

美国空间 法律问题研究

MEIGUO KONGJIAN
FALÜ WENTI YANJIU

主编 尹玉海
编委 刘飞奇 高 蝉 汤英武



中国民主法制出版社

本书出版得到了深圳大学学术著作出版基金资助

美国空间法律问题研究

主 编: 尹玉海

编 委: 刘飞奇 高 蝉 汤英武

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP) 数据

美国空间法律问题研究/尹玉海主编. —北京:
中国民主法制出版社,2007. 9

ISBN 978 - 7 - 80219 - 298 - 0

I. 美… II. 尹… III. 外层空间 - 空间法 - 研究 - 美国
IV. D999. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007) 第 150581 号

书名/美国空间法律问题研究

MEIGUOKONGJIANFALÜWENTIYANJIU

作者/尹玉海 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/63055022(编辑部) 63057714(发行部)

传真/63056975 63056983

http: /www. npc. gov. cn

E-mail: /MZFZ@ 263. net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/13. 875 字数/302 千字

版本/2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ISBN 978 - 7 - 80219 - 298 - 0/D · 1170

定价/25. 00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

本书是编者近年来系统开展国际空间立法体系,尤其是在空间国家立法体系研究基础上,结合当代国际空间法的发展趋势以及国际空间法面对的若干现实问题进行研究和总结的成果。

在近年作者所从事的空间法教学和研究工作,几乎都是与国际空间法中立法内容紧密相关的,而在对世界各国空间立法体系和内容进行研究的过程中,不难发现美国国家空间法无论就其规模体系、系统科学以及理论与实践的结合而言都是最权威的,也是最具有代表性的。无论是就国际空间条约以及国际空间合作的开展,还是就本国相关国内立法体系的形成和完善,以及就有关法律法规在司法实践中的落实和发展,包括对整个空间法律体系中个案内容的总结和归类,都是当今世界所有国家空间立法体系所无法比拟的。也就是在这样的背景下,强化和促使作者将美国国家空间政策和法律问题的研究作为一个阶段性的工作重点加以关注。

在将近两年的研究工作中,我们对美国所有有关空间立法和实践的内容加以梳理和归类,并在此基础上逐渐形成了较为清晰的美国国家空间政策和法律体系的框架和基本内容。在此基础上,我们将自己的研究重点放在了分类整理的内容之上,并形成了本书的框架体系。本书首先从美国国家法律体系以及空间活动管理体制入手,对美国现有政治体制以及政府机构进行介绍,并对美国国家的空间政策和立法体系做出了基础性的阐释;然后从人类航天时代开始

以来美国的空间政策,结合历届总统空间政策的制定和完善过程,按照相关的时间节点展开,对美国各个历史时期空间政策的特点和立法内容进行了基础性的介绍;在纵向研究的基础上,我们还结合美国空间法中最为突出和代表性的立法内容,诸如商业发射、保险、出口管理等内容,尤其是在冷战结束以后最为突出的空间活动商业化过程中的立法内容进行研究,力求通过这些内容的研究比较深刻的诠释和体现美国空间立法体系的特征和价值取向;在立法研究的基础上,我们还对美国的国际空间合作给予了一定的关注和介绍,就具体的代表性而言,我们挑选了多边合作(诸如国际空间站)、双边合作[双边合作中包括与传统对立国家的合作(诸如与俄罗斯、乌克兰的合作)、与传统友好国家之间的合作(诸如与日本的合作)以及中间国家的合作(诸如与匈牙利的合作)]等等;在以上研究和归类的基础上,我们对美国空间活动中的若干实务性个案给予了一定的关注和介绍。并最终形成本书的框架体系。

应该说,到现在为止,本书是国内围绕美国空间政策和法律体系进行系统研究的第一本著作,理应弥补我国在有关领域研究中的一个空白,也可以为广大空间法研究人员以及爱好者提供认识、了解和学习美国空间政策和法律体系的路径指南。大家可以通过本书的阅读和体会实现对该领域中美国当代空间政策和法律体系的基础性认识,并在此基础上开展更为深入的研究。

