

**INTERCONNECT
COMMUNICATIONS**



ATRT2 GNSO PDP 评估研究

最终报告

Merlin House
Chepstow
NP16 5PB
United Kingdom

电话: +44 1291 638400
传真: +44 1291 638401
电子邮件: info@icc-uk.com
互联网: www.icc-uk.com



INTERCONNECT COMMUNICATIONS
Consulting in Communications Regulation and Strategy

通知

本档在 InterConnect 理解接受者要求的基础上本着真诚的原则编制而成。InterConnect 愿意针对本档的内容进行探讨，特别是在接受者要求有所变更的情况下。

InterConnect 是 Telcordia Technologies Inc. 的一家全资子公司。

保留所有权利。

版权所有 © InterConnect Communications Ltd, 2013

InterConnect Communications Ltd

Merlin House

Station Road

Chepstow

NP16 5PB

United Kingdom

电话: +44 1291 638400

传真: +44 1291 638401

www.icc-uk.com

本档相关事务联系人:

Brian Aitken

业务拓展主任

直拨电话: +44 (0) 1291 638426

传真: +44 (0) 1291 638401

电子邮件: brianaitken@icc-uk.com

致谢

本报告作者在此感谢众多志愿者付出的热情、努力和精力，没有他们的付出 PDP 就不会存在或者无法正常运行。他们中的许多人多年来为此投入了大量的时间。他们理应获得所服务群体的感谢和认可。

众多 PDP 利益主体为我们的研究提供了信息和支持，让我们有机会与之在极短的时间内进行对话。在每一次采访中，这些利益主体都付出了诸多努力。尽管对于如何改进 PDP 始终都存在不同意见，但是我们非常明白每位受访者“解决这个问题”的迫切愿望。我们感谢受访者抽出时间认真积极地参与调查。

目录

致谢	3
1 执行摘要	1
1.1 提供给 ATRT2 的调查结果	1
1.1.1 当前 PDP 的优势	1
1.1.2 对定期参与的要求过高	1
1.1.3 全球参与不平衡趋势有失正当性	2
1.1.4 致力于流程是根本	2
1.1.5 需要重新考虑 GAC 在 PDP 中的作用	3
1.2 受访者提出的改进建议	3
1.3 展望未来	4
2 目的和方法学概述	5
2.1 研究目的	5
2.2 方法学概述	6
3 回顾当前的 GNSO PDP	7
3.1 历史背景	7
3.2 ICANN 章程中引用的 PDP	8
3.3 GNSO 运营手册中定义的 PDP	9
3.4 PDP 的补充文档	13
3.5 对 PDP 进行不同描述所产生的影响	14
3.6 GNSO PDP 的 42 个关键步骤	14
4 环境分析	16
4.1 不断变化的互联网环境	16
4.2 多利益主体监管模式的趋势	16
4.3 不断扩大的互联网监管日程表中的趋势	18
4.4 参与趋势	19
4.5 政策制定模式	24
4.6 ICANN PDP 与其他相关多利益主体流程的比较	26
5 GNSO PDP 的定量和定性分析	28
5.1 定量分析	28
5.1.1 原始资料	28
5.1.2 确定问题范围	29
5.1.3 工作组	29
5.1.4 参与	29
5.1.5 PDP 时间表	39
5.1.6 与 PDP 有关的其他统计数据	41
5.2 定性研究：参与者的开放式意见报告	42
5.3 工作组主席电子邮件讨论会分析	43
6 GNSO PDP 的当前状态	45
6.1 优势	45
6.1.1 透明度	45
6.1.2 灵活性	45

6.1.3	政策工作人员支持	45
6.2	不足之处	45
6.2.1	对参与者的要求	45
6.2.2	全球利益主体参与	46
6.2.3	PDP、工作人员和理事会	47
6.3	GAC 在 GNSO 政策制定中的角色	48
6.3.1	GAC 和 ICANN	49
6.3.2	ICANN 章程授予 GAC 参加 GNSO 政策制定的权力	49
6.3.3	GAC 向理事会提出建议对政策问题产生的影响	50
6.3.4	让 GAC 能够更多地参与 PDP: 迄今为止提出的解决方案	50
6.3.5	需要以新的方式来看待 GAC 与 PDP 的互动	52
7	GNSO PDP 是否能满足 ICANN 在政策制定方面的使命?	53
7.1	ICANN 的使命	53
7.1.1	核心价值 4	53
7.1.2	核心价值 6	54
7.1.3	核心价值 7	54
7.1.4	核心价值 11	55
附录 A:	详细方法学	56
A.1	方法和数据来源	56
A.2	书面记录: 定量分析	56
A.3	参与者的意见: 定性分析	57
A.4	管理利益冲突	60
附录 B:	八张阐释当前 GNSO PDP 的流程图	61
附录 C:	详细介绍 GNSO PDP 各阶段的时间、内容、参与者和参与方式	65
附录 D:	按问题统计的采访结果	72

插图目录

图 1: GNSO 网页顶部的 PDP 流程图, 用以描述 PDP	13
图 2: 同一系列中八张流程图的第一张, 用以描述 PDP	13
图 3: 2013 互联网监管日程表	18
图 4: 2013 年 ICANN 公众意见征询排期表	19
图 5: Shand-Arnberg 参与连续性	20
图 6: 政策流程参与的特征和应用实践	21
图 7: 合理性与效率之间的关系	23
图 8: 政策制定的简单四阶段	24
图 9: 基于利益主体的政策流程	25
图 10: 英国政府的政策周期观点	26
图 11: 有关 PDP 的信息来源	30
图 12: 负责各个问题的工作组的规模	30
图 13: 工作组参与者的性别构成	31
图 14: 参与者参与的工作组数量	31
图 15: 各区域的工作组参与情况	32
图 16: 亚太地区/非洲/拉美和加勒比地区的工作组参与者数量随时间推移而发生的变化	33
图 17: 对问题报告发表的意见	34
图 18: 对工作组初步报告发表的意见	35
图 19: PDP 问题报告意见的区域分布	36
图 20: 初步报告公众意见的区域分布	36
图 21: PDP 公众意见征询流程的问责制和透明度	37
图 22: 公众意见征询期的有效性及其对 PDP 最终结果的意义	37
图 23: 在 PDP 中体现公共利益和 ICANN 的责任	38
图 24: PDP 时间表的长度	39
图 25: 从公布初步报告到公布最终报告之间所用的天数	40
图 26: 主要 PDP 里程碑之间所用的总天数	40
图 27: 使用各种方式参与 PDP 工作组	41
图 28: 受访者的地理区域分布情况	58
图 29: 各利益主体组织的受访者比例	58

图表目录

表 1: GNSO PDP 与其他多利益主体流程的比较.....	27
表 2: 有关 PDP 定量分析资料来源的基本数据	28
表 3: 为完成本报告所研究的九个 PDP 的状态	29
表 4: 有关改进 PDP 的方式的最普遍建议	43
表 5: GAC 可以参与 GNSO PDP 的时间点 (ICANN 工作人员编制)	51

1 执行摘要

本文档尝试协助 ICANN 问责制和透明度审核小组 2 (ATRT2) 评估通用名称支持组织 (GNSO) 政策制定流程 (PDP)。ATRT2 的使命中包括通过确定 GNSO PDP 的优缺点、规定流程与实际操作之间的差异以及在多大程度上吸纳了所有利益主体（包括积极活跃于 ICANN 中以及没有经常参加 ICANN 审议的人员）的观点、建议和需求来对其进行审核。此外，ATRT2 将审查 GAC 在 PDP 中的参与情况，ICANN PDP 与类似多利益主体流程的对比情况，以及 PDP 在多大程度上履行了 ICANN 在制定符合公共利益且满足利益主体需求的完善政策的使命。ATRT2 还将确定 PDP 未能在 ICANN 履行使命中起到帮助作用的领域以及需要进行进一步调查和变更的领域。本文档是 2013 年 8 月和 9 月所进行的采访和其他研究工作的成果。

本报告的先前版本已提供给 ATRT2，以协助 ATRT2 开展工作，本报告的先前版本是调查结果和建议的草稿。

1.1 提供给 ATRT2 的调查结果

1.1.1 当前 PDP 的优势

GNSO PDP 是一个非常灵活的流程，可以适用于各类主题和要求。历史记录透明性和完整性是 PDP 的特点，因此从该流程中可以了解到有关多年前进行的流程的各项细节。在对参与者和利益主体进行采访的过程中，受访者表达了对政策工作人员的好感和谢意。与其他自下而上的多利益主体政策流程相比，GNSO 可以应对更多的利益主体类型以及更多不同级别的主题领域专业知识。它还向任何希望参与其中的参与者开放，在本次研究中，受访者表示他们欢迎和重视所有利益主体的意见。此外，还有许多值得我们引以为豪的地方，尤其是那些多年以来积极支持 ICANN 自下而上的多利益主体政策制定模式的志愿者所开展的工作。

特别指出一点，鉴于 ATRT2 工作范围的要求，本报告主要关注几个需要改进的领域，但这不应掩盖 PDP 的全部实际成果。

1.1.2 对定期参与的要求过高

工作组

为完成本报告而进行的调查显示，全面参与 PDP 需要对参与者提出特别的要求。在过去五年中：

- 参与工作组的绝大多数人仅参与了一次 PDP。
- 在工作组的出席记录中占主要地位的是少数获得持续参与经济补助和其他支持的参与者。

出席人数少而甚少，为政策制定流程带来了问责制、可信度和资源方面的风险。此外，只有极少数的潜在参与者拥有经验，能够在 PDP 中领导、协调和完成引导参与者和政策制定的工作，而这些工作都存在极大的难度。

意见征询期

尽管意见征询流程是一种不太活跃和较为分散的参与形式，但它仍然被视为存在问题，据大多数与商业、社群或利益主体组织有关的利益主体报告，该流程难以在 PDP 规定的时间框架内制定、讨论政策和对所提交的意见进行批准。

前进之路

1. ICANN 机构群体需要调查 PDP 中备选参与模式的可能性。
2. 还需要对当前 PDP 进行调查，以找到适当的方法，将与工作组有关的大量工作进行细分。

1.1.3 全球参与不平衡趋势有失正当性

据一项清晰的统计数据显示，ICANN 的三个区域在 PDP 中未发挥任何有意义的作用。在为完成本报告而进行的调查中发现了造成此项地理失衡的两大关键因素：

- 语言是参与 PDP 的真正障碍。
- 当前 PDP 中实行的协作和讨论模式具有明显的西式特征，制定共识性政策时没有考虑其他文化。

如果不能将来自非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲的观点纳入其中，那么 GNSO 就会有失全球正当性（源自 PDP 的政策的核心价值）。

前进之路

1. ICANN 应考虑改进其外展活动，以鼓励和支持来自非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲地区的工作组参与者。几位受访者提到，如果外展工作更多地关注工作组人员招募或更大程度地发挥上述区域的机构群体领导者的作用，也许会有所助益。
2. 还可以更多地利用与非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲组织的联系和合作关系，以帮助解决语言障碍。
3. ICANN 机构群体应重新考虑 PDP 的基本协作和讨论模式，并确定进行哪些调整可以为过去并未参加当前模式下协同工作的参与者提供支持。

1.1.4 致力于流程是根本

就其本身而言，PDP 是一个多利益主体的基于共识的公共政策制定流程。但是，GNSO 中的 PDP 并不会独立于 ICANN 的其他机构单独开展工作。在针对本报告进行的采访中，许多受访者对 PDP 的工作成果和组织中其他机构之间的相互影响表示担忧。具体而言，大量调查回复显示出对于通过长期协作和谈判制定的政策被 ICANN 其他机构“事后”进行更改或提出质疑的担忧。特别值得一提的是，受访者提出了这样一种担忧，即 ICANN 理事会能够并且已经更改了拟议政策或接受了政策的备选实施方案，从而否决了 PDP 的工作。还有受访者表示出这样一种担忧，即某些机构群体成员游说 GAC、GNSO 委员会或 ICANN 理事会，让其在工作组完成最终报告后对报告进行实质性更改或在实施中进行更改。在这些担忧中，除了明显针对基本公平性的担忧外，还有更为重要的透明度问题，而这是一个利害攸关的问题。如果理事会对由全面效力的志愿者、参与者在自下而上的利益主体参与流程中制定的共识性政策进行任何更改，都会提供公开提问的机会，让大家了解作出这些变更的理由以及方式。目前有一种普遍存在的担忧，在最近的一个工作组中，参与者质问工作组中的其他人员是否真正全力参与了流程，或者是否打算等到流程终结后在组织中的其他机构“游说”获得自己想要的结果。在本次采访中，部分受访者指出，对其他参与者为 PDP 付出的努力进行冷嘲热讽是其自身参与该流程的一大障碍。

前进之路

在此需要强调一点，本节中所述的问题并非是 GNSO PDP 的架构问题所造成，这点很重要。相反，此问题是 ICANN 架构中不同部分之间细微差异的结果。本报告提出，有必要实施一定的流程和程序，以确保组织的其他机构不会在无意中破坏 PDP 的问责制和透明度。

1.1.5 需要重新考虑 GAC 在 PDP 中的作用

GAC 在任何与域名有关的政策制定流程中代表了起着重要作用的利益主体。但是，基于报告中下文记录的原因，GAC 很少参加任何 PDP。GAC 不参与 GNSO PDP 的后果是 GAC 可能仅仅在冗长的流程完成且经过协商达成一致意见之后提出问题。本报告还显示，尽管有多次机会可供 GAC 在 PDP 中提供建议，但是 GAC 都没有利用这些机会。

为完成本报告而进行的调查发现，似乎不存在妨碍 GAC 参与 PDP 的架构障碍（例如，我们认为不需对章程进行修改）。相反，工作组和 GAC 之间定义更为明确、结构更加清晰的关系会有助于 GAC 确定哪些问题对政府部门具有重大意义，并帮助工作组确定必须向 GAC 发出提前通知的主题。对于 GAC 和工作组之间的互动，GAC 必须从“偶尔参与”转向为成为流程中的一个组成部分。GAC 在与 ICANN 的其他领域合作方面拥有成功的历史记录，例如，在国家或地区代码域名支持组织 (ccNSO) 工作组和参与义务确认书 (AOC) 审核方面。因此，GAC 拥有一系列可以在 GNSO PDP 具体背景下进行的良好实践。

1.2 受访者提出的改进建议

受访者提出了一些可供克服他们所发现问题的建议措施，也就是一系列改进建议。下方列表强调了在与 PDP 利益主体对话的过程中提出的最普遍的建议：

建议的改进措施	如何实行
流程管理	对工作组主席进行培训、引导、管理培训，从一开始采用结构更良好的方法，并制定时间框架和规定可交付成果。不要耗时过长。
促进母语非英语的人士的参与	公布以其他语言编制的咨询文件。
将 PDP 分解为便于管理的组块	提供 IRTP 示例作为成功典范。
更多面对面会议	特别是当问题陷入僵局时。
更好的沟通和总结	“专业性技术语言”让人们难以理解。“它非常透明、开放，但是问题是，有多少人能真正理解？”一位受访者建议采用一种“非正式博客”来为人们提供有关 PDP 进度的最新消息。
社群重组	当前结构下的社群是以发达国家的标准来定位的。受访者指出，虽然有来自发展中国家的专家，但是与他们可以参与的 GNSO 社群不相匹配。
设计 PDP 章程，让其覆盖范围更为广泛，以平衡利益主体的利益	让更多利益主体参与起草 PDP 章程。
在问题报告中更有效地对问题进行分类	例如，分为“赞扬 PDP”和“快速通道，较简单的问题—无需 PDP”。
变更外展策略，让区域内的群体领导者发挥作用	向更多利益主体群体开放 PDP/授权利益主体群体参与。

其他建议包括：

- 引入外部干预以打破僵局
- 制定更灵活的时间表
- ICANN 应该为来自发展中国家的参与者提供资金支持
- 创建独立的 GNSO 秘书处
- 减少参与者的时间投入
- 在 ICANN 会议中创建一个特殊的渠道，鼓励公众对 PDP 发表意见
- 指派专家参与 PDP，以回答问题和进行调查（公布所有专家建议和报告）
- 使用更好/更长的意见征询流程

- 培养新参与者的能力
- 确保意见在 PDP 成果中得到体现
- 基于事实的白皮书
- 所有政策都应通过公众利益测试（类似于 RFC 1591）
- 灵活。旨在得到最简单可行的解决方案

1.3 展望未来

GNSO 和其他 ICANN 社群的未来发展会因为新 gTLD 而发生改变。利益主体群体之间的差异将变得模糊：一个单一的注册管理机构可以同时扮演注册服务商、知识产权社群或商业社群成员的角色，也许还能扮演 accNSO 成员的角色。

某些受访者认为，随着新成员的加入，当前的开放性系统漏洞更易被利用。这些新的加入者可能希望 GNSO 及其组织架构以与其他类似组织相类似的方式来行事。受访者预言，新参与者将对速度不足和单一的行事方式失去耐心，并可能通过各 GNSO 社群的努力工作和任用有能力的人士轻易地在短期内“接管”GNSO 委员会。如果一切成为现实，则有可能对 GNSO PDP 造成影响。

2 目的和方法学概述

2.1 研究目的

2009年9月，ICANN和美国商务部按照《联合项目协议》的结论，以使ICANN互联网域名和编址系统的技术协调实现制度化为目标，签署了一份《义务确认书》(AOC)。¹根据AOC，ICANN致力于确保其决策中体现公众利益并对所有利益主体负责。为此目的，AOC呼吁ICANN定期审查四大关键组织目标的完成进度，即：

1. 确保问责制、透明度和全球互联网用户的利益
2. 维护DNS的安全性、稳定性和灵活性
3. 促进竞争、提高消费者信任度、扩大用户选择范围
4. WHOIS政策

ICANN执行其核心任务的定期审查由审核小组进行，包括问责制和透明度审核小组(ATRT)，该小组旨在确保全球互联网用户的问责制、透明度和利益。²ATRT1审核AOC的三个关键方面：ICANN理事会、政府咨询委员会(GAC)以及公众对ICANN政策制定流程的意见。

根据AOC，组建ATRT2的目的是进行后续审核。具体而言，ATRT2审核ICANN的各项活动，确保这些活动的开展是负责任和透明的，同时符合公众利益。ATRT2的审核工作主要针对AOC第9.1款的内容，即ICANN承诺维护和改进关于公众意见、问责制和透明度的稳健机制，以确保决策的结果体现公众利益且对所有利益主体负责。具体而言，ICANN承诺评估政策制定流程，以促进跨群体审议，并实现有效而及时的政策制定。

ICANN章程明确规定，GNSO负责制定通用顶级域名(gTLD)政策建议。为此，GNSO委员会监管GNSO的gTLD政策制定并批准GNSO政策建议。经ICANN理事会批准后，ICANN工作人员执行GNSO政策建议，GNSO通常会提供支持。

尽管政策可能会由GNSO采用各种机制制定，但是必须采用ICANN章程规定的正式的政策制定流程(PDP)制定政策。通过此方式制定的政策通常被称为“共识性政策”，如果获得批准，会自动通过引用被纳入gTLD注册管理机构（根据与ICANN签订的合同运营gTLD的实体）和注册服务商（受ICANN委任在gTLD内分发域名注册的实体）的合同中。PDP还用于其他情况，例如由于问题的复杂性而需要采用严格的方法学，或者是就某个问题持有强烈的存在冲突的观点。

根据这一背景，ATRT2的使命是通过确定GNSO PDP的优缺点、规定流程与实际操作之间的差异以及在多大程度上吸纳了所有利益主体（包括积极活跃于ICANN中以及没有经常参加ICANN审议的人员）的观点、建议和需求来对其进行审核。此外，ATRT2将审查GAC在PDP中的参与情况，ICANN PDP与类似多利益主体流程的对比情况，以及PDP在多大程度上履行了ICANN在制定符合公众利益且满足利益主体需求的完善政策的使命。ATRT2还将确定PDP未能在ICANN履行使命中起到帮助作用的领域以及需要进行进一步调查和变更的领域。

¹ <http://www.icann.org/en/about/agreements/aoc/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

² <http://www.icann.org/en/about/aoc-review/atrt>

2.2 方法学概述

为满足 ATRT2 小组的要求（如其建议征求书³中的规定），InterConnect Communications (ICC) 小组已采取了定量和定性研究方法。定量研究包括分析与 GNSO PDP 相关的广泛且已发布的书面存档文件，包括所记录的流程（参阅 ICANN 章程、GNSO PDP 手册和第 4 节中所述的其他公共记录）、具体 PDP 的记录（见第 5 节）、ICANN 工作人员提供的信息以及其他 GNSO 材料。有关所制定的用于评估流程优缺点的原始资料和度量标准的完整描述，请参见附录 A。

除这些原始资料外，还有来源于采访 PDP 流程参与者和 ICANN 机构群体中其他人员而得到的定性数据。已编制了一份结构良好的问题集，采用李克特量表来收集各类意见（而不是让受访者选择是/否），这让受访者可以参与 PDP 的各个阶段并包括了建议征求书中确定的具体利益领域。采访还收集到了人口统计数据（包括地理区域、选区、在 PDP 中的参与度）并采用更为开放的问题（旨在确定主要挑战）来作出结论，并邀请受访者对这些挑战提供切实可行的解决方案。

总共进行了三十次采访。附录 A 中对方法学提供了更为详细的描述。

³参见 <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-2-02jul13-en.htm>

3 回顾当前的 GNSO PDP

当前 GNSO PDP 于 2011 年 12 月 8 日开始启动。鉴于本报告中分析的大多数 PDP 在 2011 年 12 月 8 日前与其流程处于相同的阶段，因此有必要包括一份在此日期之前的 PDP 简要概述以及对当前 PDP 的更为全面的文档记录。

3.1 历史背景

有关先前 PDP 的详细信息可参见 ICANN 章程附录 A。它包括以下内容：

1. 提出问题
2. 创建问题报告
3. 启动 PDP
4. 开始实施 PDP
5. 任务组的组成和人员选择
6. 有关启动 PDP 的公开通知
7. 任务组
8. 在未组建任务组的情况下的程序
9. 针对任务组或初步报告的公众意见
10. 委员会审议
11. 委员会向理事会报告
12. 委员会协议
13. 理事会投票
14. 政策执行
15. 记录维护
16. 其他定义

章程附录 A 是 GNSO PDP 的唯一官方文件，因此非常详细地描述了每个步骤。除了 PDP 的官方文件外，GNSO 机构群体曾经编制了一套与管理 PDP 有关的非正式实践和程序。⁴

2008 年 6 月 26 日，ICANN 理事会采纳了一系列建议，这些建议旨在改进 GNSO 的工作成效，其中包括其政策活动。⁵ 理事会解释说，更新 PDP 的要求“并非来自 GNSO 使命或角色的改变，而是来自当前 PDP 经验的积累以及 ICANN 理事会所做的有关 GNSO 组织重组的决定”。⁶ 审核的三个目标是：

- 尽可能地提高所有感兴趣的利益主体参与 GNSO 政策制定流程的能力
- 确保各方针对 gTLD “共识性政策” 提出建议，以供理事会审核，并确保“共识性政策”的主题得到清晰界定
- 确保政策制定流程基于经过透彻研究的范围合理的目标，并采取可预知的方式进行运作，保证工作成果能有效执行
- 政策制定紧扣 ICANN 战略和运营计划
- 增进沟通，加大对实现 GNSO 目标的行政支持⁷

⁴参见《2011 政策制定流程工作组最终报告与建议》第 3 页 <http://gns0.icann.org/en/issues/pdp-wt-final-report-final-31may11-en.pdf>

⁵同上，第 131 页

⁶同上，第 132 页

⁷同上，第 131 页

负责对经修改的 PDP 制定建议的 PDP 工作组通过将 PDP 分为五个阶段来开展其工作：

- 阶段 1 — 计划和要求提供问题报告
- 阶段 2 — GNSO 委员会审查问题报告并启动政策制定流程
- 阶段 3 — 工作组
- 阶段 4 — 投票与实施
- 阶段 5 — 政策有效性与合规性⁸

需要注意的是，根据此划分，PDP 以计划问题报告（阶段 1）开始，但是在阶段 2 中“启动”。此外，“实施”并非 PDP 的最后阶段。合规性（阶段 5）被视为 PDP 的一个组成部分。

下文第 3.2 和 3.3 节将描述基于对 2008 年启动的 PDP 进行审核而编制的正式文件（ICANN 章程附录 A 和 GNSO PDP 手册）。

3.2 ICANN 章程中引用的 PDP

本节介绍 ICANN 理事会于 2011 年 12 月批准的 GNSO PDP。

ICANN 章程附录 A 第 1 节“GNSO 政策制定流程”中定义的 GNSO PDP 列出了 PDP 的八个“基本要素”。这八个基本要素以主动语态列出和释义，见下文：

1. ICANN 理事会、GNSO 委员会或咨询委员会要求提供最终问题报告
2. GNSO 委员会正式启动政策制定流程
3. GNSO 委员会组建一个工作组或指定其他工作方法，用以处理有关 PDP 主题问题报告的事务
4. 该工作组或通过其他工作方法编制一份初步报告
5. 该工作组或通过其他工作方法编写最终报告并提交至 GNSO 委员会供其审议
6. GNSO 委员会根据要求的阈值批准最终报告中列出的 PDP 建议
7. 应通过委员会批准的建议报告将 PDP 建议和最终报告提交理事会
8. ICANN 理事会批准 PDP 建议

需要注意的是，“实施”并未作为 PDP 的基本要素。“实施”列于附录 A 第 10 节中。因此，章程似乎认为实施可以作为 PDP 的一个要素，但是对 PDP 来说并非必不可少。还请注意，PDP 工作组的 PDP 五阶段审核中阶段 5 中的“合规性”也没有作为 PDP 的一个基本要素。

第 2 节指出，GNSO 会维护一份 PDP 手册，该手册会包含“有关完成所有 PDP 要素的更多的具体指导，其中包含该章程没有另外规定的那些要素”。GNSO PDP 手册的内容将在本报告第 3.3 节中说明。

附录 A 第 3-9 节没有完全按照 GNSO PDP 的步骤顺序，而是混合性地介绍以结果为导向的步骤（第 4 节和 6 节）和以流程为导向的指南（第 3、5、7、8、9 节）：

- 第 3 节要求提供问题报告
- 第 4 节创建问题报告
- 第 5 节启动 PDP
- 第 6 节报告
- 第 7 节委员会审议
- 第 8 节编制理事会报告
- 第 9 节理事会批准流程

⁸同上，第 8 页

第 4 节“创建问题报告”描述履行 PDP 的第一个“基本要素”：要求提供问题报告。第 4 节还描述了作为多步骤流程的问题报告阶段，下文有总结，作为待阐述的清单内容之一：

1. 工作人员经理创建初步问题报告。
2. ICANN 工作人员在 ICANN 网站上发布初步问题报告以征询公众意见。
3. 工作人员经理总结和分析所收到的公众意见（如有）。
4. 工作人员经理创建最终问题报告，其中纳入在公众意见征询期收到的反馈。
5. 工作人员经理将最终问题报告连同收到的公众意见的总结和分析提交给 GNSO 委员会主席。

第 5 节简要描述了 GNSO 委员会在收到最终问题报告后启动 PDP 的两种方式：如果理事会要求提供问题报告，则不需要投票；否则，需要进行委员会投票。

显然，附录 A 第 1 节中所述的第三个 PDP 基本要素（组建工作组或采用其他工作方法）没有在章程附录 A 中单独说明。相反，该要素在 GNSO PDP 手册（下文第 3.3 节）中进行了说明。

第 6 节一并说明了 PDP 的第 4 和第 5 个基本要素：由工作组或采取其他工作方法创建初步报告和最终报告。

第 7 节“委员会审议”与 PDP 第六个基本要素（委员会批准）有略微差别。它将关注点从结果（批准最终报告）转向了过程（审议报告）。

第 8 节“编制理事会报告”与 PDP 第七个基本要素中所述的有着略微差别，它主要关注报告的提交而非编制。尽管这些差别看似很细微，但是关注点的不同有可能让对 GNSO PDP 经验不足的参与者产生混淆。

与第 7 节和第 8 节一样，第 9 节也将关注点从结果（理事会批准 PDP 的第八个即最后一个基本要素）转向了过程（理事会的批准流程）。

附录的最后四节分别为：

- 第 10 节实施已批准的政策
- 第 11 节记录维护
- 第 12 节其他定义
- 第 13 节适用范围

正如先前所述，应注意“实施”并未被视为 PDP 的一个基本要素，而是作为 PDP 综合描述中的一个部分。在其中纳入第 11 节“记录维护”非常重要，因为它对 ICANN 工作人员提出了公开记录 PDP 中的每个步骤（包括即将实施的步骤）的要求。这与“合规性”在章程中作为 PDP 的一个阶段没有联系。

3.3 GNSO 运营手册中定义的 PDP

本节讨论 GNSO PDP 手册（版本 2.7）中定义的 PDP。⁹

GNSO PDP 手册包括 18 节，较 ICANN 章程更为详细地描述了 PDP。以下是章节列表。加粗的文字表示与 ICANN 章程附录 A 第 1 节中所列的八个 PDP 基本要素有关的七个章节。

⁹ <http://gns0.icann.org/council/annex-2-pdp-manual-13jun13-en.pdf>

1. PDP 手册 — 导论
2. **要求提供问题报告**
3. 计划启动 PDP
4. 问题报告请求的建议格式
5. **创建初步问题报告**
6. 有关初步问题报告的公众意见
7. **启动 PDP**
8. 制定和批准 PDP 章程
9. PDP 结果和流程
10. **发布初步报告**
11. **编制最终报告**
12. **委员会审议**
13. **编制理事会报告**
14. GNSO 委员会在实施中的作用
15. 在最终报告之前终止或暂停 PDP
16. 修正或修改已批准的政策
17. 定期评估已批准的政策
18. 其他杂项

第八个基本要素（ICANN 理事会批准）未包括在 GNSO PDP 手册中，因为在其自身的文件中确定理事会的批准流程可能超越 GNSO 的职责范围。

第 3 节“计划启动 PDP”引入了一种想法，即在“启动 PDP”前召开研讨会以作为“为要求提供问题报告收集支持”的一个部分。鉴于 ICANN 章程第 1 节中更为正式地使用“启动 PDP”来描述在 GNSO 委员会讨论问题报告后正式启动 PDP，因此，在此背景下使用术语“启动 PDP”存在一定的问题。在此对此术语的非正式使用可能让那些对 PDP 各个阶段并不很熟悉的人产生混淆。¹⁰ 尽管没有明确说明，由于文件记录中似乎没有在某一咨询委员会或支持组织请求问题报告之前能让其他咨询委员会或支持组织与 GNSO 沟通的记录流程，因此召开研讨会的想法看似仅限于 GNSO 启动的 PDP。此外，这些研讨会看似需要每年以现场会议的形式作为 ICANN 三场会议之一的组成部分来召开。

第 4 节“问题报告请求的建议格式”是对进行第 2 节中记录的请求问题报告时使用的表格的详细说明。不清楚为何说明章节会与说明对象（即第 2 节）分开（其中插入了第 3 节“计划启动 PDP”）。

第 5 节“创建初步问题报告”，对 ICANN 章程附录 A 第 4 节中所述的活动进行进一步说明。特别是，它提供了指南以帮助 ICANN 总顾问确定问题报告中所述的问题是否在 ICANN 使命、政策流程的范围内，或者更准确的说，是否在 GNSO 的角色范围内。

¹⁰PDP 工作组于 2008 年成立，对经修改的 PDP 提供建议，该工作组已经在 2008 版 ICANN 章程中强调了对术语“启动 PDP”的使用引起了混淆，并指出“启动 PDP”仅指在 GNSO 委员会对问题报告进行审议后的正式启动。GNSO PDP 手册第 3 节中对术语的使用与在要求提供问题报告之前召开研讨会有关，但是该使用表明所造成的混淆并没有完全排除。

第 6 节“有关初步问题报告的公众意见”提供了有关公众意见征询流程的更多细节。在章程附录 A 中，公众意见征询流程包括在第 4 节“创建初步问题报告”的最后两款中。GNSO PDP 手册中规定的公众意见征询流程鼓励 ICANN 工作人员翻译初步问题报告，以便以六种联合国官方语言¹¹发布初步问题报告，但是不应因翻译报告而推迟发布原始英文版本以及启动公众意见征询期。对于如何处理延误发布翻译版本对非英语读者理解摘要并及时以英语提交意见造成的负面影响，没有提供附加建议。¹²

第 7 节“启动 PDP”针对 ICANN 章程附录 A 第 5 节中的简述进行详述。特别是，详细介绍了 GNSO 委员会应采用的针对是否启动 PDP 以及在何种情况下允许暂停进一步考量最终问题报告进行投票的时间框架。第 7 节还说明了在 GNSO 委员会决定不启动 PDP 的情况下 GNSO 委员如何对决定提起诉讼，或者如果咨询委员会要求提供问题报告，咨询委员会可以与委员会讨论所做的决定且委员会可以申请重新进行投票。

第 8 节“编制和批准 PDP 章程”中包含有章程中没有说明的程序详情。本节介绍 GNSO 委员会如何组建团队来为 PDP 小组编制章程草案，章程草案中必须包含哪些要素，GNSO 委员会考量拟议章程的时间框架以及批准 PDP 章程的投票门槛。

与第 8 节类似，第 9 节“PDP 结果和流程”中包含有 ICANN 章程中未进行说明的流程细节：负责编制最终报告的小组的工作方法。有趣的是，尽管 ICANN 理事会在 2008 年要求 PDP 工作组审核 PDP，旨在用一个小工作组取代任务组发展模式，但是 GNSO PDP 手册强烈建议使用工作组，并向 GNSO 委员会提供了使用其他指定工作方法的方案。本节中提到的备选方法是：“任务组、全面委员会或起草小组”。但是手册中没有提供关于委员会为何会选择使用非工作组方法或在何种情况下可能会适合的信息。由于“工作组”可能并非成为被选择的工作方法，因此手册使用伞形结构术语“PDP 小组”来描述所成立的用以实施 PDP 活动的团队（无论其具体形式如何）。

