记射入外层空间物体和建立国家登记处；对国家空间机构或被授权开展和监督空间活动的其他国家实体的监管框架。

14. 工作组审议了下文所载九个问题及其相应结论。

各国颁布或未颁布国家空间立法的原因

15. 在审议各国颁布国家空间立法的原因这一问题时，工作组注意到，颁布国家立法的共同原因是，需要履行作为条约缔约国的条约义务；需要实现国家管辖下开展空间活动方面的一致性和可预测性，以及需要为私营部门参与提供切实可行的监管制度。改进国家协调和整合多种国家活动的需要也促使在国家一级制定监管框架。

16. 工作组注意到，在有些情况下，难以明确区分政府活动和非政府活动，国家尽管参与了有可能引起国际责任和国际赔偿义务的空间活动但仍然没有颁布国家空间立法可能是有原因的。但工作组还注意到，有些国家认为需要对政府或公共性质的空间活动加以监管，以便为国家空间活动建立一个可靠有序的法律框架。

17. 工作组又注意到，有些国家并不认为自己是航天国，为此原因，这些国家迄今尚未考虑颁布国家空间立法。然而，据认为，开展空间活动的私营行动方有增无减也可能导致这些国家的参与。此外，参加国际组织空间活动的国家需要考虑到关于空间活动的国际法律框架。即便由各国自行决定如何行使其对国家空间活动的国际责任，但在国家一级订立一些条例仍可能符合国家自身的利益。

关于国家监管框架所针对的空间活动范围

18. 工作组注意到国家监管框架所针对的活动种类繁多，如向外层空间发射物体；发射或重返场地的运营；空间物体的运营和制导；有时还包括设计和制造航天器，应用空间科学和技术，例如用于地球观测和电信以及探索活动和研究。

19. 工作组还注意到，各国在监管国家空间活动上存在的区别反映了在执行发射行动或主要是在外层空间运行空间物体上存在的区别。工作组又注意到，在就空间物体使用“行动”一语时对其加以界定所存在的困难。鉴于空间活动的复杂性，工作组注意到多重许可的现象，也就是说，空间物体的运营人通常需要不止一个国家的批准和许可。

关于对空间活动的国家管辖权范围

20. 工作组注意到多数国家监管制度要求自本国领土开展空间活动需获得审批。多数制度还要求其国民，如公民和根据本国法律设立或注册的非政府实体，自本国领土以外的地方进行某些发射需获得审批。工作组认为这是确保空间活动遵行相关标准和规则的重要手段，而不论这些活动究竟在何处进行，包括在公海上进行。所涉国家或行动方之间的协调将能在对发射到外层空间的物体办理登记等方面避免重复劳动，并能避免给空间物体运营方造成不必要的负担。工作组注意到，为了平衡公共利益和私人利益有时采用较复杂的管辖权制度管理私营部门的参与。

国家当局审批、登记和监管空间活动的权限

21. 工作组注意到，在多数国家，审批、登记和监管空间活动国家当局各不相同，包括：空间机构、其他类似当局和部级机构；有时由不同的政府实体负责需要予以许可的不同活动。工作组还注意到，有些情况下存在着不同程序管辖为开展空间活动的运营者颁发许可事宜和审批具体项目和方案事宜。工作组注意到，对在国家登记处登记空间物体有着多种做法，包括通过政府相应部委，或通过空间机构或类似当局登记。

22. 关于设立国家登记处的问题，工作组注意到，有些国家有不止一个登记处，还有一些国家正在对其国家登记处进行改组。工作组又注意到，在许多情况下，负责向秘书长传送相关信息的主管机关与负责维持国家登记处的主管机关并非同一个机构。

登记和审批所应满足的条件

23. 工作组注意到，确保空间活动的安全是多数国家空间法律依托的一项重要政策，特别是管辖向外层空间发射物体的法律。多数发射许可制度包括了有关措施，以确保发射不产生人身伤害、环境损害或财产损害等重大风险。安全和技术标准条件也常常与国家关注达到减缓空间碎片的要求密切相关。其他条件

涉及申请人的专业和财务资格。另外，审批和许可程序通常涉及国家安全和外交政策利益。

遵守情况和监督

24. 工作组注意到多数国家对所许可的空间活动适用监管和监督程序，其中或者是实地视察制度，或者是对履行许可证下规定的义务的一般报告要求。多数国家监管制度对于轻微违犯行为有一套行政措施，对于较严重犯罪有一种制裁制度，有时包括刑罚制裁。

