



2011年全球监管机构专题研讨会

有关促进宽带发展，鼓励创新和实现人人融入数字社会的监管方法的最佳做法导则*

数字经济的快速增长为经济和社会的发展带来了巨大的潜力，创造了应用和服务的全球市场，提高了生产能力，降低了经营成本，激发了创新和革新。宽带的增长将加速这种发展趋势，为超越时间和距离的限制并向全球提供更大的带宽提供机遇。

与此类似，这些网络已经并将继续为社会所有成员（无论其性别，并包括残疾人在内）提供获取信息的新方法，这些信息将促进教育、就业、健康、安全和经济获益的更大发展。但是，为发挥宽带的全部潜能，监管机构和决策机构将需要制定这些共同获益的全球愿景并在全球层面的监管确定性和灵活性之间实现平衡。创建大量互联互通的宽带网络的技术目前已经存在，且一个充满生机活力、富有竞争性的市场可对其进行访问。在一个宽带越来越被视为每个公民之权利的时代，智能监管将继续向更加开放、愈加活跃发展，同时消除相应的挑战和威胁。

我们，参加2011年全球监管机构专题研讨会的监管机构，认识到并不存在唯一的、广泛的最佳做法蓝图，但赞同汲取别国经验是可行的。因此，我们确定并赞同推动宽带部署、鼓励创新并实现人人融入数字社会的这些最佳监管做法。

一 促进部署宽带基础设施的融资机制

1) 利用广泛的伙伴关系

我们认识到，私营部门将在宽带发展中发挥核心作用，但政策支持和优秀的管理对于部署和普及宽带取得成功还是至关重要的。当此类部署并未给私人投资带来足够的回报时，可通过公私合作（PPP）的方式筹集公共资金。当公共资金承诺用于宽带基础设施投资或关键设施时，监管机构可能会采用开放式的接入安排（即非捆绑），以便在尽可能广泛的用户和提供商基础上实现最大的经济利益。此类基础设施的出售和租赁应采取透明和非排他的方式，以便不对相关市场形成冲击。

市场机制与消除新进入运营商（本国和国际）所面临阻碍的监管框架结合在一起，就成为促进骨干和接入网等网络部署最为有效的方法。当此类机制与提供其他行业（水、电、运输）基础设施的接入相结合后，可降低与基础设施部署有关的成本，对吸引私人投资形成更大的吸引力。

* 最佳做法导则是根据阿尔及利亚、白俄罗斯、哥伦比亚、科特迪瓦、厄瓜多尔、埃及、约旦、黎巴嫩、马拉维、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、卢旺达、瑞士、泰国和美国等提交的输入文件制定的。

2) 对普遍服务项目和资金进行现代化

我们认为，将宽带互联网接入纳入到普遍服务定义中，可作为弥合日渐形成的数字鸿沟的第一步。此外，可选择包括确保对重要宽带业务全面接入框架的国家普遍服务项目。普遍服务须按照技术中立的方式进行定义，即通过定义业务进行定义，而不是定义网络或技术。

监管机构和决策机构可考虑将现有的普遍服务项目转化为支持用于所有公民的宽带业务的数字包容项目。普遍服务项目可通过从市场参与方的活动以及其他渠道获得的收入筹集资金。可采用智能补贴来避免对市场的干扰，同时进一步落实普遍服务目标。

当存在普遍接入/服务基金（UASF）时，可对其进行现代化：

- 作为市场的推进方，引领创新型的农村业务和应用，引发对先进 ICT 连通和服务的需求（如通过为学校 and 医院的宽带接入提供资金，直接向用户发放补贴等）；以及/或
- 在零售端（如接入共享）和批发端（如，通过补贴骨干网、无线塔架以及其他被动式基础设施等中间网络设施），作为农村和高成本地区宽带网络的融资机制。

