|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2024-2027年战略规划和财务规划工作组第四次会议 – 2022年3月20日** |  |
|  |  |
|  |  |
|  | **文件 CWG-SFP-4/4-C** |
| **2022年3月3日** |
| **原文：英文** |
| 理事会2024-2027年战略规划和财务规划工作组主席的文稿 |
| CWG-SFP报告的附件2第71号决议附件2草案：形势分析草案 |
|  |

（注：本文件介绍了CWG-SFP第3次会议的成果。在计划于3月20日举行的CWG-SFP第4次会议之后，本文件的修订版本提交给理事会。蓝色突出显示的文本反映了会议中的所有方括号，绿色突出显示的文本反映了会后为纳入讨论期间达成的协议而所做的调整。）

第71号决议附件2草案：形势分析

# 1 作为联合国系统一员的国际电联

1 国际电联是联合国负责电信/信息通信技术（ICT）事务的专门机构。国际电联划分全球无线电频谱和卫星轨道，制定可确保网络和技术无缝互连互通的技术标准，努力增强世界各地服务不足社区对电信/ICT的获取和使用。国际电联致力于实现全世界人民的互连连通 – 无论他们身处何地，亦无论其采用何种手段，从而做到不让一个人掉队。国际电联的工作旨在保护并支持所有人享有基本通信权。

2 国际电联自1865年成立以来，一直以多样化成员的伙伴关系为基础，因此，该组织在联合国系统中是独一无二的，因为它汇集了193个成员国、900多家私营部门公司、大学和民间团体组织，它们共同致力于利用电信/ICT的力量，促进人人享有普遍和价格可承受的连接。

# 2 国际电联2018年全权代表大会以来的最新情况

## 2.1 联合国系统层面的最新情况

3 **数字化转型与合作已成为整个联合国的首要任务之一**。数字技术的快速发展正在改变着全球的经济和社会活动。作为回应，数字化转型已被视为整个联合国系统工作的重中之重，特别是在支持实现可持续发展目标（SDG）方面。值得注意的是，联合国秘书长的战略和优先事项越来越关注数字和网络安全问题，为此，联合国大会和其他联合国实体关于数字技术的决议数量加大，同时许多联合国实体已为其方案、基金和内部流程推出了数字化转型战略和倡议。以数字为主题的联合国会议和国际日也日益频繁。特别是，联合国秘书长在2020年6月发布的《数字合作路线图》中概述了他对为所有人创造开放、自由和安全的数字未来的愿景。[[1]](#footnote-1) 这一愿景通过一系列建议得到了强化，回应了成员国在《纪念联合国成立七十五周年宣言》[[2]](#footnote-2) 中做出的承诺（在其最近于2021年9月发布的报告 – 我们的共同议程 – 中体现了这些建议）。[[3]](#footnote-3)

4 联合国系统内的这些发展演变可能会在联合国各实体之间造成并行工作流程和相关的效率低下情况，这些实体的工作与国际电联在电信/ICT领域（如普遍连接）的职责相重叠。这些情况还可能阻碍国际电联在支持其成员的数字化转型方面发挥的增值作用。然而，这些最新发展也可以创造机会，加强国际电联作为电信/ICT领域的领导组织的独特作用。特别是，国际电联可在联合国各机构的工作流程中进行协作和参与，以增强协同作用、知识共享和产生新的和更多的资金，并支持全球、区域和地方层面的电信/ICT举措。例如，国际电联已在参加联合国的相关工作流程，领导实施秘书长的《数字合作路线图》，并支持在整个联合国提出“我们的共同议程”的努力。总体而言，这将使国际电联能够在联合国系统内以更协调一致的方式履行其计划、运营和管理职责，确保其优先事项得到加强，并反映在联合国全系统的相关工作、输出成果和议程确立中。

