



GSR10

促进开放获取的最佳做法导则

第二草案¹

鉴于ICT市场环境日益复杂，因此有必要重新思考不同程度的监管，以便围绕网络开放获取和通过网络进行开放获取的多层面理念制定和落实各国宽带战略和监管框架。这种理念旨在实现有效竞争，同时亦确保消费者得到可获取的、价格可承受的且可靠的服务。

现在可能需要确定监管的一种新途径，以便在服务竞争和基础设施竞争之间实现适当平衡，从而面对与宽带网络和服务获取相关的挑战。这包括确保网络的平等和非歧视接入，并疏通可能会影响终端消费者充分享受数字社会所有益处的瓶颈。这种监管理念的特点基于速度、无所不在的接入和可承受的价格，而不考虑网络提供方和用户的地点在哪里。

我们，参加2010年全球监管机构专题研讨会的各监管机构，现提出以下有利于开放式网络的最佳做法指导原则。

一 定义开放接入：明确各种理念

- 1 我们注意到，从服务提供商角度看，开放接入意味着第三方使用现有网络基础设施的可能。开放接入可以有两种主要形式：受监管的开放接入（如非捆绑式）和商业性开放式接入。
- 2 每个用户（消费者）均应能获取这些网络上提供的所有服务和应用，只要这些服务和应用是公有且合法的；无论网络类型为何、以及哪家公司在提供或使用这些网络；而且所有服务和应用是以透明的和不歧视的方式获取的。用户的选择范围不应受到竞争方不能提供相关接入服务的限制，尤其是在最后一英里基础设施方面。

二 网络的开放接入：需要采用哪些有利于开放网络设施接入的政策和监管工具（即，国际光纤网，“基本”设施或“瓶颈”设施，其他网络等）而不会影响到投资和创新？

- 1 我们强调立法的重要性，以制定有关开放、非歧视性、有效且透明的接入的总原则，突出在任何运营商、私营实体和公有机构拥有的财产内部署电子通信网络时进行有源和无源基础设施共享的重要性，即使这些机构属于其他行业。此类部署应采取技术中立和对称的方式。
- 2 我们注意到，为鼓励宽带部署、保护和促进公共互联网的开放和互连特性，监管机构可能考虑授权予国家宽带网提供商（其中包括电缆登陆站提供商），在公平和不歧视的基础上向网络不同层面的竞争对手提供其网络和基本设施的开放接入。
- 3 我们认识到批发监管的重要性，其中包括针对基本设施的获取公布参考报价的义务，以此作为确保开放接入的手段。

¹ 最佳做法导则是根据以下国家提交的输入文件制定的：刚果（共和国）、法国、印度、黎巴嫩、毛里求斯、葡萄牙、沙特阿拉伯、塞内加尔、苏里南、瑞士、泰国和美国。

- 4 我们认识到，在那些已在新建筑物中规划了光纤网部署的国家，监管机构需要为确保共享和平等的接入制定规则，并防范此类建筑的首家基础设施运营商的歧视性行为和垄断。
- 5 我们认识到，由公有机构、电子通信运营商及其它公共设施控制并可共享的含有基础设施数据记录的集中式信息系统十分重要。我们鼓励各运营商建设一个可通过公共互联网进入的数据库，提供有关无源基础设施（如，管道和塔架等民用元素）的可共享的信息（包括可用路径和可用空间），并提供与费用相关联的相关价格。
- 6 我们认识到，所有利益攸关方相互协调以防范任何影响宽带网络部署的障碍，制定适用于这种快速发展环境的灵活的开放接入规则十分重要。

三 开放式网络：如何确保每位公民均能从无所不在的宽带网络中受益（即，通过宽带普遍接入政策、向NGN的过渡，充分利用数字红利等）

- 1 我们认识到，对数字红利频谱的有效分配和指配将带来社会和经济益处，从而刺激低成本通信提供和服务方面的创新，尤其是在农村和边远地区。
- 2 我们建议，各国政府应随着新需要的出现更新普遍服务的定义，以确保技术中立性和宽带接入的包容性。
- 3 我们注意到，有必要将具体国家规划和战略落实到位，以刺激宽带网络的部署，尤其是在发展中国家。此外，考虑到在吸引投资、用于大规模部署方面面临的挑战，这些战略应考虑到国家在资助国家宽带基础设施方面的作用，尤其是通过公私伙伴关系和促进大中城市的参与进行。

