

# 我国航天法立法所依托的国内法律环境分析

高国柱

**摘要:**目前航天法的立法工作正在有序推进中。应对影响和规范我国航天活动的现有法律进行系统的梳理和总结。现行航天法律所规范的领域、环节和事项包含航天科研活动的资助、航天科研生产活动的准入与监管、航天类企业的生产安全管理、投资、税收管理、航天资产管理、航天活动特定环节管理、与航天相关的归口业务部门管理、空间安全、应急管理和环境保护等。就现状而言,我国目前存在诸多复杂且零散的航天法律性文件,但并未形成体系;可适用于航天活动的相关性法律文件较多,但专门性法律文件较少;现有航天法律覆盖性较广,但存在较多的空白和灰色地带;现有的分散立法模式问题较多,迫切需要出台一部综合性的航天法。因此,我们应重视对现有国内航天法律的研究,重视航天法的体系化建设,合理处理现有航天法律与航天法的关系。

**关键词:**航天;航天活动;航天法;准入;监管

中图分类号: D922.12

文献标识码: A

文章编号: 1009-2447(2019)04-0071-10

## 一、引言

随着2018年全国人大常委会将航天法列入二类项目以来,航天法的立法工作正在有关部门的组织协调下迅速推进。作为参与立法起草工作的专家团队的一员,笔者认为:航天法的框架结构取决于其立法目的和立法定位,应集活动监管法、组织行政法和产业促进法于一身,既要考虑国际条约对我国施加的国际义务,又要考虑现行国内法律环境对我国航天活动的影响;既要借鉴国外航天立法成功经验,又必须与我国航天活动的组织体系和监管实践相结合。因此,应当对影响和规范我国航天活动的现有法律<sup>①</sup>进行系统的梳理和总结,从中寻找立法的空白之处和亟须修改完善之处,借以明确航天法应调整的事项和立法要素,从而使未来航天法根植于既有的法律环境,不至于出现立法“脱节”现象。同时在此基础上有所升华,能够解决一些重

大的机制性问题和实施性问题,使立法既具有覆盖性,又具有一定的超前性。

## 二、现行航天法律所规范的领域、环节和事项

长期以来,法律学界对中国的航天立法存在认识上的误区,即中国缺乏成文的航天法。这一观点无法解释中国航天事业如何在缺乏法律规范和保障的情况下取得了举世瞩目的成就。事实上,我国存在着与航天活动有关的众多法律、法规、规章和规范性文件<sup>②</sup>,其中的多部法律可一般性地适用于航天科研生产活动(并限于航天活动);部分法规则适用于航天活动的某一特定环节,如特定航天科研生产活动的许可、进出口管控等;部分规章直接针对特定航天活动,如发射许可、空间物体登记等;

**作者简介:**高国柱,男,吉林德惠人,北京航空航天大学法学院教授(院聘),硕士生导师,研究方向为国际法、航空法与外层空间法。

规范性文件则主要是行业管理的依据,有时也针对特定类型的航天活动或航天活动的某一环节。

具体而言,目前我国法律、法规、规章和规范性文件所规制的航天活动的领域、环节和事项大体包括以下方面:

#### (一) 科研项目的申请、审批、资助与管理

在我国,由于历史原因,航天行业是作为国防科学技术工业的一部分来加以管理的,并且存在多部门齐抓共管的情况。航天领域科研项目的科研资金除自筹资金外,有很大一部分来自国家财政资金。国家重大科技专项和国家重点研发计划的具体实施和组织通常由行业管理部门负责。比如,探月工程和高分专项由国家国防科工局总负责,北斗导航专项由中国卫星导航系统管理办公室负责。载人航天科研项目主要由中国载人航天办公室负责。作为民用航天的行业主管部门的国家国防科工局,除重大科技专项和国防科技项目外,还承担着民用专项科研(例如,民用航天(工程)科研活动,其中包括预研项目)、技术基础科研项目(如标准化、计量、科技情报、质量与可靠性等)等。按照国家国防科工局现有的科研(工程)项目管理规定,上述科研可以分为基础研究类、技术研究与开发类和工程研制类三大类项目。

因此,航天领域的科研除受适用于所有科研活动的基本性法律约束外,更多地受制于基于项目管理和行业管理因素而发布的诸多规范性文件的影响,如多部门联合发布的《国家科技重大专项(民口)管理规定》《国家科技重大专项(民口)资金管理办法》《国家科技重大专项(民口)验收管理办法》《国家重点研发计划管理暂行办法》《国家重点研发计划资金管理办法》等。国防科技主管部门也制定了很多规章或规范性文件,如《国防科技工业民用专项科研管理办法》《国防科技工业科研经费管理暂行办法》《国防科工局科研项目管理暂行办法》《民用航天科研项目管理暂行办法》《国家国防科技工业局型号研制领导人员管理规定》《民用卫星工程管理暂行办法》等。<sup>⑤</sup>

