

国际空间外交博弈视角下的外层空间法律学说演变及中国应对

冯国栋

【内容提要】外空是人类继陆地、海洋、天空之后的第四空间。自第一颗人造卫星发射成功后，外层空间法应运而生。在此后的近60年时间里，外层空间法先后经历了条约法时代、软法时代和后软法时代，分别反映了美国与苏联、航天发达国家与发展中国家、美欧和新兴航天国家之间的三次历史性博弈。围绕空间法律秩序的塑造，各国均以空间法学说为武器进行博弈，进而也催生了一大批有国际影响力的空间法学说。中国航天事业经历了50余年发展，取得了举世瞩目的成就，但中国的外层空间法研究仍相对落后。面对国际空间外交的第三次博弈，针对欧美所倡导的安全壁垒学说、空间安全自卫学说、外空活动可持续学说对中国空间发展所带来的挑战，中国的空间法学界应从法理层面进行深入分析，以共同但有区别的责任学说、无歧视的公平竞争学说、空间碎片减控和空间碎片数据国际开放学说进行积极的应对，以期深度参与到国际空间法律新秩序的构建之中。

【关键词】外层空间法 国际法 空间外交博弈 软法时代 法律学说

【作者简介】冯国栋，上海航天局法律事务处副处长，硕士

【中图分类号】D999.1

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)06-0105-14

1957年,苏联成功发射了第一颗人造卫星“史波尼克1号”(Sputnik-1),人类从此跨入太空新纪元。伴随着人类空间活动的频繁和深化,外层空间法也历经近60年的发展,成为国际法框架下一个新兴部门法。^①鉴于外层空间法诞生历史较短,既没有古典国际法的沉淀,也没有经历近代国际法的熏陶;既不存在可供传承的法理先验,也不存在可供遵循的国际惯例。因此,新兴的空间法学说对塑造相关的国际法规则往往发挥着非常大的作用。基于外层空间的独特战略价值,各国均试图塑造对其有利的空间法律规则。为此,近60年来,各国的政治家和法学家基于本国战略利益提出了一系列空间法律学说,试图抢占空间法学的制高点,引领空间外交的发展方向。这些学说间的冲突、融合和交锋,经历了三个发展阶段,体现了国际社会在外层空间法律学说方面的三次历史性博弈。就空间法研究的“洼地”国家特别是中国而言,国际博弈下的外层空间法律学说演变正带来越来越大的挑战,需要系统、全面和深入的研究并提出长期性战略应对方案。

一、条约法时代的研究热点和主要空间法学说

第一颗人造卫星的发射催生了法律界对空间法的研究热情。上世纪五六十年代,围绕空间法的名称和管辖范围,法学家们展开了热烈讨论,如贝本(F. Pepin)于1959年发表于《法国航空法总评》的《空间的法律制度》、肖蒙(C. Chaumont)于1960年发表的《空间法》^②等。正是由于学术界的大力推动,上世纪50年代到70年代间,陆续出台了外层空间“五大条约”:《外层空间条约》、《营救协定》、《国际责任公约》、《登记公约》、《月球协定》,使空间法学实现了从萌芽到诞生的历史性飞跃。

在初创阶段,外空法的研究热点主要包括以下几方面内容,一是外层空间法学的建立问题,即外层空间法是否应从传统航空法中分离出来?是否可以作为国际法项下的一个独立法律部门?作为一个新兴的法律部门应遵循什么样的科学方法来建立理论学说体系?二是外层空间的国际合作问题,即国

