

**教科文组织针对与互联网有关的问题的综合研究报告：
秘书处提议进行磋商的概念文件草案**

摘要：本文件草案由教科文组织秘书处提议编写，概述了教科文组织牵头进行的与互联网有关问题的综合研究报告基本概念。其框架来源于“互联网普遍性”概念文件草案，该文件概括了教科文组织对互联网所持的立场。本研究报告由教科文组织195个会员国在2013年11月举行的本组织大会上授权撰写。报告将涵盖信息和知识的获取、表达自由、隐私和信息社会的伦理问题等领域，并将探索今后工作的可行方案。本研究报告的编写将通过一个有各国政府、私营部门、民间社会、国际组织和技术界参与的、包容性的多利益相关方进程进行。如有意见，可于4月30日之前发送到Internetstudy@unesco.org；4月30日之后将提交文件第二稿，请各利益相关方对本研究报告所选定的问题作出回应。

关键词：获取、表达自由、隐私、伦理、多利益相关方

目 录

1. 引言
 2. 环境
 3. 研究报告的背景
 4. 教科文组织先前的相关工作
 5. 进展情况
 6. 综合研究报告概览
 7. 研究领域：获取、表达自由、隐私和伦理
 - 7.1 获取信息和知识
 - 7.2 表达自由
 - 7.3 隐私
 - 7.4 伦理
 8. 结论
- 附 录
- 综合研究报告问卷（草案）
- 职权范围

1. 引言

依照 2013 年大会第三十七届会议第 52 号决议，教科文组织受权就与互联网有关的问题进行综合咨询研究，研究结果应纳入 2015 年向本组织大会第三十八届会议提交的报告。该决议是会员国按照执行局第一九二届会议的职责范围¹提出的讨论文件进行辩论之后产生的。本研究报告将为跨部门性质，动用了教科文组织的传播--信息、社会和人文科学等部门。教科文组织秘书处具有根据本研究报告的要求举办大规模磋商的能力，这一点已在 2013 年 2 月举行的首个信息社会世界首脑会议（WSIS）审查会议上得到了体现。

2. 环境

为教科文组织大会第三十七届会议所编写的讨论文件表明，数字革命影响着公共和私人生活的所有领域。越来越多的个人和公共信息经由互联网得以收集、存储、处理和分享。所有这一切带来了前所未有的挑战和机遇。网络空间因其跨国界、多层面特性而极为复杂和敏感，因此需要一种全面的途径，应对与网络空间的使用相关的各种问题。教科文组织作为一个普遍性组织，职权范围涉及网络方面的众多问题，因而可以促进信任与对话，在全球、地区和国家层面建立共识。第 37 C/52 号决议所授权实施的包容性多利益相关方进程，通过教科文组织，为所有行动方提供了一个平台，供其审议网络空间的复杂性，提出明智的方案。

3. 研究报告的背景

2013年11月教科文组织大会第三十七届会议上提交的一份决议草案引起了辩论，表明除所报告的政府对互联网实行监视的案例以外，关于互联网的许多其他问题也有待讨论，包括更为广泛的隐私问题，以及表达自由、获取和伦理等问题。人们普遍认为教科文组织是一个合适的论坛，可以促进这些问题的讨论并发挥牵头作用。讨论形成的成果即为第37 C/52号决议中的共识，确认人权在网络空间同样具有适用性，并授权编写研究报告，作为本概念文件的内容。

