

# 国家/地区聚焦报告更新： 俄罗斯联邦互联网相关法律 和联合国审议

2022年6月6日  
GE-011



---

## 目录

简介	3
俄罗斯与网络和互联网相关的外交政策声明和倡议	3
俄罗斯与互联网相关的国家政策声明和倡议	15
结论	18
附录 1	20
附录 2	22

## 简介

本文属于互联网名称与数字地址分配机构 (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 组织 (简称“ICANN 组织”) 针对俄罗斯的国家/地区聚焦报告的定期更新, 该报告于 2021 年 1 月首次发布, 此前于 2021 年 4 月发布了一份更新版本。<sup>1</sup>

本更新由两部分组成, 涵盖了 2021 年 4 月 21 日至 2022 年 4 月 6 日期间的最新情况。第一部分着眼于俄罗斯与网络和互联网相关的外交政策声明和倡议, 第二部分涉及了与互联网相关的国家政策声明和倡议。与之前的类似文件一样, 本文只提及了与 ICANN 使命相关的声明和引述。在本文中, ICANN 组织的政府和国际政府间组织合作 (Government and Intergovernmental Organization Engagement, GE) 团队还提供了部分外交政策声明和倡议的背景信息, 以便于更广泛的 ICANN 社群可以更好地理解这些声明和倡议。

## 俄罗斯与网络和互联网相关的外交政策声明和倡议

2021 年 4 月 21 日, 普京 (Putin) 总统在向俄罗斯议会发表的年度讲话中表示:<sup>2</sup> “很明显, 我们的西方同僚一直顽固地拒绝俄罗斯提出的关于建立信息和网络安全国际对话的众多建议, 其背后一定是有原因的。我们已经多次提出这些建议。但所有人就是对此避而不谈。”<sup>3</sup>

*背景信息: 多年来, 联合国一直在开展关于“信息与网络安全”的国际对话。为此, 联合国于 2019 年成立了不限成员名额工作组 (Open-Ended Working Group, OEWG), 该工作组面向所有成员国开放, “旨在促进联合国关于安全使用信息和通信技术的磋商进程以更加民主、包容和透明的方式进行”。<sup>4</sup>所有成员国都参加了 OEWG 网络安全磋商。OEWG 还在闭会期间与业界、公民社会和学术界举行了磋商会议。在 2021 年 3 月的最后一次会议上, 也就是在普京总统发表讲话的前一个月, OEWG 一致通过了一份报告。<sup>5</sup>在 OEWG 开展磋商的同时, 俄罗斯与“西方同僚”(普京总统使用的称谓) 在另一项联合国网络安全协商流程中携手政府专家 (2019-2021 年), 也通过了一份共识性报告。<sup>6</sup>另外, 请参阅下面援引的俄罗斯外交部外交官德米特里·布金 (Dmitry Bukin) 于 2021 年 6 月 15 日发表的声明, 该声明提供了更多背景信息。*

2021 年 4 月 28 日, 瓦伦丁·马卡罗夫 (Valentin Makarov) (于 2016 年被任命为俄罗斯数字发展、通信与大众传媒部 (Ministry of Digital Development, Communications, and Mass

<sup>1</sup> ICANN 政府和国际政府间组织合作团队发布的所有出版物: <https://www.icann.org/zh/government-engagement/publications>

<sup>2</sup> 弗拉基米尔·普京 (Vladimir Putin) 总统在联邦会议上发表的讲话, 莫斯科, 克里姆林宫网站, 2021 年 4 月 21 日, <http://kremlin.ru/events/president/news/65418>

<sup>3</sup> 此引述以及本文中的所有其他引述均已翻译成不同语言版本以供参考。原始的俄文声明可通过脚注中提供的相应网址获取。这些网址自脚注中提及的日期起有效。

<sup>4</sup>2018 年 12 月, 联合国大会通过第 A/73/27 号决议, 批准成立不限成员名额工作组 (OEWG): <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F73%2F27&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

<sup>5</sup>OEWG 最终实质性报告, 2021 年 3 月 10 日: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf>

<sup>6</sup>2019-2021 年从国际安全角度看推进网络空间中负责任的国家行为的政府专家组 (Group of Governmental Experts, GGE) 报告, 2021 年 7 月 14 日: [https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A\\_76\\_135-2104030E-1.pdf](https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/08/A_76_135-2104030E-1.pdf)

Media, MoC) 专家委员会成员<sup>7)</sup> 在参加戈尔恰科夫基金会<sup>8)</sup>组织开展的一场讨论会中表示：“这里还有行政管理权方面的问题。从这个角度来看，我们在全球范围内使用的互联网完全由美国掌控，难道不是吗？ICANN 总部位于加利福尼亚州，并在那里注册。而且，据我所知，在 21 名董事会成员中，有 13 名是美国人。由此可见，一切完全都是按照美国法律、立法来运作，行政管理权基本上由一个国家掌控。尽管俄罗斯还有巴西方面多次提议解决这个问题，例如提议让 ICANN 面向国际社群、国际电信联盟 (International Telecommunication Union, ITU) 等进行报告，但这些提议都未得到采纳。”<sup>9)</sup>

*背景信息：“我们在全球范围内使用的互联网”并非“完全由美国掌控”；它并不归任何一个国家所有。ICANN 董事会一共有 20 名成员（包括 16 名有表决权的董事和 4 名联络人）。根据 ICANN 章程规定，董事会的成员构成必须体现地域多样性，且决不允许来自任何一个地理区域的董事人数超过五人。2021 年 4 月，董事会中有 5 名董事和 1 名联络人来自北美地区，而不是如马卡罗夫先生声称的那样，有 13 名董事来自美国。目前尚不清楚马卡罗夫先生所说的“基本上由一个国家掌控”的“行政管理权”是什么，也不清楚这指的是哪个国家。另外，也不知道马卡罗夫先生指出的“向国际社群进行报告”所谓何意，实际上，ICANN 已经建立了问责制，面向整个全球 ICANN 社群及其所有选区都是可问责的，包括 ICANN 政府咨询委员会 (GAC) 在内，而俄罗斯是 GAC 的成员，国际电信联盟 (ITU) 是 GAC 的观察员组织。*

马卡罗夫先生进一步补充道：“……例如，在 13 个关键根数据中心中，有 10 个位于美国、日本、荷兰或瑞典，这根本无法保证没有这些根数据中心的其他国家和地区不会被切断连接。因此，需要通过行政管理权而不是仅仅通过立法权来建立信任。”

*背景信息：“13 个关键根数据中心”这一说法并不正确。谈到根服务器系统，全球共有 12 个组织负责运营 1,500 多个节点。根服务器是由位于全球多个国家和地区的数百台服务器构成的网络，而不是如马卡罗夫先生所言仅位于四个国家。根服务器运营商承诺遵守 RSSAC055，因此不会将任何国家和地区（无论有没有这些数据中心）“切断连接”；因为，这不符合根服务器的运营原则。仅在俄罗斯联邦境内就有十几个来自不同根服务器运营商的节点，更不用考虑分布在全球范围内的大量（超过 1,500 个）节点。<sup>10)</sup> 关闭一个国家和地区的少量根服务器不会影响该国家和地区的互联网连接，也不会影响 DNS 顶级域的解析；最多，只会减慢一小部分查询的处理速度。如果一个国家和地区失去一个根服务器，这可能会减慢一小部分域名系统 (DNS) 解析速度，但不会阻止该国家和地区或全球其他国家和地区的联网设备解析 DNS 中的域名。*

2021 年 4 月 28 日，在戈尔恰科夫基金会举行的同一活动中，俄罗斯大使安德烈·克鲁茨基赫 (Andrey Krutskikh) 就新一届联合国不限成员名额工作组 (2021-2025 年) 的工作进行讨论时发表讲话，他表示：“需要将所有相关机构和人员都纳入这一流程。这就是所谓的多利益相关方模式，虽然我个人并不喜欢这种说法。现在，新一届不限成员名额工作组 [OEWG] 将建

<sup>7)</sup>根据第 188 号联邦法建立俄罗斯软件采购登记册。俄罗斯软件专家委员会，2015 年 12 月 31 日，<https://reestr-minsvyaz.ru/sostav-ekspertnogo-soveta/>

<sup>8)</sup>戈尔恰科夫基金会 (The Gorchakov Fund) 是俄罗斯外交部 (Russian Ministry of Foreign Affairs, MFA) 的公共外交机构。戈尔恰科夫基金会的使命和目标，<https://gorchakovfund.ru/portal/page/4c40a0df-e8c8-48d3-983f-a979f42188d1>

<sup>9)</sup>瓦伦丁·马卡罗夫在亚历山大·戈尔恰科夫公共外交基金会组织开展的讨论会“全球互联网：威胁还是机遇？”上发表的讲话，2021 年 4 月 28 日，<https://youtu.be/Hmub5SY0E08?t=3026>（从 50:26 开始）

<sup>10)</sup>请参阅所有根服务器节点的完整列表；截至 2022 年 4 月 5 日，全球共有 1,500 多个节点。<https://root-servers.org/>

立在这一原则之上。因此，所有希望达成共识以建立人类安全网络的相关方都需要加紧努力。”<sup>11</sup>

*背景信息：OEWG 确实力图让其他利益相关方参与到其工作中；但是，联合国大会并未采用多利益相关方模式来开展其工作。OEWG 属于多边组织，但并非对所有利益相关方一视同仁。第一届 OEWG（2019-2021 年）并未允许非政府利益相关方享有与成员国同等地位的参与权。在第二届 OEWG（2021-2025 年）的第二次实质性会议（2022 年 4 月 1 日）结束之时，仍未允许非政府利益相关方享有平等参与权。*

2021 年 5 月 31 日，俄罗斯国家安全委员会秘书尼古拉·帕特鲁舍夫 (Nikolai Patrushev) 在接受《俄罗斯日报 (Rossiyskaya Gazeta)》采访时，罗列了俄罗斯面临的各类国家安全威胁，并表示，因为俄罗斯面临潜在的网络威胁，因此“……需要确定一个新的国家战略重点，即信息安全。此战略的实施将维护俄罗斯在信息空间的主权。此外，俄罗斯将支持发展国际合作，以期建立一个全球性的国际法律框架，从而确保安全、公平地使用信息和通信技术。”<sup>12</sup>

2021 年 6 月 7 日，在接受采访时，克鲁茨基赫大使表示：“俄罗斯一直致力于推动实现互联网治理的国际化，并支持扩大各国政府在这一进程中发挥的作用。”<sup>13</sup>

