

问责制和透明度审核小组 所提建议 公众意见征询

执行摘要

为与《义务确认书》(AoC)保持同步，问责制和透明度审核小组 (ATRT) 向 ICANN 群体提供以下报告，用于征求意见和建议。ATRT 特别就以下草案所提建议征求意见，以便不迟于 2010 年 12 月 31 日向 ICANN 理事会提交最终建议。该报告还包括有关审核背景、结构和方法的信息，以及由 ATRT 创建用于加快工作进度的四个工作组的报告。草案所提建议相关意见应在本报告发布后 30 天内完成。

公众意见征询 – 草案所提建议

由 ATRT 制定的下列草案所提建议基于迄今为止收到的各种意见、在布鲁塞尔的第 37 届 ICANN 会议上与 ICANN 群体的互动、ATRT 开展的访谈、事实调查和分析以及 ATRT 与 Berkman Center 之间的磋商。ATRT 的分析尚未完成，将在考虑收到的公众意见后继续修订建议。在某些情况下，ATRT 将考虑为将要实施的建议推荐具体时间表。这些讨论正在进行之中并以下方括号内文本表示。这些建议将根据 ATRT 在一个广泛性建议基础上确定的四个工作流进行分组。

建议

ICANN 理事会（理事会）管理、绩效和构成

1. 根据 2007 年提名委员会审核和 2008 年理事会审核的建议，ICANN 应在 [插入日期] 以前为确定 ICANN 理事会要求的各项技能建立正式机制，包括诸如公共政策、财务、战略计划、企业管理、协商和争议解决之类的技能。应该强调的是，确保理事会具备相关技能和经验，使其能够为 ICANN 运营提供有效监督并与全局的公众利益保持一致，还要提供最佳的企业管理实践。这应该建立在独立审核的初步工作的基础上并包括：
 - a. 理事会具备的针对类似企业与其他管理架构的各项基本技能；
 - b. 通过公开的咨询流程，包括直接咨询 SO 和 AC 的领导层，使必要技能符合 ICANN 的独特架构和目标；
 - c. 每年审核这些要求，每年为 NomCom 提交一个正式出发点；以及
 - d. 作为提名委员会的征集提名的一部分发布结果和要求。
2. 在意识到理事会管理委员会就理事会培训和技能掌握开展工作的重要性后，理事会应定期（但不得少于每 [插入年数] 年一次）加强和审核培训和技能掌握计划。

3. 根据候选人所有相关商议和决定必须保密这一前提，（尽快但不迟于 2012 年选拔流程）增加提名委员会商议和决策流程的透明度，具体做法是在流程开始前尽早明确时限和各项技能标准，并且在流程完成后对所选做出说明。
4. 基于已完成的工作，继续加速对理事会会议和工作实践的改革。
5. 遵照 Boston Consulting Group 的建议并迅速实施理事会理事的薪酬计划。
6. （尽快但不迟于 [插入日期]）明确理事会要考虑的问题，以提高理事会一级为指导 ICANN 的活动工作在不同利益主体之间的直观性。
7. 就在理事会一级展开的政策问题与 SO 和 AC 协商制定辅助机制。
8. 尽快发布与决策有关的所有材料 – 包括初步公告、工作人员提供的简报和详尽记录以及主管就重大决策或投票的相关声明。应该尽量避免对材料的编写，仅限于与诉讼和工作人员问题（例如任命和报酬）明确相关的事宜。
9. （尽快但不迟于 [插入日期]）制作并发布一个文档，其中明确定义材料编写的有限情况并阐述与材料发布相关的风险（如果有）。在评估是否应在做出此类决策时编写和引用材料时，理事会、总顾问和工作人员应该遵守这些规则。
10. 在各个决策流程结束时进行详尽说明，包括：
 - 理事会为何要考虑此事宜；
 - 已开展哪些方面的意见征询；
 - 从 ICANN 群体收到了哪些意见；以及
 - 对此意见的考虑程度以及为什么这么采纳或放弃。

B. GAC 的作用和效力及其与理事会的互动

11. 理事会和 GAC（尽快但不迟于 [插入日期]）需要阐明在章程基础上构成 GAC “建议”的内容，理事会在就公共政策问题征询 GAC 建议时需要实施更多行政处罚。
12. ICANN 应该（尽快但不迟于 [插入日期]）建立一个更正式、有记录的流程，并通过该流程通知 GAC 会影响征询 GAC 建议的公共政策问题的事宜。作为该流程的关键要素，理事会应该主动以书面形式征询 GAC 意见。同时，GAC 应该同意，只有其成员观点达成“一致”后，才构成一种意见，这将促使理事会有义务遵守建议或与 GAC 合作找到一个彼此接受的解决方案。GAC 可继续提供非正式观点，但理事会不必须遵守此意见。为建立一个更正式的流程，ICANN 应该开发一个在线工具或数据库，并在其中记录对 GAC 的各个请求以及从 GAC 收到的建议，还有理事会对各建议的考虑和反应。

13. 理事会和 GAC 需要协同工作，以便更及时地提供并对 GAC 建议做出考虑。为使理事会在征询 GAC 意见时更加清晰，而且只允许 GAC 与理事会一年会面三次，所以建立一个更正式的意见征询流程将会有所帮助，这样就需要建立其他机制，以便更及时地为一致性意见做出准备并达成共识。

14. 与 GAC 合作的理事会需要制定和实施一个流程，使 GAC 更早加入政策制定流程中来。

15. 理事会和 GAC 应该共同制定和实施一些措施，以确保 GAC 完全知悉 ICANN 的政策议程，也让 ICANN 政策工作人员了解 GAC 的顾虑并保持对其的敏感性。为了实现这一点，理事会和 GAC 可能希望考虑/修改支持 GAC 的 ICANN 人员的作用，以及理事会和 GAC 是否会从更频繁的联合会议中受益。

16. 理事会应该努力提高政府对 GAC 流程的支持和承诺级别。首先，理事会应该鼓励成员国和组织以足够权威级别及时参与 GAC 审议。出席 GAC 会议的成员代表可在其权限范围内进行准备并代表其国家和组织发言，GAC 向理事会制定和提交一致性意见的流程不应占用过多时间，并且应该最终形成更具权威性的工作成果。其次，理事会应特别关注与会的发展中国家，并特别留意向 ICANN 记录提供多语言存取的需求。第三，与 GAC 合作的理事会应该考虑建立一个流程，以便 ICANN 能够通过该流程让高层政府官员定期集体地参与到公共政策问题中来。

C. 公众意见流程和政策制定流程

17. 理事会应该（尽快但不迟于 [插入日期]）针对分层和优先的公共通知和意见流程（如调查通知、政策制定通知）提供采纳意见。优先顺序和分层应在考虑协调的群体意见并与工作人员磋商后建立。

18. 在公共通知和意见流程中应包含地区“意见”周期和“回复意见”征询期，允许群体受访者陈述和反驳反方提出的论据。

19. 应该（尽快但不迟于 [插入日期]）对公共通知和意见的时间表进行审核和调整，以提供机会及时发表有意义的意见。“意见”和“回复意见”征询期应该是固定的。

20. [在意识到 2 区 5 号 1 号工作组的建议后，] 理事会应该（尽快但不迟于 [插入日期]）在发布决定的同时，采纳阐明其决定依据的实践，并确定对达成其决定具有说服力的公众意见。同时，理事会应该确定在做出其决定时未被接纳的相关依据和公众意见。理事会应阐明在达成其决定时拒绝相关公众意见的理由。

21. 理事会应确保可以顺利访问 PDP 流程和公众意见流程中的文档，并最大限度地提供多语言格式。

22. 理事会应最大限度地以多语言格式发布其决定。

23. 理事会应确保收到所有必要意见，用于说明和考量各政策制定流程，以确保有效、及时地制定政策。ATRT 建议理事会考虑采用模板或清单，可将其附于理事会决定的文档后面，证明已被理事会说明并纳入考量范围的意见。

24. 理事会应该保证发布和定期更新预计的 ICANN 工作计划，以促进公众意见征询以及有效及时的政策制定。

D. 理事会决定的申诉机制

25. ICANN 理事会应该实施（尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）2009 年增强机构信心实施计划的第 2.7 条建议，要求 ICANN 向由独立专家组成的委员会征求重组三大审核机制（独立审核评判小组 (IRP)、复议流程和调查专员办公室）的意见。应该对现有三大机制的问责制和透明度、相互关系（即，三大流程是否为不同等级的审核流程提供）（如果有）进行广泛全面的评估，以确定降低成本、发布更及时决定以及涵盖更广泛问题是否能改善理事会的问责制。

26. 独立专家还应该对 IIC 的第 2.8 和 2.9 条建议中的机制进行审核。

27. 调查专员办公室的运营应接受评估，在不接受评估的范围内应符合调查专员职能（诸如国际调查专员协会 8 及其实践标准 9）认可标准的相关方面（尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）。

28. （尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）应该就如何应用以及标准是否涵盖使用复议机制的所有相关理由阐明复议申请标准。

29. （尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）为提高透明度，理事会应在复议申请和理事会复议结果中采取标准时间表和格式，明确说明复议的状况，一旦做出决定，便阐明做出决定的理由。

广泛性问题

30. ICANN 应该为内部审核制定定期日程（不同于 AoC 审核并以促进后续 ATRT 审核为目的），以确保维持整个组织内的透明度和问责制绩效，并在必要时提出改善措施。审核应该接受理事会的监督并且应该评估：是否符合理事会决策的相关简报材料发布标准；是否适当利用材料编写机制；源自理事会决定的工作计划是否得到有效透明的实施；ICANN 的高层人员安排是否具备多国和多语言特点；是否向群体提供最高级别的透明度和问责制；上诉机制是否提供不同等级相互关联的具有成本效益的框架，以及整体而言是否实现适当级别的透明度和问责制。

审核的背景、结构和方法

ATRT 是根据《义务确认书》(AoC) 建立的。¹ 第 9.1 段中表述, 对 ICANN 执行其承诺的审核将由“志愿者群体成员执行, 并将组建审核小组以征询公众意见, 将包括以下人员(或其委派的人员): GAC 主席、ICANN 理事会主席、DOC 通信和信息副秘书长、相关的 ICANN 咨询委员会以及支持组织的代表以及独立专家。”² 此 ATRT 的成员由 ICANN 理事会主席以及 GAC 主席选拔³ 已于 2010 年 4 月 12 日启动审核。⁴

根据 AoC 第 9.1 段内容, ICANN 承诺通过以下方式维护和改进关于公众意见、问责制和透明度的稳健机制, 以确保决策的结果反映公众利益并对所有利益主体负责:

- a. 持续评估和改进对 ICANN 理事会(理事会)的管理, 其中应包括不断评估理事会的绩效、理事会的选拔流程、理事会的成员构成在多大程度上满足 ICANN 现在和将来的需求, 并考虑为理事会提供有效的决策机制;
- b. 评估 GAC 的作用和效力, 以及它与理事会的互动, 并提出改进建议, 以确保 ICANN 在 DNS 技术协调的公共政策方面充分考虑 GAC 的意见;
- c. 持续评估和改进 ICANN 接受公众意见的流程(包括详细说明所采取的决策以及其中的原因);
- d. 持续评估 ICANN 的决策受公众和互联网群体拥护、支持和接受的程度; 以及
- e. 评估政策制定流程, 以促进整个机构群体对政策的审议, 并实现有效而及时的政策制定。⁵

为组织其审核, ATRT 建立了由 ATRT 成员(负责审核 AoC 第 9.1 段特有因素)组成的四(4)个工作组。⁶ 工作组审核了与其各自审核领域(如 ICANN 章程、政策、程序、审核机制等)相关的材料; 分析了公众意见以及来自群体的意见; 开展了访谈并分析了其他相关资料以起草所提建议。

ATRT 还制定了以下原则来指导其审核:

- 建议将基于事实, 绝非来自印象或个人意见。
- 该小组将以选定数量的案例研究为导向, 包括对 2010 年 6 月 17 日(ICANN 布鲁塞尔会议开始的前一天)前各案例研究相关活动的审核。
- 案例研究基于群体在布鲁塞尔的 ATRT 会议期间建议的案例, 即新 gTLD, .xxx(不包括申请流程)和 DNS-CERT

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

² <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, 第 9.1 段 9.1.

³ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/composition-1-en.htm>

⁴ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>

⁵ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, para. 9.1.

⁶ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/proposed-wg-structure-atrt-19jul10-en.pdf>

- 案例研究将用于确定展示 ICANN 问责制和透明度的流程和决策，以及可进行修改以增强 ICANN 问责制和透明度的流程和决策。
- 建议具有前瞻性，因此可为当前流程提出改进建议；建议不是要改变过去的决定或任何正在进行的流程产生影响。
- 与各建议相关的优点/理由也将被公开。

ATRT 选择了哈佛法学院伯克曼互联网和社会中心（伯克曼）担任开展审核工作的独立专家。⁷ ATRT 邀请伯克曼中心根据上述原则开展上述案例研究，并针对 AoC 第 9.1 段中的审核领域开展调查。伯克曼已于 2010 年 8 月 5 日开始工作，并向 ATRT 提交了最终报告，其中包括支持建议草案的案例研究和磋商。⁸

伯克曼小组已经结合了许多定性的研究方法。这些努力包括：初步研究（包括与专家和利益主体代表在问卷基础上进行的各种结构化访谈），以及广泛的 Web 和数据库搜索的辅助研究、探索性文献审核（英文）以及起草案例研究。根据服务协议考虑其职责，案例研究在伯克曼的小组的工作中起着尤为重要的作用。以下方法已经应用于此特定环境中：

- 材料审核：按照服务协议中所列的多步方法，草案案例研究被组织为定性、探索性案例研究并且基于对各种公开材料（包括公众意见、ICANN 文档、学术研究、媒体报告和专家意见）的全面审核。审核首先反映 2008 年 1 月至 2010 年 6 月 17 日期间的公众意见，其中包括广泛 Web 和数据库搜索，其目的是确定各种来源（包括 ICANN 网站）的特定案例材料。各案例研究都在脚注中为此特定材料提供了详尽参考。
- 访谈：除公开来源外，根据意见的不同，只有选定的不同利益主体和专家小组对草案案例研究知情，这些利益主体和专家均在案例示例的制定过程中接受过访谈。这些访谈提供重要的辅助事实依据，因为通过它们可以传达更广泛群体对 ICANN 决定的解读和认知。访谈的陈述不反映伯克曼小组的意见或结论。开展访谈以保密性为前提，对于向 GAC 成员提供的问卷，要求受访者说明他们是否希望答案保密。所有 ICANN 工作人员访谈都已经过 ICANN 的内部协调，ICANN 的顾问负责将问卷答复汇集给主席 Denise Michel。在主席的要求下，ICANN 的总顾问 John Jeffrey 参加了与 ICANN 工作人员的电话访谈。

公开材料审核、案例研究分析以及访谈补充了由教员撰写的一系列内部备忘录，这些备忘录研究了公众参与机制、透明度问题、机构管理方面和独立审核评判小组机制。所有材料（除了保密访谈）都已被收集到维客上，将于 2010 年 12 月 31 日起作为来源公布，以支持和鼓励该领域未来的研究工作。

⁷ <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-10aug10-en.htm>;

<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-16aug10-en.htm>

⁸ 请参阅附录 A，《ICANN 的问责制和透明度，独立审查》，伯克曼互联网与社会研究中心，2010 年 10 月 20 日。

工作组 1 的报告

目的陈述

AoC 第 9.1.(a) 段中规定，工作组 1 将对 ICANN 为兑现其承诺所做的努力进行分析、审核和报告，以持续评估和改进 ICANN 理事会（理事会）的管理，其中包括不断评估理事会的绩效、理事会的选拔流程，以及理事会的成员构成可满足 ICANN 现在和将来需求的程度。

在 9.1 的开头说明了 ICANN 遵守 9.1.(a) 规定的目的，即，“ICANN 承诺通过以下方式维护和改进关于公众意见、问责制和透明度的稳健机制，以确保其决策结果反映公众利益并对所有利益主体负责...”⁹

需考虑的具体方面：

WG1 审核了 ATRT 流程迄今收到的群体反馈意见 – 特别是在 ICANN 布鲁塞尔会议上征询的意见，以及于 7 月 9 日开始的公众意见征询期内收到的反馈，并总结其目的可通过审议以下两大领域来实现：

1. 理事会的构成、理事会的各项技能要求和 SO 和 AC 的作用，以及与理事会构成和各项技能要求相关的提名委员会（第 1 方面）。
2. 理事会决策流程的透明度以及向 ICANN 群体解释其决定（第 2 方面）。

第 1 方面

开展的背景研究：

相关章程：

1. 第 VI 条 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VI>) 介绍理事会的构成。第 2 和 3 部分相关：
 - a. 第 2 部分要求提名委员会执行第 3 部分的标准，努力确保 ICANN 理事会的成员结构总体上能够反映地理、文化、技能、经验和观点的多样性。
 - b. 第 3 部分规定了选拔理事的标准（通过对组织和咨询委员会以及提名委员会的支持）。这些标准包括：

⁹ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>，第 9.1 段。

- i. 正直、客观、睿智的成功人士，具有声望、良好的判断力和开放的思想，展现出全方位的团队决策能力；
 - ii. 了解 ICANN 的使命以及 ICANN 决策对全球互联网群体的潜在影响，并致力于让 ICANN 取得成功的人员；
 - iii. 使理事会具有最广泛的文化和地理多样性，同时满足第 3 部分中阐述的其他标准的人员；
 - iv. 总的说来熟悉以下内容的人员：gTLD 注册机构和注册商的运营；ccTLD 注册机构、IP 地址注册机构；互联网技术标准和协议；政策制定程序；法律传统及公众利益；以及各种商业、个人、学术和非商业互联网用户；
 - v. 愿意担任无薪酬志愿者（某些开支补贴除外）的人员；
 - vi. 能以书面英语和口语沟通的人员。
2. 第 VII 条 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VII>) 建立提名委员会并介绍其结构。第 VII 条中与选拔理事会成员工作相关的只有第 5 和 7 部分：
- a. 第 5 部分引用了第 I 条第 2 部分核心价值 4 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I-2>) 中提出的地理多样性要求，令人困惑的是，在理事会选拔环境下，还指代提名委员会成员选拔的第 VII 条第 4 部分。
 - b. 第 7 部分只陈述提名委员会必须采纳其认为必要的运作程序。

没有任何其他相关章程。

发布的相关政策：

没有发布任何相关政策。

发布的相关程序：

提名委员会从 2003 年开始每年都会将其文档存档到 ICANN 网站。

相关文档通常是指“提名委员会程序”。

1. 2003 年提名委员会程序 (<http://nomcom.icann.org/procedures-10apr03.htm#B>) 包含内容相关的两部分：
 - a. B 1 部分介绍委员会的作用和目标：“ICANN 新提名流程的目标是平衡基于支持组织的和基于群体的主管和其他职位个人的选拔，以确保 ICANN 能够受益于最正直、最具才华并将公众利益放在所有个别利益之前，同时了解 ICANN 运营环境的参与者。”

- b. C 8 部分介绍了选拔标准并包括以下陈述：
- i. NomCom 将在适用的 ICANN 章程基础上应用选拔标准和资格条件，以确定一组合格候选人；
 - ii. 为从该组合格候选人中进行选拔，NomCom 将考虑到与其担任职位相关的其他因素，这在选拔流程的进行中非常重要。
2. 2004 年提名委员会程序 (<http://nomcom.icann.org/procedures-18jun04.htm>):
- a. B 1 部分内容

“NomCom 负责选拔 ICANN 理事会、GNSO 委员会、临时 ALAC 和 ccNSO 委员会的部分成员，通过为组织和临时 ALAC 提供支持的方式实施选拔以填充这些领导职位。使用提名委员会选拔部分 ICANN 领导机构的中心原理是，平衡代表特定知识和兴趣领域的人与将全球互联网群体的广泛公众利益放在个别利益之前的人。NomCom 的作用是选拔最正直、最有才能并且将广泛的公众利益放在其他个别利益之前，同时了解 ICANN 运营环境的人。”
 - b. 第 C 8 部分未做重大更改。
3. 2008 年提名委员会程序 (<http://nomcom.icann.org/procedures-2008.html>) 尽管引用了一些未链接的相关页面，但与 2009 年和 2010 年的程序同样是最新的：
- a. 第 B 1 部分未做更改。
 - b. 第 B 8 部分略微做出更改，现陈述如下（添加了强调）：
 - i. NomCom 将在适用的 ICANN 章程基础上应用选拔标准和资格条件，以确定一组合格候选人；
 - ii. 要从该组合格候选人中进行选拔，NomCom 将随着选拔流程的进展，考虑到与职位填充相关的其他因素。

给 ATRT 的群体反馈：ATRT 收到了关于理事会构成和技能的大量意见。可按类别分为三组：

- a. 一些意见发表者就利益主体群体在理事会中的相对分量提出了关注问题，即：“更广泛的业务专业技术对 ICANN 理事会在满足目前和以后的挑战方面至关重要”¹⁰；“商业利益（尤其是商标和域名产业）在 ICANN 过度体现。”¹¹；
- b. 一些人批判 NomCom 缺乏透明度，¹²一些人则建议取消透明度¹³；

¹⁰ 国际商会的意见

¹¹ IP 司法的意见

¹² CANNIC 和 Milton Mueller 的意见

- c. 一些意见发表者就理事会的各项技能提出了关注问题，表示“继续努力确保理事会的专业技术、独立性和多样性”¹⁴；其他人则建议“更多考虑确定和招募高素质人才”¹⁵

ICANN 活动正在进行中，目的是帮助实现 AoC 目标：

工作人员已向 ATRT 提交以《跟踪和集体讨论会的责任认定》(ARTB) 为题的矩阵。¹⁶

对于理事会选拔流程，ARTB 表示正在实施的 NomCom 和理事会审核包括为实现 AoC 目标的进行中的活动。

对于理事会构成在多大程度上满足 ICANN 目前和以后的需求，ARTB 表示所有利益主体群体都会参与理事会选拔，并且 NomCom 代表选拔有助于 AoC 目标的实现。

其他意见

提名委员会审核：

1. 2007 年，Interisle Consulting Group 开展了提名委员会的一项独立审核。他们的最终报告于 2007 年 10 月 23 日发布（简称“报告”）
(<http://www.icann.org/en/reviews/nomcom/report-23oct07.pdf>)。此报告由与 WG1 工作相关的许多调查结果和建议构成。
 - a. 调查结论：
 - i. 调查结论 1 - NomCom 的主要目的是寻找真正不附属于任何组织的独立理事会...成员（报告的第 15 页）；
 - ii. 调查结论 25 - NomCom 缺少对其年度理事会...任命的具体要求，应如何制定（或由谁制定）这些要求尚不明确（报告的第 28 页）。
 - b. 建议：
 - i. 建议 3 - 根据要求进行招募和选拔。报告建议为寻找和了解理事会的要求制定正式程序（报告的第 36 页）；
2. 在许多公众和理事会委员会流程后，NomCom 审核定案工作组的最终报告于 2010 年 1 月发布 (<http://www.icann.org/en/reviews/nomcom/nomcom-review-finalization-wg-final-report-29jan10-en.pdf>)。关于建议 3，工作组表示：

