

聯合國 大會



Distr.
GENERAL
A/9067
10 July 1973
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第二十八届会议
暂订议程一览表项目 28*

联合检查组
关于联合国体系的通讯事务的报告
秘书长的说明

秘书长获得行政和预算问题咨询委员会的同意，把联合检查组所提关于联合国体系的通讯事务的报告 (JIU/REP/72/7) 转送大会。行政协调委员会及行政和预算问题咨询委员会的评述，将依次编为本文件的增编一和增编二。

* A/9000。

关于联合国体系的通讯事务的报告

联合检查组

罗伯特·姆·梅西

一九七二年九月

日 内 瓦

目 次

	<u>页次</u>
引 言	1
结论和建议的撮要	2
A. 结论	2
B. 建议	4
第一章 背景	6
第二章 通讯事务的内部组织和管理	12
A. 背景	12
B. 主要考虑	13
第三章 联合国体系通信事务的组织	18
A. 背景	18
B. 讨论	19
C. 结论	21
第四章 邮件	23
A. 邮袋室至邮袋室间经过的时间	23
B. 邮袋与航空邮件的比较	27
C. 邮袋与空运的比较	28
D. 电子计算机的使用	29
E. 管理报告	29
F. 对使用邮件的鼓励	30
第五章 电报	32
A. 背景	32
B. 使联合国网络现代化	33
C. 报务的统计数字	35

目 次 (续)

	页次
D. 使用用户电报业务的程序	36
E. 数据传输	37
第六章 电话	39
A. 背景	39
B. 关于电话的一般政策	40
C. 行政管制	40
D. 租用电话电路	41
E. 本地电话	42
F. 电子计算机的使用	42
第七章 联合国关于紧急情事的通信事务	43
A. 背景	43
B. 赈灾	44
C. 维持和平活动	47
D. 结论	50
第八章 新闻活动	52
A. 背景	52
B. 讨论	54
C. 结论	56
附件 一 电报/教科文组织代电	
二 劳工组织用劳工组织代电的经验	
三 用电子计算机处理的教科文组织邮寄系统	
四 直接用户电报发送时间表 (卫生组织)	
五 日内瓦处理的电报量的分析	
六 劳工组织用电子计算机帮助进行的电话费用的管制	

引 言

1. 这是联合国联合检查组应行政协调委员会（行政协调会）请它“就联合国体系各组织业务上的通讯需要，策动一项推及全体系的广泛审查”的请求编制的报告。（经行政协调会于一九七一年十月二十二日核准的一九七一年十月十五日协调/R. 905 号报告，第35段）。

2. 为了要更确切地探明行政协调会各委员心中的意向，联合检查组曾致函每一位委员，请他们作进一步的阐明，并向他们提出了一些具体问题。所得到的答复显示大家对于想要知道的事项，大同小异，所以已把它们作为进行这种检查时的准则。

3. 本报告所关涉的主要是信件、电报、和长途电话呼叫等方式的通讯。只有少数的几处地方提到大件的印刷品，它们往往和信件一起装在邮袋内。

4. 这次检查包括联合国本身的差不多所有各部分和多数专门机构——纽约和日内瓦的联合国总部、新闻处、贸发会议、劳工组织、电信联盟、气象组织、卫生组织、教科文组织、粮农组织、海事组织和开发计划署。此外，还对全世界的公用和商业性电讯系统作了一次审查。关于这项调查，最困难的问题是：究竟现有的和将来的公用和商业性系统够不够供联合国的通信需要，还是，在世界的有些地区，为着某些目的，联合国究竟是否必须有它自己的通讯设备。

5. 在进行这次检查的时候，查悉各方对联合国通讯方面的需要发生的误会和意见分歧，完全由于大家没有认知为了进行分析起见，必须将这种需要分成几类。在编拟本报告的时候，我想到下列四类：就是(1)日常业务，(2)救济灾难，(3)维持和平活动和(4)新闻活动。

6. 虽然联合国新闻处对于用卫星来转播新闻资料的兴趣，包括无线电和电视节目在内，业经充分承认，并经本报告第七章加以简短的讨论，但是大家全力注意的主要还是联合国体系内部的通讯事务。这项调查是行政协调会要求进行的，它所

注意的好象主要是内部的通讯事务。而且好象大家都同意内中不应该包括特种通信系统，如供教育用途的卫星或是用来监测环境的卫星等等。

7. 这项调查审议一个极其复杂的和易引起争论的课题。我们曾在可行的范围内尽力设法去发掘一些可靠的事实，并根据这些事实去作出结论。不过有一些意见和结论难免是无案卷可查的，因此势必是检查员根据手头的资料作出的判断。在进行研究的时候，我一直有机会和国际电讯联盟的一位极肯帮忙的高级官员来往，在技术方面请他指教并同他商量，我到行政协调会各办公室去访问的时候还获得行政协调会各成员的通力合作，使这件报告得以完成。

结论和建议的撮要

A. 结论

8. 最近几年来通讯事务并不是联合国体系的一个重大问题，而想到它们用在通讯方面的款项数目这样少，所得的结果实在出人意料的圆满。

9. 联合国体系，通过订约承包电话和用户电报事务和以密封邮袋的方式运用空运等办法，已经能够利用电讯和航空技术方面的最新发展来应付它的日常业务。联合国通讯费用如果大为增加，结果可能得到较快服务，但是联合国典型的日常业务并非十分紧急，也许没有理由要付出这种费用。例如，如果加雇好多人，装置最新式的机械化拣邮设备等，联合国总部邮袋室接到的邮件不难在一小时之内递到收件人手里。但是，普通到达总部的信件如果平均都要一两个星期才予答复，而所涉的事项又不及电报所涉的事项那样重要，那末上午九点钟到达的信件等到午饭后甚至次日上午分发也不致对工作计划造成严重的耽误。

10. 要使联合国体系日常通讯事务效率增加，主要机会似在管理当局应该日益注重“绩效”的控制，不光是注重费用的控制。联合国体系多数成员机构都有一种极积的费用控制计划，关涉到限制邮件卡车司机的加班，审查无线电报以免用字

过多，限制长途电话呼叫的次数等等。但是对于绩效的控制则没有这样注意。对于绩效，根本没有订定目标，作为分析业务数据的根据。往往没有明文规定来说明例如什么时用普通的空运、什么时候用邮包、在一封信错过了一次邮包而下次要到一星期后才送出的情形下，应该怎么办，哪些发展中国家电话服务比用户电报服务好，哪些恰恰相反，等等，也没进行定期检查，以淘汰邮包服务靠不住的那些航空公司。牺牲绩效往往可以减低费用。例如，纽约联合国总部的一辆邮件卡车的司机把一些邮袋留在肯尼迪飞机场，留到第二天，以免加班，他的督导员就受称赞，因为他压低了费用；但是好象没有人关心到一个或几个邮袋的递送被他耽误了一天。长途电话呼叫，从现金支付费用的观点来看，好象比较贵；但是事实上适时的打一两次电话，可能是加速完成一项重要的业务，同时避免一次费用很大的旅行的关键所需要的是使费用方面和绩效方面的考虑达成较好的均衡，所以本报告提出的具体建议一般都是偏重这个方向的。

11. 对于各种联合国紧急行动，绩效比费用有着压倒的重要性。虽然联合国宗卷里没有个案史，说明联合国在紧急通讯方面所得的经验，但是同这一方面经验丰富的官员谈话后，得悉联合国雇员在需要急速就地装置紧急设备的情形下都能应付这种考验。但是，这些努力的成功好象大半并不是由于仔细的事先计划，而是由于经验丰富的联合国职员的热心和尽职，他们充分地利用了任何立即可以取得的设备。

12. 瞻望将来，新设的日内瓦联合国赈灾办事处有极大的机会，可以担任主要任务去协调过去向来由参加这种工作的各方面多少是在专案性质的基础上进行的赈灾努力。在许多遭遇灾害的国家内，这种任务涉及就地运用短程的紧急通讯设备。而且，至少对于某几种的维持和平行动来说，也需要同样的设备。这种情形要求更多有自觉性的积极计划，以确保联合国能有持续的能力去应付这种多半是无法预测的需要紧急通讯事务的要求。

13. 联合国为新闻报导目的的通讯事务带来了一组完全不同的问题。已有的

资料显示许多发展中国家对于联合国的活动获得的新闻非但不够，而且往往都是有“偏袒”的。联合国新闻处（新闻处）很想用扩大联合国广播范围方法来帮助弥补这种缺点，那就是提出内中包括联合国辩论的一切观点的平衡的新闻报导，并使离开纽约很远的发展中国家能够更清楚并更及时的收听广播。新闻处在扩大它的广播事务的方面没有多大进展，因为(1)多半会员国，要不是全体会员国，并不热心要联合国的广播在受最低限度的地方政府控制的情形下直接达到它们的人民；(2)联合国没有钱可以负担这种费用很大的扩大新闻处活动的经费；(3)真正的障碍乃是发展中国家本身的大众新闻媒介极不发达，而且只能达到少数几个国民，在这种情形下，实在没有多大理由要扩大对许多发展中国家的广播。只对新闻处通讯设备作最有限的改良似是目前最切实的办法。

B. 建议

建议一： 设立一个管理处，负责管理邮件收发室、电信中心或同等机构和电话事务。（参看第二章）

建议二： 发展更好的关于通讯活动的例行管理报告，特别是更加着重绩效控制。这种报告的提具应该同通讯设备使用法的说明书并同规定的绩效目标，发生联系。（参看第四章）

建议三： 作为一般政策，使用者应负责使通讯设备的使用不超出一定的通信费用限额。这就是说，将对每一个组织所属的各部门指定限额并予以执行。也就是说开发计划署将把通信费连同开发计划署通过联合国网络发出的电信费在内全部包括在付给执行机构的“间接费”摊额内。（参看第二章）

建议四： 关于日常业务，将来应该把注意力集中于使联合国体系每一成员机构各自独立并更充分地利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。（参看第三章和第五章）。

建议五： 必要时，采取步骤，确保从欧洲到纽约“邮袋室到邮袋室”的时间不超

过一天。 对其他目的地应当规定可资比拟的目标。 纽约方面可能必须有第二辆取货卡车，或是放宽关于加班的条例以便达到上述目标。 （参看第四章）

建议六： 对于明知邮政事务良好而邮袋事务并不常有的国家，应该多多运用航空快信拍发电报式的信息以加快通信事务而不扩大使用费用较高的电报和电话呼叫。如果认为有些国家的正常邮政事务不大可靠或相当迟慢，就应租用每天任何时间都可打开的邮政信箱，同时用邮袋寄出重要航空信件抄本的，作为万一航空信件遗失时的“预防”。 特别是对于普通邮政最不行的那些国家，应该把邮袋时间表审查一下，以决定是不是应该采用邮袋来往次数较多的时间表还是采用比较直接的飞行。（参看第三章和第四章，和附件二）

建议七： 采取必要步骤，特别是在联合国总部方面，以确保紧急空运用邮袋送出，或在作为普通空运时受特别处理。（参看第四章）

建议八： 作出安排，设置一个联合国体系各成员组织间的交换事务处，俾交换文件和印刷品收件者的地址单。（参看第三章，和附件三）

建议九： 继续最近付诸实施的日内瓦纽约间租用电路的办法，目的是在电讯来往数量证明适当的情形下租用用户电报电路来代替现在的“联合国网络”，包括把网络扩展到象罗马和巴黎等地。 将这样调换下来的联合国设备加以维修备用，将来需要时可供紧急通信的用途。 刷新最近的将来不可能用用户电报来替的一些设备，使其现代化，特别是通过装置可旋转的“对数周期”天线和可以转动按钮来改变频率的无线电发射机等办法。（参看第五章和第七章）

建议十： 预先进行安排，俾遇到联合国再卷入“刚果”式长期行动的情形时能有紧急卫星电路可供应用。 换言之，就是联合国维持和平的通信事务可享优先。（参看第三章和第七章）

建议十一： 通过下列办法加强用户电报事务的使用：较严格地限制用租用电路拍发无线电报副本、发行内中载列联合国体系各部分用户电报号码的“用户电报簿”，并在活页电报簿里添列用户电报时间表。（参看第五章和附件四）

建议十二： 在最近的将来继续用邮寄的办法来传输供计算机用的数据，但对“数据传输”方面的技术发展则加以定期性的审查。 纽约和日内瓦的计算机能量倘有过剩情形，审查目前将开发计划署的数据送交日内瓦电子计算中心储存和处理的政策，并审查是否宜将那些装置之一置于“实际时间”的基础上。（参看第五章）

建议十三： 采行政策用在呼叫完成后立刻进行行政检查的办法来控制长途电话的呼叫次数。（参看第六章）

建议十四： 取得一批容易运用的单边带无线电设备（有一些已经在手边）的存货，把它储存在战略要点，备供一个国家遇到灾害请联合国帮助或请联合国派遣维持和平团时按照需要予以应用。 继续采用联合国目前的政策，就是联合国唯有在事先同意联合国得视需要带来自己所有的通信设备的情形下才接受这种邀请。（参看第七章）

建议十五： 将来联合国体系扩大使用租用用户电报电路时，利用二十四小时期间任何清闲的时间，通过用户电报来传输已经录好的新闻广播节目材料的剧本。 特别在发达国家里，作出更大的努力去劝更多的无线电和电视广播电台经常使用现在空运送到这些国家的联合国录音带和影片，并使这些节目能配合当地的文化和风格。（参看第八章）

第一章

背 景

14 一九四〇年代后期联合国大会刚刚开始，大会议程上最前面的项目之一就是建立一个适当的通信系统。 审查一下当时的一些大会辩论，显示大家认为秘书长和其他高级官员，特别是遇到严重紧急事件的时候，必须有办法同世界各地的各会员国立刻取得联络，并认为联合国非要建立自己的通信系统，否则没有办法达到

这个目的。大家还认为联合国有责任使所有会员国知道联合国的活动，因此应该有一个或几个自己的广播电台，以满足这种需要。有一个专家小组曾经拟具了一项关于世界通讯系统的提案，但是大会拒绝拨款作为它的资本费用。大会只核准了使用任何能从经常预算挤出来的款项充此用途，并授权秘书长得劝募志愿捐款。

15. 跟着上述发展，在一九四〇年代后期和一九五〇年代初期，大半为了响应在中东、克什米尔和朝鲜方面所发生涉及联合国的紧急情势，曾建立了一个规模极小的干线短波无线电系统。今日联合国的干线无线电系统仍旧只限于同一地理区域，就是，从纽约通到日内瓦、再到尼科西亚、耶路撒冷和拉瓦尔品第，再从拉瓦尔品第到曼谷和汉城，一路上还有几条“支线”通到其他城市。它的资本设备拿今天的标准来看，大半都已很陈旧古老；其他把这个系统加以现代化或是对于系统的一部分在电讯来往数量证明需要时订约租用用户电报电路的办法，正在积极讨论中。

16. 至于为传播新闻目的的广播从来没有核拨过款项充建立广播电台的必要资本支出之用，但是许多年来已经作出了安排，按优惠办法从美国、瑞士、法国和意大利租用短波发射机。现在每星期一次从这几个地方向世界各地作新闻广播、此外，还通过从美国租用的发射机当场直接广播大会和安全理事会的会议。

