联合国 A/67/695

大 会

Distr.: General
16 January 2013
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 130 和 140

2012-2013 两年期方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

关于对所有航空旅行活动及有关做法的全面审计

内部监督事务厅的报告

航空旅行活动有效管理相关的总体成果部分令人满意

摘要

依据大会第 65/268 号决议，内部监督事务厅对航空旅行活动及有关做法进行了全面审计。审计范围包括联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和联合国伊拉克援助团的航空旅行业务。

这次审计是为了评估在为有效管理航空旅行活动提供合理保障方面，秘书处的治理、风险管理和控制流程是否充分、有效。审计内容包括：㈠ 评估第 65/268 号决议中关于有效和高效利用航空旅行资源的规定执行状况；㈡ 确定采购航空旅行管理服务和下放批准飞机舱位标准例外情况权力流程的充分性和有效性；㈢ 查明所有航空旅行支出和一笔总付给符合条件的工作人员的费用；㈣ 对一笔总付选择进行一次成本效益分析。

差旅费是本组织最重要的支出类别之一，包括联合国机构或附属机构的成员、与会者、工作人员及其合格家庭成员和咨询人的公务旅行费用。监督厅同方案规划、预算和账户厅合作估计，包括机票、生活津贴、一笔总付数额和运输费用在内，总部、总部以外办事处和区域委员会 2010-2011 两年期差旅支出共计 5.75 亿美元，维持和平特派团 2010 年 6 月 30 日和 2011 年 6 月 30 日终了财政年度的差旅支出为 1.94 亿美元。

13-20809 (C) 060213 110213

监督厅认为，经审查，秘书处治理、风险管理和控制流程，在合理保障有效管理航空旅行活动方面部分令人满意。

主要审计成果如下：

- 秘书处已实施第 65/268 号决议的一些规定，并正在执行其他规定。
- 现行管理信息系统不能以符合成本效益的方式为整个秘书处编制差旅支出信息。
- 已设立旅行安排机制，包括提供旅行管理服务的合同。一些办事处还与航空公司签订了获得折扣或折扣票价的协议。然而，并没有对旅行进行全面管理，以集中需求并最大限度地从航空公司协议中获得折扣；虽然整个联合国系统旅行事务管理人员之间存在有效协调，但秘书处内旅行事务管理人员之间仍须加强协调；没有关于执行差旅政策的正式指导，“最低合理票价”等应指导机票定价的关键术语仍未正式定义；总部、联合国日内瓦办事处和联合国内罗毕办事处没有充分制订并执行业绩指标和衡量及评价旅行社业绩的机制。
- 合同的投标过程基本上遵守了《联合国财务条例和细则》，并满足了联合国相关组织的要求。但是，应澄清在投标评估过程中进行法律合规情况审查和在总部组建工作队对投标进行商业评价的标准。
- 批准飞机舱位标准例外情况的政策和程序是充分的，并得到贯彻实施。然而，将秘书长的这一权力下放给主管管理事务副秘书长的正式非让渡任用书仍未印发。
- 管理事务部没有对自 1995 年以来的一笔总付旅费选择进行成本效益分析，以确定这一选择是否实现了预期成果。在主要工作地点的工作人员中 91%选择了这一选项，表明这对于工作人员具有经济上的吸引力。
- 平均而言，一笔总付数额约为联合国安排差旅费用的 77%。非随身载运行李约占联合国安排差旅费用的 53%；然而这项应享权利并未得到广泛使用。若不计非随身载运行李费用，一笔总付数额为差旅费估计数的 183%。
- 利用不加限制的最低公布票价做为参考票价计算一笔总付旅费，导致一笔总付数额较高。
- 搬迁补助金提供了管理运输和搬迁应享待遇方面的灵活性。但是，根据关于 2011 年货物数据分析，目前的搬迁补助金数额超过了联合国安排运送工作人员个人用品所产生的费用。
- 应评估计算一笔总付款项的其它选择，确保这些选项对工作人员仍具有适当的吸引力，本组织也可同时实现提高行政效率和降低费用的益处。

监督厅共提出 22 项关于加强内部控制的重要建议，全部得到接受。

目录

页次

一. 背景 4

二. 目标和范围 4

三. 审计结果 5

A. 大会第65/268号决议关于飞机舱位标准规定的执行状况(截至2012年12月31日) ... 5

B. 航空旅行支出 7

C. 航空旅行管理 10

D. 航空旅行服务的投标和采购 16

E. 秘书长下放权力，准予把飞机舱位标准作为特例 18

F. 旅费和搬迁一笔总付办法的成本效益分析 19

附件

一. 秘书处提交的关于《内部监督事务厅关于对航空旅行活动及有关做法的全面审计报告草稿》的评论意见 25

二. 图一至四——差旅支出的进一步细分 29

三. 一笔总付应付金额与联合国安排差旅估计费用比较(含和不含非随身载运行李费) 33

一. 背景

1. 依据大会第 65/268 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对所有航空旅行活动及有关做法进行了全面审计。

2. 航空旅行是联合国业务中的一项重要活动，也是一个重要的费用类别。航空旅行就是联合国机构或附属机构的成员、与会者、工作人员及其合格家庭成员以及咨询人为公事进行的航空旅行。

3. 各个办事处的旅行科负责管理航空旅行服务。这些科室大多数均得到旅行管理服务承包商的支持，这些承包商提供根据联合国差旅政策安排旅行的专门知识。已经订立了 30 多个旅行管理服务合同，其中一些是与在有关工作地点的其他联合国组织共同订立的。一些旅行科还与航空公司签订了获得折扣或折扣票价的协议。

4. 从历史上看，由于信息系统的局限性，很难获得整个联合国航空旅行支出的综合全面数据。监督厅同方案规划、预算和账户厅(账户厅)合作估计，包括机票、生活一笔总付数额、津贴、发到站费用和运输费用在内，联合国总部、总部以外办事处和各区域委员会 2010-2011 两年期差旅支出约 5.35 亿美元。2010-2011 两年期特别政治任务的差旅费支出达 4 000 万美元。维持和平特派团 2010 年 6 月 30 日和 2011 年 6 月 30 日终了财政年度的差旅支出分别达 9 100 万美元和 1.03 亿美元。

二. 目标和范围

5. 这次审计是为了评估在为有效管理航空旅行活动提供合理保障方面，秘书处的治理、风险管理和控制流程是否充分、有效。

6. 审计内容包括：㈠ 评估第 65/268 号决议中关于有效和高效利用航空旅行资源的规定执行状况；㈡ 确定采购航空旅行管理服务和下放批准飞机舱位标准例外情况权力流程的充分性和有效性；㈢ 查明所有航空旅行支出和一笔总付给符合条件的工作人员的费用；㈣ 对一笔总付选择进行一次成本效益分析。

7. 审计范围包括总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)的航空旅行业务。监督厅选择了联刚稳定团和联伊援助团，以确保样本中包括一个维持和平特派团和一个政治特派团。

8. 本次审计对下列关键控制方面进行了测试：

(a) 监管框架：提供合理保证的控制措施，以保证：㈠ 存在有效和高效地指导差旅管理和采购活动的政策和程序；㈡ 政策和程序得到贯彻执行；㈢ 政策和程序确保财政和业务信息的可靠性和完整性；

(b) 协调管理：提供合理保障的控制措施，即保障建立了确保协调和避免潜在漏洞或重叠的充分安排。

9. 为实现控制目标而评估的关键控制措施列于下文表 1。

10. 秘书处提出的评论意见以斜体字显示。

三. 审计结果

11. 监督厅认为，经审查，秘书处治理、风险管理和控制流程，在合理保障有效管理航空旅行活动方面部分令人满意。

12. 采购监管框架已基本建立，但在实施中存在一些例外情况。差旅政策中对差旅应享待遇作出了界定；然而，没有关于执行这些政策、特别是最低合理票价的正式指导。没有对差旅进行全面管理，以集中需求并最大限度地从航空公司协议中获得折扣。旅行管理服务合同由各旅行科管理，但仍有必要制订并执行评价承包商业绩的适当指标和监测机制。信息系统的设计没有为编制关于差旅的合并财务和业务数据提供方便。

13. 在制定对旅行管理服务合同的要求方面，联合国各组织之间存在充分协调。已订立了差旅费支付系统合同，但只有总部在使用，这可能导致损失优惠退款。联合国系统旅行事务管理人员之间进行了有效合作，但秘书处内部的旅行事务管理人员之间需要加强协调。

14. 两个关键控制措施均为部分令人满意，总体评级列于表 1。监督厅共提出 22 项关于加强内部控制的重要建议，全部得到接受。

表 1

对有效管理航空旅行活动的关键控制措施进行的评估，按控制目标分列

	控制目标			
关键控制措施	高效和有效的业务	准确的财务和业务报告	保护资产	遵守任务规定、条例和细则
(a) 监管框架	部分令人满意	部分令人满意	部分令人满意	部分令人满意
(b) 协调管理	部分令人满意	未评估	部分令人满意	满意