*背景信息：互联网治理要实现国际化；这一点已在信息社会世界峰会 (WSIS) 突尼斯议程中确定。<sup>14</sup>为此，联合国 WSIS+10 成果文件<sup>15</sup>重新确认了政府以及所有其他利益相关方在互联网治理中所发挥的作用。俄罗斯积极参与 WSIS+10 磋商；然而，克鲁茨基赫先生代表俄罗斯表达的意见并未得到联合国其他成员国的广泛认同。*

克鲁茨基赫先生表示：“互联网完全由私营部门监管以及政府与其他利益相关方发挥相同作用[……]根本行不通，这一点在很久以前就得到了证实。”<sup>16</sup>他还表示：“在联合国体系框架内，俄罗斯坚持采取一系列协调措施，例如：扩大政府在互联网治理中的作用，在政府间层面制定与互联网治理相关的全球政策，利用国际法确保全球互联网的稳定与安全，以及维护各国政府监管其国内互联网网段的主权。”<sup>17</sup>

*背景信息：私营部门不负责监管互联网；如上所述，WSIS 突尼斯议程和 WSIS+10 成果文件都确定了各利益相关方在互联网发展及其治理中的作用和责任，包括私营部门和政府的作用。<sup>18</sup>对于互联网，不同的国家和地区具有不同的法律制度；有些国家和地区具有某种形式的监管、许可或注册制度，而有些则没有。*

<sup>11</sup>安德烈·克鲁茨基赫在亚历山大·戈尔恰科夫公共外交基金会组织开展的讨论会“全球互联网：威胁还是机遇？”上发表的讲话，2021 年 4 月 28 日，<https://youtu.be/Hmub5SY0E08?t=2384>（从 39:45 开始）

<sup>12</sup>《Rossiyskaya Gazeta》，“没有恐惧，没有责备”，2021 年 5 月 31 日，<https://rg.ru/2021/05/31/patrushev-raskryl-neizvestnye-podrobnosti-zhenevskoi-vstrechi-s-sallivanom.html>

<sup>13</sup>安德烈·克鲁茨基赫，《国际事务 (The International Affairs)》，“全球议程：外交胜利”，2021 年 6 月 7 日。俄罗斯外交部国际信息安全司司长专访，<https://interaffairs.ru/news/show/30374>

<sup>14</sup>信息社会世界峰会，2003 年日内瓦 - 2005 年突尼斯，WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev. 1)-E，2005 年 11 月 18 日，<https://www.itu.int/net/isis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

<sup>15</sup>第 A/RES/70/125 号决议，关于信息社会世界峰会成果落实情况全面审查的大会高级别会议的成果文件，2015 年 12 月 16 日，[https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d125\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d125_en.pdf)

<sup>16</sup>安德烈·克鲁茨基赫，《The International Affairs》，“全球议程：外交胜利”，2021 年 6 月 7 日。俄罗斯外交部国际信息安全司司长专访，<https://interaffairs.ru/news/show/30374>

<sup>17</sup>安德烈·克鲁茨基赫，《The International Affairs》，“全球议程：外交胜利”，2021 年 6 月 7 日。俄罗斯外交部国际信息安全司司长专访，<https://interaffairs.ru/news/show/30374>

<sup>18</sup>信息社会世界峰会，2003 年日内瓦 - 2005 年突尼斯，WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev. 1)-E，2005 年 11 月 18 日，<https://www.itu.int/net/isis/docs2/tunis/off/6rev1.html>；第 A/RES/70/125 号决议，关于信息社会世界峰会成

克鲁茨基赫先生进一步指出：“向国际电信联盟 (International Telecommunication Union, ITU) 授予适当的权力变得越来越重要，ITU 拥有必要的职权，且目前正在积极参与制定各种互联网标准和协议。”<sup>19</sup>

*背景信息：ITU 实际上只参与制定少量互联网标准和协议。互联网标准化工作主要由互联网工程任务组 (Internet Engineering Task Force, IETF) 负责，而 ITU 作为参与方参与相关工作。互联网协议由 IETF 制定，ITU 拥有自己的一系列竞争协议 (X.25、X.400 等)。当 IETF 制定的协议与 ITU 领域的协议 (MPLS-TE 等) 重叠时，IETF 会积极与 ITU 合作解决问题。*

2021 年 6 月 15 日，在金砖国家 (BRICS)<sup>20</sup> 和上海合作组织 (SCO)<sup>21</sup> 成员国共同出席的第十二届国际信息技术论坛上，俄罗斯外交部国际信息安全司副司长德米特里·布金表示：“……至关重要，联合国关于国际信息安全 (IIS)<sup>22</sup> 的磋商目前重新呈现建设性氛围。这体现出一种谨慎乐观的态度，即 [……] 围绕 IIS [……] 的全球讨论将在新的 OEWG [关于网络安全] 框架内继续进行。[……] 我们可以预期，这将满足更广泛的国际社群将联合国关于 IIS 的讨论恢复到单一轨道框架的愿望，且将在联合国体系内设立新的 OEWG，以作为在包容、开放、透明和真正民主的基础之上讨论这一问题的最佳场所。”<sup>23</sup>

*背景信息：这是外交部官员又一次观察到联合国关于网络安全的磋商呈现建设性氛围，而普京总统则持相反观点，如在针对普京总统 2021 年 4 月 21 日声明所提供的背景信息中所述。*

2021 年 6 月 15 日，在同一论坛中，SCO 副秘书长格里戈里·洛格维诺夫 (Grigory Logvinov) 表示：“……世界范围内普遍存在的一个共识是，不能让互联网不受控制地发展。这一共识似乎是在敦促国际社群制定普遍接受的信息空间行为规范。不幸的是，虽然这在客观上是必要的，但实际上却遭到了强大力量的反对，这种反对力量企图通过来自一个国家并与其政府机构紧密联系的互联网公司来垄断和控制全球网络。更为准确的说法是，建立由一个国家为全球大部分网络交流的支配权。”<sup>24</sup>

*背景信息：由“来自一个国家的互联网公司”来“控制全球网络”这一说法与事实并不相符。互联网是由大量网络构成的网络系统，其中大约有 70,000 个网络。<sup>25</sup> 没有人可以独自控制互联网，因为没有人能独自控制所有这些网络。*

---

果落实情况全面审查的大会高级别会议的成果文件，2015 年 12 月 16 日，[https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d125\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d125_en.pdf)

<sup>19</sup> 安德烈·克鲁茨基赫，《The International Affairs》，“全球议程：外交胜利”，2021 年 6 月 7 日。俄罗斯外交部国际信息安全司司长专访，<https://interaffairs.ru/news/show/30374>

<sup>20</sup> BRICS 表示巴西、俄罗斯、印度、中国和南非

<sup>21</sup> 上海合作组织

<sup>22</sup> 国际信息安全

<sup>23</sup> 尤格拉信息技术论坛，俄罗斯国家信息安全论坛。全体会议，“俄罗斯与世界。BRICS、上海合作组织、集体安全条约组织框架内的紧迫国际信息安全问题”，2021 年 6 月 15 日，<https://youtu.be/hWdZbZrexIU?t=4466>（从 1:14:26 开始）

<sup>24</sup> 尤格拉信息技术论坛，俄罗斯国家信息安全论坛。全体会议，“俄罗斯与世界。BRICS、上海合作组织、集体安全条约组织框架内的紧迫国际信息安全问题”，2021 年 6 月 15 日，<https://youtu.be/hWdZbZrexIU?t=1571>（从 26:11 开始）

<sup>25</sup> 国际互联网协会 (Internet Society)，“互联网联网方式用例：数据本地化 - 强制性数据本地化如何影响互联网联网方式”，2020 年 9 月 30 日，<https://www.internetsociety.org/resources/doc/2020/internet-impact-assessment-toolkit/use-case-data-localization/>

2021年6月15日，俄罗斯联邦国家杜马全俄罗斯政党“统一俄罗斯”领袖顾问伊利亚·科斯图诺夫 (Ilya Kostunov) 表示：“与此同时，对于互联网系统所有者而言，对于路由器系统开发者而言，匿名性其实是名存实亡。因此，关键点不再是匿名性，而是物理访问。[……]在确立各国对不同互联网网段治理主权的进程中，这种不平衡也需要得到纠正。”<sup>26</sup>

2021年6月23日，俄罗斯常驻联合国代表瓦西里·涅边贾 (Vasily Nebenzya) 大使在更广泛的网络对话中谈及在日内瓦举行的美俄首脑峰会，并表示：“我希望，如果美俄双边对话取得积极进展，它将为联合国关于 IIS 的多边磋商提供新的推动力。”<sup>27</sup>

2021年6月23日，俄罗斯联邦安全局 (Federal Security Service, FSB) 局长亚历山大·博尔特尼科夫 (Alexander Bortnikov) 表示：“我们认为应该让更多相关方参与到磋商进程中，以便在联合国的支持下展开协商，共同制定信息安全领域的国际法规。我们愿与任何希望构建安全网络空间的合作伙伴开展对话。”<sup>28</sup>

2021年6月24日，俄罗斯外交部长谢尔盖·拉夫罗夫 (Sergei Lavrov) 表示：“……为保障每个国家和地区在军事和政治安全方面的权益，俄罗斯将积极推动采纳全球信息空间中负责任的国家行为准则。与此同时，我们还在促进制定关于打击网络犯罪的普遍公约草案。”<sup>29</sup>

2021年6月28日，俄罗斯联邦安全委员会副秘书长奥列格·克拉莫夫 (Oleg Khramov) 在接受采访时表示：“另一个战略重点是创建一种机制，以在全球社群所有成员公平参与的基础上，确保互联网的安全、稳定与发展。我们认为，国际电信联盟以及主权国家和地区的相应机构应在互联网管理中发挥重要作用。俄罗斯于2017年针对此主题问题起草了一份公约框架，该公约框架草案将在不久后进行更新，以反映最新情况。”<sup>30</sup>

*背景信息：克拉莫夫先生提到了“公约”，但尚不清楚他指的是2021年俄罗斯提交的联合国网络犯罪公约草案<sup>31</sup>，还是俄罗斯通信部在2017年发布的另一份公约<sup>32</sup>，亦或是其他公约。截至2022年4月1日，没有任何之前发布的公约草案在联合国获得支持。*

2021年6月28日，俄罗斯和中国发表了一份联合声明，指出：“……双方在互联网治理相关问题上持相同立场，包括保障各国平等参与全球网络治理、增强各国在该进程中的作用以及

<sup>26</sup> 尤格拉信息技术论坛，俄罗斯国家信息安全论坛。“新数字技术和信息安全 - 信任与合作的发展”，<https://youtu.be/bc-BNlRlxq?t=5857> (从 1:37:37 开始)。

<sup>27</sup> 第九届莫斯科国际安全会议，全体会议“信息安全：问题与解决方案”，2021年6月23日，<https://youtu.be/MMG0kuXDgRw?t=990> (从 16:31 开始)