第 9 节还描述了 PDP 小组收集对最终报告有用的信息的某些方法。具体来说：

- PDP 小组可以征求外部顾问、专家或其他公众人士的意见
- PDP 小组应在 PDP 早期阶段正式征询每个利益主体组织和社群的声明
- 同时还鼓励 PDP 小组正式征询其他 ICANN 咨询委员会和支持组织的意见，它们可能拥有 PDP 问题的专家或应对此类问题的经验，或者他们对 PDP 问题感兴趣

第 9 节描述了 PDP 小组应如何就 PDP 工作（包括上报流程）与 ICANN 工作人员进行合作。第 9 节还提供了 PDP 小组可能在最终报告中采用的建议类型（如有）的解释性列表：

- i. 共识性政策
- ii. 其他政策
- iii. 最佳实践
- iv. 实施指南
- v. 协议条款和条件
- vi. 技术规范
- vii. 要进行的研究或调查
- viii. 提交 ICANN 或理事会的建议
- ix. 提交其他支持组织或咨询委员会的建议

¹¹六种联合国官方语言是阿拉伯语、中文、英语、法语、俄语和西班牙语。

¹²应注意的是，GNSO 网站的左侧导航菜单中一个区域，里面提供有转至翻译服务提供方 Bing 和 Google 的链接。使用 Bing 进行翻译让读者可以翻译 GNSO 网站上的 HTML 网页，但是 GNSO 鼓励读者使用 Google 翻译来翻译 PDF、DOC 和其他格式的 GNSO 文档。但是，ICANN 网站上的官方公众意见页面中没有提供转至在线翻译工具的链接。

- x. 预算问题
- xi. 建议征求
- xii. 关于未来政策制定活动的建议

第 10 节“公布初步报告”详细说明了哪些内容必须在 ICANN 章程附录 A 第 6 节所述的报告流程中制定。初步报告的必需要素为：

- 编译 GNSO 利益主体组织和社群声明
- 编译从任一 ICANN 支持组织或咨询委员会收到的任何声明
- 有关政策、指南、最佳实践或解决该问题的其他提案的建议
- 对初步报告中提出的建议的认同程度声明
- 有关 PDP 小组成员的信息，例如出席记录和利益声明
- 关于 PDP 小组对拟议建议的影响讨论的声明。这些影响包括经济、竞争、运营、隐私权和其他权利、可扩展性和可行性方面。

第 11 节“编制最终报告”说明了 PDP 小组和 ICANN 工作人员经理在初步报告公众意见征询期结束后将如何编制最终报告。ICANN 章程附录 A 第 6 节中第二句和最后一句对此活动进行了简要叙述。第 11 节指出，尽管没有要求发布最终报告以征询公众意见，但是为了最大程度地实现问责制和透明度目标，PDP 小组应考虑发布最终报告并标记为“草案”，以征询公众意见，如有可能还可以提供 ICANN 工作人员编写的执行摘要的翻译版本。提交给 GNSO 委员会的最终报告中，应考虑并纳入在发布最终报告草案征询公众意见的流程中收集到的意见。

第 11 节倒数第二段中提供有一个可选流程参考，该流程实施时间灵活，可以在 PDP 小组开始工作（PDP 手册第 9 节）至发布最终报告（第 11 节）之间的任意时间进行。此可选流程用于征求公众关于 PDP 小组认为可以从更多公众意见中受益的事项的意见。不清楚为何将该可选流程置于此节而非第 9 节，并在此叙述了 PDP 小组可使用的合理流程。

第 12 节“委员会审议”对 ICANN 章程附录 A 第 7 节中的简述进行进一步说明，对何时进行讨论提供指南并说明 GNSO 委员会应如何处理在 PDP 小组内未达成共识的 PDP 建议。根据建议，如果 GNSO 委员会对任何 PDP 建议表示担心，或者希望进行修改，更恰当的可能是将这些担心或修改建议传送回 PDP 小组，以征询意见和进行跟进。

第 13 节“编制理事会报告”对 ICANN 章程附录 A 第 8 节中的简述进行进一步说明，阐释 GNSO 应如何选择团队或个人来起草提交给理事会的建议报告，该报告将对提交给 ICANN 理事会的工作人员报告起到补充作用。工作人员强调与最终报告中所含的 PDP 建议相关的任何法律、可执行性、财务或其他运营问题。

第 14 节“GNSO 委员会在实施中的作用”对 ICANN 章程附录 A 第 10 节“实施已批准的政策”进行进一步说明。它描述了如果 ICANN 理事会在审议 PDP 建议期间授权或指示 ICANN 工作人员与委员会开展合作以制定实施计划，GNSO 委员应如何选择组建实施审查小组来协助 ICANN 工作人员制定实施计划。第 14 节还描述了 GNSO 应该如何向 ICANN 理事会报告与所计划的 PDP 实施的要素有关的问题，以及让 ICANN 工作人员在理事会考量 GNSO 委员会的问题之前暂缓继续实施计划。

GNSO PDP 手册的最后四节（即第 15 至 18 节）关注与终止或暂停 PDP 以及重新审视或修改已批准政策有关的程序问题。其中特别需注意的是第 16 节“修正或修改已批准的政策”，此节描述了如果 ICANN 理事会在公众意见征询期结束后通过重新组建 PDP 小组或咨询该小组（如果已经解散）来就相关问题对建议进行投票，GNSO 委员会应如何修改经批准的 PDP 建议。根据该流程进行修正获得 GNSO 委员会的绝对多数投票后便可提交给 ICANN 理事会。如果 ICANN 理事会已经采纳了最初拟定的 PDP 建议，则必须启动一个新的 PDP 来考量拟议的修改。

3.4 PDP 的补充文档

除了 ICANN 章程中规定的法定要求和 GNSO 运营手册中阐述的细节外，还有 ICANN 工作人员制定用以提供 PDP 概览的可视流程图。

GNSO PDP 网站¹³于 2013 年 8 月 20 进行最近一次更新，页面顶部包含以下图片：

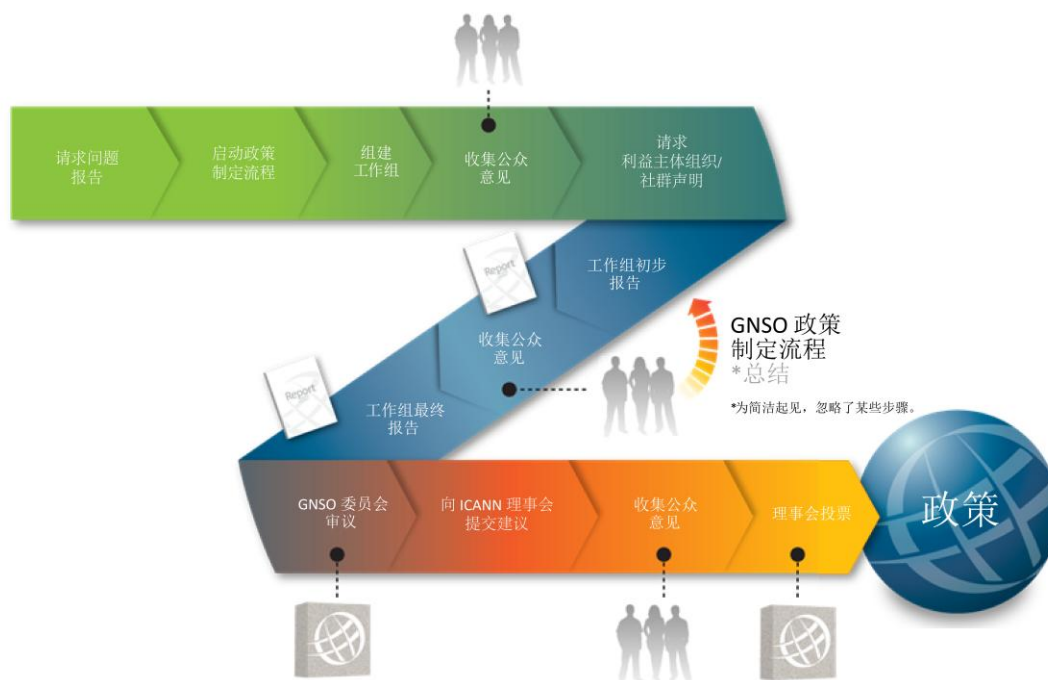


图 1: GNSO 网页顶部的 PDP 流程图，用以描述 PDP¹⁴

需要注意的是，图片的文件名中标注的日期是 2013 年 6 月 4 日，但是图片本身包含了一个在 2010 年间被修改的 PDP 作为参考。图片所含的流程总结中，PDP 的关键步骤与 ICANN 章程附录 A 的主章节标题和 GNSO 运营手册中所述的步骤略有不同。例如，图片中的“要求利益主体组织/社群声明”步骤摘自 GNSO PDP 手册第 9 节“PDP 结果和流程”中有关 PDP 描述的一个部分。

同一页面上其他系列的流程图对不同系列的 PDP 步骤进行了概述。下方是一个描述顶级系列步骤的流程图。完整的详细流程图可参见附录 B。



图 2: 同一系列中八张流程图的第一张，用以描述 PDP¹⁵

¹³ <http://gns0.icann.org/en/node/31379/>

¹⁴ <http://gns0.icann.org/files/gns0/images/pdp-1000x597-04jun13-en.png>

¹⁵ <http://gns0.icann.org/files/gns0/images/general-overview-650x139-14may12.jpg>

3.5 对 PDP 进行不同描述所产生的影响

尽管 PDP 的两种正式描述与两个主要流程图中的描述存在细微的差别，但是问题分组的不同和描述主要步骤时措辞的不同可能会产生以下影响：

1. 可能使 PDP 给人一种望而生畏的感觉，而其本身并没有想象的那么复杂。

如上文所述，虽然 PDP 长期参与者在根据官方记录和相关信息了解 PDP 方面有着丰富的经验，但是新人则会依赖于文档来了解 PDP 的运作方式。如果文档中出现不一致，则会让人觉得 PDP 非常复杂，从而潜在地打击了新人参与流程的积极性。

2. 会导致在 PDP 实际操作中不经意间出现微小的不同。

PDP 已经包含了若干潜在步骤，具体步骤视流程中的不同决策点而定。如果不同版本的 PDP 文档中对这些步骤的描述不清晰或不一致，或者如果没有明确界定流程步骤的性质是属于可选、必选还是备用，则有可能让本身就面临巨大工作压力（时间压力以及难以理清有关主题的各种不同观点）的参与者放弃理清各个文档中对 PDP 的不同描述，而是假定 PDP 应该如何根据某决策点运行并在不经意间偏离文档正式记录的实践。

3. 当进入改善 PDP 的流程时，无法清楚地了解 PDP 的整体信息，难以准确确定应对 PDP 的哪些方面进行改进才能带来益处

如上文第 2 点中所述，PDP 已经包含了若干步骤。因此可能出现以下情况，负责对正式 PDP 进行改进的人员可能由于对当前 PDP 缺乏一致、详细、全面的认识而缺乏适当的工具来全面评估 PDP 可进行最佳改进的方面。虽然经验丰富的 GNSO 成员对 PDP 有着全面的认识，但是可能对改进 PDP 的方式提供全新观点的新成员可能会受此影响。

3.6 GNSO PDP 的 42 个关键步骤

鉴于上述章节中描述的 GNSO PDP 关键阶段的各种不同的定义和范围，为全面了解 PDP 的运行方式，需要提供 PDP 的所有步骤的综合列表。通过整合 ICANN 章程和 GNSO PDP 手册中的信息实现了这一目的，文档记录的 GNSO PDP 的 42 个步骤或行动如下所示：

1. （如果 GNSO 对问题报告请求进行考量。可选）就相关问题召开研讨会
2. 请求问题报告
3. 创建初步问题报告
4. 对初步问题报告征询公众意见
5. 就初步问题报告征询意见
6. 总结和分析公众意见
7. （如果所收到的意见要求对问题报告进行调整）编写第二份“最终”版问题报告
8. （如果 ICANN 理事会要求提供问题报告）决定启动正式的 PDP
9. （如果 GNSO 委员会或咨询委员会要求提供问题报告）决定启动正式的 PDP
10. 编制 PDP 章程
11. 批准 PDP 章程
12. 成立工作组（首选）或采用其他指定的工作方法
13. 正式征询各个利益主体组织和社群的声明
14. 向 PDP 小组提交正式声明
15. 向支持组织和咨询委员会征询意见
16. 向 PDP 小组提交意见
17. 在政策部门之外与 ICANN 其他部门建立联系
18. （可选）对诸如调查等其他 PDP 相关文档（并非问题报告或初步报告）征询公众意见

19. (如果对其他 PDP 相关文档征询公众意见) 就 PDP 相关文档征询意见
20. 对成为 PDP 主题的问题制定建议
21. 创建初步报告
22. 对初步报告征询公众意见
23. 就初步报告征询意见
24. 总结和分析公众意见
25. 编制最终报告
26. (可选, 但是建议选择) 发布最终报告草案以征询公众意见
27. (如果公布最终报告草案以征询公众意见) 就最终报告草案征询意见
28. (如果公布最终报告草案以征询公众意见) 总结和分析公众意见
29. 向 GNSO 委员会提交最终报告
30. (可选, 但是强烈建议选择) 利益主体组织和社群审核最终报告
31. 审议最终报告建议并对其进行投票
32. (如果 GNSO 委员会批准了最终报告中的建议) 编制建议报告以提交至 ICANN 理事会
33. (可选?) 编制工作人员报告
34. 向 ICANN 理事会提交理事会报告
35. 批准 PDP 建议
36. (如果某些建议未被采纳) 向委员会解释未被采纳的建议
37. (如果某些建议未被采纳) 讨论理事会声明
38. (如果某些建议未被采纳) 向理事会提交补充建议
39. (如果某些建议未被采纳) 批准 PDP 补充建议
40. (可选) 授权工作人员与 GNSO 委员会合作创建实施计划
41. (可选) 成立实施审查小组
42. 实施 PDP 建议

附录 C 《GNSO PDP 步骤的实施者、内容、方式和时间详述》中有关于上述 42 个步骤的详细表格。

4 环境分析

4.1 不断变化的互联网环境

自 ICANN 成立以来，互联网用户的数量已从 2000 年的 3.6 亿增加至目前的 24 亿。¹⁶ 2000 年，最早使用互联网的北美洲拥有 30% 的全球互联网用户，是人均使用互联网比例最高的地区（约 31%）。截至 2013 年，尽管北美洲仍然拥有最高的区域互联网渗透比例（78%），但是其在全球互联网用户中所占的比例已经下降至 11.4%，而亚洲所占比例为 45%，欧洲为 22%，拉丁美洲为 11%。互联网渗透率仍然相对较低的地区包括非洲（16%）、亚洲（28%）、中东（40%）和拉丁美洲（43%），这也意味着未来十年中，这些区域都会是互联网增长市场。2012 年宽带委员会报告显示，到 2015 年，主要以中文访问互联网的用户数量将超过母语为英语的互联网用户。¹⁷

随着互联网作为经济增长助推器的作用越来越重要，以及人们用于网络的时间越来越多，互联网的公开信息问题也变得越来越大。十年前，我们很少看到有关互联网的主流新闻。然而，在过去两年中，出现了大量广为人知的反对与互联网相关立法建议的示威游行，所反对的法律包括《反假冒贸易协定》(ACTA)¹⁸《禁止网络盗版法案》(SOPA) 和《保护知识产权法案》(PIPA)¹⁹，此外，还有广为人知的爱德华·斯诺登指控“棱镜”计划和相关网络监视项目有关的新闻报道。²⁰

十年前，互联网政策讨论主要关注网络的基本访问和互连费用，特别是发展中国家的这些问题。如今，内容问题在讨论中占主导地位，这些问题包括国家安全和个人隐私之间的平衡以及复杂的跨国界、跨文化的言论自由问题。这些问题与 ICANN 及其技术职能相去甚远。但是，全球互联网编址系统的管理始终都是一个会引起争端的问题，某些国家一直都在呼吁让有关互联网根区域管理的决策更为国际化。

ICANN 成立之初作为一种转型管理机制，让根区域的管理从美国政府过渡到私营部门。²¹ 合同签订方（gTLD 域名注册管理机构和注册服务商）在 GNSO 政策制定流程中处于中心地位的原因就是源于这个最初目标。

4.2 多利益主体监管模式的趋势

多利益主体监管这一概念并不仅仅针对互联网环境。例如，1992 年在里约举行的地球峰会上就提出，如果可持续发展目标是一个永久性目标，则应采用多利益主体模式。提出这一举措的其中一项结果就是，在 2000 年和 2001 年开发了“多利益主体流程框架”项目，这一项目开发了“一个适用于各类多利益主体流程的普遍且灵活的框架”。²² 项目结果以书籍的形式出版发布，并在其中纳入了有关多利益主体模式的早期定义，见下文：

¹⁶ <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

¹⁷ 宽带委员会，2012，《The State of Broadband 2012: Achieving Digital Inclusion for All》，<http://www.broadbandcommission.org/documents/bb-annualreport2012.pdf>

¹⁸ <http://www.ustr.gov/acta>

¹⁹ <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s968>

²⁰ <http://www.theguardian.com/world/prism>

²¹ 1998 年，美国政府白皮书：互联网域名和地址管理，<http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper>

²² <http://www.earthsummit2002.org/msp/project.html>

术语“多利益主体流程”是指旨在就某一具体问题以一种新的沟通和决策寻求（以及决策制定）方式将所有利益主体聚集起来的流程。这些流程还基于对在利益主体的沟通中实现公正、负责的重要性的认识，包括公正地代表三个或更多利益主体组织以及他们的观点。它们基于透明和参与的民主原则，旨在在利益主体之间形成合作关系并加强利益主体网络。²³

互联网群体更愿意使用“多利益主体监管”这一说法，此外，该概念还有若干其他名称。在政治学领域，“公共政策网络”、“全球公共政策网络”、“全球监管”以及“无政府监管”都是用于描述类似多主体监管模式的术语。自本世纪以来，政治学家、民间团体活动家和其他人士开始意识到有必要开辟新的途径在全球化趋势越来越明显的背景下管理越来越多维化的问题，因此，一系列多利益主体监管术语开始受到人们的关注。²⁴ 互联网监管逐渐趋向于从这一较为广泛的讨论范畴中独立出来，专注于“多利益主体监管”这一精准术语。因此，互联网群体在很大程度上趋向于忽略宽泛的网络化监管讨论中的动态和辩论，而专注于制定有效的监管机制。

在互联网背景下对术语“多利益主体监管”的使用源自于 2003-2005 信息社会世界峰会，该术语描述了诸如互联网协会、互联网工程任务组²⁵等互联网组织采用自下而上的流程制定政策的方式。它“正常发挥作用”一实现“大体上的共识和运作准则”。²⁶ 某些政府希望将域名系统的管理归入政府间框架，为此，多利益主体监管被作为一个极富吸引力的选择方案推出，该方案与实现开放、创新和增长密切相关，得到美国和若干欧洲成员国的支持。

信息社会全球峰会 (WSIS) 中诞生了互联网治理论坛 (IGF)：一个非决策、非政策制定的仅供对话的论坛。IGF 旨在体现多利益主体原则，由政府、商界和民间团体在平等基础上参与讨论和制定计划（通过多利益主体咨询小组）。

很快，包括 ICANN 在内的许多互联网组织都开始以“多利益主体”重新命名。这一术语不仅表示政府、民间团体和商界都参与了该流程，而且还让对互联网政策拥有极大有效权力的流程和组织具备了合理性。去年，国际电信联盟 (ITU) 也提出要以“多利益主体”冠名。²⁷

ICANN 及其流程对其他流程具有非常大的影响力。例如，IGF 以及其他流程中（例如科学和技术委员会互联网治理发展工作组以及 ITU 的国际法规世界会议和全球电信/ICT 政策论坛）都采用了 ICANN 的实时会议笔录、音频和网络会议以及远程参与设施。

²³第 1 章第 2 页，M Hemmati，2002，*Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*，<http://www.earthsummit2002.org/mssp/book.html>

²⁴如需查看关于网络化监管讨论的代表性文章，请参阅：J Roloff，2008，“A life cycle model of multi-stakeholder networks”，*Business Ethics: A European Review*，17(3): 311-325；D Stone，2008，“Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks”，*The Policy Studies Journal*，36(1): 19-38；P Dobner，2009，“On the Constitutionality of Global Public Policy Networks”，*Indiana Journal of Global Legal Studies*，16(2): 605-619

²⁵例如，参见 LE Strickling，2013，助理秘书长 Strickling 在第 11 届交通、海事及通讯论坛中发表的意见 <http://www.ntia.doc.gov/speechttestimony/2013/remarks-assistant-secretary-strickling-11th-transportation-maritime-affairs-and>

²⁶第 19 页，D Clark，1992，A cloudy crystal ball – visions of the future，http://groups.csail.mit.edu/ana/People/DDC/future_ietf_92.pdf

²⁷“我很荣幸能领导 ITU，我感到非常高兴，因为 ITU 现在可以真正称得上创造多利益主体主义这一概念了。”（H Toure，2012 年 9 月 26 日，对 IPI 政策论坛的公开评论 <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Page/s/2012-09-26.aspx>）

志愿者在 ICANN 政策制定中扮演着中心角色。回顾 ICANN 当前的工作计划（包括 PDP），不难发现，这些计划的制定得益于无数志愿者长期以来对 ICANN 工作大力积极的参与。在 ICANN 内部，GNSO 政策制定流程是组织中自下而上的多利益主体模式以及其作为全球域名政策协调员的持续合理性的象征。多利益主体监管模式尽管拥有众多支持者，但仍然被证明存在争议，即使在不涉及决策制定的 IGF 中也是如此。作为一种政策制定方法，多利益主体监管仍然拥有若干未解决的问题，具体来说包括：

- 进行决策时，每个利益主体的“各自的角色”²⁸是什么？
- 如果真是这样，多利益主体流程应该如何处理拥有代表能力的利益主体（例如政府）和其他以自身名义参与流程的组织或个人之间的差别？

如果能让自下而上的多利益主体监管流程具备合理性和可信度，PDP 就应该包括所有利益主体，无论是“处于平等地位”还是“代表各自的角色”。

4.3 不断扩大的互联网监管日程表中的趋势

在 2011 年新加坡 ICANN 会议期间，与会人员讨论了有关“志愿者疲劳”的话题。导致这一问题的原因并非流程数量的增加，而是工作强度的加大。就会议而言，自 2007 年来，国家和区域 IGF 会议的数量和活跃度都出现了显著的增长。但是，由于 IGF 会议历来都主要关注关键互联网资源 (CIR) (ICANN、TLD 注册管理机构、RIR) 的管理，因此，各个组织或个人不可能一次不落地参加每一次区域或国家 IGF 会议，政府、商界代表（例如 ICC BASIS 和其他代表机构）和民间团体扮演了本地和区域 IGF 组织者的积极角色。这导致互联网监管任务大量增长，也让这些行动者的工作量大增，许多人经常出差，并在其他本地和区域 IGF 中参加小组会议。

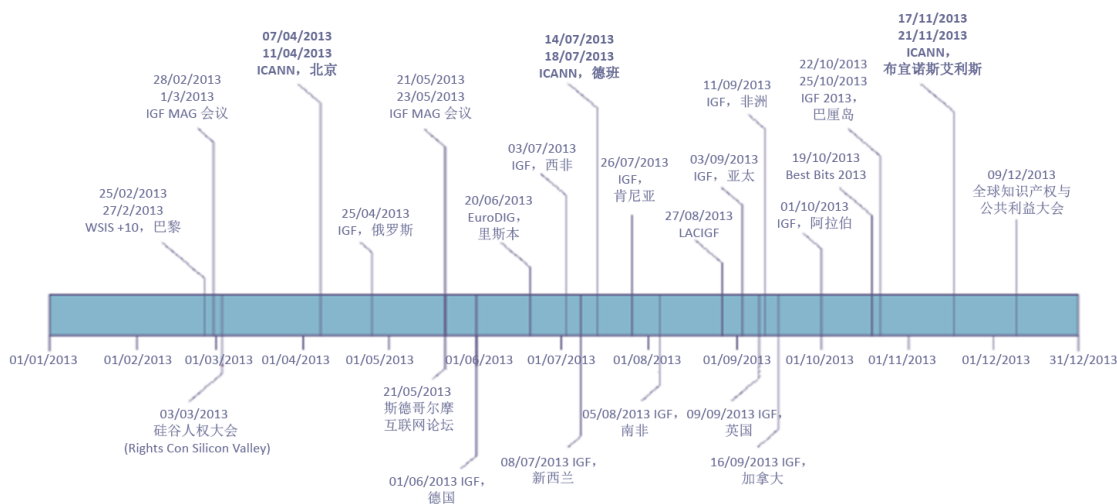


图 3：2013 互联网监管日程表

自 2003 年召开首次 WSIS 以来，外部组织的数量也出现了增长，这些组织现在已经拥有例行的互联网监管日程。ITU 全权代表大会、OECD 部长会议、WSIS + 10 会议都已拥有大量的互联网监管议程项目。在许多国家和组织中，那些来自政府部门、民间团体、互联网技术群体、学术界和商界的人士参与了包括 ICANN 在内的众多流程。

²⁸突尼斯议程使用了“所有利益主体各自的角色”，这表明某些利益主体所扮演的角色与其他利益主体不同。(信息社会突尼斯议程，2006，<https://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>)

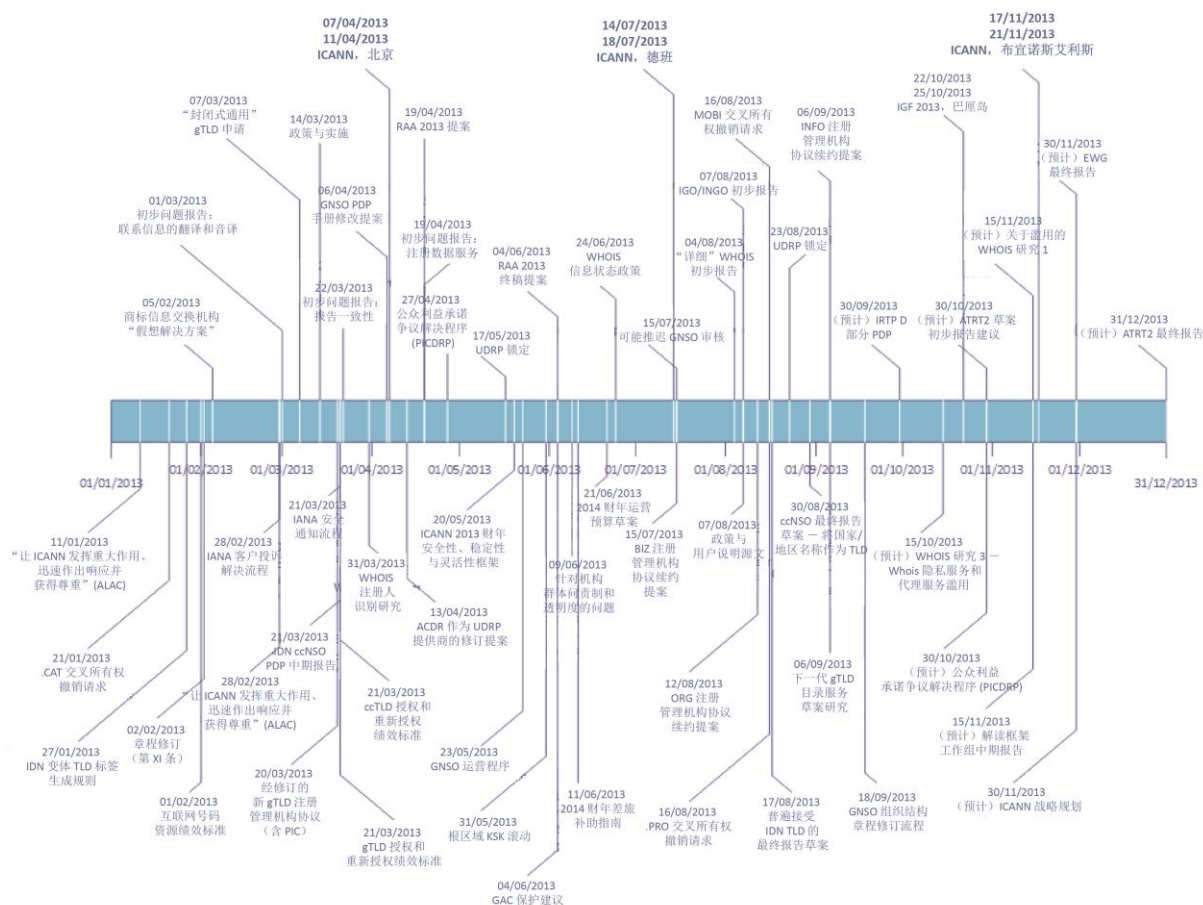


图 4：2013 年 ICANN 公众意见征询排期表

在 ICANN 内部，活动日程也安排得非常密集。举例来说，2013 年 9 月有 49 个公众意见征询期，到今年年底前，预计还有 10 个待举行的公众意见征询期。自 2007 年 ICANN 开始留存档案以来，公众意见征询期的召开频率似乎一直都是如此。并非所有的公众意见征询都与 GNSO 流程或政策有关。ICANN 公众站点并未明确标明与 PDP 相关的公众意见，但是若干并非专门针对 PDP 的公众意见征询却与关键政策问题（例如新 gTLD）相关。

尽管活动日程越来越密集，出席 ICANN 会议和积极参加各流程的人员数量仍与五年前保持一致，在许多组织和政府部门内，都是由同样的人来负责协调公众意见征询事宜，此外，这些人还要承担其他互联网监管任务。

互联网监管的工作量增长以及由于经济危机而造成的裁员都让关键利益主体可用于参与自下而上流程（例如 GNSO PDP）的时间变少。

4.4 参与趋势

报告中记录了近期 GNSO PDP 的参与缺口。但是，应该首先在更宽泛的环境下调查人们对参与的看法和参与趋势，然后再回头审视这些参与缺口，这点非常重要。

在让人们参与决策中所存在的问题并非新出现的问题。事实上，这个问题可以追溯到古代雅典，当时有三类市民：不参与集会的“消极者”；参加集会但是仅仅听取意见和投票但不参与讨论的“站立参与者”；少数在集会上积极发言并提出议案的“非常积极的市民”。²⁹后两类市民都属于参与者，但是参与程度不同。的确，参与可以分为多种类型，组织已进行了许多尝试，以期确定可以采用的参与形式。下图是一个简单的模型，它以一个图谱的形式阐释了不同的参与度。

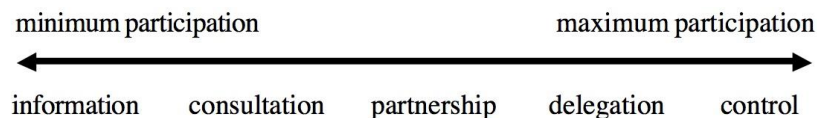


图 5: Shand-Arnberg 参与连续性³⁰

在该连续性图谱中，以“信息”形式参与表示以最新消息、电子邮件等形式提供信息，但是没有确定“参与者”回应信息的机制。就 GNSO PDP 而言，该参与形式的例子是公布 PDP 小组的电话会议笔录。公布该资料可通知利益主体发生了什么事，但是没有确定利益主体回应该信息的机制。

“咨询”被视为一种较为积极的参与形式，但是那些实施咨询的人仍然控制着决策的制定。在 GNSO PDP 中，公众意见征询期以及 PDP 小组进行的调查和征询利益主体组织、支持组织、咨询委员会的声明以编制初步报告就属于这种形式的参与。

“合作”是一种“联合决策”的一种形式。Bishop Davis 解释说，合作“通常通过咨询委员会和代表委员会来实现，旨在提供持续的专家意见和机构群体意见”。³¹在 GNSO PDP 中，PDP 小组和咨询委员会（例如 RSSAC）之间的持续协作可以被视为一种合作。需要注意的是，在“合作”中仍然由 PDP 运营者进行控制。在 GNSO PDP 中，控制者是 PDP 小组。

“委托”是在“制定政策选项[...]中”给与“机构群体代表委员会在[上级机构]规定的框架内进行控制”。³²在 GNSO PDP 中，PDP 小组便是一个委托例子：GNSO 委员会制定 PDP 章程，工作组对章程作出回应。

“控制”是参与的最高级别，利益主体在政策决策制定中扮演直接角色。在 GNSO PDP 中没有与此相关的直接例子。可以举出的一个假设例子是，GNSO PDP 中包含全民投票职能，所有 ICANN 机构群体成员都可以据此对政策决定进行投票。

见下方图 6，了解有关参与特征的详细说明。

²⁹第 762 页，N Urbinati, 2000, “Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation”, *Political Theory*, 28(6): 758-786

³⁰第 20 页，P Bishop & G Davis, 2002, “Mapping Public Participation in Policy Choices”, *Australian Journal of Public Administration*, 61(1):14-29

