

# 2017

## 年世界新闻自由日概念文件

5月1-4日  
印度尼西亚雅加达

大变局时代需要批判性精神：  
传媒在推动创建和平、公正和包容的社会中的  
作用

观注



联合国教育、  
科学及文化组织

继传统媒体受众减少、利润下滑并出现传媒和公众关系日益脱节的说法之后，2016年几个重大政治事件报道中所出现的假新闻泛滥，构成了影响传媒行业的最新挑战。《金融时报》记者John Lloyd最近指出，“纸质报刊的衰落及其向互联网的过渡，使其与网络上大量流传的信息、妄想、爆料、阴谋论、各种爱与恨的表达别无二致。”<sup>1</sup>

然而，每一次挑战都孕育着机遇。《纽约时报》的Jim Rutenberg表示，2016年假新闻的爆炸可能会由此提高真新闻的价值，其结论是：“果真如此的话，伟大的新闻事业将浴火重生。”<sup>2</sup> 今天也许比以往任何时候更需要具有独创性、批判性和深度调研的新闻报道。

这样的新闻报道只有在有利于建立自由、独立和多元化媒体的环境中才能蓬勃发展。一旦具备了这些条件，媒体便可发挥促进和平、公正和包容的社会的巨大潜力。2009年被暗杀的斯里兰卡记者Lasantha Wickrematunge将自由媒体描述为“一面镜子，公众可以从中看到没有睫毛膏和发型胶的自己”，并且认为“从[他们记者]这里，你可以了解到你的国家的状况，特别是国家的管理状况，那些管理者是由你选举出来的，他们负责给你的孩子一个更美好的未来。”<sup>3</sup>

媒体对善治和发展的贡献，已经在2015年9月联合国193个会员国通过的《2030年可持续发展议程》中得到承认。尽管指导国际社会2000年至2015年发展工作的千年发展目标（MDG）没有明确提及媒体的作用，可持续发展目标（SDG）则承认了公众获取信息和基本自由包括言论自由的重要性，这体现在可持续发展目标（SDG）16中：“创建和平和包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。这一认识具有重大意义，因为可持续发展目标将指导各国未来15年的行动，解决社会面临的最紧迫挑战，从结束贫困、消除不平等到应对气候变化。

---

[1] 《只有社交媒体读懂了唐纳德·特朗普的故事》，《金融时报》，2016年11月10日：<https://www.ft.com/content/827b2548-a6a6-11e6-8898-79a99e2a4de6>

[2] 《媒体的下一个挑战：摆脱假新闻的威胁》，《纽约时报》，2016年11月6日：<http://www.nytimes.com/2016/11/07/business/media/medias-next-challenge-overcoming-the-threat-of-fake-news.html>

[3] 《然后他们来找我》，《星期日领导者》，2009年1月11日：<http://www.thesundayleader.lk/20090111/editorial-.htm>

然而，非洲人权和人民权利委员会言论自由和获取信息问题特别报告员Faith Pansy Tlakula提醒我们：“确保言论自由和获取信息成为现实，而不仅仅是一纸文书，需要坚定的承诺。”<sup>4</sup> 对教科文组织而言，有效实施可持续发展目标将取决于建设包容性知识社会，这样的社会通过促进教育机会、经济繁荣、社会包容、环境保护及和平，有可能对整个可持续发展目标产生持久的积极影响。所有这一切当中，自由、多元和独立的新闻是关键所在。

在此背景下，2017年世界新闻自由日的重点在于：为什么必须要加强自由和高质量的新闻，以使媒体能够有效地促进实现可持续发展目标16。具体来说，有待探讨的是言论自由、人人享有诉诸司法的权利与法治、和平和包容性的相互关系。

# 1 人人享有诉诸司法的权利，作为言论自由和可持续发展的先决条件

法治是民主和包容性社会的一个组成部分。它保护基本自由，并普遍适用于每个人和实体。它是社会中每个行为者都可以对其自身行为负责的进程。机构薄弱、司法薄弱以及诉诸司法的机会缺乏，大大阻碍了可持续发展。如果没有运作良好的法律和监管环境，公众就会对民主进程失去信心，不再投资于其可持续的未来。正是基于这一理解，2030年发展议程纳入了可持续发展目标16.3，其目的是“在国家 and 国际层面促进法治”，“确保所有人都有平等诉诸司法的机会。”<sup>5</sup>

只有当媒体是自由、独立和多元的时候，它们才能确保法治得到充分的落实和尊重。调查性新闻报道通过揭露政治和经济腐败以及其他不法行为，在这方面可以发挥关键作用。反过来，只有保障言论自由和信息自由的法律框架才能使这样的媒体部门出现。自由媒体和一个独立、有效的司法机构，发挥着相辅相成的民主支柱作用。二者之间的这种互联性，连同遵守职业道德和专业标准的新闻工作者，是言论自由与其相关自由可以蓬勃发展的根基。