<sup>28</sup> 塔斯社 (TASS)，“FSB 将遵循协议，与美国合作打击网络黑客”，2021年6月23日，<https://tass.ru/obschestvo/11723445>

<sup>29</sup> 俄罗斯联邦外交部，外交部长谢尔盖·拉夫罗夫在第九届莫斯科国际安全会议上发表的讲话，莫斯科，2021年6月24日，[https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4798212?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw\\_languageId=en\\_GB](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4798212?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB)

<sup>30</sup> 俄罗斯联邦安全委员会，俄罗斯联邦安全委员会副秘书长奥列格·克拉莫夫接受俄罗斯国际新闻通讯社 (RIA-NOVOSTI Information Agency) 的采访，2021年6月28日，<http://www.scrf.gov.ru/nehttp://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3017/ws/allnews/3017/>

<sup>31</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，临时委员会第一次会议，[https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad\\_hoc\\_committee/ahc-first-session.html](https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/ahc-first-session.html)

<sup>32</sup> 俄罗斯联邦数字发展、通信与大众传媒部，通信部针对联合国公约提出新的概念草案，2017年4月14日，<https://digital.gov.ru/ru/events/36739/>

维护各国监管国内互联网网段的主权。俄罗斯和中国还强调需要增强国际电信联盟的作用，并加强两国代表在该组织领导机构中的发言权。”<sup>33</sup>

*背景信息：俄罗斯和中国指出，“需要增强 ITU 的作用”；但是，如果这种增强与扩大 ITU 在互联网治理中的作用有关，那么俄罗斯和中国没有以适当的方式正式提出过这种需求，并且这也没有引起 ITU 成员国的注意。这份联合声明表明，各国应享有监管国内互联网网段的主权；如果没有这种主权，也就无从维护这种主权。2005 年 WSIS 突尼斯议程中明确了各国在互联网的某些方面享有的主权。*

在 2021 年 7 月版的《国际生活杂志 (The International Life)》杂志中，俄罗斯外交部国际信息安全司科长恩斯特·切尔努钦 (Ernst Chernukhin) 写道：“俄罗斯联邦一直呼吁实现互联网治理的国际化，并呼吁扩大各国政府在这一进程中发挥的作用。在一边倒的互联网治理模型中，政府与其他相关方具有同等作用，而与此同时政府是公民权利和自由的保障者，并在互联网关键信息基础设施的经济、安全和稳定问题上发挥重要作用，这一模型在很早之前就被证明是无效的。为了实现这些目标，俄罗斯联邦一直提倡在联合国框架内采取一系列协调措施，其中包括：根据国际法确保互联网的稳定和安全；维护各国政府监管 [其] 国内互联网网段的主权；增强国际、地区和国家层面在互联网治理领域所开展的各项工作之间的协同作用；在国际政府间层面制定全球互联网治理政策。如果在 2022 年国际电信联盟秘书长选举中提名并推选俄罗斯候选人，并于 2025 年在俄罗斯举办联合国互联网治理论坛，则可能有助于实现这些战略目标。从这个角度来看，国际专家社群将 ITU 视为在数字领域实现公正、公平世界秩序的保障力量之一。”<sup>34</sup>

*背景信息：政府在互联网治理模型中的作用已经在 WSIS 突尼斯议程中明确界定。互联网治理模型不是“一边倒”，恰恰相反，该模型涵盖所有利益相关方，且每个利益相关方都有明确的作用。<sup>35</sup>在突尼斯 WSIS 中以及关于联合国 WSIS+10 成果文件的磋商中，俄罗斯参加了有关该模型的讨论。切尔努钦先生提到的“协调措施”也在 WSIS 突尼斯议程中有所介绍。但是，切尔努钦提到“国际专家社群”将 ITU 视为“在数字领域实现公正、公平世界秩序”的“保障力量”，关于这一观点，目前并没有支持证据，而且“国际专家社群”也指代不明。*

2021 年 7 月 12 日，俄罗斯外交部国际信息安全司科长奥尔加·梅尔尼科娃 (Olga Melnikova) 在一篇文章中写道：“互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 在管理网络方面发挥着至关重要的作用。尽管自 2009 年以来，负责管理网络的 ICANN 组织正式成为非营利性组织，但美国政府实质上垄断了互联网。ICANN 声称对全球多利益相关方社群负责，换句话说，ICANN 其实不用对任何人负责，而且实际上，ICANN 仍然由美国政府控制。”<sup>36</sup>（请参阅附录 1，以获取从俄文原文中摘录的片段的非官方翻译）。

<sup>33</sup> 俄罗斯联邦驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆，俄罗斯联邦和中华人民共和国关于《中俄睦邻友好合作条约 (Treaty of Good Neighborliness and Friendly Cooperation Between the Russian Federation and the People's Republic of China)》签署 20 周年的联合声明，2021 年 6 月 28 日，2021 年 6 月 29 日，<https://www.rusemb.org.uk/fnopr/7007>；2021 年 6 月 29 日，中国驻莫斯科大使馆宣布，2001 年 7 月 16 日签署的《中俄睦邻友好合作条约》已延期。中华人民共和国驻俄罗斯联邦大使馆，《中俄睦邻友好合作条约》延期，2021 年 6 月 29 日，<http://ru.china-embassy.org/rus/zqxtw/t1887982.htm>

<sup>34</sup> 恩斯特·切尔努钦（外交部政治用途通信技术及其问题特别协调员），《The International Life》，“俄罗斯以国际组织为例确保数字主权的方法”，第 7 期，2021 年，<https://interaffairs.ru/jauthor/material/2531>

<sup>35</sup> 信息社会世界峰会，2003 年日内瓦 - 2005 年突尼斯，《信息社会突尼斯议程 (Tunis Agenda for the Information Society)》，WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev. 1)-E，2005 年 11 月 18 日，<https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

<sup>36</sup> 奥尔加·梅尔尼科娃，“国际电信联盟 - 技术监管机构或新的对抗场所”，《International Affairs》杂志，2021 年 7 月 12 日，<https://interaffairs.ru/news/show/30759>



背景信息：ICANN 成立于 1998 年，而不是 2009 年。ICANN 不负责“管理网络”。而且，没有任何一个政府能以任何形式垄断（实质性垄断或非实质性垄断）“互联网”。ICANN《章程 (Bylaws)》详细阐明了 ICANN 组织对 ICANN 社群负责的方式。ICANN 旨在以高度透明的方式运作，并在其政策制定活动中征询公众意见，特别是政府意见。ICANN 的不同组成部分（包括政府咨询委员会，简称 GAC）能够共同组建一个“赋权社群”团体，以批准重要的治理政策变更，拒绝董事会批准的预算和规划，甚至罢免并重新选举全部董事会成员。个人和实体也可以通过多种方式来质询 ICANN 决策。此外，GAC 还拥有独特的地位和作用，因为 GAC 可以向 ICANN 提出共识性公共政策建议，而且除非 ICANN 董事会与 GAC 围绕提出的共识性建议进行深入讨论，并且有足够的成员投票否决建议，否则 ICANN 董事会必须遵循 GAC 提出的建议。不仅如此，除了政府可能对其管辖范围内的实体持有的监管权之外，ICANN 自 2016 年以来未与美国政府签署任何形式的合同，以增强美国政府对 ICANN 或其活动拥有的监管权。

2021 年 8 月 31 日，MGIMO<sup>37</sup>（莫斯科国立国际关系学院）教授、SVR（俄罗斯对外情报局）专家<sup>38</sup>、网络谈判专家亚历山大·费奥多罗夫 (Alexander Fyodorov) 表示：“正如特朗普 (Trump) 政府明确声称的那样，美国人将‘网络安全’一词理解为网络以及由这些网络定义的系统的安全，而网络基于互联网协议运行。也就是说，网络在各美国法人实体的共同管理下运行，这些实体对网络及其运行的系统拥有权利和义务。正因如此，互联网治理国际化问题才完全陷入僵局，停滞不前。要知道，正是这些情况使互联网治理变得非常复杂，这一点在信息社会世界峰会上已经显露无遗，即使信息社会世界峰会建立了相应机制并制定了伟大计划，实际上这些计划仍然存在并且正在实施中，但问题仍无法得到有效解决。在中国代表当选 ITU 秘书长职位之时，其选举计划中提出的首要工作是在 ITU 内部成立一个部门，专门负责互联网的国际监管。这发生在 2014 年，也就是 7 年之前，但至今仍未取得任何进展。”<sup>39</sup>

背景信息：费奥多罗夫先生的上述声明令人费解。费奥多罗夫先生提到了对在美国运行的网络“拥有权利和义务”的美国法人实体。其实，不只美国，俄罗斯也有对在俄罗斯境内运行的网络“拥有权利和义务”的法人实体，其他国家和地区也是如此。网络的运行受其所在国家和地区的法律和法规的约束。中国代表赵厚麟 (Houlin ZHAO) 在 2014 年和 2018 年竞选 ITU 秘书长职位时所做的“承诺”分别记录在两份 ITU 文件中，这两份文件的标题均为“秘书长职位候选人：赵厚麟先生（中华人民共和国）”。<sup>40</sup>在 2014 年和 2018 年的两次官方采访中，赵厚麟先生都谈到了他作为 ITU 秘书长的工作计划，但都未提及“互联网的国际监管”。<sup>41</sup>

2021 年 9 月 9 日，俄罗斯联邦向 ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组（简称“CWG-互联网”）提交了两份提案。第一份提案的标题为“关于下一次公开磋商主题的提案”，在该

<sup>37</sup> MGIMO 大学，费奥多罗夫·亚历山大·瓦伦蒂诺维奇 (Fyodorov Alexander Valentinovich)，<https://mgimo.ru/people/2436/>

<sup>38</sup> PIR Center 上“专家介绍”部分对费奥多罗夫的生平介绍，援引自费奥多罗夫·亚历山大·瓦伦蒂诺维奇本人主编的《超级恐怖主义：新世纪的新挑战 (Superterrorism: the New Challenge of the New Century)》（2002 年）第 389 页，<http://www.pircenter.org/media/content/files/9/13464203190.pdf>

<sup>39</sup> 亚历山大·费奥多罗夫，PIR Center 2021 年 8 月 31 日网络研讨会“外交关系修补：俄美信息安全磋商前景”的录音，2021 年 9 月 5 日发布，(1:12:57) <https://youtu.be/goKluudRqaE?t=4377>

