



14
6月3-5日
巴林麦纳麦
巴林海湾饭店

充分利用数字 世界的潜力

主席的
报告

GSR14
主席



GSR14支持人巴林首相
哈利法·本·萨勒曼·阿勒哈利法
亲王殿下



国际电联秘书长
哈玛德·图埃博士



巴林电信管理局长、GSR14主席
Mohammed Ahmed Alamer博士



国际电联电信发展局（BDT）主任
布哈伊马·萨努先生

由国际电联电信发展局组织、并由巴林政府在首相哈利法·本·萨勒曼·阿勒哈利法亲王殿下鼎力支持下主办的第14届全球监管机构专题研讨会（GSR-14）于2014年6月3至5日在巴林麦纳麦举行。研讨会的前两天是监管机构与私营部门之间的全球监管机构—行业对话（GRID），第三天仅为监管机构之间的对话。

全球监管机构专题研讨会（GSR）是全球信息通信技术（ICT）监管界最大规模的年度聚会，研讨会中的GRID部分促使监管机构与行业就专题性政策和监管事项展开富有成效的对话。来自全世界113个国家的700多名专家注册参加了此次活动。此外，研讨会还吸引了包括政府部长、监管机构首脑、企业高管在内的80多位高级别与会嘉宾。



开幕式

演讲人

巴林国家电信事务部长

Sheikh Fawaz Bin Mohamed Bin Khalifa Al Khalifa 阁下

国际电联秘书长哈玛德·图埃博士

国际电联电信发展局（BDT）主任布哈伊马·萨努先生

巴林电信管理局（TRA）局长、GSR14主席

Mohammed Ahmed Alamer 博士

巴林国家电信事务部长Sheikh Fawaz bin Mohamed Bin Khalifa Al Khalifa阁下做GSR-14开幕发言并对各位与会者表示欢迎。发言中，他着重强调了信息通信技术（ICT）在当前全球化世界中的重要意义，重申了巴林政府做出的关于进一步利用ICT创造的各种机遇的承诺，并指出，巴林的ICT行业为巴林经济做出了超过5亿第纳尔（12.4亿美元）的直接贡献，创造了4%的国内生产总值（GDP）。为了促进全球ICT行业的发展，全球监管机构专题研讨会提供了讨论新监管手段和改善现有手段的机遇，并有助于实施这些监手段。

国际电联秘书长哈玛德·图埃博士在主旨发言中表示，数字时代的ICT监管机构们正逐渐开始承担起传统角色之外的一些任务，并在努力促进各项业务的开发，以期实现可持续的、包容性的社会经济发展。国际电联通过其下设三大部门——无线电通信部门、电信标准化部门和电信发展部门开展工作，并致力于为各成员国提供帮助，特别是根据各成员国的国家情况和要求，帮其寻求最佳成功战略。

国际电联电信发展局主任布哈伊马·萨努先生回顾了全球监管机构专题研讨会创办

15年来取得的成就。15年前，全世界的移动业务普及率仅为12%，移动宽带甚至还未问世。而到今天，数字世界的各项统计数据已经说明了一切。国际电联最新发布的ICT数据显示，全球移动签约用户数量将在2014年底达到世界人口总数的96%，在过去15年中增长十倍。萨努先生向与会者介绍道，数据背后是一组组真实的故事——现在，人们已经将移动设备作为日常工具用于通信、数据传输甚至更多其它用途。

萨努先生在介绍此次GSR-14的总体主题——“充分利用数字世界的潜力”时指出，当前的消费者正逐渐地不得不对来自创新技术、设备、在线业务和应用的各项新挑战。在一个日渐复杂的全球化互连互通环境中，消费者教育和赋能对于确保用户充分利用数字世界的潜力具有决定性意义。

巴林电信管理局局长、GSR-14主席Mohammed Ahmed Alamer博士表示，监管机构的一项重要任务便是以一种知情的、负责的、安全的方式确保公众能够充分享受数字世界的各项福利。他还强调指出，这一目标只能通过旨在赋予消费者能力、重新确定职责和创造条件实现数据驱动型经济繁荣发展的有效智慧监管来实现。



开幕讨论会

重新确定监管机构在数据驱动型数字世界中的职责

主持人

电信发展局主任布哈伊马·萨努先生

讨论嘉宾

波兰电子通信总署（UKE）署长、GSR-13主席Magdalena Gaj女士

巴林电信管理局局长、GSR-14主席Mohammed Ahmed Alamer博士

加蓬电子通信和邮政管理局（ARCEP）监管委员会主席、GSR-15主席
Lin Mombo先生

阿尔卡特-朗讯全球政府部总监Gabrielle Gauthey女士

南亚-中东-北美（Samena）电信理事会首席执行官Bocar Ba先生

介绍：数字革命：我们准备好了吗？

国际电联电信发展局基础设施、有利环境和电子应用部负责人
Mario Maniewicz先生

萨努先生在讨论会上做开幕发言，着重强调了解决信息通信技术行业在发展过程中的各项新问题的重要性。从协同与竞争、创新与破坏以及新价值角度而言，数字世界既激动人心，又充满各种挑战。在这样一个世界里，利益攸关各方需要愿意且能够在相互信任的基础上携手采取行动并建立新的关系。没有信任，就无法充分发掘数字世界所蕴含的巨大机遇。

国际电联题为“数字革命 — 我们准备好了么？”的介绍为讨论提供了背景。该介绍聚焦于席卷整个信息通信技术领域的数字革命，并重点指出，我们正在进入一个高度连通的世界，在这样一个世界中，数万亿的信息比特涌入数字高速公路，且关注的焦点完全是消费者价值。对于已经获得连接的人群而言，这无疑是个好消息。然而，目前全球仍有一半人口有待接入互联网。为了彻底改变这一现状，需要进行宽松式的监管，并辅以强大的执行能力和健全的协同监管方案。监管干预欲取得成功，其时机十分关键。为了建设数字化未来，利益攸关各方需要首先明确自身的作用和职责。

参加专题讨论会的监管机构代表强调了业界参与者、监管机构和各类政府机构协作实施国家宽带计划的重要性。在政府层面制定国家战略具有关键意义。此外，讨论会还突出强调了科学家和学术人员参与协作的必要性。监管机构必须让投资者感到，他们是在完全不受任何政治影响的情况下自主行使各项权利。建立一个可预测的监管环境亦会非常有益。

全体与会嘉宾对基础设施投资的必要性均表示认可，并呼吁开展合作，建立公共-私营伙伴关系（PPP），开发创新共享模型，包括频谱共用和基础设施共享。来自业界的与会者强调，应该鼓励各类无源和有源共享，并鼓励在通过共用网络提供的业务领域开展明智竞争。他们还表示需要更多的频谱资源，原因在于频谱是当前数字经济的源动力。此外，与会者还对共同合作以吸引长期投资者的重要性一致表示认可，并建议邀请投资者和银行机构参与未来的全球监管机构专题研讨会活动。

来自业界的与会者指出，政府部门和监管机构已经意识到消费者对于宽带业务的巨大需求。虽然现在宽带有时被视为一种商品，但这并非是其它行业始终如一的观点。与会者认识到，监管机构正在努力与日新月异的技术保持同步。然而，现在的挑战是完善ICT监管，并解决不同行业之间和跨国界的监管融合需求问题。此外，云计算和机器对机器（M2M）通信也引发了大量新的法律问题，原因在于数据流会经过多个管辖区域，而监管机构却只能监管属于自己管辖区域内的参与者。因此，伴随监管工作的不断演进，水平监管所提出的挑战必须通过协作予以解决。

为了充分利用数字世界的福祉，消费者教育已被确定为现代监管框架中的一个重要元素，同样重要的还有透明度、安全、隐私和数据保护等原则。在总结发言中，萨努先生强调指出，为了实现全面数字化的世界，我们还需要付出更多努力，而且需要尽快采取行动。

