

增强对 ICANN 机构的信心

[修订稿，2008 年 9 月]

背景

两年多以前，总裁战略委员会 (PSC) 就如何增强和完成 ICANN 的多个利益主体模式进行了一系列咨询。此外，最近对美国商务部与 ICANN 之间签署的联合项目协议 (JPA) 的中期审查就有关 ICANN 的业绩和未来情况提出了有益的意见。在这次咨询中，大多数评论人员都认为 ICANN 已经取得了重大的进展，但是在某些关键领域上还需要加以改进，以便完成向一致的多个利益主体模式的过渡，从而对互联网唯一标识符进行协调。

PSC 制定的这个文件列出了那些关键领域以及对其进行改进的可能措施。PSC 想要明确表达的一点是，所有这些建议都有待于讨论。它们并不是一成不变的，但这些建议是两年多以来 PSC 的工作成果，并且还结合了一些新建议，其中包括 2008 年 6 至 9 月份的公众意见和讨论。

应将本材料与“过渡行动计划”结合起来阅读，后者是 PSC 就终止联合项目协议后如何完成组织移交问题提出的一组建议。

有待解决的主要问题

根据要在 JPA 中期审查时提出意见的要求，许多响应者提出了需要处理的关键结构改进。这些改进措施总结如下：

1. ICANN 将得到充分的保护，不受控制。
2. ICANN 将对其多个利益主体社群负有应尽的责任。
3. ICANN 将满足未来全球互联网社群的需求。
4. ICANN 在财务和运营上将十分安全。

5. ICANN 在履行其技术使命的过程中，将始终关注取得卓越的组织和运营绩效；技术使命的具体内容一个是确保与互联网唯一标识符相关的安全稳定的运行，另一个是 IANA 职能。

ICANN 还必须在 JPA 中期审查期间提出的运营领域不断取得进步；包括增强合规性，鼓励竞争和简化政策流程。不过，应继续做出这些改进并与过渡流程单独沟通。

PSC 还认识到，JPA 中期审查传达出一条非常明确的信息，即 ICANN 需要加强自身与商业社群之间的关系，因为私营企业对互联网的历史性投资和依赖性已成为一种经济推动力。此外，通常还亟需商业用户对策略制定流程和组织提出意见。

通过在 ICANN 会议上改善外延活动以及吸引有代表性的私营企业组织参与，这些问题可以立即得到解决。ICANN 应继续改进其参与机制，以便商业社群可以与所有其他社群和/或利益主体一起完全参与 ICANN 政策流程。

PSC 认为，ICANN 还应针对如何通过对 ICANN 运营计划展开咨询来解决这个问题而征求更多建议，并考虑可能通过本文件中 PSC 将运行的咨询流程收到任何其他反馈意见。

对如何解决主要问题的建议

1. 采取必要措施以免受到控制

- 1.1. 本次讨论如何避免受到任何一方（无论是政府、组织还是任何其他实体）的控制。
- 1.2. 白皮书以及对于 ICANN 的信息、结构和改革非常重要的其他文档（例如，章程）包含的程序和结构性保护措施可确保 ICANN 非常公平，并防止受到代表范围有限或利益主体单一的团体的控制。
- 1.3. PSC 认为，达成共识或满足绝大多数要求仍然是防止利己主义控制的主要手段。ICANN 必须继续处理各种结构变革，以实施小心而谨慎的保护。ICANN 还需要避免“漠然的”控制，在这种情况下某些团体可能不会参与到其中，从而使得组织的

参与范围变的很窄。为了防止发生这种情况，需要继续将重点放在维护支持组织和咨询委员会结构中的大型而多样化的利益团体上。

- 1.4. 反垄断法与竞争法的影响也很重要。ICANN 需要确保仍然受到强大的反垄断法的制约，以便对所做出的决策有一个持续而全面的法律观点，从而确保这些决策不会偏向或偏袒于特定的团体或组织。这是一项最基本的保护。
- 1.5. 投票权和有代表性的参与到各选区组织中是影响和控制的一个主要方面。PSC 认为需要提高咨询委员会和支持组织中参与者的透明度。此外还需要针对单独或相关实体交叉参与委员会和各选区组织进行讨论，并且必须要求发表声明以明确确定利益冲突。
- 1.6. 最后，PSC 还注意到如有关透明度和责任制的框架与原则中所述，ICANN 的委员会结构和流程提供了强大的控制计数器。委员会的数量和代表的广度为防止受到某个利益团体的控制提供了重要的保护，任何个人都不可能将他们的想法强加给其他人。如上面所阐明的那样，可以对这些想法进行加强。

