



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

报告草稿

五. 与外层空间的定义和划界以及地球静止轨道的性质和利用有关的事项，包括审议在不妨碍国际电信联盟职能的情况下确保合理和公平使用地球静止轨道的方式和方法

1. 按照大会第 73/91 号决议，小组委员会作为常设议程项目审议了议程项目 6，题为：

“与下列方面有关的事项：

“(a) 外层空间的定义和划界；

“(b) 地球静止轨道的性质和利用，包括审议在不妨碍国际电信联盟职能的情况下确保合理和公平使用地球静止轨道的方式和方法。”

2. 巴西、加拿大、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、印度尼西亚、以色列、墨西哥、新西兰、俄罗斯联邦、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表在项目6下作了发言。埃及代表以 77 国集团和中国的名义作了发言。哥斯达黎加代表以下列国家的名义作了发言：阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。在一般性意见交流期间，其他成员国的代表也就本项目作了发言。

3. 小组委员会 4 月 1 日第 976 次会议重新召集了外层空间的定义和划界问题工作组，由于主席 José Monserrat Filho（巴西）缺席，由 André Rypl（巴西）担任代理主席。根据 2000 年小组委员会第三十九届会议达成并经同年外空委第四十三届会议核可的一致意见，并依照大会 73/91 号决议，召集了该工作组会议，目的是专门审议与外层空间定义和划界有关的事项。

4. 工作组共举行了[...]次会议。小组委员会 4 月[...]日第[...]次会议核可了工作组代理主席的报告，载于本报告附件[...]。



5. 为审议本项目，小组委员会收到了下列文件：
 - (a) 秘书处的说明，内容是关于外层空间的定义和划界有关国家法规和做法（[A/AC.105/865/Add.22](#)）；
 - (b) 秘书处的说明，内容是关于科学飞行任务和（或）载人运输的亚轨道飞行问题（[A/AC.105/1039/Add.12](#)）；
 - (c) 秘书处题为“外层空间的定义和划界：外空委成员国和常设观察员的看法”的说明（[A/AC.105/1112/Add.6](#)）；
 - (d) 会议室文件，题为“关于外层空间定义和划界的问题：阿拉伯联合酋长国的答复”（[A/AC.105/C.2/2019/CRP.5](#)）；
 - (e) 会议室文件，题为“关于外层空间定义和划界的问题：希腊的答复”（[A/AC.105/C.2/2019/CRP.6](#)）；以及
 - (f) 会议室文件，题为“关于外层空间定义和划界的问题：突尼斯的答复”（[A/AC.105/C.2/2019/CRP.7](#)）。
6. 一些代表团认为，外层空间缺乏定义和划界，不仅在国家一级，而且在国际一级，对空间法和航空法的适用性造成不确定性，而且存在不同的制度和相互排斥的概念，如领土主权和人类共同遗产，这为小组委员会今后各届会议保留这一议程项目提供了一个实质理由。
7. 有意见认为，外层空间的定义和划界不仅会使各国，而且也会使其他空间行为者在诸如卫星定位、为科学或旅游目的进行的亚轨道飞行，以及确定国家和其他空间行为者的责任和主权等事项上更加明确。在这方面，外空委及其小组委员会的工作应着眼于承认存在“灰色地带”，其中既包括空气空间，也包括外层空间，需要特别对待和管制。
8. 有意见认为，外层空间的定义和划界将极大地有助于各国规范其执行航空法和空间法的情况，行使其对空气空间的主权并开展空间活动，这一事项与安全 and 安保问题密切相关。
9. 有意见认为，之所以将外层空间与空气空间的分界划定在海平面以上 100-110 公里，是基于全方位通盘考虑，包括考虑到科学、技术和物理特性，即：不同大气分层、航空器飞行高度能力、航天器近地点和卡门线。
10. 有意见认为，对外层空间和空气空间未加明确定义和划界，就不可能确定适用法律的领域并始终如一地执行法律、规则和条例。
11. 有意见认为，外层空间的定义和划界方面的事项极为重要，除非所有国家，不论其科学、技术和经济发展水平如何，考虑到所有会员国的所有立场和意见，形成共同商定立场，否则在这一问题上无法采取灵活和务实的做法。
12. 一些代表团认为，没有必要对外层空间进行法律定义或划界，目前的框架没有造成任何实际困难，外层空间活动正在蓬勃发展。因此，尝试对外层空间进行定义或划界属于一种不必要的理论上的做法，可能会无意中导致现有的活动复杂化。此外，其结果还有可能无法适应技术的不断发展。目前的框架对每个人都有好处，因此应继续使用，直到有明确需要和实际根据表明应当制定这种定义或划界为止。

