

新闻是一种公共产品



世界趋势 言论自由和 媒体发展 全球报告 2021/2022

> 见解

由联合国教科文组织于 2021 年出版
法国巴黎 07 SP 75352 号丰特诺广场 7 号

© UNESCO 2021



CI-2021/WTR/4

本出版物在 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) 许可下以开放获取形式提供 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。用户在接受联合国教科文组织开放获取知识库使用条款的约束时，可使用本出版物的内容 (<http://www.unesco.org/openaccess/terms-use-ccbysa-en>)。

本出版物中所使用的名称和所展示的材料并不意味着联合国教科文组织就任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或边界的划定方面表达任何意见。

本出版物中表达的是作者的观点和意见；他们不一定是联合国教科文组织的成员，也不承担本组织的义务。

本出版物引用如下：联合国教科文组织。2021。《新闻是一种公共产品：言论自由和媒体发展的世界趋势，全球报告 2021/2022》。巴黎：联合国教科文组织。

更多信息和完整的世界趋势报告参见以下网址：<https://www.unesco.org/en/world-media-trends>

UNESCO 编辑团队： Guy Berger、Guilherme Canela、Rachel Pollack、Annina Claesson

总编辑： Nicholas Benequista

副主编： Kate Musgrave

出版物经理和世界趋势报告系列编辑： Rachel Pollack

通信官： Oscar Castellanos

研究和分析： Emmanuel Letouzé、Ivette Yáñez Soria、Daniela Arregui Coka、Enrique Bonilla、Mateo Rojas、Guillermo Romero、Alina Sotolongo、Zinnya del Villar（大据众联盟）；Jonathan Birdwell、Antonia Kerle、Ailia Haider（经济影响 (Economist Impact)）；Matthew Fraser；Aldo Magoga

点评专家： Sulemana Braimah、Silvia Chocarro、Marius Dragomir、Simon Ellis、Mijal Iastrebner、Larry Kilman、Hayes Mabweazara、Daoud Kuttab、Anya Schiffrin、Alan Soon

其他联合国教科文组织贡献者： Fuensanta Amorós Cascales、Sara Bonyadi、Andrea Cairola、Theresa Chorbacher、Jaco Du Toit、Ma'aly Hazzaz、Elisa Kirkland、Marius Lukosiunas、Terré Lundy-McMillan、Saorla McCabe、José Pessoa

由联合国教科文组织统计研究所 (UIS) 提供支持。本报告信息由联合国教科文组织通信与信息部门和 UIS 于 2020 年 2 月召开的统计专家会议，以及由经济影响 (Economist Impact) 于 2021 年 4 月召开的媒体可行性小组会议的与会者提供。

平面设计、封面设计和排版： Marc James

封面 © Shutterstock / New Africa
p. 17, 19 © Félix Guillermo Márquez Sánchez

由联合国教科文组织印制

前言



2021年是《温得和克宣言》发表30周年，联合国从《温得和克宣言》开始，跟随非洲记者的脚步，致力于发展自由、多元化和独立性的媒体——这是联合国教科文组织使命的核心原则。

在新冠肺炎疫情期间，获取高质量信息已成为一个生死攸关的问题。我们再次看到，在日益复杂的世界中，我们的社会更加需要记者和媒体专业人员向公民提供信息。然而，这场疫情也凸显了、有时甚至加剧了媒体面临的威胁，从脆弱的财政状况到对新闻自由的攻击。正如联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯 (António Guterres) 所强调的那样，这些威胁可能是真实存在的。

为了应对这些威胁，我们首先需要衡量和了解它们。这就是联合国教科文组织所做的。它作为一个全球观察者，发表了这一具有里程碑意义的报告：*言论自由和媒体发展的世界趋势*。如果没有我们的合作伙伴，尤其是瑞典，如果没有他们对于通过关于言论自由和记者安全的多方捐助计划的坚定支持，这项工作是不可能完成的。

2021/2022年版的《世界趋势报告》以研究人员、各所大学以及 Economist Impact 合作开展的研究为基础，监测了2016年以来这些趋势的演变。在这些现象的持续存在和急剧加速之间，我们可以看出信息获取面临的三大挑战。

首先仍然是记者的人身安全。该报告强调了这一问题的独特性，指出在有关国家和地区，对记者的暴力行为不能简单地用谋杀率或暴力犯罪的有罪不罚来解释。该报告还强调了这一恶性问题的新后果，包括网络暴力和专门针对女记者的暴力的发展。

第二项挑战是新闻和信息自由，这涉及到数字时代的许多问题。首先是对网络交流的监管，我们的研究表明，如果不准确定义和平衡，可能会危及言论自由。还有一个问题是网络平台及其算法的作用越来越大，尽管虚假信息和仇恨言论泛滥，但在获取信息方面往往是不透明的。最后一个值得关注的问题是编辑独立性，媒体有时缺乏编辑独立性，这通常是因为缺乏财务独立性。

这让我们面临第三项挑战：媒体的经济生存能力。在过去五年中，全球报纸广告营收减少了一半。当五大数字平台的广告营收占总广告营收的一半以上时，媒体必须找到新的经济模式才能生存。

这些意见是今年世界新闻自由日通过的《温得和克+30宣言》的核心，该宣言旨在根据当代挑战重申温得和克的原则。而且，由于信息是全球共同的利益，对于我们社会内部和各个社会之间的公开对话是必不可少，UNESCO 每天都会与政府、媒体、网络平台和信息经济中的所有参与者合作。

A handwritten signature in black ink that reads "Audrey Azoulay". The signature is written in a cursive, flowing style. Below the signature is a horizontal line.

