



大会

第六十六届会议

暂定项目表* 项目 17

信息和通信技术促进发展

经济及社会理事会

2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日-29 日，日内瓦

临时议程** 项目 13(b)

经济和环境问题：科学技术促进发展

在有关因特网的公共政策问题上加强合作

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会在其第 2010/2 号决议中，邀请秘书长，举行所有会员国和其他利益攸关方参加的开放而包容的协商，并要求将协商成果将通过理事会报告大会第六十六届会议。本报告就是因应这项请求提交的。

主管经济和社会事务副秘书长在 2010 年 9 月至 12 月组织了协商。提供投入者对令人关切的公共政策、处理这些问题的国际合作机制以及联合国和其他实体在推动在这些领域加强合作的进程方面的作用进行了反思。

* A/66/50。

** E/2011/100。

一. 背景情况

1. 在因特网治理方面加强合作的呼吁是在 2005 年于突尼斯举办的信息社会世界首脑会议第二阶段的成果中发出的。会员国确认，有许多交叉的国际公共政策问题应受到重视，它们没有得到现有机制的适当处理。

2. 《信息社会突尼斯议程》¹ 得到大会第 60/252 号决议赞同，它虽然没有确切界定加强合作，但确认所有利益攸关者均应发挥各自的作用。还具体提到政府需要在有关因特网的国际公共政策问题上平等地发挥作用和行使职责，而且各国政府有必要与所有利益攸关者协商制定这一政策。

3. 在《突尼斯议程》框架内，尤其是第 68 至第 71 段，秘书长被授予启动加强合作进程、根据法律程序尽快推进工作的任务。会员国还要求有关组织展开由所有利益攸关者参与的加强合作进程，就此每年报告实际完成情况。

4. 秘书长响应呼吁，邀请十个组织报告它们为加强合作而采取的步骤，并以其 2009 年 3 月 13 日关于信息社会世界首脑会议成果执行情况报告 (A/64/64-E/2009/10) 通过经济及社会理事会向大会转交了所收到的回复摘要。这十个组织是在 2006 年秘书长因特网治理问题特别顾问与所有利益攸关群体讨论的基础上选定的。²

5. 大会在第 63/202 号决议中，请秘书长向经济及社会理事会提交一份报告，其中提出关于如何开展加强合作进程的建议。秘书长写信给这十个有关组织，请它们提供建议。收到的回复摘要载列于 2009 年 6 月印发的秘书长关于就有关因特网的公共政策加强合作的报告 (E/2009/92)，2010 年 7 月印发了一份最新情况说明 (E/2010/CRP.4)，对之作补充。

6. 经济及社会理事会在第 2010/2 号决议中，注意到秘书长关于加强合作的报告 (E/2009/92)，邀请联合国秘书长在 2010 年年底举行所有会员国和所有其他利益攸关方参加的开放而包容的协商，“以协助加强合作的工作，以便如《突尼斯议程》第 35 段所述，通过所有利益攸关方均衡地发挥作用和承担责任，使各国政府平等地在有关因特网的国际公共政策问题上，而不在不影响这些问题的日常技术和业务事项上，发挥作用和承担责任”。理事会指示将协商成果通过经济及社会理事会提交大会第六十六届会议审议。

¹ 见 A/60/687。

² 这些组织是：因特网指定名称号码管理公司、国际电信联盟、万维网集团、欧洲委员会、因特网学会、经济合作与发展组织、联合国教育、科学及文化组织、世界知识产权组织、号码资源组织。另有一个组织，即因特网工程工作队，自行提交了一份报告。

7. 大会在第 65/141 号决议中，也注意到关于加强合作的 2009 年报告，同时确认需要促进发展中国家的政府间组织参加今后的协商。大会强调为充分按照《突尼斯议程》第 71 段规定的任务而加强合作的重要性和紧迫性，欢迎经济及社会理事会决定邀请秘书长就此与所有会员国和所有其他利益攸关方协商。

二. 根据经济及社会理事会第 2010/2 号决议举行的关于加强合作的公开协商的组织

8. 根据理事会第 2010/2 号决议，主管经济和社会事务副秘书长代表秘书长在 2010 年 9 月到 12 月的 4 个月时间里就有关因特网的公共政策加强合作举行了公开协商。向联合国所有会员国、常设观察员、联合国系统各机构、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织、国际电信联盟(国际电联)部门成员以及不在上述群体之列但经认可参加信息社会世界首脑会议的实体发出了邀请。参与科学和技术促进发展委员会工作的经核定的学术和商业实体也有资格参加。共请约 150 个个国际组织以及约 3 500 克民间社会和私营部门实体提供投入。

