

2005年7月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一二九届会议

2005年11月16-18日，罗马

协调整个联合国系统的旅行条件
(JIU/REP/2004/10)

1. 随同联检组的这份报告提出了总干事的意见。
2. 鉴于这一主题事项，建议财政委员会对本联检组报告进行审议。请财委赞同总干事对这份报告提出的意见。

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

联检组第 2004/10 号报告

“协调整个联合国系统的旅行条件”

粮农组织总干事的意见

一般意见

下文按照既定格式处理的各项建议，被视为与粮农组织直接相关的建议。关于其它建议的意见陈述如下：

关于建议 2，不妨指出，在使用一次性付款安排，包括近期内将对非职工和顾问采用的一次性付款方面，粮农组织在联合国系统各组织中相当先进。粮农组织还正在研究对运输待遇使用一次性付款的可行性。

关于建议 4，也不妨指出，粮农组织已经配合随机审计使用自我认证程序，并利用基于万维网的一种行政工具加以辅助。

关于建议 10，粮农组织已经为所有种类的旅行将中途停留休息的最低起限提高到 18 小时。

对各项建议的意见

建议的对象：

| | | |
|--|---------------------------|-------------------------------------|
| | 行政首长 | <input type="checkbox"/> |
| | 立法机构 | <input type="checkbox"/> |
| | 其它(具体说明)：联大和行政首 长协调委员会 | <input checked="" type="checkbox"/> |

建议 1：

大会应授权秘书长在联合国系统行政首长协调委员会（行政首长协调委）框架内审查用于确定职工旅行等级的标准，以便在联合国系统一级采用一项共同政策，尤其涉及公务舱待遇的最低旅行时间。行政首长协调委应考虑到国际公务员制度委员会在其 1997 年年度报告中提出的建议。¹

有待考虑的其它因素包括近几年来航空业发生的巨大变化及旅行条件因此而出现的恶化、旅行时间因加强保安措施而增加、联合国医务处关于长途空中旅行的健康危险的¹意见以及尽量减少危险的措施（包括确定公务舱待遇的年龄起限的可能性）。

¹ A/52/30 “1997 年国际公务员制度委员会报告” 第 275 段。

此外，通常只有各组织的首长才应坐头等舱旅行，高级官员的旅行待遇应按公务舱调整，以便更加一致（第 23-30 段）。

本建议是否与粮农组织潜在相关？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动： 赞同
修改后赞同
否决

解释和/或拟议的行动：

假如象建议的那样，在行政首长协调委主持下进行这样一项审查，而且为公务舱采用不足 9 小时的起限（如同在粮农组织中应用的那样）作为一项一般规则，这将改善粮农组织职工和其他旅行者的旅行条件，但将产生与当前预算制约因素不相符的重大费用含义。

在年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象： 行政首长
立法机关
其它（具体说明）：

建议 3：

为回国探亲、探家旅行和教育旅行一次性付款的联合国系统各组织的行政首长，应当使用经济舱全额票价（国际航空运输协会（IATA）公布票价，最直接线路）的 75% 作为基准（第 55-60 段）。

本建议是否与粮农组织潜在相关？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动： 赞同
修改后赞同
否决

解释和/或拟议的行动：

粮农组织已经通过使用 80% 的一次性付款安排实现节约。改为 75% 预计不会产生大量额外节约，但可研究其最终的影响。

在年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：

建议的对象：行政首长
 立法机关
 其它（具体说明）：

建议 6：

联合国共同系统各组织行政首长应在对各组织更具成本效益时使用替代性交通方式。在各种适用情况下应修改相关规则 and 规定（第 37-43 段）。

本建议是否与粮农组织潜在相关？：是： 否：

决定和/或拟议的行动：赞同
 修改后赞同
 否决

解释和/或拟议的行动：火车头等舱旅行可能比打折的经济舱飞机票价更加昂贵。

在年度监测报告中包括本项建议和行动：是： 否：

建议的对象：行政首长
 立法机关
 其它（具体说明）：联合国秘书长

建议 8：

为了精简私家车旅行报销程序，秘书长应审查现行里程系统，以便使用将由联合国系统各组织在全世界应用的一种标准费率加以取代（第 45-48 段）。

本建议是否与粮农组织潜在相关？：是： 否：

决定和/或拟议的行动：赞同
 修改后赞同
 否决

解释和/或拟议的行动：支持本项建议，因为当前的里程系统确实复杂，容易作出不同的解释。私家车旅行的现有报销安排过分繁琐。

在年度监测报告中包括本项建议和行动：是： 否：

建议的对象：行政首长
 立法机关
 其它（具体说明）：

建议 9：

未全额预付津贴和/或起点终点费用的组织(国际劳工组织、世卫组织、联合国教育、科学和文化组织、国际民航组织、万国邮联和国际海事组织)的行政首长，应采用本系统中一些组织目前采用这一最佳做法，以便减少处理旅行报销的工作量。各组织应努力实现旅行报销（在线）处理自动化（第 68-71 段）。

本项建议与粮农组织是否具有潜在相关性？： 是： 否：

决定和/或拟议的行动：

| | |
|-------|-------------------------------------|
| 赞同 | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 修改后赞同 | <input type="checkbox"/> |
| 否决 | <input type="checkbox"/> |

解释和/或拟议的行动：关于第一部分，粮农组织已经向旅行者支付 100%的每日生活津贴和起点终点费用。支持旅行报销在线处理，但将视当前的预算制约因素而定。

在年度监测报告中包括本项建议和行动： 是： 否：



第六十届会议

暂定项目表* 125 和 131

2006-2007 两年期拟议方案预算

联合检查组

联合检查组有益于统一整个联合国系统内的旅行条件的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查题为“统一整个联合国系统内的旅行条件”的报告（JIU/REP/2004/10）。

* A/60/50 和 Corr. 1。



统一整个联合国系统内的旅行条件

扬·戈里特编写

联合检查组



联合国
日内瓦，2004年

目录

| | 段次 | 页次 |
|------------------------|-------|----|
| 简称 | | 5 |
| 内容提要 | | 6 |
| 导言 | 1-10 | 10 |
| 一. 工作人员的旅行 | 11-71 | 12 |
| A. 旅行种类 | 11-14 | 12 |
| B. 航空旅行舱位等级 | 15-36 | 13 |
| 背景 | 16-19 | 13 |
| 高级官员舱位标准 | 20-22 | 14 |
| 所有其他工作人员的舱位标准 | 23-30 | 14 |
| 私营部门和其他组织的旅行做 | 31-32 | 16 |
| 核准的旅行标准的例外 | 33-36 | 16 |
| C. 其他交通途径的旅行 | 37-48 | 17 |
| 乘船旅行 | 39-40 | 18 |
| 乘火车旅行 | 41-43 | 18 |
| 乘汽车旅行 | 44-48 | 18 |
| D. 对旅行实行一次总付选择办法 | 49-63 | 19 |
| 可采用一次总付办法的旅行种类 | 52-53 | 20 |
| 旅行模式 | 54 | 20 |
| 一次总付数额 | 55-61 | 20 |
| 旅行证据 | 62-63 | 22 |
| E. 中途停留 | 64-67 | 22 |
| F. 每日生活津贴和终点站费用 | 68-71 | 23 |
| 二. 各机构和附属机构成员的旅行 | 72-75 | 24 |
| A. 共同制度各组织间的区别 | 74 | 25 |
| B. 联合国内的差别 | 75 | 26 |

附件

| | |
|--------------------------------------|----|
| 一. 接受调查的组织 | 27 |
| 二. 旅行种类 | 28 |
| 三. 事件顺序 | 29 |
| 四. 联合国系统高级工作人员航空旅行舱位标准 | 33 |
| 五. 联合国系统 D-2 级别以下的工作人员航空旅行舱位标准 | 34 |
| 六. 联合国批准的对适用舱位标准实行的例外的摘要 | 35 |
| 七. 实行一次总付办法的旅行 | 36 |
| 八. 每日生活津贴和终点站费用的预付 | 38 |
| 九. 成员国代表和各机构和附属机构成员的旅行 | 39 |

简称表

| 英文简称 | 中文简称 | 中文全称 |
|--------|----------|----------------|
| 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 |
| CCAQ | 行政协商会 | 行政问题协商委员会 |
| CEB | 行政首长协调会 | 联合国系统行政首长协调理事会 |
| CPC | 方案协调会 | 方案和协调委员会 |
| DSA | 生活津贴 | 每日生活津贴 |
| FAO | 粮农组织 | 联合国粮食及农业组织 |
| IAEA | 原子能机构 | 国际原子能机构 |
| IATA | 空运协会 | 国际空运协会 |
| 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 |
| IMO | 海事组织 | 国际海事组织 |
| ITU | 电联 | 国际电信联盟 |
| JIU | 联检组 | 联合检查组 |
| LDC | — | 最不发达国家 |
| OECD | 经合组织 | 经济合作与发展组织 |
| OIOS | 监督厅 | 内部监督事务厅 |
| ORB | 间歇假 | 间歇休息假 |
| SOA | 特别行动区 | 特别行动地区 |
| SOLAR | — | 特别行动生活津贴率 |
| UNDP | 开发署 | 联合国开发计划署 |
| UNESCO | 教科文组织 | 联合国教育、科学及文化组织 |
| UNFPA | 人口基金 | 联合国人口活动基金 |
| UNHCR | 难民署 | 联合国难民事务高级专员办事处 |
| UNICEF | 儿童基金 | 联合国儿童基金会 |
| UNIDO | 工发组织 | 联合国工业发展组织 |
| UPU | 邮联 | 万国邮政联盟 |
| WFP | 粮食署 | 世界粮食计划署 |
| WHO | 卫生组织 | 世界卫生组织 |
| WIPO | 产权组织 | 世界知识产权组织 |
| WMO | 气象组织 | 世界气象组织 |

内容提要

目的：比较分析由联合国开支的公务旅行的各项内容——种类、舱位等级和旅行工具、中途停留、生活津贴、终点站费用、一次总付选择办法，并提出旨在统一整个联合国组织系统内旅行政策和做法的措施。

联合检查组(联检组)在此前的报告“联合国的旅行”(JIU/REP/95/10, A/50/692)中提请注意联合国各组织系统间旅行条件的不同并警告“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别”(第 135 段)。报告进一步指出，“虽然旅行应享待遇不是共同制度的薪金和津贴的一部分，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。”(第 175 段)。

