



聯合國



Distr.
GENERAL

A/C.5/1074
27 October 1966

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大會

第二十一屆會
第五委員會
議程項目七十四

一九六七會計年度概算

航空旅行艙位標準

秘書長報告書

一、大會第二十屆會曾對聯合國各機關及各輔助機關的合格委員與秘書處人員及其家屬支給旅費的標準採取若干決議。

二、關於各機關及各輔助機關委員，一九六五年十二月二十一日大會決議案二一二八(二十)規定“旅費之支給，一律以直

接路線之經濟艙位飛機票或其他經公認為公共交通工具之同等座位之費用為限。”

在有關此事的第五委員會報告書^{1/}中曾經指出，此項建議當然聽由各會員國或關係人員自行決定其認為適當的旅行艙位標準；所提議的新規則僅對聯合國所能補償的款額規定一個新的限額。

三、由於此項關於各機關及各輔助機關委員旅費補償額的建議的結果，第五委員會於其第一〇七三次會議決定建議對“秘書處全體人員，除秘書長與經其指定隨行的官員外”，一律適用經濟艙位標準。

四、在本年中，職員旅行標準的問題，曾經國際文官制度諮詢委員會（文官諮委會）及行政協調委員會（協委會）於審議各國國際組織通用行政辦法共同制度中的差異現

^{1/} A/6223, 第三十段(c)。

象時再加檢討。

五、以上各段所述的諸問題，連同秘書長準備對現行政策及辦法參照一九六六年的經驗及發展提請大會審議的若干擬議修訂，於下文詳加論述。

聯合國各機關及各輔助機關 委員旅費支給辦法

六、自聯合國經費中支給聯合國各機關及各輔助機關委員旅費及生活津貼的制度，照一九六二年十二月十一日大會決議案一七九八（十七）的規定辦理。

七、如該決議案正文第二段所示，此項制度係依據下列主要原則：

(a) 以個人資格而非政府代表名義參與工作的各機關及各輔助機關委員得支領旅費及生活津貼；

(b) 以政府代表名義參與工作的各機關及各輔助機關委員不得支領旅費或生活津貼。

八、作為上文(b)項所述基本原則的特別例外，該決議案於正文第三段中列舉得支旅費或兼支旅費及生活津貼的若干特殊情形。這些例外中最值得注意的是：出席大會屆會的正代表或副代表得支領旅費，但不得支領生活津貼，且每一會員國支領此項費用的人員，於常年屆會不得超過五人，於特別及緊急屆會不得超過一人。此項安排源於大會一九四六年第一屆會中的一項決議，其所根據的考慮是：每一會員國參與聯合國工作的機會應當儘量使其平等。

九、關於各機關或各輔助機關委員的旅行，秘書長曾向行政及預算問題諮詢委員

會的本年夏季屆會²¹報稱新的旅行標準大體均經遵守，但是發現了若干困難情形，使他不得不核准不照規定政策辦理的例外辦法，尤其是關於以個人及專家資格而非政府代表資格擔任分組委員會及委員會委員者的旅費。對任何規則一有例外，即涉及個人判斷的因素，結果則欲求其公正實施，愈來愈覺困難。這些例外多數係根據因年歲或健康情形等等真正個人困難的考慮，秘書長認為不得不加顧及。

一〇、需要特別處理的個人事件繼續不已，而且顯將繼續增加，引起涉及個人因素的其他實際困難。另一有關的事實是，這些委員往往是在其專業部門中名望卓越之士，

²¹ 大會正式紀錄，第二十一屆會，補編第七號，文件 A/6307，第一一三段。

除極少數的例外之外，在應邀為聯合國服務時並無報酬（除支領例有的每日生活津貼之外），事實上常有重大的個人犧牲。秘書長認為在此種情況下，本組織有義務最少給予頭等旅行艙位的優遇。如果考慮到此類機關在擬訂指導及管制聯合國工作中所負的重要任務，以及其自動貢獻的協助與專門能力的程度，尤當如此。屬於現在考慮的這一類的人員為數不多（一七九人），假定所有各機關開會時均有全體委員出席，一九六七年内為所有人員提供頭等旅費的增加經費亦不太多（二八，四〇〇美元）。

