|  |  |
| --- | --- |
| **《国际电信规则》专家组（EG‑ITRs）** |  |
|  |  |
| **第一次会议 – 2019年9月16-17日，日内瓦** |  |
|  | **文件 EG-ITRs-1/12-C** |
| **2019年9月2日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 巴西（联邦共和国） |
| 关于审议《国际电信规则》的原则 |

引言

巴西是2012年国际电信世界大会（WCIT-12）的积极支持者，参与了所有理事会工作组（CWG）的筹备会议，并提交了大量文稿。我们向WCIT-12提交了77份巴西提案，并共同签署了17份美洲国家电信委员会（CITEL）的提案。我们向大会派出了40位代表，积极参与了所有会议。最终我们毫无保留地签署了WCIT-12的最后文件。如今，巴西继续遵守和执行着1988和2012年版的《国际电信规则》（ITR）。

本文件介绍了巴西对ITR审议程序的看法。巴西了解到研讨中的主要问题如下：

• ITR条款在促进国际电信/ICT业务和网络提供及发展方面的适用性问题；

• ITR条款在适应国际电信/ICT环境新趋势和新兴问题方面的灵活性或缺乏灵活性问题；

• 举行新一届WCIT的费用问题；

• 对国际合作和国际电联声誉的影响。

ITR在适应国际电信/ICT新趋势和新兴问题方面的适用性和灵活性：

可以根据以下方面审查ITR的适用性和灵活性：(i) 每个成员国对ITR必要性的观点；(ii) ITR的范围；(iii) 电信/ICT的（发展）速度和创新。

(i) **对ITR的观点。**对ITR存在两种占据主导地位观点：

1) “观点1”：ITR没有必要，因为市场竞争、国家监管政策和双边协议足以优化电信/ICT的全球提供；

2) “观点2”：ITR是必要的，因为它们确立了促成和优化全球电信/ICT提供的通用原则。

观点1和观点2针锋相对。由于加入ITR是非强制性的，因此如果有关ITR适用性的观点依然两极分化，则新一届WCIT将产生与WCIT-12相同的结果：成员国之间因达不成共识而出现裂痕。即使在缔约国当中，也没有更高级别的机构监督ITR的遵守执行，因此ITR的有效性和适用性，从根本上取决于协作解决全球电信/ICT提供中的共性问题的主动和自愿承诺。

修订ITR和举行新一届WCIT的决定，取决于全体或大多数成员就ITR优化和促成跨境电信/ICT重要性取得的共识。换言之，在做出这一决定前几乎需要全面向观点2看齐。

(ii) **ITR的范围**。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、对干预/监管的需求以及参与其中的相关利益攸关方的不同，而面临独特的监管挑战。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]](#footnote-1)：

• 加强国家层面对跨境溢出的管理；

• 在国家主权受到攻击时予以保护；

• 合作缓解全球性系统风险。

为使ITR具有适用性，所有成员国都应坚定致力于实现这三项国际合作目标。这是当今讨论ITR的两个主要问题之一：成员国在如何对待这些承诺方面存在很大差异。一些成员国与其他成员国签订双边或区域协议。其他成员国寻求达成一项国际总体协议，如ITR。其他成员国优先考虑其主权，并采用国家政策来解决跨境问题。现实中，所提到的成员国的行动不一定相互竞争，它们可以是互补的，而这可以成为ITR寻求的导则。

第二个主要问题是所涉利益攸关方的数量和性质。1988年首次批准ITR时，电信/ICT主要由国有公司提供，因此政府作为服务提供者、协议执行者和社会主要“代表”是主要利益攸关方。如今，在大多数国家，电信/ICT的提供已在不同层次和范围内私有化，互联网和社交媒体的传播赋予了每个人积极发生的机会，且鉴于新电信/ICT的发展和采用速度，监管已转向多利益攸关方协作进程。私营部门、民间团体和技术界在治理进程中获得了权力，其结果是需要参与WCIT进程的非政府利益攸关方呈“指数”增长。[[2]](#footnote-2)

(iii) **电信/ICT的创新速度**。WCIT-12是在1988年世界电报电话行政大会（WATTC-88）的24年后举行的。召开下次大会的正式呼吁始于WATTC-88举行的不到十年之后，并通过98年全权代表大会（PP-98）批准的第79号决议正式呼吁审议ITR。此后用了超过14年的时间才举行了WCIT-12，而新的ITR仅在2015年才对89个缔约国生效。换言之，ITR花了很长时间才得到修订，因此不是一个适用于管理充满活力和快速变化功能特点的（法律）工具。

ITR要行之有效，就应当规管长期不发生巨大变化的电信/ICT核心要素和原则，并忍受WCIT之间的漫长间隔。然而，电信/ICT在以惊人的速度发展，且这种发展经常带来新的产业和新的监管挑战。这就是为什么国际电联最近一直在讨论和培育协作式监管理念，这一理念本质上是多利益攸关方的，要求监管是“（……）具有适应性的、平衡的和有的放矢的。” [[3]](#footnote-3)若要在当今的背景下成为有效的监管工具，ITR应该具备这四种特征。

举办新的WCIT的成本效益

在自CWG的筹备进程至WCIT-12结束的期间内，支持上述观点1和2的双方之间就2011-2012年的ITR修改程序进行了激烈争论。只是在软化了最重要条款和子节中的条约用语后，才就具体问题取得共识，从而使条款基本上成为缔约方的可选项目。这体现了WCIT-12的成果或实惠。

2000多位代表出席了WCIT-12，历时13天的会议耗资190万瑞郎（每天147 000瑞郎）。WCIT的总费用应包括筹备会议、东道国的WCIT前期费用和所有代表团和与会者的差旅费用。这还给国际电联和所有参与方带来了巨大的机会成本（因此而未将拨给WCIT-12的预算和时间用于其它活动）。例如，巴西为了筹备此次大会，在WCIT-12之前的一年每周举行四小时的多利益攸关方会议。这都是费用支出。

新一届WCIT只有在其成果能够化为使举办新的WCIT的财务和机会成本得到补偿的电信/ICT市场具体效益的情况下才能举行。

对国际合作和国际电联声誉的影响

包括巴西在内的89个国家签署了WCIT-12的最后文件，但两极分化的情况显而易见。WCIT-12未能达成共识，起草的协议即使对89个缔约方也几乎不具有效影响。国际电联作为共识的有效构建者和国际合作促进方的声誉受到损害。许多重要的利益攸关方丧失了对国际电联的信任。

国际电联不能冒落得同样后果的风险。

如果所有上述条件得到满足，将就修订ITR达成充分共识。在这种情况下，具体的CWG将以透明、包容、高效和周密的方式开展筹备工作。筹备进程将通过开放、包容和透明的磋商程序平等接纳所有国际电联成员和利益攸关方。

新的WCIT应当从理事会工作组得到经广泛认可的协议提案，并在大会期间仅就细节问题进行磋商。

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

1. Kaul, Inge（2013年），Hertie治理学院《治理报告》“应对全球性挑战：评估治理就绪程度”，牛津大学出版社，2013年，第2章第33-58页。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 国际电信联盟（2019年，ITU），2019年全球监管机构专题研讨会（GSR）成果文件：“迅速推动人人享有数字连通性”的最佳做法导则 [↑](#footnote-ref-2)
3. 同上。 [↑](#footnote-ref-3)