

## 论外空活动中的国家责任

高国柱

**内容提要：**外空活动是指一国的政府机构或处于一国管辖之下的非政府团体所从事的探索和利用外层空间的活动的总和。1967年《外空条约》为外空活动中的国家责任制度奠定了基石。在当代国际法中，国家对其外空活动主要应当承担两类责任，即国家不法责任和国家损害责任。现有关于外空活动的国家责任制度存在明显的缺陷，亟待改善。

**关键词：**外空活动 国家责任 《外空条约》

高国柱，北京航空航天大学法学院讲师，法学博士。

### 一 外空活动与当代国际法

随着科技水平的不断提升，人类活动的范围也在日趋扩大，外层空间已经成为国家活动的重要区域之一。为规范和协调国家探索和利用外空的活动，在联合国的主持下，先后缔结了1967年《外空条约》（*The Outer Space Treaty*）、1968年《营救协定》（*The Rescue Agreement*）、1972年《责任公约》（*The Liability Convention*）、1976年《登记公约》（*The Registration Convention*）和1979年《月球协定》（*The Moon Agreement*）五个条约，联合国大会也通过了一系列与外空活动有关的决议，这些国际立法活动标志着外层空间法这一国际法的新分支已经形成。1959年成立的“联合国和平利用外层空间委员会”则为外层空间法的产生和发展提供了坚实的组织基础。

外层空间法的形成意味着各国所从事的外空活动必须遵循公认的国际法。就有关外层空间条约而言，“有约必守”原则为缔约国设定了遵从义务，但对非缔约国而言，此类条约并不能对其直接产生效力。然而，近50年的外空法实践表明，有关外空条约所确定的和平探索和利用外空、自由探索、国际合作等原则已经得到了绝大多数国家的承认和遵守。由此，除非以其持续的行为表明其不接受某些外空条约所确定的原则，非缔约国也将在很大程度上受制于以有关外空条约为基础而形成的习惯国际法的约束。

既然当代国际法能够约束国家在外层空间的活动，作为国际法重要组成部分的国际责任制度也应在外空活动中加以体现。考虑到外空活动的复杂性和国际责任制度的不断发展，有必要就国家在外层空间的活动所产生的国际责任进行深入思考和研究。

### 二 外空活动内涵与外延的界定

近20年来，外空活动与以往相比出现了明显的变化：外空活动的范围不断扩大；外空的商业开发活动不断增加；外空的和平利用受到了严峻挑战；外空活动的私营化趋势逐步显现。由此，我们在确定外空活

动的内涵和外延时,必须考虑到这些趋势所产生的影响以及因此而引起的有关国家责任制度的改变。<sup>[1]</sup>

在前苏联发射第一颗人造地球卫星后的相当长时间内,国家既是外空活动的管理者又是唯一参与者。20世纪60年代和70年代所缔结的多个外空条约,在很大程度上是苏美两个超级大国妥协的结果。随着部分国际组织(如国际通信卫星组织、国际海事卫星组织、欧洲通信卫星组织等)开始介入空间发射活动,为反映这一变化,1968年《营救协定》引入了“发射当局”概念,<sup>[2]</sup>并且明确“发射当局”包括符合条件的政府间国际组织,即该组织声明承担本公约规定的权利与义务,且其大多数成员系本公约和1967年《外空条约》的缔约国。<sup>[3]</sup>此后,1972年《责任公约》、1976年《登记公约》和1979年《月球协定》同样把缔约国扩展至国际组织。<sup>[4]</sup>为使更多的国际组织加入《责任公约》,该公约还放宽了对国际组织成员属于该公约和1967年《外空条约》缔约国的比例限制。<sup>[5]</sup>

由于上述外空条约均缔结于20世纪60年代和70年代,因此,这些条约难免具有鲜明的时代特征和局限性。在当时,国家是外空活动的主体,私人尚未大规模介入外空活动。因此,无论是《外空条约》还是《责任公约》,都未明确私人在外空活动中的地位和责任问题。有关私人的责任问题被国家责任所覆盖。<sup>[6]</sup>《外空条约》确立了国家对其外空活动承担责任的原则,不论该活动是由其政府部门还是非政府团体实施的。国家还应对其管辖和控制下的非政府团体的空间活动进行持续的监督和管理。<sup>[7]</sup>这意味着在国家管辖下的私人所为的外空活动,应视为国家的外空活动,由国家承担国际责任,确保此类行为符合有关外空条约为国家创设的国际义务。应当承认,在20世纪80年代以前,即使私人能够参与外空活动,也需要国家给予技术、设备和财政等方面的支持,私人尚不具备独立参与外空活动的的能力,国际社会没有必要也不可能要求私人承担外空活动的责任,在此情况下,将私人从事的外空活动视作国家的外空活动是完全合理且必要的。

