



联合国教育、  
科学与文化组织

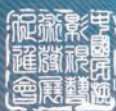
IPDC The International Programme  
for the Development of Communication

国际传播发展计划

媒体发展指标：

媒体发展评估框架

Media Development Indicators:  
A Framework for Assessing  
Media Development



中国民族影视艺术发展促进会  
The Chinese Society for Folk Film & TV Arts Promotion

# 媒体发展指标：媒体发展评估框架

国际传播发展计划（IPDC）第 26 届政府间理事会通过  
（2008 年 3 月 26-28 日）



## 致 谢

联合国教科文组织谨此向安德鲁·普德法特（Andrew Puddephatt）先生在媒体发展指标的整个制定过程中所做出的宝贵贡献深表谢忱。我们也向参与过媒体发展指标的定稿并提交给国际传播发展计划政府间理事会的国际专家组的所有成员致以谢意。

联合国教育、科学与文化组织，丰特努瓦广场7号，75352 巴黎 07 SP， 法国

© UNESCO 2014

ISBN 978-92-3-501002-2



此出版物为开放获取出版物，授权条款为 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。此出版物内容的使用者无条件接受遵守教科文组织开放获取存储档的一切条件和规则 ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi))。

原版书籍名称“Media development indicators: a framework for assessing media development”

联合国教育、科学与文化组织 2008 年出版

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物表达的是作者的看法和意见，而不一定是联合国教科文组织的看法和意见，因此本组织对此不承担责任。

本书观点并不代表本人立场，文责自负。

——译者注

本书是在国际媒体支持组织(International Media Support)的资金支持下印刷出版的

译制机构：中国民族影视艺术发展促进会

翻 译：苑仲达

校 对：曾庆怡 周健颢 张馨文（在 Andrea Cairola 的指导下）

排 版：张爱芳

# 目 录

序 .....	v
导 言 .....	3
媒体、民主与发展 .....	3
关于本书 .....	5
具体方法 .....	7
使指标社会性别敏感并亲贫 .....	8
指标分类	
指标分类说明 .....	9
第一类：有利于媒体言论自由、多元化与多样性的规范体系·····	13
A 法律与政策框架 .....	13
B 传播的监管体系 .....	19
C 诽谤法与其他关于新闻工作者的法律规定 .....	21
D 审查制度 .....	25
第二类：媒体的多元性与多样性，公平竞争的经济环境和所有权的透明 .....	31
A 媒体集中化 .....	31
B 公共、私营和社区媒体的多元混合 .....	35
C 颁发许可与波段分配 .....	39
D 税收与商业监管 .....	43
E 广告 .....	44

第三类：媒体作为民主话语的平台·····	49
A 媒体反映社会的多样性·····	49
B 公共服务传播模式·····	52
C 媒体自律·····	57
D 对公平与公正的要求·····	60
E 公众对媒体的信任和信心水平·····	62
F 新闻工作者的安全·····	64
第四类：巩固言论自由、多元化与多样性的专业能力建设和支持 机构·····	69
A 专业媒体培训的可及性·····	69
B 媒体实践的学术课程的可及性·····	74
C 工会和专业机构的存在·····	76
D 公民社会组织的存在·····	78
第五类：基础设施能力足以支持独立和多元的媒体·····	83
A 媒体可以获取和使用的技术资源·····	83
B 新闻、传播和信息与通讯技术渗透·····	85
参考书目·····	91
附录 国际传播发展计划第26届政府间理事会决议·····	97



# 序

媒体对于缔造和维持民主国家运转的贡献以及它们作为人类发展催化剂的潜力，为联合国教科文组织在媒体发展方面的努力提供了理由。自由、独立和多元化的媒体赋予公民信息，以使他们能够做出明智的选择并积极参与民主的进程。通过促进决策者与其他社会成员之间的对话并揭露权力的滥用，它们可以有助于提高透明度和问责性。它们对于提高公众对目前既有的或正在浮现的问题、事件、优先权和政策声明以及抉择的理解，也发挥了至关重要的作用。

然而，什么样的条件对于充分利用媒体的民主潜力和增进它们对发展的贡献才是必要的呢？在这方面，应当制定什么样的政策？媒体发展援助又该如何定位呢？

怀着这些疑问，联合国教科文组织的国际传播发展计划（International Programme for the Development of Communication）发起了一项倡议，即制定一整套用来评估国家媒体状况的指标。历经云集了来自世界各地众多专家和机构两年的协商过程之后，这套指标最终得以确立并于2008年在国际传播发展计划（IPDC）第26届政府间理事会上获得一致通过。

《温得和克宣言》以及后续在阿拉木图、圣地亚哥、萨那和索菲亚通过的促进独立和多元化媒体的区域性宣言，为各项指标的精心设计提供了理论框架。由于联合国教科文组织深信媒体发展需要整体分析，为此它确保各项指标涵盖了媒体行业的各个方面。事实上，与营

造一个使自由和独立的媒体得以蓬勃发展的有利环境同等重要的是，确保信息来源的多元性和多样性、社会各界在媒体中的充分参与、新闻工作者中高超的专业水准以及充足的基础设施和技术资源。上述每个方面在这本出版物的五章当中均有详细涉猎。

2008年以来，已有9种译本的媒体发展指标(Media Development Indicators, MDIs)获得了联合国机构、发展伙伴、政府间机构、媒体专业人员和公民社会团体的广泛认可。关注指标应用的国家数量正在稳步增加，其中不丹、巴西、克罗地亚、厄瓜多尔、马尔代夫、毛里塔尼亚、莫桑比克和尼泊尔也在开展或已完成了相关研究。联合国正在将媒体发展指标作为在传播发展和善治领域中制定一个共同方法的基础来进行使用。与联合国教科文组织统计研究所(UNESCO Institute for Statistics, UIS)共同开发和应用一套新的国际标准化媒体统计的合作也在进行当中，这将有助于消弭特定国家的数据差距。

我们希望这本更加小巧玲珑和用户友好的出版物重印本，会对维持这一势头并鼓励广大利益相关者使用这一独特的工具有所助益，并以此来改善人们享受其表达、寻求、接收和传递信息与思想的基本权利所需要的条件。

杰尼斯·卡克林(Janis Karklins)  
联合国教科文组织传播与信息部助理总干事





“无论是在国际还是国家层面，要鼓励信息的自由流动、推动更广泛和均衡的信息传播、消除任何阻碍言论自由的壁垒并提升发展中国家的传播能力，以增强它们在传播过程中的参与。”

——联合国教科文组织大会决议 25C/104

# 导 言

## 媒体、民主与发展

---

言论自由不仅是《人权宣言》的一个基本要素，也被广泛认为是诸如组建政党、分享政治理念和质询政府官员行为的权利等基础性的民主自由。

传媒机构之所以是践行言论自由的关键，是因为它们提供了使人们有效实现权利的公共平台。将媒体视为民主辩论平台的理念蕴含着多重交叠的作用。在该语境下，媒体泛指所有承载新闻与公共信息的渠道。媒体可被看作：<sup>1</sup>

- ◆ 公众可以藉此相互沟通的一种信息与教育渠道
- ◆ 事件、观念与信息的一个传播者
- ◆ 治理者与被治理者之间、相互竞争的私营机构之间“自然的信息不对称性”（Islam 2002: 1）的一个平衡者
- ◆ 各类社会行动者之间理性辩论的一个协调者，以鼓励通过民主的方式协商解决争端
- ◆ 社会认识自我并建构社区意识，形塑对不同价值观、习俗与传统的理解的一种手段
- ◆ 一国之内及多国之间文化表达与文化融合的一种载体
- ◆ 一个各种形式的政府监督者，通过披露腐败、行政不作为和企业不当行为来提升那些当权者在公共生活与公共监查中的透明度
- ◆ 提高经济效率的一种工具

---

1. 以下是与媒体与民主发展相关的各种报告，包括：Article 19（时间不详）；Islam（2002）；媒体发展全球论坛（2006）；Norris and Zinnbauer（2002）；UNESCO-CPHS（2006）。

- ◆ 一个民主进程的必要协调者与自由公正选举的捍卫者
- ◆ 在尊重多元价值的同时，一个自身权利方面的倡导者和社会行动者

同样显而易见的是，媒体有时也会屈从于巩固既得利益集团的权力，并通过排斥批评或被边缘化的声音加剧社会不平等。媒体甚至还会激化冲突与社会分裂。

于是，那些关乎自由言论、善治与人类发展的关键问题便成了如何孕育一个媒体的框架与实践，从而为实现这些纲领性目标做出贡献。这在新生或复兴的民主政体中更成为一种紧迫的关切，它们的传媒系统往往已因压迫、腐败或战争与欠发达的影响而扭曲变形或支离破碎。

即便是在较为成熟的民主国家，由于现代通讯方式的日益聚合，媒体的角色仍然是个热门话题。廉价电子设备与电子通讯网络的联袂组合，为公众实现其自由表达的权利平添了许多新的机遇。然而，这种通讯革命的进步在一国之内与多国之间并非均衡分布，并且新的通讯平台既可被用于言论解放，也可被用于言论压制。

许多评论者认为独立的新闻媒体虽有其必要性，但它并不是增强善治与促进人类发展的充分手段。他们提出这些目标可以在两种条件下得到最有效的达成：

- ◆ 在大众传媒渠道通畅且独立于既得利益群体的社会中
- ◆ 在这些社会中人们还拥有接触到这些媒体的广泛途径

这意味着任何衡量媒体发展的行动都必须包含**独立性**和**可及性**。它不仅是对相关媒体约束的解除，更是所有社会成员，尤其是最被边缘化的群体，得以接触到媒体以获取信息并发出其声音的程度。通往媒体的途径有限或面向媒体的互动匮乏，是贫困与不良教育的作用之一。它也有可能由语言、性别、年龄、民族或城乡区隔所诱发或恶化。不仅如此，对信息与媒体素养的提升也很有必要。

该分析的推论为改善以自由言论、**多元**和**多样**为特征的媒体环境的政府干预提供依据，要通过法律约束对媒体自由严格地界定并将其局限在民主政体必不可少的范围之内，并通过法规确保其公平竞争的经济环

境。这就要求政府不仅对私营媒体，对公共和基于社区的媒体也同样加以限定。

对人力资源的投入也不容忽视，尤其是要注重对**媒体工作者的专业能力**建设，既包括新闻工作者也包括媒体管理者，通过学术与职业培训和行业协会的发展等形式。

**基础设施能力**在此也至关重要：营造多元的媒体环境需要对通讯手段的投入，包括对媒体传播的接收、对电力供应的预备以及电话和网络的可及性。

在诸多的分析系列中，也会存在张力和悖论。比如，低等技术能力可能与完善的法律和政策框架同时共存，马里即是一例（Norris 和 Zinnbauer, 2002: 12）。在其他一些地方，媒体甚至可能在一种不利的政治环境中被裹挟成开放度更大的驱动力。

最后，任何有关媒体作用于人类发展的分析也必须被投置于各通讯平台快速而深远变化的境况之中（有用摘要见 UNDP, 2006: 15-20）。尽管一些地区新技术的迅猛发展（互联网、短信、移动通讯）为民主化提供了各种良机，但是也以分裂和通过有限数量的媒体渠道向大量人口散布发展信息的（潜在）机会减少的形式提出了挑战。

评估工具——要使它们真正有意义的话——必须覆盖到这些新型的通讯平台，并包含媒体领域自身的动态性和适应性。

## 关于本书

---

在联合国系统中，联合国教科文组织被明确要求负责推动媒体发展。《联合国教科文组织章程》承诺，本组织“通过文字和图像推动思想的自由流动”。联合国教科文组织的《新传播战略》（1989年实施）设定了本组织在传播与信息领域的目标：“无论是在国际还是国家层面，要鼓励信息的自由流动、推动更广泛和均衡的信息传播、消除任何阻碍言论自由的壁垒并提升发展中国家的传播能力，以增强它们在传播过程中的参与。”国际传播发展计划（IPDC）的宗旨是“通过加强发展中国家

和转型国家在电子媒体和平面媒体领域的能力，培育广泛的信息和知识的获取渠道与传播途径，以致力于促进可持续发展、民主与善治”。<sup>2</sup>

编撰本书的目的是参照国际传播发展计划的优先领域定义媒体发展指标：

- ◆ 言论自由度与媒体多元化的提升
- ◆ 社区媒体的发展
- ◆ 人力资源开发（媒体从业人员能力建设与机构能力建设）

本书稳固地定位于联合国教科文组织所建立的关于提升媒体独立与多元的五份宣言（《温得和克宣言》、《阿拉木图宣言》、《圣地亚哥宣言》、《萨那宣言》和《索菲亚宣言》<sup>3</sup>）的框架之中。这些宣言均由本组织的一般性会议通过，并为本书成果和指标的产生奠定了纲领性原则。

还需澄清的是，本着这些宣言的精神，联合国教科文组织并非想要呼吁对新闻媒体进一步制定规约，与此相反，我们旨在补充强调可能使独立新闻报道得以繁荣发展的全面有利环境。虽然培训新闻工作者的新闻报道技能是件非常有价值的事情，但是如果新闻工作者无法被赋予学以致用的权利，并且缺乏有益于他们自由发挥专业技能的有利环境，那么这些培训的最终效果将十分有限。

本书所提出的五个类别的主要指标分类可用于分析一国的媒体发展状况。每个类别被细分为几个子议题，这些子议题又相应地包含一系列广义的指标。本书的最后是验证方法和被标识的潜在数据来源。

应当注意的是，这些指标既不是为了提供时间上的纵贯分析而设计，也不被用作不同国家间比较的手段；而是被设计出来用于帮助利益相关

2. 第 32 号决议 C/75 由联合国教科文组织于 2003 年 10 月在第 32 次全体大会上通过，参见 [http://portal.unesco.org/ci/en/files/20810/11351773301ipdc\\_statutes\\_amendments\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/20810/11351773301ipdc_statutes_amendments_en.pdf/ipdc_statutes_amendments_en.pdf)。

3. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001091/109197eo.pdf>)，囊括一本在 1989 至 1995 年被采用的包含通讯基础教程在内的联合国教科文组织出版物。《索菲亚宣言》见于：<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109559eo.pdf>。《萨那终极宣言》参见：[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=1622&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1622&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)。

方评估媒体状况以及衡量媒体发展项目影响的分析工具。作为指标，它们是诊断工具而不是指令——其本意是为媒体发展项目提供辅助，而非强加条件。

最后需要说明的是，本书的初衷是作为一本可以被其最终面向的用户——在本土层面致力于强化媒体的新闻记者、新闻机构和公民群众——脚踏实地地检验和校正的活文本。

## 具体方法

---

本书是基于以前的一项对衡量媒体发展的既有行动的分析，而这一分析运用了各种不同的方法。<sup>4</sup> 本书不会采用某一固定的方法，而是应用“工具包”的形式，因此这些指标可由各国根据其特定的情境量体裁衣。

本书囊括了一些在甄选媒体发展指标时的一般性考虑：

- ◆ 尽可能地使用定量指标
- ◆ 从那些质量充分可信的测量数据中选取指标，以保证做出令人置信的决策
- ◆ 按性别或其他人口特征进行细分
- ◆ 确保单个指标每次分别指向某一关键问题
- ◆ 考虑到收集测量数据的实际操作过程中的成本与时间

但是，有一点需要提请注意。由于在全球范围内存在数据匮乏的问题，因此这本文献无法单独提供将其用作诊断工具方式所需的全部信息。为了衡量所提出的指标，我们需要进一步鉴别所需要的数据。借鉴其他可信赖的国家数据资源库的创建经验可能会大有裨益，比如在健康领域和哨点监控中心监测艾滋病病毒等。

不仅现有的数据会跟随时间的推移变动不居，而且数据的时效性也会影响其可靠程度。特别是考虑到通讯环境的动态特征，我们必须时刻

---

4. 联合国教科文组织（2007），《界定媒体发展指标——背景资料》，[http://portal.unesco.org/ci/en/files/24288/11743196661media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf/media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/24288/11743196661media_development_indicators_background_paper.pdf/media_development_indicators_background_paper.pdf)。



评判所使用的可及数据是否已是若干年前的过时数据。与此同时，还存在着对能够提供更加可靠的验证方法的指标进行潜意识加权的风险，这将以牺牲那些虽同等重要却难以测量的指标为代价。

最后，尽管我们抱着尽可能地去发掘那些可量化且可测量的指标的愿望，但是许多指标仍然无可避免地建立在定性或主观评估的基础上。任何全面的媒体评估都需要这种评价，而这一点在本书的指标中已得到了确证。重要的是，为了得出清晰的主观或定性指标，有必要对它们是如何被设计出来的做一番支持性的阐释。

