



2013年全球监管机构专题研讨会关于数字环境下监管 和监管机构发挥的不断演变作用的 最佳做法导则¹

信息通信技术（ICT）行业正经历着有助于媒介融合的宽带网络（下一代网络）、互联网和通信业务、新市场参与方的加入、智能设备的迅速发展、物品互连（物联网）和人们之间的互联以及不断增长的随时在线、立即且无所不在地获取 ICT 的用户需求等引发的巨大变化。此外，诸如 OTT（Over-the-top）服务商一类的新内容和应用提供商的出现正在改变游戏规则、市场动态和商业惯例。全球 ICT 市场的日益复杂性，再加上数据流量的急剧增长及云业务或移动应用等新业务和新应用的快速发展，对监管机构的传统职责和职能提出了挑战，要求对数字生态系统采取现代的监管手段。

考虑到电子通信在现今数字社会中发挥的重要作用并认识到有必要进行高效 ICT 监管，对市场预期做出响应并提高社会包容性、面对灾害的安全性和发展水平，我们，出席 2013 年全球监管机构专题研讨会的监管机构，在认可各种不断演进领域所发生监管变革的同时，确定并赞同将这些最佳做法导则作为有助于全面包容性的创新和智能监管措施。

1 监管 4.0：创新和智能的监管方法可促进市场参与方享受平等待遇，同时不给运营商和业务提供商造成额外负担

在尊重各监管机构管辖权的同时，我们认识到监管机构需考虑到数字环境下监管的变革和跨国问题，并考虑新应用和社交媒体的出现所引发的社会规范和行为变革。审议现行的 ICT 政策和监管框架，以适应日新月异的环境，这是一个不断发展的进程，需要与各利益攸关方协调。在确保 ICT 行业的平稳增长，进一步促进人民可持续的经济和社会发展方面，监管机构发挥着重要的作用。在医疗、电子政务、环境和运输等领域更加高效地采用和落实数字技术，这将有助于增加就业和提高生产力，确保更高的生活质量。

我们承认在融合环境下进行市场分析，评估市场形势的重要性，从而确定在市场中占据主导地位（SMP）的运营商并刺激市场竞争。确保公正、平等和非歧视性地对待所有市场竞争者的原则继续占上风，这将有益于为接受监管和不受监管的参与方创建公平竞争的平台。

我们承认，在采用可消除新企业进入市场障碍的监管框架时，确保竞争性条款的纳入，确保在相关市场各获准参与方（运营商、互联网提供商、OTT 服务提供商等）之间建立健康关系，是一种促进下一代宽带网络部署并获取在线应用和服务的方法。监管机构也可通过跨行业基础设施测绘等软措施协调各种民用设施，鼓励网络和设施共用。通过开发在线工具检查接入的速率、服务质量和价格，从而赋予消费者权力，使其做出知情的决定，这是监管机构可用以促进竞争的另一措施。

我们亦认识到，在审议其频谱管理政策时，监管机构须确保为了用户的利益，可迅速提供可用和未充分利用的频谱并制定规范干扰的规则。可酌情考虑采用新一代的拍卖或划分和

¹ 《导则》基于巴巴多斯、保加利亚、布基纳法索、埃及、格鲁吉亚、约旦、黎巴嫩、莱索托、立陶宛、毛里求斯、摩尔多瓦、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、圣卢西亚、沙特阿拉伯、泰国、突尼斯、乌克兰、美国、越南和瓦努阿图等国的文稿。

允许灵活使用频谱等方式，实现无线电频谱的有效和高效利用。通过利用“数字红利”频谱，可拓展移动宽带接入的覆盖范围；同时“空白频谱”亦可用于无需审批的使用，实现宽带业务。我们相信，酌情采用一般授权或统一执照等行政上简化、灵活的模式推进市场准入并刺激竞争和创新。

我们认为，监管机构和决策机构应寻求采取措施，监督业务管理方法的使用，以确保这些方法不会对市场参与方产生不公正的歧视。监管机构亦需审议现有的竞争法，以判断基于规则或竞争法的措施（如平等对待各参与方）是否已经到位，而且这些措施是否足以解决可能影响到网络中立性的问题。在从事这项工作时，监管机构必须意识到公平对待所有业务提供商的必要性。

我们认为，监管机构了解在数字环境中发挥作用的各种因素十分重要，这不仅可确保接入的价格可承受性，还促进并确保向用户提供足够高的服务质量（特别对时延敏感的通信业务而言）、互操作性的必要性，同时还不给运营商和业务提供商带来额外负担。

我们鼓励监管机构通过以下方式确保实现最大程度的透明和开放：如，向公众提供相关市场数据和监管政策，并就影响数字社会发展的政策和监管问题开展利益攸关多方磋商，以便向更为协商一致的监管决策进程发展，确保业界各方更好的遵守。

