



论航天器国籍制度的建立

王国语 吴清颖*

摘要：不同于海洋法、航空法已建立了比较成熟的船舶、航空器国籍制度，国际空间法尚未建立航天器国籍制度。现有的以空间物体登记为基础的国际空间法管辖权体系，已不能完全满足快速发展的外层空间活动。航天器国籍登记制度的设计着眼于航天活动实践的发展和未来需要，尝试从确定外层空间活动的管辖权和损害赔偿制度等方面来推动外空法的发展。通过“国家立法—国际实践—国际立法”路径建立航天器国籍制度，不仅有助于弥补现有空间物体登记管辖权体系的不足，还可能发展出全新的外层空间管辖权体系以及进一步完善外空损害赔偿责任制，并推动国际空间法从“义务本位”向“权利本位”转变。

关键词：航天器国籍 国籍登记 外空管辖权 国际空间法 权利本位

一 问题的提出

海洋法、航空法领域分别建立了比较完善的船舶、航空器国籍制度，作为国家（船旗国）行使管辖权以及规范航海、航空活动的基本依据。人类航天活动已有 60 多年的历史，但国际空间法^①尚未建立航天器国籍制度，取而代之的是空间物体概念和空间物体登记制度。国际空间法也未界定航天器的概念，本文中的航天器是指在外空中执行探索、开发和利用外空及天体等特定任务的飞行器，包括卫星、飞船、空间站、探测器、空天飞行器等。随着航天活动的不断发展，尤其是航天商业的蓬勃发展以及外空军事竞争日益激烈，外空纠纷与争端发生的可能性不断增大。外空管辖权特别是航天器管辖权的确定，对于定纷止争具有重要的法律意义。现有的以外空物体^②登记为基础的管辖权体系在确定空间物体管辖权方面起到了重要的作用，也为整个外空管辖权体系奠定了一定的基础，但管辖权的含义、范围和体系尚待进一步明确和发展，以便与一般国际法的管辖权制度更好地衔接。郑斌（Bin Cheng）早在 20 世纪 90 年代提出了航天器国籍的

* 王国语，法学博士，北京理工大学法学院副教授，北京理工大学空天政策与法律研究院院长；吴清颖，北京理工大学法学院法律硕士，北京理工大学空天政策与法律研究院助理研究员。如无特别说明，本文网络文献的最后访问时间统一为 2023 年 5 月 5 日。

① 国际空间法（international space law），也称外层空间法（space law）。严格地讲，外层空间法应等同于空间法，而空间法包括国际法、国内法两个层面，在国际法层面的通用术语为国际空间法，在国内法层面则一般称之为航天法。本文采用联合国文件中所使用的“国际空间法”的措辞，特此说明。

② 外空物体，包括外空物体之构成部分以及该物体之发射器与发射器之部分，参见《外空物体所造成损害之国际责任公约》第 1 条和《关于登记射入外层空间物体的公约》第 1 条。

概念,并认为建立航天器国籍制度可能是解决管辖权问题的有效路径。^①但遗憾的是,迄今为止,各国也未就该问题展开正式讨论,相关的后续研究也较为鲜见。

国籍意味着国家对特定客体保有管辖权,同时也负有相应的监管责任以及尊重他国管辖权的对等义务,^②在确认国际法上的权利义务和责任主体以及解决管辖权冲突等国际纠纷和争端中起着关键的作用。郑斌认为,一国对拥有其国籍的船舶、航空器的管辖权范围,要比对其国民的管辖权范围广泛,前者不仅适用于运载工具本身,还包括其所载人员与货物,而后者仅适用于人员本身,不论是个人还是法人,且间接适用于其财产。前者被称为“准领土”^③管辖,后者为属人管辖权,两者的确立依据都是国籍。之所以采用“准领土”一词,不仅是因为船舶和航空器长久以来被认为是国家领土不可分割的一部分,并且与属人管辖相比,一国对其船舶、航空器的管辖权内容更近似于属地管辖。^④而赵维田认为,在法律上,领土与主权是紧密相联的。航空器与船舶作为交通工具占有一定的空间,当其航行时,与机(船)上的人员一起构成了一个相对独立的临时单位。但如果将两者比作领土,就会给航空器与船舶带来主权属性,必然导致一系列荒谬的结论。^⑤虽然关于“准领土”管辖尚存在较大争议,但不可否认,依据船舶或航空器国籍登记创设的管辖区别于传统的属人和属地管辖,且管辖的范围大于属人管辖。

船旗国概念是确定国家对船舶和航空器行使管辖权的重要依据。首先,国际法对船舶国籍与航空器国籍的承认,为国家对船舶、航空器行使管辖权提供了明确的法律依据。国家对于船舶、航空器的管辖权既及于船舶、航空器本身,也及于其上人员的行为活动。^⑥以船舶为例,基于船舶国籍制度而确立的船旗国原则,使得船旗国对于在公海上行使的船舶享有专属管辖权,对船舶进行较为全面的管辖和控制,不仅可管辖具有严重社会危害性的刑事犯罪,^⑦对船舶之上发生的属于行政、技术及社会范畴内的事项,也具有管辖权。^⑧对于飞行中的航空器上的法律事实与行为,适用航空器的国旗国法是一条基本原则。^⑨其次,船舶、航空器国籍是船旗国行使外交保护的有效依据。^⑩一般国际法中,国籍具有确定外交保护的功能性特征。如果一国国民遭受外国国家机关的侵害,而外国国家对该机关的侵害负有法律责任,那么不管这种侵害是发生在该外国领土之内,抑或公海、外层空间等“共用领域”上,还是“无主地”上,受害人所属国都可以提

① See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 491.

② See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 478.

③ 即便“准领土”管辖说存在较大争议,但此处仍保留该表述,目的是与属人、属地两类管辖相区分,仅代表国籍登记创设的管辖权,并不代表本文赞同“准领土”管辖说。

④ See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), pp. 478 - 479.

⑤ 赵维田:《论航空器上犯罪的管辖》,载中国国际法学会主编:《中国国际法年刊》(1983),中国对外翻译出版社1983年版,第157页。

⑥ 一般来说,国籍国对航空器上人员的管辖权范围小于国籍国对船舶上人员的管辖权,例如在刑事犯罪领域,在公海船舶上从事的犯罪行为可被视为在船旗国的属地最高管辖权之下发生的,但航空器登记国(即航空器国籍国)对于在域外飞行的本国航空器内发生的航空犯罪行为所享有的管辖权不具有排他性。

⑦ 参见《联合国海洋法公约》第101条。

⑧ 参见《联合国海洋法公约》第94条。

⑨ 参见王翰、孙玉超:《航空器上法律事实与行为法律适用问题比较研究》,载《河北法学》2006年第2期,第42页。

⑩ 在《外交保护条款草案》的评注中,联合国国际法委员会认为,船舶的国籍国对于船舶的保护是基于国籍的外交保护,参见联合国国际法委员会:《国际法委员会第五十六届会议工作报告》,A/59/10,2004年8月6日,第52页。

出国际求偿。^① 同理, 各国对拥有其国籍的船舶、航空器也有权进行外交保护。国家对在其管辖外区域遭受损害的本国船舶、航空器有行使外交保护的权力,^② 在发生国际纠纷时, 可基于国籍国权利, 对遭受侵害的本国船舶和航空器采取外交保护措施。最后, 国籍联系是发生战争时船旗国维护国家安全和利益的重要依据。根据战时国际法中有关海上捕获的规定, 可将敌舰和敌货作为捕获的对象, 并予以没收, 如错误地捕获中立国船舶则需要返还。可见, 中立国船舶、航空器国籍的确定有利于保障战时其船舶航行和航空运输安全。此外, 各国也可以依据国内法对本国船舶、航空器进行征用, 这也是国家给予船舶、航空器国籍的政治考量之一。一旦战争爆发, 国家可以依法调动拥有其国籍的船舶、航空器。

