

战略专家组： ICANN 在互联网监管生态系统中的职责¹ (终稿，版本 2014.23.05)²

目录

- [1. 前言](#)
- [2. 互联网上的一切人和事](#)
- [3. “监管”的含义](#)
- [4. 互联网监管的相关观点](#)
- [5. 映射互联网监管生态系统](#)
- [6. ICANN 在这个生态系统中的原则](#)
- [7. ICANN 全球化路线图](#)
- [8. 总结](#)

[附录 A: ICANN 与商务部 \(DOC\) 的渊源](#)

[附录 B: 可能从来都没有单一的“立宪时刻”](#)

[附录 C: 图片和文本框列表](#)

执行摘要

战略专家组研究了《ICANN 在互联网组织生态系统中的职责》，还特别审阅了描述 ICANN 在当前互联网监管生态系统中的责任所基于的假设、关联性和框架；探讨了如何维护和加强 ICANN 在不断发展的生态系统中的作用，同时又以 ICANN 可为复杂的互联网利益网络提供服务的方式来培养思想领导力。2013 年 11 月在布宜诺斯艾利斯召开的 ICANN 第 48 届会议期间，专家组召开了第一次会议，并在经过多次现场会议、协同视

¹ 作者：专家组主席：Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com；专家组成员：Adiel Akplogan、Debbie Monahan、Michael Barrett、Alice Munyua、Hartmut Glaser、P.J. Narayanan、Erik Huizer、Hagen Hultsch、Alejandro Pisanty、Janis Karklins、Carlton Samuels、Ismail Serageldin、Luis Magalhães、Pindar Wong。请参阅关于战略专家组的 ICANN 公告，网址：<http://goo.gl/zyCYbW>。报告起草人：Grace Abuhamad、Bertrand de la Chapelle、James Cole、Alice Jansen、Carla LaFever、Patrick S. Ryan、Theresa Swinehart。这些观点是专家组成员的观点，不代表 ICANN 的任何官方立场。这份报告可以随意分发，用于任何教育或非商业用途。

² 推荐的参考文献：Vinton G. Cerf（主席）等，“ICANN 在互联网监管生态系统中的职责”，《ICANN 战略专家组最终报告》，2014 年 5 月 23 日

视频会议、电话会议和在线协作之后提出了具体的建议。专家组通过两次公开网络研讨会收集了来自 ICANN 全球机构群体的意见，让机构群体可以通过电子邮件和调查提供反馈意见。2014 年 2 月，专家组提供了公众意见终稿的半成品，并在 2014 年 4 月 30 日停止收集意见后制定了这份最终报告。该版本可替代早前的报告草案，但专家组注意到前几个月的许多进展并未充分体现在该文档中。例如，专家组知道 2014 年 4 月下旬在圣保罗召开的 NETmundial 会议取得了显著成果，并相信所声明的原则和路线图符合这份报告。专家组的使命并不是提供再次召开会议的机会，以将最近的进展与报告中的成果进行深入比较；但是，专家组对 NETmundial 的声明表示赞赏，并希望该报告的读者能够注意到这些成果。

历史观点

从 1973 年发明互联网和 1983 年开始可以运行互联网以来，互联网就成了一个访问量不断增加的巨型全球信息和通信基础架构。在互联网运行时期，互联网组织和个人用户的多样性和数量、设备供应商、服务、应用程序以及互联网监管元素等诸多因素反映了互联网非同寻常的扩张趋势。美国政府机构（从美国国防部开始）已将过去 40 年中对互联网的监管责任永久让渡给了私营机构。最后的遗留问题在国家电信和信息机构 (NTIA) 与 ICANN 及 Verisign（他们共同负责生成和传播互联网域名系统 (DNS) 的根区域）的关系中有所体现。许多私营机构组织和部分公共机构组织已获得 ICANN 的授权，负责管理顶级域名。

此外，ICANN 还负责管理数字互联网协议 (IP) 地址空间的顶级分配，以及多个注册管理机构与互联网协议集相关联的参数及其价值。互联网架构委员会 (IAB) 这个私营机构和互联网工程任务组 (IETF) 是互联网协会 (ISOC) 的内设机构，它们负责发展互联网协议的核心标准，而万维网联盟 (W3C) 则处理万维网的协议和标准。2014 年 3 月 14 日，NTIA 宣布其计划终止与 ICANN 签订的 IANA 职能合同，将其目光转向全球多利益主体流程。³ 然后，NTIA 正式开放了其认定的这个流程，作为 NTIA 履行当前监督职能的替代对象或后继对象，直到 2015 年 9 月为止。⁴

我们面临的挑战是，以一种能反映互联网全球覆盖面的方式为 ICANN 确定一种让所有利益主体都能参与的途径。预计到 2030 年，互联网将服务全世界 90-95% 的人口。互联网应用程序会继续增长并呈现多样化的趋势。与几乎所有重要基础架构一样，互联网的用户群体中可能有一小部分用户会滥用互联网。规模、多样性和地理范围三者相结合，建设性的申请与有害的滥用混合在一起，这些都带来了极为复杂的监管难题。互联网是一个由诸多网络构成的网络，这个网络呈现出的跨国性本质特征为监管问题增加了深度和新意。

³ 公共事务办公室，“NTIA 宣布移交关键互联网域名职能的意向”，2014 年 3 月 14 日，[网址：
http://goo.gl/3nMdKT](http://goo.gl/3nMdKT)。

⁴ 同上。

生态系统模式

大量的个人和机构，包括各级政府，都在参与创建、开发、运行和发展互联网上的应用程序和服务，或定义适用于其发展和使用的可互操作的标准。这些不计其数的参与者有多样化的日程、兴趣、动力和动机，并非全都是协调一致的。而对于极为多样化的产品和服务，则能通过互联网和万维网进行互操作，并且要依赖互联网和万维网才能加以使用。

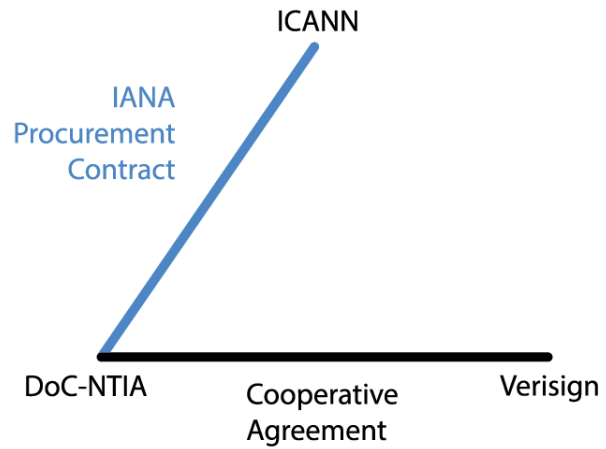


Figure 1: Description of Root Zone Management Process Through IANA Functions

专家组开发了几个互联网生态系统的图释模型，通过这种方式帮助人们思考现存关系的性质。

首先，专家组观察了 ICANN 与美国商务部 (DOC) 之间通过其国家电信和信息管理局 (NTIA) 及 Verisign 形成的独特关系（图 1）。

对互联网功能分层并将主要机构关注点解析为各个不同部分帮助专家组分析了对互联网监管感兴趣的各方及其动机和责任的性质。虽然这些模型不是完整和精确的，但它们有助于对参与互联网生态系统的许多组织（包括与政府共担责任的组织）的关注焦点进行分类。下面的两张插图说明了用于分析生态系统的其他方式，展示了参与者在哪些不同的功能层中运行。



Figure 3: Layered Model of the Internet — Issues

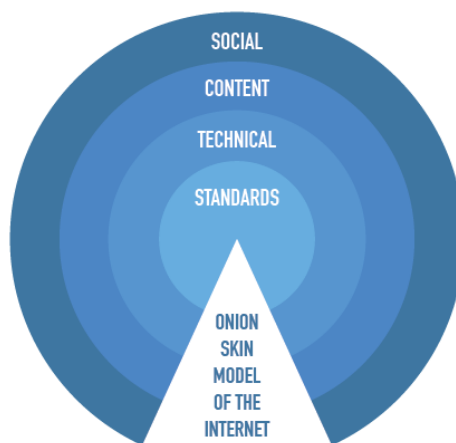


Figure 2: Onion Skin Perspective

监管模式

随着互联网范围的扩大和重要性的提升，许多利益主体也越来越希望改变实施互联网监管的方式。有些利益主体主张成立一个国际化的多边机构（如国际电信联盟 (ITU)）来履行主要职责。其他利益主体则强烈主张成立一个具有包容性且代表政府和非政府利益的监管机构。专家组的结论是，到目前为止，多利益主体模式是首选模式，应该对其进行详细说明并加以巩固。定义“监管”的含义时，专家组采纳了在信息社会世界峰会 (WSIS) 上提出的这个互联网监管工作定义：

互联网监管是由各国政府、私营机构和民间团体发挥各自的作用、共享原则、规范、规则、决策程序和项目以制约互联网演变和使用的一种发展和应用。

对于“多利益主体”，最近的进展需要更清晰的说明。一般来说，多利益主体模式是指在互联网监管决策和机制中，所有相关的利益主体都必须能够参与进来。这并不是说“一刀切”，没有哪一个模式能够适用于所有情况；而是说，互联网监管的发展是一个不断确立和进化的过程，基于在对特定问题寻求解决方案的过程中，通过启发式方法对在某些方面处于危急关头的各方进行的监管。

互联网监管生态系统中的管理

专家组花了大量时间来讨论各个参与者作为“管理者”在互联网生态系统中的职责。互联网生态系统中有许多参与者，有的对学术研究感兴趣，有的关注经济目标，有的有政治和社会目标，有的主要在意个人用户的需求或对个人用户的保护。⁵ 鉴于互联网的日益普及，所有参与者在互联网整体基础架构的正常运行方面存在共同利益，并且都不希望互联网被滥用。这些参与者自身都没有能力解决所有这些问题，但他们在履行职责方面存在共同利益。管理是指更多关注共享资源的良好管理、使用和发展，而不是关注其中的任何个人利益。所有参与者之间不可避免的跨界相互依赖性产生了关于管理通用互联网基础架构的共担或连带责任。

互联网监管的相关观点

专家组研究了监管生态系统中若干利益主体的观点，并指出了这些利益主体对互联网号码分配当局 (IANA) 的职能表示担忧的具体问题。2013 年 10 月 7 日，技术机构团体聚集在一起，通过《蒙得维的亚声明》清晰地表明立场。⁶ 技术机构群体提出了以下建议：

- 他们确定需要继续努力以解决互联网监管难题，并一致同意促进机构群体范围的工作，推动全球多利益主体互联网合作的发展。
- 他们呼吁加快 ICANN 和 IANA 职能的全球化，营造一个所有利益主体（包括所有政府）都能平等参与的环境。

专家组还研究了跨多个政治观点的某些政府对当前安排的不满。很多地方都有要求改变的呼声，它们来自于政治群体的各个领域。我们将在下文中举例说明，而更多详细信息可在主报告中查阅，我们还注意到自从这份报告撰写以来，这个领域仍然很不稳定，有些政府的立场也出现了改变：

- **欧洲**。在一次关于互联网和国际政治的报道中，一位欧洲官员这样陈述欧洲的立场：“欧盟如何应对这个挑战？... 我们需要成员国坚定地承诺，共同努力解决这个问题并且继续与美国合作。我们还应该让志同道合的国家参与进来，例如巴西和印度。”⁷ 2014 年 2 月 12 日，欧盟委员会发表了一份表明立场的文件，号召做出更多努力，从而“确定如何在保护域名系统的持续稳定性和安全性的同时，实现 IANA 职能的全球化。”⁸

⁵ 例如，执法、隐私、安全、数据完整性和保护数据免受伤害。

⁶ 《关于互联网未来合作的蒙得维的亚声明》，2013 年 10 月 7 日，网址：<http://goo.gl/dwGcuG>。

⁷ Erin Baggot（报告起草人），“互联网和国际政治：美国和欧洲的暗示”，2013 年 6 月 16 日，第 30 页，网址：<http://goo.gl/OSI6t5>。

⁸ “委员会与欧洲议会、理事会、欧洲经济与社会委员会以及地区委员会之间关于互联网政策和监管的沟通”，COM(2014) 72/4，2014 年 2 月 12 日，网址：<http://goo.gl/RDEPu1>。美国政府也参与了进来，做出迅速的回应和确认，声明美国政府“很久以来一直鼓励 ICANN 的进一步全球化。”助理国务卿 Strickling 就欧盟委员会关于互联网监管的声明发表回应声明，2014 年 2 月 12 日，网址：<http://goo.gl/OaeW4G>。

- **印度。**《印度教徒报》上发表了一份 2013 年 12 月在印度国家安全理事会秘书处起草的内部文档，报导内容如下：“互联网控制权在美国政府手中，与其管理相关的关键杠杆受其安全机构的支配... 仅仅将根服务器放在印度没有任何意义，除非我们也能对其进行控制和管理。”⁹
- **巴西。**巴西已公开鼓励采纳包容性的多利益主体模式，但迪尔玛·罗塞夫总统在她于 2013 年 9 月联合国大会上的发言中指出：“联合国必须在监管与这些技术相关的国家行为方面发挥主导作用。”¹⁰ 巴西兑现了自己的承诺，与 NETmundial 开展了一次非常成功的活动，针对多利益主体互联网监管推出了一套原则和一个路线图。¹¹
- **俄罗斯。**俄罗斯国内的各级政客曾一致呼吁，将名称和数字的分配转移到以国家为基础的机制中。

映射互联网监管生态系统

就其最通常的意义而言，互联网监管的特征是通过机构之间的**关系网**体现的，这些机构的作用是跨构成互联网监管职能的所有层次来影响互联网的运行和使用。这些关系反映和确认了不同机构和组织的责任、作用和依赖性。整体上既协作又松散结合的相互依赖性是一个特征，尊重这些依赖性已经并将继续成为互联网监管的基本特征。图 5 以抽象概念的方式对此进行了说明。

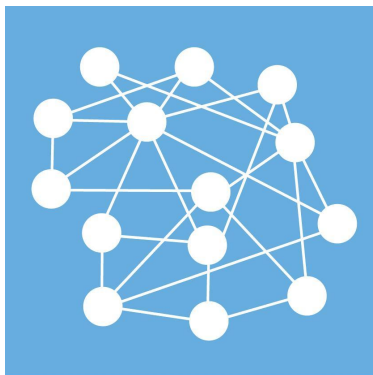


Figure 5: A Web of Relationships

ICANN 本身就是这个关系网的参与者，我们在图 6 和图 7

中对这种关联性进行了部分说明。ICANN 与可以直接参与管理这些互联网架构的技术元素的其他组织紧密**协调**。此外，ICANN 还与对监管的其他方面感兴趣或负有相关责任的许多国际或全球机构建立了**参与关系**。

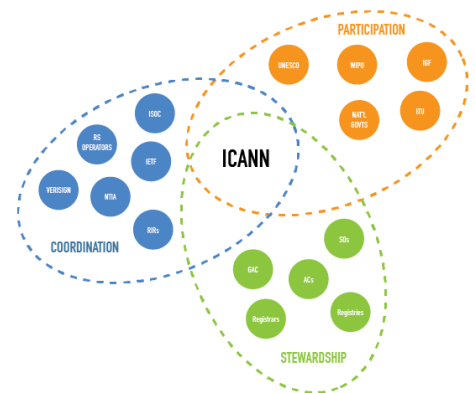


Figure 6: Expanding Web of ICANN Relationships

⁹ Sandeep Joshi, “印度要敦促从美国释放对互联网的控制权”，《印度教徒报》，2013 年 12 月 7 日，[网址: http://goo.gl/zGPofR](http://goo.gl/zGPofR)。

¹⁰ 迪尔玛·罗塞夫总统阁下在第 68 届联合国大会的一般性辩论开幕式上的发言，2013 年 9 月 24 日，[网址: http://goo.gl/1NWf7f](http://goo.gl/1NWf7f)。

¹¹ 请参阅《NETmundial 多利益主体声明》，[网址: http://www.netmundial.org/netmundial-multistakeholder-statement/](http://www.netmundial.org/netmundial-multistakeholder-statement/)。

在分层模式中映射 ICANN 关系

ICANN 在互联网的分层模式中如何配适？在多利益主体互联网监管生态系统中，任何单个的机构、利益主体或影响者都不能在监管中唯一起作用，而是代表其各自的社群或根据其特定的责任进行参与。在图 7 中，我们说明了某些此类组织在互联网的分层模式中是如何配适的。请注意，我们的图释不是全面的综合性视图，它旨在表明某些机构的特征和某些互动关系，但实际上还有更多的内容。¹² 虽然可针对生态系统中的许多不同参与者制作类似的图释，但这个特定图释的关注焦点是 ICANN。

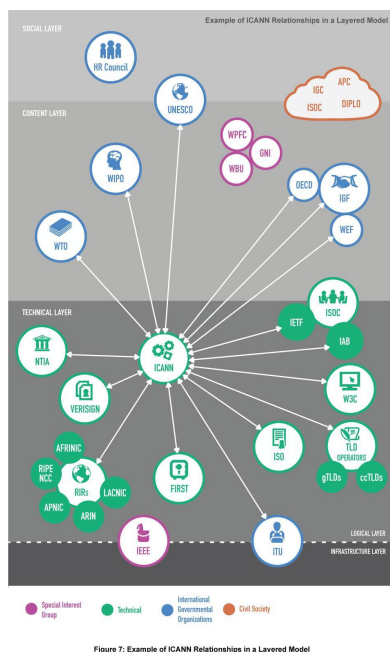


Figure 7: Example of ICANN Relationships in a Layered Model

如果必须选择一个词来描述互联网监管生态系统的特征，那必须是多样性。系统的参与者包括来自私营机构、学术界、民间团体和政府的个人以及小型或大型的正式和非正式群体、组织和机构，还包括全球政府间和非政府组织。

ICANN 在这个生态系统中的原则

对互联网或 ICANN 来说，从来都没有，可能永远都不应该有单一的“立宪时刻”。这个专家组致力于通过提出一套“5 R”理论来制定原则。它们分别是：(1) 互惠性 (Reciprocity)、(2) 尊重 (Respect)、(3) 鲁棒性 (Robustness)、(4) 合理性 (Reasonableness)、(5) 现实性 (Reality)。

1. **互惠**：不伤害，也不威胁要伤害。互惠原则有助于确保在生态系统中参与者相互之间以对方期待的方式行事和采取行动。
2. **尊重**：尊重自由选择和多样性。David Clark 教授（此项目的前首席互联网架构师，1982 年后任职）在 1992 年清晰阐述了一个著名的观点：“我们拒绝国王、总统和投票。”因此，没有正式的层次结构和职务名称就意味着需要深层次的包容、合作与协作。对 ICANN 而言，我们相信这意味着为跨所有利益主体（包括支持组织、顾问委员会、理事会和工作人员）的合作建立激励机制。扩大一个群体的参与度不得以牺牲另一个群体的参与度为代价。

¹² 例如，ICANN 在生态系统中与其他组织的关系包括：GAC 观察员（ITU、WTO、OECD、UNESCO 和 WIPO）；ICANN 是 OECD 互联网技术咨询委员会 (ITAC) 的成员。ITAC 参与了 OECD 委员会关于数字经济政策（原名 ICCP）的工作，为 OECD 互联网相关政策的制定出谋划策 (<http://www.internetac.org>)；IETF 与 ICANN 在 IANA 职能的协议参数注册管理机构服务方面进行合作；ITU、W3C 和 IAB 通过技术联络组 (TLG) 为 ICANN 理事会提供建议；WIPO 是关于 gTLD 的统一域名争议解决政策 (UDRP) 提供商；UNESCO 与 ICANN 在新 gTLD 计划的 IDN（国际化域名）方面进行合作；ICANN 在 ccTLD 委派方面依赖 ISO；ICANN 是 WEF 成员。ICANN 与联合国人权委员会、WPEC、WBU、GNI 以及 IEEE 之间没有特定的关系。请注意，我们仅列出拥有多个政府的政府组织，但 ICANN 与单个机构（如 NTIA）或单个公司（如 Verisign）也有关系。

3. **鲁棒性：**谨慎地发送，宽容地接受。互联网及其监管机制非常复杂。在这种环境下，ICANN 应尽可能借鉴已在 IETF 行之有效的原则，并对其进行改编。特别是“Postel 原则”，它建议生态系统中的参与者应该“对您发送的内容持谨慎态度，对您接受的内容持宽容态度。”¹³ 在 IETF 环境中，这已成为所谓的“鲁棒性原则¹⁴”。用户之间的互动、技术机构群体的各个方面及其内部的问题正是通过这种方法来处理的。在努力重述、验证和简化的同时，ICANN 的政策制定工作也可以采用鲁棒性原则，避免自上而下的强制命令。
4. **合理性：**避免反复无常或武断的决策。任何监管体制的合法性都取决于参与者对流程、决策和结果的信任度。对任何行动来说，拥有毫无异议的一致性支持意见的情况极为罕见。一个值得信赖的体制，其特点是，在这样的体制下理性的人可以持有不同的观点。为了让理由得到认可，专家组认为利益主体必须相信 ICANN 的透明度、问责制、辅助性和公平性。
5. **现实性：**理论必须永远经得起实践的衡量和检验。互联网监管已通过启发式方法（使用基于经验的技术来解决问题、学习和发现）得到发展，将来应该继续以这种方式进一步发展。在对互联网运行作出贡献的许多主体之间，互联网实施和通信的分散式特性体现了灵活协作模式的可行性，即使明知这种模式会出错也是如此。互联网监管机制和机构必须采用符合这种机制或组织职能的结构、行动机制以及决策的形成、制定、审查和求助机制。形式为职能服务。

路线图

对上述几个方面进行审查之后，专家组针对 ICANN 的路线图提出了以下建议：

1. **全球化，不是政府间。**国家及其政府固然是利益主体，但 ICANN 的结构及其相关机构现在并且应该日益扩大在全球或地区的覆盖范围。“不是政府间”的意思是，互联网监管流程不应仅局限于政府之间。事实再次提醒我们：形式为职能服务。
2. **根区域管理的合并与简化。**专家组认为与保护根区域系统和 IANA 职能合同相关的问题是应该全面解决的问题。透明度和问责制原则应针对这个流程规定高度的公共可见性。
3. **义务确认书网络（记录今天发生的事情）。**专家组讨论的最重要的概念之一就是，使用自愿性双边或多边的相互义务确认书来记录互联网监管生态系统中不同参与者之间的关系和承诺。将关系记录在案而形成网络会创建一个有回复力和防御能力的灵活结构，这种结构可以随着时间的推移向前发展，并且没有容易受控制的中央点。利益主体之间目前有多种合作方式，但以书面方式记录的只是少数承诺和工作实践。然而，已经有人指出，这种承诺网络经证实很死板，很难改变。此外，第三方可能会将他们出于某些原因认为不受欢迎的问题做双边安排。如果事实证明这种结构有用，则必须解决这些顾虑。

¹³ 这个概念是互联网先驱 Jon Postel 提出的，它有多种不同的说法，例如“Postel 原则”、“Postel 法则”或“鲁棒性原则”。请参阅主报告 §2 部分了解更多信息；另请参阅 Paul Hoffman 的“*IETF 之道：互联网工程任务组新手指南*”，*IETF*，2012 年 11 月 2 日，网址：<http://www.ietf.org/tao.html>。

¹⁴ “鲁棒性原则”，维基百科，2013 年 11 月 8 日，网址：http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle。

