



经济及社会理事会

Distr.: General
10 June 2009
Chinese
Original: English

2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程* 项目 13(b)

经济和环境问题：科学和技术促进发展

强化在有关互联网的公共政策问题上的合作

秘书长的报告

摘要

大会在第 63/202 号决议中，请秘书长与包括国际组织在内的所有有关组织协商，并以此为基础，向经济及社会理事会 2009 年实质性会议提交一份报告，其中可载列关于如何开展强化在有关互联网的公共政策问题上的合作进程的建议。

本报告响应这一要求，努力评估为强化合作而采取的步骤，并总结所有相关组织就前进方向提出的建议。

* E/2009/100。



一. 背景

1. 2003 年在日内瓦及 2005 年在突尼斯召开了信息社会世界首脑会议。首脑会议通过了下列四项成果文件：《日内瓦原则宣言》（见 A/C.2/59/3，附件）、《日内瓦行动计划》（同上）、《突尼斯承诺》（见 A/60/687）以及《信息社会突尼斯议程》（同上）。在这些文件中，认识到根据《日内瓦原则宣言》进行的互联网治理，是以人为中心、具有包容性、面向发展和非歧视性的信息社会的一个基本要素。具体而言，首脑会议在《突尼斯议程》第 69 段中认识到“需要加强未来合作，使各国政府在有关互联网的公共政策问题上（而不是在日常的技术和操作问题上）平等发挥作用并履行职责，且不因此影响国际公共政策问题。《突尼斯议程》第 71 段请联合国秘书长启动一个持续的强化合作进程，请相关利益攸关方参与，其中包括各国政府、私营部门、民间社会、学术界和从业人员。

2. 大会在第 63/202 号决议中鼓励各利益攸关方加强并继续开展合作，以确保有效落实世界首脑会议的成果，并鼓励联合国各实体在各自职权范围内，为执行首脑会议的成果作出贡献，并强调有必要在这方面提供资源。大会确认急需发掘知识和技术的潜力，鼓励联合国发展系统继续努力，促进将信息和通信技术作为一项关键的发展工具和实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的促进工具使用。在这方面，大会还请秘书长与包括国际组织在内的所有有关组织协商，并以此为基础，向经济及社会理事会 2009 年实质性会议提交一份载有关于如何开展强化合作进程的建设的报告。

二. 为加强合作而采取的步骤回顾

A. 执行《信息社会突尼斯议程》第 71 段的进展情况

3. 根据《突尼斯议程》第 71 段，秘书长因特网治理问题特别顾问在 2006 年同所有利益攸关方团体（其中包括各国政府、私营部门、民间社会以及技术和学术界）的代表进行了一系列双边讨论。2007 年，联合国经济及社会事务部受秘书长的委托继续进行协商进程，并促进提交报告进程，介绍在有关互联网的公共政策问题上的强化合作。2008 年 3 月 12 日，主管经济和社会事务副秘书长邀请 10 个组织提出年度执行情况报告，说明他们为强化在有关互联网的公共政策问题上的合作而采取的步骤。¹

4. 答复摘要已经列入秘书长关于区域和国际两级执行及贯彻落实信息社会世界首脑会议成果进展情况的报告 (A/64/64-E/2009/10)。

¹ 这些组织是：因特网指定名称号码管理公司、国际电信联盟（国际电联）、万维网集团 (W3 集团)、欧洲委员会、因特网学会、经济合作与发展组织 (经合组织)、联合国教育、科学及文化组织 (教科文组织)、世界知识产权组织 (知识产权组织)、号码资源组织。另一个组织 (因特网工程工作队) 主动提交了一份报告。