^① 王虎华:《国际公法学》,北京大学出版社2008年版,第258-285页。

^② [波兰]曼弗莱特·拉克斯:《外层空间法——当代立法的经验》,郑衍钧、秦镜、许之森译,上海社会科学院出版社1990年版,第31-32页。

际组织在外层空间法中的地位和作用，是否应建立更有针对性的国际协调机制等？三是研究外层空间及天体的法律地位，包括外层空间是否应纳入各国的主权管辖范围？一国领空的终极边界怎样划分？天体是否适用于国际法中的先占制度？四是研究外层空间探索和利用的一般法律原则，即如何协调航天器所属国和飞临国的法律关系？航天器是否享有自由无害通过权等？五是研究射入外层空间的物体及宇航员的法律地位，包括：一般管辖权、登记、所有权等。六是研究宇航员的营救和交还、航天器的寻获及送还、费用的支付等。七是国家责任问题，即一国是否应对其航天器的致害行为承担责任？归责原则、责任范围、争端解决机制的确立等。八是外层空间的非军事化问题，即是否应限制或禁止外空军事力量的存在？和平利用外空的含义与例外等。该阶段的空间法学说，主要围绕上述热点问题展开，其中很多最终在国际条约中得以确立，对后世产生了重要的影响。

第一，外层空间自由学说。如果沿袭“土地所有人的权利，上至天空，下至地底”的罗马法原则^①，将国家的领土、领空主权延伸至浩瀚的太空，必将导致一国卫星在飞越另一国外空时，产生相应的违法责任，进而导致空间活动举步维艰。为此，遵照时任美国总统艾森豪威尔的要求，美国国务院法律顾问于1956年10月递交了一份参考报告，初步阐释了“外层空间自由”，即“一个国家绝不能在一个飞行物的轨道速度可以达到的高度（约200英里附近的某处）宣称领土主权；最终建立的与领土主权无关的自由空间领域将不只向少数国家开放，而且向所有国家开放”。^②自“外层空间自由学说”提出后，始终被美国政府视作其空间政策的基石。该学说的核心，一是明确提出了外层空间的边界问题，主张一国政府的主权应限定于大气层以内。二是借鉴海洋法中的公海航行自由原则，强调一国航天器拥有在外层空间自由飞越的权利，而不受其空域覆盖国的管辖。对此学说，美国当时的主要竞争对手苏联表示了认可，^③原因如前所述，苏联的卫星早于美国发射升空，苏

^① J.C.Coper, "Maxim Cuius Est Solum," *McGill Law Journal*, 1952, p. 23.

^② "Memorandum From the Director of the Policy Planning Staff (Bowie) to the Secretary of State," Washington, D.C., October 2, 1956, *FRUS 1955-1957*, Vol. XIX, National Security Policy, p. 361.

^③ "Memorandum of Discussion at the 445th Meeting of the National Security Council," Washington, D.C., May 24, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol. III, National Security Policy, GPO, 1996, pp. 409-412.

联与美国在该方面拥有相同的战略利益。但外空自由学说的提出仍明显突破了当时的国际法规则，正如哈雷（G. Haley）在其《空间法及政府》中明确指出“按照现行国际法原则，如果发射的卫星的运行轨道侵犯其他国家领土的上空，应构成战争行为”。同时，这也与当时一些国家的国内法相抵触，如玻利维亚1930年的《航空兵役法》规定，国家主权延伸到这个国家防御武器能够上达的高度。虽然与当时的国际法规则及一些国家的国内法相抵触，但在芬威克（G. G. Fenwick）、夸德里（R. Quadri）、布里尔（J. L. Brier）等一批法律学者的支持下，最终该学说还是被主流法学界所认可，并在《外空条约》中得以明确，成为当前空间活动的一项基本原则。

第二，和平利用太空学说。冷战背景下，美苏两国均以对方为竞争对手，加速进行军备竞赛，并将这场军备竞赛延伸到了太空。^① 鉴于航天项目的高风险性，如果放任外空军备竞赛，必将对地球环境造成巨大的现实威胁。为此，空间法学界积极倡导和平利用太空这一理念，直接反映在1960年国际法律协会第49次汉堡会议通过的决议上。苏联基于自身战略利益的考量，接纳了该学说，并于1962年提出一项关于约束各国外空活动的“基本原则宣言”，其中最重要的原则是“外空不应当用于宣传战争、民族或种族仇视与敌对”，并主张“使用人造卫星来收集关于外国领土的情报信息不符合人类探索外层空间的目的”，^② 从而使和平利用太空由理论学说变成了一项政治议题。出于自身国家利益考虑，美苏对是否可“出于维护和平的目的”在外空放置防御性的军事设备、是否禁止使用侦察卫星和观测卫星等问题存在明显分歧。尽管如此，美苏双方仍在将和平利用太空学说上升为一项外空基本法律原则、禁止在地球轨道或天体放置大规模杀伤性武器方面达成了共识，并在后续国际条约中得以体现。