4. **制定 ICANN 义务确认书。**专家组建议 ICANN 制定与 ICANN 责任相关的量身定做的义务确认书 (AOC) 文本。这些文本将记录 ICANN 与希望参与的非政府性质的生态系统合作伙伴（例如 I* 组织）之间的自愿性双边或多边承诺。对于 ICANN 与政府之间的关系，建议制定单独的通用确认书文本，以便能受到平等对待。GAC 有可能协助起草这种通用文件的文本。
5. **在关系网中实现问责制流程的全球化。**我们假设成立问责制专家组，各方通过 AOC 就专家组的成员和流程达成一致意见。成立专家组的目的是在 AOC 的一方认为另一方以某种必须问责的方式违约且 AOC 中明示或暗示的所有其他解决机制都不能产生令人满意的结果时提供资源。重要问题是对 AOC 或另一方心怀不满的第三方的问题，而不是 AOC 的那一方。全局性问责制专家组能否处理此类状况还有待观察。

结语

专家组认为 ICANN 在互联网生态系统中起着至关重要却又受到限制的作用，这是与其责任牢牢绑定在一起的，因为 ICANN 要负责管理 DNS 的根区域，委派顶级域名注册管理机构，分配顶级互联网地址空间（主要是分配给地区互联网注册管理机构，并通过他们分配给互联网服务提供商 (ISP)），以及根据由 IETF 的工作提供给 IANA 的建议管理参数注册管理机构。

为了实现透明度，ICANN 有义务取得进步，记录与互联网生态系统中其他实体之间的双边关系和承诺，在追求卓越运行的过程中优化内部实践，确保代表全球公共利益来履行自己的责任。专家组强调，该报告并不表示需要扩大 ICANN 除自身已被赋予的责任之外的职责范畴。相互签署的 AOC 可以是灵活的，以适应技术、时间和需求的变化。

专家组认为，此报告路线图（第 7 部分）中描述的行动代表了实现第 6 部分中概括的各项原则所需的具体步骤。我们认识到 ICANN 的任务正在不断发生变化，而我们希望此报告将有助于 ICANN 履行其义务，并实现 1998 年 ICANN 成立时的初衷。

[下面是报告全文]

战略专家组： ICANN 在互联网监管生态系统中的职责¹⁵ (报告全文)¹⁶

1. 前言

应互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 的请求，此专家组将审查描述 ICANN 在当前互联网监管生态系统中的责任所基于的假设、关联性和框架。它将探讨如何保持和加强 ICANN 在不断发展的生态系统中的作用，同时又以 ICANN 可为复杂的互联网利益网络提供服务的方式来培养思想领导力。ICANN 对专家组的任务做以下描述：¹⁷

- 帮助审查 ICANN 在当前互联网生态系统中的责任所基于的假设、关联性和框架；
- 针对如何维持和增强 ICANN 在不断变化的生态系统中的管理职能提出意见；以及
- 针对 ICANN 如何能够服务于一系列复杂的互联网社群培养思想领导力；
- 提供一系列指导原则，确保在与国内和国际机构的合作下，成功发展 ICANN 的跨国多利益主体模式；
- 在与全球参与者的协商下，提出完善 ICANN 在互联网监管生态系统中的作用并使其全球化的路线图；
- 在与其他许多全球参与者和 ICANN 利益主体的协商下，提出在全球互联网监管工作中实现 ICANN 的职责、目标和里程碑的框架。

战略专家组研究了《ICANN 在互联网组织生态系统中的职责》，还特别审阅了描述 ICANN 在当前互联网监管生态系统中的责任所基于的假设、关联性和框架；探讨了如何维护和加强 ICANN 在不断发展的生态系统中的作用，同时又以 ICANN 可为复杂的互联网利益网络提供服务的方式来培养思想领导力。

¹⁵ 作者：专家组主席：Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com；专家组成员：Adiel Akplogan、Debbie Monahan、Michael Barrett、Alice Munyua、Hartmut Glaser、P.J. Narayanan、Erik Huizer、Hagen Hultzsich、Alejandro Pisanty、Janis Karklins、Carlton Samuels、Ismail Serageldin、Luis Magalhães、Pindar Wong。请参阅关于战略专家组的 ICANN 公告，网址：<http://goo.gl/zyCYbW>。报告起草人：Grace Abuhamad、Bertrand de la Chapelle、James Cole、Alice Jansen、Carla LaFever、Patrick S. Ryan、Theresa Swinehart。这些观点是专家组成员的观点，不代表 ICANN 的任何官方立场。这份报告可以随意分发，用于任何教育或非商业用途。

¹⁶ 推荐的参考文献：Vinton G. Cerf（主席）等，“ICANN 在互联网监管生态系统中的职责”，《ICANN 战略专家组最终报告》，2014 年 5 月 23 日

¹⁷ “在 ICANN 第 47 届德班会议上公布战略专家组” ICANN，2013 年 7 月 15 日，网址：<http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>。

2013 年 11 月在布宜诺斯艾利斯召开的 ICANN 第 48 届会议期间，专家组召开了第一次会议，并在多次协同视频会议、电话会议和在线协作之后，提出了具体的建议。专家组成员与起草人、工作人员一起，共同协作撰写了此报告。他们是通过使用共享的在线文档来完成这个任务的，参与者可以在这里持续提交文本、提供意见、互相交换不同的观点并进行商讨。此外，专家组还通过两次公开网络研讨会收集了来自 ICANN 全球机构群体的意见，¹⁸让机构群体可以通过公共的电子邮件用户清单服务系统（在 2013 年 9 月至 2014 年 2 月 14 日期间开放供提交意见）¹⁹和调查提供反馈意见。²⁰2014 年 2 月，专家组提供了公众意见终稿的半成品，并在 2014 年 4 月 30 日停止收集意见后制定了这份最终报告。该版本可替代早前的报告草案。专家组总结了 2014 年 3 月 NTIA 公告的一些讨论以及 2014 年 4 月开展的 NETmundial 活动。²¹特别是在 2014 年 3 月 14 日，NTIA 宣布其计划终止与 ICANN 签订的 IANA 职能合同，将监督责任转向全球多利益主体流程以及与该流程相关的所需特性，包括维持互联网的开放性、否决任何纯政府间解决办法的提案。²²但是，这些事情都发生在专家组公布初步报告之后，因此对这些问题的所有处理工作都不属于本报告的范畴。专家组认为，虽然并非报告的所有内容都是毫无异议的，但它代表了大多数人的意见。专家组在下面报告了其研究结果。

2. 互联网上的一切人和事

互联网是在政府和学术界（后来还有民间团体和私营机构的参与）的通力协作下，经过一系列长期的试验和开发工作而成长起来的。互联网最早是美国国防部（以及其他部门）发起的一个项目，其当时的功能已退出历史舞台。现在，互联网已成为一个全球性的数字通信和信息平台，到 2014 年互联网已运行了 30 多年，它仍将继续演进、发展和扩大范围。²³

必须承认，互联网不同于此前出现的所有类似网络。互联网总是在运行，连接到互联网的设备总是会保持联系。它是一个双向系统，有别于传统的有线和无线电视或广播的广播网络。与电话系统不同，任何设备都可以同时与多个来源及接收器相互发送或接收流量。因此，它顺应历史和技术的潮流，出于实际需要开发了一套独特的监管实践，也就不足为奇了。

¹⁸ 战略专家组网络研讨会归档文件，网址：<http://goo.gl/uYh5Kr>。

¹⁹ 战略专家组电子邮件归档文件可访问：<http://mm.icann.org/pipermail/ioepanel/>。

²⁰ 调查是通过 Survey Monkey 进行的，其中包含针对机构群体的若干问题。网络研讨会演示文稿幻灯片中指出了这些问题，具体可访问：<http://goo.gl/LrwU0o>。

²¹ 有关更多关于 NETmundial 活动成果的信息，请参阅下面的附录 B。

²² 公共事务办公室，“NTIA 宣布移交关键互联网域名职能的意向”，2014 年 3 月 14 日，网址：<http://goo.gl/3nMdKT>。

²³ 互联网的构想始于 1973 年，它激起了对数据包通信技术的早期探索，然后经过十年的发展，于 1983 年初投入运行。具体请参见以下这份有用的历史摘要：“互联网简史”互联网协会，2014 年，网址：<http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>。

a) 互联网全球化

互联网已覆盖到世界上的许多地区，目前有 27 亿人在使用互联网，大约占全球人口的 40%。²⁴ 最近的一项研究表明²⁵，接下来的 50 亿用户将来自亚洲和非洲：

	今天的互联网 覆盖率	50 亿用户的目 标覆盖率	到 2030 年要 实现目标的新 互联网用户数	总增长率	预期年增长率
亚洲	32%	90%	31 亿	62%	7.3%
非洲	16%	90%	13 亿	26%	13.9%
美洲	61%	95%	5 亿	10%	3.9%
欧洲	75%	95%	1 亿	2%	1%

从上表可以看出，在接下来的 50 亿互联网用户中，大部分将不是来自与以前相同的发达地区，他们也不会以相同的方式访问互联网。正如 Vinton Cerf 在 2005 年所说的，“互联网实际上是成百上千网络运营商的通力协作²⁶”。这种协作的复杂性会持续存在，其参与主体包括通过光缆、铜缆、卫星和移动电话公司，以及近 20 亿个网站和 1 万亿个独立索引页面提供访问的提供商。²⁷ 随着智能手机使用量的不断增加，访问互联网的途径比以往任何时候都更加广泛，在接下来的 50 亿用户中有 40 亿（大多数）用户（“长尾理论”）将改变我们查看和确定互联网监管问题的大环境。围绕着互联网的基本概念现在（并且应该一直）是供每个人使用的开放式通信平台。世界才刚开始看到这个技术上的演变。²⁸

我们将在下面的第 4 部分中进一步讨论生态系统。但现在值得注意的是，互联网的政策前景是动态的，就像技术本身一样。除了 ICANN 提议的专家组外，还通过图释说明的方式提供了一些说明性公告，在互联网群体中引起了很大的关注。虽然这些只是若干激励计划中的一小部分，但它们展示了前景变化得有多快：首先是“关于未来互联网监管的全球多利益主体会议”，也称为“网络世界”，将是今年 4 月要在巴西主办的全球多利益主体活动；²⁹其次是创建 /1net，它是由技术基础架构机构群体在《蒙得维的亚声明》后启

²⁴ 同上。

²⁵ David Reed、Jennifer Haroon 和 Patrick Ryan，“连接接下来的 50 亿用户的技术和政策”，*伯克利科技法律期刊*，2014 年第 29 卷，（即将出版），网址：<http://ssrn.com/abstract=2378684> [下文中称为：Reed 等，“接下来的 50 亿”]

²⁶ Vinton G. Cerf，“互联网监管 -- 第 1.3 版草案”，ICANN，2004 年 10 月 28 日，网址：<http://www.icann.org/en/news/presentations/cerf-internet-publication-28oct04-en.pdf> [下文中称为：互联网监管]

²⁷ 请参阅 Jesse Alpert 和 Nissan Hajaj 共同撰写的“我们知道网络很大...”，谷歌官方博客，2008 年 7 月 25 日，网址：<http://googleblog.blogspot.com/2008/07/we-knew-web-was-big.html>（指出 1 万亿个页面）；另请参阅“万维网的大小”，网址：<http://www.worldwidewebsite.com/>（指出约有 18.2 亿个网站）。

²⁸ John Markoff，“查看互联网的去向”，*纽约时报*，2013 年 12 月 30 日，网址：<http://www.nytimes.com/2013/12/31/science/viewing-where-the-internet-goes.html?pagewanted=1>

²⁹ 关于未来互联网监管的全球多利益主体会议，网址：<http://netmundial.br/> 或 <http://netmundial.org/>

动的一项激励计划；³⁰第三是宣布成立由英国皇家国际事务研究所和 CIGI 领导的“关于互联网监管的全球委员会”。³¹ 这些多样性激励计划在范围、目标、包容性和参与度方面都有很大的差异。例如，任何人都可以通过 /1net 邮件用户清单服务系统加入活跃的在线讨论，而委员会则是一个封闭的、仅受邀才能加入的专家组。虽然这些激励计划具有的包容性程度和活动种类可能不尽相同，但它们都有一个可以定义互联网的共同之处：共享的对责任和管理看法。任何特定激励计划可能产生的任何合法性都来自于对参与其中的全体支持者的信任和信心。如此众多的不同群体对定义未来互联网应该如何定型所表现出的日益浓厚的兴趣以及加入对话的意愿都是积极的发展。

在 1998 年 ICANN 成立时，互联网访问就是需要进行有线连接的一种现象，当时全球只有约 1.47 亿互联网用户，仅仅是 2014 年 27 亿用户的 6%。³² 对于非洲，世界银行报告称，估计 1999 年在非洲的 21 个国家中每个国家只有 1,000 多位用户，并指出互联网是“基本上不重要的媒体”。³³ 不仅互联网的采纳和使用处于相对初级的阶段，多利益主体机构的体制也处于这样的阶段。例如，互联网协会 (ISOC) 在六年前（1992 年）刚刚成立，而互联网监管论坛 (IGF) 直到七年后（2005 年）才建立。如上文所述，在 2013 年和 2014 年初，已宣布了一些新的活动事件和激励计划。通过这些激励计划，互联网监管生态系统可能会在十年后变得更加丰富：可能比以往任何时候都更加多样性、更发达、更有相关性。虽然我们无法预测这个生态系统将来的面貌，但希望它在发展演进的过程中更具有包容性，能让加入互联网的群体（特别是来自新兴经济体的群体）发出许多新的声音，并且随着新用户加入互联网，他们能越来越多地参与到影响其自身使用互联网的监管讨论中。此外，加入互联网的不仅仅是人：估计使用互联网的设备和电器（“物品的互联网”）目前占有 4.8 万亿美元的市场，并且到 2020 年将占有 8.9 万亿美元的市场。³⁴

³⁰ /1net, 网址: www.1net.org

³¹ “CIGI 和英国皇家国际事务研究所成立互联网监管全球委员会，瑞典人 Carl Bildt 出任主席”，英国皇家国际事务研究所，2014 年 1 月 22 日，网址: <http://www.chathamhouse.org/media/news/view/196835>。

³² “互联网发展统计信息” 市场研究大全，2014 年 2 月，网址: <http://www.allaboutmarketresearch.com/internet.htm>。

³³ Charles Kenny, “将互联网访问扩展到非洲的乡村贫困人口”，发展的信息技术，2000 年第 9 卷第 25-31 页，网址: <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/28.pdf>。

³⁴ Larry Dignan, “物品的互联网：2020 年 8.9 万亿美元的市场，2120 亿个连接的物品”，ZD 网络，2013 年 10 月 3 日，网址: <http://goo.gl/PE8DS8>。

随着互联网的发展，有更多的用户和设备加入到互联网中，技术应用变得更加多样化。互联网的使用范围变得如此宽广，以至于许多并非直接用户的人员和机构也会受到互联网的使用和可靠运行的影响，或对其产生间接的依赖性。互联网本身只是一种具有大量积极用途的工具，但不幸的是，对互联网的影响进行现实评估时，还不得不考虑一小部分居心不良的用户滥用互联网³⁵，通过利用这个开放的全球基础架构牟取一己私利的情况，而这是所有工具都存在的风险。此外，还必须考虑有组织的犯罪活动和有害的国家计划。多样化的积极和负面活动混杂在一起，在许多方面都产生了极为复杂并且存在细微差别的监管难题。

b) 机构多样性

大量的个人和机构，包括各级政府，都在参与创建、开发、运行和发展互联网上的应用程序和服务，或定义适用于其发展和使用的可互操作的标准，这就增加了互联网监管的复杂性。这些不计其数的参与者有多样化的日程、兴趣、动力和动机，并非全都是协调一致的。而对于极为多样化的产品和服务，则能通过互联网和万维网进行互操作，并且要依赖互联网和万维网才能加以使用。³⁶

如果要描述互联网的特征，那就要强烈关注开放式标准以及跨所有边界的互联网所有组件的互操作性。互联网由如此众多的多样化系统、硬件和软件构成，并且不同机构可以在互联网运行环境中共存和互动，这是互联网的设计理念产生的结果。出于这个原因，**Rick Whitt** 曾说过：“立法者应该理解并适当地尊重在互联网功能设计中纳入的物质和流程。”³⁷ 通过在达成共识的情况下开发的切实可行的开放式标准协议，以及对架构进行分层的方法，任何人都能独立构建互联网基础架构的部件和/或应用程序，并且可以合理地期望实现全球互操作性。此外，互联网具有跨国的基本特征，形成跨界的覆盖面给所有监管工作增光添彩。

³⁵ 互联网犯罪投诉中心 (I3C) 在 2012 年的“互联网犯罪报告”中提供了更多具有刑事犯罪性质的滥用互联网的例子，网址：http://www.ic3.gov/media/annualreport/2012_IC3Report.pdf。

³⁶ 万维网是使用互联网进行连接和传输的一种应用。请参阅“互联网简史”，互联网协会，2014 年，网址：<http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>。

³⁷ Richard S. Whitt, “尊重协议：为互联网时代塑造三维公共政策框架”，Cardozo 艺术与娱乐法律杂志，2013 年 7 月 12 日，网址：<http://ssrn.com/abstract=2031186>。

c) 对互联网及其生态系统建模

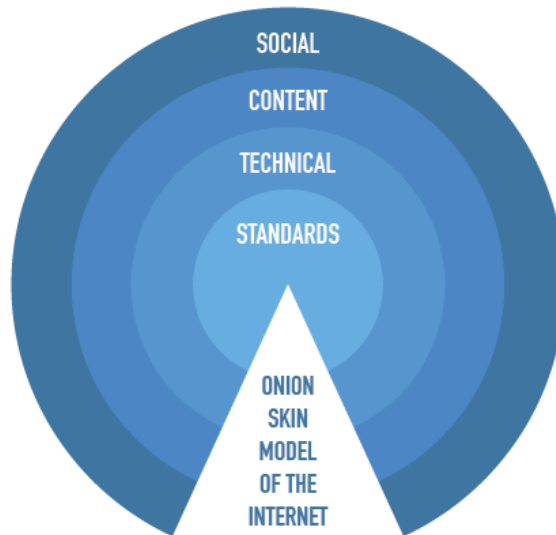


Figure 2: Onion Skin Perspective

学者们曾有一段时间使用分层模式惬意地描述互联网的技术架构，该模式将互联网及其应用程序的不同功能分隔开来并对这些功能的特征进行描述。³⁸ 虽然可以有不同的方式来看待这些层次，如图 2 所示，但其核心都是定义互联网正常运行的技术标准。这些标准形成了**基础架构层**的基石，使这一层成为流量高速通道。紧挨着这一层的是使用数据包传输标准的**逻辑层**，包括 TCP/IP 协议套件以及对 DNS 的管理。**基础架构层**与**逻辑层**一起构成了**技术层**。互联网上的二进位数据在逻辑层的辅助下沿着基础架构层流动，这两个区域之间的“宽松耦合”会继续向前发展。

大多数学者一致认为，在分层模式的顶部或顶部附近有一个**内容层**，在这一层中，技术运行不太重要，但其他政策（如知识产权和内容控制）是最具有直接意义的。由于信任、身份、自由表达和人权问题在互联网和信息政策中受到最大的关注，我们支持增加一个**社会层**。这一层对必须要掌握实践方向、连续评估和处理新出现的政策问题的相关机构进行标识和分层。社会层处理用于定义与在线“社会行为”相关的极为重要的权利和原则的实践。³⁹ 我们在图 2 中对“洋葱皮模式”的描述是一种简化形式，因为有些层（特别是“社会”

³⁸ Yochai Benkler, “从消费者到用户：将更深的监管结构转变为可持续的普及和用户访问”，*Fed. Comm. L.J.*, 2000 年第 52 卷第 561 页，网址：<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/benklerfromconsumerstousers.pdf>。

³⁹ Vinton G. Cerf、Patrick Ryan、Max Senges, “互联网监管是我们的共同责任”，即将在 *I/S: J. 信息社会的法律和政策* 中发表，10 ISJLP, 2014 年，网址：<http://ssrn.com/abstract=2309772> [下文中称为：Cerf，共同责任]。

层和“内容”层)确实有某些动态情况,并不是像模式所示的那样严格分层的。图 3 和图 4 说明可能随功能层中出现的问题而出现的潜在监管问题的范围和多样性。

下面的图 3 从更传统的角度说明了与这个模式中的每一层相关联的性质、功能和示例问题。



Figure 3: Layered Model of the Internet — Issues

最后,查看互联网生态系统的另一种方式是按功能将其分成不同的区段,如下面的图 4 所示。虽然这张图没有(也无法)列出所有利益相关方,但它展示了其利益的多样性以及主要的责任领域。这些组织参与到了我们在第 5 部分讨论的多样性关系网中。ICANN 与生态系统中的许多其他组织一起,共同为对互联网多样性机构相关联的首字母缩写词不熟悉的人开发了一个词汇表。⁴⁰

⁴⁰ 请参阅 ICANN 词汇表, 网址: <http://www.icann.org/en/about/learning/glossary>。

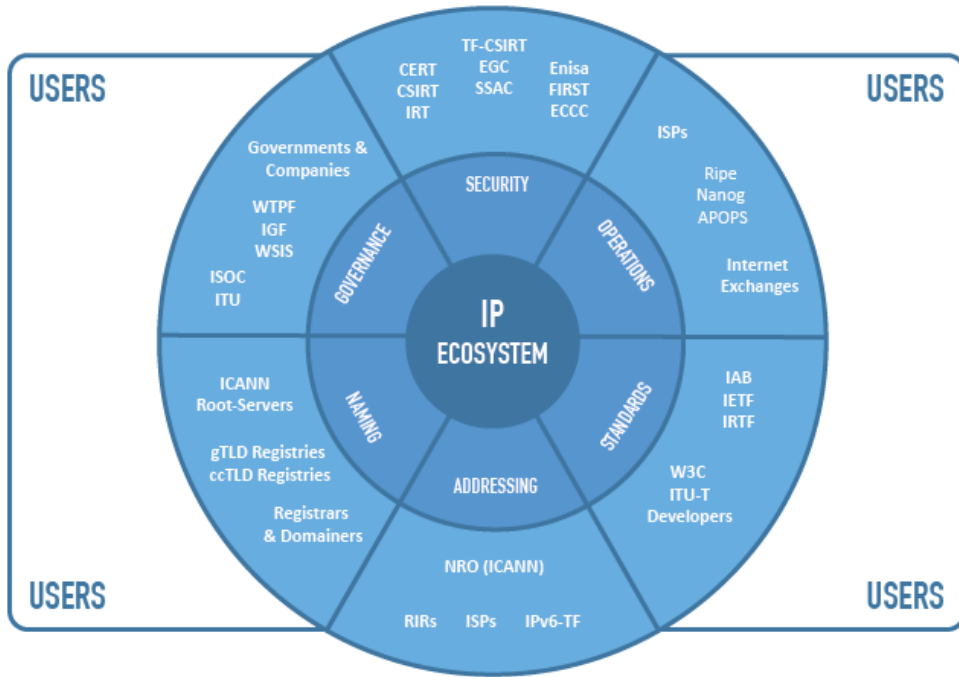


Figure 4: A Functional View of the Internet Ecosystem

最后，有无数种潜在的图形方式来表现参与制定标准的不同机构和群体，以及负责管理这些机构和群体的组织。此报告中的提议提供了某些观点，但在这个意义上，它们既不全面也不权威，专家组强调 George Box 教授的箴言：“从本质上说，所有模式都是错误的，但有些模式是有用的。”⁴¹ 我们现在将讨论“监管”在我们一直提到的生态系统中的含义。

3. “监管”的含义

监管可能是个很大的话题，将这个话题特别应用于互联网并没有将其范围缩小多少。对于监管的含义，已经存在并且会继续存在多种说法。相关范围是什么？谁会受到影响？适用什么规则？如何强制实施规则？规则由谁制定？为什么这些规则是合法的？如何解决关于规则的争议或违反规则的情况？互联网的跨国性质及其使用如何适应规则？

