

國際新聞傳播問題與聯合國教科文組織之決議案

李 瞻

2009年6月

壹、新聞通訊社在國際新聞傳播中的地位

一、國際傳播的起源很早，大約有國家就有國際傳播，其形式分直接與間接兩類。

1. 直接：如商業、宗教、戰爭、外交、旅遊、探險殖民與文化交流等；
2. 間接：有書籍、報刊、廣播、電視、電影、商展與新聞通訊社等。

二、傳播工具與傳播組織的改良。最初為文字、圖畫，逐漸演變為驛站、郵局與新聞通訊社，並利用電子科技的發明，組成龐大的國際電訊組織。但在國際新聞傳播中，新聞通訊社的地位最為重要，因為所有傳播媒介的新聞，絕大部分都是採用新聞通訊社的稿件。國際電訊組織，雖然組織龐大，資源雄厚，但它本身並不採訪新聞，僅是傳送新聞資訊的工具。

貳、聯合國教科文組織（UNESCO）對世界新聞通訊社的分類

根據教科文組織統計，目前有世界性通訊社 4 家，地區性 11 家，國家性通訊社 206 家，共計 221 家。但約尚有 1/3 國家尚未設立新聞通訊社。

一、世界性新聞通訊社。原有美聯社、路透社、法新社、合眾國際社（UPI）與塔斯社（TASS）5 家，因 1992 年 5 月 12 日，合眾國際社倒閉，與 1992 年蘇聯瓦解，塔斯社改組為俄羅斯新聞社，故目前僅有世界性新聞通訊社 4 家，而西方三大通訊社發佈國際新聞數量，約佔 80%，其它地區與國家通訊社之新聞僅佔 20%。

1. 美聯社（Associated Press；AP）：1848 年由紐約 6 家報紙，在「太陽報」成立，1892 年改組，總社設紐約。現以美國新聞事業為主，共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。業務發達，為世界最有影響力的通訊社。
2. 路透社（Reuters）：1851 年由德籍猶太人路透氏，在倫敦創辦。最初為民營，經 1926 年與 1941 年兩次改組，使路透社成為大英帝國新聞事業，共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。營業情形甚佳，一向執國際新聞之牛耳，尤其財經新聞。

3. 法新社 (Agence France-Presse ; AFP) : 原稱哈瓦斯通訊社 (Havas) , 1835 年由哈瓦斯氏創辦 , 為世界歷史最久之通訊社 , 總社設於巴黎。二次大戰期間 , 因協助德國 , 故於 1944 年改組為法新社。該社原由政府經營 , 1957 年再改組為自治團體 , 由法國新聞事業 , 共同合作以非營利性之方式經營。其最高權力機關為董事會 , 設董事 15 人 , 分配如下 : 報業 8 人 , 法國廣播電視公司代表 2 人 , 政府代表 3 人 , 法新社代表 2 人。其經費雖由政府補助約 70% , 但因董事會具有高度之獨立性 , 所以其新聞仍有極高之可信度。
4. 俄羅斯新聞社 (RITA) : 1925 年由蘇俄政府在莫斯科創辦塔斯社 (TASS)。1992 年 1 月 22 日蘇聯解體 , 由葉爾辛改組為俄羅斯新聞社 , 由政府經營 , 2004 年 4 月正式註冊。1990 年 7 月仍保留新聞社 (Novosti)。
在上述 4 大通訊社中 , 以美聯社、路透社與法新社之聲譽最好 , 影響最大 , 而俄羅斯新聞社因改組關係 , 聲譽下落 , 尚未定型。

二、地區性新聞通訊社。計有德通社、義新社、加新社、共同社、安塔拉通訊社、印度信託社、印度聯合社、澳大利亞聯合社、以色列新聞社、中東社、與新華社等 11 家。茲簡介如下 :

1. 德通社 (Deutsche Presse-Agentur ; DPA) : 1949 年在德國漢堡創立 , 為民營性質。總社專任員工 3,100 人 , 國內分社 39 個 , 國外分社 80 個。除廣播電視公司訂戶外 , 計有報紙訂戶 1,200 家 , 國外訂戶 144 家。
2. 義新社 (Agenzia Nazionale Stampa Associata ; ANSA) : 1945 年於羅馬創辦 , 為義大利全國新聞事業 , 共同合作經營之非營利性新聞通訊社。
3. 加新社 (Canadian Press ; CP) : 1917 年 , 由加拿大報業聯合於多倫多創辦。目前係全國新聞事業 , 共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。
4. 共同社 (Kyodo News Service) : 1945 年在日本東京創辦 , 為日本全國新聞事業 , 共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。但朝日、讀賣、與每日新聞 , 不用其國內新聞稿 , 僅訂閱國際新聞稿。
5. 安塔拉通訊社 (Antara) : 1937 年在印尼雅加達創辦 , 原為民營 , 1962 年改由政府經營。
6. 印度信託社 (Press Trust of India ; PTI) : 原為路透社印度分社 , 1949 年改組為今名。總社設孟買 , 為印度英文報紙 , 共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。
7. 印度聯合社 (The United News of India ; UNI) : 1961 年成立 , 總社設於新德里 , 為印度非英文報紙 , 共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。

