|  |  |
| --- | --- |
| **《国际电信规则》专家组（EG‑ITRs）****第三次会议 – 2018年1月17-19日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
|  | **文件 EG-ITRs 3/10-C** |
| **2018年1月3日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 津巴布韦共和国 |
| 审议和修订《国际电信规则》（ITR） |

# 1 引言

本文稿根据《国际电信规则》专家组（EG‑ITRs）的职责范围审查《国际电信规则》（ITR）。为此，本文稿简短分析在不断迅速变化的国际电信环境中1988年版和2012年版ITR的适用性问题，同时考虑到新的技术、业务、现有多边和国际法律义务以及国家监管制度范围的变化。本文稿还谈到2012年版ITR和2012年国际电信世界大会（WCIT）各项决议的落实问题以及与两个条约之间存在的可能冲突相关的问题。

# 2 两项条约之间的差别及其在不断迅速变化的国际电信环境中的适用性，同时考虑到技术、业务、现有多边和国际法律义务以及国内监管制度范围的变化

本文稿审查两项条约之间的差别；以下表格列出两项条约之间的主要差别、而非由于国际电联术语和技术变化造成的微小或表面差别：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **1988年条约** | **2012年条约** |
| 承认人权 | 未提到人权，或成员国获取国际电信业务的权利 | 确认成员国应以保障人权的方式应用规则，同时承认成员国所拥有的“国际通信权利” |
| 对国际电联《组织法》的提及 | 仅提到的得到补充的文件是国际电联《公约》 | 将国际电信联盟《组织法》作为ITR予以补充的文件之一 |
| 内容 | 未提到通信内容 | 具体表明ITR不研究解决内容问题 |
| 责任由成员国转向了经认可的运营机构 | 业务提供和多数义务为主管部门的责任。例如，主管部门负责确定国际路由、保持服务质量并向国际电联秘书长提供信息 | 目前业务的实际提供和多数与网络相关的责任主要由得到授权的运营机构而非主管部门承担，且主管部门目前被作为成员国提及。目前运营机构也可直接向国际电联秘书长提供信息 |
| 成员国义务的履行 | 以强制性口吻规定了成员国的义务，使其易于履行。例如，成员国必须确保在规则框架范围内进行合作并保持业务质量 | 成员国只需努力履行其义务或促进采取措施。努力这一措辞与“尝试”是同义词，因此肯定使相关义务难以得到履行 |
| 节能和电子废弃物 | 未予规定。那时还不存在能源短缺问题 | 成员国须采用节能和处理电子废弃物的最佳做法 |
|  | 未予规定 | 成员国需促进残疾人对国际电信业务的无障碍获取 |
| 安全性 | 未明确安全性条款 | 成员国有责任确保网络的安全性和强健性 |
| 未经请求的电子信息 | 未对未经请求的电子信息做出明确规定，因为1988年尚不存在这一问题 | 成员国有责任采取措施，避免未经请求的电子信息的传送 |
|  | 未对该问题做出明确规定，因为1988年不存在这一问题 | 成员国有责任处理漫游问题并避免由于疏漏而进行的漫游 |
|  | 未对号码资源做出明确规定 | 成员国有责任管理号码资源的使用，并建立区域性流量交换点，以提高质量、连通性和适应性 |

从上表中我们可以清晰看出：

• 此前由成员国行使的一些权力已在2012年版条约中削弱，且其中一部分责任转向了运营机构，这就使本规则的实施十分困难，因为一些运营机构并不直接对成员国或国际电联负责（如不受成员国控制的私营公司）

• 1988年版ITR清晰规定了成员国应采取的行动，而2012年版ITR使用了“努力”（endeavour to）一词，将其作为多数条款中成员国义务的前缀，因此减少了成员国的责任

• 关于下列方面的新条款：

– 节能和电子废弃物

– 网络的安全性和强健性

– 残疾人的获取

– 未经请求的电子信息的传送和漫游

– 促进竞争

显然，这些是1988年版规则未予重视的问题，因为那时这些问题尚未带来影响，但在2012年，这些问题却已造成严重影响。

# 3 ITR的相关性

如果我们仔细研究两项条约涵盖的问题以及上表中反映的二者之间的差别，可以看出，ITR的原有和经修订形式目前仍然且在未来将继续具有作用，尽管似乎需要做出进一步的修改。这种相关性可从下列方面看出：

• 根据国际电联的宗旨，ITR的主要目的 – 确立与国际电信业务的提供和运营相关的原则并在世界范围内推进设施的有效运营和和谐统一 – 依然有效。完全摒弃ITR等于摒弃了最根本的实施手段。

