

【网络社会变革与管理】

编者按:《国际电信规则》(ITR)是国际电联(ITU)重要的多边法律条约,目前共有两个版本,即1988年版和2012年版。但随着全球信息通信技术的飞速发展,《国际电信规则》两个版本的内容均已不能满足互联网时代国际信息通信发展的需要。为此,2014年国际电联全权代表大会通过决议,决定对《国际电信规则》进行定期审议。2017年9月11日—22日,国际电联理事会在瑞士日内瓦召开理事会工作组会议和《国际电信规则》专家组第二次会议,对《国际电信规则》(2012年版)进行审议。对《国际电信规则》的审议和再修订不仅涉及《国际电信规则》在全球电信新趋势下的功能和定位,还涉及国际电联职能范围变化等重大问题。我国政府非常重视该法律条约的审议和修订,专门成立了《国际电信规则》中国工作组。本文作者是中国工作组专家,他直接参与了《国际电信规则》的审议。本期刊发的文章重点分析了审议过程中各成员国的主要观点和新趋势下《国际电信规则》面临的主要问题,并提出了再修订《国际电信规则》的法律建议。

《国际电信规则》审议与修订的法律分析

王春晖

(南京邮电大学 信息产业发展战略研究院,江苏 南京 210023)

摘要:ITR是ITU重要的多边条约,对ITR的审议和再修订不仅涉及ITR在全球电信新趋势下的功能和定位,还涉及ITU职能范围变化等重大问题。通过全面解析和评价各成员国对ITR审议的主要观点可以发现,在全球电信新趋势下,ITR面临着三大问题,即发达国家与发展中国家之间“数字鸿沟”不断拉大;各成员国都面临着日益严峻的网络与信息安全问题;国际上缺乏普遍有效的网络安全与个人隐私保护的规则。ITR的修订应对上述问题具有现实指导意义,对世界电信的未来发展起到前瞻作用。

关键词:国际电信联盟;国际电信规则;电信网络安全;个人隐私保护

中图分类号:DF49

文章编号:1673-5420(2017)04-0001-11

国际电信联盟(以下简称ITU)是联合国主管信息通信技术事务(以下简称ICT)的重要专门机构,也是联合国机构中历史最长的国际组织之一,拥有193个成员国、700多家私营部门和学术机构。《国际电信规则》(以下简称ITR)是ITU重要的国际多边法律文件,是各成员国及其国民进行国际信息通信交往的行为准则,是成员国在处理国际信息通信关系时应当遵循的国际法律规则。

目前, ITR 共有两个版本, 即 ITR(1988) 和 ITR(2012)。随着全球信息通信技术的飞速发展, 这两个版本的内容均已不能满足国际信息通信发展的需要, 2014 年 ITU 全权代表大会(PP-14)通过决议, 决定对 ITR 的适用性进行定期审议。为此, ITU 专门成立了 ITR 专家工作组, 定期开展对 ITR 的审议和再修订工作。其中, 审议的内容不仅涉及 ITR 在全球电信新趋势下的功能和定位, 还涉及 ITU 未来职能范围变化等重大问题。

2017 年 9 月 11 日—22 日, ITU 理事会在瑞士日内瓦召开理事会工作组会议和 ITR 专家组第二次会议, 对 ITR 进行审议。笔者有幸代表中国全程参加了本次 ITR 专家组会议。本次会议对部分成员国提交的议案进行了讨论, 形成了提交 2018 年 ITU 理事会的 ITR 专家组最终报告的基本框架。与会的成员国代表同意, 在最终报告的框架中应重点考虑国际电信发展新趋势下 ITR 实施中可能出现的问题和障碍。同时, 本次的理事会工作组会议还涉及了 OTT^① 和互联网公开磋商两大议题。

由于美国及其盟国对 ITR 的审议和互联网议题持有截然不同的观点, 尤其在涉及互联网的问题上, 与其他成员国出现了意见上的严重分歧, 致使 ITR 专家组会议和互联网公开磋商会议的讨论热度都不高, 但在进行 OTT 的相关议题讨论时, 各成员国均表现出很高的热情, 仅向 OTT 会议提交的文稿就多达 71 篇。参加 OTT 讨论的代表除了来自 ITU 成员国, 还有世界著名互联网公司、国际化电信运营商和知名咨询公司的相关人士。

