



第五十一届会议

第五委员会

议程项目116

1996-1997两年期方案预算

空中旅行舱位标准

秘书长的报告

一、导言

1. 行政和预算问题咨询委员会在其关于这个主题的最新一次报告(A/49/952)中提出了一些问题。其中一些问题涉及到空中旅行舱位标准的例外问题,秘书长1995年11月8日的报告(A/C.5/50/22)对此作了处理,另一些问题涉及到选择一次总付机票的问题,则在1995年12月28日的报告(A/C.5/50/50)中加以处理。

2. 本报告针对处理行预咨委会对9小时时限、飞机舱位标准的定义和秘书处办理航空服务采用新技术等所提出的其他关切问题。还应注意到,一些有关问题已经在秘书长对题为“联合国的旅行:效率和节省费用问题”的联合检查组的报告(A/50/692)的评论中加以了处理。¹

二、九小时时限

3. 行预咨委会在其报告(A/49/952)第3段中表示意见说,秘书长应该参照一切

有关的因素审查九小时时限,并把审查的结果,连同有关的建议,向大会提出报告。

4. 乘坐舱位标准是秘书长根据大会提供的指导方针而制订的,并在行政协调委员会的框架范围内通过其行政问题协商委员会而与其他共同系统的组织联合加以审查。

5. 秘书长在1994年报告(A/C.5/48/83)中对联合国工作人员的旅行及有关应享权利进行了审查。报告中回顾,对于低于助理秘书长职等以下的秘书处所有合格工作人员所制订的空中旅行舱位基本标准为经常能够得到的最便宜的飞机票的经济舱位,而只有飞行时间超过九小时才可乘坐紧接头等舱以下的舱位。副秘书长和助理秘书长的舱位不论飞行时间多久均乘坐紧接头等舱以下的舱位。²

6. 九小时时限是1960年代初对低于助理秘书长职等以下的联合国秘书处工作人员制订的。在那时以前,公务旅行的正常飞行舱位标准为头等舱。到1963年时,共同制度内有五个组织对某一特定职等以下的工作人员当飞行时数在九小时以下时乘用经济舱,但各组织规定的该特定职等各不相同。³

7. 1977年,大会以1977年12月21日第32/198号决议决定实行设法购买最经济的各种机票的原则,其中一项办法是,对原先根据大会1966年12月20日第2245(XXI)号决议和1973年12月18日第3198(XXVIII)号决议有权乘坐头等舱位旅行的其他人员,包括副秘书长和助理秘书长职等的工作人员,实行关于头等舱旅行的九小时时限。

8. 在1980年代,由于航空业的结束管制,再加上统一票价结构制度的逐渐消失,以及实行三种舱位安排(头等舱、商务/会员舱以及旅游舱),使得各组织制订单一统一标准的工作变为很复杂起来。提供三种等级舱位的航空公司时常对购买旅游或经济票的乘客提供比从前未区别的经济舱等级较低标准的服务,从而使得购买这些航空公司经济票的旅行要更加劳累。如联合检查组1982年的报告(A/37/357)所指出的,将经济舱降为旅游舱已使得联合国系统内各组织要集体考虑是否可能对于公

务旅行的旅行人员采用紧接头等舱以下的舱位等级。

9. 在这方面,共同制度内各组织针对探讨了关于确定关于多长的旅行时间为开始严重影响旅行者身体状况的问题。大多数组织普遍的观点是,任何超过四、五小时的旅行均会造成促以值得特别照顾的疲劳。⁴ 行政协调会的大多数成员均同意,对于飞行时间相等于横跨北大西洋的时间的旅行(或其中一段)最好乘坐商务舱位。⁵ 联合检查组成员体验到,根据飞行时间的长短,给予商务舱标准是有效的,以便提高工作人员在抵达后从事职务的能力(同上,第23段)。

10. 大会1982年12月21日第37/241号决议第6段重申旅费应以最低廉的机票为限,但要考虑到任务的性质和旅行的条件。鉴于该项决议,并考虑到共同制度内的讨论以及联检组的建议,秘书长于1983年审查了空中旅行的舱位标准后,决定将经常能够得到的最便宜票价结构的经济舱位保持作为最基本的舱位标准。对于超过九小时的飞行,舱位标准将为紧接于头等舱以下的等级。副秘书长和助理秘书长的空中旅行标准,对于不到九小时的飞行,定为紧接在头等舱以下的舱位等级。对于超过九小时的飞行,后两个职等的工作人员的应享权利保持为头等舱。⁶

