



联合国 大会



DISTR.
GENERAL

A/37/557
30 July 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十七届会议

暂定项目表 * 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

秘书长的说明

秘书长谨向大会各会员转递联合检查组题为“公务旅行的安排和方法”的报告
(JIU/REP/82/7)。

* A/37/150。

公务旅行的安排和方法

联合检查组

米尔延科·武科维奇编写

目 录

一. 导言	段 次 1 - 6
二. 旅行量和旅费开支	7 - 11
三. 机票价格种类和等级	12 - 23
A. 机票价格	12 - 20
b. 机票等级	21 - 23
四. 同旅行社和航空公司的安排	24 - 57
A. 国际航空协会规章	26 - 31
B. 现有的安排类别	32
1. 从航空公司直接采购机票	33 - 35
2. 利用商业旅行社	36 - 37
3. 同旅行社和航空公司的综合安排	38 - 42
C. 同旅行社作出的安排各有不同	43 - 52
D. 联合国同一家旅行社订约	53 - 57
五. 改善旅行安排的选择办法	58 - 86
A. 派驻旅行分社	59 - 69
B. 联合国纽约以外工作地点的旅行安排	70
C. 与航空公司作出特别安排	71 - 79
D. 联合国旅行社	80 - 84
E. 机构间的合作	85 - 86

目 录 (续)

	<u>段 次</u>
六. 旅行程序	87 - 94
A. 旅行时间	87 - 89
B. 旅行核准与旅行报销的手续	90 - 92
C. 用电信来代替某些旅行	93 - 94
七. 结论和建议的摘要	95 - 104

附 件:

附件一: 一个年度的旅行统计数字(1980 年和1981 年平均数字)

附件二: 各组织和旅行社之间所订的安排范围

附件三: 配备计算机的旅行核准和报销手续系统的初步概要

一、导言

1. 联合国系统各组织的公务旅行每年花费约100,000,000美元，加上间接费用约100,000,000美元（参看附件一）。联合国本身及其附属机构每年花费的直接费用约60,000,000美元，占其预算总额的5%左右。在公务旅行方面，大约45%直接费用是实际的运输费用，55%是每日的生活津贴和诸如起站终站费用、行李超重费等项开支。

2. 拥有世界性成员、办事处和方案的各联合国组织，显然是有旅行需要的。但重要的是，应该审慎地使用经费，要保证把旅费开支保持在与需要相称的最低数额。近年来，三项事态发展突出地表明需要对旅费开支给予更多的注意：日益困难的世界经济状况使联合国有责任在各个方面努力争取最大的成本效益；现有的各种各样机票价格和舱位标准为重新审查现有的安排提供了有利时机，有关同旅行社和航空公司关系的国际规定。越来越灵活，而且可能会使费用减少。

3. 许多航空公司在头等舱和经济舱之间开设了一级舱位（有各种名称，如公务舱和团体舱等），这给联合国的旅行者提供了身体更加舒适的机会。利用经济舱位机票的旅行，已难于成为公务旅行的标准规定，而且越来越使人身体疲乏，结果旅行者到达后无法充分有效地进行工作。

4. 许多政府和商业性组织已经采取了全面节省费用的各种措施。一般来说，联合国各组织在这方面是疏忽了，但至少有一个组织通过独到的办法节省了大量的费用。本报告对这些措施进行审查，是为了看看联合国能否应用这些措施，并鉴于需要改变对待旅行的态度，使联合国组织不致承担不必要的开支。对怎样使公务旅行的安排和方法更具成本效率，提出了各种可供选择的建议。这些建议特别涉及同商业性旅行社和航空公司的关系，以及一项关于公务旅行程序的新办法。

5. 本报告只对联合国提出具体建议。但是，这些建议大部分是以检查专员

对其他联合国各组织的惯例所进行的审查为依据的。虽然报告只向联合国正式提出，但将发送联合检查组（联检组）的所有参加组织¹，通报情况，并供它们酌情使用。

6. 检查专员在编写本报告时，收到联检组大多数参加组织的宝贵资料和建议，特别是粮农组织和民航组织。联合国法律顾问在整个研究过程中提供了十分重要的意见。世界银行也提供了颇有助益的意见。检查专员同国际空运协会（空运协会）、一些商业性旅行社和航空公司的官员们进行了非正式讨论。检查专员向所有对本研究报告作过贡献的人表示感谢。

二、旅行量和旅费开支

7. 附件一用表格形式提供了关于1980年和1981年的旅行量和旅费开支的资料，这些资料由联检组各参加组织提供。联合国及一些其他组织未能提供关于它们的旅费开支的详细数据。因此，有些数据是以估计和推断为基础的。然而，检查专员认为，附件一所列的由此而来的资料，为本报告作出结论和建议提供了充分的依据。

8. 公务旅行包括由某组织支付费用的所有旅行，即因公出差旅行，顾问、专家和研究员的旅行，代表前往参加会议的旅行，工作人员服务细则核准的旅行（回籍假、教育补助金项下的旅行、探亲，等等）。全部旅行的95%是空中旅行，其余的则分为铁路、汽车和乘船旅行。

9. 附件一表格中列出的最重要的资料摘要如下。这个摘要以1980年和1981年所得的平均数据为基础，以一个历年计算。1982年的同类资料，如果有的话，在多数情况下无疑将会提供稍高的数字，这是因为通货膨胀和方案的增加，旅费开支的趋势一般是上涨的。

¹ 联合国包括其有关机构：粮农组织、原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、电讯联盟、教科文组织、万国邮盟、卫生组织、知识产权组织、气象组织。

A. 联检组参加组织各类旅行年度 / 直接旅费开支概数

(旅行票、每日生活津贴、起终点费用、行李超重费、
其他杂项开支)

- | | |
|--|------------------|
| 1. 年度直接费用总额: | \$ 149, 000, 000 |
| 2. 旅费在总开支 (各种经费来源)
中所占百分比: | 5 % |
| 3. 旅行票开支: | \$ 85, 000, 000 |
| - 旅行票在直接旅费开支总额中
所占百分比: | 57 % |
| - 机票在旅行票中所占百分比: | 95 % |
| 4. 其他直接旅费开支 (每日生活津贴、
起终点费用, 等等): | \$ 64, 000, 000 |
| - 每日生活津贴在 <u>因公出差旅行直</u>
接开支中所占百分比: | 55 % |

B. 联检组参加组织间接旅费开支

- | | |
|--|------------------|
| 1. 因公出差旅行的工作人员工时开支
(薪金和工作人员共同费用): | \$ 101, 000, 000 |
| 2. 处理旅行批准和报销的开支: | \$ 6, 300, 000 |

C. 联检组参加组织旅费开支总额

- | | |
|--------------------------|------------------|
| 1. 直接费用: | \$ 149, 000, 000 |
| 2. 间接费用: | \$ 107, 000, 000 |
| 3. 总计: | \$ 256, 000, 000 |
| 4. 未列入上述费用的研究员旅行票
开支: | \$ 15, 000, 000 |

D. 世界银行和货币基金组织机票费用开支:

	\$ 47, 000, 000
--	-----------------

E. 旅行票费用开支总额 (A3 + C.4 + D):

	\$ 147, 000, 000
--	------------------

10. 从附件一和上面的扼要重述中可得出的重要结论归纳如下:

(a) 旅费是而且无疑将来也仍是各组织的一项重大开支。联合国的直接旅费开支占全部开支的5%，各组织的平均百分比与此相同。

(b) 每日生活津贴是因公出差旅行方面最大的一个直接旅费开支项目(55%)。联合国出差的平均时间现在估计约为11天。另一个同因公出差的时间相应的因素是出差工作人员的工时费用。这笔费用比旅行票开支高出20%。这两个因素说明需要谨慎地控制公务旅行的时间(参看第六章A)。

(c) 机票费用是第二个最大的开支项目。这笔款额由航空公司和旅行社分得，旅行社得机票费用的大约9%。这就是说，旅行社每年获取约9,000,000美元的服务费，如果包括世界银行和货币基金组织的旅行，获取的服务费则为13,000,000美元。如果把航空公司付给旅行社代销很有竞争性路线机票的佣金考虑在内，以及安排工作人员私人旅行的佣金，等等，则这笔数额可能还要提高20-30%。因此，如本报告后面所建议的，存在着同航空公司作出直接安排，或同旅行社重新谈判协议的有利时机。

