



第七十二届会议

议程项目 142

联合检查组

## 联合国系统航空旅行政策审查：增强效益、节约开支及加强统一性

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国系统航空旅行政策审查：增强效益、节约开支及加强统一性”的报告。



联合国系统航空旅行政策审查：  
增强效益、节约开支及加强统一性

撰写人  
**Aicha Afifi**

联合检查组  
2017年，日内瓦



联合国

联合国系统航空旅行政策审查：  
增强效益、节约开支及加强统一性

撰写人  
**Aicha Afifi**

联合检查组



联合国  
2017年，日内瓦

## 内容提要

### 联合国系统航空旅行政策审查：增强效益、节约开支和加强统一性 JIU/REP/2017/3

大会要求作为一项当务之急，改进航空旅行的管理，高效、便捷地利用航空旅行资源，对航空旅行政策的这次审查便是因应大会的要求进行的。促进整个联合国系统航空旅行标准的协调统一和共享良好做法，将有助于实现这一目标。本报告是在联合检查组 1995、2004、2010 及 2012 年发表的关于航空旅行的报告及 2005 年发出的一份说明的基础上编写的。

旅行费用是联合国系统各组织在工作人员费用之外的最大的预算支出之一。这项审查的主要目的，是评估有关的航空旅行政策、规则及做法，审查联合国系统各组织的执行情况，以实现下述目的：提高旅行管理的效率和效益；加强负责核准旅行的管理人员的责任和透明度，考虑旅行者的工作、安全及安保；促进和加强各组织间的协调与合作；确定良好做法和可吸取的经验教训，尽量促进整个联合国系统做法的协调统一。

报告讨论了联合国秘书处、各基金和方案、专门机构及国际原子能机构航空旅行的各个方面，包括：航空旅行及相关费用；航空旅行舱位标准；航空旅行管理中的政策、做法及问责制；航空旅行的工具；与服务提供商的合作；航空旅行管理中的规划、监控及预算监督；增强效益和节约费用的措施；以及实现联合国系统各组织的协调统一。

审查工作涉及对文献和从对联检组调查问卷做了回复的 26 个参与组织(其中有 24 个组织提供了财务数据)及联合国监督和协调机构、联合国工作人员理事会，包括布雷顿森林机构和多边开发银行在内的其他国际组织、一些成员国代表、部分跨国私营企业、旅行管理公司、航空公司及国际航空运输协会收到的对调查问卷的回复和访谈记录的分析。

由于一些组织对索要的与航空旅行有关的支出和其他旅行有关费用的数据，没有提供完整数据或完全没有提供任何数据，因此无法对航空旅行的总费用进行综合计算。一些提供费用数据的组织未能提供按工作人员和非工作人员分类的数据和关于各类舱位等级(头等舱、商务舱或经济舱)机票费用的详细数据。此外，审查也只涵盖对自 2012 至 2015 年 4 年期间的费用分析。一些组织报告称，在 2012 年之前，它们没有适当的旅行管理系统，譬如，企业资源规划系统。几个组织没有对联检组在调查问卷中提出的提供优质资料的要求作完全答复。联检组曾多次努力收集未提供的数据，但毫无结果。缺少数据限制了联检组的分析。

## 主要审查结果、结论及建议

### 航空旅行费用及相关费用

在联合国系统 24 个组织提供的数据的基础上进行的审查显示，在 2012 年到 2015 年 4 年期间，航空旅行及相关费用——即，机票、每日生活津贴、一次总付、

终点站费用及行李托运费——总计约 40 亿美元。这一总数包括经常预算和预算外资金资源，包括工作人员和非工作人员的航空旅行及相关费用，但不包括联合国维和行动所发生的航空旅行及相关费用。航空旅行及相关费用，无论是在总数上，还是占每个组织总费用的比例上，都构成联合国系统几乎所有组织的重大财政因素。

如果联合国系统所有组织都向联检组提供所要求的信息，航空旅行及相关费用的总数将会更高(见附件一)。在这方面，检查专员重申大会在第 69/274 号决议中向秘书长提出的要求，即要求秘书长提供全面、易懂的数据，以便以此为基础对与航空旅行有关的所有费用进行良好的管理和有效的监督。

### 工作人员和非工作人员航空旅行舱位标准

航空旅行舱位标准是由联合国系统各组织立法机构制定的政策、规章和规则进行规范的。公费旅行的两种主要类型是与业务(任务)有关的旅行和法定(应享待遇)旅行。核准的航空旅行舱位标准是头等舱、商务舱及经济舱。在接受访谈的组织中，用于确定舱位标准的标准(专业职等和旅行时间)和门槛值各不相同。附件突出显示了各组织为高级别官员(见附件三)、D-2 级及以下工作人员(见附件四)及非工作人员(见附件五)提供的航空旅行舱位的不同情况。虽然很少组织能够提供按照工作人员和非工作人员分类的详细旅行费用，但接受访谈的大多数官员表示，工作人员旅行占旅行费用的最大份额。

根据对相关政策所作的分析，乘坐头等舱旅行只适用于高级别官员，而且只是某些组织的高级别官员，如附件三所示；也适用于某些非工作人员，如附件五所示。7 个组织继续实行公务旅行乘坐头等舱的做法。但是，自 2004 年以来，法定旅行乘坐头等舱的情况大幅度减少，只有 4 个组织继续实行这种做法。每次乘坐头等舱旅行的平均费用比乘坐商务舱的费用多 33%。随着商务舱的舒适水平大幅度提高，检查专员建议各个立法机构考虑在各自组织中取消关于乘坐头等舱旅行的规定(建议 2)。

此次审查也发现，在乘坐商务舱旅行的标准和门槛值上，各组织之间也有相当大的差异。这些差异表现在适用乘坐商务舱旅行的工作人员的专业职等和非工作人员类别上，以及表现在因公务旅行乘坐商务舱的旅行时间门槛值上。总的来说，就按票价等级分类提供旅行数据的组织而言，乘坐商务舱旅行次数占旅行总次数的 22%，但占机票总费用的 54%。一般来说，商务舱机票的费用平均是经济舱机票费用的三倍。检查专员认为，鉴于乘坐商务舱旅行的替代舱位，譬如“高端经济舱”及经济舱与商务舱之间的其他舱位，提供比标准经济舱更多的舒适和好处，而比商务舱花费更少的费用，可以探索使用商务舱的替代舱位。

关于乘坐经济舱旅行，通过审查发现，一些组织目前执行的政策(只要按最廉价的航线旅行不超过最直接航线的飞行时间 4 小时或更多，就必须按最廉价的航线旅行)，为了节约微不足道的资金而可能迫使工作人员承受不必要的中转。这可能会让工作人员面临更多的安全、保安及其他风险。为了解决这一问题，检查专员建议，立法机构要求它们组织的行政首长(如果尚未这样做)建立一个统一的百分比费用门槛值。在这个门槛值下，可以选择最直接的航线，以此代替最廉价的航线(建议 1)。

通过审查发现，对非工作人员类别(各机构和附属机构成员、成员国代表、顾问及个体承包人)，各组织适用的舱位标准差别很大。通过审查还发现，根据 16 个组织提供的数据，在 2012 年至 2015 年 4 年期间，由各组织支付航空旅行费用的非工作人员类别增加，4 年期间总支出达 13.5 亿美元。检查专员认为，应审查适用于非工作人员类别的旅行政策，以确保在整个联合国系统实行的舱位标准协调统一。此外，联合国秘书长应修改和更新关于非工作人员舱位标准的 1991 年公告(ST/SGB/107/Rev.6)，将自那一日期起设立的新机构和附属机构纳入其中。

### 关于舱位标准的例外情况

对各组织提供的资料的分析表明，在整个联合国系统中，实行舱位标准的例外情况并不是一种普遍做法。然而，在 2006 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日的 10 年期间，联合国秘书处及其附属实体核准了 3,147 个例外，总额外费用达 860 万美元，例外情况数量每两年期都有显著增加。对“杰出人士”实行的例外占总额外费用的 50%，从 2006-2008 两年期的 7 万美元增至 2014-2016 两年期的 262 万美元。为了解决这一问题，大会不妨明确地制订关于适用于知名人士和杰出人士的舱位标准，以消除例外情况。

### 改进航空旅行管理政策和做法，加强问责制

近年来，已有 26 个组织对旅行政策进行了改革和修订(见附件六)，但是这些改革和修订并不一定考虑到航空旅行行业中出现的新机会和挑战。在联合国秘书处，旅行政策目前分散在各种文件(公告、行政指示及备忘录)中，这妨碍了对政策的全面理解和有效执行。为了解决这一问题，检查专员建议，大会要求秘书审查关于航空旅行舱位标准的决议和决定，考虑信息系统与技术及航空业的有关发展，提出关于更新和整合旅行政策文本的建议(建议 3)。

对旅行政策共同理解和遵守的一个关键因素，是它们对所有用户的可获得性。因此，检查专员鼓励行政首长评估各自与旅行政策有关的培训和传播战略，确保对这些政策进行良好的传播，并以一种便利使用者、容易理解的方式向所有工作人员和非工作人员提供。

通过减少旅行次数可以减少费用，而且只限于必要时才旅行，也符合旅行者的安全与保安利益。在这方面，审查报告强调，对工作人员实行每个日历年公务旅行天数限制，是一个良好做法。必须适当考虑全球安全风险增加因素。因此，检查专员认为，应对航线安全进行不断监测和评估，并立即将最新安全信息通知负责核准和处理旅行的有关部门。

### 使航空旅行工具现代化，加强与服务提供商的合作

通过审查发现，虽然随着企业资源规划系统旅行模块的实施，更加容易得到关于旅行的数据，但一些组织没有这种性质的旅行管理运营系统，而是使用其他信息技术系统。检查专员认为，行政首长应继续精简企业资源规划系统，减少不必要的定制，应发挥综合旅游模块的优势。

旅行管理公司和航空公司是管理组织旅行的主要合作伙伴。总部在纽约、罗马及维也纳的组织从谈判签署首选全球机票协议中受益，其中包括票价折扣、直接与航空公司或航空公司联盟联系。由联合国日内瓦办事处领导的 13 个设在日内瓦的组织 and 世界卫生组织已经利用它们的整合的购买力，与航空公司谈判签署了企业票价协议，已经节省了 2 千万瑞士法郎的费用。

其他国际组织已经成功地从下述做法中获益：由单一旅行管理公司集中管理全球航空旅行，在公司费用上引进透明度，促进普遍遵守旅行政策，利用全球约定机票价格。检查专员建议，各组织应对在全球旅行管理上采取集中方针可能节约的费用和获得的好处进行评估。如果组织总部设在同一工作地点，应使用同一个旅行管理公司。

对旅行管理公司的绩效进行评估，是旅行管理的重要组成部分。为了确保对正确的指标进行测量和评估，检查专员概述了几个各组织确定的主要业绩指标（见附件七）。为了改善各组织与旅行管理公司之间的沟通，检查专员确定了可以复制的良好做法，包括由组织对旅行管理公司进行关于航空旅行政策的培训，以及在修订现行旅行政策时两者进行密切协调。

### 航空旅行管理中加强计划、监控及预算监督

良好的计划(从编制预算到报告旅行资源的使用情况)对于确保旅行资金的合理使用是至关重要的。提前计划航空旅行有许多好处，包括有可能整合旅行日程，形成关于旅行时间表的整个组织视角，确定优先旅行。通过审查发现，21 个组织已经制订了旅行政策，规定应提前提出旅行请求，并规定了固定或建议的最后期限，从 7 天至 30 天不等(见附件八)。

预购机票提供最大的节约资金机会，有时折扣超过票价的 50%(见附件九)。然而，只有 15 个参加审查的组织规定了预购机票的最后期限。鉴于这些明显好处，尚未实施航空旅行预购机票政策的组织应该将这样做作为优先事项。检查专员建议，应采取有效措施执行预购机票政策，并对执行情况进行监督，包括将预先计划和重要的绩效指标纳入旅行政策，对政策执行情况进行定期检查(建议 4)。关于非工作人员的旅行，报告也表示了下述意见：成员国也应该遵守关于提交出席会议人员信息的最后期限的规定。

对与航空旅行有关的所有费用进行良好管理和有效监督的先决条件是，拥有关于使用所有资金来源的航空旅行预算的全面综合数据，并将旅行纳入项目预算编制。检查专员认为，行政首长应评估设置旅行费年度最高限额的可行性，以便进行有效的控制，节约费用。

对旅行进行定期审计，对是否按照组织的政策、条例和规则取得了结果进行评估是有用的。通过审查发现，自 2008 年以来，15 个组织进行了内部审计和/或外部审计，5 个组织过去 10 年没有进行过审计。在这方面，检查专员建议，行政首长应安排定期监测和评估，以确保他们各组织的航空旅行政策得到遵守，定期进行风险评估，确定在下一个预算周期内采取的进一步提高效益的措施(建议 5)。

### 增强效益和节约费用的措施

值得称赞的是，一些组织已经探讨并实施了旅行的替代办法，以尽量减少与航空旅行有关的费用。增加使用视频会议技术和“电子会议”设施，是最成功的旅行替代方法。审查报告建议，为了减少旅行次数和费用，复制这些良好做法，包括增加使用视频会议方法和类似技术，限制参加正式会议的工作人员数量，以及由在召开会议的同一工作地点或地区工作的人员代表组织参加会议。

为了尽可能减少航空旅行及相关费用，审查报告强调复制这些有益的措施，包括提供自动购票选项，允许购买不可退还的机票，使用境外旅行社和廉价航空公司购票，以及酌情在所有类别应享待遇旅行上扩大使用一次总付计划(见附件十)。审查报告还建议，鼓励使用在线预订工具，并考虑将它们与现有的信息系统链接(建议 6)。

### 联合国系统各组织间的协调统一

大会一再强调，联合国系统各实体之间在适用航空旅行服务标准和做法上进行有效的协调统一的重要性，并要求秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席身份促进共享航空旅行的最佳做法。在这方面，本审查报告最后强调了在统一上的立法任务，以及在过去二十年中发表的关于协调统一的报告和审查报告。它还强调了行政首长协调会、国际公务员制度委员会及跨机构旅行网为实现进一步统一可以采取的步骤和措施。

关于舱位标准，通过此次审查发现，联合国及其附属实体的旅行政策有相当程度的统一，而诸如基金和方案等专门机构之间的旅行政策则存在更大差异。后者情况显示，在任务、规则、政策、做法、操作程序、业务模式及资金结构等方面存在多样性和差异，企业资源规划系统不必要地或过度地定制旅行模块，这些都是联合国系统在航空旅行管理上实现统一的制约因素。

在适用舱位标准方面存在的差异，削弱了联合国共同制度的一致性和协调统一。检查专员建议，为了消除这些差异，秘书长以行政首长协调会主席身份审查旨在促进联合国系统各组织航空旅行舱位标准及与公务旅行和法定旅行有关的旅行费用统一的措施，并且向大会报告审查结果(建议 7)。

在目前情况下，在同一工作地点但为联合国系统不同组织工作的人员，在同一日前往同一终点，很有可能获得不同数额的回籍假应享待遇。为了解决这个问题，检查专员建议，大会应该要求国际公务员制度委员会对法定旅行的一次总付的应享待遇进行一次全系统范围的审查，以建立一个关于计算的共同方法和比例(建议 8)。检查专员也认为，应该采取措施，进一步统一每日生活津贴付款流程(见附件十一)、消除中途停留(见附件十二)及确保在公务旅行期间有充足的间休。

最后，检查专员认为在航空旅行管理上的正式做法共享和统一上还有进一步发展的空间，建议秘书长以行政首长协调会主席身份，向大会提交关于建立一个正式的旅行事项咨询委员的可行性的建议，供大会审议(建议 9)。

## 建议

### 建议 1

联合国系统各组织的立法机构应该请它们的行政首长(如果尚未这样做)考虑本组织在旅行政策中规定的选择最廉价航线的旅行时间门槛值，在 2019 年之前建立一个统一的费用比例门槛值；低于此门槛值，可以选择最直接的航线，以此代替最廉价的航线。

### 建议 2

联合国系统各组织的立法机构(如果尚未这样做)应该在 2019 年 1 月之前取消所有级别工作人员和非工作人员乘坐头等舱旅行；只有在没有商务舱舱位的情况下，才允许乘坐头等舱。

### 建议 3

大会应请秘书长审查关于航空旅行舱位标准的大会第 42/214, 45/248A 及 53/214 号决议和第 40/555 和 57/589 号决定，考虑信息系统与技术及航空业的发展及联合国系统其他组织的良好做法，在 2019 年之前提出关于更新和整合政策的建议。

### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应该确保在 2019 年之前，采取有效措施，实行预购机票政策，监控遵守该政策的情况，包括将预先计划规定和主要业绩指标纳入旅行政策，定期对旅行政策进行衡量。

### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长应安排定期监测和评估，确保各自的航空旅行政策得到遵守，定期进行风险评估，确定在下一个预算周期进一步提高效益的措施。

### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应该鼓励使用航空旅行在线预订工具，更新它们的旅行政策，提供合理利用这些工具的指南，并考虑在 2020 年之前将它们纳入现有系统。

### 建议 7

大会应请秘书长以行政首长协调会主席身份，审查旨在推进联合国系统各组织的航空旅行舱位标准统一及推进与公务旅行和法定旅行有关费用标准统一的措施，并向大会第七十三届会议第一期续会报告审查结果。

建议 8

大会应请国际公务员制度委员会对法定旅行的一次总付应享待遇进行一次全系统的审查，重点是在 2019 年之前确定共同计算方法和比例，以实现进一步统一，最大限度地减少差异风险，确保同一系统人员公平和公正。

建议 9

大会应请秘书长以行政首长协调会主席身份，提交一份关于建立一个正式的旅行事项咨询委员会的可行性的建议，供大会第七十三届会议第一期续会审议。

## 目录

		页次	
	内容提要 .....		4
	缩略词表 .....		14
章次		段次	
一.	<b>导言</b> .....	1-17	15
	A. 背景 .....	1-5	15
	B. 审查目的 .....	6	16
	C. 范围 .....	7-9	16
	D. 限制与挑战 .....	10	17
	E. 方法 .....	11-17	17
二.	<b>联合国系统航空旅行及相关费用总数</b> .....	18-29	19
	A. 按组织分列的航空旅行及相关费用趋势 .....	19-26	19
	B. 按组织分列的航空旅行费用占总费用的比例 .....	27-29	26
三.	<b>联合国系统各组织航空旅行舱位标准</b> .....	30-59	29
	A. 工作人员舱位标准 .....	34-48	29
	B. 联合国系统非工作人员舱位与费用标准 .....	49-59	34
四.	<b>重新考虑航空旅行等级的必要性</b> .....	60-74	38
	A. 对乘坐头等舱旅行进行重新考虑 .....	60-66	38
	B. 对乘坐商务舱旅行的考虑 .....	67-74	40
五.	<b>核准的航空旅行舱位标准的例外情况</b> .....	75-90	43
	A. 联合国系统例外情况概述 .....	75-77	43
	B. 在联合国秘书处及其附属机构中的例外做法趋势 .....	78-80	43
	C. 按例外类型分类的联合国秘书处及其附属实体中的例外做法趋势 .....	81-90	45
六.	<b>改进航空旅行管理的政策和做法，加强问责制</b> .....	91-118	48
	A. 背景 .....	91-92	48
	B. 改进现有法律框架 .....	93-94	48
	C. 精简现行规则和政策，改进管理 .....	95-97	48
	D. 更新规则和政策，改进做法 .....	98-104	49
	E. 建立强有力的问责框架 .....	105-118	51