13. 一些代表团认为，小组委员会应考虑如何与国际民用航空组织（民航组织）进行协商与合作，以便在外层空间的定义和划界方面取得进展。
14. 一些代表团认为，必须为外层空间的定义和定界问题找到一种解决办法，从而结束小组委员会长期以来就此问题开展的工作，例如，为实现这一点，可以编写一份全面的工作文件，为就这一专题进行更加具体而务实的讨论奠定基础。
15. 一些代表团认为，在与外层空间的定义和定界有关的事项上，即使在达成协议一致方面缺乏进展，也不应以此为由暂停这一重要事项上的工作。
16. 一些代表团认为，外层空间的定义和划界是一个重要的议题，应将其保留在小组委员会的议程上，并且应当在这方面开展更多工作，因为管辖空气空间和外层空间的法律机制是不同的。
17. 一些代表团认为，地球静止轨道是一种有限的自然资源，显然有饱和之虞，必须合理加以利用，还应当向所有国家开放，不论其目前的技术能力如何。这将使各国在公平条件下使用地球静止轨道，同时特别顾及发展中国家的需要和利益以及某些国家的地理位置，并考虑到国际电信联盟的程序以及联合国的相关规范和决定。
18. 一些代表团认为，地球静止轨道作为一种显然有饱和之虞的有限自然资源，必须加以合理、高效、经济、公平的利用。如 1998 年国际电联全权代表大会修订的《国际电联章程》第 44 条第 196.2 款所述，这一原则被视为维护发展中国家和某些地理位置国家的利益之根本。
19. 一些代表团认为，地球静止轨道不应由国家通过主权利要求、采取使用、重复使用或占领或任何其他手段而据为己有，对地球静止轨道的利用应遵守适用的国际法，并符合外层空间不据为己有的原则。
20. 有意见认为，不据为己有原则的依据是《外层空间条约》第二条，通过这一原则是为了落实自由使用原则，因为一个国家对某一资源的占有通常与所有国家自由使用资源的原则不一致。因此，将地球静止轨道的轨道或频谱资源据为己有将是对这一轨道的永久专属控制或独占使用。
21. 有意见认为，地球静止轨道是有饱和之虞的一种自有其特点的有限自然资源，因而应保证所有各国均有平等的利用机会，同时特别考虑到发展中国家的需要和利益以及某些国家的地理位置。
22. 有意见认为，地球静止轨道应被视为外层空间的一个特定领域和特殊部分，需要具体的技术和法律治理，因此应由一种独特的制度加以规范。表达这一观点的代表团还认为，在这种独特的制度中，应当详细阐明关于利用地球静止轨道的某些法律原则，例如公平利用、自由使用、不占有和完全和平利用，而这些原则的拟订应作为一种全面的法律制度奠定基础，这种制度将在国际电联的框架内以技术条例的形式加以实施。在这方面，这些法律原则是对国际电联工作的补充和支持。
23. 一些代表团认为，应当特别关注所有国家公平利用地球静止轨道上的轨道和频谱资源，同时认识到这些资源可能对惠及得到服务最少的社区的社会方案有所助益，使教育和医疗项目成为可能，确保对信息和通信技术的使用，改善与必要信息来源的链接以加强社会组织，并且推广知识并促进知识交流。

24. 有意见认为，公平利用原则的定义是根据实际需要按比例和非过度使用，同时考虑到各国的具体情况，例如地理条件，并认为应当实施自由使用原则，以保证轨道或频谱资源的第一个使用者不会永久使用地球静止轨道，不会独占这一轨道的某一位置，也不会侵犯其他使用者的合法权益或阻止后来的使用者进入地球静止轨道，或对地球静止轨道造成环境损害。

25. 有意见认为，为所有人的利益公平利用地球静止轨道和其他位置独特的轨道的实际承诺有以下实例：允许免费使用全球定位系统；允许免费使用气象卫星发出的各种天气和警报数据；提供美国国家海洋和大气管理局（海洋大气局）极地气象卫星发出的信息；提供海洋大气局地球静止业务环境卫星发出的数据，包括关于飓风、火山爆发和废水泛滥、干旱和相关环境问题的信息，以及风暴跟踪数据；以及船舶、飞机和其他遇险车船用以发出求救信号及其位置的国际卫星辅助搜索和救援系统（COSPAS-SARSAT）。

26. 有意见认为，鉴于发达国家用卫星利用最新技术的空前速度，人们日益认识到地球静止轨道的有限性，尽管某些发展中国家近年来发展较快，但发展中国家和发达国家利用卫星技术的能力总体上仍有很大差距。

27. 有意见认为，各国在“先到先得”基础上使用地球静止轨道的做法是不可接受的，小组委员会应当在国际电联的参与下共同制订一套制度，保障所有国家特别是发展中国家有公平的机会使用轨道位置。

