



ICRC

## 在外层空间使用武器的潜在人道代价 与国际人道法提供的保护

红十字国际委员会  
就大会第 75/36 号决议所述问题  
向联合国秘书长提交的立场文件

2021 年 4 月 7 日

### 一、引言

1、在外层空间使用武器——无论是通过动能或非动能手段，使用天基和（或）陆基武器系统——可对地球上的平民造成重大影响。这是由于，空间系统所支持的技术渗透于平民生活的大多数方面，使攻击空间系统的潜在后果成为一项人道关切。

2、对于联合国大会 2020 年 12 月 7 日通过的第 75/36 号决议“通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁”（以下简称“该决议”）所概述的问题，这一情况直接相关。该决议尤其：

- “鼓励会员国研究对空间系统的现有和潜在威胁和安全风险，包括由外层空间或地球上的行动、活动或系统产生的威胁和安全风险，说明哪些行动和活动可被视为负责任、不负责任或具有威胁性及其对国际安全的潜在影响，并就进一步制定和执行负责任行为准则、规则和原则以及减少对外层空间误解和误判的风险交流看法；”<sup>1</sup>

- “请秘书长……就〔此等〕问题征求会员国的意见，向大会……提交一份实质性报告并在报告附件中载列这些意见，供会员国进一步讨论”。<sup>2</sup>

3、红十字国际委员会根据其人道使命与职责，向秘书长提交本立场文件，为这一讨论贡献其专业知识。本文件阐述了在外层空间使用武器的潜在人道代价（第二节），以及国际法对此种武器使用的现有限制（第三节）。<sup>3</sup>在结论中，本文件提出了若干建议，请各国和秘书长的报告对此加以考虑。

### 二、在外层空间使用武器的潜在人道代价

4、在外层空间使用武器可能会扰乱、破坏、摧毁民用或两用空间物体或使此类物体失效，其人道代价很可能颇为重大。例如：

- 医疗、运输、通信、能源和贸易所需的重要民用基础设施日益依赖于空间系统。此类空间系统时常是“两用”的，即其既能发挥军事功能，又能发挥民用功能。例如，全球导航卫星系统（如全球定位系统（GPS）、北斗系统、伽利略系统和格洛纳斯系统（GLONASS））在

<sup>1</sup> 联合国大会，联合国 A/RES/75/36 号文件，2020 年 12 月 7 日，第 5 段。

<sup>2</sup> 同上注，第 6 段。

<sup>3</sup> 对此类空间系统陆基部分的军事行动也会产生人道后果，并引起国际人道法下的问题，这一点已得到承认。但是，本文件不讨论此类问题。

民用运输系统中发挥着重要作用，例如空中交通管制与海上航运。其对于重要民用基础设施如全球通信网络、银行系统、金融市场和电网的精确时间同步而言也至关重要。这些系统也可能被军方使用，从而可使其在具体情势下成为军事目标。通过动能或非动能手段使此类卫星失效或受损，可对地球上的平民产生广泛影响。

- 空间物体，特别是气象、通信、导航及地球观测（成像）卫星，服务于人道工作的各个阶段，从评估需求到提供紧急救济，从早期恢复到减少灾害和冲突风险。在自然灾害或武装冲突期间，手机网络和互联网服务可能无法正常运行，在这一情况下，通信卫星使第一反应者、医务人员和人道工作者能够进行通信。气象卫星提供了具有时效性的信息，防止或减轻飓风等恶劣天气事件的影响。导航卫星可支持物流工作，并为运送人道援助所必需的人员和大型装备提供了低成本且准确的实时位置跟踪服务。地球观测卫星也为应急制图、风险评估及人道行动的规划和实施提供了特有的信息和图像。因此，扰乱卫星服务将阻碍人道和紧急救济的提供。

- 最后，空间碎片已是一个日益令人关切的问题。物理性地破坏或摧毁空间物体可产生大量此类碎片，这些碎片可能会继续在其产生的轨道上飞行几十年或更久。鉴于其飞行速度，为地球上攸关安全的重要民事活动和基本民用服务提供支持的其他空间物体可能会因此以不可预测的方式受到破坏或摧毁。此类风险因轨道的日渐拥挤而增长，其部分原因在于，近年来发射的包括商业卫星在内的新卫星愈发增多。在空间中使用武器可使这一风险成指数型增长。

5、使用武器扰乱、破坏、摧毁空间物体或使此类物体失效的后果的确切范围尚不确定，值得进一步分析。无论如何，若对于平民安全或生存至关重要的活动和服务依赖于空间物体，那么使用武器对此类物体造成影响将可能在地球上产生重大的人道代价。

