

# 论外层空间活动争端的解决机制

李 滨, 赵海峰

(哈尔滨工业大学 法学院, 黑龙江 哈尔滨 150001)

**摘 要:** 联合国制定的有关外空条约及原则宣言对和平解决外层空间争端做出了原则性的规定。但这些规定本身存在着一些问题。对于如何构建外层空间活动争端的解决机制存在着不同的构想。各国应当共同努力,在现有的争端解决机制的基础上,对外层空间活动争端的解决做出补充和完善。

**关键词:** 外层空间; 法律; 争端解决

中图分类号: DF991

文献标识码: B

文章编号: 1008-2204(2006)03-0040-06

## Dispute Settlement Regarding Outer Space Activities

LI Bin, ZHAO Hai-feng

(School of Law, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

**Abstract:** The Outer Space Treaty made by the United Nations stipulates the guiding principles of peaceful settlement of disputes in outer space activities. However, these principles remain to be improved due to the deficiencies they have. So far different proposals have been put forward for settling disputes in outer space. Countries worldwide should make a concerted effort to perfect the existing dispute settlement mechanisms for outer space activities.

**Key words:** outer space; law; settlement of disputes

外层空间活动争端是指从事或参与外层空间活动的主体相互之间在权利、利益等关系上发生的分歧或纠纷。随着空间技术的发展和空间活动商业化与私营化趋势的出现,国家已经不再是外层空间活动的惟一主体,因此,外层空间活动的争端就不仅仅是国家之间在外层空间活动中发生的争端。传统国际法关于国际争端的某些观点,例如,国际争端主要是国际法基本主体——主权国家之间以国际法为根据的、并且可以通过法律方法解决的争端<sup>[1]</sup>,已经不能完全适应于外层空间活动的争端及其解决机制。从主要的国际外层空间法律文件入手,系统研究外层空间活动争端解决机制的现状,分析其中存在的问题,并对这一法律领域今后的发展方向做出预测,不仅是外层空间法研究中不可或缺的组成部分,同时,对完善中国相关的法律制度具有重要的参考价值。

### 一、外层空间活动争端解决机制的现状

目前,有关外层空间活动的法律渊源主要包含在联合国通过的关于各国探索和利用外层空间活动所应遵守的各项条约和联大通过的有关决议之中。

#### (一)1967年“外空条约”对外层空间活动争端解决机制的原则性规定

1967年联合国大会通过了《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》(简称“外空条约”),第一次以国际条约的形式将从事外空活动的各项基本法律原则确定下来,因此成为国际外空法的基础<sup>[2]</sup>。“外空条约”的13个实质性条文中仅在第9条规定了“国际磋商”的争端解决办法。根据该条规定,如

果一缔约国有理由认为,该国或其国民在外层空间从事的活动可能对其他缔约国的外空活动产生有害干扰时,则该缔约国在开始进行任何这种活动之前,应进行适当的国际磋商。另一方面,如果一缔约国有理由认为他国的外空活动可能对外空产生有害干扰时,则该缔约国可请求其他缔约国就有关事项进行磋商。磋商也称协商,是一种政治解决争端的方法,是有关国家对共同关心的问题合作、协调与审议的一种比较灵活的渠道。

“外空条约”第2条规定:“各国不得通过主权要求、使用或占领方法,以及其他任何措施,把外层空间,包括月球和其他天体,据为己有。”可以认为,外层空间活动的各种争端中不应当包含有关国家间就外层空间主权问题产生的争端。当然,各国在解释“外空条约”第2条时仍然可能会发生分歧,从而引起相应的争端。不过,对于这种因条约解释而引起的争端通常可以借助国际法上的一般争端解决机制来解决。另外,“外空条约”第6条确立的各国应对其在外层空间的活动承担国际责任的原则,以及第7条规定的发射国对其空间物体在地球、空气空间或外层空间造成的损害承担国际上的赔偿责任,都确立了国家责任的原则,从而排除了私人实体、国际组织对于空间活动的后果直接承担法律责任。在这种情况下,由空间活动或空间物体造成损害而引起的有关责任问题的争端时,参与这种争端解决机制的主体就不应当包括私人实体或国际组织。

