



ICANN 根服务器系统咨询委员会 (RSSAC) 的独立审核

最终报告

执行摘要*

作者:

Interisle Consulting Group, LLC 的
莱曼·查宾 (Lyman Chapin)、吉姆·雷德 (Jim Reid)、
科林·斯特拉特 (Colin Strutt)

2018 年 7 月 2 日

*原始英文版本为权威文档。



执行摘要

独立组织审核

此报告介绍了按照《ICANN 章程》¹开展的 ICANN 根服务器系统咨询委员会 (RSSAC) 独立组织审核的结果与建议，旨在确定：

- (i) [RSSAC] 在 ICANN 组织结构中是否拥有持续职能；
- (ii) 如是，是否有必要通过结构或运营更改来提高其有效性；以及
- (iii) [RSSAC] 是否对其选区、利益相关方团体、组织和其他利益相关方负有责任。

在履行此职责时，独立审核人已尽一切努力，重点针对以下方面提出了建议：RSSAC 应在其职权范围内重审或以不同方式开展的工作，以及 RSSAC 如何更改其章程或运营程序来满足 ICANN 社群的新期望。²

根服务器系统咨询委员会

根服务器系统咨询委员会 (RSSAC) 是 ICANN 咨询委员会之一，其职责是“针对互联网根服务器系统 (RSS) 的运营、管理、安全和完整性等事务向 ICANN 社群和董事会提出建议”。³根据其运营程序⁴规定，其投票成员为根服务器运营商 (RSO) 的代表，根服务器运营商是一个独立组织，负责维护和运营用来解析根域名系统 (DNS) 中的域名的全球服务器基础设施。不过，我们必须认识到 RSSAC 并非 RSO 的“协会”。⁵

¹ ICANN 章程第 4 条第 4.4 款 (<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article4.4>)

² RSSAC032，“有关根服务器系统咨询委员会 (RSSAC) 公共协商评估报告独立审核的反馈”，2018 年 3 月 28 日 (<https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-032-28mar18-en.pdf>)

³ ICANN 章程第 12 条第 12.2(c) 款 (<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article12>)

⁴ <https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-000-op-procedures-23oct17-en.pdf>

⁵ 请参见 RSSAC033，“RSSAC 关于 RSSAC 与根服务器运营商的区别声明” (<https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-033-24apr18-en.pdf>)，详细了解它们之间的区别

评估和建议

我们对 RSSAC 的审核结果分为两个部分发布：

- (i) 我们的**审核结果**涉及 RSSAC 的背景、职责、目的、结构、运营和成果，代表了从所有符合正式定性分析的来源中收集的原始数据，这些结果最初发布在*公共协商评估报告*中，⁶并在本报告第 II 部分中呈现；以及
- (ii) 我们对 RSSAC 提出的结构或运营更改**建议**是在公共协商增补结果之后提出的，这些建议最初发布在*公众意见征询最终报告草案*中，⁷并在本报告第 III 部分中呈现。

必须强调的是，我们对本次审核的处理方式并不需要 ICANN 社群受访者的完整代表。例如，我们并没有仅仅根据我们在采访期间听到，或通过调查工具得到的某个特定看法的频率而妄下结论。同样，我们使用直接引用是为了说明我们的调查结果基于多种来源，而非意味着对某个人的看法给予过度重视。

主要发现

本次审核的主要发现高度概括了我们的评估工作，而本次评估的重点为章程对组织审核的要求中确定的**目标、有效性和问责制**三个方面。本报告中的所有发现都得到了大量个人访谈、公众在线调查和文献记录中的证据支持。

1 2013 年开始进行的 RSSAC 持续革新工作 — 修订 RSSAC 章程、制定新的运营程序和创建 RSSAC 决策委员会 — 显著改善了 RSSAC 的结构和运营。

实施以往审核建议提出的更改后，RSSAC 的有效性得到了显著提高。工作人员支持和差旅补助的增加提高了 RSSAC 和决策委员会的工作质量和会议参与度。

2 自上次审核以来，RSSAC 变得更加开放、透明和方便，但这一点并未得到外部观察员的广泛认可。

RSSAC 专注于根服务器技术问题，并且故意不参加其他 ICANN 活动，这已经将其影响集中在 DNS 专家等少数技术受众身上了。长期以来，人们广泛认为 RSSAC 十分神秘，不会对外开放，而且透明度也逊于其他 ICANN 的 AC 和 SO。

