

外太空的法律與政治

李其泰

一、空氣空間與外太空的分界

任何有關外太空法律或政治的討論，必然會先觸及空氣空間與外太空分界的問題。空氣空間在地面國主權之下，為國際法中確立的原則。一九一九年十月十三日巴黎航空公約第一條規定：

締約國承認各國對其領土及領水上之空氣空間具有完全及獨有之主權。（註一）

一九二六年十一月一日馬德里公約第一條在文字上與巴黎公約第一條全然相同。此外，馬德里公約第五條規定：

締約國得全然自由允准或禁止具有非締約國國籍之航空機飛越其領土。（註二）

上述兩個國際公約中所稱「承認」亦即把各國在其領土上的空氣空間享有完整主權的原則視為國際習慣法的宣告。一九四四年十二月七日芝加哥民航公約第一條重行證實此項原則。迄一九五七年三月一日，已有六十九國為芝加哥公約的締約國。依據一九四九年國際法院在「聯合國服務人員之損害賠償」案中適用的標準，此種對國際習慣法的權威解釋即為客觀法律的反映，且與主權原則的內容全然一致。

此外，一九五八年日內瓦領海及鄰接區公約第二條規定沿海國的主權及於領海上的空氣空間。與領海及鄰接區公約同時採納的日內瓦公海公約第二條規定公海自由包括公海上飛行的自由。由於芝加哥公約及其他雙邊與多邊條約內空中自由的意義，進一步證實對於空氣空間屬地管轄權的限制應有條約的規定。一九六〇年十月，在其後國家航空暨太空總署關於外太空法律的報告書內，美國法律基金會（American Bar Foundation）會說明：

關於空氣空間主權的現行法律為一切此種討論（即太空法律地位）的出發點。在國際公約及大多數國家的立法下，國家對其領土上的「空氣空間」具有完全及獨有的主權。不論其觀點如何富有理論法的成份，沒有一個作家懷疑各

國爲其自身提出的此種主張並承認他國的此種主張，關於空氣空間的主權的存在，沒有一個政府官員會指出尚缺乏一般性的協議。（註三）

芝加哥公約第一條祇提及空氣空間，沒有提及航空機。雖然該公約祇是在締約國間安排航空機的飛行事宜，惟其第一條的字面意義不容忽視。該條使用「空氣空間」的名詞，並宣告各國對其領陸及領海上的空氣空間享有主權。有些人認爲「空氣空間」的定義及外太空與空氣空間的分界線至爲必要，以便確定國家主權得行使到什麼高度。在另一方面，也可締結確定外太空法律性質的國際協定。他們進一步認爲：爲了技術、政治或其他原因，國家主權的觀念不應適用於空氣空間的限度以上。其他的觀念例如對各國開放、自由使用、不得專有、聯合國控制等，應適用於空氣空間之外。

如何確定空氣空間及如何劃分空氣空間與外太空的界限，學者的意見至爲紛歧。雖然巴黎公約及芝加哥公約承認各國在其空氣空間的主權，鑒於起草芝加哥公約的各國對此並無任何說明，勢須查考空氣空間在字典上的意義或在科學上的意義。雖然百分之七十的空氣係在地球表面上的十哩內，惟大氣本身上達六萬哩，祇是愈高便愈稀薄。在此種情形下，未嘗不可能認爲空氣空間抵達地球表面上的六萬哩。如以此爲基礎而討論空氣空間的主權問題，便沒有實際的意義及價值。在另一方面，有些科學家們認爲空氣空間祇達地球表面上一千五百哩，如認爲各國具有的主權抵達其上空的一千五百哩，也是不切實際的說法。在事實上，從未見有任何國家明示宣告其領陸及領海上的主權不超過地球表面上的某一點。任何一國當不致作此種聲明，除非世界各國均作相同的聲明。

有些學者認爲主權的高度限制不必與空氣空間的定義發生關連，主權的限制到達地球引力的限度。有些學者建議適用有效原則，國家在其領土上空氣空間的主權應抵達有效控制的高度。如由於科學及技術的進步，國家在實際上能有效控制其領土上空的高度亦即其主權向上到達的範圍。還有些學者主張適用海洋法中鄰接區的觀念，空氣空間應規定抵達某一高度，惟不規定國家主權的行使應止於該高度。在此種辦法下，國家主權的行使得超過空氣空間範圍外的某些高度。除此以外，各國當然可以依協議的方式而規定主權到達大氣的某一範圍，或地球表面上若干哩的界限。關於此項問題，古柏（John C. Cooper）的

下列意見最符合當前的國際實例：

一、巴黎公約及芝加哥公約祇處理在大氣中自空氣的反應而獲得支持的飛行器，例如氣球或飛機，不處理火箭、衛星等飛行器、及其他無需大氣支持而在太空飛行的其他太空器。

二、芝加哥公約並無「空氣空間」的定義，由於其自巴黎公約適應而來，因此可認為祇處理大氣空間中空氣量足以支持氣球及飛機的部分，不處理其他部分。現時無人氣球的飛行最高度是一四〇、〇〇〇呎，載人氣球則為七二、三九五呎，飛機的飛行最高度是九〇、〇〇〇呎。

三、芝加哥公約不妨碍一項可能性，即以國際協定或以片面的力量擴伸國家主權，超越了飛機及氣球能使用的範圍。惟如認為現時有任何習慣國際法得適用於該較高的範圍，顯然並無基礎。