#### (二) 航天科研生产活动的准入与监管

航天科研生产活动与其他行业的科研生产活动存在明显区别:社会资本仅可从事《国防科技工

业社会投资领域指导目录》(放开类2010年版)<sup>④</sup>所确定的特定领域的航天科研生产活动。外资在中国投资航天业的,无论是设立三资企业还是并购,也应符合《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(目前为2019年版)的限制。<sup>⑤</sup>即便符合上述要求,在进行公司企业登记之前,如涉及民用爆炸物品科研生产的,还应实现取得相关部门的许可,满足工商登记事前审批的要求。<sup>⑥</sup>火箭、卫星等属于《武器装备科研生产许可管理条例》所规定的许可目录范畴之内的产品,还应取得装备承制单位资格,符合质量体系认证要求和保密要求,在获得国家国防科工局颁发的武器装备科研生产许可证的情况下,才能从事相关科研生产活动。<sup>⑦</sup>

#### (三) 航天类企业的生产安全管理

从监管角度看,在获得许可从事相关科研生产资格后,日常的生产经营活动的安全要遵守《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》《危险化学品安全管理条例》《民用爆炸物品安全管理条例》《安全生产许可证条例》《民用核安全设备监督管理条例》《生产安全事故应急条例》以及部分行业规章和规范性文件的约束,如《国防科研生产安全事故报告和调查处理办法》《国防科技工业安全生产监督管理规定》《军工危险化学品安全管理暂行办法》等。

#### (四) 航天类企业的固定资产投资与对外投资管理

为了防止全社会投资规模的无序扩大,早在20世纪90年代我国就对固定资产投资实行审核制度。相关职权归属于国家计委(现为国家发展改革委)。

为了规范政府对企业投资项目的核准和备案行为,加快转变政府的投资管理职能,落实企业投资自主权,国务院于2016年12月14日发布了《企业投资项目核准和备案管理条例》,对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目,实行核准管理。政府核准的投资项目目录由国务院投资主管部门会同国务院有关部门提出,报国务院批准后实施,并适时调整。国务院另有规定的,依照其规定。

国务院于2016年12月20日发布了修订后的《政

府核准的投资项目目录(2016年本)》,规定“由国务院投资主管部门核准”的项目,由国务院投资主管部门会同行业主管部门核准,其中重要项目报国务院核准。该文件第八项“高新技术”中包含部分航天类投资项目,即“民用卫星制造、民用遥感卫星地面站建设项目,由国务院投资主管部门核准”。此外,国家发展改革委还在2017年针对该条例颁布了实施办法。对于国防科技工业企业在我国境内投资建设的固定资产投资项目核准和备案管理办法,由国务院国防科技工业管理部门根据该条例的原则另行制定。

科技部于2008年3月27日发布了《国防科技工业固定资产投资项目招标投标管理暂行办法》,国家国防科工局于2012年9月29日发布了《国防科技工业固定资产投资项目招标投标管理暂行办法实施细则》。从2012年到2015年,国家国防科工局还先后通过了《国防科技工业固定资产投资项目申报和审批若干规定》《国有控股企业军工建设项目投资管理暂行办法》《国防科技工业固定资产投资项目管理规定》以及有关投资项目竣工验收和财务审计、档案管理等方面的规范性文件。

对于政府投资的项目,2019年7月1日起实施的《政府投资条例》规定国务院投资主管部门依照该条例和国务院规定,履行政府投资综合管理职责。国务院其他有关部门依照本条例和国务院规定的职责分工,履行相应的政府投资管理职责。国防科技工业领域政府投资的管理办法,由国务院国防科技工业管理部门(目前为国家国防科学技术工业局)根据该条例规定的原则另行制定。

对于境内航天企业向境外投资的,应适用国家发展改革委的《企业境外投资管理办法》、商务部的《境外投资管理办法》、国家外汇管理局的《境内机构境外直接投资外汇管理规定》和国务院国资委的《中央企业境外投资监督管理办法》等相关部门规章。对于投资于敏感国家、敏感地区和敏感行业的项目实施核准管理,对非敏感类项目实施备案管理。其中的敏感行业就包含武器装备的研制生产和维修,从而将航天产品基本涵盖在其中。为确保国有资产保值增值,中央企业境外投资还应按照《中央企业境外投资项目负面清单》(2017版)的

