

國際通信衛星組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

二十世紀中葉，人類歷史進入一個嶄新的時代——人造衛星的時代，首先蘇聯發射人造衛星成功，緊接著美國也進入人造衛星的太空時代。甘迺迪總統在1962年簽署發布美國國內法的「通信衛星法案」¹，進而倡議籌組一個國際通信衛星組織，因此，十一個國家在1964年參加組成「International Telecommunications Satellite Consortium」，該組織非常成功的運作，為人類通信帶來前所未有，超乎一般人想像的發達科技。²

聯合國大會通過1721(XVI)號決議³，促成1971年「國際通信衛星組織協定」的締結簽訂（簡稱協定）⁴。國際通信衛星組織（簡稱組織）乃依此國際協定而建立。由於市場競爭激烈，為加強組織的「市場適應」和「競爭力」及網路業務的開發與服務，國際通信衛星組織的會員國，於2000年11月決議將組織從「政府化」轉為「私有化」，以條約成立的政府間國際組織轉化為私營的跨國公司。⁵一個由一百四十五個國家或地區的會員組成的機構，在2001年7月18日正式轉換成二百多名股東擁有的「國際通信衛星有限公司」，對二百多個國家和地區提供廣播、電話、通信和網路的網路服務。同時該公司吸收更多的投資以從事開發。

國際通信衛星組織雖已不再是政府間國際組織，但當初成立所依據的「國際通信衛星組織協定」及「國際通信衛星組織業務協定」，仍然沒有完全被廢除拋棄，同時，舊有的組織形態仍然繼續運作。雖號稱為股東所擁有，仍脫離不了原有的以「國家」、「主權國」或「地區」為主的色彩。

有鑒於衛星通信的日益發達與人類生存發展息息相關，任何一個國家的人民、任何一個地區的活動，都深深受制於衛星通信。因此在考慮與台灣有關係的政府間國際組織，自然不能對這個重要的機構加以忽視，當然更應該加以瞭解認識。

貳、宗旨、目的與活動

1971年8月20日各國與會代表在華盛頓簽訂的國際通信衛星組織協定，在前言中就組織的成立緣起及願景作了相當詳細扼要的陳述：「考慮到聯合國大會第1721(XVI)號決議

所規定的、衛星通信應按實際可能盡快在全球範圍內一視同仁地供世界各國使用的原則；考慮到各國探索和利用外層空間包括月球及其它星體原則條約的有關規定，特別是第一條所闡述、外層空間應為所有國家的利益而被利用的規定；注意到按照關於為全球商業通信衛星系統作臨時安排的協定及與之有關的特別協定，一個全球性的商業衛星通信系統業已建立；希望繼續發展這種通信衛星系統，以建立一個單獨的全球商業通信衛星系統，作為經過改進的全球通信網的一部分，這一通信網將把通信業務擴大到世界各地區，為世界和平和了解做出貢獻；決心為達到這一目的，通過可用的最先進技術，為了人類的利益，提供可能最有效、最經濟的設施，並符合於最好、最公平地使用無線電頻譜和空間軌道的原則；認為衛星通信事業的創辦應能使各國人民均可以使用全球通信衛星系統，並使那些願意投資的國際電信聯盟會員國在該系統內投資，並進而參與設計、研製、建造（包括提供設備）、安裝、操作和維護，以及獲得該系統的所有權」。⁶

衛星組織的主要業務活動，在於「提供高質量和可靠的商用國際公眾電信業務所需的空間段，以使這種電信業務一視同仁地供世界所有地區使用」。⁷

為推展這主要的業務，締約國在簽訂「組織協定」時，也同時締結「國際通信衛星組織業務協定」（簡稱業務協定）⁸。這個協定在1971年8月20日簽訂發布，當日同時實施。詳細規定了「空間段容量的分配」⁹、「採購」¹⁰、與「發明和技術資料的運用、使用、處理與所有」等等¹¹。

在國際通信衛星組織改組為民營化之後，所成立的INTELSAT LTD公司仍然沿用INTELSAT字號，原有的政府間國際組織則採用英文簡寫ITSO，國際通信衛星組織則繼續存在，監督INTELSAT LTD公司所擔負的公共服務功能與權限義務的遵守履行。國際衛星組織（ITSO）是INTELSAT LTD的監督組織（機構、機關）。

