



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/37/357/Add.1
12 November 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十七届会议
议程项目 103 和 107

1982—1983 两年期方案预算

联合检查组

公务旅行的安排和方法

秘书长的意见

秘书长谨向大会各会员提出他就联合检查组题为“公务旅行的安排和方法”的报告 (A/37/357 和 Corr. 1) 所提意见。

82 30603

秘书长的意见

1. 秘书长注意地查阅了联合检查组（联检组）关于公务旅行的安排和方法问题的报告（A/37/357和Corr. 1）。鉴于旅费支出对联合国预算的影响，他高兴地说报告里的建议与他已经采取的主动不谋而合，并且他对这次及时审查这个问题，表示欢迎。这是明显的：由于旅行领域内新近发展，联检组报告，对目前安排旅行方法和工作人员有关权利的重新估价，是一种建设性的及时贡献。

2. 联合国总部当初在纽约成立时就设立了一个旅行事务处，由联合国雇员担任工作人员，负责处理预定舱位、护照、签证和有关行动方面的一切问题。当年大多数洲际旅行是经由海道，因此在伦敦和巴黎两地设立了分处。几年之内就显明看出这种安排是不必要地费钱太多，因此在广泛地调查各种可采用的办法后，决定同一家世界性旅行社订立合同由它办理定位和购票的工作。这样一来就可节省过去执行这些职务的工作人员的费用并使联合国旅行事务处的工作以下列各事为限：按照联合国工作人员细则确定旅行应享权利，取得签证和发出通行证。这些工作基本上目前仍是联合国旅行事务单位的职务。

3. 随后各年有若干次委托人调查一般的安排，以便查明是否可取得更有利的条件。这种工作包括向国际民用航空组织（民航组织）和国际航空运输协会（空运协会）接洽，努力为联合国取得实际上的旅行社地位，以便付给旅行代理商的佣金可直接来到联合国手里。这些努力都没有成功。同时，东道国的某些法律规定对旅行代理商通过设在顾客的房舍内的一个分处提供旅行服务的事，严加限制。这种条例的影响使本组织不可能在总部用旅行代理商为联合国服务的现有安排以外，以竞争投标的方式，取得其他的安排。

4. 东道国的法律于1978年修改以及过去几年内空运协会条例的修改，使情况有了改变，因此本组可考虑于1982年1月与代理商所订合同满期时改用其他安排。但需要仔细考虑这种安排，并也由于联检组正在进行研究，决定将合同有效期间再延一年。

5. 联检组列举的各种选择办法都仔细地审查过了，内有与旅行社订新的协定，派驻旅行分社，和设立联合国自己拥有的旅行社等办法。

6. 联检组报告的建议2是：联合国应订派驻分社的旅行安排协定。关于这项建议，应当指出，大约三年以前，美国民用航空局（民航局）准许了设立派驻分社办法。基本上，派驻分社是由航空运输会议（空运会议）承认的一个旅行社拥有全部所有权的一个分社。分社是设在雇主的房地上，对该雇主提供全部旅行社服务。派驻分社代理商是由航空公司、旅馆和其他提供旅行服务者付预佣金。尽管大多数美国国内航空公司把付预派驻分社代理商的佣金限定为百分之3，空运协会目前仍准许按大约百分之8的费率付预国际航空旅行的佣金。

7. 联合国所注意的空运会议规则的主要部分是：准许派驻分社代理商把雇主因与代理商合作安排旅行而支出的费用偿还雇主。此种费用可包括自动化费用、电信费和雇主雇用的从事旅行安排工作的人员的薪金和附加利益。只要当事各方不根据售票数额、票价或所赚佣金来计算偿还数额，就可准许把雇主因其用于旅行工作的时间而担负的费用部分偿还雇主。

8. 联检组在它的报告内提供了采用派驻分社办法可产生的收入的若干估计数。因为这些估计数是根据各种各样的假定以及被承认为不完全的数据计算出的，秘书长相信只应把这种费用和节省数额的估计数视为指示性的可能结果。必须依靠具体的安排和合同才能作出准确的估价。但是必须注意联检组的意见，即从派驻分社办法可在财务上得到很大的利益；其他方面资料也证实这种看法是对的。这里必须指出，尽管检查员的节省和费用的估计数提供了联合国、联合国开发计划署（开发计划署）和联合国儿童基金会（儿童基金会）的共计数字，仍可合理地预期开发计划署和儿童基金会将设法单独地按照其旅费开支数额的多少计算对其预算有无实惠。