要求,建立健全境外投资管理制度,由国务院国资委对其境外投资进行事前、事中、事后管理,其自身做好境外投资风险管理。

#### (五) 航天企业开展特定航天活动的税收管理

除遵守一般性法律如《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国企业所得税法》和国务院有关税收法规外,财政部、国家税务总局于2015年6月15日发布了《关于航天发射有关增值税政策的通知》,对境内单位提供航天运输服务适用增值税零税率政策,实行免退税办法。其提供的航天运输服务免征增值税,相应购进航天运输器及相关货物,以及接受发射运行保障服务取得的进项税额予以退还。境内单位在轨交付的空间飞行器及相关货物视同出口货物,适用增值税出口退税政策,实行免退税办法。其在轨交付的空间飞行器及相关货物免征增值税,相应购进空间飞行器及相关货物取得的进项税额予以退还。

2016年5月1日起实施的《营业税改征增值税试点实施办法》规定从事运输服务的单位,其增值税税率为11%。按照该办法附件《销售服务、无形资产、不动产注释》的规定:航天运输服务,按照航空运输服务缴纳增值税。航天运输服务,是指利用火箭等载体将卫星、空间探测器等空间飞行器发射到空间轨道的业务活动。同日实施的《跨境应税行为适用增值税零税率和免税政策的规定》规定跨境提供的“航天运输服务”适用“增值税零税率”。

#### (六) 航天资产管理(含设备、设施、频轨、数据等)

航天设备设施的范围非常广泛,包括空间基础设施(包括通信、导航、遥感卫星系统,含空间系统和地面系统)、发射相关设施(包括发射场、测控、运控等系统)、宇宙飞船、空间站、探测器、宇航员训练设备设施、航天企业的生产、科研、试验设备设施等。从最广义的角度讲,部分观测设施、导航定位基准站、用于通信的固定地球站、部分广电的地面设施等都属于航天设备设施(目前由气象局、天文台、测绘局、无线电管理局、国家新闻出版广电总局等归口部门管理)。

鉴于我国的航天发射场、发射设施、测控、运



控系统、宇宙飞船、空间站、宇航员训练设施与国防安全息息相关,原则上应作为军事设施加以保护和管理,但《中华人民共和国军事设施保护法》并未将其列入军事设施。

对于为数众多的国有卫星而言,因其性质、用途的差异,其管理部门不尽相同。国家国防科工局主管科研星,具体的业务星依其用途由各部门分管。卫星的测控和运控工作由西安卫星测控中心来负责。但目前已有部分民营企业具备了一定的运控设施和运控能力,其服务对象多是商业卫星。

对于国有航天企业和科研院所而言,其有关航天设备设施的管理应遵守《企业国有资产监督管理暂行条例》《军工关键设备设施管理条例》《军工关键设备设施登记管理办法》《军工关键设备设施处置管理办法》《军工关键设备设施目录》等法规和规范性文件的规定。在重点实验室、重大航天科研基础设施和科研仪器的开放共享方面,需要遵守国务院《关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》、科技部等三部门联发的《国家重大科研基础设施和大型科研仪器开放共享管理办法》、科技部等五部门联发的《促进国家重点实验室与国防科技重点实验室、军工和军队重大试验设施与国家重大科技基础设施的资源共享管理办法》等规范性文件的规定。

无线电频率和卫星轨道位置密切相关,属于稀缺的资源。频轨的协调由国际电信联盟负责,我国有关无线电频率和轨位的具体工作由工信部下属的无线电管理局(国家无线电管理办公室)统一归口负责,工信部和无管局在无线电频率管理、无线电频率划分、频率使用许可、空间无线电台、地球站等方面制定了大量规章和规范性文件。

对于空间数据,包括卫星数据和空间科学数据,由于其依赖的遥感卫星、探空活动和观测设施等分属不同部门管理,因此数据来源众多,其管理、互通、分享与使用在很长一段时间缺乏国家层面的规定,只有部分行业管理部门,如国家国防科工局对其掌握的数据(包括中巴资源卫星数据、民用遥感卫星数据、探月科学数据、高分数据等)制定了为数较多的管理和分享规定。<sup>⑧</sup>2018年国务院办公厅印发的《科学数据管理办法》为空间数据管

理提供了指导性意见。

#### (七) 航天活动特定环节的监管

##### 1. 民用卫星发射项目许可

2002年11月21日,国防科工委发布《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),自同年12月21日起施行。《暂行办法》建立了对在中国境内非军事用途的航天器进入外层空间的行为的许可证管理体系。《暂行办法》对许可证申请与审批、监督与管理以及法律责任等都做了明确规定,从而使民用航天发射步入了有法可依的阶段,也为中国的空间商业发射活动奠定了良好的法律基础。该办法中有关于申请许可证需有责任保险的相关规定。1997年,财政部和国家税务总局曾就卫星保险业务有专门的函(财税证字(1997)142号)。<sup>⑨</sup>

