



This PDF is provided by the International Telecommunication Union (ITU) Library & Archives Service from an officially produced electronic file.

Ce PDF a été élaboré par le Service de la bibliothèque et des archives de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à partir d'une publication officielle sous forme électronique.

Este documento PDF lo facilita el Servicio de Biblioteca y Archivos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a partir de un archivo electrónico producido oficialmente.

جرى إلكتروني ملف من مأخوذة وهي والمحفوظات، المكتبة قسم ، (ITU) للاتصالات الدولي الاتحاد من مقدمة PDF بنسق النسخة هذه رسمياً إعداده.

本PDF版本由国际电信联盟（ITU）图书馆和档案服务室提供。来源为正式出版的电子文件。

Настоящий файл в формате PDF предоставлен библиотечно-архивной службой Международного союза электросвязи (МСЭ) на основе официально созданного электронного файла.

国际电联 新闻

itunews.itu.int

协作监管

联手推动“信息通信技术促发展”

特刊
全球监管机构
专题研讨会
埃及沙姆沙伊赫



Helping You to Assess and Manage Tomorrow's Spectrum Demand



Tomorrow's Communications Designed Today

System Solutions and Expertise in
Spectrum Management, Radio Monitoring,
Network Planning, Implementation and Optimisation.



论协作监管的重要性

国际电联秘书长，赵厚麟

信息技术（ICT）是当今数字经济的支柱。但要为新型经济在全球的蓬勃发展创造条件，需要各部门间开展史无前例的协作。其中确保有利的监管环境至关重要。

这就是协作监管成为今年全球监管机构专题研讨会（GSR-16）主题的原因，也是监管机构、政策制定机构、行业领导者和主要ICT利益攸关方齐聚埃及美丽的沙姆沙伊赫交换意见、确定最佳做法的原因。与会者还提出了创新解决方案，享受到绝佳的交流机会，并得到在总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西的主持下东道国的热情款待。

今年的GSR特别重要，因为这是继去年秋天联大通过具有历史意义的可持续发展目标（SDG）之后召开的首次专题研讨会。ICT行业对实现SDG

将是至关重要的。但要取得成功还需要ICT与金融部门深化合作，不仅要在金融业务中推广ICT的使用，还要使金融部门参与到未来的基础设施建设中去。

今年金融行业主要利益攸关方参加了GSR-16的活动，出席了研讨会首次举办的会前数字金融包容性论坛，而且充分参与到GSR-16的整个活动中来，就如何联合ICT监管机构和其他利益攸关方打造能促进经济发展、帮助摆脱贫困的数字金融服务（DFS）生态系统提出了有建设性的意见。

本期《国际电联新闻》专刊中介绍了西奈半岛开展的结构性对话将如何在未来一年中（直到明年7月11日至14日在巴哈马举行的GSR）结合国际电联正在开展的举措促进协作监管。敬请阅览！

协作监管

特刊 | 全球监管机构专题研讨会



刊首语

1 论协作监管的重要性

国际电联秘书长赵厚麟

GSR-16的亮点

3 埃及欢迎全球ICT领袖莅临GSR-16

4 主任致辞

5 领导者交流最佳做法的新途径

8 视频采撷到的真知灼见

GSR-16涌现的重要主题

9 适应新的监管环境

12 “数字金融包容性”大有可为

思想领袖专稿

16 数字金融服务及全球对话的必要性

作者：萨沙·波沃里尼

18 协作监管：埃及的经验

埃及国家电信管理局（NTRA）供稿

itunews.itu.int

每年6期

版权：©国际电联2016年

责任编辑：Matthew Clark

美术编辑：Christine Vanoli

编辑助理：Angela Smith

发行助理：Albert Sebgashad

平面排版：Jie Huang

免责声明：

本出版物中所表达的意见为作者意见，与国际电联无关。本出版物中所采用的名称和材料的表述（包括地图）并不代表国际电联对于任何国家、领土、城市或地区的法律地位、或其边境或边界的划定的任何意见。对于任何具体公司或某些产品而非其它类似公司或产品的提及，并不表示

国际电联赞同或推荐这些公司或这些产品，而非其它未提及的公司或产品。

编辑部/广告咨询

电话：+41 22 730 5234/6303

传真：+41 22 730 5935

电子邮件：itunews@itu.int

邮政地址：

International Telecommunication Union
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20 (Switzerland)

除特别注明外，所有图片均来自国际电联。

封面照片：Shutterstock

GSR-16的亮点



埃及欢迎全球ICT领袖莅临GSR-16





主任致辞

我对埃及政府和埃及国家电信管理局（NTRA）在今年全球监管机构专题研讨会（GSR）期间所给予的盛情款待深表谢忱。

今年的GSR有来自近70个国家的逾500名代表参与，这一盛况表明GSR仍是全球首屈一指的信息通信技术（ICT）监管活动，世界各地的专家们云集至此共商大计。在GSR提供的中立平台上，各方得以交流想法和最佳做法，并带来有意义的改革，以刺激投资。

我非常赞同秘书长的发言，同时亦想强调：为进行包容性的对话和开发创新解决方案，以充分利用新的机遇，我们现在比以往任何时候都需要心手相连。

今天，倘若离开ICT，那么任何人和任何行业的生存均将难以为继。政策制定机构、监管机构、私营行业 and 所有利益攸关方需要开展包容性的对话，以营造跨行业的有利监管环境、挖掘ICT所释放的无尽潜力及助力所有人实现可持续发展。

