



第五十一届会议  
第五委员会  
议程项目116

1996-1997两年期方案预算

联合国的电信

秘书长的报告

一、导言

1. 过去五年来,大家对联合国的电信网络甚感兴趣,都特别关心怎样满足日益增加的服务需求,如何以成本效率最高的方式来加以管理和经营。秘书长1991年向大会提出了第一份报告(A/C.5/46/5),其中他介绍了全球性联合国电信网络的概念。该报告表示,这个领域尚需作进一步的研究,以后还会提出更多的建议。

2. 关于建立一个以卫星为基础的联合国全球电信网络的综合性建议(A/C.5/48/11)是秘书长在大会第四十八届会议上首次提出的。该报告关于建立卫星电信网络的建议需要一笔很大的非经常性资本支出,为数共930万美元,其中275万美元需要向经常预算追加拨款,540万美元来自维持和平帐户,余数由经常预算资源提供;此外还会有经常性费用890万美元,其中120万美元是经常预算需要增加的经费。

3. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审查了秘书长的建议之后,已请秘书长提供有关拟议网络的各个方面的进一步资料。秘书长已提出了这些资料,同时提出了这个项目的订正概算(A/C.5/48/11/Rev.1和Corr.1)。行预咨委会再次审查了这个项目,并提出了它的结论(A/48/7/Add.9)。虽然该委员会支持秘书长关于建立一个以卫星为基础的电信网络的建议,但是委员会并没有建议给这个项目增拨任何经费。

4. 大会第48/262号决议就秘书长的建议作出了具体的指示。决议第3段授权秘书长进行建议的全球网络的一部分,即设立一个欧洲中心地面站以及改进纽约的卫星设施。不过,只能以现有资源应付。

5. 大会在该决议第4段请秘书长提出报告,说明执行其上一份报告所载各项建议的备选办法。秘书长根据现有资料提出了报告(A/C.5/49/26),并辅之以1995年分发的会议室文件(A/C.5/49/CRP.5),说明了在建立全球电信网络方面可以运用的其他战略办法。

6. 大会在该决议第5至第8段请秘书长:提出计划,说明如何把建立和操作全球网络的费用与各专门机构和方案署分摊;说明各方对网络服务的需要;提出费用分摊办法;就会员国电信设施的地点提供全面的资信;清楚地划分维持和平行动使用电信设施的费用。大会该决议上述各段所表达的关切,秘书处在与各专门机构协商后已作了处理,详见下文。至于没有触及的具体问题,本报告将概述日后将要采取的行动。

7. 联合检查组题为“对联合国系统的电讯及有关信息技术的审查”的报告(A/50/686)曾对这个项目表示关注,本报告也对此作了回应。

## 二、现行通信情况

(截至1996年11月)

8. 秘书处、秘书处各方案署和基金以及各专门机构获得范围广泛的电信服

务。纽约联合国总部同总部以外的七个主要办事处(亚的斯亚贝巴、安曼、曼谷、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和维也纳)有专用的电信联系。总部以外的办事处的电信服务传统上是租用商业性服务提供者或各国邮政电话和电信局的陆地线路。此外,联合国与所有主要的维持和平行动特派团之间有大会核可的卫星通信服务,其经费来自维持和平预算。

9. 本组织获得下列的具体服务,如有需要,各专门机构也得到同样的服务:话频通信业务、专用小交换机业务、话音邮件业务;电子信息,包括传真、用户电报和电报服务;数据通信(与电子邮件、综合管理资料系统、光盘系统等有关);通信保密(加密);其他专门服务(例如视象会议)。

10. 所有这些服务都是通过联合国全球网络提供的,这个网络由租用的线路和联合国经管的卫星联系组成。目前仍未连上这个网络的地点在需要时也可以利用商用线路使用这些服务。联合国已同商营电信公司签定协议,必要时可把电信业务转给它们。

11. 联合国的全球网络的主要使用者是联合国秘书处,但是根据国际电信联盟1994年全权代表会议第55号决议,联合国各专门机构也可以使用。通过联合国全球网络向各专门机构提供的上述各项电信服务都需要收回成本费用。

### 三、自从秘书长提出最初建议以来所发生的变化

12. 电信工业和联合国系统两方面均出现了重大的变化,因而需要重新评价秘书长关于建立一个主要由联合国拥有并操作的电信网络的最初建议。在1991年完成最初的网络设计以前,多数国家的电信服务仅通过政府的设施提供。在某些情况下,新的高速数字通信服务要么不存在,不可靠,要么费用高昂,让人望而却步。这常常使联合国无法建立高质量的国际联系。在过去几年,高速数字通信服务已日益以优惠费率提供给团体客户。

13. 许多前国营邮政电话和电信局最近已转为私有,导致电信基础设施出现迅

速发展。许多国家已经在重视高速数字通信新技术的提供,而这种技术将使大型客户能够操作此前尚不可能操作的一些应用设施。在许多技术发展速度飞快的区域,国家电信企业已组成合作伙伴并已确立国际合作安排。这给诸如联合国这样的组织创造了以竞争商业费率获得高速数字电信的机会。