A. 大会第 65/268 号决议关于飞机舱位标准规定的执行状况(截至 2012 年 12 月 31 日)

15. 秘书长已经执行了该决议中的一些规定，还有其他若干规定正在执行中。详细执行情况如表 2 所示。

表 2

大会第 65/268 号决议规定的执行状况

编号	规定	状况
1.	确保所有航空旅行管理服务合同采购流程符合财务条例。	已执行。这次审计显示，选定办事处的航空有关服务采购流程基本上符合财务条例，而且各办事处酌情将旅行管理服务合同授予多个供应商。
2.	向大会提出关于助理秘书长以下职等工作人员可乘坐公务舱旅行的条件的提议。	已执行。秘书长在其 A/66/676 号报告中向大会提出了提议。
3.	确保以正式的非让渡任用书将秘书长在航空旅行方面准予例外的权力下放给主管管理事务副秘书长或任何其他高级管理人员。	执行中。ST/AI/2006/4 号行政指示将准予例外的权力下放给主管管理事务副秘书长，但将秘书长的这一权力下放给主管管理事务副秘书长的正式非让渡任用书尚待印发。
4.	提议设立一项机制，以便有效跟踪秘书处内与商业航空旅行有关的所有费用，并利用最佳做法，最大限度提高购买机票和与航空旅行有关的其他服务的成本效率。	执行中。“团结”项目旅行模块预计将允许跟踪与商业航空旅行有关的所有费用。
5.	促进加强整个联合国系统在航空旅行事务方面的协调。	执行中。这次审计注意到，虽然整个联合国系统旅行事务管理人员之间存在有效协调，但秘书处内旅行事务管理人员之间仍须加强协调。此外，各工作地点需要采取更全面的旅行管理办法，并探讨是否有可能根据合并需求与航空公司谈判达成协议，最大限度地获得可按谈判达成票价的机票数量。
6.	执行计划中的机构资源规划系统/“团结项目”旅行模块。	执行中。“团结”项目旅行模块预计于 2015 年底之前部署。
7.	实行一套明确和全面的准则，以更好地管理对飞机升舱的特批。	已执行。批准飞机舱位标准例外情况的政策和程序是充分的，并得到贯彻实施。
8.	更新关于公务差旅的行政指示。	执行中。监督厅获悉，更新关于公务差旅的行政指示的过程正在等待大会对关于拟议修订差旅政策的秘书长报告(A/66/676)审议的结果。

编号	规定	状况
9.	按照大会2009年4月7日第63/268号决议第二节第3段，继续探索所有可能办法，提高整个联合国系统利用航空旅行资源的成效和效率，并尽可能最有效地利用一笔总付计划。	除了秘书长的报告(A/66/676)提议的措施之外，本报告提出了若干建议，以进一步加强对航空旅行资源的切实有效利用。 秘书处提议的一个变动是将一笔总付选择扩大至首次任用、调动和派任时的旅行。
10.	确保旅行和运输科适当履行其合同管理作用。	这次审计显示，旅行和运输科需要改进对承包商业绩的监测。例如，有必要界定并监测适当的关键业绩指标。
11.	向大会提出报告，说明 2010-2011 两年期、2008-2009 两年期和 2006-2007 两年期经常预算中航空旅行预计支出总额。	未执行。

B. 航空旅行支出

16. 目前，秘书处没有建立航空旅行合并支出报告程序。本报告说明了监督厅与方案规划、预算和账户厅合作汇编的旅行支出估计数。

17. 航空旅行支出包括机票费用、一次总付款数额、生活津贴、发到站费用和运费。2010-2011 两年期，总部、总部以外办事处、区域委员会和特别政治任务的支出取自综合管理信息系统(综管系统)。2010 年 6 月 30 日和 2011 年 6 月 30 日终了财政年的维和特派团数据取自 Sun 系统。

18. 根据监督厅确定的数据域，方案规划、预算和账户厅财务信息业务处提取了综管系统中所有已付款的旅行申请细目。不管旅行支出最终记入综管系统中的哪个支出编号下，这一方法都确保能获取旅行支出的记录。不过，这一方法无法将在没有提出旅行申请的情况下进行的旅行包括在内，因为无法查明此类情况，也无法考虑到因取消旅行而收到的退款，以及各工作地点之间重新分配的费用。除了对合理性进行了基本审查之外，监督厅没有对数据进行验证，也没有对支出进行审计。

19. 对于维和特派团，监督厅确定了 Sun 系统中与旅行有关的支出编号，并选取了有关账户余额。监督厅无法获得机票费用、一次总付款数额等分类信息。此类信息可从维和特派团维持的数据库获得，但并不可靠，因为其完整性和准确性未经验证。

20. 对于特别政治任务，综管系统中 2010-2011 两年期的数据是从预算信息系统中提取的。

1. 提出财政报告

21. 综管系统旨在按照支付支出款项的基金报告 14 种支出用途下的支出情况。该系统虽然可随时制作此类报告，但不够灵活，无法从其他角度，例如，按照旅行等支出性质列报信息。

22. “团结”项目的实施为确保管理信息系统能够为不同目的制作财务报告提供了机会。

建议 1

方案规划、预算和账户厅应确保“团结”项目在设计上具备制作各种财务报告的能力，以便提取必要的详细信息。

管理事务部接受建议 1，并表示，目前在设计“团结”系统的旅行模块时考虑到了此类要求。该系统的实施将增强制作此类财务报告的能力。

2. 旅行支出总额

23. 如表 3 所示，2010-2011 两年期，总部、总部以外办事处和区域委员会的旅行支出约为 5.35 亿美元。

表 3

2010-2011 两年期总部、总部以外办事处和区域委员会的旅行支出

地点	机票费用（美元）	支出[a]（美元）	地点（美元）	机票费用（美元）
总部	93 472 969	108 076 779	24 729 038	226 278 786
总部以外办事处	97 027 371	120 259 396	15 933 915	233 220 682
区域委员会	26 338 458	42 180 944	7 128 557	75 647 959
共计	**216 838 798**	**270 517 119**	**47 791 510**	**535 147 427**

来源：综管系统

[a] 包括生活津贴、发到站费用和搬迁费。

24. 如表 4 所详列，2010 年 6 月 30 日和 2011 年 6 月 30 日终了财政年维和特派团的旅行支出分别达到大约 9 100 万美元和 1.03 亿美元。

表 4

2010 年 6 月 30 日和 2011 年 6 月 30 日终了财政年维和特派团的旅行支出

特派团	2009-2010 年(美元)	2010-2011 年(美元)	共计(美元)
中乍特派团	5 630 802	3 873 674	9 504 476
西撒特派团	1 474 363	1 455 813	2 930 176
联海稳定团	18 255 713	12 257 609	30 513 322
联刚特派团	10 782 249	-	10 782 249
联刚稳定团	-	14 965 748	14 965 748
达尔富尔混合行动	13 532 189	18 189 219	31 721 408
观察员部队	784 434	891 465	1 675 899
联塞部队	2 565 185	2 869 535	5 434 720
联黎部队	4 170 907	4 942 655	9 113 562
科索沃特派团	1 791 864	1 696 301	3 488 165
联利特派团	5 428 784	6 367 751	11 796 535
联苏特派团	10 562 579	14 838 137	25 400 716
联东综合团	5 795 955	7 564 164	13 360 119
联科行动	5 808 172	9 915 842	15 724 014
联格观察团	414 549	-	414 549
非索特派团支助办	4 462 960	2 826 889	7 289 849
共计	**91 460 705**	**102 654 802**	**194 115 507**

缩略语：中乍特派团，联合国中非共和国和乍得特派团；西撒特派团，联合国西撒哈拉全民投票特派团；联海稳定团，联合国海地稳定特派团；联刚特派团，联合国组织刚果民主共和国特派团；联刚稳定团，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；达尔富尔混合行动，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动；观察员部队，脱离接触观察员部队；联塞部队，联合国驻塞浦路斯维持和平部队；联黎部队，联合国驻黎巴嫩临时部队；科索沃特派团，联合国科索沃临时行政当局特派团；联利特派团，联合国利比里亚特派团；联苏特派团，联合国苏丹特派团；联东综合团，联合国东帝汶综合特派团；联科行动，联合国科特迪瓦行动；联格观察员，联合国格鲁吉亚观察团；非索特派团支助办，联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处。

25. 2010-2011 两年期特别政治任务工作人员和代表的旅行支出共计 4 000 万美元。监督厅无法确定其他工作人员费用中包括的旅行费，因为没有单独记录此类信息。

26. 本报告附件一进一步列出旅行支出明细。

27. 本报告所述支出反映出可通过符合成本效益的方式获取的最接近的旅行费估计数。在旅行核准书、授权联合国开发计划署(开发署)代表秘书处安排旅行的

授权书、发票、杂项承付费用文件和分录账等原始文件中，采用综管系统各地点的旅行费按照 56 个用途类别入账，有 918 个支出用途编号。仅包括旅行核准书引起的支出，此类支出占旅行支出的大多数。如果想让数据更加完整，将需要做出大量努力，对 918 个支出用途编号中的每个编号进行分析，以考虑到其他原始文件中的账项，以及因各工作地点之间的退款和重新分配款而进行的调整。

28. 在维和特派团和有些特别政治任务，旅行核准书不是会计方面的原始文件。因此，Sun 系统没有保存这些核准书。所以，旅行支出估计数不包括记入与旅行无关的支出用途编号的数额。预计这一状况将随着“团结”项目的实施而发生变化。

