



电信发展局（BDT）

文号： BDT/DKH/IDA/043 号通函

2020年5月28日，日内瓦

国际电联各成员国主管部门

第 99 号决议（2018 年，迪拜，修订版）

事由： 对国际电联一项指数专家组第二次会议的跟进

尊敬的先生/女士：

我高兴地向您提供有关国际电信联盟（ITU）指数制定的最新情况。

2020年4月17日，在日内瓦举行了国际电联指数专家组第二次会议，会上介绍并讨论了制定一项新的国际电联指数的框架和方法，同时将数字技术与可持续发展目标（SDG）联系起来。会议的摘要报告现已公布在<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/events/2ndegmITUindex2020/default.aspx>上，并全文复制在以下附件1中。

会议期间，成员国对信息通信技术（ICT）发展指数的现状和制定新指数的进程表示了一些关切。会议期间提出的各种意见显示了成员国对指导新指数制定进程的不同观点、立场和期望。全权代表大会第131号决议（2018年，迪拜，修订版）没有规定旨在解决这种缺乏共识的机制。因此，正如一些成员国在专家组第二次会议期间所建议的那样，且根据第131号决议，我决定就前行方向寻求理事会的指导。

我期待您能够继续支持指数相关工作并为此做出宝贵贡献。

顺致敬意，

[原文已签]

主任  
多琳·伯格丹-马丁

# 关于一项国际电联指数的专家组第2次会议

虚拟会议  
2020年4月17日

## 摘要报告

1 关于一项国际电联指数的专家组第2次会议于2020年4月17日举行。由于全球对新冠肺炎病毒（COVID-19）爆发的关注日益加大，因此会议仅通过远程参与进行。会议吸引了来自59个成员国的186名与会者，以及第99号决议（2018年，迪拜，修订版）、ITU-D部门准成员和ICT发展领域的专家。巴西信息社会发展区域研究中心（Cetic.br）主任 Alexandre Barbosa 先生主持了会议。

2 按照2020年2月10日专家组第1次会议商定的路线图，组织了本专家组第二次会议，目的是介绍和讨论国际电联指数的框架和方法草案。会前散发的一份背景文件为与会者提供了经修订的概念框架，其基础是将数字技术与可持续发展目标（SDG）联系在一起，并围绕5P建立—人民、繁荣、地球、和平和伙伴关系（People, Prosperity, Planet, Peace and Partnership）。这一具有前瞻性的新指数旨在评估数字技术如何影响各国实现可持续发展目标的能力。背景文件得到附件表格的补充，该表格描述了与框架中五大支柱下概述的专题相关的可能指标，介绍了将在会议上讨论的正在进行的工作。会议的目标是：1) 就框架的拟议结构达成共识；2) 接收对五大支柱中每一个支柱下确定的主题以及可列入指数的可能指标初步清单的意见和建议。

3 会议主席 Alexandre Barbosa 先生欢迎更详细的经修订框架，该框架考虑到了成员国的反馈意见和文稿，并对国际电联努力在指数制定进程中与专家和联合国机构积极接触表示赞赏。主席强调，国际电联和成员在制定可靠和相关的指数方面负有共同责任。Barbosa 先生回顾说，将 ICT 与可持续发展目标联系起来的做法在以前的会议上已得到认可。

4 电信发展局主任多琳·伯格丹-马丁女士宣布会议开始。她回顾说，自2017年以来，在修订 ICT 发展指数（IDI）过程中，在数据质量和数量方面遇到的根本问题以及在构建该指数过程中的缺陷阻碍了国际电联发布该指数。为了找到解决办法，国际电联在2019年启动了协商进程，并在2020年组织了两次会议（2020年2月10日的专家组第1次会议和2020年3月25日以网络对话形式为 TDAG（电信发展顾问组）举行的情况简介会），以讨论新的衡量框架的概念<sup>1</sup>。多琳·伯格丹-马丁女士强调，新的以可持续发展目标为重点的方法将使国际电联能够更好地履行其核心使命，即促进、便利和加强数字网络、服务和应用，并将其用于社会、经济和环境的可持续增长和发展。该指数不仅依赖于国际电联收集的数据，还依赖于整个联合国系统的衡量指标，并建立在与联合国姐妹机构的牢固关系基础之上。