第1节

改变ICT消费者行为：
数字时代的消费者赋能与保护

主持人

美国联邦通信委员会（FCC）委员Jessica Rosenworcei女士

讨论嘉宾

瓦努阿图电信和无线电通信监管局（TRR）委员Ron Box先生

韩国通信委员会委员（KCC）Kijoo Lee先生

非洲信息通信技术消费者网络（RéCATIC）协调人
Romain Abilé Houehou先生

Orange公司机构关系总监Dominique Würges先生

Facebook公司政策总监Simon Milner先生

介绍：网络世界的消费者保护

Cullen International公司业务主管Michèle Ledger女士



竞争可增加消费者的选择，降低价格、提高服务质量并推动创新，使新的商业模式、新的参与方和新业务应运而生。题为“为什么竞争至关重要以及怎样在活跃的ICT部门培育竞争”的讨论论文概述了快速变化的竞争环境，并重点介绍了为保护消费者的选择和提高互操作性而可能做出的监管反应，如许可制度改革、接入义务和网络及频谱共用。

监管机构面临一个纵向整合、合并、融合和扩张的市场。例如，并购了Skype和诺基亚的微软公司不仅提供软件，还可提供设备和服务。目前提供39%的国际呼叫的Skype，对传统电信运营商的语音收入形成了挑战。

本地或区域参与方正在进行国际扩张。例如印度的巴帝集团现正在非洲开展业务，同时越南的越南军用电子电信公司（Viettel）也已打入非洲和美洲市场。在视频服务市场，三年前还是一家纯粹美国本地公司的Netflix，如今已在40多个国家开展业务，该公司25%的流式媒体消费者身居海外。就纵向整合而言，竞争正在引起人们的关切，例如Comcast和时代华纳公司在2014年2月宣布的合并一事，目前正在得到美国政府部门的审议。

为了促进竞争、鼓励新的参与方进入ICT市场，部分国家正在继续推进实施非绑定义

务和其它事前义务，作为其监管战略的一部分。例如，巴西的监管机构——巴西国家电信管理局（ANATEL）已经为各类电信设备（包括发射塔、交换中心和互连点）建立了国家批发交易系统，同时ANATEL规定在占据主导地位的运营商必须加入该系统。在10个月的运行期内，该平台已促成近8000份运营商间的基础设施共享合同。

监管机构普遍可以接受无源基础设施共享，例如发射塔、天线杆等，但他们却经常担忧有源基础设施共享（例如交换和计费设施）方面会出现串通共谋现象。不过在近期，部分监管机构开始认为加快移动网络部署速度和降低成本的益处要大于反竞争行为的风险。

目前，部分国家正在部署用于批发的开放接入网络以推动零售竞争。这些光纤宽带网络基本上都是部分归国家所有或完全归国家所有。用于批发的开放接入模式最早由澳大利亚采用实施，现在，巴西、阿曼和南非也已开始采用。还有另外一些国家正在审议针对移动服务的开放接入模式，其中，墨西哥正尝试成立一家独立运营商，负责使用700 MHz频段在国内提供批发宽带服务，而肯尼亚则计划通过公共-私营伙伴关系（PPP）推出无线宽带网络。

网络中立性是监管机构面临的又一挑战。消费者应知道该有何种服务质量预期，



但监管机构担忧互联网服务提供商（ISP）会利用流量管理例外情况阻止或歧视特定种类的流量，以便保护自身收入和服务。有鉴于此，包括巴西、加拿大和智利在内的多个国家均已推出了相应立法。同时，欧洲联盟的欧洲议会在2014年4月份做出表决，要求宽带（包括固定宽带和移动宽带）提供商平等对待所有互联网流量。2014年10月，欧盟部长理事会的一项赞成投票决定将该规定升级为欧盟地区的法律。

可令消费者通过移动设备获取免费内容（例如来自Facebook或维基百科的内容）的数据套餐是令监管机构头疼的一个难题。从消费者角度而言，数据套餐可能是件好事，但从竞争的角度来说，它们却可能违犯了网络中立性。

现在，一个充满活力的竞争环境正在逐渐形成，市场参与方日渐提高的国际化程度以及新的OTT服务提供商的多样性要求监管机构不断寻求提高监管适应性的方法，以确保实现公平的竞争、鼓励投资和创新并为消费者提供保护。

“当前的消费者日益需要应对新技术、新设备、新的在线业务和应用所带来的新问题，这些新问题影响到了消费者行为。在一个日渐复杂的全球化互连互通环境中，消费者教育和赋能对于充分从数字世界的潜力中获益而言至关重要。”

布哈伊马·萨努先生
国际电联电信发展局（BDT）主任

第2节会议

竞争为何重要

主持人

瑞士联邦通信管理局局长 (OFCOM) Philippe Metzger先生

讨论嘉宾

约旦电信监管委员会 (TRC) 董事会主席兼首席执行官
Mohammad Al Taani工程师

巴西国家电信管理局 (ANATEL) 局长João Batista de Rezende先生

欧洲卫星通信公司机构与国际事务总监Jean-François Bureau先生

介绍：竞争为何重要

TMG公司总裁Janet Hernandez女士

Why Do

- Puts pressure on operators
- Disrupts com
- Results in lo
- increased-se
- Improves co
- Allows for m
- models, ne
- Today, com
- of choice fo
- network op



竞争可增加消费者的选择，降低价格、提高服务质量并推动创新，使新的商业模式、新的参与方和新业务应运而生。题为“为什么竞争至关重要以及怎样在活跃的ICT部门培育竞争”的讨论论文概述了快速变化的竞争环境，并重点介绍了为保护消费者的选择和提高互操作性而可能做出的监管反应，如许可制度改革、接入义务和网络及频谱共用。

监管机构面临一个纵向整合、合并、融合和扩张的市场。例如，并购了Skype和诺基亚的微软公司不仅提供软件，还可提供设备和服务。目前提供39%的国际呼叫的Skype，对传统电信运营商的语音收入形成了挑战。

本地或区域参与方正在进行国际扩张。例如印度的巴帝集团现正在非洲开展业务，同时越南的越南军用电子电信公司（Viettel）也已打入非洲和美洲市场。在视频服务市场，三年前还是一家纯粹美国本地公司的Netflix，如今已在40多个国家开展业务，该公司25%的流式媒体消费者身居海外。就纵向整合而言，竞争正在引起人们的关切，例如Comcast和时代华纳公司在2014年2月宣布的合并一事，目前正在得到美国政府部门的审议。

为了促进竞争、鼓励新的参与方进入ICT市场，部分国家正在继续推进实施非绑定义务和其它事前义务，作为其监管战略的一部分。例如，巴西的监管机构——巴西国家电信

管理局（ANATEL）已经为各类电信设备（包括发射塔、交换中心和互连点）建立了国家批发交易系统，同时ANATEL规定在市场占据主导地位的运营商必须加入该系统。在10个月的运行期内，该平台已促成近8000份运营商间的基础设施共享合同。

监管机构普遍可以接受无源基础设施共享，例如发射塔、天线杆等，但他们却经常担忧有源基础设施共享（例如交换和计费设施）方面会出现串通共谋现象。不过在近期，部分监管机构开始认为加快移动网络部署速度和降低成本的益处要大于反竞争行为的风险。

目前，部分国家正在部署用于批发的开放接入网络以推动零售竞争。这些光纤宽带网络基本上都是部分归国家所有或完全归国家所有。用于批发的开放接入模式最早由澳大利亚采用实施，现在，巴西、阿曼和南非也已开始采用。还有另外一些国家正在审议针对移动服务的开放接入模式，其中，墨西哥正尝试成立一家独立运营商，负责使用700 MHz频段在国内提供批发宽带服务，而肯尼亚则计划通过公共-私营伙伴关系（PPP）推出无线宽带网络。