监管要表达的是在某种情况下哪些做法是允许的、禁止的、必要的和/或可接受的。要对监管进行完整的诠释还必须描述受监管的个人、实体（包括机构）和行为，以及监管的主体和方式。它还必须对创建、修正和采纳监管规则的方式以及强制实施监管规则的形式进行某些说明。

⁴¹ George E. P. Box 和 Norman R. Draper, “基于经验的建模和反应表象”, Wiley Books, 1987 年第 424 页。图 4 中的实体参考了互联网协会以前使用的一张图表，其中还缺少一些实体：例如，ICANN 本身就不在图 4 中，因为 ICANN 既不是主体（起管理作用）也不是 ITU，尽管 ITU 的工作涉及生态系统的各个不同方面。

专家组选择使用 2005 年信息社会世界峰会 (WSIS) 于突尼斯举行的第二阶段峰会的闭幕会上提出的互联网监管的工作定义：

互联网监管是由各国政府、私营机构和民间团体发挥各自的作用、共享原则、规范、规则、决策程序和项目以制约互联网演变和使用的一种发展和应用。⁴²

这个定义被 180 多个政府接受，它阐述了许多重要问题，包括互联网监管：需要所有不同类型的利益主体参与（即使在他们“各自的职责”方面仍存在重大分歧）；同时涵盖政策的制定和实施（“开发与应用”），这不一定包含专门的机构；围绕着形成各种不同的监管体制来组织；以及包含互联网这个系统（它的“演进”）及其用户的行为（“互联网的使用”）。专家组承认，将来可能需要修订此文本以适应不断变化的环境。

如上文所述，有各种不同的机构为个人、公司、企业、学术界、政府和其他利益主体提供了加入监管生态系统的机会。虽然这个复杂的生态系统为技术的快速发展和演进提供了充足的机会，但是互联网监管问题从来都没有“一站式”服务，对任何利益主体而言，要正确识别在它认为很重要的领域中它会在哪些方面产生影响，可能是个挑战。

a) 监管与政府

监管不应该与政府混为一谈。监管和政府都会建立活动或行动的“体制”⁴³，但在方式上有很大差异。由于政府在制定规则方面起着重要作用，并且具有影响力，因此政府是多种可能的监管模式之一。政府对规定在国家社会中允许发生哪些行为具有很高的权威性，相当于公民的代理人。在实际工作中，政府经常直接管理自然资源和国家资源，例如用纳税人的钱修建公路和高速公路。对于互联网，政府提供法律框架，行使执法权，满足公民对普通商品的需求。有时候，政府也是基础架构的联合投资方，就像在澳大利亚和新西兰那样，并且这种情况在拉美国家正日益增多。⁴⁴ 政府通常分为国家政府、省级政府和地方政府几个级别。可能还有多个国家参与的地区性安排，如欧盟 (EU)。联合国 (UN) 以及双边和多边条约机制就是政府间监管的例子。

b) 监管体制示例

政府以外的实体可以采纳由规则形成的体制来限制和定义在某种情况下允许的做法。参与者群体还可以成立非政府组织，对他们的常见活动进行监管。这种协调并非互联网所独有的。如下面的文本框 1 中所述，监管也存在于社会和其他非技术活动中。

⁴² “工作组关于互联网监管的报告”，WGIG，2005 年 6 月，网址：<http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>。

⁴³ 专家组使用的“体制”这个术语是指多种标准、规则和最佳实践的组合，有时候也可以表示行使管理、行政或协调职能。这并不是要传达任何负面的含意，例如关于独裁主义做法。

⁴⁴ 请参阅 Benoit Felten 的“发展中经济体的连接模式”，衍射分析，2013 年 10 月 21 日，网址：<http://ssrn.com/abstract=2343233>。

Text Box 1. Governance in Other Sectors

In 1899, the Royal and Ancient Golf Club of St. Andrews, Scotland convened with the United States Golf Association in order to come up with a uniform set of rules for the game. The agreement noted that the rules "can only be kept uniform by mutual agreement not to alter it unilaterally. If Questions of alteration arise . . . [the parties in Scotland and the USA] will consult with each other and with the governing bodies in other countries, and will use all possible means to ensure the maintenance of uniformity."

In the private property context, what is permitted in a residential neighborhood may be governed, in part, by a private Home Owner's Association (e.g. through covenants), that spell out, among other things, rules for the appearance of the homes and gardens making up the neighborhood, and these covenants often differ from the local zoning and planning rules.

Likewise, the technical rules defining the functional operation of the Internet and the World Wide Web are defined by the relevant stakeholders, inter alia, through the Internet Engineering Task Force (IETF) and the World Wide Web Consortium (W3C).

The environment is also subject to numerous arrangements for its governance. Besides local, other subnational, and national mechanisms, bilateral, multilateral and global agreements are in place or being created for specific aspects of environmental governance. Among the most relevant for this study is the Intergovernmental Panel on Climate Change. Although limited to formal decision-making by governments, it involves stakeholders such as industry, civil-society organizations, and subject-matter experts organically. At more local levels, the formality of intergovernmental processes gives way to cooperative management of common resources, which often antedates formal mechanisms by many centuries.

在某些监管体制中，受影响的各方在性质上是相同的。国家的公民通常被统一视为一群个人，其允许的行动受当地法律的约束。但是，在互联网中，各种各样的参与者聚集在一起创建、运行和使用互联网的“网络的网络”和将他们相互连接起来的可互操作的设备。从企业和政府，到个人和机构，这些参与者有着不同的结构、规模和利益。尝试通过无数异类利益主体在互联网某些方面的利益来定义对他们的分类会产生从过于简化到超级详细的结果。实际情况是，现在每个实体或个人在运行良好的互联网中都是利益主体，是创新带来了互联网的发展。

来自私营机构的另一个例子有助于说明这种挑战。提供互联网访问的公司可能发现其自身受到各种各样监管规则的约束。作为企业，可能有国家或地区性的法律要求其遵守关于取得营业执照、运营、合并以及报告方面的特定规则，这些规则可能是国家监管权威机构、执行部门或财政部制定的。公司必须遵循正式规则（例如国家监管权威机构制定的）或非正式规则（例如互联网工程任务组 (IETF)、电气和电子工程师学会 (IEEE) 或国际电信联盟 (ITU) 制定的），按要求达到技术标准，以实现与电话网络和其他提供商之间的互操作性，并满足随身携带设备的用户的需求。此外，公司可能还会随着任何技术的开发和部署，受到环境部制定的与环境相关的规则的约束，以及劳工部制定的人力资源管理规则的约束。最后，除了国家监管权威机构制定的规则外，公司还可能受到电信监管，这取决于公司所提供产品和服务的确切性质，而且可能还需要遵守数据保护权威机构制定的隐私权规则。如果公司提供应用程序（例如电子邮件、云计算、软件即服务、移动应用程序等），可能还会受到关于用户隐私权的各种附加要求的约束，以及关于版权或商标保护的执法要求的约束，而且在某些情况下，外交部还会通过关于出口特定种类信息的规则。

还有来自学术界和民间团体的其他例子，可用于说明来自其他方面的监管。在学术界，同样有紧密联合的群体来共享信息，并执行某种级别的自我监管。例如，在工程界，工程与技术认证委员会 (ABET) 在超过 24 个国家/地区向 3,100 多个项目提供认证。⁴⁵ 同样，对于开发教育性的商业课程并制定相关标准方面，美国国际商学院联合会 (AACSB) 为选择接受其标准的大学制定了全球认证标准，并提供课程建议和质量验收标准。提供商学院教育的全球许多国家/地区都有大学与 AACSB 协作，以确保他们的商业课程具有全球相关性。⁴⁶ 虽然民间团体在其利益和工作方面具有多样性，但自 1951 年以来，世界共同信赖组织激励计划就一直发挥着作用，为全球民间团体的有效参与提供自愿合作参与原则。⁴⁷

通常，政府内部对参与这些活动的责任可以由适当的部委或机构来履行，但在一般监管活动中，责任的履行方不是那么明确。可能会有许多不同的实体参与到应用和实施假设的监管限制中来，甚至不同监管机构制定的规则还可能在不一致并发生冲突⁴⁸。在不同的体制下，制定和应用监管规则的流程也可能不同。就互联网监管而言，重要的是制定和实施能识别利益主体之间的冲突、紧张和摩擦，还能确定问题和模式的流程，并且要找到随时间的推移来解决问题的机制。

c) 管理作为主要指导方针

专家组花了大量时间来讨论各个参与者作为“管理者”在互联网生态系统中的职责。互联网生态系统中有许多参与者，有的对学术研究感兴趣，有的关注经济目标，有的有政治和社会目标，有的主要在意个人用户的需求或对个人用户的保护。⁴⁹ 鉴于互联网的日益普及，所有参与者在互联网整体基础架构的正常运行方面存在共同利益，并且都不希望互联网被滥用。这些参与者自身都没有能力解决所有这些问题，但他们在针对归自己管理的问题履行职责方面存在共同利益。此外，参与者之间还存在不可避免的跨界相互依赖性：一个参与者的行动可能会影响其他参与者。因此，他们有共担或连带责任来组织对此公共基础架构的监管。⁵⁰ 可以恰如其分地将全体参与者描述为“通力协作”。⁵¹

我们对监管生态系统的讨论产生了三个术语，用以描述不同参与者所扮演的角色的性质：通过知情参与来履行管理、协调和贡献的职责。下面将逐一说明：

⁴⁵ ABET, 网址: <http://www.abet.org/about-abet/>。

⁴⁶ AACSB, 网址: <http://goo.gl/JsTRFH>。

⁴⁷ One World Trust, 网址: <http://www.oneworldtrust.org/>。

⁴⁸ 但大可以说，在政府内部也会发现重叠和不一致的情况。

⁴⁹ 例如，执法、隐私、安全、数据完整性和保护数据免受伤害。

⁵⁰ Cerf, 共同责任, 前面已引用。

⁵¹ Cerf, 互联网监管, 前面已引用。

i) 管理

管理是一种领导形式。这个概念是在环保领域和集体行动理论中产生的，它描述的是为了使所有相关各方获得最大利益，通过一套共享的规则对公共资源或空间进行管理。⁵² 这可以包括委托特定的实体来帮助制定这样的规则（可能还要帮助实施这些规则）。就互联网监管而言，这个术语适用于每个结构的特定公共利益责任，例如：由 IETF 或万维网联盟 (W3C) 制定标准，或由号码资源组织 (NRO) 通过地区互联网注册管理机构 (RIR) 管理 IP 地址。

管理是指更多关注共享资源的良好管理、使用和发展，而不是关注其中的任何个人利益。这在很多方面就像监护人所起的作用：保护资源（如域名空间），为参与的利益主体确认和提供资源。它包括规定我们如何管理、开发和保护这种空间的原则和目的，同时确保我们防止发生可能导致永久失衡的有害事件或活动。我们需要确保我们所做的对 ICANN 而言什么是适当的以及不适当的决策能体现这些原则。换言之，管理要求通过非常广泛、灵活地视角看待这个世界：有时候，它可能意味着 ICANN 可能需要将生态系统的利益放在首位并加以规避，而在其他情况下，ICANN 可能需要积极填补生态系统中的空间或真空地带，并且能在其他利益主体填补空白时，有意识地以谦虚的态度退居幕后。

我们使用的管理概念主要来源于对公共资源的管理。互联网早就不是这种资源了，因为它引入了市场、财产权和其他特征。但专家组认为必须强调大多数，即使不是所有互联网监管，必须融入这个原则，以这种方式来强调有输有赢或者双输的游戏不能实现最佳结果，且互联网的健康作为整体需要有高于特定参与者的特定利益的远见。

对管理的感觉和对周围的认知必须成为参与互联网监管的所有组织的指南。请注意，管理不是也不需要暗示范围的蔓延。因此，Ira Magaziner⁵³ 于 2011 年向 ICANN 首席执行官和理事会提出的建议是很有帮助的。Magaziner 说 ICANN 的“领导者必须避免尝试建立一个帝国的企图。我认为您最好努力做您需要做、需要关注的事情，但是不要做建立一个庞大帝国这样的事情，因为更大的帝国会成为更大的目标”。⁵⁴

⁵² 请重点参阅 2009 年诺贝尔经济学奖获得者 Elinor Ostrom 的著作

⁵³ Ira Magaziner 在克林顿政府执政期间担任高级政策顾问并促成了 ICANN 的成立。这符合旨在将互联网访问扩展到私营机构的广义“克林顿-戈尔激励计划”。

⁵⁴ Ira Magaziner 在 2011 年 3 月 24 日举行的 ICANN 会议欢迎仪式上的讲话，[网址：
http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt](http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt)。

出于这些原因，检查与平衡以及透明度与问责制就不仅仅是原则本身的问题了，它们还要努力确保参与者能真正遵守这些管理原则，更普遍的是，要采取措施来确保各类指导原则是切实可行的，不是空中楼阁。实际上，我们注意到，在目前的互联网监管讨论之前，就有了谨慎管理的精神，这种精神早在较为简单的 Jon Postel 时期就有了，已经存在了几十年，⁵⁵它使互联网能够发展到今天这样的状况。我们相信，随着互联网监管讨论本身的发展，全球互联网群体将会继续重视谨慎管理，并且管理应该渗入到 ICANN 的所有思想中。

ii) 协调，协调，再协调

任何分散的机构性体制都需要通过协调来处理潜在的不可避免的重叠，以便于采取联合行动，确保不同结构之间的责任不会因为混乱而失效。ICANN 的章程和使命陈述了某些最基本、最核心的协调问题。⁵⁶ 如下所示，章程在第 1 条第 1 款中非常清晰地阐述了 ICANN 的“协调”作用，即设立 ICANN 是为了：

- 协调互联网的三套唯一标识符的分配和指定；
- 协调 DNS 根名称服务器系统的运行和发展；
- 合理适当地协调与这些技术功能有关的政策制订。

在互联网监管的格局中，所谓的 I* 机构群体内，这种协调在 2(d) 部分的图 3 所述的“逻辑层”中特别重要。⁵⁷ 与直觉相反，事实证明最有效的协调不像时钟结构那样的协调（假设在零件与中央协调引擎之间存在严格、僵化或机械性的联系），而是一种灵活、松散耦合的方法，我们将在第 6 部分中加以说明。

iii) 通过知情参与作出贡献

除了上述两个方面外，每个流程或机构都可以通过与其他实体互动、借鉴其他实体的工作成果以及参与其他实体的活动而获益，因为其他实体处理的问题与他们自己处理的问题不同，但其他实体的决策可能会对他们产生影响，或者他们可以吸取其他实体的经验。在互联网监管领域内，这特别适用于知情参与者与处理不同层次问题的实体之间的互动，因为这二者之间没有太严格的区分，而是存在一定互动和交叉：例如，技术决策含有政策暗示，反之亦然。

⁵⁵ Jon Postel 是一位计算机科学家，他为开发许多形成互联网的技术作出了贡献。他是“意见征求书”系列的编辑，并且在南加州大学/信息科学研究所之外创建（并手动运行）了 IANA。他因为自己的公平和专业性受到大家的信任。互联网名人堂，网址：<http://internethalloffame.org/inductees/jon-postel>。

⁵⁶ 互联网名称与数字地址分配机构章程，网址：<http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#1>。

⁵⁷ I* 机构群体包括 ICANN、IAB、IETF、ISOC、W3C 和 5 个 RIR（AFRINIC、APNIC、ARIN、LACNIC、RIPE NCC）。

d) 多利益主体监管的特征与价值

开放式、可参与的政策制定流程有哪些特征？由 Beth Noveck 担任主席的关于多利益主体创新的战略专家组正在对这个问题进行分析。⁵⁸ 但专家组认为，对于可能不熟悉 IETF 标准制定流程或不熟悉开放式源代码软件开发模式的读者而言，通过程序员 Eric Raymond 在 1997 年撰写的题为《大教堂与市集》一文来介绍开放与松散耦合的概念会很有帮助。Raymond 的文章阐述了实现软件工程方法的不同方式。⁵⁹ 许多教育论坛都使用这篇文章来描述“开放”和“封闭”的流程，这种描述为有助于激励互联网创新的各种流程提供了良好的概念模式。

Raymond 描述了软件开发的“大教堂模式”，在这种模式下，只有按层次定义分组的软件开发人员才能查看软件代码。他将大教堂模式”与“市集模式”进行了对比，在“市集模式”下，代码是在互联网上公开共享的，并根据大家的意见向公众开放。他以开发 Linux 操作系统为例对这种理念进行了阐述。

出现低成本的互联网之前，有一些通过契约紧密结合在一起的地区性机构群体，他们的文化促使他们拥护 Weinberg 的“无私”编程，开发人员可以轻松吸引许多技术熟练的智多星和联合开发人员。贝尔实验室、MIT AI 和 LCS 实验室、UC 伯克利分校都成了创新的摇篮，它们带有传奇色彩，现在仍具有影响力。... Linux 是有意识地利用全世界人才并且取得成功的第一个项目。我认为 Linux 的构思与万维网的诞生处于相同时期并非巧合，1993-1994 年，Linux 刚刚结束其萌芽阶段，它在这一时期看到了 ISP 行业以及对互联网中主流利益的探索利用开始兴起。⁶⁰

按照 Raymond 的说法，与较早的电信行业相比，“市集”法与互联网的发展理念具有相同的含义。从本质上说，用于撰写软件的“市集”法与维基百科的工作原理没什么两样：系统是开放的、敞开的，任何人都可以发表意见。⁶¹ Raymond 的核心观点是“让足够多的人看到源代码，错误将无所遁形。”这实际上意味着广泛地传播和讨论代码能提供更好的产品。⁶²

⁵⁸ 请参阅“关于多利益主体创新的战略专家组”，网址：<http://goo.gl/o8oN90>。该专家组的任务是提议“针对广泛的包容性参与、基于共识的政策制定和组织结构提出新模式；设计流程、工具和平台，让全球 ICANN 机构群体都能参与这些新形式的参与性决策制定过程。”

⁵⁹ Eric S. Raymond, “《大教堂与市集》3.0 版”, *CatB.org*, 2000 年 9 月 11 日, 网址：<http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>。

⁶⁰ 同上, 第 18 页。

⁶¹ 请参阅“自由知识原教旨主义者”, 《*经济学人*》, 2008 年 6 月 5 日, 网址：<http://www.economist.com/node/1148406>。

⁶² 同上, 第 8 页。

在制定标准的组织中，IETF 就相当于这个“市集”，它是一种开放的、自发形成的制定标准的环境，没有任何正式的企业“人格”，在这个环境中，工程师开发了能通过互联网传输数据包的核心功能。所有 IETF 设计都可以自由访问，所有 IETF 流程都完整发布在互联网上。⁶³ 如果说有任何缺点，唯一的问题就是浏览 IETF 网站内容时可能会有点累，因为它可能提供了太多的信息。值得注意的是，发布的内容都能以任何格式读取和使用，任何人在任何地方应该都能参与 IETF 流程。如 Harald Alvestrand 所说，IETF 依赖于完全开放的流程，这意味着

任何感兴趣的人都可以参与工作，知道有什么决策，以及对问题发表自己的意见。我们承诺将我们的文档、WG [工作组] 邮件列表、与会者列表以及会议纪要公开发布在互联网上就体现了这个原则。⁶⁴

IETF 是真正的精英团队，其成员是从开放式标准空间的同类人员中精选出来的：如果 IETF 机构群体的成员认为某个工程师的想法有价值，就会采纳这些想法，将其合并到互联网的成套标准中。另一方面，过时或产生相反效果的想法则会激起怨忿并最终失败。正如麻省理工学院的 David Clark（1982 年之后的前首席互联网架构师）发表的著名言论那样：“我们拒绝国王、总统和投票，我们只相信大多数人的意见和运行的代码。”⁶⁵ 虽然开放和封闭流程中的良好实践特征是在独立的项目中形成的，专家组还是要强调它对 IETF 中使用的开放理念和实践的青睐。不考虑特定利益、观点或背景的开放式参与提供了灵活性，能让希望参与的各方参与进来，也能让决定不参与的各方感觉公开透明。IETF 的合法性由选择承认它的机构群体通过参与 IETF 的流程、承认 IETF 的成果、实施或使用 IETF 开发的开放式标准来决定。

4. 互联网监管的相关观点

历史上，互联网号码分配当局 (IANA) 的职能包括协调协议参数、管理 DNS 根区域、分配数字编码资源（即，互联网协议地址和自治系统号码），⁶⁶ 以及为 .ARPA 和 .INT 域提供服务。⁶⁷ 1998 年，美国政府在其政策声明（“白皮书”）中承诺，将管理 IANA 的职能移交给以自下而上、基于共识的方式运行的私营机构实体。⁶⁸ 美国政府对域名系统

⁶³ Harald Alvestrand, “IETF 的使命宣言”，IETF RFC 3935, 网址：<http://www.ietf.org/rfc/rfc3935.txt>。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ “IETF 之道：互联网工程任务组新手指南”，IETF 网站, 网址：<http://www.ietf.org/tao.html>。

⁶⁶ 如 RFC 7020 所述，“互联网号码分配当局 (IANA) 是一个角色，不是组织。对于互联网数字注册管理机构系统而言，IANA 这个角色负责管理最高的 IP 地址和 AS 号码分配层次。”请参阅“RFC 7020：互联网数字注册管理机构系统”，IETF, RFC 7020, 2013 年 8 月, 网址：<http://tools.ietf.org/html/rfc7020>。

⁶⁷ 《IANA 职能合同》公布在 NTIA 网站上。《IANA 职能合同》，NTIA 网站, 网址：<http://www.ntia.doc.gov/page/iana-functions-purchase-order>。

⁶⁸ “互联网名称和地址管理”，ICANN 政策声明，1998 年 6 月 10 日, 网址：<http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper> [下文中称为：白皮书]

(DNS) 实行私有化政策实质上是为了实现其主要目标：提高“全球用户在互联网名称和地址管理方面的参与度。”⁶⁹ 美国政府认为“作为最高统治者的国家政府和作为政府代表的政府间组织都不应该参与互联网名称和地址的管理”。⁷⁰

美国政府的国家电信和信息管理局 (NTIA) 是美国商务部 (DOC) 下设的分支机构，它认为 ICANN 是一个负责管理这些职能的私营机构实体，NTIA 将履行与 ICANN 签订的第一个 IANA 职能合同。预计 ICANN 将履行 IANA 职能，而与 NTIA 签订的短期过渡合同将仅用于确保互联网这一重要部分的安全性和稳定性。在附录 A 中，我们对 ICANN 与 NTIA 之间的历史关系提供了进一步的详细信息。在 ICANN 打下稳固的根基之后，NTIA 声称要将对这些职能的管理工作移交给私营机构。NTIA 设定了一个相对较短的过渡期，表示它“非常希望这个过渡能在 2000 年之前完成。要想达到新企业建立并稳定运行这种程度上，2000 年 9 月 30 日意味着这仍然是个‘可能性极小’日期。”⁷¹

ICANN 与 NTIA 的关系是随着互联网的全球化而平行发展的。2009 年 9 月 30 日，ICANN 与 NTIA 签署了义务确认书 (AOC)，⁷²协调 NTIA 与 ICANN 之间的独家干预关系，并将机构化的 ICANN 问责制进一步推向全球互联网群体。在 AOC 第 4 款中，NTIA 确认“其对多利益主体的、私营主导的、自下而上的 DNS 技术协调政策制定模式负责，保障全球互联网用户的利益。”如 Mawaki Chango 所观察到的，“所谓的义务确认书取代了以前 ICANN 与 DOC 之间的安排，将监管 ICANN 的责任从美国政府移交给了全球审查流程。”⁷³ 用 AOC 的话说，这个“结果反映公众利益的私营协调流程最能够灵活地满足互联网及其用户不断变化的需求。”⁷⁴ 这种移交代表管理的发展进步。

⁶⁹ 同上。“美国政府承诺移交职能，让私营机构来领导 DNS 的管理。”

