



第七十一届会议

议程项目 134

2016-2017 年两年期方案预算

## 飞机舱位标准

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

#### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于飞机舱位标准的报告(A/71/741 和 Corr.1)。行预咨委会在审议报告时会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作了澄清，最后于 2017 年 2 月 15 日提出了书面答复。行预咨委会注意到相关更正纠正了秘书长报告中的错误，相信秘书处将加强努力，今后在提出秘书长报告之前核实报告所载资料。

2. 秘书长的报告是按照大会第 42/214、45/248 A、53/214、63/268、65/268、67/254 A 和 69/274 A 号决议以及第 44/442 和 46/450 号决定和第 57/589 号决定提交的，大会在后一决定中请秘书长每两年向大会提交一次报告。报告提供了关于 2016 年 6 月 30 日终了两年期飞机舱位标准的信息，并与 2014 年 6 月 30 日终了两年期进行了统计数字比较，还提供了过去 10 年的趋势分析。

3. 行预咨委会重申，为了本组织的利益，应审慎地使用公务差旅资源，在核准为开展授权活动而进行公务旅行之前，应充分考虑到成本效益以及因为旅行而长时间不在办公室对生产率的影响，以确定可否改用其他代表方式和沟通办法。行预咨委会还强调，核准公务差旅的首要考虑因素应该是：是否需要进行面对面接触，才能执行任务。如果不需要，则应采用替代方法(见 A/69/787，第 29 段)。



## 二. 2014年7月至2016年6月期间飞机舱位标准情况

### A. 秘书长核准的例外情况

4. 关于秘书长核准的飞机舱位标准例外情况，秘书长报告叙述了秘书长在行使这项酌处权时考虑的下列因素：(a) 健康原因；(b) 没有常规标准的飞机舱位；(c) 旅行者被视为知名人士(现任或前任国家元首或政府首脑)；(d) 旅行者被视为杰出人士(现任或前任内阁部长，或秘书长认为旅行者是政治、科学、经济、人道主义和文化领域的重要国际人物，并正在为本组织提供服务)；(e) 旅行者因处理紧急情况而需要踏上艰苦旅程；(f) 旅行者为大会主席、秘书长或常务副秘书长及其配偶或指定代表秘书长或指定代表秘书长进行斡旋的副秘书长或助理秘书长提供近身安保服务(见 A/71/741，第 13 和 16 段)。

5. 根据秘书长提供的资料，秘书长为秘书处核准的例外次数和额外费用总额逐步增加，而大会代表和大会主席的旅行则减少。秘书长报告表 3 和表 4 显示，秘书长核准的例外旅行次数从 2012 年 7 月至 2014 年 6 月期间的 491 次增加到 2014 年 7 月至 2016 年 6 月期间的 963 次，例外旅行增加的费用总额则从 2012 年 7 月至 2014 年 6 月期间的 1 526 116 美元增加到 2014 年 7 月至 2016 年 6 月期间的 2 939 274 美元。报告指出，ST/AI/2013/3 号行政指示颁布后，旅行者达到乘坐公务舱资格所需的时间增加，而且该指示将经济舱作为向本组织提供服务的咨询人、个体订约人员和编外人员的飞机舱位标准，因此，在 2014 年 7 月至 2016 年 6 月期间，例外请求增加，特别是为杰出人士类别提出的例外请求增加。报告指出，在某些情况下，根据以往的旅行政策，本来不需要为杰出人士提出例外请求，因为杰出人士有资格享有与工作人员相同的舱位标准(见 A/71/741，第 9、12 和 14 段)。

6. 大会在第 67/254 A 号决议中请秘书长采取行动限制使用例外，分析使用例外的趋势，最迟于大会第六十九届会议提出关于加强这方面控制措施的建议，在这方面，大会还请秘书长审查杰出人员类别使用例外的情况并就此提交报告。由于需要更多时间审查这一事项，秘书长请求在大会第七十三届会议续会第一期会议期间提交建议(见 A/71/741，第 4 段)。行预咨委会指出，秘书长没有在大会第六十九届会议期间或在本届会议期间提出建议，反而请求在大会第七十三届会议续会第一期会议期间提出建议。行预咨委会认为，自大会通过第 67/254 A 号决议后，秘书长有足够时间审查使用例外的情况，本应该在其报告中提出这方面的建议。行预咨委会期待秘书长在大会第七十三届会议续会第一期会议期间提出建议，并期待秘书长在提出建议之前采取一切必要措施，限制使用例外的情况。

### B. 各类制裁监测小组专家的旅行

7. 行预咨委会回顾，它在审议大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数时获悉，各类制裁监测小组专家的归类是咨询人，因此，专家的飞机舱位标准是经济舱。行预咨委会重申其观点，即：与根据咨询人合同聘用的其他人员相比，各类制裁监测小组专家的工作性质明显不同。因此，

