

# 外空活动许可制度比较

李晶珠, 赵海峰

(哈尔滨工业大学 法学院, 哈尔滨 150001)

**摘要:** 外空活动具有创新性、战略性和高风险性等特点,客观上决定了外空活动需要国家的控制与监督,由此外空许可制度应运而生。外空活动许可制度的法律依据体现在国际法和国内法两个层面。世界主要空间国家相继制定了国内空间立法,对外空活动许可证制度进行了相应的规定。因各国情况各有不同,在立法形式和具体内容上也不尽相同。但在这些千差万别的国内立法背后,有关外空活动许可制度仍存在一些共性的东西,集中体现在强调对国际义务的遵守,普遍重视安全保障措施,重视环境保护,将保险作为许可的前提几个方面。与世界主要空间国家相比,我国外空活动许可制度在调整范围、立法层次、具体内容等方面还存在一些差距。因此,我国应在借鉴世界主要国家空间立法的前提下,逐步扩大立法调整范围,提高立法层次,增加立法的可操作性,并加强许可的程序保证。

**关键词:** 外空活动; 许可制度; 空间立法

中图分类号: DF991

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2012)04-0100-10

外空活动的许可制度,是指由国家机构或者国家指定的机构对由非国家实体和相关机构所从事的空间活动进行审查,并决定是否予以同意的制度,是国家按照《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》(《外空条约》)的相关规定,批准和监督空间活动的主要形式。许可证制度是国家对空间活动的管理重点。当今世界主要国家空间法中,以及其他国家有关空间管理活动的管理制度,基本上都有许可证制度<sup>[1]</sup>。有的国家空间法就是单一的许可制度,如挪威空间法只有3条100余字,内容就是许可制度。

## 一、外空活动许可制度概述

### (一)外空活动许可制度的缘起

#### 1. 外空活动自身的特点

众所周知,外空活动具有显著的探索性和创新性,外空活动的每一步进展都是一个重要的探索,都可能带来巨大的创新。同时,外空活动更具有重大的战略性,涉及国家安全战略的制高点<sup>[2]</sup>。此外,外空活动具有突出的高投入、高风险、高效益的特点,与国家利益和人民的利益密切相关。因此,外空活动不可能是没有任何约束的自主行为。

2. 非国家主体外空活动与外空活动的国家责任  
《外空条约》第6条确立了各国应对其在外层空间的活动承担国际责任的原则,不论这种活动是

由政府部门或非政府部门进行的。根据这一规定,如果允许其私人实体从事外空活动,则仍应由管辖该实体的国家对该实体的外空活动承担国家责任,这就表明,各国在从事外空活动方面所发生的关系是国与国之间的关系,而不是国家与私人实体的关系。因此,非政府实体从事外空活动“应由有关缔约国许可,并应持续地加以监督。”

综上所述,外空活动具有重要意义,外空活动的利益带来了外空活动的商业化与私有化,而商业化和私有化取得合法性的前提是国家应对这些活动承担国家责任,承担国家责任就意味着国家对这些行为有控制权,控制权的获得就体现在对这些行为应实施许可与监督,外空活动许可制度便应运而生。

### (二)外空活动许可的法律依据

#### 1. 国际法依据

1963年,联合国大会通过了《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》(《外空宣言》)。该宣言的通过对于外层空间法的形成具有开创性的作用,是日后国际空间立法的基础。《外空宣言》第5项规定:“各国对本国(不管是政府部门或非政府部门)在外层空间的活动,以及对保证本国的活动遵守本宣言所规定的原则,均负有国际责任。非政府部门在外层空间的活动,需经本国批准与经常监督。国际组织在外层空间从事活动时,应由该国际组织及其各成员国承担遵守本宣言所规定原则的

责任。”

在《外空宣言》的指导下,联合国在日后通过的相关外空条约中对这一原则进行了落实。1966年12月联合国大会通过,1967年1月开放签字的《关于各国探索和利用外层空间包括月球和其他天体活动所应遵守原则的条约》(《外空条约》),针对人类的太空活动实践确定了基本国际法原则。《外空条约》第6条规定:“本条约各缔约国对本国在外层空间包括月球与其他天体在内的活动应负法律责任,不论这类活动是由政府机构或是由非政府团体进行的。它并应负国际责任,保证本国的活动符合本条约的规定。非政府团体的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不断的监督。”1979年12月5日由联合国大会通过,1984年7月11日生效的《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》(《月球协定》)第14条规定:“本协定各缔约国对于本国在月球上的各种活动应负国际责任,不论这类活动是由政府机构或非政府团体所进行,并负有国际责任,保证本国活动的进行符合本协定所载的各项规定。各缔约国应保证它们所管辖的非政府团体只有在该缔约国的管辖和不断监督下方可在月球上从事各种活动。”

此外,在联合国相继制定的一些外空活动的原则中对外空活动的许可与监督问题进行了重申。例如,《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》第8条<sup>①</sup>,《关于从外层空间遥感地球的原则》第14条<sup>②</sup>,《关于在外层空间使用核动力源的原则》第8条<sup>③</sup>。

## 2. 国内法依据

为落实联合国关于外空活动的宣言、原则以及条约的规定,履行条约义务,许多国家在国内立法中也对外空活动中的许可与监督进行了规定,因各国情况各有不同,在立法形式和具体内容上也不尽相同。