第三，国家责任学说。根据国际法的基本准则，在违背国际义务的情况下，国家应承担相应的法律责任。但具体到外空领域，在相当长一段时间里，很多法学家认为对空间活动无须承担任何责任，直到高帝克（L. F. E. Goldic）、麦克杜格尔（McDougal）、弗拉希奇（Vlasic）等学者提出“损害责任与国际

^① [波兰]拉克斯：《外层空间法》，第111-116页。

^② *Rough Draft on History of the Outer Space Treaty*, Report of Department of State, October 29, 1968, CK3100450172, DDRS.

法的进一步发展”命题后，国际法学界才逐渐接受这一主张。^①这一理论学说最终在美国的倡导下成为现实，1964年美国向联合国外空委提出，向外空发射物体的国家对于该物体引起的伤害负有国际责任，并要求将此作为一项基本原则确定下来。^②根据外空责任学说，国家责任包括外空致害的过错责任、大气层以内致害的绝对责任以及争端解决机制三个方面的内容。

最后，其他努力。除上述学说之外，马耳他代表还最早提出了“人类共同继承财产学说”，并在《月球协定》中得到明确；但由于美苏未达成共识且均未签署《月球协定》，该学说是否已构成国际法原则尚存在异议。^③条约法时代还形成了一系列具体制度，如发射登记制度、救助航天员制度、送还航天器制度等，鉴于这些制度作为国际空间合作的具体内容并不存在法学理论方面的争议性，因此不应纳入法律学说的范畴。

概括而言，条约法时代，虽然欧洲的空间法学界十分活跃，并率先提出了一系列理论学说，但鉴于美苏争霸的总体格局，这一阶段的空间法学说如欲进入国际社会的视野，必须得到美苏两国的首肯。因此，这一阶段的条约和立法具有鲜明的大国烙印，属于美苏之间最低限度的共识。

以上讨论关系到国际外空法律秩序的建立问题，国际社会和广大空间法学者进行了数十年的研究与讨论，虽取得了一定的成果，但仍有相当多的问题处于僵持或搁置状态，尚未从根本上得到解决。仅以领空和外层空间的分界问题为例，目前仍存在广泛的争论，有学者认为大气层应以飞机所能飞抵的极限高度为限，即距离地面约30公里—40公里；有学者则认为应以不同的大气构成作为界限，由此产生了对流层界限说、平流层界限说、高层大气说，同时也产生了从几十公里到数千公里不等的领空的主张；还有学者认为应以人造卫星的最低轨道高度作为上限，即100公里—110公里的高度。对此问题各国的立场也存在很大差异。1976年，意大利、阿根廷、比利时提出以100公里高度为准的主张；1979年，苏联建议以人造卫星的最低轨道高度作为领空和外空的界限；美国则直接认为领空和外空的分界问题目前不宜进行确

^① [波兰]拉克斯著：《外层空间法》，第127-141页。

^② *Rough Draft on History of the Outer Space Treaty*.

^③ 李强：《论〈月球协定〉中“人类共同继承财产”概念的法律地位》，载《兰州学刊》2009年第6期，第135-137页。

定。^①由此可见空间法之复杂，交锋之激烈。

二、软法时代的研究热点和主要空间法学说

上世纪80年代以后，五大条约体系业已成型，没有再签订新的外空国际条约。但随着发展中国家主体意识的觉醒以及美苏战略力量的消长，联合国大会自1982年到1996年先后通过了《各国利用人造地球卫星进行国际直接电视广播所应遵守的原则》、《关于从外层空间遥感地球的原则》、《关于在外层空间使用核动力源的原则》、《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，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》等决议。这些决议的出现是新兴空间法律学说努力推动的结果。由于联大决议一般并不具有强制性法律效力，所以被国际法学界形象地称为“软法”。

