



联合国 大会



NOV 1977

Distr.
GENERAL

A/32/272/Add.1
7 November 1977

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

第三十二届会议

议程项目 104

联合检查组

关于联合国各组织支付头等舱位旅费的报告

秘书长的说明

增编

1. 秘书长随此附上行政协调委员会（行政协调会）就列为 A/32/272 号文件分发的上述报告提出的共同意见。

2. 联检组关于联合国各组织支付头等舱位旅费的报告（JIU/REP/77/3）是讨论各组织内的这件事情的一系列报告中的第五次报告，载有一项有用的摘要，叙述整个联合国系统关于旅行舱位标准的现行政策和办法。 报告建议：旅行舱位标准应予降低，只许各立法机关或理事机构的主席和各组织的行政首长支领头等舱位旅费，唯有随同行政首长旅行的人员和因健康理由确有必要的其他人员除外。

3. 首先应当说明行政协调会完全赞同促成这项报告的双重关心：行政费用必须尽量撙节和所有各组织在这方面应有一律的办法。 关于这项报告内的各种具体建议，在对它们提出意见时必须在行政首长准许支领的旅费与各组织所属机关或附属机关的成员支领的旅费之间加以区分。 关于行政首长准许支配的旅费目前在整个联合国系统内施行着以一九七三年十二月十八日大会第 3198 (XXVIII) 号决议

77-22438

为根据的大体相似的规则。 这项决议是联检组关于旅费支用情况的第一次报告所促成的(参看 A/8900)。 决议规定“除秘书长、副秘书长和助理秘书长外,联合国工作人员支领旅费应以最短和最直接路线的经济舱位飞机票或其他经公认为公共交通工具的同等座位的费用为限,但如根据特殊情况有理由时,秘书长得酌量情形准许支领头等舱位旅费”。

4. 自从通过上述大会决议以来,属于共同薪给和津贴制度的各组织大体说来都依照这种标准办理。 结果在联合国系统内开始节省了经费。 此外遇有必要时还在自愿的基础上进一步再加限制。

5. 因此,除有一个组织已进一步修改它的办法,规定所有工作人员的舱位标准除另经特许外应当一律是经济舱位,目前联合国系统其余各组织的秘书处人员旅行舱位标准完全一律,但最高级行政人员除外,如大会第 3198(XXVIII)号决议内所规定的;新的标准是在严密管制下施行,并于必要时采取自愿措施以取得进一步的节约。 在这种情况下,所发生的问题是通过检查专员的建议所造成的更多节省是否可以成为开始重新修改标准的过程的正当理由。 依检查专员的提议进一步降低标准也可能导致更多的因特殊情况须予准许的例外。 上文已说过,这种例外到现在为止尽量保持最低数额,而且这在可能范围内应当继续是将来的办法。 依联检组的建议正式采用对支领头等舱位旅费再加限制的办法,也会进一步违反这项全面性的标准:在可能限度内对国际公务员应当适用各国政府适用于相似等级的工作人员的同一标准。 为了上述的理由,自然也在必须遵从各理事机构可能得到的结论的条件下,行政协调会各成员怀疑在这个时候是否有理由进一步修正一九七三年大会通过的标准。

6. 讲到检查专员所想象的节省约有三分之二着落所在的前往出席最高立法机构、理事机构、执行局或其他相等机关的会议的各国政府代表以及各附属机构和专家委员会成员的旅行舱位标准的问题,从检查专员的报告就可明白看出一个组织与另一组织的规则和应享权利大不相同。 在许多情形下,各组织内已经得到或现正

求得的解决办法是旷日持久的审查的结果，也是旨在调解有时互相冲突的许多考虑的力求平衡的折衷办法。为了这些理由，在这方面似乎暂时难以得出一致的程序，因此行政协调会各成员无法对这个问题集体地采取一种立场。’自然，各组织将向它们的理事机构提出联检组的建议请予审议。

7. 总而言之，关于秘书处工作人员和各组织所属机关或附属机关的成员二者的旅行舱位标准，各行政首长认为重要的事情是对这个问题应当继续用有相当变通性的办法来处理，以便根据各种不同情况，例如健康情形、旅行的目的或个人的年资，来判断是否有理由应享支领头等舱位旅费的权利。