然而,20世纪80年代后,随着空间技术的日新月异,私人独立参与外空活动的的能力不断增加。海上发射公司<sup>[8]</sup>的发射活动表明,私人在卫星发射、卫星服务等领域已经具备了和国家分庭抗礼的能力。尽管如此,私人的外空活动仍然受制于有关国家的管辖权及由此而产生的监督与管理权。鉴于《外空条约》得到了世界上大多数国家(包括几乎所有具备空间发射能力的国家)的承认,<sup>[9]</sup>目前由国家对其管辖或控制下的私人的外空活动承担责任的制度依然具有其合理性,尤其有利于外空活动的受害者寻求赔偿。<sup>[10]</sup>著名空间法学者敦克(Frans von der Dunk)教授曾对国家责任和私人空间活动的关系进行过探讨,他指出,根据《外空条约》第6条,一国应对所有的空间活动承担责任,无论该活动是否由私人实体进行,只要该国有资格成为关于这些活动能够被解释为其国家行为的国家。敦克教授还探讨了国家需要对相关活动承担国际责任的三种情形:一是任何在其领土上作为的活动;二是由其本国国民所实施的活动;三是所实施的活

[1] Sriram Swaminathan, "Making space law relevant to basic space science in the commercial space age", 资料来源:www.elsevier.com/locate/spacepol, 20 July 2005。另参见 Stephan Hobe, "Current and Future Development of International Space Law", in Proceedings Disseminating and Developing International and National Space Law: The Latin America and Caribbean Perspective, United Nations/Brazil Workshop on Space Law, New York, 2005, at 10。

[2] The Rescue Agreement, Article 2-6.

[3] The Rescue Agreement, Article 6.

[4] The Rescue Agreement, Article 22, the Registration Convention, article 7 and the Moon Agreement, article 16.

[5] 《登记公约》第7条将其其他几个外空条约所规定的“多数”改为“半数”。

[6] The Liability Convention, Article 6.

[7] The Outer Space Treaty, Article 6.

[8] 该公司成立于1995年,由美、俄、乌、挪四国的有关公司作为股东出资成立,注册地在开曼群岛。海射公司使用乌俄联合研制的火箭从位于赤道附近的海上发射平台上发射卫星。自1999年以来,该公司已进行了20余次发射,它已成为国际商业发射市场上主要发射服务商之一。

[9] 截至2007年1月,1967年《外空条约》有98个批准国,27个签字国。

[10] Sergio Marchisio, "International Legal Regime on Outer Space: Liability Convention and Registration Convention", in Proceedings of the United Nations/Nigeria Workshop on Space Law on Meeting International Responsibilities and Addressing Domestic Needs, Abuja, Nigeria, 2005, p. 20.

动涉及空间物体的登记。<sup>[11]</sup> 基于此,在一国管辖或监督控制下的私人所从事的外空活动可以视为该国所从事的外空活动。在国家承担了相应的国际责任后,完全可以根据其国内法的有关规定,要求私人或某些非政府团体(如保险机构)承担必要的责任。

由上可知,外空活动是指一国的政府机构或处于一国管辖、控制、监督之下的非政府团体所从事的探索和利用外层空间及其资源的活动的总和。外空活动从其性质上看主要包括三方面内容:一是对外空的科学探索与研究;二是对外空的商业开发与利用;三是对外空的军事利用。无论国家从事何种外空活动,都必须遵守公认的国际条约和习惯国际法,并承担相应的国际责任。

### 三 国家对其外空活动承担国际责任<sup>[12]</sup>的法理依据

在苏美开展空间活动后的最初 10 年内,国际社会并未形成对外空活动加以规制的国际法。在这一阶段,由于涉及外空的习惯国际法尚未形成,国家的外空活动仅受制于其缔结的条约约束,当然,《联合国宪章》为其会员国设定的义务同样适用于外空活动领域。

