



第五十届会议
第五委员会
议程项目115

1994-1995两年期方案预算

关于回籍假、教育补助金项下和探亲假的
旅行由联合国一次总付机票费用以代替提
供机票和有关权利的办法

秘书长的报告

一、导 言

1. 大会在第49/216号决议中请秘书长继续密切留意一次总付安排对本组织造成的费用和带来的好处,包括分析目前的75%程序在现金方面给予工作人员的鼓励程度,并作出一切必要调整以确保有关安排没有被滥用的余地。

2. 大会在同一决议中赞同审计委员会就1993年12月31日终了的两年期联合国各帐户向大会提出的报告¹所载关于一次总付安排的建议。审计委员会提出了关于一次总付办法的探讨和技术方面的许多问题;除其他事项外,它建议对这个办法进行审查,在考虑到各方面之后才决定是否继续实行,如果继续实行的话,要不要加以修改。

3. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)在其关于空中旅行舱位标准的报告²中指出,关于回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行的一次总付办法的试用期已延长到1995年12月31日。咨询委员会表示它打算根据秘书长将提供的资料密切研究这个一次总付办法。

4. 本报告是根据大会和行预咨委会的上述要求提出的。它审查实行一次总付办法的理由及其概念和业务方面的问题,分析所取得的经验,并且提出关于一次总付办法的前途的结论和建议。有关建议也考虑到这个办法的法律方面。

二、一次总付办法的背景

A. 实行这个办法的理由

5. 规定合格工作人员和家属回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行的基本办法载于大会公布的工作人员条例7.1和7.2,其规定如下:

“条例7.1: 根据秘书长规定的条件和定义,联合国应在适当情况下支付工作人员、其配偶和受扶养子女的旅费。

“条例7.2: 根据秘书长规定的条件和定义,联合国应支付工作人员迁移费。”

6. 根据联合国工作人员细则,工作人员及其合格家属在与回籍假的有关的旅行中有权报销机票费用、起站终站费用、适用于核准的中途停留的生活津贴、过重行李津贴以及每个合格旅行者至多50公斤非随身行李运载(包括往返收货和交货)的费用。

7. 支持这种旅行的行政和财务安排所涉范围很广;它们涉及分拨经费,计算具体的权利,处理旅行的要求,核可经费,预订和送交机票,以及安排收取和送交非随身的托运行李。在旅行结束后,必须核查工作人员为旅行提出的旅费报销、包括中途停留的权利、每日生活津贴和起站终站费用,必须检查旅行社和货物转运公司提交

的帐单同旅行核准书和工作人员提出的旅费报销是否一致。为了节省费用和简化过于麻烦的手续,实行了一次总付的办法。

8. 1987年由秘书处各种办公室的代表组成的一个工作组研究了一次总付办法的各个方面。工作组的研究结果显示在交错试验基础上实行一次总付办法会直接节省费用,以及减少联合国的行政费用。在这个办法下,在法定旅行的可收回费用方面的付款将以等于经济舱全额票价75%的款额给付。在国际原子能机构(原子能机构)和联合国工业发展组织(工发组织)已经实行的一项类似作法证明了它的优点。

9. 1988年行政问题协商委员会(行政协商会)的一个工作组原则上赞同该联合国工作组的研究结果。³但是未能就计算一次总付数额的基础达成共识,虽然大家同意这个基础必须足以能够吸引工作人员。工作组研究了两个办法;

(a) 如公布了游览机票票价,支付适用票价的某个百分率(可能为80%);

(b) 支付为所有目的地公布的适用普通经济舱票价的某个百分率(60%至75%)。

工作组无法提出选择上面办法中任一个的理由。

10. 鉴于这个办法是试验性的,又鉴于上面这种办法没有足够资料,因此共同制度的大部分组织在一次总付计划下为各类旅行继续实行从75%到80%的一次总付率,视每个组织当前的具体情况而定(见附件)。各组织同意,因为一次总付安排并不是强制性的,因此无需修订工作人员细则。

B. 实行和延长一次总付办法

11. 在评价联合国各工作组和行政协商会的研究结果后,秘书长决定,支付无限制经济舱全额票价的75%这种一次总付办法最能够平衡联合国的利益和工作人员的利益,可以为联合国节省很多费用。与此同时,这个办法还足以吸引工作人员放弃与回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行有关的其他权利。