### **使指标社会性别敏感并亲贫**

---

联合国开发计划署的《信息获取权项目影响测量指南》列举了使信息获取权指标社会性别敏感且亲贫的主要考虑事项（UNDP，2006：11-12）。该指南强调：

- ◆ 男女在法律面前的形式性平等可能会掩盖其在实质性平等中的差异
- ◆ 契合于传统定义下的公民权利的信息系统可能会排斥女性，尤其是在女性接触公共领域会受到限制的社会中
- ◆ 女性的声音从开发监测评估系统伊始就必须被吸纳
- ◆ 类似的考虑也适用于使指标亲贫：人们需要将精力更多地集中于关注穷人如何获取信息，尤其是在通讯系统可能运行不力且高度文化贫瘠的农村地区

这些洞察对于任何定义媒体发展指标的行动都具有启发性意义。例如，报纸或其他纸质媒体的可及性也许不会对普遍文化贫瘠的农村地区的民主发展起到显著作用。

社会性别平等意识也可以延伸到媒体所有权的范畴。<sup>5</sup> 某些行动已经在信息与通讯技术(Information Communication Technology, ICT)领域中扩展了这种社会性别和经济不平等意识。<sup>6</sup>

5. 联合国教科文组织已经开始推广由妇女所有并管理的社区广播站，如柬埔寨的“妇女传媒中心”（[www.wmc-cambodia.org](http://www.wmc-cambodia.org)）。

6. 立足于南非的非政府组织 bridges.org 根据他们对社会性别和亲贫指标的敏感度评估了现有的测量工具（参见 [www.bridges.org](http://www.bridges.org)）。

# 指标分类

本章列举的指标类别将在下文中具体阐明。

对类别的甄选旨在寻求和建立一种共识，它跨越了既有的关于媒体如何能最好地作用并获益于善治和民主发展的行动。

读者会注意到，本书所提出的框架是为了契合在国家层面评估媒体的发展，而不是在单个的传媒机构层面。<sup>7</sup>

按照“工具包”式的方法，本章给出了可根据特定需求从中选取的一份包罗万象的指标清单。这份清单并无意于开具良方，而是意在提供一个在任一给定国家的情境中都适用于其媒体发展行动需要的组织框架。

- ◆ 本书架构于五个主要的**媒体发展类别**之上
- ◆ 每个类别又被细分为若干**议题**
- ◆ 针对每个类别，其**背景与主要议题**被简要地罗列出来
- ◆ 在每个类别下设定了一系列的**关键指标**（以大写青绿色字体标识）；每个指标下还有一整套细分指标，以通过具体内容来丰盈“大写标题”指标的形骸

- ◆ 针对每个指标，我们列出了各种**验证方法**
- ◆ 针对每个类别，我们呈献了一份在国际上可用数据来源的索引；这一索引并非对数据一网打尽，而是提供了一些搜寻线上和线下可用来源的线索。这些数据来源既没有囊括全部国家层面不同种类的可用数据，也没有涵盖其他语言，而它们应当作为本书所给出来源的补充。

本书的结构可以做这样的概念界定，一个对从媒体发展的期望成果到验证在实践中这些成果达成情况如何的具体方法进行“钻探”的过程。

---

7. 针对广播机构和新闻媒体的 ISAS 标准为个别传媒机构提供了强大的方法，以提高它们对社会发展的贡献并使它们的进步变得可测量且透明。

这五个主要的媒体发展类别是：

◆ **第一类：有利于媒体言论自由、多元化与多样性的规范体系：**存在一个用来保护和促进信息与言论自由的法律、政策与规章框架，该框架应以国际上最好的实践标准为基础并在公民社会的参与下开发制定。

◆ **第二类：媒体的多元性与多样性，公平竞争的经济环境和所有权的透明：**通过避免过度集中并保证多元性、所有权透明度以及囊括公共、私营和社区媒体内容的方式，国家积极推进传媒部门的发展。

◆ **第三类：媒体作为民主话语的平台：**在一个自律与对新闻职业的尊重大行其道的环境中，媒体反映并展现了社会上观念与利益的多样性，包括那些边缘群体。我们需要有高水平的信息和媒体素养。

◆ **第四类：巩固言论自由、多元化与多样性的专业能力建设和支持机构：**媒体工作者能够获得贯穿于其职业生涯各个阶段的专业培训与发展，其中既包括职业技能也包括学术训练，而整个传媒部门既要接受行业协会与公民社会组织的监督，也要得到它们的支持。

◆ **第五类：基础设施能力足以支持独立和多元的媒体：**传媒部门以其——包括在边缘群体中的——高度的或正在攀升的公众可及性，以及在因地制宜地收集与传播新闻资讯时有效利用技术而著称。

这是此项分析的一个整体概要，各种类别被凝聚在一起以营造一幅媒体环境的全息景观。所有类别都同等重要，而这也一直适用于本书的假设。尽管将这些指标归为一个整体不可避免地会显得雄心勃勃，但是基于这些类别的分析将促使我们构思这幅媒体生态的全景图。

有利于媒体言论自由、  
多元化与多样性的规范体系



# 主要指标

## A. 法律与政策框架

---

- 1.1 言论自由在法律上得到保护并在实践中受到尊重
- 1.2 信息获取权在法律上得到保护并在实践中受到尊重
- 1.3 编辑自主权在法律上得到保护并在实践中受到尊重
- 1.4 新闻工作者信息渠道的保密在法律上得到保护并在实践中受到尊重
- 1.5 公众与公民社会组织（CSOs）参与形成针对媒体的公共政策

## B. 传播的监管体系

---

- 1.6 监管体系的独立性在法律上得到保护并在实践中受到尊重
- 1.7 监管体系保证媒体多元性以及言论与信息自由

## C. 诽谤法与其他关于新闻工作者的法律规定

---

- 1.8 国家对媒体不采取无依据的法律限制
- 1.9 诽谤法以最严格的限制对个人名誉进行保护
- 1.10 其他有关言论自由的限制，无论基于国家安全、仇恨言论、隐私、藐视法庭律例还是亵渎，都在法律中被清晰严格地界定，在民主社会中正当必要，并与国际法相一致

## D. 审查制度

---

- 1.11 媒体在法律上和实践中都不受制于先行审查制度
- 1.12 国家不试图阻止或过滤被视为敏感或有害的互联网内容

# 1

## 有利于媒体言论自由、 多元化与多样性的规范体系

### A. 法律与政策框架

#### *背景与主要议题*

---

与媒体相关的法律和政策框架是一个形式与内容兼顾的问题。虽然一个国家可能具备与言论自由和信息获取权相关的良好法律，但是这些法律未必能够得以实施或贯彻。它们的作用可能受到一种保密或腐败文化、制度桎梏或公共行政在技术与制度上能力匮乏的阻碍。

此外，宪法的保护可能会被一些例外情况、国际条约义务的减损或相互冲突的法律遮蔽所侵蚀，例如，国家保密或刑事诽谤。“反恐战争”已使与国家安全有关的法律法规初见端倪，而它们却侵犯了言论自由并破坏了获取信息的设想。

公民意识与赋权也非常重要：无论是在大多数公众还是在边缘群体当中，都可能存在抑制获取信息或勉强维护言论自由权利的情况。法律需要系统性措施的支持以使公民知晓自身的权利，并使政府官员明确自身的职责。在资源允许的情况下，公共部门应当建立各种机制以主动地或经要求分享信息。国家还应向公民社会组织(Civil Society Organisations, CSOs)、传媒机构以及更广泛的公众提供真正的机会，从而影响媒体的公共政策。

非歧视原则是至关重要的。比如，信息获取权必须平等地为各个社会部门和传媒机构所享有——包括立足于社区的媒体——而不仅仅局限于某些利益集团。

对编辑自主权的法律保护是言论自由权利的关键支柱。编辑的裁决应当由传媒机构基于职业准则和公众知情权而做出，免受政府、监管机



构或商业实体的干扰。新闻工作者也应当享有保护他们信息来源的有效法律保障（亦见于第三类—F. 新闻工作者的安全）

在一个对媒体自由既无成文的也无草拟中的法律保护的国家，需要有一项明确的与相关国际标准一致的媒体公共政策。

任何规范体系也都将包含促进言论自由的自律机制，其内容包括行为准则、新闻评议会以及由新闻共同体自主运作的行业标准制定主体。这些内容不仅对第三类而言更加具有实质意义，而且在整个规范体系中也扮演着重要角色。我们有必要区分广播电视媒体与平面媒体，前者的某些政策法规是可以被公共利益所接受的，比如在存在有限范围的地方保持平衡，后者则可被当作观念的表达并进而与其他自由表达方式一道被同等对待。

## 关键指标

---

### 1.1 言论自由在法律上得到保护并在实践中受到尊重

- ◆ 国家法律或宪法保护言论自由
- ◆ 本国已签署并认可相关的条约义务，没有重大例外情况
- ◆ 不仅公众了解并实践其言论自由权，而且也有保障这一权利具体落实的手段和实体

## 验证方法

- 与国际标准、已被接受的国际惯例相一致的保障言论自由权的任何法律或政策
  - 可信机构发布的有关言论自由的报告
  - 在国家级媒体上发布的有关言论自由议题的报告
  - 关于言论自由的法律案件
  - 有证据表明具备明确权利诉求的独立且得力的司法体系存在

## 1.2 信息获取权在法律上得到保护并在实践中受到尊重

- ◆ 国家法律或宪法保护信息获取权
- ◆ 本国已签署并认可相关的条约义务，没有重大例外情况
- ◆ 公众了解且实践其获取官方信息的权利
- ◆ 公共主体主动地或经需求发布信息
- ◆ 藉由诸如信息特派员或监察员等独立行政主体的兼具效力和效率

### 的诉讼机制

- ◆ 任何以保护个人隐私为由的约束都要严格地限定，以排除那些并不涉及公共利益的信息

## 验证方法

- 任何符合国际标准的关于信息获取权的法律或政策
- 可信机构发布的有关保护信息获取权的报告
- 公共主体关于信息披露的政策
- 有证据表明国家公开政府信息的承诺存在，如出版物与法庭判决的传达、议会程序和支出项目等
- 有关公众对官方信息诉求的统计信息，以及他们得到的受理和驳回
- 相关信息要求被拒绝的申诉或投诉情况的统计数据

## 1.3 编辑自主权在法律上得到保护并在实践中受到尊重

- ◆ 传播者不被强行要求撤换播出时间，或者播出代表政府的特定节目（在选举期间义务性的直接触及政治的节目除外）
- ◆ 政府、监管机构或商业利益不影响或不企图影响传播者或新闻媒介的编辑内容
- ◆ 法律不允许国家行为者在紧急状态下攫取对传播者的控制

## 验证方法

- 任何与国际标准相一致的关于编辑自主权的法律或政策
- 媒体编辑决策被国家或私营行为主体干涉的证据
- 可信机构发布的有关编辑自主权议题的报告

### 1.4 新闻工作者信息渠道的保密在法律上得到保护并在实践中受到尊重

- ◆ **新闻工作者能够保护其信息渠道并免受迫害或骚扰**

## 验证方法

- 关于新闻工作者被迫泄露其信息来源的可引证案件
- 任何符合国际标准的有关信息渠道保密的法律保护
- 有证据表明传媒机构或行业协会积极捍卫其信息渠道保密的权利

### 1.5 公众与公民社会组织（CSOs）参与形成针对媒体的公共政策

- ◆ **国家创造真正的机会，与非国家行为主体就媒体立法和公共政策进行协商。**

## 验证方法

- 有证据表明政府承诺与公民社会共同制定针对媒体的法律和政策（如会议、研讨会、公共论坛、有官方参与的藉由广播电视或平面媒体进行的公开辩论）

## 数据索引

---

African Commission on Human and Peoples' Rights, Special Rapporteur on Freedom of Expression: [www.achpr.org/english/\\_info/index\\_free\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/index_free_exp_en.html)

Article 19, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation*, March 2002: [www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf)

Council of Europe recommendation (2000) 7 on the right of journalists not to disclose their sources of information: [www.humanrights.coe.int/media/index.htm](http://www.humanrights.coe.int/media/index.htm)

Freedominfo.org—online network of freedom of information advocates: *Freedom of Information Around the World 2006: a global survey of access to government records laws*: [www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)

International Federation of Journalists campaign on the protection of sources: [www.ifjeurope.org/default.asp?Issue=EFJsources&Language=EN](http://www.ifjeurope.org/default.asp?Issue=EFJsources&Language=EN)

International Journalists' Network—survey of media laws worldwide: [www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws](http://www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws)

International Journalists' Network—international directory of constitutional provisions on the media: [www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws&cat=2](http://www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws&cat=2)

Media Sustainability Index: [www.irex.org/msi](http://www.irex.org/msi)

Organisation of American States Special Rapporteur for Freedom of Expression: [www.cidh.org/Relatoria/index.asp?IID=1](http://www.cidh.org/Relatoria/index.asp?IID=1)

Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media: [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)

UNDP, *The Right to Information—Practical Guidance Note*, 2004, by Andrew Puddephatt: [www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20Information.pdf)

UNESCO, *Freedom of Information: a comparative legal survey* by Toby Mendel, 2003: [www.article19.org/docimages/1707.pdf](http://www.article19.org/docimages/1707.pdf)

United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: [www.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm)

World Press Freedom Committee: [www.wpfc.org](http://www.wpfc.org)

关于**条约义务**的最好资料来源是国际组织——联合国或相关的区域主体——的网站。这些机构网站载有各个条约的具体细节，其中既包括已经签署、批准或注明对其所规定义务有任何豁免的国家，同时也包括那些条约主体对其执行的一般性意见。

此外，还有各种国际与地区的报告机构有关言论自由议题的国别报告。

与言论和信息自由有关的主要国际文书包括：

African Charter on Human and Peoples' Rights, Article 9: [www.achpr.org/english/\\_info/charter\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html)

American Convention on Human Rights, Article 13: [www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm)

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=005>

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 19: [www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

Universal Declaration of Human Rights, Article 19: [www.un.org/Overview/rights.html](http://www.un.org/Overview/rights.html)

与**国家法律**和**宪法保护**有关的资料来源包括：国家图书馆、法律委员会、议会的官方记载和政府记录。

## B. 传播的监管体系

### 背景与主要议题

许多指导性原则适用于对广播电视与 / 或电子通讯领域实施监管权力的所有公共部门，包括颁发许可证书和处理公共投诉的部门。这些原则在由联合国教科文组织全体大会通过的有关《促进媒体独立与多元》的五份宣言以及在由其他政府间组织和独立行业协会采用的文件中均有清晰表述（第 19 条“获取无线电波”给出了一种很好的概括。）

监管体系的存在是为了服务于公众利益。监管主体应当具有免受政治或商业干扰的自治权与独立性，而其工作人员的选拔也须经过透明民主的程序。它们的权力和义务应当由法律加以阐述，包括明确要求相关机构提高言论自由度、多样性、中立性和信息流动自由度。监管机构应当具备必要的资金保证其充当这一角色。同时，它还应当接受公众问责，通常经由法律途径。

有证据表明监管者履行了其权力与义务，如合理运用法律条文保护公众权益。

### 关键指标

#### 1.6 监管体系的独立性在法律上得到保护并在实践中受到尊重

- ◆ 法律明确保障其自治权与独立性，免受政党或商业干扰
- ◆ 法律保障监管主体的独立性
- ◆ 法律中清晰阐明监管者的权力与义务
- ◆ 监管主体工作人员的选拔过程要透明民主，从而使其受到政党或商业干扰的风险最小化（比如，设置有关不一致性和准入资格的规定）
- ◆ 法律保证监管者具有充足、持续的资金以保障其独立性，并 / 或保护其免受财政预算的强制施压



## 验证方法

- 任何与监管机构的地位、成员资格和资金有关的法律
- 任何与监管者独立性有关的宪法条文
- 可信机构发布的关于监管主体有效的机构自治权的报告

### 1.7 监管体系保证媒体多元性以及言论与信息自由

#### ◆ 监管主体正式地接受公众问责

◆ 监管者的职能包括确保传播部门以公平、多元且高效的方式运作，同时法律赋予其促进表达意见与所有权的公平和自由，以及面向一般公众的公共服务节目和传播服务。

## 验证方法

- 任何要求监管者提升媒体多元性和言论与信息自由的法律
- 可信机构发布的关于监管者目标达成有效性的报告
- 有证据表明监管干预能保证媒体的自由与多元

## 数据索引

African Communication Regulation Authorities' Network: [www.acran.org/index.en.php](http://www.acran.org/index.en.php)

Article 19, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation*, March 2002: [www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf)

Article 19, *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators*, 2006: [www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf)

European Platform of Regulatory Authorities (EPRA): [www.epra.org/content/english/index2.html](http://www.epra.org/content/english/index2.html)

EPRA directory of broadcasting regulation entities worldwide: [www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html](http://www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html)

