

论中国载人航天法律制度的完善

蔡高强, 高阳, 李成

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭 411105)

摘要: 随着载人航天技术的持续发展, 整个国际社会, 特别是中国, 有关载人航天的法律问题日渐突出。在载人航天事业方面经过几十年的发展, 中国已经成为世界上第三个成功掌握外空出舱活动技术的国家。然而, 中国的空间立法严重滞后于航天技术的发展, 而且这种矛盾随着载人航天的成功愈加明显。对此, 中国应在遵守当前国际公约的基础上, 加强国内立法, 协调国际、国内相关法律规定, 尽快制定空间行政法规, 并将空间立法纳入国家立法规划, 以保障中国空间战略的实现。

关键词: 载人航天; 法律缺陷; 立法完善

中图分类号: DF991 **文献标识码:** B **文章编号:** 1008-2204(2011)03-0030-04

On Our Country's Manned Spacecraft Legal System Consummation

Cai Gaoqiang, Gao Yang, Li Cheng

(Faculty of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: With the continuous development of the manned space technology and the whole international society, especially in China, relevant manned space legal problems are increasingly prominent. China's manned space career started earlier, rapid development, now has become the world third successful mastery of outer space to make space activities technology country. However, China's space legislation lag behind the development of space technology, manned space more of its success brings lots of impact. To this, China should be in compliance with the current international convention, on the basis of strengthening domestic legislation, the coordination of international and domestic relevant legal provisions, guarantee the space strategy implementation.

Key words: manned spacecraft; legal defects; law perfect

载人航天是人类驾驶和乘坐载人航天器^①在太空中从事各种探测、研究、试验、生产和军事应用的往返飞行活动。其目的在于突破地球大气的屏障和克服地球引力, 把人类的活动范围从陆地、海洋、大气层扩展到太空, 更广泛和更深入地认识整个宇宙, 并充分利用太空和载人航天器的特殊环境进行各种研究和试验活动, 开发太空极其丰富的资源。^[1] 载人航天大大扩展了人类的活动范围, 是进一步大规模开发、利用空间资源的重要手段, 对国家的政治、经济和科技等方面的发展都有重要的战略意义。

随着人类空间活动的广泛开展, 特别是载人航天的日渐成熟, 引发了大量的法律问题。为了保证载人航天事业的顺利发展, 完善相关的法律制度以规制人们的空间活动就显得至关重要。目前国际上有关载人航天的法律制度主要包括载人航天器的登记、损害赔偿以及对宇航员的营救等方面。但公约中有关“空间物体”的定义已无法涵盖载人航天器

的特征, 在载人航天器商业运营不断发展的今天, 公约中对于营救对象的规定已不能满足航天发展的现实要求。^[2] 在对于载人航天器的登记方面, 公约规定的登记信息还十分简单, 不能明确体现载人航天器的许多重要信息。另外, 在空间活动日渐商业化的情况下, 外空刑事犯罪也形成了其存在的土壤, 然而有关外空刑事犯罪的法律规定却还是完全空白的。^[3] 随着载人航天器在国际空间活动当中的进一步运用, 载人航天对现有的整个空间法律制度体系形成了一定的冲击, 整个国际社会, 特别是中国都迫切需要完善的法律制度为其保驾护航。

一、中国载人航天的发展

(一) 中国载人航天计划的产生

中国的载人航天事业起步较早, 早在 20 世纪

50年代就已经发出了要研制人造卫星的声音。面对严峻的国际形势,为抵制帝国主义的武力威胁和核讹诈,50年代中期,以毛泽东同志为核心的第一代党中央领导集体,根据当时的国际形势,果断地作出了独立自主研制“两弹一星”的战略决策。1965年8月,中央批准了一项卫星十年发展规划,计划在1969或1970年发射首颗人造卫星,卫星上天后10年之内发射航天飞船。

1967年,中国首次尝试研制的载人航天飞船被正式定名为“曙光号”。中国航天人经过一段时间的刻苦钻研,终于在载人航天技术上取得了初步成就,为后人积累了珍贵的经验与财富。1970年,中国自主研制的第一颗人造卫星正式发射成功,为中国的航天事业发展翻开了崭新的一页。但是,受当时科研力量与综合国力等各方面原因的限制,最初的“曙光一号”载人航天飞船发射计划不得不被迫搁置,中国选拔和训练的第一批宇航员也不得不结束了他们的使命。

(二) 中国载人航天计划的新突破

进入20世纪90年代,中国迎来了载人航天事业的飞速发展时期。1992年9月21日,江泽民总书记在其亲自主持召开的中共中央政治局常委会议上做出了发展载人航天工程的战略决策,并将飞船定名为“神舟”号。随后中国开始再次挑选宇航员前往俄罗斯加加林航天员训练中心接受训练。