12. 关于回籍假、教育补助金项下和探亲假的旅行由联合国一次总付旅费以代替提供机票和有关权利的办法是为驻在联合国总部的工作人员引进的,从1990年3月

至1991年12月在试验的基础上实行。⁴

13. 在实施一次总付办法的最初阶段,为总部收集的资料不足以确定该办法长期是否切实可行,也不能确定它对联合国的好处,因为该期间最初九个月的资料不完全。鉴于这种情形,秘书长决定继续再试用这个办法,直到1992年12月31日为止。⁵

14. 到1993年,一次总付办法的一般趋势和所涉及的问题在总部已可以看出,证明联合国可以节省很多。但是鉴于在其他服务地点的旅行条件大为不同,又为了获得更广的经验,再次在总部以外的办事处和常设代表团延长这个办法的试用期,直到1993年6月为止。

15. 1993年在审查这个问题时注意到关于一次总付办法以及在总部以外办事处和常设代表团实施这个办法的经验的资料只收集不到一年,并未包括所有享有这个权利的工作人员要求回籍假的整个周期。铭记着这些限制,认为作出最后决定是不切实际的,因此通过暂时延长试用该办法,直到1994年12月为止。

16. 根据大会第49/216号决议,再次延长实施一次总付办法,直到1995年12月31日(见下文第54段)。根据该决议以及照有关部门和办公室代表组成的内部小组对一次总付办法的建议,实行了一种新表格以收集关于一次总付办法的统一资料。

C. 审计委员会的意见

17. 联合国审计委员会在其报告⁶中要求制订由行政和执行办事处检测一次总付办法的一致准则和程序,并且对这个办法在业务和财务方面的好处进行审查。

18. 外聘审计员在其后来关于一次总付办法的意见中要求秘书长:(a)分析75%的一次总付率;(b)建立管制,防止工作人员领取一次总付款项后未实际旅行;(c)监测使用从其他公务旅行累积的经常飞行者免费里程于回籍假旅行的情况。

19. 审计委员会关于一次总付办法的调查结果指出,与使用规模相较,不遵守规定一次总付办法的既定程序的案例很少。然而,秘书长同意外聘审计员所表示的关切,已采取进一步措施来确保工作人员和执行/行政办事处都继续遵守既定的程序。

实施综合管理资料系统(管理系统)支助旅行的安排将加强确保遵守的能力。

三、一次总付办法的概念框架和实施情况

A. 一次总付办法的主要特点

20. 虽然联合国共同制度各组织在实施一次总付办法方面各有不同,但通过联合努力确立了概念框架和实施方式。

21. 实行一次总付办法是为了应付导致目前强调必须通过改进管理来提高效益的同样挑战。一次总付办法有助于达成改进秘书处效率和减少由联合国提供经费的公务旅行有关费用这两项目标。

22. 一次总付办法的提出是通过支付标准金额和加快处理旅行要求使工作流量合理化和程序简化的一个步骤。它代表以固定款额支付的一整套相关权利,替代由联合国提供机票及给予有关权利的办法。这也是私人 and 公共部门为节省行政时间费用或应付增加的工作量最常使用的手段之一。75%一次总付率取代了部分飞机票价以及每日生活津贴、机场费用、超重行李和非随身行李载运费,为本组织节省了开支。这种一次总付率既要顾到本组织的费用效益,也要提供某种程度的奖励,使工作人员认为有吸引力从而放弃其他有关的旅行权利。

23. 在设计一次总付办法的方式时,要考虑到工作人员可以得到正规旅行安排服务的可能性。一次总付办法属备选性质,为由于各种原因,包括当地旅行市场普遍存在的条件而不愿选择一次总付办法的工作人员提供了必要的灵活性。

B. 财政和行政机制

24. 一次总付备选办法适用于工作人员回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行。支付工作人员的工作地点和最近机场至核准目的地之间最便宜的航班经济舱全额票价75%的一次总付款额,替代有关特定旅行,包括当地地面运输、中途休息停留的生活津贴、起站终站费用、随身行李和非随身行李载运费的所有可适用权利和费