8. 下列各段载有对联检组的建议将如何影响各个别组织一事所作的简短分析，和有关行政首长就此提出的意见的摘要。

联合国

A. 秘书处

9. 目前的情况是以一九七三年十二月十八日大会第 3198 (XXVIII) 号决议为根据的。

10. 秘书长同意，联合国系统内各组织应当有一个划一的办法。他进一步说，行政协调会一九六六年采取的立场是，国际公务员应当采用与各国政权类似等级的官员相同的标准。以此为根据，至少就行政首长及其最高级人员来说，仍有正当理由坐头等舱位旅行。就联合国来说，这就是说秘书长、副秘书长和助理秘书长继续享受头等舱位旅行的现有权利。

11. 至于这些等级以下人员，在特殊情况下得由秘书长酌情准其享受相同特权这件事，可以注意的一点是：一九七五年七月一日至一九七六年六月三十日期间这种情况只发生三次，其中两次因为身体伤残而准其乘坐头等舱位。从一九七六年七月一日至一九七七年九月三十日期间只发生四次，其中两次因为当时没有经济舱位座位，可是有关官员为了准时出席已排定的会议，必须立即旅行不得推迟，因而改坐头等舱位。

B. 各机构和附属机构的成员

12. 目前的情况是以一九六六年十二月二十日大会第 2245 (XXI) 号决议为根据，其中规定各机构和附属机构的成员，按照一九六二年十二月十一日大会第 1798 (XVII) 号决议中所制定的基本原则，享有领取旅费权利，这些基本原则是“旅费的支给以直接路线经济舱位飞机票或其他经公认是公共交通工具的同等座位费用为限，但对每一成员国出席各届大会常会，特别会议或特别紧急会议的一位代表及所有以个人资格出席而不以政府代表名义出席的人员，其旅费的支给则以直接路线的头等飞机票或其他公认为公共交通工具的同等座位费用为限。”

13. 联合检查组在它的报告第13段中指出，“联合国为其任何附属机构支付头等舱位旅费似已不再适当，但主要政府机构的主席可能例外”。

14. 应当注意上面所说的现行办法中两个重要特征：

(a) 领取旅费或其他费用的资格是以大会第1798(XVII)号决议第2段中所规定的下面两项基本原则为根据：

(一) 以个人资格而不以政府代表名义参与工作的各机构和附属机构的成员应支领旅费和生活费；

(二) 除了上面第(一)段所述基本原则的特别例外和大会第1798(XVII)号决议第3段中所列举的一些特殊情况外，以政府代表名义参与工作的各机构或附属机构的成员不得支领旅费或生活费。

(b) 大会第2245(XXI)号决议中使用“所有以个人资格…的人员”这一名词，是因为要表明这仅指联合检查组报告第11段的小注7中所列举的19个机构和附属机构的成员而言，并不含有可能最广泛的意思。

15. 由于上面(b)段所述联合检查组报告第10段中所增列的一类，叫做“经联合国各机构或其附属机构任命，以个人身分代表各该机构从事特别研究或其他特别任务的人”，会使人误解并且可以引起对大会第2245(XXI)号决议作出与原意不同的解释。在享有坐头等舱位权利的范畴内提到这一类，事实上是误解了一九六八年十二月二十一日大会第2489(XXIII)号决议，因为这项决议中不但没有提到关于享受头等舱位旅行权利的大会第2245(XXI)号决议，并且所指的是某些情况下支付酬金的问题。就这一点说，联检组在这一方面提到的有关内部指示(ST/SGR/107/Rev.4)，确实不大清楚。现在正商同法律顾问办公室加以修改。

16. 大会一九六五年十二月二十一日第2128(XX)号决议规定：“旅费的支给，一律以直接路线经济舱位飞机票或其他经公认是公共交通工具的同等座位费用

为限”，因此上面第10至13段中所说，现行办法是大会一九六六年十二月二十日第2245(XXI)号决议对这项规定的部分修改。第五委员会在一个有关的报告中指出，这项建议当然听由各成员国或有关个人自行决定其认为适当的旅行舱位标准，新规则仅仅是对联合国所能补偿的数额订出一个新的限额而已。一年后大会决定对每一成员国出席大会各届会议的一位代表以及以个人资格而不以成员国代表名义参与工作的人所组成的各机构和附属机构成员恢复头等舱位旅行权利，这是根据秘书长提送的一个文件¹，其中载有下列两点意见：