一、ITR 专家组第二次会议的主要观点

国际电联理事会 ITR 专家组第二次会议共收到 20 份提案, 从各成员国向大会提交的提案以及在 ITR 专家组审议和讨论中表达的观点看, 他们明显分化为对立的两大阵营: 一是以美国为首的部分国家为代表, 包括美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本等发达国家, 他们的主要观点是, 目前电信垄断的环境已不复存在, 国际电信市场已实现了开放并利于竞争的局面, 对大多数国家而言, 利用 ITR 解决问题的基础已经不存在; 二是以中国、俄罗斯、沙特阿拉伯、委内瑞拉、巴西等发展中国家为代表的阵营, 这些国家坚持认为, ITR 是国际电联的重要法律文件之一, 随着 ICT 的进步, 全球的电信业务出现了电信业务与互联网业务融合的新趋势, 尤其是 OTT 的迅猛发展, 使传统电信的业务遭到颠覆性挑战。因此, 对 ITR 的审议应当关注全球电信业的新趋势, ITR 应当与时俱进。

中国代表在 ITR 专家组会议中指出, ITR(2012) 是国际电联的重要法律文件之一, 具有国际公法的属性, 是一个“万国电信规则”, 它是各国家在信息通信发展与相互交往中形成的, 主要用来调整国家之间电信规则的国际电信法律文件。中国代表认为, ITR(2012) 与 ITR(1988) 完全不同, ITR(1988) 是电信垄断时期的产物, 那时全球的电信业基本都是垄断经营, 且大都采取政企合一的模式。随着 ICT 的进步和发展, 全球电信业进入了新的发展时期, 许多国家破除了电信

^① OTT 是“Over The Top”的缩写, 来源于篮球等体育运动, 有“过顶传球”之意, 这里专指互联网企业利用电信运营商的网络向用户提供各种互联网应用服务, OTT 服务商直接面向用户提供服务并计费, 使电信运营商沦为单纯的“传输管道”, 无法触及管道中传输的巨大利益。

垄断,多数电信企业变为混合所有制企业或私营企业,电信监管模式也随之发生变革。因此审议具有国际电信公法性质的 ITR(2012),应当关注新电信时代的新趋势,使其与“新趋势”同步,真正成为能够指导各国行动的指南。

虽然 ITR 专家组在审议和讨论的过程中存在明显的分歧和对立,但在分歧和对立中仍存在融合和统一的基础。尽管以美国为首的部分国家反对在对 ITR(2012)的审议中涉及互联网的内容,但全球电信的主流趋势是电信业与互联网的深度融合,因此讨论全球电信业的发展和规制,必定涉及互联网和 OTT,尤其是全球共同面临着日益严重的网络安全问题,已经形成了“你中有我,我中有你”的局面。

以本次理事会工作组会议的 OTT 议题讨论为例,OTT 之所以成为会议的热点,主要是因为互联网公司越过基础电信企业,展开了基于开放互联网的各种视频、语音和数据服务业务,实质上就是互联网业务。OTT 业务与目前电信运营商所提供的通信业务不同,OTT 服务商并没有自己的网络,主要是利用基础电信运营商的网络来提供服务,即 OTT 服务商可以在基础电信运营商的肥沃的田地里随意种植和收割。目前,各国基础电信运营商都不甘心沦落为纯粹的“管道工”,也都在积极从事此类 OTT 业务。由此可见,对 ITR(2012)的审议将无法绕开 OTT 以及各国电信运营商所从事的互联网新业务。

在讨论 ITR 专家组提交给 2018 年理事会的最终报告的框架时,俄罗斯、沙特阿拉伯、古巴等国提出,ITR 专家组应当按照《关于成立国际电信规则专家组决议》(1 379 号决议)的授权范围,在对 ITR(2012)审议时充分考虑信息通信业发展的新趋势、出现的新问题和存在的障碍。中国在大会发言中积极支持俄罗斯、沙特阿拉伯、古巴的提议并指出,ITR 的审议应当以新电信时代的新趋势为切入点,重点关注电信互联网新业务中出现的网络安全和基础电信设施保护的问题,密切关注侵害个人隐私信息、信息通信网络犯罪、网络黑客攻击以及利用信息通信手段从事网络恐怖主义活动等问题,因上述问题已经成为全球公害,故应在最终报告的框架中得到积极反映和有效规制。

尽管美国、英国、澳大利亚、日本等国反对在最终报告的框架中出现“新趋势”的表述,然而“新趋势”已是铁的事实。在多数国家的坚持下,全球电信业出现的“新趋势、新问题和新障碍”最终还是被列入了本次 ITR 专家组会议提交的 2018 年理事会最终报告的框架中。可见,分歧、对立和斗争,总是与同一性相联系并为同一性所制约。