UNESCO and Commonwealth Broadcasting Association: *Guidelines for Broadcasting Regulation* by Eve Salomon, 2006: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=21345&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=21345&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

## C. 诽谤法与其他关于新闻工作者的法律规定

### 背景与主要议题

诽谤法与其他法令在不同国家之间大相径庭。尽管某些国家有专门的诽谤法典，然而更通常的情况是涉及诽谤的条款往往见诸于民法或刑法等一般性法律当中。民事法庭是处理不公正、不准确或破坏性媒体报道的适宜之处，尤其是那些关涉普通公民名誉与生计受损的案件。

诽谤法的本意是保护个人免受有损其声誉的歪曲事实的诬告。然而，“第 19 条”的*诽谤常识*指出，诽谤法在许多国家表现为“对言论自由不必要且不合理的宽泛约束”。“第 19 条”强调，诽谤法的定义可能过于宽泛；未能提供充分的法律辩护；辩护成本极其昂贵或违法处罚过于严苛，如刑事裁决或高额罚款。

量刑过重或界定不清的法律不但会妨碍公民表达自己的意见，还会导致媒体的自我审查。自民法能够充分保护个人名誉以来，刑事诽谤法就被联合国报告员视为失去了存在依据。

诽谤法可能被用于禁止公开辩论或针对公共机构或国家元首的批评。例如，在一些国家，因诋毁有权势的社会行动者——抑或旗帜或其他国家象征物——而受到的惩罚可能会高于其他案件，或者这些行动者可能

将滥施诉讼作为逃避正当公众监督的手段。

其他擅自针对媒体的法律约束可能包括新闻工作者的准入门槛，以及繁琐的认证、登记或许可事项。

除此之外，法律或许存在着这样的情况，它准予部长对媒体活动的限制拥有宽泛的自由裁量权，而媒体的这些活动领域经常面向变化和主观的定义，如公共秩序、公共道德、亵渎、官方机密、侮辱或煽动。事实上，类似的条款有时可能被错误地置于诽谤法之下，造成混淆和官方滥用范围的扩大。近年来，对于国家安全问题的考虑已被搬上台面，且已产生了对言论自由和媒体自由的过度限制。诸如亵渎和保护宗教情感为由的限制等有争议的问题也越来越多。

在一般情况下，任何针对媒体的法律约束应当被法院认定为在一个民主社会是必需的：它们应当是对关乎公共利益的重大事件的回应，尽可能被严格地界定以满足公共利益的需要，尽量减少对言论自由的破坏，同时法律限制应范围适度且量刑适当。这些指导性原则允许对媒体施以合法的约束，如禁止仇恨言论或保护个人隐私。

## 关键指标

---

### 1.8 国家对媒体不采取无依据的法律限制

◆ 没有法律条文裁定谁可以从事新闻职业或者强制要求新闻工作者持有许可或注册登记

◆ 报道政府职能和机构的许可程序公开透明

## 验证方法

- 注册登记、颁发许可事项或其他新闻行业准入门槛的证据
- 具有透明的管理审批程序的规定
- 诽谤和诋毁在法律制度中被作为民事案件而非刑事案件处理

### 1.9 诽谤法以最严格的限制对个人名誉进行保护

- ◆ 诽谤法不禁止关于政府官员或政府部门行为的公开辩论
- ◆ 诽谤法为充分的法律辩护提供依据，例如争议陈述只是某个观点，而非对事实的指控；所刊登或播放有争议的事实是合理或符合公众利益的，或其发生在现场直播时和 / 或在当庭审理或当场选举前
- ◆ 诽谤法所提供的一系列补救措施能对刊载或播放诽谤谣言做出适当的反应
- ◆ 诽谤法的范畴被定义在尽可能严格的范围内，其中包括关于谁可以提起诉讼
- ◆ 诽谤诉讼不能由公共部门提出，无论是立法、行政还是司法机关
- ◆ 在涉及政府官员行为和其他涉及公共利益事项的案件中，举证责任由原告承担
- ◆ 须有合理的诉讼终止日期，此后原告不可再以所谓的诽谤罪起诉

1.10 其他有关言论自由的限制，无论基于国家安全、仇恨言论、隐私、藐视法庭律例还是亵渎，都在法律中被清晰严格地界定，在民主社会中正当必要，并与国际法相一致

- ◆ 国家安全和其他限定性法律不得禁止对公众关注问题所进行的公开辩论
- ◆ 任何限制都要在法律中被严格界定，而非由行政意志自由裁量
- ◆ 类似的法律应当在适当的地点遵循公共利益优先的原则

### 验证方法

- 任何相关的诽谤法都与国际最佳实践标准相一致
- 新闻行业内部及其与更广泛的公民社会之间就诽谤法展开辩论的证据
- 媒体能够在实践中批评政府官员或政府部门而免受法律惩罚的可引证程度

- 与诽谤有关的司法程序
- 任何以国家安全、仇恨言论为由限制言论自由的相关法律
- 任何表明对限定性法律有效监督的法律案件

## 数据索引

---

Article 19 - *Defamation ABC: a Simple Guide to Key Concepts of Defamation Law*: [www.article19.org/pdfs/tools/defamation-abc.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/defamation-abc.pdf)

Article 19 - other resources relating to defamation, including country reports: [www.article19.org/publications/global-issues/defamation.html](http://www.article19.org/publications/global-issues/defamation.html)

Council of Europe Defamation Guide: [http://i-policy.typepad.com/informationpolicy/2006/03\\_council\\_of\\_euro.html](http://i-policy.typepad.com/informationpolicy/2006/03_council_of_euro.html)

Inter-American Press Association- press laws database: [www.sipiapa.org/projects/chapul-presslaws.cfm](http://www.sipiapa.org/projects/chapul-presslaws.cfm)

International Federation of Journalists-resources and links relating to defamation: [www.ifj-asia.org/page/resources.html](http://www.ifj-asia.org/page/resources.html)

International Freedom of Expression eXchange: Campaign on Insult and Criminal Defamation Laws: <http://campaigns.ifex.org/def/index.html>

International Journalists' Network- survey of media laws worldwide: [www.ijnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws](http://www.ijnet.org/Director.aspx?P=MediaLaws)

Media Institute of Southern Africa and UNESCO, 2004: *Undue Restriction: Laws impacting on media freedom in the SADC*: [www.misa.org/documents/undue.pdf](http://www.misa.org/documents/undue.pdf)

## D. 审查制度

### 背景与主要议题

---

国际法只有在特殊情况下允许先行审查，如当某一关键的国家利益正在面临紧迫而具体的威胁时。任何对言论自由的限制不仅必须是在保护正当公共利益条件下最少的限制手段，而且必须被严格地界定并对该利益进行适当的保护。某些国家虽然已经签署并认可了有关自由言论的国际条约，但仍在继续实施破坏本国法律或宪法的先行审查。

由于新闻是高时效性的商品，任何对新闻媒体内容发布的延误都会构成对自由表达的严重侵害。当界定过于宽泛或不明确时，法律尤其对自由言论不利，如禁止出版可能破坏公众秩序、道德或安全、或者损害国家外交关系的出版物。诸如巨额罚款、关停处理或威胁关闭传媒机构的过度惩罚，会有助长自我审查风气的风险。相比之下，有效的媒体自我监管制度（见 3.C 媒体自律）可以使国家干涉不再必要。

相对于审查信息自由流动的官方行动而言，互联网是一个较为新颖的领域，公民社会组织和媒体自由组织也在其中努力保护公共利益。指导性原则包括由终端用户控制过滤系统的需要，而非商业服务提供者或国家。

### 关键指标

---

#### 1.11 媒体在法律上和实践中都不受制于先行审查制度

◆ 广播电视或平面印刷内容不受任何政府或监管部门先行审查制度的约束

◆ 如果相关的新闻素材内容违反了监管规定，那么只有在其播出或刊登后才能适用于法律制裁

◆ 广播电视和印刷出版物无需在政府部门注册或获得许可

- ◆ 广播电视或印刷出版物不因其内容受到关停处理或关闭威胁
- ◆ 对与新闻印刷、分散网络或印刷厂的接触没有明确或隐晦的约束
- ◆ 不以过高或不当的违规罚款作为某种审查方式

### 验证方法

- 任何政策法规或官方机构允许或要求对媒体进行审查
- 可信机构和媒体针对媒体审查情况发布的报告
- 强制关停的报纸、期刊或广播电视，被禁书籍或刊物的数量

#### 1.12 国家不试图阻止或过滤被视为敏感或有害的互联网内容

- ◆ 互联网内容不因其内容或来源而被国家关闭或过滤
- ◆ 互联网用户不因其在互联网上访问或发布被认为敏感或有害的内容而受到法律制裁
  - ◆ 互联网服务提供者、网站、博客或互联网广播不被要求注册或从公共机构获得许可

### 验证方法

- 表明互联网用户因访问或发布被视为敏感或有害的内容而受到法律制裁的可引证案件
- 表明有被迫关闭或受到关闭威胁的网站的引证案件
- 互联网用户因访问或发布被视为有争议的新闻或观点而受到法律制裁
- 屏蔽或过滤网站内容的国家行动的证据



## 数据索引

---

Amnesty International—campaign on censorship: [http://irrepressible.info/Article 19—resources and links relating to censorship: www.article19.org/publications/global-issues/ censorship.html](http://irrepressible.info/Article%2019-resources%20and%20links%20relating%20to%20censorship)

Committee to Protect Journalists: [www.cpj.org](http://www.cpj.org)

Freedom House: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Freedom of Expression Institute (South Africa)—anti-censorship programme: [www.fxiprogramme.org.za/Main%20Pages/anti\\_censorship.html](http://www.fxiprogramme.org.za/Main%20Pages/anti_censorship.html)

Gus Hosein, *Politics in the information society: the bordering and restraining of global data flows*, UNESCO 2005: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL\\_ID=17659&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=17659&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Human Rights Watch—country reports including information on censorship of the media: <http://hrw.org/>

Index on Censorship: [www.indexonline.org](http://www.indexonline.org)

International Freedom of Expression exchange: information and activities on Internet censorship: [www.ifex.org/en/content/view/full/235/](http://www.ifex.org/en/content/view/full/235/)

Internet Free Expression Alliance—links and resources relating to Internet censorship: [www.ifea.net](http://www.ifea.net)

Internet Governance Forum—supports UN Secretary-General to carry out mandate of World Summit on the Information Society: [www.intgovforum.org](http://www.intgovforum.org)

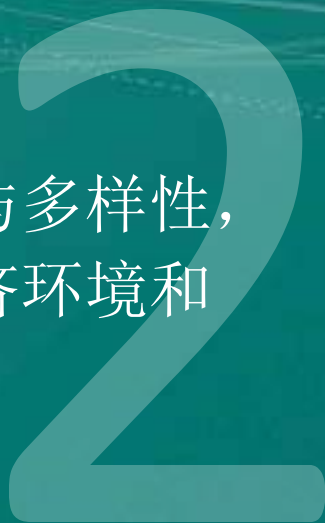
Internet Governance Project—international consortium of academics and practitioners on Internet governance and policy: [www.internetgovernance.org](http://www.internetgovernance.org)

Journalism Net—news on censorship: [www.journalismnet.com/media/censorship.htm](http://www.journalismnet.com/media/censorship.htm)

Libertus.net—international links relating to Internet censorship laws: <http://libertus.net/censor/resources.html> #Global Reporters sans Frontières: [www.rsf.org](http://www.rsf.org)



媒体的多元性与多样性，  
公平竞争的经济环境和  
所有权的透明



# 主要指标

## A. 媒体集中化

---

- 2.1 国家采取积极措施促进媒体多元
- 2.2 国家确保遵从促进媒体多元的措施

## B. 公共、私营和社区媒体的多元混合

---

- 2.3 国家积极促进公共、私营和社区媒体的多元混合
- 2.4 独立透明的监管制度
- 2.5 国家与公民社会组织积极促进社区媒体的发展

## C. 颁发许可与波段分配

---

- 2.6 国家制定波段分配规划以确保为公共利益的最优化利用
- 2.7 国家制定波段分配规划以促进所有权与内容的多样性
- 2.8 独立透明的监管体系

## D. 税收与商业监管

---

- 2.9 国家利用税收与商业监管法规以非歧视的方式鼓励媒体发展

## E. 广告

---

- 2.10 国家不通过广告政策进行歧视
- 2.11 媒体广告管理的有效规范

# 2

## 媒体的多元性与多样性， 公平竞争的经济环境和所有权的透明

### A. 媒体集中化

#### *背景与主要议题*

---

所有权过度集中的情况可以通过各种方式予以避免。各国政府可以出台一些规则，旨在限制一个或多个传媒部门对个人、家庭、公司或团体的影响，以及确保有足够数量的多元化传媒机构。

类似的规则可以包括基于客观标准的限度，如收视率、发行量、营业额 / 收入、股本或投票权的分配。

此外，这些规则还可以考虑横向整合（对相同活动分支的归并）和纵向整合（由个人、公司或团体管控制作和传播过程中的关键要素以及相关活动，如广告）。

监管所采取的具体形式可能取决于它们所适用的国家、区域或地方媒体市场发展的规模和水平。

在相关法律不存在的地区，应当考察立法草案是否正在拟定，是否有一个切实可行的时间表来实施它，以及该法律草案是否符合国际标准。

另外，法律应当有效力。负责执法的部门必须被授予足够的权力来承担它们的角色、保持独立且免受政治压迫地自由运转。尤其是在多元性受到威胁或集中化达到难以承受的程度的情形下，它们必须有权力剥离媒体业务，并在有必要时加以制裁。应当有表明这些权力被正当行使的证据。

国际性的和区域性的最佳实践标准为评估国家性的举措提供了参照。尤其是可参见欧洲委员会 2007 年对媒体多元化与多样性的建议。

反集中化法律法规的存在及其实施的证据，是一种对事实情况的记

录。将编辑决策与所有权联系在一起的内容分析可以包括定量和定性两个方面要素。例如，给予某一特殊政党多少播放时间可以采用定量方法，而定性判断可以在评估媒体是否因其所有者存在某种特殊倾向而有偏见时发挥作用。

## 关键指标

---

### 2.1 国家采取积极措施促进媒体多元

- ◆ 防止所有权过度集中并促进多元性的有效规定
- ◆ 关于在广播电视业界内部以及广播电视与其他媒体行业之间跨所有制的用以防止市场垄断的特定立法
  - ◆ 政策法规认识到在媒体市场中大型和小型媒体差异的存在
  - ◆ 有关传媒公司所有权、投资和收入来源等信息透明度和信息披露的规定
    - ◆ 向个体传播者分配特定频率的许可过程可促进媒体所有权与节目内容的多样性
      - ◆ 与国际标准相一致
      - ◆ 负责实施反垄断法的部门拥有足够的权力，如拒绝颁发许可请求的权力、在多元性受到威胁或所有权的集中化已达到难以承受的程度的情况下剥离现有媒体业务的权力
        - ◆ 政府积极监督和评估媒体集中化的结果

### 2.2 国家确保遵从促进媒体多元的措施

- ◆ 监管者运用反垄断法拒绝颁发许可请求或强制分离现有的媒体业务，以避免媒体所有权的过度集中化
  - ◆ 公民社会团体和广大公民积极参与各项措施的推进和执行，以培育媒体多元化
    - ◆ 监管者向多种类型的商业或非商业运营者发放数字许可证

## 验证方法

- 明确媒体所有权的法律法规以及详细介绍其活动和职责的官方声明和国家通讯监管部门网站
- 可信机构（国家和国际主体、非政府组织 / 公民社会组织、工会）就防止所有权过度集中化措施的执行情况发布的报告
- 可信机构将媒体编辑内容与所有权相结合所作的内容分析（比如，国际记者联盟的媒体质量项目）
- 有关全国性媒体内部媒体集中化问题的报告
- 任何管制数字许可证发放的相关法律及其得以实施的证据
- 设立与数字广播电视媒体有关的监管规定的官方声明和国家通讯监管部门网站
- 公民社会组织发布的有关媒体集中化和国家推动所有制多样化举措的报告
- 有证据表明政府通过真正的协商途径与公民社会互动

## 数据索引

---

Article 19—country-specific analyses of legislation governing media concentration: [www.article19.org](http://www.article19.org)

Columbia Journalism Review—*Who Owns What*: online guide to what major media companies own: [www.cjr.org/tools/owners](http://www.cjr.org/tools/owners)

Council of Europe; *Recommendation CM/Rec (2007) 2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content* (adopted 31 Jan 2007): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

European Platform of Regulatory Authorities (EPRA): [www.epra.org/content/english/index2.html](http://www.epra.org/content/english/index2.html)



EPRA–international directory with web links to national regulatory authorities: [www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html](http://www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html)

