



ICANN 地理区域

地理区域审查工作组
中期报告
供 ICANN 机构群体讨论

2010 年 11 月

(2011 年 1 月 30 日之前征询机构群体意见)

工作组成员：

Adiel Akplogan (CEO, AfriNIC)
David Archbold (ccNSO 成员 — .ky) 主席
Fahd Batayneh (ccNSO 成员 — .jo)
Olga Cavalli (GNSO 委员会成员) 副主席
Zahid Jamil (GNSO 委员会成员)
Janis Karklins (2010 年 GAC 主席)
Cheryl Langdon-Orr (ALAC 主席)
Carlton Samuels (ALAC 成员)
Paul Wilson (APNIC 总干事)

ICANN 支持工作人员：

Bart Boswinkel
Gisella Gruber-White
Robert Hoggarth

目录

执行摘要	3
引言	3
背景信息	3
工作组的成立:	4
初步报告:	4
中期报告研究范围:	5
A. 回顾 ICANN 地理区域的基本目标	6
历史: 1998 年至 2002 年	6
历史: 2002 年至 2009 年	8
历史: 现在	11
讨论和推论	12
B. 提出基本问题并确定一般原则	13
C. 确定针对哪些问题获得具体建议	17
有关地域多样性应用的一般原则:	17
区域数量:	24
国家或地区的区域划分:	25
区域数量:	26
D. 后续措施	28

执行摘要

1. 本中期报告是三份计划报告中的第二份，在本报告中，工作组旨在以初步报告为基础，评估 ICANN 地理区域（按当前定义或其本身）的使用在多大程度上能满足相关利益主体的要求。
2. 本文档开始重点讨论一般原则、具体考虑事项和一些将在最终报告文档中处理的关键问题（“事项”）。本文档讨论三个具体方面的问题。本文档提供：(1) ICANN 地理区域框架的基本历史、目标和一般原则的回顾；(2) 提出各种基本策略问题以供机构群体进一步讨论；(3) 对初步报告中发现的各种具体事项展开讨论，这些问题可能在最终报告中解决。
3. 希望各机构群体在 2011 年 1 月 30 日之前提交有关本文档内容的意见。

引言

背景信息

4. ICANN 章程规定，ICANN 组织的核心价值在于“在各级政策制定和决策过程中，积极寻求和支持广泛而知情的参与，以此体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性”。请参见 ICANN 章程 — [第 1 条第 2 款第 4 段](#)。
5. 设立 ICANN 地理区域的初衷是确保 ICANN 理事会在成员构成上的区域多样性。根据 ICANN 理事会 2000 年的一项决议¹，工作人员要以联合国统计司当前的地理区域分类为基础，将各个国家/地区划分到相应的地理区域²。决议还引入了与 ICANN 地理区域的应用相关的“国籍”概念。
6. 之后，ICANN 地理区域框架被以多种方式应用于 ALAC、GNSO 和 ccNSO 组织结构的定义中。
7. 当前的 ICANN 章程定义了如下五个地理区域³：
 - 非洲；
 - 北美；
 - 拉丁美洲/加勒比海；
 - 亚洲/澳大利亚/太平洋；
 - 欧洲。

¹ www.icann.org/en/minutes/minutes-16jul00.htm

² <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

³ www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VI-5

工作组的成立：

8. 在 2007 年 9 月递交给 ICANN 理事会的一份报告中⁴，ccNSO 强调了有关地理区域的当前定义和应用的各种关注问题，并建议成立一个涵盖整个机构群体的工作组来研究这些问题。在 2007 年 11 月的洛杉矶会议上⁵，ICANN 理事会要求 ICANN 机构群体，包括 GNSO、ccNSO、ASO、GAC 和 ALAC 在内，就 ccNSO 的建议向 ICANN 工作人员提供意见。该建议的内容是任命一个涵盖整个机构群体的工作组，进一步研究审查 ICANN 地理区域定义的相关问题，与所有利益主体进行协商，并向理事会送呈有关解决当前 ICANN 地理区域定义的相关问题的提议。
9. 得到来自 GNSO、ALAC 和 GAC 的意见和支持后，ICANN 理事会在开罗会议（2008 年 11 月）⁶上批准成立了提议的工作组。之后，理事会于 2009 年 6 月 26 日批准了工作组章程。⁷

初步报告：

10. 理事会批准的章程概述了一个由三部分组成的流程。在这一流程中，工作组首先将准备一份初步报告，在其中阐述当前 ICANN 的地理区域在 ICANN 各结构和流程中的应用情况，并确定工作组需要在审议过程中处理的事务。该初步报告已于 2009 年 7 月 31 日以六种联合国官方语言公布，并已在为期 35 天的公众意见征询期送呈各机构群体评审。
11. 在该初步报告中，工作组确定了现有 ICANN 组织结构当前采用的“ICANN 地理区域”的各种应用和功能。报告简单记录了 ICANN 内部采用的但尚未在章程中定义的其他在各区域发现的流程和结构。在该报告中，工作组还详述了其认为应在后期调查中覆盖的“问题”，但在现阶段未对此作出任何评论或分析。
12. 报告包含工作组希望征询机构群体意见的三个具体问题。首先，虽已进行过全面研究，但工作组仍特别担心可能遗漏了 ICANN 组织结构内部对地理区域框架的某些使用或应用。工作组希望各机构群体找出任何可能遗漏的地理区域的应用。此外，工作组还希望各机构群体确定其工作范围应当限定在这些地理区域的使用和应用上，而不涉及 ICANN 工作人员当前考虑的地域方面的一些具体运作应用。
13. 其次，工作组还询问其划分的“应用类别”是否充分且适当。初步报告为当前 ICANN 机构群体内部采用的地理区域确定了“代表”、“参与”与“运作”这三个主要“应用类别”。这些类别是工作组分析框架的重要组成部分。

⁴ <http://ccnso.icann.org/workinggroups/ccnso-final-report-regions-wg-240907.pdf>

⁵ www.icann.org/en/minutes/resolutions-02nov07.htm#_Toc55609368

⁶ www.icann.org/en/minutes/resolutions-07nov08.htm#_Toc87682556

⁷ ICANN 公众意见网页上的公众意见论坛专区中公布了六种联合国语言版本的工作组章程副本（请参见 <http://www.icann.org/en/public-comment/public-comment-200909.html#geo-regions-review>）。

14. 最后，初步报告提出了一个由 25 个潜在的“待考虑事项”组成的列表，并向机构群体征询关于是否要在列表中删除或增加任何问题的反馈。
15. 初步报告的意见征询期于 2009 年 9 月 4 日截止。论坛中仅提交了一条意见。该意见由 Abdulaziz H. Al-Zoman 博士提出，他主张在 ICANN 地理区域框架中增加阿拉伯区域，但并未处理工作组提出的任何其他问题。

中期报告研究范围：

16. 中期报告以工作组的初步报告为基础，开始重点讨论一般原则、具体考虑事项以及一些将在最终报告中处理的关键问题（“事项”）。本文档讨论三个具体方面的问题。本文档提供：**(a) ICANN 地理区域框架的基本历史、目标和一般原则的回顾；(b) 提出各种基本策略问题以供机构群体进一步讨论；(c) 对初步报告中发现的各种具体问题展开讨论，这些问题可能在最终报告中处理。**

a) 回顾 ICANN 地理区域的基本目标 — A 部分：

在初步报告中，工作组详述了地理区域（按章程中的定义）如何应用于整个 ICANN 中。但是初步报告没有讨论为何使用地理区域这个基本问题。工作组认为，我们必须首先了解这些基本目标，之后才能正确地评估当前是否实现了这些目标。为此，我们必须研究 ICANN 的历史，A 部分首先回顾地理区域框架的演进过程。

b) 提出基本问题并确定一般原则 — B 部分：

在这个简短的部分，工作组直接提出各种有助于实现当前地理区域框架的基本目标的基本问题、原则和考虑事项，并确定一些总体要素以便以一致的方式解决这些问题。本部分还首次提出工作组考虑在最终报告中讨论或涉及的一些假设性问题。

c) 确定针对哪些问题获得具体建议 — C 部分：

工作组在初步报告中列出了 25 个其认为应在后续调查阶段涵盖的“事项”。⁸与初步报告不同的是，本中期报告确定并研究了机构群体成员与当前地理区域相关联的具体问题与挑战，并找出解决这些问题与挑战的潜在方法。本文档未就任何这些事项推荐具体的解决方案。如果有的话，这些解决方案将在最终报告中阐述。