船舶、航空器国籍制度对于航天器国籍制度的构建具有重要的启发和借鉴意义。本文首先分析航天器国籍概念缺失的原因, 以及现有国际空间法管辖权体系由此面临的一系列挑战; 其次指出建立航天器国籍制度的法律意义; 最后通过考察船舶、航空器国籍制度的形成历史, 提出“国内立法先行”“双登记合一”的航天器国籍制度构建路径, 以期对中国完善相关国内制度以及参与制定国际规则提供借鉴。

二 航天器国籍概念的缺失与国际空间法面临的挑战

(一) 国际空间法未规定航天器国籍的原因分析

国际空间法并未确立航天器国籍的概念, 也尚未规定航天器国籍登记制度。郑斌认为, 产生于 20 世纪 60 年代至 70 年代的联合国相关外空条约似乎有意回避了航天器国籍概念, 究其原因可能有以下几点: 一是对未知的恐惧阻碍了新生事物的发展; 二是外空条约当务之急是确保完全的国家责任; 三是尚无能力单独实施外空活动的国家只能通过国际合作来参与其中, 如通过国家间合作或加入特定的国际组织来实施外空活动,^③ 在这种情况下, 各国可能考虑到国籍概念难以适用; 四是未能预料到非政府实体迅猛地参与空间活动。^④ 这些分析是有道理的。自 20 世纪 50 年代航天时代伊始至外空系列条约制定的 20 世纪 60—70 年代, 美国与苏联开展外空竞争, 对于为数不多的航天器而言, 其归属及管辖比较清晰, 此时在国际法上确立航天器国籍制度既非必要也不具紧迫性。国际社会或者国际空间法更关注的是美国与苏联应如何对各自的外空活动承担责任和承担什么样的责任。^⑤ 传统的国籍制度虽强调权利义务的均衡, 但实际上仍是“权利本位”的, 例如船舶、航空器国籍制度的直接目的是确立管辖权, 而以联合国五大外空条约为核心的国

① [英] 伊恩·布朗利:《国际公法原理》, 曾令良、余敏友等译, 法律出版社 2007 年版, 第 347 页。

② See Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Corporations in and under International Law* (Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, 1987), p. 47.

③ 此类政府间组织有国际通信卫星组织 (INTELSAT, 1964 年)、空间通信组织 (INTERSPUTNIK, 1971 年)、国际宇宙方案 (INTERCOSMOS, 1970 年)、国际海事卫星组织 (IMMARSAT, 1973 年)、欧洲航天局 (ESA, 1975 年)、阿拉伯卫星通信组织 (ARABSAT, 1976 年)、欧洲通信卫星组织 (EUTELSAT, 1977 年) 等, 参见贺其治:《外层空间法》, 法律出版社 1994 年版, 第 271—279 页。

④ See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 482.

⑤ 如国际空间法规定了不得据为己有原则、和平利用原则、监管义务、妥为顾及义务、提前磋商义务、避免污染义务、空间物体登记义务、营救返还义务、损害赔偿等。

际空间法更像是“义务本位”，^①因此回避航天器国籍问题既是现实选择，也是必然选择。

时至今日，人类航天活动蓬勃发展，已有10余个国家具备发射能力，80余个国家和国际组织拥有卫星等航天器，私人航天实体更是数以百计，在外空的航天器数目也达到了五千余颗。相应地，国际空间法应随着航天活动发展的实际情况作出调整，无论从维护外空安全还是促进航天活动有序发展的角度讲，都应积极考虑和研究构建航天器国籍制度的利弊。从国际空间法自身来看，也存在着管辖权含义不明且与一般国际法欠缺衔接、管辖权体系不够自洽、一些主要的权利义务和责任归属及内容不明等问题。随着航天活动的多样化和快速发展，这些问题将日益突出，而航天器国籍制度，为解决这些问题提供了有益的视角。

（二）空间物体登记国管辖权的内涵、范围及面临的挑战

国际空间法虽未规定航天器国籍，但其中一些法律概念仍可将空间物体与特定国家联系起来，如登记国、发射国、发射当局等。登记联系、发射联系取代了一般国际法和航海、航空领域的国籍联系，成为确定空间法客体与主体之间法律关系的主要依据。

第一，《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（下文简称《外空条约》）制定时，设立“空间物体登记”条款的考量更多来自对安全（如军备控制）的关切，而非确立传统国际法中的管辖权。《外空条约》第8条规定，凡本条约缔约国为射入外层空间物体的登记国者，对于该物体及其所载人员应保有管辖权和控制权。该条虽赋予了登记国对其所登记的空间物体以管辖权和控制权，但其登记的内容并非是国籍，而是关于轨道参数（如波节周期、倾角、近地点、远地点、一般用途等）的基本信息。^②一般认为，这里的登记指的是国内登记，^③设立该登记制度主要是“为了方便跟踪空间物体，避免航天器与航空器相撞，同时也便于在空间物体离轨阶段识别其组成部分”。^④同时这一制度也起到确定责任主体的作用，根据权利义务相一致的原则，空间物体登记国应为该空间物体导致的损害承担赔偿责任。实际上，冷战背景下美国与苏联开展的外空活动，虽然客观上是探索宇宙未知的行为，但其实质是将外空作为大国博弈的新竞技场。因此，设立空间物体登记制度并非主要为了避免空间物体在轨相撞等外空事故（毕竟当时的空间物体数目有限）或确定归责，^⑤而是为了尽量保障空间物体及其相关活动信息尤其是关于其用途的信息的透明度，以此建立互信，避免误解误判，保障各自的国家安全。

由上可见，现有的空间物体登记制度与国籍登记制度有着重大区别，虽然它也指向了管辖权，但实际上不是权利本位的，而更多地发挥外空军控的作用，即保障外空透明度与建立信任措施，凸显了对国家披露、分享相关信息的要求。

① 与义务和限制性规定相比，国际空间法仅规定了自由探索利用原则、对登记空间物体的管辖权等少数权利性条款。

② 参见《关于登记射入外层空间物体的公约》第4条。

③ 参见〔德〕斯蒂芬·霍贝、伯恩哈德·施密特等主编：《科隆空间法评注：第一卷：〈外空条约〉》，李寿平等译，世界知识出版社2017年版，第257页。

④ 参见〔德〕斯蒂芬·霍贝、伯恩哈德·施密特等主编：《科隆空间法评注：第一卷：〈外空条约〉》，李寿平等译，世界知识出版社2017年版，第253页。

⑤ 在国际空间法体系中，发射国是赔偿责任主体，发射国承担赔偿责任的前提并不要求其同时为登记国。从这个角度讲，登记制度对于确定赔偿责任主体并不是必要的。这其实也凸显了现有空间物体登记制度具有局限性，既没有确立国籍制度，又非确定赔偿责任的主要依据。

第二,《外空条约》的空间物体管辖权与传统国际法上的管辖权的关系不明确。由于国籍概念的缺失,很难主张空间物体登记国享有的是类似于船旗国的管辖权,即对“船”上一切人、物、事的专属管辖权。有观点认为,《外空条约》第8条中的“管辖权和控制权”概念代表了“主权的一个方面,包含了对外层空间及天体上的人员和物体进行立法、司法和行政管辖的权利和权力”,^①然而这一观点尚未得到各国认可。此外,虽然第8条将管辖权与控制权加以并列,但有关两者关系及其与一般国际法下管辖权含义的关系也尚不明确。这些不确定性都在一定程度上制约了空间物体登记制度作用的发挥,且无法与已有国际法良好地衔接和兼容。当然这并非意味着空间物体登记制度的设立是不合理的,而是因为对于条约起草者来说,设立航天器国籍登记制度的必要性并不存在,当时关注的重点是军控、军事安全、国土安全问题,而非船舶、航空领域的确权问题。

