

ICANN 的问责制和透明度： 独立审核

最终报告

2010 年 10 月 20 日



Berkman

The Berkman Center for Internet & Society
at Harvard University

执行摘要

1. 问题陈述

近年来，ICANN（互联网名称与数字地址分配机构）为改进其问责制、透明度和决策质量采取了多项重要举措，包括数次重大的政策改革和正式审核。尽管付出了大量努力并且成效获得认可，ICANN 仍在不断开展相关工作，争取制定出能够得到全球互联网群体支持的决策。

ICANN 面临的多重挑战，很大程度上源于其建立在多种机构模式基础之上的组织结构，这些挑战从理论上通常都可以归结到问责制问题。

就职能而言，ICANN 扮演着包括技术协调在内的许多不同角色，在某些方面类似于一家标准机构，而在域名分配方面则俨然是一个监管者的角色。ICANN 承担着信托人的角色，需要响应包括私营部门主体和全球互联网用户在内的广大利益主体的需求并对其负责。同时，它接收来自各方的意见和建议，有时还要面临来自政府的压力。就其使命而言，ICANN 必须遵循一个自下而上、基于共识的模式。同时，它还是受加州法律约束的一家非营利性机构。因此，传统的单一结构的问责制并不能对 ICANN 提供理论支持，也不适合 ICANN 的框架结构。例如，ICANN 现有的、以责任或制裁为基础的问责机制偏弱；没有约束性申诉机制和更换领导层的直接机制。由于缺少强大的责任机制，ICANN 较多地依赖透明度和公众参与来形成问责制。

2. ICANN 透明度和问责制的独立审核

作为一项较大规模独立审核流程的组成部分，来自 *Berkman Center for Internet & Society*（伯克曼互联网与社会研究中心）的专业人员和研究员接受挑战，负责调查 ICANN 目前通过透明度、公众参与和机构管理等机制为改进问责制所做的工作，并分析这些领域存在的重大问题和议题。

ICANN 在与美国商务部签订的《义务确认书》(AoC) 中承诺“维护和改进用于征询公众意见、保证问责制和透明度的可靠机制，以确保其决策结果将反映公众利益并对所有利益主体负责”，并承诺接受独立的问责制和透明度审核小组 (ATRT) 的定期审核。ATRT 负责评估 ICANN 执行 AoC 承诺的情况，本研究报告即为告知 ATRT 在此方面的工作成果。

本报告在历时两个月的研究结果之上撰写而成，包括三个详细的案例研究（gTLD [通用顶级域名]、.xxx、DNS-CERT [域名系统-计算机应急响应小组]）、访谈以及广泛的间接资料（包括 ICANN 文件及以前的研究文献）。

我们注意到 ICANN 目前的问责方式饱受批评。根据 AoC 和 ATRT 定义的范围，本报告没有对 ICANN 目前的问责方案和将来可能的替代方案进行综合比较研究，而是分析和评估 ICANN 目前问责方式的三大支柱——透明度、公众参与和理事会管理，并提出通过这三个机制改进问责制的建议。

3. 研究结果和评估

本报告对这三个重点领域的深入研究揭示了一个极为复杂的情况，其中涉及许多互相影响的可变因素，使得事实调查困难重重，也否定了使用简单解决方案的可能性。考虑到这一复杂性，并参考报告的主要内容进行更细化的分析后，本报告的研究结果和评估可提炼如下。

目前，就透明度方面的表现而言，ICANN 在被审核的部分领域没有充分发挥出其潜力，在某些方面还表现不足。在政策、信息设计和决策层面需要明确的改进措施。

尽管 ICANN 作为组织在某些方面高度透明，但是，对 ICANN 透明度政策和实践的审核揭示出它在主动透明度（用于提供结构化信息的机制）、被动透明度（利益主体向 ICANN 索取信息的方式）和参与透明度（用于鼓励积极参与 ICANN 活动及与 ICANN 对话的方法）方面的不足。透明度问题源于：大量信息的提供方式；未清楚说明获取未公布信息的方法；有关文件索取方面的透明度免责范围过于宽泛；缺乏透明度审计机制。

ICANN 在改进公众参与机制方面取得了显著进步，并在此方面的总体运行方向上得到很高的分数。其他有关公众参与是否实际影响理事会决策的疑虑，可通过提高个人意见和建议的公开度和可跟踪性最好地得以解决，这样可以清楚表明，这些意见和建议最终如何纳入 ICANN 的决策过程。

本报告认可 ICANN 过去和现在为改进公众参与机制所做的努力。同时，我们的审核工作也揭示不同利益主体存在的一个普遍认识，他们认为尽管参与机制和方式日臻完善，但自己的声音依然没有被 ICANN 理事会“听到”。本报告分析指出了以下有待改进的方面：征询公众意见和建议；总结、汇总和确认公众意见和建议；清楚说明公众意见和建议如何在理事会决策中体现；以及加强跨群体互动的组织和时机。

尽管近期做出了巨大努力，摆在 ICANN 面前的最大挑战仍然是机构和理事会管理。本报告中提议的措施的目的是在现有条件以及标准问责机制缺位的情况下改进效率、透明度和问责制。

考虑到利益主体和学者的关注，本报告指出了属于机构管理范畴的若干问题。而理事会管理是 ICANN 为加强问责制而采用的主要工具，带有强烈的机构文化和价值观烙印。本报告审核了机构群体提出的一系列广泛问题，最终指出了多个方面的关键问题和缺陷，包括：理事会构成；理事会/工作人员的互动；理事会与社群机构的互动；决策透明度；以及质询和审核理事会决策的流程。

4. 建议

目前没有方法能够直接解决 ICANN 所面临的种种挑战。本报告建议中所蕴含的方针立足于在发展中改进，而不是变革。这一方针旨在一步步持续改进 ICANN 的问责制，以过去的经验教训为基础，借助一系列谨慎的干预措施，并通过监督和后续的再评估来加以巩固。

针对本报告所覆盖的三个焦点领域中的每一个领域以及所陈述的每一个关键问题，本报告均提出了能够改善现状的方法。其中一些建议能够立即实施，一些建议需要变更政策，还有一些建议则需要相关利益主体中进行更加深入的研究、磋商和考量。

本报告中提出的建议在类型和目的上各异。这些建议鼓励采纳现有的最佳实践以及利用各种可行方法和工具进行试验。其中一些建议希望在机构的不同层面改进信息处理、创建、分发和响应性。

这些建议在私营部门和公共部门研究结果的基础上提出了多种工具、方法和行动措施，以进一步加强 ICANN 透明度、公众参与和管理机制。其范围覆盖 ICANN 方针的改革、信息设计、理事会选择标准的调整以及重新考虑独立审核评判小组 (IRP) 工作流程的范围。

其中一些建议将 ICANN 作为其能力范围内的一个信息处理实体。在此类别下提出的改进涉及：信息披露政策和文件处理措施；有关公众意见征询期的组织和时间安排的基本标准的建议；有关理事会决策依据的更为明确和详细信息的索取事宜；理事会/工作人员互动方面的透明度；以及理事会和政府咨询委员会 (GAC) 之间沟通的改进。

按照所提出的发展方针，未来的 ICANN 审核应评估这些建议（如实施）对现状的改善程度，以及是否需要考虑目前不属于本报告范围的更加激进的措施，例如引入以制裁为基础的问责机制（如约束性第三方审核流程）。最后，即使是最有效的透明度和管理程序，也要依靠理事会和工作人员齐心协力将这些措施付诸实践。保证开放的文化氛围是对本报告所建议的机构措施的必要补充。

撰稿人

本报告所撰写的主题内容较为复杂且时间紧迫，需要团队齐心协力来完成。本次研究得益于伯克曼中心以及我们的扩展研究网络的方方面面的鼎力协助，包括项目顾问和研究员、伯克曼中心工作人员和暑期实习生、合作机构的研究员以及学术界及其他各界同仁。对于我们收到的所有深度意见以及每一位参与人员的辛勤工作和不懈支持，我们深表感谢。

主要的联合调查员

Urs Gasser - 调查组组长、“伯克曼互联网与社会研究中心”执行主任

Herbert Burkert - 圣加仑大学法学教授、信息法研究中心主席

John Palfrey - 哈佛大学法学院 Henry N. Ess III 法学教授、图书馆和信息资源系副主任，伯克曼互联网与社会研究中心教职副主任

Jonathan Zittrain - 哈佛大学法学院和哈佛大学肯尼迪政府学院法学教授、哈佛大学工程与应用科学学院计算机科学教授、伯克曼互联网与社会研究中心共同创办人兼教职副主任

项目顾问

John Coates - 哈佛大学法学院 John F. Cogan Jr. 法学和经济学教授

Jack Goldsmith - 哈佛大学法学院 Henry L. Shattuck 讲席法学教授；伯克曼互联网与社会研究中心教职副主任

Oliver Goodenough - 佛蒙特法学院法学教授；伯克曼互联网与社会研究中心教职研究员

Wendy Seltzer - 伯克曼互联网与社会研究中心高级研究员及“研究员咨询委员会”成员

研究小组

Robert Faris - 伯克曼互联网与社会研究中心研究主任

Rebekah Heacock - 伯克曼互联网与社会研究中心研究员

Laura Miyakawa - 伯克曼互联网与社会研究中心项目管理员

Joey Mornin - 伯克曼互联网与社会研究中心研究员

Caroline Nolan - 伯克曼互联网与社会研究中心项目管理人

David O'Brien - 伯克曼互联网与社会研究中心研究员

研究支持人员（圣加仑大学）

Phil Baumann、Jan Gerlach、Aurelia Tamò

伯克曼中心 2010 年暑期实习生

Jacob Albert、Gregory Asmolov、Eliane Bucher、Adi Kamdar、Andrea von Kaenel、Molly Sauter、Félix Tréguer

伯克曼中心支持小组

Amar Ashar、Carey Anderson、Catherine Bracy、Dan Collis-Puro、Sandra Cortesi、Sebastian Diaz、Karyn Glemaud、Dan Jones、Jon Murley、Ed Popko、Bruce Etling、Colin Maclay、Isaac Meister、Becca Tabasky、Jillian York、Seth Young

咨询专家

Chris Bavitz、Joi Ito、David Johnson、Nathan Kaiser、Phil Malone、Catharina Maracke、Jun Murai、Mike Roberts、Rolf H. Weber、Elliott Noss、David Weinberger

特别感谢哈佛大学法学院院长 Martha Minow、哈佛大学法学院行政院长 Fran McCrossan 以及哈佛大学总法律顾问办公室事务协调员 Diane E. Lopez 提供的建议和支持。此外，感谢**问责制和透明度审核小组**，他们的知识、专业能力以及提出的质疑对本次研究期间的事实调查和审议具有重要的意义。还要感谢 **ICANN 工作人员和理事会成员**对实现本次独立审核活动的目标和流程做出的贡献。

目录

I. 简介	9
A. 问题陈述和背景	9
B. 伯克曼中心的建立目的和角色	9
C. 信息披露	9
II. 任务结构、基本概念、研究问题和方法	11
A. 任务结构	11
B. 基本概念：问责制、透明度、公众参与和机构管理	11
1. 问责制	11
2. 透明度	12
3. 公众参与	13
4. 机构管理	14
C. 研究问题	15
D. 研究方法	15
III. 问题确定和问题集	17
A. 方法	17
B. 案例研究摘要	17
1. 新 gTLD 的引入	17
2. .xxx 域名案例和 ICANN 决策流程	17
3. DNS-CERT 提案	18
C. 问题集	18
D. 关键问题的选择和概述	19
IV. 关键问题分析和讨论	21
A. 透明度	21
1. 总体论述	21
2. 针对问题的观察意见和建议	21
B. 公众参与	25
1. 总体论述	25
2. 针对问题的观察意见和建议	27
C. 理事会管理 — 机构管理和理事会活动	31
1. 总体论述	31
2. 针对问题的观察意见和建议	32
附录 A：工作计划	48
附录 B：访谈方法	52
附录 C：新 GTLD 的引入	54
附录 D：.XXX 域名案例和 ICANN 决策流程	81
附录 E：DNS-CERT 提案	110

读者指南

本报告开篇为简介部分，阐明了问题陈述和项目背景，以及伯克曼中心进行此项研究的目的和角色。

第 II 部分介绍了作为我们调查焦点的基本概念（问责制、透明度、公众参与和机构管理）及其框架，并且说明了每一个概念应用于 ICANN 时的关键理论框架及存在的问题。这一部分还包括对我们所研究的中心问题的阐述以及研究方法的说明（有关伯克曼研究组工作计划和方法的更多信息详见附录 A 和附录 B）。

第 III 部分概述了用于确定后文所分析问题的方法。接着是三个案例研究的简短摘要：新 gTLD 的引入、.xxx 域名案例和 DNS-CERT 提议。这些案例研究为奠定本报告分析和建议的事实基础发挥了中心作用。完整的案例研究详见附录 C、D 和 E。

第 IV 部分为本报告的主体部分，分“透明度”、“公众参与”和“机构管理”三节陈述了我们对问题的分析及相关建议。各节依次介绍了问题，概括了分析中所用的事实观察材料，讨论了需要进一步关注的领域，然后简要提出了相关建议。“理事会管理”部分包括与独立审核有关的分析、讨论和建议以及政府咨询委员会 (GAC) 的职能。

I. 简介

A. 问题陈述和背景

近年来，ICANN（互联网名称与数字地址分配机构）为改进其问责制、透明度和决策质量采取了多项重要举措，包括数次重大的政策改革和正式审核。尽管付出了大量努力并且成效获得认可，ICANN 在做出全球互联网群体支持的决策方面仍不断面临问题。批评意见涵盖了一系列问题，包括诸多内部因素（ICANN 的决策机制如何顺应其自身的内部流程及外部反馈而得以完善）和外部因素（利益主体如何与 ICANN 沟通以及如何对 ICANN 随后做出的决策给予回应），所有这些问题都出现在 ICANN 独特的组织结构之下。

在这一背景下，ICANN 在 2009 年 9 月 30 日与美国商务部签订的二者之间的《义务确认书》(AoC) 中承诺“维护和改进用于征询公众意见、保证问责制和透明度的可靠机制，以确保其决策结果将反映公众利益并对所有利益主体负责。”ⁱ 根据 AoC 的要求，ICANN 理事会主席和 GAC 主席选出了问责制和透明度审核小组 (ATRT)，对 ICANN 的承诺执行情况进行审核。^{ii, iii}

ATRT 于 2010 年 4 月 12 日启动审核，^{iv} 并选择哈佛大学伯克曼互联网与社会研究中心的教员和研究员（以下称“伯克曼研究组”）作为独立专家组来开展审核工作。^v ATRT 要求伯克曼研究组遵照伯克曼中心与 ICANN 在 2010 年 8 月 5 日达成的《服务协议》，在原始调研和二级研究的基础上针对 AoC 第 9.1 段的条款提供自己的分析，包括一系列案例研究和访谈，并向 ATRT 递交独立的一套建议。^{vi} 此外，对于附录 A 中进一步规定的特定研究议题，伯克曼研究组已向 ATRT 提交专门意见。

B. 伯克曼中心的建立目的和角色

伯克曼中心成立的宗旨是探索网络空间，分享网络空间研究成果，以及帮助开拓网络空间的发展。中心致力于开展具有重要影响的研究工作。依循这一使命，伯克曼中心的教员、研究员及工作人员对 ICANN 及其自成立以来的重要公共政策职能进行了研究。我们在《服务协议》下开展的工作继承和发扬了研究与守约的传统，正是在这个传统的延续下，十多年我们撰写了一系列学术文章、国会听证资料和教学材料等等。^{vii}

C. 信息披露

根据预算和《服务协议》中订立的条款，伯克曼中心已收取 ICANN 265,692.00 美元作为本次研究的经费。^{viii} 预算的主要构成为教员及研究人员（包括助理研究员）的工资、研讨会经费和差旅费用。

有关参与此次研究工作的人员名单，详见本报告的致谢部分。有关情况请注意以下披露信息：

- Jonathan Zittrain 教授，伯克曼中心教职副主任兼本次审核的主要联合调查员，系互联网协会 (ISOC) 理事会成员。伯克曼研究组进行的 DNS-CERT 案例研究在建立事实基础时参考了 ISOC 主席兼 CEO Lynn St. Amour 的一封信函。

- Henry L. Shattuck 讲席法学教授、伯克曼中心教职副主任兼伯克曼研究组成员 Jack Goldsmith 教授在 .xxx 案例中提交了 ICM 的证明材料。他就 .xxx 案例研究前期版本的范围和结构提供了意见。
- 伯克曼中心研究员咨询委员会成员及高级研究员 Wendy Seltzer 系 GNSO (通用名称支持组织) 委员会下非商业用户社群的代表。她就三个案例研究的范围和结构提供了意见，并就伯克曼案例研究小组提出的具体事实问题提供了意见。
- 伯克曼中心曾经与 ICANN 及其创办成员合作提供早期会议场地，并且在 ICANN 创立 (1998 年) 前后与 ICANN 及其创办成员合作提供网上直播和其他方面的公众参与支持。伯克曼中心在此方面与 ICANN 的正式合作已于 2001 年 11 月 ICANN 玛丽娜德尔瑞会议之后结束。

II. 任务结构、基本概念、研究问题和方法

A. 任务结构

根据 ATRT 的解释，《服务协议》包含两个彼此相关、但在分析上迥异的工作流程：

- (1) 2010 年 8 月 5 日至 2010 年 10 月 13 日，伯克曼研究组作为 ATRT 及其工作组的“参谋”，对特定研究议题，特别是与伯克曼研究组开展的三个案例研究有关的议题（详见下文）提供专门意见。
- (2) 与此同时，《服务协议》要求伯克曼研究组在初级和次级研究的基础上提供自己的分析，并向 ATRT 递交独立的一套建议。

附录 A 概述了伯克曼研究组的工作计划并分别介绍了各工作流程的不同活动和结果。本报告为主要交付文件，它分别提供了伯克曼研究组在 AoC 9.1 和《服务协议》范围内的独立分析和评估。

B. 基本概念：问责制、透明度、公众参与和机构管理

AoC 第 9.1 段的宗旨是保障“问责制、透明度和全球互联网用户的利益”，它确立了本报告的参考框架。尽管审核的领域在 AoC 第 9.1 段 (a-d) 中做了具体说明，但并未给出*问责制*和*透明度*这两个关键概念的全面定义。如果要对 ICANN 在这些领域的表现做任何审核，首先至少要对这些基本概念以及*公众参与*和*机构管理*这类互为影响且在 AoC 中同等重要的概念的基本含义给出说明。

1. 问责制

为撰写本报告，我们研究了若干问责制理论，并探讨了这些理论应用于 ICANN 的可能情况。这方面工作的结果简而言之就是：单一的问责制理论并不能对 ICANN 提供支持，也不适合 ICANN 框架结构。这是源于概念意义不够清晰以及 ICANN 混合式的组织基础。尽管思考问责制对 ICANN 很重要，但事实上却没有一个标准的、可行的问责制定义，也没有监督与衡量进步的一致标准。

ICANN 的法律文件和政策没有提供一个一致的、全面的问责制框架，尽管其多个文件（包括章程、年度报告和内部策略文件）均提到了问责制。^x例如，ICANN 的《问责制和透明度的框架及原则》指出问责制和透明度是支撑机构运营模式的基础，同时还定义了三种责任：^x

- *公共领域责任*，处理 ICANN 负责执行的保障利益主体的机制；
- *机构和法律责任*，包括 ICANN 根据适用的法律及《ICANN 章程》应该履行的责任；
- *对参与群体的责任*，确保理事会和执行机构履行的职能与 ICANN 各机构群体的意愿与期望相符。

ICANN 已就这些方面制定和实行了三个旨在实行问责制原则的关键机制：公众参与机制、透明度措施以及理事会决议的独立审核。

在考察 ICANN 对问责制的解释的同时，对学术文献及其他背景材料的研究也提供了其他若干问责制框架，从而提出了另外的、辅助性的、有时甚至是相对立的视角。^{xi} 根据前期的研究，适用于 ICANN 的问责制的各方面可概括如下：^{xii}

- *透明度*是问责制的基本方面，也是评估 ICANN 表现的工具；
- *职责与遵守*外部和/或内部确定的规则、标准和最佳实践相关；
- *响应性*是问责制的外在表现，可衡量 ICANN 在多大程度上满足其所服务的社群的要求和需要；
- *责任*指对 ICANN 工作人员和理事会的的行为导致的后果负责，例如第三方审核、制裁或领导层更换机制。

前三项程序化机制是 ICANN 活动和运营的基础要素，有助于实现问责制。这些机制相辅相成，例如，透明度既能用于检验不当行为，还有助于从职责和响应性方面评价问责制。公众参与能够反映机构群体的喜好，因而有助于衡量响应性。

然而，ICANN 的问责方法遭到质疑，特别是考虑到 ICANN 目前的管理模式中基于责任的标准机制十分薄弱。有学者指出，“公众评议、公众审核和公众参与的新机会”不断增加会导致产生一种问责意识，而这种意识实际上并不能很好地取代更加直接的、依靠 ICANN 决策流程的形式。^{xiii} 此外，有学者认为 ICANN 目前的问责机制不能很好地适应其需要和目标，而且与公司管理常用的大部分标准问责机制基本没有关联。^{xiv} 还有学者指出目前对理事会决策的独立审核机制力度不够。他们认为独立审核没有最终形成约束性裁定或制裁，审核范围太大，但就审核机制的资格或地位而言范围又太窄（这些问题在本报告第 IV C.2.4 部分中进一步论述）。^{xv}

本报告承认对问责制存在若干相左的理论，但对于 ICANN 问责制不会提出一个总体理论或规范化的观点。上文概述的框架仅作为参考要点用于建立和检验研究假定，有关问责制的不同观点和解释无主次之分。根据 AoC 和《服务协议》中规定的任务和方法，本报告按照 ICANN 自身的定义分析了问责机制，并着力分析和评估 ICANN 是否履行了自身承诺。伯克曼研究组承认，采用其他问责制观点作为审核的理论起点和框架，可能会引出本报告未述及的其他一些同样值得考虑的问题。本报告所采用的实践方法并不代表间接认同某一问责制概念而反对其他概念，而是以所承担任务的具体规定为基础并考虑了本次审核的开展条件，包括重要的时间限制。

2. 透明度

本报告中，伯克曼研究组对透明度议题采用了相似的方法。在研究与 ICANN 及其他背景下的透明度概念有关的文献后，^{xvi}伯克曼研究组着重分析和评估了 ICANN 各项政策中列出的以及《问责制和透明度的框架及原则》中陈述的 ICANN 总体透明度结构。^{xvii}

在对 ICANN 的混合式结构特点保持清醒认识的同时，伯克曼研究组借用主要用于分析公共部

门机构的概念模型和方法来构建框架和讨论 ICANN 的透明度机制。虽然信息自由法和其他的公共部门透明度模型对 ICANN 的适用方式不同于它们对公共实体或政府实体的法定适用方式，但各方观察员认为公共部门为 ICANN 信息政策的评估提供了有用的模型。

在阐述 ICANN 结构中的机构要素时，伯克曼研究组也考虑到了机构领域内的发展变化，在将公共部门职能转移到私营部门时，通常会强制要求履行报告和其他透明度义务，并满足以消费者为导向的信息要求。虽然这些信息要求及其他信息要求主要是促使信息在机构和监管部门之间流动，但机构在许多领域制定了积极的信息政策来确保与利益主体社群的直接沟通。

在这一分析框架的基础上，透明度机制可以分为三种：

- *主动透明度*：ICANN 主动在其网站上公开信息和文件。
- *被动透明度*：ICANN 应公众要求提供文件。
- *参与透明度*：ICANN 通过发起意见征询和邀请磋商的方式将利益主体和公众纳入其决策流程，从而分享和收集信息。

根据案例研究和访谈，伯克曼研究组确定将透明度的功能作用作为透明度义务分析的又一个方面，详见本报告后文中的相关讨论。这些透明度功能包括：

- *组织透明度*：与 ICANN 的流程和结构、各种组织要素如何相互作用以及其各自职责是什么有关的透明度。
- *议题透明度*：议程、议程如何确定以及哪些事项属于 ICANN 活动范围。
- *决策透明度*：ICANN 如何做决策。
- *证据透明度*：决策的证据基础是什么、如何建立。
- *磋商透明度*：外部意见及社群机构和利益相关方的观点如何纳入 ICANN 的决策流程。

所有这些透明度职能均会影响主动透明度的架构和表现。ICANN 的职责当中应该包括就 ICANN 是什么以及做什么做明确而有效的沟通。这些职能也会影响被动透明度的表现。ICANN 能否清楚回应这些问题是衡量其开放性和响应性的重要指标。同时，使这些流程和结构透明化且易于理解是公众有效参与的一个必要前提。

3. 公众参与

ICANN 征询、总结以及最终吸纳、体现或否决公众意见的流程与前一部分概括的透明度的各个方面密切相关，特别是公众参与透明度。此外，这些意见的效力、及时性和对理事会决策流程的显见影响均可通过组织透明度机制得到加强，如上文所述。正如 ICANN 创立文件和 AoC 所宣称和重申的那样，有效的公众参与是问责制的基本要素，它确保了理事会和高级工作人员遵照 ICANN 机构群体的意愿和期望履行其职能。

对文献、案例研究和公众意见的审核表明，近年来公众参与流程有显著改善，在进一步提高公众意见在 ICANN 活动和决策中的可跟踪性和能见度方面已制定了多项前景乐观的举措。不过，正如众多学者指出的那样，公众参与不能成为 ICANN “主要的合理存在原由”，也无法充分填补更直接或“更严格”的问责形式的空缺。^{xviii}还有学者认为，决策问责制和公众参与之间的关联可以通过培养和加强公众有意和有效参与技术政策决策的能力来大大改进。作为一项问责措施，公众参与流程必须支持公众能够：“(i) 理解和批评技术问题；(ii) (获得) 对指定结构和潜力的充分认知；(iii) (发展) 足够的技能以便有能力与更强大的参与者磋商。”^{xix}

公众参与理论还提出了有关这些流程的最终目标的问题，以及如何在一个以征求愈趋广泛和多样化的公众意见为重点的参与理论和一个以搜集和利用这些意见中最有用的部分为重点的策略之间取得合理平衡。^{xx}ICANN 对公众参与的特殊定义和观点 — 公众参与的效力与透明度密切相关 — 也助长了压力。公众意见流程是否意在使利益主体能够及时、透明、方便地观察对某个决策有影响的细节因素和流程因素？或是可以将这个目标更好地定义为促使公众能够“以有意义的方式影响”这一决策？^{xxi}

本次审核既不是为了解答这些相左的理论，也不是为了确定真正的分歧所在以及什么样的机制能够使这些理论在公众意见流程的不同阶段达到统一，而是重点分析个体意见在“端到端”（从最初提出意见到相关理事会决策或 ICANN 活动）过程中的能见度和可跟踪性 — 无论这些意见是在公众意见征询或论坛中直接提出的个体意见，还是通过不同机构提供的理事会决策流程意见反馈渠道间接提出的意见。正视群体成员认为自己事实上没有“被听到”的感受，是公众参与流程合理化的基础，也是群体成员融入有效的透明度和问责制机制的基础。

4. 机构管理

AoC 第 9.1 段的多个内容可最为贴切地归到广义的“机构管理”范畴。对 ICANN 活动的管理涵盖一系列复杂多样的职能活动，从严格的技术活动到为寻求对涉及全球的政策问题达成一致意见而开展的重大国际活动，范围很广。如果单独考虑 ICANN 开展的每项活动，则 ICANN 自身独特的机构管理模式可能能够给其以最好的支持。但是 ICANN 必须在一个统一的框架下协调所有这些活动及其管理事务，并做出相关取舍。ICANN 的决策和组织结构不仅要考虑到决策的有效性和及时性，以及响应 ICANN 利益主体的需求，而且还必须达到透明度和问责制的最高标准，同时，作为加州的一家非营利性机构，必须在相关法律的约束下运营。鉴于这一法律地位，理事会最终负责 ICANN 的一切活动，是各种机构管理相关问题的中心所在，包括理事会的构成和综合技能、理事会成员的遴选、理事会和工作人员之间的职责分配和相互关系，以及与理事会和工作人员的活动、沟通和审议相关的透明度水平。

ICANN 活动中最具争议的可能要属制定与新域名分配有关的决策。这些决策不可避免地造就了得利方和失利方，而且收益与成本难以比较。在这种情况下，ICANN 理事会有责任权衡这些在不同利益主体群之间极不对称且各不相同的收益与成本。如果能够成功统一和协调各个利益主体的需要，在解决冲突方面发挥有效作用，ICANN 就能藉此获得成功。缺乏成效通常与争议本身的内在于结构更为相关，而不是 ICANN 作为仲裁者的效力。由于许多 ICANN 决策具有争议性，失利方常常针对决策流程提出控告，而得利方则不会指出任何程序缺陷或实际的不足。对

ICANN 而言，观念看法和实质意义对于决策的合理性同样重要，若要解决管理方面所面临的挑战，必须兼顾二者。

结构和程序固然重要，良好的管理文化也同样如此。本报告中所建议的措施能否成功实施，取决于 ICANN 工作人员和理事会是否接纳。报告后文中提出的许多建议与提高工作人员和理事会在日常工作中实践管理原则的能力有关。

C. 研究问题

有了这一概念框架后，本报告寻求解答的研究问题如下：

- 案例研究分析以及对各种材料（包括公众意见、ICANN 文件、学术研究、媒体报导、专家意见和访谈）的审核反映出了哪些与 ICANN 公众意见机制、问责机制和透明度机制相关的关键性问题？
- 为在 AoC 框架内改进公众意见、问责制和透明度机制，这些问题中的哪些问题已经或能够得到解决，通过何种方式解决？

D. 研究方法

《服务协议》中明确提到案例研究方法，并要求任何建议都必须建立在事实基础之上，根据这些方法原则，伯克曼研究组结合使用了许多定性研究方法。这些努力包括：初级研究（包括利用问卷对专家和利益主体代表所做的各种结构化的访谈）、次级研究（广泛搜索网络和数据库的相关信息）、探索性英文文献审核以及案例研究的起草等等。

根据《服务协议》中给出的要求，案例研究在伯克曼研究组的工作中起着尤为重要的作用。就此方面应用了以下方法：

- **材料审核：**按照《服务协议》中所列的多步骤方法，案例研究草案以探索性的定性案例研究的形式来组织和编写，并且在可获得的各种公开材料（包括公众意见、ICANN 文件、学术研究、媒体报导和专家意见）的全面审核的基础上来进行。审核从梳理 2008 年 1 月至 2010 年 6 月 17 日期间的公众意见开始，包括为从各种来源（包括 ICANN 网站）寻找特定案例材料而进行的广泛的网络和数据库搜索等。对于每个案例研究，都通过脚注列出了具体的参考材料。
- **访谈：**除公开来源外，案例研究草案中还参考了一组选定的利益主体和专家的观察意见，他们曾在开发案例实例的过程中接受访谈。这些访谈传达了更广泛群体对 ICANN 决策认识和解读的观察意见，为本报告提供了重要的辅助事实依据。受访者的陈述不代表伯克曼研究组的意见或结论。开展访谈以保密性为前提，在对 GAC 成员的问卷调查中，已请受访者说明他们是否希望对他们的回答予以保密。所有 ICANN 工作人员访谈都已经过 ICANN 内部协调，ICANN 顾问负责将问卷答复结果汇总给主席 Denise Michel。ICANN 总顾问 John Jeffrey 自己要求参加了我们对 ICANN 工作人员的电话访谈。更多详细信息详见附录 B。

在公开材料审核、案例研究以及访谈的基础上，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、机构管理问题和独立审核评判小组机制。为支持和鼓励未来的研究工作，所有材料（保密性访谈除外）都已收集到一起并将于 2011 年 1 月公开。

III. 问题确定和问题集

A. 方法

对于上文提到的要求，即伯克曼研究组必须提供仅以事实为基础的建议，在本最终报告中理解为：

- 必须基于事实和观察来明确问题；
- 问题分析必须考虑 ICANN 当前的运营环境，包括 ICANN 的组织框架（如章程和政策中的相应条款）；
- 各种考虑和建议要得到这些观察材料的支持，还要考虑 ICANN 以往为解决各个问题所做的工作。

下一部分所概述的案例分析在这个以事实为基础的多元化方法中占据主要地位。^{xxii} 这些案例分析引导了关键问题（包括挑战和机会）的确定以及对潜在改进的讨论。除案例研究外，我们还确定和分析了在审核公开材料、访谈和有关政策的内部备忘录的基础上提出的问题。^{xxiii}

B. 案例研究摘要

1. 新 gTLD 的引入

2008 年 6 月，ICANN 理事会一致通过了 GNSO 关于引入新通用顶级域名 (gTLD) 的政策建议，并决定启动新一轮 gTLD 申请流程的实施工作。原定于 2009 年 9 月启动的新计划目前仍在筹备中。

所提出的这个申请流程一直备受争议，包括对流程延迟的批评，对 ICANN 公布和纳入公众意见的方法是否充分透明和具有响应性的批评，甚至还包括对新 gTLD 是否应当存在的质疑。批评者还提出了许多具体的实质性问题，包括意向书提案、商标保护、政府咨询委员会的职能、为反对新 gTLD 提出的道德和公共秩序标准以及上下游融合等。

2. .xxx 域名案例和 ICANN 决策流程

2000 年，ICANN 启动“概念性验证”流程阶段以开始新通用顶级域名 (TLD) 的采纳流程。ICM Registry 提出申请 .xxx 和 .kids，但均未成功。2003 年，在与 ICANN 就第一份申请多次交换意见后，ICM 响应 ICANN 关于社区性 TLD 申请提案的呼吁，对标书进行修订并再次投标申请创建 .xxx。2005 年 6 月，ICANN 理事会通过决议，开始与 ICM 商议注册管理机构协议的商业和技术条款；然而，迫于来自多个社群的压力，ICANN 于 2007 年推翻了之前的决策并否决了 ICM 的提案。2008 年，ICM 提交独立审核请求 — 这是 ICANN 历史上首个要求由独立审核评判小组 (IRP) 听证的请求。2010 年，一个三人仲裁小组 (组成 IRP) 做出了支持 ICM 的裁定。

本案例研究概括了从 2000 年到 2010 年 6 月 17 日围绕 .xxx 提案发生的一系列重大事件，但没有再重新审视该申请本身的价值。这一时间表的选择旨在研究 .xxx 申请过程的两个特定方面：(1) 独立审核评判小组 (IRP) 的角色；以及 (2) 在 ICANN 评估 ICM 的 .xxx 提案、与 ICM 商议注册管理机构协议并最终拒绝 ICM 的申请期间，政府咨询委员会 (GAC) 与 ICANN 理事会之间的互动。

3. DNS-CERT 提案

ICANN 的 DNS-CERT 提案倡议成立一家分析、评估和应对全球 DNS 安全威胁的机构。此案例研究首先按照 ICANN 与美国商务部签订的谅解备忘录、《ICANN 章程》和 2009 年 AoC 中所述，概括了 DNS 安全使命。接下来是根据 ICANN 的“DNS 安全性、稳定性和灵活性的战略举措提议”和“DNS-CERT 商业案例”撰写的 DNS-CERT 提案摘要。然后，研究从 ICANN 公布提案和 ICANN CEO Rod Beckstrom 在内罗毕的讲话开始，追溯了围绕 DNS-CERT 提案的争议的起源，并通过公众意见、信件往来及在对 DNS 群体的访谈中收集到的材料梳理了争议的发展过程。

对这些材料的审核揭示出争议下暗含的三个关键问题：(1) ICANN 对 DNS 安全现状的评估和成立集中式的 CERT（计算机应急响应小组）提案的价值和清晰度；(2) 对 ICANN 的 DNS 安全使命的不同解释；以及 (3) 与开放性、透明度、公众意见和利益主体参与相关的程序问题。

C. 问题集

对三个案例研究和其他案例实例的分析，以及对其他各种材料（包括 ICANN 政策）的细致审核揭示出各种各样的问题，这些问题与 ICANN 的问责制、透明度、公众参与和机构管理机制有着不同程度的相关性。这些问题有的是结构性问题，有的与 ICANN 的工作的实质有关，还有的与决策方式及信息处理流程有关。以下分类是对这些问题划分问题集的一种方式。不可否认，这些类别是人为划分的，而不是原有的，因此，对于审核上述材料时发现的这些问题，还会有其他若干种不同的问题分类方式。这些问题可划分为以下三个类别：

- **结构性问题：**结构性问题与表明 ICANN 身份的所谓“ICANN 的 DNA”有关。此类别不仅包括 ICANN 作为总部位于加州的非营利性机构的法律结构及其宗旨，还包括其基本的组织结构：不同的机构（如理事会、调查专员、独立审核评判小组和支持组织）以及章程对不同机构之间的衔接的定义方式。
- **程序性问题：**和特定机构框架内的程序有关的问题，在分析上不同于结构性问题。此类问题包括对特定组织结构内决策方式的疑虑（如决策的清晰度、及时性或可预见性），以及在不同的 ICANN 社群和机构之间，信息在何时、以何种质量和方式流动。例如，GAC 和理事会之间的互动问题，（主动）披露信息的问题，或在信息披露请求方面如何进行例外处理的问题，都属于此问题类别。
- **实质性问题：**第三类问题是关于 ICANN 活动和决策实质的问题。这类问题通常与

ICANN 决策的结果和价值有关。例如，对 ICANN 理事会评估某些风险的方式有异议（如评估 DNS 的安全现状）。

这三个问题集在分析上彼此不同，但在多个方面又相互影响。例如，结构框架（ICANN 如何建立）形成了对程序的需要及程序的特征，而程序需要和特征又对决策结果产生重要影响。案例研究及对其他材料的审核表明，这三类问题有着无法回避的相互联系。例如，对 ICANN 理事会某个决策的批评意见可能根源于对决策实质的不同理解，但是批评意见在表述时却声称流程存在缺陷（如对公众意见欠考虑）或矛头指向 ICANN 的基础（比如其混合性质）。

虽然这些问题集在多个方面互相影响，但为了确定、分析和解决其背后隐藏的问题，需要将它们隔离开来。本报告对选定的结构性问题也有论述，但主要关注的是程序性问题。在案例研究中会提到实质性问题，但不会深入分析，因为这些问题不属于《服务协议》范围。请注意，在三个问题集中确定的问题既包括存在争议的问题，也包括认识问题，这一点很重要。鉴于伯克曼研究组审核的材料中明确地表达了这些问题，需要以恰当的方式来解决它们，例如，通过平衡信息的不对称性来解决“纯粹”的认识问题，而不考虑它们的实质意义。

D. 关键问题的选择和概述

在每个问题集内，伯克曼研究组都选择了一些关键问题。这种降低复杂性的方式需要通过定性判断来做出选择。就本报告而言，这些判断（或“过滤”）的标准来自 AoC 第 9.1 段。在这些定性原则的指导下，问题的确定和选择参考了伯克曼研究组通过访谈获得的信息，并借助与 ATRT 的有效互动而形成结论，而不是主观确定。

在这些互动交流的基础上，透过 AoC 第 9.1 段的原则审视前一部分提到的问题，形成了以下问题集矩阵：

	结构性	程序性	实质性
透明度 (跨领域)： AoC 9.1	<ul style="list-style-type: none"> 透明度审计 	<ul style="list-style-type: none"> 信息请求 豁免 信息设计（主动透明度） 	审核范围以外
公众参与 ，包括公众意见机制 (跨领域)： AoC 9.1 和 9.1(c)	<ul style="list-style-type: none"> 将公众意见纳入 ICANN 决策 加强跨群体对话的必要性 	<ul style="list-style-type: none"> 征询公众意见 汇总和回复公众意见 	
理事会管理 ，包括 IRP 和选择的 GAC 方面： AoC 9.1、9.1(a-b)	<ul style="list-style-type: none"> 理事会构成 对理事会决策的独立审核 	<ul style="list-style-type: none"> 理事会决策制定的透明度 理事会-工作人员互动 GAC 建议的界定 理事会-GAC 互动 	

下一部分论述所有这些关键问题，从 AoC 第 9.1 段确定的跨领域的主要方面 — 透明度和公众参与（包括公众意见机制）开始，接着论述 AoC 第 9.1 (a-b) 段规定的与理事会管理和 GAC 职能相关的具体问题。

IV. 关键问题分析和讨论

对上文划分的关键问题的探讨采用以下方案：第一步，提供一些总体论述，将每个问题集置于相应背景之下，这样可以解决概念性问题或引入更宏观的观察角度和定义要素。第二步，逐一探讨各问题集中的问题。探讨时首先简明地定义问题，以事实观察为依据，然后通过讨论，得出简明扼要的建议。

本问题分析和讨论是对一项规模大得多的深入研究工作的一个总结，这项研究工作涉及到数百页的案例分析、案例实例、备忘录、文献审核、公众意见表以及许多其他文件。了解这一情况很重要。这些材料中有一部分已纳入附录；其他材料将在以后在线提供。

A. 透明度

1. 总体论述

ICANN 十分依赖透明度来建立和维护问责制，这是在我们研究和访谈中反复遇到的问题，也是本报告中所有观察意见和建议的中心。这在一定程度上反映了 ICANN 与众不同的机构地位以及在应用备选问责机制方面的限制。^{xxiv}它还体现了 ICANN 为国际互联网群体的需要和要求服务的国际信托义务和公众利益导向。

这种对透明度的依赖性还源于 ICANN 必须平衡各个利益主体的需要和利益。ICANN 的决策常常有意地过度偏向或排斥 ICANN 的不同细分社群。在考虑理事会层面做出的艰难决策时，基于透明度的问责制问题最为突出，这一问题通常需要平衡一系列复杂、无法比较的事实，并且经常伴随着极大的不确定性。本部分内容中引入了这一关键动态，而且它还贯穿在参与和机构管理的相关部分；所有三个部分都提供了各不相同但彼此相关的建议。

从长期和超越 AoC 的特定审核框架的角度来看，伯克曼研究组建议朝着一个全面的透明度概念努力，在以透明度和参与为导向的管理方法基础上创建、处理和交流信息及文件，并最终将透明度的这些不同方面融合到一个经过调整的、全面的机构交流概念中来。

透明度是一个跨领域问题，在问责制、公众参与、机构管理和决策方面都发挥着一定作用。下一部分阐述 ICANN 的透明度政策和措施。透明度与公众参与之间的特殊关系在稍后部分阐述；透明度在决策中的影响在机构管理部分单独说明。

2. 针对问题的观察意见和建议

2.1 信息设计

(a) 问题

ICANN 在其网站上公布了大量信息。但有意见认为，通过这一方式实现主动透明度还不够。多

(b) 观察意见

ICANN 积极在其网站上公布某些类别的、被认为是对 ICANN 流程至关重要的信息。文献信息披露政策 (DIDP) 下列出了 20 多种不同的公开信息类别。^{xxv} 受访者对此表示疑虑，他们认为虽然 ICANN 公布了海量的细节信息，但信息公开的水平不高，例如没有清楚地陈述其目标和优先事项，也没有清楚说明理事会重大决策背后的依据。受访者建议，定期发布进度报告，在报告中清楚说明做出了哪些决策及其原因、接下来要处理哪些事项以及 ICANN 希望达到哪些目标，将有助于改进透明度。

ICANN 已经采取行动来解决机构群体关心的某些问题。2006 年 7 月，ICANN 宣布将改造网站，提高其可访问性并更好地满足用户的需要。^{xxvi} 此后网站实施了多项改动，包括搜索功能和 RSS 馈送源，以及对网站首页的重新设计。2009 年 6 月，ICANN 为确定还需进行哪些更改而开展了一项可用性调查。^{xxvii} 2009 年 10 月，ICANN 透露对博客的全面重新设计计划，包括截图、调查结果和独立的站点审计。^{xxviii} 根据受访者提供的信息，重新设计工作目前尚未实施，但在 ICANN 工作人员的日程中仍属于优先事项。此外，ICANN 工作人员还试验了维客网站形式，其中包含“可搜索的维客页面，就 ICANN 理事会通过的每一项实质性决议向公众提供易于访问的相关信息”。^{xxix} 有受访者表示这一流程即将完成。目前，维客已按类别（如“gTLD”或“管理与预算”）提供了自 2009 年以来的理事会决议，但它不具备一般维客中应有的编辑或互动功能（维客引用的“Add Comment”[添加评论]框似乎已丢失）。

(c) 讨论

对政策和措施的审核表明，ICANN 的主动透明度方法主要基于在其网站上以链接列表的形式提供文件，并提供诸如主题集、关键词和搜索等导航工具。这类信息设计的确定和选择影响着透明度。感兴趣的普通公众、临时访问网站的用户和新用户不像 ICANN 专家一样拥有专业知识与经验，只有改进材料对他们的有效可访问性，才能更好地实现上文提到的各种信息功能。

ICANN 可以采用公共部门和企业部门的操作程序和最佳实践，进一步改进信息和文件处理。例如，可以给外来的文件和内部制定的文件加上标签，代表其公众可访问等级（分级）。此后在每个文件的生命周期中定期审核这些标签。这将有助于确立一个基于访问体验的披露政策，并在主动透明度、被动透明度和参与透明度等方面推进信息的流动和可访问性。

此外，升级和重新设计 ICANN 网站时将前文提到的透明度的所有方面纳入考虑范围会使 ICANN 从中受益。其他工具和设计要素可能包括：文件标签方法；ICANN 主动提供的清晰文件列表；以有助于用户访问的方式组织的文件；清楚说明并准确传达请求与索取未公布信息的程序，例如包含条件和程序（包括审核程序）的类似于流程图的说明；与决策有关的参与程序的图表式概述；具体的流程图，提供目前正在进行的参与程序的最新图解。网站升级不仅仅是外观的美化，还是有效实现透明度的前提。

(d) 建议

- 采用公共部门和企业部门的程序和最佳实践，改进信息和文件处理。

- 重新设计 ICANN 网站以提升、推动和充分发挥主动透明度、被动透明度和参与性透明度。

2.2 DIDP 请求（一般公众请求获取来自 ICANN 的信息/文件）

(a) 问题

虽然 ICANN 的透明度框架提供了请求获取未公开信息的可能性，但这一被动透明度的条件和程序没有清楚地传达给机构群体。此外，在用于对“拒绝信息请求的决定”进行审核的审核程序中规定的种种限制，可能对透明度和问责制产生消极影响。

(b) 观察意见

任何公众均可请求获取未公开的信息（被动透明度）。这些请求需通过 ICANN 文献信息披露政策 (DIDP) 中确定的特殊程序来进行。根据 DIDP，对于已经公开的信息，ICANN 不必编写信息摘要或回应其信息请求。DIDP 和《ICANN 章程》均声明可能会翻译文件。^{xxx}

关于信息请求的性质、频率和响应的综合统计数据和其他信息（作为透明度审计的一部分）不会公开。根据访谈和对各种材料的审核，从该机制引入至今仅有少量正式 DIDP 请求提出，而非正式资料表明存在相对大量的索取更多信息的*非正式*请求。这也可以说明目前对这一信息请求渠道的宣传机制力度不足。对于此类请求的回复已在 ICANN 网站上提供；在收到回复的 13 个正式请求当中，有 7 个请求已根据 DIDP 中列出的多个豁免条件被全部或部分拒绝。^{xxxi}

