



大会

Distr.: General  
9 April 2019  
Chinese  
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表\* 项目 98(C)

防止外层空间的军备竞赛：防止外层  
空间军备竞赛的进一步实际措施

## 防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组

### 秘书长的说明

秘书长谨随函附上防止外层空间军备竞赛进一步实际措施政府专家组的报告。专家组根据大会第 [72/250](#) 号决议设立。

\* [A/74/50](#)。



## 防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组的报告

### 一. 导言

1. 大会在其关于防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施的第 72/250 号决议中, 请秘书长设立一个最多 25 个会员国组成的联合国政府专家组, 在公平和平等地域代表基础上产生, 就一项防止外层空间军备竞赛, 包括防止在外层空间放置武器的具有法律约束力的国际文书的实质内容进行审议并提出建议。大会决定, 决定新设立的政府专家组将以协商一致方式工作, 但不影响各国在今后谈判中的立场, 并于 2018 年和 2019 年在日内瓦各举行一次为期两周的会议; 请秘书长向大会第七十四届会议并在裁军谈判会议 2020 年届会之前向裁军谈判会议转递政府专家组的报告。

### 二. 组织事项

2. 按照该决定的规定, 秘书长任命了政府专家组, 专家来自以下 25 国: 阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、加拿大、智利、中国、埃及、法国、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、哈萨克斯坦、马来西亚、尼日利亚、巴基斯坦、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。专家名单见本报告附件一。

3. 专家组在联合国日内瓦办事处举行了两届会议, 第一届于 2018 年 8 月 6 日至 17 日举行, 第二届于 2019 年 3 月 18 日至 19 日举行。在第一届会议之前, 专家组受益于秘书处裁军事务厅与中国外交部和俄罗斯联邦外交部于 2018 年 7 月在北京举办的“防止外空军备竞赛”问题国际研讨会。在第一届会议上, 专家组选举吉列尔梅·德阿吉亚尔·帕特里奥塔(巴西)为主席。

4. 裁军事务厅迈克尔·斯皮斯担任专家组的秘书。联合国裁军研究所的 Daniel Porras 和 Raji Rajagopalan 担任专家组顾问。

5. 根据第 72/250 号决议, 专家组主席于 2019 年 1 月 31 日至 2 月 1 日在纽约联合国总部举行了一次为期两天的闭会期间不限成员名额非正式协商会议, 以便所有会员国就主席以其个人身份提出的专家组工作报告进行互动讨论并交流意见。<sup>1</sup> 该报告见本报告附件二。在该会议上, 主席还组织了一系列小组讨论, 以促进会员国与包括国家空间机构、商业部门和民间社会代表在内的更广泛外层空间界的接触和互动。

6. 在日内瓦会议期间, 专家组听取了联合国裁军研究所多名代表和若干独立专家的介绍, 来自红十字国际委员会、布拉格安全研究所、马里兰国际安全研究中心(美国马里兰大学)、美国得克萨斯大学奥斯汀分校、澳大利亚阿德莱德大学以及俄罗斯联邦俄罗斯科学院克尔德什应用数学研究所等。此外, 专家组受益于其

---

<sup>1</sup> 会议资料可在裁军事务厅网站([www.un.org/disarmament/topics/outerspace/paros-gge/](http://www.un.org/disarmament/topics/outerspace/paros-gge/))查阅。

成员的发言、工作文件和其他投入。专家组还收到了包括非政府组织在内的非成员的书面意见。<sup>2</sup>

7. 根据第 72/250 号决议，专家组审议了多项建议，内容涉及防止外层空间军备竞赛，包括防止在外层空间放置武器的具有法律约束力的国际文书的实质内容。根据这项任务，专家组讨论了：(a) 外层空间的国际安全局势；(b) 适用于防止外层空间军备竞赛的现行法律制度；(c) 在外层空间适用自卫权；(d) 一般原则；(e) 一般义务；(f) 定义；(g) 监测、核查、透明度和建立信任措施；(h) 国际合作；(i) 最后条款，包括体制安排。专家组审议了一份实务报告的若干草案。未就最后报告达成协商一致意见。

