



大会

Distr.
GENERAL

A/50/686
27 October 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
议程项目118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“审查联合国系统中的电信以及相关的信息技术”的报告(JIU/REP/95/3)。

附 件

审查联合国系统中的电信以及 相关的信息技术

由 Francesco Mezzalama 撰写

联合检查组

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语		6
内容提要、结论和建议.....		7
一、 导言和背景	1 - 21	13
A. 背景和研究范围	1 - 13	13
B. 研究方法	14 - 21	14
二、 联合国电信现况	22 - 65	16
A. 目前使用电信的趋势	24 - 48	16
1. 使用方式	25 - 38	16
(a) 国家邮政、电话和电报部门(邮电部 门)的标准服务	26 - 27	16
(b) 租线和专用网络	28 - 30	16
(c) 增值服务	31 - 32	17
(d) 卫星网络	33	17
(e) 外地系统	34 - 35	17
(f) 内部电信结构	36 - 37	18
(g) 共同的通讯标准	38	18
2. 电信联系的特点	39 - 48	18
(a) 非联合国的电信联系	43	19
(b) 总部与外地的电信联系	44	19
(c) 外地办事处(包括维和行动)之间的 电信联系	45 - 46	19
(d) 传送数据	47 - 48	20
B. 联合国系统内的合作与协调机制	49 - 69	20
1. 资料系统协调事务咨询委员会	51 - 57	20
(a) 技术小组过去的工作	53 - 54	21
(b) 行政协调会高级工作队	55 - 57	21
2. 联合国组织网络的使用.....	58 - 62	21
3. 机构间协调委员会	63 - 69	22

目 录(续)

	段 次	页 次
三、联合国系统电信工作的立法基础	70 - 86	25
A. 基本的立法机会	71 - 75	25
B. 全系统范围内的执行	76 - 79	26
C. 对联合国系统电信业务的定义	80 - 86	26
四、电信世界--趋势和前景	87 - 97	28
A. 政治和体制领域内的变化	88 - 89	28
B. 全球电信网络和联盟	90 - 93	28
C. 卫星技术	94 - 95	29
D. 全世界的电信容量	96 - 97	29
五、联合国的机会和前景	98 - 127	30
A. 联合国系统电信的一般需要	99 - 108	30
1. 行政事务通讯	100 - 101	30
2. 业务通讯	102 - 108	30
(a) 指令和要求采取行动的通讯	103	31
(一) 后勤和直接的业务支持	104	31
(二) 对外“业务”联系	105	31
(b) 实质性和理事机构支持	106 - 108	31
(一) 资料的制作	107	31
(二) 资料的公开索取	108	32
B. 联合国系统电信战略的原则	109 - 127	32
1. 基本原则	110 - 124	32
(a) 有关的服务和设施	111 - 112	32
(b) 成本效益和收费结构	113 - 114	33
(c) 可靠的服务	115 - 118	33
(d) 保密性	119 - 120	33
(e) 独立的电信系统	121 - 124	34
2. 共同合作的理由	125 - 127	35

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
六、联合国系统的对应	128 - 160	36
A. 全球电信制度	133 - 152	36
1. 专门机构的参与	139 - 142	37
2. 灵活性和服务知识	143 - 145	38
3. 能力	146	38
4. 最后行程(国内网络)	147	38
5. 维持和平行动	148 - 152	39
B. 备选方案和其他倡议	153 - 160	39
七、对将来电信战略的意见	161 - 198	41
A. 技术合作更为广泛的前景	162 - 167	41
B. 共同网络	168 - 190	42
1. 共同网络的理论基础	169 - 171	42
(a) 朝气蓬勃的实体	172 - 178	42
(b) 拥有权,控制和运行	179 - 183	44
(c) 联合国个别组织的作用	184	44
(一) 共同网络的组成部分	185 - 187	45
(二) 共同网络的使用者	188	45
(三) 经营者或提供者	189 - 190	45
2. 组织和行政安排	192 - 198	46
(a) 独立实体的理论基础	192	46
(一) 独立的组织文化	192	46
(二) 体制存储能力	193	46
(三) 权力	194	47
(四) 侧重行动的组织	195	47
(五) 国际电子计算中心(计算中心) 的实例	196	47
(b) 电联的咨询作用	197 - 198	47
附 件: 联合国系统电信战略: 联合国各组织的参与 情况		49
注		50

缩 略 语

行预咨委会	ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	ACC	行政协调委员会
资协咨委会	ACCIS	资料系统协调事务咨询委员会
非洲经委会	ECA	非洲经济委员会
欧航局	ESA	欧洲航天局
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
机构间协委会	IACC	机构间协调委员会
计算中心	ICC	国际电子计算中心
采购处	IAPSO	机构间采购事务处
货币基金组织	IMF	国际货币基金组织
综管资料系统	IMIS	综合管理资料系统
海卫组织	INMARSAT	国际海事卫星组织
电信卫星	INTELSAT	国际电信卫星
资料系统协委会	ISCC	资料系统协调委员会
电 联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
非统组织	OUA	非洲统一组织
联莫行动	ONUMOZ	联合国莫桑比克行动
自动交换机	PABX	专用自动交换机
维和行动	PKO	维持和平行动
邮电局	PTT	邮政、电话和电报局
质 保	QA	质量保证
航电公司	SITA	国际航空电信公司
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	UNICEF	联合国儿童基金会
万国邮盟	UPU	万国邮政联盟
粮食署	WFP	世界粮食计划署
产权组织	WIPO	世界知识产权组织

内容提要、结论和建议

目前是联合国系统利用电信和相关信息技术的关键时刻。从法律角度来看,通过准许联合国组织享有与国际电信联盟成员国同样的一些特权和尽义务,在整个系统内操作统一电信系统的机会最近有所增加,与此同时,最近电信业在技术和体制方面又取得了新的进展。联合国系统面临新的机会,如果适当抓住这些机会,就能建立成本低而效益高、有竞争力、可靠和灵活的电信系统。

目前,联合国各组织采用了一系列不同的电信方法,不过在用法上仍有某些共同点,例如租赁线路;增值服务;卫星网络以及先进的内部电信系统。最近,人们还越来越认识到需要在信息交流方面制订共同的电信标准。

联合国系统的电信联系范围很广,从内部联系、联合国系统内各办事处和各组织之间的联系到某些机构与非联合国实体之间的大量联系。随着联合国在外地紧急援助和人道主义援助方案以及维持和平活动中的作用越来越大,这意味着联合国的电信联系范围广阔,甚至与世界最边远的地区都有电信联系。

联合国组织早就有各种电信服务,而且,根据其对法律变化的解释,已向各专门机构开放了电信服务。虽然已通过机构间信息系统机制探讨了与电信有关的某些问题,但最近仍设立了若干工作组,专门负责介绍和审查联合国秘书处的各项提案和倡议。此外,由于对整个系统使用现有特权和义务的可能性作了限制性解释,未能充分考虑各种机会。

较为广泛和实用的解释将有助于看清联合国组织的可能性。首先,联合国有义务实行必要的管制,以确保联合国的电信工作符合国际电信联盟的有关规定。这并不意味着必须拥有电信业务的所有权,正如许多成员国近些年放弃了单独所有权,只保留了通过国家电信管理制度管制电信业务的做法。这也并不意味着直接经营电信设施,因为只要实行必要和全面的法律和管理控制,就不必直接经营。

其次,电联全权代表会议最近的决议从法律角度提供了更大的机会,准许整个系统应用和经营电信业务,并对联合国系统的电信联系下了更广泛的定义,将其看作是联合国系统日常工作中的电信联系。虽然这一定义在应用上还有些具体的问题,但这将为联合国系统带来良机,有助于它审议在向公众传播信息方面的作用以及与各非政府组织等合作伙伴一道从事发展和人道主义援助工作。

电信业在政治和体制方面经历了许多变化,例如放松管制、私有化以及偏重商业经营等,从而使费用大大减少;此外,还有许多技术变化,例如将所有电信方式融为一体和更多利用卫星通讯的“信息高速公路”在许多不同的领域提供或扩大了电信能力。

在制定战略将这些机会、观点和发展转化为具体行动时，联合国系统需要详细考虑整个系统具体的电信需求，并应考虑成本效益与行动需要之间的关系，尤其在外部联系和外地电信模式方面。

电信战略的原则应以某些方面为核心，例如应提供有关的服务和设施。这就意味着，某些服务（例如紧急援助和人道主义援助）无论如何都得有，而几乎不论任何代价；必须有成本效益，使联合国电信系统可与其他电信系统竞争；并且必须为联合国系统各个部门提供可靠的服务。其他问题，例如机密问题，可在技术上获得解决，不构成根深蒂固的问题。必须认真复审关于联合国电信系统是否需要完全独立于其他系统从而完全由联合国经营的问题。以后不再探讨这一问题，尤其是，鉴于世界的相互依存性，经营完全独立系统的可行性很有疑问。

联合国组织作出了响亮回答，提出了关于建立全球电信网络的建议。正如最近那份决议所表明的，这项建议（或其中的主要内容）可能会成为联合国在电信方面任何倡议的关键内容，但这里所倡导的更广泛解释法律机会将意味着，需要更充分地审议某些问题，例如各专门机构的介入；服务的灵活性和对服务的了解；能力；网络中当地或国内部分的覆盖面（即所谓最后距离）；人道主义和维持和平行动的影响；以及替代办法和其他倡议，其中包括根据现行法律在实行管制的情况下利用非联合国经营者的程度。

电信是重要的发展工具。鉴于联合国电信系统将在电信领域中发挥重大作用，而且还可能在外地和发展中国家中产生重大影响，应将联合国的电信倡议与更广泛的发展任务挂起钩来。

考虑到联合国的电信需求、原则和背景，考虑到需要兼顾整个系统的工作，以及考虑到将所提供的机会与联合国系统的性质结合起来的适当方式，似乎可以采用公司式网络。在这方面，应铭记的是，经营全球性电信服务并不是联合国系统基本和总体任务的一部分，只有在由联合国提供这类设施最有成本效益的情况下才应这样做。

公司式网络将提供以划一方式管理和控制所需的范围、政策和战略，这涉及利用现有的联合国和非联合国设施和服务；共同的谈判和标准；以及在适当情况下共同经营。这一网络将自负盈亏，因此，需要解决收费率、优先事项、系统的发展、操作控制原则以及共同关心的领域等重要问题。统一的谈判和协商将有助于解决这些问题。联合国系统的所有组织将作为成员或伙伴、用户或顾客抑或作为某些设施的操作者或提供者参与这一网络的工作。

在组织方面,这一公司式网络将作为独立实体经营,它需要适当地在技术上胜任和灵活的管理文化,以免在飞跃发展的电信领域中过时和老化。服务和设施应是联合国经营的分包服务与外部服务和商业服务适当的组合。与人们为国际电子计算中心所提的建议相类似,公司式网络也将以回收成本的形式工作。它将尽力限制其业务能力,减少行政和业务负担以及参与程度。电联应作为顾问或“内部”咨询机构,以保证这项战略在技术上和体制上是健全的。

建 议

对成员国的建议

建 议 1

各成员国决定,鉴于对现有立法和行动机会的解释,将通过行政协调委员会(行政协调会)主持设立的快速电信高级工作队,调查联合国系统共同电信战略最适当的范围。(第五章)

建 议 2

各成员国决定按照成本效益和现金价格原则促进联合国系统共同的电信战略这一概念已由联合国系统各机构的有关法律决定予以充分反映。(第五章,尤其是第110-118段和第125-127段)

建 议 3

各成员国请求秘书长以联合国秘书处行政首长和整个系统协调机构主席的身份从战略角度审议新的可能性,确保适当控制,并详细阐述供整个系统运用的机会。(第61-69段和第133-136段)

对代表联合国系统的联合国秘书长的建议

建议 4

一旦各成员国作出决定,秘书长即需开展进一步调查,确定对立法机会重新解释的效力,并开始审议如何利用这些机会,尤其在管制方面,同时,应遵循电联全权代表会议的有关决议。(第61-64段,第三章,第109-118段,第125-127段和第136段)

建议 5

一旦各成员国作出决定,即需立即采取行动,设立高级工作队,并确定其职权范围。检查专员并不想事先推断工作队的调查结果,但为了确定适当的范围,该工作队的职权应包括、但并不限于处理下述问题:

- (a) 审查用于设计、发展和执行联合国系统共同电信战略的确切体制框架,并考虑到行政程序节奏与技术进展的迅猛速度之间的调整困难,以及按照本报告所建议的方针,即在设立一公司式网络的情况下,考虑和探讨其他可能的办法。(第169-177段)
- (b) 应更准确地了解潜在的参加和贡献方与实体的观点,以便消除现有的迷惑现象,增进合作与协调,并减缓现有的与下述情况相联结的步调不一致的问题;目前,几个实体自行其事,想设立或扩大内部单独的电信系统,造成了今后与任何共同的电信战略配套的问题。(第58-62段,第109-118段和第139-142段)
- (c) 关于这一框架的准则,其中包括分析电信情况、电信联系的特点以及现有活动的配套等,并看它们是否符合联合国共同的电信战略。应特别重视在外地维持和平和开展人道主义援助活动方面的问题。(第109-124段和第139-152段)
- (d) 联合国对有效、有竞争力和可靠的电信服务的需求与联合国在发展方面的作用之间的关系。(第161-167段)

建议 6

秘书长应根据这里所倡导的全系统统筹安排,努力答复各成员国就联合国的这

一项目提出的许多问题,消除它们的许多疑问,并拿出有说服力的证据,表明只有在所提供服务符合必要的效率、可靠性、竞争力以及技术质量等要求后,才会作出任何进一步的决定。(第136-138段)

建 议 7

秘书长应探讨在有关领域代表联合国系统进行共同谈判的可能性,尤其与海卫组织谈判,以求获得经适当授权的电信实体的同样地位。联合国目前在电信卫星方面即具有这样的地位。(第173-174段)

建 议 8

应作出必要安排,使电联成为高级工作队和有待设立的公司式网络的咨询机构,并作为合作伙伴探索现有的非联合国系统的电信服务和设施,随后与之进行谈判。(第197-198段)

对联合国系统各个机构的建议

建 议 9

各级应在有关立法机构的指导下,在战略和管理方面提供必要和适当的支持与理解,以便适当利用电信网络和协助工作队开展工作,确保电信管理和技术人员在技术上胜任愉快,足以处理所涉的各项问题。(第68段和第139-142段)