在融合的生态系统中，ICT正日益被视为与我们的生活息息相关的重要支柱。从垂直监管模式过渡到协同式政策制定和监管模式在当今世界具有殊为重要的意义。

我们会铭记GSR-16在此方向上迈出了坚实一步。我们已跨越了行业的界限，联手就协作监管发起了结构化讨论，这将令我们得以利用ICT来共同实现可持续发展目标及人民生活质量的改善。

国际电联电信发展局主任

布哈伊马·萨努



■ 领导者交流最佳做法的新途径

来自约70多个国家的500多位与会者于今年5月11日至14日云集埃及沙姆沙伊赫，出席国际电联全球监管机构专题研讨会（GSR-16）。

作为信息通信技术（ICT）监管机构和政策专家的最大规模专业会议，GSR的与会者讨论了五花八门的问题，其中包括：人工智能；“物联网”；新数字平台；隐私、信任和网络安全；以及数字创业。

在促进采取共同的监管措施方面，GSR堪称独一无二的论坛，此类措施有助于推动ICT发展以改

善人民生活。为此，今年GSR-16的重要性犹胜以往，原因是ICT将在实现联合国新的历史性可持续发展目标（SDG）方面发挥关键作用。

“今年的GSR非常成功。”国际电联秘书长赵厚麟指出。“我很高兴地看到，在当前智慧和连通的世界中，ICT占据了经济和社会发展的核心地位，我们一致同意必须更多地开展协作。仍然至关重要：我们需要为创新和新业务模式的繁荣创造适当条件，同时保护消费者的权利，而这需要进行力度更大的跨部门协作监管。”



“我们需要共同负起发展经济的责任。”

GSR-16主席兼
埃及通信和信息技术部部长
亚西尔·埃尔卡迪

沙姆沙伊赫标志着新起点

GSR-16的与会者一致认为，ICT的融合令人目不暇给，在此环境下人们所面临的问题相当重要且复杂，以至于大家需要开展前所未有的合作。

“我们需要共同负起发展经济的责任。”担任GSR-16主席的埃及通信和信息技术部部长兼埃及国家电信管理局（NTRA）局长亚西尔·埃尔卡迪表示。

“沙姆沙伊赫启动了针对协作监管开展结构性讨论的进程。”国际电联电信发展局（BDT）主任布哈伊马·萨努如此表示。“协作监管将协助我们实现[联合国]可持续发展目标，并为社会最弱势阶层提供帮助。”

数字金融方面的最新工作重点

GSR-16的新重点议题之一是数字金融服务，原因是该行业发展迅速，且在改善人民生活方面具有直接潜力。

金融市场的参与者（如金融包容性联盟）和一些国家的央行高管在论坛会议以及与ICT领袖进行的讨论中纷纷高调现身，此举体现了在监管方面最为严厉的两大行业的持续融合之势。

几位发言者和演讲者指出：金融和ICT监管机构需要共同努力，以提供惠及整个价值链的整体解决方案。

“监管不仅应存在于电信层面。”埃及国家电信管理局董事阿姆鲁·巴达维表示。“金融监管亦须到位，且两大监管机构之间必须进行合作，以实现数字化的金融包容性。”

因此，GSR-16将第一天专门用于其有史以来的首次**全球数字金融包容性对话**，此专题会前会得到了比尔及梅琳达·盖茨基金会的支持，并与其他伙伴进行了合作。

在对话期间，与会者详细讨论的内容包括：为支持新的数字交易模式、支付平台和创新技术，需要进行何种监管？为应对新出现的技术、业务和监管漏洞，主要利益攸关方又应发挥何种作用？

监管和行业讨论论坛

今年的GSR比以往更加强调整了以下两方面的重要性：旨在消除桎梏ICT增长的障碍的监管协作；及上述协作对经济发展的促进作用。因此，在GSR中居于核心地位的全球监管机构与行业对话（GRID）会议单刀直入地讨论了以下重点议题：如何为物联网的普及铺平道路；如何将尚无银行账户和电信连接的用户纳入当今的智慧社会；监管机构在促进数字经济的创业精神方面可有何种作为；以及如何通过安全的电子商务、金融交易和数字身份来维护信任。

在GSR-16期间举行的监管协会（RA）会议为讨论跨区域的监管协会合作提供了重要且中立的平

台。RA会议重点关注的议题为：确定可为国际移动漫游市场营造有利环境的战略方针和建议。

GSR-16期间的私营部门首席监管官（CRO）会议亦展开了热烈的辩论。本次CRO会议为第六次。针对在向政策制定者提出监管改革建议时私营部门应如何形成统一口径的议题，来自各个部门的与会者纷纷就开展合作的方式各抒己见。

“在‘下一代监管’方面我们应有何种作为？何为速胜？对未来愿与我们合作的监管机构，我们又应有何种作为？”CRO主席博卡尔·巴对与会的同事们发出了上述行动倡议。“我们希望私营部门能够做出与公共部门携手开展协调的姿态。在此方面我们大有机会。论坛便是提供此类机会的平台。”

