

A

联合国



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/692
31 October 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国的旅行：效率和节约问题”的报告(JIU/REP/95/10)。

95-33077 (c) 211195 221195 241195

附件

联合国的旅行：
效率和节约问题

安德烈·阿布拉谢夫斯基
久山纯弘
编写

联合检查组

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称表	5	
执行摘要和建议	6	
导言	1 - 7	13
一、联合国在旅行方面的现况概述	8 - 35	15
A. 对1992-1993两年期的旅行开支、1994-1995年拨款 和1996-1997年概算的考察	9 - 20	15
B. 由联合国付款的旅行类别	21 - 28	18
C. 联合国旅行的特点和旅行市场的特点	29 - 35	20
二、旅行的管理--各种改变和改进办法	36 - 111	22
A. 旅行政策--制订和执行	36 - 49	22
B. 透明、全面、最新的旅行规章和手续	50 - 59	25
C. 通过方案预算编制和监督来管制旅行	60 - 73	27
D. 通过修改程序和新技术以消减旅行的间接费用	74 - 92	31
1. 旅行文件和程序的修改和创新	75 - 80	31
2. 有计算机协助处理旅行文件	81 - 83	32
3. 一次总付办法	84 - 92	33
E. 与旅行服务机构的关系	93 - 106	35
1. 与旅行社的合同关系	94 - 101	35
2. 与航空公司的关系	102 - 106	37
F. 电信和电信会议取代某些旅行	107 - 111	39

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、现行旅行制度各项规定的合理化和(或)改善的备选办法 ..	112 - 170	40
A. 交通	112 - 148	40
1. 飞机票价	113 - 126	40
2. 空中旅行舱位等级	127 - 135	43
3. 给予乘高一级舱位空中旅行例外权利的程序	136 - 139	45
4. 中途停留	140 - 145	46
5. 乘其他交通工具的旅行	146 - 148	48
B. 交通以外的旅行费用	149 - 170	48
1. 是否维持现行每日生活津贴制度?	149 - 152	48
2. 每日生活津贴以外的津贴	153 - 155	49
3. 旅馆住宿	156 - 159	50
4. 起站终站费用	160	51
5. 向旅行者提供的免费服务和福利	161 - 170	51
(a) 接受国或接受组织向旅行者提供的免费服务	161 - 163	51
(b) 经常旅行者方案的福利	164 - 170	52
四、联合国整个系统在旅行方面的协调	171 - 178	54
A. 在国家政府一级的协调	171 - 176	54
B. 秘书处一级各旅行部门之间的协调	177 - 178	55

附 件

一、联合国1992-1993经常预算旅行支出。1994-1995拨款和1996-1997两年期概算的分析(表1-4)	61
二、联检组在其1982和1985两年报告中有关联合国公务旅行所作建议的执行情况	63

简称表

<u>英文简称</u>	<u>中文简称</u>	<u>中文全称</u>
ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
ACC	行政协调会	行政协调委员会
APEX	—	预购游览机票
ATM	—	自动付款机
CPC	方案协调会	方案和协调委员会
CCAQ/FB	行政协商会/财预	行政问题协商委员会/财务和预算
DAM	行管部	行政和管理事务部
DSA	生活津贴	每日生活津贴
ECOSOC	经社理事会	经济及社会理事会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
GA	—	大会
IATA	空运协会	国际空运协会
IBM	IBM公司	国际商业机器公司
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMIS	管理系统	综合管理资料系统
JIU	联检组	联合检查组
LDC	—	最不发达国家
OIOS	监督厅	内部监督事务厅
SGB	—	秘书长公报
ST/IC	—	秘书处情况通报
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
WHO	卫生组织	世界卫生组织

执行摘要和建议

检察专员们对联合国现行的旅行制度里面的关键问题进行了审查和评价，希望有助于大会打算对这个制度进行的审查/评价。他们在编写本报告的时候，还希望对大会的若干项决议作出响应，这些决议特别要求联合检查组把重点更多地放在检查和评价工作，以确保经费得到最佳的利用，并增进联合国在行政和财务上的运作效率。

为了更好地突出本报告在实际上和业务上的重点，检查专员们对联合国秘书处在旅行的管理方面的一些问题以及各种旅行安排之中的一些构成部分进行了分析，他们认为在这些方面可以作出改进和(或)拟定加以合理化的措施。本报告的目的，是提出具体的、面向实际行动的建议，这些建议有的是向大会、有的是向联合国秘书处提出的。下面就列出这些建议。

旅行的管理--可供选择的修改和改进办法

建议1：旅行政策的制定和执行(第36-49段)

建议秘书长：

(1) 清楚确定联合国秘书处以内处理旅行问题的各个有关办公室的职能、权限和责任，包括确定一个负主要责任的领导办公室(最好是会议和共同事务厅)，并由它负责确保整个秘书处以内的所有旅行活动的协调。

(2) 审查总部和所有主要工作地点一级的旅行股的职能，目的是将它们的工作从目前只负责执行有关旅行的规则和条例，转到面向市场的职能，对旅行市场进行监测和分析，掌握和利用随时出现的机会。

(3) 重新考虑现行的所有旅行核准书必须由旅行股预先审计的安排。寻找最便宜的适用旅费，应该成为旅行社和方案管理员的共同责任，而由旅行股加以

核实和随机抽查。

(4) 在总部和各个主要工作地点设立旅行问题咨询委员会,由所有直接有关的办公室参加,处理联合国旅行政策的执行问题,并向各个旅行股提供咨询意见和支助。

建议2：一套透明的、全面的和增订的旅行规则与程序(第50-59段)

建议联合国秘书处编一本旅行手册,以容易增订的活页形式印发,反映当前的旅行安排,并且要足够详细来处理有关旅行时的应享权利的实际问题。

建议3：通过编制方案预算和监督来控制旅行(第60-73段)

建议秘书长,必要时经大会核准后:

(1) 让方案管理员对旅行规则和条例的遵守执行,特别是对旅行的正式和实质性控制,负起直接责任。这一安排应该不妨碍中央行政部门(行政和管理事务部、内部监督事务厅)检查这些规则的执行情况的监督和控制权。

(2) 在试验性的基础上,并在将来要做彻底审查的条件下,确定经常预算中的旅行和相关开支(临时助理人员、顾问/专家、电信费)的可互换性,让方案管理员能够灵活地利用和流用这些支出用途下的资源。

(3) 采用和试验各种奖励和鼓励办法,激发方案管理员和他们的工作人员在旅行方面更坚定地追求效率和注意节省,包括将省下来的资源保留一个百分比,把工作人员提高效率和节省费用的记录和主动努力作为考绩的一个重要因素,甚至在适当情况下让他们加快提升。

建议4：通过修改程序和采用新技术削减旅行的间接费用

(1) 修改和革新旅行文件和程序(第75-80段)

建议联合国秘书处等到尚未解决的法律问题得到清除之后,对工作人员在旅行时使用信用卡的可行性进行研究,然后重新同对联合国最适合的信用卡发出机构进行谈判。

(2) 用计算机帮助处理旅行文件(第81-83段)

建议联合国秘书处采用计算机来帮助处理旅行文件(旅行核准书和旅费报销),首先在总部,然后扩大到其他工作地点。这将是综合管理资料系统(管理系统)的实际应用之一,这个系统的第二版将于1995年年底投入使用。

(3) 一笔总付的办法(第84-92段)

(a) 建议秘书长继续在所有工作地点实行回籍假、教育和探亲旅行可以选择一笔总付的办法。

(b) 建议大会请国际公务员制度委员会对在一笔总付的办法之下向工作人员提供的现金鼓励的水平、包括不同的工作地点所实行的各种各样不同百分比的办法进行分析和提出报告,以便创立一套合理的、互相一致的制度。

建议5: 与提供旅行服务的机构的关系

(1) 与旅行社的合同关系(第94-101段)

建议联合国秘书处:

(a) 拟定一份同旅行社签订的标准合同,供所有工作地点使用,列出基本的要求和对联合国的益处;这个标准合同以后可以慢慢修改,以反映各个工作地点的特殊情况和需要。

(b) 对现有的同各旅行社签订的所有合同进行一次比较审查,以期走向标准化,和确定联合国的利益是否得到充分保护。

(2) 与航空公司的关系(第102-106段)

建议联合国秘书处:

(a) 审查各个工作地点所谓优先选用的航空公司的概念和名单,以确定它

们对联合国是否还有实用性和好处。

(b) 考虑同一些选定的主要航空公司就最常用的航线进行谈判,以期以增加市场份额来换取特别折扣、额外折扣和(或)提高舱位等级待遇的可能性。

建议6：以电信和电信会议取代一些旅行(第107-111段)

建议联合国秘书长：

- (1) 逐步建立举行电信会议的能力,从秘书长办公室和安全理事会做起。
- (2) 向会员国提供关于联合国目前和将来在电信方面的需要和可行性以及所涉经费问题的资料。

使现行的旅行制度的各个构成部分得到合理化和(或)改进的可供选择的办法

建议7：交通

(1) 机票(第113-126段)

(a) 建议大会审查用来决定适用的机票价钱的准则,特别是关于最直接和最短的航线的要求,以便查清楚在各航空公司当前各种发展和定价政策之下,这套准则是否仍然具有适用性,以及对航空旅行的成本效益有什么影响。

(b) 延续先前的一项建议,建议联合国秘书处鼓励所有实务部门和服务部门都参与使旅行经费得到最经济合算和最有效率的利用,办法之一是向它们提供联线的航空公司时刻表和价目表及其它资料。

(2) 航空旅行舱位等级(第127-135段)

(a) 建议大会根据实际情况,审查继续把9小时飞行时间定为给予公务舱待遇的标准之一是否合理,并考虑把它提高到10小时的可能性。

(b) 建议秘书长在行使斟酌决定权批准公务舱待遇的时候,对于因为年龄和身体状况,其旅行的舒适性和在目的地的工作能力可能会因为本报告所设想

的改革而受到不良影响的那些旅行者的情况给予较多的考虑。

(3) 批准作为例外提供较高等级飞机舱位的程序(第136-139段)

建议大会在审查就批准作为例外提供飞机头等和公务舱位一事提出报告的问题时,考虑每两年一次编写这种报告,每次只提出一份完整的报告。

(4) 中途停留(第140-145段)

建议大会取消现行的在旅途中作正式中途停留的权利,或者作出较大的修订,改为让旅行者在目的地有较多的休息时间。

(5) 使用其它交通工具的旅行(第146-148段)

建议联合国秘书处:

(a) 建议和鼓励旅行者凡是在合乎成本效益或者有其它好处的情况下,不要搭乘飞机,而改用火车等其它交通工具。

(b) 确保为联合国服务的旅行社在替联合国的旅行者安排航空以外的交通工具时,不另外收取服务费。

建议8: 除了交通以外的旅行费用

(1) 应否维持现行的每日生活津贴(生活津贴)制度?(第149-152段)

应该维持现行的每日生活津贴制度,直到实践证明实行基于开支的制度具有成本效益为止。大会不妨要求提供关于实行基于开支的制度所涉的经费和行政问题的资料。

(2) 生活津贴以外的额外津贴(第153-155段)

生活津贴以外的额外津贴,不应该“自动”支付,而是经旅行者提出要求才支付。

(3) 旅馆住宿(第156-159段)

建议联合国秘书处:

(a) 编订各地的当地旅馆目录,列明适用的联合国费率,提供给所有有兴趣

的旅行者。

(b) 采取行动争取免收联合国旅行者的旅馆税。

(4) 起终点费用(第160段)

应该根据旅行者的要求支付实际上的起终点费用, 报销到现有的限额为止。

(5) 向旅行者提供的免费服务和好处

(a) 接待的国家或组织向旅行者提供的免费服务(第161-163段)

建议联合国秘书处:

(一) 执行现有的关于扣除向旅行者提供的免费服务的规则;

(二) 修订旅行核准书表格和旅费报销表格, 以反映现有的关于扣除免费服务的规则。

(b) 经常旅客计划所给的好处(第164-170段)

建议联合国秘书处:

(一) 提醒联合国的旅行者, 由联合国付款的旅行所积累的好处是属于联合国的;

(二) 建议和鼓励联合国的所有旅行者、特别是它的工作人员运用和收集经常旅客计划所给的好处以供联合国使用;

(三) 重新实行、提供便利和鼓励在自愿基础上, 利用在经常旅客计划之下累计的里程来支付部分航空旅费以供联合国使用的做法;

(四) 向大会提供关于从旅行者和集中管理的经常旅行者计划里程积存库收回这种好处的成本效益的资料和评估。

整个联合国系统在旅行方面的协调

建议9:

(1) 在各国政府一级的协调(第171-176段)

建议大会促请也是联合国系统内各组织成员国的会员国对这些组织在旅行方面的现行标准和惯常做法进行审查，特别是加以评价，以期使这些做法在整个联合国系统内做到统一和一致。

(2) 各组织秘书处一级的旅行事务部门之间的协调(第177-178段)

建议联合国秘书处鼓励和促进联合国系统各个组织的旅行事务管理人员建立工作关系和交换资料，以期节省旅行费用和提高效率。

导言

1. 本报告的目的，是对联合国在旅行方面的现行制度的若干关键问题，从最有效率、最节省地使用人力和财力资源的角度，以及从现代化和有效的管理做法的角度，作一次评价。根据审查和评价的结果，我们应能得出一些结论，和提出一些具体的、面向行动的、切实可行的建议。

2. 检查专员们编写本报告，是希望以提供协助和咨询意见的方式，对联合国大会在1991年12月20日第46/450号决定和1993年12月23日第48/228号决议中表达的对旅行方面的现行制度以及旅行服务和津贴方面的有关安排进行一次审查/评价的意图作出贡献。检查专员们以上述的大会决定和决议所提出的目标作为指引，拟订一些具体建议，以期使资源得到更有效的利用。我们写这个报告，也是希望响应大会的另一项决议(1993年12月13日第48/221号决议，第4段)，其中请联检组更加重视检查和评价，确保最适当地使用经费，以提高联合国系统行政和财政业务的效率。

3. 基于它本身的性质，旅行涉及到许多各种各样的问题和方面，很难在一个报告里面以有意义的、专业的方式加以处理。为了避免笼统化，同时为了能够拟订具体的、详细的建议，检查专员们必须对本报告所要处理的问题作出选择。这就是为什么本报告没有处理一些显然也属于由联合国付款的旅行这个范围的问题。不过，如果大会表明它有这样的愿望的话，检查专员们随时愿意提出另一个联检组报告来处理联合国在旅行方面的其它问题。

4. 一个特殊的例子是维持和平行动的旅行问题，例如军事特遣队的旅行和装备的运输，由于其具体性质，引起不同的问题，所以不属于本报告的框架范围。基于同样的原因，检查专员们觉得，本报告无法足够深刻地处理联合国各个机关和附属机关的成员的旅行权利问题，第五委员会面前有秘书长的一个详尽的报告，¹ 提出并且全面地讨论了这方面的问题。检查专员们也意识到秘书长的报告再次指出的一个事实，就是“在各机关和附属机关成员的旅行权利之间所存在的不一致的情况，是谨慎