8. 澳大利亞聯合社（Australian Associated Press；AAP）：1935 年在雪梨創辦，為澳大利亞新聞事業共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。自 1946 年起，與路透社合作（Reuters' Partner），並負責代理路透社在遠東新聞採訪與發佈之業務。
9. 以色列新聞社（ITIM）：1950 年在特拉維夫（Tel Aviv）創辦，為以色列全國新聞事業，共同合作經營而非營利性之新聞通訊社。
10. 中東新聞社（The Middle East News Agency；MENA）：1955 年由埃及政府在開羅創辦，為中東地區最著名之通訊社。
11. 新華社（The New China News Agency；NCNA）：1937 年在延安創辦，為中共中央委員會經營之新聞通訊社。1949 年總社移至北京，隸屬國務院。自 1973 年與美聯社、路透社、法新社及共同社交換新聞。除對全國性、地方性與國外新聞媒介發佈一般新聞外，並每天發行一份 4 頁的「參考消息」，刊登客觀的外國新聞，銷數約 600 萬份。

在前述 11 家地區性新聞通訊社中，只有印尼安塔拉社、埃及中東社、與中國新華社 3 家為政府經營，德通社一家為民營，其他 7 家，均由全國新聞事業共同合作經營而非營利性之通訊社，其主要目的，在加強其新聞之可信度。

參、國際新聞通訊社的利弊

國際性新聞通訊社，在國際傳播中，擔任了一個極重要的角色，茲將其利弊簡述於下：

一、優點：

1. 價廉：使新聞採訪之成本大量減低；
2. 迅速：使新聞傳播之速度大為增加；
3. 豐富：使新聞之內容應有盡有；
4. 客觀：因國際性通訊社之訂戶太多，立場各不相同，必須力求客觀。

二、缺點：

1. 內容相同：因通訊社越來越少，新聞價值與寫作格式已漸趨一致，所以各通訊社之新聞內容大致雷同，已失去新聞之多樣性。
2. 獨佔壟斷：世界雖大，但在自由世界中，只有美聯、路透與法新社三家；而在共產國家，只有俄羅斯新聞社、新華社兩家。至於其他通訊社則很難與其競爭，實已形成新聞壟斷之局面。

- 3.太商業化：西方三大通訊社，雖為非營利性之共同合作經營，但其新聞價值標準，均採激情主義，商業導向，對教育文化與藝術科學之新聞，均少報導。
- 4.新聞帝國主義 (Information Imperialism)：西方通訊社之記者，多數對其報導之開發中國家並不瞭解，但往往以西方民主政治、自由經濟、與新聞自由之價值標準，嚴厲批評開發中之國家。而被批評之國家，因無申訴與答辯之機會，故對其國家之團結進步，經常造成極大之傷害。

肆、國際新聞通訊社面臨的問題

- 目前國際通訊社，就其對第三世界之報導而言，面臨之主要問題有三：
- 一、新聞自由流通抑平衡流通問題：國際 3 大通訊社，堅持新聞「自由流通」之原則，結果其獨佔國際新聞流通總量 80%。其他大部分之新聞，亦為俄國及 11 個地區性通訊社之報導。而第三世界，除戰爭災禍新聞外，幾乎完全為西方通訊社所忽視。因此第三世界提出新聞「平衡流通」之原則。
 - 二、西方新聞價值標準問題：西方通訊社，一向採取激情主義，用戰爭、政變、犯罪、與天災人禍(War、Revolution、Murder & Disaster)做為選擇新聞之標準。在這種情形下，西方通訊社，僅報導第三世界的「壞」新聞，與「非正常」現象之新聞。至於那些「好」新聞以及那些「正常」現象的重要新聞，就完全忽略了。
 - 三、如何因應「世界新聞新秩序」的問題：因為目前國際新聞流通不平衡，西方新聞價值標準不適當；尤其西方記者對第三世界具有偏見，經常故意輕視開發中國家之進步與成就，誇大其挫折與失敗，而且常常捏造新聞，歪曲報導，破壞開發中國家之團結。

新聞通訊社為新聞事業之母，沒有現代化之通訊社，便不可能有現代化之新聞事業。

就國際政治而言，國家新聞社，乃國家利益之發言人。1939 年，我國新聞界先進任白濤先生，曾著《國際通訊社及其作用》一書，他說：「在國際通訊社之壟斷下，中國人有眼睛等於沒有眼睛，有耳朵等於沒有耳朵，有嘴巴等於沒有嘴巴！」這就是當前第三世界所謂的「新聞帝國主義」。

