

## 网络普通用户未来挑战 R3 白皮书工作空间

### 白皮书：“让 ICANN 发挥重大作用、迅速作出响应并获得尊重”

主要作者：

- Rinalia Abdul Rahim
- Yrjö Länsipuro
- Evan Leibovitch
- Carlton Samuels
- Jean-Jacques Subrenat
- 薛虹

版本：0.10

2012 年 5 月 18 日

### 简介

互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 顺利进入其发展史上的第二个十年期。总体而言，见多识广的互联网用户和专家认为 ICANN 非常成功地履行了互联网唯一标识符技术协调员的职责，确保了域名系统 (DNS) 的稳定性并巩固了其安全性。该项管理职责的履行已有一段时间，在此期间，互联网用户人数增加好几个数量级，以至今天拥有超过 20 亿用户；如今，人类活动中几乎所有领域都依赖于互联网，互联网无疑已成为历史上首个真正意义上的“全球性基础设施”。虽然互联网用户在数量上发生了惊人的增长，但是互联网的质变更具基本性：它从一个狭小、备选的额外沟通渠道发展成为大部分人在享受基本的、关键的服务时必需的广阔平台。与 1998 年 ICANN 成立时相比，互联网现在要处理生活与工作中其他方面的更为错综复杂的管理和政策问题。ICANN 目前面临的许多难题都是关于变革的力度与速度的问题。

### ICANN 面临的挑战

因此，现在提出关于当前互联网管理系统（包括 ICANN）是否能够适应此等重大变革的问题。面临的挑战主要分为四个主要方面：

#### 1) 全球公共利益：

***在持续演变和充满挑战的环境中，ICANN 是否能够与不断增长的公共利益需求保持同步，并调整其方法以更好地服务全球公众而不受狭隘利益的影响？***

ICANN 在其义务确认书 (AOC) 中承诺：所做的决策均从由全球互联网用户组成的全球公众的利益出发。随着全球公众的规模扩大和多元化发展，ICANN 也需要不断变

革。在开拓阶段，ICANN 服务数百万互联网用户，当时对于这些用户来说，互联网代表的是新鲜事物而不是必需品。如今，为更广泛的公众（包括数十亿人，对于他们来说互联网是一种不可或缺的全球性设施）服务的职责被赋予了全新的含义。ICANN 负责维护的全球公众利益越来越复杂，处理起来也越来越具有挑战性。关键问题在于，ICANN 是否能够与不断增长的公众利益需求保持同步，并调整其方法以更好地服务全球公众而不受过去优先考虑的狭隘利益影响。限制 ICANN 对抗挑战的主要因素之一就是其模棱两可的“公众利益”概念，以及其缺乏一种清晰的公众利益参与战略。由于 ICANN 的“公众利益”概念始终模棱两可，ICANN 被公众视为对此敷衍了事。过去和现在都有因该模糊概念而带来令人不满意结果的例子，这些结果涉及对问题的响应、冲突解决/最小化、法规执行以及多利益主体流程中明显的不公平待遇。所有这些现象都会损害公众对 ICANN 的信任，而公众的信任已有明显的侵蚀迹象。对多种顶级域名命名范例的成功替代不断增加就是此信任危机增长的迹象之一。此外，ICANN 缺乏清晰的与互联网当前和未来全球重要性相适应的公众利益参与战略，也在损害互联网用户对 ICANN 的尊重与信任。要让全球公众满意并累积公众信任感，ICANN 必须制定一个可指导其政策制定流程的清晰的公众利益概念，以及一个清晰的公众利益参与战略。

## 2) 多利益主体模式 (MSM) 与政府间模式的对比

*在政府和政府间组织施加越来越多压力的情况下，ICANN 的多利益主体模式从长远来看是否足够强健和可持续？*

许多主权国家最初认为互联网和域名系统 (DNS) 的出现是一种边缘化的短暂性现象，故而不予考虑。在了解互联网和域名系统的重要性后，一些国家目前正在尝试通过具体的政府间组织重获控制，这会潜在地对互联网的创新和发展带来损害结果，并有可能损害互联网的全球可访问性和我们所知晓的端对端功能。与政府间模式相比，ICANN 的价值主张和优势在于多利益主体和由下而上的政策制定模式。在保护该模式优势的同时，ICANN 忽视了对模式进行改进以满足更多要求；随着互联网的扩张和用户类型的增多，要求也越来越不相同。十年来，ICANN 从一个由紧密联系的先驱者组成的小团体发展成为一个肩负全球职责和进行全球运营的实体。ICANN 持续进行的内部组织审查未能辨别出在此日新月异的环境下急需进行的大量变革。ICANN 架构下的社群和利益主体组织的增多要求其付诸实际行动，以在各类利益主体的利益之间获得并维持平等和平衡。必须采取保护措施，确保共识性程序不再因政治私利而被暗中规避。需要对管理利益主体的状态和职责的章程进行修改，以完全获得 ICANN 各个组织（包括由政府咨询委员会 (GAC) 代表的主权国家）的知情同意。