(a) 新规则虽然规定每一成员国出席大会各届会议时只有一位代表得领取头等舱位标准的旅费，但仍不免为一些政府、特别是财力有限的政府造成了问题，即如何应付充分参加国际方面日益增多的大小会议所需的经费问题（考虑到在所有各主要机构中，本组织只分担成员国出席大会的费用）；

(b) 至于以个人资格而不以成员国代表名义担任成员的各机构和附属机构，所发生的下述困难也很明显：

(一) 核准例外办法，大部分都是因为考虑到年龄或健康所引起的个人困难；

(二) 另一个问题是，应否考虑到下列的事实，即：这些机构和附属机构的成员往往都是他们的专业方面的著名人士；除了极少数的例外，他们被邀为联合国服务时，除支领按标准费率计算的每日生活津贴之外，并无其他报酬，事实上，对个人来说，常常是重大的牺牲；

(三) 另外一项有关的事实是，这些机构被邀在联合国各项活动的拟订、指导和管制上发挥了重要作用并且在提供协助和专家知识上也自动作出了很大贡献。

¹ 《大会正式记录，第二十一届会议，附件》，议程项目74，A/C.5/1074号文件。

17. 为了这些理由，为了确保所有方面得到合理和公平的待遇而采用一个简单划一的行政程序，秘书长认为应当恢复这些人士乘坐头等舱位旅行的权利。当然，此事应由大会作出最后决定，但是情况既无改变，秘书长实在没有理由要修改他以前的立场。

18. 联合检查组的另一个建议是：唯有“各主要政府机构的主席”才可以按照头等舱位标准支领旅费。但是这个建议需先订有精确的定义，然后才能付诸实行。对联合国来说，这不仅需要明确说明哪些机构是主要机构，哪些是次要机构，而且还须注意一点，即：按照大会第 1798 (XVII) 号决议规定，凡是有关个人以成员国代表资格担任成员的各机构的主席，本组织除非作为一般规则的特别例外，换句话说，除非在该决议第 3 段所说的情况下，本组织概不支付旅费。因此，如果接受联合检查组的提议，那就是暗示取消大会过去一再赞同的一般原则。

开发计划署

19. 关于旅行舱位的标准，开发计划署直至一九七六年初都遵守联合国秘书处工作人员服务细则 107.10 所列的规则和办法。但是，在一九七六年初，由于开发计划署的财政困难，署长采用了一些关于头等舱位旅行的自愿性进一步限制措施。因此，他本人决定放弃头等舱位旅行，副署长和助理署长在几乎是所有的情况下都效法他。因此除了极少数的紧急情况，主要是由于买不到经济舱位机票以外，开发计划署有大约十五个月没有使用头等舱位旅行。

20. 一九七七年三月，财政情况改善，署长就考虑恢复联合国的正常惯例，但是决定开发计划署对按工作人员服务细则 107.10 的规定享有头等舱位旅行的工作人员增加一条准则，就是规定不间断的空中旅行的期间。因此，他为自己，副署长和助理署长制订了下列准则，由行政局的助理署长来执行：

- (a) 当某一班的飞机航程期间超过九小时（以最直接、最经济的路线计算），包括换飞机、加油等时间在内，但不包括往返机场的旅行时间，可以批准头等舱位的旅行；
- (b) 在所有其他的情况下，都只能使用经济舱位旅行；
- (c) 基于健康理由的例外情形，不论职等为何，都继续使用。

21. 前一段中所述的安排，现仍有效。虽然署长会忠实地采用整个系统所同意或主管机关所决定的任何新的准则，他希望开发计划署目前的安排所表现的有限的选择和灵活性能够继续保持下去。

劳工局

22. 劳工局所采用的标准和办法在联检组报告的第 30 至 36 段都有叙述。但是，有两点应该补充。第一，一九七七年三月作出降低理事院和类似高级机构的成员的旅行标准的决定，虽然在第 32 段中提到过，但是在最近的法律行动概要的

