

全球行业领导者论坛

实现明天的数字化世界

“全球行业领导者”论坛在塞内加尔达喀尔举行了为期一天的会议，会议的主题集中于“实现明天的数字化世界”。200多位行业领导者讨论并回答了一系列问题，包括“确保无线未来”以及“建立‘宽松的’政策和监管环境”等议题。本报告概述这次会议的共同愿景和各项建议的要点。

确保无线未来

在实现无所不在的宽带覆盖方面，无线技术发挥着至关重要的作用。具体而言，移动宽带对于提供诸如移动医疗卫生和移动教学等服务是不可或缺的，而这类服务对于帮助各国政府在2015年前实现信息社会世界峰会的具体连通性目标及联合国《千年发展目标》十分重要。

为实现确保无线未来的这一愿景，监管机构和政策制定者需要确保落实一种可鼓励并帮助运营商继续在服务人数有限或未提供服务的城市和农村及边远地区推出基础设施（包括宽带网络）的监管政策。政府应制定全面的信息通信技术（ICT）政策，其中应含有宽带规划。监管机构应致力于继续推动电信的自由化和监管的整体化。

建议

- 1 各国政府应重新审视频谱的划分方式，想方设法以可承受价格为世界各地与日俱增的用户提供包括宽带在内的新服务。一种办法是由政府向移动应用划分更多的频谱，并就此类附加频谱的释放制定一个统一一致的路线图。宽带被视为是数字经济的主要推动力量，延缓频谱划分可能阻碍其发展。据估计，增加10%的宽带使用将使国内生产总值（GDP）提高1%以上。应适时审议和更新频谱政策，以加强市场竞争，并满足宽带时代的需求。
- 2 各国政府应确保频谱的划分应基于技术中立的原则，使业界能够继续实现网络的现代化，并最大程度地提高其效率。
- 3 各国政府应确保对所有可用频率进行统一一致的频谱划分，以便加快实现向新业务的平稳过渡，同时使消费者能够受益于规模经济。
- 4 监管机构应对现有频率划分做出清点，以评估未来需求。在一些国家需要制定国家频率划分表，且国际电联可在协助这些国家方面发挥重要作用。同时需要制定旨在解决包括农村地区在内的可持续发展问题的长期愿景。监管机构应竭尽全力，做到有限资源的物尽其用，同时考虑到关键服务（如应急服务）的需求。
- 5 需要在区域和全球层面实现统一一致的频谱划分，以便为运营商提供可预测性，并实现规模经济。如果频率（划分）支离破碎，则会牺牲消费者的利益。实现一致频谱划

分的方法之一是频谱重整（refarming）。重整程序必须清晰明了，明确过渡的时间安排并规定谁应承担此类过渡的成本。

- 6 为实现“数字红利”频谱的更加高效的使用，需要进行频谱的一致划分。同时，运营商、广播机构、公共频谱使用者和监管机构需要开展真正对话，确定数字红利频谱的使用方法，以便为消费者提供其所需的服务。国际电联应在协助发展中国家促进所有利益攸关方参加这一对话方面发挥更大作用。为实现真正含义上的此类对话，需要对数字红利频谱做出相关各方均一致认可的经济分析。
- 7 各国政府应认识到，公平地获取频谱是确保实现有效和可持续的服务和竞争的关键要素之一。它们提供频谱的方式亦应有助于运营商从服务农村地区中获得经济效益。
- 8 监管机构应建立可激励有效使用频谱的机制。通过与国际电联酌情开展协作，它们应从可用性、社会经济影响、技术选择和时间安排的角度，审议频谱的使用情况以及各种移动和非移动应用的未来要求。
- 9 监管机构应制定有利的监管政策，促使所有运营商均将基础设施共享和并置（collocation）作为提高连通性和加大对信息通信技术（ICT）服务接入及保护环境的新手段。

营造“宽松的”政策和监管环境

监管机构在努力开拓、推进和支持有利于电信行业积极稳步发展的平等监管环境方面面临多重挑战。最大的挑战之一是在保证提供一个保护电信运营商的稳固可行的监管框架与直接干预或阻碍声名显赫并负有责任的运营商的日常运营之间实现适当的平衡。为营造有利于投资和创新的监管环境，应采取宽松、可预测和稳定的监管方式。