用以及旅行证件和签证的费用。

25. 决定使用这个备选办法的工作人员负责自己的旅行安排。工作人员选择这个办法,便同意放弃根据正规安排应得的所有其他既定权利。要使用这个办法,工作人员须在预期旅行前两个月将其旅行计划以及利用一次总付办法的兴趣通知其执行/行政事务处。会议支助厅/行管部旅行股集中计算一次总付的应得费用。有关工作人员收到关于一次总付款额的材料后,应在10天内通知执行/行政事务处他或她同意接受一次总付款额。

26. 执行事务处负责制订一份旅行核准书和必要的财务文件,请帐务厅帐务司采取适当行动。

27. 工作人员必须在结束旅行10个工作日内完成旅行核证手续,并提出令人满意的文件,证明已进行了经核准的旅行,必须拿出已用过的飞机票和登机证以及盖有海关和入境印章的通行证或国家护照。如无法提供到达和离开日期的具体文件证明,将从工作人员薪金自动收回一次总付付款额。

四、一次总付审查的调查结果

A. 一次总付办法的利用

28. 据估计,1995年期间回籍假和有关旅行,包括非随身载运的部分,是秘书处总部旅行总开支的15%。

29. 过去近6年实施一次总付办法的现有数据表明,本组织直接节省的财政费用超过\$670万。

30. 除非洲经委会外,所有工作地点都有1995年头10个月的全面数据,在1 562个有关回籍假、探亲假及教育补助金项下的旅行案例总数中,平均有78%采用一次总付办法。这个办法在联合国日内瓦办事处最受欢迎,那里有92%的回籍假和有关旅行采用这种安排。总部的比率是86%,联合国维也纳办事处的是74%。

31. 同一期间内亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒

比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)和联合国人类住区中心(生境中心)报告各类回籍假和有关旅行的一次总付办法利用率分别为56%、46%、45%和23%。

32. 常设外地特派团同一期间内利用一次总付办法的比率因各特派团的情况而异:脱离接触观察员部队(观察员部队),25%;联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队),62%;联合国驻巴勒斯坦停战监督组织(停战监督组织),79%;联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队),68%。

33. 虽然一次总付办法的使用取决于每个工作地点竞争性飞机票价的供应情况和工作人员非随身行李往返工作地点托运的需要,但是一次总付办法的总利用率达78%,表明工作人员中有广泛的共识,认为目前的一次总付率是有吸引力的。

B. 利用一次总付办法节省的行政费用

34. 行政方面估计可以节省多少,不容易以确切的工时或金融数字加以数量化。但是,多数负责处理回籍假和有关旅行的行政事务处都报告指出,由于采用了处理一次总付旅行的精简程序,工作量已下降。所腾出的人力资源被转用来抵补随着维持和平和人道主义行动大大增加而来的其他行政支助需要。

35. 一个总估计数是,处理一次总付旅行个案比处理正规旅行个案少花15%的时间。之所以能够节省时间,是因为不需要核对旅行核准书及旅费报销要求,也不需要处理应付飞机票出售人的款项和非随身行李托运的费用。

C. 实际节省的现金

36. 1990年年中至1995年底,由于执行回籍假、探亲假和教育补助金项下旅行的一次总付办法,估计节省了670多万美元,非随身行李托运费除外。1995年头10个月中,因采用一次总付办法共节省现金1 125 030美元(非随身行李托运费除外)。

37. 应该指出,秘书处收集的数据表明,各工作地点在正规旅行安排之下利用非

随身行李托运的比例差别很大,这种比例如下:总部,9%;联合国日内瓦办事处,3%;联合国维也纳办事处,12%;亚太经社会,23%;西亚经社会,98%;拉加经委会,36%;生境中心,27%。各常设特派团利用非随身行李托运的比例如下:观察员部队,100%;联塞部队,100%;停战监督组织,97%;联黎部队,93%。

38. 秘书处所收集的1995年头10个月的数据表明,这一时期使用应享权利的工作人员中,有78%的人利用一次总付办法,节省经费如下:

工作地点	不选择一次总付办法的所涉费用	实际一次总付的费用(美元)	节省现金(美元)	旅行人数
总部	3 548 343	2 807 770	740 275	1 554
联合国日内瓦办事处	1 632 624	1 507 596	125 028	770
联合国维也纳办事处	223 968	206 909	17 059	123
拉加经委会	77 205	64 775	12 430	38
亚太经社会	224 059	169 783	54 276	116
西亚经社会	117 748	100 936	16 812	73
常设特派团	737 332	612 465	124 867	320
共 计	6 636 971	5 511 941	1 125 030	3 025

