

主题研讨

空间法与国家间政治

主持人：徐 炳 高全喜*

引 言

应高度重视空间法

“国际空间法”，这个不久前我们还很陌生的术语，今天我们则实实在在地需要它了。随着人类科技的飞速发展，人类的空间活动迅速增加，各国在空间的竞争愈来愈激烈。20世纪50年代起，美苏两霸就掀起了太空争夺战，国际空间法开始为人类关注。中国人自然不甘落后，1970年首次将“东方红一号”人造地球卫星送入太空，其后，特别是改革开放以来，随着我国科技水平和国力的快速提高，中国的长征系列火箭已经成功发射100余次，先后将70余颗国产卫星和30多颗外国卫星送上了太空。“神舟”系列载人飞船和“嫦娥一号”探月卫星的发射成功，则标志着中国成为了真正的航天大国。

然而，与航天大国这一地位不相称的是，我国在国际空间立法方面的影响还不够大，国内的空间立法还相对滞后，存在较多的立法空白，急需填补和完善。它事关我国航天事业的持续发展，事关我国自由探索与和平利用国际空间资源，事关我国在国际空间的竞争利益和国际影响。法学理论界理应对我国的空间立法开展深入的研究。为此，中国社会科学院法学研究所（下称中国社科院法学所）《环球法律评论》编辑部与北京航空航天大学法学院（下称北航法学院）、中国经济体制改革研究会《改革内参》杂志社共同发起，于2008年1月30日召开了“空间立法与国家间政治”学术研讨会。来自北航法学院、中国社科院法学所、中国社科院日本所、清华大学法学院、北京大学法学院、中国人民大学法学院、国际关系学院、中国政法大学国际法学院、中国科学院研究生院、哈尔滨工业大学法学院、北京理工大学法学院、深圳大学法学院等单位知名的法学、政治学、国际关系学者，以及中国空间法研究会、国际科工委、民航总局的有关人士参会，大家围绕着“空间立法与国家间政治”的有关问题进行了广泛而深入的交流和研讨，取得了许多共识。

与会者认为，随着我国空间活动的日益增多和一系列重大空间科学技术获得突破性进展，以及在科技和商业领域与国外交流与合作的拓展，研究与制定我国系统的空间法刻不容缓。我

* 徐炳，中国社会科学院法学研究所研究员；高全喜，北京航空航天大学法学院教授。

们要从国家战略的高度来理解有关的空间立法问题。我国民用和商业航天技术的时代已经到来,应该加快研究与制定空间法,把空间领域出现的诸如管理、授权、登记、保护、责任与促进等问题纳入到法律制度的轨道上来,通过法治化来实现我国的空间大国战略。

从国际角度看,目前的国际空间法体系是以联合国的空间法条约和有关的原则为基础的,通常称之为五个条约、五个原则,分别是1967年《外空条约》、1968年《营救协定》、1972年《责任公约》、1976年《登记公约》和1979年《月球协定》。这些条约规定了从事空间活动的原则、规则和制度,涉及外层空间的法律地位、空间活动的责任、空间物体登记、宇航员营救、月球上的活动方式等方面,初步形成了国际外空法律体系。世界上的主要空间大国(包括我国)都已加入了其中的四个条约(《月球协定》参加国很少)。但是,随着空间活动的日益增多,问题也越来越多,许多问题尚无国际法可循。中国是一个空间大国,应该对国际空间立法有较大贡献。我国要积极参与和推进国际社会基于和平目的而进行的国际空间立法活动和冲突解决工作,力争打破冷战后国际空间法制停步不前的状况,为人类理性、有序地开发空间资源,造福世界各国人民做出我们的贡献。

空间立法规范的是人类在领空以外的“外层空间”的探索活动和行为及其后果。外层空间具有“不可确定”的基本特征,使得国家主权无限制地延伸到宇宙中去的任何企图丧失实际意义。尽管各国对外层空间的探测和利用之法律秩序的创立和维护仍然属于国际法的范畴,但关涉外层空间探测和利用的所谓“国际法”显然具有了崭新的含义,因为外层空间依其“不可确定”的性质是不可能成为民族国家主权控制的对象的,外层空间法应该属于“人类法”的范畴。1967年《外空条约》所规定的从事航天活动所应遵守的10项基本原则,体现的基本精神正是“人类性”,而不是“主权性”或者“国际性”。空间活动由于外层空间的性质和技术条件的限制,使得超越各民族主权国家的人类共同福祉的追求和高度技术合作成为必需和必然。对于仍然居住在地球上的各民族而言,空间法真正开启了规范人类政治生活秩序的新时代,至少具有强大的象征性意义,它预示着人类政治思维的根本性转变,凸显了形成人类政治共同意识的极端重要性和紧迫性。所谓“宇宙公民”或者“世界公民”将不再是哲人的道德理想和政治诉愿,而是空间活动的必然。甚至在冷战时期,美苏两霸就有了空间活动的合作。

