

# WHOIS 政策审核小组

## 最终报告

2012 年 5 月 11 日

# 目录

第 1 章：纲要.....	4
第 I 部分 - 工作范围与定义.....	16
第 2 章：WHOIS 审核小组、工作范围与关键定义 .....	16
第 II 部分 - 互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 的 WHOIS 政策及其实施.....	21
第 3 章：WHOIS 政策的复杂历史.....	21
第 4 章：WHOIS 政策的实施 - ICANN 的合规性工作.....	33
第 5 章：与国际化域名有关的 WHOIS 政策实施 .....	40
第 III 部分 - ICANN 的现有 WHOIS 政策及其实施情况满足利益主体需求的有效程度 ...	43
第 6 章：了解利益主体的需求 .....	43
第 7 章：差距分析 .....	67
第 8 章：建议.....	71
第 IV 部分 - 附录 .....	
第 1 节： <a href="#">ICANN 的 WHOIS 合规性工作的效力</a> .....	
• 附录 A：WHOIS 审核小组主席致 ICANN 合规性部门合同合规性高级主管 Maguy Serad 的信函	
• 附录 B：WHOIS 审核小组与 ICANN 工作人员关于合规性预算与员工人数的往来信件（2012 年 3 月 - 4 月）	
• 附录 C：美国联邦贸易委员会 (FTC) 与 ICANN 的往来信件	
第 2 节： <a href="#">方法和外延</a> .....	
• 附录 D：方法：WHOIS 审核小组如何开展工作	
• 附录 E：WHOIS 审核小组的执法机构调查	
• 附录 F：消费者调查（用户视角）	
• 附录 G：公众意见：征询和提交的公众意见	
• 附录 H：国家和地区代码顶级域名 (ccTLD) 的反馈与讨论	
第 3 节： <a href="#">背景和术语表</a> .....	
• 附录 I：域名系统和 WHOIS 简要指南	
• 附录 J：术语表	
第 4 节： <a href="#">用户视角视频：尝试识别网站所有者的互联网用户</a> .....	



# 第 1 章：纲要

互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 负责管理某些对互联网运行至关重要的功能，该组织规模虽小作用却十分重要。ICANN 的主要职责是促进互联网不可或缺部分 - 域名系统 (DNS) 的政策维护和巩固。

ICANN 是位于美国加利福尼亚州的公益组织，它通过定期审核来评估其服务各类社群和全球公众的效力。2009 年，ICANN 和美国商务部通过、签署并发布了《义务确认书》(AoC)，在确认书中 ICANN 承诺开展若干高级审核，审核对象包括问责制、透明度（2010 年 12 月已完成）以及 WHOIS。

本报告是负责对 WHOIS 进行评估的审核小组提交的正式报告，展现了代表互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 社群的多元化工作组在过去 18 个月的工作成果。

## A. 历史

ICANN 成立于 1998 年，在将 DNS 的运营从政府转移到私营领域的要求下应运而生。

WHOIS（不是缩略词）最初于 1982 年被定义为一个互联网工程任务组 (IETF) 协议。在 IETF 维持的整套协议中，WHOIS 是最简单的。任何连接至互联网的设备均可通过执行该协议和响应 *规范* 中所描述的要求来运行 WHOIS 服务。

起初，WHOIS *规范* 中规定了所有经由网络传输信息的人员均应提供的一组信息。该信息（包括姓名和联系人信息）存储在特定服务器上并在收到 WHOIS 的相应请求时返还。用来向网络主机提供联系信息。

随着互联网的发展壮大，维护单一的 WHOIS 服务器变得不再可行，因此 *规范* 的多个更新版本得到了制定和通过。这些规范取消了访问特定服务器和提供必需信息的要求，扩大了规范的使用范围。所有想要使用 WHOIS 的机构群体均有义务确定必需信息并明确这些信息的存储位置。ICANN 负责对域名系统做出此等定义。

## B. 讨论

域名是在我们的网页浏览器中常见的字母序列，位于“http://www.”之后以及下一个“/”之前，例如“[google.com](http://google.com)”、“[redcross.org](http://redcross.org)”和“[europa.eu](http://europa.eu)”。域名是互联网不可或缺的组成部分，它可以告诉我们已经访问以及希望访问的网址的记忆规则，是机器将抽象转化为现实的关键要素。

域名为人机页面中的“人”提供支持并通过 DNS 转化为机器兼容的互联网协议 (IP) 地址。连接互联网的机器使用 IP 地址来发送和接收通过互联网传输的消息。由于 IP 地址从名称到数字以及从数字到名称的转化均遵循统一的规则，因此对于互联网本身来说至关重要。

尽管 DNS 体现了对互联网单一、完整的审核，但是一台机器仍然无法保存互联网的所有编址和映射信息。相反，这些信息分布在一系列的域名服务器上，这些服务器密切合作，提供互联网综合审核。

域名和 DNS 的应用几乎涉及了互联网的各个方面，而不仅仅是多数消费者和网页浏览器可见的部分。电子邮件信息、音乐或电影下载、即时消息、推特、Facebook 的“喜欢”功能以及在线交易均在一定程度上涉及 DNS。如果没有 DNS，互联网不会像如今这样被人们熟知。

与机器到机器的通信一样重要，有时候需要进行与互联网有关的人与人之间的交互。此类交互的原因各不相同，包括通知、滥用和安全等等。基于这些原因，注册域名时必须提供与域名有关的联系人信息（正如 ICANN 的规定一样），这点十分类似于车辆注册。

信息得以存储并通过俗称为 WHOIS 的系统向公众提供。WHOIS 的存在早于“商业”互联网，自其最早出现（大约是在 1982 年）至今基本保持不变。

### C. 争论

WHOIS 是 ICANN、其他互联网政府机构等组织中旷日持久的讨论与争论的源头。本审核小组及其继任者将有可能向公众报告有关未来争论的信息和共识性决定。

WHOIS 争论中存在的问题多种多样。一切关于 WHOIS 的讨论都有可能包含例如准确性、隐私权、匿名性、成本、监管和垃圾邮件之类的词汇。每个问题都很重要。争论中有时会遗忘这点，经常自我提醒很重要。

为了报告争论并使决策过程更简单，ICANN 采纳了具有悠久历史的“研究”传统代替行动或作为采取行动的基础前提。迄今为止，针对 WHOIS 的研究已经历时数十年，该项研究耗资巨大，目前仍在投入资金并且计划继续投入。各次研究分别针对 WHOIS 不同方面的问题：准确性、代理/隐私<sup>1</sup>揭露/要求、可用性等。研究针对这些问题取得一致意见，进行处理并形成报告，当然其中进行了大量争论。该项研究历时数年，而这一时期被称为 ICANN 时代，与互联网时代形成对比。始终不变的是 WHOIS 本身；协议、服务、数据。

大体可以这样陈述：各个 ICANN 选区组织之间在关于 WHOIS 问题上关系紧张。问题各种各样，包括隐私权、匿名性、知识产权保护、安全性和滥用。每个问题都很重要。无法对问题的重要性进行区分。

---

<sup>1</sup> 隐私和代理服务的定义：

- 隐私服务是一种提供注册人名称和其他信息（可能为空）的服务，注册人名称和其他信息在 ICANN 的各处应保持一致。
- 代理服务是注册人代表他人进行操作的一种关系。WHOIS 数据是代理机构的数据，代理机构单独获得关于域名及其使用方式的所有权利并承担所有责任。

我们发现，ICANN 各社群几乎无法就这些问题达成共识。更为令人忧虑的是，似乎没有机构或人员为了就这些重要且公认的难题达成共识而进行协调。无论是 ICANN 组织还是 ICANN 社群都没有意识到指定个人或团体来负责 WHOIS 事务的必要性。我们发现这是一个重大疏忽，如果没有这样一项协作工作，就永远不会为达成共识而采取任何措施。希望建立的 WHOIS 定期审核制度会有所帮助。

尽管 WHOIS 协议非常简单，但是 WHOIS 政策却非常复杂，管理难度很大。

此处的精简讨论并非是对数年来的争论、研究或投入时间、精力、资金的人们的谴责。相反，这仅仅是尝试以一种平衡和公正的方式简明地陈述这样一个真相：目前的体系已被破坏，需要进行修复。

## D. 审核小组的工作

根据《义务确认书》的规定，WHOIS 审核小组的工作范围是审核 ICANN 的 WHOIS 政策及其实施的有效程度，满足执法机构的合法性要求并提升消费者信任度。

WHOIS 审核小组成立于 2010 年 10 月，由来自整个 ICANN 选区组织的代表、一名执法机构的代表和两名独立专家组成。审核小组在其任期内召开了两次专门的面对面会议，并在 2011 年的各次 ICANN 会议期间召开工作讨论会和外延讨论会。此外，还召开了双周会议。除了调用《查塔姆大厦规则》的极少场合以外，审核小组的所有集会、会议和电子邮件列表均对观察员开放，公开维客 <https://community.icann.org/display/WHOISreview/WHOIS+Policy+Review+Team> 上记录了审核小组活动的文档。

本审核小组反映了 ICANN 多利益主体模式的多样性。我们进行了审核，并收到了来自社群的宝贵反馈信息。我们同意争论，但是我们已经就我们的每项建议达成了共识。我们希望参加后续争论并监督被理事会采纳的决议的执行。

## E. 调查结论 & 建议

### 建议 1：战略重点

#### 调查结果

《义务确认书》中强调的四项中心问题之一就是 WHOIS 政策及其执行，其他三项分别是问责制、透明度安全性和稳定性以及消费者信任度。

《义务确认书》作者、美国政府以及 ICANN 高级执行官将 WHOIS 放在如此重要的位置，说明他们已将其视为衡量 ICANN 工作及其服务互联网社群有效性的四大标准之一。其中的原因可能是由于尽管 WHOIS 服务由 ICANN 的合同方提供，但是 WHOIS 查询已经从域名供应链中剥离了出来。WHOIS 用户不再是注册机构和注册商的消费者，而是执法机构、执行隐私权的机构以及出于各种原因需要联系注册人的个人或机构。提供 WHOIS 并不产生任何相关收入流。业内很多人士认为，该项服务属于成本项目，并且在注册商网站上很难定位。

因此，该项服务不是众多 ICANN 合同方的关注重点，而这些合同方是 ICANN 机构收入的来源。然而该项服务却是 ICANN 外部用户的重要需求，不管由于何种原因，目前为止他们的需求并没有被提到组织内的重要日程上。

尽管合规性是 WHOIS 政策及其执行的关键要素，但是并不是全部内容。WHOIS 包括以下方面：

- WHOIS 协议，包括其持续的适用性，以便在互联网和 WHOIS 应用扩张到最初设计者想象到的最大限度时，依然能够满足相关需求；
- WHOIS 数据的国际化，以及对记录以及域名本身的非 ASCII 符号进行一致性处理；
- 继续在 ICANN 机制内制定 WHOIS 政策，其他政策制定对 WHOIS 的影响；
- 保持协作，确保目前为止不出现重复的政策制定，相关工作小组或工作人员将关注相关研究并及时跟进；以及
- 合同合规性和针对相关用户社群的延展活动能够得到有效管理，并及时向社群报告。

WHOIS 审核小组发现在以上各项工作中，ICANN 机构没有达到要求。ICANN 本应开展积极的工作，例如，积极推进协议改革，同 IETF 协作分享经验以及鼓励合适的替代协议的行业测试乃至采纳。广泛而多样化的研究（例如，NORC 对数据准确性的研究<sup>2</sup>）拖延了很多年，没有后续跟进措施，而且没有个人对该事务负责。ICANN 合同合规工作长期缺乏人力和资源，其在组织内部很少受到重视。

### **建议 1 - 战略重点**

ICANN 应将 WHOIS 视为战略重点。这包括建立员工激励制度和公布组织目标。

为支持 WHOIS 成为战略重点，ICANN 理事会应成立一个包括首席执行官在内的委员会。该委员会应负责推进战略重点确保完成以下工作：

- 执行本次报告的建议；
- 继续完成数据准确性的目标；
- 跟进相关报告（例如，NORC 数据准确性研究）；

---

<sup>2</sup> ICANN 于 2009 - 2010 年委托芝加哥大学全国民意调查委员会执行的一项关于 WHOIS 数据准确性的研究。参阅下文建议 5-9 和第 6 章有关内容。

- 报告 WHOIS 各项工作的进展（政策制定、合规性、与 SSAC 和 IETF 协议/联系的进展）；
- 监督高级工作人员工作绩效以及 ICANN 合规性职能在取得 WHOIS 成果方面是否有效，并采取适当行动弥补差距（更多合规性讨论参阅建议 4）。

WHOIS 战略重点目标进展对参与委员会的 ICANN 员工（包括首席执行官）而言，是员工激励项目的重要因素。应通过 ICANN 常规报告渠道向社群定期（至少一年一次）更新进展情况，并且报告应包括 WHOIS 的所有方面（协议、政策制定、研究以及后续跟进）。

## **建议 2：单一的 WHOIS 政策**

### **调查结果**

我们最初的“调查结果”是：我们无法找到一种清楚、简洁、表达清晰的 WHOIS 政策。审核小组确信存在这样一种政策并且已经实施一段时日。作为与政策有关的合规性活动，审核小组对注册商和注册机构合同的多个版本进行了审核。自始至终，我们都无法找到 ICANN 批准的《义务确认书》参考的“WHOIS 政策”文档。总体来说，我们在注册商与注册机构合同、通用名称支持组织 (GNSO) 共识性政策和程序、IETF 意见征求书 (RFC) 和域名历史中发现了 WHOIS 政策的组成要素。

### **建议 2 - 单一的 WHOIS 政策**

ICANN 的 WHOIS 政策定义不明确、中心分散。ICANN 理事会应当监督创建单一的 WHOIS 政策文档，并在与合同方签订后续协议时参照该文档。在此过程中，ICANN 应该明确记载当前 gTLD 注册机构和注册商合同以及 GNSO 共识性政策与程序中规定的 gTLD WHOIS 政策。

## **建议 3：外延**

### **调查结果**

我们发现很多以前不参与 ICANN 技术会议的群体对 WHOIS 政策兴趣浓厚。这些群体基本由执法社群、数据保护委员和隐私权社群构成。我们进一步发现支持组织和咨询委员会对这一问题也很有兴趣，包括 SSAC、GAC、ccNSO、ASO，这些群体可能紧密跟进了有大量 WHOIS 讨论的 GNSO 的会议，也可能没有这么做。

这些群体担心错过了 GNSO 内有关 WHOIS 事务的会议，以及自身发表实质性意见的能力。



WHOIS 审核小组的职责范围包括评估 ICANN 当前的 WHOIS 政策及其实施在“提高消费者信任度”方面的表现。由于 WHOIS 审核小组在 WHOIS 环境下定义“消费者”有困难，并意识到根据《义务确认书》还有关键利益主体没有融入到 ICANN 环境中，因此 WHOIS 审核小组委托开展了消费者研究。该研究发现消费者信任度包括了解参与交易的实体以及能够找到可信赖的联系信息。大多数消费者对 WHOIS 服务的存在并不知情，还有很多消费者难以理解 WHOIS 输出的格式。

因此我们得出的结论是：目前执行的 WHOIS 服务不利于建立消费者信任度，需要开展大量工作提高该项服务知名度，以及改善用户体验。

### **建议 3 - 外延**

ICANN 应确保在解决 WHOIS 政策问题的同时进行跨社群的外延工作，包括针对 ICANN 外部对此类问题有特殊利益的社群进行外延以及在消费者认知度问题上继续开展工作。

## **建议 4：合规**

### **调查结果**

虽然合规性小组付出了巨大努力，工作人员相当投入，但是合规性部门一直资源不足，并且在组织内得不到重视。

虽然近期投入取得了良好效果，但还有很多工作要做。

我们发现仍然难以获得基本信息，例如工作人员、预算和实际支出比、关键绩效指标。

公众意见在合规性小组当前结构（例如作为 ICANN 的一个部门）是否有效的问题上表示了关切。我们对于是否应当在该机构内部设置合规职能这一问题持开明态度。关于结构独立性还有很多说法。但是，我们注意到结构重组成本和变动（人事和财务）是十分巨大的。我们认为，通过更加清晰，特别是针对合规性领导力的问责制以及更高的透明度，可以进一步改进合规性工作。

最后，我们注意到社群在一些研讨会中对将 ICANN 在行业中的作用描述为“管理者”非常敏感。我们已努力避免在最终建议中使用这个词。但是，我们不能完全理解这种敏感反应：ICANN 是自我管理的生态系统的一部分。它负责对一些参与者（注册机构和注册商）进行合格鉴定并要求他们实施某些行为。它具有一项执行合同要求的运营职能。上述活动应更恰当地描述为私营行业的管理或自我管理。如果上述活动没有效果，将会由其他人或其他机构促成实施。

## 建议 4 - 合规

ICANN 应确保合规性工作的管理符合最佳实践原则，包括：

- a. 合规职能的资源 and 结构应当完全透明。为达成上述目标，ICANN 应至少每年发布报告充分说明 ICANN 合规性活动的以下方面内容：人员构成、预算资金、实际支出、与发布目标相比的实际绩效，以及组织结构（包括报告和问责制的全部流程）。
- b. 应建立清晰与合适的报告和问责制流程，使合规性活动能主动和独立地进行，不受其他利益干扰。为达成上述目标，ICANN 应指定一名高级执行官，其全部职责是监督和管理 ICANN 的合规性职能。高级执行官应直接并仅向 ICANN 理事会分委会述职。下设委员会应包括拥有多种相关技能的理事会成员和首席执行官。下设委员会不应包括任何来自被管理行业的代表或与该方面工作有利益冲突的理事会成员。
- c. ICANN 应提供所有必要资源，确保合规性小组拥有必须的流程和技术工具，以高效、主动地管理和提高合规性活动。审核小组注意到合规性活动对新 gTLD 项目尤为重要，在任何新 gTLD 开始运营前应审核和改进所有合规性相关的流程和工具，并在必要情况下开发新工具。

## 建议 5-9：数据准确性

### 调查结果

在 2009 - 2010 年度，ICANN 委托芝加哥大学的全国民意调查委员会 (National Opinion Research Council) 进行了关于数据准确性的研究（《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》[NORC WHOIS Data Accuracy Study 2009/10]）。该研究表明，只有 23% 的 WHOIS 记录“无错误”，而 20% 以上的记录为“实质性错误”或“完全错误”<sup>3</sup>。在对 WHOIS 审核小组的公众讨论文件的多份回复以及在四次 ICANN 会议期间的公众会议中，都存在对 WHOIS 记录准确性的担忧。

- 执法机构认为，不准确或不完整的 WHOIS 数据可能会在刑事犯罪调查过程中引发严重问题；
- 不准确的 WHOIS 数据会极大影响消费者信任度和对互联网的信心；
- 有非商业用户选区组织指出：如果注册人有其他途径可以保持信息的私密性，他们可能更愿意与其注册商共享准确的数据；
- 企业关注的问题包括与在线假冒相关的问题及其保护自有知识产权的能力。

---

<sup>3</sup> NORC 研究对以下术语的定义：

**无错误** - 满足全部三个标准 - 地址可送达；名称与地址对应；注册人确认所有权以及访问中所有细节正确

**完全错误** - 不符合所有标准 - 地址无法送达；名称无法连接、遗失或明显错误；无法定位及访问

**实质性错误** - 地址无法送达和/或名称无法连接，但是可以定位注册人。无法采访注册人以获得确认；地址可送达，但无法连接甚至无法定位到注册人，因此不能进行采访。

WHOIS 数据的准确性低到不可接受的程度，这降低了消费者对 WHOIS 的信任度，由于 ICANN 是行业内的标准监管机构，因此也降低了消费者对 ICANN 本身的信任度。与 WHOIS 相关的工作中，组织应该优先考虑的是持续提高 WHOIS 数据的准确性。

WHOIS 数据提醒政策未能有效地实现其提高数据准确性的目标。注册商发出年度 WHOIS 数据提醒政策通知，ICANN 合规性小组审计合规性，尽管相关方面做出了很多努力，但是缺少后续跟进工作使得整个行动无效。有证据表明注册域名持有者经常忽略这些信息，将它们视为垃圾邮件或是注册商的市场拓展信息。该项政策的初衷虽然是好的，但是没有明显提高数据准确性，反而增加了注册商以及 ICANN 监管政策合规性的成本。简单地说，无人知道这项政策对提高 WHOIS 数据的准确性会有什么影响。

审核小组注意到 WHOIS 数据的讨论经常提到建议实行 WHOIS 数据“确认”或“验证”。审核小组注意到该类建议的重点是提高 ICANN WHOIS 数据准确性工作的成效。WHOIS 数据确认或验证可能是达成该目标的可行途径，我们对实现该目标的途径许以充分的自由。目前在这方面我们也采取了一些行动，包括建立潜在政策制定流程 (PDP) 以及直接同注册商就 RAA 修订进行谈判。因此，审核小组对上述工作表示认可，并鼓励 ICANN 工作人员在确保所有社群部分都参与进来的同时继续推进工作。无论是否实施新注册数据认证，现有域名记录中已经遗留了大量不准确数据，需要我们关注该问题并做出改进。

### **建议 5-9 - 数据准确性**

5. ICANN 应确保向既有注册人和潜在注册人就 WHOIS 数据准确性的要求进行全面、主动地沟通，应使用所有可能的方式推进实现 WHOIS 准确性的组织目标，包括任何国际化的 WHOIS 数据。作为此项工作的一部分，ICANN 应主动、明确地向全部新注册人和续约注册人分发其《注册人权利和责任》文档。
6. ICANN 应采取适当措施在 12 个月内将实质性错误和完全错误类别（2009/10 年数据准确性研究）的 WHOIS 注册数量减少 50%，并在接下来的 12 个月中再减少 50%。
7. ICANN 应每年编制和公布一份准确性报告，报告中重点关注实质性错误和完全错误类别的 WHOIS 注册的测定减少量。
8. ICANN 应确保注册机构、注册人和注册商之间形成一个清楚、明确、可行的合同协议链，以要求获取并维护准确的 WHOIS 数据。作为协议的组成部分，ICANN 应确保对不遵守其 WHOIS 政策的注册机构、注册人和注册商实施清楚、可行、等级不同的处罚。这些处罚应包括在情节严重或连续出现不合规的情况下取消注册和/或取消委任。