28. 有意见认为，法律小组委员会 2000 年第三十九届会议通过的题为“关于使用地球静止轨道的一些问题”的文件（A/AC.105/738，附件三）旨在解决赤道国家和新兴航天国家面临的问题。表达上述意见的代表团还认为，一些发展中国家缺乏到达这些轨道位置所需的技术，这种自然资源目前对它们来说是遥不可及的，因此国际电联必须建立一种法律制度，保障各国公平利用轨道位置，以满足这些国家的需要。要做到这一点，可在出现以下具体情况时修改《国际电联无线电条例》规定的协调程序：(a)如果已获得和尚未获得轨道或频谱资源的国家提出使用此类资源的相似请求，后者应享有优先地位，不需要经过协调程序；(b)如果发展中国家和发达国家提出使用轨道或频谱资源的相似请求，发展中国家应享有优先地位，不需要经过协调程序；(c)如果两个发达国家提出使用轨道或频谱资源的相似请求，则必须按先来后到确定优先权。

29. 一些代表团认为，为了确保地球静止轨道的可持续性，并确保按所有国家特别是新兴航天国的需要安排有保障而公平的使用，有必要在小组委员会的议程上保留这个议题。

十二. 关于对小卫星活动适用国际法的一般性意见交流

30. 依照大会第 73/91 号决议，小组委员会作为其议程上的一个单项讨论议题/项目审议了题为“关于对小卫星活动适用国际法的一般性意见交流”的议程项目 13。

31. 法国、德国、印度尼西亚、日本、墨西哥、俄罗斯联邦、南非和联合王国的代表在议程项目 13 下作了发言。埃及代表也代表 77 国集团和中国作了发言。在一般性意见交流期间，其他成员国的代表也就本项目作了发言。

32. 小组委员会一致认为,在本项目下继续开展工作将为处理有关各行动方利用小卫星的国际和国内政策以及监管措施的若干焦点问题提供宝贵的机会。
33. 小组委员会赞赏地注意到联合国五项外层空间条约现状和适用情况工作组审议了关于对小卫星活动适用国际法的调查问卷(载于 A/AC.105/1177,附件一,附录二)。小组委员会注意到,调查问卷和所收到的成员国答复分别载于两份会议室文件(A/AC.105/C.2/2019/CRP.8和 A/AC.105/C.2/2019/CRP.15),增进了对小卫星活动引起的国际法律问题的讨论。
34. 小组委员会重申,小卫星活动为利用空间提供了多种机会和惠益。特别是发展中国家及相关政府组织和非政府组织,包括资金有限的大学、教育和研究机构,以及私营产业,现在都有机会参与探索及和平利用外层空间并成为空间技术的开发者。
35. 小组委员会承认,技术进步使得小卫星的开发、发射和运行在经费上日益可以承受,而且这些卫星可在各个领域提供巨大的帮助,包括在教育、电信、地球观测和减轻灾害等领域。这些卫星还可用于测试和验证新技术,从而为推动空间活动领域的技术进步发挥重要的作用。
36. 小组委员会赞赏地注意到外层空间事务厅的各项方案,包括联合国/日本从国际空间站日本实验舱(希望号)部署立方体卫星的合作方案,又称“希望号立方体”方案,该方案向外空委成员国中的发展中国家的教育和研究机构提供机会。
37. 小组委员会重申,外层空间事务厅和国际电联共同编拟的“小卫星和甚小卫星空间物体登记和频率管理指导”可作为小卫星开发者和运行者的一个实用指南。
38. 小组委员会获悉了可适用于小卫星开发和利用的现有和新兴做法及监管框架,并了解到各国和国际组织在这一领域的方案。
39. 小组委员会注意到,开展小卫星活动,不论其规模大小,都应遵守现行国际监管框架,包括联合国关于外层空间的各项条约和原则、《国际电联章程和公约》及《国际电联无线电条例》,还有某些不具约束力的文书,包括和平利用外层空间委员会的《空间碎片减缓准则》,以保证外层空间活动的安全和可持续性。
40. 一些代表团认为,鉴于空间技术日新月异和空间行动方日益增多,对现行空间法和行政管理程序的适用需要清楚明确,以应对小卫星活动带来的机遇和挑战。
41. 有意见认为,在议程项目 13 下交换意见可有助于改进国家监管措施。这类措施可着眼于按照《外层空间条约》第六、第七和第八条以及所有其他有关国际文书的规定确定国内行政程序,以确保有秩序和安全地开展空间活动。
42. 有意见认为,相关国际标准需要加以调整,为此,应当注意机构间空间碎片协调委员会“关于低地轨道卫星大型星座的说明”。
43. 一些代表团认为,可以考虑拟定小卫星条款,包括考虑制定这方面的临时法律制度的可能性。这些条款可述及小卫星业务,包括考虑如何确保合理公平利用低地轨道和频谱。
44. 一些代表团认为,现行的外层空间法律制度为涉及小卫星活动的业务提供了安全性、透明度和可持续性,并认为,不应设立临时法律制度,也不应设立可能对空间物体的设计、建造、发射或使用施加限制的任何其他机制。

45. 一些代表团认为，由于小卫星日益密集，可能出现物体碰撞事故和频率干扰的风险。

46. 有意见认为，小组委员会还应在本议程项目下审议如何登记巨型卫星星座的问题。
