



大会

Distr.: General  
31 January 2012  
Chinese  
Original: English

第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 两年期方案预算

## 提高利用航空旅行资源的成效和效率的提案

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 65/268 号决议有关飞机舱位标准的第四节提交的。大会在其中请秘书长向大会第六十六届会议续会报告该决议、包括其附件所列措施的执行情况，并报告为提高联合国利用航空旅行资源的成效和效率而采取的切实步骤。秘书长在报告中提供了相关资料，说明为提高联合国利用航空旅行资源的成效和效率而采取的步骤。

## 一. 引言

1. 大会的一系列决议和决定对联合国的飞机舱位标准作出了规定，这些决议和决定包括第 42/214 号、第 45/248 A 号、第 53/214 号<sup>1</sup> 和第 65/268 号决议以及第 40/555 号、第 44/442 号、第 46/450 号和第 57/589 号决定。2009 年 10 月 21 日颁布的“联合国工作人员条例和暂行工作人员细则”(ST/SGB/2009/7)第七章也规定了联合国应支付工作人员旅费的情况和条件。

<sup>1</sup> 大会第 53/214 号决议第四节第 14 段决定，大会主席有充分权力使用预算给予其办公室的资金，包括差旅费。



2. 本报告处理的问题涉及联合国官员的旅行规定。第二节介绍了有关联合国官员飞机舱位标准的建议改革措施，第三节介绍整个联合国系统航空旅行事宜的协调，第四节介绍飞行常客里程用于公务差旅的情况，第五节介绍秘书处商营航空旅行相关费用的跟踪情况，第六节介绍企业资源规划项目(“团结”项目)旅行模块的执行情况，第七节介绍关于豁免适用航空旅行标准的批准权下放情况。秘书长建议的摘要载于第八节。

## 二. 与提高联合国利用航空旅行资源的成效和效率的措施有关的建议

3. 大会第 65/268 号决议附件第 2(e)段请秘书长更新关于公务差旅的行政指示(ST/AI/2006/4 和 Amend. 1 和 2)，同时除其他外考虑到大会各项相关决议和航空旅行领域的近期动向，如航空公司推出的新产品和航空旅行的新等级，并列入有关规定，指示工作人员(a) 收集并在可能时使用飞行常客里程用于公务差旅；(b) 不将因公务差旅积累的飞行常客里程用于私人旅行；(c) 可能时至少在启程两个星期前购买机票。

4. 秘书长提出以下改革措施供大会审议。这些措施利用对工作人员整体福利和应享待遇影响最小的简单但意义重大的改革举措，有助于提高秘书处利用航空旅行资源的成效和效率。

### 飞行常客里程使用情况

5. 秘书长建议在关于公务差旅的行政指示中纳入规定，指示所有联合国工作人员不将因代表本组织进行公务差旅积累的飞行常客里程用于私人旅行。此外，鼓励所有联合国官员在可能时使用代表本组织进行公务差旅时所积累的飞行常客里程用于公务差旅。本报告第四节审视了在公务差旅中使用飞行常客里程的正式方案的可行性。

### 提前购买机票

6. 关于联合国至少在启程两个星期前购买机票的问题，已指示所有厅、部领导确保在启程前提前 16 天敲定旅行安排。

### 在线订票

7. 秘书处已采取步骤，将在线订票的可能性纳入其旅行程序。为此，一名咨询人对总部所有订票和出票的情况进行了审查，并研究了使用在线系统为这些行程订票的可能性。在线订票工具的要求已包括在目前旅行社合同的范围内，并计划在 2012 年 4 月开始分阶段实施在线预订。应当指出，只有一部分联合国行程适于使用在线订票，大多数仍然需要合格的旅行社进行人工订票和干预。在线订票的可能性也已被纳入“团结”项目旅行模块今后的工作流程。

### 飞机舱位标准

8. 当批准旅行的人不是工作人员，而是咨询人、个体订约人或委员会成员等时，其飞机舱位标准目前参照为工作人员设立的标准。建议对于工作人员和委员会与专家小组成员，如空中旅程超过九小时，维持仅次于头等舱的座舱机票标准。<sup>2</sup> 包括咨询人和个体订约人在内的所有其他出差人员必须乘坐经济舱，除非秘书长考虑到旅客的情况(即健康原因和本组织的利益)后另有决定。

### 每日生活津贴制度

9. 目前支付给联合国官员的每日生活津贴，从离开居住地或工作地点的第一夜起算，直至在公务地点的最后一夜，甚至包括飞行途中。由于这些官员在飞行途中没有发生财务支出，建议停止向受命代表联合国进行公务差旅的人支付飞行途中的每日生活津贴。每日生活津贴将从官员抵达某个地点的第一天起开始发放，直至他们在该特定公务地点度过的最后一夜，除非能够用书面证据(旅馆账单)证明因为提前入住或延迟退房而发生了支出。

10. 以个人身份提供服务的联合国各机关和附属机关的成员，在特定情况下代表其政府时，有时有权领取旅费和生活费。当所出席会议地点不在其正常居住或工作地点时，每日生活津贴按照相当于秘书处官员标准差旅生活津贴的费率加 40% 支付。不须在 30 天或 60 天之后降低这些费率。

### 公务差旅的批准

11. 目前的差旅政策不强调利用替代方法取代航空旅行。建议在修订后的关于公务差旅的行政指示中加入如下规定：要求方案主管核证，在批准任何公务差旅之前已适当考虑通过电话会议、视频会议或网播等替代方法实现特定旅行的目的。

