



2009 年全球监管机构专题研讨会（GSR09）

— 关于在融合世界采用创新监管方式加强全球信息社会基础的最佳做法导则¹

伴随着网络的融合以及互联网协议（IP）技术和宽带网络的发展，近期在本行业已出现的技术和市场变化使原本自成一体的电信、互联网、广播和电子媒体领域之间的界线日益模糊，带来了新的参与者，也出现了新的机遇和挑战。如今，市场、应用、服务和用户终端的融合势不可挡，不仅给消费者带来便利，而且也让市场参与者看到了新机遇和新的收入来源。

创建有利于投资的环境，满足所有信息通信技术（ICT）利益攸关方的期望，对于促进融合市场的增长至关重要。因而，有必要进一步深化可能需采取创新型、前瞻性监管行动的监管改革。尽管如此，世界上不同的国家可以遵循不同的发展道路，并根据其发展状况和自身市场的性质和特点采取不同的促进融合的战略。

我们，出席2009年全球监管机构专题研讨会的监管机构，已经确定并提出以下关于在融合世界采用创新监管方式加强全球信息社会基础的最佳做法导则。

一 促进融合，进一步发展信息通信技术和广播市场

- 1 我们认识到，融合是一个技术和市场驱动的进程。
- 2 我们认识到，只有在允许宽带网络和基础设施以及服务提供商方面开展竞争的环境下，融合才可能蓬勃发展。
- 3 尽管如此，我们注意到，监管机构需要特别关注融合带来的挑战，以便为创建高度透明、有利于投资和增长、促进更多的公平竞争和创新、刺激基础设施部署和推动新业务发展、同时具有安全意识并保护消费者利益的监管环境铺平道路。
- 4 我们认为，政策制定机构和监管机构在此过程中需要：
 - a 制定适当的政策目标并对施加监管限制慎而又慎，只有在绝对必要、旨在促进竞争和消费者保护，且与一贯政策目标相适应时才进行。
 - b 采取技术中立的方法，其中包括频谱划分和指配，推动各种有线或无线传输机制的使用，并促进新的和正在出现的技术的使用。
 - c 推动创新、研究和发展。

¹ 最佳做法导则以下列国家的输入意见为基础：亚美尼亚、巴林、巴西、智利、多米尼加共和国、赤道几内亚、印度、约旦、立陶宛、秘鲁、波兰、葡萄牙、沙特阿拉伯、西班牙、瑞士、泰国、多哥、突尼斯、土耳其、英国。

- 5 监管机构需对互连和接入进行适当监管（其中包括定价），同时考虑到相关的技术市场发展，其中包括核心层面（NGN）和接入层面（NGA）下一代网络的部署。
- 6 我们注意到，下一代网络（NGN）和基于互联网协议（IP）的服务可能为运营商提供机遇，以利用市场融合优势，并在扩大以低成本向消费者提供 ICT 服务接入的同时创造新的收入来源。
- 7 我们认识到，监管机构应在制定有关融合的国际标准的工作中发挥积极作用，以便确保在不断变化的技术和市场环境中实现最佳服务质量，并提高不同网络、应用、业务和装置间的互操作性等等，与此同时，充分注意到行业在开发有效标准方面的主要作用。
- 8 我们注意到，话音业务，无论其使用何种技术，均应在国家和国际层面受惠于灵活可变的编号方案和简单的分配和预留程序。在编号方案发展方面采取协调一致的方式将有效促进新的参与者进入市场，使号码便携性更为灵活、有效，并推动固定和移动之间的融合。
- 9 监管机构可以考虑在固定和移动互联网接入业务方面制定合理完善的规定，确保技术中立和互联网流量的有效管理。
- 10 我们认识到，特别通过制定宽带政策和具有具体针对性的普遍接入战略以及与各国政府和国际组织开展合作，对推动宽带业务的普遍接入十分重要。这些战略需要酌情与其它行业政策和计划（如教育、电子政务、远程教育、电子政府、电子卫生、电子商务等）的政策统一起来。
- 11 我们认识到，随着政府、企业和社会对融合 ICT 服务的依赖性日益增强，与其它机构开展合作至关重要，以确保网络和服务具有灵活多变的能力，而且为保护关键国家基础设施和针对国家出现紧急状况而制定的应急规划能够到位。
- 12 我们认识到，监管机构需尤其关注所有环境问题，并在必要时推出有关 ICT 使用的导则，以提供支持，满足在环境方面做出的承诺。

