

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/9067/Add.1
19 July 1973
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第二十八届会议

暂定议程一览表*项目 81

联合检查组

关于联合国体系内通讯事务的报告

行政协调委员会的意见

秘书长的说明

1. 一九七一年十月,行政协调委员会(协委会)要求联合检查组就联合国体系内各组织业务上的通讯联系需要,进行一项整个体系的广泛审查。协委会当时认为,这样的审查会帮助计划的进行,并且会在后来的阶段中协助作出各种安排,以便满足各种不同组织通讯方面的要求。就是因为响应那个要求,罗伯特·姆·梅西准备了目前提送联合国体系各组织的“关于联合国体系的通讯事务的报告”(A/9067)。由于该报告把联合国体系内的通讯问题视为一个整体来处理,因此协委会认为适合的是撰写一个综合的回答,来反映共同体内各组织执行首长的一致意见,这些组织就是联合国、国际劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组

* A/9000.

织卫生组织、万国邮盟、国际电信联盟、气象组织、海事组织和原子能机构。因此，协委会在这里提出它对该报告的评论，备供各有关组织理事会考虑。

一般意见

2. 检查专员梅西的报告受到了那些有关的协委会组织成员的仔细研究，该报告在联合国体系各组织继续找寻所能得到的最有效率、最可靠和最节省的通讯办法方面，作出了合时的和有价值的贡献。当协委会要求联合视察组审查这个事项时，它所关注的主要是分析该体系的电信方面的要求。检查专员梅西扩充了他询问的范围，以便包括所有通讯的方法，其中明显地包括邮寄。虽然报告中或许有点需要更为完善地处理一些电信问题，它仍然提供着一个更为详尽和有用的叙述。该报告有用的摘要叙述了在各有关组织内发现到的相对性通讯程序，并且为进一步改进通讯安排提供了一个良好的基础。但是，应当注意的是，检查专员并没有访问所有的有关组织，而且由于需要而使它的建议的可用性因各组织而有所不同，要看它们实际的需要、它们的地点和它们真正能够利用的设备而定。

3. 协委会特别注重获得快速和安全电信的可能性，要使它不会因为在这个世界上与联合国体系的操作无关的各种情况而受到损害或耽误，诸如在某些地点的罢工或民间骚动。检查专员梅西建议更广泛地利用自动拨号设备、使用出租的用户电报设备和可能使用备用的无线电设备，这些措施无疑地会克服一些要依靠外面接线生所产生的普通设备上的操作障碍。但是，这样做并没有完全解决问题，特别是需要与总部地点间没有通讯设备可供使用的个人或办事处取得联系的问题。在那种情形之下，首创建立“政

府”电报和电话叫唤——它们享有高度优先和免受交通干扰(以及较低的费用)的自由——的权利会是最有用的。这种权利已由下列文书加以规定：联合国特权及豁免公约^①、各专门机构特权及豁免公约^②、国际银行和货币基金组织协定条款和原子能机构特权和豁免协定^③。这种权利的享有者有联合国、国际银行、货币基金组织及原子能机构；但是，由于电信联盟全权代表会议相继作出的决定，这些机构事实上并没有享有那种权利。协委会以持续的关怀来考虑这种情况，并希望这个问题会在适当的时机中得到妥善的解决。

① 联合国条约汇编，第一卷，第4号，英文本第15页。

② 同上，第三十三卷，第521号，英文本第261页。

③ 同上，第三七四卷，第5334号，英文本第147页。

4. 电信的费用明显地是一个重要的考虑条件,协委会对检查专员梅西把现有的费用控制措施的应用予以扩充和加强的建议,表示欢迎。但是,检查专员梅西明白地觉察到,立即的费用因素与结果的效率之间有需要加以平衡;实际上他曾表示,确保在适当时机作出适当决定,一个合时的电话能够在后来节省一个昂贵的旅程。因此,费用控制措施固然必要,它们应当在一个世界性费用/利益方法的范畴内采用。现代电信技术较大的可用性会影响到新的工作方法,因此需要重新估计传统的办法。因此,该报告确认,信件并不永远比电报便宜,电报并不永远比电话便宜,它也确认,用户电报经常较电话或电报便宜,有时候甚至较快信便宜。因此,有伸缩性地使用电信是适当的,并且必须考虑到费用和其他因素,诸如通讯的有效速度,特别是邮政服务不够妥善的地方,和采取正确行动的迫切性,或者获得比用较为便宜方法得到的更为完全的资料的迫切性,所有这些因素可能因将要设立的通讯地点而有所不同。最后,通讯的费用总额可能必须与达到同样结果的其他费用互相比较,包括旅费和一般行政支出。