³¹同上，第 20 页

³²同上，第 20 页

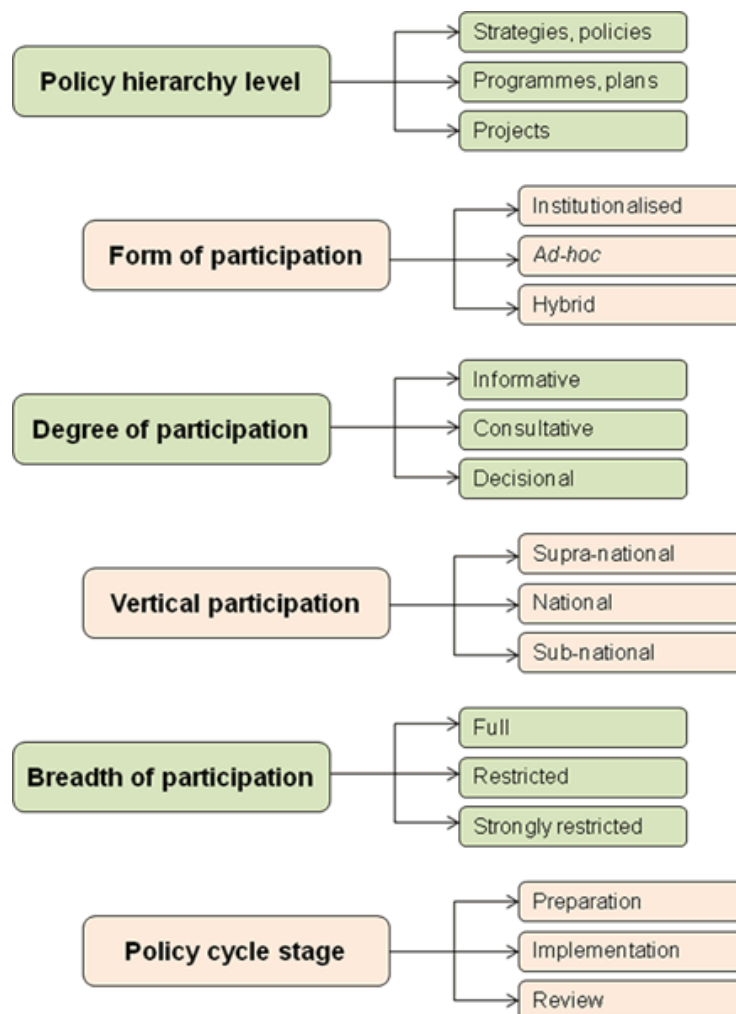


图 6: 政策流程参与的特征和应用实践³³

无论范围大小，参与问题都会出现，从本地群体开发项目到国家选举都会涉及这个问题。国家选举要求的参与度非常低，几年才会有一次，英国和美国的最近选举中投票率分别为 65.1%³⁴ 和 57.5%³⁵。在澳大利亚，不在选举中投票属于违法行为，因此其 2010 年国家选举获得了 93% 的投票率。³⁶

在那些选择不参与的人和受到鼓励和/或扫清参与障碍的情况下希望参与的人之间存在着一定的差异。如 Ife 和 Tesoriero 所述：

³³ W Zirner, G Berger & M Sedlacko 2008, *Participatory Mechanisms in the Development, Implementation and Review of National Sustainable Development Strategies*, http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=10

³⁴ <http://www.ukpolitical.info/Turnout45.htm>

³⁵ <http://bipartisanpolicy.org/library/report/2012-voter-turnout>

³⁶ <http://www.aec.gov.au/faqs/Elections.htm#turnout>

“在意识中决定不参加是人们的权利。这与因缺乏机会或支持而无法参与不同，后者是因系统的原因而导致无法提供参与权”。³⁷

Ife 和 Tesoriero 确定了五种可以有助于扫清障碍并鼓励积极参与的情况。下文列出了这五种情况，并对这些情况对于参与 GNSO PDP 的适用性进行了一些讨论：

1. 如果人们觉得问题或活动很重要，他们就会参与。

近期的若干 GNSO PDP 所关注的问题都是狭义定义且属于技术性质的问题。例如，将 ITRP 政策问题细分为若干较小的 PDP。尽管 ITRP 是一个重要问题，但其利基主题可以负责处理其相关的 PDP，而这些 PDP 将吸引相对较少的参与者。相反，诸如联系信息的音译和翻译等问题对非 ASCII 文字用户可能具有更大的吸引力。

2. 人们必须认为其行动将带来不同的结果。

举个例子，ICANN 新成员可能会选择不参加初步报告的公众意见征询期，因为他们认为在 PDP 的后期阶段发表意见不太可能对最终结果产生影响。

3. 不同的参与形式必须得到认可和重视，让人们能够以最适合自己的方式参与（例如，让无法出差的人在线参与）。

通常，ICANN 会通过各种途径提供远程参与。通过一个简单的电子邮件工具即可让“时间转移”成为可能，并让拥有带宽限制的人员也能参与。

4. 必须让人们能够参与并为其提供参与支持（例如，在线会议的时间选择以及可用于冲抵参与成本的财政支持）。

就 GNSO PDP 而言，安排不同的时间来召开电话会议可以让处于不同时区的人们都能参加会议，而如果为电话会议安排统一的时间则会让某些潜在参与者无法参与，因为电话会议的召开时间对其所在时区的人们来说非常不便。

5. 结构和流程必须合拍（例如，实时会议更适合思维敏捷和母语是会议语言的参与者）。³⁸

GNSO PDP 手册中建议 ICANN 翻译报告的执行摘要并公布以征询公众意见，这是一个旨在为非英语参与者减少参与障碍的优秀流程实例。

让人们都“聚集在会议室”并不是考虑参与时的唯一问题。具体而言，不同的参与者可以提供不同领域的专业知识。Renn et al. 确定了参与者可以在流程中提供的三种不同类型的知识：

1. 基于常识和个人经验的知识
2. 基于技术专长的知识
3. 源自社会利益和倡导的知识³⁹

Renn et al. 指出，要确定参与者在流程中扮演的角色，需要考虑参与者能为问题的解决提供哪种类型的知识，应根据该知识类型来确定参与者扮演的角色。

³⁷第 156 页，J Ife & F Tesoriero, 2006, *Community Development: Community-based Alternatives in an Age of Globalisation*, 第 3 版, Pearson Education Australia, Frenchs Forest, NSW

³⁸同上, 第 157-158

³⁹第 190 页, O Renn, T Webler, H Rakel, P Diemel & B Johnson, 1993, "Public participation in decision making: A three-step procedure", *Policy Sciences*, 26: 189-214

如本报告下文第 5.1.4.3 节所述，在 GNSO PDP 背景下，最近几年来呈现出个人对 PDP 的参与越来越少的趋势，而组织、支持组织、咨询委员会和其他团体的代表对 PDP 的参与越来越多，而且现已成为主要参与者。如下文第 6.2.1 节所述，以组织代表的身份参与流程的参与者发现，难以在 PDP 规定的时间框架内制定、讨论政策和对所提交的意见进行批准。在寻找方法以鼓励更多机构群体成员参与流程并将不同类型的知识整合进流程时，认识到不同的参与者可以给流程带来不同类型的知识并因此面临不同的约束可能会有所助益。

最后，Vallejo 和 Hauselmann 共同对参与和流程合理性与速度之间的关系进行了一项有趣的分析，试图找到结合三个要素以制定有效且高效流程的“最有效点”。⁴⁰

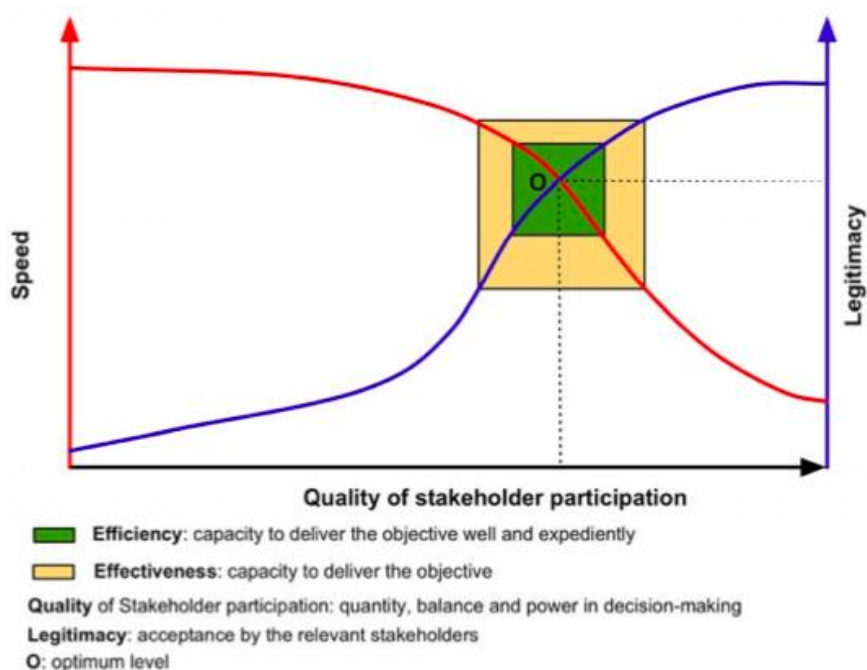


图 7：合理性与效率之间的关系⁴¹

在上文图 7 中，Vallejo 和 Hauselmann 以图示的方式说明了他们的观点。总体来说，该图说明了以下内容：

- 参与者人数越少，所出现的不同意见也就越少，整个流程所涉及的时间就较短。
时间短、参与者少，参与者所承担的费用也会较少。但是，由于利益主体缺乏多样性，因此流程结果可能仅仅符合少数参与者的需求，而就整体而言不能有效符合大多数未参与流程的利益主体的需求，因此流程的合理性会受到损害。
- 如果参与流程的利益主体较多，就可能提出更多不同的观点，因此需要更多的时间来让所有利益主体参与流程，进行磋商并达成一致意见。

整个流程所需的时间越长，参与者所承担的成本也就越高。但是，流程的合理性可以因参与质量提高和范围增大而得到增强，因而流程结果对更大范围内的利益主体而言也更有效。

⁴⁰ N Vallejo & P Hauselmann, 2004, *Governance and Multi-stakeholder Processes*, http://www.iisd.org/pdf/2004/sci_governance.pdf

⁴¹同上，第 6 页

- 资源约束（时间和资金）是指，尽管理论上而言，流程时间越长、参与者越多，就会对越多利益主体带来最为合理和高效的流程结果，但是需要找到一个“最有效点”，若找不到该点，在流程中投入更多的人力和时间对流程结果的合理性和有效性带来的利益就会微乎其微。

参与者的资源约束和产生有效合理结果的需求之间的紧张关系可以在本报告中分析的 GNSO PDP 例子中进行了解。

4.5 政策制定模式

如第 3 节所述，在定义 GNSO PDP 的两份官方文件（ICANN 章程和 GNSO 政策手册）和两份用于阐释政策主要步骤的主要流程图之间存在着许多差异。本节将讲述其他组织所使用的确定政策流程的方法，旨在为未来的工作提供协助，找到一种通用的方式来确定 GNSO PDP。

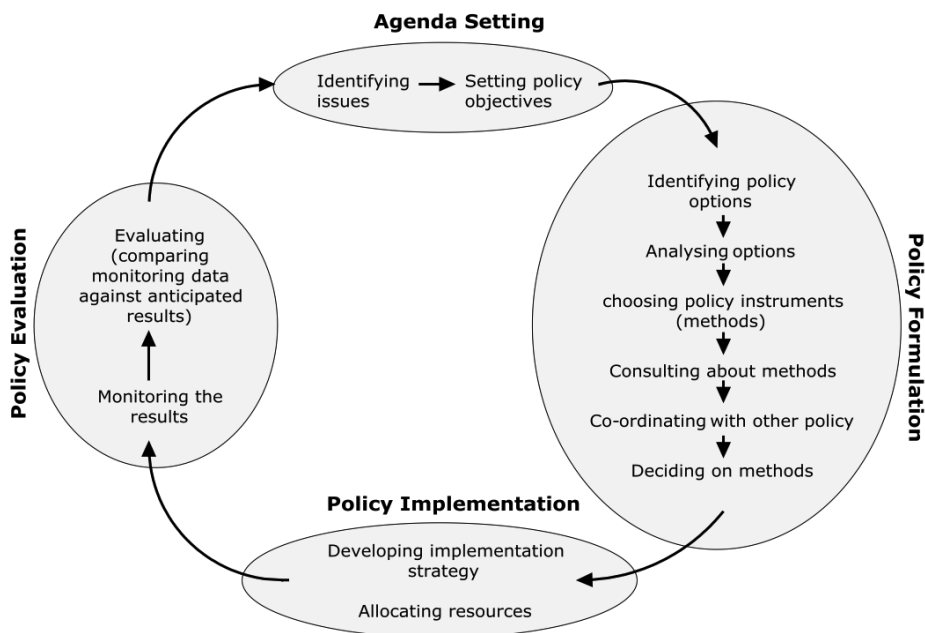


图 8：政策制定的简单四阶段⁴²

在上文图 8 中，请注意仅有一处涉及了参与，即“咨询”，它发生在“政策制定”阶段。将政策流程的详细步骤简单地分为四步，可以便于理解流程的整个周期。

在 GNSO PDP 阶段中，GNSO 委员会和 ICANN 理事会的决定被列为 PDP 的明确要素（根据文档），将此流程与 GNSO PDP 阶段进行比较，我们可以看出图 8 中的决策制定被归入了“政策制定”。对于那些不太熟悉 ICANN 架构和流程的人而言，上图将重点放在流程清晰度上，而不是具体要素的组织责任，因此这可能会是一个更适合的框架，能够便于人们理解 PDP。

⁴²第 13 页，A Fenton, 2010, *Creating Futures Regional Policy Development Processes – Opportunities for use of Creating Futures tools*, <http://www.creatingfutures.org.nz/assets/CF-Uploads/Publications/Creating-Futures/Regional-Policy-Development-Processes-Opportunities-for-use-of-Creating-Futures-tools.pdf>

下方的图 9 阐释了政策制定的概念性模式，它将利益主体参与置于 PDP 整个过程的中心位置。

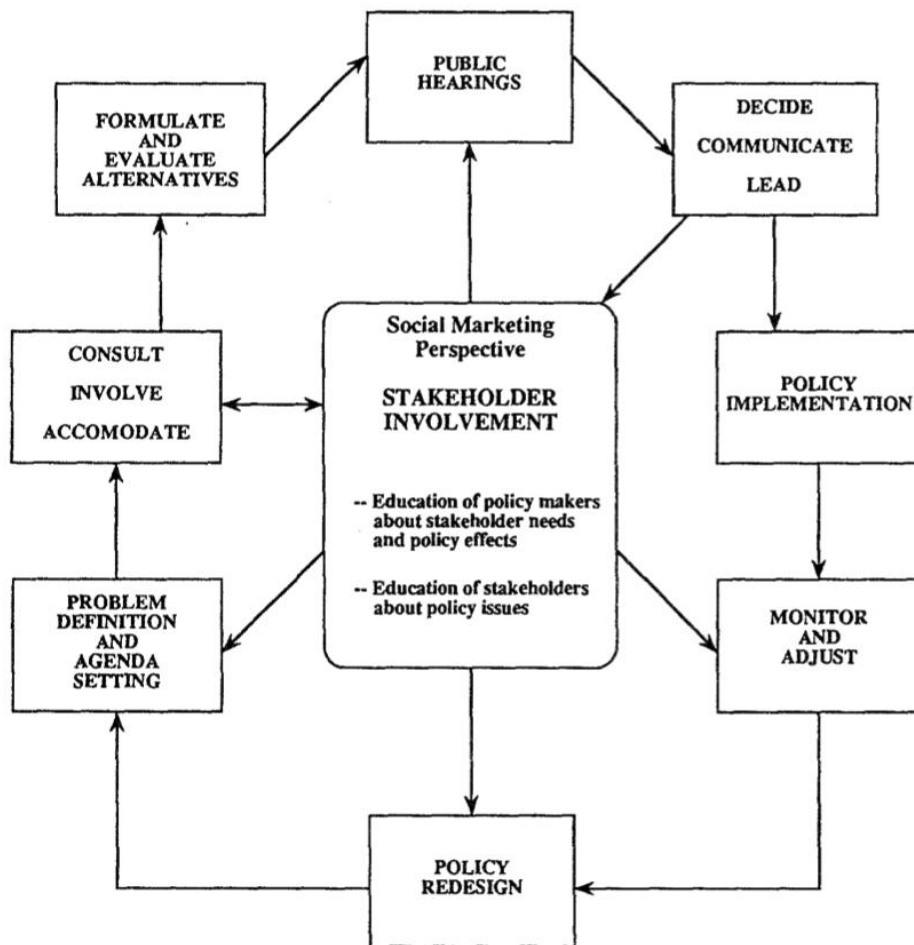


图 9：基于利益主体的政策流程⁴³

尽管四周方框中的文字并没有十分明确地描述政策周期的要素，但是将利益主体置于模式的中心有助于强化利益主体参与管理 PDP 的重要性并向流程中的潜在参与者传达了这样的信息：他们的意见在流程中处于中心地位。

就 GNSO PDP 而言，如本报告下文所述，某些人对 GNSO 委员会和 ICANN 理事会在修改 PDP 建议时所扮演角色的透明度表示担忧。上文图 8 阐释了政策周期的“决定、沟通，领导”阶段和“利益主体参与”之间的明确联系，为 ICANN 机构群体重新理解此角色提供了一种潜在的方式。

⁴³第 39 页，J A Altman, 1994, "Toward a stakeholder-based policy process: An application of the social marketing perspective to environmental policy development", *Policy Sciences*, 27: 37-51

下方图 10 说明了另一种有关参与政策周期的观点。尽管此观点将基于政府的决策制定作为前提，但是根据政策阶段分类的“参与”方式体现出了与 GNSO 政策流程中所使用的许多参与方式的共同点。

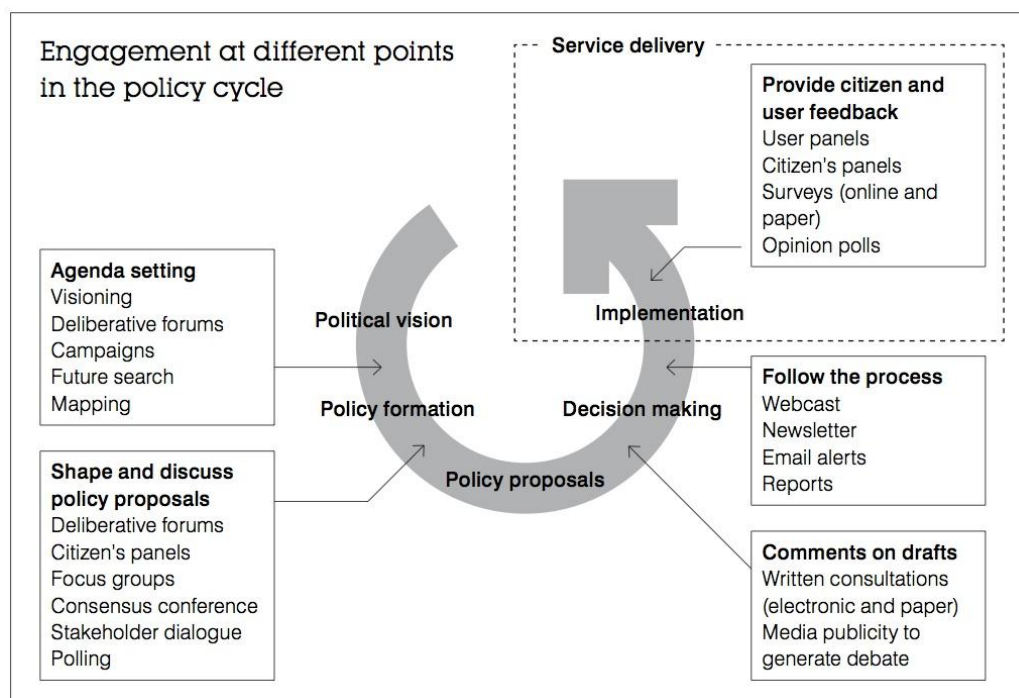


图 10: 英国政府的政策周期观点⁴⁴

需要注意的是，图 10 中包含了若干更适合图 5 “Shand-Arnberg 参与连续性” 中所述光谱的“最低参与”端的参与方式，例如在线投票和调查。

在 ICANN GNSO 背景下，这一特定模式有趣的一点是，在“遵守流程”这块，将提供单向文档作为政策周期的组成部分，以此吸引利益主体参与。

相比之下，在 ICANN 章程附录 A 中，发布与 GNSO PDP 有关的文档的要求在 PDP 步骤的顺序列表之外予以描述。反之，第 11 节“记录维护”出现在附录的末尾部分，在“实施”（第 10 节）之后、“其他定义”（第 12 节）和“适用范围”（第 13 节）之前，表示 PDP 的公开文档更多地被视为 ICANN 工作人员的职责而非仅仅是参与 PDP 的一个组成部分。

4.6 ICANN PDP 与其他相关多利益主体流程的比较

与其他公共政策流程相比，ICANN PDP 更为开放和透明。任何人都可以参与其中，无需支付加入费。组织投入了大量资源来实现远程参与，其形式包括电话会议、虚拟会议室、音频和视频网络会议，并对所有会议进行笔录。此外，我们为此报告而研究的 PDP 历史记录也非常完整。

我们将 ICANN PDP 与地区性互联网注册管理机构中的政策制定流程以及 IETF 和 ITU 中的标准化和政策制定流程进行了对比。总体而言，GNSO PDP 在透明度和开放式参与方面的评分都非常高。

⁴⁴第 4 页，D Warburton, n.d., *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government*, <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Making-a-Difference-.pdf>

	ICANN	RIR	IETF	ITU
所有人均可参与（无需缴纳会员费）	✓	✗（参会费）	✗（参会费）	✗
所有国家和地区均可参与	✓	✗（地区性）	✓	✓
具备任何级别专业知识（正式或非正式）的人员都可以参与	✓	✗	✗	✗
可以远程参与	✓	✓	✓	✗
任何人都可以提出问题	✓	✓	✓	✗
工作组 – 开放式会员	✓	✓	✓	✗
发布咨询文件	✓	✓	✓	✗
公众意见征询	✓	✓	✓	✗
发布公众意见	✓	✓	✓	✗
对公开会议进行笔录	✓	✗	✗	✗
记录所有决策制定过程中的互动	✓	✗	✗	✗

表 1: GNSO PDP 与其他多利益主体流程的比较

5 GNSO PDP 的定量和定性分析

本节对当前的 GNSO PDP 进行分析。ICC 小组进行两种形式的分析：定量分析（基于 ICANN 发布的历史记录）和定性分析。定性分析是指对 30 位曾直接参与 GNSO PDP 的利益主体进行的结构化采访。方法学会在本报告附录 A 中详细说明。本报告利用了采访中对结构化问题的回答进行了现成的比较，并将其纳入第 5.1 节的定量分析报告。附录 D 中有采访结果的全部记录。定性采访中也询问了若干开放式问题。这些问题在第 5.2 节中单独报告。如方法学中所述，ATRT2 在工作组现任主席和前任主席中举行了一场电子邮件讨论会，有关讨论会的信息已提供给 ICC 小组。相关详情在第 5.3 节中报告。

5.1 定量分析

5.1.1 原始资料

有关 PDP 的记录非常完好。我们主要关注近期的 PDP，这些 PDP 中所使用的流程类似，并可以对 PDP 中的参与机会进行比较。我们对以下九个 PDP 进行了定量分析：

1. Fast Flux
2. 注册服务商之间的域名转让 — A 部分
3. 过期域名恢复
4. 注册服务商之间的域名转让 — B 部分
5. 根据 UDRP 程序锁定域名
6. 注册服务商之间的域名转让 — C 部分
7. “详细” Whois
8. 保护所有 gTLD 中的 IGO 和 INGO 标识符
9. 注册服务商之间的域名转让 — D 部分

也考虑了较为早先的 PDP，但是 PDP 的历史和机制导致难以将早先的流程与近期 PDP 进行比较。此外，PDP 的文档记录多年来不断演变，近期的记录中全面彻底、可供使用的文档较多。此类记录包括但不限于提供有邮件列表、出席者名单、维客、存档意见和分析、描述和说明信息的 PDP 门户网站。第 5 节中的表格详细列出了用于定量分析的大多数资料来源的网页。

PDP	ICANN 网站	PDP 启动日期
IGO-INGO	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/igo-ingo	2012-10-17
“详细” Whois	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/thick-whois	2012-03-14
IRTP D 部分	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/irtp-d	2012-01-17
UDRP 锁定	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/locking-domain-name	2011-12-15
IRTP C 部分	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/irtp-c	2011-09-22
IRTP B 部分	http://gns0.icann.org/en/group-activities/active/irtp-b	2009-06-24
PEDNR (过期域名恢复)	http://gns0.icann.org/en/group-activities/inactive/2013/pednr	2009-05-07
IRTP A 部分	http://gns0.icann.org/en/group-activities/inactive/2009/irtp-a	2008-06-25
Fast Flux	https://community.icann.org/display/gns0fastfluxpdp/Fast+Flux+PDP+Wor+king+Group	2008-05-08

表 2：有关 PDP 定量分析资料来源的基本数据

所调查的某些 PDP 尚未完成。下方图 3 列出了在为完成本报告而进行调查时的每个 PDP 的状态。

PDP	PDP 启动日期	是否完成?	是否实施?	初步报告日期	ICANN 理事会决议日期	PDP 的总时长
Fast Flux	2008-05-08	是	不适用	2009-01-26	不适用	546
IRTP A 部分	2008-06-25	是	不适用	2009-01-08	不适用	343
PEDNR (过期域名恢复)	2009-05-07	是	是	2010-05-31	2011-10-28	1745
IRTP B 部分	2009-06-24	是	是	2010-05-29	2011-08-25	1142
UDRP 锁定	2011-12-15	否	否	2013-03-15	不适用	不适用
IRTP C 部分	2011-09-22	是	否	2012-06-01	2012-12-20	547
“详细” Whois	2012-03-14	否	否	不适用	不适用	不适用
IGO-INGO	2012-10-17	否	否	2012-06-14	不适用	不适用
IRTP D 部分	2012-01-17	否	否	不适用	不适用	不适用

表 3: 为完成本报告所研究的九个 PDP 的状态⁴⁵

关于个人的信息是从公共网站上收集的，其中包括 ICANN 维客、参与者利益声明、这些个人提交给 ICANN 的信息以及通过互联网获取的其他公共信息源。相较从二手信息源发掘的有关个人的原始资料而言，个人编制和提交的资料被视为拥有优先权。

5.1.2 确定问题范围

GNSO PDP 手册第 3 节鼓励 GNSO 委员会考虑在启动 PDP 之前安排有关实质性问题的研讨会。

大多数 (79%) 的受访者认为，在启动 PDP 之前安排有关实质性问题的研讨会可以让 PDP 更高效。然而，少数受访者 (44%) 认为，当前的做法（即仅仅要求请求者在问题报告申请书中提供请求者的姓名和问题定义）可以让 PDP 更高效。相反，40% 的受访者表示，他们并不认为这一要求可以让 PDP 更高效。

5.1.3 工作组

工作组是 PDP 的主要推动者，工作组的工作效率对 PDP 的成功起着至关重要的作用。因此，工作组组建的方式以及其成员构成是 PDP 评估中的关键问题。

研究发现，大多数 (79%) 受访者赞同，工作组的组建方式和成员构成非常公平和透明。这必将有助于提升工作组、其工作及调查结果的可信度。

5.1.4 参与

5.1.4.1 参与工作组的人有哪些？

参加工作组的个人。有时，这些个人是拥有相似利益的更大型群体的代表。这些群体通常是社群或利益主体组织，有时包括 ICANN 范围外与 PDP 所考虑的政策问题存在利益关系的组织。无论工作组参与者的积极性或性质如何，如果他们要参与工作组，就必须了解 PDP、PDP 阶段以及参与机会。调查发现，ICANN 会议和邮件列表是了解有关 PDP 信息的最受欢迎的来源（图 11），分别有 90% 和 80% 的受访者表示，这是他们了解有关 PDP 信息的来源。相反，人们很少从其他 ICANN 网站（例如 GNSO 以及其他支持组织和咨询委员会网站）和外部网站获取有关 PDP 的信息。

⁴⁵PDP 的状态数据截至 2013 年 10 月 1 日。

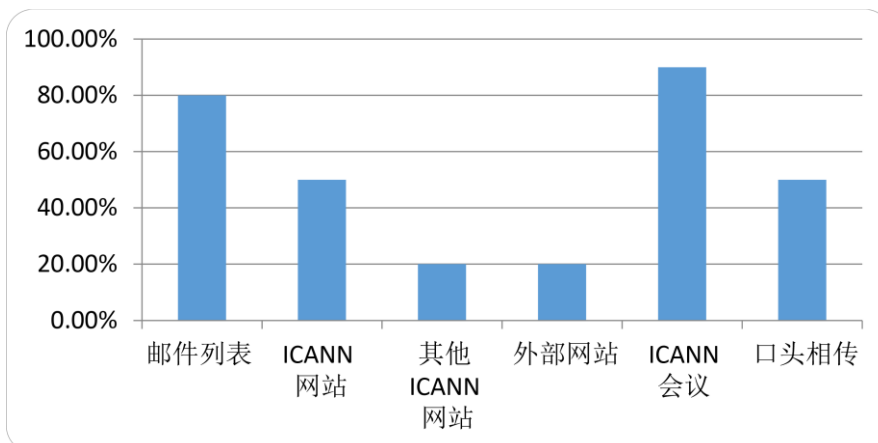


图 11: 有关 PDP 的信息来源

就正在考量的各个公共政策问题而言，自然会让人预计将出现更多的参与形式。

下方图 12 说明了本报告中研究的工作组的不同规模和成员构成。⁴⁶ 大致根据 PDP 开展工作的时间顺序来列出这些 PDP。该趋势线似乎表明工作组中的参与人数呈略微增长的趋势。但是，这一结论被最近的 IGO-INGO 工作组推翻。IGO-INGO 工作组是迄今为止在此 PDP 下组建的最大的工作组，在参与人数上与之前成立的其他工作组都有所不同。⁴⁷ 事实上，如果将 IGO-INGO 工作组从趋势分析中剔除，工作组规模会呈现出略微下降的趋势。

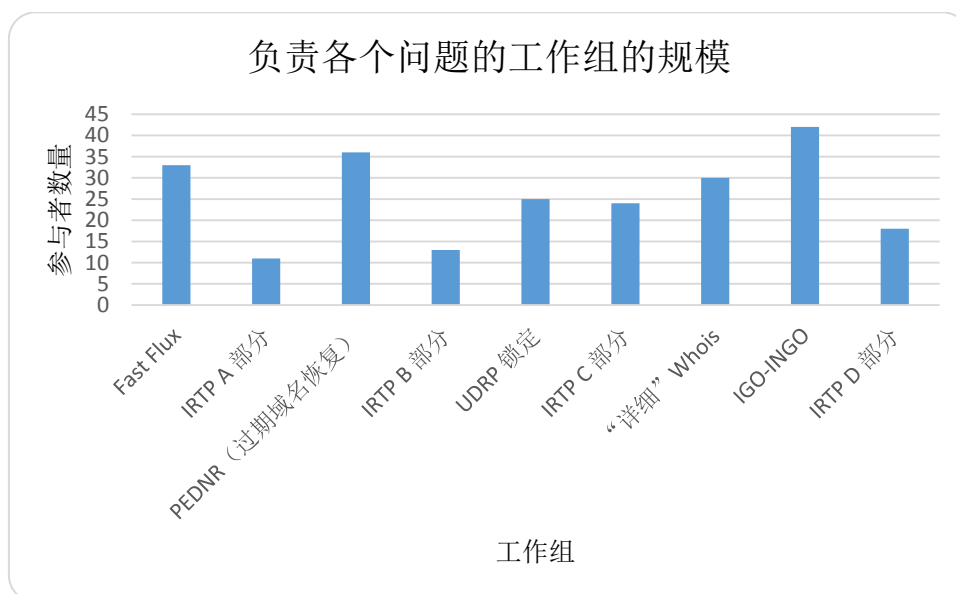


图 12: 负责各个问题的工作组的规模

⁴⁶ 工作组成员包括最终报告中致谢的人员以及至少参与一个工作组或在邮件存档中有一个条目的人员。

⁴⁷ IGO-INGO 工作组在人数上也与 ITRP D 部分工作组不同，后者是自 IGO-INGO 以来所创建的唯一工作组。

如果对工作组的参与者性别进行调查，就会发现两大问题：首先，工作组的参与者中男性占多数；第二，女性参与者的人数在不断增长（图 13）。最近的一个工作组中，男性和女性参与者所占的比例分别为 75% 和 25%。然而，过去两年中，参与工作组的女性人数有所增长，除开存在特殊情况的 IGO-INGO 工作组，女性参与者人数看似也有继续增长的趋势。

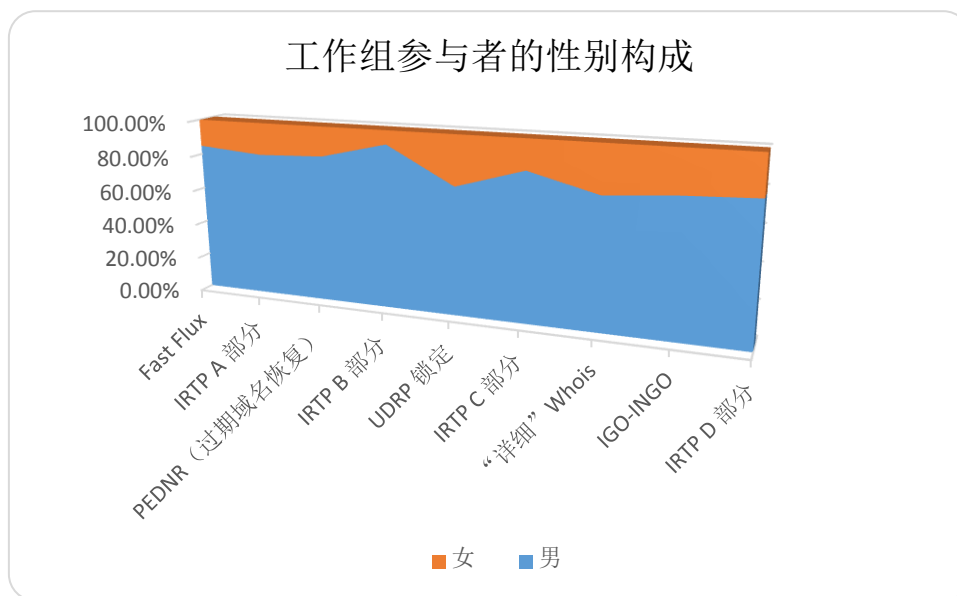


图 13: 工作组参与者的性别构成

对近期 PDP 进行快速分析可以发现，占主导地位的参与模式是拥有相关利益的个人成为工作组成员并且不再加入其他工作组。证据表明，部分分析基于不想同时参加多个工作组的人群，但是数据清楚地显示，由于有相当部分的个人不愿意参加第二个工作组，导致人才储备下降。如图 14 所示，100 位工作组参与者仅参与一个工作组，参与两个工作组的参与者人数不到 20 人。而参与三个或更多工作组的参与者就更少了。