有待讨论的提议： ICANN 可以对章程进行修订，同时要求明确禁止由同一个人或组织对多个相关咨询或支持组织进行投票。是否应该这样做？

建议：

1.1.1 为防止发生冲突和提高 ICANN 的透明度，需要所有支持组织和咨询委员会及其委员会和工作组中的与会者提供公开利益声明。

1.1.2 继续允许与会者（个人或组织）参与多个支持组织或咨询委员会。应继续允许与会者仅向一个支持组织或咨询委员会投票。

2. 对多个利益主体社群负有应尽的责任

2.1 PSC 注意到 ICANN 董事会已经批准了一组有关责任制和透明度的框架与原则，其中概括介绍了组织的现有法律和公司职责。作为其中的一部分，ICANN

采用了一个由三部分组成的争议解决流程，包括董事会重审委员会、独立评审组和监察官。英国 One World Trust 组织通过对 ICANN 的责任制和透明度进行独立审查而得出以下结论：“总体而言，它们提供了一种有力的投诉处理方法，可对董事会决策和员工行为进行内部监督，因而减少了诉讼的可能性”。当然，通过讨论和自我调节来处理事务正是 ICANN 模式的主要特点。

- 2.2 但是，基于 ICANN 所发挥的重要作用，PSC 认为该组织需要采用世界领先的责任机制。
- 2.3 PSC 认为，应将 ICANN 于 2007 年 12 月已在公共领域部署的两个新的机制作为新的责任机制进行讨论。
- 2.4 首先，各方可能会对 ICANN 存在争议，因为他们虽然同意决策过程，但却不同意从决策过程中得出的结果。根据从社群收到的反馈意见，董事会可以考虑采用这样一种机制，即社群可以要求董事会重新审核某项决策。在确立这种机制时应意识到，各董事对组织的商业交易负有法律责任，他们的受托职责包括：
 - (a) 看管职责；
 - (b) 调查职责；
 - (c) 忠诚职责；
 - (d) 谨慎投资职责。
- 2.5 社群可以通过三分之二的支持组织委员会和三分之二的咨询委员会成员这种三分之二多数投票方法要求董事会重新审核一项决策；而对于政府咨询委员会，则只需出席现场会议的所有成员达成一致意见的声明即可。由于最终责任要由董事会承担，因此无法强迫董事会改变其决策，而只能是对决策进行重新审核。需要给这样的投票设定一个合理的时间限制，以确保签约各方或第三方能够确定董事会的决策。
- 2.6 其次，如果在采用上述重新审核机制后，董事会仍没有改变某项决策，ICANN 社群可借助其支持组织和咨询委员会采取适当的措施，通过“不信任”投票来改变董事会的成员构成。
- 2.7 这将为董事会提供一种责任机制，即通过采用章程而建立的一种解散机制，使得个别董事可以按预先指定的方式辞职。如果大多数指定的支持组织和咨询委员会都做出“不信任”投票，则每个单独的董事会成员将同意这种辞职方式。这

种建议的方法类似于在国际管辖范围内运作的多国组织最近加入到 ICANN 的董事会责任机制。

- 2.8 除了这些提议之外，还需要注意的是，作为在加利福尼亚州组建的一种符合公共利益的非营利性组织，ICANN 应遵守与此类实体运营相关的加利福尼亚法律和商业准则（请参见 http://www.ss.ca.gov/business/corp/corp_artsnpinf.htm）。
- 2.9 这些法律明确允许由加利福尼亚法庭体系和加利福尼亚司法部门对犯罪行为进行监督。近些年来，值得注意的是加利福尼亚的司法部门在非营利性改革措施方面表现得非常积极。（请参见：<http://www.charitynavigator.org/index.cfm/bay/content.view/catid/38/cpid/191.htm>）
- 2.10 PSC 认为这些提议（见上面的 2.4 和 2.5）可能是解决责任问题、进行分析以及通过咨询征求社群观点的主要因素。

有待讨论的提议： 确立其他责任机制，社群可以要求董事会重审某项决策，并且作为最终制裁，允许社群集体解散董事会并对其进行重组。

建议：

- 2.1.1 确立其他责任机制，社群可以要求董事会重审某项决策。
- 2.1.2 确立其他责任机制，如果在采用上述机制后，董事会仍没有改变某项决策，ICANN 社群可借助其支持组织和咨询委员会采取适当的措施，通过“不信任”投票来改变董事会的成员构成。

解散机制需要一种责任机制，即通过采用章程为董事会建立的责任机制，使得个别董事可以按预先指定的方式辞职。如果大多数指定的支持组织和咨询委员会都做出“不信任”投票，则每个单独的董事会成员将同意这种辞职方式。