5. 像这样的因素常常可能决定了为什么要选择某种特别的通讯方式,并且这样的因素可能部分地说明像报告第33段(A/9067)中提及的那个事实,就是某些组织的通讯费用比整个财政预算的成长率增加得快些。无论如何,像在该报告中所声明的一样,必须极为小心地使用比较费用数据,特别是那些列在表一中的数据。这不但是由于各组织所使用的不同的预算和会计程序,和该报告第21段所提及的其他因素,而且也是由于所需要的通讯性质,和按照各种组织的特别责任而各不相同的通讯方

面最好的“混合”形式。

6. 然而协委会同意梅西先生的说法,认为改用按照绩效或方案编制预算的方法,以及藉着在联合国体系的成员中制定一个更为划一的帐户分类方法,将会拟定出一个更为正确的和可以比较的通讯费用的估计,从而应当造成节省的结果。应当指出的是,联合国和大部分较大的机构已经朝向——或者正在朝向——按照方案编制预算的途径迈进,而且一个更为划一的帐户分类方法也正在迅速地拟订中。

建 议

7. 现在把协委会就该报告每一个建议所提出的评论逐条列在下面。

建议一

协委会在原则上同意下面的建议,就是一个督导处应当负责所有的通讯业务。这种情形已经发生在联合国总部其他联合国办事处及若干专门机构,包括劳工组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、海事组织和万国邮盟。关于其他组织例如粮农组织,它们的组织结构也许不能或不适合于完全实施这种建议。

建议二

协委会赞同这个建议,它主张编撰更好的例行管理报告,特别是更加强调绩效控制。联合国劳工组织、粮农组织、教科文组织和卫生组织已经采用了若干措施,以便遵照该报告的第四章所提出的意见来改进效率。这些措施要求较为严格的控制和

减少通讯的费用,其方法是较为密切地监督长途电话和电报的使用。协委会认为,应当审查这样的措施,并且应当使职员接受关于正确的通讯程序的经常教育,方法是内部指示和提示。同时,协委会想提请注意一点,就是较小的机构设立绩效控制需要仔细的考虑,因为所需的操作量可能不容许建立一个庞大的系统。

建议三

这个建议主张设立费用限额,一个组织的不同部门都可指定一个限额并予执行。这种政策已经在一些组织实施中,包括联合国粮农组织总部及民航组织的六个区域办事处。其他组织像教科文组织和卫生组织正在研究它的可行性。关于决定这种建议应用到某几个特别组织方面,交通量的问题又将再度成为一个重要的决定因素。劳工组织本身认为,这个建议并不一定是减低费用的最有效办法。它已经在劳工组织中受到考虑,但是有人发现,各部门的通讯预算所包括的行政工作和费用可能会超过所得的利益。由于一九七〇年八月所公布的严格指示,结果劳工组织在电报和用户电报方面的费用已经减少,并维持以前水平的一半,这就表示其他措施可能达到所期望的结果。检查专员建议开发计划署应当在它捐助执行和机构的“间接费用”中包括所有通讯费用,连开发计划署通过联合国通讯网路递送信件的费用在内;关于这点,开发计划署已经从一九七三年一月一日开始实施这项建议。有一些组织曾经表示,这种决定的结果将使这些通讯费用必须由它们的经常预算支付。但是它们认为,摊派间接费用方面已经采用了适当的计算费用程序,因此通讯费用应当包括在开发计划署付给执行机构的间接费用之内。

建议四

检查专员建议,关于日常业务,应当在将来注重于使联合国体系内的每一个成员更为妥善地独立使用公用和商业性的电信系统,但是遇到合并通信量证明租用用户电报电路供联合使用来得有利时就不在此限。协委会同意这项建议,它已经在可行的情况下受到实施。还有,各专门机构曾经受到邀请去利用最近租到的在纽约与日内瓦之间的电报渠道,并且受到邀请去更为广泛地利用联合国天线电网路,以便联合国业务得以传达那个业务是不属于电讯联盟一九六五年全权代表会议所通过的电讯联盟第二十五号决议中的条款范围的。这项决议禁止在正常的情形下,为了与专门机构通电报而利用联合国的电信网路,那是与现有的商业电信网路互相竞争的。

