

## 2019 年全球监管机构专题研讨会（GSR）最佳做法导则

### “迅速推动人人享有数字连接”

如果我们决心到 2030 年在我们的社会实现《联合国可持续发展目标》（SDG），我们需要对新的监管手段和解决方案持开放态度，并立即采取行动。

数字连接可以为全面实现 SDG 提供舞台，且数字化的变革性影响将巩固各种发展道路上的进展。机会唾手可得，但并非理所当然由我们掌控。

技术格局和商业模式挑战着现有的监管模式和框架。从即将进入市场的 5G 和物联网，到云服务和人工智能的广泛普及，都需要培育全新的监管视野。释放数字的全部潜力需要一种可操作的、敏捷的、协作式的、创新的和基于结果的监管方式。在日益复杂和充满活力的数字化转型中，重要的是需就共同原则达成共识，提出清晰简单的规则，并遵循这些规则前行。

我们，参加 2019 年全球监管机构专题研讨会的监管机构，认识到没有唯一和全面的最佳做法蓝图，因此，数字化转型的监管模式将植根于当地环境，同时将应对区域和全球挑战。然而，我们一致认为，各国的经验可以给我们带来启发，并引导我们为了所有人的利益而追求卓越的监管。

我们已确定并认可了这些监管最佳做法导则，以快速实现所有人的数字连接，从而方便所有人都能参与数字经济并从数字化转型中受益。忆及 2003 年以来一系列体现了公认的监管智慧和经过实践考验的 GSR 最佳做法导则，我们目前全力聚焦于实现数字基础设施和服务的创新方式、手段和机制上。

#### 1 协作式监管的核心设计原则

唾手可得的设计原则有助于监管机构了解全新的技术格局，并引导他们开展适当的监管。在这些原则的指导下，监管机构可以微调他们的监管响应行动，确保对市场带来最佳的影响力。

因此，我们确定了七项设计原则，以应对源自协作式监管的新技术格局和商业模式：

- i) **为实现数据化转型，政策和监管应该更加全局化：**跨行业协作以及得到重新审视的监管方式，如共同监管和自我监管，可以带来基于共同目标（如社会和经济利益以及创新）的新形式的协作式监管。
- ii) **政策和监管应以协商和协作为基础：**就像数字跨越经济部门、市场和地理区域一样，监管决策应该容纳市场所有利益相关方、市场参与者、学术界、民间团体、消费者协会、数据科学家、最终用户和不同行业的相关政府机构的期望、想法和专业知识。

- iii) **政策和监管应以证据为基础：**证据对于正确理解所涉问题并确定解决问题的方案及其影响至关重要。具有适当权威性的衡量基准和指标可以指导监管机构制定并执行规则，提高监管决策的质量。
- iv) **政策和监管应以结果为基础：**监管机构需要研究解决最紧迫的问题，例如市场壁垒，并促进形成合力。监管机构对新技术做出监管响应的理由应是对消费者、社会、市场参与者和投资流动以及国家总体发展的影响。
- v) **政策和监管应以激励为基础：**协作式监管是由领导力、激励和回报驱动的。监管机构应保持有广泛现成的投资激励措施，为市场创新和转型提供动力，同时最大限度地为消费者带来利益。
- vi) **政策和监管应是易于调整的、平衡的和有的放矢的：**法规制定是一项关于灵活性的工作 – 不断改进、完善和调整监管做法。在监管中平衡处理新业务比以往任何时候都更加微妙。与市场 and 消费者保持密切、持续的联系对于使数字化走上实现社会和经济目标的正确轨道非常重要。
- vii) **政策和监管应侧重于建立信任和鼓励参与：**协作式监管为共同创造双赢主张提供了空间，在提高业界参与度的同时，努力实现监管目标。信任已成为监管进程的基础，支撑着数字化的发展。

## 2 卓越监管和市场表现的衡量基准

大量研究和证据表明，借鉴最佳做法的监管确实重要，监管框架的设计和有效实施对于数字市场的繁荣必不可少。数字化转型给监管机构带来了挑战，因此，将监管决策建立在有说服力、多方面和得到深思熟虑解释的证据基础上，可以证明有助于在短期和长期产生积极的市场活力。基于证据的决策不仅有助于消费者做出知情选择，而且可以加大市场效率，从而改善投资回报，因此可为广泛的监管目标提供服务，并加大监管机构引领市场的能力。