9. 利益攸关者有以两种方式提供投入的机会。它们可以在协商期间的任何时间以任何形式提交书面评论，也可以参加拟于 2010 年 12 月 14 日在纽约举行的面对面会议。有的建议，提供投入者在编写意见时，首先要反思哪些有关因特网的国际公共政策问题没有得到现有机制的适当处理，应当开展哪些工作来加强这些领域的国际合作。

10. 如下表所示，各国政府、国际组织、民间社会行为体和私营部门实体共提出了 85 项书面和口头意见。这些意见包括不同利益攸关群体的指定代表的陈述，以便表达尽可能广泛的意见。国际商会代表私营部门发了言。具有联合国咨商地位的非政府组织会议代表民间社会组织发了言。

11. 此外，13 个参与者利用在面对面会议临近结束时所提供的机会彼此进行了公开讨论。在编制本报告时考虑到了所有意见，不管是送交秘书处的书面意见还是在于纽约举行的面对面会议上当面表明意见。³

对公开协商提供的投入数目

利益攸关群体	2010 年 9 月-12 月 提交的书面意见	在 2010 年 12 月 14 日面对面会议上的陈 述	在公开讨论期间的 非正式干预	共计
政府	11	13	8	32
国际组织	7	1	0	8
民间社会	32	7	3	42

³ 协商的完整记录可在下列网址查得：<http://www.unpan.org/dpdm/wsisfollowup>。

利益攸关群体	2010年9月-12月 提交的书面意见	在2010年12月14 日面对面会议上的陈 述	在公开讨论期间的 非正式干预	共计
私营部门	9	5	2	16
共计	59	26	13	98

三. 令人关切的公共政策问题

12. 向关于加强合作的公开协商提供投入者确定了范围广泛的公共政策问题，强调因特网治理的学科间性质及其与发展目标的广泛关联。参加者回顾《日内瓦原则宣言》和《突尼斯议程》，广泛确认因特网是以人为中心的、包容的、注重发展的非歧视性信息社会的一项中心要素。同时，将因特网作为公众可利用的一项全球设施加以管理提出了与国际安全、人权和法律有关的重要问题。

13. 有的实体确认，自信息社会世界首脑会议举办以来，在许多组织和范围广泛的问题领域，已在不同程度上加强了就有关因特网的国际公共政策问题开展的合作。但有的指出，存在进行持续对话的空间，尤其是鉴于各国在国际公共政策制定方面的权利和责任，有在各国间进行持续对话的空间。

14. 不过，鉴于因特网治理的多方面性质以及事关不同利益，据认为，对加强合作的普遍性看法是作用有限。一些提供投入者指出，应更具体地确定所关切的问题。在这方面，进行更有成效的讨论之后，会拟订出国际公共政策事项的实质内容并开展通过其就这些问题加强合作的进程。例如，利益攸关者不应泛泛地讨论因特网治理促进发展问题，而是可注重具体的政策问题，包括国际因特网的互连费用、网络的中立性以及隐私和数据的保护，以确定一致之处和供进一步审议的领域。

15. 政府、国际组织和民间社会实体的大多数意见倾向于要求具体确定有关因特网的公共政策问题。另一方面，私营部门实体则强调，作为原则问题，应与工商界协商，并促进旨在扩大因特网使用范围的公私伙伴关系。

16. 问题是，鉴于过去五年在与因特网有关的安全、发展、人权和法律方面取得的进展，并鉴于不断变化的技术情况，应探讨哪些令人关切的公共政策问题。若干提供投入者提到信息社会世界首脑会议的成果。它们指出，首脑会议曾收到秘书长因特网治理问题工作组的一份报告，该报告是首脑会议在其第一阶段要求编制的，以订立因特网治理的工作定义，确定与因特网治理有关的公共政策问题，并形成对各利益攸关群体各自作用和责任的共同认识。⁴

⁴ WSIS-II/PC-3/DOC/5，可在 www.itu.int/wsis 查得。

17. 若干政府利益攸关者建议，《突尼斯议程》所反映的工作组的工作，可在拟定相关机构的现有优先问题时作为参考，同时考虑到过去的发展以及或许已出现新问题的可能性。在世界首脑会议上确定的有关因特网的公共政策问题包括：网络安全、保护个人信息、隐私和数据、阻止垃圾邮件、信息自由、电子商务、消费者的保护、电子政府、国际互联费用、能力建设和技术转让、信息与通信技术教育、培训和劳动者队伍的发展、使用多种语文、投资与创新、至关重要的因特网资源的管理、以及服务是否可负担得起、可靠和质量。与会者在公开协商中对许多此类问题进行反思，并作了不同程度的强调和解读。