¹ 讨论文件。“与互联网相关的问题：包括信息和知识的获取、表达自由、隐私和信息社会的伦理问题”。根据教科文组织执行局第 192 EX/40 号决定编写。

4. 教科文组织先前的相关工作

从1990年代中期开始，教科文组织举办了一系列国际性专家会议，使2003年召开的教科文组织大会通过了《促进使用多种语言和普及利用网络空间的建议》。教科文组织提出的“知识社会”概念--基于表达自由、普遍获取知识、全民优质教育和尊重文化和语言多样性--为所有利益相关方所积极接受。2005年出版了有关所有这些问题的《迈向知识社会》世界报告。除此之外，在2011年大会第三十六届会议上，会员国审议了题为“教科文组织对互联网的思考与分析”的文件。另外，教科文组织的全民信息计划政府间理事会编写了“全民信息计划的《信息社会伦理守则》”。会员国注意到这一文件并请本组织建议应对信息社会伦理层面各种问题的可行途径。随后与会员国和其他利益相关方进行的磋商形成了“教科文组织与信息社会的伦理问题”文件，在2012年执行局第一九〇届会议上获得认可。²

自2003年以来，教科文组织已成为信息社会世界首脑会议（WSIS）的主要行动方，并依照其职权范围有系统地牵头六项行动方针的落实工作。³最近于2013年召开的大会第三十七届会议对教科文组织于2013年2月在本组织总部举办的首个信息社会世界首脑会议+10审查会议最后声明表示认可。

这些进程当中形成的文件，同与利益相关方磋商中获得的信息一道，都是本研究报告的重要资料来源。

5. 进展情况

本研究报告按照第37 C/52号决议，采取了磋商性研究方法，综合了“有各国政府、私营部门、民间社会、国际组织和技术界参与的、包容性的多利益相关方进程”。同样，磋商将包括与教科文组织会员国举行会议，举办全民信息社会理事会和国际传播发展计划理事会主题辩论。磋商的另一个论坛是教科文组织世界科学知识与技术伦理委员会（COMEST）。

² 教科文组织还在两份出版物--《连接的自由--表达自由：变化中的法律和生态对互联网的改变》（2011年）和《互联网隐私和表达自由全球调查》（2012年）--中审议了互联网上的权利问题。

³ 这六项行动方针是：“获取信息和知识”（C3）、“电子学习”（C7）、“电子科学”（C7）、“文化多样性和特性、语言多样性和当地内容”（C8）、“传媒”（C9）和“信息社会的伦理方面”（C10）。

由于联合国的其他论坛上也不断就这些问题进行各种自发的辩论，因此本研究报告将监测这些方面的进展情况。与此相关的是2014年召开的国际电信联盟会议、人权理事会会议和联合国大会。适合进行磋商的其他机制有：联合国信息社会小组（UNGIS）、互联网治理论坛和信息社会世界首脑会议诸论坛、宽带数字发展委员会，以及一系列新倡议。教科文组织还将在参与各种国际会议和论坛时进行磋商。此外还将对世界各地的利益相关方发表的各种宣言和声明进行分析，为研究报告提供资料。

数据收集的首要方法是定性研究问卷，涵盖研究报告的四个领域（获取、表达自由、隐私、伦理）。问卷问题的依据是教科文组织的具体职权范围和相关利益，特别是人权、开放性、获取和多利益相关方参与等原则（详细阐述见第6部分）。问卷的回应将会显示对所讨论问题的分析和选项的范围。

以上所述说明了教科文组织在解决与互联网相关的问题方面所采取的补充性和协作性途径。有关研究进程的详细情况分述于不同文件当中。

6. 综合研究报告概览

正如为教科文组织大会第三十七届会议所编写的讨论文件所申明的，本组织处理互联网问题的途径务必限制在其职责范围之内。从教科文组织理事机构已经通过的文件来看，有四个原则对于引导本组织处理互联网问题的途径尤为重要。这些原则指明，对教科文组织而言，互联网务必是基于权利的、开放的、易于获取的、有多利益相关方参与的（可用首字母缩写为R.O.A.M.）。这些原则适用于教科文组织这样一个全球性组织，而且也构成了互联网普遍性的基础，而这又相应地构成了走向知识社会的必要条件。⁴互联网与这四项原则之间呼应越紧密，其普遍性就越强，因而也越能够对知识社会的建设做出贡献。