第三,登记国管辖权的适用范围与传统管辖权范围存在差异。根据《外空条约》第8条,登记国的管辖权和控制权及于空间物体及其所载人员(personnel),但关于“所载人员”是否包括游客、访客或所有人员(any person)尚存在争议。^②此外,载入人员(personnel thereof)并不等于“其上人员”(personnel/person on board),后者是传统船旗国管辖的范围,是以“人员”所处位置为标准的,一旦其离开船舶,相关管辖则应中止或终止。而前者在性质上类似于属人管辖,只要是该航天器载入外空的人员,无论其是否离开航天器(如进行太空行走、访问其他航天器等),航天器登记国都对其保有管辖权。随着外空旅游逐步成为现实,这将给相关管辖权的确定带来挑战。

假设一个由A国登记的航天器的所载人员(C国外空游客)在外空访问B国登记的航天器(如空间站),此时有关该C国人的管辖状态,即到底哪国享有规范管辖权,哪国享有实证管辖权,^③在《外空条约》第8条下是存疑的。从第8条的字面意思来看,首先,A国是否对该游客有管辖权是不确定的,因为关于游客是否属于“所载人员”是有争议的。其次,即便认定A国享有对该游客的管辖权(即认定其属于“所载人员”),还会引发其他问题。因为,虽然C国游客已经离开A国登记的航天器,但根据《外空条约》第8条,A国此时仍保有规范管辖权,B国是否对该游客有管辖权则不确定,因为如前所述,“所载人员”一般指“该航天器载入外空的人员”,但C国游客仅是B国航天器的访客,而非B国航天器载入外空的人员。相比之下,主张该游客属于B国航天器的“其上人员”是没有问题的,但第8条并未明文规定航天器登记国对“其上人员”的管辖权,空间法也没有明确“载入人员”和“其上人员”的关系,如果法律不明

① V S Vereshchetin, “International Space Law and Domestic Law: Problems of Interrelations”, (1981) 9 *Journal of Space Law* 31, p. 32.

② 因为1968年《关于援救航天员、送回航天员及送回射入外空之物体之协定》使用的就是“personnel”一词,该词被译为“宇宙飞船人员”,“宇宙飞船人员如因意外事故、遇难和紧急的或非预定的降落,降落在任一缔约国管辖的区域内,该国应立即采取一切可能的措施营救飞船人员并给他们一切必要的帮助”。很多观点认为,在制定该条约时“personnel”指的是包括宇航员在内的机组成员,在私人商业航天飞行日益成为现实的当今,出于人道主义,应当理解为所有人员。即便如此,“personnel”与“person”仍然存在范围上的区别,后者大于前者。

③ 郑斌提出了规范管辖和实证管辖(jurisdiction and jurisdiction)的概念。这两个概念或译为理论管辖和实际管辖,但考虑到无论规范还是实证,严格地讲也可能只是停留在理论层面,故采用文中翻译,且该译法得到了郑斌的认可。规范管辖即国家管辖权的规范性因素,赋予一国立法或作出裁决,包括司法裁决的资格,上述立法或裁决在其领土内或域外产生法律效力。实证管辖即国家管辖权的实证性(concrete)因素,能使国家通过设立国家机器进行现实可行的立法或司法裁决,或实际执行、实施其立法或裁决。See Bin Cheng, “Crimes on Board Aircraft”, (1959) 12 *Current Legal Problems* 177, p. 181; Bin Cheng, “The Extraterrestrial Application of International Law”, (1965) 18 *Current Legal Problems* 132, p. 132.

确此种情况下 B 国对来访游客的管辖权,就会出现“即便受访航天器的指挥官面对可能陷入失控状态的来访者,也不能对其行使管辖权”的情况,^①这显然不利于保障 B 国航天器的安全。即便此时将 C 国游客界定为 B 国航天器的“所载人员”,但还要面临解决 B 国与 A 国管辖权冲突的问题。对此,国际空间法并未作出相关规定。

如果存在航天器国籍制度,上述问题可迎刃而解。假设 A、B 两国皆为其航天器的国籍登记国,则可主张 C 国游客是 B 国航天器的“其上人员”,B 国作为“船旗国”对其享有规范管辖权,A 国作为“船旗国”的规范管辖权随着游客离开 A 国航天器而终止,C 国作为游客的国籍国,同样享有基于属人管辖的规范管辖权,那么就出现了 B、C 两国对游客进行平行管辖的情形。按照一般国际法,此时船旗国的“准领土”管辖权应优于属人管辖,因此 B 国将最终享有对该游客的实证明管辖权。当然,A、B、C 三国可以事先对该太空游客的管辖权进行约定,但此类约定应当通过向国际社会通报或在适当的国际机构进行登记,从而具备公示公信力,否则不应对抗前述的法定管辖。

可见,随着商业航天和载人航天活动的不断发展,现有的空间物体管辖权规定在解决可能出现的平行管辖问题上缺乏明确指引。此外,国籍概念缺失、具体措辞与一般国际法存在差异等问题,将使得判断外空的规范管辖和实证明管辖更为复杂和困难。

(三) 现有国际空间法管辖权体系较为零散和复杂

除了《外空条约》之外,其他几个联合国外空公约中也规定空间物体或外空活动管辖权,但这些规定之间缺乏协同和兼容,甚至存在规定不一致,导致国际空间法整体管辖权体系面临诸多挑战。

1. 《关于登记射入外层空间物体的公约》可能打开空间物体“方便旗”之门

《外空条约》第 8 条虽提及了空间物体登记及其管辖权与控制权,但并未规定详细的空间物体登记制度,直至 1975 年《关于登记射入外层空间物体的公约》(以下简称《登记公约》)生效,空间物体登记制度正式确立。《登记公约》被称为“出其不意的公约”(Surprise Convention),^②原因是其关于空间物体管辖权的规定与《外空条约》的规定不一致,带来了新的不确定性,在多个国家共同合作发射空间物体(航天器)的情形,有可能产生空间物体“方便旗”的现象。

《登记公约》第 2 条规定:

1. 发射国在发射一个空间物体进入或越出地球轨道时,应以登入其所须保持的适当登记册的方式登记该空间物体……2. 任何此种空间物体有两个以上的发射国时,各该国应共同决定由其中的那一国依照本条第 1 款登记该外空物体,同时注意到关于各国探索和利用包括月球与其他天体在内外层空间活动的原则条约第八条的规定,并且不妨碍各发射国间就外空物体及外空物体上任何人员的管辖和控制问题所缔结的或日后缔结的适当协定。^③

^① See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 488.

^② See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 484.