39. 在这一期间使用应享权利的其余22%工作人员采用正规安排的旅行,本组织共支出1 389 009美元。如果他们选择一次总付办法,其旅费总额可减少159 700美元。

E. 对75%的一次总付费率的分析

40. 从开始采用一次总付办法以来,一次总付费率统一定为费用最低的航班适用的经济舱机票全额票价的75%。

41. 目前还没有关于一次总付款和在世界不同地区支付机票实际票价之间差额的完整和连贯的资料。由于各种因素,包括航空公司竞争、航空公司直接提供或通过旅行社和联合售票处提供的大幅度削价和限制性票价、季节性浮动、多个旅行目的地和其他因素,因此难以在工作人员购买的机票票价和一次总付款之间确定一个计算准确的比率。

42. 在评估是否有必要对75%的一次总付款作调整时,应该考虑到下列因素:为了使一次总付办法符合对工作人员具有足够吸引力的基本要求,就必须将一次总付款数额维持在较高的水平,从而使工作人员放弃应享的旅行待遇。削减一次总付款数额必然会造成选择这种办法的工作人员人数减少,从而也会减少本组织的经费节省总额。

43. 秘书长认为,应继续监测目前一次总付款数额。如果大会作出结论,认为一次总付办法可行,但应研究现行一次总付款的数额,那么,鉴于鼓励性差额在实行一次总付办法中所起的核心作用,大会不妨将此事项交给国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)审议并提出建议。秘书长随时准备充分支持这一做法。

五、今后改进一次总付办法的做法

44. 预期随着采用MIS管理系统,处理和监测采用一次总付办法旅行的现行机制将得到进一步精简。然而,在采用这种办法处理旅行事务之前,还需要继续使用现行政程序。

45. 在不妨碍大会就一次总付办法作出决定的情况下,打算发布一项行政指示,确定所有行政和财务部门作用和责任以及工作人员的个人责任。预期这项措施将加

强现行的管制机制并确保恰当地遵守各项规定。

六、法律方面

46. 秘书长认为,在实行《工作人员条例》时,并鉴于他有责任确保有效地使用本组织的资源,他享有自行酌定权,可核准试用其他方法,以便实现支出合理化,节省会员国向本组织提供的资源。

47. 为了实施工作人员条例第7.1条的规定,工作人员细则第107.12(a)条规定,除非有关工作人员获得具体核准可作出其他安排,否则,工作人员及合格的家庭成员公务旅行所用的所有运输票证均由联合国在实际旅行之前购买,或者在必要情况下,由工作人员购买。工作人员细则并未规定秘书长在哪些情况下可行使自行酌定权。关于核准“作出其他安排”的规定,工作人员细则规定视个别情况逐一决定,但未具体说明行使这项权力的任何具体机制。在这种安排之下,秘书长将继续有权核准工作人员个人购买机票,这并不超越工作人员条例的法律范围。

48. 秘书长认为,除其他旅行安排之外,采用一次总付安排是行使其行政酌处权的正当行动。在不妨碍大会就一次总付办法的前景作出决定的情况下,秘书长认为,完成本次审查之后,一次总付办法的试验期便告结束。

49. 如果大会认为秘书长可继续采用一次总付办法,秘书长要求大会修改工作人员条例第7.1条和7.2条,以便列入关于长期采用一次总付办法的适当和充分的法律规定。因而也必须修改《工作人员细则》中关于旅行安排的规定,秘书处将发布适当的行政指示,解释一次总付办法的详细程序、所有有关人员的义务和责任、以及不遵守或违反一次总付程序的惩治措施。

七、结论和建议

50. 自开始实施以来,一次总付办法的主要目的在节省财政和行政费用,并精简关于回籍假、教育补助金项下和探亲旅行的行政程序。迄今就工作程序的简化和合

理化以及节省经费来看,一次总付办法已经实现这个双重目的。一次总付办法给行政方面带来的好处是,在很大程度上,它使现有的人力资源能够处理由于维持和平和人道主义行动的规模和数量急剧增加而加重的工作量。

51. 秘书长参照已有的经验,认为各项现行安排所持的原则可作为合理的基础。秘书长欢迎大会就以下摘述的三个办法提供指导,并建议将现金鼓励的数额问题交给国际公务员制度委员会处理,按照该委员会的章程,它有权确定旅行标准。有一项理解是,如果大会决定将该问题交予该委员会处理,它就会向大会第五十一届会议提出结论报告。秘书长认为只有在一次总付费率高到足以使工作人员愿意放弃其他的应享权利,才值得继续实施一次总付办法。