此外，最后一天举行的并行会议是今年GSR活动安排的一大特色：针对监管机构的会议仅向监管机构和政策制定者开放，而针对行业的会议则面向私营部门成员。行业会议的与会者讨论了向政府传达以下理念的必要性：迟滞且破碎的监管政策会桎梏增长，而经协调且可预测的政策将推动ICT的普及和经济的发展。与会者还讨论了**国际电联ICT监管跟踪机制**，并指出该机制作为一项工具有助于实现协作式监管。

输出成果

GSR-16的讨论文件为论坛会议的特定环节奠定了基础。关于“第五代监管”、维护信任以及新兴技术和应用型经济如何影响监管等议题的论文作者在相关会议期间介绍了他们的研究成果。（请[点此处](#)阅读讨论文件。）

“我们必须充分利用颠覆性的技术，以确保将这个地球上的每一位公民均包容在内。”

巴哈马公用事业监管与竞争管理局首席执行官
凯瑟琳·里维耶尔-史密斯



在闭幕式中，NTRA委员阿姆鲁·巴达维向与会者介绍了5月11日举行的**数字金融包容性全球对话**的成果。他还介绍了**2016年全球监管机构专题研讨会有关数字金融包容性协作监管的最佳做法**。

GSR-16的输出成果将纳入国际电联关于监管机构的旗舰类年度报告的第17版。请参见最近发布的“**2016年电信改革的趋势（第16版）**”。

向前进发

无论讨论时如何事无巨细，GSR-16的框架和与会领导者的言论始终聚焦于国际电联在连通世界以改善人民生活方面的核心使命方面。

巴哈马（将于2017年7月11日至14日举行的明年GSR的东道国）公用事业监管与竞争管理局首席执行官凯瑟琳·里维耶尔-史密斯很好地点出了研讨会的精神所在：“我们必须利用颠覆性技术，以确保将这个地球上的每一位公民均包容在内。”她还表示：“我们不希望向后看，我们要继续向前进发。”

视频采撷到的真知灼见

一些公共和私营部门领导者来到GSR-16视频工作室，进一步就如何在大变革时代推进协作监管发表了意见。下面是一小部分示例：

“我们在所采纳的监管模式中必须保持活力，听取业界关于如何...将更多人纳入数字和移动金融服务的意见。”



“信任在任何信息社会都是非常重要的支柱，涉及到智能服务和智能应用时尤其如此。”



“我们将迎来第四次工业革命，需要以有利于私营部门发展的适当方式迎接这场革命。”



“我们需要‘5G’的监管模式，需要提高灵活性、降低风险、鼓励企业勇于尝试的方法。”



观看GSR-16要点视频，了解今年在埃及沙姆沙伊赫举行的专题研讨会的盛况。





Shutterstock

■ 适应新的监管环境

为加快社会经济发展，很多政府正在力图释放信息通信技术（ICT）带来的巨大商机，而当下技术变革的步伐要求这些政府采取殊为不同的监管手段。

“我们当今生活于其中的社会包含了更智能的机器、机器人、更智能的汽车、无人驾驶飞机和智慧城市，这便是全球经济和全球社会的主旋律。”国际电联电信发展部门基础设施、有利环境和电子应用部主任克马尔·胡赛诺维奇表示。“世界各地的监管机构在变革生态系统方面已变得愈发自觉。”

这一不断变化的生态系统有什么特点？哪种监管办法对推动包容和可持续的ICT增长最为有效？

在5月11日至14日于埃及沙姆沙伊赫出席国际电联全球监管机构专题研讨会（GSR-16）时，政府部长、最高级别的监管机构和领先的技术公司对上述重要问题做出了正面剖析。

“当涉及到物联网和智慧城市时，我们需要考虑进行真正意义上的共同和综合监管。”埃及国家电信管理局（NTRA）网络安全副总裁谢里夫·哈希姆表示。

事实上，所有与会者均提到：在大融合和大变化的时代，各方迫切需要进行协作。



“当涉及到物联网和智慧城市时，我们需要考虑进行真正意义上的共同和综合监管。”

埃及国家电信管理局
网络安全副总裁
谢里夫·哈希姆

“我们必须从垂直监管过渡到协作监管。”国际电联电信发展局（BDT）主任布哈伊马·萨努的开幕发言为专题讨论会确立了基调。

新的复杂环境

“信息通信技术目前正处于所有经济活动的核心。”温莎园咨询公司负责人兼GSR-16讨论论文规模竞赛：市场力量、监管和应用软件经济的共同作者斯科特·麦恩表示。“今天的颠覆性事件在明天会成为常态。”

GSR-16与会者讨论了应对各种颠覆性信息通信技术的发展趋势的方法，此类技术包括：流行的“OTT”公司（如Netflix公司、Skype和WhatsApp）的崛起、新的5G和物联网技术问题以及本地内容要求问题。

“创新的来源是ICT公司...电信运营商已掉队，监管机构掉得更厉害。”中东和北非电信委员会（SAMENA）首席执行官兼国际电联首席监管官会议主席博卡尔·巴表示。“我们过去使用的KPI[关键绩效指标]将不再奏效，且已不再具有任何现实意义。”

那么，监管部门应如何适应不断变化的现实？

“我们将很难明确哪些技术会较为重要，亦很难确定将此类技术整合在一起的方式。”英特尔公司全球执行董事彼得·皮什表示。“答案是：监管机构需要竭尽所能地去挖掘，即：监管机构应部署可生成良好信息的机制，并部署自下而上对信息采取行动的激励手段。在此方面会伴生大量投资，并会蕴藏风险。坦言之，为此会开展很多实验。一个务实的构想是推出灵活的长期牌照...最终，此类挖掘工作成功与否均与对消费者行之有效的技术有关。”