自 1996 年提交上述报告以来，联合国系统各组织继续重视旅行问题。他们通过并执行了旨在改善旅行条件的新旅行政策，以使现行政策适应旅游业的迅速和深刻变化及其对旅行质量的不利影响，以及精减行政手续。各组织之间通过机构间协商和协调机制，共享许多新的旅行做法，目的是提高整个联合国系统内旅行条件的统一程度。尽管如此，报告仍阐述了共同制度各组织之间在各项旅行因素方面仍存在的差别，如航空旅行舱位等级和一次总付选择办法等，并提出了可能的行动建议，以便进一步提高旅行政策和做法的统一。为此目的，检查员提出了下列建议：

第 I. B 章——旅行舱位等级

建议 1

大会应授权秘书长在联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)内审查确定工作人员旅行舱位等级使用的标准，以便在联合国系统一级通过一项共同政策，尤其是享受公务舱的最少旅行时间。行政首长协调会应考虑载于国际公务员制度委员会 1997 年年度报告中的建议。¹

要加以考虑的其他因素包括近几年航空公司行业的深刻变化和由此引起的旅行条件的恶化、旅行时间因加强安全而增加以及联合国医务处就长时间航空旅行的健康危害提出的意见和尽量减少这种危害的措施(包括确立享受公务舱的年龄门槛)。

此外，作为一项规则，只有各组织的行政首长应该乘头等舱旅行，高级官员的旅行待遇应与公务舱一致，以便实现更大的统一性(第 23-30 段)。

¹ A/52/30 “国际公务员制度委员会 1997 年报告”，第 275 段。

第 1.D 章——旅行费用一次总付选择

建议 2

尚未这样做的联合国系统的各组织的行政首长,即世界卫生组织(卫生组织)、国际电信联盟(电联)、世界知识产权组织(产权组织)和联合国人口基金(人口基金)应将一次总付选择办法扩大到探亲和教育补助金项下的旅行。

秘书长应该在现有机构间协调机制内,考虑到已经实行一次总付办法的组织经验,审查将一次总付办法扩大到其他类旅行的益处(上任、更换工作地点、离职和面试)。在这方面,检查员赞成加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的建议,行动 25(a):对遣返旅行费用实行一次总付办法(第 52、53 和 61 段)。

建议 3

对回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行实行一次总付办法的联合国系统组织的行政首长应该以经济舱全价的 75%作为基准(国际空运协会(空运协会)公布的最直线飞行票价)(第 55-60 段)。

建议 4

尚未这样做的联合国系统各组织的行政首长,即联合国、万国邮政联盟(邮联)、国际民用航空组织(民航组织)、产权组织、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、卫生组织、电联和世界气象组织(气象组织)应根据加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的建议,行动 25(a),中止一次总付选择办法下要求提供旅行证据的现行规定,而是应该实行旅行者自我证明以及适当的审计程序(随意抽查工作人员保留的辅助文件证据)(第 62-63 段)。

第 1.B 章——核准的旅行标准的例外

建议 5

大会应请秘书长停止对核准的旅行舱位等级实行的例外提出报告的做法。现行有关内部管制机制应予保留。应该为例外情况特别是为知名人士和出于医疗原因将旅行升级到头等舱制定明确标准。大会应该就适用于常务副秘书长、大会主席和随同秘书长旅行的个人助手/警卫的舱位标准立法,以便停止把这些情况一再作为例外处理的做法(第 33—36 段)。

第 1.C 章——其他交通手段的旅行

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应该推行替代性交通模式的使用,只要是为了各组织的利益更为经济即可。应修改适用于每一情况的有关条例和规定(第 37-43 段)。

建议 7

租车做法应加以管制(第 44 段)。

建议 8

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

第 I. F 章——每日生活津贴和终点站费用

建议 9

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

第 I. E 章——中途停留

建议 10

联合国系统其工作人员乘公务舱旅行的各组织的行政首长应该将出于休息目的而准许中途停留的起码要求由 10 小时提升到 16 小时。相反,不乘公务舱旅行的工作人员应在 10 小时旅程后享受一次中途停留(第 64-67 段)。

第 I. A 章——旅行种类

建议 11

联合国系统尚未这样做的各组织的行政首长应依据下列各方面的最佳做法制定规定:教育补助金项下的逆向旅行、哺乳母亲的旅行、单亲父母的旅行、因配偶的国籍而选择替代性回籍假地点的可能性和在回籍假国应度过的最少天数(第 11-14 段)。

第 II 章——机构和附属机构成员的旅行

建议 12

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

-- -- --

本报告阐述了联合国系统今天所存在的旅行标准。随着在不久的将来在联合国各机构、基金和署和秘书处内推行基于结果的预算和管理，有关旅行标准的现行条例和规章将得予以审查。进行这样一种审查的目的必须是让有关条例和规章适应于管理人员的需要，以便帮助他们实现预期结果。

引言

1. 旅行是联合国活动的一项重要内容。旅行——无论是参加大小型会议、监测方案的执行还是提供咨询意见、培训或协助——是联合国系统各组织履行其任务的一种途径。由于旅行支出在各组织整个资源中占相对高的比例，共同制度各组织的管理人员、成员国和监督机构常常十分重视旅行的效益和节约。尽管在今天这仍然是首要考虑因素，但旅行条件也十分重要，关系到确保保护旅行工作人员的健康和安全以及他们有效履行其职责的能力。这在今天甚至更为贴切，因为过去几年里旅行条件恶化了，而要各组织有效执行的要求却增加了。在这两个方面求得平衡并非易事，由于系统内各组织间在旅行规则和条件的方面存在巨大差异，使得这种平衡更难达到。

2. 本报告是联合检查组(联检组)关于联合国旅行问题的报告系列的第九份。² 过去的报告笼统或针对具体组织审查了旅行方面的预算和效率问题。本报告着重旅行待遇和条件。报告审查和评估了不同组织的政策和做法，突出好的做法和查明可能的改进，以便在全制度内加以推广，尽可能实现一定程度的统一和提高旅行方面的效率。应联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的要求，本报告列入了联检组的工作方案。联合国秘书处中央支助事务厅也对该主题表示感兴趣。

3. 在联合国公务旅行有不同的种类。联检组的本审查将阐述下列各类旅行：公务旅行、上任旅行、离职旅行、更换工作地点旅行、回籍假旅行、探亲假旅行和教育补助金项下的旅行。本报告涵盖的两大类旅行者是工作人员及其家属和各机构和附属机构的成员。他们加起来占各组织旅行资源的大部分。

4. 联检组的分析涵盖联合国系统的 14 个组织，他们对提供资料的要求（见附件一）作了答复。分析的依据是这些组织的现有旅行规则和手续以及在各组织总部举行会谈和协商期间官员提供的资料。为了从实地角度评价旅行条件和做法的目的，组织了一次到开罗的实地查访。在此联合国系统设有 8 个区域办事处和 20 多个组织。

5. 检查员考虑过将联检组的调查扩大到政府和私营部门的可能性。然而，以往的经验显示由于各种做法和旅行方式多种多样，难以作比较。³ 然而，检查员的

² 1972 年 11 月 24 日，A/8900(JIU/REP/72/4)，“联合国旅行资金的使用”；EB5546Add.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，100EX/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”。

³ 1994 年 7 月 29 日，A/C.5/48/83，第 14-20 段。

确探索了一其他组织，经济合作与发展组织(经合组织)，和两家私营公司(IBM 瑞士分公司和雀巢公司)的做法，意图是为最佳做法确定基准。

6. 就长途旅行对健康的影响和出于保健原因对现行旅行标准准予例外的问题也向联合国系统联合医务处征求了意见。

7. 在进行这项审查时，检查员意识到该主题的复杂性和联合国系统各组织之间在做法方面的差异，从而使实现统一的任何尝试难以实现。实际上，这并非第一次试图在联合国共同制度内统一旅行做法。自 1952 年以来，原行政协调委员会/行政问题协商委员会(行政协调会/行政协商会)一直关注联合国系统各组织旅行条件的统一问题。其他附属和专家机构，如行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)、国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)和联检组多次审议该问题。大会在 1997 年最近一次审议该问题时请公务员制度委员会审查旅行待遇问题并注意到委员会的意见，请委员会“继续审议这个问题”。⁴ 次年，行政协商会请公务员制度委员会推迟对该问题的审议，直到进行了必要的研究。⁵ 自此以来，就我们所知没有进行其他研究。编写本报告时考虑了此前的报告和上述机构的意见。

8. 近几年旅游行业由于市场管制放宽、安全增加和健康关注而发生了深刻变化，导致旅行条件严重恶化，现在成为一个所有人关注的问题。为此，各组织不得不修改或更灵活地执行现有旅行规章和手续，以便适应新的条件和尽量减少旅行条件对工作人员的不利影响。结果，联合国系统各组织间在旅行做法方面的差异更为明显。

9. 联检组本次报告范围内的有些问题已经由根据秘书长改革方案⁶ 行动 25：“本组织及其工作人员：为实现出色业绩进行投资：鼓励调动的机制和奖励办法”成立的工作组审查过。该工作组对联合国秘书处外勤人员的合同安排和福利进行的初步评估显示，秘书处与联合国各基金和署之间，以及各领域的各类人员之间在应享受的待遇、福利安排和政策执行方面有差别，包括休养计划和旅行手续等。⁷ 这项审查现已完成并为统一做法提出了若干建议。⁸ 关于该报告的行动仍有待执行。

10. 检查员要感谢为编写本报告予以合作的联合国系统的官员、其他组织和私营部门的代表。他还要强调在编写本报告过程中因有些组织统计和管理报告制度

⁴ 大会 1997 年 12 月 22 日第 52/216 号决议。

⁵ 1998 年 6 月 11 日，ACC/1998/5。

⁶ 1998 年 7 月 14 日，A/51/950。

⁷ 2003 年 9 月 5 日，A/58/351，第 59 段。

⁸ 加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的报告，行动 25(a)，摘要。

的不足或缺乏而造成的限制，从而无法依据有关旅行支出、人均工作人员旅行费用、节约、费用影响、转帐费用、申请具体类型的旅行或备选办法的工作人员百分比等连贯和综合数据进行有效比较。

一. 工作人员的旅行

A. 旅行种类

11. 接受调查的联合国系统的大多数组织通用下列种类的旅行：公务旅行、上任旅行、离职旅行、更换工作地点旅行、回籍假旅行、探亲假旅行、教育补助金项下的旅行、出于安全原因的旅行和医疗后送旅行（见附件二）。有些组织可能给予它们不同的名称和/或以不同的方式分两大类：公务旅行和法定旅行或公差旅行和适用应享待遇旅行，例如世界粮食计划署（粮食署）、世界卫生组织（卫生组织）、世界气象组织（气象组织）和教科文组织就属于这样的情况。