52. 考虑到上一段所述的意见,请大会就一次总付办法的前途作出决定。看来已有以下三个主要的备选办法:

(a) 长期搁置一次总付办法,重新采用标准旅行安排。但应审慎地衡量这个备选办法所涉的财政和行政问题;

(b) 赞成继续采用现行的一次总付安排,并且不修改现行计划的各项主要参数;

(c) 将这个问题交给国际公务员制度委员会,由它审查一次总付的适当数额。

53. 大会可根据对备选办法(b)或(c)的一次总付办法所作决定,修改工作人员条例第7.1条,一劳永逸地将继续采用一次总付办法所需的适当和充分的法律条款列入工作人员条例。

54. 同时,正如以上向大会所报告的,由于注意到最后一次延长一次总付办法试用期的届满日期是1995年12月31日,秘书长已经将采用关于回籍假、教育补助金项下和探亲的航空旅行的一次总付办法的期限延长,未作任何更改,直到大会对此作出最后决定为止。

注

- ¹ 《大会正式记录,第四十九届会议,补编第5号》(A/49/5),第一卷,第246至249段。
- ² A/49/952。
- ³ ACC/1988/FB/R.7,1988年2月5日,第23至29段。
- ⁴ ST/IC/1990/13,1990年3月19日。
- ⁵ ST/IC/1990/13/Amend.1。
- ⁶ 《同上》,第248段。

附 件

组织/方案署	一次总付安排 ¹
联合国	在总部工作地点和单独设有旅行股的现有办事处，对回籍假、探亲和教育补助金项下旅行支付全额经济舱机票价的75%，以取代应享的所有权利。
联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国难民专员办事处、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	对回籍假、探亲和教育补助金项下的旅行，支付全额经济舱机票价的75%，以取代应享的所有权利。
国际贸易中心	对回籍假、探亲和教育补助金项下的旅行，支付全额经济舱机票价的75%，以取代应享的所有权利。
世界粮食计划署	如果回籍假、探亲和教育补助金涉及的旅行的航程超过9小时，则支付全额经济舱或商务舱机票价的80%，以取代应享的所有权利。
国际劳工组织	对回籍假和探亲旅行支付全额经济舱机票价的80%，以取代应享的所有权利。对教育补助金项下的旅行则支付65%。
联合国粮食和农业组织	对回籍假、探亲和教育补助金项下的旅行，支付适用机票价的80%，以取代应享的所有权利。
联合国教育、文化及科学组织	对回籍假、探亲和教育补助金项下的旅行，支付全额经济舱机票价的50%，以取代应享的所有权利。
国际民用航空组织	对回籍假、探亲和教育补助金项下的旅行，支付经济舱机票价的75%，以取代应享的所有权利。

世界卫生组织	只对回籍假旅行支付全额经济舱机票价的80%，以取代应享的所有权利。
世界银行	根据旅行的频繁程度，提供按机票价率计算现金的备选办法。
万国邮政联盟	对回籍假和教育补助金项下的旅行，支付全额经济舱机票价的75%，以取代机票，每日生活津贴和起站终站费用。
电信联盟	对回籍假和探亲旅行，支付已公布的经济舱机票价的80%，以取代应享的所有权利。
世界气象组织	无。
国际海事组织	对回籍假和教育补助金项下的旅行，支付全额经济舱机票价的80%，以取代应享的所有权利。
世界知识产权组织	对出席会议的人员采用一次总付办法，但无法获得具体的数字。
联合国工业发展组织	对回籍假和探亲旅行，支付全额经济舱机票价的75%，以取代机票、每日生活津贴和起站终站费用。
国际原子能机构	对回籍假、应聘、回国、调差和教育项下的旅行，支付游览机票价或全额经济舱机票价的65%至80%不等。
世界贸易组织	无。

¹ 在大多数情况下，只表述应享航空旅行权利的基本安排。有些组织还有关于其他旅行办法(例如乘坐汽车)和票价的特别安排，特别是教育项下的旅行。在大多数情况下，“应享权利”一词不包括旅行日数(用以计算请假天数)，但包括每日生活津贴。