5 **联合国发展系统改革涉及一系列意义深远的变革，以支持成员国实现可持续发展目标**。《2030年议程》使联合国发展系统（UNDS）发生了大胆的变革，包括发展新一代的联合国国家工作队，重点是共同国家分析（CCA）和战略性的“联合国可持续发展合作框架”（UNSDCF）– 由独立和得到授权的联合国驻地协调员（RC）领导。[[4]](#footnote-4) UNSDCF特别强调了UNDS帮助各国解决可持续发展目标优先事项和差距的集体承诺；它还加强了联合国国家工作队和东道国政府集体交付发展成果的问责制。为此，联合国系统进一步利用CCA，对各国在履行其对《2030年议程》、联合国规范和标准以及《联合国宪章》原则的承诺方面的进展、机遇和挑战进行独立、公正和集体性分析，这反映在《合作框架指导原则》中。UNDS还通过相互认可政策和程序最佳做法，加强和促进了共同的商业运作。[[5]](#footnote-5) 这使联合国各实体能够采用彼此的政策、程序、系统合同和相关运营机制来完成任务，而无需进一步评估、检查或批准。

6 为确保联合国系统在国际电联行之有效，国际电联可继续参与改革后的UNDS，特别是权能增强之后的驻地协调员（RC）体制。尤其是，国际电联可努力提高RC对国际电联的职责和职能的认识，让他们参加会议和与成员的磋商。驻地协调员还可以进一步利用国际电联的区域代表处，支持这些代表处在CCA和UNSDCF中与驻地协调员进行接触。此外，为了加强对CCA和其他联合国定期审查工作的参与，国际电联可为特定国家或区域提供与电信/ICT有关的导则或数据。同时，国际电联可继续加强其在联合国系统内的现有作用。本组织是UNSCDF的签署方，并与联合国发展协调办公室（DCO）密切合作，向RC提供所需信息，并参加了与DCO组织的虚拟情况简介会。国际电联区域代表处主任还定期了解新的发展情况，包括关于RC与联合国机构接触的最新指南，如最近公布的经修订的管理和问责框架，其中包含有关国家、区域和全球章节。

## 2.2 电信和ICT领域的最新情况

7 **新冠肺炎疫情（COVID-19）凸显出电信和ICT在连接社会和加速数字化转型方面的关键性作用**。COVID-19危机带来了人们对通信网络的前所未有的需求。由于全球封锁以及远程工作、远程教学、远程娱乐和远程医疗的兴起，互联网流量上升了30%。[[6]](#footnote-6) 消费者也更加依赖数字工具，74%的全球用户报告说，在由于COVID-19的封锁期间，他们的互联网使用量显著增加。[[7]](#footnote-7) 为了满足这些不断变化的消费者需求，新技术正在迅速扩展。5G网络的推广有增无减，实现了更远距离的快速连接。从2020年3月起，平均每月有8个新的5G网络推出，多于2019年同期的每月6个。[[8]](#footnote-8) 信息技术（IT）基础设施也在不断发展，且变得更加民主化。在疫情大流行期间，云端互联网流量是2019年的两倍。[[9]](#footnote-9) 同时，物联网（IoT）、量子计算和人工智能（AI）正在变得更加成熟和广泛。这些技术有可能提高运营效率，加速自动化并释放新的能力。[[10]](#footnote-10) COVID-19危机表明，新兴技术对我们的社会、经济的运行至关重要，并提供着关键性基础设施。随着数字化的推进，确保公平和可持续发展成为日益紧迫任务。

8 **然而，这场疫情大流行造成的社会经济影响已将脆弱社区抛在后面**。疫情加大了各国之间在电信/ICT投资和基础设施发展方面的差异。在发达国家，电信/ICT的资本投资已经增加，以适应不断增长的互联网流量，并使5G和光纤基础设施得以扩大。在发展中国家，资本投资和人均支出已经下降，同时4G和5G的部署覆盖非常滞后。目前，5G在拉丁美洲覆盖3%的人口，在非洲覆盖0%的人口。因此，随着COVID-19之后数字化的快速发展，那些没有价格可承受的连接的人群有可能被进一步抛在后面。2021年，约有29亿人仍没有实现连接，其中96%生活在发展中国家。[[11]](#footnote-11) 特别是在联合国确立的最不发达国家（LDC），价格可承受性和缺乏识字及数字技能仍然是采用数字工具的重大障碍。使用差距方面的人数几乎是覆盖差距的六倍，虽然手机的价格可承受性有所改善，但超过50%的最不发达国家[[12]](#footnote-12)未能达到国际价格可承受性这一具体目标。[[13]](#footnote-13) 随着更多的服务在网上提供，社会中最脆弱的群体在获得教育、医疗、政务服务、电子商务和通信工具方面的机会将越来越有限。

