



新 gTLD 计划 解释性备忘录 注册机构与注册商分离

发表日期：

背景 — 新 gTLD 计划

ICANN 成立于十年前，是一个非营利性的多利益主体组织，致力于协调互联网的寻址系统。自从成立以来，其基本宗旨之一就是在确保互联网的安全性和稳定性的同时，促进域名市场的竞争，这一宗旨得到了美国和其他国家/地区政府的认可。互联网的寻址系统目前局限于仅有的 21 个通用顶级域名，此次扩展将给它带来更多创新、选择和改变。世界上有 15 亿的互联网用户，这一数字还在不断增长，多样化、选择和竞争成为全球网络持续成功和扩展的关键。

在作出启动新一轮 gTLD 申请的决定后，将进入一个由全球互联网社群各方人士参与的详细而又冗长的咨询过程。来自各个利益主体—政府、个人、民间团体、企业和知识产权各方、技术社群—的代表将展开为期超过 18 个月的讨论。2007 年 10 月，作为协调全球互联网政策的 ICANN 下属组织之一的通用名称支持组织 (GNSO) 完成了关于新 gTLD 的政策制定工作，并通过了一套建议方案。为该政策制定作出贡献的有：ICANN 的政府咨询委员会 (GAC)、一般会员咨询委员会 (ALAC)、国家和地区代码名称支持组织 (ccNSO)，以及安全性和稳定性咨询委员会 (SSAC)。政策制定流程的高潮部分是 2008 年 6 月在巴黎召开的 ICANN 会议上，ICANN 董事会作出的一项关于采用社群制定的政策的决定。欲了解政策制定流程的详细摘要及成果，请登录 <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/>。

本文是一系列文件中的一部分，该系列文件由 ICANN 作为解释性备忘录发表，以协助互联网社群更好地理解《提案索取函》(RFP)，也称为《*申请人指导手册*》。在《提案索取函》的公众意见征询期，互联网社群可对该提案进行详细审核并提出意见。随后将利用收到的意见对文档进行修订，以制定最终的《提案索取函》。ICANN 将于 2009 年上半年发布最终的《提案索取函》。有关新 gTLD 计划的最新信息、时间表以及活动，请访问 <http://www.icann.org/en/topics/new-gtld-program.htm>。

请注意，本文件只是供讨论使用的草案。潜在申请人不应依赖任何关于新 gTLD 计划拟议的细节，因为此计划有待进一步的咨询和修订。

本文要点综述

- 应社群要求，ICANN 委托美国查尔斯·里弗顾问公司 (Charles River Associates, CRA) 就注册机构与注册商分离政策展开研究并作出独立报告。
- CRA 报告建议有限地解除对注册机构与注册商共有制的限制。在华盛顿特区和洛杉矶举办了开放式咨询，此外还举办了一个公众意见论坛，借以探讨可能的共有模型。
- 综合以上报告和讨论结果得出可能的有限共有模型，该模型包括在修正后的《申请人指导手册》以供讨论。

第 1 章：引言

几年来，社群中的注册机构、注册商以及利益主体纷纷就注册机构与注册商分离这一主题向 ICANN 献计献策。在制定有关推出新顶级域的政策期间，通用名称支持组织 (GNSO) 提出了如下建议：

注册机构在注册域名时只能使用 ICANN 认可的注册商，并且对这些注册商应一视同仁。
(请参见 <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm> 建议 19)。

2007 年 11 月在美国加利福尼亚州洛杉矶市举办的第 30 届 ICANN 国际公开会议期间，ICANN 就 GNSO 的建议举办了一次开放式会议。与会者就注册机构与注册商分离和可能的模型提出了许多观点。

ICANN 承诺要着力研究关于注册机构与注册商分离的要求，以及解除此类限制对市场、尤其是对注册人所产生的影响。

开放域名空间旨在促进竞争，以使互联网用户和注册人受益。放宽分离要求可以推动新产品的开发，也可以营造使新生注册机构更容易成长的环境，从而使注册人受益。

本文详细介绍了注册机构与注册商分离引起的问题，并介绍了在讨论 CRA 报告的咨询过程中收到的建议模型。本文分为以下 3 个部分：

1. **CRA 报告** — 概述查尔斯·里弗顾问公司重新审视注册机构与注册商分离政策后提

供的报告。

2. **征询期** — 描述在 CRA 报告的意见征询期内收到的意见。
3. **员工提议的模型** — 详细介绍提议的模型，该模型是通过讨论注册机构与注册商分离的咨询进行综合并引入新 gTLD 得出的。