在对 ITR 的审议中,我们不仅要看到各方存在的分歧和斗争,而且要展望全球电信业发展的未来,引导各成员国积极维护 ITU 的宗旨,正视全球电信业的新趋势,努力重构一部全新的、面向未来的、有价值的、对全球电信发展和安全具有重要指导意义的 ITR。

二、国际电信新趋势下 ITR 面临的主要问题

随着互联网融入人类社会的程度日益加深,国际电信业中的大多数新业务均与互联网业务进行了深度融合。尤其是在移动互联网环境下,OTT 的兴起和广泛应用,给全球的电信运营商带来了前所未有的冲击。目前,互联网企业的 OTT 业务,在实现文字和语音信息传送功能的基

基础上,又增加了视频与语音通话功能。以中国最大的社交媒体平台微信为例,2017年微信的活跃用户已达到近10亿人,而中国的3G、4G用户总数才为9.78亿户^[1]。这种免费的OTT应用对运营商的传统通信业务产生了极大的替代作用,导致电信运营商的语音业务、短信和彩信等传统增值业务收入连年下滑。

在电信运营商与OTT的博弈和斗争中,一些世界级互联网巨头,包括亚马逊、谷歌、微软以及Facebook等极力宣扬和推动“网络中立”(Network Neutrality)。“网络中立”这一概念最早出现在20世纪30年代的美国《电信法》中,主要含义是任何电话公司不得阻碍接通非本公司用户的电话,即网络的非歧视原则。在互联网时代,尤其在移动互联网已经被广泛应用的情况下,“网络中立”原则主要是指在法律允许的范围内,电信运营商应当平等地对待所有互联网内容和访问,保证网络数据传输的“中立性”。2015年,美国联邦通信委员会(以下简称FCC)无视电信运营商的争议和反对,强行通过了网络中立保护命令,强调保持互联网的开放性和公平性。2017年,FCC通过投票撤销了奥巴马时代确立的“网络中立”原则。

不可否认,全球的OTT浪潮已经势不可挡,在这种趋势的逼迫下,各国电信运营商都在积极谋求自身的发展机会。一方面,电信运营商不甘心沦为纯粹的“管道工”,积极探索基于通信网络的OTT产业价值环,确保电信运营商在OTT产业价值环中处于中心和主导地位;另一方面,电信运营商们也在积极与OTT进行战略合作,建立包括OTT服务商、互联网系统集成商、内容提供商、应用软件提供商、电信设备生产商等在内的新型利益相关者(new stakeholders)关系。2016年,全球9大电信运营商,英国的BT、德国的Deutsche Telekom、印度的Reliance Jio Infocomm、卢森堡的Millicom、法国的Orange、加拿大的Rogers、瑞典的TeliaSonera、意大利的TIM和俄罗斯的MTS联合宣布,成立合作运营联盟(Partnering Operator Alliance),共同挖掘互联网企业给电信业带来的增长潜力,由此形成了电信运营商从抵制OTT,逐步转向与OTT进行战略合作的局面。应该说,与OTT的合作不仅能够带来“双赢”,而且能够驱动电信运营商的业务“创新”。目前,电信运营商在与OTT公司进行战略合作的同时,还在各自努力探索基于互联网的OTT新业务。

全球电信的新趋势以及通信信息技术的日新月异,给人类社会带来了巨大的发展机遇和便利,同时也带来了不少新的问题和挑战。

目前,国际电信业的发展不平衡的情况日益凸显,再加上国际电信规则缺失、信息通信秩序不合理,发达国家与发展中国家之间的“数字鸿沟”不断拉大。根据联合国宽带可持续发展委员会发布的2016年《宽带状况报告》,随着移动电话在最贫穷国家的日益普及,数字鸿沟出现了转移,已从话音电话转移到互联网,到2016年年末仍然有39亿人无法上网,占全球人口的53%^[2]。

尤其应当关注的是,在全球电信业与互联网深度融合的背景下,各成员国都面临着日益严峻的网络与信息安全问题,而OTT在对电信运营商构成巨大威胁的同时,其整个产业链的网络安全和隐私保护问题也日益严峻。目前,国际上缺乏普遍有效的网络安全和个人隐私保护的国际规则,对此ITR更应发挥积极有效的国际多边治理作用。ITU各成员国有义务相互协作,共同努力,优化和完善ITR,让全球的信息通信网络更有秩序、更安全、更健康,这也是ITU的宗旨和使命。