四、公海上的空氣空間現時係由各國自由使用（註四）

一九五九年七月三十日，美國衆議院科學及航天學委員會會把一項決議案草案提送國務院，請後者表示意見。在該決議案下，美國國會表示「願國際化地球表面五十三哩以上全部宇宙的控制、所有權及探測，並置於聯合國督導下」。國務院不贊成通過此項決議案。一九五九年十月五日，在其覆衆議院科學及航天學委員會主席的函中，國務院表示其官方意見如下：

國務院不認為目前已有充分資料，可能作為根據而決定地球上的某一距離為一切目的構成外太空，而非空氣空間。在合理地劃分此種界限前，尚須更多的知識。此外，外太空活動的規範最好以有關活動的類型為基礎，不依太空界限而規定管轄權為基礎。（註五）

鑑於當前的科學資料還不够充分，各方面的觀點尚未一致，在聯合國外太空和平使用委員會中，各國均認為劃定此項分界的時機尚未成熟，應等待進一步的經驗及各國的態度，方能以國際公約規定，或留待習慣法的發展。誠如澳大利亞代表貝雷（Kenneth Bailey）在外太空委員會法律小組委員會中所說：

如企圖起草一項綜合性的法典，應提前處理的問題之一無疑應劃定空氣空間及外太空的分界。在空氣空間內，地

而國具有主權權利。外太空則對世界各國開放，任何部分均不得由國家專有。由於航空法的經驗，暫緩確定此項分界的標準係屬明智，因爲分界在最後可能祇是功能的而不是空間的。（註六）

外太空及天體自由原則不有賴於處於各國主權下的空氣空間及外太空分界線的確定。以公海爲例，公海應開始於何處雖缺乏一致的協議，惟公海自由爲現行海洋法的公認原則，任何國家均不存有異議。

二、聯合國憲章適用於外太空

外太空活動不祇影響外太空，其影響主要是在地球上。由於人類的活動主要仍以地球爲基礎，在地球上發展國家間的友好關係及在解決國際問題方面達成合作，在外太空具有相同的意義及重要性。因此，美國認爲聯合國憲章及國際法院規約的適用不限於地球的範圍，且應適用於各國在外太空的關係。憲章第一條規定了聯合國的宗旨，其第一項爲：

維持國際和平及安全；並爲此目的：採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行爲或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。

依美國的觀點，甚難認爲此項複雜的目標對於地球外的場合沒有關連。此外，憲章第五十一條承認個別的及集體的自衛權，以便抵禦武力攻擊，並視其爲國際法原則。此項原則亦應不限於地球的範圍。就法律而論，憲章的普遍性並無困難，其建立的國際秩序不應受時空的限制。

一九六一年九月二十五日，美國總統甘迺廸對聯合國第十六屆大會發表演說，提出聯合國憲章應適用於外太空的主張。甘迺廸總統說：

我們擴大地球上的法治，因此我們也要把它擴大到人類的新天地——外太空……它不得受帝國主義及主權主張的支配。宇宙的範圍不應成爲冷戰的新場合。

爲了此項目的，我們將建議擴大聯合國憲章到人類探測宇宙的限度，保留宇宙爲和平目的而使用，在太空及天體

上禁止大眾毀滅性的武器，對各國開放太空的秘密及利益……（註七）。

一九六一年十二月四日，澳大利亞、加拿大、義大利及美國在聯合國第十六屆大會第一委員會中聯名提出一項決議案草案（註八），其中主張一項原則「國際法包括聯合國憲章，適用於外太空及天體」。此項決議案草案經修正後，由二十四國（包括美國、英國、蘇俄及法國）聯名提出（註九），經第十六屆大會於一九六一年十二月二十日全體一致採納為第一七二一（拾陸）號決議案。該決議案第一部分內規定：

大會……請各國採納下列原則，俾於探測及使用外太空時有所遵循：

國際法，包括聯合國憲章在內，對外太空及各天體一律適用（註十）。

一九六二年八月六日，美國國務卿魯斯克為一九六二年通訊衛星法在參議院科學暨航天學委員會對上述第一七二一（拾陸）號決議案表示：

……雖然該決議案對會員國建議了這些原則，美國的立場認為這些規則便是當前的法律；作為世界各國共同協調行動的場所，大會在採納該決議案時的全體一致行動，證實了此項觀點（註十二）。

三、外太空及天體的法律地位

有關外太空及天體法律地位的問題，當前的國際法未能提供明顯的規則或前例。由於世界各國在一九五七年前從未發展外太空活動，大部分的現行條約或國際慣例都很難適用於外太空及天體。國際法規則，尤其是海洋法規則及獲得無主土地（*terra nullius*）主權的規則又前例誠然得比照適用，惟這些規則也不是充分確定，適用這些規則必須考慮許多因素，並隨特殊情況而有很大的伸縮。此外，地球上的法律以地球上的事實為基礎。外太空及天體的事實尚未確定，可能與人類現有經驗有很大的距離。適用地球上的法律於外太空及天體，可能含有很大的冒險。在此種情形下，便應採納新的法律規則，不應機械地適用舊的及不適合的法律規則，以便適應特殊的新環境。對世界各國，此種法律規則的選擇，反映一項重大的及政治性的決策。