### 三、国际法对在外层空间使用武器及进行其他军事活动的现有限制

6、几十年以来，对空间和空间物体的军事利用一直是当代战争的组成部分。例如，武装部队依靠卫星定位系统以实现精确导航与精准打击；依靠卫星以实现全球通信，包括进行指挥和管控；依靠天基监测系统以实现导弹攻击的预警，以及监视和侦察。

7、随着空间系统在武装冲突期间的军事行动中发挥越来越大的作用，此类系统（无论是其陆地或空间组成部分或其之间的链接）成为攻击目标的可能性也逐渐上升，这可能会对平民造成上述严重后果。对空间系统的可能威胁包括电子战、网络攻击、定向能攻击，以及基于轨道的和陆基反卫星武器。

8、无论在外层空间进行何种军事活动，都受到现行国际法的限制，该决议特别回顾了这一点。<sup>4</sup> 相关国际法包括：

- 《外层空间条约》<sup>5</sup>确认，为和平目的探测及使用外层空间的进展，关系着全体人类的共同利益。其第四条禁止将载有核武器或其他大规模毁灭性武器的物体放入轨道，禁止在天体上装置此种武器，并禁止以任何其他方式将此种武器设置于外层空间。该条约还禁止在天体上建立军事基地、装置及堡垒，禁止试验任何种类的武器及开展军事演习，并要求月球与其他天体专为和平目的而使用。

---

<sup>4</sup> 联合国大会，联合国 A/RES/75/36 号文件，2020 年 12 月 7 日，序言及第 1 段。

<sup>5</sup> 《关于各国探测及使用外空包括月球与其他天体之活动所应遵守原则之条约》（1967 年），联合国大会 1966 年 12 月 19 日第 2222(XXI)号决议通过。

• 《联合国宪章》规制着国家间诉诸武力行为的合法性，并禁止武力威胁或使用武力，除非联合国安全理事会依据第七章予以授权及行使第 51 条下的自卫权。《联合国宪章》也要求各会员国以和平方法解决国际争端。

• 国际人道法也称武装冲突法或战时法 (*jus in bello*)，除其他外，该法确立了关于开展敌对行动的规则，旨在出于人道原因，限制武装冲突的影响。<sup>6</sup>此类规则尤其包括区分原则、禁止不分皂白和不成比例的攻击的规则，以及采取一切可能的预防措施以避免或至少最小化附带平民伤害的义务。<sup>7</sup>红十字国际委员会认为，这些规则不仅适用于针对空间物体的动能行动，而且适用于使空间物体失效而不必造成物理性破坏的非动能行动。在评估此类攻击的合法性时，必须考虑对民用物体造成的一切可预见的直接或间接附带伤害或损害，包括在以两用空间物体为攻击目标的情况下。在适用此类规则时，如本文件第二节所讨论的，也应考虑产生碎片的风险及其间接影响。<sup>8</sup>国际人道法还禁止属于引起过分伤害或不必要痛苦性质的武器和不分皂白性质的武器，以及若干特定类型的武器。

9、必须强调的是，国际人道法适用于任何在武装冲突背景下进行的军事行动，包括发生于外层空间的军事行动，无论引发武装冲突的诉诸武力行为是否为《联合国宪章》（诉诸战争权，*jus ad bellum*）下的合法行为。国际人道法既不合法化在外层空间使用武力的行为，也不合法化外层空间的军事化或武器化。尽管如该决议所重申的那样，<sup>9</sup>国际社会长期以来希望使外层空间免受“军备竞赛和冲突”，在发生武装冲突时，国际人道法的唯一目的在于保存一定程度的人道考量，特别是对平民的保护。

10、国际法院回顾认为，适用于武装冲突的国际人道法既定原则和规则适用于“所有形式的战争和所有类型的武器，无论是过去的、现在的还是未来的战争和武器”。<sup>10</sup>在这一方面，1977 年《第一附加议定书》要求缔约国审查其决定发展或取得的任何新空间武器、作战手段和方法的合法性——无论该新武器、作战手段和方法是否为动能的，是天基还是陆基的——以确保该新武器、作战手段或方法的使用符合国际人道法及包括《外层空间条约》在内的其他相关国际法规则。<sup>11</sup>这一做法符合所有国家的利益，有助于各国确保其武装部队能够依据其国际义务开展敌对行动。<sup>12</sup>

