|  |  |
| --- | --- |
| **全权代表大会（PP-18）2018年10月29日-11月16日，迪拜** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| 全体会议 | **文件 29-C** |
|  | **2018年6月29日** |
|  | **原文：英文** |
|  |
| 理事会的报告 |
| 《国际电信规则》专家组（EG-ITRs）的最后报告 |

|  |
| --- |
| 依据理事会2018年会议期间开展的讨论，现将《国际电信规则》专家组的报告转呈全权代表大会（附件1）。按照理事会的要求，将理事会2018年会议第二次全体会议的摘要记录梗概作为附件2附于本文。 |

附件：2件

附件1

C18/26号文件 –《国际电信规则》专家组的最后报告

|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2018年会议2018年4月17-27日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：PL 1.8** | **文件 C18/26-C** |
| **2018年4月13日** |
| **原文：英文** |
|  |
| 《国际电信规则》专家组的最后报告 |

|  |
| --- |
| 概要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。本文件是专家组提交理事会2018年会议的最后报告。需采取的行动请理事会**审议**《国际电信规则》专家组的最后报告并随同理事会意见一并**提交**2018年全权代表大会。\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_参考文件国际电联[第146号决议（2014年，釜山，修订版）](http://www.itu.int/pub/S-CONF-PLEN-2015)，理事会2016年会议[第1379号决议](https://www.itu.int/md/S16-CL-C-0125/en) |

**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/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）根据理事会第1379号决议的要求已召开四次实体会议。四次会议的报告已提交理事会供参考：

a) 第一次会议：2017年2月9至10日：见[报告](https://www.itu.int/md/S17-CLEGITR1-C-0013/en)

b) 第二次会议：2017年9月13至15日：见[报告](https://www.itu.int/md/S17-CLEGITR2-C-0020/en)

c) 第三次会议：2018年1月17至19日：见[报告](https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR3-C-0012/en)

d) 第四次会议：2018年4月12至13日：见[报告](https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR4-C-0009/en)

成员们[[1]](#footnote-1)和电信标准化局主任向专家组四次会议提交的所有文稿、情况通报文件和输入文件皆体现在并被纳入专家组各会议的报告中，所有会议的报告和网播，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“宏观指导原则”，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》仍应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) 部分成员表示，《国际电信规则》应始终寻求促进而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）。[[2]](#footnote-2)

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。

i) 部分成员认为，《国际电信规则》不应用于决定或制定有关网络安全威胁的通用规则。

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》这些现行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，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 关于2012年版《国际电信规则》的法律分析**

**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/ICT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，他们认为，2012年版《国际电信规则》的法律分析表明，2012版的条款对全球电信/ICT的发展非常具有指导意义，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”，而是对当今的国际电信/ICT仍具有法律适用性。这位成员认为，面对全球电信/ICT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，特别体现出“国际发展与安全”的原则。

**2.2.4** 一位成员注意到， 《国际电信规则》承认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， 《国际电信规则》亦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，该成员注意到，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段指出，《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，这有损于他们的经营活动。

**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，这些决议是2012年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。关于决议本质上是否对成员国有约束力的问题，的确《国际电信规则》最后文件中的这些决议对成员国不具约束力。在国际电联，确实有些决议本质上对成员国是有约束力，即被《无线电规则》引证归并的那些决议。

**2.2.8** 部分成员支持纳入有关1988年和2012年两个版本的《国际电信规则》案文差异的对照表，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。[[3]](#footnote-3)。

其他一些成员不支持纳入这些表格，认为《国际电信规则》现存的连个版本没有任何冲突。他们表示，条约的这两个版本在实施中不一定会引发矛盾。

**2.3 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**

**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可能导致的局面，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，他们还指出，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。他们指出，尚没有发现任何实际冲突的例子，即使发现存在实际冲突，法律顾问也已明确表示有工具可以解决这些冲突。

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。基于他们共同的运营经验，他们认为《国际电信规则》与国际电信基本上没有任何关系。

这些成员还指出，2012年和1988年两个版本的《国际电信规则》的存在不一定在实施中引起冲突。

**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《国际电信规则》强制要求成员国承担直接义务，而2012年《国际电信规则》中的相似条款仅吁请经授权的经营机构采取行动。

部分成员国称，如果今后继续使用1988版和2012版ITR两个版本，不排除产生问题和障碍的风险。他们表示，由于当前没有充足的时间对应用情况进行评估，因此，有必要在全球范围内定期收集相关问题和障碍的数据。