⁴ 自从2013年2月以来，教科文组织已举行了广泛的磋商，讨论将“互联网普遍性”用作一个总括性术语，在教科文组织已商定的互联网立场范围内指明各项原则。从2013年信息社会世界首脑会议审查会议开始，已通过其他十项国际性活动并且在本组织各部门内部进行了各种磋商。教科文组织有关互联网的各种文件所接受的现有四项原则总结起来就是，“互联网普遍性”这一概念提供的是一种愿景，要使普遍使用的互联网符合教科文组织职权和价值观。这一概念强调的是实现知识社会所需要的互联网，在这样的社会里，信息和知识并不单单是技术可用性的问题，而是在整体上与发展的人文侧面紧密联系在一起。参见：www.unesco.org/internet-universality

教科文组织的跨部门特性对于互联网普遍性是极其重要的，四项原则包涵了本组织促进教育普遍性、社会包容、网络空间多语言使用、信息和知识的获取、伦理思考和新闻自由等方面的工作。与普遍性相关的还有宽带数字发展委员会，使互联网与千年发展目标的加速实现联系起来。

普遍性框架是教科文组织审视所要求的研究领域（见第 7 部分）、为草拟的问题提供信息（参见附录）的基础。

7. 研究领域：获取、表达自由、隐私和伦理。

7.1 获取信息和知识

获取信息和知识是建设拥有促进持久和平和可持续发展坚实基础的包容性知识社会的基本要求。虽然信息和知识获取已有显著增加，但是数字鸿沟依然存在，继续将许多人排斥在外，特别是妇女和女童，而以非洲和最不发达国家尤甚。按照上文第6部分所述的框架考虑，本研究报告设想的信息和知识获取问题有以下几个方面：

权利：从教科文组织的观点看，与此相关问题是，获取信息作为获取知识的前提条件，与《世界人权宣言》第十九条相关联，因为第十九条申明表达自由的权利“包括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”。这一点在互联网上和互联网下同样适用。

开放性：对于教科文组织而言，必须增强互联网提供开放式获取的能力。教科文组织开放教育资源平台已经可向人们提供本组织及其合作伙伴开发的150余种知识资源。

可获取性：教科文组织的途径是：对于创建知识社会而言，仅仅要求获取信息是不够的。获取知识就需要在正规和非正规教育环境中进行学习，也需要媒体与信息素养（MIL）能力的提高，使用户有能力充分利用互联网。提高内容的质量和语言多样性、发展可持续的数字遗产、鼓励地方内容上线，促进对边缘化人群的特殊服务，也对教科文组织在信息获取方面的利益具有重要意义。本组织对新闻教育的支持也为在网络空间提供有质量的信息做出了贡献。

多利益相关方参与：互联网使用在过去几十年的发展是无数利益相关方努力的结果。应当使人们负担得起的高速互联网使用无处不在，贯通设备、平台、服务、语言、内容和用户能力诸方面，但是任何一个行动方都无力单独承担这样的责任。教科文组织增进与各国全委会、民间社会和其他行动方之间的关系，突出显示本组织的内在特性，即欢迎各方通过教科文组织的在线知识社区等方式，广泛参与其各种活动。

7.2 表达自由

教科文组织组织法赋予的促进“思想和知识的自由交流”的职权通过《世界人权宣言》得到加强，《宣言》申明“人人有权享有主张和发表意见的自由”。这一权利还得到《公民及政治权利国际公约》（ICCPR）保护，并由联合国人权委员会（2011年7月）在其关于《公民及政治权利国际公约》第十九条的第34号一般性意见中，就涉及互联网和移动信息传播系统的问题，作了进一步阐述。⁵从互联网的普遍性原则入手，可以明确以下几点。

