



第七十七届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

打击虚假信息，促进和保护人权与基本自由

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 [76/227](#) 号决议提交。秘书长在报告中介绍了虚假信息带来的挑战及其应对措施，阐述了相关国际法律框架，并讨论了各国和技术企业报告的为打击虚假信息所采取的措施。秘书长指出，要打击形形色色的虚假信息，必须解决潜在的社会紧张局势，促进线上和线下对人权的尊重，支持多元的公民空间和媒体环境。

* [A/77/150](#)。

** 本报告在截止日期之后提交以反映最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 76/227 号决议提交，大会在该决议中请秘书长在各国、联合国实体和相关利益攸关方分享打击虚假信息、促进和保护人权与基本自由方面的信息和最佳做法的基础上，提交一份报告。本报告借鉴了联合国人权事务高级专员的工作以及国际和区域人权机制的意见，包括相关特别程序任务负责人¹ 以及 2022 年 6 月 28 日召开的人权理事会关于消除虚假信息对享有和实现人权的负面影响和关于确保采取基于人权的应对措施的高级别专题小组讨论的意见。秘书长在本报告中介绍了与虚假信息有关的挑战和威胁，阐述了相关国际法律框架，并讨论了各国和工商企业报告的为打击虚假信息所采取的做法。

2. 虚假信息并非新问题。长期以来，各国针对诽谤、欺诈、虚假广告和作伪证等问题颁布了打击虚假信息传播的各项法律。当前关于虚假信息的讨论反映了新的、快速演变的传播环境，部分原因是创新技术使海量内容以前所未有的速度传播。驾驭这种性质不同的现代媒体环境，并确保其推进而不是破坏对人权的保护和促进以及国际和平与安全，是我们这个时代面临的一项重大挑战。

3. 对“虚假信息”一词没有明确的定义，也没有共同理解和共同办法。国际电信联盟和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)使用这一术语来描述可能造成具体伤害的虚假或误导性内容，不论其动机、意识或行为如何。² 促进和保护意见和表达自由权特别报告员同样将虚假信息定义为“有意传播的旨在造成严重社会危害的不实信息”。³ 为编写本报告而审查的各项研究和意见指出了虚假信息的以下特征：不准确、有意欺骗、其分享是为了造成严重伤害的信息。

4. 任何对虚假信息的定义绝不能以打击虚假信息为幌子，不当限制反讽、讽刺、戏仿或幽默形式的表达以及试图质疑甚至嘲笑个人或社会规范的表达。在这种情况下，允许或要求在“虚假信息”标签下审查这类内容，有可能压制艺术、科学和新闻工作以及更广泛的公共辩论。

5. 对虚假信息的任何分析都需要从多层面入手。与选举进程、公共卫生、武装冲突、少数群体权利和气候变化有关的各种情况都会引发对虚假信息的关切。虽然许多关于虚假信息的讨论关注书面文字，但音频和视频材料也可能包含虚假信息。

6. 虚假信息现象以各种方式带来多重挑战。冠状病毒病(COVID-19)大流行有力证明，与健康有关的虚假信息可能对全社会造成巨大后果，包括可能造成许多人丧生。在选举背景下散布虚假信息可能会削弱公众对选举进程公信力的信任，损害政治参与权。虚假信息可能涉及针对少数群体、妇女和任何所谓的“其他人”的偏见

¹ 见 A/HRC/38/35、A/HRC/44/49、A/HRC/47/25、A/HRC/48/31 和 A/HRC/50/55。

² www.broadbandcommission.org/wp-content/uploads/2021/02/WGFoEDisinfo_Report2020.pdf。

³ A/HRC/47/25，第 15 段。

和仇恨言论，不仅对直接目标构成威胁，而且危及包容性和社会凝聚力。⁴ 在突发情况、危机、关键政治时刻或武装冲突期间，虚假信息会加剧紧张局势，扩大分歧。实际上，虚假信息会影响所有人权，破坏人们就涉及环境、犯罪、移民和教育等公众关心关切问题的政策作出知情决定的能力。

7. 虚假信息可能有各种动机，包括政治、意识形态或商业动机，或者兼而有之。虚假信息倘若为有权力和影响力的人所利用，会破坏对公共机构的信任，助长社会两极分化，加剧社会分裂，从而为民粹主义和威权主义的兴起提供沃土。

8. 虚假信息并不存在于真空中，试图“解决”虚假信息而不解决助长其形成和传播的条件的办法是不会成功的。正如高级专员所说，虚假信息往往是“系统性不平等”的一种症状，“在这种不平等下，根深蒂固的歧视、日益脆弱的机构、对治理结构的信任丧失以及薄弱的法治威胁着稳定与和平共处”。⁵

二. 法律框架

9. 虚假信息的传播会对我们的社会产生破坏性影响，损害一系列广泛的人权。有关疫苗等卫生干预措施的虚假信息会导致严重的身体伤害和生命损失。有关选举的虚假信息会损害人们举行自由公正选举以及参与公共事务的权利。虚假信息可能涉及仇恨言论，煽动歧视、敌意或暴力。当虚假信息威胁到人权时，各国有关义务采取适当步骤，消除这些有害影响。

10. 同时，各国对虚假信息的应对举措本身必须避免侵犯权利，包括意见和表达自由权。正如大会和人权理事会一再重申，人们在线下享有的人权也必须在线上受到保护。⁶ 工商企业也有责任尊重人权，这一点在《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》中得到概述。⁷

11. 大会和人权理事会确认，对传播虚假信息的应对举措应符合国际人权法，促进、保护和尊重个人的表达自由权，包括寻求、接受和传播信息的自由。⁸

A. 意见和表达自由权，包括寻求、接受和传播信息的自由

12. 《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》第十九条第一款保护不受干涉地持有意见的权利。正如人权事务委员会所指出，这项权利包括形成个人意见、改变个人意见和通过推理展开意见的权利，以及不表达任何意见的

⁴ 见 www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_EN.pdf。

⁵ www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/06/high-level-panel-discussion-countering-negative-impact。

⁶ 见大会第 70/125、75/176 和 75/202 号决议；人权理事会第 20/8、26/13、32/13、38/7 和 47/16 号决议。

⁷ A/HRC/17/31，附件，第 13 段。

⁸ 见大会第 76/22 号决议；人权理事会第 49/21 号决议。

权利。⁹ 应保护一切形式的意见，包括政治、科学、历史、道德或者宗教意见。将持有某种意见定为刑事犯罪，或仅仅因为某人所持意见而对其进行骚扰、恐吓、侮辱、逮捕、拘留、审讯或者关押，均违反第十九条第一款。¹⁰