七.	使航空旅行工具现代化, 加强与服务提供商的合作.....	119-145	54
	A. 利用企业资源规划系统进行旅行管理 .....	119-127	54
	B. 与服务提供商建立强有力的合作伙伴关系.....	128-145	55
八.	在航空旅行管理中加强规划、监测及预算监督.....	146-171	60
	A. 预先计划、预订及预购 .....	147-160	60
	B. 控制航空旅行预算 .....	161-165	62
	C. 回收未使用的机票的资金 .....	166-167	63
	D. 加强监管机制 .....	168-171	64
九.	一些提高效益和节约费用的措施.....	172-203	66
	A. 航空旅行的替代方法 .....	173-182	66
	B. 短途旅行使用廉价航空公司、自助购票和购买不可退还的机票.....	183-187	67
	C. 有效地使用在线预订工具 .....	188-193	68
	D. 将一次总付选项扩展到其他类别的法定旅行.....	194-197	70
	E. 使用境外或异地旅行代理商 .....	198-201	71
	F. 飞行常客里程计划 .....	202-203	71
十.	联合国系统各组织实现协调统一.....	204-243	73
	A. 概述 .....	204-205	73
	B. 加强航空旅行做法协调统一的必要性 .....	206-214	73
	C. 促进舱位标准统一的必要性 .....	215-220	75
	D. 实行政策和应享待遇统一的领域 .....	221-235	77
	E. 加强各组织内部和组织之间共享知识 .....	236-243	80
<b>附件</b>			
一.	按组织分列的 2012 至 2015 年航空旅行及相关费用总额(经常预算及 预算外拨款).....		82
二.	联合国系统各组织实行的旅行类别.....		88
三.	按联合国、基金和方案、专门机构和原子能机构分列的高级别官员 航空旅行舱位标准.....		89
四.	联合国、基金和方案、专门机构及国际原子能机构实行的所有其他 工作人员(D-2 及以下)航空旅行舱位标准.....		92
五.	非工作人员舱位标准.....		95
六.	参加联检组审查的组织实施的旅行政策改革的若干例子.....		98
七.	主要业绩指标 .....		101

---

八. 航空旅行预订和预购机票政策.....	102
九. 按航线分列的提前 1 或 2 个月预购机票(与 5 天预购相比)节约费用比例 .....	104
十. 实行一次总付选项和使用的百分比.....	105
十一. 预付每日生活津贴和终点站费用.....	107
十二. 中途停留与间休 .....	110
十三. 参加组织在联检组建议上采取行动状况概览.....	113

## 缩略词表

CEB	行政首长协调会(首协会)
ECE	欧洲经济委员会(欧洲经委会)
FAO	联合国联合国粮食及农业组织(粮农组织)
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
IATA	国际航空运输协会(空运协会)
IATN	跨机构旅行网
ICAO	国际民用航空组织(民航组织)
ICSC	国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)
IADB	美洲开发银行
IFAD	国际农业发展基金(农发基金)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
IOM	国际移民组织(移民组织)
ITC	国际贸易中心(贸易中心)
ITU	国际电信联盟(国际电联)
JIU	联合检查组(联检组)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
OIOS	内部监督事务厅(监督厅)
TGF	全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合计划署(艾滋病署)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNEP	联合国环境计划署(环境署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UN-Habitat	联合国人类住区计划署(人居署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)
UNOPS	联合国项目事务署(项目署)
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)
UNWTO	世界旅游组织(旅行组织)
UPU	万国邮政联盟(万国邮联)
WFP	世界粮食计划署(粮食署)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
WIPO	世界知识产权组织(知识产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

## 一. 导言

### A. 背景

1. 联检组采纳世界粮食计划署的建议,在2016年工作方案中列入了航空旅行题目。多年来,立法机构(尤其是大会)一再强调需要通过强有力的监控和遵守关于旅行活动的政策和规定,改进工作方法和工具及使之现代化(包括很好地使用信息和通信技术),加强联合国系统内的协调、合作及知识共享,促进整个联合国系统航空旅行标准的统一,在航空旅行上有效力和有效益地使用资源,限制批准的航空旅行标准的例外情况。

2. 联合国系统各组织拥有世界范围的成员、办事处及多样化的方案,有自然的旅行需求,以此作为履行任务的必要手段。然而,必须确保合理地使用资源,确保将旅费维持在与要求相称的最低限度之内。由于各组织的支出情况,各成员国对航空旅行费用和旅行做法的统一状况感到关切,要求各组织严格控制旅费。<sup>1</sup> 鉴于最近发生的金融危机影响了大部分国家的经济,对于费用的考虑是相关的,但是在这方面采取的任何措施应通过继续提供适当的舱位标准,确保旅行的工作人员的健康和安全及以有效率和效力的方式履行职责的能力。

3. 多年来,联合国系统一些组织和包括联检组在内的监督机构对旅行进行了几次研究和审查。联检组先前的审查重点是特定组织的某些方面,譬如,联合国秘书处和世界卫生组织、<sup>2</sup> 联合国粮食及农业组织<sup>3</sup> 及联合国教育、科学及文化组织;<sup>4</sup> 或者是联合国系统范围的特定问题,譬如,乘坐头等舱旅行<sup>5</sup>、公务旅行、<sup>6</sup> 增强效益和节约费用问题、<sup>7</sup> 旅行条件的调统一、<sup>8</sup> 对旅行安排的审查<sup>9</sup> 及一次总付。<sup>10</sup>

4. 在联合国系统内在航空旅行上有效力和有效益地利用资源,需要从行政首长和高级管理人员开始改变文化,加强问责、协调及透明度,以及创新,使业务实践现代化和得到改进。

<sup>1</sup> 见大会决议,第60/255号,第四节;第62/238号,第十五节;第63/268号,第二节;第65/268号,第四节。

<sup>2</sup> JIU/REP/74/3。

<sup>3</sup> JIU/REP/75/1。

<sup>4</sup> JIU/REP/76/2。

<sup>5</sup> JIU/REP/77/3。

<sup>6</sup> JIU/REP/82/7。

<sup>7</sup> JIU/REP/95/10。

<sup>8</sup> JIU/REP/2004/10。

<sup>9</sup> JIU/REP/2010/2。

<sup>10</sup> JIU/REP/2012/9。

5. 旅费是联合国系统各组织在人事费之外的最大预算组成部分。<sup>11</sup> 对联检组的调查问卷做出回复和提供财务资料的组织,<sup>12</sup> 2012 至 2015 年,工作人员和非工作人员的一切公费旅行的总费用约为 40.1 亿美元。如果所有被审查的联合国系统组织都向联检组提供全面数据,这个数字将会更高。

## B. 审查目的

6. 本报告的目标是审查和评估有关航空旅行的条例、政策及做法,审查联合国系统各组织执行它们的情况,以期:

- 提高各参加组织旅行管理的效力和效益
- 加强负责核准旅行的管理人员的问责制和透明度,考虑旅行者的工作能力、安全和保安
- 促进和加强联合国系统各组织之间的协调统一与合作
- 确定良好做法和可以吸取的经验教训,以在可能的情况下促进适当程度的协调统一。

## C. 范围

7. 此次审查涵盖了联合国秘书处、各基金和方案、专门机构和国际原子能机构的航空旅行的下列方面:航空旅行及相关费用;舱位标准;航空旅行政策和做法;问责制,监测和监督;预先计划、预订及预购;航空旅行的替代方法;航空旅行的工具;与旅行管理公司和航空公司的关系;节约费用的措施;以及整个系统的协调统一。

8. 鉴于联合国系统内航空旅行的范围广泛,此次审查的覆盖面、复杂性和综合性与联检组之前在这一领域的工作有所不同。检查专员无意建议采取“一刀切”的模式,而是旨在确定在整个联合国系统内在协调一致和注重结果的框架之内可以吸取的经验教训和可以复制的良好做法,同时在可能情况下加强协调和合作,加强统一性。

9. 由于时间限制和缺乏财政资源,此次审查没有覆盖维和行动和特别政治任务。

<sup>11</sup> JIU/REP/2010/2, 第 2 段。

<sup>12</sup> 粮农组织、国际民用航空组织(民航组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、国际贸易中心(贸易中心)、国际电信联盟(国际电联)、联合国总部和总部以外办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国项目事务署(项目署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界旅游组织(世界旅游组织)、粮食署、世卫组织及世界知识产权组织(知识产权组织)。

## D. 限制与挑战

10. 由于一些组织对有关航空旅行的支出和批准的例外情况，只提供了部分数据或完全没有提供数据，因此无法对航空旅行的总费用做出全面统计。一些组织也没有提供按工作人员和非工作人员旅行分类及按舱位等级(头等舱、商务舱或经济舱)分类的费用数据。此外，一些组织报告称，它们没有运作旅行管理企业资源规划系统，<sup>13</sup> 报告只说明了从 2012 到 2015 年 4 年期间的费用。几个组织也没有对联检组企业调查问卷中提供优质信息的要求做出充分回复。

## E. 方法

11. 从 2016 年 2 月到 2017 年 5 月，对航空旅行政策进行了审查。根据联检组的准则、标准、指南及内部工作程序，在编写报告时遵循的方法包括广泛的文件审评、对从收到、收集的文件、调查问卷回复及访谈笔记获得的数据进行定量和定性分析，包括对获得的信息进行三角互正和核实。

12. 在参加审查的 28 个组织中，对联检组企业调查问卷做出回复的 26 个组织<sup>14</sup> 进行了审查。此后，在设在日内瓦、纽约、华盛顿特区、罗马、巴黎、布鲁塞尔及维也纳的总部，进行了访谈，访谈的对象包括旅行管理者、工作人员代表、其他部门、监督和协调机构的官员、联合医疗处及两个成员国和欧洲联盟的代表。<sup>15</sup>

13. 还与其他国际组织代表进行了访谈，包括世界银行集团、国际货币基金组织、美洲数据库、国际移民组织、全球疫苗和免疫联盟、经济合作与发展组织及全球基金。此外，与三家私营公司(雀巢、宝洁及日本烟草国际)、汉莎航空集团、国际航空运输协会及两家旅行管理公司(美国运通公司和嘉信力旅运公司)进行了访谈。在访谈之后，向一些实体发去了后续问题。举行了电话会议，以减少旅行次数。

14. 按照联检组通常遵守保密性的做法，对通过调查问卷回复和访谈得到的信息和意见进行处理。本报告主要反映了综合意见，为说明问题而引述的话语，均不列明来源。

15. 根据《联检组规约》第 11(2)条的规定，在报告最后定稿前，曾使用内部同行审查程序，征求联检组检查专员的集体智慧。也将报告草稿分发给各参加组织，以便它们纠正事实错误和对调查结果、结论及建议提出评论。本报告包含了 9 项建议。3 项建议是向行政首长提出的，6 项建议是向包括大会在内的参加审查的组织的立法机构提出的。

<sup>13</sup> 此外，根据 JIU/REP/2012/8, 2012 年之前，许多组织都没有遵守国际公共部门会计准则，该准则允许提供所要求的与航空旅行有关的资料。

<sup>14</sup> 世界气象组织(气象组织)和联合国人类住区规划署(人居署)没有对联检组调查问卷做出回复。

<sup>15</sup> 向 77 国集团和中国秘书处(纽约)和日内瓦小组(包括 18 个国家)协调员发送了调查问卷，但没有收到回复。

16. 为了便利处理报告和落实报告中所载建议，以及对落实情况进行监测，附件十三载有一个表，说明本报告是否已发给有关组织，以便它们采取行动或提供资料。该表具体说明了这些建议是需要各组织的立法机构还是执行首长采取行动。
17. 检查专员谨向联合国系统各组织所有官员和其他协助编写本报告的组织的代表、特别是参加访谈并欣然地分享他们的知识和专业知识的人表示感谢。

## 二. 联合国系统航空旅行及相关费用总数

18. 由于联合国办事处和方案遍布全球，联合国系统是国际组织中最大的旅行服务消费者之一。旅费占联合国各组织业务费用的相当大份额。在过去十年，尽管努力节省和使用新技术，旅费仍然增加了。本章提供了关于对调查问卷上这一问题做出回复的联合国各组织的旅费趋势的资料。

### A. 按组织分列的航空旅行及相关费用趋势

表 1

2012 至 2015 年航空旅行及相关费用与占组织总费用的比例(单位：百万美元)  
(经常预算和预算外资金)

实体	航空旅行及相关费用总数—工作人员和非工作人员*	航空旅行及相关费用总数—工作人员*	航空旅行及相关费用总数—非工作人员	按组织分列的航空旅行及相关费用总数占总费用的百分比	按组织分列的总费用
粮农组织	460.15	142.52	317.63	5188.14	8.87%
民航组织	52.00	-	-	886.16	5.87%
原子能机构 <sup>a</sup>	282.58	108.61	173.96	2346.87	12.04%
劳工组织	118.17	96.44	21.72	2624.14	4.50%
海事组织 <sup>a</sup>	12.64	7.39	5.24	294.86	4.29%
贸易中心 <sup>a</sup>	17.04	9.49	7.55	360.10	4.73%
国际电联 <sup>a</sup>	32.84	24.94	15.58	808.29	4.06%
联合国总部和总部以外办事处 <sup>a</sup>	310.94	-	-	19272.90	1.61%
妇女署	23.15	11.74	11.41	849.61	2.73%
艾滋病署	40.84	26.97	13.86	1164.77	3.51%
开发署 <sup>a</sup>	93.26	-	-	20860.60	0.45%
教科文组织	69.39	50.62	18.76	3184.69	2.18%
人口基金 <sup>a</sup>	316.49	-	-	3703.54	8.55%
难民署	223.26	214.26	8.99	11649.48	1.92%
儿基会 <sup>a</sup>	555.60	452.90	102.70	17313.32	3.21%
工发组织 <sup>a</sup>	74.85	23.65	30.07	1110.25	6.74%
毒品和犯罪问题办公室	16.05	-	-	1127.59	1.42%
项目署	102.59	-	-	4930.7	2.08%
近东救济工程处	10.93	-	-	4009.40	0.27%
万国邮联 <sup>a</sup>	4.51	3.55	0.96	292.53	1.54%
世界旅游组织 <sup>a</sup>	5.88	-	-	99.82	5.89%
粮食署 <sup>a</sup>	392.89	192.54	200.34	19107.95	2.06%
世卫组织	721.05	334.69	386.35	14399.54	5.01%

知识产权组织 <sup>a</sup>	78.80	39.92	38.88	1411.46	5.58%
<b>合计</b>	<b>4015.90</b>	<b>1740.23</b>	<b>1354.00</b>	<b>136996.71</b>	<b>2.93%</b>

资料来源：对联检组调查问卷的回复(航空旅行费用)；A/71/583和A/69/305(总费用)。

<sup>a</sup> 关于每个指定实体与航空旅行有关的费用的报告的具体情况，见附件一脚注。

19. 如表 1 所示，24 个组织提供的关于航空旅行及相关费用(机票、每日生活津贴、一次总付、终点站费用及行李托运)的数据显示，在 2012 到 2015 年 4 年期间，<sup>16</sup> 费用总额为 40.1 亿美元。这包括所有 24 个组织的工作人员和非工作人员的经常预算和预算外航空旅行资源(有例外情况)。<sup>17</sup> 如果联合国系统所有实体都提供与航空旅行费用有关的资料，这个总数将会更高。<sup>18</sup> 附件一显示从 2012 到 2015 年按组织分列的年度总费用。必须适当考虑每个组织的任务和方案交付要求的特殊性，以及工作人员旅行的安全、保安和安康，他们的旅行是履行公职所必需的一部分。

20. 根据各组织报告的航空旅行年度费用，将这 24 个组织分为 5 组，如下表 2 所示。

表 2

2012 至 2015 年年度航空旅行和相关费用

8800 万至 22600 万美元	粮农组织、儿基会、世卫组织、粮食署
5500 万至 8300 万美元	原子能机构、人口基金、难民署、联合国总部和总部以外办事处
1500 万至 3500 万美元	劳工组织、开发署、教科文组织、工发组织、项目署、知识产权组织
600 万至 1300 万美元	民航组织、国际电联、妇女署、艾滋病署
90 万至 400 万美元	海事组织、贸易中心、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、世界旅游组织、万国邮联

<sup>16</sup> 选择了 2012 至 2015 年期间，因为在 2012 年之前，许多组织没有用于旅行管理的运营的企业资源规划系统提供必要的数据库。另外，数据不符合国际公共部门会计准则。

<sup>17</sup> 关于航空旅行及有关费用的报告的例外情况：(a) 民航组织没有报告非工作人员旅费；(b) 贸易中心只提供了从旅行社系统提取的关于机票费用的数据，没有包括退票或更换机票；(c) 联合国总部只提供了机票费用；(d) 妇女署没有报告 2012 年的旅费；数字反映该组织从所有资金来源支出的全部旅费，包括常规(核心)资源、其他(非核心)资源、预算外资源及经常预算资源；(e) 开发署报告了各种形式的旅费；(f) 人口基金报告了财务报表所列的旅费，包括为方案和管理之目的的旅费，包括从所有资金来源开支的旅费，包括所有交通方式的费用；这些数字没有包括与工作人员应享待遇有关的旅行；(g) 儿基会报告了非工作人员旅费，包括所有交通方式(空中、地面、水上交通)的费用；(h) 世界旅游组织没有报告 2014 和 2015 年非工作人员差旅费支出；(i) 粮食署报告了所有交通方式的支出。尽管粮食署大约 70% 的旅行是通过公路车辆进行的，但航空旅行及有关费用占粮食署的总旅费的大部分(譬如，2016 年，占 65%)。

