



联合国教科文组织
(UNESCO)



信息疫情

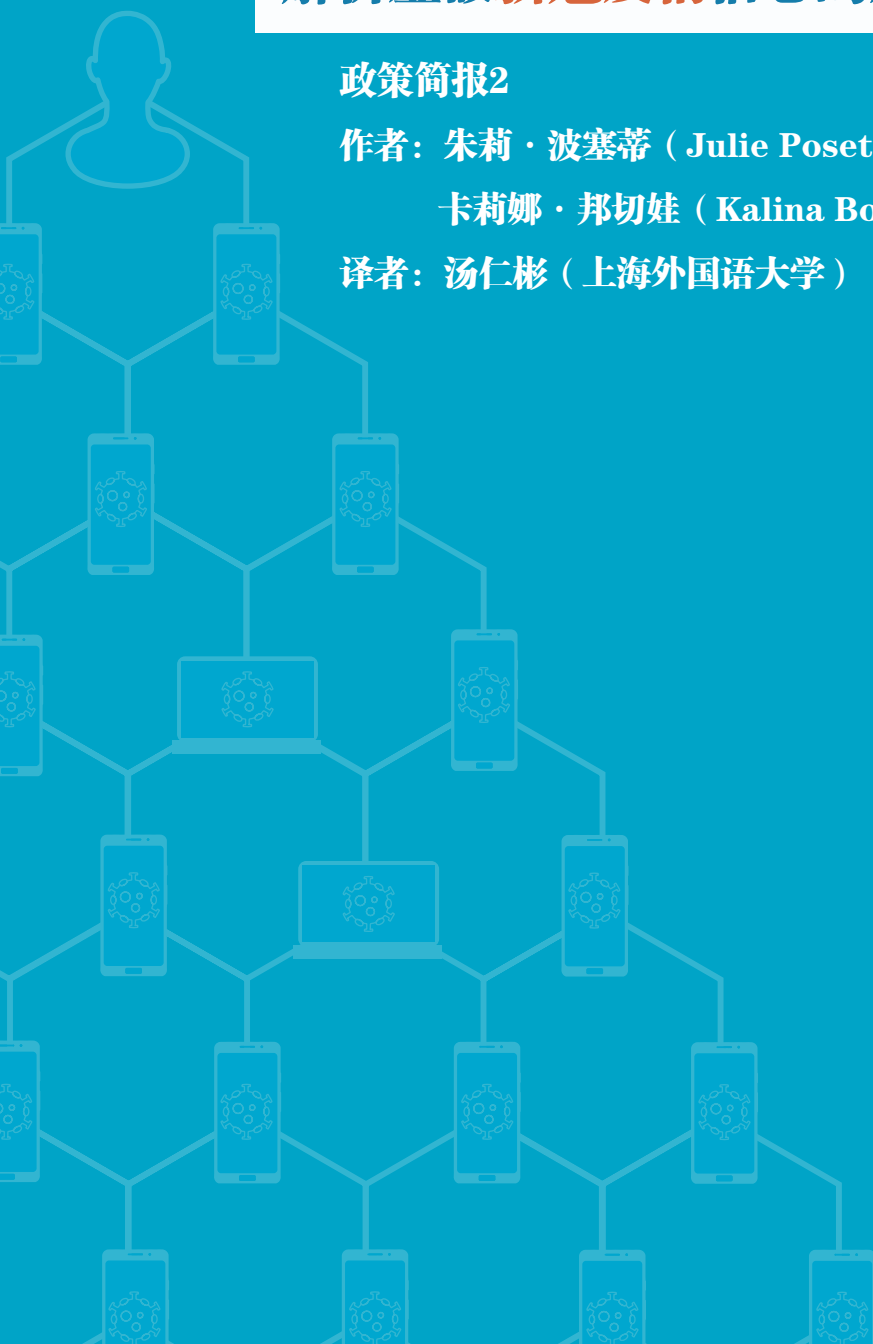
解析虚假**新冠疫情**信息的应对措施

政策简报2

作者：朱莉·波塞蒂 (Julie Posetti)

卡莉娜·邦切娃 (Kalina Bontcheva)

译者：汤仁彬 (上海外国语大学)




本政策简报评估了在表达自由遭受挑战的背景下，针对虚假新冠疫情信息的大量传播而采取的应对措施。本简报的姊妹篇《[信息疫情：解密虚假新冠疫情信息](#)》描述了针对世界卫生组织（WHO）所说的“[大规模信息疫情](#)”所采取的应对措施的主题、方式和类型。

本研究采用了“信息疫情”一词来描述助长了新冠病毒大流行的虚假信息及其影响。虚假信息由于其巨大的“病毒载量”而具有潜在的致命性，因此联合国秘书长将其描述为[毒药](#)，并称其为这场危机中人类的另一个“[敌人](#)”。

联合国教科文组织发布本政策简报，旨在说明压平信息疫情曲线的迫切需要，以及与之相关的挑战和机遇，并提供可选的行动方案。

背景

本政策简报的[姊妹篇](#)  提供了两种理解信息疫情的方式。

- 第一种方式确定了虚假新冠疫情信息及其影响的九个主题和四种主要传播方式。虚假疫情信息的主题范围从病毒的起源、传播、感染、死亡率到病症和治疗方法，还包括欺诈性内容、对记者的政治性攻击以及将可信的独立新闻称为“假新闻”。传播虚假疫情信息的方式包括：高度情绪化的叙事结构和模因；捏造、篡改或断章取义的照片和视频；虚假的网站、数据集和数据来源；以及虚假信息的渗透和精心策划的传播活动。
- 第二种方式列出了应对信息疫情的十种方式，这些应对方式可归为四大类：
 - » 通过监测、事实核查及调查等手段来识别、揭穿和曝光虚假疫情信息
 - » 政府治理层面的应对措施，包括法律、政策，及国家对信息疫情的抗击
 - » 针对媒体机构的政策和做法，采取引导、技术手段和经济对策
 - » 针对虚假信息的目标受众，尤其是公民和记者，采取的措施包括规范和伦理、教育、赋能和可信度标签。

