|  |  |
| --- | --- |
| **《国际电信规则》专家组（EG‑ITRs）** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
|  | **文件 EG-ITRs/REP/DRAFT 2.0-C** |
| **2018年2月13日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 《国际电信规则》专家组最后报告第二稿 |

**《国际电信规则》专家组主席的说明**

为便于《国际电信规则》专家组（EG-ITRs）成员参考，在撰写《国际电信规则》专家组最后报告第二稿时采用了以下原则：

1 文件内容的依据是(a)《国际电信规则》专家组第一、二、三次会议作为输入意见收到的书面文稿，(b) 三次会议相应的会议报告，会议报告综述了成员们对文稿的讨论结果，和(c) 对《国际电信规则》专家组最后报告第一稿发表的意见。这对确保起草最终报告的过程是以文稿为基础并为保证其可追溯性和透明度至关重要。

2 本文内容反映了各方不同意见并以平衡的方式介绍不同观点。为确保行文流畅或简洁，或将表述相同意见的多份文稿进行汇总，对有些内容的表述方式调整。

# 1 引言

**1.1** 根据国际电联《组织法》第4条“国际电联法规”规定，《国际电信规则》是国际电联法规清单所列的两部行政规则之一（《组织法》第29段）。

现存有《国际电信规则》两个版本：1988年版《国际电信规则》和2012年版《国际电信规则》。关于这两个版本的背景信息，可查询以下网页：

<https://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/itrs.aspx>

<https://www.itu.int/en/history/Pages/TelegraphAndTelephoneConferences.aspx?conf=4.33>和<https://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx>。

**1.2** 根据国际电联全权代表大会第146号决议（2014年，釜山，修订版），国际电联理事会2016年会议通过了第1379号决议，成立向国际电联所有成员国和部门成员开放的《国际电信规则》专家组。

**1.3** 如理事会第1379号决议附件1所述，专家组的职责范围如下：

1 EG-ITRs须在成员国、部门成员提交的文稿以及必要时各局主任提供的输入意见的基础上审议2012年版《国际电信规则》，同时考虑到电信/ICT新发展的趋势、正在出现的问题以及实施2012年版《国际电信规则》和2012年国际电信世界大会（WCIT-12）各项决议和建议可能产生的障碍。

2 审议工作应包括：

*a)* 审查2012年版《国际电信规则》，以确定其在瞬息万变的国际电信环境中的适用性，同时考虑到技术、服务和现有多边和国际法律义务以及国内监管体制范围的变化；

*b)* 对2012年版《国际电信规则》进行法律分析；

*c)* 分析1988年版《国际电信规则》和2012年版《国际电信规则》两个版本签署方在落实两个版本的条款时可能存在的义务冲突。

*3* EG-ITRs将向理事会2017年会议提交进展报告并向理事会2018年会议提交供其审议的最终报告，之后将该报告随同理事会的意见提交2018年全权代表大会。

**1.4** 理事会2016年会议任命Fernando Borjón先生（墨西哥）为专家组主席。2017年理事会任命如下六位副主席：

a) Guy-Michel Kouakou先生（科特迪瓦）

b) Santiago Reyes-Borda先生（加拿大）

c) Al Ansari Al-Mashakbeth先生（约旦）

d) 黄西平先生（中国）

e) Aleksei S. Borodin先生（俄罗斯）

f) Fabio Bigi先生（意大利）

**1.5** 《国际电信规则》专家组（EG-ITRs）按照理事会第1379号决议的要求已召开四次实体会议：

a) 第一次会议：2017年2月9至10日

b) 第二次会议：2017年9月13至15日

c) 第三次会议：2018年1月17至19日

d) 第四次会议：2018年4月12至13日

专家组成员[[1]](#footnote-1)在整个过程中提供的文稿以及各会议的进度报告可查询《国际电信规则》专家组网站：<http://www.itu.int/en/council/eg-itrs/Pages/default.aspx>。

# 2 对2012版《国际电信规则》（ITR）进行审议，同时顾及电信/ICT领域的新趋势、自实施2012版《国际电信规则》以及WCIT-12各项决议和建议以来可能新出现的问题和障碍。

## 2.1 适用性

**2.1.1** 针对2012年版《国际电信规则》的适用性问题发表的一些一般性意见。

a) 一位成员指出，2012年版《国际电信规则》的适用性应从履行其法律义务相对于其他约束性多边和/或国际条约获得的优势上予以考虑。简单地说，适用性指2012年版《国际电信规则》条款在实施中对国际条约和国家法律框架的约束程度/水平。

b) 关于适用范围，一项针对运营商的调查结果显示，随着技术的迅猛发展，国际电信市场以及运营商为响应市场需求而提供的服务也在不断变化，为应对这一飞速变化的国际电信环境，《国际电信规则》（ITR）应具有灵活性和前瞻性，在未来也适用。如WCIT-12第4号决议所述，《国际电信规则》应是“高层指导原则”，不应就具体事务做出规定，如营运的具体问题，需要不断更新的问题，给运营商带来不应有的和不必要负担的事务，等等。这些细节应从《国际电信规则》中去掉，交由运营商管理，或只有在必要的情况下，国际电联成员通过协商，以建议书或指导原则等非约束性文件进行规定。

c) 一成员认为，国际电联193个成员国因其环境、各国市场的技术/经济发展水平和各国对干预/监管的需求不同，面临特有的监管挑战。ITR对解决范围有限和仅影响部分国家的问题效果不佳。ITR因为各国在电信/ICT提供方面的相互依赖性确定管理通用原则，并反映缔约国的这三项承诺：(1) 加强国家层面对跨境溢出（如对ICT相关知识产权的侵害）的管理；(2)在国家主权受到攻击（如网络安全威胁）时予以保护；(3) 合作缓解全球性系统风险（如通信基础设施故障）。为使ITR具有适用性，成员国应致力于实现这三项国际合作目标。