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 同上。对于在完全移交 IANA 职能之前需要一个过渡期，美国政府认为“如果没有采取措施来确保将管理工作移交给私营机构期间互联网的稳定性，它仍会履行现有的管理职责。”

⁷² 美国商务部与互联网名称与数字地址分配机构之间的义务确认书，2009 年 9 月 30 日，网址：http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/affirmation_of_commitments_2009.pdf [下文中称为，义务确认书]。

⁷³ Mawaki Chango, “私营全球监管中的问责制：ICANN 与民间团体”，Jan Aart Scholte (Ed.) 在纲要中发表，“建立全球民主？：民间团体与可问责的全球监管”，剑桥大学出版社，2011 年，第 270-71 页。

⁷⁴ 义务确认书，前面已引用，第 4 页。

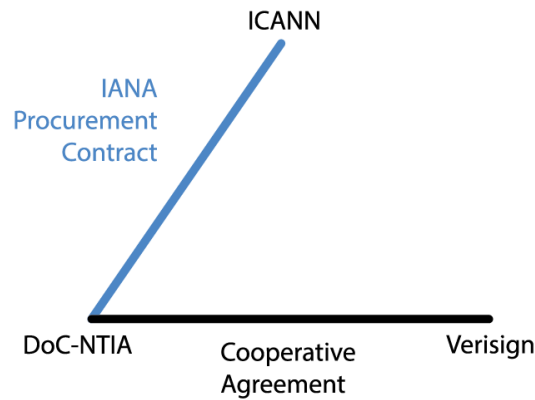


Figure 1: Description of Root Zone Management Process Through IANA Functions

在图 1 中，我们概括了通过 IANA 职能实施的根区域管理流程。DOC-NTIA（行政管理部门）与 ICANN（IANA 职能运营商）和 Verisign（根区域维护者）之间目前达成的协议将根区域管理流程描述如下：⁷⁵

1. TLD 运营商向 IANA 职能运营商提交变更请求；
2. IANA 职能运营商处理请求；
3. IANA 职能运营商将请求发送给行政管理部门进行验证/授权；
4. 行政管理部门将验证/授权发送给根区域维护者来实施变更；
5. 根区域维护者编辑并生成新的根区域文件；
6. 根区域维护者将新的根区域文件分发给 13 个根服务器运营商。

NTIA 维护与 ICANN 和 Verisign, Inc. 分别签订的协议。所有这三个组织开展日常合作来履行各自的责任。ICANN 是 IANA 职能运营商，这意味着它还还为与 NTIA 签订的免费采购合同提供服务来履行 IANA 职能。NTIA 还与根区域维护者 Verisign, Inc. 签订了关于履行其职能的合作协议：Verisign 编辑、发布和分发根区域文件。ICANN 还与 Verisign 签订了与 IANA 职能相关的程序性协议。

⁷⁵ “关于在根区域级别实施 DNSSEC 的调查通知”，商务部，联合注册人，第 73 卷，第 197 号（2008 年 10 月），网址：http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2008/FR_DNSSEC_081009.pdf

a) /1net 关于根区域管理的观点

/1net 邮件用户清单服务系统中最近在热议根区域管理的话题，这种讨论引出了一组用于描述根区域管理问题的无法反驳的问题。⁷⁶ 下面列出了 George Sadowsky 提出的问题，并且通过与机构群体讨论，对问题进行了修正：⁷⁷

Text Box 2. Contribution by /1net

The topic of root-zone management was taken up recently within the /1net listserv, and the discussion led to the presentation of a cogent problem set to describe the issues of the root zone. The following is the presentation of the issues as proposed by George Sadowsky and amended through the discussion with the community:

i) IANA's Role in Vetting Changes to the Root Zone

The Internet Assigned Names and Numbers Authority (IANA) has as one of its functions the vetting of changes in the Internet root zone file. The members of the team that performs the IANA functions are employed by ICANN, the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

ii) Relationship between US government and ICANN

ICANN has a zero-cost contract with the US government to perform the IANA functions. The US government authorizes changes made to the root zone by verifying that ICANN abides by publicly documented policies prior to the changes being submitted for implementation.

iii) Requirement for US venue for IANA functions contract

It has been a requirement for the contractor providing the IANA function to be a US organization, resulting in the provision of the IANA function being subject to US law and the decisions of the US judiciary.

iv) Objections to U.S. government involvement

Objections have been raised to US government involvement in this process on several grounds, including exclusivity and concerns of trust. Objections have equally been raised to movement of the function to several international organizations.

⁷⁶ 如 /1net 网站 (www.1net.org) 上所述，/1net 的宗旨是“为所有利益相关者（个人、政府、民间团体、技术人员等）提供包容性、开放性的聚集平台来支持他们讨论互联网监管问题，并将讨论结果提上已经建立且正在发展的互联网监管机构的议事日程。让所有参与者都能发表和传达意见，以帮助确定未来的互联网监管工作，这是至关重要的。”

⁷⁷ 选自 1net 邮件用户清单服务系统上 George Sadowsky 在“第 5 版，定义 1”中的观点，无数机构群体对此发表了评论，2014 年 1 月 21 日，网址：<http://goo.gl/mgfRbh>。

b) 技术机构群体

技术机构群体最近举行了集会，通过 2013 年 10 月 7 日的《蒙得维的亚声明》清晰地表明了他们的立场。在会议期间，ICANN 会见了技术机构群体的成员，他们呼吁“加速 ICANN 和 IANA 职能的全球化，营造一个包括政府在内的所有利益主体都能平等参与的环境。”⁷⁸ 下面的文本框 3 中提供了此声明的全文。技术机构群体在发表这个声明时，结合了许多政府关于 IANA 职能未来发展的声明。

Text Box 3. Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation (October 7, 2013)

Montevideo, Uruguay – The leaders of organizations responsible for coordination of the Internet technical infrastructure globally have met in Montevideo, Uruguay, to consider current issues affecting the future of the Internet.

The Internet and World Wide Web have brought major benefits in social and economic development worldwide. Both have been built and governed in the public interest through unique mechanisms for global multistakeholder Internet cooperation, which have been intrinsic to their success. The leaders discussed the clear need to continually strengthen and evolve these mechanisms, in truly substantial ways, to be able to address emerging issues faced by stakeholders in the Internet.

In this sense:

- They reinforced the importance of globally coherent Internet operations, and warned against Internet fragmentation at a national level. They expressed strong concern over the undermining of the trust and confidence of Internet users globally due to recent revelations of pervasive monitoring and surveillance.
- They identified the need for ongoing effort to address Internet Governance challenges, and agreed to catalyze community-wide efforts towards the evolution of global multistakeholder Internet cooperation.
- They called for accelerating the globalization of ICANN and IANA functions, towards an environment in which all stakeholders, including all governments, participate on an equal footing.
- They also called for the transition to IPv6 to remain a top priority globally. In particular Internet content providers must serve content with both IPv4 and IPv6 services, in order to be fully reachable on the global Internet.

⁷⁸ 《关于互联网未来合作的蒙得维的亚声明》，2013 年 10 月 7 日，网址：<http://goo.gl/dwGcuG>。

c) 政府观点

不可否认，世界上的某些政府对前文所述及图 1 所示的美国政府在 DNS 根区域管理体制中发挥的独特作用感到不满。虽然政府使用互联网，但他们仅代表在互联网中享有利益的众多利益主体中的一个阶层。了解这些政府观点已成为专家组工作中至关重要的定级组成部分，因为专家组认为，国家将继续表达类似的不满，如果问题得不到解决，将会使互联网分裂成可能中断连接或无法互操作的碎片。⁷⁹

以下例子说明跨多个政治观点的某些政府对当前安排的不满。很多地方都有要求改变的呼声，它们来自于政治群体的各个领域。我们将首先介绍巴西、俄罗斯、印度、中国和南非（金砖五国），然后是欧洲，最后是新兴的互联网世界。我们注意到自从这份报告撰写以来，这个领域仍然很不稳定，有些政府的立场也出现了改变：

i) 金砖五国

2011 年，印度、巴西和南非三国联合提议成立新的联合国机构来接管 ICANN 目前管理的许多监管工作，以“整合并监督负责互联网技术和运行功能的主体，包括制定全球标准。”⁸⁰ 虽然这些国家在过去几年中没有继续这个提议，但他们依旧在新闻媒体和其他论坛中表达对现状的不满。

巴西。虽然巴西已公开支持采纳包容性的多利益主体模式，但它也呼吁在监管问题上增加政府的管理职能。例如，迪尔玛·罗塞夫总统在联合国大会第 68 次会议开幕词中说道，“联合国必须在监管与这些技术相关的国家行为方面发挥主导作用。”⁸¹ 罗塞夫总统的宣言几乎立即得到了来自国际民间团体组织以及许多法律和技术专家及用户的 50 多项支持。⁸² 虽然罗塞夫总统的声明主要是针对监管领域，但她的立场也是与巴西官员曾经发表的关于政府对互联网监管问题影响力的其他声明相一致的，例如，巴西在 2013 年向世界电信/ICT 政策论坛提交的公开声明中感叹道，“到目前为止，政府在国际互联网监管中只起到有限的建议作用，并没有实际的决策过程。”⁸³ 值得注意的是，巴西随后在 2014 年 4 月开展了 NETmundial 活动，该活动由巴西总统 Rousseff 本人申办，会议针对互联网监管制定了一套广受认可的原则和路线图。⁸⁴

⁷⁹ 有人将这个结果称为“分裂互联网”。

⁸⁰ Milton Muller, “印度、巴西和南非呼吁成立‘新全球主体’来控制互联网”, *IGP 博客*, 2011 年 9 月 27 日, 网址: <http://goo.gl/UqJdHV>。

⁸¹ 迪尔玛·罗塞夫总统阁下在第 68 届联合国大会的一般性辩论开幕式上的发言, 2013 年 9 月 24 日, 网址: <http://goo.gl/1NWf7f>。

⁸² 国际民间团体组织致迪尔玛·罗塞夫总统支持她在第 68 届联合国大会上的发言的信件, 2013 年 9 月 26 日, 网址: <http://goo.gl/ans6JT>。

⁸³ Daniel Cvalcanti, “在互联网监管中发挥政府的作用”, *ITU 博客*, 2013 年 6 月 5 日, 网址: <http://goo.gl/ECT2vG>。

⁸⁴ 请参阅前面的“NETmundial 成果”。另请参阅后面的附录 B 中有关 NETmundial 原则的更多讨论。

俄罗斯。俄罗斯关于将分配名称和地址的责任移交给以国家为基础的机制的立场一向是一致、强势和公开的。俄罗斯总统弗拉基米尔·普京为此做了极好的准备，他呼吁“利用国际电信联盟的监视和监督能力对互联网实行国际控制。”⁸⁵这是俄罗斯 2012 年与其他几个国家一起在世界电信国际会议 (WCIT) 上所呈提案的核心内容。⁸⁶虽然该提案在迪拜未被接受，但正如前面指出的那样，可能会继续提出此类提案。⁸⁷2013 年 12 月，俄罗斯外交部长说，“我们无法理解为什么无线电频率是由国际电信联盟分配，而世界互联网域名是由美国商务部控制的总部在加州的企业 ICANN 分配。”⁸⁸

印度。2013 年 12 月，印度人在由印度国家安全委员会秘书处起草的一份内部文档中进行了报导，呼吁印度人在根区域管理体制中发言，将问题作如下陈述：“互联网控制权在美国政府手中，与其管理相关的关键杠杆受其安全机构的支配... 仅仅将根服务器放在印度没有任何意义，除非我们也能对其进行控制和管理。”⁸⁹

中国。中国政府与俄罗斯在相同的提案上签字，希望改变互联网地址分配的控制权。⁹⁰2012 年的一篇文章中对被普遍认为是中国持有的观点进行了总结。这篇文章首先表明 DOC 希望“无限期保留对互联网 13 个根服务器的监督权”的主张，还指出美国不希望全球化，并且“这种拒绝反映了 [美国的] 霸权主义思想和双重标准。”⁹¹

南非。虽然南非在过去几年中没有任何表示，但它在印度、巴西和南非联合提出的“IBSA 提案”中是较早的领导者之一。IBSA 各方从大约 2009 年到 2011 年一直执行这个流程，并针对将“归于联合国体制内”的“新全球主体”提出了建议的指导原则。⁹²在 2011 年的内罗毕 IGF 上广泛讨论了这个提案，它是基于 IBSA 在联合国发表的关于 ICANN 的联合声明而提出来的：

⁸⁵ Leo Kelion, “美国拒绝将互联网控制权移交给联合国机构”, *BBC 新闻*, 2012 年 8 月 2 日, 网址: <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>。

⁸⁶ 文档 DT-X, 俄罗斯、阿联酋、中国、沙特阿拉伯、阿尔及利亚、苏丹和埃及联合提案, 2012 年 12 月 5 日, §3A.2 部分, 网址: <http://files.wcitleaks.org/public/Merged%20UAE%20081212.pdf>。其他地方也有此条款。请参阅文档 47-E, 阿尔及利亚、沙特阿拉伯、巴林、中国、阿联酋、俄罗斯、伊拉克和苏丹联合提案, §3A.2 部分, 2012 年 12 月 11 日, 网址: <http://files.wcitleaks.org/public/S12-WCIT12-C-0047!!MSW-E.pdf>。

⁸⁷ 请参阅 Cerf 等, 共同责任, 前面已引用, 第 12-13 页。

⁸⁸ “莫斯科支持对互联网进行国际监管的想法”, *俄罗斯之声*, 2013 年 12 月 5 日, 网址: <http://goo.gl/qQUJnq>

⁸⁹ Sandeep Joshi, “印度要敦促从美国释放对互联网的控制权”, *印度人*, 2013 年 12 月 7 日, 网址: <http://goo.gl/zGPofR>

⁹⁰ 请参阅文档 DT-X, 前面已引用。

⁹¹ “美国必须将互联网控制权移交给世界”, *人民日报*, 2012 年 8 月 18 日, 网址: <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7915248.html>

⁹² IBSA 关于互联网监管的多利益主体会议, 建议, 2011 年 9 月 1-2 日, 网址: <http://goo.gl/W5qpt>

虽然互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 在其活动中对提高透明度和加强问责制有了积极的推进，但其合法地位仍有问题。事实上，仅让一个国家（而不是由多个国家构成的国际机构群体）作为管理所有国家中的互联网名称与号码的提供者和保证者，违背了已经确立的联合国原则和普遍接受的多边主义原则。

ii) 欧洲

美国政府最大的一批政治盟友在欧洲。虽然美国与欧洲对 ICANN 全球化所持的观点日益趋同，但这是最近的现象。欧盟委员会国际部副总监 Lars-Erik Forsberg 在一篇关于互联网和国际政治的报导中说道，“ICANN 仍然代表少数派”，欧洲关于 IANA 职能的立场与巴西和印度一致：“欧盟如何应对这个挑战？... 我们需要成员国坚定地承诺，共同努力解决这个问题并且继续与美国合作。我们还应该让志同道合的国家参与进来，例如巴西和印度。”⁹³

2014 年 2 月 12 日，欧盟委员会发出了关于 ICANN 全球化和全面监管互联网的立场文件和新闻稿。欧盟副主席尼莉·克洛斯在题为“委员会要在将来关于互联网监管的全球谈判中作为严守中立的调解人发挥作用”的新闻稿中说道，“欧洲必须为以可靠的方式进行全球互联网监管作出贡献。欧洲必须在引导未来网络的发展方面发挥强大的作用。”⁹⁴

欧盟委员会文件号召开进一步的工作来“确定如何实现 IANA 职能的全球化，同时保护域名系统的持续稳定性和安全性。”⁹⁵ 美国政府也参与了进来，通过快速确认作出回应：

美国政府欢迎欧盟委员会对互联网监管的多利益主体模式作出强有力且坚定不移的承诺。我们将和欧盟委员会以及其他互联网利益主体一起，使多利益主体监管更具包容性，尤其是支持发展中国家的参与。我们长期以来一直支持推进 ICANN 的全球化，这体现在我们过去五年旨在向所有国家和利益主体加强 ICANN 问责制和提高 ICANN 透明度的工作中。⁹⁶

⁹³ Erin Baggot (报告起草人)，“互联网和国际政治：美国和欧洲的暗示”，2013 年 6 月 16 日，第 30 页，网址：<http://goo.gl/OSI6t5>。

⁹⁴ 欧盟委员会新闻稿，“委员会要在将来关于互联网监管的全球谈判中作为严守中立的调解人发挥作用”，2014 年 2 月 12 日，网址：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-142_en.htm

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 助理国务卿 Strickling 就欧盟委员会关于互联网监管的声明发表回应声明，2014 年 2 月 12 日，网址：<http://goo.gl/OaeW4G>

基于 2013 年 10 月开放的向利益主体征询意见的活动发表欧盟委员会公告。⁹⁷ 意见征询活动得到了政府、协会和私营机构的关注和回应。⁹⁸ 专家组从这些回应中选择了一些例子，并总结如下表。虽然以下摘录内容来自私营机构参与者，但我们注意到，欧洲政府对他们中的许多参与者都有重要所有权，这表明他们的观点产生的影响比他们纯粹作为私营机构本身产生的影响更广泛。

组织/政府	关于监督 IANA 职能的声明
Nominet (.UK 注册管理机构)	“我们不欢迎 IANA 职能的政府间监督：我们认为这会导致本来应该只是国家事务的流程带有政治色彩。IANA 的任何进一步国际化都应该通过规定直接的问责制来实施”
法国电信 (法国政府占 27% 的所有权)	“虽然 AoC [...] 是 ICANN 从美国政府的历史管理中独立出来的基本措施，但 ICANN 运行使命这部分，即 IANA 职能 [...], 仍受与美国政府商务部签订的合同的约束。这种状况并不令人满意，包括运行使命在内的真正的结构国际化才是至关重要的。”
意大利电信 (TI)	“TI 支持 ICANN 新任主席 Fadi Chehade 的工作，要使 ICANN 成为真正的国际化组织，重新平衡历史上美国在让渡用于分配地址和管理 DNS 根的 IANA 合同过程中所起的作用。”
欧洲电信网络运营商协会 (ETNO)	“所有相关利益主体之间辩论的核心问题需要围绕着 IANA 职能是否应该继续受美国政府采购合同的约束。”
丹麦	“我们认为 ICANN 和 IANA 的新框架必须通过开放的流程与全球利益主体一起讨论”
德国电信 (德国政府占 32% 的所有权)	“像 IANA 职能这样仍受美国政府采购合同约束的单边国家特权与今天的多边问题是不相容的。”

在欧盟委员会的意见征询活动中，许多回应都支持互联网监管的多利益主体模式和《蒙得维的亚声明》（见文本框 3），特别是在呼吁 IANA 全球化方面。专家组指出，虽然许多回应都支持 IANA 全球化，但他们对如何取代这个流程有不同的想法。

iii) 应用处于初级阶段的国家

事实证明，在互联网应用仍处于初级阶段以及私营机构投资是新鲜事物的国家，本地互联网群体成员及其政府代表很难完全了解并参与 ICANN、IETF、W3C、RIR 及其他标准和政策制定组织的多利益主体流程。在这种情况下，各种松散耦合的机构之间具有错综复杂的相互关系，并且会针对此类互联网的新应用方不利，如果新应用方的政策优先级与当时碰巧亟待解决的任何政策问题不一致，就会被孤立起来。

⁹⁷ 尼莉·克洛斯，“互联网监管：我需要您的观点！”，关于数字议程的 EC 博客，2013 年 10 月 9 日，网址：<http://goo.gl/PnJwkd>。

⁹⁸ “全球环境中的欧洲和互联网”，欧盟委员会，2013 年 11 月，网址：<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/content/europe-internet-global-context>。

在这些国家，私营机构和民间团体利益主体所起的作用还达不到这些利益主体在基础架构和多利益主体理念更发达的国家所能起到的作用。缺少的这种能力由更多的政府干预来取代，这些国家有限的资源也被调配给政府主管的事业。此外，虽然新兴经济体的技术机构群体中处于初级阶段的成员有学术机会参加 IETF 的活动，但 IETF 历史上并没有外展到新兴市场中开展直接的工作。审阅 IETF 的未来计划可以发现，它计划的所有会议几乎都在高度工业化的地方举行。我们注意到，APNIC 有稳健的外展计划，⁹⁹同样，亚太地区技术运营互联网会议 (APRICOT) 也在进行有效的外展。有了更多的资源，就能进一步支持和扩展这些活动。¹⁰⁰ 国家或地区顶级域名 (ccTLD) 管理者¹⁰¹和 RIR (AFRINIC、APNIC、ARIN、LACNIC 和 RIPE) 都与他们所在地区内的利益主体一起发挥着重要作用。

IETF、RIR 和其他机构的工作正在取得进展，但是，对处于互联网应用初级阶段的国家在互联网监管中缺少参与度还有另一种解释。在许多情况下，代表们合理要求出席和参与联合国下设组织活动，而不是由大部分技术互联网监管机构组成的私营机构实体的活动，更符合惯例和传统。ITU 是联合国的专门机构，它设有一个“人力资源能力培养部门”，面向发展中经济体内的参与者积极开展外展工作。¹⁰² 该机构向多个“卓越中心”进行了投资，ITU 和不同的政府官员在这里一起参与面向该地区的常规培训和外展计划。¹⁰³ 2007 年，ITU 首先在达喀尔和内罗毕开设了“卓越中心”：这些中心甚至产生回报，2007 年，其培训收入上升到了 270 万美元。¹⁰⁴ 此外，ITU 还通过许多“互联网培训中心”进行补充，包括阿拉伯地区的 7 个研究院、亚太地区的 21 个研究院、非洲的 17 个研究院以及拉美的 9 个研究院。¹⁰⁵ 而且，ITU 还提供到日内瓦或到全球各地参加会议的差旅费，还针对该计划预先批准了来自 64 个国家的参与者的合法资格。¹⁰⁶ 这样，就在联合国的主持下，为新兴经济体中的专家提供了一套供应标准（实际上是一个教育和网络连接超级结构）。

⁹⁹ 请参阅 APNIC，机构群体活动，网址：<https://www.apnic.net/community/support>。

¹⁰⁰ 请参阅 APRICOT 网站，网址：<https://www.apricot.net/about.html>。

¹⁰¹ ccTLD 与 RIR 相互协作来满足新兴市场特殊需求的一个例子是 AYITIC，它是一个专门为海地设计的能力培养项目。针对海地的 ccTLD、LACNIC 以及多个赞助商和捐助方已经一起实施了这个外展计划。请参阅 Ayitic，网址：<http://www.ayitic.net/en/about.html>。

¹⁰² ITU，人力资源能力培养计划，网址：<http://www.itu.int/ITU-D/hcb/>。

¹⁰³ ITU，关于在非洲创建卓越中心的信息，网址：<http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/coe-afr.aspx>。

¹⁰⁴ 同上。

¹⁰⁵ ITU，互联网培训中心，网址：[http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternalTrainingCentres\(ITC\).aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternalTrainingCentres(ITC).aspx)。

¹⁰⁶ “有资格获得费用减免的国家”，ITU，网址：<http://www.itu.int/en/ITU-T/membership/Pages/fellowships-reduced-fees.aspx>。

因此，来自互联网应用处于初级阶段的国家的参与者能坐到桌前很自然地以电信为中心，在多边主义的背景下考虑互联网就在情理之中了。这就是对公共官员进行定期培训，让他们接触技术政策的方式，也是具有吸引力的职业生涯通道。出于这个原因，对于解决来自这些国家的多利益主体参与效率低下的问题，教育、外展、私营机构投资和能力的培养激励计划是必不可少的。通过在专门的计划和电信学校中提供培训，电信机构在发展政策制定者方面是比较成功的。这些计划经常是通过公共和私营机构之间的合作伙伴关系而存在的。虽然某些激励计划目前是通过 Diplo 基金会、美国电信培训研究院 (USTTI)、ISOC 和 ICANN 之类的组织而存在的，但其覆盖面小于 ITU，且参加这些培训的个人在其各自的国家中所产生的机构性影响的层次相对较为混杂。这可能是由于许多人是出于个人利益而参加的，并不是机构和政府战略的一部分。此外，目前有许多激励计划都涉及到国际旅行，这就进一步限制了外展的能力培养工作：让更多的个人能在本地参加培训是外展（向外扩展）真正要做到的。专家组认为，针对教育和能力培养效率低下而采取补救措施将是改进互联网监管的多利益主体流程的重要目标。