本政策简报更详细地分析了第二种理解疫情的方式，并提出了一系列可供国际组织、互联网通信公司、政府、公民社会组织、学术界和新闻媒体考虑选择的行动方案。

人权背景

每个人都有寻求、接受并传递信息的权利。联合国教科文组织及其合作伙伴致力于保护和加强这一权利，并以多种方式建立“知识社会”，包括：

- 清除虚假信息的污染，
- 支持独立、优质的新闻报道，
- 加强全球公民的媒介和信息素养，
- 助会员国达到表达自由的国际标准。

这四项行动方针对于健康权必不可少，而健康权是国际社会公认的经济、社会和文化权利之一。

如果人类要实现联合国可持续发展目标 16.10：“确保公众获得各种信息，保障基本自由”，这些皆不可或缺。这个可持续发展目标有助于推动其他目标，特别是在此时显得至关重要的目标3：“确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉”。

联合国教科文组织发布这第二份关于信息疫情的政策简报的目的是：[分享知识](#)以帮助政府、公司、社区和个人：

- 了解虚假信息的全貌，并深入了解正在推出的应对措施
- 应对这些措施中的挑战与机遇
- 考虑本评估提出的可选行动方案

整体情况

本政策简报深入分析了（其[姊妹篇](#)中列举的）十种应对虚假新冠疫情信息的方式。这一分析的依据是即将发表的国际电联-国际教科文组织宽带委员会报告的编写者们所进行的研究，他们正为该报告将虚假信息的应对措施进行分级分类。两者对应对措施的分类依据都是其目的，而不是与其相关的行为主体（例如：社交媒体平台、政府、新闻媒体、公民等）。

此外，本简报还评估了各类应对措施所依据的假设及其总体优势和劣势，研究了每种应对措施与表达自由的相关性。表达自由既是一项基本权利，也是抗击信息疫情的关键武器。

虚假信息的传播可以从其生产、传输、接收/消费等三个环节评估。还有第四个环节：内容在首轮传播后，通过不断分享和夸大的方式被复制。

应对措施在这四个环节的目的分别是：减少虚假内容的供应和产生；限制其传播；使接收者免受其影响；并防止其再传播。

例如，可信度标签这个措施，针对的是虚假信息的接收和消费环节。该措施，如同“媒介和信息素养”措施一样，也可能在虚假信息的“复制”和持续分享环节有效。相比之下，封杀虚假信息是互联网公司在信息传输环节进行信息过滤时采取的自我调控措施。而

提供更多反击虚假信息的内容（进行信息打假）以及支持独立新闻报道等举措皆针对的是虚假信息传播的开始环节。

在这份政策简报及其[姊妹篇](#)的分析中，对这些应对措施的评估依据是它们对虚假信息传播四个环节的影响模式。因此，对应对措施的分类，既非根据措施的执行者（如政府、教育工作者等），也不是根据措施针对的对象（如骗子或潜在的信息消费者等），而是根据应对方式，并注意到这些应对方式与不同的群体交叉相关。

另外，大多数应对方式与虚假信息传播中的生产、传输、接收/消费和复制这四个环节直接相关，并且还关联虚假信息背后的各种动机。例如，一个人可能因为想好心帮忙而分享看似有用的伪疗法。

应对措施可以在虚假信息的复制环节以非惩罚性的方式解决这一问题，例如提高个人的媒介和信息素养。但如果其动机是通过兜售疗效未经证实的药物来牟取金钱收益，则要采取针对整个虚假信息“生态系统”的方法（如法律和监管措施）。

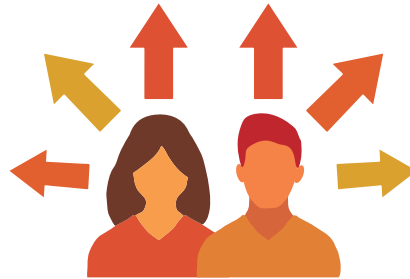
研究应对措施的方式有助于更好地理解不同的行为主体、其目标和动机、以及虚假信息传播过程中需施加干预的四个不同环节。

下文的分析涵盖以下四个方面：



1. 识别虚假信息

- 1. 1. 所依据的主要假设
- 1. 2. 关键挑战
- 1. 3. 主要机会



2. 虚假信息的炮制者和传播者

- 2. 1. 所依据的主要假设
- 2. 2. 关键挑战
- 2. 3. 主要机会



3. 虚假信息的产生和传播

- 3. 1. 所依据的主要假设
- 3. 2. 关键挑战
- 3. 3. 主要机会

4. 为虚假信息的目标受众提供支持

- 4. 1. 所依据的主要假设
- 4. 2. 关键挑战
- 4. 3. 主要机会



1 应对措施一：识别虚假新冠疫情信息

这类应对措施涉及监测快速传播的信息、检查其正确性、确定发布者及发布原因。这些都是发现信息疫情的关键，对于任何其他应对措施（无论是法律手段、技术手段、伦理手段、教育或其他类型的干预）也至关重要。

针对性的信息打假。

1.2 关键挑战

虚假疫情信息的数量和范围巨大，导致事实核查小组、新闻工作者和其他人员难以监测、报告和让公众注意到所有的虚假信息。此外，深入调查的规模，以及对识别虚假信息等各种措施的预期效果和意外效果的评估，使得情况更加复杂。

然而，进行这种分析对于制定和修改对策至关重要。

事实核查面临的挑战是要在所有国家和各种语言环境下成规模地有效进行并要具有影响力。事实核查必不可少，它使社会得以获取所需信息，来确保各种应对措施既能有效抗击信息疫情又符合表达自由和其他人权（例如隐私）的国际标准。

作为虚假信息的主要调查人员，记者在新冠疫情期间压力尤其巨大。这些压力来源于报道任务的规模和复杂性、新闻单位收入日益减少导致的薪金支付困难和调查资金不足，以及与报道有关的安全风险等。关键挑战是，如果新闻业的发展不可持续，那我们将失去识别和揭

1.1 所依据的主要假设

识别虚假疫情信息让人们得以对信息疫情有深入的了解，这也是当下非常需要的，信息疫情也是其他应对虚假信息的措施所依据的证据基础。例如，通过事实核查，[互联网公司](#)可以识别虚假疫情信息并采取行动，政府和国际组织则可以决定是否需要制定政策或采取实际行动，以及何时采取什么样的措施，例如有



