

审查联合国系统内部的旅行安排

撰写人

尼古拉·丘尔科夫
张义山

联合检查组

2010年，日内瓦



联合国

JIU/REP/2010/2
Chinese
Original: English

审查联合国系统内部的旅行安排

撰写人

尼古拉·丘尔科夫
张义山

联合检查组



联合国
2010年，日内瓦

内容提要

审查联合国系统内的旅行安排

JIU/REP/2010/2

旅费是除工作人员费用之外联合国系统各组织预算中最大的开支项目之一。2008 年各国际组织用在机票方面的开支保守估算数额为 11 亿美元。

行政首长协调会在联合国系统内建立了飞机舱位标准工作组，但与此同时机构间旅行事务网络作为有关旅行问题的咨询机构所发挥的作用需要得到进一步彰显。这一机构如果能订出自己的规章，说明其宗旨、目标和程序，将有利于交流最佳做法、理念和资源，从而导致整个系统内旅行管理得到改善。

在日内瓦的各国际组织于 2001 年采取了适当步骤，将其旅行的数量结合起来，与航空公司谈判取得优惠的旅费。鉴于这些组织 2008 年节省了大约 1,800 万美元，鼓励这些组织利用这些节省的款项设立两个职位，以提高服务质量和效率。

选购旅行服务有许多模式或选择，例如设立内部的旅行社，直接向航空公司购买机票，雇用旅行代理商或在网上购买机票，但所选定的方式应当符合某一组织的需求和规定的要求。

国际组织内部的旅行科室首先应当是客户服务的便利者和提供者。但是，这些单位同时也参与了实施企业资源规划的旅行模式和组织的预算计划。

实施企业资源规划系统将能改变当前的旅行安排方面工作流程，并在政策和程序方面带来变化。行政首长协调委员会对实现气候中立所作的承诺，将会导致可持续旅行战略得以通过，从而调整目前惯常的旅行方式。这些改善将必然要求更新目前使用的旅行手册和政策。为有效地进行旅行管理，关键在于使所有工作人员了解自身的权利和责任。

最近的金融危机导致一些组织削减了各自旅费方面的预算。其他削减开支的措施包括坚持遵守提前的旅行计划，扩大一次总付方式，联合与航空公司进行谈判，向工作人员提供奖励措施，并精简旅费申报程序。

以下的建议供立法机构审议。

建议 9

联合国系统各组织的理事机构应要求其行政首长提出报告，按报告所涉阶段说明旅费情况，以及为使旅费合理化所采取的步骤。

目录

		页次
	内容提要.....	iii
	缩略语.....	vii
章次		段次
一.	导言.....	1-12 1
	方法.....	6-12 2
二.	旅行安排——全系统内的协调.....	13-28 3
	A. 机构间旅行事务网络.....	15-21 3
	B. 日内瓦国际组织航空公司谈判及旅行社/ 签证处理事务部门问题工作组.....	22-28 5
三.	组织内部的协调.....	29-64 7
	A. 企业资源规划系统和信息技术在旅行安排 中的作用.....	33-39 9
	B. 宣传旅行政策.....	40-41 11
	C. 旅行服务的采办.....	42-64 12
	• 基金组织模式.....	43-47 12
	• 移徙组织模式.....	48-50 12
	• 开发署旅行事务部门(国家办事处).....	51-54 13
	• 旅行管理公司.....	55-56 13
	a. 赊售方式/管理费方式的旅行管理公司.....	57-59 14
	b. 采用每次交易方式的旅行管理公司.....	60-61 14
	c. 旅行管理公司的自行订票工具.....	62-64 15
四.	工作人员旅行者.....	65-74 16
五.	节省费用的措施.....	75-85 18
	• 切实有效的旅行规划.....	75-77 18
	• 联合与航空公司谈判.....	78-79 18
	• 对工作人员的奖励措施.....	80 19
	• 一次总付的旅费方式.....	81-84 19
	• 削减旅费的特别措施.....	85 21

六. 旅费报销处理程序	86-93	22
七. 杂项旅行问题.....	94-101	24
• 实现气候中立——可持续的旅行	94-96	24
• 飞行常客里程赠送	97-98	25
• 今后的情景	99-101	25
附件		
一. 2009 年机构间旅行事务网络成员名单.....		26
二. 需要各参与组织根据联合检查组建议所采取的行动概览.....		27
表格清单		
1. 机构间旅行事务网络宗旨和目标草案		4
2. 日内瓦各国际组织协调员责任提案		7
3. 削减旅费的特别措施		21

缩略语

AHA		机场交涉事务代理
ARC		航空报告公司
BSP		开账与结算计划
CCOM		共同作业管理委员会
CEB	行政首长协调理事会	联合国系统行政首长协调理事会
CPAG		共同采购活动组
CTBTO		全面禁止核试验条约组织
CWT		Carlson Wagon-lit 旅行社
DSA		每日生活津贴
DTIE		技术、工业和经济司
ECA		减少估计费用
EMG		环境管理集团
ERP		企业资源规划
ETA		电子旅行核准程序
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
FB		财务和预算
FFM		飞机常客里程
GDS		全球分销系统
GHG		温室气体
GSA		销售总代理
HLCM		行政首长协委会管理问题高级别委员会
HR		人力资源
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IATA	航空运输协会	国际航空运输协会
IATN		机构间旅行事务网络
IBE		国际教育局
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICSC		国际公务员制度委员会
ICT	信通技术	信息和通信技术
IFAD	农发基金	国际农业发展基金
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMF	基金组织	国际货币基金组织
IMO	海事组织	国际海事组织
INFM		机构间设施管理网络

IOG		日内瓦各国际组织
IOM		国际移民组织
IT		信息技术
ITC		国际贸易中心
ITU	国际电联	国际电信联盟
JIU	联检组	联合检查组
KPI		主要业绩指标
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OHCHR	人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
OPPBA	账务厅	方案规划、预算和账务厅
SBT		自行订票工具
SCA		服务暂记账户
SUN		可持续联合国
TMC		旅行管理公司
TCP		差旅费报销门户
UNAIDS	艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNDSS		联合国安全和安保部
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNLP		联合国通行证
UNODC		联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOG	日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
UNOPS		联合国项目事务厅
UNRWA	近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNWTO	世旅组织	世界旅游组织
UPU	万国邮联	万国邮政联盟
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织
WTO	世贸组织	世界贸易组织

导言

1. 作为其 2009 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)从 2009 年 2 月至 11 月，根据国际原子能机构(原子能机构)提交的一项提议，展开了一次审查，题为“联合国系统中的旅行安排”。
2. 审查的目的是要检查联合国系统各组织现行旅行安排，并审议最佳做法，以期改进服务和降低旅费。旅行行业的重大变化以及信息、通信和技术方面的进步为各组织管理和修改现行旅行政策和程序提供了新的前景。
3. 旅费是仅次于人事费用的最大支出。各国际组织于 2008 年购买机票的费用共达大约 11 亿美元。¹ 这一数字是保守的预估，因为尽管这一数字包含了官方的和按规章进行的旅行，但它并没有顾及为维持和平行动而购买的机票，以及按照向合格工作人员提供的一次总付方式所购买的机票。
4. 本报告是联检组关于联合国旅行问题的报告系列中的一份。² 过去的报告笼统地或针对具体组织审查了旅行方面的预算和效率问题，而 2004 年的报告着重探讨旅行待遇和条件。报告审查和评估了不同组织的政策和做法，突出好的做法并指明可能的改进，以便在全系统内加以推广，尽可能实现一定程度的统一并提高旅行方面的效率。³ 鉴于上次报告仍然在接受审查，尚未正式提交联合国大会，检查专员决定在目前的审查中主要侧重旅行的程序方面问题。联检组并于 2005 年就联合国通行证问题发出了一项说明。⁴

¹ 据 41 个航空运输协会成员提供的数据。精确数据不容易取得，因为有些组织无法提供整个系统的旅行数量情况，而只能提供从总部出发的旅行的数据，有些组织则无法将购买数额与每日津贴费用区分开来。

² 1972 年 11 月 24 日，A/8900(JIU/REP/72/4)，“联合国旅行资金的使用”；EB 5546 Add.1 (JIU/REP/74/3)，“关于世界卫生组织旅行资金的使用报告”；1975 年 6 月 9-20 日，CL.66/15 (JIU/REP/75/1) “关于粮食及农业组织旅行资金的使用报告”；1976 年 8 月 20 日，100 EX/7 (JIU/REP/76/2) “关于教科文组织旅行资金的使用报告”；A/32/272(JIU/REP/77/3) “关于联合国组织头等舱旅行的报告”；1982 年 7 月，A/37/57(JIU/REP/82/7) “公务旅行的组织和办法”；1986 年 10 月 6 日，A/41/121(JIU/REP/85/13) “关于公务旅行的组织和办法的后续报告”；和 1995 年 10 月 31 日，A/50/692(JIU/REP/95/10) “联合国的旅行：效率和节约问题”，及；2005 年 6 月 1 日，A/60/78(JIU/REP/04/10) “统一整个联合国系统内的旅行条件”。

³ JIU/REP/2004/10，第 1 页。

⁴ (JIU/NOTE/2005/2) “对联合国通行证管理工作的审查”。

5. 在各国际组织内分阶段推出的企业资源规划系统⁵将导致旅行管理方面规范格局的转变。尽管变化一般是逐步的，按阶段落实的，但各组织往往必须调整现行的做法，以便利用在旅行手续处理中实现的高效率。