### 方式、日期和舱位标准

12. 目前的差旅政策在确定差旅方式时没有考虑环境因素，即便在可能存在既能降低温室气体排放又能实现差旅既定目标的替代交通方式的情况下，也是如此。虽然所有公务旅行的通常旅行方式仍将是航空旅行，但秘书长建议在关于公务差旅的行政指示更新版中加入如下规定：鼓励采用有利于环境同时不增加旅行费用的其他交通方式。

13. 目前的差旅政策规定，所有公务旅行的通常路线，应为最直接最经济的路线。这条规定未能利用不同航空公司之间的联盟和互联。在管理航空旅行时，优先考虑的是最直接但其票价对于某个特定旅程未必最廉价的路线。在这方面，请大会考虑删除“最直接”一词，并授权秘书长在可节省大量费用时，用转机等替代路

<sup>2</sup> 联合国各机关和附属机关成员领取旅费和生活津贴的特别规则载于 1991 年 3 月 25 日 ST/SGB/107/Rev.6 号文件。

线取代直航服务的方式管理公务旅行，前提是为转机或其他目的而预定的停留总时间不超过四个小时。

14. 建议当公务旅行与回籍假或探亲假合并进行时，整个旅程的飞机舱位标准，包括公务旅行段，均为按照回籍假和探亲假的飞机舱位标准的最廉价机票，不论该段行程时间长短。

15. 确定旅程舱位标准的依据目前是抵达既定目的地的全部行程的合并飞行时间，条件是该段旅程未因正式经停站点中断超过一天。建议依据每段旅程的飞行时间单独确定每段行程的飞机舱位标准，除非同一天恢复或继续旅行到达最终目的地。

16. 现行规则规定，当确定飞机舱位标准时，最多 4 个小时的转机时间包括在某一特定旅程的总体飞行时间内。秘书长建议大会审议将计算总行程时间时考虑的最长转机时间从 4 小时减至 2 小时。

17. 作为一项节约费用的措施，建议将经济舱作为以学员身份参加学习和发展活动<sup>3</sup>的所有官员的飞机舱位标准。作为教官和为履行各自官方职责而前去参加此类活动的官员，其舱位标准按照通常的飞机舱位标准确定。

18. 本组织的公务差旅政策目前没有规定疏散人员的陪同人员的飞机舱位标准。建议将经济舱设为陪同人员的飞机舱位标准，以便他们与所陪同的疏散人员坐在同一机舱。

19. 为了利用航空公司推出的新产品，修订后的行政指示将鼓励自愿从公务舱降至高级经济舱或普通经济舱，应享待遇不再仅限于最低的经济舱票价。建议本组织考虑当工作人员选择从较高的服务级别自愿降级时，负担高级经济舱的费用。

#### 除回籍假和探亲假之外的路程假

20. 关于除回籍假和探亲假之外的路程假的问题，请大会考虑将(到达指定目的地之后的)休息时间限于乘坐经济舱旅行超过 6 小时的情况。在这种情况下，一般不要求联合国官员在到达目的地 12 小时内开始执行任务。上述限制基于下述事实：乘坐仅次于头等舱的座舱旅行的官员享受了一定的舒适度，使他们能够在抵达给定目的地之后在合理时间内(4 小时)报到。

21. 考虑到现代飞机的速度，请大会考虑取消中途休息停留。这将减少为这些中途休息停留支付的每日生活津贴，从而节省费用。

---

<sup>3</sup> 学习与发展的定义见 ST/SGB/2009/9 号文件第 1.1 节。

### 回籍假或探亲假的路程假

22. 现行政策给予所有回籍假或探亲假旅行路程假。建议限制从本组织领取机票的工作人员的核定路程假。对于通过一笔总付选择进行的旅行，不应准许路程假，因为这种选择通常是代替有关该次旅行的所有应享待遇。

23. 除此之外，鉴于现代飞机的速度，建议大会审议缩短回籍假或探亲假来回双向旅程中不计入年假的路程假。将依据批准的路线、根据实际旅行的历日给予路程假。

### 一笔总付

24. 在行政指示关于确定向选择一笔总付办法的工作人员支付的数额的相关章节中，必须将关于公务差旅的行政指示术语与航空业术语统一。请大会审议将术语最廉价定期航班航空公司的“全额经济舱票价的 75%”，改为“限制最少的经济舱票价的 75%”。

25. 为使本组织在行政方面享受到利用一笔总付选择的益处，请大会核准将一笔总付选择扩展到首次任用、调动和派任旅行。同提供一笔总付选择的所有其他旅行一样，首次任用、调动和派任旅费也将根据最廉价定期航班航空公司限制最少的经济舱票价的 75% 确定。

## 三. 整个联合国系统航空旅行事务的协调

26. 大会第 65/268 号决议附件请秘书长促进联合国系统就航空旅行事务加强协调，包括为此利用机构间旅行网等现有机构的经验，并继续探索利用联合国的团体购买能力作出采购航空旅行服务的替代安排。

27. 机构间旅行网作出回应，再次探讨了在联合国系统内签定全球航空协定的可能性。机构间旅行网在 2011 年 10 月举行的最近一次会议上，邀请主要航空公司联盟的代表讨论涵盖其所有组织、基金、方案和机构的全球航空协定的要求。