9 **同时，随着气候危机的加剧，电信/ICT行业越来越迫切地需要推进实现信息社会世界峰会（WSIS）的行动方面和《2030年可持续发展议程》**。在过去的2000年里，人类的影响已使气候以前所未有的速度变暖。同时，电信/ICT在全球的快速发展和部署导致了温室气体（GHG）排放、能源消耗和电子废弃物的增加。根据最近的估计，电信/ICT行业占全球二氧化碳排放量的3-4%，大约是民用航空的两倍。随着全球数据流量预计每年增长约60%，该行业的份额预计将进一步增长。[[14]](#footnote-14) 然而，虽然该行业需要能源资源，但电信/ICT也提供了缓解和适应气候变化的新机会。例如，电信/ICT在监测和分析短期和长期气候趋势、促成灾害风险减少和管理以及提高意识以帮助保护环境和减少温室气体排放方面发挥着关键作用。在这种情况下，且随着2030年的到来，利用电信/ICT的力量来推动可持续发展，加快实现WSIS行动方面和可持续发展目标的进展，显得日益迫切。

10 **为了应对这些挑战并挖掘数字化的潜力，国际电联有机会在弥合数字鸿沟和实现可持续数字化转型方面发挥重要作用**。国际电联的多样化成员在解决数字不平等问题方面具有独特的优势。特别是，发展中国家的政府和监管机构可以发起有针对性的倡议，以扭转资本支出下降的趋势，并刺激投资以实现网络拓展。他们还可以通过努力提高价格可承受性、数字素养、本地内容开发和移动宽带的采用，协作减少需求侧的连接障碍。作为一个组织，国际电联可继续作为一个平台，推动采取响应性技术和监管行动，并鼓励监管机构与行业之间的协作。国际电联还可进一步利用数据来加强数字监管，方法是提高分析能力，在决策中采用数据驱动工具，并向监管机构提供监管解决方案，以应对电信/ICT领域的变化。[[15]](#footnote-15) 最后，为支持实现可持续发展目标，国际电联可继续发挥关键作用，帮助成员利用电信/ICT的力量，促进可持续性，应对气候危机，减少该行业的环境足迹。特别是，国际电联的工作可以通过在其工作中应用环境视角，在解决能源消耗、温室气体（GHG）排放和电子废弃物产生方面做出贡献。

## 2.3 《国际电联2020-2023年战略规划》中具体目标的进展情况

11 《国际电联2020-2023年战略规划》包含五项总体目标（增长、包容性、可持续性、创新和合作伙伴关系），通过有助于实现《连通目标2030议程》的24项具体目标进行衡量。

12 在**疫情大流行期间，互联网的普及速度加快**。据估计，2021年有49亿人在使用互联网[[16]](#footnote-16)，这意味着世界上大约有63%的人口在上网 – 增加了17%，且据估计，自2019年以来有近8亿人在上网。在非洲、亚洲和太平洋区域以及联合国确立的最不发达国家（LDC），互联网普及率平均增加了20%以上。

13 **发达经济体的增长必然要弱得多，因为互联网的使用几乎已经全面普及** – 超过了90%。这种增长差异有助于适度缩小世界上连接最强和连接最弱的国家之间的差距：例如，发达经济体与最不发达国家之间的差距从2017年的66个百分点下降到2021年的63个百分点。

14 **宽带签约用户在2021年回升**：继2020年小幅下降后，2021年全球蜂窝移动服务签约用户的普及率再次上升，达到创纪录的每百名居民110个用户。具有宽带功能（3G或更好）的移动签约用户遵循了同样的趋势，达到每100人83个用户。