17. 上述广播之外，还有大批收录在录音带或唱片上的节目资料可用航空运出，供一百三十个国家内的约一千个无线电台采用，以资补充。为了帮助进行这些新闻活动，联合国新闻处还在世界各地设立了五十个外地办事处（新闻中心）。此外，联合国总部还向各新闻社分发新闻稿，使全世界各处的报纸都能获得联合国的新闻。

18. 联合国干线系统处理的电讯以联合国的事务为限。这种限制同布宜诺斯艾利斯国际电讯联盟全权会议就联合国请电讯联盟准许各专门机构使用联合国网络的请求通过的第二十六号决议（一九五二年）有关系。这件决议规定在正常情况下不应该让各专门机构用联合国干线网络，“同现成的商业性电讯网络竞争”。

结果，从一九五四年一月一日起开始生效，联合国秘书长撤回了他想让联合国网络传送各专门机构的电讯的提议。 电讯联盟又在一九六五年在蒙特勒举行的会议上重申了这件决议。

19 虽然上述的限制适用于各专门机构的“普通”事务，但是并不适用于各专门机构关于（例如）联合国开发计划署或粮食方案的信息这些信息经认为是联合国的事务。 例如一九七一年从日内瓦通过联合国网络拍发的电讯中，1,545,980字是联合国本身拍发的；4,200,050字或不止两倍的字，是各专门机构为了联合国的事拍发的。 各专门机构的这个总数中1,404,000字是粮农组织总部经日内瓦拍发的，计合粮农组织总部一九七一年度全部电讯的百分之七十。 作为对比，卫生组织总部一九七一年通过联合国网络经日内瓦拍发的电讯不到它全部电讯的百分之五。

20 从一九四〇年代后期以来，公用和商业性的通信系统已经有了引人注意的扩展和进步。 不但在许多国家里，而且在数目日增的国与国之间，现在只要拨一个电话号码就行了。 电报已经不须送报生骑了自行车送去，你可以租用用户电报服务，在你的办公室里拨一个号码，就可以把电报拍到世界各地一百多个国家里的收件人的办公室里，费用比普通的电报还要低得多。 在最近的将来，世界各地许多国家里还可以通过卫星传送这种信息。 信件从前用船或火车递送，现在改用喷气式的飞机寄发。 从日内瓦送出的联合国邮袋到达的二十二个目的地中，十七个现在可用飞机在一天之内到达，其余的五个目的地，若用最直接的飞行，可在两天之内到达。 每天的飞行现在已取代了一星期一次的班期。

21 下表显示联合国体系各成员组织应本检查员的特别请求，提出的使用各种通信工具的费用。 采用这些数据的时候应该特别谨慎。 这些数据只显示“大小的程度”，而因为各帐户没有划一的分类法，所以在各机构间未必可资比较。 关于联合国的数字特别缺乏，因为联合国网络来往电报的支出都分散在不同的帐户下，表格里所载的只是其中的一部分。 另一方面，载在表内的开发计划署的电报费的一大部分是计划署使用联合国网络而偿还给它的款项。 因此，联合国和开发计划

署的数字之间好象有一些“重复计算”的地方。最后，有一些数据反映特殊情形，例如，电讯联盟的电讯大部分是公共电讯系统免费传输的。由此可见在还没有拿计划或绩效预算来代替“用途分类预算”以前并且在联合国体系各成员组织还没有采用比较划一的帐户分类法以前决不能得到真正有意义的关于联合国体系在通信方面的比较费用数据。

表 一
通讯费（一九七一年至一九七二年两年期间）

组 织	邮务费 \$	电话费 \$	电报和海外电报 \$	运 费 \$	共 计 \$	一九七一年至一九七二年 全部预算 ^① 的百分比
联合国 ^②	1,568,900	1,336,400	579,700	473,000	3,958,000	1.16
贸发会议	106,000	53,500	74,000	12,500	246,000	1.12
工发组织	185,000	119,000	152,000	30,000	486,000	1.92
难民专员办事处	54,000	139,000		12,000	205,000	2.05
国际法院	6,500	3,000	2,500	-	12,000	0.39
开发计划署 ^③	724,000	385,000	961,000	37,200	2,107,200	3.15
粮农组织	1,275,035	281,577	424,703 ^④	181,947	2,163,262	2.32
劳工组织 ^⑤	460,888	123,954	109,001	112,600	806,443	1.19
教科文组织	460,000	278,000	180,000	104,000	1,022,000	1.01
卫生组织 ^⑦	764,000	248,400	129,300	⑥	1,141,700	0.65
电信联盟	28,207	27,034	3,677	⑥	58,918	0.32
原子能机构	164,500	126,500	13,300	144,700	449,000	1.47
民航组织	191,000	116,500	29,900	124,600	462,000	2.21
海事组织	52,600	35,800	12,300	7,300	108,000	3.16
万国邮联	34,884	27,686	4,930	1,348	68,848	1.45
气象组织	112,945	66,283	103,896	16,774	299,898	3.38

① 预算参考资料：

—关于联合国、贸发会议、工发组织、难民专员办事处、国际法院：文件 A/8406

—关于开发计划署：文件 DP/L 200

—关于各专门机构：文件 A/8538

② 总部、日内瓦办事处、各经济委员会，各新闻中心。

③ 这是用一九七二年度的概算数字乘二得出的，因为一九七一年度的预算里找不到可资比拟的数字。

④ 内中包括通过联合国网络拍发的海外电报每年约 30,000 美元。

⑤ 所提供的是一九七〇年度和一九七一年度的资料。

⑥ 电讯联盟和卫生组织没有单独对于运费编制预算或记帐。

⑦ 只计及卫生组织总部。

22 上述背景指出了下列几个供本研究报告考虑的重大项目：

(a) 通信事务的内部组织。 邮袋、航空信件、电报、和长途电话呼叫互相竞争作为交替的通信工具，愈来愈激烈。 在某一种情形之下，应该采用那一种通信方式，是不是应该象过去一样仍然让一个机构各别雇员去作决定？ 正确的决定各国不同，而且也要看通信的范围和内容而定。 怎么样能够有条不紊地把专门知识导入作出决定的程序？ 这个问题同诸如费用控制等有关问题将在第二章里加以讨论。

(b) 联合国体系关于通讯事务的组织。 现在的联合国电信网络已否证明其本身有存在的必要？ 应该考虑什么改变？ 在有一个以上的联合国组织的城市里是不是一定要有统一的邮袋服务目前组织方面的安排是否足够应付各种紧急情况下的通信需要？ 这些问题将在第三章里加以探讨。

(c) 邮件。 对于邮袋、普通航空信和“快递”航空信等交替办法，究竟应采什么政策？ 邮袋时间表是否应该反映改用电报和长途电话呼叫等办法时的交替费用？ 有没有切实办法可以鼓励大家多用书信以代替电报？ 能够采取什么行动去提高邮袋的可靠性？ 这类问题将在第四章里加以审查。

(d) 电报。 是否应该更多地利用租用的用户电报线路？ 是否应该通过扩大使用“电报式”信件的办法来增加对电报使用的控制？ 日常电报通信使用商业性卫星引起的问题是什么？ 未来通信事务的设计是否应该包括设置数据传输电路的办法？ 这类问题将在第五章里加以探讨。

(e) 电话。 联合国体系各组织想对电话的使用施行管制，得到了一些什么经验？ 电话呼叫的记录是否显示联合国高级官员确有须与世界各地发生动乱地点“立即通话”的紧急需要？ 这类问题将在第六章内加以讨论。

(f) 紧急事件和联合国的通讯事务。 联合国体系各组织遇有紧急事件时，在通讯方面有些什么需要？ 对于灾害救济和维持和平活动是否必须加以区别？

联合国开发计划署常驻代表和他在通信方面的潜能，能够或应该怎样予以利用？有什么事实可以证明遇有紧急事件发生时联合国目前所有的通信设备不敷应用？能否证明确有理由要用通讯卫星？为着什么目的？参看第七章里的讨论。

(g) 新闻活动。根据经验，联合国能否依赖国际新闻社向世界各地散播联合国的新闻？如果不能，有什么切实的更替办法？目前当场广播大会和安全理事会各种集会的办法是否应该或能够扩展到北美以外？还是，把录音带或录音片加快散发到世界其他地区是个比较切实的办法？这些问题同有关系的问题在第八章里加以审议。

第二章

通讯事务的内部组织和管理

A. 背景

23 设法检查联合国自己的通信网络、它的自办印刷设备、或是它的电子计算设备之类的活动是一种徒劳无益的经验。这种活动的极大部分的支出都隐藏在别的帐户里。这些活动的许多使用者把它们看为是事实上“免费使用”的活动，因为这些活动在它们本司或本部门的预算里并不包括特定的支出。结果，这些资源的使用不免发生浪费的情形，联合国预算包括易致误会的数字，往往很显明的少报了这些活动的真实费用，而且报帐的方法使行预咨委会和大会的第五委员会难以进行有意义的分析。非要等到把联合国“按用途分类”的预算改成绩效或计划预算，否则很难明白怎么能使这些活动充分地受合理的财务管制。关于通信的预算惯例，本章后半建议了一些具体的改变，这种改变事实上代表一种趋向计划预算的行动。

24 过去有一种“把通讯事务不当一会事”的趋势——把邮袋室、电话交换机、和用户电报机放在建筑的最远的部分；把这些单位看成分开而差不多彼此无关的活动；并且用难得见到其长官的比较低级的职员来担任这些工作。最近联合国体系

有些部门有一种趋势，想使这些活动有比较密切的关系，并派比较高级的职员去担任比较积极的督导职务。

25. 过去对于通信事务没有审慎注意，其原因大概可以说明如下：

(a) 在进行这次检查的时期内，同我交谈的人差不多全都觉得通信事务在他的本组织的业务上并不是一个严重的限制性的因素。例如一个官员如果不满意邮袋服务，他随时可以更多地用电报、或电话或航空信，对于某一种通讯需要，至少有一种交替办法可以相当满意地供他应用；

(b) 联合国官员一般觉得他们有更加重要的事情要做，这些事情比从事删除电报稿里不必要的字、执行多多使用航空信的条例、或责骂他的下属在打到纽约的电话上谈得太久等不愉快而又浪费时间的工作重要得多；

(c) 联合国官员都并不特别关心把通信费用压低到最低限度，因为这些费用都作为共同事务费看待，通常不列入各别部门预算的严格执行的限额之内。

还有，如果所涉及的是为了开发计划署的事项通过联合国网络拍出的电报，那末通常都是由开发计划署付帐而对执行机构没有肯定的预算限制。

26. 审查了足以加强联合国通讯事务的机会之后，显示如果采取适当的步骤，将这种事务内部组织上的安排加以改良的话，必能实现某些基本上的改良。现把这个结论的根据分述如下：

B. 足以影响通讯事务的组织的各种主要考虑

27. 对于象联合国这样的—个世界性的组织，最好用什么办法去把某—项信息传输到某一个国家或同那—个国家接触的问题不应当再完全听任特别雇员去决定。必须作出组织方面的安排，把专门知识导入作出决定的程序。

28. 例如，如果通到—个国家的用户电报线路不是自动的，有时候可能需要好几小时或不止一天才可以同这个国家里的要找当事人通话。电话服务也可能有同样的

情形，如果没有海底电缆或卫星电路通到一个国家——只有高频率无线电——那末长途电话的收听可能不灵，于是通讯事务主要可能不得不仰赖电报。有的国家邮政系统，包括散发到其境内的各城市的邮政在内可能很优良，那末就打开了门路，可用航空快信来代替次数很少的邮袋。或者是，本地邮政系统可能不行，（根据联合国开发计划署常驻代表从这种国家送来的报告）来往信件失落的比例高到百分之二十五。在有些情形下，化三分钟打一个电话到另一个国家的费用要比打一个五十个字的电报或使用用户电报三分钟的费用来得低。而许多别的国家，情形又恰恰相反。有些情形下，用户电报甚至比信件还要便宜。表二，表三和表四显示随便挑选的比较费用的实例（但不包括设备的租金和人事费）。

表 二
伦敦至日内瓦(\$)

发送方式	25字	50字	注
普通电报	3. 26	6. 53	
夜间电报	1. 63	3. 26	
用户电报	0. 10	0. 21	每 7. 5 秒钟 \$ 0. 0261
航空信	0. 13	0. 13	挂号或快递费外加 \$ 0. 52
电话（局间呼叫）		1. 41	三分钟呼叫最低收费
电话（定人呼叫）		2. 35	三分钟呼叫最低收费

表 三
伦敦至美国(\$)

发送方式	25字	50字	注
普通电报	4. 57	9. 14	每三分钟最低收费 \$ 5. 87 每 7. 5秒钟 \$ 0. 0261另加日 内瓦至纽约每字收费 \$ 0. 04 挂号或快递费另加 \$ 0. 52
夜间电报	3. 59	5. 72	
用户电报	5. 87	5. 87	
通过日内瓦的用户电报	1. 10	2. 21	
航空信	0. 20	0. 20	
	三分钟前呼叫最低收费		
电话 (局间呼叫)		5. 87	
电话 (定人呼叫)		10. 44	

表 四
巴黎至各国(\$)

国名	电 话 三分钟定人呼叫	电 报 4 0 字夜间电报	用户电报 三分钟 (约 1 2 0 字)
秘鲁	13. 16	16. 40	9. 99
纽约	13. 38	6. 00	2. 52 (一分钟)
印度	10. 01	9. 60	9. 99
古巴	16. 66	10. 80	9. 99
日本	13. 16	16. 40	9. 99
联合王国	0. 31 (一分钟)	3. 60	0. 30 (一分钟)
苏联	5. 38	4. 80	1. 69
澳大利亚	13. 10	14. 00	13. 33

29. 多少年来，联合国体系各成员组织已经积聚了这种有关与世界各国交通的交替通讯工具的专门资料，但是这种知识通常都在一些雇员的脑筋里，没有写在纸上或编成报告，使本组织他处使用通讯工具者有所遵循。

30. 上述情形显示应该有一个管理处负责管理邮件收发室、电讯中心或同等机构和电话事务。这个管理处将收集个别国家关于通讯的资料，加以编订，供职员应用、向上级当局建议通讯政策，接到请求时，提供关于一种特定通讯事务的咨询意见，并监察本组织的通讯活动。

31. 一些比较小的联合国专门机构表示它们同许多国家通讯的数量过小，不足以作为可靠的基础来决定同这些国家通信的适当政策。许多联合国官员希望，一俟比较大的机构收集了关于许多国家通讯情形的数据之后，这些较小的机构或可取用这种数据来补充它们比较有限的资料。不过，就是对这些比较小的机构，他们也建议应该把邮件收发室、电话事务和电报活动一起都放在一个管理处之下。唯有这样才能有最大的机会可以改良业务同时削减费用。