信息疫情：
[解密虚假新冠疫情信息](#)

必须承认事实核查在社交媒体上所吸引的用户往往少于其所揭露的病毒式传播的虚假信息的受众。也有人担心，此举反而会使虚假信息得到更多关注，导致其影响进一步扩散。尽管如此，核查和揭穿虚假信息仍然至关重要，因为这是还原真相的手段，也是对[个人、公众人物、机构和新闻媒体的不准确言论](#)进行追责的手段。

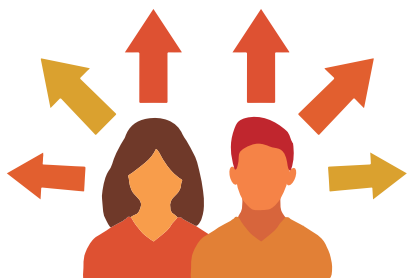
露虚假信息的主力军，信息疫情会因之更加泛滥。

1.3 主要机会

当前的危机为独立地监测和识别虚假疫情信息提供了契机，并重申了事实和科学的价值。这也是鼓励公众思考和判断哪些内容是可信和值得分享的契机。识别虚假疫情信息并对应对措施进行持续调查，还能[持续评估互联网通信公司在遏制信息疫情扩散方面的能力](#)。对于监测妇女、儿童、老人、少数群体、移民、其他弱势公民和社区所受虚假信息的影响，识别虚假信息也是关键。

信息疫情也是为识别虚假信息措施争取更多资源的契机。虽然[WhatsApp](#)，[脸书](#)，[谷歌](#)和[推特](#)等互联网公司已承诺向事实核查组织和地方新闻业提供一些资金，在疫情期间和之后仍需要持续提供支持。

尽管新闻业的经济基础需解决，但在知识技能层面上，新闻工作者也在不断提高其数字化信息的调查技能，以协助发现和揭露虚假信息及其产生、传播的网络。一些记者也正在深入研究有关这场信息疫情的不同应对措施，并[推动相关问题的政策讨论](#)。由此可见，危机为记者提供了一个可以提高其职业能力和公信力的契机，也让他们在紧急关头对社会作出的不可或缺的贡献更具能见度。



2 应对措施二：政府治理层面控制虚假疫情信息的产生和传播

这种应对措施包括使用政治力量广泛影响信息疫情的信息生态，通常针对虚假信息的产生和传播（尽管有时也会涉及到虚假信息的消费）。这些干预措施包括将错误的疫情信息入罪、纠正虚假的健康信息，以及间或对独立媒体的支持。

2.2 主要挑战

一个重大风险是，为遏制虚假疫情信息而采取的限制性应对措施也可能损害自由和优质的新闻业抗击信息疫情的能力。此类应对措施，如所谓的“假新闻”法，[可能有意或无意地将批评性新闻定罪](#)，常常违反对限制表达自由的合理性和必要性进行评估的国际标准。

在这方面，虽然某些法律和政策措施被作为“疗法”推出，但实际上[可能会损害合法的新闻报道](#)、言论和政策讨论，而这些都是揭示真相并确保真相战胜谎言的关键。因打击虚假信息而限制表达自由的严厉措施，如“假新闻”法等，实际上会阻碍记者和其他从事重要的疫情研究、调查和记录的人员的工作，从而加速信息疫情的蔓延。核查和揭露虚假信息，对于制定有充分依据的政策以及对疫情政策的执行和评审都至关重要。

另一个相关的风险是，针对信息疫情而仓促制定的法律法规可能会通过大范围地阻碍人们的信息交流从而

2.1 所依据的主要假设

这类应对措施通过限制或奖励参与信息内容的生产、传播和消费的人员和机构的行为来干预信息-虚假信息生态系统。同时，有时也会制作官方内容以期其具有权威性。总之，此类应对措施的共同目的是直接影响公众可获得的信息中虚假信息的比例和分量。

潜在的期望是，以集中的方式改变信息交流环境，以削弱虚假信息的传播力，或至少减轻其影响，从而使社会能够以科学的方式应对新冠疫情。这类应对举措能否与表达自由和可持续发展的目标保持一致，取决于那些推动信息生态治理者在多大程度上是出于公共利益的考量，能否在措施选择和成本效益方面摒弃政治因素，同时尊重人权。

破坏互联网的广泛使用。

此外，那些甚至本非针对信息和虚假信息的限制性措施也可能造成附带损害。因此，原本旨在保护公众健康的必要的信息封锁会产生一系列意想不到的后果，包括可能对全球越来越多的独立新闻机构造成毁灭性的打击。遭到自动拦截的广告和新冠疫情的相关内容，致使新闻媒体苟延残喘。本已很脆弱的、依赖于广告的传统媒体商业模式如今[在某些情况下已经崩溃](#)，导致一些新闻出版机构关门停业，这进一步减少了获得可靠公益信息的渠道，并增加了人们遭遇信息疫情侵袭的风险。这些在当下被描述为“[媒体灭绝事件](#)”。如果听之任之，这一挑战可能会扼杀媒体企业，给社会带来短期和长期的严重后果。

另一挑战是，利用政治权力和政策通过激励和赋能措施进行信息监管，本可增强包括新闻媒体在内的各种行为主体对抗虚假信息的作用，但限制性和惩罚性的信息疫情应对措施会给此蒙上阴影。

2.3 主要机会

这一类型的政策和其他应对措施，作为信息疫情的解毒剂，在支持信息的提供方面发挥着关键作用。

正如一些政府、公司和国际电联-联合国教科文组织宽带委员会正做的那样，可利用这个机会推动能负担得起的宽带连接。还可借此机会解除或暂时中止对互联网的关闭，取消对言论的任意限制，并推进媒介和信息素养计划。