为促进外空的和平利用,联大于 1958 年通过第 1348 号决议,决定设立和平利用外层空间专设委员会,要求其就“实施探测外空计划所引起的法律问题的性质”向联大提交报告,<sup>[13]</sup> 由此揭开了国际外空立法的序幕。1961 年联大第 1721 号决议首次提出了各国探索和利用外空的两项基本原则:一是包括《联合国宪章》在内的国际法适用于外空及各天体;二是明确了太空的自由探索原则,任何国家不得将其据为己有。该决议还为发射空间物体的国家设定了登记义务。<sup>[14]</sup> 为避免外空的军备竞赛,1963 年,联大通过第 1884(XVIII)号决议,要求各国不得在地球轨道和其他天体上部署核武器或其他任何大规模毁灭性武器。同年 12 月 13 日,联大通过第 1962(XVIII)号决议,即《关于各国探索和利用外层空间的法律原则宣言》,确认了各国在从事外空活动时必须遵守的为人类谋利益原则、自由探索原则、和平利用原则、国际合作原则等一系列原则。宣言的通过,表明国际社会就国家在外空活动的基本原则达成了一致,从而为有关外空条约的出台奠定了坚实的法律基础。1966 年 12 月 19 日,联大通过了《关于各国探索和使用外层空间包括月球与其他天体的活动所应遵守原则的条约》,即 1967 年《外空条约》。该条约于 1967 年 1 月 27 日开放供各国签署,同年 10 月生效。

从《外空条约》的内容来看,它明显吸收借鉴了联大第 1962(XVIII)号决议、第 1881(XVIII)号决议<sup>[15]</sup> 以及第 110(II)号决议<sup>[16]</sup> 的相关内容,并在此基础上进一步明确了国家在外空活动中的权利、义务与责任。从《外空条约》的条文来看,第 1 条涉及外空探索的核心宗旨,即为人类谋福利与利益,根据主权平等原则,各国可依国际法自由探索和利用外空,天体的所有地区均得自由进入。《外空条约》第 2 条进一步指出:“外层空间,包括月球与其他天体在内,不得由国家通过提出主权主张、通过使用或占领或以任何其他方法据为己有。”这意味着一国主权不能延伸至外层空间,否则将构成对自由探索和利用原则的阻碍和破坏。

《外空条约》第 6 条进一步要求各缔约国对其非政府团体在外层空间的活动承担国际责任,非政府团体在外层空间包括月球与其他天体在内的活动应经本条约有关缔约国批准并受其持续监督,这事实上封杀了个人对外空主张或行使所有权的可能。虽然《外空条约》所设定的义务仅针对国家而非私人,

[11] Dr. Frans von der Dunk, "Fundamental Provisions for National Space Law", in Proceedings of the United Nations/Nigeria Workshop on Space Law on Meeting International Responsibilities and Addressing Domestic Needs, Abuja, Nigeria, 2005, pp. 263 - 264.

[12] 此处的国际责任是指一国因其不法行为或因实施国际法上不加禁止行为而产生损害性后果时必须承担的责任。本文在第四部分还会深入探讨国家在外空活动中的两类责任。

[13] UN documents, the 1348 (XIII) Resolution of GA.

[14] 联大第 1721 号决议项下的登记不同于 1976 年《登记公约》所确立的强制登记,而是一种自愿登记。

[15] 该决议于 1963 年由联大一致通过,其核心内容是要求各国不要将任何载有核武器或任何其他种类大规模毁灭性武器的物体放置在环绕地球的轨道上或在天体上装置这种武器。

[16] 该决议于 1947 年由联大通过,谴责旨在或可能煽动或鼓励任何威胁和平、破坏和平或侵略行为的宣传。联大第 1962 号决议认为第 110 号决议同样适用于外层空间。

但任何私人都处于有关国家的主权之下,其外空活动必然受到本条约缔约国的批准与监督,缔约国有义务不使其管辖下的私人行为阻碍或破坏他国对外空的自由探索和利用,否则应承担国际责任。此外,私人与作为国际法主体的国家不同,现代国际法并未赋予私人通过其单方面行为取得国际法上权利的能力。如果私人通过缔约国的行政或司法部门意图取得外空(包括月球和其他天体)的所有权,则该国行政或司法部门无权受理,否则,即视为对外空行使管辖权,这明显违反了《外空条约》第2条。<sup>[17]</sup> 否定私人对天体的占有也得到了部分国家司法实践的支持。<sup>[18]</sup> 即便如此,在现有国内法和国际法框架下,私人在外空仍可保有适当的私权从而有能力参与外空资源的开发活动。<sup>[19]</sup>

《外空条约》也为缔约国设定了和平利用外空的义务。条约第3条要求探索和利用外空须遵守包括《联合国宪章》在内的国际法,并为维护国际和平与安全及增进合作与谅解而进行。为避免外空军事化,阻止可能的外空军备竞赛,条约第4条规定:“各缔约国承诺不在环绕地球的轨道上放置任何载有核武器或任何其他种类大规模毁灭性武器的物体,不在天体上装置这种武器,也不以任何其他方式在外层空间设置这种武器。”但该条规定存在较大的漏洞,一是并不禁止在轨道上放置非大规模毁灭性武器,这意味着一国有权发射军用卫星;二是并不阻止一国从地球表面击毁卫星或以各种理由进行的反卫星试验。