关于赔偿责任的条例

25. 工作组注意到，《空间物体所造成损害的国际责任公约》载有一套独特的无限赔偿制度。但是，一些国家制定了对运营人的追究方法，这通常是除一般侵权法或环境赔偿责任外，如有必要，还对空间运营活动实行一套国家关于赔偿责任的制度。工作组注意到，对于赔偿责任义务和赔偿程序以及保险要求有着多种解决办法。

26. 通常，对于法律所规定的一般性赔偿责任和保险要求，将由内容更为详细的次一级条例加以补充。工作组注意到，在国家已经把对限制空间物体赔偿责任的界定明确的最高限额列入其国家立法的情况下，各国在就由国家所负赔偿责任的赔偿问题作出规定上持有各种做法。工作组认为，进行自我保护以免承担国际赔偿责任符合参与空间活动的所有各国的利益。为此原因，确定各国在这方面的要求，应当能激励各国建立相关的国家监管制度。

国家对转让空间物体所有权和将已获批准的空间活动移交第三方的监管

27. 工作组尤其审议了转让在轨空间物体所有权和控制权的问题以及转让空间活动许可证的问题。工作组所关注的是，空间物体运营上的变化对国际法的影响，而不是这类变化所涉私法或商法方面的情况。空间物体所有权或控制权状况变更问题与相关国家管辖权有着密切的联系，特别是如果涉及非政府行动方。

私人个体参与太空飞行以及服务供应商合同中处理卫星在外层空间发生碰撞时所造成的赔偿义务和责任问题

28. 工作组注意到，有些国家订有管辖私人个体参与太空飞行活动的国家条例。工作组还注意到，有些国家正在编拟服务供应商合同中涉及赔偿义务问题的条例，尤其是关于全球定位和导航服务。

三. 结论

29. 工作组强调应当采取适当手段，确保外层空间用于和平目的，国际法所规定的义务以及明确载于联合国外层空间各项条约的义务均能得到落实。
30. 工作组观察到鉴于私营行动方对空间活动的参与有增无减，尤其在批准和监督非政府空间活动方面需要有国家一级的适当行动。
31. 工作组注意到需要尤其通过减缓空间碎片的方式坚持对外层空间的可持续利用，并且需要确保空间活动的安全，尽量减少对地球和空间环境所可能造成的损害。
32. 工作组回顾联合国外层空间各项条约所载尤其通过登记做法在实际可行的限度内尽量提供关于空间活动的性质、进行、地点及其结果的相关信息的义务。
33. 工作组注意到对空间活动的批准和监督需要前后一致、公开透明，并且需要有一个关于私营部门参与的务实监管制度，以便为在国家一级颁布监管框架提供进一步的动力，并且注意到有些国家还将政府或公共性质的国家空间活动列入该框架，
34. 工作组承认国家在处理本国空间活动所涉各方面问题时采取了不同的做法，即有的采用统一的法令，有的综合采用本国若干法律文书，并注意到各国根据具体需要和现实考虑调整了本国的法律框架。各国的法律要求在很大程度上取决于所开展的空间活动范围以及私营部门的参与程度，
35. 工作组商定，如同本报告附件所示，各国在根据相关国家具体需要酌情颁布本国空间活动监管框架时，可考虑到以下要素：

适用范围

1. 本国监管框架所针对的空间活动可酌情把向外层空间发射物体以及这类物体的返还、发射场地或重返场地的运行以及在轨空间物体的运行及其控制列入活动范围；有待审议的其他问题可能包括航天器的设计和制造、空间科学与技术的应用以及探索活动和研究；
2. 适用范围应当顾及国家作为发射国并作为负责任的国家而在联合国外层空间各项条约下发挥的作用；并确定国家对从本国领土上实施的空间活动以及对在其自然人和法人等国民参与下在其他地方实施的空间活动所拥有的管辖权，但先决条件是，如果另一个国家对这类活动行使了管辖权，该国就应当考虑不再提出完全相同的要求，避免给空间物体运营方造成不必要的负担；