网络中立性是监管机构面临的又一挑战。消费者应知道该有何种服务质量预期，但监管机构担忧互联网服务提供商（ISP）会利用流量管理例外情况阻止或歧视特定种类的流量，以便保护自身收入和服务。有鉴于

此，包括巴西、加拿大和智利在内的多个国家均已推出了相应立法。同时，欧洲联盟的欧洲议会在2014年4月份做出表决，要求宽带（包括固定宽带和移动宽带）提供商平等对待所有互联网流量。2014年10月，欧盟部长理事会的一项赞成投票决定将该规定升级为欧盟地区的法律。

可令消费者通过移动设备获取免费内容（例如来自Facebook或维基百科的内容）的数据套餐是令监管机构头疼的一个难题。从消费者角度而言，数据套餐可能是件好事，但从竞争的角度来说，它们却可能违犯了网络中立性。

现在，一个充满活力的竞争环境正在逐渐形成，市场参与方日渐提高的国际化程度以及新的OTT服务提供商的多样性要求监管机构不断寻求提高监管适应性的方法，以确保实现公平的竞争、鼓励投资和创新并为消费者提供保护。







第3节会议

大数据 — 机遇还是威胁？

主持人

阿拉伯联合酋长国电信管理局（TRA）局长、GSR07主席
Mohamed Al Ghanim先生

讨论嘉宾

印度电信监管机构（TRAI）成员Vijayalakshmy K. Gupta博士

中国工业和信息化部经济与政策研究院副总工程师马志刚先生

土耳其电信国际事务与政策协调处协调员Mustafa Aykut博士

谷歌公司政策总监Khaled Koubaa先生

英特尔公司执行总监Peter Pitsch先生

介绍：大数据

AJH Communications公司主席Andy Haire先生

大数据提供了一个审视现实的全新视角，并且正在潜移默化地影响和重塑着全球经济的各个行业，尤其是涉及采集或传递数据和信息的行业。然而，大数据的影响范围似乎并不仅限于经济，它还影响了社会对于世界的理解，并决定了重要的政策挑战和创新。

题为“大数据 — 机遇还是威胁？”的全球监管机构专题研讨会（GSR）讨论论文提出了四项目标：界定该主题的范围；介绍大数据为社会和个人提供的机遇和做出的贡献；展现和思考这一强大的新工具的固有风险；明确制定未来政策时需要顾及的监管和政策考虑。该论文帮助确立了一些能够鼓励进一步使用大数据并从中获益的政策方案，并强调了设立适当体制框架以防止社会或个人滥用大数据的重要性。

行业参与方对大数据或“数据驱动型创新”带来的巨大机遇，特别是开发新产品与服务以及创造新的收入流方面的机遇感到兴奋不已，这一点不足为奇。多种新的业务模式都依赖于客户关系，并且可以将其转化为独立的综合盈利方案：与用户基本资料（例如年龄、地位、教育程度）和行为（例如位置、行踪）相关的使用模式和偏好可以成为有待大批服务提供商挖掘的金矿，其中部分服务提供商可以成为成熟的数据提供商，另外一部分则可以作为数据分析商并制造衍生产品，还有一部分则可以进入大数据产品分销链的多个层面。鉴于这些可能情况的复杂性和多样性，行业行为准则有助于确保数据不会超出用户的控制范围，而行业做法的透

明度和可追溯性则是建立消费者信心和创建基于信任的环境的根本所在。

对于监管机构而言，大数据在更大程度上可能是一种挑战，而非机遇，至少目前如此。当前人口所产生的巨大数据量引发了监管机构的担忧，这些担忧主要集中在消费者对于自身数据潜在用途的认识和许可以及数据的准确性和安全性方面。大数据革命可与第一次工业革命比肩，因此可以成为整个经济和社会的变革因素，从而使医疗研究或生产程序更上一层楼。然而，对待大数据的阴暗面则需要采取积极的缓解措施，同时还需针对数据的收集、分析和使用制定并实施明确的规则。除其它作用外，大数据融入服务提供商的业务模式还会对竞争和市场主导地位产生影响。然而，仅仅依靠传统监管几乎无法为当前亟待解决的问题提供可行的解决方案。为了确保问题得到及时解决且不产生过多的监管干预，必须开展协同监管和自我监管等新的监管方式。

就总体政府而言，有必要了解数据和信息的流动，并开展能力建设，以便以符合企业和公民个人最佳利益的方式开展管理工作。在制定数据制作和认证程序方面，政府的作用是独一无二的。对于政府而言，大数据亦代表着无尽的资源，已有真实证据表明，大数据可用来提升良好治理和改善管理程序。大数据的司法应用（主要用于预测犯罪行为 and 采用预测性惩罚）必须得到仔细评估和谨慎采用。在确立大数据监管方面的最佳做法时可寻求国际机构的指导。

第4节会议

目前是否是重新思考频谱许可的合适时机问题？

主持人

法国电子通信和邮政监管局（ARCEP）董事会成员
Jacques Stern先生

讨论嘉宾

国际电联无线电通信局（BR）主任弗朗索瓦·朗西先生

阿尔巴尼亚电子和邮政通信管理局局长Piro Xhixho先生

日本总务省移动通信课课长Hideo Fuseda先生

意大利电信副总裁兼国际组织关系负责人Luigi Gambardella先生

思科系统公司副总裁Robert Pepper博士

介绍：频谱许可的新前沿

Freedom Technologies公司副总裁John Alden先生



本年度有关频谱讨论的核心是请各国努力平衡许可运营商和免许可运营商的频谱义务和成本，并确保为提供移动服务的许可运营商和免许可运营商建立一个公平的竞技平台。世界各国的频谱管理者一直面临为宽带无线业务开放更多获取频谱机会的强大压力。由于无线电频谱属于非常宝贵的资源，而且随着数据和信息的交换量不断增长，现有可用频谱的管理可以、也应当得到改进，以确保各类新技术的采用。

题为“频谱许可新前沿”的GSR14讨论论文研究了新的频谱许可方式（主要是频谱共用）。移动宽带正在全球范围内快速发展。即将在2015年召开的世界无线电通信大会（WRC-15）将审议用于国际移动通信（IMT）的新频段。目前，一种新的频谱管理格局正在形成，将频谱利用视为一个动态、而非静态的过程。在一个动态环境中，设备和网络会灵活多变地适应频谱使用中存在的种种限制，就如同乘客穿越拥挤的火车站或汽车在高速公路上自然排行。本篇论文在探索去何处找到新的频谱问题时，概要介绍了频谱许可的传统模式（包括行政许可、灵活使用权模式和免频谱许可模式）以及这些模式的益处。过去确立的各种不同频谱分配模式现正逐渐演进成可同时响应ICT运营商、设备制造商和用户的经济需求的混合模式。与此同时，这些混合模式通常还保留着监管机构和政府用户完成自身使命所需要的

行政和公共政策方面的特征。同时，通过发展旨在确保新增用户与现有频谱用户共存的技术和许可方式，扩大频谱获取的各种新途径得以问世。

伴随对数据、更快更多的服务以及可用性更强的各种应用的需求的不断增加，监管机构需要重新考虑他们的工作重点，并寻求新的手段。现有的频谱政策是根据语音服务的需求制定的。虽然有关语音服务的监管方法在过去行之有效，但从语音向数据的过渡需要新的解决方案。对于移动宽带、长期演进（LTE）和LTE-Advanced而言，不仅需要新的频谱，而且需要重点考虑怎样以技术中立化的方式分配这些频谱，从而使运营商能够利用好自己的稀有资源。全新的移动宽带世界需要的是以数据为中心的频谱政策。

