

附录 A：背景

背景

本部分将对加强 ICANN 问责制和治理流程及其在 NTIA IANA 职能管理权移交过程中的作用进行概括介绍。

NTIA IANA 职能管理权移交的背景

2014 年 3 月 14 日，美国国家电信和信息管理局（NTIA）宣布有意将其对互联网号码分配机构（IANA）职能的管理权移交给全球多利益相关方社群。NTIA 要求 ICANN 启动多利益相关方流程来为这次移交制定方案。

NTIA 在其公告中明确指出，该移交提案必须获得广泛的社群支持，并满足以下原则：

- 支持和加强多利益相关方模型；
- 维护互联网域名系统的安全、稳定和弹性；
- 满足 IANA 服务全球客户和合作伙伴的需求和期望；
- 维护互联网的开放性。

NTIA 还特别指出不会接受由政府主导的或政府间的组织替代 NTIA 职责的提案。

IANA 管理权移交协调小组（ICG）成立于 2014 年 7 月，旨在汇集并通过 ICANN 董事会向 NTIA 提交与 NTIA 公告中概述的关键原则一致的移交提案。ICG 由 30 名成员组成，他们分别代表 IANA 职能的 13 个直接和间接利益相关方社群。直接利益相关方是指 IANA 职能部门的“直接客户”（例如，顶级域注册管理运行机构），而间接利益相关方是指可以通过发挥 IANA 职能获益的群体（例如，企业和最终用户）。

2014 年 9 月，ICG 向三个社群发布了提案征询（RFP）。与 IANA 职能部门有直接运营或服务关系的三个运营社群（即域名、号码资源和协议参数）被要求对 ICG 有关其社群使用 IANA 职能、其现有移交前安排、提议的移交后监管和问责制安排，以及任何预期的移交影响等问题提供正式响应。

这三个运营社群都各自成立了工作组来开发提案：

- **域名：**跨社群工作组就域名相关的职能（CWG 管理权）拟订了一份 IANA 管理权移交提案
- **号码资源：**地区互联网注册管理机构（RIR）IANA 职能管理权移交提案整合小组（CRISP 小组）；以及
- **协议参数：**IANAPLAN 工作组（IANAPLAN WG）

2015 年 1 月，ICG 从协议参数社群和号码资源社群各收到了一份提案，域名社群也于 2015 年 6 月完成了其提案。

在三个社群提交提案后，ICG 正在评估各自提交的意见，并汇编成一份完整的移交提案。这将形成更多获取意见和评议的机会。

加强 ICANN 问责制和治理流程简介

在有关 IANA 管理权移交的初步讨论中，ICANN 社群提出了一个更为广泛的话题，即这次权利移交对 ICANN 当前问责制造成的影响。通过这次对话，制定了“加强 ICANN 问责制”流程来提议改革，从而让 ICANN 能够在其与美国政府没有历史合约关系的情况下，形成让全球多利益相关方社群感到满意的问责级别。自 1998 年以来，这一合约关系一直被视为 ICANN 组织级问责制的坚强后盾。

2014 年 3 月在新加坡召开 ICANN 公共会议上进行了激烈的社群讨论，受此影响，ICANN 发布了一个有关加强 ICANN 问责制的建议流程，并在 2014 年 5 月 6 日到 6 月 27 日间设置了公共对话和社群反馈期，此外，2014 年 6 月 26 日，ICANN 还在伦敦召开了第 50 次会议并专门设置了“关于加强 ICANN 问责制”会议，从而收集了很多意见。在对 2014 年 8 月 14 日发布的流程进行第二次复议完善的过程中，考虑与流程制定有关的各方意见。为了响应社群需要更多时间来审核提案和发布问题以及意见的请求，ICANN 在 2014 年 9 月 6 日到 27 日间设置了 21 天额外评议期。

最终修订的加强 ICANN 问责制：流程和后续步骤需考虑从管理权移交角度审视应如何加强 ICANN 更为广泛的问责机制，包括审视 ICANN 章程和《义务确认书》等提供的现有问责机制。

成立加强 ICANN 问责制跨社群工作组

在公共评议期和有关问责制讨论结束后，加强 ICANN 问责制跨社群工作组 (CCWG-Accountability) 是由包含五个 ICANN 社群工作组的起草小组 (DT) 召集、设计和审批的。包括开发加强 ICANN 问责制跨社群工作组章程 (参阅附录 B) 的起草小组的文档草案和会议转录稿在内的进一步信息发布于加强 ICANN 问责制跨社群工作组 Wiki 网站。