---

<sup>1</sup> 专家组第一次会议的所有信息可在此查阅：<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/events/egmITUindex2020/default.aspx>。TDAG网络对话摘要报告将在以下网站提供：<https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/TDAG/Pages/TDAG25/default.aspx>。介绍在以下网站提供：<https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/TDAG/Documents/2020%20TDAG/TDAG%20%20ITU%20index%20presentation.pdf>。

5 信息通信技术数据和分析处代理处长 Susan Teltscher 女士介绍了背景文件<sup>2</sup>和代表进行中的工作的经修订框架。Teltscher 女士解释了拟议结构背后的逻辑，并指出，这些主题不应被视为详尽无遗或是最终性的。她还提供了一些可充实框架的初步指标的可能示例。该介绍概述了基于先前讨论的前行方向的下一步措施，包括完善方法、数据收集、指标测试、统计分析和编写报告草稿，目的是在 2020 年 12 月的世界电信/ICT 指标专题研讨会上推出该新指标。Teltscher 女士请与与会者在本次会议之后也以书面形式提交意见和建议。<sup>3</sup>

6 在新指数中将 ICT 与可持续发展目标联系起来的总体方式和五大支柱结构（人民、繁荣、地球、和平和伙伴关系）得到了许多代表的支持。

7 一些成员国质疑是否有可能得出结论认为，应当停止 IDI 的原始版本和拟议修订版本。

8 几位代表就新指数的制定进程发表了意见。在讨论中，一些人表示支持国际电联遵循的战略，另一些人强调需要与成员国进行彻底协商。相关提案建议充分利用电信/ICT 指标专家组（EGTI）和家庭指标专家组（EGH）的专业特长，或依靠由所有成员国的统计人员组成的专家组来编制该指数，甚至将编制进程完全移交成员国。

9 一些成员国对确保新指数的制定符合 2018 年全权代表大会第 131 号决议表示关切。相关建议包括在讨论方法的技术细节之前先就程序达成一致。一些意见强调，新指数应在正式会议期间 – 即国际电联理事会 2020 年会议或 2022 年全权代表会议 – 得到成员国的批准和通过。

10 若干成员国提议延长介绍所述的编制指数的时间表。主要争论集中在 COVID-19 大流行期间商业行为的改变所带来的不确定性以及拟议框架的复杂性上，这意味着全面制定和测试可能需要更长的时间，而成员国政府则需要进一步审查和全面熟悉该新工具，其中可能包括展开跨部门讨论。与会者还要求延长就文件当前版本提供书面意见的截止日期。

11 代表们注意到该框架的复杂性，且数据源的多样性带来了挑战，同时一些主题可能被分配给多个支柱。一些代表对指标包含多种来源（包括私人渠道）表示关切。若干成员国要求，本着联合国世界数据论坛关于使用全球可持续发展目标指标的行动计划和第 131 号决议的精神，数据应仅来自官方渠道 – 政府、国家统计局或监管机构。同时，有人提议，如果有可行的方法支持，可利用大数据。代表们重申了不增加成员国收集更多数据的负担的重要性。

12 指标数据是否可用是许多国家的主要关切，所以呼吁开发人员密切关注确保对处于不同发展水平的国家的广泛地理覆盖，同时考虑到统计系统的开发和收集某些数据的成本。有人提议，也应选择对衡量农村地区改善情况敏感的指标。代表们强调，收集广泛的指标可能具有挑战性：一些代表特别提到，即使是现有的基于访谈的数据收集，在 COVID-19 大流行期间也会有问题；另一些代表询问有何种替代措施或备选方案，以防无法获得数据或无法从国际电联以外的渠道获得具有代表性的数据。有人建议，可根据数据的可用性来审查指数所涵盖的主题。

13 一些成员国重申了在先前会议上提出的意见，即新的衡量工具不应包括排名，以免引发国家间不必要的竞争。关于指标的汇总，一些人建议通过在每个支柱中公布分指数来使该指数具有可操作性。

---

<sup>2</sup> 介绍在以下网站提供：[https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/events/2ndegmITUindex2020/EGM\\_ITUindexPresentation\\_17April%202020.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/events/2ndegmITUindex2020/EGM_ITUindexPresentation_17April%202020.pdf)。