(d) 联合国在纽约和日内瓦购买机票的费用大约70%是由九个航空公司分配的(参看第72段)。如果设想其他各组织所使用的航空公司的分配情况大致类似，那就说明，较少的航空公司分享了所耗经费的大部分，这就应该可以同这些航空公司或其他航空公司进行谈判，降低票价。

11. 除了直接旅费开支之外，附件一还简列了间接费用。间接费用由两部分组成：负责旅行安排及处理旅行批准和报销的工作人员的费用，估计联合国每年为2,600,000美元，以及因公出差旅行期间工作人员的薪金，估计联合国每年为42,800,000美元。一些组织认为，因公出差旅行的工作人员薪金不应作非直接旅费开支，因为即使不作这种旅行，这些薪金还是要支付的。但是，检查专员认为，重要的是，考虑旅行计划时，每次旅行费用的总估额要明确，以此权衡次旅行的价值。如果不作这次旅行，工作人员的工时可以节省下来，用于其他工作，或许可以

减少临时助理和顾问的需要。因此，附件一表格中刊载了关于工作人员因公出差工时费用的资料。直接旅费开支和间接旅费开支总额，占联合国系统各组织总预算（各种经费来源）的8%左右。

三、机票价格种类和等级

A. 机票价格

12. 取消了空中旅行的管理规定之后，出现了五花八门的票价和有关条件（时间、停留站，等等），特别是在美国，其他地方也一样。这就使旅行单位的工作大大地复杂了，但也提供了降低费用的机会。例如，1981年3月，从日内瓦到纽约经济等级舱位往返旅行全票价为2,095 瑞士法郎（淡季和旺季的平均数），但还有更低的票价：(a) 正常旅行办法，如果逗留时间在14天至90天之间，可减价约20%，(b) 旅行预购办法——逗留时间为14天至3个月、启程前21天付款，可减价约35%，(c) 周中旅行预购办法——逗留时间为7天至3个月、只在星期二、星期三和星期四乘坐且在启程前21天付款，可减价约42%。如果是大批工作人员前往参加某次会议，可作包机安排，这可大大地减少费用。如果上述(b)和(c)的旅行日期要变动，罚款数额是其票价和正常旅行票价之间的差额。旅行预购办法和类似的低廉票价，除了有时回籍假旅行使用之外，联合国是极少使用的。

13. 在某些情况下，一些航空公司甚至还提供更大的差价，例如：

(a) 对于政府的公务旅行者以及诸如休假的海员和牧师等某些种类的旅行者，可减价40%以上。

(b) 对于某些特定航空公司的主要客户，往返美国的路线和在美国境内的路线以及其他许多路线的机票，常有大幅度减价的直接安排。这些可包括：合同单位的机票价，大宗的合同机票价，往返旅行合同的大宗机票价，等等。

(c) 根据预计的需要对最常用的路线预购大批机票，这也会使费用有很大的降低。

14. 联合国凡有可能均采用正常旅行机票的办法；如果费用超过规定的数字，即不让工作人员选择航空公司。联合国也采取了其他一些微小的步骤，对于有些旅行，使用票价低廉的航空公司，以及在那些官方汇率有利于减少费用的国家购买机票。但是，秘书处没有充分地利用许多其他的减价机会，如上面所述的和第五章c部分所详载的那些机会。

15. 如果要降低费用，由于提出的各种选择的复杂性和条件的多样化，必须更为精心地计划旅行，更为审慎地核准每次旅行。应该比过去作出更多的努力，来探寻取得最低廉的适当机票的途径。也许可以问一下，目前就这些问题作出决定的水平同减少旅费开支的有利时机是否相称。

16. 同样，还可以问一下，一个商业性的旅行社是否有动力和时间就最优惠的票价和条件提出建议。旅行社是靠佣金提供经费的，佣金相当程度地影响着它们的动力。佣金是由航空公司付给的，按所售票价的百分比计算的。一个解决办法可能是，在同旅行社签订合同时，列入一项罚款条文，如果旅行社不设法为一次旅行取得现有最经济的机票，就可适用。

17. 如果要利用低廉票价，动力是个特别重要的条件。联合国的司长们和和他们决定因公出差的官员们，应该有这种动力，因为机票节省下来的经费可以作为其他所需用途，或退还给会员国。在决定一次旅行之前，应向他们提供所涉直接和间接费用的总概数，他们应该对旅行计划、等级和其他情况都感满意。在就因公出差作出决定之前，他们还应掌握有花费较小的任何一种选择方案。

18. 个别旅行者往往不一定有足够的动力，不愿意忍受由于适用于低廉票价的条件而带来的一些不方便。为了促进这种动力，如包括联合国组织在内的一些组织有时所已做的那样，工作人员应该可以自由选择购买包括如旅馆、汽车租赁等在内的联票，条件是，如有超过最低廉适用票价的任何额外费用，由工作人员自付。

19. 检查专员承认，适用于低廉票价的条件，对许多旅行来说是不能接受的，

但其他许多旅行却是可以接受的。同样重要的是，工作人员设法购买廉价机票所花工时的费用，不得超过因购廉价机票而节省下来的金额。为了使各组织能切实地购得最低廉的机票，重要的是应该及早进行旅行核准事宜，足以提供所需要的时间。

20. 有人建议，争取廉价机票的可能，不应象联合国日内瓦办事处那样，完全让商业性旅行社去做，而是应由主管司和旅行者在旅行股的帮助下积极参与。应公布有关购得和使用廉价机票的规则，这些规则包括：

(a) 《工作人员细则》规定的所有旅行（回籍假、教育补助金项下的旅行、探亲，等等）的标准，应该是使用费用最低的适用机票，包括旅行预购办法，但下列情况除外，即主管司申述理由（如回籍假旅行同因公出差合在一起），证明适用条件不能符合需要。但是，工作人员可以自由选择购买包括如旅馆或汽车租用等在内的联票，条件是，如有超过适用机票的任何额外费用，由工作人员自付。

(b) 关于因公出差旅行，除了根据第23段所述条件可能使用“公务等级”之外，如果适用条件可以，或无甚不方便，可满足需要，则应使用费用最低的机票，条件是，舱位舒适度或航空公司提供的各项服务不降低。

(c) 在有許多工作人员前往参加同一次会议的情况下，应作出使用包租或团体旅行的安排，这应作为一条规则。

(d) 在为其公务旅行购得最低廉机票过程中采取主动和合作的工作人员（如他们为私人旅行经常表现的那样），在其考绩报告中应得到正式的表扬。

(e) 组织应为所有的公务旅行决定航空公司和旅行计划，旅行者对某一特定航空公司的爱好，如不增加费用，应予接受。

B. 机票等级

21. 联合国的细则规定，空中旅行应使用经济舱位或相当于经济舱位的等级，

但副秘书长和助理秘书长如飞行时间超过9小时，则可使用头等舱位。

22. 许多航空公司在头等舱位和经济舱位之间增设了一级空中旅行舱位（称作公务舱、团体舱，等等），并将经济舱位降为旅游舱位，这使得联合国系统各组织通过行政协商会集体考虑公务旅行者使用紧挨头等舱位下的一级舱位的可能性。目前，每个组织都有它自己的使用这一中间等级舱位的办法。

23. 如果所有组织就旅行舱位的等级采取一项共同的办法，在全系统范围内使用一套共同标准，那将是有益的；行政协商会在这方面已经开了一个头。² 行政协商会估计，使用这中间一级舱位所增加的费用，约是旅费开支的2.4%。³ 这笔费用视旅行计划而有很大的不同，如果只适用于因公出差旅行，那就会少一些。检查专员认为，他在目前这个阶段不能赞同改动细则，因为这将会导致费用的大大增加。另一方面，他承认行政协商会所提的许多问题是有道理的，而且认为，如果工作人员在较为舒适的物质环境中旅行，他们在抵达后就能比较有效地工作。因此，检查专员建议，（对工作人员的因公出差、代表前往参加会议的旅行和顾问的旅行），可以考虑在下列条件下，无需全面增加直接和间接旅费总开支，核准使用紧挨头等舱位的下一级舱位：