^③ 参见《登记公约》第 2 条第 1 款、第 2 款。

可见,当共同发射国通过协议决定空间物体管辖权和控制权时,仅需“注意到”而非“遵守”《外空条约》第8条,这就可能出现空间物体由A国登记,而约定B国行使对空间物体的管辖权和控制权,尽管根据《外空条约》第8条,登记国(A国)享有对空间物体的管辖权和控制权,但根据《登记公约》第2条,法定管辖权与约定管辖权可以合法隶属于不同主体。这意味着可能出现登记国与对航天器实际进行管辖和控制的主体不一致的情况。^①

此外,这种不一致因缺乏强制的公示公信制度,无法为外界(第三方)及时获悉。《登记公约》虽然要求登记国应将其登记的各种信息提供给联合国秘书长,但这些信息^②并不包括上述“协议管辖”的信息,此类管辖权安排无需载入国家登记册或提供给联合国。《登记公约》也没有要求共同发射国需要将其管辖权协议通知第三方或以其他形式进行公示,因此究竟哪个国家享有特定空间物体的管辖权和控制权是含混不清的,也就无从得知哪个国家的法律应适用于该空间物体。由此,不仅第三方易被误导,而且《外空条约》第8条的法定管辖权在共同发射的情况下也失去了公信力。^③

因此,《登记公约》第2条并未规定关于管辖权的协议也需载入登记,为打开“方便旗”之门提供了可能。对此,郑斌认为,可以参照1944年《国际民用航空公约》(以下简称《芝加哥公约》)第83条替代性条款的做法,该条款允许成员国通过协议作出与公约不同的约定,但必须与其他成员国直接沟通,或将其协议内容载入国际民航组织的登记,使其具有公示性,否则将不会对其他成员国产生效力。^④但问题在于,国际空间法并未规定与《芝加哥公约》类似的国籍或船旗国制度,即便国际空间法借鉴了航空法的替代性条款机制,如果不确立航天器国籍制度,那么只是在本不牢靠的“地基”上修修补补,无法从根本上解决问题。

2. 航天器管辖权的个别实践给现有国际空间法管辖权体系带来挑战

1988年,美国、欧洲航天局(代表其成员国)、日本和加拿大为建设国际空间站签署了《关于国际空间站的政府间协议》。^⑤其第5条2款规定如下:“依据《外空条约》第8条和《登记公约》第2条,每个成员对其根据上述第1款的规定登记的部分及在空间站内或空间站上的本国人员保有管辖权和控制权。”这显然属于《登记公约》第2条规定的协议管辖。尽管该协议标榜其“依据《外空条约》第8条”,然而却明显与之相背离,这无疑将进一步削弱空间物体法定管辖权的公信力。它并没有将舱段(elements)及其所载人员皆置于登记国管辖之下,而是区分开来。舱段受其登记国管辖,而不包括其上人员,不论是其机组成员还是恰好在那里的所有人员。与此同时,相关人员国籍国的属人管辖取代了登记国的管辖,如果出现不属于该协议成员国的国民时,该如何处理?或一个成员国的国民成为了另一国登记舱段的机组成员,或一个随机访客出现犯罪行为时又该如何?是否这些情况再次交由《外空条约》第8条解决?此

① 参见王国语:《空间法中的国籍联系》,载《河北法学》2012年第3期,第97页。

② 《登记公约》第4条:“每一登记国应在切实可行的范围内尽速向联合国秘书长供给有关登入其登记册的每一个外空物体的下列情报:(a)发射国或多数发射国的国名;(b)外空物体的适当标志或其登记号码;(c)发射的日期和地域或地点;(d)基本的轨道参数,包括:(一)交点周期,(二)倾斜角,(三)远地点,(四)近地点;(e)外空物体的一般功能”。

③ See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 485.

④ See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 485.

⑤ 《关于国际空间站的政府间协议》,参见欧洲航天局官方网站:https://www.esa.int/About_Us/ECSL_-_European_Centre_for_Space_Law/International_Space_Station_Intergovernmental_Agreement。

外,《关于国际空间站的政府间协议》第22条第2款使情况变得更为复杂,因为该条款为美国创设了一种特别的额外要素下的管辖权,在特定情形下,可及于在非美国舱段中或其上的非美国国民。

根据国际法上的条约解释规则,这些国家的嗣后实践和缔结的协议都将对解释《外空条约》《登记公约》中关于空间物体管辖权的规定起到重要的作用。^①但尴尬的是,这些嗣后实践本身就有违反条约的嫌疑,这与已有条约体系本身不够自洽也不无关系。如果说《登记公约》第2条的规定打开了“方便旗”之门,那么这些嗣后实践又使原有的复杂局面变得更加复杂。

3.《各国在月球和其他天体上活动的协定》确立了与“外空中管辖权”相割裂的“天体上管辖权”

虽然1979年《各国在月球和其他天体上活动的协定》(以下简称《月球协定》)目前仅有18个缔约国,但作为联合国五大外空公约之一,其关于管辖权的规定无疑也应视为国际空间法管辖权体系的重要组成部分。《月球协定》第12条规定了位于天体上的人员的国籍国及物品/物体的所有权国的相关管辖权和控制权,即,“缔约各国对其在月球上的人员、运载器、装备、设施、站所和装置应保有管辖权和控制权,外空运载器、装备、设备、站所和装置的所有权不因其在月球上而受影响”。^②与《外空条约》和《登记公约》不同的是,《月球协定》未规定空间物体登记的要求。这必然进一步影响了空间法管辖权体系的自洽性,同时形成了割裂的“外空中管辖权”和“天体上管辖权”的二元体系。

从该条约的起草历史来看,美国1966年的草案将及于月球上人员和空间物体的管辖指派给了将其“运至”月球的国家,并未提及“登记国”概念,并确立这些物体的所有权不因其在月球上而受影响。苏联1971年的草案明确提及了财产权问题,但只是泛泛提及了《外空条约》第8条。1972年,联合国和平利用外层空间委员会法律小组委员会工作组起草了该条款,并最终获得通过。^③美国和苏联最终都没有强调空间物体登记的问题,其原因与前面几个条约中未提及空间物体国籍概念的原因类似,即,当时月球上只有美国和苏联两国的航天活动,关于人员、物品等相关客体的管辖权并无争议。但这还是给确定天体上的国家管辖权留下了法律隐患。有学者指出:“如果在《外空条约》第8条规定之外分配管辖权和控制权,会削弱《外空条约》关于责任分配的规定。”^④

此外,《月球协定》第12条自身也语焉不详。该条虽然确立了天体活动中的管辖权和控制权,但并未明确相关人员、物体、物品与特定国家的法律联系,那么国家对这些空间法客体行使管辖权的依据究竟是国籍联系、所有权联系还是发射联系?对此,笔者认为,“缔约各国对其在月球上的人员、运载器、装备、设施、站所和装置应保有管辖权和控制权”中“其”(their)一词应按照人员、物品分别解释为国籍联系和所有权联系,即相关人员的国籍国、相关物品/物体的所有权国对其保有管辖权和控制权。但这与1966年美国草案的初衷显然是不一致的。按照其主张,发射联系优于国籍或所有权联系,即,只要是依靠美国的发射活动登陆到天体上的人员、

① 1969年《维也纳条约法公约》第31条:“……三、应与上下文一并考虑者尚有:(甲)当事国嗣后所订关于条约之解释或其规定之适用之任何协定;(乙)嗣后在条约适用方面确定各当事国对条约解释之协定之任何惯例;(丙)适用于当事国间关系之任何有关国际法规则。”

② 参见《月球协定》第12条。

③ See Stephan Hobe (ed.), *Cologne Commentary on Space Law*, Vol 2 (Heymanns Verlag, 2013), p. 400.

④ See Stephan Hobe (ed.), *Cologne Commentary on Space Law*, Vol 2 (Heymanns Verlag, 2013), p. 401.