9. ICANN 理事会应确保合规性小组在与相关合同签约方进行磋商的基础上制定标准，以追踪每年 WHOIS 数据提醒政策 (WDRP) 通知对注册人的影响。这些标准应该用于制定和公布绩效目标，以逐渐提高数据准确性。如果这点对于当前的系统来说不可实行，理事会应确保在与注册商磋商的基础上制定（按照 ICANN 的现行程序）并实施可进行替代的有效政策，以可衡量的方式达到提高数据质量的目的。

## 建议 10：数据访问 - 隐私和代理服务

### 调查结果

隐私和代理服务已经出现，它们填补了 ICANN 政策的一个空白。这些服务显然是符合市场需求的，但同时也使 WHOIS 问题更加复杂化。

隐私和代理服务用来解决非商业和商业的利益问题，在很多人看来是合法的。例如，  
**个人** - 某些人不愿将个人数据公布在互联网上作为 WHOIS 记录的一部分；  
**组织** - 某些组织是从宗教、政治或种族层面来说属于少数群体，或者该组织所宣传的与道德或性有关的问题存在争议；以及  
**公司** - 为了未来进行并购、发布新产品或服务名称或其他新产品。

但是，ICANN 在隐私和代理服务<sup>4</sup>方面缺乏清晰一致的规则，给利益主体带来了不可预测的后果。在审核小组工作范围方面：

- 执法机构提出了寻求躲避的犯罪分子、欺诈消费者的公司、攻击互联网安全的相关方（包括僵尸网络和恶意软件）滥用代理服务的问题；以及
- 隐私和代理服务的当前使用情况提出了 ICANN 是否达到了《义务确认书》中要求的问题，即该服务是否允许“及时、无限制地公开访问”WHOIS 数据。

审核小组认为通过适当的管理和监督，隐私和代理服务可以满足利益主体的需要。

---

<sup>4</sup> 隐私和代理服务的定义：

- **隐私服务**是一种提供注册人名称和其他信息（可能为空）的服务，注册人名称和其他信息在 ICANN 的各处应保持一致。
- **代理服务**是注册人代表他人进行操作的一种关系。WHOIS 数据是代理机构的数据，代理机构单独获得关于域名及其使用方式的所有权利并承担所有责任。

## **建议10 - 数据访问 - 隐私和代理服务**

审核小组建议，ICANN 应当启动各种流程，对隐私和代理服务供应商进行监管和监督。

ICANN 应同相关利益主体探讨监管措施。

这项工作应当关注对代理/隐私服务供应商所使用的、现今正在 GNSO 内所运用的现有实践的各项研究。

审核小组认为，可以通过适当方式建立针对所有代理/隐私服务供应商的授权机制，从而实现有效监管。在这个过程中，ICANN 应考虑建立或保持隐私服务与代理服务相互独立的益处（如有）。

该项工作的目的是针对这两项服务制定一套符合国家法律规定的清楚、一致、可行的要求。这些要求应该于存在竞争但具有合法利益的利益主体之间达到适当平衡。内容至少应包括隐私权、数据保护权、执法机构、涉及执法机构的行业以及人权社群。

例如，ICANN 可以使用多种激励措施和分级认可制度，鼓励代理/隐私服务供应商取得认证，保证注册商不接受没有经过认证的供应商的注册。

ICANN 应对违反要求的代理/隐私服务供应商制定一系列不同等级的、可实行的处罚，对于多次违反、连续违反或情节严重的应通过清晰的途径取消委任。

在制定隐私/代理服务供应商管理和监督措施过程中，应考虑以下目标：

- 清晰标记 WHOIS 记录，指明隐私或代理服务操作的注册；
- 向隐私/代理服务供应商提供充分完整的 WHOIS 联系人信息，这些联系人应该可联系到，可作出回应；
- 采用通过的标准化传达和披露流程与期限；（这些内容应明确予以公布，并提前向该项服务的潜在用户提出建议，以使用户能根据自身具体情况在掌握这些信息的情况下做出决定）；
- 注册商应披露其与任何代理/隐私服务供应商的关系；
- 为该项服务供应商维持专门滥用问题联系人；
- 开展定期消费者联系信息检查；
- 在隐私/代理供应商出现重大问题情况下保持用户隐私和注册完整性。
- 提供清晰明确的注册域名持有者权利和义务指南，以及在隐私/代理环境中如何管理上述权利和义务的指南。

## 建议 11: 数据访问 - 公共界面

### 调查结果

根据我们的消费者调查，消费者遇到的困难之一（很多情况下一旦他们得知 WHOIS 的存在时）是对 WHOIS 服务进行定位和对 WHOIS 数据做出解释。尤其体现在“精简”WHOIS 服务上<sup>5</sup>，该服务把 WHOIS 数据在注册机构和注册商间分配并影响 .com 和 .net，截至本报告完成时这两项域名目前共有超过 1 亿个域名注册。

我们了解 ICANN 已经提供了一项名为 Internic 的 WHOIS 查询服务。WHOIS 审核小组支持 Internic 服务的概念，为想了解域名注册人信息的用户提供了信息查询平台。但是审核小组发现 Internic 服务在实际应用中知名度不高，并且使用不方便。例如，Internic 仅提供 .com 和 .net 的“精简”WHOIS 数据查找功能。这就要求用户在通过网页端口完成查询前，需要先找到相关注册商的网站及其 WHOIS 服务。

WHOIS 审核小组一致认为 WHOIS 的总体服务以及 Internic 特别服务并不方便使用，在提升消费者信任度方面还有很大提升空间。此外，我们还发现现有服务不利于 WHOIS 的普及和获得消费者的信赖。

### 建议 11 - 数据访问 - 公共界面

审核小组建议改进 Internic 服务以方便用户使用，提供所有 gTLD 域名（无论该 gTLD 运营精简还是充分 WHOIS 服务）的全部注册人信息，从而为消费者和其他 WHOIS 服务的使用者提供可信赖的一站式服务。

在提供以上调查结果和建议时，我们并非要改变数据存储地及其所有权，也没有建议需要或应该制定相应政策。我们建议改进现有服务 Internic 的运用。包括加大服务推广力度和提高使用者的认可度。

## 建议 12-14: 国际化域名

### 调查结果

WHOIS 协议和注册数据的发展和现实需要并不同步。其中一个重要例子是国际域名 (IDN)。ICANN 在二级注册引入 IDN 已经超过十年，并于 2010 年引入根级域名。但是却并没有对与 WHOIS 有关的政策进行与上述发展相应的更改。简而言之，现行的 WHOIS 协议不支持非 ASCII 字符，不能识别非 ASCII 文稿。

---

<sup>5</sup> 参阅词汇表中对“精简”和“充分”WHOIS 服务的解释

这意味着，尽管域名现在可以以多种字符书写（例如阿拉伯和西里尔数字），但是这些域的联系信息仍然必须直译为与原目的不相符合的格式。NORC 对数据准确性的研究强调指出 IDN 联系数据是产生明显不准确数据的主要根源。

不能反映国际化注册数据的问题不仅对 IDN 有影响，而且这个问题自从注册人在全球开始注册域名起就已经存在了。全球各地的用户需要使用他们自己的文字来反映名字、邮寄地址、其他联系人信息以及技术信息。

这些都是难题，ICANN 正在开展该领域相关工作（例如 gNSO 和 SSAC 联合工作小组进行注册数据国际化 - IRD WG 研究）。虽然该需求非常迫切，但是也要注意同其他相关工作协调，以确保国际化域名注册数据的可访问性。

### **建议 12-14 - 国际化域名**

**12.** ICANN 应在发布本报告后 6 个月内指派一个工作组来确定合适的国际域名注册数据问询表，并评估可行方案（包括 ccTLD 正在执行的方案）。最低要求是，数据问询适用于所有新的 gTLD，该工作组应致力于在自愿基础上对整个 gTLD 和 ccTLD 空间进行一致处理。该工作组应当在接到任务后一年内提供报告。

**13.** ICANN 理事会在采纳该工作组的建议后，应在 6 个月内将最终数据模型，包括注册数据的翻译和直译要求（如有）纳入并体现在注册商和注册机构协议中。如果未能在下次修订此类协议前完成这些建议，应在新 gTLD 计划协议中和既有协议的续约协议的适当位置设置明确的占位符。

**14.** 此外，应开发数据模型保证并衡量国际化注册数据和 ASCII 中相应数据的准确性，确定一定的合规性度量方法和目标，详情参阅本文件的建议 5-9。

### **建议 15：充分全面的计划**

ICANN 应在提交 WHOIS 审核小组报告 3 个月内提供详尽而全面的计划，说明 ICANN 如何执行报告中的建议。

### **建议 16：年度进展报告**

ICANN 应至少每年提供一份书面进展报告，说明其执行本 WHOIS 审核小组建议的进展情况。ICANN 公布在上文建议 15 中提到的执行计划书后应至少每年公布一次最新进展报告。每份进展报告都应包括相关内容，包括基本事实、数据和分析。

# 第 I 部分 - 工作范围与定义

## 第 2 章：WHOIS 审核小组、工作范围与关键定义

### A. WHOIS 审核小组和其《义务确认书》工作

根据《义务确认书》要求，首个 WHOIS 审核小组于 2010 年 9 月由 ICANN 总裁兼首席执行官 Rod Beckstrom 和政府咨询委员会 (GAC) 的 Heather Dryden 选取组成。审核小组成员包括：

姓名	国家/地区	选区组织/职责
Emily Taylor, 主席	英国	国家或地区代码域名支持组织 (ccNSO)
Kathy Kleiman, 副主席	美国	注册机构利益主体组织、通用名称支持组织 (GNSO)
James Bladel	美国	注册商利益主体组织、通用名称支持组织 (GNSO)
Lutz Donnerhacke	独立专家	一般会员咨询委员会 (ALAC)
Lynn Goodendorf	美国	独立专家
Sarmad Hussain	巴基斯坦	安全与稳定咨询委员会 (SSAC)
Olivier Iteanu <sup>6</sup>	法国	一般会员咨询委员会 (ALAC)
Omar Kaminski	巴西	政府咨询委员会 (GAC)
Susan Kawaguchi	美国	商业和企业用户选区组织、通用名称支持组织 (GNSO)
Sharon Lemon	英国	执法机构代表
Peter Nettlefold	澳大利亚	GAC 主席 Heather Dryden 的指定提名人
Seth Reiss <sup>7</sup>	美国	一般会员咨询委员会 (ALAC)
Bill Smith	美国	独立专家
Kim von Arx <sup>8</sup>	加拿大	非商业用户、通用名称支持组织 (GNSO)
Wilfried Woeber	奥地利	地址支持组织 (ASO)
Michael Yakushev	俄罗斯联邦	ICANN 总裁兼首席执行官 Rod Beckstrom 的指定提名人

<sup>6</sup> 于 2011 年 6 月辞职

<sup>7</sup> 于 2011 年 9 月入职

<sup>8</sup> 于 2011 年 10 月辞职



审核小组衷心感谢包括 Denise Michel、Liz Gasster 和 Stacy Burnette 在内的为审核工作提供帮助的 ICANN 工作人员。我们要特别感谢为审核工作提供很多支持的 Olof Nordling 和 Alice Jansen，并感谢 ICANN 社群的所有成员，他们在意见征询中为审核工作提供了很多意见和建议。

按照《义务确认书》的要求，我们于 2011 年 12 月发布本报告征求公众意见。我们在哥斯达黎加举行的 ICANN 会议期间与社群进行了最后磋商，之后发布本最终报告和建议。

## B. 工作范围

2009 年，ICANN 和美国商务部签署了《义务确认书》(AoC)，ICANN 承诺将承担与 WHOIS 信息有关的以下义务：

“9.3.1 此外，ICANN 还承诺在适用法律许可范围内强制实施与 WHOIS 相关的现有政策。此类现有政策要求 ICANN 采取措施来保证公众可以及时、无限制地访问准确完整的 WHOIS 信息，包括注册人、技术、计费和管理联系人信息。” <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>（访问本网页可查看翻译）

ICANN 承担组建全球审核小组的具体工作，在 AoC 签署一年内评估具体的 WHOIS 问题，并每隔三年评估一次：

“ICANN 将从本文档生效日期起一年内，并且以此后每三年至少一次的频率组织对 WHOIS 政策及其实施情况的审核，以评估 WHOIS 政策的有效程度，确保该政策的实施符合执法机构的合法性要求，提升消费者信任度。”<sup>9</sup>

《义务确认书》规定了 WHOIS 审核小组的成员构成：

“审核将由志愿者群体成员来执行，并公布审核小组的组建情况以征询公众意见，小组中将包含以下成员（或其委派的人员）：GAC 主席、ICANN 首席执行官、相关咨询委员会和支持组织的代表、专家、全球执法社群的代表以及全球隐私权专家。审核小组的成员构成要得到 GAC 主席（征询 GAC 成员意见后）和 ICANN 首席执行官的一致同意。”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

<sup>10</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

AoC 还说明了如何处理我们的建议：

“最后产生的审核建议将提交给理事会，并予以公布以征询公众意见。”<sup>11</sup>

WHOIS 审核小组在伦敦举行正式的面对面会议（2011 年 1 月），以确定其工作范围和工作方法。在此次会议中，审核小组严格审核了其要求。根据《义务确认书》，WHOIS 政策审核小组应审核 ICANN 关于 WHOIS 政策的承诺（参见上文）。

在对《义务确认书》进行严密审核，并且在与其起草者和签署者（包括美国商务部信息与通信部副秘书长 Lawrence E. Strickling）进行讨论后，WHOIS 审核小组大致确定了其工作范围：

评估其现有 WHOIS 政策及政策的实施：

- 是否卓有成效；
- 是否符合执法机构的合法性要求；
- 是否能够提升消费者信任度；
- 是否符合《义务确认书》（特别是第 9.3.1 条）中规定的原则。

WHOIS 审核小组还致力于审核《义务确认书》中的两个关键要素：

- “采取措施来保证公众可以及时、无限制地访问准确、完整的 WHOIS 信息，包括注册人、技术、计费和管理联系人信息；” 以及
- “在适用法律许可范围内执行与 WHOIS 相关的现有政策。”<sup>12</sup>

在确定工作范围的过程中 WHOIS 审核小组确立了其工作指导原则。第一个原则确认了审核小组的职能是*评估政策而不是制定政策*。其工作范围和工作方法均根据该原则确定。

《义务确认书》中确定的其他原则进一步指导了审核小组的工作。审核小组的各位成员分别来自 ICANN 内外的特别社群，尽管如此，审核小组同意根据《义务确认书》中规定的广泛的公众利益原则来开展工作，这些原则包括：

- “与 DNS 全球技术协调相关的决策应符合公众利益并且具有问责制和透明度” 第 3(a) 节；
- 应“促进 DNS 市场竞争力，提高消费者信任度，增加消费者对该产品的选择” 第 3(c) 节； 以及
- 应“反映公众利益……而不仅仅是某些利益主体的利益”（第 4 段）。<sup>13</sup>

审核小组采纳了其工作范围计划以及积极的外延工作与行动计划，并于 2011 年 3 月将其公布以供社群审核并征询公众意见。这些计划已经成为指导审核小组开展工作的路线图。

<sup>11</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

<sup>12</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

<sup>13</sup> <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

## C. 关键定义

### 概述

WHOIS 审核小组早在其工作计划之初，就试图明确和定义以下几方面的关键术语：《义务确认书》中的术语，以及与审核工作和审核小组计划外延到目标群体的工作最为相关的 WHOIS 其他方面的术语。

结合来自社群的意见<sup>14</sup>，审核小组发现，将以下定义作为其工作的指南对促进其审核工作很有帮助：

### *WHOIS 的组成：WHOIS 数据；WHOIS 协议；WHOIS 服务*

最终，审核小组发现对组成 WHOIS 的数据、协议和服务进行定义非常有用。在这一点上，WHOIS 审核小组认为 ICANN 的安全与稳定咨询委员会<sup>15</sup>具有重要价值，并在此对该委员会在审核小组工作中提供的解释和参与表示感谢：

**WHOIS 数据：**注册人在注册域名时提供的信息以及注册商和注册机构收集的信息（注册人姓名、地址、电话；管理与计费联系人信息等）。某些信息是向公众公开的信息。 [...]

**WHOIS 协议：**（标准的）通信交换（查询和回应）为访问 WHOIS 数据提供可能。例如，WHOIS 协议 (RFC 3912) 和 HTTP（RFC 2616 及其更新）通常用于公众访问 WHOIS 数据。

**WHOIS 服务：**注册机构和注册商提供的服务，提供访问全部或部分 WHOIS 数据的权限 [...]

### *《义务确认书》中的关键术语*

《义务确认书》中使用了关键但未定义的术语。结合社群的意见，审核小组将以下定义用于指导其工作和分析。

#### ➤ 执法机构

审核小组将“执法机构”定义为：

一个由政府管理的通过强制执行确保公众按照法律行事的实体；一个正式成立的旨在维持秩序、预防或侦查犯罪、强制执行法律的组织。

---

<sup>14</sup> 对审核小组的工作进行全面讨论以定义所选的 AOC 参考术语，包括收到的利益主体群体的意见和审核小组对群体意见的回应，可参阅附录。

<sup>15</sup> <http://www.icann.org/en/committees/security/sac051.pdf>

国际通用的“执法机构”定义不包括私人或私人组织，例如反垃圾邮件组织或进行民事执法行为的组织，这些组织的行为可视为广义的执法机构行为。审核小组采用狭义的定义，这并不意味着忽视私人或私人组织在控制 DNS 滥用方面的价值。

在采用狭义定义的基础上，审核小组通过问卷调查的形式咨询执法机构，以期更好地理解 WHOIS 数据方面的问题。该调查结果在第 6 章中讨论。

#### ➤ 消费者与消费者信任度

审核小组发现了两类潜在消费者：

- 所有互联网用户，包括自然人、商业及非商业实体、政府与学术机构以及注册人、注册机构和注册商。
- 购买域名并提供录入 WHOIS 数据的个人和组织。

审核小组认为，对“消费者信任度”进行定义（ICANN 机构组织在其政策制定过程中同样也在探索该定义）尤其具有挑战性。消费者信任度可以狭义地定义为互联网用户对可用的 WHOIS 数据的信任程度；或者更广泛地定义为消费者总体上对互联网信息和交易的信任程度。审核小组将其“消费者信任度”调查的重点放在 WHOIS 问题上，接触 ICANN 社群以外的群体，并启用第三方调查者进行跨国调查。该调查和调查结果可参考第 6 章，完整的调查资料可参见附录。

#### ➤ 适用法律

根据《义务确认书》，ICANN 应承诺“根据适用法律”执行其与 WHOIS 有关的现行政策。审核小组在征求公众意见的基础上认为“适用法律”的合理定义应该是：

“包括调整和/或控制通过 WHOIS 收集、显示和分发个人数据的一切地方法律和国家法律。”

审核小组明白“适用法律”应包括一切法律，但是本小组主要关注隐私权法律与法规，并注意 ICANN 现行共识性政策中与隐私权法律存在冲突的部分。审核小组考虑到了这点，但是仍然决定不将无关法律纳入定义、国际协议和地区法律中，因为此等法律只有在纳入缔约国的内部法律时才可实行。

## 第 II 部分 - 互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 的 WHOIS 政策及其实施

### 第 3 章：WHOIS 政策的复杂历史

#### A. WHOIS 政策的复杂历史

##### *充分与精简注册机构及其不同的 WHOIS 结果*

ICANN 的 WHOIS 政策复杂且难以界定。它是 ICANN 得以建立和传承的依据，但是就像一个松散的结构，缺乏清晰的计划，难以操纵，难以理解。

1982 年，来自 SRI International（斯坦福国际研究院）的 Ken Harrenstien 撰写了题为“RFC 812”的 NICNAME/WHOIS 并由互联网工程任务组 (IETF) 发布，为阿帕网用户创建了目录服务协议。1985 年，RFC 954 取代了 RFC 812 并为基于文本的 WHOIS 协议确定了一系列新的命令。2004 年，RFC 3912 对 RFC 954 进行了修改，删除了不再适用于现代互联网的信息。当前的 WHOIS 协议以及计算机之间的 WHOIS 搜索与命令通信规则大多数都基于 1985 标准，IETF 已表示近期可能对协议进行审核。

ICANN 于 1998 年创立时，沿用了 WHOIS 协议和一系列既有 gTLD（.COM、.ORG 和 .NET）的 WHOIS 搜索服务和 WHOIS 数据。由于注册机构和注册商之间的区别还未产生，Network Solutions 对这三个顶级域进行管理。

1999 年初，ICANN 通过创建经其认证的注册商和组织为注册人注册域名，将竞争引入 gTLD 市场。现在已经有超过 900 家 gTLD 注册商（截至 2011 年 11 月 27 日），其中，GoDaddy 是最大的一家。很多经过认证的 gTLD 注册人表现并不活跃，与此同时，大量未经 ICANN 认证的“分销商”通过与认证的 gTLD 注册商签订协议开展运营活动。

起初，非常让人担心的是，如果 Network Solutions（仍然从事注册机构和注册商业务）持有所有 gTLD 注册人的全部消费者数据，注册人之间就无法形成激烈的竞争。ICANN 对此表示同意，.COM 遂成为“精简注册机构”，仅保留与域名有关的有限数据，在有人需要 WHOIS 数据时，为其提供访问注册商数据库的链接。由于缺乏针对注册商分包协议的中心记录或追踪机制，域名分销商的数量尚不明确。

