

# 作为人类共同继承财产的频谱和轨道资源

夏春利

(北京航空航天大学 法学院, 北京 100191)

**摘要:**无线电频谱和卫星轨道资源是有限的自然资源,在国际层面通过国际电信联盟的国际合作管理机制在成员国间进行分配,其依据是世界无线电通信大会上各国共同制定的《无线电规则》。各国对无线电频谱和卫星轨道资源的权利是具有一定优先权的使用权,这类资源具有国家不得对其主张主权或据为己有、通过国际合作共同管理、各国人民公平地分享资源、为和平目的使用的特征,是人类共同继承财产。空间商业化趋势带来的卫星及其所用频率和轨道位置跨国转让的问题,呼吁资源分配的国际机制的改革,以实现资源利用效率最大化和各国资源需求的平衡。

**关键词:**人类共同继承财产; 频谱; 卫星轨道; 空间商业化; 无线电规则

**中图分类号:** DF991

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2013)02-0103-05

1901年,意大利人马可尼在英国用简单的无线电波收发装置实现了跨越大西洋的简单电报传输,开辟了无线电波在无线通信中的广泛应用前景<sup>[1]</sup>。20世纪40年代末以来,人类取得了几项重大的技术突破——1945年第一部电子计算机投入使用,1957年苏联第一颗人造卫星发射升空,1969年阿波罗号飞船第一次登月旅行,1989年互联网出现等,标志着人类已从电气时代进入信息时代。社会信息化进程的发展,促进了世界范围内无线电业务的迅速增长;反过来,无线电技术又成为信息产业发展的重要先导技术和推动力量。通信、广播电视、航空、气象、导航、空间研究等应用遍及国防、公共安全、工业和商业等领域,无线电业务的迅猛发展导致对无线电频谱和卫星轨道资源的需求与日俱增,对这类资源在国际层面的分配和国内层面的管理提出了更高要求。

无线电频谱和卫星轨道资源是有限的资源,是支撑国民经济和国防建设的重要战略资源。随着信息技术的发展,我国频谱资源的用户数量迅猛增长。据工业和信息化部统计,至2012年5月,我国移动电话用户已达10.41亿<sup>[2]</sup>。在国际层面,与频谱和卫星轨道资源分配和管理有关的规则,对

我国影响越来越大。国际电信联盟(International Telecommunication Union, ITU)是国际层面频谱和轨道资源协调的机构,它指出:“无线电频率和任何相关的轨道,包括对地静止卫星轨道,均为有限的自然资源,必须依照《无线电规则》的规定合理、有效和经济地使用。”美国政府也指出,无线电频谱是可为所有国家获得的、有限的自然资源,因此应在国际法律框架下,有效地利用这一资源<sup>[3]</sup>。国际法上的无线电频谱和卫星轨道资源类似于海洋法<sup>①</sup>、南极条约体系<sup>②</sup>和外空法律制度<sup>③</sup>中的“人类共同继承财产”(common heritage of mankind),这一定位决定了这类资源可为所有国家和人民所获得和使用。

本文归纳“人类共同继承财产”概念的要素,概括国际电信联盟的无线电频率和卫星轨道资源分配规则,分析这类资源作为人类共同继承财产的法律性质,并针对日益发展的空间商业化趋势所带来的卫星频率和轨道位置流转的可能性,提出资源国际分配规则的改进方向。

## 一、人类共同继承财产概念和要素

自现代独立主权国家兴起以来,一国对其所有的自然资源的经济主权得到了国际法的确认,这项

收稿日期: 2012-07-27

基金项目: 中央高校基本科研业务费2011年重大项目资助“频谱资源管理问题研究”(YWF-11-02-054)

作者简介: 夏春利(1980—),女,法学博士,讲师, E-mail: xiachunlipku@gmail.com

①1982年《联合国海洋法公约》第136~137条规定了国际海底区域及其资源是人类共同继承财产。

②1959年《南极条约》规定南极只用于和平目的并冻结各国在南极的主权主张,有学者认为这些规定目的是创设一种新的制度,将南极洲视为“人类共同继承财产”。

③1979年《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》第11条规定:“月球及其自然资源均为全体人类的共同财产”,并应在月球开发得切实可行之时,建立相应的国际制度。