12. 在有些组织，如世界海事组织（海事组织）、世界知识产权组织（产权组织）和气象组织，由于这些组织的具体授权和运作模式，某些种类的旅行，如医疗和安全后送旅行并不正式存在。其他组织（如联合国开发计划署（开发署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国儿童基金会（儿童基金）、粮食署和联合国粮食与农业组织（粮农组织））因主要面向外地，为生活在条件紧张、不安全和孤立或缺乏基本日用品的外勤工作人员制定了休养/精神健康旅行计划。检查员注意到这些组织通过的计划大相径庭。最相关的一个事例是在联合国秘书处，ST/AI/2000/21 关于间歇休息假的条件仅规定了在指定特派团或地点享受五个工作日的带薪特别假，工作人员支付有关的旅行费用，而在一些其他组织，旅行安排和开支均由这些组织承担或者为此目的一次总付整笔款项。在确定特别行动区和特别行动生活津贴率方面，在上述组织享受该计划的受益人之间也存在区别。⁹ 然而，鉴于该问题属于根据秘书长改革方案¹⁰ 行动 25，“鼓励调动的机制和奖励办法”设立的工作组进行的审查和提出的建议的范围，检查员对此将不作进一步详细阐述和提出建议，同时希望不久在这方面作出决定，以保护在危险和艰苦生活条件下的工作人员健康和福利并鼓励他们的流动性。实际上，工作组的报告除了其他外建议秘书处关于特别行动区（维和行动部除外）和间歇假问题上的做法与各基金和署的做法相统一。

13. 一些组织（如联合国、粮食署、粮农组织和卫生组织）正在推行性别主流政策，为哺乳母亲的旅行通过特别规定，而儿童基金更加前卫，将这些规定扩大到单亲父母。国际劳工组织（劳工组织）已经试行同居伴侣旅行政策，国际民用航空

⁹ A/AC.96/978, “联合国审计委员会关于 2002 年 12 月 31 日终了年度联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务报表的报告”，第 131-133 段。

¹⁰ 1997 年 7 月 14 日，A/51/950。

组织(民航组织)迄今也批准了这样一种情况。在联合国,同居伴侣旅行应享待遇只在某些情况予以支付。¹¹ 经合组织也存在这种做法。

14. 检查员也注意到有些组织在给予某些旅行待遇方面实行一定程度的灵活性,例如在回籍假国必须度过的天数(7天或不规定最少天数,而不是14天)、回籍假旅行地点的选择(轮流到工作人员或其配偶有家庭或文化联系的国家)、父母前往子女学习地的教育补助金项下的旅行权利(联合国、开发署、粮食署、教科文组织、卫生组织)。

见建议 11

B. 航空旅行舱位等级

15. 在旅行的所有内容中,航空旅行的舱位等级最为复杂,也是共同制度各组织间存在主要差别的一个领域。

背景

16. 多年来,联合国的旅行条件反映了航空公司行业的变化。例如,1961年在使用喷气飞机飞行后,联合国对一定级别下的官员凡飞行在9小时以下的所有旅行实行经济舱,1982年在许多航空公司实行公务舱后,对飞行时间与飞越北大西洋相等的旅程(或旅程的一部分)建议实行仅次于头等舱的舱位(公务舱)。¹² 每次提出新政策建议后,共同制度的各组织间在执行方面会出现差别,为纠正这些差别进行了尝试努力(见附件三)。

17. 在这些努力当中有联合国系统医务主任会议提出的建议,出于健康原因,5小时以上的所有旅行应为公务舱,¹³ 行政协商会决定经济舱不是公务旅行的适当模式¹⁴ 和公务员制度委员会的指导意见,即对于6小时以上的飞行考虑从经济舱提升到公务舱是合理的。¹⁵ 这些尝试极少取得预期的成功,尽管近几年取得一些进展,但情况没有发生重大变化,因此共同制度各组织间旅行舱位等级方面的差异仍然存在。

18. 此外,旅游市场放宽管制、低成本航运公司通过竞争迫使大公司大幅度裁减和改组结构,以及2001年9月11日事件的影响、世界经济放慢和安全与健康关注的增加造成下列结果:旅行条件恶化,尤其是经济舱(空间拥挤、座位狭窄、空气质量差);航班的取消;白天预定航班次数减少,从而必须提早起程和夜间

¹¹ 2004年9月24日,ST/SGB/2004/13。

¹² ACC/1982/5,第96-101段。

¹³ A/52/30,“1997年国际公务员制度委员会的报告”,第257和258段。

¹⁴ ACC/1990/10,第71-77段。

¹⁵ A/52/30,“1997年国际公务员制度委员会的报告”,第275(d)(i)段。

旅行。安全要求的增加导致登机时间更长和预计起飞时间和衔接航班延误，给跨洋航班本已很长的旅行时间至少又增加了两到三小时。而雪上加霜的是，联合国官员越来越需要周末旅行和在晚上起程/抵达，加上安全和健康的一切有关影响。

19. 通常对高级官员和其他工作人员实行两种不同的舱位等级标准。下文讨论了这两大类内存在着的各种政策和做法。

高级官员舱位标准

20. 所有组织的行政首长乘头等舱，国际电讯联盟（电联）除外，其五名选任官员包括秘书长获准乘公务舱。

21. 通常，几乎所有组织给予其高级官员（副秘书长、助理秘书长、副总干事和助理总干事或对等级别）的舱位标准高于其余的工作人员。五个组织（民航组织、劳工组织、海事组织、卫生组织、世界银行）对高级官员与其余的工作人员实行同样标准。

22. 最显著的标准是仅次于头等舱的舱位：联合国共同制度中接受调查的七个组织准予乘这种舱位旅行不分飞行时间长短（联合国、粮农组织、教科文组织、联合国工业发展组织（工发组织）、万国邮政联盟（邮联）、海事组织和世界银行），而四个组织（国际原子能机构、民航组织、劳工组织和气象组织）将这种舱位与不同的起码限制条件连在一起。三个组织维持头等舱标准，产权组织不分飞行时间长短而原子能机构和气象组织分别规定飞行时间超过 7 或 9 小时（见附件四）。1992 年在行政协商会进行调查时，一个组织准予头等舱无任何限制，六个组织同意高于公务舱的标准，但有一定条件，两个组织实行较低的标准。因此自此以来取得了一些进展。

所有其他工作人员的舱位标准

23. 除高级官员以外的工作人员（即 D-2 以下级别的官员）的航空旅行舱位标准因共同制度的各组织而大相径庭，而这种差异在过去几年里有所扩大。联合国及其基金和署（粮食署除外）以及接受调查的 12 个专门机构中的两个（工发组织和电联）实行最低标准，即票价结构最便宜的经济舱，但飞行时间超过 9 小时的公务、上任、更换工作地点和离职飞行除外，对此准予仅次于头等舱的舱位（公务舱）。邮联对所有公务实行经济舱，仅在例外情况可准予公务舱。

24. 大多数专门机构实行较高的标准（公务舱），特别是公务旅行，取决于旅程时间和/或旅行目的和目的地。四个组织对除教育补助金项下的旅行外的所有种类旅行实行公务舱标准；产权组织不论飞行时间的长短一律准许公务舱，劳工组织和粮食署/粮农组织对分别超过 5 和 9 个小时以上的旅行实行公务舱（见附件 5）。

25. 2000年,卫生组织提高了上任旅行标准,将乘公务舱的起码要求由9小时降到6小时。民航组织和教科文组织也分别在2003年和2004年将标准提高到仅次于头等舱的舱位(公务舱),在民航组织,飞行超过7小时的所有官方旅行(公务旅行、上任旅行、更换工作地点和离职旅行)乘公务舱;在教科文组织,飞行时间超过8小时的差务旅行和巴黎至纽约以及巴黎至蒙特利尔的旅程为公务舱。相反,电联实际上在2002年降低了其标准,将公务舱的起码要求由5小时提升到9小时。然而,接受采访的官员对预计任何相关的大量节省持谨慎态度,因为电联的多数旅行在欧洲范围内,因此飞行时间不超过9小时。¹⁶

26. 如果对合用共同房舍和服务的组织进行比较,差别更为明显,如在维也纳国际中心,原子能机构对超过7小时的飞行准予公务舱,而在工发组织和联合国维也纳办事处,超过9小时的飞行才享受公务舱。此外,正如联检组此前的报告所指出的,¹⁷ 国际法院法官乘头等舱旅行,¹⁸ 而前南斯拉夫问题国际刑事法庭的法官以及卢旺达问题国际法庭的法官¹⁹ 乘公务舱旅行。

27. 在准许乘较高一等舱位旅行时,纽约和日内瓦的联合国秘书处、联合国各基金和署之间的跨洋飞行必须起码超过9小时。对以联合国纽约为基地的组织来说,其他主要欧洲城市如伦敦和巴黎基本上是其最终目的地的中转中心,公务舱为旅行标准,因为总飞行时间超过9小时。

28. 设在欧洲的大多数组织制定了起码标准,由5到8小时不等(见附件五),使所有跨洋飞行自动采用公务舱。在接受调查的专门机构中,9小时规则对舱位标准可产生影响的唯一机构是粮农组织。尽管在粮农组织,出于实际目的,罗马与纽约之间的旅行视为超过9小时。粮食署也属于这样的情况。在教科文组织,巴黎—纽约和巴黎—蒙特利尔之间的飞行尽管少于9小时,也改为公务舱。²⁰

29. 有些组织建议使用介于公务和经济舱之间的舱位(如经济舱+、高级经济舱或豪华经济舱)。然而,这一选择似乎仅有限数量的航空公司才具备和前往有限的几个目的地。

30. 检查员根据共同制度医务主任1990年代初举行的一次会议,征求了联合国医务处主任的意见。那次会议建议出于健康原因,超过5小时的所有航空旅行应为公务舱。该意见联合国医务处主任解释说,经过对有关医疗刊物的研究,可以

¹⁶ 这种变化给民航组织带来的财务影响估计为15万美元。

¹⁷ JIU/REP/95/10,第130-131段。

¹⁸ 大会1982年12月21日第37/240号决议,第1条,第2(a)段。

¹⁹ A/49/7/Add.12,第8段、A/52/520,附件三第1条和大会第53/214号决议,第VVV节,第5段。

²⁰ 有关官员估计,如果联合国秘书处及其基金和署改变其政策,仅由美国捷运公司经营的由纽约起飞前往日内瓦的飞行会增加140万美元,占总旅行量的约3%,为联合国秘书处核准的2004-2005年预算拨款的不到0.1%。