13. 《世界人权宣言》第十九条和《公约》第十九条第二款还保护表达自由权，包括以口头、书面或印刷的方式，采取艺术形式或通过其选择的其他任何媒体，不分国界，寻求、接受和传播各种信息和思想的自由。表达自由这一人权并不局限于受欢迎的信息，而是包括可能“令人震惊、感到冒犯或不安”的思想和信息，¹¹ 无论内容是否属实。¹² 正如人权事务委员会所明确指出，全面禁止表达错误意见或对历史事件的错误解释是《公约》所不允许的。¹³

14. 信息自由与表达自由相联系，本身就是一项权利。¹⁴ 大会曾指出：“信息自由原为基本人权之一，且属联合国所致力维护之一切自由之关键。”¹⁵ 这项权利的范围被认为包括“公共机构保存的记录，而不论这一信息的保存形式、来源和产生日期如何”。¹⁶ 国际和区域文书，包括非洲人权和民族权委员会《非洲言论自由原则宣言》(第四节)、美洲人权委员会《表达自由原则宣言》(原则 3 和 4)和《欧洲联盟基本权利宪章》(第 11 和 42 条)，确认个人有权不受歧视地获取信息，国家相应的有义务向他们提供所掌握的信息。美洲人权法院则坚称，“一个信息闭塞的社会不是真正自由的社会”。¹⁷

15. 表达自由和获取信息的自由可能受到某些限制，被要求符合特定标准。根据《公约》第十九条第三款，这种限制要合法，必须经法律规定，并且必须是尊重他人权利或名誉或者保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需的。国家不能在国际法允许的范围之外增加额外的理由或限制表达。因此，任何旨在防止或限制虚假信息而对表达自由进行的限制，必须符合第十九条第三款所列的合法限制理由，才具有合法性。

16. 人权事务委员会认为，“在没有其他理由的情况下，仅仅因为新闻是假的，就以发布失实新闻的罪名起诉……”记者的做法侵犯了人权，¹⁸ 并指出，在涉及政

⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 段；另见 A/75/261，第 15-17 段，和 A/73/348，第 22 段。

¹⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 段。

¹¹ 欧洲人权法院，*Handyside* 诉联合王国案，第 5493/72 号诉请，1976 年 12 月 7 日判决，第 49 段。

¹² 见人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 49 段；欧洲人权法院，*Lingens* 诉奥地利案，第 9815/82 号，1986 年 7 月 8 日，第 46 段。

¹³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 49 段。

¹⁴ E/CN.4/2000/63，第 42 段。

¹⁵ 大会第 59(I)号决议，第 1 段。

¹⁶ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 段。

¹⁷ 美洲人权法院，1985 年 11 月 13 日 OC-5/85 号咨询意见，第 70 段。

¹⁸ CCPR/C/79/Add.116，第 24 段。

治领域和公共机构公众人物的辩论的情况下，不受限制的表达尤其重要。¹⁹ 关于诽谤法，人权事务委员会申明，此类法律“必须谨慎拟定，以确保这些法律符合第三款，并且在实行中不会妨碍表达自由……应考虑避免处罚或以其他方式对错误但却无恶意情况下发表的虚假言论做出有罪裁决。”²⁰

B. 禁止鼓吹战争的宣传以及构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张

17. 《公约》第二十条第二款规定，任何鼓吹战争的宣传或者任何构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，应以法律加以禁止。²¹

18. 《公约》第十九条和第二十条互为补充，必须一并解读，因此，各国应确保任何依据《公约》第二十条被认为正当合理的限制也符合第十九条第三款。²² 在这方面，2013年由高级别专家组制定的《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》中概述的六项因素可提供有益指导。这些因素包括发言背景、发言者的地位、煽动听众反对某一目标群体的意图、表达的内容和形式、传播程度以及造成伤害的可能性。²³

C. 参与公共事务的权利

19. 《世界人权宣言》第二十一条和《公约》第二十五条保障参与公共事务的权利。人权事务委员会申明指出，为了保证充分享受第二十五条保护的權利，“公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着自由的新闻或其他媒体可以在不受新闻检查或限制的情况下，对公共问题发表意见并发表公众意见。它还要求充分享受和尊重《公约》第十九、二十一和二十二条保证的權利。”²⁴ 人权理事会注意到各国有效落实参与公共事务权利的准则，²⁵ 该准则呼吁各国建立和保持一个有利于行使参与公共事务权利的安全有利的环境，包括确保民间社会的独立性和多元化，创造条件促进独立和多样化的媒体，建立“公共主管部门与社会所有成员，包括最有可能被边缘化或受歧视的人之间公开和坦诚的互动”。²⁶ 准则还呼吁各国确保使决策进程的所有阶段都能得到有意义的参与，特别是积极主动地“采用清楚、可用、方便获取、适龄和文化上适当的形式和当地语言，包括土著和少数群体语言来传播信息”。²⁷

¹⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 38 段；另见非洲人权和民族权法院，*Lohe Issa Konate* 诉布基纳法索案，第 004/2013 号诉请，2014 年，第 42 段。

²⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 47 段。

²¹ 见 [A/HRC/22/17/Add.4](#)，第 18 段；[A/67/357](#)，第 43 段；第 11 号一般性意见(1983 年)。

²² 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 50 段。

²³ [A/HRC/22/17/Add.4](#)。

²⁴ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25 段。

²⁵ 人权理事会第 39/11 号决议。

²⁶ [A/HRC/39/28](#)，第 19(h)段。

²⁷ 同上，第 69(c)段。

三. 国家应对虚假信息的办法

20. 国家在消除虚假信息的影响方面应发挥关键作用，无论是就其自身行动而言，还是就其保护人权不受包括工商企业在内的第三方侵犯的义务而言。²⁸ 应对多层面的虚假信息现象是一项复杂的任务。长期发展起来的人权和表达自由标准为应对虚假信息带来的挑战提供了适当指导，为公民充分知情和参与民主进程确立了规范性路标。国家通过创造促进人权、多元化和宽容的各种条件，可帮助减少与虚假信息有关的风险。²⁹