(a) 在例假日或周末进行4个小时以上的旅行。对组织来说，就不会丢失工作人员旅行那天的薪金，这笔数额可足足有余地补偿使用中间一级舱位增加的任何费用。

(b) 工作人员正常应该享有的至少一个休息日，他不使用。

(c) 由于工作人员抵达后即能开始执行任务而使旅行时间能够至少缩短一个工作日。这需要工作人员所属司的证明。

(d) 只有公务舱座位机票可以购得的时候，而且必须在这个时候安排旅行。

² Acc/1982/5，第96-101段，1982年3月25日。

³ Acc/1982-PER/14，附件，1982年1月19日。

(e) 副秘书长、助理秘书长和代表的所有旅行，只要可以购得公务等级舱位时都应使用这级舱位。

(f) 以经济等级舱位同样费用或能以这种费用提供公务等级舱位时。

(g) 由于旅费等级的下降（如从公务等级降到经济等级）可能节省下来的任何数额，应归还组织，不能用来支付私人停留或改变路线的费用。

四、同旅行社和航空公司的安排

24. 检查专员注意到，除了一些主要例外情形，联合国系统的各组织对它们的旅行安排办法都很容易感到满足，认为大致上进行得不错。然而，从一、两个组织所已经取得的裁减有关总费用的进展来看，这种自满的态度可能阻碍了寻求节约之道的机会。如果行政首长亲自注意安排工作的改进，那么就可以节省不少，例如粮农组织的情形。如果继续采用现行安排办法而只稍作修改，则表面上看起来切实有效，其实却遮盖了削减旅行费用的需要并且阻碍了改进的动机。

25. 联合国系统的各组织是同商业旅行社作出种种安排的。本章扼要地予以介绍并试图鉴定那些是最有利于联合国施行的安排办法。由于这些安排办法针对航空旅行受到国际航空协会规章的规定，因此也将简单地介绍有关规章规定。

A. 国际航空协会规章

26. 国际航空运输协会（国际航空协会）是世界性的正规班机航空公司的协会。除了许多其他职责以外，国际航空协会还印发旅行社手册，载列测度各旅行社是否适宜为核准代理商以为国际航空协会成员飞机公司代售国际机票的规则和标准。这些规则须经政府明文批准或默许。在有些情况下，有的政府对上述规则的全部或部分持有保留，而制定其本国规则。联合国会员国对联合国可能受影响的国际民航协会限制所采取的集体保留，可能促使各国政府采取必要的行动。

27. 联合国法律顾问和国际民航组织曾就国际航空协会的规章向检查专员提出意见，因为这些规章影响联合国同旅行社的关系。检查专员也已同国际航空协会官员进行了非正式的磋商。看来，按照国际航空协会规章，联合国目前还无法设立其自己的旅行社以便为联合国争取向国际航空协会飞机公司购买机票的佣金，也许除在美国外。按理，国际航空协会的立案旅行社应推销（宣传）和代售国际航

空客运，而组织内部的旅行社只为自己组织服务，不负有推销的任务。不过，各国政府可以改变这种情况。大会如果通过一项决定，开始进行撤销现有限制的程序，也许可以大为便利裁减旅行费用的工作。

28. 国际航空协会的决议是一套严密规章制度的一部分，其目的是要确保商业公司或组织不得成立自己的旅行社和获取采购机票的佣金。

29. 在美国生效的决议没有象在其他地方的那么严格。按照国际航空协会 820. C. 5 (美国) 号决议，一个经核准的旅行代理商，即一个有资格获取采购机票佣金的法人(个人、所有人、合伙人、商行、协会、公司或企业)，必须遵守下列规定：

“有待核准或业经核准的营业之处称为旅行社，按照当地商业惯例定期营业，使一般民众可以自由采购国际航空机票，并至少有 80 % 的营业对象为一般民从。”

因此，从上述规则看来，唯一的障碍是代售给一般民众的机票的百分比。在考虑到联合国的特殊法律地位下，检查专员认为，这项规定在美国不在是一项主要的障碍(参看第 80 段)。

30. 另一方面，国际航空协会 800. C (1) (d) (iii) (世界性) 号决议对代理商规定如下：

“不应该在一个组织、工厂或商业公司的大楼而且主要为该组织、工厂或商业公司的旅行需要服务，除非能满足下列要求：

- (a) 是现有经核准的一家代理商的分行；
- (b) 明显属于旅行办事处与上述大楼内其他活动完全分开；
- (c) 完全由核准的代理商配备工作人员；
- (d) 尽可能有专用电话号码；

(e) 应符合规章的所有其他标准，其中包括自己拥有一套保管旅行文件的安全施备。”

显然，上述规定目前实际上禁止联合国在美国以外或可能加拿大以外成立和经营自己的旅行社。

31. 国际航空协会的限制性规定有可能不再适用美国境内。因此，设于美国的组织应可在内部设立或完全拥有自己的旅行社并获取佣金（参看第五章D）。

B. 现有的安排类别

32. 联合国系统内现有三大类采购机票的类别。扼要说明如下。

1. 从航空公司直接采购机票

33. 可以从航空公司直接买机票而无须经过商业旅行社。但在这种情形下，联合国组织得不到航空公司本应付给旅行社的佣金。但是，询问票价和直接同航空公司打交道，并不一定就可以得到最经济合算的票价。到目前为止，没有任何一个使用这种办法的组织可以从航空公司争取到特价票。

34. 这种办法通常会增加联合国组织的行政工作，因为它本身并没有旅行社所提供的这种服务，而需要同许多航空公司联系以后才能安排一个令人满意顾到成本效率的旅程。不过，如果争取到最经济合算的票价，这也就十分划得来了。但是这种办法似乎只能在旅行量小的组织才行得通。

35. 国际民航组织有一个旅行单位直接同航空公司打交道，它在票价方面的经验十足，保证可以争取到最经济的票价。该单位采用的程序很可以提供联合国系统的小型组织参考。

2. 利用商业旅行社

36. 这是联合国系统采用的最普通购票办法（参看附件二）。提供的安排花样繁多而且各组织所得到的好处也各不相同（参看下文 C）。

37. 在这种安排下，商业旅行社可设在组织所在大楼，或在小型组织的情形下设在同一地点而不在同一大楼内。这种方式则需要同旅行社商谈协定，详细说明条件及旅行社应向组织提供的服务等事宜。旅行社的选择则应根据竞争性投标结果（参看下文第 6 6 段和第 3 节）。

3. 同旅行社和航空公司的综合安排

38. 在联合国系统各组织的所有安排办法中，检查专员认为，同旅行社和航空公司达成的综合安排是最经济合算和最有效率的。竞争性投标过程由有关组织的行政首长监督，并由高级官员特别小组来评定投标结果。可能参加投标各方都可获得各种文件，其中包括一份开列承包商应提供服务的详细说明，投标商必须就明白规定的项目提供详细资料。

39. 结果，该有关组织同一个商业旅行社及其总部所在国的国家航空公司达成协议。该旅行社及航空公司都在该组织所在大楼设有办事处。同航空公司达成协议，是为了保证大部分预付款额都送到一个确切的联络点。于是，同旅行社和航空公司达成的协议完全符合国际航空协会的规定。

40. 检查专员认为，按照上述协议向该组织提供的服务虽然为时相当短（15个月），但是十分令人满意而且较前几种安排优越。与此同时，组织在新安排下的累积利润，其中包括经济补偿，要比以前的协议更优厚，也比联合国系统的其他组织得到的利益高很多。

41. 有些问题是因为机票价格和兑换率经常波动而造成的，但是这些问题业已圆满解决。外地的旅行在外地和总部的行政上都受到更多的限制，主要是因为需要事先计划行程，但是所添费用仍比组织所获得的利益少许多。外地人员的大部分机票预付凭单（PTA）虽然是通过一家航空公司安排的，但是他们可以自由选坐任何一家航空公司的飞机。

42. 检查专员将向所有行政首长发出一封信函，详述这种安排。

C. 同旅行社作出的安排各有不同

43. 同商业旅行社作出的各种安排概述于附件二。不同的地方在于向各组织提供的服务项目及旅行社为补偿组织提供设施而付给组织的数额。从附件二可以看出，许多组织同同一家商业旅行社个别签订的合同差别很大，此外，在有些情况下，似乎有对合同条件不加什么修改就同同一家旅行社续约的趋势，只有几个情形下曾表示打算改善安排。