地维持平衡的折衷办法，目的在于解决许多往往是互相冲突的考虑因素”。² 秘书长认识到，这些问题往往具有政治性质，所以把它们留给大会斟酌解决，甚至还建议：“因此，大会可能在某些情况下决定不消除现有的规定中已被注意到的不正常现象。”³

5. 本报告的重点是联合国秘书处对旅行经费的管理问题，和关于联合国旅行政策的制订和执行的问题。如大会经常对联检组提出的要求（参看1990年12月21日第45/237号决议第1(e)）段，为了突出本报告在实际上和业务上的重点，报告的撰写人对各种旅行安排中可以建议改进办法和（或）合理化措施的那些构成部分进行了分析。

6. 为此目的，检查专员们尽可能广泛地利用各方面的来源，进行比较，寻求好主意以及行之有效的管理和组织模式及解决办法。在审查和评价的过程中，检查专员们同100多人进行了访谈。这些人包括：与联合国旅行的所有各方面事情有关的官员；联合国系统各专门机构的一些旅行事务管理员和官员；据知道对旅行问题感到兴趣并且关心这些问题的会员国代表；处理旅行方面的政策和管理问题的大会附属机构的主席和成员；国际空运协会（空运协会）的官员；为联合国服务的主要旅行社的经理人员；熟识旅行和航空业的其它人士。鉴于常常听到抱怨说，联合国不跟从“现实世界”的惯常做法和程序，特别是不跟从以效率和良好管理方法闻名的公司世界的做法，所以检查专员们会见了国际商业机器公司（IBM公司）、菲利普·莫里斯公司、菲泽尔国际公司和雀巢公司的旅行事务管理人员，他们很乐意地向检查专员们介绍了他们的经验。检查专员们在此向所有提供意见和专门知识的人表示感谢。

7. 本报告是联检组成立以来就联合国和联合国系统各组织的旅行问题编写的一系列报告中的第8个。联检组在1972年发表了一个题为《联合国旅行经费的运用情况》的报告（JIU/REP/72/4和1972年11月24日A/8900）；在1974年发表了《关于世界卫生组织旅行经费运用情况的报告》（JIU/REP/74/3和EB 5546 Add.1）；1975年有《关于粮食及农业组织旅行经费运用情况的报告》（JIU/REP/75/1和1975年6月9

日至20日 CL.66/15)；1976年有《关于教科文组织旅行经费运用情况的报告》(JIU/REP/76/2 和 1976年8月20日100 EX/7)；1977年发表了《关于联合国各组织支付头等舱位旅费的报告》(JIU/REP/77/3和A/32/272)。联检组在1982年编写了一个题为《公务旅行的安排和方法》的报告(JIU/REP/82/7和1982年7月30日A/37/357)，对联合国支付旅行费用的政策、程序和管理情况进行了审查。在1985年，联检组以《关于公务旅行的安排和方法的后续报告》(JIU/REP/85/13和1986年10月6日A/41/121)结束了这个系列。本报告的附件二总结了上述联检组关于联合国旅行问题的最后两个报告中所载的建议的执行情况。

一、联合国在旅行方面的现况概述

8. 虽然大会面前有许多关于旅行问题的文件，但忙碌的代表们仍然难以获得关于联合国相当复杂的旅行情况的概要和关键资料。因此，检查专员们认为在着手审查联合国旅行的标准和管理之前，有必要概要阐述一下分散于许多不同来源的一些最有关的资料。

A. 对1992-1993两年期的旅行开支、1994-1995年拨款 和1996-1997年概算的考察

9. 人们也许会问的基本问题是：“联合国用于旅行的开支是多少？”奇怪的是，很难得到对这个问题的确切答复。部分原因在于联合国提供旅行经费的方式复杂而且繁多，但这并不是唯一的原因。这直接暴露了一个缺点：联合国没有可靠全面的全系统的资料和统计数据。尽管数字、文件和记录无数，但很难得到关于总部和所有工作地点的全面资料，而这种全面资料是现代高效率管理的必要条件。

10. 联检组1982年发表的关于《公务旅行的安排和方法》的报告，已经对数据难以获得这一缺点发出警报，指出联合国和其它一些组织“未能提供关于它们的旅行开支的详细数据。检查专员只得作出自己的估计和推断。”⁴使我们能感到一点

安慰的是，现在行政和管理事务部正在秘书处改组和管理改革的范围内采取坚决行动，建立一个现代化资料系统（综合管理资料系统（管理系统）），在两年内或可最终使联合国获得资料方面达到公认的标准。

11. 本报告附件一分析了三个两年期—即过去的两年期（1992-1993年）、现在的两年期（1994-1995年）和下一个两年期（1996-1997年）的经常预算和预算外资金用于旅行的经费的现有资料。

12. 在目前的1994-1995两年期内，旅行经费为5 490万美元，占预算拨款总额的2.1%。虽然秘书长进行了努力，亲自插手控制旅行，但1994-1995年经常预算用于旅行的经费还是高于1992-1993两年期的旅行经费。行预咨委会在关于1994-1995两年期方案概算的第一份报告中提请注意旅费概算大幅度增加的情况（净增加超过560万美元）。⁵ 根据行预咨委会的计算，1992年预算外资源用于旅行的数额是1 440万美元；在此基础之上，1992-1993两年期的总额超过2 300万美元。咨询委员会建议将1994-1995年旅行经费全面削减300万美元时回顾说，它一贯要求严格控制旅行，并认为“进一步节约是可能的”。⁶

13. 财务主任通知检查专员们说，秘书处的中央管理部门十分认真地对待关于在旅行方面实行进一步节约的要求，并在执行当前的1994-1995年方案预算时将控制旅行列为目标之一。因此，用于秘书处所有实务部门和服务部门旅行的预算拨款比大会核可的数额减少了10%。

14. 1996-1997年方案概算在节约旅费方面更跨进了一步，为此秘书处应该得到赞扬。与目前两年期的拨款相比，重新计算费用后的旅费开支削减了12%，使旅费估计数减至4 840万美元。重新计算费用以前的削减幅度更大，达到目前支出的17.5%。旅费是下一个两年期方案概算中削减得最多的项目之一，与购置设备（21.1%）和改善房舍（21%）。⁷ 从上述情况可以得出以下结论：由于下一个两年期将会更加严格地控制联合国的旅行预算，所以改进联合国旅行制度并使之合理化的问题变得更加重要、更加适时。

15. 相当大部分的旅行开支，即所谓根据《工作人员细则》进行的各类旅行（见第22段），都是一般人事费的一部分。这些开支是工作人员薪金净额的一个构成部分，在1994-1995两年期，每年的一般人事费达到6 000万美元。

16. 旅行开支也包括在专家和顾问经费之内，在1994-1995年的经常预算中，这项经费总额为1 620万美元。可惜的是，无法确定旅费占这个数字的百分之几。

17. 如附件一所示，本两年期内，在联合国可以动用的全部预算外资源之中，旅行经费是7 640万美元，占45亿美元总额的1.69%。

18. 总的来说，可以确定的是，如果不包括列于维持和平预算内的旅费（文职人员每年的旅费约为500万美元）以及列于一般人事费和顾问开支下的旅费，1995年的联合国旅行开支总额大致如下：

经常预算	2 750万美元
预算外资源	3 820万美元
共 计	6 570万美元

19. 在本报告的编写过程中，检查专员们曾思考是否值得把精力花在旅行安排和管理上，因为乍看上去这在全部经常预算开支中只占相对很小的比例。秘书长反复就此问题发表讲话和采取行动”，亲自关心削减和改善旅行方面的情况，使检查专员们受到鼓舞。另外使检查专员们受到鼓舞的是，会员国在大会许多决议和决定中表达了明确的愿望，行预咨委会、审计委员会和外聘审计团等外部监督机构也不时对这个问题表示关注。

20. 检查专员们向一些国际性大公司了解了情况。这些公司都高度重视旅行的管理和节约问题。虽然这些公司的旅行预算按美元计比联合国的旅行预算要高得多，但旅行预算在全部支出中也占类似的比例。例如，在1995年初，IBM公司在旅行政

策中实行了严格的节约措施，并通过自动化和简化程序对旅行管理进行了重大的修改和改进。和我们谈话的所有大公司的代表都明确表示，旅行是其最高层管理人员一贯关注的问题，因为这个问题很明显，又具有改进和节约的潜力，而且旅费支出是第三大开支项目，仅次于薪金和设施运作。在联合国的经常预算中，旅费似乎是第四大支出项目，仅次于薪金和其它人事费、一般业务费以及订约承办事务。

B. 由联合国付款的旅行类别

21. 在联合国，有三类人的旅费由联合国支付：(1) 工作人员；(2) 各机关和附属机关的成员；(3) 由联合国聘请提供特定服务的顾问。第一类即工作人员的旅费占联合国旅费的最大部分。因此，在本报告中，检查专员们将注意力集中在联合国的这一类旅行人员。

22. 根据《工作人员细则》(细则107.1)，由联合国付款的工作人员旅行分7类，全都称为公务旅行，基本上又可以分为两大类：因公出差的旅行，包括与实务工作有关的所有各种出差；和工作人员及其家属的其它各种旅行。后者包括下列情况下的旅行：初次任用；变更正式工作地点；回籍假；探亲假；离职；和医疗或安全原因的旅行。这六类旅行通常被称为“根据《工作人员细则》进行的旅行”，因为《细则》规定了这些应享权利的具体规定。

23. 经常预算的数据(而不是预算外资源的数据)对工作人员旅行作了进一步细分，将工作人员为会议服务的旅行与工作人员所有其它旅行区分开来(见附件一)。《工作人员细则》也简单提及会议服务人员的旅行(细则107.16)，规定秘书长可以制订特别数额的生活津贴。从上一个两年期(1993-1994年)到本两年期(1994-1995年)，会议服务人员的旅行有持续减少的倾向。这是会议和支助事务厅通过更好地筹备和规划会议服务人员的出差，努力实行节约的结果。在下一个两年期(1996-1997年)，会议服务人员旅费的美元数额与本两年期几乎相同，按实值计算等于经费有所减少。

24. 秘书处提交的1996-1997年概算对用于工作人员旅行的其它资源削减幅度更大(见附件一)。如前面所述,工作人员公务旅费有大幅度增加(在扣除会议服务人员旅行之后尤其如此),从上个两年期的1 970万美元增加到本两年期的3 130万美元。1996-1997两年期的概算为2 330万美元,名义值大大减少,(27%),按实值计算下降幅度更大。

25. 第二类由联合国支付旅费(只付交通费或交通费加生活津贴)的人,是会员国的代表以及各机关和附属机关的成员,为数有限。1991年的《秘书长公报》⁹中载有关于这些应享权利的规则。大会已经收到秘书长的两份综合报告,¹⁰ 其中载有关于这些应享权利的资料以及对这些权利的审查,包括指出现有规定中不一致之处。各机关和附属机关成员在旅行方面的主要应享权利如下。

26. 旅费(不包括生活津贴)付给:

(a) 出席大会会议的最不发达国家代表¹¹ (出席常会的代表不超过5名,出席特别会议和特别紧急会议的代表1名)。飞机头等舱旅费或等值金额付给1名代表,经济舱旅费或(航程在9个小时以上者)公务舱旅费付给4名代表。

(b) 参加经社理事会的职司委员会和小组委员会(目前共有10个这种机关)的会员国的1名代表。¹² 代表可乘坐飞机经济舱或得到与此等值的待遇,如果航程在9个小时以上者,则可乘坐公务舱。但是如果这种机关的成员同时也是委任的常驻代表,则不论航程长短,均可乘坐公务舱。

27. 旅费和生活津贴付给:

(a) 各机关和附属机关以个人身份任职的成员;目前这样的机关有22个。¹³ 这些机关的成员不论航程长短,均可乘坐飞机公务舱或得到与此等值的待遇。然而,有两个例外,就是方案和协调委员会(方案协调会)¹⁴的成员和联检组¹⁵的成员,航程在9小时以下者只可乘坐经济舱,航程超过9小时才可乘坐公务舱。使这项应享权利更加复杂的是,对于那些同时也是委任的常驻代表的方案协调会成员来说,还有一项例外:不论航程长短,他们都可乘坐公务舱。 (b) 被各机关或附属机关任命以个

人身份进行特别研究或执行其它特别任务的人(例如人权委员会特别报告员);附属机关向上级机关提交报告的主席或报告员;经一个机关指定作为其代表的1名成员;附属机关由大会或安全理事会指定在其总部以外地点执行特别任务的1名代表。这些人不论航程长短,都可乘坐飞机公务舱或得到与此等值的待遇。

28. 第三类由联合国支付旅费(交通费和生活津贴)的人,是由联合国聘请执行双方签订的合同中具体规定的任务的顾问和专家。给予他们的飞机舱位或等值待遇,如果航程在9小时以下是经济舱,9小时以上则是公务舱,相当于D-2职等和以下的联合国工作人员的待遇。顾问和专家应享的旅行权利是个别决定的(必须是顾问任务的一个必要组成部分),并在合同中订明。¹⁶

C. 联合国旅行的特点和旅行市场的特点

29. 大约在过去15年中,旅游业和航空业发生了巨大的变化。这些变化首先开始于美国,现在还在继续发展,而且正在扩大到其它市场和其它各大洲,包括欧洲。1980年代初,美国解除了对航空业的管制,结果出现了各种各样从未听说过的机票定价和附带条件(停留时间、预先购买、星期几起飞等等)。许多减价机票是为了吸引乘客,使他们尽早定下某些航班的机票,使他们预先付款(预购游览机票),鼓励乘坐一星期中旅客较少的某几天的航班(周中机票)。各航空公司推出了介于经济舱和头等舱之间的一种新舱位,称为公务舱。为了吸引旅客固定地乘坐某一航空公司的飞机,美利坚航空公司带头推出经常旅客计划。所有大航空公司都很快模仿了这一做法。

30. 机票价格结构上的这些发展几乎都只是经济舱的事情。结果造成一种情况,就是飞机上的经济舱座位被进一步分为许多类别,各有自己内部的定额和限制。还有一种情况是,许多航班只有小部分乘客购买全额经济舱机票,大部分乘客购买的都是各种减价票¹⁷。

31. 机票价格结构的所有这些发展表明,各航空公司为了吸引乘客,竞争得更加

剧烈了。在1990年代初，航空业的运载能力过剩，再加上乘客人数减少，使各航空公司受到不利影响。在1980年代，各主要工业国经济发展迅速，空运量增加，一些大航空公司大批订购新飞机。这些飞机交货的时间却正值西方主要国家的经济放慢，对航空旅行的需求也随着减少。在1990年代初，许多航空公司的运载能力过剩，使航空业遭受很大打击，一些航空公司因而倒闭，许多航空公司亏本经营。这一情况迫使各航空公司进行艰难的调整和采取提高效率的措施，还要互相剧烈竞争，争夺不断减少的乘客。¹⁸根据空运协会提供的资料，航空业经过几年亏损之后，到1994年才开始复苏，赢利13亿美元。