##### 2. 空间发射安全与碎片减缓

鉴于火箭发射可能会对民航安全产生重大的危险,因此,执行发射任务还需要做好空中飞行管制。依据《中华人民共和国飞行基本规则》,由国务院和中央军委空中交通管制委员会负责国内的飞行管制。军机由空军实施管制,民机由中国民航局实施管制。对于发射基地附近空域,可以通过设定空中禁区、空中限制区和空中危险区等提示过往飞机规避。具体执行任务时还有专门的通知。

2019年,国家国防科工局和装备发展部联合下发了《关于促进商业运载火箭规范有序发展的通知》,要求从事航天发射活动的商业火箭企业,按照《民用航天发射项目许可证管理暂行办法》编制申报材料,经省级国防科技工业管理部门向国家国防科工局申请办理发射许可;按照有关规定编制相关材料,报军委装备发展部进行专项审查。获得发射许可和通过专项审查后,方可按程序执行发射试验活动。

我国一直高度重视空间碎片的减缓和防护工作,确定了空间碎片减缓的行动计划,发布了航天行业标准QJ 3221-2005《空间碎片减缓要求》,国家国防科工局还于2009年发布了《空间碎片减缓与防护管理办法》,在国内首次明确对航天器研制的空间碎片控制管理要求。2015年,该暂行办法修订为《空间碎片减缓与防护管理办法》,共25条。

### 3. 空间物体登记

2001年2月8日，国防科工委和外交部联合发布了《空间物体登记管理办法》（以下简称《办法》），这是中国第一部有关民用航天的部门规章。该《办法》明确了空间物体的内涵、登记空间物体的主管部门、登记程序和要求，要求建立空间物体的国家登记册，规定了空间物体的国内登记（由所有者向国家国防科工局提交登记资料）和国际登记（国家国防科工局将登记资料交外交部递送给联合国秘书长），以及存在共同发射时应协商确定登记国，由此建立了中国空间物体的登记管理制度。

### 4. 航天产品与技术的进出口管制

1997年10月22日，国务院、中央军委发布了《中华人民共和国军品出口管理条例》（2002年修订），对包括军用航天产品在内的军品出口的许可制度做出了明确规定。2002年11月1日，国防科技工业委员会、中国人民解放军总装备部联合发布了《军品出口管理清单》，其中第八类为“火箭、导弹、军用卫星及其辅助设备”。

为了加强对导弹及相关物项和技术出口的管制，维护国家安全和社会公共利益，我国于2002年8月22日颁布了《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管制条例》，规定了导弹及相关物项和技术出口许可审批制度。与这一管制条例配套的《导弹及相关物项和技术出口管制清单》（作为《两用物项和技术进出口许可证管理目录》的第六部分）明确包含了11类119个物项，其中大约有一半与航天有关，如运载火箭、液体火箭发动机、固体火箭发动机、航天惯性制导仪等。

在民用卫星出口方面，管控的主要是高分辨度的遥感卫星，这方面主要是由国家国防科工局负责审批，审批流程主要参照《军品出口管理条例》的规定进行。<sup>⑩</sup>

此外，《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国货物进出口管理条例》《中华人民共和国技术进出口管理条例》也普遍适用于航天类货物和技术的进出口管理。按照《中国禁止出口限制出口技术目录》，禁止出口的航天技术包括：空间材料生产技术、航天器测控技术、空间数据传输技

术、卫星应用技术、大地测量技术。限制出口的航天技术包括：航空、航天轴承技术、大型振动平台设计建设技术、北斗导航基带及射频芯片设计与制造技术、空间仪器及设备制造技术、空间数据传输技术、卫星应用技术等。

### （八）归口业务管理部门管理事项

除前述有关卫星无线电管理外，涉及广播电视的卫星及其接收设施的建设、运行、管理和使用由国家广播电视总局归口管理。这方面的法规有《卫星电视广播地面接收设施管理规定》《卫星地面接收设施接收外国卫星传送电视节目管理办法》等；有关航天测绘设施（包括卫星和卫星导航定位基准站等）由国家测绘地理信息局（已被撤销，并入自然资源部）管理，相关法律和规范性文件包括《测绘法》和《卫星导航定位基准站建设备案办法（试行）》等。有关航天气象设施，包括卫星和地面设施由国家气象局管理，相关法律和规范性文件包括《中华人民共和国气象法》《涉外提供和使用气象资料审查管理规定》《风云气象卫星数据管理办法（试行）》《气象卫星专项资金管理暂行办法》等。卫星导航系统的建设和运行管理由中国卫星导航系统管理办公室归口管理，相关规范性文件包括《北斗卫星导航系统公开服务性能规范（1.0版）》《北斗卫星导航系统公开服务性能规范（2.0版）》《北斗地基增强系统服务性能规范（1.0版）》以及多个北斗卫星导航系统空间信号接口控制文件等。<sup>⑪</sup>