在決定外太空的法律地位時，南極的法律地位可資參考。許多國家在以往會對南極的某一區域提出領土主張，南美國家的領土主張以鄰接南極為根據，其他國家則以發現及象徵性的先占為理由，此外尚有國家以發現及「弧形原則」(the sector principle)為理由，後者會為加拿大及俄國在北極堅持領土主張的根據。所謂弧形原則即發現或探測區域的兩邊向南極極心引申，因而形成一個弧形，在該區域內主張領土主權，英法會根據該原則而主張南極領土。除英法外，尚有紐西蘭、澳大利亞、挪威、阿根廷、智利等國提出領土主權的主張，各自依據不同的理由，且由於對同一地區主張主權而引起爭執。美國在南極的利益開始於十九世紀初期。自一九二八年以來，美國在南極從事許多活動。在國際法規則下，此種活動可能證實美國在南極某一或若干地區的領土主張，惟美國從未提出此種主張。在另一方面，美國也從未承認其他國家的此種主張。美國堅持：在國際法及國際慣例下，美國在南極的活動使其在該地區具有權利，並會隨時明示保留此項權利。

美國一方面保留其南極權利的立場，同時對在南極具有利益的國家建議召開國際會議，以便為南極建立一種國際體制。一九五八年五月三日，美國總統艾森豪宣佈已邀請十一國政府出席會議，以便締結條約，使「廣大及無人居住的南極僅為和平目的而使用」，該十一國均係在國際地球物理學年在南極從事科學研究者。被邀請國家為：阿根廷、澳大利亞、比利時、智利、法國、日本、紐西蘭、挪威、南非、蘇俄及英國。一九五九年十二月一日，十二國在華盛頓簽署南極條約。經十二國政府批准後，南極條約於一九六一年六月二十三日生效。該條約具有下列三項重要意義：

一、最重要者為規定廣大的南極地區僅得因和平目的而使用。隨同此項規定為另一重要規定，即有效的及首創的視察制度。締約國有權隨時派遣觀察員至南極任何地區。觀察是否有違犯條約的情事。締約國且有權在南極任何地區飛行。在其他需要國際視察的情形下，此項規定提供了有價值的實際經驗。

二、規定南極地區的科學研究自由及科學方面的國際合作。在關於核子的一般國際協定締結前，禁止在南極作核子爆炸，惟關於熱及能的目的而使用核子能係屬允許。

三、該條約在實際上把困難的領土主張問題予以「凍結」，僅敘明該條約不得解釋為對於領土主張的放棄或承認

。換句話說，一切有關南極領土及主權的主張，及各國政府對於此種主張的承認或不承認立場，應保持現狀（註十二）

南極條約係無限期生效，惟經三十年後，任何締約國得要求召開檢討及修正會議。該約係聽由聯合國會員國參加，其他國家的參加，應經締約國全體同意。為實施其規定的宗旨與目標，南極條約設置協商委員會，於該約生效後的兩個月內召開，以後則經適當的間隔時期召開，對締約國政府建議措施，在南極條約建立的基礎上，各國繼續科學合作，並確保在南極的活動僅為和平目的。

在另一方面，鑑於現時的外太空活動尚在初步階段，各種有關外太空及天體事實的科學知識並不齊全具備，而且目前也不可能預言一切在今後可能發生的法律問題，締結綜合性的外太空條約，猶如締結南極條約一般，時機顯然尚未成熟。誠如美國駐聯合國代表洛奇大使於一九五八年十一月十三日對十三屆大會演說中指出：

在太空探測方面，各國至多祇有有限的及初步的經驗，關於太空的知識實在所知很少。我們需要從經驗而來的資料，以便知道外太空的性質，及了解一些由於人進入外太空而引起的問題。對於確定外太空法律規則，此種知識是必要條件，由於此種知識的獲得，太空法將逐漸發展。（註十三）

目前既不可能締結綜合性的外太空條約，而確定外太空及天體的法律地位又屬迫切需要；因此，聯合國第十六屆大會在其第一七二一（捨陸）號決議案第一部分內規定國際法包括聯合國憲章應適用於外太空及天體外，又進一步規定：

外太空及各天體可任由各國依國際法規定探測及使用，不得為任何國家所專有。

此項規定並不把外太空視為無主物 (*res nullius*) 得由各國專有，在上述規定下，外太空為公有物 (*res communis omnium*)，猶如公海與南極的法律地位。對於公有物，各國均有使用的自由，不得妨礙、限制或排斥他國的自由。任何國家的外太空活動，尤其不得作為在外太空或天體主張領土主權的理由。嚴格而論，聯合國第十六屆大會的上述決議案並不建立國際法規則，惟其權威性也不容忽視。它是一個開端，證實一項公認的原則——各國在其彼此間的關係方面應受國際法的指導，不論在陸地

或海洋，在空中或外太空。

在第一七二一（拾陸）號決議案前，外太空及天體爲公有物的觀念已爲有關國家所接受，一九五九年三月六日，美國國務院法律顧問皮克（Loftus Becker）在衆議院科學暨航天學委員會作證時說：

有些人提出一項問題，如蘇聯在月球上放置一面紅旗，則將如何？我可以對各位保證，在月球上放置一面紅旗，並不給蘇聯對月球的權利。爲了獲得土地，：在國際法下，除却放置一項物體外，還需要作許多事，以便獲得有關該土地的權利（註十四）。

一九五九年九月十三日，蘇俄利用火箭把蘇俄國旗發射到月球上。九月十四日，美國國務院對此事發表書面意見如下：

蘇聯在月球上放置國徽引起一項問題，即是否得據此爲基礎而對該天體之部分或全體主張主權。就我們所知，蘇聯未提出此種主張。

放置國徽當然不可能構成一項充分的基礎，而對無人占據的陸地建立主權的主張。以天體而論，也可能發生一項問題，即天體是否得由國家主權獨有？如屬允許，在放置國徽外，何種行爲係屬必要，以便建立主權的主張……