28. 此外，各组织就各自全世界行动的全球协定问题与航空公司和联盟进行了接触。2003 年，机构间旅行网与三家主要航空公司将全球航空协定引入联合国系统，这次的努力延续了上次的工作。

29. 2003 年的成果是与一家主流国际航空公司达成了一项全球协定，内容包括在公布票价基础上可享受 10-15% 的折扣。必须通过该航空公司的电话或在线代理人或为数有限的旅行社，使用个人或机构的信用卡预订机票。然而，尽管各组织以及航空公司大力宣传该协定，但两年之中仅出票 10 张。

30. 这种有限的反响表明，虽然以企业团体和其他全球航空公司的协定为标准进行衡量，谈判达成在公布票价基础上 10–15% 的折扣令人满意，但在联合国市场内并无竞争力，因为当地协议折扣幅度通常可达 10% 至 50%。

31. 这也反映出，许多联合国组织在许多市场上现购机票，其未公布票价比通过全球航空公司分销系统购买的价格更便宜。

32. 在 2011 年 10 月在罗马举行的机构间旅行网会议上，一家大型航空公司联盟强调，在签署全球航空协定之前，必须考虑下列因素：

- 单一谈判代表/全球决策
- 旅行数据的全球可及性
- 全球综合旅行社网络
- 具体的可执行市场份额要求
- 最低收入保障
- 不论价格如何在特定航线上强制使用签约运营商的可能性

33. 机构间旅行网发现，虽然可满足前两个要求(即单一谈判代表/全球决策和旅行数据的全球可及性)，但其余各点在联合国系统内并不可行。

34. 机构间旅行网考虑到上一次与一家主要航空公司达成全球协定的经验以及全球联盟对这种航空协议提出的要求，指出当前的制约因素不利于在此时继续开展这项工作。对于联合国秘书处自身而言，最早在统一的内部行政系统(即“团结”项目)得到实施之后，才能具备管理这种全球交易的基础设施。

35. 然而，联合国各组织通过统一购买在同一地区开展活动的联合国各基金和方案的机票，在谈判达成区域市场极具竞争力的航空协定方面获得了巨大成功。设在纽约的联合国系统所有组织利用联合国秘书处、开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和其他规模较小的组织的团体购买能力，共同谈判达成航空协定。所得到的折扣幅度为正常公布票价的 10% 到 50% 以上，平均为 29%。这种折扣幅度在许多市场被认为属于最佳之列。

36. 考虑到设在纽约的各组织进行的旅行每年覆盖 6 600 对城市，与纽约超过 35 个运营商的折扣协议可保证为各种旅行模式提供覆盖面最广泛的折扣。代表设在纽约的组织谈判达成的折扣，也已提供给纽约之外的组织，包括世界卫生组织(世卫组织)，用于其从美利坚合众国出发的旅行。世卫组织所有从日内瓦提出、从北美出发的旅行均可享受在纽约谈判得到的折扣，事实上创造了一个这方面的全球折扣。

37. 同样，在日内瓦，国际组织联合航空谈判集团在缺乏强有力竞争的市场上极其成功地取得了折扣。由于 12 家在日内瓦的国际组织旅行开支合并的结果，该集团与 30 家航空公司和联盟之间通过谈判达成了 15-45% 的折扣协议。由于日内瓦的旅行 50% 从国外出发，该集团确保对往返日内瓦的旅行以及其他点对点航线有效的折扣数量得到增加。这再次创造了“准全球协议”，使日内瓦的基金、方案和专门机构内从其总部之外的许多地点出发的旅行人员得以利用通过谈判达成的优惠票价。

38. 另一项旨在利用联合国全球购买力的努力是在纽约和日内瓦之间互换使用折扣和代理人。为将在日内瓦的工作时间延长至午夜，国际组织联合航空谈判集团资助为在日内瓦的旅行业务提供支持的总部旅行社机构。这些旅行社能够利用在纽约通过谈判得到的航空公司折扣，用于从北美或日内瓦出发的旅行，确保所有旅行均得到最大限度的折扣。

39. 联合国各组织正在探索扩大各组织之间交叉使用谈判达成的航空折扣协议的可能性，并在机构间旅行网内努力寻找进一步完善这一做法的管理机制。由于引入“团结”项目旅行模块，加之可以使用电子客票，联合国各组织将得以在提供特定行程最低费用的工作地点订票。

40. 联合国各组织一直在探讨各种可能性，以在其相对多样化的分散式决策和预算权力内确保最低机票价格。目前，可以通过谈判达成的全球航空协议不会改善已经签订的协议。事实上，如果采纳了一个较低的全球折扣幅度，反而可能会削弱运营商提供大幅度当地折扣的意愿。

#### 四. 将飞行常客里程用于公务差旅

41. 大会第 65/268 号决议附件第 2(e) 和 2(f) 段请秘书长在关于公务差旅的行政指示中列入规定，指示工作人员收集并在可能时使用飞行常客里程作公务差旅，并继续探索酌情利用工作人员通过公务差旅积累的飞行常客里程来购买或升级机票。

42. 根据这一请求，秘书长请旅行行业内最受人尊敬的独立咨询人之一协助进行一项全面审查，了解在联合国的旅行方案中使用飞行常客里程作公务差旅的可能性。咨询人首先了解了有关参照方的政策基准，即 (a) 世界银行和国际货币基金组织(基金组织)；(b) 一些政府和会员国；(c) 私营部门公司。