方法

6. 根据联检组的内部标准及其内部工作程序，编撰本报告所采用的方法包括了详细的书面材料审评、调查问卷，面询和深入分析。

7. 检查专员通过亲自面询和电视电话会议，征求了在不同工作地点的联合国系统内以及机构间旅行事务网络的 50 名旅行方面管理人员的意见。联检组向所有联检组参与组织和机构间旅行事务网络成员机构内的旅行管理人员发送了详尽的问卷。此外，在项目的不同阶段里，检查专员与机构间旅行事务网络办公室的在职官员保持了密切协作，特别是在问题清单的拟订阶段。

8. 国际货币基金组织(基金组织)在华盛顿特区主持的机构间旅行事务网络年度会议上，邀请检查专员介绍其根据对其问卷所收到的答复情况而得到的初步结果。介绍之后，举行了短暂的集思广益讨论会，最后由联检组分发了一页篇幅的问卷，涉及机构间旅行事务网络的旅行方面负责人匿名答复以及以个人身份提到的有关旅行的问题。此后，检查专员得到邀请，希望他们在由英联邦秘书处将在伦敦举行的 2010 年机构间旅行事务网络年会上提出上述报告。

9. 在对报告进行最后定稿时，向所有联合国系统的组织以及机构间旅行事务网络成员组织征求了对报告草案的意见，并且在最后定稿时参考了这些意见。

10. 根据联检组章程第 11 条第 2 款，经各位检查专员之间相互磋商，利用联检组的集体智慧来检查其结论和建议之后，对报告案文进行了最后定稿。

11. 为了便利报告的处理，落实其中所载建议并监督执行情况，附件二载有一份表格，列明报告是否已提交有关组织供其采取行动或参考。表格指明了与各组织相关的建议，具体指出了这些建议是否需该组织的立法或理事机构来作出决定，或者是否可由该组织的行政首长采取行动。

12. 检查专员谨向所有协助编写本报告的人员表示感谢，尤其感谢那些参与面询和调查问卷工作、并对问卷作出答复，十分踊跃地交流其所掌握的情况和专业知识的人员。

⁵ 企业资源规划(ERP)是涉及多种多样帮助企业管理其重要商业部分活动的工业用语。通过企业资源规划系统所提供的信息，使人明确注意到实现企业目标所必须的主要业绩指标(KPI)。可以使用企业资源规划软件来管理产品规划、部件的购置、仓库储存，与供应商的交往，提供客户服务，并追究订单。企业资源规划也可以包含企业的金融和人力资源方面的应用模式。典型的情况是，企业资源规划系统使用或融入一项涉及各方关系的数据系统。企业资源规划系统的设置可涉及大量的企业程序分析，雇员留用和新的工作程序 (http://searchsap.techtarget.com/sDefinition/0,,sid21_gci213946,00.html#)。

二. 旅行安排——全系统的协调

13. 报告的重点是关于联合国系统内航空旅行的住宿标准问题联合人力资源/财政和预算网络工作组、⁶ 国际航空运输协会和日内瓦各国际组织航空公司谈判问题工作组及旅行社和签证处理事务部门所开展的工作。

14. 行政首长理事会于 2008 年 10 月召开并主持了上述联席人事/财务和预算网络工作组的第一次会议(以视频会议方式进行), 以便拟订工作所涉范围草案, 对审查确定大致时间安排, 并指定率领工作组的主席。工作组将以相关的联检组报告⁷ 以及国际公务员制度委员会的结论为基础。⁸ 尽管职权范围草稿已经拟具, 但是由于没有领导工作组的主席, 因而发生无法遵守在 2009 年春季提交进度报告、并在 2009 年 9 月向行政首长协委会管理问题高级别委员会提交内容更新的报告的已商定时间安排这一情况。据此, 在 2009 年 6 月人力资源网络第 18 次会议上商定, 纽约的联合国秘书处将从 2009 年 10 月起担任工作组主席的职责,⁹ 希望这样能够加快程序的进展。

A. 机构间旅行事务网络

15. 根据机构间设施管理网络的建议, 并为了利用所有联合国和相关组织航空旅行开支这一情况所带来的优势, 由巨额个人旅行量的 10 个组织所组成的一个小组于 2003 年 11 月在日内瓦开会, 与四家大型航空公司及其联营机构商谈缔结全球航空协议的可能性。

16. 作为对这些会议的后续行动, 机构间旅行事务网络第一次会议于 2004 年 9 月在贝鲁特开会, 有 16 个组织参加, 选举了主席和副主席, 任期两年。这一网络随后每年举行一次会议。机构间旅行事务网络的宗旨和目标草案如下:

⁶ 行政首长协委会管理问题高级别委员会在 2008 年 3 月的第 15 次会议上同意建立这一小组, 其目标是拟订一项关于联合国系统内航空旅行的一致标准问题的共同建议。

⁷ JIU/REP/2004/10。

⁸ A/52/30。

⁹ CEB/2009HLCM/HR/46, 第 16 页。

表 1
机构间旅行事务网络宗旨和目标草案

宗旨	目标	优先事项
<ul style="list-style-type: none"> • 加强和扩大涉及到旅行事务的政策和程序方面的全球机构间协调和网络方式。 • 为国际组织提供一个交流旅行管理方面的理念、资源和最佳做法的论坛。 	<ul style="list-style-type: none"> • 确定共同关心的问题，定出具体的目标，布置各方责任和时间安排。 • 确定有共同点的方面，这些方面有可能与特定地点相关。 • 支持信息交流，从而导致确定在国际组织内旅行管理方面的最佳做法。 • 就如何在不同的年度会议之间持续地维持交流的模式达成共识，以便切实利用从这一论坛所形成的网络，资源和信息。 	<ul style="list-style-type: none"> • 改善战略性的和长期的规划。 • 改善业绩衡量、服务质量和用户满意度的措施。 • 推广提高效率和改善服务的“共同服务”理念。

检查专员获悉，上述草案一直没有正式定稿。但是，在 2009 年机构间旅行事务网络会议上，各成员同意通过声明其网络的宗旨、目标和程序的规章。

17. 检查专员从贝鲁特会议之后所发表的“任务说明”中注意到，机构间旅行事务网络将“讨论关于旅行业务的政策及其执行情况和对业务的影响，并向包括行政首长协委会管理问题高级别委员会在内的高级别管理层提出建议”。至今，仍未提出这样的建议，尽管 2007 年会议的成员商定，机构间旅行事务网络应当出任旅行问题方面对高级管理层的咨询机构。

18. 一项积极的结果是，农发基金制作了一个机构间旅行事务网络的 wiki 网页，¹⁰ 网页上机构间旅行事务网络成员有一个供一起商讨有共同兴趣的问题，上传旅行政策信息，张贴各自机构间旅行事务网络年度会议的纪录/介绍之论坛。这些网页并为儿童基金会《旅馆总览》提供主机服务(2008 年的《总览》是与机构间旅行事务网络协作编撰的)。这一总览在机构间旅行事务网络成员组织各自的内部网站上向所有的旅行者以“仅读”方式提供。

19. 检查专员注意到，业已向 52 个成员组织发出了出席 2009 年机构间旅行事务网络会议的邀请。¹¹ 但是，实际出席会议的仅有 27 个成员组织。尽管有些旅行方面管理人员是出于各种理由而未能出席，但是许多其他的管理人员告诉机构间旅行事务网络主席，高级管理层出于预算理由或未能大力支持，使他们没有得到出席的许可。

¹⁰ 这是一个协作性的网站，任何可进入网站的人都可以编辑其内容。

¹¹ 成员名单见附件一。

20. 由于机构间旅行事务网络鲜为人知(没有网站)，而其成就也无人知晓/无人承认，因此高层管理人员可能并不熟悉这一网络。在 2009 年的会议上，该网络的多数旅行事务管理人员告诉检查专员，前次会议上所作的一些重要决定始终没有得到执行，而一些与会者未能对一般性讨论提供建设性的见解，因为这些人并不参与他们所代表的组织中旅行事务的实际作业方面。检查专员同意，该网络的总体结构和运作中还有改善的余地。例如，该网络无法为全部成员提供总的旅行开支。如果考虑到所作旅行的复杂性，开支和旅行数量，并考虑到通过成员组织分享最佳做法而可以实现的费用节省/效率，那么该网络确实需要得到支持。

21. 以下建议可帮助传播最佳做法。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应当通过各自组织的旅行事务管理人员积极参与和出席年度会议，来支持机构间旅行事务网络，并鼓励颁布说明网络宗旨、目标和程序的该网络规章。

B. 日内瓦各国际组织关于同航空公司谈判及旅行社/签证处理事务部门问题工作组

22. 2001 年 11 月，在日内瓦的共同事务工作队决定建立上述工作组，而在日内瓦设有总部的 9 个组织¹²参加了这一工作组，其中在 2002 年只有劳工组织、电联和世贸组织不是最初的旅行社和签证事务服务合同的缔约方。随后，在新的旅行社合同于 2009 年生效时，电联参加了上述小组。2008 年日内瓦各国际组织购买机票的全部数量总额达 1.2 亿瑞士法郎(1.136 亿美元)。¹³

23. 日内瓦各国际组织的所有成员组织都从谈判达成的票价获益。2008 年所节省费用统称为估算节省费用(ECA)，¹⁴达 1,924 万瑞士法郎(1,823 万美元)。¹⁵检查专员感到遗憾的是，无法提供从日内瓦各国际组织形成之时(2002 年)算起的估算节省费用；因为当时没有向这些组织提供，尽管这些统计数字当时确实曾向日内瓦各国际组织提交。