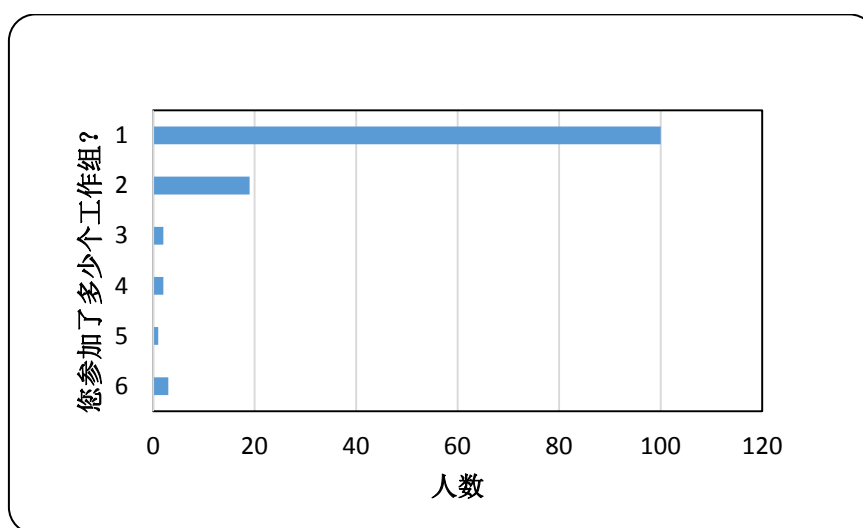


图 14: 参与者参与的工作组数量

结构化采访的结果显示，不参加工作组的最常见的原因是：

- 受访者事务繁忙（20% 的受访者提到此原因）

还需要注意的是，某些受访者表示，他们不参加工作组的原因是对问题的了解不够。还有受访者谈到，不参加的原因是已经有某些一起工作的人以他们的名义参加了工作组。可以肯定的是，如果在 PDP 开始之前向人们提供关于相关问题的信息，就可以增加工作组中的参与者数量。

采访结果显示，大多数（68%）的受访者表示，尽管某些人从不参与工作组，但是他们也在以非正式成员的方式密切关注工作组的工作。受访者表示，他们通过多种方式关注工作组，这些方式包括：

- 阅读工作组会议的笔录
- 远程参与工作组会议
- 对报告草案发表意见
- 阅读工作组发布的文件并对文件发表意见
- 与朋友和同事谈论工作组

选择关注工作组但不直接参与工作组的一部分原因是受到时间限制和缺乏必要的专业知识。

5.1.4.2 工作组参与者来自何处？

ICANN 是一个全球化组织，因此，很重要的一点是，该组织能够吸纳来自全球各地的技术专家和政策专家。但是，工作组（PDP 中的工作基础）成员主要来自 ICANN 五个地理区域中的两个区域的代表组成（见图 15）。⁴⁸

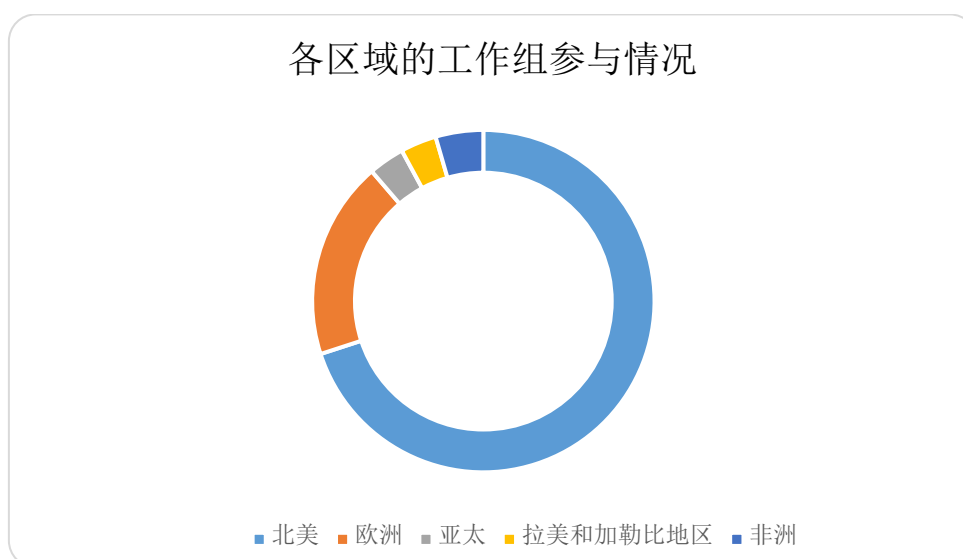


图 15: 各区域的工作组参与情况

图 15 中的数据根据工作组参与者在回答 ICANN 利益声明时所指明的地理区域提取。工作组参与者中，北美洲的参与者占 70%。在近期的 PDP 中，欧洲的工作组参与者占 18.7%。非洲、亚洲/澳大利亚/太平洋和拉美/加勒比地区的工作组参与者共占 13.3%。来自 ICANN 三个区域的工作组成员的数量如此之少，对其全球正当性来说是一个潜在的问题。

⁴⁸ICANN 认可的五个地理区域记录在 ICANN 章程第 5 节第 IV 条中，见 <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#VI-5>

鉴于总体上的地理不平衡性，因此需要更详细地考虑数据，调查是否存在任何表明地理多样性在不断得到改善的趋势。原始数据看似很乐观，但是，一项更细致的调查显示，除了对全面提高工作组参与度存在真实需求，近期出现的改善还可能是 PDP 中某些主题的具体影响所产生的结果（图 16）。特别是，近期的 IGO-INGO 和“详细”WHOIS PDP 显示出工作组参与者的数量出现了不寻常的增长。在“详细”WHOIS 工作组中，新增的参与者表现积极，出席了多场电话会议。IGO-INGO 工作组并未出现此项进展。

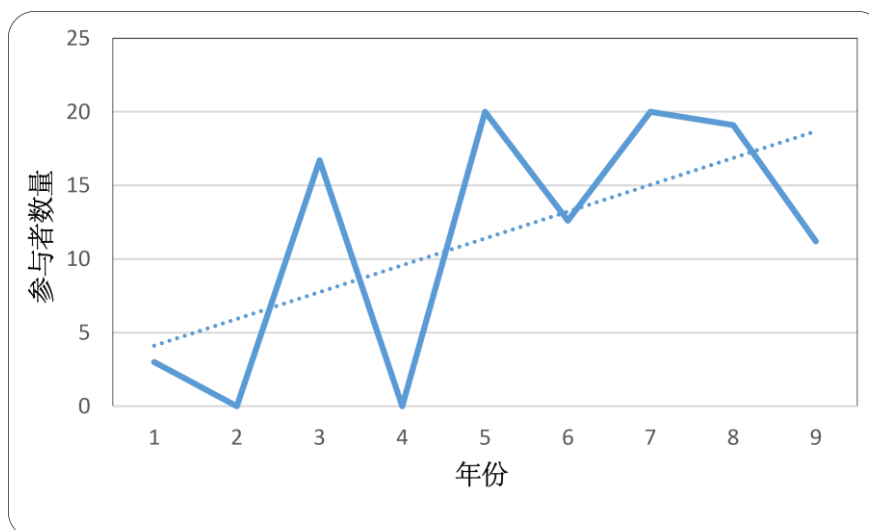


图 16: 亚太地区/非洲/拉美和加勒比地区的工作组参与者数量随时间推移而发生的变化

出现的种种积极迹象表明，工作组参与人员的构成在区域上越来越多样化，同时，在两个工作组中的新参与者人数较少，这会潜在地让人预计未来的区域多样性会比当前现实中的情况更为乐观。尽管如此，当前非洲、亚洲/澳大利亚/太平洋地区和拉美/加勒比地区的参与情况对于全球正当性来说也是一个潜在的问题。如本报告下文所述，这个问题与工作组密切相关。

5.1.4.3 工作组评论和参与方面的人口统计资料

直接参与工作组并非唯一的参与方式。PDP 为人们提供了许多在工作组之外发表意见的机会。⁴⁹ 个人或组织可以在工作组之外对初步和中期工作成果发表意见。

意见征询流程本身可以被视为对工作组当前工作寻求意见的自然、简单的方法。在 Shand-Arnberg 参与连续性（见第 4.4 节图 5）光谱图中，公众意见征询是参与者只需付出最少努力的参与形式。尽管如此，公众意见征询在重申 PDP 正当性中起着关键作用，是实现目标的最具挑战性的流程之一。

针对工作人员和工作组成果而收集的意见会向所有人开放，从而让本次研究能够详细调查 PDP 意见征询流程中的 whois 回应。具体而言，本报告分析了近期 PDP 历史中两类意见征询期的数据：

1. 关于问题报告的公众意见
2. 关于工作组初步报告的公众意见

⁴⁹正如 GNSO PDP 手册中的定义，PDP 还提供其他参与机会，例如 GNSO 利益主体组织和社群的正式声明、咨询委员会和支持组织的其他意见，以及诸如在线调查或研讨会等对流程征求意见时的回应。由于时间有限，本报告仅分析正式定义的公众意见征询。

公众意见征询期是面向公众开放的。任何个人和组织都可以对 PDP 的工作成果发表意见。事实上，采访结果显示，公众意见征询期是人们参与 PDP 的一个普遍途径。72% 的受访者表示，他们曾对报告草案和其他文件发表了意见。此外，许多受访者表示，他们不止对一个 PDP 发表了意见（或以个人身份或者代表组织或社群发表意见）。

在参与公众意见征询期的人员方面出现了一项重要趋势。五年前，非常普遍的做法是个人对 PDP 成果发表意见。如今，这种方式已经非常罕见了。相反，团体和组织在 PDP 公众意见征询中占据了主要地位。GNSO 社群、利益主体组织和某些咨询委员会等组织定期对 PDP 的成果提供广泛的意见。此外，相关利益主体、社群和商业团体较五年前更多地对 PDP 成果发表意见。

下方图 17 说明了近几年来哪些人会对工作人员编制的问题报告发表意见。根据先前 GNSO PDP⁵⁰ 发布问题报告的 PDP 或者没有提供问题报告的 PDP 不在考虑范围内。

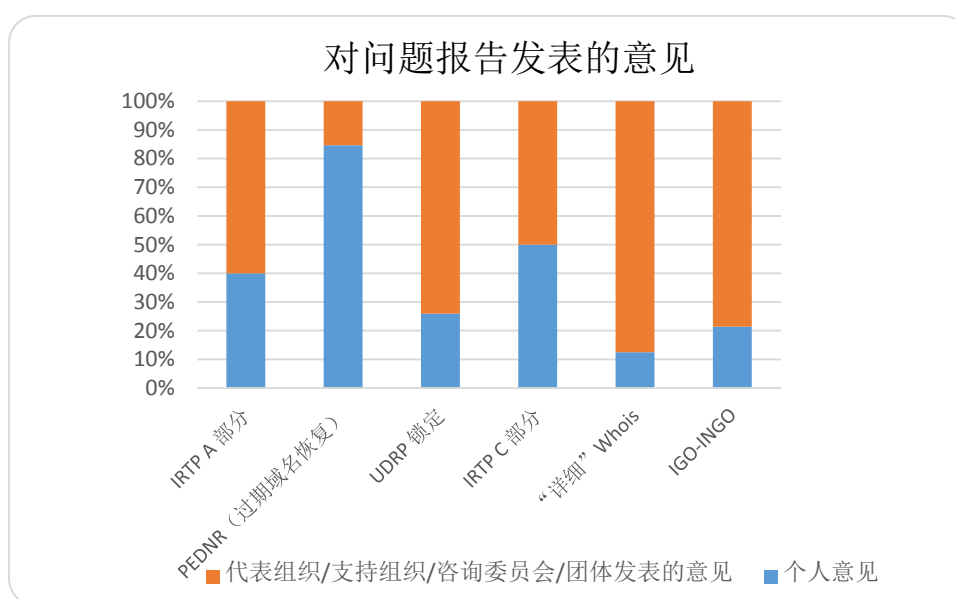


图 17：对问题报告发表的意见

⁵⁰这是指在 2011 年 12 月之前的 PDP。

需要注意的是，在最近的问题报告公众意见征询期中，对问题报告发表意见的个人数量明显减少，而 GNSO 社群、利益主体组织、咨询委员会和相关利益主体外部组织的数量快速增加（图 18）。

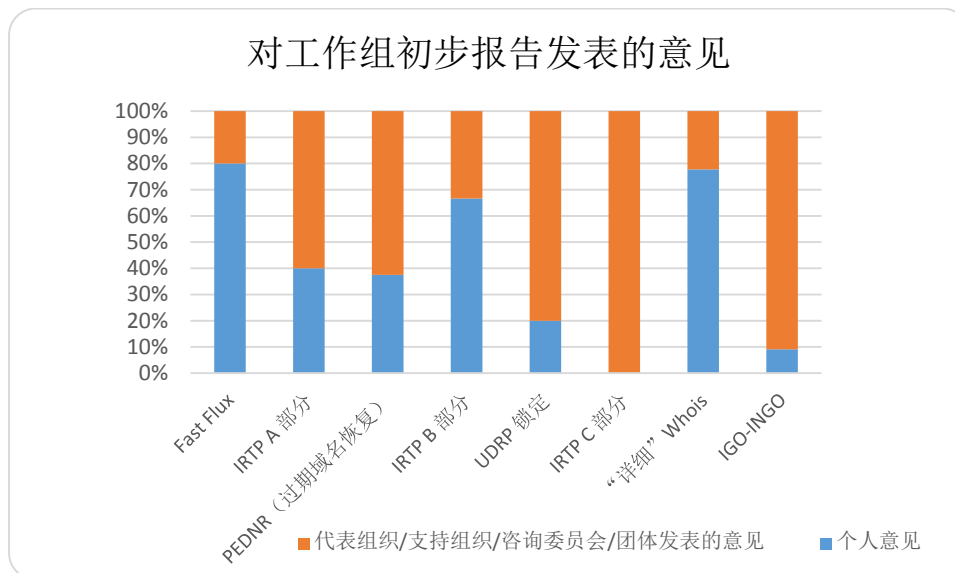


图 18: 对工作组初步报告发表的意见

很重要的一点是，需要评估此趋势是根据一小部分数据集和少数参与者得出的结论还是较大范围内的趋势。对工作组初步报告的公众意见征询期进行分析可以看出，也存在与上述情况相同的趋势。进一步分析显示，这一趋势会影响 PDP 中的所有公众意见征询流程。这可能是因为社群和利益主体组织在考量 PDP 的工作成果方面的组织得到改善，能够更好地在团队环境下对这些工作成果进行回应。证据清楚地表明，对于那些在 GNSO 问题中拥有直接利益的社群和利益主体组织，GNSO 中对 PDP 的议项发表意见的组织数量也有增长。

一项较为不理想的调查结果是，除了 ALAC 外，咨询委员会或其他支持组织几乎不参加 PDP 中的意见征询流程。

正如第 5.1.4.2 节所述，各个区域的工作组中出现了参与不平衡的趋势。这些趋势在意见征询流程中得到延续并增大。可以从对问题报告征询意见开始（图 19）分析工作组所提供意见的区域分布情况。地理位置的第一信息源是由个人或组织在公众意见征询中提供的自我认定区域。网络搜索是确定区域位置的第二信息源。如果第一和第二信息源都无法确定意见提供者的区域位置，会将这些意见提供者的意见排除在区域分析的范围外。

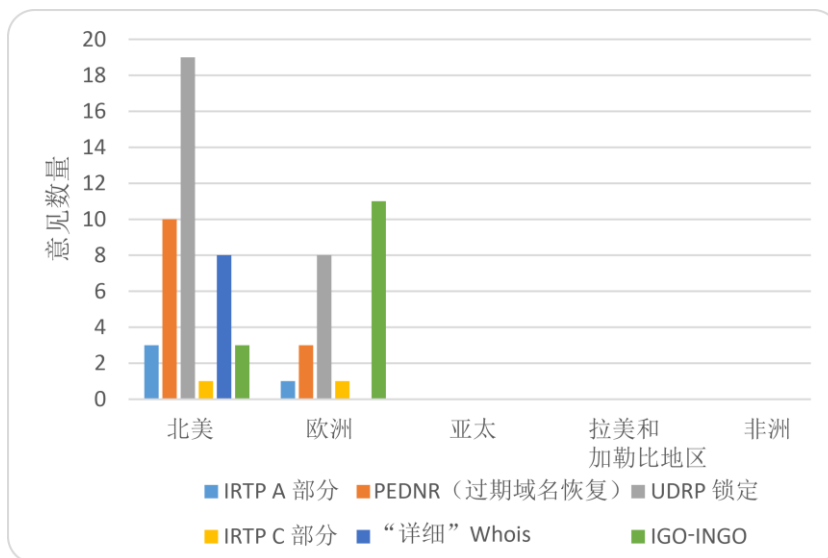


图 19: PDP 问题报告意见的区域分布

数据显示，没有来自非洲、亚洲/澳大利亚/太平洋和拉美/加勒比地区的个人发表公众意见（图 20）。此外，这些区域中的利益主体组织（例如贸易协会、行业或倡导组织、区域利益团体）并没有联合起来对问题报告发表意见。如果个人或组织表现出对这些区域的兴趣，他们会对其他社群、利益主体组织或外部组织（特别是 ALAC）提交的团体意见进行评论。对初步报告发表的公众意见进行分析也可以看出这一趋势。

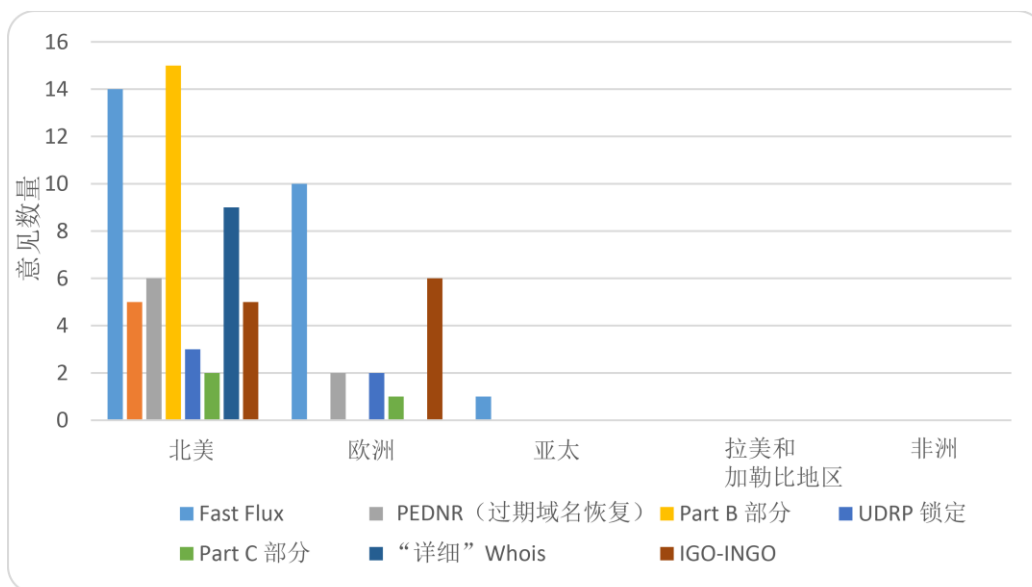


图 20: 初步报告公众意见的区域分布

5.1.4.4 公众意见的问责制、透明度和有效性

采访结果显示，人们认为公众意见征询流程非常负责和透明。大多数受访者 (60%) 赞同“PDP 的公众意见征询流程非常负责和透明”这一说法，仅有 20% 的受访者不赞同这一说法（图 21）。这似乎可以表明，机构群体对意见征询流程持有相对较高的信任度。

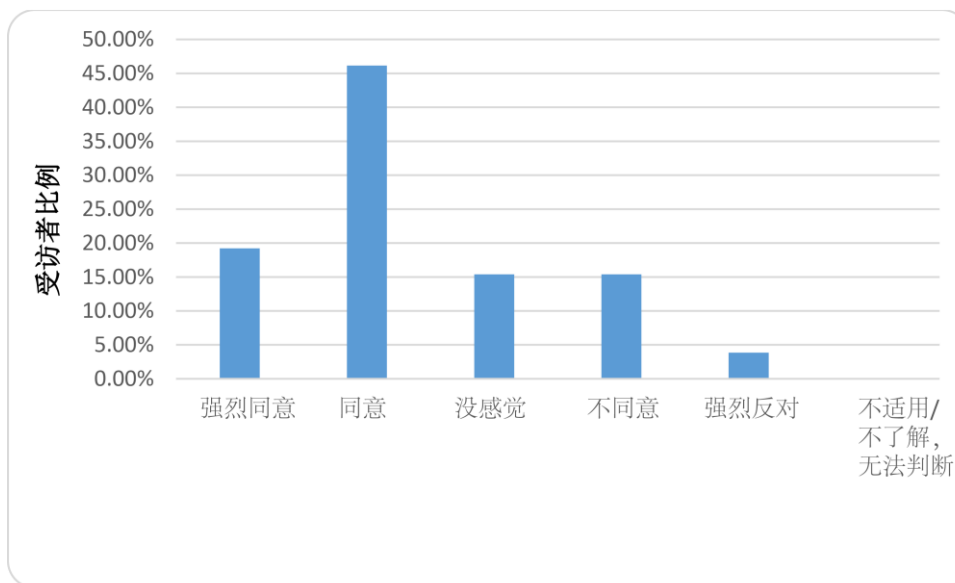


图 21: PDP 公众意见征询流程的问责制和透明度

值得注意的一点是，尽管许多受访者认为公众意见征询流程透明且负责，但是他们对公众意见征询流程的有效性及其对 PDP 最终结果的作用持较为负面的看法。具体来说，47% 的受访者不同意或强烈反对“公众意见征询流程有效且对 PDP 最终结果具有重要意义”这一说法，仅有 33% 的受访者赞同该说法（图 22）。尽管这并不能表明在短期内会严重打击志愿者参与 PDP 的积极性，但是就中长期来看，会造成志愿者疲劳，从而对政策制定的质量和速度造成影响。

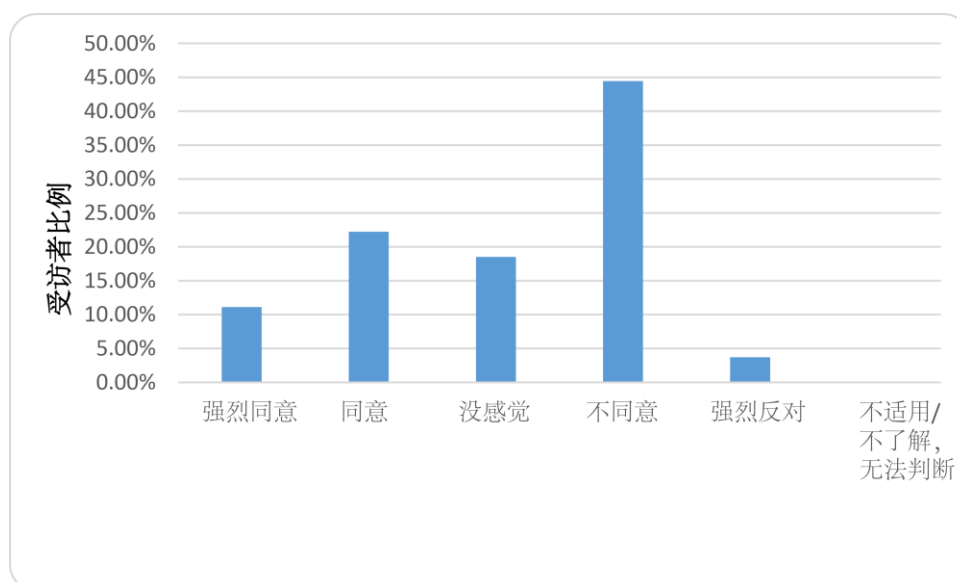


图 22: 公众意见征询期的有效性及其对 PDP 最终结果的意义

对于根据 PDP 而得到的成果和做出的决定是否会对公众利益和 ICANN 对所有利益主体的责任造成影响这一问题，分别约有一半的受访者表示赞同和反对。47% 的受访者赞同“PDP 成果和决定会对公众利益和 ICANN 的责任造成影响”这一说法，而有 46% 的受访者反对这一说法（图 23）。由此可以看出，ICANN 应当加倍努力，确保 PDP 能够反应公众利益，并增强其对所有利益主体的责任。

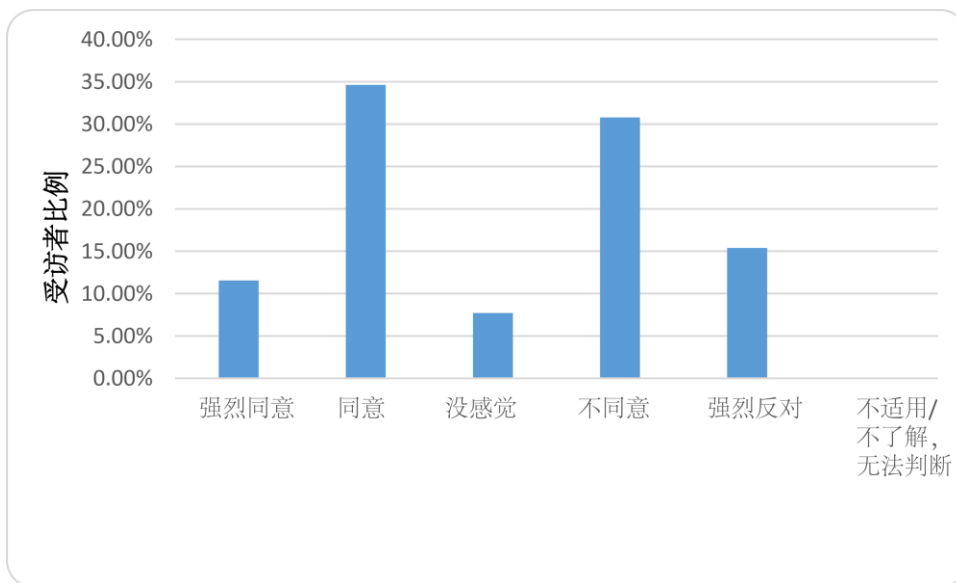


图 23: 在 PDP 中体现公众利益和 ICANN 的责任

5.1.5 PDP 时间表

5.1.5.1 状态

大家对于 GNSO 政策制定普遍持有的抱怨就是“耗时过长”。对近期 PDP 进行单纯的定量分析可以看出，很难对每个问题确定“适当时间”，从而成功进行 PDP 的每个阶段直至实施。但是，可以对近期 PDP 进行调查，以了解它们是否可以提供信息，让大家了解 PDP 耗时过长的原因。

一个有趣的度量标准是从批准工作组章程到交付工作组初步报告之间所用的时间。在计算该时间时参考了 GNSO 委员会的正式会议记录和各个 PDP 的公开记录（见图 24）。

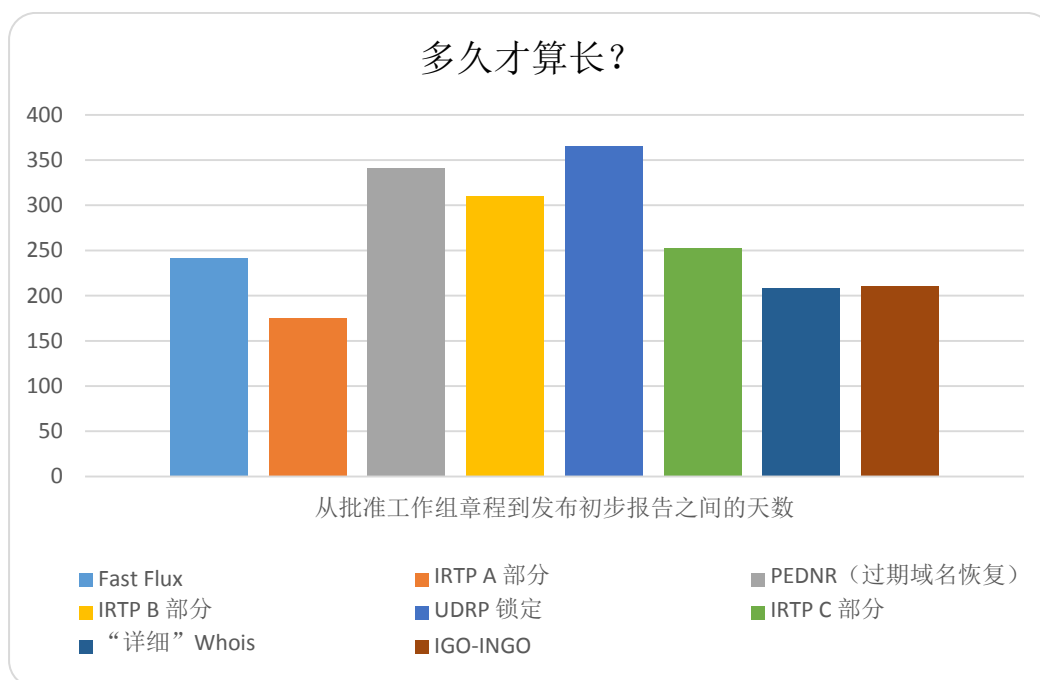


图 24： PDP 时间表的长度

从公布初步报告到公布最终报告之间所用的时间比较长，该时间也会算入完成 PDP 所需要的时间中（图 25）。

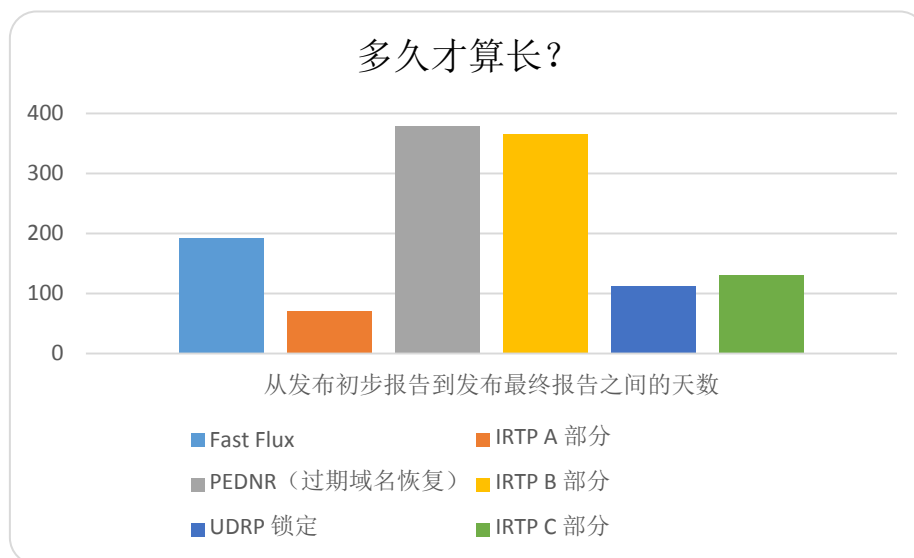


图 25: 从公布初步报告到公布最终报告之间所用的天数

可以将图 24 和图 25 的数据源结合起来，了解完成 PDP 工作组的活动需要投入的时间和精力（见图 26）。

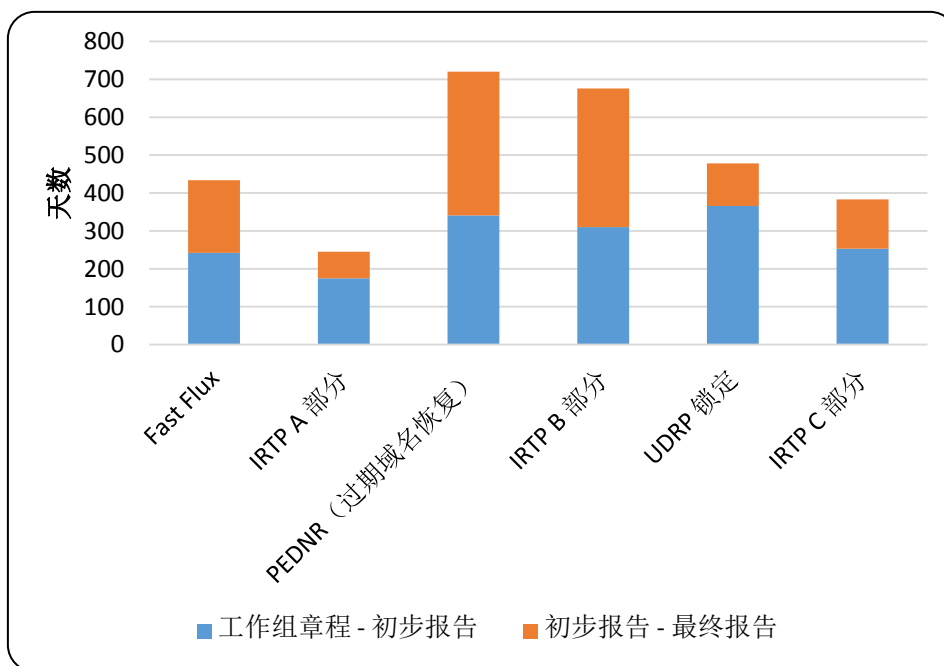


图 26: 主要 PDP 里程碑之间所用的总天数

以过期域名恢复 (PEDNR) 为例，从工作组章程到公布工作组最终报告的天数为 720 个日历日（两年减少 10 天）。

采访结果也显示，工作组参与者对 PDP 的时间表持有各种各样的观点。40% 的受访者同意“总体而言，PDP 的时间表充足、灵活，可以确保制定有效的公共政策”这一说法，而 36% 的受访者则反对这一说法。