### (三)发布许可的国家与许可实施机构

#### 1. 发布许可的国家

《外空条约》第6条只规定许可与监督应由“有关国家”(appropriate state,)来行使,但并没有对“有关国家”这个概念进行解释,因此对这个概念的

理解在实践中存在很大争议。不同的国家、不同的学者从不同的角度出发,对其进行了不同的解释:(1)“有关国家”是指国籍国。该主张认为,《外空条约》第6条明确规定,国家应对国内的外空活动负国际责任,同时,许可与责任是紧密相连的,“有关国家”就应被解释为国籍国。(2)“有关国家”是指发射国。这种观点的理论基础是国家对领土的有效控制理论,这种观点认为这几乎可以包括所有空间活动的情况,除了私人团体从其他国家的领土或设施上发射空间物体。有的学者对“有关国家”的理解也是建立在对发射国这个概念的分析上,但判断发射国的标准是发挥实质作用,认为,某个国家在外空活动中发挥了实质作用即可被理解为发射国。事实上,每个外空活动中都可能有几个国家发挥实质作用,如非政府实体的所在国、管辖国和发射国。(3)实质作用原则。该观点强调对外空活动的实际参与,为满足“有关国家”的要求,该国在有关外空活动的决定中必须有控制性作用,他认为那些“为了方便”的国家不是“有关国家”,认为管理、控制或是主要投资者的国家一定是“有关国家”。(4)“有关国家”是责任国。

以上观点在某种特定的情况下都是正确的,但又各有不足,没有一个观点能完全否认另一个观点。但不管争论如何,以下共识是可以达成的,即在外空活动中往往可能涉及几个国家,对“有关国家”这个概念的理解应是由每个国家根据个案的具体情况,按照前述的各种标准以及原则加以确定。可能对一项共同的外空活动,需要若干国家的许可。这也许就是《外空条约》含糊的表达的真正用意所在。

#### 2. 实施许可的机构

许可的具体实施机构各国规定也是千差万别,外空条约对此没有做出进一步指示。国家在外空领域的实践表明,许可和监督的职能是由国家的行政机构、或行政机构的一个部门来执行。不少国家由主管航天活动的政府机构执行。然而,虽然做法不同,但很少有国家通过专门正式设立的机构来行使许可和监督的职能,这表明这种实践还不足以形成国际习惯<sup>[34]</sup>。其实,各国在国家制度、政治体制上存

<sup>①</sup>第8条规定:“各国应对其本身或其管辖范围内所从事的关于利用卫星进行国际直接电视广播的活动,以及任何这种活动均须符合本文件所载原则,承担国际责任。”

<sup>②</sup>第14条规定:“根据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第6条,操作遥感卫星的国家应对其活动承担国际责任,并确保此类活动的实施符合这些原则和国际法规范,不论此活动是由政府实体或非政府实体进行的,还是通过该国所参加的国际组织进行的。”

<sup>③</sup>第8条规定:“按照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第6条,各国应为本国在外层空间涉及使用核动力源的活动承担国际责任,保证本国所进行的此类活动符合该条约和这些原则中的各项建议。”

在着很大不同,由谁来主管和发布许可应是各国自主决定的事情。

#### (四)许可的范围

要明确许可的范围,也就是要对“外空活动”的含义及范围进行界定。外空活动是指人类在开发利用外层空间所进行的相关活动,包括空间物体发射、空间物体在轨运行、空间物体返回。广义的外层空间活动范围还包括空间物体设计、生产与制造、卫星信息数据的接收与处置等<sup>[4]</sup>。对于《外空条约》规定的“外空活动”的含义是有争议的。有观点认为,外空活动决不仅限于在空间进行,在地面上进行的策划、指挥、推导结果等在地面上进行的活动也应为外空活动,如制造卫星及发射装置和组成部分,地面上进行的建设,保险、资金筹措、法律与咨询等服务活动,在地面实验室中对实验进行分析,整修可再利用发射装置等活动。因此,根据这种理解,这些活动都是根据《外空条约》第6条应该实施许可与监督的活动。也有观点认为,《外空条约》要求的许可与监督仅指在外层空间进行的活动(activities in outer space),不包括其他相关活动。

尽管对“外空活动”这个概念存在不同的观点,但我们应该清楚地认识到,即使《外空条约》所指的外空活动仅指在外空进行的活动,也不意味着不允许国家在其立法中对与在外空进行的活动有关的活动进行许可与监督。因此对这一问题的争论对于许可范围的确定并没有实质意义。关于许可的范围应由各国在遵守外空条约的前提下,根据自己的国家政策加以确定。

## 二、世界主要国家的外空活动许可制度

自20世纪中叶以来,各空间大国相继制定了国内空间立法,许多国家在其立法中对许可证制度进行了相应的规定。

### (一)美国

美国没有一项单独的或基本的法律文书,用以对其国家的空间活动进行一般性规制。美国是通过由一大批互为补充的法律文本与管理文件组成的法律制度的运作,去履行其对非政府个人与非政府实体与空间活动有关的活动实施批准与提供持续监督的职责<sup>①</sup>。