权利包括对资源的拥有权、使用权和处分权,其范围以国家管辖权来界定<sup>①</sup>。然而,尚有一些自然资源处于主权国家的管辖之外,这些资源除了国际海底区域及其矿产资源、南极洲的自然资源、外层空间的月球和其他天体上的自然资源等有形资源之外,还包括无线电频谱和卫星轨道这类重要的无形资源。

第二次世界大战以后,特别是20世纪60年代中后期,发展中国家在联合国的地位逐步提升,倡导集体维护生存权和发展权,缩小发达国家和发展中国家的差距,实现公平和均衡地分享资源,为此必须建立新型的、有连带关系的国际秩序和国际合作<sup>[4104-109]</sup>。人类共同继承财产概念就是在这一背景下提出的。

一般认为,人类共同继承财产概念最早是由马耳他驻联合国大使 Arvid Pardo 在1967年9月21日在联合国大会发言中针对大陆架问题提出的<sup>②</sup>。当时有关大陆架的国际法是1958年《大陆架公约》,该公约第1条以“技术上可开采”为标准,认为大陆架是邻接海岸但在领海以外,深度达200公尺或超过此限度而上覆水域的深度容许开采其自然资源的海底区域的海床和底土。该公约第2条规定沿海国为探测大陆架及开发其天然资源之目的,对大陆架行使主权权利,该规定促使沿海各国无限制地扩张该国对大陆架直至国际海底区域的资源的主权要求。Pardo认为,传统国际法主要调整国家之间的关系,然而,在海洋领域,为了保护海洋环境以及确保在超越国家管辖权之上理性和公平地开发海洋资源,应当将全人类共同的重大利益作为国际法的一项基本原则确认下来<sup>[5]324</sup>。Pardo的主张包括以下要素:第一,国际海底区域的开发和利用应以保护环境为前提;第二,任何国家不应国际海底区域及其资源提出主权主张;第三,开发和利用国际海底区域应以理性和公平地分配资源为目标。

Pardo的主张得到了广大发展中国家的支持。

随后联合国大会1969年第2574D(XIV)号决议和1970年第2749(XV)号决议也宣布国际海底区域属于全人类共有,不承认国家的主权主张,一国不能在其管辖权范围之外,在国际海底区域及其海床和底土上进行资源开采活动。这两个决议遭到西方发达国家的强烈反对,但在以发展中国家为主的77国集团的支持下,该决议仍得以通过。

1982年,《联合国海洋法公约》第11部分对国际海底区域的法律地位和管理制度作了具体规定,以条约形式确立了“人类共同继承财产”这一概念的国际法地位。该公约第136条明确指出,国家管辖范围以外的海床、洋底和底土(公约中称为“区域”)及其资源是人类共同继承财产。该公约第137条规定,任何国家不应对区域的任何部分或其资源主张主权或行使主权权利,任何国家或自然人或法人,也不应将区域或其资源的任何部分据为己有;同时,对区域内资源的一切权利属于全人类。公约第141条还规定,区域开放给所有国家,且只能用于和平目的。截至2011年6月,该公约共获162个国家的批准和加入,公约关于国际海底区域及其资源作为“人类共同继承财产”的规定也得到了普遍接受<sup>[6]</sup>。

从《海洋法公约》对国际海底区域及其资源的规定来看,人类共同继承财产概念包含5个要素:第一,国家不得对该区域主张主权,也不承认此种主张<sup>③</sup>;第二,不得据为己有<sup>④</sup>;第三,国际合作和共同管理机制,根据《公约》规定,由国际海底管理局代表全人类行使对区域内一切资源的权利<sup>⑤</sup>;第四,专为和平目的利用<sup>⑥</sup>;第五,公平地分享利益<sup>⑦</sup>。