宇航员作为人类派往外空的使者,<sup>[20]</sup>在其遇到意外事故处于危难之中时理应当得到各国的营救与协助,各国应将获救的宇航员迅速安全地送回航天器的登记国。《外空条约》第5条对营救、协助和送还宇航员作了原则性规定,从而为1968年《营救协定》的达成提供了国际法上的依据。《外空条约》第9条则确认了国家从事外空活动时环境保护责任。该条规定了缔约国在从事外空活动时,有避免外空污染和保护地球环境的责任,同时负有不干扰他国外空活动的义务。

早在1961年,联大第1721号决议就呼吁各会员国登记其射入外层空间的物体,其登记资料可经联合国秘书长转交外空委员会。《外空条约》虽然没有明确发射国的登记义务,但明确了登记国的权利与责任。从权利的角度看,登记国对其外空物体和所载人员保有管辖权和控制权,对这类物体或其组成部分享有返还请求权。<sup>[21]</sup>对于登记国的责任,《外空条约》也有明确规定。该条约第7条规定:“凡发射或促使发射物体进入包括月球与其他天体在内的外层空间缔约国,以及以其领土或设备供发射物体使用的缔约国,对于这种物体或其组成部分在地球上的大气空间或在包括月球与其他天体在内的外层空间使另一缔约国或其自然人或法人遭受损害时应负国际责任。”该条规定为1976年《责任公约》的达成提供了法理依据。

如上所述,《外空条约》对国家在外空活动中的权利、义务和责任做出了明确规定,为制定有关营救宇航员、月球的和平开发与利用、空间物体的登记及其损害赔偿等制度提供了国际法依据,为外空法的飞速发展奠定了坚实的基础,<sup>[22]</sup>将其称为“外空宪章”确属实至名归。<sup>[23]</sup>从国际责任角度看,《外空条约》的多个条款都涉及各国在外空活动中应遵守的国际义务,违反这些义务必然构成国际不法行为,从而需要承担国家责任。其他国际空间条约则进一步明确了国家在相关领域的义务和责任,它们共同为确定外空活动中的国家责任制度提供了条约法上的保障。概言之,这些外空条约所确定的国家责任主要包括外空非军事化责任、损害赔偿、<sup>[24]</sup>监督管理责任、环境保护责任、登记与返还空间物体责任等。

[17] 但一国的行政和司法部门仍有可能对诸如买卖月球土地等方面的纠纷行使管辖权,因为此类纠纷影响了法院地国私人的合法权益和社会公共秩序。

[18] 参见 R. Kelly, “Nemitz v. United States, a Case of First Impression: Appropriation, Private Property Rights and Space Law before the Federal Courts of the United States,” in *Journal of Space Law*, Vol. 30, 2004, p. 297.

[19] 参见 Henry R. Hertzfeld and Frans G. Von der Dunk, “Bring Space Law into the Commercial World: Property Rights without Sovereignty”, *Chicago Journal of International Law*, 6 *Chi. J. Int’l L.* 81, Summer, 2005, pp. 81-99.

[20] *The Outer Space Treaty*, Article 5.

[21] *The Outer Space Treaty*, Article 9.

[22] Vladimir Kopal, “International Legal Regime on Outer Space :Outer Space Treaty, Rescue Agreement and the Moon Agreement”, in *Proceedings of the United Nations/Nigeria Workshop on Space Law on Meeting International Responsibilities and Addressing Domestic Needs*, Abuja, Nigeria, 2005, p. 9.

[23] Joanne Irene Gabrynowicz, “Space Law: Its Cold War Origins and Challenges in the Era of Globalization”, 37 *Suffolk U. L. Rev.* 1042.