#### 1.《商业空间发射法》与《联邦管理条例》

美国国会于1984年10月通过了《商业空间发

射法》(the Commercial Space Launch Act)<sup>②</sup>,该法曾多次修订,是目前美国调整商业发射活动的主要法律依据。根据该法,美国又颁布了《联邦管理条例》<sup>③</sup>,共同管理非政府实体商业发射活动。《商业空间发射法》指出,发展商业性运载工具和可重复使用运载工具以及相关的服务将有助于美国保持其在国际上的竞争地位,并将对美国的国家利益和经济福利作出贡献;为此,美国将促进私营的商业发射和再入(reentry),如航天飞机及相关服务;美国政府只在必要的范围内,规范商业发射、再入及相关服务,以履行美国的国际义务,保护公共健康和安、财产安全、国家安全和外交政策利益。该法指定美国运输部作为商业发射许可证的主管机关,并要求运输部采取措施激励、便利和促进私营企业的商业发射和再入活动<sup>[5]</sup>。在美国需要取得许可证的情况是:(1)个人或者实体(不论其国籍为何)在美国发射运载火箭或操作发射场或返回场或重返返回式飞行器;(2)美国公民或依据美国法律组成的实体在美国国外发射运载火箭或操作发射场或返回场或重返返回式飞行器;(3)依据某一外国法律组成,但由美国公民或合法实体控股的实体在美国国外发射运载火箭或操作发射场或返回场或重返返回式飞行器,除非由于属地性原则或与美国政府订有协议而使此类活动归属外国管辖<sup>④</sup>。由美国政府从事的或代表美国政府从事的空间活动不受联邦航空局(FAA)主管商业运输的副局长(AST)的管辖,其安全问题通过其他途径解决。由私人在自有领地内从事的涉及小型火箭的发射活动也不在需要获得发射许可的范围之内<sup>[5]</sup>。按照《联邦管理条例》的规定,按照运输部长规定的程序与条件提出申请后,各类许可证均可通过颁发与转让获得。这些许可证包括:发射许可证、发射与返回可重新使用的运载火箭的许可证、返回并非可重新使用的运载火箭的返回式飞行器的许可证、操作发射场许可证、操作返回场许可证。

无论申请哪一种许可证,都要通过严格的评审程序。概括地说,这一评审程序通常要经以下阶段:(1)申请前协商。在申请许可证前,申请人与商业空间运输办公室之间必须进行实质性磋商,就涉及后者做出颁证决定的潜在问题进行讨论。(2)政策性审查。所有各类许可证,都要协同国防部、国务院、国家航空与航天局及其他相应机构进行政策审查,

①联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会文件,A/AC.105/C.2/L.224。

②《美国法典》(UFC)第49篇,第70101条及其以下各条。

③《联邦规章典》(CFR)第14篇,第400-499条。

④联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会文件,A/AC.105/C.2/L.224。

以确定申请人的行为是否会损害美国的国家安全或对外政策利益或国际义务。(3)安全审查。安全审查是为了确定申请人是否有能力从事拟议中的这项活动,而不至于对公共卫生与安全以及财产安全造成危害。具体包括:发射安全政策及程序;通讯联络;关键岗位人员的素质;重要的内部和外部接口情况。(4)有效载荷审查。对有效载荷进行审查,目的是确定此种发射是否能安全的进行,以及许可证申请者、有效载荷的所有者及运营者是否已取得所需的许可证、授权或准许,除非此种有效载荷依法享有免受审查的权利。(5)环境影响审查。美国还根据联邦环境政策法对所申请的发射活动进行环境影响评估。申请者必须提供足够的资料,确保遵守环境政策法的有关规定。(6)赔偿能力的确认。商业发射许可证持有者对于所许可的发射活动可能对第三方造成的损失,应具有支付最高法定赔偿额的能力。此种赔偿责任的范围包括因发射事故所造成的第三方的死亡、身体伤害、财产损害或损失,美国政府应承担的赔偿责任及美国政府的财产损失等。赔偿的最高额度是在对事故可能对人身及公私财产造成的最大损失进行价值评估的基础上确定的。如许可证持有者未能遵守有关的法律、法规或许可证条件,许可证将被中止或吊销。根据违法活动的严重程度,许可证持有者还将受到民事或刑事的制裁。运输部长采取的行动和做出的决定均需召开听政会,听取行政部门的意见,最后送交司法部门审查。

## 2. 《通讯法》

美国1934年《通讯法》<sup>①</sup>与联邦通讯委员会(Federal Communications Commission)制定的实施细则是规范通讯卫星的立法,这些规定适用于所有在美国发射或接收的通讯活动。有三种类型的许可可以申请,第一种也是最简单的一个,申请人申请系统的频谱已经确定,对这种系统许可的规则早就存在。第二种,是申请人想要建立一个新的系统,这将引发频谱的分配与制定服务规则问题。第三种是申请人申请涉及既要新制定服务规则,又要分配频谱<sup>②</sup>。

卫星服务许可的申请必须符合法律上、技术上和资金上的要求,并且必须向联邦通讯委员会提供充分的信息来证明其符合许可的标准。法律上的要求是针对申请者的性质和所有权。资金支持指申请

者确保有足够的资金来维持建造、发射和运行拟发射卫星系统。资金上的要求因卫星服务的种类而有所不同。技术要求关注拟发射卫星的技术特点及其运行能力。申请者在申请许可时必须证明其符合联邦通讯委员会要求的卫星设计与实行标准,并且必须雇用或拟雇用技术合格的工作人员。联邦通讯委员会对技术标准有底线性的要求,给被许可人在设计系统方面最大限度的自由度。像资金要求一样,技术要求根据卫星的种类不同也有所不同。

根据服务与类型的不同,申请的程序也不同。除了申请的形式和法律、资金和技术条件上的核实,联邦通讯委员会也审查以下条件:(1)是否这种卫星服务将干扰频谱的其他使用者。(2)是否会产生空气危害。(3)是否会产生辐射威胁或违反环境法。

联邦通讯委员会的许可程序在最近最重要的发展是通过拍卖来决定谁将获得第一个个人通讯服务许可。根据以往的历史,联邦通讯委员会颁发许可证是根据先来先得的标准,通过程序来决定哪个申请者最能满足公共利益或通过抽签来决定。只是在1993年的《综合预算调节法案》中,联邦通讯委员会才获得拍卖发放许可证的权力,这给美国财政增加了数十亿的收入<sup>③</sup>。