32. 由这些主要管理处编集的关于世界各地许多国家的详细通讯情形也可以用来作为规定提供发展援助的优先次第的准则。联合国开发计划署总部同电讯联盟和万国邮联应该对能够有助于认辨通讯事务最需改良的国家的数字，感觉兴趣。

33. 设立一个主要的管理处虽然可以打开门径进行一些改良，但是这些行动并没有完全把握住压低通讯费用的问题。有一些官员告诉我他们的总干事曾恐吓他们除非压低长途电话呼叫和海外电报的数量，否则就要削减他们的有些单位的预算，但是这些威吓一直没有见诸实行。结果，每年通讯费用增加得比整个预算还要快。我检查了一个大的专门机构，发现过去三四年间通信预算的增加比整个预算的增加快两倍以上。

34. 除非着令各业务单位首长负责使通信费用不超出特定限额，否则对于电报和长途电话呼叫的使用能不能加以适当的限制，殊堪怀疑。联合国体系各成员组织十之八九规定了这种限额，作为预算程序的一部分，但是予以执行的少之又少。国

际劳工局是一个值得注意的例外，它在过去两年期间已不得不在各方面实行严厉的财政紧缩。我最近访问粮农组织总部的时候，它好象正在朝着认真的通信支出限额的方向迈进。但是这两个机关都只能算是例外。

35. 最严重缺乏通讯费用管制的好象是关于开发计划署的支出。我同各执行机构官员进行了冗长的讨论之后，认为这种情形大半由于两种因素：

(a) 开发计划署总部直接向联合国总部缴付各执行机构为开发计划署事项通过联合国网络拍发的电报费，以致各机构在拍发这种电报时不觉得有任何肯定的财政上约束；

(b) 我为这件事同人谈话时，差不多每一个人都自动表示有一种极其根深蒂固的信念，就是，“如果不打电报，你决不会从开发计划署总部接到回音，写信根本是浪费时间”。

36. 我认为若要控制为开发计划署事项的通讯费用，第一步是开发计划署总部应当停止向联合国网络分别支付各执行机构为开发计划署事项拍发的电报的费用。换言之，将来开发计划署付给执行机构的“间接费”将不言而喻包括各该机构总部为开发计划署事项支付的全部的通讯费用。

37. 说得更加明确的一点，所提出的建议是将来开发计划署的各执行机构将向联合国总部缴付通过联合国网络拍发的电报费。跟着这种变动，开发计划署偿还给各执行机构的“间接费”的百分比可能增加，也可能不增加，因为这是经由洽商得出的数字不是严格根据费用数据的数字。而且，这个建议对各执行机构预算在货币方面的影响也要比可能预期的小得多，因为已计划将减低通过联合国网络发出电报的每字收费。主要关键是在预算上对通过联合国网络的来往通讯的数量，能有一点约束。

第三章

联合国体系通信事务的组织

A. 背景

38. 一九四六年以来，大家一直说要建立一个联合国体系世界电讯网络，在进行这项研究的时候，每次同联合国官员提到这个问题时，很快的回答总是“因为电讯联盟反对，所以不可能建立一个供整个联合国体系用的联合国网络”。换句话说，这些官员想到第一章讨论到的第二十六号决议，内中规定现有的联合国网络的使用以联合国的事务为限。还有人强调说，无论如何，在联合国现在的财政情况下，根本没有希望可在最近的将来筹资建立一个扩大和现代化的联合国网络来供整个联合国体系应用。

39. 近年来，联合国网络在联合国体系内已经失去了一些支持。各方对于为开发计划署事务通过联合国网络发出的电报文本在纽约和日内瓦联合国总部广为散发一事曾经一再提出强烈的控诉。这种情形促使各专门机构采取政策，租用个别的用户电报服务。还有，现在通过这些用户电报发送的信息可以比通过联合国网络的若干部分送出的信息来得便宜。这种情形已经使人不得不对网络的收费结构（纽约与日内瓦间每字收费\$ 0.04，日内瓦与网络其余部分间每字收费\$0.07）重新加以考虑，并且已经导致签订契约，俾纽约与日内瓦间租用可供联合国体系各成员组织应用的用户电报线路。最后，联合国网络的设备已经逐渐陈旧，必须使其现代化以增进业务的素质特别是下列两方面：无线电发射机，它的发射频率可用转动电钮去改变，不必用二十四小时的检修工作去改变，而且可用旋转的天线来代替固定的天线（用来向拉瓦尔品第发射的天线实际上是针对卡拉奇的）。

40. 另一方面，有一些人仍在继续大力支持一个独立的联合国网络，他们觉得不能完全倚赖公用的和商业性的通信系统，因为一旦发生紧急情势时，公用系统可

能变得暂时不能运用，或是，联合国信息的发送可能为着政治理由而受到耽延。

41. 本章的内容没有多少是还没有载在其余各章某些部分内的。目的是要把已经载在别处的资料、意见等的撮要汇集在一起，那些资料、意见等同关于联合国体系在通讯活动方面应该联合起来或各自分别处理至何程度的讨论好象有关系的。

B. 讨论

42. 把造成上述态度背后的情况仔细审查一下显示下列考虑很重要：

(a) 纽约同日内瓦间，以及日内瓦同罗马和巴黎间电报来往的数量恐怕已经到了应该用联系纽约、日内瓦、罗马以及也许巴黎的租用用户电报线路来代替现有的纽约日内瓦网络的地步。这些租用的电路将比现有的联合国网络来得便宜、将使纽约日内瓦间信号接收（通过电缆或卫星）品质较优，并且不受电讯联盟第二十六号决议的限制。（这项研究开始进行后已经对纽约日内瓦间租用电路事达成了协议，于一九七二年八月三日开始生效）；

(b) 联合国网络日内瓦同尼科西亚和耶路撒冷以及也许同拉瓦尔品第间的电报来往数量好象不够大，没有大到须要用租用用户电报线路的地步，即使顾及电报数量的增加仍然不够，因为第二十六号决议的限制条款不适用于公用系统的租用电路。不过，卫生组织替我编制的费用数据显示普通用户电报业务的费用要比现在日内瓦以东的联合国网络的费用稍为便宜一点。（卫生组织不用联合国网络拍发发展计划署拍到日内瓦以东的信息。）另一方面，除非用户电报的电路完全“自动”，不然，大家都知道，通过联合国网络发出的信息可较迅速，而且是二十四小时随时送发；

(c) 近年来，公用和商业性电讯系统已经作出了惊人的扩展，而且还要扩展。一百四十个国家中大约只有十五个国家还没有国际用户电报业务。到一九七四年年底多数国家将都能运用通过商业性卫星操作的地球电信站。由于不断地从高频率无线电传输改到用电缆和卫星传输，又由于扩大使用“自动”

设备，所以传输的品质也已迅速改良。说句公平话，现在似乎可说已经到了一个地步，对于日常业务，除了电信来往频繁的地区可联合使用租用的用户电报电路之外，简直没有理由要考虑建立一个联合国体系的世界网络；

(d) 纽约方面联合国高级官员坚决认为必须有独立的联合国通讯设备供联合国维持和平任务之用。因此一旦用用户电报业务来代替现行联合国网络的联合国设备时，这些联合国设备应该在随时备用的基础上加以维修，俾该区域将来一旦发生政治危机，必须使用联合国设备时立刻可供应用。有人注意到联合国网络至少包括世界上大部分地区，在那些地区里，根据二次世界大战以来的经验，一旦发生维持和平活动，联合国最可能卷入漩涡的；

(e) 人口稀少的地区发生全国性的灾害时的确产生紧急通信的需要。红十字会联盟通常总是“首先到场”的一个，并有若干流动的收发两用机同总部保持联系。联合国将来可能发挥更重要的作用，同其他救济机构合作，协助进行赈灾工作，并应充分利用联合国开发计划署常驻代表办事处来进行这些活动。送给每一个代表的问题单所得的结果（提出答复者约百分之八十）显示提出答复的人中，大约有百分之七十，如果有必要的短波设备的话，都能够担任作为“转播”点的工作，把信息从灾区转到日内瓦和纽约。表示怀疑的人中，有几个人的办事处设在市区办公室大楼内，他们不认为他们能在屋顶上安装天线。还有一些人则预料领取使用执照非常困难。有少数的几个代表说，他们的本国还没有用户电报业务；有人注意到，提出答复的人中，百分之九十都预期在两年之内他们的办公室里会有用户电报业务或可借用联合国另一部门的用户电报设备（关于这些事项的进一步讨论，参看第八章）

(f) 因为对于在设有两个以上的联合国机构的城市里办理统一邮袋服务没有加以限制，所以象纽约和日内瓦等城市都有这种服务。这种服务不太受人欢迎，所以寄到邮政事务可靠的国家的信件，大家都用航空信件服务，不用邮袋。伦敦的海事组织和联合国新闻处曾经办过邮袋统一服务，但是最近决定

各自办理。除非处理这种事务的组织规模很大，否则这种组织似乎不会有必要的便利可以收发邮件，特别是在交通拥挤的大城市里。

C. 结论

43. 上述考虑建议为联合国体系各成员组织的联合通信计划采取下列一般性的指导原则：

(a) 对于日常业务，注意力应该集中于使联合国体系每一成员组织更充分地利用公共和商业性的通信系统，而不在建立一个联合国体系网络，但是对于有些组织，如果其来往通信的合并数量证明应该联合使用租用的用户电报线路的话，则不在此限；

(b) 目前从日内瓦往东通到朝鲜的联合国网络应该加以研究，以决定是不是至少这个网络的一部分应该用用户电报业务来代替，特别是有完全自动的线路可用的情形：联合国的设备应该在随时备用的基础上加以维修，备供将来可能发生紧急情形时应用；

(c) 在世界各地的战略要点，应该贮存一批容易运用的单边带无线电设备，在发生严重的天灾或发生维持和平式的紧急事件时，供联合国开发计划署常驻代表办事处和就地使用。在可能的情形下同地方政府事先达成协议，俾在发生紧急情事时候可以快速地把设备运来，不需经过冗长的边界过关手续。使用这种设备的计划应该妥为设计，以消除建立费用更大的流动性地球站的需要；

(d) 应该事先作出安排，在一旦发生联合国再卷入“刚果”式行动的情形时可以使用紧急卫星电路，就是，联合国维持和平的通信应享优先权；

(e) 应该作出安排，办理印刷品地址单的交换事务。特别是，联合国体系各成员组织的文件和印刷品的免费散发和销售有一样使人感觉兴趣的副产品，那就是可能对其他成员组织有用的地址单。有些名单是用卡片编列存档。

有的不久就会存贮在电子计算机里，例如，伦敦的联合国新闻处有包括联合王国和荷兰的刻好地址印写板的下列名字：

<u>类 别</u>	<u>印写板数目</u>
出版物，议会法学家和联大行政长官	495
出版物，议会法学家，大学等	988
出版物，无线电／电视	62
送致各杂志和协会的人口问题时事通信	24
妇女地位问题时事通信	37
发展十年文件散发单	109
出版物，无线电／电视，和政府各部门	34
经济发展名单	34
联合国纪事月报名单	63
工业，电力／无线电／电视，供投资前新闻用	536
送致医学会和医学杂志的麻醉品情报	19
无线电广播单	15
人类环境问题名单	161
种族隔离问题名单	125

联合国体系其他部分对于这种名单的可能用途是显而易见的。

44 除了上面建议的一般性指导原则之外，对于各种通信办法，在以下各章内还有更详细的讨论，以资补充。

第四章

邮 件

45. 改良联合国体系通信系统各部门的计划应该从邮件（本章内解释为航空信件和邮袋）开始，理由有三。第一，多半的通信都是邮寄的。第二，信件通常都比电报和电话呼叫来得便宜。第三，管理当局用多多使用邮袋和航空信的方法来削减过度使用电报和长途电话呼叫的任何行动计划势必是根据一种假定，就是，邮寄是一种既可靠又经济的交替通信工具。因此，必须先对邮件的投递决定一个合理的绩效标准作为估计电报和电话的使用时的基本标准，然后再采用必要的行政管制来达到这些标准。

A. 邮袋室至邮袋室间经过的时间

46. 同日内瓦的联合国官员进行初步讨论没有多久就发现大家对联合国邮袋十分缺乏信心。例如，有一个专门机构把寄到纽约的要紧的函件经由普通的邮政局寄出，其余的函件则用邮袋寄出。万国官里的有些官员对于他们自己的紧要公函也采用同一政策。还有人强调指出说，联合国邮袋的不可靠是广泛使用电报的一个主要因素。

47. 鉴于大家对联合国邮袋特别是到纽约的邮袋，没有好感，所以我对设在日内瓦万国宫内的联合国统一邮袋服务进行了一项研究。第一步是到联合国的旅行社去调查，如果用最直接的飞行的话，日内瓦到二十二个邮袋目的地，中间要经过多少时间。他们告诉我说到十七个目的地，经过的时间不会超过一天，其余的五个目的地，不会超过两天。但是按照目前的路线安排，有九个目的地列在一天的时间表里，五个列在两天的时间表里，五个列在三天的时间表里，两个列在四天的时间表里，两个列在五天的时间表里。不但如此，这些时间表里，有十二张时

间表每星期只有一次邮袋、两张时间表每星期有两次邮袋、五张时间表每星期有三次邮袋、一张时间表每星期有四次邮袋、两张时间表每星期有五次邮袋。

48 虽然航空飞行的速度和次数的增加已经到了邮袋和航空邮件，就经过时间来说，愈来愈能够同电报竞争的地步，但是按照上述数据，可见联合国邮袋时间表约设计并不能充分利用已经增高的飞机效率。那末邮袋时间表的设计是不是有着基本上的错？

49 经选定拿送到开罗的邮袋来作更详尽的研究。每星期一次有一个邮袋送到贝鲁特，打开后再把邮件转交大马士革、约旦和开罗。因此，邮袋从日内瓦到开罗，全部经过时间要四天工夫，虽则只要几小时就可以从日内瓦直飞开罗。不过，直接送到开罗的邮袋最低费用要九美元。每星期寄到开罗的邮件的平均数量远在最低收费九美元可以容许的数量以下。把寄到贝鲁特、大马士革、约旦和开罗的邮件一起并在寄到贝鲁特的邮袋里，据说贝鲁特邮袋里开罗邮件比照摊付的费用平均每星期只有两美元多一点。从贝鲁特到开罗外加的费用不到五毛钱（此数显然并不包括另外到贝鲁特飞机场去一次的比照费用）。因此到开罗去经过的时间加上三天工夫，邮费可以从九美元省到不到三美元，换言之，大约合到直接飞行所需费用的三分之一。

50 上述节省的费用看起来很可观，但是这样计算，基本上是否正确呢？如果因为邮袋的经过时间很长（邮袋每星期只送一次）而每星期须另外拍发电报或打更多的长途电话，那末这个表面上的六美元的节省可能有名无实的。对于来往的函件，就至少有一些目的地来说，如果加多邮袋的次数，采用最直接飞行的路线，可能比较便宜，比较切实，因为，这种办法除了最紧急的通信之外，其余的都可以应付。

