|  |  |
| --- | --- |
| **《国际电信规则》专家组（EG‑ITR）** **第三次会议 – 2018年1月17-19日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
|  | **文件 EG-ITRs 3/2(Rev.1)-C** |
| **2017年12月11日** |
| **原文：中文** |

|  |
| --- |
| 中华人民共和国 |
| 中国关于审议与修订《国际电信规则》（ITRs）的建议 |

# 1 引言

本建议稿是根据2017年9月ITR专家组（EG-ITRs）第二次会议达成的关于ITR专家组向2018年理事会提交最终报告的框架以及1379号决议（ANN：EX 1）确定的相关内容，并在对中国三大基础电信运营商（中国电信、中国移动、中国联通）和部分OTT互联网服务商以及虚拟运营商调研的基础撰写，其目的是在对2012年ITRs审议的基础上提出“与时俱进”的实质性审议和修改意见，以适应国际电信新趋势下全球电信发展与安全之需要。

鉴于全球电信发展出现的“新趋势”是一个无可争辩的事实，专家组（EG-ITRs）第二次会议根据379号决议（ANN：EX 1）确定的方向，决定将全球电信业出现的“新趋势、新问题和新障碍”对ITR的影响纳入本次ITR专家组会议提交2018年理事会的最终报告。

国际电信新趋势主要表现在，全球的电信业务与互联网业务基本趋于深度融合的状态。电信业与互联网的深度融合给全球电信业带来了巨大机遇，同时也带来了不少新的国际性问题和挑战，突出地表现在国际性的信息通信安全问题，诸如侵犯电信用户个人隐私信息、信息通信网络诈骗、网络黑客攻击、网络恐怖主义活动，以及恐怖主义分子利用电信网络发展恐怖势力等，上述行为已经成为全球的公害。同时，在国际电信新趋势下，国家和地区间的“数字鸿沟”不断拉大，关键信息通信基础设施存在较大风险隐患。

面对国际电信新趋势变化，ITRs需要不断地“与时俱进”。为此，2014年国际电联全权代表大会（PP-14）通过决议，决定对ITR定期进行审议。ITU花费如此大的人力、财力、时间去审议ITR，其目的不仅仅是为了“审议”，而是要是通过审议去修订和完善一部“与时俱进”的ITR，以适应国际电信新趋势下的需要。然而，在ITR的审议过程中，成员国之间遇到了明显的分歧和对立，分歧与对立主要在两个方面：一种观点是ITR应当面向未来，“与时俱进”；另一种观点是ITR保持现状，“墨守成规”。

面对国际电信新趋势变化，ITR是积极应对，还是消极回避，这是各成员国面临的重大选择。中国认为，国际信息通信领域出现的问题不是任何一个国家或几个国家可以解决的，必须举各成员国之力，充分利用ITU的国际大平台，彼此加强沟通、扩大共识、深化合作，共同构建国际电信命运共同体，修订和完善一部“与时俱进”的《国际电信规则》，去积极应对和解决全球电信新趋势下出现的问题、困惑和威胁。

# 2 关于2012版ITR的审议问题（重点关注电信新趋势、新问题、新障碍对2012版ITRs实施的影响以及2012年国际电信世界大会（WCIT-12）的决议和建议。

随着互联网融入人类社会的程度日益加深，全球信息通信领域出现了电信业务与互联网业务的深度融合状态，目前国际电信业中的大多数新业务均与互联网业务融合。尤其是在移动互联网环境下，互联网企业OTT的兴起和广泛的应用，给全球的电信运营商带来了前所未有的挑战。OTT在对电信运营商形成巨大挑战的同时，其整个产业链的网络安全和侵犯隐私问题也日益凸显。各国电信监管机构都在积极探索在新电信趋势下的信息通信监管，其中涉及的重点应该是电信网络安全和用户隐私信息的保护。

目前，ITR缺乏普遍有效的对全球信息通信网络、信息通信基础设施以及用户隐私数据保护的国际规则，这是ITR典型的缺陷，对此中国倡导：ITRs应确立国际信息通信“发展与安全”并重的可持续安全发展观，这是联合国关于“维持国际和平及安全”宗旨的在ITRs中的具体体现，ITR应当发挥积极有效的国际电信多边治理作用，实现国际信息通信的可持续安全发展。

随着电信业务与互联网业务的加速融合，在全球许多国家和地区， 移动用户更为期望高速的、可靠的和无缝的无线互联网移动宽带业务，其中包括Internet接入、移动视频、不断丰富无线应用平台。因此，传统的普遍服务体制和信息通信基础设施的投入也应当随着国际电信新趋势的变化和竞争进行调整，以积极适应国际电信新时代发展的需求。