5.1.5.2 PDP 时间表的挑战

正如受访者所言，PDP 在时间表方面面临着重大挑战。其中包括需要在彻底性和速度之间取得平衡，以及需要确保所制定的政策获得各个利益主体的认同。因此，有人建议 PDP 应当专注于参与的宽度，即使此举会减缓 PDP 的完成速度。鉴于除了欧洲和北美洲外，其余各洲对 PDP 的参与度都较低，因此很重要的一点是，拓宽参与度，了解所制定的政策是否获得认同，以确保政策得到有效的实施。

从采访结果还可以看出，应对政策建议的影响进行彻底的分析，并应对重大政策问题进行持续数年的审议。采访中有人指出，鉴于许多 PDP 从未达到 12 个月的截止完成时间，因此这点非常重要。因此，有人建议政策制定应分阶段进行，持续期间至少应达到 15 至 18 个月。

PDP 中的另一项重要挑战是研讨会。某些受访者表示，尽管研讨会是有用的，但是其中存在一定的问题，特别是对于志愿者群体的要求。此外，PDP 结束后通常无法及时实施。例如，PEDNR PDP 在两年前就结束了，但是直到 2012 年 8 月才开始实施。

其他重要挑战包括公众意见征询流程和公众意见的汇总方式。某些受访者提到，公众意见征询流程还有许多有待改进的地方。举例来说，尽管 21 天的征询期对个人而言可能很充足，但是对组织而言却并非如此。某些受访者还提到，意见汇总有时“具有误导性，或者遗漏某些意见”。受访者指出，这会让人认为 ICANN 不愿意接受意见。

受访者提出了各种方法来解决 PDP 时间表带来的种种挑战：

1. 应该编制基于事实的白皮书，为利益主体和 PDP 参与者提供信息。
2. 应该设定合理、灵活的时间框架。在 ICANN 所立足的多利益主体模式下，这点尤其重要。
3. ICANN 应该为面对面会议提供资金，以便于工作组开展工作。
4. 提供研究员
5. 指派工作人员担任 PDP 秘书。但是受访者指出，此举可能会带来新的挑战。

5.1.6 与 PDP 有关的其他统计数据

本报告的采访中，受访者通过各种方式来参加工作组和相关的 PDP。其中包括电话会议 (TC)、邮件列表 (ML)、面对面 (F2F) 会议和远程参与 (RP)。采访结果显示，受访者认为电话会议、邮件列表和面对面会议是最有用的 PDP 参与方式，60% 的受访者认为这些方式是有用的（图 27）。截至目前，远程参与的使用人数最少，仅有 24% 的受访者表示使用过这种方式来参与 PDP。

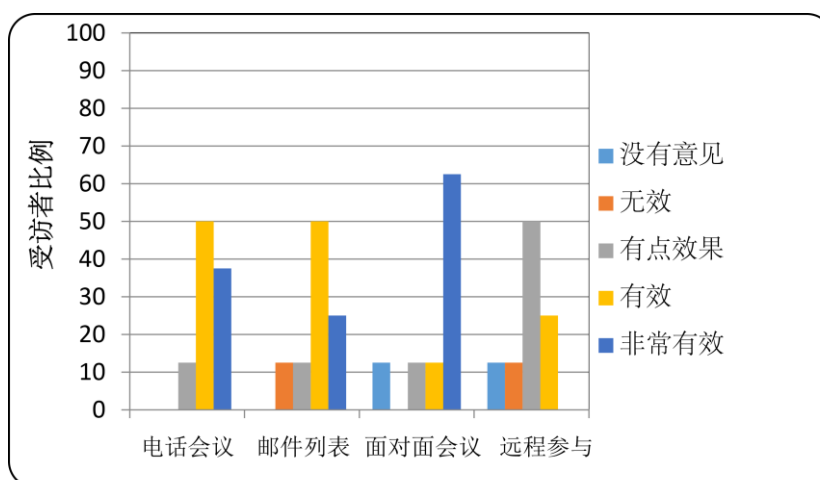


图 27：使用各种方式参与 PDP 工作组

5.2 定性研究：参与者的开放式意见报告

ICC 进行的定性研究由一系列的开放式问题构成。在定性研究中，要求利益主体确定出参与和流程方面最重要的待解决问题，并为如何解决这些问题提出切实可行的建议。尽管已将待回答的问题分为三个单独的类别（一般、参与、流程），但是人们在回答问题时，习惯将这些问题混为一团，类似问题在这三个类别中都较为突出。

定性研究中，通过团队集体讨论中所使用的方法来分析这些开放式意见。尽可能逐字记录参与者的问题。随后对内容进行分析并视情况归入不同的类别。然后分别计算各个类别中的意见数量。

下方列出了五个最受关注的类别并为每个类别附上两句引言，以促进对此类意见的了解。引言仅部分引用，未完全列出。

类别1：时间投入、参与者的宽带、参与者负荷太多

- “参与的广度和深度让志愿者产生疲劳”
- “回报非常低，并且具有不确定性，投入又很大，特别是自己还有工作的情况下”

类别2：缺乏GAC/工作人员的支持（政策流程之外的政策流程）

- “GAC 需要参与。我们所关心的是，我们为 WCIT 中的多利益主体模式付出了如此多的努力。当它开始参与此模式时，政府就会缺席”
- “现在，我们对 PDP 流程有着清晰的认识。IP 问题从注册人/公共利益的角度提出。如果不成功，就会咨询 GAC 或工作人员。如果它不起作用，就会妨碍 PDP 流程”

类别3：参与程度、早期参与的必要性、参与成本

- “如果您看看 ICANN 进行的 PDP，就会发现只有极少数的参与者参与其中。”
- “来自发展中国家的电话会议参与者在在一小时的电话会议中要掉线 3-5 次”

类别4：PDP 持续时长

- “如果您想在 PDP 中发挥作用，就必须每周拨打电话并坚持 6-12 个月，绝大多数电话都是没用/无效的。整个过程令人非常不愉快”
- “我无法让我的工作人员参与其中，因为它要持续 18 个月”

类别5：实施由工作人员推动，缺乏透明度

- “一旦进入实施阶段，就会出现一些荒唐的事情”
- “PDP 结束后的每件事都会涉及实施问题。实施过于依赖工作人员，政治色彩很浓”

非类别问题：提出的其他问题

- 流程的复杂性
- 系统青睐讲英语的发言者
- 工作组中有许多倡导者（由于取消强制性社群参与）
- 社群结构没有体现出发展中国家的重要性，这是不合时宜的
- 公众意见的质量和时间安排
- 与其他社群的互动
- 受访者提出的改进建议

受访者提出了一些可供克服他们所发现问题的建议措施，也就是一系列改进建议。下方表 4 重点列出了在与 PDP 利益主体对话的过程中提出的最普遍的建议：

建议的改进措施	如何实行
流程管理	对工作组主席进行培训、引导、管理培训，从一开始采用结构更良好的方法，并制定时间框架和规定可交付成果。不要耗时过长。
促进母语非英语的人士的参与	公布以其他语言编制的咨询文件。
将 PDP 分解为便于管理的组块	提供 IRTP 示例作为成功典范。
更多面对面会议	特别是当问题陷入僵局时。
更好的沟通和总结	“专业性技术语言”让人们难以理解。“它非常透明、开放，但是问题是，有多少人能真正理解？”一位受访者建议采用一种“非正式博客”来为人们提供有关 PDP 进度的最新消息。
社群重组	当前结构下的社群是以发达国家的标准来定位的。受访者指出，虽然有来自发展中国家的专家，但是与他们可以参与的 GNSO 社群不相匹配。
设计 PDP 章程，让其覆盖范围更为广泛，以平衡利益主体的利益	让更多利益主体参与起草 PDP 章程。
在问题报告中更有效地对问题进行分类	例如，分为“赞扬 PDP”和“快速通道，较简单的问题 — 无需 PDP”。
变更外展策略，让区域内的群体领导者发挥作用	向更多利益主体群体开放 PDP/授权利益主体群体参与。

表 4：有关改进 PDP 的方式的最普遍建议

此外，还提出了以下其他建议：

- 引入外部干预以打破僵局
- 制定更灵活的时间表
- ICANN 应该为来自发展中国家的参与者提供资金支持
- 工作人员担任独立秘书
- 减少参与者的时间投入
- 在 ICANN 会议中创建一个特殊的渠道，鼓励公众对 PDP 发表意见
- 指派专家参与 PDP，以回答问题和进行调查（公布所有专家建议和报告）
- 使用更好/更长的意见征询流程
- 培养新参与者的能力
- 确保意见在成果中得到体现
- 基于事实的白皮书
- 所有政策都应通过公众利益测试（例如 RFC 1591）
- 灵活 — 旨在得到最简单可行的解决方案

5.3 工作组主席电子邮件讨论会分析

ATRT2 邀请了工作组的现任和前任主席参加 2013 年 8 月初的电话会议。ICC 小组获得了旁听电话会议的机会。在对电话会议进行准备的过程中，七位现任和前任工作组主席举行了一场电子邮件讨论会⁵¹，其中四位主席来自北美，三位来自欧洲。所有现任和前任主席都为男性。

⁵¹访问 <http://mm.icann.org/pipermail/atrt2/2013/000680.html>，并了解关于话题“PDP — 与 ATRT2 进行讨论 01-29”的后续消息

五位工作组主席在电子邮件讨论会中发表了意见。每个人所发表的意见长度不同，有几位发言者谈及了多个问题。几位工作组主席在电子邮件讨论会中的参与程度各不相同。一位主席提出了八条意见，但有两位主席没有发表任何意见。本次讨论由一名 ATRT2 成员协助进行。ATRT2 主席有时会在讨论中发表意见。

工作组主席在电子邮件讨论中提出了以下问题，现按照问题的突出程度依次列出：

1. 某些利益主体无法充分参与/采取有序的方式吸纳新生力量
 - 将工作组中的人员分为不同的级别，最高的级别是社群领导，但是却没有“针对新参与者的晋升机制”
 - 主席要求对工作组的人员架构进行分析，以区分出某些利益主体组织是否拥有过多或过少的代表。
2. 如何打破僵局
 - 在复杂的工作组中，资源非常必要。面对面会议可以有效地打破僵局，参会者可以看到发言者的肢体语言，并增加不爱发言的参与者的发言信心。“人们出现反应过度的可能性小于电子邮件讨论会”。
3. 理事会下发最后通牒并非提高工作组积极性的最佳方式
 - “理事会采用垂直统一管理确定出非常短的截止日期，然后自行做出决定。”
4. 其他 ICANN 机构群体成员对工作组流程的理解程度如何？
 - “如果没有参加过工作组，就很难正确理解其中的问题”。
 - 建议所有理事会成员和执行人员至少参加一个工作组（电子邮件讨论会和 25% 的会议）
 - ...以及 GAC 成员

电子邮件讨论会中提出的其他问题如下，排序不分先后：

- 工作组主席分享各个流程的“经验教训”
- 确保清晰的层级 — 理事会、委员会和 GAC 的角色
- 存在一个文化问题，即人们不了解自己应该在 PDP 中付出何种程度的努力
- 改变行为方式而非架构或流程
- 外展和政策工作并未结合起来，通过外展吸纳的新成员没有参与政策中
- PDP 流程及其成果已经得到改进
- 我们可以从“复杂工作组”的失败中学到什么经验教训？
 - 对于如何总结经验教训，已经提出了几点建议。
- 如果不能达成一致意见，应该怎么办？
- 需要改进跨组织沟通/摒弃孤岛思维方式。
 - “如果我们能够更快速地与其他领域的人员沟通交流，应该可以做到更高效、更省时”。
- 启动 PDP 是否太过容易？
 - 某些人认为，如果在启动 PDP 方面没有获得跨群体的支持就很难达成一致意见。
- 在 GNSO 中，正式 PDP 并非制定政策的唯一途径

6 GNSO PDP 的当前状态

6.1 优势

6.1.1 透明度

GNSO PDP 达到了一流的透明度标准。这在很大程度上得益于 ICANN 的结构化工具和流程，包括音频和视频网络会议、会议笔录、公布的电子邮件列表、公布所有公众意见，以及采用虚拟会议室召开远程会议（受到不喜欢发言的参会者的欢迎）。已公布了完整的档案资料，其中包括多年前就已结束的 PDP 的资料。由此，一份重要的历史记录得以制定和维护。得益于来自各种媒介的各类一手资料，为完成本报告而进行的研究才能得以顺利开展，并让本报告中的分析及其未来研究成为可能。

在公布详尽记录时，透明度和清晰度之间不可避免地存在着冲突。因此，肯定会难以找到某些资料或者清楚地了解所发生的事情（例如，第 3 节中所述的不同版本的正式 PDP 文档之间存在的冲突）。但是，就本报告作者和受访者看来，政策制定流程（直至开始实施时）和 ICANN 的资源供应中体现出了极高的透明度。举例来说，选择关注而不直接参与某些工作组的受访者列举出了他们用于了解最新进展的各种工具，其中包括会议笔录、网络广播、存档电子邮件和公众意见。

6.1.2 灵活性

完成本次研究中采用的 PDP 所用的时间各不相同，这点可以表明 PDP 具有灵活性。根据工作组主席和参与 PDP 的其他人员的反馈，恰当地考量问题是自下而上政策流程的一个特点，而流程耗时很长并不能说明流程失败。PDP 的总体时间表充足、灵活，能够确保制定出有效的公共政策。尽管有 24% 的受访者不赞同这一说法，但是他们普遍认为，灵活性是严格的政策制定流程中必不可少的要素。

6.1.3 政策工作人员支持

受访者纷纷表示，ICANN 政策工作人员的优秀素质给他们留下了深刻的印象。

受访者提到的唯一需要继续改进的方面是公众意见的汇总。许多受访者指出，近年来政策工作稳步提升，同时也列举出了他们认为意见没有得到公平汇总或被遗漏的个别例子，部分受访者推测，这样做的原因是 ICANN 秘书处想要获得一个特定的结果。由此表明，信任非常容易丧失，而对于参与者来说具有重要意义的记录错误或遗漏会让他们记忆良久。

6.2 不足之处

6.2.1 对参与者的要求

工作组

为完成本报告而进行的调查显示，全面参与 PDP 工作组需要对参与者（个人、组织、商业团体和政府部门）提出特别的要求。在过去五年中：

- 参与工作组的绝大多数人仅参与了一次 PDP。
- 在工作组的出席记录中占主要地位的是少数获得持续参与经济补助和其他支持的参与者。

这会对政策制定产生明确的影响。出席人数少而甚少，为政策制定流程带来了问责制、可信度和资源方面的风险。同时，少数的定期参与者承担了 PDP 的繁重工作。尤其令人担忧的是，只有极少数的潜在参与者拥有经验，能够在 PDP 中领导、协调和完成引导参与者和政策制定的工作，而这些工作都存在极大的难度。

意见征询期

尽管意见征询流程是一种不太活跃和更为分散的参与形式，但它仍然被视为存在问题。据大多数与商业、社群或利益主体组织有关的利益主体报告，该流程难以在 PDP 规定的时间框架内制定、讨论政策和对所提交的意见进行批准。许多人表示了对汇总流程的透明度的担忧（尽管指出了近年来实现的改进），他们认为，他们的意见没有得到充分的重视或者在汇总中被遗漏。尽管采访结果显示，人们强烈支持在启动 PDP 前就实质性问题召开研讨会，但是许多受访者表示，他们并不知道这些研讨会。

如果利益主体认为他们无法达到参与全部工作组的要求，难以回应意见征询期，并且不知道研讨会等其他外展工作，那么他们就会疏远 PDP。

专家意见征询、调查和工作组在编制初步报告中使用的其他方法

对工作组所选择的工作方法进行系统性分析不属于本报告的研究范围，但是坊间证据显示，ICANN 机构群体成员更愿意通过有针对性的一次性流程（如调查）参加 PDP。例如，ITRP-C 工作组在关于 ITRP-C 章程问题 B “授权表单 (FOA) 的时间限制” 的调查中收到 100 份答案。⁵²

前进之路

1. 外展工作应该与培养 PDP 参与者更加密切地联系起来，利用 PDP 资深人员带动新成员参与流程。
2. ICANN 机构群体需要调查 PDP 中备选参与模式的可能性。
3. 还需要对当前 PDP 进行调查，以找到适当的方法，将与工作组有关的大量工作进行细分。例如，可以使 PDP 进一步模块化，让参与者可以通过除全面参与工作组或在公众意见征询期和工作组意见征询中提供分散意见之外的方式参与其中。

6.2.2 全球利益主体参与

据一项清晰的统计数据显示，ICANN 的三个区域在 PDP 中未发挥任何有意义的作用。如果不能将来自非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲的观点纳入其中，那么 GNSO 就会有失全球正当性（源自 PDP 的政策的核心价值）。

语言问题

有观点认为语言是 PDP 参与中的真正障碍，此观点获得统计数据支持。例如，在 PDP 公众意见征询期中提交的意见中，97% 都采用的是英语。组织没有对这些意见进行翻译，以便利于 ICANN 机构群体中的非英语成员。一位受访者指出，不可能从这些非英语成员所在的区域获得广泛的意见，因为文件没有翻译成他们所使用的语言。⁵³

⁵²关于注册服务商之间的域名迁移政策 C 部分政策制定流程的最终报告，第 31 页，

<http://gns0.icann.org/en/issues/irt-p-c-final-report-09oct12-en.pdf>

⁵³所使用的语言是联合国六种官方语言中的一种。

文化问题

有定性证据表明，除了运营实践（时差、资源可用性、对多样化语言的支持等）外，当前 PDP 中实行的协作和讨论模式具有明显的西式特征，制定共识性政策时没有考虑其他文化。无法招募、吸纳和支持全球参与者参与 PDP 会对通过 PDP 制定的政策的全球正当性带来潜在风险。

前进之路

1. ICANN 应考虑改进其外展活动，以鼓励和支持来自非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲地区的工作组参与者。几位受访者提到，如果外展工作更多地关注工作组人员招募或更大程度地发挥上述区域的机构群体领导者的作用，也许会有所助益。
2. 还可以更多地利用与非洲、亚太地区和拉美/加勒比/南美洲组织的联系和合作关系，以帮助解决语言障碍。
3. ICANN 机构群体应重新考虑 PDP 的基本协作和讨论模式，并确定进行哪些调整可以为过去并未参加当前模式下协同工作的参与者提供支持。

进一步研究建议

在为完成本报告而进行的采访中，接受采访的人员都能讲流利的英语（即使英语并非其母语）并在流程中积极参与。需要进行进一步研究，以了解除北美洲和欧洲以外区域的利益主体不参与的原因。

6.2.3 PDP、工作人员和理事会

最终报告之后 PDP 建议的有效性

就其本身而言，PDP 是一个多利益主体的基于共识的公共政策制定流程。但是，GNSO 中的 PDP 并不会独立于 ICANN 的其他机构单独开展工作。在针对本报告进行的采访中，许多受访者对 PDP 的工作成果和组织中其他机构之间的相互影响表示担忧。具体而言，大量调查回复显示出对于通过长期协作和谈判制定的政策被 ICANN 其他机构“事后”进行更改或提出质疑的担忧。特别值得一提的是，受访者提出了这样一种担忧，即 ICANN 理事会能够并且已经更改了拟议政策或接受了政策的备选实施方案，从而否决了 PDP 的工作。还有受访者表示出这样一种担忧，即某些机构群体成员游说 GAC、GNSO 委员会或 ICANN 理事会，让其在工作组完成最终报告后对报告进行实质性更改或在实施中进行更改。

对于应该如何处理包括 PDP 建议的潜在问题的不同解释

尽管受访者没有明确表达这一观点，但是受访者普遍认为如果 GNSO 委员会或 ICANN 理事会对 PDP 建议存在任何疑问，他们应该将问题返回至 PDP 流程让工作组重新考虑，或者更好的是，在 GNSO 委员会或 ICANN 理事会投票前将所有问题解决完毕，因为所有问题都应该由利益主体在工作组的初始流程中提出。但是，GNSO 委员会和 ICANN 理事会似乎认为，他们有义务直接修改政策建议，以解决所担心的问题或者其他组织或个人向他们提出的问题。观点的不同可能源于 ICANN 章程和 GNSO PDP 手册中对 GNSO PDP 的不同解释。在 ICANN 章程附录 A 第 9 节中包含四小节，其中定义了两种含义：

1. ICANN 理事会批准 PDP 建议（见第 9 (a) 节）。
2. ICANN 理事会不批准 PDP 建议，并将政策描述为“不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益”（见第 9 (b-(d)) 节）。

认为理事会无权修改 GNSO PDP 建议的人认为，章程中的上述文字描述了理事会可以采取的全部行动。但是，认为理事会可以修改 PDP 建议的人认为，上述文字仅仅描述了可以采取的无限制行动中的两种行动，其中正当地包含了修改。

类似地，就 GNSO 委员会对 PDP 建议的修改而言，认为此类修改破坏了政策流程的人认为（也许是假设），在自下而上的多利益主体政策制定模式下，委员会始终认为最好将对建议的疑问或拟议修改转回工作组以进行进一步工作。但是，GNSO PDP 手册第 12 节的最后一句话声明：

“在 GNSO 委员会表示担心或建议修改 PDP 建议的情况下，更恰当的可能是将这些担心或修改建议传回各个 PDP 小组，以征询意见和跟进。”（添加了强调）

还有一项挑战是，实施是 PDP 的一个正式部分，因此，会有由相关 GNSO 委员会实施任务组做出的与实施相关的决策，这些决策被视为自上而下的政策决策，这可能破坏在实施阶段之前进行的自下而上的多利益主体流程。本报告的范围不包括评论“政策与实施”之间的对抗，提出该挑战仅仅是为“解决在 PDP 最后阶段修改 PDP 建议的感知需要”这一更广泛的问题提供背景信息。

GNSO 之外的流程如何影响 GNSO PDP 工作组的工作

当人们认为 GAC 或理事会会影响或更改已经在机构群体中达成一致的 PDP 建议时，还有一个非常重要的问题，那就是透明度和信任的问题。如果理事会对由全面效力的志愿者、参与者在自下而上的利益主体参与流程中制定的共识性政策进行任何更改，都会提供公开提问的机会，让大家了解作出这些变更的理由以及方式。目前有一种普遍存在的担忧，在最近的一个工作组中，参与者质问工作组中的其他人员是否真正全力参与了流程，或者是否打算等到流程终结后在组织中的其他机构“游说”获得自己想要的结果。在本次采访中，部分受访者指出，对其他参与者为 PDP 付出的努力进行冷嘲热讽是其自身参与该流程的一大障碍。

前进之路

在此需要强调一点，本节中所述的问题并非是 GNSO PDP 的架构问题所造成，这点很重要。相反，此问题是 ICANN 架构中不同部分之间细微差异的结果。

1. 本报告提出，有必要实施一定的流程和程序，以确保组织的其他机构不会在无意中破坏 PDP 的问责制和透明度。
2. 应当重新审视描述 GNSO 委员会和 ICANN 理事会的决策流程的官方文档，以准确地阐释这些机构应该如何修改 PDP 建议；这样做可能会有所助益。
3. 鉴于某些 PDP 参与者对于自己的意见没有在工作组流程中得到足够的重视而有所不满，因此可以调查共识是如何达成的，此外，如果有文档记录了为何参与者的意见或看法未被纳入 PDP 建议或许会缓解参与者的不满。

6.3 GAC 在 GNSO 政策制定中的角色

GAC 在与域名有关的政策制定流程中代表着一部分重要的利益主体 — 政府，它与 ICANN 在其他领域中有着成功的合作历史，例如，在 ccNSO 工作组中和参与 AOC 审查中。但是，基于报告中下文记录的原因，GAC 很少参加 GNSO PDP。首先，需要了解一下有关 GAC 在 ICANN 中的角色的背景信息，这点很重要。

6.3.1 GAC 和 ICANN

从一开始，GAC 就是 ICANN 体系中的一个部分。第一份 GAC 公报（日期为 1999 年 3 月 2 日）的应出席成员为 25 人，实际出席成员为 23 人，其中包括政府部门、多边政府组织和条约组织。GAC 致力于“实施高效的程序以支持 ICANN [...]，就相关问题向政府部门提供全面及时的建议和分析”。⁵⁴ GAC 成员数量和参会人员稳定增长，从 2004 年的 44 位成员出席⁵⁵增长至 2009 年的 58 位成员出席，⁵⁶2013 年有 61 位成员和 8 位观察员出席。⁵⁷ GAC 会议逐渐发展成为持续多日的会议，会议中还包括与其他 ICANN 利益主体组织进行预定互动。近年来，GAC 更积极主动地提供政策建议。⁵⁸ 它在 2011 年与 ICANN 理事会召开休会期间会议后，通过提前警告、GAC 建议和对申请表的修改将政府建议纳入了新 gTLD 流程。GAC 持续活跃于 ICANN 政策制定流程，迄今为止（截至 2013 年目前）已提出 30 多条 GAC 建议。

6.3.2 ICANN 章程授予 GAC 参加 GNSO 政策制定的权力

ICANN 章程第 XI 条明确指出了政府咨询委员会的成立目的。对于 GAC 在 GNSO PDP 中扮演的角色，可以参考以下四点内容：

1. GAC 的一项明确任务是在 ICANN 的政策制定中“考虑并提供建议”：

“政府咨询委员会的成立是为了就与政府关注内容相关的 ICANN 活动（特别是可能需要 ICANN 政策与各种法律及国际协议进行协调的事务或者可能会影响公共政策问题的事务）予以考虑并提出相关建议。”⁵⁹

2. GAC 有权向理事会就新政策或已有政策提供建议：

“i. 政府咨询委员会可以直接将问题提请理事会，提请方式是提出意见或预先建议，或者提出关于行动、新政策制定或已有政策修订的具体建议。”⁶⁰

3. GAC 可以指派一名代表在 GNSO 委员会中担任非投票成员：

“g. 政府咨询委员会可以视情况向每个支持组织委员会和咨询委员会指派一名非投票联络员。”⁶¹

⁵⁴GAC 第 1 次会议，新加坡，1999 年 3 月 2 日，28(6): 758-786. https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131924/GAC_01_Singapore_Communique.pdf?version=1&modificationDate=1312231461000&api=v2

⁵⁵GAC 第 19 次会议，罗马，2004 年 2 月 29 日 - 3 月 3 日 https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131950/GAC_19_Rome_Communique.pdf?version=1&modificationDate=1312229551000&api=v2

⁵⁶GAC 第 36 次会议，韩国首尔，2009 年 10 月 25-30 日 https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131984/GAC_36_Seoul_Communique.pdf?version=1&modificationDate=1312227059000&api=v2

⁵⁷GAC 公报，北京，2013 年 4 月 https://gacweb.icann.org/download/attachments/27132037/Beijing%20Communique%20April2013_Final.pdf?version=1&modificationDate=1365666376000&api=v2

⁵⁸如需查看登记在册的 GAC 建议记录，请访问 https://gacweb.icann.org/download/attachments/27132037/Beijing%20Communique%20April2013_Final.pdf?version=1&modificationDate=1365666376000&api=v2，并注意，自 2010 年以来与 gTLD 相关的 GAC 建议数量在不断增长。

⁵⁹ICANN 章程第 XI 条第 2 款第 1 段

⁶⁰ICANN 章程第 XI 条第 2 款第 1.i 段

⁶¹ICANN 章程第 XI 条第 2 款第 1.g 段

4. 章程规定，理事会有责任就有关政策问题的公众意见征询期及时通知 GAC

“h. 理事会应将引发公共政策问题的任何提案（理事会、ICANN 的任何支持组织或咨询委员会征询公众意见所用）及时通知政府咨询委员会主席，并会在采取行动前对该通知的所有及时反馈进行适当考虑。”⁶²

6.3.3 GAC 向理事会提出建议对政策问题产生的影响

在为完成本报告而进行的采访中，对于“GAC 在 GNSO PDP 中的参与对于政策流程是否有效、有用甚至必要”这一问题，受访者持不同的观点。但是，作为多利益主体互联网监管生态系统中的一个利益主体组织，政府通过 GAC 在与 DNS 有关的政策讨论中扮演着重要的组织参与者角色。政府可以通过 GAC 提供从别处无法获取的专业知识和经验，特别是在与确定公共政策问题和服务于公众利益有关的方面。在为完成本报告而进行的采访中，受访者提出了一种担忧，即 GAC 建议可能会提供一种结构性机会，让机构群体中的其他组织将 GAC 作为一种替代工具来变更政策。具体而言，是指如果相关方认为通过正式 PDP 机制（公众意见、工作组等）提出的某些政策问题不利于自身的利益，他们就会试图与 GAC 合作以说服政府代表他们就政策问题进行干预。如果相关方采用这种带外方式，则会产生两种后果：

1. 破坏 PDP 的正当性。

ICANN 机构群体已经制定了正式的 GNSO PDP 作为一种双方都认可的框架，让许多拥有不同观点的不同利益主体共同合作，通过协商和妥协达成共识。如果相关方对此政策流程的结果不满意，并使用其他结构性机会（例如 GAC 建议）来提议、编制或修改政策，PDP 及其成果的正当性就会受到质疑。

2. 让工作组流程变得更加困难。

在一些近期的 PDP 中，工作组成员对其他志愿者的积极性提出了质疑。具体来说，某些成员对于组织中的其他人是否全力支持 PDP 并在 PDP 中积极参与表示质疑。鉴于在招募工作组成员从事长期、紧张的 PDP 工作已经存在难度，因此，工作组成员之间的相互怀疑不仅影响工作组在相互信任和相互尊重的环境中互动，而且会潜在地降低人们参与未来工作组的兴趣。

6.3.4 让 GAC 能够更多地参与 PDP：迄今为止提出的解决方案

GAC 何时向 ICANN 理事会就与 GNSO 相关的政策提供建议对 GNSO PDP 的成果具有一定的影响。特别是，如果 GAC 提出建议时 GNSO 工作组已经起草其最终报告且公众意见流程已经完成，GNSO 运营手册或 ICANN 章程中又没有针对重新开放工作组活动的机制的情况下。有证据表明，如果 GAC 建议在政策制定流程后期提出，则会脱离支持 GNSO PDP 的自下而上的多利益主体模式。相反，可能采用的由 GNSO 委员会、GAC、ICANN 理事会、ICANN 工作人员和其他利益相关方共同参与的临时流程试图将 GAC 建议与自下而上的 PDP 已产生的成果整合在一起。

许多利益主体无法理解为何 GAC 不能或者为何选择不在 PDP 早期参与其中，因为事实上 GAC 明明有机会这么做。如下所示，ICANN 工作人员提供了表 5，其中列出了 GAC 可以参与 PDP 的一些时间点，包括起草和意见征询流程以及工作组模式：

⁶²ICANN 章程第 XI 条第 2 款第 1.h 段

PDP 的阶段	参与机会	寻求 GAC 意见的方式
请求问题报告	某个咨询委员会可能会通过请求问题报告并将该请求传送至工作人员经理和 GNSO 委员会来提出政策制定问题	不适用
初步问题报告	对初步问题报告启动公众意见征询期，以鼓励提供额外的数据/信息并对是否应该启动 PDP 发表看法	在 ICANN 和 GNSO 网站发布公告并开放公众意见论坛 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发
拒绝咨询委员会请求的 PDP	如果 GNSO 委员会拒绝启动咨询委员会请求的 PDP，并选择与咨询委员会代表会面讨论拒绝理由，咨询委员会可能会请求进行重新考虑	不适用
编制 PDP 工作组的章程	PDP 工作组章程起草小组面向所有感兴趣的个人开放	在 GNSO 网站上发布公告 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发
工作组	PDP 工作组面向任何感兴趣的个人开放，可以以个人名义或团体/组织代表的名义参加	在 GNSO 网站上发布公告，如果时间合适，还可将其纳入月度政策更新中发布 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发
工作组	需要在早期联系 PDP 工作组，以获取来自其他支持组织/咨询委员会的意见	PDP 工作组将向支持组织/咨询委员会主席和秘书处发送电子邮件，请求提供意见 请求通常包含问题/正在寻求的意见以及意见的截止日期（注意：如有需要，可以请求获得额外的时间）
工作组	发布初步报告征询公众意见	在 ICANN 和 GNSO 网站发布公告并开放公众意见论坛 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发
委员会审议	向理事会提供委员会建议报告，其中也包括所得出的结论和所收到意见的概述	不适用
理事会投票	在理事会考量建议之前开放公众意见论坛	在 ICANN 和 GNSO 网站发布公告并开放公众意见论坛 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发
理事会投票	如果政策建议影响公共政策问题，则要求 ICANN 理事会通知 GAC	理事会将通知 GAC
实施	委员会可以组建实施审查小组，协助工作人员制定实施细则（原则上向所有人开放）	向 PDP 工作组发布招募志愿者的信息
实施	根据政策建议的性质，发布实施计划以征询公众意见或进行其他咨询	在 ICANN 和 GNSO 网站发布公告并开放公众意见论坛 向 GAC 秘书处发送公告以进行分发