第 2 章：CRA 报告

本章概述查尔斯·里弗顾问公司就注册机构与注册商分离政策提供的报告《重新审视注册机构与注册商分离政策》。该报告讨论了注册机构与注册商分离政策对现有环境的影响。

该报告主要关注注册人以及解除或保留限制对注册人的影响。

重新审视注册机构与注册商分离政策

ICANN 成立之初，就以促进注册机构职能和注册商职能间的竞争为核心价值。ICANN 最初的一大成就便是增加了域名在零售一级的竞争。

在注册机构与注册商之间的关系方面，ICANN 的政策也在与时俱进。目前的 gTLD 注册协议禁止注册机构直接或间接收购注册商 15% 以上的所有权（自 2001 年实行至今）。

ICANN 已委托查尔斯·里弗国际顾问公司 (CRA) 就上述社群讨论以及 ICANN 董事会的以下两项决议展开经济研究：1) ICANN 董事会于 2006 年 10 月 18 日作出的决议，即搜寻与注册机构和注册商市场相关的更多信息；2) ICANN 董事会于 2008 年 6 月 26 日作出的决议，即就制定和完成新 gTLD 政策的详细实施计划给予指导。

CRA 在 2008 年上半年对社群成员进行了访谈，研究过程持续数月。该顾问公司依据其在经济领域的专业知识、所作的研究以及在 2008 年 2 月至 6 月对各利益主体的访谈出台了此报告。CRA 出台的这份题为《重新审视注册机构与注册商分离政策》的报告于 2008 年 10 月 24 日至 12 月 23 日公之于众，以征询公众意见。可访问 <http://www.icann.org/en/topics/new-gtld-crai-report-24oct08-en.pdf> 获得此报告。

CRA 的这份报告就注册机构与注册商之间的关系提出了一些建议。特别是，其中有两项提议对于实施新 gTLD 计划来说可能是行之有效的。

首先，CRA 提议，对于“同一组织”¹ TLD，应允许该组织同时担任注册机构和销售二级域名订阅服务的注册商。

其次，CRA 提议，注册商只要满足如下条件即可被注册机构收购：属全资子公司并且不销售自己所运营的 TLD 下的二级域名订阅服务。

此报告陈述了注册机构-注册商市场的历史，从 1999 年以前，到 2001 年的《VeriSign 注册协议》，再到 2005 年新 gTLD 的推出，一直论及当今市场中注册商的使用情况。

就在 CRA 研究注册机构与注册商分离政策的同时，旨在推出新 gTLD 的流程也在付诸实施。大量瞄准了目标社群的积极申请人都打算提交申请。人们预计，在启动基于社群的 gTLD 后，各种可选的命名、识别和社群方案将得到显著改进，从而使注册人直接受益。

该报告指出，根据经济学理论及其他行业的实践经验，在可以实现纵向一体化的情况下强制实行所有权分离政策，有时会非但不能促进有效的市场竞争，反而会起到阻碍作用；与此相反，相互持股则有助于共有实体对服务进行创新性捆绑，从而为注册人提供新型的服务。

该报告表明，纵向一体化可促进新 gTLD 的增长，推动注册机构创新；而解除 15% 的收购限制则可以鼓励注册商收购注册机构。

报告中还列举了实行分离政策可有效维护公平竞争场所的情况。CRA 指出，所有权分离政策可降低出现差别待遇的风险，这一点符合机会均等条款的要求。CRA 还表示，所提议的部分新 gTLD 模型与纵向结构分离并不相容（例如，报告中提到了私有或“.brand”类型的 TLD）。

这份 CRA 报告建议在一定范围内，尽可能解除目前对纵向结构分离的限制：可能需要分多步来解除这些限制。CRA 推荐了以下两种逐步解除限制的候选模型供讨论之用：其一是“同一组织”TLD；其二是一种混合模型，即在注册商不为自己所拥有（或所属）的注册机构服务的条件下，允许注册机构拥有该注册商。这两种模型供展开讨论之用。CRA 的这份报告表明，对于在最高限价条件下运营的注册机构，倾向于纵向结构分离和机会均等政策的论据不够有力。

值得注意的是，目前的 gTLD 注册机构中存在有限相互持股或自主管理的

¹“同一组织”TLD 在任何合约安排中均不存在，CRA 出于讨论需要提出此概念。这份报告中对此概念有更为详细的阐述。

例子。RegistryPro (.PRO TLD) 的母公司是 ICANN 认可的注册商 Hostway。MuseDoma 自主管理多达 4,000 个 .museum 域名。CORE (互联网注册商委员会) 担当 .museum 和 .CAT 的后端注册机构运营商, 但同时又是 ICANN 认可的注册商。

