草案2 – GSR-25最佳做法导则

**赋能监管机构成为数字生态系统建设者**

随着数字技术改变社会联系、开展贸易、学习、治理的方式，电信/ICT监管机构肩负的责任不仅仅是监管市场。他们必须调整，将创新置于机构使命的核心，并协助构建具有复原力以及面向未来的数字生态系统。这一转型要求在监管方式和思维方式上不断演进，采用新工具，并深化跨行业和跨国界的协作。

二十年来，GSR最佳做法导则帮助制定了合理的监管原则并营造了有利的环境。在此基础上，我们 – 出席2025年全球监管机构专题研讨会的监管机构 – 认识到这一变革的节奏和我们做出响应的紧迫性。应对当今的挑战并为未来做好准备，要求监管机构重新审视我们作为数字生态系统建设者的角色：召集合作伙伴，统一规则和激励措施，开放共享数据和基础设施，利用证据和测试建立包容、可信的数字市场。

这些导则反映了我们的共同承诺：以国家经验为基础，以全球视角为指导，着眼于发挥切实可行、具有前瞻性的监管领导力，确保无人掉队。

# 一 促进监管方法的创新

使创新成为核心的监管实践

监管机构不应将创新视作附带项目，而应将其视为监管设计和实施的核心部分。通过将试点项目嵌入年度工作计划、使用监管沙箱，并在全面部署前测试轻度监管规则，使试验制度化。为从失败中学习留出空间，认识到并非每次创新都能成功，但每一次尝试都能带来宝贵的见解，从而完善未来的监管方法。

培养面向未来的技能和思维方式

除了在电信/ICT、数字、新兴技术（如人工智能（AI）、物联网、空间和卫星业务及量子技术）、区块链和高级网络安全框架方面的技术知识外，监管机构还需要通过实用、循证的方法加以实施的政策原型设计、行为洞察力和系统思维方面的技能。通过支持为员工提供持续的同行互学机会并将跨学科协作纳入机构日常工作，培育敏捷、适应未来的监管文化。

实现灵活和富有远见的监管

实施灵活的框架，例如基于成果或基于原则的监管、并酌情考虑诸如分级许可和日落条款等安排，实现因地制宜的监管响应，以适应技术和市场的发展。使用数据、战略远见、水平扫描和预测框架（包括能够及时采取行动的场景、早期预警指标和预先商定的触发因素），来更好地识别出新风险和新机遇，从而引导创新，而不是简单地被动应对。利用频谱和空间技术作为创新平台。

协作创新

将利益攸关方的参与范围从一次性磋商扩大到与各部委、市场参与者、学术界和各行各业的民间团体建立持续解决问题的伙伴关系。共同创造的解决方案允许不同参与者的经验多样化，以共同为最佳和适应性解决方案提供信息，建立合法性和所有权共享，并改善合规性和实施。通过嵌入跨部门一致性机制，统一政策并防止规则冲突。

# 二 调整并加强监管能力

为监管机构赋能，以适应数字现实

我们鼓励决策机构确保监管机构的职责范围能够反映基础设施、内容与服务的融合。这可能需要对数字平台、数据治理或AI予以监督，同时加强跨部门协调，以减少各自为政的情况并强化公共利益成果。这也要求政治、运营和财务独立，以在政治或市场周期之外实现长期规划、公正决策和执法一致。

投资于战略能力

不仅关注技术升级，还要确保对维持和扩大新技术工具及方法所需的人力和财务资源进行持续投入，使其成为核心监管工作的一部分。建立多学科团队，建立内部前瞻和数据分析部门，划拨资源并简化跨部门的协调。与业界、学术界和智库等利益攸关方开展合作，支持持续学习和监管情报。利用同侪技能提升和与较成熟数字市场的监管机构的联合磋商（人员交流、联合听证会），从监管和行业实践中吸取经验。