C. 航空旅行管理

监管框架

1. 没有建立执行旅行政策的书面程序

29. 旅行政策载于行政通知，但这些政策主要涉及人力资源管理厅(人力厅)公布的工作人员应享待遇，且没有任何有助于执行政策的书面程序。例如，关于公务差旅问题的 ST/AI/2006/4 指出，旅行路线应为最直接、最经济的路线，但并没有正式明确规定在确定符合最经济费用政策的票费时应考虑到哪些因素。其他政府间组织通过规定应当如何确定最低的合理机票费用来应付这个问题。尽管总部已在旅行管理服务合同中采用了这一词语，但并没有提供其定义。

30. 明确规定最低合理机票费用可减少在订票和核准订票方面花费的时间，有助于协调一致地确定机票费用，并精简开展票费审计的标准，以确保旅行管理服务承包商遵守旅行政策。

建议 2

中央支助事务厅(支助厅)应公布执行旅行政策的书面程序，包括最低合理机票费用的明确定义。

管理事务部接受建议 2，并表示，一旦发布关于公务差旅的订正行政指示，就公布正式的指导说明。

2. 整个秘书处没有充分执行关于提前出票的指示

31. 为了降低机票费用，主管管理事务副秘书长指示各旅行办公室，在动身之前不到两周内不得核准旅行申请或出票，除非提供适当的理由。

32. 总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处和联合国内罗毕办事处执行了这项指示，但在这次审计开始时联刚稳定团和联伊援助团不知道有这项指示。

33. 总部旅行和运输处表示，监测遵守指示情况的责任在于各部门；不过，为了确保这一做法成为固定做法，监督厅认为，支助厅需要定期监测整个秘书处遵守指示的情况。

建议 3

支助厅应对遵守关于提前出机票的指示的情况进行监测，以确保这一做法成为整个秘书处的固定做法。

管理事务部接受建议 3，并表示，支助厅将要求各部门向主管中央支助事务助理秘书长报告其遵守指示的情况。

3. 为了从航空协议中得到更多益处，必须对旅行进行全面管理

34. 总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处和联合国内罗毕办事处与航空公司签订了给予折扣或折扣机票的协议。这些协议一般仅为从指定国家出发的旅行提供折扣；不过，有大量机票是为了从其他国家出发的旅行而购买的。工作人员也乘坐不同航运公司运营的航班进行多段旅程的旅行，这些公司同样也没有为指定国家之外的行程中的旅程提供任何折扣。

35. 由于在旅行出发国出票时航空公司的折扣一般来讲更高，本组织未能得到本可通过对旅行管理进行全面协调而得到利用的折扣。

36. 旅行处解释说，当前零散的管理信息系统使人无法全面浏览数据；不过，这种状况应随着“团结”项目的实施得到改善。

37. 在内罗毕，只有那些与联合国内罗毕办事处签订了谅解备忘录的联合国组织才能获得折扣。因此，其他联合国组织有机会在通过其各自的供应商购买机票时获得这些折扣。

建议 4

支助厅应当评估是否可能通过以下方式采取更加全面的旅行管理办法：㈠ 让各工作地点安排从其所在地点出发的旅行，不分支付旅行费的部门；㈡ 根据不同工作地点的统一要求谈判航空公司协议，这样从每个国家出发的旅行量就会增加，也会有更多部门有资格获得谈判价。

管理事务部接受建议 4，并表示，预计“团结”项目将有助于统一当前的零散数据，支助厅将再次审查是否可能采取全面的旅行管理办法。

4. 要改善总部的旅行管理，必须提出综合旅行报告

38. 总部旅行管理服务承包商提供的报告为分类报告，因此使人难以将不同的旅行统计资料相互联系起来，在作管理决策时供参考。

39. 不过，联合国日内瓦办事处采用一种图表总汇来获取旅行模式概览，在作管理决策时供参考。该图表总汇显示一系列重要旅行数据，以及与往年的比较数字，比如，所购机票的数量和费用，各类机票的节余，付给前 10 大航空公司的费用以及前 10 大路线。在季度审查会议上，旅行管理服务承包商对旅行出发地所出机票进行了进一步分析，并以一些路线为样本比较了可在日内瓦获得的票价和可在旅行出发国获得的票价。

40. 联合国日内瓦办事处正在监测的这类信息非常有用，可用作各工作地点的最佳做法。

建议 5

支助厅应当将航空旅行问题报告合并起来，以便使有效管理旅行职能所需的信息更好地相互关联。

管理事务部接受建议 5，并表示，支助厅正在努力制作一个图表总汇，其中将包括各种主要旅行支出构成部分当年截至某日的数据。该图表总汇将定期得到更新，以对旅行职能进行管理。

5. 应重新评估是否需要对总部机票预订进行事中审计

41. 旅行处对 100%的票费进行了核实；不过，这削弱了承包商根据旅行政策出票的责任。这一做法也使旅行处无法专注于更加有效地管理旅行管理服务合同和航空公司协议。

42. 其他组织遵循的做法基准表明它们没有对 100%的交易进行检查。事中审计应根据风险进行。例如，国内旅行量很低，2011 年平均票价为 214 美元，这类旅行和单纯的点对点国际航班(比如，纽约至日内瓦或维也纳)不需要事中审计，因为这些旅程多付费的风险相对较低。

建议 6

支助厅应修改其机票预订事中审计程序，使其以风险为依据。

管理事务部接受建议 6，并表示，支助厅将在 2013 年 6 月之前设定最低容忍限度。目前综管系统的工作流程要求旅行分析和协调小组承付款项；因此，必须对每笔交易进行审查和批准。在启动“团结”项目时执行新的工作流程之前，无法改变目前的旅行核准程序安排。

6. 总部需要更好地协调跟踪可退机票应收退款的工作

43. 2011 年总部的退款达到 300 万美元。除了每月销售发票之外，旅行管理服务承包商没有报告退款处理情况，这使人难以跟踪长期未付款的案例，并加大了未实现退款的风险。旅行处认为，各执行办公室及方案规划、预算和账户厅应当负责对退款进行跟踪。不过，这些办公室没有足够的资料，无法这么做。

44. 旅行管理服务承包商曾主动提供服务，在其数据库中搜索未使用的机票，并退还票款，但收取额外费用，但这项服务因费用过高而未得到利用。监督厅认为，有必要执行一个有助于确定和处理所有应收退款的程序。

建议 7

支助厅应与方案规划、预算和账户厅协调，制定一项可退机票应收退款跟踪制度。

管理事务部接受建议 7，并表示，支助厅将制定退款跟踪程序。如某工作人员无法旅行，有关部门不会通知支助厅。支助厅将指派旅行社的一名人员对可退机票进行跟踪。

7. 需制定并执行业绩指标和监测机制

45. 服务级别协议作为附件载入旅行管理服务合同，并为评价供应商的业绩提供了依据。在联合国日内瓦办事处，旅行管理服务合同载有 95 项业绩指标，其中很多项指标是参与合同的其他机构要求的。然而，没有定期对这些指标进行监测，也没有明确规定报告承包商业绩的频率和方法。结果，在载入合同的 95 项措施中，定期报告的仅有 1 项。9 项指标被认为不适用，4 项指标无法衡量。另外，尽管合同中并未包括这项业绩措施，日内瓦旅行科与旅行管理服务承包商商定对机票费进行一次性外部审计。

46. 在总部，最新服务级别协议要求每季度根据以下 4 项主要业绩指标对承包商的业绩进行评价：㈠ 旅行者或旅行安排者的满意度；㈡ 预订准确度；㈢ 客户服务响应时间；㈣ 电话应答速度。主要业绩指标仅涉及提供服务的效率方面；没有一项主要业绩指标涉及成本效益，比如，增加适于折扣的最低票价机票数量。

47. 联合国内罗毕办事处没有制定业绩指标，但投标过程中采用的工作范围中包括一项服务级别协议。因此，没有建立比照可核查标准衡量和评价旅行社业绩的机制。

48. 在维也纳，尽管联合国维也纳办事处定期核查旅行管理服务承包商提议的机票价格和行程，但并未建立正式的合同执行情况监测制度。结果，2008 年至 2010 年有 221 000 美元的被称为“超级佣金”的批量折扣款和早付款优惠退款或未收取，

或未得到跟踪。联合国维也纳办事处也没有核查旅行管理服务承包商是否提供了商定数量的现场工作人员。合同条款中规定的 7 名专业工作人员只有 5 名长期受雇于旅行管理服务承包商办公室。另外，没有按要求每年进行客户满意度调查。

49. 除非适当规定业绩指标和明确规定评估和报告业绩指标的频率和方法，否则这些指标不可能成为监测供应商业绩的有效工具。

建议 8 至 11

联合国日内瓦办事处应减少旅行管理服务合同所载服务级别协议中的指标数目，并在合同中商定衡量和报告这些指标的频率和手段。

联合国日内瓦办事处接受建议 8，并表示已经考虑到这一点。今后的旅行管理服务和签证处理服务的工作范围包括一份较短的具体主要业绩指标清单，其中有 11 项指标，每项指标均设定有关目标。

支助厅应确保与总部旅行管理服务承包商的服务级别协议包括衡量所安排旅行成本效益的业绩指标。

管理事务部接受建议 9，并表示，支助厅将在采购司的协助下与旅行社开展讨论和谈判。

联合国内罗毕办事处应根据服务级别协议的最低业绩和能力水平制定业绩指标，用于监测旅行社的业绩。

联合国内罗毕办事处接受建议 10，并表示，将在即将制定的标书的工作范围中考虑到业绩指标。

联合国维也纳办事处应建立旅行服务合同记录执行情况监测制度，包括适当控制“超级佣金”和早付款优惠退款的收取，定期核查承包商工作人员的出勤情况，以及对承包商即将进行的年度满意度调查采取后续行动。

