

2020年全球监管机构专题研讨会（GSR） 最佳做法导则

数字化监管的黄金标准



国际电联电信发展局
(BDT) 主任
多琳·伯格丹-马丁女士

过去二十年，GSR引导我们经历了从电信到ICT、再到数字监管的演进并为我们的行业发展和应对2008年金融危机和新冠肺炎病毒爆发（COVID-19）等重大世界危机以及国家面临的各种挑战和逆境提供了论坛。

GSR-20最佳做法导则建立在前几个版本的集体智慧之上，为数字化转型抛砖引玉，帮助监管机构和政策制定机构为我们面前未知的领域指明方向，并应对COVID-19造成的前所未有的混乱。该导则规定了ICT市场监管制度的主要特征，以便在数字化转型中保持“开放”，加快市场占有率，并更快地为更多人提供更多服务。



瑞典邮政和电信管理局
(PTS) 局长、欧洲电子通信
监管机构主席兼GSR-20主席

Dan Sjöblom先生

随着数字化转型步伐的加快，建立有效的监管方式比以往任何时候都更加重要。面对新的全球紧急情况，各国政府和监管机构有必要对全面、跨部门以及尽可能适用多国的监管和政策方式予以考虑。

GSR-20最佳做法导则为渐进式监管模式和政策制定了框架，同时为业界和监管机构指明了前进的方向。导则给出了一个全局战略性视角，同时为使监管机构进行监管改革以实现繁荣、包容的数字市场确定了具体步骤。



支持数字经济 – 包括在危机时期 – 的可持续增长并确保服务和业务连续性，要求监管机构和决策者在促进数字化转型的助力行动与价格可承受的互连互通之间找到适当的平衡，同时确保长期社会政策目标的实现。因此，一个开放、具有竞争性的数字化市场欲实现蓬勃发展，并且向消费者提供积极的成果，同时为数字化转型奠定基础，就必须有一个适应性和复原力强、协作式且切合目的的监管生态系统。

COVID-19疫情大流行向我们表明，人人享有互连互通对于经济活动和公民福祉而言至关重要，仅靠一个利益攸关群体无法克服关键的数字化挑战。正如联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在发布数字合作路线图时所强调的那样，“有效的数字化合作有助于实现我们期望的未来以及2030年可持续发展议程的宏伟目标。

我们，参加第20届全球监管机构专题研讨会的监管机构认识到，没有唯一、全面的最佳做法蓝图，互联互通的数字经济的监管模式将植根于当地环境，同时亦需应对区域性挑战和全球挑战，尤其是现在，当我们正在努力全面利用数字化技术实现更完善的重建之时。

我们同意，国家经验可以启发并引导我们朝着卓越监管的方向发展，使所有人受益。我们已确定并赞同这些监管最佳做法导则，以便为数字化监管制定黄金标准。自2003年以来，全球监管机构专题研讨会（GSR）系列《最佳做法导则》融汇了公认的监管原则、专业知识和久经考验的做法。在回顾以往的同时，我们将更侧重于数字化监管的新颖、大胆、创新和突破性方法和工具。

展示数字化转型中监管思想的领导力

我们认识到，数字化监管将遵循“快速实现所有人的数字化连接的GSR-19最佳做法导则”中所概述的核心政策设计原则，与此同时，我们还确定了以下合理、面向未来的监管框架的基本原则，以应对全球危机之后乃至未来的数字化转型挑战。