¹² 这些组织是：联合国日内瓦办事处、世界知识产权组织、世界气象组织、世界卫生组织、国际劳工组织、国际贸易中心、国际电信联盟、联合国难民事务高级专员办事处和世界贸易组织。

¹³ 日内瓦各国际组织对检查专员问题单所作的答复。

¹⁴ ECA 是以下列方式计算的：订票时可购得机票的最低公共价格—经谈判达成的共同采购活动组价格=估算节省费用。资料来源：共同采购活动组管理理事会 2008 年常会的记录(2009 年 4 月)。

¹⁵ 同上，其中不包含劳工组织、电联和世贸组织的估算节省费用，因为这些组织使用其他的方法计算估算节省费用。

24. 尽管上述两个工作组从成立之时起就以非正式形式发挥职能，但是两个工作组目前受到联合国日内瓦办事处及成员组织的共同采购活动组规章所约束。¹⁶ 据此，根据“第二章——会员”，以下实体可以向共同采购活动组管理事务理事会提出取得成员资格的候选申请：“与联合国有联系的目前已经成立的或将在今后成立的专门机构，无论其总部在何处，或者由信托基金或专门账户供资的国际、政府间或非政府组织或活动，或经管理事务理事会批准的符合共同采购活动组利益的任何其他实体，这些机构下文称为‘准成员’。除了如在《规章》第 5 条那样在专门独立的《议定书》中另有明确规定之外，准成员也属于本文件中的总称‘成员组织’之列”。¹⁷ 目前，共同采购活动组由 10 个成员及一个准成员组织组成。¹⁸ 检查专员认为，共同采购活动组的成员数量将会增加，从而对各方都有利，而由于成员资格要求对小组年度业务费用承担所分摊的开支，其各项活动能够而且将会扩大。¹⁹

25. 日内瓦各国际组织的上述工作组目前的协调员是卫生组织的旅行事务负责人，并得到日内瓦办事处分股旅行事务主管的协助。²⁰ 检查专员注意到，这些协调职能是自愿开展的，但要花费很多时间，而且是在正常的任务职责之外开展。鉴于估算节省费用数额，日内瓦各国际组织成员组织可以为两个职位拨出资金，即，一名联合与航空公司谈判及旅行社/签证处理事务协调员，以及一名行政助理人员，从而在内部资源从耗时而且复杂的旅行管理任务中释放的同时确保中立/公正性以及更好的服务。

26. 全职的日内瓦各国际组织协调员可以提供一些航空旅行管理方面的任务，具体任务开列如下：

¹⁶ 联合国日内瓦办事处在答复联检组 2009 年 10 月 19 日的机密管理意见书时给联检组主席的信。共同采购活动组的规章最后一次是于 2005 年 4 月更新的。

¹⁷ 共同采购活动组《规约》第 4 条(2005 年 4 月 22 日)。

¹⁸ 这些组织包括国际教育局、劳工组织、国际贸易中心、电联、难民署、日内瓦、卫生组织、气象组织、知识产权组织、世贸组织和国际移徙组织，后者是在共同采购活动组《规章》附件一中所列的准成员。

¹⁹ “每一成员组织每年将向联合国日内瓦办事处的财政资源管理科交付其共同采购活动组年度业务费用的分摊开支，分摊数额按管理事务理事会确定的比率而定。这些费用一般将包括在个人工资和薪水以及行政费用方面的开支”。见共同采购活动组《规章》第 17 条。

²⁰ 电联的旅行事务负责人仅为联合与航空公司谈判时才与日内瓦各国际组织协调员一起行动，因为她曾经有过履行社管理方面的经济。

表 2

日内瓦各国际组织协调员职责提案

航空旅行策略制订 和资源查询管理	航空旅行策略定义	制订策略并与日内瓦各国际组织沟通
	与航空公司谈判	服务提供商和服务商聘用合同
	航空公司合同方面通知	向日内瓦各国际组织成员组织通知新合同的 细节内容
	航空公司合同管理	按季度持续地管理合同并管理涉及供应商的 事务
旅行社和签证事务 的办理	航空旅行方案的优化	审查合同遵守情况，实现目标的情况，费用 节省、风险、旅行者行为以及特定种类的业 务，发现漏洞并争取尽量增加节省
	监督和管制	经常地监督日内瓦国际组织所指定的旅行社 的各项活动，为共同采购活动组确保对各项 条例的遵守。

27. 以下建议将能提高日内瓦各国际组织工作组的效率和效益。

建议 2

日内瓦各国际组织的成员组织行政首长应当考虑通过利用估算节省费用所得到的节省款项为联合与航空公司谈判工作组及旅行社/签证处理事务工作组设立两个职务并为之提供经费，以此提高服务质量和效率。

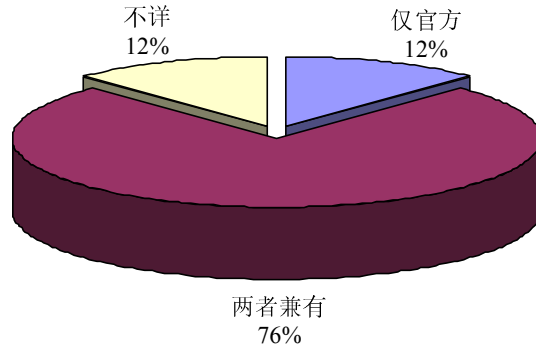
28. 检查专员了解到，联合国其他工作地点也已经采用或正在采用类似的旅行安排，尽管其规模尚未达到日内瓦各国际组织的程度。这方面的一个例子是联合国驻波恩办事处，该办事处介绍了其经验，说其 17 个成员的旅行安排方面行政事务(包括费用)²¹ 是受到一项机构间谅解备忘录约束的。涉及旅行的问题经常得到共同业务管理委员会(CCOM)的讨论，该委员会并向各机构首长报告。

三. 组织内部的协调

29. 组织层面的旅行安排一般由一个专门的旅行科室进行协调。有些组织本身没有专门的旅行科室，而依靠旅行管理公司的服务。这一方式对于旅行方面预算较小的组织，或者对于旅行主要采用简单的、选定的旅途、而且没有理由专门为设置旅行协调员提供资源的组织而言是可行的。此外还必须在官方的旅行和按规章进行的旅行之间作出区别。对一些组织而言，如以下图 1 所示，按规章进行的旅行是由人力资源部门协调的，因为按规章进行的旅行涉及工作人员的权益和福利，而后者是主管这方面事务的机关。但是，检查专员获悉，不同的人力资源部门与旅行科室密切协作，尤其是针对采用一笔总付方式而作的旅行进行密切协作。

²¹ 2008 年购买机票中数量：728 万欧元(1030 万美元)。资源来源：对检查专员问卷的答复。

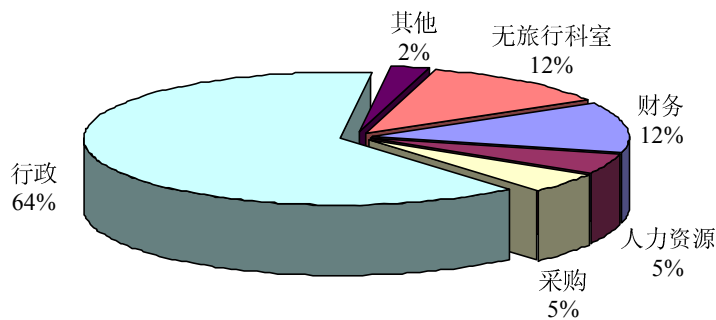
图 1
旅行科室处理的旅行种类(官方的及按规章进行的)



注： 对 41 个组织计算的百分比。

30. 对检查专员问卷所作的答复(见以下图 2)表明，旅行在各组织受到不同科室的管理。这反映出了旅行行政管理的跨部门性质。尽管旅行通常属于行政管理领域(包括在没专门旅行部门的机构内)，将其安排在其他部门的旅游也符合逻辑：如财政(因为它涉及开支并需要得到监督)、人力资源(工作人员的应享福利)及采购(取得旅行服务)。尽管检查专员认为旅行科室的主要作用是充任协调便利机构并提供客户服务，但各组织也认可其在组织预算和规划方面的作用。

图 2
旅行科室在国际组织内的编制安排



注： 对 41 个组织计算的百分比。

31. 检查专员审查了各组织旅行科室的结构。由于旅行开支的数量与旅行部门所聘用的工作人员数量有直接关系，在整个系统内进行比较就不合适。但是，检查专员注意到，在多数所审查的科室内，负责旅行的作业方面问题和/或负责管理旅行服务的工作人员都属于中层或低层管理人员。应当对这些人有适当的认可、尊重、鼓励和奖励(非经济的)，这样做将会反映在改善的旅行管理服务及工作人员产量之上。