一一. 因此,為使有關各機關有效執行職務並為簡單及統一實施的行政程序利益計,秘書長認為大會於上屆會中規定的政策應予修訂,俾得為以個人、私人或專家資格任職的所有委員恢復頭等旅行權利。所涉的各機關及各輔助機關,以及其委員人數均載於附件一。

一二. 關於各機關及各輔助機關的委員雖以政府代表資格任職,但依大會決議案一七九八(十七)的規定須由聯合國補償其旅費者却不能說因大會決定以經濟艙位代替頭等權利的結果而遭遇到任何過份困難。如前所述,此項決定並未以任何方式企圖規定實際採用的旅行標準,此事完全聽由各會員國自行決定。此項決定只是就本組織償還有關各國政府因派代表參加某些指定的聯合國機關所付旅費的義務規定一個財政限度。

一三、秘書長並非不知新規則對若干國家政府，尤其是財力有限的政府，引起了如何應付充分參加國際方面益見增多的大小會議所需的經費問題。考慮到在其所有各主要機關的會議中，聯合國僅分擔參加大會屆會的費用，並計及第二十屆會中關於此事所作的建議，經重加考慮後，或可認為恢復過去的安排，按照頭等標準償還每一會員國至少一位代表參加大會常年屆會的旅費，似無不當。此項辦法或可同樣適用於依決議案一七九八(十七)每一會員國代表一人參加特別或緊急屆會時須償還的旅費。

一四、這些提議當可充份符合而且實際上多少可以促進大會所抱終量減低代表旅行費用而同時確保所有會員國，尤其是其主要代表們，能有參加屆會的平等機會，不管其財政資源及地理位置有何種巨大差異。這些提議如經通過，一九六七年所需

的增加撥款額約為二萬三千八百美元。

聯合國職員之旅行

一五、職員服務條例有關旅費的第七條第一款規定：“聯合國應斟酌情形給職員及其受扶養人之旅費，其條件與解釋由秘書長定之。”

一六、當大會以一九六五年十二月二十一日決議案二一二八(二十)決定支給各主要機關及各輔助機關委員的旅費應以經濟艙位飛機票價或其同等票價為限時，曾注意^{3/}到第五委員會的一項結論^{4/}和秘書長的一項意見，第五委員會的結論是：除

^{3/} 第一四〇八次全體會議。

^{4/} 大會正式紀錄，第二十屆會，附件，議程項目七十六，文件A/6223，第三十五段。

秘書長及其指定隨行職員之外，秘書處的所有職員均適用經濟等級旅行的標準。

一七、秘書長評議第五委員會決定職員旅行標準政策的結論說，他接受不超出規定預算範圍的義務，但是他認為須對有關經費的管理保有職員服務條例第七條第一款所賦給他的斟酌權力，並須作依他的判斷係對聯合國最有利的安排。

一八、經於一九六六年初採取步驟，規定以經濟等級作為秘書處一切旅行的正常標準。因此而為高級職員及為涉及急需而遙遠的旅程的旅行所規定的比較有限制的政策業已普遍實施。不過，難免要核准不合規定的例外情形，以致發生類似前文第九段及第十段所述的困難及問題。而且，這些問題又因聯合國體系內各組織所採用的旅行標準上，及聯合國和許多——如果並非多數——會員國彼此之間的慣例上所已存在的

及继续存在的分歧而益趨嚴重。

一九、職員旅行標準的問題已由文官諮委會及協委會於審議行政政策與慣例共同制度實施辦法的分歧情形時同時加以檢討。文官諮委會已於去年夏天在紐約召開的第十四屆會時將其於一九六五年第十三屆會開始的檢討工作告一段落。其有關國際文官制度旅行等級標準的最後報告書連同其有關結論及建議，以附件貳附供大會參攷。

二〇、協委會經審慎審議諮委會報告書之後，於其一九六六年十月十二日至十三日在紐約舉行的會議中同意以下的政策聲明：

“旅行艙位及其他服務條件的共同標準的重要曾經大會一再強調。在一九六五年大會通過有關聯合國旅行標準問題的決議案之前，文官諮委會即

已從事審議共同旅行標準的問題。現在諮委會已就該問題提出報告。

“一如諮委會所稱，協委會表示堅信，關於此項及其他各項問題，國際文官制度的適當標準就是各國政府對官階及責任相等的官員所採用的標準。協委會更具體地說，根據一九六三年的資料，似有理由將 D-1 及更高職等的旅行規定為頭等。不過，根據一九六六年的額外資料^{5/}，連 D-1 職等的地位也發生問題。

