

联合国关于网络安全和网络犯罪的讨论概述

ICANN 政府和政府间合作职能

温尼·马科夫斯基 (Veni Markovski)

GE-001

2020-02-28



目录

ICANN 与联合国合作的历史背景	3
在联合国开展的网络讨论	3
现状（2020 年 2 月）	4
2020 年的预期成果	6
商业部门与联合国的合作及其他相关信息	6
结语	7

ICANN 与联合国合作的历史背景

自 2014 年以来，ICANN 政府和政府间组织 (IGO) 合作团队 (GE) 便开始报道在联合国纽约总部开展的相关讨论。

在 2014 年围绕联合国大会 (UNGA) “以信息和通信技术促进发展” 决议开展的审议期间以及 2015 年 WSIS+10 协商期间，我们观察到联合国的外交官正在讨论一些与 ICANN 相关的问题，这些问题要么直接触及 ICANN 的职权范围，要么可能会触及 ICANN 的职权范围。在过去五年里，联合国收到了大量各种各样的提案，其中包括：将互联网治理模型从最初的多利益相关方模型（WSIS 突尼斯议程）转变为更包容的多边模型；通过联合国大会上提出的要求 ICANN 修改其章程的决议，等等。

在审核解决这些问题的不同方案和回顾联合国的讨论之后，ICANN 政府和政府间组织合作团队决定，除了积极关注这些决议和讨论之外，还要启动一项长期的教育宣传工作，其中将包括为联合国外交官定期举办工作坊和研讨会，以及增强与相关联合国机构的沟通交流，以便向参与所有这些决议协商工作的人员提供真实信息。例如，为了促进合作，ICANN 总裁兼首席执行官马跃然 (Goran Marby) 于 2018 年访问联合国，并与联合国秘书长和其他高级官员进行会晤；此外，他还在联合国“科技创新促进可持续发展目标”论坛上发表讲话，并向来自各国常驻联合国代表团的约 60 名外交官做简报。

ICANN 政府和政府间组织合作团队每年都会举办一系列此类简报会和工作坊，这些活动由各国常驻联合国代表团主办，通过邀请互联网技术职能和域名系统安全领域的一些主要专家来讨论各类技术问题。

在联合国开展的网络讨论

2019 年，联合国围绕网络安全相关问题开展的讨论发生了根本性的变化。之前只有一个关于网络安全的讨论流程，即在政府专家组 (GGE) 内开展讨论，但是 2020 年，联合国大会中设有三个单独的网络相关讨论流程，分别是：GGE、开放式工作组 (OEWG)，以及特设的开放式政府间专家委员会 (OECE)，该委员会负责开展网络犯罪综合研究。关于信任和安全问题，有一些讨论依然在互联网治理论坛 (IGF) 上进行，而有些讨论则是在联合国数字合作高级别小组 (UNHLPDC) 发布报告¹后的后续流程中进行。这表明成员国越来越关注网络安全问题，因此围绕网络安全开展的讨论逐渐从其他联合国分支机构统一向纽约总部转移。

新成立的 OEWG 和最新一届的 GGE 是在 2018 年根据联合国大会决议组建的。这两个小组都是在 2019 年秋季正式开始工作，而且两个小组的工作都包括发布报告。OEWG 是根据联合国大会第 73/27 号决议²成立的，其目标之一是“继续推动规则、规范和原则制定这项重点工作，以规范各国在网络中的行为”³。有关这些规范的说明，请参阅往届 GGE 在 2010 年、2013 年和 2015 年发布的报告。2019 届 GGE 是根据联合国大会第 73/266 号决议⁴成立的，其目标之一是“应对

¹ 有关报告内容，请访问[此处](#)。

² 有关决议内容，请访问[此处](#)。

³ 在本文中，我们使用的是“网络安全”一词，但联合国使用的是“从国际安全的角度来看信息和电信领域的发展”。

⁴ 有关决议内容，请访问[此处](#)。

信息安全领域的现有和潜在威胁，包括制定用于规范各国行为的规范、规则和原则、采取信心建立和能力培养措施，以及通过国际法规来约束各国对信息和通信技术的使用”。

2019年，联合国大会成立了第三个小组，即OECE，OECE以起草联合国《网络犯罪公约》为唯一目标。⁵该小组将于2020年8月召开首次组织会议。⁶到目前为止，没有关于该小组的其他更多信息。