Audrey Azoulay
UNESCO 总干事



With the support of the
UNESCO Multi-Donor Programme on Freedom of
Expression and Safety of Journalists (MDP)



介绍

“造成大规模虚假信息 and 破坏科学既定事实的能力是人类的生存风险。”

António Guterres
联合国秘书长

并不是每个人都能找到他们需要的信息。新闻媒体往往难以跟上需求——由于收入的加速下降和容量有限，这项任务变得更加困难，尤其是对于南半球的地方报纸和媒体。一些媒体未能达到专业质量标准。而一些观众反而发现了虚假信息：神话、谣言和彻头彻尾的谎言，数量之大，以至于被称为“虚假信息”，这是一种未经核实或具有误导性的信息疫情大流行。这些谎言有意或无意地传播，造成混乱、分裂和不和，影响世界各地人民的生活和生计。

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在其报告*我们共同的议程*中指出：“造成大规模虚假信息 and 破坏科学确定的事实的能力是人类的生存风险。在大力捍卫世界各地言论自由权利的同时，我们必须同样鼓励社会在事实、科学和知识这一公共利益上，形成一种共同的、有经验支持的共识。”¹

与新冠肺炎疫情相关的虚假内容在社交媒体上迅速传播，有时还会被肆无忌惮或被误导的公众人物放大。例如，在 2020 年 9 月，推特上流传着 100 多万条与疫情有关的不准确、不可靠或误导性信息。² Facebook 还报告称，从疫情开始到 2021 年 8 月，它已经删除了 Facebook 和 Instagram 上超过 2000 万个宣传与新冠肺炎相关的错误信息的帖子。³ 这些错误和不实信息的浪潮也常常伴随着大量的仇恨言论。

在这种背景下，在整个疫情期间，新闻工作者通过向公众提供信息、追究责任和揭露虚假信息，提供了必不可少的、拯救生命的一线服务。例如，2020 年 3 月和 4 月，世界各地 100 多个事实核查机构和新闻机构组成的网络，每个月都在忙着揭穿多达 1700 条与新冠肺炎有关的虚假信息。⁴ 新冠肺炎相关的虚假信息造成的生死攸关后果提醒



2020 年 9 月，研究人员发现

100 万条推文

存在与疫情相关的不准确、不可靠或误导性信息

Covid19 信息观察站

¹ UN (联合国)。2021。我们的共同议程：秘书长的报告。纽约，联合国，第 27 页。

https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf。

² Covid19 信息观察站。2021。社交媒体指数。 <https://covid19obs.fbk.eu/#/>。由 Data-Pop Alliance 为该报告提供分析数据。

³ Rosen, G. 2021。社会标准执行报告，2021 年第二季度。Facebook，8 月 18 日。

<https://about.fb.com/news/2021/08/community-standards-enforcement-report-q2-2021/>。

⁴ 波因特研究所。2021。抗击信息流行病：#CoronaVirusFacts 联盟。 <https://www.poynter.org/coronavirusfactsalliance/>。Data-Pop Alliance 为本报告提供并分析数据。



2020年3月和4月，

由 100 多个事实核查组织和新闻媒体组成的网络每月揭穿多达 1700 起与新冠肺炎相关的虚假声明

波因特研究所 (Poynter Institute)

在此背景下，**世界言论自由和媒体发展趋势：全球报告 2021/2022**（世界趋势报告）汇编了严酷的证据，表明当前的新闻供应已经不能够满足许多社会需求（并且通常存在巨大的困难），这种情况不能再被视为理所当然了。该研究结果基于联合国教科文组织与大据众联盟 (Data-Pop Alliance) 合作开展的数据驱动分析，对媒体自由、多元化、独立性和记者安全的趋势进行了分析，并委托 Economist Impact 为该报告进行了原创研究作为补充。

2021/2022 年世界趋势报告特别强调新闻作为一种公共产品，旨在为联合国教科文组织成员国、国际组织、民间社会、媒体和学术界提供重要资源。

我们，我们社会的恢复力取决于高质量的新闻、信息获取以及媒体和信息素养。这些原则已通过 2020 年**首尔宣言——人人享有媒体和信息素养：对虚假信息的防御**得到认可，以及许多其他纪念世界新闻自由日和普遍获取信息国际日的声明认可。

自由、多元化和独立性的媒体自 20 世纪 90 年代初以来一直是一种全球化的规范性标准，始终如此。这些原则与 2021 年《温得和克+30 宣言》中关于信息作为公共产品的其他要求相呼应。这一倡议认识到，迫切需要解决媒体机构的经济可行性问题（媒体的可持续性面临巨大压力），以及互联网公司对待其服务内容的透明度问题。

尽管可信的新闻来源在全球危机期间读者和观众人数激增，但在许多方面，新闻业却变得越来越弱了。这场疫情对已经摇摇欲坠的新闻媒体行业的经济基础造成了巨大打击，加剧了广告收入下降、失业和新闻工作室关闭的趋势，还为侵犯新闻自由提供了掩护。民主多样性研究所 (V-Dem) 的研究发现，针对新冠肺炎的措施证明，在世界每个地区都存在严重侵犯新闻自由的行为，其中 2021 年研究发现，在 144 个国家和地区中就有 96 个发生过此种情况。⁵

事实已经证明，世界各地针对新冠肺炎的措施，已经严重侵犯到了新闻自由。

民主多样性研究所

⁵Kolvani, P., Lundstedt, M., Edgell, A. 和 Lachapell, J. 2021。疫情下的倒退：一年内针对新冠肺炎措施的违规行为和进展。V-Dem 研究所，第 32 号政策简报。
https://www.v-dem.net/media/finder_public/35/13/35133a44-9a22-435a-b1bf-ced1b05a2b69/pb_32.pdf。



在最初的温得和克宣言发表 30 周年后，世界各地的新闻自由

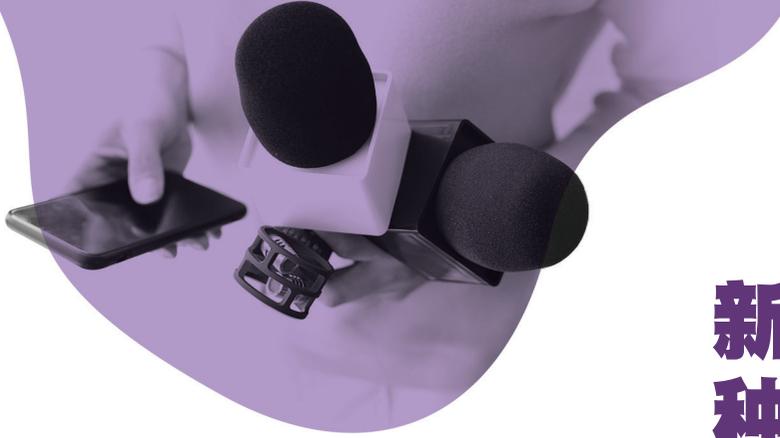
30 年前，来自非洲大陆各地的记者在联合国教科文组织举办的一次研讨会上通过了 1991 年的《温得和克宣言》，标志着新闻业自由、多元化和独立性显著发展的开始。这种发展很大程度上归功于媒体市场的自由化。无论它是多么不完美，但广告、复制销售和订阅的推动力为世界各地的许多媒体提供了他们所需要的资源和独立性，从而带给受众值得信赖的信息。如今，这一蓝图已支离破碎。