加强 ICANN 问责制跨社群工作章程已于 11 月 3 日正式发布供社群采纳。自那以后，以下组织采纳了章程：

- 通用名称支持组织 (GNSO) - 2014 年 11 月 13 日
- 一般会员咨询委员会 (ALAC) - 2014 年 11 月 18 日
- 国家和地区名称支持组织 (ccNSO) - 2014 年 11 月 20 日
- 政府咨询委员会 (GAC) - 2014 年 12 月 8 日
- 地址支持组织 (ASO) - 2014 年 12 月 9 日
- 安全与稳定咨询委员会 (SSAC) - 2015 年 7 月 6 日

加强 ICANN 问责制跨社群工作组的构成

CCWG-Accountability 包含 162 名人员 (组织为 28 个成员，这些成员由 CCWG-Accountability 章程组织任命并对其负责)、136 名参与者 (以个人身份参与) 以及 99 名邮件清单观察员。每个章程组织应根据各自的规则和程序，为工作组任命 2 至 5 名成员。

CCWG-Accountability 还包括：

- 1 位 ICANN 董事会联络人，由他/她将董事会的想法和经验引入到活动和审议中；
- 1 名 ICANN 员工代表，负责提供审议意见；
- 1 位 ATRT 前成员，他/她充当联络人并提出观点，确保没有重复性工作；

- 2 位 ICG 成员，他们参与 CCWG-Accountability，其中有两名成员充当两个工作组之间的联络人。

七名顾问也由公共专家组（PEG）任命，负责做调查并提出建议，引入全球最佳实践观点以丰富 CCWG-Accountability 的讨论，同时与更广的全球问责专家网络进行互动交流。

CCWG-Accountability 面向所有人开放：对 CCWG-Accountability 工作感兴趣的任何人都能作为参与者或观察员加入其中。参与者可来自某一章程组织，或来自加强 ICANN 问责制跨社群工作组中尚未包含的利益相关方团体，或 ICANN 内当前存在的团体，也可以是毛遂自荐人士。对于那些仅对 CCWG-Accountability 监管讨论内容感兴趣的人员，则可以“观察员”的身份加入电子邮件清单，仅获得阅读邮件内容的权限。

该小组于 2014 年 12 月首次召开会议，自此以后一直召开周会。小组运作环境透明：邮件列表讨论、会议存档资料、草案和通信均会记录至公开 wiki 空间。

工作阶段

根据 CCWG-Accountability 章程，CCWG-Accountability 的工作应以以下定义的两个工作阶段进行：

- **工作阶段 1：**关注加强 ICANN 问责制的机制，这些机制必须在 IANA 管理权移交过程内确立并实施；
- **工作阶段 2：**关注那些在方案制定和全面实施方面所需时间超出 IANA 管理权移交流程时间段的问责制主题。

方法

这一部分介绍 CCWG-Accountability 拟订和完成工作阶段 1 提案的方法。

工作阶段 1 的要求

加强 ICANN 问责制跨社群工作组的主要目标在于，提供加强全体 ICANN 利益相关方问责制的提案。实现这一目标的首要步骤是了解并描述现状。为有效实现这一目标，加强 ICANN 问责制跨社群工作组建立了四个初步工作区域：

- **工作区域 1：**现有问责机制（包括问责制义务确认书审核）
- **工作区域 2：**审核从公共评议收到的意见，并将意见分类为工作阶段 1 和工作阶段 2。
- **工作区域 3：**审核 CWG-Stewardship 确定的问题
- **工作区域 4：**确定意外情况（特别是与工作阶段 1 相关的意外情况）

这四个区域将由 CCWG-Accountability 志愿成员和拥有专门电子邮件清单和 Wiki 区域以改善工作的参与者负责。

工作区域 1：盘点现有问责机制

CCWG-Accountability 内的首个交付项为现有问责机制清单，该清单于 2014 年 12 月 15 日，即 CCWG-Accountability 首次会议仅一周后提交。该清单是 CCWG-Accountabilit

y 有关应加强哪一 ICANN 问责机制以化解工作组确定的风险，以及仍旧存在哪些代沟，工作组需要开发新的机制以缓解这些风险的讨论的起点。

工作区域 2：评估最新意见

CCWG-Accountability 初始工作的另一方面集中在开发加强 ICANN 问责流程过程中所收集的意见，以及评估这些是否应纳入工作阶段 1 或工作阶段 2 待解决的问题。工作组根据以下基本原理对评论进行分类：

- 工作阶段 1 负责必须在 IANA 移交发生前到位或安排妥当的问责加强机制。
- 工作阶段 1 机制定义如下：这类机制已落实到位、使社群确信只要机制取得社群的一致支持（即使它会遇到来自 ICANN 管理层的阻力或者它不利于 ICANN 作为企业实体的利益），始终会实施任何可进一步加强 ICANN 问责制的问责机制。
- 所有其他共识项目均为工作阶段 2，工作阶段 1 中提供的内容足以强制实施工作阶段 2 中的项目，尽管这可能遭受 ICANN 管理层和董事会的阻挠。