三、ITR 的适用性与审议(修订)之建议

ITR(2012)是在对 ITR(1988)进行广泛审议的基础上修订而成的。ITR 是一项有约束力的全球性公约,旨在促进信息通信业务的互联互通,确保公众使用这些业务的效能、有用性和可用性^[3]。

(一) ITR(1988)与 ITR(2012)的比较及法律分析

国际电联于2012年12月3日—14日在阿拉伯联合酋长国迪拜举办了第12届国际电信世界大会(以下称 WCIT-12),共有151个成员国,约1600名代表参加了此次大会。大会共计收到成员国提交的提案1275份,大会最重要的成果是对 ITR(1988)进行了修订,并通过了 ITR(2012)。目前,已有89个国家签署了 ITR(2012),但截至2017年10月,在 ITR(2012)的签署国中,只有7个国家批准了这项公约。

在对 ITR(1988)进行修订的时候,俄罗斯、中国以及多数非洲和阿拉伯国家共同向大会提出了一项议案,要求成员国共同遵守互联网规范,并在互联网管治上享有平等的权利。该议案遭到了美国、加拿大等国家的强烈反对,他们不但反对 ITR 涉及互联网管治等内容,还竭力使 ITR(2012)不致突破 ITR(1988)的基本规则。由于国际电联采用的是“协商一致”的决策机制,致使 ITR(2012)仅仅删除了 ITR(1988)中一些过时的内容,尽管补充了一些新的内容,但仍无法满足和适应国际电信业发展的需要。

对 ITR(2012)与 ITR(1988)进行分析比较,可以发现主要有以下变化:

1. ITR(2012)在“序言”中增加了“成员国确认其承诺:在实施本《规则》时,尊重并恪守人权义务”。早在1948年,联合国通过的《世界人权宣言》就强调,任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉,他的荣誉和名誉不得加以攻击。人人有权享受法律保护,以免受这种干涉或攻击。同时 ITR 专条(Article 12)设立了残疾人“无障碍获取”国际电信服务的规定,即“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”。

人类进入互联网时代,保障信息通信权应该是人的一项基本权利,这也是 ITU 的核心使命。信息通信权不仅要保障人的信息通信自由,而且还要对个人隐私和个人电子信息加以保护,而这些内容在目前 ITR(2012)的具体条款中并没有得到充分体现。

2. ITR(2012)对 ITR(1988)中涉及电信垄断时期运营主体的内容进行了全面修正。ITR(1988)是在全球电信业高度垄断时期出台的,当时电信运营主要采用的是政企合一、独家经营的管理体制,因此 ITR(1988)中的电信运营主体统称为“各主管部门”。ITR(2012)是在国际电信业全面竞争的背景下修订的,因此将 ITR 法律权利和义务承载的主体修改为“经授权的运营机构”。也就是说,尽管全球的电信业基本实现了政企分开,进入了全面竞争的时代,但是各国对电信业务的经营仍实行许可制度,即经营电信业务,必须依照本国的通信法,由信息通信主管机构授权并颁发电信业务经营许可证。

ITR(2012)对“经授权的运营机构”进行了解释,即适用于经某成员国授权或认可,开设、运营和从事公众国际电信业务的机构。这显然应当包括从事 OTT 业务的互联网运营机构。

3. ITR(2012)增加了提高国际移动漫游费的透明度以及降低国际电信互联费用等相关内容。针对国际移动漫游费的不透明以及国际电信互联费用高等问题,ITR(2012)要求成员国须采取措施,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。在确保向到访的国际漫游用户提供满意的电信服务的基础上,成员国须努力促进国际漫游业务领域的竞争。为维护最终用户的利益,鼓励成员国制定可促进国际移动漫游价格竞争的政策。ITR(2012)还要求,成员国应为建立区域电信业务交换点创造有利环境,以提高质量,增加网络连接性和恢复能力,促进竞争并降低国际电信互联费用。

4. ITR(2012)增加了网络安全和遏制垃圾信息的内容。针对全球面临日益严重的网络与信息安全问题,ITR(2012)增加了有关维护电信网络安全和遏制群发垃圾信息的规定。ITR(2012)要求,成员国须各自和共同努力确保国际电信网络安全和健康,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。ITR(2012)还要求,成员国应开展国际间的合作,努力采取措施,防止发生未经用户同意群发电子信息的情况,并尽可能减少其对国际电信业务的影响。