确保决策具有包容性且有据可依

加强基于证据和风险的决策监管能力。利用新的数据源和平台、AI分析和利益攸关方的输入意见，为决策提供支持。通过监管影响评估将不同利益相关方（包括不同的供应商和消费者，特别是服务不足的群体和本地创新者）可能产生的不同后果纳入考量，分阶段实施，并进行反复评估，以不断改进监管措施，使规则与现实情况相一致。

使协作制度化

使监管机构利用联合任务组、共享的监管实验室和机构间工作组等形式，进行跨部门和跨辖区的协调。考虑国际电联的协作治理方式 – 结构化、透明的决策、明确的职责、共享的证据、有时限的工作计划以及公共、私人和民间团体合作伙伴之间的联合问责 – ，设计协调一致且具有适应性的措施，应对复杂生态系统的挑战。认识到监管机构相对于政府的互补和独特作用，“政府总动员”方法对于确保国家数字政策的连贯性和有效治理复杂数字生态系统越来越重要。

利用共同与自我监管

酌情将职责委托给具有明确问责机制的值得信赖的伙伴或与其共享职责。支持与专业机构、民间团体或行业参与者的共同监管 – 尤其是在网络安全、AI和数据治理等快速发展的领域，在这些领域，缺乏敏捷性的模式可能会阻碍投资和创新。探索监管机构可以通过汇集和简化监管模式来减轻自身和其他机构监管负担的方法。考虑与利益攸关方共同设计的自愿机制，作为一种新的监管模式来刺激行动，同时确保主管部门保护隐私、道德责任和相关义务。

塑造创新，实现公共价值

促成和引导创新，实现包容和可持续的连通性以及支持社会经济发展的数字市场。将安全设计理念和包容性纳入快速发展领域的决策中。资源监管机构能够收集和分析消费者数据和结果指标，为决策提供信息，跟踪现实世界的收益，并应对新技术的不同影响。

# 三 利用新兴技术实现卓越监管

在整个监管周期中使用新工具

将AI、大数据、区块链和物联网（LoT）等技术酌情融入监管、合规和决策中 – 努力使它们成为内嵌功能。例如：通过数据实施的监管、实时频谱检测、自动合规告警和智能许可系统，以及其他RegTech和SupReg应用。

共同设计此类应用，以鼓励与行业应用的潜在互操作性，并迭代实验性、测试用例应用。简化行业监管流程，在确保监管力度的同时，降低合规成本，提高营商便利度。

利用数据进行响应式监督

建立集成数据系统，以帮助实现有效的监管合规。此类系统可以综合行业提交资料、传感数据和众包信息等。发现服务缺口、及早识别风险，并在最关键的领域指导干预措施，发布交互式信息概览来指导合规工作和消费者选择。使用这些策略构建更精细的市场现状全貌。

通过技术实现互动现代化

启动数字门户、交互式开放数据平台和移动工具，提高决策透明度，简化非行业用户的参与。在开发这些项目时，，要考虑到服务不足或偏远社区用户的需求。使用AI聊天机器人或基于地图的信息概览等工具来改善利益攸关方使用的数据和利益攸关方的反馈机制。

使实验制度化

在高风险或高不确定性领域制定规则之前，使用沙箱、生活实验室、模拟和场景工具测试监管响应。利用公认的技术标准（例如，人工智能、网络安全、数字身份、量子）和基于标准的认证来构建沙箱并加快安全扩展。利用AI辅助工具加速协商分析并提高响应能力。通过与业界和其他利益攸关方共同设计这些实验框架，确保有效性和负责任的创新。

为信任和道德规范而设计

在内部技术使用方面以身作则。对消费者和行业数据使用隐私保护工具和标准，建立明确的问责制，呼吁实现与每个司法管辖区的行政法相关的自动化决策，并遵循可信赖的AI和数据保护全球原则。向公众清晰地说明技术的使用方式和所采取的保障措施。