GoDaddy 引用了一些现成的例子 (Hostway 与 .PRO、创立 .INFO 的注册商联合会、VeriSign 对 .TV 的管理, 以及 GoDaddy 以合资企业形式运作 .ME) 来支持注册机构与注册商相互持股的模式。“在几大 ccTLD 域名空间中不存在这种整合限制, 但并未因此而衰败, 竞争也是非常激烈, ccTLD 空间依然不断增长。”

第 3 章：注册机构与注册商分离政策咨询会

ICANN 在 2008 年 10 月 24 日至 12 月 23 日期间就该 CRA 报告征询公众意见。在此期间共收到 32 项意见。ICANN 还举办了两次咨询会 — 分别于 2008 年 12 月 11 日在美国华盛顿特区和 2008 年 12 月 19 日在美国加利福尼亚州的玛丽娜德尔瑞举办。咨询期间所收到意见的完整摘要公布在 <http://forum.icann.org/lists/crai-report/msg00035.html> 上。

这些意见划分为以下类别：支持继续实行注册机构与注册商分离政策，支持有限相互持股和支持无限制相互持股。所有模型都要求继续对注册商进行认证，使用认可的注册商来注册二级名称，以及实施要求公平对待注册商的注册机构合同条款。

无限制相互持股意味着，注册商可以不受限制地销售和注册相应注册机构所拥有的域名。有限相互持股意味着，注册商可以销售和注册该注册机构所拥有的域名，但不能超过一定的阈值。超出此阈值后，该注册机构只能使用其他认可的注册商。

相互持股 — 有限阈值模型

2008 年 12 月 11 日在华盛顿特区就注册机构与注册商分离政策举办的咨询会期间，Network Solutions 的 Jon Nevett 提出了下面的模型。此模型以遵守以下保障措施为基础：

- 注册机构与注册商在职能方面应该分开；
- 注册机构必须继续通过注册商销售域注册服务；
- 注册机构应公平对待各注册商；
- 除了有限的例外情况之外，注册商不应销售附属注册机构的域服务；
- 若注册机构要对域续签服务的定价进行任何变更，必须在变更前的合理期限内发布通知；
- 针对拥有市场势力的注册机构，ICANN 应继续实施现有的市场保护政策。

总体而言，此模型支持 CRA 报告中提出的建议，即注册机构和注册商可以是企业附属机构，但只要存在并强制实施市场保护机制，注册商便不得销售附属公司的域名服务。

通过继续要求 ICANN 对注册商进行认证和使用认可的注册商，可确保注册人能继续享有某些保护和益处。注册商应在千里之外的第三方提供商处维护一份独立的托管数据。这份数据应经过审核，并且现行的协议规定了在哪些情况下会将这份数据传送至其他认可的注册商。注册商还应提供一个客户界面以方便域名注册，有效的竞争环境会促使注册商开发出用户友好的界面。

由于此模型设有阈值，因此它允许：

- 注册机构通过附属的 ICANN 认可注册商销售域名服务，直到该注册机构达到某一域名阈值（如 100,000 个域名）为止。
- 一旦达到此阈值，注册商便不能再接受新的注册申请，但可以管理其现有的注册用户群。
- 注册商无需负责收回这些域名的使用权。
- 继续实施其他的市场保障措施。

关于此模型的一项意见认为，此模型有助于新生注册机构和小型注册机构达到一个可持续的注册量，从而赢得市场竞争力。这样，对于基于社群的小型 TLD，了解其需求的附属注册商就可以支持该 TLD。

此外，据称此模型可以支持所谓的“同一组织”TLD，而无需创建这种分类（普遍认为它难以创建）。

其他一些意见建议在此模型的基础上作出改动，比如将阈值设为 20,000 至 100,000 个域名。在所有情况下，注册机构都必须为所有注册商提供均等的机会。

另一模型支持如下建议：注册机构可以不使用认可的注册商而直接向注册人提供注册服务，但不能超过某一阈值（如 50,000 个域名）。

在 2008 年 12 月 11 日举办的华盛顿咨询会期间，DotCoop 指出，他们可以支持上限为 100,000 个域名的阈值模型，作为一项合理、长期的注册机构启动方法。DotCoop 表示，如果他们以前能够继续支持由附属注册商管理的域名，而不是在启动六个月后收回其使用权，将可以避免他们遇到的许多问题。

