



史安斌

# 向虚假信息宣战：欧盟的探索

2018年9月26日，欧洲主要的线上平台、社交媒体巨头、广告主和广告经营者代表齐聚布鲁塞尔，联合发布了欧盟历史上首份《反虚假信息行为准则》(Code of Practice on Disinformation, 以下简称“CPD”), 以应对日益严峻的假新闻与网络虚假信息肆虐的局面。这也是世界范围内企业界基于自愿原则联合起来，共同应对虚假信息挑战的首次尝试，在全球互联网信息治理历史上具有标志性意义。

## CPD 出台的背景

CPD 出台的背景在于近年来网络虚假信息泛滥的问题在欧盟范围内日益突出，并被认为是严重威胁到欧盟国家的民主制度和政治安全。2019年春欧洲议会选举在即，令遏制虚假信息蔓延的要求更加迫切。

从政治学理论的角度来看，一个开放的民主社会有赖于公民在充分知情的前提下，自由而平等地表达其政治意志、参与公共事务的讨论，媒体则在提供公共信息、形成公众舆论和扩大公民政治参与的过程中发挥着关键性作用。在长期的民主实践中，欧洲传统媒体形成了广泛的基于公平性、多元性、文化多样性和抑制有害信息与受赞助内容的规则体系。相对于高度市场化的美国，欧洲多数国家奉行的是倡导多元性和包容性的公共服务型媒体体制，后者因此历来受到新闻传播学界的推崇。

网络技术的发展不仅改变了信息的传递方式，也深刻影响了欧洲各国公民的新闻消费习惯，特别是年轻一代越来越趋向于将线上媒体作为信息获取的主要途径。新媒体在一定程度上提升了信息获取和政治参与的便利程度。然而，

新媒体技术被滥用的后果也是极其严重的。与世界各国面临的挑战相似，经由社交媒体的催化，虚假信息正以前所未有的速度、规模和精准投放度在欧洲社会扩散，掀起一场声势浩大的假新闻狂潮。

假新闻的泛滥成灾侵蚀了人们对于政府、媒体等公共机构的信任，加剧了族群和社群的分裂，从根本上动摇了“合众为一”的欧盟体制的根基。一些虚假信息往往意在鼓吹极端思想，甚至煽动激进运动，这就严重逾越了《欧盟基本权利宪章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union)所规定的“言论自由”的边界。<sup>①</sup>显而易见，这股假新闻狂潮当中涌动着来自欧盟以外极端势力的暗流，他们通过散布虚假信息在欧盟各成员国公民中间播下不信任的种子，并企图以此破坏欧盟社会的安全稳定。这一威胁在政治选举期间尤为严峻，往往伴随着来自外部的网络攻击。<sup>②</sup>欧盟甚至早在2015年9月就为此专门成立了一支“东方战略通讯任务部队”(East Stratcom Task Force)，以应对“来自东方的网络威胁”。

2019年5月，欧洲议会将迎来英国脱欧后的首次选举，官方民调显示，45%的欧洲选民认为欧盟正朝着错误的方向前进。9个成员国的受访者对所在国家的民主方式尤为不满，移民与恐怖主义袭击的议题备受关注，民粹主义者所鼓吹的“另一个欧洲”日益构成严峻的挑战。<sup>③</sup>在此严峻的挑战面前，欧盟委员会对于大选之前网络信息空间的治理不敢掉以轻心。在网络虚假信息的传播和扩散过程中，负责分发内容的线上平台——尤其是社交媒体、视频分享网站和搜索引擎——起到了至关重要的

“放大器”作用。这些平台过去长期疏于对信息的监管，也未能对恶意操纵信息平台基础设施的行为作出有效防范。更有甚者，社会上普遍存在对于社交平台未能妥善保护用户数据隐私、未经授权即泄露给第三方利用的质疑之声。基于美国大选后争议不断的“俄罗斯黑客门”和“脸书/剑桥分析案”的前车之鉴，欧盟委员会决定主动出击，力图在选举前营造一个清朗的网络信息环境。

## CPD 指导原则的确定

欧盟委员会与整治互联网虚假信息有关各方——包括社交平台、新闻媒体、研究机构、公民团体等——展开磋商，期待制定一套清晰、完备、拥有广泛基础的行动方案，据此应对虚假信息在欧洲范围的扩散及其后果，捍卫欧洲的价值传统和民主体制。