⁸ 如初步报告中所述，这些“问题”的重要性在于，如果后续报告中未予考虑，将会使互联网群体产生诸如“为什么没有考虑 xyz”之类的意见。

A. 回顾 ICANN 地理区域的基本目标

17. 在初步报告中，工作组详述了地理区域（按章程中的定义）如何应用于整个 ICANN 中。但是初步报告没有讨论为何使用地理区域这个基本问题。工作组认为，我们必须首先了解这些基本目标，之后才能正确地评估当前是否实现了这些目标。为此，我们必须研究 ICANN 的“地理多样性”原则的历史以及地理区域框架的演进过程。

历史：1998 年至 2002 年

18. 1998 年 1 月 30 日，美国商务部发表题为“推进互联网名称和地址的技术管理的提议”的讨论文档（“绿皮书”⁹）。公众意见征询期之后，美国国家电信和信息管理局（“NTIA”）于 1998 年 6 月 5 日发表“政策声明”（“白皮书”¹⁰）。以下是摘自此白皮书的相关内容：

该绿皮书确定了数个国际会员协会和组织，以指派 APNIC、ARIN、RIPE 和互联网架构委员会等理事会成员。我们继续相信，随着美国以外的互联网的使用迅速扩展，一个适度开放和公开的 DNS 管理机构将越来越有可能在全世界范围内都有理事会成员。尽管我们不对全球代表的最少数量作硬性规定，但是本政策声明旨在将全球代表性确定为重中之重。¹¹

....

如相应的组织文档（章程等）中所述，新机构应：

- 2) 指示临时理事会制定为新机构选拔理事会成员的制度，以确保新机构的理事会成员能够反映互联网在地域和功能方面的多样性，并具有足够的灵活性，可根据互联网利益主体社群的变化而演变。...¹²

19. 第一次提及这种地理区域的概念是在 1998 年 10 月 2 日制定的章程草案¹³中，该章程草案被附在 ICANN 对白皮书的回复¹⁴中。该章程草案规定：

第 6 款 — 国际代表性

为确保理事会具有广泛的国际代表性，任何情况下来自任何同一地理区域的理事不得超过普通用户理事总数的一半 (1/2)，各支持组织提名的来自任何同一地理区域的理事不得

⁹ www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dnsdrft.htm

¹⁰ www.icann.org/en/general/white-paper-05jun98.htm

¹¹ 请参见白皮书中“背景”部分的第 5 段 — 回复

¹² 请参见白皮书中修订的政策声明的“结构”部分

¹³ www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/bylaws.htm

¹⁴ www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/letter.htm

超过两 (2) 名。以下各地区都应当成为此处所述的“地理区域”：欧洲；亚洲/澳大利亚/太平洋；拉丁美洲/加勒比群岛；非洲；以及北美。各地理区域所包含的具体国家或地区将由理事会决定，同时本条款将由理事会不定期（但至少为每三年一次）审核，以确定是否需要作出任何更改。

20. 但是机构群体和 NTIA 对此草案并不满意，1998 年 11 月 21 日¹⁵，ICANN 将第 6 款修改为（加下划线部分为修改内容）：

第 6 款 — 国际代表性

为确保理事会具有广泛的国际代表性：(1) 至少有一位来自此第 6 款中列出的每个地理区域的国家或地区的理事应在理事会（不是最初的理事会）中担任全职工作；(2) 任何情况下来自任何同一地理区域的国家或地区的理事不得超过普通用户理事总人数的一半 (1/2)；以及 (3) 通过支持组织提名选拔的理事中整体上不得有一半 (1/2) 来自任何同一地理区域的国家或地区。以下各地区都应当成为此处所述的“地理区域”：欧洲；亚洲/澳大利亚/太平洋；拉丁美洲/加勒比群岛；非洲；以及北美。各地理区域所包含的具体国家或地区将由理事会决定，同时本条款将由理事会不定期（但至少为每三年一次）审核，以确定是否需要根据互联网的演进作出任何更改。

21. 在一封 1998 年 11 月 23 日致 NTIA 的信函中¹⁶，ICANN 对这些更改做了如下解释：

地理多样性：

我们已努力确保让这个规模更大的常设理事会比最初的理事会更能体现地理多样性。.... 然而，考虑到对这个问题的担心不断涌现，我们已通过以下两个方面对章程进行修改以进一步确保地理多样性：要求常设理事会至少拥有来自各地理区域的一名代表，同时要求由支持组织推选的理事中整体上不得有超过一半的人来自同一地理区域。因此，成员构成咨询委员会将需要在有关选拔流程和政策的建议中考虑这些规定。

此外，我们还对一些其他章程的细节进行了较小的更改，包括增加文字以明确以下规定：在考虑对地理区域所包含的国家或地区或与地理多样性有关的事项做任何变更时，都应考虑互联网的变化。

22. 在 1998 年 11 月到 2002 年 12 月间，对与地理多样性相关的章程作出了另外一些相对较小的更改，但是这些更改主要与网络普通用户理事会成员的选举以及名称委员会的代表有关。由于这些流程的更新是 2002 年发展和改革流程引起的，因此没有必要进一步研究它们。

¹⁵ www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-23nov98.htm

¹⁶ www.icann.org/en/announcements/letter-pr23nov98.htm

历史：2002 年至 2009 年

23. 2002 年 12 月，ICANN 在完成 2002 年发展和改革流程之后发布了新的章程¹⁷。ICANN 章程首次涵盖了 ICANN 核心价值的声明。本报告中特别重要的是第四条核心价值：

在各级政策制定和决策过程中，积极寻求并支持广泛而知情的参与，以此体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性。¹⁸

24. 为反映任命 ICANN 理事会的新方法，在章程第 VI 条第 2 款增加了以下段落：

2. 在选拔第 1 到第 8 位理事时，提名委员会应按照本条第 3 款阐述的标准，努力确保 ICANN 理事会的成员结构总体上能体现地域、文化、技能、经验和观点方面的多样性。提名委员会在选拔理事填补空缺或期满的席位时，不得使来自任何一个地理区域（依据本条第 5 款的定义）的国家或地区的理事（不包括总裁）总人数超过五人；同时，提名委员会在选拔理事时应确保每个 ICANN 地理区域均至少有一名代表（来自该区域的某个国家或地区）加入理事会。

3. 在选拔第 9 到第 14 位理事时，支持组织应按照本条第 3 款阐述的标准，努力确保 ICANN 理事会的成员结构总体上能体现地域、文化、技能、经验和观点方面的多样性。任何情况下，支持组织选拔的理事中均不得有两名来自同一国家或地区，或来自同一地理区域的国家或地区。

25. 关于国际代表性的条款（之前为第 VI 条第 6 款，现为第 VI 条第 5 款）已进行如下修改（加下划线部分为新增内容，~~加删除线~~部分为删减内容）：

第 6.5 款 国际代表性

为确保理事会具有广泛的国际代表性：**(1)** 至少有一名选自第 6 款列出的每个地理区域的国家或地区的理事应在理事会（不是最初的理事会）中担任全职工作；**(2)** 任何情况下来自任何同一地理区域的国家或地区的普通用户理事不得超过理事总人数的一半 (1/2)；以及 **(3)** 通过提名委员会及各支持组织提名选拔的理事中整体上不得有一半 (1/2) 来自任何同一地理区域的国家或地区；各组织应当遵守章程或章程中涉及的有关支持组织的任何谅解备忘录中的所有适用的多样性规定。这些多样性规定的目的之一是确保在任何情况下，每个地理区域均至少拥有一名理事，并且在任何情况下，任何区域来自同一地理区域的国家或地区均不得在理事会拥有五名以上的理事（不包括总裁）。以下各地区均被认定为章程中所述的“地理区域”：欧洲；亚洲/澳大利亚/太平洋；拉丁美洲/加勒比群岛群

