



第六十届会议

暂定项目表* 125 和 131

2006-2007 两年期拟议方案预算

联合检查组

联合检查组关于统一整个联合国系统内的旅行条件的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递秘书长和联合国系统行政首长协调理事会对联检组题为“统一整个联合国系统内的旅行条件”的报告(A/60/78)的评论，供审议。

摘要

联合检查组(联检组)的报告审查了联合国系统各组织对旅行的管理，并对工作人员从事旅行的条件和联合国系统各组织工作人员细则所定的旅行待遇作了对比分析，同时也考虑到了航空业所发生的快速变化。

报告得出结论认为，尽管近年来为改善旅行条件已作了许多改变，但全系统各组织的规则与做法仍然存在重大的差异，尤其是公务舱旅行待遇的确定、一笔总付选择对各类旅行的适用、连续旅行一段时间后的中途停留、租用车辆和私人车辆的使用、每日生活津贴的支付以及在一笔总付选择安排下为会计和保险目的而采用的实际旅行情况核实程序。报告中提出了若干建议，并提议采取一些办法，以统一联合国系统各组织的旅行政策与做法，并使之更具成本效益。

联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员非常赞赏报告中对联合国系统内部旅行做法所进行的对比分析，并同意认为必须尽可能扩大统一，以提高功效和成本效益并保障全系统工作人员的健康与福利。

* A/60/150。



一. 导言

1. 联合检查组题为“统一整个联合国系统内的旅行条件”的报告全面分析并详尽回顾了联合国系统内的旅行管理，其中尤其考虑到了旅行行业所发生的快速变化，包括安全措施对旅行时间和条件的影响。报告中载列了一系列重要建议；如获实施，这些建议应能对迄今一直未获全面说明的旅行待遇确定方式起到澄清作用。其中一些建议包括：出于健康方面考虑而需缩短享受公务舱旅行待遇的最低旅行时间要求，对某些类别的旅行采用一笔总付选择办法，以及有必要准予在连续旅行一段时间后享受中途停留。报告中还探讨了是否应当进一步简化旅行方面的细则与条例。

2. 由于联合国系统内部的旅行细则与条例各不相同，许多组织已自行采取行动，审查旅行规则与待遇的适用问题。应大会的要求，国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)也对此事进行了研究，以确保在联合国全系统采用最佳的做法和旅行政策。

二. 一般评论

3. 行政首长协调会成员欢迎联检组的报告。他们认为这份报告很有用，也很及时，尤其是鉴于现在日益需要联合国系统各组织的工作人员在全球航空旅行行业不断发生变化的情况下外出旅行，而且各方更加意识到有必要改善工作人员的安全保障。

4. 行政首长协调会成员注意到，目前联合国正在审查与旅行有关的条例与细则。上一次的此类审查是在 2000 年。秘书处预计将提出两套建议，一套是在秘书处授权下实施的建议，另一套是将需大会核可的建议。

5. 通过机构间旅行事务网络的工作，这一领域的进一步统一协调已取得相当大的进展。该网络现在也是分享全系统所有与旅行有关信息以及帮助确定标准和最佳做法的一个机制。

6. 行政首长理事会成员认为，在 1995 年联检组关于联合国系统内旅行问题的报告(JIU/REP/95/10)提出后，相关旅行政策已经过许多改变，其目的是改善旅行条件，修订与旅行有关的政策，以消除旅行行业快速变化对旅行品质的不利影响，并精简行政手续。许多新的旅行做法经过机构间协商与协调，在联合国系统各组织之间分享，其共同目标是改进对全系统旅行条件的协调。然而，尽管作了这些努力，但各组织的做法仍各有差别，尤其是公务舱旅行的许可(连续飞行时间的要求目前各不相同，最短的是 5 小时，最长的是 9 小时)、一笔总付选择办法以及在连续飞行一段时间后享受中途停留的问题。

7. 关于公务舱旅行的最低旅行时间要求，行政首长理事会成员一致赞同认为有必要统一适用相关规则和全系统做法，尤其是鉴于与工作人员旅行有关的健康方面考虑。世界卫生组织(卫生组织)已经强调指出了这些考虑因素。
8. 行政首长理事会成员还同意报告中的其他结果与结论，即：
- 始终应当考虑最经济合算的旅行方式；例如在某些情况中采用铁路旅行，尽管许多组织的工作人员细则中规定空中旅行是首选的旅行方式
 - 在减少与旅行管理有关的行政间接费的时候，不应损害到旅行者遵守严格时限所需的灵活性
 - 为保险和问责目的而对实际旅行情况所作的核实，不应导致增加联合国系统有关组织内部和外部审计活动的工作负担。