第5段中却被删除。第二,第33段应该指出,有关的高级工作人员使用经济等级舱位作短程旅行,只有当航程是五个小时或五个小时以上时,才使用头等舱位旅行。

23. 由于报告简短,因此它没有详细地审查过去多年来联合国组织内各不同的执行和立法机构对这个问题和它的许多细节的处理情形。例如,劳工局的情形是,理事院的一九七七年三月的决定是长期考察的结果,也是在互相冲突的考虑中力求平衡的妥协办法。

24. 因此,总干事认为在现阶段不适宜再去改变根据理事院的决定而降低的旅行标准。但是,这并不排除任何有权享受头等舱位旅行的人去选择经济舱位作全部的长程或部分的长程旅行。在这种情况下,劳工局当然只根据最直接路线旅费和实际使用的舱位等级来偿还机票。

粮农组织

25. 粮农组织所采用的标准和办法在联检组报告的第18至22段都有真实的叙述。第18段中提到理事会决定,除了特任主席以外,对理事会全体成员和方案和财务委员会的成员适用经济舱位旅费。第19段记载了粮农组织的理事机构决定依照大会第3198(XXVIII)号决议,即只有助理总干事以上的工作人员可以使用头等舱位旅行,但在特殊情况下,总干事可以准许工作人员使用头等舱位旅行。第21段提到国际植物遗传资源委员会所采取的旅行标准,正如该段所正确记载的,它的经费是独立的,而且,事实上该委员会成员的旅行标准也不是由总干事规定的。此外,第22段中也提到世界粮食理事会主席的旅行,并且列入联合国各组织使用头等舱位旅行的概况表(第 页)中,但是这项旅费应该由联合国而不是粮农组织支付。

26. 可以指出的是,粮农组织对头等舱位旅行的控制同其他的大组织如联合国、劳工局、教科文组织和卫生组织的控制情形差不多。还值得注意的是,根据第71

段中联检组所提出的概数（大概包括世界粮食理事会主席的旅费在内），如果粮农组织在一九七六年全部使用经济舱位，就会节省 31,770 美元。这个数目不及一九七六年年度预算总额的百分之零点零零四，或占一九七六年旅费支出概算总额的百分之一点四。

27. 到目前为止，粮农组织一直是按照“共同制度”办事，例如上面提到的，它按照关于旅行标准的大会第 3198 (XXVIII) 号决议行动。因此，行政协调会对于检查专员的建议的意见和大会的任何决定都会及时地连同总干事自己的建议提交粮农组织理事会。

教科文组织

28. 报告中第 45 至 48 段简单叙述了教科文组织使用头等舱位旅行的情况。

29. 联检组建议只有各理事机构的主席，各组织的行政首长以及在例外的情形下，才可使用头等舱位。联检组的建议对教科文组织的影响如下：

(a) 执行局（一九七六年 73 次旅行）——执行局成员旅行舱位等级的问题是教科文组织大会第十九届会议通过的第 40.1 号决议的主题，会议要求“执行局在一九七七年审查其成员的旅费问题，以便实行节约，并且向大会第二十届会议提出报告”。根据这项决议，执行局将这个问题列入其第一〇三届会议（一九七七年九月至十月）的议程中。在初步讨论这个问题后，执行局决定将这个项目延至第一〇四届会议（一九七八年四月至五月）讨论，到时候，会议将再度按照行政协调会对联检组报告的意见来审议这个项目。

(b) 国际教育设计研究所——研究所理事机构成员的旅行舱位等级由该所自行决定。

(c) 秘书处的旅行——关于由总干事批准的旅行，值得注意的是，一九七六年的 53 次头等舱位旅行中，有 31 次是属于联检组仍然认可的类别，例如，行政首

长的旅行或例外的情形；只有 22 次是同副总干事和助理总干事有关，会受到联检组建议的影响。因此，节省下来的费用数目极小，似乎不能成为教科文组织改用一九七三年联合国大会决定的公务旅行的舱位标准的理由。由此作出的决定可能会同执行局成员的旅行舱位等级有关。

卫生组织

30. 本报告基本上是叙述联合国系统各组织和机构目前使用头等舱位旅行的政策和办法，也包括一些一九七六年有关的统计和费用数据。 本报告第56至58段提供了关于执行局第五十九次会议和第三十届世界卫生大会所采取的行动的資料。除了执行局主任以外，这两次会议决定把执行局成员和大会代表的核准旅行的旅费偿还标准，从偿还头等舱位旅费改到偿还经济舱位旅费。 另外还赞扬卫生组织“采用限制头等舱位办法来减少旅费，在这方面起了带头作用。”