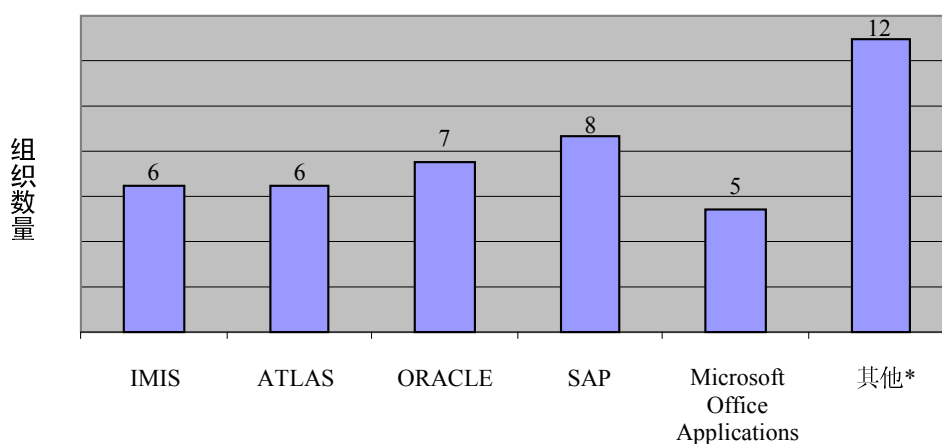
32. 多数受调查组织并不向旅行科室工作人员提供奖励措施来实现节省费用/管理效率，而原子能机构、电联、民航组织的旅行科室得到了其各自组织的官方承认。²² 工发组织指出，多数旅行方面的工作人员或者得到了卓越奖，优秀业绩晋升，或者在职位评定中获得晋升。

A. 企业资源规划和信息技术在旅行安排中的作用

33. 尽管多数组织采用复杂的企业资源规划系统来管理旅行安排，但一些组织继续使用基本的信息技术运用方式。以下图 3 显示在处理旅行安排中使用的企业资源规划系统/信息技术应用的种类。²³

图 3

在 37 个组织中为管理旅行安排而使用的企业资源规划系统/信息技术应用



* “其他”包括 Infopath, 内部网站的自设工具, Metastorm Business Process Management e-work (纸面文件流程自动化), Amadeus and Lotus Notes 工作流程

²² 原子能机构的旅行科室 2008 年获得了杰出工作团队卓越奖，民航组织的科室获得了团队现金资金，电联科室 2004 年获得了团队好评证书。

²³ 根据对检查专员问卷的答复。

34. 使用企业资源规划系统的 18 个组织实行了量体裁衣的专门旅行模式，但有两个组织因费用的理由而使用一般性的技术运用方式。检查专员并关切地注意到，有 10 个组织对其企业资源规划系统所作的最新审查是在 2000 年以前。检查专员认为，为了有效减少支离破碎的情况，避免错误，重叠并实现效益，各组织应当探索各种可行的选择来修改并提升其系统。

35. 一些组织设置了支持无纸面文件的工作流程模式以及电子签署模式，但多数组织仍然需要文件副本。企业资源规划系统/信息技术工具可以掌握/显示相关的涉及旅行的统计指标。其中特别包括对报告涉阶段显示：(a) 所发出的机票总数；(b) 所发出机票的费用；(c) 每日津贴和机场开支费用；(d) 旅行种类(官方旅行/按规章的旅行及工作人员/顾问/与会者，等等)；(e) 组织内各司旅行情况及(f) 每位工作人员的旅行情况。检查专员预计，过一段时间后，各组织将会转向无纸面的工作流程，并更好地利用向其提供的统计指标，以便衡量业绩以及评估资源的利用情况。

36. 多数组织证实，其各自旅行科室参与了企业资源规划系统中旅行模式的设计、拟订、执行和依据专门情况的量体裁衣，并且在确定程序、企业要求、功能、帮助技术评估、批准和测试中发挥了关键作用。但是仍有一些旅行科室没有参与或很少参与上述各方面。为确保所执行的系统/技术应用满足所有涉及旅行服务的需要和标准，检查专员希望旅行科室充分参与系统提升和量体裁衣的专门设计的全过程。

37. 多数组织在使用企业资源规划系统中旅行模式时适当地优先注意了培训工作。培训的形式有经常性的培训课程，电子学习工具或在提出请求时的个人培训等。检查专员鼓励各组织使其培训方法多样化，并在其各自的内部网站中提供培训。

38. 检查专员并询问各组织，在旅行的核准流程中工作人员是否必须指出旅行能否用其他沟通办法(例如电视/录像现场会议或网上会议方式)来取代。在 36 个组织中只有 8 个组织这样做了。检查专员认为应当更广泛地采用电视/录像会议方式。

39. 以下建议将会导致组织提高工作效率。

建议 3

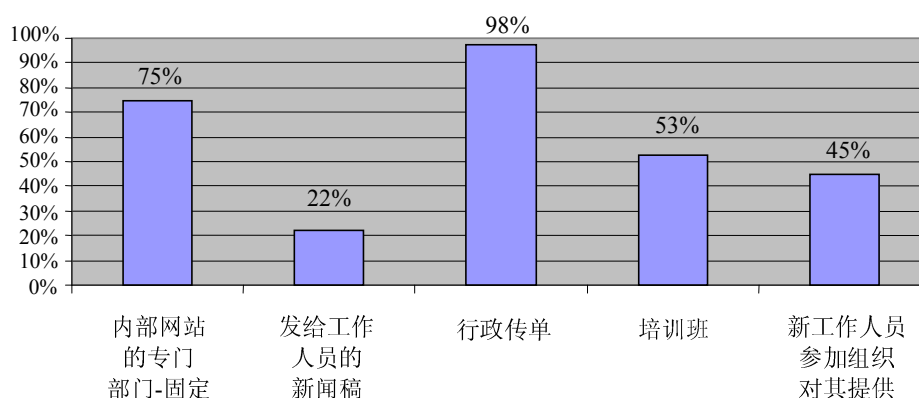
联合国各组织的行政首长如果尚未探索所有可行的办法，则应确保探索一切办法来修改和提升企业资源规划系统的旅行模式。

B. 宣传旅行政策

40. 请各组织说明其向工作人员通知旅行政策和程序的方式(见以下图 4):

图 4

40 个组织向工作人员通知旅行方面新闻/政策/程序的方式



列举的其他办法包括发送办公室之间和外地与办公室之间的备忘录，工作人员行政管理指示，招聘和人员调动问题小册子(难民署)和个人单独说明(万国邮联)。检查专员了解到，并非所有国际组织内工作人员都出差旅行；但是各组织应当在以上列举的传播旅行政策信息方面的办法中即使不采用全部至少也应当采用一种以上的办法。为了有效的旅行管理起见，关键在于使所有工作人员均十分了解自身的权利和责任。

41. 以下建议预计能够提高组织的效率。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应当确保有关旅行政策的信息(包括权益和程序)得到及时更新，并使工作人员能很方便地了解到。

C. 旅游服务的采办²⁴

42. 旅游支出每年都在同比增长。一些组织旅行支出数额巨大，导致设立内部旅行社的可能。尽管存在诸如“这并非我们的核心业务”等论点，若干组织业已采取相关措施。为报告目的，检查专员谨列举两个实例，即国际货币基金组织(基金组织)和国际移徙组织(移徙组织)。

基金组织模式

43. 该组织请求并与“航空报告公司(ARC)”²⁵ 签署了一项协议，清除若干行政障碍后，该组织便得以自行直接购票，这样基金组织就从航空公司直接收到(因为它已经注册了自己的旅行社)佣金和代理费。该组织还运用其购买力的杠杆作用直接与航空公司谈判优惠票价，选择能最佳满足其需求的有限数量。

44. 基金组织还通过招标程序将其旅行机构的需求外包给一家旅行社，因为它不愿直接聘用纳入其薪工单上的工作人员来管理这些程序。

45. 严格遵守现行旅行规则和程序是基金组织模式取得成功的一个必要条件。的确，检查专员获悉，就因私旅行(与公务旅行结合时才可)而言，旅客支付票价差额，因私旅行部分所得回扣用于支付代理成本，而非从工作人员收取的机票差额中扣除。

46. 这一模式为基金组织带来大量收入。此外，该组织旅行股为自负盈亏。

47. 基金组织能够与航空报告公司(ARC)缔结协议，检查专员认为，设在美国的其他单独或共同拥有类似旅行量的国际组织也应考虑采用这种模式。

移徙组织模式

48. 目前的“开账与结算计划(BSP)”²⁶ 妨碍各组织注册自己的旅行社或采用基金组织模式。然而，通过直接向航空公司购票可以避免使用诸如旅行社等第三方。有一个组织即移徙组织，虽然大宗采办不多，已成功建立起这种业务结构。

²⁴ 联合国共同制度内的旅游服务采办模式不同。鉴于旅行安排的复杂性，没有哪一个模式完全适用于联合国所有组织。所列模式为各个组织所特有，因此可以说，在某种程度上，这些模式是针对各组织不同的旅行特征和旅行政策而制订。还应该指出，正如企业资源规划(ERP)和网上预订工具那样，有关旅行管理的技术不断发展，旅游业供应商之间的竞争也将使选择继续增加，以求效率。由于全系统旅行问题复杂，采用这些模式的成功率各异。

²⁵ 航空报告公司(ARC)完全由会员航空公司拥有，其设立的唯一目的是控制、规范和管理旅行社对其产品的销售，从而确保美国所有这类机构都能正确报告并支付所有销售的机票。

²⁶ 开账与结算计划(BSP)系统旨在协调和简化航空运输协会认可乘客销售代理的销售、报告和汇付程序，并且改善开账与结算计划(BSP)航空公司的财政和现金流动。截至 2008 年底，有 88 个 BSP 系统，覆盖 160 个国家和领地 400 家航空公司的服务，处理的销售总额达 2,390 亿美元。只有航空公司、航空运输协会认证的代理、销售总代理(GSA)和机场交涉事务代理(AHA)可以查阅此一系统(www.iata.org/ps/financial_services/bsp/index.htm)。