二 通过激励监管加强宽带的私人投资

决策机构和监管机构鼓励私营部门投资 ICT 行业有好几种方法，如制定有利的政策，简化审批机制，提供更多的频谱、减少监管义务、提供税收优惠措施等。

1) 通过国家政策提供总体指导

我们认为，各国政府须制定连贯、全面的 ICT 和/或宽带政策。该政策必须澄清政府在各行业中加强宽带部署，通过开放宽带市场并授权监管机构继续执行开放计划的承诺。

我们明了，在监管机构的支持下，决策机构需审议现有的法律和监管框架，以减少阻碍宽带普及和使用的障碍，即修订 ICT 法、电子交易法、知识产权法以及有关保护个人信息的法律等关键法律。

此外，对于尚未将气候变化（包括电子废弃物在内）的严重性列入重点政治议程的国家，认识到其严重性有着紧迫的必要性，以便调动资源，加强对电子废弃物管理的监管标准的监督。

我们认识到，在起草发展 ICT 行业的一般性国家规划、政策和战略或特别是涉及到宽带的部署和普及，以确保未来的巨大投资系基于政府、行业和社会的集体决策时，采用包容各方、范围广泛的公共磋商是最佳做法。设立全国宽带或数字包容委员会或理事会等协调机构，囊括政府管理部门、投资人、用户和更广泛的利益攸关方可作为形成共识、制定愿景和战略的平台。另一种与所有利益攸关方形成积极和谐关系的方法是创建有利的政策孵化器，集众智，广纳言，推动宽带发展进入新阶段。

2) 审批机制的合理化

为了给宽带市场的进入提供便利，增加所有网络层的竞争，可简化审批管理并引入统一的审批框架，所有业务根据单一的许可证或特许进行统一。

为使 ICT 运营商迅速开展经营，监管机构需考虑降低许可证费用以及进入市场并提供业务的行政性和程序性要求。在最终许可证发放之前，可在（可延展的）实验期内免费（或仅收取行政处理费用）发放临时许可。

3) 为移动宽带提供频谱

随着对更强大、无所不在和无缝宽带业务的需求不断演进，宽带无线业务的频谱分配已成为数字经济未来增长的基础。在考虑国家目标、经济现实和市场压力时，监管机构和决策机构需解决许多问题，以确保对频谱加以最有效的利用。

在此方面，我们认识到，基于激励机制、受市场驱动的、为移动宽带业务提供更多频谱，从而实现平台间竞争并鼓励创新的方法更受欢迎。设计自愿奖励型拍卖（voluntary incentive auction）、逆向拍卖（reverse auction）及在单一拍卖中提供所有宽带频谱等各种各样的新型频谱拍卖，在没有业务和业务欠发达地区扩展宽带接入。此外，允许频谱的灵活使用（包括频谱的重新分配和频谱的二级市场）是确保频谱随着市场的成熟和演进向效率更高使用（包括移动宽带）发展的关键。利用“数字红利”的频谱，可扩展移动宽带接入的覆盖，同时电视“空白地带”的频谱还可用于无需执照的使用，实现更加强大的宽带业务。

4) 消除推广宽带和接入宽带网络的障碍

我们认识到，制定了（包括那些为刺激需求，受政府主导举措支持的）针对性政策和规章，以消除推广宽带基础设施障碍的国家将成为数字经济的先行者。减少监管负担并进行最低限度的监管干预对于降低铺设基础设施的成本、向最终用户提供业务以及刺激新应用和数字内容非常重要。植根于正式法律文件中的监管规则不能因时而变，解决正在出现的问题，这将阻碍宽带的发展，特别是其影响到技术的选择或与宽带部署和使用有关的操作活动时。在2008年全球监管机构专题研讨会最佳做法的基础上，监管机构可：

- 为扩展基础设施的适当许可创造便利，特别是接入网需要通行权，以便光纤到户并满足宽带多重业务捆绑的交付；
- 通过有助于并鼓励基础设施共享的规则或促进制定政策和激励措施，特别是鼓励与塔架、管道和其他支撑设施被动共享有关的规则、政策和激励措施；
- 鼓励建立国家互联网交换点（IXP），使得本地互联网业务提供商（ISP）可在本地、全国和区域层面交换互联网流量，由此降低（特别是高级多媒体业务）内容交付的成本并优化带宽使用；
- 为海缆虚拟登陆点（VLP）的设立创造便利。VLP 及其相关国际关口站可由通过竞标程序、或在 PPP 模式下确定的 ICT 运营商拥有和管理。将要求 VLP 根据开放接入、非排他和透明定价等标准市场最佳做法条款，向所有获得该国批准的运营商提供大容量带宽。