43. 咨询人调查了航空公司的观点，审查了使用飞行常客里程对联合国旅行模式的影响以及工作人员和非工作人员旅行的比率。咨询人估计了专门跟踪商务飞行常客里程积累并将里程用于公务差旅的唯一一家公司(飞行常客里程公司)提出的可能节余。审查还包括了联合国在总部和日内瓦的订约旅行社关于使用飞行常客里程公司的程序对旅行业务和费用的影响的评估。

## 基准

### 国际货币基金组织和世界银行

44. 咨询人审查了基金组织和世界银行以往在飞行常客里程方面的努力和所作的分析。这两个组织的国际旅行模式与联合国相似，行程都很复杂。十多年来，基金组织和世界银行都独自考虑过放弃飞行常客里程，以便与航空公司谈判更优惠的折扣。由于获得飞行常客里程机票很复杂，因此这两个组织决定不在其旅行方案中包括飞行常客里程。它们认识到，将此种里程包括在内会造成行政管理上的困难，而且没有成本效益。

### 一些会员国

45. 美国政府在 1994 年曾实行过保留公务差旅累积里程的政策，但在 2001 年停止执行。美国政府总审计局在 2001 年 5 月 24 日给众议院政府改革委员会的一封信中，总结了一项内部审查的结果，建议政府允许雇员保留其飞行常客里程，因为：

(a) 航空公司认为，飞行常客里程属于旅客个人，因此很难跟踪和使用，而且查阅里程积累的信息还涉及隐私问题；

(b) 在管理方案方面存在实际困难，而且提供的飞行常客里程航班有限。政府总审计局调查的政府机构表示，由于没有适当航班，常常无法使用飞行常客里程；

(c) 如果政府更为严格地执行其政策，则有可能对议定的 20 亿美元的飞行折扣造成不利影响。

46. 该咨询人向其他两个会员国的代表了解了其政府要求使用飞行常客里程的政策，情况如下：

(a) 许多方案建立在荣誉制度基础上，个人向内部负责跟踪和利用飞行常客里程的部门自报所获的里程。咨询人无法证实其中涉及多少行政工作；

(b) 用飞行常客里程将经济舱升级为商务舱，因为通常得不到免费的飞行常客里程机票；

(c) 被采访的一些会员国承认，他们大多乘坐一个航空公司进行公务差旅，从而增加有资格使用飞行常客里程的行程比例。

### 私营部门

47. 全球没有要求出差时使用飞行常客里程的大的私营部门公司。在 1980 和 1990 年代，许多公司调查了要求有权使用在商务旅行中获得的飞行常客里程的可能性，但实施这项政策的公司很少。1996 年，回复美国运通商务旅行调查的公司中，只有 4% 使用里程，而 1998 年则不到 1%。于是调查中不再询问该问题。



48. 联合国属于基准小组，其中包括 ABB、波音、戴尔、道化学公司、霍尼韦尔、强生公司、默克、飞利浦、里德爱思唯尔、力拓矿业集团、西门子、可口可乐公司、联合技术公司和世界银行。这些基准伙伴中没有一个决定设法利用飞行常客里程出差。

49. 2001 年美国修改政策后，飞行常客里程公司(见上文第 43 段)失去了最大的一个客户。该公司不愿提供顾客资料，并且所进行的研究无法证实他们在美国境外的经营情况。

50. 沃尔玛在 1994 年至 2006 年曾与该公司打交道。为了提高员工的积极性，并补偿他们在路上耗费的私人时间，沃尔玛中断了这一方案。沃尔玛表示，该方案节约了他们大约 3.75% 的旅行量。但沃尔玛无法提供把为了管理该方案而增加的内部工作人员计算在内的净节约率。旅行经理表示，由于航空公司缩减客运能力，加上提供的飞行常客座位附带限制并且在得到此类座位时会遇到困难，因此如今使用里程可能比他们当时贯彻方案时更为困难。

#### 航空公司的观点

51. 航空公司采取双管齐下的做法扩大其市场份额。它们给各组织提供议定折扣这一好处，并采用飞行常客里程和精英地位优惠提高个人旅客的忠诚度。

52. 咨询人使用假设的问题，询问航空公司如果改变政策要求在公务差旅中使用飞行常客里程后将会产生何种影响，但未能从联合国的大部分优惠航空公司那里了解到一个坚定立场。英国航空最不含糊，表示他们的条件不允许除旅客个人之外的任何人决定如何使用飞行常客里程。其中一个航空公司最初同意探讨用飞行常客里程交换碳抵销，但后来拒绝进一步讨论这一问题。

53. 根据调查结果以及基准参照方的经验，咨询人得出的结论是，航空公司不愿意赞同一个组织要求出差者将飞行常客里程用于公务差旅的方案：

(a) 为了增加利润，航空公司几乎削减了所有市场的客运能力。由于其航班的载客量增加，能够用飞行常客里程订票的座位减少。只有那些预计无法以标价出售的航班才有飞行常客里程座位；