15 **城乡差距虽然在发达国家不那么严重，但在世界其他地方仍然是数字连接的一项主要挑战**。在全球范围内，城市地区的人使用互联网的可能性是农村地区的两倍（城市为76%，农村为39%）。在发达经济体中，在互联网使用方面的城乡差距似乎可以忽略不计（城市地区89%的人在过去三个月中使用过互联网，而农村地区为85%），而在发展中国家，城市地区的人使用互联网的可能性是农村地区的两倍（城市为72%，农村为34%）。在最不发达国家（LDC），城市居民使用互联网的可能性几乎是生活在农村地区的人的四倍（城市为47%，农村为13%）。

16 **全球范围内的数字性别鸿沟正在缩小，但在较贫穷的国家仍然存在巨大差距**。数字性别鸿沟在发达国家已经基本消除（89%的男性和88%的女性上网），但在最不发达国家（31%的男性，而女性只有19%）和内陆发展中国家（38%的男性，而女性只有27%）仍然存在巨大差距。

17 **世界上所有区域都存在明显的代际差距**。平均而言，世界上有71%的15-24岁的人口在使用互联网，而所有其他年龄段的人口则有57%。这种代际差距反映在所有区域，在最不发达国家最为明显。后者有34%的年轻人上网，而其他人口中只有22%。年轻人上网人数的增加是连接和发展的好兆头。例如，在最不发达国家，一半的人口不到20岁，这表明随着年轻一代进入劳动力市场，当地的劳动力市场将逐渐更具连通性并精通技术。

18 **监控全球不断演进的数字鸿沟**。国际电联的数字还指出了数字网络可用性与实际连接之间的明显差距。虽然世界上95%的人理论上可以接入3G或4G移动宽带网络，但其中数十亿人并没有连接。

19 **设备和服务的价格可承受性仍然是一个主要障碍**。发展中国家广泛接受的价格可承受的宽带连接目标是将入门级移动宽带套餐的费用定为人均国民总收入（GNI）的2%。然而，在一些世界上最贫穷的国家，上网的费用可能达到人均国民总收入的20%或更多，令人震惊。

20 **缺乏数字技能和对在线连接好处的理解是另一个瓶颈**，再加上缺乏当地语言的内容，以及需要识字和计算技能的界面，这些都是许多人不具备的。

## 2.4 评估国际电联的价值主张及其组织有效性

21 在上一个战略规划周期开展的若干项目和举措审查了国际电联的能力，并就如何进一步改善其对成员的价值主张提出了建议，同时还就提高组织有效性向国际电联管理层提出了意见和建议。这些包括审查国际电联的区域代表处、文化和技能项目以及在战略规划过程中与成员进行的非正式磋商。

22 特别是，从成员那里收集到的反馈意见凸显出，有必要确立明确的影响力领域，并充分发挥国际电联各部门的协同作用。为了加强为国际电联成员提供的服务和产品，还建议向成员提供服务目录。最后，相关反馈意见强调需要通过基于结果的管理来改善内部管理，并提高透明度和问责制。

23 文化与技能项目报告强调，国际电联需要改革其组织文化，促进跨职能协作、自下而上的创新和对电信/ICT领域变化的响应。报告还强调，需要解决导致被动和缓慢决策的程序低效、重复和被认为是官僚主义的问题。其他需要改进的文化领域包括通过绩效驱动的人才管理为员工提供更明确的所有权和问责制，同时通过最大限度地减少组织层次来强化鼓舞人心的领导力。

24 最后，在区域代表处方面，国际电联区域代表处审查报告建议国际电联进一步整合其区域和全球规划工具，以加强区域项目和举措的协调和重点。具体而言，报告强调需要澄清区域的职责和责任，以确保国际电联区域代表处代表整个国际电联，与本组织的愿景和使命保持一致，并在协调具体活动方面发挥主导作用。