A. 国家应对虚假信息的可行途径

21. 最近应对虚假信息的办法表明，可以采取一些有益途径，在充分保护表达自由权、隐私权和公共参与权的同时，消除虚假信息的不良影响。

1. 注重透明度的监管办法

22. 一些国家已经开始探索监管工具，要求平台提高运作透明度，而不是放松对单条内容的监管，以便能够对公司的服务和运作进行更独立的审计。³⁰ 通常情况下，对透明度的监管努力注重实施社群标准，这些标准涉及：公司对虚假信息相关内容的干预措施；提高广告业务透明度，特别是政治广告及其资金来源；说明个人数据如何被处理和用于精准投放；扩大研究人员和其他人员对平台所持数据的获取途径，例如对消息应用程序数据的获取，从而帮助更深入地了解与虚假信息相关的动态。

23. 在欧洲联盟，拟议《数字服务法》在广泛参与进程的基础上制定，对具有特殊社会和经济影响的“非常大的在线平台”规定了若干义务。³¹ 这些义务包括减少对虚假信息的金钱奖励，确保政治广告的透明度，与事实核查人员合作，以及为研究人员获取信息提供便利。欧洲联盟委员会的《反虚假信息行为守则》规定了监测框架，要求平台掌握并定期报告它们如何执行守则的规定。³² 此外，欧洲联盟委员会关于欧洲联盟政治广告透明度法规的提案草案旨在加强用户的隐私权，减少虚假信息的传播。³³

24. 另一些消除虚假信息有害影响的办法则侧重于“信息战”。与“虚假信息”的标签一样，“信息战”、“主动发起、基础广泛的操纵运动”或“有组织的不实行为”

²⁸ 人权理事会第 17/4 号决议。

²⁹ 见 www.broadbandcommission.org/wp-content/uploads/2021/02/WGFoEDisinfo_Report2020.pdf。

³⁰ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231?posInSet=1&queryId=e067a514-30a4-4240-b7d4-a3e651a4d78c>。

³¹ 在欧洲联盟至少有 4 500 万用户的平台；见《数字服务法》，第 25 条。

³² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>。然而，一些人对新法规没有保护用户的“加密权”感到遗憾，指出可能存在下令非法删除内容的风险；见 www.patrick-breyer.de/en/digital-service-act-shows-eus-unwillingness-to-take-digital-age-into-its-own-hands/。

³³ 欧洲联盟提交的材料。另见 <https://cdt.org/wp-content/uploads/2022/03/2022-03-23-CDT-Europe-Online-Political-Ads-Briefing-paper.pdf>。

等术语³⁴ 也被用来描述各种在线行动。信息战分析的一条有效标准是关注“ABC”要素，即行为体、行为和内容。³⁵ 专家指出，为了在保护表达自由的同时有效抗击信息战，需要从“行为体”(对内容负责的人)和“行为”(传播信息的方式)而不是“内容”本身入手。³⁶ 信息战会破坏广泛的人权和民主进程。武装冲突期间以及与武装冲突有关的信息战的影响尤其令人关切，尽管这并不是什么新现象。³⁷ 这些有害后果促使人们呼吁各国“采取措施，保护其管辖范围内的个人人权不受其他国家和非国家行为体开展的信息战或信息活动的侵犯”。³⁸

25. 一些监管机构正试图通过关注自动化软件机器人的使用来应对这类信息战，自动化软件机器人的使用是信息战的一个常见特征。³⁹ 在美利坚合众国加利福尼亚州，也就是一些最大的全球科技公司所在管辖地，《加强在线透明度法》要求软件机器人(或由其控制人)在被用于销售产品或影响个人(如选民)时，透露其“人工身份”。该法于2019年生效，一些人呼吁谨慎对待该法对隐私的潜在影响及其效力。⁴⁰ 与这一不断发展的领域中的所有法规一样，积极监测和审查这部法规的影响至关重要，并且取决于研究人员是否能够获取所需数据。

26. 鉴于需要避免采取滥用职权或操纵的办法应对虚假信息，在行政职能与任何监督监管机制之间建立一道坚实的防火墙尤为重要。为确保有效的申诉和补救，监管机构需要确保与其他执法机构(如主管数据保护、视听媒体监管或消费者保护的国家监管机构)及公司的第三方监督机构的总体一致性。⁴¹

2. 促进健全的公共信息制度和广泛的信息获取渠道

27. 大会第76/227号决议重点指出需要“传播真实、及时、明确、可及、多语种和有证可循的信息”，强调“所有相关利益攸关方都需要应对虚假信息的挑战”。最大限度地提高透明度和增加信息获取是建立对公共机构、治理和进程信任的核

³⁴ 见 https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/07/Freedom_and_Accountability_TWG_Final_Report.pdf; <https://about.fb.com/news/tag/coordinated-inauthentic-behavior/>; <https://opiniojuris.org/2021/06/02/the-oxford-statement-on-international-law-protections-in-cyberspace-the-regulation-of-information-operations-and-activities/>。

³⁵ https://science.house.gov/imo/media/doc/Francois%20Addendum%20to%20%20Testimony%20-%20ABC_Framework_Sept_2019.pdf。

³⁶ 见 www.ivir.nl/twg/和 www.demdigest.org/a-disinformation-abc-actors-behavior-content/。

³⁷ 见 <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2021/03/30/fog-of-war-and-information/>。

³⁸ https://elac.web.ox.ac.uk/the-oxford-statement-on-the-regulation-of-information-operations-and-activities#。

³⁹ 关于软件机器人的定义，见 www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/11/AI-and-Human-Rights.pdf。

⁴⁰ 见 https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=BPC&division=7.&title=&part=3.&chapter=6.&article 和 www.icnl.org/wp-content/uploads/2021.03-Disinformation-Policy-Prospectus-final.pdf。

⁴¹ 见 <https://dsa-observatory.eu/2022/02/04/the-enforcement-aspects-of-the-dsa-and-its-relation-to-existing-regulatory-oversight-in-the-eu/>。

心要求。当政府、政治家和公职人员透明运作，与所服务的民众保持定期沟通，及时提供循证信息并接受监督时，他们推动建立合法、负责、有效的机构，从而加强公众对信息系统的信任，使民众和社区不轻信虚假信息。⁴²