记者不仅是可贵的言论自由权利的主要使用者，而且是社会容忍和/或促进言论自由程度的象征。记者是否在法制环境中工作，允许他们以独立的方式开展报道甚至涵盖敏感的话题？针对记者受攻击和侵犯的调查是否切实有效？全世界记者的安全现状令人沮丧：根据教科文组织总干事2016年《关于记者人身安

[4] 《从宣言到行动》，《温得和克宣言》25周年，2016年4月11日：<http://whk25.misa.org/resolutions-to-reality/>

[5] 有关可持续发展目标16及其相关具体目标的完整说明，请参阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/sgd16>。

全及有罪不罚的危险的报告》，在过去十年中，827名记者和媒体工作者被杀害。更令人震惊的是，这些案件中只有8%已经结案。<sup>6</sup> 侵害记者和媒体专业人员的罪行不受惩罚的现象，是保障记者安全和整个言论自由的主要障碍。缺乏正当法律程序影响到社会的每一个成员，因为它延续了暴力循环，并通过自我审查产生了寒蝉效应。关于公共利益问题的批判性声音被禁言，知情的辩论被扼杀。

自2012年以来，在教科文组织的牵头支持下，《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》发挥着整体多利益相关方平台的作用，致力于解决这些复杂的问题。在全球准则性工作方面取得了重大进展：支持保护记者并确保公众获得信息的政治意愿，在各个层面特别是在国际和区域论坛上已经具有了标杆意义，近年通过的有关该问题的许多决议可对此加以证明。数字时代的记者数字安全、加密以及机密新闻来源的保护，已经成为突出的问题，并在新闻学校的教学中有所体现。国际社会越来越重视记者安全的另外一个事例是，在2030年发展议程中纳入了一项涉及到攻击和侵犯记者（包括人权活动家和工会工作者）的案例指标，以评估实现可持续发展目标具体目标16.10的进展情况，该具体目标旨在“根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由。”<sup>7</sup>

尊重法治与确保人人享有诉诸司法的权利是紧密结合在一起的——在后者中，言论自由权发挥着监督者和受益者的双重作用。对侵害记者犯罪案件的有罪不罚率高得令人无法接受，这就要求特别是在国家一级与法律行为者进行更密切的合作。政府间机构制定的全球标准和政策应作为制定国家法律的指南。目前出现的一个新趋势是，各国纷纷建立国家保护、预防和监测机制，以防止侵犯记者的袭击行为并打击有罪不罚现象。

需要加强世界各地的司法系统，重点是保护言论自由和记者安全。2030年发展议程关于普遍正义的呼吁，与确保安全媒体环境的“预防—保护—起诉”三位一体方针的所有要素有关：预防针对媒体的暴力；保护处于危险中的记者；起诉对媒体专业人员犯下罪行的犯罪人员。只有当法治得到尊重、普遍正义得到保障时，才能在为所有人创造更美好和可持续未来的道路上取得新进展。

## 思考要点：

- 当法治不受尊重时，如何确保对基本自由的保护？
- 在社会中保护基本自由和实现所有人享有诉诸司法机会的绊脚石是什么？

---

[6] 查阅教科文组织总干事2016年《关于记者人身安全及有罪不罚的危险的报告》及其重点，请点击此处。

[7] 同上。

- 当法治不受尊重时，如何确保对基本自由的保护？
- 在社会中保护基本自由和实现所有人享有诉诸司法机会的绊脚石是什么？
- 如何鼓励专门关注记者安全的国家机制？
- 如何在政府、民间社会组织、司法机构和媒体组织之间开展更大合作，以解决记者安全问题，特别是有罪不罚问题？

## 2 推动媒体发挥和平与相互了解促进者的潜力

可持续发展目标（SDG）的宗旨是大幅减少一切形式的暴力，并使政府和社区找到针对冲突和不安全的持久解决方案。

和平、稳定、尊重人权和以法治为基础的有效和透明的治理，是可持续发展的重要推动因素。武装冲突、暴力和不安全严重破坏了许多国家在减贫、健康和教育方面为实现发展目标所作的努力。在冲突地区，持久和平和经济增长的基础很难奠定。

维持国际和平与安全，是联合国在第二次世界大战浩劫之后于1945年创立的理由。同样，教科文组织《组织法》确定其宗旨在于“通过教育、科学及文化来促进各国间之合作，对和平与安全作出贡献，以增进对正义、法治及（……）人权与基本自由之普遍尊重”；<sup>8</sup>