这些有利于媒体自由、多元化和独立性的规范仍然至关重要，但仅靠这些规范无法应对当前的挑战，诸如：错误信息和虚假信息、新闻业失败的商业模式、或压制独立新闻和网络民主异见日益增长的数字策略等等。如果没有生存能力，媒体自由就是空洞的，独立性也很容易受到损害，多元化就会完全成为泡影。如果没有展现互联网守门人的透明度，就无法评估他们在通信中的作用，也无法使其更好地符合国际言论自由标准。如果不具备媒体和信息素养、能够辨别、珍视和要求高质量新闻的公民，其他类型的内容泛滥风险就很大。

如果没有生存能力，媒体自由就是空洞的，独立性也很容易受到损害，多元化就会完全成为泡影。

我们的社会如何应对这一危机，和在这一变革时刻的表现如何，应该根据我们在这些新条件下“建立、维护和培养一个独立性、多元化和自由的新闻”的成效来进行判断。《温得和克+30 宣言》承现了一个世界——“信息赋予公民行使基本权利、支持两性平等、允许参与并信任民主治理和可持续发展、不让任何人掉队”，如果我们的未来要朝着这一方向前进，现在就需要采取行动。⁶

⁶联合国教科文组织。2021。温得和克+30 宣言。<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378158>



新闻是一种公共产品

“今年世界新闻自由日的主题是‘信息是一种公共产品’，强调了经核实和可靠信息的无可争辩的重要性。

它呼吁人们注意自由和专业记者通过处理错误信息和其他有害内容后，再制作和传播可靠信息方面发挥的重要作用。”⁷

Audrey Azoulay,
联合国教科文组织总干事

信息作为一种公共产品，新闻业更是其中的核心。作为符合公众利益的经证实的新闻，新闻本身可以被定义为一种公共产品。公共产品通常被定义为基本服务或商品——如学校、道路、路灯和公园——向社会中的每个人提供，并不被排斥。由于这些产品的生产成本往往很高，而提供的经济回报却很少，因此，政府往往通过直接融资或间接监管，在确保这些产品的供应方面发挥作用。

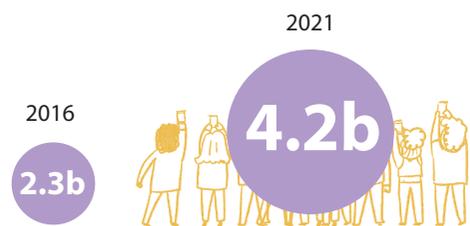
与其他公共产品一样，新闻业在促进公民空间健康发展的方面发挥着关键作用。它通过向公民提供参与自由开放社会所需的基于事实的可信信息来实现这一目标。新闻业同时扮演着独立的监督者和议程制定者的角色。但新闻要作为一种公共产品发挥作用，就需要在政治和经济可行的条件下运作，这样才能产生独立、高质量和值得信赖的新闻和分析。

在拥有高质量公共服务媒体的国家和地区——不同于国家控制的广播——独立新闻被明确地作为一种公共产品来提供服务。税收、许可费或其他补贴支持这些新闻媒体向公众提供高质量的信息。然而，真正的公共服务媒体总是在为政府或商业利益服务的压力下，极易受到控制。此外，公共服务媒体本身并不足以实现媒体多元化，这需要多元化的资助模式以及竞争性和互补性的媒体机构，包括商业和社会媒体。即便如此，真正的公共服务媒体仍然是新闻作为基本公共产品的关键途径。

然而，在日益紧凑的注意力经济中，许多媒体机构的传统商业模式正处于危机之中。在全球范围内，报纸销量继续下降。新闻媒体难以获得决定广告收入的“点击量”，许多媒体发现自己进一步被网络空间新声音的扩散和数字中介的算法挤出市场。数字生态系统已经释放了大量具有竞争性的内容，并将大型互联网公司变成了新的守门人。社交媒体用户的数量从 2016 年的 23 亿增加到 2021 年的 42 亿，几乎翻了一番，这使得人们能够获得更多的内容和声音——但这并不一定是因为新闻内容的独特增值。⁸

⁷联合国教科文组织。2021。2021 年 5 月 3 日世界新闻自由日，“信息作为公共产品”。
<https://en.unesco.org/news/world-press-freedom-day-3-may-2021-information-public-good>。

⁸Kemp, S.2021。数字 2021：全球概览报告。Kepios, 1 月 27 日。<https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report>。



根据 Kepios,

从 2016 年到 2021 年， 社交媒体用户的数量几乎翻了一番

面对这些趋势，记者及其盟友正在试验创新的想法、技术和运作模式，以维持新闻的可行性和独立性。从税收抵免和直接补贴，到慈善基金和非盈利模式（也是基于社区广播的经验），创新的资助模式已经出现，包括支持公益媒体。一些机构还更加注重订阅或会员模式，以直接从受众那里获取收入。诸如国际调查记者联盟 (International Consortium of Investigative Journalists)、有组织犯罪和腐败报告项目 (Organized Crime and Corruption Reporting Project) 以及阿拉伯记者调查新闻等网络正在寻找更有效（和安全）的合作方法。目前正在进行多项努力，为读者、平台和广告商开发在线信任验证工具，以更好地识别和保护可靠新闻来源。一些国家在疫情期间向媒体提供了紧急支助。

虽然没有一种单一的蓝图或解决办法能够满足每一种情况，但已经可以考虑若干方法和选择。为了维护新闻业作为公共产品的功能，各国政府、公民社会和私营部门必须采取紧急行动，在尊重编辑独立和言论自由标准的同时，支持值得信赖的新闻，为媒体生存创造更好的有利环境。如果做不到这一点，就无法在不断发展的信息传播组合中确保和扩大新闻作为公共产品的供应。