- **数字化监管战略：**监管机构应明确阐明决策制定的方式和缘由、其总体目标、阶段性目标和监控有效实施的机制。战略优先事项应研究解决国家和全球市场的中短期前景，而长期战略则考虑到适当的政府政策并且在所有利益攸关方之间采用协调的方法，同时酌情推进区域性发展战略
- **将可持续性纳入监管框架：**需要重新审视对待技术的政策方法，并扩大其范围，以涵盖从数字化产品的构思到推广、再到回收的数字化技术和服务的完整周期。环境因素应在综合、一致的监管框架的每个阶段均得到考虑，从云的碳足迹到电子废弃物的管理，再到经济部门运作的数字化。因此，与其他经济部门监管机构的监管合作应该成为常态。
- **在实现数字化技术最大效益的同时最大程度地减少危害：**政策制定机构和监管机构应设计监管框架，以便在控制危害的同时实现创新，利用数据和数字化技术提高政府服务的效率和有效性，携手制定和推广可更广泛地利用技术的区域性标准和全球标准。
- **开放、包容和透明的监管进程：**我们主张，数字化监管需要在整个监管进程中提高透明度、道德水准和信任为方向。监管决策程序应鼓励包括来自业界、民间团体和地方政府的各个利益攸关方通过正式和非正式渠道广泛参与。在整个进程中，受监管实体和监管机构应共同承担制定、监督和实施规则和导则的责任。
- **监管的多种形式和模式：**正式监管应为自我监管、混合及协作监管模式和执法监督机制留出足够的空间。从宽容的激励和奖励，到有针对性的义务，可供监管机构探索的工具和补救措施种类繁多。新的问题需要新的方法，监管范围已经扩大到监管沙箱、道德框架、

技术路线图、监管影响评估、多种多样的研究和大数据模拟，以探索最平衡、最适度 and 最公平的监管对策。人工智能、物联网和在线虚假信息是一些有待解决的复杂问题。

- **良好的治理和有效的机构，并且为协作式监管方法落实适当的机制：**机构设计至关重要，监管机构应掌握适当的权力并具备强大的独立于市场力量以及国家决策机构和政治影响的能力。它们应正直清廉并能做出客观、面向未来的决策，并且为促进数字化转型实现跨部门协作。这将为所有市场利益攸关方有原则的参与以及跨部门协作铺平道路。有效的机构需要有适当的授权、充足的资金和胜任的员工。应不断提升员工的能力，同时遵守包括问责制和透明度在内的良好治理原则。
- **以事实为依据的方法：**证据和数据为监管决策提供信息，有助于发现新出现的监管问题。数据和分析还有益于监管机构确定具体监管干预和决策在市场遭遇失败的原因，并指导这些机构确定所期望的监管成果以及实现这些成果的公共政策方案。加强监管机构的监督和评估职能，并且与其他主管机构协作实现这一整合，可以进一步完善监管方面的努力，确保监管以最有效且高效的方式实现其目标，特别是在不给市场带来过分、多余或重叠负担的情况下，增强网络复原力并提升网络能力、拓展覆盖面。
- **没有一成不变的规则：**监管框架应定期审查，以确保其符合目的。监管框架可能需要进行调整，以确保它们在不断发展的数字化环境中继续满足公共政策目标。废除不再合理的规则与采用前瞻性规则同样重要。

监管行动的推动力量：包容性、灵活性和复原力

国民经济和公民对于数字化基础设施与日俱增的依赖伴随着出现新的全球紧急情况的可能性，这意味着，监管机构需要将重点从传统部门框架内的监管转向具有适应性、协作性、基于成果和技术中性的监管框架。