下结论说，旅行者患深静脉血栓症、背疼或头昏眼花，从而影响有效工作的能力的危险在经济舱高于公务或头等舱。这些危险在 4 到 5 小时旅行后较高，并在飞行 8 小时以后和对 45 岁以上的旅行者而言大幅度增加。其他症状如飞行前和飞行期间的紧张、时差和有关的疲倦的恢复、不知所措感和睡眠失调等也随着年龄而增加。一般来说，妇女和北欧的国民的危险更大。鉴于联合国秘书处工作人员的平均年龄为 47 岁，其中妇女占较高的比例，她下结论说，联合国的工作人员构成了一个风险群体。另一方面，她指出就健康危险而言，头等舱与公务舱旅行没有重大区别。²¹

见建议 1

私营部门和其他组织的旅行做法

31. 通过与其他国际组织和私营部门的代表的讨论，发现旅行政策和手续日趋务实和简化。例如，经合组织正修改现行规则，促进更灵活的旅行安排并将权力全部下放给管理人员，由他们决定工作人员在何种条件下旅行，以便核准预算拨款范围内的旅行给组织带来最大净效益。此外，根据新规则，高级官员的旅行标准无区别待遇。设在瑞士的国际商业机器公司要求旅行者作自己的旅行安排并报销相当于最便宜的经济舱票价。雀巢公司在欧洲内的旅行为经济舱，其他地方为公务舱。费用用商业信用卡结帐。

32. 然而，这些组织/公司的旅行方式有别于联合国，因此不可比较；其旅行大多数为欧洲内的短途飞行或国内飞行。在联合国，仅从纽约开始的旅行就涉及到 35 家优选航空公司和约 6 000 个对应城市。

核准的旅行标准的例外

33. 所有组织均允许管理高层对批准的旅行标准实行例外。然而，仅联合国根据大会决定的要求，²² 具备向立法机构报告例外的制度。本报告附件六载有联合国过去五年里准予例外的摘要。对秘书长关于航空旅行舱位标准的这些年度报告的审查看不出固定的趋势或形式，但同意乘头等舱旅行的例外多于公务舱。过去几年里实行例外的主要原因是医疗条件和知名人士旅行。其他原因有：正常标准缺乏、免费给联合国提供服务、旅程辛苦、常务副秘书长、大会主席和个人助手/警卫的旅行。根据公布的过去五年的数字，例外的次数和费用上下波动，2002 年最高，有 89 次例外，费用达 183 400 美元，占总旅行开支的 1% 不到。

²¹ “Medical Guidelines for Airline Travel”, 2nd ed, Aviation, Space and Environmental Medicine, Vol. 74, No. 5, Section II, Supplement May 2003. “Researcher says jet lag causes brain shrinkage, <http://www.cnn.com/TRAVEL/NEWS>, May 21, 2001, Posted 12: 38 PM EDT.

²² 大会 1989 年 12 月 21 日第 44/442 号和 1991 年 12 月 20 日第 46/450 号决定。

34. 检查员注意到，行预咨委会对容许不同种类旅行下的例外缺乏具体要求的情况多次作出评论。²³ 行预咨委会专门提到需要就知名程度问题确立明确标准并质疑以医疗条件为由容许例外提出的理由。检查员还注意到，秘书处为了努力简化容许例外的手续，制定了一份由工作人员填写的表格（TTS.3）并放在联合国内联网。然而，该表和有关指示均没有对著名或知名人士下必要的定义。此外，由于缺乏适用于常务副秘书长、大会主席和个人助理/警卫的舱位标准规定，这些情况一再作为例外处理。

35. 检查员认为，与目前关于例外情况的定期报告制度相反，更为有效的做法将是为秘书处制定标准，由管理人员和监督部门参照执行。此外，尽管大会 1993 年决定，²⁴ 该报告应两年提交一次，但印刷和分发这种报告的费用仍然在 13 000 美元左右。²⁵ 为了根据各项决议的要求，²⁶ 在编写、印刷和分发报告和减少提交的文件量来进一步提高效率，节省费用，检查员认为应该停止编写这种关于舱位标准例外情况的报告。批准例外、例外的费用及其跟踪的现行手续应予保持，以便能够答复审计员或成员国这方面的查询。应该制定有关知名程度的必要标准并继续努力限制基于医疗理由的例外，对每一例外要求的实情进行审查，尤其是头等舱旅行。

36. 根据其他组织的报告，对批准的舱位标准实行的例外情况较少，实行例外的理由相类似并适用批准机制。然而，多数情况下没有追踪/报告制度，极少组织能提供例外情况和费用的确切数字。为了提高透明度，最好视需要建立这种控制和监督机制，适当考虑其费用，在任何情况下，这种费用不应该超过其目的。

见建议 5

C. 其他交通途径的旅行

37. 在接受审查的多数组织，所有公务旅行的通常交通模式是航空，但民航组织和海事组织的有关规章和条例没有提到具体的旅行模式。但其规则规定航空为公务旅行模式的组织表示，为了组织的利益或应工作人员的要求可以批准替代性途径。这些替代性旅行模式为航海、火车和公路。

38. 通常替代性模式应工作人员的要求而使用；即使替代性模式更经济，即符合组织利益，但并没有强行予以使用的政策。尽管如此，仍然有规定，替代性交通模式的使用，特别是应工作人员的要求，对组织造成的总费用不应超过该组织为航空旅行所作的最直接和最经济路线安排造成的费用和旅行时间。此外，如果

²³ A/56/630, 第 6 段和 A/49/952, 第 17-19 段。

²⁴ 大会第 57/589。

²⁵ E/AC.51/2003/L.3—目前文件和会议服务名义费用；会议服务资源的利用；1 页=1 069 美元。

²⁶ A/RES/50/206, 第 C.7-9 段；A/RES/58/126, 第 B.5-7。

应工作人员的要求乘私车旅行，各组织不承担旅途期间的损失、受伤或损害的责任，旅行者负责自己的保险安排。

乘船旅行

39. 大多数组织的规章和条例对乘船旅行的舱位标准没有具体规定。的确具体规定特定标准的组织（开发署、粮农组织、产权组织）可以容许较高级别的舱位等级，取决于旅行者的级别或旅行目的。

40. 实际上，联检组的审查确认舱位旅行已停止使用。接受调查的所有组织除了一个以外均表示他们已多年不使用这种模式的旅行，即便采用这种模式的组织，所涉及的是与另一交通途径相结合的渡船旅行。然而接受采访的官员不愿废除有关规则，因为在可能产生需要的特殊情况，这些规则可作参考。

乘火车旅行

41. 乘火车旅行的通用舱位标准为头等舱，包括酌情准予卧铺；有些组织对单人或双人卧铺加以区别，取决于旅行者的级别。

42. 这种替代交通模式往往最常用于一些组织的总部地点，用于具体路线，如纽约—华盛顿或日内瓦—巴黎并且在多数情况应工作人员的要求。联检组过去的报告²⁷指出在某些路线，乘火车旅行比乘飞机旅行更节约，旅行者更加喜欢。该报告建议联合国秘书处建议和鼓励这一替代性模式。内部监督事务厅（监督厅）也建议²⁸在联合国，工作人员细则 107.9(b)规定航空为通常的旅行模式，该规定应予以重新评估，有关旅行模式的决定应以经济和效率标准为依据。

43. 鉴于市场竞争激烈，可供选择并为航空和铁路旅行的票价打折的公司很多，检查员重申各组织需要制定政策，推行使用火车旅行的办法，只要该办法更为经济和符合组织的利益。例如在瑞士雀巢公司，前往米兰和巴黎的旅行通常乘火车，除非回程为同天。

见建议 6

乘汽车旅行

44. 乘汽车旅行有两种模式：工作人员乘私车旅行和乘官方车辆旅行。第三种方式，租车，用于某些外地行动。维和团常常使用这种办法，特别是前往孤立地区的偏僻基地的旅行。联合国秘书处认为应该制定有关租车的条例、规则和准则（例如汽车租赁公司的选择、车辆种类、事故保险范围等）。

²⁷ JIU/REP/95/10 “联合国的旅行：效率和节约问题”。

²⁸ 监督厅 1997 年 5 月 14 日第 0997/97 号报告。

见建议 7

45. 在用公车旅行的情况中，所有费用由各组织承担，行政手续十分快捷。有些组织推行甚至进一步简化这类旅行的手续，如在外地使用空白每月旅行授权书或旅行结束后报销开支而不是预付。检查员认为这些做法应予以鼓励。

46. 另一方面应工作人员要求而批准的私车旅行手续较为繁琐，旅费报销按具体的里程费率计算。²⁹ 检查员认为应该考虑简化这一办法。

47. 检查员注意到，大多数组织遵循核准的联合国费率。这种费率根据官方公路指南所示里程按旅行地区的固定行动费用或官方公布的费率计算。但邮联和粮食署除外，他们对国内旅行实行世界通用标准费率或对国际旅行支付旅行之日最便宜的票价。原子能机构出于安全理由不鼓励汽车旅行，即使在有些情况下更节约。然而，如果的确用汽车旅行，则使用标准的报销率，以不超过适用的航空票价。雀巢公司也使用全球费率或者如果在具备公共交通的情况下用私车旅行，支付的津贴相当于火车票价外加任何其他公共交通费用。

48. 实际上条件因组织而异。例如，在联合国和民航组织，仅给私车里的一位旅行者报销旅费（里程费、通行费等），而在粮农组织和粮食署，同车里的任何额外旅行者获得适用数额的 20%。此外在联合国和民航组织，对官员旅行或私车旅行支付生活津贴以起码的距离为条件（在民航组织，申请人获得 100%，经批准的受抚养人获得 50%，而其他组织则没有相关的书面条例。然而有些组织选择一次总付办法，下文进一步讨论。

见建议 8

D. 对旅行实行一次总付选择办法

49. 旅行一次总付选择办法包含向旅行者支付现金，由此他们可以作自己的旅行安排。这种办法从 1980 年代末到 1990 年代初在共同制度的多数组织开始推行，适用于某些类型的应享待遇旅行，但起初特别是在联合国并非没有引起一定争议。然而，由于其灵活性和在减少行政工作量方面无可争辩的优势，今天一次总付办法被普遍接受并于最近在若干组织被推广到适用于几乎现行所有种类的旅行，而其他组织也正在考虑予以实行。

50. 检查员注意到“共同”制度各组织之间适用一次总付办法的条件存在巨大差别。它们不仅涉及到数额，也涉及到实行一次总付办法的旅行的舱位等级、旅行种类和模式及旅行结束的必要证据，见附件 7。

²⁹ ST/IC/2004/29, “私车旅行报销费率”。

51. 检查员还注意到，尽管一次总付办法在设在北美和欧洲的组织总部广泛使用，但在地则不太经常使用，因为提供的选择有限、缺乏竞争从而减少了购买廉价票的可能性，使得到的现金额不足以全部支付票价。

可采用一次总付办法的旅行种类

52. 在受审查的所有组织，回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行均可选择一次总付办法，但产权组织和联合国人口基金（人口基金）除外，它们仅将一次总付办法局限于回籍假。