(c) 讨论

对 ICANN 被动透明度政策的审核发现有两方面的问题需要进一步研究。第一是被动透明度条件和程序的传达方式；第二是在为被拒绝的信息请求设立的审核程序中规定的限制条件。

特别是，ICANN 网站未提供有关这种另外途径获取 ICANN 信息的明确信息。清楚说明关于获取 ICANN 尚未公布或提供之信息的条件和程序，对被动透明度的实现有着重要作用。关于第二个方面，如果某个公众信息请求被 ICANN 拒绝，依照 DIDP 所述，*在适用范围内*，请求者可以通过复议申请程序或独立审核程序对该项否决提出申诉。但是，和公共部门“只要是信息索取被拒绝即可诉诸于法院或其他机制来审核”的做法不同，复议申请和独立审核申诉程序都只面向那些“事实上受到不利决策影响”的个人。（这一论述引出了对“事实上影响”的含义如何解释的问题，特别在比较章程第 IV 条第 2.1 款和第 2.2 款之后 — 后者更宽泛地指出那些受到 ICANN 作为或不作为的“不利影响”的个人均可提出审核请求。）

(d) 建议

- 就从 ICANN 获取尚未公开之信息的条款和程序，提供清楚和易于访问的说明信息。
- 为“信息请求拒绝案例”的审核流程建立更宽松和更独立的机制。

2.3 豁免条件

(a) 问题

ICANN 的透明度承诺附带了大量适用于主动透明度、被动透明度和参与透明度的豁免条件。由于缺乏透明度审计，难以评估豁免条件的使用情况。但是，对豁免政策的审核发现了一些问题，包括与具体豁免条件及“全局性”透明度豁免条件的宽泛性有关的问题。

(b) 观察意见

在 DIDP 的 Defined Conditions for Non-Disclosure（定义的不披露条件）标题下列出了一系列透明度豁免条件。按照这些规则，在 ICANN 已“确定的...信息不披露条件”所涵盖的方面不实行透明度或仅实行有限透明度。^{xxxii} 此类条件覆盖约 12 种信息类别，包括已在希望保密的条件下同政府或国际组织交流的信息；内部信息及与 ICANN 合作实体交流的且会或可能会损害 ICANN 内部决策程序的信息；机密商业信息和/或内部政策及程序；以及草案。

“在特殊情况下 [即] 披露这些信息带来的公共利益大于其可能会造成的危害时”，ICANN 可以逾越这些豁免条件。^{xxxiii} 在上述文件所列的豁免条件以外，ICANN 附加了一个“全局性”豁免条件：“如果 ICANN 确定披露信息的危害大于其带来的公共利益，ICANN 保留在上文未指定的条件下拒绝披露信息的权利。”^{xxxiv}

(c) 讨论

虽然 ICANN 的混合式组织结构使它区别于公共实体，但在决定主动与公众分享哪些信息或拒绝信息请求的问题上，仍可将 ICANN 的相应措施和程序与其他透明度制度做以比较，包括一系列有代表性的信息自由法。这并不表示这类制度和法律像其适用于公共或政府实体一样适用于 ICANN。确切地说，是 ICANN、GAC 和外部观察员认为公共部门为 ICANN 的信息政策评估提供了有用的模式。在对 ICANN 的透明度豁免条件与一系列选定的国际信息自由制度做深入比较后发现：ICANN 的一系列豁免条件十分宽泛，每个豁免条件使用的描述词语都较为笼统。这在有关保护草案和内部决策流程的豁免条件上表现得尤为明显。

ICANN 的一些豁免条件在宽泛性上异常突出，例如保护内部政策和程序、排除轻率使用以及不公开披露的财务信息等，似乎对透明度采取了防御的态度。为加强 ICANN 的透明度，特别是决策方面的透明度，至少应当缩小一些豁免条件的适用范围，尤其是内部商议流程的保护和草案的作用。

总体上的“公共利益优先”本身就是一个十分笼统的说法，如果使用得当可能有机会制约豁免条件的宽泛性。由于缺少透明度审计，没有信息用于评估这一优先条件的应用情况。然而，通过“危害检验”优先的方式，ICANN 使自己有权在即使不适用于任何豁免条件的情况下也依旧可以保留信息，这将会否定制定所有豁免政策的意义。

(d) 建议

- 缩小有关内部决策流程和草案方面的透明度豁免条件的适用范围。取消 DIDP 中的全局性透明度豁免条件。

2.4 透明度审计

(a) 问题

由于缺乏对信息活动的全面审计，评估 ICANN 在主动、被动和参与透明度方面的措施变得很困难。

(b) 观察意见

2007 年 One World Trust（世界共同信赖组织）审核提出一项 ICANN 倡议，“由一家外部机构开展对问责制和透明度标准的年度审计，包括对《管理运营原则》中做出的承诺...进行审计”，审计结果“在年度报告中公布”。^{xxxv} 上份年度报告未包含这一审计。

(c) 讨论

ICANN 目前缺乏及时公开的透明度审计。这就使得对 ICANN 的措施难以做出实质性评估，因为这些措施与主动、被动和参与透明度相关。目前，迫于经验性材料（如有关文件公布时间延迟的材料）的缺乏，为了确定指导政策和措施之间是否不符以及哪里、如何不符，审核人员只能寻找概念、结构和程序上的缺陷。相反，综合的审计将可以实现基于事实的定期内部、外部审核和基准评估；如果进一步改进其信息政策，ICANN 可从中极大获益。

这类透明度审计需要通过清晰的政策和流程来加以管理，确定与审计相关的信息类别等。根据 One World Trust 审核早前的建议，透明度审计应当在《年度报告》中公布。此外，伯克曼研究组建议将源数据作为 Dashboard/ICANN Performance Metrics（公告板/ICANN 绩效衡量标准）的一部分发布。^{xxxvi}

(d) 建议

- 针对定期透明度审计的执行和信息公布，制定和实施相关政策和流程。

B. 公众参与

1. 总体论述

公众参与是 ICANN 的最主要特征。早期互联网的参与精神在依靠民主与共识推动的技术机构中得到了体现，它也烙印在 ICANN 的 DNA 中，从 ICANN 的组织结构、早期活动到它所声明的原则，无处不体现着参与的精神。^{xxxvii} 作为一项宏大的“全球范围内的民主管理实验”，ICANN 努力将公众（全球互联网用户群体、私营部门、政府和其他利益主体）纳入其决策流程中。”^{xxxviii}

ICANN 的公众参与承诺在其章程中有明确陈述：它的第四个核心价值观就是“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。”^{xxxix} 第 III 条要求，对于理事会正在考虑的“会极大地影响互联网或第三方运营（包括征收任何费用或收费）”的任何政策，ICANN 都必须发出通知并允许公众提出意见。^{xl} 这些

基本承诺得到了实现，并在 ICANN 的《问责制和透明度的框架及原则》^{xii}以及文档公布运作政策^{xiii}中做了进一步规定。

在 AoC 中，ICANN 承诺“维护和改进关于公众意见...的稳健机制，以确保决策流程的结果体现公众利益并对所有利益主体负责。”^{xiii}近年来，ICANN 已着手实施多个旨在改进相关机会和机制的项目和举措。其中的以下行动值得关注：

- ICANN 2002 年 12 月 15 日批准的“新章程”引入了一个工作职位，该职位负责“协调 ICANN 有关公众参与的各个方面，包括网站和其他各种与普通互联网用户群体沟通并收集其意见的途径”。^{xiv}
- 2008 年 11 月成立的理事会公众参与委员会以 ICANN 在理事会层面有效纳入公众意见的承诺为宗旨。2010 年，该委员会为 ICANN 内罗毕会议的远程参与设计了一个更为标准化的方法^{xv}，并就 ICANN 的公众参与计划召开了两次在线信息会议。委员会在其 2010-2011 计划中说明了接下来要沿着相似路线达成的目标。^{xvi}
- 另一项正在进行的流程包括政策制定流程工作小组 (PDP-WT) 的工作，PDP-WT 作为 GNSO 改进流程的一部分于 2008 年发起成立。该小组的初步报告已于 2010 年 5 月公布，其中包含与新政策制定流程的运作原则、规定和程序有关的提议。PDP-WT 预计下一步将重点针对其建议制定一个实施和过渡计划。
- 同样是在 GNSO 内部，2009 年 3 月批准成立了沟通和协调小组 (CCT)，任务包括改进 GNSO 的网站，使其能够更好地征求有意义的公众意见等等。^{xvii}2010 年 6 月，GNSO 委员会批准了 CCT 的最终报告，并指派 GNSO 工作人员开始实施其建议。^{xviii}

虽然这些流程成效显著且得到普遍认可，但是，有利益主体和学者认为公众参与对理事会实际决策的现实影响仍然有限。尽管 ICANN 在公众参与流程的整体运转上得分很高，但是，提高个人意见在“端到端”（从初步提出意见到相关理事会决策或 ICANN 活动）过程中的能见度和可跟踪性有助于打破人们实际上没有“被听到”的普遍认识。与相关社群的提前互动以及更加清楚的意见征询时间表也能够推进这一流程。

不断尝试征求、总结和体现公众意见的新方法也能够给扩大公众参与流程的范围、提高公众参与流程的效率带来新的机会。其中一个非常突出的例子就是 ICANN 为制定“2010 年 7 月-2013 年 6 月战略计划”在意见征询流程中使用了一个调查工具，这也是就《申请人指南草案》征求意见时尝试的方法。^{xlix}来自于其他组织的模式（例如欧盟“规则制定”和维客“开放战略计划”）也提供了有用的类比模式可供借鉴。¹开放的创新文献和原则也提供了有用的框架；虽然公众参与有利有弊，但有效的参与措施如果让参与者感到自己的意见被公正地听取，就能够支持决策流程和结果并赋予其合理性。ⁱⁱ

我们从案例研究和访谈中得出的许多重要研究结果都偏重于直接的群体代表机制，例如向公众意见征询和公众论坛提供意见的机制。不过，这些建议也与通过各种支持和咨询机构提供个人意见的“间接代表”有所关联，特别是通过 GNSO 委员会中的利益主体群。与个人意见的能见度和可跟踪性相关的研究结果也一定适用于这些渠道。

在这一背景下，以下问题分析主要侧重于分析由个人、实体直接提供意见的公众参与方式，其次分析由各种支持组织和咨询委员会活动体现的代表方式或直接参与这些活动的公众参与方式。伯克曼研究组的分析围绕吸纳个人意见的主要步骤：1) 征询意见；2) 汇总和回复意见；以及 3) 将意见纳入理事会决策。在最终建议中，我们将重点放在通过跨群体对话与各社群进行的早期互动上。

2. 针对问题的观察意见和建议

2.1 征询公众意见

(a) 问题

与 ICANN 公众意见论坛的数量、结构和时间安排有关的问题可能会对实现公众参与的效果与意义构成阻碍。就参与机制而言，缺乏理解（语言及表述清楚与否）和结构（网站导航难易）上的一致性也可能会妨碍公众提出意见。

(b) 观察意见

如上文所述，ICANN 在为公众评议提供的机会上做出了许多改进。受访者表示，新 gTLD 流程在广纳意见方面比以往的 ICANN 政策决策要开放得多。ICANN 还开始针对关键的 ICANN 政策主张提供远程学习；其学者计划是 CEO 的一项重点外展活动。ⁱⁱⁱ为优化远程参与方案，ICANN 已对公众论坛和其他通过聊天室和实时音频馈送召开的会议做出了大量改进。ⁱⁱⁱ

虽然取得了这些进步，但受访者反映，ICANN 公开会议的覆盖范围比应有的范围要小——地点宣布得太晚，参加者和组织者都来不及提前做出计划，而且参与者们“各自为战”，没有足够的跨群体讨论。受访者还对 ICANN 不允许“偶尔参与”的做法表示担忧：那些可能对 ICANN 的某个方面感兴趣、但是无法在流程上投入大量时间的人面对 ICANN 复杂的政策决策和公众参与流程可能无所适从，因而无法参与。在反思自己作为 ICANN 公众参与部门总经理的任期时，Kieren McCarthy 在博客中指出，他希望自己曾经建议 ICANN 建立“一套更加简单的意见机制，如投票机制等，不需要人们阅读整个报告并针对里面的特定说法给予回应”，以鼓励更多的公众参与。^{liv}

(c) 讨论

公众参与流程在其他方面的改进必须注重于减少向 ICANN 提出建设性意见所面临的障碍。意见论坛的时间安排、同时发布的实质性问题的数量以及相关论坛在多样化的群体成员中面向多大范围公开，这些问题可以通过建立时间安排、结构和外展活动的标准来解决。这些标准不需要很详细。确切地说，它们将给出某种意义上的一致基准（流程的总体时间范围；分发渠道；意见总结规则；翻译的提供）和某种方案清单（如可用工具，可根据决策的类型和紧急程度选择）。对于可以吸纳公众意见的政策决策的条件或不同类别，也可以加以区分。^{lv}

虽然 ICANN 工作人员说明他们正在研究创新型公众参与工具，包括各种社交媒体和调查文件，但到目前为止这些工具尚未经过广泛的测试。多位受访者谈论了对话的话题类别的潜在作用，它可以让参与者轻松跟踪和观察意见论坛中的对话。一种可能的新机制是允许群体成员在文件

或提案的特定部分直接添加话题评论。多轮评论期，明确要求评论者对过去的评论进行评价，也将鼓励公众彼此交换观点和立场。

(d) 建议

- 建立并遵循有关公众意见征询期结构和时间安排的基线标准。区分针对不同类型的 ICANN 活动和决策的公众意见要求（例如信息请求、政策制定提案、草案文件）并制定相应的标准。
- 确保 ICANN 工作人员和社群机构就不同的意见征询期充分协调，以便更好地解决公众意见征询期的数量和时间问题。
- 征求公众意见和安排意见征询期时，使用相关工具来更好地推动利益主体之间以及与 ICANN 工作人员之间的对话；探索、评估和实施此类机制，以便推动个人、所在社群、工作人员之间及最终与理事会的对话。
- 进一步提前时间来宣布 ICANN 会议的具体地点，以便继续改进参与这些会议的机会。
- 继续提高相关材料和意见的翻译质量和翻译内容公布的及时性。探索让利益主体和志愿者参与翻译的方法。

2.2 汇总和回复公众意见

(a) 问题

ICANN 工作人员要负责解释、处理和组织各种意见，但是针对这一流程似乎没有统一的措施、方法或时间表。业已存在的标准没有清楚地传达给外部参与者。有关公众参与的反馈较为薄弱；提议者难以、甚至无法了解意见何时以及如何汇总、总结和纳入决策。

(b) 观察意见

在不同的决策和论坛中对群体意见的总结和分析方式各异。在准确分析公众意见的“正确流程”上存在诸多问题。首先，根据公众意见很难判断公众的意向。而“写信运动”或特别积极的献言者使这一问题更加复杂。个人意见可能比一般观点更为有用和可行。第二，公众意见的数量、长度和质量大相径庭。此外，还有一些意见被提交到错误的论坛；适合提交到特定主题论坛（例如新 gTLD 计划中的字符串争用程序）的意见被提交到综合论坛（例如针对整个《申请人指南草案》的意见论坛）当中。

在承认准确分析各种公众意见很困难的同时，受访者和 ATRT 收到的意见都反映目前很多意见总结中遗漏了某些意见，而且对意见统计不公（例如由多家商标机构署名的通函按多条个人意见计算，而由多位个人署名的通函却只按一条意见计算）。部分受访者认为公众意见分析过于简单。

尽管存在这些困难，仍有多名受访者指出，在最近几轮的新 gTLD《申请人指南草案》(DAG) 的修订过程中，ICANN 在采纳公众意见和向群体传达回复方面有显著改善。

(c) 讨论

虽然在公众意见总结方面不可能存在所谓严密的科学性，但制定和传达流程基准有助于增强最终分析的合理性。针对公众意见的指导原则、更清晰的模板和明确的渠道有助于群体成员清楚了解自己的意见流向。

ICANN 提供公众意见的汇总/分析和完整记录的做法是显示意见已收到并纳入考虑范围的重要方法。不过，在决策流程的整个生命周期内跟踪个人意见的机会还有待改进。让“群众”加入（应用有力的参与规则以防止滥用），帮助对意见进行分类、过滤、解释和汇总，发现重复意见并引导参与者访问资源或答复，可以减轻 ICANN 工作人员的负担，强化人们对公众意见被纳入考虑范围的意识。^{lvi}

使用新流程让公众意见影响关键政策决策是增强公众参与成效的机会。例如，在新 gTLD 计划的背景下尝试了一个新的公众意见分析模式，在此模式中，为了确定对 DAG 做哪些修改，按不同提议的相关类别来组织汇总/分析文件。DAG 应意见要求而进行修改的部分会在脚注中说明。相似方案可以根据考虑中的政策制定流程的特定目标进行调整。

(d) 建议

- 制定并传达用于公众意见总结与分析的基准程序和指导原则。然后为工作人员提供使用这些程序和原则的支持和培训。
- 继续尝试不同的公众意见回复机制；探索、评估和建立一些机制，使利益主体能够更好地跟踪自己提交到 ICANN 政策制定和决策制定流程中的意见的整个处理过程。实施此类措施应以清楚定义和传达作为前提条件，实施时应有明确的目标，朝着提高现有流程的效率、弥补关键不足或实现重大改进的方向而努力。
- 探索群体成员能够加入意见总结和分析的机会和方式。

2.3 将公众意见纳入 ICANN 决策**(a) 问题**

尽管公众有许多机会就政策决策提出自己的意见，但让群体成员担心的是，难以了解自己的意见何时以及如何被纳入和反映到理事会决策中。与理事会决策透明度有关的其他问题在 IV C.2.3 部分说明。

(b) 观察意见

ATRT 收到大量有关理事会决策的意见；大部分意见表示“理事会决策应更好地向公众解释和说明”。^{lvii} 受访者反映，ICANN 对于那些看似违背公众意见的理事会决策没有给出充分的解释。其中提到的一个例子就是意向书提案，该提案得到众多评论者无条件或有条件的支持，但最终被理事会否决。根据 ATRT 收到的意见，认为理事会决策解释不够的另一个例子是重新授权决策。

根据访谈得到的信息，目前，为改进理事会面向公众的决策信息传达，工作人员正在讨论的主张包括：创建一个说明模板，让理事会在做出每个决策后填写并公布；制作一个矩阵表，说明意见如何纳入考虑范围、其中哪些部分对决策有影响以及如何影响。

(c) 讨论

对理事会决策中如何反映公众意见这一问题缺乏清楚的解释，特别是当理事会决策看似背离了提交的大部分公众意见时，缺乏清楚的解释可能会损害 ICANN 的正当性。认为自己的意见被低估或被忽视的群体成员未来提供意见的可能性会降低。他们还可能会更怀疑 ICANN 理事会是否以有利于公众的方式制定决策，或选择向其他外部机构投诉，例如法院或国家政府。在采用抗议流程和争议解决机制的领域的实证研究表明，当群体成员能够认识到自己的利益得到仔细考虑时，无论最终结果如何，总体上他们会更加满意。^{lviii}

(d) 建议

- 就理事会的决策理由提供更清楚、详细的说明信息，包括群体意见被否决或被纳入最终决策结果的原因。

2.4 加强跨群体对话的必要性

(a) 问题

ICANN 已在致力于“评估政策制定流程以便加强跨群体商议”。^{lix}非正式资料表明，现有在决策流程初期的正式和非正式跨群体商议渠道和机制仍需要改善。

(b) 观察意见

访谈中多次提到决策初期需要更有效的跨群体对话。受访者指出，政策制定延迟通常是因为 ICANN 机构群体内的不同团体对问题发言太迟，常常是在问题即将最后决定时。这些受访者认为，这些团体间较早地互动可以使政策制定更有效率，同时更有助于达成共识并扩大参与范围。

有受访者反映目前 ICANN 机构群体内部各团体孤立运作：一个团体先公布文件，接着其他团体提出意见，再由工作人员和理事会决定下一步行动。这些受访者主张先在广泛的群体范围内展开讨论再公布文件，以防止后期的“乒乓”效应。

在某些情况下，ICANN 成立了跨群体工作组来解决特定的问题。例如针对新 gTLD 计划的第 6 条建议（阐述“道德和公共秩序”）成立的工作组。^{lx}该工作组包括来自 ALAC、GNSO 和 GAC 的代表。受访者认为这一工作组是 ICANN 机构群体内部各团体间展开对话的一个积极例子；但他们也表示，该工作组进入流程的时间太晚，而成立该工作组的目的是为了解决由于在新 gTLD 计划制定初期缺乏足够的跨群体对话而造成的问题。

(c) 讨论

由于在政策讨论初期缺乏足够的跨群体商议，ICANN 机构群体内的各利益主体无法帮助发现与具体政策相关的重大问题，从而可能会导致政策制定延迟。例如，如果在公布新 gTLD 计划中的第一版《申请人指南草案》之前开展了更广泛的跨群体对话，可能有助于发现后来出现的“全局性问题”和其他有争议性的问题。

在形成政策建议之前成立由来自多个咨询委员会 (AC) 和支持组织 (SO) 的代表组成的工作组有助于发现并解决“敏感”问题。增加 ICANN 会议上跨群体互动的机会有助于为各 ICANN 社群机构间的讨论提供明确的渠道。

我们承认，加强跨群体对话不能排除感到不满的参与者寻找其他方式来表达异议的可能性，例如游说理事会成员解决他们的问题或重新开启策制定的某些环节。我们认为此类行为并非在所有情况下都不合适。

寻求更多跨群体对话的机会（正式的和非正式的），目的是审慎地利用这些机会以辅助其他各种已经确立的有关建立共识和集体商议的机制。

(d) 建议

- 鼓励 ICANN 的各社群机构在政策行动、讨论和商议的早期阶段加入跨群体互动。为 ICANN 各社群机构间跨群体商议的启动制定清晰的政策和程序。

C. 理事会管理 — 机构管理和理事会活动

1. 总体论述

在透明度、问责制和管理等一系列问题上，ICANN 面临种种挑战。这些挑战反映了 ICANN：身担公私两重身份的特殊地位；牵涉众多社群和利益主体群；管理的全球性；希望保持管理的共识基础；以及 ICANN 本身固有的紧张关系和使命冲突。机构管理政策是 ICANN 透明度和问责制的中心。所有旨在改进透明度和问责制的改革还要考虑必须以有效和及时的方式做出成熟的决策。

就机构管理的核心部分而言，挑战在于 ICANN 的混合机构模式。ICANN 是一个代表全球互联网群体利益、采取自下而上原则、基于共识的组织，同时，它也是一家位于加州的非营利性机构。这两个模式目前可以统一理解为：理事会在加州法律的约束下对组织行为负最终责任，因此，为履行全球责任，理事会必须适当地监督和实施这一自下而上的共识模式。这就意味着理事会必须充分了解和理解 ICANN 群体以及更广大利益主体的利益和倾向，并据此采取行动。这一点不但适用于达成共识的情况，还适用于无法达成共识的情况。当前的问责模式是建立在透明度、参与和程序的基础上，在这个模式内运营时，关键要确保理事会会有足够的能力和资源，能够正确评估和理解群体的需要和意见。

鉴于 ICANN 的一系列特殊责任和多样化的职能，来自机构管理领域的经验和最佳实践不能直接应用于 ICANN，而需要考虑 ICANN 所处的特殊机构背景。

第 II B.1 部分中描述的各种问责制概念既和 ICANN 在加州法律下的法律基础有关，又和它对世界各地互联网用户承担的广泛责任有关。理事会在这两个方面都扮演着核心的角色。其范围延伸到理事会的构成、理事会与工作人员的关系以及与社群机构的互动，还延伸到针对 ICANN 决策的可选独立审核模式。

机构管理不仅包括组织结构、规则和程序，还包括组织的文化价值观和标准，以及这些价值观和标准在日常活动及与利益主体的互动中如何体现。对于组织的透明度、问责制和有效性而言，这两个方面必不可少、相辅相成。

ICANN 应继续带头应用透明度和公众参与原则来改进管理。互联网及其他数字化的互动和信息共享方式为原有模式的改进创造了新的机会，但目前形势尚不明朗。ICANN 能够也应当试验不同的透明度和问责制构想，并定期评估结果。通过这些试验改进 ICANN 的整体实践，这需要周密的设计和持续的监控，还要准备好接受有的试验方法不成功的情况。

2. 针对问题的观察意见和建议

2.1 理事会构成

(a) 问题

在访谈和许多公众意见中，有人表达了对 ICANN 理事会构成的疑虑。ICANN 理事会的构成有两个主要方面：理事会在专业知识和技能方面的代表性以及对各个利益主体的充分代表性，包括对不同地理区域及商业和非商业利益的代表性。

(b) 观察意见

受访者对理事会在适当技能方面的充分代表性表示了关切。提交给 ATRT 的意见表示，希望理事会呈现“更广泛的业务专业性和性别多样性”。提交给 ATRT 的公众意见表明，有群体成员感到理事会选举流程至少在某些方面还不够透明，例如采用的选举标准方面；受访者反映提名委员会的活动和决策达不到应有的效果。

对于由提名委员会、地址支持组织、国家或地区代码域名支持组织和通用名称支持组织进行的总共 15 名理事会成员的推选方式，《ICANN 章程》中包含较为详细的选举规则。^{lxi}对于每一类席位，章程都制定了一系列多样化的理事会成员标准。很重要一点的是，提名委员会应通过采用一系列广泛的选举标准，包括“内在”（如正直、智慧）和“外在”的选举标准（如文化和地理多样性）“努力确保 ICANN 理事会的整体成员构成在地理、文化、技能、经验和观点视角上呈现出多样性”。^{lxii}

理事会选举流程和构成问题分别接受了广泛的内部和外部审核。由于提名委员会和理事会都经过外部专家的独立审核，导致产生了一系列重叠的建议。根据访谈提供的信息，目前有多项建

议，特别是和技能、经验和独立性有关的建议正在付诸实施。

(c) 讨论

由于以往通过独立审核提出的建议仍在实施当中，对正在实施的措施（旨在解决本部分中提出的问题或确定是否需要考虑采取其他补救措施）提供最终评估还为时过早。除要考虑理事会的其他各种技能外，我们认为理事会选举中应当更加注重机构管理、集体决策、协商和争议解决技能，以便帮助理事会更有效地处理 ICANN 群体中的价值观冲突和利益冲突。我们同意早前的建议：给理事会成员支付报酬并招募专家理事以满足特定的技能需求。总的来说，目前的行动表明 ICANN 正努力按照 AoC 第 9.1(a) 段内容的要求评估和改进 ICANN 的理事会选举机制。

材料审核表明，为确保 ICANN 理事会由拥有适当技能和代表各个利益主体的成员构成，理事会选举问题是当前的重点。但是，从 ICANN 严格的、有时可能发生冲突的目标来看，可能要考虑将长期重点从理事会选举转移到理事会发展流程上来，特别是考虑到随着 ICANN 所处的经济和技术环境的发展，对技能系列的需求在不断变化。为了相似目的，一些大型非营利性组织（如美国 Girl Scouts [女童军] 和美国红十字会）成立了理事会发展委员会。受访者表示，ICANN 已在此方面采取了初步的措施（如根据调查后的自我评价，为理事会成员提供针对特定问题的特别培训会）。

(d) 建议

- 实施早前研究提出的、更多地关注理事会构成和技能的建议，包括为确定 ICANN 理事会需要的一系列共同技能并就这一问题与利益主体磋商，建立一个机制的建议。定期评估在这些问题上的进展。
- 在理事会选举中更注重机构管理、集体决策、协商和争议解决技能。
- 考虑招募专家理事以满足特定技能需求。
- 提高提名委员会在选举标准和选举机制上的工作透明度；但就候选人个人的审议仍应保密。
- 在当前工作的基础上，考虑成立一个理事会发展委员会来扩大理事会选举流程，以便纳入理事会发展活动。

2.2 理事会-工作人员关系

(a) 问题

在一些访谈和公众意见中，有人担心 ICANN 工作人员和理事会之间的关系形式不利于确保理事会有效纳入并响应所有群体意见。普遍的认识是，在设定日程和构建理事会决策的信息基础方面，工作人员扮演了过于具有支配性的角色。

ICANN 活动的广泛性和复杂性导致 ICANN 理事会成员的工作量非常大，从而引发了人们对他们能否投入足够的时间积极监督工作人员的活动并引导组织策略方向的疑问。

(b) 观察意见

访谈中多次谈到这样一种认识：工作人员做出了太多单方面的决定，而且对群体意见的过滤不当，从而弱化了自下而上的谘商和政策制定流程的作用。其中提出了一个最近的例子：DAG 将恐怖组织联系纳入为一项新的、拒绝新 gTLD 申请的标准，据称这一条款不是自下而上的政策制定流程的结果，而是工作人员擅自插入的。受访者和 ATRT 收到的公众意见反映，群体认为 ICANN 工作人员不考虑群体关注但工作人员不认同的问题；受访者表示对此情形一直很无奈。

与此相反，有受访者认为 gTLD 案例是近期信息流动过程（从群体到工作人员再到理事会）有所改进的一个例子，特别是在工作人员总结针对 gTLD 流程的公众意见并将其传递给 ICANN 理事会的方式上（如将意见对应具体的个人并提供到原始来源的链接）。

理事会委员会模式的持续发展也可能会提供确定及参与组织重大事项的渠道，鼓励理事会互动参与在群体层面和工作人员层面上开展的同类行动，并帮助提高理事会的工作效率。为服务于“ICANN 的最大利益”，2008 年成立了几个新的理事会委员会，解散了部分已有的理事会委员会，这是一种主动方式的体现。^{lxiii} 新成立的理事会委员会包括 IANA（互联网号码分配当局）委员会、公众参与委员会、风险委员会和机构改进委员会。^{lxiv}

早前的报告和访谈答录强调了与理事会繁重的工作负荷有关的问题以及各种不同活动的优先级确定问题。^{lxv}

(c) 讨论

本部分讨论的问题重点是：日程设定和决策责任在 ICANN 工作人员和理事会之间的分配，以及如何组织工作人员和理事会之间的互动，以确保群体意见得到最准确的理解并被纳入决策流程的考虑范围。

工作人员和理事会之间的合理关系和有效互动问题是很多组织面临的一大难题。对大多数机构而言，无论大小，在组织的日常管理和具体日程的设定上，工作人员都扮演着重要、甚至是主导的角色。对于营利性组织，高级主管的这种扩大的权力已被接受，其范围在适用于上市公司的 *American Law Institute Principles of Corporate Governance*（美国法律研究院：公司治理原则）中陈述为：“公众持股公司的业务管理应由董事会指定的高级主管进行或在其监督下进行。”^{lxvi}

非营利性组织的趋势大体相似。有关非营利性组织的一段文字陈述：

非营利性组织的管理权通常授予高级人员。理事会的一项基本职能就是选拔这些执行人员并监督他们的行为。... 有人提出理事会最重要的决定权是对其日程内容的决定权，即，决定理事会将要进行哪些活动以及将如何分配有限的可用资源和时间。... 理事会议程通常是由管理层确定后呈交理事会考虑，而不是由理事会直接确定。因此，理事会常处于被动地位而不是主动地位。非营利性组织的规模越大，其活动就越复杂多样，理事会参与具体决策的可能性也越小。^{lxvii}

关于理事会参与的力度和水平存在理论上的争议。组织的运营方面通常指派工作人员执行，他们被给予充分的自由在理事会策略方针的支持下做出运营决定。就 ICANN 而言，其大量的运

营方面似乎都适合这样的模式。然而，ICANN 做出的决策，特别是关系到稀缺资源争用和机构内部利益之争的决策，由于是由理事会最终负责，因此要求 ICANN 理事会的参与力度必须大于其他组织。

强化理事会的职能，使其能够有效地纳入并响应在 ICANN 自下而上的流程中产生的所有意见，这可能需要增加理事会成员在 ICANN 事务上所花的时间并提高其效率，同时在判断群体的意向和合理解释他们的意见和建议方面减少对工作人员的依赖。这并不意味着要扩大理事会的职能，而是让理事会更多地投入到当前的活动中。一个消息掌握全面的理事会完全符合自下而上的组织性质；理事会必须准确、有效地回应 ICANN 群体的所有观点。更有效地发挥理事会委员会的作用有助于增强理事会的效力。由此产生的一个相对问题就是必须确保委员会对各个利益主体群的充分代表性。

增加工作人员-理事会关系的相关透明度，既可能支持工作人员和理事会之间的合理分工及其各自的责任度和控制度的划分，还可能解决部分 ICANN 群体所表达的认识问题。

(d) 建议

- 继续加强理事会的职能，以积极、透明地引导 ICANN 活动。
- 解决关于理事会成员在事实调查、审议、决策和监督活动上所花费的时间量及效率的问题。
- 提高工作人员理事会互动的透明度水平，以进一步提高绩效并解决有关认为工作人员潜在操控的顾虑。

2.3 决策透明度

(a) 问题

一些利益主体反映理事会做出决策时没有合理考虑他们的意见，因而没有全面考虑相关事实。很多提议和参与机会没有解决关于认为未公正代表利益主体的担忧。

(b) 观察意见

虽然近期为增加理事会流程的透明度采取了一些措施，但仍有许多受访者称理事会决策流程不透明，没有充分说明决策的根据。尽管 ICANN 网站上公布了理事会会议记录，但部分受访者表示这些会议记录既没有抓住决策的充分依据，也没有提供足够的细节。向 ATRT 提供的意见反映理事会决策不透明：“没有人了解做出的决策背后的逻辑，也没有给出解释，即使有，也不够充分。”^{lxviii}

理事会最近决定公布由工作人员准备的理事会简报材料的非机密部分。^{lxix} 但是，由于大量信息经过校订，有批评者表示怀疑这一举措在透明度方面的效果。^{lxx}

最近启动的一项 ICANN 计划将重点放在创建一个维客上，“向公众提供易于访问的、有关理事会批准的每一项实质性决议的信息”以及有关这些决议的状态的基本信息。^{lxxi} 有受访者表示这一流程即将完成；一位受访者称，这个存放决议信息的数据库可能会长期与工作人员层面上

采取的实施措施相关联。该维客目前提供自 2009 年以来的理事会决议；现阶段还无法编辑或互动（维客引用的“Add Comment”[添加评论]框似乎已丢失），但在一般维客中会提供这些功能。

(c) 讨论

ICANN 比其他组织更多地依靠透明度来实现问责制和正当性，因此可以认为 ICANN 应该在决策流程中提供更大的透明度。然而，围绕决策透明度的问题很复杂，而且涉及到相互矛盾的目标和需求。在某些情况下（如美联储制定政策时；陪审团和司法专家小组做出裁决时），传统上有意要保持商议的私密性。在另一些情况下（如立法时），很多州采纳了所谓的“阳光法律”，这是为了使许多政策制定流程具有开放性。机构管理经验没有给决策商议阶段的更大透明度带来显著的积极影响。应当仔细考虑决策流程的透明度，以便让理事会能够继续开诚布公地讨论各项事务并在适当时做出一致的决策。在就人事决策或候选人资格政策的制定进行商议时，保持一定的不透明度可能更为有益。

在决策的信息收集阶段，提交、制作和参考的材料必须透明。公开此类材料有助于鼓励人们提供可能会被忽视的更多材料。在立法和制定其他政策时举行的信息收集听证会通常都会对公众开放。

对于透明度对商议本身有何益处的问题存在争议。对各组织（如世界银行和亚洲开发银行）的比较研究显示：在较为普遍适用的透明度标准和义务中，特意提出了许多决策和商议流程方面的例外情况。例如，当来自存在竞争关系的社群的代表们正在努力达成对各方都有利的结果时，透明度可能会造成来自社群的压力，使形势更加举步维艰，从而降低了取得积极成果的可能性。另一方面，以不透明的方式达成妥协又可能会令社群怀疑自己被“出卖”。要减少此类怀疑，可以在事后清楚地宣布做出决策的原因，也可以让预先流程有足够的透明度和理事会参与，这样就能够使人们相信未被采纳的观点和信息实际上也被注意到并仔细考虑过。

与许多其他组织不同，ICANN 无法轻松依赖基于成效的措施来维持参与者和利益主体的信心。流程和认识很重要。尽管需要强调 ICANN 不可能让所有利益主体和批评者都满意，但如果被认为有任何不当行为，无论合理与否，都会削弱这一基于共识的组织的正当性。虽然提高透明度无法解决所有这些问题，但它仍是一项重要的举措和有价值的行动。

改进决策透明度还延伸到理事会决策以外。ICANN 应继续编制和澄清内部工作程序，这有利于改善机构管理。在此可以将来自欧盟和美国行政法规的模式（例如和磋商或规则制定有关的模式）以及很多国家或地区的同等模式作为起点，尽管适应 ICANN 需要的很可能是更为简单的程序。由专门的工作人员利用设定好的程序来定期评估内部合规性，这是一个必要的步骤。

在探索互联网和其他数字化方法通过新的方式改进传统管理形式的过程中，ICANN 是其中的一股力量。ICANN 应该让更广大的群体参与进来，共同探索不同水平上的电子规则制定和电子管理，同时应该在 ICANN 程序范围内直接展开试验。

(d) 建议

- 更清楚地说明理事会意见、审议和决策的高度披露、中度披露和限制披露的范围及其各自根据。
- 详细说明做出各种决策的原因，包括专家意见和群体意见影响这些决策的方式。概括未被采纳的观点以示尊重可能也是一种有用的做法。

2.4 独立审核**总体论述**

ICANN 提供三种审核理事会和工作人员决策的途径：调查专员、复议申请和独立审核评判小组 (IRP)。^{lxxii}各机制的目标是强化 ICANN 的问责制，程度各有不同。根据章程的规定，复议申请和 IRP “旨在加强所规定的各种问责制机制”。^{lxxiii}调查专员应在尚未诉诸复议申请和 IRP 程序的情况下“充当拥护公平者”。^{lxxiv}这些机制不遵循特定的层级或启动顺序；但是实际上它们互相影响，可以解释为一个“逐级上升模式”。

IRP 流程是特别明确引入用于加强 ICANN 问责制的流程。在学术界和访谈中，人们对 IRP 流程下的理论基础是什么以及它向谁提供何种类型的问责制等问题表达了不同的看法。IRP 在不同的问责制理论中扮演着或者应该扮演什么样的特殊角色^{lxxv}，对这一问题的不同意见已经演变为在材料审核中出现的现实问题，包括谁应该或不应该适用 IRP 规则、评判小组的合理结构是什么、以及评判小组做出的决定能不能或应不应该具有约束力。

对于独立审核流程已提出备选提案。其中一个提案提出建立一个群体再投票机制。另一个提案提出建立一个约束性仲裁体制和一个独立的常务评判小组，可以将其作为推翻理事会决策的机制，它包括一个提供第三方（如注册人）常务席位的条款。^{lxxvi}对这些提案各自优缺点的深入探讨不属于本报告的范围。按《服务协议》要求深入探讨 .xxx 案例中的审核流程后，伯克曼研究组重点审核了现有的 IRP 流程，并简单讨论了作为早期争议预防和解决途径的调查专员和复议申请程序。

(a) 问题

.xxx 案例是第一个、也是迄今为止唯一一个聘用了 IRP 的案例，它启动了 IRP 流程，反映了有关流程成本和流程可及性的问题，以及它作为问责制机制的作用问题。

(b) 观察意见

一些受访者表示可以认为 IRP 流程取得了成功，因为它推动了案例复议，迫使 ICANN 公开为其决策依据辩护，并说服理事会就 .xxx 注册管理机构协议启动与 ICM 的新一轮合同谈判。不过，也有观察员指出 .xxx 案例揭示了 IRP 流程中的许多困难和局限，包括成本高昂、缺乏清楚的程序以及不以商业利益聘用 IRP 的潜在难度。受访者表示，IRP 裁决的成本、不可及性和非约束性大大降低了争议方（甚至是具备足够资源的商业性争议方）选择 IRP 作为争议解决途径的可能性。相反，受访者表示直接向加州法院提请诉讼更为可行。有人认为，这一状况进一

步降低了 IRP 作为问责制机制的有用性，增加了所有相关方的负担（在时间、资源、公共形象等方面），对于非美国利益主体而言还降低了适当争议解决流程的可及性。

IRP 在 ICM 和 ICANN 的争议案中发现 IRP 的建议对 ICANN 理事会没有约束力，这就提出了构建一个有约束力的外部审核流程的问题。独立专家表示十分怀疑当前审核机制的约束性版本（允许审核理事会的任何行动）在加州公司法下能否成立，但备选设计方案成立的可能性倒是较大。这一解释在 ICANN 最近的理事会行动第三方审核备忘录中得到了支持。^{lxxvii} 备忘录的解释为：California Corporate Code（加州公司法）允许董事会向员工、委员会和第三方授予某些管理职能，只要公司权力是在董事会的最终指示下行使。但是，备忘录指出，理事会不得向任何其他实体授予推翻理事会行动或决策的权力，尽管备忘录明确认定进入狭义的、以合同协议为基础的约束性仲裁有效。

(c) 讨论

在访谈和审核材料中，就 .xxx 案例不可避免产生的困难、争议性问题，有人表示了不满。在任何背景下，与性别和言论自由有关的问题对决策者而言几乎都是一项挑战，而且在许多国家或地区和传统中都会引发严格但不一定一致的政治考量。这些实质性问题不属于本次审核的范围。但是，根据 .xxx 案例研究期间收集到的非正式资料，确实有部分群体反映 IRP 流程的成本对某些利益主体而言过高。尽管事实上目前这一观察意见仅仅是基于 IRP 流程的一次应用，但是，澄清范围，必要时考虑更简便和更低廉的备选方案无疑是明智之举。

考虑到现有 IRP 流程的总体设计，特别是章程中确定的目前 IRP 审核的（宽广）范围，伯克曼研究组的结论是：实施这样一个针对理事会所有决策和行动、范围宽广的约束性第三方审核是不明智的。首先，虽然有法律约束，但是从标准的政策和管理角度来看，可以质疑：一个适用于理事会所有决策和行动的约束性、综合性第三方审核机制能否改善现状。其次，这样一个宽泛的体制在加州公司法下能否成立仍值得怀疑。从法律和标准的角度来看，针对基于仲裁的、审核范围更小的约束性审核机制的提案更为可行；对此类提案的具体评估不属于本报告的范围。尽管如此，仍然可以让理事会做出一个文化和程序上的承诺，全面关注并严肃对待当前 ICANN 内的非约束性审核机制，以此提高其有效性。

IRP 流程的法律和实际局限凸显了 *事前* 决策流程的重要性。为政策和其他决策制定建立更可靠和明确的前期流程，并结合上文第 IV C.2.3(c) 部分讨论的方法，将降低后期审核的必要性。总体而言，避免争议好过 *事后* 解决争议。出现争议时，明智的做法是：尽可能提早解决，并鼓励采用非诉讼争议解决机制（例如调解、谈判和仲裁）以尽量避免争议升级到需要 IRP 听证的地步。为此，可以增进公众对各种争议解决机制的认识，强化调查专员的职能，并扩大争执方提出复议申请的理论基础。

(d) 建议

- 更好地定义 IRP 流程的范围，不仅要着眼于提高可及性和公平性，还要控制成本，提前发现应当充分讨论和介绍的问题以及可以在更简单的层面解决的问题。

2.5 理事会和 GAC 的角色

总体论述

在 ICANN 决策流程中，GAC 扮演着重要的角色，但这个角色常常不清晰、不确定，有时还具有争议性。本部分重点讨论理事会与 GAC 互动和考虑 GAC 意见的方式。

针对 GAC 建议的构成和 GAC 向理事会提出的意见应该如何处理的问题，理事会和 GAC 多次表达了不同的看法。特别是，很多人认为有时 ICANN 理事会既没有合理关注 GAC 的建议，也没有对 GAC 表现出适度的尊重。围绕理事会与 GAC 关系的模糊性提出了和透明度有关的问题，还涉及到各自的组织文化、在多个机构间协调内部流程的挑战、以及复杂的跨群体沟通机制的相关问题。

2009 年 6 月，理事会成立了一个理事会和 GAC 共同工作组来审核 GAC 在 ICANN 中的角色，考虑如何更好地支持 GAC 的工作，并就如何改进理事会、GAC、各政府和 ICANN 机构群体之间的关系制定提案。有鉴于此，以下部分重点讨论两个具体问题：GAC 建议的构成问题以及在当前的框架、流程、各自角色及职能的背景下理事会如何改进与 GAC 的互动。

2.5.1 关于“GAC 建议”的定义

(a) 问题

GAC 哪些类型的提交资料构成其建议或意见，向理事会提交 GAC 意见的合理沟通渠道有哪些，这些问题尚不明确。GAC 和理事会对于这些问题没有共同的定义，就有关意见沟通可以接受的方法也没有达成一致。

(b) 观察意见

根据《ICANN 章程》的规定，GAC 的职能是：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或者可能会影响公共政策问题的事务，应予以考虑并向 ICANN 提出建议”。^{lxxviii}此外，GAC 提交建议的方式可以是“通过提出意见或预先建议，直接将问题提请理事会”，也可以是“提出关于行动、新政策制定或已有政策修订的具体建议”。^{lxxix}但是，章程另外又指出，理事会必须就任何“极大地影响互联网或第三方运营”的政策或“公共政策问题”向 GAC “征求意见”。^{lxxx}

《ICANN 章程》没有指明 GAC 建议或意见应如何传达给 ICANN 理事会。^{lxxxi}他们没有具体指派 GAC 的某个人负责传达建议或意见，或者指派 ICANN 理事会的某个人负责接收 GAC 的建议或意见。此外，章程没有定义允许的沟通媒介，也就是说，只能接受通过 GAC 主席的信函和已通过的公报来传达 GAC 意见。

伯克曼研究组进行的访谈和 ATRT 收到的公众意见表明，GAC 成员普遍认为其建议或意见的提交方式有许多，包括电子邮件、信函、在公共和私下联席会议上的现场简报、以及公报。例如，就 gTLD 案例而言，GAC 在 2007 年 10 月至 2010 年 3 月给理事会的七份独立简报和两封信函中就地理名称用作顶级域名的问题表达了自己的立场。但是，其他受访者指出，一些理事

会成员认为 GAC 所认同的建议和意见传达方式过于广泛，其建议只能由 GAC 主席以书面形式提交。受访者还指出，理事会偶尔会在会议期间听取 GAC 理事会联络员的简要报告；但此类简报是否会作为官方的建议或意见沟通方式尚不明确。^{lxxxii}