与此同时，我们也注意到，部分发展中国家和欠发达国家，他们未曾拥有先进的ICT技术、尚未建设现代的电信基础设施、ICT人才极度缺乏，他们与发达国家的“数字鸿沟”正在不断拉大，无法享有平等的信息通信权，他们亟需一部能反映当代国际电信新趋势，且“与时俱进”的ITR，以此推动和帮助不发达国家电信业的发展和缩小当代发达国家和发展中国家在信息技术领域中存在的差距。

## 2.1 关于ITRs的适用性

ITR法律规范的适用性主要指，在2012版ITR生效后，通过将其归入相应的国际信息通信法律事实，然后根据ITR法律规范关于国际信息通信法律关系之规定，进而能够形成指引和调整通用的国际信息通信法律关系和法律秩序。

就2012版ITRs的适用性问题，根据ITR专家组（EG-ITRs）第二次会议收到的文稿和成员国代表的发言，发达国家及其电信运营商普遍认为，“ITR”无用或过时，主要是基于2012版ITR内容的适用性已经落后于当今电信发展的新趋势，理由集中在两个方面，一是在国际电信的非垄断时代，ITR解决对国际电信业务可能造成影响的理论基础已经消失；二是当今的国际电信运营之间主要使用的是商业协议，无需适用ITR进行调整。但是发展中国家的呼声是，随着国际ICT的进步，全球的电信业务出现了新趋势，这个新趋势就是电信业务与互联网业务基本趋于融合的趋势，尤其是OTT的迅猛发展，完全颠覆了传统电信的疆域。因此，ITR的审议应当关注全球电信业的新趋势，ITR应当与时俱进。

中国认为，ITRs的适用性是全球范围内的适用性，应当把各成员国信息通信发展的过去、现在和未来联系起来综合考量ITRs的国际适用性问题，而不能仅仅是依据几个发达国家ICT发展的水平和经验，进而推导出一项全球性的多边电信条约的“无用”或“不适用”。

## 2.2 关于ITRs的比较法律分析

目前的2012年版ITR是ITU成员国在“国际电信世界大会（WCIT-12）”上对1988年版ITR进行广泛审议的基础上修订而成的，ITR是一项有约束力的全球性条约，旨在促进信息通信业务的互连互通，并确保公众使用这些业务的效能、有用性和可用性[[1]](#footnote-1)。

经过对2012版ITR与1988版ITR修订前后的比较，以及对前后两个版ITRs的法律比较分析，发现2012版ITR增加和修改的内容对全球信息通信的发展仍具有现实的指导意义，比如2012版ITR中确立了“尊重人权”的义务；增加了国际移动漫游的透明度和竞争以及降低国际电信互联费用的相关内容；提出了有关维护电信网络安全和遏制群发垃圾信息的规定；明确了有关节能和电子废物处理的规定等。可见，以上2012版ITRs内容绝不是所谓的“不适用”，更不是“无用”，而是对当今的国际信息通信仍具有法律适用性。2012版ITRs面临的主要问题是，亟需根据当代全球电信发展的新趋势和出现的新问题进行补充和完善，尤其要补充和完善体现国际信息通信“发展与安全”并重的普遍国际法原则。

## 2.3 ITRs潜在冲突的分析

关于1988版ITR与2012版ITR是否存在“潜在冲突”的问题，我们认为，国际法上的法律冲突或称法律抵触，主要指国际私法领域对同一涉外民事法律关系，由于各国民事法律制度的不同，尤其是在行使管辖权时所发生的法律适用上的冲突。因此，1988版ITR与2012版ITR本身不存在法律上的冲突问题，两者的法律关系是，后者是对前者的补充和完善，目前两者处于并行运行的状态，但后者的适用性应优于前者。

2012版ITR的审议和修订本身属于一项国际电信立法活动，是对ITR不适用部分进行变更或删除，对适用于ITR的内容进行增加或补充，其直接目的是为了适应国际电信业发展新趋势的需要，对2012版ITR不断完善的一项长期性立法活动。如果说存在“潜在冲突”（potential conflicts）的话，主要是成员国观念上的冲突，即为了追求和维护各自国家所确认的利益和目标而发生的冲突和对抗。

中国坚信，只要各成员国积极维护ITU的宗旨，高度重视制定一部“与时俱进”的ITR对全球电信发展和治理的重要意义，正视全球电信领域出现的重大问题，秉持“共商、共建、共享”的原则，[[2]](#footnote-2)寻找各国的共同利益，这些观念上的冲突和分歧都会化解或搁置。