14. 目前,电信方面的许多成就仍没有在联合国从事活动的某些发展中国家应用。但是,如果目前的趋势继续下去,长远来说,条件会得到普遍改善。有了这些条件,本组织所需的网络服务可以最终从商业渠道获得,从而减轻本组织在设备和有关技术方面作巨大投资的需要。

15. 秘书长还考虑到会员国所提出的对建立全球网络的关切。有必要重新审查本组织是否必须拥有并操作自己的网络。实际上,在对这个问题展开讨论的整个期间,着重点一直是鼓励秘书长探寻能替代最初建议的办法,并确保所挑选的方案最具成本效益。

16. 虽然电信工业的变革导致有必要对最初的建议作重新评价,但更重要的一个因素是,必须从提高成本效益的角度来审查秘书处的所有现有方案。预算的全面紧缩已促使方案管理人认真审查现有的各种安排,以确定如何能够既降低费用,又保持甚至提高对本组织提供服务的总体质量。在信息技术领域,特别是在电信方面,改善服务和降低费用所需采取的行动包括如下:

- (a) 联合国总部信息技术服务司的改组及其新管理人员的挑选;
- (b) 挑选训练有素的人员操作总部以外的电信设施;
- (c) 改善同维持和平特派团外勤业务人员的协调;
- (d) 审查所有电信活动以确定它们是否适合当前的需要;
- (e) 制定费用抑制政策以控制项目活动的费用超支;
- (f) 通过竞标向服务提供者订购所有电信服务,以确保费用最低;
- (g) 订立全球性的联合国合同,规定整个联合国系统都可使用,以此实现规模经济效益;

- (h) 在可用的商业线路中安排费用最低的路线；
- (i) 以较低费用的服务取代高费用的服务；
- (j) 取消已不再有很多用户需要的那些服务。

17. 受到优先重视的是，要制订目标，强调以最具成本效益的方式操作全球电信网络的必要性。此方面的一个例子是，最近已采取行动，逐步淘汰费用高昂的用户电报和电报业务，而以费用较低的传真和电子邮件传输取而代之。

18. 自1991年以来，还出现了大型组织使用外部辅助服务的趋势。外包服务的形式可以有许多种，从订立简单合同以维修某一设备（如一部专用小交换机）到提供某一组织所需的全部服务（如在某一工作地点操作全部电信业务）不等。尽管外包不能视作解决所有问题的办法，但它的确使管理部门可以把提供一种或多种服务的责任从内部工作人员转交给具备资格的服务提供者。

19. 如上所述，电信工业的状况正在迅速变化，也许本组织很快就会有更多的全球外包机会。这可以采用承包人提供雇员的形式，以保持敏感材料传送的现有保密程度并且保障服务的质量和供应。外包一个设施（而不是拥有该设施）可确保本组织能相当独立地根据最佳价格从它认为可靠的任何提供者获取任何服务。这还意味着可以轻而易举地调整负载量以适应不断变化的传输需求，不论传输量是增加还是减少。

#### 四、联合国全球网络—重新评估

20. 由于会员国所表示的关切，由于电信工业不断变化，又由于联合国目前在资金方面日形拮据，因此，秘书长最初的提议正在进行修订。在目前加强秘书处方案成本效益的形势下，联合国电信战略方向正在接受审查。

21. 原先的战略是由联合国拥有和经营许多属于联合国的电信设施，这种战略现已过时，因为许多这类服务可通过商业机构以更廉价的方式提供。尽管大会的确曾核准设立一个欧洲电信中心设施，这些大型资本开支现已被视没有必要。

22. 在获得大会批准提高纽约地面站的品位之后,秘书长已继续对该设施进行必要改进,以满足维持和平的要求。如维持和平特派团结束,而各专门机构仍在当地留驻人员,则安排将管理和维持这些地点的责任交给这些机构。

23. 由于租用商业线路会使成本大量减少,秘书长认为,不再需要为总部之外各联合国办事处购买和管理地面站。不过有一个例外,就是如果商业服务机构无法提供高速数据线路,或过于昂贵时,就需要向工作地点提供电信服务。

24. 在能够提供必要的高速数据能力之前,秘书长一直在重新部署原先供外地工作团使用的地面站。从维持和平行动部(维和部)获得的这套设备,能够利用现有卫星能力进行操作。在大部分情况下,维和部继续利用部分卫星能力供其自身使用。在这些情况中,值得一提的是,在向总部之外各办事处提供电信服务时没有增加任何资本开支。

25. 秘书长提议继续调查为电信业务、维持及其它相关功能扩大使用外包办法的事宜,因为有可能获得更大的成本效益。目前,大部分设备维修工作已经外包给授权检修设备的公司,更多的业务活动有可能外包。在能够有效利用外包的业务地区,将征求卖主提建议书。

26. 秘书长原先关于电信系统的提案包括提供大量资金增加工作人员操作联合国总部及总部之外各办事处的电讯设备,不过,在审查各工作地点的人员配备状况后,他现在认为,人事费可用现有资源应付。提出这项意见的主要理由是,在1996-1997两年期中,16名电信实地服务员额经维和部授权已转到总部之外的地方办事处。这些员额加上原先在各工作地点存在的工作人员,被认为足以完成必要的业务工作。对1998-1999两年期来说,建议经常预算继续在相关款项中开列这些员额。