放眼频谱需求的大趋势，频谱共享的发展势头在持续加大。为了平衡不同种类的服务提供商的需求，监管机构需要考虑不同的监管方式。部分新技术亦可以帮助监管机构尝试共享技术。为了加快移动网络部署并确保农村和城镇地区均能够得到服务，连通性的益处也可以通过共享无源基础设施实现。共享无源网元可以降低成本，缩短上市时间。这些新的共享尝试能否真正成为许可领域的新前沿，我们可以拭目以待。

在频谱市场，长期的愿景和确定性是成功吸引投资的关键。由于无线电波无法在墙壁和边境处终止传播，因此为了解决干扰相

关问题，许可证必不可少。在这方面，许可框架可被视为各国实现频谱最佳利用的机制和工具。可以通过许可证规定覆盖范围和其它义务。所谓的“免许可频谱”可以作为一项可行选择，用于开发某些类型的服务，但是，没有频谱是真正免许可的，因为各类服务的商业化提供可能都需要得到总体许可。免许可频谱可提供一些有趣的备选方案，特别是在较高频率。目前，由于意识到很难再找到空白的频段，因此人们正在寻求许可频谱和免许可频谱的共用方法。部分观察人士预期，各方对频谱的免许可使用的兴趣将逐渐加大，因为许可频段已经变得非常拥挤。所有服务均需要保证其安全水平和服务质量，包括免频谱许可的服务。

频谱许可虽然是一个技术性很强的问题，但从社会、经济和政治角度乃至对于整个社会而言，频谱许可又非常重要。消费者及其需求是相应法规和政策的核心所在。对于各类新的、消耗更多带宽的服务（例如视频）的需求以及有关服务质量的紧迫问题正在迫使运营商寻求更多的频谱，实现更高的

业务灵活性。业务融合正在进一步要求广播机构和电信运营商开展交流与合作，尽管他们过去曾为相同的内容和受众而竞争。现在这个日新月异的新环境已经与一二十年前的情景大不相同，现有的大部分政策和法规在当时即已制定完成。频谱政策需要现代化，以便制定有针对性的激励措施，确保充足的基础设施投资。在这方面的最佳做法是通过许可收费体现频谱的价值，而非将拍卖作为摇钱树。

讨论嘉宾一致认为现在需要更多的频谱，以投入各种许可和免许可的频谱使用。发展中国家和新兴经济体未来的频谱需求将会更高，而释放频谱的途径之一便是加快从模拟向数字广播的过渡。在应对频谱挑战过程中，必须首先确定解决频谱问题的新模式。监管机构应该具备创新性，愿意考虑和实验新的方法与机制。在此过程中，监管机构应具备灵活性和前瞻性，同时确保在采用任何新机制之前都开展广泛的实验和分析工作。

“对于ICT及电信监管行业的所有从业人员而言，GSR是一个重要的里程碑。数百名代表已注册参加未来三天的各类讲座、讲习班、研讨会和交流活动充分证明了GSR14的重要性。”

Mohammed Ahmed Alamer博士
巴林电信管理局局长、
GSR14主席



网络讨论

满足容量需求，我们是否正在实现目标？

主持人

阿联酋电信首席监管官、GSR09主席Kamal Shehadi先生

讨论嘉宾

葡萄牙国家通信管理局（ANACOM）董事会成员Joao Confraria教授

秘鲁电信私人投资监督机构（OSIPTEL）总裁Gonzalo Ruiz Dias先生

加纳国家通信管理局（NCA）Paarock VanPercy先生

SES公司亚太及中东地区高级副总裁Deepak Mathur先生

西班牙电信集团监管事务负责人Pablo Pfost先生

目前高速宽带网络的部署能否满足需求？可以使用的技术有哪些？已经采用了哪些监管、政策性和商业途径？发言者列举了包括移动、光纤到户（FTTH）、海缆和卫星在内的各种做法的不同示例。

葡萄牙在下一代接入（NGA）和长期演进（LTE）覆盖率方面领先于欧洲各国。目前，光纤或有线网络已经覆盖了葡萄牙80%的家庭，90%的人口已接入长期演变网络。

实现这一成就的关键一步是国家监管当局决定，在2006年之前强制接入葡萄牙电信的管线和线杆。葡萄牙电信彼时之所以被施以此类法规是因为该公司当时拥有提供公共服务的特许权，且在基础设施方面占据市场主导地位。2009年，葡萄牙还通过一项法律，规定国内所有管线均可平等接入。这意味着愿意建设NGA网络的电子通信运营商有权接入其他电子通信运营商以及市政当局、高速公路和铁路运营商、供水和废弃物公司等拥有的所有管线。此外，葡萄牙还推出了一项政府项目，旨在为农村和贫穷地区的光纤到户网络建设提供补贴，同时要求受补贴的公司允许计划使用光纤的服务提供商或运营商共用网络。

在非洲地区的加纳，上世纪90年代中期的电话普及率仅为0.3%。到2000年，政府采取直接措施，实现对基础设施的接入。当时，四家许可移动运营商所持的牌照需每年更新。该国政府于2004年开始颁发15年期并可再延续十年的牌照。随后，投资和业务部署的增长几乎立竿见影，到2006年，普及率已增至约26%，到2010年则达到73%，如今已是110%，同时，移动宽带普及率目前已达54%。

在2000年之前，加纳主要的互联网接入方式是卫星接入（价格昂贵，不稳定且

速度较慢）。当时，加纳只有1.5%的人口使用互联网。加纳政府为此开始实行海底光纤电缆登陆站私有化，成功地提高了国家的网络容量。首条海底电缆在2000年登陆，但当时的上网价格仍旧较高。近十年后，第二条海底光纤电缆登陆，电信服务的价格几乎立即降低了一半。自此之后，竞争一直推动价格不断下降，带宽也在不断提高。

在海底电缆登陆之前，非洲一直依靠卫星为互联网和语音业务提供点到点链接。然而，卫星行业却认为这一做法完全忽略了卫星在大众广播和内容提供方面的优势。例如，仅一颗C-波段卫星便可以覆盖整个非洲或亚洲地区。一个转发器可以承载30个标清电视频道或8个高清（HD）电视频道，并可以覆盖非洲或亚洲的所有用户，且每户成本几乎可以忽略不计。在宽带和互联网方面，卫星领域正在进行翻天覆地的创新。目前，一家卫星公司（O3b Networks）正在利用高吞吐量的点波束在世界各地提供速度、时延和价格都可与光纤相媲美的服务。

在美洲地区，秘鲁于1994年开始推行电信行业的私人投资。从国家垄断的独家特许权逐步发展到超过600份特许合同，上述做法成为秘鲁促进这一市场投资的主要手段。秘鲁目前拥有3 000万条移动线路，然而增长却不均衡，主要实现连通的地方集中在沿海地区和城市。政府和行业面临的挑战之一便是将服务延伸到该国最为偏远的地区，包括农村地区、山区和丛林地区。

自2013年起，秘鲁一直在开展光纤骨干网项目，该项目将能够解决内陆省份基础设施匮乏的问题。政府正在试图通过公共-私营部门伙伴关系（PPP）项目为最偏远地区的基础设施和固定宽带接入提供便

利。在此过程中，国家发挥重要作用，同时监管机构负责确保传输网络接入的中立性，而该传输网络则由一家私营运营商管理控制。

从网络运营商的角度而言，每个国家都应为开发宽带和超宽带网络（包括固定网络和移动网络）提供必要的资源和投资。一般情况下，此类投资主要来自私营部门，但也有一些例外存在（例如上文提到的秘鲁）。现敦促政策制定者和监管机构在决定采用何种适当的监管框架时，不要将电信公司视为公共事业公司。考虑到这些公司运营的技术周期非常短暂，因此不应将它们与天然气、电力等其它行业的公司同等对待。监管框架不得阻碍创新或阻止探索新的业务模式——现在正在讨论的开放互联网的规则也不得妨碍公民体验任何新事物。