联合国维也纳办事处接受建议 11，并表示，该办事处将建立记录执行情况监测制度，其中将包括针对优惠退款和佣金、承包商工作人员出勤情况和年度满意度调查采取后续行动。

8. 应改进总部采用的旅行管理技术

50. 旅行管理服务合同允许旅行处使用承包商的在线订票工具；不过，目前并未使用这个工具。在线订票工具如得到适当采用，就会促进：㈠ 降低旅行费用，原因是在线机票价格较低，核准订票程序得到精简，以及出票速度快；㈡ 旅行者在面临各种机票选择时选择较便宜的机票和(或)自愿降低旅行应享待遇标准；㈢ 减少所需现场代理的人数。

51. 旅行处正在审查在线订票工具，并计划在几个月后开始在线订票。在配置和测试工具方面需要开展大量工作，以确保根据旅行政策提供最廉价的机票，并确保用户选择这样的机票。

52. 监督厅对“团结”系统中的公务差旅流程设计文件进行的审查显示，对技术的利用可大大超出目前的设想。有些流程可自动化，加上“团结”系统和在线订票工具中的功能，可以在无人干预的情况下核准满足特定标准的票费并出票。要求复杂的情况仍由现场代理处理。

建议 12 和 13

支助厅应优先为规定类别的旅行(比如国内航班和简单的国际航班)采用在线订票工具。

管理事务部接受建议 12，并表示，支助厅已经与旅行社进行协作，以部署一个更为稳健的在线订票工具，其配置将符合秘书处的要求。

支助厅应当综合利用自动化质量控制和“团结”系统的日常程序，减少旅行核准流程所涉手工操作，并履行其他职能，以提高效率。

管理事务部接受建议 13，并表示，支助厅正在这方面部署另一个工具。

协调的管理

9. 联合国系统旅行主管之间进行了适当协调

53. 作为总部旅行问题工作组和机构间旅行网的成员，旅行主管每年至少举行一次会议，讨论与旅行有关的广泛议题。此外，开发署正在与旅行处积极合作，对旅行管理服务合同进行共同管理。

10. 需加强秘书处旅行主管之间的协调

54. 旅行处为外地特派团提供技术指导，比如应其要求审查招标文件，以及定期对其进行访问。指导是按需提供的，因为旅行处没有监督其他工作地点旅行科的任务。不过，如果加强秘书处内部的协调，比如定期举行会议和分享最佳做法，将使各方都受益。

55. 旅行处解释说，该处正在与外勤支助部一起评价为维和特派团制作的旅行管理服务合同样板文件设计，但这项举措没有分到资源。

建议 14

支助厅应制定机制，加强秘书处旅行主管之间的协调。

管理事务部接受建议 14，并表示，支助厅正在编制整个秘书处的旅行主管名单。支助厅将向所有负责旅行的工作人员发出有关通知，包括让他们参加机构间旅行网等论坛。

D. 航空旅行服务的投标和采购

监管框架

1. 总部须规范对投标遵守法规情况的审查

56. 作为采购进程的一部分，采购司不时审查遵守法规情况。这一审查旨在评估供应商接受联合国的合同条款和条件的意愿，对那些愿意无保留接受条款和条件的供应商予以相对优势。审查的目的是事先确定与投标人可能存在分歧的领域，这种分歧会给联合国造成不可接受的重大风险，并避免缔约阶段期间发生旷日持久的谈判。然而，进行审查的要求目前不是采购程序的既定部分。因此，没有关于应当何时进行审查的指导方针，如果发生供应商拒绝接受被认为对保护联合国利益或减少联合国风险有重要意义的条款情况，也没有指导方针说明应采取哪些行动。

57. 旅行管理服务合同的中标方曾不接受招标书附带的协定草案和联合国合同的一般条件的若干规定；但是，这并没有反映在投标评价中。采购司只是在授予合同后才咨询法律事务厅，且合同谈判用了一年多时间才结束。

58. 采购司需要阐明何时必须审查遵守法规情况，并说明审查结果如何被用于评价过程，包括与某些条款和条件的分歧是否会严重到取消一个投标人的资格。同样重要的是，让法律事务厅参与商业评标进程期间的法律合规情况审查，以便在授予合同前全面评估投标情况并适当考虑遵守法律问题。

建议 15

支助厅应在《采购手册》中纳入关于审查遵守法规情况的适当指导，作为投标评价程序的一部分。

管理事务部接受建议 15，并表示，将在下一次修订《采购手册》时予以实施。

2. 采购司没有设立商业评价小组或编写正式的商业评价报告

59. 采购司对两个与差旅有关的合同做了商业评价，但没有按照《采购手册》第11.8节的要求编写商业评价报告，表明谁进行并核准了评价，评价期间是否做出了假设。关于旅行管理服务合同，开发署代表联合国其他实体并广泛参与采购进程直至技术评价阶段，但没有受到邀请参加商业评价。采购司在向总部合同委员会介绍情况时表示，其差旅顾问指出了计算中的一个错误。为了降低错误风险，应由一个小组、而不是某一个采购干事对复杂的合同进行商业评价(在这种情况下，涉及两个服务提供方案和多个机构的要求)。这也可以让参与联合采购活动的其他机构在向总部合同委员会提出授予合同建议之前了解评价结果及由此产生的合同责任。

建议 16

支助厅应确保成立商业评价小组来按照《采购手册》第 11.8 节的要求评估复杂情况，并编制/记录正式商业评价报告。

管理事务部接受建议 16，并表示，采购司将分发一份备忘录，提醒采购人员关于商业评价的既定指导方针，并确保按照《采购手册》规定遵守尽职调查。

3. 确定总部旅行管理服务合同潜在投标人的进程未得到充分记录

60. 关于旅行管理服务合同，采购司与进行市场研究的一名咨询人一道确定了8名潜在的投标人。这低于《采购手册》规定的数目，其中规定，对于500万美元以上的采购，采购干事应尽量邀请至少25名供应商参与投标。

61. 除了公布意向书和咨询人提出的一份供应商清单供讨论外，没有任何文件说明如何进行市场调研。咨询人没有提交报告说明进行市场调研所采用的方法和最后结果，采购司也没有记载其如何通过搜索联合国全球采购网和采购司供应商数据库等其他来源对调研进行补充。确定潜在供应商是投标进程的基础，这需要作出适当努力发掘潜在投标人，并将这些工作情况记录在案以彰显透明度。

建议 17

支助厅应确保采购司始终如一地记录制定参加招标的潜在供应商名单的过程，以彰显这一进程的透明度。

管理事务部接受建议 17，并表示，采购司将分发一份备忘录，提醒采购工作人员关于记录拟订潜在供应商名单进程的既定准则，并确保按照《采购手册》规定遵守尽职调查。

4. 总部以外的其他参与实体没有利用旅行支付系统合同

62. 旅行支付系统合同是用来提供商业服务和预付卡服务，包括旅行支付系统，其涵盖了作为主要参与实体的秘书处和外地特派团，还涉及高达 28 个联合国各机构、基金和方案，他们在签署参与协定后也可参加合同。使用订约人提供的预付卡产生的预计收入 5 年间为 360 万美元。

63. 用卡合同产生的收入取决于两个组成部分：㈠ 交易总额；㈡ 支付的及时性。如果把其他有资格的实体的交易整合在一起，则所有参加实体将会增加收入，因为会有较高的返利优惠。然而，目前只有总部在利用这一合同，其他实体在与旅行有关的支付方面没有任何收入。

64. 账户厅解释说，拿到旅行支付系统合同者 2011 年 12 月在联合国司库一次会议上介绍了使用情况。提供的资料也张贴在联合国司库的博客上。然而，并没有对所有机构、基金和方案正式交流过利用旅行支付系统合同事宜。

建议 18

账户厅应向秘书处所有实体与其他参与实体介绍提供可用来产生收入的商业服务和预付卡服务的合同情况。

管理事务部接受建议 18，并表示，账户厅 2013 年 6 月 30 日之前将再次正式通知秘书处所有实体和其他参与实体关于提供商业服务和预付卡服务的合同情况。

协调一致的管理

5. 各参与实体之间的协调切实有效

65. 各方在安排旅行管理服务合同和旅行支付系统合同方面协调良好。各参与实体的需要非常明确。账户厅和采购司在制定可供联合国若干办事处采用的旅行支付系统合同方面采取的举措值得赞赏。

E. 秘书长下放权力，准予把飞机舱位标准作为特例

监管框架

66. 大会的一系列决议和行政通知对联合国的飞机舱位标准做出了规定。这些标准的特例可以逐案审议。

67. 2009 年、2010 年和 2011 年日历年，航空旅行特例额外费用总额(旅行应享权利和特许例外情况实际支付数额之间的差额)分别为 372 000 美元、408 000 美元和 534 000 美元。所授予的大多数特殊情况涉及陪同秘书长、常务副秘书长或大会主席的警卫官。医疗状况是同期第二大类特殊情况。