44. 旅行社为公务和私人旅行提供的最全面的服务项目包括有：

(a) 按照旅行核准（TA）对普通航运、机票领付凭单（PTA）杂项收费订单（MCO）等开票（订票和发机票）；对按照机票预付凭单（PTA）和购票收据（TPV）已发给的机票或其他公司已付款的机票重改路线；取消部分未用或完全未用的机票并退款；研究和分析路程以保证使用最经济的路途和价目；同航空公司和乘客联络；通知乘客收到机票预付凭单；按照旅行核准详细申报所提供服务项目和有关费用，并可应组织要求，提供旅费估计数及时刻表和价目消息。

(b) 办理外地办事处发出的购票收据，包括调查航空公司的收费是否正确、

经济以及是否为最直接的路程。

(c) 发给和(或)预付轮船、火车和卧铺票,包括订位、取消和未用票的退款。

(d) 应要求代订旅馆和租车。

(e) 对超载行李发给政府超载行李许可(GEBA),并附上有关支付手续。

(f) 负责对有关所提供服务项目开发票给该组织方面的会计和行政工作,代理未用票的退款和票单作废。

(g) 按照下列项目,每年向该组织汇报公务和私人旅行或交额,即按航空公司(每年)、发票国和分布情况(每年)、业经核准但未使用的机票预付凭单数额和单数(每季)、开出的头等票的张数和数额(每年)、尚未退款的要求退款票的张数和数额(每月)以及接受不经常使用货币的航空公司的机票,定期公布各家航空公司的旅客报到时刻表,开列组织总部同几个城市之间的票价以及飞行时间。

(h) 其他可供同商定的管理资料和(或)统计。

45. 旅行社一般提供的服务项目如下:

(a) 开机票、火车票、汽车票和船票。

(b) 订票。

(c) 订旅馆。

(d) 外汇。

(e) 旅行支票。

(f) 所有公务和私人旅行有关的业务。

其他协定则介于上述两种极端情况之间。

46. 应进一步细述旅行社的合同义务,尤其是鉴于如何使用最经济服务的利害观点不同(参看上文第16段)。这一点尤其重要,因为有一些组织虽然单就机票而言,每年需要支出1,000万美元之谱,但是合同条件仍然是含混不清。

47. 各组织向旅行社提供的设备都差不多,一般包括家俱、办公室设施、电话、

暖气、电灯、清洁服务、送信员和警卫服务及当地电话服务。

48. 各有关旅行社付给各组织的数额以及支付的条件差别很大。有些组织租给旅行社用的办公室面积是每年按平方英尺（米）的市面价格计算，并逐年变化。其他有些组织还计算出该旅行社同它们组织有关的全年全部或部分（只限公务旅行或公务私人旅行都在内）营业额，在某一数额内收取百分之一，超过该数额收取百分之二。另有一些组织交涉获取到全年营业总额中更高的百分比。当然，从财政方面来说，后一安排更有利于各组织，因此，所有组织应力求达成类似的协定。这样一来，就与联合国系统外许多其他组织的作法相符。

49. 各组织得到的数额也得看交给旅行社从事的业务类别而定。有的组织是按公务和私人旅行及其他服务项目（外汇兑换、旅行支票等等）收费。在有些情形下，只按同公务旅行有关的项目收费，在另一些情形下，收取公务旅行的百分比要比私人旅行高。也许可以说，各组织同旅行社之间进行的谈判过程产生不同的结果是不足为奇的。但重要的是，每一组织应考虑到营业额及当地一般作法，尽可能争取到比较有利的条件。

50. 各组织所使用的旅行社有大有小。检查专员认为，同那些在世界各地设有办事处的大型旅行社签订合同的好处几年前很重要，现在则愈来愈小了，这是因为航空公司办事处网组织日益广泛，而且订位、购票和开出旅行证件的电算机系统也日益改进。因此，小型旅行社使用了电算机以后，就能够很有利地同大旅行社一争长短。事实上，旅行社现在愈来愈少利用它们的分社，而改为采用航空公司的电算机系统。小型旅行社同航空公司挂钩并使用它们的设备，于是可以为各组织提供较有利的条件，因为它们的开支费用低。

51. 除了几个组织外，好象大部分组织都接受市面上的条件，旅费开支愈来愈高，而不想大刀阔斧地改善现有的情况。其中大部分还认为不能得到更好的安排。但是检查专员认为，联合国如果采用竞争性投标制度，让一些已经颇有规模的小型旅行社参加投标，则大可以改善条件。

52 若干组织长期以来一直同同一家旅行社订约和续约，在支付条件、服务项目和其他合同规定方面只稍加改动。这些组织似乎太过信赖它们的旅行社所提供的资料。例如，检查专员就发现在许多例子中，有的组织不行使它们核查旅行社财政帐目的权利，虽然这属于协定的一部分。要正确计算付给组织的数额，就必须进行此种核查。联合国（包括日内瓦办事处、工发组织、开发计划署、儿童基金会、教科文组织）和卫生组织都同同一家旅行社订约。这是很正常的，因为该旅行社的名声响亮而且在世界各地设有办事处。但是应注意的是，上述各组织却订有不同类别的合同，使用不同的订约手续，得到不同而且一般很低的利益。在每种情形下得到最有利的解决办法才是常态。

D. 联合国同一家旅行社订约

53. 联合国是在1953年2月2日同一家商业旅行社订约的，自此以后，在合同委员会同意之下定期续约，在条件方面只稍有或甚至没有丝毫改动（唯一的实质性变化是定期提高办公室的租用费）。曾经考虑过采用竞争性投标，但发现不通（参看第55段）。对本项合同进行分析并同其他一些组织所缔结的合同作了比较之后，发现许多方面都有缺点。合同本身太笼统（对旅行社应提供的服务规定含混不清），其中有一条总条款，规定旅行社应按照它给“最优惠顾客”的服务来为联合国的乘客服务，但也载有一条不承认条款，规定旅行社可以暂停它不愿意提供的任何服务；联合国向该旅行社提供的设施同其他组织提供的一样，但是收回的款项相对地却很少，仅抵一个送信员的报酬，旅行社付出的房租也只够抵销联合国为该旅行社付出的费用。

54 经常有人抗议该旅行社的服务，但联合国却不采取足够的行动使之遵守协定。正常情形中，协定应规定出协议拟订审查这类抗议的程序。

55. 过去20年中，联合国曾经常力争更有利的旅行安排。例如，曾通过国际民航组织和国际航空协会设法从航空公司直接获取佣金，更早期曾设法从轮船公司直接获取佣金。根据记录，许多年前曾经试用过竞争性投标，但后来放弃了，

原因可能是当初考虑的其他旅行社没有全球性的设施或因为当时美国政府对旅行社订出的适用限制使得其他旅行社无法作出经济可行的竞争性投标。不过，毫无疑问的，这方面的努力不能成功是因为当时的条件所致，而现在条件又不同了。

56. 联合国应可在完全遵守国际航空协会的规定下，作出比较更为有利的安排。原因之一是，旅行社提供的服务不仅包括购买火车票、汽车票和船票，而且还包括代订旅馆及国际航空协会规定所不适用的其他服务。原因之二是，把旅行社付给联合国的数额订在任何商定数额这方面没有阻碍，只要旅行社从航空公司处所得佣金数额同付给组织的款项之间没有任何直接关系就可以了。因此，联合国可适用其他组织的惯例，即把从旅行社全年营业总额中抽取一个百分数的规定列为同同一家旅行社续约或同其他旅行社签约的一个条件，并还可交涉这个百分数的数额，以期至少取得联合国系统内现有最佳合同的结果。

57. 日内瓦办事处的协定基本上与纽约联合国的一样。工发组织同其旅行社达成的协定要比纽约和日内瓦的联合国协定较为详细和范围广泛。它的补偿也是按对所租用大楼给付款项，这笔钱交给房主奥地利政府。此外，工发组织向旅行社办理公务和私人旅行所使用的设备和服务收取一定数额。而纽约和日内瓦的两个组织都没有这样做。

五. 改善旅行安排的选择办法

58. 本章提出四个选择办法，无论分别执行，或合并执行，都可大量减少联合国旅行用费。最好立即开始实行头三个办法，因为是否决定实行第四个办法之前，必须澄清某些法律上的障碍，而且需要进一步加以研究。本章以有关机构间合作的一项建议作为结论。