从上述内容可以看出,ITR(2012)对电信网络安全和禁止垃圾信息的规定只是给出了原则性的意见,并没有对网络安全和治理垃圾信息提出实质性建议。当前,信息通信网络安全已经成为攸关各国主权和安全的全球性问题,ITR(2012)的上述规定明显无法解决当前日趋严重的电信网络安全和个人隐私保护等问题,应当进行全面修订。

5. ITR(2012)增加了提供国际主叫线路标识(CLI)的规定。鉴于国际间电信诈骗问题的严重性,国际电联非常重视基于来电显示的诈骗问题,并将其列入多项议题进行讨论,在WTSA-12第65号决议、WTSA-12第29号决议、PP-06第21号决议中均有强调。^①对此,ITR(2012)规定,成员国须在考虑相关ITU-T建议书的情况下,努力提供国际主叫线路标识。

此外,ITR(2012)还增加了其他新规定,包括:在向国际电信业务费征收财政税时,仅限于向该国用户付费的国际电信业务收取;鼓励成员国运营商对国际电信网络的投资,并为国际电信网络所承载的业务量制定具有竞争性的批发价格等。特别是增加了有关节能和电子废物处理的规定。国际电信领域的电子垃圾问题十分严重,不仅造成了环境污染,还威胁着居民的身体健康,对此ITR(2012)规定,鼓励成员国在考虑有关ITU-T建议书的基础上,在节能和处理电子废物上采用最佳方法等。

(二) ITR(2012)与 ITR(1988)的潜在冲突及 ITR(2012)的法律适用性

在 ITR 专家组第二次会议讨论时,有国家和电信运营商提出了关于 ITR(2012)与 ITR(1988)在法律上存在潜在冲突以及 ITR(2012)的适用性等问题,对此会议决定将在 ITR 专家组提交的 2018 年理事会最终报告的框架中进行分析。

1. 关于潜在冲突的问题。笔者认为,国际法上的法律冲突或称法律抵触,主要指国际私法领域对同一涉外民事法律关系,由于各国民事法律制度的不同,会在行使管辖权时发生法律适用上

^① 参见 ITU 电信标准化局第 91 号通函(TSB Workshops/JZ)。

的冲突。ITR(2012)与 ITR(1988)不存在法律上的冲突,两者的法律关系是:前者是对后者的补充和完善,两者处于并行运行的状态,但前者的时效性和适用性应优先于后者。

对 ITR(1988)的修订本身属于一项国际立法活动,是对其内容中不适用部分的变更、删除或补充,其直接目的是为了适应国际电信业发展的需要。如果说存在“潜在冲突”的话,主要表现为国际政治中各行为主体的冲突,他们为了追求和维护各自所确认的利益和目标而发生矛盾和对抗。笔者以为,这种矛盾和对抗集中在两大方面:一是部分 ITU 成员国存在观念上的问题,以美国为代表的一些发达国家,他们拥有最先进的技术、设施、人才,其中美国还是互联网技术的发源地和 ICCAN 的控制国,他们担心 ITR(1988)的修订会涉及互联网管理,所以极力宣扬“ITR 无用论”;二是一些发展中国家,他们未曾拥有先进的技术、尚未建设起现代化的电信基础设施、人才极度缺乏,他们与发达国家的“数字鸿沟”仍在不断拉大,无法享有平等的信息通信权,这些国家亟需一部能反映当代电信新趋势且与时俱进的 ITR,以此推动不发达国家电信业的发展,并缩小与发达国家和部分发展中国家在信息技术领域中的差距。

2. 关于 ITR 法律规范的适用性问题。ITR 法律规范的适用性主要指,在新版 ITR 生效后,通过将其归入相应的国际信息通信法律,进而形成能够指引和调整国际信息通信的法律关系和法律秩序。以美国为代表的发达国家以及电信运营商之所以宣扬 ITR 无用论或过时论,主要是认为 ITR(2012)的适用性落后于当今电信发展的新趋势,已无法适应或无法契合当今竞争激烈的国际电信市场环境。然而,发展中国家一致的呼声则是,当今电信业务与互联网正明显地进入融合期,应当对 ITR(2012)进行修改以适应国际电信发展的新趋势。