68. 现行政策和程序对管理准予飞机舱位标准特例而言令人满意，并得到了一贯执行。ST/AI/2006/4 号行政指示把准予特殊情况的权力委派给主管管理事务副秘书长，其又把这一权力委派给副秘书长办公室主任。秘书长核准的特殊情况每两年报告给大会。

F. 旅费和搬迁一笔总付办法的成本效益分析

69. 1990 年首次推出了差旅一笔总付办法，以节省资金和简化安排差旅进程。因回籍假、探亲、教育补助金、离职回国和离职旅行的工作人员可选择一笔总付办法代替旅行所涉应享待遇。一笔支付数额为最便宜的航空公司从工作人员工作地点至所核准目的地最近机场的全额经济舱票价的 75%。

70. 搬迁补助金于 2006 年推出。被任用或外派一年或一年以上、调职或离职的、有权享受非随身载运行李的国际征聘工作人员可选择一笔总付办法代替应享权利。搬迁补助金全球费率是：㈠ 单身费率：10 000 美元；㈡ 家庭费率：15 000 美元；㈢ 临时任用工作人员：1 200 美元。

71. 工作人员主要是采用一笔总付旅费办法。2010-2011 两年期，总部、总部以外办事处和各区域委员会工作人员共进行 4 755 次这类旅行。表 5 细分了差旅情况。

表 5

2010-2011 两年期适用一笔总付办法的差旅

(美元)

	共计		联合国安排的差旅			一笔总付		
	数目	费用	数目	费用	占差旅者的百分比	数目	费用	占差旅者的百分比
回籍假	3 594	23 511 790	220	758 622	6	3 374	22 753 168	94
亲假	84	235 037	3	5 621	4	81	229 416	96
教育补助金	649	1 701 096	88	157 810	14	561	1 543 286	86
离职	428	3 481 388	136	436 217	32	292	3 405 171	68
共计	**4 755**	**29 289 310**	**447**	**1 358 269**	**9**	**4 308**	**27 931 041**	**91**

资料来源：选自账户厅财务信息业务处提供的资料。

72. 维持和平特派团 2009-2010 年和 2010-2011 年财政年度关于这类差旅的支出总额分别为 2 100 万美元和 2 400 万美元。监督厅不能分开确定政治特派团的有关支出，因为他们与其他工作人员费用合在一起。由于资料有限，无法迅速确定差旅人数以及他们是否采用了一笔总付办法。

73. 监督厅对搬迁补助金的成本效益分析基于 2011 年间联合国五个办事处的装运情况。2011 年间，这些办事处的搬迁费用为 1 190 万美元。表 6 开列了 2011 年与搬迁有关的支付情况。

表 6

2011 年搬迁支出

(美元)

联合国办事处	共计		联合国安排的差旅			一笔总付		
	数目	费用	数目	费用	占差旅者的百分比	数目	费用	占差旅者的百分比
总部	410	3 481 774	94	656 974	23	316	2 824 800	77
日内瓦办事处	602	4 736 691	46	270 491	8	556	4 466 200	92
内罗毕办事处	214	2 237 299	3	19 899	1	211	2 217 400	99
亚太经社会	91	1 008 443	6	18 643	7	85	989 800	93
拉加经委会	45	407 244	2	15 444	4	43	391 800	96
共计	**1 362**	**11 871 451**	**151**	**981 451**	**11**	**1 211**	**10 890 000**	**89**

资料来源：监督厅根据各个实体提供的资料编纂。

1. 一笔总付办法的好处分析

(a) 未定期评估一笔总付办法的好处

74. 管理事务部自 1995 年(见 A/C.5/50/50)以来就未对一笔总付旅费办法做过分析。因此，没有关于一笔总付办法利用率的最新资料，也没有关于工作人员利用这一办法的差旅模式的最新资料，因而，无法确定制定这一办法时所做假设是否仍然有效，也无法确定这一办法会继续有利于本组织。监督厅在其 2008 年审计秘书处的差旅安排时(任务编号 AH2008/513/04)建议，管理事务部应研究一笔总付办法的效率和效力，并评估这一办法是否仍然是优化差旅资源最经济的方式。

建议 19

管理事务部应定期评估一笔总付办法的成本和效益，以确保根据既定标准假设仍然有效，而且该办法继续有存在的理由。

管理事务部接受建议 19；但是，这个问题在不断变化且需要协调，因此，确定了目标执行日期为 2015 年 3 月 31 日，以考虑到某些并行活动的结果。

2. 方法

75. 监督厅将一笔总付款额与由联合国安排的差旅和搬迁装运费用做了比较。6 个办事处各工作地点——总部、日内瓦办事处、内罗毕办事处、亚太经社会、拉加经委会和联合国利比里亚特派团(联利特派团)被选来进行分析，确保了地理分

布可代表本组织在各地的存在情况。然而，联利特派团相关的搬迁装运数据与其他带家属工作地点没有可比性，因而，没有用于进一步分析。

76. 费用比较计算了源于各工作地点至高达 5 个目的地的旅行情况，根据以往经验，这些目的地是工作人员旅行次数最多的，涵盖了所有大洲。这一分析是基于 2012 年 8 月间订的平均票价，旅行预计为期两周，分三个不同旅游旺季。

3. 一笔总付旅费办法的成本分析

(a) 费用比较各部分

一笔总付款额

77. ST/AI/2006/4 号行政指示中所依据的用于计算一笔总付款额的“全额经济舱票价”这一词汇在目前的航空公司术语中已不再存在。旅行科采用不受限的公布最低票价确定一笔总付的参考费率。如果没有符合联合国旅行政策的有效票价，则采用国际航空运输协会(空运协会)公布的“弹性票价”。

旅行费用估计数总额

78. 旅行费用估计数总额包括根据航空协定向联合国提供的机票票价、发到站费用、非随身载运个人财物和家用物品的费用、超重行李费用以及旅行代理签发机票的递增费用和行政管理事务部门安排装运和处理索偿要求的费用。一些旅行费用未列入这一分析，因为难以确定合理的估计数。监督厅与账户厅合作，估计旅行社签发机票的递增费用和联合国安排工作人员差旅的额外行政工作费用为每个差旅 164 美金。

79. 工作人员细则 7.15(g)指出，与回籍假、探亲或教育补助金差旅有关的非随身个人财物或家用物品托运费，可在秘书长所定最高限额以内报销。由于本细则所指最高额尚未确定，则参考经 ST/SGB/2007/1 修订的细则 107.21(g)(i)，尽管该细则已被废除，但秘书处仍在使用。人力厅需要确定细则 7.15(g)允许的非随身载运行李的最高额。

建议 20

人力厅应确定与工作人员细则 7.15(g)允许的回籍假、探亲假或教育补助金差旅有关的、可作为非随身载运行李装运的个人财物或家用物品的最高额。

管理事务部接受建议 20，并表示，人力厅将发布一项关于超重行李、装运和保险的新行政指示(取代 ST/AI/2006/5)，阐明以前由原先工作人员细则 107.21 规定的所有超重行李和非随身载运行李的应享待遇。这点目前正在磋商中。

80. 工作人员细则 107.21(g)(i)规定，每人赴任和离任时非随身载运行李最多报销 50 公斤或 0.31 立方米的费用。运输费用估计数基于历史支出情况或各工作地点供应商的报价。

(b) 费用比较

81. 根据计算结果，支付给工作人员的一笔总付款项平均为联合国安排的差旅费用估计总额的 77%。就个别线路而言，一笔总付款额是差旅费用估计总额的 43%至 123%不等。计算详情见附件三。

(c) 关于费用比较的评注

一笔总付参考费率

82. 根据不受限制的最低公布票价计算参考费率一般会提高一笔总付数额。基于其他参考费率的计算办法可以让一笔总付办法仍保持吸引力，同时，不太需要费劲就可确定数额。这方面的例子包括：

(a) 确定每英里的平均费用，将之乘以路程；

(b) 采用空运协会“弹性票价”确定出让给工作人员的百分比，同时铭记“弹性票价”一般较高；

(c) 确定每个大洲或某大洲部分地区的区段票价；

(d) 确定参考费率时考虑一些限制情况，因为大多数乘客不需要最不受限票价提供的灵活性；

(e) 改变目前适用的 75%的比率，以得出一次总付数额。

83. 为了这项分析，不同地点的旅行处和旅行科都确定了参考费率。计算的一笔总付数额有加减 1 200 美元的差异。这些差异因票价是动态造成的，因为公布的票价是根据机票有无情况决定的，还受放票情况控制，即，航空公司按照查询情况和销售模式不断进行调整。确定“不受限的最低公布票价”时，在断定可允许哪些限制方面也会出现分歧，这可能是主观的。关于计算一次总付款额也没有新的准则，这增加了该政策适用不一致的情况。

建议 21

支助厅应增订指南，以确定计算一次总付旅费的参考费率，确保一致性并减少主观因素。

管理事务部接受建议 21，并表示，支助厅将利用为总部以外办事处制定的现有指南，考虑到这一领域最近的事态发展情况，正式将其分发给所有有关部门，包括维持和平特派团和总部以外办事处。

非随身载运行李和超重行李应享权利的利用情况

84. 非随身载运行李的费用是估计旅费总额中的一个主要费用部分，有时占总费用的 50%以上。然而，在大多数情况下，工作人员没有利用非随身载运行李应享权利。2010-2011 两年期间，在总部，由组织安排回籍假旅行的 28 名工作人员中，只有 10 人(占 36%)用到了这一应享权利(日内瓦办事处：4 名工作人员中有 1 人；内罗毕办事处：19 名工作人员中有 4 人)。