## 3. 《大地遥感政策法》

美国商务部1992年颁布了《大地遥感政策法》<sup>④</sup>,该许可证办法要求的目的是要确保属于美国管辖和控制权范围的人尤其要遵守经营私营遥感空间系统的要求<sup>⑤</sup>,因此,受美国管辖的任何人不经美国商务部的许可不得运营私人遥感空间系统。获得这种许可的条件为:(1)运行该系统的目的是为了保障国家安全和遵守国际义务。(2)一旦获得有关数据,在合理的期限和条件下,为某个国家的政府(包括美国政府)提供非增强的与该政府管辖的领土有关的数据。(3)获取并为政府提供特定非增强的数据。(4)根据许可,在运行结束时对空中卫星的处置是以可以令总统满意的方式做出的。(5)提供完整的轨道和数据收集特征,并向商务部长通报任何偏离。(6)告知商务部长任何有关许可证持有人有意与外国、外国实体或涉及外国或外国实体的国际财团签订任何重大的或有实质性内容的协定情况。商务部长必须审查每个许可申请,并在申请提交的120天内做出决定。商务部长可以对许可要求或其他该法规定不符的行为进行处罚。

①《美国法典》第47篇,第151条及以下各条。

②《美国法典》第15篇,第5601条及以下各条。

③联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会文件,A/AC.105/C.2/L.224。

商务部长的任何决定都应受司法审查。

美国以上三种许可制度的共同特征已被认为为其其他国家的许可制度提供了示范作用。

## (二)俄罗斯

俄罗斯有各种法律和规章条例管理空间活动,在空间活动的许可方面,除了1993年公布的《空间活动法》外,还有1996年公布的《空间活动许可证颁发条例》。根据俄罗斯联邦的立法,没有经过许可的空间活动是违法的,故意不遵守许可规定的空间活动也是违法的。俄罗斯国内的许可制度是双重的。首先,俄罗斯政府对空间活动设立了一套许可制度;其次,又为空间技术制定了许可制度。

俄罗斯空间局负责执行许可证的颁发工作,有大量的工作人员负责此项工作。但是,在一些案件中还要寻求专家的帮助,这些项目包括那些俄罗斯联邦项目中没有包括的空间活动以及所有的空间商业项目。专家委员会的意见没有约束力,当出现专家委员会的意见与俄罗斯航天局不一致的情况时,最后的决定由航天局的行政长官做出。航天局的决定受法院或仲裁庭的司法审查<sup>[3]108</sup>。许可证的适用对象是俄罗斯联邦各组织和公民所进行或从事的空间活动,或在联邦管辖范围内由各外国组织和公民所进行或从事的空间活动。许可范围包括试验、生产、存储、发射准备和发射空间物体,或者空间飞行的监控<sup>①</sup>。许可的类型、形式、期限、条件和颁发许可的程序、撤销、暂停和终止以及其他一些问题规定在《空间活动许可证颁发条例》中。任何空间活动必须遵守安全要求,这一要求在颁发许可证的条件中规定的是最细致的。法律明确规定空间活动的开展必须要严格遵守俄罗斯联邦法律规定的的安全标准,这意味着空间活动的所有参加者必须采取安全保障措施以确保空间活动的开展不危及公共安全和破坏环境。

空间技术也受制于一定的许可制度,这种许可制度是通过一种检验程序确保与联邦的立法保持一致。根据俄罗斯《空间活动法》第10条规定,空间技术,其中包括具有科学与社会经济使用价值外空物体和空间基础设施,均需经过检查证明,以确保符合俄罗斯联邦各项法规的要求。

## (三)乌克兰

乌克兰《空间活动法》第10条规定:“任何在乌克兰或意图在乌克兰或受乌克兰管辖在乌克兰境外从事空间活动的实体,应得到乌克兰国家空间局

许可从事这一活动的权利。需获得许可证的空间活动类型清单由乌克兰立法确定。获得在乌克兰从事空间活动许可的程序由乌克兰内阁决定。”<sup>[6]316</sup>空间设施在该法第1条中进行了界定,意指为探索与利用外层空间而设计,制造并在空间(空间部分或基础结构)和地球表面(地面部分或基础结构)两处运行的逐件制造的物质实体<sup>②</sup>。乌克兰要求对空间设施而不是非政府组织的空间活动实施许可,这与国际制度是不相符的,将对私人空间事业造成障碍<sup>[3]138</sup>。该法规定从事空间活动必须保证公众的生命与健康、公民财产、企业、机构、组织的安全,保护环境并采取必要措施防止环境破坏。该法的另一个特点是规定了从事空间活动的一些原则。它没有规定违反这些原则的后果,但是可以确信违反这些原则将不能获得许可。这些原则非常广泛,包括国家规则、国家空间政策的发展、根据国民经济的要求,乌克兰科学与技术的实际开发、科学进步与国家安全、商业目的与促进国际合作。

除了《空间活动法》,乌克兰还制定了《运载火箭、航天器及其组成部分,地面的空间基础设施及其组成部分和作为卫星系统空间段组成部分的装备的研制、试验、生产、运行和许可证发放条件》,该条件规定了进行与运载火箭、航天器及其组成部分,地面的空间基础设施及其组成部分和作为卫星系统空间段组成部分装备的研制、试验、生产、运行(空间活动)有关联的经济活动的资格、组织和技术上的要求。该条件规定:对于所有从事或准备在乌克兰或在其境外但受乌克兰管辖进行需得到许可批准的空间活动的经济活动主体都是必须的。经济活动主体,如果他们的活动符合当前的许可证发放条件并得到了国家空间局的许可证,就是空间活动主体。乌克兰国家空间局依据《乌克兰空间活动法》和乌克兰2000年11月14日NO.1698法令《关于批准许可证发放机构名单》按乌克兰内阁批准的程序向经济活动主体颁发许可证。该条件对许可的具体要求做了详细规定<sup>[6]328-335</sup>。

## (四)南非

南非管理有关空间活动的法律是《空间事务法》。南非《空间事务法》第11条第1款规定,任何人(自然人或法人),除根据南非空间事务委员会颁发的许可证之外,不得从事以下活动中的任何一种:(1)任何源自南非共和国境内的发射;(2)任何源自另一国境内或代表在南非共和国组成公司或