根据 Zenith 的数据，

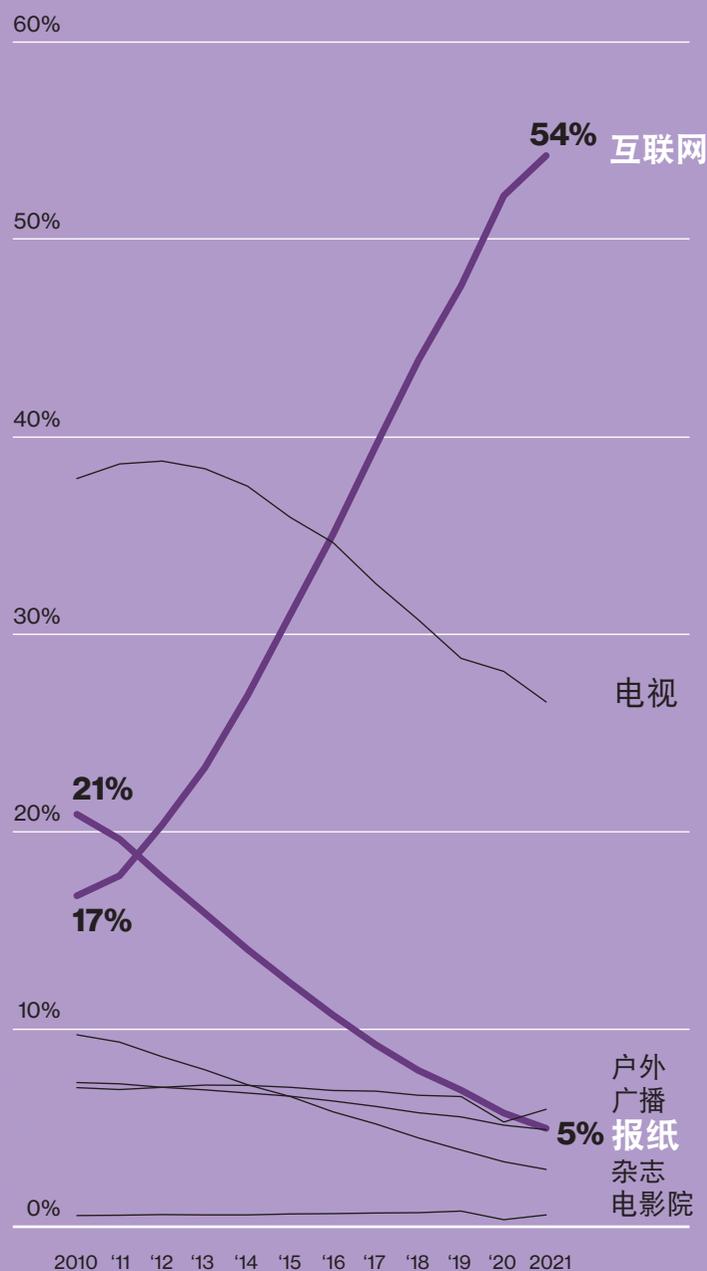
在过去的五年里，全球报纸广告营收下降了一半

⁹ Cramer-Flood, E.2021。双头垄断仍然统治着全球数字广告市场，但阿里巴巴和亚马逊正在伺机而动。电子营销 (eMarketer)。 <https://www.emarketer.com/content/duopoly-still-rules-global-digital-ad-market-alibaba-amazon-on-prowl>。

¹⁰ Zenith。2020。广告支出预测，2020 年 12 月。

疫情加速了新闻媒体财务生存能力的下降

2010年至2021年全球广告支出占比



来源: Zenith, 广告支出预测, 2020年12月

新冠肺炎疫情对全球产生了巨大影响，
报纸发行量在 2019 年至 2020 年之间下降了 13%，
而 2018 年至 2019 年期间这一比例则不到 3%。

每天印刷版报纸的发行量继续下降



来源：PwC 普华永道全球娱乐和媒体展望 2021-2025

根据对全球 1400 多名记者的调查，由于疫情：

工作保障

三分之二的受访者觉得自己的工作缺乏安全感



财政紧缩

超过五分之一的受访记者经历过减薪



工作不稳定	65%
没有更少或更多的安全感	28%
工作不稳定	6%
未回答	1%

被削减工资的受访者	21%
失去工作的受访者	6%
工作更有保障	6%
受访者的公司暂时被关闭	4%
受访者的公司暂时被关闭	2%

来源：国际记者中心 International Center for Journalists



媒体自由、 多元化和独立性的 趋势



至少

160 个国家 还有关于诽谤罪的刑法

联合国教科文组织

新闻业的金融危机在过去十年中因新闻自由受到侵蚀而加剧，自 2012 年以来，新闻自由明显下降。根据联合国教科文组织的数据，至少有 160 个国家和地区仍有有关诽谤的刑事法律。这些法律正在通过针对公众参与和“诽谤旅行”的战略诉讼获得重生，在这些诉讼中，个人利用外国的法律制度，更容易对记者或媒体公司提起诽谤诉讼。此外，自 2016 年以来，44 个国家和地区至少通过或修订了 57 项法律法规，其中包含过度含糊的语言或不成比例的惩罚，威胁到网络言论自由和新闻自由。

除了新的法律措施之外，过去五年里，威胁全球捍卫言论自由和互联网普遍性（通过多方利益相关者参与治理的基于人权、开放和可访问的数字生态系统）的其他行动有所增加。网络新闻服务被屏蔽，记者被非法监视，媒体网站被黑客攻击。

互联网关闭——政府在大片区域内限制互联网、移动网络或社交媒体访问——在 2019 年达到了峰值，共有 213 起独立事件。¹¹一些政府也在投资其“过滤”和“限制”互联网的能力，屏蔽某些类型的内容或放慢访问速度，以阻止用户在网上寻找信息。在过去五年中，政府要求在主要互联网平台上删除内容的请求增加了一倍。¹²

除了政府的行动外，私营互联网公司正面临越来越多的审查，包括他们如何处理不受言论自由标准保护的言论，以及他们如何使用个人数据影响用户在搜索结果、内容摘要和推荐中看到的内容。作为增加多方利益相关者对提高透明度作为加强问责制手段的支持的一部分，联合国教科文组织列出了 26 项高级别原则，可以作为公司、政策制定者和监管机构的指南。¹³



2019 年，互联网达到
关闭状态峰值

213 起事件

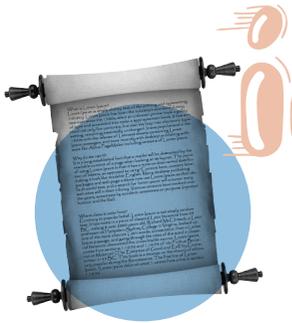
现在访问

¹¹现在访问。2021。破灭的梦想和失去的机会：飞向 #KeepItOn 的一年。

https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/03/KeepItOn-report-on-the-2020-data_Mar-2021_3.pdf