综合以上发达国家的所谓“ITR 不适应论”的观点,主要是国际电信业的垄断已不复存在,各国的电信运营商进入竞争时代,国际电信运营商之间的关系应以合同的方式调整,而不是依据 ITR。可见,发展中国家与发达国家在 ITR 的修订立场上的对立和分歧主要表现在:前者要求“与时俱进”,后者坚持“墨守成规”。笔者认为,继续维持 ITR 这种尴尬局面是逆时代潮流的。

首先,如果 ITR 继续维持这种“墨守成规”的现状,将导致以下危害:(1)与 150 多年以来国际电联“协商一致”的决策机制格格不入;(2)对成员国之间的广泛合作产生消极影响和负面作用,不利于解决当前面临的各种挑战;(3)国际电联内部存在重大意见分歧,导致 ITR 有名无实,成为“僵尸规则”;(4)部分发达国家在 ITR 新框架中回避日益严重的全球网络安全问题、日渐扩大的“数字鸿沟”问题,以及国际 OTT 平台化导致的新垄断等重大问题,致使 ITU 的作用和整体声誉受到一定程度的损害。

其次,ITR 的“与时俱进”将带来如下利益:(1)有利于各成员国积极面对和解决国际电信新趋势下出现的新挑战、新问题、新矛盾,并有助于确立新国际电信环境下的基本国际准则和国际信息通信行为规则,维护国际电信业的安全、稳定与繁荣;(2)有利于促进和构建成员国之间的相互理解和国际合作机制,共同决策国际电信领域面临的重大问题和各种挑战;(3)有利于全球信息通信业的健康稳定发展,显示各成员国共同推动全球电信和信息网络快速、持续发展的历史担当;(4)有利于缩小发达国家和发展中国家不断增大的“数字鸿沟”,通过发达国家对发展中国家履行 ICT 帮助的国际义务,使得信息通信技术和服普惠全人类;(5)有利于改变目前 ITR 停

滞不前的尴尬局面,对维护 ITU 的国际声望,推动全球信息通信的可持续发展有着至关重要的作用。

(三) ITR 审议与修订之建议

目前, ITR(1988)与 ITR(2012)均已无法适应和满足日新月异的国际电信发展新趋势,在实际使用中暴露出越来越多的问题。面对这种情况,各成员国只有两条道路可选:一是积极顺应时代,继续修改和完善 ITR,以适应新电信时代安全和发展的需要;二是“墨守成规”或逆潮流而动,继续让 ITR 保持目前尴尬的状态。

1. 关于 ITR 的审议。 ITR 的审议应当积极面对电信新趋势下出现的各种矛盾、障碍、危机,诸如全球范围内的网络恐怖主义、网络黑客犯罪、个人隐私信息侵权、国际关键基础信息通信设施的保护、“数字鸿沟”的不断扩大、OTT 平台的寡头垄断等。这些国际层面的问题不是哪一个国家可以单独解决的,必须在 ITU 这个国际大平台上共商未来,通过各成员国的共同协商和努力加以有效解决。因此,各成员国不应回避问题,更不应仅考虑本国的利益,而应本着“求同存异”的原则,不断缩小分歧,扩大共识,把国际信息通信发展的过去、现在和未来联系起来去研究和审议 ITR。

2. 关于对 ITR(2012)的修订。对 ITR(2012)的修订应对其不适应国际电信新趋势的部分进行补充或完善,集中突出两大特征,聚焦三大问题。突出两大特征:一是要对世界电信面临的问题具有现实指导意义;二是要对世界电信的未来发展具有前瞻预测作用。聚焦三大问题:一是日益严重的全球信息通信网络安全问题;二是全球信息通信用户的隐私信息保护问题;三是不断扩大的全球“数字鸿沟”问题。

对 ITR(2012)的修订,应当对全球电信业 OTT 化(互联网化)带来的“日益严重的全球信息通信网络安全”做出规制。当前,国际信息通信网络安全与稳定已经成为攸关各国主权、安全和发展利益的重要问题。尽管 ITU 公布的以安全为重点的国际标准已有七十多项(ITU-T 建议书)^[4],但 ITR(2012)在有关国际信息通信网络安全治理的规则方面却严重缺失,因此修订后的 ITR(2012)应在全球信息通信网络安全的合作、治理和监管上有所作为。

