

俄乌冲突背景下的国际互联网秩序治理

——以乌克兰方面关于制裁俄罗斯互联网基础设施的主张为例

一、事件回顾

自俄罗斯和乌克兰爆发武装冲突以来，两国之间的矛盾已由地面空间延伸至网络空间。2月28日，以“帮助用户获取可靠信息，阻止虚假消息和政治宣传”为由，乌克兰副总理、数字转型部部长 Mykhailo Fedorov 致函互联网名称和数字地址分配机构（ICANN），主张对俄罗斯有关互联网基础设施实施制裁：一是撤销俄罗斯方面的多个国家顶级域名，二是撤销俄罗斯相关域名的数字证书，三是关停位于俄罗斯境内的互联网根域名服务器节点。作为对上述要求的回应，ICANN 总裁兼首席执行官 Göran Marby 于3月2日发表公开回函，阐明该机构关于维护全球统一互联网的主旨和立场，并拒绝乌克兰方面的单边主张。此次事件引发国际社会广泛关注，国内外技术社区围绕互联网组织的立场展开激烈讨论。

本文将详细分析此次事件，包括：ICANN 在互联网运作的过程中担任的角色，进而让乌克兰政府认为 ICANN 拥有打击俄罗斯互联网正常运行的能力；在西方国家的企业、机构（如 Apple, Oracle 等）普遍采取措施制裁俄罗斯的背景下，ICANN 仍保持中立立场，拒绝对俄罗斯进行制裁的原因；乌克兰政府向 ICANN 提出的三大要求会对俄罗斯互联网造成的影响；对于 ICANN 来说，实现乌克兰政府的要求，技术和政策上的难度；通过这次事件，给出相关建议。

二、ICANN 运作模式及原则

ICANN 是互联网名称与数字地址分配机构，拥有特别的运作模式。区别于传统基于国家行为的体制，ICANN 是一个集合了全球互联网企业、技术及学术各领域专家的多利益攸关方机构，是围绕一种全球共享资源而形成

的新型国际性管理体制。中国在 ICANN 正式成立之前，就有不少专家学者积极参与，并在其中扮演重要角色。

ICANN 的核心使命是对全球互联网的独特标识符总体、系统地协调，特别是确保互联网独特标识符的稳定、安全运作。其主要涉及的技术协调功能，对于互联网的稳定以及互操作特性至关重要。ICANN 通过界定互联网标识符中的财产权利，并对它们的供给和消费进行监管来实现它的目标。

ICANN 具有在三个领域进行政策制定和强制实施的能力：第一个是界定和强制实施域名财产权，包括对域名分配的各种知识产权进行认定和保护，并基于此解决相关争议；第二个是监管和控制域名供给行业的经济运作。ICANN 通过它对根的控制，监管顶级域名的供给，并对域名行业的价格、职责履行和市场结构进行规定；第三个是辅助法律实施部门对用户进行监管。目前，此职责主要涉及知识产权保护和 WHOIS 数据使用。

ICANN 在原则上致力于互联网的正常运行，因此在冲突中趋于中立。依据 ICANN 章程，ICANN 负责管理互联网唯一标识符，并促进其安全性、稳定性和弹性；ICANN 是一家非营利的公共福利公司，不为任何个人谋取私人利益。作为一个独立对技术组织和技术协调者，ICANN 致力与采取行动，确保互联网运作不被政治化，其建立是为了确保互联网正常运行，而不是利用其协调作用进行制裁，进而阻止互联网运行。

三、关于乌克兰方面的主张分析

在乌克兰方面致 ICANN 的函中，主张撤销俄罗斯方面的国家顶级域名和相关域名的数字证书，并关停位于俄罗斯境内的根域名服务器节点。从技术和政策的角度，逐项对乌克兰方面的制裁要求进行分析，并讨论 ICANN 方面的立场。

（一）撤销俄罗斯方面的国家顶级域名

国家顶级域名由 ICANN 分配给国家（地区）层面的互联网信息主管部门，旨在为本地区提供更为便捷的域名服务。乌克兰方面主张撤销的俄罗斯

国家顶级域名共三个，包含.ru（俄罗斯国家顶级域名）、.su（前苏联国家顶级域名）和.рф（俄罗斯国家顶级域名的西里尔文形式）。公开资料显示，当前上述顶级域名下属已有超过 500 万域名投入使用；由于互联网域名空间构成层次结构，撤销顶级域名将导致所有下属域名同时废弃，可能导致区域性的大面积网络中断事件。

ICANN 在国家顶级域名的维护方面一直保持中立，并不主张特定的国家顶级域名应被创建或撤销。具体地，ICANN 对国家顶级域名的创建参照国际标准化组织制定的 ISO 3166-1 国家（地区）代码标准执行；若国家（地区）代码得到 ISO 标准认定则应当维持其对应的顶级域名，因此乌克兰方面的主张在技术层面不符合国家顶级域名的管理规定。在政策层面，ICANN 方面在回函中重申其作为多边参与的非盈利性机构，致力于保障国际互联网标识符系统的统一和稳定运行；响应对别国互联网基础设施的单边制裁主张将对全球互联网的信任体系产生“灾难性和永久性的破坏”，因此不能满足乌克兰方面的要求。

（二）撤销俄罗斯相关域名的数字证书

数字证书用于互联网主机间的身份认证，是进行加密通信的必要条件。撤销数字证书将导致主机间无法建立加密信道，在特定环境下可能阻断用户对部分域名（例如银行系统等安全要求较高的网站）的访问。事实上，数字证书的签发和维护由全球数百个机构共同参与，然而其中并不包含 ICANN。从技术和政策的角度，ICANN 均无法实现数字证书的签发或撤销，因此不能满足乌克兰方面的要求。

（三）关停位于俄罗斯境内的根域名服务器节点

根域名服务器位于互联网域名解析结构的顶端，负责提供顶级域名服务器信息，是域名解析服务的重要基础。当前，全球已部署的根服务器节点超过 1500 个，由 12 个独立机构分别管理，均提供唯一版本的根域名数据。乌克兰方面主张关闭的共 4 个根域名服务器节点分别位于俄罗斯莫斯科和圣彼得堡；从技术层面分析，在全球根域名服务器节点众多的背景下，少量关

停并不会对俄罗斯或国际互联网的运行产生显著影响。在政策层面，ICANN 方面在回函中指出，根域名服务器系统在全球部署多个节点并由独立机构共同管理，因此不能满足乌克兰方面的要求。

四、总结和建议

ICANN 此次对乌克兰方面的要求均予以拒绝，除去技术层面因素外，很大程度上源于其自身的性质。作为全球性非营利性机构，ICANN 在政策层面保持中立，无法响应对别国互联网基础设施的单边制裁主张。基于本文关于此次事件的分析，提出以下方面建议：

（一）构建参与国际互联网治理事务的持续性战略

ICANN 和其他多个国际互联网组织采用多利益相关方的运行模式，通过达成共识和规则维护互联网的统一和稳定运行。国内技术社区参与国际互联网组织和事务的现状呈现散发和碎片化特点，缺乏对提案的深入推进。构建持续性战略，激励相关领域学者积极参与国际互联网组织有关会议和事务，提升我国学者在互联网组织的影响力。

（二）加大互联网治理高级人才的培养和支持力度

在鼓励我国学者参与国际互联网组织事务的同时，应当加大对互联网治理高级人才的培养力度。支持高级人才竞选相关组织高级管理人员（例如 ICANN 董事会成员等），以获取更大话语权。