这种建议的方法类似于 Cisco、Pfizer、Microsoft、Morgan Stanley 和其他公司最近采用的董事会责任机制。更换 ICANN 董事会不仅会影响支持组织的选定候选人，而且需要再次召集提名委员会向董事会指定新的提名委员会被任命人。

- 2.1.3 政府咨询委员会应维持其咨询地位。

3. 满足未来全球互联网社群的需求

- 3.1. ICANN 是一个总部位于加利福尼亚的非营利组织。这一事实不会发生改变。
- 3.2. 同时，ICANN 也是一家全球性组织，其利益主体分布在全球各地。
- 3.3. 大约十年前在 ICANN 刚成立时，互联网作为世界上一项重要的通信基础架构的前景才刚刚开始被人们所了解。如今，互联网已拥有超过 10 亿的用户。接下来的 10 亿用户将来自世界上那些互联网目前尚未普及的地区 - 非洲、拉丁美洲、亚洲和东欧。
- 3.4. ICANN 已经解决了其结构上的部分难题。它的章程根据其董事会的构成以及其他结构确定了地理多样性。随着 ICANN 员工的不断增多，它还采取了各种措施来确保全球多样性。同时，ICANN 正准备引入国际化域名。
- 3.5. 在咨询过程中（最近以及在过去的两年内），PSC 已收到来自美国以外的全球利益主体的意见，认为 ICANN 还应在其他管辖范围内得以体现。PSC 认为这将有助于提高 ICANN 成为服务全球社群的实体这一主张的可信度，以便 ICANN 能够在美国以外的其他国家/地区得以体现。
- 3.6. PSC 强调，另一种合法存在将巩固 ICANN 最基本的多个利益主体模式，并强调作为其使命关键因素的公共信托因素。PSC 认为这样的存在方式并不会使所担负的责任有所减少。当然，它将改善人们对 ICANN 的认同和信心，因为它将具备一种在美国地区所没有的法律特点。此外，扩张到其他管辖范围还具有明显的多样性和表现优势，同时在员工的雇佣方面也具有运营优势。
- 3.7. PSC 强调指出扩张到其他地区并不是享受外交豁免而签订条约或建立政府间组织。ICANN 无论是在美国总部公司还是在全球范围内设立的任何其他组织，都必须保持其独特的多个利益主体“私营化部门领导”模式，自该模式创建以来，就已成为它的主要特色。

有待讨论的提议：除了在美国设立总部之外，ICANN 还应在全球范围内设立法律机构吗？

建议：

ICANN 是一家非营利性公益机构，不是为谋求任何个人的私利而组织的。它是根据加利福尼亚针对慈善和公共目的的非营利公共利益公司法以及美国税收法《国内税收法规》的 501 (c)(3) 部分中的规定而组织和运营的。

PSC 对 ICANN 的公司组织结构可能发生的改变进行了评估，并与 ICANN 总法律顾问办公室一起调查了 15 个不同国家/地区对可能结构的现有选择。

该调查审核了可提供与 ICANN 的技术协作职能相关的额外全球好处的各种现有私营组织结构。国家/地区中的司法职能是审核全球化职能中最本地化的部分（如 ICANN），ICANN 作为一家私营组织可能在一个或多个国家/地址设立机构，并需要相应地遵守该国家/地区的国内法。

这种结构比较评估重点审核不同国家/地区的法律关于以下方面的信息：(1) 适用于重组的具体立法；(2) 母子公司问题；(3) 劳动力成本与非本国国民的签证方便性；(4) 税收优惠；(5)“最佳做法”公司治理规则；以及 (6) 国内立法允许某些特权，同时保持 ICANN 对其社群的完全责任。

PSC 预计，无论公司组织结构发生任何改变，ICANN 将继续维持其目前的总部，还会在加利福尼亚维持一个运营机构。

PSC 还审核了在某些国家/地区新出现的国际非营利法的新兴领域。审核结果表明，有些辖区提供法律身份，这可以帮助 ICANN 更好地管理在其现有环境中难以管理的某些管理领域；显著改善了世界某些地方员工的工作签证安排，提高了世界某些地方员工的卫生保健水平和其他利益，便利了某些国际 ICANN 群体成员的参与，促进了一些辖区和组织观念中对 ICANN 的国际地位的认识。

- 3.1.1 ICANN 应在能够为其提供国际非营利地位的辖区建立合法机构。除了美国的 ICANN 永久性总部和公司外，这种地位也是必需的。

4. 财务安全和运营安全

- 4.1. PSC 认为 ICANN 必须始终确保财务和运营上的安全。 ICANN 必须继续投入到业务实践中以灌输信心、确定性和稳定性。
- 4.2. 策略、运营和预算规划流程（包括如当前的保留策略这样的措施）使人们相信 ICANN 是一个稳定且运转良好的组织。 PSC 认为这些流程应得到维护和加强。
- 4.3. 此外，ICANN 的当前资金主要依赖于注册机构和注册商。 ICANN 需要探索和增加其他资金来源以减轻这种依赖性。