^{5/} 一九六三年在受到調查的四十二個民航組織會員國之中：三十九國准以頭等旅費給予作越大西洋或旅程更遠的旅行的大使；四十二個會員國之中二十八國准對參事適用此同一標準；十九國對一等秘書採用此標準。一九

"協委會業已審慎審議諮委會的報告書。它重申其意見，認為應該採用各國慣例的標準。鑒於一九六六年的資料，它深信應將頭等與經濟等級之間的界線劃在D-1與D-2職等之間。易言之，除了歐洲境內的短距離飛行及其他地方的類似飛行應儘可能用經濟艙位之外，所有D-2主任及較高職等職員的飛機艙位都應當是頭等。協委會深信實施此項建議可以劃一所有各組織之間的慣例。"

六六年提供情報的三十五個國家之中：三十三國對大使採用頭等標準，僅十六國對參事也採用頭等標準。三十五國中間，需要它們所有職業性服務的職員都作經濟等級旅行的祇有兩國。

二一、秘書長以其聯合國行政首長的地位，完全贊成他的協委會同事全體一致發表的意見。他並不認為協委會的提案，對文官諮委會的結論而言，是另一項辦法或替代辦法，而是同一結論的更精細的說法，對諮委會報告書第一三九段(b)分段中所建議的政策與程序作稍稍不同的看法而已。除這一項保留之外，就其本人而言，他認為文官諮委會有關次長及 D-2 職等職員的建議極為合理圓滿。

二二、此外，秘書長深信，在規定一套適當的統一標準時，如果過份重視時相抵觸的因素，終久還是沒有好處的。不過，至少就行政首長及其最高級的同僚而言，則確有理由與各國的標準彼此比較。就聯合國而言，次長及在多數情形下主任通常都是以秘書長代表身份作公務旅行。以此項假定為根據

的一般規則，具有簡便、合理、經濟實施的優點。鑒於大會所作的決議，秘書長已在行使其對此等問題所保留的斟酌權時，採取極謹慎的看法。他覺得這一點業已引起和所獲的撙節完全不成比例的行政上的操心。譬如說，如果大會經重新考慮後，決定准許次長及主任於因公出差時通常均作頭等旅行，則一九六七年度概算內有關項下所承支的額外費用為數僅兩萬美元左右。

二三、無論對此等考慮如何衡量，秘書長相信最重要的是定出一項制度，確保能在本組織體系內普遍接受及同樣實施。行政協調委員會業已參照國際文官諮詢委員會的報告書，建議了一套符合此等需要的標準。因此，秘書長建議大會予以有利之考慮。

二四、如果大會決定接受秘書長在本報告書內所提之各項建議，則一九六七年度所需之額外經費如下：

美元

第一款	各國代表、各委員會 委員及其他輔助機關 人員旅費及其他費用	52,200
第五款	職員旅費	20,000
		<hr/>
		72,200

預算的其他若干款下亦將發生各種額外開支，包括第十六款特派團、第二十款聯合國貿易及發展會議以及所建議有關聯合國工業發展組織各種需要的新增一款在內。此等需要均屬邊際性質，因此可以在已為一九六七年度所請之經費水準內予以應付。

附件壹

機關	代表人數
行政及預算問題諮詢委員會	12
會費委員會	10
行政法庭	7
聯合國職員養卹金聯合委員會	6
聯合國原子輻射影響問題科學 委員會	15
聯合國科學諮詢委員會	7
國際法委員會	25
防止歧視保護少數分組委員會	18
常設中央鴉片委員會	8
麻醉品監察團	4
科學技術諮詢委員會	18
區域小組	9
專門小組	15