①俄罗斯联邦《空间活动法》第9条、11条。

②联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会文件,A/AC.105/C.2/L.224。

登记的法人进行的发射;(3)经营发射设施;(4)由任何在南非共和国组成公司或登记的法人参与,根据南非共和国政府业已加入的国际公约、条约和协定将使该国承担义务或可能影响南非国家利益的空间活动;(5)任何由贸易和工业部长管理规定的其他空间或与空间有关的活动。该法第11条第2款规定,考虑到南非最低限度的安全标准和国家利益以及国际义务与责任,须符合南非空间事务委员会规定的条件才能颁发许可证。该法第10条规定可以任命一些视察员。这些视察员有权进入业已申请许可证、业已领取许可证的人的任何设施,或该委员会有理由认为在进行该《空间事务法》适用的活动的场所以及进行他认为必要的视察或调查。还可指示视察员出席许可证适用的任何活动,以便确定该许可证规定的条件是否得到遵守,并应立即向该委员会报告构成不可接受的安全危险的任何情况或活动。

南非空间事务委员会被授权决定许可的条件,要考虑最低的安全标准、国家利益、国际义务与责任。该法也规定了许可程序的一般框架。但是没有规定授予许可的特定条件,给了委员会很大的自由裁量权。但是,它考虑到了就决定向部长申诉和诉诸法院的可能性,对此,该法规定了明确的程序。

### (五)日本

1969年公布的《国家宇宙开发厅法》(1998年修正),说明日本国是在发射外空物体时酌情履行其许可并不断监督非政府实体空间活动的职能的情况。目前日本境内的一切发射活动均由日本国家宇宙开发厅(NASDA)或宇宙航行研究所(ISAS)进行,前者是一个公营公司,后者是一个国家研究所。《国家宇宙开发厅法》第22条详述了国家宇宙开发厅的工作范围、应遵守的指导原则,并应得到相应部长的授权。该法对发射人造卫星的损害赔偿问题,把保险作为国家宇宙开发厅进行发射活动的前提。目前日本非政府组织实体有关空间的活动,尤其是发射外空物体的活动还相当有限<sup>①</sup>。

日本于2008年5月通过了其日本《宇宙基本法》,是日本在航天立法方面的一大进步。立法中贯彻了空间商业化和鼓励民间企业界参与空间活动的精神<sup>②</sup>。这将会对许可制度的规范产生重要的影响。

### (六)法国

法国对外空活动许可与持续监督的义务是由一套适用于每个法国-欧盟项目的契约的、行政的

和地区的措施组成。

以阿里亚娜(Ariane)项目为例,管理阿里亚娜空间项目的法律规则是在项目的进展过程中逐渐形成的。首先,由法国牵头,几个欧洲国家于1973年9月21日签署了“执行Ariane运载火箭项目的某些欧洲政府与欧洲空间研究组织(ESRO)的安排”。根据这个协议的规定,参加国将致力于该项目的第一个阶段,这个阶段有两个目的。第一个目的是在20世纪80年代初,在欧洲国家组织的框架内,赋予欧洲自己发展放置地球静止轨道卫星的能力。第二个目标是以可以获得在经济上有竞争力的产品的方式,确定运载火箭并组织运载火箭的生产。这个项目包括第二个阶段,这个阶段的目标是生产运载火箭<sup>[3]159-160</sup>,法国空间局被授权执行该项目。进一步规定,它应该与欧洲空间研究组织——后来是欧空局——签订协议,目的是就执行阿里亚娜项目,解释调整两者之间关系的约定。这个协议称为关于执行阿里亚娜运载器项目欧洲空间研究组织与法国空间局之间的协议,1974年2月7日签署,溯及既往地自1973年12月28日生效。这个文件规定了法国空间局的职能:(1)该项目的技术与资金管理;(2)根据工作的地区分工,解释与执行行业组织;(3)选择负责项目不同方面的缔约者。欧空局成立后,该项目转交给欧空局,属于欧空局的自选项目。欧空局的主要职能是发挥法国空间局的作用和掌控缔约者的工作情况<sup>[3]160-161</sup>。

法国于2008年6月通过的《法国空间活动法》对外空许可制度作了全面的规定<sup>[8]22-24</sup>,其第2篇专门规定了外空活动的许可。此部分规定了需要许可的活动,取得许可的条件,许可持有者的义务,以及持有者不履行义务时的处罚。为了补充申请许可的程序,《关于法国空间活动颁发许可证的应用法令》(第2009-643号法令)补充了该内容。该法令规定了许可程序、财务担保、监督和过渡性规定等四个部分<sup>[8]25</sup>。

## 三、世界主要国家外空活动许可制度评析

许可制度在外空活动中的重要意义,我们不需赘述。通过以上对世界主要国家国内空间立法的考察,我们发现各国的立法与实践各不相同。从立法模式上看,有的国家采取了单独立法的模式,如俄罗斯和乌克兰,而大多数国家是将许可制度作为空间立法的一部分。从立法的层次上看,也是各不相同,有的是法律、法令、章程、决议、命令,等等。从具

<sup>①</sup>联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会文件,A/AC.105/C.2/L.224。

体的内容上看,从执行许可职能的机关到发布许可的条件与程序都存在很大差别。我们应该清楚的是,在国际法律制度的范围内各国法律的不同是合法的,因为都是由不同的技术发展水平、国家的喜好、安全考虑、国家利益、地理特点、制度结构、不同的利益团体等决定的。但在这些千差万别的立法背后,我们仍能捕捉到一些共性的东西。