#### 四、结论与建议

<sup>6</sup> 《外层空间条约》第三条确认了国际人道法在外层空间的适用性，该条要求各国“进行探测及使用外空……之活动，应遵守国际法”。国际法包括国际人道法。另见国际法院，“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性”咨询意见，1996 年 7 月 8 日，第 86 段。

<sup>7</sup> 关于开展敌对行动的国际人道法规则主要见于 1977 年订立的 1949 年日内瓦四公约附加议定书，以及习惯法。习惯法规则规制着作战手段与方法的选择，无论如何及于何地使用；见让-马里·亨克茨和路易丝·多斯瓦尔德-贝克：《习惯国际人道法第一卷：规则》，红十字国际委员会编译，红十字国际委员会、法律出版社（北京）2007 年版，尤见规则 1 至 24：[https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/chi/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/chi/docs/v1_rul)。为适用这些规则的目的，国际人道法将“攻击”定义为：不论在进攻或防御中对敌人的暴力行为；见《第一附加议定书》（1977 年）第 49 条第 1 款。应当注意的是，国际人道法下“攻击”的概念与《联合国宪章》第 51 条下“武力攻击”的概念不同。

<sup>8</sup> 有关国际人道法关于开展敌对行动的规则如何适用于在外层空间使用武器的详细阐述，见红十字国际委员会：《国际人道法及其在当代武装冲突中面临的挑战》，红十字国际委员会（北京）2020 年版，第 33 页。

<sup>9</sup> 联合国大会，联合国 A/RES/75/36 号文件，2020 年 12 月 7 日，第 3 段。

<sup>10</sup> 国际法院，“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性”咨询意见，1996 年 7 月 8 日，第 86 段。

<sup>11</sup> 《第一附加议定书》（1977 年）第 36 条。

<sup>12</sup> 红十字国际委员会：《新武器、作战手段和方法法律审查指南：1977 年〈第一附加议定书〉第 36 条实施措施》，红十字国际委员会（北京）2006 年版，第 1 页。

11、虽然自空间时代伊始以来，空间物体就已被用于军事目的，但是外层空间的武器化将增加在外层空间发生敌对行动的可能性，并对地球上的平民产生潜在的巨大影响。在这方面，红十字国际委员会建议，未来的国家和多国讨论和进程应承认：

- 在外层空间使用武器对地球上平民产生的潜在重大人道代价
- 国际人道法限制交战方选择作战手段和方法的规则所提供的保护（包括在外层空间中），并承认国际人道法的可适用性既不合法化外层空间的武器化或敌对行动，也绝不鼓励或正当化在外层空间使用武力的行为。

12、特别是，国家最好应考虑外层空间武器化或在外层空间使用武器为地球上平民居民带来的潜在人道后果，包括在“对空间系统的现有和潜在威胁和安全风险”的研究中对此加以考虑。<sup>13</sup>尤为重要的是，国家在这方面应考虑，直接或附带性地扰乱、破坏、摧毁为地球上攸关安全的重要民事活动和基本民用服务提供支持的卫星或使此类卫星失效将带来的有害影响。

13、为保护平民居民和民用基础设施，红十字国际委员会认为，国家间任何“就如何最好地采取行动减少对空间系统的威胁达成（的）共识”<sup>14</sup>均应包括对下述事实的认可：外层空间中的军事行动并非发生在法律真空之中，而是受到现行法律的限制，尤其是《外层空间条约》、《联合国宪章》和国际人道法，包括对使用特定武器、作战手段和方法的禁止和限制。

14、随着任何新作战手段和方法的发展，外层空间的武器化并非不可避免，而是一项选择。各国可出于各种原因，包括人道原因，决定在这一方面设置限制。鉴于造成重大平民伤害的风险，没有什么可阻止各国商定额外的规则以禁止或限制在外层空间开展特定的军事活动或使用特定武器，正如各国在《外层空间条约》中所做的那样。如该决议所述，这包括进一步制定“负责任行为准则、规则和原则”以减少空间威胁。<sup>15</sup>若制定新的负责任行为准则、规则和原则，它们必须与现行法律框架保持一致，并应发展和加强现行法律框架。

15、红十字国际委员会对有机会通过本立场文件分享其观点表示感谢。同时，红十字国际委员会随时准备在各国认为适当时，为今后关于这一问题的任何讨论提供其专业知识。

---

<sup>13</sup> 联合国大会，联合国 A/RES/75/36 号文件，2020 年 12 月 7 日，第 5 段。

<sup>14</sup> 同上注，第 3 段。

<sup>15</sup> 同上注，第 5 段。