18. 民间社会的许多实体敦促审议具体的政策成果，并重视能力建设，以应对发展和人权的各个方面，同时呼吁除其他外增加在保健、教育和儿童保护领域对信息和通信技术应用的投入。其他实体提到决定因特网演变和使用的共同原则、规范、规则、决策程序和方案。为此，在协商中再次提请注意《突尼斯议程》在推动信息和通信技术促进发展这一范围广泛的挑战与加强利益攸关者的能力以根据多边、透明和民主的日内瓦原则参与因特网治理这一相关的、但更为狭义的目标之间的区分。

19. 《突尼斯议程》还确认有必要在与因特网有关的国际公共政策制定方面、而不是在不影响国际公共政策问题的日常技术和业务事项上加强合作。对因特网管理的法律、标准制定与行政职能也做了同样的区分，若干利益攸关者呼吁确认政府在公共政策的制定方面的作用以及技术组织对因特网演变、运作和发展的贡献。与会者表明观点强调，不仅需要考察目前哪些具体问题令人关切，而且要注意国际政策制定机构、标准制定机构和行政机构之间在这些问题上的法律和管制责任分配。

四. 国际合作机制

20. 《突尼斯议程》第 69 段强调需要加强合作，以便使政府能在有关因特网的国际公共政策问题上发挥作用和行使责任。不过，信息社会世界首脑会议成果文件并未具体说明应如何设计加强合作进程、可加强合作的手段、或如何在实践中体现出理想的成果。

21. 对于加强合作的程序存在不同意见。一些实体认为，加强合作是指政府之间在比如说联合国主持下的审议工作。其他实体则认为，加强合作采用多种不同形式，应由利益攸关的各不同群体参与，例如通过因特网治理论坛会议或者双边或多边安排进行参与，如 2009 年 12 月因特网指定名称号码管理公司与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）就因特网使用多种语言问题达成的合作协议。

22. 尽管在实际如何加强合作问题上存在多种立场，但似乎各种意见都认为，因特网治理牵涉到合作的许多方面和许多层次，需要进行适合不同类型的政策创新

的多种形式利益攸关者协商，而且需与适当的法律程序保持一致。同时，可将有关机构的法律程序更新，使之更能顺应创新、技术变化、对公私伙伴关系的兴趣以及扩大因特网以使之成为一个全球公共设施。

23. 向公开协商提供投入的若干实体指出在因特网指定名称号码管理公司内部的机构安排的演变，尤其是美国商务部与因特网指定名称号码管理公司成功缔结《承诺声明》，认为这表明在合作管理至关重要的因特网资源方面的进步。该协议于2009年10月1日生效，它宣布因特网指定名称号码管理公司是独立的、不受任何实体控制。它还重申该公司的政府咨询委员会在就从技术上协调域名制度的公共政策问题提供投入方面的作用。一些利益攸关者指出，它们希望以《承诺声明》为基础，使因特网治理进一步国际化，并进一步促进多边原则。

24. 不断提到联合国和国际电联理事会可采用的国际合作机制。有的提到教科文组织、世界知识产权组织和其他组织在其各自的具体专业领域的贡献。有的具体提到科学和技术促进发展委员会，因为它的任务是协助大会和经济及社会理事会指导落实信息社会世界首脑会议的成果，就相关问题制定共同政策，并商定适当的行动。

25. 一些提供投入者提议在科学和技术促进发展委员会下设立一个常设工作组，以便在秘书长支持下，拟定就有关因特网的公共政策问题加强合作的体制计划和路线图。其他实体则建议就有关因特网的国际公共政策问题在联合国系统内部设立一个更为长期的委员会，可以经济合作与发展组织信息、通信和计算机政策委员会为模式。

26. 有的提到制定一整套全球适用的因特网治理原则，包括与管理至关重要的因特网资源相关的原则，以此作为加强合作进程的一项可能成果。提议的其他实质性成果包括：发展能力承诺、改善尤其是农村地区和最不发达国家的上网便利、应对安全挑战的技术援助、培训方案、就电子犯罪和合同纠纷进行裁决的国际机制、以及与各种关切问题、如上文第三节所述问题相关的一系列其他政策、管制和技术规范。

27. 提供投入者在评论中所确定的进程与问题之间的密切关系突出表明，成果的范围和权威将取决于负责制定该成果的国际合作机制。相反，一个适当的合作机制的选择将取决于最终结果的预定范围和权威。更具体地说，应由一个具有全球代表性的实体、如联合国来处理全球政策问题，而区域问题则由具有区域代表性的实体、如欧洲委员会处理。与电子商务有关的法律事项可由联合国国际贸易法委员会这样的实体负责探讨，而与言论自由有关的国际公共政策问题可由教科文组织理事机构提供指导。