物品都应在美国管辖之下，而不论人员国籍、物品/物体所有权的归属问题。但这种理解毕竟与通常意思下“其”的含义还是有一定差距的。这些模糊之处都体现了航天器国籍制度缺失给确立外空管辖权带来的挑战。

4. 空间物体登记实践也给管辖权确定带来现实挑战

一是未登记空间物体管辖权的识别缺乏国际法依据。虽然《登记公约》规定了缔约国对空间物体进行登记的国际义务，但该规定不能约束非缔约国。从实践来看，即便是《登记公约》的缔约国，也存在未登记或未能及时登记空间物体的情况。^① 对于未登记的空间物体而言，其管辖权控制权的确定缺乏明确的国际法依据。二是个别国家虽为发射国，但却单方宣称放弃作为发射国和登记国的资格。荷兰和英国均在若干场合明确宣布，在私营实体发射空间物体的情形下，它们并不将自己视为联合国《外空公约》意义上的发射国、登记国或发射机构。^② 例如，如果荷兰某商业公司采购法国的发射服务，在海外发射其卫星，这种情况下，荷兰可能不承认自己是发射国。一方面，一般情况下，卫星所有权国或卫星所有者的国籍国会认定为“促使发射”的国家，从而根据《外空物体所造成损害之国际责任公约》（以下简称《责任公约》）第1条、《登记公约》第1条，被认定为发射国。而荷兰与英国显然是对“促使发射”一词作了非常狭义的解释，与《外空条约》第6条的措辞和意图形成了鲜明对照。^③ 另一方面，如果按照《登记公约》第2条，法国与荷兰同为发射国，应当商定由谁登记该卫星，也可协议安排对该卫星的管辖权。如果荷兰单方“放弃”管辖权资格而法国也不愿意管辖该“他国”卫星，就会出现卫星登记和管辖权的真空。显然，荷兰、英国的相关立场给本已复杂的外空管辖权体系增添了新的变数。如果确立航天器国籍制度，荷兰和英国则可能考虑赋予这些卫星以本国国籍，即便其“继续逃避”监管义务，也可根据航天器与国家的真实联系来确定应当赋予特定航天器国籍的国家，避免出现上述管辖权真空的问题。

三 建立航天器国籍制度的法律意义

承认航天器国籍和建立航天器国籍制度对于促进国际空间法的改革和完善具有重要意义，不仅可以建立与一般国际法相一致的、以权利为本位的外空管辖权体系，解决现有国际空间法管辖权体系面临的问题和挑战，还有助于明确国际空间法其他重要权利义务和责任的主体，提高国际空间法整体上的明确性、可预见性和一致性，以更好地满足外空活动主体多元化的趋势。

① 截至2023年4月24日，联合国有记录的空间物体共计14104个，已在联合国登记的有8383个，还有5721个未进行登记，参见 https://www.unoosa.org/oosa/osoindex/index.jsp?lf_id=。

② O Ribbelink, “The Registration Policy of the Netherlands”, in S Hobe, B Schmidt-Tedd and K-U Schrogl (eds.), *Proceedings of the Project 2001 Plus Workshop: Current Issues in the Registration of Space Objects* (Carl Heymanns, 2005), p. 53; R J Tremayne-Smith, “UK Registration Policy and Practices” in S Hobe, B Schmidt-Tedd and K-U Schrogl (eds.), *Proceedings of the Project 2001 Plus Workshop: Current Issues in the Registration of Space Objects* (Carl Heymanns, 2005), p. 59.

③ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》第4条：任何一个国家机关的行为，无论其行使立法、行政、司法或任何其他功能，无论其在国家组织中的地位为何以及不论其作为中央政府或地方政府组织的机关的性质为何，均应当根据国际法视为该国家的行为。这一原则不损害国家就其私人行为承担国际责任的义务。参见联合国国际法委员会：《国际法委员会第五十三届会议工作报告》，A/56/10，2001年8月10日，第45页。

（一）航天器国籍制度有助于构建全新的外空管辖权体系

航天器国籍制度可以解决国际空间法管辖权规定之间、规定与实践之间存在的不一致与歧义等问题,^①有助于构建全新的外空管辖权体系。一旦确立航天器国籍制度,关于外空领域“船旗国”管辖权含义和适用范围的识别、外空中规范管辖权和实证管辖权的确定,都可沿循或借鉴一般国际法以及航空法、海洋法中成熟的思路和经验,妥善解决外空管辖权识别和平行管辖的问题。新的外空管辖权体系将由法定管辖(基于航天器国籍联系)和协议管辖构成。法定管辖借鉴船舶、航空器国籍制度,通过航天器国籍国内登记来实现,航天器国籍国(船旗国)享有对航天器及其上人、物、事的管辖权,包括立法、司法和行政管辖的权利。协议管辖则类似《登记公约》第2条,允许共同发射国之间、转让国(或出租方)和受让国(或租赁方)等外空国际合作各方之间,基于效率、便利、适当等原则,协议安排对航天器及其上人、物、事的管辖权,但这些安排必须与其他成员国^②直接沟通,或将其协议内容载入特定国际平台(如联合国外层空间事务厅)进行登记,使其具有公示性,否则将不会对其他成员国产生效力,仅在协议方之间产生内部效力,即,借鉴前述《芝加哥公约》第83条替代性条款的规定。正如郑斌指出:“一旦扫除蛛网般之困扰,加之发展进一步规则、协议之假定通过采纳久经检验的概念,已然被清晰、坚实的构建完毕,那么就无法阻挡为解决特定需求而制定替代性协议,当然此类协议仅在相关方之间发生效力,除非第三方在事前或事后表示明确同意。”^③

显然,建立以航天器国籍登记为主的法定管辖与以具体安排来实现的协议管辖构成的新外空管辖权体系,将有助于明确管辖权的主体、客体和内容,有效解决《外空条约》《登记公约》《月球协定》中管辖权模糊、不一致的问题,也将有力指引国家实践,避免出现贬损外空法律体系公信力的情况。

（二）航天器国籍制度将丰富和明确外空权利体系

航天器国籍制度有助于推动国际空间法从“义务本位”向“权利本位”转化,形成一个更为均衡的外空权利义务体系。权利义务及其关系是法哲学的基本问题。权利系于利益,而义务则系于与利益对应的负担。^④权利义务存在结构上的相关关系、数量上的等值关系、功能上的互补关系。^⑤权利义务虽是一一对应的关系,但在法律的价值层面,仍有主次之分。“权利本位”主张,权利是法律结构的核心和基点,没有权利就没有义务;“义务本位”主张,权利是以义务为前提和主体内容的,义务是法律制度中更根本的概念。古代法是以义务为本位,现代法是或应当是以权利为本位。^⑥

笔者认为,国际空间法的解释与制定也应以“权利本位”为基础。其实,《外空条约》开宗

① See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 486.

② 前提是未来缔结有关或包含航天器国籍登记的条约,这里的成员国即指该条约的成员国。

③ See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 491.