d) 一些成员认为，《国际电信规则》应依然聚焦于相关国际公众电信问题，因此，不应将之扩大到国内问题或与互联网相关的问题。

e) 一些成员表示，《国际电信规则》应始终寻求促进且绝不限制电信的发展和通信业务的提供。

**2.1.2** 关于2012年版《国际电信规则》在快速变化的国际电信环境中的适应性，成员们持两种不同的观点。

**2.1.2.1**持第一种观点的成员表示：

a) 一些成员，包括一些运营商表示，许多运营商不再使用《国际电信规则》或使用十分有限，因为他们在按照商业协议运营。

b) 这些成员指出，1988年通过《国际电信规则》时，大多数电信运营商均为国有企业且有必要为私营电信运营商制定一个国际规则，并将该规则作为确保互操作性和保障收入流的基准性全球框架。同时，在垄断时代，在由具有市场影响力的垄断提供商控制的环境中，如果没有此类规则，将导致互联互通不畅，结算费用高昂及服务质量低下。

c) 这些成员指出，过去二十年，国际和国内电信市场在结构和技术方面发生了翻天覆地的变化。他们认为，由于各个国家私营行业出现许多相互竞争的运营商，竞争格局已形成，大多数国家的垄断环境已不复存在。绝大多数国家中竞争的存在意味着大多数国际电信业务量是通过竞争性互联协议，而不是借助《国际电信规则》框架达成的双边协议交换和终接的。他们认为，在快速变化的国际通信市场上，灵活性对发展竞争业务，促进创新必不可少。

d) 持这一观点的成员们认为，随着在结算价体系之外结算的此类业务量日趋式微并最终将彻底取代根据该体系结算的业务量，《国际电信规则》实际上对国际电信业务量已无关紧要。据这些运营商所知，依然依赖《国际电信规则》确立的结算费率机制交换国际流量的国家屈指可数，这类业务只占全球业务流量的不到1%（在有关文稿中引述了更多的事例）。

e) 一位成员表示，国际电联《组织法》和《公约》已就合作提供国际电信业务做出了规定。

f) 这些成员认为，国际电信联盟的以及其他若干国际电信报告和出版物反映和证实，在世界范围内电信业务和应用的成功部署和应用并不是《国际电信规则》的功劳，在快速变化的电信行业中，部署、采用和应用电信和信息通信技术的成功之路过去是、今后仍然是建立和不断完善监管环境，促进竞争、投资、透明度、创业精神和创新。

g) 一个运营商认为，在《国际电信规则》中纳入细节化的规定将限制国际运营商之间的贸易自由，对电信行业和用户产生负面影响。

h) 一些成员指出，随着技术的日新月异，国际电信/ICT环境正在快速发生巨变，新趋势/新兴问题（以下称新问题）亦变幻莫测。鉴于无人可对这些新问题的未来走势做出预测，因而，无法对其进行明确而精准的定义。

这些成员认为，考虑到上述情况，通过假设新问题的演变，利用具有约束性的国际条约解决瞬息万变的新问题是不适宜的。此外，新问题使国际条约缺乏稳定性。另一方面，为管理新问题设定一个国际法律框架将造成运营商难以灵活地应对迅速变化的国际环境（包括技术变革和新兴市场），从而削弱新的业务和技术创新潜力，对全球经济发展造成不良影响。

**2.1.2.2**持第二种观点的人认为：

a) 一些成员，包括一些运营商认为，作为国际电联的重要文书之一，ITR应得到有关各方和国际电联的频繁审议。这一审议应根据上述适用性标准，研究ITR短期、中期和长期的适用性。

b) 这些成员认为，如今，我们所做的一切均以ICT为基础，因而需要一项与时俱进的条约级规定来确保以稳妥、安全和价格可承受的方式实现相互连通的世界，并确保以公平、高效的方式提供国际服务。技术融合与新技术的出现已经极大地改变了局面，因此必须对《国际电信规则》进行审查，以体现出这一点。

c) 这些成员表示，所设想的竞争性国际市场不一定在全球都是一种既成事实，因此强调说，有必要做出更多研究并确定该领域的最佳做法。针对适用性问题，一位成员强调，有些参与方仍然在国际层面占有主导地位，因此，需要在国际层面制定一些处理这一问题的规则。

d) 这些成员认为，《国际电信规则》中的有些内容只要能促进规则的一致性、建立对国际电信业务的信任，在国际电信行业环境下就仍具有现实意义。这些内容包括：

• 作为各成员国的一项个体和共同义务，确保国际电信网络的安全性和稳健性，必须谋求向公众提供的国际电信业务的协调发展。

• 促进国际电信网络投资。

• 制定确保国际主叫线路识别的规定。

• 编号资源的妥善使用。

• 为部署区域电信业务交换点创造有利环境。

持这一观点的一位成员指出，《国际电信规则》现有的这些规定与当前的环境相辅相成，目前电信市场的发展状况是经授权的运营机构签署双边协议且竞争日益激烈，从而使价格降低，电信业务进一步普及。

如某些成员指出，无论全球业务流量的百分比如何（要求提供该数据来源），2012年版《国际电信规则》保留这些规定（2012年版《国际电信规则》第8条）是有意为之，因为现在仍然有一些发展中国家的运行机构继续根据结算价原则运行，《国际电信规则》仍然是唯一规定这一体制的法律文书。

e) 这些成员认为，在一些营运机构间达成的双边协议中，有些规定是以《国际电信规则》为基础的，并表示有些运营商认为有必要就下列问题加强与其他国家的运营商之间和政府间的协调，例如：

