



大会

Distr.: General  
15 March 2007  
Chinese  
Original: English

## 第六十一届会议

议程项目 117

2006-2007 两年期方案预算

### 审查工作人员、联合国机关和附属机关以及联合国系统各组织成员的旅行标准和应享待遇

#### 秘书长的报告

##### 摘要

大会第 60/255 号决议规定提交本报告，其中概述了由联合国系统行政首长协调委员会秘书处开展的全系统现有旅行标准调查的结果。调查表明，尽管在某些方面各组织出现了类似的趋向，例如对多类旅行都采用包干办法，但各组织的旅行规定仍然存在较大差异。



## 一. 引言

1. 作为全球组织，联合国系统各机构很多工作人员需要旅行，无论是前去参加各类大小会议，还是为了进行方案交付活动或进行方案监测和评价工作。除了工作旅行之外，各机构还须运送其新聘工作人员及家属前往工作地点(任职旅行)，以及在合同结束后运送这些人员返回(离职旅行)。在任期间，职工及家属有权进行回籍假旅行、子女教育旅行。在某些情况下，各机构还提供其他类别的旅行，诸如医疗后送和因安全原因而搬迁等。

2. 为了规范旅行管理，联合国各机构制定了有关政策，指导制定各类旅行的标准。虽然许多实体有相似的政策，但全联合国系统仍然存在不一致的情况。2004年，联合检查组研究了现行旅行政策，大会第六十届会议审议了“统一整个联合国系统内旅行条件的报告”(A/60/78)及秘书长和联合国系统行政首长协调会的有关评论(A/60/78/Add. 1)。为此，第60/255号决议(第四节，第2段)请“秘书长在行政首长协调理事会框架内开始审查工作人员、联合国机关和附属机关以及联合国系统各组织成员的旅行标准和应享待遇，以期在联合国系统一级制定一项共同政策”。

3. 本报告即是根据这一请求编写提交的，报告概述了由秘书处开展的对全系统现行旅行政策及做法现状调查的结果。调查于2006年下半年进行，调查表通过机构间旅行管理人员网络发给大约38个联合国系统内外的政府间组织。共有17个实体(16个联合国系统内组织和欧洲安全与合作组织(欧安组织))作了回复。调查结果摘要见附件二，其中说明了自联合检查组提出报告两年以来各组织旅行政策差异的最新情况。

## 二. 出差旅行舱位

4. 出差旅行指联合国工作人员以公职身份进行的一类旅行。正如联检组2004年报告所述，多年来，许多研究报告都集中论述了向进行这类旅行的工作人员提供的舱位标准问题。虽然联合国秘书处内和各基金及方案普遍采用一致的标准，但联合国系统专门机构和其他机构在这方面似乎还没有实现明显的协调一致。

5. 调查首先请各机构说明其向工作人员提供的旅行舱位(头等、公务或经济)是否因级别和旅程长短而不同。在按级别确定舱位标准方面，联合国系统内只有一个组织答复，即禁止化学武器组织向每一级别的所有人员均提供同样的舱位。有几个组织(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界旅游组织(世旅组织))明确表示，其行政首长搭乘头等舱。而行政首长以下D-2以上的官员标准则各不相同。粮农组织高级官员(D-2以上)任何航时的飞行舱位均为公务舱。而国际原子能机构(原子能机构)官员超过7小时的飞行乘坐头等舱，否则乘坐公务舱。教科文组织为D2以上官员在欧洲和地中海地区的所有飞行提

供公务舱，其它飞行则也享受头等舱待遇。有一个组织，即万国邮政联盟(万国邮联)向行政首长(总干事)和副总干事提供头等舱，但万国邮联报告说，上述二人通常选乘公务舱。

6. 几乎所有的组织按航程长短提供不同舱位等级，特别是 D2 及以下级别(见表 2)。许多机构的常规基本符合联合国秘书处、基金及方案的规则，即凡航时超过 9 个小时的出差旅行均乘坐公务舱，否则乘坐经济舱。但是各机构之间也确实存在差异。原子能机构划分公务舱和经济舱的航时标准是 7 个小时。禁止化学武器组织和世界旅游组织(世旅组织)采用的是 10 小时。教科文组织采用的是 8 小时，并规定，工作人员往返其总部地点(巴黎)和纽约之间的旅行可乘坐公务舱。万国邮联规定，D2 及以下级别所有员工任何航时的旅程均乘坐经济舱，经特别请求并获行政首长批准的情况除外。