④ S. J. Stoljar, *An Analysis of Law* (The Macmillan Press Ltd., 1984), p. 46. 转引自张文显:《法哲学范畴研究》(修订版),中国政法大学出版社2001年版,第337页。

⑤ 参见张文显:《法哲学范畴研究》(修订版),中国政法大学出版社2001年版,第338—341页。

⑥ 参见张文显:《法哲学范畴研究》(修订版),中国政法大学出版社2001年版,第341—342页。

明义,首先规定的便是各国有探索利用外空的自由,探索利用外空的权利应是第一位的,没有这个权利,就谈不上不得据为己有、和平利用、妥为顾及(duo regard)、避免污染、提前磋商等原则和义务。^①但从表面来看,国际空间法更侧重于规定义务、要求,而非明确权利。这与外空活动、外空法制定的冷战背景是紧密相关的。因为在冷战背景下,美、苏两国对于通过立法赋予自身权利的动机小于为对方或双方设定限制和义务的动机。从法理上看,“权利提供不确定的指引,义务提供确定的指引……义务以其强制某些积极行为发生、防范某些消极行为出现的特有的约束机制而更有助于建立秩序,权利以其特有的利益导向和激励机制而更有助于实现自由”。^②该观点对于深刻理解国际空间法的产生背景和“义务本位”属性是有重要启发的。外空法在制定之初,显然更重视秩序,而非赋予各国自由,因为外空在当时是被看作军事博弈的新领域。但是在外空活动快速发展的今天,一味地强调义务本位,不利于航天技术处于落后的国家主张保护自身的合法权益。

从“义务本位”到“权利本位”,是法律价值、法治精神的转变和进步。但这并不意味着必须对已有外空法律体系进行大刀阔斧的修改,而是需要制度革新来予以支撑。从以航天器国籍登记为基础的外空管辖权出发,可获得一个权利义务更为明确、均衡的国际空间法体系,弥补以外空军控、透明度为出发点的现有国际空间法管辖权体系存在的不足。

(三) 航天器国籍制度有助于厘清核心概念

航天器国籍制度将为确定“本国外空活动”“国际责任归属”等核心法律概念和问题提供全新的和明确的依据。根据《外空条约》第6条,缔约国应当为其在外空的“本国活动”承担国际责任,而不论这类活动是由政府机构还是非政府实体进行的。但是何为“本国活动”,条约并没有给出明确的答案。虽然从事外空活动的主体与国家的国籍联系与判断“本国活动”存在着重要的联系,但某国非政府实体从事的外空活动就一定应被认定为该国的“本国活动”吗?贺其治先生认为,从该条的字义来看,有关缔约国就是指该非政府实体(私营企业)所属的国籍国,或是其主要经营地的所在国。^③这种观点值得商榷。第一,“或是”的含义是什么?是否意味着一个非政府实体的外空活动同时归属于其国籍国和主要营业地所在国?是否同时存在多个“本国活动”,存在多个责任主体?第二,如果存在多个责任主体,多个“本国活动”,那么为什么仅限于国籍联系和主营业地联系?实践中,一次外空活动可能涉及多个国家,起码发射国就包括发射空间物体的国家、促使发射空间物体的国家、从其领土发射空间物体的国家和从其设施发射空间物体的国家。^④从理论上讲,上述国家可能既不是主导这次外空活动的非政府实体的国籍国,也非其主营业地所在国。因此,“人(非政府实体)与国家的国籍联系”不但不应是判断“本国活动”的唯一标准、必要条件,而且也不应是一个充分条件。^⑤

相比之下,“物(航天器)与国家的国籍联系”是一种更为密切和明确的联系,本身即证明存在“真实联系”,因此可为确定“本国外空活动”提供法律依据。航天器国籍可以从根本上解

① 参见《外空条约》第1条、第2条、第4条和第9条。

② 马新福:《法理学》,吉林大学出版社1995年版,第212页。

③ 贺其治:《国际法和空间法论文集》,中国空间法学会,2000年,第75页。

④ 有关发射国的界定,参见《外空条约》第7条、《责任公约》第1条和《登记公约》第1条。

⑤ 参见王国语:《空间法中的国籍联系》,载《河北法学》2012年第3期,第92页。

决《外空条约》第6条中为“本国外空活动”承担国际责任的解释问题，航天器自身的活动或从其上开展的活动将清晰无误地构成其国籍国的“本国外空活动”，并需要其国籍国“批准和持续监管”，^① 国籍国承担《外空条约》下的国际责任。可见，航天器国籍制度的建立在解决传统国际空间法管辖权自身问题的同时，还有助于识别和确定空间法中其他的重要法律概念。

（四）航天器国籍制度将弥补现有空间物体损害赔偿制度的不足

《责任公约》明确了国家为空间物体造成的损害承担国际赔偿责任的条件。航天器国籍制度对解决现有损害赔偿制度中致损基点错误、侵权主体范围过于宽泛、请求（赔偿）主体范围不完整等问题具有重要意义。

首先，外空活动赔偿制度应是国际空间法的核心内容之一，但现有的赔偿制度以导致空间物体损害的“行为”或“活动”为基点，这既可能带来某种特定的外空活动致损确定无法可依的情形，^② 也难与法律一般原则如侵权领域的一般规定相衔接。毕竟，侵权体系首先解决的是界定“侵权行为”而非“侵权物体”的问题，是“行为侵权”而非“物体侵权”。一旦确立航天器国籍制度，致损基点即可设定为国籍国的外空行为、外空操作或外空活动。这不但精简了确定致损基点的程序，也更为明确合理，对于推动建立未来外空侵权体系具有重要意义。

其次，《责任公约》规定承担空间物体致损赔偿责任的主体是“发射国”，包括发射或促使发射的国家以及空间物体从其领土或设施发射的国家。两个或两个以上国家共同发射外空物体时，对所造成之任何损害应负连带及个别责任。^③ 据此，从A国领土发射的B国卫星在轨运行时导致了C国卫星的损害，理论上，C国可仅要求A国予以赔偿，但在大多数情况下，应该是B国与损害的发生具有直接的联系。即便A国可以主张自己无过错而不承担赔偿责任，但还是不必要地增加了A国和C国的负担，即争端解决（无论是外交途径、仲裁还是诉讼）成本。一旦确立航天器国籍制度，可明确国籍国为赔偿主体。上述例子中，一般B国应是该卫星的国籍国。至于A、B之间的法律风险划分，自然可在此前提下通过内部协议来安排。这样可提高外空争端与纠纷的解决效率，以国籍国为一般情况下的责任主体，也符合传统国际法的规定。

最后，《责任公约》仅规定了4类请求主体：遭受损害的国家、受损主体（自然人、法人）的国籍国、损害发生地国家、受损人永久居住地国家，但并未提及发射国、登记国等核心概念。发射国和登记国并非在所有情形下都是遭受损害的国家，但根据权利义务相一致的原则以及管辖权原则，它们都应是理论上予以认可的适格请求主体。此外，关于界定“遭受损害的国家”的标准也是模糊的，究竟是航天器所有权国、发射国还是登记国？同样，一旦确立航天器国籍制度，航天器国籍国便是适格的请求主体，而且应是第一顺位的请求主体，无论损害对象是航天器自身还是其上的任何人与物。

可见，建立航天器国籍制度不仅可以解决现有的管辖权问题及空间法上重要概念的界定问题，还有助于完善空间物体损害赔偿制度，并为构建一个更为全面合理的外空侵权损害赔偿制度提供了制度基础和全新的思路。

① 参见《外空条约》第6条。

② 例如通过在轨卫星发射激光导致另一方卫星损害的情形，激光自身很难界定为空间物体，致损的基点应是发射激光的行为。

③ 参见《责任公约》第1条、第5条。

（五）航天器国籍概念将为解决涉外航天民商事纠纷提供法律连结点

与国际公法相比，外空领域的国际私法问题受到关注的程度远远不够。但随着商业航天活动的日益壮大，发生涉外航天民商事纠纷的可能性也越来越大。确定“准据法”是解决涉外民商事纠纷的核心问题，而连结点的选择又是确定准据法的前提。但显然，目前的国际空间法体系中的发射国、登记国、受损人国籍国、永久居住地国等概念与传统冲突法意义上的国籍国仍有不同，船旗国是解决涉外航空、海事纠纷的重要连结点，“国籍”是“属人法”这个准据法表述公式的重要组成部分，是确定“本国法”的基准连结点。^①正如郑斌指出，“不论是国际法抑或国内法，公法或私法，法律关系中的任何要素都应明晰、一致和可知。航天器国籍即是实现目标的有效路径”。^②总之，建立航天器国籍制度的法律意义不仅体现在国际公法层面，还体现在国际私法层面，以有效应对商业航天快速发展给既有国际空间法体系带来的挑战。