32. 上述各航空公司之内的趋势以及因竞争激化而出现的机会一直持续到今天。其表现形式包括许多航空公司缔结了新的伙伴关系协定，和集合资源（例如KLM航空公司-西北航空公司；瑞士航空公司-奥地利航空公司-三角航空公司），以期以更高的效率在航空旅行业中竞争。1995年6月，美国和一些欧洲国家（奥地利、丹麦、芬兰、冰岛、卢森堡、挪威、瑞典、瑞士）的政府终于签订了所谓的开放天空协定，以期为航空服务创造一个自由市场。¹⁹每一项这样的协定，都使两个国家的航空公司有权从一国的任何地点到另一国的任何地点经营航空业务，并有权经营往返第三国的航空业务。这些协定除其他外，允许自由定价，不限制航空载运能力，并允许针对顾客的需要提供各种各样不同的服务，使航空公司的管理人员能完全灵活地适应市场对航空服务的需求。这些协定是解除对航空业的管制的进程中向前推进的新的一大步，正在逐步导致航空业务的全球化。

33. 上述各种发展，在航空旅行领域创造了一个崭新的局面。航空旅行已经成为一个真正的市场，有着许多不同的价格，不同的选择，复杂的规则，但也为节约和削减费用提供了前所未有的机会。机票价格再也不是仅根据飞行里程而定，而是越来越多地取决于别的因素，例如对某一航线市场份额的竞争、航空公司的促销政策等等。旅行业和所有其它商业活动一样，有一定数量的信息需要保密。因此，航空公司对内部资料保密，不愿与别人分享。

34. 所有这些发展对联合国都非常重要,因为联合国的航空旅行占所有旅行的95%。一方面,这些发展影响到联合国各个旅行股的工作,使工作变得复杂得多;但另一方面,这些发展为削减费用提供了新的大好时机。极为重要的是,要充分利用航空旅行的所有各种选择,并向联合国所有准备旅行的人提供有关的资料,使他们知道预先做好计划和旅行安排是降低旅行费用的重要因素。

35. 联合国现在是、以后也将继续是航空旅行的一个重要的大消费者。旅行始终是联合国活动的一个固定不变的因素。1982年联检组关于“公务旅行的安排和方法”的报告的作者、检查专员武科维奇曾指出:“成员、办事处和方案遍布全世界的联合国各组织,在旅行方面有明显需要。”²⁰ 联合国的旅行也是一个相当稳定的支出项目,而且在过去几年中有所增长。这个现象是由于联合国扩充了多个部门的活动,所以尽管作出了上文所述的种种努力以求减少旅行,但旅行费用却反而增加了。

二、旅行的管理—各种改变和改进办法

A. 旅行政策—制订和执行

36. 在上一章已经指出,旅行已经变一个有许多选择、不同价格、经常变动的市场。旅行市场带来新的挑战和机会,也带来危险。为了利用现有的机会,联合国必须采取一种面向市场的态度。检查专员认为,联合国—在若干方面并在不同层次—没有适当的训练或准备来面对这些挑战,或利用旅行市场的机会。

37. 大会及其第五委员会制订旅行政策。它们不时审查并决定各类人员的旅行权利,制定旅行舱位的标准和程序,包括这些标准的例外情况。同样重要的是政策的执行和实施办法,这两方面是联合国秘书处的责任,其重要性在过去几年不断增加。

38. 秘书处在处理旅行时,有一个历史遗留下来的缺点。现有的旅行事务单位成立的时候,其职责制定的时候,旅行还不象一个市场。当时旅行事务单位的主要

职责是确保实施旅行方面、特别是旅费方面的条例，单位本身并不十分需要革新并提出倡议。即使在处理联合国某些旅行的特殊和复杂情况时，这些单位的职责都是比较属于例常重复的性质。现在情况完全不同。采用一种面向市场和未雨绸缪的办法，则必须容许旅行事务单位把大部分时间和精力用于监测并利用旅行市场上刚刚出现的机会。这是企业界内部一种已经确立的惯常做法，检查专员所接触的许多大型多国公司都向检查专员解说并证实这种做法。

39. 既然旅行也是责任和负责态度的全面问题的必要部分，就应该将其纳入秘书处经常改革和结构调整的过程。在联合国改革管理作风的框架内，需要创立一种效率作风（以较少的钱做较多的事）和一种运用市场的办法来处理旅行。这是一个经常和长期的目标。

40. 联合国在旅行方面的职务现在由行政和管理事务部的三个厅分担：即会议和支助事务厅、人力资源管理厅及方案规划、预算和帐务厅，但无明确划分的职责和权力。1989年关于工作人员旅行的主要行政指示将执行这项法规的责任赋予当时主管总务厅助理秘书长。²¹

41. 因此，建议秘书长在大会核定的责任和负责态度的目标范围内，²²明确定制这三个厅对联合国一切旅行活动的职责、权力和责任，包括如何确保三者之间的内部有效协调。现在需要确定一个领导单位来承担旅行方面的主要责任；根据目前和确立已久的惯例，这个单位应该是以助理秘书长为首的会议和支助事务厅。该厅也应在整个联合国的一切旅行问题之间具有协调的功能。这样一项安排应该属于秘书长关于联合国秘书处结构改革的报告内容的范围之内，尤其应考虑到主管行政和管理事务部副秘书长负责进行政策监督并向会员国和秘书处有效地提供各种服务。²³

42. 秘书长也应在总部和其他主要工作地点审查各旅行事务单位的职责，以期授权它们监测并分析旅行市场，为联合国的利益着想，响应并利用旅游和空运企业新出现的机会。²⁴整个联合国都必须加强并重新调整旅行事务单位的职责，从目前监督旅行规章条例的实施情况转变为注视市场情况的管理单位。联合国规章条例

的实施责任，现在远比过去更应该成为方案管理人在实务部门行政助理的协助下承担的第一线责任。这样重新调整职务的方针，并强调由方案管理人直接负责实施联合国旅行的规章条例，必有助于全面努力建立一种有效并节约使用预算方案资源的责任态度和负责的新管理作风。旅行事务单位应保留核查是否遵守规章的职能，包括审计在内，并在个别情况发生疑问时备供咨询。这样一来，旅行事务单位就有更多时间集中注意拟订并实施联合国对旅游机构(即旅行社和航空公司)的旅行政策。旅行方面的这种概念和办法在企业界非常普遍。

43. 按照整个联合国目前所采办法，一切旅行核准书(PT8表格)由各旅行事务单位进行所谓的预先审计，再由旅行社采取行动。预先审计指确定某次旅行的估计费用，但首先要找出最直接路线而经常可以买到的最廉价机票，也是旅行社同联合国签订的合同中所载的一项定法定义务。

44. 很明显的，旅行事务单位加上旅行社目前进行的是一种双轨职能，在某种程度上说，甚至是一种重复的职能。检查专员根据自己在相当长的时期以来对公务旅行的经验并核查了某些具体情况以后，不认为现行程序是有效而妥当的。这种程序并不保证由直接受影响热心的人，也就是说，由旅行者和方案管理人适当地寻找或取得最廉价机票。目前的安排把责任分摊，以某种方式免除旅行社的法定责任。目前没有切实可行的程序查出因为所索取费用高于可以取得的最廉价机票而使联合国终于蒙受的损失，并将损失数额退还给联合国。除此以外更重要的是，预先审计的程序构成旅行事务单位工作上一种经常的沉重负担。

45. 检查专员认为，寻找最廉价机票的主要责任应转移给真正热心关切最有效地使用已经紧缩的旅费预算的人，也就是说，给方案管理人在其行政助理协助下承担。

46. 现在需要建立一种机制来处理旅行政策的实施和审查，其目的在利用旅行市场的各种机会。让旅行事务单位独自决定怎样利用市场机会，其中牵涉种种危险，并非良好的管理办法。旅行事务单位需要联合国高级管理人员的支持和信赖。旅行

方面的倡议，不论属于内部性质或与旅游机构有关，往往需要联合国作出承诺；在这方面，旅行事务单位也应获得联合国内部与旅行直接有关各方的支持和最佳建议。大量旅行经费的管理工作不应完全交给旅行事务单位或与联合国订有合同的旅行社去承担。应在总部和其他工作地点建立一种机制，因为旅行市场有其不同的地方性特点和机会。

47. 检查专员认为最适合联合国秘书处采用而且在涉及庞大开支的其他领域已有先例的一种办法，是设立一个旅行问题咨询委员会。这并非一项别开生面的主张，因为在1980年代初期就有过一个旅行问题特设联合咨询委员会。这个委员会不时在需要讨论特定的旅行问题时开会。这个机制的优点是，它有助于促进联合国秘书处内办理旅行活动的所有部门之间横向和纵向的意见交流。

48. 旅行问题咨询委员会的职责应包括：审查联合国旅行政策的适用情况；评价并监测与各航空公司的关系及与各旅行社的联系；决定新的倡议并与旅行机构商订安排；评价旅行市场的机会、趋势和发展；考虑可否修改规章条例；审查某一旅行安排（例如旅费一次总付办法）的实施效率。

49. 旅行问题咨询委员会可由下列人员组成：主管会议和支助事务厅助理秘书长（担任主席），支助事助主任，旅行事务股股长（担任秘书），以及人力资源管理厅、方案规划、预算和帐务厅、法律顾问办公室、内部监督事务厅和职工会的代表。委员会可于必要时邀请各实务部门的代表出席。

B. 透明、全面、最新的旅行规章和手续

50. 如果订有透明、全面、详细、容易采用的基本规章，对旅行事务单位、方案管理人和联合国旅行人员普遍来说，都是一种重要的管理工具。好的一套规章有助于促进遵守规章，因为其中说明可行与不可行的情况。这套规章也可防止欺诈和旅费的不正当使用。联合国在所有各洲都有业务，管理大量旅行资源并支付各类旅

行和人员的费用，应当有一套透明、全面、最新的旅行规章条例。

51. 联合国旅行规章和手续的大多数资料目前载于三个不同的文件。第一，《工作人员细则》规定工作人员就任和回籍假及与教育补助金、探亲、调职、离职和接洽公事有关的公务旅行(参看第22段)。²⁵

52. 《工作人员细则》内关于旅行的规定最初经过小心拟订，以避免经常变更和修正。尽管如此，《工作人员细则》仍载有一些已经过时的规定，更重要的是，这些规定够明确详细，不能解答每天出现的重大实际问题。《工作人员细则》的一个优点是这些细则中也载有关于联合国旅行政策的说明，遇有疑问时可以提供有用的指导。例如细则107.7(b)规定“工作人员开销费用，应与私人旅行同样细心谨慎”。²⁶

53. 主管和管理事务部副秘书长在1989年发布一项《行政指示》，²⁷内载工作人员旅行的所适用的规章的综合案文，其中反映大会在1987年12月21日第41/214号决议中核定的多项修正。1991年发布《秘书长公报》，²⁸内载向联合国各机构和附属机构的成员支付旅费和生活津贴的规章。²⁹

54. 这三项法律文书在不同的时期制订；比较研究显示，除其他外，在若干问题上，例如在旅行舱位问题上，三者载有近似但非一致的规定，可能引起误会或不该有的不同解释。这些文书也没有把从前发布的旅行条例的案文合编起来。实际上，联合国存在一种奇怪的情况，就是多年前发布的一些详细的旅行条例，例如1975年关于因获免费供应住宿而扣减每日生活津贴的《行政指示》，³⁰虽然正式有效，但几乎查阅不到，所以联合国旅行人员大多数对此一无所知。

55. 现行而且公布的联合王国一套旅行规章既不符合透明和全面的要求，也不能适当地反映旅游业目前的发展。而且这些规章使用起来并不方便。虽然除了《工作人员细则》以外，还发布了两项旅行条例综合案文，但关于旅行的资料仍然是断简残篇，也不能解答联合国旅行人员可能提出一些正当问题。

56. 检查专员遇到了一种情况，就是甚至联合国办理旅行事务的人员也可能相

同的问题有不同的解释，或者对旅行条例和应享权利的具体细节不甚了了。这种情况造成困惑，缺少统一作法，因之对于什么是联合国旅行人员的权利和什么是不合法行为，可能有不同的解释。检查专员还发现联合国系统的某些组织备有全套的旅行规章不但订得明确，而且编印方式也便于使用。

57. 因此，建议联合国秘书处编制一本旅行手册，并以活页方式印发，定期审查，必要时加以订新。这本旅行手册应由主管行政管理事务部副秘书长授权发布，并存放在联合国各个工作地点的旅行事务单位和实行部门及事务部门，备供查阅。这本手册也应以联线方式供给所有电算机使用人查阅。

58. 旅行手册的编制格式、内容和结构应力求达到透明、全面、反映目前情况等目标，并应载有详细规定足以处理旅行方面应享权利的实际问题。应将工作人员以及各机构和附属机构成员在旅行方面应享权利汇编成一册；发布这样一本手册，就不需要、至少不大需要发布通知订正已分发给联合国工作人员的关于旅行问题的秘书长的公报或副秘书长的行政指示。这种修订条文过去往往发行太多，甚至年年都有。

59. 本报告中有若干地方载有一些建议更改和修订现行旅行安排的办法。如获得大会接纳，可以将这些办法纳入提议编制的旅行手册之中。

C. 通过方案预算编制和监督来管制旅行

60. 本节的目的是讨论在联合国秘书处对旅行实施内部管制的各种方式和层次，并查明目前的管制手段是否足够，还是可以建议略加修改。

61. 方案规划、监测预算执行情况和监督都是固定的主要管制办法，也适用于旅行活动。此外，还可以区分形式上与实质上的管制（审评旅行是否得到预期的效果）。另一个问题是在整个联合国，包括总部和其他工作地点，确保实施充分的管制。形式上的旅行管制，尤其是事后的管制，特别是采取旅行报告之类的形式，似乎

不是十分有用的或有效。旅行报告如要成为中央行政机构一种有意义的管制工具，必须用适当的人力资源，经过很长的一个时期，进行分析和比较，才能得出有意义的结论。

62. 检查专员认为，工作人员的旅行在形式上和实质上的管制都应该是方案管理人的责任。他们也应负责确保遵守旅行的规章条例。这个办法一改目前的做法；根据目前的做法，遵守联合国一般规章条例，特别是旅行方面的规章，是行政和管理事务部及各个工作地点的当地行政单位所属的个别旅行事务单位的责任。按照检查专员提议的安排，中央行政当局仍有权力核查规章的实施情况，并随意抽查规章的遵守情况，但第一线的直接责任应落在方案管理人的身上。这种改变必能使方案管理人更加接近整个方案预算的编制过程。