---

<sup>2</sup> 工作组公开提供的工作文件和非成员的书面投入可查阅：[www.un.org/en/official-documents-system-search/index.html](http://www.un.org/en/official-documents-system-search/index.html)，文号为，GE-PAROS/2019/WP.1-7。

## 防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组的报告 附件一

### 政府专家组成员名单

#### 阿尔及利亚

穆斯塔法·阿巴尼

参赞

阿尔及利亚常驻联合国代表团

#### 阿根廷

Juan Guzik

参赞

国际安全、核和空间事务局

外交和宗教事务部

#### 澳大利亚

Robert McKinnon

助理秘书长

国家安全战略，网络和情报处

外交贸易部

#### 白俄罗斯

Nikolai Ovsyanko

国际安全和军备控制科科长

外交部

#### 巴西

吉列尔梅·德阿吉亚尔·帕特里奥塔

大使

巴西驻裁军谈判会议特别代表

#### 加拿大

Eleonora Agnew

国际和监管事务经理

政策处

加拿大空间局

**智利**

Hellmut Lagos(第一届会议)

副司长

国际和人的安全司

外交部

Andrea Francisca Quezada Carrasco(第二届会议)

国际和人的安全司

外交部

**中国**

马升琨

副司长

军备控制和裁军司

外交部

**埃及**

Bassem Hassan

参赞

埃及常驻联合国代表团

**法国**

Sophie Gauthier(第一届会议)

核裁军和不扩散处

法国欧洲与外交部

Elisabeth Meyer(第二届会议)

核裁军和不扩散处

法国欧洲与外交部

**德国**

Michael Biontino

大使(退休)

顾问

联邦外办

**印度**

Vipul

印度总领事，迪拜

**伊朗伊斯兰共和国**

Seyed Mohammad Ali Robatjazi(第一届会议)

厅长

裁军和不扩散厅

Nassereddin Heidari(第二届会议)

常规武器和空间事务主管

外交部

**意大利**

Sergio Marchisio

国际法正教授

第一大学

**日本**

Setsuko Aoki

法学教授

庆应大学法学院

**哈萨克斯坦**

Amanat Umbetbayev

国际关系司司长

哈萨克斯坦国防和航空航天工业部

**马来西亚**

Bahari bin Zainol Saiful(第一届会议)