由於人類居住天體及開發其資源之結果，在此項決定成爲必要前，一切此種問題均須詳加討論（註十五）。

九月十六日，蘇俄總理黑魯雪夫（當時在訪問美國期間）對美國報界關於發射蘇俄國旗到月球上的問題發表談話，聲明蘇俄並無意圖主張月球的所有權，並認爲「此項勝利不僅是我們本國的勝利，而且是全體人類的勝利」。（註十六）。

四、外太空的和平使用

在蘇俄的第一個人造衛星發射前，美國即已提出外太空應僅爲和平目的而使用的主張，一九五七年一月十四日，美國在聯合國第十一屆大會中提出建議，外太空應專爲和平目的而使用，一切飛經外太空物體的試驗應在國際控制下及由國際參與而進行，作爲確保外太空和平用途的第一步。（註十七）一九五八年，美國國家航空暨太空法第一〇二（甲）節規定：「國會茲

宣告太空之活動應為全人類利益之和平目的，係屬美國之政策」。一九五八年一月十二日，美國總統艾森豪致書蘇俄總理布加寧：

茲提出一項建議，以解決我認為當前世界所面臨最嚴重的問題。我建議我們同意外太空應專為和平目的而使用。關於此事，我們面臨了歷史的決定時機。蘇聯及美國現均使用外太空，以試驗為軍事目的而設計的飛彈。現在是停止的時候了……（註十八）。

主要由於美國的推動，聯合國第十三屆大會通過第一三四八（拾叁）號決議案，設置外太空和平使用專設委員會，由阿根廷、澳大利亞、比利時、巴西、加拿大、捷克、法國、印度、伊朗、義大利、日本、墨西哥、波蘭、瑞典、蘇俄、阿聯、英國及美國等十八國組成。大會要求該委員會關於下列事項提出報告：

甲、聯合國各專門機關及其他有關太空和平使用之國際機關之工作與人力物力。

乙、在太空和平使用方面，可在聯合國主持下妥善進行，而對各國不問其經濟和科學發展情形如何，均屬有利之國際合作與計劃之範圍，惟特須顧及下列各項提議：

- 1 經常繼續現正在國際地球學年範圍內進行之太空研究；
- 2 籌辦太空研究所得為情報之互相交換與傳播；
- 3 協調各國研究太空之研究計劃，並供給一切協助，使其實現。
- 丙、在聯合國體制內，便利此方面國際合作之未來組織部署。
- 丁、實施探測太空計劃所引起之法律問題之性質。（註十九）

蘇俄、捷克及波蘭三國認為外太空和平使用專設委員會的組織成員分配不公正，因此拒絕參加該委員會。蘇俄認為外太空委員會的組織應依據三頭馬車的辦法，除美蘇兩個太空國家外，該委員會的成員應按「均等公式」（parity formula）而分配與西方國家、社會主義國家及中立國家。由於無法促使蘇維埃集團參加，印度及阿聯也拒絕參加。因此，專設委員會於一九五

九年五月及六月集會時，祇有十三國參加。在其致第十四屆大會的報告書中，專設委員會建議大會設置委員會，以便研究促進各國太空活動的國際合作。該報告書列舉在外太空活動方面當前存在的國際利益，建議在技術方面可能立即進行的國際合作。此外，專設委員會的報告書內又提出許多實際的法律問題，下列六項認為應優先考慮：1外太空供探測及使用的自由問題，2外太空航行器引起的傷害或損害的責任，3無線電波頻率的分配，4外太空航行器及航空器之間干擾的避免，5外太空航行器的辨識、登記及其發射的協調，6外太空航行器的重返地面及降落。（註二十）

第十四屆大會舉行時，許多國家認為美國與蘇俄是當前積極進行外太空活動的兩個「太空國家」，假如蘇俄拒不合作，聯合國主持下的外太空工作便失却意義。為使蘇俄參加起見，勢須重新考慮委員會的組織。經頻繁的幕後磋商，巴西、捷克、法國、印度、日本、波蘭、羅馬尼亞、瑞典、蘇俄、阿聯、英國及美國等十二國聯名提出一項決議案草案，設置外太空和平使用委員會。該案於一九五九年十二月十二日通過，為第一四七二（拾肆）號決議案。該新設置的委員會由二十四國組成，除包括原有專設委員會十八國外，共產陣容增加阿爾巴尼亞、保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞。其他新增兩國為奧地利及黎巴嫩。該委員會的工作為：研究宜於在聯合國發動下進行的外太空計劃及其實施方法，研究外太空探測可能引起的法律問題，安排於一九六〇年或一九六一年舉行的國際科學會議，交換外太空和平使用的經驗。

第一四七二（拾肆）號決議案通過後，蘇俄進一步堅持：在外太空委員會集會前，應先對委員會的職員分配及程序先行達成協議。關於外太空委員會的程序，蘇俄主張應適用無異議通過原則，尤其應考慮「太空國家」的特殊地位。換句話說，在外太空委員會中，蘇俄應享有否決權。美國反對此種立場，認為接受蘇俄的主張便足以妨礙外太空委員會工作的有效進行。假如蘇俄對任何國際組織或聯合國機構都提出此種要求，勢將使所有機構陷於對抗的癱瘓狀況。美國主張應適用大會各委員會的通常程序，重要職員應給予在科學與技術上進步的小國，並且按照比例而分配。由於雙方觀點不一致，外太空委員會的工作仍然陷於停頓狀態。