“工作组注意到，理事会外部审核人员的报告中提出了相似的建议，该报告目前在理事会审核工作组的考虑当中。尽管章程未明确要求，但最近 NomCom 采取了一

¹³ LFFS 的意见

¹⁴ CIRA 的意见

¹⁵ 互联网学会的意见

¹⁶ [ICANN 《义务确认书》清单（跟踪和集体讨论会）](#)

个非正式咨询的做法，向理事会成员和支持组织或咨询委员会主席咨询其需要的技能。

对于 NomCom 和理事会之间的交流，NomCom 终审工作组赞同理事会审核工作组的建议，即提名委员会和理事会展开正式对话，讨论理事会所需的各项技能中尚未得到满足的技能和需求。这一对话可包含在两位主席的常规讨论中。¹⁷

理事会审核

1. 2008 年，Boston Consulting Group/Colin Carter & Associates 开展了理事会的一项独立审核。他们的最终报告于 2008 年 11 月发布（简称“报告”）(<http://www.icann.org/en/reviews/board/report-02nov08-en.pdf>)。与 WG1 相关的主要调查结论包括：报告第 37 页开始的第 C 4 部分的“拓展理事会的事务处理能力”以及所述的建议：

- a. 正式定义理事会短期和长期有效运营所需具备的能力和独立性等综合因素；
- b. 认识在所应具备的能力方面存在的主要差距；
- c. 正式明确，ICANN 主席和管理委员会主席参与提名委员会推选新理事会理事的流程；
- d. 制定一个流程，使支持组织和咨询委员会能够参与关于理事会必须具备的各种能力的讨论活动。¹⁸

2. 在许多公众和理事会委员会流程后，理事会审核工作组的最终报告于 2010 年 1 月发布 (<http://www.icann.org/en/reviews/board/board-review-final-26jan10-en.pdf>)。对于建议 4 的相关部分，工作组表示：

“理事会管理委员会也在讨论此建议，特别是 4a 和 4b 部分。

关于 4c 部分，工作组认为，理事会主席与提名委员会主席通过正式会面来讨论理事会的需要是合适的，也是具有实效意义的，同时，工作组也注意到双方已进行了非正式的接触。”¹⁹

两位主席间的正式讨论应安排在理事会就理事会应具备的必要能力做了充分的讨论之后再行开展，而且理事会主席应该代表理事会在此方面的立场观点。如果按照此流程来开展活动，理事会管理委员会主席与提名委员会主席之间就不需要安排会面。

关于 4d 部分，工作组认为有必要将 SO 和 AC 的意见纳入提名委员会流程。然而，工作组认为没有必要专门为此制订一个正式流程。针对如何更有效地将 SO 和 AC

¹⁷ ICANN 提名委员会审查，NomCom 终审工作组的最终报告，第 6 页。

¹⁸ ICANN 理事会独立审核的主要报告，2008 年 11 月，第 44 页。

¹⁹ ICANN 理事会工作组的最终报告，2010 年 1 月，第 14 页。

的意见纳入提名委员会的考虑范围内，工作组鼓励 SO 和 AC 提出建议。所有这类建议都应提交给 BGC 讨论。”

问题回顾：

当前用于确定 ICANN 理事会构成的机制是否能够总体确保理事会具备各种适当的技能和经验？

- 选拔、构成和报酬的变化是否会改善结果？
- 预期技能、背景和经验是否已充分定义？
 - 代表社团利益
 - 反映公众利益
 - 监督 ICANN 的使命和运营
 - 管理方面的最佳实践
- 主管的总体技能是否能够得到提高？

理事会选拔机制是否足够透明并可供利益主体获取？

调查结论

ICANN 章程²⁰ 第 VI 条规定理事会选拔既代表组织的利益主体群体（咨询委员会和支持组织），又体现地理、文化、技能、经验和观点的多样性。

提名委员会体制于 2003 年启动，旨在进一步促进 ICANN 理事会的多样性，以便为理事会选拔流程提供附加的透明度和问责制，并将独立于特定 ICANN 群体团体利益和日程的理事安排在多数理事会职位。

总的说来，2007 年的独立审核发现 NomCom 流程有自身优点，对 ICANN 理事会的构成有积极的贡献，并且在 ICANN 架构中有相对持续存在的目的。其他选拔模式中的变更被提交、考虑并大量驳回，旨在保留 NomCom 的当前安排，大部分审核建议与 NomCom 的运营改善有关，这样便使其能够更有效地履行其职责。

不过，与目前的 ATRT 审核流程关系最大的是 ICANN 根据明确的技能要求进行招募和选拔的独立建议。这包括确立一个正式程序，NomCom 使用此程序可以发现和了解需要 NomCom 做出人事任命的各个机构的要求。

在 2008 年负责开展 ICANN 理事会独立评估工作的审核员分享了此观点，这些审核员再次建议拟定机制，用于定义和咨询理事会要求的总体技能。

²⁰ <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VI>

简而言之，两大独立流程（一个关于 ICANN 理事会的改善，另一个关于选拔大部分理事会成员的机制）就提高理事会技能提出了明确的建议。

不过，到目前为止，似乎没有积极采取 ICANN 理事会和工作人员的建议，从群体成员目前对 ATRT 意见征询的响应充分反映了这一点。尽管获得了 NomCom 终审工作组的普遍支持，但用于阐明理事会技能要求的建议大部分被理事会审核工作组提交给理事会管理委员会处理。

连续的审核流程并未发现有关选拔 ICANN 理事会的方式以及理事会最终构成的明显结构缺点。不过，二者都注意到，目前用于确定和响应总体技能所需的机制保持相对非正式并且可能不明确。同样，整理用于确定、定义和审核这些技能要求的流程以及咨询利益主体的机制可能有助于改善理事会的总体绩效。

理事的薪酬是一个与提高 ICANN 理事会的经验和总体技能紧密关联的问题，并且已成为独立审核、理事会管理委员会讨论和目前理事会正在考虑的对象。到目前为止，仅确定了理事会主席的薪酬。为了帮助指导和构架未来用于改善理事会运营的流程，迅即解决薪酬问题至关重要。

关于理事会结构的问题，务必注意缩减 ICANN 理事会的规模是 2008 理事会审核流程的重要建议。不过，该建议被理事会审核工作组拒绝，称是由于考虑到目前理事会的工作量以及对代表多样性的需求。此外，工作组建议进一步考虑将理事会重组延迟三年。理事会的规模和结构是考虑所有相关问题（决策效果、代表性和总体技能）的关键因素。目前，ICANN 理事会和工作人员应反对继续保持结构安排，并应该接受重大理事会结构改变的需求（如果此等措施经证明可显著改善绩效）。

建议

ICANN 应该：

1. 根据 2007 年提名委员会审核和 2008 年理事会审核的建议，在 [插入日期] 以前为确定 ICANN 理事会要求的各项技能建立正式机制，包括诸如公共政策、财务、战略计划、企业管理、协商和争议解决之类的技能。应该强调的是，确保理事会具备相关技能和经验，使其能够为 ICANN 运营提供有效监督并与全局的公众利益保持一致，还要提供最佳的企业管理实践。

这应该建立在独立审核的初步工作的基础上并包括：

- a. 理事会具备的针对类似企业与其他管理架构的各项基本技能；
- b. 通过公开的咨询流程，包括直接咨询 SO 和 AC 的领导层，使必要技能符合 ICANN 的独特架构和目标；
- c. 每年审核这些要求，每年为 NomCom 提交一个正式出发点；以及
- d. 作为提名委员会的征集提名的一部分发布结果和要求。

2. 在意识到理事会管理委员会就理事会培训和技能掌握开展工作的重要性后，定期（但不得少于每 [插入年数] 年一次）加强和审核培训和技能掌握计划。
3. 根据候选人所有相关商议和决定必须保密这一前提，（尽快但不迟于 2012 年选拔流程）增加提名委员会商议和决策流程的透明度，具体做法是在流程开始前尽早明确时限和各项技能标准，并且在流程完成后对所选做出说明。
4. 基于已完成的工作，继续加速对理事会会议和工作实践的改革。
5. 遵照 Boston Consulting Group 的建议并迅速实施理事会理事的薪酬计划。

第 2 方面

开展的背景研究：

相关章程：

1. 第 I 条第 2 部分 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I>) 在 ICANN 的许多核心价值范围内奉行决策透明度，注重利益主体的知情参与：

在履行使命的过程中，ICANN 应始终在以下核心价值理念的指导下进行决策和行动：

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。
 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。
 8. 正直、公正、中立、客观地根据成文政策做出决策。
 9. 积极迅速地响应互联网的需求，同时在决策过程中征询利益攸关机构的公开意见。
 10. 采取各种可提高 ICANN 效率的机制，坚持对互联网群体尽职尽责。²¹
2. 第 III 条 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#III>) 专门介绍透明度，第 6 部分特别概述了关于政策行动通知和意见的征求机制。
 1. 对于理事会正考虑采纳的可显著影响互联网或第三方运营的任何政策，包括征收任何费用，ICANN 都应该：
 - a. 在理事会采取行动前至少二十一天（若可行，可以更早）在网站上发出公共通知 解释要考虑采取的政策及原因；
 - b. 在理事会采取行动之前为相关方提供合理的机会对所提政策发表评论 查看其他人的意见并进行回复；

²¹ <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I>

c. 在政策行动影响公共政策问题的情况下，征求政府咨询委员会的意见，并及时考虑政府咨询委员会自行决定或应理事会请求提出的建议。

2. 在实际可行并且与相关政策制定流程一致的情况下，还应在理事会最终行动前在面对面的公共论坛中对如本条第 6(1)(b) 部分所述的提议政策进行讨论。

3. 在本部分基础上针对任何政策采取行动后，理事会将在会议记录中发布采取行动的理、各理事对行动表决的投票，以及理事希望发布此类声明的单独声明。²²

没有任何其他相关章程。

发布的相关政策：

ICANN 理事会的行为准则 (<http://www.icann.org/en/committees/board-governance/board-code-of-conduct-01oct08-en.pdf>) 大量提及公共报告：

B. 记录和公共报告的完整性

理事会成员应该促进对 ICANN 的财务及其记录准备和维护的准确性和可靠性。准确准备和维护 ICANN 记录使 ICANN 能够履行其报告义务，并向利益主体、政府当局和普通大众提供完整、公平、准确、及时、易懂、开放且透明的披露。²³

没有发布任何其他相关政策。

发布的相关程序：

根据其章程 (<http://www.icann.org/en/committees/board-governance/charter.htm>)，ICANN 的理事会管理委员会负责：

A. 协助理事会提高其绩效；

H. 作为一家服务于公众利益的全球性私营机构向理事会推荐适用于 ICANN 的企业管理指南。²⁴

在其职责范围内，BGC 可通过鼓励制定针对理事会讨论的有效工具、策略和方法来协助理事会提高其绩效。BGC 还会审核 ICANN 工作人员制定的现有企业管理指南，注重在全球环境下的企业管理发展，并为理事会引入调整指南的意见和建议供其考虑。