有待讨论的提议： ICANN 应采用其他的资金来源以减轻对当前注册机构和注册商资金的依赖性。 ICANN 应维护和加强现有的战略与运营规划和预算机制。

建议：

- 4.1.1 ICANN 董事会应请求社群确定和批准其他资金来源，以减轻对现有资金流的依赖性。
- 4.1.2 维护和加强现有的战略与运营规划和预算机制。

5. 保持互联网唯一标识符的安全和稳定

- 5.1. 此领域是关于强调 ICANN 应始终以其有限的技术使命为重点，并继续作为一个以公共信托为使命的非营利机构。 ICANN 应将总部设立在一个稳定的环境中，这里拥有历史悠久的言论自由权和支持竞争和私营企业领导权的法律结构。
- 5.2. PSC 将这些观点看作是 ICANN 构成和目的不可或缺的组成部分。 需要对它们进行加强。
- 5.3. 继续保持美国的合法管辖对于确保 ICANN 当前与注册机构和注册商（其中许多在美国）签订的大约 1000 份合同的持续稳定性至关重要。

- 5.4. 而且，尽管 ICANN 的使命范围很窄，但是对于互联网的安全而稳定运行仍然是最基本而且至关重要的。PSC 认为 ICANN 应该负责讨论，并使互联网稳定和安全的有关问题引起注意。从 PSC 的观点来看，有关安全和稳定问题的更广泛利益和关注在于，对 ICANN 核心使命的重要支持，但不得造成“使命偏离”。
- 5.5. PSC 认为互联网唯一标识符的安全和稳定是 ICANN 使命最重要的一个方面。因此，建议在 ICANN 未来的策略和运营规划中应明文指出这一点。
- 5.6. PSC 注意到，一些响应者还指出，提高 IANA 职能的运行效率和效力也是在协调、非受控的互联网寻址系统中逐渐树立信心的必要步骤。
- 5.7. PSC 认为，当前的 IANA 职能运转良好；但也察觉到，许多社群成员都认为可以改善这些职能。
- 5.8. PSC 注意到，根据 IANA 合同，ICANN 必须开发并实施一个流程，向相关政府和 ccTLD 经理咨询，以进一步提高这些实体在处理 ccTLD 请求方面的效率和响应能力，从而与处理标准保持一致。该流程中产生了建议的改进措施，可用于简化 IANA 职能，但目前还要经过 ICANN 和美国商务部进行讨论。我们欢迎美国国家电讯管理中心的最新评论：它“着眼于运营效率的改善，从事政府关于管理其 ccTLD 的合法公共政策和主权事务”。
- 5.9. 这种讨论将重点放在流程自动化（有时称为 e-IANA）上，而且 ICANN 将确保提高对此类更改的现有公开报告流程的可见性，因此 PSC 鼓励采用这种讨论形式。
- 5.10. ICANN 与 VeriSign 于 2006 年签署了一份协议，根据该协议，双方同意共同努力来确定一个时间表，以指出何时交由 ICANN 来协调和管理 ARPA TLD 以及根区域系统，特别是使 ICANN 能够编辑、签署和发布根区域和 ARPA 区域。

有待讨论的提议： ICANN 应考虑是否修正其章程，以确认其总部是否将一直位于美国。ICANN 还应设法成为以下方面的思想领袖：使安全和稳定问题与其在安全稳定运营互联网过程中所担当的有限但至关重要的角色相一致，而不是以造成“使命偏离”为代价。在这点上，ICANN 应对其章程进行修正，规定必须准备战略和运营计划，同时保持安全和稳定始终是其中的主要部分。ICANN 还应继续就简化 IANA 职能与美国商务部进行讨论。具体工作应该从实施根服务器管理移交开始。

建议：

- 5.1.1 ICANN 应设法成为以下方面的思想领袖：使安全和稳定问题与其在安全稳定运营互联网过程中所担当的有限但至关重要的角色相一致。
- 5.1.2 修正章程，使之包括制定年度战略和运营计划的流程，其中将安全和稳定作为主要部分。
- 5.1.3 注意美国政府在 2008 年 7 月总裁战略委员会咨询文献中的指示，其没有计划从其目前的三方协议中移交根区域文件的管理，IANA 采购协议下的运营效率方案应与美国商务部讨论。

The image shows a large, faint watermark of the ICANN logo. It features a stylized globe with latitude and longitude lines, positioned above the acronym "ICANN" in a bold, sans-serif font. The watermark is centered on the page and serves as a background element.

ICANN