51 例如，根据日内瓦所作的计算，从纽约拍出的电报平均有七十五个字，从日内瓦拍出的电报平均约五十个字。根据卫生组织作出的费用估计，通过它的用

户电报服务拍往世界各处主要目的地的信息费用大约是每字五分钱（普通电信局的电报费比这价钱还要贵几倍）。因此，从日内瓦通过用户电报拍到象开罗这种地方的电报费平均可能是： $50 \text{ 字} \times \text{每字五分} = 2.50 \text{ 美元}$ 。如果能用直飞开罗的邮袋而每星期只省去三个电报的费用，已经可以省钱了（这是额外的邮袋费六美元同三个电报的费用，就是 $2.50 \text{ 美元} \times 3 = 7.50 \text{ 美元}$ 的对比）。从日内瓦到开罗三分钟的电话费约为 10.00 美元 。

52 这项分析有一个麻烦的因素，那就是拟具信函的比较费用。信函往往要在打字机上重打一次或一次以上，而速记打字员的人工很贵。如果多用象本章后半讨论的《粮食代电》之类的同电报一样不须要打很多字的那种“电报式”的信，就可以减低这种费用。

53 联合国总部秘书处给我送来一份纽约到各邮袋目的地路线安排的分析报告。兹将调查结果概述如下：

“在一百零五个邮袋站中，有四十二个是用直达飞行运送的，有四十七个是没有直达飞行可用而转运的，还有十六个则是有直接到达这些地点的飞机，但是仍然是转运的。”

“不常用直达飞机的原因如下：

(a) 较小的航空公司在多半情形下也就是目的地国家国营航空公司，它们的服务比较周到

(b) 班期的原因——每周只有一次或两次飞行，不能配合我们的需要

(c) 直达这些目的地的航空公司常发生耽延和办错事的情形。”

54 我不妨补充一句，就是，联合国开发计划署常驻代表对于来自纽约的邮袋服务给我送来的报告多半都是表示满意的。

55 除用班次较多并通过最直接飞行路线的邮袋之外，还有一种办法就是用公共邮政服务。例如，万国邮政联盟（万国邮盟）根本没有邮袋服务，全部信

函都用普通的邮政服务投递。 这种办法在下文B节内加以讨论。

56. 此外还在日内瓦和罗马进行了一项检查，以决定目的地间邮袋假想的经过时间是否可以实现。 例如，有一项调查显示在一九七一年为期四个月的一个代表性的时期内，日内瓦和纽约间所有邮袋的实际经过时间，照说应该是一天，但是在有些情形下竟然多到九天。 这种使人感到极不满意的工作绩效的一个主要原因是因为这些邮袋并不是用日内瓦纽约间一路不停直接飞行的路线。

57. 一九七二年四月曾经采取了行动，重订寄到纽约的邮袋班期，改用直飞的路线。 下表显示所获的有利结果：

第一期

一九七二年一月至四月二十日

<u>经过日数</u>	<u>发送次数</u>
1	14
2	22
3	4
4	1
6	1
8	1
12	1

第二期

一九七二年四月二十日至七月十日

<u>经过日数</u>	<u>发送次数</u>
1	29
2	14
3	3
4	1

58. 在罗马方面把粮农组织寄到纽约的邮袋加以同样的检查之后，发现这些邮袋是用直接飞行，而且从纽约邮袋室发出对经过时间的控制比日内瓦与纽约间的控制有效得多。不过，虽然罗马至纽约每天有好几班直接飞行的班机，但是时间表规定罗马在下午封邮袋，第二天早晨很晚才把邮袋装上飞机，同日下午纽约方面要到很晚才去取邮袋，以致纽约的邮袋室要到第二天早晨才打开邮袋。因此“邮袋室到邮袋室”的时间是两天，虽则所用的飞机是从罗马到纽约一路“追赶太阳”，离开罗马后，只要二三小时（按照纽约时间）就可以到达纽约。所以似很明显，在简短的调查之后应该显示怎样调整邮袋的处理，俾将从罗马到纽约邮袋室的这段经过时间缩短到一天。

59. 简单地说，所得的结论是：(a)建立行政管制，以确保欧洲与纽约间的邮袋从邮袋室到邮袋室的经过时间是一天的办法是做得到的；(b)到发展中国家的邮袋时间表应该重新加以审查，以决定对于一些这种国家，能否采用次数较多，比较直接的时间表，或是，是否应该多用普通的邮政服务来递送信件。

B. 邮袋与航空邮件的比较

60. 大宗邮件——印刷品——差不多总是用邮袋递送，因为费用要比邮包便宜得多。不过，关于信件，所选的方法主要往往要看递送的速度而定。

61. 有人已经根据瑞士电信局提供的资料，设法分析了瑞士的每周飞行次数和邮政投递的经过时间。日内瓦寄出的邮袋的二十二个目的地中，有十七个目的地，邮政局每星期有五天以上用航空发出邮件，其余五个目的地则每星期四天，对于十五个目的地是用直接的飞行。对于六个目的地，途中换一次飞机，对于在欧洲的另一个目的地则用火车。如果邮件的目的地的邮政系统相当有效和可靠的话，那末航空信好象很明显地平均要比邮袋里的信件快一点到达目的地。要不然，可以用租用邮政信箱的办法来对付这种情形，因为邮政信箱是每天任何时候都可以打开的。

62. 如果本地的邮政服务很好，许多联合国机构就用“快递”的或“特别投递”

的航空信的办法。 这种办法比普通航空信件贵三倍，但是投递迅速，不但在首都里，就是在许多联合国专家所在的那些外地也是如此。 电报式的信件普通都用快邮递送。 这种快递式的信息是国际红十字委员会在一九四二年开始采用的，当时专为战俘和被扣留的平民所办。 当时采用这种办法为的是弥补“战俘邮件”的缺点。 信息的全文以五行为限。

63. 联合国总部方面认为邮袋是最好的递送机密信息的途径，不但因为它来得可靠，而且也因为有许多机密的事情只能在信件里——不能在电报里——很恰当的叙说出来。

64. 有人提议行政协调会的各个成员应该在今后两三年内用快递航空邮件或普通航空邮件（和多数邮政局现在都已经接受的比较便宜的航空邮筒）和租用邮政信箱的办法来对世界各地的本地邮政服务作比较广泛的试验。 重要信件的抄本可用邮袋寄出，作为万一邮件遗失的“预防”。 联合国教科文组织已经编制了一张国名单，列明有令人满意的邮政服务可以处理快递航空邮件的国家。

C. 邮袋与空运的比较

65. 我接到好些因为递送有紧急需要的大宗物件的邮政服务不行而提出的严词控诉，这些控诉业已相当仔细地加以调查了。 关键的解释径发现是由于运送时用空运不用联合国邮袋的原故。 空运往往比邮袋慢得多，原因如下：

(a) 空运货物要受海关关员检查。 邮袋则不受检查；

(b) 空运往往要储积好几天以便享受较低的运费率；

(c) 当联合国卡车到肯尼迪飞机场去提取邮袋的时候，司机须以电话向总部报告一家航空公司办事处已收到的任何空运货物，这种空运货物也许在一两天之后由另外一辆卡车去提取。 去提取邮袋的卡车是绝对不提取空运货物的；

(d) 当空运货物到达邮件室的时候，它通常都不象邮袋那样获得优先处理。

66. 上述分析显示最重要的纠正行动是采取必要的步骤，以确保将真正紧急的包裹放在邮袋里——而不用空运的方法送出。所关涉的是：(a)对于邮袋和空运的使用要有说明书；(b)大宗邮件的发件人应该警觉，如果想要迅速的服务，就必妥适地在真正紧急的包裹上作出记号，并(c)从“绩效”的观点上去审查一下空运的手续。我的印象是空运所获得的注意和支持比邮袋所获得的少得多。

D. 电子计算机的使用

67. 联合国体系的有些成员机构也许正在探讨方法，用电子计算机来处理邮务。附件三是联合国教科文组织将来使用这种机器的计划撮要。

E. 管理报告

68. 联合国体系的各部门都曾多少作出一些尝试想要控制费用和保持一些费用记录。但是，这些记录通常都没有经常加以分析，作为采取任何必要行动的根据，只不过存积在案卷里，以供偶尔进行专案审查之用。换言之，关于通信事务，特别是从绩效控制以及费用控制观点来看的那种例行性的管理报告差不多是不存在的。邮袋室和电信中心通常都设在一所建筑的偏僻部分，它们的操作多少都被认为是当然的事。所谓的“控制”大部分无非是每年分发一次或两次的通知，叫大家节省使用电话和电报，改用信件。虽然组织系统图上画一根直线从通信中心直接通到一位相当高级的官员，但是这位官员很可能根本不知道上一个月有几个邮袋被耽误，既没有记录可查有多少个长途电话是姓名“不在名单上”的职员打的，也没有订立作业目标，而且他可能已有好几个星期没有到过邮件室。

69. 最近，上述的那种太平景象，突然被联合国体系一些部门为求有助于应付特别是美元贬值造成的金融危机而采取的“突击行动”计划——包括采取削减通信费用的行动计划在内——打破了。不过据我观察，联合国体系里现在也许只有两处地方是，在通信事务方面，已经确立了作业标准，已经备有说明书说明出乱子的时候

应该采取什么行动，并经常向高级官员提送目的在采取行动而不仅为了参考的例行管理报告的。 仅只知道这种报告送到最高管理当局已经能对操作的效力发生有益的作用。 如果管理当局时刻注意的话，那末日内瓦寄来的邮袋根本不可能要经过八天或九天才到达纽约的邮袋室。

F. 对使用邮件的鼓励

70. 在写信好象一样适当而且便宜得多的情形下，拍发电报，最普通的解释是收件人对于答复电报比对答信件觉得有更大的紧急感。 一九六八年对开发计划署进行的调查显示草拟答复和在复信上签名所需的时间平均是八天，一份电报所需的比照时间是五天。 为应付这个问题，有些专门机构曾设法设计各种象电报那样可在上面填写字句的格式（例如粮农组织的粮食代电），但是加上信封邮寄出去。

71. 我怀疑究竟答复信件需要比较长久的时间，大部分能不能用这种心理作用来加以解答。也许具有同一重要性的还有一点是，对于在写复信时需要较多的职员工作的情形下并在所提出的事项是优先次第较低而不必须立刻答复的那些情形下，往往比较多用写信的方式。 总而言之，要使人喜欢写信，最切实的方法就是按照本章前面提出的大意，去增加邮件的速度和可靠性。

72. 有一些专门机构正在日益增加地对于使用象粮农组织的《粮食代电》那样的“电报式”的信，作为削减费用的办法的可能性，发生好感。 例如，这些简短的信息需要的打字和重打要少得多，而且对于要用他们的“第二或第三语文”来拟稿的联合国职员也要容易得多。 还有一个实例，就是，教科文组织已经建立了一中心点，用来决定已经写成电报方式的信息究竟应该作为电报还是作为“电报式”的信发出，从而对于电报的过度使用提供了一种积极的行政控制。 当劳工组织被逼对其预算作极重大的削减时，另注意到电报费数额的削减立刻在劳工组织“电报式”信件的使用的增加上反映出来。

73. 附件一是上面一段里提到的教科文组织的电报/教科文代电的样本。 附

件二是劳工组织对它的劳工组织代电的经验的一篇极有兴趣的撮要。

74. 过去一两年来邮费的急剧增加已使人深感忧虑，特别是关于运输文件和出版物的费用。有人向我建议说应该要求万国邮联考虑吁请各国邮政当局让联合国体系各成员机构享受免费递送的特权。这项提议和类似的提议到达太迟，来不及同万国邮联讨论。

75. 有一位顾问最近为粮农组织提出的关于通信事务的报告，对于工作人员喜欢把拟具书信的工作拖延到认为必须打电话或发电报的时候的那种倾向，特别注重。有人注意到，例如，星期五下午好象总是有许多待发的信件和信息堆积在高级官员桌上等他签名。因此，解决办法的一部分可能是举办训练或教育方案，鼓励工作人员计划他们的工作，俾能用写信的办法，而仍然不延误时限。

第五章

电 报

A. 背景

76. 从纽约通到朝鲜 汉城的联合国网络是一个专为拍发电报用的高频无线电力系统。 高频传输受电离层里的传播状况的影响，而这种状况又随着一天里的钟点和季节，而且还随着太阳黑子十一年循环的周期而变异。 要确保满意的操作，必须选择对于在某一时间在某一电路的传播状况适宜的频率。 做到这点之后甚至还会有偶然发生的“磁暴”。 这种“磁暴”可使高频无线电信联系完全不灵达四、五小时之久。

77. 把这些大家熟知的事实适用于联合国网络，那末现在的系统缺陷很多，因为它在日内瓦的发射机的设计是不能快速改变频率来适应传播状况的。 新式的高频发射机可用转动一个电钮的方法来改变频率。 而联合国的发射机则要化二十四小时才能把频率改变。 而且，日内瓦方面所用的“菱形”天线很不行，特别是用来向拉瓦而品第传输的那个，实际上，它总是针对着卡拉奇的。 有人告诉我说应该改用可以旋转的“对数周期”天线来代替上述天线。

78. 通过海底电线和陆线传输可以避免上述的传播问题。还可以用极高频传输的方法去把传播问题减至最低限度。不幸，极高频传输受地球曲度的影响，不能象高频传输那样跨山越岭。这个问题可用“瞄准线”传输系统来解决，就是在发报和收报电台之间装置一串联的天线，其位置是使人可以从每一个天线的顶端看见下一个天线的顶端。 不过，这种系统涉及很多很贵的器材和中继站。还有一个避免地球曲度问题的办法，那就是通过卫星传输。 这种传输方法差不多同海底电缆一样有效。并且避免了高频传输的差不多所有一切困难。

79. 不过，应该强调指出的是，使用现代化高频发射机的自动式用户电报业

务并不是一种老式的用来拍发电报的电信事务。信息是真能通过的。在世界各地驶航的舰船上仍然都用高频传输来同它们的总公司保持接触。使用海底电缆同卫星的主要动机是为了改善长途电话呼叫的音质。而且，目前只有卫星能够提供一种切实的方法，使人能将电视节目跨越海岸，长途传输到海外去。

80. 在进行本调查期间，已经（在一九七二年八月三日）签订了一项关于纽约和日内瓦间的租用用户电报电路的合同。这个电路用一条海底电缆和陆线可以专供联合国体系机关每天二十四小时使用，并将代替这两点间现有的系统。传输速度将为每分钟100字，或目前速度的两倍以上，因此提供了解需要的额外能力以应付近年来电讯量每年增加百分之十的增加率。我全力支持这个合同，其执行不但可使纽约日内瓦间现行联合国系统技术方面的各种缺陷完全消失，而且还可以省钱。这个电路可供联合国体系所有成员机构使用，不仅限于电讯联盟第26号决议所容许的联合国电信。

B. 使联合国网络现代化

81. 联合国体系在其日常操作方面怎样能够最充分的利用现代化的电信技术？说的更明确一点，就是，现在对于日内瓦汉城间的联合国网络应该采取什么行动？

82. 只要检查一下就可以看出目前联合国体系拍发的许多电报，也许多数电报，倘非通过联合国网络传输的，都是经由公共或商业性系统通过电缆或卫星传输的。由此除了经联合国网络发出的消息之外，联合国体系今日已充分利用了最现代化的通信技术。