国际海底区域及其资源并非人类共同继承财产的唯一例子。《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》(以下简称《月球协定》)第11条将月球和其他天体视为“人类共同继承财产”,亦规定了对月球和其他天体不得主张主权和不得据为己有<sup>⑧</sup>,仅为和平目的加以利用<sup>⑨</sup>、月球的探索和利用应为

①《各国经济权利和义务宪章》(1974年),第2条。

②Arvid Pardo's Address at the 22nd Session of the General Assembly of the United Nations (1967), UN GAOR, 22nd Sess., U.N. Doc. A/6695 (September 21, 1967)。

③《海洋法公约》第137条第1款。

④《海洋法公约》第137条第1款。

⑤国际海底管理局由大会、理事会和秘书处三个主要机关以及一个商业化的企业部组成。三个主要机关是国际海底管理局的议事和执行机构,而企业部则代表全人类直接进行“区域”内活动以及从事运输、加工和销售从“区域”回收的矿物。同时,公约还赋予国际海底管理局以国际法律人格、为执行其职务和实现其宗旨所必要的法律行为能力以及在每一缔约国的领土内的特权和豁免权。见《联合国海洋法公约》第158-170、176-177条。

⑥《海洋法公约》第141条。

⑦《海洋法公约》第141条。

⑧《月球协定》第11条第2款。

⑨《月球协定》第3条。

一切国家谋福利<sup>①</sup>,缔约国在探索和利用月球的活动应依照互助和合作的原则行事<sup>②</sup>并承诺在月球自然资源开发即将可行时,建立指导此种开发的国际制度和程序<sup>③</sup>。但是,各国加入《月球协定》的积极性较低,迄今为止,只有13个国家加入了该协定。而且大规模开发月球和其他天体的措施尚未实行,国际合作开发的制度尚未建立。《南极条约》中并无南极是“人类共同继承财产”的字样,但该条约设定了与国际海底区域及月球和其他天体相类似的制度,以至于有学者认为根据这些规定,南极也是人类共同继承财产之一<sup>④</sup>。《南极条约》冻结各国在南极的主权主张<sup>⑤</sup>,规定南极只用于和平目的,鼓励在南极的国际科学合作<sup>⑥</sup>,而南极资源的分配并非《南极条约》的关注对象。相比国际海底区域及其资源的法律制度,月球和南极尚未建立起国际合作开发以及资源分配的机制。而国际层面无线电频谱和卫星轨道资源分配规则表明,无线电频谱和卫星轨道资源是人类共同继承财产,并有着比月球、南极,甚至是国际海底区域更为详尽、可行的管理规则。

## 二、无线电频谱和卫星轨道资源 国际分配规则及资源属性

国际电信联盟是负责信息通信技术事务的联合国专门机构。其法律文件除了《国际电信联盟组织法》和《国际电信联盟公约》这一适用于国际电联三个部门<sup>⑦</sup>的文件外,还包括无线电通信部门制定和修改的《无线电规则》。《无线电规则》详细规定了国际层面的无线电频谱和卫星轨道资源的分配程序。为了实现合理、有效和经济地使用频谱和轨道资源,国际电信联盟采用了两种分配方式:一种是协调法,是依据《无线电规则》第9条和第11条进行卫星网络资料的提前公布、协调、频率指配的通知和登记,实质是“先来先得”,获得“国际频率登记总表”登记的频率指配即受到国际保护;另一种是规划法,是按照《无线电规则》附录30、30A和30B有计划地在名义上将频率轨道位置分配给若干国家,而不论其是否有实际需要或能力来利用这些轨

道位置。根据规划法,每个国际电联成员国均获得名义上的地球静止轨道位置、800MHz的带宽以及与每个国家地理边界大致对应的服务区域<sup>⑧</sup>。协调法和规划法的有机结合巧妙地平衡了发达国家和发展中国家、空间大国和空间能力弱的国家、频率轨道位置的先占国家和后来国家的利益,体现了国际合作共同管理稀缺国际资源的机制。