建议

- 1 监管机构应继续促进公平竞争，只在市场失灵的情况下才予以监管干预。当政策框架有利于行业创新和投资时，消费者将从更多的服务和更实惠的价格中获得最大收益。
- 2 监管机构应凭借公平竞争而不是监管实现政策目标，仅在必要时实施**事后**监管。开放的初期更需要严格的监管，而后期则不然。在老牌垄断企业私有化或被要求开放竞争时，应提供充分的**事先**保护。然而，随着竞争的深入和更多的运营商进入市场，监管机构应对市场予以监督，从而确保新入市者不会因为任何主导势力的滥用在运营上遇到障碍或威胁。在此阶段，应进行表达明确和“宽松”的**事后**监管。
- 3 宽松的监管应更侧重于对遵守牌照规定和反竞争行为的监督，而不是对各运营商采取的各项经营措施严加控制。宽松监管的示例包括：
 - 确保实施技术中立的频谱划分政策 – 由运营商而不是监管机构评估技术和市场风险；

- 监管机构不参与厂商或分包商的选择，前提是这些活动符合牌照规定或遵守已公布的选型标准；
 - 建立合理的服务质量体系，在此体系中，监管机构要求违规者采取令消费者满意的补救措施，但不规定为纠正违规或失误所采取的具体技术手段。
- 4 监管机构和政策制定机构应制定一套明确的监管政策目标和具体目标并加以宣传。它们应以一致和透明的方式落实监管政策，同时与利益攸关各方定期开展磋商。它们应侧重于降低风险并致力于营造一个稳定而可预测的监管环境，以促进投资、确保遵守国际公约、国际条约和与运营商签订的牌照。
 - 5 针对具体行业的税收对市场发展具有不利影响，因为它将加大向消费者提供的 ICT 设备和服务的成本。在一些国家，移动消费产品税收居高不下。社会中较贫困者深受其害，因此，这些税收只能加大数字鸿沟。在此方面，政府应取消扭曲市场并令行业停滞不前的专门针对移动产品的征税和收费。政府应审议直接影响移动网络连接的收税或收费。政府尤其应降低或取消通信税以及手机进口税，原因是这些税收可导致移动电话零售成本高昂，将众多消费者拒之门外。事实证明，国际通信税将起到反效果，且已导致一些国家国际通信流量的降低。征收重税将阻碍 ICT 的发展。
 - 6 监管机构和政策制定机构应与诸如卫生、环境、公用事业、交通和金融等其它行业的同行开展对话，为将具有创新意义的商业和公共服务引入上述行业营造有力的环境。监管机构和政策制定机构应将 ICT 纳入公用和基础设施政策，帮助促进新型、具有创新意义的 ICT 应用的推广和采用，同时与（如卫生和教育）其它部委共同确定实现增效并扩大 ICT 服务使用的目标。亦应提倡针对监管问题采取区域性的解决办法。
 - 7 在很多发展中国家，政府和监管机构应利用普遍服务义务（USO）基金帮助农村和边远地区，从而推进上述地区以可承受的价格实现覆盖。在一些国家，向运营商收取的 USO 补贴仍基本闲置，原因是尚未建立有效的支付机制。在这些情况下，政府、监管机构和运营商应开展合作，为 USO 基金的收取、管理和重新分配制定透明的机制。
 - 8 特别是在发展中国家的农村地区，社区接入蕴涵了改善生活质量的巨大机遇。会议期间提出的太阳能供电、自成一体的农村互联网信息亭示例说明了很多情况下缺乏食品或安全饮用水的人群对互联网（或更广泛地说 ICT）有如此巨大需求的原因。信息亭可在任何环境下运行，使每个村庄都能使用互联网。政府、监管机构和运营商应探索促进社区接入的创新方法，使农村人口加入到虚拟世界中来。社区接入点（如农村互联网信息亭）可形成一种连锁反应，带动整个农村地区的互连需求。农村互联网信息亭的概念在发展中国家的大规模实施可形成一个村庄互连网络，加快地方经济的发展。

- 9 监管机构应按照国际最佳做法每年审议互连互通收费。在一些国家，基于成本的终接费对于制定可承受的资费而言不可或缺。在终接费并非以成本为基础的国家，高效运营商不得不以牺牲最终用户的利益为低效运营商的运营买单。高昂的终接费意味着无效成本的增加，对最终用户的零售资费造成不良影响。