<sup>40</sup> 全权代表大会 (PP-14)，釜山，2014 年 10 月 20 日 - 11 月 7 日，第 10-E 号文件，2013 年 11 月 4 日，“秘书长职位候选人：赵厚麟先生（中华人民共和国）”，<https://www.itu.int/md/S14-PP-C-0010/en>；全权代表大会 (PP-18)，迪拜，2018 年 10 月 29 日 - 11 月 16 日，第 7-E 号文件，2017 年 11 月 15 日，“秘书长职位候选人：赵厚麟先生（中华人民共和国）”，<https://www.itu.int/md/S18-PP-C-0007/en>

<sup>41</sup> ITU 新任秘书长赵厚麟专访，2014 年，ITU，<https://www.itu.int/en/plenipotentiary/2014/Pages/zhao-interview.aspx>；《国际电信联盟新闻 (ITU News)》杂志第 04/18 期，与 ITU 秘书长职位候选人赵厚麟的问答专访，2018 年 10 月 24 日，<https://www.itu.int/web/pp-18/uploads/2018-itu-news04-hzhaio.pdf>

提案中，俄罗斯提议围绕以下主题展开磋商：“国家在确保互联网公共核心的完整性、弹性和稳定性方面的作用，以及采取国际行动以保障互联网公共核心的完整性、弹性和稳定性的必要性”。<sup>42</sup>第二份提案提议“根据 ITU 的职责，组织开展相应工作，包括分析现行 [互联网] 治理和运营模型的风险，制定相关建议并进一步起草国际法律文件”。<sup>43</sup>为此，俄罗斯联邦建议成员国向第 17 届“CWG-互联网”会议提交其对“当前互联网治理和运营模型所存在的风险”的看法，以及对如何“克服现有挑战和缓解风险”的看法，并邀请成员国针对“制定国际法规以攻克与互联网关键基础设施管理系统相关的现有挑战和风险，从而保证互联网公共核心的完整性、稳定性和安全性”这一主题发表看法。<sup>44</sup>2021 年 9 月 23 日，“CWG-互联网”对这两份提案进行了审核，由于未达成共识，这两份提案虽然在主席报告中有所提及，但却未被纳入考量范围。<sup>45</sup>

*背景信息：正如 GE 第 008 号文件中所述，联合国或 ITU 并未就“互联网的公共核心”一词的定义达成一致意见。<sup>46</sup>第一届 OEWG (2019-2021 年) 和 GGE (2019-2021 年) 也未就是否使用这一词达成一致意见。另外，也未在 ITU 的任何讨论中就制定国际法规以“攻克”所谓的“挑战和风险”的必要性达成共识。*

2021 年 9 月 23 日，俄罗斯联邦外交部报告称，俄罗斯与东盟 (ASEAN)<sup>47</sup> 召开了一次会议，在该会议中，“专家们就信息和通信技术安全领域的合作广泛交流意见，包括在俄罗斯提议的全球性倡议框架内（2021-2025 年信息和通信技术的安全和使用不限成员名额工作组；为拟订关于打击出于犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约而设立的特别国际政府间委员会）以及在国际电信联盟内开展的合作。”<sup>48</sup>

2021 年 9 月 25 日，俄罗斯外交部长拉夫罗夫表示：“俄罗斯主张利用联合国作为平台，促进各方就确保国际信息安全的方式达成协议。同样地，不应该以某一方的特殊规则作为标准，而是应采用适用于所有相关方的通用协议，以便基于事实以透明方式解决所有问题。”<sup>49</sup>

2021 年 10 月 17 日，《生意人报 (Kommersant Daily)》就美国和俄罗斯在联合国大会第一委员会提出的联合决议草案发布了一篇报道：“俄罗斯和美国在联合国非正式磋商期间提出一项决议草案<sup>50</sup>。俄罗斯总统国际安全领域国际合作问题特别代表兼外交部国际信息安全司司长安德烈·克鲁茨基赫 (Andrey Krutskih) 称，这是一个‘历史性时刻’。从克鲁茨基赫的声明可以看出，这项决议不仅在内容方面而且作为一项战略都具有重要意义，因为这项决议的通过意

<sup>42</sup> 俄罗斯联邦提案，“关于下一次公开磋商主题的提案”，ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组，CWG-Internet-16/3-E 号文件，2021 年 9 月 9 日，<https://www.itu.int/md/S21-RCLINTPOL16-C-0003/en>

<sup>43</sup> 俄罗斯联邦提案，《现行互联网治理和运营模型风险分析 (Risk Analysis of the Existing Internet Governance and Operational Model)》，ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组，CWG-Internet-16/4-E 号文件，2021 年 9 月 9 日，<https://www.itu.int/md/S21-RCLINTPOL16-C-0004/en>

<sup>44</sup> 俄罗斯联邦提案，《现行互联网治理和运营模型风险分析》，ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组，<https://www.itu.int/md/S21-RCLINTPOL16-C-0004/en>

<sup>45</sup> 主席报告，“ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组 (CWG-互联网) 第十六次会议报告”，2021 年 9 月 23 日，<https://www.itu.int/md/S21-RCLINTPOL16-C-0008/en>

<sup>46</sup> ICANN，国家/地区聚焦报告：《荷兰与“互联网的公共核心” (The Netherlands and the “Public Core of the Internet”)》，2021 年 5 月 28 日，第 8 页，<https://www.icann.org/en/system/files/files/ge-008-28may21-zh.pdf>

<sup>47</sup> ASEAN - 东南亚国家联盟

<sup>48</sup> 俄罗斯联邦外交部，新闻稿，《俄罗斯-东盟 ICT 安全相关问题对话第一次会议的成果 (On the Outcome of the First Meeting of the Russia-ASEAN Dialogue on ICT Security-related Issues)》，2021 年 9 月 24 日，[https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/international\\_safety/1778293/?lang=ru](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1778293/?lang=ru)

<sup>49</sup> YouTube，联合国，“俄罗斯联邦外交部长谢尔盖·拉夫罗夫 (Sergey Lavrov) 在第 76 届联合国大会一般性辩论上发表的讲话”，纽约，2021 年 9 月 25 日，（从 10:04 开始），<https://youtu.be/CGckUwpyR3w?t=605>

<sup>50</sup> 联合国文件系统，第 76 届会议，第一委员会第 95 项议程，“从国际安全角度看信息和电信领域的发展”，2021 年 10 月 8 日，A/C.1/76/L.13，<https://undocs.org/A/C.1/76/L.13>

意味着在联合国并行运行两个网络安全平台的时代将有可能结束，这正是全球社群长期以来所期盼和追求的目标。美国国务院网络事务协调员办公室网络问题副协调员米歇尔·马尔科夫 (Michelle Markoff) 感谢俄罗斯代表团愿意合作。米歇尔称，网络安全领域存在两种磋商机制，即 OEWSG 和 GGE，因此，一直存在争议。然而，在最近几个月内，这两个小组设法通过了两份重要的报告，这两份报告共同构建了关于网络空间中负责任的国家行为准则的框架。据米歇尔所言，新提出的俄美联合决议草案旨在呼吁各国遵守这些行为规范，以便为联合国今后围绕这一事项开展工作创造有利条件。”<sup>51</sup>该决议草案由美国和俄罗斯共同提出并得到了一些成员国的支持，该草案于 2021 年 10 月 8 日分发，并于 2021 年 11 月 3 日未经表决获得通过。<sup>52</sup>

2021 年 12 月 7 日，俄罗斯副总理德米特里·切尔尼申科 (Dmitry Chernyshenko) 表示：

“我还想强调一点，即有必要让关于全球互联网络监管的国际法规与关于全球技术公司的国际法规协同作用。重要的是，要在全球范围内就数据保护问题采取统一的解决方案，以平衡在数字空间内运行的所有各方的权利和责任。在这方面，我们支持联合国秘书长最近提出的关于制定数字领域全球契约的倡议。俄罗斯愿与所有感兴趣的国家和地区、企业以及专家社群开展对话。”<sup>53</sup>

*背景信息：不清楚切尔尼申科先生所说的“国际法规”是指什么。目前没有可以协调的国际法规，也没有“关于全球互联网络监管的国际法规和关于全球技术公司的国际法规”。*

2021 年 12 月 14 日，俄罗斯与印度尼西亚签署了一份关于国际信息安全的国际合作协议。

“该协议强调各国之间需要开展合作，以改进现有的互联网治理模型，包括需要确保各国政府在互联网治理方面享有平等权利并扩大国际电信联盟的作用。”<sup>54</sup>

*背景信息：正如 WSIS 突尼斯议程和 WSIS+10 成果文件中所述，各国政府在互联网治理流程中享有平等参与权。*

2021 年 12 月 29 日，俄罗斯外交部副部长奥列格·瑟罗莫洛托夫 (Oleg Syromolotov) 表示：

“关于互联网监管问题，俄罗斯呼吁：实现互联网治理国际化，确保各国政府能够平等参与这一进程，维护各国政府监管其国内互联网网段的主权，并就国际政府间互联网监管达成协议，此类协议只有得到所有国家和地区采纳才能生效。”瑟罗莫洛托夫补充道：“国际电信联盟 (ITU) 正在讨论这些问题，我们也在积极参与 ITU 的工作，包括 ITU 的所有研究和所有工作组的工作。”瑟罗莫洛托夫进一步补充道：“为加强 ITU 这个专门负责电信及信息和通信技术事务的联合国机构的领导作用，俄罗斯联邦提名拉希德·伊斯梅洛夫 (Rashid Ismailov) 为

<sup>51</sup> 叶莲娜·契尔年科 (Elena Chernenko)，《Kommersant Daily》，“美俄双方就网络安全规范达成共识”，2021 年 10 月 17 日，<https://www.kommersant.ru/doc/5038983>

<sup>52</sup> 联合国文件系统，第 76 届会议，第一委员会第 95 项议程，《从国际安全角度看信息和电信领域的发展 (Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security)》，2021 年 10 月 8 日，A/C.1/76/L.13，<https://undocs.org/A/C.1/76/L.13>；于 2021 年 11 月 3 日未经表决获得通过：[https://www.un.org/en/ga/first/76/pdf/FC\\_List\\_draft\\_proposals\\_76\\_Voting\\_Results.pdf](https://www.un.org/en/ga/first/76/pdf/FC_List_draft_proposals_76_Voting_Results.pdf)

<sup>53</sup> 俄罗斯政府，“德米特里·切尔尼申科在第 16 届联合国互联网治理论坛上谈协调 IT 领域的国际立法与合作”，2021 年 12 月 7 日，<http://government.ru/news/44028/>

<sup>54</sup> 俄罗斯联邦安全委员会，新闻和资讯，“俄罗斯与印度尼西亚签署关于国际信息安全的国际政府间合作协议”，2021 年 12 月 14 日，<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3151/>