讨论嘉宾在提出这些见解深刻的案例和评论之后，又就部分国家为何重新恢复垄断模式（即又开始提供早在15-20年前就已在行业内存在的单一批发网络）展开了热烈的讨论。为什么这种在通信行业采取公共部门主导、公共部门引领的垄断模式的过去频频失败的试验理念在今天就能取得成功？垄断应在何处止步？是否应在土建工作、光纤甚至传输设施领域停止采用垄断模式？

正在推行单一批发网络的政府表示，“我们提供了一种低成本解决方案。我们的做法基本上都是正确的，我们正在帮助公众”。那么，在发展网络以确保宽带接入的过程中，国家到底该发挥什么作用呢？

部分讨论嘉宾认为，国家的作用应该是在私营投资因各种原因而无能为力的情况下协助提供基础设施。这种作用可以解释为次要作用或补充作用，其目标不是替代私人投资，而是与之互补。

公共-私营伙伴关系（PPP）的背后蕴藏着相当大的金融工程因素，因此有必要分析具体的业务案例和投资带来的不同金融风险。自由经济学家永远可以在出现问题的时候归咎于国家，或争辩说，如果没有国家的参与，结果将会好很多。但是，许多国家都存在融资问题，因此有些时候国家参与大型投资项目是非常必要的，以便降低风险并进而吸引私营投资商。

考虑到宽带会对经济发展的贡献，可以请发展银行等金融合作伙伴加入国际电联层面或全球监管机构专题研讨会的讨论，他们一定能够在国际电联促成的讨论中发挥积极作用。这可以是国际电联予以思考的素材。

“全球监管机构专题研讨会（GSR）为交流监管经验和最佳做法提供了无与伦比的平台。作为这一汇聚世界各国电信/ICT监管部门首脑的独特全球对话的发起方和召集方，看到年复一年地收到许多富有新意的文稿，国际电联深感自豪。这些文稿有助于将ICT推向政策议程的最前沿，并认可宽带是社会经济包容性的强有力催化剂。全世界争先恐后地开展创新和投资并通过采纳有针对性的ICT监管来保护消费者的权利的努力，将有助于使“数字世界惠及人人”的梦想成真。”

哈玛德·图埃博士
国际电信联盟秘书长

第6节会议

数字通信和业务驱动下的新型业务模式

主持人

巴林电信管理局 (TRA) 司长Mohamed Bubashait先生

讨论嘉宾

埃及国家电信管理局 (NTRA) 执行总裁Hesham El Alaily工程师

马来西亚通信和多媒体委员会 (MCMC) 主席
Mohamed Sharil Tarmizi先生

微软公司国际技术政策总监Jim Beveridge先生

Akamai Technologies公司全球公共政策副总裁
Lauren Van Wazer女士

数据驱动型经济的新业务模式

WIK-Consult顾问公司市场与观点部负责人René Arnold先生



数据驱动型经济几乎是一种全球化经济。新的数据传输、存储和分析程序使得越来越多的企业能够将数据应用于自身业务模式中。影响这些模式成功的因素有很多。这种新环境的主要特征之一便是以消费者为中心。监管机构必须介入，在消费者权利和业务机遇之间进行平衡，以确保这种新的数字经济能够繁荣发展。

题为“数据对ICT商业模式的影响”的GSR14讨论论文探讨了数据成为新的经济增长驱动因素的趋势。论文追溯了以数据为基础的商业模式的演变，并为将带来数据驱动型经济的可持续结构变革提供了依据，这种变革正是政策制定者和监管机构需要意识到的。数据驱动型经济已经展现出三个重要特征。首先，数据的经济影响力正在延伸到所有行业。第二，数据驱动型经济由双边市场（two-sided market）塑造而成，这种市场即将占据主导地位，因此政策制定者和监管机构应对此予以密切监控。第三，现在仍无法确定哪些市场参与方将赢得最具影响力的位置。总之，此篇论文提出，仅在国家层面实施监管干预也许起不到太大作用，因而呼吁将监管安排扩大到国际范围。

现在可以确定的是，数据驱动型经济已经站稳脚跟，但它如何能超越过去的实体经

济呢？许多人认为数据就是一种新的黄金，然而，以数据为中心的经济真能成为数字时代的新理想国、适合处于各个发展阶段的所有国家吗？这种经济理念不同于以往的一个特征就是共享。共享经济代表着未来，为那些具备前瞻性的跨国公司和乐观的个人企业家创造了无界限的新业务模式，且通常只需少量甚至不需要任何前期投资。依靠网络、容量和无线电频谱的共享，新的业务思维可开拓出传统经济未曾探索出的新疆域。但是，仅依靠合适的技术还无法确保这种业务模式能够盈利，因此需要解决多种挑战。对于监管机构而言，新的数据业务领域需要新的监管解决方案。虽然现在比过去以往任何时候都需要监管，但监管的重点要改变，而且需要充分利用新准则。在新的市场沿用传统法规只会适得其反。可能需要彻底颠覆旧有的传统法规，即，针对市场所有参与方制定不同定位的新法规。

然而，知易行难。互联网经济并非在真空中成长，它们需要实实在在的基础设施。监管机构的一个重要关切是刺激投资，提高网络容量。随着共享正在成为重新探讨ICT行业及其它行业的业务模式的过程中一个不可或缺的构成模块，监管机构意识到，它们必须采取干预手段，并在监管新的数字经



济的某些方面时实行最低要求，同时还需建立严格的执法机制。ICT监管机构日益需要具备网络工程、流量管理、内容等多个不同领域的知识，且必须不断学习，承担起新的角色和职责。监管还是不监管？这是监管机构几乎每天都要思考的终极问题，但没有几个监管机构能够给出直截了当的答案。然

而，监管机构已经意识到，一味规定义务在许多领域可能不再行得通，因此激励措施便成了新的监管解决办法。监管机构希望不再被视为监督者或守门人，相反，它们希望成为合作伙伴和同盟。同样，监管法规也不应再试图囊括市场参与方、网络运营商或越顶（OTT）运营商之间所有可能的约定和互



动，并为之制定正式的法律，而是应当建立一个便于各参与方开展合作、共享和竞争的有利框架。

所有讨论嘉宾一致认为，由于数据是没有边界的，因此，有关数据驱动型经济的问题必须在全球范围内解决，以便建立一个灵活且能够满足新兴市场参与方各类要求的政

策和监管框架。若要对所有市场参与方一视同仁，则创新和智慧的监管方式必不可少。为了确保新业务的可持续增长以及消费者的利益，更大程度的市场自我监管或宽松监管至关重要。

第7节会议

监管影响评估：提高监管效率

主持人

尼日利亚通信委员会（NCC）执行副主席兼首席执行官
Eugene Juwah博士

讨论嘉宾

克罗地亚邮政电子通信局（HAKOM）委员会主席Dražen Lučić博士

乌干达通信委员会（UCC）执行主任Godfrey Mutabazi工程师

孟加拉国电信监管委员会（BTRC）主席Sunil Kanti Bose先生

沙特阿拉伯通信和信息技术委员会（CITC）竞争事务副主席
Saddig Al Tayeb工程师

介绍：利用监管影响分析改进ICT行业决策

比利时欧洲政策研究中心（CEPS）高级研究员Andrea Renda教授



伴随全球化进程、技术进步和随之而来的业务模式转变，监管、尤其是ICT行业的监管正在变得越来越复杂。因此，在制定决策和通过法规之前，需要尝试评估它们的影响，将该影响与既定目标进行比较，然后最终对这些决定进行修正或轻微调整。