2004–2007 年间，理事会对 .xxx sTLD（社区性顶级域名）申请尚未做出决定时，GAC 的多位成员，包括 GAC 主席，已就此事直接致信理事会。^{lxxxiii}有的信函对申请表示了关注，还有的信函提示理事会行动与之前的 GAC 建议、章程程序不符，或者未得到 GAC 的充分议论，并要求对行动做出解释。^{lxxxiv}在此期间，GAC 发布了多份公报，就 .xxx 申请问题向理事会提供了各种形式的反馈。^{lxxxv}受访者指出，由于不明确写信人的身份（即信函是代表 GAC 所写还是作为 GAC 成员所写），GAC 信函的矛盾性造成问题。受访者不确定理事会如何看待这些互动，以及章程是否要求理事会做出官方回复。在一些案例中，GAC 成员不满意自己收到的回复。

(c) 讨论

显然，在对《ICANN 章程》的理解上理事会和 GAC 之间存在分歧。特别是在 GAC 建议的定义以及向理事会传达建议的适当方式上存在争议。除缺少对“建议”一词的精确定义外，章程使用“意见”和“评论”的方式表明这些词可以互换。这些词是否定义相同并适用的主题范围相等尚不明确。

章程没有说明 GAC 向理事会提交建议或意见的允许方法。不明确的问题还有：哪些沟通方式要求理事会承担章程中规定的义务 — 考虑 GAC 的建议；当理事会拒绝采纳 GAC 建议或意见时向 GAC 发出通知并解释；与 GAC 合作，确定一个双方都满意的折衷方式。^{lxxxvi}

.xxx 申请流程进行期间在 ICANN 信函和 GAC 公报中记录的事件表明，多位 GAC 成员同时给理事会致信时通常会表达与先前的建议或意见相矛盾的观点，此时由于缺乏对沟通渠道的明确界定会导致混淆的情况。有的 GAC 成员感到自己没有得到足够的机会与理事会讨论自己观点，还有成员感到自己的建议未被采纳，也得不到任何相关解释。

(d) 建议

- 与 GAC 近距离协商，明确 GAC“建议”或“意见”的构成要素以及向理事会提交 GAC 建议的最有效沟通渠道。

2.5.2 理事会与 GAC 间的互动

(a) 问题

理事会和 GAC 之间的沟通常常不多、不及时或者效率低。

(b) 观察意见

《ICANN 章程》要求理事会“就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 [GAC] 主席”。^{lxxxvii}对于“理事会正在考虑采纳的、极大地影响互联网或第三方运营的任何政策”或“公共政策问题”，理事会还必须“征求 GAC

见”。

如果 GAC 向理事会提出建议^{lxxxix}，无论是否属于征询范围，理事会都必须“适当地考虑，无论是在政策制定中还是在政策采纳中”。^{xc}如果理事会“决定采取和 [GAC 的] 建议不一致的活动”，则必须“说明决定不采纳该建议的原因”并尽量找到一个“彼此都能接受的解决方案”。^{xcii} 如果找不到这样的解决方案，理事会必须说明其最终决策中不采纳 GAC 建议的原因。^{xcii}

GAC 每年都会任命一位“无投票权的 ICANN 理事会联络员”。^{xciii}GAC 联络员有权参加理事会会议、加入理事会讨论和审议，并能获取某些相关的理事会简报材料。^{xciv}理事会联络员还允许“使用提供给他们的任何材料...以便咨询其所属委员会或组织的意见”。^{xcv}一些受访者指出，GAC 联络员有时会将 GAC 成员关注的问题简要报告给理事会，同时，相关人员普遍希望 GAC 联络员将理事会的待决问题简要报告给 GAC 成员，除非是在需要保密的情况下。GAC 一直任命 GAC 主席为 GAC 的理事会联络员。^{xcvi}

受访者明确表示，大部分理事会成员认为 GAC 联络员出席理事会会议足以作为按章程要求向 GAC “通知”引发公共政策问题的提案的方式。^{xcvii}然而，其他受访者指出，GAC 成员对这一章程条款的理解是要求通过更正式的通讯方式向 GAC 主席发出更具体的通知，例如书面信函。一些 GAC 成员还反映理事会的政策决策提案通知常常不及时。在这些情况下，迟迟未收到通知削弱了 GAC 及时有效地对待决问题提供建议的能力。此外，GAC 成员反映理事会不提供对 GAC 已提交理事会建议的反馈，包括进一步的 GAC 建议是否会有帮助。

这些观察意见有相应的 ICANN 文件提供独立支持。例如，在 2005 年 6 月 1 日理事会做出决议（就 .xxx 提案的注册管理机构协议条款开始谈判）后，多位 GAC 成员反映 .xxx 提案“对本地问题有重要影响”而且 GAC 没有足够的时间来考虑该提案的价值。^{xcviii}2007-2010 年间，GAC 单独发布了七份公报，重申了其在地理顶级域名使用方面的建议。

尽管章程指出理事会“应将引发公共政策问题的任何提案通知政府咨询委员会主席...”，^{xcix}但并没有指出向 GAC 主席发出通知信息的详细程度（即通知是否只需大概告知理事会正在考虑某个提案，或者是否必须说明提案的相关细节）。

(c) 讨论

缺乏理事会及时认可和回复众多 GAC 意见的明确程序会阻碍政策制定流程，因为没有收到充分回复时，GAC 会感到不得不重申自己的立场。收到待决提案的及时通知似乎也是需要程序和实质改进的一个领域。GAC 就地理名称用作顶级域名的问题反复发布公报，表明在此问题上 GAC 没有收到理事会的充分回复。

GAC 理事会联络员的职责很模糊。除了作为能够“参加理事会会议、加入理事会讨论和审议”和获取“材料”的“志愿者”外，章程没有说明联络员的主动职责。^c 理事会和 GAC 对联络员职责的不同理解可能会造成上文指出的一些沟通问题。

(d) 建议

修改并遵循理事会及时回复 GAC 意见的程序。确定更频繁的联席会议是否对理事会和

GAC 都有利。澄清在理事会征求 GAC 建议的传达流程中包含的角色及职责，包括其中 GAC 理事会联络员的职能。

尾注

- ⁱ ICANN, Affirmation of Commitments (义务确认书), 9.1 段, 2009 年 9 月 30 日, <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>。
- ⁱⁱ ICANN, “Applications Received for the Accountability and Transparency Review” (收到的有关加入问责制和透明度审核小组的申请), 2010 年 4 月 12 日, <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/review-1-applications-en.htm>。
- ⁱⁱⁱ ICANN, AoC, 第 9.1 段。
- ^{iv} ICANN, “Activities of the Accountability and Transparency Review Team” (问责制和透明度审核小组的活动), <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>。
- ^v ICANN, “Accountability and Transparency Review Team–Selection of Independent Expert and Update on ATRT Review” (问责制和透明度审核小组 - 独立专家的选择及 ATRT 审核最新动态), 2010 年 8 月 10 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-10aug10-en.htm>。
- ^{vi} ICANN, “Services Agreement” (服务协议), 2010 年 8 月 5 日, <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/harvard-services-agreement-05aug10-en.pdf>。
- ^{vii} 详见资料, 如: Jonathan Zittrain, “ICANN: Between the Public and the Private” (ICANN: 公私之间), *Berkeley Technology Law Journal* 14 (1999) 和 John Palfrey, “The End of the Experiment: How ICANN’s Foray into Global Internet Democracy Failed” (试验结束: ICANN 建立全球互联网民主的尝试如何走向失败), *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004)。
- ^{viii} ICANN, “Services Agreement” (服务协议), 2010 年 8 月 5 日, <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/harvard-services-agreement-05aug10-en.pdf>。
- ^{ix} Rolf H. Weber, “Accountability in Internet Governance” (互联网管理领域的问责制), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167 页。
- ^x ICANN, “Accountability and Transparency Frameworks and Principles” (问责制和透明度的框架及原则), 2008 年 2 月 15 日批准, <http://www.icann.org/en/accountability/frameworks-principles/contents-overview.htm>。
- ^{xi} 详见 Jonathan GS Koppell, “Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder” (问责制剖析: ICANN 和多重问责制混乱带来的难题), *Public Administration Review* 65 (2005): 94-108; John Palfrey, “The End of the Experiment: How ICANN’s Foray into Global Internet Democracy Failed” (试验结束: ICANN 建立全球互联网民主的尝试如何走向失败), Harvard Public Law Working Paper No. 93/Berkman Center Research Publication No. 2004-02 (2004); Milton Mueller, “ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources” (ICANN, Inc.: 关键互联网资源管理的问责制和参与性), 互联网管理项目, 2009 年 11 月 16 日, <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>; 以及 Rolf H. Weber, “Accountability in Internet Governance” (互联网管理领域的问责制), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167 页。
- ^{xii} 详见 Jonathan GS Koppell, “Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder” (问责制剖析: ICANN 和多重问责制混乱带来的难题), *Public Administration Review* 65 (2005): 94-108 页。
- ^{xiii} Milton Mueller, “ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources” (ICANN, Inc.: 关键互联网资源管理的问责制和参与性), 互联网管理项目, 2009 年 11 月 16 日, <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>, 第 1 页。
- ^{xiv} 同上, 第 6 页。
- ^{xv} 详见 R. Shawn Gunnarson, “A Fresh Start for ICANN” (ICANN 的重新开始), Kirton & McConkie, 2010 年 6 月 1 日, http://www.techpolicyinstitute.org/files/gunnarson_icann%20white%20paper.pdf, 第 21 页。Gunnarson 认为 ICANN 的组织结构与对互联网群体的实际责任不符: “...结构将抹杀为消除这些一贯的批评论调所做的一切努力。错误不在某一个人或某一项政策, 而在于 ICANN 的组织结构。理事会掌握的权力不容置疑, 它终究是一家私营机构。ICANN 机构的由来使其权威的合法性遭受质疑。” 与此相似, 来自欧盟的一个政策文件认为 ICANN 的实际责任取决于“以国际法为基础的...独立监督和审核理事会决议的有效机制以及独立申诉机制。” 详见欧盟理事会第 11960/09 号文件“International Management of the Internet Domain Name System” (互联网域名系统的国际管理), Annex, 2009 年 7 月 14 日, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17222!menu/standard/file/Coreper%20Guidelines%20on%20Internet.pdf, 第 4 页。
- ^{xvi} Rolf H. Weber, “Internet governance: Transparency and the governance of the Internet” (互联网管理: 透明度与互联网管理), *Computer Law & Security Report* 24 (2008): 342-348 页。
- ^{xvii} ICANN, “ICANN Accountability & Transparency Frameworks and Principles” (ICANN 问责制和透明度的框架与原则), 2008 年 2 月 15 日批准, <http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf>。

- xviii Milton Mueller, “ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources” (ICANN, Inc.: 关键互联网资源管理中的问责制和参与性), 互联网管理项目, 2009 年 11 月 16 日, <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>, 18。另见 John Palfrey, “The End of the Experiment: How ICANN’s Foray into Global Internet Democracy Failed” (试验结束: ICANN 建立全球互联网民主的尝试如何走向失败), *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004)。
- xix Rolf H. Weber, “Accountability in Internet Governance” (互联网管理领域的问责制), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167 页。
- xx Milton Mueller, “ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources” (ICANN, Inc.: 关键互联网资源管理中的问责制和参与性), 互联网管理项目, 2009 年 11 月 16 日, <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>。
- xxi John Palfrey, “The End of the Experiment: How ICANN’s Foray into Global Internet Democracy Failed” (试验结束: ICANN 建立全球互联网民主的尝试如何走向失败), *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004), 第 15 页。
- xxii 完整版本详见附录 C-E。
- xxiii 详见附录 A 和 B。
- xxiv 详见 II B.1 部分。
- xxv ICANN, “Documentary Information Disclosure Policy” (文献信息披露政策), <http://www.icann.org/en/transparency/didp-en.htm>。
- xxvi ICANN, “We Need Your Input to Change the ICANN Website” (我们需要您对改进 ICANN 网站建言献策), 2006 年 7 月 28 日, <http://www.icann.org/en/announcements/website-enhancement-28jul06.htm>。
- xxvii Kieren McCarthy, “Help us to improve the ICANN website—online survey” (帮助我们改进 ICANN 网站 — 在线调查), *ICANN 博客*, 2009 年 6 月 19 日, <http://blog.icann.org/2009/06/help-us-to-improve-the-icann-website-online-survey/>。
- xxviii Kieren McCarthy, “Update on website revamp” (网站修改最新动态), *ICANN 博客*, 2009 年 10 月 20 日, <http://blog.icann.org/2009/10/update-on-website-revamp/>。
- xxix ICANN, “ICANN Board Resolutions Wiki Launched—Public Comment Encouraged” (有关“ICANN 理事会决议”的维客已启动 — 欢迎公众提出意见), 2010 年 6 月 21 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-21jun10-en.htm>。
- xxx 《ICANN 章程》, 第 III 条第 7 款。
- xxxi ICANN, “DIDP Requests and Responses” (DIDP 请求和回复), <http://www.icann.org/en/transparency/didp-requests-and-responses-en.htm>。
- xxxii ICANN, “Documentary Information Disclosure Policy” (文献信息披露政策), <http://www.icann.org/en/transparency/didp-en.htm>。
- xxxiii 同上。
- xxxiv 同上。
- xxxv ICANN, “Accountability and Transparency Frameworks and Principles: Accountability in the Public Sphere” (问责制和透明度的框架及原则: 公共领域中的问责制), 2008 年 2 月 15 日批准, <http://www.icann.com/en/accountability/frameworks-principles/public-sphere.htm>。
- xxxvi ICANN, “Dashboard: ICANN Performance Metrics—Refreshed” (公告板: ICANN 绩效衡量标准 — 已更新), <https://charts.icann.org/public/>。
- xxxvii John Palfrey, “The End of the Experiment: How ICANN’s Foray into Global Internet Democracy Failed” (试验结束: ICANN 建立全球互联网民主的尝试如何走向失败), *Harvard J. of L. and Tech.* 17 (2004)。
- xxxviii 同上, 第 3 页。
- xxxix 《ICANN 章程》, 第 I 条第 2.4 款, 2010 年 8 月 5 日, <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>。
- xl 同上, 第 III 条第 6 款。第 III 条还包含与公众参与部门经理和 ICANN 网站维护有关的条款。附录 A 和附录 B 中阐述了在 GNSO (通用名称支持组织) 和 ccNSO (国家或地区代码域名支持组织) 政策制定流程内的参与标准。
- xli ICANN, “Accountability and Transparency Frameworks and Principles” (问责制和透明度的框架及原则), 2008 年 2 月 15 日批准, <http://www.icann.org/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf>。
- xlii ICANN, “Document Publication Operational Policy” (文档发布运作政策), <http://www.icann.org/en/participate/draft-document-publication-operational-policy-en.pdf>。该政策“鼓励”在 ICANN

会议上“提早分享文件...以便公众审核和讨论”。

xliv ICANN, AoC, 第 9.1 段。

xliv 《ICANN 章程》（“新章程”），第 III 条第 3 款，2002 年 12 月 15 日，
<http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>。

xliv Nick Ashton-Hart, “Remote Participation for Nairobi: Details Available”（远程参与内罗毕会议：提供的细节），
ICANN 博客，2010 年 2 月 16 日，
<http://blog.icann.org/2010/02/remote-participation-for-nairobi-details-available/>。

xlvi ICANN, “Public Participation Committee of the Board: Proposed Work Programme for 2010/2011”（理事会公众参与委员会：2010/2011 工作计划提案），2010 年 3 月 12 日，
<http://www.icann.org/en/committees/participation/proposed-work-programme-for-2010-2011-12mar10-en.pdf>。

xlvi GNSO, “CCT Final Consolidated Recommendations”（CCT 最终综合建议），2010 年 4 月 9 日，
<http://gnso.icann.org/drafts/cct-consolidated-report-final-09apr10-en.pdf>。

xlvi GNSO, “Council Resolutions”（委员会决议），2010 年 6 月 23 日，
<http://gnso.icann.org/resolutions/#201006>。

lix ICANN, “Strategic Plan Survey”（战略计划调查），2009 年 11 月 19 日，
<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-19nov09-en.htm>。

¹ 详见欧盟委员会“Codecision: Ordinary Legislative Procedure ¶ Step by Step”（共同决定：“按部就班”的一般立法程序），
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm#1；以及欧盟委员会“Steps in the Strategy: Strategic Planning and Programming”（战略步骤：战略计划和部署），
http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm。另见维客“Strategic Planning Process”（战略计划流程），
<http://strategy.wikimedia.org/wiki/Process>；以及维客“Strategic Plan Priorities”（战略计划优先事项），
http://strategy.wikimedia.org/wiki/Strategic_Plan/Movement_Priorities。

ⁱⁱ 详见 Henry Chesbrough“*Open Innovation: The New Imperative For Creating and Profiting From Technology*”（开放创新：技术创造和盈利的新要求）（波士顿：Harvard Business School Press，2006 年）。

^{lii} ICANN, “ICANN Meeting Fellowships”（ICANN 会议奖学金），
<http://www.icann.org/en/fellowships/>。另见 ICANN, “Webinars”（网络会议），
<http://www.icann.org/en/learning/webinars.htm>；ICANN, “Preliminary Report: Resolutions of Special Board Meeting”（理事会特别会议决议初步报告），2009 年 5 月 21 日，
<http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-21may09.htm>。

^{liii} ICANN, “Public Participation Committee of the Board: Proposed Work Programme for 2010/2011”（理事会公众参与委员会：2010/2011 工作计划提案），2010 年 3 月 12 日，
<http://www.icann.org/en/committees/participation/proposed-work-programme-for-2010-2011-12mar10-en.pdf>。
ICANN 的许多工作都是远程进行 — 根据理事会公众参与委员会的描述，“群体成员之间的绝大部分互动都在会与会之间进行，参与者全部都是远程参与。”

^{liv} Kieren McCarthy, “Public Participation: my ICANN leaving report”（公众参与：我的 ICANN 离职报告），2009 年 12 月 1 日，
<http://kierenmccarthy.com/2009/12/01/public-participation-my-icann-leaving-report/>。

^{lv} GNSO 政策制定流程工作小组正在考虑一个“快速通道”方案，以便在确保广泛群体参与的同时也能够必要时采取紧急措施。这一提议得到了 ALAC（网络普通用户咨询委员会）的支持：详见 ICANN, “At-Large GNSO Liaison”（网络普通用户咨询委员会的 GNSO 联络员），
https://st.icann.org/gns0-liaison/index.cgi?at_large_gns0_liaison。

^{lvi} 例如，美国政府的在线公众参与论坛让参与者通过投票对各种意见和建议表示支持或反对，并会对个人意见做出回应。意见按类别加注标签、按产生的用户活动量排名，并在“争议性量表”中给出得分，用以表示收到的支持票和反对票的比例。群体成员也可以加入意见和相关文件的翻译工作。详见 Open Government Dialogue（开放政府对话），
<http://opengov.ideascale.com>。

^{lvii} ICANN, “Public Comments Index Against ATRT Work Teams and Highlights”（对照 ATRT 工作小组和重点的公众意见索引），2010 年 8 月 20 日，
<http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/index-of-public-comments-20aug10-en.pdf>。

^{lviii} 详见 Roselle L. Wissler, “Court-Connected Mediation In General Civil Cases: What We Know from Empirical Research”（普通民事案件中与法院有关的调解：从经验研究中我们得到了什么），*Ohio State Journal on Dispute Resolution* 17 (2002), 第 641-690 页。Wissler 的结论是，人们感到“自己有机会从个人的角度发表看法，他们积极参与到流程中，对确定争议结果提出大量意见，而且在争议的解决方面没有受到来自调解人或其他方面的压力”。另见 Patrick Field 等, “Integrating Mediation in Land Use Decision Making”（综合分析调解在土地利用决策中的作用），Consensus Building Institute, 2010 年 1 月，第 38 页。Field 发现“尽管很多调解参与者表示自己最近参与过的调解最终并没有达成令自己满意的一致意见，但他们还是愿意参与调解”。

^{lix} ICANN, AoC, 第 9.1(e) 段。

- lx ICANN, “Public Comment: Community Working Group Report on Implementation of GNSO New gTLD Recommendation Number 6” (公众意见: 关于 GNSO 新 gTLD 实施建议 6 的群体工作组报告), 2010 年 9 月 22 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-2-22sep10-en.htm>。
- lxi 《ICANN 章程》, 第 VI 条第 2 款。
- lxii 同上, 第 IV 条第 3 款。
- lxiii ICANN, “Adopted Board Resolutions, Cairo” (开罗会议通过的理事会决议,), 2008 年 11 月 7 日, http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-07nov08.htm#_Toc87682575。了解当前理事会委员会的名单, 详见: ICANN, “Board Committees” (理事会委员会), http://www.icann.org/en/committees/board_committees.html。
- lxiv 同上。
- lxv Boston Consulting Group and Colin Carter & Associates, *Independent Review of the Board of ICANN (对 ICANN 理事会的独立审核)*, 2008。
- lxvi *Principles of Corporate Governance* (American Law Institute: 1994) (公司治理原则 [美国法律研究院: 1994]), § 3.01。
- lxvii James Fishman 和 Stephen Schwarz, *Nonprofit Organizations: Statutes, Regulations, and Forms (非营利性组织: 章程、规定和形式)* (纽约: Foundation Press; 2006), 第 142-143 页。
- lxviii ICANN, “Public Comments Index Against ATRT Work Teams and Highlights” (对照 ATRT 工作小组和重点的公众意见索引), 2010 年 8 月 20 日, <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/index-of-public-comments-20aug10-en.pdf>。
- lxix ICANN, “Adopted Board Resolutions | Brussels” (通过的理事会决议 | 布鲁塞尔), 2010 年 6 月 25 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-25jun10-en.htm>。
- lxx Kieren McCarthy, “ICANN board briefing materials; more cover pages than information” (ICANN 理事会简报材料: 封面多于信息), 2010 年 8 月 17 日, <http://kierenmccarthy.com/2010/08/17/icann-board-briefing-materials-more-cover-pages-than-information/>。
- lxxi ICANN, “ICANN Board Resolutions–Draft–2009” (ICANN 理事会决议 – 草案 – 2009), <https://community.icann.org/display/ctap/Board+Resolutions>。维客目前仍是草案格式, 而且似乎没有为引导群体成员直接提供意见而开放。意见征询通过该维客上的“Add Comments”[添加评论]框(截至 2010 年 10 月 7 日不可用)或通过一个公众意见论坛(意见征询期为 2010 年 6 月 21 日至 7 月 26 日; 没有提交任何意见)来进行。项目预计完成时间为 2010 年 12 月 5 日至 10 日, 即 ICANN 在卡塔赫纳召开的第 39 届国际公开会议期间。
- lxxii 《ICANN 章程》对各个机制做了说明: 第 V 条(调查专员); 第 IV 条第 2 款(复议申请); 以及第 IV 条第 3 款(独立审核评判小组)。
- lxxiii 《ICANN 章程》, 第 IV 条第 1 款。
- lxxiv 同上, 第 V 条第 2 款。
- lxxv 详见 II B.2 部分。
- lxxvi ICANN 于 2009 年 7 月提出了群体再投票流程, 并发布了征询公众意见的草案, 详见 ICANN, “Public Comment: Proposed Bylaw Changes to Improve Accountability” (公众意见: 为改进问责制的章程更改提议), 2009 年 7 月 27 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-27jul09-en.htm>。受访者还提出了许多其他审核机制, 包括独立司法团体的概念, 该团体的任务是听取并评估与 ICANN 理事会决策和活动有关的观点。Rolf H. Weber 和 Center for Democracy & Technology (民主与科技中心) 都呼吁依照国际法创建一个类似的司法审核流程; 详见 Weber, *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges (形成互联网管理: 法规上的挑战)* (纽约: Springer, 2010), 103 和 Center for Democracy & Technology, “Independence and Accountability: The Future of ICANN” (独立性与问责制: ICANN 的未来), 2009 年 6 月 8 日, http://www.cdt.org/international/20090608_icann.pdf。另见 R. Shawn Gunnarson, “A Fresh Start for ICANN” (ICANN 的全新开始), Kirton & McConkie, 2010 年 6 月 1 日, http://www.techpolicyinstitute.org/files/gunnarson_icann%20white%20paper.pdf。
- lxxvii ICANN, “Limitations on Third Party Review of Corporate Board Actions under California Law: Supplied by ICANN” (加州法律对第三方机构审核公司理事会行动的限制: ICANN 提供), 2010 年 8 月 31 日, <http://icann.org/en/reviews/affirmation/third-party-review-of-Board-actions-31aug10-en.pdf>。
- lxxviii 《ICANN 章程》, 第 XI 条第 2.1(a) 款。
- lxxix 同上, 第 XI 条第 2.1(i) 款。
- lxxx 比较《ICANN 章程》的第 III 条第 6.1(c) 款(做出强调)和第 XI 条第 2.1(a) 款。
- lxxxi 详见《ICANN 章程》, 第 III 条第 6 款等和第 XI 条第 2.1 款等。

lxxxii 详见 ICANN, “Correspondence” (信函), <http://www.icann.org/en/correspondence> 以及 GAC, “Communiqués” (公报), <http://gac.icann.org/communiqués>。迄今为止, GAC 已发布 38 份公报, 提交 23 封致理事会、理事会成员个人和 ICANN 的信函。

lxxxiii 详见资料, 如 Mohamed Sharil Tarmizi 致 Paul Twomey 的信函, 2005 年 4 月 3 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.pdf>; Mohamed Sharil Tarmizi 致 ICANN 理事会的信函, 2005 年 8 月 12 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-board-12aug05.htm>; Peter Zangl 致 Vint Cerf 的信函, 2005 年 9 月 16 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>; Jonas Bjelfvenstam 致 Paul Twomey 的信函, 2005 年 11 月 23 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>; Peter Zangl 致 Vint Cerf 的信函, 2006 年 3 月 17 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>; Martin Boyle 致 Vinton Cerf 的信函, 2006 年 5 月 4 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/boyle-to-cerf-09may06.htm>; 以及 Helen Coonan 致 Vint Cerf 的信函, 2007 年 2 月 28 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/coonan-to-cerf-28feb2007.pdf>。

lxxxiv 详见资料, 如 Mohamed Sharil Tarmizi 致 Paul Twomey 的信函, 2005 年 4 月 3 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.pdf>; Peter Zangl 致 Vinton Cerf 的信函, 2005 年 9 月 16 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>; Jonas Bjelfvenstam 致 Paul Twomey 的信函, 2005 年 11 月 23 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>; 以及 Peter Zangl 致 Vint Cerf 的信函, 2006 年 3 月 17 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>。

lxxxv GAC, “GAC Communiqué–Luxembourg” (GAC 公报 – 卢森堡), 2005 年 7 月 12 日, http://gac.icann.org/system/files/GAC_23_Luxembourg.pdf; GAC, “GAC Communiqué–Vancouver” (GAC 公报 – 温哥华), 2005 年 12 月, http://gac.icann.org/system/files/GAC_24_Vancouver_Communique.pdf; GAC, “GAC Communiqué–Wellington” (GAC 公报 – 惠灵顿), 2006 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/GAC_25_Wellington_Communique.pdf; GAC, “GAC Communiqué–Lisbon” (GAC 公报 – 里斯本), 2007 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/GAC_28_Lisbon_Communique.pdf。

lxxxvi 《ICANN 章程》, 第 XI 条第 2.1 (h)、(j)、(k) 款。

lxxxvii 同上, 第 XI 条第 2.1(h) 款。

lxxxviii 同上, 第 III 条第 6.1(c) 款。

lxxxix 正如前一部分所述, 章程中没有给出“建议”的准确定义, 在一些特定的情况下, 该词可以和“意见”一词互换。为阐述本部分, 与《ICANN 章程》一样, 本报告所使用的“建议”一词同时包括建议和意见这两个含义。

xc 《ICANN 章程》, 第 XI 条第 2.1(j) 款。

xcI 同上, 第 XI 条第 2.1(j) 款。

xcii 同上, 第 XI 条第 2.1(k) 款。

xciii 同上, 第 XI 条第 9.1(a) 款; 第 XI 条第 2.1(f) 款。

xciv 同上, 第 VI 条第 9.5 款。

xcv 同上, 第 VI 条第 9.5 款。

xcvi 目前 GAC 的临时主席兼理事会联络员是 Heather Dryden: ICANN, “Heather Dryden Biography” (Heather Dryden 个人简历), <http://icann.org/en/biog/dryden.htm>。往届 GAC 主席兼联络员有 Janis Karklins (2007-2010)、Mohamed Sharil Tarmizi (2002-2007) 和 Paul Twomey (1999-2002)。参见 ICANN, “Biography of Ambassador Janis Karklins” (Janis Karklins 大使个人简历), <http://icann.org/en/biog/karklins.html>; ICANN, “Biography of Mohamed Sharil Tarmizi” (Mohamed Sharil Tarmizi 个人简历), <http://icann.org/en/biog/tarmizi.htm>; ICANN, “Biography, Paul Twomey” (Paul Twomey 个人简历), <http://icann.org/en/biog/twomey.htm>。

xcvii 《ICANN 章程》, 第 XI 条第 2.1(h) 款。

xcviii 详见资料, 如 Marcelo de Carvalho Lopes 致 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函, 2005 年 9 月 6 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>。

xcix 《ICANN 章程》, 第 XI 条第 2.1(h) 款。

c 同上, 第 VI 条第 9.5 款。

附录 A：工作计划

项目阶段

伯克曼研究组列出了三个阶段流程：第 1 阶段 — 问题确定：案例研究；第 2 阶段 — 问题讨论和潜在解决方案的确定；第 3 阶段 — 综合分析和建议。

- 在第 1 阶段中，伯克曼研究组启动了多层次事实调查流程，目的是确定和 ICANN 近期决策与行动有关的关键问题、挑战以及有争议的领域，以有关参与、透明度和问责制的问题为主。
- 在第 2 阶段中，伯克曼研究组对选定的专家、工作人员和利益主体进行了访谈，讨论阶段 1 中确定的问题领域并探讨潜在的解决方案。第 2 阶段就对 ICANN 各方面决策质量的认识以及应对潜在挑战的可能解决方案确定了一致和分歧的领域。
- 在大量学术文献的基础上，第 3 阶段研究设计出了一个探讨模型，目的是帮助审视形成对 ICANN 及其决策流程正当性认识的各种因素，并阐明这些可变因素之间的相互影响。这一诊断模型包含在第 1 阶段和第 2 阶段确定的各类问题和挑战（上文第 III C 部分中具体说明）。

活动和编写的草案概览

活动	编写的草案	磋商
第 1 阶段	<ul style="list-style-type: none"> 快速初步审核自 2008 年 1 月至 2010 年 6 月 17 日提交的公众意见，以确定各利益主体反映的主要问题领域，并创建一个试验性的问题映射以便在事实调查流程（如起草访谈问卷，详见下文）中用作参考。 初步审核选定的学术文章和学者著作，并初步建立一个注释书目，以便直接或间接地为研究组的工作（与审核流程有关）提供参考。 收集有代表性的样本材料（包括如 ICANN 公布材料、独立报告和审核以及公众意见）以便进行自下而上、以问题为中心的分析。 起草与三个案例研究相关的访谈问卷。 	2010 年 8 月 27 日，进度报告： <ul style="list-style-type: none"> 访谈方案和问卷草案 公众意见备忘录草案 工作假设草案 注释书目预案 ATRT 对群体调查的反馈

活动	编写的草案	谘商
<p>第 2 阶段</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在北京会议的背景下，参考 ATRT 收到的反馈，修订与三个案例研究相关、针对工作人员的访谈问卷草案。 设计专门针对 GAC 成员的书面问卷。 制作针对非工作人员成员的专门问卷 — 根据特定的专业或经验领域。 分发工作人员和 GAC 问卷。 制定受访者提名标准并与 ATRT 分享推荐受访者名单。 开展超过 40 个访谈。 审核并评议 ATRT 工作组撰写的问题文件草案。 在就工作组问题文件草案的收到的反馈范围内，定义伯克曼研究组和 ATRT 工作组之间的界限（工作组 1、2 和 4）。 撰写透明度问题备忘录。 撰写新 gTLD 引入的案例研究草案。 	<p>2010 年 9 月 13 日：中期报告：</p> <ul style="list-style-type: none"> 对 ATRT 工作组模板的反馈 对 ATRT 工作组问题报告的反馈 推荐受访者名单草案 修订针对工作人员和 GAC 的访谈方案和问卷 新 gTLD 引入案例研究草案 2010 年 9 月 30 日，透明度备忘录草案：案例研究草案： <ul style="list-style-type: none"> 新 gTLD 的引入，具体为意向书提案、实施建议团队、政府咨询委员会 (GAC) 的职能、及上下游融合 .xxx 顶级域名，具体为审核流程（独立审核评判小组）及 GAC 与理事会之间的互动 DNS-CERT 提案 <p>2010 年 9 月 14 日：ATRT 会议</p> <p>2010 年 9 月 20 日：ATRT 会议</p> <p>2010 年 9 月 29 日：ATRT 会议</p>

	活动	编写的草案	谘商
第 3 阶段	<ul style="list-style-type: none"> 起草建议。 与 ATRT 一起审核建议。 与主要问题专家审核建议。 开展对理事会成员、CEO 和总顾问的访谈。 	<p>年 10 月 8 日：工作文件：</p> <ul style="list-style-type: none"> 建议 案例研究 <p>2010 年 10 月 20 日：最终报告：</p> <p>建议</p> <ul style="list-style-type: none"> 案例研究 方法 	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年 10 月 6 日：伯 ATRT 主席会面

附录 B：访谈方法

除公开来源外，案例研究中还参考了一组选定的、多样化的利益主体和专家的观察意见，他们曾在我们的分析过程中接受访谈。这些访谈除肯定了每个案例事实外，还传达了更广泛群体对 ICANN 决策认识和解读的观察意见，为本报告提供了重要的辅助信息来源。受访者的陈述不代表伯克曼研究组的意见或结论。

从 2010 年 9 月 10 日至 10 月 16 日，伯克曼研究组开展了 45 个访谈。我们的受访者包括来自 GNSO 社群、GAC、ICANN 工作人员、ccTLD 和其他众多群体的代表。有 32 位受访者讨论了新 gTLD 流程、15 位受访者讨论了 DNS-CERT 提案、7 位受访者讨论了 .xxx 流程的各个方面，其中有的受访者谈论的问题与多个案例研究有关。此外，我们收到了 6 位 GAC 代表填写的问卷。

虽然伯克曼研究组已尽一切努力排除事实的不准确性，但不证实受访者提供的观察意见的准确性。

访谈方案

访谈由伯克曼研究组采用针对各个受访者的专门问卷通过电话进行。受访者拥有广阔的自由空间，能够探讨自己认为与伯克曼中心开展的研究有关且对研究很重要的主题和问题。访谈在保密的情况下进行。访谈过程中做了全面的记录，随后编写了相关摘要以供研究组参考。受访者姓名已从记录和摘要中删除。

迄今为止，ICANN 工作人员访谈分两步进行：首先，受访者有机会对我们的专门问卷提供书面回答；随后是伯克曼中心研究组的电话访谈，旨在对部分书面回答做必要的澄清和深入挖掘。在 GAC 案例中，伯克曼研究组通过分发书面问卷采取了广泛调查的方式，目的是在可能时直接追踪对案例参与较多的特定成员。

所有 ICANN 工作人员访谈和书面问卷回答都由 ICANN 总裁顾问 Denise Michel 协调。问卷回答由 ICANN 收集和汇总，然后再提交给伯克曼研究组。ICANN 总顾问 John Jeffrey 自己要求参加了我们对 ICANN 工作人员的电话访谈。

访谈人选

对于每一个案例研究，伯克曼研究组都确定了受访者的选择标准（更多信息，详见致 ATRT 中期报告中的“选择标准和推荐受访者”备忘录）。符合这些标准的推荐访谈候选人随后递交 ATRT 成员和 Denise Michel（ICANN 工作人员）以增加提名。伯克曼研究组联系并追踪了 61 位候选人中的每一位候选人，以确保我们的受访者符合每一条选择标准。

受访者名单

Donna Austin
Rod Beckstrom

David Maher
Frank March

Doug Brent
Eric Brunner-Williams
Becky Burr
Vint Cerf
Edmon Chung
Mason Cole
Lesley Cowley
Steve Crocker
Keith Davidson
Avri Doria
Zahid Jamil
John Jeffrey
Rodney Joffe
Dan Kaminsky
Kathy Kleiman
John Kneuer
Konstantinos Komaitis
Dirk Krischenowski
Bertrand de La Chapelle
Stuart Lawley
Karen Lentz

Kieren McCarthy
Steve Metalitz
Denise Michel
Margie Milam
Keith Mitchell
Ram Mohan
Milton Mueller
Peter Nettlefold
Jon Nevelt
Mike Palage
Kurt Pritz
Greg Rattray
Kristina Rosette
George Sadowsky
Suzanne Sene
Werner Staub
Jean-Jacques Subrenat
Bruce Tonkin
Karla Valente
Antony Van Couvering

附录 C：新 gTLD 的引入

摘要

2008 年 6 月，ICANN 理事会一致通过了 GNSO 关于引入新通用顶级域名 (gTLD) 的政策建议，并决定启动新一轮 gTLD 申请流程的实施工作。原定于 2009 年 9 月启动的新计划目前仍在筹备中。

所提出的这个申请流程一直倍受争议，包括对流程延迟的批评，对 ICANN 公布和纳入公众意见的方法是否充分透明和具有响应性的批评，甚至还包括对新 gTLD 是否应当存在的质疑。批评者还提出了许多具体的实质性问题，包括意向书提案、商标保护、政府咨询委员会的职能、为反对新 gTLD 提出的道德和公共秩序标准以及上下游融合等。

案例研究资料来源与分析方法

有关我们的资料来源与分析方法的更多信息，详见附录 A。

本案例研究的依据是公开材料，包括公众意见、ICANN 文件、学术研究、媒体报导和专家意见等。它提供了和新 gTLD 引入有关的事实摘要。根据伯克曼中心与 ICANN《服务协议》的第一部分“附录 B” (Exhibit B)，其目标是帮助确定和新通用顶级域名 (gTLD) 计划有关的关键问题、挑战和分歧的领域。以下观察意见将为伯克曼研究组的最终报告提供帮助。

除公开来源外，本案例研究还包含我们在案例开发过程中访谈的个人的陈述、意见和认识。这些认识和意见在理解 ICANN 决策及群体对决策的接受度方面起着重要作用。受访者的陈述不代表伯克曼研究组的意见或结论。我们已尽最大的努力剔除事实性错误，但我们未证实受访者所提供意见的准确性。访谈在保密的情况下进行。

*说明：*根据《服务协议》，本案例研究的重心在 2010 年 6 月 17 日之前的事件上。但是，新 gTLD 计划仍在进展之中。因此，本研究可能没有体现案例的最新进展。

目录

1	引言	56
2	申请流程提案	56
3	主要问题	58
3.1	时间表	58
3.2	“全局性问题”	59
3.2.1	商标保护	60
3.2.2	恶意行为的可能性	60
3.2.3	安全和稳定/根区域升级	60
3.2.4	TLD 需求和经济分析	60
3.3	意向书提案	63
3.4	商标问题和实施建议团队	66
3.5	政府咨询委员会的角色	70
3.5.1	地理名称	71
3.5.2	意向书提案	73
3.5.3	全局性问题	73
3.6	道德和公共秩序标准	73
3.7	上下游融合	75
3.8	国际化域名	79

1 引言

根据 ICANN 组织条例所述，ICANN 的职责之一是“执行并监督和互联网域名系统 (DNS) 协调有关的职能，包括制定政策以确定在哪些情况下将新顶级域名添加到 DNS 根域系统”。¹自 20 世纪 80 年代以来，DNS 已包含 7 个 gTLD (.com、.edu、.gov、.int、.mil、.net 和 .org)，其中有 3 个 (.com、.net 和 .org) 为公开注册域名。²2000 年，ICANN 呼吁提出新 gTLD 提案。从 2000 年底到 2004 年，它引入了 7 个新 gTLD：.aero、.biz、.coop、.info、.museum、.name 和 .pro。2005 年，ICANN 宣布又通过了 5 个社区性 TLD — .cat、.jobs、.mobi、.tel 和 .travel — 使总数达到 21 个。³

2007 年 10 月，通用名称支持组织 (GNSO)⁴ 完成了一个针对新 gTLD 引入的政策建议列表，⁵与 ICANN 承诺的“在切实和有利于公众的前提下引入和促进域名注册领域的竞争”一致。⁶2008 年 6 月 ICANN 理事会批准了这些建议，四个月后的工作人员开始撰写新的《申请人指南草案》(DAG)。

目前 DAG 正在进行第四次修改，上一次发布日期为 2010 年 5 月 31 日。根据 ICANN 网站新 gTLD 计划部分中的时间表，《申请人指南》终稿预计将于 2010 年某个时间公布，计划启动日期列为“待定”。⁷

2 申请流程提案

根据当前的 DAG 版本（第四版），新 gTLD 申请人必须完成以下步骤：

1. 在 TLD 申请系统注册。
2. 对希望申请的每个 gTLD 各交一部分定金 5000 美元。
3. 完成整个 gTLD 申请并交纳剩余评估费（180,000 美元，总费用为 185,000 美元）。

¹ ICANN, “Articles of Incorporation” (组织条例), 1998 年 11 月 21 日修订, <http://www.icann.org/en/general/articles.htm>; 美国商务部, Statement of Policy on the Management of Internet Names and Addresses (关于互联网名称和地址管理的政策声明), 1998 年 6 月 5 日, <http://www.icann.org/en/general/white-paper-05jun98.htm>。

² 专业 TLD .arpa 为“技术架构目的”保留。 还存在 250 多个国家或地区代码 TLD (如 .uk 或 .ru)。 ICANN, “Top-Level Domains (gTLDs)” (顶级域名 [gTLD]), <http://www.icann.org/en/tlds/>。

³ 2009 年 12 月 11 日, ICANN 与万国邮政联盟 (UPU) 达成一项 TLD 发起协议, 根据协议 UPU 发起 .post 这一 gTLD。 不过此域名目前尚未添加到根域名中。 ICANN, “.POST Sponsored TLD Agreement” (.POST 社区性 TLD 协议), 2009 年 12 月 11 日, <http://www.icann.org/en/tlds/agreements/post/>。

⁴ GNSO 是设计政策并向 ICANN 理事会提供政策建议的三个支持组织中的一个(其他两个分别是地址支持组织和国家或地区代码域名支持组织)。 每个支持组织还委任了两个理事会投票成员。

⁵ GNSO, “Final Report - Introduction of New Generic Top-Level Domains” (最终报告 — 新通用顶级域名的引入), 2007 年 8 月 8 日, <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>。

⁶ ICANN, “Bylaws for Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (互联网名称与数字地址分配机构章程), 2010 年 6 月 25 日修改, <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>。

⁷ ICANN, “New gTLD Program: New to the Program? Start Here!” (新 gTLD 计划: 了解计划从这里开始!), <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/program-en.htm>。

4. 通过评估，包括：

- 对申请字符串的评估（确定它“不会在 DNS 中引发安全或稳定问题”）；
 - 根据相似度筛选字符串，包括因“与现有 TLD 或保留名称相似”引发的问题；
 - 筛选申请人（确定“申请人是否具备运营一家注册管理机构所必需的技术、运营和经济能力”）；
 - 运营商和主要成员的背景调查。
5. 如适用，合理排除根据“字符串混淆、法律权利、道德和公众秩序和/或群体”提出的任何异议。
6. 经过一个 45 天的公众意见征询期。
7. 如果申请不符合初步评估的标准，则通过一个二次的进一步评估。
8. 向授权过渡：与 ICANN 签署注册管理机构协议并通过一系列技术测试。⁸

并非所有申请人都必须完成以上所有步骤，在流程结束和 gTLD 计划正式启动前，以上所有步骤都可能变更。第四版 DAG 中的流程示意图如下：

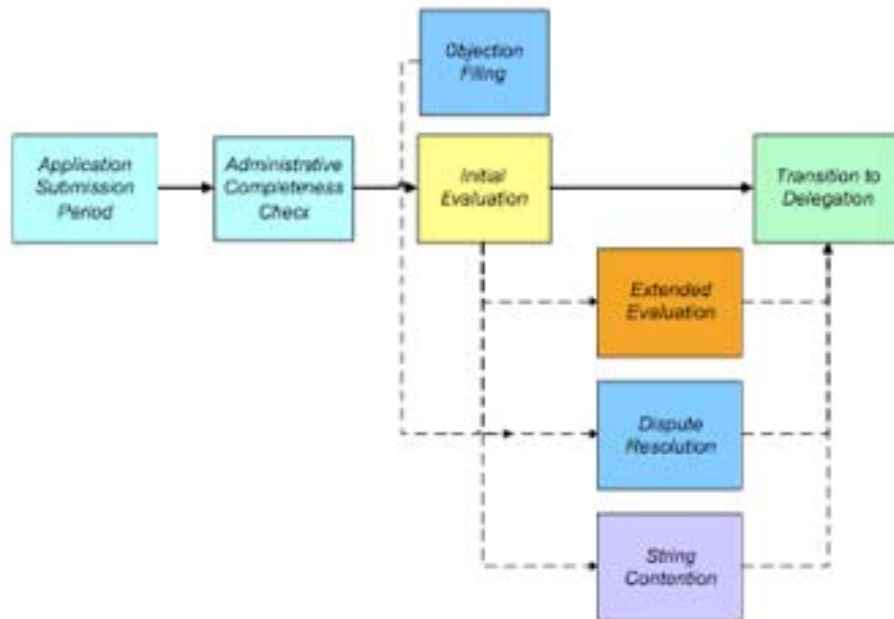


Figure 1-1 – Once submitted to ICANN, applications will pass through multiple stages of processing.