## 3) 全球管理：

*与互联网关键资源管理有关的安排（包括 ICANN 自身的内部管理安排）是否足以满足日益增长的多元化全球互联网用户群体的需求？*

互联网关键资源的管理安排是持续性的全球利益和问题的其中一个方面。相应地，对于负责管理互联网关键资源的组织（例如 ICANN），其内部管理安排已经并将继续接受严密的全球审查和关注。鉴于全球互联网用户的快速增长以及用户需求的日益多元化，ICANN 需要努力克服一些关键问题，例如，如何改进其管理安排以符合全球互联网群体的合理期望。在文化和语言日益多元化的背景下，全球互联网群体始终是满意度的“生产者”和“消费者”；此外，还需保留多利益主体模式并避免政府间解决方案的缺陷。ICANN 内部管理安排的弱点备受国际机构群体的关注。基于近期增加的针对 IANA 职能的额外要求，NTIA 承认了上述弱点；这些额外要求涉及了政策制定与实施的结构分离、整个组织范围内稳健的利益冲突政策，以及对当地国家法律、协商和旨在增强国际机构群体的透明度和问责制的报告要求的高度尊重。尽管提出了某些公众显而易见的改革措施，例如成立问责制和透明度审核小组 (ATRT)，但是 ICANN 满足新要求的能力仍旧遭到质疑，特别是当 ICANN 的内部反对意见制约其有效进行自身改革时。解决 ICANN 内部管理弱点的缓慢进展以及加快 ICANN 在管理互联网关键资源的过程中朝着共享全球责任的国际化方向发展时遭遇失败，都将进一步激化 ICANN 合法性方面的争论，并催生可替代的方案（例如政府间解决方案）。

#### 4) 制度与实际合作：

#### ***ICANN 是否能在 ICANN 技术合作范围外与已经设立以处理互联网管理问题的组织开展有效合作？***

互联网管理工作需要处理公共政策的复杂问题，这些问题中涉及多项重叠的管辖权和各种因素（国家和非国家因素）。ICANN 的指令与技术合作有关，但是其关于域名系统 (DNS) 的技术性、操作性、管理决策对“互联网管理”主题下的其他非技术政策问题有着重大影响。这些非技术问题涉及知识产权、隐私权、电子商务、安全性、人权和文化（包括语言）多元化。鉴于 ICANN 的技术政策和代表全球公众利益的其他组织所管辖的非技术政策之间的相互联系，ICANN 有义务与这些组织联系并建立有效的工作关系。ICANN 仍然需要证明其能够在自身技术合作范围外积极、充分、适当地与这些组织联系并开展合作。与国际实体间的紧张关系部分是由于某些国家部门或政府间组织的野心和权力政治所造成，这种紧张关系有时会因 ICANN 提供的非标准化消息而恶化。此外，某些摩擦还会由于 ICANN 缺乏对新出现的挑战作出充分、适当的响应以及未能发挥自身多利益主体模式的优势而引起。

#### **建议：**

以上是多个组织（包括希望破坏甚至淘汰 ICANN 的一些组织）提出的部分问题，这些组织对上述问题的呼声越来越高。针对上述问题提出以下建议，以便于 ICANN 启动深入变革，以适应上述挑战和未来其他挑战：

## 利益主体、全球关系、合作伙伴：必须进行彻底检查

- 公布 ICANN 在国际和机构领域的挑战评估，以及来年在此方面的规划，作为其战略计划的强制执行部分。
- 将政府咨询委员会 (GAC) 和网络普通用户咨询委员会 (ALAC) 的职责从单纯的咨询转变为参与政策制定。该项举措不得单独执行或提前执行，应与对影响所有支持组织 (SO) 和咨询委员会 (AC) 的组织架构的协调改革同时进行。
- 提供合格、稳定的人员和其他资源，以确保与其他实体（例如 IGF、ITU、WIPO、ISOC 等）在互联网领域建立永久、可靠、充满活力的关系。这些关系中，不仅仅有 ICANN 工作人员参与，还应有 ICANN 利益主体的参与以对其进行扩张和强调。
- 研究国家或地区顶级域名 (ccTLD) 应在何种条件下与 ICANN 的一般标准相协调。
- 邀请在互联网管理外部论坛以及国际性和机构事务中拥有经验的非理事会成员参与理事会全球关系委员会 (GRC)。

## ICANN 内部的架构变革

- 确保 ICANN 的默认行为是为了开放所有议程、会议记录和工作人员文档而作出，明确表示是机密文档（即关于明确确定的主题，例如人事问题或涉及交易秘密的合同）的除外。
- 让理事会成为 ICANN 机构群体的执行委员会。
- 重新确定理事的受托人职责是针对机构群体而非 ICANN 本身。
- 进一步明确理事会和首席执行官之间的区别：理事会提供指示和监管，首席执行官提出提案、实施、控制和报告。
- 除非理事会另有决定，否则应将首席执行官从有投票权的理事会成员列表中移至永久出席会议的成员列表。
- 重新确定支持组织 (SO) 和咨询委员会 (AC) 的角色和关系，设定明确的目标以进一步实现平衡和避免“各自为政”。
- 改革理事会管理委员会 (BGC) 的程序，提高透明度、责任度和自由度，降低操控风险。
- 审查提名委员会的结构、程序和名称。
- 确保 ICANN 报告的进展（包括其合规性与执行活动）由独立组织进行审查（ICANN 工作人员自行评估有悖于公平评估原则）。
- 研究调查专员的职责延伸，纳入“独立反对者”的职责和对关于机密文件“信息自由”要求的考量。
- 适当考虑利益冲突，如果此等冲突（无论是真实冲突还是感知的冲突）不利于相互信任或损害公众利益，则应进行纠正。接受纯粹的利益声明，并允许既得利益对政策造成影响，这是不称职的，且有损 ICANN 的信誉。
- 进行相关的揭发（例如：关于利益冲突的揭发），制定适当的规则以保护组织和潜在揭发者。
- 各个利益主体  提供永久、合格的人  支持。