这里需要强调指出的是,1967年“外空条约”第3条重申了国际法对于外空活动的适用性,特别是明确了联合国宪章是外层空间活动的一项重要法律渊源。因此,国家之间因从事外层空间活动而发生的国际争端,应当遵循联合国宪章规定的和平解决国际争端的国际法原则。不过,虽然和平方式是国际争端解决的惟一途径,但国际法上并不存在国家应当根据正式的法律程序解决争端的一般义务,后者仍然取决于当事国的同意<sup>[3]</sup>。事实上,和平解决国际争端也不限于通过法律程序解决争端,这就使和平解决国际争端的原则在具体实施上存在相当大的弹性和不确定性。

## (二)1972年“责任公约”有关外层空间活动争端解决的规定和实践

1972年的《空间物体造成损失的国际赔偿责

任公约》(简称《责任公约》)确立了空间物体造成损害的赔偿制度,同时对赔偿责任范围内的有关争端的解决做出了较为具体的规定。

首先,在应当根据何种法律来确定空间物体造成损害的赔偿责任这一问题上,《责任公约》第12条指出,发射国应当按照国际法和公正合理的原则来确定它应当承担的赔偿责任。需要强调的是,根据传统国际法,在国际法庭中提出求偿的国家必须能证明它在这个求偿案件中是有出庭资格的,即该国必须证明有关私人是它的国民<sup>[4]</sup>。在“诺特波姆案”中,国际法院进一步指出,国家不得代表一个虽具有其国籍但与它并无实际有效联系的人支持他的求偿,至少不能支持对该人确实与之有实际有效联系的另一个国家的求偿<sup>[5]</sup>。不过,上述传统国际法关于求偿权的规定在《责任公约》中发生一定程度的改变。根据《责任公约》第8条的规定,无国籍的受害人也可以通过损害发生地国或其永久居住国向发射国提出赔偿要求。有学者指出,《责任公约》的上述规定是国际法的一个重要创新,其他国际公约在有关对个人权利提供保护的规定方面可以在一定程度上效仿《责任公约》的上述做法。<sup>[6]</sup>

其次,《责任公约》第11条第1款规定了求偿国或求偿国所代表的自然人、法人可以直接向发生国提出赔偿要求,而不必受传统国际法上的用尽当地救济原则的限制。同时,求偿国、有关自然人或法人可以直接向发射国法院、行政法庭或机关提出赔偿损害的请求。但是,由于根据《责任公约》第2、3、4条的规定,发生国应对其发射的空间物体造成的损害负有赔偿责任,因此上述求偿请求必然会遇到国家及其财产的豁免原则的障碍。尽管目前已经存在某些限制国家豁免的实践与倾向,即主张国家及其财产豁免原则仅适用于国家的主权行为,而不适用于国家的非主权行为,但限制豁免论在国际法理论上尚不存在充分的依据<sup>[7]</sup>。因此,虽然《责任公约》规定了求偿国及其有关自然人或法人可以直接向发射国提出求偿诉讼,但与该求偿诉讼有关的国家豁免问题并没有得到彻底解决。

第三,根据《责任公约》第9条确立了国家之间通过外交途径解决外层空间活动损害赔偿问题的原则。同时,根据“责任公约”第14条的规定,如果求偿国向发射国提出赔偿要求后一年之内,

通过外交谈判仍未获得解决的,有关各方应当在任何一方提出请求时成立求偿委员会。由求偿委员会根据类似仲裁的程序就损害赔偿问题做出决定。根据“责任公约”的相关规定,求偿委员会由三人组成,其中一人由求偿国指派(多个国家共同参加求偿的,应按照一个求偿国的方式和条件指派一名成员),一人由发射国指派,第三人由双方共同指派,并担任求偿委员会的主席;如果双方对第三人未能达成协议,则任何一方可提请联合国秘书长指派。求偿委员会自行确定它所适用的程序,通常,求偿委员会的决定应当以成员的过半数的表决通过。求偿委员会的任务是,决定赔偿要求是否成立;确定应当适用的准据法;确定应付的赔偿总额。对与求偿委员会做出的决定的效力问题,《责任公约》区分了两种情形:一是求偿国和发射国同意,求偿委员会的决定具有终局性的约束力,双方国家应当予以执行;二是求偿国和发射国仅将委员会做出的决定视为建议性裁决并予以考虑,但不承担执行的义务。应当说,通过求偿委员会这种方式来解决有关国家间关于外层空间活动的损害赔偿责任问题是和平解决国际争端原则在外层空间法领域的具体表现。