A. 派驻旅行分社

59. 联合国与商业性旅行社之间的协议已经包括某些派驻安排特点，现在这种安排通常都有财务利益，但是本组织的安排却没有财务利益。因此，实施全面派驻安排不致发生根本上的改变，但是可能会使联合国的整个旅行开支下降。

60. 旅行社派驻安排是一个组织与一家商业性旅行社之间订立协议，容许该旅行社在该组织所在地设置一个办事分处。这种情况已经存在于联合国内。可是目前通行的派驻安排另外还规定由旅行社方面将其总收入（从航空、铁路和轮船的客票，预定旅馆、租车等的佣金）的一部分，最高到百分之八十五，归还组织方面，组织方面可以利用这些回头的佣金来支付其旅行安排的费用。这一重要条件现在并不存在于联合国与商业性旅行社之间的协议之内。目前，旅行社提供并支付它本身安排旅行的工作人员，但是联合国也提供并支付直接有关安排旅行工作的工作人员。

61. 分享收入的办法在美国是按照航空交通会议的指导准则办理的。所有费用，除办公室空间外，举凡足以证明与派驻安排的业务直接有关的费用都由旅行社帐户内支付，包括组织方面非全时或全时从事安排旅行的工作人员的费用和其他项目如：保险、咨询、预付款项的利息损失，表格的印制等，各种税费、设备租金、办公室用品、邮电费等。

62. 一个派驻的旅行分社可以由组织方面的雇员，也可以由旅行社方面提供的

人员或由双方人员合并组成。以联合国来说，派驻安排开始可以由联合国与旅行社双方的人员组成，经过某一过渡时期之后，渐次淘汰旅行社方面的人员。这一点需要由旅行社训练联合国旅行股的工作人员，使他们能够从事新的职务。所需人员的多寡随旅行业务量的大小而定。决定工作人员需要量的有用标准是：一个工作人员每年应经手50万美元的旅行支出（私营机构通常处理比较简单的旅行事宜，因此它们的标准为75万美元）。按照这种做法就可以使联合国最终设立一个自己拥有、自己承办业务的旅行社（参看第五章D）。

63. 一个派驻在纽约联合国的旅行社，在开发计划署和儿童基金会总部也设立分社，可以为联合国所有工作地点的工作人员安排旅行事宜。这样就需要采取第四章B. 3节中提到的规划旅行和类似的成本效益程序和通讯办法。它们也需要在美国以外各主要联合国工作地点设置代理。因此，在纽约获得合同的同一旅行社最好在美国以外的每一联合国主要工作地点设立分社。这些分社将按照第62段所称同样办法组成。

64. 佣金帐户内可以动用的确实数额是很难预测的，因为佣金要看某些变数，特别是旅行业务量和各航空公司交付佣金多寡而定。但是就联合国来说，大概的数字是可以估计的。目前，美国航空公司购买国际机票的佣金大约在百分之八至百分之十二之间，许多其他国家，基本佣金为百分之九，可能高到百分之二十（见第82段）。可是，这些百分数可能因航空公司不同，或时间的先后而有很大的差异。下列估计数虽然仅仅是约略的概数，但是显然说明，设立一个派驻旅行社对于联合国的财政是有利可图的。

每年机票佣金*和安排旅行
工作人员费用的约略估计数
(根据附件一计算出来的数字)

	美元
(a) 联合国(包括联合国、开发计划署和儿童基金会) 所付从纽约出发旅费的佣金	1,500,000
(b) 联合国(所有方案和基金)所付从世界各地(包括 纽约)出发旅费的佣金	4,000,000
(c) 纽约联合国工作人员从事目前旅行安排在时间上的 费用	1,300,000
(d) 世界各地(包括纽约)联合国工作人员从事旅行安 排在时间上的费用	2,600,000
(e) 依照派驻协定(见61段所列项目)可以归还联合 国而目前不能估计的其他费用	—

65. 目前,联合国得到旅行社提供的一名送信员的服务。依照派驻安排,联合国可以向旅行社收取的费用,单以纽约一地而言,就要超过100万美元。全球性的收益可以按照比例增加,不过归还联合国的确实数目,还是要看旅行社的派驻协议而定。

66. 检查专员注意到,派驻旅行社安排的财务利益(据估计纽约一地每年可以增加超过127万5千美元的收入)。因此,建议联合国纽约总部终止现有合

* 仅仅根据公务旅行百分之十一的佣金计算。

同，与同一或另一旅行社按照下列程序订立一项派驻协定。

(a) 对某些现在没有派驻旅行社的部门（美国现有三百余家）进行研究，必要时聘请外部顾问协助，借以决定最适用的合同条款。

(b) 编制招标文件，第 38 段所提各点均可作为此种文件某些部分的基础。

(c) 建立竞争投标的程序，使合格旅行社，不论大小，只要信誉卓著，对派驻办法在行，都应被邀投标。有些组织，包括粮农组织和教科文组织，已经采用竞争投标的方法选择它们的旅行社，结果得到更有利的条件。

(d) 由高级职员包括行政、财务和管理事务部、法律事务厅、财务厅、总务厅的代表为此目的组成的合同委员会将所选得标的旅行社通知秘书长，再由秘书长作出最后决定。

67. 纽约总部的派驻安排一旦成立之后，应即研究有无可能将这种安排推广到美国以外各主要工作地点去。虽然这样可以增加效率，节省经费，但是此处并不建议一开始就向外推广，因为在进行积极改革之前，如果使总部的新安排有一段时间去适应各方面的情况，也许可以避免混乱的可能性。

68. 与航空公司订立一项平行协议，利用它们世界各地的通讯网和购买外地机票的关系，也许是一项有利的措施，这一点在第四章 B. 3 节中曾经提到已经做到的例子。还有，为此目的可以考虑利用驻地代表／协调员办事处担任管道，假使在成本效益方面更为有利的话。

69. 派驻安排在目前也许并不适合不在美国境内的联合国系统各组织。但是，这些组织也许可能与联合国派驻旅行单位取得某种联系（见下文 D 节）。如果在初创阶段，纽约派驻单位不能向联合国其他工作地点提供服务，那末这些工作地点可以依照第四章 B. 3 节所述竞争投标办法选择它们自己的旅行社。

B. 联合国纽约以外工作地点的旅行安排

70. 在上文 A 所提派驻安排实际推广到美国以外各主要联合国工作地点以前的期间内（见第 6 3 和第 6 4 两段），这些机构也应该与各有关旅行社终止现有合同，并采用竞争投标程序，与同一或新的旅行社缔结新的协定。新的协定应该以联合国系统内现行最有利而被采用的办法作范本（见第四章 B 3）。检查专员在第 42 段提到的信中，将有关这一办法的各种优点通知了秘书长。上文 A 所提竞争投标程序的编制和执行方法应该与总部密切合作，并在总部支持下，适用于各地旅行社的选择。

C. 与航空公司作出特别安排

71. 联合国与旅行社作出的任何安排（见上文 A）不应该除在有利条件下提供联合国旅行需要的其他可能性。要充分探究这些方法从而实际缔结协定固然需要一段时间，但是检查专员认为有些方法已经可以采用，有的需要稍加修改，即可供联合国旅行业务采用。不过，这些方法仍然需要专业性的审查，应该开始就下列各种可能性或择其最适当者进行协商。

(1) 高营业量的有利费率

72. 联合国只利用少数几个航空公司来服务大部分工作人员的航空旅行。下表说明联合国旅行人员从纽约和日内瓦出发经常乘坐的航空公司的分配情形。

1981年旅行社经手的航空交通概数

(纽约和日内瓦, 联合国总部, 不包括开发计划署和儿童基金会)

(以千美元计)

瑞士航空公司	4809	23.6%
法国航空公司	2352	11.6%
泛美航空公司	2196	10.8%
英国航空公司	1661	8.2%
日本航空公司	986	4.8%
环球航空公司	829	4.1%
德国航空公司	691	3.4%
斯堪的纳维亚航空公司	543	2.7%
西班牙航空公司	342	1.7%
其他航空公司	5926	29.1%
交通共计	20336	100.0%