宽松而灵活的监管

这种观点在GSR-16期间得到了广泛支持。为ICT消费者提供更好的服务意味着连通更多的公民、更多的就业机会和更强劲的经济增长。监管机构为此应如何尽一己之力呢？许多与会者均表示：监管机构应慢慢来、小心行事并保持灵活性。

“技术发展总是走在监管前面。监管机构又常常出手过早。”爱立信公司行业关系副总裁希夫·巴哈西表示。“在进行监管之前，应让技术先发展成型。严厉的监管从来都不值得提倡。宽松监管始终是首选。”

麦恩先生亦认为保持灵活性十分重要，他建议监管机构应放松监管，以使传统电信运营商在应用软件经济的竞争中保持更大的灵活性。他还直言：应向新进入市场的公司颁发临时牌照，以使监管者对其加以评估，并在长期牌照上做出必要的更改。

“所有机构
均需劲儿往一处使，
并默念：‘是的，我们要
做到这一点’。”

新加坡资讯通信发展
管理局产业集群主任
哈林德帕尔·辛格格雷瓦尔



“采取更加灵活的政策和框架...在今天仍然比以往任何时候都更加重要。”国际通信卫星组织（ITSO）总干事兼首席执行官何塞·托斯卡诺在主持行业领导者有关行业新监管KPI的辩论时如是表示。

关于在物联网（IoT）时代如何监管互联网的论坛会议开展得十分活跃。埃及NTRA董事阿姆鲁·巴达维在此论坛会议的开幕词中指出：“监管不能静止不动，而须动态发展。信息通信技术在智慧城市中的作用很大。若我们监管失当或过度监管，则可能会断送发展成果。”

“[监管]必须与10年前有所不同。”欧洲广播联盟（EBU）机构关系主管贾科莫·马佐尼表示。“各自为政的监管机构已无法继续开展工作。我们需要跨越传统疆界，并坚持推行可以跨国界运用的一些基本原则。”

“第五代监管”

“我们正站在第五代监管的门口。”电信发展局监管与市场环境司负责人苏菲·马登斯表示。

“我们的确认识到有必要进行协作监管。这涉及一个全面的视角，并要求在各部门之间进行包容性对话。”

“第五代监管”包括创新、高效和协作等共性原则，其目的是克服如今各方共同面对的壁垒，这体现在互连互通、服务质量（QoS）、数据共享和安全等方面。“协作监管指的是共享指导原则和最佳做法，并确定合作机制。”马登斯女士表示，她同时强调GSR-16是着手开展此项工作的良好起点。

城邦新加坡为协作监管提供了成功案例，在信息通信技术战略及其执行方面，该国是各方公认的先行者。新加坡提出了在物联网时代成为智慧城市领导者的愿景，这要求进行前所未有的协调，并对相关目标加以统一。

“新加坡的愿景得到了整个政府的支持。”新加坡资讯通信发展管理局（IDA）的产业集群（资源与互连管理）主任哈林德帕尔·辛格格雷瓦尔表示。“所有机构均需劲儿往一处使，并默念：‘是的，我们要做到这一点’...若你希望可以实现数据的互操作，并在多个不同部门之间共享数据，则大家必须携手行动，以决定如何才能将此类标准部署到位”。

好消息是：监管机构已开始进行更多的跨部门协作，且这不仅局限于新加坡。国际电联的胡赛诺维奇表示：“世界各地的监管机构均意识到需要适应不断变化的环境，且它们正日益与其他部门进行更多的互动。”

只有分享最佳做法，监管部门才能就如何落实“第五代”协作监管互相取长补短。但是，怎样才能最好地实现最佳做法的分享呢？

“国际电联可以研究不同国家的最佳做法。”约旦电信监管委员会副主席兼董事安萨里·阿尔马沙伯表示，许多与会者对此亦表示首肯。他还指出：“我相信：国际电联可在收集数据和[开展]案例研究方面发挥重要作用。”



“数字金融包容性”大有可为

随着信息通信技术（ICT）日益渗透到我们的日常社会经济生活中，数字金融服务（DFS）也迅速成为ICT生态系统的重要组成部分。

数字金融服务孕育的巨大商业潜力无与伦比，超越只存在于其自身进一步改善人们的生活，特别是改善全世界约20亿无基本金融服务的“与银行服务无缘”的成人生活的可能之中。然而，对政府和私营部门满足人们对DFS日益增长的需求的鞭策也随着这两个受监管最严厉行业的融合而带来了一系列复杂监管问题。

当前金融与ICT行业进行紧密协作的至关重要性前所未有，因此，今年的全球监管机构专题研讨会

（GSR-16）在其历史上首次在比尔及梅琳达盖茨基金会的支出下并与其他伙伴协作，于5月11日组织了“数字金融包容性全球对话”的会前主题活动。

上述全球对话的目的使来自世界各地的电信/ICT和金融监管机构代表及其它相关利益攸关方聚集一堂，共同讨论如何形成合力和避免双重监管、加强跨行业协作等问题，并为数字金融包容性确定新的监管方式。这些在会前活动中讨论的问题也贯穿于GSR-16的始终，且将在未来数月甚或数年中得到研究探讨。