一九六〇年九月二十二日，美國總統艾森豪對聯合國第十五屆大會致詞，強調外太空和平使用的重要性，任何在這方面的

磨擦可能引起嚴重的危險。艾森豪指出：

……外太空應否為和平用途而保留及為全人類利益而發展？或外太空成為軍備競賽的另一個焦點，因此而成爲危險競爭的場合？這是一個迫切的抉擇，且應由我們作決擇。

世界各國最近聯合宣告南極大陸應置於軍事設施的範圍以外，我們應把此項原則擴大到更重要的範圍……

艾森豪要求各國把握時機，以便控制外太空的前途。艾森豪進一步建議：

- 一、我們同意天體不得因任何主權主張而由國家專有。
- 二、我們同意世界各國不得在天體從事戰爭性質的活動。
- 三、我們同意在適宜的查證下任何國家不得在軌道或外太空中留置大眾毀滅性的武器，一切太空器的發射應於事前經聯合國查證。

四、我們進一步期望在聯合國下的國際合作計劃，以便推動外太空積極的和平使用。（註二十二）

第十五屆大會鑒於外太空委員會未會集會，美蘇的初步談判尚在進行中，因此決定將該事項交第十六屆大會討論。一九六一年九月二十五日，美國總統甘迺廸對第十六屆大會演說，說明美國將建議：

擴大聯合國憲章到人類探測宇宙的範圍，保留外太空為和平而使用，禁止在外太空或天體上留置大眾毀滅性武器，並對各國公開外太空的秘密及利益。在天氣預測及氣候控制方面，我們將建議各國間的進一步合作。最後，我們將建議全球性的通訊衛星系統，在電報、電話、無線電及電視方面，聯繫整個世界。（註二十二）

一九六一年一月，蘇俄建議第十六屆大會無限期延遲議程上所列外太空項目的討論。美國及其他國家認為不宜為了希望獲得蘇俄同意而再延遲外太空委員會的集會。秘書長經請求後，於十一月二十七日召集外太空委員會。蘇俄初時仍企圖杯葛，經各國接受其程序條件後，終於同意出席會議。

外太空和平使用委員會法律小組委員會的最大成就為促成第十八屆大會無異議通過「關於各國探測及使用外太空活動之法

律原則宣言」，列為第一九六二（捨捌）號決議案。該宣言內列舉了各國在外太空活動方面應遵循的九項原則：外太空的探測及使用應為全體人類的利益。外太空及天體自由，任由各國探測及使用。外太空及天體為公有物，不得由任何國家專有。聯合國憲章及國際法有關原則適用於各國在外太空的關係。各國對本國的外太空活動負國際責任，國際組織對其外太空活動的責任由該組織及其成員負之。各國探測及使用外太空應互助合作，必要時應舉行國際會商。對外太空物體及其人員的管轄權，由該外太空物體發射時具有所有權的國家保留；如降落外國，應歸還與發射者。對於外太空物體造成的損害，發射者應負賠償的責任。一切可能的協助應給予遇難的航天員（註二十三），第十八屆大會採納外太空宣言後，美蘇兩國均發言表示支持並尊重該宣言。

在蘇俄提出的草案中，下列四點為美國及其他國家堅決反對：一、禁止在外太空的戰爭宣傳。二、譴責為偵探情報目的而使用衛星。三、外太空活動應僅限於國家。四、對於可能妨礙其他國家為和平目的而探測或使用外太空的措施，「有關國家」具有否決權。對於上述四點，各國均認為應避免在外太空宣言內有所規定。經濟上、教育上及研究工作上由國家統制的國家，尤其沒有理由強以其本國的制度加諸基本原則不同的國家。此外，蘇俄堅持該一般原則宣言應採取國際公約的方式，美國認為應採取大會決議案的方式。法律小組委員會又討論下列兩項專題：太空器失事的責任，對航天員的協助及歸還太空器及其人員。在小組委員會中，一般意見認為對該兩項問題大致已有相同的看法，俟法律原則宣言採納後，再對該兩項專題進行採納條約的工作。

五、利用外太空觀察地面

利用外太空觀察地面是美國與蘇俄爭執的焦點之一。蘇俄認為：在任何情形下，為搜集情報的目的而從事偵察，係侵犯國家主權的行為。一九六二年十二月三日，蘇俄代表莫洛索夫在第十七屆大會第一委員會發言：

對於自外太空的一切偵察，包括為搜集情報資料的偵察，係符合國際法的意見，我們不能同意……此種偵察猶如

以其他方法獲得情報資料，係屬非法行爲。此種非法偵察的對象，往往是主權國家保護的秘密。不論其所採用的方法為何，在任何情形下都是侵入了主權國家保密的範圍。因此，此種偵察侵犯了國家的主權，適用於公海的原則在此處不能比照適用。如祇是觀察公海上發生的事，當然可以接受此項比喩。惟如在公海上爲搜集情報而偵察，便是侵犯國家的主權權利，亦即企圖侵入國家在其領土上所保護的範圍……由於此種理由，我們認爲此種活動係與聯合國憲章不合。以使用太空器而搜集情報，係侵犯國家的主權權利。如外太空和平合作地使用，此種行動便不得視爲合法或與國際法一致（註二十四）。

一九六三年四月十六日，在聯合國外太空和平使用委員會法律小組委員會中，蘇俄提出「規範外太空探測及使用之國家活動之基本原則宣言草案」。該草案中的第九項原則爲：

因搜集外國領土內之情報而使用人造衛星，係與人類征服外太空之目的不一致。（註二十五）
在實質上，蘇俄的此項主張不啻禁止爲觀察地面的目的而使用一切太空器。蘇俄認爲此種因搜集情報而偵察地面是軍事性質的行爲，因此違反國際法原則及聯合國憲章，且與和平使用外太空的原則不合。