參、機構

國際通信衛星組織的機構有：（一）締約國大會；（二）簽字者會議；（三）董事會；與（四）執行局¹²。

一、締約國大會

締約國大會是組織的「首要機構」¹³，由全體締約國所組成。每兩年召開一次普通會議，必要時依規定可召開非常會議。開會的法定人數以締約國代表的大多數為準。每一個締約國有一投票權。議案的通過分成實質問題與程序問題，實質問題的通過須有出席及參加表決的締約國代表三分之二以上的贊同；而程序問題則以簡單的多數表決即可通過。對於議題是實質的或程序的，有爭議時，則以簡單多數票決決定¹⁴。大會自行決定議事規則，並據而選出主席及其他官員¹⁵。

大會的權力幾乎包括有關組織的一切事項，首先強調的重點，在於與主權國家的締

約國有關的重要問題¹⁶，審議整個組織的「總政策」及「長遠目標」，及審議簽字者會議或董事會提出的決議、建議或意見，並作適當和應有的決定。

大會有權決定採取必要的措施，以避免組織的活動與其他多邊公約的要求衝突¹⁷。

大會有權對本協定或業務協定的修正案作決定¹⁸。

決定活動範圍內的「特種電信業務使用衛星組織空間段」、貫徹確保平等「一視同仁」的原則¹⁹。

就「與衛星組織空間段分立的其他空間段設施的擬議中的安裝、獲得或使用，以建議書的方式發表其審議結果」²⁰。

決定「一締約國的退出」、與其他國際組織聯繫關係的確立、及任一締約國所提出的申請²¹。

有權指派法律專家²²、任命總幹事長²³。規劃執行局的組織系統²⁴。協定更賦予締約國大會概括一切的權力，即行使根據本協定的規定在其權限內的任何其它權力²⁵。

二、簽字者會議

參加協定的簽字者有可能是一個領土地區的電信總局，而不是一個主權國家，即不是國際法上的締約國。

簽字者會議由所有的協定簽字者組成²⁶。每一年開例會一次²⁷。經一定程序可召開非常會議²⁸。每一個簽字者有一表決權，開會的法定人數為大多數簽字者。決議分實質問題與程序問題，實質問題的通過需要出席並參加表決的三分之二簽字者代表贊成；程序問題則只需要「簡單多數票決」，即超過二分之一的出席並參加表決者贊成²⁹。自行選出主席及其他官員。自行訂定「議事規則」³⁰。

簽字者會議的職權亦是相當廣泛，僅次締約國大會。依第八條的規定主要的有：1. 審議締約國大會或董事會提交的決議、建議和意見³¹。2. 就董事會提交的年度報告及年度財務帳目加以審議、發表意見。3. 對本協定及業務協定的修正案提出建議與意見。4. 審議董事會提交的計劃報告。5. 審議並決定董事會所提出的增加資金限額的建議。6. 制定關於「批准地面站進入衛星組織空間段」、「分配衛星組織空間段的容量」、與「在一視同仁的基礎上，制訂和調整衛星組織空間段的使用費標準」的規則。7. 「對簽字者直接提出或經過董事會提出的申訴，或對非簽字者的衛星組織空間段使用者通過董事會提出的申訴進行審議並發表意見」。8. 「編寫有關總政策的實施、衛星組織活動和長遠規劃的報告，並將其提交給締約國大會和各締約國」。9. 就協定第3條（b）款（ii）項中所述的批准作出決定；該款的規定「無寬頻帶地面設施連接的地區之間的國內公眾電信業務。這些地區被特殊的自然障礙隔開，在這些地區之間安裝寬頻帶設施受到阻礙。但這須事先由簽字者會議在考慮董事會的意見後予以批准」。10. 審議董事會向締約國

大會提出的有關「長久性管理辦法」的報告，並發表意見。11. 審查決定參加董事會的代表資格³²。12. 總結以上，協定更為簽字者會議的職權作了一個概括的規定，即「行使按照本協定或「業務協定」的規定，在其權限內的任何其它權力」。³³