5. 所有组织都报告，他们均已努力向其他利益攸关方进行宣传。政府主导的组织已开展活动，以扩大与企业、民间社会和互联网界的合作。与此同时，互联网界各组织报告他们向政府、企业和民间社会进行宣传。几乎所有的组织表示，他们已经积极参与互联网治理论坛，其中大多数组织(包括因特网指定名称号码管理公司、因特网学会、国际电信联盟(国际电联)、经济合作与发展组织(经合组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织))还派代表参加了该论坛的多个利益攸关方咨询小组。一些组织(包括欧洲委员会、因特网学会、国际电联、经合组织、教科文组织及万维网集团(W3 集团))还参与创建了论坛内的动态联盟。
6. 各组织突出提到了能力建设活动，如教育方案、会议和讲习班。一些组织表示将重点放在促进多个利益攸关方的对话上。一些组织提到参与了制定互联网治理程序和政策的论坛，欧洲委员会则概述了其促进关于互联网政策的条约谈判的责任。世界知识产权组织突出提到了在调解关于域命名的知识产权纠纷方面做出的广泛贡献，国际电联提到了在统一现有网络安全举措方面开展的工作，以便为多个利益攸关方达成共识提供一个总体框架，以利于他们采取一整套协调一致的行动，加强全球的网络安全。
7. 执行情况报告表明，各组织都已认真对待《突尼斯议程》提出的强化合作呼吁。
8. 迄今为止的经验中出现了几个共同因素。大多数组织把强化合作解释为一个通过正式或非正式的合作安排促进和推动多个利益攸关方对话的过程。已经出现的合作形式包括信息和经验交流、建立共识、筹集资金，以及技术知识转让和能力建设。10 个组织已经在全球、区域和国家三级开展其中一些合作安排。
9. 有效监测《突尼斯议程》第 71 段执行进展情况所面临的一个挑战就是没有一份实际指南，以说明什么是强化合作。

B. 关于强化合作的建议

10. 2008 年 12 月 23 日，主管经济和社会事务副秘书长再次写信给同一批 10 个机构，进一步请他们就如何开展强化合作进程提出建议。在应邀提出建议的 10 个组织中，已经收到下列组织的答复：因特网指定名称号码管理公司、国际电联、W3 集团、欧洲委员会、因特网学会以及经合组织。这些答复摘要载于下表，节选编入附件，并且将登载到下列网站上：<http://www.unpan.org>。

建议	组织
• 所有利益攸关方，特别是各国政府和民间社会必须继续参加各种因特网治理论坛，并积极参与相应的进程。	因特网指定名称 号码管理公司

- 因特网指定名称号码管理公司认为，世界首脑会议以来取得的进展充分展示了不试图强制实行单一控制机制的制约措施的优势。所有利益攸关方应该继续鼓励现有组织发展下去。
- 目前的互联网治理框架可以得到加强，以确保各国政府 国际电联在制订关于信息和通信技术的国际公共政策方面发挥更大、更积极的作用。这些措施可以确保政府和其他利益攸关方在制订政策过程中更好地合作。
- 在联合国框架下已经存在一些政府间机构，各国政府大力参与这类机构，他们具备经验，也有必要的任务授权。改进治理框架，而不是试图建立新的框架，可以充分利用现有的实体以加强政府的参与。
- 必须谨慎小心地提议互联网治理论坛可以在与互联网有关的公共政策问题上发挥决策作用或行使监督职能。根据《信息社会突尼斯议程》第 77 段，这种活动不属于论坛的任务范围。该段指出，论坛不行使监督职能，不会取代现有的安排、机制、机构或组织，而是请他们参与并利用他们的专业知识；所组建的论坛将是一个中立、职能不重叠和不具约束力的进程；不参与互联网的日常或技术运作。
- 可以组建一个经过改进的治理框架，使所有国家在与互联网有关的公共政策问题和重要互联网资源的管理方面都有平等的发言权。
- 象国际电联这样的政府间组织有必要的任务授权，因此可以在创建这一治理结构方面发挥主导作用。
- 与区域型顶级网域的统一和全球协调方面政策有关的作用和职能，应该由一个在提供这种服务方面具备各国政府授权和经验的相关政府间机构承担，这样才能考虑到主权国家的关切和利益。
- 如果与互联网治理有关的公共政策偏离国际法和条约，则一个政府间组织可以作为有关各方之间进行讨论和达成协议的论坛。适当组织内的这一论坛将确保在制定和执行与互联网有关并且可能会影响到关于国际组织的条约和国际法的公共政策时考虑到国际法和条约。
- 需要通过一个灵活、经过改进的框架和机制，尊重、维护和每个国家以不同方式就影响到他们的区域型顶级网域的决定所表达和确定的正当利益。