73. 上文所列九家航空公司都是起站航空公司, 共收联合国纽约和日内瓦航空旅行支出的百分之七十, 每年约有1,440万美元之数。因此, 对于这些航空公司来说, 联合国是它们的主要客户。据可靠的估计, 大多数同样的航空公司在不同程度下, 都向联合国系统其他组织提供服务。因此, 联合国各组织应该集体与现在或可能向最大多数联合国乘客提供服务的航空公司寻求直接作出安排的可能性。

74. 各组织应该为这些安排进行谈判, 以期在可以作出这种安排的国家, 向收受旅费支出较多的航空公司要求折扣。这种折扣通常以美元营业额的大小的百分比表示并按比例增减。营业额增加, 折扣的百分比也增加。这一类的安排现在适用于航空公司和旅行社之间。

(2) 政府方面的折扣

75. 许多政府下令本国航空公司对于政府官员的旅行给予很大的折扣，有的折扣的数目高到百分之五十，有时它们把这种命令向沿线有关政府登记，有时有关政府会核可这些命令。遇有这种情形，打折扣的旅行优待就会推广到沿线的其他航空公司。在许多情形下，航空公司或政府下令的折扣只限于某一类的乘客，如海员、移民、教会工作人员等。

76. 联合国是一个政府间组织，应该设法为工作人员的公务旅行和出席联合国会议的顾问和代表，向各航空公司交涉，争取同样利益。如果有关政府能够要求它们本国的航空公司向联合国旅行人员提供与各该政府官员同样利益的话，那末这些交涉的进行，可能会方便得多。如果大会能此事通过一项决议也很有用。据检查专员获悉，1970年，秘书长吁请所有会员国向参加世界青年大会的人士给予减价优待，结果并不圆满。但是现在情势已大有改变，进一步作出努力是适当的。

(3) 整批购买机票

77. 目前的惯例是：有些国家的航空公司对于主要客户整批购买机票，给予很大折扣。这些机票只要在特定期限内，可以有各种的混合使用，也可以在各种不同情况下使用。联合国可以，特别对某一主要工作地点出发，而在一定期限内可能前往各目的地的旅行次数，作一比较保守的估计。

78. 联合国如果进行交涉，整批购买这种机票，其可能得到的折扣往往会超过因预付票款而失去的任何利息损耗。因此，联合国应寻求这种可能性，特别是与有些不能接受上文所称头两个办法的航空公司。

79. 上文建议的办法，可以两个或三个合并运用。也可以采取合约人按席收费、合约人整批收费，双程合约整批收费的办法。联合国还可以进行交涉，采取其他方法，如放宽许多廉价飞行的先决条件、替高级或年老官员以低级票价享受高级座位的优待，旅馆折扣安排等，来减少航空费用。

D. 联合国旅行社

80. 还有一个可以减低旅费的办法，所是由联合国本身设立一家自有自营的内部旅行社。可是，目前进行这种办法是有困难的（见第四章A）。但是，情形虽然复杂，变化还是很多，而且有些障碍在不久将来就可扫除，至少部分可以扫除。例如，目前空运协会适用于美国的规章（见第29段）已有可能允许在美国境内设立一个由联合国所有并由联合国自己经营的旅行社。在美国，空运协会似乎对“受雇者”一词的解释比较富有弹性，承认“受雇者”为公众成员，因为它要求旅行社与公众从事“百分之八十以上的营业”，此外，关于公众得自由进入旅行社办公房舍一点，它也有从宽的解释。这种旅行社一经核准之后，当然有权经手所有国际旅行，接受佣金，而所有的旅行亦不限于来往美国，或在美国国内的旅行。除了美国，可能还有加拿大，此外，空运协会的规章似乎不可能在很短期间内在世界其他部分有所更改。因此，检查专员建议：对这一办法加以审查，如果发现在美国境内有可能执行这种办法的任何机会，应该积极争取。兹将设立联合国有自营内部旅行社的优点和业务方法分述如下：

81. 如果一个旅行社为联合国所自有，那末它的业务应该按照这一企业的商务标准进行。进行此事的途径很多，其中之一就是与合格的经理人签订一项合同，由他按照现有旅行单位的人事指派旅行社的工作人员和任何它所需的曾受训练的人员。旅行社应由联合国内部和外聘审计员审计，并遵守空运协会有关规章办理。

82. 旅行社的费用全部由购买机票所得佣金支付。此种佣金目前大多数定为票价的百分之九。有时因旅行营业数量庞大，可能高到百分之二十（称为高营业量代理佣金）。这种佣金虽非正式，但被默许。高营业量的限度因各航空公司而不同，而且要看空位的系数而定。因此，大多数联合国系统各组织都有资格求取额外佣金。联合国单就公务旅行而言，它的佣金每年总计可能在400万-600万之间。如果将联合国私人旅行产生的佣金加在内，这个数目可能还要大一点。

根据初步计算，检查专员认为，开办旅行社的费用远少于这个数字，但是这一点只有到联合国自办旅行社有可能成为事实时经过详细研究后才能获得证实。多余款项则记在杂项收入帐下，或用来减少本组织旅行预算的支出。如果所有组织，包括世界银行和货币基金决定设立一个共同的旅行社，佣金的收入当在五倍以上。

83. 旅行社可以在联合国总部设立总办事处，在日内瓦、维也纳和各区域经济委员会所在地设立分处。它也可以在其他地点，包括驻地代表/协调专员办事处，设置代理（非全时或全时的代理人员，视营业数量而定）。

84. 联合国系统其他组织如果有意，可以在联合国旅行社开始成立之际，或在成立以后的任一时期参加。如果其他组织参加，它们应该对管理方面表示意见的权利，并按照比例分享盈余。

四. 机构间的合作

85. 本章所述四个选择办法，每个都可以直接削减旅费支出至相当程度。实际谈判结果，虽然很有希望，但是依然不能预测。然而，可以肯定的是，如果联合国系统各组织连同世界银行和国际货币基金共同努力来探索和寻求这些选择办法，那是会有良好的结果的。

86. 累积的数量（每年的购买力约为1亿4千7百万美元）和这些组织的权力联在一起，可以使这种努力获致丰伟的成果。检查专员发现，一般希望都寄托于组织间的合作，并悉这一方面的工作已经开始。他注意到秘书处业已订出时间，讨论改善行政协调会行政问题协商委员会的旅行安排问题，包括可能采取集体行动，以争取更节省的条件。在开发计划署机构间采购事务处所编报告中，也对这一可能性有所考虑。检查专员认为，这一工作应该积极进行，如有必要，应请外界专家协助。他也建议联合国秘书长将此事提请行政协调会下一届会议注意，希望行政和预算问题咨询委员会审核这些和其他选择办法，订出联合国系统旅行问题的最适当解决办法。

VI. 旅行程序

A. 旅行时间

87. 这项审查发现控制旅行时间的工作做得不够。联合国确实订有程序确保每次旅行都能配合方案需要，但是这些程序从费用/效率角度来看仍未能有效地控制旅行时间。第二章也指出，与旅行长短成正比的每日生活津贴超过机票的费用，成为公务旅行直接旅行费用的最大项目。此外，旅行中的工作人员薪金往往超过旅行的直接费用，如果可以缩短旅行，用于旅行的部分时间和薪金就可在总部使用，这样请临时助理人员和顾问的需要就会减少。

88. 联合国公务旅行的平均时间每次约为 11 天，每年此种旅行有 18,200 次。如果每次旅行减入一天，每日生活津贴费节省 \$ 1,700,000，另外薪给费用 \$ 4,500,000 美元也不用于其它工作。

89. 因此，建议联合国控制旅行的程序更注意限制旅行时间的必要。旅行的理由应清楚地指明为什么所提议的时间是必要的。而且各部门首长在审查时应考虑出差总的费用与效率的关系，设法把旅行时间减少到实际需要的天数。旅行理由应由审计委员会事后选择检查，审计委员会在任何情况下都要审计旅行，或者由预算司根据出差报告作为其目前审查控制职司的一部分进行选择检查。此外旅行计划草案应表明每次旅行直接非直接费用的估计数，以便能在考虑费用/效率的基础上加以核准。