28. 在 COVID-19 大流行的背景下，为了应对虚假信息的传播，一些国家采用不同语言和形式开展广泛的公共卫生宣传运动，努力向最边缘化的人群开展宣传。例如，爱沙尼亚政府报告称，该国创建了一个网页，并开通了相应的电话线，以多种语言向公众提供与危机有关的建议，如保持社交距离、接种疫苗和口罩防护方面的建议。⁴³ 多米尼加共和国政府报告称，其国家电信研究所向民众宣传了虚假信息的风险。⁴⁴

29. 在全球一级，由全球传播部牵头的“联合国认证信息”运动鼓励在疫情期间发布有事实根据的科学信息，同时提升数字媒体素养。⁴⁵ “联合国认证信息”与全球 200 多个伙伴合作，以 60 多种语言制作和传播了从低像素表情包到音乐视频的 1 万多条内容，受众超过 10 亿人，重点针对边缘化青年、贫困人口和难民妇女等最需要帮助的群体。同样，2021 年 8 月，非洲联盟、联合国儿童基金会(儿基会)和壹运动在 TikTok 上发起一项倡议，打击社交媒体上有关 COVID-19 疫苗的虚假信息。这项运动汇集了非洲知名人士和卫生专家，旨在解决“疫苗犹豫”问题，其主要对象为非洲的年轻人。⁴⁶

30. 在选举、和平进程、抗议运动或全球性集会等重大政治活动期间，尤其需要保护信息的自由流通和辩论的自由进行。⁴⁷ 政治领导人对公共话语并对其追随者对选举及其结果的看法具有强大的影响力。⁴⁸ 考虑到表达自由对民主辩论的重要性，国际人权专家呼吁各国考虑支持各项积极措施，如“促进独立的事实核查机制和公众教育活动，同时避免通过将虚假信息定为刑事犯罪的规则”。⁴⁹

3. 保护自由和独立的媒体以及与社区的对话

31. 记者、民间社会和学术界也为打击虚假信息作出了重要贡献。⁵⁰ 自由、多元、配备自我监管机制的媒体以及开放和多元的公民空间，使公众能够从不同来

⁴² 人权理事会第 49/21 号决议，序言部分第 16 段。

⁴³ 爱沙尼亚提交的材料。

⁴⁴ 多米尼加共和国提交的材料。

⁴⁵ <https://shareverified.com/about/>。

⁴⁶ www.unicef.org/southafrica/press-releases/one-unicef-and-african-union-join-forces-tiktok-strengthen-vaccine-confidence-africa。

⁴⁷ 在安理会通过的主席声明(S/PRST/2022/5)中，会员国极为关切地注意到针对联合国维和行动的虚假信息和错误信息越来越多。

⁴⁸ A/76/266。

⁴⁹ www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclarationDigitalAge_30April2020_EN.pdf。

⁵⁰ 大会第 76/227 号决议，第 6 段。

源获得独立、循证的信息，是开展民主辩论的前提条件，也是减少虚假信息的关键。⁵¹ 例如，在公共卫生方面，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和世界卫生组织都强调，从以往流行病中吸取的经验教训强烈提倡采取优先考虑人权方法的对策，注重证据、赋权和社区参与。⁵²

32. 对新闻媒体、记者个人和民间社会批评人士的无端攻击会破坏媒体工作，限制信息的获取，增加谣言和虚假信息传播的风险。然而，记者和民间社会代表继续面临身心威胁和暴力，⁵³ 包括与他们报道敏感问题或就敏感问题发表意见有关的威胁和暴力。⁵⁴ 意见和表达自由权特别报告员指出，“如果独立的公共利益媒体不能生存，更不用说蓬勃发展，虚假信息就会泛滥，记者将进一步受到威胁，社会的知情权将受到损害”。⁵⁵

33. 人权理事会还表示关切的是，COVID-19 危机的经济影响加剧了记者的脆弱性，削弱了媒体的可持续性、独立性和多元性，通过限制获取广泛可靠信息和意见的途径，加剧了虚假信息的风险。⁵⁶ 一个独立、多样化、资源充足、秉持新闻高标准的媒体，可以重新平衡新闻媒体与在线平台之间的关系，⁵⁷ 推动有效打击虚假信息。⁵⁸

4. 培养数字、媒体和信息素养

34. 大会第 76/227 号决议促请各国“打击一切形式的虚假信息，为此要采取多项政策措施，包括教育、预防和抵御虚假信息的能力建设、宣传和提高认识”。在当今快速演变的信息生态系统中，认识到每个人都可以在应对虚假信息方面发挥重要作用至关重要。实施媒体和数字素养举措，加强政策制定者、教育工作者、信息和媒体专业人员、青年组织和弱势群体识别、消除和揭穿虚假和误导性信息的能力至关重要。⁵⁹

35. 一些国家开展了数字和媒体素养方案，以促进更具抵御能力和更有意义的在线参与。例如，墨西哥公共广播系统与包括联合国在内的合作伙伴共同发起了“Infodemia”举措。这项举措为用户提供数字教育，培养他们了解社交网络

⁵¹ 见人权理事会第 49/21 号决议，序言部分第 13 段；大会第 76/227 号决议，第 7 段。

⁵² www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf。和 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338000/9789240015814-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

⁵³ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>。

⁵⁴ 见 A/HRC/51/13，第 24-26 段；<http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002655/265552E.pdf>。

⁵⁵ A/HRC/50/29，第 85 段。

⁵⁶ 人权理事会第 45/18 号决议；教科文组织提交的材料。

⁵⁷ 见 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_pdf。

⁵⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/JointDeclaration3March2017.doc。

⁵⁹ 见人权理事会第 50/15 号决议；www.unesco.org/en/communication-information/media-information-literacy/about。

使用以及识别和预防隐私和数据保护方面风险的能力。⁶⁰ 在波兰，政府支持的“现代波兰基金会媒体素养教育”项目提供免费教育资源，以改善信息获取。⁶¹

36. 一些国家将上述教育工具和方法提供给最有可能掉队的群体。哥伦比亚和爱沙尼亚的报告显示，两国的学校向年轻人提供媒体素养课程，介绍媒体和数字网络如何运作。⁶² 据报告，在过去 10 年中，包括残疾青年在内的 1 300 多万哥伦比亚人参加了“En TIC Confío+”和“Con Sentidos TIC”方案，这两个方案旨在通过数字课程预防网上骚扰和暴力，这些课程针对色情短信、网络成瘾、网络诱导、儿童性剥削和网络骚扰等侵害现象。⁶³