适用《责任公约》解决损害求偿的案例,最为著名的是1978年原苏联的“宇宙954号”卫星损害事件。1978年,原苏联的核动力源卫星“宇宙954号”坠入加拿大境内,对加环境造成损害。加声称在组织寻找和救助活动中,花费了1400万加元。加政府认为,发射国苏联应对卫星坠落对加造成的损害承担责任,要求苏赔偿600万。经过外交谈判,两国政府达成协议,苏联政府向加政府支付300万加元,作为苏“宇宙954号”卫星解体事件的最终完结,但本案并未启动《责任公约》建立的求偿委员会的机制。

### (三)1979年“月球协定”确立的和平解决争端的原则

由联合国大会于1979年通过的《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》(简称《月球协定》)重申了有关国家间在履行“月球协定”时应当通过协商来和平解决争端。《月球协定》第15条规定的协商制度具有一定程度的强制性,即当一国提出协商请求时,接获此种要求的缔约国应立即开始协商不得迟延;如果协商结果未能导致一项可以相互接受的解决办法,则有关各国应采

取一切措施,以它们所选择并适合争端性质的其他和平解决方法来解决有关争端。另外,任何缔约国都可以在未经对方国家同意的前提下提请联合国秘书长来协助争端的解决。从国际实践上看,协商本身也是一种具有较大灵活性的争端解决方式,除了通常的外交协商,如政府或国家首脑以及外交代表间的会晤之外,还可以成立专门的咨询机构或临时委员会来提出争端解决的建议<sup>[8]</sup>。

除了前面已经提到的三个重要的国际条约和协定之外,联合国大会先后以决议形式通过的1982年卫星国际直接电视广播的原则,1986年从外层空间遥感地球的法律原则,以及1992年在外空使用核动力能源的原则,也都分别强调了应当遵照联合国宪章的原则以和平方法解决在有关外层空间活动领域内发生的争端。在国际法上,由于联合国大会的决议具有在一定程度上宣布习惯国际法规则或者正在产生中的国际法规则的作用,它的法律价值被认为在司法判例和公法学家的学说之上。<sup>[9]</sup>由此可以认为,联大决议中有关空间活动争端解决的规定在一定意义上将成为外层空间活动争端解决机制的法律渊源。<sup>[10]</sup>

## 二、外层空间活动争端解决机制存在的问题

从整体上看,外层空间法对争端解决机制的规定主要存在以下几个方面的问题:

### (一)机制尚不健全

首先,有关外层空间活动的争端及其解决的规定分散在不同的条约和原则决议中,而且不同的条约和原则决议相互之间对于争端解决的规定并不完全一致。例如,在涉及处理外空活动造成损害的赔偿责任时,《责任公约》规定了相对详细的通过外交途径和排除用尽当地救济原则适用的规定,而其他外空活动领域的争端解决机制就规定得十分简单。这就使外层空间活动的争端解决机制在整体上呈现出缺乏系统性的缺陷。处理不同空间活动领域的争端,需要适用不同的解决机制。

其次,一些外层空间活动领域的争端解决机制还存在空白。现有的外层空间活动法律渊源,除了由1967年《外空条约》对争端解决机制做了

一般性的规定外,仅对外空活动损害赔偿责任,以及各国在月球和其他天体上活动的争端的解决做了较为原则性的规定。而在其他领域内的外空活动,如在宇航员的营救、空间物体的登记等方面则不存在专门的争端解决机制的法律规定。