三. 对具体建议的评论

建议 1

大会应授权秘书长在行政首长理事会框架内审查用以确定工作人员旅行等级的标准，以便在联合国系统范围实行一个共同政策，尤其是在享受公务舱待遇的最低旅行时间要求方面。行政首长理事会应考虑载于国际公务员制度委员会 1997 年年度报告中的建议。¹ 需要加以考虑的其他因素包括近几年航空业发生的巨大变化和由此引起的旅行条件的恶化、因安全措施加强而造成的旅行时间加长以及联合国医务处就长时间空中旅行的健康危害和尽可能减轻这种危害的措施（包括确定公务舱待遇最低享受年龄的可能性）提出的意见。此外，作为一项规则，只有各组织的首长才应该乘头等舱旅行，高级官员的旅行待遇应与公务舱一致，以便加大统一性（第 23-30 段）。

9. 行政首长理事会成员赞成这项建议，并指出，联合国系统的一些组织已经采取步骤，将公务舱旅行的门槛降低，有一个组织已把出差旅行的公务舱旅行门槛从 9 小时降至 6 小时，而另一个组织则将其从 9 小时降至 7 小时。考虑到旅行条件的恶化和已确认的长时间空中旅行对健康的危害，他们总体上继续赞成公务员制度委员会关于把公务舱旅行的最低门槛定在 7 小时的建议。

10. 关于按年龄类别确定公务舱旅行最低门槛的可能性，行政首长理事会成员持保留意见，因为他们不认为此办法切实可行，而且它很可能导致不必要的额外行政负担，与目前正在开展的精简和简化旅行手续努力不符。在这方面，行政首长理事会认为，在确定公务舱旅行最低门槛时更应当考虑的是健康因素而非年龄因素。

11. 他们一致认为，行政首长理事会和公务员制度委员会应协调活动，以避免工作重叠。

建议 2

联合国系统的一些组织，即卫生组织、国际电信联盟(电联)、世界知识产权组织(产权组织)和联合国人口基金(人口基金)，尚未把一笔总付选择办法扩展到探亲和教育补助金项下的旅行。这些组织的行政首长应当确保此种扩展。秘书长应在现有机构间协调机制内，考虑到已实行一笔总付办法的组织的经验，审查将一笔总付办法扩展到其他类别旅行(上任、更换工作地点和离职以及面试)的好处。在这方面，检查员赞成加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的建议，行动 25(a)，对离职回国旅行费用实行一笔总付办法(第 52、53 和 61 段)。

12. 一般而言，行政首长理事会赞同这一建议，因为它与包括人口基金在内联合国各基金和方案已在采用的做法是一致的。他们欢迎一笔总付办法，并准备把它扩展到其他类别的旅行，例如更换工作地点或离职/离职回国，以及除一些例外情况外还有上任和面试旅行。关于后两类旅行，一些组织赞同要求自行买票，但可按事先商定或固定的数额予以报销。

13. 不过，联合国系统内的较小型组织已表示，在存在下列一种或多种因素情况下，一笔总付选择办法的采用可能会产生一些困难：

- 一笔总付办法实际上费用更高
- 通过谈判来定价会导致比一笔总付办法更节省费用
- 探亲次数并不多的组织发现一笔总付办法的费用更高
- 在教育补助金探亲旅行方面，一些组织也有着共同的经历：与一笔总付安排相比较，持续监测机票价格的变动情况常常可节省更多的费用

建议 3

对回籍假、探亲假和教育补助金旅行实行一笔总付办法的联合国系统组织的行政首长应该以经济舱全价(国际空运协会公布的最直线飞行票价)的 75%作为基准(第 55-60 段)。

14. 虽然实际做法各有不同，但一般都同意按比例支付一笔总付款项。许多组织采用 75%作为基准数字，它们认为这是整个系统都可以仿效的一个“最佳做法”。不过，行政首长理事会的一些成员认为，考虑到旅行行业的最近发展以及确定标准票价方面存在的困难，这个基准数字需时时经过审查，而且各组织应根据其所处地理位置和情况，保持灵活性，同时应采用 75%作为基本标准。

建议 4

尚未中止一笔总付选择办法下要求提供旅行证据的现行规定的联合国系统各组织——即联合国、万国邮政联盟(邮联)、国际民用航空组织(民航组织)、产

权组织、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、卫生组织、电联和世界气象组织——的行政首长，应根据加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的建议，行动 25(a)，中止一笔总付选择办法下要求提供旅行证据的现行规定。他们应当实行旅行者自我证明的办法以及适当的审计程序(随机抽查由工作人员负责保存的证明文件)(第 62-63 段)。

15. 行政首长理事会成员总体上赞赏此项建议的用意和目的，并同意认为它可导致与旅行有关的行政手续大幅精简。他们还认为，每个组织将需确定，一笔总付旅行自我证明的实行可否使其能够对旅行经费的使用维持最起码但却有效的控制。