行预咨委会建议大会确认，这些专家享有与秘书处工作人员相同的舱位标准(见 A/68/7/Add. 10, 第 100 段)。

### C. 关于头等舱位的政策

8. 行预咨委会询问头等舱与公务舱的区别，并获悉，研究显示，自 1970 年代末推出公务舱以来，今天的公务舱在功能上已相当于过去的头等舱，而且许多航空公司选择放弃头等舱，只提供公务舱，作为其最高舱位。行预咨委会还获悉，仍然提供头等舱位的航空公司引入了微套间、半高隐私隔离板、机上淋浴和专用管家等新服务内容，而不是仅仅提供空服员服务，而且，头等舱位的食物较好，饮料选择较多。

9. 行预咨委会回顾，它在上次报告中指出，很多航空公司不是完全取消就是大大削减飞机上的头等舱位，在有些情况下公务舱与头等舱区别极小(见 A/69/787, 第 40 段)。因此，行预咨委会建议大会请秘书长对航空旅行业一段时期以来的发展情况进行一次审查，大会在第 69/274 A 号决议中核可了这项建议。鉴于航空旅行业的发展，特别是，鉴于现在公务舱在功能上相当于过去的头等舱，而且鉴于许多航空公司取消了头等舱，行预咨委会建议大会审查本组织关于头等舱旅行待遇的政策。

10. 行预咨委会还认为，副秘书长或助理秘书长代表秘书长进行公务旅行时，应适用副秘书长或助理秘书长的舱位标准。

## 三. 飞行常客里程使用情况

11. 大会在第 69/274 A 号决议中请秘书长继续监测业界在飞行常客里程方面的最佳做法，并向大会报告在使用飞行常客里程方面的任何新趋势，以改善差旅问题的行政管理。秘书长的报告指出，秘书处继续监测差旅各方面的最佳做法，包括通过参加“跨机构旅行网”(75 个国际组织差旅管理人员组成的技术性工作组)和“旅行服务基准网”(15 个组织(多数是私营部门组织)差旅管理人员组成的行业小组)这两个差旅管理网络，监测最佳做法。报告还指出，从两个网络各个组织获得的资料显示，无论是公共部门，还是私营部门，实施企业飞行常客方案的程度都较低。报告还指出，公共部门和私营部门的各组织认为，实施企业飞行常客里程方案不划算，因为管理这种方案的费用超过任何相关惠益(见 A/71/741, 第 23-28 段)。

12. 秘书长指出，如果在联合国总部实施企业飞行常客里程方案，则需要与公务旅行最常用的 70 多家航空公司一道管理飞行常客里程方案。报告指出，飞行常客里程通常只能兑换某些航班的有限座位，对公务旅行用处有限。报告还指出，需要考虑的另一个因数是供资来源各有不同，一个供资来源累积的里程不一定能够让另一个供资来源使用。报告还指出，其他组织通常更愿意通过与航空公司谈判达成协议，直接在市场机票价基础上打折，而不愿意实施企业飞行常客里程方案。秘书处在一份订正情况通报中指示所有工作人员，在进行私人旅行时，不得使用为本组织公务旅行时累积的任何飞行常客里程，但鼓励工作人员在进行公务旅行时，在可能的情况下使用这些飞行常客里程(见 A/71/741, 第 29-32 段)。

13. 行预咨委会注意到秘书长关于企业飞行常客里程方案的上述分析，但行预咨委会认为，在人数有限的公务旅行者群内实施这样一个方案是可行的，可以为本组织带来效益。考虑到助理秘书长及以上职等人员经常进行公务旅行，行预咨委会认为，这些人员为本组织进行公务旅行累积的任何飞行常客里程应用于公务旅行。因此，行预咨委会建议大会请秘书长最迟于 2018 年 1 月开始针对助理秘书长及以上职等人员的公务旅行实施这样一个方案，并在大会第七十三届会议续会第一期会议期间向大会报告实施结果。

#### 四. 内部监督事务厅关于全面审计航空旅行活动和相关做法的报告所载建议的执行情况

14. 大会第 69/274 A 号决议强调必须执行内部监督事务厅关于全面审计航空旅行活动和相关做法的报告所载的各项建议，并请秘书长在今后关于这一主题的报告中详细说明最新执行情况。秘书长在他报告的第六节中说明了执行监督厅建议的最新情况。

15. 秘书长指出，中央支助事务厅继续与航空公司合作伙伴合作，将地方和区域协议并入全球协议，并在秘书处处理差旅的各办公室积极推广此类协议，迄今已通过洽谈达成六项全球协议，另有五项在洽谈之中(A/71/741，第 36 和 37 段)。行预咨委会经询问获悉，通过这六项全球协议，秘书处平均获得公务舱机票 15% 的折扣、经济舱机票 12% 的折扣，在一些航空公司，秘书处可获得高达 35% 的公务舱机票折扣。行预咨委会还获悉，航空机票折扣协议是根据市场份额和预期需求量谈判达成的，市场份额越高，旅行需求量越大，本组织享受的折扣就越大。行预咨委会还获悉，由于本组织没有做出任何承诺，这些企业折扣协议不需走正式采购程序。行预咨委会鼓励秘书长与航空公司探讨，通过谈判达成进一步的折扣协议，使航空公司提供更多的折扣，而不是飞行常客里程。