### (一) 强调对国际义务的遵守

各国对他们的非政府实体进行的外空活动都有许可制度,虽然各国制度的具体要求以及程序各不相同。我们通过考察可知,空间大国往往具有较为完善的外空活动许可制度,如美国、俄罗斯。一些国家参与空间活动有限,还有参与空间活动程度不高的国家,如南非,倾向于制定宽泛的和不是很清楚的规定。尽管如此,各国都表现出来对国际条约、国际原则的尊重。各国在制定许可制度的同时,都在国内法中重申遵守国际义务的意愿,这是国际法在国内得以执行的生动表现。

有观点认为,各国内立法在空间活动的许可与监督方面应统一<sup>①</sup>[31]73。这种建议的理由是,既然各国的立法各有不同,从事空间活动的行业会选择法律环境更有利的国家去开展空间活动,这将导致不公平竞争。以上主张的基本理论基础是,这种统一化的做法将使航天事业在所有的国家都有清楚和相同的规则,统一可以避免国家之间的不公平竞争,在一定程度上阻止采取低标准的国家吸引更多的空间活动,也称为方便旗。但是,这些研究没有考虑到在国际法律框架下已经存在的统一的基础、原则,实际上,现存的国际法已经界定了许可与监督的范围。根据《外空条约》责任条款的规定,对这一原则的解释不可能是允许各国完全自由地决定许可与监督事项,它们必须遵守国际空间法的原则与限制。国际法很明显对各国在执行许可与监督原则上已经施加了一致的指导,这将防止出现方便旗问题。如果出现了国家偏离这种模式的情况,应该通过促使国家严格遵守国际义务而不是统一立法来加以纠正<sup>[31]73-174</sup>。

### (二) 普遍重视安全保障措施

所有的国家在许可制度中都制定了一套安全措施确保拟进行的外空活动不能给国家、公众及其财产带来危险,这些要求被认为是许可制度的基石。例如,在美国,安全审查是许可程序中的最重要的程序,形成了一种制度,根据该制度有权当

局可以检查发射场是否有合格的程序,称职的工作人员,合格的发射运载装备,从而确保发射不会危害美国公众的安全。再如,俄罗斯法律明确规定空间活动的开展必须要严格遵守俄罗斯联邦法律规定的的安全标准,这意味着空间活动的所有参加者必须采取安全保障措施以确保空间活动的开展不危及公共安全。这种要求是由外空活动的高风险性决定的。

### (三) 普遍重视环境保护

随着外空活动的广泛开展,也带来了对地球环境和外空环境的污染与损害。外空活动造成的环境污染,根据污染源的不同,可以分为两大类:空间污染和空间碎片污染,而空间污染又包括化学污染、生物污染、电磁干扰和核放射污染<sup>②</sup>。人类与环境的和谐发展是人类社会发展必须要面对的一大主题。各国在享受外空活动带来的利益的同时,也充分认识到了环境保护的重要性,在外空活动许可制度中都纷纷强调,外空活动的开展不能对环境造成污染与损害。美国的许可制度要求,必须对发射活动申请进行环境影响评估,申请者必须提供足够的资料,确保遵守环境政策法的有关规定。俄罗斯要求,空间活动的所有参加者必须采取安全保障措施以确保空间活动的开展不危及公共安全和破坏环境。英国的实践是,许可可以为申请者设定一定要求,其中就包括不能进行污染外空的活动或有害地球上环境的活动。乌克兰规定,从事空间活动必须保证公众的生命与健康、公民财产、企业、机构、组织的安全,保护环境并采取必要措施防止环境破坏。

对安全与环境的要求,已成为各国外空活动许可制度中的底线性要求。

### (四) 普遍将保险作为许可的前提

由于空间活动的高风险性,造成的损害往往是巨大的,因此各国往往运用保险制度来分散空间活动的风险,保险也因而成为各国对空间活动发布许可的前提。俄罗斯立法规定,许可证持有人在进行发射准备工作时要有空间设施符合要求的证明和按俄罗斯联邦立法就空间活动强制保险的保险单<sup>②</sup>。美国立法规定,发射许可证的“持证人必须遵守发射许可证中规定的保险要求,或者提交所要求的财务责任金额证明,才能进行发射活动。持证人用以赔偿第三方索赔的保险金额不超过5亿美元或由运输部长确定的金额。持证人用以赔偿政府财产损失的保险金额不超过1亿美元。”<sup>[1]47-48</sup>

①由科隆大学航空与外层空间法研究所组织,做出的2001年国家空间立法的工作组项目的结论。

②俄罗斯《空间活动许可证颁发条例》第24条(b)。

## 四、我国的外空活动许可制度及其立法完善

### (一)我国有关外空活动许可制度的规定

我国长期以来没有一部空间法,这在空间国家中较为罕见。有关外空活动的一些规定是以规章办法的形式出现的。有关许可制度的相关规定就是如此,如原国防科学技术工业委员会(其大部分职责由国家工业和信息化部所辖的国家国防科学技术工业局所承接)2002年颁布了《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》(以下简称《办法》)<sup>①</sup>,是我国现有规范有关外空活动许可的唯一立法,其立法宗旨是规范民用航天发射项目管理,促进民用航天产业健康发展,维护国家安全及公众利益,履行我国作为外层空间国际公约缔约国的义务。与之相配套,原国防科工委还出台了《民用航天发射许可证审批办理程序》。

《办法》对许可的相关事项进行了规定:

#### 1. 适用范围

本办法所称民用航天发射项目是指非军事用途,在中国境内的卫星等航天器进入外层空间的行为,以及中华人民共和国自然人、法人或其他组织已拥有产权的或者通过在轨交付方式拥有产权的卫星等航天器在中国境外进入外层空间的行为。