# 3 小结与建议

综上所述，ITR的审议与修订应针对ITR不适应国际电信新趋势的内容进行补充和完善，具体应当突出“两大特征”和聚焦“三大问题”：

突出两大特征：一是ITR应当突出对世界信息通信具有普遍指导意义的“发展与安全”并重的原则；二是ITR应当对世界信息通信的发展与安全具有前瞻预测和引领作用。聚焦三大主题，一是日益严重的全球信息通信网络安全；二是全球信息通信用户的隐私信息保护；三是不断扩大的全球“数字鸿沟”。

首先，ITR审议与修订应当对全球电信业OTT化（互联网化）所面临的“日益严重的全球信息通信网络安全”做出规制。当前，国际信息通信网络安全与稳定已经成为攸关各国主权、安全和发展利益的全球关切。目前，ITU公布的以安全为重点的国际标准就有七十多项（ITU-T建议书）。[[3]](#footnote-3)然而，作为国际电联一部重要法律文件——ITR在国际信息通信网络安全治理规则上却严重缺失，这是ITR在国际电信新趋势下最大的缺位。为此，作为联合国主管信息通信技术事务的专门机构-ITU及其成员国，有义务在强化ITR在国际公共信息通信基础设施的保护和推动全球信息通信网络安全的合作和治理上做出积极贡献。

其次，ITR审议与修订应针对全球日益严重的侵犯信息通信用户个人隐私信息问题做出规制。随着移动智能终端的广泛普及，移动互联网应用程序（APP）已成为OTT业务的主要载体，在APP高速增长的背后，存在着大量窃取、分析和使用户个人隐私信息、恶意扣费、诱骗欺诈等损害用户权益的行为。2017年9月，在日内瓦ITU召开的CWG互联网工作组公开磋商会上，一些国家提出，由于OTT应用服务吸引了大量的稳定用户，但是越来越多的用户信息被OTT服务商收集、存储、分析及使用。OTT服务商在网络安全和用户隐私保护中的作用愈发凸显，迫切需要加强ITR对OTT业务网络安全问题的重视，保证国际信息通信业务安全稳定运行，同时保证国际电信用户的隐私得到妥善保护。

再次，ITR的审议与修订应当关注全球不断扩大的“数字鸿沟”。当前，一些发展中国家和欠发达国家，他们未曾拥有先进的ICT技术、尚未建设现代的电信基础设施、ICT人才极度缺乏，他们与发达国家的“数字鸿沟”正在不断拉大，无法享有平等的信息通信权。根据世界银行与联合国贸发会议于2016年2月1日联合发布的《2016年世界发展报告——数字红利》，世界最贫困的20%的家庭中，有70%有手机，但是由于基础通信设施落后，他们不得不到本国的边界去寻找另一国家电信运营商基站的信号。[[4]](#footnote-4)他们尤其渴望一部能反映当代电信新趋势，且与时俱进的ITR，以此推动和帮助不发达国家电信业的发展和缩小当代发达国家与发展中国家和不发达国家之间在信息技术领域中存在的差距。

ITR应当改革传统的普遍服务体制，将电信运营商对网络设施投入和构建高速移动的新一代信息基础设施，纳入国际电信普遍服务的目标，化解和缩小不断扩大的数字鸿沟，使电信新趋势下的国际电信发展更平衡、更充分。

中国建议，目前ITR的审议应当以ITU的宗旨为指导，以全球信息通信发展与安全的视野，并以包容性的姿态去审议ITR，各成员国应本着不回避矛盾，不掩盖问题，充分认识和分析国际电信业面临的新趋势和出现的新问题，在此基础上，达成共识：ITR现状需要适应国际电信新趋势，ITR应当与国际新电信时代同步前进。

国际信息通信层面出现的问题，一定通过国际电信规则去解决，只要各成员国正视上述问题和事实，从全球的角度和视野看待ITR，客观、公正、全面地分析ITR存在的问题，坚持“共商、共建、共享”的原则，保持“对话”而不“对抗”的包容胸怀，ITR这种尴尬的现状一定会得到彻底的改变。

诚然，ITR的审议和修订进程中不会一帆风顺，必然会有曲折，但一定不能停滞，更不能倒退。中国坚信，ITR会不断地波浪式前进，它将为国际新电信时代而前进，它将为国际电信业的发展和安全而前进，它将为ITU各成员国共同的使命和责任而前进。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 参见：国际电信世界大会（WCIT-12）<http://www.itu.int/zh/wcit-12/Pages/default.aspx>。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 参见：第71届联合国大会通过的关于“联合国与全球经济治理”决议。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 参见：国际电联第17研究组概览<https://www.itu.int/zh/ITU-T/Pages/default.aspx>。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 参见：世界银行《2016年世界发展报告——数字红利》[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)。 [↑](#footnote-ref-4)