49. 人的调度是移徙组织的核心职能，因此该组织设有特别司，专门负责与航空公司的谈判、拟定政策和程序以及进行质量管理。旅行管理则下放给世界各地大约 200 名工作人员，重点负责调度问题。网上程序和业务工具供所有业务人员使用，包括《业务手则》(《调度管理手则》)、《航空协定》(《国际关税手册》)和《航空会计》(《全球综合订票记录》)。

50. 移徙组织办事处均配有可以立即查阅路线和票价的 AMADEUS 全球分销系统²⁷ 终端，向中央联络点输入订票要求。收到订票要求后，即可将全部订票信息(价格、税额、路线、任务顺序等) 输入与会计系统相连的移徙组织网基全球综合订票系统，这样便使设于马尼拉的发票结算股即时支付。

开发署旅行事务部门(国家办事处)

51. 联合国系统各组织有可能利用开发署广泛的国家办事处网络采买旅行服务，其中包括订票(预订和购买)、处理签证申请和预订酒店。

52. 检查专员获悉，开发署不断寻求改善服务，包括有关旅行事务。2007 年 7 月，开发署采用渐进政策，提高机构服务暂记账户(SCA)的结算速度。这一举措最后解决了提交给开发署 84%的争端。开发署目前通过机构服务暂记账户(SCA)为 60 多个组织提供服务，年(2007 财政年度)收入和支出总额超过 10 亿美元，经由开发署 140 多个国家办事处处理。²⁸

53. 开发署还研究商旅市场的趋势和做法，寻求在 2010 年进一步改善旅游事务的管理政策和做法。此外，开发署还承认管理机构服务暂记账户(SCA)和收回成本存在困难，将于 2010 年开始审查“统一价目表(UPL)”系统，发现更多提高效率的备选办法。

54. 鉴于上述情况，检查专员认为，由于开发署对旅行事务和统一价目表(UPL)系统可能作出改善，合乎资格的机构将是使用这类服务的受益者。

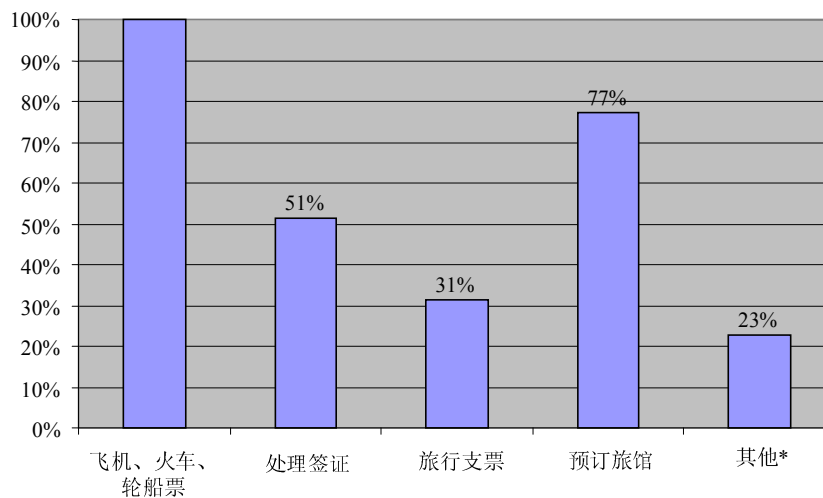
旅行管理公司(TMC)

55. 接受调查的大部分组织采用旅行管理公司(TMC)来采买旅行服务。本身没有内部旅行科室的组织使用旅行管理公司(TMC)全方位服务，一些组织根据“开放订购”或“管理费”方式使用旅行管理公司(TMC)的服务。随着信息技术的进步，一些组织采用旅行管理公司(TMC)自行订票工具(SBT)购票。旅行管理公司(TMC)提供的服务范围 and 所处位置对这类服务的成本具有直接影响。下图 5 显示使用旅行管理公司(TMC)服务的情况。

²⁷ AMADEUS 是全球分销系统(GDS)，可以预订和购买包括航空和火车旅行、租车、预订旅馆和游船在内的旅游服务。

²⁸ 开发署—《机构服务暂记账户(SCA)手册》，2009 年 10 月 1 日，第 2 页。

图 5
35 个组织提供的旅行服务



* “其他”包括因私旅行、会议和会议事务、租车、旅行保险和邮递服务。

56. 检查专员谨指出，由于其他原因，包括提供关于旅行开支、节约成本、预订分析和碳排放(CO₂ 排放)报告以及有待报销预先支付机票管理信息的报告，各组织采用旅行管理公司(TMC)服务。使用这些服务和其他服务通常对各组织造成直接或间接成本。

a. 赊售方式/管理费方式的旅行管理公司(TMC)服务

57. 客户组织和旅行管理公司(TMC)作为合作伙伴共同努力，旨在降低交易成本和旅行费用。旅行管理公司(TMC)向客户展示了处理所有旅行需求带来的盈利和成本费用。客户为旅行管理公司(TMC)报销办理中的一切费用，而后者则对总营业额收取利润差。

58. 双方提出、讨论和核准模拟年度预算。客户可要求按季度或每半年进行预算审查。对旅行管理公司(TMC)的付款可按月或按每次交易结算。

59. 检查专员认为，这是一个双赢的局面，但须为客户组织提供充分资源来管理旅行管理公司(TMC)合同。在大多数情况下，旅行管理公司(TMC)设在客户组织内，所有与办公相关的费用均由后者承担。此外，旅行管理公司(TMC)工作人员的薪金(包括佣金和其他福利)通常低于客户组织工作人员的可比薪资。

b. 采用每次交易方式的旅行管理公司

60. 航空公司几乎取消了向旅行社签发机票支付佣金，因此后者采取征收交易费或手续费来收回提供服务的成本。这一普遍做法或许最容易管理，在签署旅行管理公司(TMC)集体协议的客户组织部门或客户组织分配费用方面可以实现透明。

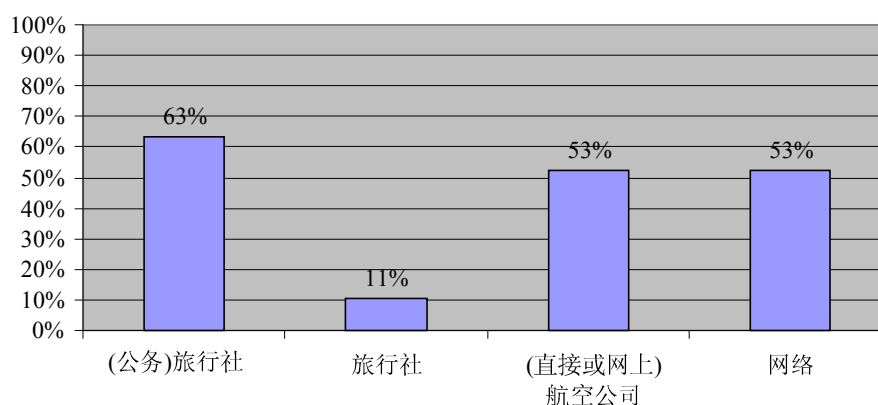
61. 检查专员指出，由旅行管理公司(TMC)对各自客户组织收取的这类费用因地而异，在有些情况下是在同一城市内的不同地点。总费用与提供的个人/集体旅行服务费用相关，因此难以进行比较分析。不用说，每一行程交易次数越多，即预订、重新预订(签发新票)和可能退款都将为客户组织带来“夸大”的交易成本和更高的费用。因此，检查专员赞成“开放订票”方式，即成本与营业额相连，从而(在规定预算内)加以管理。

c. 旅行管理公司(TMC)自行订票工具(SBT)

62. 互联网上大量商业预订已经为在线采购旅游服务的做法提供了便利。通常可以以较低的成本购买这类服务，没有相关交易成本或成本很少。由于熟悉这些工具旅客便在公务旅行时使用，随后申请报销或使用客户组织核准的自行订票工具(SBT)。

图 6

19 个组织许可/提倡的自行订票工具(SBT)类型



63. 虽然接受调查的 41 个组织中只有 19 个组织准许使用自行订票工具(SBT)，检查专员指出，趋势倾向于使用这些工具，检查专员获悉一些组织将于 2010 年采用这些工具，因为对于定向旅行而言，自行订票工具(SBT)交易成本最低，效果最好。但有时很难为多段行程订票，自行订票工具(SBT)并非总能显示最佳票价，客人/旅客可能不熟悉所有的旅行选择。此外，可以更好地分配工作人员的时间从事经常性工作，而由旅行专家负责旅行规划。

64. 一些组织雇用了训练有素的旅行行业人员，因此可以使用诸如 AMADEUS 全球分销系统和 SABRE 等需要的全球分销系统(GDS)为旅客购票。不过，由于他们不具备所需许可，因此会交付预订费用，请旅行管理公司(TMC)出票。例如，经济合作与发展组织(经合组织)就利用内部旅行科室为要人预订旅行服务，²⁹因为这些旅行者通常行程复杂，也许会经常变化。检查专员赞成这种务实的做法，因为它以较低的交易成本为旅行者提供个性化的服务。

²⁹ 包括秘书长、常务副秘书长、主任和复杂的特派任务。

四. 工作人员旅行者

65. 为报告目的，本节将只着重论述工作人员公务旅行，而非咨询人员、临时顾问和会议与会者等受各自规章和程序制约的法定差旅或旅行。

66. 在大多数情况下，因公旅行的工作人员只可在本人、其主管或某些情况中核证人签名提交核可旅行许可后才可旅行。此外，工作人员有义务及责任确保本人持有有效联合国通行证(UNLP)，³⁰ 申请所需签证；(在适用时)体检合格证明，申请和取得所需安全许可。