我们铭记第四代监管机构采用“宽松”（light touch）监管方式的必要性，仅在必要时才进行监管介入，同时确保市场力量可以不受限制地发挥作用，并在规定的国内法律环境中、在顾及传统的和新的监管概念的情况下实现创新。监管机构应特别继续确保监管的可预测性，并尽可能加强共同监管（如自愿遵守的标准），促进监管机构和业界采用联合制定并实施的监管解决方案。监管机构也可与其他感兴趣的利益攸关方合作减少或移除宽带基础设施部署的实际障碍。我们特别认识到，鼓励运营商和业务提供商建议并落实发展行业的创新解决方案，可为国家和行业提供双赢的解决方案。监管应确保 ICT 行业的可持续发展，这对于吸引全球数字环境下的投资极为重要。

刺激业务增长和在线业务与应用的获取

我们认识到，刺激业务增长和在线业务与应用的获取需要灵活的监管手段。

我们承认，了解人们的需求以及他们如何从使用 ICT 中获益是创新的关键，因为企业和个人消费者可以激励创新。

我们鼓励各国政府与所有利益攸关方，特别是业界和监管机构协力，特别在农村、无服务地区和服务欠缺地区促进并支持基础设施的发展和业务的提供。特别鼓励监管机构对其普遍服务计划进行更新（尤其是通过重新定义普遍服务范围的方式），向无服务和无服务欠缺地区扩展宽带。从供给方的角度而言，需要可预测且稳定的监管来维持有效的竞争并推动创新业务的发展。从需求方的角度而言，延缓或彻底避免对 ICT 设备和业务征收高额税费或特别的税费、鼓励研发、支持开展特别项目来进行电子扫盲等措施将带来更高的普及率，增加需求，实现更高的社会包容性并为国民经济增长做出贡献。各国政府和监管机构在宣传 ICT 使用及益处、提高认识方面发挥着重要作用。

我们认可监管机构在国内和区域层面鼓励制定数字本地内容及促进设立在线商业孵化器，以开发新应用和业务并发展数字城市方面可发挥的作用，同时考虑到最大限度降低消极环境影响、推动采用包括“智能”资源管理的“绿色”技术、降低能耗和电子废弃物生成的必要性。

2 监管机构不断变化的职责：监管机构作为推进发展和社会包容性的合作伙伴

我们承认，监管机构在起草有关发展和社会包容政策的过程中向政府建言献策时发挥重要作用。监管机构也可促成（有时建立）与援助机构、各国政府、部委和非政府组织的公有私营合作（PPP）合作伙伴关系，特别是在满足农村、边远地区和无服务地区以及有特殊需求人群的普遍接入目标方面，成为 ICT 发展和社会包容的合作伙伴。监管机构可通过改进学校和社区连通性项目等方式进一步促进并扩展与学校和本地社区的合作，获取技术和促进经济发展，改进 ICT 应用的使用。监管机构也可采用自愿性、战略性的伙伴关系为低收入消费者提供全面（如连通性、素养培训和设备等）的解决方案并确保残疾人可获得新的宽带技术应用和业务。

我们亦鼓励监管机构与其他公共机构进行合作，提供一种协调一致的手段，在整体上维护政府和社区的利益。监管机构可进一步向本地社区提供咨询和教育协助。

我们强调监管机构在履行职责方面具有独立自主性的必要性，以及保持向行业主管部门报告和交流畅通渠道的必要性，从而确保统一并实现各项国家目标。

我们进一步认识到，与行业主管部门协同，促进、宣传、鼓励技术应用和业务发展为利益攸关方带来益处、提高相关认识十分重要。为鼓励业务增长，各国政府和监管机构可促进对低成本和手持宽带设备的获取，以便国民克服计算机互联网接入的各种障碍（如偏僻、费用和可用性等），获取互联网应用。

我们认可与各研究机构、公共部门、内容提供商、业务提供商和非政府组织进行协作，使儿童更加安全地使用互联网的重要性。

3 在未来监管中调整监管机构结构和机构设计的必要性

我们认识到，随着新技术和业务的出现与融合，各国政府也可考虑融合其监管制度或调整其结构，以反映信息通信技术市场中的变革。而且，为应对融合数字生态系统的跨国属性和互联属性，有必要调整监管机构的架构，使其更加敏捷灵活。

为履行其在鼓励创新、未来的增长和可持续发展方面的职责，需在法律和监管文件的决策和执行中给予监管机构足够的灵活性和自主性。

我们承认，监管机构及其工作人员有必要随着技术的最新发展与时俱进，以应对 IP 互联及计费机制、IPv4 向 IPv6 的过渡及其他正在浮现的问题。

我们认为，监管机构可通过适当解决数据保护、隐私问题以及网络安全问题等方式，在赢取消费者信赖和保护业务安全方面发挥作用。可通过在国内层面加强与其他政府机构的合作，在区域和国际层面加强与其他监管机构和合作伙伴的协作方式实现前述目标。我们铭记，交流经验、知识和想法对于在相互连接且全球无疆界的数字生态系统中应对新的挑战至关重要。此外，我们鼓励监管机构在线提供行业信息及其所采用的智能监管手段。