四 建立航天器国籍制度的可行性及路径

考量建立航天器国籍制度的可行性，关键有二：第一，基于航天器国籍登记产生的管辖权与基于空间物体登记产生的管辖权是否冲突？能否低成本地避免和解决此类冲突？第二，航天器国籍制度的实现路径是什么？国际立法先行还是国家立法先行？前者必然意味着更高的谈判成本，那么，国家立法先行是否可行？

（一）关于潜在的管辖权冲突问题

首先，可通过在国内法确立“双登记合一”制度，实现空间物体登记国和航天器国籍登记国“二合一”，以尽量避免出现航天器国籍国与空间物体登记国的管辖权冲突。在国际合作中，如共同发射情况下，可通过协议安排来避免出现两者不一致带来的管辖权冲突，但如前所述，该协议应当以特定形式（如在联合国登记相关信息等）及时告知国际社会。退一步讲，即便出现空间物体登记国与航天器国籍国不一致的情况，也并非不可解决。根据航天器国籍登记的法律依据不同，可分为两种情形讨论。一是根据国内法登记的航天器国籍管辖权不应对抗基于《外空条约》第8条享有的空间物体登记管辖权。前者仅为规范管辖权，后者为实证管辖权。二是根据未来新的国际条约登记的航天器国籍管辖权应优先于《外空条约》下的空间物体登记管辖权，这不是管辖权优先级别的问题，而是新法在多大范围内优于旧法适用的条约法问题。

（二）通过国内立法确立航天器国籍的可行性

通过考察船舶、航空器国籍制度形成的历史可以看出，通过国内立法率先确立特殊物的国籍制度是有先例的。在船舶国籍制度领域，便是先有船舶国籍登记的国家实践，之后才逐渐形成条

① “住所”是属人法表述公式的另一个重要的连结点，同时也是私人与国家重要的联系点，在解决空间法领域的国际民商事问题上同样有着重要的意义，但为了简化讨论，本文仅限于对“国籍”的讨论，参见王国语：《空间法中的国籍联系》，载《河北法学》2012年第3期，第92页。

② See Bin Cheng, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1997), p. 491.

约。中世纪时期，船舶国籍概念尚未完全发展，只是简单地以船主的国籍作为判断船舶国籍的标准，船主是识别商船归属的重要连结点。而随着海上商业的发展，出于保护贸易的必要性，催生了某一特定船只与某一特定国家挂钩的规则。^① 1660年，英国颁布了航海法，第一次规定本国船舶必须进行登记。^② 19世纪初，船舶国籍通过国家惯例得以确认。^③ 19世纪20年代早期，一系列双边商业和航行条约规定了海洋国家承认彼此商船国籍的特定条件。1826年瑞典、挪威和丹麦签订的条约首次尝试通过条约形式确认船舶国籍，1930年《国际商业航行法条约》规定船旗国有自由裁量权来确定和管制授予船舶国籍的条件，该规则明确了船舶国籍将根据该船以其国旗航行的国家的法律来决定，其他国家必须承认这种国籍。国家间对彼此船舶国籍的承认为船舶国籍制度的确立奠定了基础。此后，船舶国籍概念在公约、重要条例、外交通信、国内法院和国际法庭的裁决中开始被广泛使用。^④ 1921年《承认无海岸国家悬挂船旗权利的宣言》规定：无海岸国家拥有的船舶可以在其国内某一地点进行登记，登记地就是该船舶的船籍港，各缔约国应承认无海岸国家的船旗。1958年《日内瓦公海条约》明确规定，各国应当确定给予船舶登记、船舶国籍和允许船舶悬挂其国旗的条件。^⑤ 1982年《联合国海洋法公约》第91条、第92条明确了船舶国籍的概念和法律地位，第94条还规定了船旗国有关具有其国籍的船舶的各项义务。可见，船舶国籍制度经历了从国内立法到国家惯例再到习惯国际法的发展过程，最终在国际公约上得以确立。

航空器国籍借鉴了海洋法船舶国籍规则，一开始便在国际立法中获得普遍承认。^⑥ 航空器国籍制度的确立主要通过国际条约以条文的形式明确规定，但这并不意味着航天器国籍制度只能通过国际先行立法来确立。该立法路径的选择是基于已有相关国际法制度（船舶国籍登记制度），并综合考量航空业发展实际的结果，并不当然具有普适性。第一次世界大战后，各国意识到航空在国防中的重要意义，航空业得到迅速发展。相关统一国际规则的缺失，已不利于促进航空活动发展和保障国家安全。因此，经由国家实践、国内法再到国际条约的路径，已无法满足各国关于确认航空器国籍制度的迫切需求。1919年《关于管理空中航行的公约》最早讨论和制定了有关航空器国籍的规则，其草案包含单独的“飞机的国籍与登记”章节，提出航空器国籍的授予应根据每个缔约国的法律来确定。1916年于智利首都圣地亚哥举行的泛美航空会议提出“飞机必须具有国籍，涂有本国标记”，并视其为国际航空法的基本原则。1926年《伊比利亚美洲公约》、1928年《泛美商业航空公约》都对航空器国籍问题作了规定。最终《芝加哥公约》吸收了上述公约中关于航空器国籍的规定，采用了依照国内法对航空器的登记制度来确立航空器国籍原则。^⑦

通过溯源船舶、航天器国籍制度，不难发现国籍制度有两条构建路径：一是国内法经由各国

① See Vincent P. Cogliati-Bantz, *Means of Transportation and Registration of Nationality* (Routledge Taylor & Francis Group, 2015), p. 16.

② 参见叶洋恋：《船舶登记法律制度研究》，华东政法大学2013年博士学位论文，第34页。

③ See Vincent P. Cogliati-Bantz, *Means of Transportation and Registration of Nationality* (Routledge Taylor & Francis Group, 2015), p. 17.

④ See Robert Rienow, *The Test of the Nationality of a Merchant Vessel* (Columbia University Press, 1937), p. 57.

⑤ 参见《日内瓦公海公约》第5条、第6条。

⑥ 参见赵维田：《国际航空法》，社会科学文献出版社2000年版，第159页。

⑦ 张庆元：《国际私法中的国籍问题研究》，武汉大学2009年博士学位论文，第87页。

实践确定、形成国际惯例而后被国际法所确认，例如船舶国籍制度的建立；二是通过国际立法承认国家有权赋予该客体国籍，从而推动各国国内法设立相关国籍登记制度，航空器国籍制度就是这样形成的。航天器国籍制度的构建应当考虑到外空活动的特殊性、发展现状和已有的国际法基础。如今，外空商业活动蓬勃发展，军事化与武器化风险日益提高，亟需明确统一的外空管辖权体系，来促进商业航天有序发展，为外空的定纷止争提供更好的法律依据。另外，考虑到国际社会对于外空法律地位及其定义、划界等问题尚未达成共识，在此背景下，国际法先行的“自上而下”的路径可能面临更高的谈判成本，相比之下，“自下而上”的国内立法先行路径更为可行，经由国内立法、各国实践来孵化相关国际习惯或推动相关国际条约的制定。因此，笔者建议航天器国籍制度的构建可优先借鉴船舶国籍登记制度的发展路径，即先在国内法层面通过规定航天器国籍登记制度予以确立，进而推动形成相关国家实践，乃至未来相关国际条约的制定。如果离开国家立法，离开具体的登记制度，仅在实践中泛泛承认和主张航天器国籍概念，很难催生一个新的外空管辖权体系。“立法先行”毕竟是空间法的显著特征。