53. 近几年，一些联合国基金和署——开发署、儿童基金、粮食署——和专门机构如粮农组织、工发组织、教科文组织和原子能机构对上任、更换工作地点和离职旅行实行一次总付办法。经合组织也对这些类型的旅行使用该办法。工发组织和教科文组织进一步将该办法扩大到适用于接受面试的旅行，工发组织还将它适用于休养旅行。上述各组织对各类旅行一律适用一次总付办法的一个基本区别是，在除开发署以外的所有组织，一次总付办法的确是工作人员可以选择或不选择的备选办法，而在开发署则是强制性的，它取代该组织的所有旅行安排。

旅行模式

54. 尽管通常一次总付办法适用于航空旅行，但检查员注意到在接受调查的 12 个专门机构中的 7 个（粮农组织、电联、教科文组织、工发组织、邮联、卫生组织和气象组织）和粮食署，工作人员在享受回籍假待遇时用汽车旅行也可选择一次总付办法。经合组织也适用一次总付办法而不论使用的旅行模式。这些情况中的一次总付款项以航空旅行费用为依据；但对工作人员及其同行的任何额外获得批准的受抚养人支付的百分比因每一情况而异。向我们解释这样做的理由是简化手续。无论是使用这种办法的人数还是与里程办法相比较相关的费用/节省，均无法提供数字。

一次总付数额

55. 联合国及其各基金和署（粮食署除外）对回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行支付的现金额为全额经济票价的 75%。据认为这一数额涵盖所有旅行费用并放弃所有其他有关应享待遇，如国内的水陆运输、中途停留的每日生活津贴、终点站费用、随行托运超重行李和分离托运、保险、签证等。

56. 除民航组织、原子能机构、教科文组织以及粮食署以外的专门机构适用较高的百分比——80%。在劳工组织、海事组织、卫生组织、电联和世界银行，这一百分比适用于全额经济舱票价；而在民航组织、粮农组织、产权组织和粮食署则适用于适用的票价（头等舱、公务舱或经济舱）。此外粮食署支付行李分离托运，如果提出要求可转变为支付随行空运行李。民航组织、气象组织和原子能机构与联合国一样遵循全额经济舱票价 75% 的规则（但在原子能机构，教育补助金项下的旅行 65%，而气象组织为 60%），邮联和教科文组织分别采用 65% 和

60%的比例。在工发组织，教育补助金项下的旅行以适用的学生票价的75%来计算。

57. 开发署和儿童基金给上任、调动和遣返的旅行支付的现金为适用费率的100%。将一次总付办法扩大到这类旅行的其他组织适用与回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行相同的百分比，即粮食署为80%，教科文组织为60%。开发署除此之外支付通用标准的每日生活津贴和特别标准的终点站费用（见附件七）。

58. 起初围绕支付的现金数额的争议，特别是在联合国导致各个监督机构建议重新审查付费率和考虑备选办法，如设立“每个区”的付费率。³⁰ 经合组织实际上正在适用这一概念，费率根据国家/地区占全额经济舱票价的55%至75%之间。然而，当检查员询问在联合国推行同样做法的可能性时，主管官员指出，由于与经合组织等欧洲组织相反，联合国所涉及的母国目的地数量多，确定不同的国家/地区费率或任何其他替代性办法，如使用国际航空运输协会（空运协会）的里程会使应享待遇的管理复杂化，从而抵消该选择办法的主要优势，即减少行政工作量。

59. 此外，应该理解支付的现金数额原则上应有助于鼓励工作人员选择这种办法以便达到减少行政工作量的目标。鉴于实行75%费率的多数组织确认这一百分比是适足的，更高的比例似乎有失过分，特别是如果适用的舱位标准为公务舱尤其是在有些组织除了一次总付之外托运个人物品。

60. 检查员认为应该正确兼顾需要鼓励使用一次总付办法与需要确保合理利用资源两者之间的均衡，以便实现节约、该过程的效率和效益。在所有工作人员应享待遇方面也必须实现一定程度的统一，纠正来自某些国家或在这些国家任职的工作人员的不利条件，因为在这些国家无法用得到的一次总付数额支付旅费，从而给工作人员的流动带来不利影响。因此，检查员估计如果共同制度的所有组织一律对回籍假、探亲假和教育补助金项下的旅行实行全额经济舱票价的75%（已证明适用这种办法的组织成功地取得了节约并给工作人员使用这种办法带来了充分的积极性），可取得大量节约。

61. 另一方面，关于其他种类的旅行，接受访谈的主管官员就对此也采用一次总付办法可取得节约的估计持谨慎态度，因为这方面尚未进行研究。然而，他们的确强调简化手续可减少相关的处理转帐费用，这方面的好处不容置疑。一位官员指出，如果恢复“旧”制度，那将需要额外工作人员处理因此而增加的工作量。检查员认为应该请将一次总付办法适用于其他种类旅行的组织进行成本效益分析并以文件形式证明这种选择的优势和何种百分比为适当，以便首先确定有关政

³⁰ 监督厅“联合国旅行的管理审计”报告(AM96/49)，第47-61段；JIU/REP/95/10“联合国的旅行：效率和节约问题”，第84-92段。

策和手续是否适当，然后再建议推广到其他组织。尽管如此，加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的报告，行动 25(a) 建议“根据其他一次总付款项的模式，对遣返旅行支付一次总付数额（使用全额经济舱票价的 75%）会简化行政手续，使许多工作人员受益并将使秘书处的做法与各基金和署的做法相一致。”检查员完全支持这一建议。

见建议 2 和 3

旅行证据

62. 共同制度的组织作为简化手续措施的一部分，不要求提供一次总付办法旅行实际已完成的证据，这种趋势日益盛行。联合国秘书处和多数专门机构仍要求旅行证据，但一些基金和署（开发署、人口活动基金、儿童基金、粮食署）以及粮农组织、原子能机构、教科文组织和工发组织，只要求旅行者填一张声明和/或最终保留证明文件并在要求时予以提供。有关官员提出的理由认为，一次总付办法是一种待遇，为此是给予工作人员的福利和津贴；这些官员/行动主张通过自我认证实现问责并用减少管制费用来抵消可能的滥用危险。在这方面，检查员注意到，加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的报告，行动 25(a) 建议，“秘书处考虑使其政策与各基金和署的政策相一致，它们的工作人员负责保留适当的文件，如回籍假、探亲假和其他公务旅行的旅行记录，保留一定期限，而无须每一次证明这些申请要求。”

63. 相反，不确保资源用于预期目的是放弃行政和监督责任，有可能导致不正常情况。因此，检查员尽管支持简化有关旅行手续，但认为应该规定适当的监督和审计制度，随意抽查与一次总付办法旅行有关的转账。粮农组织目前使用自我认证，随意审计的办法，并以基于网上的行政控制工具为后盾。

见建议 4

E. 中途停留

64. 多数组织的中途停留细则十分类似，但邮联和联合国秘书处除外，它们因监督厅的建议而改变了其相关政策，将允许中途停留的起码要求分别提升到 12 小时和 16 小时。³¹ 在粮食署，旅行 10 小时后可享受一次中途停留，18 小时后两次中途停留。粮农组织仅在 18 小时以后才允许一次中途停留。所有其他组织（儿童基金、民航组织、劳工组织、海事组织、电联、工发组织、邮联、卫生组织、产权组织和气象组织）也在旅行时间超过 10 小时批准第一次中途停留，超过 16 小时第二次中途停留。另外在目的地给予 12 或 24 小时的休息时间。原子能机构实际上已经取消了中途停留，休息时间与其他组织一样。

³¹ 监督厅的报告：联合国旅行问题的管理审计报告 (AM96/49)，第 29 段。

65. 此外，与多数组织的做法相反，联合国秘书处和民航组织对回籍假不给予中途停留待遇，除非有 12 岁以下的儿童同行或探亲假。

66. 接受访谈的多数官员表示，中途停留不常用，就票价而言中途停留所涉财务影响微不足道。即使假定中间停留不增加费用——尽管实情并非如此，因为应该考虑所有应享待遇（每日生活津贴和终点站费用）——但在 10 小时公务舱旅行后停下来休息的理由可能属多余，因为首先同意提高舱位标准就是为了休息目的，此外停留一天造成的中断与得到的休息可能是一样的，除非这种中途停留构成“旅行者希望的附带旅游”，因为旅行者一定程度上必须将此与官方旅行的目的相结合。³²

67. 鉴于以上所述，增加目的地的休息时间取代中途停留的主张为检查员所接受，符合联检组此前的建议。³³ 然而，检查员没有考虑这一可能性，因为在目的地或旅行结束后再增加一个工作日的休息时间与途中停留一天的费用可能是一样的，尤其是如用户所报告的，后者并不被经常采用。相反他主张共同制度的所有组织统一中途停留的规定，向联合国秘书处的政策看齐。

见建议 10

F. 每日生活津贴和终点站费用

68. 共同制度的多数组织支付的每日生活津贴和终点站费用的标准是一样的，唯一例外是粮食署和劳工组织特别终点站费用标准不仅适用于纽约，也适用于其他目的地，如伦敦、巴黎、罗马、东京、华盛顿和莫斯科。

69. 检查员也发现了支付这种费用的手续方面存在的区别。联合国秘书处和若干其他组织（劳工组织、邮联和卫生组织）仅预付每日生活津贴，终点站费用在旅行完成后申请报销。许多其他基金和署以及专门机构（开发署、人口活动基金、儿童基金、民航组织、粮农组织、粮食署、气象组织、产权组织、教科文组织、工发组织、电联、海事组织和世界银行）均预付每日生活津贴和终点站费用，以简化手续和减少转账费用。预付的百分比可能为 80%、90% 或 100%（见附件八）。

70. 全额预付每日生活津贴和终点站费用的好处是旅行手续更为直截了当，转账次数较少和减少文件工作。审核官负责确认旅行按计划完成，为审计目的保留必要证据，只有在发生偏离核准日程的情况才填报/处理旅行报销申请。据有关官员的估计，鉴于上述情况可能占有所有旅行的三分之一或一半，因此取得的效率收益十分可观。某些组织已经制订或正在实行在线处理旅行报销的办法。这些自动办法的额外益处是数据由旅行者直接输入，从而自我认证，以提高问责制和效

³² 同前，第 27 段。

³³ JIU/REP/95/10：联合国的旅行：效率和节约问题，第 140-145 段。

率。相关的预付款项可计入或不计入直接支出。在后一种情况，缺陷是无法追踪随后没有提交旅行报销申请的健忘旅行者，因为预付款项没有计着应收款项。

71. 检查员认定世界银行的手续为最佳做法。其工作人员可在规定的宽限内报销旅馆、交通、招待和用餐费用（口头说明）或对用餐、小费和洗衣服务费等选择一次总付办法，所提交的证据由外包审计公司抽查。卫生组织和教科文组织有严格的控制规定，即使为了领取每日生活津贴部分的付款甚至也要求出具旅馆账单。