5) 给予税收优惠措施

监管机构和决策机构需降低业务、设备的税负，这将反过来增加普及率并为宽带业务需求的增长奠定基础。

更加宽泛而言，可给予宽带网络、业务和设备（无论是固定还是移动）提供商具有针对性的财务激励措施，如免除特定期限的某些财务税收（即，相关具体领域的频谱收费），对设备和材料征收单一的特惠进口关税，对本地生产或销售的进口设备免除增值税，对将资源用于应用和数字内容研发的企业给予减税等，以刺激形成一个强劲和竞争的市场。

三 鼓励应用和业务的创新与开发

1) 培育应用、业务和数字内容的创建和改编

我们认为，电子政务和电子金融应用和业务的普及将显著增加用户对宽带的需求。在此方面，政府部门需开发适当的应用和内容，允许其公民更多地参与，从而促进新数字文化的到

来。电子采购、电子支付系统、文件跟踪和 workflow 管理系统等许多电子应用改进政府的工作流程，同时提高公民对国家经济社会发展的参与程度。电子卫生、电子农业以及电子教育等举措将有助于各国政府实现其核心国家目标，为此，树立对ICT使用的信心责无旁贷。

我们还认为，在宽带生态系统中，决策机构和监管机构在建设动态数字内容创建、传播和采用可蓬勃发展的环境方面可有所作为。首先，对ICT行业的监管框架进行全面、具有前瞻性的回顾是评估必要的变革，使得移动银行和社交网络等新兴业务和应用成为可能所必不可少的。

2) 激励研发活动的投资

创新对于宽带经济的增长、确保接入、使用和创建数字内容的权利而言至关重要。

我们认为，应尽一切可能鼓励对研发（R&D）的私人投资。此外，当资源具备时，投资应导向公共研发。例如，可采用UASF提供研发活动的部分资金。此外，政府机构（包括监管机构在内）、私营部门和非政府组织可合作鼓励公众开发创新的数字应用和内容。

我们明了，各国政府可鼓励创新，以应对具体的问题，特别是鼓励以本地语言和域名开发本地内容并设立鼓励学生技术创新的培训中心。创建和维护ICT创新孵化器和创业中心，为高科技提供安家落户的场所，为中小企业提供培训和咨询，为刚刚起步的ICT企业提供资金和其他帮助，这对于本地的社会 and 经济发展同等重要。

3) 落实知识产权

我们认识到，保护知识产权非常重要，因为这使得研究和发明人员可在智能和创新的数字经济中占尽先机。通过在发明的垄断使用和构建丰富的公共范畴知识型产品两者之间实现平衡，以此鼓励创新。

此外，我们认为，确保内容所有人可籍由均衡、相称和强有力的打击侵犯版权行为机制，有利于形成创新和革新的坚实基础。设计实施版权的规则和程序，同时充分保护用户的隐私意味着要在激励和保护数字经济中不同利益攸关方两者之间达到微妙的平衡。

四 提高数字素养

我们认识到，随着全球经济逐步演变为一个开放、竞争和数字的经济，数字素养已成为一项重要的个人和职业优势。数字素养水平更高的国家在创新和生产力方面更为发达，正在占据全球贸易、投资和就业的更大份额。

我们明了，监管机构和决策机构在促进在各国设立一流的培训系统，提供富有创造力的人力资源方面大有可为。促进对各种形式教育的投资，特别是对ICT教育从早期培训到高级指导（特别是在研发、ICT知识转移和数字应用和内容开发领域，尤其是与本地生活方式有关的）的投资十分重要。应持续地向大学、计算机实验室和其他公共研究机构提供足够的资金，在可能和有利的环境下，利用好国际合作带来的好处。