现状（2020年2月）

GGE由来自以下25个国家的专家代表组成：澳大利亚、巴西、中国、爱沙尼亚、法国、德国、印度、印度尼西亚、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、荷兰、挪威、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、南非、瑞士、英国、美国和乌拉圭。主席由巴西大使吉列尔梅·帕特里奥塔 (Guilherme Patriota) 担任。GGE并不是一个开放式小组，只有其成员才能参加小组会议；但是，专家成员可以邀请来自其本国的其他人员参与工作。

2019年12月，GGE的25名专家与其余成员国举行了为期2天的“非正式协商”。在协商结束后，GGE又举行了为期5天的小组常规会议。在GGE“非正式协商”期间，一些在GGE中没有专家席位的成员国表示，与OEWG开展的工作相比，GGE的工作包容性较低，为支持此观点而提供的证据是在OEWG“非正式协商”期间非政府利益相关方的发言数量较多（详见下文）。GGE第二次会议于2月24日至28日在日内瓦召开。

如上所述，往届的GGE编写了若干报告⁷，这些报告介绍了各国在网络空间所应展现出的良好行为规范；虽然这些规范不具约束力，但却提供了有关如何从网络安全角度审视成员国的意见。⁸

从名称上看，OEWG（开放式工作组）可能会误导没有经验的读者，因为这个小组不是对“所有人”都开放，而只是对“所有联合国成员国”开放，OEWG须依照联合国大会的程序规则来运作。OEWG已经召开了两次实质性会议，会议时间分别为2019年9月和2020年2月，并将在2020年7月再召开一次会议。此外，OEWG还在去年12月举行了一次非正式的多利益相关方协商会议（会议期间，参会的许多非政府组织发表了114份声明）。在OEWG主席发布报告初稿（预计于2020年3月初公布）之后，将在闭会期间再与成员国举行两次非正式协商会议。OEWG的主席由瑞士常驻联合国代表尤尔格·劳伯 (Jurg Lauber) 大使担任。

在OEWG的实质性会议中，一些关键问题已浮出水面，其中包括：目前尚未就现有网络空间国际法的适用性达成一致，以及对于各国利用信息和通信技术进行攻击的行为目前存在争议。正如之前提到的，超过三分之一的成员国已表明他们具备发起网络攻击的能力，因此有人呼吁成员国更加透明地公开关于其军事网络攻击技能的信息。虽然这些问题与ICANN的核心职能无关，但通过这些问题，可以看出OEWG讨论的大致方向。

⁵ 在本文中，我们使用的是“《网络犯罪公约》”，但联合国使用的是“关于打击使用信息和通信技术实施犯罪行为的全面国际公约”。

⁶ 有关决议内容，请访问[此处](#)。

⁷ 请参阅GGE 2010年、2013年和2015年的报告。

⁸ GGE网站上提供了更多资料，例如[这份](#)报告详细介绍了GGE在2019年全球协商的结果。

OEWG 讨论的一个要点是保护关键的互联网基础设施，这一点在往届 GGE 中也讨论过。虽然保护关键的互联网基础设施免受攻击已不是当前讨论的中心议题，但是在 2019 年 9 月的第一次 OEWG 会议上，中国⁹提交了一份书面材料，其中包括以下声明，这些声明与 ICANN 密切相关：

“当前关键互联网资源的不均衡分配和不公正管理体系对关键基础设施的顺利运行构成了严重的安全威胁。”

以及

“各国应平等参与国际互联网资源的管理和分配。”

在 2 月份召开的 OEWG 会议上，中国还声明¹⁰：

“各国应建立民主透明的多边互联网治理体系”

以及

“关键互联网资源（比如根服务器）的管理员不应受任何政府的控制。”

在 2 月份的 OEWG 讨论会中，一些成员国表示需要建立一个新的机制来处理网络安全问题，而且该机制应该是联合国体系内的多边机制。一些成员国还表示，应该成立一个期限更长的新 OEWG（当前的 OEWG 是一年期的，将于今年秋天到期），而且非政府利益相关方应该更加积极地参与进来。