但是,在空间领域的国家间利益的争夺是不可避免的。在现代社会,国家间利益争夺布满了海疆天宇,扩大到太空与外太空,不再局限于可见的边境。中国需要重新考量主权概念,对于民族国家的利益边界做出重构性诠释,对于“看不见”的国家利益疆界保持提出主权诉求的权利。这考验着我国的政治智慧与国家能力。中国要在这里展现自己的道德智慧与伦理担当,要引领世界建构关于现代国家和国际关系的理想人间秩序的图景。另一方面,在空间科技发展中,我们要维护国家利益,维护我国的空间大国地位,为此,我们应该把制定空间法上升到国家战略的高度。在今日国际格局下的国家竞争,其最高的层次不是资源上的竞争,而是制定规则的竞争。掌握了规则制定权就掌握了空间活动的话语权和主动权。外层空间显然是未来的资源宝库。对于外层空间问题,不管是高边疆还是未来资源,肯定是未来国家战略最重要的一个方面。

目前,空间法的焦点是外空非军事化问题,是保证人类和平利用空间资源的问题。现在已有一些禁止外空军事化方面的国际公约。《外空条约》规定在外空“禁止放置任何载有核武器或任何其他种类的大规模杀伤性武器的物体”,“禁止在天体上建立军事基地、设施和工事以及试验任何类型的武器以及进行军事演习”。美国等凭借其发达的科技实力和在太空方面的竞争优势,不顾《外空条约》所确立的和平利用外层空间以及禁止外空军事化的基本原则,而执意建设“国家导弹防御系统”以及“战区导弹防御系统”,这种有违世界民意的政策遭到了包括中国在内的世界上绝

大多数国家的反对,中国无疑要在外空法方面代表第三世界国家发出更强有力的声音,发挥更大的作用。

与会者还对主要航天大国的航天管理体制作了有益的比较研究,特别是比较研究了美国国家航空与航天局(NASA)的体制发展变化和俄罗斯航天管理体制的变迁,在总结有关国家航天管理体制的经验和教训基础上,就中国未来航天管理体制构建提出了不少积极的建议,特别提出了建立健全空间活动许可制度的思路,对空间活动中的许可制度的本质、特征、实施的主体、适用的客体、许可的种类等进行了系统的探讨。与会者认为,空间活动中的许可制度是各国空间立法的重要组成部分,对内是各国航天主管机关所实施的一种具体行政行为,对外则是国家以法律的形式控制和限制非政府实体任意从事空间活动的行政行为,是国家履行职责的表现。

与会者还认为,海洋法与空间法在长期的发展过程中是相互影响,相互借鉴的。1982年《海洋法公约》和1979年《月球协定》都是在联合国的主持下谈判、制定的国际法律文件。二者在有关国际海底区域和外层空间资源的利用方面的法律制度,有诸多相同之处。此外,1963年《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》确认了为全人类的共同利益,确立了和平探索和利用外层空间的原则;同时规定,任何国家不得将外层空间和天体据为己有。在海洋法领域,1967年马耳他大使帕多也提出了国际海底资源属于全人类共同所有的主张,这一观点为联合国大会所接受,1973年开始谈判的《海洋法公约》就包含了这一原则,1979年《月球协定》首先以国际条约形式确认了此原则。可见,海洋法与空间法在一些原则和制度方面有渊源关系,对它们进行比较研究,不仅能加深对一些问题的理解,而且可以预见某些法律制度的发展趋势。海洋法和空间法都是随着人类科学技术进步和活动范围扩大而出现和发展起来的制度,而且两套制度之间具有非常多的相似之处。人类的海洋活动远比空间活动早和多,海洋法也相对完善,我们应借鉴海洋法的经验完善空间法。

随着空间活动的增多,在复杂的国际背景下,各国在探索和利用外层空间方面存在着不同的利益诉求,空间利益冲突和纠纷也日益增多。近年来出现了一系列法律纠纷和争端,时至今日,并没有形成一个有效的国际纠纷解决机制。海洋争端解决规则对于空间争端规则的形成和完善亦有相当重要的借鉴意义,比如可以考虑借鉴海洋法法庭的经验,建立一个类似的空间司法机构。

可以说,空间立法无论在国际还是国内都处于起步阶段,都要有大发展。我们希望相关学者和部门继续下大力气研究和探索空间法的相关问题。