除了分类意见以外，ATRT 专家还审核了意见，并记录了 ATRT 建议的相关参考意见。工作区域 2 已于 2015 年 1 月 15 日完成。

工作区域 3：与 CWG-Stewardship 工作的相互关系

CCWG-Accountability 还审核了由 CWG-Stewardship 确定的问责制元素。为了清晰关联这两个工作组之间的工作，CWG-Stewardship 和 CCWG-Accountability 联合主席同意 CWG-Stewardship 为 CCWG-Accountability 提供一份其在审议过程中所确定的问题列表，其中介绍了两个工作组可能重叠的工作。这两个工作组之间建立了稳固的协作关系，包括领导协调通话和信件来往。

2015 年 1 月，CCWG-Accountability 广泛讨论了 CWG-Stewardship 的问题列表，提出了自己的意见，并表示这些工作平台将引起 CCWG-Accountability 的关注。

尽管工作已于 2015 年 3 月结束，但是双方的协作将持续到各自拟定的截止日期。

工作区域 4：压力测试和突发事件工作团队

确定过程中的最后一个关注领域是主要压力测试和突发事件，待补充完整后，CCWG-Accountability 将使用这一工作团队来测试建议的机制和解决方案。

这一工作团队的目标在于确定 CCWG-Accountability 应在补充完整后用于测试建议机制和解决方案的主要突发事件。该工作组将突发事件定义为包含以下内容：

- IANA 职能承包商的事件（威胁）；
- 突发事件结果，如对现有政策或政策制定流程带来重大干扰；以及
- 目前部署的应变计划（如果有的话）。

最初确定了 21 个宽泛的情形，例如金融危机对域名行业的影响、一个或多个利益相关方捕获，以及《义务确认书》的终止。工作区域 4 网页提供了完整列表。

另外，该工作组还收到了 ICANN 董事会风险委员会就 ICANN 识别的企业范围风险提出的建议，并将此作为其工作建议。此外，“2016-2020 财年 ICANN 战略规划”中还识别了 ICANN 可能会面临的战略风险详细信息。

这一工作将通过压力测试工作团队 (ST-WP) 继续：在 CCWG 伊斯坦布尔会议期间，压力测试共分为 5 个类别：金融危机或破产、无法履行运营义务、法律/立法行动、问责制失败和外部利益相关方问责制失败；伊斯坦布尔会议后，ST-WP 继续进行了现有压力测试的常规审核，并继续确定压力测试及其应用。在审核第一次公共评议的过程中，共确定了 9 项额外的压力测试，这些测试包含于第二次草案中供公共评议。本提案的第 10 部分详细说明了压力测试工作团队“最新”工作和正在进行的工作。

界定工作阶段 1 高级别要求

2015 年 1 月 19 日至 20 日召开的法兰克福面对面会议堪称加强 ICANN 问责制跨社群工作组的关键转折点：该工作组从评估阶段进入制定阶段。作为这一开发阶段中的一部分，CCWG-Accountability 制定了工作阶段 1 的要求，这一要求重新调整了工作组的结构，并将其分解为两个工作团队：

- **工作团队 1：**社群授权将会考量社群承担 ICANN 责任以及就最适宜的机制达成共识的授权，以便全体社群成员行使这些授权。WP1 将会确定行使这些授权所需做出的必要更改（例如，章程更改）。
- **工作团队 2：**审核和更正工作组正在考虑加强现有的问责制和新机制，并创建审核和更正的标准，其目标在于开发一个清晰界定的标准，以供评估 ICANN 的行动。

工作团队 1 和工作团队 2 均依据 2015 年 1 月召开的法兰克福会议成立。工作团队 3 是在第一次公共评议期结束后成立的，旨在解决社群尚未在 CCWG-Accountability 此前的会议中讨论的问题。

工作团队 1：社群授权

成立了一个新的工作组来考量社群承担 ICANN 责任的建议权利，以及就最适宜的机制（或结构）达成共识，从而行使这些权利。

授权与机制定义如下：

- 授权社群应当可以采取的操作，以便保持并加强 ICANN 问责制；
- 机制是指社群行使其授权所依据的结构或流程。

工作团队 2：审核与调整

又一个新工作组，负责考量加强现有问责机制，并创建新的问责机制以便审核与调整因 ICANN 未能履行使命而受影响的部分，保证 ICANN 可以依据协商标准履行其使命。