27. 秘书长也打算寻求实现联合国目前的全球网络与 Mercure 网络一体化,后者将作为联合国环境规划署的组成部分在1997年开始进入初期运作阶段。由于 Mercure 网络所联网的目的地包括秘书处的一些网址,因此,如果这两个网能够连起来,则可在操作中节约一些经费。然而,在两个网络联接之前需要消除一些技术障碍。

## 五、联合国团体网络

28. 电信联盟已经使得联合国的全球网络能够负荷联合国各专门机构的电信量,但电信必须与联合国公务有关,如上文所述,联合国全球网络由卫星为基础的网络和租用网络组成,卫星网络主要用于维持和平目的,租用线路网络则将联合国同总部以外的七个办事处和其他两个欧洲地点(巴黎和罗马)相连接。目前,各专门机构对联合国全球网络的使用量非常有限。

29. 联合国系统各组织常常需要在目前联合国全球网络不提供服务的地点设立电信联系。这些增设的联网点也可以作为联合国系统电信网络的组成部分。在考虑联合国全球电信网络这一概念时,必须确定一项定义,订明将向联合国范围之外各地点提供的服务包括在内或排除在外。联检组首先使用了“联合国团体网络”这一名词,这是指联合国内部支助的网络加上联合国所有专门机构、基金和方案署的电信网络所组成的混合网络。这一定义为区别这两个电信实体提供了一个妥善的办法,本文将采用这一定义。

30. 大会规定,在扩大联合国电信网络时都必须为机构间合作建立良好的法律依据。秘书处法律事务厅积极指导秘书长处理联合国全球网络各方面的事务,发挥了重要作用。还要求他们就建立团体网络的各个方面提供指导意见。最初提出若干此类要求的目的是在联合国和各专门机构之间作出安排。大会本届会议期间签署了世界银行和联合国的一项了解备忘录,为共用电信设施提供了基础。

31. 与世界银行的合作努力意味着在机构间共用电信设施方面迈出了一大步。首先将扩大网络,向世界银行设有办事处的国家提供服务,其中包括非洲以及拉丁美洲和加勒比,因为在这些地区使用这种网络的成本优势最大。联合国将负责征得会员国的必要同意,以便安装并操作每一个电信设施。资本设备和操作费用由世界银行承担,但其他机构(包括联合国)若需要在世界银行操作的地点获得服务时,将以分担费用的方式来使用现有的设施。

32. 大会第48/262号决议表秘书长提出报告,说明各专门机构和方案署的需要以及在供资和使用团体网络方面所需开展机构间合作的其他方面。这项工作已经开始,并于1995年设立了一个特设机构间小组--机构间电信咨询小组(电信咨询小组),负责处理关于使用联合国团体网络的各种问题。

33. 电信咨询小组处理了派代表参加该小组的各组织所关心的一些问题,包括分享电信资源和设施的概念。已经设立一个数据库,以报告对电信服务的共同需求,并协调新设施或现有设施的使用。如果一个机构、基金或方案署已在某地设立了电信服务设施,则鼓励计划在同一地点设立办事处的其他机构分享共同的设施。这符合联检组就共同房地所提出的建议。目前正在测试关于对共同设施分享电信需求的数据库,在本两年期内将扩大该数据库。已要求各机构提供有关数据。

34. 电信咨询小组还讨论了在紧急情况下迅速设立电信设施的共同需要。考虑采用的备选办法之一是使用卫星运载的电话通信。这种办法可以为即时电话和传真通信提供极好的条件,如采用这种办法,各组织就需要有标准的地面站,并使用全球服务提供者所拥有的卫星频道。联合国正在与另一个全球服务提供者建立一种同类的数据库通信安排,该服务提供者将允许联合国以及参加的所有机构、基金和方案署享受全球数据库通信服务特别定价安排。

35. 上述两种安排都将扩大联合国团体网络的范围和效用,而无需对资本设备作大量投资,而且由服务提供者操作和维修设施。这些安排都属于全球性质,因此,它们具有一定的标准化程度,所有参加的机构都使用相同的技术,可以保证机构之间容易相互联系。

36. 必须以协调一致的方式在联合国系统中采用新的技术和服务。电信咨询小组可以为这种协调努力提供论坛。这可以包括就下列各方面提供电视会议服务、发展可以进入互联网网址的连接以及发展联合国系统的电子邮件网络。联合国开发计划署已经发起一项机构间行动,以承包范围广泛的传递信息的服务。



## 六、结论

37. 鉴于可以从商业来源获得价格较低的高速数字电信服务,在联合国派驻人员的所有地点购买和操作电信设施,可能已不再是成本低廉的做法。将继续努力进一步提高联合国全球网络运作的效率,更多地利用适当的外包机会,并与联合国各专门机构建立合作安排。秘书长建议在1998-1999两年期内继续请求编列电信经费,作为方案概算中经常活动方案的组成部分。与维持和平活动有关的电信经费将继续列入维持和平活动的预算之中。

-----