7. 基于旅程的公务舱标准的应用问题曾经在若干论坛讨论过，包括在国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)讨论过，该委员会最近于 1997 年审议了这一问题，以及旅行政策的其它方面问题。在其年度报告中，公务员制度委员会指出，旅行政策的多数决定最好“由立法/理事机构与各自行政首长协商加以处理”。<sup>1</sup> 但是，公务员制度委员会又提出，“对于 6 个小时以上的飞行，考虑从经济舱提升到公务舱是合理的”。<sup>2</sup> 报告指出，在讨论中，委员会审议了联合国医务主任的意见，医务主任指出，联合国系统各实体的医务主任支持向 6 小时或更长的旅行提供公务舱。从联合检查组报告的结论以及本次后续调查的结果可以看出，各实体一般未遵照公务员制度委员会关于公务舱的 6 小时准则。

8. 除了旅行舱位等级外，本次调查还请各位实体说明，其政策是否规定提供中途停留和到达后的休息待遇。如附件二所示，大多数实体都允许中途停留和到达后的休息。

### 三. 非出差旅行

9. 除了出差旅行，各实体还对其它各类旅行实行相应的政策。本次调查检视了其中 5 类：任职、离职、回籍假、教育、更换工作地点。调查要求各实体说明，其对这些类别实行的政策是否不同于出差旅行，若是，则请详述差异。

10. 调查发现，对任职旅行，各实体普遍采用与出差旅行同样的规则，只有一点不同，即大多数组织向旅行人提供一笔包干费用，而不是一张机票。例如，在粮农组织中，旅行人可选择按照出差旅行规则而订的机票，也可以选择相当于适用票价总额 80% 的一笔包干费用；航时若超过 9 小时，则为公务舱，如不到 9 小时则为全额经济舱。在教科文组织，旅行人也可选择机票或一笔包干费用，不过，

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 30 号》A/52/30，第 75(c)段。

<sup>2</sup> 同上，第 75(d)(-)段。

该机构所定机票标准并不是依据出差旅行的规则，而是为任何航程的旅行均提供一张经济舱机票，或者一笔相当于全额经济舱票价 60% 的包干费用。并非所有实体都提供包干办法；例如国际劳工组织就不向任职和离职的工作人员提供这种选择。

11. 对离职旅行，几乎所有参加调查的机构均采用与任职旅行同样的规则。唯一例外的是万国邮联，该组织向离职旅行人提供包干费用，但任职旅行则不能享受。

12. 全系统在其他三个类别（回籍假、教育及更换工作地点）的旅行政策上也存在类似的政策差异。例如，在粮农组织中，回籍假和更换工作地点旅行的规则与如上所述的任职旅行规则相同，但对教育旅行却不提供公务舱。劳工组织对教育和回籍假旅行提供包干费用，旅行者也可选择基于出差旅行规则而订的机票（即超过 7 小时的乘坐公务舱，否则为经济舱）。在国际原子能机构，旅行人可选择基于出差旅行规则而订的机票或一笔包干费用，但给回籍假旅行的付款相当于全额经济舱票价的 75%，而给教育或更换工作地点旅行的付款为全额经济舱票价的 65%。一般而言，各实体多向任职和离职旅行以外的其它各类旅行提供包干费用。根据调查结果，农发基金和联合国难民事务高级专员办事处（难民署）都不向任职和离职旅行提供包干办法，但回籍假和教育旅行则可享受这一选择。