部分成员认为，一个版本的《国际电信规则》对整个联盟和电信/ICT环境是有利的，可以避免潜在的矛盾，而且对这主题有一个综合纲要。

其他一些成员认为，他们未发现有困难或矛盾的实际示例。他们还指出，他们没有注意到由于存在两个版本而产生的任何具体困难。

**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。这些成员表示，没必要继续进行审查，一方面因为《国际电信规则》已不再具有实用价值，另一方面，由于成员间意见分歧巨大，举行新一届WCIT目前看是不可行的。

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、网络安全、新兴业务，尤其是置顶业务以及ICT行业中的大数据平台，对《国际电信规则》进行定期审议/修订。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。这些成员认为，继续开展工作需要有明确的任务，这样才能就上述提出的问题达成共识。

**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) 一些其他成员表示，《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而言是否重要；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。而且如果发现2012年版和1988年版《国际电信规则》签署方之间存在潜在义务冲突的例子，也有法律解决方案来解决这些冲突。

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，没必要继续进行审议，或因为《国际电信规则》不再相关，或因为举行新一届国际电信世界大会目前来看是不可行的，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协商一致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、网络安全、新兴业务，尤其是置顶业务以及ICT行业中的大数据平台，对《国际电信规则》进行定期审议/修订。这些成员认为，继续开展工作需要有明确的任务，这样才能就上述提出的问题达成共识。至于何时及如何修改，应取决于所有成员国的共识。

附件2

C18/105号文件梗概 – 理事会2018年会议第二次全体会议摘要记录

|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2018年会议2018年4月17-27日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
|  | **文件 C18/105-C** |
| **2018年5月14日** |
| **原文：英文** |
| 第二次全体会议摘要记录 |
| 2018年4月18日（星期三），9:35 – 12:35 |
| **主席：**R. ISMAILOV先生（俄罗斯联邦） |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 议题 | 文件 |
| 1 | 《国际电信规则》专家组（EG-ITRs）的报告 | [C18/26](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0026/en)、[C18/79](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0079/en)、[C18/91](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0091/en)、[C18/92](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0092/en) |
| 2 | 理事的发言 | - |
| 3 | 有关理事会2017年会议以来理事会信息社会世界峰会工作组（CWG-WSIS）活动成果的报告 | [C18/8](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0008/en)、[C18/70](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0070/en)、[C18/78](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0078/en)、[C18/82](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0082/en)、[C18/87](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0087/en) |
| 4 | 国际电联理事会提交可持续发展高级别政治论坛（HLPF）的文稿 | [C18/71](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0071/en) |
| 5 | 详细介绍国际电联在WSIS成果落实和2030年可持续发展议程背景下开展的活动、行动和参与情况的综合报告 | [C18/53](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0053/en)、[C18/96](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0096/en)、[C18/97](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0097/en) |

**1** **《国际电信规则》专家组（EG-ITRs）的报告****（**[**C18/26**](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0026/en)**、**[**C18/79**](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0079/en)**、**[**C18/91**](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0091/en)**和**[**C18/92**](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0092/en)**号
文件）**

1.1 主席回顾指出，根据第146号决议（2014年，釜山，修订版），理事会未被要求针对C18/26号文件中的EG-ITRs最终报告重新展开讨论以进行修正，而仅被要求对此进行审议并提出意见。该报告连同理事会讨论的摘要记录将作为一整套文件提交2018年全权代表大会（PP-18）。

1.2 EG-ITRs主席在介绍C18/26号文件时回顾了该组成立的背景及其职责范围。专家组已在2018年4月12-13日会议上通过的最终报告的起草目的是，针对该组围绕《国际电信规则》（ITR）的适用性、2012年版ITR的法律分析、在1988年版与2012年版ITR的签字方义务方面可能存在的冲突以及是否举办第二届国际电信世界大会（WCIT）所持的不同观点进行平衡、清楚且详细的描述。专家组的讨论是在2012年国际电信世界大会（WCIT-12）之后请国际电联成员就ITR开诚布公地开展讨论后做出的第一次努力，有鉴于此，这可以视为围绕ITR及相关主题可能进行的进一步讨论的起点。

1.3 埃及理事在介绍C18/79号文件时指出，由于成员国和部门成员各持己见，专家组无法得出最终结论，因此，该组需要更加明确的职责范围。部门成员和运营商亦有必要更多地参与其中。针对并存的两个ITR版本，问题不在于这两个版本之间是否存在法律冲突（因为据他看来，终极目标是形成一个所有成员国均能达成一致的汇总条约），问题在于需要确定哪些条款妨碍一些成员国签署ITR。此外，举办第二届WCIT的财务负担显而易见，而且未来的WCIT应考虑到之前的起草工作。最后，应牢记的是，ITR对国际电联《组织法》和《公约》起互补作用，而废除《国际电信规则》则意味着必须对《组织法》和《公约》做出相应的修正。