¹⁷ www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm

¹⁸ 请参见 <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I>

岛；非洲；以及北美。各地理区域所包含的具体国家或地区将由理事会决定，同时本条款将由理事会不定期（但至少为每三年一次）审核，以确定是否需要根据互联网的演变做出任何更改。

26. 2002 年 12 月，章程还首次在当前的 ICANN 组织结构（而不是理事会结构）中引用地理区域的概念。¹⁹ 第 XI 条第 2 款第 4 段详述了有关网络普通用户咨询委员会的章程。总的来说，引用区域概念的章程如下：

1. 网络普通用户咨询委员会由以下成员组成：

- a. 两名由每个地区网络普通用户组织 (RALO) 选拔的成员。
- b. 五名由 NOMCOM 指派的成员，包含一名来自五个地理区域之一的国家或地区的成员。

2. 每个地理区域设立一个 RALO 组织。

3. 每个 RALO 组织均应在其地理区域内部包含自营的网络普通用户组织，该组织包含个人用户，且对属于其地理区域的公民和居民的所有（但仅限于）用户开放。

27. 接下来的一次对章程的重大修正发生在 2003 年 6 月，此次修正增加了有关 ccNSO 的第 IX 条²⁰。总的来说，引用区域概念的章程如下：

1. ccNSO 委员会由以下成员组成：

- a. 三名由每个地理区域内部的 ccNSO 成员选拔的成员。
- b. 三名由 NOMCOM 指派的成员。
- c. 联络员。
- d. 观察员。

2. 无表决权的联络员应包含一名由每个 ccTLD 区域组织指派的成员。

3. 某一地理区域内作为 ccNSO 成员的 ccTLD 管理机构被认定为该地理区域“内部”的 ccNSO 成员，而不考虑该 ccTLD 管理机构的物理位置。如果某个 ccNSO 成员的地理区域不明确，ccTLD 成员应当按照 ccNSO 委员会采纳的程序自行选择一个地理区域。

¹⁹之前的章程曾简要地在名称委员会中引用区域的概念，但是该组织目前已不存在。

²⁰ www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-26jun03.htm#IX

4. 由来自每个地理区域的 ccNSO 成员选拔的 ccNSO 委员会成员应当通过提名进行选拔，若需进行选举，则应由该地理区域内的 ccNSO 成员选举。
 5. 任何 ccNSO 成员均可提名一名个人作为代表 ccNSO 成员的地理区域的 ccNSO 委员会成员。提名必须得到来自同一地理区域的另一 ccNSO 成员的赞同。
 6. 如果区域组织对地理区域内的所有 ccNSO 正式成员开放，ccNSO 委员会可以为每个 ICANN 地理区域均指派一个区域组织。指派或取消指派区域组织的决议需要获得所有 ccNSO 委员会成员 66% 的投票，同时应根据理事会制定的程序进行审核。
28. 此外，在 2003 年 6 月召开的 ICANN 蒙特利尔会议上，ICANN 理事会根据章程第 VI 条第 5 款对地理区域进行了三年一次的审核。理事会决定维持现状²¹，其内容如下：
- 鉴于，在 2000 年 7 月的横滨会议上，理事会发布 [00.64 号决议](#)²²，指示工作人员“根据联合国统计司当前对‘国家或地区、代码和缩写’的划分（2000 年 2 月 16 日修订）”以及“大地理（大陆）区域和地理亚区域的构成（2000 年 2 月 16 日修订）”来进行国家或地区的地理区域分配；同时规定附属地区应与该地区的国籍划分在一起；
- ...
- 鉴于工作人员已经根据最新（2003 年 3 月）的联合国统计司文档制作并公布了一份[更新的分配表](#)²³；
- 兹此作出 [03.100] 号决议：ICANN 理事会按照 [ICANN 章程第 VI 条第 5 款](#)重申五个地理区域的现有定义，并重申将具体国家或地区分配至特定区域的现有方法，以及
- 进一步作出 [03.101] 号决议：ICANN 理事会采纳 [2003 年 6 月 5 日工作人员公布的分配表](#)。
29. 此后的章程修订一直没有对地理区域产生影响，直到 2009 年 3 月 20 日，在 N OMCOM 的促进下，第 6 条（理事会）第 2 款第 2 段和第 3 段²⁴进行了如下修正（加下划线部分为新增内容，~~加删除线部分~~为删减内容）：

²¹ www.icann.org/en/minutes/minutes-26jun03.htm

²² www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-02jun03.htm#VI-5

²³ www.icann.org/en/meetings/montreal/geo-regions-topic.htm

²⁴ www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-20mar09.htm#VI

2. 在选拔第 1 到第 8 位理事时，提名委员会应按照本条第 3 款阐述的标准，努力确保 ICANN 理事会的成员结构总体上能体现地域、文化、技能、经验和观点方面的多样性。提名委员会在选拔理事填补空缺或期满的席位时，不得使公民来自任何一个地理区域（按照本条第 5 款的定义）的国家或地区的理事（不包括总裁）总人数超过五人；同时提名委员会通过选拔理事时应始终确保每个 ICANN 地理区域均至少有一名来自该区域的某个国家或地区的公民的代表加入理事会（“多样性计算”）。

依据 ICANN 章程第 VI 条第 2 款第 2 子款，如果某位理事候选人拥有多国国籍或在一国居住五年以上，但未取得国籍（“居留国”），则该候选人可被视为来自其中任意一国。此候选人必须在其《利益陈述》中选择一国作为国籍国或居留国，以供提名委员会计算多样性。依据 ICANN 章程第 VI 条第 2 款第 2 子款，候选人只能有一个“居留国”，即该候选人的永久住所和住宅所在的国家或地区。

3. 在选拔第 9 到第 14 位理事时，支持组织应按照本条第 3 款阐述的标准，努力确保 ICANN 理事会的成员结构总体上能体现地域、文化、技能、经验和观点方面的多样性。任何情况下，支持组织选拔的理事中均不得有两名公民来自同一国家或地区，或来自同一地理区域的国家或地区。

依据 ICANN 章程第 VI 条第 2 款第 3 子款，如果某位理事候选人拥有多国国籍，或在一国居住五年以上，但未取得国籍（“居留国”），则该候选人可被视为来自其中任意一国。此候选人必须在其《利益陈述》中选择一国作为国籍国或居留国，以供支持组织进行选拔。依据 ICANN 章程第 VI 条第 3 款第 2 子款，候选人只能有一个“居留国”，即该候选人的永久住所和住宅所在的国家或地区。

30. 最后，2009 年 8 月 27 日，为体现 GNSO 的新结构，对章程进行了修正。为纳入有关地理区域或多样性的以下信息，对第 X 条第 3 款（GNSO 委员会）第 1 和第 3 段²⁵进行了更改：

1.

利益主体群体应在其章程中确保其在 GNSO 委员会中的代表尽可能地体现多样性，包括地域、GNSO 社群、行业、能力和性别等方面的多样性。

2. ...

3. 除非在“特殊情况”（包括但不限于，在没有任何候补代表可以填补的情况下满足利益主体群体章程中定义的地域或其他多样性要求）下，委员会成员不得连任超过两期，在上述特殊情况下委员会成员可另外再任一期.....