此外，还应考虑一国通过国内立法确立的航天器国籍如何得到外国承认的问题。虽然国际法尚未确立航天器国籍的法律概念及其登记制度，但国家实践已在不同程度上承认和使用国籍概念，^①一般来说，当在外交等国际场合提及“某国卫星”时，更多指代的是国籍概念，而非指该卫星在哪国登记。目前的问题是无论国际法还是国内法均并未确立航天器国籍登记制度，这使得“某国卫星”的说法实际上是没有明确法律依据的。有学者认为，国籍是由国家通过对具有真实联系的空间物体进行登记而含蓄授予的。^②这一定程度上反映了学界对于国籍问题的关切，也体现了航天器国籍概念的重要性。但笔者认为，现有的空间物体登记制度并不能创设出一个“含蓄”的航天器国籍制度，“真实联系”自身或是基于它确立的空间物体登记制度不能取代航天器国籍联系和国籍制度。

因此，通过国内法确立的航天器国籍会遭到质疑反对的可能性是极小的，关键是由该航天器国籍产生的管辖权范围，可能会有国家提出其与已有的空间物体登记管辖权不一致，并指出国内法不应与国际法不一致。这实际上又回到“潜在的管辖权冲突问题”。如上所述，可通过在国内法设立“二合一”登记制度来避免大部分平行管辖问题，国内法的“二合一”登记明确了国籍国的管辖范围，对于已有空间物体登记制度管辖权体系是一个补充，而非推翻已有的制度基础。一旦各国跟进制定类似的国内立法，进而推动国际新立法，那么就变成新法与旧法的效力优先级问题，而非国内立法与国际立法不一致的问题。

（三）中国建立航天器国籍制度的思考

确立航天器国籍登记制度，既可以保护太空资产提供明确的法律依据，也可引领和推动国际空间法良性发展。对此，针对中国未来制定航天法，笔者尝试提出以下4项原则性规定。第

① 2019年，笔者作为中国代表团成员之一参加联合国外空委法律小组委员会届会，就航天器国籍问题与美国代表团成员、德国代表团成员交换个人观点。他们均表示认可这个概念，但关于航天器国籍的法律依据，美国代表认为美国批准发射的卫星当然就具有美国国籍，德国代表同意笔者观点，即航天器国籍的概念虽然在实践中被使用，各国均采用“某国卫星”的措辞，但实际上缺乏明确的法律依据。

② See Setsuko Aoki, “Nationality for Spacecraft? Revisited: Nationality to Be Found”, (2020) 42 *Journal of Space Law* 373, p. 374.

一、关于登记主体与一般事项，规定“经国家航天主管部门依法进行国籍登记的航天器，具有中华人民共和国国籍，由国家航天主管部门发给国籍登记证书。国家航天主管部门设立中华人民共和国航天器国籍登记簿，统一记载航天器国籍登记事项”。第二，关于登记效力，规定“中华人民共和国对登记中国国籍的航天器及其上人员、事项享有管辖权和控制权。以上规定不影响中国根据国际条约对空间物体及其所载人员所享有的管辖权和控制权”。第三，关于登记范围，规定“下列航天器应当进行中华人民共和国国籍登记：（1）中华人民共和国国家机构、军队享有所有权的航天器；（2）依本法规定，应在中华人民共和国进行一般信息登记的航天器；（3）国家航天主管机构准予登记的其他航天器”。第四，关于标识要求，规定“依法取得中华人民共和国国籍的航天器，应当标明规定的国籍标志和登记标志”。

1. 在航天法中建立航天器国籍登记制度有助于明确管辖权范围，强化管辖权效力，解决不同管辖权之间的冲突

如上所述，关于传统空间物体登记的管辖权是否及于空间物体上的所有人、物、事，尚存争议。实行航天器国籍登记制度，将享有对本国航天器及其上所有人、物、事的管辖权和控制权。此外，基于国籍登记的管辖权效力一般高于其他国家对其国民的属人管辖权，一旦两者发生冲突，前者优先使用。例如，一旦空间站、月球科研站登记了中国国籍，那么中国对于其中的所有人都享有管辖权，无论该人是否具有中国国籍。为避免现阶段与《外空条约》中的空间物体登记管辖权发生冲突，航天法可直接规定空间物体登记与国籍登记二合一的制度，即要求相关航天活动主体在进行空间物体一般信息登记的同时必须申请该航天器的国籍登记。

2. 航天国籍登记与传统空间物体登记相比，时效性和稳定性更强

一般情况下，空间物体只有在入轨后一定期限内，才开始登记。2001年中国《空间物体登记管理办法》规定：“空间物体登记者应在空间物体进入空间轨道60天内，按照本办法第6条所规定的内容，向国防科工委提交登记资料，履行登记手续。”^①履行国际登记则往往需要更长的时间，因为涉及到空间物体的一些轨道数据需要其在轨稳定运行后才更方便提供。相比之下，国籍登记则无需此类数据支撑，登记更具备便捷性和稳定性。空间物体登记往往要求根据空间物体在轨状态及监管状态的变化，作出相应的登记变更。例如，《空间物体登记管理办法》还规定：“依本办法所登记的空间物体的状态有重大改变（如轨道变化、解体、停止工作、返回及再入大气层等）时，空间物体登记者应在空间物体状态改变后60天内进行变更登记。”^②可见，航天器国籍登记制度可以为尚未来得及进行一般信息登记或不便于登记的空间物体提供国际法管辖权依据，避免其在未登记状态下出现法定管辖权真空，更有利于维护中国太空资产安全。

3. 航天器国籍制度为管理和保护我太空资产提供了更明确有力的法律依据

航天器国籍登记制度的建立，一方面可明确哪些太空资产属于本国太空资产，便于对其活动进行监管；另一方面，国籍的确定可为中国行使在外空中的主权权益、保护太空资产利益提供有力的国际法依据。假设航天器拥有中国国籍，他国一旦对这些航天器采取敌对的外空军事行动，例如抵近、伴飞、干扰等侦察、挑衅或恶意的行为，中国可行使基于国籍管辖的外交保护权，如提出正式抗议或赔偿请求，有理有据地开展外交、法律和舆论斗争。

① 参见2001年《空间物体登记管理办法》第9条。

② 参见2001年《空间物体登记管理办法》第9条。

综上，随着外空活动主体的多元化发展，公私权益的冲突也会日渐增多，发生损害或纠纷后的管辖权冲突的情形也将随之而来。现有的国际空间法、国家航天立法在管辖权方面存在着诸多不足，航天器国籍制度的建立不仅符合我国航天发展和维护国家利益的实际需要，而且将为推动外空国际法治、改革和完善外空秩序作出应有的贡献。

On the Establishment of the Regime of Nationality for Spacecraft

Wang Guoyu and Wu Qingying

Abstract: Unlike the law of the sea and aviation law, which have mature nationality regime for ships and aircraft, space law has not yet established a nationality regime for spacecraft. The existing space jurisdiction system based on the registration of space objects faces many problems and can no longer meet the demands for new space norms and order by the rapid development of space activities. The spacecraft nationality regime is not only an innovation of national space legislation, but also an innovation of international space law. It is necessary and feasible to establish a spacecraft nationality regime through the approach of “national legislation – international practice – international legislation”, which will not only fundamentally solve the problems faced by the jurisdiction system based on space objects registration, but also develop a new space jurisdiction system, facilitate the formulation of a more reasonable and explicit liability system for space damages, and promote the shift of international space law from “obligation-oriented” to “rights-oriented”.

Keywords: Spacecraft Nationality, Registration of Nationality, Jurisdiction in Space, International Space Law, Rights-Oriented

(责任编辑：郝鲁怡)