International Federation of Journalists–Media Quality Project on Increasing Concentration of Media Ownership: [www.ifj.org/default.asp?Index=3901&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Index=3901&Language=EN)

International Federation of Journalists, *Media Power in Europe: The Big Picture of Ownership (2006)*: [www.ifj.org/default.asp?Index=3671&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Index=3671&Language=EN)

International Federation of Journalists, *Who's in Control: a primer for the roundtable discussion on global media–threats to free expression*; contains directory of organisations and networks campaigning on the issue of media concentration: [www.ifj.org/pdfs/whosincontrol.pdf](http://www.ifj.org/pdfs/whosincontrol.pdf)

International Freedom of Expression exchange–information on media concentration: [www.ifex.org/en/content/view/full/238/](http://www.ifex.org/en/content/view/full/238/)

Media & Society Foundation, International Standard, Quality Management Systems–Requirements for the press, ISAS P 9001:2005: [www.mediasociety.org/download/ISAS%20P%209001%20Standard%20English–French.pdf](http://www.mediasociety.org/download/ISAS%20P%209001%20Standard%20English–French.pdf)

Media & Society Foundation, International Standard, Quality Management Systems–Requirements for Radio, TV Broadcasters and Internet Content Producers, ISAS BC 9001:2003: [www.media–society.org/download/–ISAS%20BC%209001%20Standard%20English.pdf](http://www.media–society.org/download/–ISAS%20BC%209001%20Standard%20English.pdf)

Media Institute of Southern Africa–Broadcasting Diversity and ICTs: [www.misa.org/broadcasting.html](http://www.misa.org/broadcasting.html)

Media Sustainability Index: [www.irex.org/msi](http://www.irex.org/msi)

Media Watch Global: [www.mwglobal.org](http://www.mwglobal.org)

Open Society Institute–Media program: [www.soros.org/initiatives/media](http://www.soros.org/initiatives/media)

Open Society Institute, *Television across Europe: regulation, policy and independence (2005)*; [www.eumap.org/topics/media/television\\_europe](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe)

## B. 公共、私营和社区媒体的多元混合

### 背景与主要议题

确保公共、私营和社区传播者以及平面媒体多元混合的国家措施，呈现出一幅富于变化的国际化图景。社区媒体是指独立的、归社区所有并由社区经营的媒体。

某些国家既没有关于社区传播服务的具体标准，也没有任何对这类服务所在地法律上的认可。非营利性的社区传播者因此被迫在私营台站的法律框架内运作，并受制于市场规律。在一些国家，社区媒体受到的认可程度甚至更低，由于缺乏适当的立法，社区传播者可能因未经授权而受到国家的惩罚。

在其他一些情况下，一般没有监管广播电视的法律，或者此等法律可能已经过时。在这些情形下，频率是如何被分配的证据可能需要在行政或政策方针中寻找。

英国广播公司世界服务基金会的“非洲媒体发展倡议（2006年）”显示了这种法律框架的多样性。在被调查的17个国家中，只有一个国家（南非）对社区广播电视独立许可的立法已然到位。另一个国家（刚果民主共和国）正在加紧制定这样的法律规定。另有5个国家尚无这样的法律，而另外的10个国家对社区媒体台站具有一些零散的政策规定或法律认可，但很少有或几乎没有对社区媒体的支持。

授予广播频率的具体做法也可能因国家而异。许可证可以通过招投标的方式被授予，可能会以申请人的能力是否满足一定要求为依据，或者可能会被拍卖给出价最高者，甚或可能由抽签决定。拍卖的方式之所以不利于媒体的多元化发展，是因为它们往往青睐于那些最具经济实力的申请者。

在社区广播电台享有法律地位的地方，国家会鼓励将无线电频率分配给由边缘群体（如妇女或某个特定的少数族裔社区）控制并服务于他们需求的社区传播者。这可以通过设定特定的指标或配额来实现。

社区平面媒体也是一个健康的媒体生态系统的关键组成部分。国家和公民社会组织可以通过提供能力建设支持和从国家公用事业或金融机构的间接支持帮助社区媒体蓬勃发展（参见南非的媒体发展与多样性局职能的例子——[www.mdda.org.za](http://www.mdda.org.za)）。相反，社区平面媒体也会遭受一些打击，例如，为新名称征收高昂的启动费用或政府广告收入的代扣税。

一般来说，一个公共、社区和私营媒体的多元混合最好通过法律、财政和行政措施来实现，附带鼓励社区媒体和传播部门中公平与平等分配波段的具体规定。

关于均衡的媒体环境的制度框架是一个事实记录的问题；全国性的频率规划很容易在互联网上或者通过国家监管机构的网站被搜索到。

然而，关于该制度框架如何应用的数据却可能会比较难得。评估也可能被定义的问题蒙上阴影。例如，号称是“以社区为基础的”媒体在某些国家可能结果上被国家或商业利益所有或经营。反之，媒体调查可能排除未经授权的社区传媒机构，即使它们完成了一定的社会使命。

## 关键指标

---

### 2.3 国家积极促进公共、私营和社区媒体的多元混合

- ◆ 国家在公共、私营和社区媒体之间授予信息获取途径不存在歧视
- ◆ 在传播法规覆盖数字传播的地方，公共服务台站被自动地授予数字传播许可
- ◆ 除了标准的商业注册要求之外，国家不对新的平面媒体名称征收启动费用或设定其他限制

## 验证方法

— 监管机构的官方声明和网站所公布的在公共、私营和社区传播者之间设定分配无线电频率的程序（包括与之相关的面向社区传播者的配额或指标）

— 已颁布的分配无线电频率、频道和带宽的国家规划

— 可信机构发布的关于旨在确保媒体生态平衡的法律或其他法规的报告，包括加强以社区为基础的媒体的措施，既包括平面媒体也包括广播媒体

— 有证据表明这些法规通过一些具体措施得以执行，诸如监管许可证如何发放、国家资源（如付费广告）如何分配以及信息获取权如何在实践中受到尊重

## 2.4 独立透明的监管制度

◆ 监管制度确保多元性的媒体具有获得频率波段的平等途径，包括社区传播者

◆ 在公共、私营和社区传播者之间分配频率的决策过程是公开的及参与式的

◆ 在公共、私营和社区传播者之间分配频率的决策过程受到实体机构的监督，该机构既不受政治或商业干扰也不被任何既得利益集团控制

## 验证方法

— 已颁布的无线电频率、频道和带宽分配的国家规划

— 监管机构的官方声明和网站所公布的在公共、私营和社区传播者之间设定分配无线电频率的程序（包括与之相关的面向社区传播者的配额或指标）

— 可信机构关于监管职能独立性与透明度的报告

## 2.5 国家与公民社会组织积极促进社区媒体的发展

◆ 广播电视运营许可的定价结构不抑制社区媒体的发展

◆ 为社区传播者预留部分无线电频率波段的具体配额或指标

◆ 诸如公众听证会的机制使社区将其授权给予社区传播者并对这项授权进行定期更新

◆ 从出售波段和线路以及电信许可证中提取的一定比例收入，并将其再次投资于社区媒体

◆ 国家积极采取措施支持社区平面与广播电视媒体，如价格优惠、税率减免

◆ 公民社会组织通过诸如能力建设、种子基金、紧急过渡性融资、宣传倡导(参见南非独立出版商协会的例子——[www.independentpublisher.org](http://www.independentpublisher.org)) 等方式协助社区平面与广播电视媒体

### 验证方法

— 以社区为基础的媒体蓬勃发展或其他方面的证据，比如表明新创建的社区传媒机构是否有很高的失败率的数据、以社区为基础的传媒机构的数量是否正在增加或减少、社区平面媒体的数量与覆盖面

— 对社区媒体的公共投资水平及其是否有所上升或下降

— 给社区传播者分配频率的配额或指标的存在

### 数据索引

Article 19, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation*, March 2002: [www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf)

BBC World Service Trust, *African Media Development Initiative* (2006): [www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_ami/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_ami/index.shtml)

Commonwealth Press Union (CPU): [www.cpu.org.uk](http://www.cpu.org.uk)

European Platform of Regulatory Authorities (EPRA): [www.epra.org/content/english/index2.html](http://www.epra.org/content/english/index2.html)

EPRA- international directory of regulatory authorities: [www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html](http://www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html)

European Telecommunications Standards Institute: [www.etsi.org/regulateonline.org](http://www.etsi.org/regulateonline.org); World Dialogue on Regulation for Network Economies- information and resources on regulatory reform, including pro-poor initiatives: [www.regulateonline.org/index.php](http://www.regulateonline.org/index.php)

UNESCO and the Commonwealth Broadcasting Association, *Guidelines for Broadcasting Regulation*, by Eve Salomon, 2006: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/11399384219/Guidelines\\_for\\_Broadcasting\\_Regulation.pdf/Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/11399384219/Guidelines_for_Broadcasting_Regulation.pdf/Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf)

UNESCO, *Legislation on Community Radio Broadcasting: comparative study of the legislation of 13 countries*, 2003: [http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001309/130970\\_e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001309/130970_e.pdf)

World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC): <http://www.amarc.org> World Summit on the Information Society: [www.itu.int/wsis/search/index.html](http://www.itu.int/wsis/search/index.html)

## C. 颁发许可与波段分配

### 背景与主要议题

颁发许可和波段分配的领域与上一节有关确保公共、私营与社区媒体的多元混合有所交叉，因为授予许可证和频率是整个媒体生态的主要决定性因素。为此，上文所交代的背景也适用于这一类别。颁发许可是一个实现多样性的方式——在向传播机构颁发许可时需要考虑多样性。同等重要的是，不仅要确保在不同种类的传播者之间许可的平等分配，还要保证从一开始就有足够的面向广播电视的频率分配（与竞争性应用相比较而言，尤其是电子通讯）。鉴于后者的利润空间巨大，它们通常

可以出价挫败传播者，以致广播电视在市场分配中受到创伤。

国际电信联盟(International Telecommunications Union,ITU)建立了无线电频率波段最优利用的全球框架。它为波段分配管理设立了标准，并操控全球的分配系统。国家规划应当遵循国际电信联盟的规则以确保本国波段的最佳利用。

第19条的“获取无线电波”提供了与颁发许可有关的最佳实践的一种有益概括。此外，第19条的“传播的多元化与多样性：非洲监管者培训手册”有用地列举了与数字化以及广播电视与电子通讯一体化有关的一些争论。这些相关现象——为包装信息而进行的新数字格式的开发和一项任务通过多种方式传输的潜力——向虚拟时代以来的传统传播监管方式发起了挑战。然而，应该注意的是，数字化在世界上的许多地方尚且遥不可及，在那里绝大多数的传播依然使用虚拟或“陆地”信号。即使在数字化创造了有效扩大波段的地方，传播监管仍然有必要确保平等的获取信息的公共渠道以及所有权和内容的多样性。

相对于其他类别而言，制度框架与盛行的政治文化之间是有所区别的。在一些国家，即便是立法、许可程序和监管机构都很健全，它们也不会按照设想的方式运作，其缘由或者是政治或商业干扰、缺乏政治意愿、机构能力不足，或者是这些因素兼而有之。

## 关键指标

---

### 2.6 国家制定波段分配规划以确保为公共利益的最优化利用

◆ 监管机构所具有的波段分配规划与国际电信联盟的规则和联合国教科文组织对公共传播服务管理规定的建议相吻合

- ◆ 规划的拟定应与公民社会组织和传媒部门协商
- ◆ 规划出版并广泛传播

## 验证方法

- 已颁布的无线电频率、频道和带宽分配的国家规划
- 有关授予传播许可的法律法规，包括决策的条件、时间限制以及



## 发布的费用信息

- 可信机构提供的关于颁发许可和频率分配实施情况的证据

### 2.7 国家制定波段分配规划以促进所有权与内容的多样性

- ◆ 规划确保传播频率在公共、私营和社区传播者之间以及在国家、区域和地方传播者之间平等分享
- ◆ 如果公共利益能被其他投标者更好地服务，那么频率的拍卖就不必撤销以让渡给出价最高者
- ◆ 任何数字红利的部分份额都应当回馈给传播者（即并非所有的闲置频率都出售给出价最高者）
- ◆ 卫星和有线运营者应当有一些“必载”义务，它们至少应在其提供的服务选项中承载 PSB 频道，一如“必载”义务的可能性，以促进多样性（比如，支持小众频道）

## 验证方法

- 已颁布的无线电频率、频道和带宽分配的国家规划
- 可信机构提供的关于颁发许可和频率分配实施情况的证据
- 在颁发许可的过程中存在歧视的证据，如基于宗教、语言或种族而对某些群体形式上或事实上的排斥
- 有关社区媒体蓬勃发展或其他方面的证据，如表明新创建的社区传媒机构是否有很高的失败率、无证经营的社区媒体是否服从惩罚性制裁的数据

### 2.8 独立透明的监管体系

- ◆ 传播许可的颁发程序和决策受到独立监管机构的监督，且符合国际标准（参见 1. B 监管体系）
- ◆ 按照法律所规定的透明与客观的标准对传播许可的申请予以评估
- ◆ 不同种类的许可费用是透明且事先预设的
- ◆ 监管者积极监督频率的使用以确保实际使用情况与许可条件相符

## 验证方法

- 可信机构发布的有关监管主体的地位及其相对于政府或商业利益的独立性的报告
- 有关授予传播许可的法律法规，包括决策的条件、时间限制以及发布的费用信息
- 可信机构发布的关于颁发许可和频率分配实施情况的证据

## 数据索引

---

Article 19, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation*, March 2002: [www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf)

Article 19, *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators*, June 2006: [www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf)

Article 19, *Broadcasting Policy and Practice in Africa*, 2003: [www.article19.org/pdfs/publications/africa-broadcasting-policy.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/africa-broadcasting-policy.pdf)

European Platform of Regulatory Authorities—international directory of regulatory authorities: [www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html](http://www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html)

International Telecommunications Union—Radiocommunications Sector: [www.itu.int/ITU-R/](http://www.itu.int/ITU-R/)

Media Institute of Southern Africa: *Licensing and Accreditation—the threat to media freedom in the SADC region*: [www.misa.org/publications/Protocol%20Sadc.pdf](http://www.misa.org/publications/Protocol%20Sadc.pdf)

World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC): <http://www.amarc.org>

## D. 税收与商业监管

### 背景与主要议题

本节着眼于税收与商业法规在多大程度上阻碍或鼓励了媒体发展。私营媒体公司与社区媒体应当在所有的国家商业法律和法规（包括影响税收、进口关税、法人注册费和程序以及工作场所标准）框架下被公平与平等地对待。

某些税收制度可能会妨碍媒体的整体增长，例如对媒体关联设备（如印刷机）或耗材（如纸）征收的抑制性税赋以及对平面媒体征收的销售税。由国家选择性地征收的税费会扭曲媒体市场，偏袒投其所好的或国家控制的传媒机构。

同样地，国家可以通过为传媒机构和购买接收设施（收音机、电视机、电脑、便携设备）提供优惠税种、征收进口关税的机制帮助媒体蓬勃发展。国家还可以减免对传播者直接征收税费。

非歧视原则是关键：国家不应以税收或商业监管的方式对某些媒体厚此薄彼，以获得政治或商业利益。

### 关键指标

#### 2.9 国家利用税收与商业监管法规以非歧视的方式鼓励媒体发展

- ◆ 通过优惠税、进口关税制度鼓励广播电视和平面媒体的发展
- ◆ 国家不对传媒机构征收抑制性税赋
- ◆ 国家税收政策与实践既不歧视媒体也不将特定的私营传媒机构凌驾于其他单位之上

### 验证方法

- 国家监管部门与收入服务机构的官方报告或网站

- 可信机构发布的与鼓励媒体发展有关的税收制度实施情况的证据
- 可信机构发布的与税收制度实施情况有关的证据，尤其是与传媒机构之间的非歧视以及不利于传媒部门的抑制性税赋存在的证据

## E. 广告

### 背景与主要议题

---

政府广告的布局也会阻碍或鼓励媒体的多元化与发展。对有关广告内容监管法规的详细考察超乎本节论述的范围之外。在商业广告市场欠发达的国家，国家资助的广告可能是一项重要的收入来源。非歧视原则是至关重要的：政府不应将广告作为一种使特定的私营传媒机构凌驾于其他单位之上的倾向性工具，以获取政治或商业收益。公共传播者也不应通过提供低于市场利率的广告来获得超过其商业竞争对手的不公平的优势。

虽然国家可以限制广告的总数量以保证节目质量；但是，这种限制既不应过于严苛以致扼杀传媒部门的成长，也不应使某个传媒部门不公平地处于劣势。区域性协定的限制可以作为指导，如《欧洲跨境电视公约》。