11. 五年后,大会1987年12月21日第42/214号决议将头等舱旅行除秘书长外排除了所有的人。反映这项修订,秘书长决定,副秘书长和助理秘书长不论旅行时间长短均乘坐紧接头等舱以下的舱位。这项标准,连同未改变的助理秘书长职等以下工作人员的各项安排,是目前生效的规定。⁷

12. 共同制度内各组织的医务主任在进一步审查了飞行时间问题后,在1989年的会议得出结论,由于乘坐经济舱的长时间飞行涉及到旅行时的健康问题,包括坐位狭窄局促、腿脚空间有限、缺乏行动和脱水,所以五小时以上的所有空中旅行采用商务舱标准是合理的。⁷ 针对这项结论,行政问题协商委员会考虑到这个问题已经超越纯粹医务方面的关切事项,而是共同制度内各组织有义务作为好的雇主为其长程空中旅行工作人员提供适当的舱位,尤其是这将使他们能够在抵达后有效率地从事职务。该委员会得出结论认为,最低限度,不应使现行的各项旅行安排变为更坏。⁸

13. 应该回顾到,在秘书长关于旅行应享权利的最近一次审查报告(A/C.5/48/83)的第28至30段中结论认为,联合国工作人员所适用的标准总是比联合国系统内其他组织相应职等官员所适用的标准为低;而且,一般来说,似乎会员国给予它们高级官员的舱位标准总是高于联合国的标准。审查报告还指出,会员国的国家航空公司有一种普遍做法,就是把它们国家官员的服务等级例行地提高到超过官定舱位标准所授权的等级。

14. 在考虑九小时时限问题方面,秘书长念及到一个事实,那就是联合国工作人员的空中旅行是为公务,不是自己选择的。很大的旅行是在周末和晚上进行,而其中有很多的目的地是处于紧张条件下。考虑到最近年来由于诸如载客率较高、座位安排更紧凑以及嘈杂的环境等因素而使得经济舱的服务品质显著下降,所以乘客很难在机舱中休息或工作。经过在这样条件下的长时间飞行后,工作人员是否能够有效地完成所指派的任务就很成疑问。根据这些考虑并不足以提高九小时时限,尤其是鉴于早先的一个意见,那就是这一行动只会实现微小的财政利益(同上,第33段)。秘书长认为,九小时时限在节省联合国经费与效率方面的考虑之间取得了最佳的平衡,使工作人员在抵达目的地后能以有利于工作的身体状况履行职务。

15. 念及到协调联合国共同制度内旅行标准的好处,秘书长建议将这件事交给国际公务员制度委员会根据其规约第11条(b)款在其定于明年举行的第四十五届或四十六届会议时加以审查和提出建议。

三、舱位标准的定义

16. 咨询委员会建议秘书长在确定空中旅行舱位标准方面,不要用目前使用的“紧接在头等舱以下的舱位”,而要找出更客观的标准。“紧接在头等舱以下舱位”的用语是大会第42/214号决议所用的,因为有越来越多的商务舱等级成为国际航班的第三种服务等级。咨委会使用“紧接头等舱以下舱位”的用法是希望确保工作人员在只有头等舱和经济舱服务的航班上乘坐经济而不是头等舱。

作人员在只有头等舱和经济舱服务的航班上乘坐经济而不是头等舱。

17. 共同制度内除一个组织外所有其他组织均使用联合国的同样用词来定义经济舱,即“紧接头等舱以下的服务等级”。有一个组织简单地就使用了“商务舱”一词。

18. 有关的服务等级可定义为低于头等舱等级或者定义为紧接在经济舱以上的服务等级。然而,后一定义较不精确,因为对于在经济舱与头等舱之间不存在中间一个服务等级的航班,就会自动准许乘坐头等舱旅行。为此理由,目前使用的定义看起来更为精确和实际。