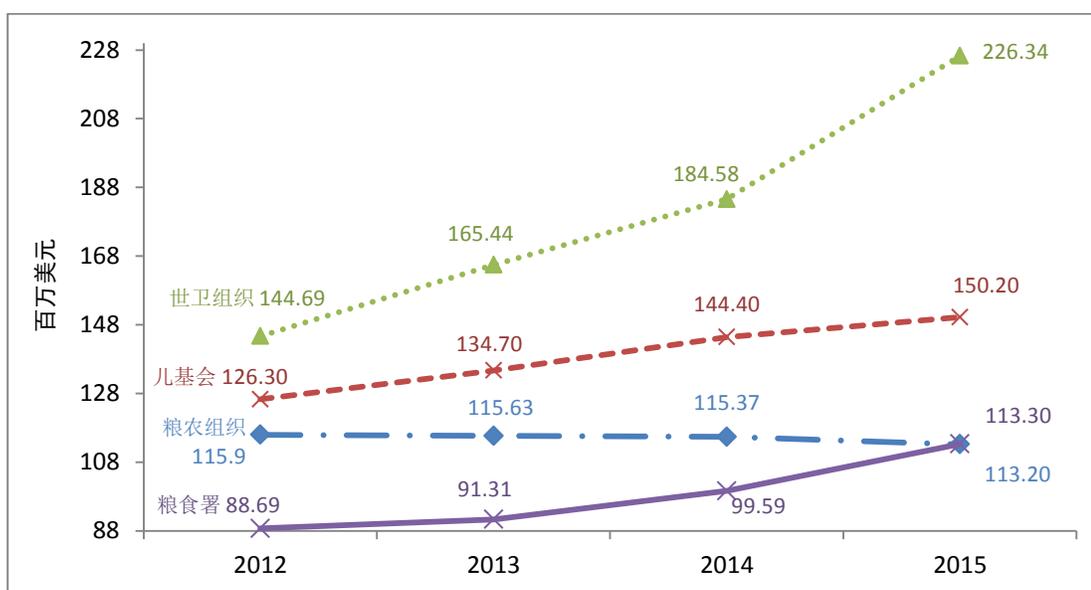
<sup>18</sup> 气象组织没有提供与旅行有关的支出。至于环境署和人居署，只有关于往返总部旅行的部分数据。就联合国秘书处而言，除联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处及联合国维也纳办事处外，缺少其他所有实体的数据，包括非洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济和社会委员会、西亚经济社会委员会、卢旺达问题国际法庭、前南斯拉夫问题国际法庭、联合国大学及联合国志愿人员组织。

21. 图一至图五显示了 24 个组织在 4 年期间与航空旅行及相关费用有关的总费用，这些并不是对旅行资源利用效率和效益的分析。检查专员认识到旅行所需的资金数量取决于各组织执行的使命和任务及各组织的规模和具体要求。

22. 第一组(图一)包括与航空旅行有关的年度费用数额最高的 4 个组织。在 2012 年至 2015 年期间，它们的费用逐年增加。与 2012 年相比，4 个组织 2015 年费用增长比例是：世卫组织：56%；儿童基金会：19%；粮食署：27%；粮农组织在 4 年期间的费用名义上总体保持不变，略微下降了 2.4%。

图一

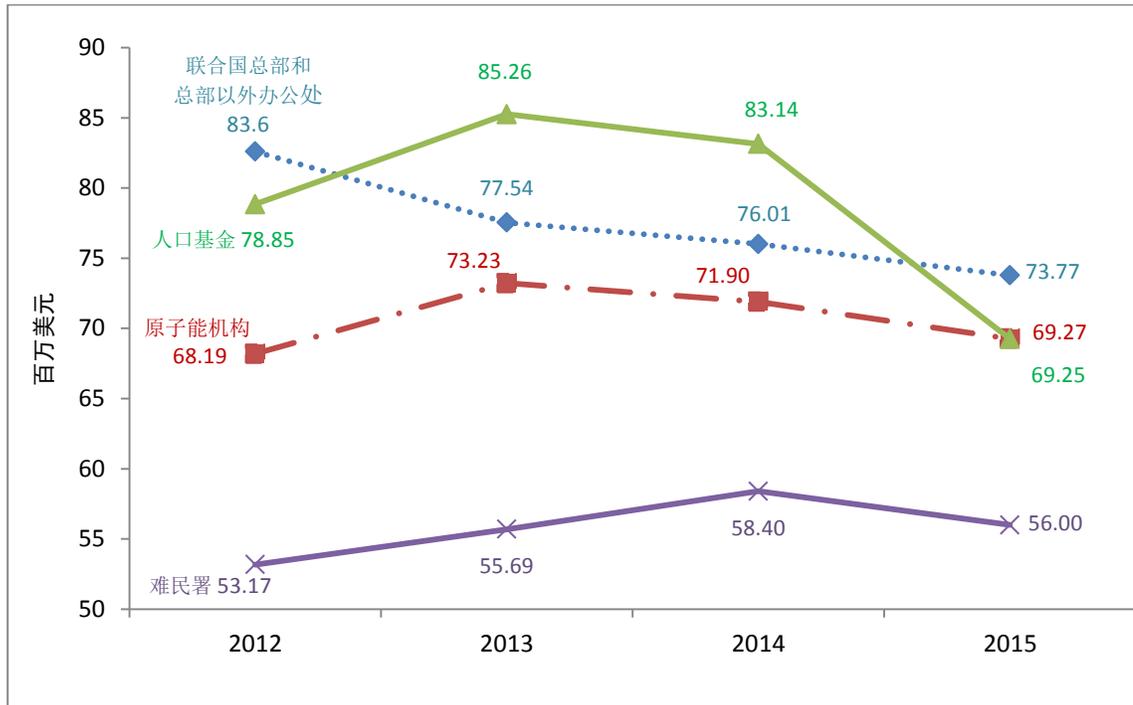
与航空旅行相关的年度费用数额在 8,800 万至 2.26 亿美元的组织



资料来源：各组织向联检组提供的调查问卷回复。

23. 第二组(图二)包括与航空旅行有关的年度费用数额为 5,300 万美元到 8,300 万美元的 4 个组织。在 2012 年到 2015 年期间，人口基金(12.2%)和联合国总部和总部以外的组织(10.7%)与航空旅行有关的总费用数额下降，国际原子能机构(1.6%)和难民署略微上升 (5.3%)。尽管如此，除联合国总部和总部以外的组织以外，所有组织的费用显示年同比波动，联合国总部和总部以外办事处的费用逐渐减少。

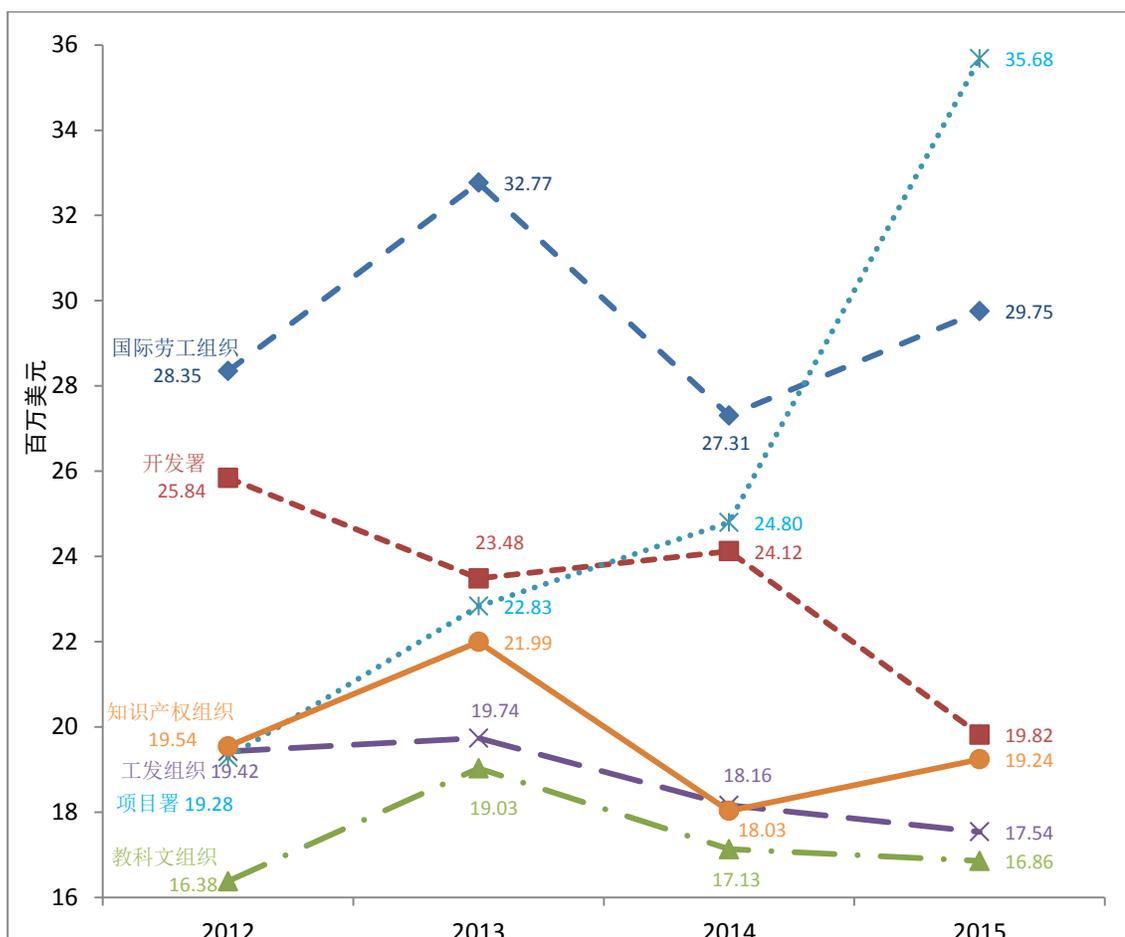
图二  
与航空旅行有关的年度费用在 5,300 万美元至 8,300 万美元的组织



资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

24. 第三组(图三)包括与航空旅行有关的年度费用在 1,500 万美元到 3,500 万美元的 6 个组织。将 2015 年的费用与 2012 年的费用相比，联合国项目署的费用大幅增加(85.1%)，而开发署和工发组织的费用显著下降(分别下降了 23.3%和 9.7%)。在 2013 年至 2015 年期间，教科文组织的费用下降了 11.4%。在 2012 年至 2015 年期间，劳工组织和知识产权组织的费用略有变化(分别上升 4.9%和下降了 1.5%)，但年同比波动颇大。例如，在 2012 年至 2013 年期间，国际劳工组织的费用增加了 15.6%，而在接下来的一年里下降了 16.7%。同样，知识产权组织在 2012 年到 2013 年期间的费用增长了 12.5%，而在 2013 年到 2014 年期间下降了 18%。

图三  
与航空旅行有关的年度费用在 1,500 万美元至 3,500 万美元的组织

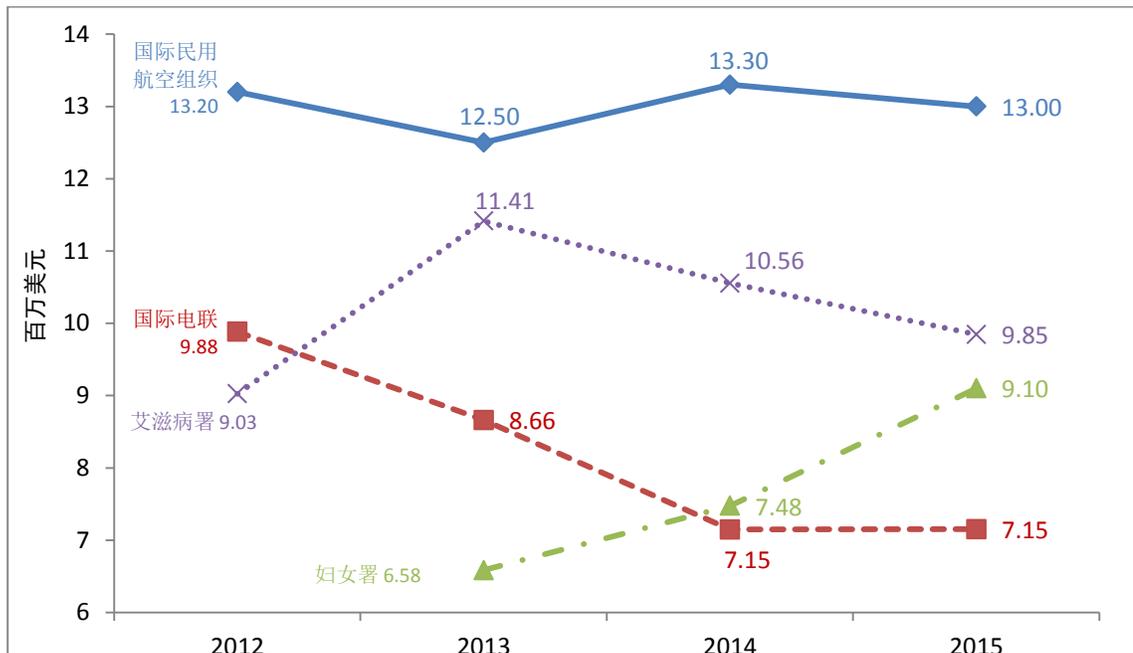


资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

25. 第四组(图四)包括与航空旅行有关的年度费用在 600 万美元到 1,300 万美元的 4 个组织。将 2015 年的费用与 2012 年的费用相比，妇女署<sup>19</sup>和艾滋病署的费用显著增加(分别增加 27.6% 和 9.1%)，国际电联的费用大幅度减少(下降 27.6%)，而民航组织的费用总体保持稳定(1.5%)，只有略微的年同比波动。

<sup>19</sup> 没有妇女署 2012 年的数据。

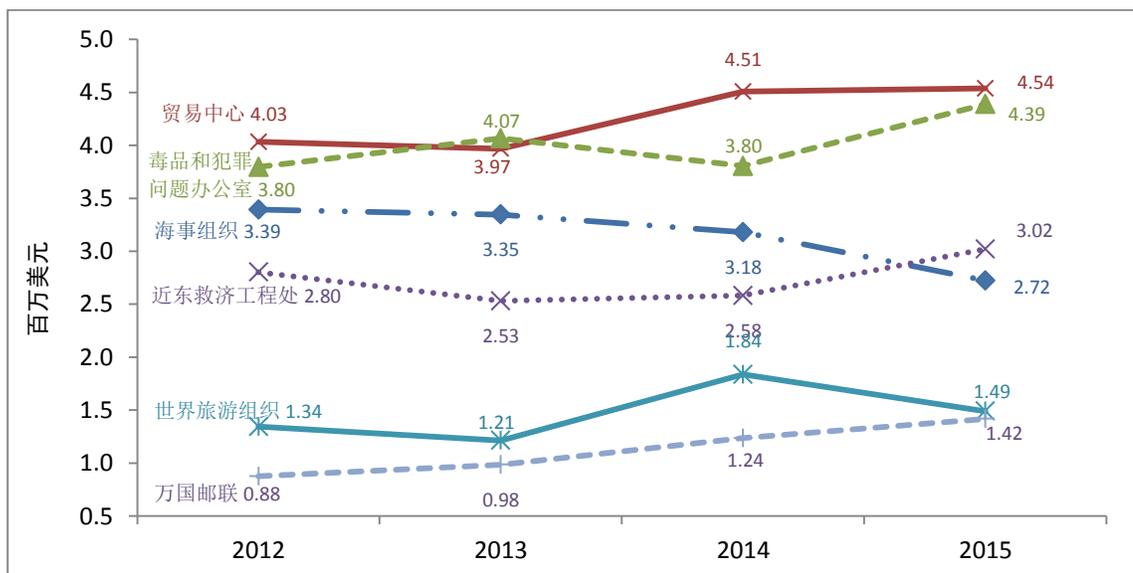
图四  
与航空旅行有关的年度费用在 600 万到 1,300 万美元的组织



资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

26. 最后一组(图五)包括在航空旅行上的年度费用最少(450 万美元以下)的 6 个组织。将 2015 年的费用与 2012 年的费用相比, 只有万国邮联的费用增长幅度较大(增加了 62%), 其他 4 个组织的费用增长较为温和: 毒品和犯罪问题办公室(15.6%)、贸易中心(12.5%)、世界旅游组织(10.8%)及近东救济工程处(7.8%)。在同一时期内, 海事组织的费用下降了五分之一(19.8%)。

图五  
与航空旅行有关的年度费用在 90 万至 450 万美元的组织



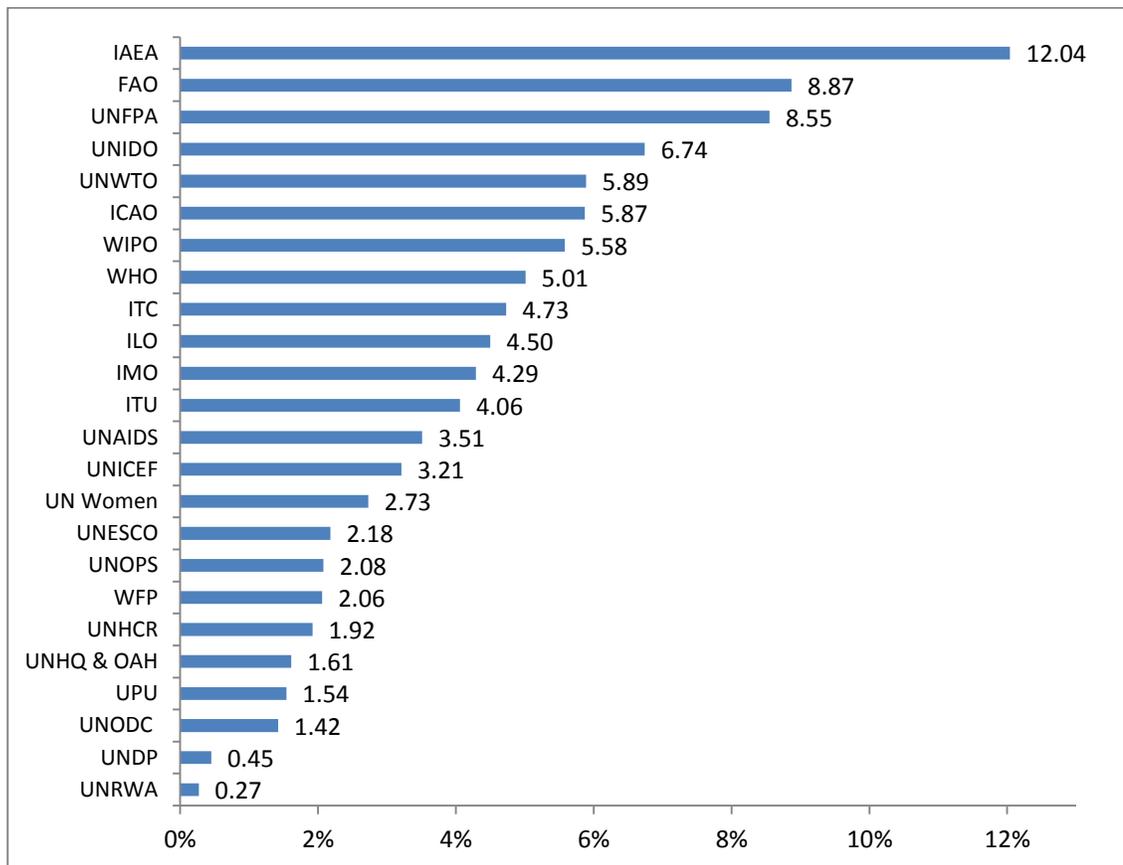
资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