建 议 10

在从事上述调查工作期间,应调整联合国系统内进一步执行任何电信项目的工作,使其符合总体构想,即必须在构思和执行方面统筹安排这一类计划。今后,在就全系统统筹安排作出最后决定之前,在拟订和执行任何倡议时都不应排除全系统统筹安排。(第160段和第184-197段)

建议 11

联合国系统各组织应尽快应用管理控制制度,并提供准确的电信数据,以便促进分析全系统的电信需求。(第40-42段)

一、引言和背景

A. 背景和研究范围

1. 信息是联合国系统最宝贵的资源之一。联合国系统在工作期间收集、整理、研究、分析、解释和介绍信息。必须分享和以各种形式传播这类信息，而电信是分享和传播信息的一项最重要和最广泛的方式。

2. 因此，电信是联合国系统的一项主要的行政和业务支助活动，也是联合国系统预算中一项最大宗的非人力资源花费，预计每年达一亿美元以上。¹

3. 因此，有效利用电话、电子信函、电传、无线电等电信工具和手段对联合国系统的工作至为重要。与此相关的是，还应适当应用辅助技术，例如应用管理和控制软件有效传输信息，并利用在日常工作中将电信作为重要工具的电脑系统。²

4. 联合国系统的高度差异性和跨国性也使电信在连接联合国系统许多不同部门方面发挥极为重要的作用。

5. 联合国组织³在特别利用电信服务和设施方面享有立法特权，鉴于联合国内部的事态发展，联合国系统享有特别的机会，可通过向整个联合国系统扩大电信载送能力，和通过对联合国系统的电信联系作出非常广泛和有利的定义，进行有效的电信联系。这是实现联合国组织自联合国大会1940年代第一届会议以来长期追求的目标的一个大好机会。⁴

6. 在过去五至十年内，电信业发生了巨变，为有效的电信联系提供了新契机。这不仅体现在电信技术上，如流动电话和卫星技术等，而且更重要的是，还体现在体制和规章上，例如放松管制、私有化以及许多技术的费用越来越低廉等。

7. 因此，现在宜于考虑对现有和最近有所扩大的立法设施所作的更明确的解释是否为联合国系统提供了经营电信系统的机会这一问题。这一问题似乎本来就值得考虑，但鉴于电信业务的性质，并考虑到联合国系统现有执行与活动的能力和手段，确实还有是否可行和适当的问题。考虑到联合国系统最近十分重视效率、可靠性、竞争力以及成本效应等必要条件，这一问题尤为重要。

8. 由于这些问题的主题性质，需要审查联合国系统利用电信以及相关技术的情况。此外，联合国系统中多数组织认识到了审查工作的意义，例如象从前的资料系统协调事务咨询委员会(资协咨委会)这样的机构间机构的工作即证明了这一点(见第1段)，有些组织还意识到，需要进行更全面和更系统的审查。粮食及农业组织(粮农组织)还特别请求联检组开展这类研究。⁵

9. 联检组在初步调查这类研究的可行性和性质时意识到,可通过几种方式进行这样的审查。可以进行技术性审查,评估过去、现在和将来的各项技术,以便建议联合国系统采用何种技术方法和战略。但显然在各机构中以及在机构间已进行了许多这类完全或部分的研究⁶,而且,这些审查最好还是由负责在技术和组织方面应用这些技术的专家来进行。

10. 另一种审查办法是,重点审查电信联系的体制安排以及整个组织开展电信联系的问题。联检组过去曾作过这样的审查;它于1972年就作过这样的审查,并就各类通讯手段提出了广泛和具体的建议,它当时提出了至今仍然适用的观点,即应统一管理⁷与通讯有关的各方面的工作。1982年的报告更为重视电信联系,并在体制方面提出了今天仍然适用的两个观点。⁸首先,它特别强调了联合国系统合作的必要性;为此,它部分地促成了设立咨协咨委会。其次,它指出,如果在电信问题上得不到最高层管理部门的支持,将不会有有多大进展。⁹

11. 虽然自1982年以来鲜有这类全系统的审查,但有几项机构间倡议,主要从技术角度概括了同样的一些内容。鉴于联检组的性质和任务,本报告无意重复这些努力,它只想根据自己独特的职权提出其它文件或论坛并未提到的观点和看法。

12. 本检查专员努力在下文中通过审查整个联合国系统中应用电信联系的原则和范围来提出独到的观点和看法。尤其是,本检查专员提出了一些问题,并提出了各成员国如果有机会从整个系统的角度进行研究和分析的话将会从事的一些工作这类的问题,尤其是在电信使用对体制和政策的影响方面。

13. 由于外部的事态发展和对内部规章的重新解释,联合国系统目前获得许多机会,此时此刻,向各成员国提供大量的信息和分析甚至更为重要,这有助于它们就整个系统和组织的电信联系作出决定。考虑到这一点,还考虑到联合国秘书处就电信问题提出的建议以及目前正在重审的随后各项决议,本检查专员想在本份报告中提供这类信息。但必须提出的是,本份报告探讨的是整个系统的电信问题,而不仅仅是审查联合国秘书处的现有建议。

B. 研究方法

14. 本报告涉及整个系统。从上述分析可以看出,联合国系统在应用电信联系方面的许多机会和事项涉及整个系统,因此需要在整个系统中作出一些决策,并采取统一的行动。

15. 联检组以前编写的关于电信问题的报告涉及更广泛的通讯内容,还探讨了

象常规邮件和邮差服务等非电子通讯工作。从数量上来说,这些服务的重要性已大大减少;而且,虽然它们在体制和组织上具有与电信手段一样的某些特点,但它们并不具备电子和数字通讯的技术特点。因此,本报告将专门探讨电信方面的内容。

16. 鉴于近些年已有大量与此专题有关的其它研究报告和资料,本报告并不想就此专题综合评述或总结。其中,本报告只引用支持本报告主要论点的最简明扼要的观点和概念。

17. 本检查专员与联合国系统中几乎所有的机构、参与联检组的各机构以及世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)等其它机构的官员和代表进行了广泛的磋商,并广泛交换了意见。虽然后者的意见只是以非正式的方式提出的,但这些意见对本文的分析极为重要;本检查专员感谢各方的协助。

18. 本检查专员未亲自咨询的各组织可填写一份载有本人与官员讨论时提出的重要问题和事项的调查表。¹⁰外地的意见也对这项研究极为重要。已赴非洲进行了广泛的调查,其中视察了目前的一项重大维持和平行动(维和行动)。¹¹

19. 联检组还参加了电信事务官员机构间工作组的几次会议,事实证明,这对在执行今后共同倡议方面评估现有和所需的意愿和合作程度十分有益。¹²

20. 联检组还与电信界的若干官员和技术专家非正式交流了看法,这一做法极为有益。电信领域极为复杂,没有这些官员的帮助,将难以理解许多新的事态发展。

21. 最后,在初步调查过程中,本检查专员认识到,联合国系统以外的一些类别的机构(如私营、商业咨询机构和研究机构等)的意见也有参考作用。因此,本检查专员与这些机构进行了联系。虽然这些联系并不能直接影响本项研究的内容,而且本检查专员也未就这些机构的观点或如何利用这些机构提出任何建议,但这些联系对本报告的分析是极为重要的。¹³

二、联合国电信现状

22. 在开始进行这一性质的审查时,应凭着今后任何体制和系统战略中的基本主题及其适用程度和主题性,确定基线。

23. 因此,本检查专员认为,必须根据磋商情况和各组织对调查表的答复阐述一些有关的准则和趋势。这不是一份穷尽无遗的清单,而只是阐明扼要地分析一下要点及其对体制安排可能造成的一些影响。

A. 目前使用电信的趋势

24. 目前利用电信的趋势和特点可大致分为两类,一是各组织利用电信的总体方式,二是全系统电信联系的特点。

1. 使用方式

25. 从调查表和磋商情况来看,目前利用电信情况以及电信需求有以下的趋势:

(a) 国家邮政、电话和电报部门(邮电局)的标准服务

26 有几个组织在电信方面几乎完全依赖国家邮电部门及其设施。这也就是说,这几个组织是通过邮电部门进行一切外线联系的,它们没有或很少利用象联合国的现有网络和国际航空网络等专用网络。

27. 费用安排取决于是否有特殊情况--例如象万国邮政联盟(万国邮盟)和电联可依法在某些条件下利用特定的电信服务,或取决于组织的规模是否大到可以商谈特定收费率的程度;否则则用标准收费率。

(b) 租线和专用网络

28. 各组织在许多情况下用的是有别于邮电局标准服务的租线和专用网络。如果电信联系是可以预见和相当经常性的,那么就可以制定并维持关于使用定向联

系专线技术的体制安排。跨大西洋的专线联系就是这样的例子。¹⁴

29. 还有一些情况是,由于没有设施,有关组织不得不经营供特定用途或一般业务联系的专用网络。

30. 有一些这样的例子:联合国有些组织通过非联合国组织的专用商业网络进行电信联系。其中一例是利用上文提到的、目前覆盖世界多数地区的航电公司。

(c) 增值服务

31. 联合国利用象回电设施和文电处理系统等各类增值服务的做法有所增加。¹⁵ 这些服务符合成本效益,可以满足非常特定的用途,因此联合国经常利用这些服务。这类服务往往是由商业电信公司以及其他外部服务公司提供的。但应指出的是,电联1994年京都全权代表会议最近通过的一项决议¹⁶ 对这一做法持强烈保留的态度,并敦促(国际电信联盟)成员国采取措施,取消这类未经授权和不符合双边安排的做法。

32. 互连网络是近些年联合国系统越来越看重的一类增值服务。这是一个很大的通信网络,最初与学术机构相联,但现在已与很多各类机构联网。它提供多种服务,例如电子信函服务和查阅大量数据库和简讯服务等。一般而言,除了与最临近的电脑线路联网的线路费以外,其他服务一律免费。¹⁷

(d) 卫星网络

33. 近些年,卫星服务和设施越来越多,可以通过卫星网络来解决许多电信问题。利用卫星网络的情况多种多样,有的利用卫星取代地线后提高了成本效益的一般邮电系统,联合国系统用的是专用卫星网络(例如联合国现有的电信网络),有的则通过特定专用、而且往往小型的网络来解决某一偏僻地点特定的通讯问题。¹⁸

(e) 外地系统

34. 设在外地的组织,包括联合国组织的维持和平行动,有特定的电信需求。外地电信系统从简单的地方性短距离无线电网络到较先进的远距离无线电系统和卫星系统不等。

35. 许多外地电信系统用于解决往往难以预料和紧迫的人道主义援助和紧急

情势需求,因此,尽管有关组织作出了最大的努力,它们往往并不是总体战略的一部分。

(f) 内部电信结构

36. 在许多组织中,内部电信系统和基础设施往往与外部系统一样重要。要想以最佳方式应用任何先进的外部电信技术,就需要有强大和先进的内部系统。这些系统从内部的电缆系统、转接和控制系统(例如专用自动交换机)到电脑系统等等,不一而足。

37. 与此相联系的是,还需要在控制和管理象使用电子信函、查阅数据库、分摊费用和确定用户特权等方面作出适当的内部体制性安排。

(g) 统一的通讯标准

38. 对不同类别的电信需求而言,可能已有不同的电信技术和系统。但在任何系统,尤其是在联合国系统,将电信需求与电信技术相应挂钩的能力极为重要。为此,需要有某种通讯规格标准,最近在机构间论坛中进行的大多数讨论都是针对逐渐采用(电信)通讯标准的问题¹⁹,例如X.25用于数据传送,X.400用于信息处理标准,X.500用于检索、电子信函和外界获取信息。

2. 电信联系的特点

39. 在象联合国系统这样差异很大的系统中,电信联系具有多种形式和特点。但从总体来看,由于联合国系统及其电信需求仍有许多共同的特点,因此,可以找出关于电信联系的共同内容。

40. 令人遗憾的是,这些特点并不是在全面和系统分析电信数据的基础上归纳出的。过去曾数次想弄清电信联系情况²⁰,但得出的结论是,现有的这类数据既不全面,也不系统。

41. 本检查专员发现,令人遗憾的是,现在的情况仍然如此。²¹ 管理控制系统未能提供这类数据,这是目前的一个严重的缺陷,因为联合国系统面临的机会和技术进展都要求我们必须就联合国电信战略的方向作出明智和影响深远的决定。

42. 这一缺陷是特别令人遗憾的,因为联合国的电信联系尽管地理覆盖面很

广,但与公共网络相比,仍限于相对较少的已知的地点和联系。如果有整个系统内各实体的电信数据,将会进一步促进确定电信联系的模式,改进电信管理。

(a) 非联合国的电信联系

43. 尽管联合国系统各机构进行了大量的合作和协作,但仍需记住,主要的电信联系实际上发生在联合国系统的范围之外,涉及与各成员国政府各部门、商业机构、非政府机构、研究所和大学以及公众的通讯联系。有些全系统的估计数字称这一电信量占总电信量85%左右,²²有些组织则估计,其联合国系统外的电信量(即不是与联合国的另一机构、组织或方案之间的电信量)最高可达90%。

(b) 总部与外地的电信联系

44. 由于缺乏详细的电信数据,难以确定这类信息的特点。但有人估计,在总电信量中,总部与外地的电信量占25%至50%。²³确切的数字还将取决于对总部和外地的定义,但似乎仍可看出,总部与外地之间的电信量与对外地活动的重视程度是不相称的。造成这种状况的一个原因可能是,外地缺乏全面的电信设施,因此,即使组织总部想达到那样的电信量,但也无法或极难做到这一点。

(c) 外地办事处(包括维持和平行动)之间的电信联系

45. 外地各工作地点之间的电信联系似乎很少,这显然与各组织的工作性质有关,权力分散和区域化问题并未获得足够的重视。还有一个原因是,外地工作地点缺乏适当的电信设施。²⁴

46. 但在紧急情况下和在提供人道主义援助时,外地各工作地点之间可进行大量的电信联系。组织总部并非总能意识到这类电信联系的程度。在维持和平行动的过程,外地各工作地点之间的电信联系实际上特别多,这是一种特别的外地电信联系。在多数维持和平行动中,维和行动区域内的电信量多于该区域与外界的电信量。²⁵因此,需要解决最后距离的问题,这一问题与建立广泛的国际网络问题同样重要。