还可以此为契机，让人们认识到新闻媒体机构有助于抗击信息疫情，并促使国家和企业应对危机的措施对公众透明。这也是对独立新闻机构的“刺激”和“救援”计划进行及时投资的关键窗口期。新冠疫情给媒体机构造成了进一步的伤害，因此这种对独立新闻（包括可靠的公共服务媒体）的支持，对于确保新闻作为一项公益事业可持续发展必不可少。重要的是尽早采取政策行动，确保新闻作为在公共领域发布的可证实信息（不同于私人信息），成为一项可持续获得的基本公益服务。

权力机构可借此契机，通过积极提高透明度来打击虚假信息，从而促进实现联合国可持续发展目标16.10：“确保公众获得各种信息，保障基本自由。”。这包括公

布开放数据源（例如在充分尊重个人隐私的前提下公布感染率、死亡率、康复率和设备短缺情况等），并在与疫情及其影响相关的公共支出上保持透明。这些数据可以帮助事实核查人员（包括记者）核实有关此疫情危机的多方面信息。这种透明度也是建立公众对官方公共卫生信息的信任的一个重要方面，特别有助于打击虚假统计数据信息。

互联网通信公司（与政府和捐助组织一样）可以发挥作用，利用其自身的权力，通过为媒体（或事实核查工作）提供核心资金来支持信息生态系统。这些资源充足的公司实体也可资助那专注于调查虚假疫情信息的主题及其网络的独立新闻项目，以此发挥影响力。互联网公司还可以设计延伸方案，补偿新闻发布者从其新闻内容中获得的收入。[脸书为两个国家提供支持](#)就是一个开端。这些公司可提供无附加条件的资金（以免干扰新闻自由和出现公关动机），来资助那些开放付费墙向公众免费提供新冠疫情信息的新闻单位。

对互联网接入服务商来说，信息疫情也是一个契机，可通过为可信新闻站点提供免费的互联网连接服务来做出积极贡献。其应用商店可以降低替新闻机构出售订阅服务的收费费率。



3.3 应对措施三：针对虚假信息的生产与传播环节

这类应对措施针对传播领域的主要机构（如新闻媒体、社交媒体、社交信息和搜索服务商）内部采取的举措，大多与信息内容的综合处理有关（如：编辑、管理和调控等），影响到虚假信息存在和比重。在某些情况下，这些应对措施意在弱化利用虚假疫情信息

牟利的经济动机，从而影响虚假信息的产生；在另一些情况下，应对措施的重点是减少此类内容的传播。

3.1 所依据的主要假设

这类应对措施的依据是互联网通信公司和媒体机构对经由其传输的信息（在某些情况下还包括虚假信息）有很大的处理自由度。这些应对措施的效果取决于公司的商业模式在本质上不利于虚假信息的程度，以及其领导者是否愿意花钱并采取措施来[避免被虚假疫情信息的生产者利用](#)。

这些应对措施还依赖于这些行为主体是否愿意利用其经

济实力阻止滥用信息传输中的“点击诱饵”来扩散关于疫情的谎言。

这些应对措施成功与否还取决于这些公司的所有者、雇员、用户和受众的高度社会责任感、伦理意识和内容能力。这些应对措施越来越多地依靠技术手段来准确执行对信息内容的处理，但自动化的信息处理在实践中仍不够精准，其在疫情期间得到推广但还缺乏足够措施来补救被自动[误删](#)的内容。

另外，这些公司的所有者最有资格决定公司内部与信息疫情有关的政策和做法，但代价是可能牺牲其与各利益相关方的协商惯例，以及其标准和执行的透明度。

3.2 主要挑战

处理互联网通信公司和媒体公司内部出现的信息疫情意义重大。然而，由于大多数的管理、技术和经济手段掌握在私人手中，因此做出的决策往往缺乏一致性和透明度。其中一个例子是互联网通信公司提供的新冠疫情广告透明度信息不足，从而阻碍了记者和研究人员的独立核查。目前还不清楚他们如

何监测更程度的自动化信息处理对虚假疫情信息和真实疫情信息的影响。

不同的互联网公司采取不同的政策和措施，这体现了多样性，然而也阻碍了全行业整体有效应对虚假疫情信息的措施。另外，此举事关个人隐私和信息删除，可能会掩盖企业和国家对隐私权和表达自由权带来的直接风险和长期风险。

传媒机构作为信息生产和传播的传统“把关人”，信息疫情之下所面临的挑战尤其巨大。媒体的多样化对于社会是个重大贡献，然而[某些新闻出版机构](#)受某些势力的影响，将此次危机过度政治化，几近于炮制虚假信息。一些记者轻信谎言，追求轰动效应，有违职业伦理地将“伪均衡”法误作客观，视不实信源和真实信源同等重要。这些现象导致新闻中的虚假疫情信息被“合理化”。这些系统性错误与记者抗击信息疫情的角色相悖，减少了媒体上关于信息疫情应对措施的公开讨论和关于新冠疫情的社会政策及影响的基于事实的讨论。

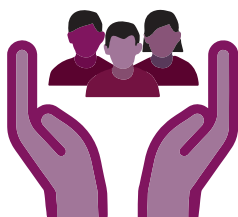
3.3 主要机会

此次疫情促使互联网通信企业重视透明公开、问责机制和利益相关方的参与，体现了其本分之外的善意和面对虚假疫情信息时完善政策和措施、支持优质信息的诚意，这包括升级可信的新闻渠道和其他公认的权威的内容提供渠道，减少或删除虚假内容和与之相关的广告。

这次疫情对于新闻出版机构和记者来说也是个契机，他们可以通过加强社评独立性、严守最高标准的职业规范和伦理操守，以及有力的自我管理来增强对公众的服务，展现新闻界坚持标准的责任感，以区别于在不断扩张的私人即时通讯领域（例如WhatsApp）里避开公众审查、肆意传播的虚假信息。新闻出版机

构也可藉此疫情之机塑造一个值得信任的、实事求是的信息源和观点来源的形象，并通过曝光信息疫情的策划组织者来强化此形象。

同样地，新闻机构也可强调自己在确保有关各方对信息疫情和新冠疫情采取透明的、对公众负责的应对措施方面所起的重要作用。新闻媒体还可帮助监督新冠疫情的干预措施是否考虑到国际法和规范性人权框架，采取的限制措施[是否符合关于限制权利的国际标准](#)。