## B. 按组织分列的航空旅行费用占总费用的比例

27. 24 个提供了数据的组织，2012 至 2015 年期间航空旅行及相关费用的总支出占本组织总支出的比例(图六)，只有原子能机构超过 10%(12%)。<sup>20</sup> 每支出 100 美元，航空旅行有关费用所占的比例，5 个实体(开发署、难民署、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处及万国邮联)<sup>21</sup> 不到 2 美元；10 个实体(劳工组织、海事组织、贸易中心、国际电联、艾滋病署、教科文组织、儿基会、项目署、妇女署及粮食署)在 2 至 5 美元之间；7 个实体(粮农组织、民航组织、人口基金、工发组织、世界旅游组织、世卫组织及知识产权组织)为 5 至 9 美元。

图六

每个组织与航空旅行有关费用占总费用的比例(2012-2015 年)



资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复(航空旅行费用)；A/71/583, 表 3(2014-2015 年总费用)，A/69/305, 表 3(2012-2013 年总费用)。

说明：每个组织在 5 大类项目上的总费用：发展援助；人道主义援助；维和(维和部)；技术合作；以及规范性、与条约有关的及创造知识性活动。

<sup>20</sup> 作为以总部为主的组织，非工作人员的费用占原子能机构与旅行有关支出的 62%，主要是在开展技术合作方面。

<sup>21</sup> 联合国秘书处的实际百分比要高于表中所列的数字，因为没有提供联合国总部以外秘书处其他实体和总部的外地办事处在航空旅行方面的支出。



28. 形成的情况是，除近东救济工程处可能是例外外，联合国系统所有其他组织与航空旅行及相关费用，无论就数额本身而言，还是就它占各组织总费用的比例而言，都构成重大财政费用。鉴于在 4 年中费用数额超过 40.1 亿美元，在财政日益紧缩的时期，显然有理由认真评估关于航空旅行的规则、条例及政策，譬如，每个实体目前实行的航空旅行的舱位标准，以确定是否和如何实现更大的成本效益和效力。

29. 检查专员指出，一些组织目前的信息系统存在局限性。检查专员感到遗憾的是，一些组织没有尽更大努力对联检组的企业调查问卷进行充分回复。如果充分回复，将可以更好地确定丧失的节约经费和增强效益的机会，可以更好地确定已经对航空旅行管理的效益造成影响的挑战。在这方面，检查专员再次请大会要求各组织提供综合数据，以此作为对与航空旅行有关的费用进行良好管理和有效监督的基础。<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 见大会第 42/214、45/248A、63/268、65/268、67/254 及 69/274 号决议；大会第 57/589 号决定；以及行政和预算问题咨询委员会第 A/59/573、A/63/715、A/65/632、A/67/636、A/69/787 及 A/71/822 号报告。

### 三. 联合国系统各组织航空旅行舱位标准

30. 舱位标准是指适用于工作人员和非工作人员公务旅行和应享待遇旅行的乘飞机舱位等级(头等舱、商务舱及经济舱)。航空旅行舱位标准是由关于联合国秘书处及其附属实体的一系列大会决议和决定规范的。<sup>23</sup> 至于联合国专门机构,它们各自的立法机构决定了管理航空旅行的规则、条例及政策。

31. 2006年,大会要求秘书长(在行政首长协调会框架内)启动对联合国机构和附属机构及联合国系统组织工作人员、成员舱位标准和应享待遇的审查。审查的目的是在联合国系统采取共同政策。<sup>24</sup> 此后于2010年发表的行政首长协调会报告没有充分回应大会的要求,将联合国专门机构和原子能机构排除在审查范围之外。<sup>25</sup>

32. 本章讨论了整个联合国系统各实体对高级别官员、工作人员及非工作人员实行的舱位标准,以及可能导致费用减少和更好的统一的可能的政策变化。

33. 在联合国系统各组织中,工作人员旅行费用包括高级别官员和其他工作人员的旅费,而非工作人员旅行费用包括各机构和附属机构成员、成员国代表、代表团和顾问及个体承包人的旅行费用。很少组织能提供按工作人员与非工作人员分类的旅行费用,但是大多数组织表示,工作人员旅行费用占旅行费用的最大部分。根据现行规则和政策,工作人员旅行可以进一步分为两大类。

#### A. 工作人员舱位标准

34. 有两种主要公费旅行类型:

- **公务旅行**包括为与联合国系统实体的实质性、规范性及业务活动有关的所有任务进行的旅行。除其他外,它尤其包括代表本组织参加会议、参加方案交付活动或对外地工作进行监测和评价。<sup>26</sup>
- **法定(应享待遇)旅行**包括联合国系统各组织的9个主要类别的旅行:初次派任;调任;遣返/离职;撤离;医疗、安全及安保;学习与发展;回籍;探亲;以及教育补助金探亲旅行。至于在每个组织中准确规定的旅行类别,是在各组织工作人员细则和规章中定义的,在附件二中载有进一步的详细说明。

35. 联合国系统各组织批准的舱位标准是头等舱、商务舱及经济舱。它们的适用往往因联合国系统组织不同而异,因高级别官员与其他工作人员级别不同而异,以及因旅行类别不同而异,如附件三和附件四所示。

<sup>23</sup> 第42/214、45/248A、53/214、65/268及67/254号决议;第40/555、44/442、46/450及57/589号决定。

<sup>24</sup> 大会第60/255号决议,第四节,第2段。

<sup>25</sup> A/65/386,第6段。

<sup>26</sup> A/61/801,第1段。

## 高级别官员的舱位标准

36. 为此审查之目的，“高级别官员”定义为秘书长、常务副秘书长、副秘书长、助理秘书长、总干事、副总干事及执行主任，如联合国系统各组织所实行的。附件三详细列出了不同组织实行的高级别官员所有类别旅行舱位标准。

### 乘坐头等舱——高级别官员

37. 7 个联合国系统实体<sup>27</sup> 为估计总共 19 类高级别官员的公务旅行提供头等舱标准。在 6 个组织，无论旅行时间，都可以乘坐头等舱，而在国际原子能机构，乘坐头等舱的门槛值是旅行时间超过 7 小时。

38. 在法定旅行上，对乘坐头等舱限制较多。联合国和气象组织规定组织首长在所有形式的法定旅行上都乘坐头等舱，无论旅行时间，但不包括教育补助金探亲旅行。电信联盟批准所有高级别官员的在 4 类法定旅行上乘坐头等舱，无论旅行时间。<sup>28</sup> 知识产权组织和海事组织则分别只限制组织首长在回籍和学习和发展旅行上乘坐头等舱。总的来说，这是自 2004 年以来发生一个积极变化。联检组上一次对旅行情况的审查发现，在 2004 年之前，除国际电联外的联合国系统所有组织都为自己的行政首长乘坐头等舱旅行出资。<sup>29</sup>

### 乘坐商务舱——高级别官员

39. 关于公务旅行，7 个实体对乘坐商务舱实行门槛值。这些门槛值是：人口基金和开发署(助理秘书长)：在同一个洲 4 小时的旅行；<sup>30</sup> 原子能机构(副总干事以下的官员)：7 小时的旅行；世界旅游组织、粮食署及知识产权组织(副总干事和助理总干事级别的官员)：9 小时的旅行；以及粮农组织：12 小时的旅行。可以指出的是，在开发署，在同一个洲旅行，旅行时间少于 4 小时，不分级别，对所有工作人员适用的舱位标准都是经济舱。

40. 就法定旅行而言，在组织之间和在应享待遇旅行的各个类别上的门槛值都有所不同(详见附件三)：

- 在为了派任、调任、遣返/离职、回籍及探亲而进行的旅行上，无论旅行时间，13 个组织实行的标准是，乘坐商务舱是应享待遇；其中 9 个组织也为撤离、医疗、安全或保安目的进行的旅行规定了同样的应享待遇。
- 在教育补助金探亲旅行上，19 个组织实行的标准是乘坐经济舱，4 个组规定了乘坐商务舱的应享待遇。
- 为了学习和进修而进行的旅行，10 个组织规定，无论旅行时间，乘坐商务舱，而 8 个组织规定乘坐经济舱。

<sup>27</sup> 原子能机构、海事组织、国际电联、联合国、世界旅游组织、知识产权组织及气象组织。

<sup>28</sup> 任命、调任、遣返/离职及探亲。

<sup>29</sup> JIU/REP/2004/10, 第 20 段。

<sup>30</sup> 开发计划署署长有权乘坐商务舱，无论旅行时间。

- 5 个组织(原子能机构、海事组织、艾滋病署、旅游组织及世卫组织)将高级别官员的法定旅行应享待遇限制为乘坐经济舱。
- 两家总部设在罗马的机构(粮食署和粮农组织)分别在 7 个和 6 个类别的法定旅行上乘坐商务舱的门槛值,只规定为旅行时间在 9 小时以上和 12 小时以上。

41. 相比之下,非联合国实体,譬如,国际货币基金组织和世界银行集团,只允许为了具有体检证明的医学原因的旅行而乘坐头等舱;在美洲开发银行,只能在没有商务舱的情况下,才允许高管人员乘坐头等舱旅行。全球基金、全球疫苗和免疫联盟、国际移民组织及经济合作与发展组织不允许乘坐头等舱旅行,接受访谈的两国(法国和美国)也不允许乘坐头等舱旅行。检查专员认为,完全不为乘坐头等舱旅行供资的趋势是一个好做法。

#### 其他工作人员(D-2 及以下级别)的舱位标准

42. 在整个联合国系统, D-2 及以下级别的工作人员航空旅行舱位标准低于高级别官员,4 个组织(粮农组织、世界旅游组织、粮食署及知识产权组织)例外,与 2004 年的组织数量相同<sup>31</sup>(见附件四)。19 个组织允许飞行时间超过 9 小时的公费旅行乘坐商务舱(少于 9 小时,乘坐经济舱),原子能机构和海事组织允许飞行时间超过 7 小时的旅行乘坐商务舱,粮农组织允许飞行时间超过 12 小时的旅行乘坐商务舱。4 个组织继续允许为学习和发展目的的旅行乘坐商务舱:工发组织、知识产权组织、劳工组织(飞行时间超过 9 小时);海事组织(飞行时间超过 7 小时)。艾滋病署规定飞行时间超过 12 小时可以乘坐高端经济舱。万国邮联规定乘坐经济舱,无论旅行时间;而教科文组织自 2012 年起暂停乘坐商务舱,只有一次例外。<sup>32</sup>

43. 至于法定旅行,在组织之间和在各个类别应享待遇旅行上的门槛值各不相同(详见附件四):

- 在就派任、调任及遣返/离职的旅行上,17 个组织规定飞行时间超过 9 小时可以乘坐商务舱,有两个例外。粮农组织规定飞行时间超过 12 小时可以乘坐商务舱;7 个组织规定乘坐经济舱,无论旅行时间。
- 对于后送旅行,8 个组织规定,飞行时间在 9 小时以上的旅行可乘坐商务舱;粮农组织规定,飞行时间超过 12 小时的旅行可乘坐商务舱;8 个组织规定乘坐经济舱,无论旅行时间。
- 关于其他 5 类法定旅行(医疗、安全和保安,学习和发展,回籍,探亲及教育补助金探亲旅行),19 个组织规定的舱位标准是经济舱,无论旅行时间;8 个组织在某些类别的旅行上根据不同的门槛值适用商务舱标准。

<sup>31</sup> 民航组织、国际劳工组织、海事组织及气象组织。

<sup>32</sup> 短时间差旅(即在目的地停留 3 天或更少),而且选用最直接航线平均飞行时间超过 9 小时,可以乘坐经济舱以上的紧邻舱位。对于所有其他旅行,包括其他形式的旅行,乘坐经济舱是强制性的。

44. 一些联合国秘书处官员在访谈中表示，最近关于旅行的行政指示是复杂的，并在确定旅行种类和飞行选择上产生了额外行政工作量。按照政策，助理秘书长以下级别的工作人员在下述情况下乘坐头等舱以下紧邻舱位：飞行时间在 9 小时或以上的单程旅行；多航段旅程，如果总合飞行时间为 11 个小时或以上，包括长达 2 小时的转机时间，而且在 12 小时内继续前往下一个目的地的旅程。<sup>33</sup> 该政策进一步指出，最廉价的航线应是所有公费旅行的正常航线，只要整个旅程的额外飞行时间不超过最直接航线旅行时间 4 个小时以上。<sup>34</sup>

45. 接受访谈的人进一步指出，这项政策可能会导致中途停留的次数增加，从而使工作人员更容易遭受安全和安保事故及其他风险的影响。它还可能增加整个旅行时间，从而对工作人员的工作效率和安康产生负面影响。譬如，严格实行上述规定要求旅行安排者必须为工作人员选择飞行时间可能比最直接的航线飞行时间多 4 小时的间接航线，只要后一个选择比前一个选择甚至只便宜几美元。作为一个良好做法，国际劳工组织的旅行政策规定，只有在最直接的航线机票价格比最廉价的航线机票价格贵 25% 以上，而且间接航线飞行时间不比最直接的航线多 4 个多小时飞行的情况下，才选择最廉价的航线，而不选择最直接的航线。<sup>35</sup> 在国际原子能机构，如果直达航班导致节省 200 欧元或更多，往返飞行总合时间不超过最直接航线 2 个小时或更长，就可以选择不是最直接航线的直达航班；同样，如果中途停留一次的航班可以导致节约 1,000 欧元或更多、往返总合飞行时间不超过最直达飞行 8 小时或更多，可以选择中途停留一次的航班。<sup>36</sup> 民航组织<sup>37</sup> 和粮食署<sup>38</sup> 无条件地实行最直接航线飞行。

46. 检查专员认为，考虑到工作人员旅行者的安全、保安、工作能力和安康的重要性，落实下列建议，更合理地执行旅行政策，将提高航空旅行管理的效益。

#### 建议 1

联合国系统各组织的立法机构应该请它们的行政首长(如果尚未这样做)考虑本组织在旅行政策中规定的选择最廉价航线的旅行时间门槛值，在 2019 年之前建立一个统一的费用比例门槛值；低于此门槛值，可以选择最直接的航线，以此代替最廉价的航线。

47. 收到的回复表明，联合国系统一些组织多年来实施了一些重要的旅行政策更新和改革，修改了舱位标准，以增强效益、实现统一和/或节约费用，其中包括：

<sup>33</sup> ST/AI/2013/3, 第 4.3(d)段。

<sup>34</sup> ST/AI/2013/3, 第 4.2 段。

<sup>35</sup> 国际劳工组织，授权管理研究所，第 437 号(第 1 版)，第 6.1.2(a)段。

<sup>36</sup> 国际原子能机构，工作人员旅行程序，第 AM.II/9 号，第 9 条，第 28 段。

<sup>37</sup> 民航组织，工作人员细则 107.1 (工作人员条例，第七条，第 22 段)。

<sup>38</sup> 粮食计划署旅行手册，第 1.3.2 节。

(a) 粮农组织报告称，在 2012-2013 年期间，它通过实施各种措施，估计节约了 650 万美元旅行费用。它尤其实施了下列措施：(一) 将公费旅行和 7 类法定旅行乘坐商务舱的门槛值从 9 小时飞行提高到 12 小时——联合国系统任何实体实行的最高时间门槛值；(二) 引进一种首选酒店方案，通过谈判确定优惠价格，以节省每日生活津贴费用，从而将选择酒店的责任从旅行者转移到粮农组织；<sup>39</sup>

(b) 2012 年，联合国教科文组织取消了公务旅行乘坐商务舱的规定，在目的地停留 3 或更短时间的公务旅行和乘坐最直接航线航班平均飞行时间超过 9 小时的情况除外。在这种情况下，可以乘坐经济舱以上紧邻舱位(譬如，高端经济舱)旅行。在所有其他旅行上，乘坐经济舱是强制性的；<sup>40</sup>

(c) 2012 年，粮食计划署将副总干事和助理总干事的舱位标准降到与所有其他工作人员相同的等级(经济舱，乘坐商务舱的门槛值是 9 小时飞行)。2017 年，它取消了过夜旅行的每日生活津贴；如果提供官方交通，取消终点站费用；将一次总付金额从 75% 减至 70%，并进一步消除了选择一次总付的人的托运行李待遇；

(d) 2004 年，原子能机构取消了派任和离职旅行乘坐商务舱的待遇。2016 年 1 月，取消了所有公费旅行预付费机票选择，并将一次总付定为默认选择。<sup>41</sup> 对于飞行时间超过 7 小时的公费旅行，只能在没有其他舱位选择的情况下，才能乘坐商务舱；<sup>42</sup>

(e) 2016 年，艾滋病署在飞行时间超过 12 小时的旅行上，以高端经济舱取代了商务舱待遇，以减少旅行费用。自那以后，购买商务舱机票数量下降了 25%(将 2016 年 1 月至 2016 年 8 月期间购买机票数量与 2015 年同期购买机票数量相比)，从日内瓦到纽约乘坐商务舱的数量也减少了 30%；

(f) 2013 年，一项联合国行政指示规定，无论旅行时间，经济舱适用于(一) 顾问和个人承包人，(二) 所有工作人员(教员除外)的学习和进修(培训)旅行。<sup>43</sup>

### 联合国系统以外的一些实体的做法

48. 为了比较之目的，了解了联合国系统以外的实体实行的舱位标准政策，包括成员国、其他国际组织、多边机构、金融机构及私营部门。3 个主要捐助国(法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国及美利坚合众国)公务人员享有乘坐商务舱旅行待遇的门槛值从 7 小时到 14 小时不等。<sup>44</sup> 在国际组织，关于旅行时间的门槛值各不相同：

<sup>39</sup> 粮农组织对调查问卷的回复，《粮农组织 2012-2013 年方案执行情况报告》(C 2015/8)、第 428 段。

<sup>40</sup> 教科文组织总干事说明：第 DG/NOTE/12/11 REV 号，第 2(a)段。

<sup>41</sup> 原子能机构，SEC/DIR/218——经修改的工作人员细则和与一般工作人员费用旅行有关的程序。

<sup>42</sup> 原子能机构，SEC/DIR/220——经修改的工作人员细则和与旅行有关的程序。

<sup>43</sup> ST/AI/2013/3，第 4.3(e)和 4.5 段。

<sup>44</sup> 法国(超过 7 小时，经济舱以上舱位)，大不列颠及北爱尔兰联合王国(超过 10 小时，商务舱，事先征得一线管理机构同意)，美国(超过 14 小时，商务舱)。