## 2.5 国际电联的优势、劣势、机会和威胁（SWOT）总结

25 为了应对数字领域的快速变化，国际电联必须利用其作为联合国关注电信/ICT的主导机构的现有优势，并明确表明其在加强这些技术的获取和使用以促进可持续发展方面的关键性作用。国际电联还将努力利用内部和外部机会，加强国际电联的服务、产品和举措的附加值。然而，为了建立和保持其在电信和ICT行业的重要作用，国际电联还必须注重弥补其作为一个组织的弱点，并全力应对正在出现的新威胁。国际电联在战略规划过程中确定、分析和评估了战略风险（作为该组织整体风险管理框架的一部分），这些风险在本分析中得到了进一步反映。

26 下表进一步详细说明国际电联的优势、劣势、机会和威胁（SWOT）。

|  |
| --- |
| **优势** |

– 有针对性地侧重于电信/ICT并具有150多年的历史，使国际电联在联合国系统中地位独特

– 通过全球普遍适用的规则和标准，在促成全球电信/ICT资源使用和获取方面具有主导作用

– 值得信赖的全球和中立平台，在国际社会拥有公认的品牌和信誉，以促进实现可持续发展目标和WSIS行动方面

– 全面而多样化的成员，包括政府和监管机构、私营部门和学术界，为多边讨论提供独特的平台，并促成与整个电信/ICT行业的利益攸关方建立伙伴关系

– 部门职责多样广泛，有助于采取全面和互补的行动来完成国际电联的使命

– 工作人员和成员具有强大的技术能力，特别是在核心能力方面

– 国际电联各部门职责的多样性，促成了国际电联内部的广泛协作，为实现它的使命做出贡献（前提是实现了利用国际电联所有部门协同效应的可能性）

– 国际电联，尤其是国际电联各部门的结构，使在国际电联的职责和部门专门化的框架下有可能以最佳方式满足成员多样化的需求（在绩效驱动的人才管理等基础上，利用区域代表处的职能、进一步向员工下放权力以及相应的职责和问责）

|  |
| --- |
| **劣势** |

[– 效率低下和官僚主义，导致程序被动和迟缓]

[– 复杂的管理结构，限制了组织的敏捷性和快速决策]

[– 竖井式的孤立方式，有限的跨职能协作，阻碍了潜在的协同作用和运行效率的提高]

[– 不喜风险（Risk-averse）的组织文化和程序，限制了创新和自下而上的创业精神]

– 资源筹措能力有限，因为会费单位的规模受到限制、成员国在选择会费等级时的承诺存在差异，以及成员拖欠国际电联会费，导致成员国的资金性质制约了组织的能力

[– 国际电联是联合国系统内由独立成员国指导的组织，这可能导致模糊和削弱了它的核心能力，降低了它对国际电联成员的价值]

[– 对活动领域进行快速重新定位的可能性有限，因为变更职责（国际电联《组织法》和《公约》）的流程相对较慢以及国际组织的固有特点]

– 区域代表处和地区办事处相对远离运作主流

– 区域代表处和地区办事处的职权不明确，导致向成员提供的服务效率不高，对利益攸关方的价值主张不明确

– 收入方面大幅减少，而支出方面却提出了额外要求

[– 目前电信展活动的商业模式在财务上是不可行的，活动的价值主张显示出明显的疲软迹象]

|  |
| --- |
| **机会** |

– 更多的电信和ICT对促进可持续发展的贡献加强了国际电联在实现可持续发展目标方面的作用

– 在COVID-19的影响下，数字化和数字转型加速，加强了国际电联项目和平台的重要性

– 得到深化的与新技术和利益攸关方群体（如青年、妇女和边缘化社区）的接触，以了解和获得对数字化挑战和机遇的不同观点

– 随着数字化转型带来的电信/ICT领域新公司和组织的快速发展，成员和伙伴合作机会加大

– 联合国全系统数字计划的扩大，使国际电联能够利用其独特的专业知识，并将自己定位为是其他联合国机构活动的主要电信/ICT促成方

– 联合国全系统数字计划的扩大，使国际电联能够利用其独特的专业知识，并将自己定位为是其他联合国机构活动的主要电信/ICT促成方，包括与联合国数字合作议程及其相关路线图“联合国我们的共同议程”相关的发展，为与不同组织建立联合伙伴关系创造机遇