- 如果需要，授权机构可以应有关国家的要求保留咨询作用。两个实体之间可能产生的任何纠纷可以通过一个拥有必要任务授权的国际/政府间组织加以解决。
- 每个专业界、技术人员、政府、民间社会和产业都应该 W3 集团
拿出最大的技能，并与具备不同专门知识的其他业界合作。工程界应继续改进和发展技术。政府应该制定并实施法律，所有利益攸关方都需要了解开发出的新技术。工程师们需要更好地了解正在开发的新技术的社会和伦理方面。所有业界都应该牢记促进获取信息以及言论和通信自由两项人权这一总体使命。
- 各国政府应该发挥重要作用，他们是互联网技术的赞助者和用户，而不是网络建筑师。各国政府和民间社会必须创造有利的环境。
- 应该必须允许灵活和创新，同时应该重点满足功能需求，而不是专门针对技术的规则，这意味着需要进行大量的跨层协调。
- 互联网治理论坛应该讨论互联网和网络开放标准这一重要议题。应该鼓励任何利益攸关方直接参与制定万维网集团等组织的技术和程序议程。联合国应鼓励会员国在适当级别为每一个领域(无论是标准、无障碍还是隐私保护等)划拨更多资源。
- 建议各国政府就互联网公共政策开展对话和加强合作。 欧洲委员会
这种合作应该得到加强，以确保以互联网为途径的言论自由和获取信息不致因私人拥有和管理互联网的关键资源而受到损害。同样重要的是，在因特网指定名称号码管理公司退出联合项目协议之后，需要确定关于其以后措施/战略的政策。根据该协议，因特网指定名称号码管理公司必须遵守摆脱美利坚合众国政府官方监督而必须履行的一系列“责任”。
- 应该支持和培养区域“自下而上”式的举措，如泛欧互联网治理问题对话(EuroDIG)，以此作为公共政策的催化剂；在这方面，应该鼓励各国政府、有关政府间组织、国际非政府组织以及民间社会和私营部门的代表进行合作。
- 所有利益攸关方都应该利用这个机会，更多地参与制定 因特网协会
技术标准以及讨论处于技术和政策交叉点的问题的互联网界各组织。
- 所有利益攸关方都必须接受这个挑战，参与这些对于互联网负责任的发展至关重要的新论坛。

- 联合国应通过下属组织采取措施，使人们认识到目前有机会接触其他组织，制定一个全面办法来处理与互联网有关的公共政策原则。联合国甚至应该更进一步，支持开展能力建设方案，以帮助会员国了解如何才能最好地参与相关组织，如何以及何时能够帮助开展讨论，以及如何发展必要的专门知识以便做得有意义。联合国的支持和鼓励可以在地方、区域和全球建立起关注互联网技术和政策的论坛，使他们的互动更具活力和包容性。
 - 各国政府和国际机构应该使它们与互联网政策有关的活动及决策活动更加开放，并且包容所有利益攸关方。
 - 联合国应该考虑经合组织的例子，即将互联网技术界和民间社会纳入其与互联网有关的政策工作，以此作为一个案例，用于提高内部各组织的开发程度，并用于建议会员国可在地方和区域两级实施的机制。
 - 强化合作的各项努力必须建立在开放、包容和推广这一承诺的基础之上，以便可能会受到决定影响的各实体能够参与制定和执行这些决定。
 - 做出决定之前的辩论应该更加开放，供所有利益攸关方提出意见。
-

附件

答复组织提出的具体建议摘要

因特网指定名称号码管理公司

建议

关于以后如何开展强化合作进程的问题，我们认为，持续发展目前的机制至关重要。相应实体和组织之间就自己任务授权范围内的问题继续协作和合作，有助于鼓励公开协商和制定新方法，同时避免为执行其他任务而建立的机构之间进行徒劳无益的竞争。

最近我们已经看到令人鼓舞的发展情况的领域包括：

互联网治理论坛作为世界首脑会议进程的一个成果，在三年内为讨论与互联网有关的广泛问题提供了一个平台，同时加强了各组织间的现有合作，并为新的合作提供了机会。该论坛实行开放式参与，有兴趣参加和进行接触的所有利益攸关方都有机会这样做。