[24] 此处的损害赔偿并不限于空间物体产生的损害,还包括一国违反国际法干扰或破坏他国空间活动造成的损害赔偿。

## 四 外空活动中的两类国家责任

既然现代国际法同样适用于外层空间及天体,那么国家在外层空间的活动,不论是基于何种目的,都必须遵循公认的国际法,否则一国应为此承担国际责任。这一点已经得到了有关联大决议、有关外空条约乃至相关实践的支持。<sup>[25]</sup> 对于国家责任,伊恩·布朗利指出:“在国际关系中,某一法律主体的法律利益受到另一法律人格者的侵犯,就产生特定法律制度确定的各种不同形式的责任。”<sup>[26]</sup> 从传统国际法来看,国家责任往往与两方面相联系,一是国家的行为依公认的国际法具有非法性,二是国家责任所引起的损害的求偿问题,即国家责任的承担方式的问题。

从现代国际法的发展来看,如同国内法上的侵权制度,国家责任有逐步扩大的倾向,不仅其内容和范围从一国保护外国人人身和财产责任<sup>[27]</sup> 扩大到一切国际不当行为,包括一切国际罪行等引起的国际责任,<sup>[28]</sup> 而且其依据也有所扩大,除国际不当(不法)行为外,对于国际法上不加禁止行为造成损害性后果的也需要承担责任,这种责任也被称为国际赔偿责任或国际损害责任。<sup>[29]</sup>

作为国际法的一个新分支,国家责任制度也应同样适用于外层空间领域。国家对其外空活动主要应当承担两类责任:一类是违反有关条约或习惯国际法的国家不法行为而引发的责任;二是国家从事国际法上不加禁止的外空活动而造成损害性后果的责任。笔者将前者简称为“国家不法责任”,将后者简称为“国家损害责任”。

### (一) 外空活动中的国家不法责任

这类责任主要是由有关国际空间条约确定的。联合国五项外空条约都为缔约国设定了强制性的国际义务,不履行这些义务或滥用某些权利必然损害有关国家的利益,由此引发了缔约国的不法责任。具体而言,这类不法责任主要包括:(1)因对外空或其他天体主张或行使主权而影响他国自由探索和利用外层空间的责任;(2)在外空部署大规模毁灭性武器或进行军备竞赛引发的责任;(3)拒绝营救、协助与送还宇航员与返还他国空间物体的责任;(4)拒绝登记空间物体的责任;(5)拒不履行其对外空活动的监督管理责任;(6)空间环境损害责任;(7)干扰或破坏他国正常外空活动产生的责任。

尽管从国际法角度看,条约通常不能为第三方创设义务,也不能约束非缔约国,但考虑到上述条约大多是以联大有关决议为基础形成的,不仅缔约国众多,而且在实践中几乎得到了所有具有空间研究和发射能力的国家的支持,因此,上述条约连同联大所通过的若干与外层空间有关的宣言与原则<sup>[30]</sup> 既得到了大多数国家的公认,又在实践中反复得以实施,足以形成有关的国际习惯法,从而对非缔约国也同样具有约束力。

### (二) 外空活动中的国家损害责任

外空活动中的国家损害责任主要体现在 1972 年《责任公约》中。众所周知,外空活动是一项具有高度危险性和高风险的科学活动,很难避免人身或财产损害的发生。在许多情况下,发射国本身并无过错,其发射行为也并非国际法所禁止的外空活动,但如果其发射的空间物体给他国财产和人员造成了损害,根据《责任公约》的规定,应当给予赔偿。这种赔偿责任在很多场合下并不考虑国家在损害发生上是否存在过失,也不涉及国家是否违反国际法的判断,显然可以划入国家损害责任的范畴。

[25] 例如,前苏联 COSMOS—954 号卫星坠落案。关于该案的细节问题,可参见[意]Marco Pedrazzi、赵海峰:《国际空间法教程》,吴晓丹译,黑龙江人民出版社 2006 年版,第 74—76 页。

[26] [英]伊恩·布朗利:《国际公法原理》,曾令良、余敏友等译,法律出版社 2003 年版,第 481 页。

[27] 这一界定来自海牙国际法编纂会议在 1938 年给国际责任所下的定义。

[28] 这一责任范围的扩大体现在国际法委员会 1979 年《关于国家责任的条文草案》中。

[29] 国际法委员会下属的国际法未加禁止之行为引起有害后果之国际责任工作组在 1996 年提交的《国际法未加禁止之行为引起有害后果之国际责任条款草案》对国际损害责任作了详细阐述。

[30] 这些宣言与原则包括:《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》(1963)、《各国利用人造地球卫星进行国际直接电视广播应遵守的原则》(1982)、《关于从外层空间遥感地球的原则》(1986)、《关于在外层空间使用核动力源的原则》(1996)、《关于开展探索和利用外层空间的国际合作、促进所有国家的福利和利益并特别考虑到发展中国家需要的宣言》(1996)。