国际电信联盟有关法律文件中并未规定无线电频率和卫星轨道资源是人类共同继承财产,然而,通过类比,无线电频率和卫星轨道资源可被视为国际管理制度完善程度胜过国际海底区域、月球和南极的又一种“人类共同继承财产”。

以国际海底区域及其资源为标本的“人类共同继承财产”这一概念包含5个要素,无线电频率和卫星轨道资源基本符合这5个要素的条件。

第一,各国不得对“人类共同继承财产”主张主权,也不承认此种主张。国际电信联盟并未规定无线电频率和卫星轨道资源的所有权,但《国际电信联盟组织法》第196款强调:“无线电频率和任何相关的轨道,包括对地静止卫星轨道,均为有限的自然资源,必须依照《无线电规则》的规定合理、有效和经济地使用,以使各国或国家集团可以在照顾发展中国家的特殊需要和某些国家地理位置的特殊需要的同时,公平地使用这些轨道和数据。”前文提到的规划法只具有形式上的意义,以外层空间的轨道资源为例,根据外层空间无主权的原則,分到某一轨道位置的国家并不能主张对该轨道位置的所有权。2003年世界无线电通信大会第2号决议也规定,一国在无线电通信局登记的频率指配并不能为其提供任何永久性的优先权,也不应阻碍其他国家建立空间系统。若部署新的卫星系统需要利用某些频率轨道位置,则需要根据卫星业务的频率协调和规划修改程序进行协调。也就是说,不论是协调法还是规划法,确立的都是有关国家对某一频率或轨道资源的优先使用权,而非所有权。而且,由于频率和轨道资源的非消耗性特征<sup>⑨</sup>,一旦某一频率轨道位置被让出,将由其他用户使用而不被消耗,也就是说,这一使用权仅为一定程度上的优先权,并不

①《月球协定》第4条第1款。

②《月球协定》第4条第2款。

③《月球协定》第11条第5、第7款。

④《南极条约》第4条第2款规定只是在公约的有效期间内,各国所采取的一切行为或活动,不得构成主张、支持或否定对南极的领土主权要求的基础,也不得创设在南极的任何主权权利,各国对在南极的领土主权不得提出新的要求或者扩大现有要求。

⑤《南极条约》第3条。

⑥国际电联依托3个部门行使职能,分别是无线电通信部门、电信标准化部门和电信发展部门。

⑦所谓“非消耗性”,是指任何用户只是在一定时间和空间内占用这一资源,用毕之后该资源依然存在,可以为其他用户所用。

构成永久性的优先权。无线电频率和卫星轨道资源,类似于国际海底区域,各国不得据为己有,而为人类共同所有。因此有学者指出,“无线电频谱资源是一种人类共有的资源,属于全人类共享。”<sup>[14]</sup>

第二,不得据为己有原则。这一规定将“人类共同继承财产”与“公共地或公共资源”的概念区分开来,对人类共同继承财产禁止不受国际监管而单方据为己有的行为,而对公共资源可以进行非排他性的开发和利用<sup>[19]</sup>。

第三,国际合作和共同管理机制。国际合作是联合国宗旨之一,也是联合国大会的职权之一。20世纪六七十年代以来,国际合作已成为国际法上的一项重要原则,写入了1962年联合国大会通过的《关于自然资源永久主权的决议》以及1974年联合国大会通过的《建立新的国际经济秩序宣言》、《建立新的国际经济秩序行动纲领》和《各国经济权利和义务宪章》等文件。《各国经济权利和义务宪章》更将国际合作视为国家的权利和义务,第4条和第7条规定国家有权进行国际贸易和其他方式的经济合作;且所有国家有义务个别地和集体地进行合作,以消除妨害各国促进经济、社会和文化发展的障碍。而1970年的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》第4条亦规定各国依照《各国经济权利和义务宪章》有彼此合作的义务。国际电联各成员国通过召开世界无线电通信大会,讨论无线电频率和卫星轨道资源的分配规则,并以具有约束力的公约(即《无线电规则》)将规则固定下来,同时在会上依据这些规则划分频段、分配各种业务所需频率——这些程序和做法体现了国际合作与协调的管理机制。