重要的是，所有利益攸关方，特别是各国政府和民间社会应继续参与各种互联网治理论坛，并积极参与对方的过程。

域名的发展是相应利益攸关方之间为形成共同看法而持续开展合作进程的另外一个例子。

其他组织也正在采取措施，审查其程序和做法，因此正在发展新的关系。

因特网指定名称号码管理公司认为，世界首脑会议以来取得的进展，充分展示了不试图强制实行单一控制机制的制约措施的优势。我们大家都应该继续鼓励发展已经在开展业务的现有组织。借鉴现有的发展情况，将推动以前从未见过的强化合作，因为这鼓励各方建立各种方式开展共同努力，以实现共同而且经常令人振奋的新目标。这一健康、朝气蓬勃的进程所面临的障碍在一些组织中的确仍然存在。我相信，你们迄今为止为宣传各项进展，同时鼓励所有利益攸关方开放参与而做出的努力，将证明是对我们为实现强化合作而已经取得的成果的重要贡献。

国际电信联盟

建议

政府在互联网治理中的作用

目前的互联网治理框架可以得到加强，以确保各国政府更大程度、更积极地参与制订关于信息和通信技术的国际公共政策。所采取的措施可以确保政府和其

他利益攸关方在制订政策过程中更好地合作。根据《信息社会突尼斯议程》第 68 段的规定，其中确认各国政府对于国际互联网治理以及确保互联网的稳定、安全和连续性应该承担平等的作用和责任。

应当指出的是，在联合国框架下已经存在一些政府间机构，各国政府大力参与这类机构，他们具备经验，也有必要的任务授权。经过改进的治理框架可以充分利用现有的机构，以加强政府的参与，而不是试图建立新的机构。此外，必须谨慎小心地提议互联网治理论坛可以在与互联网有关的公共政策问题上发挥决策作用或行使监督职能。根据《信息社会突尼斯议程》第 77 段，这种活动不属于论坛的任务范围。该段指出，论坛不行使监督职能，不会取代现有的安排、机制、机构或组织，而是请他们参与并利用他们的专业知识；所组建的论坛将是一个中立、职能不重叠和不具约束力的进程；不参与互联网的日常或技术运作。

互联网治理机制的预防成果

可以组建一个经过改进的治理框架，使所有国家在与互联网有关的公共政策问题和重要互联网资源的管理方面都有平等的发言权。

象国际电信联盟(国际电联)这样的政府间组织有必要的任务授权，因此可以在创建这样一个治理结构方面发挥主导作用。2006 年国际电联全权代表会议第 102 号决议指示国际电联秘书长采取必要措施，按照《突尼斯议程》第 35(d)段的表述，使国际电联在协调与互联网有关的国际公共政策问题上继续发挥促进作用，视需要在这些领域内与其他政府间组织进行互动。

关键的互联网资源——域名系统安全扩展的管理——根证书签署机构

根证书签署机构对于互联网的安全、稳定和可靠至关重要。与区域型顶级网域等服务的统一和全球协调方面政策有关的作用和职能，必须由一个在提供这种服务方面具备各国政府授权和经验的相关政府间机构履行，这样才能考虑到主权国家的关切和利益。

这种授权决定可能是所有相关利益攸关方之间在政府间理事会会议等适当论坛通过讨论和辩论进行协调的结果。

关键互联网资源的管理——通用最高域的管理

如果与互联网治理有关的公共政策偏离国际法和条约，则一个政府间组织可以作为有关各方之间进行讨论和达成协议的论坛。适当组织内的这一论坛，将确保在制定和执行与互联网有关并且可能会影响到关于国际组织的条约和国际法的公共政策时考虑到国际法和条约。

关键互联网资源的管理——无争议国际化国家或地区顶级域名的管理

一个国家将根据《信息社会突尼斯议程》第 63 段，保留对所分配的国家或地区顶级域名管理问题的唯一控制权。该段指出，各国不应参与关于另外一个国

家的区域型顶级网域的决定；需要通过一个灵活、经过改进的框架和机制，尊重、维护和处理每个国家以不同方式就影响到他们的区域型顶级网域的决定所表达和确定的正当利益。

如果需要，授权机构可以应有关国家的要求保留咨询作用。两个实体之间可能产生的任何纠纷可以通过一个拥有必要任务授权的国际/政府间组织加以解决。

万维网集团

建议

每个专业界、技术人员、政府、民间社会和产业都应该拿出最大的技能，并与具备不同专门知识的其他业界合作。工程界应继续改进和发展技术。政府应该制定并实施法律，所有利益攸关方都需要了解开发出的新技术。工程师们需要更好地了解正在开发的新技术的社会和伦理方面。所有业界都应该牢记促进获取信息以及言论和通信自由两项人权这一总体使命。

