

1. 背景

1.1 简介

2014 年 3 月 14 日，美国国家电信和信息管理局 (NTIA) [宣布](#) 欲将其对互联网号码分配机构 (IANA) 职能和相关根区域管理的管理权移交给全球多利益相关方社群。NTIA 要求互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 启动多利益相关方流程来为这次移交制定方案。

在初步讨论 IANA 管理权移交时，ICANN 社群提出了一个更为广泛的话题，即这次移交对 ICANN 当前问责机制的影响。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，制定出一种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。

通过社群讨论和公共评议期来让大家获知后，最终 [修订的加强 ICANN 问责制：流程和后续步骤](#) 包括从移交角度确定应如何尽可能加强 ICANN 的更广泛问责机制，包括对现有问责机制（例如 [ICANN 章程](#) 和 [《义务确认书》](#) 内的那些机制）的审核。

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) 设计和审批的，并于 2014 年下半年召开了相关的会议。CCWG-Accountability [章程](#) 于 2014 年 11 月 3 日发布以供社群采纳 - 请参阅《附录 B》。

CCWG-Accountability 包含 [166 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）、[138 名参与者](#)（以个人身份参与）以及 [99 名邮件清单观察员](#)。

CCWG-Accountability 还包括：

- 1 名 ICANN 董事会联络员，负责传达董事会思想及董事会的活动和审议工作经验；¹
- 1 名 ICANN 员工代表，负责提供审议意见；²
- 1 位 ATRT 前成员，充当联络人并提出观点，确保没有重复性工作；³
- 2 位 ICG 联络员，在 CCWG-Accountability 和 ICG 之间进行联络。

7 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。

有关背景的更多信息，请参阅《附录 A》。

¹ 如果存在共识问题，董事会联络人不会参与此类共识问题。

² 如果存在共识问题，员工代表不会参与此类共识问题。

³ 如果存在共识问题，ATRT 专家不会参与此类共识问题。

1.2 定义和法律范围设定

CCWG-Accountability 琢磨并详述了一份问题声明以及定义来帮助优化其对所委托任务的理解。该工作组努力建立问责制的定义，并将透明度、咨询、审核和纠正机制列为问责机制的条件。

该工作组提议，一般情况下，可以将问责制定义为特定的流程，参与者凭借这些流程来回答其他人关于其行动和疏忽给这些人带来的影响的问题。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：

1. **透明度：**即参与方（ICANN）可以采取对利益相关方开诚布公的态度来回答他们的问题；
2. **协商：**即参与方（ICANN）始终从利益相关方征求意见，并向利益相关方说明其立场；
3. **审核：**即参与方（ICANN）的行为、政策和计划需接受外部监督和评估；以及
4. **纠正：**即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。

此外，无论何种问责机制，都会将独立性和相互制衡机制视为两大关键要素。该工作组将“相互制衡机制”定义为一系列机制，落实这些机制以在讨论和决策流程中充分解决各利益相关方的忧虑，并确保在充分考虑所有利益相关方的利益后作出决策。此外，该工作组还研究了两种不同的非排他性观点以评估独立性：参与决策流程的人员的独立性，以及特定问责机制相对于其他机制的独立性。

该工作组将 ICANN 应该向谁负责这个问题标记为重要组成部分，并汇集了已区分了受影响方与影响 ICANN 方的利益相关方列表。已同意采用以下原则来指导 CCWG-Accountability 的活动：

- ICANN 问责制要求其遵守自己的政策、规则和流程（“应有流程”的一部分，作为公平和正义特性）；
- ICANN 问责制要求遵守其运营所在的司法管辖区内适用的法律；
- ICANN 应负责达到特定的绩效级别和安全级别；且
- ICANN 应负责确保其决策符合公共利益，而不仅仅是维护一组特定利益相关方或 ICANN 组织的利益。

1.3 法律建议

加强 ICANN 问责制跨社群工作组（以下称为 CCWG-Accountability）雇佣了两家律师事务所（Adler & Colvin 和 Sidley Austin LLP）就其建议的框架和机制的可行性提供建

议。⁴通过 CCWG-Accountability 的法律小组来协调这两家律师事务所的工作。法律建议是 CCWG-Accountability 提出其建议的关键。