• 收费和结算问题，

• 网络安全，

• 强行推送的信息，

• 课税和附加收费，

• 冲抵，

• 海上通信结算，

• 影响业务模式的国家规定。

f) 一位运营商指出，有关商业活动国际规则的确定性、可预测性和统一实施对于创建有利的投资环境、以提高所有人的连接是至关重要的。

g) 有些成员支持根据电信/信息通信技术市场的当前趋势，对《国际电信规则》进行定期审查。

有些成员指出，对于发展中国家而言，他们担心的是，由于世界范围内ICT的进步，以及与之而来的国际电信/ICT领域的新趋势 – 电信与互联网业务基本融合，尤其是OTT的迅猛发展，传统电信业务边界全面模糊。因此，他们认为，发展中国家一直主张，根据国际电信/ICT领域的新趋势，对《国际电信规则》进行审查，从而使之与时俱进。

h) 有些成员强调指出，电信/ICT新趋势大量涌现。其结果是“被数字化”的用户和行业数量飙升，电信/ICT网络、系统和应用传输、散布和收集的数据量急剧增加。对物联网、区块链、大数据、人工智能、云计算等新技术应特别关注。这还带来了一些新问题，在国际层面上需要加以解决：隐私和数据保护；新技术和业务的部署；为保证使用传统和新技术的不同业务间进行公平竞争制定基本原则；保护关键信息基础设施；保护电信/ICT系统防止被非授权的使用，强制推送的电子通信等等；网络安全；全世界日益扩大的“数字差距”。

## 2.2 法律分析

**2.2.1** 有些成员认为，尽管通过法律分析可以有助于解决各种问题，但是，据此概念，对2012年版ITR法律分析的重点必须是确认《规则》每个条款符合第一条规定的《规则》宗旨。在这方面，一位成员表示担心，有些规定已超出了1988年和2012年版《国际电信规则》第1条所述的宗旨和范围。

**2.2.2** 有些成员指出，2012年版《国际电信规则》中的一些内容，例如国际电信号码资源的托管，国际主叫线路识别（CLI）等，他们认为还是很重要的。关于这一问题，有成员表示，应考虑对《国际电信规则》进行定期审查，以确保它们适应社会在电信领域的新需求，例如：电话领域的新趋势（VoIP，即IP电话）、过顶（OTT）业务、物联网（IoT）等。

**2.2.3** 有成员同样指出，对1988年版和2012年版《国际电信规则》的比较和法律分析表明，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ITR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。这些成员认为，面对全球电信发展的新趋势和新问题，2012版ITR面临的主要问题是亟待完善，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。

**2.2.4** 一位成员认为，与诸如自由贸易条约等现有的国际法律文书不同（这些文书并不总会涉及当前电信行业的问题和趋势），《国际电信规则》的范围更广，认识到有关全球电信网络及业务兼容性和互操作性的国际标准的重要性，并承诺通过包括国际电信联盟在内的有权能的国际组织开展的工作推广这些标准。此外，与其他国际文书不同，《国际电信规则》包含有关生命安全的条款，涉及遇险通信、网络的安全性和稳健性、业务暂停、电子废弃物和无障碍获取问题。另一方面，根据世界贸易组织（WTO）《技术性贸易壁垒协议》，特别是第2条第2.2段，需要指出的是，《国际电信规则》提供了不对贸易产生影响但可推动消除技术性壁垒的必要的规则内容和原则。

**2.2.5** 一位运营商成员认为，《国际电信规则》运用不统一对运行机构造成了具体的实实在在的伤害。例如，一些运营商称，在他们经营的一些国家并未执行2012年版《国际电信规则》第8.3条和1988年版《国际电信规则》第6.1.3条的规定，尽管这些国家已做出了此类国际承诺。

**2.2.6** 有些成员指出，国际电信世界大会（2012年，迪拜）的最后文件所含的决议不是规则的组成部分。这些决议无需成员国批准、接受或核准，因此本质上对成员国不具有约束力，有些成员就此问题征求了国际电联法律顾问的意见（见2.2.7，法律顾问的答复）。

**2.2.7** 国际电联法律顾问指出，决议是国际电信世界大会最后文件的组成部分。但是一般来讲，如在所有缔约会议上一样，决议（同样包括决定和建议）并不是条约的组成部分（在此指《国际电信规则》），因此不具有条约的地位。同样，鉴于这些决议不具有条约的地位，因此无需履行（不受制于）批准、接受或核准程序。成员国若成为国际电联主持缔结的条约的缔约方，通常上述程序是必要的。

关于决议本质上对成员国不具有约束力，这一点基本上是属实的，《国际电信规则》最后文件中的这些决议本质上对成员国不具有约束力，在国际电联，确实有些决议在本质上对成员国具有约束力 – 例如在《无线电规则》中被引证归并的一些决议。

## 2.3 潜在冲突

**2.3.1** 应专家组的要求，国际电联法律顾问谈到了国际准则或标准的冲突问题。他指出，在现有语境下，冲突不意味着两项接续标准之间的差异。他澄清说，当我们在该语境下谈论冲突时，我们谈论的是由这样的情形导致的局面，即，处理同一问题的两项接续法律规则性质矛盾且互不兼容，但却同时适用于特定具体情况。两项条约之间的差异并不意味着条约本身是互不兼容的。

法律顾问表示，涉及相同领域同一问题的两项接续国际标准可能出现潜在矛盾，而目前讨论的案例正属于这种情况，因为1988年版ITR和2012年版ITR谈到或适用于相同领域和相同主题。尽管如此，他强调说，人们可以利用一些手段解决涉及相同领域的两项接续条约之间的潜在冲突，1969年《维也纳条约法公约》第30条特别给予了我们这样的手段。