ITU 秘书长职位候选人，并提名尼古拉·瓦尔拉莫夫 (Nikolai Varlamov) 为无线电管理委员会新委员席位候选人。另外，俄罗斯还将竞选连任 ITU 理事国。”<sup>55</sup>

*背景信息：副部长瑟罗莫洛托夫的言论与事实不符；ITU 未讨论“互联网治理国际化”问题，因为此问题已在 WSIS 突尼斯议程和联合国 WSIS+10 成果文件中进行了探讨并取得了共识。务必要指出的是，ITU 并未就“国际政府间互联网监管”达成共识。瑟罗莫洛托夫提到的 ITU 开展的讨论其实仅在 ITU “CWG-互联网”小组中进行，并且仅由俄罗斯联邦提议发起，从未得到一致同意。*

2022 年 1 月 7 日，俄罗斯向 ITU “CWG-互联网”提交了两份提案。<sup>56,57</sup>这两份提案都建议“CWG-互联网”讨论与 ICANN 和 RIR 使命相关的问题。在这两份提案中，俄罗斯发表了若干声明，这些声明需要澄清：

“……针对互联网的法律关系在国际层面未得到明确规定。迄今为止，国际法中没有可用于管理互联网治理问题的通用国际法律协议。该问题不仅在于国际层面缺乏共识，还在于互联网相关法规是全球性的，因此其制定过程需要多边、多层面的参与。”

*背景信息：对于“法律关系”是否需要“在国际层面得到明确规定”，目前尚未达成共识。对于是否需要“通用国际法律协议”来“管理互联网治理问题”，目前也仍未达成共识。互联网治理问题在联合国的两次主要会议上有所讨论，即：2003 年在日内瓦举行的 WSIS 峰会以及 2005 年在突尼斯举行的 WSIS 峰会。WSIS 突尼斯议程和 WSIS+10 成果文件中明确了在现行互联网治理模型中每个利益相关方的作用。此外，俄罗斯称问题在于“国际层面缺乏共识”，但实际上 WSIS 和 WSIS+10 成果文件正是国际层面达成共识的实证。而且，互联网的全球性并未阻碍国际层面达成共识。*

俄罗斯在提案中还表示：“各国在互联网监管方面缺少协作是最严重的问题所在，也是导致全球网络已开始碎片化的原因所在。”

俄罗斯的提案未获得一致认可，而后，俄罗斯发表声明称“互联网正在碎片化且公共数字空间正在退化”，呼吁“转变现有的互联网治理体系”并鼓励成员国参与“ITU 内部的对话”。<sup>58</sup>

*背景信息：与在之前的提案中一样，俄罗斯在上述声明中也声称“互联网正在碎片化”，并在此基础上补充了“公共数字空间正在退化”，但是，关于这两种情况，并未找到任何支持证据，也不清楚它们究竟所谓何意。此外，关于现有互联网治理体系的讨论其实一直都在进行，而且是在合适的场所（例如互联网治理论坛）进行。在这些讨论中，所有参与方都积极分享和探讨关于改进多利益相关方互联网治理模型的想法。相比之下，ITU “CWG-互联网”开展的讨论只允许成员国参与。*

<sup>55</sup>俄罗斯新闻社 (RIA) 新闻，“奥列格·瑟罗莫洛托夫：俄罗斯呼吁各国政府平等参与互联网治理”，2021 年 12 月 29 日，<https://ria.ru/20211229/syromolotov-1765883993.html>

<sup>56</sup>俄罗斯联邦提案 - “提议探讨关键互联网基础设施运营活动组织/运营商所面临的挑战和不足（第一阶段）”，ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组第十七次会议 - 2022 年 1 月 19 日至 20 日，2022 年 1 月 7 日，<https://www.itu.int/md/S22-RCLINTPOL17-C-0003/en>

<sup>57</sup>俄罗斯联邦提案 - “关于下一次公开磋商主题的提案”，ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组第十七次会议 - 2022 年 1 月 19 日至 20 日，2022 年 1 月 7 日，<https://www.itu.int/md/S22-RCLINTPOL17-C-0004/en>

<sup>58</sup>“ITU 理事会国际互联网相关政策问题工作组 (CWG-互联网) 第十七次会议报告”，2022 年 1 月 24 日，<https://www.itu.int/md/S22-RCLINTPOL17-C-0006/en>

2022年2月3日，俄罗斯外交部国际信息安全司科长恩斯特·切尔努钦 (Ernst Chernukhin) 表示：“许多专家指出，全球市场将很快迎来新一轮的技术竞争，在这场竞争中，争夺全球电信网络将是重中之重，而电信网络是发展数字技术的基础，特别是在发展中国家和地区。”<sup>59</sup>

2022年2月3日，俄罗斯外交部国际信息安全司科长奥尔加·梅尔尼科娃 (Olga Melnikova) 表示：“在这些地缘政治风险和全球网络威胁的背景之下，新的地缘政治僵局问题未引起关注。我认为，西方依然希望可以在技术领域占据主导地位，并试图一手控制国际电信联盟。”<sup>60</sup>

*背景信息：没有任何证据表明“西方希望一手控制”（梅尔尼科娃女士的原话）ITU的任何职能。事实上，唯一一个声称要改变ITU职能的国家便是俄罗斯联邦。正如俄罗斯国家/地区聚焦报告（位于[GE的出版物页面](#)）中援引的一些官员的声明中所述，如果俄罗斯候选人当选ITU秘书长，俄罗斯会试图改变ITU职责范围。*

2022年2月4日，俄罗斯和中国签署了一份联合声明，表示“双方愿意深化在国际信息安全领域的合作，积极推动构建开放、安全、可持续且可访问的信息和通信技术环境”。中国和俄罗斯在OEWG上明确表示“双方将同声同气”，并在AHC上明确表示“双发已提出一项联合公约草案作为磋商基础”。此外，中俄双方还表示，“支持互联网治理国际化，倡导各国平等参与互联网治理，任何企图限制国家互联网网段监管主权和安全保障主权的行为都是不可接受的，[并且]希望国际电信联盟更多地参与解决这方面的问题。”<sup>61</sup>

2022年2月15日，《International Affairs》杂志发表了一篇由俄罗斯外交部国际信息安全司的三位官员共同撰写的文章。这篇文章中写道：“毫无疑问，以这种方式改革论坛可以促进关于互联网治理国际化的讨论，并有助于将这一紧迫事项移交给相应联合国机构进行处理。首先是要移交给国际电信联盟，该机构专门负责处理与网络稳定和可持续运行相关的问题。如果可以在俄罗斯举行第25届互联网治理论坛 (IGF25)，并在这之后立即开展WSIS成果20周年审查，这将有助于为实施联合国秘书长提出的建议创造有利条件。”<sup>62</sup>

2022年2月18日，俄罗斯安全委员会副主席德米特里·梅德韦杰夫 (Dmitry Medvedev) 强调有必要通过联合国多边进程来开展关于联合国网络犯罪公约的讨论：“我们明白，在这件事情上，存在截然不同的观点，有些国家和地区不希望我们提议的行动方案被采纳和实施。但重要的是，我们要制定通用规则，并尽量使这些规则具有法律约束力。与此同时，我们必须要知道，除此之外，各个国家应享有数字主权并能够平等参与互联网治理。”<sup>63</sup>

<sup>59</sup> 恩斯特·切尔努钦，俄罗斯国家信息安全论坛，“信息主权与国际信息安全”，2022年2月3日，(10:15)

<https://youtu.be/bmXZzRWvIEo?t=615>

<sup>60</sup> 奥尔加·梅尔尼科娃，俄罗斯国家信息安全论坛，“信息主权与国际信息安全”，2022年2月3日，(1:16:22)

<https://youtu.be/bmXZzRWvIEo?t=4582>

<sup>61</sup> 《俄罗斯联邦和中华人民共和国关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明 (Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development)》，2022年2月4日，<http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

<sup>62</sup> 俄罗斯外交部国际信息安全司首席顾问弗拉基米尔·马林金 (Vladimir Malinkin)、俄罗斯外交部国际信息安全司一级秘书亚历山大·科什金 (Alexander Koshkin)、俄罗斯外交部国际信息安全司三级秘书亚历山大·费多伦科 (Alexander Fedorenko)，“联合国互联网治理论坛：未来何在？”，《The International Life》杂志，2022年2月15日，第61页，[https://interaffairs.ru/virtualread/ia\\_rus/22022/files/assets/downloads/publication.pdf](https://interaffairs.ru/virtualread/ia_rus/22022/files/assets/downloads/publication.pdf)

<sup>63</sup> 俄罗斯联邦安全委员会，“俄罗斯联邦安全委员会副主席德米特里·梅德韦杰夫 (Dmitry Medvedev) 举行以‘建立国际机制打击网络犯罪和确保信息空间稳定’为主题的会议”，2022年2月18日，<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3191/>

背景信息：梅德韦杰夫先生陈述了一个事实：互联网治理模型基于所有参与方的平等权利。相较于其他俄罗斯官员关于这一主题所做的一些声明，梅德韦杰夫的声明似乎更准确一些。

2022年3月29日，在OEWG第二次实质性会议期间，俄罗斯联邦代表表示：“例如，完全切断一个国家和地区与国际通信系统的连接是完全有可能的，特别是切断与互联网的连接，或者是切断与用于传输信息和进行支付的银行同业系统 SWIFT 的连接。这种威胁并不只是在理论上存在；实际上，俄罗斯正面临这种威胁。从以往经验来看，技术能够帮助实施这种威胁，因为这些系统由一个国家和地区或少量国家和地区构成的小团体管理。以互联网为例，管理互联网的是负责管理域名和 IP 地址的 ICANN 公司。ICANN 是一个非营利性国际组织，但事实上完全由美国控制。正因如此，这样一个掌管大权的国家所做的政治决策能够轻而易举地影响任何其他国家和地区。”<sup>64</sup>

背景信息：ICANN 无权“切断”（停止、关闭等）任何国家和地区与互联网的连接。在2022年3月2日 ICANN 总裁兼首席执行官致乌克兰副总理的信函中，非常清楚地表达了这一点。<sup>65</sup>另外，2022年4月5日，美国前政府官员菲奥娜·亚历山大 (Fiona Alexander)<sup>66</sup>指出：“与在联合国体系中相比，俄罗斯联邦在多利益相关方模型中得到了更好的保护。因此，尽管乌克兰副总理请求 RIPE 和 ICANN 移除俄罗斯的互联网资源，这两个组织都“拒绝”了<sup>67</sup>。不过，在2022年3月举行的 ITU 世界电信标准化全会上，应乌克兰的请求，剥夺了俄罗斯政府在研究组中的领导职位。<sup>68</sup>虽然俄罗斯联邦加入了 ICANN，但它无时无刻不盼望着 ITU 接管或取代 ICANN。而讽刺的是，多利益相关方模型实际上比联合国体系更好地保护了俄罗斯人民和互联网，因为俄罗斯政府在联合国体系中的席位已被剥夺。”<sup>69</sup>2022年4月6日，白宫发布了一份关于美国、七国集团和欧盟针对俄罗斯的制裁措施简报，这份简报中表示互联网访问不是制裁的目标。<sup>70</sup>