不过，追溯到 2008 年的 BGC 会议的公开记录均未记载有关理事会决策流程透明度潜在改进的讨论或决定。

²² <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#III>

²³ 理事会行为准则，互联网名称与数字地址分配机构，第 3 页。

²⁴ 理事会管理委员会章程，2009 年 3 月 6 日批准。

给 ATRT 的群体反馈：

ATRT 接受了有关理事会决策和向机构群体解释其决定的大量意见。

这些意见中的大部分认为“理事会的决定应该有更充足的依据并且向机构群体解释。”²⁵ 他们认为“CANN 可以改进分析其从机构群体收到的意见并解释决策的理由²⁶”：

- a. 一些意见针对工作人员提出的公众意见和摘要提出了关注问题：他们建议将机构群体意见的被考虑方式以及所有介绍会材料的发布透明化；一些人还表示“在某些场合下，当这些报告被公布时，似乎包含虚假声明”²⁷。
- b. 例如，决定解释被认为不充分的场合包括 EOI 流程²⁸和重新授权决定²⁹；
- c. 一些人要求理事会会议更加透明：他们建议应将所有会议公开³⁰或将会议记录和会议录音向群体开放³¹；
- d. 一些人建议采用更规范化的决策流程和决定解释：“ICANN 应该通过为开展业务建立明确的书面指南使透明度制度化... 这些指南应包括用于公众咨询和决策的完整“管理程序法”通知和意见程序³²”；理事会“应该就其决定提供分析，明确说明是如何考虑利益主体、工作人员和专家的意见的，以及在最终决定中依照或未依照的此等意见的方式和原因”³³。

ICANN 活动正在进行中，目的是帮助实现 AoC 目标：

工作人员已向 ATRT 提交以《跟踪和集体讨论会的责任认定》(ARTB) 为题的矩阵。³⁴

AoC 中的其中一项核心承诺（第 3.a. 部分）是决策的透明度和公开性：3. 本文档确认 DOC 和 ICANN 的主要责任，包括：(a) 确保所做的与 DNS 全球技术协调相关的决策符合公众利益并且具有问责制和透明度；

²⁵ 国际商会的意见

²⁶ ATT 的意见

²⁷ Avri Doria 的建议

²⁸ 在与 GNSO 的商业性利益组织共同参与的布鲁塞尔会议上提出的意见

²⁹ 在与 ccNSO 共同参与的布鲁塞尔会议上提出的意见

³⁰ Kieran McCarthy 的意见

³¹ CADNA 和 LFFS 的意见

³² ATT 的意见

³³ Network Solutions 的意见

³⁴ ICANN 《义务确认书》清单（跟踪和集体讨论会）

ARTB 文档建议理事会管理委员会探讨理事会流程的改变，但 BGC 会议的 2010 年会议记录未记录与理事会决策透明性相关的具体讨论或决定。

工作人员考虑的一些初步看法包括：

- 就决定原因向各投票表决者提供理事会声明，并解决机构群体提出的问题。
- 制定标准用于跟踪理事会和 SO 决定对公众利益的影响。

AoC 第 4 段陈述：

“为了确保其决策代表公众利益，而不仅仅是一部分特殊利益主体的利益，ICANN 承诺执行并发布其决策对公众的正面和负面影响的分析，包括对公众产生的任何财务影响，以及对 DNS 的系统安全性、稳定性和灵活性产生的正面或负面影响（若有）。”

³⁵

ARTB 文档只建议工作人员考虑的两条意见与理事会决策透明度全面相关：

- 在 PDP 和理事会所有行动的基础上，完善公众意见征询期和翻译。
- 在理事会决定前后提供影响声明。

在 AoC 的第 7 段，ICANN 承诺：

“对咨询做出积极响应，提供决策依据的详细说明，包括意见对政策制定考虑因素的影响。..此外，ICANN 还承诺对采纳的决策提供透彻合理的说明，包括其中的基本原理以及 ICANN 所依赖的数据和信息的来源。”³⁶

ARTB 文档建议正在开展的工作包括：

- 公开发布所有理事会、SO 和 AC 声明和决定。
- 目前就所有决定以及被机构群体看作一种模式的几个新 gTLD 流程公布背景。
- 目前就所有决定公布背景。

工作人员正在考虑的观点包括：

- 考虑公开发布理事会会议的记录。
- 向理事会成员提供各决定的解释样本、整理并公开发布。
- 改进网站以便为已发布信息提供更好的访问途径
- 就对意见的考虑以及这些意见在哪里/如何影响最终结果，考虑制定一个模板或矩阵。

³⁵ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>，第 4 段。

³⁶ Id.，第 7 段。

- 确保及时汇总意见并注意哪些意见影响政策的制定和影响方式。
- 考虑为各投票表决随附理事会的意见声明。
- 在各个方面制定定性（而非定量）的成功指标，并定期发布评估
- 制定更多衡量标准，以跟踪章程、职责、战略和运营计划。

在 AoC 的第 9.1 段中，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，以确保决策的结果将反映公众利益并对所有利益主体负责。”³⁷

ARTB 文档建议正在开展的工作包括：

- 开展自下而上的政策、计划和预算工作，并执行具有广泛公众评议以及直观性的管理措施。
- 目前正在进行的 BGC 工作，第二项理事会绩效评估正在开展

其他意见

理事会审核：

3. 2008 年，Boston Consulting Group/Colin Carter & Associates 开展了理事会的一项独立审核。他们的最终报告于 2008 年 11 月发布（简称“报告”）(<http://www.icann.org/en/reviews/board/report-02nov08-en.pdf>)。尽管建议 8 阐明了理事会的问责制，但未提及决策透明度的程序。
4. 基于此独立建议，理事会审核工作组于 2010 年 1 月发布了其自身报告 (<http://www.icann.org/en/reviews/board/board-review-final-26jan10-en.pdf>)。本文档亦未讲述决策透明度。
5. 不过，[国际商会](#)提交给 BRWG 的其中一份材料讲述了理事会的问责制程序，并特别讨论了对方法决定流程的需求：

理事会必须继续努力其增强审议的透明度。其中应包括：

- 理事会的议程透明度和全面会议记录对机构群体而言非常重要。应保留完整的会议记录。
- 理事会决定应该基于方法决策流程，以促进正当流程感和理事会行动的公平性。其中应该包括决定分析，即说明是如何考虑利益主体、工作人员和专家的意见的，以及在最终决定中依照或未依照此等意见的方式和原因。
- 理事会意见文档 [除涉及人力问题的文档外] 应该定期发布到更广泛的 ICANN 群体，包括工作人员简报材料。
- 工作的输出和委派或向群体中不同社群或团体的授权至关重要。

³⁷ Id., 第 9.1 段。

- 针对此事宜基础上“增强对机构的信心”意见征询流程，需要进一步讨论。
ICC 督促 ICANN 通过整合章程内所有相关改变来证明其对透明度的承诺。

问题回顾：

目前的 ICANN 流程是否就以下方面提供透明度和问责制：

- 如何选择供理事会考虑的问题；
- 如何做出决定，以及出于什么依据；
- 这些决定是如何传达给利益主体的？

通过引入用于采纳和传达理事会决定的如下整理机制，利益主体互动和支持是否能够得以改进：

- 及时发布详尽的相关理事会材料：决定的简报文档、准备性材料和文稿；
- 说明接受和考虑群体意见的方式；
- 理事会决定的发布理由，包括决定所基于的建议；
- 向利益主体传达决定和理由的规范化机制（部分 ICANN 网站、直接发函至相关 SO/AC、公告、ICANN 会议上的公开会议）。

调查结论

作为 ICANN 内部的最高决策实体，确保最高级别的透明度和问责制的最终职责必定由理事会肩负。理事会不仅必须要通过其自身的意见征询和决策树立榜样，还必须确保在组织的所有部分（包括 SO 和 AC、理事会小组委员会、独立审核和工作人员）内保持透明度。

ICANN 的章程强调了对理事会流程透明度的需求，规定利益主体的知情参与、中立性、客观性、响应速度以及基于证据的决策。同样地，对 ICANN 理事会决定透明度和公开性的需求在《义务确认书》中突出复述。

不过，章程仅提供了全面指南，内容涉及 ICANN 在通知利益主体未决政策措施和收集后续反馈时必须使用的机制。其中包括 21 天的通知规则、提供发表意见的“合理”机会，以及就公众政策事宜适当考虑 GAC 建议的要求。

除少数几次例外情况外，绝大多数理事会的审议基于组织会议。重大政策问题是在随着时间确定的实践基础上确定和决定的，而非根据程序或要求规定。

在 ATRT 意见征询流程期间收到的大部分意见或许会作为直接结果，并与以下内容相关：如何确定理事会要考虑的问题、如何以及为何采纳特定的决定，以及如何将这些结果传递给利益组织。这些意见反映了在广泛 ICANN 利益主体群体内部的忧虑感。缺乏与理事会决定有关的经过整理的清晰指南、程序或流程只能加重升级利益主体的忧虑感，并可能让人感到被剥夺权利和脱离感。

尽管存在此观点，但最近结束的 ICANN 理事会独立审核以及后续的理事会审核工作组仍未解决决策透明度的问题。

ICANN 工作人员表示，为了回应 AoC，将考虑实施大量与改进决策相关的项目。这些项目包括：

- 对各投票表决提供理事会意见声明；
- 在决定前后提供影响声明；
- 改进在 ICANN 网站上发出公告以及发布决定的方式；
- 制定模板以说明是如何纳入和考虑群体意见的。

尽管提议的这些改进只是构成修订组织实践的重要工作的一部分，但只是必要的第一步。因此，此项工作应该在专项行动的支持下协调进行，包括所有利益主体，唯一目的是为 ICANN 的决策流程发布明确的指南。

建议

ICANN 应该：

1. （尽快但不迟于 [插入日期]）明确理事会要考虑的问题，以提高理事会一级为指导 ICANN 的活动工作在不同利益主体之间的直观性。
2. 就在理事会一级展开的政策问题与 SO 和 AC 协商制定辅助机制。
3. 尽快发布与决策有关的所有材料 – 包括初步公告、工作人员提供的简报和详尽记录以及主管就重大决策或投票的相关声明。应该尽量避免对材料的编写，仅限于与诉讼和工作人员问题（例如任命和报酬）明确相关的事宜。
4. （尽快但不迟于 [插入日期]）制作并发布一个文档，其中明确定义材料编写的有限情况并阐述与材料发布相关的风险（如果有）。在评估是否应在做出此类决策时编写和引用材料时，理事会、总顾问和工作人员应该遵守这些规则。
5. 在各个决策流程结束时进行详尽说明，包括：
 - a. 理事会为何要考虑此事宜；
 - b. 已开展哪些方面的意见征询；
 - c. 从 ICANN 群体收到了哪些意见；以及
 - d. 对此意见的考虑程度以及为什么这么采纳或放弃。

6. 为内部审计制定定期日程（不同于 AoC 审核并以促进后续 ATRT 审核为目的），以确保维持整个组织内的透明度和问责制绩效，并在必要时提出改善措施。审核应该接受理事会的监督并且应该评估：
- 是否符合理事会决策的相关简报材料发布标准；
 - 是否适当利用材料编写机制；
 - 源自理事会决定的工作计划是否得到有效透明的实施；
 - ICANN 的高层人员安排是否具备多国和多语言特点；是否向群体提供最高级别的透明度和问责制；
 - 整体而言是否实现适当级别的透明度和问责制。

工作组 2 的报告

目的陈述。

工作组 2 (WG2) 将评估 ICANN 是否 (i) 充分评估政府咨询委员会 (GAC) 及其与理事会互动的作用和效力 (ii) “提出改进建议以确保 ICANN 有效考虑 GAC 在 DNS 技术协调公众政策方面的意见。”³⁸ 作为此评估的组成部分，WG2 将对 GAC 和理事会之间的互动开展独立审核。