### （九）航天活动与国家安全、应急救援和环境保护等

与国家空间安全和国防建设有关的法律，如《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国国防动员法》《中华人民共和国国防交通法》《中华人民共和国军事设施保护法》《中华人民共和国网络安全法》等也适用于航天领域，尤其是《中华人民共和国国家安全法》宣示了我国和平利用外空的理念，提出了维护我国外空活动、资产和其他利益安全的要求，可以为我国航天法的出台提供必要的立法支撑；有关环境保护、事故和应急救援的法律，如《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治

治法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国突发事件应对法》等同样适用于航天领域,尤其是航天活动可能造成环境损害和严重事故的情况下。当然,从适用性角度看,还有许多法律也适用于航天领域,如《中华人民共和国科学技术促进法》《中华人民共和国促进科技成果转化法》《中华人民共和国专利法》《国防专利条例》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国中小企业促进法》等,其他民事、行政等领域的基本法律也可适用于一般的航天活动,在此不再赘述。

### 三、现状研判与分析评价

(一)我国目前存在诸多复杂且零散的航天法律性文件,但并未形成体系

经过多年的法制建设,我国目前已制定了与航天活动有关的众多法律、法规、规章和规范性文件,其中的多部法律可一般性地适用于航天科研、生产和经营活动(并不限于航天活动);部分法规适用于航天活动的某一特定环节,如特定航天科研生产活动的许可、部分航天产品与技术的进出口管控等;部分规章直接针对特定航天活动,如发射许可、空间物体登记等;规范性文件则主要集中在航天行业管理领域,有时也针对特定类型的航天活动(如卫星导航、测绘等)或航天活动的某一环节(如卫星无线电频率管理、发射安全等)。但总体而言,由于上述法律性文件位阶差异较大,发布部门各异,调整的领域或环节非常分散,存在较多的立法空白,且大量的规范性文件缺乏足够的法律约束力,因此,总体而言,目前适用于航天活动的法律文件呈现体系庞杂、条块分割、空白较多的特点。

(二)可适用于航天活动的相关性法律文件较多,但专门性法律文件较少

所谓相关性法律,是指该法律原则上可以适用于航天活动或其调整范围涵盖了航天活动,但并不局限于航天领域。所谓专门性法律,是指该法仅适用于特定类型的航天活动或航天活动的某一环节。

如上所述,在科学技术研究领域(可涵盖航天

科研活动)、武器装备科研生产(可以涵盖火箭、卫星及重要分系统的研制和型号管理等,包括承制资格、科研生产许可、保密、质量体系认证等)、航天企业的生产与经营活动、设备设施管理、技术转化与知识产权保护、航天产品与技术进出口管控等环节或领域,存在着大量的相关性法律、法规、规章或规范性文件。

专门性法律仅存在于航天发射许可、空间物体登记等少数领域,主要以部门规章的形式存在。此外,在民用航天科研项目管理、航天发射与运输服务的税收管理、航天生产和发射活动安全、空间碎片减缓与防护等环节还存在不少规范性文件,但总体上依附于国防科技工业行业管理而存在。由于规范性文件适用范围有限,且修改变动较为频繁,因此并非典型意义上的“法律”,其约束性相对较差。

(三)现有航天法律覆盖性较广,但存在较多的空白和灰色地带

如上所述,现有航天法律覆盖了航天活动的诸多环节和领域。目前从航天企业的设立准入(有门槛有限制)、科研生产(有许可、资质和安全要求)、发射活动(有民用航天发射许可和安全要求)、在轨运行(有空间碎片减缓和防护要求)等环节已经基本形成了体系化规定。在部分航天活动领域,如导航、遥感(主要是数据分享)也发布了较多的规范性文件。在与航天活动相关的无线电、卫星电视广播等领域,已经形成了从法规到规章再到规范性文件的完整体系。尽管如此,我们还应看到,现行立法中存在着较多的空白和灰色地带,且各领域和环节的立法深度参差不齐。

#### 1. 许可制度问题较多

目前航天领域的许可主要集中在科研生产环节,发射环节和进出口环节。

航天产品的科研生产在现有体制下属于武器装备科研生产许可的一部分,这在逻辑上存在问题,能否从中分离出不属于武器装备的航天产品,从而为其确定新的许可或备案登记制度?伴随着装备许可目录的缩减,最近国家国防科工局公布了《武器装备科研生产备案管理暂行办法》,体现了一定的改革倾向,但未触及根本。发射许可环节则存在适