4 应对措施四：支持虚假信息的目标受众

这类措施包含了多种干预手段，直接针对虚假信息的目标和接收者，包括网络社群、新闻媒体及其受众。干预手段包括以下几种：（i）规范性干预，例如制定决议和发布声明；（ii）提升媒介和信息素养；（iii）标注内容可信度。这些措施意在提升公民的信息交流能力，包括批判思考能力和核实数字信息的能力，还包括新闻教育和培训计划，因为记者既是虚假信息的处理者，也是其目标群体。

4.1 所依据的主要假设

这一系列措施并非为虚假信息的受众提供“外部”保护，而是让人们能主动地抵御信息疫情。

由于受众的行为受规范、伦理、知识和技能的影响，所以针对虚假信息的干预措施会加强这些方面的工作，以期民众能有伦理、理智，并以开放的态度学习如何给自己“打预防针”，而不是沦为信息疫情的受害者。一些证据表明，许多人更乐于选择加深自己偏见的错误信息，而不是接受正确可信但可能会挑战并改变自己观点的内容。

采取此类应对措施还基于这样的假设，即受众将按照信息标注者的意图对内容的标注做出反应，例如会认为标注为“错误”的信息是错的，并停止分享它，尽管有时情况并非如此。给内容标注可信度被认为是个直截了当、毫无争议的做法，且可以与内容消费者的关键的媒体与信息素养共存。

这类措施还有赖于记者[能够且愿意遵守职业伦理标准的程度](#)，还有面对虚假信息的挑战时，是否愿意[改进其对2019冠状病毒病的报道](#)。

4.2 主要挑战

新冠疫情的严重程度和应对信息疫情的紧急程度，都可能导致我们所接受的常态发生改变，例如对人权的保护可能会遭到削弱甚至中止。许多针对信息疫情的措施都可能被确立为新常态，不管是好是坏。因此，确保所有的干预措施立足于人权的法律和规范的框架之内是十足的挑战，例如保护表达自由（包括信息获取）和隐私。许多有关方都关注和讨论了这些问题。为了应对人权标准遭到降低的挑战，他们试图让公众（及其在政府中的代表）认识到应对新冠疫情和信息疫情的措施，其必要性、合理性和时间期限必须符合国际标准。然而，此举效果如何取决于究竟能否说服掌权者严格遵守这些标准。

另一挑战是，针对信息疫情的教育措施的关注点可

能会狭隘而短视，忽视了长期的、基于机构的赋能项目，也忽视了制定政策培养公众（包括儿童）处理虚假信息的媒介和信息素养。

4.3 主要机会

主要的机会不仅在于重申并提醒民众关于信息获取和表达自由的标准，提供相关的教育来帮助他们，还在于在一个复杂和急速变化的环境中，加深巩固他们的相关知识和技能。

在迅速采取规范、教育和可信度标签等手段对抗信息疫情的同时，还要依据国际人权标准，促进应对措施长久的规范性和体制性影响力。就确立规范和伦理手段的潜在重要意义而言，这点也同样适用于媒介和信息素养措施。

此外，在国际人权标准的指导下，可信度标签，即一方面用标注虚假疫情信息的可信度，另一方面指定某些媒介机构为可信的消息源。此举有助于遏制言论审查，维护表达自由，同时避免行为可疑、散布虚假信息的媒介机构被误认为可靠信源。

这场新冠危机使得公众以此为契机，学习用理性质疑而非盲目怀疑的态度来对待信息，并对信息疫情及其应对举措做出有依据的判断。

小结

背景概述

本政策简报的[姊妹篇](#)阐述了信息疫情的**九个关键主题**和**四种主要传播方式**。虚假疫情信息的九个关键主题包括新冠病毒的起源、传播、感染、死亡率、治疗方法，还包括欺诈的内容，对新闻工作者的政治攻击以及某些政治领袖将具有公信力的独立新闻称为“假新闻”的这种危险的错误做法。信息疫情的四种主要传播方式包括捏造的或断章取义的照片和视频；高度情绪化的叙事结构和模因（通常在封闭的通信应用程序上病毒式传播）；虚假网站；以及精心策划的虚假信息活动。

为厘清针对上述虚假信息的一系列应对措施，本简报在[其姊妹篇](#)的基础上，将把信息疫情的应对措施

划分为**十个子类**，这十个子类又如前所述，可归为四大类：

- 监测和调查核实（有助于识别、拆穿和揭露虚假疫情信息）；
- 法律、政策以及国家主导的抗击信息疫情举措（旨在治理信息的生态系统）；
- 引导、技术手段和经济对策（针对媒体机构内部的政策和做法）；
- 规范和伦理、教育、赋能和可信度标签（特别针对虚假信息的目标受众）。

此第二份政策简报进一步讨论以上四个类别之下的**十种应对方式**所依据的基本假设，以及面临的挑战和机遇。在此基础上进行讨论、总结，才能对常见和交叉问题展开分析。

交叉评估

所依据的假设：本政策简报所评估的应对措施均基于基本假设，其中一些假设可能会受到质疑并需要检查。它们在某些情况下可能缺失，而在另一些情况下，可能会破坏干预措施的预期结果。

此处介绍的所有应对方式都具有一个共同特征：它们都试图增强和提高真实的公益信息的能见度（例如独立新闻和合法的公共卫生信息），同时消灭（或至少减少）虚假信息。因此这些举措都暗示着“变革理论”。即使这点通常不会详细说明，但干预措施所依据的理论的优缺点对于干预措施的有效性而言至关重要。

一般认为新冠疫情爆发前，那些针对与政治运动、气候变化和疫苗接种等议题相关的虚假信息而实施的策略，已足以作为制定信息疫情干预措施的直接或间接依据。但是这些策略在规模、影响力和条件上，都不足以应对当前的信息疫情危机。

虚假信息（故意炮制和传播不实信息）和错误信息（出于无知甚至善意而传播不实信息）之间的比例因议题而异。例如，选举期间前者多于后者；而在反对疫苗接种上，情况则可能截然相反。就信息疫情而言，其构成和实际结果可能因国家和社区而异，但仍是动态变化和相对未知的。