9. 根据这种评价结果，在1981年已认为采取步骤改变现有旅行安排，是合乎需要的。现已用公开宣布办法把这件事情通知各旅行业机构，请合格的代理

商表示对此事的兴趣如何。收到关于对此事有兴趣的各公司的专业经验、财务状况和其他资格的初步资料后，将编制一个短表载列最有希望可能入选的各代理商的名称。下一步将请所选定可供最后考虑的各公司提出详细具体的建议。尽管派驻分社办法似乎是目前安排以外的最可能采取的另一安排，其他可选择的办法——例如如同商业性旅行社订的协定，或其他在服务 and 省钱方面对本组织有利的办法——仍将予以考虑。后者之中的一种是同旅行社和航空公司的联合安排，现对此事正在特别进行调查。但是应当知道，空运协会和空运会议一类机构的政策，各国政府的条例，以及旅行社和航空公司二者的经济情况都变动很快，因此或许必须保有可用一种以上订购旅行机票办法的选择机会。

10. 秘书处在编写请各旅行社提出建议的文件时，得到了对旅行事务和适用于旅行的各种条例特别精通的一个独立公司的协助。相似的专门知识亦将用以评价最后的建议。由于这个项目及其所涉财务问题的细节繁复，预料审查建议和谈判新安排的工作在1983年1月以前不会完成。此时已得到的结论是：在决定总部安排的性质以前，各海外较大办事处的现有安排仍应继续，并应根据特别是在纽约获得的经验对其他地点采取逐步进行办法，但须考虑到在一个地点是可能的、切实的或合法的安排，在另一地点未必是如此。

11. 关于联检组报告所提设立一个由联合国完全拥有和经营的旅行社的建议4，秘书长同意此时采用这种办法有种种困难；但是如检查员所建议的，将来对此一建议应予审查，并应积极寻求机会在联合国实行这项建议。除有本组织经营这种商务事业——此一企业按照规定必须有百分之80的生意是同一般民众做的，因此必须让他们可自由出入联合国房舍——是否符合联合国目标的问题而外，目前已接到的消息是空运协会和空运会议的至今犹阻止这种安排的条例现仍有效。据悉民航局目前正在再次检查此等条例。除非宣布此等条例无效，一个雇主拥有的旅行社实际营业的可能性是极少的。

12. 联检组的报告还包括许多其他的改善旅行安排建议，下列意见都是针对这些建议提出：

(a) 各种机票价格和舱位等级

13. 联检组在它的报告第100段和建议5中认为联合国可能没有作出努力来寻求最低廉的合适票价并认为这已使旅行社坐收利益。虽然不无孤立事例发生，但是显而易见总部的旅行单位有责任实行联合国旅行规章并依据原单位发交给它的正式行程坚持采用费用最少的票价。现在和一直在作出种种努力以便使用旅游和其他特别票价，这些票价与工作人员服务细则下工作人员应享福利不相冲突。旅行代理商索费不得超过联合国旅行单位批准的工作人员应享福利，所以因此产生的票价是一种共同努力的产物。今后希望任何新的订约委办协议包括一项规定即代理商应保证最低票价——得经抽查以确定是否符合这一原则的一项保证。

(b) 与航空公司磋商数量巨大的有利费率

14. 检查专员指出联合国和可想而知的其他国际组织向若干航空公司购买大量机票而规定可以根据交易数量同航空公司磋商折扣的国家中亦可能这样做。这种想法值得注意并将予以采纳。这种同航空公司直接磋商的办法不必局限于保证有一定的数量而可以包括预先购买座位或向与航空公司有关的旅馆洽租旅馆房间等的种种可能。同时，务必注意的是必须考虑到一家航空公司是否将给予联合国折扣票价和是否亦对联合国的派驻旅行分社给付此种机票的佣金。所以，这种折扣票价能引起一种问题即派驻旅行分社是否能掌握不付佣金的定位、签票和旅行方面的等等事务。如果这不成问题，则这项工作便成为联合国的直接开支。还必须考虑的一件事是在注意到各会员国对联合国多样化国际采购所表示的兴趣后是否可以接受对一个或几个航空公司给予优惠的这一办法。

(c) 大批机票的购买

15. 包括对某一时期可能旅行作出估计并预先购买大批这种机票的这项建议还

提供了有益的机会，故将加以执行。检查专员认为通过这种预购机票的办法联合国可以获得折扣，这些折扣数额将超过如果不预付给航空公司用来购买机票便将加以投资的款项的利息损失。这种安排将需秘书处的有关单位的协调因为我们必须假定航空公司提供折扣的主要利益将为得到预付的旅费，从而将这些款项用来投资。因此这个问题得回到检查专员所注意的话题上来，即折扣数额会超过在不预付旅费而在旅行后30天或30天以上才付旅费的情况下所能赚取的利息吗？大家知道非常严格的航空公司折扣提供条件必须加以评价。