¹²数据来自 Google、Facebook 和 Twitter 的透明度报告，并由大数据联盟为本报告进行分析。

¹³这些原则载于：Puddephatt, A.2021。让阳光照进来：数字时代的透明度和问责制。言论自由和媒体发展的世界趋势系列简介。巴黎，联合国教科文组织。
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231>。



通过宪法、法律和/或政策措施，

132 个联合国成员国

保障公众获取信息

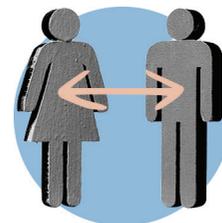
联合国教科文组织

自 2015 年通过 2030 年可持续发展议程以来，截止到 2021 年 8 月，联合国成员国总数达到了 132 个，至少有 22 个联合国成员国为公众获取信息采取了宪法、法律和/或政策保障措施，这突出了信息作为公共产品的积极趋势。由于世界各地民间社会组织的努力以及各国政府和国际以及区域机构对开放原则的承诺，拥有此类法律的国家数量在不到 20 年的时间里增加了两倍多。越来越多的国家正在向联合国教科文组织对可持续发展目标的第 16 项具体目标“公众获取信息和基本自由”的年度监测系统提交数据。

获取信息越来越成为访问互联网的同义词。在联合国 2030 年可持续发展议程具体目标 9.C 中，旨在显著增加信息和通信技术的获取，并努力在最不发达国家提供普遍和负担得起的互联网接口。¹⁴通过这一承诺和其他国际承诺，互联网接入范围确实迅速扩大，从 2010 年占世界人口的 30% 左右增加到 2019 年的 50% 以上。¹⁵然而，在过去的五年里，互联网接入的增长已经放缓，因为市场难以为世界上最贫穷的人口提供服务，而且在一些地区存在着持续的数字鸿沟，性别、年龄、社会经济地位和城乡差距等问题造成了明显的差距。

为了实现可持续发展目标所设想的平等，女性充分参与公共领域势在必行，这反过来又将性别问题牵涉到了信息的供应、特征和获取等方面。不幸的是，从许多方面来看，新闻媒体在实现性别平等方面的进展在过去五年中继续停滞不前。全球媒体监测项目自 1995 年以来每五年追踪女性在新闻媒体中的边缘化情况，估计按照目前的速度，还需要 67 年才能缩小传统新闻媒体中的平均性别平等差距。¹⁶

媒体的多元化也越来越受到新闻业传统商业模式恶化的威胁，这使得新闻编辑室更容易受到来自外部参与者、媒体所有者和高管的压力。当新闻媒体表面上是自由的，但在独立性方面受到损害时，这种形式的媒体控制仍然是一种日益严重的威胁。例如，媒体、数据和社会中心 (CMDS) 最近对 151 个国家和地区中的 546 个国有媒体机构进行的一项研究发现，其中近 80% 缺乏编辑独立性。¹⁷



仍需要另一个

67 年

来缩小传统新闻媒体中的平均性别平等差距

全球媒体监测项目

¹⁴联合国大会。2017。可持续发展目标和 2030 年可持续发展议程具体目标全球指标框架。

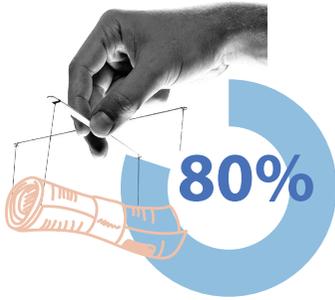
A/RES/71/313。 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>。

¹⁵ITU (国际电信联盟)。2020。测量数字化的发展：2020 年的事实与数据。

<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>。

¹⁶GMMP (全球媒体监测项目)。2021。谁制造新闻？ https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/08/GMMP2020.ENG_FINAL.pdf。

¹⁷Dragomir, M 和 Söderström, A.2021。媒体状况：国有媒体编辑独立性的全球分析和新闻有媒体类型学的介绍。布达佩斯，媒体、数据和社会中心 (CMDS)。 <https://cmds.ceu.edu/sites/cmcs.ceu.hu/files/attachment/article/2091/thestateofstatemedial.pdf>。



在一项研究中，大多数国家管理的媒体缺乏编辑独立性

媒体、数据和社会中心 (CMDS)

与此同时，错误信息和虚假信息已经成为了信息作为公共产品的主要威胁，其中互联网公司充当了载体甚至助燃剂。麻省理工学院的研究人员利用 Twitter 数据进行的一项研究发现，该平台上的谎言“比真相传播得更远、更快、更深、更广”。¹⁸Gallup 2020 年在 142 个国家和地区进行的一项民意调查显示，57% 的互联网用户表示，他们担心收到虚假信息。¹⁹2020 年 6 月，130 多个联合国成员国和常驻观察员承认存在这种风险，呼吁采取基于人权的新措施，遏制虚假信息的传播。²⁰

尽管需要采取更多行动来应对虚假信息，但仍需谨慎行事。正如 ITU/UNESCO 可持续发展宽带委员会所报告的，题为**平衡：在尊重言论自由的同时打击数字虚假信息** (*Balancing Act: Countering Digital Disinformation while respecting Freedom of Expression*)，其中至关重要的一点是，这种回应应尊重言论自由的规范和国际框架，并促进一个有利的环境，使新闻自由能够不受限制地运作。²¹

虚假信息 and 媒体控制的问题导致了人们对新闻媒体的信任普遍下降，引发了人们对“后真相时代” (post-truth era) 的担忧，在这个时代，公民会为了迎合他们情感或政治信仰的内容而回避事实。这对主流媒体和民主政治的可持续性来说是一个坏兆头，因为它们依赖于相互竞争的利益集团之间共享事实的一些共同点。然而，对这些趋势的日益关注也增强了国际社会对媒体独立性以及媒体和信息素养的认知和承诺，将其作为应对虚假信息、仇恨言论和其他有害内容相关的负面趋势的工具。

与此同时，错误信息和虚假信息已经成为了信息作为公共产品的主要威胁，其中互联网公司充当了载体甚至助燃剂。麻省理工学院的研究人员利用 Twitter 数据进行



推特上分享的谎言“比真相传播得更远、更快、更深、更广”

麻省理工学院

¹⁸ Vosoughi, S., Roy, D. 和 Aral, S. 2018. 真实和虚假新闻在网上的传播。科学, 第359卷, 6380号, 1146-1151 页。
<https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aap9559>。