权利：对教科文组织而言，表达自由的权利与其他各项权利一样，适用于网络空间，因而所有的人运用这项权利都应当是安全的。因此，正如联合国人权委员会的意见所述，在互联网上对表达自由所作的任何限制均应属于例外，而非常规。此外，国际标准要求任何限制措施均务必经由法律规定，只可按照《世界人权宣言》的规定出于合法的原因进行实施，而且也必须符合必要和相称的准则。在任何地点进行超出这些标准的限制，均具有全球性意义，直接影响他处的互联网用户。教科文组织努力在全世界促进互联网上和互联网下的表达自由。

开放性：互联网上的表达自由是与开放的原则相关联的，特别是在与主张表达权限制应具有透明度相关的国际标准方面。互联网上有开放的机会传播思想和信息，是教科文组织关于表达自由和文化间对话的立场所不可或缺的组成部分。

可获取性：对教科文组织而言，互联网上的表达自由也是涉及人们如何使用网络表达思想的问题。媒体与信息素养与这一问题相关，特别是在表达仇恨和性别问题方面。

⁵ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

多利益相关方参与：教科文组织将表达自由视为关乎每一个人利害的问题。本组织长期提倡将自律作为促进新闻伦理和职业精神的优化机制。在网络空间方面，互联网上的媒体问责制也显然需要自律体系和伦理原则，而这些体系和原则要合法有效，也需要有各方的参与。

7.3 隐私

普遍隐私权与众多的不同问题相关，例如匿名性和尊严等问题。互联网上存在的相关问题则更多，从消费者数据保护、知识产权，到数据挖掘、网络安全等。隐私与个人数据的收集、存储、使用和传播之间的关系尤其密切。

权利：教科文组织遵循《世界人权宣言》中人权不可分割的主张，认识到涉及隐私权的特定行动既可能影响表达自由等其他权利，也可能受其他权利影响。正如第37 C/52号决议所指出的，“隐私对于保护消息来源是最基本的，这有助于社会从调查性新闻中受益，以加强善治与法治，并注意到这种隐私不应受到任意或非法干涉”。与此同时，为大会第三十七届会议所编写的讨论文件指出，隐私也可能不用来抵御对个人权利的侵犯或阻碍媒体对侵权行为加以揭露。在对各种权利进行平衡时必须考虑公共利益，《世界人权宣言》第二十九条便是考虑到平衡权利的目的和方法，规定这一准则的：“人人在行使他的权利和自由时，只受法律所确定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要。”

开放性：隐私与个人数据的收集、存储和分析的透明度直接相关，并且与开源技术相关，因为这一技术可以使相关软件中的隐私保护得到审查。教科文组织主张采取适当平衡和足够的保护措施，在隐私和公开性之间的边缘区域确保公共和个人利益的安全。

可使用性：对于互联网用户而言，最为重要的是他们是否能够确信其权利会得到尊重。没有信任，用户便可能逐渐减少参与，使互联网的普遍性受到削弱。同时，用户自身在互联网上也应当尊重他人隐私，教科文组织在媒体与信息素养方面的工作可以在这一方面发挥作用。

多利益相关方参与：鉴于互联网生态的复杂性，在隐私和其他权利之间取得平衡以维护公共利益，可以促进多利益相关方参与，特别是在准则、管理和自律等问题方面。

7.4 伦理

从教科文组织的角度来看，互联网应当有助于推动对人权的尊重和实现。这一愿景和现实情况之间可能存在的差距为伦理方面的考虑提出了问题。在这一背景下，“伦理”可以理解为同时维护人权、和平、公平和正义，也可认为其本身即为一个调查的领域和一种询问的方式。伴随着人们在科技伦理方面所做的工作，教科文组织的社会变革管理计划（MOST）内部也在对同数字技术的使用和影响相关的社会变革问题进行着探索性考虑。从普遍性原则的角度看，以下几点可以适用：