在国际农业发展基金，对于工作人员，只是 4 小时(非工作人员，9 小时)；<sup>45</sup> 在经合组织，6 小时(或夜航，5 小时)；<sup>46</sup> 在全球基金<sup>47</sup> 和美洲开发银行，9 小时。<sup>48</sup>

## B. 联合国系统非工作人员舱位与费用标准

49. 由联合国系统大多数组织支付旅行及相关费用的非工作人员旅行者类别数目近年来不断增加，这些费用构成组织的巨额费用。在本节中，检查专员的目的是向行政首长和立法机关提供关于整个联合国系统对这类旅行者实行的舱位标准和所产生的费用的清晰情况。

50. 在联合国系统中，有许多非工作人员旅行者类别。<sup>49</sup> 此次审查的重点是在 ST/SGB/107/Rev.6 中所述的 4 组人员：(a) 联合国机构和附属机构及其他实体成员；(b) 成员国代表；(c) 代表团；以及(d) 顾问和个体承包人。附件五详细列出了这 4 组人员在每个组织中有资格享受的舱位标准。

### 1. 机构和附属机构成员<sup>50</sup>

51. 各机构和附属机构成员以个人身份服务，而不是作为各自政府的代表服务。在整个联合国系统，对各机构和附属机构成员实行的舱位标准各不相同。这些差别可以概括如下：粮农组织、原子能机构、人口基金、儿童基金会及万国邮联实行的规定是，机构和附属机构成员所有旅行都乘坐经济舱；国际劳工组织和联合国艾滋病计划署规定，飞行时间在 9 小时以上，可以乘坐经济舱，也可以乘坐商务舱，取决于委员会；民航组织、国际电联、粮食署、知识产权组织及妇女署<sup>51</sup> 规定，飞行时间 9 小时或以上，乘坐商务舱；而联合国、难民署、工发组织、毒品和犯罪问题办公室及妇女署<sup>52</sup> 规定，乘坐商务舱，无论旅行时间。

### 2. 成员国代表

52. 成员国代表包括在会议、研讨会及培训方案上、包括在立法机构会议和附属机构会议上代表各自政府的个人。对收到的资料进行的分析表明，在联合国系统中，

<sup>45</sup> 国际农业发展基金旅行指南，第 1.1.2 节。

<sup>46</sup> 经合组织执行局，关于任务的人力资源管理，第 5 段。

<sup>47</sup> 除执行管理委员会成员外，所有工作人员在日内瓦与华盛顿(特区)之间旅行都乘坐经济舱。

<sup>48</sup> 执行人员(总裁、执行副总裁及副总裁)、总经理、经理及其他执行级别的工作人员都有资格乘坐商务舱。资料来源：AM-501 公务旅行政策。

<sup>49</sup> 非工作人员类别尤其包括：顾问和独立承包人、专家、联合国志愿人员、实习生、执行局成员、会议参加者、知名人士和杰出人士及由立法机构或各组织行政首长设立的小组和咨询委员会成员。

<sup>50</sup> 大会附属机构分为委员会、管理委员会、专门委员会、理事会、小组、工作组等。关于完整名单，可查阅：[www.un.org/en/ga/about/subsidiary/index.shtml](http://www.un.org/en/ga/about/subsidiary/index.shtml)。

<sup>51</sup> 在妇女署，只是执行委员会成员。

<sup>52</sup> 在妇女署，根据 ST/SGB/107/Rev.6，只是常驻代表和消除对妇女歧视委员会成员。

在实行舱位标准和应享待遇方面存在显著差异，可归纳如下：海事组织和贸易中心表示，它们不为这一类别的旅行提供资金；艾滋病署，人口基金及工发组织表示，它们邀请的部长旅行乘坐商务舱，无论旅行时间；9个组织(粮农组织、原子能机构、<sup>53</sup> 联合国、妇女署、<sup>54</sup> 艾滋病署、儿基会、万国邮联、世卫组织及知识产权组织)规定，一般乘坐经济舱；另外7个组织(民航组织、劳工组织、国际电联、难民署、毒品和犯罪问题办公室、粮食署<sup>55</sup> 及知识产权组织<sup>56</sup>)规定，旅行时间少于9小时的个人乘坐经济舱，旅行时间在9小时以上的人乘坐商务舱。开发署和人口基金执行局成员执行开发署的旅行政策和程序，享有与工作人员相同的舱位标准。

### 3. 代表团

53. 为最不发达国家最多5名代表前往参加大会常会和特别会议的旅行提供资助。根据大会第42/214号决议，为代表团团长乘坐头等舱旅行提供资助，为其他4名代表乘坐经济舱或商务舱(超过9个小时的旅行)旅行提供资助。尽管最不发达国家的数目可观(48个)，但随着时间的推移，要求头等舱机票的数量有所下降。自2014年7月至2016年6月期间，核准了9次头等舱旅行，费用为127,600美元；而相比之下，自2012年7月至2014年6月期间，核准了15次头等舱旅行，费用为207,673美元。<sup>57</sup>

54. 对出席经济及社会理事会职司委员会或职司委员会小组委员会会议的旅行者，适用另外的规则。为每个参会成员国的一名代表提供旅费，这个代表由参会成员国政府提名。旅行时间不超过9小时，适用的舱位标准为经济舱；旅行时间超过9小时，适用头等舱以下紧邻舱位。

55. 通过审查发现，无论在各组织之间，还是在各个类别之间，在上述类别成员应享待遇方面都存在差异，而且这些差异问题是各组织立法机构、特别是大会经常讨论的问题。在这方面，检查专员重申联检组先前的建议，即大会应请秘书长在行政首长协调会框架之内，启动对联合国系统各组织各机构和附属机构成员航空旅行标准和应享待遇的审查，以编写关于在整个联合国系统统一这些标准的建议。<sup>58</sup>

### 4. 顾问和个体承包人

56. 为了实施短期项目，或者在内部缺少关于特定专业知识的能力时，联合国系统各组织可以聘请顾问或个体承包人来承担这项工作。对联检组调查问卷回复的21

<sup>53</sup> 在原子能机构，这类旅行占非工作人员差旅的大多数，他们是为方案交付旅行，包括技术合作交付。

<sup>54</sup> 妇女署规定政府代表乘坐经济舱，无论旅行时间，除非她们是妇女地位委员会或消除对妇女歧视委员会成员。只在个案基础上向杰出代表，即部长，提供商务舱。

<sup>55</sup> 在粮食署，只是执行局主任和成员。

<sup>56</sup> 在知识产权组织，各会员国和常设委员会出席大会的代表。

<sup>57</sup> A/71/741 和 Corr.1。

<sup>58</sup> JIU/REP/2004/10, 建议12。

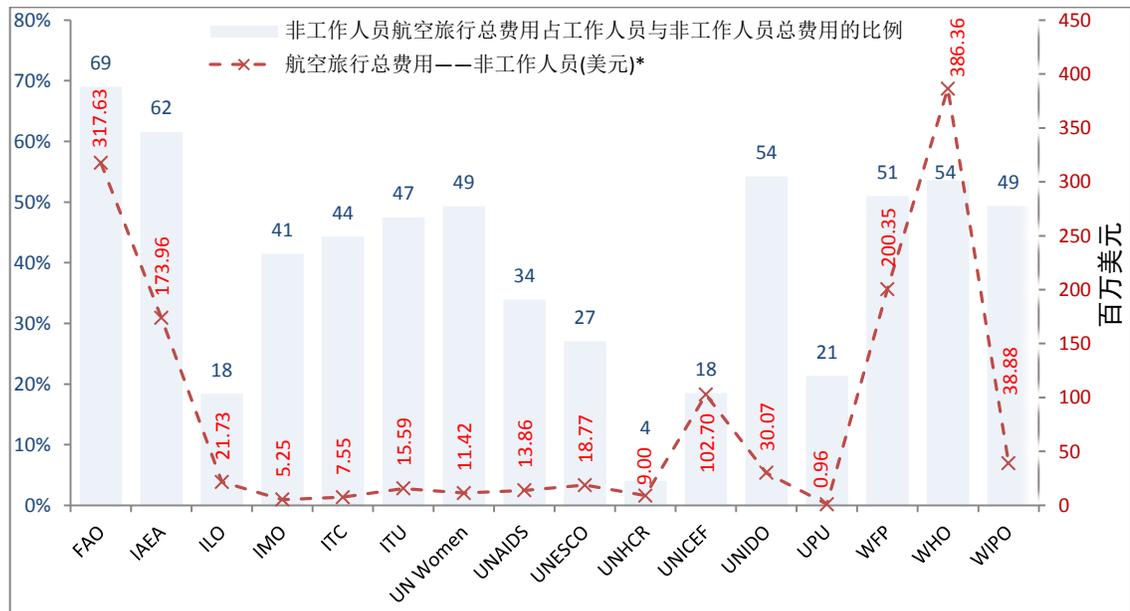
个组织<sup>59</sup> 通常对顾问和个体承包人适用经济舱标准。只有 4 个组织根据不同门槛值，对顾问和个体承包人的旅行适用商务舱标准，以与关于他们的工作人员的规则一致。<sup>60</sup>

57. 在联合国秘书处，不论旅行时间，对顾问和个体订约人的适用标准都是经济舱，除非秘书长另有决定。<sup>61</sup> 检查专员对这种做法表示欢迎，并认为，联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)对顾问和个体承包人可以适当适用经济舱，无论旅行时间，除非有特别的或情有可原的具体情况。

### 各组织非工作人员旅行者舱位标准费用

图七

各组织 2012-2015 年期间非工作人员航空旅行相关费用：以百万美元计的总数和占工作人员与非工作人员旅费总数的比例



资料来源：对联检组调查问卷的回复。

58. 在整个联合国系统，只有 16 个组织<sup>62</sup> 提供了按非工作人员 2012 年至 2015 年 4 年期间航空旅行和相关费用(从定期预算和预算外资金支出)分类的费用数据，有一

<sup>59</sup> 粮农组织(只是承包人)、原子能机构、国际劳工组织、贸易中心、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、万国邮联、妇女署、粮食署及知识产权组织。

<sup>60</sup> 乘坐商务舱门槛值：海事组织：7 小时或以上；民航组织、世界旅游组织及世卫组织：9 小时或以上；粮农组织：顾问，12 小时或以上(承包人只有权乘坐经济舱)。

<sup>61</sup> ST/AI/2013/3，第 4.5 段。

<sup>62</sup> 粮农组织、原子能机构、国际劳工组织、海事组织、贸易中心、国际电联、妇女署、艾滋病署、教科文组织、难民署、儿基会、工发组织、万国邮联、粮食署、世卫组织及知识产权组织。

些例外情况<sup>63</sup> (见附件一)。这些费用总计 13.5 亿美元，占航空旅行及相关费用总额的 43.8%。图七显示了按 16 个组织中每个组织非工作人员航空旅行费用分类的总费用，列出了这些费用占工作人员与非工作人员航空旅行总费用的比例。令人遗憾的是，12 个组织没有提供按工作人员与非工作人员旅费分列的数据，包括最大的组织联合国秘书处和开发署。提供的数据的限制，阻止了对非工作人员旅行费用进行全面分析。

59. 从附件一可以看出，从 2012 年到 2015 年的 4 年期间，在 6 个组织中非工作人员航空旅行及相关费用逐年增加：粮农组织、难民署、工发组织、万国邮联、粮食署及世卫组织。而国际电联的情况正好相反，海事组织和教科文组织的费用自 2013 年以来逐步下降。此外，自 2012 年以来，国际原子能机构的费用一直保持稳定，而其他 5 个组织(劳工组织、贸易中心、艾滋病署、儿基会及知识产权组织)的开支年同比波动，因此不能确定明显的趋势。

---

<sup>63</sup> 在报告费用上的例外情况：(a) 贸易中心只提供了机票费用；(b) 妇女署只报告了 2014 和 2015 年的旅费；(c) 工发组织没有报告 2012 年分列的旅费；(d) 儿基会报告了非工作人员旅费，包括所有交通方式(空中、地面和水上交通)。

## 四. 重新考虑航空旅行等级的必要性

### A. 对乘坐头等舱旅行进行重新考虑

60. 几十年来,联合国系统工作人员乘坐头等舱旅行问题一直是立法和监督机构讨论的问题。自1972年开始,联检组过去四十年每一个十年的关于航空旅行的报告都强调了通过减少或取消乘坐头等舱旅行待遇来实现节省的重要性。<sup>64</sup>2004年,行政和预算问题咨询委员会强调了需要审议头等舱旅行“整个问题”,指出“许多航空公司大幅度减少了头等舱数量,虽然没有完全消除头等舱”,航空公司以“多种改善的商务舱舱位”取代了头等舱,<sup>65</sup>而且这些级别的舱位与头等舱的区别极小。

61. 在纽约访谈的联合国医疗服务处官员证实,头等舱与商务舱在舒适度上差异很小。在日内瓦访谈的航空公司代表确认了这一说法,他们指出,主要由于设备和服务的改进,今天的商务舱相当于先前年代的头等舱。

62. 各组织提供的关于乘坐头等舱旅费的数据证实了费用节约潜力和立法机构的意见。联合国系统中的15个组织提供了关于乘坐头等舱旅行的总费用的数据,其中包括6个组织提供了2010年至2015年期间所有年份的数据,<sup>66</sup>9个组织提供这一期间某些年份的数据。<sup>67</sup>这15组织的1,400趟乘坐头等舱旅行的总费用高达810万美元,平均一趟旅行花费5,798美元。<sup>68</sup>相比之下,在同一报告所述期间,这15个组织共进行了141,380趟乘坐商务舱旅行,总费用为54,826万美元,平均每趟旅行费用为3,878美元。

63. 在所有报告的联合国系统实体中,一趟乘坐头等舱旅行的平均费用比乘坐商务舱旅行高33%(1,920美元)。在报告所述期间,乘坐头等舱旅行总开支也增加了。例如,在全部头等舱旅行支出中,联合国秘书处占将近三分之二(65.7%),2011到2015年期间其头等舱旅行的总支出增加了19.6%。

<sup>64</sup> JIU/REP/72/4、JIU/REP/82/7、JIU/REP/95/10及JIU/REP/2004/10。

<sup>65</sup> A/59/573

<sup>66</sup> 原子能机构、民航组织、海事组织、国际电联、艾滋病署及世卫组织。

<sup>67</sup> 国际劳工组织(2013-2015年;只是总部人员旅行),贸易中心(2011-2015年),粮食署(2014-2015年),联合国(2011-2015年),妇女署(2013-2015年),教科文组织(2013-2015年;只是总部工作人员旅行),毒品和犯罪问题办公室(2012-2015年),项目署(2011-2015年),世界旅游组织(2014-2015年)。

<sup>68</sup> 乘坐头等舱差旅:联合国总部和总部以外办事处:883趟;民航组织:205趟;世卫组织:96趟;海事组织:70趟;原子能机构、国际劳工组织、国际电联、教科文组织:28-39趟;粮食署:15趟;艾滋病署、毒品和犯罪问题办公室:2-4趟;贸易中心、妇女署、项目署、世界旅游组织:0。

64. 联检组对在 6 个总部<sup>69</sup>所在地之间和 5 个区域委员会<sup>70</sup>与总部之间经常使用的 9 条航线 3 个舱位等级(头等舱、商务舱及经济舱)进行的抽样研究,也证实了通过取消乘坐头等舱旅行节省大量费用的可能性。使用一个声誉良好的互联网航班比较网站,在出发之前 5 天、31 天、60 天预购周一出发周五返回的机票,获得了机票价格。<sup>71</sup> 为了避免偏差,选择了最直接的航线和正常机票。

表 3  
每个等级的舱位的平均总和费用的例子(单位: 美元)

航线(最直接航线, 往返旅行)	头等舱	商务舱	经济舱
纽约(JFK)–日内瓦	11,788	5,148	1,310
纽约(JFK)–罗马	12,492	5,773	1,650
巴黎–纽约(JFK)	9,175	4,780	1,330
维也纳–纽约(JFK)	8,637	4,574	1,312
亚的斯亚贝巴–纽约(JFK)	10,601	4,537	1,463
贝鲁特–纽约(JFK)	9,612	4,725	1,288
圣地亚哥–纽约(JFK)	8,181	6,140	1,817
日内瓦–内罗毕	9,067	4,465	1,229
日内瓦–曼谷	8,045	3,270	582 <sup>a</sup>
<b>平均</b>	<b>9,733</b>	<b>4,824</b>	<b>1,331</b>

资料来源: 联检组研究成果。

缩略词: JFK: 肯尼迪国际机场。

<sup>a</sup> 与其他航线相比,日内瓦-曼谷航线的机票价格低于其他航线,原因是:(a) 购买的是平季/淡季(2-4 月)的航班机票,比旺季(11-1 月)航班机票便宜得多;以及(b) 在航线上提供服务的航空公司数量多导致竞争性价格。

65. 表 3 显示了每条航线每个等级的舱位机票平均总和费用<sup>72</sup>的例子。如表所示,9 条选择的航线的头等舱的平均总和票价是商务舱票价的两倍(101.7%)。取消乘坐头

<sup>69</sup> 日内瓦(国际劳工组织、移民组织、贸易中心、国际电联、艾滋病署、贸发会议、欧洲经委会、难民署、联合国日内瓦办事处、世卫组织、知识产权组织及气象组织);内罗毕(环境署、人居署及联合国内罗毕办事处);纽约(联合国、开发署、人口基金、儿基会及妇女署);巴黎(教科文组织);罗马(粮农组织、农发基金及粮食署);维也纳(原子能机构、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、联合国维也纳办事处及禁核试组织)。

<sup>70</sup> 亚的斯亚贝巴(非洲经济委员会)、曼谷(亚洲及太平洋经济社会委员会)、贝鲁特(西亚经济社会委员会)、日内瓦(欧洲经委会)及圣地亚哥(拉丁美洲和加勒比经济委员会)。

<sup>71</sup> 2017 年 1 月 31 日在 4 条航线(纽约–日内瓦、日内瓦–曼谷、纽约–罗马、日内瓦–内罗毕)上预订 2017 年 2 月 6 日和 10 日、2017 年 3 月 6 日和 10 日及 2017 年 4 月 3 日和 7 日航班机票的价格。2017 年 2 月 7 日在 5 条航线(贝鲁特–纽约、亚的斯亚贝巴–纽约、圣地亚哥–纽约、维也纳–纽约、巴黎–纽约)上预订 2017 年 2 月 13 日和 17 日、2017 年 3 月 13 日和 17 日及 2017 年 4 月 10 日和 14 日航班机票的价格。