因此，现由 Verisign 管理的 .COM 注册机构的 WHOIS 搜索仅显示有限的数  
据：  
**精简注册机构：.COM 和 .NET - 精简注册机构 WHOIS 响应示例**

```
Domain Name (域名): IBM.COM
Registrar (注册商): MELBOURNE IT, LTD. D/B/A INTERNET NAMES WORLDWIDE
WHOIS Server (WHOIS 服务器): WHOIS.melbourneit.com
Referral URL (参考 URL): http://www.melbourneit.com
Name Server (域名服务器): INTERNET-SERVER.ZURICH.IBM.COM
Name Server (域名服务器): NS.ALMADEN.IBM.COM
Name Server (域名服务器): NS.AUSTIN.IBM.COM
Name Server (域名服务器): NS.WATSON.IBM.COM
Status (状态): clientTransferProhibited
Updated Date (更新日期): 2011 年 8 月 31 日
Creation Date (创建日期): 1986 年 3 月 19 日
Expiration Date (到期日): 2019 年 3 月 20 日

>>> WHOIS 数据库上次更新: 2011 年 11 月 24 日星期四, 00:50:33 <<<
```

可通过**参考 URL**，<http://www.melbourneit.com>，访问注册商 Melbourne IT 信息，进而可获得包括完整 WHOIS 注册人联系数据的全面、“充分”的 WHOIS 响应。

**精简注册机构：.COM 和 .NET -  
注册商 WHOIS 响应示例 (Melbourne IT)**

```
Domain Name (域名) ..... ibm.com
Creation Date (创建日期) ..... 1986-03-19
Registration Date (注册日期) ..... 2011-08-31
Expiry Date (到期日期) ..... 2019-03-21
Organisation Name (组织名称) .....International Business Machines Corporation (国际商业机器公司)
Organisation Address (组织地址)。New Orchard Road
Organisation Address (组织地址)。
Organisation Address (组织地址)。Armonk
Organisation Address (组织地址)。10504
Organisation Address (组织地址)。NY
Organisation Address (组织地址)。United States (美国)

Admin Name (管理员名称) ..... IBM DNS Admin
Admin Address (管理员地址) ..... New Orchard Road
Admin Address (管理员地址) .....
Admin Address (管理员地址) ..... Armonk
Admin Address (管理员地址) ..... 10504
Admin Address (管理员地址) ..... NY
Admin Address (管理员地址) ..... United States (美国)
Admin Email (管理员邮箱) ..... dnsadm@us.ibm.com
Admin Phone (管理员电话) ..... +1.9147654227
Admin Fax (管理员传真) ..... +1.9147654370

Tech Name (技术人员名称) ..... IBM DNS Technical
Tech Address (技术人员地址) ..... New Orchard Road
Tech Address (技术人员地址) .....
Tech Address (技术人员地址) ..... Armonk
Tech Address (技术人员地址) ..... 10504
Tech Address (技术人员地址) ..... NY
Tech Address (技术人员地址) ..... United States (美国)
Tech Email (技术人员邮箱) ..... ipreg@us.ibm.com
Tech Phone (技术人员电话) ..... +1.9192544441
Tech Fax (技术人员传真) ..... +1.9147654370
Name Server (域名服务器) ..... NS.AUSTIN.IBM.COM
Name Server (域名服务器) ..... INTERNET-SERVER.ZURICH.IBM.COM
Name Server (域名服务器) ..... NS.WATSON.IBM.COM
Name Server (域名服务器) ..... NS.ALMADEN.IBM.COM
```

.COM 注册机构当前拥有超过 900 位注册商，对超过 1 亿个域名进行编号。

.JOBS 和 .NET 也是精简注册机构。其他 gTLD（包括 .ORG、.BIZ、.INFO）都属于“充分注册机构。”注册机构和注册商都保留有完整的 WHOIS 数据，且都根据 WHOIS 搜索作出回应来公布完整的联系人数据。

因此，对于国际特赦组织 (Amnesty International) 的 *amnesty.org* 而言，PIR（注册机构）和 Network Solutions（注册商）根据以上“注册人 WHOIS 示例模式”中列出的完整联系人数据作出响应。

尽管 .COM 和 .NET 的 WHOIS 模式已经 11 年未曾改变，GNSO 内部仍然对其提出建议，要求社群考虑将精简注册机构转变为“充分 WHOIS”模式。于 2011 年 11 月 22 日公布的评论向社群提出了这样一个问题：这种转变可能产生哪些“积极和/或消极影响”<sup>16</sup>。由于对该问题的评估正在进行，因此不属于审核小组可评估的现有政策。尽管如此，我们仍然注意到：该问题评估将为此领域带来重大变革。

## B. WHOIS 政策：隐含在注册机构和注册商协议的合同之中

现代 WHOIS 政策隐含在当前注册机构和注册商协议的合同之中。据审核小组所知，迄今为止没有“单一的 WHOIS 政策”，也无法从某个地点或网页找到现存的政策。相反，我们通过整合多个合同、附录和网页从而形成了 WHOIS 政策。从本章结尾部分的调查结论可得知，我们对共享政策的方式不满意，并希望对此进行改进。

### *政策隐含于合同之中*

ICANN 当前注册机构的 WHOIS 政策主要包含在其与 ICANN 的合同之中。当前，各个注册机构分别与 ICANN 协商签订合同，ICANN 在合同中规定其对 WHOIS 服务和 WHOIS 数据的要求。通常情况下，“WHOIS 规范”可在注册机构协议的附录中找到，所有规范都分别公布在 ICANN 网站上：[www.icann.org/en/registries/agreements.htm](http://www.icann.org/en/registries/agreements.htm)。

相反，ICANN 与 900 位注册商的合同并非分别协商签订。当前的情况是，选择如下两份合同中的一份签订：《2001 注册商委任协议》(RAA) 或《2009 注册人委任协议》。这两份合同都包含大量针对 WHOIS 服务和数据的规定以及对 WHOIS 数据的访问和准确性的要求。2001 RAA：<http://www.icann.org/en/registrars/ra-agreement-17may01.htm>，2009 RAA：[www.icann.org/en/registrars/ra-agreement-21may09-en.htm](http://www.icann.org/en/registrars/ra-agreement-21may09-en.htm)。两份合同对 WHOIS 的规定在语言、意图和目标方面非常接近。

---

<sup>16</sup> 关于“充分”WHOIS 问题的初步报告



在“政策”一章中，我们首次尝试提出 WHOIS 政策。本章节概述了 ICANN 的 WHOIS 政策，阐明了该政策是由注册机构和注册商协议与合同拼合而成，并由经通用名称支持组织 (GNSO) 和 ICANN 理事会通过的“共识性程序”进行补充。

### ➤ 访问 WHOIS 服务 - 注册机构合同

充分与精简注册机构均致力于提供两种方式来访问 WHOIS 服务和访问 WHOIS 数据：

- 通过免费网页；
- 通过免费端口 43 服务。

通过网页进行个人搜索可以实时访问 WHOIS 数据，访问端口 43 可由机器进行自动查询。此外，充分与精简注册机构还在不滥用 WHOIS 数据的前提下提供第三方批量访问。

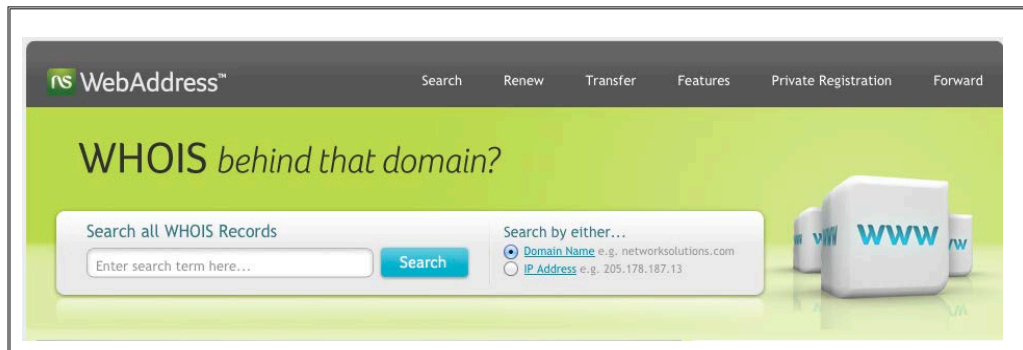
“充分注册机构”同意完整地保存 WHOIS 联系人数据，使其与注册商（注册域名并直接从注册人处收集数据）向注册机构提供时保持一致。Afilias 的 .INFO 注册服务管理机构就是现有注册机构履行合同义务的一个例子：

### WHOIS 规范、.INFO 协议、附录 5

注册运营商的 WHOIS 服务是权威的 WHOIS 服务，针对所有在 .INFO 顶级域中注册的二级互联网域名以及所有使用这些域名注册的主机。该服务应向所有人提供。该服务应通过访问端口 43 和通过向注册运营商的网站链接获取。

访问网页的操作与访问其他网站基本相同：

### 访问 WHOIS 网站





访问端口 43 较复杂，且合同要求中对此项基于机器的访问规定了一些标准：

### 访问端口 43 获取 WHOIS 数据

- A. 端口 43 是一个基于文本的、可人工读取的查询系统，从用户计算机的“运行程序列表”或从批量进程访问；
- B. 基于由互联网号码分配当局 (IANA) 分配的官方端口，访问一系列内置命令以进行处理和作出响应。

如上文所述，由 Verisign 运营的 .COM 和 .NET 注册机构根据更为精简的规则运营，Verisign 仅发布所收集的来自注册商的数据，包括域名、注册人和域名服务器，为相应注册人的 WHOIS 搜索提供“参考 URL”。

有时，为更具针对性的社群提供服务的注册机构会收到对其 WHOIS 要求的少量修改，使其能够反映具体要求。

#### ➤ 访问 WHOIS 服务 - 注册商

GTLD 注册商直接向公众销售域名。他们维持“注册人关系”，基于商业的目的（例如，续订通知）和 WHOIS 服务目的收集包括 WHOIS 数据在内的个人信息，并且如果是充分的顶级域，还会将信息提供给注册机构。

针对访问 WHOIS 服务及其数据的 WHOIS 问题，2001 和 2009 RAA 用基本相同的语言提出了相同的政策。具体而言，例如注册机构和注册商，他们必须为个人搜索提供免费的网站访问服务，为自动搜索提供对端口 43 的访问：

### 通过免费网页和端口 43 访问 WHOIS 服务

#### 第 3.3.1 节

#### 2001 和 2009 注册商委任协议

“注册商”应自费提供一个互动网页和端口号为 43 的 WHOIS 服务，以对最新（即至少每天更新一次）的所有现行注册域名数据提供免费的公开查询的访问，这些注册域名由注册人在委任其提供服务的每个 TLD 中提供。可供访问的数据所包含的要素应根据 ICANN 通过的规范或政策随时规定。

此外，协议对待发布的数据进行了规定。

**WHOIS 数据**  
**第 3.3.1.1-3.3.1.8 节**  
**2001 和 2009 注册商委任协议**

3.3.1.1 注册域名的名称  
3.3.1.2 注册域名的主要域名服务器和辅助域名服务器的名称；  
3.3.1.3 注册商的身份信息（可通过注册人网站提供）；  
3.3.1.4 注册的初始创建日期；  
3.3.1.5 注册的失效日期；  
3.3.1.6 注册域名持有者的姓名和邮政地址；  
3.3.1.7 注册域名技术联系人的姓名、邮政地址、电子邮件地址、语音电话号码和传真号码（如有）；  
3.3.1.8 注册域名管理联系人的姓名、邮政地址、电子邮件地址、语音电话号码和传真号码（如有）。

合同中其他章节还对注册商提出了其他要求，包括托管和及时更新：

**其他 RAA 访问规定**  
**2001 和 2009 注册商委任协议**

注册商必须：  
“及时更新” WHOIS 数据的任何变更 [3.3.2]  
在一定条件下提供第三方对 [WHOIS] 数据的批量访问 [3.3.6]  
将所有注册域名持有者的记录维持三年 [3.4.2 2001 RAA, 3.4.4 2009 RAA]  
在信誉良好的托管代理机构托管注册域名持有者数据 [3.6]  
遵守可能影响 WHOIS 服务或数据的其他 ICANN 共识性政策 [3.3.4 2001 RAA, 3.7.1 2009 RAA]

两份 RAA 中都规定了主要访问限制，注册商必须在合法基础上允许 WHOIS 搜索，限制为“大量主动提供的商业广告”和类似滥用而进行的搜索：

**访问限制**  
**2001 和 2009 注册商委任协议**  
**第 3.3.5 节**

注册商应在合法目的的基础上，根据查询要求允许使用所提供的数据，但以下情况除外：(a) 允许、启用或以其他方式支持通过电子邮件、电话或传真向非数据接收方现有客户的实体传输大量主动提供的商业广告或招揽信息；或 (b) 启用大量的自动电子进程向任何注册运营商系统或 ICANN 委任的注册商系统发送查询或数据，除非是注册域名或修改现有注册信息所需的进程。

两份注册商合同均要求注册人同意接受 GNSO 和 ICANN 理事会未来可能通过的其他共识性政策。已经通过的此类 WHOIS 共识性政策，下文 E 节将对此进行讨论。

## C. WHOIS 数据准确性 - 注册人和注册商的责任

对注册人提出的 WHOIS 要求中最重要的一点是：注册商应与注册人、消费者密切合作，收集准确可靠的 WHOIS 联系人充分信息。

具体而言，ICANN 政策规定注册人（在合同中称为“注册域名持有者”）有责任提供准确的 WHOIS 信息。

### 准确 WHOIS 数据的要求 第 3.3.7.1 节 2001 和 2009 注册商委任协议

注册域名持有者应向注册商提供准确可靠的联系人充分信息，并在注册域名注册期间及时纠正和更新这些信息，这些信息包括：注册域名持有者的全名、邮政地址、电子邮件地址和语音电话号码以及传真号码（如有）；如果注册域名持有者是一个组织、协会或公司，则提供授权联系人的姓名；以及第 3.3.1.2、3.3.1.7 和 3.3.1.8 节中规定的要素。

如果注册人未提供此等数据，则其注册的域名可能被删除：

### 未能提供准确数据 第 3.7.7.2 节 2001 和 2009 注册商委任协议

注册域名持有者如故意提供不准确或不可靠的信息、故意不及时更新提供给注册商的信息或没有在十五(15)个自然日内对注册商就注册域名持有者的准确注册联系信息进行的调查作出回应，则构成对注册域名持有者与注册商合同的严重违约，注册商可据此删除对该注册域名进行的注册。

另一方面，注册商应明确告知注册人数据将被用于何种目的，这主要包括对 WHOIS 数据的公开访问：

#### 2001 和 2009 RAA 第 3.7.7.4 节

- ⌘ 所收集的申请人个人数据的使用目的；
- ⌘ 这些数据的接收方或接收方类型（包括注册运营商以及从注册运营商接收这些数据的其他各方）；
- ⌘ 哪些数据是必须提供的，哪些数据是自愿提供的（如有）；以及
- ⌘ 注册域名持有者或数据中的对象可通过什么方式访问或更改（如有必要）有关他们的托管数据。2001 和 2009 RAA 第 3.7.7.4 节。

注册商还承诺处理相关数据并采取合理措施防止数据被滥用：

2001 和 2009 RAA 第 3.7.7.7、3.7.7.8 节

- ▲ 不采取向注册域名持有者发出通知中所述目的不相符合的或与其他限制相违背的方式处理所收集的注册域名持有者的个人数据；
- ▲ 采取合理预防措施，防止个人信息丢失、滥用、未经授权的访问或被披露、修改、破坏。

根据更新的 ICANN 共识性政策，注册商应向注册人发送年度通知，要求注册人审核并更新有变动的联系人信息，如新手机号码或商业地址（年度数据提醒政策将在下文 C 节的“共识性政策”中讨论）。

此外，注册商同意采取合理措施，调查所举报的不准确数据并根据情况要求注册人进行更正。

RAA 要求注册商在注册时核实信息，但是实际上注册商并未按该要求执行。在对 ICANN 合规性的讨论中，他们仅仅希望注册商就收到的错误报告向注册人发送通知。

3.7.8 注册商应遵守根据第 4 节制定的任何有关以下内容的规范或政策，即要求以合理且从商业角度可行的方式 (a) 在注册时确认注册人提供的注册域名相关联系人信息，或 (b) 定期重新确认这些信息。注册商应在他人举报注册人提供的注册域名相关联系信息错误时，采用合理措施调查是否属实。注册商如发现其提供的注册域名相关的联系信息错误，应采取合理措施予以纠正。

注册人有责任根据年度通知更新注册信息。

审核小组对 WHOIS 数据及其准确性的责任作出以下概述：

**审核小组分析摘要  
现行政策下的 WHOIS 数据责任**

<p><i>注册人</i>：WHOIS 数据的创建者 <i>注册商</i>：WHOIS 数据的保存者 <i>ICANN</i>：WHOIS 数据的管理者（为 WHOIS 数据收集和发布制定规则和政策的机构）</p>
---

## D. 代理注册和隐私注册

在某些特殊情况下，注册人希望对其个人数据进行额外保护，以使其不会在全球公开访问的 WHOIS 数据库中被找到。审核小组就此类服务向 ICANN gTLD 社群的全体成员进行了解。

公司、组织和个人分别阐述了对代理服务和隐私服务的需求、使用以及服务的价值，具体包括：

- 对于公司而言，在未来进行并购、发布新产品或服务名称、新电影名称或其他新产品时，会采用一个暂不应与业务存在直接联系的域名（为了避免市场投机或其他负面的商业后果）。在此等情况下，公司就会使用代理服务或委托律师等人作为代理人。
- 对于组织来说，如果组织在一个国家或地区从宗教、政治或种族层面来说属于少数群体，或者该组织所宣传的与道德或性有关的问题（如：同性恋者权益）在某些地区存在争议，组织的运作就会承受风险。
- 对于个人来说，某些人不愿将个人数据公布在互联网上作为 WHOIS 记录的一部分。
- 网站管理员和虚拟主机经常为一系列客户注册域名，作为其开发网站的第一步。

特殊服务的市场需求催生了两种服务。这就是代理服务和隐私服务，这两个术语被人们互换使用，但是审核小组发现，这两个术语的含义存在一些关键区别：

- **隐私服务**是一种提供注册人名称和其他信息（可能为空）的服务，注册人信息和其他信息在 ICANN 的各处应保持一致。
- **代理服务**指的是注册人代表他人进行操作的一种关系。WHOIS 数据是代理机构的数据，代理机构单独获得关于域名及其使用方式的所有权利并承担所有责任。

执法机构提出了寻求躲避的犯罪分子、欺诈消费者的公司、攻击互联网安全的相关方（包括僵尸网络和恶意软件）滥用代理服务的问题。

《注册商委任协议》对通过第三方注册域名的问题进行了明确规定，但是没有使用“代理和隐私”术语。协议中使用的术语是“注册域名持有者”（即代理人）和被许可人（即域名的真实注册人），并要求对可能产生的问题进行“及时解决”。

**通过代理注册域名的所有权和责任**  
**第 3.7.7.3 节第 1 部分**  
**2001 和 2009 RAA**

任何注册域名持有者即使打算向第三方授予域名的使用许可，也仍是该记录的注册域名持有者，须负责提供自身的全面联系信息并负责提供和更新准确的技术和管理联系人充分信息，以便及时解决与注册域名有关的任何问题。

两份 RAA 中还呼吁注册域名持有者对域名的“不当使用”负责，除非注册域名持有者向提供“可起诉损害合理证明”的一方“及时披露”被许可人的最新联系信息。

**披露真实被许可人的信息**  
**第 3.7.7.3 节第 2 部分**  
**2001 和 2009 RAA**

根据本条款许可第三方使用注册域名的注册域名持有者须对因不当使用注册域名造成的损害承担责任，除非该注册域名持有者及时将被许可方提供的当前联系人信息和被许可方的身份披露给向注册域名持有者提供可诉讼损害合理证据的一方。

代理服务与隐私服务是 WHOIS 政策中最不成熟的部分。正如第 6 章所述，审核小组从执法机构和其他方面了解到许多与这两种服务有关的抱怨，各方均建议制定其他适用于此等服务的政策。

## **E. 三项 ICANN 共识性政策和一项共识性程序**

合同签约方（注册机构和注册商）同意遵守 RAA “静态合同”和注册机构协议以及互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) “共识性政策”。这些共识性政策经由 ICANN 由下而上的政策制定流程制定，具体包括以下流程：

- 工作组研究与制定；
- 社群通知与评论；
- 最终建议提交至 GNSO 委员会；
- 如果合适，由 GNSO 委员会和 ICANN 理事会依次审批。

自 1999 年 ICANN 成立起至今，通用名称支持组织 (GNSO) 已经创建了八项共识性政策，其中三项是 WHOIS 共识性政策。这些共识性政策公布在网站

<http://www.icann.org/en/general/consensus-policies.htm> 上，它们分别是：

- WHOIS 数据提醒政策 (2003)；
- 域名续费操作政策 (2004)；
- WHOIS 营销限制政策 (2004)，它包含两项独立建议的结果，这两项建议旨在禁止将 WHOIS 数据用于营销以及禁止重复使用 WHOIS 数据。

再进一步而言，各项共识性政策分别针对注册商提出新要求，以期提高 WHOIS 数据的准确性或限制对 WHOIS 数据的滥用：

- **WHOIS 数据提醒政策：**注册商每年必须至少向注册人发送一次电子邮件，提醒注册人审核他们的 WHOIS 数据，并更正所有错误。  
[www.icann.org/en/registrars/wdrp.htm](http://www.icann.org/en/registrars/wdrp.htm)
- **域名续费操作政策：**凡注册商就因提供不实联系数据或无法成功响应注册商问询而删除域名，则该域名必须置于注册人的保留状态，直至注册人提供最新准确的 WHOIS 数据。  
<http://www.icann.org/en/registrars/rnap.htm>
- **WHOIS 营销限制政策：**该政策结合了两项 GNSO 政策建议，并对《注册商委任协议》进行了两点政策变更：
  - a. 注册商必须要求第三方“同意不使用 [WHOIS] 数据来允许、促成或以其他方式支持任何营销活动。”
  - b. 注册商必须“同意不销售或再分发 [WHOIS] 数据”（特例除外）。  
<http://www.icann.org/en/registrars/wmrp.htm>

尽管部分人认为 WHOIS 政策的发展进程太慢，仍有人将大量 WHOIS 共识性政策视为对此等重要问题的关注。

### 一项 WHOIS 共识性程序

ICANN 在 gTLD WHOIS 政策方面还有一项程序。该程序称为“共识性程序”，于 2008 年正式通过。它规定了“当注册商/注册机构提出，地方/国家隐私权法律法规的规定妨碍其遵守 ICANN 合同中关于经 WHOIS 收集、显示和分发个人数据的规定时，ICANN 将如何做出回应”。**用于处理与隐私权法律之间的 WHOIS 冲突的 ICANN 程序**，<http://www.icann.org/en/processes/icann-procedure-17jan08.htm>

该程序允许注册商或注册机构咨询 ICANN，探讨当政府和/或执法机构官员对违法进行主动调查时应如何作出回应。特别是主动调查正在进行时：

- 1.1 在收到有关调查、起诉、行政诉讼或其他政府行为、民事诉讼的通知时，且此等通知可能影响遵守《注册商委任协议》(RAA) 或其他与 ICANN 签订的经 WHOIS 收集、显示、分发个人身份信息有关的合同协议（WHOIS 程序），注册人/注册服务管理机构应尽早向 ICANN 工作人员提供以下资料 [...]