### 关键指标

---

#### 2.10 国家不通过广告政策进行歧视

- ◆ 国家将广告置于公平、透明和非歧视的方式之中，如以行为准则的方式
- ◆ 政府广告的分配被严格地监督，以确保所有媒体的公平渠道
- ◆ 公共服务传播者遵守涉及它们所承载的广告的公平竞争规则
- ◆ 行为准则或对实施由政府出资的广告分配的其他指导性原则

## 2.11 媒体广告管理的有效规范

- ◆ 广播电视与平面媒体在广告内容方面符合全国性或区域性协定的限制（如适用）
- ◆ 广播电视和平面媒体符合全国性或区域性协定的分离广告与节目的指导性原则（如适用）
- ◆ 存在由独立专业实体制定的广告行为准则，以防止误导性广告

### 验证方法

- 广告行为准则的存在和实施
- 针对广告内容的数量与分离广告和节目的指导性原则的存在和实施

### 数据索引

Article 19, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation*, March 2002: [www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf)

Article 19, *Broadcasting Policy and Practice in Africa*, 2003: [www.article19.org/pdfs/publications/africa-broadcasting-policy.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/africa-broadcasting-policy.pdf)

BBC World Service Trust, *African Media Development Initiative* (2006): [www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_ami/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_ami/index.shtml)

EPRA-international directory of regulatory authorities: [www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html](http://www.epra.org/content/english/authorities/regulation.html)

European Convention of Transfrontier Television: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/132.htm>

UNESCO and the Commonwealth Broadcasting Association, *Guidelines for Broadcasting Regulation*, by Eve Salomon, 2006: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/11399384219Guidelines\\_for\\_Broadcasting\\_Regulation.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/11399384219Guidelines_for_Broadcasting_Regulation.pdf)  
Guidelines+for+ Broadcasting+Regulation.pdf

媒体作为民主话语的平台

## 主要指标

### A. 媒体反映社会的多样性

---

- 3.1 公共、私营与社区媒体服务于社会各类群体的需求
- 3.2 传媒机构通过它们的雇用实践反映社会的多样性

### B. 公共服务传播模式

---

- 3.3 公共传播服务的宗旨在法律上得到界定和保障
- 3.4 公共服务传播者在任何领域的运作都不受歧视
- 3.5 独立透明的治理制度
- 3.6 公共服务传播者与公众及公民社会组织互动

### C. 媒体自律

---

- 3.7 平面与广播电视媒体具备有效的自律机制
- 3.8 媒体展现自律文化

### D. 对公平与公正的要求

---

- 3.9 有效的传播法规设定对公平性和公正性的要求
- 3.10 有效的传播法规实施

### E. 公众对媒体的信任和信心水平

---

- 3.11 公众显示对媒体高水平的信任和信心
- 3.12 传媒机构回应公众对其工作的看法

### F. 新闻工作者的安全

---

- 3.13 新闻工作者、相关媒体从业人员和传媒机构可以安全地开展职业活动
- 3.14 媒体实践没有被有罪不罚的不良风气所损害



# 3

## 媒体作为民主话语的平台

### A. 媒体反映社会的多样性

#### *背景与主要议题*

---

众所周知，尽管媒体在维持和培育民主、善治和人权方面扮演着重要的角色，但它的这一角色是如何充当的却鲜为人知。围绕这个问题的部分张力在于媒体具有两个相互交织却又彼此区别的角色。它是一个民主辩论得以发生、信息得以交换和文化得以呈现之所。但它也是一个实现自身权利的社会行动者，充当着强大机构（含公共的和私营的）监督者的角色并向政府问责。作为社会行动者，它也可以成为一股党派力量和一种冲突工具。在此项功能上，按逻辑媒体应像任何其他社会行动者一样对自身行为承担责任；但作为辩论的发生地，媒体得以在不受任何政党或政府控制下开展辩论与传播信息是极为重要的。这就是为何媒体共同体会抵制那些对其进行监管以确保其对自身行为负责的尝试，以及为何取而代之的是，监管体制区分了平面媒体与广播电视的责任，并为公共传播者分配了一个特定的民主政治角色。

然而，为了实现其在民主政治中的潜能，有理由要求媒体反映社会的多样性。社会多样性是多方面的：性别、年龄、种族、民族、种姓、语言、宗教信仰、身体机能、性取向、收入和社会阶层等。传媒机构有相当大的权力来形塑一个社会在多样化方面的经验。媒体不仅可以对社会上每个群体的关注点开展报道，也可以使不同群体获得信息和欢娱。媒体还可以向社会上的各个群体提供一个平台，以使他们获得着顾并被人听闻。不过，媒体也可以通过强化刻板印象、加剧群体间的紧张和在公共话语中排斥特定群体而引发怀疑、恐惧、歧视和暴力。

多元化的媒体是一个（但可能不是唯一的）实现多样性的先决条件。由于以社区为基础的媒体在服务于少数或边缘群体方面发挥着特别重要的作用，因此国家和公民社会为了确保媒体所代表的社会多样性（亦见于第二类）而对社区媒体的支持是极其重要的。但是，少数群体的问题在主流媒体上有所反映也同样重要。

牵涉到社会多样性的媒体行为也在正式监管的范畴之内，如要求公共服务类广播电视媒体为社会各界提供服务并对各类政党一视同仁。媒体行为也可以通过民法或刑法中的法律进行监管，如反对仇恨言论的法律。

当商业传播者趋之若鹜地将目标锁定在广告商所感兴趣的受众时，监管尤为重要。在这些情况下，公共与社区媒体满足贫困者或那些偏远或农村地区人群的信息需求就非常关键。

媒体多样性被深深地根植于自我监管、同行评议和回应受众的制度文化当中。通过新技术的传播，社会多样性可以更多地体现在博客、公民报导、用户生成型内容以及其他受众直接与媒体互动的形式中表现出来。

媒体呈现社会多样性的能力也取决于其从业人员的构成，如新闻工作者与媒体主管者中女性或来自少数群体者的平衡。

## 关键指标

---

### 3.1 公共、私营与社区媒体服务于社会各类群体的需求

- ◆ 媒体使用的语言体现目标地区的语言多样性
- ◆ 媒体使用的语言获得边缘群体的信任
- ◆ 社区媒体（平面媒体或广播电视）为特定人群而设立，如土著与部落人群、难民
  - ◆ 国家或公共媒体在实践中展现出完整的政治谱系和广泛的社会利益谱系的图景，包括社会最弱势的部分
  - ◆ 媒体传递的信息可以触及妇女和边缘群体（比如，考虑到这些群体如何获取信息，包括其识字水平）

## 验证方法

- 公共传播者目标指向少数语种或边缘群体的内容比例
- 社区传媒机构服务于少数语种或边缘群体的数量和预期的覆盖面
- 可信机构对媒体的独立监测，包括对多样性的内容分析

### 3.2 传媒机构通过它们的雇用实践反映社会的多样性

- ◆ 女性新闻工作者公平地跻身于跨媒体行业或部门中，包括在高层中
- ◆ 来自少数族裔、语言或宗教的群体的新闻工作者公平地跻身于跨媒体行业或部门中，包括在高层中

## 验证方法

- 女性新闻工作者和女性媒体主管者的比例
- 来自少数族裔、语言或宗教的群体的新闻工作者和媒体主管者的比例

## 数据索引

Article 19, *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators*, 2006: [www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf)

Commonwealth Broadcasting Association (CBA) with support from UNESCO, *CBA Editorial Guidelines*, 2005 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135672e.pdf>)

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia:  
[www.eumc.eu.int/eumc/index.php](http://www.eumc.eu.int/eumc/index.php)

Global Media Monitoring Project—relating to portrayal and involvement of women in the media: [www.whomakesthenews.org](http://www.whomakesthenews.org)

International Federation of Journalists—EU—India gender project: [www.ifj.org/default.asp?Issue=Gender%20india&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=Gender%20india&Language=EN)

International Media Working Group against Racism and Xenophobia—diversity—online project: [www.diversity-online.org/](http://www.diversity-online.org/)

Media Diversity Institute: [www.media-diversity.org/](http://www.media-diversity.org/) and its Reporting Diversity Network: [www.media-diversity.org/links/rdn.htm](http://www.media-diversity.org/links/rdn.htm)

Media Sustainability Index [www.irex.org/msi](http://www.irex.org/msi)

MediaWise—activities on diversity in the media: [www.presswise.org.uk/display\\_page.php?id=73](http://www.presswise.org.uk/display_page.php?id=73)

UNESCO Institute for Statistics—Questionnaire on Newspaper Statistics: [www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5831\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5831_201&ID2=DO_TOPIC)

UNESCO Institute for Statistics—Questionnaire on Radio and Television Broadcasting Statistics: [www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6554\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6554_201&ID2=DO_TOPIC)

World Association of Community Radio Broadcasters: [www.amarc.org](http://www.amarc.org)

## B. 公共服务传播模式

### 背景与主要议题

对公共服务传播的一个公认的定义如下：“公共服务传播（Public Service Broadcasting, PSB）是由公众制作、资助和控制并为公众服务的传播。它既不是商业的也不是国有的，而且免受政治干预和商业力量施压。通过公共服务传播，公民可以获得信息、教育和娱乐。当多元化、节目

多样性、编辑独立性、适当资助、问责和透明均有所保障时，公共服务传播可以作为民主政治的基石。”（对于此项功能的详细阐述，参见在2001年由联合国教科文组织资助的“温得和克+10”论坛上通过的《传播服务非洲宪章》。）关键要素是一个公共服务传播机构，即便是国有的，也应该是无党派的、非营利的、具有公共利益职能的，且通常是覆盖全国的和经国家授权的。全国性的服务往往被辅之以区域性的公共服务传播的服务，特别是在联邦国家或者有自治区或不同语言服务的国家。

公共服务传播者(Public Service Broadcasters, PSBs)大体上通过公共基金获得资助，有时通过用户的一般性付费募集。公共服务传播者也可能额外地吸引一些商业性资金。私营传播者也可能具有一定的公共服务职能。

公共服务传播的前提假设是市场不能满足所有本国的传播需求。公共服务传播者的定义性特征是它们受到免于干扰的保护，尤其是涉及到治理、预算和编辑决策的带有商业或政治色彩的干扰。它们的公共服务职能通常包括确保公众获得政治上均衡信息的义务，特别是在选举期间。

此外，它们一般会努力确保其传送系统覆盖到本国全境，并向所有地区、文化和语言群体提供服务。这显然需要人们能够获得一些通讯方式（转播接收、电力供应、电信获取）。

公共服务传播者通常承载数量有限的广告，或者根本没有。它们的服务应当或者是免费递送的，或者是在绝大多数人可支付的范围之内。它们的职能也可能包括提供广泛和平衡的新闻报道、公开辩论的论坛、最低限度的本地生成内容（可能通过使用配额），以及创造性、多样性和节目原创性等要求。

某些公共服务传播者可能具有一部分但并非所有这些特征，如以社区为基础的台站可能拥有庞大的公共服务职能但仍没有全国性的覆盖面。

对于一些国家来说，公共服务传播者在媒体技术环境的现代化进程中将会起到关键作用，并且可能需要合适工具的就绪以抗拒由地理位置、年龄、教育和财富带来的数字鸿沟。

公共服务的义务可能由所有传播者来承担，如颁发许可证的监管机构。

## 关键指标

---

### 3.3 公共传播服务的宗旨在法律上得到界定和保障

- ◆ 公共服务传播的公共服务职能在法律上被清晰界定
- ◆ 公共服务传播在编辑独立性和适当安全的资金安排上均有具体保障，以保护其免受任意干涉
- ◆ 公共服务传播具有充足的技术资源
- ◆ 公共服务传播通过其治理主体可以接受公众问责

## 验证方法

- 任何界定公共传播者职权范围的相关法律
- 任何寄予到一个或多个传播者的相关公共服务义务
- 任何保证编辑独立性与建立资金安排的相关规定

### 3.4 公共服务传播者在任何领域的运作都不受歧视

- ◆ 卫星和有线运营者不拒绝搭载公共服务传播台站或内容

## 验证方法

- 有明确规则以防止内容运营者歧视行为的证据

### 3.5 独立透明的治理制度

- ◆ 公共服务传播受到独立治理主体的监管，而该主体的自治范围受到法律保障
- ◆ 对治理主体的任命公开透明且不受政府直接干涉或由任何政治或经济既得利益者控制
- ◆ 治理主体确保公共服务传播履行其公共服务职能并保护其独立性

## 验证方法

- 任何有关治理主体地位与任命的规定
- 治理主体行使其权力的证据

### 3.6 公共服务传播者与公众及公民社会组织互动

- ◆ 公共服务传播确实履行了与公众及公民社会组织协商和互动的承诺，包括投诉制度
- ◆ 治理主体的任命过程有公众的参与

## 验证方法

- 公共服务传播与公民社会之间协商的证据，如受众反馈论坛
- 公共服务传播系统性地回应公众投诉的证据

## 数据索引

Article 19 International Standards series-A Model Public Service Broadcasting Law, June 2005: [www.article19.org/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf](http://www.article19.org/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf)

Council of Europe, Committee of Ministers, and Recommendation No R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, Sept 11 1996: [www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_ref\\_coe\\_r96\\_10\\_psb\\_110996\\_tcm6-4322.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r96_10_psb_110996_tcm6-4322.pdf) International Federation of Journalists-Public Broadcasting for All campaign and related resources: [www.ifj.org/default.asp?Issue=pubbroad&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=pubbroad&Language=EN)

International Federation of Journalists-international directory of public broadcasters: [www.ifj.org/default.asp?Issue=pubbroadlinks&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=pubbroadlinks&Language=EN)

Public Service Broadcasting Trust-India: [www.psb.t.org/index2.htm](http://www.psb.t.org/index2.htm)

Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Council of Europe on the remit of public service media in the information society

UNESCO, *Public Service Broadcasting. A Best Practices Source Book*, 2005: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL\\_ID=20394&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=20394&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO, Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development: *Public Service Broadcasting-a comparative legal survey by Toby Mendel*, 2000: [www.unesco.org/webworld/publications/mendel/jaya\\_index.html](http://www.unesco.org/webworld/publications/mendel/jaya_index.html)

面向全国性和区域性监管者的网站实例:

Asia-Pacific: [www.abu.org.my](http://www.abu.org.my)

Bosnia-Herzegovina: [www.cra.ba](http://www.cra.ba)

Canada: [www.crtc.gc.ca/eng/welcome.htm](http://www.crtc.gc.ca/eng/welcome.htm)

Czech Republic: <http://www.rrtv.cz/en/>

Estonia: [www.rhn.ee/e\\_main.htm](http://www.rhn.ee/e_main.htm)

Europe: [www.epra.org/content/english/index2.html](http://www.epra.org/content/english/index2.html)

Europe: [www.ebu.ch/en/index.php](http://www.ebu.ch/en/index.php)

Jamaica: [www.broadcastingcommission.org](http://www.broadcastingcommission.org)

Kenya: [www.cck.go.ke/home/index.asp](http://www.cck.go.ke/home/index.asp)

Kosovo: [www.imc-ko.org/index.php?lang=en&pag=home](http://www.imc-ko.org/index.php?lang=en&pag=home)

Nigeria: [www.nbc.gov.ng](http://www.nbc.gov.ng)

North America: <http://www.nabanet.com/>

South Africa: [www.icasa.org.za/Default.aspx?Page=2](http://www.icasa.org.za/Default.aspx?Page=2)

United Kingdom: [www.ofcom.org.uk/](http://www.ofcom.org.uk/)



## C. 媒体自律

### 背景与主要议题

对于确保新闻行业高道德和职业水准的最好保障，是在新闻机构内部与机构之间自发的自我监管。

有效的自我监管既是形式上也是文化上的问题。虽然全国性的媒体文化可能有一些自律手段——道德规范、监察员、投诉委员会、对撤消和修正的刊发或播报等——但是如果没有普遍的公众与同行的监督文化，那么这些手段可能会收效甚微。与此相反，自我监管有时可以在没有正式的全国性架构或主体的情况下，通过本地或内部的警示、对新闻伦理和准确性问题的敏感与透明而有效实现。当自我监管恰当地吸引媒体行业内的所有利益相关者——出版者和所有者、编辑和记者——以及吸纳更广泛的公众时，它会是最成功的。传媒机构应当制定构成其日常实践一部分的道德和职业行为规范。

在媒体自我监管欠发达的地方，可以集中精力解决诸如投诉和职业道德指南等核心问题。积贫积弱的国家在监管方面时常面临特殊的两难困境。在战乱频仍的国家，媒体可能会加剧冲突和仇恨，但试图对这一情形的回应不应被允许招致出于政党政治目的的政府审查。如若可能的话，在道德培训和媒体监测方面取得国际支持的自我监管是再好不过的。没有哪种单一模式可以放之四海而皆准。