63. 形式上和实质上的旅行管制的关键应该在方案管理人；这一点构成建立新的管理作风的一个实际步骤。一个无比重要的问题是提高方案管理人的干劲，一心追求效率和最高产量，而不象目前的大多数情形，只顾念预算上的问题。这是商业界、特别是以优良管理办法著称的大公司普通采用的作法。

64. 增加方案管理人对旅行实施形式上和实质上的管制并确保遵守有关规章的责任和负责态度，则必须增加其权威和权力与之配合并取得适当平衡。这些需要已在联检组的上一次报告³¹中讨论过，并经秘书处和大会承认为不可缺少。³²这些核可的原则已引起各方很大的期望现在问题是：如何进一步加以实际应用，克服某种犹疑不决的态度，并冒着这种改变可能带来的不可避免的风险。这些实际步骤意味着首先必须阐明旅行方面所需的权力和责任，并将其移交给方案管理人，这样就会使他们必须对自己的行动负责。

65. 方案预算的编制过程很长，因此应要求管理人在方案机构部分一级，甚至在三年以前，就充分详细地规划整个两年期内在旅行方面的具体需要及其估计数。这种估计数是在编列概算时的最准确推测。在预算执行期间，由于情形往往迅速变化，加上新的和出乎意料的状况，这些明确编列的旅行，虽经大会正式核准，但方案管理

人可能不再认为是取得规划结果的最有效方法。方案管理人可能认为更有效的办法是改变现有预算资源的用途——减少或增加旅费或不用作旅费而用于类似性质的用途。理论上说，按照现行的方案预算编列制度，就可以这样流用资源，但这个程序既然麻烦，而且不够灵活。应使方案预算编列制度具备一种内在的灵活程度，在方案预算的执行期间从头到尾都让方案管理人斟酌判断如何最节省地运用这些极少的资源。

66. 具体地说，检查专员建议：联合国经常预算内，某些具有相同或近似特征、但因其性质关系而编列方式较不准确的支出用途可以互换。预算中所列旅费、临时助理人员、顾问和专家、电信费（见附件一，表3）等项目的资源，共计占总预算的5%至7%，应视为彼此相关的一类开支，在方案预算执行期间，方案管理人应有合理的灵活程度，以便最有效地运用这些资源。

67. 本报告的起草人提议以试验方式实施旅费和有关支出用途的互换办法，但必须在方案预算期间终了时，由秘书处各有关单位，包括内部监督事务厅彻底审查。方案管理人在旅费和有关支出方面的灵活程度必须与他们在遵守规章条例方面的明确而充分的负责态度以及他们使用资源的实际需要和理由联系起来。

68. 的确必须制订若干保障和监督措施，确保旅费和有关支出的互换办法得到适当的执行和运用，而不减损方案和预算的编制过程。提议的互换办法本身并不抵触方案预算力求稳定、准确的目标。相反的，如果执行得当，将有助于实现这些目标，并在方案预算执行期间便利财政和预算的管制。

69. 众所周知，现行的方案预算编制过程并不充分鼓励方案管理人追求效率（以较少的钱做较多的事）并削减开支。目前并无明显办法鼓励或奖赏在执行方案所列活动时节省开支。因此，方案管理人往往而且很自然地争取预算，这就是说，他们自然而然地希望他们的方案增长、扩大、更加重要、更引人注目，因而迫使他们在预算期间内尽量耗用所得的一切资源。经费用不完或有节余，其结果几乎一定是缩减下一个预算的资源。必须以负责态度、责任、效率和节约为基础，在全面努力创造新

的管理作风的框架内，改变目前普遍的作法。

70. 目前没有现成的解决办法，但可以建议一些实际的、甚至属于试验性质的措施。除了已经讨论的旅费和有关支出互换办法之外，还可以创立奖励方法并鼓励方案管理人在旅行方面争取效率并削减开支，其方法是从节约的资源中抽出某一比例（例如10%至20%）留给单位使用。而将余额缴还给总预算作为节余。对于方案管理人和一般工作人员来说，其他可用的奖励方法包括奖赏、表扬、将某一工作人员节约经费的记录和提高效率的倡议列为成绩考核的重要项目，甚至酌情准予加快升迁。

71. 在这个关头，检查专员要强调：除了采取措施增加方案管理人在旅行方面的权力和预算灵活程度之外，应同时加强并适当实行监督，以杜绝滥用此种权力的企图。联合国总部和其他工作地点的旅行监督工作应为内部监督事务厅通过其审计和管理咨询司、中央评价股、中央监测和检查股及调查股进行的一部分正常活动。由秘书处某些单位随意抽查规章条例的执行和遵守情况，可以揭发违反这些规章的情况，以便能够纠正。建立各项方案和秘书处各单位自我监测的能力——监督厅目前正在进行此事——也是一个可喜的发展。本报告起草人在此重新强调（参看第57至58段）需要一套明白、精确、全面的规章和手续，来实施联合国的旅行政策。

72. 实施所提议的改革，绝对不应减损财务主任及其方案规划、预算和帐务厅对旅行资源的监测和管制。相反的，这些改革应该能在整个预算周期内促使实施更明显、更有系统的财务管制。综合管理资料系统启用之后，财务主任办公室就能提醒各实务部门的最高管理当局注意注意在执行方案中所列旅行活动方面超支和大量节余的情况。不仅各实务部门而且财务和预算事务单位都应继续注意顺利、经常执行这些活动和旅行计划（逐季编制）。所提议的各项改革的目的是使规划和预算程序更有意义，更配合目前所需的有效管理并确保适当的管制，从而加强而非减损这些程序。

73. 全面来说，检查专员要强调：联合国方案预算的编制、核准和执行等程序，

如能充分运用,可以让整个联合国的中央行政当局实施足够程度的管制。以上各段中所载建议和提议,如经大会认为可以接受,应将其列入《联合国财务条例和细则》(目前正在修订)³³ 及《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》。³⁴

D. 通过修改程序和新技术以消减旅行的间接费用

74. 检查专员所接触的联合国系统内外组织、会员国、商业界和旅游业都在不断谋求更有效地管理旅行,通过自动化和简化的新程序削减费用。联合国虽然不大可能站在这场努力的前列,但应该密切地监测这种努力,吸取他人的经验,并踊跃地采用历经考验的有效办法。因此,检查专员特别强调有必要修改联合国秘书处旅行事务单位的职责,使其有更多时间和责任去集中研究是否可能采用具有成本效益的革新方法。

1. 旅行文件和程序的修改和创新

75. 一些会员国行政当局、特别是企业界通用的做法是用信用卡支付一切主要的旅行开支:交通、旅馆、餐食、杂费。在检查专员访问的一些大公司,旅行人员并不预支任何款项;所有开支都以个人或公司信用卡支付,事后再报销并领取偿还款项。

76. 联合国秘书处目前尚未采用这种手续。不过,联合国有几年曾经积极考虑采用这种办法。它曾就联合国旅行人员使用信用卡问题同美国运通公司展开谈判,但那次谈判没有结果。联合国一方提出了关于联合国不承担赔偿责任的一些法律问题,这些问题尚未解决。

77. 联合国工作人员的旅行采用信用卡,大有好处。这种办法将允许旅行人员

的大部分开支以信用卡支付，而且以信用卡购买服务和货物时可打折扣(通常约1%)。这种交易方式的所谓宽限期以及开出帐单及付款的周期将允许联合国从实际购买之日起把款项保留60天以上(最多甚至90天)。这一因素对联合国非常重要，因为联合国有众所周知经常存在的现金流动困难。

78. 联合国旅行人员预支款项，不仅可以按目前采用的方式(无佣金旅行支票)，也可按需要使用设在各旅行目的地的自动提款机(ATM)提取现金。Master Card/Cirrus自动提款机网络是个电子银行系统，将分布于各洲一万多城市的125 000个自动提款机联网起来。自动提款机设在联合国大多数旅行人员前往的几乎所有地点。这些机器设在机场、国际组织所在的城市、商业区、旅馆、购物中心和教育机构，大部分都每天24小时开放。³⁶自动提款机地址录，每六个月订新一次，目前设在纽约联合国房舍中的银行都免费备索，应该广泛发给所有有兴趣的旅行人员。

79. 使用信用卡和自动提款机也可以向联合国行政当局提供关于记在联合国帐上的一切旅行开支的有系统及详尽数据，必定会成为加强管制和监测旅费的支付并防止诈骗及资源管理失当情况的一种手段。

80. 同时也有必要修改目前使用的旅行核准和旅费报销的表格，以便所提议的改变--如经大会通过--也包括在内，即偿还交通费以外诸如起站和终站费用的某些旅行开支，以及有人提供而为旅行人员所接受的免费服务。

2. 有计算机协助处理旅行文件

81. 一种普遍接受的看法是管理良好和经济划算的旅行必须依赖可靠和全面的资料。前面已经指出，尽管过去几年来有些改进，联合国目前依然等待正确和一贯的资料，以及整个组织的统计数据，以便监测和管制旅行并使旅行手续更有效率。随着综合管理资料系统(管理系统)的启用，大家非常期望目前的情况有所改善。管理系统第二版定于1996年1月起开始作业，其中将包括总部的一切人事业务，包括旅费在内。³⁶

82. 旅行核准书和旅费报销单，如果使用计算机来处理，将显著地节省费用、简化手续及增加速度。目前，旅行核准书是由旅行人员和行政助理用手填写；然后送交方案管理人批准；然后送交财务单位进一步批准；然后送交旅行事务单位进行预先审计；最后送交旅行社以便签发机票及预支生活津贴。所有这些业务都很费时。处理旅费报销的情况非常恶劣。一些工作地点在清理旅费报销方面的积压工作多至六个月。管理系统现在应该能够在总部采用计算机协助处理旅行文件。预计在1997年管理系统将扩大至其他工作地点，届时必能将这一程序运用于到联合国所有办事处。

83. 联合国系统其他组织正积极推动以计算机协助处理旅行文件。其中一些组织已经处于不同执行阶段。采用这一创新方法时，必须解决若干实际问题。其中之一是必须保留和储存那一种书面记录。

3. 一次总付办法

84. 过去几年来，关于所谓一次总付办法引起了不少争论。1990年3月19日，联合国以限期试办的方式，采用工作人员行使其回籍假旅行、教育补助金旅行和探亲假旅行权利时空中旅行的一种选择办法。³⁷这种办法首先在总部采用，1992年7月推广至其他工作地点。³⁸

85. 采用这种新办法背后的理由如下：处理工作人员及其家属经常回籍假及相关旅行的权利，需要许多行政工作，费用很大。必须安排前往回籍假地点的最廉价机票和托运50公斤非随身行李，支付起站终站费用，空中旅行时间超过10小时允许的中途停站休息，必须取得旅行的工作人员及其家属旅途所需的签证。

86. 一次总付办法是经过广泛协商并在一个部门间工作组和内部审计司等方面提出正面意见之后，才开始采用。行政协商会一些成员也支持回籍假旅行及相关旅行采用一次总付的办法。³⁹联合国系统各组织大多数目前都为这种旅行订有一次总付办法。

87. 检查专员审查了目前回籍假及相关旅行的一次总付办法；他们同审计委

员会讨论过，也同联合国系统一些组织的有关官员讨论过。联合国大多数工作地点的情况都明确显示，采用这一选择办法后，行政费用有所节省（虽然往往难于以数字表示）；估计从1990年开始采取这一办法至1994年11月，联合国至少节约现金560万美元。⁴⁴

88. 检查专员认为，回籍假及相关旅行可以选择一次总付办法的问题并不是对联合国有无好处。相当长一段期间整个联合国系统收集的数据十分确凿地证明，就行政工作及费用的节约而言，这一程序对联合国是有好处的。因此一次总付办法应该继续实施。尚未适当解决的是确定予工作人员现金奖励的适当数额所根据的理由与方法。自实施这一办法以来，整个联合国发给工作人员的一次总付款额定为无限制经济舱全票的75%。

89. 其理由是75%的办法，一方面仍使联合国节约大笔经费（由于取消每日生活津贴、起站终站费用、非随身行李运费），另一方面让工作人员以较低廉的价格自行购买机票。75%是全面实行的数字，有点武断，也没有根据什么具体的计算方法。这是在一次总付办法试验阶段可以接受的一种安排，但作为可能成为整个联合国标准和固定程序的一部分，则不能令人信服。制定奖励数额依然是目前一次总付办法的一个弱点。

90. 审查小组的报告在其他方面很详尽，却未满意地解决这个问题。大会在其1994年12月23日第49/216号决议第9段请秘书长“密切监测……包括分析目前的75%程序对工作人员的现金鼓励程度，并作出一切必要调整以确保这些安排没有被滥用的余地”。除此之外，检查专员谨建议国际公务员制度委员会——在其规约的权力范围之内——不妨负责确定同工作地点所适用的、实际可行的现金鼓励的比率。

91. 检查专员也审查了所提出的异议，总结认为对一次总付办法的主要保留意见往往是概念性的——联合国工作人员在行使其实行细则规定的旅行权利时应不应当取得并合法地保留节省的款项。从这一概念性观点来看一次总付办法，我们可以指出其积极的方面，因为它促进节约（以更少的费用做同样的事）的普遍和可喜的

趋势。如果指定用于回籍假和相关旅行的经费总是要付给联合国以外的商业公司，我们可以说还不如让我们自己的工作人员（现任和前任的秘书长都说工作人员是联合国最宝贵的资产）从这些经费中占点便宜。而且应该指出，在联合国旅行制度里，一次总付办法并非崭新办法，因为每日生活津贴和起站终站费用事实上就是一次总付，以支付某些旅行开销。如果要继续实施一次总付办法，或许应当修改《工作人员细则》的有关规定（细则107.9）和1989年关于工作人员旅行的《行政指示》第5段，即联合国应该只支付实际造成的旅行费用。

92. 有一个问题可以问：“一次总付办法是否对联合国有更广泛的适用性？”我们的答复是审慎而肯定的；我们看到一次总付办法的优点，也看到了限制。一次总付办法（对联合国有费用节约和行政工作上的好处，对工作人员看财务上的鼓励）可以合理地推行。值得探讨的可能适用办法是一次总付款项支付顾问服务费及就任时和离职时个人财物的迁移费。这种可能性已经列入《工作人员细则》300编（关于有限服务期间的任用）。⁴¹ 细则307.3(c)说，秘书长对任用时和离职时的旅费，可规定一次总付办法。我们想鼓励秘书处探讨这些构想并就此通知会员国。

E. 与旅行服务机构的关系

93. 与旅行社和航空公司的关系对有效和经济划算的旅行服务至为重要。向联合国提供旅行服务的机构是在高度竞争的市场经营的专业机构。因此，联合国旅行管理人员和行政当局通常应该愿意并且能够化足够精神去密切监测这种关系。