第四,公平地分享利益。《国际电信联盟组织法》第196款强调应对无线电频率和任何相关的轨道进行合理、有效和经济地使用,同时兼顾发展中国家的特殊需要和某些国家地理位置的特殊需要,确保公平地使用这些轨道和数据。

第五,专为和平目的利用。国际电信联盟有关文件并未对此作出详细规定,《国际电信联盟组织法》第202款还规定各成员国对于军用无线电设施保留其完全的自由权。尽管如此,对频率或者空间轨道资源可能的军事用途并不一定有违和平目的。还应当看到,在国际电信联盟的有关会议上,“为和平目的”是国际电联以及各成员国谈判中普遍认同并经常使用的词汇,尽管各国对如何确定“和平目的”的内涵并无一致意见。“专为和平目的”这一理念的广为接受以及内涵的模糊不定之间的矛盾,在

与《联合国海洋法公约》、《南极条约》体系以及外空法律体系有关的场合,均是如此。

由此,在国际法层面,频率和卫星轨道资源是可为各国所平等获取的自然资源,是人类共同继承财产,其获取和使用应遵循国际电联的相应规则。

### 三、空间商业化趋势与频谱和卫星轨道资源分配规则的前景

无线电频率和卫星轨道资源的分配在国际电信联盟这一平台进行,依据的是国际电联有关公约,特别是《无线电规则》。一国主管部门代表本国运营商申请卫星网络资料,并由本国使用——卫星网络资料的所有者、申报者和使用者完全一致的情况,是一种理想状态。但由于空间商业化发展趋势日益明显,各国空间业务水平差距巨大,A国制造卫星,交由B国发射,由C国运营,使用了由D国申报的网络资料的情况也并非罕见。这就产生了记载无线电频率和卫星轨道位置的卫星网络资料的所有者与该资源的使用者不一致的情况。一个极端的例子是,汤加卫星公司于1988年在国际电联登记了6个地球静止轨道位置,到了20世纪90年代,地球静止轨道卫星越来越多,轨道位置越来越少,而该公司名下的轨道位置却闲置,汤加就将轨道位置在国际市场上出租以获取利润。进入21世纪,私营部门正考虑为卫星这类具有高价值或者具有特别经济意义,可跨国,甚至在外空的移动设备上设定担保,进行融资或租赁提供可预期的利益保护机制,国际统一私法协会为此牵头制定了《移动设备国际利益公约——空间资产特定问题议定书》,该议定书已于2012年初德国柏林外交会议通过并开放签署。

空间商业化趋势所带来的卫星及其所用频率和轨位跨国转让的问题可能触及了《国际电信联盟组织法》的核心——第196款规定的无线电频率和对地静止卫星轨道是有限的自然资源,必须依照《无线电规则》的规定合理而有效率地节省使用,因为国际电信联盟有关程序规则规定禁止在未通知该组织的情况下转让卫星档案、轨道位置以及频率资源,即便转让,必须遵守有关程序,也就是规划或非规划频段内,主管部门为指配某一频率和轨道位置所需进行的资料公布、协调、通知和登记的程序。国际电联未明说的原则是:如果A国申报了网络资料,而实际上未在该网络资料对应的轨位和频率上使用卫星,则应删除其网络资料,而不是基于商业目的出租或出售,否则就违反《国际电信联盟组织

法》第196款。这一问题也危及了无线电频率和卫星轨道资源这一人类共同继承财产的国际共同管理机制,因为摒弃国际电联的机制后,频率和轨道资源会不可避免地流向最有空间能力、最有经济实力的大国,而非有实际需要却能力欠缺的国家,由此导致公平地分享利益的机制失效。