本书的成型首先是编者以及团队共同辛勤努力的客观成果,同时也是在吸收国内同行前期研究成果基础上的发展与完善,在本书的写作过程中,部分借鉴了我国航天管理部门归纳和整理的美国空间法律的有关内容,在此作者要对所有前辈同行的工作表示衷心的感谢。

本书由我任主编。在具体章节中编委分工如下:尹玉海:第二、八章;刘飞奇:第一、三、四、七章;高婵:第五、六章;汤英武:第九章;全书由主编统稿、定稿。在本书资料的整理和收集过程中,范厚权、黎永丰、冯习龙、温婷婷、张冬娜等同学都做出过实质性的贡献。

本书的编写和出版得到了国防科工委政策法规司李巍副司长、系统工程一司刘云峰处长、深圳大学法学院叶兴平教授、黄亚英教授的大力支持;作者的研究工作一直得到了中国民主法制出版社的支持和肯定,他们通过自己的工作客观上为我国贫瘠的空间法教学、研究和立法事业提供最为重要的原始基础;作者还要对深圳大学法学院所有参与本书翻译和编辑工作的同事和硕士研究生表示衷心的感谢;本书的出版得到了深圳大学社会科学研究著作出版基金的资助;最后还要提到我的妻子朱文刚女士和小女尹元小姐,成为她们的骄傲一直是我在专业上坚持和努力的动力。在本书付梓之际,谨对上述所有人士表示衷心的感谢!

但是应该指出的是,由于本人能力上的限制以及时间和各种客观条件保障上的缺失,使得本书在整理和撰写的过程中存在着一些的纰漏和不足,敬请所有专家和同行不吝赐教。

主编:尹玉海

2007年7月28日于北京回龙观

目 录

第一章 美国空间活动管理体制	(1)
1. 美国的政治体制概述	(2)
2. 美国总统、行政部门以及独立机构在空间活动的 地位与作用	(12)
3. 国会在空间活动中的地位与作用	(16)
4. 法院在空间活动中的地位与作用	(18)
5. 联邦各州在空间活动中的地位与作用	(20)
第二章 美国的空间政策	(22)
1. 美国空间政策的历史沿革	(22)
2. 里根总统时期	(25)
3. G · H · W · 布什时期	(42)
4. 克林顿总统时期	(54)
5. 乔治 · W · 布什总统时期	(64)
第三章 国家航空航天局(NASA) 与民用空间活动	(81)
1. NASA 的内部机构	(82)
2. NASA 与其职员、宇航员之间的关系	(85)
3. NASA 任务及管理	(88)
4. NASA 与国际合作	(96)
5. 美国有关的 NASA 的法律	(98)

第四章 美国卫星通信法律制度 (132)

1. 联邦通信委员会与空间活动管理相关组织机构 (132)

2. 程序规则 (133)

3. 通信规则 (135)

4. 联邦通信委员会与美国的通信政策 (136)

5. 国际协调 (141)

6. 联邦通信委员会与法院 (147)

7. 美国有关卫星通信的法律 (149)

第五章 美国商业发射法律制度 (198)

1. 运输部与空间发射的管理 (198)

2. 关于商业发射的法律 (207)

第六章 美国商业遥感法律制度 (255)

1. 商务部与遥感卫星的管理 (255)

2. 关于地面遥感的法律 (258)

第七章 美国空间技术出口管理制度 (280)

1. 国务院与空间技术的出口管制 (281)

2. 商务部与空间技术的出口管制 (282)

3. 美国空间技术出口管制的国际协调 (284)

4. 空间技术出口管理的法律 (286)

第八章 美国空间领域的国际合作 (309)

1. 加拿大政府、欧洲航天局成员国政府、日本政府、
俄罗斯联邦政府和美利坚合众国政府
关于民用国际空间站合作的协议 (311)

2. 美国与俄罗斯、乌克兰签订的双边合作条约 (332)

3. 美国与匈牙利签订的双边合作条约	(344)
4. 美国与日本签订的双边合作条约	(349)
第九章 美国空间活动的司法判例	(364)
1. 关于专利	(364)
2. 关于发射	(377)
3. 关于私人权利	(398)
4. 关于空间活动的管理与信息公开	(417)
5. 关于卫星的商业应用	(422)
参考文献	(431)