28. 有的提出，这些机构经审议制定的政策应与现有的国际法相一致；不过也有实体指出，反之亦然。需要考虑到这一新媒介的特色，有时对国际法加以更新。

29. 已经取得广泛一致的一种意见认为,根据信息社会世界首脑会议的原则以及关于以人为中心的、包容的、注重发展的信息社会这一共同设想,与利益攸关者持续进行对话,应当是相关的国际合作进程的一个明确特点。有的举了若干例子说明生产性协商机制,其中包括经济及社会理事会与非政府组织的长期安排、私营部门实体作为国际电联部门和研究小组成员、相关组织对国际电联四年一次的全体会议有关因特网治理讨论的参与、以及因特网指定名称号码管理公司公共审查进程和政府咨询委员会。

30. 一些观察员表示,利益攸关者协商在各种论坛中日益突出,有力地、甚至确定性地表明在因特网治理领域合作的加强,而这些努力应得到称赞和鼓励。若干协商参与者认为,加强合作本身可被视为通过正式或非正式安排推动多利益攸关者对话的一个进程。他们表示,在对眼下的问题形成共同认识方面,以及在为处理这些问题提供一个合作框架方面,已经取得了重大进展。

31. 对于许多实体来说,最重要的协商机制之一是因特网治理论坛,据认为该论坛在就相关问题引导公众舆论方面发挥了重大作用,为讨论至关重要的因特网资源的管理提供了一个机会,并对在其他方面作出的决定产生了重要影响。该论坛还被认为推动了信息和经验交流、建立共识、技术转让和能力建设。总之,该论坛为在所有利益攸关群体之间形成对因特网治理问题的共同认识提供了一个平台,并提供了一个开始处理这些问题的合作框架。

32. 可采取若干步骤鼓励发展中国家更多地参与论坛,但这些改进以及对其职能和工作方法的其他改进将由科学和技术促进发展委员会另行处理,以此作为通过经济及社会理事会向大会下届会议提供的投入。

33. 其他实体认为,加强国际合作进程尚未开始,现有安排并没有确保平等地增强政府的能力,以在国际公共政策制定方面发挥其作用,履行其责任。它们呼吁设立一个新的机制,例如规定专门讨论因特网治理任务的独立的政府间平台。

34. 有的实体指出,经济及社会理事会在其第 2010/2 号决议中确认,秘书长应通过两个不同的、但可能是互补的进程来开展实现加强合作的工作并举办因特网治理论坛。与会者对可能的关联性质进行了反思,并指出《突尼斯议程》确认了政府的政策制定作用,在有关因特网的公共政策问题方面的权力属于国家主权。同时,政府必须考虑到所有利益攸关者的意见。有一位与会者建议,以符合相关的政府间机构程序的方式,将秘书长根据论坛会议记录编制的摘要说明转交这些机构,以此作为对政府审议的投入。

五. 秘书长的作用

35. 《突尼斯议程》认为秘书长应发挥重要作用,促进就有关因特网的公共政策问题加强合作。政府间组织,如联合国,被认为应在协调有关因特网的公共政策

问题方面发挥推动作用。若干提供投入者申明了联合国系统的作用，但也存在不同意见，有的认为秘书长应采取主动，促进政府和其他利益攸关者间的合作；有的认为秘书长应针对大会和其他政策制定机关的请求，考虑到重申不同利益攸关群体的作用和责任的《突尼斯议程》第 35 段，继续提供协助。

36. 提出评论意见者一般认为，秘书长应就有关因特网的各种公共政策事项和所伴随的进程，与政府和其他利益攸关者举行进一步协商。这可以采取与 2005 年因特网治理工作组相类似的形式，当时该工作组的任务是编制一份报告，以便利信息社会世界首脑会议第二阶段的谈判。这可包括由来自不同学科的发展专家参与的非正式讨论，以及由秘书长就有关因特网的具体公共政策问题编写供国际社会审议的相关报告，包括关于在令人关切的具体问题方面取得的进展情况的审查。

37. 有的实体注意到其他政府间组织根据关于其各自任务的明确认识提供的投入。在这方面。为秘书长规定的任务是根据大会关于联合国经济和社会领域各次主要会议和首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动的第 57/270 B 号决议，通过联合国系统行政首长协调理事会和其他合作机制，继续发挥协调作用。有的实体特别提到国际电联与可在拟定与因特网有关的技术标准方面发挥重要作用的其他组织之间合作的重要性。

38. 有的实体建议，联合国系统根据《突尼斯议程》继续促进能力建设，而《突尼斯议程》呼吁秘书长推动包括民间社会和工商业在内的不同利益攸关者之间开展活动，以协助各国政府落实信息社会世界首脑会议的成果。

39. 最后，提供投入者总的来说一致认为合作已在许多方面展开，但可在某些领域予以加强；可确定和讨论令人关切的具体问题；自 2005 年信息社会世界首脑会议举办以来并非在所有问题上都取得了相同的进展；应以有益的方式利用现有的合作机制。