经过几十年的发展,中国的航天科技水平业已今非昔比,中国航天人在发展载人航天的过程中理性地提出了中国载人航天的“三步走”计划。根据中国载人航天的“三步走”计划,第一步便是要掌握载人航天技术,使中国成为世界上第三个能够独立研制、成功发射和顺利回收载人航天器的国家。经过长时间的研究,中国第一艘无人试验飞船“神舟”一号于1999年11月20日在中国酒泉卫星发射中心如期起飞。随后发射的“神州”二号、“神州”三号以及“神舟”四号无人飞船,更是为中国的载人航天事业打下了坚实的基础。

(三) 中国载人航天的飞跃

21世纪之后中国载人航天事业实现了质的飞跃。“神州”五号载人航天器搭载着中国第一代航天员杨利伟在太空中围绕地球飞行14圈,成功实现了中国首次载人航天试飞。^[4]“神舟”五号载人航天飞船的成功发射,是中国航天史上第一次真正意义上的载人航天飞行,标志着中国载人航天“第一步”计划的圆满完成。

中国航天战略的“第二步”是要突破航天员出舱活动与飞行器空间交会对接的关键技术,实施空间实验室工程。2005年10月,“神舟”六号载人航天飞船成功实现了中国的第二次载人航天飞行,并

完成了将两名宇航员同时送入太空的任务。^[5]“神州”六号的发射使中国正式开始了真正意义上的空间科学实验,标志着中国载人航天第二步计划的正式启动,为中国的载人航天事业的发展翻开了崭新的一页。

“神舟”七号发射的主要成就就在于实现了宇航员的出舱活动。“神舟”七号顺利升空后,航天员翟志刚身着中国研制的“飞天”舱外航天服,在身着俄罗斯“海鹰”舱外航天服的刘伯明的辅助下,进行了19分35秒的出舱活动,使中国成为了目前世界上第三个掌握了外空出舱活动技术的国家,在中国的载人航天发展史上具有里程碑式的意义。

(四) 中国载人航天的未来展望

“神州”七号成功飞天之后,中国预计将在2011年发射“天宫一号”目标飞行器。“天宫一号”的发射属于航天发射第二步第二阶段空间实验室阶段任务,是中国航天第三步建设空间站的准备工作。“天宫一号”发射之后,中国随即将发射“神舟”八号飞船与之进行第一次无人交会对接,突破与空间舱的交会对接技术。“神州”九号、十号飞船随后也将择机发射并全面完成交会对接任务。这三艘飞船成功发射后,将连接在一起组成一个小型空间实验室。

中国载人航天的第三步计划是要建立起永久的空间实验室,建成中国的空间工程系统,解决有较大规模的、长期有人照料的空间应用问题,航天员和科学家可以来往于地球与空间站,进行规模比较大的空间科学试验。中国载人航天“三步走”计划完成后,航天员和科学家在太空的实验活动将会实现经常化,为中国和平利用太空和开发太空资源打下坚实基础。

二、中国载人航天法律制度的现状

中国的载人航天事业经过半个多世纪的艰难发展,如今已经取得了举世瞩目的成就。但是,中国关于载人航天的基本立法却还处于空白状态。中国的载人航天活动目前主要依靠大量庞杂的行政条例与规章来加以规范。随着载人航天商业化运用的进一步发展,现有的法律制度已经远远无法满足中国载人航天事业发展的现实需要。

(一) 缺乏载人航天的基本立法

中国的载人航天事业发展迅速,但中国的空间立法却还严重滞后于空间技术的发展。迄今为止,中国尚没有全国人大通过的空间法律,也没有国务院和地方人大通过的行政法规和地方法规。也就是说,中国还没有法律和法规层面的空间立法,有关载人航天的专门立法就更无从谈起。

世界上的航天大国,大多都已经制定了空间立

法,通过空间立法的国家已达20多个。从主要的空间大国来看,其空间立法都相对比较完备,不但有确定主管部门及其职责等的“组织法”,而且还有调整空间活动的“行动法”。如美国、俄罗斯等国家都分别制定了有关空间活动或空间事务的国内法。进入21世纪以来,外空立法呈现了一种加速发展的趋势。据不完全统计,21世纪前8年通过的空间活动立法的国家数几乎与之前40多年通过空间活动立法的国家数相当。^[6]