第一章 美国空间活动管理体制

空间活动是一项高投入、高风险、高科技含量的活动。这种特殊性决定了空间活动与生俱来就和政府联系在一起。实践也证明了这一点。从国际层面上看,联合国 1967 年《外空条约》第六条规定,“各缔约国对其本国在外层空间,包括月球和其他天体所从事的活动,不论是政府部门还是非政府部门进行,应承担国际责任,并负责保证本国活动的实施,符合本条约的规定。非政府实体在外层空间包括月球和其他天体的活动,应由有关缔约国批准,并连续加以监督。保证国际组织遵照本条约制规定在外层空间,包括月球和其他天体进行活动的责任,应由该国际组织及参加该国际组织的本条约缔约国共同承担。”根据本条的规定,缔约国对于本国的一切空间活动承担责任以及持续监管的义务。对于政府所从事的空间活动,国家承担责任自不待言;对于本国的非政府的空间活动承担责任,使得各缔约国不得不建立起相应的组织机构,以对非政府的空间活动进行规范和管理,从而预防空间活动中的事故发生,减少可能产生的损失,免于承担国际责任。此外,根据,联合国 1972 年《赔偿责任公约》,国家是空间活动国际损害的赔偿主体;1976 年《登记公约》,为了帮助辨认空间物体,对于发射国射入外层空间的物体实行强制登记制度,缔约国应当建立国家登记制度。因此,根据国际空间法的相关规定,国家在空间活动中扮演者不可或缺的角色。

美国是世界上开展空间活动最早和最积极的国家之一,同时美国的非政府空间活动在世界非政府空间活动中占据着独一无二的地位。因此,在美国,无论是政府的还是非政府的空间活动从一开始就

纳入到国家法制化管理的轨道。美国建立了世界上最为完备的空间管理体制。从空间活动的发射许可、保险到登记,美国都建立了相应的机构进行管理。由于美国的“三权分立”的宪政模式,导致美国的空间管理制度具有其自身的特点,本章将结合美国的政治体制来介绍美国的空间管理体制。

1. 美国的政治体制概述

美国 1776 年从英国殖民统治下获得独立后,政治体制上一直朝着启蒙运动时期,孟德斯鸠、洛克等思想家所倡导的“三权分立”的治理模式而努力。在各州喋喋不休的争论和斤斤计较的妥协之后,1789 年美国的宪法《美利坚合众国宪法》终于降生了。这部宪法的通过虽然经历了复杂、曲折的过程,但它却赢得了至高无上的法律地位。它声称自己是“大地上至高无上的法律”。法院对这一条的解释是:任何州立法机关通过的法规或国会通过的法律与联邦宪法冲突时,这些法律将被视为无效。^① 宪法的内容构成了美国政治体制的基石。美国任何政府机关的合法性必须依据宪法。

1.1 美国的联邦制度和三权分立制度

美国建立起来的政治制度实际上是以“分权”思想为核心的。这实际上也就是美国宪法起草者自始孜孜追求的目标。宪法起草者之一,汉密尔顿曾经说过一句非常著名的话,“如果人人都是天使,就不需要政府,如果政府里的人都是天使,就不需要监督。很遗憾事实从来不是如此。”在他们看来,分权和制衡才是政府组建的最理想的模式。从美国的政治制度来看,这种分权的思想主要体现在纵横两方面。从纵向分析,联邦政府和州政府之间实行分权,这就是我们