5. 映射互联网监管生态系统

就其最通常的意义而言，互联网监管的特征是通过机构之间的**关系网**体现的，这些机构的作用是跨构成互联网监管职能的所有层次来影响互联网的运行和使用。这些关系反映和确认了不同机构和组织的责任、作用和依赖性。正是这种协作和松散耦合环境的整体让互联网得以发展、扩大并支持日益多样化的一系列应用程序。存在相互依赖性特征是之一，而相互尊重已经并将继续成为互联网监管的基本特征。图 5 以抽象概念的方式对此进行了说明。读者应该从图中充分了解和感受到它所代表的这些合作互动机构的丰富性和多样性。在真实的互联网世界中，图中的有些联系（即关系）已形成正式文件，有些联系则不太正式。空间中还有许多组织，图中显示的仅仅是其中的一小部分。

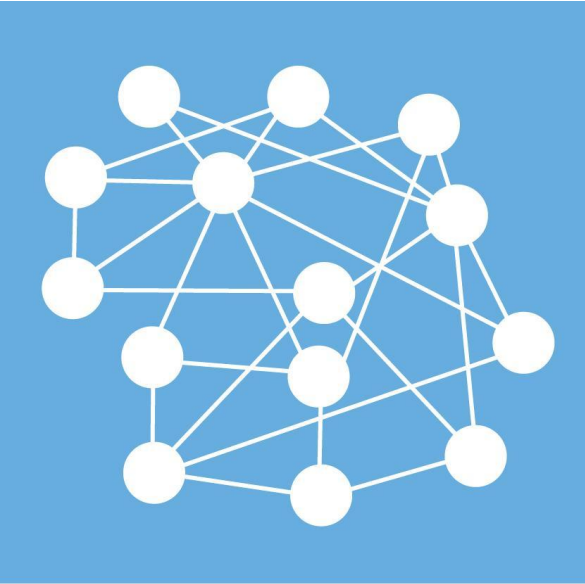


Figure 5: A Web of Relationships

ICANN 如何参与这个网络？我们在图 6 中说明 ICANN 各种关系的性质。在 ICANN 内部，是以支持组织和咨询委员会（包括政府咨询委员会 (GAC)）形式密切耦合的元素，他们参与 ICANN 的管理工作来管理互联网标识和协议参数。为了履行其职责，ICANN 与可以直接管理这些互联网架构技术元素的其他组织紧密协调。更普遍地说，ICANN 还与对监管的其他方面感兴趣或负有相关责任的许多国际或全球机构建立了参与关系。此外，正如文本中其他地方所述，用于互联网监管的组织和机制都有其自己的兴衰起伏。某些问题出现了，接着就上升到突出位置，然后至少得到部分解决，此后，因为实施了有效的解决方案或因为新的问题上升到更突出的地位而逐渐淡化。生态系统是随着时间的推移而动态变化的。

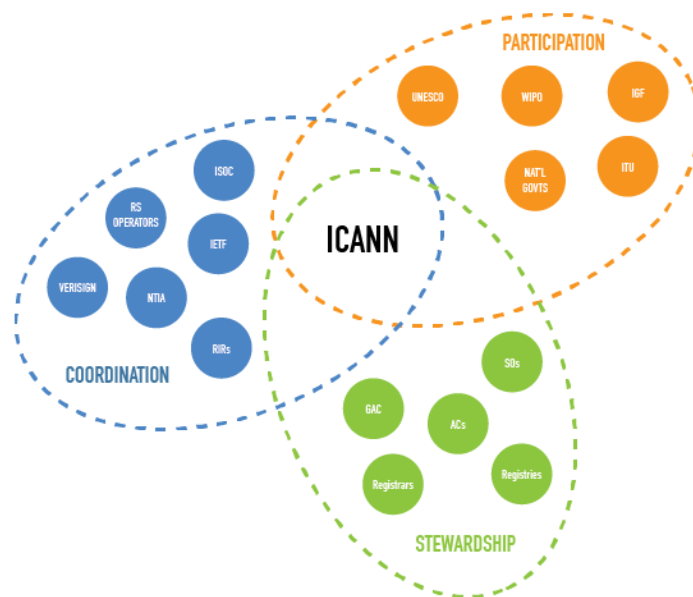


Figure 6: Expanding Web of ICANN Relationships

b) 在分层模式中映射 ICANN 关系

互联网生态系统中的参与者与分层模式有怎样的关系？在目前的多利益主体互联网监管生态系统中，没有单一的机构、利益主体或影响者（除了历史上的美国政府之外）能在监管中起到独一无二的作用。相反，每个利益主体都作为其各自社群的代表或根据其特定的责任通过本地政策制定和监管论坛或通过参加以政府为中心的主体（如 ITU）进行参与。当然，政府在互联网监管中仍然起着独特的重要作用，因为他们最终发布代表公共利益的规则，并制定适用于执法、竞争、消费者保护机构、数据保护权威机构以及其他政府和政府间机构的强制性指令。要谨记这一点，除了 ITU 以外，政府还是许多其他论坛的参与者：例如，他们通过 GAC 在 ICANN 中有专门的地方来表达观点，他们在经济合作与发展组织 (OECD) 中定期赞助对经济合作与发展政策问题的讨论。

在图 7 中，我们说明了某些此类组织是如何形成互联网分层模式的组成部分的。请注意，我们的图释不是全面的综合性视图，它旨在表明某些机构的特征和某些互动关系，但实际上还有更多的内容。¹⁰⁷ 虽然针对生态系统中的不同参与者有类似的图释，但这个特定图释的关注焦点是 ICANN。

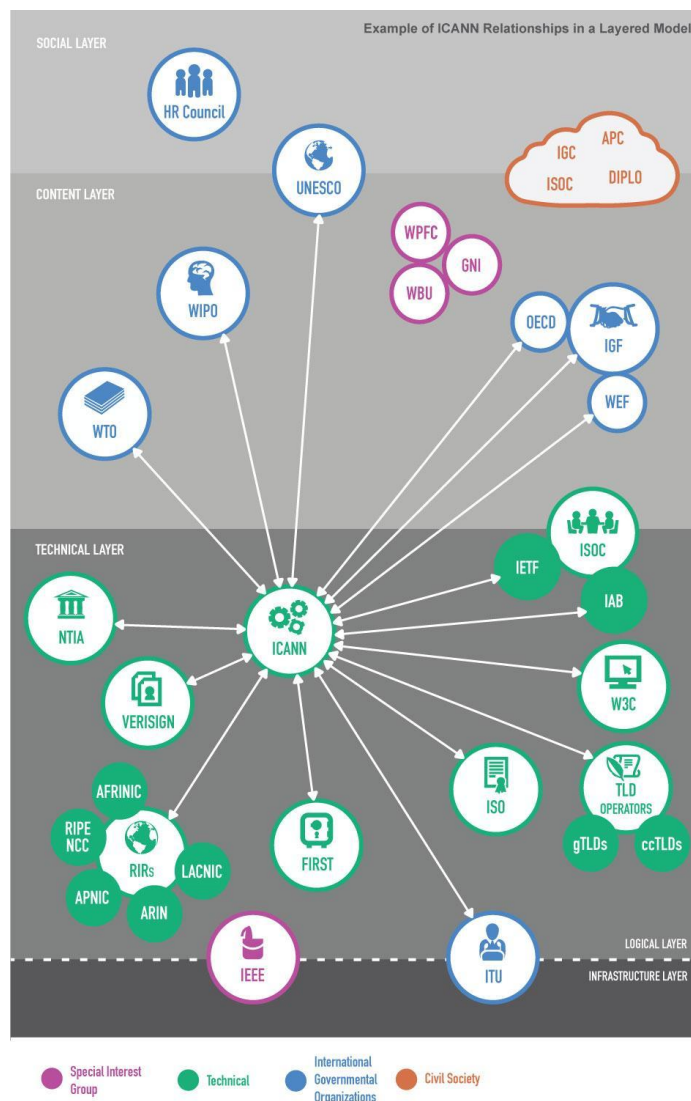


Figure 7: Example of ICANN Relationships in a Layered Model

¹⁰⁷ 例如，ICANN 在生态系统中与其他组织的关系包括：NTIA，GAC 观察者（ITU、WTO、OECD、UNESCO 和 WIPO）；IETF 与 ICANN 在 IANA 职能的协议参数注册管理机构服务方面进行合作；ITU、W3C 和 IAB 通过技术联络组 (TLG) 为 ICANN 理事会提供建议；WIPO 是关于 gTLD 的统一域名争议解决政策 (UDRP) 提供商；UNESCO 与 ICANN 在新 gTLD 计划的 IDN（国际化域名）方面进行合作；ICANN 在 ccTLD 委派方面依赖 ISO；ICANN 是 WEF 成员。ICANN 与联合国人权委员会、WPEC、WBU、GNI、IEEE 之间没有特定的关系。请注意，虽然 ICANN 与单个机构（如 NTIA）或单个公司（如 Verisign）也有关系，但我们仅代表有多个政府的政府组织。

在这种背景下，在就事论事的基础上，出现了日益增多并且在很大程度上是不必要的互联网监管结构和机制。专家组非常认同“形式为职能服务”这种说法，因为已经出现的与互联网相关的许多机构都是不必要的（请参阅第 2 部分）。在互联网先驱 ARPANET¹⁰⁸ 的促成下成立网络工作组 (NWG)，针对互联网的实施和使用情况协调分散协议开发工作。这个工作组的历史合作氛围及有效性得到了继承和发扬，随后又成立了国际网络工作组 (INWG)、互联网架构委员会 (IAB)、IETF、互联网研究任务组 (IRTF)、ISOC 和 RIR，以及与今天的互联网相关的许多其他主体。

特别需要进一步指出的是，监管关系在强度和广度上都因要处理的具体问题而异。互联网监管工作组 (WGIG) 确定了大约 40 个互联网监管问题，且 Laura DeNardis 最近又列出了互联网监管中许多复杂的协调任务。¹⁰⁹ 对于其中的一些任务，图中的组织起着核心作用，并且需要紧密协调；对于其他任务，这些组织仅仅起相关作用或完全不起作用。例如，ICANN 在协调 DNS 方面起核心作用；在某些与 DNS 相关的网络安全方面起重要作用，但并不对其产生直接影响；而根据 ICANN 自己明确规定的免责声明，如果 ICANN 在提供对互联网的直接访问方面起任何作用的话，也仅仅是起作用而已。

实际上，互联网已经面临一系列不断出现的挑战，为了应对这些挑战，¹¹⁰ 正式和非正式的机构和关系也随之产生（有些已经消失了）。¹¹¹ 专家组预计这种趋势会随着互联网的全球化而继续存在。ICANN 正是在这种趋势下应运而生，上世纪 90 年代中期互联网本身对商业活动开放后，ICANN 为协调互联网唯一标识符系统提供了专门的场所。ICANN 以及互联网中密切关联的许多其他机构都是随着由互联网的发展、应用和技术（特别是在私营机构中的使用和个人使用）所驱动的多利益主体讨论和激励计划而兴起的。应需求而生的最新、最主要的例子是 IGF，它是在 WSIS 和 WGIG 的广泛辩论后成立的，目的是继续开展与互联网（特别是其使用和滥用）相关的各种公共政策问题的多利益主体对话。

如果必须选择一个词来描述互联网监管生态系统的特征，那必须是多样性。系统的参与者包括来自私营机构、学术界、民间团体和政府的个人以及小型或大型的正式和非正式群体、组织和机构，还包括全球的政府间和非政府组织。如图 8 中所示，这样一系列的参与者和机构有助于制造紧张气氛，但也有助于创造机会。这样的参与者通过连接到全球互联网发现某种实用程序，并创建积极的反馈循环，产生网络影响，使其他人连接到互联网，从而进一步普及互联网的应用。在这种情况下，如 RFC 1958 所指出的，“连接是它自己

¹⁰⁸ 一项关于计算机资源共享的实验，由美国国防部高级项目机构 (DARPA) 资助，于 1968 年开始。

¹⁰⁹ Laura DeNardis, “关于互联网监管的全球战争”，耶鲁大学出版社，2014 年，第 45 页。

¹¹⁰ 请参阅 Andrew L. Russell, “‘大多数人的意见和运行的代码’与互联网 OSI 标准战争”，*IEEE 计算历史年报*，2006 年，网址：<http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MAHC.2006.42>；以及 Andrew L. Russell, “OSI：不是互联网的互联网”，*IEEE 综览*（2013 年 7 月 30 日），网址：<http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt>。

¹¹¹ 例如，商业互联网交换 (CIX) 在 1995 年是商业互联网世界的中心，但它在 2001 年退出了历史舞台。国家科学基金会网络 (NSFNET) 在 1995 年退役。ARPANET 在 1990 年终止。互联网配置控制委员会 (ICCB) 成为互联网活动委员会，然后又成为互联网架构委员会 (IAB)。大部分 NSF 赞助的中级网络早就退役或者被更大的 ISP 收购。

的回报”，并且产生了对采用同时支持互操作性和竞争的开放式标准的需求。¹¹² 这种利益的多样性（并非所有利益都可以协调一致，各种利益可能还会随着时间的推移而变化）有不断发展的需求，并且希望产生与成功进行“不允许的创新”相关的征兆性的“紧张气氛与摩擦”。任何类型的合适的互联网监管体制都必须考虑生态系统中这些多样化的实体以及促使他们采取行动的利益。

正如任何复杂的系统一样，互联网生态系统中的参与者还可能有重叠的利益和权威机构。技术和政策的快速流动和转移可能会因真实存在或感知到的利益重叠在参与者之间制造动态摩擦。如果参与者的问题找不到清晰的解决方案或以直接相反的方向呈现出来，他们之间可能还有静态摩擦。这种摩擦和紧张气氛是良性的，因为它有助于产生对更深层次创新的需求。行之有效的监管体制不应该试图消除所有这些“争斗”¹¹³，而是要以有效的方式缓和这种摩擦，以帮助识别问题，然后通过具体的后续步骤，帮助将问题减小到可以操作的程度并解决问题。换言之：良好的工程。

运行良好的论坛可以聚集代表不同利益的参与者，促进参与者之间的讨论，然后减少因冲突产生的负面影响。专家组发现，用下面图 8 中显示的三角形图示来虚拟化参与者之间的某些紧张气氛是很有帮助的。

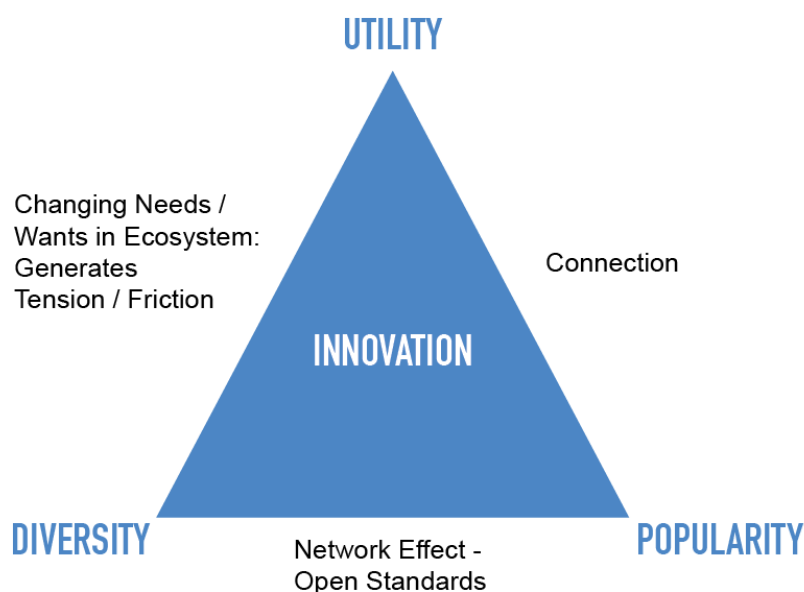


Figure 8: Tensions Among Actors in the Ecosystem

¹¹² Brian Carpenter, “互联网的架构原则”，*IETF RFC 1958*, 1996年6月，网址：<http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>。

¹¹³ David D. Clark 等, “网络空间中的争斗：定义明天的互联网”，*IEEE/ACM 网络连接事务*, 第13卷, 第3号, 2005年6月, 网址：<http://goo.gl/mXv51>。

因此，互联网监管生态系统的一个重要方面是如何在无数参与者和结构中分配互联网监管的权威和责任，以及在复杂的利益网络中如何理解这一切。将责任分配给生态系统中的多个机构为互联网的监管创造了回复力，这和互联网本身因为有分散的架构而具有回复力是同样的道理。浏览生态系统很困难，因此，生态系统内的参与者必须坚持强烈的、基于原则的领导责任感。我们将在下一部分中介绍一些建议的原则。

6. ICANN 在这个生态系统中的原则

对互联网或 ICANN 来说，从来都没有，可能永远都不应该有单一的“立宪时刻”。在下面的附录 B 中，我们概述了在过去 15 年中开展的某些工作，包括在当前 ICANN 战略专家组的影响下提出的一些原则。专家组声称要确定原则来指导 ICANN 在互联网生态系统中的发展，这是我们负责的最重要任务之一。为了实现这个目标，专家组详尽地分析了最近几年针对 ICANN、针对整个互联网监管以及针对其子集（如互联网自由或人权）提出的令人感到混乱的各种原则的数量和多样性。我们还彻底检查了在 ICANN 基本声明和章程中确立的原则和价值。

我们通过这项研究确立了将广泛应用到互联网监管组织和机制中的一系列提议的原则，以及应用这些原则的形式，尤其是应用于 ICANN 的形式。

我们将在以下段落中描述这些原则。在某些情况下，如果应用特定于 ICANN 的原则存在重大的进一步差异，将会明确说明。专家组提出了一系列基于“5 R”理论的原则。它们分别是：(a) 互惠性 (Reciprocity)、(b) 尊重 (Respect)、(c) 鲁棒性 (Robustness)、(d) 合理性 (Reasonableness)、(e) 现实性 (Reality)。下面将逐一说明。

a) 互惠性：不伤害，也不威胁要伤害

互联网及其监管机制的特征并不是自上而下的层次模式，而是不同利益主体之间错综复杂的关系网。生态系统一直处于不断变化之中，其中的参与者应始终铭记不断提高互联网稳定性、安全性和回复力这个目标。并且他们必须以期望从其他参与者那里得到互惠的方式来这样做。我们在图 5 中呈现了互联网生态系统中存在的“关系网”视图。这张图仅仅是说明性的；它没有包含互联网生态系统中的所有参与者。但是，参与互联网监管的所有组织都应该通过前瞻性的、深思熟虑的行动并以自省的方式避免破坏性的疏忽来关注提高互联网的稳定性、安全性和回复力这个目标。他们可以通过不同方式实施自己的方法，但互惠原则将有助于确保生态系统中的参与者以期待对方对待自己的方式行事及采取行动。¹¹⁴

¹¹⁴ 请参阅“关于互联网号码分配当局 (IANA) 职能的征求意见稿”，国家电信和信息管理局，文件号：110207099 - 1099 - 01，网址：<http://goo.gl/dGbByp>。RFC 将共同责任描述如下：“鉴于互联网作为支持经济增长和创新的全球媒体的重要性，继续确保互联网 DNS 的安全性和稳定性仍是 NTIA 最重要的任务。这是互联网群体中所有利益主体的共同责任。”

b) 尊重：尊重自由选择和多样性

如我们前面所述，生态系统中复杂的关系网需要所有参与者以相互尊重的方式共事。如 David Clark 在 1992 年清晰阐述的著名观点：“我们拒绝国王、总统和投票。”因此，没有正式的层次结构和职务名称就意味着需要深层次的包容、合作与协作。

包容性。参与互联网监管的所有组织都必须尽可能具有包容性，这并不会与他们的使命发生冲突。包容性是指能够容纳受政策制定流程 (PDP) 影响的来自所有地区、专业、商业和行业领域的具有不同年龄、性别、种族、残疾状况¹¹⁵等等的参与者。必须以诚实的态度和透明的方式管理包容性和多样性，避免产生仿造的假象、深思熟虑的谎言以及出现错误的现象。¹¹⁶

合作与协作。参与互联网监管的组织应以彼此之间的合作意愿高于竞争动力为行动指南。他们必须在内部积极开展合作与协作，同时又帮助营造一个在思想、技术和商业案例方面鼓励竞争从而达到优胜劣汰的环境。利益主体必须有公平竞争的环境，通过合作使生态系统保持健康并扩大市场总量。这种情况下的合作在避免垄断、勾结和其他反竞争市场实践方面有严格的界限。

对 ICANN 而言，我们相信这意味着为跨所有利益主体（包括支持组织、顾问委员会、理事会和工作人员）的合作建立激励机制。扩大一个群体的参与度不得以牺牲另一个群体的参与度为代价。

c) 鲁棒性：谨慎地发送，宽容地接受

互联网及其监管机制非常复杂。在这种环境下，ICANN 应尽可能借鉴已在 IETF 行之有效的原则，并对其进行改编。特别是“Postel 原则”，它建议生态系统中的参与者应该“对您发送的内容持谨慎态度，对您接受的内容持宽容态度¹¹⁷”。在 IETF 环境中，这已成为所谓的“鲁棒性原则¹¹⁸”。用户之间的互动、技术机构群体的各个方面及其内部的问题正是通过这种方法来处理的。专家组将鲁棒性理解为系统在各种主流条件下持续运行的能力，并建议针对所有互联网监管机制和组织对这个定义进行测试。

¹¹⁵ 根据欧盟委员会报告（第 6 页）添加：“在这种情况下，还必须考虑对残疾人的需求”，网址：http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4453。

¹¹⁶ 在许多领域中盛行的这样的一个例子就是“制造虚假人气的做法”。这种做法是雇佣第三方群体对某个问题提出倡议，令人产生错误的印象，以为这项工作“草根族”自下而上上的激励计划。

¹¹⁷ 这个概念是互联网先驱 Jon Postel 提出的，它有多种不同的说法，例如“Postel 原则”、“Postel 法则”或“鲁棒性原则”。请参阅第 § 2 部分，Paul Hoffman，“IETF 之道：互联网工程任务组新手指南”，IETF，2012 年 11 月 2 日，网址：<http://www.ietf.org/tao.html> [下文中称为：IETF 之道]。

¹¹⁸ “鲁棒性原则”，维基百科，2013 年 11 月 8 日，网址：http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle。

我们发现，ICANN 已能在参与者数量、利益主体（包括政府）交换级别、争议就绪、诉讼、TLD 注册管理机构数量、重新授权以及许多其他外部决定的变量存在重大差异的情况下持续发展。专家组建议对未来的差异进行规划，以便通过这个艰难的测试，且 ICANN 应倾向于以这种方式与其他方面合作，共同提高鲁棒性。

如我们前面所指出的那样，对于 Jon Postel 在 1981 年清晰阐述的鲁棒性原则，虽然有人对其局限性进行了有效的批评，但它经住了时间的考验。¹¹⁹ ICANN 应该严于律己，始终坚持最高的标准，但如果其他方面做不到这样，ICANN 应该尽量宽容和谅解。虽然在努力重述、验证和简化，ICANN 的政策制定工作也可以采用鲁棒性原则，避免自上而下的强制命令。鲁棒性原则的要素可以通过技术原理来进一步了解，下文将逐一简要介绍“松散耦合”、可发展性、简化性和伸缩性这些概念。