许多新冠疫情的应对计划所依据的是直觉需要做什么和

该如何干预，究其原因缺乏实证支持。这个可以理解，考虑到这些应对措施都是快速出炉的，检验其基本假设的实际效果还为时过早。然而，对于持续而独立地监管或评估措施的效果，包括监测和评估预期之外的影响（例如对表达自由、信息获取和隐私的长期损害），似乎鲜有行为主体做好了准备。

问责制：在与新冠疫情争分夺秒的斗争中，为了应对这个对社会和经济带来巨大后果的、空前的全球性公共卫生危机，以及加剧其恶化的信息疫

情，大多数应对措施不仅是迅速构想出来，而且是紧急推出的。

然而，另一个问题在于，针对某些应对措施的问责制并不总是清晰明了。同样显而易见的是，许多应对措施并未考虑限制表达自由（尤其是其必要性和合理性）的国际标准。这种过度干预侵犯了表达自由这一合法权利，尤其是媒体自由，而后者是提供信息、帮助战胜虚假信息挑战的前提。

盘点机遇与挑战

时间框架：某些应对措施（如新法规）旨在取得立竿见影的效果；而另一些应对措施（如用户赋能）着眼于中期效果；还有些举措，例如培养关键的媒介和信息素养，要费时很久才有成效，但其效力持久。其他应对措施（如支持疫情相关的新闻报道）则更具时效性。值得注意的是，不同的挑战和机遇有着不同的时间框架。

互补性：这两个政策简报中列出的十种应对虚假信息疫情信息的措施在许多方面都是互补的。它们可以被看作是一套整体性的干预措施。例如，在许多情况下，记者揭露了网上的虚假信息，而传输此虚假信息的互联网通信公司还尚未察觉。从更宏观的角度来看，互联网公司的应对措施须被重视，因为其对权力和政策的使用以及对信息受众的关注，可以解决行业应对措施未能覆盖的虚假信息问题。

矛盾：在某些情况下，一种应对措施可能与另一措施相冲突。其中一个例子就是过分强调自上而下的监管而忽视了自下而上的赋能所造成的不平衡。另一个矛盾在于，一方面需要新闻工作者对抗信息疫情，另一方面，由于发表或散布虚假疫情信息被定为刑事犯罪，新闻记者有可能误入专为虚假信息而设的“罗网”，因言获罪。此外，还应指出的

是，信息打假与独立新闻应该共存，而不是互相竞争或以牺牲独立新闻为代价。因此，我们需要使不同的干预措施协同作战，而不是各自为战。

性别盲点：针对信息疫情的许多措施都存在性别盲点，忽视了虚假信息确立目标受众时细微的性别差异，以及人们在应对相关信息时的性别差异。此外，还应注意虚假信息传播者的行为模式包括性别化的在线攻击（攻击范围从辱骂到[威胁数字安全和侵犯隐私](#)）。还存在妇女和女童信息获取的问题，她们在某些情况下的信息获取常常受到限制，并受到家庭暴力的威胁。还有一个问题，即新冠疫情期间亮相和发声的权威人士多为男性，显然需要让更多的女性参与应对信息疫情和新冠疫情。

年龄分布：许多应对措施并未充分考虑人群的年龄分布，特别是儿童和老年人的情况。

评估概述

在缺乏可证实、可信赖信息的情况下，虚假信息便会趁虚而入野蛮生长。同样，当人们发现大量信息真假难辨时，虚假信息也会泛滥成灾。虚假信息的传播利用了人们对理解复杂情况的需求以及他们的恐惧、希望和认同感。这就是为什么需要超越信息交流领域和争议性内容，多管齐下，包括采取诸如社会团结等实际举措，以及在发生巨变和重大风险时为弱势群体提供有效的医疗支持和物质保障。

新冠疫情是一场事关全人类的危机，需要各方面采取一致的对策，所有人为了全球共同利益而协作。任何抗击信息疫情的协调一致的战略都要认识到采用整体法和分析法对于解决问题和落实应对措施的价值。在更大的背景下，很显然，开放且可负担的互联网所支持的表达自由、信息获取和独立新闻不仅是基本人

权，也是抗击信息疫情必不可少的武器。

应该指出的是，与信息疫情作斗争既不是在压制信息和舆论的多元化，也不是在压制活跃的政策讨论。这是为事实真相而战，因为如果无法获取以事实为依据的信息，就不可能取得抗击新冠疫情斗争的共同胜利。一旦我们成功战胜新冠疫情及信息疫情，那么其中的许多方法和策略可被借鉴用来应对其他领域的虚假信息问题，例如气候变化、选举以及其他重要公益议题。

可选方案

联合国教科文组织可以：

- 增加对会员国的技术援助，根据表达自由和隐私的国际标准来开发、完善监管框架和政策，以应对虚假疫情信息。
- 对监测虚假疫情信息提供资金支持，并在人权框架内衡量和评估干预措施的影响。
- 增加对发展中国家媒介机构的支持，包括通过国际传播发展计划（IPDC）实现。
- 考虑召开远程会议，进行知识分享及培养公众应对信息疫情的媒介和信息素养。
- 作为保护表达自由的一个方面，与联合国其他组织以及抗击信息疫情的各种行为主体合作，在整体上[加强应对虚假信息的工作](#)。
- 加强对公众媒介和信息素养的培养以及对新闻工

作者的培训，作为应对信息疫情的重要措施。

- 对新冠疫情和信息疫情采取具有性别敏感性的应对措施。

其他国际组织可以：

- 鼓励根据国际人权标准，加强针对信息疫情的一系列多样化的应对措施。
- 鼓励捐助者资助利于提高媒介和信息素养、促进表达自由、独立新闻和传媒业发展的信息疫情对策略

政府部门可以：

- 根据国际人权标准（特别是表达自由，包括信息获取和[隐私权](#)），审查、调整其应对信息疫情的措施，并为监测和评估工作做好准备。

- 提高透明度，主动披露官方信息和数据，尤其是与新冠疫情相关的信息和数据，并根据知情权和可持续发展指标16.10.2进行监测，评估为公众获取信息所提供的宪法、法律和/或政策保障和执行情况。
- 根据联合国教科文组织提出的“[互联网普遍性](#)”和ROAM四原则（权利、开放、可获取、多方利益相关者参与），促进可负担的互联网信息连接。
- 新冠疫情引发的经济冲击威胁着全球新闻业的可持续发展。因此，应支持加强对独立媒体和公共服务媒体的投资。
- 为抗击信息疫情的媒介和信息素养措施（尤其是