(c) 政府折扣

16. 检查专员指出许多国家的政府因国家航空公司对政府工作人员的机票价格给予很大折扣而获益以及通过所谓的“政府命令”还对海员和传教士等旅行者提供特别舱位的折扣。在过去25年期间联合国有时曾探讨过这一节省旅费之道，但是每次尝试都不成功。问题出在政府的基本政策，关于这件事秘书长欢迎各会员国积极响应检查专员的建议，因为该建议赞成一项原则即将“政府命令”所得利益推广到必须为联合国旅行的人士，例如出差的代表、工作人员、顾问和专家。

(d) 机构间合作

17. 虽然联检组报告只为联合国提出具体建议，但是它却促请注意通过就旅行事项采取联合行动的国际组织的通力合作不难获得的可能节约。这的确是集体行动能够产生积极成果的一个活动领域。所以，将与行政协调委员会成员交流在本报告以上各段中所述建议方面的经验。

18. 联检组报告建议6和7关涉联合国工作人员公务旅费、代表前往参加会议旅费以及顾问旅费的通融标准。本组织现有政策和办法是以1980年12月17日第35/217号决议X节修正的大会1977年12月21日第32/198号决议为依据。经过修正的大会第32/198号决议第2(a)段列出应有权乘坐头等舱位旅行的人士；第2(b)段指出根据较早的大会各项决议规定先前有权乘坐头等舱位的

人士，包括副秘书长和助理秘书长，只有在一次飞行（经由最直接最经济的路线）时间超过九小时的情况下有权乘坐头等舱位旅行；以及第2(c)段规定联合国在所有其他情况下支付的旅费应以最短最直接路线而最便宜的普通机票或其他公认的公共交通工具的同等票价为限。

19. 本组织为了执行大会第32/198号决议第2(b)和2(c)段规定已制定旅行应享权利，即在头等舱位旅行不适用时应给付经济舱位费用，惟须在旅游票价无缺和可得时购买这种机票以及如果旅费超过“最廉价机票”规定的应享权利则工作人员不得选择交通工具。自从通过大会第32/198号决议以来，许多航空公司在头等舱位与经济舱位之间设有一种旅行舱位，例如商务舱位或交际舱位，如检查专员所指出，这种舱位已使得乘坐这些航空公司的经济舱位或三等舱位旅行（公务旅行的标准舱位）更加困难和更加累人。

20. 如联检组报告第2.2段中所指出“经济舱位降级为旅游舱位”已使得联合国系统各组织考虑是否可能将头等舱下面的一个舱位作为公务旅行舱位。该报告中还指出，每个组织已采用它自己的办法即使用特别三等舱位并注意到根据各理事机构有关指示它们可以发挥的灵活性。由于大会第32/198号决议的各项规定，联合国不认为它除了通过变通和迫不得已的个别例外情况以外得在可购低廉票价时发挥其灵活性即不考虑旅行者身体是否舒适一律给予经济或商务舱位。

21. 就整个联合国系统来说，行政问题协商委员会的研究报告指出如果对包括飞行四小时或四小时以上的旅程一律使用经济舱位或商务舱位而不使用包括旅游机票在内的一切适当低廉票价，则这些因公出差的旅费增加总额约为百分之三点七（这项估计数是根据一年的实际出差费用计算出来的）。就拿联合国来说，估计增加的旅费约为百分之二点九。各组织旅费增加的百分数大不相同，完全要看它们的工作人员一律乘坐经济舱位旅行的程度、往来最多的路线的次数以及最常利用的航空公司的程度。虽然联检组报告没有提供关于联合国系统各组织常用办法的

具体资料，但是行政问题协商委员会的研究报告指出各组织的常用办法明显不同以及有几个组织确实批准在某些情况下使用商务舱位。

22. 参加审查工作的大多数组织认为宜于一律使用经济票价（以示不同于使用“旅游”票价）或商务舱位，因为后者为各组织工作人员空中公务旅行的标准，随时都可得到而不需给付补助。不过，事实上，行政问题协商委员会已总结指出在所涉费用多寡不一的现有情况下和/或限于某些理事机构的指示，不可能采取一种共同的政策。

23. 检查专员在联检组报告第23段内表示，因为使用仅次于头等的舱位作为一般权利将使费用增加，他不赞同修改细则而使费用大大增加。不过另一方面他却承认行政协商会所提出的许多问题是有道理的，即准许使用这种舱位标准，使行程可有伸缩性，乘坐飞机舒适和增加工作人员在抵达后的工作效率，对本组织有好处。显然是考虑到这两点，检查专员在报告第23段内提出在下列条件下可核准使用仅次于头等的舱位，而无需全面增加直接和间接旅费总开支。兹将这些条件简述如下：

- (a) 在例假日或周末旅行，旅程超过4小时；
- (b) 工作人员放弃正常应该享有的至少一个休息日；
- (c) 由于工作人员抵达后即能开始执行任务而使旅行时间至少可以缩短一个工作日；
- (d) 只能买到公务舱位机票时；
- (e) 副秘书长、助理秘书长和代表的所有旅行，只要可以买到公务舱位时都应使用这级舱位；
- (f) 能以经济舱位的费用买到公务舱位时。