投資委員會	6
國際文官制度諮詢委員會	11
服務地點調整數專家委員會	5
人壽保險計核委員會	3

179

附件式

國際文官制度諮詢委員會 第十四屆會報告書 (ICSAB/ XIV/1) 撮要

第五節 國際文官制度航空 旅行艙位標準

A. 本問題目前情形

一、二、五、委員會於一九六五年第十三屆會審議實施共同制度的分歧情形時，曾檢討航空旅行的艙位問題。委員會在關於這個問題的報告書 (ICSAB/XIII/2) 內指出：各組織未能就所有職等的旅行標準達成協議。委員會因認為在這問題上達成一致，不僅是所希望的而且是很實際的，故

曾在報告書中提出如下意見：

“委員會覺得在這一方面求取一致應無困難。不同組織的職員越來越需要為着聯合計劃而一同旅行。如果所乘艙位的標準不同不僅難以辯解，而且引起工作精神問題；這是很容易避免的，國際公務員協會聯合會（FICSA）的代表曾促請注意這一點。

“委員會希望各組織繼續努力，在這方面求達更大的一致，並希望它們能於下屆會報告已在這方面獲得良好進展”。

一、二、三、一九六五年下半年聯合國大會第二十屆會，這項旅行艙位的標準問題隨着大會審議行政及預算問題諮詢委員會的一件報告書（A/5807，第五十五段至第六十二段）發生。這件報告書重申諮詢委員會的已往一項建議，即關於償還代表聯

合國大小委員會委員及其他輔助機關成員的旅費應訂立一個最高限額。該委員會的結論是：償還代表的旅費應以經濟艙位的票價為限。諮詢委員會並說明它的主要考慮乃是應償還的數額。

一二七、大會核准了償還代表旅費應以經濟艙位票價為限的提議之後，接着審議關於職員旅行問題的情形。大會根據第五委員會的一項建議議決所有職員旅行應從今而後一律乘坐經濟艙位，“但秘書長及秘書長所指定之偕行官員應為例外”（第五委員會報告書：A/6223）。秘書長對此事正式保留立場因職員服務條例授予秘書長以決定職員旅行標準之職責。一九六六年初秘書長採取步驟，制定經濟艙位（行李攜量待遇則照頭等計算）為一切秘書處旅行之正常標準，僅規定秘書長根據本組織之最高利益得授權若干旅行採用較高標準。

B. 各組織目前情形

一二八、在上述發展之前各組織間的辦法並不一致，已指出在委員會報告書ICS-AB/XIII/2內。唯一共同點似是行政首長的旅行一般皆享受頭等待遇，所有其他職等的情形便極不一致。甚且對長距離飛行與短距離飛行，公務旅行與回籍假旅行，所乘艙位待遇的不同亦不一致。各組織對於乘坐經濟艙位作長距離飛行途中或之後可准許的休息日數，亦採用不同辦法。

一二九、委員會了解，在聯合國內實際情形幾皆是：次長以下一切職員的旅行現時皆用經濟艙位；次長旅行若遇本組織最高利益可不需較高標準時，亦乘坐經濟艙位。

一三〇、各組織航空旅行標準的重大不同情形，按照公務旅行及回籍假旅行兩類，

列表於附件式內。

一三一、一九六三年，各組織曾議定一項一般性的政策聲明如下：

“……在制定國際文官旅行的艙位標準時，應顧及各國的相仿等級及職責官員現時所用的標準。……可是各國的制度不一。根據民航組織（ICAO）接自四十二國的資料，各組織對於什麼職等應為享受頭等艙位待遇和遊客或經濟艙位待遇的分界綫，實難怪其會有分歧的意見，不過大體而言，此項分界綫似在 P-5 上。

至少就公務出差乘飛機旅行論，各方大致同意：主任與局、處、司長及特等專員應乘坐頭等艙位。大多數並同意：除長距離旅行可稍放寬限制外，P-4 及以下職員旅行應乘坐遊客艙位”。

一三二. 諮詢委員會於本屆會接到各組織表示,它們繼續認為上述標準極為合理,雖然與各國制度難作適當的比較,而且就目前情形來解釋現有資料,亦極困難。

C. 各國制度

一三三. 為了查明各國制度自一九六三年以來有否改變起見,最近民航組織又調查三年前該組織曾向之徵求過資料的四十六會員國。迄今已有三十五國提出最新資料。一九六六年和一九六三年相同,對外交人員中一等秘書及以下職位言,顯明的多數以經濟艙位視作公務旅行的適當標準。對外交人員中參事及以上職位言,情形遠欠明確。在一九六三年一個顯明多數的參事及以上職位享受頭等艙位待遇;在一九六六年,三十五件答覆中,十六