⁸ ICANN, “Draft Applicant Guidebook, Version 4”（申请人指南草案，第 4 版），2010 年 5 月 31 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-28may10-en.pdf>。

3 主要问题

ICANN 启动新 gTLD 申请流程工作的决定受到了来自全球商业群体中部分成员的反对，包括商标持有者、经济领域成员以及多个政府等。⁹反对者认为，gTLD 扩展会“在顶级域造成道德、商标和地理问题”，造成消费者混淆，并给从商者带来沉重的经济负担，因为他们将不得不为保护自己的品牌而同时注册 TLD 和新 TLD 中的二级域名。¹⁰其他担心包括：gTLD 数量增加将威胁 DNS 的稳定；通过刺激竞争给消费者带来的预期益处将小于这一扩展的相关代价；以及新计划可能造成犯罪行为（如网络钓鱼、恶意软件和僵尸网络）增加。相反，还有人抱怨 ICANN 迟迟未开始实施这一扩展提案，他们认为持续限制 DNS 名称空间是反竞争的做法，还有人认为这一流程被少数不代表广泛 ICANN 群体的强大声音所阻挠。¹¹

3.1 时间表

ICANN 启动新 gTLD 计划的时间表反复延迟。2008 年 6 月，ICANN 预计《申请人指南》终稿将在 2008 年 11 月前完成，并且计划将于 2009 年初启动。¹²在针对指南草案第一版的意见中，有人表示提出的时间表过于紧凑，作为对此的回应，ICANN 于 2009 年 2 月将启动日期延至 2009 年 12 月。三个月后，ICANN 再次修改时间表，许诺在 2010 年初开始接受申请。¹³

在 2009 年 10 月的 ICANN 首尔会议上，ICANN 受到了潜在申请人的批评，批评称“时间表没有延迟，但却被废弃了”，恳求 ICANN “直接选择一个日期”。其中有人说：“看到时间一拖再拖，我们逐渐对流程丧失信心”。¹⁴受访者表示，这些拖延可能是因为受到一些强大的利益主体的影响，他们从根本上反对域名空间的大规模扩展。有的受访者指出，持续讨论新 gTLD 中的商标保护就是表明存在特殊利益团体的一个例子。在这个案例中，GNSO 知识产权社群 (IPC) 中的商标持有者代表拖延了新 gTLD 计划的进度。这一争论从 2007 年 5 月 GNSO 保护他人权利工作组开始，依次转到实施建议团队和 GNSO 特别商标问题工作组，后者于 2010 年 2 月提交了最终报告。¹⁵商标持有者表明了他们反对 gTLD 大规模扩展的立场；IPC 已强烈要求限

⁹ Michael Palage, “ICANN’s gTLD Proposal Hits a Wall: Now What?” (ICANN 的 gTLD 提案碰壁：现在怎么办?) *The Progress & Freedom Foundation PFF Blog*, 2008 年 12 月 22 日, http://blog.pff.org/archives/2008/12/icanns_gtld_pro.html。

¹⁰ Richard J Tindal, “Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs” (启明：新 TLD 意向书), *Circle ID*, 2010 年 2 月 25 日, http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/。

¹¹ Andrew Alleman, “New gTLD Timeline Slips, Frustration Boils Over in Seoul” (新 gTLD 时间表拖延，首尔陷入一片沮丧), *Domain Name Wire*, 2009 年 10 月 26 日, <http://domainnamewire.com/2009/10/26/new-gtld-timeline-slips-frustration-boils-over-in-seoul/>。

¹² ICANN, “New gTLD Program: What kind of internet do you want?” (新 gTLD 计划：您想要什么样的互联网?)，2008 年 6 月 23 日, http://par.icann.org/files/paris/BAA_Intro_NewGTLDs_Paris_23Jun08.pdf。

¹³ ICANN, “New gTLD Program Update” (新 gTLD 计划更新)，2009 年 5 月 31 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-07may09-en.htm>。

¹⁴ ICANN, “New gTLD Overview: ICANN Meeting, Seoul, Korea” (新 gTLD 概览：ICANN 韩国首尔会议)，2009 年 10 月 26 日, <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-new-gtlds-program-overview-26oct09-en.txt>。

¹⁵ 访谈，2010 年 9 月。

制这一扩展。¹⁶在 2009 年 6 月提交理事会的公报中，GAC 也在表明支持引入新 gTLD 的同时强调了“更有效地保护知识产权的必要性”。¹⁷

还有受访者认为反复延迟可能是由于对公众意见的考虑过多，或者是由于理事会面临公众意见不一致的情况时缺乏决断力。这些评论者表示看到已经理解、甚至明确注明关闭的问题后来又重新开启时感到失望。此类问题包括政府反对新 gTLD 所基于的道德和公众秩序标准问题，该问题曾在 GNSO 内部引起争议，原本已插入第一版 DAG，但后来为响应公众意见又进行了更改（这些更改和最初的标准论证在 ICANN 于 2008 年 10 月和 2009 年 5 月公布的两个说明备忘录中做了说明¹⁸）。¹⁹在对 2009 年 10 月公布的第三版 DAG 的介绍中，ICANN 总裁 Rod Beckstrom 列出了在“持续复议和群体反馈流程已基本完成”情况下的“评估标准、争议解决标准和程序及争用解决程序”。²⁰然而，在 2010 年 3 月提交给理事会的公报中，政府咨询委员会 (GAC) 声明它“认为此项不应列在有关新 gTLD 流程的‘关闭项目’列表中”，GAC 指出标准不恰当并请求 ICANN 工作人员提供有关如何实施标准的更多细节。²¹

另外有受访者反映，ICANN 在充分答复群体对 gTLD 扩展之必要性的疑问之前继续实施 GNSO 建议的做法（包括一个全面的经济分析和对根域成功升级能力的证明）制造了本来可以避免的争议。²²

还有访谈表示，延迟是 ICANN 承诺的自下而上、多利益主体方式的必然。²³

3.2 “全局性问题”

根据针对第一版《申请人指南草案》提出的公众意见，ICANN 确定了四个和新 gTLD 引入有关的“全局性问题”：1) 商标保护；2) 恶意行为的可能性；3) 安全和稳定/根区域升级；4) TLD 需求和经济分析。²⁴

¹⁶ 国际商标协会，“Creation of New gTLDs and Trademark Protection”（新 gTLD 的创建和商标保护），2009 年 7 月 8 日，http://www.inta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2005&Itemid=153&getcontent=。

¹⁷ GAC，“GAC Communiqué-Sydney”（GAC 公报 — 悉尼），2009 年 6 月 24 日，<http://gac.icann.org/system/files/Sydney%20Communique.pdf>。

¹⁸ ICANN，“New gTLD Program Explanatory Memorandum: Morality and Public Order Objection Considerations in New gTLDs”（新 gTLD 计划解释备忘录：新 gTLD 中的道德和公共秩序异议考虑），2008 年 10 月 29 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-draft-29oct08-en.pdf>；ICANN，“New gTLD Program Explanatory Memorandum: Standards for Morality and Public Order Research”（新 gTLD 计划解释备忘录：道德和公共秩序研究的标准），2009 年 5 月 30 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-30may09-en.pdf>。

¹⁹ 访谈，2010 年 9 月。

²⁰ ICANN，“Draft Applicant Guidebook, Version 3”（《申请人指南草案》第 3 版），2009 年 10 月 4 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-04oct09-en.pdf>。

²¹ “GAC Communiqué-Nairobi”（GAC 公报 — 内罗毕），2010 年 3 月 10 日，http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf。

²² 访谈，2010 年 9 月。

²³ 访谈，2010 年 9 月。

²⁴ ICANN，“New gTLD Draft Applicant Guidebook: Analysis of Public Comment”（新 gTLD 申请人指南草案：公众意见分析），2009 年 2 月 18 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv1-analysis-public-comments-18feb09-en.pdf>。

3.2.1 商标保护

为回应针对第一版 DAG 提出的公众意见中提到的与商标有关的问题，ICANN 许诺“与所有相关方”和世界各地的知识产权组织讨论由新 gTLD 引入带来的商标问题。2009 年 3 月 6 日，ICANN 理事会做出决议，指示 GNSO 的知识产权社群和 ICANN 工作人员共同组建一个实施建议团队 (IRT) 来解决商标问题。²⁵有关 IRT 的更多信息，详见本报告的 3.3 部分。

3.2.2 恶意行为的可能性

2009 年 2 月，ICANN 承诺就新 DNS 名称空间中恶意行为的可能性问题“积极征求 [] 反馈意见”。²⁶2009 年 4 月，ICANN 为解决所有四个“全局性问题”建立了一个维客；截止到 2010 年 8 月中旬，直接发布到维客上的意见只有两条。²⁷2009 年 12 月，ICANN 工作人员宣布将成立两个临时专家小组来解决这些问题。²⁸这两个专家小组分别是区域文件访问 (ZFA) 咨询小组和高安全性顶级域名咨询小组 (HSTLD)。这两个小组公布了一系列关于新 gTLD 中恶意行为的文件，并在 2010 年 3 月的 ICANN 内罗毕会议上召开了两个研讨会。²⁹

3.2.3 安全和稳定/根区域升级

ICANN 理事会将安全和稳定问题的相关工作委派给安全与稳定咨询委员会和根服务器系统咨询委员会，他们共同展开了一项研究，分析 gTLD 扩展提案对 DNS 根服务器系统内安全和稳定的影响。一份有关根区域升级的报告已于 2009 年 8 月 31 日公布；随后一项根区域扩展和影响分析研究于 2009 年 9 月 17 日公布。³⁰

3.2.4 TLD 需求和经济分析

2006 年 10 月，ICANN 理事会做出决议，指示 ICANN 总裁：

委托一家知名的经济咨询公司或机构展开独立研究，提供对域名注册市场相关经济问题研究的结果，例如：

- 域名注册市场是否作为一个市场运行，亦或各 TLD 职能作为单独的市

²⁵ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Mexico” (通过的理事会决议 – 墨西哥), 2009 年 3 月 6 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>。

²⁶ ICANN, “New gTLD Draft Applicant Guidebook: Analysis of Public Comment” (新 gTLD 申请人指南草案: 公众意见分析), 2009 年 2 月 18 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv1-analysis-public-comments-18feb09-en.pdf>。

²⁷ ICANN, “New gTLD Overarching Issues” (新 gTLD 的全局性问题), http://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?new_gtld_overarching_issues。

²⁸ ICANN, “Temporary Expert Advisory Groups Formed on New gTLD Malicious Conduct Initiatives” (为就与新 gTLD 有关的恶意行为采取行动而成立的临时专家咨询小组), 2009 年 12 月 3 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-03dec09-en.htm>。

²⁹ ICANN, “Mitigating Malicious Conduct in New gTLD–Zone File Access and High Security Zone TLD” (减少新 gTLD 中的恶意行为 – 区域文件访问和高安全性区域 TLD), 2010 年 2 月 22 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-22feb10-en.htm>。

³⁰ ICANN, “Security and Stability: Root Zone Scaling” (安全和稳定: 根区域升级), https://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?security_and_stability_root_zone_scaling。

场运行；

- 不同 TLD 的注册服务之间是否具有可替代性；
- 从一个 TLD 移到另一个 TLD 所涉及的转换成本对消费者和定价行为有哪些影响；
- 市场结构和定价对新入市的 TLD 有什么影响；
- 其他市场是否有类似问题，如果有，那么如何解决这些问题，由谁解决？³¹

理事会在决议中声明：其要求展开独立研究的决策是在“与竞争相关问题（如差别定价）有关的”公众意见的推动下做出的。这些公众意见是在 2006 年 7 月发布的、针对新注册管理机构协议（协议双方为 ICANN 和 .biz、.info 及 .org 注册管理机构的运营商）提案的公众意见征询中提出。³²

在 2008 年 12 月 18 日致 ICANN CEO 和理事会主席的信函中，美国商务部代表美国政府表达了对第一版 DAG 在此研究完成之前公布的疑问。³³其他一些团体，包括 National Association of Manufacturers（全国制造商协会）、³⁴AT&T（美国电报电话公司）³⁵和 Internet Commerce Coalition（互联网商务联盟）³⁶也表达了对 ICANN 在发布 DAG 前尚未履行其开展全面经济研究义务的疑问。³⁷

有的受访者还表示这一分析仍要以令人满意的方式进行，但也有受访者认为 ICANN 已委托展开的经济研究推动了注册管理机构和注册服务商之间就上下游融合问题进行讨论（有关该讨论的更多信息，详见下文的“上下游融合”）。³⁸

2009 年 3 月，ICANN 发布了芝加哥大学经济学家 Dennis Carlton 的两份研究报告，一份是关于 gTLD 对消费者利益的影响，另一份是关于对新 gTLD 注册管理机构收取的二级域名费用设定价格上限的可能性。在这些研究中，Carlton 得出的结论是：新 gTLD 的引入将“通过为进入域名市场提供便利和创造更多竞争机会而使消费者更加受益... ICANN 提案可能达到增加域名

³¹ ICANN, “Adopted Resolutions from ICANN Board Meeting” (ICANN 理事会会议通过的决议), 2006 年 10 月 18 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-18oct06.htm>。

³² ICANN, “Proposed .BIZ, .INFO and .ORG gTLD Registry Agreements” (针对提出的 .BIZ、.INFO 和 .ORG 的 gTLD 注册管理机构协议), 2006 年 7 月 28 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-2-28jul06.htm>。

³³ Meredith A. Baker, 美国商务部, “Letter to Chairman Dengate-Thrush” (致 Dengate-Thrush 主席的信函), 2008 年 12 月 18 日, <http://www.icann.org/correspondence/baker-to-dengate-thrush-18dec08-en.pdf>。

³⁴ 美国全国制造商协会, “Industry Comments to the New GTLD Program and Process” (对新 GTLD 计划和流程的行业意见), 2009 年 12 月 15 日, <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdf7xgwqYBTl6.pdf>。

³⁵ AT&T, “AT&T Comments on New gTLD Guidebook” (AT&T 对新 gTLD 指南的意见), 2008 年 12 月 15 日, <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/docvN9GJ3ZMCd.doc>。

³⁶ 互联网商务联盟, “Comments on the New gTLD Program and Process” (对新 gTLD 计划和流程的意见), 2008 年 12 月 15 日, <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdfwiBzRRbU1A.pdf>。

³⁷ Michael Palage, “ICANN’s Economic Reports: Finding the Missing Pieces to the Puzzle” (ICANN 的经济报告：找到问题被忽略的部分), *Progress Snapshot* 5.4, 2009 年 4 月, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1494671_code759757.pdf?abstractid=1494671&mirid=1。

³⁸ 访谈, 2010 年 9 月。

注册量、降低价格以及促进创新的效果”。他还指出新 TLD 的价格上限是“不必要的”，强行设定价格上限会使新注册管理机构的定价灵活性受到限制，没有给域名注册人带来很多益处，因而对市场不利。³⁹

公布报告后，ICANN 开放了一个为期 45 天的公众意见论坛，报告在论坛中广受批评。⁴⁰Domain Name Wire 博客作者 Andrew Alleman 指责 ICANN“[在]粉饰”自己在新 gTLD 问题上的立场，并且指出 Carlton 的报告自相矛盾，一方面称新 gTLD 创造了竞争机会，有益于消费者，另一方面又称它对商标持有者构成威胁因而不会很成功。⁴¹迈阿密大学法学教授兼 ICANN 长期观察员 Michael Froomkin 称研究“很天真”并质疑 Carlton 的可信度，他指出研究包含的量化数据非常少，无法支持其结论。⁴²

2009 年 6 月，ICANN 委托 Carlton 撰写两篇新论文对这些批评做出回应。人们对新论文的反响不一，原论文的批评者仍坚持其立场，还有一些人（包括一些潜在的 gTLD 申请人）则支持这些论文。⁴³2009 年 6 月至 2010 年 3 月，GAC 在三份致理事会的公报和一封致 Peter Dengate-Thrush 的单独信函中着重指出对新 gTLD 计划的“经济和竞争影响缺乏综合的分析”。2009 年 7 月，International Trademark Association（国际商标协会）理事会通过了一项决议，指出“ICANN 仍需要按照理事会 2006 年的要求，委托他人对域名注册市场进行独立的综合经济分析”，而且“相应地，ICANN 没有为引入新 gTLD 提供经济或公共政策方面的充分理由”。⁴⁴

2009 年 9 月，美国众议院司法委员会成员 Larry Smith 和 Howard Coble 致信 Rod Beckstrom 指出“到目前为止提出的唯一经济理由是 ICANN 委托制定的报告，该报告因未包含经验数据或分析而广受批评”，并询问 ICANN 是否会继续遵守开展经济研究的承诺。⁴⁵作为回应，Beckstrom 提出了 Carlton 的两份报告和一份 2008 年 10 月 CRA International（CRA 国际公司）关于上下游融合问题的研究材料。他指出“虽然看似竞争带来的益处不容置疑，但 ICANN 的开放和透明流程承诺要求 ICANN 方面采取进一步行动”，并声明 ICANN 将“让经济学家继续审核并总结到目前为止与新 gTLD 的成本和益处相关的各项工作...然后评估是否还要展开其

³⁹ ICANN, “New gTLDs—Preliminary Reports on Competition and Pricing”（新 gTLD — 关于竞争和定价的初步报告），2009 年 3 月 4 日，<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-04mar09-en.htm>。

⁴⁰ ICANN, “[competition-pricing-prelim] Chronological Index”（[竞争-定价-预试] 时间索引），<http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>。

⁴¹ Andrew Alleman, “ICANN Releases Two ‘Whitewash’ Reports to Defend its Positions on new gTLDs”（ICANN 发布两个‘粉饰性’报告来捍卫自己在新 gTLD 问题上的立场），*Domain Name Wire*, 2009 年 3 月 5 日，<http://domainnamewire.com/2009/03/05/icann-releases-two-whitewash-reports-to-defend-its-positions-on-new-gtlds/>。

⁴² Michael Froomkin, “Deeply, deeply flawed economic report and analysis”（严重错误的经济报告和分析），*ICANN Watch*, 2009 年 3 月 4 日，<http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=09/03/05/0248231>。

⁴³ ICANN, “[competition-pricing-prelim] Chronological Index”（[竞争-定价-预试] 时间索引），<http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>。

⁴⁴ 国际商标协会, “Creation of New gTLDs and Trademark Protection”（新 gTLD 的创建和商标保护），2009 年 7 月 8 日，http://www.inta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2005&Itemid=153&getcontent=。

⁴⁵ Lamar Smith 和 Howard Coble, 致 Rod Beckstrom 的信函，2009 年 9 月 15 日，<http://www.icann.org/correspondence/smith-coble-to-beckstrom-15sep09-en.pdf>。

他研究”。⁴⁶

3.3 意向书提案

意向书 (EOI) 模式是指在提出完整的正式申请前，潜在申请人可以先表达对顶级域名字符串的“意向”。这个概念在 2009 年 10 月的 ICANN 首尔会议上由多位参会者提出，他们主要是一些对 gTLD 计划的延迟和不确定性感到失望并担心这一越来越昂贵的流程可能会无限期推迟的潜在申请人。⁴⁷EOI 模式可以作为取得进展的一个标志，帮助推动流程发展。ICANN 理事会在会上做出决议，指示 ICANN 工作人员“研究正式‘意向书’请求的潜在影响”，并在 2009 年 12 月的理事会会议上提交一份提案草案供理事会讨论。⁴⁸ 理事会指出，该模式“可以辅助对其余问题做出决议，并辅助 ICANN 计划接下来的新一轮 gTLD 申请”，而且“可能有助于更好地理解：1) 新 gTLD 的经济需求；2) 可能申请的 gTLD 数量；3) 相关的行业数据”。⁴⁹

2009 年 11 月 11 日，ICANN 宣布正在考虑征求新 gTLD 的意向书。⁵⁰ 2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日，ICANN 开放了为期一个月的公众意见征询期，请求就 EOI 模式可以采取的形式提出意见。（说明：在通告中 ICANN 指出，那些希望 ICANN 理事会在 12 月的会议期间考虑自己意见的个人或组织应在不晚于 11 月 27 日提交自己的意见。）⁵¹

在此轮公众意见征询中，支持 EOI 模式的包括一些互联网营销公司、TLD 咨询公司、自认为的潜在 gTLD 申请人（包括企业和民间团体组织）以及 GoDaddy。他们认为 EOI 模式将启动申请流程并确保只有严肃（有诚意）的申请人才会参与进来。潜在 gTLD 申请人 Stephen Ruskowski 的意见可以代表 EOI 支持者所表达的观点：

我对流程的透明度表示欢迎，并同意进行任何筛选来帮助确保所有申请人都是严肃、可靠和善意的申请人。将申请轮次限定为只有已经加入正式 EOI（先支付加入费用，再支付总申请费用）的申请人才能参加，这将设定最低的义务门槛，而且从长远来看能够确保申请流程完整、有序、可管理。同时，公开这些 EOI

⁴⁶ Rod Beckstrom, 致 Lamar Smith 和 Howard Coble 的信函, 2009 年 9 月 22 日, <http://www.domainamenews.com/wp-content/uploads/2009/09/2009-09-22-letter-from-rod-beckstrom.pdf>。

⁴⁷ ICANN, “New gTLD Overview: ICANN Meeting, Seoul, Korea” (新 gTLD 概览: ICANN 韩国首尔会议), 2009 年 10 月 26 日, <http://se.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-new-gtlds-program-overview-26oct09-en.txt>。来自潜在申请人 Bret Fausett 的抽样意见指出这样一个问题: “有人拼命花钱希望在这个 ICANN 平台上创业, 但当你不知道目标是什么的时候这很困难。”

⁴⁸ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Seoul” (通过的理事会决议 – 首尔), 2009 年 10 月 30 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>。

⁴⁹ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Seoul” (通过的理事会决议 – 首尔), 2009 年 10 月 30 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>。

⁵⁰ ICANN, “Expressions of Interest in new gTLDs: ICANN seeks input and advice” (新 gTLD 意向书: ICANN 征求意见和建议), 2009 年 11 月 11 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-11nov09-en.htm>。

⁵¹ ICANN, “Expressions of Interest in New gTLDs” (新 gTLD 意向书), <http://www.icann.org/en/public-comment/public-comment-200912.htm#eoi-new-gtlds>; ICANN, “[eoi-new-gtlds] Chronological Index” ([eoi-新-gtld] 时间索引), <http://forum.icann.org/lists/eoi-new-gtlds/>; ICANN, “Expressions of Interest in New gTLDs: Summary of Comments (11 November to 11 December 2009)” (新 gTLD 意向书: 意见总结 [2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日]), 2010 年 1 月 4 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-04jan10-en.pdf>。

将促使冲突提前解决，也可帮助一些组织和个人避免更大的风险，他们可以了解
解到更有优势、有经验的竞争对手。⁵²

2009 年 12 月 18 日，ICANN 公布了 EOI 模式草案，其中要求潜在申请人提交关于自己和所申请的 TLD 的信息，并交纳 55,000 美元的定金，以参加第一轮 gTLD 申请。没有加入 EOI 的申请人只有到后续轮次前才有资格提交 gTLD 申请。⁵³针对这一模式，ICANN 开启了截止日期为 2010 年 1 月 27 日的第二次公众意见征询期。针对模式提案的反对意见主要围绕以下四点：有效性、成本、偏袒 ICANN 内部申请人的可能性以及创造 TLD 槽二级市场的可能性。⁵⁴

- 1. 有效性：**在 EOI 提案草案的公告中，ICANN 声明 EOI 的目标是收集有关最终会收到的潜在申请数量的信息。反对者认为，为避免透露对某个字符串的意向以防止进入不希望的竞争，很多严肃申请人将留在 EOI 流程之外（提出的 EOI 仅适用于第一轮申请者；后续轮次将对所有人开放）。还有人认为，由于《申请人指南》还处于草案阶段，提出 EOI 模式为时过早，而且它把人们的注意力从更严重的“全局性问题”上转移，将进一步延迟申请流程。

支持者认为 EOI 模式将“照亮”gTLD 的总体情况，明确地提供了潜在申请人的情况，有助于避免冲突申请，并让潜在申请人完全了解自己的申请周围存在哪些严重的威胁。

- 2. 成本：**对于很多人而言，55,000 美元 EOI 费用的存在和 2000 年 gTLD 申请第一轮 EOI 阶段不存在类似费用形成了鲜明的对比。⁵⁵这一费用的反对者担心非营利性组织、来自发展中国家或地区的申请人或者受经济危机影响的申请人实际上被排除出申请。其中一条意见指出这一计划“不应被用作 ICANN 增收的一个工具”。

这一费用的支持者，包括很多自认的潜在申请人，认为它将有效地防止非严肃申请。他们还指出，55,000 美元的 EOI 费用可以用作任何 TLD 申请都必须交纳的 185,000 美元的评估费的一部分，而且新 TLD 加入根区域的总成本约为 500,000 美元，相较之下 EOI 费用只占流程费用的一小部分。他们认为，无力承担 EOI 费用的申请人可能也无力承担申请或管理 TLD 的费用。

- 3. 偏袒 ICANN 内部申请人的可能性：**EOI 提案的反对者担心它会造成不公，使那些与 ICANN 关系更密切的个人或组织在新 gTLD 申请方面具有比一般互联网用户更大的优

⁵² Stephen Ruskowski, “EOI”, 2009 年 11 月 17 日, <http://forum.icann.org/lists/eoi-new-gtlds/msg00009.html>。

⁵³ ICANN, “New gTLD Program: Aspects of an Expressions of Interest and Pre-Registration Model” (新 gTLD 计划：意向书和预注册模式方面), 2009 年 12 月 18 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/eoi-model-18dec09-en.pdf>。

⁵⁴ ICANN, “Expressions of Interest (EOI) in New gTLDs: Public Comments Summary and Analysis (11 Nov. to 11 Dec. 2009 and 18 Dec. 2009 to 27 Jan. 2010)” (新 gTLD 意向书 [EOI]：公众意见总结和分析 [2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日及 2009 年 12 月 18 日至 2010 年 1 月 27 日])，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>。

⁵⁵ 2000 年，意向方被通知提交对自己申请的简单（不超过十页）说明，表明他们正式申请的可能性有多大。当时没有评估任何费用，直到有一个申请人正式提出申请。ICANN, “ICANN Yokohama Meeting Topic: Introduction of New Top-Level Domains” (ICANN 横滨会议主题：新顶级域名的引入)，2000 年 6 月 13 日, <http://www.icann.org/en/meetings/yokohama/new-tld-topic.htm#V>。

势。Core Internet Council of Registrars 首席技术官 Eric Brunner-Williams 特别指出了对此的担心,称 EOI 概念“引发了 ICANN 本身的机构可信用和反对竞争的深层次问题,它让游戏规则对一部分参与者更加有利,而这部分参与者往往比互联网用户更多地参与 ICANN 流程”。⁵⁶

包括 Richard Tindal (域名注册服务商 eNOM 高级副总裁) 在内的支持者指出,无论是谁申请,争取新 gTLD 的规则都是一样的,而且有效开展的宣传活动将确保所有可能希望提交 EOI 的申请人都能够提交 EOI。⁵⁷

在对公众意见的分析中, ICANN 指出如果理事会要批准 EOI 提案,将需要组织一个大规模的信息宣传活动确保所有潜在申请人都了解这一计划。⁵⁸

- 4. 创造二级 TLD 市场的可能性:** 包括微软和时代华纳在内的一些反对者反映,申请人可能会尝试“拿这个系统赌一把”,先提交多个 EOI,然后回过头将最后得到的 TLD 卖给那些真正有意维护它们并有能力支付比原始成本更高价格的个人或组织。包括 Richard Tindal 在内的 EOI 系统的支持者指出,每个 EOI 要花费 55,000 美元,而且不保证希望获得的 TLD 实际上能够争取到,所以不大会有人认为从中渔利的可能性要大于经济风险。⁵⁹

在这两个针对 EOI 提案的公众意见征询期期间, ICANN 收到了近 400 条公众意见。在对这些意见的分析中, ICANN 工作人员注意到尽管“很多表示反对的回复实际上说明了 EOI 如果以特定的方式实现是可以接受的”,但人们有一个“普遍的共识,即在 EOI 或 gTLD 计划启动之前应解决某些其他的全局性问题”。⁶⁰

2010 年 3 月的内罗毕会议期间, ICANN 就 EOI 提案展开了讨论,几乎没有达成任何共识。⁶¹ GAC 也展开了对 EOI 的讨论并向理事会提交了公报,公报中称其“质疑另外展开一个单独的 EOI 流程有何益处,它会将注意力和资源从完成 gTLD 计划上转移”。⁶²会上, ICANN 理事会

⁵⁶ ICANN, “Expressions of Interest in New gTLDs: Summary of Comments (11 November to 11 December 2009)” (新 gTLD 意向书: 意见总结 [2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日]), 2010 年 1 月 4 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-04jan10-en.pdf>。

⁵⁷ Richard J Tindal, “Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs” (启明: 新 TLD 意向书), *Circle ID*, 2010 年 2 月 25 日, http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/。

⁵⁸ ICANN, “Expressions of Interest (EOI) in New gTLDs: Public Comments Summary and Analysis (11 Nov. to 11 Dec. 2009 and 18 Dec. 2009 to 27 Jan. 2010)” (新 gTLD 意向书 [EOI]: 公众意见总结和分析 [2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日及 2009 年 12 月 18 日至 2010 年 1 月 27 日]), <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>。

⁵⁹ Richard J Tindal, “Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs” (启明: 新 TLD 意向书), *Circle ID*, 2010 年 2 月 25 日, http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/。

⁶⁰ ICANN, “Expressions of Interest (EOI) in New gTLDs: Public Comments Summary and Analysis (11 Nov. to 11 Dec. 2009 and 18 Dec. 2009 to 27 Jan. 2010)” (新 gTLD 意向书 [EOI]: 公众意见总结和分析 [2009 年 11 月 11 日至 12 月 11 日及 2009 年 12 月 18 日至 2010 年 1 月 27 日]), <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>。

⁶¹ ICANN, “New gTLD Update and EOI Panel Discussion” (新 gTLD 更新和 EOI 专家组讨论), 2010 年 3 月 8 日, <http://nbo.icann.org/node/8877>。

⁶² GAC, “GAC Communiqué–Nairobi” (GAC 公报 — 内罗毕), 2010 年 3 月 11 日, http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf。

投票反对实施 EOI 模式，声称它会造成不必要的混淆和拖延，还会将资源从其他关键问题上转移。⁶³ ICANN CEO 兼总裁 Rod Beckstrom 称 EOI 提案如果颁布，将会给 gTLD 流程“增加一个额外的步骤、额外的流程、额外的一系列群体讨论和争议”。⁶⁴一些提交了公众意见的受访者反映，这一对理事会决策的解释并不充分，因为事实上很多意见对 EOI 表示了支持。⁶⁵

3.4 商标问题和实施建议团队

在 ICANN 工作人员根据第一版 DAG 的公众意见确定的四个“全局性问题”中，和商标保护有关的问题引起了最多关注。

对于很多商标持有者而言，引入新 gTLD 提出了关于商标保护的问题。ICANN 严肃对待这些问题；在 GNSO 建议列出的二十项原则中，保护现有商标的必要性的位列第三，超过防止 DNS 内部不稳定性的必要性和遵守国际人权法规的必要性。⁶⁶

GNSO 建议还包括必须防止 TLD 和现有顶级域名及保留名称“因相似而易产生混淆”；该建议位列第二。虽然该建议没有具体提到商标，但其附注内容主要和商标法有关。在对建议的评论中，时任 GNSO 委员会主席的 Avri Doria 对语言表示了关注，她指出：

通过使用依赖商标法法律语言的词汇，我认为我们的建议 2 和 3 的内容实际上存在重复。确切地说，我认为 2 和 3 都能够用于保护商标和其他知识产权，3 有具体的限制，2 则保持开放性，可以有各种不同的解释。⁶⁷

在商标法中，“因相似而易产生混淆”在概念上和“混淆的可能性”有不同的法律标准。两个名称 Acme Hardware 和 Acme Realty，可能“因相似而易产生混淆”，但由于它们用于不同的商品和服务，不可能产生混淆，因此互不侵犯商标权。American University（美国大学）法学教授 Christine Farley 解释道，在域名政策中，因为只考虑申请的字符串，“因相似而易产生混淆”是唯一的适用标准，因为域名缺乏判断“混淆的可能性”所必需的现实背景。GNSO 建议“将域名作为法律保护下的财产等同于商标”，她写道；并指出，在建议的标准下，目前拥有 american.edu 的 American University 理论上能够制止其他任何人注册 .american。另外，她还指出，商标在很大程度上是地区性的和基于市场的，而域名是全球性的；一个“一刀切的方法会让消费者在一个地方产生混淆，而在另一个地方却被无理地否定发言权”。⁶⁸

⁶³ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Nairobi” (通过的理事会决议 – 内罗毕), 2010 年 3 月 12 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>; Elisa Cooper, “EI, EI – NO!” (拒绝意向书!), *Circle ID*, 2010 年 3 月 12 日, http://www.circleid.com/posts/20100312_icann_expression_of_interest_ei_ei_no/。

⁶⁴ Ascio, “Highlights from the ICANN Meeting 7-12 March–Nairobi, Kenya” (3 月 7-12 日的 ICANN 会议重点 – 肯尼亚内罗毕), 2010 年 3 月 25 日, <http://www.ascio.com/NewsContent.aspx?id=296>。

⁶⁵ 访谈, 2010 年 9 月。

⁶⁶ GNSO, “Final Report - Introduction of New Generic Top-Level Domains” (最终报告 – 新通用顶级域名的引入), 2007 年 8 月 8 日, <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm>。

⁶⁷ GNSO, “Final Report - Introduction of New Generic Top-Level Domains” (最终报告 – 新通用顶级域名的引入), 脚注 39, 2007 年 8 月 8 日, http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm#_ftn39。

⁶⁸ Christine Haight Farley, “Convergence and Incongruence: Trademark Law and ICANN’s Introduction of New Generic Top-Level Domains” (相交与不相交: 商标法与 ICANN 的新顶级域名引入), 华盛顿法学院研究论文, 编号 2009-22, <http://ssrn.com/abstract=1400304>。

争论的另一方是商标持有者，他们担心引入新 gTLD 会使现有的商标侵权和域名恶意抢注问题恶化。他们担心自己必须将自己的商标“防卫性地注册”为 gTLD — 而这一流程十分昂贵，每个 gTLD 需要 185,000 美元，还必须购买每个 TLD 中的二级域名以保护自己的品牌。他们指出，在众多新的域名注册管理机构中监督和强化自己的商标，将是一项过于艰巨的任务。⁶⁹（并非所有商标持有者都同意这些论断。Minds + Machines 的 Fred Kreuger 和 Antony Van Couvering 根据十年的案例 [根据统一争议解决政策裁定] 数据估计，新 gTLD 在全世界每年给商标持有者带来的总费用可能仅为每个商标 0.10 美元。⁷⁰）

在 2009 年 3 月的 ICANN 墨西哥城会议上，理事会做出决议，要求 GNSO 的知识产权社群成立一个实施建议团队 (IRT)，任务是“针对引入新 gTLD 所牵涉到的商标保护这一全局性问题制定并提出解决方案”。⁷¹做出这项决议是为了回应“在此领域具备专业知识和技能的群体成员”提出的一项建议。⁷²这些群体成员在访谈中被认定为 GNSO 知识产权社群 (IPC) 的成员。⁷³IPC 经与 ICANN 工作人员磋商组建了 IRT。根据理事会决议，团队应“由国际性、多样化的一组人员组成，团队成员必须在商标、消费者保护或竞争法以及商标和域名系统的相互影响方面具备专业的知识技能和经验”。决议还指示 IRT “在召开第一次会议之前征求有关社群的意见，以确保参照机构群体的广泛意见开展工作”。⁷⁴

域名行业和 ALAC 批评 IRT 只包括商标行业的代表，而不包括消费者、互联网用户和域名注册人。在一份有关 IRT 最终报告的声明中，ALAC 称“我们了解到一些有资质的个人曾表示有意加入 IRT，但很快就遭到无理的拒绝”。⁷⁵这些意见在多个访谈中反复提到。受访者还提出了成立 IRT 背后的流程相关问题，特别强调了从 GNSO 社群的子社群中挑选专家成立专家团队是否符合 ICANN 承诺的自下而上、多利益主体的政策制定方法。⁷⁶

从 2009 年 3 月 25 日至 2009 年 5 月 6 日向 ICANN 理事会提交最终报告的这一期间，IRT 通过电话会议交流并召开了两次面对面的会议（分别在华盛顿特区和旧金山，均由 ICANN 工作人员支持）。针对 2009 年 4 月 24 日公布的报告草案，从 2009 年 4 月 24 日至 5 月 24 日开启了一个公众意见征询期。针对最终报告的公众意见征询期为 2009 年 5 月 29 日至 6 月 29 日；此征询期后来延长到 2009 年 7 月 6 日。一些受访者就 ICANN 对 IRT 最终报告的回

⁶⁹ Joshua S. Jarvis, “New gTLDs Still On Track Despite Trademark Concerns” (尽管存在商标问题新 gTLD 仍步入正轨), 商标与版权法博客, 2010 年 4 月 2 日, <http://www.trademarkandcopyrightlawblog.com/2010/04/articles/domain-names/new-gtlds-still-on-track-despite-trademark-concerns/>。

⁷⁰ Fred Kreuger 和 Antony Van Couvering, “A Quantitative Analysis of Trademark Infringement and Cost to Trademark Holders in New gTLDs” (对新 gTLD 中商标侵权和商标持有者成本的量化分析), Minds + Machines 工作文件 2010-1, 2010 年 2 月 10 日, <http://www.mindsandmachines.com/wp-content/uploads/M+M-Quantitative-Analysis-of-Cost-of-New-TLDs-to-Trademarks.pdf>。

⁷¹ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Mexico” (通过的理事会决议 — 墨西哥), 2009 年 3 月 6 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>。

⁷² 同上。

⁷³ 访谈, 2010 年 9 月。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ ALAC, “Statement of the Committee to the Public Consultation on the Implementation Recommendation Team (IRT) Final Report of 29th May 2009” (委员会对 2009 年 5 月 29 日实施建议团队 [IRT] 最终报告的公众意见征询的声明), 2009 年 7 月 7 日, <https://www.atlarge.icann.org/files/atlarge/correspondence-07jul09-en.pdf>。

⁷⁶ 访谈, 2010 年 9 月。

复提出了疑问。他们指出，虽然 ICANN 理事会委托 IRT 撰写报告“以供 ICANN 机构群体在 [2009 年 6 月的] 悉尼会议上讨论”，⁷⁷但是 IRT 没有获得在该次会议上直接面对理事会的机会。⁷⁸（不过，IRT 的建议在一个关于商标保护和恶意行为的咨询会议上进行了讨论。⁷⁹）

IRT 在 2009 年 5 月的最终报告中提出了以下商标保护机制：

- IP 信息交换机构、全球受保护商标列表及相关权利保护机制，以及标准化的启动前权利保护机制；
- 统一快速暂停系统；
- 授权后争议解决机制 (PDDRP)；
- 新 TLD 的 Whois 要求；
- 初步评估期间字符串混淆审核中的算法使用。⁸⁰

ICANN 工作人员对 IRT 最终报告的公众意见分析显示，这些建议引起了诸多反对。⁸¹其中包括：

1. 国际商标协会总体肯定了 IRT 建议，但是担心这些建议“可能不足以解决 NTLD [新 gTLD] 无限扩展所带来的潜在问题”。⁸²
2. 有人提出了对作为商标权（包括人名姓氏、商品名、未注册的商标和全球受保护商标）存储库的 IP 信息交换机构的疑虑，认为它可能“是建立崭新的全球注册商标系统的一步”，而创建这样一个系统“不属于 ICANN 的职责和权力范围”。NCUC（非商业用户社群）和 ALAC 提交的意见反映，创建这一信息交换机构“可能会在实际上使 ICANN 的路线偏离”。
3. 全球受保护商标列表 (GPML) 将防止注册与其所包含的任何商标匹配的 gTLD 和二级域名。该列表仅包含那些在 ICANN 定义五个全球区域的每一个全球区域内的国家或地区注册的商标。反对者认为，为了将商标包含到 GPML 中而在每一个区域注册商标，这将在提供相对较少保护的同时给商标持有者带来沉重的负担。当前版本的 DAG 没有提到 GPML。
4. George Kirikos 提交的一条意见称统一快速暂停系统 (URS) 是一个“与 UDRP 相比，

⁷⁷ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Mexico”（通过的理事会决议 – 墨西哥），2009 年 3 月 6 日，<http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>。

⁷⁸ 访谈，2010 年 9 月。

⁷⁹ ICANN, “New gTLD Program–Consultation Session on Trademark Protection and Malicious Behavior”（新 gTLD 计划 – 关于商标保护和恶意行为的咨询会议），2009 年 6 月 24 日，<http://syd.icann.org/node/3788>。

⁸⁰ ICANN, “Final Report on Trademark Protection in New gTLDs”（关于新 gTLD 中商标保护的最终报告），2009 年 5 月 29 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/irt-final-report-trademark-protection-29may09-en.pdf>。

⁸¹ ICANN, “Summary Analysis of IRT Final Report Comments (Post-delegation Process and other Comments)”（对 IRT 最终报告意见 [授权后流程和其他意见] 的总结分析），2009 年 10 月，https://st.icann.org/data/workspaces/new-gtld-overarching-issues/attachments/trademark_protection:20091006224010-0-1875/original/summary-analysis-irt-final-report-04oct09-en.pdf。

⁸² Anthony J. Biller 和 Jennifer Bisk, “Who is Going to Own DotAmazon? The Pending Domain Name Land Grab”（谁将拥有 .Amazon? 未决的域名空间抢占），Landslide 2 (2009)。

充斥着赞同知识产权权益的商标权极端主义观点”（UDRP 是指 ICANN 现有的统一域名争议解决政策），它“超出了法律和正当程序的保护范围”。URS 的反对者担心它会成为“反向域名劫持的一个廉价而方便的工具”。

5. 隐私权拥护者们担心 Whois 要求会对自由言论构成威胁。在 2009 年 6 月的 ICANN 悉尼会议上提交的一份声明中，网络普通用户群体、网络普通用户咨询委员会和非商业用户社群指出 Whois 需求没有考虑国际隐私标准和保护隐私权的国家法律。⁸³

报告被批评为过于偏重现有的知识产权权益，而且，请求 ICANN 负责监督在二、三级域名中使用商标词汇的情况，既逾越了现有版权和商标法的界限，也逾越了 ICANN 自身的管理界限。在 2009 年 6 月的联合声明中，网络普通用户咨询委员会和非商业用户社群称“在 IRT 报告中，我们既没看到透明度，也没有看到坦诚”，并宣布正式反对 GPML、统一快速暂停系统和厚厚的 Whois 提案。⁸⁴

审议 IRT 报告后，2009 年 10 月 12 日理事会致信 GNSO 委员会要求其尽快审核报告，称除非 GNSO 委员会投票反对，否则将实施若干 IRT 建议。⁸⁵2009 年 10 月 28 日，GNSO 要求来自所有利益主体群的参与者成立一个覆盖面广的“特别商标问题”工作组 (STI)。STI 努力从各种观点的权衡和妥协中寻找共识。GNSO 委员会通过了 STI 2009 年 12 月 11 日的报告⁸⁶，委员会“做出决议，STI 报告中提出的创建一个商标信息交换机构和统一快速暂停程序的解决方案比《申请人指南草案》第 3 版随附备忘录中描述的相应工作人员实施模式更加有效和可行”。⁸⁷GNSO 发布了 STI 报告用于征询公众意见，征询期从 2009 年 12 月的 GNSO 会议期开始，2010 年 1 月 26 日结束。

为体现 STI 的建议，ICANN 修改了 DAG 中的 IP 信息交换机构和统一快速暂停系统提案，并于 2010 年 2 月 15 日发布这些新提案用于征询公众意见。在 2010 年 3 月的会议上，理事会投票决定分析针对新提案的公众意见，并制定相应的指导原则添加到面向新 gTLD 申请人的《申请人指南草案》中。理事会还决定分析针对 PDDRP 的公众意见，并在 DAG 中“适当地综

⁸³ ICANN, “Joint Statement from ALAC/At-Large and NCUC made at Sydney Meeting re IRT Report” (ALAC/网络普通用户和 NCUC 关于 IRT 报告的联合声明), 2009 年 6 月 25 日, http://st.icann.org/gns0-liaison/index.cgi?at_large_irt_process_working_group。

⁸⁴ ICANN, “Joint Statement from ALAC/At-Large and NCUC made at Sydney Meeting re IRT Report” (ALAC/网络普通用户和 NCUC 关于 IRT 报告的联合声明), 2009 年 6 月 25 日, http://st.icann.org/gns0-liaison/index.cgi?at_large_irt_process_working_group。

⁸⁵ GNSO, “Letter from Rod Beckstrom & Peter Dengate Thrush to GNSO Council” (Rod Beckstrom 和 Peter Dengate Thrush 致 GNSO 委员会的信函), 2009 年 10 月 12 日, <http://gns0.icann.org/correspondence/beckstrom-to-gns0-council-12oct09-en.pdf>。

⁸⁶ GNSO, “Special Trademark Issues Review Team Recommendations” (特别商标问题审核小组的建议), 特别商标问题工作组, 2009 年 12 月 11 日, <http://gns0.icann.org/issues/sti/sti-wt-recommendations-11dec09-en.pdf>。

⁸⁷ GNSO, “GNSO Council Minutes” (GNSO 委员会会议记录), 2009 年 12 月 17 日, <http://gns0.icann.org/meetings/minutes-council-17dec09-en.htm>。

合这些意见”。⁸⁸

部分受访者认为，STI 工作组是 ICANN 承诺的自下而上、多利益主体的政策制定模式的一个例证。一些受访者表示，在回应最初的商标保护问题时 ICANN 就应该组建 STI 工作组，而不是委托 IRT 来解决这些问题。这一观点主要是基于这样的认同：虽然 IRT 的正式任务是提出和 GNSO 制定的商标保护政策有关的实施建议，但实际上它的工作还包括了政策制定。由于 GNSO 是负责“制定与通用顶级域名相关的实质性政策并就此向 ICANN 理事会提供建议”的机构，⁸⁹因此一些受访者认为商标问题原本就应该在群体提出实质性疑问时就交由 GNSO 处理。⁹⁰还有受访者认为，ICANN 就实施 GNSO 的“字符串不得侵犯他人现有的合法权利”的政策建议咨询专家意见是正确的做法。⁹¹

根据当前版本 DAG 的说明，审核申请的 gTLD 的相似性时，将对比现有的 TLD、保留名称（一个包含 34 个字符串的列表，包括如“example”、“test”和“tld”）、已申请的 gTLD 以及申请作为国际化域名国家或地区代码 TLD 的字符串。二级域名将不包括在字符串相似性审核流程中。商标持有者可以根据有关新 gTLD 争议解决的 WIPO（世界知识产权组织）规则草案对 gTLD 申请提出异议。

3.5 政府咨询委员会的角色

2007 年 3 月，GAC 向 ICANN 理事会提交了一个和新 gTLD 有关的原则列表。⁹²列表序言强调了在“国际互联网相关公共政策事务”（2003 年信息社会世界峰会声明中拟定）上的“国家主权”。它还指出 ICANN 在自己的章程中承诺了 ICANN 会“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”，还会“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”。序言后是 GAC 称“需要重视”的原则列表。⁹³

文件在最后部分指出，根据《ICANN 章程》，“ICANN 应就有关实施这些原则的任何问题适时咨询 GAC”，“如有任何 GAC 成员个人或其他政府表达对任何新 gTLD 相关问题的正式疑虑，ICANN 理事会应充分考虑这些关切并明确解释将如何解决它们”。⁹⁴

在新 gTLD 计划的制定过程中，GAC 通过多种不同渠道向 ICANN 理事会提交了意见，包括

⁸⁸ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Nairobi” (通过的理事会决议 — 内罗毕), 2010 年 3 月 12 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>。

⁸⁹ ICANN, “Bylaws for Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (互联网名称与数字地址分配机构章程), 2010 年 6 月 25 日修改, <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>。

⁹⁰ 访谈, 2010 年 9 月。

⁹¹ 访谈, 2010 年 9 月; GNSO, “Final Report - Introduction of New Generic Top-Level Domains” (最终报告 — 新通用顶级域名的引入), 2007 年 8 月 8 日, <http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part-a-08aug07.htm>。

⁹² GAC, “GAC Principles Regarding new gTLDs” (GAC 关于新 gTLD 的原则), 2007 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf。