该程序在形成之初曾受到批评，原因是该程序要求注册机构和注册商在接受调查或诉讼之前，不能改变其 WHOIS 实践以遵守地方和国家法律。据了解，大多数注册机构和注册人在被调查或起诉前都会积极主动地遵守法律规定。

## F. 政府咨询委员会要求进行额外政策审核

众多 GNSO 以外的相关方表达了对 WHOIS 程序的极大兴趣，其中包括政府咨询委员会 (GAC)，该委员会已经发布了四份针对 WHOIS 指南的关键公报。GAC 建议对公共 WHOIS 数据的使用和滥用进行研究。

作为回应，GNSO 共计提出四项 WHOIS 研究，这些研究目前正在进行<sup>17</sup>，共计耗资 53 万美元，以期达到以下目的：

### 进行中的 4 项 GNSO WHOIS 研究

<b>WHOIS “滥用”研究</b> - 该项研究将评估公共 WHOIS 数据是否大大增加了恶意行为，以及反滥用措施的影响。	<b>WHOIS 注册人的识别</b> - 这项研究将检查以下有关信息：域名注册人的识别信息并对注册域名的各种实体进行分类，包括自然人、各种法人和隐私服务与代理服务供应商。
<b>WHOIS 代理服务与隐私服务“滥用”</b> - 这项研究比较了采用隐私服务和代理服务注册的与所谓的恶意行为相关的大量域名样本：1) 恶意行为者在 WHOIS 中掩盖其身份的频率是多少；2) 滥用行为在整个隐私服务和代理服务的使用中所占的比例；3) 将篡改的 WHOIS 数据、受到攻击的机器和免费的 web 托管之间的比值分别进行比较。	<b>WHOIS 代理服务与隐私服务传达与披露研究</b> - 该项研究将对沟通传达以及用于隐私和代理注册域名的身份披露请求进行分析，以探索和证明它们是如何运行的，并确定可能及时促进或组织沟通和决议的因素。

预计这些 WHOIS 研究（预计 2012 年完成）结果会为将来的 WHOIS 政策讨论和将来的 WHOIS 审核小组提供重要信息。

<sup>17</sup> 参阅 ICANN 主席 Peter Dengate Thrush 写给 GAC 主席 Heather Dryden 的信件，该信件内容是关于已有资金支持和正在进行的 WHOIS 研究，写信日期为 2011 年 6 月 11 日，<http://www.icann.org/en/correspondence/dengate-thrush-beckstrom-to-dryden-22jun11-en.pdf>



## 第 4 章：WHOIS 政策的实施 - ICANN 的合规性工作

### A. 简介

WHOIS 审核小组确定的工作范围（参见第 2 章）是致力于审核 ICANN 是否“按照现有法律执行了 WHOIS 现行的相关政策”。这正是 ICANN 合规性部门的重点工作内容和工作效率。

本章节阐述了我们的审核结果。首先对合规性部门及其工作予以说明。其次重点说明利益主体反馈中提到的问题。再次记录了审核小组同合规性部门的交流情况。并在第 8 章公布了调查结果和建议。

本章节根据自 2011 年 12 月 WHOIS 审核报告草案发布后公众意见反馈、ICANN 工作人员意见以及合规性职能的发展做了大量修改。

### B. 合规性部门及其职能

ICANN 成立于 1998 年，采用委任注册商模式。采用该种方式的首要目标是将竞争引入 .com 注册市场。14 年后已经产生了 900 多位授权注册商 -- 虽然所有权交叉和联营现象可能减少了实际运营实体数量 -- 这意味着市场结构自上世纪 90 年代后期以来已经发生了重大变化，当时只存在一个注册机构 Network Solutions 为所有消费者注册 .com 域名。市场上出现了多个大型注册商，采用了多种商业模式成功运营。简而言之，ICANN 已经成功将竞争引入到了 gTLD 域名注册市场。

让人吃惊的是，虽然 ICANN 成立早期就同注册机构和注册商建立了合同关系，但是直到 2006 年 12 月 ICANN 才开始建立专门的合同合规性职能部门。2007 年 1 月，合规性部门只有 2 名员工：一个主任和一个专家。到 2010 年 3 月，合规性小组已经扩展到了 10 名员工。但是随着该小组多名员工离职，该部门长期出现职位空缺，曾在很大程度上依赖于临时员工。这种情况直到 2011 年后半年招聘了新员工后才得到缓解。到 2012 年 3 月，合规性部门共有 12 名员工<sup>18</sup>。

---

<sup>18</sup> 参见附录 B ICANN 工作人员文件“合同合规性部门工作人员 v4”2012 年 4 月 20 日。

ICANN 网站上对合同合规性部门工作内容作出了说明，审核小组在 2011 年 1 月的会议上对其工作做了详尽陈述 [参见附录 B 幻灯片]。大体上，合规性小组的工作包括以下方面：

- 执行审计（例如符合 WHOIS 可用性要求，以及符合年度 WHOIS 数据提醒政策 (WDRP)）
- 调查对不合规的投诉（例如对 WHOIS 数据问题报告服务 (WDPRS) 通知做出回应）
- 为使各方遵守合规性要求而进行的非正式工作失败时，将案例逐级向上呈报。

### **C. 与 WHOIS 相关的 ICANN 合同合规性工作的有效性**

#### *利益主体的反馈*

本报告第 III 部分（第 6 章：了解利益主体的需求）对利益主体关于 ICANN 的 WHOIS 合同合规性职能有效性问题的反馈进行了说明（参见第 53 - 54 页）。

总而言之，ICANN 确保用户能准确完整访问 WHOIS 数据的工作的有效性受到了多方质疑，包括执法机构、国内产业代表以及来自支持机构的代表（知识产权选区组织、商业利益主体群体、ICANN 合规性小组成员）。

利益主体反馈中提到了以下不足：

- WHOIS 数据的准确性低到不可接受的程度。
- 需要公开关键绩效指标（以及针对目标取得的进展），使社群能评估合规性工作的有效性。

#### *审核小组与合规性部门的互动以及合规性工作有效性的分析*

2011 年 7 月 WHOIS 审核小组对合规性小组的网页内容及其具体工作的有效性进行了审核，请参阅附录 A 中审核小组于 2011 年 12 月 12 日向合规性部门高级主管发出的信函。信中列出了 WHOIS 审核小组与合规性部门在 2011 年期间的互动内容。

报告草案对合规性审核结果作了详尽陈述，详情见<sup>19</sup>：

#### 优势：

- 合规性小组的运营原则总体良好，但需要进行更广泛的沟通。
- 2010-2011 年度注册商 WHOIS 数据访问审计是成功进行合规性干预的示例。干预范围有限，沟通良好，有证据表明合规性小组同注册商合作促进了合规性的达成，只有一个协作失败的案例，合规性小组对其使用了终止政策。

#### 改进工作- 合规性差距

- 沟通：
  - 在 ICANN 网站上查找合规性信息非常困难。合规性网页上有很多专业术语，并假设用户对 ICANN 有一定了解。
  - 报告合同合规性活动很不及时（例如，2011 年根本就未发布“每月”新闻稿和“半年”报告）。
  - 关键文档（例如 2010 年数据准确性研究）缺失，或只能通过特定 URL 找到。
  - 与两项最重要的合规性工作（WHOIS 数据提醒政策和 WHOIS 数据问题报告服务）相关的缩写（WDRP 和 WDPRS）非常相似，且容易混淆，这给 ICANN 带来了不必要的沟通问题。
  - WHOIS 数据问题报告数量非常低，这表明公众缺乏对此项服务的认识。
- 资源
  - 不适当的工作流程系统或自动化令 ICANN 合规性工作人员一直保持最高现有工作量。
  - 合规性小组已经在延长期内履行了运营职责。
- 数据准确性
  - ICANN 合规部门尚未跟进《2009/2010 年 NORC WHOIS 数据准确性研究》。尽管人们明白该项研究是由 GNSO 发起，但它显然是与合规工作相关（合规团队把该项研究包括在他们于 2011 年 1 月向 WHOIS 审核团队所做的工作演示中即表明了这点）。
  - WHOIS 数据提醒政策未能有效地实现其提高数据准确性的目标。尽管 ICANN 合规部门和注册商在发送年度通知并在对此进行监控的过程中付出了较大努力，但缺乏跟进使整个行动效果欠佳。简言之，没有人知道政策在提高 WHOIS 数据准确性方面有何影响。

---

<sup>19</sup> 报告草案中合规性审核结果的部分内容与其他方面有关（例如，提升公众对 WHOIS 目的的认识、“数据准确性”的含义），此处略去不提。

在我们的草拟报告中，我们着重指出了一大难题，即：该机构内由谁对 WHOIS 的各个方面（服务、政策、合规）担负全面个人责任这一问题尚不明晰。举个例子：仅在 2012 年 3 月，即在 WHOIS 审核团队成立后约 18 个月，我们得知合规部门在受 ICANN 总法律顾问 John Jeffrey 的监督。尽管如此，除了 2010 年 11 月从他那里得到如何管理利益冲突的建议以及他于 2012 年 2 月 22 日参加的一次与员工的通话之外，我们在整个计划期间未接触过 Jeffrey 先生。

我们的草拟报告以“对未来的主要观察”收尾：

- “合规团队已确立了一套经营原则，在 WHOIS 审核团队看来，这些经营原则为组织和沟通合规团队的行动提供了一个有用的架构。”
- “合规团队迄今为止资源不足。空缺职位长期无人填补。最近在加强团队力量，此举大受欢迎。接下来需要为可量度的、已确定为目标的那些改进项目公布计划并报告在实现这些目标过程中所取得的进展。”
- “需求将始终超过可用资源，因此合规工作在战略上必须注重实现可量度的既定目标并且应当积极主动，而不是被动。”

### 自 2011 年 7 月以来的进展

自我们在 2011 年 7 月审核了合规团队的工作以来，已有了一些进展。

2011 年任命 Maguy Serad 为高级合规董事。WHOIS 审核团队在 2011 年 10 月于达喀尔召开的 ICANN 会议上会见了 Serad 女士及她的团队成员。我们对进展事宜做了口头更新（例如：网站审核工作）。这次会议取得了积极成果，但 WHOIS 审核团队的成员担心的是，该会议好像没有为应对《2009/2010 年 NORC WHOIS 数据准确性研究》的调查结果而取得任何进展或制定任何计划。

WHOIS 审核团队赞赏 ICANN 近期对其网站上的合规页所做的改动，特别是有关远景、使命和方法及计划概览的陈述。这些陈述简明扼要，并把合规团队的工作纳入整体考虑。现在在网站上查找资源较之前容易，并且 FAQ 的公布也很有用。

最近，有证据证明已招聘了新员工加入团队，一些长期空缺的职位也已被填补。

这些都是积极的步骤，WHOIS 审核团队期待继续保持这股前进的势头。

## 产生于公众意见的若干问题

总体而言，公众对建议草案的意见是正面的：

### WHOIS 数据提醒政策（建议草案 2）

利益主体普遍确认 WHOIS 数据提醒政策的效果不佳<sup>20</sup>。其他利益主体则指出：必须要有一个政策制定流程来更改 WHOIS 数据提醒政策 - 这是一项一致同意的政策，并且这个流程的结果不是由 ICANN 理事会决定<sup>21</sup>。ICANN 员工感到，审核团队可能误解了 WHOIS 数据提醒政策的要求，并且指出“ICANN 目前不拥有有据以要求注册商跟踪变更或向 ICANN 提供所建议的衡量标准的必要数据的契约性权力”。

### 战略优先事项与合规（建议草案 3）

利益主体普遍支持下列草拟的建议：使 WHOIS 成为一项战略优先事项，向合规团队分配足够的资源，以及由一名高级行政成员负责监督合规工作<sup>22</sup>。

其他利益主体指出，WHOIS 仅仅是许多问题中的一个：“利益主体也许会认为 ICANN 政策议程上的许多项目更值得社群投以时间和关注”以及“此报告中未提供证据支持 WHOIS 优先于其他重要问题。”<sup>23</sup>一个利益主体团体<sup>24</sup>质疑我们在描述 ICANN 角色时所用的“监管机构”一词。

ICANN 员工同意：

*“WHOIS 是一个战略性优先事项，指定一个成员负责监督 WHOIS 是可行的…WHOIS 仍是一个战略性优先事项，已向它分配了更多的资源”。*

员工意见告诉我们，ICANN 的总法律顾问在 2010 年已承担了对合规职能的责任。

---

<sup>20</sup> 中国互联网络信息中心 (CNNIC)；ICANN 的商业选区组织 (BC)；英国政府；GNSO 注册商利益主体团体 (RrSG)。美国政府看上去支持并建议合规职能确立一套衡量标准，以便更有效地跟踪注册商对与 WHOIS 准确性与可访问性相关的 RAA 规定的遵守情况。

<sup>21</sup> gTLD 注册机构利益主体团体 (RySG)。

<sup>22</sup> 知识产权选区组织 (IPC)；加拿大互联网注册管理局 (CIRA)；BC；英国政府；RrSG；互联网服务提供商和连接提供商选区组织 (ISPCP)；美国政府。

<sup>23</sup> 非商业性用户利益主体团体 (NCSG)。

<sup>24</sup> RySG

一些评论者则质疑目前把合规部门设置于机构内的组织结构是否合适。一个评论者提出任命一个独立的“合规官员”<sup>25</sup>。在哥斯达黎加会议（2012年3月）期间举办的公共论坛上也讨论了这个主题，两个评论者质疑由总法律顾问负责合规工作是否适当<sup>26</sup>：

*“我认为现在我们应该仔细考虑把合规工作从法律部门移出，使它向理事会独立报告。因为事实是作为法律部门领导人的总法律顾问对公司负有使风险最小化的职业道德义务和信托义务。并且一个根本问题是，这在许多情况下都将不利于大胆有力地执行合同。[鼓掌]”<sup>27</sup>*

我们对这些意见的评估是：总体而言，人们支持把 WHOIS 作为战略性优先事项，但应与其他问题取得平衡。也有人对合规在该机构内的定位是否正确这一问题表示关注。审核团队指出，从 ICANN 员工的意见来看，他们认为该机构已在执行草拟的建议，但我们不这么认为。

审核团队指出了利益主体的意见，即：要求合规具有更高透明度（例如：衡量标准的公布）<sup>28</sup>。在我们整个审核期间，尽管 ICANN 员工向我们提供了许许多多的文件并做了充分的演示，但我们发现难以取得基本的合规职能信息。例如：

- **员工数字在各个时间分别是多少？** 我们得到了对这些问题的相互矛盾的答案：
  - 2011年1月，我们被告知2010年合规部门有10个员工，2011年这个数字已减少到6个（见附录B）
  - 2012年3月14日，我们被告知员工数已随时间而稳定增加，2010年有4个员工，2011年有8个员工（见附录B）。我们知道首席执行官可能已经于2012年1月10日向联邦贸易委员会提交了他依据这些数字写就的信函<sup>29</sup>并且在哥斯达黎加会议期间与GAC的数次会见中也依据这些数字发表了意见。
  - 在对此提出问询之后，我们收到了一份经更正的报告（2012年4月20日），它把重心更多地放在说明2011年1月的情况，但2011年的员工数字更高。这份报告确认一些职位在2011年的几个月内仍是空缺（例如：高级董事、经理、经理-新加坡）。

---

<sup>25</sup> 英国政府

<sup>26</sup> Kieren McCarthy, Dot-Nxt 公司；Kristina Rosette, IPC 副总裁

<sup>27</sup> Kristina Rosette, ICANN 公共论坛, <http://costarica43.icann.org/node/29713> 第 87 页。

<sup>28</sup> 美国政府；英国政府；BC；中国互联网协会（“ICANN 应构建第三方审计机制并每年提交审计结果”）。

<sup>29</sup> Rod Beckstrom 对 Jon Leibowitz, 2012 年 1 月 10 日 <http://www.icann.org/en/news/correspondence/beckstrom-to-leibowitz-10jan12-en> 脚注 9：“现今的合同合规团队比一年前增加了 4 个成员，数量将近是一年前的两倍”。虽然（勉强考虑）这可能是一个准确的陈述，但它未确认 2011 年（“一年前”）的员工数量约为上年度（即：2010 年）员工数量的一半。

- 合规活动在各个时间的预算与实际支出是多少？我们在 2012 年 3 月 21 日要求得到上述信息。4 月 20 日，我们收到了下列信息（增加了重点）：

*下列数字是整个 ICANN 机构内的合规活动（即：合规职能）的数字，包括合规部门，以及该机构内向合规活动提供支援的其他各部门。*

FUNCTIONAL REPORT	FY ACTUAL	ANNUAL BUDGET	VARIANCE
FY09 - Compliance	2,335,170	2,457,013	121,843
FY10 - Compliance	3,614,166	3,155,441	(458,725)
FY11 - Compliance	3,218,475	3,399,113	180,638

上述预算数字表明 2011 年的实际支出比上一期减少了 400,000 美元，同时审核团队还发现财务信息在几个方面不尽如人意。数据所提供的充分信息不足以进行有意义的分析，另外，一些数字包含了其他部门的贡献，我们要求其阐明这些数字的比例及如何计算上述比例（2012 年 5 月 7 日），但这并非易事，且至今仍未得到回答。我们被告知将于 5 月 2 日递交数据，但财务团队在这一期间很忙碌。我们发现这一做法很特别，因为产生的汇总数据必定是从一些相关的基础数据得出的。

这为何有重大关系呢？

为履行 ICANN 的公共目的，它必须遵守高标准的会计责任和透明度。应当在公共领域提供有关一个核心职能的这一基本信息，以便社群能够使该机构承担适当的责任。组织结构图 - 它展示内部的报告线和会计责任、业绩量度标准及业绩完成指标情况的衡量标准，也应当易于取得，清楚明晰的财务信息同样也应如此。

## 第 5 章： 与国际化域名有关的 WHOIS 政策实施

### *国际化注册数据和相关的DataService*

回顾过去，非拉丁文字问题似乎仅在国际化域名 (IDN) 创建后方才出现。但基本问题存在已久。WHOIS 数据提供域名注册人的联系信息，因此自注册人在全球范围内注册域名起，就一直需要 WHOIS 数据支持非拉丁文字，这些注册人需要通过他们所使用的文字提供他们的本地名称、邮寄地址及其他联系信息和技术信息。需要指出的重要一点是：甚至对使用拉丁文字的注册人也有这个要求，即：在核心 ASCII 之外还需要其他注解或特殊字符，用来代表一种语言，如：瑞典语、法语、越南语、沃洛夫语，等等。

注册数据内不支持非 ASCII 字符，这已在数据内产生了两个引起数据不准确的来源。对于那些在拉丁文字中使用扩展文字集的语言，使用的局限性已迫使注册人“简化”他们的信息，例如：在提供信息文件时不使用本语言和社群所使用的重音和/或记号。对于那些使用非拉丁文字的语言和社群，注册人已被迫把他们的联系信息音译和/或翻译成基于 ASCII 的书写系统。那些使用基于音节的系统或表意书写系统的社群（如：中国）在这方面与其他使用基于语音的书写系统的语言相比甚至处于更为不利的地位。

不支持本地文字已成为巨大障碍，某些 ccTLD 注册机构和注册商已实施了特殊解决方案：使用本地文字与 ASCII 代码点之间的简单映射，并据此以自己的文字而不是 ASCII 来解读数据。这包括对此类映射使用替代性的国际 8 位标准（如 ISO 8859 - x），或者甚至使用当地的国家标准。但由于此编码信息不是 WHOIS 数据的一部分，用户无法知晓或预测该信息。因此，数据会显示为无意义的 ASCII 字符序列。这也是数据不准确的主要原因（由《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》强调指出），不是源于内容，而是因为缺少可用解读的机制。

因此，不支持非 ASCII 字符给非 ASCII 用户造成了更多的障碍，使他们无法提供准确一致的域名注册数据。这意味着执法机构和相关组织难以追踪到他们。此外，许多人以正确表达自己的名称和其他数据为荣，并且喜欢这么做。虽然这不是纯粹的技术或管理需求，但它事关消费者信任度。



