

法外可容情 —— 一段突破《无线电规则》的国际公案

李辉 周傲松

(中国空间技术研究院航天无线电频率研究发展中心)

1 起因

□□2007年11月,2007年世界无线电通信大会在瑞士日内瓦国际电联总部召开。此次大会下设的5B工作组主席面前摆着一份特殊的文件——一些国家主管部门关于《无线电规则》应用中的特殊要求。它包括:

- 乌拉圭(委内瑞拉)政府要求延长卫星网络投入使用的时限;
- 哥伦比亚政府要求延长暂停卫星网络恢复使用的时限;
- 印尼政府要求延长卫星网络通知资料再送的时限;
- 越南政府要求延长卫星网络投入使用的时限;
- 巴基斯坦政府要求加快处理卫星广播业务(BSS)规划指配。

为了说明上述要求到底有何特殊之处,首先要对《无线电规则》的相关条款做一些解释。为了避免引用《无线电规则》条款中大量复杂的法律用语,以下只对《无线电规则》相关条款的主旨要求进

行简述。

根据《无线电规则》相关规定,卫星网络要取得合法的、国际认可的地位,需要完成以下程序。

提前公布阶段(A阶段):申报一些包括轨道位置、频段等最基本的网络参数,启动国际申报程序。国际电联无线局接收该资料(以下简称A资料)的日期是一个十分关键的记录,标志了这份网络资料的存续时间起点¹⁾。

协调阶段(C阶段):在不早于A资料6个月并且不晚于A资料2年的时间内,提交协调资料(以下简称C资料),包括详细的卫星系统参数,以便进行双向干扰评估。国际电联无线局接收该资料的日期是第2个关键记录,在“先登先占”的原则下,该日期标志着相应卫星网络的优先地位。

通知与登记阶段(N阶段):在规定的7年时限内,卫星网络完成协调后准备投入使用²⁾前,告之国际电联此时的网络特性(真正做到的不多,规则中有相应条

1) A资料的接收日期决定了卫星网络资料的存续时间起点,即日起7年内需将卫星网络投入使用,否则该网络将被删除。

2) 投入使用的含义如下。在7年时限内向电联提供了以下资料:①通知资料;②决议49要求的信息;③投入使用确认函。此3项缺一不可,并保证资料完整、准确,符合程序规则的各项要求,即可被认为是卫星投入使用了。

款可供变通), 以及证明 卫星网络即将投入使用的相关信息。

当上述一系列规定程序顺利完成, 该 卫星网络将进入国际频率登记总表, 从而拥有了合法的国际地位。

2 难题

根据上述对《无线电规则》关于 卫星网络申请协调登记相关条款的基本介绍, 就可以对上述几个国家这些特殊要求的由来与焦点问题进行较为详细的说明。

2.1 乌拉圭 (委内瑞拉) 要求延长卫星网络投入使用时限

委内瑞拉 卫星-1 [VENESAT-1 (URUSAT-3), 由中国空间技术研究院研制, 已于 2008 年发射] 卫星网络的 A 资料接收日期为 1999 年 11 月 15 日, C 资料的接收日期为 2000 年 6 月, 这意味着该 卫星网络的最长寿命截止到 2006 年 11 月 15 日。由于其主管部门未能在该日期前提供完备的“投入使用”资料, 按《无线电规则》第 11.44 款规定, 该网络因过期应被删除。

乌拉圭主管部门提出, 由于 卫星及发射火箭等制造方问题导致 卫星发射延误, 无法按期投入使用, 因此要求延长其 卫星网络 VENESAT-1 投入使用时限。

2.2 哥伦比亚要求延长暂停卫星网络恢复使用的时限

哥伦比亚 Simón Bolívar-2 卫星网络的 A、C、N 资料及决议 49 信息、投入使用确认函早已如期提交。其主管部门于 2005 年 9 月 19 日暂停使用该网络。而《无线电规则》中有相应条款允许这种情况, 但有时限要求, 即暂停期最长不超过 2 年。目前, 由于该 卫星网络无法在规

定期限内恢复使用, 其主管部门要求延长暂停的期限。

2.3 印尼要求延长卫星网络通知资料再送的时限

对于印尼 卫星网络——INDOSTAR-1 (107.7°E) 和 PALAPA-C1 (113°E)、C4 (150.5°E), 印尼政府按《无线电规则》要求在时限内提交了通知资料、决议 49 信息和投入使用确认函。由于未完成全部所需协调, 其通知资料被退还, 按常规做法 6 个月内再送, 但印尼政府未能遵守该规定 (INDOSTAR-1、PALAPA-C1 的通知资料再送比规定期限晚了 3 年, PALAPA-C4 晚了 2 年多), 因此这些再送的通知资料未被接受。此次印尼政府要求延长其通知资料再送时限, 即让这些本已应删除的 卫星网络恢复地位。