⁹³ GAC, “GAC Principles Regarding new gTLDs” (GAC 关于新 gTLD 的原则), 2007 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf。

⁹⁴ 同上。

2007 年 3 月的 GAC 原则文件、每次会后公布的公报和直接信函等。

访谈突出表明，各利益主体非常关注 GAC 在新 gTLD 计划制定中的特殊角色。具体问题包括 GAC 向理事会提出建议的及时性、缺少工作人员和理事会对 GAC 建议的回复以及 GAC 在 ICANN 政策制定流程中的角色。⁹⁵

- **GAC 建议的及时性：**一些受访者反映，GAC 在流程中提供自己建议的时间太晚，拖延了新 gTLD 计划的进度；例如提出有关道德和公共秩序的问题（详见 3.1 部分），或者在 DAG 后续版本已公布时仍交流对前一版本的意见。有人质疑，当 GAC 成员个人参加工作组会议时，为何整个 GAC 似乎都未得到过有关这些会议要讨论哪些问题的通知，以致其回应的特定问题是数月有时甚至是数年前就已提出的问题。还有受访者指出，GAC 通常希望在向理事会提供建议前先达成共识，这个流程涉及与各国政府磋商，十分费时。受访者称，这个流程往往会变得更加复杂，因为 GAC 仅在其会议前的几个星期才收到冗长的待讨论文件，以至于它很难及时通读这些文件并和各国政府讨论以达成共识。
- **工作人员和理事会对 GAC 建议的回复：**一些受访者反映，由于理事会主要从工作人员制作的简报材料接收信息，加上这些简报材料不公开，因此无法了解理事会是否充分知悉 GAC 建议。还有受访者反映 GAC 的建议在很大程度上被理事会忽视。这与《ICANN 章程》相悖，章程要求理事会在“政策制定和采纳”中考虑 GAC 的建议，并在做出任何与 GAC 建议相反的决策时做出解释。
- **GAC 在政策制定中的角色：**正如上文所述，一些受访者反映在新 gTLD 计划制定的过程中，GAC 的建议得不到及时的考虑。例如，对于地理名称作为顶级域名使用，GAC 的立场是：在 2007 年 10 月至 2009 年 8 月的七份官方公报和两封信函中，GAC 表示反对在未经政府批准的情况下无限制地使用地理名称，并要求在 DAG 中对这一问题制定更加严格的条款。还有受访者反映，GAC 在就 gTLD 流程提供的建议中逾越了自己的界限，试图独立制定或影响政策，而忽视了 GNSO 的政策建议。受访者对 GAC 咨询角色的含义也有不同见解：有人认为 GAC 理应得到比其他咨询委员会更多的重视，还有人认为 GAC 的角色应当弱化。还有受访者认为，GAC 的建议的实际作用比它本能够发挥的作用要小。他们反映 GAC 通常会提出某些原则（例如他们对地理名称用作顶级域名的看法），但不提出切实实施这些原则的解决方案。

3.5.1 地理名称

GAC 关于新 gTLD 的原则称 ICANN 应当“避免使用国家、地区或地方的名称、语言或人群描述，除非与有关政府或公共管理机构协商一致”，而且作为申请人的注册管理机构应保证“无条件地按照政府……的要求制止在任何新 gTLD 的二级域名上滥用具有国家或地理意义的名称”。⁹⁶

⁹⁵ 访谈，2010 年 9 月。

⁹⁶ GAC, “GAC Principles Regarding new gTLDs” (GAC 关于新 gTLD 的原则), 2007 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

根据互联网管理学者及非商业用户社群共同创办人 Milton Mueller 的描述，GAC 长期以来一直在关注将国家、地区、语言名称或人名用作域名的问题。早在 1998 年他就写道，GAC“要求……ICANN 禁止”分配这些名称。⁹⁷Mueller 称，据报告，在 2000 年 TLD 第一次扩展之后，欧盟委员会总司长已致信 ICANN 总裁并要求政府在注册新 TLD 中的 ISO 国家或地区代码（如：uk.biz 和 gbr.biz）上拥有优先权。2001 年，GAC 请求（ICANN 已批准这一请求）在.info 这个 TLD 中保留所有国家或地区名称供政府使用。Mueller 指出，虽然域名支持系统（GNSO 的前身）有责任提出和 TLD 有关的政策建议，但是与这项决策无关。

在 2007 年 10 月的公报中，GAC 反映 GNSO 关于新 gTLD 的建议没有“合理地考虑”GAC 关于新 gTLD 中国家或地区名称使用的原则。⁹⁸GAC 在其 2008 年 6 月、⁹⁹2008 年 11 月、¹⁰⁰2009 年 3 月、¹⁰¹2009 年 6 月、¹⁰²2009 年 10 月¹⁰³和 2010 年 3 月¹⁰⁴的公报以及 2009 年 4 月 24 日¹⁰⁵和 8 月 18 日¹⁰⁶的信函中反复指出了这个问题。

根据 2009 年 2 月 19 日公布的第二版 DAG 的要求，申请基于地理名称的 gTLD 申请人必须提供“表明有关政府或公共管理机构对此表示支持或无异议的证据”。¹⁰⁷在该版 DAG 草案公布后与理事会的交流中，GAC 承认第二版较第一版有所改进，但仍未充分反映 GAC 的观点。¹⁰⁸作为对此的回应，Internet Commerce Association（互联网商会）的代表要求知道为何 ICANN 优先选择 GAC 的建议而不选择 GNSO 的建议，造成地理名称保护的削弱。¹⁰⁹

⁹⁷ Milton Mueller, “Governments and Country Names: ICANN’s Transformation into an Intergovernmental Regime”（政府和地区名称：ICANN 向政府间体系的转变），<http://istweb.syr.edu/~mueller/gacnames.pdf>。

⁹⁸ GAC, “GAC Communiqué–Los Angeles”（GAC 公报 – 洛杉矶），2007 年 10 月 31 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_30_Los_Angeles_Communique.pdf。

⁹⁹ GAC, “GAC Communiqué–Paris”（GAC 公报 – 巴黎），2008 年 6 月 26 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_32_Paris_Communique.pdf。

¹⁰⁰ GAC, “GAC Communiqué–Cairo”（GAC 公报 – 开罗），2008 年 11 月 5 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_33_Cairo_Communique.pdf。

¹⁰¹ GAC, “GAC Communiqué–Mexico City”（GAC 公报 – 墨西哥城），2009 年 3 月 5 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_34_Mexico_City_Communique_English.pdf。

¹⁰² GAC, “GAC Communiqué–Sydney”（GAC 公报 – 悉尼），2009 年 6 月 24 日，<http://gac.icann.org/system/files/Sydney%20Communique.pdf>。

¹⁰³ GAC, “GAC Communiqué–Seoul”（GAC 公报 – 首尔），2009 年 10 月 8 日，http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf。

¹⁰⁴ GAC, “GAC Communiqué–Nairobi”（GAC 公报 – 内罗毕），2010 年 3 月 10 日，http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf。

¹⁰⁵ Janis Karklins 致 Paul Twomey 的信函，2009 年 4 月 24 日，<http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-twomey-24apr09.pdf>。

¹⁰⁶ 政府咨询委员会主席及拉脱维亚驻法国大使 Janis Karklins 致理事会主席 Peter Dengate Thrush 的信函，2009 年 8 月 18 日，<http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>。

¹⁰⁷ ICANN, “Draft Applicant Guidebook, Version 2”（申请人指南草案，第 2 版），2009 年 2 月 19 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-18feb09-en.pdf>。

¹⁰⁸ 政府咨询委员会主席及拉脱维亚驻法国大使 Janis Karklins 致理事会主席 Peter Dengate Thrush 的信函，2009 年 8 月 18 日，<http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>。

¹⁰⁹ ICANN, “Public Comment Analysis Report: Draft Applicant Guidebook, version 2”（公众意见分析报告：申请人指南草案，第 2 版），2009 年 5 月 31 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv2-analysis-public-comments-31may09-en.pdf>。

有的受访者支持政府反对地理名称 TLD 的权利，认为这是尊重政府的统治权。有的受访者支持有限地行使这些权利，例如，对于政府统治权明确的城市 TLD 和政府统治权不明确的地区或其他 TLD 应区别对待。还有受访者反映，对于一些 TLD 而言，政府许可很难获得（特别是在发展中世界），或者，给予政府拒绝地理名称 TLD 的权利超越了政府目前的权限，否定了地理名称在其他领域如商业投资领域的使用。¹¹⁰

3.5.2 意向书提案

ICANN 理事会在 GAC 2009 年 10 月的会议之后引入了一个 EOI 的概念；在 2009 年 12 月的会议上收到 ICANN 工作人员提交的 EOI 提案草案后，理事会做出决议，指示工作人员制定一个最终模式以供理事会在 2010 年 2 月的会议上批准。¹¹¹这一投票本会在 GAC 下一次召开面对面会议之前进行。但 GAC 成员 Bertrand de la Chapelle 代表法国政府提交的一条公众建议指出，法国希望“理事会二月份不会做出任何不成熟的决策”。¹¹²

Michael Palage 指出，《ICANN 章程》第 III 条第 6 款要求 ICANN “在政策行动影响公共政策问题的情况下”征求 GAC 的意见。Palage 举例指出，创造 TLD 槽二级市场的可能性和潜在的 EOI 费用都是 EOI 引发的公共政策问题。2010 年 1 月 Palage 写道，如果 ICANN 理事会要按原计划在 2010 年 2 月的会议上对 EOI 提案进行投票，将违反这些章程条款。最终，理事会将关于 EOI 的决策推后到 2010 年 3 月的会议。

3.5.3 全局性问题

GAC 还对 ICANN 工作人员在 2009 年 2 月确定的四个“全局性问题”表示了关切。在 2009 年 8 月的信函中，GAC 着重强调了“有控制和谨慎的扩展”及“更慎重的推出”的重要性，担心这一扩展对消费者的潜在利益可能比不上其潜在的危害性，并表示新 gTLD 可能会迷惑消费者，造成“各式各样的垄断，而不是更多竞争”。¹¹³

3.6 道德和公共秩序标准

2007 年 3 月的 GAC 原则陈述，新 gTLD 应尊重国家、文化、地区和宗教意义上的敏感名称。¹¹⁴目前处理政府对国家、文化和宗教敏感 gTLD 申请异议的方法是基于《保护工业产权巴黎公约》，根据这一 19 世纪的商标协定，各国政府可以拒绝承认商标，前提是该商标与当地“道

¹¹⁰ 访谈，2010 年 9 月。

¹¹¹ ICANN, “Preliminary Report of Special Board Meeting” (特别理事会会议的初步报告), 2009 年 12 月 9 日, <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-09dec09-en.htm>。

¹¹² Bertrand de la Chapelle, “From Black and White to Shades of Blue – Comments by France” (从黑与白到蓝色阴影 – 法国的意见), 2010 年 1 月 28 日, <http://forum.icann.org/lists/draft-eoi-model/msg00256.html>。

¹¹³ 政府咨询委员会主席 Janis Karklins 致理事会主席 Peter Dengate Thrush 的信函, ICANN, 2009 年 8 月 18 日, <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>。

¹¹⁴ GAC, “GAC Principles Regarding new gTLDs” (GAC 关于新 gTLD 的原则), 2007 年 3 月 28 日, http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf。

德和公共秩序”的定义相冲突。¹¹⁵道德和公共秩序标准最初是出现在 GNSO 关于新 gTLD 的最终报告中；报告中的第六项建议称“字符串不能违背人们普遍接受并受到国际法律原则认可的道德和公共秩序相关法律规范”。在对该项建议的注解中，GNSO 新 TLD 委员会解释其已“审查众多辖区对道德和公共秩序问题采取的方法”，且已“努力遵守各项规定，例如 1988 年欧盟商标指令 89/104/EEC 第 3 (1) (f) 条和 1993 年欧盟商标法 40/94 第 7 (1) (f) 条”。委员会还称，道德和公共秩序的引用“仍与域名有关，即便如此，起草相关内容时，域名仍完全被忽视”。¹¹⁶

但是，标准遭到了民间团体和 GAC 的反对。反对者指出，没有全球适用的“道德和公共秩序”标准，认为这一政策应用时可能侵犯言论自由权。¹¹⁷GNSO 委员会前主席 Avri Doria 提交了一份对 GNSO 建议的正式意见，其中反映了这些异议：

通过将道德列入允许的排除项中，我们已经将这个可能产生的排除清单无限加长，并让流程受到所有可能的宗教与道德体系考虑的影响。ICANN 或审核专家组还必须在不同的道德原则体系中做出决定，例如，有道德观认为，人们应有自由以各种媒体形式来发表自己的言论，还有人相信人们应免于暴露在与自己的信仰或道德原则相悖的任何言论之下。这一建议还将使流程受到表达正确立场方式的影响，偶尔会受其煽动。我不理解 ICANN 或任何专家组将如何能够在没有定义，至少在事实上没有给出一个 ICANN 道德定义的情况下，依据道德原因判断某个事物应当排除？而且，虽然我不是严格意义上的法令解释者，有时还允许对 ICANN 使命有更广泛的解释，但我不认为它包括了一个道德体系的定义。¹¹⁸

2008 年 10 月，ICANN 公布了一份关于道德和公共标准的解释备忘录。文件指出 ICANN 可能会将道德和公共秩序异议限定在三个方面：煽动严重非法行为；煽动或促使出现种族、肤色、性别、民族、地区或族裔歧视；以及煽动或促使发生儿童色情或其他儿童性虐待活动。¹¹⁹在 2009 年 5 月发布的一份跟进报告中，向可接受的道德和公共秩序异议列表添加了一条 — “确定所申请的 gTLD 字符串将违背人们普遍接受并受到国际法律原则认可的道德和公共秩序相关法律规范”。¹²⁰虽然 ICANN 尚未回复来自 NCUC 和其他社群（ICANN 已向这些社群披露相关法律分析，分析的结论是存在这样的“普遍接受的法律规范”）的请求，但这一定义目前已收录在

¹¹⁵ Paris Convention for the Protection of Industrial Property（保护工业产权巴黎公约），1883 年 3 月 20 日（1979 年 9 月 28 日修改），http://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/trtdocs_wo020.html。

¹¹⁶ GNSO, “Final Report—Introduction of New Generic Top-Level Domains”（最终报告 — 新通用顶级域名的引入），2007 年 8 月 8 日，<http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part-a-08aug07.htm>。

¹¹⁷ Milton Mueller, “ICANN and GAC discuss censorship”（ICANN 和 GAC 讨论审查制度），*互联网管理项目*，2010 年 6 月 23 日，http://blog.internetgovernance.org/blog/_archives/2010/6/23/4560694.html。

¹¹⁸ GNSO, “Final Report—Introduction of New Generic Top-Level Domains”（最终报告 — 新通用顶级域名的引入），2007 年 8 月 8 日，<http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part-a-08aug07.htm>。

¹¹⁹ ICANN, “New gTLD Program Explanatory Memorandum: Morality and Public Order Objection Considerations in New gTLDs”（新 gTLD 计划解释备忘录：新 gTLD 中的道德和公共秩序异议考虑），2008 年 10 月 29 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-draft-29oct08-en.pdf>。

¹²⁰ ICANN, “New gTLD Program Explanatory Memorandum: Standards for Morality and Public Order Research”（新 gTLD 计划解释备忘录：道德和公共秩序研究的标准），2009 年 5 月 30 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-30may09-en.pdf>。

DAG 中。

早在 2009 年 10 月，GAC 已经表达了对于将道德和公共秩序标准作为一种方法，用于处理 TLD 申请的政府异议的关注。¹²¹在 2010 年 3 月提交给 ICANN 理事会的公报中，GAC 称：

*GAC 质疑“道德和公共秩序”一词的恰当性，也不清楚提出的机制将如何在现实中实施。GAC 认为这一项目不应列在有关新 gTLD 流程的“关闭项目”列表中，并请求 ICANN 工作人员提供有关这一方法预期将如何切实实施的更详细的简报。*¹²²

在访谈中，有人质疑 GAC 为何没有在 2007 年 10 月 GNSO 建议首次提出道德和公众秩序标准时表达对这一标准的异议。¹²³

3.7 上下游融合

除新 gTLD 的引入外，ICANN 面临的另一个问题是是否应当强迫注册管理机构和注册服务商保持分离。目前 ICANN 与 gTLD 注册管理机构签订的协议（自 2001 年以来）禁止注册管理机构拥有超过 15% 的注册服务商股份。这一政策的确立是针对过去 Network Solutions 公司的垄断地位，该公司同时拥有 .com、.net 和 .org 的注册管理机构和注册服务商职能。1999 年，Network Solutions 同意分离其注册管理机构和注册服务商职能。¹²⁴2003 年，VeriSign（威瑞信，于 2000 年收购 Network Solutions）出售 Network Solutions，Network Solutions 继续只作为注册服务商运营。威瑞信保留了注册管理机构的业务；还保留了 Network Solutions 15% 的股份。¹²⁵

一些利益主体建议制定明确的政策，防止注册管理机构运营商作为自己所拥有的 gTLD 的注册服务商。上下游融合的反对者认为，ICANN 目前的政策“消除了系统固有的利益冲突，最终为注册服务商和注册管理机构打造了一个稳健、充满竞争的市场，显著降低了消费者价格，极大地推动了 DNS 发展——同时又不破坏稳定性和安全性”。¹²⁶他们认为，允许注册管理机构作为注册服务商运营会使其有机会滥用有关消费者需求的数据。在针对这一问题的公众意见中，Public Interest Registry 参考 Jonathan A. K. Cave 开展的一项研究称，注册管理机构和注册服务商之间的交叉所有权会不公平地使那些注册服务商在与其他注册管理机构谈判时占有优势。Cave 还指出，拥有注册服务商的商业注册管理机构会不公平地比那些没有注册服务商的非商业注册管理机

¹²¹ GAC, “GAC Communiqué–Seoul” (GAC 公报 – 首尔), 2009 年 10 月 8 日, http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf。

¹²² “GAC Communiqué–Nairobi” (GAC 公报 – 内罗毕), 2010 年 3 月 10 日, http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf。

¹²³ 访谈, 2010 年 9 月。

¹²⁴ ICANN, “Approved Agreements among ICANN, the US Department of Commerce, and Network Solutions, Inc.” (ICANN、美国商务部和 Network Solutions, Inc. 之间批准的协议), 1999 年 11 月 10 日, <http://www.icann.org/en/nsi/nsi-agreements.htm>。

¹²⁵ Matt Hines, “VeriSign sells off domain registrar” (威瑞信抛售域名注册服务商), *CNet News*, 2003 年 10 月 16 日, http://news.cnet.com/VeriSign-sells-off-domain-registrar/2100-1025_3-5092316.html。

¹²⁶ Supporting True Intra-Registry Separation to Help Prevent Insider Trading (支持真正的注册管理机构内部分离以帮助防止内幕交易), “Open Letter to ICANN in favor of True Registry-Registrar Separation” (为支持“真正的注册管理机构-注册服务商分离”致 ICANN 的公开信), <http://intratdregistryregistrarseparation.org/>。

构占更大的优势。¹²⁷

上下游融合的支持者认为强迫注册管理机构和注册服务商分离的做法已经过时。¹²⁸他们相信，上下游融合会让新注册管理机构在市场上站稳脚跟，促进产品开发创新，实际上能够降低价格，提高服务质量。¹²⁹

ICANN 已委托针对上下游融合问题开展两个独立的研究。第一个研究由 Charles River Associates International (CRAI) 进行，其报告已于 2008 年 10 月 24 日公布以征询公众意见。¹³⁰它包含两条主要建议：1) 允许“单一机构”的 TLD 同时运营注册管理机构和注册服务商，出售该 TLD 以下的域名；以及 2) 注册管理机构可以拥有注册服务商，前提是该注册服务商不出售该注册管理机构所运营的 TLD 下面的域名。从 2008 年 10 月 24 日至 12 月 23 日，ICANN 共收到 32 条针对该报告的意见。¹³¹

ICANN 2009 年 2 月关于上下游融合的解释备忘录包含 ICANN 工作人员对 CRAI 报告公众意见的总结。其中，有的意见倾向于继续禁止交叉所有权，有的意见支持有限的交叉所有模式，还有的意见倾向于上下游完全融合。工作人员的意见总结描述了几个可能的方案：¹³²

1. **交叉所有权 — 有限门槛模式：**在这一模式中，注册管理机构和注册服务商很大程度上保持分离。注册管理机构允许通过 ICANN 授权的附属注册服务商出售域名，该注册服务商的域名数量有一定限制（20,000 到 100,000 个域名）。这一模式将支持小型新注册管理机构，使它们在域名市场上能够有竞争力。该模式的一种变体模式是允许注册管理机构不通过注册服务商而直接出售域名，但域名数量有一定限制（建议 50,000 个域名）。
2. **交叉所有权 — 无限门槛模式：**在 Demand Media 推荐的这个模式中，注册管理机构和注册服务商之间无需分离所有权。注册服务商能够通过注册管理机构拥有和出售域名。此模式的支持者，包括 GoDaddy，称“如果前 50,000 个名称允许交叉所有，就没有充分的理由就此做出限制”。

¹²⁷ ICANN, “New gTLD Program Explanatory Memorandum: Registry-Registrar Separation” (新 gTLD 计划解释备忘录：注册管理机构-注册服务商分离)，2009 年 2 月 18 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-regr-separation-18feb09-en.pdf>。

¹²⁸ Tony Kirsch, “Registry/Registrar Separation: Clarifying the Mess!” (注册管理机构/注册服务商分离：理清头绪!)，*AusRegistry*，2010 年 2 月 17 日，<http://www.ausregistry.com/blog/?p=300>。

¹²⁹ Steven C. Salop 和 Joshua D. Wright, “Registry-Registrar Separation: Vertical Integration Options” (注册管理机构-注册服务商分离：上下游融合方案)，2010 年 1 月 28 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-registrar-separation-vertical-integration-options-salop-wright-28jan10-en.pdf>。

¹³⁰ ICANN, “Public Comment: CRAI Report on gTLD Registries and Registrars” (公众意见：CRAI 关于 gTLD 注册管理机构和注册服务商的报告)，2008 年 10 月 24 日，<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24oct08-en.htm>。

¹³¹ ICANN, “CRA Report: Revisiting Vertical Separation of Registries and Registrars – Summary & Analysis of Comments” (CRA 报告：再探注册管理机构和注册服务商的上下游分离 — 意见总结与分析)，2009 年 1 月 12 日，<http://forum.icann.org/lists/crai-report/pdfMQnSWwlenD.pdf>。

¹³² ICANN, “New gTLD Program Explanatory Memorandum: Registry-Registrar Separation” (新 gTLD 计划解释备忘录：注册管理机构-注册服务商分离)，2009 年 2 月 18 日，<http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-regr-separation-18feb09-en.pdf>。

3. **交叉所有权 — 零门槛：**NeuStar 推荐的这个模式建议允许注册管理机构拥有注册服务商，只要注册服务商不出售该注册管理机构所拥有的 TLD 下面的域名。
4. **维持注册管理机构-注册服务商分离：**ICANN 的知识产权社群 (IPC) 表示担心放宽这一要求会使 ICANN 不得不更多地监督和强制合规性。Public Interest Registry 也反对上下游融合，依据是“支持竞争给公众带来的利益不倾向于推翻目前的注册管理机构和注册服务商所有权分离的状况”。

ICANN 工作人员考虑这些方案后，提出了一个稍稍放宽交叉所有限制的模式。在这一模式下，gTLD 注册管理机构必须使用 ICANN 授权的注册服务商，避免歧视注册服务商。在更改域名续订价格前，注册管理机构还必须提供 6 个月的通知期。注册服务商将允许在附属的注册管理机构出售域名，以 100,000 个域名为限。这一模式已作为注册管理机构协议草案提案的一部分，收录到 2009 年 2 月 18 日公布的第二版《申请人指南草案》中。¹³³

在 2009 年 6 月的 ICANN 悉尼会议上，两名经济顾问 — Georgetown University (乔治敦大学) 的经济和法律教授 Steven Salop 和 George Mason University (乔治梅森大学) 的法律和经济助理教授 Joshua Wright — 就上下游融合问题做了演讲，并参加了关于注册管理机构-注册服务商交叉所有权有何影响的答问会。¹³⁴而后，ICANN 委托 Salop 和 Wright 在 ICANN 2010 年 2 月的理事会会议之前对上下游融合方案进行审核。审核报告文件已于 3 月份公开，“供公众讨论此问题时参考”。¹³⁵审核建议，当注册管理机构和注册服务商中的一个实体可能收购另一实体的所有权权益时，ICANN 应采用上下游分离规则进行规范，这些规则应以市场份额为依据。它还进一步建议 ICANN，与其在注册管理机构和注册服务商超出一定市场份额门槛时自动禁止其收购所有权，不如通知相应的政府管理部门，并根据他们的反应来最终决定允许或不允许收购。

在 2010 年 3 月的 ICANN 内罗毕会议上(文件公开不到一周)，ICANN 理事会做出决议，“在新 gTLD 流程的背景下，严格分离提供注册管理机构服务的实体和作为注册服务商的实体。不允许任何共同所有权。”理事会引述做出决策的主要考虑因素是：希望避免与可能制定的关于上下游融合的新 GNSO 政策冲突，以及需要推进 gTLD 流程；它称如果 GNSO 在新 gTLD 推出之前制定了政策并获得理事会批准，则该政策将纳入新 gTLD 计划中。¹³⁶访谈中有人指出，这一决议 — 而非理事会的最终决策 — 是一项旨在推进 gTLD 流程，同时迫使利益主体在 GNSO 工作组范围内努力达成共识的措施。¹³⁷

GNSO 曾请求 ICANN 工作人员制作一份关于上下游融合的问题报告并提交到 GNSO 委员会。

¹³³ ICANN, “New gTLD Agreement: Proposed Draft (v2)” (新 gTLD 协议: 草案提案 [第 2 版]), 2009 年 2 月 18 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-agreement-clean-18feb09-en.pdf>。

¹³⁴ Steve Salop 和 Joshua Wright, “Vertical Integration Between Registries and Registrars—The Economic Pros and Cons” (注册管理机构和注册服务商之间的上下游融合 — 经济上的利与弊), 2009 年 6 月 22 日, <http://syd.icann.org/files/meetings/sydney2009/presentation-vertical-separation-22jun09-en.pdf>。

¹³⁵ John Jeffrey, “Vertical Integration Options Report Available to Community” (致机构群体的上下游融合方案报告), ICANN 博客, 2010 年 3 月 8 日, <http://blog.icann.org/2010/03/vertical-integration-options-report-available-to-community/>。

¹³⁶ ICANN, “Adopted Board Resolutions – Nairobi” (通过的理事会决议 — 内罗毕), 2010 年 3 月 12 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>。

¹³⁷ 访谈, 2010 年 9 月。

这一请求是应非商业用户社群 (NCUC) 的请求提出。有关 NCUC 2009 年 9 月提出的这一请求，可以参考 2009 年 8 月 27 日 NCUC 的一项声明，其中包括：

注册管理机构和注册服务商之间的上下游分离是一个政策问题，是 ICANN 规范域名行业的一项最根本的政策。然而，处理这一重要的政策变更时仿佛将它当成了一项可以插入新 gTLD 合同中的“实施”决策。¹³⁸

在 2009 年 12 月 11 日公布的 GNSO 问题报告中，ICANN 工作人员建议 GNSO “推迟关于上下游融合的 PDP [政策制定流程]，而要……通过目前正在进行的新 gTLD 计划实施流程提供专门、及时的意见”。¹³⁹工作人员还称“由于不需要得到 GNSO 的批准，通过目前正在进行的实施流程而不是通过 PDP 来解决上下游融合问题符合《ICANN 章程》”。在 Internet Governance Project (互联网管理工程) 发布的博客中，Milton Mueller 指责了对 ICANN 内部应当如何处理上下游融合问题的这一说明，他写道：

在 ICANN 的这个新理论中，GNSO 没有特定的政策制定角色。它作为所有通用名称相关政策的“大本营”或起点的地位并没有明文写入章程；无论是初步制定还是正式批准通用名称相关政策，都“不需要”它的参与。这就是说，对于你们当中的那些不是深谙 ICANN 潜规则的人，ICANN 中根本就不存在自下而上的流程这一回事。¹⁴⁰

根据 2010 年 3 月 10 日 GNSO 委员会的一项决议，GNSO 成立了一个上下游融合工作组。2010 年 3 月 12 日至 3 月 31 日，它发出了加入这个工作组的号召。¹⁴¹2010 年 3 月 29 日，GNSO 委员会宣布上下游融合 PDP 工作组正在征求意见——“对 [评论者] 认为工作组应该考虑审议的、注册管理机构和注册服务商之间的任何上下游融合问题提出意见”。¹⁴²GNSO 鼓励对 2008 年 10 月公布的 CRAI 报告、Salop 和 Wright 公布的研究文件和 2010 年 3 月的理事会决议提出意见。公众意见征询期截止到 2010 年 4 月 18 日。

ICANN 工作人员对这些意见的总结已于 2010 年 4 月 22 日公布。共收到六条意见。总结指

¹³⁸ NCUC, “Noncommercial Users Constituency statement on vertical separation of registries and registrars” (非商业用户社群关于注册管理机构和注册服务商上下游分离的声明)，2009 年 8 月 27 日，http://listserv.syr.edu/scripts/wa.exe?A3=ind0908&L=NCSG-NCUC-DISCUSS&E=base64&P=4946980&B=-_002_75822E125BCB994F8446858C4B19F0D78FFC6D85SUEX07MBX04adsy_&T=application%2Fpdf;%20name=%22NCUC-Ry-Rr-vertical.pdf%22&N=NCUC-Ry-Rr-vertical.pdf&attachment=q。

¹³⁹ GNSO, “GNSO Issues Report on Vertical Integration Between Registries and Registrars” (GNSO 关于注册管理机构和注册服务商之间上下游融合的问题报告)，2009 年 12 月 11 日，<http://gns0.icann.org/issues/vertical-integration/report-04dec09-en.pdf>。

¹⁴⁰ Milton Mueller, “ICANN Staff finally admits it: There is no bottom up process and no difference between ‘policy’ and ‘implementation’” (ICANN 工作人员终于承认：既没有自下而上的流程，也没有“政策”和“实施”的差别)，*互联网管理项目博客*，2009 年 12 月 11 日，http://blog.internetgovernance.org/blog/_archives/2009/12/11/4402569.html。

¹⁴¹ GNSO, “Call for Participation on the Vertical Integration Policy Development Process (PDP) Working Group” (关于加入上下游融合政策制定流程 [PDP] 工作组的号召)，2010 年 3 月 12 日，<http://gns0.icann.org/announcement/announcement-12mar10-en.htm>。

¹⁴² ICANN, “Public Comment: GNSO Policy Development Process on Vertical Integration Between Registries and Registrars” (公众意见：GNSO 关于注册管理机构和注册服务商之间上下游融合的政策制定流程)，2010 年 3 月 29 日，<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-3-29mar10-en.htm>。

出，工作组已请求社群和利益主体群于 2010 年 5 月 6 日提交自己的声明。¹⁴³

GNSO 在上下游融合方面的工作目前仍在进行中。有关 GNSO 工作组目前正在考虑的上下游融合提案总结可在 ICANN 维客上查询。¹⁴⁴GNSO 关于上下游融合的其他文件可在 GNSO 网站上查询。¹⁴⁵

3.8 国际化域名

国际化域名 (IDN) 从 2000 年开始就已 TLD 二级域名的形式存在，例如 .cn 和 .tw。在 2003 年 3 月的 ICANN 会议上，ICANN 的 IDN 注册管理机构实施委员会提交了一系列针对 IDN 的指导原则。在该次会议上，ICANN 理事会做出决议，支持这一草案，授权总裁实施草案中包含的指导原则，并允许 ICANN 继续推进以这些指导原则为基础与 ICANN 签订协议的注册管理机构的 IDN 注册工作。¹⁴⁶指导原则于 2003 年 6 月 20 日正式公布。¹⁴⁷2004 年，包括 .museum 和 .info 在内的许多 TLD 开始接受二级 IDN。¹⁴⁸

2007 年 9 月，ccNSO 批准启动 IDN ccTLD 的政策制定流程。¹⁴⁹当月 GNSO 委员会批准的 GNSO 针对新顶级域名的建议也指出，“一些新通用顶级域名应当是国际化域名 (IDN)，但要征得根区域中现有 IDN 的许可”。¹⁵⁰当前版本（第四版）的 DAG 允许提交 IDN gTLD 申请。¹⁵¹

此前的 2006 年 12 月，ICANN 理事会已做出决议，要求 ccNSO 和 GAC 就与 ISO 3166 双字母国家或地区代码（这些代码目前在 ccTLD 中使用，如 .us 或 .uk）相关的 IDN ccTLD 的引入撰写一份问题文件。¹⁵²2007 年 6 月，ccNSO 和 GAC 向理事会递交了一份问题列表以供其在引入 IDN ccTLD 前讨论，之后理事会“恳请 ICANN 机构群体，包括 GNSO、ccNSO、GAC 和 ALAC 继续合作，将技术局限和要求纳入考虑范围，就与 ISO 3166-1 双字母代码相关的 IDN

¹⁴³ ICANN, “Summary of Public Comment on the Initiation of the GNSO Policy Development Process” (关于启动 GNSO 政策制定流程的公众意见总结), 2010 年 4 月 22 日, <http://forum.icann.org/lists/pdp-vertical-integration/pdfTUjS7ytxAJ.pdf>。

¹⁴⁴ ICANN, “Vertical Integration PDP” (上下游融合 PDP), https://st.icann.org/vert-integration-pdp/index.cgi?https_st_icann_org_vert_integration_pdp_index_cgi_vi_resources。

¹⁴⁵ GNSO, “Issues” (问题), <http://gns0.icann.org/issues/>。

¹⁴⁶ ICANN, “Minutes” (会议记录), 2003 年 3 月 27 日, <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-27mar03.htm#InternationalizedDomainNames>。

¹⁴⁷ ICANN, “Guidelines for the Implementation of Internationalized Domain Names” (国际化域名实施指导原则), 2003 年 6 月 20 日, <http://www.icann.org/en/general/idn-guidelines-20jun03.htm>。

¹⁴⁸ Chuck Gomes, “The Why & How of IDN Generic Domain Names” (实施 IDN 通用域名的目的与方式), 2010 年 5 月 13 日, http://russia2010.intgov.net/files/Gomes2_RIGF2010.ppt。

¹⁴⁹ ccNSO, “ccNSO Council Minutes” (ccNSO 委员会会议记录), 2007 年 9 月 7 日, <http://ccnso.icann.org/about/minutes/ccnso-minutes-12sep07.pdf>。

¹⁵⁰ GNSO, “Final Report - Introduction of New Generic Top-Level Domains” (最终报告 — 新通用顶级域名的引入), 2007 年 8 月 8 日, <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm>。

¹⁵¹ ICANN, “Draft Applicant Guidebook, Version 4” (申请人指南草案, 第 4 版), 2010 年 5 月 31 日, <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-28may10-en.pdf>。

¹⁵² ICANN, “Adopted Resolutions from ICANN Board Meeting” (ICANN 理事会会议通过的决议), 2006 年 12 月 8 日, http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-08dec06.htm#_Toc27198296。

ccTLD 探索出一个过渡性的全面办法，并及时向理事会提出一个行动路线”。¹⁵³

2009 年 10 月 30 日，ICANN 理事会批准了 IDN 快速通道流程，允许国家和地区注册以本国或本地区语言体现本国或本地区名称或代码的顶级域名。¹⁵⁴该流程已于 2009 年 11 月 16 日正式启动。前四个 IDN ccTLD — 分别来自埃及、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国 — 已于 2010 年 5 月添加到根区域中。¹⁵⁵

IDN ccTLD 快速通道流程的宣布引起了对 IDN gTLD 滞后的担忧。在 2009 年 10 月 ICANN 会议期间的公众论坛中，参与者表示担心通过将 ccTLD 提前，ICANN 实际上是在强迫申请人向政府提交其域名申请。¹⁵⁶还有人指出，那些希望使自己的网站内容能够通过 IDN 访问的企业将必须注册多个域名 — 每个 ccTLD 中注册一个 — 而不是只在一个 IDN gTLD 中注册唯一的一个域名。¹⁵⁷

一些受访者支持 ICANN 为避免对 ccTLD 造成不必要的延迟而将 IDN ccTLD 的推进从 IDN gTLD 流程中分离的决定，并对 IDN ccTLD 快速通道流程的开发速度表示赞赏。访谈中，有人指出快速通道流程的开发是 ccNSO 和 GAC 之间跨群体合作的一个好榜样。一些受访者对 IDN 政策制定先于 IDN 技术标准的整体制定和评估这一状况表示担心。¹⁵⁸

¹⁵³ ICANN, “Adopted Board Resolutions—San Juan, Puerto Rico” (通过的理事会决议 — 波多黎各圣胡安), 2007 年 6 月 29 日, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-29jun07.htm#m>。

¹⁵⁴ ICANN, “ICANN Bringing the Languages of the World to the Global Internet” (ICANN 将世界语言带进全球互联网), 2009 年 10 月 30 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-30oct09-en.htm>。

¹⁵⁵ Tina Dam, “IDN ccTLDs—The First Four” (IDN ccTLD — 前四个), *ICANN 博客*, 2010 年 5 月 13 日, <http://blog.icann.org/2010/05/idn-cctlds-%E2%80%93-the-first-four/>。

¹⁵⁶ Evan Ramstad, “Sparks Fly at Icann Meeting in Seoul” (Icann 首尔会议擦出火花), *华尔街日报*, 2009 年 10 月 29 日, <http://blogs.wsj.com/digits/2009/10/29/sparks-fly-at-icann-meeting-in-seoul/>。

¹⁵⁷ ICANN, “Transcript: Public Forum” (文字记录: 公众论坛), 2009 年 10 月 29 日, <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-public-forum-29oct09-en.txt>。

¹⁵⁸ 访谈, 2010 年 9 月。

附录 D：.xxx 域名案例和 ICANN 决策流程

摘要

2000 年，ICANN 启动“概念性验证”阶段，开始采纳新通用 TLD。ICM Registry 提出申请 .xxx 和 .kids，但均未成功。2003 年，在与 ICANN 就第一份申请多次交换意见后，ICM 响应 ICANN 关于社区性 TLD 申请提案的呼吁，对标书进行修订并再次投标申请创建 .xxx。2005 年 6 月，ICANN 理事会通过决议，开始与 ICM 商议注册管理机构协议的商业和技术条款；然而，迫于来自多个社群的压力，ICANN 于 2007 年推翻了之前的决策并否决了 ICM 的提案。2008 年，ICM 提交独立审核请求 — 这是 ICANN 历史上首个要求由独立审核评判小组 (IRP) 听证的请求。2010 年，一个三人仲裁小组（组成 IRP）做出了支持 ICM 的裁定。

本案例研究概括了从 2000 年到 2010 年 6 月 17 日围绕 .xxx 提案发生的一系列重大事件，但没有再重新审视该申请本身的价值。这一时间表的选择旨在研究 .xxx 申请过程的两个特定方面：(1) 独立审核评判小组 (IRP) 的角色；以及 (2) 在 ICANN 评估 ICM 的 .xxx 提案、与 ICM 商议注册管理机构协议直至最终拒绝 ICM 的申请期间，政府咨询委员会 (GAC) 与 ICANN 理事会之间的互动。

案例研究资料来源与分析方法

有关我们的资料来源与分析方法的更多信息，详见附录 A。

本案例研究的依据是公开材料，包括公众意见、ICANN 文件、学术研究、媒体报导和专家意见等。它提供了与 .xxx 域名流程有关的事实摘要，重点关注案例的两个具体方面：独立审核评判小组 (IRP)，包括 ICM 的独立审核请求；在理事会研究 .xxx 提案的整个过程中，政府咨询委员会 (GAC) 所扮演的角色，包括其与理事会的互动。根据伯克曼中心与 ICANN《服务协议》的第一部分“附录 B” (Exhibit B)，本案例研究的目标是帮助确定和 .xxx 申请流程有关的关键问题、挑战和分歧的领域。以下观察意见将为伯克曼研究组的最终报告提供帮助。

除公开来源外，本案例研究还包含我们在案例开发过程中访谈的个人的陈述、意见和认识。这些认识和意见在理解 ICANN 决策及群体对决策的接受度方面起着重要作用。受访者的陈述不代表伯克曼研究组的意见或结论。我们已尽最大的努力剔除事实性错误，但我们未证实受访者所提供意见的准确性。访谈在保密的情况下进行。

*说明：*根据《服务协议》，本案例研究重点关注 2010 年 6 月 17 日之前的事件。但是，.xxx 案例的各个方面仍在发展中。因此，本研究可能没有体现案例的最新进展。

*信息披露：*Henry L. Shattuck 讲席法学教授、伯克曼中心教职副主任兼伯克曼研究组成员 Jack Goldsmith 教授在 .xxx 案例中提交了 ICM 的证明材料。在伯克曼内部同侪的审核过程中，他就此案例研究早期草案的范围和结构提供了意见。

目录

1 ICM 的 .xxx STLD 提案.....	83
1.1 2000 年 ICANN 的新 gTLD 呼吁	83
1.1.1 “概念性验证” 轮次概述.....	83
1.1.2 ICM 的 .xxx 和 .kids 提案.....	84
1.2 ICANN 2003 年倡议提交新 sTLD 申请	86
1.2.1 RFP 概述.....	86
1.2.2 ICM 的 .xxx 提案.....	87
1.2.3 ICANN 的审核和初步批准.....	87
2 GAC 在 .xxx 流程中的参与	88
2.1 GAC 在 ICANN 中的角色	88
2.2 GAC 在 .xxx 流程中的作用：2004	89
2.3 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2005	91
2.4 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2006	96
2.5 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2007	100
2.6 基于伯克曼案例研究访谈对 GAC 在 .xxx 流程中的角色的认识	102
3 独立审核评判小组：ICM 与 ICANN 之间的争议	103
3.1 ICANN 章程中的独立审核申请和独立审核评判小组	103
3.2 ICM 的独立审核申请	104
3.3 ICANN 对 ICM 的独立审核申请的回应	105
3.4 建立 IRP 流程.....	107
3.5 事实声明、证人证言和专家报告	107
3.6 IRP 声明	108
3.7 基于伯克曼案例研究访谈的 IRP 流程观察意见.....	109

1 ICM 的 .xxx sTLD 提案

1.1 2000 年 ICANN 的新 gTLD 呼吁

1.1.1 “概念性验证” 轮次概述

ICANN 使命的核心是“对全球互联网的唯一标识符系统进行总体协调”，这一使命包含域名分配和域名系统 (DNS) 管理职责。¹⁵⁹自 20 世纪 80 年代以来，DNS 已包含了 7 个顶级域名 (TLD，分别是 .com、.edu、.gov、.int、.mil、.net 和 .org)，其中只有 3 个 (.com、.net 和 .org) 为公开注册域名。¹⁶⁰从一开始，ICANN 的一项主要任务就是为新通用 TLD (gTLD) 的申请、创建和管理制定一套政策和最佳实践。¹⁶¹

域名支持组织 (DNSO) 作为 ICANN 最早的三个支持组织之一(2002 年 12 月被通用名称支持组织 [GNSO] 取代)，¹⁶²负责就“域名系统和其他有关事项的运营、分配和管理”提供建议。¹⁶³1999 年，DNSO 给多个工作组分配任务：考虑知识产权和其他问题，研究是否需要创建新 gTLD。¹⁶⁴2000 年 4 月 19 日，DNSO 建议 ICANN 理事会制定一套政策，指导引入“有限数量”的新 gTLD。¹⁶⁵2000 年 7 月 16 日，ICANN 理事会采纳了这一建议，¹⁶⁶并于 2000 年 9 月 5 日开始接受 TLD 申请，目标是在年底完成注册管理机构谈判。¹⁶⁷申请人允许提交“社区性 TLD” (sTLD) 或“非社区性 TLD”提案，¹⁶⁸每个申请都必须满足 9 项标准：

¹⁵⁹ 《ICANN 章程》第 I 条第 1 款，2009 年 9 月 30 日，
<http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-30sep09-en.htm>。

¹⁶⁰ ICANN，“Top-Level Domains (gTLDs)” (顶级域名 [gTLD])，2009 年 5 月 6 日，<http://www.icann.org/en/tlds/>。还有一个专门的 TLD 也已实施：.arpa，保留该域名是为了支持互联网架构委员会的技术基础设施项目（详见 <http://www.iana.org/domains/arpa/>）。此外还存在超过 250 个国家或地区代码 TLD (ccTLD)，其中有许多是以非拉丁字符书写并归类为国际化域名 (IDN)。

¹⁶¹ 详见 ICANN，“Top-Level Domains (gTLDs)” (顶级域名 [gTLD])，2009 年 5 月 6 日，
<http://www.icann.org/en/tlds/>。

¹⁶² 2003 年 DNSO 最终被通用名称支持组织 (GNSO) 所取代。详见 DNSO 网站，<http://www.dnsso.org/>

¹⁶³ 《ICANN 章程》第 VII 条第 3(a) 款，1998 年 11 月 6 日，
<http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>。

¹⁶⁴ 1999 年的一份 WIPO 报告称，如果知识产权得到充分保护，可以慢慢引入新 gTLD；详见 ICANN，“The Management of Internet Names and Addresses: Intellectual Property Issues” (互联网名称与地址管理：知识产权问题)，1999 年 4 月 30 日，http://www.icann.org/en/wipo/wipo/FinalReport_1.html。DNSO 成立的 B 工作组和 C 工作组是为了解决 WIPO 报告和其他知识产权问题；详见 DNSO，“Meeting of the Names Council in San Jose on 25 June 1999” (1999 年 6 月 25 日名称委员会圣何塞会议)，1999 年 6 月 25 日，
<http://www.dnsso.org/dnsso/notes/19990625.NCsj-admin.html>。

¹⁶⁵ DNSO，“DNSO Names Council Statement on new gTLDs” (DNSO 名称委员会关于新 gTLD 的声明)，2000 年 4 月 19 日，<http://www.dnsso.org/dnsso/notes/20000419.NCgtlds-statement.html>。

¹⁶⁶ ICANN，“Resolutions of the ICANN Board on New TLDs” (ICANN 理事会关于新 TLD 的决议)，2000 年 7 月 16 日，
<http://www.icann.org/en/tlds/new-tld-resolutions-16jul00.htm>。

¹⁶⁷ ICANN，“New TLD Application Process Overview” (新 TLD 申请流程概述)，2000 年 8 月 3 日，
<http://www.icann.org/en/tlds/application-process-03aug00.htm>。

¹⁶⁸ 社区性 TLD (sTLD) 的创建旨在代表某个特定“发起群体”的需要，要求“发起组织”负责在一定水平上制定域名运营政策。非社区性域名没有以上要求。详见 ICANN，“New TLD Application Process Overview” (新 TLD 申请流程概述)，2000 年 8 月 3 日，<http://www.icann.org/en/tlds/application-process-03aug00.htm>。