特等助理秘书长

政策和战略规划司

外交部

**尼日利亚**

Faisal Ibrahim

一等秘书

尼日利亚常驻联合国代表团

**巴基斯坦**

Usman Iqbal Jadoon

参赞

巴基斯坦常驻日内瓦联合国和其他国际组织代表团

**大韩民国**

Il Park

公使衔参赞

大韩民国驻埃塞俄比亚大使馆

**罗马尼亚**

Dumitru-Dorin Prunariu

罗马尼亚航天局董事会成员

联合国和平利用外层空间委员会前主席

**俄罗斯联邦**

Andrey Belousov

多边裁军司司长

不扩散和军备控制部

俄罗斯联邦外交部

**南非**

Doc Mashabane

总干事

联合国政治、和平与安全局

国际关系与合作部

**大不列颠及北爱尔兰联合王国**

Brian Jones

副司长

安全政策司

外交和联邦事务部

**美利坚合众国**

Eric Desautels

办公厅主任，新安全挑战办公厅

军控、核查和遵守局

美国国务院

## 防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组的报告 附件二

### 防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组主席的报告<sup>1</sup>

2019 年 1 月 31 日，纽约

1. 我很高兴今天召开这次会议，会议的重点是防止外层空间军备竞赛的进一步实际措施政府专家组的工作。专家组根据大会 2017 年 12 月 24 日通过的第 72/250 号决议设立。
2. 根据该决议，我的任务是今天召开这次非正式会议，“以便所有会员国就主席以其个人身份提出的专家组工作报告进行互动讨论并交流意见”。
3. 根据这次协商会议的日程安排，我建议将时间分配如下。今天的会议将专门进行互动讨论，会员国就专家组第一届会议审议的主要实质性议题交流意见。
4. 这些专题包括：(a) 外层空间的现行法律制度和一般原则要素；(b) 一般义务要素；(c) 与监测、核查、透明度和建立信任措施有关的要素；(d) 与国际合作、体制安排和最后条款有关的要素。
5. 在开始讨论每个实质性议题时，我将简要总结专家组会议期间提出的要点。
6. 如果时间允许，在会员国讨论完一个议题之后，我将请观察员和非政府组织代表发言。
7. 在专家组第一届会议上，有人建议这次协商会议也应作为与更广泛的外层空间界接触的平台。因此，我已对我们明天的会议作出安排，专门用于会员国与三个小组交流意见，这三个小组分别由国家空间机构、商业部门和民间社会的代表组成。
8. 这将是一次公开的非正式会议。这意味着观察员和非政府组织可以出席和参加，但他们必须尊重讨论的私密性。这还意味着不应就会议进行任何形式的公开报道，包括通过推特或其他社交媒体。
9. 对于可能在会场的记者，这次会议应该被视为不供发表，不应就讨论进行任何报道。我希望这些方式将有助于所有参与者进行开诚布公的交流。
10. 在开始今天的实质性讨论之前，我将首先概述迄今为止完成的工作。我建议本着非正式磋商的精神将发言集中在手头的议题上。在我就第一个议题(即外层空间的现行法律制度和一般原则要素)发言后，我将请各代表团就该议题发言，或作任何一般性发言。

### 概述

11. 第 72/250 号决议第 3 段请秘书长设立一个最多 25 个会员国组成的联合国政府专家组，在公平和平等地域代表基础上产生，就一项防止外层空间军备竞赛，

---

<sup>1</sup> 根据大会第 72/250 号决议第 5 段，主席以个人身份提出关于政府专家组工作的报告。



包括防止在外层空间放置武器的具有法律约束力的国际文书的实质内容进行审议并提出建议。

12. 根据该决议，秘书长邀请根据公平地域分配原则选出的 25 个会员国提名专家参加该专家组。专家组由下列会员国的专家组成：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、加拿大、智利、中国、埃及、法国、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、哈萨克斯坦、马来西亚、尼日利亚、巴基斯坦、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

13. 在第一届会议之前，专家组受益于秘书处裁军事务厅与中国外交部和俄罗斯联邦外交部于 2018 年 7 月在北京举办的“防止外空军备竞赛”问题国际研讨会。该研讨会为专家组的筹备工作做出了宝贵贡献。

14. 研讨会尤其使被提名的专家能够在正式会议之前聚集一堂，讨论与其任务相关的所有问题，包括：不断演变的空间安全形势以及外层空间军备竞赛和武器化的前景和后果；防止外层空间军备竞赛的国际努力状况，包括适用规范和原则的相关性和充分性；可能与防止外层空间军备竞赛的具有法律约束力的国际文书有关的内容，包括防止在外层空间放置武器。

15. 筹备研讨会使被提名的专家组主席能够确定一系列应当处理的问题，并就工作方法征求意见。应邀参加的非政府专家也使研讨会受益匪浅，他们能够就技术事项作介绍并支持讨论。

16. 政府专家组于 2018 年 8 月 6 日至 17 日在日内瓦举行了第一届会议。

17. 专家组遵循详细的指示性时间表，重点讨论在可能具有法律约束力的条约中涉及的各个专题领域，其中包括以下方面：

(a) 国际安全局势，包括当前趋势和事态发展，以及确定外层空间军备竞赛的指标；

(b) 适用防止外层空间军备竞赛的现行法律制度；

(c) 在外层空间适用自卫权；

(d) 一般原则，包括现有文书中所载的原则和可能需要的其他原则；

(e) 一般义务，包括范围和目标、与控制武器、设备和技术有关的要素、与控制行为有关的要素以及关于可能限制和管制使用武力的要素；

(f) 定义；

(g) 监测、核查和透明度及建立信任措施，包括现行措施的作用和制订新措施；

(h) 国际合作和能力建设；

(i) 最后条款和体制安排；

(j) 第二届会议的工作安排。

18. 会议期间，专家组听取了外部专家和联合国裁军研究所若干名代表的技术专题介绍，后者向专家组简要介绍了各种专题。专家组极大受益于其成员的积极参与、发言和工作文件。