1. 与旅行社的合同关系

94. 联合国系统与旅行社基本上订有两种合同：“代营”和“全套服务”。撇开细节，代营式合同所包括的一种安排，是由旅行社提供执照，而由联合国供应工作人员。旅行社在联合国房舍内开设办事处，偿还联合国办理旅行业务的工作人员的费用。这些工作人员继续是联合国的工作人员。全套服务合同则规定旅行社提供合

同规定的各种服务和保留向直接提供服务的机构，即航空公司、旅馆、租车公司收取佣金。过去曾经多次讨论联合国最适宜与旅行社建立哪一种关系。联检组以前在1982年和1985年发表的关于联合国旅行的两份报告中，建议做出代营安排或设立联合国自营的旅行社。⁴²秘书处认为这两个构想对联合国都不是最合适，联合国一直选择与旅行社签订全套服务合同。⁴³

95. 总部和其他工作地点的惯例是以竞标方式授予旅行服务合同。总部(包括联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金)自1982年以来举行了三次竞标。1993年2月，联合国雇用一个著名的旅行顾问编写一份“秘密征求向联合国提供旅行管理服务和(或)商务旅行支付制度的提议”草案。“征求提议”特别规定可能投标者说明业绩标准，并公开旅行社预算及其他数据，以便评价旅行社的业务与财务情况。最近这一次竞标的结果，纽约的全套旅行服务合同由美国运通旅行有关服务股份有限公司得标，自1993年9月1日生效，为期三年。联合国保留一项选择权，在合同期满之后可再延长两年。联合国秘书处也商订一项对联合国有利的安排，由美国运通公司偿还所使用办公室面积的费用。该旅行社也补偿联合国向其提供的服务(例如电、暖气、空调、办公室清扫)。

96. 国际民用航空组织(民航组织)在其与旅行社所订合同中选择代营安排和收入分享的办法。1990年12月21日，民航组织与马林旅行社(托马斯·库克集团的一家子公司)签订合同，其中规定民航组织分享直接向加拿大境内托马斯·库克分公司订购的一切机票收入的7%。加拿大美国运通公司收买托马斯·库克集团商务旅行业务之后，这项合同目前在民航组织与美国运通公司之间生效。

97. 除总部与美国运通公司所订合同之外，几乎所有联合国工作地点都与旅行社签订类似的合同。自1995年1月1日美国运通公司收买瑞士托马斯·库克公司之后，该旅行社目前有合同义务向联合国日内瓦办事处提供旅行服务。最近，在1995年，设于亚的斯亚贝巴的非洲经济委员会也与一家旅行社签订了合同。

98. 在竞标和谈判合同细节之后宣布由某一旅行社得一个确定期间的合同的

办法看来最适宜保护联合国的利益。虽然本报告起草人得到保证，地方工作地点与总部会磋商旅行服务合同的内容，总是由个别合同委员会进行彻底审查，检查专员却认为还可以建议进一步改善。总部的中央行政当局和旅行事务单位，与不同的旅行组织打交道的经验最丰富，不妨编写一份与旅行社之间的标准合同。这样一份标准合同将列出旅行社应尽的一切基本义务及联合国应得的好处。这样一份合同可作为各个工作地点与当地旅行社谈判的基础，在谈判期间可加以修订和更改，以反映特别情况及当地需要。

99. 此外还应该对联合国各工作地点与旅行社签订的一切现有合同进行比较审查和评价，目的在确定联合国是否获得当地现有和(或)法律允许的所有好处。这种分析应该确定各项合同之间是否有很大的差异；如果有，则这项分析应该指明其原因并建议可能的补救行动。

100. 根据联合国与美国运通公司签订的合同，该公司在法律上有义务按最低价格安排符合所要求的标准、路线及行程的一切旅行服务。如果旅行社没有按批准的行程提供最廉价的机票，它就必须退还联合国付出的票价与现有的最廉价机票之间的差额，这项规定与预先审计和寻求现有最廉价机票特别有关系，这两项工作目前由旅行事务单位进行，造成工作的重复。

101. 旅行事务单位的一项关键职责是监测及核查外包服务的执行情况及其素质。在总部和其他工作地点必须制订出一项经常程序，来衡量旅行人员对承办联合国业务的旅行社的满意程度；最好应该由旅行事务单位自行构想和执行这一程序。

2. 与航空公司的关系

102. 与旅行社建立合同关系不应该阻止联合国考虑与旅行机构，特别是航空公司，建立直接关系。联合国总部与美国运通公司的1993年合同规定，联合国应当有权在任何时候与其他旅行社、航空公司或服务机构签订关于合同包括的任何一种或所

有各种服务的任何其他或单独的协定。联合国也保留商讨团体旅行和出席会议的无佣金机票及费率的权利。

103. 大会若干决议请秘书处与航空公司进行谈判，以期为其旅行人员取得更有利的待遇。⁴⁴ 联合国秘书处响应这项要求与曾经承办联合国大量旅行的约23家航空公司顺利地商订了大量旅行的退款安排。此外，也就出差和出席会议的团体旅行问题，与航空公司完成了谈判。

104. 检查专员认为与航空公司的直接联系和谈判是联合国旅行事务单位持续不断进行而非常重要的任务。尤其检查专员鼓励与大航空公司（特别是联合国工作地点东道国的航空公司）提出新的倡议，以期为联合国旅行人员向航空公司争取更佳的待遇，比照政府官员及象教士和海员等其他各类优等旅客的待遇。在这些谈判中，联合国应该设法获得航空公司保证搭乘经济舱的联合国旅行人员应该有优先权要求改坐空出的商务舱位。改坐商务舱位的可能性越来越大，已经成为联合国旅行安排一个非常重要的项目，因为过去几年经济舱的服务质量和情况不断退化。行预咨委会四年前已经提请注意这一事实。⁴⁵

105. 在这方面，检查专员建议考虑要航空公司承认和看待联合国为经常搭机乘客方案的集体成员。谈判的另一点是争取有限制机票免课罚金。超重行李费也是联合国与航空公司之间可以谈判的一个问题。⁴⁶ 目的是根据乘客机票价格，即大量旅行和某一航线占市场份额的同样理由，对公布的票价打折扣。

106. 几年前，由于某些航空公司的所谓优先运输公司的地位，在节约旅费方面有过很高的期望，这些航空公司与联合国谈判后获得这一地位，并同意在购买机票价格上给联合国打折扣（通常10%）。日子一久，优先运输公司的名单变得很长（在总部有26家航空公司；在日内瓦有38家航空公司），这个概念对又方逐渐失去了商业吸引力。检查专员认为应当参照目前的情况和航空界定价政策，审查优先运输公司的概念。

F. 电信和电信会议取代某些旅行

107. 在商业界，尤其是全球性的公司和银行，电信会议有很多实际用途，造成大量减少所需旅行。对联合国，出现的问题是，在现阶段联合国是否可以认为现代的电信工具和电信会议可取代某些种类的旅行。当然，某些工作地点和总部之间有电话连接线可用，大大地促进联系，应该把这一点视为削减旅行开支的一种正当理由。

108. 检查专员确定电信会议的构想正在联合国和联合国系统各组织的积极考虑之中，但主要由于财政拮据，这个构想的实际应用目前属于试验性质或处于筹备阶段。

109. 联合国本身在1980年代大规模试验电信会议，在布宜诺斯艾利斯举行的联合国会议由纽约提供服务（同声口译）。1995年在开罗举行的第九届犯罪和预防犯罪会议主要由维也纳提供服务（文件翻译）。最近，1995年4月，主管行政和管理事务部副秘书长从纽约以电信会议方式参加日内瓦集团国家的一次会议。

110. 电信会议设备方面的投资看来非常合算；例如，一部活动式机器的价格约50 000美元。本报告起草人认为，现在可以采取一些不需要化大笔开支的实际步骤。联合国今后任何建筑工程或重要修理项目都应该包括安装未来电信会议设备所需的线路。

111. 为了给电信会议一点必要的鼓励并显示其潜力以及胜过传统旅行的优点，提议联合国秘书处研讨是否可能利用这种通讯工具举办行政协调委员会几届会议。如果技术上可行，联合国专门机构工作忙碌的行政首长采用电信会议的方式，就能够更经常开会。电信会议功能的另一个合理和重要的使用者将是安全理事会，它可以与维持和平行动的官员及部队指挥官直接磋商这些行动。联合国秘书处应该讨论这个问题，并将电信会议问题的有关资料列入今后关于审查联合国行政和财政业务效率的报告。

三、现行旅行制度各项规定的合理化和(或)改善的备选办法

A. 交通

112. 《工作人员细则》107.9规定，所有公务旅行的通常交通方式应为空中旅行。其他旅行方式，如经秘书长认为对联合国最为有利时，也可核准。实际情况证实工作人员细则的规定是在实行，因为空中旅行占全部公务旅行的95%。所以检查专员将专注空中旅行问题，特别是机票和舱位等级。必要时则注意讨论其他交通工具。

1. 飞机票价

113. 关于飞机票价，检查专员举出《工作人员细则》107.9如下：

(a) “所有公务旅行的通常路线，应为最直接最经济的路线，”但有灵活规定，如认为对联合国最为有利也可核准其他路线。

(b) “联合国应只按实际使用的交通方式发给费用。”(这是指旅行者使用的交通方式比核准的方式更为经济；最后的价格之差属于联合国，应退还联合国)。

114. 试看“最直接最经济的路线”怎样决定。大会各决议和有关行政指示和秘书长公布的用语稍有不同(最直接路线而经常可得的最低飞机票价)，但两个用语的用意和意义显然一样。“最直接路线”一词是多年前1970年代就定下来。当时最直接路线等于最便宜机票。因为票价原则上是按飞行里数计算。也显示有人关心联合国不应对付绕路的票钱去配合个人的兴趣与偏好。在《工作人员细则》和联合国其他关于旅行的规定中，从来没有界定海、陆、空旅行的“最直接路线”一词的意义。在空中旅行时，是不是简单地指最短路线的不着陆直飞？或者停留一站的旅行也认为是最直接路线？各工作地点对这一词并没有一致的理解。根据联合国旅行股的实用解释，直飞通常是指不着陆飞行或只允许加油的技术性降落的飞行。因此，如果

有不着陆飞行可用，则途中降陆上下旅客或换机便不认为是最直接路线。

115. 多年来，最直接最经济路线一词的概念已经失去原意。这是过去15年航空业的发展造成的。许多大的航空公司，特别是在美国的、但也有欧洲和亚洲的航空公司，不论国内航线或国际航线，是利用“中轴站”经营的，飞机通常都在中轴站技术降落（加油、机组人员换班、换飞机），也换乘客。结果最直接路线不再与最经济路线同义。出现最低票价和严格意义的最直接路线相互冲突时怎么办？

116. 在航空业目前的状况下（放松管制后的情况仍然过大的载运能力，速度更快的新飞机，为了载满乘客的激烈竞争，机票“削价战”），最廉价机票的意义和最直接路线的意义往往不同，并且越来越不同。最直接路线并不考虑最低票价。相反地，采取最直接路线就不能利用航空公司为了争若干航线上市场占有率的减价销售。

117. 根据检查专员们自己的评估和联合国内外各组织的做法，以及各国政府和企业界的做法，现在实行的计算飞机票应享权利的公式中应取消“最直接路线”这一点，因为在节省经费上这一点已经过时无效。

118. 最直接路线的概念又因为有飞行时限（现在定为9小时）而显得多余，这一时限规定是保护乘客的舒适，允许乘坐公务舱。这一规定特别适用于联合国人员大量使用的纽约到日内瓦线和到其他欧洲工作地点的路线。事实上，这几条路线（平均7至8个半小时）的应享津贴是根据不着陆飞行计算的，因为停一站通常就会超过9小时（连换机时间），便有乘公务舱的权利。在这几条路线上，有少数是不着陆直飞航班，但有很多种是中途停一站的航班，机票很有竞争性，比直飞的票低很多。现在优先给直飞的情况造成至少有一个欧洲工作地点至联合国总部路线的某种垄断，联合国为这条路线所付的机票比其他停一站的航班机票贵得多。

119. 取消最直接路线概念将鼓励飞航联合国人员常用路线的航空公司提供经济舱和（或）公务舱的廉价票。也鼓励旅费预算很紧的秘书处单位更设法节省，特意选择较便宜、低一层次的舱位，为将来旅行省钱。取消最直接路线概念也使旅客和计划路程的人具有较大灵活性，使他们在9小时以内的较短旅途口有很多不同的机票。

选择，选择为联合国获得可观的节省。

120. 检查专员们还提出一个问题：停一站的航班是不是比直飞航班会大大减少旅客的舒适？联合国系统各组织的旅行专家和管理人员和各国政府代表与企业界的一般意见是并非如此。据强调，无论如何，现在的习惯是，特别在国内航线上，许多航班至少要停一站。

121. 检查专员们认为，对飞机票应享权利的规定作上述修改后，会有助于事实上执行《工作人员细则》107.7(b)，其中规定工作人员开销费用，应与私人旅行同样细心谨慎。

122. 不应当专靠旅行社和旅行股去经常地设法找最廉价机票。虽然旅行社依法有义务开最廉价的票，但是现在没有一种程序去检查是不是所有公务旅行都遵守这一义务。旅行社的手续费是按营业额抽取，所以不一定经常有保护联合国利益的动机。而且经管这样大量的旅行批准书难免出错。所以值得鼓励联合国旅行者参与去找最经济、最有效运用旅费的办法。检查专员武科维奇是1982年和1985年两个联检组关于联合国旅费报告（见第7段）的编写人，他提出同样的意见。使工作人员有保护自己旅行预算的动机而参与，是厉行旅行节约的最好保障。因此建议：实务部门和业务部门的行政助理应当能够利用联机获得航空公司的时表和资料。

123. 应当允许联合国利用市场上非常规的惯例。多年来，飞机票价演变的结果是，大多数减价票或折扣票是开给来回机票。结果，买单程票多半比买来回票贵得多。如果允许联合国对明知只用一半机票的旅行者开来回票，可以省很多钱。在联合国内部应做好实际的安排（未使用的一程机票应还给旅行股），并在外部同愿意接受这种安排的航空公司做好安排。

124. 设法买最廉价机票从而减少旅行费用，是会员国和秘书处都提上重要日程的项目，但是这不应当影响联合国旅行者的安全。人命的价值不可估计，比任何合理的节约和效率考虑都更重要。检查专员们强调，联合国的责任始终不断地对旅行安全问题给予特别注意。安全考虑可以利用、也在利用选择航空公司的办法来处理，

即选用有良好可靠性记录的公司，避免那些为了提供最合算的票而减少飞机维修与检查等的公司。

125. 检查专员们把这种问题向旅行者、旅行社和国际空运协会代表提出。空运协会代表说，航空安全是各国政府权限内的问题，它们坚持它们在这方面有专属管理权。检查专员们得到保证，联合国行政部门很重视安全，办理联合国人员旅行的旅行部门和旅行社对这些问题都相当警觉，坚决避免不安全的旅行；他们给旅行者乘公认的又可靠又安全的航空公司的飞机。