这一时期，伴随着人类空间技术的发展，空间活动对地面的影响力也日益显现。在此基础上出现了一系列新的研究热点，主要集中在空间应用活动的法律调节方面，包括无线频率资源的合理分配问题、地球静止轨道的权属问题、卫星电视广播的限制问题、卫星遥感的限制问题、外层空间的核能利用问题等。针对这些新生的热点问题诞生了新的法律学说。

第一，国家主权保护学说。在条约法时代，美国主导确立了外层空间自由原则。鉴于当时卫星技术发展水平的限制，苏联、东欧国家及广大发展中国家，均未意识到通信卫星蓬勃发展的可能。在上世纪80年代后，美国及西欧国家已经确立了在通信卫星领域的全面优势。从意识形态出发，美欧利用其通信卫星向有关国家发送广播电视信号，推广和宣扬其价值观，引起了被动接收国的强烈不满。这些国家以国家主权保护学说为武器，主张通信卫星向接收国发送广播电视信号，必须经过接收国的同意。该学说认为，外层空间自由原则应以大气层为限，通信卫星的广播电视信号一旦从卫星发射进入大气层，就会对接收国的广播电视管理产生直接的影响，为此，应当依据国家主权原则，对其国内的信号传输进行管辖。而欧美国家则以信息传播自由

^① 王鹏：《外层空间利用法律问题研究》，兰州大学，2013年，硕士学位论文，第3页。

学说抗衡国家主权保护学说。^① 经过长期交锋，联合国大会通过了《各国利用人造地球卫星进行国际直接电视广播所应遵守的原则》的决议，既明确播放国不得侵犯各国主权和违反不干涉原则，同时也明确接收国不得侵犯人人有寻求、接受和传递信息和思想的权利，使得国家主权保护学说与信息传播自由学说同时得到了有限度的承认。

第二，自然资源资料权学说。随着卫星遥感技术的发展，发达国家依托自身在遥感技术方面的优势，利用外层空间自由原则，肆意对有关国家的国土资源、地质资料、气象信息等进行窥探。为此，以阿根廷和巴西为首的广大发展中国家提出了自然资源资料权学说。该学说以国家自然资源永久主权原则为基础，强调国家享有对其国土范围内自然资源资料权。^② 基于该权利，他国卫星对其国土的遥感勘探应事先征得其同意；遥感信息未经被感国同意不得泄露和传播；被感国有权以低廉价格优先和连续获得有关其领土的数据和资料。^③ 对此，苏联和法国予以部分接受，而美国等主要遥感技术国则坚决反对。美国反对的理由主要是基于外层空间自由原则，认为其遥感活动并未对国家自然资源永久主权原则构成影响，且依据其国内法，美国政府不得禁止其公民接受从美国外层空间获得的信息。经过长期协商，联合国大会于1986年通过了《关于从外层空间遥感地球的原则》的有关决议，既保护了遥感国的遥感权利和信息散发权利，同时也明确被感国可以在不受歧视的基础上依照合理费用获得相关遥感信息。

第三，地球静止轨道固有权益学说。地球静止轨道是指位于地球赤道平面正上空离地面约35,800公里的环绕地球的圆形轨道。该轨道因其独特的空间位置，在人类的空间活动中具有十分重要的战略价值；但同时由于能够容纳的卫星数量有限，因此又属于稀缺性的战略资源。对该轨道的使用，长期以来在实践中形成了“先登先占”的做法，使得地球静止轨道为世界主要航天大国所抢占，引起了赤道国家的强烈不满。1976年，哥伦比亚、巴西、刚果、厄瓜多尔、印度尼西亚、肯尼亚、乌干达和扎伊尔等赤道国家在波哥大