最后,现有的外空活动争端解决机制的各种规定过于原则和抽象,缺乏可操作性。例如,现有的条约和原则决议所规定的通过外交途径、谈判、协商等方式解决有关外空活动领域的争端,都没有制定相应的具体实施方案。争端当事国借助变通做法,可能改变、甚至背离有关条约和原则决议对争端解决规定的基本要求,使有关争端解决机制规定的实际效果受到较大的影响。

### (二) 机制缺乏有效的约束力

联合国的上述原则、决议由于没有强制性的实施机制作为保障,因此,对主权国家并未产生有效的约束力。这种情况主要表现在以下两个方面:

第一,大多数外层空间争端主要依靠政治性手段,如协商、谈判、调解等外交途径加以解决。在这种情形下,对于是否通过和平方式解决外空活动争端的问题,争端当事国保留有较大的自由决定权。特别是,如果有关争端当事国之间存在着政治紧张或对抗的情形,那么以和平方式解决外空活动争端的原则就会变得更加难以实施。还需要指出的是,通过外交协商、谈判或调解来解决国际争端的结果的公正性,在很大程度上受到当事国之间实力对比关系的影响。同时,当事国对它们相互之间在整体利益关系上进行衡量与协调的考虑,也会左右外层空间争端解决方案的具体内容。

第二,联合国有关空间活动的公约与原则宣言都缺乏专门的实施机构,无法有效地监督和促进缔约国认真履行和平解决外空争端的公约义务。国际法的一些重要实践表明,国际条约的有效实施往往需要通过建立专门的国际机构,通过司法或准司法机制来为条约实施提供监督和保障,而联合国关于外层空间活动的基本条约都没有设立专门的条约实施机构,因此,上述条约中关于和平解决国际争端的原则和规则实际上只能依靠各缔约国的良好意愿来实现。

**(三) 机制不能适应空间活动最新发展的需要**

首先,由于联合国关于空间活动的主要公约都是在冷战时期缔结的,东西方国家之间的利益分歧与政治对抗必然反映在这些条约的条文之中。有关空间争端的解决由于直接关系到国家的政治、法律、经济、国防安全等方面的重要利益,因此,不同国家集团之间很难形成一致的方案,而只能就和平解决国际争端的一般原则达成妥协。<sup>[11]</sup>但是,冷战结束后,空间技术的应用领域得到了巨大的发展,特别是发展中国家越来越参与到对外空的探索和利用中来,各国在外空活动中利益冲突的焦点不断从传统的军事、政治与意识形态领域向技术、经济、商业等新的领域发生转移,同时出现了一些与各国的共同利益存在密切相关的法律问题,如空间的环境保护等,这些都需要在国际范围内建立一个完善的外层空间法律规则体系来调整和规制。

其次,随着外层空间活动私营化和商业化趋势的不断发展,外层空间活动的主体已经不再限于国家,私人实体和国际组织越来越参与到外层空间活动中来,传统上以国家为主体而设计的空间争端解决机制不再能够完全适应于私人实体、国际组织这些新的主体在参与空间活动过程中引起的争端。具体而言,除了国家和国家之间,以及国家和国际组织之间发生的外层空间活动争端可以通过传统的争端解决机制来处理之外,国家和私人实体,国际组织与私人实体,私人实体之间在外层空间活动中的争端,就无法通过联合国有关外空活动的公约所规定的机制来解决。

## 三、完善外层空间活动争端解决机制的构想

针对外层空间争端解决机制的现状及其存在的问题,一些国际组织和学者提出了关于建立和完善外空争端解决机制的构想,这些构想大致可以被划分为三种:一是通过在联合国原有的关于空间活动的公约基础上,制定统一的外层空间条约,同时在这个条约中规定完整的外空活动争端解决机制;二是先不制定统一的外层空间条约,而是制定专门用来解决外空争端的国际公约,以此来弥补联合国现有外空条约体系的不足;三是不制定任何新的国际条约,而是充分利用现有的国际争端解决机制来解决外空活动中产生的争端,