权利：教科文组织将互联网上进行的辩论置于伦理语篇当中，并将人权纳入其整体视角之内，因而强调技术的运用并非“与价值无关”。因此，主要关心的问题仍然是如何通过鼓励互联网使用中的伦理敏感性，使互联网的发展服务于人权、公平、正义。这就需要提倡互联网上既要体贴关切、提供信息，又要促进和平，帮助每一个人充分实现其潜能。这个问题涉及的是各行动方运用人权实现这些目标、教科文组织促使新闻工作者运用符合伦理的自律体系，以及媒体与信息素养等。

开放性：信息和传播技术间或会被视为中性，因此可能只有在比照意图、使用和结果等的情况下，才能做出价值判断。另一种观点认为，信息和传播技术的设计无论明确还是含蓄，在体现其设计者及其所处社会的观点的同时，都嵌入了种种臆断、期待、价值观和偏见。技术内包含着特定的选择，其结果很清楚，就是会或明或暗地偏向某些行为，或者阻碍社会中的某些阶层从中受惠。互联网促进透明、开放的技术标准和机遇，但伦理的考虑也是需要的，而开放性原则也因此可以有助于提高用户在信息和传播技术方面的伦理意识。

可使用性：信息和传播技术是“资源”，合乎伦理地使用和传播可以为实现更多的福祉创造条件。信息和传播技术也是教科文组织建设包容的知识社会这一愿景的基础。在知识社会里，信息和传播技术事实上可以不单单看作“可利用之物”，而且也有着为共享

全球生活提供基础的功能。所以，互联网可使用性问题，例如性别、语言、知识、文化和身份等，具有深刻的伦理性。此外，认为信息和传播技术是导致社会交流环境剧烈变化的因素的观点也与伦理相关，用某些对社会不尽适宜的潜在影响替代了那些重要的社会暗示。包括伦理分析在内的媒体与信息素养可以帮助互联网用户应对这些问题。

多利益相关方参与：对于技术及其与社会关系的各种不同看法和猜测凸显出，需要提高认识，对信息社会各个层面的伦理问题进行批判性的国际性跨学科考虑，特别关注发展中国家的参与并使各方--用户、网络运营商、内容生产者、信息和传播技术设计者和决策者--对其需求提高敏感性。

8. 结论

在落实本研究报告的过程当中，教科文组织将会显示其活力和在涉及互联网的各种关键性辩论中的关联性。倘若预算外资金能够得到保证，本研究报告便可得到某一专业团体的大力援助，也可得到教科文组织 2015 年年初召开的会议的大力支持，对综合结论报告草案进行讨论。其进度将报告 2015 年 4 月召开的执行局第一九六届会议。这一进程的最后成果将在教科文组织落实信息社会世界首脑会议的后续行动框架内，视需要纳入呈交 2015 年 11 月大会第三十八届会议的报告当中。

根据本组织关于互联网问题的建立共识跟踪记录，以及为本研究报告而进行的广泛磋商，教科文组织完全有资格在互联网协助我们实现信息社会愿景方面，促进各利益相关方共同目标的落实。

附 录

综合研究报告问卷（草案）

1. 与信息 and 知识获取相关的问题：

如何才能加强互联网上获取信息的权利？哪些机制可以为开放式许可的教育资源和科技数据库、为数字遗产的长期保存制定政策和一般标准？如何才能在涉及妇女和女童以及边缘化和残疾人群的包容性战略方面取得更大的进步？如何通过增加本地制作和用不同语言制作的地方相关内容便利人们使用？如何才能在国家教育系统中使媒体与信息素养有效地制度化？

2. 与表达自由相关的问题：

如何才能使影响互联网的各种立法包含制衡措施，根据国际标准保护表达自由？需不需要对互联网表达自由采取具体保护措施？互联网上的限制措施如何做到透明并符合国际标准？媒体与信息素养如何才能帮助用户理解适用于互联网表达自由的国际标准？什么是网络空间自律方面的最佳体系？