背景声明

章程的相关条款。 ICANN 章程第 XI 条第 2 款规定，政府咨询委员会的作用是“对于政府关注的事务，特别是可能需要 ICANN 机构政策与各种法律及国际协议进行协调的事务，政府咨询委员会应予以考虑并向 ICANN 提出建议。”³⁹ GAC 的成员资格向所有国家政府开放。各成员国将向 GAC 任命一名认可的代表，该代表必须在成员政府出任正式公职。

GAC 可以“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、新政策制定或现有政策修订的具体建议。”⁴⁰ 但在政策行动“影响公共政策问题”的情况下，ICANN 必须“征求⁴¹ GAC 的意见。”⁴² 在此情况下，ICANN 必须考虑 GAC 自行考虑或应理事会的请求及时提出的建议。”⁴³ 通知由理事会“及时地”向 GAC 主席发出。⁴⁴ 具体来说，如果 ICANN 理事会决定采取与 GAC 建议冲突的行动，则“必须通知委员会并说明

³⁸ 《义务确认书》，第 9.1 (b) 段。

³⁹ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (a) 款。

⁴⁰ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (i) 款。

⁴¹ ICANN 章程第 III 条第 6 (1) (c) 款。章程使用“意见”和“建议”来指代 GAC 的意见。在本报告中，术语“建议”将用于指代 GAC 提交的建议或意见，这些建议或意见能触发第 III 和 XI 条中陈述的理事会义务。

⁴² ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (h) 款。

⁴³ ICANN 章程第 III 条第 6 (1) (c) 款。

⁴⁴ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (h) 款。

其不采纳建议的理由”。⁴⁵ 此时，GAC 和理事会必须“尝试真诚、及时、高效地寻找一个相互都接受的解决方案。”⁴⁶ 如果找不到此等解决方案，ICANN 理事会“将在其最终决定中说明不采纳 GAC 建议的理由。”⁴⁷

章程不会就 GAC 的何谓“建议”提供任何定义或指示。在具体实践中，“GAC 成员的工作依据是以任何书面形式提出的明确建议，构成章程中的预期建议。”⁴⁸ 与 ICANN 理事会三年一次的定期年会同期举行时，GAC 会采取公报。在休会期间，GAC 主席会按需发函至理事会和/或 ICANN 工作人员。

尽管理事会效仿支持组织、咨询委员会和其他 ICANN 相关机构的定期审核，但章程明确排除了理事会对 GAC 绩效和运营的审核。相反，GAC “应提供其自身的审核机制。”⁴⁹

GAC 运营原则： GAC 拥有一套定期更新的运营原则。最后一次修订是在 2010 年 3 月的 GAC Nairobi 会议上。在 2010 年 6 月的 GAC 布鲁塞尔会议上，GAC 建立了一个特别工作组来审核运营原则。

运营原则几乎未就章程条款提供更多陈述或定义，实际上似乎是将“建议”的概念扩展得非常广泛。例如，原则不要求 GAC 建议代表一种共识，声明“不可能达成共识时，主席必须将成员表达的各种观点提交给 ICANN 理事会。”⁵⁰ 原则亦不限制建议的组成部分，并表示“GAC 可应 ICANN 理事会的请求或自行考虑在 ICANN 的功能和职责范围内就其他任何事宜提供建议。”⁵¹ 但运营原则规定在做决定的会议上必须达到法定人数（确定为目前成员数代表的三分之一）。⁵²

GAC 活动摘要： 迄今为止，GAC 已采纳 38 份公报并提交 19 封函件到理事会。此外，GAC 还采纳了以下原则：《关于 gTLD WHOIS 服务的 GAC 原则》；《关于新 gTLDs 的 GAC 原则》；《国家和地区顶级域名授权和管理的原则与指导方针》；以及《GAC 运营原则》。原则和函件通常代表共识，而公报的形式和结构允许 GAC 成员的不同观点，只要存在，都可以得到呈现。在实例中，GAC 还采纳了包括临时问题文档在内的问题文档。为了澄清、修改或重申如 ICANN 政策制定流程展现的观点，GAC 在各阶段都提供建议并不少见。⁵³

ICANN 的 GAC 外展服务摘要： ICANN 通过理事会主席、管理人员或工作人员，迄今为止已给 GAC 寄出 25 封涉及各个主题的函件。仅在三个具体实例中，ICANN 通过信函就与公共政策各个方面相关问题主动向 GAC 征询意见。第一个实例，2004 年 12 月 1 日，就众

⁴⁵ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (j) 款。

⁴⁶ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (j) 款。

⁴⁷ ICANN 章程第 XI 条第 2 (1) (k) 款。

⁴⁸ ICANN/GAC JWG 报告草案，目标 1

⁴⁹ ICANN 章程第 IV 条第 3 (2) 款

⁵⁰ GAC 运营原则，原则 47

⁵¹ GAC 运营原则，原则 48

⁵² GAC 运营原则，原则 40

⁵³ ICANN/GAC JWG 报告草案，目标 1

多问题向 GAC 征询意见；第二个实例，2006 年 5 月 4 日，就 .xxx stld 应用征询建议。第三个实例是 2009 年 3 月 17 日，ICANN 工作人员寄送函件给 GAC，确认与顶级地理域名的处理相关的 GAC 建议的实施问题。此外，其他 13 个理事会决议包括 GAC 意见征询的参考信息，但是通常用于 GAC 和其他支持组织和咨询委员会的情况。

来自伯克曼案例研究的相关信息： GAC 在由伯克曼研究中心开展的两个案例研究中发挥着显著作用。通用顶级域名 (gTLD) 的扩展和 .xxx 顶级域名的审核。⁵⁴

在新 gTLD 案例研究中，伯克曼列出了 GAC 就此问题提供建议的多个实例，包括 2007 年《GAC 关于新 gTLD 的原则》，GAC 寄送给理事会的各种函件以及 GAC 公报中的多种参考信息。GAC 就开展适当经济研究的需要；稳定性和安全性（即根区域升级）；垂直整合；意向书 (EOI) 提议；商标保护；以及社会秩序和道德提供具体的建议。案例研究还强调 GAC 就某主题提供及时建议时的挑战，由于《申请人指南草案》(DAG) 的每一个后续版本经常会在会议的三周前发布，这使得 GAC 成员几乎不能提前商议得出明确并已获认可的立场。此流程累积的结果是 GAC 经常尝试在休会期间和/或比讨论中的其他 ICANN 群体晚一个周期提供意见。伯克曼案例研究还指出从 2007 年《GAC 关于新 gTLD 的原则》开始，ICANN 理事会和工作人员对 GAC 建议的反应存在明显的问题。

由伯克曼开展的 .xxx 案例研究还为 GAC – 理事会关系提供了深刻见解。由于 2004 年 12 月的第一份征询意见书直至 2005 年 4 月才得到答复，突出显示了 GAC 开始为理事会提供建议时时效性的缺乏。此外，许多国家政府直接致函 ICANN 提出 ICM 注册申请的顾虑。虽然章程要求理事会解释不接受 GAC 意见的原因，但是这种向个别政府或政府间组织征询意见或建议的要求并不存在。

理事会评估 GAC 作用和效力的行为： 2009 年 6 月 26 日，应 GAC 要求，理事会成立理事会-GAC 联合工作组并指示工作组执行以下活动：

- 审核 GAC 在 ICANN 内部的作用；
- 考虑采取措施加大对 GAC 工作的支持力度，包括会议口译、文件笔译、增加对来自最不发达国家/地区的 GAC 成员的差旅补助，以及加大对远程参与 GAC 会议的支持；
- 提出更有效的方式让政府了解 ICANN，并让 GAC 有更多机会与 ICANN 理事会和群体会面。

工作组由 GAC 主席和理事会管理委员会选拔的理事会成员共同主持。联合工作组自成立以来在所有 ICANN 会议期间（即首尔、内罗毕和布鲁塞尔）举行会议，预计将在卡塔尔会议前向理事会提交报告来结束工作。联合工作组 (JWG) 旨在最终确定在哥伦比亚的报

⁵⁴ 请参阅附录 A，《ICANN 的责任制和透明度，独立审查》，伯克曼互联网与社会研究中心，2010 年 10 月 20 日，60–89 页和 90–124 页。

告，并且联合工作组预计将进一步讨论章程中正式承认适用于 ICANN 群体（包括 GAC）的方法，以便在政策制定流程的早期并随着流程的进展提供意见。⁵⁵

*ATRT 就理事会-GAC 关系开展公众意见征询：*在布鲁塞尔会议上，ATRT 会见了 GAC-理事会联合工作组，并且与 GAC 和理事会分别会晤。在这些讨论中提出了以下问题：

- 章程并未规定 GAC “建议”的构成。GAC 提交各类文档到 ICANN 理事会，包括公报和 GAC 主席的函件。GAC 认为所有这些材料都是“建议”，需要理事会向 GAC 解释采纳或不接受建议的原因，但是理事会是否同意此种“建议”构成的广泛概念尚不清楚。
- GAC 首先寻求就具体问题达成共识。如果不能实现，就将所有观点提交给理事会。GAC 成员担心要求在所有建议上达成共识会破坏 GAC 及时提供建议的能力，但是理事会成员同样担心理事会不能遵从可能与 GAC 成员的观点相矛盾和抵触的“建议”。
- 尽管章程要求每当理事会考虑的采纳行为将影响公共政策问题时，ICANN 都要征询 GAC 的建议，但是尚无进行此类征询或进行记录的正式机制。GAC 主席作为无表决权的联系人出席理事会会议，看起来理事会认为，不管是否正式征求意见，都需要将理事会考虑的每一项行动通知 GAC。⁵⁶
- GAC 成员对理事会就 GAC 提供的建议不进行反馈的情况表示顾虑。一名 GAC 成员认为因为理事会将 GAC 的建议考虑在其决策制定中，而不给 GAC 提供任何反馈，所以 GAC 必须经常在随后的公报中重复建议。
- 章程规定了 GAC 仅在理事会一级提供意见的正式流程。不过，考虑到政策框架早在事项到达理事会进行决策前，就在支持组织的级别进行规划，一些参与者建议 ICANN 应当做出规定（包括更改章程），如有必要，在政策制定流程的早期阶段就允许向 GAC 征询意见。

在公众意见征询流程中，ATRT 就 GAC 的角色和理事会-GAC 的关系向公众提出了两个问题。

- 您对 GAC 的作用和与理事会的互动评价如何？
- 是否需要采取附加步骤以确保 ICANN 在 DNS 技术协调的公共政策方面充分考虑 GAC 的意见？

⁵⁵ <http://gac.icann.org/system/files/Brussels-communicue.pdf>

⁵⁶ ATRT 与 GAC 在布鲁塞尔举行会议的会议记录。请参阅：<http://brussels38.icann.org/node/12437>

对于以上问题，在公共意见征询流程中提交了大约十条意见。一名意见反馈者提及 GAC “始终为 ICANN 流程提出一些最好的建议和意见。”⁵⁷ 但是，其他人认为理事会并未对 GAC 的建议给予足够重视，而且没有监管机制能确保 ICANN 理事会遵从 GAC 的建议。⁵⁸ 多数意见反馈者认为 GAC 在与公众利益相关的问题上能发挥根本⁵⁹和重要的⁶⁰作用，但是其他人认为 GAC 并不是“公众利益的唯一代表”⁶¹ 以及“所有群体都应当为公众利益发挥作用。”⁶²

少数意见反馈者就附加的步骤提供具体建议，这些建议可以提高理事会对 GAC 征询意见的有效协调。AT&T 建议“应该把重点放在提高当前咨询流程的协调上，而不是从根本上改变 GAC 的作用或结构。”⁶³