针对儿童、年轻人和老年人的教育干预措施）提供专项资金和支持。

- 在领导力和应对新冠疫情和信息疫情的公共措施上，确保性别敏感度。

执法机构和司法机关可以：

- 确保执法人员知晓新闻工作者及其他可证实的公益信息发布者享有隐私和表达自由，以防在疫情期间出现任意逮捕或拘禁行为。
- 司法人员，特别是法官，在审查与信息疫情应对措施相关的案件时，应格外留心，确保这些措施充分尊重表达自由和隐私权相关的国际标准。

互联网公司可以：

- 加强多方利益相关者的参与及其应对措施的透明度，并为事实核查网络、独立新闻（尤其是调查虚假信息及其网络的独立新闻，以及疫情期间特别脆弱的[地方性新闻机构](#)）以及提高媒介和信息素养的活动和教育提供更多的资金支持。
- 确保上述投资“无附带条件”且透明，以避免干预措施服务于投资者的公关目的。
- 着眼于引导，以确保信息用户获取的新闻是出于公共利益而分享的经过证实的信息，尤其在疫情期间，也包括疫情之后。
- 努力提高可信新闻的能见度，并为可通过内容分享获得收益的新闻机构提供经济补偿，尤其是很多新闻机构在疫情期间取消了付费阅读和开放了内容获取。
- 避免过分依赖自动化信息处理，尤其是在内容管理方面，需要增扩人工审核流程，并对由疫情引发的人手短缺的后果进行透明的监测，以解决问题。
- 将应对新冠疫情的紧急措施中的经验教训应用于处理危及国际社会民主的虚假政治信息。

媒介机构可以：

- 作为面对信息疫情的一线专业人员，应加倍努力，加强事实核查、揭穿谎言、调查虚假信息，加强对新冠疫情和信息疫情应对措施的质询，强化政治人物、政府、机构和公司的问责制、提升透明度。
- 报告信息疫情应对措施对人权状况的影响，包括对表达自由、信息获取和隐私权的影响。
- 就虚假疫情信息的调查和打假，与其他新闻机构和新闻受众进行合作，包括国际合作。[与会员制的新闻受众建立伙伴关系也会有成效](#)。
- 在很多新闻机构关闭和新闻工作者短缺的情况下，开拓创新，产出获取范围更广、参与度更高的公共卫生信息，例如使用信息图表、播客、[医学专家主持的在线论坛](#)，增强对经过严格事实核查的用户生成内容（UGC）的依赖程度。
- 确保在有关信息疫情报道中，发展中国家的经验不被忽视。
- 确保新闻工作者对信息疫情报道中的[安全风险](#)做好准备（例如越来越多的安全威胁、网络辱骂、和人身攻击）并注意强调性别敏感度。

公民社会团体可以：

- 进一步呼吁信息疫情的应对措施要符合国际人权标准。
- 与记者和新闻机构合作，调查和监测与虚假疫情信息及其应对措施相关的项目。
- 推进媒介和信息素养项目以及支持独立新闻的项目。
- 彼此合作，以确保政府间组织正确应对信息疫情及其影响。
- 考虑针对儿童和老年人的项目，他们因所受的媒介和信息素养教育不足而更易被虚假信息传播者利用。

研究者可以：

- 重新调整研究重点，关注信息疫情及其应对措施和影响。
- 研究缺少足够关注的领域，例如交互式游戏，其中的虚假信息及打假措施对年轻人可能更易产生效果。
- 开展参与式行动研究项目，应对与信息疫情相关的重要事件，并提供紧急的实际支持。
- 与记者、新闻机构和公民社会团体进行合作，共同揭露和打击虚假信息，监测和评估信息疫情的应对措施。
- 研究跨平台的虚假信息活动，以更全面、整体地了解信息疫情。
- 进行独立的定量和定性评估，并持续监测互联网通信公司实施的疫情应对措施。
- 确保女性专业意见的能见度，解决信息疫情的国际讨论中的性别不平等问题。



联合国教科文组织信息与传播处的工作与疫情的关系日益密切，目前进行的工作包括：

- 表达自由和记者安全——促进自由、多元、独立且安全的高质量新闻事业的发展，这是虚假信息（以及对表达自由进行不合理的过度限制）的“解毒剂”。
- 信息获取——提高政府信息的透明度和信息披露的主动性，这有助于生成官方来源的权威信息，用以替代谣言和谎言。
- 数字创新和技术——研究技术如何用来生产、排序处理、分享和评估信息（和虚假信息）。
- 媒介发展与社会——提高公众的媒介和信息素养，用媒体手段推动媒体中的性别平等，发展对媒体多元化至关重要的社区媒体。

面对信息疫情，联合国教科文组织在做什么？

为应对这场信息疫情危机，联合国教科文组织信息与传播处针对信息的“供应”、“需求”和“传播”三方面，[加强了自身的工作](#)。

针对虚假信息的“供应”，该部门指出，为反击谣言，政府可依据与知情权相关的法律政策来提高政府的透明度和信息披露的主动性，增加开放性数据，因为在这场危机中，获取官方来源的信息对于信息可信度和传播至关重要。

同时，官方信息的“供应”虽重要，但无法取代新闻媒体生产的信息。因此，该部门致力于说服政府权力机关将独立、专业的新闻机构视作打击虚假信息的盟友。特别是因为新闻媒体在公共空间内开放运作，而大量虚假信息往往出现在聊天程序中传播，难以对涉事者进行追责。[2020年5月3日的世界新闻自由日活动](#)让人们进一步认识到，在新冠疫情期间，无畏无私的新闻尤为重要。