### 关键指标

#### 3.7 平面与广播电视媒体具备有效的自律机制

- ◆ 传媒机构有清晰的道德规范与合理的编辑指南
- ◆ 职业规范被积极主动地散发给新闻工作者并被经常性地探讨与重

温

- ◆ 在行业层面，存在听取有关涉嫌违反道德标准的公众投诉制度
- ◆ 自我监管主体和新闻申诉专员独立于政府与商业利益

### 验证方法

- 独立的新闻委员会或新闻工作者协会开展活动的证据
- 道德规范，以及独立的新闻委员会和新闻工作者协会积极使用和传播该规范的证据
- 与媒体行为有关的公共投诉的数量，以及媒体回应的证据

### 3.8 媒体展现自律文化

- ◆ 独立的新闻工作者协会存在并传播良好实践
- ◆ 传媒机构向其受众回应，如公众投诉的渠道、答辩权
- ◆ 自我监管主体与公民社会组织以及更广泛的公众互动，且其成员呈现出社会多样性
- ◆ 新闻工作者或传媒机构没有定期进行自我审查

### 验证方法

- 新闻共同体与更广泛的公共领域之间关于伦理和标准展开辩论的证据
- 独立的新闻工作者协会开展与伦理和标准有关的活动的证据

### 数据索引

Article 19, *Freedom of Accountability-Conference Report on Media Self-Regulation in South-East Europe*, Sarajevo, June 2005: [www.article19.org/pdfs/conferences/sarajevo-conference-report.pdf](http://www.article19.org/pdfs/conferences/sarajevo-conference-report.pdf)

Al-Jazeera Code of Ethics: <http://english.aljazeera.net/news/archive/archive?ArchiveId=5190>

British Broadcasting Corporation Editorial Guidelines: [www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/](http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/)

Independent Press Councils—international listing of press councils and related resources: [www.media-accountability.org/html/frameset.php?page=directory](http://www.media-accountability.org/html/frameset.php?page=directory)

Independent Press Councils—international listing of codes of ethics: [www.mediaaccountability.org/html/frameset.php?page=library2](http://www.mediaaccountability.org/html/frameset.php?page=library2)

International Federation of Journalists—Declaration of Principles on the Conduct of Journalists: [www.ifj.org/default.asp?Issue=ETHICS&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=ETHICS&Language=EN)

International Freedom of Expression exchange—information on journalism ethics: [www.ifex.org/en/content/view/full/51725/](http://www.ifex.org/en/content/view/full/51725/)

International Journalists' Network—international directory of codes of ethics: [www.ijnnet.org/Director.aspx?P=Ethics](http://www.ijnnet.org/Director.aspx?P=Ethics)

MediaWise—international listing of journalistic codes of conduct: [www.presswise.org.uk/display\\_page.php?id=40](http://www.presswise.org.uk/display_page.php?id=40)

MediaWise—resources relating to regulation and self-regulation: [www.presswise.org.uk/display\\_page.php?id=708](http://www.presswise.org.uk/display_page.php?id=708)

Organization of News Ombudsmen: [www.newsombudsmen.org/what.htm](http://www.newsombudsmen.org/what.htm)  
Society of Professional Journalists (US)—international listing of journalistic codes of ethics: [www.spj.org/ethicscode-other.asp](http://www.spj.org/ethicscode-other.asp)

## D. 对公平与公正的要求

### 背景与主要议题

---

国与国之间的法律对于公平和公正报道的要求会有天壤之别。联合国教科文组织的各类宣言和其他国际性的规范准则拒斥对平面或网络媒体上的新闻和观点进行任何的内容监察。然而，强调公正和道德的规范通常会被纳入到广播电视的许可机制之中。英国法律要求所有的广播新闻和其他节目要不失公正地处理有争议的话题。

广播电视传播法规应当设立规则，每个政党在选举期间均可据此获得公平的报道。选举报道的模式可能会因国而异。但是，广播电视传播法规不应通过披着审查或干预的外衣，迫使媒体放弃编辑独立性。许多示例性的规范都可供参考（参见下文的链接）。

### 关键指标

---

#### 3.9 有效的传播法规设定对公平性和公正性的要求

◆ 传播法规设立对公共传播者和私营传播者的要求（如作为一项保留私营传播许可的条件）

◆ 为确保公平性、均衡性和公正性原则在选举期间受到尊重而进行的监管，比如对候选人们播出时间的分配、民意调查报告、政治广告配额、政党竞选报道、防止对公共部门有国家选举法所规定的的不当报道

◆ 法规不在媒体编辑独立性的问题上妥协，如通过实施先行审查制度的形式

◆ 符合国际标准

### 验证方法

- 任何监管与公平性和公正性有关的传播内容的相关法律
- 可信机构发布的有关传播法规有效性的报告

- 任何与选举期间的报道行为相关的监管规定
- 公共传播者对议会议事提供公平均衡报道的证据

### 3.10 有效的传播法规实施

- ◆ 违反法规的行为受到调查并被处以适当惩罚
- ◆ 合理的应对公众投诉的制度
- ◆ 监管的执行充分考虑到编辑的自由和独立

## 验证方法

- 独立监管者执行传播法规的范例

## 数据索引

---

Article 19—country-specific analyses of media laws relating to fairness and impartiality: [www.article19.org](http://www.article19.org)

Article 19, Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies: [www.article19.org/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf)

Article 19, *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators*, 2006: [www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf](http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf)

Commonwealth Broadcasting Association and UNESCO, *Guidelines for Broadcasting Regulation*: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/113993/84219Guidelines\\_for\\_Broadcasting\\_Regulation.pdf/Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/21345/113993/84219Guidelines_for_Broadcasting_Regulation.pdf/Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf)

Recommendation CM/Rec (2007) 15 of the Council of Europe on measures concerning media coverage of election campaigns

USAID, Office of Democracy and Governance, *The Enabling Environment for Free and Independent Media: Contribution to Transparent and Accountable Governance*, 2002: [www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacm006.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm006.pdf)

## E. 公众对媒体的信任和信心水平

### 背景与主要议题

---

公众对媒体的信任和信心水平很难量化。评估常常是主观的或依赖于不充分的数据。此外，当媒体拿那些堂而皇之的国家形象或信仰大做文章时，民意调查往往显示公众对媒体的信任度下降。

以社区为基础的媒体为衡量公众的信心提供了特殊机会。例如，社区可以被纳入评估并更新对社区传播者的授权。

在资源允许的情况下，传媒机构可以从事自己的受众研究或做出努力顺应受众的需求。事实上，媒体本身就是一个公众对新闻行业的信心进行辩论的重要平台。

博客与公民新闻的兴起从根本上影响了公众与媒体的关系。在许多国家，公众不再是被动的接受者，而是媒体的积极互动者。他们为满足个人兴趣而生成内容、削减消费，并对专业新闻工作者的工作发表评论。

然而，缺乏上网途径的社区可能会发现自己被排除在这一趋势之外，而传媒机构决不能忽视受众在这方面的需求。类似地，在条件允许的情况下，衡量媒体在女性与边缘群体当中不同的信任水平非常重要，他们可能是最渴望信息且最难使自己的意见被听到的群体。

### 关键指标

---

#### 3.11 公众显示对媒体高水平的信任和信心

- ◆ 对媒体是否报道人们真正关心的问题的看法
- ◆ 对地方性与全国性新闻和信息平衡度的满意情况
- ◆ 对新闻工作者和传媒机构是否有正义无腐败的看法
- ◆ 对新闻报道是否公平公正的看法
- ◆ 高水平的公民媒体参与度表现为：在对话节目中受众的参与度、报纸专用于刊载读者评论的版面等

## 验证方法

- 关于公众对媒体信任与信心水平的民意调查
- 通过诸如电台听众俱乐部的形式开展的媒体评估
- 有关对媒体看法的入户调查和其他实地考察
- 在听众 / 观众 / 读者中抽样，并就他们对媒体的看法所进行的访谈
- 社区参与评估社区传播者的证据

### 3.12 传媒机构回应公众对其工作的看法

◆ 传媒机构努力地了解更多受众及他们对其节目与新闻质量乃至文化多样性的看法

◆ 传媒机构为受众的互动提供各种渠道——手机插件、辩论、公民报导

◆ 传媒机构建立内部审计机制以保证透明度和问责性

◆ 为评估社区媒体的以社区为基础的机制

## 验证方法

- 传媒机构开展受众研究活动的证据
- 传媒机构回应公众批评或信任不足的证据
- 传媒机构为受众的互动提供渠道的证据
- 公民社会团体（如监察员、消费者协会等）所提供的证据

## 数据索引

BBC World Service Trust-research and learning:  
<http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/researchlearning/AnnualEdelman>

Annual Trust Barometer 2006: [www.edelman.co.uk/insights/trust/Edelman%20Trust %20Barometer%202006.pdf](http://www.edelman.co.uk/insights/trust/Edelman%20Trust%20Barometer%202006.pdf)

Globescan 2006, BBC/Reuters/Media Center Poll: Trust in the Media: [www.globescan.com/news\\_archives/bbcreut.html](http://www.globescan.com/news_archives/bbcreut.html)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance—works with organisations worldwide to support the compilation of four major regional democracy barometers. Links to all four barometers at: [www.idea.int/democracy/globalbarometers.cfm](http://www.idea.int/democracy/globalbarometers.cfm)

MediaWise—project on public trust in the media: [www.mediawise.org.uk/display\\_page.php?id=72](http://www.mediawise.org.uk/display_page.php?id=72)

Pew Global Attitudes Project—a series of worldwide public opinion surveys: <http://pewglobal.org/>

Pew Global Attitudes Project: Truly a World Wide Web—Globe Going Digital: <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=251>

Telecom Express 2006, Television is as Trustworthy as Friends: Survey: [www.predicaments.com/telecomexpress/fullarticle.php?id=41](http://www.predicaments.com/telecomexpress/fullarticle.php?id=41)

Transparency International—Corruption Perceptions Index: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/global/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi)

## F. 新闻工作者的安全

### 背景与主要议题

如果新闻工作者不能安全地行使言论自由这一权利，那么对言论自由保障的价值就会微不足道。当新闻工作者个人或传媒机构时常受到监控、威胁、骚扰或人身攻击时，媒体便不能发挥其作为一个民主话语平台的作用。媒体行业最脆弱的成员是自由职业者和临时雇员。不良工作条件和贪污腐败行为也会导致各种形式的自我审查。



针对新闻工作者的犯罪行为可能由国家或法律以外的力量施行。无论在哪一种情况下，当务之急都是要控诉此类罪行以遏制有罪不罚的风气甚嚣尘上。

另外，新闻工作者的信息来源必须受到不被强行揭发的保护；信息来源保密是专业新闻行业的基石之一，并受到国际法的保护。

## 关键指标

---

### 3.13 新闻工作者、相关媒体从业人员和传媒机构可以安全地开展职业活动

- ◆ 新闻工作者和相关媒体从业人员不受威胁、骚扰或监控
- ◆ 新闻工作者和相关媒体从业人员不因开展合法的职业活动而遭受人身攻击、非法拘留或杀害
- ◆ 传媒机构不因开展合法的活动而被迫关停或受到关闭威胁
- ◆ 针对新闻工作者的犯罪行为会受到控诉，并没有有罪不罚的不良风气
- ◆ 传媒机构有保护员工健康与安全的政策
- ◆ 社会保护的措施对全体员工有效，包括临时雇员和自由撰稿人

## 验证方法

- 有关骚扰、人身攻击、杀害、非法拘留的证据确凿案件的统计数据
- 关于传媒机构被迫关停或受到关闭威胁的可引证案件
- 针对新闻工作者的犯罪行为的调查和起诉或者调查或起诉失败的证据

### 3.14 媒体实践没有被有罪不罚的不良风气所损害

- ◆ 新闻工作者不因害怕惩罚、骚扰或攻击而时常自我审查
- ◆ 信息渠道的保密性在法律上得到保护并在实践中受到尊重

## 验证方法

- 在新闻共同体之间和更广泛的公共领域当中就媒体工作者的安全展开辩论的证据
- 关于新闻工作者和媒体管理者所处的工作风气的调查
- 可信机构为考察新闻工作者的自我审查程度而对媒体进行的内容分析
- 新闻工作者被迫揭露信息来源的可引证案件

## 数据索引

---

UNESCO Medellin Report“Press Freedom: Safety of Journalists and Impunity”, 2007: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001567/156773e.pdf>

Committee to Protect Journalists: Journalists Killed Statistics: [www.cpj.org/killed/killed\\_archives/stats.html](http://www.cpj.org/killed/killed_archives/stats.html)

Freedom House-*Freedom of the press survey*-indicators relating to political environment: [www.freedomhouse.org/uploads/PFS/PFSMethodology2006.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/PFS/PFSMethodology2006.pdf)

[www.freedomhouse.org/uploads/PFS/PFSGlobalTables2006.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/PFS/PFSGlobalTables2006.pdf)

International Federation of Journalists-annual reports on journalists and media staff killed: [www.ifj.org/default.asp?Issue=KILL&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=KILL&Language=EN)

International Freedom of Expression exchange-information on safety of journalists: [www.ifex.org/en/content/view/full/240/](http://www.ifex.org/en/content/view/full/240/)

International Freedom of Expression exchange-information on impunity: [www.ifex.org/en/content/view/full/237/](http://www.ifex.org/en/content/view/full/237/)

International News Safety Institute: [www.newssafety.com](http://www.newssafety.com)

International Research and Exchanges Board-*Media Sustainability Index*: [www.irex.org/msi/index.asp](http://www.irex.org/msi/index.asp)

Reporters sans Frontières-*Worldwide Press Freedom Index*: [www.rsf.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=554](http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=554)

巩固言论自由、  
多元化与多样性的专业  
能力建设和支持机构



## 主要指标

### A. 专业媒体培训的可及性

---

- 4.1 媒体专业人士可以获得符合自身需求的适当培训
- 4.2 媒体管理者（包括商业经理人）可以获得符合自身需求的适当培训
- 4.3 培训促使媒体专业人士理解民主与发展

### B. 媒体实践中学术课程的可及性

---

- 4.4 学术课程面向各种类型的学生
- 4.5 学术课程使学生掌握有关民主发展的技能和知识

### C. 工会和专业机构的存在

---

- 4.6 媒体工作者有权加入独立的工会并行使这一权利
- 4.7 工会和行业协会代表业界成员提供宣传倡导

### D. 公民社会组织的存在

---

- 4.8 公民社会组织对媒体进行系统地监督
- 4.9 公民社会组织对言论自由议题提供直接的宣传倡导
- 4.10 公民社会组织帮助社区获取信息并发出声音

# 4

## 巩固言论自由、 多元化与多样性的专业能力建设和支持机构

### A. 专业媒体培训的可及性

#### *背景与主要议题*

媒体培训涵盖各种各样的活动，从向媒体专业人士提供结构性课程和资格认证项目到在职辅导、实习和远程学习。培训的提供者可以是：雇主、媒体培训机构、大学院系、行业协会或国际组织，它们的工作经常被描述为媒体支持或媒体发展。

有些国家有媒体中心——一种新闻工作者可以在其中工作并接受培训和支持的职业基地。跨行业或跨部门的培训委员会、团体雇主和学术机构也可以帮助推广良好实践。

虽然新闻培训具有可以普遍适用的一般性专业特征，但是当培训有当地信息需求驱动或更好地有当地媒体和非媒体合作伙伴参与时，它的影响可以发挥到最大——换句话说，信息由当地社区生成并为其服务。尤其重要的是，培训方案的制定应符合当地媒体市场的需求。在理想的状态下，可用培训的内容范围应不仅局限于新闻、制作和管理，也应覆盖到其他领域，如媒体法律、媒体政策和法规以及如何有效经商。此外，通过与当地宣传倡导团体和公民社会组织合作，培训应使媒体专业人士具备从边缘群体视角报道的能力。新闻伦理以及调查报告与报道选举的技巧尤其需要在媒体一直遭受控制或压抑的环境中普及。

至关重要的是，培训活动要变成可持续发展的长期活动：外部对媒体的支持存在一定风险，它营造了人为抬高的新闻和广告市场或者创立了传媒机构后又撤回支持。提供培训的机构——尤其是那些在目标国家以外的机构——应当协调它们的活动以防止千篇一律。

联合国教科文组织已经为新闻学教育开发了示范课程(见数据索引),这些课程列举了新闻学教育的各方面要素。联合国教科文组织强调了获得学习不同科目学科知识以及技术与职业技能的机会对新闻工作者的重要性——尤其是对那些在职业生涯中期的工作者而言。

## 关键指标

---

### 4.1 媒体专业人士可以获得符合自身需求的适当培训

- ◆ 有面向新闻工作者的认证项目
- ◆ 培训项目有各种各样的提供者——国内的和国外的
- ◆ 获得不同水平资质的新闻工作者有更新其技能和必要学科知识的机会

机会

- ◆ 参加区域性和国际性交流与项目的机会
- ◆ 向需要在特定学科领域专业化的新闻工作者提供支持
- ◆ 信息技术技能培训
- ◆ 新闻工作者获得远程学习的机会
- ◆ 全部新闻工作者可以不受客观条件限制地参加培训(例如,培训