37. 另一些国家建立了维护人的尊严、培养宽容精神、促进对话文化、尊重多样性的教育制度，目的是建立信任，⁶⁴ 增进相互理解和社会凝聚力，这对于消除传播虚假信息的根本原因至关重要。

38. 一些国家报告称，它们与记者和民间社会组织合作，共同研究复杂的虚假信息现象或进行事实核查。例如，欧洲联盟支持的欧洲数字媒体观察站是一个由独立的事实核查人员和学术研究人员组成的跨境多学科社区，他们利用对当地信息环境的了解，发现、分析和揭露欧洲境内的虚假信息运动。波兰政府报告称，波兰通讯社和波兰政府技术机构(GovTech Poland)启动了一个名为“#FakeHunter”的项目，旨在揭露和驳斥与 COVID-19 有关的虚假信息。⁶⁵ 这种努力有助于打击虚假信息，前提是允许表达不同意见和进行辩论。

39. 以多利益攸关方的方式开展的事实核查和其他打击虚拟信息的努力会更加可信和有效，因为政府、民间社会组织、公司和其他利益攸关方之间的合作至关重要。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国报告称，已经建立了一个反虚假信息政策论坛，汇集社交媒体公司、学术界、事实核查人员和研究人员，目的是根据人权规范确定应对虚假信息的手段。⁶⁶ 一些非政府组织开发了创新工具和方法，包括歌曲和同行交流，以接触受影响社区并建立信任，打击虚假信息。

40. 一些国家还报告称，它们努力向公众提供工具，帮助公众核实所接触到的信息的可靠性。例如，奥地利技术研究所与其他利益攸关方一起开发了媒体鉴证工具(人工智能工具“defalsif-AI”)，为用户提供评估联网上文本、视频和音频材料真实性和可信度的可靠方法，从而发现虚假信息、深度伪造和其他误导性内容，特别是在虚假信息带有政治动机的情况下。⁶⁷

⁶⁰ 墨西哥提交的材料。

⁶¹ 波兰提交的材料；另见 <https://nowoczesnapolska.org.pl/about-us/>。

⁶² 哥伦比亚和爱沙尼亚提交的材料。

⁶³ 哥伦比亚提交的材料。

⁶⁴ 见 A/HRC/37/55，第 48 段；www.weforum.org/agenda/2019/05/how-finland-is-fighting-fake-news-in-the-classroom/。

⁶⁵ 波兰提交的材料。

⁶⁶ 大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的材料。

⁶⁷ 奥地利提交的材料。

B. 国家监管虚假信息努力中面临的挑战

41. 虽然各国采取了一些有益步骤来打击虚假信息，但当前许多打击虚假信息的努力引发了严重的人权关切。⁶⁸ 鉴于虚假信息难以界定，国家或公司近年来采取的一些打击虚假信息的措施或有意或无意地导致对言论自由的不当限制，并不奇怪。在一些情况下，政府、政治人物和其他公众人物利用打击虚假信息的努力，在关键政治时刻限制获取、特别是通过网络获取信息；诋毁和限制批评性报道；针对、起诉和压制记者、政治对手、举报人和人权维护者。⁶⁹ 试图以简单办法解决这一复杂问题的做法，很可能会审查受国际人权法保护的合法言论。这种过于宽泛的限制可能加剧社会弊病，增加公众的不信任和隔阂，无助于解决根本问题。⁷⁰

42. 国家在开展应对虚假信息影响的努力时应避免那些对表达自由造成不当负担或实施过程中容易被政治化的做法。并非所有不准确的信息都是有害的，只有某些危害，例如那些实际上涉及公众健康、选举进程或国家安全的危害，才可能需要国家干预。即使存在合法的公共利益目的，对表达的监管所蕴藏的内在风险也要求采取精心设计的办法，符合人权法规定的合法性、必要性和相称性要求。

43. 民间社会组织跟踪了至少 83 个国家近期通过的针对种种“假新闻”、“失实新闻”、虚假信息和诽谤的法律。⁷¹ 高级专员指出，旨在解决定义模糊的“虚假信息”概念的法律往往违反人权法，导致将允许的内容定为犯罪，严重限制全球信息流动。⁷² 教科文组织还指出，对虚假信息的应对举措往往是零散的，其核心是采取限制表达自由权和信息获取的措施，而没有充分注意增强人民权能，包括支持媒体和信息素养方案。⁷³ 一个区域机构还报告称，一些国家政府利用虚假信息造成的伤害“作为对新闻自由实行不相称限制的借口”。⁷⁴

44. 与此同时，针对诽谤、网络欺凌和骚扰的现行法律已被有效用于打击虚假信息。这些法律框架由来已久，虽然并非直接针对虚假信息本身，但如果它们在制定时符合《公约》第十九条第三款规定的合法限制理由，则可适用于减少尤其有害的虚假信息传播，而不会对表达自由施加新的限制。⁷⁵

45. 在对各国应对虚假信息的努力进行审查后，提出以下六方面关切：

⁶⁸ A/HRC/47/25，第 85 段。

⁶⁹ 见 A/HRC/44/25，第 10 段；A/HRC/51/13，第 24 段。

⁷⁰ 第十九条组织提交的材料。

⁷¹ A/HRC/51/13，第 24 段。

⁷² 同上，第 60 段。

⁷³ 教科文组织提交的材料。另见 www.unesco.org/reports/world-media-trends/2021/en 和 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378158>。

⁷⁴ www.coe.int/en/web/moscow/-/statement-by-the-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-dunja-mijatovic。

⁷⁵ 见 www.icnl.org/wp-content/uploads/2021.03-Disinformation-Policy-Prospectus-final.pdf。

(a) 缺乏对立法进程的有效参与。在许多情况下，对虚假信息监管对策的考虑是仓促的，未经广泛协商便予以采纳。如果没有与公民、民间社会团体、媒体实体和其他利益攸关方进行公开和参与性协商，就有可能存在以下风险：为应对虚假信息而采取的措施没有充分了解当地的实际情况，在范围上设想错误，并导致自我审查和对表达自由的不当限制。