技术原理。互联网监管的所有方面都必须都严格归结到互联网的技术原理中，从互联网的核心设计原则和标准，到它们的发展，再到稳定性、效率和 SSR（安全性、稳定性和回复力）的运行方面。互联网完全是一个人造媒体，我们不能简单地认为它有理所当然的属性。互联网的管理和监管决定了它的发展；因此，它与任何其他互联网工程项目一样，是一种工程形式，必须同样谨慎地执行，必须受到同样的限制，必须根据同样的原则进行管理。

松散耦合。“松散耦合”是指互联网监管生态系统组成部分之间的互动是以了解来自不同组成部分的相关信息并预见其影响为基础，而不是以严格命令的方式进行协调（除非在绝对必要的情况下）。将各种关系进行松散耦合，就更可能实现鲁棒性，因为参与者不受任何人为限制的束缚。与最沉重的、不灵活的、受严格命令管理的结构相比，松散耦合更支持复杂性，还能提供更好的工具对复杂性做出响应，并且能适应各种变化。关于互联网监管的组织和机制应该使用这个原则来提高灵活性、强韧性和回复力。我们在图 7 中说明了松散耦合的一些例子，它展示了 ICANN 与生态系统中许多其他参与者之间的关系。请注意，在这些关系中，有许多关系都不是以任何严格的合同义务为基础，而是以谅解备忘录和协作实践为基础的。

可发展性与业务卓越性。所有互联网监管机制都必须为互联网自身的发展、互联网行动学科问题的发展，以及机制和组织自己相应的及时适应和发展的能力做好准备。这甚至可能意味着 ICANN 可能需要做好准备以防在将来某个时候其职能和业务模式可能变得没有必要。发展与使命蠕变不是相同的意思，相反，应该将发展看成一种系统性的工作，通过发展来营造可操作、有组织的业务卓越性文化，让 ICANN 及其相关的社群能适应互联网生态系统中不断变化的条件和要求。¹²⁰ 关注的焦点应该是基于已成功建立的“业务卓越性”

¹¹⁹ 请注意，Postel 原则并非放之四海而皆准，如 Steve Crocker 所指出的，对于许多与安全性相关的主题，它并不是个很好的原则。但专家组相信，在人们参与生态系统的这个大环境下，这是一个有效的原则。如需了解其他观点，请参阅 Eric Allman 的“对鲁棒性原则的重新思考”，ACM 队列，2011 年 6 月 22 日，网址：<http://queue.acm.org/detail.cfm?id=1999945>。

¹²⁰ 通过应用各种值得探索的最佳实践，可以有多种方式来实现业务卓越性目标。请参阅“业务卓越性”，维基百科，2014 年 1 月 16 日，网址：http://en.wikipedia.org/wiki/Business_excellence。

标准的 IANA 职能的长期稳定性和责任感。ICANN 应该为这种可能性做好准备，也就是说，ICANN 本身以及生态系统中的其他组织将分裂成多个组成部分，衍生出新组织，或相反，发生全部或部分合并，或解散并消失。从某种意义上说，ICANN 的某些方面可能永远处于“测试版”阶段，永远不会完全成熟，这反映了互联网本身的性质。¹²¹

简化性。互联网监管与监管复杂的系统相关，因此，它本身也一定会变得错综复杂。组成互联网的多个问题空间以及相应的多个互动监管位置进一步突出了其复杂性。互联网监管机制必须尽可能确保这个系统的最小复杂性。然而，ICANN 不对复杂性感到满意，ICANN 应不断地主动重述、验证、简化自己的流程（特别是作为一种机制）来鼓励生态系统外的其他各方参与进来。没有什么是神圣的，组织应该努力重述和验证自己的发展。随着系统变得更加复杂，组织应该不断寻求更简单的解决方案，只要这些解决方案符合所有其他原则即可。ICANN 应该不断努力消除关于参与和加入机构群体的人为造成的障碍。这方面的某些关键行动应包括努力减少表示各种职能的许多只取首字母的缩写词，使 ICANN 的历史（及其管理的 40,000 个文档）更容易从外部搜索和访问。

伸缩性。互联网的可伸缩性令人印象深刻，它是以许多互联网组成部分的可伸缩性为基础，并反映了这种情况。我们必须保护和加强这种可伸缩性；必须尽可能提前确定互联网监管各个方面的伸缩因素，其中包括受影响连接点的数量；¹²² 必须提前制定用于取代原计划的备用机制，并使其具有进行良好互联网监管的所有特征（例如，从手动处理发展到自动处理）。ICANN 必须监视和调整其内部程序和结构，以便能随着伸缩因素（例如根中放置的新 gTLD 数量、包括诉讼在内的争议数量、不合规情况、选区重组（解体和重新分组）、ICANN 能做出反应的 DNS 攻击、工作人员规模、办事处数量等）进行伸缩；还必须跨利益主体、地域界限和文化价值观进行伸缩。

d) 合理性：避免反复无常或武断的决策

任何监管体制的合法性都取决于参与者对流程、决策和结果的信任度。对任何行动来说，拥有毫无异议的一致性支持意见的情况极为罕见。一个值得信赖的体制，其特点是，在这样的体制下理性的人可以持有不同的观点。为了让理由得到认可，专家组认为利益主体必须相信 ICANN 的透明度、问责制、辅助性和公平性。下面将逐一说明。

¹²¹ Tim O'Reilly, “什么是 Web 2.0”, O'Reilly.com, 2005 年 9 月 30 日, 网址: <http://goo.gl/ognr>。作者对永远的测试版做如下描述: “开放式源代码声明‘尽早发布且经常发布’实际上已变成了甚至更为激进的立场, 通过‘永远的测试版’进行开放式的产品开发, 就会造成每月、每周甚至每天都发布新功能部件。”

¹²² 例如, 个人用户、计算机、设备、“物品”(如“物品的互联网”中那样)、连接的各方、带宽、层次等。

透明度。互联网监管需要透明度，这个通用原则本身就要求这样做，它所履行的职能（例如，评估遵守其他原则的合规性）也要求这样做，这也是为了与互联网在其他地方产生的透明度相称。所有互联网监管机制和组织都必须遵守这个原则。ICANN 必须继续发展和适应其透明度机制，并继续要求形成决策的个人和组织提高透明度。有时候透明度和有效性可能不一致，因为透明度经常被解释为需要大量的 *事前* 和 *事后* 文档。要在不牺牲有效性的情况下取得平衡，就要追求动态变化的目标。

问责制。利益主体必须能定期对参与互联网监管的所有组织和机制进行问责。问题空间和互联网监管机制的多样性必然使问责制的机制非常多样化。问责制机制必须足够强大才能强制实现组织的变化。问责制是指能够说明决策背后的合理性，特别是对受影响的各方。虽然我们指出，问责制并不意味着在每个决策都要层层请示的地方有多个级别的资源，但它确实意味着 ICANN 内部做出决策的任何群体都应该有获取资源的清晰路径。此外，为了实现透明度目标，应该通过一套公共度量标准来报告要重新考虑、请示或停止的决策。

当然，应该将问责制和透明度理解为开辟了两条路，所以要使需要问责制和透明度的各方履行这些义务。同样，必须将影响互联网监管组织或机制内的政策的能力按比例分配给支持原则可靠性的各方或对变化的结果作出承诺的各方。这就在行动中巩固和体现了前面建议的互惠原则。

辅助性。所有互联网监管决策都必须在正确的地方做出：这个地方要能使相关利益主体平等聚集在一起，要与通过决策解决问题相关，要是可持续的，还要能产生可能的最大影响。因此，辅助性是分散化的组织原则，即，应该由能够有效解决问题的最小、最低或最少集中化的权威机构来处理问题。在互联网监管中，辅助性与前面已经讨论过的互联网分层架构密切相关。决策必须尽可能限制在单个层或可能存在的最不相邻的层中。ICANN 的决策与集中协调 DNS 和 IP 地址分配系统以及 IETF 协议参数的互惠有关。就辅助性而言，ICANN 中的“政策”是指在与 DNS 相关的工作中消除或减少可能存在（或感知到）的霸权或单方面做出决策的行为。监管和实施应尽可能应用到最接近出现需要监管的问题的层。特别是，如果发生以用户为中心的问题，解决方案应尽可能接近相关的用户。

公平性。参与互联网监管的组织必须在运行和行动方面对参与其决策制定和运行的各方以及其他相对应的组织一视同仁。他们必须尽可能以互惠的方式工作；如果一个组织邀请另一个组织参与自己的流程，或者对自己的参与者和其他参与者平等地开放，该组织就有权在其他组织中享受类似的互惠待遇。另一方面，反复拒绝合作、不公平和缺少互惠的行为不应该得到回报。ICANN 应该以公平的方式运行（如其章程 2.8 部分中所述，¹²³“正直、公正、中立、客观地根据成文政策做出决策”），并力求在其他互联网监管管理人员中寻求协作与开放。如果这种合作被拒绝，ICANN 应有权调整与此类拒绝方建立关系的条件。

¹²³ “正直、公正、中立、客观地根据成文政策做出决策。” 请参阅“互联网名称与数字地址分配机构章程”第 1 条第 2.8 部分，网址：<http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

e) 现实性：永远在实践中检验理论

互联网监管已通过启发式方法（使用基于经验的技术来解决问题、学习和发现）得到发展，将来应该继续以这种方式进一步发展。历史表明，没有明确的方式为任何行业创建放之四海而皆准的单一机制，互联网监管也不例外。即使能创建单一的互联网监管机制，也尚不清楚是否有必要这么做。在对互联网运行作出贡献的许多主体之间，互联网实施和通信的分散式特性体现了灵活协作模式的可行性，即使明知这种模式会出错也是如此。这就是不断发展、改进和“运行代码”的“测试版”系统的性质。这意味着全球的多利益主体监管并不总是需要产生规则或决策，只要有清晰的启发式流程来得出结论即可。某些主题的确定可能需要一段时间，或者需要一段时间来广泛达成共识，即需要具体是很重要的，但又是第二位的。ICANN 必须根据成文的程序做出内部监管决策；这包括按上述程序改变。

形式为职能服务。互联网监管机制和机构的工作方向必须是促进互联网作为一个可基于 IP 协议或最终继任者（按突尼斯议程的说法是“基于所有利益主体的完全参与”）进行互操作的“网络的网络”的运行和发展。¹²⁴ 组织结构、行动机制、决策的形成、制定、审查和求助流程必须符合这种机制或组织的职能。ICANN 是为其使命而成立的，在各种各样与互联网监管相关的组织中，它的形式是为职能服务的。进一步的变化必须遵循这个原则。

有效性。互联网监管机制和组织必须有效地完成他们宣告的使命。他们必须能形成决策并有效地实施决策，要能充分预见到可以避免他们自己或其他方面能预见到的主要负面影响，还要能以得体的方式撤销会产生不希望发生的不良后果的决策，*即*，不能放任无法逆转的损害。专家组相信，ICANN 可以做的用来维护其有效性的一件事情是参与到监管生态系统内与 ICANN 相关的领域中，同时要尊重其他方面提出的议题。换言之，坚持完成使命，避免使命蠕变。如需进一步详细了解专家组关于 ICANN 在生态系统中的位置的观点，请参阅第 4 部分。

从历史中学习。互联网监管的历史很简单（这个术语本身就一直有争议），但却能够深切地感知。虽然互联网监管作为一门学科存在的时间相对较短，但一些重要相关学科的历史与互联网监管有关，包括关于不做什么和要做什么的课程。这些主题涉及广泛的领域，例如网络经济学、国际关系、必要基础设施学说、知识产权政策以及公共学科的研究。为了避免重复犯错，必须以史为鉴。在这样的背景下，互联网监管参与者还必须继续前进，在必要的地方进行创新。在附录 A 中，我们概括介绍了 ICANN 和美国政府在监管空间中的历史参与情况。这个历史背景呈现出全球化趋势。

¹²⁴ 突尼斯议程，*前面*已引用。

7. ICANN 全球化路线图

ICANN 作为特定职能的管理方，其作用意味着它无法也不应该解决互联网的所有问题。与监管生态系统中的所有机构一样，ICANN 要了解自己的作用，了解它在分层模式中的位置，并努力优化它在这个位置上的有效性，这是至关重要的。与任何组织一样，ICANN 有一些与其工作直接联系在一起的利益，其利益圈内不同位置上的其他组织也有这种利益。

a) 全球化，不是“政府间”

ICANN 负责管理跨国互联网的关键组成部分和注册管理机构。虽然互联网起源于美国政府的项目，但其设计、实施和运行最早主要是在学术和私营机构中。互联网的架构和使用大体上具有非国家的特征。这就催生了反映全球性而不仅仅是政府间监管模式的机构。国家及其政府固然是利益主体，但 ICANN 的结构及其相关机构现在并且应该日益扩大在全球或地区的覆盖范围。事实再次提醒我们：形式为职能服务。

b) DNS 根区域管理的合并与简化

互联网的关键资源继续全球化，ICANN 正面临着接下来的几个关键步骤之一：DNS 根区域的稳定性。显而易见，目前 IANA 职能合同的结构（NTIA 独家干预）已经变得与专家组和美国政府认可的全球多利益主体监管模式不一致。¹²⁵专家组认为与保护根区域系统和 IANA 职能合同相关的问题是应该全面解决的问题。透明度和问责制原则应针对这个流程规定高度的公共可见性。

多利益主体机构群体也在处理这个问题。虽然 /1net 团体截止到 2014 年 1 月 31 日尚未提出一系列具体的建议，但 /1net 参与者注意到，过去“曾经提出过一些可能的解决方案；但没有一个方案能得到广泛的一致认可。”¹²⁶ /1net 讨论还导致出台了可用于衡量可接受的解决方案的若干“标准”。标准概述如下：

1. 支持单一、统一的根区域
2. 使根区域管理具有完整性、稳定性、连续性、安全性和鲁棒性
3. 保护根区域免受政治上或其他的不当干预
4. 在这个职能的管理方面获得互联网用户的广泛信任
5. 关于这个职能的问责制机制的协议因代表全球公共利益而被广泛接受¹²⁷

专家组认为上面的说法是有深刻见解的，并且与专家组在准备此报告时进行的两次意见征询活动期间提出的要点一致。虽然制定合并计划可能需要一些时间，但 ICANN 可以采用和公布这些标准，通过它们来评估关于根区域合并与简化的计划制定情况。

¹²⁵ NTIA 白皮书，前面已引用，注释 17 以及下列等等。

¹²⁶ /1net 邮件用户清单服务系统，前面已引用。

¹²⁷ /1net 邮件用户清单服务系统，前面已引用。

c) 义务确认书 (AOC) 网络

专家组讨论的最重要的概念之一就是，使用自愿性双边或多边的相互义务确认书来记录互联网监管生态系统中不同参与者之间的关系（请参阅第 5 部分，图 5）。2011 年在内罗毕召开的 IGF 上讨论了这个提案。¹²⁸ 这些确认书巩固和记录了对作用与责任的相互理解和认可。作为所有协议的指导原则，所有这些确认书在互联网空间中最基本的内容应该是对管理的承诺。

承诺确保透明度的组织可能会发现它非常有用，可用于记录他们与其他组织的关系和承诺。这些确认书通常是双边的，但相关实体未必能订立合同。这些记录在案的关系常常是为相关方量身定制的，在某些情况下，可能没有绝对的约束力。

将关系记录在案而形成网络会创建一个有回复力和防御能力的灵活结构，这种结构可以随着时间的推移向前发展，并且没有容易受控制的中央点。这种结构允许创建和存在生态系统实体以及各种两两之间的承诺，不需要生态系统的所有各方一次性全部同意改变。这种形式的协议还可以规定在作出承诺的各方之间实现问责制的方式。

在准备报告时，专家组成员和意见反馈者指出，这种承诺网络经证实很死板，很难改变。此外，第三方可能会将他们出于某些原因认为不受欢迎的问题做双边安排。专家组相信，如果事实证明这种结构有用，则必须解决这些顾虑。尽管在该报告中没能列出对这些问题的详尽回应，但下文提供了一些示例和使用案例。

i) 与非政府性质的生态系统合作伙伴之间的 AOC

ICANN、I* 组织、根服务器运营商、TLD 运营商和其他各方记录相互之间的承诺并尊重彼此在互联网监管生态系统中的作用是至关重要的。在这一点上，专家组一般建议由 ICANN 及其合作伙伴根据具体情况撰写用于在 ICANN 和希望参与的生态系统合作伙伴之间建立双边或多边成文关系的 AOC 文本。¹²⁹ 这些 AOC 不需要具有法律约束力，也不需要强制执行或被视为合同。

有人提出了以下问题：如果 AOC 没有法律约束文书的性质，那么它的目的是什么？大家可以从互联网本身的设计和函数中找到这个问题的答案。事实上，在互联网的历史和进程中，最重要的一个方面其实是为互联网做出贡献的各方的握手接洽、良好商誉以及竭尽所能。如 OECD 观察到的一样，多数互联网功能的实现都是以“握手”为基础，由于这种松散耦合的安排，互联网“发展迅猛且竞争激烈，使数据价格比通话分钟的价格低

¹²⁸ 请参阅 Bill Drake（协调员），“全球互联网监管媒体改变与创新分支中的机构选择”，苏黎世大学 IPMZ 主持召开的 IGF 研讨会，2011 年 9 月 29 日，网址：<http://www.friendsoftheigf.org/transcript/81>。John Curran 在研讨会中说：“我是这么猜测的，所以我就这么说了，我要带走的东西 [义务确认书] 实际上是一种开放的模式。人们可以看到它，并且在理论上我相信其他各方也可以签订类似的协议，这也是有可能。”

¹²⁹ 请注意，专家组将这些称为 AOC，但它们不需要明确表达为 AOC，可以是与 AOC 类似的承诺。

100,000 倍之多。”¹³⁰ 因此，专家组并未建议改变利益主体之间在互联网中的这些“握手”，以让他们订立具有约束力的合同；而是提议记录出现的这些握手，以便让各方实现透明度和可见性，并维持现有的正式关系。如果各方选择让他们的 AOC 对其具有约束力，这件事的决定权掌握在他们自己手中；但是，专家组的建议是记录现有的 AOC 和安排，并将其公诸于世（无论是否存在），专家组并未对这些安排是否应具有约束力提供建议。

这已经发生了，专家组建议让这种趋势继续发展下去，逐渐成为互联网现有的动态、开放、免许可且不断演变的文化中更为正规的一部分。有现成的文档可以作为这些双边确认书的概念基础。例如，IETF 是互联网协会中的非法人实体，但 ICANN 与其有记录在案的关系和承诺。与 IETF 的这种关系和承诺并不具有约束力（没有可强制其履行这种关系的法人实体，即没有正式的企业人格），但有极大的影响力。以下文档（称为意见征求书，简称 RFC）¹³¹是有些义务确认书存在的基础，也可能是未来其他文档的基础。RFC 2860 及其部分后续文档 RFC 7020；¹³²RIR 与 ICANN 之间的谅解备忘录；¹³³通过 RIR 与 ccTLD 运营商之间的双边协议建立号码资源组织；¹³⁴以及 ICANN/NTIA AOC。¹³⁵ 在 ICANN 与 ccTLD 记录在案的 70 多种关系中还可找到其他示例。¹³⁶ 不要求 ccTLD 与 ICANN 订立某种形式合同，这些文书交换为机构群体和利益主体提供了一种透明的方式，让他们看到在某种程度上可能（也可能不）存在权利和责任。值得注意的是，对这些文档都没有采用“一刀切”的模式。

ICANN 与政府之间的 AOC

对于 ICANN 与政府之间的关系，建议制定通用确认书文本，以便能受到平等对待。重要的是，没有政府在政策制定方面与 ICANN 有特别关系。GAC 有可能协助起草这种通用文件的文本。

专家组指出，自 1997 年以来，在美国召开了 31 次关于 DNS 和 ICANN 的国会听证会，从所有立法者的利益出发，尚无立法要求美国政府进行任何独家管理或监督。¹³⁷ 签订 AOC 时，政府将其合理性陈述如下：

¹³⁰ Rudolf Van der Berg, “互联网流量交换：20 亿用户和通过握手传输的数据”，*OECD 视野*, 2012 年 10 月 22 日, 网址 <http://goo.gl/pKpwV>。

¹³¹ 请参阅 IETF 的“意见征求书”，网址：<https://www.ietf.org/rfc.html>。

¹³² “关于互联网号码分配当局技术工作的谅解备忘录”，*IETF RFC 2860*, 2000 年 6 月, 网址：<http://tools.ietf.org/search/rfc2860>, 以及“互联网号码注册管理机构系统”，*IETF RFC 7020*, 2013 年 8 月, 网址：<http://tools.ietf.org/html/rfc7020>。

¹³³ 请参阅 Housely 等的“互联网数字注册管理机构系统”，*IETF RFC 7020*, 网址：<http://tools.ietf.org/html/rfc7020>。

¹³⁴ 请参阅“ASO 的历史”，网址：<http://aso.icann.org/internet-community/history-of-the-aso/>。

¹³⁵ 请参阅 DOC/ICANN 协议：ICANN 谅解备忘录/联合项目协议，后面已引用。

¹³⁶ ICANN、ccTLD 协议（和文书交换），网址：<http://www.icann.org/en/about/agreements/cctlds>。

¹³⁷ Leonard Kruger, “互联网监管和域名系统：国会的问题”，*国会研究服务*, 2013 年 11 月 13 日, 第 19 页, 网址：<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>。

NTIA 和 ICANN 共同签订了 [AOC]，完成了 DNS 的技术管理向多利益主体、私营机构领导模式的过渡。[AOC] 确保 ICANN 决策制定过程中的问责制和透明度，其目标是保护全球互联网用户的利益。[AOC] 还建立了机制来解决互联网 DNS 的安全性、稳定性和回复力问题，以及促进竞争、消费者信任和消费者选择。¹³⁸

d) 在关系网中实现问责制流程的全球化

专家组在第 5 部分中建议 ICANN 继续在不断发展的互联网生态系统中作为关系网的一部分来审视自己。同样，专家组建议让所有利益主体都能有更多的机会通过像双边 AOC 这样的机制加入这个关系网。如何处理这个关系网中的问责制问题是个复杂的问题，签订 AOC 的各方对问责制可能有不同的偏好。

我们假设成立*问责制专家组*，各方通过 AOC 就专家组的成员和流程达成一致意见。成立专家组的目的是在 AOC 的一方认为另一方以某种必须问责的方式违约且 AOC 中明示或暗示的所有其他解决机制都不能产生令人满意的结果时提供资源。问责制专家组面临的一个挑战可能是政府与 ICANN 之间天然的权力不对称（政府几乎与大多数利益主体之间都存在权力不对称问题）。因此，可能要进一步研究成立问责制专家组这件事，看能否以国际联合的方式成立，例如，通过《1958 年纽约公约》在全球范围内强制执行仲裁程序。¹³⁹ 随着确认书网络日趋文档化，另一个挑战又将随之出现，即第三方受益人可能不是任何特定成文协议的签约方。如何解决这些利益问题同样需要通过进一步的研究进行分析。

不应将问责制专家组这个术语误解为必要的、*自成一格*的创造。它可能是得到承认的仲裁实体、一致同意的司法管辖地和诉讼制度、向 AOC 各方提供的现有资源机制，或者，它实际上还可能是在制定 AOC 之后创建的主体。需要着重强调的是，这种简洁的陈述可以灵活地实施问责制，并对其进行实验和选择。专家组注意到，《双边法律援助条约 (MLAT)》目前是用于解决司法管辖地问题的主要机制。虽然有许多与互联网监管相关的问题尚未纳入到 MLAT 框架中，但这是个值得进一步研究的领域。¹⁴⁰