历史：现在

²⁵ www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-27aug09.htm#X

31. 在认识到过去十年中地理区域框架发生的所有变更之后，工作组成员希望确定现有 ICANN 机构群体成员是如何发现当前框架的应用和价值的。工作组成员设计了一份简洁的调查问卷，以帮助更好地了解机构群体对地理区域框架的理解和认知程度，以及地理区域框架对各个 ICANN 组织和区域的运营和政策工作方面带来的影响。
32. 该调查共开放了将近十周的时间，从 2010 年 5 月 4 日到 2010 年 6 月 10 日，以及 ICANN 比利时布鲁塞尔公开会议（ICANN 第 38 届会议）之前、期间及之后的时间段。共有 35 名机构群体成员对这次调查进行了回复，绝大多数回复者来自网络普通用户机构群体。²⁶这些回复者在回复时经过了深思熟虑，但由于抽样范围较小，调查结果只能用作非正式资料。
33. 总体来说，调查的回复都确认了以下事实：在应用地理区域框架的 ICANN 机构群体中，地理区域框架是一个有用的工具，它可以帮助机构群体成员与区域合作者以及具有相同文化、价值标准和经验的个人进行联系并建立关系。这对于网络普通用户机构群体应用体现 ICANN 地理区域框架的地区网络普通用户组织 (RALO) 结构来说尤其如此。
34. ICANN 机构群体的新成员知悉地理多样性的概念，并且似乎在原则上支持这一概念（尽管他们可能不了解地理多样性概念是如何具体地应用在 ICANN 概念中的）。ICANN 机构群体的老成员非常了解这一体系，并且认为它是有用的，但他们同时也指出了有待改进的地方。数个回复者表示希望划分新的阿拉伯地理区域或者为小岛国划分地理区域类别。认可多样性的多面性的同时，一位回复者甚至提出一个有趣的构想，即允许机构群体成员自己选择如何为确保多样性而进行划分（例如，按语言、地理、法律地位 [营利或非营利] 或者技术专长进行划分）。

讨论和推论

35. 经过上述讨论，我们可以作出如下总结：
 - a. 定义地理区域的初衷是帮助确保 ICANN 理事会具有“广泛的国际代表性”。最初这些地理区域没有任何其他目的。
 - b. 美国商务部/NTIA 和其他利益主体期望 ICANN 理事会的构成应“体现互联网在地域和功能方面的多样性”。由于预期互联网会随时间发生变化，因此他们认为理事会成员的任命程序应“具有足够的灵活性，可根据互联网利益主体社群的变化而演变”。由于对此问题的看法相当强烈，因此 ICANN 认为有必要修正最初的章程，增加“文字以明确以下规定：在考虑对地理区域所包

²⁶原始资料和收集的回复者意见在本文档附录 C 中提供。

含的国家或地区或与地理多样性有关的事项做任何变更时，都应顾及互联网的变化。”

- c. 章程第 6 款（国际代表性）规定的三年一次的审核周期旨在涵盖区域本身以及国家或地区的区域分配。
 - d. 公共记录中未对如何选择这些区域进行说明，但是绿皮书和白皮书中均指出 APNIC、ARIN 和 RIPE 的代表应当在 ICANN 理事会中任职。因此，这三个 RIR 的主要工作区可能被选为前三个地理区域（即，分别为亚洲/澳大利亚/太平洋、北美以及欧洲），拉丁美洲/加勒比海以及非洲被视为接下来可能要设立的 RIR。
 - e. 无论 ICANN 区域（即，非洲；北美；拉丁美洲/加勒比海；亚洲/澳大利亚/太平洋；以及欧洲）原始定义（仍然是当前定义）的初衷是什么，ICANN 未采用诸如“大陆”²⁷等任何公认的世界划分方法，也未采用工作组能够找出的任何其他组织所用的定义。这些区域的划分是 ICANN 独有的。
 - f. 由于上述 (e) 条阐述的原因，后来“依照国际规范”²⁸进行国家或地区的区域分配或者采用“一些独立编制的权威列表”²⁹的尝试均不可避免地失败了。
 - g. 工作组无法找出 ICANN 理事会批准当前对国家或地区进行地理区域分配的任何决议。
36. 目前的分配方式是将附属地区分配至其“母国”所在的同一区域，这实际上在某些情况下会降低地域多样性（例如，理事会中同时存在来自开曼群岛 [EU] 和牙买加 [LAC] 的成员是可以接受的，但是这两位成员都来自加勒比海附近）。

B. 提出基本问题并确定一般原则

37. 了解 ICANN 地理区域框架的历史基础和演进会引发几个基本问题 — 该框架是否产生了预期的效果？；这五个区域在 2010 年是否仍然相关且合理？；这些区域实际上是否与当前的国际规范一致？在本部分中，工作组提出了另外一些问题，甚至为这些问题提供了一些可能的答案，以期能够产生更多正式的机构群体意见，这些意见将为工作组在接下来的几个月里准备最终报告提供更多思路。工作组希望在 ICANN 哥伦比亚喀他赫纳公开会议（ICANN 第 39 届会议）期间的机构群体研讨会上提出这样的问题和概念，并期望机构群体积极参与该面对面的现场讨论。

²⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Continent#Number_of_continents

²⁸ www.icann.org/en/committees/gac/communique-14jul00.htm#D

²⁹ www.icann.org/en/minutes/minutes-16jul00.htm

38. 地理区域的主要应用当前是否在体现互联网社群构成的 ICANN 理事会上产生了预期的广泛国际代表性？如果是的话，是否可能在可预见的将来继续产生预期效果？
39. 工作组无法在公共记录中找出任何说明如何选定这些区域的内容。绿皮书和白皮书中都指出，APNIC、ARIN 和 RIPE 的代表均应在 ICANN 理事会中任职。因此，这三个 RIR 的主要工作区可能被选为前三个地理区域（即，分别为亚洲/澳大利亚/太平洋、北美以及欧洲），拉丁美洲/加勒比海以及非洲被视为接下来可能要设立的 RIR。采纳这些根据 RIR 划分的区域可能是为了实现章程要求的“功能多样性”。
40. 无论 ICANN 地理区域（即，非洲；北美；拉丁美洲/加勒比海；亚洲/澳大利亚/太平洋；以及欧洲）原始定义（仍然是当前定义）的初衷是什么，ICANN 未采用诸如“大陆”³⁰等任何公认的世界划分方法，也未采用工作组能够找出的任何其他组织所用的定义。这些区域的划分是 ICANN 独有的。
41. 考虑到五个 ICANN 区域的独有特征，最初采纳的区域划分方法是否合理？这些区域当前是否仍然相关且合理？
42. 2000 年首次进行国家或地区的地理区域分配时，ICANN 理事会曾表达过这样的观点：采用权威且独立的分配方法要比尝试着自己确定分配方案要好得多，因为理事会不具备区域分配的资质。工作人员将联合国统计司的“有关大地理（大陆）区域、地理亚区域以及按经济发展水平和其他分组标准的区域构成”作为合适的列表。应当说明的是，工作组至今无法找出对全球所有国家或地区进行区域分配的其他任何可选权威方法。
43. 遗憾的是，预定的 ICANN 区域与联合国统计司的表中的区域不匹配。此外，ICANN 不赞同联合国分配非自治国家或地区的方式。由于为调和这两个问题而进行的更改，40% 的国家或地区被分配的 ICANN 区域与联合国统计司分配的区域不同。
44. ICANN 是采用权威且独立的列表进行国家或地区的区域分配，还是创建了自己的列表？如果是创建了自己的列表，那么分配方法是否仍然相关、合理？ICANN 当前的地理区域是否与国际规范一致？是否存在与国际规范同样一致或者更一致的其他结构？
45. GAC 建议 ICANN 理事会在进行国家或地区的区域分配时，“ICANN 应当遵照关于国家或地区的区域分配的现行国际规范”。一般认为其目的是建议 ICANN 采用国际上接受的进行国家或地区的区域分配的权威且独立的分配方法。如上文所述，工作组能够找出的唯一国际上接受的列表是由联合国统计司创建的。创建该

³⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Continent#Number_of_continents