“有待解决的问题繁复多样，根源异常复杂，”比尔及梅琳达盖茨基金会贫困人群金融服务



“移动变革可成为
数字金融包容性的巨大
推动力。”

印度电信管理局主席
Ram Sewak Sharma

项目（FSP）高级项目官员兼ITU-T数字金融服务焦点组主席Sacha Polverini如是说。“监管环境需有益于创造有利条件，而非制造瓶颈。”

机遇重大，挑战严峻

整个GSR-16期间，随着尊贵领导人以事实和数据娓娓讲述着数字金融服务具有的变革力量，设在沙姆沙伊赫的大会厅为人们呈现出不计其数的可能性。

印度电信管理局主席Ram Sewak Sharma指出，“移动变革可成为实现数字金融包容性的重大推动力。”

为与金融服务无缘的人们提供移动银行解决方案“不仅仅是善举，而且对工商企业大有裨益，”万事达卡公司中东和北非分公司总裁Khalid Elgibali如此表示。他介绍了万事达卡公司如何在加紧努力，使此前与金融服务毫不沾边的5亿人在2020年前获得这一服务。

但是，GSR与会者一致认为，要牢牢把握数字金融包容性的机遇，就必须实现正在融合的ICT与金融生态系统中私营和公共部门参与方之间史无前例的密切协调。

“发展中国家开发任何移动服务面临的真正挑战是如何将用户与价值链完美结合，”埃及中央银行支付系统部主任Ahmed A. Faragallah指出。“有必要开发包括金融和ICT利益攸关方的完整生态系

统，”且这一生态系统能够随着消费者的需求的变化而自我调整。

不同参与方都可在这—进程中发挥自己的独特优势。例如Faragallah先生谈到，充分利用大型移动网络运营商的移动数据非常有助于为不同客户群提供量身定制的数字金融产品。在以谷歌和三星为例时他说：“为什么他们在推出支付服务？因为他们对客户的需求了然于胸。”

尽管如此，凝聚所有不同参与方的力量是一项巨大且繁重的任务。

“我们总是谈论[技术]系统如何实现互通，但更关键的一种互通是[人]与人之间的互通：行业之间的互通；参与现实讨论的主要监管机构或主要政策制定机构 – 信息技术（IT）监管机构、电信监管机构、金融监管机构 – 之间的互通，”爱立信公司一致性和风险控制总监Tunmbi Idowu认为。“目前我们都是各自为政，但如果在对话基础上确立一种监管框架，则信任与合作之花将开遍大地。”

实施：“勇敢者的游戏”

“[数字金融包容性]必须是团结协作的游戏 – 通过公共-私营伙伴关系开展的完整统一工作 – 且这是取胜的唯一出路，”万事达卡公司的Elgibali先生如是说。“这是勇敢者的游戏，与怯弱者无缘。在中短期内不可能获利颇丰。然而，如果能够从长远的未来看待问题并了解这一工作可能带来的益处，那么如此行事绝对正确无比。”

毫无疑问，需要具有长期和全局观才能够以充分理由做出数字金融服务所需的投资 – 在一些数字金融包容性需求最为急迫的小型发展中国家中尤其如此。

法国电信巨头Orange公司的Orange金融、移动支付和无接触业务资深副总裁Thierry Millet对此

深有感触。Orange公司自从于2008年在科特迪瓦出台移动支付服务以来，已在14个国家陆续铺开，总交易次数已达到四年前的四倍，且用户的使用量也几乎翻了一番。“这些新服务的吸引力巨大，大众市场的需求十分旺盛，”Millet报告说。但他也指出，“每人每月的总交易金额不足300欧元，因此公司需用3-4年的时间才可达到在新市场部署移动支付服务的（生产）临界质量。我们调侃说，努力实行这些举措完全属于前人栽树后人乘凉，”Millet先生笑称。“多数活动都是长期投资。”

正因为如此，Millet先生强调，需要出台协调一致和协作式监管方式。“这一行业尚属初创阶段，”他说。“采取协作式监管方式非常重要，这将切切实实有助于创新。”他还谈道，金融监管机构为非金融参与方和与银行实现互通留出余地亦是取得成功的关键要素之一，但最为重要的是，私营部门参与方需要一种可长期依赖的监管环境。“我们要做出正当投资，就需要一种长期和安全的监管框架，”Millet强调。

金融和ICT行业可如何携手合作

“众所周知，金融监管机构在改变监管方式问题上往往斟酌再三，谨慎异常。在发展中国家，他们的这一盛誉正被完全颠覆，”金融包容性联盟执行主任Alfred Hannig在GSR-16第一天的开幕式上如是说。他给了东部非洲的例子，包括坦桑尼亚中央银行如何在2011年针对金融包容性发表了具体宣言。他说，从那以后，坦桑尼亚比计划提前一年实现了让其50%以上成人居民获得银行服务的目标，并不得不将其目标提高至70%（已超过这一目标），使该国在数字金融包容性方面成为了“全球真正的领军国家”。Hannig还以世界范围内其它国家为例，表明数

“金融包容性已成为埃及中央银行工作的重中之重。”

埃及中央银行负责
信息技术和支付系统的
助理副行长
Eng Ayman Hussein



字金融服务的强劲增长。他说，这些成功案例的一个共性是：“金融监管机构与电信监管机构之间表现出了强有力的协作精神。”