2022年3月30日，在OEWG第二次实质性会议期间，荷兰代表表示：“对荷兰而言，要保护互联网的公共核心，不仅要遵循多利益相关方互联网治理模型，还要防止引入有损互联网开

<sup>64</sup> 2021-2025 年信息和通信技术的安全和使用不限成员名额工作组，第二次实质性会议，第 3 次会议，俄罗斯联邦代表弗拉基米尔·申 (Vladimir Shin) 在非正式会议框架内的发言，<https://media.un.org/en/asset/k1/k117rcax4f> (51:05)

<sup>65</sup> 互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 总裁兼首席执行官马跃然 (Göran Marby) 致乌克兰副总理兼数字化转型部长米哈伊洛·费多罗夫 (Mykhailo Fedorov) 的信函，2022 年 3 月 2 日，<https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/marby-to-fedorov-02mar22-en.pdf>

<sup>66</sup> 菲奥娜·亚历山大目前是美利坚大学国际服务学院的杰出驻院政策战略分析师，也是美利坚大学互联网治理研究室的杰出研究员。菲奥娜曾在美国商务部下属的美国国家电信和信息管理局 (National Telecommunications and Information Administration, NTIA) 任职近 20 年，她曾在 NTIA 任国际事务副署长，菲奥娜·亚历山大 - 生平介绍，<https://community.icann.org/display/EURALO/Fiona+Alexander++Biography>

<sup>67</sup> RIPE NCC 对乌克兰政府请求乌克兰副总理致 RIPE NCC 的信函 (PDF) 的回复，RIPE NCC 总经理的回复函 (PDF)，阿姆斯特丹，2022 年 3 月 10 日，<https://www.ripe.net/publications/news/announcements/ripe-ncc-response-to-request-from-ukrainian-government>

<sup>68</sup> 乌克兰常驻联合国日内瓦办事处代表团的官方 Twitter 帐户，2022 年 3 月 9 日，<https://twitter.com/UKRinUNOG/status/1501658319932600326>；乌克兰常驻联合国日内瓦办事处代表团网站，2022 年 3 月 9 日，

[https://www.mzv.cz/mission.geneva/en/specialized\\_agencies/international\\_telecommunication\\_union/russia\\_s\\_military\\_aggression\\_against.html](https://www.mzv.cz/mission.geneva/en/specialized_agencies/international_telecommunication_union/russia_s_military_aggression_against.html)

<sup>69</sup> 菲奥娜·亚历山大，ITIF 网络研讨会，“战争和冲突时期的互联网治理”，2022 年 4 月 5 日，(58:57)，<https://itif.org/events/2022/04/05/internet-governance-during-times-war-and-conflict>

<sup>70</sup> 美国白宫，简报室，《简报：美国、七国集团和欧盟将对俄罗斯施加严格的直接经济制裁 (FACT SHEET: United States, G7 and EU Impose Severe and Immediate Costs on Russia)》，2022 年 4 月 6 日，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/06/fact-sheet-united-states-g7-and-eu-impose-severe-and-immediate-costs-on-russia/>

放性和互用性的标准及协议。鉴于此，作为对昨日提议的回应，我想强调的是，ICANN 和地区互联网注册管理机构 (Regional Internet Registries, RIR) 等多利益相关方组织的作用是确保协调互联网技术，并努力维护全球统一、可互用的互联网，以便互联网持续运行，并且可供所有人访问……”<sup>71</sup>

## 俄罗斯与互联网相关的国家政策声明和倡议

2021 年 4 月 20 日，MoC 报告称创建了 “[……] 公共通信网络监测和管理信息系统的国家域名系统监测和管理子系统（以下简称 NDNS MAS）”。[该子系统] 旨在提供技术能力来监测并确保 NDNS 运营的服务性能和质量，管理 NDNS 参数，同时提供技术能力向公共通信网络监测和管理中心的信息系统发送有关国家域名系统稳定性、安全性与整合性所面临威胁的报告，作为 2020 年 9 月 1 日第 NSDI-2020 号协议的一部分。”<sup>72</sup>

2021 年 4 月 20 日，MOC 还提到，公共通信网络监测和管理中心的信息系统第二阶段工作已于 2020 年 12 月 15 日上线测试。已创建并上线的子系统如下所示：“[……] 互联网地址和号码资源注册子系统 (Internet Address and Number Resource Register, ANRR)，借助此子系统，ISP、技术通信网络的所有人或其他经营者、在互联网上组织信息传播的实体以及其他自治系统编号持有者将能够及时提供并接收信息；- 公共通信网络监测和管理信息系统的国家域名系统监测和管理子系统（以下简称 NDNS MAS）；- 用于与外部系统 (ESCS) 通信的子系统，该子系统旨在与 ANRR、NDNS MAS、其他 PCN MAS、Roskomnadzor 的单一信息系统 (Single Information System, SIS) 通信；- 可视化支持子系统 (Visualisation Support Subsystem, VSS)。”<sup>73</sup>

2021 年 5 月 26 日，普京总统签署了法律条款，规定了关于违反关键信息基础设施安全要求，以及违反俄罗斯境内关键信息基础设施主体之间和俄罗斯境内关键信息基础设施主体与官方指定的外国当局之间计算机事件信息交流规程的行政责任。<sup>74</sup>

2021 年 6 月 19 日，政府颁布的一项新法令中扩展了 MOC 与“使用通信网络中的号码资源”相关的使命范围。<sup>75</sup>（如需了解新法令的相关条款，请参阅附录 2。）

2021 年 6 月，俄罗斯联邦通信、信息技术和大众传媒监督局 (Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media, Roskomnadzor) 发布了一份关于其上一一年所开展活动的报告。该报告提到，“在实施 2003 年 7 月 7 日颁布的第 126-FZ 号《俄罗斯联邦通信法》的过程中，创建了第一个用于确保俄罗斯互联网网段安

<sup>71</sup>（第 5 次会议）2021-2025 年信息和通信技术的安全和使用不限成员名额工作组，第二次实质性会议，荷兰网络安全政策无任所大使娜塔莉·雅苏玛 (Nathalie Jaarsma) 在非正式会议框架内的发言，<https://media.un.org/en/asset/k1g/k1qu15nuh2> (1:00:05)

<sup>72</sup> 《俄罗斯联邦政府信息社会计划实施和评估年度报告》修订版，2021 年 4 月 20 日，第 61 页，<https://digital.gov.ru/uploaded/files/utochnennyyi-godovoi-otchet-2020.pdf>

<sup>73</sup> 《俄罗斯联邦政府信息社会计划实施和评估年度报告》修订版，2021 年 4 月 20 日，第 27 页的表 17，<https://digital.gov.ru/uploaded/files/utochnennyyi-godovoi-otchet-2020.pdf>

<sup>74</sup> 俄罗斯总统，文件，《针对违反关键信息基础设施安全要求确立的行政责任 (Administrative Liability Established for Violating Critical Information Infrastructure Security Requirements)》，2021 年 5 月 26 日，<http://kremlin.ru/acts/news/65660>

<sup>75</sup> 俄罗斯联邦政府，2021 年 6 月 19 日第 943 号法令，“关于修改数字发展、通信与大众传媒部法令和废除俄罗斯联邦政府部分法律”，官方法律信息互联网门户，2021 年 6 月 24 日，<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106240011>

全性的自动化系统版本 (ASSI)。ASSI 旨在缓解俄罗斯联邦境内互联网以及公共通信网络稳定性、安全性与整合性所面临的威胁。该系统由一个集中式系统组成，用于管理应对威胁的设备 (equipment for countering threats, TCE)，直接安装在 ISP 通信设备中。”<sup>76</sup>

2021 年 6 月 30 日，俄罗斯政府通过了相关法规，要求联邦政府执法（监督）机构遵守与通过信息和电信网络（包括互联网）传播信息相关的要求。监督工作将由 Roskomnadzor 执行。<sup>77</sup>

2021 年 7 月 1 日，普京总统签署了一项关于外国互联网平台入驻俄罗斯互联网的法律。该法律规定，在俄罗斯境内的互联网上“开展活动”并且每天访问量超过 50 万的各种外国实体“必须在俄罗斯联邦通信、信息技术和大众传媒监督局 (Roskomnadzor) 注册，并在俄罗斯设立办事处”。<sup>78</sup>该法律自 2022 年 1 月 1 日起施行。

2021 年 7 月 2 日，普京总统批准了新的《俄罗斯国家安全战略 (National Security Strategy for Russia)》。

该战略首次添加了关于“信息安全”的新章节。此章节规定：“信息安全的目的是加强俄罗斯联邦在信息空间的主权。”以及：“信息安全通过实施旨在解决以下目标的政府政策来实现：[……] 提高俄罗斯联邦境内单一电信网络、俄罗斯互联网网段、其他重要信息和通信基础设施单元的安全性和稳定性，并阻止外国企业控制运营。”该文件还提到了以下事实的重要性，即“最大限度地减少受限访问信息和个人数据泄露事件的数量，并减少违反俄罗斯法律规定的与保护这类信息和个人数据相关要求的事件数量”。<sup>79</sup>

2021 年 7 月 21 日，俄罗斯商业理事会 (RBC) 媒体宣布，“ANO<sup>80</sup> 数字经济信息安全工作组（负责同名国家项目）的文件显示，俄罗斯在 6 月 15 日至 7 月 15 日期间举行了支持互联网稳定性、安全性与整合性的演习。”一处 RBC 信息来源称：“演习的目的是，在出现外部网络信息失真、阻塞或其他威胁的情况下，确保俄罗斯网络 (RUNET) 可正常运行。官方尚未得出结论，但初步报告显示演习已成功完成。”据另一处 RBC 信息来源称，“该演习旨在测试物理断开俄罗斯互联网网段后的应对能力。”<sup>81</sup>

2021 年 8 月 17 日，“统一俄罗斯”党<sup>82</sup>提交了其《数字宣言 (Digital Manifest)》，其中列出了其在互联网领域的重点工作。该文件的主要思想已由“统一俄罗斯”党总委员会副秘书长、国家杜马信息委员会负责人亚历山大·钦斯坦 (Alexander Khinshtein) 在该党的“俄罗斯的数字未来”战略会议上进行了介绍。根据该宣言的第 3 节，钦斯坦表示，“‘在实施任何制裁和外部连接中断’的情况下，俄罗斯的互联网网段必须保持安全和稳定，但这并不意味着是要引入‘数字铁幕’。”<sup>83</sup>俄罗斯媒体报道称，“俄罗斯联邦数字发展、通信与大众传媒部副部长