2017年6月，欧洲议会通过决议，要求欧盟委员会深入分析当前假新闻蔓延态势，研究有关法律框架，论证通过立法干预遏制虚假内容传播扩散的可能性。<sup>④</sup>2017年12月，欧盟委员会成立了一个应对假新闻的“高级别专家小组”，为有关政策提供咨询意见。2018年3月，专家小组提交了最终报告，指出打击网络假新闻行动所应遵循的基本原则，并提出了相应的政策建议。<sup>⑤</sup>欧盟委员会还发起了涵盖广泛的公众咨询活动，线上问卷共收到2986份有效答复<sup>⑥</sup>，名为“欧洲晴雨表”的民意测验覆盖了欧盟的全部28个成员国<sup>⑦</sup>，还为利益攸关方搭建了专门的对话平台。<sup>⑧</sup>

在广泛征询公民、专家、业界等有关各方意见的基础上，欧盟委员会于2018年4月26日发表致欧洲议会、欧盟理事会、经济和社会委员会以及

地区委员会的长篇公开信《应对线上虚假信息：欧洲方案》(Tackling online disinformation: a European Approach, 以下简称《方案》), 引起学界和业界的高度关注。《方案》集中阐释了欧盟委员会面对线上虚假信息挑战的基本观点, 提出了明确的目标和原则, 旨在唤起公众警觉和有效应对虚假信息, 并具体讨论了欧盟委员会在此方面可采取的实际措施, 为欧盟主导下的反虚假信息行动提供了方向指向和基本遵循。

《方案》为全欧范围内的反虚假信息行动确定了四项基本的原则:

第一, 改进信息来源及其生产、传播、定向投放和获得赞助方式的透明度, 令公民可以对其所接触的线上信息进行有效评估, 揭露某些信息发布者操纵舆论的不良企图。

第二, 改善信息的多样性, 令公民可以借助高品质新闻、媒介素养、对信息生产者与发布者关系再平衡的支持, 在批判性思维的基础上, 作出完全信息条件下深思熟虑的稳健决定。

第三, 提高信息的可信度, 包括对信息可靠性进行标示、改进信息的可追踪性以及对有影响力的信息发布者加以认证的方式。

第四, 制定包容性的解决方案。有效的长期方案需要公众意识的提升、更高的媒介素养、有关各方的普遍参与, 以及权威机构、线上平台、广告从业者、“可信标记系统”(Trusted Flaggers)、新闻工作者和媒体集团的通力合作。

欧盟委员会认为, 一个建立在高专业标准基础上的、运行良好的、自由多元的信息系统, 对于健康的民主辩论而言是不可或缺的。《方案》在四点原则的基础上提供了一种综合性的应对策略, 旨在通过建设高透明度的高品质信息环境、对公民进行对抗虚假信息赋权、捍卫民主和政策制定过程来回应线上虚假信息的严重威胁。欧盟委员会呼吁所有相关方迈出实质性的步伐充分正视这一问题。委员会相信有关措施的落实将

为当前网络信息环境的改善作出重要贡献, 并将继续对这一领域工作的高度关注。<sup>⑨</sup>

### CPD 的具体内容

CPD 是业界响应欧盟委员会号召、落实《方案》精神的首个实质性成果。CPD 基于自愿和自律的基本原则, 以“赋权”和“共治”为基本原则, 具体包括序言和六章内容, 另有两则附件。

序言部分开宗明义, 在借鉴了高级别专家小组最终报告有关表述的基础上, 对“虚假信息”(Disinformation) 的内涵和外延进行了严格的界定。CPD 将“虚假信息”界定为“可证实为错误或误导性的信息”。这些信息“出于经济收益或欺骗公众的目的被创制、发布并散播”, “可能损害公共利益”, 蓄意“威胁民主政治与政策制定过程, 以及关乎欧盟公民健康、环境与安全的公共利益”。需要指出的是, 欧洲版的“虚假信息”定义相对比较严格, 其中并不包括误导性广告、非主观恶意的偏差性报道、讽刺、戏仿或可以被清晰识别的党派新闻与评论, 等等。

关于企业承诺的第二章构成了 CPD 的核心内容, 缔约各方承诺在五个方面共同努力, 以尽快肃清线上虚假信息的不良影响。这五个方面是: 对于广告投放的严格审查、政治广告与特定议题广告、信息服务的诚实性、对消费者赋权以及对研究机构赋权。