其他一些人之所以支持阈值模型（域名数量上限各异）这一概念，是因为此模型有助于支持针对小型语言或文化社群提议的 TLD，从而允许它们直接服务于其他注册商可能极少关注的社区。

gTLD 注册机构社群也支持此阈值概念，他们表示：

“可以提出一个数字注册阈值，低于此阈值时可以放宽这些要求，高于此阈值时则实施这些限制。RyC 认为，应就阈值的大小以及超过阈值的注册机构如何适应新的限制展开进一步研究。”

Melbourne IT（支持此模型）建议，注册机构向第三方提供注册服务时，应允许该注册机构运营其自身的注册商（域名数量上限最高可达 50,000 个），并允许 ICANN 认可的其他注册商依据相同的商业条款提供域名。达到上限后，注册机构将不能销售其他注册服务（或其他 gTLD 的注册服务）。这不仅有助于小型注册机构进入市场，还能确保在注册机构应对大量注册人时，注册人可以选择竞争市场中的注册商。

Melbourne IT 还支持封闭式 TLD 的同一运营商可同时行使注册机构和注册商职能。为避免出现投机，该运营商将仅限于单个组织，因为禁止该 TLD 中所有二级域名的注册人以及该注册机构向第三方许可注册服务。

相互持股 — 无限制阈值模型

Demand Media 提供了另一备选模型以供讨论，该模型支持 gTLD 注册机构与 ICANN 认可的注册商相互持股。该模型在 CRA 报告中有一定的支持依据，即注册机构能够通过附属注册商直接向公众进行销售。该模型要求在法律意义上将注册机构职能与注册商职能分开，但不要求进行所有权的分离。该模型中没有阈值，附属的注册商可以无限量地销售共有注册机构所拥有的域名。

根据该模型，注册商应能够拥有一家注册机构并通过该注册机构的域服务进行销售，但该注册机构也应对有意向的其他注册商开放。“我们认为，如果不允许 TLD 运营商（在同等条款下）也通过该注册机构所拥有的认可注册商在零售级促销其 TLD，则有悖于提高 TLD 竞争度的目标。”

Demand Media 支持针对拥有市场势力的注册机构继续实施市场保障措施。这一理念得到了 NeuStar 的支持。

GoDaddy 提出的意见支持不设阈值的相互持股方法，该公司认为，解除目前对注册机构与注册商相互持股的限制，将有利于鼓励竞争。这些意见进一步指出，这种限制只是一种慰藉，如果相互持股适用于前 50,000 个域名，那么就没有正当的理由将其限制在这一数字以内。如果注册人希望在新的域名空间（或其他 TLD）中增设其他域名，那么这些上限也将构成一道障碍，因为注册人可能要在两个不同的实体之间管理域名，或者在转让现有域名时造成额外的开销。

相互持股 — 零阈值（平等对待）

NeuStar 建议在满足以下条件的情况下允许注册机构运营认可的注册商：该注册商不销售它所属的 TLD 的注册服务。此模型表明，注册机构应能够拥有注册商的所有者权益，就像依据现有规则注册商已经能够拥有注册机构的所有者权益一样。

针对解除注册机构与注册商分离要求的反对意见

知识产权社群 (IPC) 不断敦促 ICANN 提供它请 CRA 编制此报告所依托的论证和假设。IPC 还表示，尽管全面的经济研究尚未完成，但这种研究对 ICANN 的很多举措而言颇有价值。IPC 正要求 ICANN 提供有关此项研究的最新进展。

IPC 认可 CRA 报告提出的这一点：对于在最高限价条件下运营的注册机构，放宽纵向结构分离要求的做法不可取。

对于“同一所有者”TLD，IPC 表示这在理论上是可行的，“但成败取决于细节”。IPC 不能理解为何应将作为营利企业运作的 gTLD 排除在“同一所有者”模型之外。集体商标的所有者可能希望注册一个 gTLD 并向成员销售二级注册服务。行业协会或特许经营企业可能也是如此。“该报告中有关‘同一所有者’模型的说明应明确何种 gTLD 不符合‘同一所有者’模型的条件。”

IPC 称，该报告中提议的混合模型漏洞百出，不必予以认真考虑。如果不采用纵向结构分离，ICANN 可能需要加大合规方面的监督和执行力度。

还有一些人表示，在目前的市场条件下没有理由放宽注册机构与注册商分离政策。只有在注册商不注册它所拥有或所属的注册机构中的域名，且实施了适当的保障措施时，让注册机构拥有注册商（或反之）才可能是合理的。数据应该公开，以便能够了解这些实体的所有者。