建议五

检查专员催促采取步骤,以保证从欧洲到纽约“外交邮袋室到外交邮袋室”的邮政时间不超过一天,并且对其他目的地也要规定相差不多的标准。协委会接收这项建议,并将采取行动来实施目前没有执行的事项。检查专员建议,为了达到这些目标,需要在纽约有第二辆取货卡车,或者放宽加班的条例。在需要时,事实上已经安排了来往于机场的特别班次,以保证纽约和日内瓦之间在一天之中可以达到。此外还要继续研讨进一步的办法,以减少来往于机场的正常运送时间。

建议六

协委会接受这项建议,它建议那些有良好邮政事务而不常有

外交邮袋事务的国家,应该多多运用航空快邮代电,以加快通讯联系,而不扩大使用费用较高的电报和电话。目前用航空信或外交邮袋传送快邮代电的组织有劳工组织(劳工组织代电),粮农组织(粮农组织代电),教科文组织(教科文组织代电)和卫生组织(卫生组织代电)及一些联合国办事处。其他组织将会研究它们的用途。联合国也租借了许多地点的邮政信箱(像检查专员所推荐的),以便多加利用有效的邮政。相反的,联合国再度按照检查专员梅西的建议,在那些当地邮政不能满足本组织通讯需要的地方扩充了外交邮袋的时间表。同时,协委会想要说明,检查专员这项建议中所提一些提议的其他办法,是值得研究的。正如万国邮盟向协委会所作的解释,邮政服务的质量水平诚然各国不同,并且当然与一个国家的经济和社会发展有关,但是,由于交通量增加相当多和人员不足,使得工业化的国家也面对困难。事实上,凡遇捉摸不定的因素存在时,可以藉着同邮政和关税当局的直接接触而缓和这些不定因素,以便决定分发和分配信件的最佳条件。在主要邮局投邮而不在附近的信箱或遥远的邮局投邮,以及检查专员所建议的租用一个邮局信箱,这些办法都会有所帮助。其他像报告(A/9067)第62段中谈到的“快递”服务,这种额外服务也是如此,但是应当注意的是,包括由一位特别信差递送信件的这种服务是不能系统化的,因为许多邮局没有这种制度。无论如何,按照万国邮政公约^④的规定,平常的航空信应当从最佳的分发情况得到益处。大部分国家内所用的航空邮筒是一种经济的短信航邮办法,用来递送快邮代电是有用的。协委会想在这里报告,万国邮盟在收到请求时会使

^④ 同上,第六一一卷,第8845号,英文本,第105页。

各个组织得到更多的关于较广泛地使用邮政局的详细资料。

建议七

这项建议要求采取必要的步骤,特别是在联合国总部,以确保紧急航空货运用外交邮袋送出,或者给予特别处理,作为普通航空货运送出。那个办法已经在联合国总部付诸实施,航空货运清楚地写明“紧急”两字。

建议八

一般说来,协委会同意这项建议,它建议安排一个联合国体系各成员之间的交换事务处,作为编制文件和出版物收件人的地址簿之用。这样的交换工作事实上过去各组织时时刻刻都在实行。但是,从实际情形看来,任何真正有系统交换名单必须有待于计算机化和目标群众数据库的完成,这些改革必须就费用——效用方面仔细予以审查。

建议九

这项建议主张,在电讯量允许的地方,多加利用租用的用户电报的电路,包括将网路扩展到像罗马和巴黎这样的地方;并且主张使最近将来不太会由用户电报所取代的某些设备现代化。联合国正在研究在网路内各地点之间的电讯量,以便决定在某些地方是否有理由应用额外租用的用户电报电路。这种研究也包括联合国关于特别通讯设备的中期和长期的需要,包括使用可以旋转的“对数周期”天线和频率可以迅速改变的无线电发射机。一九七三年期间将对联合国的继续需要方面审查这些研究的结果。

教科文组织已经发现,新的安排已经有财政上的利益,并且该组织准备审查把联系扩展到巴黎的可能性。粮农组织正在研讨可否在日内瓦与罗马间使用租用的用户电报服务,并考虑可否把日内瓦与纽约间的电路服务连接起来。但是,初步的研究结果显示,电讯量并不足以证明应当从正常的用户电报传送(以所用的每分钟计算费用)改变到租用的用户电报(以每天二十四小时使用的固定费用计算)

建议十

秘书长完全赞同这项建议,这项建议是何联合国提出,建议就紧急使用卫星电路作出安排。这种紧急使用卫星电路会给予联合国维护和平和救灾工作的通讯优先权。将来遇到政治上的危机时,它会保证重要的消息受到迅速的、有效率的高质量的输送。紧急使用卫星设备的要求起先是于一九六九年提交给国际电讯卫星团(国际讯星),但是并没有付诸行动,这项要求将会在一九七三年再度提交国际讯星的秘书长。