¹⁹ 劳埃德注册基金会。2020。“假新闻”是全球互联网用户的头号担忧。劳埃德注册基金会, 10月6日。
<https://wrp.lrfoundation.org.uk/news-pictures/news/fake-news-number-one-worry/>。

²⁰ 联合国事务。2020。分享之前要三思，以帮助阻止 COVID-19 错误信息的病毒性传播。联合国新闻, 6月30日。
<https://news.un.org/en/story/2020/06/1067422>。

²¹ 宽带可持续发展委员会。2020。平衡：在尊重言论自由的同时打击数字虚假信息。日内瓦/巴黎, 国际电信联盟/联合国教科文组织。
<https://en.unesco.org/publications/balanceact>。

新闻自由的趋势

新闻自由在过去五年中继续下降

在过去五年中，大约



的世界人口在他们的国家经历了新闻自由的下降

来源：大数据联盟，基于 V-Dem 研究所和世界银行的数据进行分析

大量新法律对网上言论自由构成威胁

至少



自 2016 年以来已被采纳或修订，其中包含过度模糊的语言或不成比例的惩罚，威胁到网络言论自由和新闻自由

来源：由联合国教科文组织根据法律和民主中心 (Expresión y Acceso a la Información)、波因特研究所 (Poynter Institute)、威斯敏斯特大学 (University of Westminster)、国际新闻学会 (International Press Institute) 和西里拉大学 (Cyrilla) 提供的资料编写

世界各国政府都在关闭网络和使用其他工具来压制网络言论



在过去五年中，政府要求主要互联网平台删除内容的请求翻了一番

来源：数据来自 Google、Facebook 和 Twitter，由大数据联盟进行分析

网络关闭



来源：现在访问

这场疫情
为侵犯新闻自由提供了掩护



102

获取信息的限制



215

逮捕或指控



95

起审查案件



238

言语或身体攻击

来源：国际新闻学院

社交媒体盛宴，新闻饥荒



来源：Kepios 和 PwC 全球娱乐媒体展望 2021-2025

信息获取相关法律的通过进程



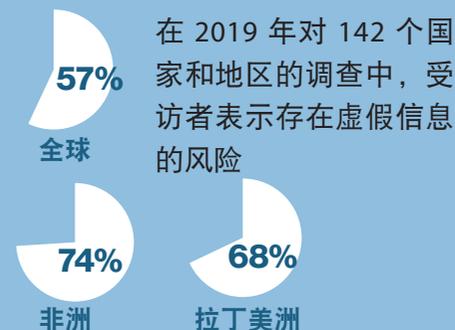
来源：联合国教科文组织

随着虚假信息的激增，事实核查行动也在扩大



来源：杜克记者实验室

虚假信息的风险



是对虚假信息恐惧程度最高的地区

来源：劳埃德注册基金会

对信息来源的信任程度继续下降



来源：爱德曼信任度调查



记者安全的趋势



400 名记者

在 2016 年至 2020 年底期间
因工作或在工作期间被杀

联合国教科文组织被杀记者观察站

敌对者继续以杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和酷刑来威胁记者，仅仅因为他们做了本职工作。从 2016 年到 2020 年底，有 400 名记者因工作或在工作期间被杀害。与前五年 491 名记者被杀相比，这一数字略有下降，但近年来已经表明，从整体角度考虑对记者的威胁十分重要。其他镇压手段似乎也达到了创纪录的水平，包括任意拘留和监禁，以及网络和线下的暴力威胁。根据保护记者委员会 (Committee to Protect Journalists) 的数据，2020 年有 274 名记者被监禁，这是 30 年来最高的一年。²²此外，在过去五年中，所有杀害记者的事件中，发生在武装冲突的国家之外的比例一直在稳步上升，从 2016 年的 50% 上升到了 2020 年的 61%。

国际组织、民间社会组织和研究人员也更加关注各种威胁，包括各种形式的网络暴力，这些威胁对女记者和行业中代表少数群体的人员产生了极大影响。联合国教科文组织和国际记者中心 (ICFJ) 在 2020 年对来自 125 个国家和地区的 714 名女性记者进行了调查，结果发现 73% 的人在工作过程中经历过网络暴力。²³过去几年还发生了多次驱逐外国记者和袭击报道抗议活动记者的事件。2021 年 1 月至 8 月，联合国教科文组织登记了世界所有地区至少 60 个国家和地区，记者因报道抗议、示威和骚乱而被攻击的事件。自 2015 年以来，至少有 13 名记者在报道抗议活动时被杀。

杀害记者的有罪不罚现象仍然是一个严重的问题：自 2006 年以来，在联合国教科文组织记录的案件中，目前只有 13%（约十分之一）的事件被认为得到了司法解决。联合国教科文组织为该报告进行的研究进一步证实，在杀害记者人数多的地方，对这些杀害的有罪不罚现象也多，这可能导致暴力的持续循环，因为针对记者的致命罪行往往不受惩罚。



接受调查的女记者在
工作过程中经历过网
络暴力

联合国教科文组织/国际记者
中心调查

²²CPJ (保护记者委员会)。2020 年 274 名记者入狱。<https://cpj.org/data/imprisoned/2020/>。

²³ Posetti, J., Shabbir, N., Maynard, D., Bontcheva, K. 和 Aboulez, N. 2021。The Chilling: 针对女记者的网络暴力的全球趋势。巴黎，联合国教科文组织。<https://en.unesco.org/publications/thechilling>。



的联合国教科文组织记录的案件（自 2006 年以来），目前被认为已通过司法解决

新冠肺炎疫情为记者的安全带来了新的挑战，并加剧了现有的诸多挑战。尽管人们普遍认为记者在危机期间是必不可少的工作人员，但他们面临着越来越多的骚扰、心理压力和创伤，感染病毒的风险也越来越高。根据非政府组织新闻标志运动 (Press Emblem Campaign) 的数据，2020 年 3 月 1 日至 2021 年 11 月 1 日期间，至少有 1846 名记者死于新冠肺炎。²⁴

为了应对这些艰巨的挑战，联合国教科文组织和其他机构在过去五年中努力提高人们对记者面临的威胁的认识，并领导了多项保护记者的工作。2016 年至 2021 年间，联合国大会、联合国人权理事会、联合国教科文组织理事机构和地区机构通过了 28 项关于记者安全的决议和决策。还设立了一项关于记者安全的指标 (SDG 指标 16.10.1)，以衡量 2030 年可持续发展议程的实现情况。