Public Interest Registry 指出，该 CRA 报告有四大缺陷：

1. “PIR 认为，从鼓励竞争的公众利益考虑，不倾向于打破目前的注册机构与注册商所有权分离模式。尤其是，迄今为止反映在合同中的现行规则在（有限）分离要求方面应具有对称性（即不应允许注册商拥有注册机构）。”
2. “PIR 认为，CANN 不能依据 CRAI 报告的结论，就断定可以推行对新 gTLD 解除所有相互持股限制的政策。PIR 进一步指出，最终采取的任何政策对注册机构与注册商、现有 gTLD 与新 gTLD 都应同样适用。”
3. 该报告中提议的试验确实考虑到了拥有注册机构的注册商有可能会进行自我交易。
4. 认可注册商计划的出台已造成 900 多家注册商出现合规性和所有权监督问题。“模糊注册机构/注册商所有权的界限会进一步刺激拥有最强经济实力的注册商从事反竞争行为”。

PIR 认为 ICANN 应采用限制或禁止注册机构与注册商之间相互持股的一般政策。请参见 <http://forum.icann.org/lists/crai-report/msg00020.html>。

PIR 还提供了由英国华威大学的 Jonathan A.K. Cave 开展的一项研究，此项研究题为“A name by any other rows: an economic consideration of vertical cross-ownership between registries and registrars”（所有其他争议的理由：关于注册机构与注册商之间纵向相互持股的经济学考虑）。此论文从经济学的角度分析了关于放宽、解除注册机构与注册商相互持股限制或对其进行实质性修改的提议。此论文论证了继续实施纵向限制的必要性，并根据目前的市场情况提出了建议。

Cave 指出，纵向控制可能会扰乱注册机构之间的竞争，鼓励注册机构实现一体化，进而可能导致市场势力集中的阶层出现“掠夺”行为。这可能会使一体化的注册商在与其他注册机构交易时享有不合理的竞争优势，并且可能会使商业注册机构在竞争中淘汰那些不拥有注册商的非商业注册机构。

Cave 指出，机会公开和最高限价控制是纵向拥有制的重要补充。

未决问题包括：

- “注册商市场或注册机构市场实现真正竞争的程度；
- 与价格、进入门槛、域名使用权和服务质量有关的各种反竞争行为的影响程度，以及这种行为的掠夺性和共谋性程度；

- 竞争是否真的发挥了功效（降低成本、降低价格、更好地销售域名使用权，以及刺激对 DNS 系统或在域名价格稳定方面进行投资）；
- 是否在进行真正（且有用）的创新，而不是以‘单纯的新颖’为目标。”

Cave 建议可通过以下举措来解决这些问题：1) 考虑目前的注册机构 — 注册商市场以及通过所有权实施纵向控制的可能性，制定统一的模型；2) 专门成立一个小组，对 DNS 市场（包括面向 ccTLD 的市场）的竞争表现以及效率指标展开计量经济学研究；3) 基于模型对 TLD 的增长进行前瞻性分析。

第 4 章：提议的模型

根据 CRA 报告和公众参与情况，ICANN 提出了一个有限解除严格的注册机构与注册商分离要求的模型。该模型供公众考虑和评议。人们认为，如果提出具体的模型，而不是继续就模型的各个方面进行争论，争论的局面可能会明朗起来，从而得出结论。该模型并非 ICANN 独自给出的提案，而是综合公众意见、目前的市场情况以及这份独立报告得出的。

帮助基于社群的 gTLD 创立和运营可使注册人直接受益。通过催生目标用户明确的小型注册机构来丰富域名空间，为表达需求、社群参与和地区认可提供了一条途径。

关于有限解除注册机构与注册商相互持股限制的提议包括以下关键要素：

- gTLD 注册机构一如既往地仅使用 ICANN 认可的注册商；
- 保持注册机构职能与注册商职能的分离状态（二者都有各自的数据托管方式和客户界面）；
- 注册机构公平对待各注册商，不提供差别性待遇；
- 除了有限的例外情况之外，注册商不应销售附属注册机构的域服务。这种限制设有特定阈值，在该模型中为 100,000 个域名。（达到此阈值后，注册商可以继续管理其现有的注册用户群）
- 若注册机构要对域续签服务的定价进行任何变更，必须在变更前的合理期限内（如六个月）发布通知。

由于认识到目前存在某种形式的相互持股现象（包括商业 ccTLD），该模型可为目标用户明确的小型注册机构（包括基于社群的申请人）和初创企业提供支持，从而使注册人从中受益。

为了扩大受众群，本文档是从英语翻译而来。

虽然互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 已尽力验证译本的准确性，但英语是