13. 调查虽然没有深入探讨其他旅行类别，但也要求各实体说明其有关政策是否认可另外七类旅行：反向教育旅行（即父母探访在校子女的旅行，相反于教育旅行，即子女往返学校的旅行）、医疗后送旅行、安全疏散旅行、休养假旅行、哺乳母亲旅行、单亲父母旅行及同居伴侣旅行。从表 1 中可以看出，在答复的实体中只有 3 个，即联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国维也纳办事处认可了所有 7 个类别。在这 7 类中，医疗后送和安全疏散旅行被大多数组织所认可，只有 2 个实体，即万国邮联和禁止化学武器组织不承认这些是单独的旅行类别。单亲父母是获得各实体认可最少的一类，而哺乳母亲、单亲父母、和同居伴侣旅行各获得 5 个组织的认可。

#### 四. 成员国代表

14. 除了工作人员旅行以外，行政首长协调会的调查还致力于评估非工作人员旅行规则的多样性，并具体询问各实体是否向成员国代表提供的旅行津贴，若是，请描述舱位等级标准。在答复的 16 个联合国实体中有 9 个表示，会员国的代表享受某种旅行津贴。一些实体的标准还非常详细，例如开发计划署报告说，所有代表 9 小时以上的旅行均享受公务舱待遇，9 小时以下的旅行则享受经济舱待遇。教科文组织报告说，执行局主任和大会主席始终乘坐头等舱，执行局其他成员始终乘坐公务舱，而难民署和联合国工业发展组织（工发组织）则都表示，会员国的代表和工作人员遵循同样的旅行规则。

15. 最后，为了判断各实体在试图改变旅行政策时可能遇到的复杂情况，该调查还请各实体介绍其旅行政策决策机构，并询问这种性质的决定是由理事机构、行

政首长或两者共同作出。只有 3 个实体，即联合国秘书处的两个实体(联合国维也纳办事处和联合国内罗毕办事处)以及联合国儿童基金会表示这些决定由其理事机构作出。有 6 个实体表示，其行政首长可以确定这些政策，另有 6 个实体表示，这些决定由行政首长和理事机构共同作出。

## 五. 结论

16. 由行政首长协调会进行的本次对旅行政策的审查着重于若干具体的政策领域，包括决定出差飞机舱位的因素、中途停留和到达后休息标准、非出差旅行的规则、各组织是否认可不同旅行类别以及各实体是否向会员国代表提供旅行津贴等几个方面。根据研究结果，很显然，联合国系统内的旅行政策自联合检查组 2004 年报告以来几乎没有改变。全系统各组织的旅行政策继续存在差异，有时差异还很大，但是主要集中于出差旅行方面。对其他类别的旅行，由于引进了一次性付款的选择，各实体间的差异有所缩小，但各实体进行此类付款的依据仍各有不同。

附件一

D-2 及以下级别工作人员飞机舱位标准：乘坐公务舱所需短航时

| 机构             | 飞行小时 |
|----------------|------|
| 国际劳工组织         | 7    |
| 联合国粮食及农业组织     | 9    |
| 联合国教育、科学及文化组织  | 8    |
| 万国邮政联盟         | 无    |
| 国际农业发展基金       | 2.5  |
| 联合国工业发展组织      | 9    |
| 国际原子能机构        | 7    |
| 世界旅游组织         | 10   |
| 联合国开发计划署       | 9    |
| 联合国难民事务高级专员办事处 | 9    |
| 联合国儿童基金会       | 9    |
| 联合国人口基金        | 9    |
| 联合国维也纳办事处      | 9    |
| 联合国内罗毕办事处      | 9    |
| 西亚经济社会委员会      | 9    |
| 禁止化学武器组织       | 10   |
| 欧洲安全与合作组织      | 7    |