关于线上广告投放的审查, 缔约各方承诺将实施政策中断某些广告行为和相应的变现激励, 这些行为包括故意歪曲产品信息或对财产用途作不实描述, 等等。有关政策措施包括对广告服务的规制或对付费投放的限制, 并可能与事实核查组织缔结伙伴关系。

关于政治广告与特定议题广告, 缔约各方承诺将要求政治广告的发布者向公众披露有关重要信息, 包括实际赞助人的身份和具体赞助金额。在此, 所谓“政治广告”是指在各成员国或欧盟

范围内的政治选举或全民公决中, 对某一候选人或决议持拥护或反对立场的广告。对于特定议题广告也做出同样的信息披露要求。

信息服务的诚实性主要关注社交平台上泛滥成灾的自动程序操纵的虚假账户(BotAccounts)问题。美国大选期间脸书、推特等社交平台上曾充斥着大量此类“机器人账户”, 它们被指控伪装成真实用户发布大量政治诱导信息, 干扰了美国选民的判断。<sup>⑩</sup>有鉴于此, 缔约各方在《准则》中承诺将大力落实关闭平台虚假账户的有关规定, 同时为机器人账户建立明确标识体系和行为规则, 确保其行动不会与人际互动相混淆。

关于对消费者赋权, 缔约各方承诺将对产品、技术和程序进行投资, 以帮助人们在面对可能的虚假信息时做出深思熟虑的决定, 包括与新闻界合作开发并执行一套有效的可靠性指标体系。缔约方还承诺加大相关技术的研发力度, 以在搜索、输入等自动排序渠道中优先显示高相关度且真实、权威的信息; 优化相关配置和工具, 便于网民获得有关公共事务讨论的多元化信息和观点。缔约方还承诺与公民团体、政府部门、新闻机构及其他利益攸关方加强合作, 开展公民教育, 提升公众的批判性思维能力和媒介素养。

关于对研究机构赋权, 缔约各方承诺将支持独立机构基于善意对其平台之上的虚假信息的追踪和对相关后果的研究, 包括欧盟委员会敦促成立的独立的“事实核查网络”。缔约方将在不违反隐私保护政策的前提下, 分享有关数据库、开展合作研究, 或者在必要时与学术机构、公民团体结成合作伙伴。缔约方还承诺每年召开一次多边论坛, 以促进学术界、事实核查群体以及价值链上各方之间的交流与合作。

为了使上述五方面的目标不会沦为—纸空文, CPD 还从 6 个方面提出了诸多核定缔约各方履行承诺状况的关键绩效指标(KPI), 并将经历为期一年的评

估期, 缔约各方一致同意与欧盟委员会密切合作以评估 CPD 的实施效果。

值得注意的是, 欧洲尽管是在欧盟委员会《方案》的精神指引下和委员会的直接督导下议定通过的, 其在本质上依然只是一份行业自律守则, 并不具有法律规范的强制力。CPD 第五章规定, 各项条款只对缔约方有效, 潜在的缔约者可随时加入, 已签署者可随时退出 CPD 之部分或全部条款。简言之, CPD 是一个出入自由的松散协定, 这就赋予了它浓厚的“欧盟色彩”。<sup>⑪</sup>

### CPD 实施的效果

《准则》发布后, 各缔约方相继公布了包含各自详尽执行计划的行动路线图。欧洲主要的互联网公司 and 平台都以 2018 年秋季结束前作为节点, 落实具体措施, 尤其加大核查工具的研发力度和开展相关培训工作, 以确保在 2019 年欧洲议会选举前有效净化欧盟境内的互联网环境。

脸书宣布开展三方面工作: 对欧洲议会及其相关政治团体进行培训, 引导他们在利用脸书进行政治竞选时坚守诚信原则; 与各个利益攸关方加强沟通合作, 共同提升诚信竞选意识; 提供免费的专业化线上培训项目, 内容包括如何使用脸书中的有关信息工具联络选民、提高用户新闻素养、保障用户信息安全, 等等。脸书还保证, 在 2019 年春季大选期间, 在欧盟范围内推广政治广告标签制度, 并建立相应的政治广告数据库提升监管水平。<sup>⑫</sup>

谷歌除了为相关政治团体提供培训, 还积极推广将在大选期间投入使用的政治广告透明化工具; 研发新的信息安全工具。谷歌保证在 2019 年春季大选开始前全面启用新的事实核查机制; 在大选投票之前, 推出新的信息服务工具, 令用户更容易检索和收藏通过真实性检验的时政资讯。<sup>⑬</sup>