126. 不过，报告的编写者要指出，有时候会要求联合国公务旅行者在使用“联合国提供的飞机”时签字声明，不要联合国为旅行中的遗失、损坏、受伤或死亡负责。

2. 空中旅行舱位等级

127. 关于空中旅行的舱位等级，前文已提过，目前的情况是：低于助理秘书长级别的工作人员旅行时，9小时以内航程乘经济舱，9小时以上航程乘公务舱。助理秘书长级以上工作人员不论航程长短都有权乘公务舱。各机构和附属机构的工作人员在旅行舱位上也分别比照助理秘书长以上或以上的人员。关于乘头等舱位旅行，大会1987年12月21日第42/214号决议决定：“除秘书长和出席大会常会及特别会议的最不发达国家代表团团长外，所有由联合国各组织和计划署支付旅费而以前有权乘坐头等舱位的个人，今后必须乘坐头等以下一等的舱位旅行。”使用“头等以下一等的舱位”一词是因为各航空公司的用词不同，意思就是公务舱。该决议并授权秘书长行使斟酌行事权，按照个别情况准许作为例外乘坐头等舱位。1989年3月29日ST/A1/249/Rev.3号行政指示就公务舱授予了同样的斟酌权，并经大会1990年12月21日第45/248A号决议第十五部分中肯定。大会1986年12月19日第41/213号决议所核可的审查联合国行政与财政业务效率政府间高级别专家组报告说（建议38(2)，通常头等飞机舱位旅行应以秘书长为限），这些规定已经载入有关的行政指示和秘书长关于

工作人员和各机构、附属机构人员旅行的公报中。

128. 乘经济舱以上旅行权利的问题引起工作人员和会员国代表团非常大的兴趣。乘公务舱旅行的权利的关键标准是所谓9小时规定,根据大会1977年12月21日第32/198号决议,这一规定成为大多数联合国旅行者(工作人员)乘公务舱权利的主要标准。9小时标准是指某一飞行的时间,包括规定的为换机或加油的降落,但不包括往返机场的时间。

129. 9小时飞行时间的理由是要包括联合国总部至联合国系统在欧洲各工作地点和各专门机构的总部间的旅行。航空业的演变,特别是洲际快速宽体飞机的使用,使得若干欧洲工作地点和常常去首都(布达佩斯、布拉格、罗马、维也纳、华沙)恰在9小时时限的边缘。例如,纽约--维也纳的直飞东行是8小时50分,西行是9小时45分;纽约--罗马东行是8小时05分,西行是9小时05分,纽约--华沙东行是8小时55分,西行是9小时39分。这些路线的公务旅行现在都是公务舱。所以出现一个问题,大会是不是仍然维持其将所有欧洲工作地点一律同等待遇的原意。如果目的和理由相同,就应当重新考虑9小时规则,也许改公务舱权利为10小时。行预咨委会1995年8月关于联合国各机关及附属机关成员和联合国工作人员旅费及有关权利的审查空中旅行舱位标准的最近一次报告也要求进行一次审查,并“参照一切有关的因素”⁴⁸审查9小时时限并提出建议。

130. 检查专员们调查了现行享有头等舱旅行权利的情况,确定在联合国内仍有人在例外情况的授权之外有权乘头等舱。即国际法院法官及眷属和受抚养人,他们有权乘头等舱公务旅行。⁴⁹

131. 检查专员们认为,这一例外是根据旅行制度一致性的原则而不是根据联合国节省经费原则,因为法院书记官处估计1994年头等舱和公务舱的差价是37 213美元。检查专员们又指出,起诉应对1991年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭法官的旅行权利都是按公务旅行全部为公务舱计算。⁵⁰除了以上各项考虑外,检查专员们指出,许多路线正在取消头等舱,给予公务

舱的权利是已经考虑到旅客的舒适问题。

132. 另外一类在获得批准时有权乘头等舱旅行的人是有公务旅行的秘书长特别代表。这是1989年关于工作人员旅行的行政指示(第2(a)段)所明白规定的权利。

133. 在同许多关心的会员国就本报告的建议进行协商时,获得很强烈的意見认为,必须从联合国财务拮据的角度来取得适当结论,并适用到旅行等权利。检查专员们充分考虑到这一意見,因为这是一个特殊的背景因素,本来为了增加舒适可以改善之处也必须从这一情况加以评估。

134. 本报告的编写者曾经询问过一些联合国的旅行者,他们经过思考而得的意見是,为了确保获得足够的舒适,关键问题是乘公务舱的限制太过分。检查专员们在整个报告中不断要举出某些改善措施也是这个原因。如果成功地执行这些措施,将尽可能使联合国旅行者升级乘较舒适的公务舱,但是联合国并不增加支出。

135. 值得注意的是,联合国和四个专门机构的旅行标准相同,但是大多数专门机构允许远较舒适的旅行,给予乘公务舱的权利。检查专员们警告不宜增加联合国和联合国系统其他组织旅行标准的现行差距。

3. 给予乘高一级舱位空中旅行例外权利的程序

136. 上文已经指出,秘书长授权按照个别情况准许例外乘坐头等和公务舱位。以下情况已规定为提高等级的理由:健康情况、较低舱位没有座位、艰苦的旅行、著名人士。已经规定每年向大会和行预咨委会提出报告。这一提高舱位等级的程序已经实行了几乎18年,原则上实行得相当成功。秘书长因此拥有相当灵活性,这是为处理许多有理由提高等级的情况所必要的。这一程序由行政和管理部官员执行,是谨慎而相当严格地实行的。

137. 给予这样一般性的肯定评价并不是说例外程序不再需要一些解释和细致调整。特别是著名人士的概念需要澄清,这一点行预咨委会的报告⁵¹也提到。以较低舱位没有座位为理由而提高等级的情况有时候可能应视多早订位而判断。有的情

况是有的官员或工作人员最后一分钟要出发去未曾计划的旅行，那是无可厚非，但是检查专员们似乎觉得，这种情形在绝大多数状况下应当是非常稀少的，因为现行办法是每季排旅行计划。为了再减少发生这种现象，方案管理员必须对先期旅行规划给予更大的注意力。首先应当由方案管理员、批准旅行核准书的官员，和旅行者自己对先期规划和订票负责。由于较低等级舱位没有座位而给予例外时，在提出的报告中应当指出旅行时间和订票时间。综合管理资料系统的第二版将于1996年1月起开始使用，其中有详细的旅行资料，使得有可能对没有理由到最后一分钟才订票的情况给予更密切的监测。内部监督事务厅应当对可能滥用例外程序的情况加以调查。

138. 检查专员们认为，关于给予例外批准的报告制度，需要有若干修改。根据许多大会决议，联合国秘书处必须编写年度报告，较详细的一种（内有得到例外者的姓名）提交给行预咨委会，简略的一种（没有姓名，只有数字）提交给大会第五委员会。因为日程繁忙，第五委员会上次审议关于给予例外批准的报告是1992年。检查专员们同秘书处官员和一些代表团协商后，提议第五委员会参考最近几年发展起来的新环境和两年期周期的趋势，恢复讨论按周期提报告的问题。第五委员会的日程仍然非常繁重，正在考虑采取新措施（见1995年7月的会议室文件A/C.5/49/CRP.4/Rev.1和决议草案A/C.5/49/L.60），以改进其工作安排。

139. 可以请第五委员会在以下办法中选择：维持现行办法；就要求和批准的例外情况每两年报告一次，并只编写一种列出姓名的报告；不再向大会报告而保留向行预咨委会的报告，行预咨委会如认为适当则将特殊事项提请大会注意；请内部监督事务厅调查批准例外的作法并在认为必要时提出报告。检查专员们比较赞成采取两年一度的报告以及使得到批准的例外情况具有透明度，所以他们赞成只提一种报告分送大会和行预咨委会。

4. 中途停留

140. 早在1960年代已经规定，空中旅行时可以中途停留。如果旅行时间超过10

小时，联合国旅行者有权享有一整天(24小时)的公务休息，并可获得每日生活津贴。如果旅行时间超过16小时，则有两天停留权利和相应的每日生活津贴。怎样利用这一权利由旅行者决定。关于中途停留的规则见1989年的ST/AI/249/Rev.1。该文件的附件内列出从纽约到各会员国首都的飞行时间计算表，附注旅行者有权享有的停留日数；该附件已经过多次订正。《工作人员细则》内也提到中途停留。

141. 检查专员们研究了这一权利的历史由来，追溯到由财务主任于1961年10月发出的行政指示。⁵² 1963年1月财务主任又发出另一件行政指示取代旧指示，内称：“如果直飞的空中旅行达9小时或以上，但少于16小时——以航空公司时间表为准，并根据实际使用时间计算，包括换机时必要的候机时间，则为了休息起见，授权停留一日并给予生活津贴，但条件是必须乘经济舱或旅游舱旅行；16小时或以上的旅行应允许中途停留二日，24小时或以上的旅行应允许中途停留三日。……应不时公布旅途津贴表，列明每一路线旅行可批准给予所授权的津贴和最大旅行时间，包括总部与其他公务旅行常去各地点的中途停留数。各区域办事处适当时也应定出类似的表。”⁵³

142. 现在关于中途停留权利的办法几乎是35年前所订，那是螺旋桨飞机空中飞行的另一个时代，长距离洲际旅行需要许多飞行小时，多次降陆加油和换机，这些周折加起来使旅行者非常疲倦。在快速喷气式飞机时代，可以通过较好地机上舒适舱位和(或)到达目的地的休息来更有效地满足，来安排旅行者对舒适的需要而不必通过中途停留的权利来满足。

143. 从检查专员们自己的经验以及同若干联合国旅行者的讨论可知，在去最后目的地前中途停留可能与飞行一样地疲倦。入境和海关检查、转车去旅馆、再回到飞机场，住不熟悉的旅馆等，对旅行者都有长时间的影响。在目的地休息通常使旅行者更能为执行公务做更好的身心准备。在企业界是根本没有空中旅行时中途停留的说法。

144. 目前给中途停留权利多达两天，对联合国是非常昂贵的办法。这使旅行分

成几节，必需分别开飞机票，分别算票价，分别乘不同飞机公司的飞机，结果不可能好好利用全程所能享的减价优待。随着时代变化，中途停留的理由已经消失，成为无意义而昂贵的旅行方法。所以应当取消，或至少大加修改。

145. 可以建议以下的办法：不在中途停留，但允许旅行者在最终目的地多得一些休息时间。实行这一关于中途停留的改革建议需要相应地修正现行条例与细则，特别是《工作人员细则》。

5. 乘其他交通工具的旅行

146. 虽然有关的条例和细则规定，正常的公务旅行交通方式是乘飞机，但有的情况和某些路线（如纽约—华盛顿，日内瓦—巴黎）乘火车旅行合乎成本效益条件，或对旅行者有益或受他们喜好。如在这种情形——已经在各项细则中预料到并允许——联合国就使用火车旅行。以上两条路线是联合国工作人员经常走的，在称为“双城”的名单上位列前茅。例如，纽约—华盛顿是总部出发的公务旅行的第一号目的地。

147. 所以联合国秘书处鼓励并建议旅行者更多地使用铁路，是合理而合乎成本效益的。在这点上，检查专员们指出，旅行单位应确保为联合国工作的旅行社不向联合国旅行者收取安排火车票的服务费。

148. 还有些情形是自己驾车从事公务旅行能够合乎成本效益，也为旅行者所喜好。关于公务旅行的细则具体规定可以报销使用自备汽车的旅行费用。秘书处应为此目的订立并公布常常旅行的各目的地间的标准距离算法，对所有自备汽车的旅行使用。这样有助于消除旅行股和旅行者在计算旅程的细节上发生歧见。

B. 交通以外的旅行费用

1. 是否维持现行每日生活津贴制度？

149. 联合国和大多数联合国系统的组织采取每日生活津贴制度，而不是报销一定限度以内费用的制度。每日生活津贴的计算由国际公务员制度委员会负责，每月分发。几乎所有有关的人都认为有理；认为合理实用而乐于接受。甚至联合国系统

以外的若干组织也使用联合国每日生活津贴的数据，包括国际空运协会。每日生活津贴的结构是住宿连早餐50%，中餐15%，晚餐15%，杂用20%。按费用报销的制度主要是支付住宿。世界银行兼用两种制度：按某一城市的最高公司租房费率报销旅馆费，膳食和杂用按每日生活津贴支付。

150. 支付实际支出费用的制度的理由是根据一般的概念——也见于联合国《工作人员细则》——，即旅行者只能报销实际支出。因此，公务旅行不应当成为个人的一种收入。不过，这个原则应当平衡地看，即还需要考虑实际可行性、执行效率、成本效益。

151. 检查专员们知道在某些情况下有从每日生活津贴获得个人收入的情事。主要是在若干工作地点长时间出差时会发生，因为住宿可以比每日每周计算的旅馆费或其他住宿费较低。但他们指出，这种益处由于出差时间30天后的每日生活津贴即自动降低的办法而大大抵消。大会不妨审查将每日生活津贴数按出差时间长度调低的计算法及其理由。

152. 检查专员们谨慎考虑了每日生活津贴制度与在一定限度内报销有收据的实际支出的制度两者利弊之后，目前不建议改变现行联合国办法，理由如下：

- (a) 没有理由可以期望按实际支出报销的制度会为联合国获得相当大的节省；
- (b) 按收据报销支出的制度一定会需要很多行政工作。鉴于各工作地点已经有处理旅费报销和其他行政文书的积压工作，增加工作量需要在许多工作地点增加人员。大会不妨请秘书处提供资料，并计算在报销实际支出的制度内管理和处理旅馆收据所需要增加的工作量。

2. 每日生活津贴以外的津贴

153. 联合国系统内各组织有由来已久的成例，对某些高级别的工作人员和代表该组织行使职责的官员给予补贴津贴。在联合国，D-1/D-2级官员的每日生活津贴是加15%，助理秘书长以上加40%。附属机构的工作人员与对应官员比对，也获得每日生

活津贴以外相应百分比的增加补助。增加津贴是自动计算的。

154. 检查专员们调查了这一成例的理由和法律根据。在理由方面，没有秘书处的任何书面文件或政府间机构的决定说明为什么或为什么目的给予这种补贴。1969年1月发出的一项行政指示规定给副秘书长和助理秘书长级的官员以及“同级官员”的每日生活津贴加40%；对D-2/D-1级工作人员（但外派至技术援助项目的工作人
⁵⁴员不在此例）每日生活津贴加15%。⁵⁵这一指示后来曾经过多次订正。⁵⁶“同级官员”指联合国的机构和附属机构的工作人员。大会的许多决议和决定将增加津贴的办法延伸适用于指定的机构和附属机构的工作人员。