国际电联共同管理机制与空间资产跨国流转所可能引发的频率轨道资源使用权转移的不协调,由以下原因造成:国际电信联盟的成员分为成员国和部门成员,部门成员多为私营的制造商或运营商。过去10年内,部门成员数量有了很大增长,这反映了全球电信市场正朝着私有化和自由化的方向发展<sup>[10]230</sup>。尽管世界电信市场大部分掌握在私营部门手中,但在国际电联的会议和委员会中仍然只有成员国才有表决权,规则的制定以成员国为导向,规则只有得到成员国签署或批准才能生效,因此,空间商业化的趋势以及部门成员的增长所本应促成的规则变化,并没有实际显现出来。

空间商业化趋势呼吁频率和轨道资源的国际合作管理机制的改革。1998年在美国明尼阿波利斯召开的全权代表大会上,国际电联就曾经成立了一个改革小组,考察如何促进国际电信联盟的工作和充分考虑私营部门及商业化趋势。然而到目前为止,电联的工作尚未发生显著变化。

笔者认为,改革既要考虑到空间商业化、资源利用效率最大化的需要,又要考虑发展中国家和

发达国家的资源需求及能力。可能的方案有以下两种:

第一,维持《无线电规则》中频率和轨道位置分配的规划法和协调法,将卫星网络资料申报的发出许可和发出通知职责继续赋予成员国主管部门,由主管部门确认租赁安排以及维护国际频率登记总表中的指配的准确性,允许频率和轨道位置的租赁,但前提是发出通知的主管部门对此保持控制权,以保证信号传输在所通知的参数范围内进行(例如维持卫星的发射功率以避免对其他网络造成有害干扰)。

第二,逐步赋予私营部门在国际合作管理机制中更多的话语权,通过经济手段完善频谱和轨道资源的管理方式,以实现有限共同资源更有效地利用。一个可能是引入频谱定价,允许频谱和轨道位置的流转,但其间产生的经济利益应部分地为各国人民分享。国际海底区域及其资源的平行开发制度——由缔约国或其他主体向国际海底管理局提出勘探和开发申请,提交两个商业价值相等的采矿区域,其中一个保留给管理局通过其企业部或与发展中国家协作进行勘探和开发,另一个由申请人开发的方式,可供国际电信联盟参考。

无论采取哪种方案,通过国际电信联盟这一国际合作管理的平台来制定规则,兼顾发达国家和发展中国家的利益,实现对频谱和轨道资源这一人类共同继承财产的有效利用,都是应有之义。

#### 参考文献:

- [1] 谢益溪. 无线电波传播——原理与应用[M]. 北京:人民邮电出版社,2008.
- [2] 工业和信息化部. 2012年5月通信业主要指标完成情况 [EB/OL]. (2012-06-25)[2012-07-04]. <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294132/n12858447/14680057.html>.
- [3] U.S. Department of commerce national telecommunications & information administration[S]. Manual of regulations and procedures for federal radio frequency management US Department of Commerce,2009.
- [4] 肖巍,钱箭星. 人权与发展[J]. 复旦学报:社会科学版,2004(3):104-109.
- [5] Alexander Kiss. The common heritage of mankind: utopia or reality?[C]//Hugo Caminos. Law of the Sea. Aldershot,Hants: Ashgate/Darthmouth,2001.
- [6] Ocean and Law of the Sea. Chronological lists of ratifications of,accessions and successions to the convention and the related agreements as at 03 June 2011[EB/OL].(2011-06-03)[2012-07-25].[http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm#](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#).
- [7] Ellen S. Tenenbaum. A world park in Antarctica: the common heritage of mankind [J]. Virginia Environmental Law Journal, 1990-1991(10): 109-136.
- [8] 夏春利. ITU 空间频率轨道资源分配与协调规则研究[J]. 北京理工大学学报:社会科学版,2011(6): 91-96.
- [9] Erkki Holmila. Common heritage of mankind in the law of the sea[J]. Acta Societatis Martensis,2005(1): 187-205.
- [10] 伊恩·劳埃德,戴维·米勒. 通信法[M]. 曾剑秋,译. 北京:北京邮电大学出版社,2006.