联合国教科文组织还加强了世界各地 2.3 万余名司法人员和 8500 名安全部队成员在言论自由、信息获取和记者安全方面的能力，并与无国界记者组织、国际记者联合会等合作出版了许多重要资源和安全指南。在过去的五年里，社会各界针对记者安全的性别层面也做出了许多努力，包括反对网络暴力联盟等民间社会倡议、联合国教科文组织的 #JournalistsToo 运动，以及对女记者国家级支持机制的日益关注。

许多国家正在实施保护记者安全的国家机制，同时也在不断更新现有的保护机制，特别是为了更好地应对基于性别的威胁。其他成员国也启动了关于记者安全的国家行动计划，包括基于性别的威胁和数字威胁的行动计划。

²⁴PEC (新闻标志运动)。2021。与新冠肺炎相关的记者死亡人数最多的国家。<https://www.pressemblem.ch/-1.shtml>。

记者安全的趋势



CAUTION

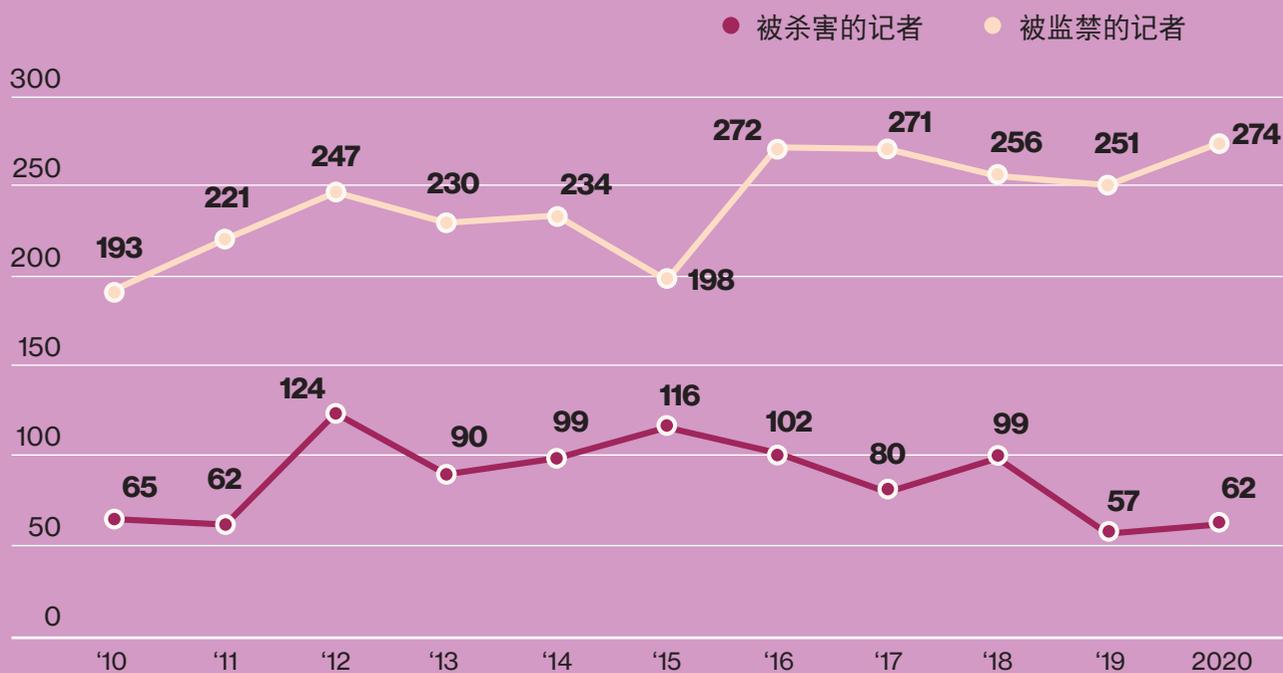
CAUTION

CAUTION

CAUTION

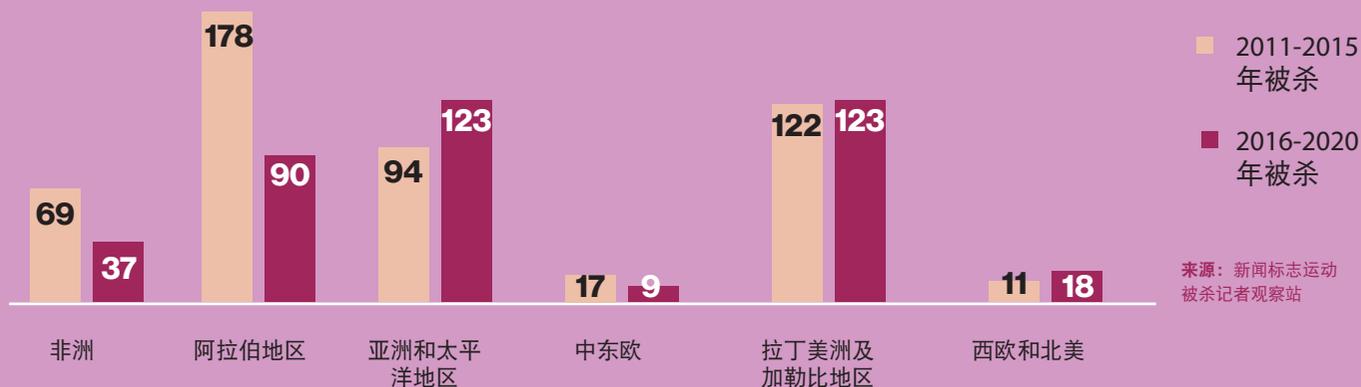
CAUTION

虽然过去五年中记者被杀人数有所下降，但入狱人数却创历史新高

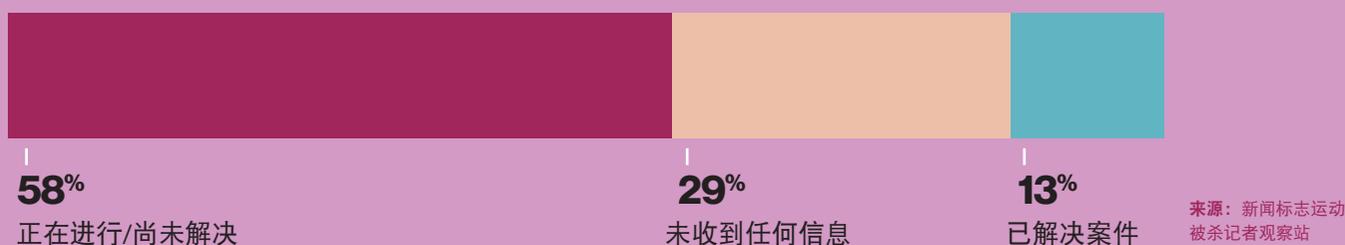


来源：新闻标志运动遇害记者观察站和保护记者委员会

在一些地区，杀害记者的案件减少了近一半，但在其他地区则有所增加



在过去 15 年中，87% 的记者遇害案件仍未解决或未报告



联合国教科文组织/国际记者中心 2020 年的一项调查发现，在 625 名女性身份记者中：



经历过某种形式的网络暴力



曾因她们所经历的网络暴力而在线下受到攻击或虐待



新闻自由的未来方向



自从 2013 年以来，联合国教科文组织的法官倡议

已经培训了超过 2.3 万名司法人员

在这些相关问题方面

法官提出倡议，世界各地提高司法人员在国际及地区标准下，提高其在言论自由、获取信息和记者安全方面的能力。包括法官、检察官和律师在内的 2.3 万余名司法人员接受了有关这些问题的培训，特别是通过一系列大型开放式在线课程 (MOOC)、实地培训和讲习班，以及发布的一些学习工具包和指导方针进行的培训。

在国家层面上，这些国际努力可能对各地的影响仍然存在不平衡。在广告市场规模大、公共服务媒体形式制度化、新闻自由传统根深蒂固、互联网平台治理受到政治影响的国家，这些努力更有可能成功。在较贫穷的国家和地方层级，如果没有国际社会的支持，新闻危机将更加难以解决。

这份《世界趋势报告》在考虑到这些严重挫折的同时，也强调了社会各界为维护新闻自由和保护世界各地记者安全所做的努力。2019 年，英国和加拿大政府发起了媒体自由运动，引发了政府联盟的成立，并与民间社会组织合作。在两次会议上，有高级别代表做出了新的承诺，包括创建全球媒体防御基金。在 2020 年的加强记者安全的海牙承诺中，近 60 个签署国承诺实施《联合国关于记者安全 and 有罪不罚问题的行动计划》。信息与民主论坛发出了一项宣言，该宣言呼吁进行全面改革，为新闻业提供“新政”，已获得 43 个国家和地区的支持。新成立的国际公益媒体基金进一步表明，媒体部门日益成为双边、多边和私人捐助者的优先关注对象。