各国政府应该发挥重要作用，他们是互联网技术的赞助者和用户，而不是网络建筑师。各国政府和民间社会必须创造有利的环境。无论技术多么优秀，所产生的利益分配不均衡，最终要依赖明智的政策行动来确保全世界都能平等享有。

基础技术供应商(如因特网指定名称号码管理公司、因特网工程任务组、W3集团)面临的最独特挑战，是建立一个共享的资源和标准基础设施，处理能够产生重大社会影响的问题，但也需要有技术专门知识和运作共识，以便有效地做到这一点。应该允许灵活和创新，同时应该努力重点满足功能需求，而不是专门针对技术的企业、政治或社会规则，这意味着需要进行大量的跨层协调。对于 W3 集团这样的小实体来说，有限的“政策”事件大部分花在这上面。

W3 集团还在努力继续推动开放标准议程，更积极地参加互联网治理论坛的开放标准动态联盟。

《日内瓦原则宣言》指出，标准化是信息社会的基石之一。W3 集团的优先事项是，已经并且继续使互联网成为现实的互联网组织要参与这一辩论。

W3 集团在国际化和无障碍领域开展的工作表明，W3 集团希望纳入所有用户 and 所有文化，并联络和聚集对这一革命性平台的未来发展有利的正确支持者。

2008 年，在强化合作领域内值得一提的是，万维网集团终于创建了万维网基金会。W3 集团希望该基金会将不仅可以帮助为网络标准和科学(其中包括互联网治理和政策联络问题)提供更多资源，而且也解决《突尼斯议程》的数字鸿沟问题，方法是启动“网络造福社会”项目。该项目充分利用网络增强人们的能力，特别是服务不足人群的能力。该基金会的使命是确保网络在长期内能够为世界各地来自不同文化并且具备不同语言和识字技能水平的人所利用，包括残疾人士。

互联网治理论坛应该讨论互联网和网络的开放标准这一重要议题。应该鼓励任何利益攸关方直接参与制定 W3 集团等组织的技术和程序议程。联合国应鼓励会员国在适当级别为每一个领域(无论是标准、无障碍还是隐私保护等)划拨更多资源。

欧洲委员会

建议

各国政府之间开展对话和加强合作

建议各国政府就互联网公共政策开展对话和加强合作。在泛欧一级,欧洲委员会将借欧洲委员会负责媒体和新通信事务的部长会议第一次会议(雷克雅未克,2009年5月28日和29日)的机会,确立同47个成员国的公共政策框架和行动。预期这次部长会议将在欧洲委员会公约论坛内确定国际法的发展领域。

在这方面,建议加强这种合作,以确保以互联网为途径的言论自由和获取信息不致因私人拥有和管理互联网的关键资源而受到损害。同样重要的是,在因特网指定名称号码管理公司退出联合项目协议之后,需要确定关于其以后措施/战略的政策。根据该协议,因特网指定名称号码管理公司必须遵守摆脱美利坚合众国政府官方监督而必须履行的一系列“责任”。

国家和非国家行为体共同努力,通过互联网治理论坛在全球一级强化合作

在有关互联网的公共政策问题上同互联网治理论坛加强合作以及通过该论坛的合作,已经帮助欧洲委员会制定出新的标准和工具,以便在互联网上保护和促进人权、民主和法治。之所以能达到这一点,是因为同国家和非国家行为体进行了更大的多个利益攸关方对话。

在过去两年里,互联网治理论坛启发欧洲委员会的部长委员会在媒体和信息社会领域提出了七条以上建议的设想,并为关键非国家互联网行为体(即在线游戏供应商和欧洲互联网服务供应商)提出了两套人权准则。公众参与互联网治理、两性平等、青年参与以及在互联网上对残疾人士的关注等重要问题也已出现,并且正在互联网治理论坛以及通过该论坛引导公共政策。