19. 我意识到专家组成员似乎愿意在既定任务范围内工作，推动就可能具有法律约束力的文书的要素进行辩论，同时探索实现这一目标的不同方法。

20. 随着辩论深入，禁止在外层空间放置武器条约草案是一个反复出现的衡量标准，但实质性交流并不仅限于或局限于该草案。

21. 在联合国裁军事务厅和联合国裁军研究所的协助下，我分发了专家组成员提出和讨论的“全球资源信息数据库”提案的综合版本，以便每位专家能够就他们认为必要的要素提供投入。由于所审议问题的复杂性，接收这些投入的最后期限延至1月中旬。

22. 这些投入和第一届会议的讨论为我编写报告初稿提供了信息。目前正在编写该初稿，供提交秘书处处理。专家组将在2019年3月的最后一届会议上讨论和最后确定该初稿。

23. 一些专家已经表示打算在第二届会议之前提交工作文件。我谨邀请所有代表团通过秘书处提交书面提案，供专家们在第二届会议上审议。请将此类工作文件限制在最多两页并在3月1日星期五之前提交为荷。

**外层空间现行法律制度以及一般原则要素**

24. 我现在谈第一个实质性议题：外层空间现行法律制度以及一般原则要素。

25. 专家组认为，现行国际条约、公约、文书和其他来源所载的原则、规则和规范契合防止外层空间军备竞赛的目标。这些原则、规则和规范在促进和平利用外层空间的方面发挥了重要作用。

26. 同时，有专家认为，现行法律制度仍不足以防止外层空间的军备竞赛。制定一项关于防止外层空间军备竞赛的具有法律约束力的文书将会填补适用于外层空间的国际法律制度的空白，包括维护国际和平与安全方面的空白。因此，有专家认为，在政府专家组商定成果的范围内可能达成的任何文书都应以现行国际法，特别是1967年《和平利用外层空间条约》为基础并加以扩展。

27. 专家们普遍肯定或承认该条约所载各项原则与防止外层空间军备竞赛的相关性，包括：

- (a) 《联合国宪章》在外层空间的适用性；
- (b) 在不受歧视和平等的基础上进入外层空间的自由；
- (c) 不在外层空间放置核武器或其他大规模毁灭性武器；
- (d) 将月球和其他天体完全用于和平目的；

(e) 国家对其国民在外层空间活动的责任；

(f) 发射国赔偿损害的责任；

(g) 在利用和探索外层空间时必须适当考虑他人利益；

(h) 在开展任何可能对他人的外层空间活动造成潜在有害干扰的活动之前进行协商的义务。

28. 专家们普遍肯定或承认《联合国宪章》所载各项原则与防止外层空间军备竞赛的相关性，其中包括：

(a) 禁止使用或威胁使用武力；

(b) 和平解决争端；

(c) 单独和集体自卫权利；

(d) 《宪章》优先于其他国际义务。

29. 专家们还普遍肯定或承认裁军及不扩散条约所载原则的相关性，其中包括：

(a) 为和平目的开发技术的权利；

(b) 应避免妨碍各国的经济或技术发展；

(c) 不歧视；

(d) 全面彻底裁军的目标。

30. 专家们对国际法，特别是《联合国宪章》适用于外层空间这一点没有争议。但是，有些专家对讨论国际人道法的适用感到关切，因为这种讨论可能会表明接受外层空间可能发生武装冲突这一概念。

31. 具体而言，在低地球轨道中发生的任何攻击都可能产生持续数十年或更长时间的长期碎片，严重危及在同一高度运行的任何航天器。在较高轨道中发生的攻击可能会产生无限期持续存在的碎片。造成外层空间物体解体的少数攻击可能会对地球轨道的大片区域产生不利影响，因而对空间作业的安全和安保造成危害，这可能对其他航天器造成不可预测的附带损害。

32. 专家们就一个概念达成了一定程度的一致，即应避免试图根据《宪章》第五十一条确定什么情况可能构成在外层空间使用武力，而应重点关注各国可能商定的行为规范。这包括对有害或敌对行为可能加以禁止或限制。除其他外，对于如何处理不会造成永久损害的对空间物体的蓄意干扰或扰乱，专家们没有统一的看法。