1972年《责任公约》规定了两种责任制度,一是绝对责任制度,二是过失责任制度。<sup>[31]</sup>对前者而言,如果发射国的空间物体给地球表面或飞行中的飞机造成损害的,应负赔偿的绝对责任。显然,如果发射国的相关外空活动不违反国际法,这种责任就是国家损害责任。对后者而言,基于外空活动的风险性和参与空间活动的各国合理承担风险的考虑,对一国空间物体在外空造成他国或第三国空间物体或所载人员的损害,由发生过失的空间物体发射国单独或共同负损害责任。如果对地球表面或飞行中的飞机造成损害(不管是对他国还是对第三国),发射国应单独或共同承担绝对赔偿责任。<sup>[32]</sup>由于过失的确定依据应当是国际法,因此,存在过失通常意味着违反国际法,因此,在需要判定过失与否的情况下,此种责任是基于国家不法行为而引起的。显然,1972年《责任公约》也包含了国家不法责任。

此外,一些学者认为宇宙954号案件所体现的责任为发射国承担的绝对责任,<sup>[33]</sup>笔者持不同看法。根据《责任公约》第2条,发射国对其空间物体在地球表面或给飞行中的飞机造成损害应负有赔偿的绝对责任,但该条约第1条将“损害”的范围限定为生命丧失、身体受伤或健康的其他损害,国家、自然人、法人的财产或国际政府间组织的财产受损失或损害。在宇宙954号案件中,因为前苏联卫星携带的核动力源发生泄漏,加拿大的环境遭到严重损害,加拿大要求苏联赔偿因其治理环境而造成的损失,显然并非《责任公约》所限定的损害。<sup>[34]</sup>宇宙954号案件将损害扩大到了环境损害,这显然超越了《责任公约》的规定,也超出了《外空条约》第9条的范畴,属于实践中的国家损害责任。由于该案仅是孤立的个案,能否形成国际习惯法还有待观察。

## 五 现行外层空间法中关于国家责任的缺陷及完善

有关外空条约虽然明确规定了国家在外空活动中的责任,从而为解决外空活动的国际损害提供了国际法依据,但是,条约的固有缺陷——妥协与缺乏灵活性导致现有外空活动的国家责任制度存在明显的缺陷,这种缺陷主要体现在:

第一,某些损害责任并未得到国际法的明确认可。例如上文提到的核动力卫星造成的地球环境的损害。部分学者认为,《责任公约》之所以没有将环境损害列入损害的范围,主要原因在于当时没有人会注意到空间物体也会对环境造成损害。<sup>[35]</sup>又如,对空间碎片所造成的财产、人身和环境损害责任缺乏明确的规定。<sup>[36]</sup>再如,某些国家或地区可能包庇、纵容私人或组织干扰他国的卫星,这应当在国际法中承担何种责任?受害国可否在协商不成的情况下主动采取措施实施精确打击?<sup>[37]</sup>

第二,现有关于空间物体损害责任的规定存在明显的空白之处。例如,《责任公约》将某些外国国民排除在公约之外,<sup>[38]</sup>这意味着只能通过双边条约来加以解决或者在事后通过外交谈判来解决,这无疑增加了很大的不确定性。《责任公约》也不适用于解决发射国之间的责任问题,除非它们之间另行达成分担责任的协议或依据通常的责任规则起诉。<sup>[39]</sup>

[31] Sergio Marchisio, "International Legal Regime on Outer Space: Liability Convention and Registration Convention", in Proceedings of the United Nations/Nigeria Workshop on Space Law on Meeting International Responsibilities and Addressing Domestic Needs, Abuja, Nigeria, 2005, p. 20.

[32] The Liability Convention, Article 4.

[33] 端木正:《国际法》,北京大学出版社1997年版,第258页。

[34] 参见李伟芳:“1979年宇宙954号坠毁案评析”,载赵海峰主编:《空间法评论》第一卷,哈尔滨工业大学出版社2006年版,第196-204页。

[35] Louise De La Fayette, The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes, in Michael Bowman and Alan Boyle, *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 172.

[36] 笔者曾在“空间碎片的若干法律问题研究”中对此作了初步的探讨,见《河北法学》2006年第5期。

[37] 参见2002年9月24日新华网, <http://news.sohu.com/36/54/news203355436.shtml>,《法轮功再次攻击鑫诺卫星 非法电视信号源在台湾》。浏览日期:2007年12月28日。

[38] The Liability Convention, Article 7.

[39] Armel Kerrest, "The Liability Convention and Liability for Space Activities", in Proceedings of United Nations/International Institute of Air and Space Law Workshop on Capacity Building in Space Law, New York, 2003, p. 30.