件示出享受頭等艙位待遇，十九件示出享受經濟艙位待遇。委員會前曾一再指出，將各國政府制度與國際文官制度作比較，不僅有困難，且有時極費解；但委員會覺得：於審議旅行標準時，若視一等秘書大體相當於專門人員職類的最高職位，視參事相當於特等專員及主任局、處、司長，似可謂適當。

D. 財務影響

一三四. 關於乘坐頭等飛機艙位之權限於各種官級的財務影響, 委員會曾獲畧數估計。就聯合國而言, 如果恢復頭等艙位待遇, 其額外費用約如下:

以次長為限 九,000 美元一年

以次長及 D.2 級官員為限 二一,000 美元一年

以次長及 D.2 及 D.1 級官員為限 三二,000 美元一年

文教組織已暫時規定於旅程在九小時以下時 D.1 及 D.2 級官員須乘坐經濟艙位。倘因公出差一律恢復頭等艙位待遇, 則其額外費用為:

D.2 級官員 五,000 美元一年

D.2 及 D.1 級官員 一一,000 美元一年

就勞工組織、糧農組織、衛生組織及電訊同盟合起來說，現行待遇辦法倘若加以限制，則大約可以節省如下：

以 D.1 級以上官員為限	一五,000 美元一年
以 D.2 級以上官員為限	五〇,000 美元一年
以助理幹事長以上官員，即次長為限	八〇,000 美元一年

一三五、上段所列數字僅係就因公出差而言。就因公出差有權乘坐頭等艙位的官員於回籍假旅行時也准乘坐頭等艙位的情形而言，支出亦將得到節省。

E. 委員會考慮的問題

一三六、委員會面前的這個問題甚為困難。對這個問題可因所取態度而得到不同的結論。委員會既須重視大會的決議，即鑒於聯合國的財務情形，旅行標準上允宜實行節約，而各機關則表示，倘若限制過嚴，勢將有害。它們強調，倘若要求行政首長以下所有官員在一切情形下概須乘坐經濟艙位，勢非本組織工作之利，對個人亦未免過份苛刻。

一三七、一般皆同意，就短程飛行論，經濟艙位尚屬適宜。真正問題在於歷時較長的飛行。此種飛行可分為兩大類：第一，歷時長短可與通常橫越大西洋飛行比擬之飛行；第二，歷時甚至更長之飛行。各機關向委員會強調，長途飛行甚為勞頓，而多數高級官員也勢將很難援用報到辦公之前得休息

一天的規定。

F. 委員會之建議

一三八、如上所說，飛機旅行票位的適當等級是一個難於給與一個準確答案的問題。此事多半要看對各種因素重視的程度，而各種因素往往又是互相矛盾的。

一三九、可是，概括說來，委員會主張：

(一) 短程飛行時經濟艙位（行李按頭等待遇）對於行政首長以下一切官員均屬適宜；

(二) 同樣待遇通常對所有回籍假飛行均屬適宜。

一四〇、剩下的是長程飛行，尤其歷時八小時以上的飛行的問題。委員會認為應以經濟艙位為通則。可是，行政首長應有權於其認為情況特殊事屬當行時准許乘坐頭

等艙位。委員會想到的是與工作及職員的工作表現直接有關的一些因素，其中包括：行程特別艱苦長遠、健康不佳或身體有殘廢情形者、伴同行政首長為其隨行人員之一、被指定為行政首長的特派或私人代表、及行期特別緊急而經濟艙位沒有空隙等。

一四一、委員會委員之一表示，一個組織的行政首長批准乘坐頭等飛機艙位之權，應如大會第二十屆會的建議，以適用於經他酌定隨他出行的人員為限。

一四二 委員會認為長途飛行期中及以後休息時日的問題應由各組織參照上開建議加以研究。委員會希望在這方面可以相當容易地達到一個一致意見，但是倘有必要，委員會願在第十五屆會時審議此事。

G. 將來覆議

一四三、作成的任何安排均應視為臨時辦法，於大約四年後再加檢討。到那時候的通行辦法如何，以及國際航空公司可能供給何等便利，現時殊難預測。