列表的目的仅限于方便进行经济和统计报告。该列表未被任何国际机构用于定义其组织结构或选区。事实上，联合国及其从属组织内部有许多不同的区域结构。

46. 例如，联合国开发计划署 (UNDP) 采用以下区域结构：

- 非洲，
- 阿拉伯国家，
- 亚洲和太平洋，
- 欧洲和独立国家联合体，以及
- 拉丁美洲和加勒比海。

47. 联合国经济社会理事会采用以下区域结构：

- 非洲，
- 欧洲，
- 拉丁美洲和加勒比海，
- 亚洲和太平洋，以及
- 西亚。

48. 国际电信联盟 (ITU) 对其组织的不同部分采用不同的区域结构：

49. ITU 委员会采用以下区域结构：

- 美洲，
- 西欧，
- 东欧和北亚，
- 非洲，以及
- 亚洲和澳大利亚。

50. ITU 电信发展局 (BDT) 采用以下区域结构：

- 非洲，
- 亚洲和太平洋，
- 阿拉伯国家，
- 欧洲，
- 美洲，以及
- 独立国家联合体。

51. ITU 电信局 (BR) 采用以下区域结构：

- 非洲
- 美洲

- 亚洲
 - 欧洲，以及
 - 其他
52. 最后，ITU 无线电通信局 (BR) 将世界划分为区域 1（欧洲和非洲）、区域 2（美洲）和区域 3（澳大拉西亚）。
53. 此外，在这些联合国组织内部，各国家或地区的惯例是成立专案小组来处理涉及共同利益的事务。这些专案小组可能是长期存在的官方小组，比如不结盟国家或英联邦国家。其他专案小组则是旨在处理特别事务的非正式短期小组，问题一旦解决小组就会解散。
54. *当前 ICANN 地理区域及其应用在各级政策制定和决策过程中是促进还是偏离了 ICANN 体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性目标？如果需要的话，如何改变才能更好地体现互联网的文化多样性？*
55. 2002 年，ICANN 在章程中加入了其核心价值，除“地域多样性”之外这些价值还包含“文化多样性”概念，但是否对现有程序作出了具体更改以确保落实这一新的要求目前尚不确定。尤其未对地理区域的定义、国家或地区的区域分配以及这些区域的应用作出任何更改。在某些情况下（特别是将附属地区分配至其母国所在的区域中），区域分配方式非但没有提高文化多样性，反而降低了文化多样性，关于这一点还存在争议。
56. *ICANN 的运营是否会从地理区域的重新分配中受益？如果进行这种重新分配，应考虑采用何种框架 — 采用当前 RIR 系统或者对现有系统进行一些其他修改？这种更改会如何影响现有 SO 和/或 AC 的运营？*
57. *相比于采用单一的结构模式，如果准许不同的 SO-AC 机构群体采用根据自身机构群体的具体要求定制的地域多样性方法，并在理事会的监督或审查下确保遵守章程原则，那么这些不同的机构群体会从中受益吗？*
58. *这些潜在的变化会如何影响各 SO-AC 的运营？会对 ICANN 预算或人力资源产生影响吗？*
59. *如果有的话，最近的“义务确认书”会对 ICANN 的地理区域框架产生什么影响？³¹*
60. 这些问题对于工作组在其最终报告中可能提出的进一步建议而言至关重要。恳请机构群体针对这些问题提出进一步的意见或评论。

³¹请参见 <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/responsibilities/>

C. 确定针对哪些问题获得具体建议

61. 初步报告提出了 25 个有待工作组在审查工作中考虑的问题（完整列表在附录 B 的表格中）。这一系列潜在问题是从各种来源收集获得，包括最初的 ccNSO 区域报告、对理事会的回复（列出了 GNSO 制定的一套综合原则）、ICANN 会议上面对面的讨论以及早期公众意见征询期间收到的回复等。这些“事项”反映了各种利益主体（包括工作组本身）的正式或非正式的观点，并且一些问题看似互相矛盾 — 这是所牵涉事项的复杂性和敏感性的体现。
62. 在初步报告中，事项被分成三个主题领域：(1) 一般原则，(2) 国家或地区的区域分配，以及 (3) 区域数量。在本报告中，工作组努力“充实”该列表并确定是否考虑对提出的事项给出具体的建议。为了分析应用地理区域框架所涉及的当前和未来的潜在问题，本部分的中期报告会阐述机构群体已提出的每一个“事项”，同时会涉及处理事项的潜在选择方案或影响。具有共同点的事项已酌情进行合并，以进行更有条理的讨论。

有关地域多样性应用的一般原则：

第 1 个问题

引文/问题：“ICANN 对国家或地区进行区域划分时应参考现有的国际标准。”

资料来源：GAC 对理事会的建议（2000 年 7 月）

63. 讨论：ICANN 理事会在 2000 年时要求工作人员以联合国统计司 (UNSD) 当前的地理区域分类为基础，将各个国家或地区划分到相应的地理区域。ccNSO 呈送给理事会的报告中指出，五个 ICANN 区域与联合国统计司定义的区域大相径庭。此外，正如以上 A 部分所述，随着时间的推移，ICANN 区域与 UNSD 分类的关系已逐渐淡化，因为地域多样性概念的应用范围已超出理事会以外，以纳入 ICANN 机构群体内部的其他结构。
64. 在过去十年里，地理区域概念已经推广至更多的机构群体和结构，这种推广似乎在很大程度上因机构群体而异，并未受到地理区域框架的一致应用的推动。³²
65. ICANN 工作人员似乎未曾正式审核 UNSD 的分类，以确定这些分类是否在最近的十年里经过修改，并且 ICANN 组织也并未正式确认过去十年里地域多样性概念以机构群体为基础的不断演化的应用方式。

³²请参见上文中的 A 部分。

66. 选择方案和影响: 与 2000 年的“国际标准”相比, 2010 年的国际标准可能有所不同, 或者已经过演化。工作组认为专门将地理区域结构超出理事会的范围推广到其他结构和机构群体并不能保证放弃灵活的应用方法。事实上, 这种方法似乎在许多情况下都有效, 并且被证明能够随着时间的推移体现“国际标准”的演进。
67. 以这种方式进行的地理区域框架推广应用必须被机构群体正式承认和采纳, 或者由于与理事会的初衷不符而被放弃。不管是有意还是无意, 根据 ICANN 的行为, 该组织似乎在过去十年里已确定, 从一致性角度来说, UNSD 的分类已不再合适或适用。这一事实需要得到确认, 在过去十年里按个别情况采纳的灵活方法必须得到肯定。
68. 确认过去十年里发生的因机构群体而异的演进所产生的影响对于所有当前需遵守这些单独标准的机构群体而言是微乎其微的。如果这种方法得到确认, 那么这些独立的机构群体可以各种独特的方式评估国际标准在自身机构群体上的应用。
69. 或者放弃因机构群体而异的方法, 转而采用一致的组织流程, 这样就不需要突破。但是采用这种方法将需要在 2010 年重新评估 UNSD 分类对 ICANN 的适用性。如果这些分类有欠缺, 那么可能研究和考虑其他的分类模式。

第 2 和第 3 个事项 — 提出区域的需要和关注问题

引文/问题: “ICANN 划分区域时应当考虑到各地区不同需要和关注问题。”同时, “ICANN 划分区域和在这些区域选择成员时应让这些区域有机会提出上述需要和关注问题。”

资料来源: GNSO 关于区域关联性的原则 (2008 年 8 月)

70. 讨论: 显然, 每个地理区域都有可能自身独有的特征、挑战或需要, 这取决于受特别问题影响的机构群体。例如, 就 GNSO 而言, 当前的机构群体结构可能会使来自各个地理区域的有资质或感兴趣的志愿者候选人群体更小。这会导致没有机会提出特别的看法或观点。例如, gTLD 注册管理机构数在地域上并未均匀地分配到全部五个 ICANN 区域中。
71. 最近, GNSO 已在 ICANN 章程第 X 条的修正案中提出了这一事实。修正的章程 (理事会于 2009 年 8 月采纳) 中第 X 条第 3(1) 款规定“利益主体群体应在其章程中确保其在 GNSO 委员会中的代表尽可能地体现多样性, 包括地域、GNSO 社群、行业、能力和性别等方面的多样性。”
72. 选择方案和影响: 地理区域框架不应过于灵活, 以免迫使某些机构群体说服无意参加或者资质不够的参与者满足区域参与的要求。同时, 理事会可作出结论: 严格遵守某些标准可能是某些地区中推动参与和提高区域竞争力或参与性的最好方法。

第 4 个问题 — 地域多样性在更大背景下的应用和评估

引文/问题：“考虑 ICANN 区域的构成时，应当结合施加给所有 ICANN 机构的地理区域要求这一更大的背景。”