83. 现在好象有下列几种可能性可以使日内瓦汉城间的联合国网络现代化：

- (a) 更换破旧的设备。联合国下一会计年度预算草案内备有经费，以供开始更换联合国网络破旧设备之用。这项重换设备的计划将减低维修费用和设备暂时损坏的可能性，将以最低限度的资本费用扩大系统的能

力，还可以有助于把传输品质改良到足够用来收发电报的地步。

(b) 以用户电报业务来代替整个联合国网络。联合国总部很明白用户电报业务事实上要比联合国网络对 纽 约|至日内瓦每字收费四分美金和日内瓦往来每字收费七分美金来得便宜。老的联合国网络“已因收费太高，在市场上无法立足”。纽约和日内瓦间才开始经营的租用用户电报，在联合国体系所有成员机构都可加以运用的安排下，是有用的走向减低费用并提高传输品质的初步。接着还应该立刻进行一项调查，以决定租用电路双工系统在联合国电讯主要集中点间的日常例行电讯量的不盈不亏的平衡点。我对联合国网络的各点再加上罗马和巴黎之间的目前的和将来的电信量作了初步审查之后，发现有两点或三点之间的电信量可能已经快达到或已经达到了平衡点。而且，由于一个完全自动并把各机构总部一起联系起来的编码和转换系统即经济又便利，所以纽约与日内瓦间电路节省下来的经费也许可以用来补助一条通到欧洲的一个在平衡点以下的中心的租用电路。在充分利用的时候，听说可以设计一个联系联合国各主要电信中心的租用电路双工系统，同时充分顾及下列各点：

- (一) 在上述四个或五个中心里设立本地的转换和电信控制站；把电信编码发到有关的接收机，无论它们是设在同一房屋或不同房屋内的；
- (二) 在个别电信控制室内，可能附装自动复制（模版或复写）机，通过磁带传送传真通信；
- (三) 可能使用八级磁带（字母五标准）供脱机计算机的输入之用（可用邮件比照，但不能同数据联机传输比照）；
- (四) 机构间租用电路系统内，可能需要声音传输或长途电话通信；

(c) 寻求不受阻碍的联合国卫星电路。 联合国通信系统，如果设立自己的联合国网络，通过卫星传输消息。那末它在传输来自发生政治动乱的国家的联合国消息时就不大容易受到阻碍。（例如，一个国家在发生政治危机的时候可能会暂时停止用户电报业务。）而且只有卫星可以用来作越洋的长途电视传输。

84. 在上面的三种办法中，有人提议把(b)种办法订为中期目标，但提认联合国目前也应该对网络内最不大有可能性会在最近的将来用租用的用户电报办法或平常的用户电报业务来代替的那些中继站进行(a)种办法。网络内正在用用户电报来代替联合国设备的那些中继站，换下来的联合国设备应当维修到随时备用的地步，俾该地区一旦发生涉及联合国的紧急情事时可供应用。大家认为(b)种办法不但是比(c)种办法更加切实经济的充分利用现代化电信技术的方法，而且还可以以最低限度的费用在一体化的基础上供整个联合国体系使用。

85. 有人提出问题，管理用户电报或管理联合国设备即然需要大约相同的人员，那末把联合国通信设备放在备用的基础上同时另外花钱去租用用户电报电路或用户电报业务，究竟是否合理。这样的问题忘了每年维修现行联合国设备的费用数额非常浩大；这包括使现有的联合国设备现代化和把它的能力扩充到能够应付报务每年增加百分之十的程度所涉的费用（经估计约达四十万美元）；有些地点的租费，以及如水电费等的其他费用。还必需进行费用与利益的研究以鉴定网络上现在合格可以采用(b)种办法的几点。这种研究显然应该在还没有作巨额投资去使现有设备现代化以前进行。

c. 报务的统计数字

86. 关于一九七一年日内瓦电信传递中心处理的电报量的基本统计数字载在附件五内。近年来全部电报数量每年平均增加约百分之十。

87. 大家当会注意到，从日内瓦传输到纽约的字数总数差不多有七百万字，

纽约传输到日内瓦的在五百五十万字以上。这个数量经查明已经大大地超出了证明这两点间应该用租用用户电报所需有的数量。

88. 初步计算显示日内瓦与罗马间的电报量正在或高出了“平衡点”，所以应该考虑这两点之间的联合国电信是否当从用户电报的用户业务转移到租用用户电报电路。审慎的研究也许可以显示联合国网络所及的地理区域以外的地方，特别是在巴黎和日内瓦之间，也有同样的情形。

89. 从日内瓦传输到拉瓦尔品第的字数总数比二百万稍为多一点，从拉瓦尔品第到日内瓦的字数则在二百七十万字以上。这个数量大大的超过了足以证明欧洲两地间应该用租用用户电报电路的必要数量，但是就日内瓦同拉瓦尔品第之间的长距离来说，或许还不够。如果卫生组织、劳工组织、教科文组织和粮农组织把它们现在通过商业性电路拍发到东南亚和东南亚以外的所有电信统统都经过联合国租用的电路发出，那末对一九七一年通过日内瓦和拉瓦尔品第间的联合国网络拍发的总数所增加的数量大概不会比三十万字多多少。

90. 到欧洲以外的用户电报租用电路费率表假使以一半的速度或四分之一速度传输，可以减低收费。还有人注意到，东南亚上空最近已经安置了一个新的商业性卫星，所以最近的将来用户电报业务的品质应有急剧的增进。我无意说不应该在这时候着手进行把通到日内瓦以东的联合国网络现代化，但是我的确感到应该赶快把通到拉瓦尔品第的或是最好是通到新德里的租用用户电报电路的费用和可能性仔细查看一下来代替现有的联合国系统。

91. 审查了从联合国体系各部门接到的电报量统计数字并没有显示世界其他地区有报务密集的情形，以致必须考虑用户电报个别用户业务以外的安排。（我方才得悉，纽约到智利的桑提雅哥间的一条租用用户电报电路按四分之一速度比例收费，是不久的将来确有可能性的。）

D. 使用用户电报业务的程序

92. 如果按照上述建议决定采取行动，在用户或在租用电路的基础上，一概使

用用户电报业务，那么要请大家注意一些机会，以加强使用用户电报业务的程序。例如，为发挥它们作为开发计划署执行机构的作用使用现行联合国网络的各专门机构曾对联合国有倾向将它们的电报在纽约和日内瓦的联合国总部广为散发一事，提出很强烈的控诉。如果签订了合同，在纽约和日内瓦间使用租用的用户电路，联合国体系的全部来往电信都可以经其传输，那么联合国体系各部门之间，对于通过租用用户电报电路拍发的电报的散发，更加必须达成可获接受的谅解。

93. 如果整个联合国体系有希望会更广泛地使用用户电报业务，就应编订一本同电话簿相似的联合国体系“用户电报簿”，内中包括联合国体系各部门的用户电报号码，并随时予增补。

94. 卫生组织已经设计了一个同邮袋时间表差不多的传输用户电报消息的时间表，并且已经把它放在它的活页电话簿里备供随时参考。兹建议联合国体系其他部门也加以考虑。（参看附列为附件四的卫生组织时间表抄本）。劳工组织通知说它已经把这项建议付诸实施。

五. 数据传输

95. 联合国电子计算中心设在日内瓦引起了一个问题，就是，是否应该通过直接灌入电子计算机的电信电路来传输数据——特别是来自纽约的数据。我已经同欧洲方面联合国体系各机构的一些知识丰富的官员讨论这个可能性，他们告诉我说，由于各该机构内涉及电子计算机的联合国活动的性质，以致不能证明有正当理由要付这种数据传输电路的费用。把数据录在磁带上寄到电子计算机中心的办法不但相当满意，而且要便宜得多。我从联合国以外关于这种意见所得到的最积极证实是从美国驻巴黎的官员方面得到的。他们报告说他们从一九五九年以来一直靠邮件为他们在巴黎的电子计算机收集数据。并继续认为没有理由要付额外的费用，通过电讯电路把数据传输到他们的电子计算机。

96. 审查了纽约方面的情况发现了许多新的考虑。早先开发计划署署长曾

亲自承诺愿全力支持日内瓦的电子计算中心（电子计算中心），并经常将大量的开发计划署的数据邮寄到日内瓦的电子计算中心，以便存在存储库内，并加以处理再寄回纽约。截至目前为止，计算中心对于数据的处理显然令人非常满意，但是我得悉用空运把数据运回纽约不幸常有迟延。联合国官员已经审查了这种情况，并且认明有重要的机会可以予以改良。预料将来将数据运到纽约时，途中的耽延将减到最低限度。

97. 不过还有一些比较广泛但是不属本报告范围的考虑，我只拟予以指出，备供他人再加审查。纽约和日内瓦两地的联合国总部的计算机都有充分的容量足够处理目前由日内瓦计算中心处理的开发计划署的数据。当初的想法是让开发计划署和计划署在欧洲方面的各个执行机构联合使用计算中心，使它们互相得益。截至目前为止，欧洲方面的执行机构只有一部分业经承诺。如果这种僵局继续下去，那么开发计划署是否应该重新考虑究竟在日内瓦还是在纽约处理它的数据，而把拿不到生意的地点改为“实际时间”性质，以便省钱？对于数据的传输没有作出任何决定以前，看起来显然必须事先决定一下，将来究竟应该怎样去利用每一个都有大量过剩容量的两个联合国计算机中心。

98. 我还得悉美国数据传输设备的使用者仍然经历种种技术上的困难，其多寡一部分要看资料是“联机”传送的还是“脱机”传送的而定。至少有一个知识丰富的人主张联合国对于这一件事应该审慎，也许等二、三年，等到这个系统的“故障”大部分已经消除时再说。

第 六 章

电 话

A. 背景

99. 最近技术方面的发展特别有助于改良长途电话呼叫的音质。海底电缆的扩展使用已使许多地区能有音质优良的服务。高频无线电传输声音有种种限制，通过——不久就可供多数国家应用的——卫星传输声音，对过去靠高频无线电传输声音的许多国家，特别重要。

100. 在发展中国家内，特别是可以直接拨号的地方，长途电话呼叫虽然已经变成了更加有效的通信工具，但是在发达国家的有些城市内，电话的音质恐怕反而不及几年前好。我听到许多人对欧洲方面拨通长途电话所需要的时间表示埋怨。

101. 把长途电话呼叫、电报、和用户电报信息的费用作一比较，显示电话呼叫的费用不但可以同另外几种交替通信工具竞争，而且往往来得便宜。单单把三分钟的电话费用同（例如）拍发一个用户电报信息的费用比较，是不对的。一个电话呼叫可以同时做好两件事：使信息达到目的地和得到答复。如果发出一个电报或用户电报信息，通常都须要有个答复，所以往往必须把一个电话呼叫的费用同两个以上的电报或用户电报信息的费用比较。

102. 长途电话呼叫通到全世界的可能性已愈来愈大，而且没有普通想象的那样贵。而且，电话通话还有一点长处，就是它能使当事双方达成一种非电报或甚至写信所能实现的亲切关系。不过，电话实在也有一些重大的内在的缺点。双方不但必须能用同一语言通话，而且必须同时有空可以完毕一次通话——对于东西方的传输，如果每天白天只有极短的时是共同办公钟点的话，的确是一种缺陷。此外，在日内瓦的一个人可能事先没有通知就打电话给纽约的一个官员，同后者讨论一项他事先没有准备的事项，以致这个电话可能没有多大效果。信函和电报的副本很容易寄给其他有关的当事方面，但是电话就没有副本可寄。最后，鉴于电话通话通常都没有书面记录，因此对于所说的话和协议的事比较容易发生误会。

B. 关于电话的一般政策

103. 我的印象是，联合国体系多数成员机构都把长途电话通话看做所费不费，只应在最紧急的情况下而且通常只应由高级官员使用的通信工具。而且，若干方面仍然好象有一种想法，就是联合国最高级官员同世界任何地区，特别是在发生严重紧急情势的时候，应该有“即时通信”的办法供他们应用。

104. 根据本研究所得的结果，将来关于电话的有效政策似当包括下列各点：

- (a) 应该把长途电话当做一种交替的通信工具，应该按照需要去做决断——不应该把它当做只有高级官员可用的奢侈的通信方式；
- (b) 长途电话特别容易被人滥用，所以其使用应受严密的检查；
- (c) 各国应该收集资料以确定哪些地方的长途电话比较便宜，或是比非自动的电报通信有效得多；
- (d) 秘书长办公室或联合国体系的其他部门并不需要诸如通到联合国会员国某些最高级官员的“热线”之类的特别安排。

C. 行政管制

105. 正如上文已经指出，电话呼叫很容易被人滥用。把私人的电话报称是公务电话。一个可以在三、四分钟内完结的电话，有时候会用上不止加倍的时间。有时候为了不紧急的事情打长途电话，这种事情很可以用通信办法办理的。一星期内打好几个电话——都是按人与人之间通话的办法，其实这种电话如经事先安排根本是可以局与局之间的办法通话的——等等。

106. 在联合国体系内，我发现对于管制长途电话呼叫的问题，有下列两种办法：

办法一：准许通话者的名单 编制有限额名单，开列有权使用长途电话的高级官员的姓名。名单上的官员部下的人员，如经他们的上司核准，亦可以打这种电话。所有长途电话呼叫的记录，等到将来可从电话局取得的时候，就应收集起来，由核

定名单上的人加以审查、检定，再转交给对于这种事项负终极责任的适当行政官员。

办法二：通话后立刻检查 所有的长途电话一律必须通过电话交换台话务员打出。不开列准许打这种电话的人的名单。不过，电话完毕之后立刻由电话交换台的话务员填写表格，志明关于这次呼叫的主要记录，送交呼叫者所属部门的行政官员。经过认为必要程度的审查之后，把这种电话的记录转送给对这种事情负终极责任的行政官员。

107. 审查了电话记录后，显示办法一不大好。 在一些情形下，使用长途电话的人有一半以上不是列在“名单”上的人。电话话务员很不便对一个自称以名单上所列的某先生名义使用电话的雇员提出质问。已完毕的电话呼叫的正式审查要到好几星期后电话公司的记录一起收到之后才可以进行——这种审查就变得没有什么意义了。

108. 办法二好象好一点。 雇员们谁也不会因为名单上没有他的姓名而觉得自己是个“二等公民”。 这种办法不把长途电话的使用看成少数人的特权，只把它当作任何人都可以使用的通信工具，同时是由于需要而选用的。 因为谁都知道呼叫完毕后，立刻会受检查，以决定这个电话作为私务或公务的分类是否适当，有无正当通话理由，这个电话完毕后的费用又是否合理，以致长途电话的滥用好象大为减少。 而且也不致使电话话务员处于尴尬的立场，设法去“监察”打电话的那个地位高得多的官员的行动，他只是要把一切通话记录记在现成的表格里。