问题回顾。

ICANN 是否充分评估 GAC 的作用和效力？

JWG 的活动是否能让 ICANN 充分评估 GAC 的作用和效力？

ICANN 是否提供充分的改进建议以确保 ICANN 在 DNS 技术协调的公共政策方面充分考虑 GAC 的意见？

ICANN 在对公共政策问题方面的有效考虑是否通过以下行为得到改善：

- 更具体地定义章程中 GAC 意见的组成部分？要考虑的问题包括：此类建议必须采取什么形式才能使理事会遵从建议，或者参与调解过程是否要求共识，理事会就 GAC “建议”的其他形式有什么义务（如果有）。
- 更具体地定义理事会就公共政策问题寻求 GAC 建议的流程。要考虑的问题包括：理事会应当提供什么形式的通知，流程是单次的还是可反复使用，理事会应当如何跟踪此流程，是通过数据库还是其他方式。
- 更具体地定义理事会如何考虑 GAC 的建议并做出反应。
- 通过章程或其他方式，促进 GAC 在流程早期与支持组织和其他群体进行接洽，以确保通过帮助 ICANN 政策制定的方式提供和考虑公共政策意见。

⁵⁷ Kieran McCarthy 的意见。

⁵⁸ CNNIC 的意见。反域名滥用联盟的意见。

⁵⁹ 欧洲电信网络运营商协会 (ETNO) 的意见。

⁶⁰ Leap of Faith Financial Services 的意见。

⁶¹ AT&T 的意见；ETNO 的意见。

⁶² 国际商会的意见。

⁶³ AT&T 的意见。

- 让 ICANN 为 GAC 提供更多支持。要考虑的问题包括保持 GAC 的独立并确保 ICANN 制定政策的工作人员完全了解 GAC 的问题和顾虑。
- 使 GAC 在休会期间可以工作，以便更快地对 ICANN 拟定公共政策的更改做出反应？

调查结论和建议

当前的理事会-GAC 关系并不健全并且已运行多年。虽然章程限制理事会评价 GAC 绩效和运营的能力，但是理事会在当前使 GAC 解决章程中的含糊之处前就应当采取行动，与 GAC 构建更有成效的工作关系。理事会-GAC 联合工作组于 2009 年成立，旨在为这些要考虑的问题和提出的建议提供适当的方法。除去本流程产生表示 ICANN 对 GAC 进行充分评估的结果，审核小组强烈建议通过工作组的努力结果解决以下问题。

首先，理事会和 GAC（尽快但不迟于 [插入日期]）都需要阐明在章程基础上构成 GAC “建议”的内容，理事会在就公共政策问题征询 GAC 建议时需要实施更多行政处罚。GAC 的概念（即与理事会的任何沟通都构成 GAC 的建议）已被证明不可行，因为理事会征询的意见会促使理事会遵守 GAC 的建议，以致有可能导致混淆。类似地，理事会的立场并不需要正式征询 GAC 的意见，因为在理事会混淆章程中所设想的流程前（理事会更正式地征求 GAC 的建议），GAC 就一切事宜仅是“接到通知”。

ICANN 将获得合理的结果，（尽快但不迟于 [插入日期]）建立一个更正式、有记录的流程，并通过该流程通知 GAC 会影响征询 GAC 建议的公共政策问题的事宜。作为该流程的关键要素，理事会应该主动以书面形式征询 GAC 意见。同时，GAC 应该同意，只有其成员观点达成“一致”后，才构成一种意见，这将促使理事会有义务遵守建议或与 GAC 合作找到一个彼此接受的解决方案。GAC 可继续提供非正式观点，但理事会不必须遵守此意见。为建立一个更正式的流程，ICANN 应该开发一个在线工具或数据库，并在其中记录对 GAC 的各个请求以及从 GAC 收到的建议，还有理事会对各建议的考虑和反应。

第二，理事会和 GAC 都需要协同工作，以便更及时地提供并对 GAC 建议做出考虑。为使理事会在征询 GAC 意见时更加清晰，而且只允许 GAC 与理事会一年会面三次，所以建立一个更正式的意见征询流程将会有所帮助，这样就需要建立其他机制，以便更及时地为一致性意见做出准备并达成共识。

第三，与 GAC 合作的理事会需要制定和实施一个流程，使 GAC 更早加入政策制定流程中来。如果支持组织和其他群体可以尽早在政策制定流程中接受公共政策意见，那么各方都会获益。仅在问题被提交到理事会进行考虑和批准后，这种流程才会减少与征询 GAC 意见相关的迟滞，并减少理事会和 GAC 之间的往复（在 .xxx 和 gTLDs 的具体案例中双方都时常遇到）。作为相关事宜，理事会和 GAC 应该共同制定和实施一些措施，以确保 GAC 完全知悉 ICANN 的政策议程，也让 ICANN 政策工作人员了解 GAC 的顾虑并保持对其的敏感性。为了实现这一点，理事会和 GAC 可能希望考虑/修改支持 GAC 的 ICANN 人员的作用，以及理事会和 GAC 是否会从更频繁的联合会议中受益。

第四，理事会应该努力提高政府对 GAC 流程的支持和承诺级别。首先，理事会应该鼓励成员国和组织以足够权威级别及时参与 GAC 审议。出席 GAC 会议的成员代表可在其权限范围内进行准备并代表其国家和组织发言，GAC 向理事会制定和提交一致性意见的流程不应占用过多时间，并且应该最终形成更具权威性的工作成果。其次，理事会应特别关注与会的发展中国家，并特别留意向 ICANN 记录提供多语言存取的需求。第三，与 GAC 合作的理事会应该考虑建立一个流程，以便 ICANN 能够通过该流程让高层政府官员定期集体地参与到公共政策问题中来。

工作组 3 的报告

目的陈述。

第三工作组正在评估 ICANN 接收公众意见的流程（包括对所采取决策及其基本原理的适当说明）；ICANN 的决策受公众和互联网群体拥护、支持和接受的程度；政策制定流程，以促进整个机构群体对政策的审议，并实现有效而及时的政策制定。

背景声明。

章程的相关条款。

ICANN 章程的 III 条第 6 款要求 ICANN “就理事会正考虑采纳，会实质上影响互联网或第三方运营的任何政策（包括征收任何费用或收费）”提供通知和意见。⁶⁴ 该章程还规定，“情况允许并在 ICANN 预算规定的范围内，ICANN 应促使将最终发布文件翻译成各种适当语言。”⁶⁵ III 条还包含要求 ICANN、公众参与部门经理、理事会会议的会议通知、议程、会议记录及初步记录，支持组织和委员会进行网站维护的条款。⁶⁶

GNSO 政策制定流程 (PDF) 程序（包括公共意见）在章程的附录 A 中介绍。⁶⁷ ccNSO 政策制定流程 (PDP) 程序（包括公共意见）在章程的附录 B 中介绍。⁶⁸

最近的公众意见征询期和政策制定流程

伯克曼研究中心就 ICANN 实施的 3 个独立的公共意见征询的时机开展研究。伯克曼在 newTLD 过程内审核涉及 DAG、意向书和 IRT 的公共意见征询流程。伯克曼还审核了由 ATRT 开展的公共意见征询流程。

⁶⁴ ICANN 章程 III 条第 6 款。

⁶⁵ ICANN 章程 III 条第 7 款。

⁶⁶ ICANN 章程 III 条第 2、3、4、5 款。

⁶⁷ ICANN 章程，附录 A。

⁶⁸ ICANN 章程，附录 B。

理事会行动评估 ICANN 寻求改进公众参与的流程及其接收公众意见的方式，包括由此对所采取决策及其基本原理的适当说明。

- 理事会公众参与委员会 — 大量活动在理事会公众参与委员会 (PPC) 内开展并由 PPC 启动。PPC 制作了一个网页，还有短期和长期的报告，用于改善 ICANN 的公众参与和涉及众多前沿问题的 ICANN 会议的开展。PPC 建议在 ICANN 会议前的 15 天实施发布文件的要求。PPC 要求 ICANN 工作人员提供 6 个月和 12 个月的工作计划草案，为公众参与的需要进行准备。PPC 还向涉及 ICANN 会议组织的 ICANN 群体的征求反馈意见，以便提议开展更好、更有效、更友善、更安全和更谈话式的会议。PPC 引入语言服务、口译的一般性政策以及扩展的远程参与。⁶⁹

群体行为，以改善 ICANN 内开展政策制定流程的过程。

- 新 GNSO 政策制定流程 — PDP 工作组于 2010 年 5 月 31 日发布包含 45 条建议和若干考虑的初步报告，提出了加强群体在新 PDP 流程中的信心。⁷⁰
- 跨群体审议 – 跨群体审议（起促进作用但并不限于 ICANN SO 内的正式 PDP）的最近实例是形成的跨群体工作组，探讨并提供关于 ccTLD IDN 快速通道流程的建议；建议 6 跨群体工作组，探索与新 GTLD 应用指南相关方面的实施建议；联合 DNS 安全和稳定分析工作组 (DSSA-WG)；通常这种跨群体的审议是解决参与的支持组织 (SO)、咨询委员会 (AC) 及其他各方共同利益相关事宜的工作组（或类似结构）。

对于 ATRT 在公众意见征询、公共和网络群体对 ICANN 决定的支持、政策制定流程和跨群体审议的公众意见。

“ICANN 的公众意见征询流程中至少包含三个基本问题。首先是意见征询期的绝对数量。截至 7 月 7 日，共有 20 个开放的公众意见征询期。其中八个公众意见征询的截止日期集中在 7 月 18 日和 7 月 27 日之间...。其次，在过去一年的几个实例中，ICANN 所做的仅是通过征询问题的公众意见的提议，而它已经至少决定了行动过程中的下一个步骤。这些实例中的三个已经于 2010 年 2 月 9 日在由 COA 提出的意见中进行了总结。”

<http://forum.icann.org/lists/affrev-draft-processes/msg00016.html> “第三，由于 ATRT 的成员听从上个月于布鲁塞尔举行的商业利益主体组织 (CSG) 会议中与会者的意见，对于由 ICANN 接收的公众意见通常由以不完整并且有时是误导的方式消化吸收。除去非常有限数量的工作人员负责审核和总结公众意见外，ICANN 似乎很可能没有人能阅读较多（如果有）提交的实际意见。其他每个人都通过工作人员做出的总结来了解公众对具体问题的看法。这包括高级的 ICANN 工作人员和理事会成员（就他们了解提交的公众意见的内容）以及大多数市民。因此，对这些总结问题的顾虑必须得到严肃处理。”

网络问责制联盟

⁶⁹ <http://www.icann.org/en/committees/participation/>; Jean Jacques Subrenat 访谈。

⁷⁰ <http://forum.icann.org/lists/gns0-ppsc-wg/pdfUwIxdLnA8H.pdf>。

“ICANN 成员关注一些案例中的透明度是否与发布出来的大量材料和信息相同。ICANN 已经在决策的透明度上取得了重大进展，今后的工作重点应放在与信息发布的透明度和群体如何真正获得关于决策通知之间的关联上。首先，除了最初征求意见的行为，关键是要确保利益主体有充足的时间进行回复（30 或 60 天，取决于该主题的复杂性）。其次，协商结束时也很关键，需要总结提交的实质立场的范围，并提供 ICANN 的根据来说明为什么某些群体的观点在决定 ICANN 的决策时被接受或拒绝。第三，同样重要的是征询意见的合适范围实际上是来自群体，而在几个实例中情况并非如此，很可能是因为并行流程和工作数量引起。*国际商会*