在中国,神舟系列载人航天取得了巨大的成功,宇航员的出舱活动则更是翻开了中国航天发展史上崭新的一页。“神州八号”和“天宫一号”,将为中国载人航天翻开新的篇章。然而,载人航天的成功并不能掩盖中国空间法制缺失的窘境。空间法律的缺失使得人们在空间活动中的权利、义务和责任变得十分混乱,无法规制。例如,一旦载人航天器在发射中出现事故,人们必须迅速地对相关人员进行营救,并对受损方进行赔偿,然而目前除了国际条约以外,中国还没有出台具体的关于营救和赔偿的国内立法,这就使得中国在处理此类问题时变得十分被动。

(二) 现有行政规章已无法适应载人航天的发展

中国并无正式的空间立法,主要还是由国务院通过空间政策行政性文件和国务院部委颁布行政规章。中国已经通过的关于空间政策的行政性文件包括:2000年和2006年国务院新闻办公室发布两个《中国的航天》(白皮书);2004年4月经国务院批准,国防科工委、国家发改委联合发布的《国防科技工业产业政策纲要》;中国国防科学技术工业委员会于2001年2月8日和外交部联合发布的《空间物体登记管理办法》;2002年11月21日国防科工委发布的《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》^[7]。这些规则数量稀少,内容零散,滞后于载人航天的发展,并且往往都是针对某些具体细节的规范,缺乏系统性和规范性。

从中国目前的空间行政规章的实际来看,国防科工委负责国防科技工业政策法规的制定;对与太空军事活动有关的事项,主要由中国人民解放军总装备部负责;涉及履行有关国际条约的义务等事宜,由外交部负责;相关可用于军事目的的航天产品的出口控制和不扩散,主要由国务院、国防科工委、总装备部和商务部等根据不同情况分别或共同制定相关政策或法规。对于涉及多个部门的航空活动,其立法由有关部门联合起草、制定和发布。^[8]但是,航空领域的立法有军用和民用之分,航空活动又涉及国民经济的不同领域,与政府的多个职能部门都具有相关性,从而造成了现行空间立法权限由多部门行使的局面,其结果是降低了空间立法的效率,增加了执行中的协调难度,不可避免地阻碍了中国空间

法律法规体系的完善。^[9]随着中国载人航天的高速发展,空间立法的滞后成为实现中国太空战略的严重牵掣。

(三) 载人航天商业化运用下的法律空白

自20世纪80年代开始,人类的商业空间活动就出现了明显的商业化趋势。随着空间技术的不断提高,中国高速发展的空间事业也开始面临着空间商业化的机遇与挑战。

空间活动的商业化产生了大量的政策和法律问题,如国家对非政府实体的商业化活动所承担的国际责任,包括损害赔偿责任,以及政府与非政府实体在责任问题上的相互关系等。在空间商业化趋势下,载人航天作为一项高风险的空间探测活动,尤其需要对宇航员的法律地位,宇航员所享有的权利及其所应当承担的义务,载人航天器及宇航员的人身安全保障,载人航天器商业运用下发生争议后的管辖权与管辖规则,空间知识产权保护,空间环境保护,空间商业保险等问题在国内立法中予以明确。^[10]然而在对这些问题的规范管理上,中国的法律还几乎是空白,一旦出现问题,就将陷入无法可依的混乱局面,对中国的空间商业化发展也是极为不利的。

空间活动的商业化还涉及与空间市场有关的政策和法律问题,尤其是空间产品的责任问题和市场的公平竞争问题,如载人航天器的设计与制造、航天材料的选择与生产等,都需要政府主管部门制订一定的规则加以指导和规范,尽快填补起这方面的法律空白,否则在面临空间商业化的机遇与挑战时,中国始终会处于被动。

三、完善载人航天法律制度的对策

中国确立了依法治国的基本治国方略,空间立法是空间活动法治化的基本保障。要保持中国载人航天活动的良好发展势头,解决目前空间立法的落后局面,需要不断完善立法、保障载人航天的持续发展;同时,还要进一步加强空间立法的重要性和紧迫性的宣传,为空间立法在思想上做好准备。结合中国的实际情况,中国应在加强空间立法的进程中完善载人航天法律制度。

(一) 实现国际空间立法与国内空间立法的协调

全球化使各主权国家之间的法律相互借鉴、相互吸收、相互渗透而日益趋同,国际法与国内法的区别日益模糊。因此,国际空间法与规范国际空间活动的国内立法也存在协调的趋势。为规范载人航天,各主要空间国家均十分重视国内空间立法工作。美国1958年颁布的《国家航空航天法》是较早的一例。随后,法国于1961年制订了《国家空间研究中

心章程》。20世纪80年代以后,更多的国家制订了国内空间法,出现了加强外层空间国内立法的趋势。中国政府已经于1983年和1988年先后加入了联合国框架下的《外空条约》、《营救协定》、《责任公约》和《登记公约》,这是中国国内空间立法的主要国际法基础。另外,中国与相关国家签订的多边或双边条约对于中国的国内空间立法也具有十分重要的指导意义。