2.4 越南要求延长卫星网络投入使用时限

越南 卫星-4A2 (VINASAT-4A2) 卫星网络 A 资料收到日期是 2001 年 5 月 23 日, C 资料分别于 2001 年和 2003 年提交, N 资料与决议 49 信息分别于 2007 年 1 月和 6 月提交, 因此其 7 年时限为 2008 年 5 月 23 日。

鉴于该 卫星计划于 2008 年 5 月发射 (最终于 2008 年 4 月 18 日发射, 发射时的名字叫越南 卫星-1), 越南主管部门担心 卫星一旦遭遇发射失败或发射推迟等特殊情况, 可能导致网络未能按期投入使用而被删除, 因此要求国际电联批准必要时延长其 VINASAT-4A2 卫星网络的存续时间。

2.5 巴基斯坦要求加快处理 BSS 规划适配的申请

由于 2000 年世界无线电通信大会对

BSS 规划进行了修订, 因此导致巴基斯坦 BSS 规划网络位置由原来的 38°E 移动到目前的 38.2°E。但是巴基斯坦政府为了兼顾考虑对 38°E 的规划与非规划的应用, 在 38°E 申报了 BSS 规划网络资料, 并应用《无线电规则》附录 30/30A 第 4 章条款, 拟在通过完成协调并得到国际电联的批准后, 在 38°E 起用其规划网络, 即修改其 BSS 规划位置。

但巴基斯坦无法在 2007 年世界无线电通信大会前完成所要求的协调工作, 而网络又将在 2011 年中前起用, 即无法等到 2011 年世界无线电通信大会的批准, 因此巴基斯坦政府要求暂时批准其 BSS 规划网络由 38.2°E 移到 38°E, 并承诺将随后完成《无线电规则》附录 30/30A 第 4 章要求的协调程序。

由以上说明可以看出, 提交给 5B 工作组的这些问题之所以特殊, 特殊到国际电联无线局日常工作处理机制都不能解决, 还要提交给世界无线电通信大会这一拥有立法权的会议来审议, 就是因为这些问题都触动了国际电联关于无线电频谱事宜最权威的法律——《无线电规则》。

3 答案

如何既可以维护《无线电规则》这一国际法规的权威性, 公平处理所有国家的卫星网络, 又能够忠实履行国际电联作为政府间组织为各国服务的国际组织职责, 妥善处理上述特殊要求: 这是 5B 工作组的难题。为解决这一难题, 5B 工作组强调了以下 3 条处理原则。

• 《无线电规则》作为普遍法规, 其条款必须全面遵循, 并不会由于上述特殊要求而进行相应修改。

• 以往的世界无线电通信大会也曾处理过类似事宜, 都是本着特事特办, 一事一议的方式进行的。

• 往届大会针对每个特殊事例, 主要是基于其产生的价值和合理性进行判定的。其判定因素包括: 使结果尽可能减少对相关国家的影响; 考虑卫星网络状态(完成协调达到可用状态或已实际投入使用); 可能的话, 要鼓励各成员国就后续事宜开展双边会谈; 考虑成员国, 尤其是发展中国家在执行程序规则要求中遇到的困难; 尽可能考虑《无线电规则》相关条款存在模糊不清而导致应用困难的可能性。

以上这 3 条原则已清晰地表明国际电联对待法律纠纷问题的立场与态度, 它可以概括为: 所谓国际法规并非“铁板一块”, 不可触动; 实事求是, 满足最大多数人(国)的利益需要才是普遍适用的法则。

既然解决问题的原则已经确立, 离找到具体问题的解决方案就不远了。以下是 5B 工作组在 Jack 先生主持下对这些特殊要求的审议结果。

• 对于委内瑞拉卫星-1 卫星网络, 同意延长委内瑞拉卫星-1 (78°W) 卫星网络投入使用时限至 2008 年 11 月 15 日。

• 对于哥伦比亚的 Simón Bolívar-2 卫星网络, 同意延长 Simón Bolívar-2 卫星网络暂停使用期限到 2010 年 9 月 18 日。

• 对于印尼卫星网络, 同意接受迟到的 INDOSTAR-1、PALAPA-C1 和 C4 再送通知资料。

• 对于越南卫星网络, 不同意为未来可能的推迟而延长规则时限, 但同意在 VINASAT-4A2 卫星发射失败的情况

下,至2011年5月23日前保证其网络地位有效性,而在发射推迟情况下则保持到2009年5月23日。

对于巴基斯坦卫星网络,同意巴基斯坦BSS规划轨位临时由38°E移至38°E,即相关网络如果能在下届大会(2011年)前完成规定的协调程序,同时其网络特性不超过目前规划指配水平的情况下,同意将巴基斯坦BSS规划网络列入规划表。

4 思考

根据世界无线电通信大会审议办法,对待这种突破《无线电规则》的问题采用的是一票否决制,而上述5国提案最终全部获得通过,这显然不能用偶然和运气来解释,169个有投票权的国家在此问题上的一致态度必定有其原因。