^① 参见美国国务院国际信息局编、杨俊峰等译《美国政府概况》,辽宁教育出版社,2003 年版。

通常所说的“联邦制度”；从横向分析，联邦政府一级和州政府一级在立法、司法、行政三方面实行分权，我们一般称之为“三权分立制度”。

1776年，美国各州从英国的殖民统治之下获得独立之后，都十分渴望得到独立自主的权力。那种在反对英国殖民统治时期所形成的各州相互忍让、妥协和凝聚力逐渐地淡化。各州相继各自为政，邦联政府的影响力一落千丈。国内，邦联的政策得不到执行，法律一再被否决，财政上每况愈下、入不敷出，严重影响邦联政府的运转。各州小团体利益思想严重，不顾大局。国际上，许多国家已经不愿意承认美国。尤其是原来的宗主国英国，开始拒绝履行停战和约，并勾结美国国内的分裂分子准备卷土重来。面对着再次出现的内忧外患，一批具有远见卓识的政治精英迫切地意识到，如果各州不考虑国家的利益，最终各州的利益也无法保证。因此，必须成立一个强有力的中央政府，才能整合各州的力量，以应对面临的危机，维护国家的主权。在组建统一的强有力的中央政府过程中，美国根据原来邦联的特点选择了联邦制度。1787年，费城制宪会议通过了美国宪法，从而明确将联邦制以法律的形式固定下来。由于1787年宪法对联邦的表述不是很具体，后来美国通过了宪法第十一修正案，专门规定“未授予联邦政府的权力均由各州和人民保留”。这被学者^①称为“美国联邦制的基本前提”。美国宪法授予联邦的权力主要体现在美国国会的权力上。根据宪法第一条第八款的列举，联邦享有的权力很广。但是，特别重要的权力主要是以下这么几种：（1）征税权，即征收税金、捐税、关税和其他赋税，用以偿付国债并为合众国的共同防御和全民福利提供经费；（2）贸易管理权，即管理与外国的、州与州间的，以及对印第安部落的贸易；（3）法院设置权，即设置最高法院以下的各级法院等。

① 杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯著，刘瑞祥等译，《美国宪法概论》，中国社会科学出版社1996年版，第41页。

美国联邦制度体现了美国纵向的分权思想,“三权分立制度”则体现了美国横向的分权制度。“三权分立”思想由来已久,最早可以追溯到古希腊思想家亚里士多德。出于只有建立优良健全的政体才能消除动荡不安的政局的目的,他提出了政体的三要素论“一切政体都有三个要素作为其构成的基础……三者之一为有关城邦一般义务的议事机能(部分);其二为行政机能(部分)——行政机能有哪些职司,所主管哪些事以及他们怎样选任,这些问题都须一一论及;其三为审判(司法)职能。”^①近代三权分立的思想的倡导者要首推孟德斯鸠和洛克,他们比较系统和完善的阐述了三权分立思想。这种思想对美国的宪法产生了深远的影响。美国的制宪者们都非常地欣赏这种思想,如麦迪逊曾说“立法、司法和行政权置于同一手中,不论是一个、少数人或许多人,不论是世袭的、自己任命的或选举的,均可公正地断定是虐政。”“在这个问题上,常常要求和引证的先知是孟德斯鸠。”^②因此,美国宪法中就理所当然地嵌入了三权分立的思想。美国宪法第一、二、三条的第一句话分别是“本宪法所规定的立法权,全属合众国的国会,国会由一个参议院和一个众议院组成。”“行政权力赋予美利坚合众国总统。”“合众国的司法权属于一个最高法院以及由国会随时下令设立的低级法院。”

1.2 美国总统、行政部门与独立机构

美国实行三权分立的政治体制,总统享有三权之一的行政权。关于行政权的具体内涵,美国宪法第二条第二款和第三款作出了具体的规定,“总统为合众国陆海军的总司令,并在各州民团奉召为合众国执行任务时担任统帅;他可以要求每个行政部门的主管官员提出有关他们职务的任何事件的书面意见,除了弹劾案之外,他有权对于违犯合众国法律者颁赐缓刑和特赦。总统有权缔订条约,但须争