85. 工作人员选择一笔总付办法时将非随身载运行李发往目的地的情况无法估计。然而，鉴于观察到的非随身载运行李费用很高，可以假设，如果工作人员需要载运的数额达到应享权利数额，则其会选择让联合国安排旅行。一次总付款额约为将装运排除在外的旅行费用估计数的 183%。

由联合国安排的旅行的费用问题

86. 根据表 5 中的旅行数目情况，2010-2011 两年期间因采用一笔总付办法而避免的行政费用(涉及非随身载运行李和办理报销旅费)估计为 706 000 美元或 1 885 人日(4 308 次旅行，每次旅行的额外费用为 164 美元)，这约等于纽约 9 名一般事务人员工作薪酬/人日。然而，联合国安排所有旅行的实际额外费用会更高，因为，为了承担预计有所增加的工作量，需要在主要工作地点提供更多资源。

4. 搬迁补助金的成本分析

(a) 关于联合国安排托运的分析

87. 如表 7 所示，2011 年由联合国安排托运的平均费用为每个工作人员 3 107 美元(亚太经社会)至 7 722 美元(拉加经委会)，大大低于每个工作人员 10 000 美元的搬迁补助金单一费率。如果将联合国安排托运的行政费用计算进去，每个工作人员的单位运费为 3 271 美元(亚太经社会)至 7 888 美元(拉加经委会)，仍大大低于一笔总付搬迁费用。

88. 就重量而言，每个工作人员托运的净重量为 241 公斤(亚太经社会)至 2 615 公斤(总部)，同样低于《工作人员细则》107.27 条规定的最多可托运的重量(单身工作人员 4 890 公斤；有配偶或受扶养子女的工作人员 8 150 公斤)。ST/SGB/2002/1 号行政指示订正了第 107.27 条，尽管该行政指示已废除，但秘书处仍在使用。然而，如果工作人员全额使用了可托运重量，秘书处将支付比一笔总付金额高得多的费用，如表 7 所示。

表 7

联合国办事处 2011 年度货物单位托运费用

(美元)

	实际					全额使用可托运重估计费用		
联合国办事处	托运次数	托运费用	托运的货物净重量(公斤)	每个工作人员的托运费用	每个工作人员托运的货物净重量(公斤)	每公斤平均费用	单身工作人员 4 890 公斤	有配偶或受扶养子女的工作人员 8 150 公斤
总部	94	656 974	245 792	6 989	2 615	2.67	13 070	21 784
日内瓦办事处	46	270 491	39 919	5 880	868	6.78	33 135	55 224
内罗毕办事处	3	19 899	3 456	6 633	1 152	5.76	28 156	46 926
亚太经社会	6	18 643	1 443	3 107	241	12.92	63 177	105 295
拉加经委会	2	15 444	3 500	7 722	1 750	4.41	21 577	35 962

资料来源：监督厅根据各办事处提供的托运资料编制。

89. 尽管 2011 年由联合国安排托运的实际费用平均到每个工作人员比搬迁补助金金额更低，但在分析搬迁补助金的福利时，还需要考虑到其他因素，包括是否能获得货运服务、货运类型、后勤方面的困难、工作人员利用应享待遇的行为模式，以及 ST/AI/2006/5 号文件允许在当地购置的个人用品的重置费用。

90. 搬迁补助金费率没有考虑到任何地理方面的因素。为最大程度地利用一笔总付可选办法的优势，应考虑采用一种将地理区域考虑在内的办法。这就需要根据距离和上述其他因素采用分区域的费率，而不是全球统一的费率。

建议 22

管理事务部应审查目前的搬迁补助金方案，并确定为不同地理区域内和之间的搬迁发放不同费率的一笔总付金额是否适当。

管理事务部接受建议 22，并表示：这一项目应列入人力资源网 2013 年 6 月会议的议程，由人力资源网决定采用不同费率的一笔总付金额是否适当。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特

附件一

秘书处提交的关于《内部监督事务厅关于对航空旅行活动及有关做法的全面审计报告草稿》的评论意见

1. 内部监督事务厅(监督厅)谨列出已审计的实体(中央支助事务厅、人力资源管理厅、方案规划、预算和账户厅、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处)提交的关于《内部监督事务厅关于对航空旅行活动及有关做法的全面审计报告草稿》的评论意见全文如下。这些资料是根据大会第64/263号决议的决定并遵循独立审计咨询委员会的建议纳入的。已审计的实体总体上同意监督厅的建议。各实体关于报告草稿的评论意见已酌情纳入最后报告。

中央支助事务厅

建议 2

2. 人力厅发布订正行政指示后，将公布正式指导意见。执行日期取决于人力厅发布订正行政指示的日期(目前估计为 2013 年 6 月)。支助厅将在行政指示发布之日起三个月内公布正式指导意见。

建议 3

3. 支助厅将要求所有部门向支助厅助理秘书长报告提前出机票的遵守情况。

建议 4

4. 预计“团结”项目将有助于整合当前的零散数据，支助厅将再次审查对旅行管理实施全面办法的可能性。

建议 5

5. 支助厅正在努力制作一个图表总汇，其中将包括每年度各种主要旅行相关支出构成部分截至目前的数据。支助厅打算维护并定期更新该图表总汇，以对旅行职能进行管理。

建议 6

6. 支助厅将在 2013 年 6 月之前设定最低容忍限度。目前综管系统的工作流程要求旅行分析和协调小组承付款项；因此，必须由分析和协调小组审查和批准每笔交易。在根据“团结”项目执行新的工作流程之前，无法改变目前的旅行核准程序安排。“团结”项目启动时将实施新的工作流程。

建议 7

7. 支助厅将制定退款跟踪程序。如某工作人员无法旅行，有关部门不会通知支助厅。支助厅将指派旅行社的一名人员对可退机票进行跟踪。这项活动将是权宜之计，预计该人员每天将至少花费一半以上的时间用于这项活动。

建议 9

8. 支助厅将与旅行社开展讨论，并在采购司的协助下与旅行社谈判条件。

建议 12

9. 支助厅已经与旅行社进行协作，以采用一项更为稳健的在线订票工具。旅行社将对这项工具进行配置，使其符合联合国秘书处的要求。

建议 13

10. 支助厅目前正在实施差旅前审计工具的进程之中，该工具有待修订合同。

建议 14

11. 支助厅正在编制整个秘书处的旅行主管名单。支助厅将确保向所有负责旅行的现职工作人员发出与旅行有关通知，包括让他们参加机构间旅行网等论坛。

建议 15

12. 该建议将在下一次修订《采购手册》时实施。

建议 16

13. 管理层接受提出的例外原因，并接受该建议。为努力确保今后合规，管理层将向采购人员发布一份采购司司长办公室的备忘录，提醒他们在商业评估中执行既定的指导原则，并确保依据《采购手册》尽职尽责。

建议 17

14. 管理层接受提出的例外原因，并接受该建议。为努力确保今后合规，管理层将向采购人员发布一份采购司司长办公室的备忘录，提醒他们在商业评估中执行既定的指导原则，并确保依据《采购手册》尽职适当记录制订参与招标的潜在供应商名单的过程。

建议 19

15. 支助厅接受对一笔总付可选办法开展定期分析。但是，正如早先与监督厅的讨论，由于目前正就该问题开展多管齐下的努力，而且需要开展协调，我们对实施的目标日期较为保守，以考虑到若干项并行活动的结果。

建议 21

16. 支助厅将借鉴为总部以外办事处制订的现有指导方针，并考虑到该领域的新近动态，将指导方针正式发布到所有相关办事处，包括维和特派团和总部以外办事处。

人力资源管理厅

建议 20

17. 人力厅将发布一项有关超重行李、托运和保险的新行政指示(取代 ST/AI/2006/5)，以明确阐明原先根据《工作人员细则》第 107.21 条公布的所有过重行李和非随身载运行李应享待遇。目前正在协商中。

建议 22

18. 这一项目应列入人力资源网 2013 年 6 月会议的议程，由人力资源网决定引入不同费率的一笔总付金额是否适当。

方案规划、预算和账户厅

建议 1

19. 当前正在设计的“团结”项目差旅模块已经考虑到这些要求。“团结”项目差旅模块的实施，将增加编制此类财务报告的能力。

建议 18

20. 账户厅将在 2013 年 6 月 30 日前正式向秘书处和所有其他参与实体通告提供商业和预付费卡服务的合同。这条信息已在全系统的司库会议上传达，但还会向每个实体和办事处发出正式的函件。

联合国日内瓦办事处

建议 8

21. 截至 2012 年 10 月 31 日，日内瓦办事处中央支助事务已经考虑到这一点。

22. 今后的旅行管理服务和签证处理服务的工作范围包括一份较短的清单，其中载有 11 项具体主要业绩指标，每项指标均设定有关目标。

联合国内罗毕办事处

建议 10

23. 将在即将制定的标书的工作范围中考虑到业绩指标。

24. 此外，内罗毕办事处还对附件三发表了以下评论意见：内罗毕办事处理解该表应提供的资料，因为其标题是“一笔总付应付金额与联合国安排差旅估计费用比较”。但是，如果单独来看这份表格(一些对象读者可能会这样做)，附件三似乎可能会产生相反的印象。在内罗毕开展审计过程中考察的所有实例都表明，如果工作人员采用一笔总付选项，本组织的费用都要比联合国安排差旅的选项费用更低。然而，附件三列报的方式可能被误解为相反的结论，因此，该附件应更加清楚无误，并采用不会产生歧义的方式作出比较(例如可以同时列出含和不含超重行李和非随身载运行李的差旅费估计数)。[1]