^① 周晓林：《外层空间的法律问题与国际斗争》，载《世界知识》1981年第15期，第16-17页。

^② 王虎华：《国际公法学》，第271-272页。

^③ 贺其治：《国际法和空间法论文集》，中国空间法学会出版社2000年版，第57-58页。

签署了关于固定地球卫星轨道的宣言，宣布对与它们领土相应的弓形轨道拥有主权。该学说直接冲撞了条约法时代所确立的外空边界理论，对外层空间自由学说构成了直接挑战，因此招致了美欧国家的激烈反对。在美国的阻挠下，赤道国家的立场有所软化，从主张对静止轨道的国家主权，让步到主张对静止轨道的优先权，再让步到仅主张静止轨道应明确国际优先次序等。但上述主张均未能获得美国等的积极回应，因此影响力有限。虽然如此，围绕地球静止轨道固有权益学说的交锋，客观上也促使发展中国家分享地球静止轨道相关权益的主张逐渐得到了国际社会的认可，进而推动国际电信联盟在卫星频率和轨道资源的分配上，在传统的“先登记可优先使用”的“先登先占”模式之外，又新确立了照顾发展中国家利益的“公平”规划模式。

此外，国际社会就限制外空使用核动力源等问题也达成共识。但鉴于上述内容均属于条约法时代有关国际法规则的延续和深化，理论上并未有实质性创新，因此不宜纳入该阶段外层空间法律新兴学说的范畴。

综观软法时代，随着人类空间技术的发展，空间活动对地面的影响力日益显现。在此基础上主要由发展中国家推动的一系列新研究，旨在限制航天优势国家的空间活动所造成的现实或潜在不利影响，分享空间活动利益等。它们促成了对发展中国家航天权益的审视，取得了一定的阶段性成果，反映了发展中国家的呼声，具有一定的积极意义。但鉴于与发达国家在航天发展水平和科技实力的巨大差距，且发展中国家的上述法律学说着眼于自身国家利益，试图挑战美苏所确定的包括外层空间自由原则在内的主流法律学说，影响力有限，注定无法真正撼动条约法时代所确立的原则体系和法律框架。

三、后软法时代的美欧空间法学说及对中国的挑战

上世纪90年代以后，随着苏联解体，苏联航天工业的主要继承国俄罗斯在航天领域全面收缩，美国开始全方位推进太空“高边疆”政策。同时，国际航天力量格局也正发生着深刻的调整，中国及新兴航天国家正在迎头赶上。2014年，美国国家科学委员会（NSB）发布的报告显示：近10年来，随着许多亚洲国家创新能力的提高，美国在科技方面的优势正在日益削弱。该报告

指出：美国在世界研发投入中所占比例自 2001 年以来已经从 37% 下降至报告发布前的 30%，欧洲则从 26% 下降至 22%。同一时期，亚洲国家在全球研发投入中所占比例从 25% 增至 34%。NSB 成员雷·鲍恩（Ray Bowen）说：“美国仍然是全球科技的领导者，但许多迹象表明，世界变化如此之快，其他国家正在挑战美国的优势地位。”^① 在此背景下，虽然国际社会并未制定新的空间国际条约，但各主要航天国家均试图通过制定不具备国际法约束力的所谓“软法”，来重塑冷战后的空间国际规则，从而进入“后软法时代”。

这一时期围绕空间及航天法的交锋，日益集中于外空治理新规则的制定、空间碎片减缓、商业航天等方面。空间法律新秩序的第三次博弈，最鲜明的特点是多方多元。一方面，美国利用其空间优势，在强调其领导地位的同时，积极鼓吹“太空能力无处不在并相互关联的现状与世界对之依赖程度的不断加深，意味着不负责任的太空行为将对全世界造成破坏性后果”，强调新兴航天国家要在空间活动中接受更多的规则约束。同时，美国又极力反对旨在推进外空非军事化的种种努力，阻挠各种可能“限制美国军事利用太空”的国际性文件出现。欧盟则提出《外空活动国际行为准则（草案）》，为扩大该《准则》的国际影响力，欧盟与美、俄、中、巴（西）、印（度）、澳、日、乌等国进行磋商，并已得到多个空间大国支持。而联合国外空委也提出太空可持续倡议（LTS），并组建 4 个专家组，分别对地球可持续发展的太空持久利用问题，处理空间碎片、太空行动以及支持太空态势感知共享机制问题，空间天气问题，太空领域的行为规则和指南问题进行研究，提交相关的方案。此外，联合国大会通过了 65/68 号决议，组建政府专家组就太空透明与信任建设机制进行研究（TCBMs），旨在考虑有关利用太空的基本原则、有关行为规则的政治措施、增加太空活动透明度的信息共享机制。中俄则在 2002 年 6 月向裁军大会提交了《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）》（PPWT），条约草案包括 3 个方面：不在近地轨道部署任何类型武器，不在天体安装此类武器，不在外空以其他方式部署此类武器；不借助于威胁或使用武力打击太空目标；不支持、鼓励其他国家（集团）、