见建议 9

二. 各机构和附属机构成员的旅行

72. 自从 1948 年大会规定了有关支付各机构和附属机构成员旅行和津贴开支的第一次一般性原则声明以来，³⁴ 这方面通过了许多决议。这些决议确立了对一般原则的例外，“对于各机构和附属机构的成员如果作为政府代表而工作就既不支付旅费又不支付生活津贴，除非成立该机构或附属机构的决议另行规定”。³⁵ 这些例外为联合国各机构和附属机构成员旅行应享待遇的巨大差异制造了空间。

73. 尽管这类旅行者旅行应享待遇的此类区别是某些联合国附属机构和立法机构议程中一再出现的问题，但解决这些问题的进展甚少，上次审议该问题是在秘书长应行预咨委会³⁶和大会³⁷的要求于 1992 年³⁸编写并于 1993 年³⁹更新的报告的基础上进行的。审查指出联合国现行规定与共同制度其他组织的有关规定相比存在不一致的情况。审查强调了它们之间的区别并提出了一些建议，解决联合国的一些不正常现象。然而，大会决定⁴⁰首先推迟对报告的审议，直到收到有关联合国工作人员旅行的另一份报告并最终于 1997 年注意到该报告而没有进一步行动。⁴¹

³⁴ 大会 1948 年 10 月 8 日第 231 (III) 号决议。

³⁵ 1992 年 11 月 24 日，A/C.5/47/61，第 11 段；大会 1962 年 12 月 11 日第 1798 (XVII) 号决议。

³⁶ 1992 年 11 月 24 日，A/C.5/47/61 和 Corr. 1。

³⁷ 1993 年 10 月 14 日，A/C.5/48/14。

³⁸ A/46/748，第 9 段。

³⁹ 大会 1991 年 12 月 20 日，第 46/450 号决定。

⁴⁰ 大会 1992 年 12 月 23 日第 47/60 号决定。

⁴¹ 大会 1997 年 4 月 3 日第 51/465 号决定。

A. 共同制度各组织间的区别

74. 根据上述报告的调查结果，今天存在的差距可归纳如下(还见附件九)：

- 5 个组织(粮食署、工发组织、海事组织、民航组织和原子能机构)不支付任何旅费给立法机构的成员，粮食署的主席除外；
- 联合国和卫生组织是向参加由这些组织的所有成员组成的立法机构的会议(联合国大会和世界卫生大会)的最不发达国家代表成员付旅费的仅有的组织。然而，联合国支付 5 名代表的旅费，卫生组织一名。联合国提供的舱位标准为：一名代表头等舱，其余 4 名代表为经济舱或如果飞行超过 9 小时为公务舱，而卫生组织为全价经济舱；
- 多数专门机构(粮农组织、劳工组织、教科文组织、卫生组织、邮联、电联和产权组织)向由有限数量成员国组成的立法机构的成员，通常为政府代表，支付旅费和生活津贴。劳工组织支付理事机构的工人和雇主团体而不付给政府成员。电联仅向理事会理事中的最不发达国家的成员支付旅费。粮农组织支付理事会成员的旅费，但不支付生活津贴开支。在气象组织，执行理事会的成员可选择报销机票，按可得到的最便宜票价或选择每日生活津贴，但最不发达国家的成员除外，向他们支付机票和每日生活津贴；
- 联合国、电联和粮农组织对立法机构政府成员实行同样的舱位标准(9 小时为公务舱的规定)、劳工组织(雇主和工人成员飞行 5 小时以上为公务舱)以及教科文组织和产权组织(不分旅行时间一律公务舱)执行不同的标准。此外，第一组组织和产权组织对政府成员实行的标准与对工作人员实行的标准一样，而劳工组织和教科文组织对立法机构的成员适用的标准高于工作人员。邮联和气象组织对理事会成员实行较低的标准，经济舱，但邮联主席例外，乘公务舱；而气象组织主席乘头等舱。卫生组织也向出席世界卫生大会的最不发达国家的代表支付较低的标准，但理事会成员享受与工作人员相同的标准，即超过 6 小时的旅行为公务舱；
- 其立法机构由组织的所有成员组成的组织不向(来自最不发达国家)代表团成员支付生活津贴，这与由有限数量成员国组成立法机构的组织相反，他们向政府代表和在适用的情况向工人和雇主代表支付生活津贴。一般情况下，教科文组织、劳工组织、电联和卫生组织按助理秘书长的水平支付生活津贴，即在既定每日生活津贴标准的基础上加 40%。邮联和气象组织向理事会来自最不发达国家的的所有成员支付标准每日生活津贴费率，但邮联主席除外，他获得每日生活津贴费率外加 40%。粮农组织向没有设在罗马的方案和财政委员会成员支付每日生活津贴，但不给理事会成员。最近，教科文组织停止向执行局居住在巴黎的委员支付每日生活津贴的政策；

- 通常向以个人身份在各委员会、技术或其它小组任职的专家支付旅费和生活津贴。舱位标准可为公务舱或经济舱，视组织而定。例如在联合国，应享待遇一律为公务舱不分旅行时间长短，而粮农组织/粮食署和劳工组织为公务舱或经济舱，取决于飞行的小时数目，分别为 9 或 5 小时。生活津贴费率通常也为标准的每日生活津贴外加 40%。

B. 联合国内的差别

75. 在联合国，1991 年秘书长有关公告⁴² 规定的参加立法机构会议和附属机构会议的成员国代表和以个人身份在各机构和附属机构任职的成员应享旅行待遇的各项条文的差别和不一致仍然存在，秘书长 1992 年和 1993 年的报告强调了这些区别和不一致的问题，现概述如下：

- 出席联大会议的代表旅费限于最不发达国家的 5 名代表，特别会议为 1 名代表。上述秘书长的报告建议对作为政府代表参加大会和经济及社会理事会其他附属机构的代表实行同样的限制。对此没有采取行动；
- 对出席大会常会的最不发达国家的 1 名代表提供的舱位标准始终为头等舱。应邀为联合国公务旅行的成员国常驻代表和以个人身份任职的各机构和附属机构的成员不分旅途长短一律享受仅次于头等舱的舱位。在各机构和附属机构作为政府代表任职的成员以及审计委员会的成员只有在旅行时间超过 9 小时以上才享受仅次于头等舱的舱位，否则乘经济舱旅行。秘书长的报告没有阐述该问题。
- 在各机构和附属机构以个人身份任职的成员或由各机构或附属机构任命进行特别研究或执行其它临时任务的人才享受适用的生活津贴外加 40%；
- 提供给方案和协调委员会委员的舱位标准始终为经济舱。付给他们的生活津贴为标准生活津贴率加 15%。各机构和附属机构的所有其他成员乘公务舱并获得标准每日津贴率外加 40% (相当于副秘书长/助理秘书长的标准)。秘书长的报告也指出了方案和协调委员会委员旅行应享待遇的区别并提出了 4 项不同的行动，但没有任何一项获得通过。

见建议 12

⁴² 1991 年 3 月 25 日，ST/SGB/107/Rev. 6。

附件一

接受调查的组织

联合国

1. 联合国秘书处、各署和基金(开发署、人口基金、儿童基金、粮食署)

专门机构

2. 粮农组织
3. 民航组织
4. 劳工组织
5. 海事组织
6. 电联
7. 教科文组织
8. 工发组织
9. 邮联
10. 卫生组织
11. 产权组织
12. 气象组织
13. 世界银行

相关的组织

14. 原子能机构

其它

15. 经合组织

私营部门

16. 国际商用机器公司瑞士分公司
17. 瑞士雀巢公司

附件二

旅行种类

| | 联合国 | 开发署 | 人口 基金 | 难民署 | 粮食署 | 儿童 基金 | 粮农 组织 | 民航 组织 | 劳工 组织 | 海事 组织 | 电联 | 教科文 组织 | 工发 组织 | 邮联 | 卫生 组织 | 产权 组织 | 气象 组织 | 原子能 机构 | 世界 银行 | 经合 组织 |
|------------------|-----|-----|----------|-----|-----|----------|----------|----------|----------|----------|----|-----------|----------|----|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|
| 公务旅行 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 上任旅行 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 更换工作地点 旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | X | X | X | X |
| 离职旅行 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 回籍假旅行 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 探亲假旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | X | X | X | |
| 教育补助金项下 的旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 教育补助金项下 的逆向旅行 | X | X | | | X | | | | | | | X | | | X | | | | | X |
| 医疗后撤离旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | | X | | | X | X | |
| 安全后撤离旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | X | | X | | X | | X | | | X | X | |
| 休养旅行 | X | X | | X | X | X | X | X | | | | | X | X | | | | | | |
| 哺乳母亲旅行 | X | | | | X | X | X | | | | | | | | X | | | | | |
| 单亲父母旅行 | | | | | | X | | | | | | | | | | | | | | |
| 同居伙伴旅行 | X* | | | | | | | X | X | | | | | | | | | | | X |

* 仅在某些情况(见 2004 年 9 月 24 日, ST/SGB/2004/13)。

附件三

事件顺序(联合国系统行政首长协调理事会手册)

1945-1960: 公务航空旅行舱位标准是头等舱。

1961: 随着喷气机航班投入运行, 联合国为 P-5 以下官员飞行不超过 9 小时的所有旅行定为经济舱。⁴³ 有些组织参照联合国的做法, 但有不同。

1966: 注意到这种区别, 行政协调会建议并经大会批准, 联合国共同制度的适当标准应该是 D-2 以上级别的所有工作人员应乘头等舱, 但短途、欧洲内的飞行和其他地方的类似短途飞行只要可能应使用经济舱。

1973: 大会决定头等舱应局限于助理秘书长以上级别, 批准例外的权力由秘书长掌握。行政协调会同意这一标准应适用于整个共同制度。⁴⁴

1977: 在审议了联检组关于联合国组织头等舱旅行的报告后, 大会决定⁴⁵ 以往享受头等舱的工作人员(副秘书长/助理秘书长)从现在起仅在飞行时间超过 9 小时才予以享受。

1982: 在许多航空公司推行公务舱后, 行政协商会同意, 对旅程(或旅行的一段)的时间相当于跨越北大西洋的飞行时间的旅行可允许仅次于头等舱的舱位(公务舱)。⁴⁶