之后，他提到《维也纳公约》所提供的不同潜在情形和潜在解决方案。

1) 第一种情况是1988年条约的所有签约方亦是2012年版条约的签约方。在这种情况下，后者适用，但以下情况除外，即，在双边关系中，成员国认为适用前者更为恰当，但通常而言，应适用更新的条约。

2) 前一项条约的签约方并非都是之后条约的签约方 – 目前的情况正是如此，在这种情况下，有两种可用的解决方案。

• 在第二项条约的签约方之间，第1点所提的之前的解决方案适用。而之后的条约则适用于两项条约的签约方之间的关系。

• 如果一个国家是两项条约的签约方，而另一国家仅是一项条约的签约方，则两个国家均为签约方的那项条约规管他们之间的相互权利与义务。

因此，即使1988年版ITR与2012年版ITR之间可能发生潜在冲突，我们依然在国际法范围内拥有方便我们解决这种潜在冲突的法律解决方案。

**2.3.2** 有些成员认为在1988年版和2012年版的《国际电信规则》之间不存在任何潜在的法律冲突，这些成员还指出，一些运营商所面临的问题并非源于2012年和1988年两个版本的《国际电信规则》的存在。

他们还提到国际电联网站提供的有关条约（下同）的两个版本的适用性的解释性案文，他们认为应以此作为未来实施的指导原则：

“针对2012年条约的缔约方，2012年条约已取代1988年的条约。2012年条约的非缔约方仍将受1988年条约的约束。2012年条约的非缔约方和缔约方之间的关系应遵循1988年条约的规定。值得注意的是，对2012年条约的缔约方，2012年条约暂定从2015年1月1日起实施。”

关于1988年版《国际电信规则》将适用于国际电联成员国之间的一些关系，而2012年版则适用于另一些关系，从而是否会产生实际冲突，持此观点的人指出，做出此类判断可能还为时过早。对于第一批执行2012年版《国际电信规则》的成员而言，2012年版《规则》两年前才生效（2015年1月1日）。他们进一步表示，即使发现了一些重大困难，首先应考虑其规模、范围及其对跨境服务的影响。

针对成员国提出的有关在执行2012年版《国际电信规则》过程中可能产生的一些挑战的问题，有些运营商指出，他们所在的公司在这方面并未经历任何实际障碍，他们认为这是因为所有国际业务实际上都是根据商业协议进行交换的。

**2.3.3** 有些成员认为，一些国家只是2012年版《国际电信规则》的缔约方而不是1988年版《国际电信规则》的缔约方，因此在执行《国际电信规则》中可能会遇到一些冲突和限制。他们指出，1988年版《国际电信规则》的运用受到限制，这是因为对《规则》的主题和客体的理解已经过时，而适用2012年版《国际电信规则》受到局限是因为加入国家为数不多所致。因此他们认为，同时运用1988年和2012年版《国际电信规则》的规定是不可能的。

他们特别指出，2012年版《国际电信规则》的有些规定在1988年版《国际电信规则》中没有，如关于便利性、减少电子废物、合作打击强行推送批量电子通信等的规定，因此在各成员国之间实施电信规则似乎成了问题，对电信运营商也会带来挑战。

有些成员指出，1988年和2012年版的《国际电信规则》实施中会存在潜在的矛盾，其原因可能是，1988年的电信规则强制要求成员国承担直接义务，而2012年电信规则中的相似条款仅吁请经授权的经营机构采取行动。

**2.3.4** 一些成员认为，如果在1988年版《国际电信规则》的缔约国与仅签署2012年《国际电信规则》而未签署1988年版《规则》的国家之间出现任何纠纷，显然将会发生冲突，在法律上这仍然是事实。

其他一些成员认为，绝不会出现任何潜在的冲突，并特别强调了国际电联法律顾问有关这一问题的意见（见2.3.1节）。

## 2.3.5 关于举行新一届的国际电信世界大会的意见

专家组的任务是审查2012年版《国际电信规则》，而不是制定一套新的《国际电信规则》，或是提议召开新一届国际电信世界大会（WCIT），然而，成员们召开新一届国际电信世界大会表达了几种不同意见。这些意见可以归纳如下：

1. 一些成员认为，再举行一届国际电信世界大会于事无补，因为寻求全球共识非常困难，财务负担和机会成本巨大，还会给国际电联的声誉造成危险。他们还认为，举行新一届的国际电信世界大会还会产生巨大的不确定性，这可能会妨碍投资和发展。这些成员认为，只有就《规则》的适用性和效力达成统一的共识之后方可举行新一届的国际电信世界大会。

b) 有些成员支持根据电信/ICT市场的当前趋势，如新技术的引入，如5G、IoT、云计算和ICT行业中的大数据平台，对《国际电信规则》进行定期审议。他们指出，我们正在经历着ICT行业形态变迁的新时代，这要求对《国际电信规则》等的条约进行审查，从而揭示出相应的挑战和机会。

# 3 总结

**3.1**关于2012年版《国际电信规则》适用性存在着两种不同的观点：

a) 有些成员认为，国际和国内电信市场发生的异乎寻常的结构和技术变革导致多数国家中出现的竞争市场，《国际电信规则》不再适用，运营商已不再使用《国际电信规则》，或使用非常有限，因为他们在根据商业协议进行运行。

b) 有些成员表示，《国际电信规则》在国际电信业环境中继续具有现实意义，以为规则有利于推动监管统一，促进有关商业协定及其意外的问题的协调，提高人们对国际电信的信任。