资料来源：GNSO 关于区域关联性的原则（2008 年 8 月）

73. 讨论：在初步报告中，工作组指出，最初针对 ICANN 理事会代表构成的地域/区域多样性概念经过几年的发展已经得到延伸，并扩展到 ICANN 组织的几乎每一个子结构中。从运营的层面看，这一概念现在不仅体现了代表的多样性，而且还涵盖了如何鼓励机构群体参与的考虑，并且也影响着组织的技术和行政资源的管理。
74. 第 4 个问题中阐述的 GNSO 原则认可了这些更广泛的应用，并建议工作组有必要考虑如何在整个组织中一致地实行统一的框架。
75. 选择方案和影响：在更大的背景下考虑地理区域框架可能使得各机构群体能够更灵活地应用一套一致的广泛原则。最近十年的经验表明，各机构群体最有优势设计可在 ICANN 运营中实现地域多样性中心目标的独特运营解决方案。
76. 如上文中的 A 部分所述，在过去十年里，随着各机构群体的形成、成长或演进，ICANN 地域多样性原则的应用已在各机构群体中得到了不同程度的发展。这些发展是单独发生的，ICANN 并未在整体上对每一步进行明显的全面考虑。如果认同这种演进产生的结果在某些方面有效的话，那么这种因个体而异的方法应当得到确认并正式化。
77. 更进一步来讲，只要存在供理事会对机构群体结构和运营进行某些形式的监督的机制，最好的选择方案是确定一套“正式”方式，将如何实现地域多样化的决定权交给那些最了解机构群体的人。通过这种方式，各 SO 和 AC 将可以根据其机构群体的独特形式和结构及其全球运营或互动方式，确定在其自身组织中实现地域多样性的最佳方法。

第 5 和第 18 个事项 — 努力确保代表的多样性、参与的便利性和简单性

引文/问题：“ICANN 区域应努力平衡三个目标：代表的多样性、参与的便利性以及简单性。” — 资料来源：GNSO 关于区域关联性的原则（2008 年 8 月）

引文/问题：“仅指定一组区域（正如当前的情况）对 ICANN 来说有助于实现简单性，但这一目标应当与 ICANN 支持组织和其他机构的需求变化相平衡。” — 资料来源：GNSO 关于区域潜在变化的原则（2008 年 8 月）

78. 讨论：工作组总体上认同这些目标，但是认识到满足这些目标是一个组织管理上的挑战。例如，在过去十年里，关于“多样性”定义的更广泛的认识在逐渐形

成。地理区域保持着相当高的重要性，但是机构群体也提出了关于文化和语言多样性等其他方面的考虑（另请参见下文中的第 8、第 24 和第 25 个问题）。应当在地理区域框架的背景下处理这些因素吗？如果是，应当怎样处理？如果不是，ICANN 如何处理这些因素？

79. 虽然 ICANN 的许多业务现在都是采用远程参与工具（例如，电话会议、电子邮件以及 Adobe Connect 会议室）进行的，但是地理区域的大小对个人参与机构群体面对面会议的能力有着相当大的影响。如果区域特别大的话，来自某些管辖区域的个人可能面临不现实的差旅费要求。具有讽刺意义的是，越是强调远程参与，这些面对面的互动可能变得越重要。一些机构群体成员参与面对面会议的简单能力取决于地理区域。参与者在工作组调查中提交的意见强调了他们有兴趣参与地区性的面对面会议，以构建和培养新关系。
80. 选择方案和影响：本工作组的基本任务是审核地理区域框架。在该背景下，更基本地将文化和语言因素作为地域多样性的相关定义因素考虑是有可能的。工作组已准备好考虑这些因素，同时指出这种方式比最初构想的方式更加从根本上考虑了 ICANN 地理区域框架。尽管可以针对不同机构群体或区域分类设置独立框架（例如，地域、文化或语言），但是工作组特别指出，从组织管理的层面看，独立框架结果可能是混乱而难以管理的。

第 6 和第 7 个事项 — 区域和未来用户的不断变化的需求

引文/问题：引文/问题：“应当定期审查 ICANN 区域的划分：以使 ICANN 能了解各区域不断变化的需求和关注问题。”同时，“ICANN 划分区域时应让现有用户和未来用户都有投票权。”

资料来源：GNSO 关于区域关联性的原则（2008 年 8 月）

81. 讨论：随着 ICANN 组织开始着手其下一阶段的工作，该组织应当认识到，对于组织的健康和多样性而言，当前未参与的机构群体成员与当前的积极参与者同样重要。当前的区域框架基于互联网十年的概况，它并不能反映当前的现状。此外，代表人数不足的区域或者当前未意识到 ICANN 对其工作的重要性的机构群体必须在框架中有一席之地。
82. 选择方案和影响：当前框架无法提前考虑尚属未知或者可能尚不存在的潜在机构群体或参与者，但是它必须充分灵活，以便这些潜在机构群体或参与者形成或者进入 ICANN 时能够容纳他们。修改当前框架来体现互联网未来的发展并不现实，但是至少应当对框架进行更新以体现当前的现状。这意味着框架可能总是落后于时代。

83. 从实际角度看，当前三年一次的审核周期似乎太短，五年的周期可能更合适。未来遵循五年一次的审核周期应该作为理事会的现行/常规议程的一部分，而这一议程有 ICANN 工作人员的跟踪和监督。

第 8 个问题 — 多样性必须成为“各级”目标

引文/问题：“在履行使命的过程中，ICANN 应始终在以下核心价值理念的指导下进行决策和行动：... 4. 在各级政策制定和决策过程中，积极寻求并支持广泛而知情的参与，以此体现互联网在功能、地域和文化方面的多样性。”

资料来源：ICANN 章程第 1 条第 2 款第 4 段

84. 讨论：章程第 1 条第 2 款规定了地域框架应当体现的基本价值。第 1 条第 2 款明确要求应在“各级”政策制定和决策过程中体现地域多样性。工作组到目前为止的分析表明，ICANN 机构群体在将这些价值引入各个机构群体方面的工作做得相当出色 — 如果不是作为一种明确界定的策略，至少实质上是按照各机构群体的实际情况进行的。
85. 第 1 条第 2 款的关键词是“知情的参与”。章程所述的“参与”不仅仅是指参加会议和讨论，而是更高质量的参与。这表明需要对当前未量化的责任和经验进行衡量。对地理区域架构本身的任何修改能否解决该问题还不能确定。
86. 选择方案和影响：由于章程单独阐述了“功能”、“地域”和“文化”方面的多样性，因此可以认为每个类别可具有自身的运作原则、框架或系统。工作组认为，实现第 1 条第 2 款的精神并不需要这种全面的行为，但是最终报告会讨论这种方法是否值得进一步/未来考虑。

第 9 个问题 — 建议必须体现敏感性和广泛认同

引文/问题：“由于区域问题关系到国家主权和文化认同等问题，因此必须极其谨慎地对待该问题，争取向理事会提出的所有建议均获得广泛认同。”

资料来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 9 月）

87. 讨论：工作组成员非常注意这一问题对于 ICANN 机构群体的许多成员的敏感性。工作组成员知道，对框架的任何更改都会对 ICANN 及各机构群体内部的运营产生广泛的影响。
88. 整个工作组的工作结构已经过了整理，以实现机构群体的广泛投入。所有独立的 ICANN SO 和 AC 都有机会对机构群体范围的工作组概念提出意见，每个机构

群体都受邀派遣参与者参与工作组的工作（除 RSSAC 有委派成员之外）。整个机构群体都有机会在理事会批准章程之前对工作组的章程提案提出意见（请参见[2009 年 3 月地理区域审核工作组章程公众意见征询期](#)）。

89. 工作组做出的每一份书面报告均以全部六种联合国语言公布，并且须经机构群体审查和评议，工作组成员单独向各自的机构群体报告工作组的进展。工作组已开展机构群体调查（六种联合国语言和葡萄牙语），积极寻求机构群体对地理区域框架的另一种形式的投入。此外，ICANN 布鲁塞尔会议上召开了一次公开会议，并且另一个会议已列入即将召开的 ICANN 喀他赫纳会议的计划中，以收集机构群体对此事项的观点。
90. 选择方案和影响：工作组的最终报告中提供的建议（如果有的话）至少将提交至在线机构群体意见论坛。工作组将研究其他参与工具（ICANN 喀他赫纳和旧金山会议中的在线研讨会和机构群体公开会议），以确保理事会在对此事项采取行动（如果有的话）之前为机构群体进一步审查和评议提供多个机会。

第 10 和第 11 个事项 — 灵活应用/实施的重要性

引文/问题：“尽管目前地域多样性的实施还不尽如人意，但该原则本身得到了有力的支持。”以及，“灵活性是关键。”