推特根据自身特点, 宣布将更新和拓展有关管理规定, 更为有效地反映其

对虚假账户的认定标准和对作假行为的处罚依据。2019 年第一季度, 推特将启动一个特定服务于欧洲议会选举的选举诚信中心, 为用户、政治团体和政界人士提供安全产品和执法措施方面的更新包和信息工具。2019 年第二季度, 推特将对相关核查机制进行升级, 以更为有效地执行大选期间关于政治广告透明度的特别规定。<sup>⑭</sup>

CPD 在通过和实施后, 也开展了相应的评估工作。由媒体代表、公民团体、事实核查机构和专家学者组成的评议委员会对其进行了评估, 出具了书面意见, 并作为 CPD 的附件向社会公布。评议委员会肯定了 CPD 所秉持的“行业自律”和“多方共治”原则符合欧盟的文化价值观, 同时也提出了一些批评意见。他们援引了欧洲议会文化和教育委员会关于“自我监管”(Self-regulation) 的定义: “自我监管是一种由经济实体、社会组织、非政府组织或行业协会为自身制定共同行为准则的自觉主动行为。他们负责制定、监管、遵守、执行有关准则。”基于上述定义, 评议委员会认为, CPD 提出的自律准则缺乏共同的实施途径, 没有定义清晰的承诺条款, 也未能制定可度量的目标或关键绩效指标, 故而不可能对实施过程加以有效的监测。因此, CPD 还未形成行之有效的行为准则, 它也不是真正意义上的自律准则。尽管如此, 出于对线上虚假信息泛滥的深度忧虑, 评议委员会依然吁请欧盟委员会和第三方机构对 CPD 的实施效果加以评估, 并认为 2019 年欧洲议会选举将是一次很好的评测机遇。<sup>⑮</sup>

相比于评议委员会的苛刻意见, 欧盟数字经济与社会专员玛利亚·加布里尔 (Mariya Gabriel) 代表欧盟委员会发表声明时, 依然高度评价了 CPD 获得通过的示范意义, 称其为“《方案》通过后的第一个实质性成果”, “在正确方向上迈出了重要一步”, 欧盟委员会对此表示欢迎。并称“这些措施应当导致线上虚假信息快速而显著的减少”, 委员

会将《准则》的有效落实予以特别的关注。2019 年欧洲议会选举依然是欧盟委员会关切的核心, 加布里尔专员要求在线平台在大选前夕的关键时刻发挥负责任社会主体的作用, “必须尽一切努力中止虚假信息的传播”。她同时敦促缔约各方立即启动《准则》的执行程序, “要在未来数月内取得巨大进步和明显成果”。她同时期待更多的在线平台、广告公司和广告客户加入到《准则》中来, 鼓励所有缔约方尽最大努力将承诺化为实践, “同虚假信息战斗”。加布里尔还表示, 根据《方案》的预告, 欧盟委员会将在 2018 年年底对《准则》实施后所取得的首批成果进行评估, 若不满意, 委员会将推出更为严厉的措施, 甚至包括对互联网企业采取强制性手段。<sup>⑯</sup>

可以感受到, 欧盟委员会对于净化境内网络信息环境的要求极为迫切、意志十分坚定, 或许正是由于 2016 年英国公投和美国大选殷鉴不远。但是虚假信息和政治谣言的发生发展有其复杂的社会技术原因, 背后也不乏来自外部的极端势力暗中推波助澜。近期通过的 CPD 实质上不过是一份松散的行业自律条例, 而在苛刻的评议委员会看来连“自律”都算不上, 有关承诺条款模棱两可、语焉不详, 缔约企业视自身经营需要大多只批准了其中的部分条款, 兑现承诺的时间也略显拖沓, 且缺乏可供查验的实质性步骤, 能否如欧盟委员会所愿切实改善大选前的网络环境, 仍有待时间的检验。即便如此, 欧盟能够痛下决心向“假新闻”宣战, 这本身就标志着“互联网自由”神话的彻底破产, 一向信奉“自由放任”(laissez-faire) 原则的欧洲人也不得不加入全球共治互联网的时代潮流。

#### 注释:

⑪ Article 11, Charter. Article 6(1) of the Treaty of the European Union confers binding force on the Charter and states that it "shall have the same legal value as the Treaties."