用对象不清晰的问题,按照国际通例,国家的发射行为无须许可,在绝大多数发射行为属于国家行为的情况下,该许可存在适用错位和难以适用的问题。进出口环节的问题是现有航天产品出口落入了军品出口和两用品出口范畴,但存在覆盖面不全的问题。如民用卫星出口由谁负责?出口控制标准和程序如何制定?高分辨度民用遥感卫星的出口甚至关乎国家安全,应当由哪一部门或由哪些部门联合审查?这些现行法律均未涉及。

### 2. 未确定空间物体损害责任制度

空间物体的损害责任实质是一种高危行为引发的损害责任,但现有《中华人民共和国侵权责任法》及有关司法解释并未将其归入“高度危险责任”的范畴内。值得注意的是,我国的空间物体从所有者而言大多属于国家所有,其损害大多属于“国家行为”引发的损害,目前国内法中尚无清晰规定。因此,解决平等主体之间侵权责任的《中华人民共和国侵权责任法》并不能直接适用空间物体的损害赔偿义务。况且在涉及国家的情况下,仅从所有者角度就无法确定具体的赔偿义务机关。笔者的观点曾受到某位民商法专家的激烈质疑,但对于航天业界而言,这一问题本无须争辩,因为它客观存在。未来我国的航天法一定会对空间物体的损害赔偿作出清晰的规定。

### 3. 缺乏有效促进商业空间活动的法律

我国的航天活动受管理体制和所有制影响,与美国和欧洲所称的商业航天活动的内涵并不相同。美国在航天领域并不存在什么国有企业,NASA属于联邦政府专门用于推进航空航天活动的事业性科研机构。因此,只存在国家和私人两个层面。政府研发(不考虑收益,主要是民用)、采购(包括军品采购)与私人从事航天产业(商业航天)从中获利,这是一个硬币的两面。欧洲由于历史原因存在少量国有企业,因此主张公平参与、合理收益,其商业航天以盈利为依据。我国存在着国家指令性计划(目前也广泛采取了招标的方式,主要由国有企业承担)、国有企业的自主研发经营活动(以盈利为取向)和民营企业的以盈利为目的的航天活动。国企以国家所有的财产通过国家授权方式享有经营自主权,民企试图介入航天领域但存在门槛和禁入

领域。这一背景下产生了很多问题:国有企业作为企业要盈利,但国家的投入盈利的对象是谁?如果通过垄断方式获利,等于与民争利。从民企角度而言,由于缺乏足够的技术、经验,受困于固有体制下的市场分割和垄断,很难介入核心的航天产业。目前虽然在火箭研制、小卫星制造和应用服务方面有所突破,但在放、管、服方面还缺乏有效的配套措施和机制,容易出现一放就乱、一管就死的局面。伴随着我国资本市场的活跃,部分民企参与航天活动的目的是意图在资本市场上圈钱获利,这无助于我国航天事业的长久发展。因此,目前我国的商业航天活动鱼龙混杂,存在制度缺位和制度失灵的问题。未来航天法既要考虑为各类主体从事航天活动创造平等机会,又要考虑改革现行的管理模式,推进混合所有制改革,完善民品和军品采购制度,促使民间资本大量流入航天领域,减轻国家的巨额投入,这方面任重而道远。

除此之外,其他诸如空间应用促进、航天基础设施的统筹建设、技术成果的转让与转化、载人航天、小卫星监管、大规模星座等在立法方面都存在较多的空白和灰色地带。

(四) 现有的分散立法模式问题较多,迫切需出台一部综合性的航天法

从目前规制我国航天活动的法律、法规、规章(含依据性法律和相关性法律)以及有关政府部门基于行业管理需要或归口管理需要制定的规范性文件来看,其法律性质、约束效力和适用范围各不相同,形成了一种错综复杂的适用于航天活动的法律体系,其立法进程体现了从计划经济管制到市场化改革过程中对航天活动从不同层面和不同角度进行监管的制度构建过程,这一过程中也体现了利益纷争和博弈,也与航天活动在管理体制上的改革息息相关。多部门齐抓共管的管理体制必然引发分散式的立法,在部门权力边界不清的情况下容易导致立法空白或权力纷争,无法解决我国航天事业发展中的重大和棘手问题。

我国航天事业发展中所面临的问题是非常复杂的,具体可分为三个层次:体制问题、机制问题和实施问题。体制问题涉及到多部门介入航天活动而形成的“九龙治水”问题,这需要界定部门权力和