1989-1990: 联合国共同制度各组织医务主任的会议建议出于健康原因, 5 小时以上的所有航空旅行定为公务舱。⁴⁷ 这项建议以及开发署提出进一步统一做法的要求在行政协商会内引起新的讨论。注意到各组织旅行舱务标准的区别和降低它们的困难,⁴⁸ 行政协商会首先重申其 1982 年的建议即在具体情况下可允许公务舱,⁴⁹ 但联合国和产权组织保留其立场。此外应行政协调会的要求, 行政协商会重新考虑了下列问题, 即经除气象组织以外的坚定的协商一致重申经济舱不是公务旅行的适当模式。会议提出了编写一份报告的要求, 其中提供统计数字和其他数据, 包括联合国制度以外的做法。⁵⁰

⁴³ CO-ORDINATION/R. 325, 第 72-76 段。

⁴⁴ CO-ORDINATION/R. 1045, 第 66 段。

⁴⁵ A/32/272。

⁴⁶ ACC/1982/5, 第 96-101 段。

⁴⁷ A/C. 5/51/35, 第 12 段。

⁴⁸ ACC/1990/5, 第 44 段。

⁴⁹ ACC/1990/4, 第 130-135 段。

⁵⁰ ACC/1990/10, 第 71-77 段。

1991：行预咨委会要求，审查“涵盖与工作人员和会员国代表旅行有关的所有问题，包括乘坐头等舱位待遇问题，以便为设立一个可以灵活管理并能消除现有破格情况的制度而拟订建议”，并考虑到“联合国系统的其他机构的做法，以求统一和一致”。⁵¹ 大会请⁵² 秘书长向第四十七届会议提交，“现行制度的审查/评估”以及具体的建议。

1992：秘书长回顾说，⁵³ 行政协商会已审议了该问题并要求编写联合国制度内的目前做法简编，建议推迟到向下届大会提交与工作人员旅行有关的建议，同时等待研究报告和有关费用估计和所涉财务影响的汇编的结果

1994：提交的报告⁵⁴ 以寄给下列各组织的一份调查表为依据：共同制度内的 16 专门机构和组织、制度以外的 15 个政府间组织和每个常驻团。除一个以外的所有专门/政府间机构和 30% 的常驻团作了答复。综合成员国和政府间组织的答复极其困难，因为旅行者的级别和使用的术语不同、破格情况的批准不明确和各种各样。秘书长在该报告结束时认为“虽然联合国系统各组织的数据似乎为提高联合国内适用的乘坐舱位标准，提供一些正当理由，但在这个时候提出这种建议没有足够强的理由，尤其是由于行政和预算问题咨询委员会（人事和一般行政问题）也在处理如何达成联合国系统乘坐航机舱位共同标准的问题。此外，在比较会员国与联合国之间的旅行规定方面有一些固有的问题，不宜在这个基础上提出修改联合国现有旅行规定的任何建议。因此，秘书长在这个时刻不想建议对联合国工作人员现有的乘坐航机舱位标准作出任何修改”。报告还注意到，“根据国际公务员制度委员会规程第 11 (b) 条，‘委员会应订立……养恤金和第 10 (c) 条所指各项补助以外的津贴和福利金的数额及其请领条件和旅行标准’。尽管国际公务员制度委员会从未对它管辖下的这个事项进行实质性审查，大会也许愿意将联合国共同制度工作人员旅行标准问题发交该委员会进一步审议”。

除了与联检组本报告有关的其他问题外，研究报告的结论有：⁵⁵

- “……联合国工作人员所适用的标准往往比联合国系统内部其他组织相应职等官员所适用的标准要低。这对 D-2 级别以下工作人员的舱位标准尤其适用。联合国这些职等的工作人员应享受的旅行舱位标准，比 15 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。这一职类的工作人员空中旅行舱位标准是联合国系统内最低的”；

⁵¹ A/46/748。

⁵² 1991 年 12 月 20 日，46/450。

⁵³ 1992 年 11 月 24 日，A. C. 5/47/61。

⁵⁴ 1994 年 7 月 29 日，A/C. 5/48/83。

⁵⁵ A/C. 5/48/83，第 28-30 段。

- 联合国系统各组织之间较高职等官员所享受的舱位标准经过比较之后，结果同联合国相近。这些接受调查的组织中，有 10 个给予其较高职等官员的舱位标准高于联合国给予相似职等官员的标准。3 个组织提供的舱位标准与联合国类似。2 个组织提供的标准稍微低于联合国的标准”；
- “……会员国往往给予它们官员的舱位标准总是高于联合国的标准。中级官员倾向于享受类似标准，低级官员旅行享受的舱位标准倾向低于联合国系统或其他国际组织普遍享受的水平。秘书处又注意到会员国的国家航空公司有一种普遍做法，就是把它们国家官员的服务等级提高到超过授权的正式舱位标准”；
- 增减提高服务等级的决定点数的所涉经费相差不大(每增加 1 小时不到 5%，每增加 4 小时不到 10%)。⁵⁶
- “……即使把经济舱位作为全部飞行的普遍标准，对联合国旅客的旅行形态作出分析后显示，他们的旅程只能用到很少的作为显著节省的先决条件的打折扣的经济飞机票价。大多数的公务旅行都是包括几个不同目的地的旅程。这种旅程的飞机票价都是根据单程经济等级全额票价结合计算的，这种单程经济等级的全额票价比商务等级票价便宜不多。按照现行的舱位标准，联合国旅客前往目的地的旅行，很大一部分能够利用简单的来回机票，已多属于最便宜的飞机票价结构(例如横越大西洋的旅行)。联合国一般都能够利用优惠旅行和优先购买飞机票价所打折扣超过这种旅行的经常全票经济等级票价价格的 50%。联合国旅客很大一部分是任命参加联合国维持和平和外地政治特派团的工作人员，这种任命大多数期间在 6 个月以上，因为这种工作人员一般都无法事先知道实际的回程日期，而大多数有折扣的飞机票价的最长有效期是 3 个月。因此接受这种任命的旅客大多数都给予单程机票，单程机票一般不能享受折扣。这两种服务等级不同的票价相差很少”。⁵⁷

1995：行预咨委会请秘书长“参照一切有关的因素”审查 9 小时时限，审查的结果连同有关的建议列入秘书长关于旅行标准的下一次报告。⁵⁸ 联检组建议大会考虑将公务舱时限提升到 10 小时的可能性，⁵⁹ 以使“所有欧洲工作地点一律同等待遇”。秘书长在其报告⁶⁰中认为 9 小时时限“在节省联合国经费与效率方面的考虑之间取得了最佳的平衡，因为空中旅行是为公务，不是自己选择的。

⁵⁶ A/C.5/48/83, 第 32 段。

⁵⁷ A/C.5/48/83, 第 33-34 段。

⁵⁸ 1995 年 8 月 4 日, A/49/952, 第 3 段。

⁵⁹ JUI/REP/95/10, 建议 7(2)(a), 第 127-135 段。

⁶⁰ 1996 年 11 月 27 日, A/C.5/51/35, 第 14-15 段。

大量的旅行是在周末和晚上进行，而其中有很多的目的地是处于紧张条件下。最近几年来由于诸如载客率较高、舱位安排更紧凑以及嘈杂的环境等因素而使得经济舱的服务品质显著下降，所以乘客很难在机舱中休息或工作并在随后工作能力下降。鉴于需要协调联合国共同制度内的旅行标准，秘书长建议公务员制度委员会审查该问题并提出建议。

1997：大会⁶¹ 请公务员制度委员会参考行预咨委会和联合检查组的报告⁶²，尽早审查联合国共同制度工作人员旅行应享待遇问题并向大会第五十一届会议续会第二部分会议提交报告。公务员制度委员会一并提交了其审议情况及其 1997 年年度报告。⁶³ 委员会报告说，鉴于所涉问题的范围和复杂性，需要更多的时间进行研究。委员会还指出，考虑到各组织的任务和要求不同，向它们强行统一办法既不可取也不可行。委员会认为整个旅行政策问题包括旅行标准方面的一些灵活性应由每个组织的立法/理事机构来处理。尽管如此，委员会可适当就某些问题提供一些笼统的指导性意见，以便在它们中实现更大的统一、为飞行超过 6 小时考虑由经济舱提升到公务舱的合理性。大会注意到委员会的意见⁶⁴ 并请委员会“继续审议这个问题”。

1998：行政协商会请公务员制度委员会推迟对该问题的审议，直到进行了必要的研究。⁶⁵

1999 至今：没有进行其他研究。

⁶¹ 大会 1997 年 4 月 3 日，第 51/465 号决定。

⁶² A/49/952, JIU/REP/95/10。

⁶³ A/52/30。

⁶⁴ 大会 1997 年 12 月 22 日，52/216 号决议。

⁶⁵ 1998 年 6 月 11 日，ACC/1998/5。

附件四

联合国系统高级工作人员(相当于副秘书长和助理秘书长) 航空旅行舱位标准

| 舱位标准 [*] | 适用该标准的组织 | |
|---|----------|--|
| | 数目 | 名称 |
| 无论飞行时间长短一律头等舱 | 2 | 产权组织和气象组织(秘书长) |
| 除回籍假的所有旅行, 如果飞行时间超过 7 小时为头等舱, 否则公务舱 | 1 | 原子能机构 |
| 如果飞行超过 9 小时为头等舱, 否则公务舱 | 1 | 气象组织(副秘书长和助理秘书长) |
| 公务旅行头等舱, 否则经济舱 | 1 | 海事组织 |
| 无论旅行时间长短公务舱 | 8 | 联合国及各基金和署、粮农组织, 电联, 教科文组织, 工发组织, 邮联和世界银行 |
| 所有旅行如果超过 5 小时, 公务舱, 否则经济舱 | 1 | 劳工组织 |
| 除回籍假以外的所有旅行如果飞行超过 7 小时, 为公务舱, 否则经济舱(民航组织) | 1 | 民航组织 |
| 仅超过 6 小时的公务旅行作为公务舱, 否则经济舱 | 1 | 卫生组织 |