美國自始反對蘇俄的此項主張。依照美國的觀點，自外太空觀察地面及攝影係符合國際法及聯合國憲章的行爲，猶如在公海上觀察及攝影一般。此外，外太空觀察可以減少因意外或誤算而引起戰爭的危險性。外太空觀察也可以協助聯合國監督停火、巡視疆界、及查證是否有違反裁軍協定的情事。一九六三年四月十三日，美國國務院副法律顧問米克（Leonard C. Meeker）說明美國的官方態度如下：

太空觀察另一重要的可能用途是獲得關於軍事準備的情報，因此有助於維持國際和平與安全。今日世界的大問題之一便是國家軍備的祕密發展、試驗與使用，及無從獲得關閉社會軍事準備的情報。在事實上，國家祇要不準備突襲，自太空觀察便可有助於查證此事，並可因此而增加對世界安全的信任……

我們在美國都相信公開有助於和平的維持。在武器管制及裁軍談判中，蘇聯至少在原則上會承認查證及觀察的必要，惟繼續抵制西方國家確保查證及觀察制度的努力。蘇聯似乎盡可能維持其保密的政策，不願採取步驟爲確保和平

世界而達成協議。

對於武器管制及裁軍安排，太空觀察隨時提供支援，雖然仍不能消除地上觀察的需要……蘇聯對於查證及觀察的態度，係與此項趨勢不合（註二十六）。

在軍事使用與非軍事使用之間，實際上不可能嚴格劃分。例如導航衛星可能引導軍艦，也可引導商船，通訊衛星可為軍事機關服務，也可為商業機構服務，氣象衛星對於武裝部隊的意義，猶如對於平民同樣重要。為負有科學使命的太空器導向的裝置，也可為負有軍事使命的太空器導向。美國及蘇俄的航天員都是國家武裝部隊的成員，惟不能據此為理由而懷疑其活動。依照美國的觀點，外太空和平合作的努力並不消除外太空軍事計劃的必要，如後者旨在維持世界和平與安全。衡量外太空的某種用途是否合法的標準不是軍事的或非軍事的，而係是否為和平的或侵略的？祇要是非侵略的，即便是軍事的也無害於外太空的和平使用。

六、太空物體的規範

在外太空專設委員會中，有關國家已認為太空器的確認、登記及發射的協調是應優先處理的法律問題。今後太空器大量增多，建立確認個別太空器的適當辦法更是需要。一九六一年十二月四日，澳大利亞、加拿大、義大利及美國在第十六屆大會第一委員會中聯名提出一項決議案草案。美國代表史蒂文生說：

我們提議：各國如發射物體進入或超越軌道，應迅速對秘書長提供情報。此項情報應包括軌道或飛行特性，及其他發射國願意公開的資料。秘書處應設置此種情報的記錄，並於經要求後將此種情報致送聯合國會員國及專門機關。

設置登記處及太空器的記錄，為公開太空活動的重要步驟。對世界各國，不論大小，此種辦法均屬有利（註二十七）。

一九六一年十二月二十日，第十六屆大會採納第一七二一（拾陸）號決議案，其第二部分規定：

大會

認為聯合國應為外太空和平探測及使用之國際合作之中心。

一、請凡發射物體進入軌道或越出軌道之國家，迅速經由秘書長向外太空和平使用問題委員會提供情報，以便登記。

二、請秘書長設一公開登記處，登錄依照上文第一段提供之資料（註二十八）。

對於太空器的確認，尤其是太空器在返回地球時造成損害而須確定責任的情形下，此項登記更是重要。蘇俄雖然接受上述規定，惟有時却又不遵守。例如：一九六三年六月六日，美國代表史蒂文生致函聯合國秘書長，檢舉蘇俄未曾登記在一九六二年八月二十五日至一九六三年一月四日期間所發射的六個衛星。因此，有效的登記制度尚待建立。

關於太空器的規範，另一重要事項是損害賠償的責任問題。在其一九五九年七月十四日提出的報告中，外太空和平使用專設委員會即已指出此項法律問題，並認為應優先予以考慮。

由於各種太空器（或其零件）的發射、飛行及返回地球可能形成損害，在規範發射國及其他與此有關國家的責任方面，便發生許多問題。一、首先是被保護的利益類別問題，亦即何種損害得引起賠償的問題？二、其次是引起責任的行為種類問題。責任的存在是否得不考慮錯誤的因素，或責任應以錯誤為基礎？三、是否應適用不同的原則？亦即決定於損害地點是否在地球表面、在空氣空間中或在外太空中？四、發射國的責任在數量方面是否應無限制？五、如一國以上參與某一活動，責任是否應為共同的或分別的？（註二十九）