榜样的力量是无穷的，GSR-16东道国埃及也不甘落后。“埃及中央银行已将金融包容性作为其工作的重中之重，”埃及中央银行负责信息技术和支付系统的助理副行长Eng Ayman Hussein表示。Hussein先生介绍说，埃及已确立了一项电子银行框架，其优先工作由市场需求推动，且他们也在研究实现不同移动支付服务提供商之间互操作性的最有效模式。埃及中央银行在“持续不断与私营部门进行沟通，以便最好地为用户提供友好的移动银行工具。”

孟加拉亦已将数字金融包容性列作首要议程之一。“我们于2011年开启了移动金融行业的征程，”孟加拉电信监管委员会主席Shahjahan Mahmood表示。他说，目前每天有7500万次移动交易，这是存在移动金融服务的市场只有40%的情况下实现的。“我们希望在一两年内，成为在世界上提供移动金融服务的翘楚。该行业的成功有赖于政府策略，所以我国政府推出了称为“数字孟加拉”的宏大项目。我们希望到2021年，所有公民都享有数据和话音连接，移动金融服务将是这其中的第一要务。”

如何前行？

“目前我们已经结束[数字金融包容性]的第一阶段工作并已开始第二阶段工作，” Glenbrook合伙公司董事合伙人兼国际电联数字金融服务焦点组副主席Carol Benson如是说。“回首过往10年，我们可以看到，若干不同国家取得了长足进步，由此我们日益老练地了解了哪些行动行之有效，哪些行动于事无补。”

那么该如何前行呢？Benson女士提出了今后10年的两项主要目标：1) 充分汲取移动金融尚未取得成功的国家的教训；2) 达到“数字流动性”，使用户能够心满意足地以电子形式留下资金。Benson女士解释说，“即便在移动金融繁荣发展的地方，资金也不会电子钱包中纹丝不动。”“它以一种“现金流入”和“现金流出”的形式循环，因此带来了无尽复杂性。”

Macmillan Keck律师事务所创始合伙人Rory MacMillan认为，考虑到目前94%的移动资金还采取人到人的转账方式，因此上述目标是极为弥足珍贵的目标。他还是题为**数字金融服务：做出数字**

包容性监管这一在会前活动上介绍的讨论文件的作者。“我们实际使用移动基础设施进行贷款和获得金融服务的实践才初现端倪，但其所具备的变革力却可能是连汇兑服务都望尘莫及的。”

“我们仍然任重而道远，” MacMillan说，但协作式监管会让我们走向坦途。“监管环境绝对至关重要。实验性研究表明，如果监管环境设计得当，那么增长和服务很可能急速向前。”

然而，人们的普遍认识到，不存在监管的“万全之策”——每一个国家都必须找到适合自己的途径。尽管如此，人们还是呼吁在国际层面予以指导。

“在推进[金融包容性]方面必须进行某种形式的国际层面指导，”爱立信公司的Idowu认为。

“我们应如何制定具体目标？我们如何才能知道何时实现了目标？在国际电联内部，大量工作正在进行之中。目前国际电联相关组从事的活动令人称奇，但我认为，如果加大吸引力，这些工作定会阔步向前。”





手机将越来越多的肯尼亚人连至
数字金融工具和服务

数字金融服务及全球对话的必要性

作者：萨沙·波沃里尼

国际电联数字金融服务焦点组主席兼

比尔及梅林达·盖茨基金会贫困人口金融服务高级项目（FSP）官员

世界在蓬勃发展之中。尽管依然存在挑战，但随着越来越多的人摆脱贫困，我们赖以生存的世界从总体上正变得比以前更加富裕和繁荣。对中低收入国家的人口而言，数字金融服务（DFS）是使其摆脱并远离贫困的途径之一。这方面的商业益处早已有文件可考，相关研究表明：数字渠道最高可使支付交易的成本降低90%。一直以来，金融服务对许多人而言仍遥不可及，而数字技术正可消除这方面的一大障碍，即：对交易价值不足一美元的人而言，金融服务仍是一种奢侈品。

不过，尽管移动设备（包括智能手机）日益普及，技术创新日新月异，但全球据估计仍有20亿人尚无银行账户。虽然每个人均需经常购买金融产品和服务，但无数的法律、文化、商业和金融问题削弱了他们获得或使用正规金融服务的能力（在发展中国家尤其如此）；无需多言的是：在很多情况下，由于缺乏可靠的国家身份认证机制，穷人甚至连开设基本帐户都相当困难。因此，公共和私营部门应能联手大有可为，如此方可充分利用数字金融服务的潜力，并将全球人口中的最弱势群体纳入正规的金融服务。

在宏观层面，迫切需要为实施最佳做法和政策建议建立相应机制，以使电信和金融服务行业支持数字金融服务产业的监管机构、运营商和提供商实现有机增长，并以可持续的方式吸引大量低收入人群使用此服务。国际电联正在通过ITU-T数字金融服务焦点组和全球对话推动电信和金融服务监管机构和运营商之间展开讨论。目前，迫切需要在这两者之间建立合作框架，并对法律和责任形成清晰的认识。