<sup>72</sup> 平均总和费用的计算方法是,将提前 5 天、31 天、60 天预订的各个等级的每张机票的价格加在一起,然后除以 3。

等舱的选择，每趟旅行将节省 4,909 美元。此外，头等舱机票价格是经济舱票价的 6 倍多(631%)。

66. 预期落实下述建议，将加强整个联合国系统关于舱位标准的政策的一致和统一。

#### 建议 2

联合国系统各组织的立法机构(如果尚未这样做)应该在 2019 年 1 月之前取消所有级别工作人员和非工作人员乘坐头等舱旅行；只有在没有商务舱舱位的情况下，才允许乘坐头等舱。

### B. 对乘坐商务舱旅行的考虑

#### 商务舱与经济舱之间节约费用的潜力

67. 在整个联合国系统上述提供报告的 15 个组织中，14 个组织在 2010 年至 2015 年期间总共有 140,567 次乘坐商务舱旅行，<sup>73</sup> 总费用为 5.498 亿美元，平均每次旅行的费用为 3,911 美元。相比之下，这 14 个组织乘坐经济舱旅行总数为 500,540 次，总开支为 4.537 亿美元，平均每次旅行费用为 906 美元(见图八，按组织分列的平均费用)。

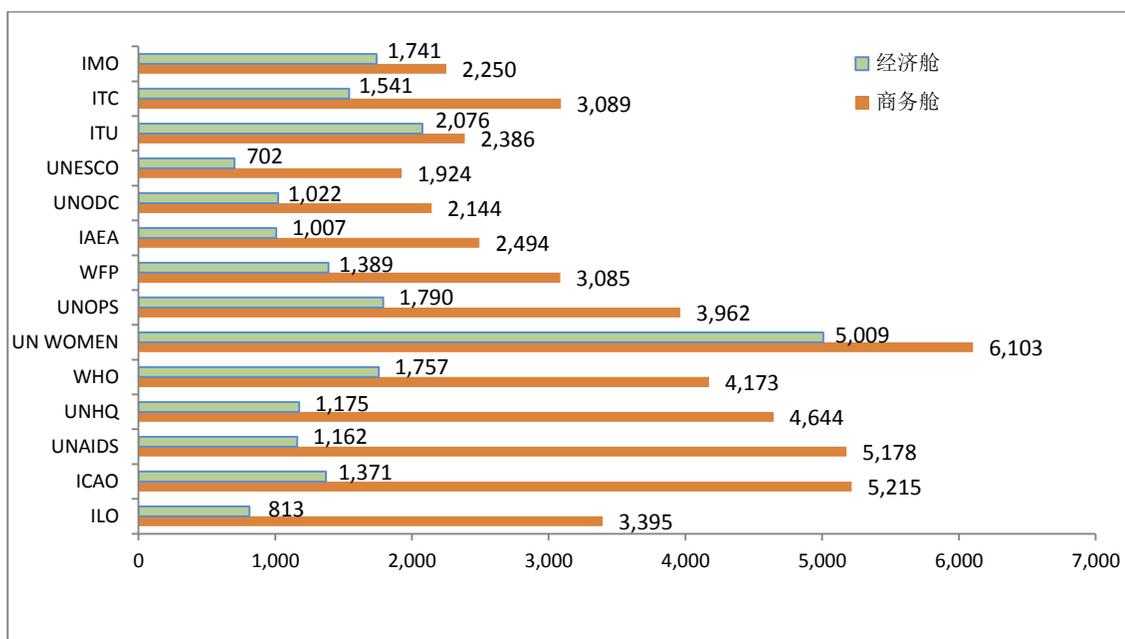
68. 在这 14 个组织中，乘坐商务舱旅行的平均费用比经济舱的票价高出 3 倍多(33.1%)，或者乘坐商务舱旅行平均每张机票的费用比乘坐经济舱旅行多 2,025 美元。这 14 个组织在航空旅行上总共花费了 10.1 亿美元。虽然乘坐商务舱旅行的机票费用占总费用的多数(54%)，但它们只占全部旅行次数的五分之一多一点(21.8%)。<sup>74</sup>

<sup>73</sup> 世界旅游组织将 2014 至 2015 年乘坐经济舱旅行费用与其他非航空运输方式有关的费用合并报告。因此，在分析中不包括对世界旅游组织的数据的分析。

<sup>74</sup> 14 个组织总共进行了 642,507 次差旅，其中 140,567 次是乘坐商务舱旅行。

图八

各组织在商务舱和经济舱机票上的平均费用(单位：美元)



资料来源：参与组织对调查问卷的回复。

69. 如图八所示，在所有 14 个组织中，在商务舱机票平均费用与经济舱客票之间存在相当大的费用差异。在 9 个组织中，这一差异从 1,100 美元到 2,600 美元不等；而在民航组织、艾滋病署及联合国总部的费用上，差异高达 3,400 到 4,000 美元。

#### 高端经济舱是乘坐商务舱旅行的一个可能的选择

70. 在总部所在地之间及总部与区域办事处之间的许多国际航线都提供高端经济舱舱位。在提供高端经济舱的时候和地方，使用高端经济舱(或其相等物)，可能是商务舱的一个可行的替代选择。秘书长在一份报告中指出，并非所有航空公司都一贯地提供高端经济舱产品。提供的此类舱位可能不仅在不同航线之间存在差异，甚至在同一航线也存在差异，取决于使用的飞机情况。<sup>75</sup>

71. 联检组对一些主要航空公司的研究发现，在舒适度和行李重量限额方面，高端经济舱比标准经济舱有广泛的潜在优势。总部位于日内瓦的航空公司在接受访谈时也强调，越来越多的人乘坐高端经济舱旅行。2015 年，行政和预算问题咨询委员会确认“乘坐高端经济舱旅行提供越来越多的选择”，并呼吁秘书长就航空旅行舱位等级提出建议。<sup>76</sup>

72. 表 4 基于表 3 和联检组研究成果，显示在 5 个总部所在地之间和 2 个区域委员会与总部之间经常使用的 6 条航线上的 3 个舱位等级(头等舱、商务舱及经济舱)的平均

<sup>75</sup> A/71/741，第 81 段。

<sup>76</sup> A/69/787，第 40 段。

总和费用的信息。在所有 6 条航线上，虽然高端经济舱票价比标准经济舱票价高出 1,414 美元，然而它还是比一般商务舱票价便宜 2,053 美元，或 56%。

表 4  
平均总和费用的例子

航线(最直接航线, 往返旅行)	商务舱	高端经济舱	经济舱
纽约(JFK)–日内瓦	5,148	2,727	1,310
纽约(JFK)–罗马	5,773	3,380	1,650
维也纳–纽约(JFK)	4,574	1,758	1,312
巴黎–纽约(JFK)	4,780	1,958	1,330
贝鲁特–纽约(JFK)	4,725	2,812	1,288
日内瓦–曼谷	3,270	3,319	582
<b>平均</b>	<b>4,712</b>	<b>2,659</b>	<b>1,245</b>

资料来源：联检组研究成果。

说明：采用与表 3 相同的方法，只选择最直接的航线和正常机票。因此，表 4 没有使用表 3 使用的 3 条航线(日内瓦–内罗毕、亚的斯亚贝巴–纽约、圣地亚哥–纽约)，因为使用它们的高端经济舱，需要额外中途停留和飞行较长时间。尽管如此，这 3 条航线都提供高端经济舱，而且比商务舱票价便宜得多。

缩略词：JFK，肯尼迪国际机场。

73. 已经开始使用高端经济舱的联合国系统 2 个组织指出，与标准经济舱相比，这个舱位提供了相当高的舒适度，而且还可以节约费用。在艾滋病署，以高端经济舱取代商务舱导致 2016 年 1 月至 8 月期间商务舱机票数量比 2015 年 1 月至 8 月期间下降了 25%。<sup>77</sup> 教科文组织 2012 年取消了大多数旅行乘坐商务舱的规定(见上文第三章 A 节)，规定可以乘坐经济舱以上紧邻舱位旅行，例如，乘坐高端经济舱旅行。<sup>78</sup>

74. 鉴于使用高端经济舱可以节约费用，而且高端经济舱比标准经济舱提供更高的舒适度，检查专员建议，在可能的情况下，联合国系统行政首长(如果尚未这样做)应该探讨商务舱旅行的替代选择，譬如，高端经济舱和经济舱与商务舱之间的其他类别，以及相关的时间门槛值。

<sup>77</sup> 艾滋病署对联检组调查问卷的回复。

<sup>78</sup> 教科文组织总干事说明：第 DG/NOTE/12/11Rev 号(2012 年 7 月 9 日)，第 1(b)段。

## 五. 核准的航空旅行舱位标准的例外情况

### A. 联合国系统例外情况概述

75. 关于核准的舱位标准的例外问题，可追溯至 1987 年，当时大会通过了第 42/214 号决议，授权秘书长在个案基础在允许乘坐头等舱旅行的例外情况上行使酌处权。大会第 45/248 号决议在允许乘坐商务舱旅行的例外上也有类似规定。一般是由联合国系统各组织的最高级别核准对批准的航空旅行标准的例外。只有联合国秘书处有每两年向其立法机构报告例外情况的制度，这是大会第 57/589B 号决定的要求。

76. 联检组要求参加审查的组织提供关于 2010 年到 2015 年核准的航空旅行舱位标准例外情况的资料。在 28 个组织中，只有 12 个提供了有关数据，<sup>79</sup> 其中大部分是联合国基金和方案及一个专门机构。通过审查发现，其中 5 个实体<sup>80</sup> 提供了整个期间的数据，而另外 7 个实体提供了部分数据。<sup>81</sup> 民航组织和海事组织指出，它们根本不实行例外情况。原子能机构表示，使用例外情况的数量可以忽略不计。10 个组织(主要是专门机构)没有提供关于例外情况的任何资料，<sup>82</sup> 其中 5 个组织<sup>83</sup> 指出，它们没有关于例外情况的报告。现有资料表明，在整个联合国系统中，例外做法并不是一种普遍做法。

77. 检查专员感到遗憾的是，由于缺乏可用的数据，无法进行关于全系统范围例外情况的比较。因此，本章的分析将限于对联合国秘书处及其附属实体情况的分析，详见表 5。表 5 没有包括在内的联合国系统其他 5 个组织总共核准了 176 次例外；其中，艾滋病署：98 次；贸易中心：45 次；知识产权组织：22 次；粮食署：10 次；项目署：1 次。

### B. 在联合国秘书处及其附属机构中的例外做法趋势

78. 大会和各成员国一再对例外做法增加及其对财政的影响增加表示关切。<sup>84</sup> 它们也强调定期和准确报告例外做法的必要性，<sup>85</sup> 以及需要有明确和综合的指南，以对

<sup>79</sup> 贸易中心、联合国、艾滋病署、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、联合国维也纳办事处、毒品和犯罪问题办公室、妇女署、粮食署及知识产权组织。

<sup>80</sup> 贸易中心、联合国、难民署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室及联合国维也纳办事处。

<sup>81</sup> 一年(粮食署和知识产权组织，2015 年)；两年(艾滋病署、人口基金、项目署及近东救济工程处，2014-2015 年)；四年(妇女署，2012-2015 年)。

<sup>82</sup> 粮农组织、原子能机构、劳工组织、原子能机构、环境署、教科文组织、工发组织、世界旅游组织、万国邮联及世卫组织。

<sup>83</sup> 粮农组织、原子能机构、工发组织、万国邮联及世卫组织。

<sup>84</sup> 见大会第 67/254 和 69/274 号决议和行政和预算问题咨询委员会第 A/67/636 和 A/71/822 号报告；也见成员国表示的关切：美国，2013 年 3 月 4 日，第五委员会第六十七届会议第一次复会；以及 77 国集团和中国，2015 年 3 月 4 日，第五委员会第六十九届会议第一次复会。

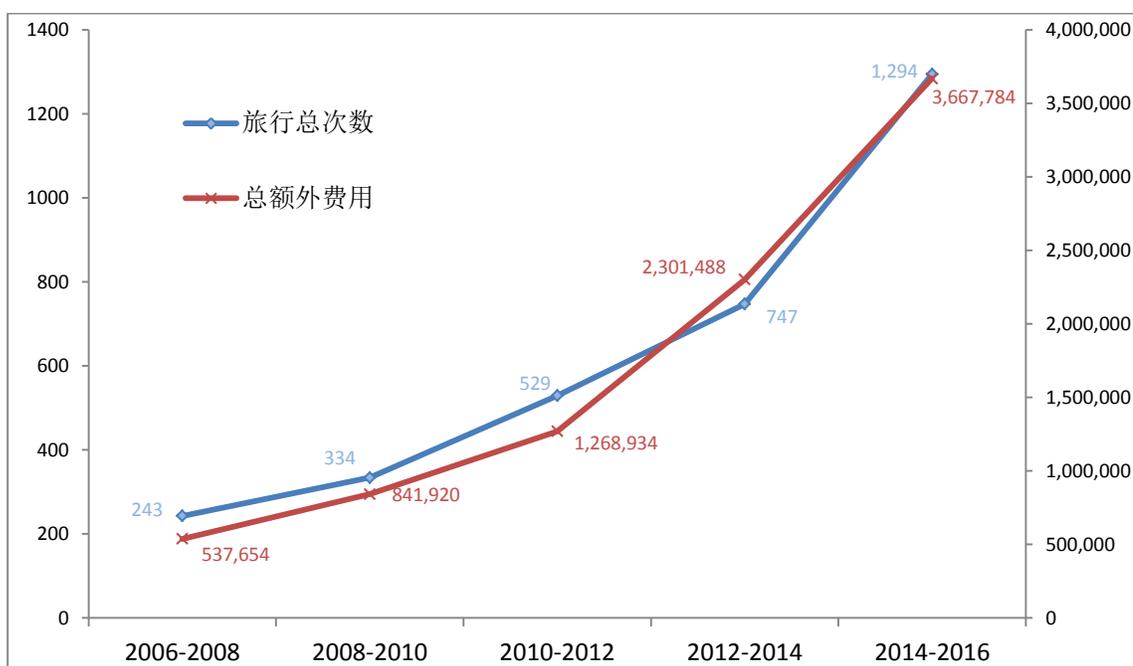
<sup>85</sup> 见大会第 42/214、45/248A、63/268 及 65/268 号决议；大会第 57/589 号决定；以及行政和预算问题咨询委员会第 A/59/573、A/63/715、A/65/632、A/67/636 及 A/69/787 号报告。

核准舱位升级进行更好的规范。<sup>86</sup> 近在 2015 年，大会在第 69/274 号决议中，重申要求秘书长立即采取行动，加强内部控制，限制例外做法，并对采取例外做法及其对财政的影响的趋势进行分析<sup>87</sup>。

79. 本节以从秘书长报告中收集的数据为基础，<sup>88</sup> 着重讨论 2006 至 2016 年期间的例外情况。尽管联合国秘书处许多方案的总预算减少了近 10%，其中包括旅行费预算，但与核准的例外有关费用金额和舱位标准的例外数目逐步增加。在 2006 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日 10 年期间，秘书处及其附属实体总共同同意了 3,052 个例外做法，总费用达 823 万美元(见图九，每两年期间核准的例外做法及其相关的额外费用)。

图九

2006-2016 年核准的例外做法及其相关的额外费用(单位：美元)



资料来源：第 A/63/524、A/65/348、A/67/356、A/69/643、A/71/741 和 Corr.1 号。

80. 与 2006-2008 年两年期相比，2008-2010 年两年期核准的例外数量增加了 37%，额外费用增加了 57%(30 万美元)。在 2010-2012 年两年期，核准的例外的数目比前两年期增加了 58%，例外做法导致的额外费用增加了 51%(43 万美元)。与 2010-2012 年两年期相比，在 2012-2014 年两年期，核准的例外数量增加了 41%，例外做法导致额外费用增加了 81%(103 万美元)。2014-2016 年两年期核准的例外数量比 2012-2014 年两年期增加了 73%，额外费用增加了 59%(137 万美元)。检查专员指出，尽管联合国秘书处做出了努力，但某些类别的例外数目仍在增加，特别是“杰出人

<sup>86</sup> 大会第 65/268 号决议，附件，第 2(d)段。

<sup>87</sup> 大会第 69/274 号决议，第四节，第 3 段。

<sup>88</sup> 第 A/65/348(2006-2010 年)、A/67/356(2010-2012 年)及 A/71/741 号(2012-2016 年)。

士”类别。联合国秘书处将关于例外做法的要求增加，归因于 2013 年旅行政策改变，修改后的政策更严格地将非工作人员舱位标准限制为经济舱等级。

### C. 按例外类型分类的联合国秘书处及其附属实体中的例外做法趋势

81. 秘书长关于航空旅行舱位标准的最新报告<sup>89</sup>列出了过去数年规定的 6 类例外情况，其中包括(但不限于)：(a) 在认为属于艰苦情况下的旅行；<sup>90</sup> (b) 由于健康原因，提升舱位标准；(c) 知名人士的旅行；(d) 杰出人士的旅行；(e) 在没有常规舱位情况下的旅行，并认为核准舱位升级是明智的；以及(f)随同大会主席或秘书长和常务副秘书长及其配偶旅行的安保人员。<sup>91</sup>此外，大会主席可核准其他例外做法。表 5 显示了并且下文将进一步阐述按类别详细分类的例外做法趋势。

82. **医疗状况。**2010-2012 年期间，因医疗状况核准的例外做法及其相关费用，比 2006-2008 年期间增加了 123%。在 2014-2016 年期间，核准的例外做法数量和相关额外费用，分别比 2010-2012 年期间减少了 22%和 10%。5 个两年期(2006 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日)的累计费用为 122 万美元，占与例外做法有关的所有额外费用的 14%。因医疗状况核准的例外做法减少，可以归功于联合国系统医务主任工作组制订的关于基于医疗原因核准例外的 2012 年指南，该指南供整个系统使用，是一个良好做法。例如，在纽约的联合国医务司报告称，在 2013 至 2015 年期间，收到了 260 个请求，只建议 55 个舱位升级。

83. **没有常规标准舱位。**在 2006-2008 至 2010-2012 年期间，核准的这类例外数量增加了 273%，相关费用增加了 339%。2010-2012 年至 2014-2016 年期间，核准的例外数量和相关的额外费用分别下降了 71%和 66%。在 5 个两年期期间，这一类别的费用占与例外有关的全部额外费用不到 1%(8 万美元)。

84. **艰苦旅行和大会主席核准的例外。**从 2006 至 2016 年，总共只核准了 70 次这两类例外，占 5 个两年期与例外有关的额外费用的 3%(25 万美元)。