第三,某些概念的内涵与外延模糊,亟待澄清和明确。例如:何谓空间物体?何谓空间碎片?二者存在何种联系和区别?什么是航空航天物体?什么是发射国?如何确定?《责任公约》提到了过失,也提到了重大疏忽,如何加以区分?多年以来,许多法学家都注意到了这一事实:1967年《外空条约》和其他外空公约因为缺少“外层空间”的适当定义和定界而存在重大的缺陷。<sup>[40]</sup>此外,虽对损害作了界定,但对于赔偿的范围却没有明确。在外空非军事化领域,大规模毁灭性武器的内涵也需要进一步澄清。

第四,以发射国为中心建立的损害责任制度面临多种挑战。随着空间活动商业化、私营化趋势的增强,原本以国家为中心建立的损害赔偿责任制度受到了质疑。国际移动卫星组织的观察员就曾明确指出:“鉴于私人大量介入空间活动,因此《外空条约》规定的国家赔偿责任制度正逐渐变得不适宜。”<sup>[41]</sup>例如,登记国显然是发射国,但并非所有发射国都会去登记,在多个发射国的情况下,如果协商不成,可能会存在登记上的空白,<sup>[42]</sup>这对于维持《外空条约》确立的责任体系非常不利。鉴于在轨转移卫星所有权的情形多次出现,<sup>[43]</sup>因此,如卫星被在轨转移到非发射国,则对于已丧失有关卫星管理和控制权的发射国来说,继续承担该卫星可能引起的损害并不公平。<sup>[44]</sup>实践中曾有非发射国递交文件表明自己立场的情形。<sup>[45]</sup>再如,发射国是指发射、促成发射、利用其领土、设施发射空间物体的国家,如何解释“促成发射”,解释得过宽和过窄都不合适。

第五,现行外空法中有关国家责任的某些规定缺乏可执行性和约束性。《外空条约》第9条规定了各国间可就一方从事的可能干扰对方外空活动的外空活动进行磋商。该条规定实际上是将有关的争端交由有关国家协商解决,但对一方拒绝磋商等情形没有任何规定,显然,这一条规定缺乏实质的意义。在防范外空军备竞赛方面,美国一直声称其导弹防御计划是符合《外空条约》的,其主要目的是为了战略防御,并不违反不得在地球轨道上布置大规模毁灭性武器的规定。这一观点受到了很多国家的质疑。<sup>[46]</sup>稍有武器常识的人都知道,核武器通常依靠卫星才能准确命中目标,那么可否将美国的有关军事卫星看作是核武器的一部分呢?如果是这样,其他国家可否使用反卫星武器对其进行合法打击呢?

显然,外空活动的日趋复杂性、商业化和私营化趋势使得以《外空条约》为中心建立起来的外空法体系在实践中暴露出众多的缺陷,而作为这一体系重要内容的外空责任制度也面临诸多的严峻挑战。情况表明,修订原有的外空条约或仿照《联合国海洋法公约》,通过一部统一的国际外空条约,重新建构商业化和私营化外空时代中国家与国家、私人与国家之间的权利、义务与责任体系的条件逐渐成熟。然而,无论是修改条约,还是重订条约,都意味着原有框架下的既得利益者的利益可能受损,因此必然遭到他们的坚决反对。近十年来,一些国家提出了制定一项普遍、全面国际空间法公约的提案,<sup>[47]</sup>但因为美国等国的反对,最终未能实现。<sup>[48]</sup>在外空非军事化领域,中国、俄罗斯等多年来致力于通过一项外空非军事化的国际条约,<sup>[49]</sup>也因美国的坚决反对而陷入僵局。<sup>[50]</sup>

[40] Vladimir Kopal, "Introduction to the United Nations Treaties and Principles on Outer Space", in Proceedings of United Nations/International Institute of Air and Space Law Workshop on Capacity Building in Space Law, New York, 2003, p. 21.

[41] UN document: A/AC.105/763, pp. 24 - 27.

[42] 据统计,从1976年到2005年,美国未登记的空间物体有90个,俄罗斯(含前苏联)有3个,其他国家或国际组织有175个。参见拙文“论空间物体的登记国”,载《哈尔滨工业大学学报》(社科版)2007年第1期。

[43] 英国的1颗卫星曾于1996年在轨转让给瑞典,而荷兰也曾向秘书长发出过普通照会,声明对发射后在轨转移给荷兰的两颗卫星行使管辖权,参见 UN documents: ST/SG. SER. E/352, ST/SG. SER. E/377, A/AC/105/806, A/AC/105/824。

[44] R. J. Lee, "Effects of Satellites Ownership Transfers on the Liability of Launching States", (2000)43 IISL at 148. 也可参见 Kerrest, "Remarks on the Notion of Launching States", (1999)41 IISL at 309.