**3.2** 从法律角度对2012年版《国际电信规则》进行分析有助于解决各种问题，例如，确认电信规则的每个条款都应符合第1条确立的规则的目的；在与现行的其他国际文书，自由贸易条约相比较时，《国际电信规则》这样的国际法律文书对电信网络和业务的全球兼容性和互操作性的重要性；或因《国际电信规则》适用不统一而会产生的潜在影响。

一些成员认为，2012年版《国际电信规则》仍然有用，在法律上是适用的，如国际电信号码资源的托管，国际主叫线路识别。他们认为，面对电信/ICT行业出现新趋势，如电话（例如VoIP，IP电话）、过顶业务（OTT），物联网（IoT），及其他领域出现的新趋势，《国际电信规则》急需改进。

有些成员指出，国际电信世界大会最后文件中的决议（2012年，迪拜）不是规则的组成部分，实质上对成员国并不具有约束力。

**3.3** 关于1988年版和2012年版《国际电信规则》之间可能存在的矛盾，有两种截然不同的观点：

a) 有些国家认为，在1988年版和2012年版的电信规则之间不存在法律矛盾。

b) 另外一些国家认为，同时适用1988年和2012年版的《国际电信规则》的规定是不可能的。

**3.4** 举行另一届国际电信世界大会：

a) 一些成员指出，再举行一届国际电信世界大会于事无补，因为寻求全球共识非常困难，财务负担和机会成本巨大，并会给国际电联的声誉造成危险。他们还认为，举行新一届的国际电信世界大会还会产生巨大的不确定性，这可能会妨害投资和发展。这些成员认为，只有就规则的适用性和效力达成统一的共识之后方可举行新一届的国际电信世界大会。

b) 有些成员支持根据电信/ICT市场的现有趋势，如新技术的引用，如5G、IoT、云计算、和ICT行业中的大数据平台，对《国际电信规则》进行定期审议。至于何时及如何修改，应取决于所有成员国的共识。

[附件1]

[一些成员支持将1988年和2012年两个版本的《国际电信规则》差异的对照表格作为《国际电信规则》专家组提交理事会2018年会议最后报告的附件，这会有助于对实施1988年和2012年版的《国际电信规则》的规定中可能产生的潜在冲突进行进一步讨论。

一些成员不同意将该表格作为附件添加到报告中，他们认为两套ITR之间不存在任何冲突。他们表示，两个条约版本之间的差异不一定最终会导致其在实施过程中产生冲突。

1988年和2012年版《国际电信规则》逐条比较

说明：

下表应用了下列惯例：

– 楷体表示含有编辑性修正的条款；

– 2012年版ITR包含的新条款以**粗体楷体表示**。

|  |  |
| --- | --- |
| **1988年版《国际电信规则》** | **2012年版《国际电信规则》** |
| 前言  **1** 本规则的各项条款在充分承认每个国家均有主权管制其电信的同时，对国际电信公约进行补充，以实现国际电信联盟协调世界电信设施的开发，促进电信业务的发展及其最有效运营的宗旨。 | 序言  **1** 本《国际电信规则》（以下简称“《规则》”）各项条款在充分承认各国监管其电信活动主权的同时，对国际电信联盟《组织法》和《公约》进行了补充，旨在实现国际电信联盟协调发展世界电信设施、促进电信业务发展及最有效运营的宗旨。  **2 成员国确认其承诺：在实施本《规则》时，尊重并恪守其人权义务。**  **3 本《规则》承认成员国拥有获取国际电信业务的权利。** |
| **意见：**2012年版ITR序言中的第2款并非技术或规则性条款，而是确认需要尊重人权，包括通信隐私权、自由传送数据的权利以及对个人数据的保护。2012年版ITR第3款反映出国际电联《组织法》和《公约》的精神和字面意义。 | |