31. 第59和60段所载关于卫生组织秘书处人员使用头等舱位旅行权利的資料现在已无效，因为这些資料不包括总干事在执行局第五十九次会议审查执行局和大会旅行问题时所决定的改变。 自一九七七年三月一日起，除非头等舱位旅行被认为是必须或适当的，并得到总干事或有关区域主任的核准，否则所有工作人员的舱位标准是经济舱位。

32. 由于上述头等舱位旅行限制，该组织的飞机旅行规定完全满足了联合检查组就头等舱位旅行而提出的建议（英文本第18页），甚至在总干事和大会主席那方面比这建议更进一步。

电信联盟

33. 行政理事会是电信联盟在全权会议休会期间的理事机关，自从它成立以来，国际电信公约的规定只包括《每一个行政理事会成员国的代表的旅费和生活津贴》。这项规定只适用于代表出席理事会的正式年会。 关于这一点，各成员国也派出其他官员协助该国代表，但是他们的旅费由该国政府负责。

34. 旅费的实际偿还，是由全权会议的各项决定、特别是第18号决议（蒙特勒，一九六五年）规定的，这项决议规定“到日内瓦的旅行应乘搭头等舱位，旅行路线应是最直接最低廉的……旅费和旅行生活津贴应根据这个标准支付。”

35. 但是行政理事会暂时停止了偿还头等舱位的旅费。 因此，在一九七六年、一九七七和一九七八年的预算中，参加行政理事会会议的旅费是根据经济舱位旅行

的标准而计算的。但是，若干成员继续乘搭头等舱位，差额由个别政府根据它们对高级官员的旅行标准支付。在这种国家旅行安排下，协助理事会各位代表的其他官员将继续乘搭头等舱位旅行。

B. 长期工作人员

36. 自一九七四年起，因为大会审议了联合检查组关于使用旅行经费的第一份报告，电讯联盟为了符合共同制度的一般条件，修订了它的工作人员服务细则，这些细则以前规定“D.1级以上”的官员可以“乘搭头等舱位旅行”。电讯联盟现在的细则规定“旅费以经济舱位为限”。但是“如有必要，秘书长可斟酌情况许可工作人员乘搭头等舱位旅行”。

C. 选任的官员

37. 电信联盟有一个独特的结构，规定各国政府选举九名官员，根据国际电信公约的规定执行特定的任务和担任电信联盟各机关里的职位。他们都是从本国高级行政职位过来的，是由各国政府通过一个选举程序提名的。这个选举程序是由有权能的电信联盟成员国大会或会议举行的。

38. 任用条件和选任官员的工作人员条例规定他们“空中旅行有权利乘搭头等舱位”。

39. 但是，在大多数情况之下，他们在欧洲大陆内是乘搭经济舱位旅行的。除了给予这些高级官员适当待遇的考虑以外，必须注意的是选任官员从事长途旅行后，一到达目的地就必须工作，而在中途休息的实际可能性是有限的。如果自动的安插在中途休息，那就必须延长出差的时间，从而不但时间延长，经费也增加。

40. 关于电信联盟方面，鉴于该组织的预算、头等舱位旅行的实际支出不算大的。就长途旅行而言，更有效利用高级官员的时间和减少每日津贴所节省的费用已足以抵销有关的额外旅费。

41. 在对此项工作人员条例作任何修订之前，必须首先考虑到关于他们旅行的其他行政情况。

气象组织

42. 对本报告有关气象组织的资料，必须提出两个具体意见。第64段提到（气象组织立法机构）大会的会议；应补充的是这些会议每四年举行一次。第63段提到气象组织执行委员会成员出席执行委员会会议时有权利乘搭头等舱位；这与第76段也是有关的。

海事协商组织

43. 至于海事协商组织，正象本报告所说的，海事协商组织的旅行规定是符合大会第3178(XXV III)号决议的。如果海事协商组织支付非工作人员的旅费，这些旅行一般都是乘搭飞机经济舱位。到现在为止，海事协商组织并不支付它的各个理事机构的主席的旅费。

- - - - -