建议 5

大会应请秘书长停止对核定旅行舱位等级实行的例外提交报告的做法。现行的相关内部管制机制应予维持。应当为例外情况，特别是为知名人士和出于医疗原因而把旅行标准升级到头等舱，制定明确的标准。大会应该就适用于常务副秘书长、大会主席和秘书长随行个人助手/警卫的舱位标准订立法规，以便停止一再把这些情况作为例外情况处理的做法(第 33-36 段)。

16. 秘书长赞同此建议的第二部分，其中建议大会就适用于常务副秘书长、大会主席和秘书长随行个人助手/警卫的舱位标准订立法规。关于此项建议的第一部分，秘书处指出，尽管为效率起见，应当停止向大会报告旅行例外的做法，但是提出旅行例外的报告本身就会阻止有关方面准予例外，而且也会确保各部门更加负责。为了确保透明度，定期报告舱位标准的例外情况以及让有关各方了解相关信息，是极其重要的。因此，秘书处正在考虑采取步骤，为不论出于何种原因而需准予的例外，确立更广泛的标准。

建议 6

联合国共同制度各组织的行政首长应该推行采用替代性的交通运输形式，只要能各组织更加经济合算即可。应修改适用于每一情况的相关条例和规定(第 37-43 段)。

17. 这项建议是可接受的。

建议 7

租用车辆的使用应予规范(第 44 段)。

18. 这项建议是可接受的，不过行政首长理事会成员注意到，它需要根据每个组织的具体要求和实际费用来加以考虑，因为这些要求与费用因地点的不同而有差异。

建议 8

为了简化私车旅行报销手续，秘书长应审查目前的里程制度，以使用联合国系统各组织在世界各地适用的标准费率取而代之(第 45-48 段)。

19. 行政首长理事会成员支持这项建议，并一致认为，目前确定私车旅行报销费率的制度可以简化，因为现行安排似乎不具成本效益。然而，单一的世界通用标准可能会导致出现两种情况：在费用最低国家（目前每英里 16 美分或每公里 10 美分）使用自有车辆的工作人员会明显报销过多，而在费用最高国家（目前每英里 28 美分或每公里 17.5 美分）使用自有车辆的工作人员则可能报销过少。但是，制定准则和里程制度的工作属于公务员制度委员会的职权范围，秘书处打算在下次审查旅行待遇及其适用问题期间，向公务员制度委员会提出这个问题。

建议 9

凡不全额预付生活津贴和(或)终点站费用的组织(劳工组织、卫生组织、联合国教育、科学及文化组织、民航组织、万国邮联和海事组织)，其行政首长应当推行联合国系统各组织目前已在实行的这一最佳做法，以便减少处理旅行报销的工作量。各组织应设法将旅行报销手续自动化(在线处理)(第 68-71 段)。

20. 这项建议受到完全支持，而且被视为“最佳做法”；许多组织目前正在实施。但是，有人认为，如果要全额支付每日生活津贴，那么就on应该充分考虑与公务旅行有关的财务控制以及为全额支付此津贴重新设计信息技术系统的费用和其他影响。

建议 10

联合国系统中凡准许其工作人员乘公务舱旅行的组织，其行政首长应将准许中途停留休息的最低要求从 10 小时提升到 16 小时。相反，工作人员如不乘公务舱旅行，则应有权在 10 小时旅程后享受一次中途停留(第 64-67 段)。

21. 将准许中途停留休息的最低门槛定为 16 小时，大体反映了联合国系统各组织的目前做法。关于建议的第二部分，即不乘公务舱旅行的工作人员可在 10 小时旅程后享受一次中途停留，联合国系统的大多数组织都希望根据卫生组织强调的健康方面关切来重新探讨这个问题。

建议 11

联合国系统内尚未采取行动的组织的行政首长应依据下列各方面的最佳做法，实施相关规定：逆向教育补助金探亲旅行、哺乳母亲的旅行、单亲父母的旅行、因配偶国籍而选择替代性回籍假地点的可能性以及在回籍假国应逗留的最低天数(第 11-14 段)。

22. 联合国系统多数组织目前已在实施这项建议或正积极加以考虑，包括以一位父母探访子女来取代教育补助金探亲旅行、哺乳母亲及婴儿旅行、缩短回籍假的最低天数以及在顾及配偶的情况下准予替代回籍假地点。

建议 12

大会不妨请秘书长在行政首长协调会框架内发起对联合国和联合国系统各组织不同机构和附属机构成员的旅行和待遇标准进行审查，以便为在联合国系统一级为统一这些标准拟订建议(第 72-75 段)。

23. 这项建议是可接受的。管理问题高级别委员会通过其人力资源和财政与预算网络，定期审查联合国系统各组织的旅行和待遇标准，提出了尽可能进一步统一旅行政策、分享最佳做法以及精简与旅行有关行政程序的具体建议。委员会通过上述网络，还考虑到了公务员制度委员会在制定联合国系统内旅行和待遇标准方面所从事的工作。

注

¹ 《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 30 号》(A/52/30)，第 275 段。