|  |  |
| --- | --- |
| **第1条**  **本规则的宗旨和范围**  2 1.1 *a)* 本规则制定若干一般原则，涉及向公众开放的国际电信业务的提供和操作以及用以提供这些业务的国际电信基本传输手段。本规则还规定适用于各主管部门[[2]](#footnote-2)的条例。 | **第1条**  **《规则》的宗旨和范围**  **4** 1.1 a) 本《规则》制定的一般性原则，涉及面向公众的国际电信业务的提供、运营以及提供这些业务的国际电信基本传输手段。**本《规则》不涉及电信中内容相关的问题。**  **5** *b)* 本《规则》亦包括适用于经某成员国授权或认可并开设、运营和从事公众国际电信业务的运营机构（以下简称为“经授权的运营机构”）的条款。 |
| **意见：**2012年版ITR的5 *b)*款反映出最近几十年中电信领域的变化。目前，国际电信业务不仅通过经认可的运营机构提供，而且由并非是“经认可的运营机构”但持有相关牌照的私营运营商提供。1988年版ITR基本排除了未被列在“经认可的”国际电信系统清单上的运营商。这一意见适用于ITR中使用“私营运营机构”这一术语的所有条款。 | |
| **6** 1.4 在本规则中提及国际电报电话咨询委员会的建议和《须知》不应被视为赋予这些建议和《须知》与本规则相同的法律地位。 | **9** 1.4 不应将本《规则》对国际电联电信标准化部门（ITU-T）建议书的引用视为赋予这些建议书与本《规则》相同的法律地位。 |
| **意见：**更新已过时的条款。 | |
| **7** 1.5 在本规则范围内，应按照各主管部门间的相互协议提供和操作每个通信联络中的国际电信业务。\* | **10** 1.5 在本《规则》规定范围内，应按经授权的运营机构间协议提供和运营国际电信业务。 |
| **意见：**更新已过时的条款。 | |
| **8** 1.6 在实施本规则的原则时，各主管部门2应在最大可行的程度上遵守国际电报电话咨询委员会的相关建议，包括构成这些建议的一部分或由这些建议产生的任何须知。 | **11** 1.6 在实施本《规则》原则时，经授权的运营机构应尽可能遵守相关ITU-T建议书。 |
| **意见：**更新已过时的条款。 | |
| **9** 1.7 *a)* 本规则承认每个会员有权根据国内法律并自行决定，要求在其领土上操作和提供国际公众电信业务的主管部门及私营电信机构须经该会员批准。  **10** b) 有关会员在适当时应鼓励此种业务提供者采用国际电报电话咨询委员会的相关建议。  **11** с) 各会员在需要时应合作实施《国际电信规则》。 | **12** 1.7 *a)* 本《规则》承认，成员国有权根据国内法律和自行决定，要求在其领土上运营并向公众提供国际电信业务的经授权的运营机构具备该成员国的授权。  **13** *b)* 相关成员国须酌情鼓励此类业务提供商采用相关ITU-T建议书。  **14** *c)* 需要时，成员国须合作实施本《规则》。 |
| **第2条**  **定义**  **…**  **15** 2.2 国际电信业务：在不同国家内的或属于不同国家的任何性质的电信局之间或电台之间提供的电信。 | **第2条**  **定义**  **18**  2.3 国际电信业务：是指位于不同国家或属于不同国家的电信局之间或电台之间提供的电信业务。 |
| **意见：**1988和2012年版ITR英文版的定义相同。2012年版ITR俄文译文正确地将“业务”一词译为了“услуга”。 | |
| **16** 2.3 政务电信 | **19** 2.4 政务电信 |
| **17** 2.4 公务电信  在下列各项间交换的有关国际公众通信的电信：  – 主管部门；  – 经认可的私营运营机构； | **20** 2.5 公务电信：是指在下列各方之间交换的公众国际电信：  – 成员国；  – 经授权的运营机构；  – … |
| **意见：**ITR中使用的任何术语均须得到定义，所以2012年版ITR做到了这一点。  1988年版ITR由于缺乏定义而导致法律争端解决完全不清晰明了。 | |
| **18** 2.5 优待电信 | 去除定义 |
| **22** 2.7 通信联络  **25** 2.8 结算价：在某一通信联络中，主管部门[[3]](#footnote-3)间商定的用于编制国际帐目的价目。  **26** 2.9 收取费：一个主管部门[[4]](#footnote-4)制定的向其用户收取的使用国际电信业务的费用。 | **22** 2.7 通信关系  **25** 2.8 结算价：在某特定通信关系中，经授权的运营机构间商定的用于编制国际账目的价格。  **26** 2.9 收取费：某经授权的运营机构制定并向其用户收取的使用国际电信业务的费用。 |
| **意见：**  相同术语 –“关系”、“结算价”和“收取费”– 均在1988年和2012年英文版中得到使用。2012年俄文版使用了这些术语的正确俄文译文。  2012年版ITR的定义仅提及经授权的运营机构。 | |
| **27** 2.10 《须知》：从国际电报电话咨询委员会关于处理电信业务实际操作程序（如受理、传输、结算）的一项或多项建议中抽取的各项规定的汇集。 | 去除定义。 |
| **第3条**  **国际网络**  §§ 3.1 – 3.4系指主管部门或经认可的私营运营机构。 | **第3条**  **国际网络**  §§ 3.1 – 3.4现并非系指经认可的私营运营机构，而系指“经授权的运营机构”。 |
| 没有类似条款。 | **31** **3.5** **成员国须努力确保建议书中规定的国际电信码号资源仅由被分配方使用，且仅能用于分配所指定的目的，并确保未分配资源不被使用。**  **32** **3.6** **成员国须在考虑相关ITU-T建议书的情况下，努力确保提供国际主叫线路标识（CLI）。**  **33** **3.7** **成员国应为建立区域电信业务交换点创造有利环境，以便提高质量，增强网络连接性和恢复能力，促进竞争并降低国际电信互连费用。** |
| **意见：**2012年版ITR中新的第3.5 – 3.7段的意图是促进采取更多措施，确保提供高质量和可靠的国际电信业务并发展合适的基础设施。 | |

|  |  |
| --- | --- |
| **第4****条**  **国际电信业务**  **32** 4.1 各会员应促进国际电信业务的开放并应尽力使这类业务能供其国内网的公众普遍使用。 | **第4条**  **国际电信业务**  **34** 4.1 成员国须促进国际电信业务发展并须加强业务的公众可用性。 |
| **意见：**该款得到更新，以反映电信行业的变化（市场放开、诸多非国营运营商的出现等等）。 | |
| §§ 4.2和4.3系指主管部门或私营运营机构。 | §§ 4.2和4.3的本质内容得到保留，但在ITR所适用的实体方面进行了更新。 |
| 无类似条款。 | **4.4** **成员国须加强措施，确保经授权的运营机构及时向最终用户提供免费、透明、最新和准确的国际电信业务信息，包括国际漫游价格及相关条件。** |
| 无类似条款。 | **4.5** **成员国须加强措施，确保向到访的国际漫游用户提供令人满意的电信服务质量。** |
| 无类似条款。 | **4.6** **成员国应加强经授权的运营机构之间的合作，以避免或减少在边境地区误收漫游费。** |
| 无类似条款。 | **4.7** **成员国须努力促进国际漫游业务领域的竞争。并且，为维护最终用户的利益，鼓励成员国制定可促进漫游价格竞争的政策。** |
| **意见：**2012年版ITR第4.4 – 4.7段分别为成员国和经授权的运营机构规定了新的义务，主要是由于电信行业的发展以及新型国际电信业务的引入所致。 | |