1. 维持互联网稳定性的需要。
2. 提案的选择对于未来关于 TLD 引入的有效“概念性验证”的促进程度。
3. 注册服务竞争的加强。
4. DNS 的功用的加强。
5. 提案对于以往未曾满足的需求类型的满足程度。
6. 提案对 DNS 和注册服务多样性的总体促进程度。
7. 对将特殊用途 TLD 的政策制定职能授权给适当组织的评估。
8. 对和 TLD 运营有关的他人权利的适当保护。
9. 提交提案的完整性，以及它们反映现实商业、经济、技术和运营计划以及对市场需求的合理分析的程度。¹⁶⁹

“一般用途” TLD 提案分四类：“一般应用”（用于非特殊提案，包括 .biz 和 .info）、“个人应用”（用于个人内容，包括 .name 和 .san）、“受限制内容”（用于特殊类型的内容，包括 .xxx 和 .kids）以及“受限制商业应用”（包括 .law 和 .travel）。¹⁷⁰

1.1.2 ICM 的 .xxx 和 .kids 提案

ICANN 收到 47 个有关新的社区性和非社区性 TLD 的提案申请。¹⁷¹有三个机构提交了 .xxx 提案，¹⁷²其中包括 ICM Registry, Inc. (ICM)，它申请创建 .xxx 和 .kids，观点是，同时申请这一对新 TLD，明确划分适宜儿童和仅限成人的内容区域，将加强在线儿童安全。¹⁷³ICM 还辩称，成人产业和儿童内容的制造商都将自愿遵守 ICM 的政策，称“成人内容领先制造商完全支持建立这些 TLD”，而且“知名儿童娱乐和教育机构承诺会在适宜儿童的域名方面大量投资”。¹⁷⁴

在探讨阶段，ICANN 从这 47 个申请中选出了 7 个：4 个非社区性 TLD (.biz、.info、.name、.pro)

¹⁶⁹ ICANN, “Criteria for Assessing TLD Proposals” (评估 TLD 提案的标准), 2000 年 8 月 15 日, <http://www.icann.org/en/tlds/tld-criteria-15aug00.htm>。

¹⁷⁰ ICANN, “Report on New TLD Applications” (关于新 TLD 应用的报告), 2000 年 11 月 9 日, <http://www.icann.org/en/tlds/report/>。除“一般用途的 TLD”外, ICANN 还将提案分类为“特殊用途”(义同“社区性”)和“新服务”(适用于现有 DNS 目前不支持的技术服务,包括电话、消息路由、LDAP [轻型目录访问协议] 服务和“地理参考信息”)。

¹⁷¹ ICANN, “TLD Applications Lodged” (已提出的 TLD 应用), 2000 年 10 月 10 日, <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>。

¹⁷² ICANN, “TLD Applications Lodged” (已提出的 TLD 应用), 2000 年 10 月 10 日, <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>。

¹⁷³ ICANN, “Registry Operator’s Proposal to ICANN” (注册管理机构运营商提交 ICANN 的提案), 2000 年 9 月 18 日, <http://www.icann.org/en/tlds/kids3/Default.htm>。ICM 的申请还假设了除过滤 .xxx 的内容外, 其他区域(如附属站点)的成人内容可以轻易地通过 IP 地址和专有 DNS 列表过滤。同上。

¹⁷⁴ ICANN, “Registry Operator’s Proposal to ICANN: Volume 2” (注册管理机构运营商提交 ICANN 的提案: 第 2 卷), 2000 年 9 月 18 日, http://www.icann.org/en/tlds/kids3/HTML/Volume_2.html。

和 3 个社区性 TLD (.aero、.coop、.museum)。¹⁷⁵在采用评估标准评估 ICM 的 .xxx 申请时，ICANN 确定 ICM 的 .kids TLD 提案确实满足了尚未满足的需求，但是从商业的角度来看未必会成功。¹⁷⁶ICANN 还发现 ICM 没有提出“任何商业或技术方法来有效限制 .kids TLD 的内容”。¹⁷⁷关于 .xxx，ICANN 陈述：“[它] 看似没有满足尚未满足的需求。成人内容在互联网上已有提供。至于有人认为 .xxx TLD 将在一定程度上隔离成人内容，并不存在一个要求成人内容从现有 TLD 迁移到 .xxx TLD 的机制（技术性或非技术性）。” ICANN 还指出由于以性为中心的 TLD 本身就存在争议性，因此它不适合“概念性验证”阶段的目标：“评估小组的结论是，在这个只考虑有限数量的 TLD 的早期‘概念性验证’阶段，提出的其他不存在成人 TLD 争议的 TLD 将更好地服务于此次初次引入新 TLD 的目标。”¹⁷⁸

最终，ICANN 决定不接受 ICM 的 .xxx 和 .kids 提案，提供理由如下：

*由于提出的实际促进儿童内容的技术和商业措施不充分，评估小组不建议在 TLD 计划的目前阶段选择 .kids 域名。此外，由于围绕 .xxx 存在争议，以及未很好地定义 .xxx 的预期益处，我们也不建议此时选择 .xxx。*¹⁷⁹

作为回应，ICM 于 2000 年 12 月 15 日提出了复议申请，请求“理事会对涉及 [.xxx] 注册管理机构提案的不准确陈述做出澄清”。¹⁸⁰起初，ICM 就 ICANN 理事会声称的成人团体大多不支持创建 .xxx 与理事会争论，并称“大部分”成人内容提供商都支持这一域名。ICM 还坚称，“它只是在没有其他机构提出可靠的 .kids 注册管理机构申请的情况下”才提出运营 .kids 注册管理机构。¹⁸¹最后，ICM 不同意 TLD 评估人员做出的 .xxx 没有满足“未满足的需求”的结论，指出鉴于在线成人内容的不断增加，需要制定 ICM 提出的此类域名政策。

复议委员会决定不采取任何行动，称“ICM 注册管理机构的复议申请不是寻求对理事会 2000 年 11 月 16 日的决策复议……相应地，理事会也不需要就理事会现阶段的实际决策采取行动”。¹⁸²它指出，“ICANN 尚未驳回任何新 TLD 提案”；不仅如此，为测试创建新 TLD 的各种方法，

¹⁷⁵ ICANN, “Second Annual Meeting of the Board Minutes” (第二届理事会年会会议记录), 2000 年 11 月 16 日, <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-annual-meeting-16nov00.htm>。

¹⁷⁶ ICANN, “Report on TLD Applications: Application of the August 15 Criteria to Each Category or Group” (关于 TLD 申请的报告: 8 月 15 日的标准在每一个类别或每一组的应用), 2000 年 11 月 9 日, <http://www.icann.org/en/tlds/report/report-iiib1c-09nov00.htm>。

¹⁷⁷ ICANN, “Report on TLD Applications: Application of the August 15 Criteria to Each Category or Group” (关于 TLD 申请的报告: 8 月 15 日的标准在每一个类别或每一组的应用), 2000 年 11 月 9 日, <http://www.icann.org/en/tlds/report/report-iiib1c-09nov00.htm>。

¹⁷⁸ 同上。

¹⁷⁹ 同上。

¹⁸⁰ ICANN, “Reconsideration Request 00-15” (复议申请: 00-15), 2000 年 12 月 16 日, <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/icm-request-16dec00.htm>。ICANN 制定复议政策 (自此被废弃) 是为了实施初始章程的 III 条第 4(a) 款。ICANN, “Reconsideration Policy” (复议政策), 1999 年 3 月 4 日, <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/recon-policy-04mar99.htm>。

¹⁸¹ 详见“Reconsideration Request” (复议申请), 同上。

¹⁸² 虽然建议中未明确说明, 但复议委员会的使命看似只是复议决策和问题建议, 而不是澄清理事会决策。详见 ICANN, “Reconsideration Request 00-15: Recommendation of the Committee (Revised)” (复议申请 00-15: 委员会建议 [修订]), 2001 年 9 月 7 日, <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/rc00-15-1.htm>。

已经选择了一小部分可能成功的申请人。委员会还指出“在这些条件下，新 TLD 提案未被采纳不应理解为对提案或其发起人的负面反应”。¹⁸³

1.2 ICANN 2003 年倡议提交新 sTLD 申请

1.2.1 RFP 概述

2002 年 10 月 18 日，ICANN 总裁 Stuart Lynn 发布了一个名为“关于新 TLD 的行动计划”的报告，倡议允许 2000 年参与的申请人重新提交 TLD 提案，从而延长“概念性验证”阶段。¹⁸⁴2002 年 12 月 15 日，作为对“行动计划”的回应，ICANN 理事会指示 ICANN 工作人员制定征求进一步 TLD 申请的策略。¹⁸⁵其结果是，2003 年 6 月 24 日，针对新社区性 TLD 创建的建议征求书 (RFP) 草案公开发布。¹⁸⁶

2003 年的 RFP 在两个重要方面与 2000 年的“概念性验证”征求不同。第一，它仅限于社区性 TLD 提案。申请人必须证明 sTLD 服务于一个界定明确的“发起群体”的需求，而且提案必须得到一个“发起组织”的支持，该组织将在制定 TLD 政策方面承担一定责任。第二，ICANN 理事会不会直接评估申请。申请将由独立评估人员组成的多个专家组评估，评估人员将每个提案的评估报告提交给 ICANN 理事会，这些报告无约束力，目的是在形成理事会决策方面发挥重要作用。¹⁸⁷

2003 年 6 月 25 日，即公布 RFP 草案用于征询公众意见的一天后，ICANN 在蒙特利尔的公众论坛期间举行了针对草案材料的公开讨论。有评论者认为，一天的时间不足以进行公众审核，特别是在围绕 TLD 政策提案一直有争议的情况下。¹⁸⁸次日，ICANN 理事会做出决议，将公共意见征询期延长两个月到 2003 年 8 月 25 日。¹⁸⁹

ICANN 共收到 70 余封电子邮件回复，这些回复已在意见征询期间公开发布。¹⁹⁰网络普通用户咨询委员会 (ALAC) 也提交了一份正式回复，提出了为使 RFP 更加公正可以做出的一些实质性

¹⁸³ 同上。

¹⁸⁴ ICANN, “A Plan for Action Regarding New TLDs” (关于新 TLD 的行动计划), 2002 年 10 月 18 日, <http://www.icann.org/en/committees/ntepptf/new-gtld-action-plan-18oct02.htm>。

¹⁸⁵ ICANN, “ICANN 2002 Annual Meeting in Amsterdam” (ICANN 2002 年阿姆斯特丹年会), 2002 年 12 月 14–15 日, <http://www.icann.org/en/meetings/amsterdam>。

¹⁸⁶ ICANN, “Establishment of new sTLDs: Request for Proposals (Draft for public comment)” (新 sTLD 的建立: 建议征求书 [草案, 用于征询公众意见]), 2003 年 6 月 24 日, <http://www.icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/new-stld-rfp-24jun03.htm>。

¹⁸⁷ 同上。另见 ICANN, “Independent Evaluators of sTLD Proposals” (sTLD 提案的独立评估人员), <http://icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/panel.htm>。

¹⁸⁸ 详见 Edward Hasbrouck, “Sponsored TLD RFP” (社区性 TLD RFP), 2003 年 6 月 26 日, <http://hasbrouck.org/icann/montreal.html>。

¹⁸⁹ ICANN, “Preliminary Report: Regular Meeting of the Board - Montréal” (初步报告: 理事会例会 — 蒙特利尔), 2003 年 6 月 26 日, <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-26jun03.htm>。

¹⁹⁰ ICANN, “Submissions to the stld-rfp-comments forum” (对 stld-rfp 的意见 — 意见论坛), <http://forum.icann.org/mtg-cmts/stld-rfp-comments/general/threads.html> (无日期)。

改动，还提出了一系列指导未来引入 gTLD 的原则。¹⁹¹

2003 年 10 月 13 日，ICANN 理事会引用与美国商务部签订的理解备忘录中有关约束条件的最新修订内容（特别是要求 ICANN 迅速“启动这一领域的全面政策审核”），决定暂时搁置 sTLD 申请流程。¹⁹²然而通用名称支持组织 (GNSO)¹⁹³强烈反对这一决定，于是，2003 年 10 月 31 日，ICANN 理事会推翻之前的决策，并做出继续推进 sTLD RFP 的决议。此外，理事会还做出根据 ALAC、GNSO 和广大公众的意见修改 RFP 条款的决议。具体地说，决议表示 RFP 不局限于那些在 2000 年“概念性验证”轮次提交了提案的申请人，有资格的发起组织不一定是非营利性实体。最后，理事会做出决议，2003 年 12 月 15 日发布 RFP 的最终版本，其中包括申请时间表、详细的选择标准和评估流程说明。¹⁹⁴

1.2.2 ICM 的 .xxx 提案

2004 年 3 月 16 日，ICM 提交了 .xxx sTLD 提案。ICM 将发起群体指名为“在线成人娱乐群体”，将这一群体定义为“那些面向在两性关系和婚姻方面满合法年龄者或群体自身提供性方面信息、服务或产品的个人、企业和实体”。¹⁹⁵ICM 指名国际在线责任基金会 (IFFOR) 为其发起组织。¹⁹⁶IFFOR 是加拿大的一家非营利性组织，它的职能将是保护儿童安全，保护用户安全与隐私以及促进成人行业中负责任的商业实践活动。根据提案，ICM 计划从每个域名的注册费中捐出一部分来推动 IFFOR 的政策制定和倡议工作。¹⁹⁷

1.2.3 ICANN 的审核和初步批准

2004 年 3 月 19 日，ICANN 公开宣布收到响应 RFP 的 10 个 sTLD 申请：.asia、.cat、.jobs、.mail、.mobi、.post、.tel (NetNumber, Inc)、.tel (Telnic Ltd.)、.travel 和 .xxx。它同时宣布，除征求公众的一般性意见外，还邀请公众对具体的提案发表意见。它还说明公众意见征询期将于 2004 年 4 月开始，同年 5 月份将由独立评估人员开始对申请进行审核。¹⁹⁸

¹⁹¹ ICANN, “ALAC Response to the Proposed sTLD RFP and Suggested Principles for New TLD Processes” (ALAC 对 sTLD RFP 提案的回复及其建议的新 TLD 流程原则), 2003 年 10 月 9 日, <http://forum.icann.org/mtg-cmts/stld-rfp-comments/general/msg00067.html>。

¹⁹² ICANN, “Preliminary Report: Special Meeting of the Board” (初步报告: 理事会特别会议), 2003 年 10 月 13 日, <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13oct03.htm>。

¹⁹³ 到 2003 年, GNSO 取代了 DNSO。详见 DNSO 网站, <http://www.dnso.org>。

¹⁹⁴ ICANN, “ICANN Board Resolutions in Carthage, Tunisia” (ICANN 理事会在突尼斯迦太基的决议), 2003 年 10 月 31 日, <http://www.icann.org/en/announcements/advisory-31oct03.htm>。sTLD RFP 的最终版本已提供, 见 ICANN, “New sTLD Application” (新 sTLD 申请), 2003 年 12 月 15 日, <http://www.icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/new-stld-application-parta-15dec03.htm>。

¹⁹⁵ ICANN, “New sTLD RFP Application: .xxx” (新 sTLD RFP 申请: .xxx), 2004 年 3 月 16 日, <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/xxx.htm>。

¹⁹⁶ ICANN, “New sTLD RFP Application: .xxx” (新 sTLD RFP 申请: .xxx), 2004 年 3 月 16 日, <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/xxx.htm>。

¹⁹⁷ 同上。

¹⁹⁸ ICANN, “Progress in Process for Introducing New Sponsored Top-Level Domains” (新社区性顶级域名引入流程的进展), 2004 年 3 月 19 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-19mar04.htm>。另见 ICANN,

2004 年 7 月中旬，独立评估人员就这十个申请向 ICANN 提交了评估报告，指出只有 .cat 和 .post 满足全部评估标准。¹⁹⁹报告称 ICM 的提案满足技术、商业和经济标准，但不满足发起标准。²⁰⁰报告特别说明，“由于完整定义成人内容很困难，界定成人团体同样也很困难”。而且，他们认为 ICM “代表一个群体假设了一系列利益……但是鲜有该群体提供的证据支持其共同利益或其群体聚集性”。²⁰¹最后，评估人员指出尽管这项提案获得了北美群体的鼎力支持，但“事实上没有来自世界其他地方的支持”。²⁰²

ICANN 宣布将允许 sTLD 申请人就独立评估人员关心的问题提供补充材料。²⁰³从 2004 年 10 月到 11 月，ICM 提交了一系列补充申请材料，主要针对 .xxx 提案在发起标准方面的缺陷。²⁰⁴

2 GAC 在 .xxx 流程中的参与

2.1 GAC 在 ICANN 中的角色

根据《ICANN 章程》的规定，²⁰⁵政府咨询委员会 (GAC) 的一个主要宗旨就是：“就 ICANN 与政府关注点相关的活动（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”。²⁰⁶

GAC 可以“直接将问题提交理事会，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”。²⁰⁷除接收不属于征求范围的建议或意见外，理事会还必须“将引发公共政策问题的任何提案（理事会、ICANN 的任何支持组织对此征询公众意见）及时通知 GAC 主席”。²⁰⁸在“政策行动影响公共政策问题”和正在考虑通过的政策“极大地影响互联网或第三方运营”当中的任何一种情况下，理事会都必须向 GAC “征求意见”。²⁰⁹

“Public Comments for Proposed Sponsored Top-Level Domains”（针对社区性顶级域名提案的公众意见），2004 年 3 月 31 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-public-comments.htm>。

¹⁹⁹ 详见 ICANN，“Status Report on the sTLD Application Process”（sTLD 申请流程状态报告），2005 年 12 月 3 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-status-report.pdf>。

²⁰⁰ 同上。

²⁰¹ 同上。

²⁰² 同上，第 24-25 页。

²⁰³ ICANN，“ICANN Meetings in Kuala Lumpur”（ICANN 吉隆坡会议），2004 年 7 月 23 日，<http://www.icann.org/en/meetings/kualalumpur/captioning-public-forum-23jul04.htm>。

²⁰⁴ ICANN，“Appendix E – Supplemental/Follow-up Materials”（附录 E – 补充/跟进材料），2005 年 11 月 30 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/AppE-30nov05.pdf>。

²⁰⁵ 《ICANN 章程》，2010 年 8 月 5 日，<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>。《ICANN 章程》从初始版本至今已修改了 26 次。ICANN 网站上提供以往版本的存档，网址为 <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws>。

²⁰⁶ 同上，第 XI 条第 2.1(a) 款。ICANN 的初始章程不包括“可能会影响公共政策问题”这样的表述，该表述于 2002 年加到初始章程中。《ICANN 章程》第 XI 条第 2.1(a) 款，1998 年 11 月 6 日，<http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>。

²⁰⁷ 同上，第 XI 条第 2.1(i) 款。尚不清楚词语“意见”和“建议”是否为不同概念，意在表达不同含义。

²⁰⁸ 同上，第 XI 条第 2.1(h) 款。

²⁰⁹ 同上，第 III 条第 6.1(c) 款。尽管该条款用了“建议”一词 — 与第 XI 条第 2.1 款的用法一致，但“建议”似乎可以与“意见”换用。因此，该条款的确切范围尚不清楚，特别是在与第 XI 条第 2.1 款的相互作用方面。

GAC 的任何“关于公共政策问题”的建议，无论是否属于征求范围，都符合相应章程条款的精神，理事会必须在“政策制定和采纳”中将其纳入考虑范围。²¹⁰如果理事会决定不采纳该建议，必须通知 GAC，“说明决定不采纳该建议的原因”并“尽量真诚、及时、高效地找到一个彼此都能够接受的解决方案”。²¹¹如果理事会和 GAC 之间无法达成一致的解决方案，则理事会必须“在其最终决策中说明”不采纳 GAC 建议的“原因”。

《ICANN 章程》还允许 GAC“任命一个无投票权的 ICANN 理事会联络员”。²¹²GAC 的理事会联络员“有权参加理事会会议、加入理事会讨论和审议”。联络员“可（依照理事会规定的条件）获取理事会讨论期间供理事使用的资料”，且可“依据本条款使用提供给他们任何材料以便咨询其所属委员会的意见”。²¹³GAC 的理事会联络员一职一直是由当选 GAC 主席的个人担任。尽管《ICANN 章程》或 GAC 运营原则未做说明，²¹⁴但有受访者表示，相关人员普遍希望 GAC 的理事会联络员将 GAC 成员关心的问题简要报告给理事会。²¹⁵此外，受访者还指出，理事会认为 GAC 主席出席理事会会议本身，即使是在理事会联络员的职责范围内，也已满足针对引发公共政策问题提案的“通知”要求，因而无需另行传达。²¹⁶另有受访者质疑这一做法，并称对章程的这一解释未与 GAC 成员交流。²¹⁷

根据 GAC 运营原则，GAC 就与“政府、多国政府组织和条约组织以及国际机制中认可的不同经济体”有关的问题向理事会提供建议。²¹⁸运营原则反映了 GAC 内部的运营原则和程序，但是，该文件中的论述不一定对 ICANN 理事会有约束力。²¹⁹运营原则特别指出“GAC 的建议通过主席传达给理事会”。²²⁰当 GAC 无法达成共识时，主席必须“将成员表达的各种观点提交给理事会”。²²¹

2.2 GAC 在 .xxx 流程中的作用：2004

在 ICM 于 2004 年 3 月 19 日提交其 .xxx 申请至 2004 年 7 月 13 日独立评估人员提交

²¹⁰ 同上，第 XI 条第 2.1(j) 款。不像第 XI 条中的其他条款，该条款明确使用了“政府咨询委员会的建议”这个说法。这似乎是为了说明，对于“理事会就不符合 GAC 建议的行动提供通知和解释”的要求是有限定条件的；但是，尚不清楚这是否就是该条款的用意所在。

²¹¹ 同上，第 XI 条第 2.1(j) 款。

²¹² 同上，第 VI 条第 9.1(a) 款和第 XI 条第 2.1(g) 款。

²¹³ 同上，第 VI 条第 9.5 款。

²¹⁴ 《ICANN 章程》包含一项条款，允许 GAC 采用“自己的章程和内部运营原则或程序来指导自身运营”。这一条款似乎在 GAC 运营原则中得到体现。GAC 运营原则，2010 年 3 月，http://gac.icann.org/system/files/GAC_Operating_Principles_1.pdf。很重要的一点是，运营原则指出当“这些运营原则中规定的原则与 ICANN 组织条例及章程的解释之间”存在任何差异时，均以《ICANN 章程》为准。另见 GAC 运营原则第 XV 条原则 54。

²¹⁵ 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

²¹⁶ 同上。

²¹⁷ 同上。

²¹⁸ GAC 运营原则第 I 条原则 1，2010 年 3 月。

²¹⁹ 同上，第 XV 条原则 54。

²²⁰ 同上，第 XII 条原则 46。

²²¹ 同上，第 XII 条原则 47。

提出的问 和 复说明， 年 10

2004 年 10 月 18 日，ICANN 理事会召开了自 2004 年 7 月之后的第一次会议，期间讨论了 sTLD 并做了记录。相应的会议记录表明“ICANN 业务运营副总裁 Kurt Pritz 提供了有关十个社区性顶级域名申请人的当前流程和状态的细节概要”，ICANN 总裁兼首席执行官 Paul Twomey 也介绍了 sTLD 申请人的相关信息。²²⁴GAC 主席 Mohamed Sharil Tarmizi 以“GAC 联络员”的身份出席了此次会议。²²⁵理事会在此次会议上没有做出任何相应的决议。²²⁶另一次会议是在 2004 年 11 月 15 日召开。²²⁷会议记录记载：“Kurt Pritz 再次提供了有关十个 [sTLD] 申请人中每一个的流程状态的最新信息”，并且“理事会就流程点问题做了有限性的讨论”，但没有做出任何决议。²²⁸

Twomey 博士 2004 年 12 月 1 日给 Tarmizi 的信函（共五页）中要求：针对有待理事会表决的若干问题，“GAC 就公共政策要素方面提供相关意见和建议”。²²⁹Twomey 还阐述道：“在我看来，GAC 与 ICANN 工作人员一定程度上加强交互沟通会有所裨益”，他还建议针对有待理事会表决的若干问题，“建立相应的 GAC 岗位来负责就公共政策要素方面向理事会传送相关意见和建议”。²³⁰Twomey 在信函中还强调：“GAC 与其他支持组织和咨询委员会如何增进交互沟通，这是值得考虑的事情，对于双方都有好处”。²³¹

此信函接下来的部分列出了 Twomey 要求 GAC 在理事会表决前提供相关意见和建议的若干问题。在随后的段落中，Twomey 概述了 sTLD 申请的处理状态。

²²² 2004 年 3 月至 7 月期间，理事会和 GAC 都召开了会议，但没有详细讨论 sTLD 申请事宜的一些重要细节。理事会在 2004 年 4 月 19 日、5 月 11 日、5 月 21 日、5 月 25 日和 6 月 29 日分别召开了会议。详见 ICANN，“2004 年理事会会议记录”(<http://www.icann.org/en/minutes/index-2004.html>)。GAC 在 2004 年 2 月 29 日 - 3 月 3 日以及 7 月 17 日 - 20 日分别召开了会议，详见 GAC，“GAC 会议”(<http://gac.icann.org/meetings>)。详见 ICANN，“Status Report on the sTLD Evaluation Process”（sTLD 评估流程状态报告），2005 年 12 月 3 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-status-report.pdf>；独立评估人员，“Evaluation Report on New sTLD Applications”（有关新 sTLD 申请的评估报告），2004 年 7 月 12 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/PostAppD.pdf>。

²²³ ICANN，“Appendix E - Supplemental/Follow-up Materials”（附录 E - 补充/跟进材料），2005 年 11 月 30 日，<http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/AppE-30nov05.pdf>。

²²⁴ ICANN，“Special Meeting of the Board Minutes”（理事会特别会议记录），2004 年 10 月 18 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>。

²²⁵ 同上。理事会联络员允许参加理事会会议，但没有投票权。《ICANN 章程》规定：GAC 必须每年任命一次联络员。详见《ICANN 章程》第 VI 条第 9 款。

²²⁶ ICANN，“Special Meeting of the Board Minutes”（理事会特别会议记录），2004 年 10 月 18 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>。

²²⁷ ICANN，“Special Meeting of the Board Minutes”（理事会特别会议记录），2004 年 11 月 15 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-15nov04.htm>。

²²⁸ 同上。

²²⁹ Paul Twomey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2004 年 12 月 1 日，<http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-01dec04.pdf>。

²³⁰ 同上。

²³¹ 同上。

ICANN 在通用顶级域名方面继续推进三 (3) 条战线的工作。首先，在各方提交 10 个新社区性 TLD (sTLD) 的申请并由独立评估人员评估其投标之后，我们已开始与 .TRAVEL 和 .POST 的申请人协商合同事宜。与此同时，申请人正对独立评估人员的报告给予答复，某些情况下为澄清一些问题，申请人同评估小组已进行了直接讨论。独立审核机构评估小组与申请人之间的任何未决问题将由 ICANN 理事会出面解决，我们也期望推进与其他一些申请人的合同协商环节。第二，ICANN 将按照相关合同所计划的那样，启动 .NET 协议的重新招标活动。GAC 成员可以参照我们在 ICANN 网站上公布的相关信息来参与该流程。第三，如前所述，我们已经公布了《新 gTLD 引入战略》草案。²³²

2.3 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2005

尽管在 2004 年后半段收到了 ICM 为支持其申请而提供的若干补充材料，但截至 2005 年初，ICANN 理事会仍旧不确定 ICM 是否已满足 .xxx sTLD 的要求。2005 年 1 月 24 日，理事会召开特别会议来讨论 ICM 申请的状态。此次会议上，Kurt Pritz “介绍了 .XXX 的申请材料、审核机构的回应以及申请人的补充材料等情况”，并且“理事会就申请事宜进行了广泛讨论”，重点是 ICM 所提出的域名发起群体。²³³按照会议记录，理事会认为 ICM 进行相关演示会很有裨益，同时理事会也邀请 ICM 在之后的理事会会议上进行演示说明。²³⁴2005 年 4 月 3 日，也就是 ICANN 理事会会议²³⁵预定召开的前几天，ICM 在阿根廷马德普拉塔向由理事会成员和包括 Tarmizi 在内的理事会联络员组成的听众群体做了相关展示。²³⁶

与此同时，GAC 于 2005 年 4 月 2-5 日在马德普拉塔召开了其 2005 年预定召开的三次会议的第一次会议。²³⁷马德普拉塔公报中并没有特别注明 GAC 就 sTLD 或 .xxx 申请事宜进行了任何相关讨论。²³⁸

2005 年 4 月 3 日²³⁹，Tarmizi 在给 Paul Twomey 的信函中对 Twomey 上次 2004 年 12 月 1 日关于请求 GAC 提供相关意见和建议一事给予答复。²⁴⁰在这封信函中，Tarmizi 阐明 GAC 并不反对任何 sTLD 申请：

²³² 同上，第 4 页（已在初稿中强调）

²³³ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 1 月 23 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-24jan05.htm>。

²³⁴ 同上。

²³⁵ ICANN 理事会于 2005 年 4 月 8 日在阿根廷马德普拉塔召开了其常规会议。

²³⁶ ICM，“Request for IRP”（关于开展独立审核流程的请求），2008 年 6 月 6 日，第 28 页，<http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>。

²³⁷ GAC，“Meeting 22: Mar del Plata Communiqué”（第 22 次会议：马德普拉塔公报），2005 年 4 月 5 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_22_Mar_del_Plata.pdf。2005 年预定召开的其他会议包括：2005 年 7 月 9-12 日卢森堡第 23 次会议和 2005 年 11 月 28 日 - 12 月 1 日温哥华第 24 次会议，详见 GAC 的“会议列表”，<http://gac.icann.org/meetings>。

²³⁸ 同上。

²³⁹ ICANN 此日期的会议记录和 Tarmizi 的信函中没有指明信函是在此日期的理事会会议之前还是之后撰写并发出的。

²⁴⁰ Mohamed Sharil Tarmizi 给 Paul Twomey 的信函，2005 年 4 月 3 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.htm>。

关于当前轮次的 sTLD 申请，没有 GAC 成员表示有什么具体的保留意见或建议。不过，如果 sTLD 采用 ENUM，则不应与 E164 编码体系现行的国际政策存在冲突。ICANN 应确保 sTLD 的发起者涵盖整个相关用户群体，并且应确保可有效避免最终造成竞争扭曲的局面。²⁴¹

4 月 3 日的理事会特别会议之后，理事会成员于 2005 年 4 月 8 日在马德普拉塔召开的常规会议上再次碰面。²⁴²会议记录表明理事会希望在三十天内达成决议：

*我们就 .ASIA 和 .XXX 做了相当广泛的讨论。我们将继续对其进行评估。其他顶级域名将在我们可以着手讨论时再研究。不过，我想郑重声明的是，我们无论如何会尽量在 30 天内就 .ASIA 和 .XXX 达成结论。*²⁴³

大约一个月后的 2005 年 5 月 3 日，理事会举行了又一次特别会议，……“理事会就 [.xxx 申请] 是否符合 RFP 内的标准（特别是与‘发起群体’的定义和一致性相关的标准）进行了广泛探讨”。²⁴⁴这些会议没有就此达成结论，“理事会同意在下次理事会会议上再讨论这一议题”。²⁴⁵

2005 年 6 月 1 日，理事会举行了又一次特别会议，会上详细讨论了 .xxx 申请事宜，“特别是‘发起群体’这一议题”。²⁴⁶会上，理事会决定和 ICM 协商与 sTLD 授权相关的合同协议的技术和商业条款。²⁴⁷此决议是否表示 ICM 已充分满足 sTLD 发起标准，后来成为 2008 年开始的独立审核流程下仲裁程序中的一个事实争议。²⁴⁸

GAC 于 2005 年 7 月 7-12 日在卢森堡举行了该年度第二次会议。²⁴⁹卢森堡公报未特别提及 ICM 申请、.xxx sTLD 提案或理事会于 2005 年 6 月 1 日通过的与 ICM 进行合同协商的决议。不过，卢森堡公报对“新 TLD”做了如下阐述：

GAC 指出，根据最近的经验，引入新 TLD（包括其内容）可能会引发重大公共政策问题。因此，GAC 对 ICANN 开始针对实施新顶级域名策略进行商讨这一举动表示赞赏。GAC 希望能为此商讨流程提供自己的建议。此外，GAC 还鼓励理事会与所有社群积极商

²⁴¹ 同上。

²⁴² ICANN，“Mar Del Plata Meeting”（马德普拉塔会议），2005 年 4 月 8 日，<http://www.icann.org/en/meetings/mardelplata/captioning-BoD-meeting-08apr05.htm>。

²⁴³ 同上。

²⁴⁴ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 5 月 3 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-03may05.htm>。

²⁴⁵ 同上。

²⁴⁶ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 6 月 1 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-01jun05.htm>。

²⁴⁷ 同上。

²⁴⁸ 详见 ICM Request for Independent Review Process（ICM 关于开展独立审核流程的请求），2008 年 6 月 6 日，<http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>。

²⁴⁹ GAC，“Meeting 23: Luxembourg Communiqué”（第 23 次会议：卢森堡公报），2005 年 7 月 12 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_23_Luxembourg.pdf。

讨论策略的制定问题。²⁵⁰

这是卢森堡公报对引入新 TLD 的唯一阐述；至于 sTLD，并未特别提起。²⁵¹ 短语“重大公共政策问题”在本文档中未做进一步阐述。²⁵²

卢森堡会议之后，ICANN 理事会于 9 月份会面决定由 ICANN 总顾问和首席执行官兼总裁“负责就可能要纳入 .xxx 注册管理机构协议中的新增合同条款或修订条款展开讨论”，以确保“除了遵循其他要求之外，政策的制定与实施还符合 ICM 申请中的原则。”²⁵³ ICANN 理事会于 2005 年 8 月 9 日在 ICANN 网站上发布了 .xxx sTLD 注册管理机构协议初稿，以征询公众意见。²⁵⁴

三天后，即 8 月 12 日，在致“ICANN 理事会”的信函中，Tarmizi 表示 GAC 对可能建立 .xxx sTLD 一事颇感不快。

*在其他 GAC 会议上，很多其他政府也对可能引入此 TLD 表示忧虑。具体观点复杂多样。尽管卢森堡会议上未必给予明确阐述，但作为 GAC 主席，我认为撇开最新解释不谈，GAC 对 TLD 仍抱有强烈的不满。*²⁵⁵

Tarmizi 透露，“他接待过一些[怀有疑虑的政府官员]”并“建议他们除了参考含蓄提及 TLD 提案的卢森堡公报上关于建立新 gLTD 的建议之外，主权政府还可以随时直接写信给 ICANN，讨论具体问题。”此信函中，Tarmizi 还要求理事会“在做出最终决策之前，为政府和公众提供更多时间以表达他们对政府和公共政策的疑虑”。²⁵⁶

随后，美国商务部助理秘书兼 NTIA 管理者 Michael Gallagher 写信给 Vint Cerf，“强烈要求理事会在对 [.xxx] 申请采取任何措施之前，务必确保充分聆听所有成员的疑虑并予以解决。”²⁵⁷ ICANN 网站的“信函”页面²⁵⁸当前显示此封信函的日期为 2005 年 8 月 15 日。²⁵⁹ 所发布的此封信函的数字副本则有两个日期：8 月 11 日以及“8 月 15 日接收”。²⁶⁰ 此外，

²⁵⁰ 同上。

²⁵¹ 同上。

²⁵² 同上。

²⁵³ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 9 月 15 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-15sep05.htm>。

²⁵⁴ ICM 和 ICANN，“Draft Sponsored TLD Registry Agreement”（社区性 TLD 注册管理机构协议草案），2005 年 8 月 1 日，<http://www.icann.org/en/tlds/agreements/xxx/proposed-xxx-agmt-09aug05.pdf>。

²⁵⁵ Mohamed Sharil Tarmizi 给 ICANN 理事会的信函，2005 年 8 月 12 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/tarmizi-to-board-12aug05.htm>。

²⁵⁶ 同上。

²⁵⁷ Michael Gallagher 给 Vint Cerf 的信函，2005 年 8 月 15 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/gallagher-to-cerf-15aug05.pdf>。

²⁵⁸ ICANN，“Correspondence”（信函），<http://www.icann.org/correspondence>。

²⁵⁹ 同上。

²⁶⁰ 在伯克曼研究组访谈过程中，一些受访者表示，信函到底是 2005 年 8 月 11 日收到的还是 8 月 15 日收到的，有些混乱不清。请将 <http://www.icann.org/correspondence/gallagher-to-cerf-15aug05.pdf> 与“信函”页面所标日期比较：<http://www.icann.org/correspondence>。

信函中还指出，商务部已收到大量关于 sTLD 提案的负面公众意见。²⁶¹

8 月 15 日，即 ICANN 网站上发布 Gallagher 信函的同一天，ICM 正式请求将协议提案审议时间延后一个月，以允许 ICANN 解决 GAC 提出的疑虑。²⁶² 因而，协议提案审议延至 2005 年 9 月理事会会议上进行。²⁶³

2005 年 9 月 6 日，巴西信息技术政策秘书 Marcelo de Carvalho Lopes 写信给 Mohamed Sharil Tarmizi，声称“当地之所以负面反响强烈是由于未能就 [.xxx 提案] 与国家政府充分商议所致。”²⁶⁴ Lopes 还要求“有关引入任何其他 TLD 的任何新决策都只能在仔细分析此类引入在互联网中的真正需求并与所有相关方和政府”进行充分协商后做出。²⁶⁵

在 2005 年 9 月 15 日召开的特别会议上，理事会决定继续与 ICM 展开讨论，解决要纳入协议中的“新增条款或修订条款”，“以确保要求制定和实施政策的条款与 ICM 申请中的原则保持一致，有效可行。”²⁶⁶ 9 月 16 日，欧盟委员会信息社会协会副主任、媒体总监兼 GAC 成员 Peter Zangl 写信给 Vint Cerf，要求 ICANN 允许 GAC 在理事会对 .xxx 做出最终决策之前，审核独立评估人员关于 sTLD 提案的报告。此外，Zangl 还要求 ICANN 理事会对其在 2000“概念性验证”轮次中否决 ICM 申请后又在对 2003 RFP 轮次的回应中表示接受 ICM 的申请这一行为加以解释。²⁶⁷ 对此封信函的回应直到 2006 年 1 月中旬方才发布。²⁶⁸

尽管 .xxx 注册管理机构协议提案重新提上 2005 年 10 月 12 日举行的理事会特别会议的会议日程进行讨论，但会议记录并未详述有关协议、ICM 或 .xxx 的任何讨论内容。²⁶⁹ 不过，会议记录显示，“会上对理事会会议日程中的其他事务性质展开了讨论，且决定将余下日程项目后延，直到理事会可以处理此类事务。”²⁷⁰ 2005 年底，ICANN 理事会又举行了三次会议：10 月 24 日特别会议、11 月 8 日特别会议以及 12 月初温哥华会议。²⁷¹ .xxx sTLD 及注册管理机构

²⁶¹ 同上。

²⁶² Stuart Lawley 给 Vint Cerf 的信函，2005 年 8 月 15 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/lawley-to-twomey-15aug05.pdf>。另见 ICM，“Request for Independent Review Process”（关于开展独立审核流程的请求），2010 年 6 月 6 日，<http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>，第 34 页。

²⁶³ 同上。

²⁶⁴ Marcelo de Carvalho Lopes 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2005 年 9 月 6 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>。

²⁶⁵ 同上。

²⁶⁶ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 9 月 15 日，<http://www.icann.org/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>。

²⁶⁷ Peter Zangl 给 Vint Cerf 的信函，2005 年 9 月 16 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>。

²⁶⁸ Vint Cerf 给 Peter Zangl 的信函，2005 年 1 月 30 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>。

²⁶⁹ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2005 年 10 月 12 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12oct05.htm>。

²⁷⁰ 同上。

²⁷¹ 详见 ICANN，“2005 Board Meetings”（2005 年理事会会议），2005 年会议列表，<http://www.icann.org/en/minutes/index-2005.html>。

协议提案未列入这些会议的会议日程，也未曾在这些会议记录中提及。

在 2005 年 11 月 23 日给 Paul Twomey 的信函中，瑞典通信和区域政策秘书 Jonas Bjelfvenstam 表示，瑞典不赞成建立 .xxx 域名。Bjelfvenstam 对 GAC 在 ICANN 决策流程中的角色大致阐述如下：

我知道所有 TLD 申请都是经由对所有人开放以征询公众意见的程序予以处理。不过，在这个案例中，很明显涉及公众利益，我们认为如果 ICANN 征询了 GAC 的建议可能更为妥当。无可否认，倘若如此，在流程期间 GAC 即可随时以任何方式向 ICANN 提供建议，但据我所知，在 2005 年 7 月 9-12 日 GAC 卢森堡会议之前，没有任何 GAC 成员提出问题。不过，我们大家可能仍然确信 ICANN 于 2000 年表明否定 .xxx 的意见仍将不变。

从 2005 年 6 月 1 日 ICANN 做出决策开始，GAC 的时间太少，无法在其卢森堡夏季会议上就此主题展开知情讨论；一个月的时间对于各政府而言也不够，无法对此主题进行独立考量和回应。在此具体案例中，有多个国家/地区在 GAC 会议上对此深表忧虑。不过，手头掌握的信息太少，无法展开知情且富有成效的讨论，因而没有就此主题得出任何结论。²⁷²

信中要求 ICANN 理事会“将关于 .xxx 的结论性讨论延至即将于 2005 年 11 月 29-30 日召开的温哥华 GAC 会议之后”，以便 GAC 可以展开深入讨论。Bjelfvenstam 要求理事会提供“如何判断 .xxx 符合预先设定标准（‘独立评估人员的评估标准’）的详细信息”。²⁷³

11 月 23 日当天，Paul Twomey 回复了 Bjelfvenstam 的信函。²⁷⁴在其回信中，Twomey 解释道，ICANN 理事会已将“关于 [.xxx] 申请的任何决策时间至少延至 2005 年 12 月 4 日 ICANN 理事会会议。”²⁷⁵

GAC 2005 年第三次会议和最终会议于 11 月 28 日 - 12 月 1 日在不列颠哥伦比亚省温哥华举行。GAC 温哥华公报仅对 .xxx 申请做了如下相关阐述：

GAC 还对 ICANN 的一份有关理事会对社区性 TLD 的批准进展的报告表示欢迎，并对 GAC 成员请求提供的评估报告表示赞赏。基于这一点，ICANN 原本计划请理事会在 2005 年 12 月 4 日的会议中考虑 .XXX 申请，但现在他们决定把这个时间延迟，直到

²⁷² Jonas Bjelfvenstam 给 Paul Twomey 的信函，2005 年 11 月 23 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>。

²⁷³ 同上。

²⁷⁴ Paul Twomey 给 Jonas Bjelfvenstam 的信函，2005 年 11 月 23 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-bjelfvenstam-23nov05.pdf>。

²⁷⁵ 同上。

GAC 能够审核要求 ICANN 提供的评估报告和所需信息，GAC 对此表示欢迎。²⁷⁶

2.4 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2006

截至 2006 年 1 月 1 日，理事会尚未投票表决待定的 .xxx 注册管理机构协议。继 3 月 GAC 惠灵顿会议之后，又举行了一些重大活动。此后，ICANN 在积极答复机构群体成员的书面信函的同时，继续协商讨论 .xxx 注册管理机构协议条款提案。

2006 年 1 月 17 日，Vint Cerf 写了一封 7 页的信函，以此答复 Peter Zangl 于 2005 年 9 月 16 日的来信。²⁷⁷在这封信中，Cerf 重点指出 2000 “概念性验证”与 2003 RFP 之间在程序上的重大区别，回答了 Zangl 原信中提出的与 GAC 有关的许多问题。Cerf 解释说，直到 2004 年 12 月 1 日，Twomey 博士给 GAC 发来了一封信件，此时 GAC 才是首次收到关于待定 sTLD 申请的正式通知，该信“就许多问题的公共政策问题征求意见并重点阐述了 ICANN 的主要进展成果”。²⁷⁸Cerf 表示“GAC 主席于 2005 年 4 月 3 日答复了 Twomey 博士的来信”并“[在此信中]表示，截至发信当天为止，尚无任何 GAC 成员就当前阶段的 sTLD 申请发表过明确的保留意见或评论。”²⁷⁹Cerf 随后指出“2005 年 6 月 1 日，理事会投票表决开始与 ICM 讨论商业和技术条款提案”，并表示“此决定促使 GAC 对 sTLD 申请的关注与以往相比有所提高。”²⁸⁰Cerf 还表示：在此期间，Paul Twomey 曾向 GAC 报告称，“尚未收到政府部门对此申请流程的任何评论”，GAC 亦未“以任何正式意见的形式（例如包含在公报中）向 ICANN 提出此问题”。²⁸¹最后，Cerf 指出 ICANN 收到的下一封正式信函是 2005 年 8 月 12 日由 GAC 主席发来的信件，此信表达了 GAC 对开放 sTLD 申请的总体不满。²⁸²

2006 年 2 月 11 日，Paul Twomey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 发了一封信，此信与 Vint Cerf 于 1 月 17 日发给 Peter Zangl 的信大体相同。²⁸³除了概括截至发信时为止理事会与 GAC 的交流情况之外，Twomey 的信还表示，ICANN 已经“收到政府咨询委员会 (GAC) 的部分成员关于……ICM 注册管理机构提交的 .xxx 申请的信函”并总结了 ICM 申请的情况以及理事会自 2004 年收到此申请以来与 GAC 交流的情况。²⁸⁴

²⁷⁶ GAC, “Communiqué 24-Vancouver” (第 24 期公报-温哥华), 2005 年 12 月 1 日, http://gac.icann.org/system/files/GAC_24_Vancouver_Communique.pdf.