2015年9月22日,中国国家主席习近平在接受美国《华尔街日报》书面采访时强调,互联网这块“新疆域”不是“法外之地”,同样要讲法治,同样要维护国家主权、安全、发展利益^[5]。FCC 主席汤姆·惠勒也曾指出,互联网是这个星球上最有威力,分布最广泛的平台。它太过重要,不能够没有任何规则加以监管,不能让这个竞赛场地上没有裁判存在^[6]。

事实上,在网络安全和打击网络犯罪方面,世界上唯一的互联网强国——美国也表现出与各国合作的愿望。2017年10月6日,在华盛顿举行的“首轮中美执法及网络安全对话”上,中美双方均表示愿意改进与对方在打击网络犯罪方面的合作,包括及时分享网络犯罪相关线索和信息,及时对刑事司法协助请求做出回应,包括网络诈骗(含电子邮件诈骗)、黑客犯罪、利用网络实施暴力恐怖活动、通过网络传播儿童淫秽信息等^[7]。可见,以美国为代表的发达国家并不完全排斥国际间网络安全的合作治理,它们所担心的是国际组织对互联网的管制。因此,对 ITR(2012)的修订应主要关注国际信息通信网络安全的治理,而不是管制。笔者建议:

(1) 修订后的 ITR(2012) 应在“序言”中体现“安全与发展”并重的理念,增加“维护电信网络安全与稳定”(to uphold security and stability in telecommunications Network)的表述,具体条款为:“本《国际电信规则》(以下称《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促进电信设施协调发展、维护电信网络安全与稳定(增加部分),促进电信业发展以及最有效运营的宗旨。”^①

(2) 修订后的 ITR(2012) 应对信息通信关键基础设施及其重要数据的安全保护做出规定。目前的 ITR(2012) 仅在第六条“网络的安全性和健壮性”(Security and robustness of networks) 6.1 下规定:成员国须各自并共同努力确保国际电信网络安全和健壮,以实现网络的有效利用,避免技术性损害,并实现面向公众的国际电信业务的和谐发展。

ITR(2012) 6.1 所指的国际电信网络是传统的电信网络,即由终端、传输和交换等设备所组成的国际信息通信“管道”;而新电信趋势下的 OTT 已经重新架构了基于“云、管、端”一体化的新型信息通信平台;云平台、移动设备与宽带网(包括 4G、5G 移动网)的深度融合正在改变全人类获取信息通信的方式。ITR(2012) 只关注国际电信网络(管道)的安全和健壮,忽视了基于“云、管、端”构成的信息通信关键基础设施及重要数据的安全,应当予以补充和完善。

笔者建议,在 ITR(2012) 第六条增加一款,列为 6.2,明确规定:成员国须各自并共同努力加强信息通信关键基础设施及重要数据的安全与保护。(6.2 Member States shall individually and collectively endeavour to shore up the security and protection of critical information & telecommunication infrastructure as well as the important data in the infrastructure.)

(3) 修订后的 ITR(2012) 应当关注全球信息通信用户的隐私信息保护。ITR(2012) 专门在第七条设置了“未经请求的群发电子信息”(Unsolicited bulk electronic communications),即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,鼓励成员国就此开展合作。

当前,信息通信用户的个人隐私信息泄露问题日益严重,已经成为世界性的难题。随着移动智能终端的广泛普及,移动互联网应用程序(APP)已成为 OTT 业务的主要载体,在 APP 高速增长背后,存在着大量窃取、分析和使用户个人隐私信息,恶意扣费、诱骗欺诈等损害用户权益的行为。2017 年 9 月,在日内瓦 ITU 召开的 CWG 互联网工作组公开磋商会上,一些国家提出,由于 OTT 应用服务吸引了大量的稳定用户,越来越多的用户信息被 OTT 服务商收集、存储、分析及使用。OTT 服务商在网络安全和用户隐私保护中的作用愈发凸显,迫切需要加强对 OTT 业务网络安全问题的重视,在保证业务安全稳定运行的同时,确保用户的隐私得到妥善保护。

笔者建议,在 ITR(2012) 第七条增加一款,列为 7.2,明确规定:成员国应努力采取措施制止

^① 英文表述为:While the sovereign right of each country State to regulate its telecommunications is fully recognized, the provisions of the present Regulations supplement the International Telecommunication Regulations (hereafter referred to as “Regulations”) complement the Constitution and the Convention of the International Telecommunication Union, with a view to attaining the purposes of the International Telecommunication Union in promoting the development of telecommunication services and their most efficient operation while harmonizing the development of facilities for worldwide telecommunications and upholding security and stability in telecommunications Network(extension).