有关法律小组制定的合作规则和方法的详细信息，请参阅《附录 C》。

1.4 从社群中收集的意见：所需的社群权力

该工作组审核了在制定“加强 ICANN 问责制”期间收到的公众意见集合，并且已将这些意见划分为工作阶段 1 和工作阶段 2。

工作阶段 1 机制定义如下：在落实到位或取得相应承诺的情况下，将会使社群确信只要机制取得社群的一致支持（考虑到它与美国政府的关系在历史上一直在变化，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。

这些机制分为三个部分：

1. **用于向 ICANN 社群授予 ICANN 公司最终权限的机制：**由于社群成员需要利用 IANA 管理权移交来完成这些章程变更，所以其中大部分机制最初被指定为工作阶段 1。
2. **用于限制 ICANN 机构董事会和管理层行动的机制：**由于在工作阶段 1（1 及以上）中向社群成员赋权后成员便可以否决董事会的某些决策（如果为成员保留相应的权利），因此其中大部分机制最初被指定为工作阶段 2。
3. **用于规定 ICANN 公司行动的机制：**由于在工作阶段 1（以上）中向社群成员赋权后成员便可以否决董事会的某些决策（如果为成员保留相应的权利），因此其中大部分机制最初被指定为工作阶段 1。例如，用于变更 ICANN 章程的自下而上共识流程可能被 ICANN 董事会拒绝，但是社群成员随后可以否决该决策。

在第 2 节中详细介绍了工作阶段 1 问责机制。

此外，负责制定 IANA 域名相关职能管理权移交提案的跨社群工作组（CWG-Stewardship）已经提交了有关 CCWG-Accountability 的提议，其中包括 CWG-Stewardship 联合主席在 2015 年 4 月 15 日发出的[信函](#)中发表的其工作组对于工作阶段 1 建议的期望。这些期望如下所述：

- **ICANN 预算：**CWG-Stewardship 支持让社群能够审批预算（包括 IANA 职能成本）。在第 7.1 节中介绍了这一期望。
- **社群赋权机制：**CWG-Stewardship 将依靠在 IANA 管理权移交时考虑要制定并落实到位的社群赋权和问责机制。尤其是如下机制：撤销关于通过 IANA 职能审核（IFR）对 IANA 职能执行定期审核或特别审核的 ICANN 董事会决策的权力；审批基本章程变更情况以及与之相关的组建利益相关方社群/成员组的权力（目的是确保行使此类权利的权力）。在第 7 节中介绍了这一期望。

⁴ 在引用法律建议和指导时，除非另外指明，否则此报告指的是联合法律建议和指导。

- **创建客户常任委员会：**CWG-Stewardship 将依靠在 ICANN 章程内创建客户常任委员会 (CSC) 的机制。此外，根据当前的 CWG-Stewardship 提案，如果其当前没有获得相关赋权，则将赋权 ccNSO 和/或 GNSO 来处理 CSC 上报的事务。
- **审核和纠正机制：**CWG-Stewardship 希望得到如下保证：IANA 职能审核（或相关特别审核）可以作为《义务确认书》强制性审核集成的一部分整合到 ICANN 的章程（作为基本章程）中。在第 4 节中介绍了这一期望。用完特定的补救措施后，CWG-Stewardship 还将依靠分离审核机制，这将促使移交后 IANA 实体 (PTI) 与 ICANN 相分离。
- **申诉机制（尤其针对 ccTLD 相关问题）：**CWG-Stewardship 建议 CCWG-Accountability 应注意 CWG-Stewardship 关于 ccTLD 在授权和再授权方面的申诉机制的建议。在完成设计团队 B 的工作时，CWG-Stewardship 在 ccTLD 之间进行了一项调查，进而产生了一项建议，指出 ccTLD 可能决定在以后（移交后）自行制定关于授权/再授权的申诉机制。因此，CCWG-Accountability 制定的任何申诉机制不应涵盖 ccTLD 授权/再授权问题，因为预计将由 ccTLD 社群通过适当的流程来制定这些机制。但是，CWG-Stewardship 强调了用于涵盖可能涉及 IANA 的其他任何问题的申诉机制的重要性和需求，并指出预期将在移交草案中将这一选项专门作为可能的上报机制⁵之一列出。在第 5 节中介绍了这一期望。
- **基本章程：**为了处理上述各种事务，CWG-Stewardship 还将依靠那些作为基本章程包含的机制。在第 4 节中介绍了这一期望。