[45] 英国曾于1989年委托美国发射了 MARCOPOLO - 1/BSB - 1A (1989 - 067A), 并进行了登记。该卫星的所有权于1996年在轨转移给瑞典,瑞典在1999年对这颗卫星进行了登记(ST/SG. SER. E/219)。

[46] UN document: CD/PV. 797.

[47] UN documents: A/AC.105/C.2/L.226, A/AC.105/C.2/L.236.

[48] UN documents: A/AC.105/C.2/L.220, A/AC.105/L.225, A/AC.105/L.228, A/AC.105/L.228/Add.1&2.

[49] UN documents: CD/1645, CD/1679, CD/1778, CD/1779, CD/1780.

[50] UN documents: CD/PV. 797, CD/PV. 1052, CD/1680, CD/1818.

尽管修订或重新订立外空条约存在巨大困难,但空间活动的商业化和私营化趋势是无法逆转的。为因应这一变化,外空委下属的法律小组委员会近十年来已经开始悄然转向,其工作重点放在了商业化空间时代的外层空间法的定位与有效实施方面。目前在法律小组委员会专门成立的工作组中,除有关外层空间定义与定界工作组早在10年前就已设立外,其他几个工作组,如“审查关于外层空间的五项国际法律文书的现状”工作组、“审查‘发射国’概念”工作组、“各国和国际组织登记空间物体的做法”工作组、“审查《移动设备国际权益公约》关于空间资产特有事项的议定书初稿”工作组等都是围绕着空间活动的商业化而展开的,其中的许多内容都涉及国家责任问题。

从法律小组委员会的工作来看,虽然部分工作组(如审查“发射国”概念工作组)的工作可能涉及原有外空条约中某些概念的解释乃至修订问题,但部分国家拒绝对原有条约作任何修改的立场导致工作组的重点放在了适用“发射国”概念方面。正如该工作组主席所指出的:“工作组的结论不是对《登记公约》和《责任公约》作出权威性的解释,也不是对其提出修正。”<sup>[51]</sup>在这一立场下,联大于2004年通过了“适用‘发射国’概念”的第59/115号决议。<sup>[52]</sup>

鉴于修订现有外空法体系的困难,为避免国际合作中因责任分摊产生争议,一些国家通过政府间协议的方式划分了彼此在空间合作活动中的责任,例如由美国、俄罗斯等16个国家参与的“国际空间站”项目,就通过1998年《国际空间站政府间协定》,该协定规定了颇具特色的交叉免责制度,对正常的空间操作所引发的财产损害予以相互免责。<sup>[53]</sup>在许多商业卫星发射中,为了明确责任,也经常就发射国的责任期间加以约定。例如,中国通常只对发射阶段可能造成的损害负赔偿责任,对于卫星在发射成功后的运行和经营过程中的任何时候所发生的损害,中国不再承担任何赔偿责任。<sup>[54]</sup>显然,通过政府间协议的方式弥补现行外空活动领域中有关国家责任制度的不足是一个行之有效的办法。

外空活动中的国家责任制度是整个外空法体系的中心内容,它贯穿着整个外空法的各个领域,其发展和变化理应反映外空活动的现状和外空发展趋势。毫无疑问,以1967年《外空条约》为基础的联合国外空条约在维护外空的和平利用和自由探索等方面发挥了巨大的作用。但毋庸讳言,为平衡两个超级大国利益而建立起来的以国家为中心的外空责任制度在空间活动商业化、私营化趋势的背景下开始力不从心,迫切需要作出改变。但复杂的国际局势和尖锐的利益纷争,导致外空法体系的变革步履维艰。近40年来,国际社会没有再达成一部国际外空法条约,足以表明完善外空活动中的国家责任这一工作任重而道远。

---

[ Abstract ] Outer space activities include all the activities in the exploration and use of outer space that are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities under jurisdiction of a state. The 1967 Outer Space Treaty laid down the cornerstones for the state liability system relating to the outer space activities. Under contemporary international law, a state should undertake two types of liabilities: one is state liability for wrongful act; the other is state liability for damage. The current state liability system has some obvious defects and should be improved as soon as possible.

---

(责任编辑:冉井富)

[51] UN documents: A/AC.105/768, p. 5.

[52] UN documents: The resolution of GA, A/RES/59/115.

[53] The International Space Station Intergovernmental Agreement, Article 16.

[54] The unedited transcript of the Committee on the Peaceful Uses of Outer space: COPUOS/2001/T.646.