(d) 传送数据

47. 在电信种类方面,数据传送越来越普遍,大大多于传声。造成这一现象的原因是,各种管理信息系统和电脑的使用越来越多,因此需要交换大量有序数据。此外,这也与电子信函的使用有所增加有关。电子信函是很便利的“商业”通讯工具,它比声音正式,但又没有传真那么正式。²⁸

48. 数据传送对电信链路的能力提出了某些要求,它在传送间隔方面往往更为灵活,较容易加以调整。而且除非某些数据需要立即传送,否则可在有能力或价格最便宜时传送数据。

B. 联合国系统内的合作与协调机制

49. 鉴于联合国系统的共同特点和总体宗旨,联合国系统需要在电信领域开展合作与协调。必须分享实质性和业务性信息,并必须确定解决一系列问题的共同办法。因此,显然应该开展非常具体的合作与整合工作。此外,在电信领域中可利用规模经济节省大量费用。²⁹

50. 虽然如下文所示,各机构就这些问题开展了大量联系,但实际成效并没有人们想象的那么大。

1. 资料系统协调事务咨询委员会

51. 资料系统协调事务咨询委员会(资协咨委会)现已被资料系统协调委员会(资料系统协委会)取代,最初设立前者的目的是提供联合国系统内总体信息系统和服务方面的合作与协调论坛。²⁸ 更具体地说,它必须促进各成员国利用联合国的信息,并改进信息基础设施。

52. 可将资协咨委会的工作范围解释为处理各种信息系统和广泛开展信息技术系统、电脑技术和电信方面的工作,但事实证明,该委员会的工作范围主要是通过整理和收集信息来促进获得信息,而不那么重视通过评估、促进和制订统一的标准和系统来发展适当的信息技术和电信基础设施这一必要工作。

(a) 技术小组过去的工作

53. 例如,资协咨委会主要是通过负责信息系统具体问题的技术小组开展工作的。在九个过去和现存的技术小组和工作组中,有两个技术小组直接处理电信方面的问题。第一个技术小组现已完成工作,它负责本报告所指的相关技术,即负责电脑协助下的各类电信服务,例如电子信函、通讯规定以及控制和转接系统等。²⁹

54. 第二个技术小组负责联合国电信网络工作,现在也已完成工作。它是供探讨如何利用这些特别服务有用的论坛(见第66段),但它主要只是传播关于这一特定网络的信息,而没有提出如何全面对待电信工作。该技术小组率先尝试全面调查现有的设施,编写了资协咨委会电信设施目录。³⁰但它所收集的资料并不完整,最近也未加以更新,而且,它并未尝试收集关于电信模式和能力的全面信息。

(b) 行政协调会高级工作队

55. 上述问题的精神是,由于其他优先事项和各组织的兴趣所在,资协咨委会尚未能专注于资料系统管理的一些较为实质性协调和机构问题。行政协调会1993年成立的资料系统高级工作队特别强调了这一点。³¹尽管这个工作队集中研究了联合国系统向成员国和公众提供和与他们分享资料的战略,但它没有在电信方面发表意见和提出建议,如强调相互联系的信息系统和使用互连网络,它对所需要的那种电信业务有很大影响,特别是在共同的标准和技术方面。

56. 从使用电信的目的出发,该工作队最重要的一点是认识到,联合国系统到现在为止还没有一个论坛,使之能够正式地或出于有关官员的意愿,从技术和体制意义上应付信息技术和电信问题。取代资协咨委会而新成立的资料系统协委会,目的便是建立这样一个论坛。

57. 该工作队的另一个重要结论是,需要有一个单独的实体 具有适当的组织文化,以便操作任何共同系统或活动。³²虽然这一结论是特别对出版共用名录和收集资料和对经营计算机服务而言,但其中的很多意见对本报告下面讲到的电信方面也不无意义。

2. 联合国组织网络的使用

58. 少数几个实际可行的合作领域之一是使用现有的联合国电信网络。联合

国组织经管一套专用网络,主要由纽约、日内瓦和维也纳等主要联合国首脑机关之间的专用租用线路和分配的卫星联系线路组成。此外,在巴黎、曼谷、圣地亚哥、内罗毕和亚的斯亚贝巴还有一些租用的线路和联合国自己的卫星;以及与维持和平行动联系的少量卫星网络。

59. 这些设施以特定的方式使这些地点看上去好象是一个网络,排除了使用标准国际设施的必要,从而降低了这些地点之间电信联系的费用。通过从其他公司租用少量线路,其他一些地点至少在原则上也有了进入网络的类似条件。

60. 早期的立法最初限制联合国秘书处使用这一设施。因此联合国采取的任何行动都不是全系统的,而只是因为联合国秘书处有那样做的可能性,又有本组织内对这样一套系统的需求。1994年电联全权代表会议第55号决议取代了1989年电联全权代表会议第50号决议中的立法改动,³³ 允许专门机构进入现有的联合国网络。尽管第50号决议提供了大量潜在的机会(见第76-79段),但联合国秘书处行政部门的解释是,其基本授权并没有给联合国秘书处任何全系统的义务和职责,而只是使它有可能将现有的服务视能力和操作情况的许可,扩大到联合国系统的其他部分。

61. 看来到目前为止,联合国系统(在这个问题上即联合国秘书处)对这些机会作出的反应,几乎没有对这些立法改动的全面的潜在意义和它们对在联合国系统使用电信服务的影响作实质性的战略分析。然而,这一缺陷本身不能归咎于联合国组织的行政部门,因为它们着眼点显然仅仅限于联合国秘书处的业务需要。可以认为在较大程度上它是联合国组织立法部门的责任,该部门应提供政策指导和要求从整个系统着眼进行考虑,将最后执行政策的责任交给联合国组织执行战略政策的部门。

62. 在专门机构使用现有联合国电信设施方面历年来讨论的一个主要问题,显然是费用安排的问题。鉴于服务的内容有限和能力问题,很多专门机构不相信实际上可以降低开支。一些机构还发现,对它们的具体需求还有其他途径,从长期考虑可能非常具有竞争性。³⁴

3. 机构间协调委员会

63. 联合国电信网络技术小组的工作最近提出的一项倡议是,成立机构间协调委员会(机构间协委会),它的建立是从为联合国组织提出的共同行动上处理联合国系统在电信方面的问题。

64. 虽然在原则上这项倡议可能有较大的职权范围,但它最初的形成,是因为

需要向联合国系统各机构通报有关联合国组织在实施上以对原有和新的立法加以解释为基础正在采取的行动(见第三章)。虽然它已成为一些较为一般性讨论的焦点,但它显然被看作是一个“供应人与客户”之间的论坛,一方是联合国组织作为目前一个有限网络的供应人和潜在的扩大网络的供应人,另一方是联合国各机构,它们将成为这个网络的用户。

65. 这个论坛甚至发挥“供应人-用户”之间对话的职能,一个根本要求是机构间协委会的组成必须能代表用户,包括实地一级的用户。设在外地的实体,如各区域委员会和主要的外地办事处,作为一批重要的用户更广泛的直接参与,将是可取的,不能过分依赖总部准确反映所有外地关注问题的能力。

66. 委员会已成立了两个工作组,详细研究这些问题。一个工作组负责所谓的“基干”网络,³⁵ 由联合国组织主持,是分享联系世界上各主要联合国所在地基本网络情况的主要手段。它首先被看作是联合国组织向各专门机构和各规划机构通报计划的一个机会,而认真讨论联合国需要什么形式的电信网络则居次要脚色。

67. 另一个工作组负责所谓的“支线”,³⁶ 在解决满足联合国系统的对电信的需求、需要何种程度的合作方面取得了成功。工作组由设在外地的机构组成,由联合国难民事务高级专员主持,处理建立局部网络的问题,将联合国较小和较为偏僻的工作站,包括实地和应急建立的办事机构,与主干网络上的环节联系起来。虽然有些体制和组织上的问题,如需要有共同的办公地点等--本应成为讨论的一部分,但由于该工作组有明确的职权范围,而没有经过讨论,然而工作组仍设法为“支线”上使用的技术采用的共同标准和规格奠定了较为坚实的基础。目前正将那些规格转化为标准的采购程序,确定了对制造商提出建议要求,以便能够为整个系统编制出共同的合同,或共同合同的原则。

68. “支线”工作组的意义在于,有关各机构能够达成一个共同的合作基础,而不仅仅是协调,因为需要解决的具体问题--和有关官员的技术着眼点--有此要求。

69. 对机构间协委会工作的总的分析表明,如要使它成为讨论实质问题的真正的供应人--用户论坛的话,它必须有必要的管理和组织上的支持,以便在需要时根据讨论情况采取行动。举例来说,检查专员得知,要求采购极小孔径终端站的请求被拖下来,因为联合国秘书处需要对各项规格作自己的审查,而不是依赖其他各机构和规划署已经接受的机构间采购事务处。³⁷ 虽然这样做在法律和程序考虑上是必要的,但它确也表明,联合国秘书处的组织文化以及目前的形势不太符合在电信时

代所需要的迅速反应和灵活采取行动。它进而建议,为有可能采取共同行动,共同的体制安排或原则是必要的。

三、联合国系统电信工作的立法基础

70. 是否要考虑联合国系统能否以适当和符合成本效益的方式提供电信设施的问题,一个最基本的原因在于立法框架所提供的机会和特权。在试图将机会转化为具体的安排时,关键的是对上述问题作适当的分析和解释。检查专员将力求以摘要的形式进行这项工作,避免大量的法律分析。³⁸

A. 基本的立法机会

71. 联合国系统经营电信网络的机会,其基础是国际电信联盟给予联合国秘书处相当于一个成员国为经营电信服务之目的而具有的地位。³⁹ 此一特权可追溯到最初在1947年联合国与国际电信联盟之间达成的协议。⁴⁰

72. 在该协议第十六条第2款中,为使它享有(国际电信)联盟一般成员的同样权利,对联合国一般性经营的要求是,它“保证经营它控制下的电信服务符合《国际电信公约》的条件和公约附件的规定”。⁴¹

73. 对具有相当于(国际电信)联盟成员地位的实体应履行的控制责任,国际电信联盟的组织法和公约作了更详细的规定。⁴² 组织法第6条第38款规定,成员(或为此目的具有相当地位的实体)应“强迫经它们批准建立和经营电信的经营机构遵守本组织法、公约和行政规章制度的规定...”。⁴³

74. 因此,关键问题是控制专门为满足联合国电信需要而采取的行动或措施。实际上,它给予任何有权享有(如国际电信)联盟成员同样好处的实体控制此类经营的义务。它并未规定所有权是否是一个问题,而只是说后者是保证该项控制的一种办法。但好几个(国际电信)联盟的传统成员--即成员国--已通过私有化和放松管制,放弃了对电信设施的直接所有权,而只根据电联的组织法对那类经营保持立法和管理上的控制和责任。

75. 立法框架和电信领域管理方面的最新发展表明,(国际电信)联盟的成员(或具有同样权利的实体)的实际所有权和经营并不是享有权利所必需的。所需要的只是任何代表联合国或在联合国权利下提供电信的实体应由联合国加以控制,并根据电联的有关规定经营。联合国没有必要掌握直接的所有权。

B. 全系统范围内的执行

76. 上述特权仅仅给予联合国秘书处。在1989年之前,只有联合国秘书处可以实际得到这些好处。可能是由于正在进行的辩论和1980年代对政府作用看法的改变,加上在所有政府兴办的事业中更加讲究成本效益--不论是在国家还是在国际上,因此各种条件已使得能够将这些特权扩大到整个联合国系统。

77. 因此,1989年电联全权代表大会第50号决议“可视为在联合国系统内使用电信的一个重要里程碑。该决议以后被1994年的电联全权代表大会第55号决议取代,后者确认了其前1989年第50号决议的内容。”在为本报告举行的磋商中,第50号决议占有显著位置,而所有受咨询的各方面人士都同意该决议的重要意义,在立法和体制上所看到的解释并不像所需要的那样清楚,需要将决议转变为具体、符合成本效益的行动。

78. 虽然最初的特权是指联合国秘书处发出和在秘书处范围内承载的电信联系,第55号决议扩大了特权或权利的使用,可用于负载也适用于各专门机构和联合国系统其他组织和规划机构的联系。然而,决议又说,只有“联合国的电信网络可承载电信联系...条件是(其)经营符合《组织法》和《公约》”。

79. 对联合国电信网络的定义成了任何全系统范围使用的关键。上文A节中曾经确定,联合国的网络从联合国所有权的角度讲不一定是一个实体或产权的概念,而是由联合国控制的服务和设施的概念。如果联合国的电信网络是在全系统范围内经营,它仅需要由联合国根据电联《组织法》和《公约》控制,对控制的定义是法律上的控制,以保证它符合上述《组织法》和《公约》。它并不意味着直接管理或经营实际设施。因此,一个代表联合国或在联合国控制下的单独的实体是可能的。

C. 对联合国系统电信联系的定义

80. 联合国系统电信联系的准确定义,对任何在电联立法框架所提供机会的基础上探讨联合国系统的综合战略都是关键的。为评估任何联合国系统共同的电信网络的成本效益和适用性,必须知道它实际上能否承载联合国系统共同使用的那类电信联系。这必须从技术方面--即所提出的技术能否满足技术上的需要--和从体制方面--即成本、便于使用、轻重缓急等组织上的安排是否能与可从其他途径得到的服务相当--加以评估。

81. 第55号决议中有两个内容是电信联系定义的关键。第一,‘网络的使用限

于联合国的主要机构、联合国各办事处和规划机构,和联合国的专门机构”,⁴⁶ 讲明了电信联系的发出点和目的地。从技术上讲,这是给电信联系下定义最容易掌握的办法。

82. 然而,第二个要点是:“传输限于与联合国系统业务有关的信息交换”,⁴⁷ 它提出了一个更为全面的定义,即资料的性质和资料的所有权是在哪一点上决定为满足联合国电信联系之目的,能否被视为联合国系统的此种联系。