|  |  |
| --- | --- |
| **第5条**  **生命安全和电信的优先权**  §§ 5.1 – 5.3系指主管部门或私营运营机构。 | **第5条**  **生命安全电信和优先电信**  §§ 5.1 – 5.3 在ITR和国际电联其它案文适用的实体方面得到更新。 |
|  | **48** **5.4 成员国应鼓励经授权的运营机构适时、免费地向包括漫游用户在内的所有用户告知应急服务号码。** |
| **意见：**第5.4段分别为成员国和经授权的运营机构规定了新的义务，主要是由于新型国际电信业务的引入所致。 | |
| 无类似条款。 | **第6条**  **网络安全和健壮性**  **49** **6.1成员国须各自和共同努力确保国际电信网络安全和健壮性，以实现网络的有效利用，避免技术性损害，并实现公众国际电信业务的和谐发展。** |
| **意见：**针对网络安全性和强健性的要求以及实现这些目标所需的国际合作，这些对于电信/ICT和总体经济发展的成功都至关重要，同时考虑到了电信/ICT在现代世界中日益加大的重要作用。 | |
| 无类似条款。 | **第7条**  **未经请求的群发电子信息**  **50** **7.1成员国应努力采取必要措施，防止未经请求的群发电子信息的传播，并尽可能减少其对国际电信业务的影响。**  **51** **7.2 鼓励成员国就此开展合作。** |
| **意见：**未经请求的群发电子信息为电信运营商和用户带来严重问题。不在该条下规定任何义务可被相关方面故意或无意加以利用，从而对通信网络或电信业务的可行性带来负面影响。 | |

|  |  |
| --- | --- |
| **第6条**  **计费和结算**  无类似条款。 | **第8条**  **计费和结算**  **52** **8.1 国际电信安排**  **53** **8.1.1** **根据适用的国内法律，可通过商业协议或符合国家监管规定的结算价原则制定国际电信业务安排的条款与条件。**  **54** **8.1.2** **成员国须努力鼓励国际电信网络投资，并促进为此类电信网络所承载的业务量制定竞争性批发价格。** |
| **42** 6.1 收取费  **43** 6.1.1 各主管部门[[5]](#footnote-5)应根据适用的国内法律制定向其用户收取的资费。资费标准是一种国内事务；但各主管部门在制定这些资费时应设法避免在同一通信联络的来去方向上所采用的资费相差过大。  **44** 6.1.2 在某一通信联络中，不管主管部门\*选择何种路由，该主管部门\*向用户收取的某种通信的资费原则上应当相同。 | **61** **收取费**  **62** **8.2.5** 某通信关系中，不管为该通信选择了何种国际路由，向用户收取的特定通信资费原则上应当相同。在制定这些资费时，成员国应尽量避免适用于同一通信关系来去方向的资费不对称。 |
| **45** 6.1.3 如果根据一个国家的国内法律对国际电信业务的收取费征收财政税，除非为适应特殊的情况另有协议，这种税款通常只应对向该国用户开具帐单的国际电信业务收取。 | **63** **8.3 征税**  **64** 8.3.1 根据某国国内法律对国际电信业务收取费征收财政税时，除针对特殊情况另有安排外，该税款通常仅限于向该国用户付费的国际电信业务收取。 |
| **意见：**在2012年版ITR中，有关征税的该款移到了该条中的单独第8.3段中，目的是避免双重税收，从而帮助降低消费者的电信业务价格。 | |
| **46** 6.2 结算价  **47** 6.2.1 对某一通信联络中每种适用的业务，各主管部门[[6]](#footnote-6)应根据附录一的各项规定并考虑国际电报电话咨询委员会的相关建议及相关的成本趋向，通过协议制定和修改它们之间拟采用的结算价。 | **55** **8.2 结算价原则**  **56 条款与条件**  **57** 8.2.1 下列规定可适用于通过符合国家监管规定的结算价原则确定的国际电信业务安排的条款与条件。这些条款不适用于通过商业协议做出的安排。  **58** 8.2.2 对某通信关系中各种适用的业务，经授权的运营机构须根据附录1各项规定并考虑相关ITU-T建议书，通过相互间协议制定和修改结算价。  **59** 8.2.3 除另有协议外，提供国际电信业务的各方均须遵守附录1和2的各项规定。 |
| **48** 6.3  货币单位  **49** 6.3.1  如果主管部门\*间没有特别协议，构成国际电信业务结算价和编制国际帐目使用的货币单位应为：  – 国际货币基金组织（IMF）的货币单位，即目前为该组织规定的特别提款权（SDR）；  – 或者相当于1/3.061 SDR的金法郎。  **50** 6.3.2 根据《国际电信公约》的有关规定，本条款不应影响各主管部门\*为确定双方都能接受的国际货币基金组织的货币单位与金法郎之间的系数而制定双边协议的可能性。 | **60** 8.2.4 如果经授权的运营机构之间没有特别安排，则用于国际电信业务结算价和用于国际账目编制的货币单位须为：  – 国际货币基金组织（IMF）的货币单位，即，目前该组织确定的特别提款权（SDR）；  – 或是可自由兑换货币或经授权的运营机构协商一致的其它货币单位。  … |
| **意见：**2012年版ITR中的第60款（8.2.4），在1988年版ITR中提到了“金法郎”，但这已过时，因此2012年版ITR第60款（8.2.4）充分反映了当代世界中采用的灵活和切实可行的方式。 | |
| **51** 6.4 帐目的编制和帐务差额的结算  **52** 6.4.1 除另有协议外，各主管部门\*应遵守附录一和二中规定的有关条款。 | 以上第8.2.3款。 |