何种方法才能奏效？

在监管方面，关键工作是落实恰切的规则，如此方可吸引中

长期投资、提供法律上的确定性、避免套利和允许服务提供商在不影响金融体系的安全性、稳定性和完整性的同时扩展业务。电信行业在此方面从来不甘人后。不过，在许多国家，新的市场参与者却发现很难在监管严格的环境中畅行无阻，且在此环境中，多年以来仅有传统的金融市场参与者方可自如运营业务。从商业角度而言，必须确保公平的竞争，以便为此过程所涉及的不同利益攸关方提供公开且公平的竞争环境。

一个系统若想取得成功，有一点至关重要，即：深入理解电信和金融服务监管机构在快速发展的市场中如何才能实现更好的协作。东非（即：坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达）主管部门之间在此方面的有效合作堪称范例，其监管机构一直在携手解决消费者保护、互操作性、网络安全等问题，原因是这些领域的职能在某种程度上存在共担或重叠的现象。在手机号码瞬间变身为银行账户后，若客户的服务遭到扰乱，则他们不仅会对各方的作用和责任一头雾水，在需要诉诸公堂时亦会对到底应状告何门一筹莫展。

成功样本

我们可资借鉴的成功案例不胜枚举。譬如：2013年，墨西

哥政府设法在其年度支出中节省了约12.7亿美元（占其总支出的3.3%），有关节余涉及了工资、养老金和社会转型等领域。为实现此节余，该国便对所有政府工作人员应用了数字化和集中化的支付手段。

另一案例是M-KOPA产品，该金融产品已在非洲三国为逾330 000户家庭提供了太阳能电力。每一家庭太阳能系统的贷款均可通过手机按天实现小额分期偿还。此类创新很从容地解决了紧迫问题，并使金融服务具有足够的吸引力，使人们愿意放弃其熟悉并信赖的现金经济模式并为此承担风险。

数字化信贷是可立即通过移动装置获得小额贷款的业务，这项业务在低收入国家正日益普及，在撒哈拉以南的非洲地区尤其如此。在很短时间内便形成规模的一个案例为M-Shwari，这是2012年在肯尼亚推出的一种储蓄和贷款产品，目前该产品已出口到邻国。数以百万计的人口正在使用该产品，这些人有很大比例生活在贫困线以下，并因为缺乏信用记录而为信贷服务提供者所淡忘。通过使用替代性的数据通信手段（通话时间、话费充值、点对点传输），现已可开发出具有较高可预测性的替代评分系统。

以上案例表明：即使在可扩展性和盈利性方面仍然存在严峻

挑战，但技术仍可通过某种方式刺激衍生新的应用，并在商业模式方面实现创新。

ITU-T的数字金融服务焦点组

在此方面没有灵丹妙药。各国可取长补短，并根据国情制定量体裁衣的措施。若相关措施不适应当地需求，则切记不得照搬。福克斯集团目前提供可度身定制的工具包。从现在算起，我们的职责将在2017年1月初告一段落，在此期间我们将发布一系列实际成果，其中将包括供ITU-T各研究组审议的报告，这些研究组可能会通过一些建议书，以供各类利益攸关方利用。焦点组的输出成果将包括工具、原则和导则，以期：帮助澄清电信和金融服务监管机构在数字金融服务中的作用和责任；为实现可互操作的移动支付解决方案制定导则；研究数字金融服务平台的架构框架；以及就如何实现数字化流动性提供政策指导。此外，焦点组亦将研究数字金融服务提出的安全性、消费者保护和数据隐私问题。我们的目标是帮助全球各地的政策制定者和决策者、数字金融包容性的影响者和技术援助提供者加快其正在开展的工作。

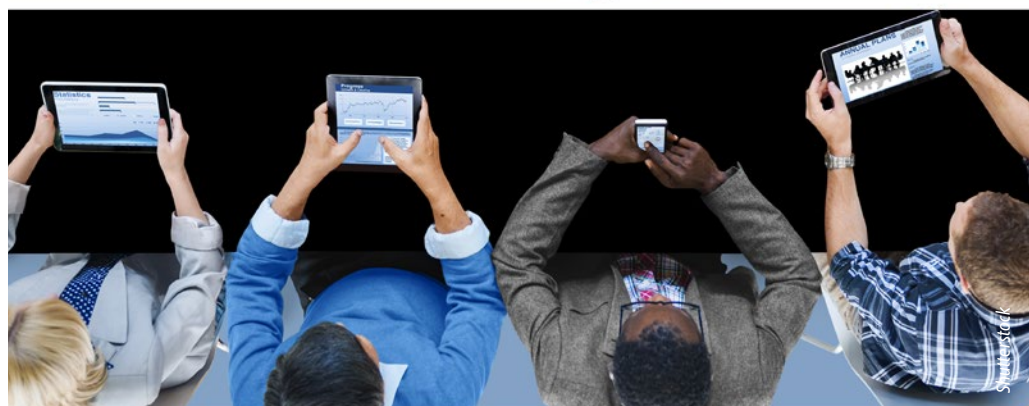
协作监管： 埃及的经验

埃及国家电信
管理局（NTRA）供稿

在过去的二十年间，信息通信技术（ICT）已日益成为在全球解决民众的需求、兴趣、知识和技能问题的主要因素。

如今，电子和移动服务与应用在教育、卫生、交通、能源、农业、气候变化以及其它多个领域发挥着至关重要的作用。事实上，信息通信技术对推动当前的可持续和智能发展亦起着核心作用。