资料来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 9 月）

91. 讨论：如本中期报告中列出的其他事项所指出的，工作组认同地域多样性的原则已经通过各 SO 和 AC 有力地（如果不是全面的话）传达到整个机构群体中。上文中的 ccNSO 声明可能看似提出了疑问：理事会执行或监督这一重要章程原则的实施的效力级别如何？工作组同意，从历史角度看，地域框架的实施并非一帆风顺，其存在初期经历了太多的变更，使得该框架与联合国分类体系产生了严重分歧。然而，各 ICANN 组织为遵循地域多样性原则的精神而所表现出的精细和关注程度令工作组印象深刻。
92. 选择方案和影响：理事会将需要考虑早期与最初框架概念（基于联合国模式）的分歧是否应当进行纠正，或者考虑对目前存在的体制进行修改是否是一种更合适的方法。组织的太多体系和机制似乎都基于现有框架，因而对该体系进行完全重新定位是不合理的。更合理的方法可能是对目前存在的框架进行针对性的调整，增加区域或进行少量的重新分配，以体现个别机构群体成员发现的更实际的问题。

第 12、第 13 和第 14 个事项 — 维持地域平衡性；定义互联网演进的量度

引文/问题：“(ALAC) 工作组认为，只对 ALAC 的区域平衡性作出调整，而不从整体上解决 ICANN 的区域平衡性问题，这种做法是不恰当的。因此，工作组鼓励 ICANN

理事会迅速行动，对 ICANN 的区域结构进行审核，从而创建一个能更好地体现互联网用户在全球分布状况的结构。” — 资源来源：ALAC 审核工作组报告

引文/问题：“增加文字以明确以下规定：在考虑对地理区域所包含的国家或地区或与地域多样性有关的事项作任何变更时，都应顾及互联网的变化。” — 资源来源：1998 年 11 月 23 日 ICANN 临时主席致美国商务部的信函

引文/问题：“平衡性是一个关键问题。当前的区域划分是不均衡的，尤其是在 ccTLD 方面。” — 资源来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 9 月）

93. 讨论：ALAC 审查工作组报告和 ICANN 临时主席的信函中共同的原则直接影响工作组可能向理事会和机构群体提出的建议。最近十年来互联网无疑已“发生变化”。2010 年的互联网用户分布与 2000 年的分布明显不同。³³
94. 如上文中所述，亚太地区的互联网用户数在过去十年里有了相当大的增长，ICANN 机构群体的现有、预期和未来的成员在根据区域评估潜在参与者的“平衡性”时应当考虑这一点。
95. 互联网用户数并不是用于评估地理区域框架的“平衡性”的唯一度量。相关机构群体中的利益主体集团成员数的平衡性也是评估框架效力的相关度量。已获认可的注册管理机构和注册服务商或互联网服务提供商的地域/区域位置就是这一现象的一个良好例证。目前，这些业务并未均匀分布在全球的地理区域中。
96. 选择方案和影响：由于“平衡性”被视为评估地理区域框架成功与否的相关因素，因此明确地找出这种平衡性的度量至关重要。例如，如果要对当前互联网用户采用平衡性度量，则需要修改当前框架以将某些地理区域中互联网人口增长因素考虑在内 — 特别是亚太地区。
97. 相反，按“用户”来衡量地理区域平衡性对于签约机构群体成员的重要性可能并不相同，这是因为这些机构群体中有资格的成员的团体在地理区域的分布上不平衡。例如，由于潜在机构群体参与者团体有限，因此过去 GNSO 中的注册管理机构利益主体群体在满足某些地域多样性目标时已经遇到挑战。与商业或非商业性 GNSO 机构群体相比，注册管理机构 SG 只能在范围较小的准申请者群体中选择人员填补 GNSO 委员会席位。当增加进一步的资格限制（例如，任期限制）时，该机构群体在满足地域多样性目标的前提下填补领导席位会变得极具挑战性/困难。
98. 作为最终报告的一部分，工作组计划采用反映全球互联网用户分布状况的最新可用信息，以确保工作组提出的所有建议都基于最新数据。

³³例如，请参见 http://www.worldmapper.org/animations/internet_users_animation.html

区域数量:

第 16 个事项 — 主权

引文/问题: “划分国家或地区的区域时应当尊重各国或各地区的主权和自主决定权。” — 资源来源: ccNSO 至理事会的报告 (2007 年 9 月)

99. 讨论: ICANN 的一个单方面决议就是这类关注问题的一个例子, 该决议的内容是将所有“附属地区”分配至其母国所在的同一区域, 而不考虑其地理位置。这一决议似乎假定附属地区与其母国之间的法律和政治关系在任何情况下都相同。而事实远非如此。在某些情况下, 附属地区的本地人是母国的公民, 而在某些情况下则不是。某些地区被视为其母国不可或缺的一部分。某些地区则拥有不同程度的自治。这些附属地区的本地语言和文化可能与其母国存在很大的差异。此外, 影响这些地区的问题可能与对母国最重要的问题有所不同。从 ICANN 的地理区域框架角度看, 必须明确如何涵盖这些附属地区的文化、语言和观点的多样性, 同时不侵犯负责国家或地区的主权。
100. 选择方案和影响: ICANN 不应卷入附属地区与母国之间的复杂多变的关系中, 但是也不应强制实行单方面的决定。比较合适的做法是: 只要母国政府未提出任何异议, ICANN 应当依照附属地区的互联网机构群体和政府的意愿进行区域分配。

第 17 个事项 — 公民标准的应用

引文/问题: “过去几年来, 提名委员会表达了这样的忧虑: 由于被要求为实现多样性而考虑多个国籍, 使得提名委员会在履行选拔理事会最佳候选人的职责时往往难以抉择。有些候选人通常在某个国家或地区生活了多年, 因而更能代表该国或该地区的利益, 而非其国籍国的利益。提案指出, 进行多样性计算时不仅要考虑国籍国, 还应考虑居留国。”

资料来源: 当前提名委员会关于修改 ICANN 章程中地域多样性条款的提案引言

101. 讨论: 最初的地域多样性规则是根据各个理事会成员的国籍制定的。现在已经增加了个人的居留国。SO 和 AC 将多样性标准扩展到其他用途时, 基础已从个人变成国家或地区。国家或地区没有国籍或居留国, 因此一些规则不再具有法律意义。
102. 对章程中有关地理区域和多样性的条款进行详细核查时应当力求消除这些异常现象。

第 19 个事项 — 区域数量

引文/问题: “ICANN 保持五个区域这项规定并非牢不可破。”

资料来源：GNSO 关于区域潜在变化的原则（2008 年 8 月）

103. 讨论：机构群体内部讨论了大量机构群体的提议，这些提议包括建立阿拉伯区域、建立一个小岛国构成的区域或者将亚太地区分成两个独立的地理区域。上述 GNSO 原则只是认可这种环境，其意在于让机构群体讨论该选择方案。该原则可以这样理解：地理区域框架不应该是固定的，而应该足够灵活以考虑进一步的调整。
104. 选择方案和影响：有两种可供理事会讨论的潜在选择方案：保持目前的区域数量或者增加区域数量。减少区域数量似乎不是一个可行的选择方案。增加任何数目的区域数量都会对 ICANN 的流程和实践带来相当大的资源影响。即使框架中只增加一个区域也可能需要 ICANN 机构群体以某种方式调整或扩展其管理或行政结构。
105. 例如，网络普通用户机构群体当前有五个为体现五个 ICANN 地理区域而设立的地区网络普通用户组织 (RALO)。现有地理区域框架中增加任何一个新区域都可能需要创立一个结构与现有 RALO 类似的新 RALO。这需要 ICANN 为机构群体会议额外提供面对面会议设备（召开 ICANN 会议所需的物理房间）或者安排扩展的电话会议功能，同时会增加 ICANN 差旅预算。在正式创建任何新区域之前，需要将这些额外资源包含在 ICANN 预算中，工作人员也被要求计算/估算每个新区域的年度开销。如果更改地理区域框架，可在过渡期内对更改的实施工作进行控制，从而将对受影响机构群体成员带来的混乱降到最小。

国家或地区的区域划分：

第 15 个事项 — 考虑非洲地区

引文/问题：“一些非洲国家或地区强烈表示不应改变目前非洲地区的构成。”