|  |  |
| --- | --- |
| **53** 6.5 公务和优待电信  **54** 6.5.1 各主管部门[[7]](#footnote-7)应遵守附录三中所制定的有关条款。 | **65** **8.4 公务电信**  **66** 8.4.1 根据《组织法》、《公约》和本《规则》的有关规定并适当注意互惠安排的需要，经授权的运营机构原则上可不在国际结算中列入公务电信。经授权的运营机构可免费提供公务电信。  **67** 8.4.2 公务电信所适用的有关操作、计费和结算的一般性原则应考虑相关ITU-T建议书。 |
| **意见：**1988年版ITR附录3的条款被直接纳入2012年版ITR的案文中。 | |
| **第7条**  **业务的中止**  **55** 7.1 如果某一会员按照公约行使其中止部分或全部国际电信业务的权利，该会员应立即以最适宜的通信手段将该次中止及以后恢复正常的状况通知秘书长。  **56** 7.2 秘书长应立即以最适宜的通信手段将此信息通知所有其它会员注意。 | **第9条**  **业务的中止**  **68** 9.1 如果某成员国根据《组织法》和《公约》行使其中止部分或全部国际电信业务的权利，该成员国须立即以最适宜的通信手段将该中止及之后恢复正常的情况通知秘书长。  **69** 9.2 秘书长须立即以最适宜的通信手段将此信息通知所有其它成员国注意。 |
| **第8条**  **资料的转发** | **第10条**  **资料的转发**  **意见：**  本条已得到更新，但基本未改变。 |
| 无类似条款。 | **第11条**  **节能/电子废弃物**  **71** ***11.1***  **鼓励成员国在考虑相关ITU-T建议书的基础上，采用节能和处理电子废弃物的最佳做法。** |
| **意见：**2012年版ITR第12条反映了联合国和诸多其它国际组织广泛认可的要求以及国际电联成员国在环境保护方面的立法。ITU-T收集了诸多经验，并就节能、电子废弃物和其它有关环境问题通过了若干L系列建议书。 | |
| 无类似条款。 | **第12条**  **无障碍获取**  **72** ***12.1*** **成员国应参照相关ITU-T建议书，促进残疾人获取国际电信服务。** |
| **意见****：**2012年版ITR第12条反映了联合国和诸多其它国际组织广泛认可的要求以及国际电联成员国针对促进残疾人无障碍获取电信进行的立法，同时提到了反映满足这些需求具体方式的相关建议书。 | |
| **第9条**  **特别协议**  **58** 9.1  *a)*根据国际电信公约（1982年，内罗毕）第31条*，*对不涉及一般会员的电信问题可以订立特别协议。为了满足在相关会员的领土内和（或）领土间对特别国际电信的需要和必要时为了满足应遵守的财务、技术或操作条件，各会员可以在其国内法律的范围内允许主管部门*\**或其它组织或个人与在另一个国家内获得了同样允许的会员、主管部门\*或其它组织或个人为建立、操作和使用特别电信网络、系统和业务订立这种相互的特别协议。 | **第13条**  **特别安排**  **73** 13.1   *a)*根据《组织法》第42条*，*对不涉及一般成员国的电信事务可以订立特别安排。为满足相关成员国领土内和/或领土间对特别国际电信的需要，包括必要时需遵守的财务、技术或操作条件，成员国可在其国内法律范围内，允许经授权的运营机构或其它组织或个人与在另一国家获得同样允许的成员国、经授权的运营机构或其它组织或个人为建立、运营和使用特别国际电信网络、系统和业务订立此类特别相互安排。 |
| **意见：**见关于1988年版ITR第2/1.1 a)款和关于2012年版ITR第5 b)款的意见。 | |
| **第10条**  **最后条款**  **61** 10.1 本规则于1990年7月1日世界协调时间0001时起生效，附录一、二和三构成本规则不可分割的一部分。  **62** 10.2 按照《国际电信公约》，从第61款规定的日期起，《电报规则》（1973年，日内瓦）和《电话规则》（1973年，日内瓦）将由本《国际电信规则》（1988年，墨尔本）取代。  **63** 10.3 如果某一会员对本规则的某一项或某几项条款的适用性提出保留，其它会员及其主管部门[[8]](#footnote-8)在与提出该项保留的会员及主管部门的通信联络中可以不遵守该项或各该项条款。  **64** 10.4 电联各会员应将其对大会通过的《国际电信规则》的批准通知秘书长。秘书长应将这种批准通知书的收妥迅即告知各会员。 | **第14条**  **最后条款**  **76** 14.1 本《规则》须于2015年1月1日起生效，并须按照《组织法》第54条，自该日期起施行。附录1和2系本《规则》不可分割的组成部分。  **77** 14.2 如果某成员国对本《规则》的一项或几项条款的适用提出保留，其它成员国在与提出保留的成员国的通信关系中毋须遵守该项或该几项条款。 |
| **意见：**更新已过时的条款。 | |

[附件2]

[一些成员支持将1988年和2012年两个版本的《国际电信规则》差异的对照表格作为附件添加到2018年理事会《国际电信规则》专家组最后报告，这会有助于对实施1988年和2012年版的《国际电信规则》的规定中可能产生的潜在冲突进行进一步讨论。

一些成员不同意将该表格作为附件添加到报告中，他们认为两套ITR之间不存在任何冲突。他们表示，两个条约版本之间的差异不一定最终会导致其在实施过程中产生冲突。

说明：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 |

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

1. 本文中成员指《国际电信规则》专家组成员，即成员国和部门成员（包括运营商）。在有些情况下，成员国或运营商分开表述。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 或经认可的私营运营机构。 [↑](#footnote-ref-8)