#### 2. 主管机关

由工业和信息化部管辖的国家国防科学技术工业局对民用航天发射项目实行统一规划和管理,负责审查、批准和监督民用航天发射项目。从航天部门的重要性来说,未来国家国防科学技术工业局还是以作为部级机关独立运作为宜。

#### 3. 申请与审批

许可证申请人应当遵守国家法律、法规,保守国家秘密;申请的项目不危害国家安全,不损害国家利益,不违反国家的外交政策和已签署并发生法律效力的国际公约;申请的项目不会因重大过失或故意行为对公众的健康、安全和财产构成无法补偿的危害;具有国家有关部门发放的从事所申请项目的相关许可文件;具备从事所申请项目的技术力量,经济实力及完善的技术资料;法律法规、规章规定的其他条件。申请人应当在项目预定发射月的9

个月之前,向原国防科工委(现国防科技工业局)提交相关文件<sup>②</sup>。国防科技工业局在收到申请材料之日起30日内,对申请的项目组织审查。对审查合格的项目,颁发许可证;对审查不合格的项目,不予颁发许可证,并书面通知申请人及相关部门。申请人对审查结论有异议的,可向国防科技工业局申请复审一次或依法申请行政复议。

#### 4. 监督与管理

许可证仅限于批准的项目使用,该项目结束后,许可证自动失效。许可证不得涂改、转让。许可证内容需要变更的,许可证持有人应当在许可证有效期期满之前90天,向国防科技工业局提出变更申请,经审查批准后方可变更许可证。因许可证持有人管理不善无力完成的项目,由国防科技工业局注销项目许可证。持证人违反本办法的规定,情节严重的可以被吊销许可证。许可证持有人必须在项目发射结束后一个月内向国防科工委上报项目完成情况。

#### 5. 法律责任

对许可证持有人在申报和执行过程中隐瞒真相、弄虚作假、损害国家利益的,依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。对未取得许可证擅自从事项目的自然人、法人和其他组织,由原国防科工委责令停止非法活动,并对有关当事人依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。对审查机构及其工作人员在许可证审批过程中玩忽职守、滥用职权、给国家造成损失的,依法给予行政处分;构成犯罪的依法追究刑事责任。

### (二)我国外空活动许可制度的立法完善

我国航天事业发展迅速,载人航天、探月等方面的成就令世人瞩目,在引领国际合作方面近期以亚太空间合作组织为突出成果,也令他国钦羨。但中国的空间立法却陷于停滞,在法国和日本2008年分别推出空间立法以后,此种状况更为突出。中国空间立法的必要性,正在得到越来越多方面的了解和认可。其中空间许可是在空间立法中占据重要的地位。通过以上内容可知,我国《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》(以下简称《办法》)与世界主要国家空间许可制度相比,在调整范围上、立法

<sup>①</sup>中华人民共和国国防科学技术工业委员会第12号令,自2002年12月21日起实施。

<sup>②</sup>《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》第6条:(1)民用航天发射项目许可证申请书及许可证申请人资格审查材料。(2)证明该项目符合国家环境保护法律、法规的有关材料。(3)国内执行发射场阶段的项目,需提供项目预定发射的时间,卫星、运载火箭、发射和测控通信系统之间的技术要求,运载火箭详细归参数及落区或回收场区的勘察图,卫星详细轨道参数、频率资源使用情况的文件。国外执行发射场工作阶段的项目,需提交运载火箭、卫星轨道参数等具有法律效力的文件副本,以及使用有关频率资源的许可文件副本。我国的卫星发射者应当提供信息产业部颁发的该空间电台的《中华人民共和国无线电台执照》副本。(4)与该项目相关的安全设计报告及保障公众安全的材料,关键安全系统的可靠性、运载火箭发射过程中正常及故障状态对发射场附近及发射轨迹范围内的财产及人身安全构成的影响、如何避免污染和空间碎片问题以及其他有关安全的补充材料;涉外项目,还须提交政策性评估和保密安全评估材料。



层次上、内容上、程序上还存在着一些差距。虽然我国的外空活动主要是以国家行为进行的,但近年来,外空活动商业化与私有化的趋势也在增强。完善我国的外空许可制度,是鼓励私人实体参与外空活动的有力保障,也有利于我国参与空间活动的国际竞争。因此,借鉴世界主要国家的外空许可制度,完善我国的立法具有至关重要的现实意义。有鉴于此,建议在将来的立法中,针对上述几方面加以完善:

### 1. 扩大调整范围

与世界主要国家相比,我国的外空活动许可制度调整的范围较为狭窄。《办法》明确规定其调整的是“在中国境内的卫星等航天器进入外层空间的行为,以及中华人民共和国自然人、法人或其他组织已拥有产权的或者通过在轨交付方式拥有产权的卫星等航天器在中国境外进入外层空间的行为。”即仅限于非军事用途的民用航天发射项目,其他诸如空间物体的生产经营、在轨运营等方面尚无专门的法律规范加以明确的调整<sup>[10]</sup>。事实上,我国目前的外空活动并不仅限于民用航天发射项目,而且随着科学技术的发展,外空活动的领域也会不断扩大,这种狭窄的立法的局限性很快就会显露出来。因此,将来我国无论是制定外空法还是修改许可制度的单行立法,都应调整范围扩大至所有需要许可的外空活动。这样既能实现对条约义务的更好遵守,又能保证立法的相对稳定性。

### 2. 提高立法层次

该《办法》是以部门规章的形式颁布的,在我国的立法体系中处于较低的立法层次。空间活动涉及国家的根本利益,人民的生命与财产安全的保障,是国家生活中极为重要的领域,对于这种重要领