通过评估目前的情况，得知从 2000 年开始已有（部分）域名能以本地语言表示。从 2010 年起，以本地语言提供域名已更广泛地部署到通过 ICANN 快速通道流程（该流程是部分通过采用 IDNA2008 新技术标准而启用的流程）批准的 IDN ccTLD 中。但即使在域名空间内已注册了数百万个 IDN，包括在 IDN ccTLD 和 ASCII gTLD 内（例如 .COM 和 .NET），似乎仍然没有适当的机制能以本地语言收集和提供域名注册数据。这就进一步需要特别实施以本地语言收集和提供数据的机制，否则就像前面讨论的那样，如果以基于 ASCII 的现有 WHOIS 系统提供来自不同语言的注册人信息，就可能因不标准的翻译或音译导致数据不准确问题。

展望未来，新 gTLD 流程可能会从 2012 年开始针对不熟悉拉丁文文字的注册人引入一些新 IDN gTLD。《申请人指南草案》最新版<sup>30</sup>引用了若干本地语言的域名注册数据。它在模块 2 附件的计分图中提出了以本地语言提供注册人信息的需求。评估问题和标准。该评分表中第 44 点要求：

说明提议的注册机构是否将支持在 TLD 中注册 IDN 标签，如果支持，具体支持方法是什么。例如，说明将支持哪些字符，并提供关联的 IDN 表（辨别变体字符）及相应的注册政策。这包括与数据库（如：WHOIS 和 EPP）的公共接口。

在第 5.2.3 节中：测试环节：“IDN 支持”一节（第 5-7 页）中的注册系统，它对机制作了充分阐明：

正在制定与 WHOIS 的 IDN 相关的要求。制定这些要求之后，期望潜在注册机构能遵守发布的、与 IDN 相关的 WHOIS 要求，作为授权前测试的一部分。

鉴于这一需求，已持续进行了一段时间的工作，以便决定应如何收集、维护和分发此类数据。根据 2009 年的 ICANN 理事会决议，GNSO 与 SSAC 联合开展工作，成立了国际化注册数据工作组（IRD - WG）<sup>31</sup>。IRD - WG 的目标是针对如何以本地语言提供此注册数据达成共识（包括决定哪些字段可以国际化）<sup>32</sup>。最近的 SSAC 报告 SAC 051 中也强调了对国际化注册数据的需求<sup>33</sup>。工作也在进行中（但处于早期阶段），以探讨如何通过 IDN 变体问题项目将国际化数据与国际化域名的变体相关联<sup>34</sup>，而最近讨论的问题也是关于如何通过 IETF 在基于 WHOIS 的可扩展互联网注册数据服务（WEIRDS）上实现域名注册数据国际化<sup>35</sup>。

<sup>30</sup> 请参阅 <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/rfp-clean-19sep11-en.pdf>

<sup>31</sup> 请参阅 <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-26jun09.htm#6>。

<sup>32</sup> 当前版本（到发稿时为止），请参阅 [www.gns0.icann.org/issues/ird/ird-draft-final-report-03oct11-en.pdf](http://www.gns0.icann.org/issues/ird/ird-draft-final-report-03oct11-en.pdf)

<sup>33</sup> 请参阅 <http://www.icann.org/en/committees/security/sac051.pdf>。

<sup>34</sup> 更多详情，请参阅 <http://www.icann.org/en/topics/idn/>。

<sup>35</sup> 存档的讨论记录，请参阅 <http://www.ietf.org/mail-archive/web/weirds/current/maillist.html>。

这种状况突出表明，在社群中总体上并未准备也不急于支持以非 ASCII 字母表示的注册数据。这突出表现在以下方面：不采取措施存储数据并使其可供全球 ASCII 域名注册人访问，不为快速通道计划解决此问题，仍未就如何为即将启动的 gTLD 计划解决此问题达成协议。有趣的是，对国际化注册数据进行计分适用于新 IDN gTLD 申请，但此机制却并未规定在本计划中实施，而这将增加进一步制定特别措施的可能性。

社群迫切需要解决以下问题：

1. 需要注册人提供哪些数据；
2. 在数据模型中如何表示此数据；以及
3. 如何通过注册数据服务访问此数据。

有一些（部分的）技术解决方案<sup>36</sup>，但社群需要评估替代方案并在其中做出选择，及/或改编这些方案并清晰定义数据模型和要支持的服务。在这种情况下应研究源自 ccTLD 的最佳实践（IRD - WG 已强调这一点），还需要通过在 ccNSO、gNSO 和其他相关支持者（例如 ALAC 和 SSAC）之间开展合作来定义一致的政策，以限制实施特别的做法以及生成不准确或不一致的数据。虽然 WHOIS 审核小组理解和尊重 ccTLD 政策制定的独立性，但在 ccTLD 和 gTLD 中实施一致的政策将使消费者和执法机构更易于使用 WHOIS 数据。在目前和未来的注册机构与注册商协议中需要清晰阐述此类政策（如果适用），并明确指导 ICANN 合规性小组如何衡量国际化注册数据的准确性（这方面仍未定义）。只有满足了这些基本要求，才能开展提高准确性和一致性的工作。因此，在许多方面，国际化注册数据问题比已提供的基于 ASCII 的数据所存在的问题更加严重，并且需要得到更迫切的（如果不能同等对待）关注（特别是在 2012 年完全推出 IDN 计划的情况下）。

---

<sup>36</sup> 请参阅 WHOIS++ (RFC 1834), RWHOIS (RFC 2167) 和 CRISP (RFC 3707)。

## 第 III 部分：ICANN 的现有 WHOIS 政策及其实施情况满足利益主体需求的有效程度

### 第 6 章：了解利益主体的需求

WHOIS 审核小组的工作范围包括对 ICANN 的现行 WHOIS 政策和实施情况在满足执法机构需求和提高消费者信任度方面的有效程度进行评估。由于承诺似乎包括不定期参与 ICANN 事务的社群，WHOIS 审核小组已在对这些条款及其社群进行思考。本章讨论了我们的外延和调查结果。

#### *执法机构*

由于意识到《义务确认书》中所述的受 WHOIS 影响的社群包括不定期参与 ICANN 事务的社群，审核小组在其早期工作中就决定与全球的执法代表接触，以更好地了解他们的需求以及目前的 WHOIS 政策和实施情况满足这些需求的程度。审核小组制作了一份调查问卷，该调查问卷已通过审核小组的执法代表的全球网络以及 GAC 和 ICANN 工作人员的执法网络被分发出去。已收到八份回复，其内容在下文中予以总结。说明：对调查给予回复的执法机构（完整内容请参阅附录）将不按调查问卷的条件单独确定。

#### *日常使用 WHOIS 资源的其他各方*

同时，审核小组还意识到，对《义务确认书》措辞（以及我们工作范围）的狭义解释会使许多在日常工作中依赖 WHOIS 的企业的合法需求被忽视。这些利益主体包括但不限于增派执法的私营行业、CERT 和在线强制执行私法权利（包括品牌保护）的利益主体。WHOIS 审核小组收到了来自此类利益主体的许多意见，具体内容也在下文中予以总结。

简言之，执法机构以及依赖 WHOIS 数据和 WHOIS 服务的其他利益主体的合法需求可按以下几大标题进行分类：

- 对准确数据的需求；
- 对可访问数据（包括对隐私/代理服务的意见）的需求。

## A. 对准确数据的需求

在对 WHOIS 审核小组的公开讨论文件的多份回复中，提到了对 WHOIS 记录准确性的关注。执法机构认为，不准确或不完整的 WHOIS 数据可能会在刑事犯罪调查过程中出现严重问题。例如，某个执法机构表示：

对于执法来说，准确的 WHOIS 数据是一个非常重要的工具，但错误、过时和不准确的记录会阻碍成功进行刑事犯罪调查。通常，WHOIS 数据是执法机构能够对在互联网环境下发生的刑事犯罪进行调查的唯一途径，因此，数据的可访问性和准确性是至关重要的<sup>37</sup>。

关于准确 WHOIS 数据的重要性，另一个执法机构表示：

WHOIS 数据库包含许多不准确信息。目前，为确保记录准确性而进行的尽职调查还不够，以至于犯罪分子很快利用了这一点。任何数据库的价值都在于其准确性<sup>38</sup>。

企业关注的问题包括与在线假冒相关的问题及其保护自有知识产权的能力。例如：国际反仿冒联盟表示：

自 ICANN 托管 WHOIS 的管理和运营以来，多年的经验已清晰表明，意欲侵害他人知识产权的不道德互联网用户也是最无视合同义务、不提供真实准确的 WHOIS 联系数据的用户。<sup>39</sup>

政府咨询委员会 (GAC) 也提出了对 WHOIS 数据准确性的关注。2007 年 3 月，GAC 向 ICANN 提交了一系列关于 gTLD WHOIS 服务的原则。此外，GAC 还建议：

利益主体应努力提高 WHOIS 数据的准确性，特别是要减少故意提供错误 WHOIS 数据的事件。<sup>40</sup>

少数评论者明确阐述了他们对“准确”这一术语的理解。知识产权选区组织的一位成员告诉小组：

如果我能够获取信息，那么我有了某样东西。可能不是完整准确的 WHOIS 记录。<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> 若要查看对执法机构调查问卷的回应，请参阅附录。

<sup>38</sup> 同上

<sup>39</sup> 国际反仿冒联盟 (IACC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/WHOISrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00012.html>

<sup>40</sup> GAC 关于 gTLD WHOIS 服务的原则 (2007 年 3 月 28 日)，第 4.1 节

<sup>41</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

评论者还以书面和口头意见的形式清晰告知审核小组，不准确的 WHOIS 数据还会严重影响消费者的信任度以及对互联网的信心。例如：时代华纳国际认为：

不准确的数据会阻碍实现服务目标，打击公众对在线环境的信心，使消费者保护法、知识产权法和其他法律的在线执行复杂化，并增加在线交易成本。<sup>42</sup>

消费者还可以从准确的 WHOIS 数据中获益，从而确立其参与电子商务的合法性。例如，洲际酒店集团表示：

当开展在线业务时，完整准确的 WHOIS 数据还可为消费者提供一定程度的信心。如果在所有其他扩展名无效时有一种故障保护方式可以联系到管理员，就会提高个人参与在线活动和交易的倾向。<sup>43</sup>

在我们的消费者调查研究中，参与在线采购的消费者一致认为：调查结果反映了能够提高消费者信任度的积极因素，其中包括对与其进行交易的公司进行了解，以及在线验证其充分联系信息。

但非商业用户选区组织指出：

如果注册人有其他途径可以保持信息的私密性，他们可能更愿意与其注册商共享准确的数据。<sup>44</sup>

《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》也表达了相似的观点。

## 数据不准确的一些原因

### 注册人

《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》提供了关于 WHOIS 记录准确比例的基本衡量标准<sup>45</sup>。该研究发现注册人不提供准确信息的一个原因可能是不了解 WHOIS 服务的目的和用途。NORC 在研究过程中发现，在可以找到的注册人中，许多注册人承认自己有错，但却没有意识到准确的 WHOIS 数据对整个互联网社群来说是最具价值的资产。该研究还发现，许多注册人在注册过程中对必须填写的表单感到困惑，其主要原因是术语的使用或使用音译文本时有困难。

<sup>42</sup> 时代华纳公司关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00013.html>

<sup>43</sup> 洲际酒店集团 (IHG) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00010.html>

<sup>44</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>

<sup>45</sup> <http://www.icann.org/en/compliance/reports/WHOIS-accuracy-study-17jan10-en.pdf>

NORC 研究发现，因为注册域名时不需要提供身份证明或地址，这样就为输入不准确的信息扫除了很多障碍。该报告还指出维护数据准确性的障碍，包括即使可在输入数据时使信息准确，维护数据准确性还需要注册人不断更新信息。研究指出：

目前，对任由信息过期的注册人的唯一处罚是：注册商向他们发一个消息，提醒他们需要更新信息，否则他们的域名将被暂停使用并且他们的所有权可能会被取消。如果只有一小部分域名会使注册人在维护对网站的不间断访问方面拥有既得利益，那么这种惩罚对许多注册人来说甚至是无足轻重的。<sup>46</sup>

WHOIS 审核小组外延工作的一位回复者建议，应使注册人能更方便地更新其 WHOIS 数据：

提供服务，使域所有者能直接在 ICANN 网站上更新其数据。域注册商更新 WHOIS 数据的这一中间步骤经常失败，其原因是某些注册人并不更新信息。<sup>47</sup>

虽然合同条款明确规定会删除具有不准确数据的域，但感觉事实并非如此。

公开讨论文件的某些回复者认为，如果注册人蓄意提交错误信息，应将其帐户暂停。洲际酒店集团表示：

此外，如果注册人蓄意提交虚假、错误的信息或不提交任何信息，应暂停所有与其帐户关联的注册，直到 WHOIS 数据符合完整报告的要求为止。<sup>48</sup>

### *ICANN 关于数据准确性的合规性工作*

在第 4 章中，审核小组讨论了 ICANN 合规性部门对数据准确性所做的实质性工作，以及该部门针对此问题投入更多人力和时间的进一步承诺。

但是，在针对审核小组的公开讨论文件提交的大量意见中，以及在对执法调查问卷的回复中，都对 ICANN 目前为确保访问准确完整的 WHOIS 数据所做的合规性工作的有效性提出了质疑。例如，在对讨论文件的回复中，中国互联网络信息中心表示：

在维护 WHOIS 信息准确性方面，ICANN 在一定程度上未能监管 .com 和 .net。因此，我们认为 ICANN 在帮助提高 WHOIS 准确性方面，既没有制定有效的 WHOIS 政策，也没有很好地监管注册商。<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> 2009/10 年度的 1 月份，ICANN 发布了 ICANN 在 2009 年委托芝加哥大学全国民意调查委员会 (NORC) 执行的一项研究，旨在获得 WHOIS 记录准确比例的基本衡量标准。

<sup>47</sup> Valentin Höbel 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00002.html>

<sup>48</sup> 洲际酒店集团 (IHG) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00010.html>

<sup>49</sup> 中国互联网络信息中心 (CNNIC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00028.html>



一些执法机构也对 ICANN 确保 WHOIS 服务准确性的工作表现表示关注，其中一个机构指出：

既然 WHOIS 经常是不完整、不准确、不公开的，ICANN 就没有完全履行自己的职责。此外，关于无法快速识别域名真实所有者的问题持续存在，说明这方面的工作有待改进。

另一个执法机构表示：

ICANN 应履行自己与注册商之间的合同义务，要求注册商、注册机构和经销商收集并验证适当的 WHOIS 信息。如果希望实现合规性，ICANN 需要提高工作人员的水平。

知识产权选区组织对 ICANN 目前 WHOIS 准确性合规的方法表示关注，特别是在即将提供新的无限顶级域的情况下，该社群表示：

2009/10 年度的 NORC 研究表明，在 gTLD 注册的 WHOIS 数据中，只有 23% 完全符合准确性要求。因此，通过这些事实可以得出结论：很遗憾，目前的合规性相关工作不足以履行 ICANN 在 AOC 第 9.3.1 条中所做的承诺，即“采取措施来确保及时、公开、无限制地访问准确完整的 WHOIS 信息”。虽然在提升 ICANN 的合同合规性功能方面已取得一些进展，但仍需要在方法上做根本改变，特别是在即将增加新的无限顶级域的情况下。<sup>50</sup>

在 2011 年新加坡会议期间，商业利益主体组织的一位参与者表示：

实际上，在合同义务中已明确阐述了针对查询，注册机构和/或注册商必须应用或提供的内容，以及他们是否符合此要求。在 ICANN 已履行合同但仍存在一些问题（不仅仅是关于 WHOIS 的问题）的情况下，ICANN 所做的工作似乎是非常有效的。可问题是：ICANN 确实采取行动了吗？需要持续关注资源（工作人员和融资活动）并采取行动执行审计工作。但这个组织的私有监管能力完全只是建立在合同基础之上。除非履行合同，否则绝对没有能力进行自我监管。

某些利益主体认为，迫切需要解决 WHOIS 数据不准确的问题。例如，加拿大互联网注册局认为：

解决 WHOIS 准确性和完整性问题需要开展大量的工作，但越是拖延下去得不到解决，问题就会变得越严重，届时再实施解决方案，难度将更大，不准确的 WHOIS 信息量也会更多。<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

<sup>51</sup> 加拿大互联网注册管理局 (CIRA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00025.html>

## 对更好度量标准的需求

为了衡量任何新的合规性工作是否成功，企业社群建议：

需要大量合规性资源来解决 WHOIS 准确性问题，由于 ICANN 计划推出数百个新 gTLD，解决这一问题就变得更加迫切。ICANN 的合规性组织已通过自身的工作意识到 WHOIS 空间内持续存在欺诈和滥用情况。作为 AoC 的一部分，应仔细衡量 ICANN 在合规性方面的后续工作表现，以评估 ICANN 是否在履行其 WHOIS 承诺。<sup>52</sup>

欧洲委员会的代表在 2011 年新加坡会议期间向政府咨询委员会提出了准确程度度量标准的重要性：

我们知道执法机构对目前的合规性政策并不满意，我们也知道存在数据准确性问题。如果能获取在不合规方面收到的投诉、干预、更正行动和取消认证的数量，将会非常有意义。然后再评估合规性政策的有效性。而 GAC 尚未获得到此类信息。

### B. 对可访问数据的需求

《义务确认书》规定 ICANN 将实施“其现行政策”，确保及时、公开、无限制地访问准确完整的 WHOIS 信息。

#### *不受限制的完全可用？*

在对公开讨论文件的回应中，一些回复者支持公开访问承诺，并认为该承诺在类似的脱机情况下与实践和协议保持一致。例如，国际商标协会表示：

它支持通过可公开访问的 WHOIS 数据库在每个顶级域注册机构内公开访问每个域名的准确所有权信息...在大多数情况下，在互联网上发布信息是公开行为，公众应该能够确定他们在与谁进行交易。<sup>53</sup>

同样，国际反仿冒联盟 (IACC) 认为：

WHOIS 仅仅是一个地址簿：它不会对自由言论造成负面影响，它带来的收益远远超过潜在的缺陷……世界上大多数其他实体需要准确的信息来获取营业执照、进行商标注册和获取其他服务；域名注册也应如此。<sup>54</sup>

<sup>52</sup> 商业选区组织 (BC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00027.html>

<sup>53</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见，<http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

<sup>54</sup> 国际反仿冒联盟 (IACC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00012.html>



关于无限制提供准确 WHOIS 数据的重要性，我们调查的一个执法机构认为：

它可让互联网用户知道他们在与谁交易，并对在线交易和搜索建立一定的信任度。这为一般互联网用户提供了一层薄薄的保护。

相反，讨论文件的某些回复者对这种无限制公开访问完整 WHOIS 数据的总体承诺提出了质疑，他们认为这会引发一系列与隐私相关的问题。这些问题主要是关于：

- 可能与隐私权法或数据保护法发生冲突；
- 可能滥用公开提供的 WHOIS 数据（例如，用于发送垃圾邮件、猎取信息、进行其他形式的肢体骚扰和在线骚扰）；以及
- 保护组织和个人的隐私，包括可能易受攻击的注册人（例如持不同政见的个人、组织和宗教上的少数族群及其机构）。

这些问题对许多利益主体（包括非商业用户社群）而言非常重要，他们认为：

对许多注册人来说，问题在于无限制地公开访问数据。没有任何限制意味着除了合法用户和数据用户之外，恶意参与者也可以无限制地访问和使用数据。<sup>55</sup>

这些也是 ICANN 在 2004 年通过的共识性政策（即《WHOIS 营销限制政策》）的部分主题，在该政策中，ICANN 尝试要求注册商将 WHOIS 数据提供给“同意不使用 [WHOIS] 数据来允许、实施或支持任何营销活动”的各方。而此类保证在完全公开的系统中难以实现（请参阅《WHOIS 政策》第 3 章）。

对隐私和反滥用数据的关注已在多个方面影响注册人的行为，并在 WHOIS 政策与合规性方面引起连锁反应。例如，非商业用户选区组织认为：

某些注册人使用“不准确”的数据来保护隐私，而不是将敏感数据输入到公开记录中。如果注册人有其他途径可以保持信息的私密性，他们可能更愿意与其注册商共享准确的数据。<sup>56</sup>

ICANN 的合规性小组总结了他们对复杂情况的感受：

在实现与注册人有关的 WHOIS 合规性过程中存在潜在的挑战，而这通常与隐私权问题或缺少尽职调查有关。某些注册人对公开提供自己的联系信息表示担心，因此不提供完整准确的信息。

---

<sup>55</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>

<sup>56</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>

审核小组确定的另一个问题与消费者访问 WHOIS 数据的能力相关。虽然公开访问大量 WHOIS 数据存在争议，但代表审核小组进行的研究表明，机构群体对实际操作缺乏了解。例如，消费者研究表明，超过 80% 的消费者不知道 WHOIS，且应邀进行 WHOIS 研究的人因广告定位和 WHOIS 回应的形式而经常无法理解调查结果（请参阅下文 E 部分和附录以进一步了解充分信息）。

ICANN 已根据目前的 WHOIS 安排确立了程序和政策，以尝试解决一些此类问题，但 WHOIS 审核小组收到的意见表明，许多利益主体认为目前的方法不够充分且协调性差。

### *与适用法律（包括隐私权法）发生冲突？*

ICANN 自 1998 年成立以来，就听到各种关于在完全公开 WHOIS 与数据保护法和全球其他隐私权法之间发生冲突的担心。这些担心以多种形式告知审核小组，包括：

非商业用户选区组织 (NCUC) 向审核小组提交的意见指出，目前的 WHOIS 政策不但与欧盟数据保护法发生冲突，而且与“美国联邦贸易委员会和联邦调查局提出的”政策发生冲突。请参阅美国联邦贸易委员会网站，*打击身份窃取行为*。向 ICANN 提交意见之前，由所有欧盟国家数据保护委员组成的委员会 — 欧盟第 29 条工作组 (EU Article 29 Working Party) 以官方意见的形式直接警告 ICANN，他们发现其与数据保护法之间存在冲突：