83. 这将使联合国系统与很多非联合国实体如成员国、各国家机构和非政府组织之间的电信联系出现令人感兴趣的情况,它们在很多活动上是联合国系统的伙伴。有很多投入或基本资料来自联合国以外的来源(如成员国通过它们的常驻代表团或其他机构、公众、非政府组织);这些资料然后经过处理、分析或讨论,成为供联合国系统本身使用,但也为提供原始基本资料的同一些实体使用的数据和输出资料或资源。

84. 这在发展和人道主义援助等联系活动上尤为重要,较大的开放对联合国开展业务十分有益。但即使是联合国系统的正常行政和后勤联系,这事也可提供令人感兴趣的展望。甚至可以设想,将定义扩大到包括联合国系统联系任何方面的电信,即使联系是在两个非联合国实体之间,但所涉及的信息和资料使两个实体作为联合国系统合作伙伴而与它们有关的。

85. 尽管立法框架可对联合国系统电信设施的这类使用提供办调的基础,但这种办法在管理的技术和操作方面则有所不同和更加复杂。如果使用电信联系的发出和接收两端,已有现成的电信管理控制系统技术,处理确定电信性质然后相应地通过网络中联合国系统的部分或通过网络中的外线部分予以接通所需的复杂接通和电信控制。确定资料的性质和所有权不能使用类似技术。对联合国系统,特别是联合国秘书处的电信联系所作的研究和分析,大多数似乎不可能按照这些办法找出具体可行的定义。⁴⁸

86. 然而,由于对联合国系统开展联系和对任何资料从立法上加以定义可能有很大的好处,检查专员认为,应当探讨经营这样一套系统可能采用的机制。起点应一开始从实用目的出发,先利用资料的发出点和目的地定义,同时根据性质和所有权建立一个限定通讯的框架,以过去、目前和预测的电信量的完整和最新数据为依据。(对各种类型通讯的需要所作的更完整的讨论,见第五章A节)。

四、电信世界--趋势和前景

87. 电信领域近年来发生了巨大变化，既是由于技术的发展，也是由于政治和体制思想的改变。电信业务曾是政府高度控制和垄断的，但近来已发生变化，从1980年代初开始，强调私营和放宽管制，目前集中在信息革命的最新反映--信息高速公路上。⁴⁹ 以下检查专员将着重说明这些发展中他认为最为重要的方面。

A. 政治和体制领域的变化

88. 过去十年里，政府和国家行政当局的政治视野发生了变化，趋向从多重角度看待政府和国家行政当局在现代社会里的作用。重点已具体转向更直截了当地讲求成本效益和钱的价值，增加对国家行政当局的压力，取得更高的成本效益。⁵⁰ 最终导致了政府和国家行政当局是否应局限于管理的核心事务，而不卷入本不属于其管理范围的支助性活动这一问题。

89. 成本效益的问题已经超出国家范围，自然导致了在政府的国际交往中成本效益的问题。换句话说，要求各国行政当局讲求成本效益的同样要求也应提给政府间组织如联合国系统各组织。这些要求的一个基本组成部分还包括要求重新考虑它的核心事务，并只在狭窄的授权范围内活动，而不参与不属于这些组织自然专长和业务的活动。

B. 全球电信网络和联盟

90. 信息高速公路是一个大范围网络或线路概念，通过集成的单一通讯线路将各个“台站”如家庭和组织联系起来，其容量可承载从电话、电视信号到互交电信设施在内的所有电子通信，如数据传送和多媒体工具等。

91. 即使在发达国家，信息高速公路仍然只是一个想法，但它正在迅速发展和扩大，如同很多电子和通讯技术一样，它很快便可能在发展中国家也成为不算昂贵的服务。

92. 为这一高速公路作准备，正在建立起各种各样的世界性网络，既使用卫星技术，也使用地面技术，在各国的邮电机构和商业公司之间建起联盟，提供广泛的网络联系，或为大公司的全球性电信需要提供一次性解决问题的采购。⁵¹ 这是

正在发生的事情，是以高成本效益和可行的办法解决联合国系统电信业务需要可能领域之一。

93. 需要密切注意的其他发展有，各种移动式通讯系统的发展，如以陆地为基础的格式电话网络的发展，⁵² 直到目前还多少处于理论状态的低轨道环绕全球的卫星网络，建立单一的全球移动式电话系统。⁵³

C. 卫星技术

94. 卫星技术只是实现世界性网络发展的众多技术之一，但它无疑是最为重要的之一，对电信技术的发展具有深远影响。主要是由于这项技术，原则上世界上没有任何地方是电信系统所不能达到的。卫星技术经历了一个相当常规的周期，从新生和昂贵到初步成熟和较具成本效益，直至接近成熟类型的有较多供应人和较多客户的市场，使卫星技术已能与较常规的技术相比较量。⁵⁴

95. 这个主要是技术上的发展加上解除管制的趋势，将进一步导致在卫星空间或转发机容量--卫星贸易的基本商品--上的价格削减。此外，使用卫星技术所需的地面设备如各种型号的地面站(从海卫组织的公文包到主要地面站)的费用也有降低。⁵⁵

D. 全世界的电信容量

96. 有一项发展特别得益于卫星技术的出现，即世界范围电信覆盖范围和容量的增加。在世界上的很多地区，国家邮电局--在有些地方还有其他承载人--安装了它们自己的卫星站，其装机容量主要是用于国际通讯，超出了当地、国家经济在目前经济活动水平上的需要。对电信的需求和收费结构并不能总是随着技术和实际容量的改变而变化，因而在不同情况下导致了能力的利用不足(在为节省外汇而保持高国际收费率的情况下)，或能力不足(对收费率进行补贴，以便不使国际通话超出大多数人的购买力)。⁵⁶

97. 然而，在几乎所有情况下，任何可以利用的能力都用在国际线路上。国内的网络在世界上的很多地区仍极为落后，原因是缺少足够的卫星站，更重要的是缺少足够的当地设备，无法把单个的通讯地点与联系卫星的最近的地面站的最后一小段路联系起来。

五、联合国的机会和前景

98. 这一节试图为联合国系统使用电信的需要和前景提出一些一般性原则。这是检查专员的解释，但它是以认真摘出磋商和对调查表答复的主要内容为依据的。

A. 联合国系统电信的一般需要

99. 本报告的一个基本目的是帮助成员国决定：联合国系统在使用电信方面应执行什么战略。为此，重要的是要弄清那些要求是什么。因此，检查专员愿提出下文对要求所作的限定。在承认检查专员不可能全面确定具体组织的综合需要——他也无意那样做——的同时，他认为通过提出这些限定，可以有一个对需要进行较详细和直截了当分析的基础。

1. 行政事务通讯

100. 一项最根本的资料需要，是在经过正规化的系统中作为日常业务的一部分分享和交换行政部门的资料。这是人事、预算和采购等事务方面的程序性资料，这些资料虽然一般说来是重要的，但并非关键资料，常常在若干情况下存在，因此比较容易管理。在一段时间范围和一个地点范围内，资料的流量是可以预测和有规律的，能够比较容易的管理，对现有的电信设施作最为符合成本效益的利用，如成批处理。⁵⁷

101. 今后，随着正规化系统得到完善的发展和在多数(如果不是全部)机构得到使用，它将成为联合国系统中资料流动中非常重要的一部分，如最近建立的综合管理资料系统(综管资料系统)。⁵⁸ 联合国秘书处使用综合管理资料系统和其他机构在加以改进后使用这套系统的可能性，将对资料传输的性质产生影响。然而，它不会是根本性的，因为可以将它放进上述资料通讯的定义。此外，综管资料系统投入使用的拖延很可能会拉平需要增加的能力。

2. 业务通讯

102. 业务通讯是联合国系统成功运作所需要的各种广泛通讯，它涉及直接执

行任务，而不仅仅是支持有形的或行政的基础结构。

(a) 指令和要求采取行动的通讯

103. 这类业务通讯是在短时间里各点之间往返发生的大量通讯，不一定是定期、正规化交换的一部分。它显然与行政部门的通讯相重叠，但它在宏观上不够定期和不能预测。可以找出两个主要的次级领域。

(一) 后勤和直接的业务支持

104. 这是直接支持外地业务和活动的通讯，特别是维持和平、人道主义援助和其他紧急情况，是在调度资源和交换命令和指示方面。这类通讯的关键是可靠性，知道可以随时保持通讯联系。随时保持人对人的直接联系是其关键。⁶⁹

(二) 对外“业务”联系

105. 一类特殊的业务通讯，是为开展正常的组织职能，如采购、录用人员等，与联合国系统之外的通讯。这类通讯要求能够进入普通的公开网络。然而，由于有了新的机会，根据此处(见第三章)提出的解释允许非联合国的实体从外部进入网络--条件是实施这项政策的技术问题得到解决--它将限于联合国系统的电信网络无法达到的情况。

(b) 实质性和理事机构支持

106. 联合国系统的工作很大一部分是作为谈判、制定标准和研究等传统性任务的一部分而开展的实质性工作。

(一) 资料的制做

107. 这类联系是交换和传送报告、会议文件和其他实质性材料，支持立法和会议工作。联合国系统这项基本核心工作联系的特点，是大量时间上不甚急迫的资料，间隔较长且难以预测。⁷⁰

(二) 资料的公开索取

108. 联合国系统制作和处理的资料必须向一般公众提供，以既符合成本效益又适合联合国系统和一般公众的方式进入公开网络。互联网络的构想近年来引起了极大兴趣，为联合国系统这种类型的通讯联系提供了异乎寻常的机会，条件是互联网络是世界性的，并且与其他传播公开信息的手段同样简易和廉价。⁶¹ 联合国系统作到这一点的一种可能的办法是，认真考虑一个世界范围的联合国技术合作项目，在否则无法工作的地点建立并在一开始支持局部的互联网络网点和服务器。

B. 联合国系统电信战略的原则

109. 检查专员在上一节中力求突出过去采取的一些行动，和已经遇到的各种问题。但为进一步探讨问题，为任何一项战略确定原则是有益的。尽管这些原则显然是检查专员的意见，但他的本意是就这些原则展开讨论，和提出一些有益的启示：这些原则可能是什么样子。

1. 基本原则

110. 以下提出的基本原则产生于为编写本报告进行的磋商过程中各个组织提出的想法和意见对之所作的分析性总结。⁶²

(a) 有关的服务和设施

111. 联合国系统的正经业务是履行交给它的任务，而不是提供电信服务和取得最佳成本效益。⁶³ 联合国需要使用有关的服务和设施，即便涉及一定的费用。⁶⁴ 因此，关键的是任何电信服务实际上提供在某个特定时间执行某一部分任务所需要的设施和技术。例如，在紧急情况下，联合国系统需要某种类型的电信联系，无论成本如何。⁶⁵

112. 同样，联合国系统任务的某些部分需要常常是由较为商业化的组织开展活动。这可能意味着要得到通常认为非联合国系统一部分的电信服务和设施。⁶⁶

(b) 成本效益和收费结构

113. 在建立了所需要的服务和设施后, 显然关键的是, 这些服务和设施是最符合成本效益的方式提供的。联合国系统的每一个组织都表示, 成本效益的需要是最主要考虑因素之一。任何服务都必须根据用途使金钱发挥最大作用, 如果不是这种情况, 任何战略都应有足够的灵活性, 或者改变这一情况, 或者设法得到其他使金钱发挥最高价值的设施和服务。⁶⁷

114. 对收费结构的原则挑选, 是实现成本效益的关键。收费结构应反映相对于不同做法的成本而言服务的效益和可靠性。因此, 可能必须根据不同情况和地点加以区分, 因为对联合国系统的众多机构来说, 出于成本效益的原因很难接受一套电信战略, 它在收费原则上没有对不同地点的各种选择充分加以区别对待而具有竞争力。⁶⁸

(c) 可靠的服务

115. 联合国系统总的任务是一些重要且常常紧急的问题, 需要可靠的通讯联系, 保证随时随地以满意的能力和费用得到通讯联系, 并备有适当的应急计划。

116. 区分可靠性、安全和保密是重要的。在很多时候, 联合国得到可靠电信的需要已转化为需要有一个独立的联合国的电信系统, 完全独立于其他现有的电信手段之外, 并在联合国的掌握之下。

117. 确定这样做是否合适, 必须区分包括联合国的紧急行动和非紧急工作在内的业务与另外一种情况, 即一种紧急情况直接影响到联合国的工作人员和设施。

118. 在正常业务活动中, 这显然是第109段中所规定的可靠性问题。正常的行政和业务资料必须以可靠的方式传递, 因此需要有足够的容量和应急安排。如果出现安全方面的情况, 联合国的人员和设施遇到危险, 正常的业务量和因而所需要的容量将大大减少、甚至停止, 其他现有的手段如可携带的卫星系统将是在财务和后勤上都可行的解决办法。使用这一类技术, 从任何地点向外的通讯(尽管是有限的)将始终是可行的。⁶⁹

(d) 保密性

119. 从整个系统范围来讲, 保密性问题被认为不甚重要, 并且不需要一个独

立的电信系统来满足保密的要求。为什么认为保密性在这个情况下是个次要问题，有几个原因。第一，在全局的方针上，联合国应体现高度的透明，在其工作性质上，很少内容是或应该是保密的。第二，如今已有一些现成的技术，如加密和扰频技术，可在需要的电信系统之外独立工作。这些装置早已为外交机构使用，处理保密资料。⁷⁰

120. 因此，保密性问题可被看作是每个组织的具体问题，因为它常常是一个体制安排问题，和使用具体的、非集中使用的技术。因此，可能不会有一个全系统适用的解决办法，只能保证系统的每个部分所选择的技术符合整个系统的总方针。

(e) 独立的电信系统

121. 联合国组织建立自己的电信系统的想法渊源已久，最初是为了解决秘书长和他的秘书处与成员国建立联系的需要，特别是在紧急情况下。⁷¹虽然这是一个重要的业务上的考虑，但它本身并不表明联合国的基本任务包括有义务经营一套独立的电信系统；它不符合电联1989年全权代表会议第50号决议所确定的立法框架（见第71-79段），而且它也没有准确地反应上文扼要提出的有关电信系统的原则（见第109-124段）。

122. 而且，独立的电信网络的思想还提出了是否必须有此独立方可保持资料的完整和保密问题。⁷²这些问题不在电信系统的范围之内，但即使那类资料已经流通，它的完整也可通过使用第119段提出的保密技术得到保护。