67. 在大多数组织，由旅行科室或管理公司(TMC)协助取得公务旅行签证；但旅行人员须准时提交完备(和准确)文件，以遵守东道国的签证申请手续和程序。在发售飞机/火车票不需取得签证的情况下，各组织收取罚款/退票费/较高票价成本的程序各异。一些组织在没有签证时则干脆不出票，从而避免这一问题。其他则支付额外费用，其余则自旅行者收回费用。在实践中，依个案审查情况而定。

68. 联合国秘书处要求在下列情况下签发旅行³¹ 体检合格证明：

(一) 工作人员公务旅行或分配到国际公务员制度委员会分类为 A、B、C、D 和 E 级的工作地点。这些工作地点在年度情况通报中被确定为“工作地点的分类和在指定工作地点任职工作人员特别津贴分类。”

(二) 旅行目的体检合格证明有效期通常为两年。为保持调动和/或旅行体检合格证明，每两年需进行一次体检，不分年龄。

69. 检查专员指出，一些组织没有要求旅行体检的正式政策，其他一些组织对此则不作要求。另一方面，知识产权组织在其电子旅行核准程序(e-TA)中纳入体检要求。如果工作人员体检不合格，则不得旅行。方案管理人员批准后即需提供体检合格证明。如果旅行者体检不合格，电子旅行核准系统则不再继续处理，而由该系统向旅行科室和方案管理人员发出电子邮件通知。因此，对于要求在旅行前提供体检合格证明的知识产权组织和其他组织而言，获取这项证明以及向医务处寻求保健措施建议并对这方面的信息采取行动是工作人员的责任。

70. 联合国安全政策要求所有前往实行安全等级的国家的工作人员都必须取得旅行安全检查证明。这包括在需要的地方(实行安全等级的地点)进行国内通关，并须承诺在获得安全许可前不会离开或直到取得安全许可后才离开，或前往不要求提供安全许可(没有安全等级的地点)的地方。它还规定，所有工作人员必须通知指定官员自己旅行抵达和离开的时间，即使是前往没有实行安全等级的国家也须这样做。工作人员必须在进行公务旅行之前取得安全许可，并要求至少在旅行前七天取得许可。这些安全检查程序不仅适用于联合国所有人员、《外勤安保手

³⁰ 联合国通行证是联合国系统和其他组织发给因联合国相关事务而旅行的所有工作人员和官员的公务差旅证件(JIU/NOTE/2005/2)。

³¹ ST/AI/2005/12, 2005 年 11 月 8 日，第 4.1 段(c)和(d)。

册》³² 条款所涵括的机构、方案和基金，而且还适用于各机构有义务提供旅行的人员。³³

71. 发放安全许可的一个先决条件是完成全系统自学课程“外地的基本安全：工作人员的安全、卫生和福利”。³⁴ 这项考试有效期为三年，三年后工作人员必须重新参加并通过考试。³⁵ 分配到、要求旅行前往或正被调往实行第一或以上级别工作地点的工作人员还须每三年完成一次《实地高级安保》课程（2006 年启动，获中央考试委员会核准）。

72. 被调查的一些组织在没有通过安全检查时则不会出票，其他一些组织则在通过安全检查后才向工作人员出票，一些组织在目的地容易实施突发安全等级的情况下则购买很少收取或不收取取消订票费的灵活票。根据联合国安全和安保部 (UNDSS) 的资料，从统计上看，安全检查不通过的风险较低。在 2008 年，有 286,056 人获得安全许可，15,542 人被拒绝，大约占 5%。审查被拒绝案件的代表性数字显示，大部分(99.6%)是因没有提供旅行及相关数据而被拒绝，只有 0.39% 的案件是由于当时的安全局势遭否决。³⁶

73. 虽然空中旅行是最安全的运输方式之一，但由于工作人员乘坐航班数量巨大也存在重大风险。³⁷ 检查专员了解到，负责审批就职和待遇旅行的联合国系统组织管理人员提供指导，并向工作人员就商业旅客航空旅行方面提供指导，尽量减少工作人员接触不必要风险的机会。³⁸ 除其他外，他们尤其需要各组织建立和维护商业客运航空公司分类程序文件，确定单一航班工作人员报告航空风险管理关切事项的数量限制和程序。

74. 下列建议将确保管理和遵守旅行规则和程序。

建议 5

联合国系统组织的行政首长应当确保在旅行安排工作流程中纳入条款规定，要求工作人员说明从而承担起有关责任，证明自己已经完成规定的安全培训和要求通过的安全审查，在适用情况下取得旅行体检合格证明，在没有这类要求的情况下，申请所需签证和持有有效联合国通行证。

³² 不遵守《外勤安全手册》的政策和程序会严重危害工作人员的生命，对有关组织的责任产生影响。

³³ 《外勤安全手册》，2006 年，附件 H, H.1.1

³⁴ ST/SGB/2003/19, 2003 年 12 月 9 日。

³⁵ 《外勤安全手册》，2006 年，附件 H, H.2.1。

³⁶ 对检查专员问卷的答复。

³⁷ 《机构间安保管理网(IASMN)商业乘客航空旅行准则》(2006 年 5 月)。

³⁸ 同上，第 6 段。

五. 节省费用的措施

切实有效的旅行规划

75. 有大量证据表明，提前预订会大幅降低票价。对 46 家公司 2007 年在 13 条航线上所作的 33,000 宗交易进行的分析表明，机票每接近出发日期一天，平均票价约提高 2 个百分点。如果至少提前 14 天订票，平均票价可能会低 50% 以上，具体视旅行等级和路线而定(经济舱的提前预订折扣比公务舱要大)³⁹。因此，各组织应要求其旅行管理公司定期提供这些信息。

76. 大多数旅行管理公司都有一些工具，来查看由于未提前买票而损失的本可节约的费用。为报告起见，检查专员想在下面重点举一个设在日内瓦的某国际组织的例子：⁴⁰

差旅政策规定，应在旅行者出发前 8 个工作日批准旅行请求并出票。但统计数字显示，目前，80% 计划内的公务旅行都是在距出发日期不到 8 天时批准的。而据估计，如果至少在出发前 10 个工作日批准并出票，该组织总部每年最多可节约 450 万瑞郎。

自 2009 年 2 月 1 日起，旅行请求应在出发前至少 10 个工作日批准并出票。应在旅行者的行程单上注明所支付的票价与该路线最佳票价之间的差额，表明由于未早日规划而发生的额外费用。为监测和报告目的，应将出发前不到 10 个工作日签发的旅行请求和实际支付的票价记录在案。

应按组提供季度报告。除了关于一般旅行模式和趋势的统计数字外，报告还应提供在出发前不到 10 个工作日之时批准和签发的旅行请求的数量，以及所支付的票价与所取路线最佳票价之间的差额。

77. 检查专员指出，如果预先制定旅行计划，就有可能实行捆绑式差旅，也就是说，一次出差参加几个会议或到达几个目的地，并限制一同出差或参加同一会议的工作人员人数。另外，不言自明的是，预先制定旅行计划也可便利差旅过程涉及的所有人的工作。工作人员的压力有所降低，并有机会为旅行者找到最方便、最省钱的选择方案。

联合与航空公司谈判

78. 其他工作地点的联合国系统各组织也采取了措施，进行惠及所有人的优惠飞机票价谈判，其中包括设在纽约、罗马和蒙特利尔的组织，以及未雨绸缪的开

³⁹ Carlson Wagon-Lit Travel (CWT) Travel Management Institute, 2007 in “Playing by the Rules: Optimizing Travel Policy and Compliance, CWT, 2008.

⁴⁰ 关于旅行效率的第 2/2009 号情况说明。

发署国家办事处的组织。这种做法不仅会减少估算节省费用，还可减少或避免目前或今后交付的航空公司辅助服务费。⁴¹

79. 以下建议将会加强协调与合作，并节省大量费用。

建议 6

将城市作为旅行门户的联合国系统组织和其他国际组织的行政首长如果尚未就联合进行优惠飞机票价谈判达成协议，则应达成这方面的协议。

对工作人员的奖励措施

80. 在作出答复的 41 个组织中，有 4 个组织确认制定了鼓励工作人员减少差旅费的奖励措施。其中包括向有权乘坐公务舱却乘经济舱旅行的人员发放更多的每日津贴，⁴² 或允许在周末飞行的人补休。有一个组织说自己不是“商业实体”，因此没有制定奖励措施。有一种意见认为，如果不直接对工作人员予以这种奖励，工作人员可将所节省的费用捐给其所在机构的具体方案或工作人员发展方案。检查专员认为，尚未实行奖励政策以鼓励工作人员降低差旅费的联合国系统组织应当实行这种政策。

一次总付的旅行方式

81. 一次总付的旅行选择方案是指向旅行者支付现金，他们可利用这些现金自行安排旅行。这种办法于 1980 年代末和 1990 年代初开始在联合国系统的大多数组织实行，适用于某些类别的应享旅行待遇，但起初并非没有争议。不过，一次总付办法由于其灵活性和在减少行政工作量方面无可争辩的优势，如今已被广泛接受，并且最近在若干组织被推广到适用于现行几乎所有类别的旅行。⁴³ 下面的图 7 说明根据应享旅行类别提供一次总付的情况。但须指出的是，一次总付制度并没有改变经济模式。这与旅游业以及联合国系统各组织实行的诸多改革形成了鲜明对比。⁴⁴