此外，該委員會又提出一項問題：「為決定責任及確保應作賠償的支付，應利用什麼機關？」依該委員會的意見，在發生

爭端的情形下，有關國家應接受國際法院的強制管轄權。

在其一九五九年報告書內，外太空和平使用專設委員會又指出應優先考慮緊急救助航天人員及太空器的問題：

鑑於太空器的降落可能由於意外、錯誤或遇難，本委員會認為締結關於返回及降落的多邊協定甚為重要，此種協定應包括關於合作的承諾及程序的規定（註三十）。

上述兩項問題尚在外太空委員會法律小組研議中，有關國家均認為應採取條約的方式，由於彼此都牽涉許多複雜問題，二者的

考慮及採納應同時進行。誠如日本代表松井在外太空委員會中所說：

在國際協定中，全體締約國的權利與義務必須公允地平衡，該兩個國際公約係密切關連且相輔相成。主張歸還物體的權利，必須配合該物體形成損害賠償的確保（註三十二）。

七、外太空與核子武器

關於裁軍及禁試核子武器，有關國家曾於一九六三年達成兩項重要協議，均與外太空有關。該兩項協議為八月五日三國在莫斯科簽訂局部禁試協定及第十八屆大會採納的第一八八四（捨捌）號決議案。

核子禁試問題於一九六三年初在紐約及華盛頓開始談判，此項談判係由一九六二年十二月及一九六三年一月黑魯雪夫與甘迺廸間的信件交換所促成。為了提供談判的有利氣氛，甘迺廸總統於一月二十六日下令暫停內華達試爆的準備。由於雙方對觀察問題的觀點不一致，談判陷於停頓，美國預定的內華達試爆於二月八日恢復，嗣後，甘迺廸總統與英國首相麥美倫對蘇俄總理黑魯雪夫建議作外長級的加強談判，終於決定於七月中在莫斯科作高階層的討論。六月十日，甘迺廸宣佈此項決定，同時又聲稱，美國不擬在大氣層作核子試驗，如其他國家亦不如此。七月十五日，美國副國務卿哈里曼、英國科學大臣海爾盛助爵及蘇俄外長格魯米柯在莫斯科開始談判。七月二十五日，禁止在大氣層外太空及水下試驗核子武器條約由談判代表草簽。七月二日，黑魯雪夫曾在東柏林聲稱，禁試條約的簽訂應以北大西洋公約成員國與華沙公約成員國間簽訂互不侵犯協定為前提。此時三方面同意不以此項協定為前提，惟美英同意與北大西洋盟國協商，繼續討論一項不侵犯協定，「務使達成全體參加國滿意的協定」。

局部禁試條約於一九六三年八月五日在莫斯科由三國外長簽署，聯合國秘書長字譚蒞臨觀禮。經美英蘇三國批准及交存批准書後，局部禁試條約於一九六三年十月十日生效。該條約包括序文及五項簡短條款，其實質內容與一九六二年八月二十七日美英兩國在十八國裁軍委員會所提局部禁試條約草案相同，雖然該條約並無時間限制，惟第四條規定締約國「如認為與本條約

主旨有關之特別事件危及其本國之最高利益」時，經提出通知三個月後即得退出（註三十二）。

另一重要措施是第十八屆大會採納的第一八八四（捨捌）號決議案。一九六三年九月十九日，蘇俄外長格魯米柯在第十八屆大會發言，建議有關國家不把大規模毀滅性武器留置於外太空。九月二十日，甘迺廸總統對大會發表演說，除贊揚局部禁試條約的簽訂外，並對蘇俄外長所提上述建議表示贊許。美蘇双方的一致態度終於促成第一八八四（捨捌）號決議案的採納。此項決議案草案係由十八國裁軍委員會的成員國（除法國外）共同提出。十月十五日，大會第一委員會接受墨西哥建議，對該案作優先考慮。十月十六日，第一委員會無異議通過該草案，並由大會於次日無異議通過。在該決議案內，大會表示「決心採取步驟以防止軍備競賽擴及外太空。」此外，大會表示：

對於蘇維埃社會主義共和國聯邦及美利堅合眾國表示無意將任何載有核子武器或他種大規模毀滅性武器之物體留置外太空深為歡迎。（註三十三）

在該決議案的第二段內，大會鄭重敦促所有國家採取下列兩項措施：

甲、勿將任何載有核子武器或任何其他種類大規模毀滅性武器之物體放入環繞地球之軌道，勿在天體上裝置此種武器，或以任何其他方式將此種武器留置於外太空。

乙、勿促成鼓勵或以任何方式參加上述活動之進行（註三十四）。

八、結論

在聯合國中及其他場合，蘇俄一再主張禁止外太空宣傳，並曾堅持此項原則應列入聯合國外太空宣言。由於美國的反對，蘇俄的主張未能列入大會第一九六二（捨捌）號決議案。在實際上，蘇俄對於外太空宣傳的興趣最為濃厚，且從不放棄任何機會。在任何場合，蘇俄對於其外太空事業的成就總要自我標榜一番。對於其創造的記錄，例如人造月球衛星、月球背面攝影、男女航天員同時環繞地球飛行、三人太空艙（內乘駕駛員、科學家及醫師各一人）等，尤其是大吹大擂。蘇俄甚至聲稱太空時

代開始於一九五七年十月四日第一個蘇俄人造衛星的發射。因此，在外太空委員會科學及技術小組委員會內，蘇俄會建議於一九六七年由聯合國發動召開國際太空大會，邀請世界各國出席，以示慶祝。在一九六四年開羅舉行的不結盟國家會議中，蘇俄的宣傳獲得了隨聲附和。甚至英國也會公開表示，假如此項會議的真正目的在於刺激外太空探測及和平使用的興趣及鼓勵進步，英國將支持此項行動。惟美國對於在一九六七年召開國際太空大會持冷漠的態度。為了紀念過去十年來的外太空活動，美國認為不需要興師動衆地舉行國際大會，僅由外太空委員會召開紀念會議即可。