B. 旅行核准与旅行报销的手续

90. 联合国在日内瓦处理旅行核准与旅费报销的程序如下：

(a) 提出旅行部门准备一份旅行核准书，简略地说明旅行目的、旅程、旅行方式，要求预支的费用，并指出每日生活津贴及起站终站费用的估计数。

(b) 旅行股核查该部门的提议是否符合旅行规定，作必要的更动，并指明机票费用。

(c) 财务司作必要的计算，记录承付款项，核准任何旅行预支费用将旅行核准书发送商业旅行社，并将副本送旅行股和所提的部门。

(d) 工作人员或其助理人员与商业旅行社联系决定旅程，取票和预支费用。

(e) 旅行回来后，工作人员写旅费报销表，由所提部门核证后发送旅行股核实旅费是否与批准书一致。

(f) 旅行股将费用报销表发送财务司计算每日生活津贴及其它核准的费用，扣除预支费用后，支付工作人员应得的余额。

纽约的程序略有不同，特出一点是由旅行股来决定最廉价的交通费。

91. 这一过程即费时又费财力。平均来说，每次旅行从核准到报销旅费需要工作人员 3 · 5 小时的工作时间。

92. 显然简化报销程序能节省经费。因此提议采用下列程序：

(a) 取消《工作人员服务细则》所规定的一切旅行的旅费报销程序。旅行者结帐只需交回用过的票根表明已按计划旅行。1981年联合国支付的这种旅行约计有16,000次。

(b) 仍以同上(a)的方法取消性质单纯的短期公务旅行的旅费报销手续。预支全部应得旅费。1981年约有7,000次此种旅行。

(c) 简化私人车作公务旅行的计算办法，根据机票费用而不是哩数来核算偿还费用，如有其他公务旅行乘客，偿还数得减少。

(d) 对是否可以使用纽约计算机终端机安排旅程，传送旅行订票指令，处理旅行核准书与旅费报销表这一问题进行一项可行性研究。这将需要终端机可以获

得计算机有关航班时间和价格的档案，但不应直接从这些终端机订票。日内瓦也可采用类似办法，但是必须象纽约一样所需的终端机还用于许多其它方面。附件三概述了可能利用的计算机的办法。

C. 用电信来代替某些旅行

93. 联检组的一份单独报告“联合国系统内的通讯”(JIU/REP/82/6)建议试验用电信来代替某些旅行。报告指出目前有许多商业机构使用传递说话和电视影象的技术来进行会议，与会者不作旅行。

94. 两项最有可能的方法：“电视影象电信会议”和更新式的“电脑会议”。报告相当详细地介绍了这两种方法，建议在某种会议上，特别是通常只用单一语文的秘书处间会议上试验使用。本报告的作者认为，应仔细审议并支持JIU/REP/82/6报告提出的使用电信来代替部分旅行的建议。使用这些方法可能节省旅费，并节省下旅行者的时间来从事其他工作。

七. 结论和建议的摘要

95. 旅行的直接费用占联合国系统各组织总支出约 5%，间接费用约占 3%。各组织在旅行的直接费用方面，主要是机票和每日生活津贴，目前每年耗费大约 \$ 149,000,000 (参看第二章和附件一)。光是机票一项，估计每年即耗费 \$ 85,000,000，世界银行和货币基金组织的机票另外又耗费 \$ 47,000,000。

96. 联合国并未采取一切可能措施来减少旅费。这种措施应包括：设立一个内部的旅行司，全力为设在纽约的各组织提供服务，并且最后扩大到其他的主要服务地点；在纽约以外的服务地点则应经过竞标之后同商业旅行社订立新的和比较有利的办法；要求航空公司同意更经济的票价；最后设立一个为联合国所拥有的旅行社；改进旅行证书核准和处理的手续。

A. 内部旅行司：(第五章，A 和 B 节，第 59 至第 70 段)

97. 联合国与其旅行社之间目前的协定具有一个内部安排的若干特性但是不具备这类安排通常联带的支出方面的有利条件。按照全盘的内部办法，售票所得佣金可部分用来支付工作人员和联合国处理旅行的其他费用。这样联合国能有额外收入，仅纽约一地即可每年超过 \$ 1,000,000。如适当的通讯和手续问题能解决，设在纽约的一个内部旅行单位还可能为美国以外的其他服务地点提供服务。

建议 1：联合国应解除它同商业旅行社所订的现行合同，并根据一项内部安排通过竞标挑选一个机构。有长期信誉的大、小（相对来说）旅行社都有资格投标（第 66 段）。

建议 2：上面提议的内部旅行安排，可能的话也应为纽约以外各服务地点的联合国办事处提供服务。如果不可能办到这点，则这些服务地点的办事处应根据第四章 B·3 节（第 70 段）所述的安排办法通过竞标手续同旅行社签订新协定。

B. 同航空公司建立特别安排：(第五章 C 节)

98. 各航空公司在法规容许的国家为优惠顾客提供各种大量的折扣，其中包括

大客户折扣、政府折扣和大宗机票购买折扣。联合国人员旅行繁多，并且联合国事实上是一个政府间组织，联合国理应居于有利的议价地位，对有若干航空公司提供服务的航线尤其如此，但是联合国没有努力争取这类折扣。

建议 3：联合国应按照第五章 C 节所述的方针，同航空公司谈判，以便在容许折扣的国家获得这类折扣，或者把阻碍获得最经济机票的条件加以放宽。

C. 联合国旅行社：(第五章 D 节)

99. 如果为联合国提供服务的旅行社是联合国所有并自行经营，则可节省大量经费。美国不久可能对这种安排取消法律方面的障碍。

建议 4：应审查是否可能按照第五章 D 节所提议的方针设立一个由联合国拥有和经营的联合国旅行社，并积极寻求机会在联合国实行这一建议。

D. 各种机票价格和舱位等级：(第三章)

100. 根据各种复杂的条件，同一行程在同一航空公司和同一舱位等级会有极大的票价差别。联合国也忽视了这个节省的机会。商业旅行社可能不会有足够的动机和时间来寻求在可接受的条件下最低廉的票价。

建议 5：寻求最低廉的合适的票价的工作不应主要由商业旅行社承担，而应该是旅行者、派出部门和旅行股共同参与的工作。应提供资料并发布规则以利寻求和使用最低廉的合适的票价（第 20 和第 33 段）。

101 许多航空公司在头等和经济舱位之间提供另一种旅行舱位（叫“商业”、“俱乐部”等）。在使用这种中间一级舱位方面，各组织的作法大不相同。行预咨委会估计，普遍使用中间一级舱位将使费用提高 2.4%。在不增加总的旅行费用（直接加上间接费用）的情况下，应考虑使用中间一级的舱位，因为这种旅行方式对旅行者和联合国都有利。

建议 6：根据第 23 段所述的条件，在不增加直接和间接旅费的总费用的情况

下，应核准以头等和经济舱位之间的舱位（“商业”、“俱乐部”等）给予公务出差旅行、参加会议代表的旅行和顾问的旅行。

建议 7：副秘书长、助理秘书长和各国代表的一切旅行在有这些舱位的情况下应限于商业舱位或同等舱位（第 23(e)段）。

E. 旅行程序：（第六章）

102. 同旅行久暂成比例的每日生活津贴是公务出差旅行直接费用中最大的一笔，稍高于机票的费用。公务出差工作人员薪金的费用也同旅行期间的长短成比例。如能进一步管制旅行的起迄时间，一定能导致大量的节省。

建议 8：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的说明以及参照出差报告进行事后抽查。管制程序还应包括向各部首长提供关于每一旅行的估计的直接和间接费用、旅程的说明、舱位和代替旅行的较低廉办法的资料（第 11 和第 79 段）。

103. 处理旅行核准书和旅行补偿非常花时间，费用很大，联合国为此每年估计的费用是 \$2,250,000。

建议 9：应按照第 92 段所提议的万针处理旅行的程序应予简化。

建议 10：应从事关于使用联合国现有计算机设备便利寻求较低廉票价和减少处理旅行的费用的可行性研究（第 92(b)段和附件三）

F. 机构间协商：（第五章 E 节）

104. 虽然本报告的提议仅对联合国提出，但各组织之间的合作，特别是在同航空公司谈判优惠机票或在谈判最后要设立的联合国旅行社方面将是极有益的。

建议 11：秘书长应提请行政协调委员会注意本报告提出的各项问题，以便采取一项协调的解决办法并就此向大会第三十八届会议提出报告。该报告应特别就如何宽减国际空运协会条例的若干限制向大会建议可能采取的行动。