然而，尽管法规可为技术和创新的成功实施铺平道路，但后者到来的步伐却往往早于前者。因此，为更贴近技术和产业发展曲线，监管机构必须与利益攸关各方开展合作，并把当今的挑战转为可资利用的机会。



通过实现增效、提供更优质的服务质量（QoS）、提供自由选择权和确保消费者行使其正当权利，协作监管环境可强化信息通信技术促发展的作用，并丰富消费者的社会和经济福祉。协作监管可令竞争和经济整体受益。此外，一国之内不同实体之间的透明度和统一监管将使市场保持增长态势，并使投资纷至沓来。

多年来，在如何领导国家协作监管工作方面，埃及国家电信监管局（NTRA）已习得一些宝贵的经验教训。在此我们愿与各位分享相关发展心得。

何为协作监管？

协作监管包括：有效和定期的协调与互动；知识、经验和资源的分享；对协同效应的探索；对可能存在的重叠监管的确定；以及在政策和法规方面针对协同手段进行的开发工作。此外，一方面有必要增进国家政府机构之间的协作，另一方面亦有必要增进区域和全球组织之间的协作。

早在上世纪90年代末，埃及便兴起了市场开放和行业改革项目，当时政府曾大力推动所有相关公共和私营实体就电信行业的改革工作交流看法。

此外，在2003年发布第10号《电信法》之前，在埃及进行的广泛对话征求了行业、消费者权益保护组织、非政府组织（NGO）、学术界和社会各界的意见。

根据2003年的第10号《电信法》，埃及成立了NTRA。自成立以来，该机构不仅与电信行业的市场主体开展了有效合作，还与不同行业的其它机构开展了合作，以在这一生机勃勃的环境中实现利益的最大化，并提高应对新挑战的能力。

对市场 and 消费者给予更多关注

2011年，为对市场利益和消费者给予特别关注，NTRA与埃及竞争管理局（ECA）签署了合作协议。该协议旨在促进双方开展合作和交流信息、相互提供技术支持以及实现经济和法律分析方法的统一。

NTRA还与处理消费者投诉问题的埃及消费者保护局（ECPA）进行了协作，并在“了解你的权

利”口号下在埃及各省发起了宣传活动，以提高民众对各类电信问题的消费维权意识。

此外，2003年根据第10号《电信法》成立的消费者权益保护委员会（CRPC）则负责在不断变化的电信市场中保护、教育和代表电信消费者。为实现上述目标，该委员会与电信企业界、消费者团体和公民开展协作，以制定和实施创造性的解决方案来解决消费者遇到的问题。此外，为充分发挥非政府组织的作用，CRPC亦邀请此类机构召开了联席会议，以令后者在有利于电信服务消费者的工作方面不断发挥核心作用。

与政府和学术界协作

为确保尽可能以最环保的方式对信息通信技术的发展加以管理，埃及通信和信息技术部（MCIT）和环境事务部（MEA）正在实施“绿色ICT战略”，该战略是以谅解备忘录的形式在上述两个机构之间达成的。此外，为按照国际标准更安全地建设移动

基站，NTRA还与MEA签署了另一项协议，以确定相关的技术和环境条件与规范。

NTRA还与国内多所大学和科研机构开展合作，以为电信与卫生、教育和媒体等其它部门携手开展的国家研究活动提供支持，其目标是弥合学术活动和技术发展以及政策愿景和市场需求之间的鸿沟。

为实施国家宽带计划（E-Misr），NTRA与各部委进行了协作，以解决后者的宽带服务需求。为确保实施计划得以贯彻，NTRA亦与负责监测进展情况和消除障碍的部委携手成立了联合管理和监督委员会。

跨部门协作

NTRA目前还在与埃及中央银行（CBE）、移动运营商、银行和其它利益攸关方合作，以在埃及评估和推广移动支付服务。该机构还推出了国际汇款等新服务，并努力为将数字金融的包容性带给越来越多的埃及人铺平道路。

目前，在紧邻开罗东部的地区，埃及发起了一个尚未命名的“新行政首都”国家项目。埃及政府已为该新首都项目的规划和实施认真采取了诸项措施，其愿景是利用信息通信技术来建设真正意义上的智能及可持续发展城市，不同的利益攸关方须为此开展协作，其中包括房地产、信息通信技术、能源、交通、教育、卫生和其它行业。

与区域机构协作

除上述各项举措之外，NTRA还与其它区域和国际监管机构和组织进行了有效合作。NTRA是阿拉伯监管机构网络（ARNET）、东部和南部非洲共同市场（COMESA）、欧洲地中海地区监管机构集团（EMERG）等区域网络以及国际电联等国际组织的活跃成员。此外，为就不同监管问题交流经验，NTRA还与其它国家的对应监管机构签署了多项双边协定。

总体而言，协作监管可在竞争和经济方面实现总体上的极大收益。因此，各国政府应致力于加强监管机构之间的协调，以帮助消费者实现最终利益，并在不同部门之间实现协调一致的经济调控。此外，在国家政府机构、区域和全球性组织之间进行跨境协调及加强协作亦必不可少。同样，国际组织亦须支持发展中国家开展机构能力建设，为此应通过经验和成功案例的交流来鼓励潜在的合作。

BOOKshop

HOOK UP!

Order now at <http://www.itu.int/en/publications/Pages/default.aspx>

For more information, please contact sales@itu.int