对于提议的 ICANN 与政府之间的通用 AOC，我们认为最好是有通用的问责制选择，并且它可能依赖于在国际仲裁方面具有公认技能的一个或多个主体。这种选择还可以完成确保 ICANN 的行动代表公共利益这个重要任务。为了保护公共利益，政府可以通过国际仲裁来解决关于 ICANN 决策和公共利益的问题，请记住，ICANN 的责任范围是受 AOC 中描述的语句限制的。

¹³⁸ 新闻稿，“美国商务部、NTIA、商务部的 NTIA 和 ICANN 为互联网域名和地址分配系统的技术协调建立一个长期框架”，2009 年 9 月 30 日，网址：<http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>。

¹³⁹ 承认及执行外国仲裁裁决公约，联合国国际商务仲裁会议，1958 年，也称为“1958 年纽约公约”，网址：<http://goo.gl/hS3IQ6>。

¹⁴⁰ 请参阅“互联网与司法管辖地项目 2013 年白皮书”，网址：<http://www.internetjurisdiction.net/2013-white-paper/>。

问责制还必须解决第三方的问题，第三方（而非 AOC 的那一方）会出于自身的利益在 AOC 的影响下处理问题或对这种影响心怀不满。跨国情形很容易使问题恶化。专家组没有时间和资源足够深地研究这些问题。

根据 ICANN 目前与美国政府之间的 AOC，ICANN 承诺实现“问责制、透明度和全球互联网用户的利益”，¹⁴¹以确保 ICANN 在“保护安全性、稳定性和回复力”，¹⁴²并解决“促进竞争、消费者信任和消费者选择”问题。¹⁴³ 专家组建议 ICANN 对其自己的问责制选择方案进行更深入的分析。

8. 总结

专家组认为 ICANN 在互联网生态系统中起着至关重要却又受到限制的作用，这是与其责任牢牢绑定在一起的，因为 ICANN 要负责管理 DNS 的根区域，委派顶级域名注册管理机构，分配顶级互联网地址空间（主要是分配给地区互联网注册管理机构 (RIR)，并通过他们分配给互联网服务提供商 (ISP)），以及根据由 IETF 的工作提供给 IANA 的建议管理参数注册管理机构。

ICANN 有义务取得进步，记录与互联网生态系统中其他实体之间的双边关系和承诺，在追求卓越运行的过程中优化内部实践，确保代表全球公共利益来履行自己的责任。

专家组认为，此报告路线图（第 7 部分）中描述的行动代表了实现第 6 部分中概括的各项原则所需的具体步骤。我们认识到 ICANN 的任务正在不断发生变化，而我们希望此报告将有助于 ICANN 履行其义务，并实现 1998 年 ICANN 成立时的初衷。

¹⁴¹ 《义务确认书》，前面已引用，第 §9.1 部分。

¹⁴² 同上，第 §9.2 部分。

¹⁴³ 同上，第 9.3 部分

附录 A: ICANN 与商务部 (DOC) 的渊源

ICANN 的发展及其与 DOC 的关系

美国政府从互联网最早时期以来就在管理 DNS 方面发挥着重要作用。它成为早期 DNS 的实际控制者主要是因为它在数据包交换技术上的投资和创新以及通过政府合同支付与 DNS 管理相关的成本。¹⁴⁴ DNS 管理通常是志愿者、国家科学基金会 (“NSF”) 和政府承包商执行的特殊流程。¹⁴⁵ IANA 由南加州大学 (USC) 信息科学研究所根据与美国国防部签订的合同进行管理。¹⁴⁶ IANA 负责通过将大批的数字地址分配给地区 IP 注册管理机构来协调 IP 地址的分配。¹⁴⁷ IANA 还负责指定和维护唯一协议分配 (例如, 协议号、端口号、自治系统号和管理信息基本对象标识) 的注册管理机构。¹⁴⁸ 另一个私营性质的政府承包商 Network Solutions, Inc. (NSI) 与 NSF 签订了合作协议来管理为互联网用户注册名称的系统, 并维护 .com、.org 和 .net 域。¹⁴⁹ 通过与 IANA 的协商, NSI 还负责控制根系统。¹⁵⁰

随着上世纪 90 年代中期互联网用户的急剧增长, DNS 管理变得更加复杂, 于是企业和外国政府向美国政府施加压力, 希望在 DNS 领域加强竞争并将 DNS 控制权私有化。¹⁵¹ 1997 年 7 月 1 日, 作为克林顿政府全球电子商务框架的一部分, 克林顿总统指示商务秘书对 DNS 进行私有化, 加强该领域的竞争, 并提高国际参与度。¹⁵² 作为回应, 国家电信和信息管理局 (NTIA) (商务部 (DOC) 下设的机构) 在 1997 年 6 月发出了关于“现在和将来用于注册互联网域名的系统”的征求意见稿 (RFC)。¹⁵³ 鉴于美国政府在“最初开发、部署和运行域名注册系统”中发挥的核心作用, RFC 提到, “互联网的扩张主要是由私营机构驱动的。互联网是通过多方达成共识而不是政府监管运行的。许多观点认为, 互联网的分散化结构至少在一定程度上推动了它的快速发展。”¹⁵⁴

¹⁴⁴ 美国政府问责制办公室, OGC-00-33R, 商务部: 与互联网名称与数字地址分配机构的关系 (2000 年), 第 35 页, 网址: <http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf> [下文中称为: “GAO 报告”]。

¹⁴⁵ “ICANN: 关于监管互联网的辩论”, *杜克法律与技术评论*, 2001 年 11 月 2 日发行, 第 5 页。

¹⁴⁶ GAO 报告, 第 17-18 页。

¹⁴⁷ 同上, 第 3 页。

¹⁴⁸ 同上, 第 5-6 页。

¹⁴⁹ ICANN: 关于监管互联网的辩论, 前面的注释 2, 在第 5 页。

¹⁵⁰ 同上。

¹⁵¹ 同上, 第 6 页。

¹⁵² “互联网名称和地址管理”, 第 63 卷, 联邦公报 31,741, 1998 年 6 月 10 日, 网址: http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf。

¹⁵³ “关于注册和管理互联网域名的征求意见稿”, 第 62 卷, 联邦公报 35,896, 1998 年 7 月 2 日, 网址: <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/dn5notic.pdf>。

¹⁵⁴ 同上。

在 RFC 之后，NTIA 于 1998 年 1 月发表了“绿皮书”，针对使 DNS 管理私有化和“促进 [政府] 退出 DNS 管理领域”的提案征求意见。¹⁵⁵ 按照 NTIA 的说法，

绿皮书建议采取某些行动，以发展稳健竞争并促进互联网管理全球参与的方式，实现互联网名称和地址管理的私有化。绿皮书建议讨论与 DNS 管理相关的各种问题，包括创建由代表全球不同地区和不同职能的董事会管理的新非盈利性公司这样的私营机构（“新公司”）。¹⁵⁶

NTIA 收到了 430 多条针对 RFC 的意见¹⁵⁷和 650 多条针对绿皮书的意见。¹⁵⁸ 为了对公众反馈做出回应，NTIA 在 1998 年 6 月发表了政策声明“白皮书”，呼吁互联网机构群体成立私营性质的非盈利性公司来管理 DNS 和 IANA 职能。¹⁵⁹ 联邦公报出版物“白皮书”确定了几个法定来源以支持 NTIA 创建这种 DNS 管理组织的权威性。首先，它引用了标题 15 的法定内容，即授权 DOC “繁荣、促进和发展国外和国内商务。”¹⁶⁰ 它还引用了 1992 年电信授权法案的一些内容，即授权 NTIA “协调执行分支机构的电信活动，并协助制定关于这些活动的政策和标准”，“以制定和阐述与国家经济和技术进步有关的电信政策，监管电信行业”，“针对计算机和通信技术的集中影响进行研究并提出建议。”¹⁶¹

1998 年 11 月 25 日，DOC 与 ICANN 签订了谅解备忘录（“MOU”），正式确认 ICANN 是白皮书所说的私营性质的非盈利性组织。MOU 还设立了一个联合项目（“DNS 联合项目”），根据这个项目，ICANN 和 DOC 一致同意设计、开发和测试应该存在的机制、方法和程序，以及将美国政府的技术管理责任移交给 ICANN 的必要步骤。¹⁶² 双方对 MOU（后来称为《联合项目协议（“JPA”）》）进行了几次修正，以优化 DNS 联合项目的范围并延长协议的期限。¹⁶³

¹⁵⁵ “改进对互联网名称和地址的技术管理”，第 63 卷，联邦公报 8826，1998 年 2 月 20 日。

¹⁵⁶ 请参阅“互联网名称和地址管理”，第 63 卷，联邦公报 31,741，1998 年 6 月 10 日，[网址：\[http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf\]\(http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf\)](http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf)。

¹⁵⁷ 同上，在 31,742 中。

¹⁵⁸ “互联网域名的注册和管理 — 意见摘要”，文件号：97061337-7137-01，1997 年 8 月 18 日，[网址：<http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket>](http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket)。IANA 组织的国际特别委员会“互联网社会”和其他群体都是参与提交提案的私营机构群体。它提议由竞争的注册服务商组成的非盈利性国际联盟在瑞士之外运行新的注册管理机构。另请参阅“建立关于互联网域名系统的通用顶级域名空间的谅解备忘录”，1997 年 2 月 28 日，[网址：<http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/gTLD-MoU.htm>](http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/gTLD-MoU.htm)。

¹⁵⁹ 请参阅 NTIA 白皮书，前面已引用。

¹⁶⁰ 15 U.S.C. 在 1512。

¹⁶¹ 47 U.S.C. 902(b)(2)(H)-(I),(M)。

¹⁶² 美国商务部与互联网名称与数字地址分配机构之间的谅解备忘录，1998 年 11 月 25 日，[网址：<http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned->](http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned-)

¹⁶³ 请参阅 DOC/ICANN 协议：ICANN 谅解备忘录/联合项目协议，[网址：<http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements>](http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements)。MOU 在 2006 年更名为《联合项目协议》，之后在 2009 年被《义务确认书》取代。请参阅下文。

2009年，ICANN和NTIA签订了《义务确认书》（“AOC”），¹⁶⁴它取代了MOU/JPA成为反映美国政府与ICANN之间关系的最高文件。¹⁶⁵在AOC中，DOC确认其对“多利益主体的、私营主导的、自下而上的DNS技术协调政策制定模式负责，保障全球互联网用户的利益”，¹⁶⁶且ICANN还承诺，

坚持透明和可问责的预算流程，坚持基于事实的政策制定、跨机构群体审议和迅速回应的咨询程序，对决策依据进行详细的说明，包括意见如何影响制定政策时的考虑；]. . . 对采纳的决策提供透彻合理的说明，包括其中的基本原理以及ICANN所依赖的数据和信息的来源；]. . . 保持非盈利性公司的性质，且总部位于美国，办事处遍布世界，以满足全球机构群体的需求；. . . 作为多利益主体、私营机构主导的组织运行，听取公众意见，ICANN的行动应该在所有情况下都代表他们的利益；]. . . [以及] 维护和改进关于公众意见、问责制和透明度的鲁棒性机制，以确保决策的结果将反映公众利益并对所有利益主体负责。 . . .¹⁶⁷

ICANN还承诺在DNS中“保护安全性、稳定性和回复力”，¹⁶⁸并“促进竞争、消费者信任和消费者选择。”¹⁶⁹

除了AOC（及其之前的MOU/JPA）之外，DOC还与ICANN签订了上面提到的让ICANN履行IANA技术职能的独家采购合同（“IANA合同”）。各方最初是在2000年2月签订的IANA合同，¹⁷⁰后来又将合同多次延期。¹⁷¹最近的合同是在“调查通知”、“进一步调查通知”和正式竞争之后裁定的。¹⁷²目前的IANA合同延期到2015年9月。¹⁷³DOC可以单方面选择将合同延期到2017年9月，然后再可延期到2019年9月。

¹⁶⁴ 义务确认书，前面已引用。

¹⁶⁵ 请参阅A. Michael Froomkin，“几乎自由：对ICANN‘义务确认书’的分析”，《电信与高科技法律期刊》，2001年第9卷，第187、198、203、206-07页。

¹⁶⁶ 义务确认书，前面已引用，第4页。

¹⁶⁷ Froomkin，前面已引用，第200页。作者引用了义务确认书，前面已引用。

¹⁶⁸ 义务确认书，前面已引用，第9.2部分。

¹⁶⁹ 同上，第9.3部分

¹⁷⁰ 《IANA职能合同》，2000年2月9日，网址：<http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract.pdf>。

¹⁷¹ 请参阅《IANA职能合同》，2001年3月21日，网址：<http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sb1335-01-w-0650.pdf>；另请参阅《IANA职能合同》，2003年3月13日，网址：http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianaorder_03142003.pdf；另请参阅《IANA职能合同》，2006年8月11日，网址：http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract_081406.pdf。

¹⁷² “关于互联网号码分配当局（IANA）职能的意见征求书”，国家电信和信息管理局，文件号：110207099-1099-01，网址：<http://goo.gl/dGbByp>。

¹⁷³ 请参阅《IANA职能合同》（2012年7月2日），第F.1部分，网址：http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf。

IANA 职能政企分开的趋势

1998 年，白皮书中阐明了“美国政府关于通过以下方式实现域名系统私有化的政策，即：支持发展强劲竞争并促进互联网名称和地址管理方面的全球性参与”，同时还表明了 DOC 希望实现 DNS 管理的私有化。¹⁷⁴ 虽然白皮书中表达了强烈的意愿，但 DOC 未能放弃对 IANA 职能的干预，这部分归因于在对抗脱离的互联网生态系统中的条件。相反，DOC 继续将关于 IANA 管理的采购合同裁决给 ICANN，且它在现行合同之前最近一次通过 NTIA 进行的征求意见中并未反映出希望进一步私有化的清晰意愿。¹⁷⁵ DOC 尚未通过 IANA 合同发表任何表示其愿意完全弃任自己这一正式角色的最新正式声明。针对这个问题，NTIA 在 2006 年举行了公开会议，¹⁷⁶就 DNS 管理移交给私营机构而征询意见，¹⁷⁷并继续重申，NTIA 承诺采用多利益主体方法来决定在后续的每一份 IANA 合同中需要哪些条款，¹⁷⁸尤其是在安全性方面。¹⁷⁹

NTIA 与 ICANN 在 2009 年 9 月签订的 AOC 可以代表移交趋势中最重大的进展。¹⁸⁰ 至少，AOC 具有重要的象征意义，具备在签订 AOC 时各方赋予它的特征：

NTIA 和 ICANN 共同签订了 [AOC]，完成了 DNS 的技术管理向多利益主体、私营机构领导模式的过渡。[AOC] 确保 ICANN 决策制定过程中的问责制和透明度，其目标是保护全球互联网用户的利益。[AOC] 还建立了机制来解决互联网 DNS 的安全性、稳定性和回复力问题，以及促进竞争、消费者信任和消费者选择。¹⁸¹

AOC 没有取代 IANA 合同。反而，这两个文档是同时存在的：2009 年签订了 AOC，2012 年再次续签了 IANA 合同。因此，尽管各方表达了让 AOC 对 DNS 的技术管理进行监管的意愿，但美国政府与 ICANN 之间的积极采购合同仍然有效。¹⁸²

¹⁷⁴ 请参阅“白皮书”，前面已引用。发表白皮书“是为了促使 [政府] 从 DNS 管理领域退出”。

¹⁷⁵ 请参阅“关于互联网号码分配当局 (IANA) 职能的征求意见稿”，第 76 卷，联邦公报 10,569，2011 年 2 月 25 日，RFC 表示：“鉴于这份合同 [即将到期]，NTIA 正在征询公众意见，以便在撰写和裁决新 IANA 职能合同时更好地履行 IANA 职能。”网址：<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-02-25/pdf2011-4240.pdf>。

¹⁷⁶ 美国商务部、NTIA、商务部的 NTIA 即将召开关于将互联网 DNS 移交给私营机构的公开会议，新闻稿，2006 年 7 月 25 日，网址：http://www.ntic.gov/legacy/ntiahome/press/2006/dnstransition_072506.htm。

¹⁷⁷ “继续移交互联网域和地址分配系统的技术协调和管理职能”，第 71 卷，联邦公报 30,388，2006 年 5 月 25 日，网址：<http://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/domainname/dnstransition.html>。

¹⁷⁸ 请参阅“征求意见稿”，前面已引用，见 10570。RFC 表示：“NTIA 承认 IANA 职能运营商 [即 ICANN] 在履行其职责时需要紧密的、建设性的工作关系。”

¹⁷⁹ 同上，说明如下：“鉴于互联网作为支持经济增长和创新的全球媒体的重要性，继续确保互联网 DNS 的安全性和稳定性仍是 NTIA 最重要的任务。这是互联网群体中所有利益主体的共同责任。”

¹⁸⁰ 《义务确认书》，前面已引用。

¹⁸¹ “美国商务部、NTIA、商务部的 NTIA 和 ICANN 为互联网域名和地址分配系统的技术协调建立一个长期框架”，新闻稿，2009 年 9 月 30 日，网址：<http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>。

¹⁸² Froomkin，前面已引用，第 206-07 页。

2014 年 3 月的 NTIA 公告

2014 年 3 月，本报告的初步版本发布后（但在最终版本发布前），NTIA 宣布其计划终止与 ICANN 签订的 IANA 职能合同，将其目光转向全球多利益主体流程。¹⁸³ 在该公告中，NTIA 接纳了多利益主体模式，并声明“将不会接受以政府领导的或政府间的解决方案来代替 NTIA 角色的提案。”¹⁸⁴ 此外，NTIA 列出了四项移交工作必须遵守的原则：

- 支持并巩固多利益主体模式；
- 维系互联网 DNS 安全性、稳定性和灵活性；
- 满足 IANA 服务的全球客户和合作伙伴的需求和期望；以及
- 保持互联网的开放性；¹⁸⁵

随着本报告的最终定稿（2014 年 5 月），机构群体仍会继续提议和审核关于这项移交工作的各种方法。但是，我们注意到对多利益主体模式以及明确指出不是“政府领导的或政府间的组织解决方案”的建议与本报告中的建议完全一致。¹⁸⁶

¹⁸³ 公共事务办公室，“NTIA 宣布移交关键互联网域名职能的意向”，2014 年 3 月 14 日，*网址*：<http://goo.gl/3nMdKT>。

¹⁸⁴ 同上。

¹⁸⁵ 同上。

¹⁸⁶ 同上。

附录 B：可能从来都没有单一的“立宪时刻”

制定专家组提议的原则时，专家组成立了一个附属工作组来广泛审查互联网监管原则，该附属工作组提供了对呼吁的互联网“立宪时刻”的这个补充观察结果。众所周知，信息社会世界峰会 (WSIS) 和互联网监管论坛 (IGF) 启动或与之相关的许多流程已引起了对制定成文的原则作为互联网监管标准的无数次尝试，而大部分都是在全球范围内。迄今为止，没有任何原则被普遍采纳。但 2014 年机构群体可能会在协调一致方面取得进步，哪怕这种协调一致只是松散耦合的。对此，专家组提出疑问：互联网监管中的原则是如何制定的？是否会有单一的“立宪时刻”？互联网群体应该推动这一时刻的到来吗？

简言之，专家组对这个问题的观察结果既有肯定的也有否定的。肯定的结果是，互联网群体应该继续努力制定原则，并且在监管生态系统中尽可能普及和推广这些原则。但否定的结果是，机构群体不应将这项工作视为在单一的立宪事件中一蹴而就的，机构群体不应等待任何特定的时刻。互联网监管生态系统中的进步不需要通过单一的立宪时刻来定义，而是通过参与者在其中对生态系统贡献原则的更小实例来定义。就目前而言，专家组对这个“足够好的监管¹⁸⁷”感到满意。如我们在下文中所述，原则的制定、检验和处理应该是一个需要不断改进的持续过程。对立宪实践、修正和改写的研究帮助我们得出了这个结论。

a) 原则和宪法

提议并一致通过互联网原则的过程是互联网监管中最复杂的持续性工作之一，这项工作尚未达成一致的结果，并且可能永远无法做到这一点。而这并非表示这种努力是徒劳的；相反，对任何参与性的监管流程而言，对原则进行讨论都是至关重要的。但是，因为原则带有哲学色彩，用来制定全球原则的许多大胆努力一直都在进行，并且任何时候都不可能很快解决，也可能永远都解决不了。实际上，如果我们通过宪法分析起草原则的想法，就不难看出，宪法的制定和重新制定是一直都在发生的事情。和真实世界一样，可能互联网这个虚拟世界会有多套原则，以及一套持续发展变化的宪法？

¹⁸⁷ Stewart Patrick, “没有规则的世界：足够好的全球监管案例”，《外交季刊》，2014 年 1 月/2 月，网址：<http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>。作者解释如下：

187

¹⁸⁷ 十年前，哈佛学者 Merilee Grindle 针对世界银行 [...] 冗长的国内良好监管改革列表进行了猛烈抨击。她恳请国际捐赠者将其意图明确的冗长的核对清单放在一边，转而关注“足够好的监管”。她建议，援助机构不要尝试一次性解决所有问题，而是应该关注达到取得进步所需的最低机构性要求。鉴于在机构改革过程中会有种种障碍，这种旨在降低期望值，从必要和可能的地方做起的建议甚至更适用于国际社会。

在许多情况下，互联网群体都会需要在制定原则与呼唤“立宪时刻”之间进行类比。David Post 在 1998 年对此进行了相对比较著名的号召。¹⁸⁸十年后，Susan Crawford 宣称，“今年，也就是 2008 年，是 ICANN 的立宪时刻。”¹⁸⁹在内罗毕的 IGF 上，欧盟委员会主持了一次研讨会，也是要了解对“立宪时刻”的需求。¹⁹⁰现在，2014 年，ICANN 战略专家组正在试图制定原则，并且已宣布此项工作将作为在巴西举行的关于未来互联网监管工作的全球多利益主体会议的最重要议程项目之一。实际上，道德守则和原则已成为互联网发展的永久特征。

很多大国从未终止过它们的宪法（例如，英国和以色列），全球每年都有 5-6 次完全改写宪法的情况。其他国家（例如，法国）似乎一直都处于改写宪法的状态。在芝加哥大学，Thomas Ginsburg、Zachary Elkins 和 James Melton 曾说，宪法是“脆弱的机制”。他们讲了这样一个笑话：“一位赞助人进入图书馆要找一本法国宪法，得到的唯一答复是这个图书馆不收藏期刊。”¹⁹¹研究了世界上的宪法后，Ginsberg 及其联名作者确定，自 1789 年以来，宪法的平均寿命是 17 年。实际上，在某些地区，这个时间还要更短：“我们目前的分析表明，在拉丁美洲（所有的宪法中几乎有三分之一来源于这里）和非洲，平均寿命分别是 12.4 年和 10.2 年，更极端的是，这些地区有 15% 的宪法仅一年的寿命。”¹⁹²

如果制定互联网原则就像制定宪法，那么可能永远都没有宪法成文的魔幻“时刻”。原则也可能永远处于草稿阶段，永远无法完全达成共识，但却仍是有效的（原则的“测试版阶段”）。或者，实际上立宪时刻可能在 2005 年的 WSIS 上就已经发生了。可能尽管对单一的立宪时刻有许多呼声，但制定互联网宪法的工作已经持续了几十年（在构想互联网之前很早就有了），并且可能在接下来的几十年中仍会继续。如立宪学者 Lawrence Tribe 所指出的那样，应该以宪法“保护人民，而不是地方”的方式来立宪。¹⁹³因此，起草原则这个过程本身可能就像要达到将事情永久写入被普遍接受的单一文档中这个时间一样有价值（或更有价值）。

¹⁸⁸ David G. Post, “网络空间的立宪时刻”, 《美国律师》杂志, 1998 年 11 月, 网址: <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/DNSGovernance.htm>。

¹⁸⁹ Susan Crawford, “ICANN 的立宪时刻”, 《联邦党人文集》, 2008 年 5 月 20 日, 网址: http://publius.cc/icanns_constitutional_moment。