作为该活动的一部分，教科文组织同联合国其他机构一样，敦促各国政府不要对表达自由施加限制，以免损害独立新闻的重要作用。同时，鼓励各国承认新闻媒体是抗击虚假信息的重要力量，即便其发布的可证实的信息或有依据的观点可能激怒某些当权者。联合国教科文组织信息与传播处也在分享良好做法，例如，官方承认媒体在疫情期间的作用不可或缺；媒体在保持独立和透明的前提下，在经济动荡时期应得到国家的支持。

联合国教科文组织致力于提高疫情相关新闻报道的专业性。一项通过国际媒介与传播研究协会（IAMCR）进行的合作倡议已经启动了[《新闻、“假新闻”和虚假信息：新闻学教育和培训手册》](#) 20种语言版本的翻译工作。我们正与设在美国德克萨斯大学奥斯汀分校的联合国教科文组织传播学教席共同开发一门有多语言版本的慕课（MOOC）。

在传播虚假信息方面，教科文组织致力于促进互联网的普遍性，将数字发展与可持续发展结合起来。这也会推进以会员国通过的R.O.A.M原则为基础的规范，即通过与互联网公司、政府、民间社会和其他各方合作，确保互联网尊重人权、开放、人人可及，并通过多方利益相关者参与模式进行管理。联合国教科文组织的《互联网自由》系列出版物为数字网络如何尊重言论自由和隐私权提供了建议，同时避免了与虚假信息融合在一起的仇恨言论和暴力极端主义的激进化。

针对信息的“接受或需求”，教科文组织正与世卫组织等机构合作，发布重要的公共卫生信息，用权威真实的信息反击虚假信息。这项活动正通过媒体网络（包括社区广播电台和公共广播台）和联合国教科文组织自有的社交媒体渠道开展。

联合国教科文组织还在推动线上媒介和信息素养活动，帮助公众建立对虚假信息的“免疫力”。这些措施有助于培养批判性思维能力和谨慎传播信息的习惯。例如，联合国教科文组织正在通过合作伙伴加强对#ThinkBeforeSharing(思考后再分享)、#ThinkBeforeClicking(思考后再点击)和#ShareKnowledge(分享知识)等主题标签的宣传。

联合国教科文组织与IBM和SAP联合发起“编程战疫”（CodeTheCurve）国际黑客马拉松大赛，吸引了全世界的年轻人提出技术解决方案，以帮助应对疫情危机。此外，我们正在动员文献遗产保护机构分享过往流行病的解决方案及相关经验教训。联合国教科文组织国际传播发展计划已批准四个特别项目，[以支持记者对东非、南非、印度、以及加勒比地区新冠疫情的报道](#)。通过围绕#DontGoviral(去病毒化)和#ShareKnowledge(分享知识)等标签开展活动，促进科学和教育资源的开放，以及数字技术的创新。该部门还参与了宽带可持续发展委员会的工作，后者已认识到获取信息对于应对危机的重要性，并且正在监督其下属的表达自由和虚假信息工作组的研究。联合国教科文组织以多种方式宣传这一观点，即表达自由权和信息获取是针对虚假信息的危害的“强效”药方”。

联合国教科文组织驻华代表处和联合国驻华机构于2020年4月共同发起“终止2019冠状病毒病相关的排外现象：发出我们的声音”社交媒体倡导活动，旨在呼吁公众共同发声反对与新冠病毒全球大流行相关的任何形式的歧视、种族主义和排外心理。截至5月底，该项倡导活动使用的三个社交媒体标签——#你我同为人类#、#我不是病毒#、#反对排外#，在新浪微博平台，阅读量已近两千万。

为更好地了解残障群体疫情期间的信息获取可及性和公共服务需求的满足状况，联合国教科文组织驻华代表处还与中国国内的残障人自组织有人基金会合作开展了一项网络调查，收集整理了来自残障者及其亲友的2000余份有效数据，为进一步研究和分析疫情对残障群体的影响，以及疫情之后残障权利保护工作的发展方向提供了实证基础。

表达自由权和信息获取使政府和公众能够基于事实来决定政策和做法，执行并监督尊重科学和人权的疫情应对措施。以此为基础，联合国教科文组织在信息和传播方面的工作可帮助人类以最佳的方式最终战胜当前的挑战。

研究方法

以上研究结论是本文作者基于案头研究的成果，以下合作者均对本简报做出贡献：丹尼斯·特索（法新社），克拉拉·海诺特（欧盟虚假信息研究所），特丽莎·迈尔（布鲁塞尔自由大学），萨姆·格雷戈里（见证人）和戴安娜·梅纳德（谢菲尔德大学）。

本研究结果所依据的数据集包括逾200篇文章、政策简报和研究报告。研究人员系统地搜索了波因特学院国际事实查核网络（IFCN）、审查制度索引（Index on Censorship）、国际新闻学会（IPI）、First Draft News等机构管理的公共数据库，以及媒体、政府、政府间组织、医疗卫生专业人员、非政府组织、智库和学术出版物的网站，从而确定了该数据集。所使用的

关键词包括“虚假信息”、“错误信息”、“2019冠状病毒病”、“新冠病毒”、“疫情”和“大流行病”。

该研究试图涵盖世界各大洲国家的相关资料，尽可能（根据研究人员的外语水平）包括英语之外语种的资料。这些收集到的资料现已被汇总至一个数据库中，该数据库将在未来数月内不断更新，并公开可用，可[点此获取](#)。由于信息疫情正在迅速蔓延并且规模巨大，本政策简报的研究结果所基于的资料是截至2020年4月10日的数据库中的资料快照。

作者简介

朱莉·波塞蒂（Julie Posetti）是国际记者中心（ICFJ）全球研究总监，谢菲尔德大学媒介自由中心（CFOM）和牛津大学路透社新闻研究院的高级研究员。

卡莉娜·邦切娃（Kalina Bontcheva）是谢菲尔德大学计算机科学教授，及该大学媒介自由中心（CFOM）成员。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Multi-Donor Programme on Freedom of Expression and Safety of Journalists



阅读政策简报 #1

信息疫情：
解密虚假新冠疫情信息

ICFJ International Center
for Journalists

该政策简报得到了国际记者中心（ICFJ）的大力支持，该中心正在[协助在世界各地疫情一线的新闻工作者](#)，以确保准确、可信和可证实的公共卫生信息能传至世界各地。