题为“利用监管影响分析改进ICT行业决策”的GSR14讨论论文介绍了监管影响分析（RIA）这一有效但却未充分得到使用的监管工具。RIA可对照各种可能备选方案就拟议政策措施的预期影响做出系统性的、结构化的和有根据的分析。采用和实施RIA能够提高政府活动的效率、透明度和问责制。然而，无论从程序角度还是方法角度而言，实施RIA都具有挑战性。此篇讨论论文盘点了当前的RIA发展情况，并研究了在ICT行业实施RIA的潜在机遇和挑战。论文还介绍了若干RIA在ICT行业的应用实例，并为监管机构制定了一份核对清单，以便为ICT监管机构提供有关如何在日常监管决策中使用RIA工具的建议。

对于发展中国家而言，实行RIA可以替代直接照搬和套用其它管辖区域最佳做法的方式，改为创立一套用于做出相关监管决策的参与性制度，同时利用国家市场中利益攸关方的专业知识制订良法。采用一种知情双向程序评估各类政策方案及其可能出现的后果为更好地了解市场实际情况、不同参与方的作用以及亟待解决的问题奠定了基础。这种方法的另外一个好处是与行业和消费者建立一种健全的长期关系，且亦有助于树立监管机构的新形象，即从警察的形象转变为行业和消费者权益的调解者和拥护者。

尼日利亚把明确制定的各项政策目标公诸于众。各利益攸关方的建议和输入意见通过广泛磋商反映到监管程序中。欧盟每三年开展一次彻底的市场分析。克罗地亚则通过“展望未来”项目将这一做法推进了一步，该项目的主旨是与学术界和行业合作，描绘出监管决策的未来效应。印度存在的主要问题通常是监管决策的执行与实施。为了扭转这一局面，确保透明度与问责制，各项法规草案需要通过具有针对性的活动或在线方式与利益攸关方进行公开磋商后，方可得到监管机构的正式批准。在沙特阿拉伯，监管机构采取了多项措施确保利益攸关方从监管工作中受益。该国在个人、中小企业（SME）、医院和学校等公共机构开展定期市场分析，以量化监管的影响，并为改进和精简监管提出建议。这些研究形成的建议有助于监管机构推动ICT行业发展，并让所有用户、企业或个人从监管中受益。

最后但同样重要的一点是，有必要强调指出RIA并不能替代政治决策。在开展标准的成本效益分析时，监管机构仍可根据自身的政治或其它工作重点，为不同领域增加不同权重。RIA的价值体现在调解不同的观点和需求、平衡消费者和行业的利益的过程中。基于相关具体案例的多标准分析有助于减少偏见，促使制定有针对性的监管方案，从而解决具体问题并提高整体监管质量。现在面临的挑战之一仍旧是RIA的成本问题。大量的依据能够提高有关监管争论的质量，但这常常需要监管机构付出一定的时间、努力和资源作为代价。



第8节会议

让监管模式更上一层楼

主持人

巴哈马公用事业监管和竞争局（URCA）首席执行官
Kathleen Riviere-Smith女士

讨论嘉宾

墨西哥联邦电信委员会（IFT）委员Adriana Labardini女士

意大利电信监管局（AGCOM）委员Antonio Preto先生

西班牙国家市场竞争委员会（CNMC）董事会成员
Diego Rodriguez先生

波斯尼亚与黑塞哥维那通信管理局司长Kemal Huseinov博士

博茨瓦纳通信管理局（BOCRA）首席执行官兼当然董事会成员
Thari G. Pheko先生



在当前充满生机和多样性的数字环境中，普通老式的电信监管机构已不能再发挥有效作用是不足为奇的。设立单独的监管机构负责监督互不相关且彼此隔阂的领域有利于市场参与方“挑选主管机构”以寻求最佳条件。与之不同的是，部分国家可能更适合建立一家融合监管机构，以实现多种目标，并提高效率。

意大利于1997年成立了首个融合监管机构。设立融合监管机构能够以综合程度更高的方式解决媒体、内容和服务提供商之间的合并问题。本着这种观点，一家融合监管机构可以确保监管透明度和确定性，带来更多投资，并对借助不同平台提供的不同服务以及所有参与方一视同仁。在意大利，设立单独一家监管实体还有助于实现从模拟向数字广播的成功转换。

波斯尼亚与黑塞哥维那在2001年建立了一家融合监管机构，负责电信和内容监管。针对所有消费者和企业设立一家单独的监管机构为运营商和新的入市者带来了巨大的好处，因为他们只需要应对一家实体，“一站式”解决所有问题而无需应付多个不同的机构。目前，内容监管正日益重要。伴随服务和基础设施的融合，水平监管将在未来取代垂直监管。

巴哈马于2009年经历了这一过程，并为提高机构的能力对监管机构进行了全面重组。该国通过合并公共事业和广播管理机构建立了一家融合监管机构，并将本行业的竞争管理权划归该融合实体的职责范畴。

监管机构的融合可以采取不同的形式和机构设置。2013年，墨西哥融合监管机构——联邦电信委员会（IFT）进行重组，并在其电信和广播监管工作之外又被赋予扩大的事后竞争管理权。将所有监管权力授予一家单独的实体有利于监管机构全面了解整个行业，同时还可

以确保更大程度的竞争和更高的透明度，确保有经验的工作人员能够制定必要的法规并提高市场参与度。重要的是，跨行业的市场集中需要采用非对称监管以消除竞争障碍。例如，广播业务领域的排外性措施可能会影响其它市场的竞争，因此最好由一家单独的实体对这些情况进行审议。

于2013年成立的西班牙融合监管机构合并了曾负责基础设施、服务和内容的五家独立监管机构。监管机构的融合提高了行业活动的连贯性，并形成了合力。虽然监管机构认为融合是一个非常复杂的过程，但西班牙在这方面的短期经验还是积极有用的。

博茨瓦纳政府早在十年前就已意识到ICT作为增长引擎的作用。2013年，博茨瓦纳的电信和广播管理机构合并，同时又加入了邮政和互联网业务，此时，博茨瓦纳开始面向全体国民普及ICT。这从来都不是一项简单的工作，因为每个行业都非常独特，需要谨慎处理。在选择监管机构的工作人员时应选择拥有适当技能的适当人才，并让他们在合适的时间监管合适的业务。

所有讨论嘉宾都强调了融合监管的下列积极作用和好处：减少重复措施，实现综合工作，通过人员和成本节约提高效率并推广本地内容。融合的监管机构可更有效地应对融合信息通信技术行业的挑战，并有助于推广技术中立性和公平待遇。融合的监管机构也应具有竞争管理权。欧盟各国均采用了融合监管法规，但监管机构的融合却不是必须的，因为每个国家的情况是不同的。讨论嘉宾认为，设立融合的监管机构几乎没有不利之处，同时他们还强调有必要为管理机构赋予行业竞争权力，以便为他们提供事前和事后监管手段。



第9节会议

如何监督宽带规划/数字议程的落实?