1.4 美国理事在介绍C18/91号文件时说，专家组最终报告中所反映的未达成协商一致的情况应体现在理事会提交PP-18的报告中。她认为，ITR已不再适用于多数国际电信业务，许多国营垄断公司之间运营时曾经不可或缺的条款已经被商业谈判协议取而代之。此外，ITR两个版本共存的情况事实上并未引发任何法律或实际冲突。由于缺乏协商一致，几乎可以肯定再召开一届WCIT仍无法形成共识，而只能导致移用国际电联原可用于更具建设性工作的资源，而且可能出现三个版本的ITR同时有效的局面。

1.5 巴西理事在介绍多国文稿（C18/92号文件）时确认，参加专家组的各国政府无法就ITR的适用性达成协商一致，但是没有一家私营部门成员出席会议，而其中一些部门成员仍在使用ITR。事实上，最终报告不仅反映出两种观点，而是三种观点：ITR不再相关，因此不应举办新一届WCIT；ITR是相关的，应在晚些时候举办新一届WCIT；ITR对于协调日益增多的跨境电信服务的提供至关重要，但出于各种原因（包括财务费用），新一届WCIT的举办现在不可行，只有在国际电联成员形成协商一致后方可举办。

1.6 之后发言的所有代表对专家组主席制定的这份体现出针对不同问题的所有观点的平衡报告表示赞赏。

1.7 一位理事表示，专家组的职责范围可有多种解释。举例而言，一些与会者认为职责范围已扩大到审议新技术和新兴技术，而其它与会者则认为职责范围更有局限。他对巴西理事表达的多项意见感同身受并支持采用如下方式 – 可继续审议ITR，但专家组的职责范围必须定义明确。他不赞同结束专家组工作的做法。

1.8 一些理事认为，专家组应继续探讨以便形成协商一致。其中一位理事表示，ITR应仅存在一个版本，其中顾及电信/ICT目前的现状和新的趋势。另一位理事说，ITR可帮助确保国际电信的发展，尤其是在发达国家与发展中国家之间已出现明显数字差距的新电信环境下以及在有关网络安全的多种问题方面。还有一位理事表示，对ITR存在意见分歧并不意味着ITR不相关。

1.9 一位理事说，在缺乏协商一致的情况下召开WCIT不可行。她同意专家组应继续开展工作，但指出，只能根据WCIT的决定通过汇总的条约。

1.10 一位理事表示，鉴于ITR是国际电联《组织法》第4条提及的法规之一，因此顾及目前的ICT环境很重要。他同意，有必要采用能使与会者表达观点的框架，从而最终能够通过一个得到所有各方支持的统一版本。只有允许专家组按照新的职责范围和明确定义的目标继续工作才可能实现这一目标。专家组可以在WCIT背景下召开会议，或是采用一些其它形式。

1.11 另一位理事赞同C18/92号文件中得出的结论，即，近期内考虑召集WCIT是不成熟的。

1.12 一位理事指出，虽然他的国家赞同协商一致，但保留专家组不会取得积极成果，而且召开第二届WCIT还将适得其反。相反，应开展技术研究以明确第二届WCIT可处理的内容。

1.13 还有一位理事表示，电信业务瞬息万变的性质需要一个国际框架；但目前面临的挑战是如何制定一项各方均需服从的协议。依据第146号决议（2014年，釜山，修订版），理事会只能确认所表达的不同观点，除此之外无能为力。

1.14 一位观察员指出，继续就ITR开展工作需要一个框架，而且在PP-18终止该框架是愚蠢的做法。该框架可以设在专家组中，但赋予新的职责范围，或者成立新的组。

1.15 另一位观察员同意巴西理事的分析。在没有实现协商一致的情况下，举办第二届WCIT将适得其反。

1.16 主席注意到，理事们的意见依然存在分歧，他表示，专家组的最终报告连同反映理事会有关该议项意见的讨论摘要记录将一并提交PP-18。在理事会2018年会议结束之前，理事们将有机会批准该摘要记录。

1.17 会议对此**表示同意**。

**……………**

秘书长： 主席：
赵厚麟 R. ISMAILOV

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

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，为表述更具体，成员国或运营商会分别分开表述。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 具体而言，美国联邦通信委员会发布的年度报告指出，在2012年（可获得数据的最近年份），该成员与国外地点之间的国际电信业务仅有0.5%是根据传统的《国际电信规则》结算价规定结算的，而1998年如此结算的业务量则为86%。见<https://www.fcc.gov/reports-research/reports/section-4361-international-traffic-data-reports/international-9>。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 更多信息，请见<https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR3-C/en>。 [↑](#footnote-ref-3)