⁶ <https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-review-assessment-report-22feb18-en.pdf>

⁷ <https://www.icann.org/en/system/files/files/independent-review-rssac-report-draft-final-26apr18-en.pdf>

- 3** 作为 ICANN 与 RSO 之间唯一可用的联系点，RSSAC 需要处理 ICANN 内部出现的所有根服务问题，无论该问题是否在其工作范围之内。

RSSAC 的工作范围仅限于提供关于根服务器系统的信息和建议，不过鉴于它是 ICANN 与 RSO 之间唯一可用的联系点，ICANN 社群中的很多人认为它的职责（或应该）更为广泛。仅仅是因为 RSSAC 似乎是 ICANN 与根服务器运营商之间唯一可用的联系点，它就需要处理 ICANN 内部出现的所有根服务问题，无论该问题是否在其工作范围内。

- 4** 因组织内的某些成员坚持不信任 ICANN 而产生的“顽疾”，使得 RSSAC 作为 RSO 与 ICANN 开展沟通与合作的共享空间的能力变得十分复杂。

讽刺的是，RSSAC 本身就是 ICANN 的法定部分，但它的某些成员却坚持不肯相信 ICANN，一直在强行否认他们对涉及根系统运营的所有事务的独立责任的真实或疑似侵权情况。RSSAC 与某些成员组织之间的紧张关系可能会影响 RSSAC 建议的明确性和权威性。

- 5** 当前的 RSSAC 会员模型不包括非 RSO 参与者及其不同的技能和观点。

RSSAC 会员模型不包括服务方根服务参与者（例如非 RSO 任播镜像提供商和公共 DNS 解析器）和提供方利益相关方（例如 TLD 注册管理机构和 ccNSO）。因此也否认了 RSSAC 的技能和观点优势大于根服务器运营商可向其他机构提供的技能和观点优势。

- 6** RSSAC 在 ICANN 结构中的持续职能可能包括充当 ICANN 和 RSO 共同关心的问题的焦点，例如为根服务的未来运营和筹资情况。

RSSAC 正在就根服务器系统的未来发展及其如何得到支持制定建议，但这项工作完全由将会直接被这些建议影响的 RSO 代表开展。RSSAC 以外的许多人要不就不知道它正在研究根服务的发展和其他战略性政策问题，要么就认为它的重点受到了误导。

- 7** 由于 RSSAC 成员尚未在其利益相关方对象上达成一致，因此不清楚它应该为什么而承担责任，以及应向谁承担责任。

尽管其章程并未明确指出其利益相关方，但其 RSSAC 职责声明暗示他们属于 ICANN 董事会和 ICANN 社群。然而，其成员实际上并不同意这一观点。RSSAC 有时会发现，在本身及成员缺乏共识性问责框架的情况下，很难在服务水平协议和根服务器系统报告等问题上达成一致。其中一个主要阻碍便是大家对 ICANN 在这种框架中的角色存在不同的看法。

8 成员和非成员均不清楚 RSSAC、RSSAC 决策委员会，根区发展审核委员会 (RZERC) 和安全与稳定咨询委员会 (SSAC) 的相关角色和职责。

在很多情况下，即便是上述团体中的成员也无法将自身与其他组织的职责区分开来。

主要建议

本次审核的主要建议侧重于章程对组织审核的要求中所述的目标、有效性和问责制三个方面。它们是在我们发布结果之后直接提出的。

1 修改 RSSAC 成员标准，允许 RSSAC 招募具备各种技能、观点和兴趣的成员，包括但不限于可从根服务器运营商组织中获得成员。

法定的“仅限 RSO 代表”成员标准至少在以下方面阻碍了 RSSAC 的发展：

- 它加深了一个（错误却普遍）的认知，即 RSSAC 是 RSO 的一个“协会”；
- 它排斥了可能有助于履行 RSSAC 使命但不易从 RSO 组织获得的观点和专业知识；
- 它将直接参与根服务的利益相关方拒之门外，包括非 RSO 任播镜像提供商和公共 DNS 解析器；
- 它还在提供根服务的方式方面排斥提供方利益相关方，包括 TLD 注册管理机构和 ccNSO；以及
- 它规定每一个 RSO 均有义务参与其中，无论其是否愿意或是否具备能力。