联合国维也纳办事处

建议 11

25. 一般支助科将建立记录执行情况监测制度，其中将包括针对优惠退款和佣金、承包商工作人员出勤情况和年度满意度调查采取后续行动。

[1] 监督厅评注：附件三已作修订。以使其更加清楚无误。

附件二

图一至四——差旅支出的进一步细分

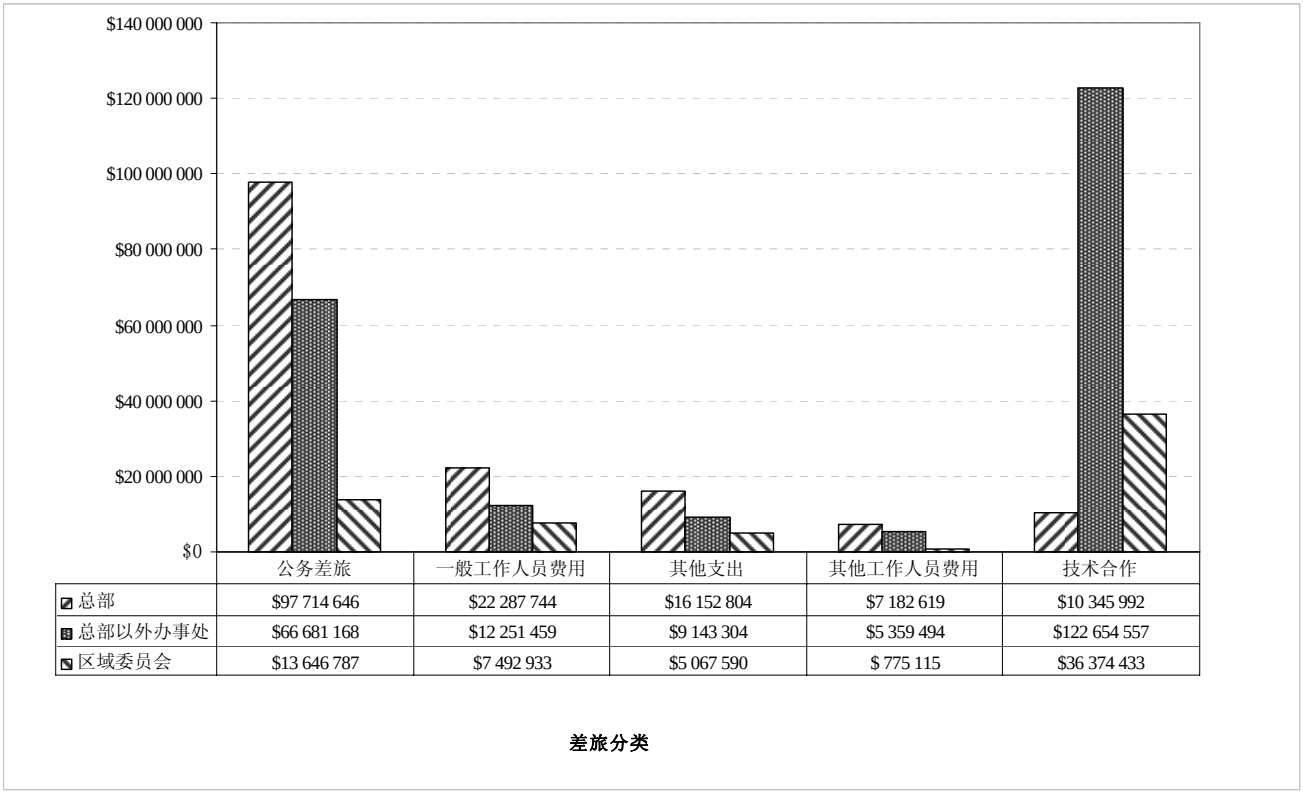
(一) 总部、总部以外办事处和区域委员会

1. 如图一所示，总部的大量支出用于公务差旅，而总部以外办事处和区域委员会差旅支出的大部分则用于技术合作。

图一

差旅支出最多的 5 类

(美元)



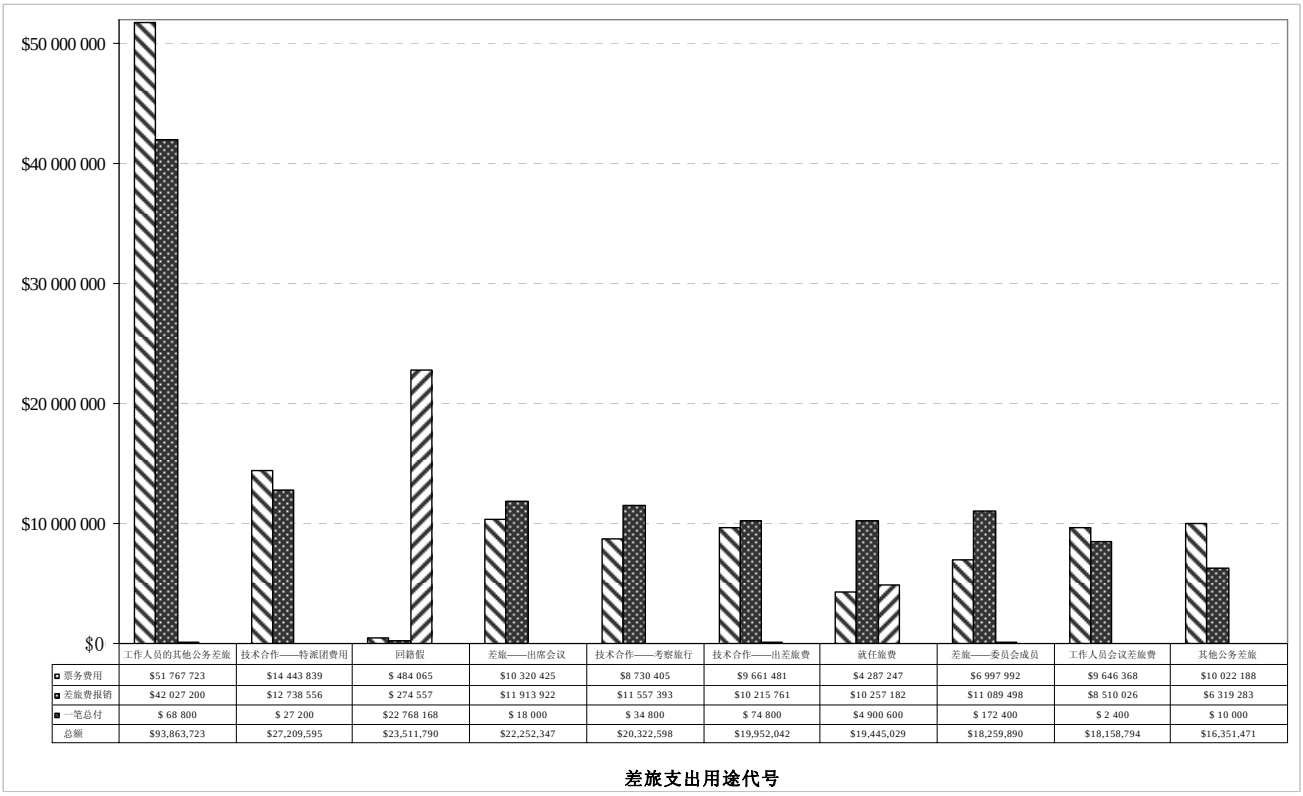
	公务差旅	一般工作人员费用	其他支出	其他工作人员费用	技术合作
总部	$97 714 646	$22 287 744	$16 152 804	$7 182 619	$10 345 992
总部以外办事处	$66 681 168	$12 251 459	$9 143 304	$5 359 494	$122 654 557
区域委员会	$13 646 787	$7 492 933	$5 067 590	$ 775 115	$36 374 433

如图二、三、四所示，在总部、总部以外办事处和区域委员会、维和特派团和特别政治任务中，差旅支出大部分用于“工作人员的其他公务差旅”这一支出用途代号下。

图二

差旅支出 10 大支出用途代号

(美元)