互联网治理论坛正在有效加强在公共政策上的合作,并且作为一个平台,对于全球联网与合作具有相当大的价值。因此建议维持和发展互联网治理论坛。

国家和非国家行为体共同努力,通过泛欧互联网治理问题对话进程在泛欧一级强化合作

在泛欧一级,欧洲委员会及其他国家和非国家行为体还在泛欧互联网治理问题对话(EuroDIG: www.eurodig.org)这一论坛开展合作。EuroDIG 为讨论和形成欧洲多个利益攸关方在互联网治理问题上的看法(即普及、安全、隐私以及在互

联网和关键互联网资源上的开放)提供了一个平台。这种“自下而上”的合作方式正在调动和激励欧洲地方、地区和国家三级的一系列行为体。这种做法正在培养出各种否则不会存在的实践群阶层,并且正在补充政府制定公共政策所采用的“自上而下”办法。因此建议支持和培养区域一级的“自下而上”举措,如 EuroDIG,以此作为公共政策的催化剂;在这方面,应该鼓励各国政府、有关政府间组织、国际非政府组织以及民间社会和私营部门的代表进行合作。

因特网学会

建议

所有利益攸关方都应该利用这个机会,更多地参与制定技术标准以及讨论处于技术和政策交叉点的各种问题的互联网界各组织。在这方面,互联网技术界向2008年6月举行的经合组织关于互联网经济的未来的部长会议提交了一份关于互联网在全球经济中的未来的备忘录,并在该备忘录中正式邀请各国政府、企业和民间社会同技术界一道组成一个开放和协作的社会,把创造力和联合所产生的利益推广到全世界所有地区的所有社区。

目前,没有几个政府、国际组织或民间社会团体已经利用能够获得的机会。互联网以前所未有的方式将技术和政策结合在一起。出现了新的办法、场地和论坛,以应对由此产生的机会。反过来,所有利益攸关方都必须接受这个挑战,参与这些对于互联网负责任的发展至关重要的新论坛。

联合国应通过下属组织采取措施,使人们认识到目前有机会接触其他组织,制定一个全面办法来处理与互联网有关的公共政策原则。联合国甚至应该更进一步,支持开展能力建设方案,以帮助会员国了解如何才能最好地参与相关组织,如何以及何时能够帮助开展讨论,以及如何发展必要的专门知识以便做得有意义。联合国的支持和鼓励可以在地方、区域和全球建立起关注互联网技术和政策的论坛,使他们的互动更具活力和包容性。

各国政府和国际机构应该使他们与互联网政策有关的活动以及决策活动更加开放,包容所有利益攸关方。

因特网学会提到了经合组织为将互联网技术界和民间社会纳入其互联网相关政策工作而采取的步骤。因特网学会欢迎这些机会,并提议联合国审议经合组织的例子,以此作为一个案例,用于提高内部各组织的开放程度,并用于建议会员国可在地方和区域两级实施的机制。

政府、政府间、非政府和国际组织中强化合作的各项努力必须建立在开放、包容和推广这一承诺的基础之上,以便可能会受到决定影响的各实体能够参与制定和执行这些决定。这种做法显然对于互联网的发展至关重要,互联网本身将是开放的,具有包容性,有利于全世界的人民。不过因特网学会曾一再指出,一些

组织尚未实施允许所有利益攸关方参加讨论和辩论的机制，即便这些讨论和辩论经常具体关系到非政府利益攸关方的管理或部署活动，或者关系到不对国际公共政策问题产生影响的技术和运转事项。具体而言，因特网学会发现，如果正在做出实际具有约束力的决定，那么参加的机会多数会受到限制，例如在全球大会和条约制定会议上。因特网学会进一步指出，做出决定之前的辩论应该更加开放，供所有利益攸关方提出意见。

经济合作与发展组织

提及《关于互联网经济的未来的首尔宣言》

经合组织想突出提到 2008 年 6 月 17 日和 18 日在大韩民国首尔举行的经合组织关于互联网经济的未来的部长级会议的成果(www.oecd.org/futureinternet)。这次部长级会议的主要成果是经合组织 30 个成员国、9 个非成员国以及欧洲共同体通过了《关于互联网经济的未来的首尔宣言》。