近年經傳播學者研究，證明世界性與地區性之新聞通訊社，均以服務其本國利益為前提，並非以服務世界或地區性利益為目的。

但如何才能做為國家利益之發言人？又如何才能維護國家之利益？最重要的一個原則，就是它發佈的新聞，必須為外國新聞媒介所採用。否則無論如何，都無法達成維護國家利益之目標。

任何通訊社的新聞，不可能完全做到客觀、公正、與獨立。但通常認為，一個通訊社必須脫離政治控制與商業威脅，然後才能逐漸建立它新聞之可信度。這是目前各國著名通訊社，均由全國新聞事業，共同合作而非營利方式經營的主要原因，這也是當前新聞通訊社發展之趨勢。

總之，目前國際新聞傳播缺失有四：

- 一、單向傳播，國際新聞流通不平衡；
- 二、新聞價值標準錯誤，只報導負面與黑暗面的新聞，而不報導正面與光明面的新聞；
- 三、新聞通訊社捏造新聞，歪曲報導，誹謗名譽，受害者無處申訴，形成「新聞帝國主義」；與
- 四、新聞通訊社標榜新聞自由，其不當與錯誤報導，沒有任何管理，國際新聞報導，形成無政府狀態，因而要求建立世界新聞新秩序（A New World Information Order）。

伍、聯合國教科文組織重要的決議案

教科文組織原認為有新聞自由就可保障世界和平。但發現自由報業的激情主義、商業導向、種族偏見、與刻板印象（stereotypes）等因素，就是享有新聞自由，亦很難達成世界和平之目標。同時近年約有 140 個開發中的國家參加聯合國，因此乃想透過教科文組織決議案，來改變國際新聞傳播的重大流弊。

教科文組織重要決議案如下：

- 一、1973 年，教科文組織在芬蘭舉行研討會，主題為「國際新聞自由或平衡流通」（Free Flow or Balanced Flow of Information）。當時芬蘭總統柯康南博士（Dr. Urho Kekkonen）曾出席發表演說，要點有三：
 1. 聯合國 1948 年之新聞自由宣言，是 19 世紀亞當斯密與密勒氏個人主義與放任主義之結晶。
 2. 個人自由主義與放任主義之結果，乃是國際新聞壟斷與意見自由市場之消失。
 3. 在國際傳播方面，則是新聞報導的歪曲、偏見、單向傳播，而不負責任。

- 二、1974 年，聯合國教科文組織在南美哥倫比亞布格達舉行第 18 屆年會，討論主題為「國家傳播政策」(National Communication Policy)。為配合討論主題，教科文組織曾委託 36 國從事國家傳播政策之研究，以後完成國家傳播政策研究出版者，計有西德、瑞典、愛爾蘭、波蘭、印度、日本、韓國、智利、巴西、哥斯達黎加、與加拿大等 20 餘國。這些研究，主張國家應運用傳播媒介，促進國家發展，放棄傳統放任自由主義之觀念。
- 三、1976 年 6 月，教科文組織在哥斯達黎加聖約瑟舉行拉丁美洲地區性會議，計有 21 國參加，通過 30 個決議案，有關國際傳播與傳播事業者有三：
 1. 建立拉丁美洲新聞通訊社，藉以改進國際新聞流通之不平衡。
 2. 建立國家傳播委員會 (National Communication Council)，負責草擬全國發展傳播事業之指導綱領。
 3. 主張國家應大量投資傳播事業，依照國家整體計畫，進而決定發展傳播事業之優先次序及其責任。
- 四、1976 年 7 月，教科文組織再於印度新德里舉行地區性會議，由 60 個不結盟國家之新聞部部長與國家通訊社社長參加，決議成立第三世界新聞通訊社聯盟 (The Third World News Agency Pools)，並於同年 7 月，於斯瑞蘭卡哥倫坡舉行之不結盟國家第 5 次高階層會議中批准。該聯盟規定：在不結盟國家內，取消西方通訊社之採訪權與發稿權，而由第三世界通訊社聯盟與西方通訊社交換新聞，並主張國際新聞平衡流通 (Balanced Flow of Information)，而不主張新聞自由流通。目前第三世界通訊社聯盟設於南斯拉夫之伯爾格萊德。
- 五、1976 年 11 月教科文組織，於肯亞奈羅比舉行第 19 屆年會，計有 138 個國家代表參加。但第三世界 81 國提出議案：管理新聞媒介用途，加強和平、促進國際瞭解，以及對抗戰爭宣傳，與種族主義。並主張限制新聞自由，新聞媒介應擔負社會教育與國家發展之責任。
- 六、1977 年 11 月，聯合國教科文組織成立國際傳播問題研究委員會 (The International Commission on the Study of Communication Problems)，該會有委員 16 人，由愛爾蘭前外交部長、國際特赦組織創始人、諾貝爾與列寧和平獎得獎人馬克布萊德 (Mr. Sean MacBride) 負責，故亦稱馬克布萊德委員會 (MacBride Commission)。
- 七、1978 年 11 月，教科文組織在巴黎舉行第 20 屆年會，重要決議有三：
 1. 蘇俄提議政府管理新聞媒介用途 (Governing the Use of Mass Media) 之一案保留。