¹⁹⁰ 欧盟委员会, “人权第一 — 互联网监管的‘立宪时刻’?” IGF 研讨会报告 144, 2011 年 9 月 27 日, 网址: <http://goo.gl/yQj08A>。

¹⁹¹ Thomas Ginsburg、Zachary Elkins 和 James Melton, “成文宪法的寿命”, *The Record Online*, 2009 年春季版, 网址: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan>

¹⁹² 同上。

¹⁹³ Laurence H. Tribe, “网络空间中的宪法”, 计算机、自由与隐私权研讨会的会议记录, 1991 年 3 月, 网址: <http://goo.gl/Gnlsw3>。

承认没有永久的宪法以及互联网具有不断变化的“永久测试版”性质与专家组在主报告第 6 部分关于可发展性与业务卓越性中的建议是一致的。指导原则的制定工作承认松散耦合安排的价值，在这种安排下，不确定性和非正式性可能是所需的特性，即使这种非正式性可能会造成不便也是如此。在任何情况下，事实是：这种宪法和原则经常会被重写、变更、讨论，甚至可能永远无法解决此类问题。因此，不丹这个国家的历史可以追溯到 4,000 年前，但它直到 2008 年才撰写了第一部宪法。¹⁹⁴ 美国曾经有 11,539 次尝试要修正宪法，只有 27 次通过了。¹⁹⁵ 斯诺登关系也向世人揭示，英国并没有提供对新闻出版自由的宪法保证。¹⁹⁶

b) 原则起草趋势

专家组提议的原则在很多方面是学者们在研究了监管方面的原则制定工作之后提出的其他原则的汇编。一些关键来源包括：Jeonghyun Baak 和 Carolina Rossini 进行的研究；¹⁹⁷Wolfgang Kleinwächter 创建的对照表；¹⁹⁸OECD 建议的原则；¹⁹⁹Internet NZ，²⁰⁰以及 CGI Brazil²⁰¹（这最后两个都仅限于国家范畴）。来自私营机构的一些公司（AOL、Facebook、Google、LinkedIn、Microsoft、Twitter 和 Yahoo!）最近参与了进来，提出了五项原则，²⁰²当专家组最终完成报告时，由 Beth Noveck 担任主席的战略专家组提出了另一套原则。²⁰³

¹⁹⁴ Neil Fraser、Anima Bhattacharya 和 Bimalendu Bhattacharya，“喜马拉雅王国 不丹的地理”，概念出版，2001。另请参阅“混合与匹配：国家经常更改宪法。就会有一款应用软件提供帮助”，《经济学人》，2013 年 11 月 9 日，网址：<http://goo.gl/expV6Z>

¹⁹⁵ 美国参议院，提议的修正宪法的措施，网址：<http://goo.gl/oYi9vv>。

¹⁹⁶ 纽约时报编辑委员会，“英国新闻出版自由受到威胁”，《纽约时报》，2013 年 11 月 14 日，网址：<http://goo.gl/DyuaAB>。

¹⁹⁷ Jeonghyun Baak 和 Carolina Rossini，“关于互联网自由的主要宣言的问题比较”，2013 年夏，网址：<http://goo.gl/PNcnkV>。

¹⁹⁸ Wolfgang Kleinwächter，“2014 年互联网监管展望：好消息、坏消息、没消息？”CircleID，2013 年 12 月 31 日，网址：http://www.circleid.com/posts/20131231_internet_governance_outlook_2014_good_news_bad_news_no_news/。

¹⁹⁹ “委员会关于互联网政策制定原则的建议”，OECD，2011 年 12 月 13 日，网址：<http://goo.gl/2dUJhG> [下文中称为：OECD 原则]

²⁰⁰ “原则”，InternetNZ，网址：<https://internetnz.net.nz/principles>。

²⁰¹ “互联网监管和使用原则，解决方案”，CGI.br RES/2009/003/P，网址：<http://www.cgi.br/regulamentacao/pdf/resolucao-2009-003-pt-en-es.pdf>。

²⁰² 请参阅改革政府监督网站，网址：<http://www.reformgovernmentsurveillance.com/>。

²⁰³ “探索 21 世纪的 ICANN：蓝图”，The GovLab，2014 年 1 月 31 日，网址：<http://thegovlab.org/the-quest-for-a-21st-century-icann-a-blueprint/> [下文中称为：GovLab 蓝图]

值得注意的是，近 2,000 名来自多利益主体机构群体的代表于 2014 年 4 月在巴西召开了会议并通过了一套原则。²⁰⁴ 从许多方面看，NETmundial 原则的通过都是检验规则的例外情况。尽管民间团体的少数善言的代表在记录中对原则的提出了顾虑，但很多人都接受了促成 NETmundial 原则的流程。²⁰⁵ 正如 Gabrielle Guillemin 所说的，在巴西我们“有理由欢呼”，“也有理由失望”。最后，Guillemin 提出了一个问题，即“民间团体是否[应该]拒绝接受 NETmundial 流程”，并确定地总结道，“答案很清楚，肯定是不应该。”²⁰⁶ 然而，Guillemin 和其他人也指出，NETmundial 取得诸多成绩所产生的结果虽然非常有用，但仍不完善。

用于日后进行讨论并与原则协调一致的意见来源于哪些地方？独立研究人员主导着分析的方向。Baak/Rossini 和 Kleinwächter 的工作特别值得注意，他们在自己的分析中捕捉到了大部分已经提出的其他原则。这就减少了我们选择具体例子来重点说明的需求，还可以让已经做了这项工作的研究人员继续他们的分析。

虽然独立研究人员正在很好地分析趋势并提议达成共识的项目，但对于上述观察结果，我们至少有三个值得注意的例外情况。首先是 OECD，因为建议代表了 30 多个国家的一致意见（尽管我们注意到 OECD 观点不一定反映了未参与国家的意见）。²⁰⁷ 第二个例外是 CGI Brazil 提议的原则，我们纳入这些原则是因为它们经得起时间考验并且在巴西得到了应用，可能几个月后就要对这些原则进行讨论。此外，CGI Brazil 的某些原则已经传送到该国立法机关正在讨论的“宏观民事”立法中。第三个例外是 2013 年 12 月私营机构通过 Google、AOL、Apple、Facebook、LinkedIn、Microsoft、Twitter 和 Yahoo 提议的协作参与到讨论中。²⁰⁸

Baak/Rossini 和 Kleinwächter 的工作表明，要从他们研究过的数量超多的所有提案中抽象出一套原则是极其困难的。无法通过这样的一套原则来全面反映互联网监管的各种观点并得到广泛的认可。在优先顺序、背景和语言首选项方面有很大的矛盾和差异。虽然 Baak/Rossini 的分类法（例如“问题树”）表明在核心问题上存在某种共识，但它也表明，若要采取后续步骤，从这些来源中提议一套会被广泛接受的原则，还需要开展大量的额外工作。对这些工作进行整合（如果曾经整合过）将需要更多的时间来完成。专家组在下文中分析了对我们在报告中阐述的标准而言非常重要的原则起草趋势：

i) Baak/Rossini

这个项目一共汇总了 18 份宣言，其中 7 份来自民间团体，4 份来自商业组织，4 份来自

²⁰⁴ 请参阅后面的“NETmundial 原则”。

²⁰⁵ 请参阅，例如“民间团体在 NETmundial 的总结陈词”，2014 年 4 月 24 日，网址：<http://goo.gl/MddbM4>；另请参阅 Gabrielle Guillemin 撰写的“Netmundial：成败与否？” Article 19 博客，2014 年 4 月 29 日，网址：<http://goo.gl/Hspcvm>。

²⁰⁶ 前面的 Guillemin。

²⁰⁷ OECD 原则，前面已引用。

²⁰⁸ 互联网协会，“改革政府监督”，网址：<http://reformgovernmentsurveillance.com/>。

政府联盟，3 份来自国际组织。Baak/Rossini 将这些原则归类为几个“问题家族”和一个“问题树”。作者“对问题家族的随机程度感到惊讶，觉得这是个挑战”，并指出不同的利益主体在词汇选择方面（例如“开放”、“表达自由”等）有极为强烈的意见。

ii) Wolfgang Kleinwächter

Wolfgang Kleinwächter 的工作为不同的提案提供了另一套独立的分析。Kleinwächter 在他最近的一篇文章中说，“粗略的分析表明，这些文档中 80% 以上的原则是相同的。”²⁰⁹ 虽然我们已指出，提取出单独的一套原则是极为困难的，但 Kleinwächter 的观察数据值得进一步研究。

iii) OECD

OECD 在 2011 年提供了一份委员会关于互联网政策制定原则的建议。²¹⁰ 这些原则代表了参与的 34 个成员国和其他参与国（例如埃及和哥伦比亚）的一致观点。OECD 建议基于其《关于互联网经济未来的首尔声明》²¹¹，该声明已被印度、印度尼西亚和塞内加尔等非成员国采纳。虽然如此，仍可看出，在 OECD 的参与并非全球化。

iv) CGI Brazil

CGI Brazil 采用的原则可以作为有用的参考，因为它们是通过多利益主体机构群体制定的，并且巴西所有的利益主体通常都使用这些原则来制定互联网政策。这些原则是由 CGI.BR 宣布并由其维护，用于该组织管理 .BR ccTLD 这个主要运行职能，也用于 CGI.BR 在该国就互联网政策问题提出建议。²¹²

v) NETmundial

2014 年 4 月，Rousseff 总统申办了 NETmundial 活动，该活动建立在 CGI Brazil 长期以来的多利益主体模式上，但却针对互联网监管制定了一套全新的原则和路线图。NETmundial 的这一成果是数月来与机构群体通力合作以及结合 180 多份书面投稿的结果。下文完整提供了 NETmundial 声明第 1 节（包括原则）的内容：²¹³

互联网监管原则

NETmundial 确定了一套通用原则和重要价值观，旨在为包容、多利益主体、有效、合法且不断发展的互联网监管框架作出贡献，还认识到互联网是一个应该以符合公共利益的方式进行管理的全球资源。

²⁰⁹ Kleinwächter, 前面已引用。

²¹⁰ OECD 原则, 前面已引用。

²¹¹ <http://www.oecd.org/internet/innovation/48289796.pdf>

²¹² CGI 原则, 前面已引用。

²¹³ 《NETmundial 多利益主体声明》，2014 年 4 月 24 日，网址：<http://goo.gl/f3ziWZ>

213

213

人权与共同的价值观

这里的人权与《世界人权宣言》的定义一致，应该支持互联网监管原则。根据跨国人权法定义务（包括《经济、社会与文化权利国际公约》和《儿童权利公约》），人们享有的**离线权**也必须受到**在线**保护。这些权利包括但不限于：

- **言论自由**：每个人都享有自由表达观点和看法的权利；这种权利包括不受干扰地持有观点以及通过任何媒介无国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。
- **结社自由**：每个人都享有和平集会和在线结社的权利，包括通过社交网络和相关平台。
- **隐私权**：隐私权必须受到保护。这包括个人数据不受恣意或非法监视、收集、处理和使用。应该确保享有法律保护的权利，以防受到此类干扰。
 - 应该审核关于通信监视、拦截和收集个人数据（包括对大众进行监视、拦截和收集）的程序、做法和法规，通过确保按照国际人权法彻底、有效地履行所有义务的方式维护隐私权。
- **访问权**：残障人士应享有在线资源的完整访问权，促进互联网上可访问信息、技术和系统的设计、开发、制作和分发。
- **信息与信息访问自由**：每个人都应该享有访问、分享、创造和分发互联网信息的权利，与法律规定的作者和创造者所享有的权利一致。
- **开发权**：所有人都享有开发的权利，互联网在帮助完全实现国际上一致认可的可持续发展目标方面发挥着至关重要的作用。它是让穷人参与开发流程的关键工具。

中介保护

应该以重视和促进经济发展、创新、创造力和信息自由传播的方式执行中介责任限制。在这一点上，应鼓励所有多利益主体之间通力合作，根据公平流程，处理和制止非法活动。

文化和语言多样性

互联网监管必须以所有形式重视、保护和促进文化和语言多样性。

统一、非分散的空间

互联网应该继续成为全球一致、相互关联、稳定、非分散、可扩展且可访问的网络，以一组通用的唯一标识符为基础，允许数据包/信息自由进行端到端的传播，而无论内容是否合法。

互联网的安全性、稳定性和灵活性

互联网的安全性、稳定性和灵活性应该是互联网监管中所有利益主体的关键目标。作为一个普遍适用的全球资源，互联网应该是一个安全、稳定、灵活、可靠且值得信赖的网络。处理互联网安全性和稳定性风险和威胁的有效性取决于不同利益主体之间的强强合作。

开放的分布式架构

应该通过自愿合作、集体管理和参与，让互联网始终是一个基于开放式系统架构的既丰富又新颖的环境，并保持开放性互联网的端到端性质，寻求技术专家在适当的场合以与此开放、合作的方法一致的方式来解决技术问题。

创造有利环境，促进可持续创新和创造力

创新和创造力一直是互联网显著发展的核心要素，它为全球社会带来了巨大的价值。为了保存活力，互联网监管必须继续通过有利的互联网环境，根据本文档中的其他原则允许进行免许可创新。企业和基础设施投资是有利环境中必不可少的组成部分。

互联网监管流程原则

- **多利益主体：**互联网监管应建立在民主、多利益主体流程上，确保所有利益主体（包括政府、私营机构、民间团体、技术界、学术界和用户）都能有意义且负责任地参与进来。利益主体各自的作用和职责应该以灵活的方式根据讨论中参考的问题进行解释。
- **由开放性、参与性、共识性驱动的监管：**国际互联网相关公共政策和互联网监管安排的发展应该让来自世界各地的所有利益主体都能充分、均衡地参与进来，并尽可能通过协商一致的方式实现。
- **透明度：**作出的决定必须易于理解，流程必须清楚记录并遵循商定的程序，程序必须制定并通过多利益主体流程达成一致。
- **问责制：**应该制定独立检查和制衡以及进行审核和补救的机制。各国政府对人权的保护负有主要法律和政治责任。
- **包容性与平等性：**互联网监管机构和流程应该具有包容性并向所有相关利益主体开放。包括决策在内的流程应该是自下而上的，使所有利益主体能够以不损害任何类别的利益主体的利益的方式充分参与。
- **分布式：**互联网监管应通过分布式、分散性和多利益主体生态系统进行。
- **合作性：**互联网监管应鼓励采用能反映利益主体的意见和利益的协作与合作方式，并以此为基础。
- **使参与富有意义：**受互联网监管流程影响的任何人都应该能够参与这一流程。尤其是，互联网监管机构和流程应支持对新人进行能力培养，特别是那些来自发展中国家和代表性不足的利益主体。

访问和低门槛：互联网监管应推崇普遍适用的平等机会，推广负担得起的优质互联网访问，以便它可以作为实现人类发展和社会包容性的有效工具。不得向新用户设立任何不合理或歧视性的准入门槛。公共访问是提供互联网访问的强大工具。

- **灵活性：**互联网服务的访问政策应该是面向未来且技术中立的，以便适应快速发展的技术和不同类型的用途。

开放性标准

互联网监管应该提倡开放性标准，以个人和集体的专业知识和通过大致共识作出的决策为依据，实现网络的全球化、可互操作性、灵活性、稳定性、分散性、安全性以及相互关联性，并对所有人都可用。标准必须符合人权，并允许开发和创新。

vi) InternetNZ

InternetNZ 使用的原则分成两个子集，一个用于政策，一个用于顶级域 (TLD) 环境。这两套原则都形成了简短的列表，如下所示。²¹⁴

政策原则

1. 互联网应该是开放的、无法捕获的。
2. 互联网市场应该具备竞争力。
3. 互联网监管应该由开放的多利益主体流程来决定。
4. 法律和政策应该与互联网架构密切合作，而不是加以反对。
5. 人权应该适用于网络。
6. 每个人都应该能访问互联网，互联网应该包容每个人。
7. 技术变化很快，因此法律和政策应该侧重于活动。
8. 互联网是国家重要的基础架构，所以应该受到保护。

顶级域原则

1. 域名市场应该具有竞争力。
2. 对注册人的选择应该持续和扩大。
3. 域注册应该先到先得。
4. 域注册的各方应该平等。
5. 注册人数据应该公开。
6. TLD 内的注册管理机构/注册服务商运营应该是分离的。
7. TLD 政策应该由开放的多利益主体流程来决定。

我们在两种情况下都能看到，有些根源可以转化，作为一个整体指导 ICANN 的工作（在生态系统中 ICANN 工作内部），但是在国家层面上，对 ICANN 来说还不够满意。

vi) 互联网权利与原则联盟

如 IGF 谈话中所提到的，互联网权利与原则联盟（IRP 联盟）是一个“动态联盟”。²¹⁵ IRP 从 2008 年开始推广基于权利的原则。²¹⁶ 与全球利益主体的讨论在 2010 年维尔纽斯 IGF 之后取得了成果，并在 2011 年的内罗毕 IGF 上公布：IRP 联盟此后主持了各种研讨会以制定人权和原则的章程。²¹⁷ 此外，IRP 联盟的讨论已被带到欧洲互联网监管对话 (EuroDIG) 上。²¹⁸ IRP 章程提供了互联网监管的 10 项权利和原则。（章程内的信息和伴随的背景非常完整，我们不在这里重现章程了。）²¹⁹ 章程陈述了一套互联网范围的

²¹⁴ InternetNZ 原则，前面已引用。

²¹⁵ IGF Website, “动态联盟”，网址：<http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions>。

²¹⁶ 互联网人权章程与原则（2.0 版），网址：<http://goo.gl/j8yTzh>。

²¹⁷ IGF 网站的朋友，网址：<http://goo.gl/yRRmKU>。使用的搜索词：“IRP 联盟”。

²¹⁸ EuroDIG 网站，“走向人类的互联网？我们网络未来的规则、权利和责任”，网址：<http://goo.gl/GiF9h>。

²¹⁹ IRP 章程网站，网址：<http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>。

原则，与 ICANN 关注的、多利益主体创新战略专家组和生态系统专家组曾经建议的原则相反。

viii) 多利益主体创新战略专家组

在这个生态系统专家组全神贯注于自己的工作时，由 Beth Noveck 担任主席的多利益主体创新 (MSI) 战略专家组也发布了自己的报告。MSI 专家组的工作进一步证明，灵活、松散耦合的方法可通过意想不到的方式产生协调一致的结果。MSI 专家组提出了一些建议，其中有三项原则与生态系统专家组的工作不谋而合。它们分别是：*有效性*、*合法性*、*可发展性*。²²⁰ 以下将简要说明每个专家组在这方面的的工作：

有效性。 MSI 专家组关于有效性的定义旨在提议开发专家网络，使用开放式数据和开放式签约工具，并鼓励在线协作起草。生态系统专家组关于有效性的定义（作为现实性原则的子集）旨在建议监管机制必须能制定决策并高效实施决策。这两个定义是互补的。

合法性。 MSI 专家组建议合法性包括一种包容性的方法，即，有来自每个决策制定级别的人，有平民陪审员，有创新的投票和公众论坛协议。这与生态系统专家组的合理性原则所表达的思想是一致的，该原则将问责制、透明度和公平性作为合法性的主要关注点。任何系统的合法性都取决于参与者对流程的信任。

可发展性。 在制定可发展性原则时，MSI 专家组建议通过游戏从实验中学学习并支持数据产生的证据。在生态系统专家组的报告中，我们强调了现实性原则的重要性：我们必须评估什么是有效的，什么是无效的。我们注意到，这是不断发展的生态系统的本质。

c) 回顾 ICANN 的现有原则

和许多组织一样，ICANN 在其文档的不同部分和组织历史中制定了一些神圣的原则（例如，修正了章程、²²¹使命宣言等）。我们建议 ICANN 尝试将这些原则合并成便于参考的单一、简短的文档。使用这种方法可让机构群体中的任何人都能清楚地知道 ICANN 的原则。如果这些原则需要修改，只需要更新一个文档即可，这样一来，对文档的参考就会通过引用自动合并进来。

但这并不排除社群制定适合自己的运营或观点的指导原则。实际上，参与互联网监管的所有机构应该清晰地建立决策制定流程；这些流程应包含组织中完全独立的各部分之间的清晰规则、检查和平衡，以及尽职调查定义和审查机会，如有必要，还应包含撤销决策的流程。

²²⁰ GovLab blueprint, 前面已引用。

²²¹ “互联网名称与数字地址分配机构章程”，ICANN, 2013 年 4 月 11 日, 网址：<http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Text Box 4. ICANN Bylaws --- Section 2. Core Values

In performing its mission, the following core values should guide the decisions and actions of ICANN:

1. Preserving and enhancing the operational stability, reliability, security, and global interoperability of the Internet.
2. Respecting the creativity, innovation, and flow of information made possible by the Internet by limiting ICANN's activities to those matters within ICANN's mission requiring or significantly benefiting from global coordination.
3. To the extent feasible and appropriate, delegating coordination functions to or recognizing the policy role of other responsible entities that reflect the interests of affected parties.
4. Seeking and supporting broad, informed participation reflecting the functional, geographic, and cultural diversity of the Internet at all levels of policy development and decision-making.
5. Where feasible and appropriate, depending on market mechanisms to promote and sustain a competitive environment.
6. Introducing and promoting competition in the registration of domain names where practicable and beneficial in the public interest.
7. Employing open and transparent policy development mechanisms that (i) promote well-informed decisions based on expert advice, and (ii) ensure that those entities most affected can assist in the policy development process.
8. Making decisions by applying documented policies neutrally and objectively, with integrity and fairness.
9. Acting with a speed that is responsive to the needs of the Internet while, as part of the decision-making process, obtaining informed input from those entities most affected.
10. Remaining accountable to the Internet community through mechanisms that enhance ICANN's effectiveness.
11. While remaining rooted in the private sector, recognizing that governments and public authorities are responsible for public policy and duly taking into account governments' or public authorities' recommendations.

特意采用最常见的词语来表达这些核心价值，以使它们尽可能在最广泛的环境中提供有用且相关的指导。因为它们并不仅仅是说明性的，所以，它们在每种新情况中的单独或整体的具体应用方式将必然取决于许多无法充分预计或枚举的因素。此外，因为它们是陈述原则而不是实践，所以不可避免地会出现某些情况，在这些情况下无法同时完全符合所有十一个核心价值观。任何提出建议或做出决定的 ICANN 机构都应当做出判断，确定哪些核心价值观最为相关，以及如何将它们应用到具体情况的特定环境中，必要时还要合理权衡一些价值观之间的冲突。

d) 总结

互联网群体应继续提议、探讨、辩论、调整、修改、更正和制定监管原则。虽然 2014 年可能会在各种论坛中大量起草和讨论原则，但可能永远不会出现“立宪时刻”。只要各方面一致努力制定一套通用的原则，这个结论就是完全可以接受的。每个组织制定自己的原则是向达成共识迈出了积极的一步，因为它表达了要反映原则的意愿。就目前而言，在不同的互联网生态系统参与者之间制定原则是“足够好的监管”。²²²

* * *

附录 C：图片和文本框列表

图 1：借助 IANA 职能对根区域管理流程进行说明

图 2：洋葱皮透视图

图 3：互联网的分层模式 — 问题

图 4：互联网生态系统职能视图

图 5：关系网（修订版，删除了名称）

图 6：扩大 ICANN 关系网

图 7：互联网的分层模式 — 组织

图 8：生态系统参与者之间的紧张气氛

文本框 1：其他机构中的监管

文本框 2：/1net 的贡献

文本框 3：关于互联网未来合作的蒙得维的亚声明

文本框 4：ICANN 章程，第 2 部分，核心价值观

²²² Stewart Patrick, “没有规则的世界：足够好的全球监管案例”，《外交季刊》（2014 年 1 月 /2 月），网址：<http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>。
²²²