⁴¹ 其中包括超重行李费、座位和登机优惠以及飞机上的餐饮和其他设施费用。

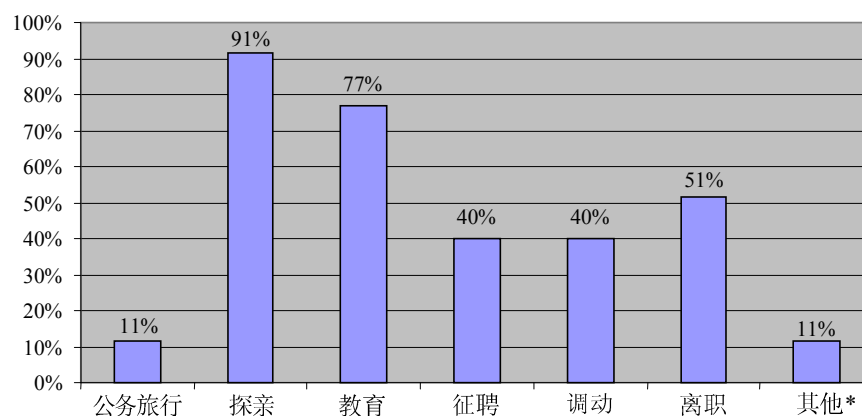
⁴² 但多数组织的旅行政策并不允许在旅行者选择较低旅行等级(从而放弃其权利)的情况下将所节省的费用转给旅行者本人。

⁴³ JIU/REP/2004/10, 第 49 段。

⁴⁴ 纽约联合国运输和差旅科科长 Tom Hanley 先生在 2009 年 9 月 28 日于美国哥伦比亚特区华盛顿举行的机构间旅行事务网络第六次年度会议上的发言。

图 7

35 个组织为各类应享旅行提供一笔总付的情况(只涉及交通)



* “其他”包括顾问(劳工组织)、有婴幼儿的哺乳或单身母亲的旅行(开发署), 以及家属、侦察和休养旅行(工发组织)。

82. 一次总付数额按空运协会(国际航空运输协会)⁴⁵ 发布经济舱票价总额的百分比(50%至 80%)计算。由于整个联合国系统的计算方法不统一, 结果导致服务于同一工作地点不同组织的工作人员在旅行到同一探亲地点、而且行程相似的情况下, 所得到的一次总付数额并不相同。

83. 此外, 空运协会最新手册的费率远远低于以前的费率, 导致许多情况下的一次总付数额大大降低。空运协会修改了费率计算方法, 现在使用一种多边航空公司间系统, 以各航空公司的平均市场费率为基础, 向世界提供航空公司间费率。随着这种新计算方法的实施, 如果航空公司公布的市场费率较低, 空运协会的费率也将因而调低。这些较低费率往往不易得到, 从而导致平均票价不足以到达目的地。

84. 检查专员还指出, 没有对一次总付办法的实行作成本—效益分析。实际上, 这一问题值得单独提出报告, 联检组将在 2010 年审查该问题,⁴⁶ 因为任何修改都会导致现行规则和程序的变化, 而这需要会员国的批准。

⁴⁵ “国际航空运输协会(空运协会)是一个国际航空公司行业集团。空运协会的规定任务是代表和领导航空业并为之服务。其核心职能之一是充当国际飞机票价的定价机构。空运协会在全世界旅行社认证中起着关键作用。出售参与该协会的航空公司的飞机票, 须经国家成员组织批准。80%以上的航空公司销售额来自经空运协会认证的旅行社。空运协会还公布航空业使用的标准”(http://en.wikipedia.org/wiki/International_Air_Transport_Association)。

⁴⁶ 该专题被纳入了联检组 2010 年工作方案。

削减旅费的特别措施

85. 鉴于最近发生的金融危机，检查专员向每个组织提出了是否为减少旅行开支采取了具体措施的问题。不到一半的组织表示采取了这类措施。下表列出一些例子以供参考。检查专员对这些步骤表示欢迎，希望其他组织也采取类似行动。

表 3
削减旅费的特别措施

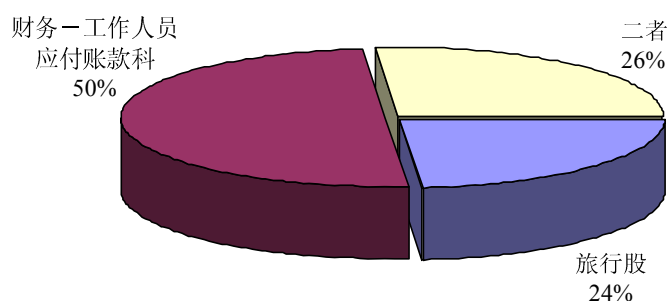
措施	组织
• 削减旅行预算	减少 10% (海事组织、开发署、人口基金、教科文组织) 减少 11% (儿童基金会) 减少 25% (艾滋病规划署) 执行干事和干事的旅行预算减少 30%(工发组织)
• 更多使用视频会议和旅行预测工具	人权高专办、 ⁴⁷ 艾滋病规划署、联检组
• 减少会议天数；乘坐经济舱而不坐公务舱	国际电联、艾滋病规划署(一个地点最多 5 天)、联检组(在某些情况下)
• 出差参加每项活动的工作人员不超过 2 人；飞行时间在五小时以上的方可乘坐公务舱	知识产权组织
• 飞行时间在十小时以上的方可乘坐公务舱	禁核试组织
• 不再选择航空公司；尽早批准旅行请求，不得在旅行请求中作私人安排	卫生组织、艾滋病规划署
• 加强监测旅行模式和对政策的例外	粮农组织
• 将旅行时间超过 16 个小时的中转休息减少到只有一天	民航组织
• 加强电子通信的使用，以此作为减少旅行的一种方法	环境署、世旅组织、维也纳办事处、日内瓦办事处、万国邮联、贸发会议、人口基金、内罗毕办事处、气候公约、禁核试组织、劳工组织、粮农组织

⁴⁷ 人权事务高级专员办事处(人权高专办)实行了人权高专办旅行预测工具，工作人员必须通过该工具表明旅行的必要性(可行、必须或重要)。管理层可根据这一信息决定是拒绝还是批准旅行。这还是一个监测工作人员所作旅行的工具，从而确保参加某一活动的人权高专办工作人员比例不会过高等。

六. 旅费报销的处理程序

86. 关于由哪个部门处理差旅费报销的问题，各组织的答复情况见下图 8。该图表明，这一责任得到了公平分担。此外，检查专员注意到，至少有四个组织将差旅费报销工作离岸外包⁴⁸到总部以外的地方，这些组织是：粮农组织和难民署(布达佩斯)、粮食署(新德里)以及卫生组织(吉隆坡)。粮食署差旅负责人指出，在选择地点之前进行了可行性分析，实际决定、计划和实施工作只用了六个月。所节省的费用非常可观，约为 120 万美元。⁴⁹

图 8
负责差旅费报销工作的股/科



注：对 38 个组织计算的百分数

87. 检查专员提到《联检组 2004 年关于旅行问题的报告》涉及差旅费报销的自我核证和在线处理的建议 4 和建议 7。检查专员高兴地注意到，趋势正在朝着这一方向发展，主要例子包括粮食署、原子能机构，最近还有联合国总部。

88. 秘书处试行期过后，于 2009 年 3 月正式实行基于网络的“差旅费报销门户”(TCP)，用于处理纽约工作人员对出差的差旅费报销申请。TCP 将改善提交报销申请的整个程序，加快支付速度，并能跟踪报销申请的处理工作，如果填写适当的话，可在 24 小时内批准申请。由于 TCP 依据的是自我核证原则，因此输入该门户的信息的准确性和真实性由旅行者负责。

89. 工作人员可按两种方式通过 TCP 申报差旅费的报销：(1) 快速报销：供按照授权旅行的工作人员使用，仅用于申领每日生活津贴(DSA)和起终点费用；(2) 详细报销：由工作人员在下述情况下使用：申领特定旅馆 DSA；申领杂项费

⁴⁸ 离岸外包是指将业务流程从一国移至另一国。关于所吸取的经验教训的详细分析见“联合国系统各组织的离岸外包：离岸外包服务中心”，JIU/REP/2009/6。

⁴⁹ 机构间旅行事务网络第四次会议记录，2007 年 9 月 24 日至 25 日，意大利罗马。

用，包括自行购票的旅行部分(例在欧洲境内乘火车旅行)；实际行程和/或旅行日期与经授权的行程和/或日期不一致；就一段或两段行程行使了过夜中转休息权利；以及结合出差休年假等。

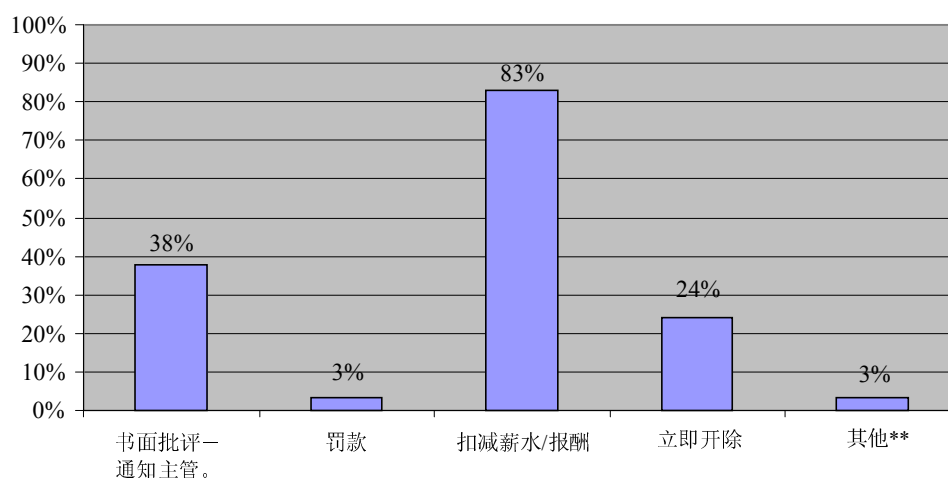
90. 在详细报销中，用户可以扫描附上单据，例如经高级官员核证的详细旅馆收据(如果申请特定旅馆 DSA 的话)，以及申领的任何杂项支出的收据。虽然不要求提交登机牌和机票，但工作人员可以附上扫描复印件。在这两种情况下，工作人员都必须将原件保留三年，并且须为审计目的出示这些单据。