• 2012年版ITR扩大了规则的范围，承认政府拥有的实体不再是唯一有权提供国际电信业务的实体，私营部门目前在国际电信业务市场也异常活跃，因此，规则将他们提为由成员国认可的、得到授权的运营机构。

• 2012年版ITR包含了涉及号码资源管理和使用以及创建区域性流量交换点的条款，以提高质量、连通性、可恢复性并加强竞争，同时降低国际电信业务的成本。

 这种补充是必要的，因为这意味着弥补在号码资源管理和使用方面的漏洞，同时有助于提高国际电信网络的效率。

• 与电子废弃物的倾销和处理、安全性和漫游有关的问题不是国内问题而是国际问题，因此需要世界各国勠力同心，合作工作。即使在2017年世界电信发展大会（WTDC）上，人们也承认，安全性问题不是某一个单独成员国可以解决的问题，因此，在2012年版ITR中增加有关网络安全性和强健性的第6条就是考虑到了国际电信在人们日常生活中以及在日益加大的全球化中所拥有的及其重要的作用，同时考虑到了国际电信业务的跨国性质。这就要求在确保国际电信网络的安全性和强健性方面采取集体努力和相互协作的方式。

• 2012年版ITR第8条 – 对1988年版ITR有关收费和结算的第6条的改善 – 承认，可以通过商业安排或通过按照国家规则确立的结算价原则提供国际电信业务。该条十分具有相关性，因为它鼓励成员国激励人们对国际电信网络进行投资，以促进竞争。这是一种良好方式，因为在国际电信业务提供方面的竞争并非十分有效，在提供国际互联网连接方面尤其如此。该条还涉及到歧视性定价的挑战，在竞争并非有效的领域中，这一规定令人欣喜。

• 税收依然是成员国的职责。考虑到外国运营机构经常在其他国家开展业务，因此，有必要确立一些根本性规则，而ITR恰巧提供了这些基本规则。

• 2012年版ITR的适用性的基础是规则是技术和业务中立的，依然承认成员国管理其电信的主权，同时允许运营机构做出商业安排，并认可私营企业比以往更为活跃地提供国际电信业务的市场环境。

ITR可适当得到进一步修改，以应对这些问题，而目前规则只为这些需得到关注的问题提供了一个广泛的框架。考虑到上述各点（仅是若干现有示例），可以说ITR在电信方面一直具有相关性。

# 4 两项条约之间是否存在冲突

在研究过两项条约之间现有的差别后可以清楚地看出，2012年版ITR中纳入的修改不过是使旧的条约与时俱进，以包含此前条约制定时尚不存在、但目前已成为成员国十分关切的问题。新的条款的意图是扩大并补充此前已有的条款。相关国家，特别是津巴布韦的经验表明，在应用这两项条约方面并不存在冲突。由于这两项条约相互补充，因此，有意义的做法是讨论可令人接受的、经合并的两项条约应包含哪些内容，从而实现这两项条约的合并。这样将有助于未签订2012年ITR的相关方面签订修正版本。

# 5 实施2012年版ITR和各项决议的障碍

主要障碍包括：

• 签署或批准2012年版ITR的国际电联成员国不足一百（100），这意味着剩余那些成员国可以不受经修订的ITR的约束（在其背离1988年条约方面）。

• 网络安全问题是成员国之间争执不下的一个问题，除非能够在发达国家和发展中国家的观点之间找到平衡，否则将其以合适措辞包含在ITR中将仍然是有效实施2012年版条约的一个主要障碍。

• 目前许多成员国在新应用或过顶业务方面面临的问题都具有跨境性质，而且不受现有任何形式监管规定的约束，无论这些业务多么具有合法性，也无论其将以何种方式由ITR涵盖。然而，有一些成员国认为，涉及此类业务的问题应仅依靠市场力来解决。除非在这些问题上达成一致意见，不然将很难就如何在2012年版ITR中涵盖这些问题完全取得一致意见。

# 6 结论

总而言之，这两项条约是相互补充的，2012年版ITR是对1988年版规则的补充。尽管术语和一些机构的组织结构发生了变化，但规则规管的问题依然存在。2012年版ITR涵盖的新问题是世界各国目前在竭力解决的问题，因此有必要在一项国际规则框架中予以涵盖。重要的做法是要所有人都参与其中，以找到关于ITR问题的永久性解决办法。有鉴于此，我们特提出下列建议：

a) 出台相关措施，就安全性和新兴技术等争执不下的问题展开讨论，以便找到在ITR中将其适当予以涵盖的方法

b) 开展适当磋商，以确保多数成员国均赞同对ITR做出审议

c) 一旦达成了折中意见，即可进行ITR的审议

d) 只有在情况清楚地表明可就争执不下的问题达成一致意见时才应考虑提出举行另一界国际电信世界大会的建议，以避免出现分列结果。

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