(b) 虚假信息的定义模糊不清。许多法律未能足够清晰和准确地界定哪些信息属于其范围，也未能清楚地确定和调整与其试图防止的危害相称的应对办法，这为主观解释、误用和滥用留下了空间。例如，国际人权机制对“反虚假信息法”表示关切，这些法律为限制各种内容和对内容定罪创造了空间，这类内容包括“虚假、攻击性或有害信息”、⁷⁶ 可能“煽动舆论”的信息、⁷⁷ 可能“损害”国家公共安宁或公共财政的信息、⁷⁸ “损害公共机构声誉”的信息⁷⁹ 或“谣言和不实报道”。⁸⁰ 这些规定不符合人权法对适当、合法限制言论自由的要求，包括要求限制性措施必须严格限于保护相关的合法目的，以及要求尽可能采取侵扰性最低的办法实现这一目标。

(c) 制裁过度或不相称。一些旨在应对虚假信息的法律规定了严厉的刑事制裁，包括监禁。不相称的惩罚，特别是当许多反虚假信息法的范围过于宽泛时，会产生阻碍言论的严重风险，而言论应当受到人权法的保护，对社会中的自由交流和公共讨论至关重要。特别是，严厉、过度或不相称制裁的风险可能会阻止记者和人权维护者在自由民主社会中发挥其关键作用，助长自我审查。COVID-19 大流行开始时，高级专员对一些国家采取的限制性措施表示关切，指出这些措施破坏了公共辩论，限制了对政府政策的批评，压制了表达自由。⁸¹ 国际和区域人权机制也对以打击虚假信息为名对个人进行任意逮捕和定罪的做法表示关切。⁸²

⁷⁶ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26674>。

⁷⁷ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25158>。

⁷⁸ www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_SGP_3_2019.pdf。

⁷⁹ CCPR/C/TUN/CO/6，第 45 段。

⁸⁰ CCPR/C/BHR/CO/1，第 53 段。

⁸¹ www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19。

⁸² 见 www.coe.int/en/web/moscow/-/statement-by-the-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-dunja-mijatovic；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25159>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26457>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25211>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25741>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25248>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25532>；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23771>；www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/venezuela-health-emergency-no-excuse-further-restrict-human-rights-say-un?LangID=E&NewsID=25849。

(d) 将内容审核外包给私营公司。一些法律要求社交媒体公司必须对其平台上的虚假信息作出应对，包括通过中介责任制度，这使工商企业在通常没有足够的透明度保障措施来评估人权影响，也没有有效问责机制的情况下，成为实际上的内容裁决者。⁸³ 由于缺乏实施限制的明确标准，以及担心承担法律责任和潜在的严厉惩罚，公司可能在中介责任制度的激励下过度遵守删除要求，即使这些要求不符合国际标准。这种情况下，上述问题就会变得尤其严重。即使是平台内部，此类措施在不同语言之间也常常不一致。此外，此类规定可能会鼓励采取“或删除或保留”的二分法来管理信息，并且通常缺少独立监督。这种办法无法实现更有效的应对，受制于企业的资源分配重点，并可能增加对机构的不信任，扩大滥用范围。

(e) 关闭互联网/屏蔽网站和站点。一些临时或长期关闭互联网、包括限制访问互联网和屏蔽某些网站或平台的做法，被解释为应对虚假信息的措施。过去十年里，在紧张局势加剧时期，包括选举期间，互联网经常遭到关闭。⁸⁴ 虽然在这些时期散布虚假信息可能会加剧对人权的不利影响，但关闭互联网会对所有权利产生广泛影响，甚至可能助长侵犯和践踏人权行为，包括限制这些行为的曝光度。鉴于关闭做法不区分对象，造成广泛的负面影响，这类做法很少符合必要性和相称性的人权要求。正如欧洲安全与合作组织新闻媒体自由问题代表所指出，“打击虚假信息的答案是永远不可能在全面禁止、完全关闭互联网或完全阻止媒体机构传播信息中找到的”。⁸⁵

(f) 公职人员的作用。政治官员或公职人员散布的虚假信息危害尤其大，但在这种情况下处理虚假信息会带来额外的重大挑战。在某些情况下，这类人物为了谋求政治或意识形态利益，将对手的论点描绘成是“虚假的”，而不是仅仅与自己的论点不同，又或者将记者的错误归为“谎言”。⁸⁶ 表达自由专家强调指出，国家行为体在这方面负有特殊责任，“不应制造、支持、鼓励或进一步传播虚假信息”。⁸⁷ 正如美洲人权法院所确认，“公职人员……处于个人基本权利保障者的地位，因此，他们的发言不能无视上述权利，不得构成一种干涉或压力，损害那些打算通过表达和传播思想来促进公共协商的人的权利”。⁸⁸

C. 虚假信息和技术公司的作用

46. 虽然国家在应对虚假信息影响的努力中发挥着核心作用，但工商企业，特别是媒体公司、包括社交媒体公司在内的在线平台以及技术公司，也必须加大参与，应对虚假信息带来的不断变化的挑战，因为它们有责任尊重人权，处理自身可能直接或间接造成或助长的对人权的任何不利影响。大会和人权理事会鼓励包括社交媒体

⁸³ A/HRC/38/35，第 68 段。

⁸⁴ A/HRC/50/55，第 25 段。

⁸⁵ www.osce.org/files/f/documents/7/c/513313.pdf。

⁸⁶ 见 www.palermo.edu/Archivos_content/2021/cele/papers/Disinformation-and-public-officials.pdf。

⁸⁷ www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/JointDeclaration3March2017.doc。

⁸⁸ www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_ing.pdf。

公司在内的在线平台审查各自的商业模式，确保其设计和开发流程、经营业务以及数据收集和数据处理做法符合联合国《工商企业与人权指导原则》。⁸⁹ 包括社交媒体公司在内的在线平台开发了联通民众和促进公众参与的重要渠道，一些情况下为过去被排斥在通信环境之外的群体开辟了新的空间。即便如此，新的数字媒体环境往往有助于加快虚假信息的传播速度，扩大传播范围。为了回应这些关切和日益增加的监管压力，一些社交媒体公司努力调整内容审核规范和做法，以便向公众提供更多有关其干预措施的信息，开发或完善供公众就干预措施提出请求或质疑的渠道。