91. 2009 年 1 月至 11 月提交的 6,000 份差旅费报销申请中，有 2,400 份是通过 TCP 提交的。在一定时间内，这一比例还会增加。⁵⁰

92. 检查专员欢迎 TCP 的实行，并认为应已建立了适当的监测和审计制度，以便对某些 TCP 报销单进行抽查。此外，在差旅费报销申请迟交或提交虚假报销申请的情况下，必须采取适当的措施。虽然后一种情况很少发生，但必须将所采取的行动传达给所有工作人员，以示警告；检查专员注意到粮农组织和联合国秘书处行政通告中提到了这些情况。但另一方面，大多数组织都是直接与所涉工作人员私下接触。下面的图 9 说明各组织所采取的措施。

图 9

29 个组织在差旅费报销申请迟交或提交虚假报销申请情况下采取的措施*



* 有些组织采取了多种措施。

** “其他”包括将迟交的差旅费报销申请视为已丧失时效。

⁵⁰ 纽约联合国方案规划、预算和账务厅账户司提供的统计数字。

93. 以下建议将会节省大量费用，并确保实行管制和遵守规定程序。

建议 7

对于旅行者不要求申领额外费用的差旅费报销申请，联合国系统各组织行政首长应当制定有关程序，承认对经授权旅行的自我核证。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长如果尚未加强对虚假旅费报销申请予以严格处罚的程序，应当加强这类程序。

建议 9

联合国系统各组织的理事机构应当请行政首长按报告期提供旅行开支报告，并汇报为实现旅行费用的合理化而采取的措施。

七. 杂项旅行问题

实现气候中立化——持续的旅行

94. 联合国各机构、基金和方案行政首长在 2007 年 10 月举行的行政首长协调会会议上，“承诺”各自的组织将努力实现总部和联合国各中心设施运营和公务旅行的气候中立化⁵¹。⁵² 旅行是大多数联合国组织产生温室气体排放的主要因由，一般占总排放量的 50-60%，有些情况下甚至高达 90%。⁵³ 因此，旅行是高级管理层在考虑尽可能减少温室气体排放时应当考虑的一个重要领域。

95. 2008 年 2 月，环境署技术、工业和经济司与环境管理集团合作，设立了可持续联合国机制，目的是协助联合国和其他组织实现气候中立化和整体可持续性。为协助联合国尽可能减轻旅行对气候的影响，该机制于 2009 年 9 月发布了联合国内可持续旅行⁵⁴ 指南草案，并设立了一个协助各组织实施可持续的旅行

⁵¹ 联合国将气候中立化定义为“一个机构在估算温室气体排放、采取措施减少排放和购买碳抵消以‘中和’仍有的排放时所采取的一整套政策”，以期制定尽可能高的标准。“实现联合国气候中立化的战略”，EMG/AM.07/05/Rev. 2, 第 10 段。

⁵² 附件二——行政首长协调会的声明“努力建设一个气候中立的联合国”，CEB/2007/2。

⁵³ “努力建设一个气候中立的联合国——联合国系统对气候的影响和为减轻这种影响作出的努力”（开发署，2009 年），英文第 15 页。该文指出，关于航空旅行造成的温室气体排放量的数据收集工作非常麻烦。认为各组织应提高承诺水平，并及时提供这类数据，最好不迟于下一年的第一季度。

⁵⁴ 可持续联合国机制将可持续的旅行定义为“尽可能减少有关的环境、社会和经济影响，同时又不组织履行任务的能力产生负面影响的旅行”。

战略的服务台。检查专员获悉，机构间旅行事务网络各成员在该指南草案编写过程中向可持续联合国机制提供了合作，希望继续不断开展这种合作。

96. 检查专员欢迎建立可持续联合国机制以协助各组织努力实现气候中立化的举措，并注意到其指南草案，该草案提供了可持续旅行方面的各种参考和办法，表明要减轻对气候的影响，不尽应减少旅行量，还应选择不同的旅行模式(例如乘火车而不坐飞机)，并对旅行进行规划以及建立旅行安排制度。

飞行常客里程赠送

97. 大多数组织都没有制定对所购机票使用飞行常客里程(常客里程)的计划，并且称，使用常客里程计划需要利用行政资源，成本高昂，程序繁琐。虽然有些航空公司实行了公司和旅行者均可累积里程的计划，⁵⁵ 但公司无资格享受团体(谈判)价。有些组织鼓励工作人员将自己的常客里程自愿用于今后的公务旅行，但这种情况很少。

98. 检查专员一致认为，各组织的常客里程管理工作很繁琐，而且分配不公(应当以何为依据来分配所赢得的里程?)，必须为这些里程的使用制定政策/程序。但他们提到项目厅最近采取的创新里程使用办法，即工作人员可以使用在航空公司常客里程计划中累积的“个人里程”来购买公务旅行机票。如果这能给项目厅带来至少 350 美元的节省，则工作人员将得到项目厅实际节省额的 50%。

今后的情景

99. 必须考虑到旅游业的进步。最近采用的电子票除了节约成本和避免出具纸质机票外，还便利了旅行。所实行的签发电子登机牌的试点项目很可能会得到广泛接受和采用。后一种发展显然会便利旅行单据的提交，从而减少处理费用。

100. 各航空公司最近开始对以前免费提供的服务收取辅助服务费，这将使各组织不得不修改旅行待遇、政策和程序，并告知旅行者哪些费用可以报销。这些服务费包括但不限于行李超重费(按件收费)、座位优惠和优先登机费、餐费以及其他飞行服务费。

101. 实行或更新企业资源规划系统将会改进/简化目前的旅行安排流程。强调旅行给气候带来的影响和采取可持续的旅行战略，使得更有必要修改现有的旅行待遇、政策和程序。因此各组织一直在与有关部门协商，定期修订旅行手册。检查专员赞扬某些组织在这方面的反应，例如原子能机构、农发基金、项目厅、万国邮联和粮食署等。

⁵⁵ 汉莎航空公司以及瑞士和卡塔尔航空公司是其中一些例子。

附件

附件一

2009 年机构间旅行事务网络成员名单

- | | |
|---------------|-----------------------|
| 1. 亚行 | 28. 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金 |
| 2. 英联邦秘书处 | 29. 艾滋病规划署 |
| 3. 欧洲委员会 | 30. 波恩联合国组织 |
| 4. 禁核试组织 | 31. 防治荒漠化公约 |
| 5. 欧洲复兴开发银行 | 32. 开发署 |
| 6. 粮农组织 | 33. 环境署/技术、工业和经济司 |
| 7. 免疫联盟 | 34. 教科文组织 |
| 8. 美洲开发银行 | 35. 西亚经社会 |
| 9. 原子能机构 | 36. 气候公约 |
| 10. 民航组织 | 37. 人口基金 |
| 11. 国际刑事法院 | 38. 难民署 |
| 12. 国际理论物理中心 | 39. 联合国总部 |
| 13. 卢旺达问题国际法庭 | 40. 工发组织 |
| 14. 前南问题国际法庭 | 41. 联合国国际独立调查委员会 |
| 15. 农发基金 | 42. 毒品和犯罪问题办公室/维也纳办事处 |
| 16. 劳工组织 | 43. 日内瓦办事处 |
| 17. 基金组织 | 44. 内罗毕办事处 |
| 18. 海事组织 | 45. 联合国志愿人员组织 |
| 19. 国际刑警组织 | 46. 世旅组织 |
| 20. 移徙组织 | 47. 万国邮联 |
| 21. 议会联盟 | 48. 粮食署 |
| 22. 国贸中心 | 49. 卫生组织 |
| 23. 国际电联 | 50. 知识产权组织 |
| 24. 经合组织 | 51. 气象组织 |
| 25. 人权高专办 | 52. 世界银行 |
| 26. 禁止化学武器组织 | |
| 27. 欧安组织 | |

附件二

需要各参与组织根据联检组建议所采取的行动概览
JIU/REP/2010/2

预期影响	联合国及其各基金和方案													专门机构和原子能机构												
	联合国*	贸发会议	毒品和犯罪问题办公室	维也纳办事处	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食署	(其它机构)	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	万国邮政	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	b	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	g	E					E							E			E		E	E		E				
建议 3	f	E		E	E	E		E	E		E	E	E	E		E		E	E	E		E		E	E	E
建议 4	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	c				E	E		E		E			E		E	E		E			E			E	E	E
建议 7	f	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 8	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 9	d	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

图例：
L: 供立法机关作出决定的建议
E: 供行政首长采取行动的
: 不需要本组织采取行动的

预期影响：**a:** 加强问责制 **b:** 传播最佳做法 **c:** 加强协作与合作 **d:** 增强控制和遵守 **e:** 增强效力 **f:** 重大财政节省 **g:** 增强效率 **o:** 其他

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体，但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处。