^{*} 受抚养人按教育补助金项下的旅行始终为经济舱。

注: 在欧洲内旅行没有头等舱。

附件五

联合国系统 D-2 级别以下的工作人员航空旅行舱位标准

| 舱位标准 | 适用该标准的组织 | |
|--|----------|----------------------|
| | 数目 | 名称 |
| 所有旅行无论飞行时间长短一律公务舱 | 1 | 产权组织 |
| 除回籍假以外的所有旅行无论飞行时间长短一律公务舱 | 1 | 世界银行 |
| 公务旅行为公务舱，否则经济舱 | 1 | 海事组织 |
| 旅行时间如超过 5 小时为公务舱，否则经济舱 | 1 | 劳工组织 |
| 因公旅行超过 6 小时为公务舱，否则经济舱 | 1 | 卫生组织 |
| 公务旅行、任职旅行、更换工作地点和离职旅行如飞行时间超过 7 小时为公务舱，否则经济舱 | 2 | 原子能机构、民航组织 |
| 因公旅行超过 8 小时和巴黎与纽约之间的旅程为仅次于头等舱的舱位(公务舱)，否则经济舱 | 1 | 教科文组织 |
| 超过 9 小时或跨北大西洋的公务旅行和在当地时间 22 点之后启程并且工作人员在启程之前和到达之日上班，为公务舱 | 1 | 气象组织 |
| 超过 9 小时的所有飞行行为仅次于头等舱的舱位(教育补助金项下的旅行除外)，否则最便宜票价的经济舱 | 2 | 粮农组织*、粮食署 |
| 最便宜票价结构，但飞行时间超过 9 小时的所有公务旅行、任职旅行、更换工作地点和离职旅行行为仅次于头等舱的舱位 | 4 | 联合国及各基金和署、工发组织，邮联，电联 |

* 罗马—纽约被视为超过 9 小时。

附件六

联合国批准的对适用舱位标准实行的例外的摘要

| 例外理由 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 总计/平均 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| 医疗条件 | 9 | 16 | 7 | 17 | 19 | 68 |
| 无正常标准 | 10 | 14 | 13 | 8 | 13 | 58 |
| 知名人士 | 9 | 21 | 10 | 20 | 22 | 82 |
| 免费提供服务 | 9 | 4 | 10 | 7 | 9 | 39 |
| 旅程艰苦 | 2 | 4 | 7 | 1 | 6 | 20 |
| 私人助手/警卫 | 13 | 15 | 13 | 11 | 11 | 63 |
| 常务副秘书长 | 3 | 6 | 10 | 2 | 5 | 26 |
| 联大主席 | | | 8 | 1 | 4 | 13 |
| 总计 | 55 | 80 | 78 | 67 | 89 | 369/73 |

| 例外理由 | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 总计/平均 | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|
| | FC | BC | FC | BC | FC | BC | FC | BC | FC | BC | FC | BC |
| 医疗条件 | 1 | 8 | 14 | 2 | 5 | 2 | 5 | 12 | 4 | 15 | 29 | 39 |
| 无正常标准 | 4 | 6 | 7 | 9 | 7 | 6 | 3 | 5 | 5 | 8 | 26 | 34 |
| 知名人士 | 0 | 9 | 10 | 11 | 2 | 8 | 8 | 12 | 9 | 13 | 29 | 53 |
| 免费提供服务 | 3 | 6 | 1 | 3 | 2 | 8 | 7 | 0 | 7 | 2 | 20 | 19 |
| 旅程艰苦 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 7 | 0 | 1 | 1 | 5 | 4 | 16 |
| 私人助手/警卫 | 13 | 0 | 15 | 0 | 13 | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 63 | 0 |
| 常务副秘书长 | 3 | 0 | 6 | 0 | 10 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 26 | 0 |
| 联大主席 | n/a | n/a | n/a | n/a | 8 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 13 | 0 |
| 总计 | 24 | 31 | 56 | 26 | 47 | 31 | 37 | 30 | 46 | 43 | 210/42 | 161/32 |

资料来源：A/54/382, A/55/488, A/56/426, A/57/485。

FC：头等舱

BC：公务舱

n/a：不适用

附件七

实行一次总付办法的旅行

| 组织 | 可实行该办法的旅行种类 | 实行的百分比 | 是否要求提供旅行证据 |
|-----------------------------|--|--|---|
| 联合国 邮联 民航组织 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 | 全额经济票价的 75% | 需要 |
| 开发署 儿童基金 工发组织 人口基金 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 上任、调职 与调职有关的回籍假 离职遣返 面试和休养(仅工发组织) | 全额经济舱票价的 75% (在工发组织, 对教育旅行实行适用的学生票价的 75%) 批准的舱位票价的 100% 外加中途停留的统一 每日生活津贴、特别标准的终点站费用和艰苦 工作地点的行李超重(不适用于儿童基金和工 发组织)。 | 不需要。只要旅行者 签署声明 国家办事处通知抵达/ 启程日期 |
| 粮食署 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 任命 更换工作地点 遣返 | 适用的票价的 80%，公务舱或经济舱。此外， 如有要求，支付 25 公斤的分离行李托运或 10 公斤的随行托运行李 | 不需要。旅行者签署 声明。如果中途停留 需要提供机票。国家 办事处通知启程/抵 达日期 |
| 粮农组织 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 任命 更换工作地点 离职 | 适用票价的 80% | 不需要。仅需旅行者 签署声明 |
| 产权组织 | 回籍假 | 适用票价的 80%，头等舱或公务舱 | 需要 |
| 劳工组织 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 | 全额经济舱票价的 80% 教育津贴旅行行为 65% | 需要 |
| 海事组织 | 回籍假 教育补助金项下的旅行 | 全额经济舱票价的 80% | 需要 |

| 组织 | 可实行该办法的旅行种类 | 实行的百分比 | 是否要求提供旅行证据 |
|-------------|--|--|---------------------------------------|
| 卫生组织, 电联 | 回籍假 | 全额经济舱票价的 80% 前往最终目的地的火车票价的 100 % (电联) 9 个月以下的婴儿为 10% 9 个月以上至 12 岁的儿童为 50%(卫生组织) | 需要 |
| 教科文组织 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 任命 更换工作地点 遣返 面试 | 成年人为全额经济舱票价的 60% 2-12 岁的儿童为 30%，2 岁以下的儿童为 6%。12 全额经济舱票价的 75% 教育旅行为 60% | 不需要。只需要旅行者签署声明 |
| 气象组织 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 | 全额经济舱票价的 75% 教育旅行为 60% | 需要 |
| 原子能机构 | 回籍假 探亲假 教育补助金项下的旅行 任命 更换工作地点 遣返 | 成年人全额经济舱票价的 75% 2 至 12 岁的儿童为成年人应享待遇的 50% 2 岁以下的儿童为成年人应享待遇的 10% 教育旅行为 65% | 工作人员提供证明。旅行者保留所有必要证据，期限为五年，以便用于可能的审计。 |

附件八

每日生活津贴和终点站费用的预付

| | 每日生活津贴 | 终点站费用 |
|----------|--------|-------|
| | (百分比) | |
| 联合国 | 100% | None |
| 开发署/人口基金 | 100% | 100% |
| 儿童基金 | 80% | 80% |
| 粮食署 | 100%* | 100%* |
| 劳工组织 | 80% | None |
| 粮农组织 | 100% | 100% |
| 教科文组织 | 80% | 80% |
| 卫生组织 | 80% | None |
| 世界银行 | 100% | 100% |
| 民航组织 | 90% | 90% |
| 海事组织 | 90% | 90% |
| 电联 | 100% | 100% |
| 邮联 | 80% | None |
| 气象组织 | 100% | 100% |
| 产权组织 | 100% | 100% |
| 工发组织 | 100% | 100% |
| 原子能机构 | 100% | 100% |

* 仅适用于固定日期的定点旅行，否则预付 80%的每日生活津贴。

附件九

成员国代表和各机构和附属机构成员的旅行

| 组织 | 机构 | 该组织对旅行是否付款 | 舱位标准 | 生活津贴 |
|-------|------------------------------------|---|--|--|
| 联合国 | 联大届会 | 限于最不发达国家的代表 - 联大届会五名代表 - 特别和紧急会议，一名代表 | - 一个头等舱和四个经济舱(或飞行超过 9 小时为公务舱) - 一个经济舱(或飞行超过 9 小时为公务舱) | 无每日生活津贴 |
| | 经济及社会理事会职司机构的成员 | 每个会员国一名代表 | - 经济舱(或飞行超过 9 小时为公务舱) | 无每日生活津贴 |
| | 以个人身份在各机构和附属机构任职的成员 | 是 | - 不分距离一律公务舱(方案协调会成员享受经济舱) | 每日生活津贴+40% 向方案协调会成员支付 每日生活津贴+15% |
| 劳工组织 | 普通大会 | 否 | | |
| | 理事机构(56 名理事——28 个政府、14 名工人、14 名雇员) | 雇主和工人 | - 超过 5 小时为公务舱 | 无每日生活津贴+40% |
| 粮农组织 | 大会 | 否 | | |
| | 理事会 | 每个会员国一名代表(根据要求) | - 经济舱(或飞行超过 9 小时为公务舱) | 无每日生活津贴 仅终点站费用 |
| 教科文组织 | 普通大会 | 否 | | |
| | 执行局 (58 名成员) | 是 | - 公务舱 - 执行局主席——头等舱 | 每日生活津贴+40% 再加 5 美元 |
| 工发组织 | 普通大会 | 否 | | |
| | 工业发展局(53 名成员) | 否 | | |
| 民航组织 | 大会 | 否 | | |
| | 理事会(36 位理事) | 否 | | |
| 卫生组织 | 大会 | 最不发达国家(每个代表团一名代表) | - 经济舱 | 无每日生活津贴 |
| | 执行局(52 位成员) | 是 | - 经济舱(或飞行超过 6 小时为公务舱) | 每日生活津贴 |

| 组织 | 机构 | 该组织对旅行是否付款 | 舱位标准 | 生活津贴 |
|-------|----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------------------|
| 邮联 | 万国邮政联盟代表大会 | 否 | | |
| | 行政理事会 (41 名理事) | 是 | - 经济舱外加前往伯尔尼的头等舱火车票 | 无每日生活津贴 |
| | 行政理事会 (40 名理事) | 仅被视为处于不利地位的成员国代表(3) | - 经济舱外加前往伯尔尼的头等舱火车票 | 无每日生活津贴 |
| 电联 | 全权代表大会 | 否 | | |
| | 理事会(16 名理事) | 最不发达国家(每个代表团一名代表) | - 经济舱(或飞行 9 小时以上为公务舱) | 每日生活津贴+ 40% 加 3 美元 |
| | 无线电规则委员会 (12 名委员) | 是 | - 经济舱(或飞行 9 小时以上为公务舱) | 每日生活津贴+ 40% 加 3 美元 |
| 气象组织 | 大会 | | | |
| | 执行理事会 (37 名理事) | 是 (仅在要求时支付) | - 经济舱 - 气象组织主席, 头等舱 | 每日生活津贴标准费率 每日生活津贴+40% 加 7 美元 |
| 海事组织 | 大会 | 否 | | |
| | 理事会(40 名理事) | 否 | | |
| 产权组织 | 产权组织成员国大会 | PCT 和马德里联盟会议每个成员国一名代表 | - 公务舱 | |
| 原子能机构 | 普通大会 | 否 | | |
| | 理事会(35 名理事) | 否 | | |