批准和许可

3. 空间活动应当需要得到国家主管机关的批准。对于给空间活动运营方发放许可证以及对批准具体项目和方案，各国必须分别使用单独的程序。
4. 有关批准的先决条件应当与国家承担的国际义务和承诺保持一致，尤其应当与各国在联合国外层空间各项条约及其他相关文书下承担的义务和承诺保持一致，并且可适当考虑到各国在国家安全和外交政策方面的利益。
5. 对有关准许、修改、中止和撤消批准的主管机关、程序以及先决条件都应加以明确说明，目的是建立一个可预测的并且可靠的监管框架。

安全

6. 有关批准的先决条件应当有助于确认空间活动以安全的方式进行，尽量减少对人、环境或财产造成的威胁，并且这些活动不致给其他空间活动造成有害干扰。这类先决条件还应当与申请人的技术资格有关。
7. 有关批准的先决条件可以列入符合空间碎片缓减准则尤其是符合和平用外层空间委员会空间碎片缓减准则的安全和技术标准；

对非政府实体的活动实施持续不断的监督

8. 适当的程序应当确保对得到批准的空间活动实施持续不断的监督和监测，举例说，可就此适用现场视察制度或适用更为笼统的报告要求。执行机制可以酌情列入行政措施或制裁机制。

登记

9. 应当由适当的国家当局维持关于射入外层空间物体的国家登记册；应当请运营方向该当局提交相关信息，以便使国家能够根据国际文书，包括《关于登记射入外层空间物体的公约》、联大第 1721 (XVI) B 号决议和第 62/101 号决议，向秘书长提交相关信息。
10. 还可以请空间物体运营方就空间物体尤其是就已经无法运行的空间物体主要特征的任何变动提交相关信息。

赔偿责任和保险

11. 各国应当考虑在涉及其国际赔偿责任时如何寻求运营方提供救济。为了确保损害索赔适当承保，国家应当酌情推出保险要求和补偿程序。

转让在轨空间物体所有权或控制权

12. 应当确保在一旦发生转让在轨空间物体所有权或控制权时对非政府空间活动实施持续不断的监督。国家条例可规定提交有关空间物体运营状况发生变动的信息需要得到批准或者有义务提交这类信息。

附件

国家空间立法：监管类别-各国在颁布国家空间立法时应当考虑的若干要素

监管类别	相应的联合国外层空间各项条约和原则、相关联大决议及其他准则的实例	要素
适用范围	《关于各国探索和利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》第六条的部分内容 ^a	活动（由于有关的事物）； 管辖权（由于所在的地点/由于有关的人）
批准和许可	《外层空间条约》第六条；联大第59/115号决议	许可程序；许可状况的变更（修改、中止或撤销）；准许许可的条件；与其他相关类别（登记、赔偿责任、安全）的联系
安全	《外层空间条约》第九条；《与在外层空间使用核动力源有关的原则》 ^b ；和平利用外层空间委员会碎片减缓准则 ^c	按照《外层空间条约》第九条的规定，避免对和平探索和利用外层空间的活动构成有害干扰；设计和技术要求、安全评估和风险分析；紧急情况应对方法
对非政府实体的活动实施持续不断的监督	《外层空间条约》第六条	监督机关（在正常运行期间和发生事故时）行使监督作用和职能的相关机制
登记	《外层空间条约》第八条和第十一条；《关于登记射入外层空间物体的公约》第二条和第四条 ^d ；联大第1721 (XVI) B号决议和第62/101号决议	建立国家一级的适当登记处；向主管当局提交信息的义务；向秘书长提交数据
赔偿义务和保险	《外层空间条约》第六条和第七条；《外空物体所造成损害的国际责任公约》第二条和第三条 ^e	保险义务和财务责任；承保数额（最低要求）；国家赔偿
转让在轨空间物体所有权或控制权	《外层空间条约》第六条、第七条和第八条；《关于登记射入外层空间物体的公约》；《外空物体所造成损害的国际责任公约》；联大第62/101号决议	关于卫星转让的适当要求

^a 联合国，《条约汇编》，第 610 卷，第 8843 号。

^b 联大第 47/68 号决议。

^c 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 20 号》（A/62/20），附件。

^d 联合国，《条约汇编》，第 1023 卷，第 15020 号。

^e 同上，第 961 卷，第 13810 号。