利用电信网络侵害个人隐私的行为。(7.2 Member States should endeavour to take measures to curb telecommunication network-enabled infringement of individual privacy.)并将原来的7.2改为7.3,即鼓励成员国就此开展合作。

(4)修订后的 ITR(2012)应当关注全球不断扩大的“数字鸿沟”。根据世界银行与联合国贸发会议于2016年2月1日联合发布的《2016年世界发展报告——数字红利》,世界最贫困的20%的家庭中,有70%有手机,许多家庭拥有手机先于拥有厕所和清洁用水。该报告的封面图片记录了位于非洲东北部亚丁湾西岸的国家——吉布提,在那里很多人都买了手机,然而由于通信设施落后,他们不得不到海边寻找与其接壤的索马里电信运营商基站的信号。这些欠发达国家尤其渴望一部能反映当代电信新趋势且与时俱进的 ITR,来推动和帮助他们发展信息通信技术,缩小他们与当代发达国家存在的“数字鸿沟”。

笔者建议,在 ITR(2012)第十二条之后增加一条:成员国应为广大发展中国家提升信息通信能力提供力所能及的援助,弥合发达国家与发展中国家之间的“数字鸿沟”。(Member States should make efforts to assist developing countries with the ICT capacity and to bridge the digital divide between developing and developed countries.)该条作为第十三条,其他条款依次顺延。

十九大报告提出:“推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。”在 ITR 问题上,笔者认为,只要各成员国秉承“相互尊重、公平正义、合作共赢”的理念,从全球视野看待 ITR 对全球电信安全与发展的重要作用,客观分析 ITR 存在的问题,坚持“共商、共建、共享”的原则,保持“对话”而不“对抗”的包容胸怀,ITR 目前存在的这种尴尬局面一定会得到彻底改变,一部全新的、与时俱进的 ITR 将应运而生。

参考文献:

- [1] 工信部运行监测协调局. 2017年1—2月份通信业经济运行情况[EB/OL]. [2017-11-15]. <http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146285/n1146352/n3054355/n3057511/n3057518/c5549791/content.html>.
- [2] 联合国宽带委员会发布最新的世界国别宽带接入状况数据[EB/OL]. [2016-09-23]. http://www.cnii.com.cn/internation/201609/22/content_1782190.htm.
- [3] 国际电信世界大会[EB/OL]. [2017-11-15]. <http://www.itu.int/zh/wcit-12/Pages/default.aspx>.
- [4] Study group 17 at a glance[EB/OL]. [2017-08-29]. <https://www.itu.int/zh/ITU-T/Pages/default.aspx>.
- [5] 习近平接受《华尔街日报》采访[EB/OL]. [2017-11-15]. http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_1116642032.htm.
- [6] 高伟东. 美国制订网络监管新规[N]. 经济日报, 2015-03-13(15).
- [7] 首轮中美执法及网络安全对话取得四大成果[EB/OL]. [2017-11-15]. <http://www.chinanews.com/gj/2017/10-06/8347237.shtml>.

(责任编辑:张秀宁)

Legal Analysis on the Review and Revision of the International Telecommunication Regulations

Wang Chunhui

(Information Industry Development Strategy Research Institute, Nanjing University of Posts and Telecommunications,
Nanjing 210023, China)

Abstract: ITR is an important multilateral treaty of international telecommunications. The review and re – revision of ITR not only involves the function and positioning of ITR in the new trend of global telecommunications but also involves major issues such as the change of ITU’s function in the future. Through detailed analysis and review of the major comments by some member states on ITRs, this paper points out three problems ITRs faces in the new trend of global telecommunication, namely, the ever – expanding “digital gap” between developed and developing countries; the increasingly serious network and information security problems faced by every member state; and the lack of universal and effective international rules for cyber security and privacy protection. The paper further suggests that the revision of ITRs should offer practical guidance for the issues faced by the world telecommunication and play a forward – looking role for its future development.

Key words: ITU; ITRs; telecommunication network security; privacy protection

《南京邮电大学学报(社会科学版)》 由季刊变更为双月刊启事

经江苏省新闻出版广电局(苏新广[2017]259号)批准,《南京邮电大学学报(社会科学版)》自2018年1月起,刊期由季刊变更为双月刊。出版时间为2,4,6,8,10,12月,全年共6期。

本刊变更为双月刊后,办刊宗旨和编辑方针不变,论文出版周期将大大缩短。欢迎广大作者、读者踊跃投稿!