123. 最后，从组织上和实践上讲，独立和单独的联合国电信网络的思想很难实现。因为总会有某种对非联合国控制的因素和实体的依赖——理由很简单，它不经营自己的卫星，而且它也不可能为所有的设施提供完全的有形保护⁷³——而任何系统都强不过它最弱的环节。

124. 任何联合国的系统对外部的主要依赖，是需要解决具体国家里的最后一段路。各国的邮电部门由于有其限定的区域，因此能够在国内实现高度的独立性，与这种情况相反，联合国的通讯结构可能是世界上覆盖面积最广而通信流量最低的。⁷⁴这使得它很难保证一个独立的网络，能够在所有情况下运转，而无需使用大量不同的技术和服 务，将某一地点的所有联合国的办公地点联接起来。⁷⁵

2. 共同合作的理由

125. 联合国秘书处的独特地位带来的各种机会的综合(第71-79段)、联合国系统总的通讯需要(第99-113段)和上面讲到的各项原则(第109-124段),是联合国系统采取共同方针的理由。只有以联合国系统各部分都能接受的方式综合这些要素的战略,方可取得成功。联合国系统作为一个组织在电信方面享有某种特权地位的事实并不意味着所有这些特权都应得到利用。⁷⁸

126. 联合国系统的规模和重要性,就其可造成规模经济并从而在电信市场上带来一定数量的顾客而言,是一个重要理由。然而,只有在统一需求、行动,和愿意作为一个角色发挥作用时,方有可能得到这种规模经济。

127. 除规模经济可能造成的成本效益发挥作用外,还有一个共同合作的重要理由。考虑到各种立法机会(见第三章),联合国系统完全为本联合国实体之用,根据有关的电联立法文件所提供的机会在电信方面采取的任何行动,都必须根据上述电联立法文件行事。而负责确保这一点的实体正是联合国。虽然在立法上这一点并无争议,但如果它们在业务和体制上对行使这一控制发挥重要影响,对任何计划采取这些行动的联合国实体都将是有益的。办法之一是参与建立共同的电信战略和框架。

六、联合国系统内的对应

128. 本报告第三章所概述的联合国系统内的电信法律基础可以分为1989年电信全权代表大会第50号决议通过前后两个阶段,和根据电信条款传送电信联系特权和控制适当行使这些特权的义务这两个概念来考虑。

129. 1989年第50号决议之前的第一阶段把这些特权和控制责任完全授于联合国。因此以往几年联合国秘书处开展了利用这些特殊的特权的一些活动,这些特权由于所施加的限制仅限于联合国秘书处使用。

130. 1989年第50号决议之后的第二阶段仍然由联合国掌管控制责任,但是为了开展联合国业务的传送电信和利用包括联合国各机构在内的各种各样提供者和供应者,最广泛地把这些特权扩大到整个联合国系统的电信联系。因而它还建议整个联合国系统更密切地参与,以便将来有可能更成功和有益地实施这些特权。

131. 因此很清楚为了保证按照电联有关条款行使这些特权,其控制仍然只是联合国的事。出于这一特殊考虑就须严格阐明:实施共同电信制度的主要对策,如果不是唯一的对策,必须来自联合国秘书处,通过联合国秘书处拥有并在其单独业务管理之下的网络实施,而联合国系统内的其他部门仅仅是它的顾客而不是伙伴。

132. 由于这一严格的解释,联合国自扩大应用这一原则以便还包括联合国专门机构的电信联系,对这些机会作出的对策是仅仅给予联合国系统的其他部分可能获得同样的、现有的设施。

A. 全球电信制度

133. 只有所提议的全球电信制度由骨干网络连结重要的联合国秘书处装置,并由“支线”概念把所有联合国的场所和主干的最近部分连结在一起,才可认为具备了一个真正扩大的方法。”但是,这一新的建议是以联合国秘书处的需要为基础,并且几乎完全是按照这些路线制定的。对专门机构,特别是以实地为基础的活动而言,被合并到这一网络的可能性似乎属于第二类考虑。

134. 极为不幸的,可能把法律框架解释为意指更广泛的机会。缺乏这一更加广泛的解释或许并非是秘书处业务方面的责任--秘书处仅对其本身的电信负责,应是秘书处通过行政协调会机制发挥协调作用的责任--代表成员国;行政协调会机制没有看到这种战略前景。

135. 所提议的项目已经在许多场合提交给各专门机构,并于1994年7月在展期的大会第四十八届会议上提交给第五委员会。在作为结果的决议中对下列诸项发表了一些保留意见,如对所提议的计划的分析基础,特别是在可能的替代方法,成本效益,把整个联合国系统的总的要求作为系统范围方法的一部分来考虑和该计划的法律和体制方面的问题。⁷⁸

136. 对联合国秘书处有一个可能的结论,这就是成员国在表达这些关注时正在要求联合国秘书处采用这一系统范围内的战略计划并且充分考虑最为广泛地解释现有法律的机会,把其作为其协调作用的一部分。秘书长今后的报告中除了直接要求论述的问题:如外部采办和一般性谈判等,将明确地论述这一可能的结论。

137. 该决议还特别关注各专门机构的前景是否充分地包括在内,但承认有必要更新现有的联合国电信系统内的某些设施,并在本阶段批准了这方面的某些行动。这样做的时候,决议清楚表明此项批准并不能作为将来任何计划和筹资的先例。而且,更新这些设施显然是今后联合国电信战略的一个重要业务部分。⁷⁹

138. 其中许多保留意见突出了本报告和秘书长即将提交的报告分析的议题。第五委员会要求的秘书长这项报告⁸⁰(见下文154-155段)估计会从作为这些服务的营业者和供应者实体的观点论述这些问题。检查专员将论述由一般联合国电信服务接受者或顾客提出的问题。

1. 专门机构的参与

139. 如果想向广大组织提供服务,必须详细和实际地了解其需要,并具有持续参与和磋商的良好销售战略。必须有一份适当的需求分析,从未来的顾客得到详细和不断的输入,以保证这样的服务得到接受。⁸¹ 尽管不可避免的是,由一个实体为该实体以及其他实体的使用而制定和执行的计划将受到该实体需求的严重影响,如果这样的计划不能满足其他一些实体的需求,将是一个缺陷。

140. 为本报告咨询过的许多官员感到,在本计划提出前没有进行足够的事先磋商,并且本计划提供的成本和机构安排的资料--不论是正式的发言还是和联合国秘书处非正式的讨论--都不足以供各个机构进行严肃的考虑、评论或者参与。⁸² 因此这些机构可能酌情对各种倡议迟迟才作出反应。

141. 这是一个重大的计划,尽管显然有些不肯定的因素,但是那种在项目没有制定前和在实施第一阶段之前无法提供更为详细的资料的想法是于事无补的。⁸³ 应该在持续不断的基础上由商务承办人和共同计划人和顾问等组织制定此

类性质的计划和战略。

142. 然而,鉴于许多联合国机构每日的工作压力和性质,可供适当的战略计划的资源或者概念有限,可以理解只有很少,如果有的话,联合国系统的电信单位或部门能够胜任为整个联合国系统制定、规划和实施一项电信制度的任务。

2. 灵活性和服务知识

143. 检查专员的探查证明:和一个特定组织及其思维方式融合一体的组织内实体从观点、知识和对应性方面来看并非理想地适合于从事这样一个系统范围性质的规划和今后实施这样的计划和战略。⁶⁴

144. 这引起了灵活性和必须对快速发展的电信领域作出反应的问题。评估和提供电信服务和设施并不是联合国系统固有的关键活动。必须对所获得的技术熟悉贯通,具有独特的管理方法并需要一种对联合国系统而言是非同寻常对应性。

145. 灵活性和对应性的一个特殊方面是认识到市场环境和机缘的变化无常,因此能够永远以最适宜的成本提供一定的服务或者设施。这需要熟谙市场,而联合国这种组织可能并不具备这样的知识。就所提议的全球联合国电信项目而言,人们关注基本成本方案的范围以及类似的服务成本可能发生的变化。⁶⁵

3. 能力

146. 令人关注的另一个问题是,所提议的计划从整个系统角度来看是否本身具有足够的能力。需要确定能力限度并需严格地确立扩大能力的机制。⁶⁶

4. 最后行程(国内网络)

147. 对网络支路部分的兴趣(见67段)表明了人们极其关注联合国电信系统的能力是否能连接更为小的联合国办公处和地点。这是至关重要的,因为这是联合国许多机构的真正利益所在,因为那些部门所经历的大多数问题与电信有关。对于这一点,检查专员所探查的结果是一致的。⁶⁷

5. 维持和平行动

148. 但是,最后行程的问题并不局限于基于实地的规划署和专门机构。这还是联合国秘书处本身在其从事维持和平行动中主要关注的问题。维持和平行动的电信需要是联合国秘书处总的电信需要的主要因素之一,因而是所提议的项目的主要理由。

149. 尽管估计维持和平行动将来的电信需要是很难以满足的,因此不准备在建议中详细论述,但最能令人比较关注的是建议中所强调的维和行动电信需要的部分,即维和行动和联合国其他各种各样设置(如国际电信)之间的通讯,似乎从业务各个方面来看有着不同的重点,而维和行动对此面临着巨大的障碍。

150. 检查专员通过实地调查发现,维和行动的真正电信问题在于最后阶段,必须建立能够通达到行动领域各个部门的国内网络,以便保障执行行动本身往往极为关键的联系。⁹⁰

151. 另一个发现是,对维和行动而言,灵活性是极为关键的而且任何电信框架必须考虑到适应于政治和业务上迅速变化的情况,达到在维和行动一级发生重大起伏都能有备无患的程度。对起伏变化的计划往往仅考虑向上的起伏,因而采取在目前较高的活动水平上的决定基础,但这些决定基础在将来较低的活动水平上不再是理所当然的。

152. 活动水平起伏性的计划还适用于人道主义援助领域。整个人道主义援助的活动水平按照联合国政治形势和战略的不同而异,一般可能保持目前的水平,特别因为人道主义援助的许多电信需要与联合国其他基于实地的活动相同。

B. 备选方案和其他倡议

153. 所提议的全球电信方案对电信需要似乎是一个孤立的解决方法。似乎没有一丁点的迹象表明已经考虑了其他替代的建议。一般而言,似乎仅对具备目前成本结构的形势和将来新的联合国运行的网络形势进行比较。该项目根本没有考虑到随着进行更多的外部采办、更多的规模经济方案的一般性谈判和特别是在卫星空间方面采用可能的降低成本的方法等将来可能的种种发展。

154. 1994年11月联合国秘书长的第一份临时报告⁹⁰仅仅非常简略地讨论了这些问题,除非明确界定和特殊的情况外,原则上不考虑完全分包合同做法和外部经营者的设想。

155. 尽管正在编写更加详细的秘书长的报告以便为这个观点提供理由,但可能更加基本的问题是这份报告(以及以前有关这个问题的报告)假定“该决议(1994年在京都举行的电联全权代表会议第55号决议)的基础是设想所讨论的电信网络归联合国所有”⁹¹而事实上重要的是代表联合国系统控制而非拥有电信设施的运行(见第80-86段)。

156. 此外,“如果所有权转让给一个外部实体...,那么能否并且在何种条件下该网络可能传送专门机构的通讯应由有关各方重新审查”⁹²的问题可能没有必要。但只要根据电联的章程和公约来处理控制问题则可。

157. 因而似乎可能采用稍有不同的基本原则评估联合国系统的电信框架的运行中的任何替代活动和其他倡议。

158. 尽管事实上已经为将来纳入这一项目进行了广泛的磋商和安排,但是在建议中根本没有提到联合国内的倡议--如联合国环境规划署(环境署)的MERCURE项目为建立一个根据欧洲空间机构代理的一个系统提供环境数据的极小孔终端卫星网络而努力。⁹³

159. 尽管检查专员多次努力试图从联合国秘书处和环境署获得这一资料,但没有能够发现这些磋商或者安排的全部性质。虽然缺乏完整的资料使检查专员很难就MERCURE项目的有关方面发表任何意见,唯一获悉的资料表明已经和欧航局签署了专营合同,在内罗毕和曼谷建立独立的地面站和中心,这似乎表明在整个做法中不是作用发挥不力便是系统的一些部分繁锁重迭以致于在有关层次出现了缺乏协调的现象。

160. 对MERCURE项目只字不提的情况似乎加深了这样一个印象:对日新月异的全球电信认识不足并且没有一个全面的方法。难怪上述决议仅反应了各成员国的当务之急。在最后作出决定之前,应该更加彻底和令人信服地对法律问题作出答复,并且消除所有的疑虑。

七、对将来电信战略的意见

161. 检查专员在前几节内回顾了联合国系统内的电信状况,确定了系统范围基础上的要求并为使用电信战略提出了一些原则。这将是联合国有关论坛和决策机构讨论的基础的一部分。然而,为把讨论引入具体和运用行动的范畴,检查专员希望在本报告的这一节内对整个系统的电信对应提出下列意见和建议。

A. 技术合作更为广阔的前景

162. 检查专员在概述建议之前希望就联合国系统广泛任务规定,使用电信的总的前景提出一些意见。

163. 尽管为业务目的使用电信是一项行政和支助职能,但它绝不能从业务或者概念上脱离联合国系统的宗旨和基本原理。联合国的主要宗旨之一是作为各成员国发展的一个工具。许多行动和方案直接或者间接地对个别成员国的发展有着巨大的影响。联合国系统是一个主要力量之一,甚至能广泛地感受到其行政和支助职能之结果。”

164. 电信往往被认为是任何现代发展的首要部分。它可以作为发展的催化剂,连结全球经济系统最遥远的部分,从而创造新的经济机会。这是许多政府关注的问题并提出了许多电信方面倡议,由作为电信服务主要提供者的各国电信当局支持这些活动。

165. 因而如果把一个共同的联合国电信战略置于作为发展的一个主要工具的更为广泛前提之下,则更为理想。”如果联合国系统设想的此类电信网络能够分担国家邮电部门的问题,如以各种通讯连接许多不同的往往非常边远的地点,则更是如此。为实现这一点,必须把联合国电信网络的使用扩大到已界定的各种非联合国通讯,例如在发展方案和技术转让中和伙伴与行为者的种种交易。