- [10] Linda Senden. Soft law in european community law[M]. Hart Publishing, 2004: 553.
- [11] 李丽辉. 试论软法的理论生成及其应用[J]. 国外社会科学, 2010(2): 34-40.
- [12] 邓少岭. 建立法与“活法”的连续体[J]. 政治与法律, 2007(3): 72-77.
- [13] 翟小波. “软法”及其概念之证成——以公共治理为背景[J]. 法律科学, 2007(2): 3-10.
- [14] 张文显. 马克思主义法理学——理论、方法和前沿[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 136.
- [15] 葛洪义. 法理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 134.
- [16] 宋华琳. 论技术标准的法律性质——从行政法规范体系角度的定位[J]. 行政法学研究, 2008(3): 36-42.
- [17] 黎国智, 马宝善. 犯罪行为控制论[M]. 北京: 中国检察出版社, 2002: 45.
- [18] 姜明安. 完善软法机制, 推进社会公共治理创新[J]. 中国法学, 2010(5): 16-24.
- [19] 埃利希. 法律社会学基本原理[M]. 叶名怡, 袁震, 译. 北京: 九州出版社, 2007: 3.
- [20] 姚迈新. 软法之于公共治理的作用机制探析[J]. 探求, 2009(5): 39-43.
- [21] 牛思远. 王海告蓝月亮将杨澜拖下水[N]. 南方日报, 2011-06-28(A21).
- [22] 管骁, 易翠平, 徐斐. 关于食品安全标准问题的思考[J]. 食品与机械, 2009(3): 143-145.
- [23] 张伟, 戈鹤山, 洪燕峰. 我国卫生防护距离标准的历史现状与未来[J]. 环境与健康杂志, 2009(9): 730-731
- [24] 刘长秋. 刑法视野下的脑死亡及其立法——兼论脑死亡判定操作犯罪及其刑事责任理论与制度[J]. 中国刑事法杂志, 2008(2): 40-49.

## On the Industry Criteria as Soft Law: A Perspective from Health Criteria

*LIU Changqiu*

(Law Institute, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

**Abstract:** Industry criteria of a large quantity are soft laws in China's industry governance, among which are health industry criteria. The health industry criteria don't conform to the features of hard law in their forms, while their force is far different from hard law. Health industry criteria are not only the basis of health technology operation, but also the authority of health administrative enforcement. What's more, they are essential references for the judges to judge the legality of health operation. The reasons why health industry criteria could play the role as law in the governance of health industry rest on three factors. The first is that as soft law, they can make up for the deficiency of hard law. The second is that they meet the need of public governance of healthy industry. The third is that they can use their relation with health hard law to help their enforcement. China's health industry criteria have certain deficiency in the governance of healthy industry, which needs countermeasures to rectify. Health industry criteria are branch of industry criteria, which means the on such criteria is also applicable to all industry criteria.

**Key words:** industry criteria; soft law; industry governance

[责任编辑: 箫姚]

~~~~~  
(上接第 107 页)

## Study of the Spectrum-Orbit Resources as Common Heritage of Mankind

*XIA Chunli*

(School of Law, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

**Abstract:** The radio spectrum and satellite orbits are limited natural resources. They are distributed by the International Telecommunication Union through an international cooperation management system on the international level. The basis for resources distribution is the Radio Regulations adopted by different countries at the World Radio-communication Conference. A country's right in spectrum and orbit resources are a kind of right to use with preference. The resources are the common heritage of mankind that has five elements: non-claim of sovereignty, non-appropriation, common management, benefits-sharing among nations and use for peaceful purpose. The commercialization in space activities triggers the potential transfer of the satellite and its frequency and orbit slot. This calls for the reform of the international mechanism for resources distribution so as to balance the efficient use and the need of resources among countries.

**Key words:** common heritage of mankind; spectrum; satellite orbit; commercialization of space; radio regulations

[责任编辑: 孟青]