<sup>76</sup> 俄罗斯联邦数字发展、通信与大众传媒部，俄罗斯联邦通信、信息技术和大众传媒监督局，“关于政府执法（监督）及其执法（2020 年监督）效率的报告”，第 114 页，<https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/>

<sup>77</sup> Gosuslugi，<https://regulation.gov.ru/projects#npa=116422>

<sup>78</sup> Kremlin.ru，“已签署规范外国实体在俄罗斯境内的互联网上开展活动的法律”，

2021 年 7 月 1 日，<http://kremlin.ru/acts/news/65985>；Sistema Obespechenia Zakonodatelnoy Deyatelnosti，“外国实体在俄罗斯联邦境内的互联网上开展的活动”，<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1176731-7>

<sup>79</sup> 官方法律信息互联网门户，《俄罗斯联邦国家安全战略》，2021 年 7 月 3 日，<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=0&rangeSize=1>

<sup>80</sup> ANO - 自治非商业组织 (Autonomous Noncommercial Organization)

<sup>81</sup> RBC，“俄罗斯在断开全球网络的情况下测试俄罗斯网络 (RUNET) 运行情况”，2021 年 7 月 21 日，[https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/21/07/2021/60f8134c9a79476f5de1d739](https://www.rbc.ru/technology_and_media/21/07/2021/60f8134c9a79476f5de1d739)

<sup>82</sup> “统一俄罗斯”党是执政党，在国家杜马（国家议会）的 450 个席位中拥有 325 个席位，[https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная\\_дума](https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная_дума)

<sup>83</sup> 塔斯社，“‘统一俄罗斯’党提交了党的《数字宣言》”，2021 年 8 月 17 日，



奥列格·卡恰诺夫 (Oleg Kachanov) 在‘统一俄罗斯’党的一次会议上对《数字宣言》的关键条款表示支持。”卡恰诺夫先生表示：“对于宣言中涉及安全、自由和发展的那些关键条款，我们愿意支持并且绝对支持。因为它涉及到我们的职权范围，首先，这意味着数字技术的发展，它同时也会带来国家和社会的整体发展。在安全方面，对我们来说，一个最重要的领域是，个人数据保护、隐私保护和防止滥用。自由不仅意味着确保平等的互联网接入，它还意味着可以自由、平等和免费访问各项服务和具有社会经济意义的资源。”<sup>84</sup>

2021年8月，MoC发布了关于使用深度包检测 (deep packet inspection, DPI) 设备管理数据传输网络之间流量传输的新要求草案，以征询公众意见。<sup>85</sup>2021年8月21日，Roskomnadzor 宣布新法令草案“旨在确保有效保护俄罗斯公民免受限制内容的侵害”。Roskomnadzor 的新闻服务报道称，“根据法令草案，该设备将主要安装在大中型 ISP 的网络上，小型 ISP 也可以选择连接到这些类型的聚合节点。此举措将会提高当前的安装效率，同时还可以减少设备数量并降低相关的运营成本。迄今为止，设备已安装在俄罗斯所有联邦地区的 ISP 网络上，覆盖了 100% 的移动流量和 60% 的固网流量。”<sup>86</sup>该法令计划于 2021 年 12 月 1 日开始施行；然而，专家们不确定司法部是否会通过该法令，因为在拟定的颁布日期之前，MoC 尚无权制定用于管理数据传输网络之间流量传输的相关要求。<sup>87</sup>该法令已由总理签署，并计划晚些时候在 2023 年 1 月 1 日生效。<sup>88</sup>

2021 年 9 月 9 日，一些俄罗斯 IT 专家声称，权威机构通过使用 DPI 过滤的方法暂时屏蔽了公共 DNS 服务。一些专家表示，遭到阻止的 DNS 服务由 Google 和 Cloudflare 提供。<sup>89,90</sup>

2021 年 9 月 10 日，Habr.com 发布了以下信息：“9 月份，Roskomnadzor 将测试本国阻止一些外国互联网协议技术的能力，这些技术会掩盖网站名称，包括 Mozilla 和 Google 的 DoH<sup>91</sup>。据相关官员称，这些技术让阻止访问被禁资源变得更加困难。他们建议国有企业转移到国家域名系统 (National Domain Name System, NDNS)。”<sup>92</sup>

2021 年 10 月 19 日，Roskomnadzor 负责人利波夫 (Lipov) 先生谈到了测试俄罗斯互联网网段的演习并表示：“据 Roskomnadzor 称，迄今为止开展的所有演习均已成功完成。”以

<https://tass.ru/ekonomika/12149831>

<sup>84</sup>塔斯社，“‘统一俄罗斯’党提交了党的《数字宣言》”，2021 年 8 月 17 日

<sup>85</sup> Gosuslugi, 《MoC 关于制定数据网络中流量传输要求的法令草案 (MoC's Draft Decree on Enacting Traffic Transmission Requirements in Data Networks)》，2021 年 8 月，<https://regulation.gov.ru/projects#npa=119334>

<sup>86</sup>塔斯社，《MoC：使用可应对威胁的设备来传输流量，此举将为加强俄罗斯网络安全创造条件 (MoC: The Use of Threat Countering Equipment to Transmit Traffic Will Create Conditions for Strengthening Russia's Security)》，2021 年 8 月 17 日，<https://tass.ru/ekonomika/12151637>

<sup>87</sup> 尤利娅·梅尔尼科娃 (Yulia Melnikova), 《DPI 即将来临 (The DPI is Getting Closer)》，COMNEWS, 2021 年 8 月 19 日，<https://www.comnews.ru/content/216028/2021-08-19/2021-w33/tspu-vse-blizhe>

<sup>88</sup> 俄罗斯联邦数字发展、通信与大众传媒部，“关于制定数据网络中流量传输要求的法令”，（文件中未指明日期）<https://regulation.gov.ru/projects#npa=119334>

<sup>89</sup> Fontanka, 《俄罗斯在大规模测试运行中阻止了 Google 服务 (Russia Blocked Google Services in a Mass Test Run)》，2021 年 9 月 9 日，<https://www.fontanka.ru/2021/09/09/70126808/>

<sup>90</sup> 《纽约时报 (New York Times)》，《俄罗斯正在通过高压政治和黑匣子审查互联网 (Russia Is Censoring the Internet, With Coercion and Black Boxes)》，2021 年 10 月 22 日，<https://www.nytimes.com/2021/10/22/technology/russia-internet-censorship-putin.html>

<sup>91</sup>DoH - 基于 HTTPS 的 DNS

<sup>92</sup> Habr.com, 《Roskomnadzor 将在 9 月切断使用外国互联网技术绕过访问块的能力 (In September Roskomnadzor Will Cut Off the Ability to Use Foreign [I]nternet Technologies to Circumvent Access Blocks)》，2021 年 9 月 10 日，<https://habr.com/ru/news/t/577234/>

及：“这些演习旨在确保不会发生这些类型的中断，而且这些演习已经表明，我们已经准备好在出现任何类型的外部影响下，确保所有这些网络以稳定和的方式正常运行。”<sup>93</sup>

2021年11月3日，俄罗斯国家杜马信息政策、技术和通信委员会主席亚历山大·钦斯坦就《主权互联网法》发表了以下评论：“该法律规定要向更先进的技术水平迈进，这也满足信息立法的要求，这要归功于使用更精确的工具来处理互联网流量，而这些工具不会影响个人和公司访问互联网服务的质量和速度。”<sup>94</sup>

2021年11月22日，钦斯坦先生还表示：“现如今，网络空间中的事件正变得与传统生活中的事件一样真实。维护数字主权的问题逐渐成为国家安全问题。鉴于互联网在现代世界中的重要性，我们国家必须确保全球网络中俄罗斯网段的稳定运行并对其进行可靠保护，以抵御包括外部威胁在内的所有威胁。稳定的俄罗斯网络 (RuNET) 相关法律启动了这一进程。”<sup>95</sup>

2022年2月3日，钦斯坦先生表示：“即便外部来源的网络关闭，[网络]也将在我国境内正常运行。此外，我们现在拥有与外国合作伙伴对话的绝佳工具。”<sup>96</sup>

2022年3月6日，俄罗斯《生意人报》报道：“俄罗斯副总理德米特里·切尔尼申科 (Dmitry Chernyshenko) 已责成 MoC 准备优先实施的措施，旨在保护本国信息基础设施。”该报援引了一份致俄罗斯联邦各联邦行政政府机构和地区实体的政府电报，此电报由通信部副部长安德烈·契尔年科 (Andrey Chernenko) 签署，他在电报中命令所有“政府网站和门户在3月11日前切换到位于俄罗斯境内的 DNS 服务器（域名系统是将网站地址与其 IP 地址相匹配的系统），以便从所有 html 页面模板移除从外国资源（横幅、计数器等）下载的所有 javascript 代码，并将外国托管服务上的资源移至俄罗斯托管服务，将资源移至 .RU，以及实施更严格的密码策略。”<sup>97</sup>

## 结论

对某些读者来说，上面引用的声明可能会让人觉得俄罗斯在 ITU 提出新解决方案的频率正在增加，这些解决方案触及或针对 ICANN 的使命，而且近期才出现这种关注。事实并非只是如此。自 1998 年以来，俄罗斯联邦就一直在联合国提议与网络安全相关的解决方案。通过 ICANN 组织的政府合作团队以前发布的文件<sup>98</sup>，ICANN 社群已经了解俄罗斯联邦最近在联合国和 ITU 提出的网络安全相关解决方案的历史背景信息。事实上，这种类型的倡议由来已久。确切地说，在 2011 年时任俄罗斯总理的普京和 ITU 秘书长哈玛德·图埃 (Hamadoun

<sup>93</sup> 塔斯社，“Roskomnadzor 表示，根据《主权互联网法 (Sovereign Internet Law)》的规定开展的演习均已成功完成”，2021年10月19日，<https://tass.ru/ekonomika/12701201>

<sup>94</sup> 俄罗斯联邦议会国家杜马 (State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation)，新闻，《关于俄罗斯主权网络法的最新信息 (Update on the Sovereign RuNET Law)》，2021年11月3日，<http://duma.gov.ru/news/52623/>

<sup>95</sup> Gazeta.ru，《钦斯坦谈论了数字主权的关键要素 (Khinshtein Talks About Key Elements of Digital Sovereignty)》，2021年11月22日，[https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/22/n\\_16897759.shtml?updated](https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/22/n_16897759.shtml?updated)