利用新兴技术实现空间可持续性

在ICT监管机构负责管理空间业务的情况下，使用人工智能和其他工具进行空间业务监控、防撞和轨道资源优化。如未能做到这一点，则启动与主管空间管理机构的协调，促进数据共享和基于标准的安全措施，使空间业务仍然是数字基础设施中安全、可靠的组成部分。

提升交付能力

应认识到数字化转型需要战略，而不仅仅是软件。投资于跨学科人才，推广开放标准，并在政府机构间开发共享的基础设施，以避免重复和对专有系统的过度依赖。

# 四 加强跨境合作，迈向互联未来

开展务实协作

利用区域性和国际性伙伴关系，解决从频谱协调、网络安全到AI治理等共同挑战和优先事项，同时考虑到既定的全球规则和原则。优先考虑能够对消费者带来切实影响而非仅是正式协议的联合活动、监管沙箱或执法工作，并相应地提供资源。

促进监管互操作性，创造更多价值

鼓励在数字贸易、AI伦理和数据保护等领域通过共同的基线和原则寻求协调一致，同时关注现有或既定的全球和区域原则及建议，并明确保障国内政策空间。共享的政策原则和协调的时机有助于在互操作性与主权之间取得平衡。

构建共享学习基础设施

建立实践社区、联合培训平台和同行指导计划等最佳做法分享机制。利用各国在试验和创新方面的经验，支持适应不同市场和环境的监管进步。支持开放获取的知识工具，使其能够因地制宜，并供其他监管机构重复使用。

协调数据、工具和标准

促进监管体系的互操作性设计。每个国家都应确定合适的合作伙伴 – 国内机构、邻国监管机构、区域机构和标准组织 – 并在能够创造价值的领域协调监管行动，例如使用通用API、共享指标和数据共享协议等。考虑建立隐私保护数据共享（例如，汇总事件/绩效）的协作框架，以支持统一的监管和跨境事件响应。

维护区域话语权和数字主权

在区域层面进行协调，以影响新兴的国际框架，确保其适应不同的国情。参与多边论坛和区域平台，支持区域倡议，建设区域能力和共享机制，将共同立场转化为行动，同时保留国家政策空间。

利用区域和国际合作加速国家议程

根据国情，与区域机构、同行监管机构和标准组织合作，分享实践经验，在减少重复或加快部署方面（例如在频谱规划、安全性和互操作性方面）进行有针对性的协调，并调动联合能力推进国家监管和创新目标。将协调机制纳入现有架构，将系统性协调和磋商纳入机构设计，指派专门单位，促进跨境规划，跟踪合作的实际影响。将系统性协调和磋商纳入制度和政策设计，以根据需要支持政策、跨部门和跨利益攸关方的持续协调。

对于国际组织，利用其号召力在监管机构之间牵线搭桥，并帮助培育基于精准需求和挑战的点对点学习机会。将共享经验与本地化应用相结合，促进全球资源的最佳利用。在技术方面，支持开发可在本地化调整并供不同监管机构重复使用的开放式知识工具，并通过监管体系和共同定义的指标促进互操作性设计。

促进伙伴关系和投资

认识到需要创新投资模式来支持电信/信息通信技术和数字基础设施的可持续部署，同时确保所有市场参与方享有公平的竞争环境并应用竞争保障措施。鉴于农村和偏远地区持续存在的财政挑战，我们鼓励制定包容性的政策和监管方法，以促进公私伙伴关系、政府间合作和长期数字化增长。

# 五 展望未来

在瞬息万变和技术革新的环境中，监管可以成为负责任创新的杠杆，从而支持经济增长、市场竞争和公共利益。我们不会孤立行动 – 通过内部创新、充足的能力以及市场内外的深度合作，我们可以从规则制定者转变为生态系统的建设者。本导则中的原则和方法铺垫一条清晰之路：加强公众信任，认可监管机构的独特作用，保护公共利益，促进数字化发展，不让任何人掉队，并强化共同治理一个互联、充满活力和相互依存的数字世界的能力。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_