85. **安全。**在 2006-2008 年至 2010-2012 年期间，这一类别的例外数量增加了 68%。由于乘坐头等舱，相关费用增加了 177%。自 2010-2012 年至 2014-2016 年期间，核准的例外数量及相关额外费用在很大程度上保持不变。这一类别的相关费用占与例外有关的总额外费用的 23%(198 万美元)。三名有权获得这种保护的高级别官员仍有责任确保只有一名安保人员随行的政策得到严格执行。<sup>92</sup>

86. **知名人士。**自 2006 年至 2016 年，核准的这一类的例外数量增加了 88%，相关费用增加了 118%。2014 年，关于这个词的定义从“前任国家元首或政界、人道主

<sup>89</sup> 第 A/71/741 号。

<sup>90</sup> 艰苦旅程：“旅行者在完成一整天的工作后，需要在夜间旅行，以便在另一个地方继续工作、参加会议或在第二天早上或到达后立即发表一份文件。”资料来源：A/53/498。

<sup>91</sup> 只适用于指派的警卫中的一个成员，而不是所有警卫。

<sup>92</sup> ST/AI/2013/3, 第 4.3(b)段。

义领域或文化界的国际人士”<sup>93</sup>重新定义为“现任或前任国家元首或政府首脑”。<sup>94</sup>这一重新定义为适用和使用这一例外带来了清晰性和一致性，秘书长关于航空旅行舱位标准的报告中提供的清单表明此点。<sup>95</sup>这一类别的例外占与例外有关的总额外费用的近 6%(50 万美元)。

87. **杰出人士。**“杰出人士”类别是成员国最为关切的例外及其费用增加的类别。<sup>96</sup>核准的这一类别的例外从 2006-2008 年期间的 44 次、7 万美元费用，增至 2014-2016 年期间的 973 次、262 万美元费用。仅这一类别就占与例外有关的全部额外费用的一半，高达 431 万美元。

88. 对于杰出人士的例外增加，给出了两个原因：

- ST/AI/2013/3 的实施，将顾问和个人承包人的舱位标准改为经济舱，无论旅行时间，而他们以前享有与工作人员相同的舱位标准。<sup>97</sup>
- 2014 年改变了“知名人士”的定义，这导致将一些原属知名人士的旅行请求转到了“杰出人士”类别下，从而大大增加了这个类别的例外情况。<sup>98</sup>

89. 这一增加趋势促使大会重申要求秘书长对为杰出人士适用例外的情况进行审查，提出一套明确界定这一类别的人士的标准，并就此提出报告。<sup>99</sup>此外，行政和预算问题咨询委员会建议，应对“杰出人士”进行严格定义，并一贯地适用，并使对航空旅行舱位标准的例外请求的答复程序更加精简、有系统且有效率。<sup>100</sup>此后，秘书长报告称，审查这一事项需要更多时间，要求在大会第七十三届会议第一次复会期间提出他的建议。<sup>101</sup>

90. 鉴于知名人士的地位和杰出人士旅行的例外费用增加，大会可能希望对为各组织提供免费服务的知名人士和杰出人士的舱位标准进行立法，以停止将这些情况视为例外。

<sup>93</sup> A/67/356, 第 12(c)段。

<sup>94</sup> A/69/643, 第 12(c)段。

<sup>95</sup> A/71/741, 附件三。

<sup>96</sup> 如果他或她是现任或前任内阁部长，或者根据秘书长的意见，是在政治、科学、经济、人道主义及文化领域中的一个重要国际人物，正在为联合国组织提供服务，这个旅行者被认为是杰出人士。资料来源：第 A/69/643 号，第 12(d)段。

<sup>97</sup> A/69/643, 第 13 段。

<sup>98</sup> A/69/787, 第 9(a)段。

<sup>99</sup> 大会第 67/254 号决议，第 17 段。

<sup>100</sup> A/69/787, 第 19 段。

<sup>101</sup> A/71/741, 第 4 段。

表 5  
按种类分列的联合国及其附属机构航空旅行舱位标准例外数目(2006-2016 年)

种类	2006-2008 年		2008-2010 年		2010-2012 年		2012-2014 年		2014-2016 年		旅行 总数	费用 (美元)
	旅行 总数	额外费用 (美元)	旅行 总数	额外费用 (美元)	旅行 总数	额外费用 (美元)	旅行 总数	额外费用 (美元)	旅行 总数	额外费用 (美元)		
医疗状况	61	118378	98	191284	136	264959	113	406049	106	239447	514	1220,117
百分比变化	-	-	+61%	+62%	+39%	+39%	-17%	+53%	-6%	-41%	-	-
没有正常标准舱位	15	7974	21	5894	56	35002	28	19342	16	11897	136	80109
百分比变化	-	-	+40%	-26%	+167%	+494%	-50%	-45%	-43%	-38%	-	-
知名人士旅行者	43	81527	57	69009	72	108794	30	63366	81	178097	283	500793
百分比变化	-	-	+33%	-15%	+26%	+58%	-58%	-42%	+170%	+181%	-	-
杰出人士旅行者	44	73377	58	97797	153	280258	459	1238105	973	2618814	1687	4308351
百分比变化	-	-	+32%	+33%	+164%	+187%	+200%	+342%	+113%	+112%	-	-
艰苦情况下的旅行	1	750	4	9488	3	4571	20	69729	24	85 430	52	169968
百分比变化	-	-	+300%	+1165%	-25%	-52%	+567%	+1425%	+20%	+23%	-	-
大会主席核准的例外	6	21466	2	2759	5	26223	4	31983	1	3534	18	85965
百分比变化	-	-	-67%	-87%	+150%	+850%	-20%	+22%	-75%	-89%	-	-
安全	56	172499	73	325753	94	478499	93	472914	93	530565	409	1980230
百分比变化	-	-	+30%	+89%	+29%	+47%	-1%	-1%	0%	+12%	-	-
常务副秘书长 <sup>a</sup>	17	61683	21	139936	10	70628					48	272247
百分比变化	-	-	+24%	+127%	-52%	-50%						
<b>合计</b>	<b>243</b>	<b>537654</b>	<b>334</b>	<b>841920</b>	<b>529</b>	<b>1268934</b>	<b>747</b>	<b>2301488</b>	<b>1294</b>	<b>3667784</b>	<b>3147</b>	<b>8617780</b>
百分比变化	-	-	+37%	+57%	+58%	+51%	+41%	+81%	+73%	+59%	-	-

资料来源：A/63/524、A/65/348、A/67/356、A/69/643、A/71/741 和 Corr.1。每个自 7 月 1 日至 6 月 30 日的两年期。百分比变化是与前一个两年期相比的变化。

<sup>a</sup> 不再被视为例外。

## 六. 改进航空旅行管理的政策和做法，加强问责制

### A. 背景

91. 2011年，大会重申要求秘书长紧急改进航空旅行管理，包括更有效率和效力地使用组织资源。<sup>102</sup> 这在组织改革和创新中考虑航空旅行问题提供了一个明确的基础，包括采取措施加强、振兴及重新调整管理文化和管理能力，加强问责和监督。<sup>103</sup>

92. 本章阐述改善航空旅行的管理、政策及做法的领域和备选办法，加强航空旅行管理中的问责制框架的措施，以及更有效地利用现有工具和服务的选择。

### B. 改进现有的法律框架

93. 具有明确全面的规则、政策和程序，对于有效的航空旅行管理是至关重要的。一家私人研究机构的研究发现，当公司极为重视阐明政策和加强执行措施时，它们可以平均节省20%的航空旅行费用。这尤其包括如下措施：执行关于预先计划的政策和乘坐商务舱门槛值，以及使用限制性机票和优选供应商。<sup>104</sup> 该研究结果还表明，在私营部门，企业为了节约更多费用，更少关注加强规则限制，更多重视明确政策，加强采取措施促进遵守和改善管理。<sup>105</sup>

94. 检查专员在与包括国际货币基金组织、美洲开发银行及世界银行集团在内的国际金融机构的访谈中发现，为了确保旅行政策的一致和遵守，它们强调精简旅行程序和总部集中进行旅行管理。联合国系统各实体在精简、更新及改进关于航空旅行的规则、政策及做法方面应考虑如下问题。

### C. 精简现行规则和政策，改进管理

95. 理想情况是，一个组织的旅行政策应该把所有有关的规则和程序集中在一个共同文件中。然而，在联合国系统各组织中，情况并非总是如此。在一些组织中，有关旅行的政策可能分散在不同的文书中。例如，在联合国秘书处，可以通过各种渠道、备忘录和/或行政说明来发布和传播旅行规则修正案。这种分散状态可能会危及对旅行政策的全面理解和有效执行。与旅行社的访谈已经证实了这一点，它们还强

<sup>102</sup> 大会第65/268号决议，第四节，第5段。

<sup>103</sup> JIU/REP/95/2。

<sup>104</sup> 嘉信力旅运公司旅游管理学院，“按照规则玩：优化旅游政策和履约(2008年)”，第7页。可查阅：[www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt\\_news/cwt\\_eventi/playing\\_by\\_the\\_rules\\_handbook.pdf](http://www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt_news/cwt_eventi/playing_by_the_rules_handbook.pdf)。

<sup>105</sup> 嘉信力旅运公司旅游管理学院，“按照规则玩：优化旅游政策和履约(2008年)”，第80页。可查阅：[www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt\\_news/cwt\\_eventi/playing\\_by\\_the\\_rules\\_handbook.pdf](http://www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt_news/cwt_eventi/playing_by_the_rules_handbook.pdf)。

调指出，工作人员不完全清楚了解现行政策的方法，认为在线资源并不一定方便使用。

96. 联合国秘书处的行政指示(ST/AI/2013/3)对公费旅行政策和应享待遇进行了几项修订，2014年，产生了由联合国总部安排的旅行平均机票价格降低8.9%的一次性节约。<sup>106</sup>然而，它并没有精简或整合各项政策和规则。

97. 检查专员认为，联合国系统各组织的行政首长应对旅行政策、规则及条例进行定期审查，确定进一步增强效益和一致性的机会。任何需要立法机构采取行动进行改变的提议，都应提交它们考虑，并提交充分理由和对预期改革的分析。必须广泛传播并且必须以方便用户的格式在内部网登载批准的改革，以便在总部、区域及国别办事处工作的所有人员可以查阅。

#### D. 更新规则和政策，改进做法

98. 对调查问卷的回复和访谈情况表明，在过去几年里，有26个组织对它们的旅行政策进行了修改，<sup>107</sup>万国邮联和世界旅游组织除外，它们最近没有进行任何修改。附件六提供了参加组织的改革情况概述，除其他外，这些改革主要是为了节约费用、减少复杂性、采用新技术、精简程序及改善旅行条件。

99. 尽管一些参与组织近几年做出了一些值得称赞的努力，调整和更新规则、政策及做法，但此次审查发现，有必要进一步改进。例如，一些受访的联合国官员表示，影响航空旅行的效益和效力的主要因素之一，是现有的旅行政策，没有考虑航空旅行行业中出现的新机遇和挑战而对这些政策进行精简或更新。

100. 应该回顾的是，航空旅行舱位标准(见上文第三章)仍然由一系列大会决议规范，最早的决议可追溯到1987年。这些决议包括：第42/214号决议只是重申了秘书长和最不发达国家代表团团长乘坐头等舱旅行的应享待遇，以及授权秘书长在个案基础上核准乘坐头等舱旅行的例外；第45/248号决议赋予秘书长核准因公务乘坐商务舱旅行的酌处权；第53/214号决议在将预算中分配给大会主席办公室的资金用于接待和旅行及其他用途上授予大会主席全权。

101. 此外，若干大会决定规范关于航空旅行的报告，包括关于报告乘坐头等舱旅行费用的第40/555号决定，以及关于两年期报告舱位标准的第57/589号决定。此外，自1991年以来，秘书长公报<sup>108</sup>也对非工作人员的舱位标准和津贴标准做了规定，顾问和个体承包人除外，2013年修改了关于他们的旅行地位的规定。<sup>109</sup>

<sup>106</sup> A/71/741，第71段。

<sup>107</sup> 粮农组织、原子能机构、民航组织、国际劳工组织、海事组织、贸易中心、国际电联、联合国、艾滋病署、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织、知识产权组织及气象组织。

<sup>108</sup> ST/SGB/107/Rev.6。

<sup>109</sup> ST/AI/2013/3。

102. 为了解决有关高级别官员、工作人员及非工作人员的舱位标准分散在一系列决议和决定中的问题，期待下述建议能够将这些标准纳入一个明确、综合、更新的文件，从而提高航空旅行管理的效益。

### 建议 3

大会应请秘书长审查关于航空旅行舱位标准的大会第 42/214, 45/248A 及 53/214 号决议和第 40/555 和 57/589 号决定, 考虑信息系统与技术及航空行业的发展及联合国系统其他组织的良好做法, 在 2019 年之前提出关于更新和整合政策的建议。

103. 尽管联合国系统为越来越多的机构和附属机构提供资金, 但尚未更新非工作人员名单。在这方面, 检查专员认为, 关于舱位标准的行政指示应准确反映机构和附属机构的全部名单, 这些机构和附属机构成员的旅行是由联合国出资的。

104. 对联合国来说, 1991 年公告<sup>110</sup> 仍然规范以个人身份旅行的机构和附属机构成员的航空旅行舱位标准。ST/AI/2013/3 没有对它进行修改, 因为大会在第 67/254 号决议中决定不改变这类旅行者的舱位标准。为了解决这一问题, 秘书长应审查和更新与非工作人员航空旅行舱位和津贴标准有关的公报, 将自《公报》颁发以来设立的新机构和附属机构包括进来, 并删除不再存在的机构。

## E. 建立强有力的问责框架

105. 大会曾多次请秘书长让管理人员在合理地使用旅行资源上负起责任, 对他们问责。<sup>111</sup> 为建立强有力的问责制框架, 旅行政策应明确规定高级管理人员和旅行股工作人员的作用和责任, 进行适当的培训, 鼓励遵守旅行政策, 确保明确理解改革。此外, 鉴于在世界范围存在严重安全问题, 各组织必须确保为增强效益而采取的措施不会危及工作人员的安全。<sup>112</sup>

### 高级管理人员的作用

106. 所有管理人员都有责任执行组织条例和规则。需要实施和加强管理人员问责制, 通过澄清规则和建立执行机制, 来加强这些新职责。这是为有效利用方案预算资源而建立责任制文化的第一步。

107. 高级管理人员必须积极参加旨在确保组织旅行政策得到遵守的责任制。一个私人研究所 2008 年的一份研究报告表明, 访谈的 45% 的旅行管理人员报告称, 缺乏管理的支持, 是改善遵守旅行政策状况的主要障碍。他们进一步强调, 通过高级管理人员传播政策 “可能是提高人们对旅行规则的认识、克服实施所需改变的阻力

<sup>110</sup> ST/SGB/107/Rev.6。

<sup>111</sup> 譬如, 见大会第 69/274 号决议, 第四节, 第 8 段。

<sup>112</sup> JIU/REP/2004/10。

及促进遵守政策的最有效方式”。<sup>113</sup> 在航空旅行方面，高级管理人员的积极参与和传播尤为重要，因为他们必须与旅行股密切协调。

108. 检查专员认为，根据联检组关于联合国系统问责框架的报告，行政首长必须清楚地列明参与旅行管理和处理的工作人员的职能和职责，清晰地规定谁负责什么，以及提交上一级别管理人员做决定所需门槛值。关于下放权力的条例、规则及决定，应该清楚地规定在组织旅行活动的每一步谁负责。<sup>114</sup>

### 旅行股工作人员的作用

109. 基于从参加组织收到的关于它们的旅行管理单位的职责和结构的信息，这些单位的功能主要限于预订和购买机票，确保有关旅行和票价的规定得到适当遵守。总的说来，由于常规程序和行政工作的工作量大，工作人员能力有限，旅行股不能很好地评估和采用新的创新。

110. 使用积极主动的方法，要求旅行股有多种能力，能够花时间利用新兴的旅行市场机会和创新的工作方法。在这方面，应该定期更新关于旅行股工作人员的职责描述，以体现航空旅行行业的演变性质，反映跟上变化所需的新技能，并进一步促进参与旅行活动的工作人员的工作描述与日常工作之间的一致性。<sup>115</sup> 工作计划和绩效评估也应包括明确的目标，确保通过相关培训不断提高技能。

### 改进关于航空旅行政策和做法的培训和知识

111. 旅行股工作人员应该得到充分的培训，熟悉航空旅行政策的复杂性和细微差别，能够向旅行者解释执行经过修改的旅行政策带来的费用节约或其他益处。他们也应该有足够的知识来回答提问，并能够组织和举办关于旅行政策、预订程序及工具的情况介绍和培训。

112. 根据收到的关于培训的数据，联合国系统各组织使用不同的培训方法和工具。例如，15 组织报告称，它们为所有工作人员，或者只为直接参与处理航空旅行相关事宜的人，组织了关于航空旅行相关问题面对面或在线培训、讲习班或吹风会。<sup>116</sup> 联合国系统各实体都应评估进行的培训的有效性，确定最佳做法和工具，通过跨机构旅行网平台分享评估结果，以进行复制。

113. 检查专员认为，联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)，应确保对他们的旅行政策能够进行良好的传播，以一种方便用户的格式在内部网上提供。为此，他们还应该评估培训和传播战略，减少风险，加强认同。

<sup>113</sup> 嘉信力旅运公司旅游管理学院，《按照规则玩：优化旅游政策和履约(2008年)》，第62-64页。可查阅：[www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt\\_news/cwt\\_eventi/playing\\_by\\_the\\_rules\\_handbook.pdf](http://www.carlsonwagonlit.it/export/sites/cwt/it/countries/it/cwt_news/cwt_eventi/playing_by_the_rules_handbook.pdf)。

<sup>114</sup> JIU/REP/2011/5，第95段。

<sup>115</sup> JIU/REP/2011/5，第88段。

<sup>116</sup> 国际劳工组织、贸易中心、联合国、艾滋病署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织及知识产权组织。

## 关心旅行者安全和安保的责任

114. 鉴于任何组织的最重要的资产都是人力资源，在计划和组织公务旅行时，工作人员的安全、工作能力及安康应该仍然是不可或缺的考虑因素。由于在过去的几年里航空旅行的条件不断恶化，因此必须通过管理旅行需求和取消不必要的旅行，注意工作人员工作与生活的平衡。另一方面，这有助于减少联合国系统的碳足迹，航空旅行是 83% 的参与机构的主要排放源。<sup>117</sup>

115. 为了确保只进行必要的旅行，粮农组织、劳工组织及工发组织已对工作人员每个日历年公务旅行天数规定了限制，限制天数取决于级别和工作要求。检查专员认为，建立这样的门槛值，是促进工作人员安康和限制不必要旅行的良好做法，请尚未这样做的联合国系统所有实体在考虑工作职责特殊性和每个组织的任务的情况下，考虑确定工作人员公务旅行天数限制的可行性。