域,以部门规章的方式加以规范,似乎不太适宜。因此,在立法层次上应该提高。

### 3. 增加立法的可操作性

《办法》对许可基本内容做了较为原则性的规定,缺乏操作性。如,规定了申请人应具备的条件和应提交的申请文件,但对每个条件的审查没有具体规定,对于每个条件如何审查与评判,在实践中不具有可操作性。《办法》传达给我们的信息似乎审查只是进行书面审查,可是如何确保这些书面文件的真实性呢?我们知道,外空活动往往涉及高新技术的应用,而且与国家利益密切相关,对于这种领域的立法应追求精细化,而不是宽泛的原则和条件。

### 4. 加强许可合法性的程序保证

许可是一种典型的具体行政行为,而听证与司法审查则是对许可的合法性的有效保障。《办法》没有提及这些问题,因此这种许可给我们以很强的行政命令色彩。这种做法不符合许可的一般原理,也不利于鼓励私人实体参加外空活动,更不利于吸引外国到我国进行发射等活动。很多国家在外空活动许可制度中都强调了许可的司法审查的可能性,我国应加以借鉴。

现实表明,中国的航天事业发展非常迅速,外空活动主体的多元化和外空活动商业化与私有化趋势迫切要求建立许可管理制度。我国对此已做出了努力,于2002年颁布了《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》,该法在实践中发挥了重要作用,在2002年发射许可制度建立以后申请发射许可而获得批准的是“北京一号”小卫星<sup>[11]</sup>。但是,与世界主要国家的许可制度相比,我们还存在一些不足,因此应加强对这些国家的研究与学习,不断完善我国的立法,建立适合我国国情的外空活动许可制度。

### 参考文献:

- [1] 国防科技工业软科学课题报告. 世界主要国家空间法比较研究[R]. 国防科工委,2003:78.
- [2] 孙来燕. 航天活动的特点及意义[EB/OL].(2007-05-20) [2012-01-03]. <http://tech.qq.com/a/20070520/000008.htm>.
- [3] Julian Hermida. Legal basis for a national space legislation [M]. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers,2004.
- [4] 尹玉海,徐海发. 外层空间活动许可制度研究[J]. 哈尔滨工业大学学报:社会科学版,2007(1):63-68.
- [5] 刘小红. 美国的商业发射许可证制度[J]. 中国航天,2000(7):8-10.
- [6] 尹玉海. 国际空间立法概览[M]. 北京:中国民主法制出版社,2005.
- [7] 李寿平,吕卓艳. 日本《空间基本法案》及其启示[J]. 北京理工大学学报:社会科学版,2010(5):103-108.
- [8] 李杜,赵海峰. 法国等欧洲国家空间立法的新发展及其启示[J]. 中国航天,2010(9):22-27.
- [9] 毕静. 外空活动对环境的影响及其法律规制[C]// 凌岩. 国际空间法新论. 北京:人民法院出版社,2006:217.
- [10] 尹玉海. 航天发射活动若干法律问题研究[M]. 北京:中国民主法制出版社,2008:116.
- [11] 赵海峰. 中国空间立法的现状与未来[M]//空间法评论(第2-3卷),哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,2009:70.

## Comparative Study on the Licensing System of Outer Space

LI Jingzhu, ZHAO Haifeng

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

**Abstract:** The outer space activities are creative, strategic and highly risky, determining that these activities need control and supervision. This leads to the creation of the licensing system of outer space. The licensing system of outer space is subject to both international and national laws. Most space powers in the world have promulgated their domestic space law and provided corresponding regulations. Due to different circumstances of the countries, legislations are different to some extent. However, behind the differences, there are still some similarities. These similarities can be summarized as follows: compliance with international obligations, emphasis on security measures and environmental protection, and insurance requirement. Compared with these space powers in the world, the licensing system of China still needs to be improved in applicable scope, legislative levels and specific provisions. Therefore, China should learn from the legislations of other countries. To specify, China should expand the scope of its legislations, improve the levels of its legislations, increase the operability of its legislations and enhance the procedural guarantees of its licensing system of outer space.

**Key words:** outer space activities; the licensing system; space legislation

[责任编辑:孟青]

(上接第 99 页)

- [9] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京:法律出版社,1998.
- [10] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1988.
- [11] 杨海坤,黄学贤. 中国行政程序法典化[M]. 北京:法律出版社,1999.
- [12] 陈淑龙,李莹,马春蕾. 补偿推进我国应急征用补偿体系实施方案研究[J]. 现代经济信息,2007,5(1):143-145.
- [13] 王平正. 行政补偿的制度功能[J]. 河南社会科学,2005(1):21-23.
- [14] 沈开举. 行政补偿法研究[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [15] 程浩. 行政征用制度探析[J]. 当代法学,2001(4):16-17.
- [16] 邓万涛,黄典剑. 完善政府应急费用的财政支出机制[J]. 安全,2010(6):2-4.

## Mechanism of Compensation to Emergency Requisition for Unconventional Disruption

LIU Lang, LI Jian

(School of Economy and Management, Nanchang HangKong University, Nanchang 330036, China)

**Abstract:** Perfect Mechanism of compensation to emergency requisition is beneficial to effectively protecting the legitimate rights and interests of private party in the administrative process and improving the speed of rescue and the credibility of the government. This article analyzes China's current mechanism of compensation to emergency requisition in such aspects as legislation, compensation subject, compensation range, compensation standard, compensation program, compensation relief, etc. The results show that: problems existing in China's emergency requisition compensation system include an unsound legislation of laws and regulations, an uncertain subject of compensation, an unclear compensation scope, a disunity compensation standard, an imperfect compensation procedure and compensation being not in place and so on. Based on the above analysis, we put forward corresponding measures to solve the above problems. The study concludes that these measures provide certain theoretical guidance in perfecting China emergency requisition compensation mechanism, improving the efficiency of emergency requisition and constructing a harmonious society.

**Key words:** unconventional disruption; emergency requisition; emergency compensation

[责任编辑:孟青]