#### 一般义务要素

33. 我现在谈第二个实质性议题：一般义务要素。

34. 应在可能制定的一项具有法律约束力的文书中列入哪些一般义务，这一问题与文书的范围密切相关。

35. 专家组讨论了外空活动可能面临的各种威胁，以及其中哪些威胁能够而且应当在文书中予以有效解决并确保可核查。有专家认为，威胁连续存在，包括以可逆和扰乱性影响为特征的低强度威胁及以不可逆和破坏性影响为特征的高强度威胁。这些威胁可能影响外层空间物体，也可能影响相关的地面基础设施以及天基服务的最终用户。

36. 一位专家提出了一种按强度增加顺序对具体威胁进行分类的有用方法。其中包括：(a) 电子战，包括干扰无线电传输和无线电传输欺骗；(b) 网络攻击，包括直接攻击外层空间物体以及与空间有关的地面基础设施和商业活动；(c) 定向能量攻击，可从陆基、空基、海基或天基平台发射，目前具有致盲、眩目或损坏敏感设备的能力；(d) 具有与空间物体交会和物理互动或撞击空间物体能力的轨道反卫星系统；(e) 可通过动力撞击或爆炸撞击摧毁天基物体的陆基反卫星武器；(f) 核爆炸。

37. 虽然专家对威胁的看法各不相同，但他们认为，防止外空军备竞赛的文书应至少解决三种情况：空对空攻击；空对地攻击；地对空攻击。专家们还讨论了对与外层空间物体有关的地面基础设施的攻击。

38. 威胁一般涉及已在运作的现有能力，这些能力可能来自更易认定为军事系统和武器的系统，不过，令人极为关切的是如何处理两用技术的问题。

39. 具有合法民用用途的“两用”系统将更难与旨在用于进行攻击的军事系统区分开来。其中一项能力包括在轨服务卫星，用于靠近和检查另一物体并与其对接，以及为其补充燃料或进行维修。另一项能力包括主动清除碎片。两用能力问题被视为制定一项有效和可核查的具有法律约束力的文书所面临的挑战之一。尽管如此，应将解决专为用作空间武器或为瞄准空间物体或为从空间瞄准地球物体而设计的外层空间物体视为任何防止外空军备竞赛文书的核心。

40. 专家们认为，针对关于对外层空间物体有害或敌对行为(攻击)的规则，可以根据威胁的性质采取不同的做法，同时考虑到与外层空间物体和能力的属性、核查和军民双重用途有关的挑战。专家们还认为任何文书都应禁止使用外层空间物体攻击地面目标，并强调文书必须灵活，足以应对未来的事态发展和威胁。

41. 一些专家高度重视对行为进行规范，例如禁止各种蓄意有害或破坏性行为。有专家强调，尤其要禁止可能在地球轨道中导致产生长期碎片的蓄意行为。

42. 还有专家认为，文书不应根据产生碎片的潜力区分攻击空间物体的各种手段。专家们就 2007 年减少空间碎片准则在防止外层空间军备竞赛方面的充分性发表了不同的意见。

43. 然而，在处理对外层空间物体的攻击问题上意见一致，无论攻击来自其他天基系统，还是来自地基导弹。

44. 一些专家认为，禁止在外层空间放置任何武器是任何具有法律约束力的文书的主要目的。专家们还热烈讨论了使有效核查这一禁令更加复杂的空间活动可能具有的双用途性质。有专家建议，文书可禁止放置专为用作武器而设计的外层空间物体。

45. 一些专家表示支持采取综合办法，既包括对行为的规范，也包括对能力、设备或技术的控制。专家们认为，文书可涵盖围绕特定能力进行的研究、开发、生产、制造、储存和测试。虽然有专家认为，文书还应解决商业或非国家实体秘密发展可武器化能力的问题，但一些专家告诫不要纳入出口管制，因为出口管制可能会对为和平目的开发技术的机会和权利产生歧视性不利影响，而在解决两用能力问题方面却没有实效。