109. 我在巴黎的时候我曾去调查了联合国最大的会员国之一的大使馆所用的办法，我得悉他们是用办法二。 显然，办法一和办法二可以有种种变通办法。不过就一般办法来说，这次研究的结果使我相信办法二比较好。

D. 租用电话电路

110. 最近签订的关于纽约和日内瓦间租用用户电话电路的合同每年要付费六万美元。 每年若付大约十五万美元，那么这个合同就可扩大到包括声音和数据

传输。 纽约方面现在在考虑进行一项费用和利益研究，目的是要决定能不能证明不久的将来应该签订这样的合同，我认为应该进行这项研究，但是由于第五章内已经说明的理由，所以就最近的将来来说，我要对数据传输提出强烈的保留。

E. 本地电话

111. 联合国体系大部分机构大概都已经放弃了想要控制本地电话呼叫的努力。 每一个机构似乎都经过了下列的几个阶段：

- (a) 大家注意到最近两三年来本地电话呼叫的次数和费用有着剧烈的增加；秘书们特别是在他们的上司不在办公室里的時候，浪费太多时间在电话上同他们的朋友聊天；
- (b) 一部分的电话是“封锁的”，因此不能用这种电话同这所房子外边的人通话。 秘书们同其他人员发现了哪些是没有封锁的电话，于是一俟上司走开就大家排队去用这些电话，因此没有人留守在他们的办公室里接电话；
- (c) 曾经考虑到把更多的电话封锁起来，并在房子内添装公用收费电话。 上司走开时无人接电话的问题变得愈来愈坏；而且本地的职员公会提出控诉说，意图控制本地电话呼叫的做法，有损职员的工作精神，是歧视性的，而且往往阻使职员不能打出紧急的私人电话；
- (d) 更加精致的电话的装置，在技术方面已变得愈来愈难而且差不多不可能只“封锁”秘书们的电话，而不封锁上司的电话。 负责人事的官员们已经信服想要控制本地电话呼叫的一番努力是“得不偿失”的，因此悄悄地打消了本地电话呼叫的控制。

112. 我听了几个想望控制本地电话呼叫的机构的经验之后，实在不拟去同说“得不偿失”的人争议。

F. 电子计算机的使用

113. 附件六提出一个在控制电话费用方面使用电子计算机的实例。

第七章

联合国关于紧急情事的通信事务

A. 背景

114. 一九四五年以来，关于联合国通信事务的讨论，大部分都是从紧急情势特别是从政治性质的紧急情势的观点出发的。讨论的一般趋向是认为联合国不能完全仰赖公用的或商业性的通信系统，必须有它自己的通信设备以防万一。近年的讨论则主要集中于联合国秘书长应申请在商业性卫星上取得免费电路。

115. 因为关心紧急情事的联合国官员大多数都全神贯注地只想到联合国必须有独立的通信设备，以致关于这个问题的文件和报告的重心差不多都放在遇有紧急情事时所需的那种联合国网络，对于供这用途的公用或商业性通信联系能否利用和是否适当，几乎完全没有加以分析。关于过去涉及联合国的紧急事件，倘要找到任何有案可查的个案研究，内中说明在现场上遭遇到的通信问题，将来进行设计工作时能够有所遵循，实在非常困难。

116. 目前的联合国电信网络的设置是为了应付一九四〇年代后期和一九五〇年代初期它在中东、克什米尔和朝鲜担任紧急维持和平工作时发生的通信问题。这个网络至今依然存在。

117. 过去联合国没有发挥显著的作用在自然灾害发生的时候提供援助。红十字会联盟有自己的移动式世界通信网络，总是首先到场的一个，联合国只是帮同进行后继救济和善后工作的许多志愿团体和政府组织之一。最近几个月来，已在日内瓦设立了一个联合国赈灾办事处，担任联合国体系未来赈灾活动的先头部队工作。

118. 在讨论联合国紧急通信需要的时候，通常虽然把维持和平的活动和赈灾活动并在一起，但是本报告的主要结论却是，这两种紧急活动必须分别处理。这个结论的根据如下。

B. 赈灾

119. 联合国“维持和平活动”可能在某一个地区拖延好几年，但是联合国赈灾方案同它相反，通常只经历一个比较短的时期。关于这种方案的紧急通信可能只需要几天，或最多几星期，经常的功用或商业性的设备就完全恢复了。不但如此，地方政府帮同把该国的赈济需要赶快通知外界是对它本身有利的，所以政府对联合国通信施行限制的可能性似乎非常渺小。因此，联合国对于联合国赈灾活动进行筹划的时候，不应该强调需要“独立”的紧急通信设备，而当设法同地方政府达成最密切的合作，预测这种通信需要。

120. 对于有关赈灾事宜的联合国通信，如果要作出有意义的筹划，就必须对这种赈济的管理进行一些安排。经验显示任何重大的灾害发生时，根本不能完全仰赖本地的红十字会或类似的组织。地方政府必须自己组织起来，担负灾害的全盘责任。初步工作可能是成立一个赈灾委员会，其委员将包括本地的开发计划署常驻代表、在紧急事件发生的时候并包括国际红十字会代表一人。这个委员会将指导必要的灾前救济筹划，在协调的基础上，负责对发生灾害的时候所需要的救济作出估计（免得各种不同的团体所提需要互相抵触），并对赈灾工作提供全面的监督。终极目标是发展这种必要的行政基层结构，俾使易受灾害的国家能够在得到最低限度外界援助的情形下应付紧急情况。

121. 日内瓦方面除了每月一次召开一些可能的援助国的会议之外，还必须采取一些行动。援助国本身，特别是富有的会员国政府，在组织方面应该有一个正式规定的重点来处理对各种紧急情况所作的捐赠。它们将事先作出安排，接受日内瓦方面（大概由国际红十字会和联合国赈灾办事处共同合作）的领导，俾迅速决定每一援助国所应作出的捐赠。这种捐赠须符合受灾国内的赈灾委员会对灾情所作的估计。

122. 上述提议都符合日内瓦新设的联合国赈灾办事处的初步想法。提案显示有三种通信需要：第一是灾区同赈灾委员会间的通信，第二是这个委员会同日内

瓦间的通信，第三是日内瓦同各援助国间的通信。

(a) 日内瓦同援助国间的通信。 审议了公用和商业性电信设备目前的情况之后，显示日内瓦同援助国（它们多数都在日内瓦设有总部或派有代表）之间的通信不应该发生什么困难。

(b) 日内瓦同受灾国间的通信。 国际红十字会有一些移动式的声音传输的收发两用机，可以提供它驻在灾区的代表和日内瓦之间的通信联系。 在有些情形下，灾区同日内瓦之间还设一个中继站。 这些设备提供了从世界各地传来的通信，但是通常只是在一天内传播情形比较有利的一部分时间提供这种联系。 而且这种设备同首都没有联系。 如果地方政府同联合国和国际红十字会合作，居于领导人地位主持赈灾工作，那么不但需要灾区直达日内瓦的通信联系，还需要通到设在首都的地方赈灾委员会再通到日内瓦的通信联系。 我想首都同日内瓦的联合国赈灾办事处之间关于赈灾事宜的通信应该由开发计划署常驻代表办事处办理。 根据从发给所有开发计划署常驻代表的问题单（提出答复者约达百分之八十）所得到的资料，在一年或两年之内，百分之九十的常驻代表办事处都将有用户电报设备，或是可用联合国另一部门的用户电报设备。 同国际电讯联盟核对之后显示凡是现在还没有用户电报设备的国家，其毗邻国家都同日内瓦有适当的通信联系。 因此，好象有理可以作出结论说，各常驻代表办事处不但可以而且应当负责在最近的将来于需要时决定采取任何步骤以确保在发生灾害的时候各办事处可以作为同日内瓦通信的中继点。

(c) 灾区同首都之间的通信。 上面提议设立的地方赈灾委员会当决定大概有没有适当的地方设备可供灾区同首都进行紧急通信之用，还是这种设备必须从国外运进来。对于必须从国外运进紧急设备的国家，这个委员会应当采取两个重要步骤。第一，应当事先取得准许联合国和红十字会输入这种设备的政府许可，俾紧急期间这种设备在飞机场卸下时不致发生延误。 第二，如果常驻代表办事处的地点不适宜装置同灾区联系的收发机（有四个常驻代表报称他们的办公室的屋顶上不能装

设天线)，那么委员会就应该另外安排一个地点备用。

123. 纽约的联合国总部已有必要的经验，知道遇有紧急情事时，那一些是最适宜装在常驻代表办事处和装在灾区内的应急收发两用机，并愿在世界各地的战略要点装置这种设备。这种设备大概是结构简单，不需多大技能就能操作，并对赈灾和维持和平（在本章后面再加讨论）两方面的活动都能适用的单边带无线电收音发音两用机。

124. 还有一个办法，就是获得一个或一个以上的移动式地球电台。电信联盟已在发展一些关于可移运的通信设备的标准规格，它还应联合国秘书处的请求，在一件非正式的电讯联盟文件内公布了一些关于供赈灾工作用的移动式地球电台和有关设备的有兴趣的建议。

125. 现建议不应该在最近的将来认真考虑获得一个或一个以上的移动式地球电台供赈灾之用，原因如下：

- (a) 鉴于联合国目前财务状况不稳定，所以在有费用不大而且相当有效的移动式发音机可供应用的时候，根本没有理由要用费用较高的移动式的地球电台；
- (b) 无论如何，只有在遭遇灾害时输入紧急设备的那些国家和位于世界上商业性卫星所能达到的那一部分的国家里可以用移动式的地球电台。在一年或两年之内，这一类的国家差不多全部都有办法可以运用一个或一个以上的固定的地球电台，而且那种可能性极大。地球电台根本没有设在特定的灾区内，因此根本可以通过同灾区内的价钱不贵的移动式发音机连结起来的办法，使用这种固定式的地球电台。
- (c) 有海底和陆地电缆可供运用时，这种电缆传输的音质比卫星还要优良；
- (d) 鉴于在自然灾害最危急的头几天内有许多更替的通信电路可用（红十字会的移动式发音机，上面提议的联合国单边带无线电发音机、各国的大使馆、停泊港内的船舰、仍能运用的公用或商业性系统等等），所以同日内瓦失去联系的机会很小。所接触到的人中凡是对灾情有实地经验的都表示只要多用一点

脑筋，总是能够找到交替的电路的。关于传输太差以致引起误会的那些控诉许多情形实在是由于言语方面的问题或是对于优先次序意见不一，并不是由于传输的音质不良。在这种情况下，移动式的地球电台就变成了奢侈品。

126. 联合国所能用于这种紧急通信设备的数额有限的经费将专供取得和储存单边带设备和有关物件的用途。

C. 维持和平活动

127. 据我了解，秘书长本人及其关涉维持和平活动的高级同事都深深地感到为了超越的政治原因，联合国必须有它自己的供这种用途的通信设备。维持和平的要旨是秘书长必须绝对公正无私，所以，有人告诉我说，如果必须仰赖一个会员国的通信设备的话，那么这个目的是无法充分实现的。由一个联合国的检查员来质疑联合国最高级官员的政治判断，那是极不适当的。下面的讨论只限于本研究进行期间发现的上述政治判断所造成的一些切实问题。

128. 为避免误会起见，必须相当准确地叙明一下“维持和平活动”一词的定义。在讨论紧急通信的需要的时候，纽约的高级官员所想到的好象主要是联合国的维持和平行动，就是，联合国维持和平部队和“联合国的观察团”。不过，维持和平的活动也可能包括各种调查事实的特派团和秘书长的特派代表。本章里所用的将是这个比较广泛的定义。

129. 联合国维持和平行动，同赈灾方案相反，往往总是在敌对的气氛中，或是在对于地区内的真实情况有着极为分歧的意見的境况下进行的。举例来说，假使政治情势已经紧张达到一个程度，就是两个或两个以上国家间友好关系已经决裂并已请安全理事会召开届会。站在争端不同方面的国家，对于发生了什么事情和过失在谁的报导各执一是。新闻记者可能还提出其他意見。安全理事会靠指望秘书长把真实的情况每天向它提出可靠的报导。秘书长通常没有别法，只好派遣一个或几个可靠的人到有关国家去调查事实真相，通过安全可靠的渠道，向秘书长

报告。 但是一个或几个有关国家往往可能会干涉想要通过公用或商业性通信系统同纽约联系的努力，同时，如果通过一个大使馆或停泊港内的船只拍发电报，特别是这个大使馆或船只又是悬挂已知是偏袒一方或他方的国家的旗帜的话，各会员国更往往可能会提出强烈的反对。

130. 再举一个实例，假定两个或两个以上国家已经停火，并有联合国的观察员驻在停火地区内。在这种地区内，平常的公用或商业性通信联系往往是不敷应用的，但是观察员却必须有靠得住的良好的内部通信联系互相取得联络，同时还须有对外的电路经常向联合国总部报告。 这种电路可能需要好几年。

131. 常驻代表办事处如果能象本章前面提议的那样应付联合国关于赈灾的通信，那么除非地方政府不许可，或许可以假定它也能处理维持和平行动的通信事务。在有一些情形下，这种办法也许可获有关各当事方的接受。 但是，大家普遍认为如果把常驻代表牵入象维持和平行动这样的高度面向政治的事项，实在非常不幸，同时，在规划联合国通信计划的时候，在某些未来情势发生时大概需要交替电路，这种可能性包括在联合国通信计划内。 同一结论，就联合国各新闻处来说，好象也是合理的。

132. 联合国维持和平行动必须有其本身的内部通信系统，似很显然。 因此这个问题简单说来是，让调查事实和维持和平的特派团和联合国维持和平军有独立的通信设备同纽约的总部保持接触，是不是做得到的事。

133. 调查了联合国总部关于维持和平行动的案卷，发现没有人写过报告论及进行这种行动时遭遇的关于通信方面的问题。 联合国担任这种行动的决策阶层的职员差不多都认为联合国当然必须有它自己的通信设备，供维持和平之用。 他们指出说，大会在许多年前，为了响应象中东和克什米尔的活动等联合国活动授权设置目前的联合国网络的时候，早已承认有自备独立设备的需要。 不过，从根据联合国维持和平行动的经验所作有详尽文件可查的个案研究中，没有得出确凿的事实可以支持上述的观点。

134, 在没有确凿事实的情形下, 我要提请大家考虑下列意见和问题:

- (a) 联合国为了应付目前和将来紧急通信需要所必须的最重要的资源是受过训练而忠于职守的职员。 联合国网络许多年来的操作已经产生了这样的一批职员。 因为目前的联合国网络和用户电报设备需要差不多同样的职员, 所以按照第五章的建议, 使网络现代化以供日常业务之用, 对于利用这批职员来应付将来维持和平的通信需要的可能性, 不会有不利的影响。
- (b) 联合国在世界各地业经经验证明最可能需要联合国维持和平活动的那些部分, 不但已有并将继续有必要的职员可以满足维持和平的通信需要, 而且还有正在运用的或在备用状况下的联合国通信设备。 因此获得许可在这些地区内运用相当长距离的发射机一点不会发生问题, 主要问题却是如何在必要的时候装置一个小型的发送机, 达到联合国网络上最相近的一点。 区域内关于日常业务所用的设备如果已经改用了用户电报设备, 原来的设备就将放在备用的基础上, 因此必要时仍然可以及时供目前和将来的维持和平任务之用。
- (c) 将来最可能会有联合国维持和平活动的那些地区的情况虽然可以认为已在“控制之下”, 但是联合国还必须有能力在必要的时候, 在联合国网络以外的地区里装置紧急的通信设备。 看起来好象有理由可以假定一定能够找到必要的职员。 而且, 已经有了准备, 可以获得许可, 把这种设备运进一个国家。 例如, 联合国是非经邀请绝不派遣维持和平特派团到一个国家去的。 联合国没有接受邀请以前坚持的条件之一就是准其携带它自己的通信设备。 这项规定由于国内缺乏可以运用的通信设备, 可能是必要的。 坚持要有这项规定也由于联合国的经验, 靠公用通信系统通信的联合国维持和平特派团有时候会在拍发电报时遇到延迟和耽误, 因此不能有效地执行他们的活动, 甚至在政治或军事上对地方政府有利。 联合国在国内有其自己的通信设备时, 好象就不发生类似的阻扰。 但是特种情况是例外, 例如一九六七年六月中东发生敌对事件, 联合国通信中心一再遭受侵犯, 因此有一个时期不能运用。

(d) 我获悉，例如，一个调查团如果在使用公用电信系统与纽约接触时遇到延迟而又没有适当的联合国设备可用的时候，为了政治理由，联合国的高级职员最好不要使用一个大使馆或停泊港内的船舰的设备，即使是译成密码的电报，亦是一样。这种政策的意思是说，调查团根本不能够及时同联合国总部发生接触，这种情况是不难想见的。

(e) 赞成扩充联合国自己的网络并把它现代化的人往往总是强调发生紧急情事的时候，联合国的高级职员须有“即时通信”的需要。审查了好几个联合国体系成员机构的代表性的电话呼叫名单之后，显示总干事阶层使用长途电话的次数非常有限。有一个最大的专门机构的总干事说他差不多不需要打长途电话，并自动表示他同另一个大的专门机构的总干事在电话上讲话“大约只有六个月一次”。还有人指出说各国的国家首长惯例也是不用电话互相通话的。同样地，联合国秘书长如果有急事要同一个会员国商讨，例行的程序也是同纽约该国驻联合国的代表团团长接洽的。（审查了他在一个代表性时期内所作电话呼叫的次数也支持上述意见。）

D. 结论

135. 本章所作的分析，特别是从筹划经费的观点来看，得出了下列几个广泛的结论：

(a) 联合国预备大为扩展在其赈灾活动方面的作用实际上会不会实现，现在尚嫌太早，不能确知。还注意到灾前的筹划和灾后的善后活动并不涉及任何特殊的通信需要。本研究认为应该注意的只是紧急灾害时期的本身。

(b) 考虑到在紧急灾害发生期间联合国可能担任主要协调任务，所以应该拟订计划，俾仰赖联合国开发计划署常驻代表办事处，作为日内瓦联合国赈灾办事处同受灾国家之间的通信联系。还应该在战略要点储存几座单边带收发两用机，供常驻代表在必要时应用，以补充红十字会联盟移动式发射机的不足。

今后一年或两年内，在联合国将来的赈灾任务未明朗化以前，这种购置的规模应该极有限度。

(c) 经验显示联合国观察团和维持和平军必须（而且已经）有它们自己的内部通信联系。联合国的设备现在可供这些特派团用来对外同纽约总部通信。

第五章建议的联合国网络现代化方案将继续在必要时把联合国的设备供观察团应用。但是有人建议目前的和将来的联合国观察团都用联合国网络，不论所涉的设备是联合国的设备还是用户电报设备，因为联合国的设备在紧急状况下必要时总是可在备用的基础上随时备供应用的。还可以调用联合国的职员去管理联合国的或是用户电报设备。考虑到将来可能再发生“刚果式”的行动所以应该规定联合国的维持和平行动在通信方面应享优先。

(d) 关于其他各种维持和平活动，如调查团或秘书长的特派代表从事的活动，建议对于通信的需要采取一种有伸缩性的政策。有些情况下，因为访问的时期很短、本地设备的品质优良、气氛友好，而且国内已有联合国的备用设备，所以不作任何安排，把独立的通信设备运入国内。其他情况下，因为可能存在的本地情况以及同总部保持最密切的连系的迫切需要，可能很清楚地确定必须运入移动式的通信设备。

第八章

新闻活动

A. 背景

136. 一九四〇年代后期，大会虽然曾经强调必须向所有会员国宣扬联合国的活动，但是联合国的秘书处一直在相当严厉的约束下辛勤努力，以期达到这个目的。 办理联合国环球广播系统的款项一直没有着落。 各会员国曾用各种各样的方法表明它们不愿联合国能够在差不多不受地方政府管制的情形下直接把新闻传达给它们的人民。 不但如此，在许多发展中国家内只有极小部分人民能够看报或收听无线电新闻广播的。

137. 在上述情况下，世界各地联合国最新消息的迅速传布完全仰赖新闻媒介，特别是总部设在联合王国、美国、苏联和法国的“五大”国际新闻社。 虽然有105个来自世界各地的新闻媒介在联合国总部设有办事处，但是这些办事处的职员多半不是办公室门上标明的国家的代表，而是纽约本地的人。 他们收集特别有地方风趣的新闻项目，每一项由这个国家付给一个相当数额的款项。

138. 设在纽约市区内的各会员国驻联合国代表团还可以取得各种新闻稿、文件和印刷品。 但是，这些代表团大多数没有办法兼为有效的散发渠道，把这种联合国资料送达它们的本国政府，所以联合国在世界各地设立了大约五十个为这个目的的联合国新闻处。 这些新闻处收到邮袋和空运寄来的新闻资料，因此不能同设在纽约和日内瓦联合国总部的新闻社竞争，迅速散发重大的时事新闻项目。

139. 联合国新闻厅也通过优惠安排向美国、瑞士、法国和意大利租用的短波发射机，每星期一次以十七种语文向世界各地广播新闻。 所传输的消息再由本地的无线电台予以转播。 只有这些电台愿意重新传输的消息能够达到人民。 这种对某一地区以某一种语文所作每星期一次的广播时间长短不一，自五分钟至十五分钟不等，也有一些广播达三十分钟。 大会和安全理事会的议事经过还通过向美国租用的发射机，用英文、法文、和西班牙文，向欧洲、拉丁美洲、非洲的大部分和中东的一部分地区，作实况广

播。这种广播的收听，音质优劣极不均匀，要看与发射机的距离和电离层骚扰的强度而定。

140. 联合国新闻厅想把收录在磁带上或唱片上的广播节目资料，用航空运到大约130个国家，供它们在大约1,000个无线电台上广播出去，以弥补短波无线电广播的缺陷。在本地运用这种节目资料最大的优点是这种广播的音质十分可靠，但是其缺点是，要等好几天至一星期才能予以广播。

141. 联合国大会和安全理事会的有一些届会会议也有实况电视报导。电视广播电台供给这种服务的情形，完全看主顾多寡。换言之，这种服务目前必须要能“自给自足”，意思就是实际上只能传输有电视广播电台愿意负担费用的那些节目。多数广播都是在北美放送的。下表显示外国电视台付款从纽约通过卫星传输的这种节目的数目：

<u>年度</u>	<u>总数</u>	<u>日本</u>	<u>传输到</u>	
			<u>欧洲</u>	<u>发展中国家</u>
1965	5	-	5	-
1966	12	1	10	1
1967	56	3	53	-
1968	20	1	19	-
1969	18	-	17	1
1970	20	1	17	2
1971	24	4	17	3
共计	<u>155</u>	<u>10</u>	<u>138</u>	<u>7</u>

142. 大家当已注意到，向发展中国家传输的实况电视广播，为数极少。它们根本出不起钱收听这些费用很贵的广播，有许多根本没有地球电台。

B. 讨论

143. 过去四年来，我以检查员的身份访问了许多联合国新闻处，发现一般都接受一种见解，就是各国际新闻社向世界各地传播最新消息的工作非常有效，所以联合国新闻处不应该想同它们竞争。不过这次在进行关于通信的研究的时候，我听到两个对主要依赖各国新闻社表示反对的意见。第一，好几个消息灵通的人相当详细地向我报告这些新闻社对联合国新闻所作的“偏袒”的报导。例如，安全理事会举行辩论的时候，它们只报导辩论的一方面的人发表的意见；或是减缩一个发言人的说话，使之同他的原意相反。各会员国在纽约的常驻代表团都接到案文全文，所以在外地的联合国新闻处如果发现错误或是曲解附会的报导时务当同新闻媒介接触。有一些联合国官员很想在会员国设立联合国新闻电路，向它们传输不偏不倚的新闻报导，但是我听说许多会员国，也许所有会员国，好象宁愿联合国没有直接达到它们本国人民的新闻电路，因为猜想起来，对新闻媒介施行管制比对联合国施行管制来得容易。我又听说联合国新闻厅的全部预算还不到五大国际新闻社之一的费用的百分之十五。

144. 关于新闻媒介，我所听到的第二个反对意见是，它们往往选择工业化国家特别感到兴趣的新闻项目。例如训研所进行的一项研究（还没有完成）显示发达国家对政治和安全问题、国际金融、原子扩散和环境等问题特别感到兴趣；而发展中国家则对经济保健劳工农业和贸易等问题比较有兴趣。最近新闻厅设立了一个经济和社会新闻中心，设法加强发展中国家最感兴趣的那种新闻的传播。

145. 在访问发展中国家的时候，我不记得听到有人强调对国际新闻社所作上述批评中任何一种，不过我根本没有对新闻厅的活动作深入的探讨。有人指出在纽约的各会员国驻联合国代表团随时都可以取得联合国的新闻稿全文和有特殊兴

趣的文件，用外交邮袋转送它们的本国政府。不但如此，还可以在世界各部分的联合国新闻处取得所有的这种印刷品。而且关于大会和安全理事会议事录的录音带和唱片亦业经散发到130多个国家和领土，供它们转播。我觉得新闻厅已经作出了极堪嘉许的努力，确保将联合国总部发生的事情的全部报告，在其活动所受到的极大的约束的范围内，及时供各会员国取用。

146. 如果能用电报代替空运，将新闻广播节目资料的稿本送达各会员国，一定更能及时供它们应用。不过这种电报的费用，除非用租用的用户电报路线，否则恐怕会高得无法实行。举例来说，如果两点之间的联合国电信量很大每天平均需要两三小时的传输时间，那末，对于这种电信量，也许租用用户电报线路来得便宜，因为它可供租户每天二十四小时充分利用，不必多出分文。所以，今后几年内，等到联合国扩大使用租用用户电报线路后，便可在二十四小时中业务电信来往比较清闲的时候，通过这种线路，把录好的新闻广播节目的资料传输出去。

147. 目前联合国实况电视报导多半只限于北美洲。曾经有一些讨论，论到需要将这种报导扩展到世界其他地区，以补充现在联合国影片和显象管资料以航空运输的不足。近年来已经激起了大家对这种可能性的兴趣，因为发达国家已从报章和无线电逐渐转移到电视。作为传播新闻的主要渠道，而且因为商业性卫星的发展已经使人有办法可以长途传输，包括远隔重洋地传输，实况电视广播节目。我已经同欧洲和纽约各官员讨论这事，讨论时提出了下列几个要点：

(a) 联合国的新闻不太适合电视广播。通常的惯例是由电视广播员朗读几条简明的新闻报告；然后为了充分利用电视的视觉和听觉性质，把播出广播节目的时间大部分保留给能够在电视萤光屏上映出的那些事件。不幸所报导的同联合国有关而有新闻价值的事件多半是在其纽约和日内瓦的总部发生的。

(b) 在北美洲之外的这种广播的费用，目前必须由使用者缴付，数额一定非常高。节目必须要能迎合世界每一部分的文化和风格，因之在不同处所牵涉重大的人事费用。不但如此，用实况或最近的电视报导节目以供向海外传输，还涉

及很繁复和费用很大的安排，以便用卫星传输或用喷气式飞机将影片、电视磁带等资料加速运输出去。除了发生特殊情事，只有极少数的几个国家的电视公司出得起这种费用。

(c) 如果由联合国出资补助，那末许多国家对联合国的这种竞争性的广播必会提出反对。

(d) 在目前情况下，要做的最切实的事情是(一)特别注重适合世界各地的文化和风格的无线电和电视节目的发展，(二)作出更坚决的努力去劝使会员国内更多的无线电和电视台经常采用联合国用航空运到它们国内的联合国磁带、影片等等。过去在这几方面从来没有集中全力地下过工夫。

C. 结论

(a) 从表面上看世界各地现在好象充满了关于联合国活动的新闻。这种新闻的渠道包括(一)纽约总部的100多个新闻媒介；(二)纽约和日内瓦的各会员国驻联合国代表团，它们所收到联合国的文件和印刷品不知其数；(三)出席很多联合国会议，讨论会等集会的会员国代表。(去年日内瓦计有4,000多次会议)；(四)五十多个联合国新闻处；(五)免费散发各种联合国印刷品到世界各地约1,500个收件者；(六)联合国的广播、和散发给各会员国供1000个无线电电台等应用的磁带和影片。不过，达到人民的新闻广播的音质和客观性有时还不大能够令人满意，而且不幸的是，根本不能达到许多发展中国家的多数人民，因为它们要不是不能看报就是没有机会听到无线电广播；

(b) 等到联合国扩展它对租用用户电报电路的使用时，就应考虑把新闻广播节目的稿本，在二十四小时期内业务电信来往比较清闲时通过这种用户电路传输，而不用空运的办法；

(c) 虽然工艺技术的发展将来可能通过卫星广播实况电视节目的费用大减，但是今后几年内想望扩展联合国节目的广播的努力，恐怕只能限于劝请各会员国

特别是发达国家内更多的无线电和电视台经常采用联合国现在以空运寄到它们本国的联合国磁带和影片。



联合国教育科学文化组织

电报/教科文组织代电

法国 巴黎
丰泰努瓦广场
75 700

电话号码: 566-57-57
电报挂号: Unesco Paris
用户电报号码: 27602 Paris

A: 收文人(姓名和电报挂号)

日期:

发文号码*(由登记处填写)

第

号

内容和签字

A: 收文人姓名和详细地址

* 请在复文上注明这个号码

发文号码由电信收发处填写。虚线以下部分不必传送

事由:(案文内如果没有说明,请填入本栏)

拟用的发送方式(由电信收发处酌定)参看手册附录 9B

电报费很贵:除非特别紧急不用电报发送

☐ 教科文组织代电(以航空快信投递) ☐ 电报(请注明理由)

预算—在适用的方格内打(√)号:

☐ 普通 ☐ 开发计划署

拟文:

(用打字填写姓名)

部门

签名

核准:

发文部门主管人签名

检核(只签正本)

部门

签名

份数(备供散发
以资参考)