当站在这些触动国际法规的提案发起国角度观察整个事情的发展过程时,不难看出,尽管碰到的问题不同,或者说不能履行程序规则的原因不同,但提出这些问题的国家共性十分鲜明:都是第三世界发展中国家;一旦提案要求未获通过,对于这些国家在相关卫星行业的打击都是十分巨大的。究其根本,都是由于发展中国家卫星行业规划、发展、运营以及运用国际规则的能力较弱造成的。

4.1 没有明显触及他国利益

委内瑞拉(相关卫星网络的实际操作方)、哥伦比亚、印尼、越南、巴基斯坦,这些国家的卫星行业可以用刚刚起步来描述,虽然远远落后于欧美日俄等发达国家、地区,但也拥有日益增长的市场需要和发展“自己的卫星”的强烈愿望,以及初步实施的国力。

从这个角度上看,它们发展卫星产

业,一方面不会对发达国家构成威胁,甚至还有可能成为好客户(购买星、箭、发射、保险服务,以及未来大量的地面应用系统等);另一方面也能为周边发展中国家提供通信技术手段。对于许多自己没有能力发射卫星的国家而言,能够借助他人力量用上卫星,并借机摆脱某些发达国家的垄断,其意义是远远超越商业价值的。

概括地说,这些国家为争取自己的卫星网络恢复(或延长)寿命的要求没有触及他国利益。因此,大会上没有一个国家冒着树敌的危险,跳出来反对一项于己无害的提案,实属正常。

4.2 志在必得的决心和锲而不舍的努力

发射一颗卫星不容易,尤其对于经济技术相对落后的发展中国家更不容易。不惜成本、历尽波折终于把卫星送上去了(或即将送上去),却面临网络被删除,没有国际地位,甚至“太空流浪”、前功尽弃的局面,谁会轻易放弃呢?

这些国家为了争取自己的卫星网络恢复(或延长)寿命,进行了艰苦不懈的努力。早在大会之前,就通过各种渠道,在政府、操作者等各种层面,与各级各部门进行了大量协调与沟通,使大部分相关国家理解、认同并逐步接纳它们的要求。应该说,最终得到的完美结果是与它们自己的努力紧密相关的。

4.3 对《无线电规则》的深刻解读

对类似问题的处理并非此次大会首创,只是这次涉及的卫星网络比较集中而已。国际电联相关部门对这些问题的处理方式,万变不离其“宗”,所谓“宗”正是对《无线电规则》的深刻解读——规则的目的是什么。(下转第32页)

表 2 2008 年世界航天 50 强企业前 10 家的航天业务

| 排名 | 企业 | 卫星制造 | 运载火箭制造 | 卫星与火箭元部件 | 发射服务 | 地面系统 | 工程系统与/或软件 | 导弹防御 | 成像销售与服务 | 卫星通信服务 |
|----|-------------------|---|--------|----------|------|------|-----------|------|---|--------|
| 1 | 洛马公司 (美国) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 2 | 波音公司 (美国) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| 3 | 诺格公司 (美国) | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| 4 | 阿斯特留姆公司 (欧洲) | 该公司有 3 个分部: 太空运输分部业务领域为空间站、相关硬件、阿里安-5 火箭; 卫星分部是 1 家卫星主承包商; 服务分部为电信、地球观测服务 | | | | | | | | |
| 5 | 雷神公司 (美国) | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6 | 高明公司 (美国) | GPS 硬件与软件 | | | | | | | | |
| 7 | 泰雷兹-阿莱尼亚航天公司 (欧洲) | 卫星与航天硬件制造 | | | | | | | | |
| 8 | 联合太空联盟 (美国) | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| 9 | 阿连特技术系统公司 (美国) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | 2007 年 6 月收购斯威尔斯宇航公司 (Swales Aerospace) | |
| 10 | L-3 通信公司 (美国) | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

(王若衡 供稿)

收稿日期: 2008-10-24

(上接第 27 页)

《无线电规则》前言明确指出, 无线电频谱和地球静止卫星轨道作为有限的自然资源, 必须遵循合理、有效、公平、经济的原则进行使用。整部《无线电规则》只谈了一件事, 那就是如何“合理、有效、公平、经济”的使用无线电频率。在与国际电联官员的多次交流中最常听到的话就是: 我们和我们依据的《无线电规则》的目的, 不是为了让那些真正的卫星网络被卡住 (相对于纸上卫星之类), 而是为它们服务, 指导和帮助它们更好地使用。

因此, 当这些发展中国家将各自实际的卫星发射、使用计划和为此作出的各种努力的证据, 连同延长时限的请求摆在国际电联的会议桌上时, 这一宗旨已经无

声、但是无比坚定地给出了答案。

5 结束语

现在, 2011 年世界无线电通信大会已在紧锣密鼓地进行准备了, 各国政府将开始新一轮国家利益的争夺; 但毕竟这段突破《无线电规则》的国际公案已圆满解决, 也基本做到了涉案各方满意而归。它至少提供了 3 个方面的思考与借鉴。

- 避免犯类似的错误;
- 一旦犯了类似错误, 就要积极采取措施减小损失;
- 国际法规在某些特殊情况下也是可以触动并突破的。 ■

收稿日期: 2008-10-27