²⁷⁷ Vint Cerf 给 Peter Zangl 的信函, 2006 年 1 月 17 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>。另见 Peter Zangl 给 Vint Cerf 的信函, 2005 年 9 月 16 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>。

²⁷⁸ 同上, 第 2 页。此信还包含一个超链接, 该超链接指向 Paul Twomey 于 2004 年 12 月 1 日发给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信件。

²⁷⁹ 同上, 第 2 至第 3 页 (某些标点已省略)。

²⁸⁰ 同上, 第 3 页。

²⁸¹ 同上。

²⁸² 同上。

²⁸³ Paul Twomey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函, 2006 年 2 月 11 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>。另见, Vint Cerf 给 Peter Zangl 的信函, 2006 年 1 月 17 日, <http://www.icann.org/en/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>。

²⁸⁴ 同上。

2006 年 3 月 17 日，Peter Zangl 答复了 Vint Cerf 于 2006 年 1 月 17 日的回信。²⁸⁵Zangl 在他的回信中感谢了 Cerf 的答复并承认 ICANN 正在负责做出最终决策。Zangl 还表达了以下观点：

不过，我想强调的是，GAC 之所以在温哥华提出公布更多信息的请求，乃是因为审核小组做出的如下结论：许多申请（包括 .xxx 在内）‘并不符合全部选择标准’，更严重的是，这些申请所存在的漏洞在申请人的框架提案内无法补救。‘问题的严重性在于，审核机构建议 ICANN 未来不再考虑这些申请。’

因此，您不难理解，了解理事会为何决定继续此申请（尤其是在审核机构给出如此明确的建议的情况下）对有效履行我们在 GAC 中的职责的重要意义。我注意到您在信中提供的关于理事会如何审慎考虑的信息，我对此表示感谢，但我并不认为这样就能解决这个问题。如果您能代表理事会就以下问题与我们分享更多的信息，我会非常感激。

2006 年 3 月 20 日，美国商务部代理助理秘书兼 NTIA 代理助理秘书 John M. R. Kneuer 给 Mohamed Sharil Tarmizi 写了一封信。²⁸⁶他在信中告诉 GAC，.xxx 注册管理机构协议提案并未反映 ICM 在合同条款范围内提供的许多关键承诺，他请求 GAC 在新西兰惠灵顿会议之前提请 ICANN 理事会注意此问题。²⁸⁷此信中还说明了 NTIA 所提到的并未体现到协议中的那些条款。²⁸⁸

2006 年 3 月 25 日，ICM 的 CEO Stuart Lawley 给 Tarmizi 发了一封信来答复了 NTIA 于 3 月 20 日作出的评论。²⁸⁹在这封信中，Lawley 声称 NTIA 的来信中提出的意见不正确，Lawley 辩称称，ICANN 与 ICM 之间经过协商所达成的许多具体承诺已经解决了 NTIA 所提出的问题。²⁹⁰

在信件交流之后的几天后，GAC 在新西兰惠灵顿召开会议。²⁹¹惠灵顿公报表达了 GAC 对 .xxx 申请的严厉批评。公报特别指出，“GAC 认为 2 月 11 日的信件中并未提供足够详细的信息，无法证明理事会做出的‘申请流程已克服了《评估报告》中提及的缺陷’这一决议的合理性。”²⁹²公报进一步要求“ICANN 就此项理事会决议作出书面解释，特别是社区性顶级域名选择标准中规定的发起群体和公众的利益标准。”²⁹³公报还声称，ICM 虽然“在争取 .xxx 域名运

²⁸⁵ Peter Zangl 给 Vint Cerf 的信函，2006 年 3 月 17 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>。另见 Vint Cerf 给 Peter Zangl 的信函，2006 年 1 月 17 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/en/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>。

²⁸⁶ John M. R. Kneuer 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2006 年 3 月 20 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/kneuer-to-tarmizi-20mar06.pdf>。

²⁸⁷ 同上。

²⁸⁸ 同上。

²⁸⁹ Stuart Lawley 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2006 年 3 月 25 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/lawley-to-tarmizi-25mar06.pdf>。

²⁹⁰ 同上。

²⁹¹ GAC，“Communiqué 25-Wellington”（第 25 号公报 - 惠灵顿），2006 年 3 月 28 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_25_Wellington_Communique.pdf。

²⁹² 同上，第 3 页。另见 Paul Twomey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2006 年 2 月 16 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/en/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>。

²⁹³ 同上。

营权的投标中承诺确保一系列公众利益”，但“在 .xxx 注册管理机构协议提案中，这些许诺并未纳入 ICM 的义务”。公报还列出了 GAC 希望予以解决的许多此类条款。²⁹⁴

在惠灵顿公报中标题为“GAC-ICANN Board Cooperation”（GAC 与 ICANN 理事会的合作）的独立章节中，公报指出“GAC 承认 GAC 需要考虑改变其工作方法，以便能够与 ICANN 理事会和机构群体进行更频繁的交流。”²⁹⁵

此 GAC 公报发布后的次日，ICANN 理事会在惠灵顿召开其例行会议。²⁹⁶会上，理事会做出决议，表示“理事会将指示总裁和总顾问分析所有公开征集的意见”并“将继续与 [ICM] 协商”。²⁹⁷此决议表明总裁和总顾问也“将确保 TLD 发起人落实充分的机制来解决注册人违反发起人政策的潜在隐患”，评估注册管理机构协议的修正案提案并向理事会提供建议。²⁹⁸

2006 年 4 月 28 日，ICANN 理事会召开特别会议，会上除了讨论其他事宜之外，还讨论了 .xxx sTLD 注册管理机构协议提案的状态。²⁹⁹ICANN 总顾问 John Jeffrey 介绍了自惠灵顿会议以来对注册管理机构协议所做的协商和更改的最新情况。Jeffrey 强调 ICM 已经提供了“最终版的建议，以此回应来自机构群体的与 GAC 公报相关的所有顾虑和质疑”。³⁰⁰Vint Cerf 指出他希望在“5 月 10 日的会议上直接投票表决”。³⁰¹John Jeffrey 还声称“随后将会发布 ICM 版本的[协议提案]（包括一封来自 ICM 的信件），以公开征求意见”。³⁰²

Mohamed Sharil Tarmizi（出席了此次理事会会议）“要求就是否将针对惠灵顿公报中提出的问题给予 GAC 答复表明最新立场。”Paul Twomey 表示“将在 5 月 10 日举行的会议上给予答复。”³⁰³会议记录显示，在理事会会议余下时间里，理事会成员就注册管理机构协议相关问题展开了讨论，其中包括合规方式以及政策强制性条款是否足以涵盖像成人娱乐社区这样复杂的群体。”³⁰⁴

2006 年 5 月 4 日，Paul Twomey 给 Tarmizi 及 GAC 成员写了一封信。³⁰⁵信中表示，Twomey 写此信的目的是为了对 GAC 希望就 2005 年 6 月所做的继续 .xxx 协商的决策征询意见一事给予答复。在信中，ICANN 理事会再次请 GAC 参考“2 月 11 日的信函解释理事会决策，特

²⁹⁴ 同上。

²⁹⁵ 同上，第 2-3 页。

²⁹⁶ ICANN，“理事会新西兰惠灵顿会议”，2006 年 3 月 31 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-31mar06.htm>。

²⁹⁷ 同上。

²⁹⁸ 同上。

²⁹⁹ ICANN，“ICANN 理事会特别会议”，2006 年 4 月 18 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18apr06.htm>。

³⁰⁰ 同上。

³⁰¹ 同上。

³⁰² 同上。

³⁰³ 同上。

³⁰⁴ 同上。

³⁰⁵ John Jeffrey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 及 GAC 成员的信函，2006 年 5 月 4 日，ICANN 信函，<http://icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-04may06.pdf>。另见 Paul Twomey 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2006 年 2 月 11 日，<http://icann.org/en/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>。

别是关于发起群体和公众的利益标准。”³⁰⁶信中进一步阐明，“特别需要指出的是，理事会关于 .xxx 申请的决策仍然待定，”2005 年 6 月所做决策仅允许 ICANN 工作人员针对注册管理机构协议进行协商。Twomey 解释，此决策无损于“理事会行使评估最终合同并决定其是否满足理事会所有标准的权力，包括提供公共政策建议，例如理事会批准或否决与 .xxx 申请相关的注册管理机构协议。”³⁰⁷信函余下部分再次解释了评估流程（如 2 月 11 日的信函所述），并特别强调，“所有情况下，评估员的负面报告都经由理事会重新评估，申请人回答所有问题并阐明关系到评估员能否令大部分理事会成员满意的问题。”³⁰⁸

2006 年 5 月 9 日，GAC 英国代表 Martin Boyle 写信给 Vint Cerf，追踪惠灵顿会议上的讨论进展情况。³⁰⁹信中阐述了“[英国]所持的坚定观点：如果 .xxx 域名要获得授权，ICANN 必须确保注册管理机构 ICM 所提议的益处和保护措施（包括监控 .xxx 指向的所有服务器上的所有 .xxx 内容和内容分级）自第一天开始即可真正得以实现。”³¹⁰Boyle 还指出，“ICANN 作为最终核准机构应秉持正直原则……使公众相信在 ICM 因任何原因未能实施这些基本保护措施中的任何一种的情况下，ICANN 都能够快速有效地加以干预，这一点至关重要。”³¹¹

也是在 2006 年 5 月 9 日，GoDaddy 副总裁 Tim Ruiz 致信 ICANN，“鼓励 ICANN 理事会仅就 .xxx 注册管理机构协议提案如何解决 GAC 提出的公共政策问题对其加以考虑。”³¹²Ruiz 还指出，当前一轮 TLD 扩展历经两年后仍然不完整，并称“这一事实无疑将会打击未来的申请者申请新社区性或非社区性 gTLD 的信心。”³¹³

2006 年 5 月 10 日，理事会举行了一次特别会议，在对协议条款（包括 ICM 支持提案的承诺、关于 ICANN 通过合同框架实施这些条款的能力、发起标准、GAC 建议和群体意见）进行“详细讨论”后，投票表决 .xxx 注册管理机构协议。³¹⁴考虑到协议可执行性问题、发起标准以及收到的公众意见中提到的其他问题，ICANN 理事会最终以 9:5 的票数决定否决 .xxx 注册管理机构协议当前草案（但并非否决 ICM 的整个申请）。³¹⁵当日 ICM 即提交了复议申请；³¹⁶不

³⁰⁶ 同上。

³⁰⁷ 同上。

³⁰⁸ 同上。

³⁰⁹ Martin Boyle 给 Vint Cerf 的信函，2006 年 5 月 9 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/boyle-to-cerf-09may06.htm>。

³¹⁰ 同上。

³¹¹ 同上。

³¹² Tim Ruiz 给 ICANN 的信函，2006 年 5 月 9 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/ruiz-to-board-09may06.pdf>。

³¹³ 同上。

³¹⁴ ICANN，“Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2006 年 5 月 10 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-10may06.htm>。

³¹⁵ ICANN，“Voting Transcript of Board Meeting”（理事会会议投票记录），2006 年 5 月 10 日，<http://www.icann.org/en/minutes/voting-transcript-10may06.htm>。

³¹⁶ ICM，“Request for Reconsideration of Board Action”（关于复议理事会行动的请求），2006 年 5 月 10 日，<http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/icm-06-4/petition-20may06.pdf>。

过，在 ICANN 要求 ICM 提交注册管理机构协议修订草案之后，ICM 撤销了其请求。³¹⁷

ICM 总裁 Stuart Lawley 于 2006 年 5 月 30 日写信给 Vint Cerf，表示对理事会的决策以及“ICANN 甚少传达”申请的当前状态深感失望。Lawley 称，查看理事会的投票记录后，他“确信”“某些误解妨碍了理事会对协议做出公正、均衡的判断。”Lawley 特别指出，GAC 英国代表 Martin Boyle 5 月 9 日的信函“歪曲了事实”。此外，Lawley 还指出，ICM 仍对此项目坚持不懈，而且已经提交了加急复议申请。最后，Lawley 概括了 ICM 方案：“能够使在线成人娱乐社区的某些负责成员……提交为其后续注册保留特定域名的申请，ICANN 应授权 ICM 运营 .XXX”³¹⁸。

ICANN 没有 2006 年 6 月至 2007 年 1 月 1 日期间 GAC 关于 .xxx 注册管理机构协议提案或 sTLD 申请的信函的公共记录。此外，此期间的理事会会议记录没有一个提及 .xxx 注册管理机构协议提案。

2.5 GAC 在 .xxx 流程中的角色：2007

2007 年 1 月 5 日，ICANN 发布了 ICANN 与 ICM 达成的 .xxx 注册管理机构协议“提案修订版”以征询公众意见，征询截止日期为 2007 年 2 月 5 日。³¹⁹2007 年 2 月 2 日，Tarmizi 在给 Vint Cerf 的信函中对 1 月 5 日的公告给予答复。³²⁰

信函中写道，“2007 年 1 月 17 日，GAC 召开了电话会议，讨论其对[意见征询呼吁]的回应”，参与会议的 GAC 成员“提到：修改协议提案旨在解决 GAC 在 2006 年 3 月新西兰惠灵顿公报上提出的公共政策问题。”信函中还指出，“在下届里斯本会议之前，GAC 可能还不能够就 .xxx 提供超出惠灵顿公报所提意见之外的任何意见。”³²¹

信函中还表示，尽管 ICANN 总裁分别于 2006 年 2 月 11 日和 5 月 4 日发送信函，但 GAC 已请求“ICANN 理事会就其 2005 年 6 月 1 日所做决策给予书面澄清”，并“重申 GAC 请求 ICANN 理事会明确解释其何以认为 .xxx 流程已克服与所提议发起群体相关的缺陷一事。”³²²此外，信函中还请求 ICANN 向 GAC 提供确认书，确认 .xxx 注册管理机构协议提案已包含涵盖“ICM 注册管理机构所有承诺”的强制性条款。

最后，Tarmizi 在信函中表示，GAC 和 ICANN 理事会可以在 2007 年 3 月的里斯本会议上进

³¹⁷ ICM, “Request for Reconsideration 06-4: Letter from J. Beckwith Burr to Reconsideration Committee” (复议申请 06-4: J. Beckwith Burr 致复议委员会的信函), 2006 年 10 月 29 日, <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/withdrawal-of-request-06-4-29oct06.htm>。

³¹⁸ Stewart Lawley 给 Vint Cerf 的信函, 2006 年 5 月 30 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/lawley-to-cerf-30may06.htm>。

³¹⁹ ICANN 公告, “ICANN Publishes Revised Proposed Agreement on .XXX” (ICANN 发布关于 .XXX 的协议提案修订版), 2007 年 1 月 5 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-05jan07.htm>。

³²⁰ Mohamed Sharil Tarmizi 给 Vint Cerf 的信函, 2007 年 2 月 2 日, ICANN 信函, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-cerf-02feb07.pdf>。

³²¹ 同上。

³²² 同上。

行“面对面讨论”，这样比较妥当。在结束语中，Tarmizi 再次表示，有数位 GAC 成员“从公共政策角度对引入 .xxx sTLD 仍表示强烈反对”（如惠灵顿公报所述），并且此类意见不以“协议特别性”而转移。³²³

ICANN 理事会在 2007 年 2 月 5 日至 2007 年 3 月的里斯本会议期间举行了两次特别会议。第一次特别会议于 2007 年 2 月 12 日举行，会上对 .xxx 协议提案展开了广泛的讨论，其中涉及群体和公众意见、GAC 的意见状态，具体包括“阐明 GAC 主席和当选主席的信函”、明确是否要征询其他公共政策建议以及 ICM 如何满足 RFP 标准。³²⁴

此次会议期间提出了一些特别值得注意的问题：自 ICM 初始申请以来，已有 200,000 多封电子邮件发送至 ICANN，1,300 多条意见提交至公众意见论坛。其中，600 条意见和 55,579 封电子邮件是自 2007 年 1 月 5 日发布注册管理机构协议提案以来收到的。此外，理事会还讨论了为表明整个发起群体都支持建立 .xxx 域名 ICM 所承受的负担程度。一些理事会成员提出，他们认为消极电子邮件和公众意见反映了此界定群体最近获得的支持较为缺乏。最后，理事会总结道，“大部分理事会成员都极为关注”发起群体获得的基本支持，ICM 应向 ICANN 提供进一步信息，以帮助确定是否满足发起标准。Tarmizi 在会议期间声明，2007 年 2 月 2 日给 Vint Cerf 的信函可视为 GAC 对当前注册管理机构协议提案的正式意见。

ICM 于 2007 年 3 月 8 日回应了理事会的信息征询，并提供了近六个月来汇编的“预留域名”列表。³²⁵此列表是根据 ICM 的“预留域名”方案制作的，对于此方案，Stuart Lawley 在 2006 年 5 月 30 日给 Vint Cerf 的信函中已做讨论。³²⁶此信函附有网站管理员专门申请的 75,000 多个预留域名字符串，长达 546 页。信函中还列有支持群体发起倡议的大量统计数据。

理事会于 2007 年 3 月 12 日举行了第二次特别会议。在此会议上，理事会针对 .xxx 注册管理机构协议提案及其是否已满足发起标准展开了另一轮广泛讨论。理事会会议记录显示，大多数成员认为理事会应将针对 .xxx 申请的投票表决活动延至两周后召开的里斯本会议期间或里斯本会议后举行。会议记录还显示，Tarmizi 再次表示理事会可以在里斯本会议之前征询“GAC 的其他建议”，但此类征询需要“尽快进行”。Tarmizi 还表示，一些 GAC 成员仍然坚决反对建立 .xxx sTLD。³²⁷

GAC 代表（Tarmizi 和 Janis Karklins）在会议上询问，理事会是否可在里斯本会议之前对 GAC 请求就理事会 2005 年 6 月所做决策征询更多意见一事给予答复。“理事会主席回复将会给予答复”；会议记录显示，“这一点得到了 Paul Twomey 的确认”，Paul Twomey 指出，之前

³²³ 同上。

³²⁴ ICANN, “Special Meeting of the Board”（理事会特别会议），2007 年 2 月 12 日，<http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12feb07.htm>。

³²⁵ Stuart Lawley 给 Vint Cerf 和 ICANN 理事会的信函，2007 年 3 月 8 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/cover-letter-pre-reservation-aatt.pdf>。

³²⁶ Stuart Lawley 给 Vint Cerf 的信函，2006 年 5 月 30 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/en/correspondence/lawley-to-cerf-30may06.pdf>。

³²⁷ 同上。

的一些信函即是对 GAC 请求的答复，而且“可以进一步阐明 GAC 对此问题的建议”。³²⁸

2007 年 3 月 14 日，Vint Cerf 通过一封一页长的信函答复了 GAC 的请求。³²⁹ Cerf 再次表示，ICANN 在 2006 年 2 月 11 日和 5 月 4 日的信函中即已包含 GAC 请求的信息。Cerf 还表示，理事会“仍在审核材料，并且尚未确定 ICM 注册管理机构合同修订版是否包含必要的强制性条款”。Cerf 承认，一些 GAC 成员反对建立 .xxx sTLD，他们请求将最终决策延至里斯本会议。

GAC 里斯本会议于 3 月末举行。里斯本公报于 2007 年 3 月 28 日发布。³³⁰ 关于 .xxx，里斯本公报指出，“惠灵顿公报仍然充分地代表了 GAC 对 .xxx 域名申请的观点，”并且 GAC “认为理事会提供的信息并不能消除 GAC 对 ICM 申请是否满足发起标准的疑虑。”³³¹

公报还突出显示了加拿大政府已发布在 ICANN 公共论坛上的意见。这些意见都反映了一种顾虑，即 ICANN 将“持续承担互联网内容的管理和监督职责，这与 ICANN 机构的技术使命是相违背的。”³³²

紧接着 GAC 里斯本会议，ICANN 理事会于 2007 年 3 月 30 日也召开了一次会议。³³³ 会议期间，理事会确定 ICM 申请不符合 RFP 规定中的发起群体标准，而且基于 GAC 公报中提出的众多公共政策问题，对于理事会而言，批准 ICM 申请或协议修订版并不合适。因而，理事会投票全面否决了 ICM 申请。

2.6 基于伯克曼案例研究访谈对 GAC 在 .xxx 流程中的角色的认识

开展此案例研究过程中所采访的人士对评估 .xxx 申请期间 GAC 和 ICANN 理事会之间的互动存有不同看法。一些受访者表示，制度文化冲突阻碍了 GAC 和 ICANN 之间进行更好的沟通。部分受访者认为，ICANN 理事会对 GAC 的作用及政策间机构所面临的艰难政治挑战缺乏重视，而他们必须就这些问题答复内部社群。部分观察员指出，政策制定流程日程计划使得 GAC 没有足够时间向 ICANN 理事会提供建议。有些受访者认为，GAC 给 ICANN 理事会的建议不够明确。还有些受访者认为，GAC 之所以未及时提供关于 .xxx 决策的建议，是因为 GAC 成员以为此案例研究已结束。³³⁴

³²⁸ 同上。

³²⁹ Vint Cerf 给 Mohamed Sharil Tarmizi 的信函，2007 年 3 月 14 日，ICANN 信函，<http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-tarmizi-karklins-14Mar07.pdf>。

³³⁰ GAC，“Communiqué 28-Lisbon”（第 28 期公报-里斯本），2007 年 3 月 28 日，http://gac.icann.org/system/files/GAC_28_Lisbon_Communique.pdf，第 4 页。

³³¹ 同上。

³³² 同上，第 5 页。

³³³ ICANN，“Meeting of the ICANN Board, Lisbon”（里斯本 ICANN 理事会会议），2007 年 3 月 28 日，http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30mar07.htm#_Toc36876524。

³³⁴ 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

3 独立审核评判小组：ICM 与 ICANN 之间的争议

3.1 ICANN 章程中的独立审核申请和独立审核评判小组

独立审核评判小组 (IRP) 是提议用于审核 ICANN 理事会活动和决策的三个现有机制之一（其他两个机制分别是调查专员和复议申请）。《ICANN 章程》第 IV 条第 3 款阐明：“受理事会决策或行动严重影响的任何人如果断定理事会决策或行动违背了机构条款或章程条款，均可提交独立审核申请。”³³⁵提交后，独立审核申请会立即“转至独立审核评判小组 (IRP)”，该小组会将“理事会受争议的行动与机构条款或章程条款”相比对，最终裁定“理事会的行动是否违背”机构条款或章程条款。³³⁶

应任一争议方的申请，独立审核申请可由三位仲裁员组成的评判小组听证；不过，如果争议相关方没有选择三人评判小组，申请则由一人评判小组考量。³³⁷任一情况下，负责此独立审核申请的评判小组都有权：

- a) 要求提出复审的一方、理事会、支持组织或其他相关方提交书面材料；
- b) 判定理事会的某项行动或不作为是否违背机构条款或章程条款；以及
- c) 建议理事会暂停任何行动或决策，或者建议理事会采取任何临时行动，直到理事会复议 IRP 的意见并依照其执行。³³⁸

IRP “完全根据相关方提交的文件、支持材料和论据做出最终声明”，并“特别指定”胜诉方。³³⁹“败诉方通常应负责承担 IRP 服务提供商的所有成本，”且“各方应承担自己的相应费用”。³⁴⁰

到目前为止，ICM 与 ICANN 之间的争议是唯一由 IRP 听证并根据事实依据进行裁决的独立审核申请。³⁴¹在此案例中，IRP 由签约于国际争议解决中心的三位仲裁员组成。³⁴²此评判小组包括 Stephen M. Schwebel 法官、Jan Paulson 和 Dickran Tevrizian 法官。³⁴³

³³⁵ 《ICANN 章程》，第 IV 条第 3(2) 款，2010 年 8 月 5 日，<http://icann.org/en/general/bylaws.htm>。

³³⁶ 同上，第 IV 条第 3 款。补充说明：文档中所用术语“IRP”用法有所不同，一个指“Independent Review Process”（独立审核流程），另一个指“Independent Review Panel”（独立审核评判小组）。除非另作说明，否则，本报告所用术语“IRP”均指独立审核评判小组。

³³⁷ 同上。

³³⁸ 同上，第 IV 条第 3(8) 款。

³³⁹ 同上，第 IV 条第 3(12) 款。

³⁴⁰ 同上，第 IV 条第 3(12) 款。

³⁴¹ 详见 ICANN，“IRP”（独立审核评判小组），<http://www.icann.org/en/irp>

³⁴² 详见 ICANN，“Resolutions Adopted at Special ICANN Board Meeting”（ICANN 理事会特别会议上采纳通过的决议），2004 年 4 月 19 日召开的理事会特别电话会议，<http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-19apr04.htm>。会议上，ICANN 理事会指定国际争议解决中心为独立审核服务提供商。

³⁴³ 独立审核评判小组声明，ICDR。案件号：50 117 T 00224 08，（2010 年 2 月 19 日）（以下称为“IRP 声明”），请访问：<http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/irp-panel-declaration-19feb10-en.pdf>。

3.2 ICM 的独立审核申请

2008 年 6 月 6 日，ICM 提交了独立审核申请，其中指控 ICANN 对 2003 RFP 管理不当且 2007 年 3 月拒绝 ICM 的 .xxx 申请这一行为“违背了其机构条款和章程条款”。³⁴⁴ICM 请求 IRP 声明：(1) ICANN 于 2007 年 3 月拒绝 ICM 的申请这一行为违背了《ICANN 章程》条款和机构条款，(2) ICANN “必须立即执行条款和条件实质类似于 ICM 于 2007 年 2 月 6 日在 ICANN 网站上发布的注册管理机构协议草案的注册管理机构协议”，以及 (3) IRP“关于 ICANN 任何行为是否违背 ICANN 的机构条款和章程条款的决定对 ICANN 具有约束力。”³⁴⁵

为支持这些指控，ICM 辩称 ICANN 在整个 .xxx 申请评估过程中有多件事件违背了机构条款和章程条款。此外，ICM 辩称 ICANN 提出的五个拒绝理由与机构条款、章程和其他申请者的待遇并不相符。³⁴⁶

ICM 主要指控，按照 RFP 标准（包括发起标准），理事会于 2005 年 6 月 1 日做出的决策实际上等于批准了 ICM 提案。³⁴⁷ICM 辩称 ICANN 对其他申请者使用“两步”流程，首先根据 RFP 标准对申请者进行审核，然后，“协商注册管理机构协议”并予以执行。³⁴⁸根据 ICM 的指控，.xxx 申请是唯一重开发起标准因而偏离此流程的申请。³⁴⁹ICM 还指出，“理事会并没有证据证明 ICM 在群体中的支持率正在流失。”³⁵⁰最后，ICM 宣称“ICANN 重开（仅针对 ICM 的）发起标准有失公允、厚此薄彼且有托辞之嫌，严重背离了透明、公正的明文政策。”

IRP 申请中还宣称独立评估发现其他 sTLD 申请（包括 .jobs 和 .mobi）中存在更大缺陷，但受到 ICANN 的阻力反而相当少，其申请提案都获得认可。³⁵¹例如，ICM 指出，“经协商后，所提议的 .travel 和 .jobs 注册管理机构协议于 2005 年 3 月 24 日发布在 ICANN 网站上，两周后，即 2005 年 4 月 8 日便获得批准。”³⁵²根据 IRP 申请，“每个申请流程仍遵循先根据标准进行审批，然后再协商注册管理机构协议这个两步流程”，且“除了 .xxx 申请之外”，理事会此后未曾在投票表示支持协商后再推翻自己的决策。³⁵³

另外，作为附加证据，ICM 还宣称“多位 ICANN 高管和理事会成员”（包括 Vint Cerf、Kurt Pritz 和 Joichi Ito）曾发表评论，其中反映了 2005 年 6 月 1 日所做的决策裁定 ICM 符合 RFP 标准。³⁵⁴特别是，ICM 宣称 Cerf 已经在 2005 年 7 月的 ICANN 卢森堡会议上“告知 GAC

³⁴⁴ ICM, “Request for Independent Review Process”（关于开展独立审核流程的请求），2008 年 6 月 8 日，<http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>。

³⁴⁵ 同上，第 1-2 页（添加了强调）。

³⁴⁶ IRP 声明，第 45 页。

³⁴⁷ 同上。另见 ICM, “Request for Independent Review Process”（关于开展独立审核流程的请求）。

³⁴⁸ ICM, “Request for Independent Review Process”（关于开展独立审核流程的请求），第 25-26 页。

³⁴⁹ 同上。

³⁵⁰ IRP 声明，第 45 页。

³⁵¹ 同上，第 25 页。

³⁵² 同上。

³⁵³ 同上，第 25-26 页。

³⁵⁴ 同上，第 29 页。

申请 准”

最后, IRP 申请指出, “GAC 都会受邀并经常派代表参加讨论 ICM 申请(及其他申请)的会议,” 此外, “[GAC] 会定期收到有关 sTLD RFP 流程的简报文件, 并且, 它可以参加理事会针对 ICM 申请开展的讨论活动。”³⁵⁶此讨论焦点是缺乏“对 .xxx sTLD 的任何异议。开始时, sTLD 评估标准经过讨论后最终获得批准”时, 以及“ICANN 决议开始与 ICM 协商注册管理机构协议”时, 都未提出任何异议。³⁵⁷ICM 在 IRP 申请中指出, GAC 一开始并未对建立 .xxx 提出任何异议, 仅在 2006 年 3 月美国商务部提出其顾虑后, GAC 才开始提出异议, 这主要体现在其与 ICANN 的往来信函中和惠灵顿公报中。³⁵⁸

IRP 申请还引用了对 2007 年 3 月 30 日拒绝 ICM 提案这一决策提出质疑的 ICANN 理事会成员的陈述。申请援引 Peter Dengate Thrush 的话说, ICANN 认为 .xxx 并不代表“发起群体”的论据“难以令人信服”, 并且, “如果 ICANN 要提出此类异议, 那么它最好要认真考虑放弃引进新 TLD 这一业务。”³⁵⁹Susan Crawford 同样认为, 如果成人群体对建立 .xxx TLD 未能达成共识, 那么“根据我们刺激 TLD 竞争的使命, 我们无权阻止将此 TLD 添加到根域名系统中。”³⁶⁰

ICM 还认为, ICANN 从未明确确定 ICM 协议所提出的“公共政策”问题能够成为全盘否决 ICM 的 .xxx 申请的正当理由。³⁶¹ ICM 特别指出, ICANN 对惠灵顿公报和政府信函(其中声称 ICM 应承担“履行全球各种关于色情内容的不同法律”的责任)的解释“十分荒谬, 显得毫无诚信”和厚此薄彼。³⁶²

在后面论点中, ICM 还声称其所提议的注册管理机构协议包含足以解决儿童色情问题的条款, 并且有一套允许识别和筛选非法或暴力内容的详细机制。此外, ICM 还声称, ICANN 认为 ICM 提案引发了“重要的执法合规性问题”这一观点表明“GAC 要求 ICM 履行当地对访问非法和暴力内容方面的法规限制, 如果 [ICM] 被证明无法履行这些限制, ICANN 则不得不拒绝 ICM 的申请。”根据 ICM 的陈述, GAC 的建议要求 ICANN 将责任强加于 ICM 身上, 这与 ICANN 的技术使命相悖。

3.3 ICANN 对 ICM 的独立审核申请的回应

ICANN 于 2008 年 9 月 8 日提交了其“对 ICM 的独立审核申请的回应”。³⁶³在回应 ICM 的

³⁵⁵ 同上, 第 29 页。

³⁵⁶ 同上, 第 30 页。

³⁵⁷ 同上, 第 31 页。

³⁵⁸ 同上, 第 37 页。

³⁵⁹ 同上, 第 46 页。

³⁶⁰ 同上, 第 47 页。

³⁶¹ 同上, 第 46 页。

³⁶² 同上。

³⁶³ ICANN, “ICANN’s Response to ICM’s IRP Request” (ICANN 对 ICM IRP 申请的回应), 2008 年 9 月 8 日, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-response-to-icm-request-08sep08.pdf>。

不一致性指控时，ICANN 辩称：(1) ICANN 对 ICM 提案的考量“比几乎其他任何情况下对任何其他组织的考量更加公开和透明”；(2) 2005 年 6 月 1 日做出进行协商的决策并未强制要求 ICANN 授予 ICM 注册管理机构协议，而是保留有拒绝 ICM 申请的权力；以及 (3) ICANN 可以完全基于独立评估小组的建议拒绝 ICM 的申请，但其并未如此，反而是“秉着诚信的原则与 ICM 紧密合作，共同纠正申请中存在的明显问题，最后才裁定协议无法解决此类问题。”³⁶⁴

此外，ICANN 还辩称“章程支持在独立审核流程中应用较为宽松的审核标准”，“特别是关于 ICM 的声明。”³⁶⁵关于这一点，ICANN 辩称“只要理事会的讨论公开、透明，其决策是秉着诚信原则做出的，且相关方都有机会发表自己的意见，那么可以有力推断出理事会的决策绝无不当之处”。³⁶⁶

为支持这些论点，ICANN 在其回应中解释了其“决策流程”和“独立审核流程”。³⁶⁷在本部分，ICANN 辩称“独立审核流程不是传统的争议解决形式（即调解或仲裁）”，并且称独立审核流程为一种机制，“旨在为群体提供一个正式流程来审核 ICANN 理事会的具体决策。”ICANN 引用其章程第 IV 条第 3(15) 款，宣称“IRP 的声明对相关方不具约束力”，而且“如果可行，理事会”仅需要“在下一届理事会会议上考虑 IRP 的声明。”³⁶⁸ICANN 还指出，“章程明确规定独立审核应通过电子邮件（最大限度通过互联网）予以执行。”关于这一点，ICANN 辩称“独立审核流程并未特别要求必须召开现场听证会。”³⁶⁹

ICANN 的实际中心论点是，其于 2005 年初步批准 ICM 提案及随后进行的合同协商这一行为并不等于承诺授予 ICM 注册管理机构协议。ICANN 辩称，其与 ICM 协商的目的是确定注册管理机构协议中的条款是否满足 ICANN 理事会对提案应符合 sTLD 发起标准这一要求。“ICM 申请的整个前提（即进行到合同协商这一步等于是保证 ICM 将获得有关 .XXX TLD 的合同）毫无根据。”³⁷⁰

ICANN 进一步辩称，其 2007 年做出的拒绝 ICM 提案这一决策“是 ICANN 理事会成员经过深入审查、分析和讨论所做出的”，并不是 ICANN 决策流程变化无常的表现。此外，ICANN 辩称其决策有如下理由：

- a) ICM 的申请和协议修订版未能满足 RFP 规定中的“发起群体”等要求；
- b) [理事会的决策是基于]广大的公众意见和 GAC 公报，协议引出的公共政策问题/议题相当值得考虑。ICM 的申请和协议未能解决 GAC 公报提出的问题，理事会不认为 ICM 所提议的机制能够可靠地解决这些公共政策问题；

³⁶⁴ 同上，第 3-4 页。

³⁶⁵ 同上，第 4 页。

³⁶⁶ 同上。

³⁶⁷ 同上，第 5 页。

³⁶⁸ 同上，第 9 页。

³⁶⁹ 同上，第 9 页。

³⁷⁰ 同上，第 4 页。

- c) ICM 的申请引出了重要执法合规性问题，因为各国家/地区关于定义申请性质的内容和实践的法律各有不同；以及
- d) 理事会认同 GAC 里斯本公报的看法，根据协议修订版，有一些合理情景使得 ICANN 不得不承担起与其技术使命相悖的持续管理和监督互联网内容的责任。³⁷¹

ICANN 请求 IRP 声明 ICANN 理事会的决策可以顺从 ICM 和 IRP 的建议，但“并不是缺乏诚信的表现”。³⁷²此外，ICANN 还辩称，与 ICM 的声明恰恰相反，它的行动完全符合其章程和机构条款。³⁷³

3.4 建立 IRP 流程

IRP 流程受美国仲裁协会国际争议解决中心 (ICDR) 的国际仲裁规则及专门针对 ICANN 而修改的补充程序的约束。³⁷⁴《ICANN 章程》给 IRP 服务提供商、ICDR “建立运营规则和程序”留下了相当大的自主空间。关于独立审核的程序方面，《ICANN 章程》规定如下：

为尽量降低独立审核的成本和负担，IRP 应通过电子邮件（最大限度通过互联网）审理其争议案。如有必要，IRP 可以召开电话会议。³⁷⁵

在“对 ICM 的独立审核申请的回应”中，ICANN 辩称，此条款表示“独立审核流程并未特别要求必须召开现场听证会”。³⁷⁶此外，ICANN 还辩称，此条款还提供了快速且低成本的审核选择方案，即通过电话和电子邮件审核。

伯克曼研究组找不到记录有 IRP、ICM 或 ICANN 告知收到针对 ICANN 所提这些问题的决议的官方文件。不过，据受访者透露，IRP 在未公开的决策中明显确定，尽管章程和补充程序鼓励以电话、互联网和其他电子方式快速执行独立审核，但这些程序同时也明确赋予 ICDR 小组成员举行现场听证会的自主决定权。³⁷⁷事实上，随后执行了一个长达二十个月的完整仲裁流程，流程中包括提供完整文件、采集证人证言、咨询专家意见和交互讯问。

3.5 事实声明、证人证言和专家报告

2008 年 1 月 22 日，ICM 提交了事实声明，其中概述了 ICANN 的组织历史及其如何成功呼吁采纳新 TLD 提案。ICM 重申了其论点：ICANN 违背了其机构条款和章程，ICANN 的行动与

³⁷¹ 同上，第 38-39 页。

³⁷² 同上，第 39 页及以下。

³⁷³ 同上，第 43 页及以下。

³⁷⁴ ICDR, “Supplementary Procedures for ICANN Independent Review Process” (针对 ICANN 独立审核流程的补充程序), <http://www.adr.org/sp.asp?id=32197>。

³⁷⁵ 《ICANN 章程》，第 IV 条第 3(10) 款，2010 年 8 月 5 日，<http://icann.org/en/general/bylaws.htm>。

³⁷⁶ ICANN, “ICANN’s Response to ICM’s IRP Request” (ICANN 对 ICM IRP 申请的回应)，2008 年 9 月 8 日，<http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-repsonse-to-icm-request-08sep08.pdf>。

³⁷⁷ 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

“相关国际法律原则”和“相关加州法律原则”相背离。³⁷⁸ICM 还提交了以下证人的证言：Stuart Lawley（ICM 主席兼总裁）、J. Beckwith（“Becky”）Burr（FTC 前任顾问、NTIA 前任顾问及 ICM 在 2004 年提交 sTLD 时聘请的法律顾问）、Elizabeth Williams（ICANN 在 TLD 提案意见征询期聘请的顾问）、Milton Mueller（Syracuse 大学信息研究院教授）和 Jack Goldsmith（哈佛大学法学院教授）。³⁷⁹

在对 ICM 事实声明的回应中，ICANN 辩称，ICM 曲解了 IRP 争议案的适用法律，ICM 的事实声明不正确，ICANN 的行动完全符合其机构条款和章程。³⁸⁰ICANN 还提交了以下证人的证言：Vint Cerf（谷歌时任副总裁、ICANN 前任理事会主席）、Paul Twomey（ICANN 时任首席执行官兼总裁、GAC 前任主席）、Alejandro Pisanty（ICANN 前理事会成员）和 David Caron（加州伯克利大学法学院教授、仲裁员）。³⁸¹

3.6 IRP 声明

2010 年 2 月 19 日，IRP 以二比一的投票结果决定支持 ICM。³⁸²此决定具有三个重要掌控。首先，IRP 小组决定对 IPR 的掌控是咨询性质，因此，不构成有约束力的仲裁裁决。³⁸³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。”³⁸⁴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 注册管理机构对 .xxx TLD 的申请符合所需的发起标准。”³⁸⁵

IRP 指出虽然“在章程的相关条款中存在模糊的衡量方法，”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。此外，IRP 还称第 IV 条第 3(15) 款（其中阐明“如果可行，理事会应在下届理事会会议上考虑 IRP 声明”）为“较为宽松的临时性条款”，其中表示理事会“对考虑 IRP 声明事宜量力而行。”³⁸⁶最后，理事会发现此宽松的用语“强调[了] [IRP 声明]不具约束力。”³⁸⁷接下来，IRP 确定重新执行独立审核，因此，“ICANN 理事会的决策不

³⁷⁸ ICANN, “ICM’s Memorial on the Merits” (ICM 的事实声明), 2009 年 1 月 22 日, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-memorial-on-merits-22jan09-en.pdf> 第 iv - v 章。

³⁷⁹ ICANN, “Witness Statements and Expert Report Submitted in Support of ICM’s Memorial on the Merits” (支持 ICM 事实声明的证人证言和专家报告), 2009 年 1 月 22 日, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/supporting-documentation-for-icmmemorial-22jan09-en.pdf>。

³⁸⁰ ICANN, “ICANN’s Response to ICM’s Memorial on the Merits” (ICANN 对 ICM 事实声明的回应), 2009 年 5 月 8 日, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-response-for-icm-memorial-on-merits-08may09-en.pdf>。

³⁸¹ ICANN, “Witness Statements and Expert Report submitted in support of ICANN’s Response to ICM’s Memorial on the Merits” (支持 ICANN 对 ICM 事实声明的响应的证人证言和专家报告), 2009 年 5 月 8 日, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/supporting-documentation-icann-response-08may09-en.pdf>。

³⁸² ICANN, “Independent Review Panel Declaration” (独立审核评判小组声明), 2010 年 2 月 19 日, <http://www.icann.org/en/irp/icmv-icann/irp-panel-declaration-19feb10-en.pdf>。

³⁸³ 同上, 第 70 页。

³⁸⁴ 同上。

³⁸⁵ 同上。

³⁸⁶ 同上, 第 61 页 (添加了强调)。

³⁸⁷ 同上。

适用较为宽松的审核标准。”³⁸⁸关于这一点，IRP 确定机构条款和章程（其中要求“ICANN 根据相关国际法律原则等开展活动）并未指明或暗示所规定的国际审核流程应（或不应）顺从 ICANN 理事会的决策。”此外，IRP 还发现，作为加州公司，如果机构条款和章程中不存在相关规定，ICANN 可以应用“商业判断原则”。³⁸⁹

经过对理事会于 2005 年 6 月 1 日做出与 ICM 进行协商的决策的相关事件进行分析后，IRP 确定“理事会一旦发现必须满足发起标准后便重新考虑发起标准这一行为不符合政策明文规定”。³⁹⁰

3.7 基于伯克曼案例研究访谈的 IRP 流程观察意见

如上所述，ICM 的独立审核申请是 IRP 听证的首个申请。此案例提出了几个与 IRP 流程相关的问题并解释了《ICANN 章程》的相关部分。

考虑到 IRP 争议案的成本与时长，多位受访者对 IRP 能否提供用于审核 ICANN 理事会决策的采用方便且广泛适用的方式表示怀疑。一些受访者表示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。³⁹¹

除针对作为问责制机制的 IRP 流程的局限性提出的类似问题外，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。一些受访者表达这样的观点：ICANN 对 IRP 的解释（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 IRP 决策不应 ICANN 理事会具有约束力）与组织肩负的确保对利益主体负责的使命相矛盾。³⁹²

一些观点也随着 IRP 作为问责制机制在此具体案例中的终极效力而变化。一些受访者肯定地表示，此流程体现了问责制，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事实，这样可使 ICANN 不得不捍卫其行为基础。此外，IRP 决策似乎已说服 ICANN 推翻它的决策。其他受访者表达的意见是：IRP 流程中缺乏具有约束力的决议是 ICANN 从根本上缺乏问责制的一种表现。³⁹³

³⁸⁸ 同上。

³⁸⁹ 同上，第 62 页。

³⁹⁰ 同上，第 68 页。

³⁹¹ 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

³⁹² 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

³⁹³ 访谈，2010 年 9 月和 10 月。

附录 E：DNS-CERT 提案

摘要

ICANN 的 DNS-CERT 提案倡议建立一个组织，来负责分析、评估和应对全球 DNS 安全威胁。此案例研究首先按照 ICANN 与美国商务部签订的谅解备忘录、《ICANN 章程》和 2009 年 AoC 中所述，概括了 DNS 安全使命。接下来是根据 ICANN 的“DNS 安全性、稳定性和灵活性的战略举措提议”和“DNS-CERT 商业案例”撰写的 DNS-CERT 提案摘要。然后，研究从 ICANN 公布提案和 ICANN CEO Rod Beckstrom 在内罗毕的讲话开始，追溯了围绕 DNS-CERT 提案的争议的起源，并通过公众意见、信件往来及在对 DNS 群体的访谈中收集到的材料梳理了争议的发展过程。

对这些材料的审核揭示出争议下暗含的三个关键问题：(1) ICANN 对 DNS 安全现状的评估和成立集中式的 CERT（计算机应急响应小组）提案的价值和清晰度；(2) 对 ICANN 的 DNS 安全使命的不同解释；以及 (3) 与开放性、透明度、公众意见和利益主体参与相关的程序问题。

案例研究资料来源与分析方法

有关我们的资料来源与分析方法的更多信息，详见附录 A。

本案例研究的依据是公开材料，包括公众意见、ICANN 文件、学术研究、媒体报导和专家意见等。它提供了有关 ICANN 的 DNS-CERT 提案的事实摘要。根据附录 B 伯克曼中心与 ICANN 达成的《服务协议》第 1 款之规定，ICANN 的目标是帮助识别与 ICANN 的 DNS-CERT 提案相关的关键问题、挑战和分歧领域。以下观察意见将为伯克曼研究组的最终报告提供帮助。

除公开来源外，本案例研究还包含我们在案例开发过程中访谈的个人的陈述、意见和认识。这些认识和意见在理解 ICANN 决策及群体对决策的接受度方面起着重要作用。受访者的陈述不代表伯克曼研究组的意见或结论。我们已尽最大的努力剔除事实性错误，但我们未证实受访者所提供意见的准确性。访谈在保密的情况下进行。

*说明：*根据《服务协议》，此案例研究重点分析 2010 年 6 月 17 日之前发生的事件。不过，DNS-CERT 提案及相关事件仍在进展中。因此，本研究可能没有体现案例的最新进展。

*公开：*Jonathan Zittrain 教授，伯克曼中心教职副主任兼本次审核的主要联合调查员，系互联网协会 (ISOC) 理事会成员。此研究在建立 DNS-CERT 争议的事实基础时参考了 ISOC 主席兼 CEO Lynn St. Amour 的一封信函。

目录

1 背景信息：ICANN 在维护 DNS 安全性方面的作用	112
2 ICANN 的 DNS-CERT 提案概览	112
2.1 战略举措提案.....	113
2.2 DNS-CERT 商业案例	114
3 时间表：争议起源	117
4 ICANN 机构群体的反响	119
4.1. 实质问题	119
4.2 ICANN 维护 DNS 安全性的使命	122
4.3 程序问题	123
4.3.1. 公开性和透明度.....	123
4.3.2 公众意见和利益主体参与性.....	124

1 背景信息：ICANN 在维护 DNS 安全性方面的作用

在最初与美国商务部签订的谅解备忘录 (MoU) 中，ICANN 受命负责域名系统 (DNS) 的技术管理。ICANN 负责 DNS 以下四个领域的管理工作：“稳定性、竞争、自下而上的协调性和代表性。”³⁹⁴ ICANN 对维护 DNS 稳定性的承诺反映在其原始《ICANN 章程》中，在原始章程中，成立了根服务器系统咨询委员会 (RSSAC)，负责“检查并提供关于根名称服务器系统安全性要求的建议。”³⁹⁵

2001 年，ICANN 理事会要求 ICANN 总裁“指定总裁的常务委员会负责互联网名称和地址分配系统的安全性和稳定性问题”，进一步拓展了其对 DNS 安全性的承诺范围。³⁹⁶ 一年后，即 2002 年 5 月，理事会决定将常务委员会转变为常设“安全与稳定咨询委员会” (SSAC)，不过，其作为 ICANN 的 DNS 安全性工作基础这一性质并未改变。³⁹⁷ 此后不久，ICANN 发布了“新章程”，其中确认了 DNS 安全性是 ICANN 的核心组织目标之一。根据这份修订的新章程，ICANN 的首要“核心价值理念”是“保持并提高互联网运营的稳定性、可靠性、安全性和全球互操作性”。³⁹⁸