“不可否认，在近几年中，ICANN 取得了不小的成就，已有更多的信息能在网上看到，但是（sic）社区成员坦然面对的一个经常性批评是 ICANN 工作人员在如何消化吸收群体意见并得出政策实施计划上的不透明。现在利益主体不可能了解他们的工作组报告和意见是否作为工作人员报告和理事会决议的因数计入以及如何计入。在自下而上的共识主体中，利益主体追踪他们在流程中承诺的影响的能力是关键。在《联合项目协议》(JPA) 中期审核时，这个答案无从知晓。今天，ICANN 尚未建立一个机制来解决这个反复出现的顾虑。” *Net Choice*

“ASO 政策制定流程确实复杂，作为一个全球性的政策必须考虑到所有不同 PDP，提交给所有地区互联网注册管理机构并在地区一级进行讨论。这个流程要求提议人出席全球范围的所有地区性会议。在 ASO 委员会签署之前，提议的政策必须在所有地区主体相同的条件下获得批准，然后在 ICANN 一级的公众意见征询期后，由 ICANN 董事会批准。ETNO 认为，ICANN 一级讨论此类问题的论坛和此一跨群体开放讨论的缺失使透明度缺乏，并使流程甚至更为复杂。在考虑到地区一级讨论此类问题的必要性时，ETNO 认为需要就跨群体审议进行一些改进。” *ETNO*

问题回顾。

ICANN 对政策制定流程的支持是否充分，能确保有效和及时的政策制定？

现行政策制定流程是否充分促进跨群体进行评议？

政策流程筹划指导委员会 — 政策制定流程和政策流程筹划指导委员会 — 工作组是否进行充分努力实现及时有效的政策制定？

政策制定流程和理事会的决策中的多语言化水平是否为全球 ICANN 群体提供足够的通道和机会？

如果 ICANN 的通知和意见流程分层分类，公众意见征询是否能得到改进？（例如，调查通知、提议的政策制定通知）

跨群体审议能否通过跨群体审议程序（例如正常程序和“快速通道”）和明确机制的建立对跨群体审议起到促进作用？

如果决议阐明了决策采用的根据，包括在做出决策时不同公众意见被接受或拒绝的原因，公众和互联网群体对 ICANN 理事会决议的支持能否得到改善？

调查结论

决策的及时性和有效性受到 ICANN 流程参与者的密切关注。newTLD 准备工作的预计完成日期的众多更改成为关注的由来，这使一些群体成员提出具体的提案（即意向书）。经常被关注的是开放的公众意见的绝对数量。ATRT 考虑到该公开程序的数量受 ICANN 群体行动的影响，并不仅仅受 ICANN 工作人员或理事会的影响。虽然正努力优先进行决策并且能协助解决一些顾虑，但是看起来在 ICANN 中公众意见征询和决策流程的性质和结构还可以得到显著改善。

章程的 III 条第 6 款规定，在某种程度上，ICANN 应给各方提供合理的机会，在理事会采取行动之前为相关方提供合理的机会对所提议政策发表评论，查看其他人的意见并进行回复；目前，意见征询活动周期并不完善，尚不能为接收群体意见增加效率和价值提供独特的“回复”意见征询周期。

建议

1. 理事会应该（尽快但不迟于 [插入日期]）针对分层和优先的公共通知和意见流程（如调查通知、政策制定通知）提供采纳意见。优先顺序和分层应在考虑协调的群体意见并与工作人员磋商后建立。
2. 在公共通知和意见流程中应包含地区意见撰周期和回复意见撰征询期，允许群体受访者陈述和反驳反方提出的论据。
3. 应该（尽快但不迟于 [插入日期]）对公共通知和意见的时间表进行审核和调整，以提供机会及时发表有意义的意见。意见撰和回复意见撰征询期应该是固定的。
4. [在意识到 2 区 5 号 1 号工作组的建议后，] 理事会应该（尽快但不迟于 [插入日期]）在发布决定的同时，采纳阐明其决定依据的实践，并确定对达成其决定具有说服力的公众意见。理事会应该确定在做出其决定时未被接纳的相关依据和公众意见。理事会应阐明在达成其决定时拒绝相关公众意见的理由。

5. 理事会应确保可以顺利访问 PDP 流程和公众意见流程中的文档，并最大限度地提供多语言格式。
6. 理事会应最大限度地以多语言格式发布其决定。
7. 理事会应确保收到所有必要意见，用于说明和考量各政策制定流程，以确保有效、及时地制定政策。ATRT 建议理事会考虑采用模板或清单，可将其附于理事会决定的文档后面，证明已被理事会说明并纳入考量范围的意见。
8. 理事会应该保证发布和定期更新预计的 ICANN 工作计划，以促进公众意见征询以及有效及时的政策制定。

工作组 4 的报告

目的陈述：工作组 4 正在对理事会管理的基本要求进行评估，尤其是开展“考虑为理事会提供有效的决策机制；”⁷¹

事实陈述

章程的相关条款：

ICANN 章程规定三种对理事会决策进行上诉的机制。章程中描述“创建流程进行 ICANN 行动的复议和独立审核以及 ICANN 结构和程序的定期审核，旨在加强在这些章程中阐明的各种问责制机制，包括第 III 条的透明度条款和理事会及其他选拔机制。”⁷²三种机制如下：

1. 调查专员办公室：调查专员办公室作为“中立的争议解决服务机构专业人员，旨在处理第 IV 条第 2 款中阐明的复议条款或第 IV 条第 3 款中阐明的独立审核政策并不适用的那些事宜。调查专员的主要职能应是就 ICANN 群体成员认为 ICANN 工作人员、理事会或 ICANN 机构群体对待不公的投诉提供独立的内部评估。”⁷³
2. 复议：复议规定“受 ICANN 行动实质影响的任何人或单位可以请求对理事会的行为进行审核或执行复议流程。”⁷⁴

⁷¹ 《义务确认书》，第 9.1(a) 款：<http://icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

⁷² ICANN 章程第 IV 条第 1 款：<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

⁷³ ICANN 章程第 V 条第 2 款：<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#V>

⁷⁴ ICANN 章程第 IV 条第 2.1 款：<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

3. 理事会行动的独立审核：理事会行动的独立审核 (IRP) 规定“对于受影响方认为与机构条款或章程条款不一致的理事会行动，应有独立的流程对理事会行动开展第三方独立审核。”⁷⁵

审核机制的使用

每一审核机制由 ICANN 群体成员至少使用一次，用于对理事会的决策或行为进行上诉。一些机制的使用较为频繁。独立审核机制只被调用过一次。

调查专员办公室 — 调查专员办公室在过去 5 年里已频繁接收超过 2000 次投诉。绝大多数的投诉都在管辖权限内被拒绝，余下部分通过各种方法（包括但不限于决议、转介、系统改进或自助）解决。

复议 — 自 1999 年以来，已有 44 件复议请求提交到 BGC 及其前任委员会。其中，32 件 (72.7%) 被拒绝或否决，或者是建议理事会不采取行动。在两个案例中，一个是投诉人撤销请求，另一个被宣布为毫无根据。九个案例 (20.4%) 被 BGC 批准并被理事会采纳。一个请求当前仍未决。

工作组 4 查看的几个复议请求并未包括足够的发布文档，这使工作组 4 不能决定理事会是否需要它们进行复议，需要 ICANN 工作人员进一步调查。

IRP — IRP 已由 ICM 注册管理机构在 .xxx 决策审核中使用过一次。在流程结束时，小组宣布“首先，小组决定对 IRP 的掌控是咨询性质，因此，不构成有约束力的仲裁裁决。其次，IRP 小组决定“ICANN 理事会的行为和决策并不能顺从是否应用‘商业判断原则’或其他原则；他们应当遵从客观的原则，而非顺从的原则。”最后，IRP 小组还确定“ICANN 理事会在采用其 2005 年 6 月 1 日的决议时，发现 ICM 注册管理机构用于 .xxx TLD 的申请符合所需的赞助标准。”IRP 指出虽然“在章程的相关条款中存在模糊的测量，”但可对“宣称理事会的行动或无行动是否不一致”语句做出解释：IRP 的决策旨在提供咨询而非约束 ICANN 理事会。尤其，IRP 将此比作一个建议，而非约束性命令。”⁷⁶

群体反馈

ATRT 在公众意见征询期间和 2010 年 6 月在布鲁塞尔举行的 ICANN 会议期间收到了众多群体意见。⁷⁷ 许多意见关注到问责制机制的不足之处，希望问责制机制充分独立于 ICANN 理事会并且能够发布有约束力的决定。

⁷⁵ ICANN 章程第 IV 条第 3.1 款：<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

⁷⁶ 请参阅附录 A，《ICANN 的责任制和透明度，独立审查》，伯克曼互联网与社会研究中心，2010 年 10 月 20 日，122-123。

⁷⁷ AoC/ATRT 的群体反馈：<http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/>

“建立审核理事会，能就有争议的理事会决策进行判决，并且能推翻违反宪章或章程的决策。” [S. Gunnerson] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00001.html>

“它 [外部问责制] 由一个独立单位开展的监督或上诉流程组成，如果不能遵从协定规则，则有权推翻组织的决策或进行制裁。[M. Mueller] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00002.html>

“ICANN 目前的问责制机制（包括调查专员、理事会复议程序和独立的审核评判小组）在 ICANN 内提供一些层级的问责制并成为各自的重要工具。不过，所有这些都仅仅是咨询性质，ICANN 相信 ICANN 需要获得加强并且需要独立的问责制机制。” [ICC] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00004.html>

“...建议 ICANN 设立一个永久的机构，独立于 ICANN 并与所有现有的问责制机制协作，以检查所有层级的主要工作并建立一个全面的问责制框架。” [CNNIC] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00005.html>

“ICANN 应为采纳审核机制（在采纳最终决策前出现）进行认真的考虑，并且应改善其组织结构，以便在其管理模式内充分代表公众利益。” [IPC] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00019.html>

“特别是商业群体，请求 ICANN 建立新的机制，以便在 ICANN 理事会对公司或行业造成负面影响时进行纠正。ICANN 实施并扩展一些审核流程的同时，除非理事会决定推翻其自身决策，否则这些流程不能提供任何救济的可能。” [NetChoice] <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00020.html>

伯克曼研究中心 IRP 案例研究

伯克曼研究中心开展对 .xxx 事宜 IRP 审核的案例研究。涉及 IRP 的案例研究观点包括如下：

“特别就总流程和查看程序的高成本和持续时间问题，数名受访者问及 IRP 流程是否提供普遍适用的方法来审核和上诉 ICANN 决策。在采访中，一些人申明程序的高成本意味着它仅给最富有的参与者提供了会场，而对广泛的 ICANN 利益主体并不适用。其他人声称 IRP 的成本、风险和持续时间意味着没有其他人可能通过此机制对 ICANN 的决策进行上诉，即使有资金来源进行上诉的人也是如此。

除针对作为问责制机制的 IRP 流程的有限优点提出的类似问题外，其他人问及 ICANN 关于 IRP 流程的解释如何反映 ICANN 对问责制的承诺。受访者中的一些人表达这样的观点：ICANN 对 IRP 的立场（流程不应当需要实时见证，ICANN 应当根据商业判断规则获得顺从，并且决策不应受约束）与具有确保对利益主体负责指令的组织相矛盾。

概念也随着 IRP 作为问责制机制在此具体案例中的终极效力而变化。在受访者中，一些人声称本流程体现了问责制，考虑到新 TLD 的申请人能够启动审核流程，与独立的仲裁员面对面争论其案例的优点，这样可使 ICANN 不得不捍卫其行为基础。此外，仲裁庭的决策似乎能说服 ICANN 推翻它的决策。其他受访者表达的意见是：IRP 流程中约束性决议的缺失表示 ICANN 问责制的基本缺乏。”⁷⁸