47. 一些社交媒体公司最近制定了针对虚假信息、垃圾邮件、被操纵的媒体、“虚假互动”或有组织的不实行为的审核政策，或提供了更多相关细节。⁹⁰ 例如，Meta 公司就有组织的不实行为发布了一系列报告，其中指出，2021 年，该公司移除了在 34 个国家发现的 52 个网络，这些网络“为了实现某个战略目标，参与有组织的活动，操纵或破坏公共辩论，同时主要依靠虚假账户来误导民众，掩盖幕后黑手”。⁹¹ 在 COVID-19 大流行开始时，一批公司共同承诺打击有关病毒的欺诈和错误信息，提升平台上的权威内容。⁹²

48. 技术企业越来越依赖一系列工具来应对虚假信息。对虚假信息的内容审核通常采取标签、警告或删除内容的形式。其他缓解措施包括促进访问最权威的来源，⁹³ 取消内容货币化从而限制对虚假信息的金钱奖励，降低虚假信息在新闻推送、时间轴或搜索结果中的能见度，以及通过处罚点击诱饵减少虚假信息的影响范围。⁹⁴ 有时，为了配合这些措施，企业还与可信标记者伙伴合作实施事实核查举措。在一些情况下，技术企业规定了针对内容删除的申诉或审查程序，包括通过第三方监督机构。⁹⁵ 然而，这些步骤仍不足以完全解决虚假信息带来的大规模挑战。正如下文第四节所述，还有更多的工作要做。

49. 技术企业也在制定提供新功能的办法，以便使用户对自己的在线体验有更大的控制权。一些工商企业执行严格的广告政策，要求对用户保持透明，告知广告的目标定位、实际受众和花费的金额。另一些努力旨在使内容去货币化，防止虚假信息牟利。此类办法应得到鼓励。

⁸⁹ 见大会第 76/227 号决议、人权理事会第 49/21 决议、A/HRC/50/56、www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/B-Tech/key-characteristics-business-respect.pdf 和 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/B-Tech/B_Tech_Foundational_Paper.pdf。

⁹⁰ 见 <https://newsroom.fb.com/news/2016/12/news-feed-fyi-addressing-hoaxes-and-fake-news/>; <https://support.google.com/youtube/answer/10834785?hl=en>; https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2022/introducing-our-crisis-misinformation-policy; www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en。

⁹¹ <https://about.fb.com/news/2022/01/december-2021-coordinated-inauthentic-behavior-report/>。

⁹² 见 www.theverge.com/2020/3/16/21182726/coronavirus-covid-19-facebook-google-twitter-youtube-joint-effort-misinformation-fraud。

⁹³ 见 www.youtube.com/howyoutubeworks/product-features/news-information/。

⁹⁴ 见 <https://about.fb.com/news/2018/05/hard-questions-false-news/> 和 <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/enforcement-options>。

⁹⁵ 见 <https://about.fb.com/news/tag/oversight-board/>。

50. 根据联合国《工商企业与人权指导原则》，工商企业有责任建立人权尽责程序，以确定、防止和缓减对人权的实际或潜在影响，并说明它们如何消除这些影响。⁹⁶ 因此，在处理虚假信息时，公司应采取符合人权的明确和易于查阅的政策，对涉及公共利益的公共讨论提供有力保护，并定期审查其政策对表达自由(包括对获取信息的权利)和权利持有人的人权的影响。

51. 为履行保护人权不受公司侵害的义务，各国应综合运用法律和政策措施，要求技术公司尊重人权。⁹⁷ 这包括确保技术企业采取必要行动，防止虚假信息造成伤害，包括定期进行人权影响评估，加强透明度和问责制，向用户提供访问个人数据的权限，并尊重用户的隐私权。此外，大型技术企业尤其应当接受监督，确保其商业模式、设计和开发流程、经营业务以及数据收集和数据处理做法符合《工商企业与人权指导原则》。

52. 获取在线环境信息的途径有限，这对消除虚假信息影响构成了重大挑战。要更好了解虚假信息的传播以及如何最有效地打击虚假信息，所需的大部分信息只有相关公司才拥有。缺少获取这些数据的更广泛途径，限制了研究人员了解数字平台流程(包括人工智能辅助的内容策展的贡献)的能力，并限制了为这些问题找到有效解决方案的能力。关于虚假信息的可靠研究还需要背景信息和语言知识，并且需要深入了解多种媒体以及政治、社会和文化环境这些助推虚假信息流通及其影响的背景因素。由于缺乏随时可用的信息，目前的研究往往不能充分反映许多国家的现实情况，特别是那些文化和经济发展各异的国家，这些国家尤其受到虚假信息传播的影响。

53. 尽管技术在进步，但自动化内容审核系统，即使审核的是英文，仍然有相当大的错误率。这些问题在其他语言环境中往往更加严重，因为自动化系统会复制其设计和开发之初的偏倚。⁹⁸ 最近的一项调查显示，⁹⁹ 在一些情况下，由于政策和工具没有被翻译成所需的语言，大多数用户使用审核工具或监督机制的机会有限。即使服务条款越来越多地得到翻译，但透明度报告、用户支持工具和其他来自平台的公告帖对非英语用户来说远没有那么容易获取，许多语言版本几乎不存在。¹⁰⁰ 此外，用于英语以外语言和公司总部以外环境的内容审核资源存在明显差异，这也造成了巨大影响。¹⁰¹

⁹⁶ 见 A/74/486，第 42 段；www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/B-Tech/identifying-human-rights-risks.pdf；www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/B-Tech/taking-action-address-human-rights-risks.pdf。

⁹⁷ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/B-Tech/b-tech-foundational-paper-state-duty-to-protect.pdf。

⁹⁸ 见 www.osce.org/files/f/documents/8/f/510332_1.pdf。

⁹⁹ <https://internetlanguages.org/en/summary/>。

¹⁰⁰ 见 A/HRC/38/35，第 40 段，和 www.gp-digital.org/marginalised-languages-and-the-content-moderation-challenge/。

¹⁰¹ A/HRC/38/35，第 56 段。

54. 不同的研究流将提供有价值的新见解，例如，帮助了解算法排名和内容归因对意见群体整合或其潜在激进化的影响。一些研究着重指出，人们更有可能被印证个人倾向的内容所吸引，¹⁰² 另一些研究则表明，消费更极端形式内容的人往往会主动搜索这些内容。¹⁰³ 还有一些研究正在探索允许使用算法或加权算法提供个性化定制推荐内容消费的推荐系统是否会助长和放大极化现象和虚假信息。¹⁰⁴ 通过研究，还可以探索广告系统如何推动放大虚假信息的潜在影响，放大工具如何被用来开展有针对性的在线宣传活动，以及在线运动有时如何为通过传统媒体渠道和政府信息系统传播的虚假信息推波助澜。