– 利用国际电联的竞争优势，包括其产品和服务，增加国际电联的收入或开发更多新的财务机制

– 更有针对性地利用国际电联的区域代表处，可以改善项目计划的编制和成果交付

|  |
| --- |
| **威胁** |

– 电信/ICT领域和发展需求的演进速度可能太快，国际电联无法有效地调整其项目计划和能力并坚持其价值主张

– COVID-19造成的全球经济放缓以及对强劲、平衡和持续增长的威胁可能会限制国际电联实现其战略目标的资源和能力

– 在快速变化的环境中，成员国、业界领袖、其他联合国机构和国际组织可能会在职责范围内的监管、标准制定和资金筹措方面获取更大的份额，这可能会使国际电联的一些活动变得不那么重要

– 对国际电联工作的具体范围有不同的指导意见，导致资源过于分散，这有可能削弱国际电联的影响力

– 在国际和区域层面竞争和保持相关性的能力特别令人关注

[– 其他联合国组织正在加强对数字合作和ICT的参与]

– 问题是它们在区域层面的部署能力可能会超过国际电联的能力

– 联合国范围内对联合战略规划的参与、协调和合作较少

– 资金不足 – 财务计划有失衡的风险

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. [联合国](file:///%5C%5CUsers%5Cxiaoming%5CDesktop%5Citu%5C202201-04%5CCWG-SFP%5C005%5C%E8%81%94%E5%90%88%E5%9B%BD)，2020年6月（<https://undocs.org/A/74/821>） [↑](#footnote-ref-1)
2. [A/RES/75/1 – E – A/RES/75/1 -Desktop (undocs.org)](https://undocs.org/fr/A/RES/75/1) [↑](#footnote-ref-2)
3. [联合国](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/)，2021年9月 [↑](#footnote-ref-3)
4. [联合国秘书长](https://unsdg.un.org/2030-agenda/cooperation-framework)，2019年6月 [↑](#footnote-ref-4)
5. [联合国](https://undocs.org/en/A/RES/71/243)，2017年2月1日 [↑](#footnote-ref-5)
6. [国际电联出版物](https://www.itu.int/pub/D-PREF-EF.COV_ECO_IMPACT_B-2021)，2021年6月 [↑](#footnote-ref-6)
7. [爱立信](https://www.ericsson.com/en/blog/2020/4/networks-adapting-data-traffic-new-normal)，2020年4月 [↑](#footnote-ref-7)
8. [GSMA Intelligence](https://data.gsmaintelligence.com/api-web/v2/research-file-download?id=58621970&file=141220-Global-Mobile-Trends.pdf)，2020年12月 [↑](#footnote-ref-8)
9. [德勤](https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/articles/US93838_TMT_Predictions_2021/93838_TMT-predictions-2021-infographic.pdf)，2020年12月 [↑](#footnote-ref-9)
10. [麦肯锡](https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/the-top-trends-in-tech)，2021年6月 [↑](#footnote-ref-10)
11. [国际电联出版物](https://www.itu.int/pub/D-PREF-EF.COV_ECO_IMPACT_B-2021)，2021年6月 [↑](#footnote-ref-11)
12. [国际电联出版物](https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/connectivity-in-the-least-developed-countries-status-report-2021/%5D)，2021年 [↑](#footnote-ref-12)
13. [GSMA Intelligence](https://data.gsmaintelligence.com/api-web/v2/research-file-download?id=58621970&file=141220-Global-Mobile-Trends.pdf)，2020年12月 [↑](#footnote-ref-13)
14. [BCG](https://www.bcg.com/en-gb/publications/2021/building-sustainable-telecommunications-companies)，2021年6月 [↑](#footnote-ref-14)
15. [国际电联出版物](https://www.itu.int/pub/D-PREF-EF.COV_ECO_IMPACT_B-2021)，2021年6月 [↑](#footnote-ref-15)
16. [国际电联出版物](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2021.pdf)，2021年版《衡量数字发展：事实和数字》，2021年11月 [↑](#footnote-ref-16)