主持人与介绍人

ICT行业高级专家Colin Oliver先生

讨论嘉宾

塞尔维亚共和国电子通信局（RATEL）处长Milan Jankovic博士

立陶宛通信管理局董事会主席/局长Feliksas Dobrovolskis先生

坦桑尼亚通信管理局（TCRA）局长John Nkoma教授

题为“监督宽带规划和战略落实工作”的GSR讨论论文强调有必要将监督工作和反馈意见全面纳入宽带规划。我们只有在能够进行衡量时才能实施有效管理。然而，有关采用情况和有效使用情况的指标仍未完全制定出来，尽管许多主管部门正在为之付出努力。虽然部分领域的监督工作明显属于监管机构的职责，但在能力建设等其它领域，监管机构在更多情况下是发挥支持作用。宽带发展的三个阶段包括部署、采用和整合。每个阶段都建立在前一个阶段基础之上，而监督工作则贯穿全部三个阶段。在使用测量数据方面，重心已经从电信指标转移到绩效指标和成果衡量。交互式地图可在更多国家提供，而且事实证明，交互式地图对于监督有利环境以确保宽带规划的进展而言具有一定作用。此篇讨论论文还详细介绍了各类使用和接入障碍以及如何跨越这些障碍。

随着高速宽带正在成为卫生和教育等行业内先进服务的核心部分，通过宽带连通性所实现的节约可能超过其成本。每个行业的短期、中期以及长期议程都需要考虑到部署、使用与整合阶段面临的不同挑战，并将短期成本与长期收益进行比较衡量。人们的关注点正逐渐发生转变，不仅包括成本和节约方面的成果，还包括以总体能力、效率、生产力、创新和公众福祉衡量的成果。因此，需要制定新的措施，以监测人们行为的变化以及对宽带服务越来越大的依赖性。

在讨论中，监管机构在落实国家宽带规划中的作用引发了热烈讨论。虽然人们希望监管机构能够在多个有关宽带规划落实的领域内发挥引导作用，但其他利益攸关方的合作和干预时间也很重要。在部分情况下，采用分步骤的方法能够实现最佳结果，即首先建立一个有利的监管环境，然后再过渡到建

设必要的基础设施。由于在许多市场中竞争都是以基础设施为基础的，因此需要在鼓励竞争和消费者选择与推动各种形式的共享这两方面的目标之间找到最佳平衡点。国家宽带规划需要明确说明切实可行的实施安排，包括指定一个主导实施机构，确立明确且可衡量的目标和指标以及制定实际有效的指标监测程序。

讨论嘉宾和与会者就落实国家宽带规划（包含需调查和监测的指标的规划目标以及相应的机制和做法）进行了经验交流。立陶宛的监管机构在实施有针对性的投资激励措施的同时，一直在积极推动网络共享，并将其作为扩大连通性的手段。坦桑尼亚的监管机构则采用了一种整体性方法，在创造市场机遇的同时保护消费者、整合和平衡频谱管理、共享和资费政策等多个领域的法规。

在探讨部署宽带基础设施的资金来源时，与会者对适用于不同类型项目的不同模式进行了讨论，并注意到并不存在唯一的最佳模式。相反，针对每个国家在发展阶段、市场成熟度和技术采用方面的具体情况，最佳模式应当是既能够兼顾国家的工作重点和国家宽带规划的具体目标，又能够满足消费者期望的模式。部分模式更多地倾向于由政府为落实宽带规划提供资金，其他一部分则倾向于由私营部门提供资金，还有一部分则倾向于公共-私营部门伙伴关系（PPP）。对于移动业务提供商之间开展健康竞争的无线基础设施的融资而言，有多种方案可供选择。而对于有线基础设施，则建议使用盈余的普遍服务基金（USF）。在切实可行的情况下，监管机构应从ICT市场发展情况和整体经济角度评估宽带的影响，以便在需求和用量持续增长的同时审议有关宽带容量的基本标准。



前进方向及会议闭幕

发言人

国际电联秘书长哈玛德·图埃博士

国际电联电信发展局（BDT）主任布哈伊马·萨努先生

巴林电信管理局（TRA）局长、GSR14主席
Mohammed Ahmed Alamer博士

加蓬电子通信和邮政管理局（ARCEP）监管委员会主席、GSR-15主席
Lin Mombo先生

阿拉伯监管机构网络（AREGNET）2014年主席、
阿曼电信管理局（TRA）执行主席、2014年监管机构协会会议主席
Hamad bin Salim Al Rawahi博士阁下



萨努先生对GSR-14三天以来的各项讨论发表了看法，并强调指出，只有努力协作，形成有效和智慧的监管，才能充分利用数字世界的潜力。智慧监管并非一定意味着更多的监管。相反，它应是仅在必要情况下开展更加集中的监管。萨努先生满意地表示，国际电联正在继续为各国ICT监管机构提供一个重要且稳固的平台，供他们共享和交流彼此的想法和解决方案，并合作实现一个更加美好的世界。

国际电联秘书长哈玛德·图埃博士回顾了全球监管机构专题研讨会在过去15年的历史，并非常自豪地强调，这一活动已经成为世界上最具影响力的全球ICT监管界盛会。他对所有监管机构为此次会议活动的付出表示诚挚感谢，并对整个ICT行业参与建设性对话的意愿称赞有加。他还一一列举了担任历届全球监管机构专题研讨会主席的各位杰出领导人，没有他们的技能、专业知识和对会议的投入，全球监管机构专题研讨会绝不可能成为像今天这样引人注目的全球盛事。在闭幕致辞中，图埃博士向GSR14主席Mohammed Alamer博士以及由Mohammed Bubashait领导的主办国团队表达了最诚挚的谢意，他们超出了所有人的预期，成功完成了GSR14的组织工作。

监管机构协会会议主席Hamed bin Salim Al Rawahi博士阁下介绍了与GSR14同期并行举行的这一年度盛事的成果。他解释道，监管机构协会会议为多家协会提供了分享成功经验、就改变国家现状的成功因素进行开放讨论的机遇。会议讨论的主题包括互联网管理、灰色市场和终端盗窃以及与国际电联合作在上述领域开展区域性行动的必要性。会议建议成立工作组，负责将监管机构协会和行业协会召集在一起，共同实施国

际电联关于移动设备灰色市场、假冒和盗窃报告中的各项建议。此份报告应2013年召开的监管机构协会会议的要求编制而成。

GSR-14主席Alamer博士介绍了GSR-14有关数字世界中消费者保护的最佳做法导则。秉承着合作精神起草的此份导则已经由会议通过，并可在线获取。Alamer博士对参与开幕讨论和小组分会的讨论嘉宾及主持人表示感谢，这些会议开展了极具激励意义的讨论，并为未来监管开辟了新道路。此外，Alamer博士还强调指出，有必要在全球监管机构之间建立起牢固积极的关系，以便就监管工作方面的想法和解决方案开展建设性交流。GSR-14强化了各监管机构之间的联系，定会促使各监管机构在不久的将来进行更加密切和更为高效的相互协作。

下一届全球监管机构专题研讨会主席Lin Mombo先生邀请所有与会者参加将于2015年在加蓬利伯维尔召开的下一届专题研讨会。他重点介绍了加蓬主管部门为组织此次享有盛誉的活动所做出的贡献及其对成功举办GSR-15的承诺。

所有发言的与会者均向巴林主管部门、Alamer博士和国际电联表示祝贺，祝贺他们出色地完成了组织工作，举办了一次高度成功的会议。

萨努先生对巴林政府及其电信管理局团队主办此次专题研讨会表示感谢，并祝贺Alamer博士以非凡能力完成了此次活动的领导工作。萨努先生还任命Alamer博士担任GSR-14最佳做法指导则的宣传大使。作为宣传大使，Alamer博士将充分利用从现在到GSR-15举办前这段时间内的各种机遇，提请各类全球及区域性论坛的各监管机构注意本导则。



“如今的数字世界几乎触及到了我们生活的方方面面。在这种全球互连的大格局中，我们需要携手并肩，通过鼓励制定现代化的有效监管手段，保护消费者的权益，特别是弱势人群的权益。

我坚信，本《导则》将有助于我们建设人人均可共享的更加安全和更加值得信赖的环境。”