3. 与隐私相关的问题：

保证对隐私权尊重的原则有哪些？互联网上隐私权都有哪些性别方面的问题？如何宣传相关联问题的透明度？如何构建信任、何种办法能够有助于隐私权和其他权利之间的平衡？

4. 与伦理相关的问题：

基于国际人权的伦理原则如何才能推动互联网的可使用性、开放性和多利益相关方参与？什么样的伦理框架或程序可用以指导利益相关方的行动、评估信息和知识在社会中的最新使用和应用成果？互联网的伦理和性别层面之间有何联系？伦理敏感性如何才能引导与互联网相关的法律和规章制度？

5. 与选择相关的问题：

在互联网上信息和知识的获取、表达自由、隐私和信息社会的伦理问题等不同方面，教科文组织应在*联合国全系统内部*发挥什么作用？

在互联网上信息和知识的获取、表达自由、隐私和信息社会的伦理问题等不同方面，教科文组织应在各国政府、互联网公司、民间社会和个人用户等*联合国系统以外的利益相关方*中发挥什么作用？

职权范围

按照大会第三十七届会议通过的第 52 号决议，教科文组织应在其职责范围内，针对与互联网有关的问题编写一份综合研究报告（以下简称为“研究报告”）。以下职权范围规定了落实决议的方式。

1. **范畴：**根据第 37 C/52 号决议，本研究报告应涵盖信息和知识的获取、表达自由、隐私、信息社会的伦理问题等四个领域。报告还应探索今后工作的可行方案。
2. **进程：**根据第 37 C/52 号决议，应当通过包括政府、私营部门、民间社会、国际组织和技术社区等在内的包容性多利益相关方进程，对正在研究的四个领域（获取、表达自由、隐私和伦理）加以阐述。
 - a. 这一进程应吸收所有会员国参与，利用教科文组织在这些问题上积累的知识和经验，举行会员国信息会议、全民信息计划政府间委员会和国际通讯发展方案政府间理事会主题辩论，以及其他相关的论坛。
 - b. 将根据教科文组织关于互联网的立场，针对每一研究领域（获取、表达自由、隐私、伦理）和今后工作的可行方案，起草一套问题。
 - c. 这些问题将既通过包括网络版在内的书面问卷形式，也通过在关键活动中介入的形式，向多利益相关方提出。预计利益相关方可能会根据其工作领域及意愿，回答全部或部分问题。
 - d. 还将对与四个研究领域相关的外部论坛进行监测。
 - e. 将对现有的国际框架和其他利益相关方团体制定的规范性指南进行分析，以供本研究报告吸收。
 - f. 从上述所有各项活动产生的数据将作为本研究报告预稿的基础。倘若可为这一目的获得预算外资金，预稿还将吸收外部专业知识。
 - g. 在预算外资金允许的情况下，报告的预稿将提交 2015 年 1 月在教科文组织举行的多利益相关方会议磋商，其部分内容将仿照 2013 年 2 月成功举办的信息社会世界首脑会议+10 审查会议作为模本。

3. 预算：本研究将与教科文组织的正常计划和现行各项活动及秘书处的现行职能保持一致。然而，也将需要额外支持，以对数据进行充分评估，编写预稿分析，召集磋商会议，完成研究报告定稿。根据第 37 C/52 号决议，请“会员国充分参与这一进程，并尽一切努力，包括通过预算外捐款的方式为其他会议或活动提供资助。”这些捐款包括：

- a. 聘请国际专家根据磋商进程成果起草研究报告（估计预算：70000 美元）；
- b. 于 2015 年 1/2 月在教科文组织举办国际活动，讨论本研究报告及其建议的草案（估计预算：350000 美元）。

4. 报告：将根据第 37 C/52 号决议，向执行局第一九六届会议提交一份进展情况报告。定稿后的研究报告将纳入就教科文组织世界信息社会首脑会议后续行动向大会第三十八届会议提交报告。