责任的边界。目前国务院机构改革方案的落实有助于厘清国务院各部门的职责边界,但军民融合的管理体制中如何合理划分军民之间的职权边界,未来仍需积极探索和实践。体制问题还涉及到变革航天领域由来已久的计划经济模式的问题。机制问题是由体制问题衍生的问题,如现有航天产品的科研生产的准入门槛问题、装备研制和采购中的价格形成机制问题、航天领域的技术转让和知识产权保护问题等。而实施问题则与我国的所有制有关,比如民用卫星发射项目中“项目总承包人”如何确定?在绝大多数卫星属于国有资产情况下,如何确定“空间物体”的所有人?这些问题有的需要未来的航天法加以明确,有的涉及现有法规规章的废止问题,有的则需要对现有法规规章作出修改或解释。

我国只有建立完善的航天管理体制,理顺航天监管机制,明确各方责权利关系,保障各方的合法权益,才能通过航天活动的实施来确保国家安全、维护国家利益、规范航天活动、提升技术实力、促进产业发展等诸多目标的实现。现有的分散零碎的规制航天活动的法律、法规、规章或行业规范性文件不足以承载如此重大的历史使命。因此,在考虑我国现行航天管理体制运作的基础上,通过梳理和分析现有规则,并考察其实施情况,从中总结出制约或阻碍我国航天事业发展的因素,以解决问题为突破口,集中战略专家、技术专家、管理专家、经济学家和法学专家的智慧,在广泛征求社会各界建议和意见基础上,制定一部规制、促进和保障军民商航天活动的综合性航天基本法既具有必要性,又具有可行性。

#### 四、对航天法立法工作的启示

##### (一) 应重视对现有国内航天法律的研究

从过去几年的航天法立法工作来看,存在着过度强化国外立法经验的吸收、过度强调国际条约的内化,而忽视了中国航天活动所依托的现行政策法律制度的倾向。造成这一状况的原因包括:立法工作的组织决策者更强调对国际条约和国外立法的研究;参与航天法立法工作的学者多为国际法领域的学者,对国际条约和外国立法更为熟悉;我国现有

航天政策法律体系庞杂,仅从专门性法律文件角度加以研究只能管中窥豹;现有航天活动环节领域众多且极为复杂,各部门在其职权范围内下发了大量的法律文件,学术界对多部门齐抓共管形成的管理体制缺乏直观认识和深入了解,其研究多为一鳞半爪,颇有盲人摸象的感觉。当然,系统深入研究我国现有的航天政策和立法,需要对我国目前的航天活动有整体性的深入了解,需要消耗极大的精力去整理、比较、分析和研究,在缺乏强有力支持和保障的情况下,仅凭学术兴趣是无法支撑的。

##### (二) 应重视航天法的体系化建设

现有航天法律已为我国依法开展航天活动奠定了初步的体制保障基础、机制约束基础和活动规则基础,为我国航天事业取得举世瞩目的成就提供了基本的制度性保障。但我们也应看到,目前有关航天的法律文件出于多个部门,分散零碎,存在较多空白和灰色地带,体系化不强。

航天法作为一部综合性的航天基本法,承担着协调现有法律、弥补立法空白并为未来的体系化立法奠定基础的重任。在航天法制定过程中,应考虑未来通过行政法规、部门规章等方式构建一个完整的航天法体系的需要。具体而言,我们应考虑在航天活动监管、航天设施管理、空间物体登记、损害赔偿、空间应用促进、商业航天产业促进、数据管理、进出口管理等多个领域存在着修订现有立法或制定新的法规或规章的可能性,并在拟订航天法条文时规定必要的授权条款或“接口”。

##### (三) 合理处理现有航天法律与航天法的关系

现有航天法律为航天法的制定提供了一定的立法依据和支撑,比如《中华人民共和国国家安全法》提及了太空安全,《中华人民共和国测绘法》规定了卫星导航定位基准站的建设,《中华人民共和国气象法》规定了气象设施保护和气象探测环境保护(可适用于空间天气)。对于这些内容,可区别情况分别纳入航天法适当章节予以细化或确认。对于可以普遍适用于航天企业生产安全、固定资产投资和对外投资的相关法律、法规和规章,航天法予以原则性确认即可,并不需要过多重复其内容。

对于已经制定行政法规的航天事项,比如武器装备科研生产许可(包含航天产品在内的),军



品、两用品出口管制等,应考虑未来长远发展的需要,深入论证,加强协调,避免条块化分割管理,通过航天法加以变革。

对于已经制定部门规章的航天事项,比如空间物体登记、民用航天发射项目许可证管理办法等,应考虑其实施中出现的问题,在航天法中做原则性规定,并为修订现有法律提供依据。例如,空间物体的国内登记对象应明确为我国作为发射国而对其具有管辖权和控制权的空间物体,考虑到大部分空间物体系国有,因此登记义务人宜改为发射服务提供方。航天发射项目的许可证制度应予以变革,区分国家航天发射项目和商业航天发射项目,前者豁免于许可,后者应由拟发射空间物体的所有人(或实际控制人)申领许可证(国际商业发射服务项目由承揽该商业发射服务项目的公司申领)。