166. 这样的做法会引起联合国和常规的邮电的部门展开竞争的问题,但只要和现有的电信活动进行适当的协调和合作并且通过一项所界定的战略可以保障各种因素是相辅相成的而不是相互重迭的。”在这方面,必须记住任何联合国电信系统不是单独孤立地工作,不能够在业务上是独立的(见第121-123段)特别在最后阶段,必须依靠其他电信实体的参与。

167. 尽管连接基本行政职能(电信使用)和实务性职能(发展努力)在体制方面

可能会有问题,但这个问题可视为是财务和基础设施的问题。把联合国电信系统和发展努力连接起来有可能获得为基本建设和基础设施提供资金的发展形式,但为行政目的的实际网路运行必须按照成本效益,“事务”形式进行。鉴于上述理由,秘书处不能单从提供者的角度考虑电信问题。

B. 共同网络

168. 考虑联合国的职责如:促进发展,和需要实行一项具有成本效益、注重“事务”的制度,这两者之间显然的分歧意味着体制性的方法必须非常灵活足以对付不同的问题和要求,并具有极为严格的体制性机制,确实提供此类服务。这点再加上不可避免地有必要在现有的仅仅在某种程度上一致的、相辅相成的或者甚至相互关联的服务设施和设备之上建立一个体系,意味着共同网络做法应在相互接受的框架内以灵活实际的方式管理和协调各种各样的设施和方法。⁹⁷

1. 共同网络的理论基础

169. 联合国系统从业务上可以比作具有许多相互通讯地点的在世界一级工作的一个主要国际组织群体。许多类似的世界范围的组织群体采用共同网络的方法,⁹⁸在概念上聚集各种相互关联的电信服务设施,把它们一起置于一个适合普遍情况的结构之内。共同网络的个别单元将酌情由企业的各部分或由企业外的实体操作和提供。

170. 关键的因素是由一个按照旨在满足整个企业要求的共同战略开展工作的共同实体管理和控制各个组成部分。这项战略应建立在共同的、相互商定的原则和框架的基础之上,能够依照环境和要求予以改变和调整,从而实现比较高程度的灵活性和针对性。

171. 该框架的普遍原则应是保证:如实按照使用者所确定的需求予以满足;节余成为所提供的其他服务的有用替代;服务必须是可靠的;在合适的范围内利用所有现有的机会;并在法律或者体制上不存在任何强制性服务。

(a) 朝气蓬勃的实体

172. 此类共同网络朝气蓬勃的性质意味着可为所有层次的服务设施和设备选

择最具有成本效益的解决办法,不论其为外办采购、分包合同、拥有者经营或者采用其他合适的安排。对于同样的要求在不同地点可以采取不同的解决方法,只要其实施一定的战略标准和方法。这避免把电信紧锢在一个僵硬的技术选择之内,限制使用在这种情况下或地点可能早已证明为更加合适的具体的替代技术的可能性。

173. 作为业务性战略实施的共同网络将为联合国系统的电信需要提供一个单一的概念性中心。联合国系统将处于更佳形势采取一致共同的行动利用规模经济的优势来处理电信领域的事务。这里特别重要的是和主要的传送者和供应者进行共同谈判。这在主要的联合国地点尤为重要,因为一项共同的谈判可能产生足够的影响力,其所取得的费率可以和联合国操作其本身网络能够提供的任何费率相媲美。⁹⁹

174. 例如联合国是海卫组织卫星技术市场的主要角色,因此在价格普遍削减的趋势下应能够商定适合于联合国规模的特定费率。第一种步骤之一是,联合国商定获得类似国际电信卫星地位的经过适当授权的电信实体的地位。检查专员无法确证已进行这一内容的严肃谈判,尽管这种谈判的圆满结果能够提供和电信卫星类似的优势进入卫星空间,这对在全球电信项目中力争使用极小孔径终端技术有着重要的意义。此外,它对人道主义援助和维持和平行动具有直接的减低成本影响,并且能够保持此类行动所需要的高度的灵活性。

175. 这引起了一个问题:共同网络的性质是否不是实质的或概念性的,而是实物有形的。联合国系统独特的职责,“为共同利益工作”的方面和联合国系统各实体在具体场所往往以主要角色出现等,可能使人认为联合国共同网络属于法律或者契约概念性的而不是实际的、有形的网络。

176. 这样的网络可成为一个框架用来发展,规划和实施一个基于标准、共同方法和相互商定的费率结构之上的业务和后勤战略,兢兢业业、富有效率地满足顾客的需要。

177. 联合国系统的整个职责原则上并不意指联合国有义务或者需要操作一个电信制度,作为其主要业务的一部分,而仅仅是因为具有特权和如果这样做没有业务优势。如果联合国系统出于种种条件不得不这么做,它付出的代价将包括必须在一个不熟悉的环境下操作的管理费用,而其组织文化和管理方法对这样的环境并不如把电信作为其主要业务的组织那样具有成本效益。¹⁰⁰可能由于这笔费用浩大,(而且往往一开始总是很难确定数量的,不显眼的费用,)使联合国电信系统的总的费用,甚至把特别特权考虑在内,也能够和与其他非联合国服务提供者商定的费率相媲美。

178. 如果在共同网络内通过适当的谈判可以商定经常性费率,赔偿则可以利

用一些否则可设想资本费用的形式,以支持需要发展的领域内已开始的电信活动。

(b) 拥有权,控制和操作

179. 尽管在共同网络内有必要建立高度的灵活性和变化范围,但法律、契约和限定性安排应该是严格的,特别是在通信结构这样的基本概念方面尤其如此。尽管联合国系统内各组织的总目标是共同的,但在细节的需求和要求方面各不相同,因而关键的是必须明确界定和确立任何共同网络内提供的服务和设施的条件。只有这样,个别组织才能够进行所需要的共同规划并作出适当的承诺。

180. 共同网络内应解决的主要问题之一是所需要的承诺的程度。对联合国系统内所有组织使用由共同网络提供的电信服务设施,并没有任何立法要求并且如果共同网络能够适当地实施则不需要这样的要求。必须对一个共同网络作出承诺的问题的任何关注,是由于不能肯定共同网络的实际性质和原则,而不是对这概念有任何反对意见。¹⁰¹

181. 如果能够适当地进行并且如果体制安排能够合理地保障共同网络永远具有竞争性、针对性和成本效益,那么联合国系统内的所有组织都欢迎通过联合国系统的共同努力有可能得到具有成本效益和恰切的电信服务和设施。

182. 一个值得引起重大关注的特定问题是有必要把拥有权--从控制的意义上--和操作或者使用设施分开。共同网络出于经济之理由并且须和现实一致,在其范围中有种种限制。它将面临确定优先项目的问题,并将不时地评估在何处和如何使用可得到的资源。应严格规定确立这些优先项目的原则,因而共同网络的任何因素和部分不得因其拥有网络或者对网络拥有操作责任就可以决定优先次序。

183. 根据第三章的讨论,很清楚地是,法律框架代表联合国系统电信主动行动授予联合国组织控制方面电信具体的特权和责任。还清楚地表明责任并不扩大至确实需拥有或者操作这样的设施。如果技术,体制或者费用考虑认为其是可行的,那么有可能允许一个独立的电信实体在联合国组织立法部分的法律权力和控制之下建立和管理一个灵活的共同网络,但拥有权,管理和实际操作应明确分开。¹⁰²

(c) 联合国个别组织的作用

184. 共同网络包括整个的联合国系统,并且每个实体如果如此希望,可以成为共同网络的一部分。每个实体酌情可以如附件所示起着三种不同的职能。

(一) 共同网络的组成部分

185. 联合国系统的各个组织由于支持建立初步全面的体制框架和组建共同网络可视是共同网络的组成部分或者“伙伴”。这种支持或者贡献的实际性质的形式可以是财政或者其他捐助,帮助建立和运行共同网络的体制机构以及为实施一个联合国系统所必需的共同联合国系统基础设施进行投资。

186. 只要任何此类基础设施始终置于法律框架界定的控制之下(见第三章),在一个普通服务组织以“股东”的精神为必要的资本费用提供的这种捐助可以被认为等同于由法律框架界定控制之下工作的其他分包人或者提供者提供的基础设施。

187. 这一特殊问题是行预咨委会所关注的问题:其是否构成拥有权并且由此可否“被解释为拥有权,并且如果这样,是否违反了和电联协议的条件”。¹⁰³然而,根据本报告所审议的法律框架的解释,这个问题属于第三章所界定的控制问题而不是拥有权的问题,因此在这里是不合适的。

(二) 共同网络的使用者

188. 每个组织能够根据法律框架以所确定的费用和关税利用所提供的设施。这可能是一个组织的重大参与并且完全是自愿的,而且是建立在所提供的服务的成本效益和适当性的评估之上。

(三) 经营者或提供者

189. 根据概念,联合国系统的每个组织如适当地按照共同网络的原则能够成为该网络的服务和设施的经营者或者提供者。此外,法律安排如其现状(见第三章)似乎允许许多不同形式的经营者--从联合国系统的实体至商业分包合同者--都可成为共同网络各种组成部分的提供者或者经营者。在根据各种各样情况以灵活负责的方式建立真正的共同网络中,这是一个重要的因素。

190. 至于共同网络基于实地的部分--所谓的支路--联合国系统的各种各样实地行动将成为经营者。支路概念包括把比较小的地面站安置在联合国实地的地点,根据情况由最具有实力的组织采用最广泛的操作方法进行运行。¹⁰⁴在这样的情况下,若干驻在实地的联合国机构和规划署,如开发署、难民署、粮食署等将在事实上

成为共同网络小单位的小经营者。¹⁰⁶

2. 组织和行政安排

191. 检查专员在考虑了所有这些方面之后,认为解决问题的方法在于建立一个共同的网络实体,在业务上完全独立于任何具体的联合国机构,在概念上负责共同网络的设计、发展、建立和操作。

(a) 独立实体的理论基础

(一) 独立的组织文化

192. 这一实体必须独立于联合国的组织文化以便能够在一个具有成本效益的、技术上合适的环境内开展业务。宗旨是通过契约安排或者直接通过业务安排提供可与非联合国实体提供的服务和设施相媲美的服务和设施,使联合国组织的各个部分都能利用共同网络--并不因为这些部分在法律或者机制上属于该共同网络--而是因为该网络提供适当的可行的解决方法。这意味着一个独立的行政和组织机构,不受限于往往僵硬死板的联合国方式。此类形式的业务所需要的管理和人力资源在过分正式、程序冗长的组织环境内可能不会轻松自如。

(二) 体制存储能力

193. 由于电联是整个电信实质性的机制记忆装置,因而共同网络实体的具体职责从业务观点出发必须成为联合国系统在电信领域内的体制性记忆装置。它必须不断积累知识充分了解联合国系统的电信要求(包括详细的信息数据)并且充分了解在联合国系统内和联合国开展业务的现场工作地点目前和将来提供信息服务和设施的情况。¹⁰⁶ 确定什么是合适的,应在何种情况之下和应在怎样的现场工作点的分析,法律和管理能力和设计和实施电信共同计划的能力是这一实体至关重要的部分。

⇒ 权力

194. 在一个习惯于协调而不是共同权力和行动的制度,权力问题是复杂的,但是联合国任何电信系统若要成功,它必须提供此类高质量的服务和设施,以致于能吸引各个组织使用它们。

④ 侧重行动的组织

195. 该实体在业务方面应以收回成本为基础开展工作。应有一个侧重行动和“事务”、并可能得到一个决策实体辅助的指导委员会或者理事会进行监视。该组织应尽可能的精简,并限于从联合国系统方面提供全面战略管理,而由专门从事共同网络的各种各样外聘分包合同者和顾问管理更加技术性或者业务方面的工作。

⑤ 国际电子计算中心(计算中心)的实例

196. 在一个象联合国系统那样包罗万象的系统内,在联合国系统的组织现实内建立一个这种类型的独立实体方面有着许多体制和组织性的经验和方法。一个这样的例子是国际电子计算中心(计算中心),其基本职责是在一个管理委员会的指导之下,在界定的业务市场或者经营领域内作为成员或者“股东”以合作的方式代表联合国所有重大的机构运行各种各样的信息系统和操作业务。¹⁰⁷

(b) 电联的咨询作用

197. 为了捍卫联合国系统的独一无二的性质和特定的利益,并且为了保证外部提供者和供应者所建议的任何决议和方法并非是不合适的,电联应作为联合国“系统内”电信专家向整个联合国系统提供“内部”咨询支助。1989年电联全权代表会议第50号决议实际规定电联参与因授予联合国秘书处特权而产生的电信活动。尽管实际执行的情况可能没有达到决议所期望的水平,那么可能建立一个共同网络将是一个新的机会,使电联能够作为电信系统的咨询者充分投入。