表 5：GAC 可以参与 GNSO PDP 的时间点（ICANN 工作人员编制）

但是，如果 GAC 在流程的早期阶段参与 PDP，则会面临着一系列结构和运营问题：

1. 作为 ICANN 内部一个独立的逻辑实体，GAC 通常以一种单一、统一的态度与 ICANN 的其他组织进行沟通。

让 GAC 代表参与工作组可能会给代表和工作组带来麻烦。这是因为，代表会发现在实时讨论中难以以 GAC 的名义甚至难以以自己所在政府部门的名义发言，相反，代表需要时间与其他人联络，以确定在所讨论问题上官方所赞同的立场。

2. GAC 会发现难以确定和提名一位具有适当技能和背景的人来参与 PDP 中的众多政策讨论。

鉴于近期 GNSO PDP 中讨论的问题具有高度专业的性质，因此难以在更广泛的 ICANN 机构群体中找到具备适当技能的人来参与 PDP。GAC 的成员数量有限，而且多数人是政策专家而非技术专家，因此对于 GAC 来说，更难以找到具备适当技能的代表来参与 GNSO PDP 工作组。

3. GAC 成员面临着资源限制问题

在 GAC 中代表所在政府行事的成员尤其难以投入时间参与工作组。如第 4.3 节所述，互联网监管日程表中的事务非常繁忙：政府代表需要付出大量的时间来处理政府间领域中若干与互联网监管有关的流程，因此能够用于工作组活动的就非常有限。

如果 GAC 不参与 PDP 工作组，则可以通过参与公众意见征询来作为替代。但是，GAC 认为很难甚至根本不可能根据当前的公众意见流程时间表参与该流程。此外，鉴于资源限制和无法让 GAC 在短时间内参与公众意见征询，因此 GAC 将很难咨询其内部政府的意见，在政府间进行协调和磋商并彼此达成一致意见。

总之，GAC 的运营能力无法满足与 GNSO PDP 相关的时间表。

6.3.5 需要以新的方式来看待 GAC 与 PDP 的互动

正如上文所述，GAC 不可能积极参与 PDP 工作组，而且在公众意见征询期间较为有限的参与在操作上不可行。除开这两种方式外，当前的 PDP 没有包含其他正式的替代流程可供 GAC 参与 GNSO PDP。有迹象表明，GNSO 委员会和 GAC 将共同制定非正式机制来加强 ICANN 的这些关键组织之间的交流。

值得重申的一点是，某些利益主体组织现已将 GAC 视为支撑。作为一种为了避免实施缺陷政策的工具，GAC 在进行具体政策变更方面非常不严密。但是，有几个团体近来将 GAC 视为观众，让他们来提出“组织中其他部门制定的政策不具备良好的公共政策功能”的观点。在我们的采访中，许多受访者认为，GAC 不应在 PDP 中已经完成的工作进行事后政策评估。但是，也有许多受访者认为，需要用 GAC 来防止制定和实施不恰当的政策。

尽管我们认为章程中不存在阻止 GAC 通过 PDP 直接与 GNSO 互动的结构性问题，但是也许与 GAC 互动的更好的方法是通过局部的信息和建议请求而非对初步报告或 PDP 草案进行全面的意见征询。

本报告认为，如果在 PDP 结束时 GAC 仍无法成功地参与其中，则需要对 GNSO PDP 进行调整。两种可能的的方法是：

1. 调整 PDP 参与流程的结构，使其更灵活，以便于 GAC 参与。

这可能是一种 GAC/GNSO 联合举措，其目的是重新定义 GAC 参与 PDP 的模式。

2. 除 PDP 外，也许还有初步报告会专门要求征询 GAC 的意见（或表明其不会发表意见的声明）。

GNSO 手册第 9 节中目前规定，“PDP 应征求其他支持组织和咨询委员会的意见”；但是，如果同等地对待 GAC（也许还有其他支持组织和咨询委员会）的意见征询与 GNSO 利益主体组织和社群的声明请求，则会更加有效。⁶³

⁶³GNSO 手册第 9 节的前面部分规定，“PDP 小组应在 PDP 早期阶段正式征询每个利益主体组织和社群的声明”。（添加了强调。）

7 GNSO PDP 是否能满足 ICANN 在政策制定方面的使命？

7.1 ICANN 的使命

ICANN 的使命在 ICANN 章程第 1 节第 1 条中有述。具体来说：

互联网名称与数字地址分配机构（The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 简称 ICANN）的使命是对全球互联网的唯一标识符系统进行总体协调，特别是确保互联网唯一标识符系统稳定安全地运作。

因此，政策制定的作用是制定良好的政策，让 ICANN 能够履行协调全球互联网唯一标识符系统并确保该系统稳定安全运营的重任。

在 GNSO PDP 中，政策制定在满足 ICANN 使命方面的作用是确保 ICANN 可以协调 gTLD 系统，并特别关注 gTLD 系统的稳定性和安全性。鉴于 ICANN 使命中针对域名系统的部分比较笼统，因此也许假设 gTLD 政策制定也应该考虑整个域名系统更广泛的稳定性与安全性会比较合适。

与 ICANN 使命相关的是 ICANN 章程第 2 节第 1 条中规定的若干核心价值。其中，以下核心价值与本次 GNSO PDP 审核尤其相关：

4. 在各级政策制定和决策过程中，积极寻求并支持广泛而知情的参与，以此体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性。
6. 为域名注册引入并促进符合公众利益且切实可行的竞争机制。
7. 采用公开透明的政策制定机制，以此 (i) 促成在专家建议基础上的明智决策；并且 (ii) 确保利益攸关的机构可以参与政策制定过程。
11. 保持自身的私营性质，同时意识到政府和公共管理机构是制定公共政策的责任主体，适时考虑政府或公共管理机构的建议。

下文将探讨 GNSO PDP 体现这些核心价值的的能力。

7.1.1 核心价值 4

在各级政策制定和决策过程中，积极寻求并支持广泛而知情的参与，以此体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性

正如 ICANN 章程和 GNSO PDP 手册中的规定，GNSO PDP 向相关利益主体提供多种机会来提出他们的需求和需要，并对 PDP 发表他们的观点。利益主体可以以工作组成员的身份参与，或者在公众意见征询期发表意见。工作组还需要征求各个利益主体组织和社群的意见，此外，强烈建议工作组征求其他支持组织和咨询委员会的意见。此外，尽管章程或 GNSO PDP 手册并未作出要求，但是工作组仍然通过其他途径（例如在线调查）征求了意见。各种可供发表意见的机会理论上应当让 GNSO PDP 能够收集各种资料，以便于从中找到建议提出的依据。

鉴于 GNSO PDP 中的大多数参与者来自北美洲和欧洲（见第 5 节），因此不能完全肯定 GNSO PDP 实际上是否完全能够支持不同层次的地理区域和语言的参与。如 5.4 节所述，在参与者的地理区域、利益主体组织和性别方面很难实现平衡。大多数 GNSO 委员会成员来自发达国家这一事实意味着委员会很容易忽略个别 PDP 中的代表不平衡现象。参与者不平衡还会影响对工作组收到的意见的决策流程。例如，如果只收到 1 份来自索马里（母语并非英语但是竭力以英语来表达自己的观点）意见，该意见以英语书写，它简短但是不易理解；收到 15 份来自美国的公众意见（意见提出者的母语是英语），这些意见的篇幅很长但是结构良好。那么由于工作组中

的大多数成员都来自美国和欧洲，因此工作组不可避免地会更加重视来自美国的详细意见而非来自索马里的意见。

7.1.2 核心价值 6

为域名注册引入并促进符合公众利益且切实可行的竞争机制。

鉴于 GNSO PDP 中的大多数参与者都来自北美和欧洲，因此存在一个重大风险，即政策制定支持美国和欧洲商业团体运营所在的环境，潜在地损害了在管制较少的环境或发展中国家（其市场还不能与欧美市场在公平的基础上竞争）运营的商业团体的利益。鉴于域名注册不受国界限制，因此除北美和欧洲之外其余各洲的较少参与可能会产生一定的风险，即 GNSO PDP 可能会提出建议，支持北美和欧洲的商业环境而不鼓励对域名市场中的所有潜在参与者提供一个公平的环境。

7.1.3 核心价值 7

采用公开透明的政策制定机制，以此 (i) 促成在专家建议基础上的明智决策；并且 (ii) 确保利益攸关的机构可以参与政策制定过程。

GNSO PDP 的各个阶段向所有人开放，并提供多种机制让任何想要参加的个人或实体都能在流程中提出意见。公布所有与 PDP 各种情况相关的资料，包括工作组审议（存档电子邮件、会议笔记录等），会显著增加各个 PDP 的透明度。

然而，从一个更抽象的层面来看，ICANN 章程和 GNSO PDP 手册中对 PDP 的步骤划分略有不同（见 3.3 节）影响了流程的透明度。事实上，将政策制定机制描述为“有些模糊”更为合适。GNSO 政策制定流程网页⁶⁴中包含了九个流程图（其中八个组成了 PDP 中的一系列流程）阐释了流程，提示 GNSO 委员会和 ICANN 工作人员认识到流程并非完全清晰。鉴于 PDP 的复杂性，ICANN 章程、GNSO PDP 手册和 GNSO 网站的流程图中对 PDP 的步骤划分略有不同，以及所有 ICANN 利益主体都存在时间约束的问题，因此正如当前所记录的，GNSO PDP 会导致 PDP 中的积极参与者缺乏多样性。这是由于机构群体成员可能不知道公众意见征询阶段对于工作组制定建议来说何等重要。相反，只有对流程非常熟悉的人才会完全了解何时应当遵循 PDP，何时应当积极提出意见。如果利益主体了解的信息不够充分，就会认为流程过于复杂，由于时间有限，自己的知识不足，无法参与其中，从而选择不参加 PDP。

当前实践中的 GNSO PDP 不要求具体确定受 PDP 影响最大的实体或者可能对 PDP 提供协助的专家（无论是在问题报告还是工作组阶段中）。问题报告必须说明提请 PDP 的问题对于请求方（ICANN 理事会、GNSO 委员会或咨询委员会）的影响，但是无需确定问题对其他方的影响。尽管已经明确的是问题报告的范围有限，但是明确确定受影响方（不仅视需要由社群或咨询组织确定，还可能会基于一个更细分的基础）可以帮助 GNSO 委员会以及工作组确定出具体的团体，以鼓励他们积极参与流程。⁶⁵

⁶⁴ <http://gns0.icann.org/en/node/31379/>

⁶⁵例如，*最终问题报告：联系信息的翻译和音译*，其中指明，问题“影响很大比例的通用 TLD (gTLD) 注册人（个人和组织）、注册服务商和注册管理机构”。然而，该报告并未明确说明问题与使用非 ASCII 文字的利益主体特别相关，这些利益主体与新兴互联网经济密切相关，且这些利益主体迄今还不是 GNSO 政策的主要贡献者。

7.1.4 核心价值 11

保持自身的私营性质，同时意识到政府和公共管理机构是制定公共政策的责任主体，适时考虑政府或公共管理机构的建议。

第 6.3 节表示，在此方面 ICANN 面临这极大的挑战。正如本报告前文所述，人们有多次机会可以参与 PDP，并欢迎政府和公共机构在参与中提出建议。具体来说，如果流程的结果会对政府的利益产生重大影响，公共机构就非常乐意在 PDP 范畴内积极地提出全面的意见。近期关于 IGO-INGO 的 PDP 就很好地证明了流程在按照计划运作。

公共政策要求具备专业知识并为 GAC 中的公共政策专家提供 ICANN 的最佳资源。第 6.3 节说明了在早期阶段将 GAC 建议纳入 PDP 所面临的挑战。但是，采访 GAC 成员后可以看出，他们对于 DNS 运营、市场与基础设施政策和公共政策之间的交叉比较敏感。GAC 在此交叉范围内进行干预，且 ICANN 理事会已经对这些干预进行了仔细考虑。

尽管 GAC 干预框架发挥了作用，但是并非所有人都对该框架对利益主体驱动的 PDP 产生的影响表示认可。政府和公共机构提出建议的时间和 GNSO 中正在进行的政策制定工作之间的关系是未来 PDP 的众多棘手问题中的一个。

附录 A：详细方法学

A.1 方法和数据来源

ATRT2 制定的 RFP 中规定了本次研究的范围是对 GNSO 政策制定流程作为自下而上的多利益主体政策制定工具的有效性进行批判性分析。

对 PDP 流程进行的必要分析是为了确定所定义的流程和实际操作之间的差异，以及一系列基于参与的度量标准。RFP 预计，该部分研究将在公布的存档文件中备受关注。定量研究法适用于对区域和包括 GAC 在内的利益主体组织的实际参与情况提供度量标准，并通过证据审查确定所有利益主体在 PDP 中的参与程度。

RFP 还要求通过本次研究确定流程中的优势和不足之处，流程在多大程度上吸纳了所有利益主体的意见、建议和需求，并评估 PDP 在多大程度上制定了有利于公众利益的健全政策。ICC 小组认为，流程参与者应该是 PDP 有效性的一个宝贵的意见来源，同时也是一个有待改进的潜在领域。

因此，我们的研究中包括定量分析和定性分析。

A.2 书面记录：定量分析

ICC 小组确定了以下数据来源：

- 将 PDP 定义为流程的已发布文件，包括 ICANN 章程、GNSO PDP 手册、GNSO PDP 指南和有关对 PDP 进行潜在更改的讨论的公共记录。
- 已发布的与具体 PDP 有关的记录。此类记录包括但不限于提供有邮件列表、出席者名单、维客、存档意见和分析、描述和说明信息的 PDP 门户网站。第 5 节中的表格详细列出了用于定量分析的大多数资料来源的网页。
- ICANN 工作人员可为 ICC 小组提供协助，以对公布资料进行阐释，并帮助确定对 ICC 小组存在利益的记录。
- 还查阅了包括笔录、MP3 记录和其他 GNSO 委员会会议记录在内的 GNSO 一般资料。

可用的第一信息源非常广泛。为了协助对流程进行批判性分析，ICC 小组制定了客观、可衡量的度量标准，可以据此评估 PDP 的有效性。

PDP 提供了两种关键参与方法：工作组和公众意见。要让 PDP 能够履行自下而上的多利益主体政策制定承诺和 ICANN 的公众利益目标，利益主体的多样性（按利益主体类型和地理区域统计）非常重要，性别平衡也很重要，并应注意随时间演变而发生的变化。为了在瞬息万变的环境中保持有效性，PDP 还应该在时间表和严格的问题审查之间求得平衡。

从定量分析中衍生而来的度量标准包括：

1. 工作组：
 - a. 负责各个问题的工作组的规模
 - b. 工作组参与者的性别构成
 - c. 多数参与者参与的工作组数量
 - d. 按地理区域统计的工作组参与情况，以及随时间演变而发生的变化

2. 公众意见：
 - a. 个人意见与组织意见
 - i. 针对问题报告
 - ii. 针对初步报告
 - b. 意见的区域分布
 - i. 针对问题报告
 - ii. 针对初步报告
3. PDP 的持续时间
 - a. 针对初步报告
 - b. 针对最终报告
 - c. 最终报告章程

数据是通过对邮件列表和存档的公众意见进行分析，并针对其他信息源（利益声明、书面意见或外部网站信息源）对数据进行分析而得出。在可能的情况下，每条公众意见和工作组的人口统计资料都会通过参与者自己提供（直接或间接）的信息进行分类。

A.3 参与者的意见：定性分析

意见来源分为两类：

1. 由 ICC 小组实施的结构化定性问卷调查
2. 由七位前任和现任工作组主席参加的针对 ATRT2 项目的在线电子邮件讨论

A.3.1 定性问卷调查

为了让 ICC 小组更全面地了解情况，并根据 RFP 的计划，ICC 小组对 PDP 中的参与者进行了一系列采访。

进行的采访次数为 30 次，受访者人数超过 PDP 总参与人数的 28%。该样本具有统计学意义。

受访者来自各个不同的地理区域。

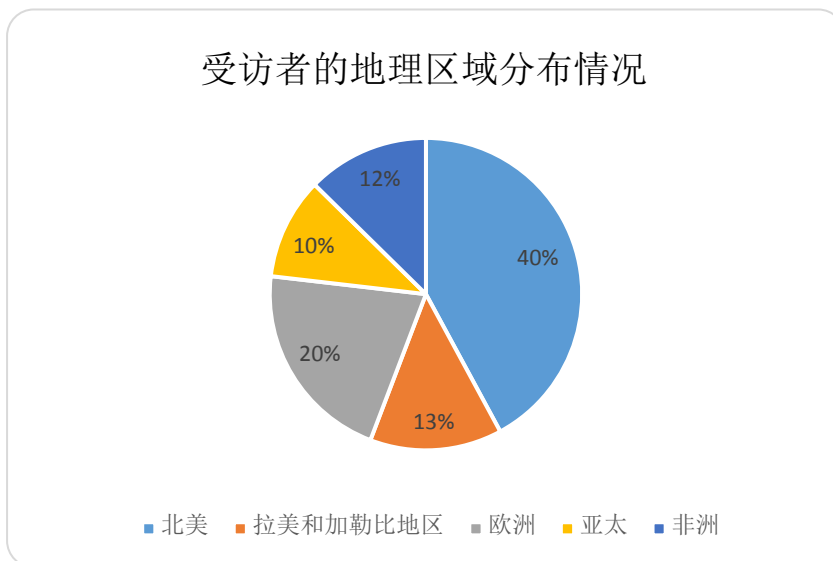


图 28: 受访者的地理区域分布情况

受访者来自不同的利益主体组织，包括 GNSO 社群以及其他组织（例如 ALAC）。GAC 成员未参加定性问卷调查（见下文）。

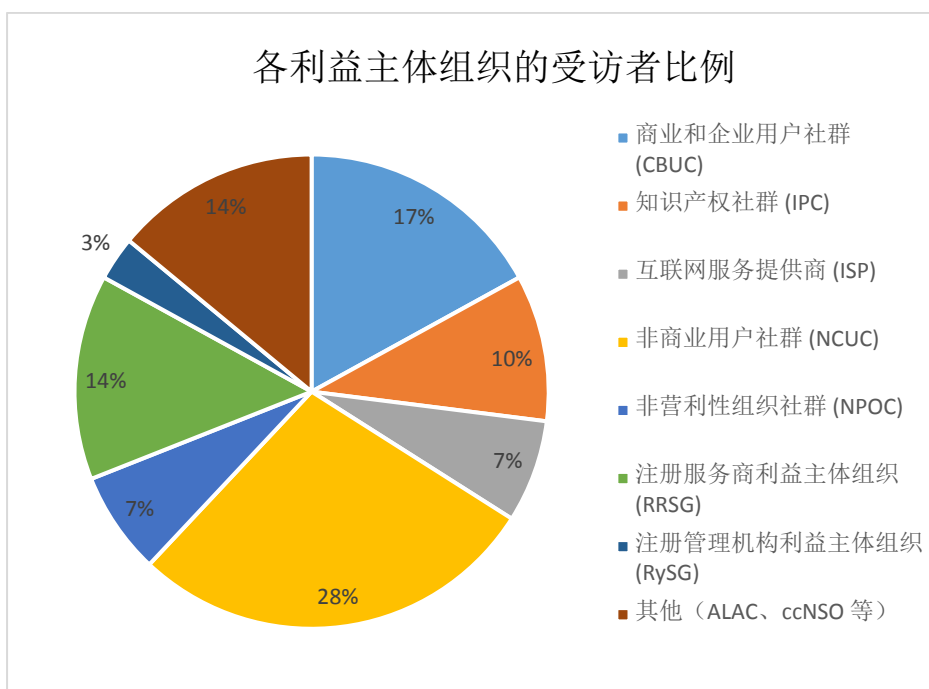


图 29: 各利益主体组织的受访者比例

标准化问题集

虽然了解个人的观点非常重要，但是在数据样本中进行有意义的比较也很必要。本次研究中制定了一份标准化调查问卷，以此征求受访者对 RFP 中强调的一系列问题的意见，旨在了解大家对 PDP 作为一个自下而上的多利益主体政策制定工具的有效性的看法。

ICC 小组共同起草了一份问题集，以避免在起草问题时出现以个人意见为主导的现象。

此份问卷的设计并非让答题者针对问题回答“是/否”，而是采用一种定性的、基于意见的调查形式（李克特量表）。这为受访者提供了一系列潜在答案，包括从“强烈同意”、“同意”、“没感觉”到“不同意”、“强烈反对”，以及“不适用/不了解，无法判断”。

为了避免在数据样本中出现潜在的偏见，ICC 小组编制了一份潜在受访者名单，以确保实现地理区域和利益主体多样化以及性别平衡。

挑战与缓解措施

此项目中存在着许多挑战。首先，ICC 小组是在北半球的假日期间组建的。许多潜在受访者在度假或刚刚从度假地返回。因此，直到九月初采访才开始进行。在多次催促之后，仅计划了 35 次采访，但实际只进行了 30 次采访。编制 ATRT2 最终报告草案和对报告进行翻译的期限很短，时间安排过于紧张，为数据收集、分析和形成报告带来了很大的压力。这让整个过程的期限大大缩短，仅有三周多时间。

ATRT2 要求进行基于证据的研究，以了解 PDP 各个阶段的有效性，因此需要一份较长的调查问卷。虽然 ICC 小组尽力减少问题数量，但是完成整个采访仍需 30 至 100 分钟（视受访者回答的用时长短而定）。

调查问卷的长度和问题的复杂度带来了另一项潜在的挑战：对于母语为非英语的受访者而言，通过电话进行此次采访（不能看到问题）可能会为理解问题和梳理答案带来困难。为此，特制作了在线版调查问卷，并邀请受访者通过在线表格答题来参与调查（如果这种方式会为受访者带来便利的话）。

造成较低参与率的另一个原因是 ICANN 机构群体中的其他组织确定的“志愿者疲劳”，当少数志愿者需要处理多项任务（包括研究采访）时，就会出现这种情况。

问题

时间紧迫意味着需要快速设计调查问卷的问题集，且不可能进行广泛的测试或征求 ATRT2 小组对问题集的意见。但是，尽管如此，大多数问题在实际操作中看似效果不错。参与者或 ICC 小组发现只有极少数的有些模糊不清，这些问题针对两个或更多因素征求一种意见，潜在地造成受访者对问题和回答感到不确定。出现这种情况的问题包括问题 3.9、3.11 和 3.24。为减少这些问题带来的影响，工作人员小心谨慎地处理受访者对这些问题的回答，并且不将其作为得出关键结果的依据。

A.3.2 工作组主席

定性分析包括回顾由七位前任和现任工作组主席参与的电子邮件讨论会。电子邮件讨论会由 ATRT2 发起，并发布在 ATRT2 电子邮件存档文件中⁶⁶。

分析了电子邮件讨论会的人口统计学资料和每位参与者的回答次数。确定了突出的问题并在广泛的标题下进行归类。

此外，通过此次电子邮件讨论会还确定了与这些工作组主席的利益相关的问题，对于担任工作组主席的这些参与者而言，他们十分了解并对 PDP 中的这些问题感兴趣。

A.3.3 政府咨询委员会

定性分析中还对四位 GAC 现任成员（包括 GAC 主席）进行了采访。根据 ATRT2 的说明，我们无需让 GAC 完成调查问卷。相反，我们在采访中采用了一些开放式问题。这些会话包括持续三天的四场电话会议，会话的结果为本报告第 5 节中的调查结果提供了信息。

A.4 管理利益冲突

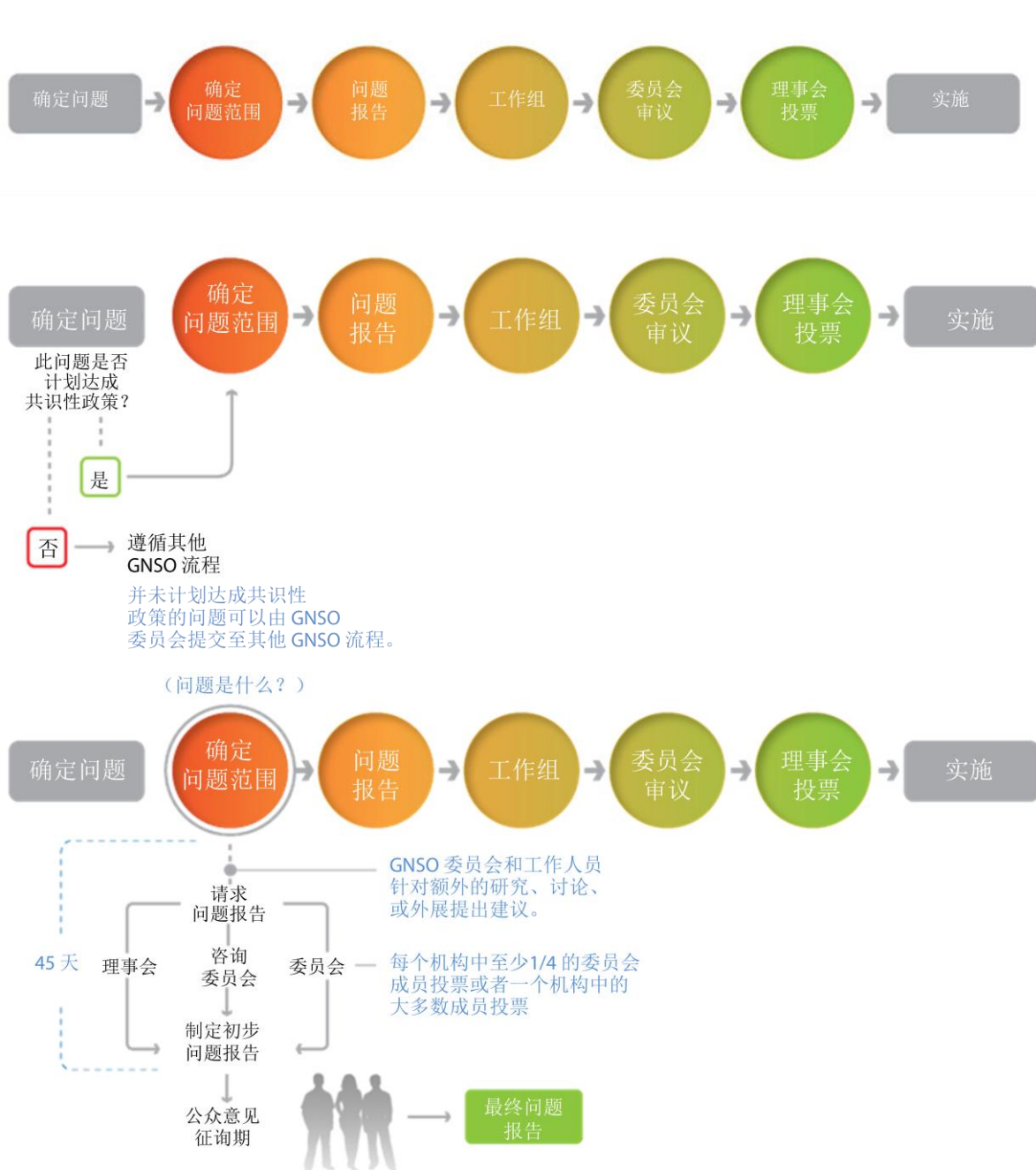
ICC 小组是 ICANN 流程的“内部人员”。这带来了众多优势，尤其是对于时间紧迫的项目而言。ICC 小组实施了一个管理利益冲突的健全系统。利益冲突由小组成员主动声明，详细信息会向 ATRT 主席报告。如果发现某人存在利益冲突，此人就应避免从事相关工作，并将该工作交与同事处理。

ICC 小组中的一位成员还兼任着一个 GNSO 社群的主席。如果声明存在利益冲突，此人将不参与本项目定性分析中的采访流程。

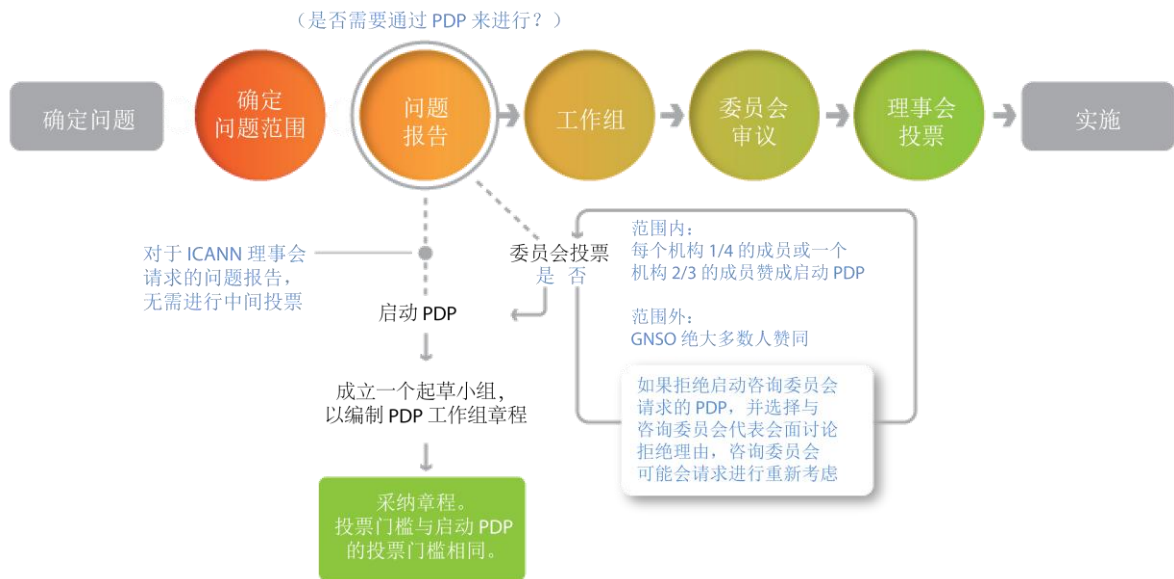
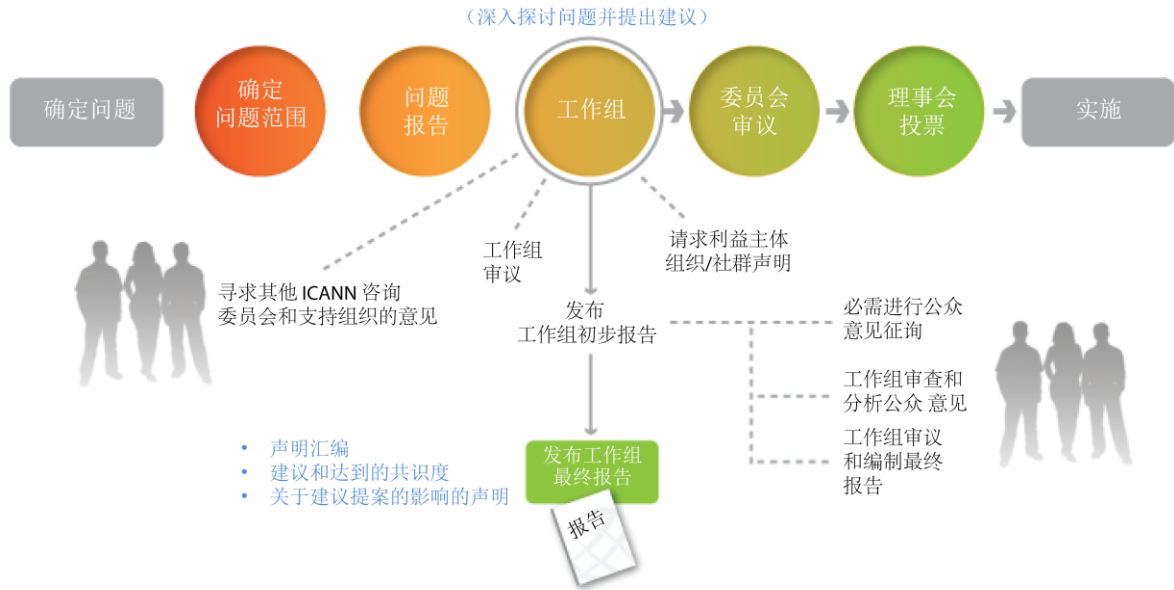
⁶⁶访问 <http://mm.icann.org/pipermail/atrt2/2013/000680.html>，并了解关于话题“PDP — 与 ATRT2 进行讨论 01-29”的后续消息