^① 《美官方报告称美国科技主导地位面临亚洲新兴国家挑战》，观察者网，2014 年 9 月 2 日，http://www.guancha.cn/Science/2014_02_16_206369.shtml。

国际组织参与本条约所禁止的活动。尽管上述五方提出的议案都是为了推动太空安全和可持续发展，但在内容和推动路径上存在差别甚至冲突。^① 最典型的是美国政府主张的“反对寻求或给出于军事与情报目的而利用太空施加禁令的任何军控概念、建议、具有法律约束力的机制”与中俄提出的《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）》针锋相对。围绕空间法律新秩序的第三次博弈，美欧的三种学说值得特别关注。

第一，安全壁垒学说。安全壁垒学说又称美国国家安全例外论，主要强调美国可以国家安全为由，排除有关国际规则限制，对个别国家采取壁垒措施。面对中国在航天领域的崛起，美国通过各种法律壁垒，阻碍中国参与国际卫星发射、阻碍中国学者参与美国组织的空间学术会议、阻碍中国参与国际空间站的运行等。壁垒学说的一个具体表现是2013年美国奥巴马签署了《国防授权法案》，不仅禁止对华出口、再出口或转移空间技术，而且也不允许在中国发射卫星等。美国国会还通过《反倾销法》在发射价格和发射数量方面制约中国承接国际卫星发射业务。^② 安全壁垒学说虽然起源于美国的国内法体系，但其影响却是国际性的，对中国航天事业融入国际航天大家庭产生了不利影响。最近的一个例子是2013年美国航天局援引所谓的“沃尔夫条款”，禁止中国研究人员参加一场国际天文学会议，引发了欧美学术界的抵制和抗议。^③

第二，空间安全自卫学说。美国在历次发表的《国家航天政策》中，均强调要“确保美国自由进出和利用外层空间”，并将此作为美国的重大战略利益。为了保护上述权益，美国必须有能力“运用其国力的全部或任何要素”作出反击。该学说为美国在外空部署军事力量，并在外空采取直接军事行动（包括先发制人的外空军事行动）提供了理论支持。在美国的积极游说下，该学说已经得到欧盟和美国其他盟国的认可和支持。在欧盟制定的《外空活动国际行为准则（草案）》（2013版）的“一般原则”中，就专门设置了单

^① 孙雪岩、何奇松：《太空安全治理的五个倡议刍议》，载《北京理工大学学报（社会科学版）》2013年第4期，第100页。

^② 李长军：《借鉴美国空间政策法规，加强航天产业立法力度》，载《航天器工程》1995年第3期，第63-65页。

^③ 参见《美航天局禁止中国人参加学术会议》，网易网，2013年10月10日，<http://news.163.com/13/1010/06/9AQAPC1600014AED.html>。

独或集体自卫权条款。空间安全自卫学说表面上着眼于所谓的正当自卫权，其本质上是为了维护美国在外层空间的军事优势，强化美国在外层空间的军事霸权，为美国军方所谓的“制天权”提供了合法性外衣，与中俄所积极倡导的《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）》的精神背道而驰。