(b) 航空公司没有动力配合一项有损其飞行常客里程方案基本目标的政策；

(c) 航空公司主张，无论谁购买机票，飞行常客里程归旅客个人所有。组织使用须经本人同意；

(d) 航空公司不愿透露给组织累积的里程数据，因为这违反数据隐私法律；

(e) 为了规避数据隐私问题，组织可以用旅客的名字设立一个单独的飞行常客里程账户，累积公务差旅的飞行常客里程。但是，航空公司不愿将两个账户连在一起，使两个账户中的里程数合计达到精英地位。因此，个人就更加难以实现

精英地位的数量优惠，也无法通过精英的特殊待遇，避免加收行李费，从而节省费用。应该指出，参加某些飞行常客里程方案的联合国旅客因参加飞行常客里程方案而免付加收的行李费；

(f) 许多里程从不兑现，因此航空公司得到了“损耗”好处。

## 联合国实施收集飞行常客里程方案的可能影响

### 政策

54. 联合国目前的政策允许旅行时间超过 9 小时的所有工作人员乘坐商务舱，而高级官员的所有飞行均可乘坐商务舱。机票总价根据到达出差目的地的最低价格核定。飞行常客里程忠心方案不在航班选择标准之内。

### 旅行模式

55. 该项研究考察了旅行社关于纽约联合国总部和联合国日内瓦办事处的数据，发现：

(a) 在 2010 年 11 月 1 日至 2011 年 10 月 31 日 12 个月时间里，总部在机票上支出 5 450 万美元，日内瓦办事处支出 2 030 万美元；

(b) 从联合国总部和日内瓦办事处启程的旅行至少有一半涉及与会者、专家和委员会成员。不可能期待他们参加硬性规定的飞行常客里程方案；

(c) 与总部订约的旅行社估计，每次订票在出票前平均有 3-5 次变化。

### 节省的可能性

56. 在进行这项研究时，向飞行常客里程公司提供了联合国总部和日内瓦办事处的机票开支数据。飞行常客里程公司对此提出了初步估计数，作为其推销工作的一部分。因此，咨询人在没有暴露联合国身份的情况下，得以获得节余估计数。在此应该指出，飞行常客里程公司出于自己的利益，会作出比较乐观的预测，以便能够与潜在新客户作进一步讨论。他们在早期的探索性讨论中，不会公开其推定或方法。

57. 飞行常客里程公司表示能在联合国 3% 的行程中使用飞行常客里程。这是根据与美国政府 (2001 年以前) 和其他一些私营部门客户打交道的经验得出的。

58. 应该从以下几方面审查飞行常客里程公司的估计数：

(a) 联合国的旅行支出有 95% 是国际旅行。飞行常客里程公司的大部分客户主要在美国国内旅行；

(b) 航空公司在过去两年中削减了客运能力，并严格控制座位存量，尤其是在旅行高峰期间。虽然这些情况随市场而变化，但 6 月至 8 月期间，往返美国的

国际航班上的飞行常客免费座位和升舱数量可能早在几个月前就售罄。在高峰期间还规定不让兑换里程的日期。飞行常客里程公司对提供的飞行常客里程座位或联合国的预先定位模式有何推定不清楚；

(c) 咨询人无法确认对改变行程的频率所作的推定。根据联合国目前的预先定位模式，有相当一部分的免费机票无法满足最终的行程要求，因此需要代之以出钱买机票，从而减少节约；

(d) 咨询人无法探讨飞行常客里程公司为联合国在美国和瑞士两国以外的其他工作地点提供服务的能力。

59. 因此，可能需要根据下列因素减少飞行常客里程公司估计的节约数额：

(a) 联合国有相当数量的复杂国际行程，涉及多个航空公司。将行程分成可以利用飞行常客里程购买机票的若干路段将增加乘坐不在其内的航空公司飞行的航段的机票费用，从而极大地减少节省的金额。飞行常客里程公司的推定是根据其与主要在美国国内和两点之间飞行的公司打交道的经验得出的。他们没有提到与联合国那样极为国际化而且复杂的方案打交道的经验；

(b) 任何飞行常客里程方案都不能用于非工作人员旅客，而他们在联合国总开支中至少占 50%；

(c) 如果行程平均改变 3-5 次，则显然飞行常客里程座位不会随时恭候联合国的公务差旅。

#### 潜在费用

60. 需将相当一部分旅行分成可以使用飞行常客里程的航段和不在其内的航空公司的航段。这就要求将一张直达机票破开，另出一张票。研究得出的结论是，如此分成两张机票的增量成本将抵销大约 10% 的节约。飞行常客里程公司在订约旅行社计算的公务差旅政策允许的最低票价基础上，收取其节省的资金总额的 25%。

61. 为了符合飞行常客里程公司的要求，联合国的订约旅行社将需要在纽约至少增加 2 至 3 名工作人员，在日内瓦增加 1 至 2 名工作人员，每人每年 75 000 美元。为了处理在报价和路线选择方面增加的工作量以及根据部分使用飞行常客里程预定行程和部分用议定或标明的价格与某些不在其内的航空公司预定路段计算票价的额外工作量，增加这些工作人员是必要的。

#### 所涉经费

62. 下表提供了实施在公务差旅中使用飞行常客里程的方案所涉经费的计算结果(美元)：

机票开支总额(纽约和日内瓦)	73 227 212
联合国工作人员的机票开支(占总数的 50%)	36 613 606
飞行常客里程可能为旅行节省 3%	1 098 408
晚购票和改签减少节约 (47%)	(516 252)
分段出票的增量成本 (10%)	(109 841)
飞行常客里程公司收费标准: 25%的节约额	(145 539)
旅行社的增量成本	(225 000)
联合国增加的工作人员 (纽约一个, 日内瓦一个)	(170 000)
<b>共计</b>	<b>(68 224)</b>