⁹ 有关提交材料内容，请访问[此处](#)。

¹⁰ 这些声明是在会议上听到的，并通过录像得以证实。

2020 年的预期成果

OEWG

虽然现在预估发布 OEWG 共识性报告的概率还为时过早（发布共识性报告是联合国大会决议的要求；顾名思义，只要有一个成员国存有异议，共识性报告便无法发布），但是将有足够的时间来起草和讨论，这样我们便可了解 OEWG 的工作进展。

一些成员国表示希望延长 OEWG 的工作期限，这可能是一个成果（无论是否最终可以发布报告）。一些专家一致同意将 OEWG 变为一个常设工作组。

OEWG 面临的一个主要挑战便是现有网络空间国际法的适用性问题。

GGE

GGE 报告应于 2021 年发布。如果 GGE 今年晚些时候举行第二轮非正式协商，OEWG 的现有工作是否会对各国在此轮 GGE 协商中的发言产生任何影响，这个一个很值得关注的问题。

OECE

该小组¹¹将于 2020 年 8 月召开第一次组织会议，会议期间将商定向联合国大会上报其后续活动以进行审议和批准的方式。

商业部门与联合国的合作及其他相关信息

2020 年，Microsoft 宣布¹²成立“纽约办事处以负责处理与联合国的合作事宜”。值得一提的是，该办事处的负责人是约翰·弗兰克 (John Frank)，约翰曾担任 Microsoft 欧洲地区政府关系部门主管，他是从布鲁塞尔调到纽约专门负责联合国合作事宜的。这样的人事安排可以让 Microsoft 之前与联合国日内瓦分部和纽约总部建立的合作关系得到有力延续。

为筹备 2019 年 12 月 OEWG 在闭会期间召开的“非正式协商”会议，Microsoft 赞助构建了¹³一个专门用于在线注册该会议的网站，并发表了一篇长达 8 页的文章，¹⁴文章标题为“在网络空间中为人类保驾护航：联合国在 2020 年的重要作用”。Microsoft 派出了一个规模较大的代表团出席 OEWG 闭会期间非正式协商会议，并在会上多次发言。此外，Microsoft 在 IGF 多利益相关方咨询团体 (MAG) 中的代表也非常活跃。

此外，还值得关注的是，在联合国数字合作高级别小组¹⁵（即虚拟圆桌小组，在特别顾问办公室和副秘书长法布里齐奥·霍克希尔德 (Fabrizio Hochschild) 的支持下组建）发布报告之后的后续工作。这样的小组共组建了 8 个。ICANN 不参与这些小组的讨论。

¹¹ 有关批准成立 OECE 的决议，请访问[此处](#)。

¹² 有关 Microsoft 博文，请访问[此处](#)。

¹³ 有关信息，请访问[此处](#)。

¹⁴ 请从[此处](#)下载该文章。

¹⁵ 请从[此处](#)访问他们的网站。

结语

虽然联合国的这些讨论仍处于早期阶段，其结果尚不清楚，至少目前还不清楚，但就目前的情况而言，OEWG 似乎非常有可能在今年晚些时候发布其报告。该报告必须不存在任何争议，即所有成员国都能接受该报告，因为根据联合国大会关于成立 OEWG 的决议，达成共识是必须满足的条件。

该报告可以成为联合国未来工作的基础，也可以为各国研究国家立法铺平道路，各国可以根据自己的需求将报告中最适合的部分纳入其国家立法。这并非没有先例，例如，过去就有国家执法部门依据《国际电信联盟章程》关闭网站的例子¹⁶。实际上，各国都不乏使用联合国及其各分支机构的决议和其他相关文件作为依据来解释或阐明¹⁷国家立法变更的先例，正因为如此，各国需要持续关注联合国及其各分支机构开展的讨论，以及驻联合国代表团后续进行的解释性工作。

¹⁶ 有关新闻报道，请访问[此处](#)（俄语）

¹⁷ 有关示例，请访问[此处](#)。（需要输入密码）