155. 检查专员们经广泛地同联合国和各专门机构的官员以及旅行部门管理人员协商后，同意高级别的工作人员在公务旅行中会有较多的支出。但是有人会问，这是不是所有公务旅行都有的现象，特别是东道国政府或机构往往免费提供住宿和膳食。因此，检查专员们认为，现行惯例应具有更大的合理性与透明度，并且较直接地同补偿实际支出或同联合国高级别旅行者所判断应会有的支出挂钩。因此建议，修改现行“自动”给付每日生活津贴以外增补津贴的办法：联合国旅行者应提出要求才支付，或在旅行前要求预付，或在旅行后填旅费报销单。

3. 旅馆住宿

156. 前文已经指出，旅馆住宿是每日生活津贴中的最大项目。理论中应占每日生活津贴的50%，但从国际公务员制度委员会编辑的资料可知，实际上可能高达每日津贴的70%。几个联合国主要工作地点的旅馆住宿费都高，并不断涨价。所以控制旅馆住宿费用是控制旅行费用的重要一环。可是在这方面很难有什么办法。

157. 为了压低高昂的住宿费用，旅行需要多而稳定的大公司习惯上自行经营公司自己的公寓和住宅，或同住家旅馆的经纪公司订合同，或同主要联营旅馆交涉特价交易。公寓的主意很好，但是对联合国似乎不适合，因为有法律上、实际上的原则问题。虽然如此，仍值得试探是不是某些工作地点具备签订合同的条件，向联合国提供

一定的住宿设施。为了控制旅馆费用，一个比较实际的办法是同当地旅馆进行技巧的谈判，以便为联合国旅行者在正常价格上取得尽可能大的折扣，在日内瓦和其他工作地点，已经有获得这种折扣的良好前例。

158. 建议各工作地点的旅行部门积极作出新的努力，为联合国旅行者的旅馆费获得折扣，相当于各主要联营旅馆或当地小旅馆或航空公司自营旅馆给政府官员或其他优待客户的折扣。联合国秘书处的法律事务厅和各工作地点的法律部门应当试探，是不是可能免除联合国旅行者的旅馆税，因为旅馆税非常高。

159. 总部和各工作地点的旅行部门应当编订各地旅馆名录，注明联合国可得的价格，定期更新资料，互相交换，并备旅行者索取，包括在电脑联机上公布。

4. 起站终站费用

160. 《工作人员细则》有一条规定得支付27美元为标准起站终站费用；因此，一个目的地旅行的起站终站费用是108美元(4X27)。27美元对有些工作地点常常是不切实际，特别是总部。不过，检查专员们提议保留现行108美元的限额，但修改办法如下：不再维持现行的“自动”支付108美元起站终站费用（指联合国或东道国政府不提供公务车的所有情况），而是应具体报销，说明实际支出额，偿还额则以现行限额为度。起站终站费用也应当允许预支。

5. 向旅行者提供的免费服务和福利

(a) 接受国或接受组织向旅行者提供的免费服务

161. 《工作人员细则》(细则107.15(a))规定，确定的每日生活津贴数额，“如由联合国、某一政府或某一有关机构免费供给住宿或膳食时，应予扣减。”检查专员们证实，财务主任早在1975年就发布一项行政指示，详细规定了处理联合国旅行者接受所提供的免费服务的办法⁵⁷，如免费提供住宿，扣减50%生活津贴数，如提供膳食，

扣减30%，如提供住宿和膳食，扣减80%，财务主任十分严格，因为对免费住宿扣减50%每日生活津贴的规定适用于接受所提供的任何类别住宿，包括“兵营、船只或帐篷”。⁶⁸ 这项指示于1975年5月1日开始适用，从未修订，但是没有在整个组织内执行，联合国的旅行者基本上都不知道有这项指示。

162. 对于同免费服务有关的现行规定，可提出一些问题。首先，《工作人员细则》并不适用于为联合国公务旅行的所有人员。第二，虽然有明确的细则，但是没有在整个组织内加以实施的程序。因此，总部和各工作地点在这方面的做法不同。例如，目前在总部，标准的旅行表（其中没有关于免费服务的项目）中用图章盖了一词：“如提供旅馆住宿，则扣减应付的每日生活津贴”。若干其他工作地点根本没有执行对免费住宿和膳食扣减每日生活津贴的做法。

163. 检查专员们建议修订联合国使用的旅行核准表和旅行报销表，以适应有关联合国旅行者接受免费服务的规定。各工作地点的中央和地方行政部门应负责实施这些规定，并确保在旅费中扣减这些服务的价值。

(b) 经常旅行者方案的福利

164. 应该向所有有关人员强调并明确指出，原则上，由联合国支付费用的旅行所产生的所有附属福利均属于联合国。联合国如何收回和使用这些福利则是另一个问题，应根据是否可能以具有成本效益的方式加以切实管理而定。

165. 1980年代中期，美利坚航空公司发明并首先采用了经常飞行旅行者方案，目的是培养其经常旅客及其家属为忠实顾客。其他航空公司几乎都随即采用了这一概念，于是立刻形成了几乎所有主要航空公司都有自己的经常旅行者方案的局面。

166. 联合国迅速对航空业这种新情况作出了反应。本组织同提供服务的主要航空公司进行谈判，从这些公司获得了所谓公司经常旅行者里程记分。各公司若为工作人员购买机票，航空公司便给予公司这种里程作为记分。此后可以利用这些记分再乘发票航空公司的飞机。虽然人们最初认为公司里程会取代给旅客个人的里程记

分，但是，有些航空公司开始向联合国和旅行者本人都提供里程记分。1988年，秘书处作出结论，认为管理累积的公司里程不仅十分困难，耗费时间，而且所得的机票限制很多，其他航空公司不接受。因此，秘书处采用了另一种解决办法：它同最经常使用的航空公司作出了安排，用现金回扣取代公司里程记分。这些现金回扣按有关航空公司的飞行收入计算，金额颇为可观。

167. 早在1985年5月，当时主管总务的助理秘书长印发了一份情况通报，向工作人员指出，“因联合国支付的公务旅行所取得的记分只可用于此后的公务旅行，不得用于私人旅行。”⁵⁹并指出，如果航空公司对参加其里程记分计划收取会员费或同类费用，联合国将支付与公务旅行有关的这笔费用。联合国秘书处同各家航空公司安排，对于从纽约出发的所有公务旅行，其各种利益均归联合国，此后于1988年撤销了上述要求。⁶⁰

168. 检查专员们调查了联合国系统内有关经常旅行者方案的做法，并查明至少有一个组织、即世界卫生组织(卫生组织)，制定了一项程序，以自愿方式利用早先旅行累积的里程记分支付公务旅行的部分航空费用。这项程序已使用相当时间，检查专员们获悉该项程序执行很令人满意。

169. 检查专员们同总部和若干其他工作地点的联合国旅行管理人员讨论了该问题。他们基本上都认为，从旅行者那里收取经常飞行旅行者方案里程记分，并对这种里程库进行中央管理，并无成本效益。他们还指出，大多数大公司和各国政府都不收回其人员公务旅行所获得的里程记分。有人还指出，美国内税收局也放弃了早先为税收目的查明这种里程记分的尝试。同时，还应该指出，有些会员国的官方政策是自愿缴回公务旅行所取得的里程记分，并要求其雇员将这些记分用于将来的旅行。

170. 经常旅行者方案的福利问题引起了许多会员国的重视。检查专员们认为，为了使联合国的旅行制度具有责任制和透明度，应该印发另一份情况通报，明确说明经常旅行者的福利问题。尤其应该恢复在自愿基础上用经常旅行者方案累积的里程作为航空旅行的部分费用的做法，至少应试行一个时期。联合国也许可以汲取卫生

组织采用这种程序的经验。联合国还应鼓励其旅行者申请并有计划地收集经常旅行者方案里程记分。检查专员们还认为，秘书处应该向大会提供关于经常旅行者方案里程库进行中央管理最新资料和成本效益的评估。

四、联合国整个系统在旅行方面的协调

A. 在国家政府一级的协调

171. 有一些问题属于整个系统的旅行协调的范畴。首先是是否应该统一旅行标准。行预咨委会的报告⁶¹和大会的决定要求“在审查或评估旅行制度时应考虑到联合国系统其他地方的做法，以期实现统一和一致”。⁶²这是正式宣布的目标，在旅行方面采取的任何实际步骤都应符合这项目标。

172. 关于统一整个系统的旅行标准问题，检查专员们详细审查了联合国秘书处向联合国系统各组织发送的问卷表的结果，秘书长关于工作人员旅行问题的报告⁶³也有这项结果。检查专员们同各组织代表商议之后，作出结论如下：

(a) 联合国系统内没有统一的旅行标准；

(b) 多年以来，各专门机构公务旅行待遇比联合国公务旅行待遇高的情况日益明显。这项随机调查是在联合国秘书处的审查三年之后进行的，但是，检查专员们在调查中得出和秘书长报告中相同的结果和结论。特别是他们接受秘书长的结论，“空中旅行舱位标准显示，联合国工作人员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。D-2职等以下工作人员的舱位标准尤其如此。联合国这些职等的工作人员应享受的旅行舱位标准，比14个其他受调查组织中的11个的类似工作人员应享受的标准为低。其余4个组织所采用的舱位标准同联合国的相等。”⁶⁴

173. 1992年和1993年推迟审查/评估联合国旅行制度——尤其是与工作人员旅行有关的制度——的基本考虑是，在联合国内进一步实现工作人员适用的旅行规定的统

一和一致，是通过行政协调委员会行政问题协商委员会（人事和一般行政问题）作出的努力。⁸⁵检查专员们与行政协商会秘书处讨论了这一事项，行政协商会很乐意地向检查专员们提供了1993年9月在联合国系统各组织中所分发关于联合国系统内现行旅行办法概况的资料。行政协商会（财政和预算问题）不时审议旅行安排的某些具体问题，例如，1995年8月28日在纽约最后一次会议上审议了起终点费用的标准额。⁸⁶

174. 在整个系统内协调旅行标准“以求统一和一致”的问题现已摆在会员国面前，会员国应决定如何采取适当的行动。考虑到联合国系统各组织有不同的公务旅行标准，大会不妨作出一项政策决定，要求采取切实步骤，在旅行方面进一步实现统一和一致，这意味着缩小现有的差距。因此，大会第五委员会（在议程项目“联合国系统行政和预算协调”内）不妨请行政协调委员会及其附属机构作出新的努力，以取得比较明显的结果。

175. 如第133和134段所述，检查专员们告诫应防止联合国共同制度各组织间在薪金、津贴、服务条件以及尤其是旅行标准方面的现有差距进一步扩大。虽然旅行应享待遇不是薪金和津贴共同制度的一部分，但是它们是服务条件的一部分；因此，进一步扩大旅行者待遇的差别必然会进一步削弱共同制度，必须避免。

176. 联合国系统各组织旅行标准的现有差别与所谓国家政府级的协调问题有关系（同一政府在不同组织内对相同的问题应采取同样的立场）。大会不妨提请会员国注意国家政府协调的重要性。检查专员们指出，行政协调会在评论联检组上一次报告时，十分明确地强调在国家一级必须协调。⁸⁷

B. 秘书处一级各旅行部门之间的协调

177. 检查专员们审查了联合国系统各组织旅行部门和旅行管理人员之间的协调和协商机制问题。和行政协商会一样，他们也认为最有效和最实用的机制是在同一市场内运作的旅行管理人员应在必要时进行非正式协商，而不是定期举行正式会议。上一次此类会议于1995年6月19日和20日在日内瓦举行，联合国欧洲各工作地点

和设在欧洲的专门机构的旅行管理人员参加了这次会议。下一次会议计划在维也纳举行。

178. 旅行管理人员的非正式会议应对所有感兴趣的组织开放，并应尽早提前分发关于这些会议的资料。经验表明，这些会议是交流从航空公司和旅行社处所得到具体安排和利益的信息——本来这些信息是机密的，无法得到——的简便方式，从而有利于参加会议组织提高效率和成本效益。

注

¹ 1992年11月24日A/C.5/47/61和Corr.1。

² 同上，第20段。

³ 同上。

⁴ 1982年7月30日A/37/357。

⁵ 1993年12月3日A/48/7，第42段。

⁶ 同上。

⁷ 1995年5月12日A/50/6 第一编，导言，表四。

⁸ 例如，“作为削减支出的第一步，我减少了在世界各地的旅行费用”，1995年6月25日在旧金山庆祝签署《联合国宪章》五十周年时的讲话，1995年6月23日联合国新闻稿SG/SM/5662；并见秘书长的公告（1995年9月14日ST/SGB/278），他在公告中宣布严格限制工作人员旅行，立即生效。

⁹ 1991年3月25日ST/SGB/107/Rev.6。

¹⁰ 1992年11月24日A/C.5/47/61和Corr.1，以及1993年10月14日A/C.5/48/14。

¹¹ 最不发达国家名单由经社理事会确定；目前该名单包括联合国42个会员国。

¹² 1993年《联合国年鉴》，补编三，第1361页至第1364页。

¹³ 见A/C.5/47/61附件三和Corr.1及ST/SGB/107/Rev.6附件三，并见大会1992年

12月23日第47/219 A号决议，第十五节。

¹⁴ 大会1976年12月14日第31/93号决议。

¹⁵ 大会1976年12月22日第31/192号决议。

¹⁶ 1975年11月28日ST/AI/232号文件规定了联合国使用专家和顾问的基本条例，此后几年中作了修订，但是都不涉及旅行应享待遇。

¹⁷ 在某些情况下，这些新的情况导致航空公司某些订座率很好的航班亏损。譬如，在环球航空公司一次纽约-日内瓦-纽约直飞航班中，大多数旅客使用的都是大幅度削价的机票或免费机票。检查专员获悉，这一情况是取消该航班的一个原因。

¹⁸ 1994年空运协会第五十次年度大会年度报告，墨西哥城，1994年10月31日至11月1日，第1号文件，第8页。

¹⁹ 见1995年6月26日美国新闻总署日内瓦每日公告第116号所载的资料。

²⁰ 1982年7月30日A/37/357，第2段。

²¹ 1989年3月29日ST/AI/249/Rev.3。

²² 大会1993年12月23日第48/218号决议。

²³ 1994年8月14日A/49/336第186段。

²⁴ 总部“程序手册一第二部分，1.00 运输科的组成”和“2.00 旅行股的组成和分股的责任”可作为好出发点。

²⁵ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7，纽约，1990(100系列)；并见ST/SGB/Staff Rules/2/Rev.7，纽约，1990(适用于技术援助项目人员的200系列)；和ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5，纽约，1994(关于委派在限期内提供服务的300系列)。