1.5 自初始草案报告（2015 年 5 月）以来的重要变更汇总

以下是 CCWG-Accountability 根据 5 月份的第一个草案报告在该草案报告的第 2 个版本中对其提案所做重要变更的汇总。**这些变更都是重要变更**。所做的这些变更针对的是初始草案报告公共协商期间收到的意见，这些意见是在 2015 年 6 月的布宜诺斯艾利斯 ICANN 53 会议期间与 ICANN 社群进行多轮探讨的结果，并且于 2015 年 7 月在巴黎的 CCWG-Accountability 面对面会议中进行了进一步的细化和重点讨论。

给多利益相关方社群赋权的参考模型

虽然可以有效地满足给多利益相关方社群赋权这一要求，但 SO/AC 成员赋权模型仍然存在许多严重问题，包括：

- 要求某些 SO 和 AC 确定法人来参与 SO/AC 成员赋权模型或行使相关权力对许多 SO 和 AC 来说是一个严重的问题。
- 具有成员身份的 SO 和 AC 与没有成员身份的 SO 和 AC（选择不参加此模型）的法定权力存在差别。
- 成员可以使用其法定权力来解散 ICANN 并提起派生诉讼，这会带来重大风险。

⁵ 需要澄清的是，CWG-Stewardship 之前将此申诉机制称为 IAP（独立申诉委员会），而 CCWG-Accountability 目前将此机制称为独立审核机制（IRP），其中也包括申诉选项。因此，CWG-Stewardship 将更新其引用。

- 在考虑到各种可能的模型并与外部法律顾问讨论可能的选择之后，CCWG-Accountability 确定使用“唯一成员社群机制”模型作为提议的社群赋权模型。该模型以其他模型中更有利的概念为基础，简化了某些实施措施。⁶⁶SO 和 AC 通过现有流程所做的决策将直接影响唯一成员社群机制相关权力的行使（第 6 部分）- 换句话说，在此模型中，不会成立新的决策小组或委员会。
- 选择此模型直接影响社群以成员身份行使其权力的方式，并且需要对社群机制进行细化，该机制现在要求在行使社群权力之前进行社群讨论（第 7 部分）。

其他压力测试

助理秘书长 Larry Strickling 在 2015 年 6 月 16 日所作的[陈述](#)中向 CCWG-Accountability 提出了四项额外压力测试的建议：

- **NTIA-1:** 测试在 ICANN 的各个 SO 和 AC 选择退出社群赋权机制投票的情况下，是否保留多利益相关方模型。
- **NTIA-2:** 消除潜在的内部操纵风险。压力测试 12 和 13 部分解决了外部参与方操纵问题，但无法解决 SO 或 AC 内部参与方操纵问题。
- **NTIA-3:** 新参与者存在进入障碍。
- **NTIA-4:** 出现一直充当咨询角色的小组最后参与“运作”的意外结果（例如 GAC）。

细化关键元素

除了上述变更，还改进和完善了提案的关键元素，某些元素的改进和完善意义重大，但并未修改基本概念。这些细化包括：

- 使命和核心价值，尤其是核心价值的平衡。
- 通过唯一成员社群机制罢免董事会。
- 实施独立审核流程，说明社群主导的[小组成员]选择流程，并提供有关小组及申诉权力的更多详细信息。
- 恰当使用与预算相关的社群权力，在根据 CWG-Stewardship 的请求否决 PTI-IANA 预算时，能够确保运作连续性。
- 工作阶段 2 的工作计划的目的是：
 - 增强多样性，在 ICANN 内部营造追求透明度的文化
 - 进一步排除与社群问责制相关的疑虑。第 2 版草案报告提供了一项建议，即要求对 SO 和 AC 定期进行结构性审核，评估其对参与者以及其所应代表的利益相关方是否负责。
 - 细化 ICANN 章程中的人权义务。

⁶⁶ 在做此决策时，CCWG-Accountability 依靠其专属公司专家的法律建议。提供给 CCWG-Accountability 的此主题的备忘录和其他文档参见《附录 G》。

- 细化工作阶段 1 的实施计划，包括细化章程草拟流程。

凡是对初始草案报告进行过评议并提出过意见和反馈的人员，CCWG-Accountability 在此表示感谢。这些意见和讨论推动了对初始模型的重大修改，这些修改内容是本报告中提议的唯一成员社群机制的基础。目前，社群所提出的重大问题都已成功解决。CCWG-Accountability 希望此报告能够促进相关监督措施的实施，以顺利找出遗留问题。