四、办理空中服务的新技术

19. 咨询委员会还建议秘书长考虑应用各种新技术来处理空中服务,例如配对票价。秘书处很久以来就探讨了用各种方式来减少旅行费用,包括通过竞争投标方式对经常旅行的路线制订配对城市的票价。由于这个办法经证明没有效用,所以联合国采用了其他途径来尽力减低旅行费用。

20. 其中一个主要困难是,航空公司要求保证最低飞行量,以及独家使用标赢路线的航空公司。然而,最低飞行量保证与前往具体地理地区的联合国旅行型态并不吻合,后者广大地取决于联合国活动的范围。例如,随着一些维持和平行动的逐渐结束,前往这些任务地区的联合国旅行数量就会突然大量减少。如果秘书处将这些路线进行投标,则最低飞行量保证就不会得到满足,而会被实行处罚。

21. 另外一个障碍是,许多秘书处最经常旅行的城市对不是由任何一家航空公司每天提供航班服务的。由于需求常常发生在很短的通知情况下,所以联合国必须要能在任何特定日子利用该条路线尚有空位的无论那家航空公司来将旅行者运送到其目的地。然而,从独家航空公司购买的成批机票在旅行计划改变时就不能够转到另外一家航空公司使用。由于开给联合国旅行人员的所有机票中,大约30%会在半途因为旅行计划改变而加以改变,这就必须在当地重新购买机票,原先那些不能转用的

机票就变为无效。经验证明,使用不能转用的机票常常会导致旅行人员被困在该航空公司没有每天航班的地点,几天不能离开。

22. 将城市对航线进行投标还因为大多数联合国感兴趣的横跨大西洋路线的机位量有限以及竞争不够而难进行。例如,从总部出发的旅行路线城市对中,排前面的两个为日内瓦和维也纳,它们每天只有一家航空公司提供直达班机服务,航班号则由两家航空公司共用。这两家航空公司的每日航班的载客率均非常高,机位常常卖光。

23. 秘书处为了进一步降低机票价格而不必将具体路线进行投标以及作出最低乘客量保证,所以通过同主要航空公司达成的《优选航空公司协定》获得了以数量为基础的全系统折扣率,幅度占飞行收入的8-12%。到目前为止,这已使得每个航空公司退给联合国大约600万美元。秘书处还对大多数其欧洲、亚洲和非洲的主要目的地的谈判中取得更多的特别协定。其结果是,拿到了通常适用最低经济舱票价的多达47%的折扣,商务舱票的折扣多达51%。这样得到的机票价格很紧近大的会员国政府使用成批购买方式所得到的机票价格。在这方面,应该注意到,秘书处从前企图拿到国家政府为其本国自身旅行人员谈判得到的同样旅馆费率和机票费率,会员国对这些努力并没有提供协助。

24. 秘书处为了提高国际旅行安排的效率不断进行努力,其中一件工作便是最近就谈判机票价格向一名专家进行了咨询,根据他的意见,联合国同主要航空公司所达成的大部分以量为基础的协定,根据所涉及的旅行量和类别来看,经认为是旅行行业中最好的协定。秘书处将继续探讨所有可能的途径来减少空中旅行的开支,同时确保其旅行人员获得有保障的快速和可靠的交通运输。

注

¹ A/50/692/Add.1,特别是第6和7、11至17和27至32段。

² ST/AI/249/Rev.3,1989年3月29日。

³ 《行政问题协商委员会第二十三届会议的报告》(COORDINATION/R.391),1962年4月11日,第67-69段。

⁴ 行政协调委员会秘书关于旅行标准的说明(ACC/1981/PER/11),1981年6月3日,第21段。

⁵ 《行政问题(财务和预算问题)协调委员会第五十六届会议的报告》(ACC/1982/6),1982年3月12日,第26-28段。

⁶ ST/AI/249/Rev.2,1983年8月15日。

⁷ 《行政和预算问题咨询委员会秘书处关于联合国系统内医务主任会议的报告所引起的事项的说明》(CCAQ(PER)/72/CRP.3),1990年2月26日,第3和4页。

⁸ 《行政问题(人事和一般行政问题)协商委员会第七十二届会议的报告》(ACC/1990/4),1990年3月29日,第133和134段。

- - - - -