附件一

说明：为了避免过度的文书工作，联检表要求各组织在还没有精确数据时，根据估计数或推断提供数字，有些组织无法提供有些栏下要求的数据。在这种情况下，联检组根据其他类似组织的旅行方式作出推断（见脚注）。因此，本表所列数字应视为显示大约数字，足可用于本报告。美元数字按 100,000 美元整数四舍五入。其他数字也予四舍五入。

[illegible]

-
- a 关于直接和间接费用的定义，见本报告第9和11段。 票单费用估计占公务旅行和顾问旅行的支出的45%，代表旅行的60%和工作人员按照工作人员服务细则规定的旅行的80%。 直接旅行费用的差距为每日生活津贴和其他次要费用，即起站终点站费用、过重行李等。
- b 根据E/1980/81号文件所列关于每个组织1980年和1981年的估计支出总额计算。 算出实际支出后，百分比数可能会稍有改变。
- c 联检查根据其他类似组织的旅行方式所作的推断。 这些数字只是大约数字。
- d 这个数额包括研究员（第13栏底的累积数字）和某些其他职类，如世界粮食方案的相对人员和工作人员的旅费，以及后来偿还粮农组织的数额。
- e 包括联合国本身和有关分支组织和计划署，如开发计划署、儿童基金会、工发组织等的所有服务地点。
- f 包括参与原子能机构的技术合作活动的研究员、讲员和与会者的旅费。
- g 从劳工组织的预算推断。
- h 根据卫生组织顾问费用的三分之一计算。
- i 由于无法估计各组织所付研究员旅行购票的费用，因此上表没有开列大多数组织在这方面的费用。 不过，根据联检组以前关于研究员所进行的研究，估计全系统一年费用为1,500万美元。
- j 工作人员的出差薪金的费用是以一名P-4薪金乘以出差日数计算（使用联合国标准费用式——联合国纽约办事处占50%，联合国日内瓦办事处占50%）。
- k 安排旅行的人事费用包括在报请核准旅行各司、旅行股和财务司为安排旅程、订票、取票、发给和办理旅行核准和报销旅费所做的工作，估计需要3个半小时。 费用是用以下方法算出，使用特等职类标准费用式20（联合国纽约办事处占50%，联合国日内瓦办事处占50%）并把结果乘以3小时半和旅行次数。

各组织和旅行社之间所订的安排范围

附件二

与旅行社所订的安排	联合国秘书处		联合国日内瓦办事处		工发组织		粮农组织		原子能机构		劳工组织		电信联盟		教科文组织		卫生组织		知识产权组织		气象组织	
	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供	组织提供	旅行社提供
一 使用预订办法选择旅行社	没有		没有		没有		有		有		没有		没有		有		没有		没有		没有	
二、服务																						
1. 标准服务																						
A. 订票		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
B. 发票		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
C. 取销		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
D. 退款		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
E. 提供消息		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
2. 订旅馆						+		+		+		+		+		+		+		+		+
3. 外汇兑换																						
4. 旅行支票		+		+								+	+		+		+		+			
5. 护照						+						+	+				+					
6. 送信员		+																				
三、设施																						
1. 房地大楼	+		+		+		+		+	+		+		+		+		+		+		+
2. 桌椅	+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+	
3. 设备																						
A. 打字机		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
B. 计算器		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
C. 公文柜		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
D. 订票及发票的电子设备		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
4. 装置																						
A. 电话	+		+			+		+		+	50%	50%		+		+		+		+		+
B. 用户电报		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
C. 电子计算机		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
四、公用事业设备																						
1. 暖气	+		+			+		+		+		+		+		+		+		+		+
2. 电	+		+			+		+		+		+		+		+		+		+		+
3. 清洁	+		+			+		+		+		+		+		+		+		+		+
4. 警卫	+		+			+		+		+		+		+		+		+		+		+
五、付给各组织的款项																						
A. 租金		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+		+
B. 公务旅行营业额的%																						
C. 营业总额的%																						
六 有效期	自1972年2月1日开始为期五年展期至1983年1月31日		自1977年8月1日开始1982年8月展期		自1953年2月2日开始每五年展期一次		自1981年3月1日开始,无限期		自1980年1月15日开始,无限期		1981年修改了合同,每两年经审查后可展期		1967年1月4日开始,每年展期一次		1982年1月1日至1983年12月31日		自1974年8月19日开始无限期		自1978年8月1日开始为期五年,其后可展期		不详	

注：民航组织、海事组织和万国邮盟没有与商业旅行社作出正式安排。

+ = 由组织提供，组织提供房地，旅行社付租金。

* = 由同一旅行社提供服务。

本表有关卫生组织的资料，仅限于卫生组织日内瓦总部。

附件三

配备计算机的旅行核准和报销手续系统的初步概要

与联合国日内瓦电子数据处理股合作编制

A. 所涉部门:

1. 各司和部门: 安排旅程, 传达关于订票的旅行指示、发给旅行核准书以便旅行股办理手续。¹
2. 旅行股: 有两项主要活动:
 - (a) 管制旅程, 制定旅行核准书和把核准书送交给:
 - (一) 财务司, 进行登记和承付款项;
 - (二) 旅行社, 以便发票。
 - (b) 管制和完成旅费报销, 把报销送交给财务司进行登记和记帐。
3. 旅行社: 接收旅程和旅行核准书, 进行订票和发票。
4. 财务司: 有两项主要活动:
 - (a) 接收旅行核准书和记入承付款项;
 - (b) 接收旅费报销, 记帐和付款给索偿工作人员。

B. 所需计算机应用系统:

1. 各司和部门:
 - (a) 联机取得旅行社的自动化旅程资料和订价档案;
 - (b) 联机编制和发给旅行核准书, 并把核准书记录在现期旅行档案内和印在标准表格上以供分发;
 - (c) 联机询问旅行社票单确定档案, 以便领取票单。

¹ 旅费报销应由工作人员自己编列, 由核证人加以核准, 最后提交旅行股办理偿付手续。

2. 旅行股:

- (a) 联机取得同一旅行社自动化旅程资料和订价档案;
- (b) 联机取得现期旅行档案, 进行管制和审核;
- (c) 自动把核准的旅行从现期旅行档案转入核准旅行档案;
- (d) 把旅费报销的登记、管制和偿付, 联机转入旅费报销现期档案;
- (e) 自动把已偿付的旅费报销转入核准报销档案。

3. 旅行社:

- (a) 联机取得核准旅行档案, 以便进行订票和发票;
- (b) 联机取得旅行社定期确定档案, 以便向司/部门自动确定。

4. 财务司:

- (a) 联机取得核准旅行档案, 以便审核和记入承付款项;
- (b) 联机把填妥的承付款项凭单转入普通帐务系统, 每日成批处理;
- (c) 联机取得核准报销档案, 以便把付款凭单入帐和办理付款手续(包括自动发给支票?);
- (d) 联机把填妥的付款凭单转入普通帐务系统, 每日成批处理。

C. 系统发展和执行步骤:

- (1) 全系统研究和提议;
- (2) 详细的系统规格, 包括以下步骤;
- (3) 旅行股内的旅行核准手续;
- (4) 旅行社内的旅行核准手续;
- (5) 财务司内的旅行核准手续;
- (6) 每个部门或司内旅行核准手续; 应当逐步执行这个分支系统。每次一个部门;
- (7) 旅行股内的旅费报销手续;

(8) 财务司内的旅费报销手续。

应当确定上述每个步骤的下列活动费用：系统分析，万案编制和试验，有关计算机处理资源，使用者训练，文件等等。

关于旅行方面使用电子数据处理系统的概要

各司或部门：

1 部终端机+ 打印器： 用于安排旅程，传达关于订票的旅行指示，发给旅行核准书和旅费报销

旅行股

4 部终端机+ 2 部打印器： (1) 管制旅程，并将之送交旅行社。 管制和完成旅行核准书并送交给：(a)财务司，以便进行登记和承付款项；(b)旅行社，以便发票。
(2) 管制和完成旅费报销，包括计算 DSA 和其他核准的支出并将之送交财务司以便进行登记和记帐。

旅行社

接收旅程和
旅行核准书，
进行订票和发票

财务司

接收旅行核准书和承付款项。
接收旅费报销，记帐和付款
给工作人员。

- - - - -