²⁶ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7，纽约，1990。

²⁷ 1989年3月29日ST/AI/249/Rev.3。

²⁸ 1991年3月25日ST/SGB/107/Rev.6。

²⁹ 秘书长公告附件3载有其成员由联合国提供旅费的机构的一览表，其中遗漏了

联合检查组。秘书长给大会关于各机构和附属机构成员旅行的报告(1992年11月24日A/C.5/47/61,附件3)中列入了联检组,弥补了这项遗漏。

³⁰ 1975年5月13日ST/AI/137/Add.1/Rev.1。

³¹ 1993年10月12日“联合国秘书处内的责任和监督”(A/48/420)。

³² 1993年10月5日“联合国方案管理员的责任制度”(A/48/452)和大会1993年12月23日第48/218号决议,第一部分E节。

³³ ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3(1985)。

³⁴ ST/SGB/PPBME Rules/I(1978)

³⁵ 自动付款机设置地点一览表,94年第四季度至95年第二季度。

³⁶ 1994年6月21日A/C.5/48/12/Add.1和《综合管理资料系统新闻通讯》,第八期,1995年3月。

³⁷ 1990年3月19日主管行政和管理副秘书长的情况通报(ST/IC/1990/13)。

³⁸ 1992年7月15日ST/IC/1990/13/Amend.2。

³⁹ 1989年2月21日CCAQ/ACC/1989/FB/R.14。

⁴⁰ 审查回籍假和有关旅行一次总付办法小组1994年12月20日的报告颇为可信地确定并提出。

⁴¹ 1994年1月1日ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5。

⁴² 1982年7月30日A/37/357和1986年10月6日A/41/121。

⁴³ 见秘书长关于联检组1982年11月12日的报告A/37/357/Add.1和1986年10月6日的报告A/41/121/Add.1的评论。

⁴⁴ 参看大会1986年12月21日第37/241号决议,第3段。

⁴⁵ 1991年12月5日A/46/748。

⁴⁶ 随着联合国维持和平活动的增加,这方面的旅行安排变得越来越重要,在军事观察员奉派前往任务地区必须携带立即需要的大量装备时,更是如此。这些超重行

李的运输费会超过旅客票价的许多倍。

⁴⁷ 联检组过去促进了对头等舱航空旅行的审议，它曾于1977年编写了一份报告(A/32/272)，为大会第三十二届会议第五委员会的辩论定了基调，并成为规定在联合国内限制使用头等舱航空旅行的1977年12月21日第32/198号决议的依据。

⁴⁸ 1995年8月4日A/49/952，第3段。

⁴⁹ 大会1982年12月21日第37/240号决议，附件。

⁵⁰ 行预咨委会1995年3月10日的报告A/49/7/Add.12。

⁵¹ 1991年12月5日A/46/748，第5段，1995年8月4日A/49/952，第17段。

⁵² 1961年10月19日ST/AI/139/Rev.1。

⁵³ 1963年1月9日ST/AI/150(第3(c)(一))段。

⁵⁴ 1969年1月2日ST/AI/137/Amend.3。

⁵⁵ 还应该指出，每日生活津贴的增补率用来计算高级别官员的安家补助金，1971年10月13日ST/AI/137/Amend.5宣布实施。

⁵⁶ 虽然本报告未述及附属机构成员旅行和每日生活津贴的具体应享待遇，但是，检查专员们要指出，方案和协调委员会成员的增补津贴待遇(大会1976年12月14日第31/93号决议第12段决定，超过每日生活津贴15%)和行预咨委会、会费委员会和国际公务员制度委员会等类似性质附属机构成员的增补津贴待遇(可享受超过每日生活津贴10%的权利)之间存在差异。

⁵⁷ 1975年5月13日ST/AI/137/Add.1/Rev.1。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 1985年5月23日ST/IC/85/Add.1。

⁶⁰ 1985年2月3日ST/IC/85/18/Add.1。

⁶¹ A/46/748，第9段。

⁶² 大会1991年12月20日第49/450号决定。

⁶³ 1994年7月29日A/C.5/48/83。

⁶⁴ 同上，第28段。

⁶⁵ 1992年11月24日A/C.5/47/61，第5段。

⁶⁶ 1985年8月23日ACC/1995/FB/R.32/Rev.2，第8页，第6.4点。

⁶⁷ 1993年11月9日E/1993/119/Add.1，第17段，行政协调会对于联检组关于“联合国和专门机构之间的关系协定：审查和增强关于薪金、津贴和服务条件共同制度的条款”的报告的评论。

附件一

表 1

联合国1992-1993经常预算旅行支出、
1994-1995拨款和1996-1997两年期概算的分析
(千美元)

两年期	总数	旅费总数	占总预算的百分比
1992-1993	2 375 138.5	39 585.7	1.66%
1994-1995	2 608 274.4	54 944.5	2.10%
1996-1997	2 687 067.8	48 356.7	1.79%

表 2

按代表旅行、工作人员出席会议旅行和
工作人员其他旅行分列的1992-1993经常预算
旅行支出、1994-1995拨款和1996-1997两年期概算

(千美元)

两年期	代表旅行	%	工作人员 出席会议旅行	%	工作人员 其他旅行	%	旅费总数	%
1992-1993	13 770.7	34.8	6 083.6	15.4	19 731.4	49.8	39 585.7	100
1994-1995	18 717.5	34.1	4 839.5	8.8	31 387.5	57.1	54 944.5	100
1996-1997	20 214.5	41.8	4 846.1	10.0	23 296.1	48.2	48 356.7	100

表 3

按顾问/专家、通讯、一般临时助理人员和
旅行分列的1992-1993经常预算支出、1994-1995拨款和
1996-1997两年期概算

(千美元)

两年期	顾问/专家	%	通 讯	%	一般临时 助理人员	%	旅 行	%	旅费总数和 相关的开支	%
1992-1993	15 787.4	0.66%	41 602.9	1.75%	46 358.6	2.05%	39 585.7	1.66%	143 334.6	6.03%
1994-1995	16 262.5	0.62%	46 077.8	1.75%	59 299.8	2.27%	54 944.5	2.10%	176 514.6	6.76%
1996-1997	15 657.8	0.58%	47 132.2	1.75%	28 646.1**	1.06%	48 356.7	1.79%	139 792.8	5.20%

* 经常预算总数的百分比。

** 由方案规划和预算司提供。

表 4

联合国所能得到的1992-1993和1994-1995
两年期预算外资源和1996-1997年的概算

(千美元)

两年期	总 数	旅费总数	占总预算的百分比
1992-1993	(没有数据)	-	-
1994-1995	4 515 023.2	76 420.9	1.69%
1996-1997	4 434 509.7	70 568.6	1.59%

附件二

联检组建议的执行情况

1. 公务旅行的安排和方法

(JIU/REP/82/7) (1982年7月30日的A/37/357号文件)

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
<p>建议1：联合国应解除它同商营旅行社所订的现行合同，并通过竞标挑选一个采取代营安排的旅行社。</p> <p>建议2：上面提议的代营旅行安排，可能的话也应为各工作地点的联合国办事处提供服务。</p>		<p>同意联合检查组的建议，即联合国应每隔适当期间，在国际上进行广泛的竞争性招标后，选择一个采用代营安排或其他安排的商营旅行社。</p>	<p>(a) 已执行—合同已在一年后解除，并已签定了一项新合同。</p> <p>(b) 关于转为代营式旅行社的建议并未执行，因为将对联合国不利。</p>
<p>建议3：联合国应同航空公司谈判，以便在容许折扣的国家获得这类折扣，或通过特殊安排（大宗机票购买等）获得最经济的机票。</p>	<p>需要考虑的是，在注意到各会员国对联合国多样化采购的兴趣后，是否可以接受对一个或少数航空公司给予优惠的办法。</p>	<p>同意联合检查组的建议，即秘书长应同主办航空公司的有关政府谈判，在允许打折扣的国家中取得折扣，或放宽阻碍获得最经济票价的条件。</p>	<p>(a) 购买大宗机票的建议没有执行，因为这将意味着优先使用一个或少数航空公司。</p> <p>(b) 联合国未能获得政府给予的折扣，因为政府出于政策考虑而拒绝。</p>

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
建议4: 应审查是否可设立一个由联合国拥有和经营的联合国旅行社，并应积极寻求可以发展的机会。		要求秘书长继续审查有无成立联合国旅行社的可能，并就此事向大会第三十八届会议提出报告。	没有执行。在进行成本效益分析的评价之后，秘书处确信由联合国拥有的旅行社不会有成本效益。
建议5: 寻求最低廉票价的工作不应主要由商营旅行社承担，而应该是旅行者、派员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票价。	总部的旅行股有责任实行联合国旅行规章，并依据派出单位给它的正式行程坚持采用费用最少的票价。今后希望任何新的旅行社订约委办协议包括一项规定，即旅行社应保证最低票价，该票价得经抽查，以确定是否履行协议。		<u>已执行。</u>
建议6: 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(“公务舱”，“俱乐部舱”等)给予公务出差旅行、参加会议的代表的旅行和顾问的旅行。			<u>已执行。</u>

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
建议7: 副秘书长、助理秘书长和代表的一切旅行在有这些舱位时应限于公务舱位或同等舱位。	这项建议省大量费用，会长该利用：应继续旅行，为续旅乘小时为九小时则的采取与他职责类似，官下过九旅程头时或少于九小时乘头等以下等舱位。		<u>已执行。</u>
在这方面： — 在下列条件下可核准使用头等以下一等的舱位，而无需全面增加直接和间接旅费的总开支： (a) 在例假日或周末旅行，旅程超过 4 小时； (b) 工作人员至少放弃正常应该享有的一个休息日； (c) 由于工作人员抵达后即能开始执行任务而使旅行时间至少可以缩短 1 个工作日；	(a)、(b) 和(c) 条措施在旅行困难方面将导致经济代价。 而且，关于 (a) 条措施，多数公周少时间的一部旅行进行的分		

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
(d) 只能买到公务舱位机票时； (e) 能以经济舱位的费用买到公务舱位时	(d) 和(e)已是现行做法的一部分。		<u>已执行。</u> <u>已执行。</u>
	秘书长认为，除工作人员为会议服务或参加会议、讨论会或正式机构的其他会议将继续采用现有使用游览费率的做法外，规定头等以下一等的舱位为公务旅行的正常权利，既非不合理，也不是奢侈。至于工作人员细则授权的其他旅行，如新上任、调职、离职回籍假和教育补助金的旅行，仍将继续采取以“最廉机票”为准的现行政策。		

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
建议8: 联合国管制旅行的程序应包括各部首长审查的关于时间差的说明以及参照行事后抽查。向各部首长提供关于每一旅行的估计直接的说明、舱位和代替旅行的较低廉办法的资料	文件ST/SGB/181所列现行联合国旅行所有程序规定审查所有旅行计划和由预算旅行公司对公务旅行进行是事后检查。目的是要参照联检组报告所载建议来审查这些程序。		已执行。
建议9: 处理旅行的程序应予简化。 建议10: 应进行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旅行的费用的可行性研究。	考虑到这些建议将在很大程度上违背和联合现行财务行政惯例,似乎最好要进行详细分析(研究),以决定是否可采用所建议的简化程序。		
建议11: 秘书长应提请行政协调委员认本报告提出各项问题,以便采取一协调的解决办法,并就此事向大会第三八届会议提出报告。	行政协调会请行政协调会研究联检组报告所载的机构间关心的问题。		

2. 关于公务旅行安排和方法的后续报告(JIU/REP/85/13, A/41/121)

联检组的建议	秘书长的意見 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
建议1：秘书长应起草一份综合报告，提交大会第四十一届会议，说明他直到起草这份报告时，为执行大会第37/241号决议核可的联检组的各项建议做了哪些事情，具体来说，报告应说明：	目前为减少公务旅行开支所作的努力包括： (a) 采取严格措施，控制工作人员参加会议和出席 会议的旅行； (b) 公务旅行总数减少20%； (c) 提议减少会议的数量和缩短会期。		已执行。
(a) 在联合国总部设立一个代营业务处，或设立一个联合国拥有和经营的旅行社，并在所有主要工作地点设立内部分支办事处的可能性。	(a) 各航空公司给代营旅行社的销售佣金大大少于给全套服务旅行社的佣金。从该笔较低的佣金中还必须扣除业务费等。根据旅行社提供的收支报表，代营安排似乎会使联合国损失相当大的一笔钱。 (b) 至于设立由联合国拥有的和经营的旅行社，国际航空公司旅行社网也不会给予认可，除非该旅行社的至少80% 业务是与公众进行的。各航空公司拒绝给未获国际航空旅行社网认可的旅行社佣金。		(a) <u>没有执行。</u>

联检组的建议	秘书长的意见 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所报告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
(b) 通过直接向世界各地区的航空公司购买机票，加入航空公司的各种计划；整批购买机票和其他节省费用的方式，努力抓住降低费用的各种机会。	到1986年7月底，联合国总部同17家航空公司议定奖励、额外里程和其他类似协议，到1987年底，积累的里程积分达50万美元。其他办事处的行政部门也议定了类似的协议。 整批购票的选择已被认为是不具有成本效益，因为取消机票要罚款，缺乏灵活性，并需要垫付一大笔钱。		(b) 第一部分，通过直接购票降低费用——已执行；第二部分，通过整批购票降低费用——没有执行，因为发现这种办法并非具有成本效益（见秘书长的意见）。
(c) 认真评价与绅士旅行社签定的三年合同的结果，该合同于1983年11月1日生效，应利用联合国的审计审查该旅行社的收入，计算联合国净财政收益。应让工作人员参加评定其服务质量。	内部审计司将审查旅行社的帐；也应该指出的是，财务厅经常审查旅行社定期提交的收支报表。 联合旅行咨询委员会正在并将继续评价服务质量，该委员会由联合国开发计划署、儿童基金会行政和二作人员和旅行社的代表组成。		(c) 已执行。

- 行预咨委会的意见(1987年11月20日的A/42/790号文件)：
 “咨询委员会欢迎这种状况的改变，并请秘书长大力进行目前的谈判。”

联检组的建议	秘书长的意見 (1982年11月12日 A/37/357/Add.1)	大会决议 1982年12月21日 第37/241号	秘书长所報告的 执行情况(1988年 9月2日A/43/556)
(d) 是否如检查专员所建议，已终止1985年4月1日与通济隆有限公司签定的三年合同。	一旦在服务质量与财务利益范围内作出最佳选择后，将立即解除同通济隆旅行社的现有合约。目前正在对设于瑞士的组织和机构的旅行安排进行调查，以便在瑞士法律和联合国日内瓦办事处的需要的范围内确定检查专员建议的备选办法的利弊。在不妨碍调查结果的情况下，似乎目前续签提供全套服务的同一家航空公司或某家航空公司和旅行社提供的综合服务签订协议，都不是最好的选择。		(d) <u>没有执行。</u>
(e) 是否根据建议，与绅士旅行社续签的合同不超过一年。	是的，延长一年以探讨改善公务旅行的安排和方法以及减少开支的其他选择。		(e) 已执行。