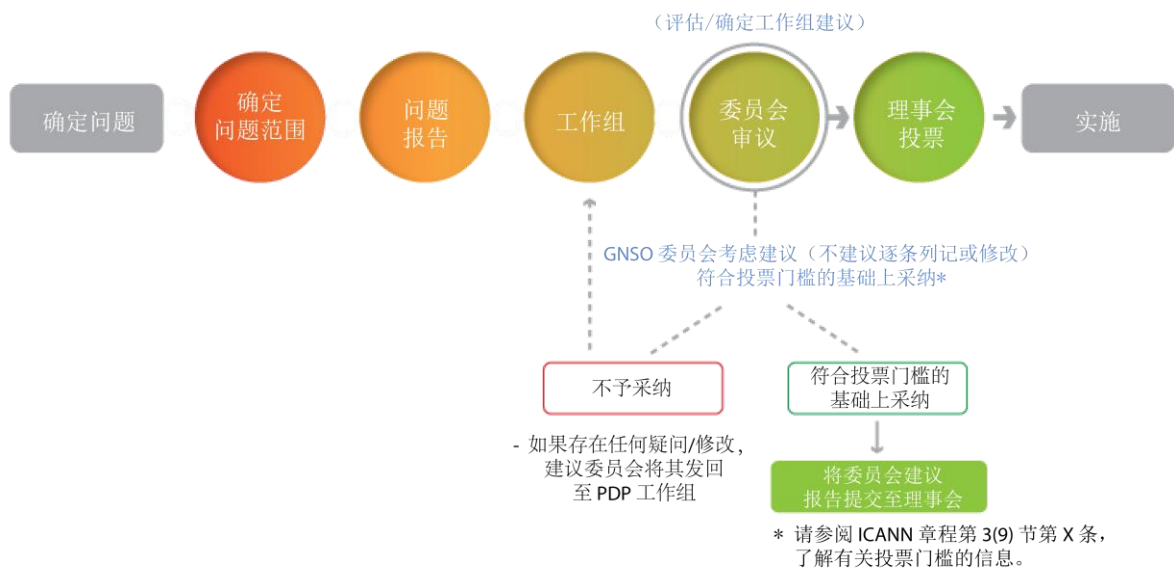
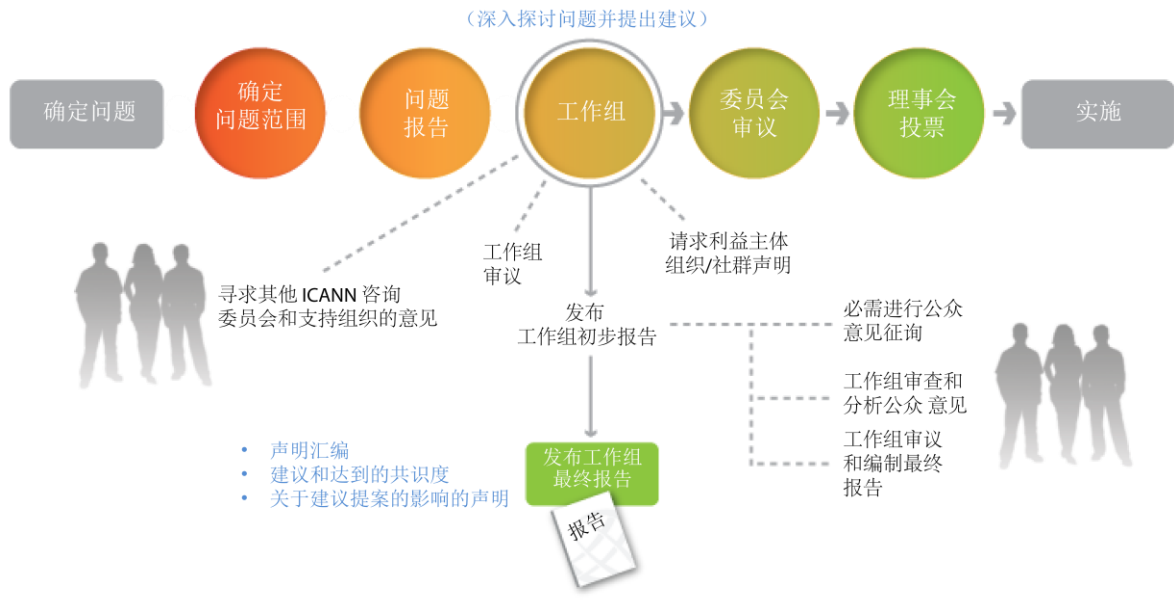
附录 B：八张阐释当前 GNSO PDP 的流程图

以下是由 ICANN 工作人员编制并已发布在 GNSO 网站上的八张流程图“GNSO 政策制定流程 (PDP)”。⁶⁷



⁶⁷ <http://gns0.icann.org/en/node/31379/>







如果理事会认为政策不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益，理事会可以在获得 2/3 票数的基础上（如果 PDP 建议通过 GNSO 多数人投票赞同而被采纳）或者获得多数投票的基础上（如果 PDP 建议经 GNSO 委员会中未达到多数的投票通过）拒绝 GNSO 建议

批准 PDP 建议

理事会明确阐释拒绝的原因并向 GNSO 委员会提交此理事会声明

GNSO 委员会审查理事会的声明并安排会议以进行讨论

委员会应召开会议以确定或修改其建议，并将结论（“补充建议”）通知理事会。

如果理事会认为此类政策不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益，理事会可以拒绝补充建议（如果 GNSO 多数成员对补充建议投票则应获得 2/3 票数，如果未获得 GNSO 多数成员对补充建议的投票则应获得多数人投票）。

理事会
对补充建议
进行投票

否

是



- 可选 — 组建实施审查小组，以协助 ICANN 工作人员制定政策的实施细则。
- ICANN 工作人员应告知 GNSO 有关新 GNSO 政策建议的实施提案。
- 必须根据 GNSO 建议进行实施

附录 C：详细介绍 GNSO PDP 各阶段的时间、内容、参与者和参与方式

内容	参与者	参与方式	时间	结果
1. (如果 GNSO 对问题报告请求进行考量) 针对问题召开研讨会	GNSO 委员会	未规定	提交问题报告请求之前	<ul style="list-style-type: none"> 更清楚地了解问题 为请求问题报告提供更广泛的支持
2. 请求问题报告	ICANN 理事会、GNSO 委员会或咨询委员会	填写请求模板	根据需要	向 ICANN 工作人员发送问题报告请求，如果请求是由理事会或咨询委员会提出，还应发送给 GNSO 委员会
3. 创建初步问题报告	ICANN 工作人员经理	根据章程附录 A 第 4 节第 a)-f) 条中的要素编制报告	在收到问题报告请求后 45 天内发布 (可以要求延期)	编制出问题报告
4. 对初步问题报告征询公众意见	ICANN 工作人员经理	在 ICANN 网站上发布报告	在收到问题报告请求后 45 天内 (可以要求延期)	发布报告。 ⁶⁸ 宣布征询公众意见。
5. 就初步问题报告征询意见	ICANN 机构群体	在 ICANN 公众意见论坛发布意见	开始征询公众意见后开放不少于 30 天	在 ICANN 网站上发布所有公众意见
6. 总结和分析公众意见	ICANN 工作人员经理	编制报告。(没有正式规定报告的具体格式)	公众意见论坛关闭后 30 日内 (可以要求延期)	公众意见报告递交至 GNSO 委员会主席
7. (如果所收到的意见要求对问题报告进行调整) 编写第二份“最终”版问题报告	ICANN 工作人员经理	根据章程附录 A 第 4 节第 a)-f) 条中的要素和公众意见征询期收到的反馈编制报告	公众意见论坛关闭后 30 日内 (可以要求延期)	最终问题报告递交至 GNSO 委员会主席
8. (如果 ICANN 理事会要求提供问题报告) 决定启动正式的 PDP	GNSO 委员会	表明收到最终问题报告并正式启动 PDP	如果收到最终问题报告： <ul style="list-style-type: none"> 在下次 GNSO 委员会会议召开前至少 10 个日历日，提交后在下次委员会会议上讨论 在下次 GNSO 委员会会议召开前 10 个日历日内，在再下次委员会会议上讨论 (讨论最长可以延期至再下次委员会会议) 	PDP 正式启动

⁶⁸鼓励 ICANN 工作人员将初步问题报告的执行摘要翻译成六种联合国官方语言，并发布翻译版本的文件。

内容	参与者	参与方式	时间	结果
9. (如果 GNSO 委员会或咨询委员会要求提供问题报告) 决定启动正式的 PDP	GNSO 委员会	根据 GNSO 委员会对最终问题报告的考量在 GNSO 委员会内部进行投票 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 要在范围内启动 PDP, 就需要获得以下数量的赞成票: <ul style="list-style-type: none"> ○ 每个机构中超过 1/3 的票数, 或者 ○ 一个机构中超过 2/3 的票数 ▪ 要在范围外启动 PDP, 就需要获得 GNSO 的绝对多数的赞成票。即: <ul style="list-style-type: none"> ○ 每个机构的委员会中 2/3 的票数, 或者 ○ 一个机构中 3/4 的票数以及另一机构中的多数投票 	如果收到最终问题报告: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 在下次 GNSO 委员会会议召开前至少 10 个日历日, 提交后在下次委员会会议上讨论 ▪ 在下次 GNSO 委员会会议召开前 10 个日历日内, 在再下次委员会会议上讨论 (讨论最长可以延期至再下次委员会会议) 	PDP 正式启动
10. 编制 PDP 章程	根据 GNSO 委员会的指示成立一个团体	根据 GNSO 工作组指南中规定的要素编制章程: <ul style="list-style-type: none"> 工作组的身份 使命 目的和交付物 架构 人员配备和组织 参与规则 	GNSO 委员会指定预计的时间框架。	拟议章程提交至 GNSO 委员会主席
11. 批准 PDP 章程	GNSO 委员会	根据 GNSO 委员会对最终问题报告的考量在 GNSO 委员会内部进行投票 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 要在范围内启动 PDP, 就需要获得以下数量的赞成票: <ul style="list-style-type: none"> ○ 每个机构中超过 1/3 的票数, 或者 ○ 一个机构中超过 2/3 的票数 ▪ 要在范围外启动 PDP, 就需要获得 GNSO 的绝对多数的赞成票。即: <ul style="list-style-type: none"> ○ 每个机构的委员会中 2/3 的票数, 或者 ○ 一个机构中 3/4 的票数以及另一机构中的多数投票 	如果收到拟议章程: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 在下次 GNSO 委员会会议召开前至少 10 个日历日, 提交后在下次委员会会议上讨论 ▪ 在下次 GNSO 委员会会议召开前 10 个日历日内, 在再下次委员会会议上讨论 	PDP 章程得到批准

内容	参与者	参与方式	时间	结果
12. 成立工作组（ <i>首选</i> ）或采用其他指定的工作方法	GNSO 委员会	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 根据 GNSO 运营规则和程序中确定的规则和程序组建工作组，或者 ▪ 根据 ICANN 章程或 PDP 手册中确定的具体规则和程序确定出其他工作方法 	未规定	创建了一个“PDP 小组”，即组建了一个工作组或确定了其他工作方法。
13. PDP 小组正式征询各个利益主体组织和社群的声明	PDP 小组	未指定方法。	应在 PDP 早期阶段正式征求声明（ <i>未规定确切的时间框架</i> ） ⁶⁹	利益主体组织和社群收到 PDP 小组发送的正式通知
14. 利益主体向 PDP 小组提交正式声明	利益主体组织和社群	未指定方法	可供提交声明的期间为自 PDP 小组发送请求起至少 35 天	利益主体声明副本发送至 PDP 小组
15. PDP 小组征求其他支持组织和咨询委员会的意见	PDP 小组	PDP 小组将决定怎样更好地联系其他支持组织和咨询委员会以征求他们的意见。	PDP 早期阶段（ <i>未规定确切的时间框架</i> ）	<p>PDP 小组选择用于征求其他咨询委员会和支持组织意见的方式被纳入小组报告中。</p> <p>PDP 小组通过以下形式回应在此次意见征询中发表意见的其他支持组织和咨询委员会：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 在相关报告中直接引用 ▪ 嵌入其他“响应文档”中 ▪ 直接回复支持组织和咨询委员会
16. 支持组织和咨询委员会向 PDP 小组提交意见	支持组织和咨询委员会	根据 PDP 小组在先前步骤中的决定而定。	未规定	PDP 小组收到来自支持组织和咨询委员会的意见，如同其他意见征询流程一样会对这些意见进行尽职调查
17. PDP 小组在政策部门之外与 ICANN 其他部门建立联系	PDP 小组	可选，但是鼓励选择的步骤。PDP 小组联系 ICANN 中可能对 PDP 问题的可实施性感兴趣或可以提供专业知识或信息的部门。	PDP 早期阶段（ <i>未规定确切的时间框架</i> ）	PDP 小组与 ICANN 部门之间建立沟通渠道
18.（ <i>可选</i> ）对诸如调查等其他 PDP 相关文档（并非问题报告或初步报告）征询公众意见	PDP 小组/ICANN 工作人员经理	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PDP 小组在认为必要时对议项作出决定。 ▪ 启动额外的公众意见征询期无需获得 GNSO 委员会的批准。 	从 PDP 小组成立至公布最终报告期间的任何时候	公布除初步报告或最终报告以外的其他 PDP 相关文档。宣布征询公众意见。

⁶⁹PDP 期间，PDP 小组可以不止一次地正式征询每个利益主体组织和社群的声明。

内容	参与者	参与方式	时间	结果
19. (如果对其他 PDP 相关文档征询公众意见) 就 PDP 相关文档征询意见	ICANN 机构群体	在 ICANN 公众意见论坛发布意见	开始征询公众意见后开放不少于 21 天	在 ICANN 网站上发布所有公众意见
20. PDP 小组对成为 PDP 主题的问题制定建议	PDP 小组	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 根据 PDP 章程和 PDP 小组选择的工作方法而定 (工作组或其他方法)。 ▪ ICANN 工作人员经理与 PDP 小组主席协调, 以便于小组开展工作。 	未规定	PDP 小组可以进行以下任一活动: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 得出“无需提供建议”的结论, 或者 ▪ 对以下一个或多个问题制定建议: <ol style="list-style-type: none"> i. 共识性政策 ii. 其他政策 iii. 最佳实践 iv. 实施指南 v. 协议条款和条件 vi. 技术规范 vii. 要进行的研究或调查 viii. 提交 ICANN 或理事会的建议 ix. 提交其他支持组织或咨询委员会的建议 x. 预算问题 xi. 建议征求 xii. 关于未来政策制定活动的建议
21. 创建初步报告	PDP 小组和 ICANN 工作人员	编制初步报告, 报告中包含以下内容: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 利益主体组织和社群声明汇编 ▪ 支持组织和咨询委员会声明汇编 ▪ 对成为 PDP 主题的问题提出的建议 ▪ 关于建议的共识程度声明 ▪ 关于 PDP 小组成员的信息 (出席记录、利益声明等) ▪ 关于 PDP 小组针对拟议建议影响的讨论的声明 (例如经济、竞争、运营、隐私权和其他权利、可扩展性和可实施性) 	未规定	编制出初步报告
22. 对初步报告征询公众意见	ICANN 工作人员经理	在 ICANN 网站上发布报告	未规定	发布报告。 ⁷⁰ 宣布征询公众意见。

⁷⁰鼓励 ICANN 工作人员将初步报告的执行摘要翻译成六种联合国官方语言, 并发布翻译版本的文件。

内容	参与者	参与方式	时间	结果
23. 就初步报告征询意见	ICANN 机构群体	在 ICANN 公众意见论坛发布意见	<ul style="list-style-type: none"> 开始征询公众意见后开放不少于 30 天 如果公众意见征询期正逢 ICANN 公开会议，则延长 7 天，征询期至少应达到 37 天 	在 ICANN 网站上发布所有公众意见
24. 总结和分析公众意见	ICANN 工作人员经理	编制报告（没有正式规定报告的具体格式）	公众意见论坛关闭后 30 日内（ <i>可以要求延期</i> ）	公众意见报告发送至 PDP 小组
25. 编制最终报告	PDP 小组和 ICANN 工作人员经理	<ul style="list-style-type: none"> 确定和添加公众意见征询期收到的适合于纳入更新版报告的意见 记录 PDP 小组是如何评估和解决公众意见征询期中提出的问题的 如合适，更新来自初步报告的建议，以回应公众意见征询期收到的反馈 	未规定	编制出最终报告
26. <i>（可选，但是建议选择）</i> 发布最终报告草案以征询公众意见	ICANN 工作人员经理	在 PDP 小组对于公布最终报告草案是否有助于最好地实现透明度和问责制进行审议后，在 ICANN 网站上公布报告	未规定	发布报告。 ⁷¹ 宣布征询公众意见。
27. <i>（如果公布最终报告草案以征询公众意见）</i> 就最终报告草案征询意见	ICANN 机构群体	在 ICANN 公众意见论坛发布意见	未规定	在 ICANN 网站上发布所有公众意见
28. <i>（如果公布最终报告草案以征询公众意见）</i> 总结和分析公众意见	ICANN 工作人员经理	编制报告（没有正式规定报告的具体格式）	未规定	公众意见报告发送至 PDP 小组
29. 向 GNSO 委员会提交最终报告	未规定	如果公布最终报告草案征询公众意见，确保意见征询期中提出的问题最终在最终报告中得到解决。	未规定	最终问题报告递交至 GNSO 委员会主席
30. <i>（可选，但是强烈建议选择）</i> 审查最终报告	利益主体组织、社群和 GNSO 委员会	未规定	从公布最终报告到召开 GNSO 委员会会议之间留出“充足的时间”进行审查，该会议将正式提出采纳最终报告的动议	透明度和问责制目标得到强化

⁷¹鼓励 ICANN 工作人员将最终报告草案的执行摘要翻译成六种联合国官方语言，并发布翻译版本的文件。

内容	参与者	参与方式	时间	结果
31. 审议最终报告建议并对其投票	GNSO 委员会	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 对最终报告中的建议进行投票 ▪ 决定是否采纳没有达成共识的建议或将其发回以进行进一步分析 ▪ GNSO 委员会强烈建议将相互间存在依赖关系的建议作为整体来考量 ▪ 如果 GNSO 委员会认为应该对报告建议进行更改, 更适合的做法是将这些问题发回至 PDP 小组进行进一步意见征询和跟进 	第二次 GNSO 委员会会议召开前, 最终报告提交至 GNSO 委员会之后。 (审议最长可以延期至再下次委员会会议)	对最终报告建议进行了投票
32. (如果 GNSO 委员会批准了最终报告中的建议) 编制建议报告以提交至 ICANN 理事会	GNSO 委员会指定的一个人或一个组织	ICANN 工作人员将理事会要求的格式告知报告编制者	如可行, 在 GNSO 委员会采纳最终报告后、召开委员会会议前, 将建议报告提交至理事会	编制出建议报告
33. (可选?) 编制工作人员报告	ICANN 工作人员	编制关于法律、可实施性、金融或其他与最终报告中 PDP 建议相关的运营问题的报告	未规定	编制出工作人员报告
34. 向 ICANN 理事会提交理事会报告	ICANN 工作人员经理	理事会报告包括建议报告和工作人员报告	未规定	理事会报告提交至 ICANN 理事会
35. 批准 PDP 建议	ICANN 理事会	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 理事会将采纳经 GNSO 委员会中多数人投票赞同的 PDP 建议, 除非理事会中有 2/3 的成员投票认为此类政策不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益 ▪ 如果 PDP 建议是由 GNSO 委员会中未达到多数的投票通过的, 则需获得理事会的多数投票 	在理事会收到理事会报告之后, 最好不迟于第二次理事会会议召开时	PDP 建议被采纳
36. (如果某些建议未被采纳) 向 GNSO 委员会解释未被采纳的建议	ICANN 理事会	如果理事会认为建议不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益, 理事会必须在提交给 GNSO 委员会的报告中解释原因	未规定	理事会声明递交至 GNSO 委员会
37. (如果某些建议未被采纳) 讨论理事会声明	ICANN 理事会和 GNSO 委员会	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 理事会决定如何进行讨论 ▪ 委员会在收到理事会声明后尽快对其进行审核 	未规定	ICANN 理事会和 GNSO 委员会共同讨论 PDP 建议未被采纳的原因

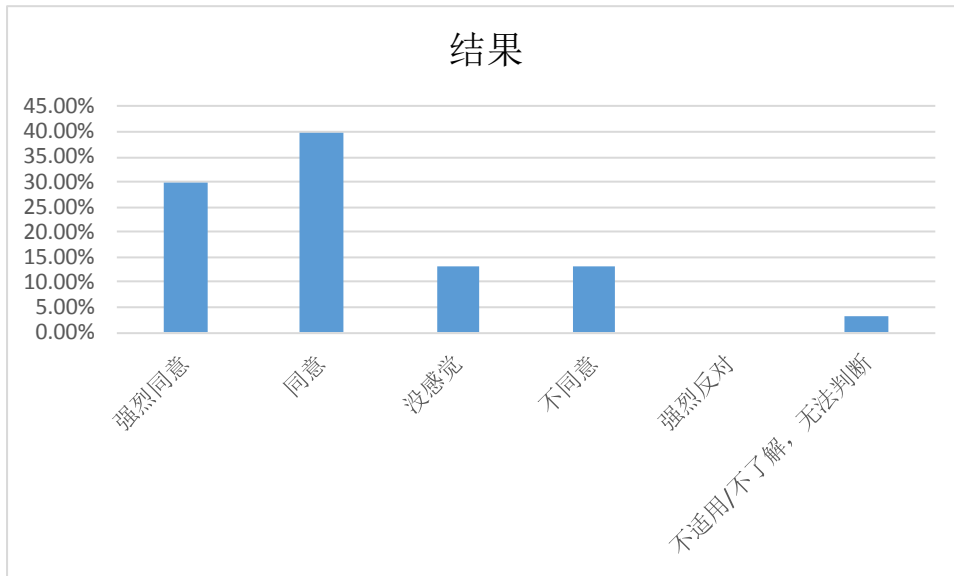
内容	参与者	参与方式	时间	结果
38. (如果某些建议未被采纳) 向 ICANN 理事会提交补充建议	GNSO 委员会	补充建议将向理事会报告委员会对理事会声明进行讨论后是否确定或修改其建议	未规定	补充建议递交至 ICANN 理事会 (可能会由 ICANN 工作人员经理递交)
39. (如果某些建议未被采纳) 批准 PDP 补充建议	ICANN 理事会	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 理事会将采纳经 GNSO 委员会中多数人投票赞同的补充建议, 除非理事会中有 2/3 的成员投票认为此类政策不符合 ICANN 机构群体或 ICANN 的最佳利益 ▪ 如果补充建议是由 GNSO 委员会中未达到多数的投票通过的, 则需获得理事会的多数投票 	未规定	补充建议被采纳
40. (可选) 授权工作人员与 GNSO 委员会合作创建实施计划	ICANN 理事会	未规定	理事会作出采纳 PDP 建议的最终决定后	成立 GNSO 实施审查小组以协助实施
41. (可选) 成立实施审查小组	GNSO 委员会	根据最终报告中的建议成立实施审查小组	ICANN 理事会授权/指示 ICANN 工作人员与 GNSO 委员会就实施计划进行联络之后	实施审查小组成立
42. 实施 PDP 建议	ICANN 工作人员	与 GNSO 委员会合作, 根据最终报告中确定的实施建议创建实施计划	未规定	PDP 建议得到实施

附录 D：按问题统计的采访结果

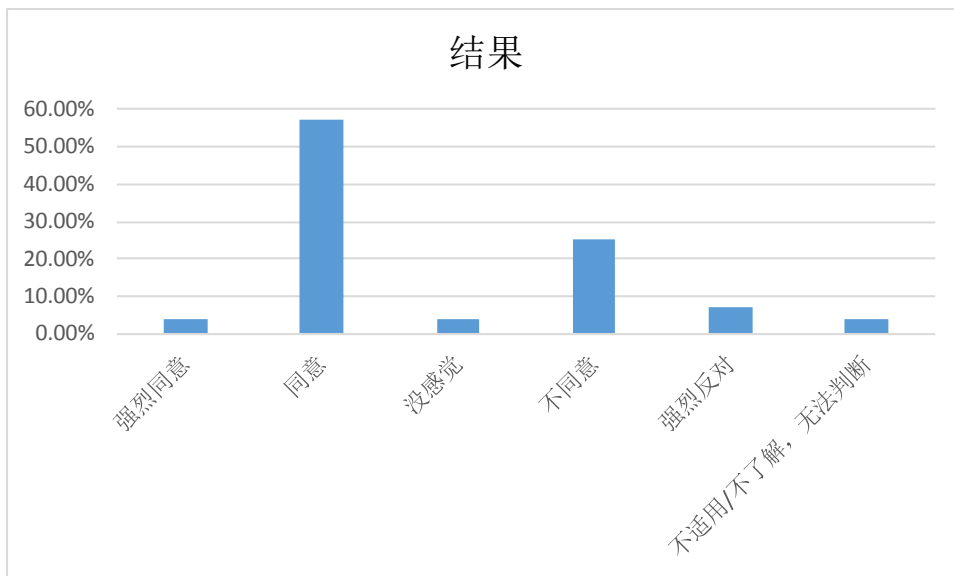
以下是 ATRT GNSO PDP 研究采访期间收集的标准数据的完整信息。调查方法已在附录 A：详细方法学中进行说明。此节的信息与附录 A 中的方法学没有任何关联，只是针对每个标准问题的原始统计图表。

采访结果从下页开始介绍。

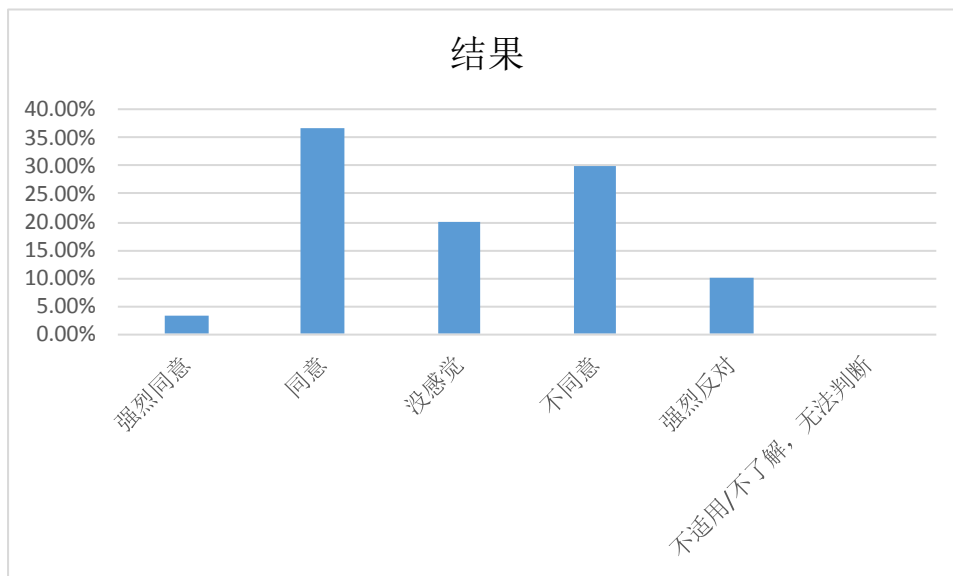
问题 1: 当前定义的 PDP 实现了透明度目标和 ICANN 流程的要求。



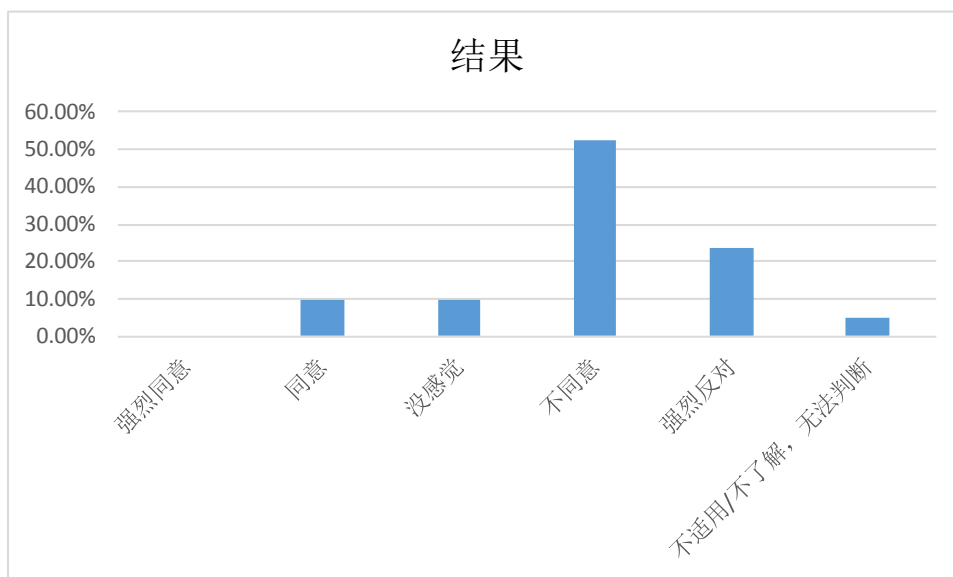
问题 2: 就所有与政策相关的利益主体看来, 当前定义的 PDP 制定的公共政策具有正当性。



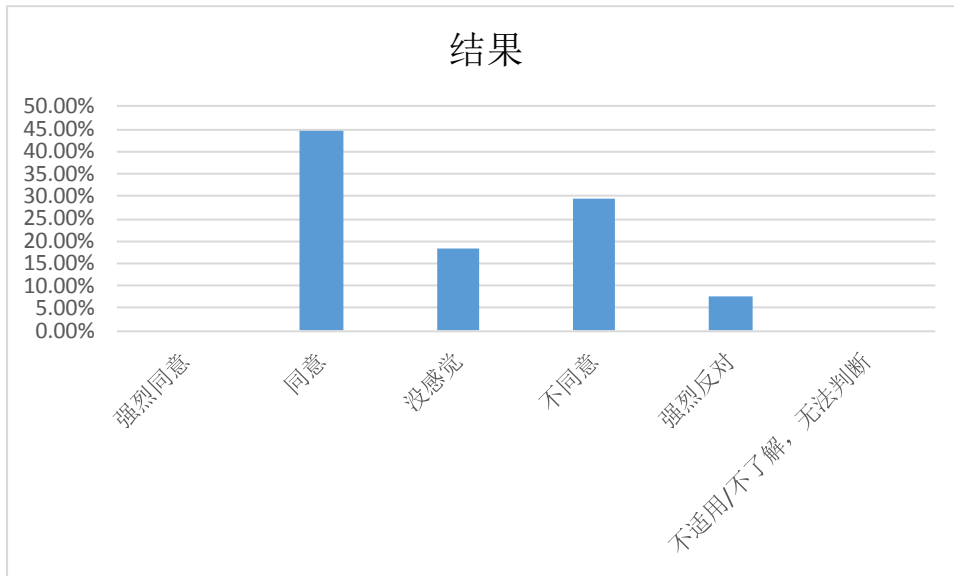
问题 3: 总体而言, 当前流程可确保产生平衡的结果, 结果中考虑了包括终端用户在内的所有相关利益主体的利益和观点。



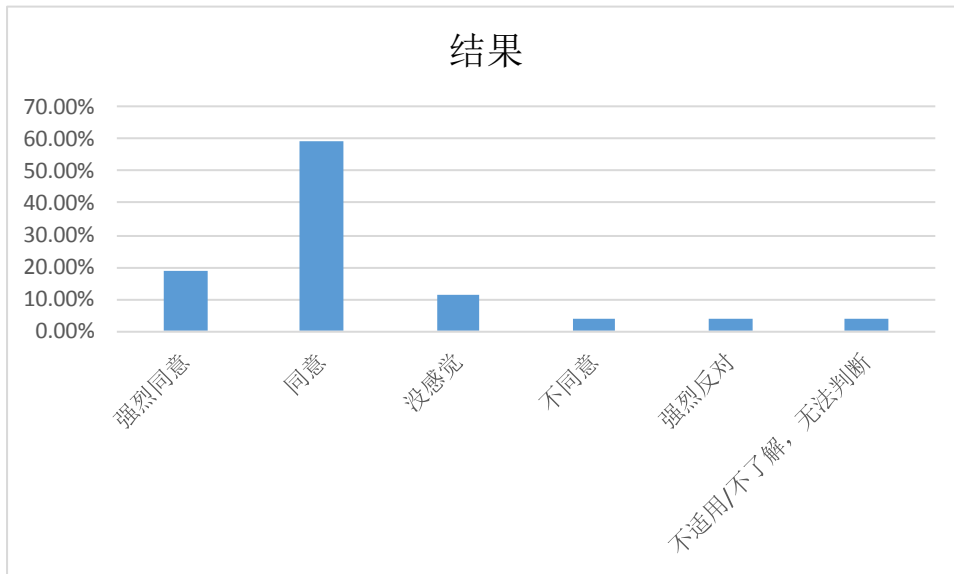
问题 4: GAC 在 PDP 中发挥了有效的作用, 参与时间充分。



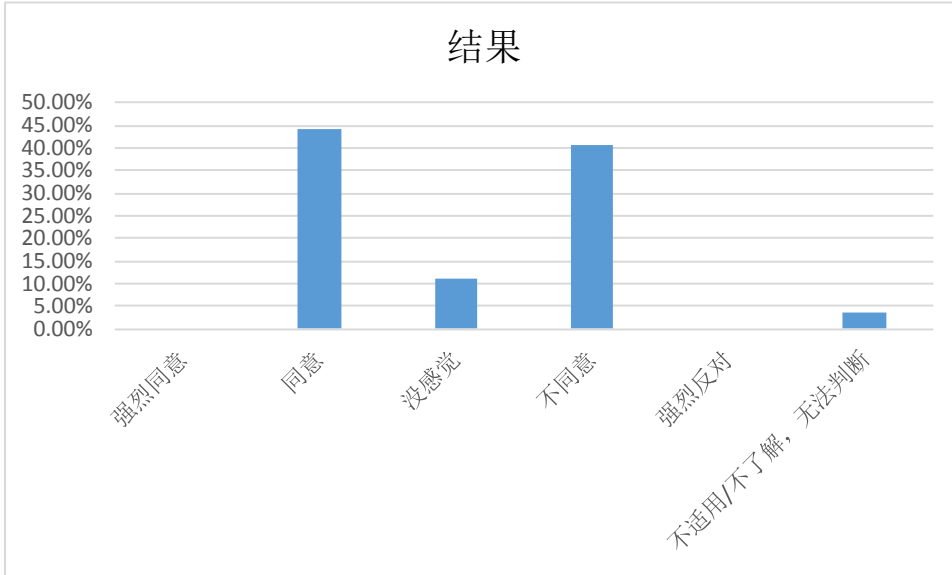
问题 5: PDP 的总体时间表充足、灵活, 能够确保制定出有效的公共政策。



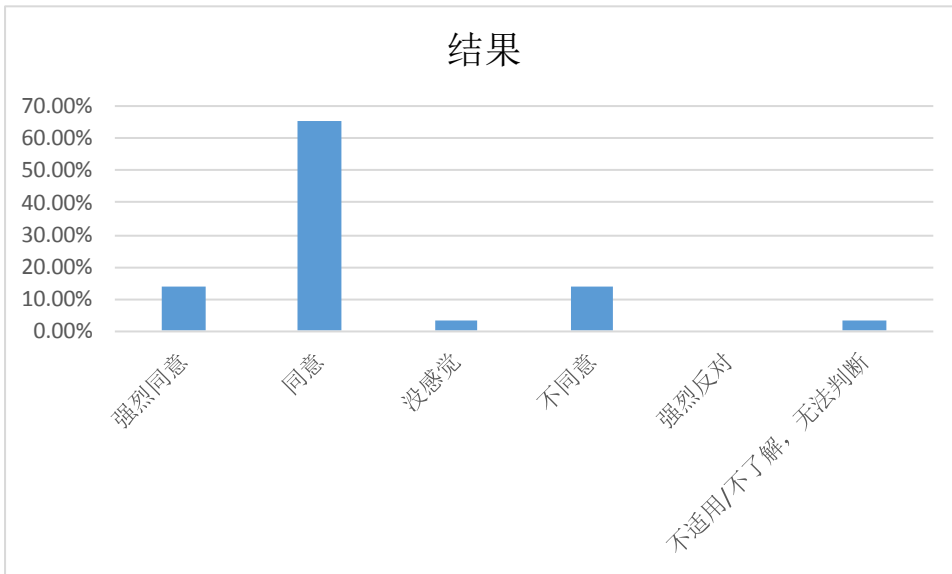
问题 6: 鼓励 GNSO 在启动 PDP 前安排针对实质性问题的研讨会。我认为这是一个让 PDP 更有效的积极举措。