2.由歐美民主國家提供經濟援助，協助第三世界建立電訊系統；1979 年度，美國捐助 2400 萬元，其他先進國家亦有捐助。

3.由歐美民主國家，提供獎學金與訓練計畫，協助第三世界，訓練現代新聞記者。

八、1979 年，國際傳播問題研究委員會，曾於巴黎、雅典等地，舉行一系列研討會，提交 1980 年 10 月教科文組織之年會，討論主題有五：

1.制訂國際記者道德規範（Journalistic Code of Ethics）；

2.成立國際新聞評議會（International Press Council）；

3.規定記者資格（Licensing Journalists）；

4.記者錯誤報導之處罰（Penalties for Coverage of Errors）；

5.厲行答辯權（Enforcing the Right of Reply）；

這些觀念，都是西方記者濫用新聞自由，捏造與歪曲新聞報導的結果。如西方記者不知悔悟，則這些觀念，勢將成爲聯合國與世界各國傳播政策的共同原則。

九、1980 年 10 月，馬克布萊德委員會向教科文組織第 21 屆年會提出最後報告。報告書共 312 頁，計有 82 項建議，要點如下（詳見 MacBride Commission Report, 1980）：

1.反對新聞檢查，維護採訪自由、社會責任與傳播權利之基本觀念。

2.開發中國家應優先建立國家傳播政策，做爲國家發展之重要策略，並予以足夠財政之支持。

3.制訂記者道德規範，成立新聞評議會，提高專業水準。

4.保護記者，增進福利，並維護工作之獨立性。

5.深入研究廣告之不良影響，降低新聞事業之商業化。

6.防止報業獨佔與報團形成，維護意見之自由市場。

7.訓練新聞人員，利用新聞媒介，促進國家發展。

8.改善國際資訊流通之不平衡，研究建立「世界新聞秩序」之具體途徑。

在聯合國教科文組織第 21 屆年會中，尙提出下列建議，要求會員國盡速加以研究：

1.考慮以國際法建立「世界新聞新秩序」（A New World Information Order）。

2.制訂國際記者道德規範、國際廣告倫理規範、成立國際新聞評議會。

3.研究國際新聞報導之法律責任。

4.研究保護國際新聞採訪記者之安全。

5.建立國家答辯權與更正權。

- 6.研究新聞事業經營之民主化。
- 7.研究對跨國公司徵稅，支持第三世界傳播事業之發展。
- 8.研究利用傳播衛星，促進國際新聞與電視節目之交流。
- 9.培養高級傳播人才，系統研究傳播媒介之功能及其影響。
- 10.研究建立符合本國政治、經濟、社會與文化制度之國家傳播政策。

以上研究事項，均為委員會期中報告之正式建議。由於西方國家反對，乃保留再做進一步之研究，並做以後討論之參考。

陸、結 論

國際新聞傳播是一個極為複雜的問題，解決這些問題，沒有輕易簡便的辦法。該委員會報告的正式名稱是：《很多意見，一個世界，傳播與社會，現在與未來》（Sean MacBride, Many Voice, One World, Communication and Society, Today and Tomorrow。Paris：UNESCO 1980）。從這個報告的名稱，就足以顯示它的複雜性。

委員會報告與教科文組織決議案，迄今已近 20 年。但由於西方通訊社，與商業傳播制度堅持傳統新聞自由不受限制的原則，以及開發中國家傳播政策不健全，與第三世界通訊社力量的薄弱，致近年雖不斷研究討論，但雙方仍無妥協的任何跡象。

馬克布萊德委員會的報告，是教科文組織在世界 24 個大都市舉行「國家傳播政策」的研討會，並敦請約 700 多位著名的傳播學者專家，共同廣泛研究的結果。其中有許多新觀念，如果實行，對國內外新聞傳播，無疑將有重大改善。但由於西方對傳統新聞自由不受限制的堅持，致決議案目前一時仍難實行。

但吾人爲了制訂健全的國家傳播政策，協助國家發展，促進國際瞭解，維護正義與和平，以上這些建議，的確值得我們做認真、廣泛而深入的研究，並設法促進其早日實行。

~~ 完 ~~