建议十一

协委会支持这项建议,它建议(a)加强利用用户电报,方法是较为限制地分发经由租用电路的电报副本;(b)发行一本“用户电报簿”,其中包括联合国体系各组织中所有部门的用户电报号码;(c)在活页电话簿里添列用户电报时间表。关于(a)项应当指出的是,在联合国总部已经发出了一项指示,就是要保证没有人分发未经核准的电报副本。在联合国体系内设置“用户电报簿”的建议要求联合国采取行动和协调。联合国将与电信联盟磋商编制这样的一本簿子的问题。最后,在活页电话簿里添列用户电报时间表

在卫生组织总部内是一种创举,它证明是有用的。劳工组织也使用了相似的制度。

建议十二

协委会同意这项建议,它提议有关组织应当继续用邮寄的办法来传输供计算机用的数据,但是协委会还要补充一句,那些组织应当定期审查“数据传输”方面的技术发展。由计算机系统传输这样的数据的费用/利益因素将特别受到审查,并且技术发展会受到仔细的研究。检查专员曾经说过,这项建议的其他意见不在本报告范围之内,但是它已经受到适当的注意。

建议十三

检查专员梅西认为,各组织应当采取一种控制长途电话的政策,就是电话在打完之后立刻就由行政当局检查。协委会完全承认,各组织必须执行适当的行政措施,以便严格控制长途电话,但是检查专员觉察到,控制的方法可能有所变动,因此他在他的报告(A/9067)第106段提出了两种变通的办法。梅西先生所建议的步骤在联合国付诸实施已经有好些日子了。此外,某些职类的总部职员在打长途电话之前,也需要得到一位高级职员事先特别允许。这样的一种步骤受到粮农组织和海事组织的采用;同时,也有一种行政检查步骤的卫生组织,建议在将来在更为定期的基础上采用那种步骤。劳工组织依照了一九七〇年提出的措施,在有人打长途电话之前就控制着它,并且相信这种步骤和检查专员所说的“由计算机辅助控制的电话开销”(A/9067,附件六)对于任何滥用长途电话是一种有效的检查。

建议十四

这项建议主张,联合国取得一批单边带无线电设备,作为紧急情况时所需之用。联合国正在审查利用单边带无线电设备,在维持和平和救灾工作时,作为紧急发射和接收电讯之用。如果认为使用单边带无线电设备以增加目前的设施是适当的,同时如果能够获得当地政府的允许的话,那末联合国就会进一步考虑,依据建议,在战畧要点装置这种设备。电信联盟本身同意,当正常的设备受到破坏或者可靠性受到怀疑时,应当立即准备可以随时使用的适当手提设备,作为灾区传送和接收通讯之用;但是有一点要了解的是,这种设备的任务是与适当的没有受到灾难影响的公共电信中心相连络而不是与日内瓦或纽约直接连络。

关于紧急通讯方面,电信联盟并不完全同意检查专员梅西的结论,就是灾难前的计划和灾难后的复兴活动不需要任何异常的通讯经费。事实上,电信联盟接到的报告说,在重建工作期间,外地的通讯事务有时是不够的。或许这是一件需要再加研究的事项。电信联盟也认为,可能在有些情形——非但是在灾难的场合,而且是在维持和平行动方面——之下,某一系统能够担当重要的一份任务,如同电信联盟所提议的,那就是一个完全可以活动的系统,提供相当素质的短中、长距离的连络。

建议十五

检查专员的这项建议是,主要是联合国要在租用用户电报电路时,利用广播并不繁忙的任何时间,来传输已经录好的新闻广播节目材料的剧本,联合国现正在处心积虑地想尽量利用租用的电路。但是应当说明的是,那些要接收者分发的剧本或其他书面资料,经过线路传输后会在接收站那边造人力、设备、供应上的问题,诸如重新打字、写复写纸、重新印制等等。在这种场合下有人感觉到,应当在大部分的情形下用外交邮袋分发这种资料的足够数目的复写副本,因为这样就会减少在接收站的处理问题——这种问题经常抹煞了线路传输速度较快的惟一优点。现在正在研究在接收机方面使用特别的腊纸,以便复制较长的信息。如果证明这个办法可行的话,就可以进一步考虑利用电报电路的任何清闲时间,作为传输这种资料之用。

- - - - -