布哈伊马·萨努先生
国际电联电信发展局（BDT）主任



“当前我们的主要任务之一是探讨相关方式方法，以便以知情、迅速响应和十分安全的方法将数字世界的一系列益处带给全球所有公民。只有通过侧重于消费者赋能、重新确定职责和为数据推动的经济实现繁荣发展创造有利条件的有效和智慧监管，我们才能完成这项工作。《最佳做法导则》的通过将为这些进程助一臂之力并确保我们携手合作，实现我们的宏伟目标。”

Mohammed Ahmed Alamer博士
巴林电信管理局局长、
GSR14主席

GSR14

**有关数字世界
消费者保护的
最佳做法原则**

数字经济显然向人们展示了振奋人心的新机遇，但也为消费者带来了需要从监管角度给予更大重视的挑战。消费者面临的新问题是伴随信息通信技术（ICT）的广泛提供出现的，表现在设备、在线服务与应用的更多选择。除旨在教育和赋权于消费者的共同监管和自律解决方案及举措外，确定主动的政策和监管措施，对于维护开放、透明和包容性数字世界的所有用户的权利至关重要。

我们，出席2014年全球监管机构专题研讨会的监管人员，确认必须平衡所有利益攸关方的权利，以确保消费者和公司都能受益于数字机遇。因此，我们确定并通过了这些保护消费者权益的最佳监管做法指导原则，同时通过制定柔性监管方式，确保为传统和新的市场参与方营造公平的竞争环境。

1) 确定战略方向：我们认为，政府必须继续通过制定国家ICT和普遍接入政策、相关消费者保护立法、网络安全和网络犯罪立法，包括保护上网儿童、服务质量和电磁暴露极限监管以及制定应对黑客、个人数据传输（在服务和/或内容提供商之间）和在线欺诈等不同问题的禁令和最佳做法指导原则，在各级公民保护方面发挥重要作用。此外，可对一系列政策措施进行优先排序，以建立具有自我适应能力的监管机制，以建设安全可靠的网络空间。可制定跨境举措，以进一步推进国际合作和政策落实工作。

我们认为，规章制度应重新确定消费者的合法权利与利益，其中包括但不限于：利用互联网公开提供的信息和服务、服务质量、隐私权、个人数据的保密和保护、选择退出特性和服务的可能性、提出申诉的权利、号码可携带性和知识产权。监管机构 and 决策机构应努力在法律和规章制度的范围内，给予这些权利普遍和平等的保护。我们认识到，在相关立法的执行和审议过程中，监管和决策机构必须在国家、区域和国际层面与专门的消费者保护部门、服务提供商和其它相关机构建立有效的合作机制（如合作备忘录）。为此，在各方之间进行明确的作用与职责划分是关键，而且需要酌情进行信息和资源共享。

我们进一步确认，必须开展多国监管和举措的合作与协调，才能有效应对与过顶参与方（OTT）提供的内容和服务相关的问题，包括消费者隐私、在线欺诈和涉及电子商务和社会媒体活动的网络犯罪等跨境传播现象。同样，也可赋予专业区域实体以协调和统一方式应对跨国问题的权力。

2) 提高市场竞争力：我们意识到，必须保持法律和监管框架的开放性、前瞻性、中立性和灵活性，使云计算、社交媒体、移动宽带、大数据和互联网等新技术、创新服务和新的商业做法得到利用，让用户受益于各级ICT市场提供的多种形式的服务。

就信息的存储和传输而言，经规管的电信和ICT市场参与方和未经规管的OTT应在加强消费者保护法律工具方面享受平等待遇。

3) 与行业结盟：我们认识到，行业参与方在确保其商业做法的透明度和问责制以及旨在保护个人数据、打击误导和不公平的大众广告、垃圾信息、数字永久性和保护上网儿童等消费者权利的自愿采取的措施中，发挥着重要作用。

我们建议监管机构鼓励包括OTT在内的业务提供商制定行为准则，以确保服务的内容、宣传和运作符合所有必要的消费者保护条件。

4) 提供良好的合同服务框架：我们研究禁止使用有损于客户的一般性条款和条件的最佳做法。此外，无论是否网上签约，都应禁止因ICT服务合同引起的权利与义务的不公平和不对称现象。

我们进一步认识到，必须就网上签约的条款和条件、这类合同的表格以及相关程序（如用户认证、订单确认、取消和终止）制定透明的规则。

5) 多种补偿渠道：我们认为，监管机构在调解和上报消费者索赔投诉中的作用至关重要，为此必须与业务提供商保持良好关系。具体鼓励消费者首先向业务提供商索赔

的投诉处理程序不仅能够取得成功，还能够增进业务提供商对消费者需求、权利和责任的了解。我们相信，消费者不仅享有投诉的权利，而且更重要的是，享有一旦其权利受到侵害时寻求补救办法的权利。

一旦出现争议，遵循明确透明程序的备选机制（和解、仲裁和自行解决），是正式判决和调解之外可供采用的争议解决办法，使消费者能够免费或以最低限度的成本快速维权。事实证明，专业的电信/ICT调解中心在这方面尤为有效。

6) 服务质量和消费者体验：可采取制定和定期审核新技术和服务的最低限服务质量标准和规范、监测网络服务提供商、定期评估电信/ICT服务质量并公布结果等一系列措施，确保包括残疾人在内的消费者轻松可靠地享用ICT服务和网络内容。

7) 保护消费者隐私和数据：我们认为，建立有效保护个人数据和信息的综合法律系统，对于数字世界的繁荣至关重要。

我们重点建议OTT和社会媒体提供商提高其数据处理程序的透明度，在分享数据前通过选择性加入征得客户同意，并使用户能够在私营或公共通信状态之间作出明确选择。用户应能就他人访问及第三方使用其数据的程度做出知情决定。

网络世界使青少年面临的具体风险主要有成人专用内容和性侵。我们认识到，需要以公开倡导、内容提示和行业自律等一系列措施作为法律工具的补充，同时进一步加强针对儿童、青年、家长和教师的消费者教育工作。

我们认为，建立计算机应急响应团队（CERT）可使消费者多重受益，其服务重点在于警示公众和政府机构面临的威胁和可能的网络攻击。

8) 赋予消费者权能：ICT监管机构应积极向利益攸关方推广和宣传连通宽带世界的益处和挑战并鼓励他们、提高他们的认识。在此过程中，重要的是认识到有必要保护和教育那些有不同获取需求的消费者，他们极易因欺诈性商业做法而上当受骗，或难以充分了解服务条款和条件（如文盲、残疾、儿童和青年）。此外，通过学校、社区中心和非政府组织的参与，特别是社交媒体的参与，采用针对国民的自下而上的方式，非常有助于提高消费者的认识。亦可创建（包括消费者代表在内的）利益攸关方论坛，将其作为消费者参与决策进程和政策制定进程的平台。这会有利于将消费者的声音反映到持续对话的框架中。

9) 消费者的知情权：监管机构必须确保所有业务提供商都能以清晰、透明和可比的方式提供有关其服务和产品的及时和准确的信息，以帮助做出合理的决策。除其各自的权利与义务之外，消费者应能就此了解服务的性质，包括价格及其计算方法以及提供的服务质量。应定期和不断更新所有与消费者知情权相关的规定，使之切合实际、易于执行。

10) 重新确定监管机构的作用：我们知道，ICT监管机构越来越多地被视为市场参与者的合作伙伴和消费者权益的辩护人。他们根据证据和技术专长做出的决定，有助于促进ICT的获取与使用、市场的竞争性和社会经济的总体发展。

因此，必须重新审议ICT监管机构的职责范围，以便在战略上强化其应对动态数字环境挑战的能力。





明年
加蓬
再见



www.itu.int/gsr14

国际电信联盟
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

ISBN: 978-92-61-15155-3



定价: 18 CHF

瑞士印刷
2014年, 日内瓦
图片鸣谢: 国际电联