### 其他因素

63. 如果联合国采用飞行常客里程方案, 还需要考虑到其他因素如下:

(a) 改变预定和批准程序:

- (一) 订约旅行社将同以往一样, 预定政策允许的最低议定票价, 并在其系统中编好程序, 将预定和改变的飞行常客里程可能行程送交飞行常客里程公司, 由其审查飞行常客里程可能产生的节约;
- (二) 如果该行程有使用飞行常客里程的省钱机会, 飞行常客里程公司就会预定飞行常客里程座位, 并建议订约旅行社取消原定的付费航班;
- (三) 如果飞行常客里程机会要求改变路线, 则飞行常客里程公司将在作出任何改变之前先与旅客取得联系;
- (四) 飞行常客里程的额外审查将增加核批时间。如果航空公司规定定票时间, 而且如果飞行常客里程机票因过了低价机票的时限而最终被拒绝, 则可能要支付更高的票价;

(b) 可能干扰旅行: 飞行常客里程机票有很多限制, 而且数量有限。如果中途改变计划, 则不可能临时通知就能得到飞行常客里程座位。

(c) 会计问题:

- (一) 为了显示飞行常客里程机票的税和其他收费, 将需要调整综管系统;
- (二) 如有改变或取消, 飞行常客里程公司不退还其收费。因此, 在旅费总额中应该包括这笔费用, 由旅行核准令调节。

### 结论和今后的步骤

64. 根据以上事实, 审查认定, 本组织采用管理飞行常客里程并将里程用于公务差旅的方案并不能产生任何净节约。事实上, 如上文对节约情况进行的初步审查所显示, 这种方案可能带来大量额外开支。

## 五. 跟踪秘书处内与商业航空旅行有关费用

65. 大会第 65/268 号决议附件第 2(a) 段请秘书长提议设立一项机制，以便有效跟踪秘书处内与航空旅行有关的所有费用。

66. 目前，航空旅行费用直接记入联合国总部、总部以外办事处和区域委员会的综管系统，而且内容足够详细。航空旅行费用中只有很小一部分使用不那么详细的小额付款单据记入综管系统。但须指出，维持和平特派团和大多数政治特派团使用的是“升阳系统(Sun System)”程序，除了支出用途之外，无法十分详细地分门别类跟踪旅行费用。

67. 在设计“团结”的差旅模块时，已经充分将有效跟踪与商营航空旅行有关的所有费用这一需要包括在内。预计在总部、总部以外办事处、区域委员会、维和特派团和政治特派团中采用“团结”之后，将能有效地跟踪所有航空旅行费用，并将它们分类。

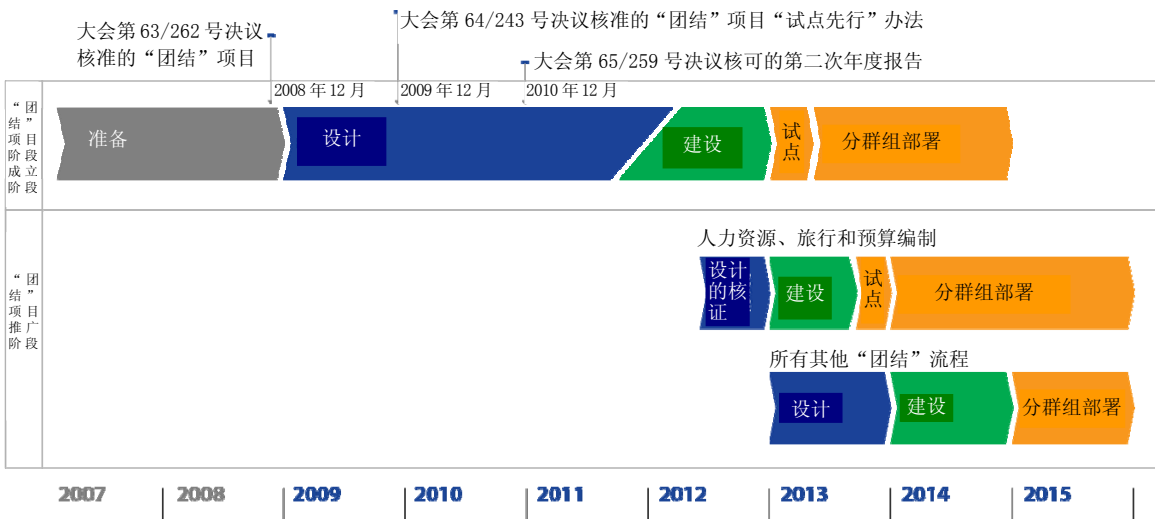
## 六. “团结”旅行模块的实施

68. 如秘书长关于企业资源规划项目(“团结”项目)的第三次进度报告(A/66/381)所述，2011 年团结项目达到了一个重要关头，它从设计阶段过渡到建设阶段。现在预计“团结”将于 2015 年底全部部署完毕，而不是起先计划的 2013 年。由于延迟，有必要对项目的时间表进行调整，而“团结”指导委员会已批准了订正实施计划。为了加快进展，并减轻延迟的影响，“团结”现将分阶段部署。不过，分阶段方法将会影响“团结”旅行模块的部署时间表。