⑫ THE MILITARY DOCTRINE OF THE



● 张建中/编译



# 新兴卫星技术在新闻采访报道中的应用

在1964年最后一次公开演讲中,美国20世纪伟大的广播记者爱德华·默罗谈到,卫星技术并不具备人类意识:“最新的计算机技术只能让人类关系中交流这个古老问题更加复杂,最终传播者还得面对说什么,以及如何说的老问题。”

默罗所谈的正是早期卫星传播对新闻业的影响——他担心这种新技术会破坏真实新闻报道,加速虚假信息的传播。因此,在这个数字驱动的“后真相”年代,默罗的观察仍然具有重要的现实意义。

与当下新闻采访中用到的卫星技术相比,默罗那个时代的卫星技术显得相当落后。如果他还活着,不知他会如何看待现在的卫星技术,这些技术已经成为潜力无穷的新闻报道工具,同时也是24小时监测地球的摄像机。

目前,我们正处于航空工业的革命过程中,有人称之为“新太空竞赛”或“太空2.0”,其本质是一场卫星革命,美国硅谷新一代技术专家是推动这场革命的主要动力,他们挑战的是航空工业确立已久的旧秩序。

2017年,将近有500颗卫星被送入地球轨道,这几乎是2016年卫星发射数量的两倍。一些太空企业家计划在将来再发射数千颗卫星。这场商业卫星革命的关键是遥感技术或称为“地球监测”(Earth Observation, EO)的应用,它涉及科学、商业和新闻等多个领域。

本文不会深入探讨复杂的卫星技术,只是介绍这项技术在新闻报道领域的应用。对于新闻记者而言,利用卫星技术进行新闻采集的潜力有多大?新闻记者如何独立验证由第三方提供的图

像?解释卫星图像需要哪些熟练的技术能力?在任何一个人下载卫星图像的年份,新闻记者的安全和责任问题是什么?展望未来,在5到10年之后,卫星新闻(satellite journalism)会发展到什么地步?

## 新兴卫星技术的发展

传统卫星会有一辆公共汽车那么大,花费的成本可能高达5亿美元,从设计、建造到发射,有时需要10年时间。相反,新一代卫星的成本非常低,但性能更好,同时也适合大规模批量生产,而且只有鞋盒那么大。

在技术和商业创新方面,现代卫星技术提供了多种机会。那么为什么恰好是现在出现了这种技术?微型卫星革命主要由以下几个因素所推动:来自智能

RUSSIAN FEDERATION[EB/OL]. <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>

③ 杨云珍:《2019年欧洲议会选举面临的风险与挑战》[EB/OL]. 澎湃新闻. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_2397124](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2397124), 2018年8月31日

④ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0272+0+DOC+PDF+V0//EN>

⑤ A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation[EB/OL]. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

⑥ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

⑦ Public Opinion. Fake News and Disinformation Online[EB/OL]. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/>

<index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/%20surveyky/2183>

⑧ [https://ec.europa.eu/epsc/events/high-level-hearing-preserving-democracy-digital-age\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/events/high-level-hearing-preserving-democracy-digital-age_en) and <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news>

⑨ European Commission. Communication - Tackling online disinformation: a European Approach[EB/OL]. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

⑩ LAURA HAZARD OWEN. "Find a way to resist being manipulated." [EB/OL]. <http://www.niemanlab.org/2018/09/find-a-way-to-resist-being-manipulated>

⑪ EU Code of Practice on Disinformation[EB/OL]. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54454](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454)

⑫ Facebook key milestones for the Implementation of the Code of Practice on Disinformation[EB/OL]. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54788](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54788)

id=54788

⑬ Google Roadmap for implementation of Code of Practice[EB/OL]. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54781](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54781)

⑭ Twitter Roadmap for implementation of Code of Practice[EB/OL]. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54780](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54780)

⑮ THE SOUNDING BOARD'S UNANIMOUS FINAL OPINION ON THE SO-CALLED CODE OF PRACTICE[EB/OL]. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=54456](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54456)

⑯ European Commission. Statement by Commissioner Gabriel on the Code of Practice on Online Disinformation[EB/OL]. [http://ec.europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-5914\\_en.htm](http://ec.europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5914_en.htm)

(史安斌:清华大学新闻与传播学院副院长、教育部青年长江学者特聘教授,本刊学术顾问;胡宇:清华大学新闻与传播学院硕士研究生)