第三，外空活动可持续学说。人类空间活动的繁荣也导致了外空环境的恶化。伴随着空间碎片不可逆转地大量增加，太空面临空间碎片临界化^①的严峻现实，这导致国际社会对外空活动可持续性的关注持续升温。1984年，美国国际法学会副会长、乔治敦大学法律中心的伊迪思·布朗·韦斯（Edith Brown Weiss）教授首次提出了“外空活动可持续学说”。该学说核心观点是强调人类每一代人作为后代人地球权益的托管人，必须对下一代的外空环境质量加以保护，以满足后代人进一步发展的需要。由于空间碎片致害事件的大量出现，^②国际空间法学界对此学说越来越重视，通过多次空间法学会会议，使该学说已经在当代空间法学界占据举足轻重的地位。该学说随后为联合国外空委科学和技术小组拟定的《空间碎片减缓准则修订草案》所确认。该学说一经提出，立即受到美国和欧盟的高度重视，并在多版《美国国家航天政策》中得到援引和延伸，构成了美国政府要求其他国家开展“负责任空间行为”的法理基础。外空活动可持续学说无疑具有正当性和合理性，也应该是国际社会努力的方向。但该学说往往被美国等西方国家所利用，成为要求包括中国在内的其他新兴航天国家承担更多国际义务，甚至超越自身发展阶段对本国航天事业进行限制和约束的所谓“法理依据”。

四、第三次博弈背景下中国空间法学说的现状与出路

中国航天事业历经 50 余年的发展，已经在全球航天整体发展格局中占有

^① 空间碎片临界化是指：空间碎片超过一定密度，就会发生大量的碰撞，进而形成更多的空间碎片，造成恶性循环，导致该空间区域变成航天器的“死亡区”。参见张静：《空间碎片已多至临界点》，载《中国气象报》2011年9月15日。

^② 冯国栋：《空间碎片减控国际法律规则研究》，载《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2014年第1期，第31页。

一席之地，其发展势头和取得的成绩令国外同行惊叹不已。中国航天的起步之日也是中国外层空间法学的孕育之时。在上世纪60年代的动荡岁月里，中国的国际法学者被迫远离于航天事业和国际法学舞台，但周鲠生先生还是谆谆告诫国人要关注外层空间的法律问题。当改革开放的春风刚刚唤醒国人朦胧的法律意识，王铁崖先生即在其《国际法》一书中开辟“空气空间和外层空间”一章专门讨论空间法问题。在上世纪八九十年代中国航天事业的艰难岁月中，贺其治先生却坚持不懈地在国内发表空间法学论文，译介国外研究的最新进展。正是这些“国宝型”的国际法学者，用他们的远见和视野开创了中国空间法学研究的先河。虽然近年来中国的空间法研究获得很大发展，国内六所高校（北京理工大学、北京航空航天大学、哈尔滨工业大学、中国政法大学、深圳大学、湘潭大学）和两个航天工业单位（中国长城工业集团公司、上海航天技术研究院），涌现出一批从事空间法研究的专家学者。但总体上中国空间法学在国际空间法学界的影响力和话语权仍然非常有限，我国空间法研究仍处于软实力滞后于硬实力的阶段，体现在中国的空间法学研究总体上仍处于对国际学说的“译介”和“跟随”阶段，几乎没有主动提出过有国际影响力的空间法学说。2013年中国学者在国际主流SSCI收录期刊发表的空间法论文数量仅为2篇。正如国际空间法学会主席汤佳女士2013年所言：“中国空间法学与中国作为航天大国的地位还不相称，似乎更倾向于纯学术研究。”^①

但同时，欧洲仍然占据着国际外层空间法学研究的制高点，而美国则建立了世界上最完整且有效的国内航天法体系。欧美正联手推广欧盟制订的《外空活动国际行为准则》的国际影响力，试图以此为基础构建国际空间法律新秩序。即使是我们的近邻日本，近年来在国际外空法舞台也异常活跃。面对外空外交的第三次博弈，中国的空间法研究路在何方？笔者认为，在外层空间法领域，中国必须掌握话语权，形成自己独立而有分量的声音，而这必须建立在对当前外层空间及航天法热点问题深入研究的基础之上，建立在对中国外空外交政策法理化、学说化、体系化的基础之上，建立在对对中国航天产

^① 周武：《加强空间立法，促进航天发展——专访国际空间法学会主席汤加女士》，载《空间法通讯》2013年第32期，第11页。

业的发展阶段和发展特点充分了解的基础之上。为此，中国空间法学界必须创新学术思路，构建一套符合中国国家利益且具有国际影响力的学说体系，以期深度参与国际空间法律新秩序的构建。笔者建议中国的空间法学界当前应重点研究并传播以下三种学说。

