

最终稿

有关“推出创新型基础设施共享战略 使所有人均能以可承受的价格获取接入”的最佳做法

过去十年中，世界电信行业掀起了首次改革浪潮，其结果是，大多数国家成立了监管机构，在一些业务市场或所有相关业务中引进了竞争，现有运营商至少实现了部分私营化（以及其它措施）。从而给发展中国家的移动话音业务带来了前所未有的腾飞。尽管取得了这些令人感慨的进步，但是，世界上仍有许多人不能享受话音服务，而且发展中国家很少有公民能够用上多媒体宽带服务，包括互联网服务。全球监管机构正在考虑将基础设施共享作为一种工具来推进基础设施部署，特别体现在 IP 骨干网和宽带接入网方面。如今，有必要推进第二次监管改革浪潮。

我们，出席 2008 年全球监管机构专题研讨会的监管机构，已经确定并且提出用于“创新型基础设施共享和开放接入战略 促进以可承受的价格获取接入”的最佳做法导则。

A 促进环境建设

1 适当的监管框架

我们认识到，有必要创建适当的监管框架来推进包括互联网在内的宽带接入，除基于服务的竞争以外，还要促进基于基础设施的竞争的发展，并鼓励在国家层面推出新的创新型实体。

某些共享方法可提供具体的益处，而其它方法则可能带来风险，特别是可能减少竞争，在制定最适当的监管战略时，有必要根据具体国情，谨慎维持这些方法之间的平衡。

在开展工作时，监管机构认识到，与所有利益攸关方就与基础设施共享相关的不同的战略和监管方式开展公开磋商十分重要。

2 竞争和投资激励措施

我们认识到，在那些竞争和投资激励措施没有受到阻碍的环境中，（无论是强制性还是备选性的）基础设施共享均存在潜在的益处，因而要牢记，需对竞争和投资激励措施予以保护。我们认识到，提供共享设施时不得偏向于任何具体的业务提供商或业务类型。

例如，可以通过共用塔架的方式减少某些设施在资金和运作支出方面的联合部署、管理和维护。此类共用具有长期效益，能够促使将更多的投资用于消费者可最终受益的创新型产品和服务。

我们认识到，确保监管政策不限制参与竞争的市场参与方安装各自的独立设施十分重要，而且还可促进国际能力和国际网关的开放性接入（例如，在海底电缆登陆站提供托管和连接服务）。

我们相信，建立互联网交换点亦可鼓励那些希望进入市场的互联网服务提供商以共享方式和更可承受的价格使用国家和国际宽带能力。

B 促进基础设施共享的创新型监管战略和政策

我们还认识到，可以通过推出以下监管义务和监管政策促成成功的基础设施共享：

1 合理的条款和条件

共享的实施应考虑到保护基础设施和服务的现有投资价值的必要性，这一点十分重要。但是，价格与非价格条款和条件不能作为共享的一项人为障碍。

2 定价

共享设施的定价应可向市场参与方发出合适的经济信号，有利于他们做出合理的商业性“自建或购买”的决定（即，从商业角度考虑，是自己提供设施还是租用现有设施更为合理）。与此同时，定价应能（以合理的投资回收方式）对基础设施的投资提供适当的激励措施，但不得用作对愿进入市场的参与方的人为准入障碍。除非在有市场作用力的情况下，不然应采用商业谈判确定的定价。

3 资源的有效使用

诸如塔架、管道和公用事业用地一类的不可再生资源可以在设施用途类似时共享，这样就可以实现最佳利用，并可根据在公平定价条件下达成的商业协议在先登先占基础上提供。

4 稀有资源

可促进频段共用，条件是干扰需得到控制。频段共享可以根据地理、时间或频率分隔情况实施。

5 许可证的颁发

监管机构可考虑向那些仅提供无源网元的市场参与方颁发许可证或授权，此类公司包括移动塔干架设公司和光纤回传业务提供商，这些公司不参与最终用户的竞争。

6 共享和互连的条件

监管机构认识到，基础设施共享只能在中立、透明、公平和非歧视的基础上实现，而且互连框架可确保所有已获得许可证的运营商均可获得互连的权利，此类框架还鼓励基本设施的共享，同时保证网络安全、业务质量不受到影响。

7 建立一站式基础设施共享

建立一站式服务可促进在电信服务运营商之间以及在电信服务运营商和其它公用设施提供方之间在开沟挖槽工作方面的协调。

监管机构认识到，地方政府在推进宽带接入部署和竞争发展方面可发挥关键作用，同时认识到，开展密切合作极为重要，这样才能简化行政程序，确保及时回应基础设施共享的需要。

8 提高透明度，实现信息共享

监管机构认识到，有必要通过提高进程的透明度来促进基础设施的共享，而且市场参与方需要了解根据明确制定的共享条款和条件提供的共享的内容，以避免不公平的行为。监管机构可以要求在网站上公布现有的以及今后的基础设施安装的细节，以便其它业务提供商共享，例如，现有管道内可提供的空间、规划部署或更新改造工程以及互连情况等。

9 争议解决机制

我们认为，监管机构应引进必要的执法手段，以确保既能够符合基础设施共享方面的规则，又能够成功利用。由于业务提供商之间的基础设施共享关系涉及到合作与竞争两方面的内容，监管机构认识到，有必要先探索便通的、快捷简单的争议解决机制，以鼓励谈判能够取得成果，同时在必要时亦需确保能够有裁决的决定。

10 普遍接入

为鼓励基础设施共享，支持普遍接入目标，监管机构可考虑向那些努力开展基础设施共享的业务提供商推出鼓励性措施，以便在农村和服务欠缺地区进行部署。例如，此类鼓励性措施可为：在考虑到有必要尽量避免扭曲竞争的情况下，采取从监管角度减免税费同时确保此类减免不会导致市场中重新垄断现象的出现，并不得不合理地限制消费者的选择或提供财务补贴的形式。

11 与其它市场参与方和行业的共享

监管机构还认识到，不仅应鼓励电信/ICT和广播行业内的共享，而且也应该鼓励与其它基础设施行业（如，电力、天然气、水力、污水处理等）的共享。可以在技术发展的大背景下，鼓励与其它市场参与方及其它行业联合开展基础设施建设，提供及时、组织良好的管道铺设机会（例如，对于联合铺设光纤而言），以便将民用工程成本在业务提供商之间分摊，同时减少给城市、乡镇交通带来的不便。这将产生积极的环境（包括市容）影响，尤其是，这将减少移动塔架的数量。

12 监管做法的共享

监管机构认识到，有必要在适当的国际层面和区域层面开展适当协调，以确保有关共享的最佳做法监管政策得以广泛传播，而且区域性组织可在此方面发挥重要作用。在那些具体监管问题会产生重要的跨国界影响、因而不可能由一国的国家监管机构解决的领域，这一点尤为重要。