根据世界银行的数据，目前有20亿人生活在发展成果受到脆弱性、冲突和暴力影响的国家。<sup>9</sup> 战争的后果远远超过战斗中造成的直接伤亡。由于冲突和迫害，估计有6 000万人逃离家园，其中有难民（1 950万人）、国内流离失所者（3 820万人）以及寻求庇护者。<sup>10</sup> 武装冲突还导致基础设施的破坏，经济活动的中断，粮食和其他资源分配方面的问题，社会、政治和经济制度的削弱以及不确定性。

[8] 参阅教科文组织《组织法》全文，[点击此处](#)。

[9] 世界银行：<http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>

[10] 世界银行：<http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/forced-displacement>。该项估算数据于2015年12月公布。



媒体在冲突和危机局势中经常发挥核心作用。独立、客观、中立的媒体有助于纾缓紧张局势、促进对话及管控冲突。相反，有偏见和不真实的报道可能加剧暴力。当媒体被滥用于宣传目的时，会在煽动仇恨和传播谣言方面助纣为虐。

这表明，特别是在冲突局势中，加强新闻业的伦理和专业标准十分重要。教科文组织多年来一直在推动冲突敏感型报道，这样的报道需要深度的调研和分析技能，有助于查明冲突的根源，揭露可能加剧冲突的言论，消除冲突各方的相互误解，解读各方的合理关切，并增进有助于和解的相互了解。

此外，在冲突和危机局势下，记者面临的风险显著增加。有些人困于战火，有些人被蓄意攻击。教科文组织总干事谴责了在过去十年中有827名记者被杀害。2014—2015年被杀害的记者中，有近60%在武装冲突地区死亡。解决在冲突情况下记者所面临的风险，是2012年通过的《联合国关于记者安全和有罪不罚问题行动计划》的目标之一<sup>11</sup>，这对在危机和冲突时期保护记者并保护他们向全社会所提供的可靠和救生信息而言十分重要。

除了战争之外，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、基地组织和博科哈拉姆等恐怖主义和极端主义团体所鼓吹的暴力极端主义的扩散，对和平与安全、人权和正义构成严重威胁。这些团体利用社交媒体作为全球实时传播宗教、文化和社会不容忍信息的工具。

数字时代增加了获取信息、创造和分享知识、促进交流以及文化间对话的机会。然而，网上仇恨言论的兴起表明<sup>12</sup>，数字技术也带来了一些挑战。其中之一就是如何在网络言论自由和尊重平等和人的尊严之间取得适当平衡。这意味着要考虑到在线言论的具体特征，它涉及到跨越法律管辖的数字持久性、流动性、匿名性及跨境交流之间的动态关联。

打击在线仇恨言论和暴力极端主义，需要的不仅仅是禁止或阻止内容传播等压制性措施，更需要采取一种全面的方针，以处理社会内部紧张和分裂的根源问题。根据关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨等构成煽动歧视、敌视或暴力行为的《拉巴特行动计划》，媒体可以在这方面发挥关键性作用。<sup>13</sup> 媒体可以为有助于加强宽容、对话和批判性思维的众多声音和观点提供一个平台，还可以提供反叙事来挑战在暴力极端主义叙事中提出的观念。任何旨在打击暴力极端主义的战略，都必须直接解决与性别有关的在线攻击和骚扰问题，这些攻击和骚扰常常针对女性记者、政治家和名人。

---

[11] 由教科文组织协调的《联合国关于记者安全和有罪不罚问题行动计划》，是所有利益攸关方为在全世界创造一个自由、安全和有利的媒体环境而开展的第一次协调行动。

[12] 联合国少数群体问题特别报告员在2015年联合国大会报告中指出网上仇恨言论激增的问题：<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx>

[13] 2012年10月，联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)通过了关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨等构成煽动歧视、敌视或暴力行为的《拉巴特行动计划》，并就如何创建促进包容和尊重多样性的自由和开放的环境，向各国提出立法、司法和政策方面的建议。

最后，打击极端主义叙事，伴随着赋予媒体用户浏览互联网以及阐释、拒绝和反击仇恨和煽动性信息所需的技能。因此，加强社会的媒体和信息素养（MIL），应是所有国家努力实现2030年发展议程的一个主要目标。

### 思考要点：

- 如何促进媒体具体推动和平文化的潜力？
- 如何避免出现媒体发挥相反作用即加剧冲突的风险？
- 在反恐措施背景下，如何确保政府的反制措施适度？
- 在打击网上仇恨言论时，如何适当组合法律措施和非法律措施？
- 媒体与信息素养如何才能帮助用户理解并实践线上和线下的言论自由？

## 3 言论自由和信息自由促进更具包容性的社会

随着数字技术的出现，信息流动大幅度增加。随着世界进入到21世纪，对信息通信技术的依赖使公众更多地参与媒体。由在线共享应用程序引发的公开辩论，以及新闻内容制作者通过社交媒体发布信息，只是寻求、接收和传递信息得到加强的两个例子。