工作团队 2 明确制定了以下原则来指导其工作：

- 确保 ICANN 采取的问题措施属于 ICANN 声明的使命范围，并要求 ICANN 依据明确规定的原则采取措施；
- 确保 ICANN 董事会依据其章程组建；
- 确保 ICANN 依据价值/原则声明履行其使命；
- 防止范围/使命随章程调整、政策、政策实施、合同和/或其他机制而发生变化。

工作团队 3：新兴问题

第三个新的工作团队负责审核从第一个公共评议期收到的反馈（这些反馈所涉及的问题由社群标记，因为这些问题尚未在讨论中解决）和 CCWG-Accountability 发布的草案。第一个公共评议期后的反馈中一共确定了三个主题：

- 加强 SO/AC 问责制，这是因为首份草案文档被视为仅围绕董事会问责制。
- 加强员工问责制，因此所讨论的机制可能同样适用于员工的作为或不作为。
- 加强 ICANN 内的多样性，特别是提议建立的新团队。

构建基块

2015 年 2 月，CCWG-Accountability 已确定出四个构建基块，这些构建基块将构成改进问责制所需的问责机制。

描绘状态类比：

- 为社群赋权是指允许社群（即社群人员）在 ICANN 违反原则时采取行动。
- 原则将构成组织的使命、义务和核心价值（即章程）。
- ICANN 董事会代表社群可能相应地对其采取行动的执行实体。
- 独立审核机制好比司法系统，负责根据需要商定审核授权并进行补救。

问责制框架好比一本提供各种食谱的烹饪书，加强 ICANN 问责制跨社群工作组需要识别配料。触发操作与非触发操作之间的区别在于：触发操作好比由社群触发的操作，非触发操作好比正常 ICANN 流程环节。我们设计了一个用于结构化和确定成分的模板。另外，还提出了一组框架讨论标准。

法律建议

加强 ICANN 问责制跨社群工作组委托了两家法律事务所就提议的框架和机制的可行性征求专业意见：Adler & Colvin 和 Sidley Austin LLP。法律建议是 CCWG-Accountability 提出其建议的关键。

在附录 C 中描述了 CCWG-Accountability 法律小组的合作规则和工作方法。

在法律小组领导的首个阶段取得胜利后，为了响应外部律师和工作组之间互动灵活性不断提高的需求，我们决定解散法律小组，从而与独立律师开展更加灵活和直接的互动。合作规则变化：设置联合主席负责为律师澄清工作，其余的一般程序规则保持不变，与律师的所有互动应记录在案，并保持对所有人公开，以供参与和观察。

定义与范围

加强 ICANN 问责制跨社群工作组（以下称为 CCWG-Accountability）限定并描述了问题声明及定义，以帮助细致理解其委托的任务。该工作组经过多方努力生成了问责制定义，将透明度、协商、审核和纠正机制规定为问责机制的标准。

作为一般性概念，该工作组建议一方依据问责制贯彻流程回应其他方有关其操作和疏忽对其他方造成的影响。对于 CCWG-Accountability，问责制涉及到一些流程，ICANN 凭借这

些流程来回答其利益相关方关于 ICANN 决策、政策和计划给这些利益相关方带来的影响的问题。

该工作组建议问责制由以下四个方面构成：一是透明度，是指参与方（ICANN）可以本着开放直观的态度向其利益相关方作出回应。二是协商，是指参与方（ICANN）继续从利益相关方征求意见，并向利益相关方说明其状态。三是审核，是指参与方的行为、政策和项目需接受外部监督和评估。四是纠正，是指负责方需对其行为和疏忽造成的各项损失做出补偿，例如通过政策调整、机构改革、辞退、经济补偿等形式进行补救。

无论何种问责机制，都会将独立性和制衡性视为两大关键要素。该工作组将“制衡机制”定义为一系列机制，旨在充分解决各利益相关方在讨论和决策流程中面临的问题，并确保在符合各利益相关方利益的前提下做出决策。该工作组通过调查两个非独家观点来评估了独立性：参与决策流程的人员独立性，以及某项特定问责机制与其他机制间的独立性。

该工作组将“谁应向 ICANN 问责”标记为一个重要组成部分，并汇集了利益相关方列表（其中区分了受影响的利益相关方和影响 ICANN 的利益相关方）。同意依据以下原则指导 CCWG-Accountability 的活动：

- ICANN 问责制要求其遵守自身规则和流程（“正当程序”的一部分，作为公平公正原则）；
- ICANN 问责制要求遵循其开展业务的司法管辖区的现行立法；
- ICANN 应负责达到特定的性能级别和安全级别；
- ICANN 应负责确保其决策符合公众利益，而不仅仅是维护一组特定利益相关方或 ICANN 组织的利益。