我们建议，数字化监管应扎根于以下方面，以利于数字化转型充分发挥其潜力。

- **消费者是公民、患者、学生和我们的家庭：**消费者利益和公平是数字化监管的核心，制定所有监管决策时均应从消费者的角度出发，无论是通过消费者权益机构进行的渐进式干预，流畅的在线体验提供，还是有效的补救渠道，到消费者教育和法律改革。
- **专注于业务：**应将数字化监管作为杠杆，为包括中小企业（SME）在内的各种规模的市场参与方开发面向数字经济的商业机会。政策手段需要将数字化技术纳入地方、国家以及在可能的情况下纳入区域性发展战略的中心，以刺激经济、开展业务并在潜力大的部门创造价值，同时促进跨部门协同作用以及**SME的互连互通和数字化**。
- 只有当**公共政策证明对一服务进行监管合理**的情况下，才需要监管，无论是通过拓展现有的规则和监管体制，或是制定新的规则和监管体制。在缺乏公共政策理由的情况下，监管机构和政策制定机构应该允许竞争不受约束地进行。
- **数据保护：**有关数据治理的明确、强有力且可执行的规则可以为数字消费者保护提供坚实的盾牌，同时为开展数字业务创建可预测的结构化框架。最先进的监管协议和机制可以有助于增强对数字生态系统的信任，例如承诺遵守与以下相关的要求：访问数字化平台所保留的非个人数据、数字化服务所使用的某些基本算法的透明度、结构化平台基本数据的可携带性、API（应用程序编程接口）的互操作性及维护。
- **重新确定市场定义：**鉴于全球范围内提供的服务也在本地提供，监管机构可能会确定新的治理挑战和目标。全球数字化平台的出现可以将市场范围拓展到电子通信行业以外。针对此类平台的新的事前监管模式可以被设计为从访问服务到用户设备到内容生成的所有层面均保持开放的互联网。在此过程中，应适当注意仅在需要的地方和时间使用法规，并尽可能采取预防措施。

- **实现有意义的互联互通，造福人类：**旨在增加普遍宽带接入并降低通信成本的有针对性的创新战略将缩小国家市场的差距，同时研究解决信任、基础设施和服务的安全问题。监管举措可通过更快地弥合数字鸿沟为实现可持续发展目标添砖加瓦。数字鸿沟不仅体现在获得基础设施方面的不平等，还体现在数字化素养以及有意义的内容和机遇获取方面的不平等。有意义的数字化互联互通只有在被视为一项普遍权利的前提下才能成为弥合教育、卫生、金融等领域社会和经济鸿沟的均衡手段。
- **坚实可靠：**更便于为市场导航且简化监管规则和标准的机制可以增加对监管治理的信任，并促进新的投资流和新的参与方的跨行业和跨境参与，有利于充足、具有复原力并且开放的基础设施的建设。一般授权制度、高效和有效的频谱管理市场机制、基础设施共享和通用的竞争法已被证明是数字化转型的催化剂，并依然是未来监管的基础。

在COVID-19全球危机之后，可能需要进行公共和社会政策调整和监管重组。

我们认为，数字化监管可以提升数字化市场应对突发事件和紧急情况的就绪程度，并在困难重重的情况下不负众望，尤其是通过开展以下有针对性的改革。

- **针对数字化市场竞争的灵活框架：**为确保全球数字化平台服务的竞争、创新和消费者的选择自由，一个新颖灵活的监管方式可以基于对活动的实时监控，并且酌情具有针对性、适度、事先和及时的补救措施。监管机构应支持创新以及新的业务和许可模式，这些模式有助于通过数字化平台以可承受的价格获得医疗、企业和教育服务并进行投资，尤其是当世界正在适应当前的卫生领域疫情大流行并从中复苏之际。
- **行为准则（自愿或可执行）：**在诸如数字化平台在线内容审核、纠正错误信息和在线新闻质量以及保护上网儿童等重要领域，鼓励数字化平台采用基于结果的方法，而监管机构则应在准则的创建、实施和执行的整个进程中提供指导和支持。媒体和数字素养以及提高