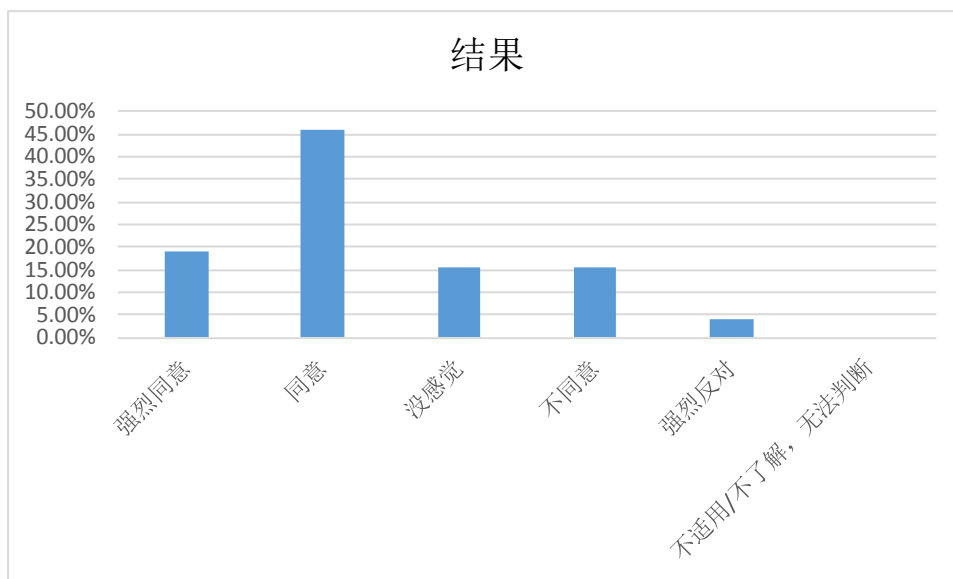
问题 7: 当前, 在启动 PDP 前请求问题报告只需提供请求者的姓名和问题描述。我认为, 要请求问题报告提供这些信息就已足够。



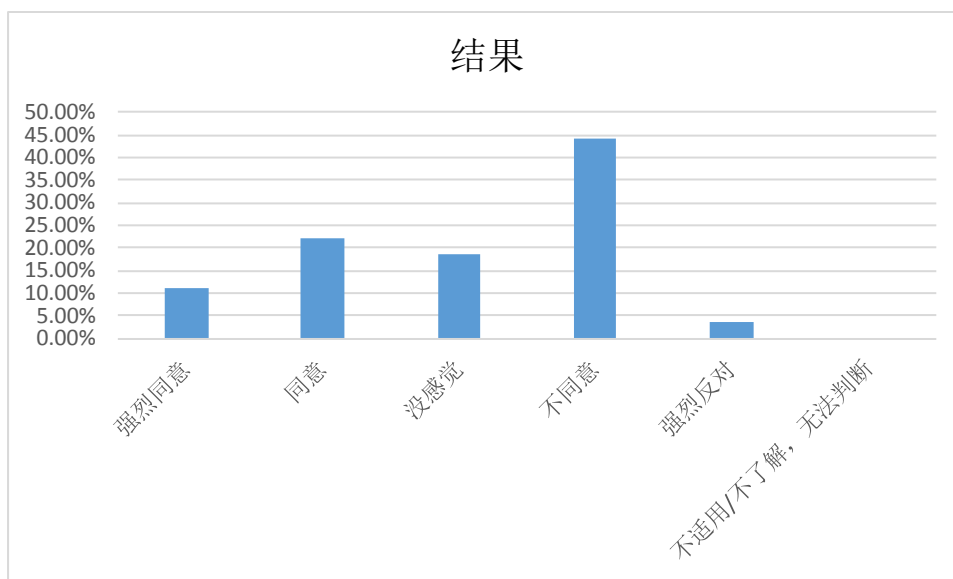
问题 8: 工作组的架构和人员组成都很公平、透明。



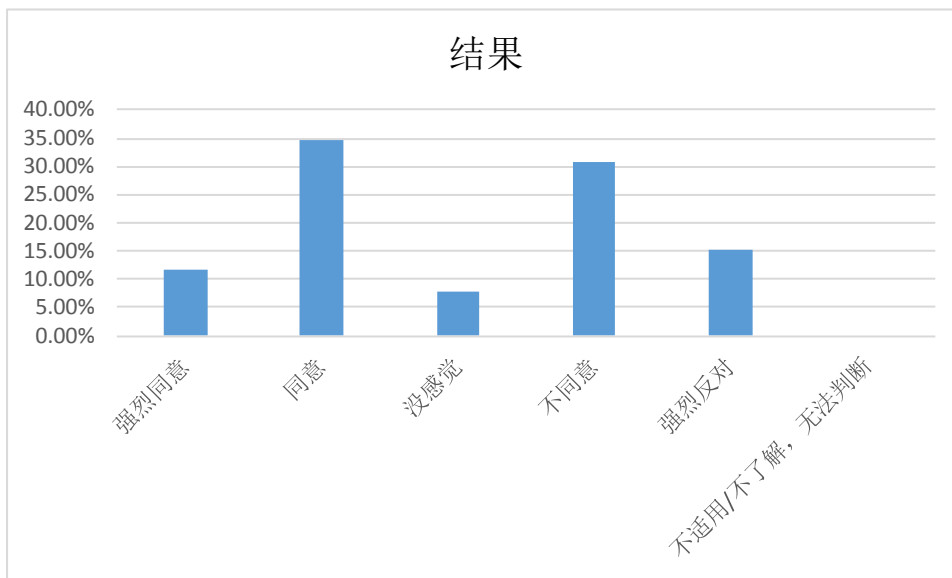
问题 9: PDP 的公众意见征询流程是负责和透明的。



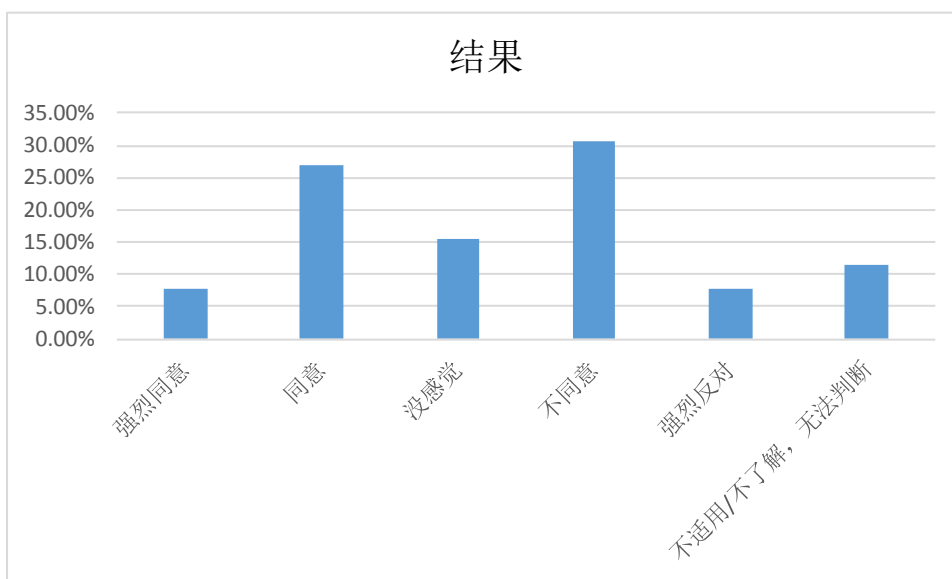
问题 10: 在我参与的 PDP 中, 公众意见征询流程对于最终结果来说是有效和富有意义的。



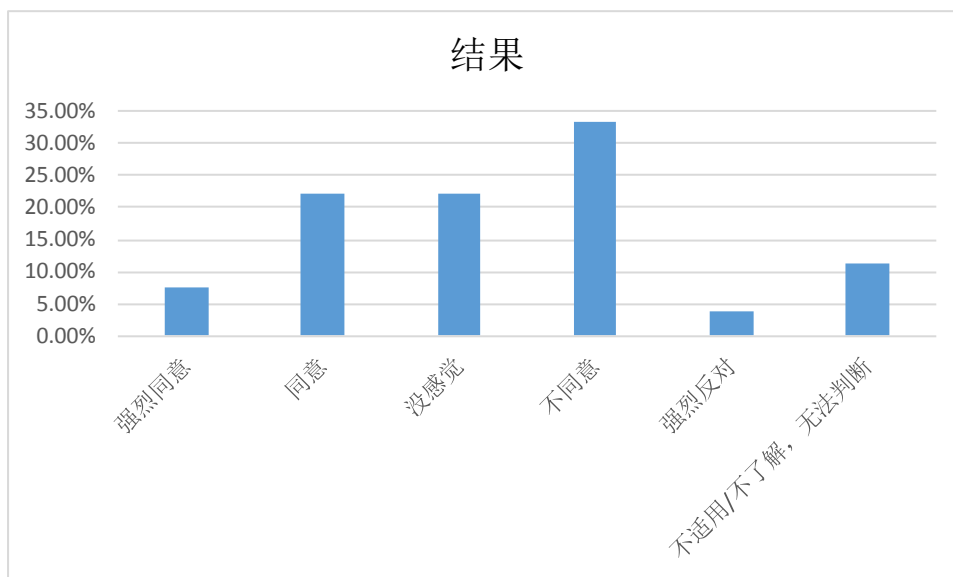
问题 11: 总体而言, PDP 的结果和据此做出的决定体现了公众利益和 ICANN 对所有利益主体的负责态度。



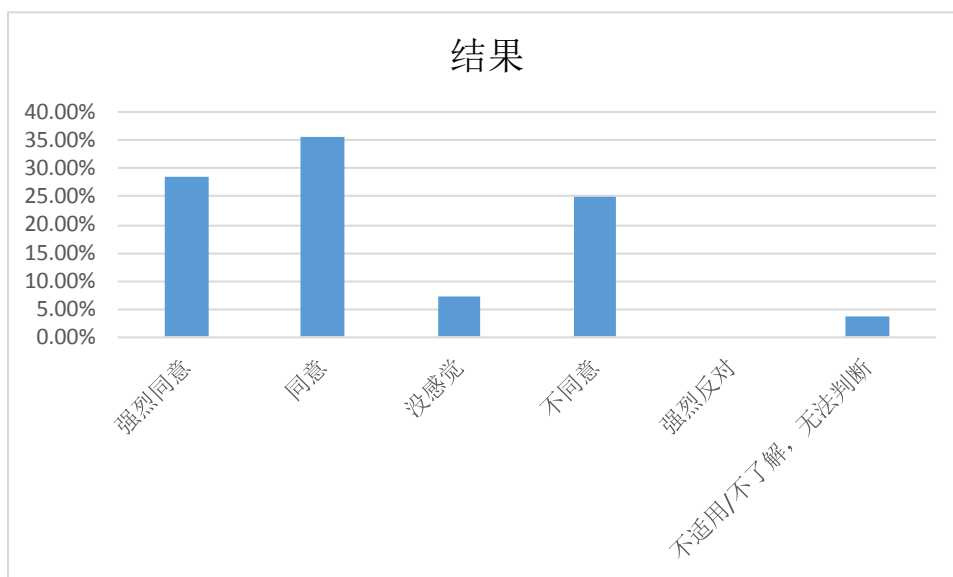
问题 12: PDP 的实施阶段为利益主体提供了适当和有效的机会, 便于利益主体发表意见和进行讨论。



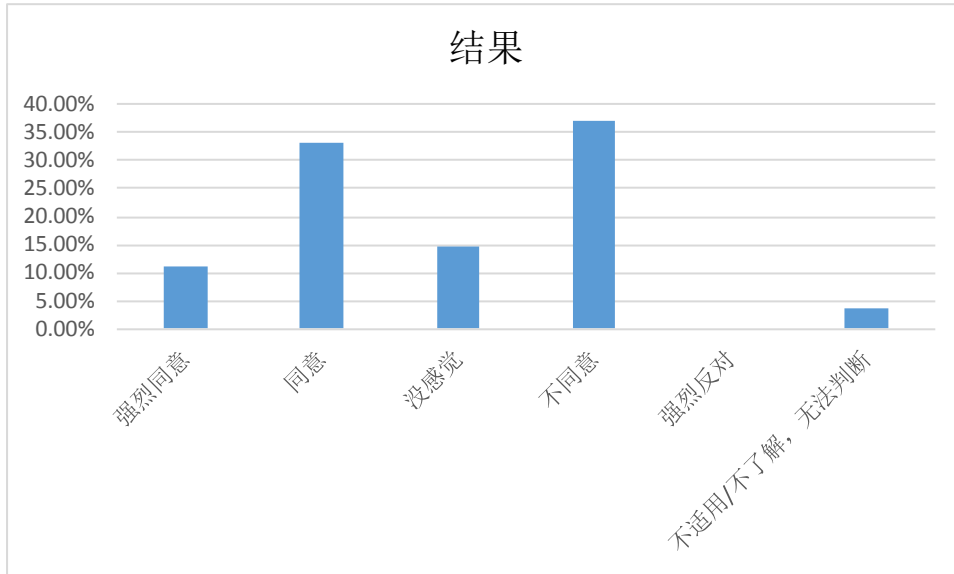
问题 13: PDP 的实际操作和定义之间存在的差异是为确保公众利益而进行的适当调整。



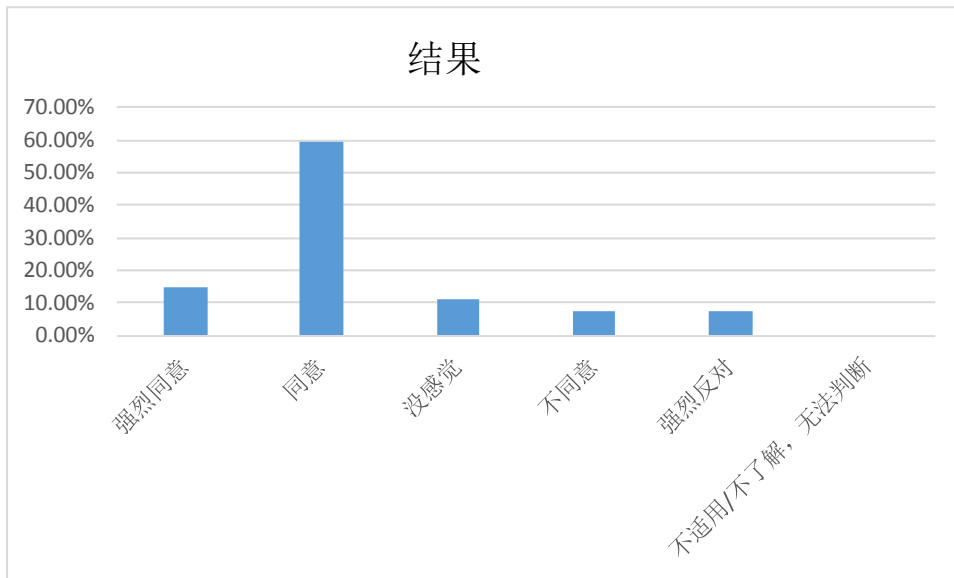
问题 14: 任何想参加 PDP 的利益主体都可以参加。



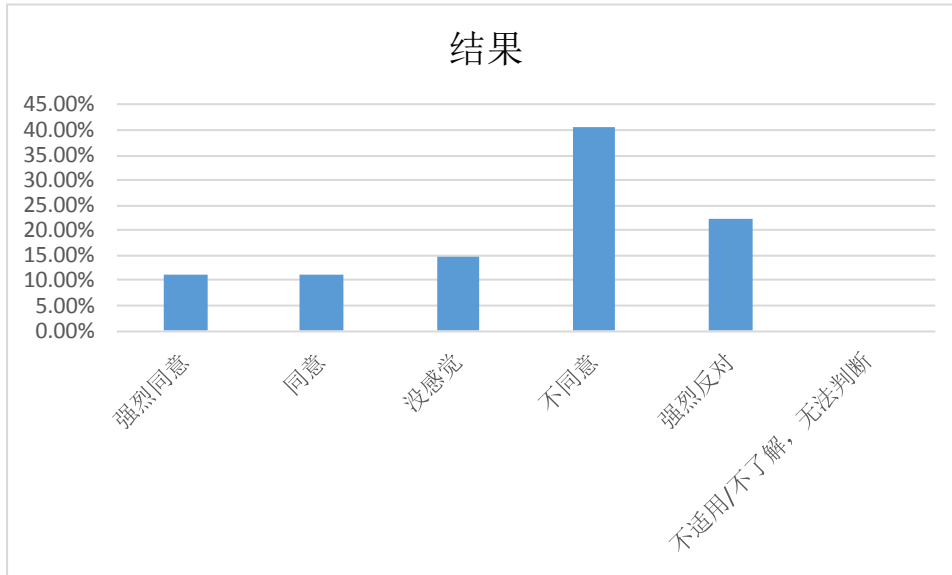
问题 15: 经 PDP 制定的政策都体现了各类利益主体的合理需求和利益。



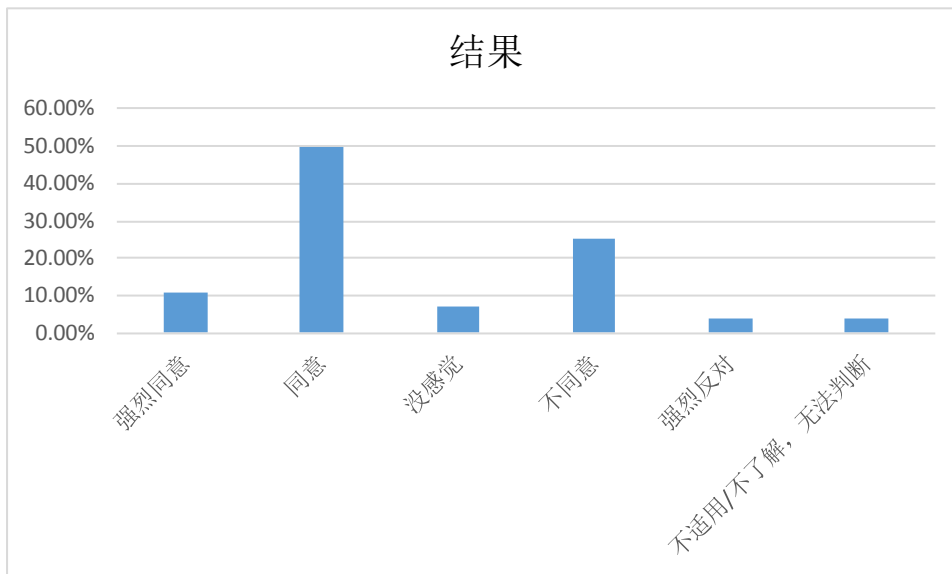
问题 16: 我认为, 我的意见可以影响 PDP 的最终结果。



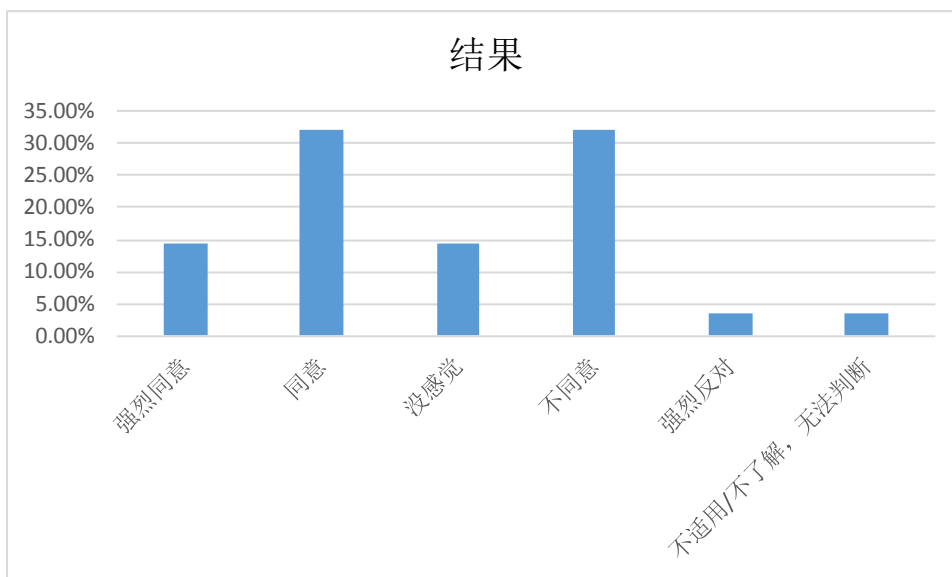
问题 17: 与其他支持组织和咨询委员会进行了有效的互动, 确保 PDP 流程可以制定出有效的政策。



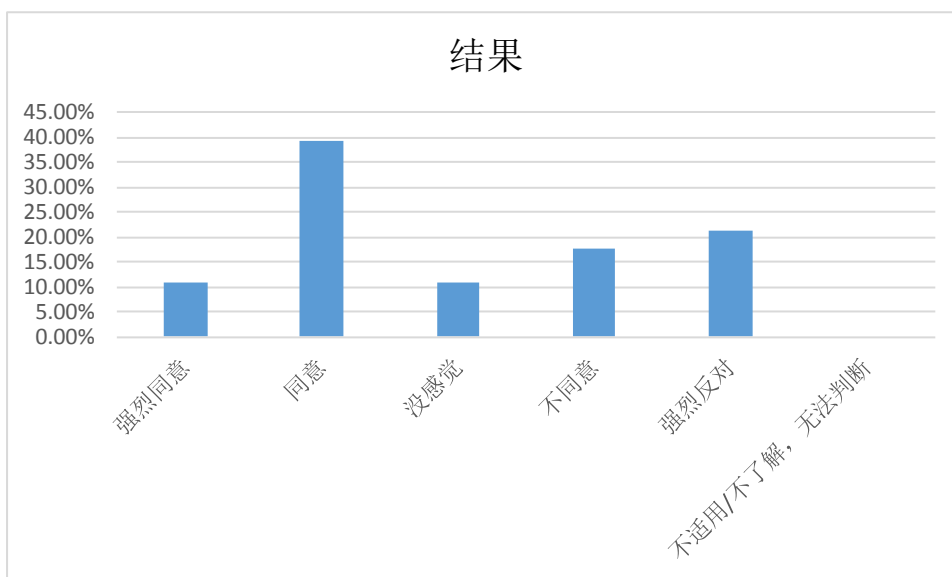
问题 18: 工作人员在 PDP 中的角色是清晰透明的。



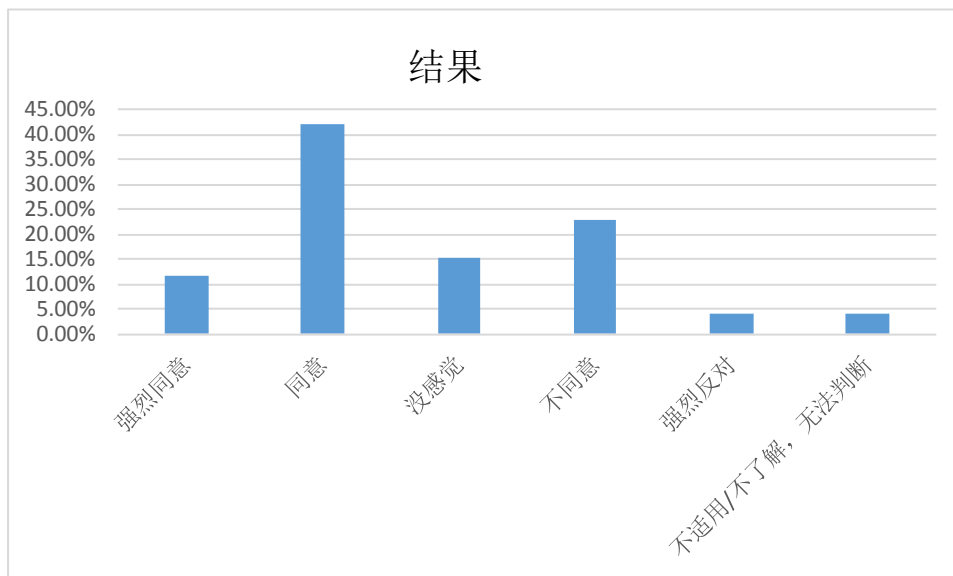
问题 19: ICANN 为支持 PDP 及时提供了充足的资源。



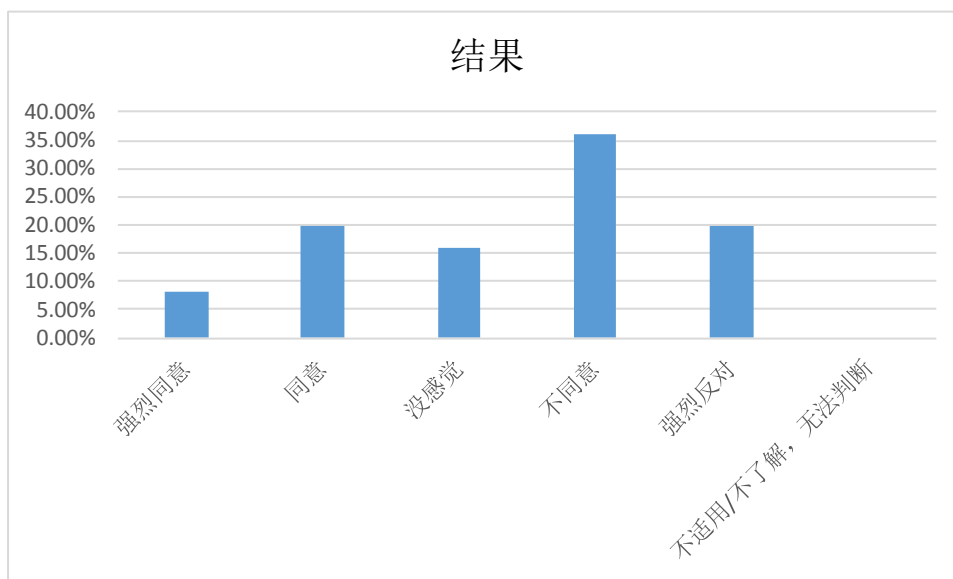
问题 20: 语言问题并未成为顺利开展工作和进行讨论的障碍。



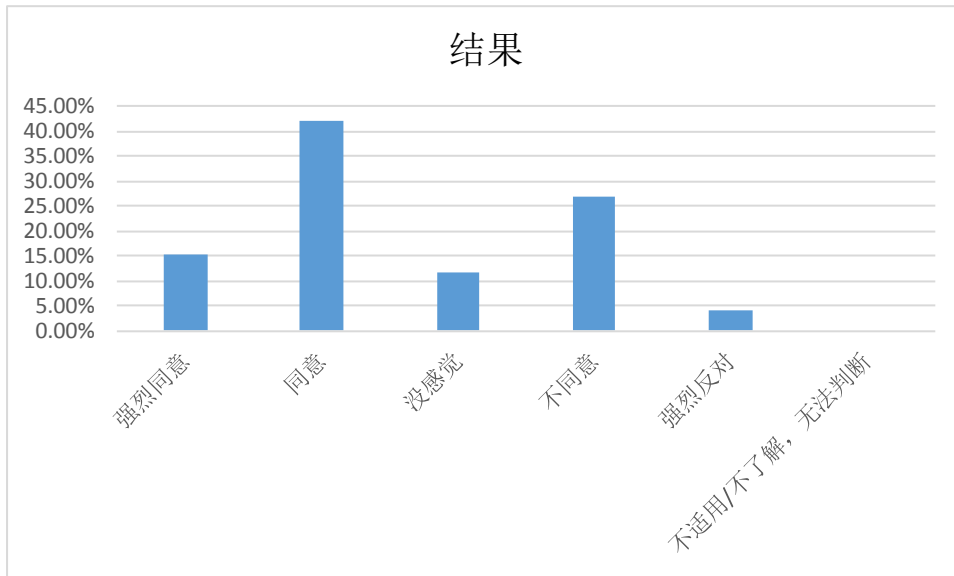
问题 21: 鼓励 PDP 小组在 PDP 早期阶段与感兴趣和能够提供专业知识或有用信息的人员进行沟通。在我所参加的 PDP 中, 这点得到了有效的实施。



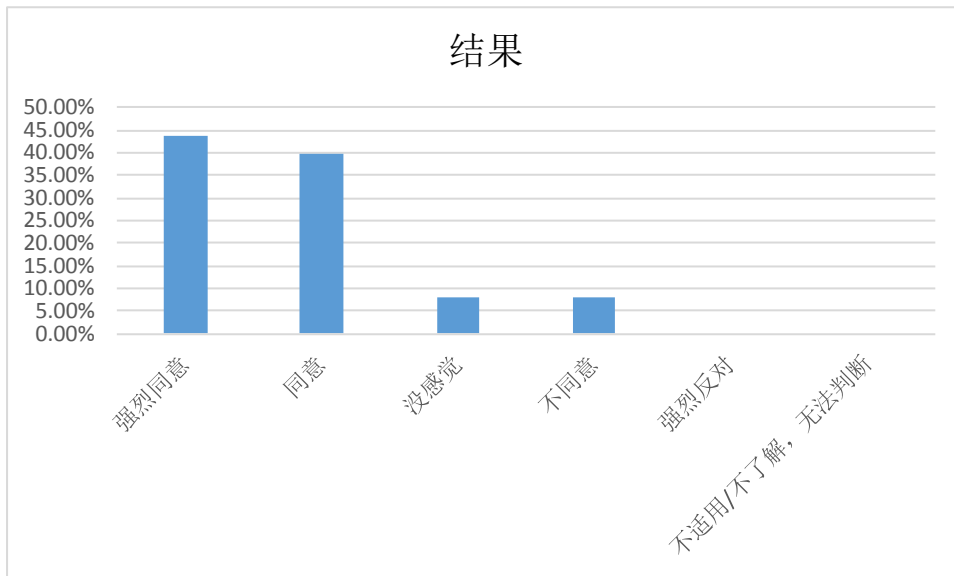
问题 22: 其他支持组织和咨询委员会有效地参与了此流程。



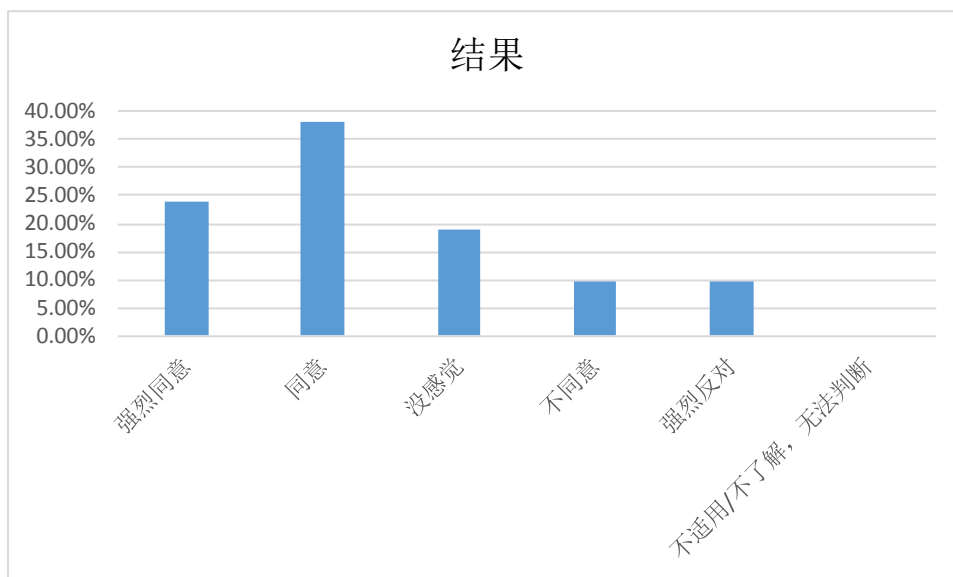
问题 23: 各方的参与都得到了重视和鼓励。



问题 24: “内部人员”在 PDP 中拥有特殊的优势。



问题 25: 就我所参与的 PDP 而言, 工作组的全力投入为我们获得良好的结果带来了极大的帮助。



问题 26: 就我所参与的 PDP 而言, 尽管存在各种不同的观点和利益主体需求, 但是我们最终仍然成功地达成了一致意见。