16. 秘书长在报告第 38 段指出，为使秘书处各办事处能利用全秘书处各个差旅处理办公室的服务，中央支助事务厅于 2016 年 4 月推出了收取固定服务费形式的费用回收机制。该机制使秘书处各办事处可在本组织能获得最优性价比的地点购买机票，而服务费收入则可用于提高资源水平或支付与特定交易相关的任何其他费用。秘书长还指出，在试点阶段，正在对联合国总部目前的票价审计做法作出调整，支助厅正在聘请独立第三方对联合国总部旅行社进行常规票价审计(A/71/741，第 39 段)。

#### 五. 关于航空旅行活动的全面信息和在旅行管理中实施“团结”系统所产生的影响

17. 大会在第 69/274 A 号决议中请秘书长在下一份报告中向大会提出全面信息，说明在旅行管理中实施“团结”系统所产生的影响，包括联合国航空旅行所有相关领域的最新信息、趋势和分析。秘书长在报告中指出，“团结”系统差旅模块已分阶段部署，模块于 2014 年 7 月在联合国海地稳定特派团试行，于 2015 年 11

月向群组 4 中的实体<sup>1</sup> 推出。报告指出，这一分阶段办法意味着如果秘书处不同部门在不同时间安装了“团结”系统的差旅模块，就无法对各年度的数据进行比较。报告还指出，采用员工自助服务概念后，支持需求增加，实施“团结”系统差旅模块后，差旅资源方面的总体工作量大幅增加(见 A/71/741, 第 47 至 54 段)。秘书长的报告表 7 至表 10 及相关附件根据“团结”系统的数据，提供了 2014 年 7 月至 2016 年 6 月期间的全面信息。行预咨委会注意到应大会要求提供的全面信息，并相信秘书长将进一步改进差旅活动的列报方式，以供大会审议。

18. 秘书长报告表 10 按差旅类别列出了遵守预购政策指示的情况，该表显示，公务差旅、应享待遇差旅、人事差旅和团体差旅在 2016 年上半年的合规率分别为 32%、52%、31% 和 37%。报告附件十九显示，人事差旅包括涉及离职/离职回国的差旅；就任差旅(员额)；调任/改派差旅；就任差旅(固定时长)；临时派任差旅；竞争性考试差旅(员额)；就任差旅(顾问)；面试差旅(一般临时人员)；面试差旅(员额)；运输遗骸差旅；竞争性考试差旅(一般临时助理)。行预咨委会询问后获悉，为显著改善合规率，在部门一级进行更好的规划至关重要。行预咨委会注意到，遵守预购政策指示的比率较低，特别是人事差旅类别遵守指示的比率较低。行预咨委会鼓励在这方面作出更大的努力，并认为，各办公室应该能够对大部分不同类型的人事差旅做出更好的规划，以改善合规情况。行预咨委会还建议，如果遵守预购政策指示的比率较低，应在今后的报告中按差旅类别做出详细说明。

## 六. 一笔总付办法

19. 根据《联合国工作人员条例和工作人员细则》，工作人员在申请回籍假、探亲假或教育补助金探亲等旅行时，可选择一笔总付办法，代替与具体旅行有关的所有应享福利。大会第 67/254 A 号决议决定，在将于 2015 年完成方审查结果公布之前，作为一项临时措施，秘书长应修订与旅行相关的一笔总付规定，将其改为限制最少的经济舱票价的 70%。秘书长在报告中指出，对在部署“团结”系统之前的 2014 年 6 月至 2015 年 6 月期间所作的分析显示，与机票办法产生的总费用(机票、机场费用和运输费用)相比，使用一笔总付办法可将每名旅行者的费用平均降低约 21%。然而，2016 年 1 月至 8 月的“团结”系统差旅数据显示，一笔总付办法的接受率已从 93% 下降到 74%，其余 26% 的工作人员选择由联合国组织提供机票和相关福利(见 A/71/741, 第 86 段)。

20. 秘书长要求，由于只有在 2016 年才有可能采集和分析“团结”系统的差旅信息，应在向大会第七十三届会议续会第一期会议提交的关于飞机舱位标准的下一次报告中，列出今后有关一笔总付办法的任何建议(见 A/71/741, 第 87 段)。行预咨委会注意到，秘书长没有按大会的要求在第六十九届会议上提出修改一笔总付办法的建议，在本届会议上也没有，而是要求在第七十三届会议续会第一期会

<sup>1</sup> 联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、非洲经济委员会、西亚经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、欧洲经济委员会、各国际法庭、维持和平行动和特别政治任务(国际工作人员)。

议上提出关于一次总付办法的建议。行预咨委会认为，秘书长已经有足够时间分析一笔总付办法，本应在本报告中提出有关建议。

21. 在这方面，行预咨委会注意到，使用一笔总付办法可减少约 21% 的费用，并指出，由本组织提供机票和相关福利会造成行政费用。考虑到这一点，行预咨委会建议大会请秘书长采取必要步骤，在 2018 年 1 月至 12 月期间执行一个试点计划，要求所有工作人员在回籍假、探亲假或教育补助金探亲旅行中都使用一笔总付办法。行预咨委会还建议大会请秘书长在第七十三届续会第一期会议间向大会报告执行结果。

---