认识方面的工作亦应成为应对数字化转型所带来的服务方面挑战的核心。

- **更新国家应急计划：**制定和实施有效的应急计划为危机期间的决策做出更好的准备。此类计划是预测未来突发事件及其负面影响的关键，应通过采用多种技术的方式注重城市和农村地区。需要开展双边、区域性及国际合作，以确保业务和公共服务的连续性，并且为国家的恢复工作提供支持。政策制定机构应确保这些计划应对卫生紧急状况和实际发生的灾害（若尚未做到）。
- **频谱改革：**频谱管理人员需要能够做出及时反应，尽可能在需要的时间和地点方便地为无线应用提供频谱，以便频谱用户和创新者能够灵活地提供服务，从而提供最大利益。在可行之处并使用技术和服务中立方法的、反应迅速且灵活的授权框架，可有利于频谱使用者快速、顺利地部署设备并拓展其网络。确保充足的未授权频谱的提供推动一系列技术的创新和投资，从而补充并支持网络，并且以低成本拓展宽带接入。尽管为将新的无线电系统和服务推向市场而进行的监管改革是值得称赞的目标，但频谱改革也应侧重于确保向传统上没有服务或服务不足的地区和人口提供负担得起的宽带服务接入。

跨部门协作、跨境合作与跨部门参与

市场的日益全球化和传统部门界限的模糊将意味着国际及政府间的合作与协作是确保我们的监管框架能够适应并应对新的和正在出现的监管挑战的不可或缺的组成部分。

在数字化转型的支撑下，公共政策的重点已经开始从单一部门转向经济和社会。信息通信技术（ICT）监管机构和决策者正面临越来越大的压力，需要与所有经济部门的同行和参与方建立联系，将数字化转型作为可持续发展和实现可持续发展目标的引擎。

以坚实的监管原则为基础的第五代协作式监管将推广确定性 – 这一关键因素，如果监管机构欲继续吸引投资并促进迄今为止定义了数字经济的创新的话。

因此，我们认为以下领域对于监管协作及响应的成功至关重要。

- **联合行动的法律能力** – 当协作式监管基于健全的法律进程、机构框架和授权时，所产生的结果很可能是有意义、有效且经过深思熟虑的，会有较少的意外和负面后果。谅解备忘录或类似的约束性法案对于协作基础的正规化、定义协作的角色、机制和结果尤其有益。这些框架不仅可以解决国内部门之间的合作，还可以应对区域和国际合作，以更有效地解决跨境问题。
- **围绕共同的事业团结起来，合零为整，统一行动并成倍增加消费者和企业的成果：** ICT监管机构不仅在促成紧急情况下的资源获取（如频谱、互联网带宽、设备部署和基础设施共享）方面，同时也在与卫生、政府、教育和金融等部门的持续协调方面发挥着核心作用，从而满足公民的需求并且向政府的整体数字化转型方式提供支持。
- **纳入现代方法对机构的监管和体制性能力进行诊断，** 这将有利于相关机构以灵活和敏捷的方式细化其目标，既可应对技术变革和新服务的可预测情况，还可应对瘟疫大流行等特殊紧急情况。风险管理、规划、对于法规实施的监督，以及审查和评估这些法规对数字化市场和经济的影响以及公共政策的执行方式等，都必须形成一个超越短期政治考量的体制性机制，以便监管框架可以随着时间的推移仍具有可预测性和可持续性，并且为巩固和更好地利用公共资源奠定坚实的基础。
- **为进行关键议题的对话创建平台：** 在为行业主导的技术解决方案设计可行的监管支持框架的同时，监管机构需要参与整个行业以及行业与政府机构及其他机构（如数据保护和消费者保护机构）之间的信息共享。监管机构与执法机构之间的战略协调以及国内和国际参与可改善监管执法并提高消费者权益。

- **监管协会（RA）的新作用**在于应利用其能力在国家和区域层面推动数字化市场的发展，同时为未来各种应急响应构建方案。监管机构之间以及与RA之间的协作、信息共享和交流应进一步加强，并且应趋向于区域性统一和协调，包括在频谱管理、国际移动漫游和数字化平台监管等领域。
- **国际合作：**对于实现跨国学习以及在区域和全球层面探索共同政策解决方案而言，有效的国际对话至关重要。国际组织必须加倍努力，履行承诺，向利益和现实状况不同但相互依存的国际社会提供公平的服务。必须透明高效地使用国际合作文书，使其成为促进国家数字化市场繁荣的推动因素。