## 附件二

## 联合国系统行政首长协调理事会

行政首长协调会旅行规定审查<sup>a</sup>

|                 | 国际<br>劳工组织 | 联合国<br>粮食及<br>农业组织 | 联合国<br>教育、科<br>学及文化<br>组织 | 万国<br>邮政<br>联盟 | 国际农<br>业发展<br>基金 | 联合国<br>工业发展<br>组织 | 国际<br>原子能<br>机构 | 世界<br>旅游<br>组织 | 联合国<br>开发<br>计划署 | 联合国<br>难民事务<br>高级专员<br>办事处 | 联合国<br>儿童<br>基金会 | 联合国<br>人口<br>基金 | 联合国<br>维也纳<br>办事处 | 联合国<br>内罗毕<br>办事处 | 西亚经济<br>社会<br>委员会 | 禁止化<br>学武器<br>组织 | 欧洲<br>安全与<br>合作<br>组织 |
|-----------------|------------|--------------------|---------------------------|----------------|------------------|-------------------|-----------------|----------------|------------------|----------------------------|------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
| 旅行规定决策机构：       |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            |                  |                 |                   |                   |                   |                  |                       |
| 理事会             |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            | ✓                |                 | ✓                 | ✓                 |                   |                  | ✓                     |
| 行政部门            |            | ✓                  |                           | ✓              | ✓                |                   | ✓               |                |                  | ✓                          |                  |                 |                   |                   | ✓                 |                  |                       |
| 共同              | ✓          |                    | ✓                         |                |                  | ✓                 |                 | ✓              | ✓                |                            |                  | ✓               |                   |                   |                   | ✓                |                       |
| 出差旅行的舱位取决于下列因素： |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            |                  |                 |                   |                   |                   |                  |                       |
| 旅程长短            | ✓          | ✓                  | ✓                         |                | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 | ✓                 | ✓                | ✓                     |
| 工作人员的级别         | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 | ✓                 |                  | ✓                     |
| 出差旅行标准是否允许：     |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            |                  |                 |                   |                   |                   |                  |                       |
| 允许中途停留          | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 |                 |                | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 |                   | ✓                |                       |
| 允许抵达后休息         | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 |                   |                  |                       |
| 因性质不同旅行规定不同：    |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            |                  |                 |                   |                   |                   |                  |                       |
| 任职              |            | ✓                  | ✓                         |                | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                |                            |                  | ✓               |                   |                   |                   | ✓                | ✓                     |
| 离职              |            | ✓                  | ✓                         | ✓              |                  | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                |                            | ✓                | ✓               |                   |                   |                   | ✓                | ✓                     |
| 回籍假             | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 | ✓                 | ✓                | ✓                     |
| 教育补助金探亲旅行       | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 | ✓                 | ✓                | ✓                     |
| 工作地点变更          |            | ✓                  | ✓                         |                |                  | ✓                 | ✓               |                | ✓                |                            |                  | ✓               |                   |                   |                   |                  | ✓                     |
| 允许进行下列旅行的实体：    |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                |                  |                            |                  |                 |                   |                   |                   |                  |                       |
| 逆向教育            | ✓          | ✓                  | ✓                         |                |                  |                   |                 |                | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 |                   |                  | ✓                     |
| 医疗后送            | ✓          | ✓                  | ✓                         |                | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 | ✓                 | ✓                 |                  | ✓                     |
| 安全评价            | ✓          | ✓                  | ✓                         |                | ✓                | ✓                 | ✓               | ✓              | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 |                   | ✓                 |                  | ✓                     |
| 休养和修整           | ✓          | ✓                  | ✓                         | ✓              | ✓                | ✓                 |                 |                | ✓                | ✓                          | ✓                | ✓               | ✓                 |                   |                   |                  | ✓                     |
| 母乳喂养            |            | ✓                  |                           |                |                  |                   |                 |                | ✓                |                            | ✓                | ✓               | ✓                 |                   |                   |                  |                       |
| 单亲              |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                | ✓                |                            | ✓                | ✓               | ✓                 |                   |                   |                  |                       |
| 同居伴侣            |            |                    |                           |                |                  |                   |                 |                | ✓                | ✓                          |                  | ✓               | ✓                 | ✓                 |                   |                  | ✓                     |
| 会员国代表旅行         |            |                    | ✓                         |                | ✓                | ✓                 |                 |                | ✓                | ✓                          | ✓                |                 | ✓                 | ✓                 | ✓                 |                  |                       |

<sup>a</sup> 参加审查的各实体的全名见附件一。