该指令的第 6c 条款对收集和处理个人数据强加了明确限制，这意味着数据应与特定用途相关，且不得超出其使用范围。根据此项规定，必须限制要收集和处理的个人数据的总量。在讨论某些当事方希望提高不同 WHOIS 目录的一致性时，应特别铭记这一点。

个人注册域名引起的法律问题与公司或其他注册域名的合法个人注册域名所引起的法律问题不同。<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> 关于对 WHOIS 目录应用数据保护原则的《第 29 条数据保护工作组意见 2/2003》  
[http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp76\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp76_en.pdf)

三年后，第 29 条工作组的主席 Peter Schaar 再次向 ICANN 主席 Vint Cerf 递交了意见，其中含有警告提醒和对解决方案的讨论：

然而，通过使用分层方法可以同样满足 WHOIS 目录的初始用途，因为 ISP 知道个人充分信息，如果发生与站点相关的问题，ISP 可以联系此人，或将信息传送给法律授权的执法机构，由他们来访问该信息。这将使公众能够根据 WHOIS 的初始用途继续访问技术信息。同时，只有经过适当授权的执法机构才能访问更敏感的信息。这可让 ICANN 遵守数据保护法，并保持能使互联网繁荣兴旺的合作精神。<sup>58</sup>

鉴于对国家法律和政策保护的关注，提出了以下问题：到目前为止，ICANN 采取的旨在协调其 WHOIS 政策与隐私权法和数据保护法的步骤是否充分？

### *ICANN 一致通过的“处理 WHOIS 与隐私权法的冲突”程序是否有效？*

ICANN 针对可能与隐私权法产生的冲突，建立了一致通过的程序，用于“处理 WHOIS 与隐私权法的冲突”（该程序于 2008 年 1 月生效）。该程序充分说明了如果注册商或注册机构表示本地/国家隐私权法律或法规依法阻止他们遵守 ICANN 合同中关于通过 WHOIS 收集、显示和分发个人数据的规定，ICANN 将如何做出回应。

ICANN 工作人员告知，该一致通过的程序仅由 Telnic 使用过一次，用于解决与英国隐私权法有关的问题。在该案例中，各方一致认为，对于选择不通过 WHOIS 服务披露其个人信息的自然人，应限制其访问某些公开的 WHOIS 数据。另一个 gTLD (.NAME) 就成为 gTLD 注册机构一事，在其注册机构协议之前已对 WHOIS 变更进行了协商，因为其范围内的私人性质非常明确，并与其所在国家的数据保护法相一致。

一致通过的程序似乎还与关于 gTLD WHOIS 服务的 GAC 原则一致，这些原则声明：

gTLD WHOIS 服务应根据国家对个人隐私的安全保护规定提供关于域名注册和注册人的充足准确的数据。<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> 第 29 条工作组主席 Peter Schaar 致 ICANN 主席 Vint Cerf 的一封信，2006 年 6 月 22 日，

<http://www.icann.org/en/correspondence/schaar-to-cerf-22jun06.pdf>。

第 29 条工作组主席 Peter Schaar 发送的其他信件包括：

- 致 ICANN 主席 Cerf 的信，2007 年 3 月 11 日，<http://gns0.icann.org/correspondence/schaar-to-cerf-12mar07.pdf>，
- 致 GAC 主席 Janis Karlins 的信，2007 年 10 月 24 日，<http://gns0.icann.org/correspondence/cerf-to-schaar-24oct07.pdf> - 2011 年 6 月 28 日

<sup>59</sup> 2007 年 GAC WHOIS 原则，

[https://gacweb.icann.org/download/attachments/1540132/WHOIS\\_principles.pdf?version=1&modificationDate=1312460331000](https://gacweb.icann.org/download/attachments/1540132/WHOIS_principles.pdf?version=1&modificationDate=1312460331000)

一些回复者认为此程序是恰当的，且 ICANN 已因此采取足够的措施来解决可能与隐私权法发生的冲突。例如，知识产权选区组织认为：

ICANN 应遵守“提供准确完整的 WHOIS”这一承诺……ICANN 不必为个人隐私实施国家安全保护。ICANN 已承诺提供准确完整的 WHOIS 数据，因此在特定地区限制访问此类数据应是该地区的责任，并不是 ICANN 的责任。<sup>60</sup>

同样，网络问责制联盟 (COA) 认为：

在注册人隐私权与公开访问 WHOIS 数据需求之间取得平衡的问题上有其两面性。第一种情况是，自权威方面告知，注册商（或注册机构）履行 ICANN 合同义务会与适用的国家隐私权法发生冲突……ICANN 政策已提供了一种机制来解决此类冲突。COA 不知道在这方面有何进一步制定政策的需求。<sup>61</sup>

但非商业用户选区组织则认为，坐等官方采取行动这种做法可能不妥当：

即使有相关规定用于解决与国家法律之间的冲突，但如果注册商所在国家有不同的数据保护体制，WHOIS 还是会给注册商带来问题。注册商不想在解决冲突之前坐等执法行动的开展，且许多数据保护官方机构和法院在没有实际案例或未进行辩论的情况下不会作出裁决或裁定。ICANN 认为没有问题的这种回应不适用于具有多个司法辖区的互联网。<sup>62</sup>

## 与 ccTLD 实践的比较

由于不受国家或地区代码顶级域实践的约束（不是通过 ICANN 流程创建自己的 WHOIS 政策），WHOIS 审核小组在其整个工作中希望将 gTLD WHOIS 政策及其实施情况与域名环境中的其他良好实例进行比较。有许多 CENTR（欧洲国家 TLD 注册机构委员会）成员在数据保护体制下运营。对 CENTR 成员的调查表明，在 21 个接受调查的注册机构中，有 66% 允许隐藏私人地址，不在公开的 WHOIS 服务中提供此类信息。

在关于违背注册人意愿发布数据的独立调查中，22 个 ccTLD 中有 14 个 (64%) 表示他们会将数据提供给执法机构，另外 8 个则表示他们只会在有保证或接到法院命令的情况下将信息提供给执法机构。请参阅附录了解 CENTR 调查和各 ccTLD 意见的全部充分信息。

<sup>60</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

<sup>61</sup> 网络问责制联盟 (COA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

<sup>62</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>

熟悉 ccTLD 环境的 WHOIS 审核小组成员认为，WHOIS 对 ccTLD 而言不会像它在 gTLD 环境中那样成为如此有争议的问题。每个环境都是独特的，因此我们只能得出这样的结论：可能 ICANN 机构群体，特别是那些在法定数据保护环境中的注册机构，能通过分享与 ccTLD WHOIS 有关的良好实践而受益。

### C. 隐私和代理服务

解决某些利益主体的隐私问题最常用的方法是使用“隐私”和“代理”服务。许多服务提供商（包括某些注册商）目前都是有偿提供这些服务，这些服务可以限制公开访问关于域注册人的信息。

正如本报告前文所述，隐私和代理服务是指 ICANN 的 RAA 中第 3.4.1 和 3.7.7.3 部分的条款，但这些术语目前尚未得到很好的定义或理解。机构群体中关于应如何使用这些术语以及两个术语之间有何区别似乎存在一些困惑。审核小组了解到这两个术语通常被理解为：

- **隐私服务** -- 在整个 ICANN 范围内提供一致的注册人名称和其他信息子集（可能是空集）的服务。
- **代理服务** -- 注册人代表他人进行操作的一种关系。WHOIS 数据是代理机构的数据，代理机构单独获得关于域名及其使用方式的所有权利并承担所有责任。

审核小组指出，这些服务得到广泛使用，2010 年的研究<sup>63</sup>表明，在 15% - 25% 的 WHOIS 记录中使用了隐私和代理服务。

利益主体对使用隐私和代理服务有不同看法。例如，非商业用户选区组织认为：

ICANN 应认识到隐私和代理服务可满足市场需求；使用这些服务说明许多域注册人确实关注隐私权。<sup>64</sup>

另一方面，一个执法机构认为“如果实体从事合法经营活动，应该不必使用代理服务”。另一家执法机构认为“隐私/代理服务会被滥用”，并且“刑事犯罪分子确实使用代理和隐私注册来隐藏身份”。

---

<sup>63</sup> <http://www.icann.org/en/compliance/reports/privacy-proxy-registration-services-study-14sep10-en.pdf>

<sup>64</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>



## 隐私和代理服务削弱了 WHOIS 吗？

相当多的公众对 WHOIS 讨论文件做出了回应，并且执法机构通过审核小组的目标调查问卷提出了意见，他们认为隐私和代理服务削弱了 WHOIS 服务的有效性，在满足执法机构合法需求的能力以及提高消费者信任度方面也是如此。一个执法机构认为：

代理服务将权利交到有组织的犯罪分子手中，他们会隐藏所有业务，这对执法机构和整个互联网机构群体来说都是一个重大的问题。

另一家执法机构认为：

“执法机构投入大量时间来验证可能是错误、不可用、不完整或经过代理的 WHOIS 数据，这会妨碍调查”。

同样，洲际酒店集团认为：

隐私服务经常使我们无法在线保护酒店品牌，且不幸的是，它经常使消费者产生困惑并带来其他问题。<sup>65</sup>

讨论文件的某些回复者还对使用隐私和代理服务是否符合 ICANN 提供无限制公开访问完整 WHOIS 数据的承诺提出了质疑。例如，时代华纳要求审核小组：

将代理注册服务的激增和由此导致的相当一部分 gTLD WHOIS 数据不准确和不可访问（针对所有实际用途）确定为是 ICANN 在实施其 WHOIS 政策过程中的主要缺点。<sup>66</sup>

网络问责制联盟还表示：

除非 ICANN 能对目前代理注册的狂热现象提供一些类似命令、可预测性和问责制，使服务能更好地履行其对互联网用户和整个社会而言的重要职能，否则将无法在提高 WHOIS 数据准确性方面取得重大进展。<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> 洲际酒店集团 (IHG) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00010.html>

<sup>66</sup> 时代华纳公司关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00013.html>

<sup>67</sup> 网络问责制联盟 (COA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

其他利益主体认为需要通过某种方式来保护注册人信息。例如，非商业用户选区组织写道：

隐私与准确性并存。某些注册人使用“不准确”的数据来保护隐私，而不是将敏感数据输入到公开记录中。如果注册人有其他途径可以保持信息的私密性，他们可能更愿意与其注册商共享准确的数据。<sup>68</sup>

其他群体提出口头意见认为，作为私营实体，代理/隐私服务在 ICANN 的监管范围之外，而且在许多情况下注册商并不是很清楚（就像律师为客户注册域名一样）。

在 WHOIS 审核小组与知识产权社群的讨论中，提到了使用代理和隐私服务，并指出了使用这些服务来保护商业秘密和机密商业信息（例如，即将上映的电影名称、新产品或服务、潜在的收购目标和提议的新实体名称）的好处。

因此，虽然对隐私和代理服务存在广泛的关注，但公开讨论文件和执法调查问卷的大多数关注此问题的回复者仍然认为，这两项服务可满足合法需求，并且不提倡将其废弃。例如，一些执法机构指出，隐私和代理服务是一种保持匿名的“工具”，在某些受限制的情况下可能是合理且有用的，例如“如果有人接到禁制令（或类似情况），显示他们的信息可能会使其受害”。

许多利益主体并不争论使用代理和隐私服务的问题，他们认为不受监管的运营环境才是主要的根本问题。例如，时代华纳指出，虽然它“并不反对受限制情况下的代理注册概念”，但它确实看到：

域名注册发展迅速，全球已注册 2 千多万 gTLD 域名，但其注册人的身份和联系数据是隐藏起来的，而且经常是完全不可访问的，这成为对 ICANN 关于 WHOIS 的主要政策目标的直接攻击。<sup>69</sup>

同样，网络问责制联盟 (COA) 承认，某些注册人可能需要特定的隐私保护，但这仅适用于“极少数”的当前隐私和代理注册，并且：

创建含有上千万实际上是匿名域名的不受管理的巨大数据库……是对社会有害的非理性的“解决方案”，这样做产生的成本比保证合法电子商务、消费者利益、执法机构和普通公众所产生的成本高得多。<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> 非商业用户选区 (NCUC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00014.html>

<sup>69</sup> 时代华纳公司关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00013.html>

<sup>70</sup> 网络问责制联盟 (COA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

但网络普通用户咨询委员会 (ALAC) 认为可以平衡二者之间的宝贵利益：

小组或许能够承认隐私代理服务存在及其在 WHOIS 生态系统和图表中的作用，并推荐一些切实可行的解决方案来承认和完全接受机构群体对隐私权的关注，包括提供一些可以平衡二者利益的方法。<sup>71</sup>

对于目前不受监管环境，关注的具体问题包括：

- 它妨碍调查并导致难以决定适当的司法辖区。在这种情况下，一个执法机构表示，他们“知道有一家提供域隐私保护服务的网络公司在积极做宣传，但除了通过他们的网站，没有任何其他方式可以联系到他们”。通常刑事犯罪分子会利用这种服务来注册有利于犯罪活动的域；
- 将调查活动暴露给未知和不信任的各方会增加执法机构的风险。企业社群清楚地说明了此风险，它表示其成员曾经“经历过这种情况，即注册商的‘代理服务’只是个幌子，其背后隐藏着注册人自己的恶意抢注和非法活动”；并且
- 代理或隐私服务提供商的响应度各不相同，目前对不披露数据也没有追索权。

关于响应度，美国电影协会 (MPAA) 表示：

迄今为止，只有一家代理服务提供商根据 MPAA 的要求披露了能够对可疑运营商启动停止和终止通知服务的联系信息。七家其他代理服务提供商拒绝这么做或索性没有回应。即使是那家比较合规的服务提供商，最近也更改了政策，它至少需要十天或更长时间（在通知其客户后）才会披露信息。这就给嫌疑人留有充足的时间将域名转让给其他可疑实体或采取其他步骤来规避侦查。<sup>72</sup>

同样，时代华纳认为：

公众成员能否了解实际注册方的身份或能否与其联系……完全取决于该代理注册提供商是否选择公开此信息。根据时代华纳的经验，某些代理注册提供商是负责任的，如有证据表明有人滥用注册从事不正当的活动，他们愿意披露此信息。但许多其他代理注册提供商不愿意这么做。<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> 网络普通用户咨询委员会 (ALAC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00026.html> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

<sup>72</sup> 美国电影协会 (MPAA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00016.html> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

<sup>73</sup> 时代华纳公司关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00013.html>



## 在隐私和公开访问之间取得平衡

为了解决对隐私和代理服务缺少监管的这些问题，公开讨论文件和执法调查问卷的一些回复者认为：

ICANN 需要监管隐私服务供应商。

在大多数情况下，回复者认为：

这应该包括对服务提供商进行认证，并对其运营施加最低的限制条件。

例如，知识产权选区组织认为：

ICANN 应着手创建一套官方指导意见，说明有效的隐私/代理服务由什么构成，并为此类服务创造最佳实践。<sup>74</sup>

一些执法机构建议：

这种类型的监管可以减轻一些他们对隐私服务的担心，并有助于调查和关闭从事犯罪活动的域。

公开讨论文件和执法调查问卷回复者提出的监管条件方面的建议，是关于制定清晰明确、切实可行、可强制实施和标准化的流程来监管根据请求访问注册人数据的行为。例如，国际商标协会建议：

如果使用隐私或代理服务注册了域，应该有清晰明确、可强制实施的合同机制和程序，以便与受益所有人进行后续沟通，并披露受益所有人的身份和联系信息……隐私/代理服务应在 ICANN 监督下受到规则和程序的统一体的监管，包括标准化的传播和披露流程。<sup>75</sup>

一些利益主体还强调，需要以各种方式限制某些人使用隐私服务，例如，限制涉及销售产品或者集资或索要钱财的个人使用隐私服务。

---

<sup>74</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

<sup>75</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

公开讨论文件和执法调查问卷回复者提出的另一个问题是关于哪些数据字段应该能受隐私服务的限制。此问题是在个人隐私与 ICANN 承诺公开提供信息之间取得适当平衡的核心。在这种情况下，一家执法机构认为：

请记住，互联网用户有权获得关于为其提供服务的域名所有人和注册人的可靠数据，这一点非常重要。隐私保护不应侵害获取准确完整的 WHOIS 数据的权利。

如上文所述，一些回复者认为有时可能需要限制访问某些注册人信息，也有一些回复者关注特定的数据字段（例如个人地址、电话号码和电子邮件地址）。例如，Nominet 表示在 .uk ccTLD 范围内：

根据英国数据保护法，如果注册人是不从事贸易活动的个人，可选择不通过 WHOIS 服务提供地址。<sup>76</sup>

同样，另一个评论者认为：

问题是在隐私权、安全性和知情权之间取得平衡。要求提供最少的数据以便进行快速识别是最理想的，例如，注册名称持有人、国家/省/市、电子邮件和电话。<sup>77</sup>

关于平衡，某些回复者认为，重要的是保留足够的公开访问数据以确立域名所有权和注册人身份。例如，国际商标协会认为：

INTA 支持公开访问每个顶级域中的每个域名的所有权信息……提供的信息应包括域名真实所有人的身份和准确、可靠、充分的联系信息。<sup>78</sup>

所有权和身份问题是区别隐私与匿名的关键所在，一些利益主体对无法公开访问注册人的名称和身份提出了具体问题。例如，一家执法机构认为：

能在全球电子商务市场中隐藏身份会为非法活动的滋生提供“温床”。执法机构必须能立即确定域名运营商的名称、内容和地址，以便有效地开展调查。

---

<sup>76</sup> 审核小组指出，这与总部在英国的 Telnic 所拥有的经 ICANN 批准的协议一致。Nominet 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00018.html>

<sup>77</sup> Fatima Cambroner 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00023.html>

<sup>78</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

虽然一些执法机构认为可以监管隐私服务来为执法机构提供对注册人基本数据（包括注册人名称）的特殊访问权，但这无法解决与匿名关联的更广泛的消费者信任度问题。例如，国际商标协会 (INTA) 认为：

在大多数情况下，在互联网上发布信息是公开行为，公众应该能够确定他们在与谁进行交易。<sup>79</sup>

GAC WHOIS 原则同样指出 WHOIS 数据可以：

通过帮助用户确定对网上内容和服务负责的个人或实体……从而提高用户对互联网的信心。<sup>80</sup>

许多利益主体的明确反馈是，他们认为 WHOIS 应提高数据的准确性，这非常重要。有一些建议是关于哪些因素可能造成目前数据的极度不准确。

关于可用性，利益主体表达了两种相互冲突却又符合法理的期望：首先，应该可以自由提供数据；其次，应该承认数据的完全可用性会与对隐私权的合法期望发生冲突。有大量意见是关于在过去十年中成长起来的商业代理和隐私服务提供商行业。

GAC 在其新加坡公报中强调“需要开展有效的合规性工作，指出不合规行为会给 WHOIS 数据的合法用户带来不利影响”。

## D. 建议的改进措施

### *提高合同执行力？*

一些回复者相信，可通过修正 RAA 使 ICANN 拥有更大、更具效力的权力来提高 WHOIS 服务的准确性。国际反仿冒联盟 (IACC) 认为：

ICANN 必须修正 RAA……修正案应阐明 ICANN 和注册商在运营广大互联网社群访问的、准确且透明的 WHOIS 系统时各自应承担的责任，同时还应提供 ICANN 可用的明确工具，且在发生不合规情况时，这些工具是合理而有用的。ICANN 应承诺提供更多的资源来开展合规性工作，并确保部署这些资源来提高 WHOIS 数据的准确性和可靠性。<sup>81</sup>

<sup>79</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

<sup>80</sup> [https://gacweb.icann.org/download/attachments/1540132/WHOIS\\_principles.pdf?version=1&modificationDate=1312460331000](https://gacweb.icann.org/download/attachments/1540132/WHOIS_principles.pdf?version=1&modificationDate=1312460331000)

<sup>81</sup> 国际反仿冒联盟 (IACC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00012.html>

公开讨论文件的一些回复者认为，ICANN 目前的合同和政策没有要求注册机构和注册商积极确保 WHOIS 数据的准确性。例如，国际商标协会 (INTA) 认为：

目前没有适当的机制来确保注册人提供的 WHOIS 信息的准确性。而是注册机构和注册商假设注册人提供的 WHOIS 信息是准确的，并缺少动机去鼓励注册人避免提供不准确或误导性的信息。<sup>82</sup>

在新加坡与商业利益主体组织召开的会议上，Mike Rodenbaugh 表示：

从整体上看，WHOIS 总政策（要求提供准确的 WHOIS 信息）本质上没有强制力。ICANN 每月收到数千次投诉，基本上都是说明错误的 WHOIS 数据，且这些报告通常 99% 石沉大海。ICANN 需要几个月时间才做出回应，有时甚至永远没有回应。这是因为在对这些请求做出回应方面，ICANN 对注册人或注册机构没有严格的承诺。因此，ICANN 也算尽力了，它将投诉转给注册商和注册机构，但注册人或注册机构没有义务采取任何实际行动。

时代华纳国际表示：

该系统产生不可接受的极度不准确数据其实并不奇怪。<sup>83</sup>

公开讨论文件的一些回复者提出了关于 RAA 中没有清晰明确、具有强制力规定的问题。例如，商业选区组织认为：

注册商提供准确的 WHOIS 数据的义务……受制于不严谨的合同语言以及遵守未来 ICANN 政策的含糊承诺。在 WHOIS 准确性方面缺少明确的合同义务与 ICANN 在 AoC 中所述提供准确 WHOIS 的明确义务严重相悖。<sup>84</sup>

其他评论者不同意这种看法。例如，在 2011 年 5 月与知识产权选区组织的电话会议中，一位参与者说道：

具体内容在哪里？没有人在强制实施合同。所有的措辞都是说它需要一切……如果孤立地阅读合同，它理应有效。但实际上不是这样。

---

<sup>82</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

<sup>83</sup> 时代华纳公司关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00013.html>

<sup>84</sup> 商业选区组织 (BC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00027.html>