① 亚里士多德《政治学》,商务印书馆,1965年版。

② 汉密尔顿、杰伊和麦迪逊《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第246页。

取参议院的意见和同意,并须出席的参议员中三分之二的人赞成;他有权提名,并于取得参议院的意见和同意后,任命大使、公使及领事、最高法院的法官,以及一切其他在本宪法中未经明定、但以后将依法律的规定而设置之合众国官员;国会可以制定法律,酌情把这些较低级官员的任命权,授予总统本人,授予法院,或授予各行政部门的首长。在参议院休会期间,如遇有职位出缺,总统有权任命官员补充缺额,任期于参议院下届会议结束时终结。”“总统应经常向国会报告联邦的情况,并向国会提出他认为必要和适当的措施,供其考虑;在特殊情况下,他得召集两院或其中一院开会,并得于两院对于休会时间意见不一致时,命令两院休会到他认为适当的时期为止;他应接见大使和公使;他应注意使法律切实执行,并任命所有合众国的军官。”根据学者的研究,实际上总统的权力远远不止这些。在立法和司法方面,总统也扮演着重要的角色。因此,概括起来,总统享有以下的权力:(1) 行政权。总统领导联邦政府的行政部门。在行政部门的范围内,总统在国家事务的管理,联邦政府的运转方面拥有广泛的权力。总统可以制定规则、规章、发布命令。这些对联邦行政机构具有法律约束力,而不需要国会的批准。此外,总统对联邦政府的官员具有任命权。对于级别较高的官员,包括各部部长、副部长,各独立行政委员会首长、外交官员、军队高级将领、联邦法院法官、联邦检察官等的任命,须经参议院批准。(2) 立法权。尽管宪法规定所有的权力授予国会。总统作为公共政策的主要制定者,在立法中起着非常重要的作用。这主要表现为立法建议权和立法否决权。在年度国情咨文和特别国情咨文中,总统就其认为必要的方面向国会提出立法建议。如果国会时逢休会而不对这些立法建议作出反应时,总统有权召开特别会议对所提出的立法建议进行审查。除了总统的职务之外,他往往还是政党的领袖和政府的首脑,其特殊的地位直接影响公众舆论的走向,进而影响国会的立法进程。在立法否决权方面,因为宪法规定国会通过的所有的法律必须经总统的签署才能生效,因此总统对于法律的生效起着决定性的影响。(3) 司法权。总统另

一项非常重要的权力就是任免联邦法院的法官,包括联邦最高法院的法官。因此,总统在任免联邦法院法官的时候往往会考虑法官个人政治倾向,从而影响到司法。此外,总统还拥有赦免权,包括赦免罪犯和宣布缓刑。当然,这种赦免既可以是附加条件的也可以是无条件的。(4) 军事权。根据美国的宪法,军事权是总统和国会共享的权力。国会享有宣战权、招募和维持军队权。总统则享有统帅、指挥、调动军队的权力。总统还可以召集各州的国民警卫队为联邦服务。在战争或国家危急时,国会还会授予总统更大的权力,以管理国家经济和保护国家的安全。^①

联邦法律的日常执行和实行则由各个行政部门负责。这些行政部门由国会根据国内和国际事务的管理需要设立。目前美国联邦设有 14 个行政部门。根据美国宪法的规定,各行政部门的部长由总统提名,参议院批准通过。各行政部門部长组成一个咨询委员会,即我们通常所说的“内阁”,为总统提供各种建议。虽然美国宪法没有明确规定有关总统内阁的条款,但它明确地阐述,总统可以以书面形式向各行政部門的主要官员就其负责领域的任何问题征求意见。目前美国共有 14 个部,分别为:农业部(1862 年成立);商务部(1903 年成立,1913 年分为商务部和劳工部);国防部(1947 年由战争部〈1789 年〉、海军部〈1798 年〉和空军部〈1947 年〉合并而成);教育部(1979 年成立,由原卫生、教育与福利部分离而出);能源部(1977 年成立);卫生和福利部(1979 年成立,由原卫生、教育与福利部分离而出);住房和城市发展部(1965 年成立);内政部(1849 年成立);司法部(1870 年成立);劳工部(1913 年成立);运输部(1966 年成立);财政部(1789 年成立);退伍军人事务部(1989 年成立)。^②