二 成立有效监管机构

- 1 我们认识到监管机构能够有效履行其职责的重要性，与此同时，它们需确保监管的一致性和透明度，平等对待各市场参与方并对监管决定负责。
- 2 我们强调，对于监管机构而言，能够拥有适当手段来确保各种法律、地方法规、规则和程序的执行十分重要。
- 3 我们认识到，成立一个既负责信息通信技术也负责广播的融合监管机构可能是在融合环境中有利于实现市场一体化的有效步骤。如若这一步骤并非可行，则必须实现负责电信、广播和电子媒体以及竞争等具体行业的监管机构之间的更为密切的协调和协作。
- 4 我们认识到，融合的监管机构将需要训练有素的人力资源和充分的财政资源，以成功履行其进一步加大的职责。

- 5 我们强调在融合的监管机构的职责中纳入旨在建设信息社会和发挥行业间协调作用的战略和政策活动的重要性。
- 6 我们认识到与其它相关机构密切协作的重要性，从而确保能够采取适当的措施和手段，保护知识产权（IPR）、解决诸如保护在线儿童和打击欺诈活动等互联网安全问题。
- 7 我们认识到，进一步观察和审视监管机构为发展国内市场、保护消费者利益和共享最佳做法而实现有效监管的机构演变十分重要。
- 8 我们认识到，在创建和谐统一和协调一致的监管融合市场演变的方式过程中，在国家性和区域性主管当局之间开展国际合作至关重要。

三 利用监管手段刺激融合世界的投资

我们认识到，为了刺激投资，促进融合市场的发展，监管机构需进一步：

- 1 通过技术中立、行政程序简化和灵活可变的许可机制为新的市场参与者进入市场提供便利（如，进行总体授权和多业务/统一许可），从而建立一个具有自适应性的监管框架。
- 2 通过采用税收优惠、更低的监管或频谱费和推进获取公用事业用地等激励措施，鼓励宽带基础设施的推广（尤其是在边远地区和服务欠缺地区）。
- 3 在认识到频谱为公共财产的同时，通过有效的综合频谱管理，利用基于市场的手段（如，以拍卖形式更高效地指配频谱等），促进通过有线网络传输的融合业务的竞争。
- 4 由关注零售向关注批发市场的监管转变，即，确保替代运营商能够通过接入主要运营商的基础设施（通过无源设施共享，如，管道共享、本地环路非绑定、本地子环路非绑定、比特流接入、网络和设施共享等）提供具有竞争性的融合业务，从而避免基础设施的重复建设，降低成本。
- 5 采用有效、相应的和非歧视性的监管措施，确保在促进市场参与者之间的竞争并向小型专门化参与者提供公平竞争场地的同时，发展融合绑定业务。
- 6 提高市场和消费者对技术进步所带来的益处和风险的认知，并考虑通过监管措施解决问题，如个人和数据保护、消费者权利、未成年人以及社会弱势群体的保护和保护最终用户等。
- 7 请所有利益攸关方均参与政策制定，提高透明度，采取公开协商和其它协作机制，进一步推动与行业、消费者和其它利益攸关方的对话，同时尽可能采用自我监管措施。
- 8 定期进行监管工作和市场的审查，其中可包括监管影响评估，尽可能广泛散发审查结果，并利用这些结果重新确定国家政策和战略的重点。

四 刺激创新型服务、应用和装置的增长，努力连接未连接者，并为消费者谋福祉

- 1 我们认为，政府和监管机构可以在更为广阔的战略目标框架范围内，在刺激人们对信息通信技术业务和应用需求方面发挥关键作用，如实现公共机构（特别是公共管理部门、学校、图书馆和医院）、企业和住宅用户的宽带连接，推动经济发展和数字包容性，促进社会融合与机会平等。
 - 2 我们认识到，监管机构及其它相关机构在应对连通性挑战、普及 ICT 知识和提高对安全问题的认识、促进本地语言内容（包括监管机构网站上的本地语言内容）发展、推广低成本多功能装置、鼓励创新型公共 – 私营伙伴关系（PPP）和采用普遍接入/普遍服务机制，以便在所有利益攸关方的参与下，更快连通服务欠缺地区等方面均发挥着关键作用。
 - 3 我们建议，政府应考虑利用公共资金资助在私营投资不足地区部署推广基础设施。
 - 4 我们认识到，NGN 和 NGA 的部署以及（共同基础设施和稀缺资源的共用等）资源的更合理使用，可刺激向用户提供的新业务和新应用的发展，可以为消费者降低价格，而且可能会对其它行业和整个经济带来拉动效应。
 - 5 我们认识到，日益激烈的竞争和走向融合的趋势表明，互联网的连通既带来机遇，也带来挑战，因而消费者保护和消费者教育至关重要。
-