附件 二

劳工组织用劳工组织代电作为通信工具的经验

1. 劳工组织代电是于一九六六年开始采用的。事实上它是一种航空快（特快投递）信，目的是要使人注意它的紧急性，因此它具有同电报相似的作用，但是费用要低廉得多。它所用的方法同教科文组织^①和卫生组织已经采用的方法相仿。

2. 劳工组织决定采用劳工组织代电所根据的考虑实际上业经证明十分正当合理。

3. 它的使用已逐渐增加，下开数字^②足资证明：

<u>年度</u>	<u>劳工组织总部发出的 劳工组织代电份数</u>
1966	-
1967	3,580
1968	5,920
1969	6,823
1970	9,758
1971	14,322

而且还使电报的使用，不致跟着劳工组织活动的增加按比例增加：

<u>年度</u>	<u>劳工组织总部发出的电报份数</u>
1966	11,652
1967	10,157
1968	11,125
1969	12,312
1970	10,561
1971	6,548

① 教科文组织还更进一步，使电信收发处顾及发信单位所表示任何意愿，负责决定一个信息应该作为代电还是作为电报发送。对于所作的决定提出的控诉，据说一年不过两三次。

② 自一九七〇年八月起，对使用电报施行的其他限制已经发挥了作用；参看下文第7段。

4. 有人注意到，虽然有些事情用航空快信亦可以及时到达目的地，使对方可以象收到电报一样迅速地采取行动，但是人们仍然拍发电报。这种情形的最明显的实例莫约在星期五日内瓦拍发电报到纽约的毫无用处，因为对于这种电报，要等到星期一办公室再开始工作时才能采取行动，到那时候，一封航空快信也到达了。同一考虑，对于欧洲西部和非洲北部的目的地，也是一样。而且，对于后面一类的有些目的地，以快邮发送的代电达到收件人甚至可能比夜间电报还快，后者是用平信发送的。

5. 劳工组织代电的说明书规定用电报的格式。这是表示紧急，缩短拟稿时间，并省去不必要的字句。另一方面，信件不但须要审慎地拟稿，特别是如果涉及同政府和其他机关来往的公文的话，而且发生称呼、结尾和签字的方式等问题，这也是耗费有关官员和书记的时间的事。因此劳工组织代电是节省时间的工具。

6. 劳工组织在外地的各单位也越来越多地使用劳工组织代电；正如电报好象会发生一种滚雪球作用那样，就是说，职员们有一种趋势，对于一个电报，往往不加思索不管是否需要象电报那样迅速，总是用电报来答复，所以同样地，这些职员也有倾向用劳工组织代电来答复另一个代电，因此省去了电报的费用。

7. 由于劳工组织对于电报的使用施行更严厉的限制，所以劳工组织代电的使用最近几个月来尚在继续增加。希望已经养成的用劳工组织代电来代替电报的习惯能够继续下去。

8. 起初劳工组织代电是用印好“劳工组织代电”字样的红边信封寄发的。后来发现这种信封在有些国家内使人感到莫名其妙，所以现在已经停止使用。劳工组织代电现在改用普通的航空快信信封寄发。

9. 有一些国家根本没有快信（特别投递）的办法。在这种办法办理得很好的国家内，最好在劳工组织代电的封面上开列街名和门牌号码俾能直接送到有关的机关，除非该机关声明喜欢用其他办法，如每日出清邮政信箱等等。

10. 有一个节省很多的实例值得提起一下，就是对例如没有答复内中请其在某一日期以前提供情报或意见的一些通告的国家，发出的催书。以前总是拍发一连串催复的电报。通常一连串电报的电报费要2,775瑞士法郎。同样的一连串催书，如果用劳工组织代电来发则只要大约140瑞士法郎。

附件三

用电子计算机处理的教科文组织邮寄系统

邮寄系统分成四个不同的部分：

1. 订阅分系
2. 义务分系
3. 部门分系
4. 集邮分系

四个分系性质各异，用途也不同。

1. 订阅分系

订阅分系专处理教科文组织所发行须先缴付订阅费再予散发的定期刊物。

应当注意到：

（一） 教科文组织一共有十种不同的刊物，

（二） 一共有 250,000 个收件者，他们收到各种语文、不同份数并以各种邮寄方式散发的同一类型或不同类型的定期刊物。

这个系统包括：

- (a) 编造和保持名称和地址单；
- (b) 把名称和地址印在签条上供发送用途；
- (c) 印制续订卡片寄给快要满期的订户；
- (d) 印制签条，上面载明通过教科文组织代理人订阅刊物的收件人的详情；
- (e) 印签条，上面载明应该收受过期版本刊物的收件人的详情；
- (f) 印制馈赠卡片，在馈赠人已付请订费时寄给收件人；
- (g) 印制邮寄名单一览表；
- (h) 印制统计单。

2. 义务分系

义务邮寄分系专处理按照成例免费散发各种类型的教科文组织的出版物、文件和定期刊物。收件人收到各种类型、不同数量、各种语文、以各种方式邮寄的印刷品。

这个系统包括：

- (a) 编造并保持名称和地址单；
- (b) 把名称和地址印在签条上供发送用途；
- (c) 印制一览表开列义务分系所有收件人的详情；
- (d) 印制统计单。

3. 部门分系

部门邮寄分系专处理教科文组织内各部门控制的教科文组织印刷品的发送。

应该注意到，大约有 65,000 个收件者，他们收到不同数量、不同语文并以各种邮寄方式寄出的各种类型的印刷品。

这个系统包括：

- (a) 编造并保持名称和地址单；
- (b) 印制签条，上面载明从上述名单里选出的若干收件人的详情；
- (c) 印制卡片，开列名单上每一新增项目的详情，以供归档和参考之用。

4. 集邮分系

集邮名单系供寄发教科文组织的邮票和它所发表的关于集邮的新闻的用途。

这个系统包括：

- (a) 编造和保持名称地址单；
- (b) 印制签条供寄发用途；
- (c) 印制名单，开列每一收件人的详情以供归档和参考之用。

集邮分系处理 6,000 个收件人。实际上，这个分系已在操作了。

订阅分系已经同内中有 5,000 个地址的真档卷并行地加以试验了，它在技术上的可能性应能在一九七二年年底确定。如果证明这个分系的费用比目前所用的方法来得低，事实上很可能真是这样，那末这个分系就将尽早开始操作。但是由于编制一套完备的主卷和取得辅助设备的经费问题，所以可能要到一九七五年才能全部操作。

关于其他分系——义务分系和部门分系——编写程式的工作已经开始了。

应该注意到，在设计邮寄系统的时候已经奠定了将来设立一个教科文组织目标群众数据库服务的基础。这个数据库里将存放教科文组织可能想要接触的人和机构的名称和地址。

每一个人（或机构）都仔细地加以分类，以致可以将某种特定类型的信件，用从数据库选择某种收件人姓名和地址的办法，送给这种收件人。

附件四

卫生组织直接用户电报发送时间表

(如有更改另行通知)

拍到下开地址的“电报”通常都用直接用户电报拍发。要在当天发出的电报必须在截止时间以前送到邮电收发处，俾可在呼叫以前先将磁带做好。截止时间以后收到的电报则在下一工作日发出。

(一九七一年九月十五日订正页，将插入电话簿)

<u>目的地和时差</u>	<u>邮电收发处最后截止时间</u>	<u>目的地收到电报的本地时间</u>
亚历山德里亚 UNISANTE ALEXANDRIA 比总部早一小时	<u>每天 10 时 30 分</u> <u>发送一次</u>	同日同时
布拉柴维尔 UNISANTE BRAZZAVILLE 与总部时间相同	<u>每天 11 时发送一次</u> <u>发送一次</u>	同日同时
哥本哈根 UNISANTE COPENHAGEN 与总部时间相同	<u>至 18 时为止</u> <u>随收随发</u>	约十分钟后
金沙萨 UNDEVPRO KINSHASA (利奥波德维) 与总部时间相同	<u>至 18 时为止</u> <u>通过联合国电讯系统发送</u>	邮电收发处收到后 约二三小时
马尼拉 UNISANTE MANILA 比总部早七小时	<u>每天发送，至 18 时为止，*</u> <u>次日上午约 9 时起</u>	同日约 16 时

新德里 WORLDHELTH NEW DELHI 比总部早五小时	<u>每天发送，至 18 时为止，*</u> <u>次日上午约 8 时 30 分起</u>	同日约 16 时
纽约 UNISANTE NEW YORK 比总部晚六小时	<u>从日内瓦时间 15 时起</u> <u>随收随发</u>	邮电收发处收到后 约 10 分钟
华盛顿 OFSANPAN WASHINGTON 比总部晚六小时	<u>从日内瓦时间 15 时起</u> <u>随收随发</u>	邮电收发处收到后 约 10 分钟

* 星期五下午周末发报时间如下：

UNISANTE ALEXANDRIA	17 时
UNISANTE BRAZZAVILLE	17 时 15 分
UNISANTE MANILA	17 时 30 分
WORLDHELTH NEW DELHI	17 时

拍到上开目的地以外地点有用户电报挂号地址的电报收到后随即制就磁带，立即拍发。 这些电报通常在邮电收发处收到后约十分钟就抵达收件人。

电报：电报至迟应于 17 时 45 分前送到邮电收发处。 如欲问讯，请拨电话分机 2034 号。

附件五

一九七一年度日内瓦电信转递中心处理的电报量的分析

发出的电报量

(a) <u>联合国网络</u>	<u>字数</u>
发出的联合国电报量，日内瓦至纽约：	1,277,331
发出的各机构电报量，日内瓦至纽约：	2,762,647
替耶路撒冷转递至纽约：	841,710
替拉瓦尔品第转递至纽约：	1,856,715
替尼科西亚转递至纽约：	155,151
发出的联合国电报量，日内瓦至拉瓦尔品第：	90,133
发出的各机构电报量，日内瓦至拉瓦尔品第：	903,665
替纽约转递至拉瓦尔品第：	1,042,989
发出的联合国电报量，日内瓦至耶路撒冷：	59,860
发出的各机构电报量，日内瓦至耶路撒冷：	533,738
替纽约转递至耶路撒冷：	858,842
发出的联合国电报量，日内瓦至尼科西亚：	118,656
发出的各机构电报量，日内瓦至尼科西亚：	-
替纽约转递至尼科西亚：	<u>273,984</u>
通过联合国网络发出的电报量共计	10,775,421
<u>因此</u> ：发出的联合国电报量共计：	1,545,980 = 总额的 14.35%
发出的各机构电报量共计：	4,200,050 = 总额的 38.98%
转递的电报量共计：	<u>5,029,391 = 总额的 46.67%</u>
合计：	10,775,421 = 100%

	字数
(b) <u>通过商业性系统发出</u>	
通过用户电报	3,497,221
通过邮政电信系统	1,082,883
	<hr/> 4,580,104
(c) <u>通过内部用户电报发出</u>	
至总干事办事处:	1,728,868
<u>发出总计:</u>	
(a) 联合国网络:	10,775,421
(b) 用户电报/邮政电信系统:	4,580,104
(c) 内部:	1,728,868
	<hr/>
总计	17,084,393

进来的电报量

(a) <u>联合国网络</u>	
进来的电报量, 纽约/目的地日内瓦:	1,315,240
进来的电报量, 纽约, 通过用户电报或邮政电信系统转递:	2,182,534
进来的电报量, 纽约, 转递至耶路撒冷:	858,842
进来的电报量, 纽约, 转递至拉瓦尔品第:	1,042,989
进来的电报量, 纽约, 转递至尼科西亚:	273,984
进来的电报量, 耶路撒冷/日内瓦: :	508,644 *
进来的电报量, 耶路撒冷, 转递至纽约:	841,710
进来的电报量, 拉瓦尔品第/日内瓦:	893,522 *
进来的电报量, 拉瓦尔品第, 转递至纽约:	1,856,715
进来的电报量, 尼科西亚/日内瓦:	115,292 *
进来的电报量, 尼科西亚, 转递至纽约:	155,151
	<hr/>
通过联合国网络进来的电报量共计	10,044,623

	字数
因此：转递的电报量共计：*	7,211,925 = 总额的 71.80%
到日内瓦的电报量：*	<u>2,832,698 = 总额的 28.20%</u>
合计	10,044,623 = 100%

* 注：目的地是日内瓦的电报同从日内瓦通过商业性系统转递出去的电报无法分开，因为有些案卷已经销毁。

(b) 通过商业性系统收到的电报量

通过用户电报：	4,065,056
通过邮政电信系统：	<u>259,091</u>
共计：	4,324,147

进来的电报量总计

(a) 联合国网络：	10,044,623
(b) 用户电报／邮政电信系统	<u>4,324,147</u>
总计：	14,368,770

一九七一年度处理的全部电报量

发出的电报量：	17,084,800
进来的电报量：	<u>14,368,770</u>
一九七一年度进出的电报量共计：	31,453,570

- 注： 1. 所有转递的电报量都已作为收进的和发出的电报量列出。
2. 一九七一年度的统计数字受到达卡特派团的影响。 往年的数字无法完全重新凑集，因为电报的案卷已经销毁。 所以，就转递的电报量来说根本没有办法同往年比较。

劳工组织用电子计算机帮助进行的电话费用的管制

1. 劳工组织用电子计算机帮助管制劳工组织总部打出的一切城市间和国际间的电话费用；瑞士境内电话费是按时间加距离的办法计费的。非本地的公事呼叫须经部门长官的许可，才可以进行。本地的电话呼叫不受电子计算机或任何其他办法的管制，因为邮政电信局无法加以认辨。

2. 关于城市间和国际间的呼叫，打电话的人必须将有关资料列在编码纸上，以俾灌入计算机，内中计有下列九个项目：

- (一) 发源单位；
- (二) 呼叫者的职员号码；
- (三) 呼叫者的姓名；
- (四) 呼叫的日期；
- (五) 呼叫的时间；
- (六) 目的地；
- (七) 呼叫是为私事还是公务；
- (八) 费用；
- (九) 电话费（每次呼叫一个瑞士法郎）能否收回（只以私人电话为限）。

结果每月电子计算机对每一单位的结算显示：

- (a) 公务呼叫的次数，全部费用和每次呼叫的平均费用；
- (b) 私人呼叫的次数，付电话费的呼叫的次数，全部费用和所付的电话费的总额。

3. 每月的清单还附有按单位的撮要再用人工根据这个撮要编制一张图表，显示每一个月每一组织性单位的费用的趋势是上升还是下溜。（因为私人呼叫的费用都是自动从职员薪水中扣回，所以这项数字不计在内，这张图表只是用来比较公务呼叫的趋势。）

4. 任何单位三个月期间的电话费如果有重大而继续上升的趋势，那末就会有人请它注意这种增加的情形，而这往往就发生了煞车的作用。不过，应该记住，有些单位，如关于业务活动的单位，其工作的性质使它有较高的电话费，而有些其他单位则难得打几次非本地的公务电话。

5. 而且经由这个分系统导入电子数据处理案卷的数据，通过系统的整合还可以附带用来得出职员打出的私人电话的薪给扣减数，再把这项收入记入起初负担瑞士邮政电信局发单所开全部费用的预算帐户的贷方。