通过对现有争端解决机制的完善,使之适应于外空争端的解决。

### (一) 制定统一的外层空间条约的构想

一种观点认为,空间活动的日益发展迫切要求制定统一的空间法条约。<sup>[12]</sup>对于外空争端解决机制在某些方面存在的缺陷,可以通过各国制定一个统一的、完整的外层空间条约来弥补,在这个条约中将规定全面和完善的外空争端解决机制,使该机制适用于外层空间活动中产生的各种争端。例如,在联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会第四十四届会议上,一些代表团(其中包括中国)就提出,尽管联合国现有外层空间条约的规定和原则构成了各国应予遵守的制度,应鼓励更多国家加以遵守,但外层空间活动目前的法律框架需要修订和进一步发展,以适应空间技术的发展和空间活动性质的变化。这些代表团认为,可制订普遍和全面的空间法公约,以弥补目前因法律框架落后于空间活动发展而造成的缺陷,同时不损害目前已生效的这些条约的基本原则。<sup>[13]</sup>目前虽然还没有国家或国际组织提出这个普遍和全面的外层空间条约的草案,但可以预见的是,如果各国要制定统一的外层空间条约,则其中必然要对外空争端解决机制做出专门的规定。

### (二) 制定专门的解决外空争端的公约

制定专门的解决外空争端公约的构想主要是由国际法协会提出的。国际法协会在1984年就曾制定出解决空间活动争端的公约草案,该草案后来在1998年又得到进一步的修订<sup>[14]</sup>。该草案包括了非强制性解决争端和强制性解决争端的不同程序,提出了建立“国际空间法法庭”的设想。根据国际法协会的决议,该项解决外空争端的公约草案在内容上主要考虑到外空活动的商业化过程中,除了国家之外的国际组织、私人实体对外空活动的参与所产生的法律影响。因此,条约草案的主要宗旨就是建立一套适应于外空活动商业化的和平解决争端的机制,特别是要通过各种制度性的安排,强化现有的争端解决机制对争端当事方的约束力。<sup>[14]</sup>制定一个专门解决外空争端的公约,并试图通过它有效地解决各种外空争端,必然会遇到许多难题。制定专门的解决外空争端的公约还需要较长时间的酝酿和探索。

### (三) 完善现有外空条约关于争端解决的规定

与前两种方案相比,更为可行的是完善联合国已经制定的各个外空条约,赋予现有条约中关于争端解决的原则以可操作性,以及对当事国的强制性和约束力,通过逐步将外空争端的解决方式纳入法律化和司法化的途径提高争端解决的实际效力。例如,国际法协会在研究修订1972年《责任公约》的问题时就曾指出,应当对该公约第19条第2款规定的“若各方同意,委员会的决定应是最终的并具有约束力;否则委员会应提出最终的建议性裁决,由各方认真加以考虑”修改为,“求偿委员会的决定原则上是最终的并具有约束力,除非当事国明确表示反对<sup>[15]</sup>”。又如,国际空间法研究所举办的21世纪空间法讲习班曾提出,在解决空间争端方面,特别是解决空间商业化引起的各种争端时,应当考虑到解决国际争端的国际惯例所使用的仲裁规则。<sup>[16]</sup>

## 四、结语

目前,在国际空间法领域,适用争端解决机制的情况不多,但已经有了上文中提到的宇宙954号卫星坠入加拿大境内的实践,有关航天活动的国际仲裁也已经发生。美国的航天工业和发射活动已经导致了在美国法院进行的诉讼。欧洲法院也已开始审理与外空有关的案件。一些国际组织如欧洲航天局建立了比较有效的争端解决机制。其特点主要是首先将争端诉诸理事会,如果争端未能得到解决则诉诸仲裁。仲裁裁决是最终的和具有拘束力的。因此,欧洲航天局的条约已经建立起适用于国际法领域不同国家间关系以及私人企业间商业关系的仲裁程序。

从总体上来说,在解决外空争端时,应当考虑到争端的主体和争端内容等方面存在的差异来构建不同的争端解决机制。在以国家和国际组织为主体的外空争端,除了运用政治和外交解决国际争端的方法外,也应当适当考虑通过国际法上的仲裁、司法诉讼等方式来解决。例如,国家之间有关外空活动的争端,如果有关国家同意,完全可以根据《国际法院规约》第36条第1款提交联合国国际法院解决。有些学者建议在国际法院内设立常设的或者非常设的空间分庭,解决空间争端;有学者也建议应当强化国际仲裁机构和司法机构在解决国际争端方面的功能,特别是通过赋予国际