24. (d)条和(f)条已经是本组织现有作法的一部分，但(f)条需在游览费率买不到或不适用时才可采用。(a)、(b)和(c)条措施在监测和管制旅行方面将造成行政困难，所获节省不足以抵补公务舱位与最经济舱位之间的差价。多数公务旅行已经是在周

末进行，这是减少出差全部期间的一部分努力；旅行者也为了同样的理由经常放弃为了休息而中途停留；而且这种情况所节省的每日津贴支付通常低于在多数路线上乘坐公务舱位旅行所增加的费用。不论如何，为了旅行者的健康和抵达后的工作效率这两项考虑，长程旅行应该打断，以便有时间休息或适应时区改变，而不论使用何种旅行舱位标准。

25. 关于(c)条副秘书长和助理秘书长所有旅行都使用公务舱位，第32/198号决议已经将这类官员原来所有旅行都乘坐头等舱位的权利降低即只有飞行时间超过九小时的旅行才能乘坐头等舱位。检查专员这项建议不会带来大量节省，而且考虑到多数会员国对这类职等的官员所采取的作法，这样做也与他们的阶级和代表职责不符。为了这些理由，秘书长认为这类官员应该继续享受下列权利，即旅程超过九小时者应乘坐头等，旅程为九小时或少于九小时者则乘坐仅次于头等的舱位。

26. 秘书长在结尾时欢迎联检组报告所提在决定供核准的公务旅行舱位标准时所作的显著考虑。在仔细审议了各种选择办法、联合国共同系统一些其他组织的更自由的安排和必须尽量减低增加的费用后，秘书长认为应该对现有安排作出一些改进。他认为规定仅次于头等的舱位为公务旅行的正常权利，但工作人员为服务或参加各种会议、讨论会或已设立的机构的其他会议其会期长度准许使用游览费率时应使用游览费率除外，既非不合理，也不是奢侈。这与尽量减低这种会议的费用这个长期目标相符。至于工作人员细则授权的其他旅行，如新上任、调职、离职、回籍假和教育补助金项下的旅行，仍将继续采取以“最便宜的机票”为准的这一现行政策。

27. 秘书长认为这个办法对于将这种舱位标准与一次特别飞行的时间长短联系起来是可取的。这是基于对第32/198号决议第2(b)段所指数目有限的人员应用“九小时飞行”规定所遭遇到的行政困难，如果对更多人应用，困难就会大大增加。

28. 因此秘书长建议对旅行标准或可应用下列安排：

(a) 副秘书长、助理秘书长和第 32/198 号决议第 2(b) 段所指其他人员在一次特别飞行其时间超过九小时者应继续享受头等舱位，所有其他飞行则乘坐仅次于头等的舱位；

(b) 助理秘书长职等以下的工作人员公务旅行时应可乘坐仅次于头等的舱位，但与服务或参加会议、讨论会或已设立的机构的其他会议而其会议期间有理由使用游览费率有关的旅行除外；

(c) 工作人员细则授权的工作人员的其他旅行，如新上任、调职、离职、回籍假和教育补助金项下的旅行，所享权利应继续以第 32/198 号决议的规定为准，即最短最直接路线而最便宜的普通机票或其他公认的公共交通工具的同等票价；

(d) 其他人员旅行通常应乘坐仅次于头等的舱位。

29. 关于旅行程序这一专题（建议 8），检查专员建议联合国管制旅行的程序应包括供各部首长审查的关于每一公务出差旅行时间的说明以及参照出差报告进行事后抽查。并建议向各部首长提出关于每一旅行的估计的直接和间接费用、旅程的说明、代替旅行的较低廉办法的资料。文件 ST/SGB/181 所列现行联合国旅行程序规定由各部首长审查所有旅行计划和由预算司对公务旅行进行事后检查。目的是要参照联检组报告所载建议来审查这些程序。

30. 检查专员又建议简化旅费报销程序（建议 9 和 10）。主张的措施包括取消工作人员细则所规定的一切旅行（如新上任、调职、离职、回籍假和教育补助金项下的旅行）的程序和性质单纯的短期公务旅行的程序。虽然并未规定构成性质单纯的旅行的定义，检查专员指出 1981 年共有约 7,000 次短期公务旅行。考虑到这些建议涉及到大大地违背本组织现行财务和行政惯例，最好对审议的每一种旅行过去的估计旅费与实际偿还的数额两者间的差额进行详细分析，以决定检查专员建议的简化程序是否可为所提各类旅行的某些或全部所采用。将进行这项研究。

31. 最后，对于建议 11，行政协调会请行政协商会从事研究联检组报告所载这个受到机构间关心的问题。