69. “团结”的第一个阶段被称为“团结”项目成立阶段，它包括财务、采购、资产、库存和财产管理流程以及一些方案和管理。“团结”项目成立阶段将奠定该系统的核心基石，并支持本组织采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

70. “团结”的第二阶段被称为“团结”项目推广阶段，它将完成项目全部内容的实施，包括：旅行、人力资源、预算、部队规划、需求规划、后勤实施、会议和活动管理、全部补助金的管理以及商业活动。

71. “团结”项目推广阶段中最为至关重要的部分将于 2014 年部署。这包括全部旅行模块，其中含旅行申请、旅行计划和旅行费用。现有系统将继续用来支持本组织的旅行管理，直到“团结”的旅行解决办法得到部署为止。“团结”的订正时间表列示如下。



## 七. 豁免适用飞机舱位标准的授权

72. 大会第 42/214 号决议授权秘书长行使酌处权，逐案批准作为例外情况乘坐头等舱。根据 ST/AI/2006/4 号行政指示第 4.5 段的规定，秘书长在其认为情况特殊时，也可行使这种酌处权。根据该项行政指示将准许破例的权力授予主管管理事务副秘书长办公室。主管管理事务副秘书长则通过授权书，将这一权力进一步授予主管管理事务副秘书长办公室主任。该办公室主任不断向主管管理事务副秘书长通报根据适用的规则在飞机舱位标准方面破例的情况。

73. 秘书长在行使该项授权时会考虑以下情形：

(a) 因健康状况可能需要为旅行人员提供按正常标准无法提供的一定程度的舒适。此类个案先提交医务司司长供提出建议，然后再由秘书长或其授权的个人做出最后决定。应当指出的是，仅仅年纪大并不是准予破例的充分理由；

(b) 买不到通常标准的舱位，但由于工作紧急需要，旅行人员必须在特定日期成行。也会考虑这样的情况：如买不到通常应乘坐标准的舱位，而旅行人员在等待下一班舱位时，需支付的每日生活津贴费用将超过购买较高标准舱位的旅费；

(c) 旅行人员被视为知名人士，如国家元首/政府首脑等；

(d) 旅行人员被视为政治、人道主义、文化(或其他)领域的杰出的国际人物，并正向本组织无偿提供服务；

(e) 旅行人员需要在一整天工作后旅行，以便在抵达另一地点后立即继续工作。如果此种情形涉及很劳累的旅程，据认为理应让旅行人员在旅行中得到最好的休息，或使其具备在飞行时最有利于工作的条件，或两者兼顾。

74. 颁布 ST/AI/2006/4 号行政指示的目的是执行与飞机舱位标准及其例外情形有关的各项工作人员细则。

#### 程序

75. 供每位旅行人员填写的豁免适用飞机舱位标准的申请，应在填完后送交有关部厅的执行干事，由其分析申请的理由。如果申请满足上文的要求，则执行干事填写该表第一部分，然后将其转交获授权的主管管理事务副秘书长办公室，由其研究并作出决定。

76. 有关健康状况的申请，执行干事先将表格送交医务司，由其提供建议，然后由主管管理事务副秘书长办公室代表秘书长做出最后决定。

77. 主管管理事务副秘书长收到申请后，政策监督协调处就会对申请逐案分析。该处在分析时考虑与下列各点有关、但不限于下列各点的因素：

(a) 核实医务司就健康状况案例提出的建议；

(b) 对于表示没有正常标准舱位的个案，核实确实没有正常旅行标准舱位，并进行可能需要的成效/费用分析(对升级后的额外费用与额外的每日津贴费用进行权衡)；

(c) 对于以知名人士或捐献服务的杰出人士为由提出的申请，审查旅行人员的简况或背景情况。就后者而言，可要求提供有关所提供服务类型的详细情况(如在联合国研讨会上无偿演讲)；

(d) 对以劳累的旅程为由提出申请的个案，审查特定情形，如旅行人员的目的/理由。

78. 经过分析后，政策监督协调处将向授权代表主管管理事务副秘书长审批申请的主管管理事务副秘书长办公室主任提出建议，并附送有关申请和相关的文件。不过，主管管理事务副秘书长办公室主任在作最终决定之前，将审查政策监督协调处的建议(如果相关的话，还将审查医务司的建议)，然后代表主管管理事务副秘书长批准(或不批)有关申请。如个案中的例外申请不明或不直截了当，则应请主管管理事务副秘书长办公室提供咨询意见/指示/澄清。

79. 总之，根据现有的流程，对各具体例外情形的审查层次包括：

(a) 提出申请部厅的执行办公室；

(b) 医务司(视需要)；

- (c) 政策监督协调处(主管管理事务副秘书长办公室内);
- (d) 主管管理事务副秘书长办公室主任;
- (e) 主管管理事务副秘书长(视需要)。

80. 设置这些层次的目的是, 确保本组织的资源得到适当使用, 提供必要的制衡, 确保以有效力、有效率的方式予以处理。<sup>4</sup>

81. 应当指出, 即便存在健康状况, 在准予这些例外时都实行了最大限度的克制, 升级为头等舱的案例极为有限。<sup>5</sup> 在实际工作中, 联合国的医务干事一直遵循联合国共同制度所有医务主任于 2007 年通过的立场文件, 其中表示, 就存在健康状况的个人的安全而言, 公务舱与头等舱之间没有实质性差别。不过, 不应完全排除升级到头等舱的可能性, 因为每个医疗个案都有自身的具体情况。