第一，共同但有区别的责任学说。该学说最早由印度学者普拉萨德（Eswar Prasad）在 2007 年的国际空间法大会上提出，该学说借鉴《联合国气候变化框架公约》所确立的基本精神，强调在空间碎片减缓等一系列议题上应充分考虑到发达国家应对该问题负主要责任（目前外层空间 45% 的 10cm 以上空间碎片是由美国造成的^①），因此在规划相关国际义务时，新兴航天国家与发达国家应有所区别，发达国家应承担更多的国际义务。2013 年 5 月召开的欧盟“国际外空行为准则”多边磋商会议，部分发展中国家也表达了类似的观点。中国应充分认识到，这一学说对构建更加公平的国际空间法律新秩序具有积极意义和战略价值，也符合中国等新兴航天国家和发展中国家的立场。以此学说为基础，可以有效制约美欧以“负责任空间行为”为由肆意对新兴航天国家提出过高要求。

第二，无歧视的公平竞争学说。WTO 确立了最惠国待遇原则、国民待遇原则，以此消除各国在国际贸易中设置的各种壁垒，消除不公平歧视。上述精神理应延伸到航天商业发射等航天活动中。面对美国针对中国设立的一系列壁垒措施，面对美国针对中国航天企业的歧视政策，中国空间法学界应勇敢地传播和弘扬“无歧视的公平竞争”学说。提出无歧视的公平竞争学说具有深厚的法理依据。首先，有助于构建更加开放的国际航天市场，这是自由贸易的必然要求，符合 WTO 规则和要求；其次，有助于各国尤其是发展中国家以更加低廉的价格、更低的门槛来分享空间利益，这符合联大通过的《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，并特别要考虑到发展中国家的需要的宣言》的精神，也符合广大发展中国家的利益；再次，有助于增进不同国家、跨国企业之间的航天合作，发挥各自的比较优势，推进航天技术的进步和航天商业的发展，这符合《外空条约》所确立的“各国要促进并鼓励国际合作”的基本原则；最后，有助于打破美国以

^① 冯国栋：《空间碎片减控国际法律规则研究》，第 31 页。

国内法限制和干涉他国遵循自身意志进行的国家主权行为，使各国可以更加自主地与中国进行航天合作，抗衡美国在该领域的国际霸权，这符合国家主权原则这一基本准则。中国学者应提出并积极扩大该学说的国际影响力，使其成为国际空间法学的主流学说，进而抢占国际空间法博弈的法理制高点，压制美国安全壁垒说的国际空间。

第三，空间碎片数据国际开放学说。空间碎片观测数据是指关于环绕地球物体的大小、位置及轨道方面的信息。这些信息可服务于发射支持、卫星机动规划、碰撞规避以及在轨异常解决，对推进空间碎片减控具有积极的意义。目前，美国拥有全球最完善的空间碎片观测数据库，但其仅与意大利、日本、澳大利亚、加拿大、法国签署了数据共享协议，其他盟国获取数据则需经过美国政府的批准，而对于非盟国，美国则未开放上述数据库。中国倡导空间碎片数据国际开放学说，有助于新兴航天国家要求空间碎片研究的优势国家——美国向国际社会开放其数据库，这是《外空条约》、《登记公约》所确立的“所属国善意告知”和“其他有能力国协助预警”国际义务在空间碎片领域的具体化，将对新兴航天国家的发展产生巨大的推动作用，并在更深层次和更广程度推进空间碎片减控领域的国际合作。

当前，中国正处于由航天大国向航天强国迈进的关键时期，而中国空间法学研究也正处于国内向国际拓展，学术向实务延伸的发展时期。在此背景下，中国空间法学研究必须着眼于为中国的外空外交提供法理支撑，切实回应美欧在国际外空法领域所提出的新的研究热点，积极提出符合中国国家利益，且适应国际航天发展趋势的空间法学理论，努力实现在外空法学研究方面占有一席之地目标。

[收稿日期：2014-04-22]

[修回日期：2014-09-02]

[责任编辑：樊文光]