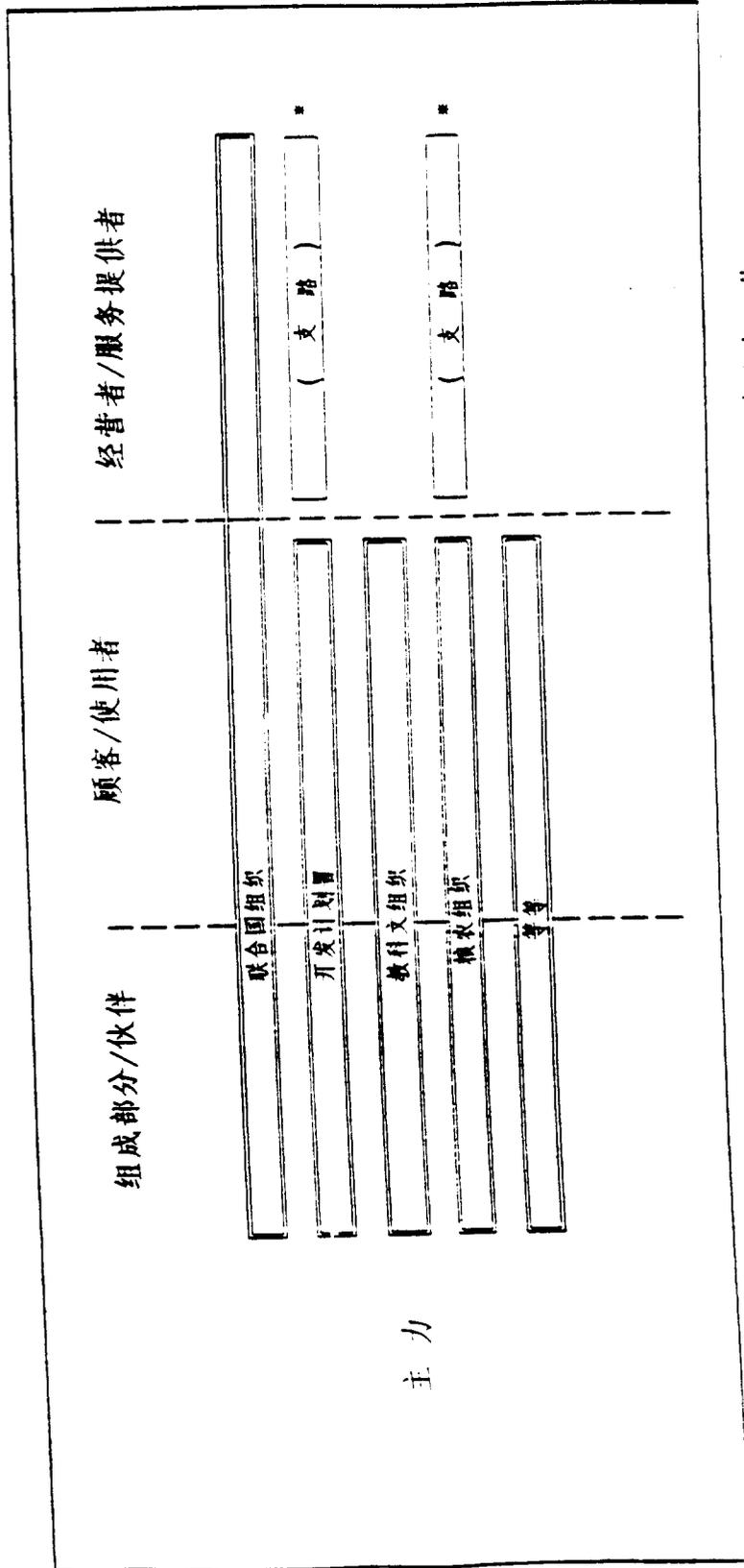
198. 电联具有技术知识、了解联合国的独一无二的地位并且和将参加建立这一真正网络的各国电信行政部门的许多实体有适当的关系。由于共同网络将尽可能

现有的电信机会和实施为基础,因而拥有一个充分有能力确定这些机会并能通过谈判和契约安排建立适当安排的机构将是至关重要的。

附件

联合国系统电信战略

联合国各组织的参与情况



主力

备注：* = 主要为联合国实地小型现场工作地点内的地面站的业务工作。

注

第一章

¹ 一位咨询专家编写的关于分析联合国电信网络费用和好处的主要报告(《分析联合国电信网络的费用和好处》，1992年7月)提到了联合国秘书处于1990年拟订并送交各专门机构的一份调查表，其中估计，整个联合国系统的电信开支约为每年5,000万美元。自那时起，各机构的电信量已有所增加，其电信总开支自然也有所增加，而且，联合国组织本身由于大大增加了维持和平行动，也大大增加了开支，因此，在1992-1993年期间，预计仅联合国组织的经常预算和维持和平行动的电信开支就已达4,200万美元(“联合国电信系统”，秘书长的报告，A/C.5/48/11,1994年11月15日)。联合检查组最近的一份报告也提到了这样的估计数字(“联合国系统内各组织分散化情况”，(第一部分)JIU/REP/92/6)。

² 资协咨委会各技术小组、尤其是信息管理战略和标准技术小组(TP/IMSS)，审议了其中的许多问题(例如，见ACCIS 92/011,1992年10月15-16日会议的报告)。

³ 在本报告中，联合国组织一词指向大会报告的所有组织实体和方案，而联合国秘书处一词则不包括联合国各组织的实质性方案和基金，例如开发署和儿童基金会等。

⁴ 关于对此背景的进一步解释，请见“联合国系统通讯情况的报告”(JIU/REP/72/7,1972年3月)的导言和第一章。

⁵ 粮农组织于1992年11月13日给联检组的信。

⁶ 尤其见资协咨委会各技术小组的工作(ACCIS 93/007 和 ACCIS 93/004)。

⁷ “联合国系统通讯情况的报告”；同前。

⁸ “联合国系统的通讯情况”，JIU/REP/82/6,1982年4月。

⁹ 联检组的一份报告，题为“驻日内瓦联合国系统各组织中应用电脑的情况不断变化：管理问题”(JIU/REP/85/10)。

¹⁰ 在收到调查表的六个机构中，四个机构答复了调查表，其中一个机构答复说，它不能对此项研究作出任何贡献。有两个机构既没有说已收到调查表，也没有答复。

¹¹ 除了莫桑比克和索马里(为了此项研究专门咨询了这两国的官员)以外，还参考了柬埔寨在电信方面的经验和说明。

¹² 特别感谢担任该工作组主席的难民署，后者向本检查专员提供了该工作组的工作

作情况。该工作组的经验表明,在联合国系统中开展专业协会活动确有裨益。

¹³ 与下述机构和人员的协商特别有用: DETECON Deutsche telepost Consulting GmbH; 航电公司; 为非洲经济委员会泛非发展信息系统方案工作的一名咨询专家; 以及在非洲利用卫星技术经营小型保健信息系统的非政府组织 Satelife。

第二章

¹⁴ 例如,拟议中的全球电信项目的全球统一收费率与联合国所用的商业或租线总体特别折扣之间的价格差额为0.01美元(A/C.5/48/11/Rev.1,附件一,英文本第28页)。

¹⁵ 通过回电设施,世界上任何地方的用户原则上都可进入廉价地点的网络(例如进入美国的网络),就象从该地打电话一样。文电处理设施会把文电“储存”在某当地或廉价地点,以便以后传送、在价钱最低时传送或集体传送。某些机构和方案例如儿童基金会,广泛利用了这些设施。

¹⁶ 电联1994年全权代表会议第21号决议(COM 4/6)。

¹⁷ 去年,随着最早创设互联网络的美国国防部和各学术机构逐渐让出责任,该网络已经越来越商业化。多数观察家预计它很快就会以各种形式收费,美国最大的电视销售公司家庭销售网络最近购买互联网络中电子销售网络就是一个迹象(互联网络中有黄金”,《经济学家》杂志,1994年9月10日第73-74页)。

¹⁸ 例如开发署在东欧和新兴独立国家设立的联接开发署驻该地区各外地办事处的极小孔径终端有线网络,以及在一些维持和平行动中使用的各种有限的卫星电信系统,其中最突出的是柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬机构)在柬埔寨所用的联接21省所有区域和地区办事处的海卫组织网络。

¹⁹ 特别见 ACCIS 93/004 93-05-11 和 ACCIS 93/007 93-08-17。

²⁰ 其中包括咨协咨委会各技术小组的工作(同前)以及关于联合国电信网络建议的咨询报告(“分析联合国电信网络的费用和好处”,1992年7月)。

²¹ 为编写本报告咨询和调查了15个以上的组织、方案和赴外地工作机构,只有三个声称已部分或全部设有这类系统。有些则表示,可以通过大量人工操作的方式提供这方面的信息。

²² 关于拟议中的联合国电信网络的报告估计,对联合国组织(包括维和行动)而

言,联合国内部的电信量只占总电信量的15%左右(例如见“联合国电信系统,秘书长的报告”,A/C.5/48/11,1993年11月15日)。

²³ 虽然关于联合国电信系统的不同报告也提出了同样的数字(同前),但这一数字主要是根据在本项研究中收到的调查表得出的估计数字。

²⁴ 例如,许多非洲国家与邻国的电信联系往往从技术上需要经过欧洲的台站中转,其收费等于或高于非洲地区以外的类似电信联系。

²⁵ 由于用来联接最后距离的技术多种多样,因此难以进行单一管理,也难以确定确切的数字;但外地的通讯人员强烈建议开展这项工作。

²⁶ 电子信函技术通过消除不必要和非正式的通讯,提高了个人的产量,而且还通过控制实际联系的时间和线路节省了费用。

²⁷ 例如,世界各大电信实体规模都很大,《商业周刊》最近调查了全世界1000家最大的公司,调查结果表明,几乎每一个国家中的最大公司都是电信实体。

²⁸ 如想了解其中的一些背景,可参阅联检组的报告“联合国系统的通讯情况”(JIU/REP/82/6,1982年4月),该报告也建议设立这类机制。

²⁹ 见关于信息管理战略和标准技术小组最后报告的资协咨委会文件ACCIS 93/007,1993年8月17日。

³⁰ 这一做法思路很好,值得称道,但实际得到的支持并不多。如果不断更新索引,而且列入各种电信技术、设施和设备,即可成为非常有用和体制化的全系统资料来源。

³¹ 《行政协调会高级别工作队关于联合国信息系统的报告》,1993年10月。

³² 工作队建议,如果前资协咨委会的任何业务工作仍认为是重要的,这些工作应由一个单独的实体完成,如经过重新组织的计算中心,完全从收回成本出发(《行政协调会高级别工作队关于联合国信息系统的报告》,英文本第68-69段,第16页)。

³³ 电联全权代表大会第50号决议(尼斯,1989年)。

³⁴ 这些包括与某些邮电局和其他电信服务提供者作出的特殊安排,使用专门有附加值的设施,如回电服务。另外,有些机构设法,例如通过其授权的性质,作出特别服务的安排,如环境署使用MERCURE的网络。

³⁵ “主干”网络也称为“主线”网络,由主要卫星站和联合国在世界各地的主要机构之间的联系线路组成。它被看作是全球电线网络的“心脏”。

³⁶ “支线”有时称作“最后一里地”,尽管严格地讲支线只是从联合国所在地的一点到该地理区域以外其他点之间的通讯。例如,支线不提供在一个国家范围内

各个联合国办事处之间的联系,而只提供从该国的一点到其他国家类似点上的联系。

³⁷ 此处所讲的提出建议要求程序,是根据与难民事务高级专员的联系进行的,她担任支线电信服务工作组的主席。

第三章

³⁸ 特别感谢电联的法律顾问和他的小组,他为本报告提供了宝贵的立法方面的背景知识。虽然他的贡献十分宝贵,但此处的任何解释和结论完全由检查专员负责。

³⁹ 与联合国系统的一般作法不同,电联将它的正式参加人称为成员,而不是成员国。

⁴⁰ 联合国与国际电信联盟之间的协议,大西洋城,1947年。

⁴¹ 同上,第十六条第2款。

⁴² 现行国际电信联盟组织法和公约,日内瓦,1992年,1994年7月起生效。

⁴³ 国际电信联盟组织法第6条第38款,1992年。

⁴⁴ “电联全权代表...”,前引书。

⁴⁵ 关于“联合国的电信网络用于专门机构的电信联系”的第55号决议(最初为COM 4/25号决议),国际电信联盟全权代表会议,日本,京都,1994年。

⁴⁶ 关于“联合国的电信网络用于专门机构的电信联系”的电联全权代表会议第55号决议(COM 4/25),国际电信联盟全权代表会议,京都,1994年,第2点。

⁴⁷ 同上,第4点。

⁴⁸ 特别参阅1992完成的咨询报告,解释了联合国电信项目的理由(“联合国--电信网络--成本和受益分析”,1992年7月),与最后建议的不同版本(1993年4月8日提交行预咨委会的A/CN.1/R.1169,1993年11月15日的A/C.5/48/11,1994年5月6日的A/C.5/48/11/Add.1和1994年5月23日的最后版本A/C.5/48/11/Rev.1)。

第四章

⁴⁹ 这方面的证据俯拾皆是,从电联的实质性文件(如定期的“世界电信发展报告”),到有关电信和国家技术政策的所有专业性刊物、商业出版物如《商业周刊》,该刊最近有一篇关于电信的调查(Special Report: “Information

Revolution”，《商业周刊》，1994年6月13日），到《经济学家》之类的一般性出版物，该刊最近有关电信的综述“A Survey of the Telecommunication--End of the line”，《经济学家》，1993年10月23日）和有关信息技术工业的综述（“A survey of the Computer industry--Within the whirlwind”，《经济学家》，1993年2月27日），和《新闻周刊》关于信息高速公路的综述（“Your Electronic Future”，《新闻周刊》，1994年6月6日），和关于电信的综述（“Wiring the world”，《新闻周刊》，1993年4月5日）。

⁵⁰ 这个问题的一个特别方面，是公营部门的责任问题。联检组最近提出的一份报告“联合国秘书处内的责任和监督”（JIU/REP/93/5和联合国文件A/48/420和Add. 1, 1993年10月12日），在联合国的国际性前提下对这个问题作了简要论述，并将在联检组关于“联合国系统的责任、改善管理和疏漏”的详细研究报告中作进一步阐述，该研究报告刚刚发表。

⁵¹ 例如，四个主要的提供电信服务的集团正在计划拿出一个真正的全球性解决办法。这四个集团是：World Partners alliance of Asian and the European Carriers，由 ATT 打头，提供共用产品；联合王国的 Concert alliance of BT (British Telecom)和美利坚合众国的MCI Inc.（它似乎在计划为大公司提供全球性声音和数据服务方面走得最远）；Unisource alliance of PTT Telekom Netherlands, Swiss Telecom PTT和Teila of Sweden,和最近在 Deutsche Bundespost Telekom, France Telekom 和 Sprint之间结成的联盟（《商业周刊》，1994年9月26日）。

⁵² 在美国，这些网络的例子有 McCaw Cellular Communications system和由GTE和Bell Atlantic Corp.经营的移动电话系统。在欧洲，由欧洲各国邮电局经营的泛欧数字组格网络GSM，使之有可能在欧洲任何地点使用同一个移动电话和电话号码。由于有形基础设施不足的原因，移动电话网在东欧已成为解决当地电话网络的一种可行的通讯手段。

⁵³ 终极的无线通讯是摩托罗拉公司提出的数十亿美元的“铱工程”，该工程是用66个卫星，仅靠简单的移动电话提供从地球上任何一点通话的能力。其他目前仍处于高度理论阶段的项目，有世界上最大的软件和信息技术公司之一微软公司提出的Teledics项目。

⁵⁴ 这项发展是由于各种卫星技术的出现，从更多的机构发射卫星，到更多的机构提供技术的地面部分，如地面站和移动卫星。例如，支线电信服务工作组最近安排的一次制造商讨论会，向世界上的30多家供应人发出了邀请，而在此之前经过甄别程序