四. 结论和建议

A. 结论

55. 数字技术经常被用来助推虚假信息的全球传播。虽然它们不是造成这一问题的唯一原因，但国家和工商企业需要采取紧急步骤，应对这一挑战。尽管目前没有简单的技术解决方案来打击虚假信息，也没有现成的方法进行识别，但正如本报告所讨论的，可以采取一些方法，提高应对虚假信息的成效。

56. 各国负有打击虚假信息的首要责任，为此应尊重、保护和实现意见和表达自由权、隐私权和公众参与权。各国还应发挥作用，减轻虚假信息造成的危害，同时努力解决导致虚假信息泛滥的根本原因和社会紧张关系，以促进线上和线下对人权的尊重，支持多元的公民空间和媒体环境。

57. 为了有效打击虚假信息，应对措施必须是多层面和针对具体情况的，而且应以尊重表达自由权为基础。特别是，打击虚假信息的战略应明确所要应对的虚假信息，查明特定背景下的关键行为体和障碍；应相应地制定补救办法。

58. 打击虚假信息需要在建设社会抵御能力以及媒体和信息素养方面进行持久投资，从而增强个人识别、批判性分析和打击虚假信息的能力，目的是使人们能够充分、有效地参与公共事务。正如秘书长在题为“我们的共同议程”的报告¹⁰⁵中所强调指出，促进公共信息诚实度至关重要，这要求政府做到透明、准确和负责任。自由和多元的公共辩论对于公众了解情况和抵御虚假信息至关重要。

59. 采取上述步骤对于找到可持续和有效的虚假信息应对举措至关重要。同时，应注意确保过于宽泛的虚假信息应对举措本身不破坏信任和减损权利。

¹⁰² 见 <https://rerank-lab.org/papers/suppanutCIKM2019analyzing.pdf>。

¹⁰³ 见 <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.dartmouth.edu/dist/5/2293/files/2022/04/YouTube.pdf>。

¹⁰⁴ 见 www.oii.ox.ac.uk/news-events/news/how-social-media-echo-chambers-emerge-and-why-all-your-friends-think-trump-will-lose/。

¹⁰⁵ A/75/982。

B. 建议

60. 为了消除虚假信息的有害影响，重建人民与政府之间的信任和信心关系，秘书长建议各国：

(a) 认识到以保护和尊重人权、特别是表达自由权为基础的多层面办法对于打击虚假信息必不可少。这包括有效获取来自不同来源和自由媒体的信息、开放的参与和辩论空间、促进批判性思维的教育以及对通信领域工商企业的有针对性的监管；

(b) 承认社区参与和民间社会参与对于增强社会抵御极化的能力的作用，为此开展投资，促进从地方到全球各级有意义、包容、安全的参与，并尊重意见和表达自由权、结社权和和平集会权；

(c) 以便于获取的形式向公众提供信息，并根据国际人权标准通过或加强信息获取法；

(d) 确保虚假信息应对举措符合国际人权规范，不被滥用在政治对手、人权维护者、记者、民间社会行为体或持少数观点者身上。为此，各国应避免根据“失实新闻”等模糊概念对信息传播采取全面禁令。各国在打击虚假信息时应遵守国际人权原则，确保对表达自由权的任何限制措施都有法可依，符合公认的正当利益，并且对于保护该项利益是必要和相称的；

(e) 确保提高打击虚假信息措施的透明度，包括公开披露对工商企业提出的与内容审核有关的任何要求，并明确允许工商企业也报告这类要求；

(f) 建立独立监督，确保对企业在履行任何透明度及其他义务和承诺以及为用户提供补救方面的行动问责；

(g) 鼓励技术企业公开披露有关其内容审核政策和做法的信息，将人权影响评估纳入企业应对虚假信息的各项工作，并以尊重用户隐私的方式向研究人员提供获取数据的途径；

(h) 保障自由、可行和多元的媒体环境，为记者、人权维护者和举报人提供有力保护，并考虑支持媒体实行促进和保护最高标准专业精神的透明的自律机制；

(i) 通过职业行为守则等措施劝阻公职人员传播虚假信息，并按照《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》采取措施，对公职人员作出的相当于构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的表达追究责任，这类表达为国际人权法所禁止。公职人员绝不应诋毁、恐吓或威胁媒体；

(j) 不实施阻止或干扰线上和线下一般信息传播途径的措施，包括不关闭互联网；

(k) 投资可促进对媒体和信息的批判性思考以及可提升数字素养的教育系统，包括通过与民间社会和学术界合作，为个人提供识别和评估信息和来源的工具；

61. 技术企业应尊重人权，避免自身活动造成或助长不利人权影响，并消除所涉不利影响。秘书长尤其建议它们：

(a) 披露与打击虚假信息有关的政策和做法，包括删除、标注、暂停账号、去货币化和取消内容放大等缓解措施；提供详细资料，说明如何在不同地理区域和语言下采取这些措施；确保开展独立监测，衡量措施影响；

(b) 公开报告政府提出的与虚假信息传播有关的内容或数据要求，最大限度地提高透明度，说明企业如何回应；

(c) 在收集和使用用户数据方面，特别是在政治广告和相关资金方面，加强透明度，扩大报告范围；

(d) 采取行动打击有组织的攻击，包括针对批评人士和记者、包括女记者的攻击，并报告在这方面采取的任何步骤。在选举期、和平谈判、抗议运动或全球性集会等重大政治活动期间，为这种努力投入更多资源；

(e) 酌情为研究人员提供获取相关数据和信息的途径，供其了解与虚假信息有关的动态，并为循证政策和监管措施提供依据；

(f) 确保独立的投诉审查机制，并为用户提供有效的补救措施；

(g) 按照联合国《工商企业与人权指导原则》规定的责任，对各自产品、政策和业务的影响开展尽责调查，包括开展有独立审查人员参与的人权影响评估，并审查各自商业模式；

(h) 持续关注各国的潜在人权影响，确保反虚假信息政策在各经营国得到一致实施、获得充分资源配置，从而确保此类政策符合当地语言和具体情况；

(i) 让不同利益攸关方参与设计旨在解决虚假信息传播问题的各项政策和战略，持续评估这些政策和战略的影响，助力世界各地的民间社会实现充分参与。