ICANN 于 2009 年 9 月发布的《义务确认书》(AoC) 中，再次重申了 ICANN 对维护 DNS 安全性的承诺。《义务确认书》表示“ICANN 已制定了一个计划”，具体如下：

提高 DNS 运作的稳定性、可靠性、灵活性、安全性和全球互操作性，ICANN 会定期更新此计划，以反映 DNS 面临的新威胁。ICANN 将至少每三年组织一次对上述承诺执行情况审核。首次审核将于本《确认书》生效日期满一年后开始。³⁹⁹

ICANN 为保持 DNS 安全性、稳定性和灵活性制定的此份计划包括三个重点领域：(1) 普遍关注 DNS 的物理和网络安全，(2) 制定应急计划，以及 (3) “保持清晰的处理流程”。⁴⁰⁰

2 ICANN 的 DNS-CERT 提案概览

遵照 AoC 中所述的承诺，ICANN 于 2009 年 5 月发布了“加强互联网安全性、稳定性和灵活

³⁹⁴ ICANN, “Memorandum of Understanding Between the United States Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (美国商务部和互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 之间的谅解备忘录), 1998 年 11 月 25 日, <http://www.icann.org/en/general/icann-mou-25nov98.htm>。

³⁹⁵ 《ICANN 章程》, 1998 年 11 月 6 日, <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>。

³⁹⁶ ICANN, “Third Annual Meeting of the ICANN Board in Marina del Rey Preliminary Report” (于玛丽娜德尔瑞召开的第三届 ICANN 理事会年度会议初步报告), 2001 年 11 月 15 日, <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-15nov01.htm#StandingCommitteeonSecurityandStability>。

³⁹⁷ ICANN, “Special Meeting of the Board Preliminary Report” (理事会特别会议初步报告), 2002 年 5 月 13 日, <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13may02.htm#SecurityCommittee>。

³⁹⁸ 《ICANN 章程》, 2002 年 12 月 15 日, <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>。

³⁹⁹ ICANN, “Affirmation of Commitments by the United States Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (美国商务部和互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 之间的《义务确认书》), 2009 年 9 月 30 日, <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>。

⁴⁰⁰ 同上。

大安全利 主 开积极

2009 年 12 月，ICANN 发布了 2010-2013 战略计划草案。该计划草案在“保护 DNS 的稳定性和安全性”标题下提到了“DNS CERT 概念发展”计划，不过并未做详细说明。最终计划草案已于 2010 2 月 22 日发布，其中概要介绍了预期项目，具体如下：

ICANN 将与其他组织携手合作，共同制定 DNS CERT 建立方案，以解决一个涉及面更广的互联网安全问题。该系统将促进更协调有效地响应针对 DNS 的事件和攻击。此外，ICANN 还将与互联网群体倾力合作，共同加强应急计划和演练，以解决 DNS 风险和威胁。⁴⁰²

2010 年 2 月 12 日，ICANN 又发布了两个有关安全性的文档：“提高 DNS 安全性、稳定性和灵活性的战略举措提案”⁴⁰³和“全球 DNS-CERT 商业案例”。⁴⁰⁴这两个文档总合在一起确定了 ICANN DNS-CERT 举措的基本轮廓，即旨在促进成立一个独立组织，负责预测、评估和应对各种 DNS 安全威胁。

2.1 战略举措提案

“战略举措提案”文档开头对 DNS 的安全现状做了一系列阐述。其中第一条观察意见是：DNS 作为大多数互联网用户应用程序的一个基本组件，其所在“环境的威胁与风险日渐增高”。⁴⁰⁵文档指出，“DNS 安全群体所发出采取行动的呼声日渐高涨，“频率和严肃性”不断增加，这表明提高系统层面的响应能力势在必行。不过，文档同时指出，当前的工作“并未关注到系统层面”。总的来说，ICANN 认为，DNS “在与风险评估、应急计划和演练以及专门持久的响应方面的关键能力相关的问责制上缺少系统层面的关注点”。⁴⁰⁶

文档指出，ICANN 对 DNS 安全性的义务（如 AoC 及其他政策文件中所述）迫使其“确保建立系统层面的解决方案，来评估风险、计划和演练应对潜在威胁的应急措施，以及增强协作响应事

⁴⁰¹ ICANN, “Plan for Enhancing Internet Security, Stability, and Resiliency” (加强互联网安全性、稳定性和灵活性的计划), 2009 年 5 月 16 日, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/ssr-draft-plan-16may09-en.pdf>。

⁴⁰² ICANN, “July 2010–June 2013 Strategic Plan” (2010 年 7 月-2013 年 6 月战略计划), 2010 年 2 月 19 日, <http://www.icann.org/en/strategic-plan/strategic-plan-2010-2013-19feb10-en.pdf>。

⁴⁰³ ICANN, “Proposed Strategic Initiatives for Improved DNS Security, Stability and Resiliency” (提高 DNS 安全性、稳定性和灵活性的战略举措提案), 2010 年 2 月 12 日, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/strategic-ssr-initiatives-09feb10-en.pdf>。

⁴⁰⁴ ICANN, “Global DNS-CERT Business Case: Improving the Security, Stability and Resiliency of the DNS” (全球 DNS-CERT 商业案例: 提高 DNS 的安全性、稳定性和灵活性), 2009 年 2 月 12 日, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-business-case-19mar10-en.pdf>。

⁴⁰⁵ ICANN, “Proposed Strategic Initiatives” (战略举措提案), 第 2 页。

⁴⁰⁶ 同上, 第 3 页。

件的能力，以提高 DNS 系统的整体安全性、稳定性和灵活性”。⁴⁰⁷

ICANN 列出了当前存在的三种 DNS 安全风险：恶意活动风险（包括 DDoS 和缓存投毒攻击）、技术风险（包括 Dan Kaminsky 指出的 DNS 协议漏洞）以及组织故障（例如根服务器运行机构、注册管理机构或注册服务商无法继续执行其职能）。⁴⁰⁸

文档针对这些风险提议了两个举措。第一个是“系统层面的 DNS 风险分析、应急计划和演练”协调项目。⁴⁰⁹由 DNS 运营机构和广大网络安全群体组成的专家咨询委员会将密切监督各项风险评估和应急计划活动。DNS 根系统信息共享机制将促进分析和事件响应的开展。最后，ICANN 将主导开展一系列多利益主体参与的演练活动，以确定当前 DNS 安全响应做法的薄弱环节。⁴¹⁰

第二个举措提案是成立 DNS-CERT 组织，充当协调 DNS 安全事件响应活动的联络中心。DNS-CERT 提案将在 DNS-CERT 商业案例中做详细阐述。

2.2 DNS-CERT 商业案例

DNS-CERT 商业案例提案开篇便详细评估了 DNS 的安全现状。此提案开头还概述了 DNS 的结构和重要性。提案指出，DNS 所扮演的重要角色促使意在干扰或危害系统安全的恶意活动增加。同时，DNS 对各重要应用程序的重要性日益增加，这也提高了其他结构风险，例如技术故障和组织故障。

提案引用 2009 年全球 DNS 安全性、稳定性和灵活性研讨会（汇集了全球 DNS 安全利益主体群体于 2009 年 2 月在亚特兰大召开的研讨会）发布的一份报告，声称“DNS 群体中的共享信息非常稀缺”，而且“各个层面的”安全响应能力都极为有限。⁴¹¹此类限制不一定要归咎于 DNS 群体的任何愚笨或麻木行为，而可能是源自地域限制或资源限制，并且可能与安全威胁应对措施缺乏协调性（应对措施直至最近才充分发挥作用）这一事实密不可分。

此提案列出了一系列之前发生的 DNS 安全事件（包括 Conficker 蠕虫、Kaminsky 漏洞、域劫持以及 Avalanche 攻击），以有力论证成立集中式机构来协调此类事件响应活动的必要性。⁴¹²而所提议的 DNS-CERT 组织将满足此需要。该组织将代表包括 DNS 根服务器运营机构、TLD 注册管理机构 and 注册服务商、ISP、现有 CERT、政府机构、供应商以及最终用户在内的广大利益主体的利益。⁴¹³它将肩负以下使命：

⁴⁰⁷ 同上，第 4 页。

⁴⁰⁸ 同上，第 4-8 页。

⁴⁰⁹ 同上，第 9 页。

⁴¹⁰ 同上，第 9-11 页。

⁴¹¹ ICANN 等，“The Global DNS: Security, Stability & Resiliency Symposium: Summary, Trends, and Next Steps”（全球 DNS：安全性、稳定性和灵活性研讨会：摘要、趋势和后续计划），2009 年 4 月 2 日，http://www.gtisc.gatech.edu/pdf/DNS_SSR_Symposium_Summary_Report.pdf。

⁴¹² ICANN，“DNS-CERT Business Case”（DNS-CERT 商业案例），7-10。

⁴¹³ 同上，第 9-10 页。

确保 DNS 运营机构和支持组织拥有一个具备充足专业知识和资源的安全协调中心，以便能够及时有效地响应对 DNS 安全性、稳定性和灵活性的威胁。⁴¹⁴

为完成使命，提案还为 DNS-CERT 组织设定了三个目标及相应计划：

1. 目标：树立环境意识和实现信息共享。

计划：建立适用于最多参与者的沟通方式和程序；定期演练。

2. 目标：增强 DNS 运营群体的内部协调性。

计划：运用各种措施，促进 DNS 运行状况、稳定性和灵活性方面的信息共享。实施适当的情景应对方案：支持应急计划和演练；实施事后报告 (AAR) 机制。与 DNS-OARC 和 RISG 及其他合作者合作，共同利用信息共享和分析方面的相关专业知识和现有运营响应能力。

3. 目标：增强与广大安全群体的协调性。

计划：与重要合作伙伴（CERT、安全研究机构、重要网络安全机构、供应商、反病毒软件公司、执法部门和政府）建立合作关系；参与应急计划和演练；实施适当的情景应对方案；实施事后报告 (AAR) 机制。⁴¹⁵

所提议的 DNS-CERT 的核心职责是提供主动式服务（包括教育、培训、应急演练和持续监督 DNS 运行状况）和反应式服务（包括充当 DNS 安全事件响应协调中心）。⁴¹⁶

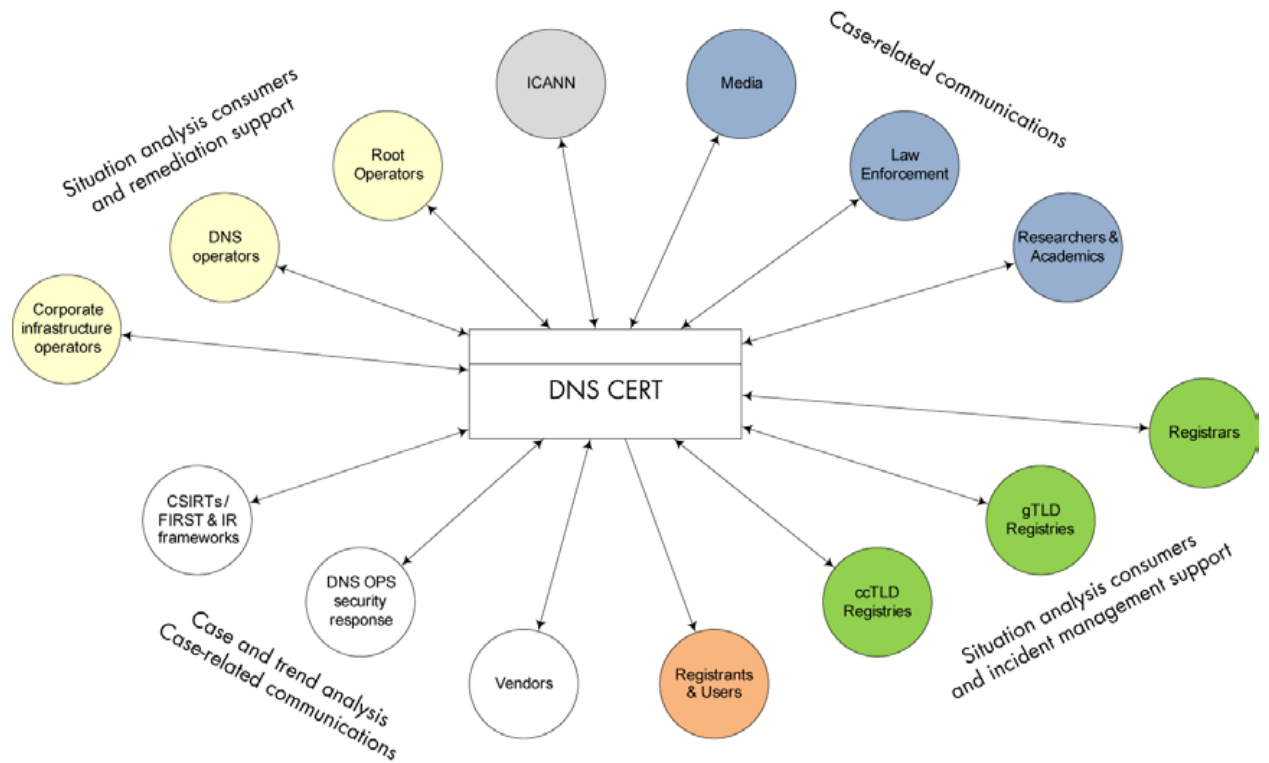
尽管与社群和利益主体的准确关系尚未定义，但提案将 DNS-CERT 设想为收集和分发 DNS 安全威胁信息的中心网点，如下图所示：⁴¹⁷

⁴¹⁴ 同上，第 11 页。

⁴¹⁵ 同上，第 10-11 页。

⁴¹⁶ 同上，第 12 页。

⁴¹⁷ 同上，第 14 页。



ICANN 根据 CERT/CC 发布的指导原则，规划了用于建立 DNS-CERT 组织的一系列步骤。⁴¹⁸其中第一步是识别利益主体和参与者，最后一步是定义角色和职责，具体步骤将在此提案的其他部分加以详细介绍，不过，据记录，此提案被视为“通过群体支持与反馈进一步发展此工作的基础”。⁴¹⁹

DNS-CERT 商业案例提案文档最后概要介绍了所提议的 DNS-CERT 资金来源、管理模式以及组织结构。文档指出，该组织（其中包括一个 15 人工作组、一个指导委员会和一个董事会）的年度预算预计为 420 万美元。ICANN 将作为该项目的初始发起人，“直至该组织可以独立运营为止。”⁴²⁰不过，此提案并未明确阐述 ICANN 在管理和运营此提议组织中所扮演的角色。提案指出：

尽管我们设想该组织最初应在 ICANN 的支持下建立，但 DNS-CERT 应尽可能地作为独立组织运营，它的发展方向和运营方式不应直接依赖于任何一个组织。因此，要想成功做到这一点，DNS-CERT 的管理结构必须能够使其对重要利益主体和一般公众负责。

⁴¹⁸ CERT/CC 已经针对建立新计算机安全事件响应小组 (CSIRT) 发布了一套指导原则。详见 CERT/CC, “How does an organization start a CSIRT?” (组织如何启动 CSIRT?), http://www.cert.org/csirts/csirt_fa.html#16。

⁴¹⁹ 同上，第 15 页。

⁴²⁰ 同上，第 16 页。

3 时间表：争议起源

2009 年 12 月，ICANN 开始与利益主体正式讨论 DNS-CERT 提案（详见上面第 4-5 页），也是此时，DNS-CERT 提案第一次被纳入 2010-2013 战略计划草案中。尽管 2009 年 2 月的 DNS 研讨会上已经明确指出了建立 DNS-CERT 类似组织的必要性，但直到同年 12 月 1 日，才指出 ICANN 的直接角色。ICANN 指出，研讨会后一周开展了十次围绕 DNS-CERT 的非公开性意见征询活动，2010 年 1 月 还进行了几次意见征询活动。⁴²¹

2010-2013 ICANN 战略计划草案已于 2009 年 12 月 1 日发布以征询公众意见，征询截止日期为 2010 年 1 月 21 日。⁴²²在收到针对 2010-2013 战略计划的 29 条公众意见中，有 7 条直接阐述了 DNS-CERT 提案。⁴²³这些公众意见普遍支持 ICANN 所表明制定与 DNS-CERT 相关的特定提案这一意向；这些意见主要阐述了更好地协调 DNS 安全响应工作的总体必要性。唯一一份公开的重要意见来自 Eric Brunner-Williams，他写到：

我对这个直接复制 Cert、缺乏详细信息的计划颇为担忧……我的意思是，CERT 并不是一个具体的事物，而是一个抽象的框架，其运作效率具体取决于所投入的资金和所设立的目的。因此，我们应首先确定要投入多少资金及其成立目的，而不是简单地“启动 CERT”即可……倘若稍有疏忽，“CANN CERT”很可能会像 Fast Flux Hosting 期间的 ICANN SSAC 职能部门一样，被零碎繁琐的警察捉强盗式的问题弄得焦头烂额，反而忽略注册管理机构作为现代 DNS 开发系统基本工具而日新月异这些基本问题，以及现代 DNS 开发系统导致注册成本极为低下这一事实。届时，尽管技术深湛充满激情的程序员全力开发基础设施，让我们的“CERT”“外表赏心悦目”，但于我们并无任何益处。⁴²⁴

ICANN 于 2010 年 2 月 12 日发布了“DNS-CERT 商业案例”及其“战略举措提案”以征询公众意见。然而，直到 3 月 25 日，我们仅收到一条纠正战略举措提案文档中事实细节的意见。⁴²⁵

至少，就公众可访问的材料而言，DNS-CERT 提案大部分都未引起争议，直到 2010 年 3 月 ICANN 内罗毕会议，这一现象才有所改变。3 月 9 日的 GAC-理事会联合会议上，ICANN 首席执行官 Rod Beckstrom 传达了对全球 DNS 运行状况的一系列警告。⁴²⁶“作为全球众多国家

⁴²¹ ICANN, “Summary of Consultations and Comments related to the ICANN Global DNS-CERT Business Case” (与 ICANN 全球 DNS - CERT 商业案例相关的意见征询和公众意见摘要), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/public-comment/summary-analysis-strategic-ssr-initiatives-and-dns-cert-business-case-24may10-en.pdf>。

⁴²² ICANN, “Public Comment Requested on Draft 2010-2013 Strategic Plan” (2010-2013 战略计划草案公众意见征询), 2009 年 12 月 1 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-01dec09-en.htm>。

⁴²³ 详见收到的公众意见: ICANN, “[stratplan-2010] Chronological Index” ([stratplan-2010] 编年索引), <http://forum.icann.org/lists/stratplan-2010/>。

⁴²⁴ Eric Brunner-Williams, “On ‘DNS-CERT concept development’ and ‘100% uptime’” (“DNS-CERT 概念发展”和“100% 的正常运行时间”), 2010 年 1 月 28 日, <http://forum.icann.org/lists/stratplan-2010/msg00027.html>。

⁴²⁵ Till Doerges, “Comment: Proposed Strategic Initiatives for Improved DNS Security, Stability and Resiliency (SSR)” (意见: 提高安全性、稳定性和灵活性 (SSR) 的战略举措提案), 2010 年 2 月 27 日, <http://forum.icann.org/lists/strat-ini-ssr/msg00000.html>。

⁴²⁶ ICANN, “Transcript of the GAC Board Meeting” (GAC 理事会会议记录), 2010 年 3 月 9 日, <http://gac.icann.org/system/files/transcript-gac-board-meeting-09mar10-en.pdf>, 第 26 页。

/地区的一名代表，我有些看法想和诸位分享，”他说，

即，眼下域名系统正在遭受着前所未有的攻击。我私下已经与全球顶级注册管理机构和注册服务商的 20 多位首席执行官进行了磋商，他们都认为域名系统遭受的攻击日渐增多，而且攻击越来越复杂，对此他们极为担忧。

当今，域名系统比以往任何时候都要脆弱，更易遭受攻击。理论上，它随时都可能停止运行。但实际上它从未停止，而只是因攻击有所减慢，Kominsky 利用仅 18 个月或 18 个月前发现的漏洞即足以给域名系统致命的一击，使其完全陷入瘫痪。而该系统每天要使用 1 万亿次，您的经济发展也有赖于它。它可能会停止运行，或者它可能会遭到严重损坏和损害。它正处于危机四伏之中。……

我之所以与诸位分享这一点，是因为我对此深感担忧，我们需要大家的帮助，共同克服这一难关。正因如此，我们希望诸位针对域名安全和 DNS SERT 以及可以采取的措施积极发表意见。此外，我们特别希望能够借鉴大家的经验教训。您所在国家/地区获得了哪些成就？⁴²⁷

Beckstrom 先生的评论激起了 ICANN 机构群体的强烈反响。内罗毕会议结束后，ICANN 将“DNS-CERT 商业案例”及其“战略举措提案”文档的意见征询期延长至 2010 年 4 月 14 日。⁴²⁸ ICANN 共收到 13 条针对战略举措提案文档的意见以及 25 条针对 DNS-CERT 提案的意见。意见中包括来自 GNSO、ccNSO 和 ALAC 的正式信函。（详见下面的“ICANN 机构群体的反响”，了解 ICANN 机构群体评论主题概览。）

意见大部分是各类组织以正式意见的形式予以提交。提交了意见的个人只有四个。提交了意见的 ICANN 咨询委员会和支持组织有三个：ALAC、ccNSO 和 gNSO。提交了意见的商业利益主体有五个：AT&T、Net Choicer、PayPal、PRESENSE Technologies GmbH 和 USCIB。余下的意见都是来自政府、国家 CERT、注册管理执行机构、TLD 协会及其他互联网组织。

4 月 6-7 日，ICANN 在华盛顿举行非公开性且仅获邀请方可参加的 DNS 安全研讨会。⁴²⁹ 研讨会参与者包括 DNS 安全群体各个组织的代表，他们讨论了一系列现实性和假设性的 DNS 安全场景，以确定现有安全响应机制中存在的漏洞。研讨会讨论结果草案已于 2010 年 5 月 24 日公布以征询公众意见。⁴³⁰ 此报告草案包括研讨会程序摘要、消费列表以及其他研讨会参与者

⁴²⁷ 以上段落内容是逐字逐句地复制自 ICANN 未经编辑的会议记录。

⁴²⁸ 请求延长公众意见征询期的最初来源尚不清楚。ICANN 公众意见摘要中提到“来自群体的请求”，但并无详细信息（详见下文，n. 40）。第一条有关 DNS-CERT 商业案例的公众意见是来自 gNSO、ccNSO、和 ALAC 主席的一封联名信函，其中写到，“我们希望能够将 ICANN 的提高 DNS 安全性、稳定性和灵活性的战略举措提案及全球 DNS-CERT 商业案例文档的公众意见征询期延长至 2010 年 4 月 14 日”（详见上文，n. 57）。

⁴²⁹ ICANN, “April 2010 DNS-CERT Operational Requirements and Collaboration Analysis Workshop Report” (2010 年 4 月 DNS-CERT 运营要求和协作分析研讨会报告), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-collaboration-analysis-24may10-en.pdf>。

⁴³⁰ ICANN, “Public Comment: April 2010 DNS-CERT Operational Requirements & Collaboration Analysis” (公众意见: 2010 年 4 月 DNS-CERT 运营要求和协作分析), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24may10-en.htm>

提交的“少数异议报告”。7月2日，ICANN 征求了公众对此报告草案的意见，当天，ICANN 共收到 6 条意见。⁴³¹

5月24日，ICANN 又发布了两份与 DNS-CERT 相关的文档。⁴³²第一份是所收到的针对战略举措和 DNS-CERT 商业案例的公众意见摘要，共有 16 页。⁴³³此摘要列出了所收到的所有公众意见梗概，其中突出介绍了三个重要主题：(1) 有效提议具体的 DNS-CERT 提案之前“更深入地理解 DNS 所面临的威胁和风险”的必要性；(2) 了解更多有关现有安全响应机制和机会以增强现有工作的必要性；以及 (3) 建立 DNS-CERT 可能超出 ICANN 作为技术协调组织的使命范围这一观点。⁴³⁴

第二份文档于 5 月 24 日发布，是一份 ICANN 关于 DNS-CERT 的意见征询记录，共有 26 页，分为三个部分：(1) 商业案例发布之前的意见征询；(2) 与 DNS-CERT 所属 2010-2013 战略计划草案相关的意见征询；以及 (3) 商业案例发布以征询公众意见之后所收到的意见。⁴³⁵意见征询记录显示了商业案例发布之前与 DNS 利益主体进行的几次非公开性意见征询活动，以及关于 2010-2013 战略计划中 DNS-CERT 部分的初步建议的七条公众意见。

4 ICANN 机构群体的反响

以下部分从三个方面介绍 ICANN 机构群体对 DNS-CERT 提案及 Beckstrom 先生在内罗毕会议上的评论所做出的反响：(1) 实质问题，包括 ICANN 对 DNS 当前安全状态的评估及其所提议的解决方案的详细信息；(2) DNS 安全运营在 ICANN 使命中所占的重要性程度；以及 (3) 程序问题，包括公开性、透明度、公众意见和利益主体的参与性。

4.1. 实质问题

最紧迫的实质问题是首席执行官对 DNS 脆弱性的描绘。许多利益主体（包括内罗毕会议参会人员）都认为 ICANN 首席执行官夸大了 DNS 安全性所面临的威胁，并低估了现有安全响应机制的有效性。例如，内罗毕会议结束后两天，Chris Disspain（代表 ccNSO）发布了一封措辞尖锐的信函，声称 Beckstrom 先生的评论“煽动人心”，“大惊小怪”。⁴³⁶会后一个月，Lynn St. Amour 代表互联网协会 (ISOC) 致信 ICANN 理事会，声称 Beckstrom 对 DNS 脆弱性的警告“

⁴³¹ ICANN, “dns-collab-analysis” (DNS 协作分析), 2010 年 5 月 24 日, <http://forum.icann.org/lists/dns-collab-analysis/>。

⁴³² ICANN, “Public Comment: April 2010 DNS-CERT Operational Requirements & Collaboration Analysis” (公众意见: 2010 年 4 月 DNS-CERT 运营要求和协作分析), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24may10-en.htm>。

⁴³³ ICANN, “Summary & Analysis of Comments on the Security Strategic Initiatives and Global DNS-CERT Business Case paper” (针对安全战略举措和全球 DNS-CERT 商业案例文件的意见摘要与分析), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/public-comment/summary-analysis-strategic-ssr-initiatives-and-dns-cert-business-case-24may10-en.pdf>。

⁴³⁴ 同上, 第 1-2 页。

⁴³⁵ ICANN, “DNS-CERT Consultation record” (DNS-CERT 意见征询记录), 2010 年 5 月 24 日, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-consultation-record-24may10-en.pdf>。

⁴³⁶ ICANN, “Letter from Chris Disspain to Rod Beckstrom” (Chris Disspain 致 Rod Beckstrom 的信函), 2010 年 3 月 11 日, <http://www.icann.org/correspondence/disspain-to-beckstrom-11mar10-en.pdf>, 第 1 页。

引起了很多人的担忧，然而，他并未向群体提供可证明 DNS 脆弱性的事实依据”。⁴³⁷ “DNS 安全领域的许多知名专家，”她在信函中写道，

...公开表示，他们不同意互联网会突然遭受更严重的攻击或新型攻击，也不同意 DNS 或互联网本身随时可能瘫痪这一观点。

Kevin Murphy 在 *Domain Incite* 上毫不留情地称 Beckstrom 先生的评论为“杞人忧天的呐喊”。⁴³⁸加拿大互联网注册管理局首席执行官兼主席 Byron Holland 先生写道：

*Beckstrom 的评论语气多少有点煽动人心之嫌。……会议室中很多人认为 Beckstrom 的言论过于轻率，漠视了 ICANN 机构群体为确保 DNS 稳定性和安全性所付出的努力。*⁴³⁹

ICANN 机构群体对 DNS-CERT 提案实质性的反响（如从 ICANN 的公众意见及从本案例研究访谈的观察意见中所述的一样）存有显著差异，从谨慎支持到强烈质疑，各有不同。这些反响主要围绕两个重要问题：第一，基于 DNS 当前的安全风险局面，是否有成立像 DNS-CERT 这一组织的必要；所提议的组织（如 ICANN 商业案例中的说明）是否构想适当。

ICANN 的论点（如战略举措提案和 DNS-CERT 商业案例以及 ICANN 首席执行官在内罗毕会议上的阐述）直截了当：DNS 所遭受攻击的频率和复杂性均呈上升趋势，这导致建立一个集中式机构来协调对 DNS 安全威胁做出的主动和被动响应活动势在必行。相形之下，机构成员对 ICANN 对 DNS 安全所面临风险的描绘则反响各有不同，具体如下所述。

欧洲国家顶级域名注册管理机构委员会（“CENTR”）写道，“ICANN 应首先关注”有关安全威胁和现有响应能力的信息共享问题，“以便建立对安全风险和不足之处的共同认识。”⁴⁴⁰如上述，Lynn St. Amour 对 ICANN 的评估与 DNS 安全群体的判断是否相符存有疑问。Beckstrom 先生在给 St Amour 女士的回信中，重申了需要共享更多信息这一观点，但他将部分责任转嫁到 DNS 群体身上：“我们……获知，”他写道，

许多注册管理机构都体验到僵尸网络攻击在不断增长；但至今没有任何机构愿意站出来共享其数据...如果我们能够齐心协力共同收集有关注册管理机构所遭受攻击的更多数据，以及收集有关如何在全球范围内共享和衡量此信息的数据，必将大有裨益。这将对我们的联合工作做出巨大贡献，促进我们评估威胁的严重性，促使我们更有效地协调我

⁴³⁷ ICANN, “Letter from Lynn St. Amour to ICANN Board of Directors” (Lynn St. Amour 致 ICANN 理事会的信函), 2010 年 4 月 14 日, <http://www.icann.org/correspondence/amour-to-dengate-thrush-14apr10-en.pdf> 第 1 页。

⁴³⁸ Kevin Murphy, “Beckstrom: DNS is under attack” (Beckstrom: DNS 正处于危机四伏之中), *Domain Incite*, 2010 年 3 月 11 日, <http://domainincite.com/beckstrom-dns-is-under-attack/>。

⁴³⁹ Byron Holland, “DNS-Community Emergency Response Team, or CERT” (DNS 群体应急响应小组, 或 CERT), *Public Domain*, 2010 年 3 月 26 日, <http://blog.cira.ca/2010/03/dns-community-emergency-response-team-or-cert/>。

⁴⁴⁰ CENTR, “CENTR Comment in response to the consultation on the Domain Name System-Computer Emergency Response Team (DNS-CERT) Business Case” (CENTR 针对各群体对域名系统计算机应急响应小组 (DNS-CERT) 商业案例的意见的看法), 2010 年 3 月 24 日, http://forum.icann.org/lists/dns-cert-proposal/pdfPZE4i_GvRI.pdf。

们的工作组，以完成评估。⁴⁴¹

众多群体成员都在访谈和公众意见征询活动中发表了一个观点，即需要更多信息方可准确评估 DNS 的脆弱性，这一点与 ICANN 似乎不谋而合。

第二点争议是依据现有对 DNS 安全威胁的认识，是否应建立类似于 DNS-CERT 的集中式组织。ICANN 首席执行官在其致 ISOC 的信函中明确表示，ICANN 认为现有安全响应机制存在很大的不足：“我不认为我们做得够多，” Beckstrom 先生写道，“行得够快。”⁴⁴² 不过，很多人对 ICANN 在其 DNS-CERT 提案中所描述的模型是否是最佳解决方案表示疑虑。例如，注册管理机构利益主体组织在一份获得一致批准的声明中坚持认为，现有 DNS 安全响应机制非常完善，通常能够高效稳健地运行。例如，对 Conficker 蠕虫和 Kaminsky 漏洞的响应“就证明协调、信息共享及响应措施非常有效。”⁴⁴³ 同样地，CENTR 在其意见中也极力主张，ICANN 群体对 Conficker 的响应

完美证明了 DNS 安全性从根本上有赖于各个领域的专家之间的合作与协作以及当前安全网络的构建方式这一事实。在此类框架中，各种安全事件均可得到更有效地解决 [sic]，而且从长远来看，现有 DNS 安全响应机制比所提议的 CERT 概念更为有效，因为 CERT 仅关注存在潜在安全问题的某一个领域，如 DNS。⁴⁴⁴

St. Amour 女士同意 Beckstrom 先生对 DNS 安全重要性的看法，但对于 ICANN DNS-CERT 提案的具体方面，则表示“我们对当前提案并未令人信服地显示其已对替代解决方案进行充分的分析颇感担忧。”⁴⁴⁵

另一方面，网络安全和 DNS 运营群体的一些受访者则对建立集中式 CERT 这一观点表示支持。⁴⁴⁶ 此观点很大程度上缘于 2009 年 2 月份首次召开的“全球 DNS 安全性、稳定性和灵活性研讨会”。研讨会报告认为，

DNS 技术、运营和安全群体之间严重脱节，亟需专门的信息共享和事件响应能力。这些职能通常由 CERT 执行，但很明显，DNS 群体并不具备此能力。⁴⁴⁷

⁴⁴¹ Rod Beckstrom, “Letter from Rod Beckstrom to Lynn St. Amour” (Rod Beckstrom 致 Lynn St. Amour 的信函), 2010 年 6 月 18 日, <http://www.icann.org/correspondence/beckstrom-to-st-amour-18jun10-en.pdf>。

⁴⁴² 同上。

⁴⁴³ RySG, “Registries Stakeholder Group Statements Regarding the ‘Proposed Strategic Initiatives for Improved DNS Security, Stability and Resiliency (SSR)’ and ‘Global DNS-CERT Business Case’” (注册管理机构利益主体组织关于“提高 DNS 安全性、稳定性和灵活性 (SSR) 的战略举措提案”和“全球 DNS-CERT 商业案例”的声明), 2010 年 4 月 14 日, http://www.gtldregistries.org/webfm_send/79。

⁴⁴⁴ CENTR, “CENTR Comment” (CENTER 意见), 第 1 页。

⁴⁴⁵ Lynn St. Amour, “Letter from Lynn St. Amour to Rod Beckstrom” (Lynn St. Amour 致 Rod Beckstrom 的信函), 第 2 页。

⁴⁴⁶ 访谈, 2010 年 9 月。

⁴⁴⁷ ICANN 等, “The Global DNS Security, Stability, & Resiliency Symposium: Summary, Trends, and Next Steps” (全球 DNS 安全性、稳定性和灵活性研讨会: 摘要、趋势和后续计划), 2009 年 4 月 2 日, http://www.gtisc.gatech.edu/.../DNS_SSR_Symposium_Summary_Report.pdf。

同样地，DNS-OARC 创始人 Paul Vixie 公开倡导建立 DNS-CERT 组织：“我们需要一个全天候执行监控、响应及协调职能的部门，”他写道，“该部门应配备全职分析师，负责观察实时 DNS 事件并参与全球 DNS NOC 的网络运营。”⁴⁴⁸尽管 DNS 安全性最初属于 OARC 的使命，但 Vixie 认为，“我们执行过程中有所偏离。DNS-OARC 是一项艰巨任务，我明显低估了其重要性。”

4.2 ICANN 维护 DNS 安全性的使命

ICANN 提议对 DNS-CERT 的管理、运营和（年度预算达 420 万美元的不寻常）筹资予以监督，“直至该组织具备初步的运营能力。”⁴⁴⁹不过，该提案并未明确阐述 ICANN 将如何确定 DNS-CERT 组织是否具备此能力；此外，该组织的永久性管理、运营和筹资结构仍有待定义。

许多群体成员对 ICANN 在维护 DNS 安全性中扮演运营者角色这一观点持否定态度。在联合信函中，gNSO、ccNSO 和 ALAC 写道“概括地说，ICANN 在管理互联网命名和号码资源方面扮演着协调者角色，而非运营者角色。不过，在此特定情况下，ICANN 所提议的角色仍不明确，对此，我们颇感担忧。”⁴⁵⁰St. Amour 女士在信函中表示，“ICANN 原则上作为域名系统全球资源协调员角色的使命可能会扩展至管理最新及周边运营职能，这一点继续困扰着我们。”⁴⁵¹注册管理机构利益主体组织给出了类似的论点：

ICANN 根据其章程和《义务确认书》(AoC) 定义了其确保互联网唯一标识符系统稳定、安全运行的职责。概括地说，ICANN 在管理互联网命名和号码资源方面扮演着协调者角色，而非运营者角色。不过，在 SSR 和 DNS-CERT 文档中，ICANN 所提议的角色在这两个方面似乎都不清晰且超出职责范围。RySG 与群体中的其他一些组织一样关注 ICANN 在这些潜在举措和任务中所扮演的角色不会越界到运营领域。ICANN 所执行的活动应与其受限的技术协调者角色保持一致。应使用现有群体流程对与 SSR 和 DNS-CERT 相关的协调者角色进行系统审查。ICANN 必须能够解释其职权范围并在此范围内开展工作，而不是扩展其使命以满足不切实际或无信息根据的期望，或者将其使命扩展到最好由其他实体负责的领域。⁴⁵²

注册管理机构利益主体组织以《ICANN 章程》中所述的 ICANN 的第三个核心价值理念为依据，论证 ICANN 应尽量避免扮演运营者角色。⁴⁵³此核心价值理念是：

在可行和适当的范围内，将协调职责委托给代表相关方利益的其他责任机构，或者对这

⁴⁴⁸ Paul Vixie, “Perspectives on a DNS-CERT” (对 DNS-CERT 的看法), 2010 年 3 月 12 日, <http://www.isc.org/community/blog/201003/perspectives-dns-cert>。

⁴⁴⁹ ICANN, “DNS-CERT Business Case” (DNS-CERT 商业案例), 15-16。

⁴⁵⁰ gNSO、ccNSO 和 ALAC, “Joint letter from Chairs of the gNSO, ccNSO and ALAC” (gNSO、ccNSO 和 ALAC 主席的联名信函), 2010 年 3 月 25 日, <http://gnso.icann.org/correspondence/chairs-letter-re-dns-cert-25mar10-en.pdf>。

⁴⁵¹ Lynn St. Amour, “Letter to Rod Beckstrom” (致 Rod Beckstrom 的信函), 第 2 页。

⁴⁵² RySG, “Registries Stakeholder Group Statements” (注册管理机构利益主体组织声明), 第 2 页。

⁴⁵³ RySG, “Registries Stakeholder Group Statements” (注册管理机构利益主体组织声明)。

些机构的政策参与角色予以认可。⁴⁵⁴

关于 ICANN 维护 DNS 安全性的使命的各种担忧可能还源自其意图的不确定性。一位受访者认为 DNS 安全性是 ICANN 拥有“真正合法职权”的问题，同时也是 ICANN 可以成功促进在所有利益主体之间实施自下而上决策流程的一个方面。不过，在这位受访者看来，ICANN 动机不够清晰，这使得 DNS-CERT 提案“看似陆上霸王”，导致“错失 DNS 安全性领域的良机”。⁴⁵⁵

ICANN 在所提议组织中扮演的角色含糊不清，这一点在 ICANN 首席执行官至 ISOC 的信函中有所体现。“我们从未提议 ICANN 应作为 CERT 此类组织的运营者，”他写道，“而是请各群体对建立全球 DNS CERT 此类组织的提案发表自己的意见。”⁴⁵⁶然而，在同一段落中，他又写道，“我认为 ICANN 在 CERT 此类组织的运营中应该可以发挥一定的作用，不过，倘若各群体要求，无论哪种情况，我们都期待与他们不断展开讨论。”DNS-CERT 商业案例并未明确阐述 ICANN 是应作为运营者还是仅在 CERT 运营中发挥一定的作用。

4.3 程序问题

从各种公开材料（详见上文）以及众多访谈来看，DNS-CERT 争议在不同程度上可归结于 DNS-CERT 提案制定过程中缺乏透明度、发布详细的商业案例之前公众明显没有机会发表意见以及前期与 DNS 安全利益主体群体之间明显缺乏足够的沟通等因素。

4.3.1. 公开性和透明度

以上反响表明，明显缺乏公开性似乎已引起了其他关注。据报道，DNS 利益主体在参加内罗毕会议之前并未获悉 Beckstrom 先生将就 DNS 安全问题发表任何评论。⁴⁵⁷GAC 会议议程上也未提及 DNS 安全这一事实也证实了这一观点。

ICANN 首席执行官以“他私下已与全球顶级注册管理机构和注册服务商的 20 多位首席执行官进行了磋商”这一声明开始了自己的评论。不过，据一位受访者表示，Beckstrom 先生拒绝透露其与之磋商的注册管理机构和注册服务商成员的姓名。此外，ICANN 已就 DNS 安全问题在一些政府内部展开调查，但这些国家/地区内的 DNS 群体成员对此并不知晓。⁴⁵⁸Disspain 先生在其 2010 年 3 月 11 日的信函中表示，Beckstrom 先生在内罗毕会议上的评论在不同程度上打击了各政府对 ccTLD 运营机构处理 DNS 安全问题的信心，这无形中给实现 DNS 政策目标制造了不必要的障碍。一位有受访者表示，ICANN 原本可以其他方式执行众多合法职权，这些职权可能已经使 ICANN 与 DNS 安全群体之间实现高效协作，但 ICANN 处理此流程的方式致使这一想法土崩瓦解。⁴⁵⁹

⁴⁵⁴ 《ICANN 章程》，第 2.3 款。

⁴⁵⁵ 访谈，2010 年 9 月。

⁴⁵⁶ Rod Beckstrom, “Letter to Lynn St. Amour”（至 Lynn St. Amour 的信函），第 2 页。

⁴⁵⁷ 访谈，2010 年 9 月。

⁴⁵⁸ 访谈，2010 年 9 月。

⁴⁵⁹ 访谈，2010 年 9 月。

一些公众意见显示公众对整个 DNS-CERT 流程普遍缺乏公开性和透明度，从而导致群体对 ICANN 的意图表示困惑和不信任具有类似的担忧。

4.3.2 公众意见和利益主体参与性

众多访谈和公开材料都提出了 ICANN 在 DNS-CERT 流程期间在多大程度上征集了 DNS 安全利益主体及一般公众的意见并相应地予以解决的问题。例如 Disspain 先生写道：

我们在乎的并不是您有多重视安全问题，而是您猛然对如此重要的问题进行单方分析，并且以如此公开且煽动人心的方式来传达您的观点。

我们同意，作为 ICANN 首席执行官，您有责任解决这些问题，但通过 ICANN 自下而上、基于共识的多利益主体模式来解决这些问题同样是您的职责所在。而且，在就跨领域的复杂问题发表评论以确保分析的有效性及其利益主体的参与性以避免不必要的困扰或担忧时给予应用的关注，也是 ICANN 中担任具有影响力职务的人员职责所在。⁴⁶⁰

Disspain 先生的观点得到了 St. Amour 女士的认同，St. Amour 女士表示对 DNS-CERT 提案的制定方式“极为担忧”，并认为 ICANN 未能履行“公开、自由访问、多利益主体和基于知识的流程”这一承诺。⁴⁶¹再加上缺乏利益主体的参与，St. Amour 女士还认为 ICANN 的相关安全提案：

未令人信服地显示已对替代模式进行充分的分析。ISOC 认为这些提案提出得过于贸然，即未获得 ICANN 内部支持组织和咨询委员会的全力支持，也未获得包括技术群体在内的广大群体的全力支持。⁴⁶²

在互联网管理计划 (Internet Governance Project) 网站上，Milton Mueller 在博客中写道：

这个故事的一个寓意是传统互联网技术群体对于 ICANN 及其抱负仍存有疑窦。另一寓意是如果 ICANN 首席执行官对技术群体提出质疑或使其看似他们执行的工作并不正确，这位首席执行官必将付出沉重代价。

一位受访者评论说，“ICANN 的公开性值得赞赏”，并特别提到“战略举措提案”和“DNS-CERT 商业案例”的公众意见征询期，以及 ICANN 愿意应公众要求延长意见征询截止日期这一行为。不过，这位受访者同时表示对 ICANN “并没有过多举动来显示其对公众的意见作出积极响应”这一点很是担忧。⁴⁶³

一些 DNS 利益主体对内罗毕会议之前没有机会参与其中颇为介怀。例如，ccNSO 在至 ICANN 首席执行官的信函中写道：

⁴⁶⁰ Chris Disspain, “Letter from Chris Disspain to Rod Beckstrom” (Chris Disspain 致 Rod Beckstrom 的信函)。

⁴⁶¹ 同上，第 2 页。

⁴⁶² 同上。

⁴⁶³ 访谈，2010 年 9 月。

尽管 ICANN 的 DNS-CERT 商业计划对现有利益主体（例如 CERT/CC 和 CERT 网络、FIRST 和 DNS-OARC）及其他相关方（例如 RIR、DNS 根服务器运营机构、注册服务商及 ccTLD 和 gTLD 注册管理机构）表示感谢，但 ICANN 在使这些群体参与制定 DNS-CERT 提案方面所付出的努力显得微乎其微。ICANN 与各群体之间缺乏对话导致可能出现重复工作，使具体的角色和职责模糊不清，不够明朗。⁴⁶⁴

ICANN 工作人员专为此案例研究执行的访谈及征集的书面意见对制定 DNS-CERT 提案期间的意见征询和利益主体参与机会的看法显然不同。ICANN 工作人员在 2009 年初提交的一连串意见征询和公众意见材料中指出，此期间他们与大量网络和安全专家进行过磋商（详见附录 1，查看时间表及相关参考资料）。在 2009 年于亚特兰大召开的研讨会上，参与者明确了建立类似 CERT 的集中式协调机构的必要性。不过，内罗毕会议召开之前发布的 2010 年 DNS 研讨会报告考虑更为周详，更有分寸，强调了在提议具体计划之前执行进一步研究和信息共享的所有必要性。

ICANN 意见征询记录显示，在内罗毕会议和 DNS-CERT 提案发布之前，ICANN 网络普通用户群体参与人数甚少。ICANN 与众多 DNS 安全利益主体进行过磋商，不过，与 DNS 群体的互动大部分是以非公开方式进行。2010-2013 战略计划草案建议创建 DNS-CERT 计划，但并未提供公众可以予以响应的详细信息。

内罗毕会议结束后，很多利益主体仍对缺乏参与机会感到不满。⁴⁶⁵为此，ICANN 于 4 月 6-7 日在华盛顿又召开了研讨会，特别召集 DNS 安全群体的各位参与者共享信息并确定当前 DNS 安全措施中存在的漏洞。不过，此研讨会是私下召开的，邀请的参与者不到三十人，⁴⁶⁶这导致部分人对此研讨会持怀疑态度，缺乏热情。

⁴⁶⁴ ccNSO, “Comments on ICANN DNS-CERT Proposal”（有关 ICANN DNS-CERT 提案的意见），第 1 页。

⁴⁶⁵ 访谈，2010 年 9 月。

⁴⁶⁶ ICANN, “April 2010 DNS-CERT Operational Requirements and Collaboration Analysis Workshop Report”（2010 年 4 月 DNS-CERT 运营要求和协作分析研讨会报告）（详见本报告末尾的参与者列表）。