我们向监管机构推荐五类主要衡量基准：

- i) **连接对应（Connectivity mapping）：**跟踪多种不同的数字基础设施的部署可以为监管过程提供信息，并方便监管机构确定市场差距和市场利益相关方，从而将之转化为投资和增长的机会。
- ii) **市场表现指标：**指标有助于监管机构根据社会和经济目标评估数字服务细分市场的表现，并确定政策和监管的优先行动领域。
- iii) **监管成熟度和协作式监管水平的衡量：**监管衡量基准准确描述数字市场政策和监管框架的发展状况。它们有助于跟踪进展，确定监管框架中的趋势和差距，为进一步监管改革提供依据，以实现充满活力和具有包容性的数字产业。
- iv) **影响力评估：**将基于可靠数据的定量和定性计量经济研究相结合，可以使监管机构探索、理解和量化数字技术、市场参与者或监管如何在经济上促进更大的数字生态系统的增长并使其更具包容性。

- v) 基于既定权威性指标的**监管路线图**可以指导监管机构以更快、更有针对性的方式实现数字连接目标。

为了充分利用这些基于证据的手段，监管机构便于获得的数据数量和质量都需得到改善，且数据来源应实现多样化。

这些手段还有助于市场参与者对其表现和对经济及发展的影响做出反思，并开展自我监管。

### 3 目前有哪些唾手可得的监管手段和方式来支持进行数字实验？

新技术和新商业模式带来的监管剧变催生了协作式监管。为快速实现 SDG，各国需要以新的态度并利用一系列新的手段（toolbox）迎接下一代监管。监管机构在确保实现包容性和消费者保护及满足未来需求数字市场引导者方面发挥的双重作用怎么强调都不过分。

我们认识到，在许多可改善数字市场结果的手段中，以下是协作式监管最佳做法的核心：

- **数字实验空间：**从临时许可证到新技术试点再到监管沙盒（sandbox），可利用一系列手段和技术创建具有活力的监管环境，在该环境中数字市场的失败和机遇为应对当前和未来的挑战带来了空间和灵活性。这种方法还可用于设计旨在增强数字应用和技能的战略。
- **有利于竞争的数字化转型框架**应考虑更长的价值链、更多样化的市场参与者、服务和设备、利益攸关方伙伴关系和数字基础设施各个层面，并最终着眼于它们对市场和消费者以及互联网中立性的影响。但必须避免过度和繁琐的监管。
- **监管激励**可以创造积极的市场动态，并以较少的监管努力改善市场结果。
- **利益攸关方参与工具**，如公开听证会、高级别圆桌会议和专家讲习班、编程马拉松，可以汇集资源和专业知识，为重大监管决策提供信息。
- **健全和可执行的消费者保护机制**，包括一套关于数据保护、隐私和数据便携性的规则以及易于获得的补救消费者的机制，对于全面支持各经济部门的数字化转型和确保消费者利益得到保障至关重要。
- **基于市场的和动态频谱管理机制**有助于灵活、简化和透明地使用稀缺的无线电频率，同时可促进实现技术中立性。
- **监管影响评估（RIA）：**通过新的衡量基准和数据分析得到加强，RIA 有助于更好地做出决策，因此应作为一种常规做法在做出重大监管决策之前予以推出，并在整个监管过程中得到贯彻。
- **基于监管机构和市场参与者之间数据系统和手段互操作性标准的灵活数据驱动监督解决方案**，可以促进服务质量和体验以及合规性等领域的市场监督。
- **消费者参与和反馈的多样化机制**使监管输入意见倍增，并有助于对监管政策及其实施进行微调。

- 信息通信技术（ICT）、金融和竞争管理机构以及执法机构和管辖机构等**监管机构之间开展充满活力的有效协作的渠道**对于确保经济部门之间连贯和合理的监管是必要的。涉及多个监管机构的监管沙盒可以培育关键性的跨部门监管，例如普惠数字金融监管。
- 在确定跨界问题监管规则方面开展**区域和国际合作**，可以确保数字市场的一致性、可预测性和流动性，并将促进从光纤骨干网到海底光缆、再到移动网络和卫星连接的区域和全球数字基础设施的部署。
- **监管专业知识需要不断发展**，以融合新技术、能力和技能，并助力做出基于数据和证据的决策。

我们致力于目前即开始着手实施这些导则，并在此基础上再接再厉。我们相信这些导则将引导我们于 2030 年前在我们的社会中实现可持续发展目标。

---