对于目前已制定规范性文件加以规制的航天类事项,需要结合实践中的效果在航天法中分别予以确认、修订和废除。比如航天业的准入、航天科学技术研究、装备科研生产、税收、设备设施管理等。

以上建议仅是原则性和方向性的,在航天法起草工作时我们还将面临更多具体问题,甚至还需要考虑现有政策的“落地”问题。限于篇幅,本文仅对我国现有广义性质的法律中可适用于航天活动的内容与航天法的对接加以探讨,供有关部门和学术界参考。

## 注释

- ① 本文所使用的法律一词区分不同语境,单独提出时是包含法律、法规、规章乃至规范性文件在内的广义法律,与其他法律文件如法规等并用时仅指全国人大和人大常委会制定的法律。
- ② 依照《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)的规定:行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称行政机关)依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。

- ③ 上述科研管理规定中既存在一般性适用于航天科研项目等多部门规定,也包含了仅适用于国家国防科工局牵头负责的科研项目的组织与管理。
- ④ 目前该目录与航天有关的放开类包括:3空间飞行器,3.1空间飞行器总体,3.1.1民用卫星开发总装测试(放开类),3.2空间飞行器分系统,3.2.1载人飞船各分系统开发装配(放开类),3.2.2空间站各分系统开发装配(放开类),4运载火箭4.1运载火箭固体火箭发动机壳体、喷管加工制造(放开类)。
- ⑤ 外国投资者自2020年1月1日起,其设立外资企业应遵守《外商投资法》的规定。
- ⑥ 目前事前审批的涉及航天的主要是民用爆炸品的生产。
- ⑦ 目前该许可证由国家国防科工局征求军委装备发展部意见后颁发。
- ⑧ 这些规定都属于规范性文件,覆盖范围有限,效力较弱。
- ⑨ 目前我国保险公司主要提供发射阶段的财产险、发射阶段的责任险和在轨阶段的财产险。
- ⑩ 目前我国尚缺乏关于民用卫星出口管理的法律性文件。
- ⑪ 有关北斗导航的文件主要是技术性能和服务质量承诺,从其制定和发布的部门和程序而言,仅类似于规范性文件。

## 参考文献

- [1]高国柱.中国空间立法的评价及未来展望[J].北京航空航天大学学报(社科版),2007(1):38-42.
- [2]高国柱.中国航天活动的立法保障与未来展望[J].北京理工大学学报(社科版),2011(4):85-90.
- [3]王国语.论中国《航天法》立法的必要性与可行性[J].北京理工大学学报(社科版),2012(6):101-108.
- [4]张振军.关于中国商业航天的法律思考[J].中国航天,2015(8):8-12.
- [5]冯国栋.论中国商业航天的法律体系构建[J].中国航天,2017(9):8-14.
- [6]董珍祥.关于中国航天法定位与路径研究[J].科学决策,2017(8):51-67.
- [7]王冀莲.加快航天立法,建设航天强国[J].国际太空,2018(5):33-37.
- [8]高国柱.我国航天法框架设计的立法思考[J].地方立法研究,2019(3):79-93.

# **An Analysis of the Domestic Legal Situation Relied on in the Legislation of China's Space Law**

**Gao Guozhu**

**Abstract:** At present, the legislative work of the China's Space Law is progressing in an orderly manner. Systematically review and summarize the existing laws that affect and regulate China's aerospace activities. The fields, links and matters regulated by the current aerospace law include funding for aerospace scientific research activities, access and supervision of aerospace scientific research and production activities, production safety management of aerospace companies, investment, tax management, aerospace asset management, and specific activities of aerospace activities. The management activities of the aerospace-related business units, space security, emergency management, and environmental protection. As far as the status quo is concerned, China currently has many complicated and scattered aerospace legal documents, but it has not formed a system. There are more relevant legal documents applicable to aerospace activities, but there are fewer specialized legal documents. Existing aerospace legal coverage It is relatively broad, but there are many blank and gray areas; the existing decentralized legislative model has many problems, and a comprehensive "China's Space Law" is urgently needed. Therefore, we should attach importance to the study of existing domestic aerospace laws, attach importance to the systematic construction of the "China's Space Law", and properly handle the relationship between the existing aerospace laws and the "China's Space Law".

**Key words:** space; space activities; China's Space Law; access; regulation