资料来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 11 月）

106. 讨论：每个地理区域的代表都可能有关于其区域构成的不同看法，这取决于他们所属的机构群体。
107. 选择方案和影响：维持非洲地区目前的构成可能影响特定机构群体的少量 ICANN 资源。非洲代表有望随着时间的推移继续增加，但是这是一种逐渐增长的资源增加，而不是策略的增加。
108. 然而，工作组还获悉至少一项可能在某个方面影响非洲地区的提议。在针对初步报告的论坛意见中，Al-Zoman 博士表示应当在 ICANN 地理区域框架中设立阿拉

伯区域。他表示，这对于让阿拉伯机构群体得以明智且卓有成效地参与 ICANN 是有必要的。设立这一区域可能会减少非洲区域的国家或地区数。³⁴

区域数量：

第 20 个事项 — 区域过多“难以管理”或者“难以运作”

引文/问题：“显著增多的地理区域数量会使保持 ICANN 工作组、社群/利益主体高管和委员会代表之间的平衡这一任务变得非常困难或无法实行。”

资料来源：GoDaddy 对公众意见征询的回复（2009 年 3 月）

109. 讨论：如上文第 14 个事项所述，对于一些利益主体机构群体而言，满足各自 ICANN 结构中的地域多样性要求已经极具挑战性。设立任何新的地理区域 — 在短期内 — 可能导致各 ICANN 结构中潜在的机构群体参与者不足。对于 gTLD 注册管理机构群体而言，如果大量新 gTLD 申请人被批准，这一问题可能随着时间的推移而得到解决。

110. 选择方案和影响：地理区域数量的增加还可能对 ICANN 机构群体和专业工作人员产生资源方面的影响。增加的区域可能需要额外投入工作人员行政支持。例如，如初步报告和上文所述，网络普通用户机构群体结构的大部分工作均以体现当前 ICANN 地理区域的地区网络普通用户组织 (RALO) 为基础。因此，任何新区域都可能使网络普通用户需要考虑设立新 RALO。网络普通用户或其他 ICANN 结构中的新群体可能需要额外的工作人员或其他行政支持（电话会议桥、网站支持、可能发生的差旅费），这会增加 ICANN 的预算费用。

第 21 和第 23 个事项 — 根据其他框架调整各区域

引文/问题：“理想情况下，RIR 区域和地理区域的划分应保持一致。” — 资料来源：GoDaddy 对公众意见征询的回复（2009 年 3 月）

引文/问题：“五个 ICANN 区域与联合国统计司的定义大相径庭” — 资料来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 9 月）

111. 讨论：如上文所述，早期的 ICANN 框架与联合国的模式差异相当大。当前 RIR 系统仅按照地理位置将全球分成 5 个区域。这些区域分别为：AfriNIC（非洲）、APNIC（亚太）、ARIN（加拿大、美国以及加勒比海和北大西洋的许多

³⁴工作组调查的回复还包括要求设立阿拉伯地理区域。请参见阿拉伯国家联盟致 ICANN CEO Rod Beckstrom 的信函（请参见 <http://www.icann.org/en/correspondence/beckstrom-to-moussa-15oct10-en.pdf>）

岛国）、LACNIC（墨西哥、中美洲、南美洲和拉丁美洲以及加勒比海地区），以及 RIPE NCC（欧洲、中东和部分中亚地区）。

112. 选择方案和影响：保持 ICANN 系统与 RIR 系统的一致会导致 ICANN 内部各区域的重新划分。这种变化产生的负担对于 ICANN 内部工作人员的工作是有限的，但是可能对各机构群体成员和 ICANN 系统内部各结构的构成产生巨大影响。如果重新划分，可在过渡期内对重新划分的实施工作进行控制，从而将对受影响机构群体成员带来的混乱降到最小。

第 22 个事项 — 区域大小的难题

引文/问题：“目前的区域结构引起了各种代表和参与方面的问题。例如，亚洲—澳大利亚—太平洋地区的广阔范围和丰富的多样性可能会使较小和较不发达的国家或地区以及资源匮乏的 ccTLD 管理机构很难有效地参与到区域对话当中。”

资料来源：auDA 对公众意见征询的回复（2009 年 3 月）

113. 讨论：上文已经指出，当前地理区域框架及其未与其他国际系统或框架保持一致给积极参与 ICANN 各方面的工作带来了困难（特别是对于资源有限的小国家或地区）。需要参加很多的会议、结识各种人并了解各种结构。例如，在 2007 年的最初报告中，ccNSO 区域工作组曾指出，根据定义，中东的 ccTLD 管理机构是 ICANN 亚洲/太平洋区域的一部分。但是对于 IP 地址资源的分配，他们却要依赖 RIPE NCC（欧洲和中东的 RIR）。
114. 选择方案和影响：ICANN 的结构和流程应当降低障碍，以便机构群体成员能够尽可能多地参与。当前区域的大小造成人个必须长途出差才能参加面对面会议的局面。范围小（更多）的区域可以解决这一问题，但是应当将潜在的利益与其可能引起的更高的内部资源成本进行比较。

第 24 和第 25 个事项 — 文化、语言和经济联系的考虑

引文/问题：“区域结构应当考虑地理、文化、语言和经济联系。这可能会导致区域数量增加。” — 资料来源：ccNSO 至理事会的报告（2007 年 9 月）

引文/问题：“一些较小的区域群体（如小岛国、阿拉伯国家等）认为，目前地理区域的应用有时会使它们的特殊需要被 ICANN 及大型区域性组织所忽视。” — 资料来源：对工作组的非正式反馈

115. 讨论：去年以来，机构群体对工作组成员的非正式反馈反映了 ICANN 机构群体内部越来越多地意识到文化和语言多样性的潜在益处和利害关系。在针对工作组初步报告的公众意见论坛中，一位发表意见的人曾要求创建“阿拉伯区域”。据

他反映，阿拉伯机构群体未被限制到具体的地理区域中，因为“阿拉伯 ccTLD、阿拉伯 LIR、私营企业、民间团体等遍布全球”，一些设在亚洲/太平洋地区，一些设在欧洲，一些设在非洲。这种利害关系似乎体现了文化和语言联系，而这些联系与地理区域并没有特别的关系。

116. 最近一项引入国际化域名 (IDN) 的提案也可能对这些想法提供了支持。ICANN 已总共收到 21 个针对“快速通道” IDN 的个人请求。这些请求涉及十一种不同的语言，包括：汉语、阿拉伯语、俄语、僧伽罗语、泰米尔语和泰国语。可访问以下网页了解有关 IDN 的更多信息：<http://www.icann.org/en/topics/idn/>。
117. 此外，小岛国的代表与工作组成员讨论过他们与在地理位置上并不相邻的其他主权国家共有的独有特征（例如，地域面积 — 而不是位置）。
118. 选择方案和影响：考虑到最近十年来互联网发生的变化，在审查地理区域框架时应当考虑根据文化、语言、经济联系或特定的地域特征进行的区域分类。基于这些非地域因素的考虑而增加区域数量，会带来许多上文讨论第 20 个事项时指出的扩大地理区域所引起的同样的潜在影响。
119. 一个可选方法是以某种方式认可具有共同利益（无论是语言、文化或统一地域因素方面的共同利益）的国家或地区组成的特殊利益群体的角色。这些群体可以与正式的区域结构保持很大的独立性，但是 SO 或 AC 必须制定相关标准，要求此类群体在获得正式认可之前必须满足这些标准。这些非地理区域可能需要自下而上的自选程序，该程序类似于理事会认可的关于申请设立 GNSO 新社群的流程（请参见 <http://gnso.icann.org/en/improvements/newco-process-en.htm>）。

D. 后续措施

120. 工作组期望收到公众对此文档和此处提出的概念的意见和反馈。工作组期望公众意见征询一直开放到 2011 年 1 月 30 日，并希望在 ICANN 哥伦比亚喀他赫纳公开会议（ICANN 第 39 届会议）的公众研讨会上收集有用的机构群体反馈。
121. 工作组会在最终报告的起草和审议过程中考虑所有公众意见和反馈，以在 2011 年制定最终报告。