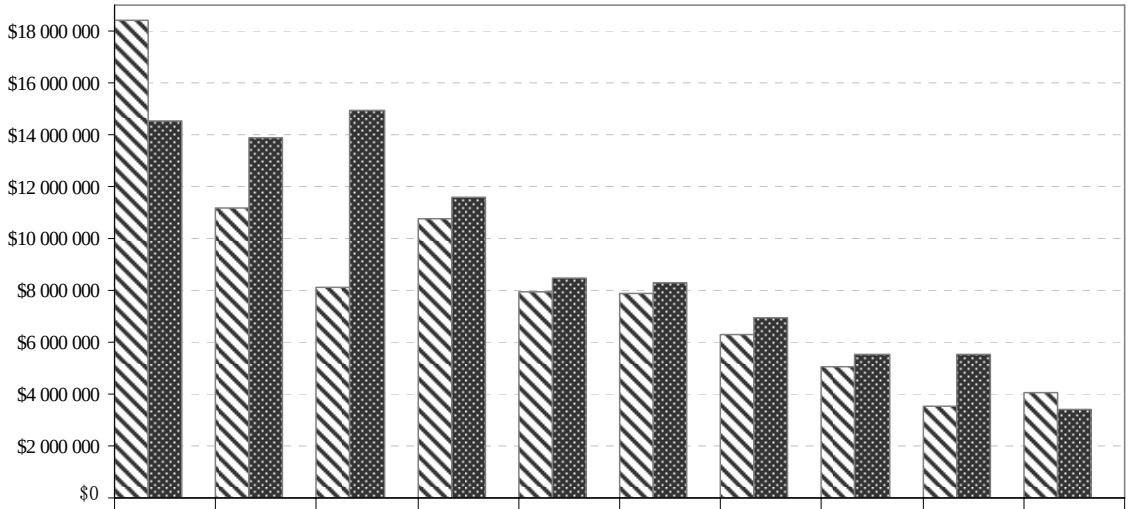
	工作人员的其他公务差旅	技术合作——特派团费用	回籍假	差旅——出席会议	技术合作——考察旅行	技术合作——出差旅费	就任旅费	差旅——委员会成员	工作人员会议差旅费	其他公务差旅
票务费用	$51 767 723	$14 443 839	$ 484 065	$10 320 425	$8 730 405	$9 661 481	$4 287 247	$6 997 992	$9 646 368	$10 022 188
差旅费报销	$42 027 200	$12 738 556	$ 274 557	$11 913 922	$11 557 393	$10 215 761	$10 257 182	$11 089 498	$8 510 026	$6 319 283
一笔总付	$ 68 800	$ 27 200	$22 768 168	$ 18 000	$ 34 800	$ 74 800	$4 900 600	$ 172 400	$ 2 400	$ 10 000
总额	$93,863,723	$27,209,595	$23,511,790	$22,252,347	$20,322,598	$19,952,042	$19,445,029	$18,259,890	$18,158,794	$16,351,471

(二) 维持和平特派团

图三

差旅支出 10 大支出用途代号

(美元)



	其他公务差旅	差旅——民警进驻、轮调和返国	就任旅费	回籍假	培训差旅	差旅——军事特遣队进驻、轮调和返国	探亲旅行	差旅——军事观察员进驻、轮调和返国	离职旅费	家庭疏散旅费
□ 2010年	$18 391 587	$11 158 741	$8 117 250	$10 785 355	$7 952 221	$7 859 301	$6 297 676	$5 076 620	$3 530 091	$4 067 781
▨ 2011年	$14 539 933	$13 886 449	$14 951 537	$11 611 206	$8 476 459	$8 316 258	$6 919 316	$5 550 053	$5 512 980	$3 440 081
总额	$32 931 520	$25 045 190	$23 068 787	$22 396 561	$16 428 680	$16 175 559	$13 216 992	$10 626 673	$9 043 071	$7 507 862

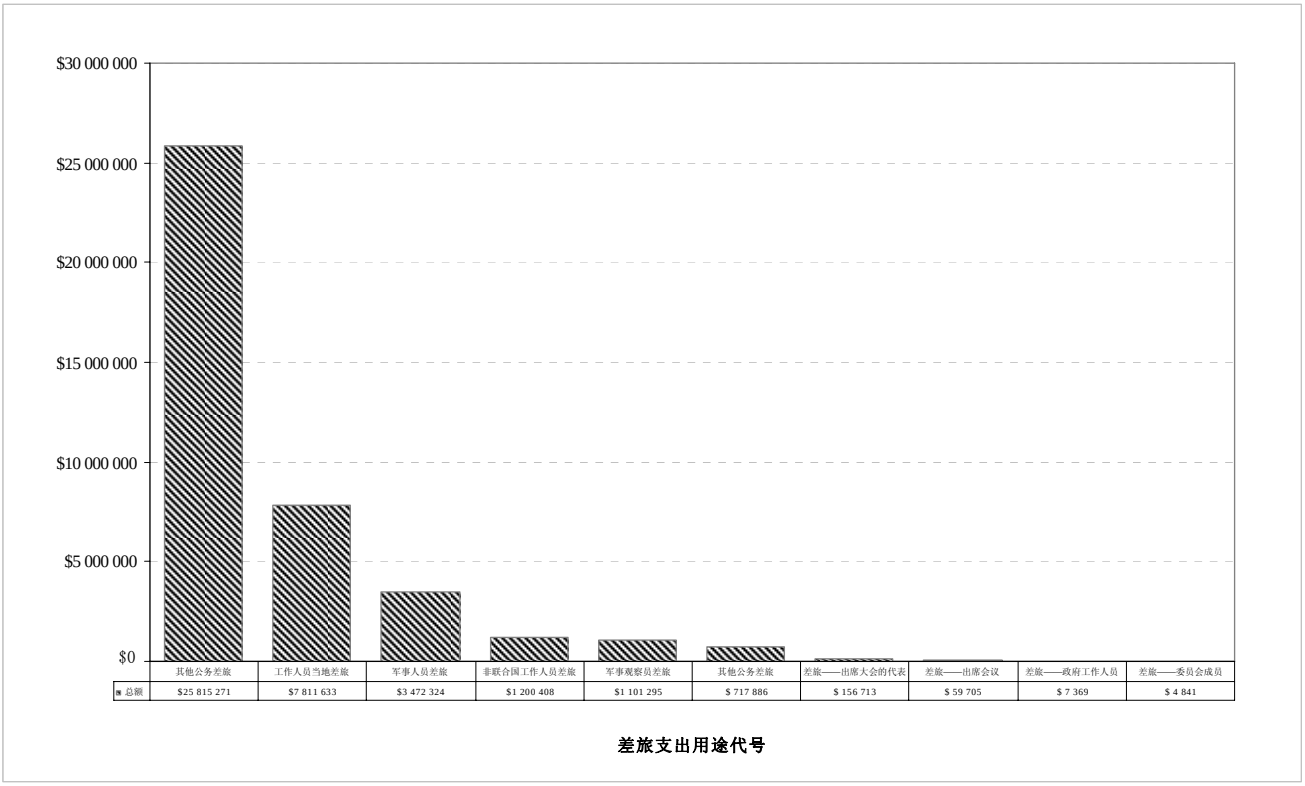
差旅支出用途代号

缩略语：ERR=进驻、轮调和返国；MILCON=军事特遣队；MILOBS=军事观察员

㈢ 特别政治任务

图四
差旅支出 10 大支出用途代号

(美元)



缩略语：IT=信息技术

附件三

一笔总付应付金额与联合国安排差旅估计费用比较(含和不含非随身载运行李费)

(美元)

工作地点	目的地	2010-2011两年期的差旅人数 (A)	一笔总付应付金额(美元) (B)	不含非随身载运行李的差旅费估计数(美元) (C=A/B×100)	“A”占“B”的百分比 (D)	包含非随身载运行李的差旅费估计数(美元) (E=A/D×100)	“A”占“D”的百分比
纽约	北京	83	4 091	1 879	218	3 329	123
	布宜诺斯艾利斯	23	2 654	1 893	140	3 535	75
	开罗	31	2 918	1 625	180	3 857	76
	莫斯科	118	2 835	1 088	261	4 948	57
	东京	26	4 382	2 082	210	3 624	121
	亚的斯亚贝巴	3	1 894	1 504	126	4 407	43
	曼谷	4	3 418	1 456	235	4 349	79
日内瓦	北京	14	2 488	1 302	191	4 077	61
	布宜诺斯艾利斯	7	4 604	1 994	231	5 163	89
	莫斯科	49	1 454	990	147	2 979	49
内罗毕	达喀尔	10	2 294	1 754	131	2 725	84
	新德里	2	1 130	1 216	93	2 228	51
	伦敦	16	1 513	1 939	78	2 658	57
	莫斯科	4	1 610	1 547	104	2 795	58
	纽约	13	2 936	2 154	136	3 263	90
曼谷	北京	9	1 126	823	137	1 953	58
	纽约	6	2 462	1 804	136	3 357	73
	巴黎	5	3 109	1 396	223	4 339	72
	首尔	6	1 361	1 022	133	2 461	55
	悉尼	1	2 327	1 430	163	3 374	69
圣地亚哥	阿姆斯特丹	4	4 391	2 274	193	5 365	82
	波哥大	4	2 330	939	248	3 719	63
	洛杉矶	3	5 078	1 841	276	4 532	112
	墨西哥	2	4 373	1 564	280	4 324	101
	罗马	3	4 391	2 148	204	5 328	82
蒙罗维亚	达累斯萨拉姆	9	2 856	1 827	156	3 069	93

工作地点	目的地	2010-2011 两年期的差旅人数 (A)	一笔总付应付金额 (美元) (B)	不含非随身载运行李的差旅费估计数 (美元) (C=A/B × 100)	“A”占“B”的百分比 (D)	包含非随身载运行李的差旅费估计数 (美元) (E=A/D × 100)	“A”占“D”的百分比
	金斯敦	5	4 169	3 378	123	4 769	87
	伦敦	10	2 603	1 904	137	2 897	90
	纽约	28	3 333	2 883	116	4 554	73
2010-2011 年度差旅人数总和			**1 472 075**	**802 422**	**183**	**1 912 973**	**77**