## 范围

82. 作为一种标准做法, ST/SGB/2002/11 号文件中列有需要遵循上述规定的组织单位。

83. 应当指出, 联合国各基金、方案、研究培训机构和其他联合国实体只有在申请升级到头等舱时, 才会被要求提交有关申请。

## 报告要求

84. 大会在第 42/214 号决议中, 请秘书长每年向大会报告该决议的执行情况, 说明根据决议第 3 段<sup>6</sup> 规定核准的一切例外情形及其理由。大会在 2003 年 6 月第 57/589 号决定中, 请秘书长每两年提交一次报告, 并在第 63/268 号决议中, 核可行政和预算问题咨询委员会的报告(A/63/715)中载列的建议, 其中除其他外吁请在今后关于这一事项的报告中对例外情形数目的历史趋势进行分析, 并分析过去 10 年来的趋势, 同时适当给予可能的解释。

85. 作为负责编制报告的主管部门, 管理部要求 ST/SGB/2002/11 号文件所列的所有组织单位提交季度报告。这些报告与主管管理事务副秘书长办公室保留的有关批准的例外情形(以及相关费用)的统计数目加以比对, 以确保在关于旅行的双年度报告中向会员国提供准确的信息/数字。

86. 此外, 还要求各基金、方案、研究和培训机构只提交有关获批升级到头等舱的申请的季度报告。

<sup>4</sup> 处理任何申请最长不超过 72 小时。

<sup>5</sup> 2009 年以来仅有一例。

<sup>6</sup> 大会在第 42/214 号决议第 3 段授权秘书长行使斟酌行事权, 按照个别情况准许作为例外乘坐头等舱位。



## 八. 供大会审议的秘书长建议摘要

### 飞行常客里程

87. 秘书长建议对关于公务差旅的行政指示作出修订，指示联合国所有工作人员不要将因代表本组织开展公务而获得的飞行常客里程用于个人旅行，并鼓励联合国所有工作人员在可行的情况下，将代表本组织开展公务而获得的飞行常客里程用于公务差旅。不过，采用一个正式的方案，将飞行常客里程用于公务差旅，已被证明会造成额外费用。有鉴于此，不建议实施这样一项方案。

### 预购机票

88. 已经指示各部厅的所有首长确保从 2012 年 6 月 1 日起，因联合国公务出差的个人的旅行安排在公务差旅开始前 16 天全部完成。

### 飞机舱位标准

89. 秘书长建议将咨询人和个体订约人的飞机舱位标准定为经济舱。

### 每日生活津贴

90. 秘书长建议支付从工作人员因公务到达某一地点的第一天到该工作人员在该地点停留的最后一晚的每日生活津贴，除非住宿(提前入住等)的额外实际费用有书面证据证明。

### 公务差旅的批准

91. 秘书长建议对关于公务差旅的行政指示作出修订，要求方案主管核证，在批准任何旅行之前已适当考虑通过电话会议、视频会议或网播等替代方法实现旅行的目的。

### 方式、日期和舱位标准

92. 秘书长建议对关于公务差旅的行政指示(ST/AI/2006/4 和 Amend 1 和 2)作出下列修订，供大会核可：

(a) 增添一项规定，鼓励采用有利于环境、同时又不增加旅行费用的其他交通方式；

(b) 删除行政指示第 4.2(e) 段中“最直接”一词，授权秘书长以费用最少的路线为标准管理公务差旅，但这一方式不应使因转机或其他目的而预定的停留时间超过 4 个小时；

(c) 在公务差旅与应享福利旅行(例如回籍假旅行或探亲旅行)相结合时，飞机舱位标准应是全程经济舱；

(d) 每一旅程的飞机舱位标准均将独立地、根据每一段的飞行时间单独加以确定，除非当日恢复或继续旅行到最终目的地；

(e) 考虑将计算全部旅行时间时需考虑的最长转机时间从 4 小时减至 2 小时；

(f) 将作为参加学习和发展活动旅行的全部工作人员的飞机舱位标准定为经济舱；

(g) 将陪同疏散人员的护送者的飞机舱位标准定为经济舱；

(h) 增添一项规定，鼓励将紧接在头等舱之后的舱位自愿调降到高端经济舱。

#### **回籍假旅行和探亲旅行以外的旅行时间**

93. 秘书长提议大会审议：

(a) 在到达目的地后，只有乘坐经济舱并且旅程超过 6 小时，才应准许休息时间；

(b) 取消公务旅行的中途休息停留。

#### **回籍假或探亲假的旅行时间**

94. 秘书长向大会提出以下建议供其审议：

(a) 对通过采用一笔总付选择办法进行回籍假旅行或探亲旅行的工作人员，不再给予旅行时间；

(b) 减少回籍假或探亲假来回旅途(中不记作年假的)批准的旅行时间，办法是将其限于根据已批准路线的实际旅行日历日。

#### **一笔总付款**

95. 秘书长向大会提出下列建议供其审议：

(a) 改变术语，将确定旅行的一笔总付款额时所用的最廉价定期航班航空公司的“全额经济舱票价的 75%”，改为“限制最少的经济舱票价的 75%”；

(b) 扩大一笔总付选择办法的使用范围，使之包括首次任用、调动和派任。