解决独立审核的相关努力

ICANN 总裁战略委员会 (PSC) 于 2005 年成立，旨在提供涉及 ICANN 的战略问题的观点和意见，并在群体咨询期间为 ICANN 的战略流程献计献策。⁷⁹

《增强对机构的信心》(IIC) 讨论会由 ICANN 主席 Peter Dengate Thrush 于 2008 年 2 月 28 日（星期四）在美国政府商务部与 ICANN 之间的《联合项目协议》(JPA) 中期审核中宣布。主席要求 PSC 负责起草一份用于指导制定过渡框架的计划纲要。2009 年 2 月 27 日，PSC 发布了其《关于增强机构信心的实施计划草案》，草案历经三个公众意见征询期，作为全球互联网群体在 ICANN 的墨西哥城会议期间信息和讨论的基础。

在 ICANN 实施草案如下：

“建议 2.7：向由独立专家组成的委员会征求重组审核机制的建议，以便建立一整套机制。这套机制将加强关系到个人权利的问责制，且与后文提出的另外两个机制（建议 2.8 和 2.9）密切相关。

建议 2.8：建立机构群体的新机制，可根据三分之二多数票原则，即在所有支持组织委员会三分之二投票同意和所有咨询委员会三分之二投票同意的情况下，要求理事会复核其决议。对于政府咨询委员会，出席会议的所有成员一致同意即可启动复议流程。

建议 2.9：建立机构群体可在特殊情况下解散和重组理事会的非常机制。”⁸⁰

ATRT 向 ICANN 工作人员进行“信息征询”(RFI)

工作组 4 发送信息征询给涉及 IIC 建议的 ICANN 工作人员。RFI 申明如下：

“2009 报告标题名为《增强对机构的信心：前进之路》，为 ICANN 理事会就问责制问题提出两种新方法。其中包括机构群体复核投票和常务独立审核机构的组成。ATRT 请求 ICANN 提供这些建议状态的更新，包括：

⁷⁸ 请参阅附录 A，《ICANN 的责任制和透明度，独立审查》，伯克曼互联网与社会研究中心，2010 年 10 月 20 日，123-124。

⁷⁹ <http://www.icann.org/en/psc/>

⁸⁰ 增强对机构的信心实施计划草案，第 7 页。<http://www.icann.org/en/jpa/iic/draft-iic-implementation-26feb09-en.pdf>

- (a) 这些建议是否被采纳？
- (b) 如果被采纳，它们在报告中提交的申明中被采纳，还是进行了修改？
- (c) 如果被采纳，实施这些建议的程序和期限是什么？
- (d) 如果被采纳，ICANN 如何将这些变化与更广泛的群体进行沟通？
- (e) 如果建议未被采纳，是什么理由导致 ICANN 弃置这些建议？”

ICANN 工作人员回复工作组 4 RFI 如下信息：

“在 2009 年 7 月，ICANN 发布征询公众意见拟议的章程修正案，阐明机构群体复核投票和独立审核流程的修改，以创建常务独立审核机构。请参阅 <http://www.icann.org/en/public-comment/public-comment-200909.html#iic-bylaws>。两种章程的更改都通过《增强对机构的信心》(IIC) 报告提出。要允许由群体意见组成建议，公众意见征询期保持开放四个月。

ICANN 接收的意见总结可以通过此处获得：<http://forum.icann.org/lists/iic-proposed-bylaws/msg00020.html>。多数意见反馈者反对根据草案实施新问责制机制的 ICANN 程序。就此出现各种顾虑，包括一个共识：修改当前独立审核流程在未决的 ICM 独立审核程序的决议达成前尚不成熟，以及一个机会：评估从首次使用独立审核机制学到的教训。对于机构群体复核投票，意见反馈者提出了几点关注，如流程的约束性质以及进行复核所要求的门槛。如在总结中所提及，意见反馈人都不支持采纳拟定的章程。

由于群体对提议草案的强烈反对，因此接受建议的工作人员并未就两种问责制机制采取进一步的行动，直到建议和达到这些建议的流程被修改。其中一种干预事件 — 基于在 ICM IRP 中独立审核评判小组声明的行动 — 仍在进行中。另外，自从 2009 年 7 月拟定章程发布以来，不但签署了《义务确认书》，而且选出了审核评判小组在其他主题中对群体参与和意见征询进行审核。根据 ATRT 的工作，该审核小组可能协助确认问责制机制的何种补充或修订对群体最有益和最合适。

ICANN 力争对群体负责，不会实施显然被认为在流程中存在缺陷并缺乏透明度的问责制机制。ICANN 未“弃置”建议，而是听取群体意见，对这些新的问责制机制进行适当考虑。”⁸¹

全局性问题 — 约束性上诉作为问责制的标准

在解决关于可能性（ICANN 理事会决策的独立审核机制可能发布约束性决策）的问题上，工作组 4 就监管 ICANN 的加州法律以及 ATRT 对可能建议给出的任何暗示征询 ICANN 意见。ICANN 工作人员提供以下回复：

⁸¹ [工作人员对 ATRT 工作组 4 问题的反馈](#)

加州法律下关于第三方审核公司理事会行动的限制

-- 加州法律要求公司的活动和事务应当由理事会或在理事会指导下开展，公司的所有权利也应由理事会或在理事会指导下运用。请参阅 Cal. Corp. Code § 5210。

-- 如果行使所有公司权力的最终指示权在理事会，理事会可以将公司活动的管理权委派给任何个人/多个人、管理公司或以任何方式成立的委员会。同上。

-- 虽然理事会拥有广泛授权将特定管理职能委派给官员、雇员、委员会和其他第三方，但理事会不能授予任何实体推翻理事会决策或行动的权力，如果这样，则相当于该实体间接控制了机构的活动和事务，因而篡夺了理事会的法律权责。

-- 为了根据加州法律行使其对公司的受托义务，理事会可能不会放弃它行使所有公司权力的最终权力。

-- 可以接受在合同范围内就某些行为签订有约束力的仲裁条款，但是不能全部放弃加州公司理事会对组织行为最终职责的合法权利和义务。”⁸²

问题回顾

在某些情况下，是否对三个现有问责制审核机制（即调查人员办公室、复议和 IRP）与其相互关系清楚了解？

是否对三个现有问责制审核机制（或建议的行动）的流程和决策进行了足够的宣传？

ICANN 是否如 IIC 实施计划草案中所要求，充分地审核和评估三个现有问责制审核机制和可能的新闻问责制审核机制？

如果其框架以国际公认的标准进行审核，调查专员办公室是否能得到改进？

复议机制是否能够通过对其流程出版物实践的审核得到改进？

⁸² ICANN 备忘录：“根据加州法律关于第三方审核公司理事会行动的限制”，<http://icann.org/en/reviews/affirmation/third-party-review-of-board-actions-31aug10-en.pdf>

调查结论

尽管群体和伯克曼案例研究（在某种程度上）对三种问责制机制进行着关注，事实上没有一种机制具有相应的约束力授权，能够审核并潜在推翻 ICANN 理事会决策，就约束力授权是否作为判断 ICANN 问责制的标准，ATRT 没有达成共识。ATRT 未讨论加州法律的可能范围和应用，而专注于 ICANN 理事会根据该法律进行各种讨论的性质。ATRT 讨论了两个问题，一个是具有约束力的第三方审核的愿望，另一个是 ICANN 在波士顿的面对面会议期间与伯克曼研究中心逐一列举加州法律，目的是在可能的独立审核机制下更好地了解此类方法的优缺点、范围和可能的应用。它考虑到在伯克曼最终报告中总结的各个考虑和建议。

在广泛协商的过程中，ATRT 接收的反馈意见大体表示，ICANN 可以与各方达成协议，进行有约束力的仲裁协议，但不与加州法律相抵触。尽管此范围可以适用于合同方面，但是对于以什么范围以及通过何种机制 ICANN 能同意更广泛地达成约束性仲裁，目前尚不清楚并且需要进一步的法律分析。在某种程度上，这可能会限制这种机制对缔约方的可用性，ATRT 确认这种机制会限制群体观点功用的可能性。

总之，虽然 ATRT 的一些成员认为有约束力的上诉流程是确保对群体负责，以及多方利益主体的 ICANN 模式长期可行性的关键，ATRT 的其他成员提出了一些顾虑，将推翻理事会决策的权利分配给一些不知名的新人，这样的标准会产生新的问责制和透明度问题。然而 ATRT 同意确保现有的审核机制即充分独立于理事会，又充分组织以确保问责制的实施。

ATRT 指出 ICANN 和群体为解决 IIC 建议的工作正在进行中。在针对拟定章程的更改方面已收到公众意见，但由于 ICANN 工作人员对工作组 4 征询信息的反应，实施工作未有进展。ATRT 承认在 ICC 建议 2.8 和建议 2.9 下，ICANN 工作人员和群体就修改的新机制的探讨可能继续。关于 AoC 的审核，ATRT 确定了与三个现有审核机制相关的具体问题，应当由 ICANN 与一个由独立专家组成的委员会一并解决。

关于调查专员办公室，ATRT 收到关于调查专员办公室效力的群体反馈意见，并与调查专员进行了两次面谈。群体并未感觉到调查专员是在针对 ICANN 理事会问责制行使完全独立的问责制机制。关于调查专员的 ICANN 办公室的结构和运行与国际公认的调查专员标准之间不一致的问题已被提出。

ICANN 章程以管理复议请求对理事会管理委员会进行管理。因为 BGC 专门由现有理事会成员组成，所有它并非独立。

关于复议请求，必须满足某些理由才能维持复议请求，一些人认为制约了使用此流程的能力。此外，复议请求决议的历史以及程序和决策的发布，并未反映出充分的清晰度和一致性，来满足对透明度的期望。

最后，IRP 被认为在为更广泛的 ICANN 群体提供广泛和及时的审核机制上潜在成本过高，并且持续时间过长。ATRT 的一些成员推断，IRP 难以到达大部分的群体，并且对法院来说未必是一个有吸引力的替代审核机制。

建议

ICANN 理事会应该实施（尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）2009 年增强机构信心实施计划的第 2.7 条建议，要求 ICANN 向由独立专家组成的委员会征求重组三大审核机制（独立审核评判小组 (IRP)、复议流程和调查专员办公室）的意见。应该对现有三大机制的问责制和透明度、相互关系（即，三大流程是否为不同等级的审核流程提供）（如果有）进行广泛全面的评估，以确定降低成本、发布更及时决定以及涵盖更广泛问题是否能改善理事会的问责制。由 ATRT 确认的关于审核机制的具体问题应当在此情况下解决。

独立专家还应该对 IIC 的第 2.8 和 2.9 条建议中的机制进行审核。

调查专员办公室的运营应接受评估，在不接受评估的范围内应符合调查专员职能（诸如国际调查专员协会⁸³ 及其实践标准⁸⁴ 认可标准的相关方面（尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]））。

（尽快但不迟于 [将在 ATRT 最终报告中插入日期]）应该就如何应用以及标准是否涵盖使用复议机制的所有相关理由阐明复议申请标准。

（尽快但不迟于 [将在最终报告中插入日期]）为提高透明度，理事会应在复议申请和理事会复议结果中采取标准时间表和格式，明确说明复议的状况，一旦做出决定，便阐明做出决定的理由。

⁸³ 国际调查专员协会：<http://www.ombudsassociation.org>

⁸⁴ IOA 实践标准：http://www.ombudsassociation.org/standards/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf

附录 A

《ICANN 的问责制和透明度，独立审核》
伯克曼互联网与社会研究中心
2010 年 10 月 20 日