三、董事會

董事會由董事組成。董事的選出依第9條（a）項的規定，根據投資股份來決定多少名董事，董事可能是一個簽字者的一位代表，也有可能是多個簽字者集體聯合派任的一位代表。在確定最低投資股份時，董事會可能由二十名或二十一名或二十二名董事組成。因此，董事的表決權「與他所代表的簽字者集體的投資股份相等」。³⁴

董事會不定期開會，視需要可經常召開會。雖然如此，第9條n項規定至少每年開會四次。開會應力求「一致同意的決定」。假使不能取得一致的同意，則決議的通過因實質性問題與程序性問題而有不同的要求；1. 「對於所有實質性問題，至少應獲得四名董事的贊成票，這些董事應至少擁有在董事會中派有代表的所有簽字者和簽字者集體總表決權的三分之二」。2. 「對於所有程序性問題，應由出席並參加表決的董事的簡單多數決定」³⁵。就程序性問題的投票，則不分投資股份的多少，每一位董事只有一票，而且票等值。為便利會議的進行，防止不必要的延宕，當爭議發生時，第9條（k）項更清楚地明白地規定由主席作決定，但是主席的裁決決定，並不是最後最終的確定，主席的決定仍可能被出席並參加表決的董事的三分之二多數所推翻廢除³⁶。董事會自行制定議事規則，自行選出主席及其官員³⁷。必要時董事會更可設立多個顧問委員會。

董事會有多種的職權與功能，第10條作了非常詳細的規定與列舉，主要的有：1. 「通過關於衛星組織空間段的設計、研製、建造、安裝、操作和維護的政策、計劃和規劃，如屬必要，通過關於衛星組織獲准承擔的其他活動的政策、計劃和規劃」。2. 「制定採購程序、規則和條件，並批准採購合同」。3. 「通過財務政策和年度財務帳目，並批准預算」。4. 「通過關於獲得、保障和分配在發明和技術資料方面權利的政策和程序」。5. 「向簽字者會議提出關於制定衛星組織空間段、容量與使用費總則的建議」。6. 「指導總部協定，有關特權、免稅權和豁免權的談判，而後將談判所獲取的協議向締約國大會提出以獲取決定通過」。7. 「安排為業務協定所需要的貸款」。8. 「提出組織的年度活動報告及財務報告」。9. 「工作計劃、預算及其他問題的報告與建議」。10. 「秘書長或總幹事及高級職員與雇員的任免」。11. 「其他與組織業務推展活動運作等等的有關決定」³⁸。協定第10條（b）項（i）款與（ii）款規定，董事會應就締約國大會或簽字者會議所提交的決議、建議和意見加以審議；而且在回復的報告中，董事會應列出「對上述決議、建議和意見所採取的措施或所作決定的情況」，同時也提出作如此措施與決定的理由與根據。³⁹

四、執行局

組織設有執行局，由總幹事掌管。由於技術層面的複雜與進步前所未有，協定在1971年8月20日締結時，設計了過渡性管理的條款，並且設有秘書長以經理組織事務。秘書長一職在第11條所規定的執行局設置之後及第一位總幹事到任之後就不存在了。

總幹事負責執行局，是國際通信衛星組織的最高行政官員與合法代表。總幹事由董事會任命，但需經締約國大會接受確認；但在撤免總幹事時，則無須經過大會。總幹事應依董事會的決策和指示行事，直接向董事會負責⁴⁰。

肆、會員國

國際通信衛星組織的會員國，應是國際通信衛星組織協定的締約國。依協定第19條規定，除了在1971年8月20日派有全權代表參加華盛頓會議的國家，同時簽字以外，第19條(a)項規定：「本協定自1971年8月20日起在華盛頓開放供下列政府簽署：(i)「臨時協定」締約國的政府；(ii)國際電信聯盟其它會員國的政府」。(c)項更規定，萬一上述的國家沒有在協定停止簽署之前簽署，仍可以在之後簽署加入協定，成為組織的會員國。任何締約簽署國不得對協定作任何保留。⁴¹