在联邦政府的运转中还有一类机构发挥着重要的作用,这就是独立机构。独立机构是美国国会通过立法为某一专门目的而设立

① 张定河著,《美国政治制度起源与演变》,中国社会科学出版社,1998 年版。

② 张毅军等编著,《美国政府机构手册》,军事谊文出版社,2000 年版。

的,不属于任何机构管辖,由总统直接领导。美国联邦政府中的独立机构主要分为三类:(1)独立管制机构。他们制定的规章条例涉及国民经济的各个方面。目前联邦政府重要的独立管制委员会有:联邦储蓄委员会、联邦通信委员会、就业机会均等委员会、核管理委员会等。(2)其他的独立机构。这类机构为数较多,是为特殊任务设立的行政管理机构。中央情报局、国家航空航天管理局、联邦选举委员会等均属于此类机构。(3)政府公司。即由政府全部所有或部分所有的公司,比较重要的有美国进出口银行、美洲国家基金、美国邮政管理局等。^①

1.3 美国国会

国会在美国政治体制中占据极其重要的地位。这是由三权分立思想的内在要求决定的。美国宪法第一条第一款规定,“联邦政府所有立法权归国会,国会由参议院和众议院组成。”国会立法权的具体内容体现在宪法第一条第八款中,该款规定,“规定和征收直接税、进口税、捐税和其他税,以偿付国债、提供合众国共同防务和公共福利,但一切进口税、捐税和其他税应全国统一;以合众国的信用借款;管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业;制定合众国全国统一的归化条例和破产法;铸造货币,厘定本国货币和外国货币的价值,并确定度量衡的标准;规定有关伪造合众国证券和通用货币的罚则;设立邮政局和修建邮政道路;保障作家和发明家对各自著作和发明在限定期限内的专有权利,以促进科学和工艺的进步;设立低于最高法院的法院;界定和惩罚在公海上所犯的海盗罪和重罪以及违反国际法的犯罪行为;宣战,颁发掳获敌船许可状,制定关于陆上和水上捕获的条例;招募陆军和供给军需,但此项用途的拨款期限不得超过两年;建立和维持一支海军;制定治理和管理陆海军的条例;规定征召民兵,以执行联邦法律、镇压叛乱和击退入侵;规定民兵

^① 张毅军等编著,《美国政府机构手册》,军事谊文出版社,2000年版。

的组织、装备和训练,规定用来为合众国服役的那些民兵的管理,但民兵军官的任命和按国会规定的条例训练民兵的权力,由各州保留;对于由某些州让与合众国、经国会接受而成为合众国政府所在地的地区(不得超过十平方英里),在任何情况下都行使独有的立法权;对于经州议会同意、由合众国在该州购买的用于建造要塞、弹药库、兵工厂、船坞和其他必要建筑物的一切地方,行使同样的权力;以及制定为行使上述各项权力和由本宪法授予合众国政府或其任何部门或官员的一切其他权力所必要和适当的所有法律。”从第八款可以看出,美国宪法赋予了国会广泛的立法权。因此,国会可以在宪法列举的范围内制定法律来限制和规范政府和民众的行为。

美国的国会分为参议院和众议院。参议院由各州选出两名代表组成,目前参议院的人数为 100 人。众议院的名额则按各州的人口比例分配,但是每个州在众议院至少拥有一个名额,总的人数宪法没有作出规定,现有 435 名众议员。参议院和众议院的权力范围大致相同。除了增加税收的议案必须由众议院提出外,国会两院均可以就任何问题提议立法。但是,宪法规定,任何一项立法必须经过参众两院的通过才能成为法律。因此,每院都可以投反对票反对另一院通过的法律。参议院也有一些专属的权力如批准总统对高级官员和驻外大使的任免、以 2/3 多数批准条约。

国会与行政机关的关系上主要表现为其对行政机关的监督。实践证明,这种方法是国会用来影响行政部门最为有效的方法之一。国会监督可以防止浪费和欺诈;保护公民的自由和个人的权利;确保行政机关依法行政,评价行政机关等。^① 长期以来,国会对政府的监督是方方面面的,监督的形式主要有以下几种:(1) 预算批准。美国国会分别于 1921 年和 1974 年制定了《预算和会计法》、《预算和控制拨款扣押法》,对于政府的年度财政预算作出了详细的规定。总

^① 参见美国国务院国际信息局编,杨俊峰等译《美国政府概况》,辽宁教育出版社,2003 年版。