<sup>3</sup> 提交意见的拟议截止日期是 4 月 24 日。会议期间将之延长到了 2020 年 5 月 1 日。

14 会上提出了一些具体指标，其中包括添加与网络质量和性能相关的指标，或按速率进行细分；个人在线消费指标，如在线零售或移动支付；对与网络安全立法有关的指标采用更加渐进的衡量方法，而不是二分法；或者在各支柱中增加一个指标，说明信息技术行业创造的就业机会数量。一些代表告诫说，某些 ICT 指标对最不发达国家更有意义，例如，在这些国家，移动电话比固定电话更加普及。相关意见指出了指标（在线服务和数字服务）之间的潜在重叠，在框架中反映 EGH 最近通过的 ICT 技能指标的重要性，以及保持所有组成指标的成分每年及时得到更新的挑战。其他人强调，在确定指标时使用标准化术语并注意各国年龄群的差异，即在确定青年方面的差异非常重要。

15 实施更广泛的新指标框架意味着成员国可能需要与其他部委和国际组织协调，以确保指标得到更新。一些成员国认为这是促进伙伴关系的一个机会，而另一些成员国则强调了其中的复杂性，因为该指数将为不同部门决策者提供信息。还有人指出，改变指标（即作为家庭调查的一部分）涉及重新培训调查员所需的成本。

16 最后，四个国家要求将其发言反映在本报告中。以下是他们的经编辑发言。

## 经编辑的声明

### 巴林

巴林王国不反对考虑一个新的指数的想法，也不反对接受其目前的形式，但希望强调，必须遵循适当的程序，即通过专家组，并且应该让成员国足够的时间就提案本身进行研究和磋商。

第二，巴林王国重申其在 2 月份举行的上一次专家组会议上首次表达的立场，即引入这一新指标的进程尚不明确。提议和商定指数或其修正案是国际电联专家组 – 而不是电信发展局秘书处的责任。

第三，我们有一项现行决议，即 PP-18 第 131 号决议。巴林王国建议国际电联在 2020 年公布 IDI，许多同行代表对此表示同意，因为没有足够的时间就新的拟议指数达成一致。就方法而言，按照偏好顺序，应该是新方法、经修正的新方法或原 IDI 方法。

第四，在 2020 年 2 月 10 日和 4 月 17 日的专家组会议上，主席和电信发展局均提到已被“取消”的 IDI，未来不能以任何形式公布 IDI。迄今为止，没有提供任何解释以澄清基于什么情况，IDI 被视为已废除。除非成员国通过适当的渠道和程序明确同意，否则这一说法不能被接受。

第五，电信发展局在专家组会议上表示，由于数据收集方面的困难和信息准确性，“新” IDI（2018 年批准）无法实施。然而，没有分发关于这些挑战的情况或解决这些挑战的备选方案的细节，供成员国和专家组审议。

### 印度

印度祝贺国际电联秘书处的介绍。印度支持新的指数，但有一些担忧。首先，拟议的国际电联指数非常复杂，由 45 个指标组成。对于大多数成员国，获取这么多指标的数据是一个巨大的挑战。该指数需要包括大多数国家能够提供数据的指标。IDI 只有 14 项指标，国际电联已经无法在 2018 年和 2019 年公布 IDI。我们不想重蹈类似的失败覆辙。

第二，在背景文件中，针对一个单独的指标提到了多个来源。从多个来源获取同一指标的数据可能会导致不一致，因为每个机构可能对同一指标有不同的定义，因此如果我们有多个来源，数据将会不同。

第三，与健康福祉相关的一些指标的数据拟取自经济合作发展组织（OECD）。许多国家不是经合组织的成员，在这种情况下，印度想知道国际电联建议非经合组织成员如何获得数据？

第四，印度建议指标侧重于成果，而不是实现该成果的手段。例如，指标需要侧重于不论通过移动技术海事固定技术、计算机、平板电脑或智能手机等取得的结果，而不是在达到结果的手段。更笼统地说，指标必须得到密切、客观和及时的分析。印度感谢国际电联考虑将价格可承受性作为一个指标纳入新的指数，该指标考虑了不同电信/ICT 服务的价格可承受性。