只要 RSSAC 的成员被定义为 RSO 的代表和候补人选，大部分人都会将其视为根服务器运营商而非根服务器系统的咨询委员会，且其提出的建议也将被错误地解读为 RSO 的建议。

2 解决 RSSAC 章程和运营程序与 ICANN 董事会和社群对与根服务器系统交互的要求和期望之间的明显不符问题。⁸

RSSAC 是 ICANN 内唯一一个将其与执行 DNS 根注册管理机构“服务”工作的根服务器系统联系的小组。⁹ 因此，仅仅是因为 RSSAC 似乎是 ICANN 与根服务器运营商之间唯

⁸ 我们注意到，RSSAC037 “DNS 根服务器系统的监管模式提议”

(<https://www.icann.org/resources/files/1216341-2018-06-15-en>) 的发布朝着本建议提出的方向迈出了明确支持的第一步。

⁹ 请参见本报告第 II.2.1.3 部分的图 2。

一可用的联系点，它就成为 ICANN 内部出现的所有根服务问题的默认目标，无论该问题是否在其工作范围内。

从某种程度上来看，ICANN 要么负责要么被广泛认为负责根的可靠安全运营，这就要求其与根注册管理机构服务方建立超过 RSSAC 章程所规定的“信息交换”限制的关系。此关系在本质上主要是一个 RSO/董事会问题，而非 RSSAC 问题，因此不在当前审核范围之内。但 ICANN 对与根服务器系统联系的需要与目前 RSSAC 章程规定之间的明显不符问题表明，要么应扩大 RSSAC 的范围，要么应明确将董事会和社群的关注和期望从 RSSAC 转向其他小组。

3 在定期审核和发布的工作计划中规范 RSSAC 对 ICANN 董事会和社群负有的责任，并要求 RSSAC 对工作计划交付项负责。

由于大多数外部人士都对根服务器系统欠缺了解，董事会和社群通常不清楚应期望 RSSAC 提供或向其寻求哪些建议。制定并定期重审正式工作计划能使董事会和 RSSAC 的理解和期望保持一致，并使董事会能够让 RSSAC 对具体交付项而非一般的未定义建议负责。此外，这还有助于消除 RSSAC 是 RSO 的一个“协会”这一错误的理解，其中 RSSAC 问责制与 RSO 问责制之间的区别往往被忽略。

4 制定并实施领袖培训和继任计划。

RSSAC 的成员标准并未明确规定领导技能，但自 2014 年改革以来，RSSAC 的发展表明领导层至关重要。我们发现，2013-14 年 RSSAC 重组后的领导层变动显著改善了委员会的管理和运作。为了保持这些改进，RSSAC 应有意识地计划其领导职务的继任。

5 与 ICANN 及其社群的其他成员更积极地互动。

如果与其他 ICANN 咨询委员会、支持组织、审核小组和任务组更明确地合作，RSSAC 就可以更有效地履行其章程职责，“就有关根服务器及其多个镜像的运营问题，与互联网技术社群和 ICANN 社群进行沟通”¹⁰。这样做还有助于消除社群对 RSSAC 是一个封闭且秘密的小组的看法，尽管客观而言 RSSAC 在实现更大的开放性和透明度方面取得了相当大的进展，但我们发现这一看法仍然存在。

¹⁰ ICANN 章程第 12 条第 12.2(c)(i)(A) 款

(<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en#article12>)。

6 澄清 RSSAC 相对于具有相近或重叠职责的其他小组的角色和职责，包括 SSAC、RZERC 和 RSSAC 决策委员会。

尽管其章程和运营程序文档试图明确定义这些小组的角色和职责，但我们的研究发现 *事实上和法律上* 均含混不清，这影响了 RSSAC 有效履行其职责的能力。虽然只有 RSSAC 和 RSSAC 决策委员会的章程和运营程序在 RSSAC 的范围之内，但在这些文档中澄清角色和职责将更有助于实现与 SSAC 和 RZERC 的合作。