司法机构强制性管辖权,使外空争端的司法解决方式对当事国产生有效的约束力。<sup>[17]</sup>在这方面,联合国《海洋法公约》关于争端解决机制的规定以及国际海洋法法庭的实践对于国家之间在外层空间活动中发生争端的解决具有重要的参考意义。不过,参照《海洋法公约》的模式来解决国家之间的外空争端,需要建立具有解决外空争端职能的专门国际司法机构,这一机构的建立需要通过各国的谈判努力来实现。第三,对于特定种类的争端可以规定专门的程序,如调解、强制商业仲裁等<sup>[18]</sup>;对于私人实体之间的外空争端,则可以利用国内司法机构或者国际商业仲裁的途径来加以解决,如通过国际商会的仲裁机构,或者通过适用联合国国际贸易法委员会制定的国际商事仲裁规则来解决私人空间企业之间在从事外层空间活动过程中出现的争端<sup>[19]</sup>。1994年法国航空与空间法学会就设立了国际航空与空间仲裁法庭,受理这方面的案件。对于国家和私人实体之间在外空活动中的争端,则可以适当参考解决投资争议国际中心在解决一国和外国国民之间投资争议的仲裁做法来加以解决。当然,建立一个专门解决一国和外国国民之间在外空活动中的争端的仲裁机构可能需要漫长的过程。不过,只要各国共同努力,空间争端的解决机制就会不断得到补充和完善。

#### 参考文献:

- [1] 邵津. 国际法[M]. 第二版. 北京:北京大学出版社/高等教育出版社,2005. 424-425.
- [2] 贺其治. 外层空间法[M]. 北京:法律出版社,1992. 57-58.
- [3] Ian Brownlie. Principles of Public International Law[M]. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2003. 671.
- [4] 詹宁斯·瓦茨. 奥本海国际法(第一卷,第一分册)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1995. 408.
- [5] International Court of Justice. Nottebohm case (second phase). Judgment of 6 April 1995 [J/OL]. <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/ismmaries/ilgsummary550406.htm>, 2006-04-08.
- [6] 贺其治. 国际法和空间法论文集[C]. 北京:中国空间法学会,2000. 100.
- [7] 陈安. 国际经济法概论[M]. 北京:北京大学出版社,2001. 576.
- [8] Merrills J G. International Dispute Settlement[M]. 4th ed. New York: Cambridge University Press, 2005. 8-12.
- [9] 王铁崖. 国际法[M]. 北京:法律出版社,1995. 17-20.
- [10] 周忠海. 国际法学述评[M]. 北京:法律出版社,2001. 414.
- [11] Bin Cheng. Studies in International Space Law[M]. Oxford: Clarendon Press, 1997. 270.
- [12] 尹玉海. 制定统一空间法规约是空间活动现代化的客观要求[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2004(1): 21-27.
- [13] 联合国大会. 和平利用外层空间委员会法律小组委员会第四十四届会议报告 A/AC. 105/850[R]. 维也纳:联合国,2005.
- [14] International Law Association. Resolution n° 13/2000[R]. London: International Law Association, 2000.
- [15] International Law Association. Space Law Committee, Review of Space Law Treaties in View of Commercial Space Activities [R]. London: International Law Association, 2000.
- [16] 联合国大会. 第三次联合国探索及和平利用外层空间会议的报告 A/CONF. 184/6[R]. 维也纳:联合国,1999.
- [17] 赵海峰. 略论国际司法机构的现状与发展趋势[J]. 人民司法,2005,(9): 94-98.
- [18] 吴慧. 国际海洋法法庭研究[M]. 北京:海洋出版社,2002. 7-8.
- [19] Frans G von der Dunk. Space for Dispute Settlement Mechanisms-Dispute Resolution Mechanisms for Space? A few legal considerations[A]. Proceedings of the Forty-fourth Colloquium on the Law of Outer Space[C]. Alexandria: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 2001. 442-452.