的供应人则更多(“支线电信服务工作组1994年1月20日在纽约举行的第三次会议记录”)。

⁵⁵ 海卫组织的“公文包”工作站对流动性很大的情况特别适用,如紧急情况、对安全的威胁和维持和平任务等,有人注意到,该工作站的价格经历了很大变化,从两年前的5万多美元降低到新的 M 型工作站不足5千美元。

⁵⁶ 具体对这个问题的意见存在分歧,取决于地理和技术上的着眼点,但这更清楚地表明,拥有以灵活和符合专业要求的方式对每个不同地点的情况进行评估的能力是何等重要。

第五章

⁵⁷ 成批处理通常指收集和整理数据单位和流通,在特定时间集中处理,而不是实时单独处理,即在数据或通讯刚产生时。

⁵⁸ 对综管资料系统传送数据的需要将是很大的,但它是否真地需要以实际时间进行,在全球范围同时更新资料,或是否可以使用适当的成批处理的办法,似乎还没有进行充分讨论,不管是在综管资料系统的报告中(如“综合资料管理系统:秘书长的第五次进度报告”, A/C.5/48/12,1993年10月29日,和Klaus Beltzner 1993年12月14日的“External QA Consultant Report to the IMIS Steering Committee on the Status of the IMIS Implementation”,该文章提出这是一个应当讨论的问题”),还是在联合国全球电信系统的报告中(见注38)。

⁵⁹ 这意味着一种类似普通双向电话通话的情况,可以即时得到回答。一种特别的人对人直接通讯形式是录相会谈,位于不同地点的人能够在声音接触之外也可保持影像接触。尽管其他组织对这项技术及其各种优点的使用越来越多,但它还没有在联合国系统内大量使用。这可能是由于这种形式的通讯需要庞大的实际传输能力。

⁶⁰ 这是指文件和文件草案的电信联系,有时,如在会议期间,时间可能十分关键。这种联系在某一时间里要求有很大的容量,是一项迅速发展的技术,很多重要的国际组织和公司越来越多地使用电子数据交换系统的例子便是证明(可参阅“Postal electronic messaging - the work of the Electronic Transmission Standards Group”,UNION Postal,1/1993)。另一个例子是IBM公司建立的专门用于电子数据交换之用的网络,该网络类似于一个普遍的电话网络,可供其他组织长期或偶尔使用。

⁶¹ 行政协调会高级别工作队建议,在可预见的未来互联网络对这种类型的通讯是

适用的。然而,互联网络日益商业化,可能从大众进入网络方面大大影响互联网络的优点,使它不再是一种廉价和广泛使用的技术、即使在不太富裕的地区也能得到。

⁶² 此处的摘要并不完整,但这里提到的所有各点都是磋商中各机构和官员提出的。

⁶³ 这是指联合国系统作为各种国际合作组织的核心任务,而不是作为在国际上提供电信服务或其他行政支持服务的人。

⁶⁴ 在最后一个例子中,有关当局必须确定,考虑到成员国交给联合国系统使用的有限资源,目标与成本之间的关系在什么程度上才是合理的。

⁶⁵ 除紧急情况外,还有直接威胁到联合国工作人员和资源安全的情况。

⁶⁶ 例如,产权组织估计,它们的通讯90%是与联合国以外的实体进行的(颁发许可证的当局、商业公司、研究机构等等),而且常常是为了交换有关最近领取专利的文件或资料。这类通讯中有一部分是收取费用的商业活动,使之不仅有可能而且必需与可能得到的最新技术连接。

⁶⁷ 它的一部分是必要的技术知识和组织上的灵活性,满足服务的“客户”或使用者的要求。

⁶⁸ 例如,统一的收费结构,在全世界采用单一的单位价格,具有简单省事的优点,但又含有某种补贴的成分,其中通讯量高的地区如北美和欧洲的总部所在地--那里很容易得到具有竞争力的其他选择,竞争也十分激烈--可能最终要支持外地的低通讯量地点。虽然出于其他原因,这可能是可取的,但却自身带有不公平之处,可能不符合成本效益的标准,特别是鉴于联合国系统的大多数机构是设在高通讯量的地点,且联合国系统的绝大多数通讯是在几个总部所在地之间进行的。一个例子是,拟议的联合国全球电信服务采用每分钟85美分的统一收费,这个价格对很多设在外地的地点非常有竞争力,但与有时可低到每分钟30美分的收费率相比便难以竞争,而通过以规模经济进行谈判和其他跨大西洋通讯的特别安排,取得那种收费率是可能的。

⁶⁹ 便携式卫星站使用海卫组织等的服务,是公文包大小的设备,易于在半小时之内学会使用,不需要永久性安装。很多设在外地的联合国机构和规划署已配备有这些设备,在安全情况严重时使用。

⁷⁰ 这类技术已在联合国系统中的某些部分使用,主要是用于维持和平行动。在所有有关的讨论中,从未作为一个主要问题提出。

⁷¹ 此处可参阅国际电信联盟布宜诺斯艾利斯全权代表会议第26号决议(1952年),它是这方面的第一个立法举措。

⁷² 联合国是否应有独立的情报资料机构或掌握社会经济和政治情况的最新情报,这个问题本身不属于本报告的范围。然而,在这方面一些有限的工作因业务上的原因已经开始,例如在维持和平行动部和在联合国政治事务部(这方面的最新迹象,见“审查联合国行政和财政业务效率:联合国秘书处的改组”,秘书长的报告,A/49/336,1994年8月24日)。联合国人道主义援助部也已通过它的国际应急准备和反应信息系统建立了一套最新的协调和传播灾害和紧急情况消息和情报的机制。可能建立的收集这类信息的独立机构在电信方面产生的影响必须加以认真考虑。

⁷³ 无法保证人身安全的原因之一是后勤问题造成费用过高。例如,在有些地点,如亚的斯亚贝巴,技术上的最佳地点是与联合国办事处有相当一段距离、位于城区之外的地方。提供能够绝对保证独立的安全是一件做不到的事情。

⁷⁴ 参见顾问报告,对全球电信网络的建议即是根据该报告提出(Analysis of Communication Needs of the United Nations Communications System and Specialized Agencies, February 1990, by Bruce B. Lusignan; The United Nations Telecommunications Strategy Paper, prepared by Network Engineering and Planning Section, Telecommunications and Computer Operations Service, Electronic Services Divisions, United Nations Secretariat, July 1991; and UN - Telecommunications Network - Analysis of costs and benefits. July 1992)。

⁷⁵ 这类技术是无线电联系、移动电话系统和使用国内电话线路。当然,如果联合国机构设在同一办公地点,使用共同的服务,这便不成大问题(见联检组关于“联合国系统外地共同居地和事务”的报告,JIU/REP/94/8)。

⁷⁶ 联合国系统中没有任何一个组织,包括电联,根据它的职权范围有义务经营电信服务。

第六章

⁷⁷ 见上文注46。

⁷⁸ “联合国电信系统”。主席在非正式协商后提出的决定草案(A/C.5/48/L.75, 1994年7月11日。)

⁷⁹ 已经批准更新在纽约和日内瓦的地面站以及建立欧洲中心的技术含义不十分明确,特别是由于需要更新和建立这些设施的主要理由是实施完整的项目。在没有

完成连接联合国在非洲和亚洲的现场工作点的主干,特别是支路,欧洲中心没有多大必要作为这些现场工作点和纽约之间通信的交换台。

⁶⁰ 1994-1995两年期方案预算,联合国电信系统,秘书长的报告,A/C.5/49/26,1994年11月3日。

⁶¹ 电信领域内所有现有的或者将来的服务提供者正在努力取得其服务需求量的最佳数据和估计数。尽管这对于为公众服务(在原则上不能确定未来顾客的人数)工作的一般供应者而言,这是一项复杂繁琐和不能确定的工作,但联合国电信系统将限于人数界定有限的顾客,因此,在理论上,可以获得非常准确的需求预测。

⁶² 对于该活动的支路部分而言这一观点不甚明白,在该部分基于实地的机构将在业务活动中发挥更为直接的作用并且在那儿替代选择比较少因而具有更直接的利益。

⁶³ 主要网络机构间工作小组会议记录引文说明这一方法时说,“服务成本和邮电部门的环境相比非常具有竞争性。不幸的是联合国无法提出网络的标价问题,因为它们不知道用途将是什么。……如果联合国能从各个机构得到任何表示,它们有兴趣在网络上进行通讯,联合国可能(检查专员强调)提出服务的费率”(“主干网络机构间工作组会议记录,日内瓦,1993年10月25日”,由联合国秘书处电子事务司做为工作组主席编写的)。

⁶⁴ 绝大多数被征求意见的官员和收到的调查表表明了这一点。

⁶⁵ 例如,该项目比较了两个极端的情况,一个情况是没有全球电信网络,完全依赖于现有的联合国设施和商业设施,另一个是完全实行联合国全球电信线路的形势。没有考虑结合这两种极端的情况,或者为此由于一般商业电信费用普遍下降的趋势,没有考虑可能用于商业通信的成本幅度。大部分成本估算是以1992年至1993年的比率和成本为基础的,自那时起在价格水平上可能有比较大的变化。

⁶⁶ 简而言之,这是网络使用稀少的资金的优先次序问题。

⁶⁷ 这个问题的特别方面是联合国工作场所内的最后阶段。所有机构,甚至不是在该领域内广泛开展工作的机构,都关注在电信设备方面如自动交换板(即自动交换机)联合国工作场所内的内部基础设施是否足够。例如,对非洲经委会,所关心的问题是尽管该组织之外的电信设备可能和这一项目一起得到照顾管理,但如果没有更多的资源充分改善内部网络和电话系统,那么任何全球主动行动的许多利益将化为乌有。

⁶⁸ 这是许多成员国家最为关注的领域之一,因而本应是建议中适当论述的问题。

⁸⁰ 由于维和行动通过从事人道主义援助、支持选举和恢复文职当局具有更大的民事性质,因此,这将越来越重要。例如,在莫桑比克,联莫行动的民用通讯的主要部分是由于需要在选举中有一个有力的通信系统。

⁸⁰ 1994-95两年期方案预算,联合国电信系统,秘书长的报告,A/C.5/49/26,1994年11月3日。

⁸¹ 同上,第4页第16段。

⁸² 同上,第4页第16段。

⁸³ 检查专员从这些安排的各方收到不同的资料,但无法从联合国秘书处得到进一步的资料,即关于这一建议的目前实际状况和其并入所提议的全球电信项目的情况。

第七章

⁸⁴ 来自基于实地的机构的大部分官员证明了这一点,但最有趣的是,非洲统一组织(非统组织)不同层次的一些官员。(检查专员和其进行了富有成果的磋商),大力强调这一点。

⁸⁵ 许多特别在实地的和技术合作关系密切的官员力争这一点。对于一些官员,包括非洲统一组织的官员而言,他们不能理解联合国正在打算建立一个这样的基础设施,具有这样的一种性质并且会具有这样的潜力,成为重要的发展领域内的一个重要工具,而没有严肃和详细地考虑这会如何影响发展形势。

⁸⁶ 这样,只要条件和现场工作地点允许,联合国的电信活动将成为邮电部门的一个直接的技术援助项目。

⁸⁷ 下面大部分讨论是在仔细研究了由DETECON Deutsche Telepost Consulting GmbH 和 KPMG (最大的会计和管理咨询公司之一)为难民署编写的各种资料在的基础上进行的,作为合作网络概念的一个例子(“OptOcon--通信管理的全套服务”,1993年和“关于难民署未来通讯服务的意见和初步想法”)。这份材料编写得非常详细,而且是免费的,并且提议如果难民署希望这么做的话可以免费提供进一步的详细说明(难民署和DETECON之间的通信)。这表明在日益具有竞争性的电信世界中,联合国是电信提供者的一个重要顾客,因而联合国可以获得一定的优惠待遇。

⁸⁸ 例如,大多数跨国公司,如IBM、Exxon 和 Ford 已建立了此类共同网络。

⁹⁹ 在通讯方面,主要是邮政通讯方面有这样一些例子表明共同谈判如何可以达成这些费率。不幸的是,在另外一些情况下,个别的机构能够齐心协力地在个别的基础上达到这些费率,但是没有通知在同一地点的其他机构,不然那些机构也可能获得同样的机会。

¹⁰⁰ 在组织生活的许多方面经历了这种类型的隐而不见的管理费用。例如,由于处理不熟悉的业务区域的管理费用非常高,因而这往往视为是一些显然从活动相辅相成方面而言的组织非常适于合并,却遭到失败的原因。

¹⁰¹ 经咨询的所有官员的绝对一致的意见是:共同网络的提法作为联合国共同活动的表达方式是非常合适的。

¹⁰² 尽管一致同意有必要把拥有权和业务活动分开来,对法律框架的含义的观点由于缺乏重大的法律研究因而众说纷纭,看来试图更为详细地阐述这一点已经超越了联检组的范围。

¹⁰³ “行政和预算问题咨询委员会第十次报告,1994-95两年期方案预算,联合国电信系统”,A/48/7/Add.9,1994年6月7日,第5页第17段。

¹⁰⁴ 这是支路电信服务工作小组广泛讨论的主题(“支路电信服务工作小组第2次会议记录”1993年10月26日在日内瓦举行和“支路电信服务工作小组第3次会议记录”,1994年1月20日在纽约举行)。

¹⁰⁵ 例如为了经营电信服务之目的,联合国组织如开发署、难民署和儿童基金会的方案是否可被认为是联合国秘书处的一部分,这是需要澄清的具体法律问题之一。

¹⁰⁶ 牢记把联合国电信活动和一般发展职责联系起来的概念,这将使我们有个深刻的认识,这不仅在其业务使用方面有助于联合国系统,而且在其发展的实质性努力中也是如此。

¹⁰⁷ 尽管评估计算中心不是本报告的一部分,但建议进一步详细地研究这一经验。应把行政协调会联合国信息系统高级工作队的建议作为起点。(行政协调会联合国信息系统高级工作组报告,1993年10月,第16页第68-69段,内容涉及经修正的计算中心。计算中心是建立此类特别目的实体的先例,在收回成本的基础上和其他立足于“事务”的组织相同的方式从事所界定的任务。)