<sup>96</sup> 亚历山大·钦斯坦，俄罗斯国家信息安全论坛 (Infoforum)，全体会议，2022年2月3日，(52:14) <https://youtu.be/xUJzUIPOduQ?t=3134>

<sup>97</sup> 《生意人报》，《权威机构隔离网络 (Authorities Isolate Networks)》，2022年3月6日，<https://www.kommersant.ru/doc/5249500>

<sup>98</sup> ICANN，“政府合作的出版物”，<https://www.icann.org/zh/government-engagement/publications>

---

Touré) 举行的会晤上，普京先生便向图埃先生表示：“感谢你们提出一些观点供大家讨论。其中一个观点就是，利用国际电信联盟的监测和监督能力建立对互联网的国际管控。”<sup>99</sup>

为了明确起见并帮助读者更好地理解，ICANN 组织希望提供与俄罗斯联邦部分声明有关的更多事实和背景信息。当这些声明或建议触及技术互联网治理或可能影响 ICANN 的使命时，ICANN 组织将通过其 GE 团队继续向 ICANN 社群提供信息。

---

<sup>99</sup> 《纽约时报》，《在包罗万象的世界中监管网络 (Regulating the Internet in a Multifaceted World)》，2015 年 7 月 26 日，<https://www.nytimes.com/2011/06/27/technology/internet/27iht-internet27.html>；俄罗斯政府的档案，弗拉基米尔·弗拉基米罗维奇·普京会见 ITU 秘书长哈玛德·图埃，2011 年 6 月 15 日，<http://archive.premier.gov.ru/events/news/15601/>

## 附录 1

奥尔加·梅尔尼科娃，俄罗斯外交部国际信息安全司科长，《国际电信联盟 - 技术监管机构或新的对抗场所 (International Telecommunication Union - Technical Regulator or the New Confrontation Arena)》，《The International Affairs》杂志，2021 年 7 月 12 日，<sup>100</sup>摘录。

“中美之间的政治和技术竞争正不断升温，鉴于此，中国制定了新的标准和解决方案，而这些标准和解决方案却鲜少被西方国家接受。这种情况无疑会影响美国的领导地位，因为它剥夺了美国作为全球技术统一者的角色，削弱了美国高科技产业的主导地位。与此同时，中国自身信息和通信技术解决方案的出现将巩固中国的地位。”

“这场技术竞争让美国和中国在国际电信联盟 (ITU) 中相互对抗，这个组织是现存最古老的国际组织之一，也是联合国专门研究信息和通信技术的机构。”

“ITU 管理无线电频率频谱和卫星轨道的使用，批准可确保网络和技术之间顺畅通信的技术标准，并且旨在扩展世界范围内对信息和通信技术的使用，加强国际合作以造福于发展中国家，包括发展电信网络。”

“鉴于对有限自然资源（即用于陆基和空间系统的‘频谱/轨道’）的需求稳步增长，在此背景下，ITU 的首要任务是制定有效分配无线电频率频谱的方法和关于无线电频率频谱使用的相应规则，以及支持无线电系统运行的技术基础架构。”

“换言之，如果没有 ITU，各代移动通信的发展、音频和视频压缩算法的使用以及互联网协议的使用都将无法实现。”

“套用欧洲著名大亨内森·罗斯柴尔德 (Nathan Rothschild) 的话说：‘谁掌握 ITC，谁就可以掌控世界’。”

“ITU 并不直接参与互联网治理。它所发挥的重要作用仅限于支持通信网络的技术运营。”

“在数字领域竞争不断加剧的情况下，美国正试图保持其在互联网治理方面的技术主导地位和实质垄断地位。”

“信息社会世界峰会突尼斯阶段会议 (2005) 确定了确保各国政府平等参与互联网治理的使命。为此，ITU 理事会内部成立了一个工作组（“CWG-互联网”）。这意味着，ITU 将正式讨论互联网治理这一主题。然而，由于受到美国及其合作伙伴各方面的阻挠，该工作组并没有取得任何实质性的成果。”

“互联网名称与数字地址分配机构 (ICANN) 在管理网络方面发挥着至关重要的作用。尽管自 2009 年以来，负责管理网络的 ICANN 组织正式成为非营利性组织，但美国政府实质上垄断了互联网。ICANN 声称对全球多利益相关方社群负责，换句话说，ICANN 其实不用对任何人负责，而且实际上，ICANN 仍然由美国政府控制。”

“作为战略合作伙伴关系的一部分，俄罗斯和中国一直表示支持实现互联网治理的国际化，扩大各国政府在这一进程中发挥的作用，并维护各国监管国内互联网网段的主权。”

<sup>100</sup> 奥尔加·梅尔尼科娃，“国际电信联盟 - 技术监管机构或新的对抗场所”，《The International Affairs》杂志，2021 年 7 月 12 日，<https://interaffairs.ru/news/show/30759>

---

“让 ITU 负责互联网治理将是最佳解决方案，因为它拥有这一领域所必需的专业知识。就维持对互联网的管控而言，这种方式与美国的基本做法背道而驰，因此完全有可能遭到美国的抵制。”

“美国方的目的是单独管控 ITU，以进一步促进自身利益。他们的同胞，ITU 电信发展局 (Telecommunication Development Bureau, BDT) 主任多琳·伯格丹-马丁 (Doreen Bogdan-Martin) 已被提名担任 ITU 秘书长一职（选举将于 2022 年秋季举行的 ITU 全权代表大会上进行）。如果她当选，则意味着所有与信息通信技术相关的真实权力杠杆将集中在美国方手中。这可能会成为对国际信息安全 (international information security, IIS) 的又一威胁，并打破此领域本已微妙的平衡。”

“即便是在她所担任的 BDT 主任这一政治敏感职位上，这位美国女性仍然掌握着她可以用来影响各国政府的杠杆，她通过 ITU 的区域办公室与各国政府互动，并向发展中国家做出慷慨的承诺，而这些承诺仍然停留在纸面上，例如，2017 年在布宜诺斯艾利斯举行的世界电信发展大会上就是这种情况。”

“俄罗斯候选人拉希德·伊斯梅洛夫 (R. Ismailov) 对 ITU 的管理方法截然不同。他是一名专业人士，在管理技术最先进的公司（爱立信、诺基亚、华为）方面拥有丰富的经验。俄罗斯前通信部副部长（2014-2018 年）和 VimpelCom（Beeline 品牌）现任总裁认为，技术领域最重要的元素是人。”

“拉希德·伊斯梅洛夫的竞选活动立足于以下理念，即数字革命让过去昂贵而复杂的技术得以大规模采用，同时也让产生冲突的可能性剧增。当今最大的挑战是适应现代技术，使其人性化，并让人类与新的数字世界和谐相处。”

“ITU 旨在通过最大程度减少与使用信息和通信技术相关的危机过程，来恢复对信息和通信技术的信任。重要的是要承认，技术进步并不是出于技术自身发展，而是为了改善人们的生活和安全。俄罗斯候选人表示，ITU 应当在电信及信息和通信技术领域创造平等机会，进而防止各国之间经济不平等加剧。包括 ITU 在内的国际社群所做的一切努力都应该旨在克服数字鸿沟。”

“要确保稳定、可持续和安全的数字空间，首要任务是要让 ITU 更积极地参与多边努力以确保国际信息安全。到 2030 年，地球上的每个人都应该能够使用信息和通信技术以及互联网。ITU 的能力应当发挥到信息安全、医疗保健、制定统一的人工智能标准等领域。拉希德·伊斯梅洛夫认为，加强 ITU 成员国之间的合作并拓展与私营部门和学术界的合作是 ITU 工作的基础。就俄罗斯候选人竞选 ITU 秘书长高级职位以及俄罗斯对这一令人尊敬的国际机构工作的态度而言，其目的是发展非政治化对话并拓展所有利益相关方之间的建设性合作。”

## 附录 2

2021 年 6 月 19 日第 943 号法令, 《关于修改数字发展、通信与大众传媒部法令和废除俄罗斯联邦政府部分法律 (“On Introducing Changes to the Decree On the Ministry of Digital Development, Communications, and Mass Media and on Repealing Some Laws of the Government of the Russian Federation)》<sup>101</sup>

根据新法令, MoC 全权负责监管:

“针对通信网络和号码资源相关使用的要求; 针对建设通信网络、相关通信设备和管理通信网络的要求; 针对分配号码、保护通信网络免受未经授权的访问以及保护在通信网络之间传输的信息的要求; 关于使用无线电频率频谱的要求; 关于 ISP 提供内部电信服务应遵循的规程的要求; 针对与不同业务、所提供的通信服务和在公共通信网络中发挥重要作用的 ISP 用来提供这些服务的部分电信网络相关的收入和支出进行单独记录的要求; 关于信息系统安全的要求, 包括个人数据的信息系统 (不包括关键基础设施的信息系统)、信息和电信网络以及其他通信网络; 关于政府信息系统中使用的数据格式的要求; 关于在俄罗斯联邦境内互联网和公共通信网络的稳定性、安全性与整合性受到威胁时通信网络管理系统运行的要求; 根据与俄罗斯联邦安全局签订的协议, 针对互联网交换点的要求, 其中包括确保通信硬件和软件以及结构的稳定性的要求; 针对具有用于综合通信工具和其他互联网连接技术设备的唯一标识符的通信网络运营商、所有人和其他经营者 (以下称为 AS 编号持有者) 的要求, 用于确保与 AS 编号持有者通信设备进行通信的通信设备 (包括位于俄罗斯联邦境外的通信设备) 的稳定性; 针对 AS 编号持有者的要求, 涉及用于识别与域名对应的互联网网络地址的硬件和软件 (包括通信设备) 的运行; 根据与参与国内情报活动或确保俄罗斯联邦安全的授权政府机构签订的协议, AS 编号持有者的通信网络和设备应满足的要求, 以便参与国内情报活动或确保俄罗斯联邦安全的授权政府机构能够根据联邦法律的相关规定执行分配给他们的任务; 关于流量传输和路由程序的要求; 关于构成俄罗斯联邦单个统一电信网络的通信网络之间通信的要求; 关于构成俄罗斯联邦单个统一电信网络的通信网络和设备描述的要求; 针对设计、建造、重建和运营通信网络和结构的要求; 针对提供通信服务的要求, 包括通用服务; 管理俄罗斯编号系统和计划的法规; 将号码分配给专用通信网络的规程; 将号码分配给连接到公共通信网络的部分通信网络的规程。”

<sup>101</sup> 俄罗斯联邦政府, 2021 年 6 月 19 日第 943 号法令, 《关于修改数字发展、通信与大众传媒部法令和废除俄罗斯联邦政府部分法律》, 官方法律信息互联网门户, 2021 年 6 月 24 日, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106240011>