### 定义

46. 关于定义的讨论归根结底与一般义务问题相关。专家们就文书是否需要一条关于定义的条款发表了各种意见。一些专家认为，是否需要定义应视范围而定。

47. 有专家指出，如果基本概念足够清楚，则可能不需要明确的定义。可能需要定义的具体术语包括：(a) “空间物体”；(b) 针对空间物体的暴力行为语境下的“武装攻击”；(c) “空间武器”；(d) “在外层空间放置”。

48. 专家们对这些术语的可能定义，甚至对精确定义是否有用或可实现，发表了各种意见。

### 与监测、核查和透明度以及建立信任措施有关的要素

49. 我现在谈第三个实质性议题：与监测、核查和透明度以及建立信任措施有关的要素。

50. 有专家认为，就可纳入文书的各种可能的有害或敌对行为而言，对涵盖此类行为的规则进行某种程度的核查是可能的。例如，有专家指出，美国认为，在 1960 年代，禁止在外层空间放置核武器是可以通过国家技术手段加以核查的。

51. 许多专家认为，核查办法的严格程度可能因每一项被禁行为而有所不同，针对更严格禁止的行为，可适用更严格的核查。他们还认为，外层空间的核查不一定要完美无缺才能切实有效。

52. 核查放置于外层空间的物体性质被认为是一项关键挑战。专家们探讨了一些新办法，例如划定“避让区”，以限制一方未经同意接近另一方拥有的空间物体的距离。专家们还建议进行发射前检查。

53. 专家组还讨论了空间环境认识能力建设的重要性，以此作为外层空间物体行为定性和核查的一种手段。一些专家考虑了社会核查的可能价值，并支持加强公开分享来自国家传感器和空间物体目录的数据。

54. 鉴于各国的国家技术手段差别很大，一些专家强调，对具有法律约束力的文书进行多边核查至关重要。

55. 还有专家表示，可嗣后就核查措施进行谈判，并作为一项议定书纳入具有法律约束力的文书。

56. 有专家强调，自愿的透明度和建立信任措施不能取代一项具有法律约束力的文书。但也有专家指出，裁军和军备控制条约可以纳入强制性或非强制性透明度措施。

57. 在这方面，一些专家提出了可构成具有法律约束力的文书要素基础的各种措施，包括 2013 年外层空间活动中的透明度和建立信任措施问题政府专家组报告中所载的某些措施(A/68/189)。

58. 这些措施包括：(a) 交流有关军事战略和理论的信息；(b) 发射前通报；(c) 对具有双重能力的空间物体进行发射前检查；(d) 加强空间物体的登记；(e) 公众可查阅国家空间物体登记册；(f) 预定机动通知；(g) 对空间设施和发射场进行熟悉情况访问；(h) 技术展示。

#### 与国际合作、体制安排和最后条款有关的要素

59. 我现在谈第四个也是最后一个实质性议题：与国际合作、体制安排和最后条款有关的要素。

60. 关于国际合作，一些专家认为，该文书应载有关于为和平目的开发技术的权利的执行条款，以及为促进和平利用外层空间而开展国际合作的积极义务。有专家强调，文书的设计应避免妨碍和平活动或妨碍获得两用技术，如轨道机器人和主动清除碎片技术。

61. 有专家表示支持列入与文书及其执行的各个方面有关的能力建设条款，包括协助制定国家立法、报告和透明度、核查、空间环境认识和负责任地利用外层空间。专家们还讨论了包括非洲联盟和欧洲联盟在内的区域组织在这方面的作用。此外，对协助缔约方履行文书所载义务的规定和能力建设更一般方面的规定作了区分。一位专家回顾了关于建立一个交流外层空间活动信息的联合国数据平台的建议。

62. 与会专家就体制安排发表了各种意见，包括是否需要一个专门的秘书处或一个执行支助股。一些专家强调了尽可能控制机构费用的重要性。专家们确认了现有联合国实体，包括国际电信联盟和外层空间事务厅可能发挥的支助作用。

63. 专家们就该文书生效的要求发表了各种意见。尽管一些专家认为，主要航天国家的参与对文书的有效性绝对必要，但也认识到，有必要吸取《全面禁止核试验条约》的经验教训。除了符合要求的国家参加之外，许多专家还支持采取以少数国家批准为基础的办法，例如要求有 20 个国家批准。