四 开放和中立的互联网：如何在日渐拥堵的网络上进行流量管理，同时应用公平规则？

- 1 针对互联网流量管理问题，我们建议，作为一般规定并在可行范围内，尽可能不对每个单独数据流的处理方法作出区分，无论是根据内容类别、业务、应用、装置，还是根据流量的源地址或目的地进行区分。
- 2 我们建议，当互联网服务提供商（ISP）确实采用流量管理机制确保网络上的任一点对互联网的接入时，他们能够遵守相关性、比例性、有效性、各方之间没有歧视以及透明度方面的总原则。
- 3 我们认识到，为确保合理的流量管理做法，监管机构需要采取以下措施：
 - 考虑落实措施，使互联网服务提供商能够披露有关网络管理、服务质量及其它客户、内容提供商、应用提供商和服务提供商合理要求的信息；
 - 考虑落实措施，防范互联网服务提供商将不合法的用户装置与网络相连；
 - 允许客户迅速终止合同而不产生高额转网费；
 - 允许客户规定最低程度的互联网接入服务质量；
 - 并制定政策指令，规定消费者在互联网接入中获取任何合法内容、应用和业务的权利。
- 4 我们注意到，这些原则不会取代互联网服务提供商根据适用法律可能拥有的提供应急通信或处理执法需要、公共安全需要或国家安全机构或国土安全机构需要的义务（或限制其在这些方面的能力）。

5 监管机构可考虑推进本地内容的创建以及本地互联网交换点（IXP）的落实，以补充和疏通国际数据流。

五 对内容的开放访问：监管机构在推动在线公共服务（如，电子政务、电子教育、电子医疗）以及创造此类服务的需求方面可发挥什么样的作用？

1 我们强调，一方面必须在组织、法律和技术、标准化以及互操作性方面创造前提条件，另一方面，根据相关的指导原则和标准，公共网站的创建和维护应表现出用户友好的特色，并帮助所有人实现无障碍访问。

2 监管机构或许还希望确保实现所有学校、医疗中心和医院的宽带连接，从而使公民可在通过高带宽接入这些服务时从这些服务中受益。

3 我们注意到，十分有必要在消费者中间建立有关技术进步风险的意识，并针对数据保护、隐私、消费者权利以及保护社会少数和弱势群体问题采取必要的措施。

六 开放式网络面临的挑战（如，网络威胁、信息社会未预见到的问题、争议、监管效率以及业务和网络的一致性）：需要采取哪些策略？

1 我们注意到，开放式网络带来了网络稳定性、商业持续性、恢复力、关键基础设施保护、数据保密性及犯罪预防等方面的挑战。IP网络基于开放式的架构及广为人知的协议，易于受到网络攻击。这些挑战的复杂性一方面要求通过多利益攸关者过程的形式，采取跨部门跨行业的方法，另一方面也要求在各相关主管机构之间进一步增强业务间合作。

2 我们注意到，业务提供商对外向及内向流量实施控制至关重要。外向流量控制可从源头上杜绝攻击，从而防止其扩散而不会造成网络堵塞。

3 我们认识到，必须通过减少易受攻击的几率、缩短反应时间并有效地缓解攻击，使网络空间中旨在确保安全的战略从传统的被动反应态势过渡到日渐主动的态势。同时，我们强调，通过修复系统漏洞、采用防火墙或其它接入控制技术、利用入侵检测系统实行监控、对威胁做出实时响应等方式防范攻击，对于网络的有效运行变得非常重要。

4 我们强调，有必要在区域范围内统一监管框架以及在各利益攸关方之间建立更为广泛的对话，使人们能够深入讨论开放式接入网络这一核心问题，并采取适当的措施。