非正式组织记者安全之友小组 (Groups of Friends on the Safety of Journalists) 将继续共同致力于加强联合国关于记者安全 and 有罪不罚问题的行动计划的成员国聚集在一起，这些国家在国家级层面实施这一行动计划。在 2021 年世界新闻自由日之际，这些组织发表了一份联合声明，强调成员国在支持新闻自由方面的关键作用。²⁵由 33 个政府组成的“网络自由联盟”最近重新启动了支持网络自由和保护网络人权的行动。此外，自 2013 年以来，联合国教科文组织的

²⁵联合国教科文组织。2021。记者安全之友小组 (Groups of Friends on the Safety of Journalists) 发表了一份关于新闻自由的联合声明。联合国教科文组织，5 月 10 日。
<https://en.unesco.org/news/groups-friends-safety-journalists-issue-joint-statement-press-freedom>。

然而，这些针对新闻业具体情况的解决方案的一个主要障碍仍然是巨大的数据缺口。在新闻业仍处于困境的国家和社会，新闻系统的健康状况可能会成为一个无人监管的“黑盒子”。努力填补数据空白是迈向更具包容性解决方案的重要一步。

事实上，那些致力于促进言论自由和媒体发展的人士已经通过使用新旧形式的数据来创新他们的工作，但仍有许多工作要做。在对来自 120 家组织的 150 多个数据源进行了分析之后，该报告确定了优先数据缺口，并提出了一个侧重于以下四个方面的框架：



《世界趋势报告》全球版全文中就如何通过政府、民间社会和私营部门之间的合作来填补这些空白提出了建议。大型互联网公司针对透明度作出的更大承诺，将是制定以证据为基础的政策的关键因素，这些政策将增强新闻资助和传播的有利环境。

行动的号召

报告中强调的在媒体自由、多元化、独立性、生存能力、性别平等和记者安全方面令人不安的趋势，应得到加倍努力的呼吁。

如果政府、公民社会和私营公司不采取紧急行动，可信的新闻将继续受到威胁，作为公共产品的信息将严重缺乏营养。

没有媒体、信息素养和互联网透明度，人类可能无法解决可持续发展和更广泛保障人权的真正问题。

新闻生产者自我监管的新形式、社交媒体平台的新规定、国家对值得信赖的新闻机构的补贴、对公益媒体的支持、媒体发展援助的增加、慈善投资的加倍，在坚定地捍卫编辑独立和言论自由标准的同时，要确保新闻业继续作为必要的公共产品发挥作用，这些只是可能需要采取的众多措施中的一小部分。

世界趋势

言论自由和 媒体发展

全球报告 2021/2022

新闻是 一种公共产品



> 见解

独立的新闻，即那些偏向公众利益而非政治、商业或派系的新闻，正处于危险之中。支撑媒体可持续发展的商业模式迅速遭到侵蚀，加深了世界各地记者自由和安全的危机。在未来十年中，全球对这些挑战的应对，将对民主公共领域的生存发挥决定性作用。

在过去五年中，世界上大约 85% 的人口在他们的国家经历了新闻自由的倒退。即使在那些有着捍卫新闻自由和独立悠久传统的国家，金融和技术变革也迫使新闻机构关闭，尤其是那些为当地社区服务的新闻机构。随着读者和广告市场的网络化，截至 2019 年的十年间，报纸的广告营收暴跌了近一半。随后的新冠肺炎疫情及其对全球经济的影响加剧了这一趋势，现在有可能为独立新闻媒体制造一个“灭绝级别”的灾难。

2021/2022 年全球版关于言论自由和媒体发展世界趋势的旗舰系列报告在“新闻是公共产品”这一更广泛的框架内审视了这些问题。该研究结果基于联合国教科文组织与大据众联盟合作开展的数据驱动分析，对媒体自由、多元化、独立性和记者安全的趋势进行了分析，并委托 Economist Impact 为该报告进行了原创研究作为补充。