联合国框架下的国际空间条约直接促进和推动了中国空间活动的国内立法。例如《外空条约》第6条明确缔约国应对其国内非政府实体的空间活动进行持续监督。为履行其上述国际义务,中国政府制定了《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》,该办法第1条就明确其立法目的是履行中国作为外空条约缔约国的义务。《登记公约》确立了发射国登记其射入外空的物体的登记义务,为此,中国政府制定了《空间物体登记管理办法》,同样在第1条直接明确其立法目的是有效履行《登记公约》缔约国的义务。可见,国际法对中国空间立法起到了促进和推动作用。中国必须实现国际空间立法与国内空间立法的协调,严格遵循和贯彻落实中国加入的国际空间条约确立的基本原则和基本法律精神,推动国内空间立法的发展。

(二) 制定空间行政法规,是实现载人航天立法的较快途径

中国的外空立法应当循序渐进,只有立法的条件成熟了,才可以开展综合性的空间立法。制定空间法行政法规,无论是制定程序上还是难易程度,都比制定一部法律快得多。在中国现行的立法体制中,如果要将空间立法列入全国人大立法计划中,尚需要时间和条件的成熟。

中国与外空活动相关的行政结构、行为模式和行为准则仍然处于不断完善的过程之中,载人航天规章制度应当成为外空立法优先处理的事项,这些规则制度可以涉及中国的空间战略、外空活动商业化等问题,一旦这些规则的有效性和实用性得以证实,应立刻制定相应的行政法规。首先制定行政法规,将会是现实可行的较快途径。空间行政法规的内容应尽可能完整,并以现有的成熟有效的管理制度为基础,对于一些关于载人航天的立法难点,或超前的规范,可以借鉴主要的空间大国如美国和俄罗斯的先进法律制度,作出适当超前的规定。这样的行政法规将会成为一部详尽的外层空间法的基础。

(三) 尽快将空间立法纳入国家立法规划

目前,国防科工委已经把外空立法列在其议程

的最优先位置,希望尽早出台法律条文,规范中国的空间活动。国防科工委成立了一个特别工作小组,研究空间立法的问题。但是,在全国人大十一五立法规划中,中国空间立法仍然没有纳入立法规划。实际上,中国政府的相关部门在几年前就已经启动了制定《空间活动管理办法》、《空间物体损害赔偿办法》的研究和立法推动工作,希望尽快将其纳入全国人大立法规划中。笔者认为,中国空间立法尤其要适应载人航天活动商业化的趋势,注重对空间知识产权保护立法、空间环境保护立法、空间商业保险立法。载人航天工程的蓬勃发展,也对中国的空间营救的国内立法、空间损害赔偿责任立法、空间活动管理体制和机制的国内立法等提出了迫切的要求。

中国空间立法的最终目标应该是制定一个结构合理,体系完整,责、权、利明确,能够适应载人航天发展的空间法律体系,核心是制定一部综合性的空间法律。但这项工作需要大量的调查研究和准备工作,有效的方法是首先需要对国际上其他国家的空间法进行研究和比较,然后分析各国的经验与不足,还要特别考虑国际空间活动的发展趋势和中国自身的空间活动特点等综合因素。

注释:

① 航天科技领域中的载人航天器是在绕地球轨道或外层空间按受控飞行路线运行的载人的飞行器。载人航天器分为三类:载人飞船、空间站和航天飞机。

参考文献:

- [1] 赵海峰. 空间法评论:第2~3卷[M]. 哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,2008:89.
- [2] 赵云. 外空商业化和外空法的新发展[M]. 北京:知识产权出版社,2008:127.
- [3] 黄惠康. 世纪之交空间法的回顾与展望[J]. 中国航天,2000(9):21.
- [4] 徐东根. 从“神舟五号”成功发射看外层空间法发展趋势[J]. 法学,2003(11):13.
- [5] 郭飞,从辉,宋伟. 从神舟六号看中国空间技术法的发展[J]. 科技与法律,2006(2):24.
- [6] 尹玉海. 航天发射活动若干法律问题研究[M]. 北京:民主法制出版社,2008:126.
- [7] 尹玉海. 空间活动未来发展对完善国际空间法的客观要求[J]. 中国航天,2002(6):17.
- [8] 赵海峰. 关于中国空间立法的若干思考[J]. 黑龙江社会科学,2007(5):21.
- [9] 蔡高强. 论外层空间活动商业化的法律规制[M]//赵海峰. 空间法评论. 哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,2006:27.
- [10] Alves P G. Access to outer space technologies; implications for international security: 16[M]. New York: United Nations, 1992: 148.