第五，该指数必须考虑到各国的人口结构以及地理位置、农村地区的挑战，以便面临这些挑战的国家不会受到惩罚。此外，印度注意到，指标给出了 ICT 发展状况的静态情形。该指数还应考虑成员国正在做出哪些努力来改善 ICT 基础设施和生态系统。印度欢迎增加评估一个国家所做努力的参数 – 而不仅仅是水平。

最后，本次会议期间不可能讨论 45 项指标，国际电联在本次会议之后只给了一周的反馈时间，特别是在 COVID-19 的背景下。国际电联应该给成员国足够的时间征求书面意见，不要急于最后确定可能导致另一次失败的指数。到 2020 年 6 月最终确定该指数过于乐观。

### 沙特阿拉伯

沙特阿拉伯原则上同意国际电联新指数的总体构想，但想提出几个关切的问题。

第一，根据路线图，下一步将由理事会就指标做出决定。然而，专家应在专家组会议上做出决定，因为理事会成员不是专家。

第二个担忧是，新指数的构成不明确。一些部分缺失，其他部分不够清晰，同时，一些目标不明确。我们还应更加有的放矢，就像监管追踪系统和全球网络安全指数一样，因为如果我们衡量一切，意味着我们都未衡量。我们需要更多的细节才能继续进行。

此外，沙特阿拉伯指出，根据介绍，即使只有 50 个国家的数据，就将考虑该指标。然而，如果我们回到原 IDI，在纳入这一指标之前，需要有近三分之二成员的数据。

最后，沙特阿拉伯希望强调，PP-18 第 131 号决议明确而直接地指出，国际电联在其综合指数中包括的数据应基于成员国提供的官方数据。根据背景文件，一些数据将来自私营部门和准私营部门实体，沙特阿拉伯对此表示异议。

考虑到所有这些，沙特阿拉伯希望强调，国际电联是为成员服务的。成员才是该指标的客户。因此，获得所有成员认可并考虑到所有这些因素是非常重要的。沙特阿拉伯强烈建议我们给这一指标更多的时间，使其成熟，以获得所有成员的批准和接受。有鉴于此，沙特阿拉伯无法接受将此提交理事会批准的下一步。我们需要在该指标上多花些时间。这是正确的方向。然而，一些国家已经明确表示，该指数需要重新思考和考虑，并给予它一定的时间使其完善和成熟。

### 阿拉伯联合酋长国

阿拉伯联合酋长国对新指数的制定表示了若干关切。第一个问题是根据 PP-18 第 131 号决议制定新指数的法律程序。

第二，成员国两年来一直在电信/ICT 指标专家组的一个分组内审议 IDI 以前的一套 11 项指标，成员国随后在 2018 年 WTIS 会议上批准了 14 项指标的修订框架，因此不能得出这一进程未取得成功的结论。阿拉伯联合酋长国还指出，2 月 10 日的会议只有 37 个主管部门出席，并询问是谁决定不再发展之前的 IDI。

第三，2020 年 3 月 25 日的 TDAG 网络对话不能作为指数制定过程的考虑因素，因为，恕我直言，TDAG 并非由专家组成。全权代表大会发布的关于如何就 IDI 开展工作的第 131 号决议明确指出，国际电联必须通过成员国或专家组批准 IDI 或制定 IDI。

阿拉伯联合酋长国对采用新的指数没有什么问题，只要它遵循适当的程序，即通过专家组。该程序需要很长时间。制定指数的方法尚不明了，而数据的提供和指数的计算需要成员国的分析，因为这些将对主管部门产生影响。

阿拉伯联合酋长国进一步指出，根据《组织法》，国际电联是 ICT 的专门机构。然而，新框架不仅侧重于 ICT，还包含涵盖不同参数和部门的其他指标。这需要对法律、监管和经济影响以及监管机构的隐含工作进行仔细考虑，需要相当的时间。此外，许多新指标来自不同国际组织，电信监管机构难以跟进这些指标并满足要求，因为其他部委或实体可能负责这些指标。

最后，阿拉伯联合酋长国强调，如果成员国没有在适当的会议或大会上做出放弃旧指标的决定，制定进程就无法推进。如果拟议的指数是全新的（似乎是这样），那么有必要等到 2022 年下届全权代表大会对第 131 号决议进行任何更新之后，才能发布新的指数，以免越权行事。