自一九五七年以來，美國成功的太空發射在三百次以上，蘇俄成功的太空發射約一百零幾次。外太空的應用目前大致分為氣象、通訊、導航、偵察等方面。關於氣象觀測，美國會數次發射泰洛斯（Tros）及寧布斯（Nimbus）氣象衛星，觀測地球雲層變化，並將所獲資料傳回。在通訊方面，美國會發射回聲（Echo）、傳遞（Relay）、電訊（Telstar）及同轉（Syncon）四種衛星。一九六四年七月二十四日美國會與十九個國家締結協定，建立全球性的商業通訊衛星體系。美國已發射引導海上船舶航行的導航衛星，不久將發射為飛機導航的衛星。關於地面偵察，美國會發射五十幾個偵察衛星，並獲得重要的軍事情報。黑魯雪夫曾私下表示，蘇俄也已利用衛星偵察美國。美國會發射四十幾個科學衛星，探測地球近距離的外太空。此外，美國會數次發射研究物體，對月球及火星進行探測工作。由於外太空事業尚在初步發展的階段，且美蘇雙方均不遺餘力地積極進行，目前尚難肯定地斷言那一方面的成就較為領先。

自太空時代開始以來，外太空的探測及使用即已認為國際合作的事業。猶如原子能的發展一樣，外太空事業不可能永遠或長久地限於二、三個國家的活動，由於較多的國家進行外太空的研究，雙邊及多邊安排不斷地增加。除美蘇兩國外，目前在外太空的實驗研究方面較有成就的國家計有英國、法國、義大利、加拿大、澳大利亞、阿根廷、日本及印度等國。據美國代表普立姆登（T. P. Plimpton）在外太空委員會聲稱，在一九六七年時，將不祇是美蘇兩國發射衛星，而係有相當數目的其他國家及若干國際組織從事此種發射，或直接參與此種工作（註三十五）。隨著「太空國家」數目的繼續增加，外太空事業的成就也將永無止境。現時有關國家間的外太空合作祇限於技術方面，此種合作必然是有限度的，而且受到政治的牽連。良好的技術合作

可以改善國家間的政治關係。在另一方面，政治上的緊張或危機可能使技術合作不再繼續。如何將各國的外太空競爭置於控制之下，使外太空事業的成果在積極方面真能造福人類，在消極方面不構成對整個世界的威脅，是當前國際間一項最重要的課題。

- (註1) League of Nations Treaty Series, Vol. 11, p. 190.
- (註11) Manley O. Hudson, International Legislation, Vol. III, pp. 2020-2021.
- (註111) Legal Problems of Space Exploration, S. Doc. 26, 87th Cong., 1st Sess., p. 785.
- (註1111) John C. Cooper, "Legal Problems of Upper Space", Proceedings of the American Society of International Law (1956), pp. 83-89.
- (註11111) Margorie M. Whiteman, Digest of International Law, Vol. II, p. 1295.
- (註111111) U.N. Doc. A/AC. 105/C. 2/SR. 4, p. 4.
- (註1111111) U.N. Doc. A/PV. 1013, pp. 23-25.
- (註11111111) U.N. Doc. A/C. II, 301.
- (註111111111) U.N. Doc. A/C. I/I, 301/Rev. and Corr. I.
- (註1111111111) 中華民國出席聯合國大會第十屆常會代表團報告書，第70頁。
- (註11111111111) Department of State Bulletin, Vol. XLVII, No. 1209, p. 318.
- (註111111111111) 參國際極地會議記事及附錄，Department of State Bulletin, Vol. XLI, No. 1069, pp. 912-917.
- (註1111111111111) Ibid., Vol. XXXIX, No. 1016, p. 977.
- (註11111111111111) Hearings before the House Committee on Science and Astronautics, 86th Cong., 1st Sess., "International Control of Outer Space," pp. 74, 78.
- (註111111111111111) New York Times, Sept. 14, 1959, pp. 1, 16, Sept. 15, 1959, p. 20.

- (註十七) Washington Post, Sept. 17, 1959, p. A17.
- (註十八) U.S. Participation in the U.N., 1957, p. 14.
- (註十九) Department of State Bulletin, Vol. XXXVIII, No. 970, p. 126.
- (註二十) 中華民國出席聯合國大會第十三屆常會代表團報告書，第五十四頁。
- (註二十一) 上書（第十屆常會），第六十九頁。
- (註二十二) Department of State Bulletin, Vol. XLIII, No. 1111, pp. 554-555.
- (註二十三) U.S. Participation in the U.N., 1961, p. 40.
- (註二十四) 中華民國出席聯合國大會第十八屆常會代表團報告書，第八十四頁。
- (註二十五) U.N. Doc. A/C.1/PV. 1289, p. 57.
- (註二十六) U.N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 6.
- (註二十七) Department of State Bulletin, Vol. XLVIII, No. 1246, pp. 749-750.
- (註二十八) U.N. Doc. A/C.1/PV. 1210, p. 7.
- (註二十九) 中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書，第七十一頁。
- (註三十) U.N. Doc. A/4141, pp. 64-65.
- (註三十一) Ibid., p. 67.
- (註三十二) U.N. Monthly Chronicle, Vol. 1, No. 6, p. 45.
- (註三十三) Department of State Bulletin, Vol. XLI, No. 1259, pp. 239-240.
- (註三十四) 中華民國出席聯合國大會第十八屆常會代表團報告書，第七十頁。
- (註三十五) 上書第七十頁至第七十一頁。
- (註三十六) U.N. Monthly Chronicle, Vol. 1, No. 6, p. 41.