不仅仅集中在城市中心地区)

- ◆ 制作与培训相结合的培训课程
- ◆ 培训使用当地语言和适当的技术
- ◆ 培训材料可以被获取且使用当地语言
- ◆ 培训能够惠及妇女和边缘群体
- ◆ 培训项目由参与者充分评估
- ◆ 培训涵盖帮助受训者树立需求意识,包括好的管理制度、透明度

以及管理者与员工之间的对话

## 验证方法

- 在教育机构接受过培训的新闻工作者的数量

— 通过其他途径接受培训的新闻工作者的数量（如行业协会、外部非政府组织）

— 新闻工作者调查：对培训满意的被访者比例以及职业道德标准意识的测量水平

— 可信机构发布的关于现有新闻培训可及性和培训质量的报告

— 新闻培训战略和课程设置

— 传媒机构的政策和针对人力资源开发的室内活动

— 跨行业或跨部门的培训委员会、团体雇主和学术机构的存在

— 参训人员所做的培训评估

#### 4.2 媒体管理者(包括商业经理人)可以获得符合自身需求的适当培训

◆ 面向传媒公司经理人的培训

◆ 适当的业务技能培训，包括市场营销、财务管理

◆ 培训项目能够惠及妇女和边缘群体

#### 验证方法

— 在正式资格认证的项目中接受培训的经理人和企业员工的数量

— 通过其他途径获得培训的经理人和企业员工的数量(如行业协会、外部非政府组织)

— 经理人和企业员工调查：对培训满意的被访者比例以及职业道德标准意识的测量水平

#### 4.3 培训促使媒体专业人士理解民主与发展

◆ 培训帮助受训者树立意识，了解媒体在培育民主与人权方面的潜能

◆ 培训使新闻工作者具备从边缘群体视角报道的能力

◆ 培训使新闻工作者具备调查报告的技能和相关学科的知识

◆ 培训内容涵盖新闻伦理、风险意识和急救知识

验证方法

- 新闻培训课程设置的内容
- 受训者所做的培训评估
- 可信机构发布的与民主和人权宗旨相关的媒体培训有效性的报告
- 新闻工作者道德、人权、边缘群体视角意识的测量水平
- 对与专门领域有关的新闻产出的调查（如艾滋病）

数据索引

BBC World Service Trust: [www.bbc.co.uk/worldservice/trust/mediadevelopment](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/mediadevelopment)

Commonwealth Press Union: [www.cpu.org.uk/tr\\_courses.html](http://www.cpu.org.uk/tr_courses.html)

Communication for Social Change Consortium:  
[www.communicationforsocialchange.org](http://www.communicationforsocialchange.org)

European Federation of Journalists Questionnaire on Quality in Journalism:  
[www.ifjeurope.org/default.asp?index=4347&Language=EN](http://www.ifjeurope.org/default.asp?index=4347&Language=EN)

Global Forum for Media Development: [http://70.87.64.34/~intint/gfind\\_info/index.php](http://70.87.64.34/~intint/gfind_info/index.php)

Global Media Monitoring Project- advocacy training workshops on gender:  
[www.whomakesthenews.org/events/workshops](http://www.whomakesthenews.org/events/workshops)

Institute of War and Peace Reporting: [www.iwpr.net/index.php?apc\\_state=henotop\\_programmes\\_new.html&s=o&o=training\\_index1.html](http://www.iwpr.net/index.php?apc_state=henotop_programmes_new.html&s=o&o=training_index1.html)

International Federation of Journalists, *IFJ research findings on reporting HIV/AIDS in six countries in Africa and Asia*: [www.ifj.org/pdfs/IFJ%20HIV%20RESEARCH%20REPORT.pdf](http://www.ifj.org/pdfs/IFJ%20HIV%20RESEARCH%20REPORT.pdf)



International Federation of Journalists ReportStage virtual training centre for journalists: [www.ifj.org/default.asp?Issue=RStage&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=RStage&Language=EN)

International Federation of Journalists–Europe–India gender project: [www.ifj.org/default.asp?Issue=Gender%20india&Language=EN](http://www.ifj.org/default.asp?Issue=Gender%20india&Language=EN)

International Journalists’Network–international directory of media assistance initiatives: [www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaAssistance](http://www.ijnnet.org/Director.aspx?P=MediaAssistance)

International News Safety Institute: [www.newssafety.com](http://www.newssafety.com)

Internews: [www.internews.org/activity/training/default.shtm](http://www.internews.org/activity/training/default.shtm)

Media Institute of South Africa: [www.whomakesthenews.org/events/workshops](http://www.whomakesthenews.org/events/workshops)

MediaWise–directory of journalism training and degree courses worldwide: [www.presswise.org.uk/display\\_page.php?id=41](http://www.presswise.org.uk/display_page.php?id=41)

Panos Institute: [www.panos.org](http://www.panos.org)

Reuters foundation: [www.foundation.reuters.com](http://www.foundation.reuters.com)

Southern Africa Media Training Trust: [www.nsjtraining.org](http://www.nsjtraining.org)

Thomson foundation: [www.thomsonfoundation.co.uk](http://www.thomsonfoundation.co.uk)

UK Broadcast Journalism Training Council: [www.bjtc.org.uk/about.aspx](http://www.bjtc.org.uk/about.aspx)

UK National Council for the Training of Journalists: [www.nctj.com](http://www.nctj.com)

UNESCO, *Criteria and indicators for quality journalism training institutions & identifying potential centres of excellence in journalism training in Africa*, 2007: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001514/151496E.pdf>

UNESCO, *Model Curricula for Journalism Education for Developing Countries and Emerging Democracies*, 2007: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151209E.pdf>

UNESCO–media development activities: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=4625&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4625&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Union Network International <http://www.union-network.org>

World Association of Newspapers: [www.wan-press.org/article37.html](http://www.wan-press.org/article37.html)

Specific media organisations: documentation relating to training strategy, human resource development, editorial guidelines, training curricula etc.

## B. 媒体实践中学术课程的可及性

### *背景与主要议题*

新闻专业的学术课程和其他方面的媒体实践既是传播实用的、以技艺为基础的技能的一种途径，也是在有关媒体政策和媒体的社会角色的问题上鼓励批判性思维的一种手段。学术机构可以为关于媒体的公开辩论提供平台，并在传媒机构和公民社会组织之间建立联系，以开发培训课程和推广良好实践（如通过跨行业培训委员会）。

尤为重要的是，学术课程应当使媒体专业人士具备独立思考与分析所需的技能——专业新闻的必要属性，包括他们有可能报道的领域所必需的学科知识。

课程应当定价实惠且易于获取，并应被视为公共投资的一种优先项，而不单单是商业供应者的一块自耕田。同时，课程还应当被不断修正。在这个现代通讯瞬息万变的世界，课程会轻而易举地过时并变得与媒体行业需求不再相关。

媒体素养是学术课程的重要组成部分。伴随着博客、手机和其他双向沟通方式在媒体与公民之间越来越多的应用，当通讯手段发生变化导致公民互动在重塑沟通的“商业模式”中发挥越来越重要的作用时，这一情况更是如此。

## 关键指标

---

### 4.4 学术课程面向各种类型的学生

- ◆ 大学和学院开设新闻和媒体其他方面的本科和研究生课程
- ◆ 培训材料和教材使用当地语言
- ◆ 媒体培训机构有可利用的必要培训设备 / 技术设施，包括获取信息与通讯技术的途径

## 验证方法

- 备选课程的数量
- 由公共基金支持的课程与由商业机构提供的课程之间水平的比较
- 跨行业或跨部门培训委员会的存在
- 学术机构与传媒行业 / 部门中雇主之间的主动联结
- 可信机构发布的有关新闻课程的可及性和质量的报告

### 4.5 学术课程使学生掌握有关民主发展的技能和知识

- ◆ 课程涵盖媒体法律、道德、法规和公共政策
- ◆ 课程帮助学生树立意识，了解媒体在促进民主与人权方面的潜能
- ◆ 课程促使学生具备独立思考与分析所需的技能
- ◆ 课程包括新闻工作者预期将来会报道的专门领域所必需的学科知识
- ◆ 关于媒体素养的课程与所处的现代通讯环境相适应

## 验证方法

- 可信机构发布的课程评估
- 学术机构与传媒机构、公民社会组织以及研究机构合作建立相关课程并作为公开辩论平台的证据

## 数据索引

---

Global Network for Professional Education and Training in Media: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=13496&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=13496&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

International Journalists' Network: [www.ijnet.org](http://www.ijnet.org)

UK Broadcast Journalism Training Council: [www.bjtc.org.uk/about.aspx](http://www.bjtc.org.uk/about.aspx)

UNESCO, *Communication Training in Africa: Model Curricula, Non-degree and Degree programmes*—offers model curricula to train and prepare communication practitioners: [www.unesco.org/webworld/publications/com\\_training\\_en.pdf](http://www.unesco.org/webworld/publications/com_training_en.pdf)

UNESCO, *Criteria and indicators for quality journalism training institutions & identifying potential centres of excellence in journalism training in Africa*, 2007: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001514/151496E.pdf>

## C. 工会和专业机构的存在

### 背景与主要议题

---

媒体工作者应当能够行使他们受到国际保护的成立工会的权利，而不必担心遭到报复。

工会和行业协会可以代表业界成员提供有关不公平解雇、薪酬、工作条件以及保护信息来源和自由言论的直接宣传倡导。他们还可以通过提供培训、道德规范和辩论论坛来提高专业水准。

同样重要的是，与其他职业相比，媒体工作者也应获得足够的报酬/薪酬。

## 关键指标

---

### 4.6 媒体工作者有权加入独立的工会并行使这一权利

- ◆ 成立工会的权利在法律上和实践中得到尊重
- ◆ 采取行业行动的权利在法律上和实践中受到尊重
- ◆ 国家新闻协会可以行使加入适当的全球工会联盟和国际行业协会的权利

## 验证方法

- 新闻工作者作为工会成员或行业协会会员的比例
- 与工会和行业或雇主单位的国际隶属关系
- 采取行业行动的可引证发生记录
- 新闻工作者因加入独立的工会而受到惩罚或迫害的证据

### 4.7 工会和行业协会代表业界成员提供宣传倡导

- ◆ 无论是在劳工还是专业问题上，工会都被雇主团体视为谈判伙伴
- ◆ 专业新闻协会（专家网络、新闻俱乐部等）就媒体伦理与标准展开积极辩论
- ◆ 雇主协会设立标准并积极捍卫言论自由
- ◆ 工会与行业协会普及道德规范并积极捍卫言论自由
- ◆ 工会捍卫女性媒体专业人士的权益

## 验证方法

- 新闻协会代表业界成员提供宣传倡导的证据
- 工会宣传媒体政策、倡导言论自由的证据

## 数据索引

---

Association for Independent Broadcasting: [www.aib.org.uk/index.asp?node\\_id=8,95](http://www.aib.org.uk/index.asp?node_id=8,95)  
Communication for Social Change Consortium:  
[www.communicationforsocialchange.org](http://www.communicationforsocialchange.org)

International Federation of Journalists-list of members:  
[www.ifj.org/pdfs/MembersList2006.pdf](http://www.ifj.org/pdfs/MembersList2006.pdf)

International Journalists' Network: [www.ijn.net](http://www.ijn.net)

Union Network International: [www.union-network.org](http://www.union-network.org)

World Association of Newspapers: [www.wan-press.org](http://www.wan-press.org)

World Editors' Forum: [www.wan-ress.org/wef/articles.php?id=2](http://www.wan-ress.org/wef/articles.php?id=2)

## D. 公民社会的存在

### 背景与主要议题

---

公民社会组织是健康的媒体生态系统的重要组成部分，它们提供支持和监督。公民社会组织可以发挥的作用有：监督媒体内容和所有权；提供关于言论自由、新闻安全和媒体政策法规的直接宣传倡导；能力建设；以及帮助社区获取信息并发出声音。

公民社会组织可以与媒体专业人士和政策制定者互动，以保证媒体满足社会各界的信息需求。凭借其专业知识和社区基础，它们也可以向有关诸如艾滋病的报道提供相关信息，并确保媒体避免刻板印象或排斥边缘群体的呼声。公民新闻和用户生成内容的问世，为公民社会组织的倡导活动及其与媒体的互动开辟了新的途径。

公民社会组织还开拓了一种对媒体开展批评与独立思考的源泉，以协助进化和推广良好实践。

## 关键指标

---

### 4.8 公民社会组织对媒体进行系统地监督

- ◆ 公民社会组织为了多元化与多样性的利益而对媒体内容和所有权进行监督
- ◆ 公民社会组织提供对媒体批评的分析，尤其是媒体在代表边缘群体方面
- ◆ 公民社会组织在提高媒体素养方面发挥作用

## 验证方法

- 公民社会组织的媒体监督研究
- 公民社会组织的游说与倡导活动
- 诸如电台听众俱乐部等提供反馈与评估的事实

### 4.9 公民社会组织对言论自由议题提供直接的宣传倡导

- ◆ 公民社会组织积极促进言论自由、信息获取权和新闻安全
- ◆ 公民社会组织就面向媒体的公共政策议题与政策制定者互动

## 验证方法

- 公民社会组织参与有关信息和言论自由的国际公民社会网络
- 公民社会组织、媒体和政策制定者就媒体政策议题开展辩论的公共事件

### 4.10 公民社会组织帮助社区获取信息并发出声音

- ◆ 公民社会组织向希望获得媒体资源的人们提供建议和援助
- ◆ 公民社会组织参与新闻工作者的培训与能力建设

## 验证方法

- 媒体与公民社会组织就倡导项目、媒体素养项目开展协作的证据
- 公民社会组织的媒体发展活动

## 数据索引

---

Article 19—directory of partner organisations worldwide:  
[www.article19.org/work/regions/index.html](http://www.article19.org/work/regions/index.html)

Civicus—Worldwide Alliance for Citizen Participation; produces a qualitative civil society index across 35 countries: [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

The Communication Initiative: [www.comminit.com](http://www.comminit.com)

Communication for Social Change Consortium:  
[www.communicationforsocialchange.org](http://www.communicationforsocialchange.org)

Cyberjournalist.net: [www.cyberjournalist.net](http://www.cyberjournalist.net)

Independent Media Center—network of collectively run media outlets:  
[www.indymedia.org/en/static/about.shtml](http://www.indymedia.org/en/static/about.shtml)

Index on Censorship: [www.indexonline.org](http://www.indexonline.org)

International Freedom of Expression Exchange: [www.ifex.org](http://www.ifex.org)

International Press Institute: [www.freemedia.at/cms/ipi/](http://www.freemedia.at/cms/ipi/)

Freedom of Information Advocates network: [www.foiadvocates.net/index\\_eng.html](http://www.foiadvocates.net/index_eng.html)

Media Institute of Southern Africa: [www.misa.org](http://www.misa.org)

One World Radio: <http://radioafrica.oneworld.net>

Panos Council—eight worldwide Panos institutes: [www.panosparis.org/gb/monde.php](http://www.panosparis.org/gb/monde.php)

South Asian Free Media Association: [www.southasianmedia.net](http://www.southasianmedia.net)

South East Europe Media Organisation: [www.seemo.at](http://www.seemo.at)

World Association of Community Radio Broadcasters: [www.amarc.org](http://www.amarc.org)



基础设施能力足以支持独立  
和多元的媒体

5

## 主要指标

### A. 媒体可以获取和使用的技术资源

---

#### 5.1 传媒机构可以获得新闻采集、制作和传播的现代化技术设施

### B. 新闻、传播和信息与通讯技术渗透

---

#### 5.2 边缘群体能够获得他们可以使用的各种通讯形式

#### 5.3 国家拥有协调一致的信息与通讯技术政策，以满足边缘社区的信息需求

## A. 媒体可以获取和使用的技术资源

### 背景与主要议题

---

在任何既定的国家，满足边缘群体的信息需求或许都需要各种基础设施和技术支持。它们可能包括数字媒体技术、制作设备、卫星技术或独立印刷机的提供，以进行高效的采集、加工和传播。它们还可能包括低技术干预：如以社区为基础的媒体制作及发行录音带的方式。

在单个传媒机构的层面，可用来衡量信息与通讯技术发展的指标包括：使用或缺乏多平台的传送系统（如提供在线的报纸、广播或电视）；存储能力和存档内容；使公民在媒体中发出更大声音的信息与通讯技术的应用，以及能够获得安全可靠且经济实惠的信息与通讯技术的新闻工作者比例。