一旦成為締約國或簽字者即為成員國，享有成員國的權利，也負有成員國應盡的義務。⁴²

國際通信衛星組織在2000年轉化為跨國的私營公司之後，先前有關會員國批准公約加入組織的規定，已被認購股份與投入資本的程序所取代。⁴³

國際通信衛星組織協定在1971年簽訂，在1973年生效時的締約國有八十個國家，現今會員國已有一百五十個⁴⁴，在全球已設有六百多個的地面站⁴⁵。

伍、結言

國際通信衛星組織在2001年7月完成私有化、私營化的轉變，乃成為非政府間組織的國際組織，雖然它以民間公司的型態存在，但仍不失其跨國的國際組織的特性。正如當初的設想，擺脫了國際政治的束縛，國際通信衛星有限公司，為人類的地球村帶來隨時就在身邊的感覺，提供了無限發展與隨時接觸的機會。

【註釋】

1. The Communications Satellite Act of 1962(以下簡稱"Satellite Act"), 47 U.S.C.701-744 (1962).
2. " Open-Market Reorganization for the Betterment of International Telecommunications Act," (以下簡稱"ORBIT Act") S.376 (106th Congress, 1st Session 1999), <<http://www>.

- techlawjournal.com/cong106/comsat/s376is.htm>; Statement in Congressional Record by Sen. Conrad Burns (R-MT), re: Introduction of S 376, a satellite privatization bill (February 4, 1999), <<http://www.techlawjournal.com/cong106/comsat/19990204.htm>>.
3. UN G.A. Resolution 1721 (XVI): International Co-operation in the Peaceful Uses of Outer Space (1961).
 4. Agreement Relating to the International Telecommunications Satellite Organization (Intelsat) (1971) (以下簡稱 Intelsat Agreement), <http://www.jaxa.jp/library/space_law/chapter_2/2-2-2-16/index_e.html> (United States Treaties and Other International Acts Series (TIAS) 7532 (1971), 23 U.S.T. 3813).
 5. International Telecommunication Satellite Organization, About Us, <http://67.228.58.85/dyn4000/itso/tp11_itso.cfm?location=&id=338&link_src=HPL&lang=english>.
 6. 註釋4，Intelsat Agreement, Preamble。
 7. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article III (a)。
 8. Operating Agreement relating to The International Telecommunication Satellite Organization (Intelsat) (1971) (以下簡稱 Intelsat Operating Agreement), <<http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetail/>>.
 9. 同上註釋，Intelsat Operating Agreement, Article 15: Allotment of Space Segment Capacity。
 10. 同上註釋，Intelsat Operating Agreement, Article 16: Procurement。
 11. 同上註釋，Intelsat Operating Agreement, Article 17: Inventions and Technical Information。
 12. 註釋4，Intelsat Agreement, Article VI: Structure of Intelsat。
 13. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (a)。
 14. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (f)。
 15. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (g)。
 16. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (b)。
 17. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (c) (ii)。
 18. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (c) (iii)。
 19. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (c) (v)。
 20. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (c) (vii)。
 21. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (viii)、(ix)、(x)。
 22. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (xi)。

23. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (xii)。
24. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (xiii)。
25. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VII (xiv)。
26. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (a)。
27. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (c)。
28. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (d)。
29. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (e)。
30. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (f)。
31. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (a)。
32. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (b) (i)。
33. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article VIII (b) (xii)。
34. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article IX (a)。
35. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article IX (j)。
36. 同上註釋。
37. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article IX (m)。
38. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article X (a)。
39. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article X (b)。
40. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article XI: Director General。
41. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article XIX: Signature。
42. 同上註釋，Intelsat Agreement, Article XIV: Rights and Obligations of Members。
43. Comments of Intelsat (Before the National Telecommunications and Information Administration, Washington, D.C.), (May 20, 2000), <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/occ/oecd2000/intelsat/intelsat.htm>>.
44. International Telecommunications Satellite Organization, Welcome, <http://67.228.58.85/dyn4000/itso/tp11_itso.cfm?location=&id=1&link_src=HPL&lang=english>.
45. 參閱International Telecommunications Satellite Organization, Annual Report (2009)。