## 对增加制裁措施的需求

对于严重违反 WHOIS 义务的情况，洲际酒店集团表示：

应继续强制遵守报告 WHOIS 数据的要求，并将其包含在《注册商委任协议》中。应通过严格的强制实施机制来处理不合规事件，包括巨额罚款。... 如果注册商组织蓄意无视 WHOIS 政策，并通过向其注册的个人的非法和不道德注册牟利，这些组织应承担最严重的后果。<sup>85</sup>

## 注册时验证数据。这是个好主意并且值得为此增加成本吗？

为了确保从注册人处收集的 WHOIS 信息是准确的，公开讨论文件的一些回复者认为，注册商应有责任对在注册流程中向其提供的数据进行验证。也可以对注册机构应用类似的原则。例如，网络问责制联盟认为：

目前不准确的 WHOIS 数据已经到达令人难以容忍的程度，其直接原因是 ICANN 决定将 WHOIS 数据质量的唯一责任归咎于与其没有合同关系的一方：即注册人。注册商坚持认为他们唯一的合同义务是对错误 WHOIS 数据的报告做出回应，而不是在收集数据时验证其准确性甚至根据错误的 WHOIS 数据取消注册。最大的注册机构目前在 WHOIS 数据质量方面起到的作用微乎其微。只有注册机构和注册商对 WHOIS 数据质量共同承担责任，才能解决或改善此问题。<sup>86</sup>

此外，洲际酒店集团认为：

ICANN 应要求注册商对注册人提供的 WHOIS 数据予以证实，而不是允许注册人仅向注册人发出毫无意义且没有强制力的准确性要求的提醒来盲目接受注册人提供的任何数据。<sup>87</sup>

其他评论者总体上支持采用前瞻性的方法，但没有提供关于如何实现这一构想的具体操作建议，例如知识产权选区组织表示：

需要制定政策来规定前瞻性的注册商合规方法并应对与不准确数据相关的后果。<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> 洲际酒店集团 (IHG) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00010.html>

<sup>86</sup> 网络问责制联盟 (COA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见，<http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00020.html>

<sup>87</sup> 洲际酒店集团 (IHG) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00010.html>

<sup>88</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

此外，在 2011 年新加坡会议期间，来自政府咨询委员会的英国 GAC 代表表示：

在注册时验证注册信息并定期进行全面审计将会解决许多此类问题。我们与注册商谈论的是一个重大问题，我们需要探讨的将是个难题。某些组织已通过实施验证流程提高了准确性。中国互联网络信息中心报告：

自从该组织开始验证注册人向其提供的数据后，.cn 的准确程度已达到 97%<sup>89</sup>。

但是，请注意，这也是导致 .cn 注册域名数量急剧减少的若干政策变更之一。

在对公开讨论文件的回复中，提出了许多旨在提高准确性的提议，要求注册机构或注册商实施新程序，并可能增加其成本。《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》得出的结论是：

用于确保准确性的成本将随所追求的准确性程度而有所增加，为提高准确性而产生的成本最终将通过注册域收费而转嫁给注册人。<sup>90</sup>

关于这方面，一位前任 GAC 成员指出：

注册商一直声称，充分验证所有记录（包括迄今为止的大量积压工作）的准确性在财力上是无法承受的。<sup>91</sup>

公开讨论文件的一些回复者认为增加一些成本是在所难免的。例如，知识产权选区组织认为：

注册商或注册机构为遵守合理的 WHOIS 准确性和可访问性要求而产生的成本，只是作为负责任的参与者以提高消费者信任度和全球公众利益的方式来开展业务所产生的成本。<sup>92</sup>

所有注册人与其他 ICANN 社群之间需要加强合作，以消除因强制实施更高准确性而引起的任何商业上的不利条件。<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> 中国互联网络信息中心 (CNNIC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见，<http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00028.html>

<sup>90</sup> 2009/10 年度的 1 月份，ICANN 发布了 ICANN 在 2009 年委托芝加哥大学全国民意调查委员会 (NORC) 执行的一项研究，旨在获得 WHOIS 记录准确比例的基本衡量标准。

<sup>91</sup> Christopher Wilkinson 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00015.html>

<sup>92</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>

<sup>93</sup> 知识产权选区组织 (IPC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00019.html>



ICANN 的合规性小组在对问题的书面回复中告诉我们：

时间和资源是注册商在遵守 WHOIS 时最常提到的两大困难。某些注册商表示，用于验证 WHOIS 数据的初始及后续成本和时间是沉重的负担。

同样，国际商标协会 (INTA) 认为：

应该考虑在注册时向注册人收取额外费用（验证费）来实施验证流程；还应该考虑收取罚金，比如在验证流程中发现信息不准确时作为注册损失。<sup>94</sup>

在 2011 年新加坡会议期间，商业利益主体组织中的参与者支持这一观点：

注册商承受着巨大的市场压力：业务利润很低，没有预付成本（合并显然是预付成本）。但如果将该成本强加给他们，我想这个房间里的每个人都会非常乐意为域名支付更多费用并完成该验证。这里没人认为每个域名 10 美元是天经地义的，但在注册商和注册机构选区组织中，大家都认为这是天经地义的，如果必须收取更多费用，他们就不会出售。如果他们都必须收取更高的费用，那么对我来说也是那样，而且我认为这个房间里的大多数人也都一样，那解决这个问题就会遥遥无期了。

一位执法机构评论者在对数据验证成本问题的回应中指出：

随着时间的推移，技术已变得更加成熟，现在能以相对较低的成本进行更复杂的数据交叉匹配，在一定程度上增强了对 WHOIS 数据准确性的信心。这在启动 WHOIS 的时候可能还做不到 — 提到的交叉检查域准确性的成本是每个域 27 美分 — 如果该数字是正确的，则可能说明技术进步正在降低潜在数据准确性解决方案的价格。许多其他行业经常在线业务的正常经营过程中使用这种技术标准验证个人数据的准确性。<sup>95</sup>

在 2011 年 6 月与网络普通用户咨询委员会的会议中，Cheryl Langdon - Orr 指出：

我们中的许多人代表消费者利益和网络用户利益，大家都知道谁将承担正常情况下产生的成本 — 那就是我们，因为成本会被转嫁。如果不转嫁成本，很可能是因为存在有利的市场差异，这可能意味着我们正在以更高的成本从供应商那里购买其他服务来补偿这种成本。我们许多人没有选择，如果我们只是想在购买名称的任何时间段内注册名称、获得授权和安全使用，那么 7.50 美元还是 11.00 美元实际上并没有区别。

---

<sup>94</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>

<sup>95</sup> Gary Kibbey, 英国 SOCA

公开讨论文件的某些回复者认为，这种类型的验证有相关先例，ICANN 可以利用或改编这些流程，再将其用于 WHOIS。例如，商业选区组织认为：

应修正 RAA，要求合同各方在注册人首次注册和续用域名时采取合理步骤来验证 WHOIS 信息的准确性。ICANN 可以参考其他行业的最佳实践，包括金融机构和电子商务行业，它们采用了成功的在线数据验证系统来确保信息的准确性并防止欺诈和滥用行为的发生。毕竟，注册商在通过信用卡和其他支付方式收取款项时已采用了收集准确信息的流程。有效 WHOIS 数据也不应例外，应该成为完成域名注册的先决条件。<sup>96</sup>

### *培训和提高知情度*

除了开展常规合规性工作外，公开讨论文件的一些回复者还表示，ICANN 应在培训和提高知情度方面发挥更大的作用，确保所有各方都知道自己的义务且必须遵守这些政策。例如，国际商标协会 - 互联网委员会表示：

ICANN 应采取措施，针对 WHOIS 政策以及遵守其条款的重要性，向公众及其业务合作伙伴（例如其注册商和注册机构）提供相关资讯并开展培训，以此来阐明其现有的 WHOIS 政策。<sup>97</sup>

在 2011 年新加坡会议期间，商业利益主体组织中的参与者也支持这一观点：

ICANN 需要以统一的方式就 WHOIS 承诺的内容为大家提供更好的培训。需要向注册人提供清晰明确、易于理解、易于查找、内容一致的材料……但缺乏明确的沟通仍然是目前的一个问题。需要告知注册人他们的义务和后果。ICANN 需要更乐于接受自己有这种义务的事实。

此外，《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》表明培训是有效性的关键所在。NORC 研究发现，受访的大部分注册人（超过 20%）完全不知道 WHOIS，因此不太了解他们所输入信息的价值。许多错误完全是回复者在输入数据时产生的困惑造成的：

此外，某些情况的回应方式表明，在注册人、管理联系人和技术联系人三种角色之间存在争议。例如，有的注册人将“自己”写为注册人，或将注册人字段保留空白，却在管理联系人字段中提供了关于自己的充分完整的充分信息。在注册网站过程中，如果四次要求提供名称和地址信息（针对注册人、管理联系人、技术联系人和账单地址各要求一次），就很容易看到这些错误是如何发生的。

---

<sup>96</sup> 商业选区组织 (BC) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00027.html>

<sup>97</sup> 国际商标协会 (INTA) 关于 WHOIS 政策审核小组讨论文件 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/> 的意见 <http://forum.icann.org/lists/whoisrt-discussion-paper/msg00011.html>



## E. 消费者研究

### 简介

审核小组决定实施独立的调查研究来更好地了解与使用 WHOIS 相关的消费者信任度。此决定的前提是 AOC 第 4 段，内容如下：

“结果反映公众利益的私营协调过程最能够灵活地满足互联网及其用户不断变化的需求。ICANN 和 DOC 承认有一组参与者从事 ICANN 流程方面的工作，其参与程度通常比互联网用户广泛深入得多。”

因此，WHOIS 审核小组认为，我们应该征求 ICANN 选区组织之外的意见。与消费者信任度相关的具体问题有：

- 什么因素影响消费者对可信网站的感受？
- 消费者知道 WHOIS 和用于评估网站信任度的域名注册的 WHOIS 记录吗？
- 消费者能轻松定位并找到域注册人信息吗？

根据 ICANN 理事会批准的预算，WHOIS 审核小组委托进行了一项消费者研究。该研究分为两部分（请参阅更充分的说明和咨询顾问的幻灯片）：定性和定量。这两部分的研究对象均来自 8 - 10 个国家，同时适当考虑了在年龄范围、性别和职业方面的平衡。关于更多充分信息和完整参考，请参阅附录。

调查结果总结如下：

#### ➤ 网站信任度

- 访问商业网站时，消费者对网站的信任度因安全可靠的形象（例如 VeriSign 和 TRUSTe）而提升 (68%)
- 用户对已知的公司或品牌名称网站也会产生信任：(63%)
- 法国用户也会查找有锁型图标的 https 以获得对网站的信心 (50%)
- 如果担心网站是欺诈性的，大多数用户会在网站内容中查找联系信息 (67%)，然后搜索用户评论 (60%)
- 如果要求查找特定域名的域所有人时，大多数人认为容易找到 (72%)<sup>98</sup>，并能正确识别网站所有人 (66%)
- 大多数用户认为他们有信心，因为他们找到了所需的信息 (76%) 且他们找到的信息是值得信任的 (85%)

---

<sup>98</sup> 根据此百分比与知道 WHOIS 的消费者百分比 (24%) 之间的差异，可以认为许多人无法从网站上发布的与域名相关的联系充分信息找到“域所有人的”充分信息。

## ➤ WHOIS

- 从总体上说，很少有消费者知道 WHOIS (24%)。
- 如果要求查找特定域名的所有人，大多数用户不会想到使用 WHOIS 查询服务 (77%)
- 如果担心网站是欺诈性的，68% 的国际用户和 65% 的国内用户会先“查找网站联系信息”，然后“搜索用户评论”（59% 的国际用户和 61% 的国内用户）

## 总结

UserInsight 研究的重要启示包括：

研究揭示很少有人知道 WHOIS 数据或域注册人信息，且此类数据或信息的来源与显示的不一致。因此，无法通过此项研究确定 WHOIS 政策或其实施情况在提升消费者信任度方面所起的作用。审核小组找不到任何证据表明 ICANN、注册机构或注册商提供了任何关于 WHOIS 的消费者知情度或培训计划。

有些用户使用各种方法希望验证网站的真实性或可信度，这间接导致注册机构和注册商发布多个不同的 WHOIS 数据网页。WHOIS 结果页面令人感到困惑且缺少可信度，因为在页面中可以看到各种骚扰性的域销售广告。

在已注册域名的用户中，有很大比例不知道 WHOIS，因此也不知道可通过 WHOIS 公开获得他们的名称和联系信息。这说明在个人获得域名和提供注册充分信息时，需要更加重视和关注通知的隐私权原则。

## 第 7 章：差距分析

本章探讨 ICANN 政策与其实施情况之间的差距以及 ICANN 及其合同缔约方各自的承诺与其实际提供的服务之间的差距。为与审核小组的工作范围保持一致，本章重点关注现有 WHOIS 政策及其实施情况的有效程度，满足执法机构合法需求的程度，以及提升消费者信任度的程度。撰稿时，我们考虑了从许多机构群体处收集到的，且已记录到本报告的前章节中的广泛意见。

为了感谢政府在 ICANN 中的特殊作用，我们特别提到政府在 WHOIS 讨论中先后向 ICANN 提供的指导意见：政府咨询委员会和数据保护委员。

本章涵盖了五大方面的内容：

- WHOIS 数据的准确性需要进一步提高
- ICANN 的作用需要增强
- 注册商和注册机构应该更有责任感
- 注册人应是最终责任人
- 代理注册系统需要予以修复

### A. WHOIS 数据的准确性需要进一步提高

《义务确认书》规定 ICANN 将采取措施来保证公众可以及时、无限制地访问准确、完整的 WHOIS 信息，包括注册人、技术、计费和管理联系人信息。ICANN 有两个解决 WHOIS 准确性问题的共识性政策。对准确性的承诺在不同程度上也反映在注册机构、注册商和注册人的合同承诺中。

如第 6 章中所述，在 2009/10 年度的 1 月份，ICANN 发布了 ICANN 在 2009 年委托芝加哥大学全国民意调查委员会 (NORC) 执行一项研究，旨在获得 WHOIS 记录准确比例的基本衡量标准。该研究在检查了具有国际代表性的 1419 个记录样本后发现，根据严格应用的标准，只有 23% 的记录是完全准确的，但如果略微放松标准，符合要求的记录数量大约会翻倍。该研究还发现，有 21.6% 的数据不足以找到注册人，不是缺少信息就是故意提供错误信息（《NORC 研究》中使用了术语“完全错误”和“实质性错误”）。

NORC 在其《WHOIS 数据准确性研究 2009/10》中发现，从数据输入到注册人、注册商、注册机构和 ICANN 自身的联合参与，整个过程存在各种不同的“准确性障碍”。以下分析侧重于这些参与者的不同作用和他们之间的责任链。

## B. ICANN 的作用需要增强

ICANN 已通过多种方式力求提高 WHOIS 数据的准确性。在注册机构层面，ICANN 已在三个 ICANN 注册机构协议（即 .MOBI、.TEL 和 .ASIA）中从注册机构到注册商均施加了合同义务<sup>99</sup>。

ICANN 还计划对 gTLD 申请人实施更全面的评估流程，包括评估申请人维护更高标准的 WHOIS 数据准确性的能力。ICANN 将在整个评估和选择流程中积极促进提高 WHOIS 数据的准确性，这样申请人将有动力在其竞标新 gTLD 时提高准确性标准。<sup>100</sup>

在我们的外延活动中，ICANN 的合规性工作大量是主题。总体上（注册机构和注册商除外，他们持积极态度）感觉 ICANN 的 WHOIS 合规性工作资源不足、没有成效，需要大力改进。

在运营层面，WHOIS 审核小组指出，ICANN 为合规性小组聘用了一些高级工作人员，并指定该小组内有专人负责 WHOIS 问题。我们注意到正在采取行动以改善关于网站合规性页面的用户体验，也知道合规性小组已确认并传达了我们在合规性改进工作领域强调的问题（请参阅附录）。

尽管取得了这些进展，有关人员配备和预算支出的基本信息仍难以获取。一些评论者质疑当前的结构、报告线和问责制是否得当，或者是否支持合规工作。

## C. 注册商和注册机构应该更有责任感

注册商和注册机构在确保 WHOIS 数据准确性方面起着重要作用，因为是他们负责从注册人那里收集 WHOIS 数据并确保数据可用。

不是所有注册机构都与注册人之间存在合同关系。那些与注册人之间不存在合同关系的注册机构不能确保 WHOIS 数据的准确性。它们包括 .COM 和 .NET 域名在内的注册机构。当域名是这些域名和其他一些域名时，由注册商负责收集并管理 WHOIS 数据。

其他注册机构（如：赞助性 gTLD 注册机构）与注册人之间存在直接的合同关系，它们负责收集 WHOIS 数据并且是验证 WHOIS 数据准确性的最佳选择。

---

<sup>99</sup> <http://www.icann.org/en/tlds/agreements/mobi/>, <http://www.icann.org/en/tlds/agreements/tel/>  
<http://www.icann.org/en/tlds/agreements/asia/>

<sup>100</sup> ICANN 的《gTLD 申请人指南》（2011 年 5 月 30 日）

如上文所述，目前不要求注册商或注册机构主动监视或验证注册数据的准确性。如果注册商接到数据不准确的通知，根据 RAA 3.7.8 的规定，注册商将采取回应步骤来调查对数据不准确性的追索问题并在必要时更正信息。如果发现数据错误是蓄意造成的，注册商没有义务取消注册。

这一点是 WHOIS 合规性工作人员提出的，其对审核小组的问题做出以下回应：

目前 RAA 要求注册商调查对数据不准确性的追索问题，但 RAA 中没有要求注册商确保 WHOIS 数据是准确的。

WHOIS 审核小组指出，即使有针对注册机构的合规性工作，但也是很有限的，小组还承认可能较难开展这方面的工作，因为注册机构与注册人（WHOIS 数据提供者）没有直接关系。ICANN 的所有合同缔约方的担忧是可以理解的，即如果注册机构负责更正注册人数据，纵向供应链中的差异就会变得模糊。我们认同这种担忧，而且 WHOIS 审核小组也认为各方都应竭尽所能提高数据准确性。运营充分 WHOIS 的注册机构如果知道数据不准确，应通知相关各方，包括与其存在商业关系的注册商，以便采取适当的步骤来更正数据或删除注册。

#### **D. 注册人应是最终责任人**

RAA 的第 3.7.7.1 和 3.7.7.2 部分概述了注册名称持有人的合同责任，即需要向注册商提供准确及时的个人信息，且必须在信息需要更新时通知注册商。尽管规定了这些义务，许多注册人仍不提供准确的个人信息或保持信息更新。

最后，如果注册人不提供准确数据或故意不进行更正，会将其域名取消。但我们还收到一些利益主体的意见，他们略微感觉到正在因不准确数据而删除域，或已在个人域名注册级别采取充分措施结束合规性循环。

#### **E. 代理注册系统**

审核小组成员一致认为，代理注册的这种现状是不能持久的，令域名市场中的合法参与者因有价值的社会目标（例如执法和保护知识产权）而受挫是不公平的，这反映出 ICANN 没有很好地实现为公众利益服务的承诺。

我们也认为目标应该是向经过认证的注册商提供更强大的激励措施，而不是促成这种不希望发生的状况，并且此类激励措施应同时体现在 ICANN 与注册商之间的合同条款中，以及国家法律的法定责任原则中。ICANN 可以控制这些激励措施的首要来源；其合同条款可以影响但无法控制第二来源，因为最直接参与的双方（代理服务客户和执法机构或希望识别他们并可以向其追究责任的其他方）与 ICANN 之间都没有合同关系。

我们一致同意下文所述的所有建议。我们请求下一届 WHOIS 审核小组审核隐私和代理行业在这方面的进展，如果届时发现 WHOIS 政策及其实施情况不令人满意，我们相信它会就更具体的措施提出建议。

如果不采取前瞻性的 ICANN 合规性措施，即 RAA 中所阐述的对注册商施加压力来取消不履行合同义务的代理服务注册，ICANN 在代理和隐私服务领域内的 WHOIS 政策及其实施将收效甚微或惨遭失败。必须有良好的资源和可信的合规性计划才能改善这种不可接受的状况。

## 第 8 章：调查结果和建议

WHOIS 是 ICANN 长期进行正式和非正式讨论的一个源头。这种看似简单的查询服务产生了数据准确性、隐私权、成本、管辖和消费者信任度问题。每个问题都很重要，并且有时会对这些问题展开激烈辩论，希望尽量确立善意、合理的立场。

我们几乎无法达成一致意见，但都更加担忧，在这个重要方面缺少协调工作来达成一致意见。无论是 ICANN 组织还是 ICANN 机构群体都没有意识到指定个人或团体来负责 WHOIS 事务的必要性。我们发现这是一个重大疏忽，如果没有这样一项协调工作，就永远不会为达成共识而采取任何措施。

为了帮助推动就 WHOIS 问题展开的辩论，ICANN 采纳了“研究”作为替代行动。在过去几年内投入了巨额资金来提供大量信息，然后对此进行辩论、质疑并重新研究。审核小组希望采用更加合作的方法，虽然此类研究的初衷是提供可使整个 ICANN 机构群体受益的资源，但必须采取及时的行动来补救政策或政策实施方面的失败。虽然采用实证方法是值得肯定的，但必须有可观察、可衡量的后续跟进工作才能将报告方面的投资资本化。

### 建议 1：战略重点

#### 调查结果

WHOIS 政策及其实施是《义务确认书》中着重指出的四个中心问题之一，其他三个分别是问责制与透明度、安全性与稳定性，及消费者信任度。

把 WHOIS 与其他三个问题列在一起表明《义务确认书》的作者（美国政府和 ICANN 的高级执行官）将其视作衡量 ICANN 对互联网社群有效履行职责和服务的四项指标之一。这样做的原因之一可能在于，虽然 WHOIS 服务由 ICANN 合同缔约方提供，但 WHOIS 查询服务现已独立于域名供应链。WHOIS 的用户往往不会成为注册机构和注册商的客户，而倾向于投向执法机构或执行私法权利的机构，及无论任何原因都要设法联系到注册人的机构。提供 WHOIS 并不产生任何相关收入流。业内许多主体把它视作一项成本，并且常常难以在注册商网站上查找到它。