信息与通讯技术的应用也可以在公共、私营和社区媒体之间做比较，以确保在所有行业中有一个适当的发展水平，没有一个部门落后。

在保证价格可负担与内容可及性的同时，信息与通讯技术的内容既应满足当地有关教育、卫生、农业等信息的需要，也应面向使当代和后代信息获取与学习的渠道民主化。

### 关键指标

---

#### 5.1 传媒机构可以获得新闻采集、制作和传播的现代化技术设施

◆ 新闻工作者可以获得安全可靠且经济实惠的信息与通讯技术，并经培训得以有效地使用

- ◆ 新闻工作者能够获取范围广泛的参考信息和档案资料
- ◆ 社区媒体配备了相应的技术设施以深入到边缘社区
- ◆ 平面媒体可以获得充足的印刷和传播设施
- ◆ 传媒机构可以利用多平台的传送系统
- ◆ 公共、私营和社区媒体利用信息与通讯技术营造公民与媒体的互动

## 动

### 验证方法

- 媒体使用多平台传送系统的程度，如网上报纸的百分比、广播电视台站在线提供串流供应的数量
- 资助者的报告或其他权威机构发布的关于媒体技术能力的报告
- 新闻工作者对其制作工具满意度的调查
- 归档的证据：遴选标准的长期保持，公众的可及性
- 信息与通讯技术用于使公民在媒体中发出更大声音的证据（辩论论坛、博客、公民报导、用户生成的内容）

### 数据索引

---

African Media Development Initiative:

[www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_ami/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_ami/index.shtml)

BBC World Service Trust: [www.bbc.co.uk/worldservice/trust](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust)

Internews: [www.internews.org](http://www.internews.org)

International Research and Exchanges Board, IREX-Media Sustainability Index, indicators relating to professional journalism: [www.irex.org](http://www.irex.org)

UNESCO-Communication and Information Activities-capacity building:

<http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php>

[URL\\_ID=19487&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php?URL_ID=19487&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

## B. 新闻、传播和信息与通讯技术渗透

### 背景与主要议题

定量方法可用来确定多大比例的人口能够获得报纸、广播、电视、互联网、固定电话和移动电话。这些方法可以与提供配套措施相结合，如 ITU 的*数字机会指数*。

国家数据同样需要分门别类——只要数据允许——以确定边缘群体能否获取他们可以使用的沟通方式和信息来源类型。例如，男性和女性接触与利用媒体的方式有何不同？边缘群体是否被有效地阻挡在任何通讯平台之外？高度文化贫瘠的社区是否具有良好的非平面媒体服务？媒体在不同语言中（包括在互联网上）的相对渗透水平是怎样的？

动态性的方法是必不可少的：在广播作为新闻和信息主要来源的边缘社区，其延展性是在上升还是在下降？与商业媒体相比，公共的或以社区为基础的广播电视媒体的渗透是在不断攀升还是在停滞不动？

一项能够涵盖边缘群体需求的国家信息与通讯技术发展政策是至关重要的。没有单一的蓝本能够成功地攻克城市和农村社区之间的数字鸿沟。然而，媒体发展组织和其他国际机构的经验却能提供一些基本原则。

相对于一个融汇了公民社会、媒体、政府和私营部门力量的方法，零敲碎打的办法不太可能成功地使信息与通讯技术的渠道民主化。

一项协调一致的国家信息与通讯技术战略的实现，不仅需要电子通讯运营者和互联网服务提供者的参与，也需要将考虑到边缘社区需求的价格政策落实到位。它还要求公民社会组织围绕共同的目标进行动员，并通过专业培训和公共感化协助开展能力建设。此外，司法或制度改革对于确保连贯的信息与通讯技术监管也可能是必要的。所有的利益相关者应当参与开发因地制宜的基础设施，从而在提高网络带宽的同时为所有社区，尤其是最被边缘化的社区，提供更低廉的网络消费。

刚果民主共和国的多行业信息与通讯技术动态 (Multi-Sector ICT

Dynamic, DMTIC) 提供了一个通过这种合作方式弥补信息与通讯技术不足的创新实例:

[http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/AMDI/drc/amdi\\_drc\\_full\\_report.PDF](http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/AMDI/drc/amdi_drc_full_report.PDF).

## 关键指标

---

### 5.2 边缘群体能够获得他们可以使用的各种通讯形式

- ◆ 公共传播机构在技术上能够覆盖全国
- ◆ 国家采取积极措施确保所有传播机构的最大地域可及范围
- ◆ 高度文化贫瘠的社区能够接触到非平面媒体
- ◆ 以社区为基础的传播者或出版物在他们的目标区域具有较高的或渐长的渗透水平

## 验证方法

- 接触和使用广播电视与平面媒体的分类统计和投票数据
- 国家和商业部门在边缘群体可使用的通讯设备上的投资水平
- 可信机构发布的包括社区媒体在内对通讯平台可及性的报告

### 5.3 国家拥有协调一致的信息与通讯技术政策,以满足边缘社区的信息需求

- ◆ 公民社会组织、媒体、政府和商业实体共同致力于使信息与通讯技术可及
- ◆ 价格政策不排除边缘社区
- ◆ 具有数字迁移政策和战略

## 验证方法

- 接触和使用信息与通讯技术的分类统计和投票数据
- 有证据表明，国家与私营部门及公民社会行动者合作，实施全国性的信息与通讯技术战略来满足边缘群体的需求
- 对价格政策和结构的比较评估

## 数据索引

---

African Media Development Initiative: [www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_ami/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_ami/index.shtml)

CIA World Factbook-country data on communications: [www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html)

Globescan-global public opinion and stakeholder research: [www.globescan.com](http://www.globescan.com)

International Telecommunications Union: *ICT and Telecommunications in Least Developed Countries: mid-term review for the decade 2001-2010*: [www.itu.int/ITU-D/lde/pdf/ICTand%20TELinLDC-e.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/lde/pdf/ICTand%20TELinLDC-e.pdf)

International Telecommunications Union-*World Information Society Report 2006* (includes the *Digital Opportunity Index*): [www.itu.int/osg/spu/publications/worldinformationsociety/2006/wisr-summary.pdf](http://www.itu.int/osg/spu/publications/worldinformationsociety/2006/wisr-summary.pdf)

Media Sustainability Index [www.irex.org/msi](http://www.irex.org/msi)

Organisation for Economic Co-operation and Development-Measuring the Information Economy: [www.oecd.org/document/23/0,2340,en\\_2649\\_34449\\_33987543\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/23/0,2340,en_2649_34449_33987543_1_1_1_1,00.html)

Pew Research Center for the People and the Press: <http://people-press.org/>

Steadman Group (covers sub-Saharan Africa): [www.steadmangroup.com/research\\_index.php](http://www.steadmangroup.com/research_index.php)

UNESCO Institute for Statistics-Questionnaire on Newspaper Statistics:  
[www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5831\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=5831_201&ID2=DO_TOPIC)

UNESCO Institute for Statistics-Questionnaire on Radio  
and Television Broadcasting Statistics: [www.uis.unesco.org/  
ev.php?ID=6554\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6554_201&ID2=DO_TOPIC)

Wealth of Nations Triangle Index: [www.ghfund.com/WNIOverview.php](http://www.ghfund.com/WNIOverview.php)

World Association of Community Radio Broadcasters: [www.amarc.org](http://www.amarc.org)

World Bank: World Development Indicators-The Information Age:  
[http://devdata.worldbank.org/wdi2006/  
contents/Section5.htm](http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section5.htm)

World Economic Forum-Global Information Technology Report:  
[www.weforum.org/en/initiatives/gcp/  
Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm)

Data also available from National Statistical Offices and government  
ministries, operators' published statistics, industry press, independent  
media monitoring reports etc.



# 参考书目



## 参 考 书 目

(全部网站内容于 2007 年 10 月 31 日核实)

Article 19 (2002), *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation* ( <http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf> )

Article 19 (2006) *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators* ( <http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf> )

Article 19 (undated), *Freedom of Expression and the Media*, written for the British Council ( <http://www.britishcouncil.org/governance-publications-resources-publications.htm> )

Banisar, David (2006), *Freedom of Information Around the World 2006: a global survey of access to government records laws*, Freedominfo.org ( [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf) )

BBC World Service Trust, African Media Development Initiative ( [http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_andi/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_andi/index.shtml) )

BBC World Service Trust, African Media Development Initiative (2006), *Strengthening Africa's Private Independent Media*, Workshop Report, South African Institute for International Affairs, University of Witwatersrand, Johannesburg, South Africa, 19-20 June 2006 ( [http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/docs/private\\_media\\_workshop\\_report.pdf](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/docs/private_media_workshop_report.pdf) )

Commonwealth Broadcasting Association (CBA) with support from UNESCO, *CBA Editorial Guidelines*, 2005 ( <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135672e.pdf> )

Danish International Development Agency (2005), *Monitoring and Indicators for Communication for Development*

( [http://webzone.k3.mah.se/projects/comdev/\\_comdev\\_PDF\\_doc/Danida\\_ConDevt.pdf](http://webzone.k3.mah.se/projects/comdev/_comdev_PDF_doc/Danida_ConDev.pdf) )

Davis, Alan (2006), ‘A Road Map for Monitoring and Evaluation in the *Media Development Sector*’, in *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europe and the Global Forum for Media Development, pp.89–93

Department for International Development (DfID) (2005), *Monitoring and Evaluating Information and Communication for Development (ICD) Programmes –Guidelines* ( <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/icd-guidelines.pdf> )

Freedom House (2007), *Freedom of the Press 2007*  
( <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16>)

Holtz-Bacher, Christina (2004), *What is “good” press freedom? The difficulty of measuring freedom of the press worldwide*. Paper presented at the International Association for Media and Communication Research, Porto Alegre, Brazil

International Research and Exchanges Board (2006), *Media Sustainability Index* ( <http://www.irex.org/msi/index.asp> )

International Telecommunications Union (2006), *ICT and Telecommunications in Least Developed Countries: mid-term review for the decade 2001–2010* (<http://www.itu.int/ITU-D/lcdc/pdf/ICTand%20TELinLDC-e.pdf>)

Internews Europe and the Global Forum for Media Development (2006), *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development* ( <http://www.internews.org/pubs/gfmd/mediamatters.pdf> )

Islam, Roumeen (2002), 'Into the Looking Glass: what the media tell and why' in *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, DC: The World Bank Institute (<http://64.233.183.104/search?q=cache:XUOfPOiFZvUJ:www.worldbank.org/wbi/Ri ghttoTell/righttotellOverview.pdf+right+to+tell&hl=en&gl=uk&ct=clnk&cd=1>)

Lambino II, Antonio, Alexandra Tebay and Sarah Buzby (2006), 'A Monitoring and Evaluation Toolkit for Media Development: What do available indicators and integrative approaches have to offer?', in *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europe and the Global Forum for Media Development, pp. 81-88

Norris, Pippa and Dieter Zinnbauer (2002), *Giving Voice to the Voiceless: Good Governance, Human Development & Mass Communications*, UNDP Human Development Report Office ([http://hdr.undp.org/docs/publications/background\\_papers/2002/Norris-Zinnbauer\\_2002.pdf](http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2002/Norris-Zinnbauer_2002.pdf) )

Parks, Will with Denise Gray-Felder, Jim Hunt and Ailish Byrne (2005), *Who measures social change? An introduction to participatory monitoring and evaluation of communications for social change*, Communication for Social Change Consortium ([http://www.communicationforsocialchange.org/pdf/who\\_measures\\_change.pdf](http://www.communicationforsocialchange.org/pdf/who_measures_change.pdf) )

Schellschmidt, Peter (2005), *The African Media Barometer: a new instrument in media development co-operation*, Friedrich Ebert Stiftung (<http://library.fes.de/pdffiles/bueros/namibia/03267.pdf>)

UNDP (2006), *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note* ([www.undp.org/oslocentre/docs06/A%20Guide%20to%20Measuring%20the%20Impact%20of%20Right%20to%20](http://www.undp.org/oslocentre/docs06/A%20Guide%20to%20Measuring%20the%20Impact%20of%20Right%20to%20)

Information%20Programmes %20-%20final%20(11%2004%2006).pdf)

UNDP (2006), *Communication for Empowerment: developing media strategies in support of vulnerable groups*, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group (<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Communicationforempowermentfinal.pdf>)

UNESCO, *Public Service Broadcasting. A Best Practices Source Book*, 2005: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL\\_ID=20394&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=20394&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO-Centre for Peace and Human Security, Sciences Po, Paris (2006), *Press Freedom and Poverty: an analysis of the correlations between the freedom of the press and various aspects of human security, poverty and governance*, UNESCO-CPHS Research Project, prepared by Anne-Sophie Novel ([http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/novel\\_pressfreedom\\_poverty\\_\\_150606.pdf](http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/novel_pressfreedom_poverty__150606.pdf))

Whitehouse, Mark (2006), 'Measuring Change in Media Systems: the Media Sustainability Index', in *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europe and the Global Forum for Media Development, pp. 76-80

# 附 录

国际传播发展计划（IPDC）  
第 26 届政府间理事会决议  
（2008 年 3 月 26-28 日）





## 国际传播发展计划（IPDC） 第 26 届政府间理事会决议 （2008 年 3 月 26-28 日）

政府间理事会，

**已审议并讨论了** 理事会第 26 届会议议程的第 8 项“信息社会世界高峰会议后续：第 9 条行动纲领：媒体”，特别是专家组制定的媒体发展指标的报告，

**重申** 《世界人权宣言》第 19 条所述“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由”，

**重申** 在 1995 年的第 28 届联合国教科文组织大会上通过的关于“促进独立和多元化的媒体”的决议 4.6，以及在 1997 年的第 29 届联合国教科文组织大会上通过的第 34 号和第 35 号决议：“强调了其突出重要性并签署了宣言”以区域性研讨会促进新闻自由、独立和多元化的媒体（温得和克、阿拉木图、圣地亚哥、萨那和索菲亚），且提请了国际传播发展计划政府间理事会传播发展部门的成员在选择将被这项计划资助的项目时考虑到这些宣言，

**重申** 《日内瓦行动计划》与《信息社会突尼斯承诺和议程》，以及在第一次联席会议上由与会者做出的关于信息社会世界高峰会议行动纲领 C9 的一致决议：由联合国教科文组织于 2006 年 10 月 19 日召集的媒体指定联合国教科文组织作为这一行动纲领的官方协调者来建立两个分小组：第一个——“促进言论自由、新闻自由以及保障媒体独立性和多元性的立法”，第二个——“为媒体发展和能力建设做出贡献”，

**强调** 新传播战略的后续关联性，在 1989 年的联合国教科文组织大会第 25 届会议上一致通过，它要求该组织“无论是在国际还是国家层面，要鼓励信息的自由流动、推动更广泛和均衡的信息传播、消除任何阻碍言论自由的壁垒并提升发展中国家的传播能力，以增强它们在传播过程中的参与”，

**强调** 国际传播发展计划（IPDC）的宗旨，正如在 2003 年 10 月的第 32 届大会上通过的第 75 号决议所述，通过加强发展中国家和转型国家在电子媒体和平面媒体领域的的能力，培育广泛的信息和知识的获取渠道与传播途径，以致力于促进可持续发展、民主与善治，特别是在以下几个方面提供支持：

- ◆ 促进言论自由和媒体多元化，
- ◆ 社区媒体的发展，
- ◆ 人力资源开发，
- ◆ 促进国际合作伙伴关系，

**满意地注意到** 联合国大会于 2007 年 12 月 17 日通过的决议 A/62/205 “人性化的信息服务”重申了其要求：“向联合国教科文组织的国际传播发展计划提供全面的支持，并由其支持公共和私营媒体的发展”，

**通过** 与此相关的由专家组制定的媒体发展指标，并作为所有利益相关者的一个重要诊断工具向理事会提交，用来评估某一既定国家的媒体发展水平，并以此确定其在哪一领域最需要援助，

**提请** 政府间理事会主席团和其他投身于媒体发展领域的利益相关者，在通观国家发展全局确定传播发展战略时考虑到这些指标，

**提请** 总干事与其他联合国机构共享媒体发展指标，并将其作为一项定义联合国在媒体发展与善治领域的各国共同评估（Common Country Assessments, CCA）和联合国发展援助框架（United Nations Development Assistance Framework, UNDAF）方面迈向统一的重要贡献，

**吁请** 所有会员国和专业机构向国际传播发展计划告知它们在媒体发展领域的行动及其对《日内瓦行动计划》与《信息社会突尼斯承诺和议程》的执行情况（第 9 条行动纲领：媒体）。



联合国教育、  
科学与文化组织

**IPDC** The International Programme  
for the Development of Communication

国际传播发展计划

[www.unesco.org/webworld/ipdc](http://www.unesco.org/webworld/ipdc)



9 789235 010022