借助数字技术，公众参与媒体使叙事和文化间对话得到普及。信息通信技术通过全球覆盖渗透了包容性，并为每个拥有有效互联网连接的人创造了发声途径。然而，除了上述在线仇恨言论的兴起之外，对更多信息的持续需求凸显了互联网中介的作用，信息源的保密性问题，以及记者所面对的数字安全方面的风险。越来越需要根据传播信息权和信息隐私权之间适当的平衡，来考虑信息权以及透明度的价值。

此外，还需要努力克服在线上 and 线下信息获取方面的不平等现象，并确保边缘化群体也成为迈向知识社会的成员。国家之间和国家内部以及男女之间信息获取的巨大差异表明，信息时代的确提供了工具，但没有提供预想中的完全连通的世界。为了使言论自由普遍落实并促进可持续发展，必须不加限制地向所有人提供信息。数字文盲是另一个障碍，只有全面解决了这一问题，才能够取得重大进展。

2030年发展议程旨在确保“各级的决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性”，一旦实现普遍获取信息，这样的目标就可以达到。<sup>14</sup> 只有知情和包容的社会才能掌握其命运，参与其机构的民主运作，并迈向持久和平和更美好的未来。

通过赋予公民权力，信息自由为参与式民主奠定了基础。它在促进支持法治的负责且有效的机构建设方面也发挥着重要作用。它确保公民可以通过公众监督问责公共机构。更好的信息流动还可以提高这些机构的效率和反应力，同时增强公民对其管理者的信任。

确保包容性，还需要赋权传统上被边缘化或被排斥在参与并塑造公共话语之外的人。只有在所有人——无论其年龄、性别、种族、民族、性取向、残障情况、文化、语言或经济与社会背景如何——都能获得平等机会时，才能在实现可持续发展目标方面取得进展。每个人都应该具备充分参与各方面生活的手段。媒体是促进社会包容的重要行为者。应积极鼓励它们发挥潜力，促进对话，反映社会中意见和观点的多样性，并挑战陈规俗见和失实陈述。支持媒体中的多元化和性别平等，是这一进程的核心所在。在许多国家，无论涉及到妇女在媒体界的存在还是在媒体内容中的存在，她们的代表性一直呈现出严重不足或失实的状态。还应为青年、少数民族和少数语言群体、残疾人及弱势群体的参与提供更多的机会。

增加公民获得信息的途径，有时会遭遇到侵犯和遏制公众自由表达自己权利的行为。世界各地的记者和博客作者在发现幕后故事的时候，会持续面临着许多挑战，并常常因为向公众提供信息而付出生命代价。<sup>15</sup> 言论自由和信息自由是一个运作良好的民主政体的条件，且有利于可持续发展。传播和信息是积极变革的驱动力，而记者身上正生动体现着这些自由。

教科文组织的互联网普遍性概念，提出了包容性互联网的四项原则，这些原则有助于作为可持续发展基础的知识社会的发展。鉴于当代生活与互联网密不可分，互联网治理以遵守人权、开放性、可获取性和多利益攸关方参与等原则为指导，变得越来越重要。

---

[14] 可持续发展目标具体目标16.7：确保各级的决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性。

[15] 教科文组织总干事2016年《关于记者人身安全及有罪不罚的危险的报告》：[en.unesco.org/dg-report](http://en.unesco.org/dg-report)



2030年可持续发展议程的构想是消除贫困、保护地球并确保共同繁荣。这是一个普遍的议程，对我们每一个人都适用并且至关重要。只有一个包容的社会——它具有独立和多元化的媒体以及促进信息自由流动的安全媒体环境——才能创造出实现所有人更美好未来的必要条件。

## 思考要点：

- 大众如何实质性参与到实现2030年发展议程的工作之中？
- 可以制定什么样的包容性战略，以确保寻求和接收信息的权利得到加强并为媒体和社会所有群体所用？
- 有效、负责和包容的机构在实现可持续发展目标方面应发挥什么作用？
- 保障基本自由需要开展机构能力建设。这项工作的切入点是什么？如何巩固能力建设？

# 结论

随着世界踏上可持续发展的新征程，2017年世界新闻自由日（WPFJ）提供了一个独特的机会，强调言论自由和信息权在实现可持续发展目标中的核心作用。这些基本自由应被视为可持续发展的手段和目标。世界新闻自由日应该作为一个平台，提醒我们让新闻业面对日益增多的挑战自强不息的重要性。它还应当成为一个契机，借此呼吁每一个会员国在其政策中纳入自由、独立和多元化媒体以及普遍获取信息，以落实2030年可持续发展议程。



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



World Press  
Freedom Day

[en.unesco.org/wpfd](http://en.unesco.org/wpfd)