因此，ICANN 的许多合同缔约方（为 ICANN 公司提供资金）都不把 WHOIS 作为优先事项。但 WHOIS 对 ICANN 内圈之外的许多用户而言是高优先级事项，但不管出于什么原因，迄今为止他们的需要尚未成为机构的优先事项。

虽然合规是 WHOIS 政策及其实施的一个基本要素，但它并不是全部。WHOIS 问题包括：

- WHOIS 协议，包括其持续用途适用性，即使互联网和 WHOIS 用途的扩展已超过其最初设计者预计的范围；
- WHOIS 数据国际化，并采取一致方式处理记录中和域名本身展示中的非 ASCII 文本；
- 在 ICANN 现有体系内持续制定 WHOIS 政策，分析其他政策制定对 WHOIS 的影响；
- 维持协调作用，确保政策制定工作尽可能不重复，尽可能让相关工作组或员工注意到相关研究，并及时跟进；
- 确保遵守合同义务，有效管理向受影响的用户社群扩展的情况，向社群提供真实及时的报告。

针对上述几个要点，WHOIS 审核小组发现 ICANN 公司未能达到预期目标。ICANN 公司处于可以在诸多事务中发挥积极作用的理想位置，例如促进协议的改革工作；与 IETF 合作共享知识；鼓励行业采用或至少试用适当的替代协议。NORC 数据准确性研究等开支巨大且极具价值的调查研究项目已搁置多年，没有跟进，对各个问题也未确定所有权归属。ICANN 的合同合规工作历来存在资源和人员配备不足的问题，也一直在力争成为机构的优先事项。

### **建议 1 - 战略重点**

我们建议，ICANN 应将 WHOIS 视为战略重点。这包括建立员工激励制度和公布组织目标。

为支持 WHOIS 成为战略重点，ICANN 理事会应当成立一个包括首席执行官在内的委员会。该委员会应当负责推进必要的战略重点，以确保：

- 实施本报告中的各项建议；
- 实现不同时间段的数据准确性目标；
- 跟进相关报告（如 NORC 数据准确性研究）；
- 报告 WHOIS 各方面的进展（政策制定、合规、协议/与 SSAC 和 IETF 联络的进展）；
- 监控高级职员的工作成效以及 ICANN 合规职能在提供 WHOIS 成果和为弥补差距而采取适当措施等方面的有效性（有关合规的更多讨论，请参见建议 4）。



推进 WHOIS 战略重点目标应当成为针对参加 ICANN 委员会的 ICANN 员工（包括首席执行官）的激励计划的主要因素之一。应当定期（至少每年）在 ICANN 的常规报告渠道内向社群提供目标的最新进展情况，并且应涵盖 WHOIS 的各个方面，包括协议、政策制定、研究及其跟进情况。

## 建议 2：单一的 WHOIS 政策

### 调查结果

我们最初的“调查结论”是：我们无法找到一种清楚、简洁、表达清晰的 WHOIS 政策。审核小组确信存在这样一种政策并且已经实施一段时日。作为与政策有关的合规性活动，审核小组对注册商和注册机构合同的多个版本进行了审核。至始至终，我们都无法根据经 ICANN 批准的《义务确认书》找到任何一份可以称为“WHOIS 政策”的文档。总体而言，我们在注册商和注册机构的合同、GNSO 共识性政策和共识性程序、IETF 请求注解 (RFC) 及域名历史中找到了 WHOIS 政策的要素。

### 建议 2 - 单一的 WHOIS 政策

ICANN 的 WHOIS 政策定义不明确、中心分散。ICANN 理事会应监督创建单一的 WHOIS 政策文档，并在与合同缔约方签订协议时参照政策文件的后续版本。在执行这些行为的过程中，ICANN 应该明确记载 gTLD 注册机构和注册商合同以及 GNSO 共识性政策与程序中规定的当前的 gTLD WHOIS 政策。

## 建议 3：外延

### 调查结果

我们发现很多以前不参与 ICANN 技术会议的群体对 WHOIS 政策兴趣浓厚。这些团体一般包括执法社群、数据保护委员和隐私社群。而且，我们还发现支持组织和顾问委员会（包括 SSAC、GAC、ccNSO、ASO）也对 WHOIS 政策感兴趣。这些组织不一定密切注视 GNSO（许多有关 WHOIS 的讨论在此进行）中的会议。

这些团体担心错过 GNSO 内进行的与 WHOIS 事项有关的会议，及他们发表实质性评论的能力。

WHOIS 审核小组的职责范围包括评估 ICANN 当前的 WHOIS 政策及其实施在“提高消费者信任度”方面的表现。在努力界定 WHOIS 背景下的“消费者”所指含义，以及了解《义务确认书》的观察意见（部分关键利益主体不从事与 ICANN 有关的行动）后，WHOIS 审核小组授权进行消费者调查。调查发现，消费者信任度的驱动因素包括：明确与之进行交易的实体以及能够找到可靠的联系人信息。绝大多数消费者不知道 WHOIS 服务，并且许多消费者难以弄清 WHOIS 输出数据的格式。

我们根据调查结果得出结论：目前 WHOIS 服务的实施对建立消费者信任度没有起到帮助，要增进消费者对服务的了解还需努力，且仍需提高服务的用户友好性。

### **建议 3 - 外延**

ICANN 应确保在解决 WHOIS 政策问题的同时进行跨机构群体的外延工作，包括针对 ICANN 外部对此类问题有特殊利益的机构群体进行外延以及在消费者知晓度问题上继续开展工作。

## **建议 4：合规**

### **调查结果**

虽然合规性小组付出了巨大努力，工作人员相当投入，但是合规性部门一直资源不足，并且在组织内得不到重视。

最近的投资状况令人满意，但仍需进一步努力。

我们发现有关人员配备、预算与实际支出比较及关键业绩衡量指标等的基本信息仍难以取得。

在公众意见中已有人对目前的合规性小组结构（作为 ICANN 内的一个部门）是否有所帮助表达了疑虑。我们对于是否应当在该机构内部设置合规职能这一问题持开明态度。关于结构独立性还有很多说法。但我们注意到与上述重组（人力和财力）相关的成本和波动将是巨大的。我们相信通过采取更清晰的问责线（特别是合规领导层的问责线）和更高的透明度，应当可以改进合规职能。

最后，我们注意到社群的一些利益主体对使用“监管机构”一词来描述 ICANN 在业内的作用较为敏感。我们已努力避免在最终建议中使用这个词。但我们不完全理解这种敏感性：ICANN 是自我管理的生态系统的一部分。它负责对一些参与者（注册机构和注册商）进行合格鉴定并要求他们实施某些行为。它具有一项执行合同要求的运营职能。这些活动可以合理地描述为私人企业意义上的监管，即自我监管。如果这些监管活动未有效执行，仍将另由其他人（或其他机构）实施。

### **建议 4 - 合规**

ICANN 应当采取行动，确保依据下述各项最佳实践原则对其合规职能加以管理：

- a. 合规职能的资源 and 结构应当完全透明。为实现这一点，ICANN 至少应公布年报，充分说明与 ICANN 的合规活动有关的下列事项：员工配备水平；已编入预算的资金；实际支出；相对已公布目标的实际执行情况及组织结构（包括所有报告线和问责线）。

b. 要确立明确、合理的报告线和问责线，从而确保合规活动积极主动地开展并独立于其他利益。为实现这一点，ICANN 应当任命一名高级执行官，专门负责监督和管理 ICANN 的合规职能。高级执行官应直接并仅向 ICANN 理事会分委会述职。该分委会应当包括具备一系列相关技能的理事会成员，还应当包括首席执行官在内。且分委会成员中不应当包含被监管行业的代表，或其他任何可能会在这一领域存在利益冲突的理事会成员。

c. ICANN 应提供所有必要资源，确保合规性小组拥有必须的流程和技术工具，以高效、主动地管理和提高合规性活动。审核小组注意到这点在新的 gTLD 计划下将尤为重要，并且应当在新的 gTLD 计划开始运作之前审核并改进各种相关的合规流程和工具，在必要时还应当开发新的工具。

## 建议 5-9：数据准确性

### 调查结果

在 2009-10 年度，ICANN 委托芝加哥大学的全国民意调查委员会 (National Opinion Research Council of the University of Chicago [NORC]) 进行了关于数据准确性的研究（《NORC WHOIS 数据准确性研究 2009/10》[NORC WHOIS Data Accuracy Study 2009/10]）。该研究表明，只有 23% 的 WHOIS 记录达到了其“无错误”标准，而 20% 以上的记录为“完全错误”或“实质性错误”<sup>101</sup>。在对 WHOIS 审核小组的公众讨论文件的多份回复以及在四次 ICANN 会议期间的公众会议中，都存在对 WHOIS 记录准确性的担忧。

- 执法机构认为：在刑事调查中，不准确或不完整的 WHOIS 数据可能会造成严重问题；
- 不准确的 WHOIS 数据会极大影响消费者信任度和对互联网的信心；
- 非商业用户选区组织指出：如果注册人可以通过其他渠道对上述信息保密，那么他们可能会更愿意向注册商提供准确的数据；
- 企业关注的问题包括与在线假冒相关的问题及其保护自有知识产权的能力。

WHOIS 数据的准确性低到不可接受的程度，这降低了消费者对 WHOIS 的信任度，由于 ICANN 是此行业内的标准监管机构，因此也降低了对 ICANN 本身的信任度。与 WHOIS 相关的工作中，组织应该优先考虑的是持续提高 WHOIS 数据的准确性。

---

<sup>101</sup> NORC 研究对以上术语采取如下定义：

**无错误** – 完全符合三个标准 - 可交付地址、与地址相关的名称，以及经注册人确认的所有权和面访过程中所有信息都准确无误

**完全错误** – 所有标准都不符合 - 不可交付的地址，不可关联、缺失或明显虚假的名称，无法根据信息确定面访对象

**实质性错误** – 不可交付的地址和/或不可关联的名称，但查找到了注册人。无法面访注册人以获得确认；可交付的地址，但无法关联注册人甚至无法查找注册人，消除了任何面访的可能。

WHOIS 数据提醒政策未能有效地实现其提高数据准确性的目标。尽管投入了大量资源（注册商发出年度 WHOIS 数据提醒政策通知，ICANN 的合规性小组审计合规性），但是缺少后续跟进工作使得整个行动无效。轶事证据表明，域名持有人经常忽视这些消息，将其视作垃圾邮件或不受欢迎的注册商营销手段。这一政策虽用意良好，却未能显著提高数据准确性，还增加了注册商和 ICANN（因 ICANN 监控这一政策的合规情况）的成本。简言之，没有人知道政策在提高 WHOIS 数据准确性方面有何影响。

审核小组指出关于 WHOIS 数据的讨论常常包括建议进行 WHOIS 数据“验证”或数据“核实”。审核小组还指出它的这些建议的关注点是期望的结果，即 ICANN 的工作能够提高 WHOIS 数据的准确性。WHOIS 验证或核实可能是实现这一目标的一个可行办法，但我们想要的是允许目标的实现方式不拘一格、有一定自由度。目前，在这方面已开展了多项工作，包括可能的政策制定流程 (PDP) 和与注册商直接商谈对 RAA 的修订事宜。审核小组承认所做的这些努力并鼓励 ICANN 员工确保社群的各个组成部分都参与到该流程中，同时继续执行这项工作。无论如何，不论是否对新注册数据予以验证，在现有的域名记录中仍遗留着大量的不准确数据，需要给予关注和改进。

### **建议 5-9 - 数据准确性**

10. ICANN 应当确保广泛、主动地向包括目前和未来注册人在内的主体传达对 WHOIS 数据准确性的要求，并应当运用所有可用手段来提高 WHOIS 数据准确性（包括国际化的 WHOIS 数据），将其作为一个组织目标。作为这项工作的一部分，ICANN 应当确保主动、高姿态地向所有新注册人和改用新域名的注册人分送《注册人权利和责任》文档。
11. ICANN 应采取适当措施在 12 个月内将无法访问的 WHOIS 注册数量（根据 2009/10 年度的《NORC 数据准确性研究》所确定）减少 50%，并在下一个 12 个月内再减少 50%。
12. ICANN 应每年编制并发布一份准确性报告，报告中重点关注“无法访问的 WHOIS 注册”的测定减少量。
13. ICANN 应确保注册机构、注册商和注册人之间形成一个清楚、明确、可行的合同协议链，以要求获取并维护准确的 WHOIS 数据。作为协议的组成部分，ICANN 应确保对不遵守其 WHOIS 政策的注册机构、注册商和注册人实施清楚、可行、等级不同的处罚。这些处罚应包括在情节严重或连续出现不合规的情况下取消注册和/或取消委任。

14. ICANN 理事会应确保合规性小组在与相关合同签约方进行磋商的基础上制定标准，以追踪每年 WHOIS 数据提醒政策 (WDRP) 通知对注册人的影响。这些标准应该用于制定和公布绩效目标，以逐渐提高数据准确性。如果这点对于当前的系统来说不可实行，理事会应确保在与注册商磋商的基础上制定并实施可进行替代的有效政策，以可衡量的方式达到提高数据质量的目的。

## 建议 10：数据访问 - 隐私和代理服务

### 调查结果

隐私和代理服务已经出现，它们填补了 ICANN 政策的一个空白。这些服务显然符合市场需求，同样毫无疑问的是，这些服务正在使 WHOIS 领域变得复杂。

隐私和代理服务被用于应对非商业利益和商业利益，许多人认为这些利益是合法的。例如，

**个人** – 不喜欢在互联网上公布个人数据作为 WHOIS 记录的一部分；

**组织** – 少数宗教组织、政治组织或少数民族，或享有共同的争议性道德或性观念；以及

**公司** – 针对即将进行的合并、新产品或服务名称、新影片片名，或其他产品的推出。

但 ICANN 目前在隐私与代理服务<sup>102</sup>方面缺乏清晰、一致的规则，这使利益主体的决策变得不可预测。审核小组的范围：

- 执法机构表示对犯罪分子企图藏匿、公司诈骗客户、当事人攻击互联网安全（包括通过僵尸网络和恶意软件）等方式滥用代理服务的担忧；
- 目前的隐私与代理服务使用也引发了对 ICANN 的质疑，这主要是关于 ICANN 是否履行了关于对 WHOIS 数据“及时、不受限制的公共访问”的 AoC 承诺。

审核小组认为，辅以适当的监管和监督，隐私与代理服务似乎能够满足利益主体的需求。

---

<sup>102</sup> 隐私与代理服务的工作定义：

- **隐私服务**是一种提供注册人名称和其他信息（可能为空）的服务，注册人名称和其他信息在 ICANN 的各处应保持一致。
- **代理服务**是注册人代表他人进行操作的一种关系。WHOIS 数据是代理机构的数据，代理机构单独获得关于域名及其使用方式的所有权利并承担所有责任。

## 建议10 - 数据访问 - 隐私和代理服务

审核小组建议，ICANN 应当启动各种流程，对隐私和代理服务供应商进行监管和监督。

ICANN 应同相关利益主体探讨监管措施。

这项工作应当关注对代理/隐私服务供应商所使用的、现今正在 GNSO 内所运用的现有实践的各项研究。

审核小组提出了可能实现上述目标的方法，即通过适当方式建立一个针对所有代理/隐私服务供应商的认证系统。作为流程的一部分，ICANN 应当考虑确立或维持隐私服务与代理服务之间的区别这种做法的优点（如有）。

这个流程的目标是针对隐私服务制定并管理一套符合国家法律规定的清楚、一致、可行的要求。这些要求应该于存在竞争但具有合法利益的利益主体之间达到适当平衡。内容至少应包括隐私权、数据保护、执法机构和涉及执法机构的行业以及人权社群。

ICANN 可以联合使用激励措施和分级处罚措施，以鼓励代理/隐私服务供应商通过认证，并确保注册商不会有意接受未经认证的供应商的注册。

ICANN 应对违反要求的代理/隐私服务供应商制定一系列不同等级的、可实行的处罚，对于多次违反、连续违反或情节严重的应通过清晰的途径取消委任。

针对隐私/代理服务供应商的监管和监督流程应当考虑下列目标：

- WHOIS 条目必须清楚地说明该注册是通过隐私或代理服务进行的注册；
- 隐私/代理服务必须提供 WHOIS 要求的完整的充分联系人信息，并在上述机构提出要求时可获得、可作出回应；
- 采用标准化的传达和披露流程与期限；（应当清楚地公布这些流程和期限，并主动向这些服务的潜在用户提供有关这些流程和期限的通知，以便他们可以根据各自的具体情况做出知情的选择）；
- 注册商应当披露他们与每个代理/隐私服务供应商的关系；
- 为每个供应商维持专门的滥用问题联系人；
- 供应商应对注册人联系信息定期进行尽职调查；
- 在隐私/代理供应商出现重大问题时维护注册人信息的隐私性和完整性；
- 就有关注册域名持有人的权利与责任以及应当如何在隐私/代理环境下管理这些权利与责任提供清晰、明确的指引。

## 建议 11: 数据访问 - 公共界面

### 调查结果

消费者研究显示，消费者面临的一个难题（消费者在许多情况下被告知存在 WHOIS 后）是查找 WHOIS 服务并理解 WHOIS 数据。这一点在“精简的”WHOIS 服务<sup>103</sup>中特别明显，这种服务分离了注册机构与注册商的 WHOIS 数据，并对 .COM 和 .NET 有所影响，在撰写这份报告时它们共有超过 1 亿个域名注册。

我们了解 ICANN 已经提供了一项名为 Internic 的 WHOIS 查询服务。WHOIS 审核小组支持 Internic 服务的理念，即作为希望找到域名注册人信息的个人/实体的“去往”地。审核小组发现，实际上 Internic 服务鲜为人知，也没有用户友好型界面。例如，它只为 .COM 和 .NET 提供“精简的”WHOIS 数据。这要求那些通过 web 界面进行查找的用户在完成查询之前须要先找到相关注册商的网站及其 WHOIS 服务。

WHOIS 审核小组一致认为，一般的 WHOIS 服务和特别的 Internic 服务的可用性尚未优化，为了提高消费者信任度，仍需进一步努力。而且，我们认为它们阻碍了消费者更广泛地使用和依赖 WHOIS。

### 建议 11 - 数据访问 - 公共界面

我们建议，为了提供更高的消费者可用性，包括展示所有 gTLD 域名（不论这些 gTLD 是在精简还是充分的 WHOIS 服务上运行）的全部注册人数据，对 Internic 服务进行全面革新，从而在一个受信任的供应商处创建一个一站式商店，面向消费者和 WHOIS 服务的其他用户。

在撰写这份调查结果和建议的过程中，我们不建议更改数据保存位置和数据所有权，也不认为政策制定流程是必要或可取的。我们建议改进现有的服务，即 Internic 的运作。这应当包括更大力度的服务推广，以提高用户认知度。

## 建议 12-14: 国际化域名

### 调查结果

WHOIS 协议和注册数据的发展和现实需要并不同步。其中一个重要例子是国际域名 (IDN)。它可在二级域注册已经超过十年，并于 2010 年成为根域名。但这些发展却未伴有与 WHOIS 有关的相应改变。简而言之，目前的 WHOIS 协议不支持非 ASCII 字符，不能表示非 ASCII 文字。

---

<sup>103</sup> 参阅词汇表中对“精简”和“充分”WHOIS 服务的解释

这意味着虽然现在可以用各种不同的文字（如：阿拉伯语和西里尔语）填写域名，但联系信息仍须音译与目的不符的格式。NORC 对数据准确性的研究强调指出 IDN 联系数据是产生明显不准确数据的主要根源。

不能反映国际化注册数据不仅仅影响 IDN，它存在的时间由来已久 - 从注册人在全球范围内注册域名直至现在。全球用户需要在他们使用的文字中呈现其本地名称、邮政地址及其他联系信息和技术信息。

这些是我们面对的难题，ICANN 内部就这一领域已经开展了一系列工作（例如：gNSO 和 SSAC 国际化注册数据联合工作组 - IRD WG）。鉴于这一迫切需要，需要把这项工作作为优先事项继续加以开展，并与 ICANN 范围之外的其他相关工作协同配合，以此使国际化域名注册数据成为可访问的数据。

### **建议 12-14 – 国际化域名**

**12.** ICANN 应当在本报告公布后六个月内指派一个工作组，专门负责确定合理的国际化域名注册数据要求并且评估可用的解决方案（包括 ccTLD 正在实施的解决方案）。这些数据要求至少应运用于所有新的 gTLD，并且该工作组应致力于对整个 gTLD 和 ccTLD 空间（在自愿基础上）进行一致处理。该工作组应当在接到任务后一年内提供报告。

**13.** ICANN 理事会采纳该工作组的建议后，应在 6 个月内将最终数据模型（包括对注册数据翻译或音译的（任何）要求）纳入并体现在注册商和注册机构协议中。如果未能在下次修订此类协议前及时完成这些建议，应在新 gTLD 计划协议中和既有协议的续约协议的适当位置设置明确的占位符。

**14.** 此外，还应确定一定的度量标准，维护并衡量国际化注册数据以及 ASCII 中的相应数据的准确性，且合规性方法和目标也应加以确定。（详情请参阅本文档“建议 5-9”）。

### **建议 15：充分全面的计划**

ICANN 应在提交 WHOIS 审核小组报告 3 个月内提供详尽而全面的计划，说明 ICANN 如何执行报告中的建议。

### **建议 16：年度进展报告**

ICANN 应至少每年提供一份书面进展报告，说明其执行本 WHOIS 审核小组建议的进展情况。首份年度书面状况报告最晚应当在 ICANN 公布实施计划（上述“建议 15”中所提及的）后 1 年内公布。每份年度书面状况报告都应包含所有相关信息，包括潜在的事实、数据和分析。