116. 国际劳工局与它的工作人员工会 2013 年签署了关于旅行条件集体协议，国际劳工组织在协议中承诺确保“在旅行时，充分考虑安全和健康，不造成过度疲劳或压力”。<sup>118</sup> 这是履行关心工作人员的责任的良好做法，检查专员对此表示欢迎。虽然联合国系统所有组织目前都有在旅行前工作人员体检合格的规定，但这些规定应在所有组织中强制执行，以此作为核准旅行的先决条件。心理合格也可被作为到艰苦工作地点旅行的一个必要条件，粮食署有关于到 D 和 E 类工作地点旅行的此类规定。<sup>119</sup>

117. 各组织还必须确保工作人员严格遵守关于他们获得必要的旅行安全许可的要求的规定，譬如，通过旅行请求信息处理系统，并且必须确保他们完成关于在外地的基本安全和提前采取的安全措施的强制性培训及他们的组织所要求的任何额外的安全培训。

118. 根据安全和安保部的要求，所有组织都应有关于使用符合必要的安全标准的航空公司和航线旅行的规定。<sup>120</sup> 鉴于不断变化的全球安全形势，检查专员认为，必须不断监测和评估航线安全，并立即将最新安全信息通知负责核准和处理旅行的有关部门。

<sup>117</sup> 环境署，“2016 年绿动联合国报告：联合国系统的生态足迹和减少它的努力”。可查阅：[www.unep.org/sustainability/sites/unep.org.sustainability/files/publications/movingtoward\\_digi\\_broch-2.pdf](http://www.unep.org/sustainability/sites/unep.org.sustainability/files/publications/movingtoward_digi_broch-2.pdf)。

<sup>118</sup> 国际劳工局与劳工组织工作人员工会关于旅行条件的集体协议。可查阅：[www.ilostaffunion.org/new/wp-content/uploads/Collective-agreement-signed-GV-CLK-13.12.2012.pdf](http://www.ilostaffunion.org/new/wp-content/uploads/Collective-agreement-signed-GV-CLK-13.12.2012.pdf)。

<sup>119</sup> 国际公务员制度委员会将所有工作地点分为六类：A、B、C、D、E 及 H。H 类包括总部工作地点和类似地点的其他工作地点，联合国在这些地点没有发展或人道主义方案。A 到 E 类是按生活和工作的困难程度划分的所有其他工作地点。资料来源：ST/IC/2009/25。

<sup>120</sup> JIU/REP/2016/9。

## 七. 使航空旅行工具现代化，加强与服务提供商的合作

### A. 利用企业资源规划系统进行旅行管理

119. 企业资源规划系统是管理资源及报告和分析数据的强大工具。企业资源规划系统的旅行管理模块包括自助旅行流程功能，譬如：预先提出旅行请求、旅行审批、计划和预订、将旅行费用计算纳入财务会计系统等功能。这些系统可以通过加强计划、控制、监测及报告以及透明度和问责制，为更有效的旅行管理提供支持。

120. 通过审查发现，联合国系统大多数组织根据业务流程的差异和适应其旅行政策的特殊性的需要，对企业资源规划系统旅行模块进行了定制。由于使用企业资源规划系统之外的信息技术系统，一些组织的能力有限，无法提供详细的旅行统计数据。目前，23 个组织<sup>121</sup> 已经将旅行管理部分或全部纳入企业资源规划系统。本节回顾各组织通过在企业资源规划系统中实施旅行管理模块在旅行管理方面可以或已经获得的一些益处，特别是：(a) 改善旅行资源管理、透明度及问责制；(b) 减少行政负担。

#### 改善旅行资源的管理、透明度及问责制

121. 随着企业资源规划系统旅行模块的实施，更容易得到旅行数据，通过更好的审计跟踪和费用控制，提高了透明度和问责性。旅行模块是工作地点预算控制的工具。通过旅行模块，还可以整合在线预订工具，增加旅行数据的可获得性，从而增强购买力，通过谈判获得更大的折扣。作为整个组织的统一共同系统，企业资源规划系统进一步允许为旅行服务制作全球服务交付模块。随着区域旅行中心的建立，会导致旅行程序标准化和旅行政策的更一致的执行。

122. 企业资源规划系统还允许各部门对旅行活动和费用进行实时计划和监测，从而提高业务流程的透明度和一致性。例如，一些组织(例如，世卫组织和劳工组织)拥有系统，可以以实时行政管理指示板的方式提供数据，管理人员可以监视他们部门在旅行主要业绩指标上的业绩(及其他单位或部门的业绩)。此外，在系统中，可以计算旅行费用，可以看到详细分列的每次旅行的所有费用。

123. 越来越多的旅行数据的可获得性，也使各组织能够为高级管理和立法机构提供更详细的旅行费用分析，支持决策。例如，这种分析应该包括关于新旅行政策在多大程度上得到遵守的信息，以及关于政策和程序的变化对降低费用和提高效益的影响的信息。

<sup>121</sup> 粮农组织、原子能机构、民航组织、国际劳工组织、海事组织、贸易中心、国际电联、联合国、艾滋病署、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、妇女署、世界旅游组织、粮食署、世卫组织及知识产权组织。近东救济工程处正在审议企业资源规划系统旅游模块。万国邮联没有这样的系统。没有收到人居署或气象组织的回复。

## 减少行政负担

124. 联检组访谈的组织报告称，企业资源规划系统已使他们能够改善和简化旅行安排和 workflows，减少手工输入和错误，显著地提高了效益。例如，工作人员在系统中的电子审批流程直接提交旅行请求，在完成验证之后，自动生成旅行核准和购票信息，并分别传输给旅行者和旅行代理商，从而减少了旅行事项的处理时间。

125. 使用企业资源规划系统，使一些组织在旅行审批过程中所需的核准从 10 个减少到 3 个，<sup>122</sup> 从而节省了大量时间和交易手续费用。此外，企业资源规划系统打开了旅行核准索赔处理的潜力，使之朝着有溯及力的现场检查方法转变，这极大地降低了行政管理费用，减少了处理时间，从而使旅行者可以更快地进行旅费报销。联合国秘书处正在进行关于如何实现从常规核准到事后审计的转换的内部讨论。

126. 举例说明，2012 年，粮农组织在企业资源规划系统中，实施了一个新定制的从计划和旅行管理到支付和最终对账的终端到终端旅行解决方案，以此管理国际旅行。已经将这个系统与企业资源规划系统其他模块完全融合(包括人力资源、财务及采购)，完全纳入诸如旅行代理、交易处理者、预算审批者及监督者等旅行管理所涉及的部门之间自动化的工作流程。粮农组织的旅行系统包括所有国际和法定(应享待遇)旅行，并将在 2017 年 9 月之前包括所有本地旅行。

127. 检查专员认为，鉴于企业资源规划系统的明显益处，联合国系统各组织的行政首长应继续精简各自的企业资源规划系统，减少不必要的定制，利用综合旅行模块。

## B. 与服务提供商建立强有力的合作伙伴关系

128. 在联合国系统各组织、旅行管理公司及航空公司之间建立有效的合作伙伴关系，可能会导致航空旅行费用大幅度减少。由于这些旅行服务提供商是在竞争激烈的市场上经营的专业人员，联合国系统旅行管理人员应与这些实体密切沟通，监测与它们的关系，以便获得最好的安排。<sup>123</sup>

129. 在这方面，行政和预算问题咨询委员会和内部监督事务厅在接受联检组访谈时表示，需要确保联合国系统各实体各工作地点的统一与合作，以造成供应商之间更大的竞争，使联合国组织具有更好的商业谈判立场。联合国系统各组织应该利用机会共享共同的旅行服务，并利用它们集体旅行活动的更大数量，来加强自己的议价能力。

### 旅行管理公司

130. 旅行管理公司是商务旅行代理商，负责管理一个组织的旅行需求，如与航空公司签署的合同中规定的那样。旅行管理公司提供的服务包括：预订，发行机票，协助办理签证，提供关于商务旅行费用的数据和分析，提供在线预订工具，帮助组

<sup>122</sup> 劳工组织、联合国及教科文组织。

<sup>123</sup> JIU/REP/1995/10，第 93 段。

织从航空旅行市场提供的机会受益，管理旅行涉及的危机，记录旅行者，以及向工作人员提供关于新技术的信息和培训。

131. 在总部和外地的联合国系统各实体都通过旅行管理公司进行集体或单独购票，以便通过批量购票节约费用。检查专员认为，总部设在日内瓦的 13 个国际组织选择一家旅行管理公司是一个良好做法。<sup>124</sup> 两个旅行管理公司为设在罗马的组织<sup>125</sup> 和设在维也纳的组织<sup>126</sup> 服务，三家旅行管理公司为设在纽约的组织<sup>127</sup> 服务。然而，诸如原子能机构和国际电联等一些组织由于实地存在有限，有一种全球旅行集中管理结构。《联合国采购手册》提供了一个组织可以与多家供应商签署合同以允许更大竞争的选择，但在联合国系统各组织总部的实践中，并没有出现这种情况。

132. 开发计划署原来与联合国总部使用同一个旅行代理商，它与人口基金和妇女署一起与一家旅行管理公司商定了一项联合采购合同。开发署代表联合国资本发展基金、人口基金及及妇女署管理合同。开发署向联检组报告称，2015 年，由于使用的旅行管理公司的变化，导致了代理费减少了 25%，旅行事项处理时间减少了 20% 至 40%。

133. 联合国报告称，额外开支超过了从分拆授标中获得的任何明显益处，包括支付重复设置旅行社业务费用，以及全球预订系统、多组代理人、业务点费用、电信设置和行政支持等方面的重复设置费用。因此，联合国鼓励使用单一旅行社。不论是私营部门，还是公共部门，使用单一旅行社都被视为行业最佳做法。这是私营和公共行业的行业最佳做法。<sup>128</sup> 在这方面，检查专员认为，设在纽约、罗马及维也纳的组织应该评估解决任何可能阻碍在同一个旅行管理公司联合采购的现有限制的可能性，以实现进一步合理化和加强合作。

134. 美洲开发银行将全球航空旅行管理集中在一个旅行管理公司，通过几个区域呼叫中心向国别办事处提供服务，集中在总部进行票务和支付业务，获得的结果是：(a) 旅行社费用透明；(b) 普遍遵守旅行政策；(c) 国别办事处可以获得商定的机票折扣优惠；(d) 有利于为决策进行更有力的报告；以及(e) 在全球进行机票价格谈判。鉴于旅行业的发展和存在的节约费用的潜力，联合国系统各组织应评估采取集中办法对全球旅行进行管理可能节省的费用和增加的效益。

<sup>124</sup> 全球疫苗和免疫联盟、国际劳工组织、贸易中心、国际电联、全球基金、艾滋病署、难民署、儿基会、联合国日内瓦办事处、世卫组织、知识产权组织、气象组织及世界贸易组织。

<sup>125</sup> BCD 旅行社(粮食署)和嘉信力旅运公司(粮农组织)。

<sup>126</sup> 美国运通公司(禁核试组织、原子能机构、毒品和犯罪问题办公室及联合国维也纳办事处)和嘉信力旅运公司(工发组织)。

<sup>127</sup> 乌尔特拉马(Ultramar)(联合国发展合作司、开发署、人口基金、妇女署)，美国运通公司(联合国总部)及奥米加(Omega)(儿基会)。

<sup>128</sup> A/66/739, 第 55 段。

## 监测业绩

135. 与旅行社建立强有力的合作伙伴关系，需要对期待的服务交付和执行情况进行仔细的阐述和监测。必须确保制订和使用适当的指标和监测机制，评估旅行管理公司在效率方面的表现，以及评估成本效率和交付的服务质量。<sup>129</sup>

136. 各组织可以根据合同规定的义务，通过规定期待获得的服务水平及相关的主要业绩指标的服务水平协议，<sup>130</sup> 评估旅游管理公司的业绩。在合同中必须明确规定这些主要业绩指标，必须明确评估和报告业绩指标的频率和方法。<sup>131</sup>

137. 在监督厅 2013 年审计之后，联合国日内瓦办事处在与旅行社签署的合同中，包括了衡量主要业绩指标的频率和手段，<sup>132</sup> 联合国总部和联合国内罗毕办事处与旅行社的合同中包括了业绩指标。联合国维也纳办事处与旅行社的合同中，也列入了一项服务水平协议，规定业绩指标。<sup>133</sup>

138. 作为一项良好做法，联合国日内瓦办事处在与旅行管理公司的合同中包含了“违约条款”，如果公司不按照合同规定提供服务，则可能导致金融处罚。此外，在教科文组织总部，30%的旅行社交易手续费与提供的服务质量和旅行社可以为组织节省的费用相关连。国际海事组织提供了另一个良好做法，即将旅行管理公司报价例子与商业票价相比较。

139. 附件七概述联合国系统各实体强调的用以监测和评估航空旅费和评估旅行管理公司业绩的一些主要业绩指标，可以通过跨机构旅行网进行进一步审查和评估，以制订基准和确定最佳做法。因此，检查专员建议，联合国系统所有旅行股共享一份共同的旅行主要业绩指标清单，以便对旅行管理公司进行监测，以及在整个联合国系统制订基准和确定最佳做法。

## 改进传播

140. 除了密切监测旅行管理公司的业绩，改善沟通也能提高旅行管理效益。作为一项良好做法，粮食署积极对它的旅行管理公司进行关于航空旅行政策的培训，以提高航空旅行活动管理方面的透明度和问责制。这种监控和前瞻性方法旨在确保公司充分意识到旅行政策是如何实施的。联合国总部旅行股还演示了一个良好做法，与旅行管理公司密切配合，修改现行流程(譬如，不允许在没有通过“团结”系统获得旅行核准之前预订)，这导致旅行管理公司人员需求减少，相应地在年度预算中节约 12% 的费用。检查专员认为，整个系统各组织都应采取类似的积极措施，改善与旅行管理公司的沟通，提高航空旅行管理的效率和效益。

<sup>129</sup> 见 JIU/REP/2014/9。

<sup>130</sup> 服务水平协议是服务提供商(内部或外部)与最终用户签署的契约，它规定期待服务提供商提供的服务水平。这样的协议是以产出为导向的，因为它们的目的是明确地规定客户将得到什么服务。

<sup>131</sup> A/67/695, 第 49 段。

<sup>132</sup> A/67/695, 第 49 段。

<sup>133</sup> A/69/643, 附件二十二, 第 9 段。

## 与航空公司联合谈判和签署全球合同的益处

141. 在同一个工作地点的组织可以利用购买机票的数量，一起与航空公司或航空联盟直接谈判特别企业票价。例如，总部位于日内瓦的 13 个组织，以合计 9,000 万瑞士法郎的旅行量(2015 年)，与主要航空公司和联盟达成了 20 项企业票价协议，从而节省了 2,000 万瑞士法郎的费用。检查专员认为，这是一种良好做法。检查专员观察到，越来越多的协议不仅包括往返瑞士航线的折扣，而且还包括其他航线的特别条件。

142. 通过谈判达成灵活的机票条件，譬如，与退款、更改等相关的标准机票限制豁免，也额外节约了巨额费用。接受访谈的日内瓦办事处官员报告称，没有通过聚合购买力进行联合谈判，不可能节约资金和获得灵活性。该官员还表示，除其他益处外，这些谈判都集中在降低机票价格。监督员同意监督厅的建议，即，应审查与航空公司的协议，以更好地利用诸如回扣、折扣及优惠等航空公司提供的市场机会。<sup>134</sup>

143. 总部设在罗马的各机构(粮农组织、粮食署及农发基金)通过整合全球飞行量，涵盖区域和国别办事处，与阿联酋航空和天合联盟签订了全球合同，最大限度地提高了旅行采购的灵活性，它们可以从内部定价中获益，获得的服务得到改善，降低了全球业务费用。据报告，获得的益处包括：(a) 与多家航空公司达成一项协议，覆盖全球；(b) 获得独家服务，譬如，企业识别；(c) 单一数据月报；(d) 增加资金节约和灵活性，支持设在罗马的机构的全球航空旅行需求。<sup>135</sup>

144. 通过审查发现，全球飞行量整合，是整个系统大多数组织广泛使用的一种良好做法。例如，在维也纳，维也纳办事处、毒品和犯罪问题办公室、原子能机构及禁核试组织有一份联合采购合同，旅行管理公司利用合并的旅行量，代表它们与航空公司进行谈判。在纽约，联合国总部、开发署及儿基会合作，代表联合国资本发展基金、妇女署及人口基金，就航空公司协定进行谈判。它们已经通过谈判达成了国际机票协议，外地办事处也可以享用折扣票价，目前它们正在维持这些协议，并已经扩大到与近 45 个航空公司达成协议。

145. 各工作地点之间进行合作，共同从企业协议上受益，检查专员欢迎这一良好做法。例如，联合国总部和联合国日内瓦办事处与一个全球航空联盟开展合作，允许各办事处相互利用当地航空公司折扣，从而使前往这两个旅行量最大的联合国工作地点的旅行可以享用的机票折扣范围扩大到 13 家航空公司。联合国秘书处表示，扩大这一全球性办法，在一定程度上取决于“团结”系统旅行模块的全面部署，它提供全球航班利用率数据，使在全球范围内安排旅行成为可能，使联合国能够在全世界一级与航空公司进行谈判。虽然这是未来追求的目标，不过应当指出，许多折扣和最廉价机票往往可以在地方和区域而不是全球一级获得。<sup>136</sup>

<sup>134</sup> A/67/695。

<sup>135</sup> 跨机构旅行网，《第十二届会议报告》，2015 年 9 月 23 至 25 日，第 10 页。

<sup>136</sup> A/69/643, 附件二十二，第 5 段。



## 八. 在航空旅行管理中加强规划、监测及预算监督

146. 在本章中，检查专员审查了为了确保联合国系统各组织内的旅行资金合理化可以采取的一些措施，包括必须将它们纳入方案预算、执行强制性旅行预算上限、跟踪和收回未使用的机票资金。审查报告也强调了对航空旅行活动进行内部或外部审计的重要性，以此作为评估组织能力的一项重要要求，以确定是否根据组织的条例、规则及政策取得了结果。

### A. 预先计划、预订及预购

#### 航空旅行计划的重要性

147. 从预算阶段到实施阶段对航空旅行进行良好计划，为提高效率和节约费用提供机会。就公务旅行而言，这样做就有可能将任务捆绑在一起(一次旅行覆盖几次会议或目的地)，这可以降低旅行费用。它还允许在整个组织范围内查看旅行计划，确定优先会议，把所有其他需要旅行的会议降到最低限度。

148. 在某些情况下，提前计划简直是不可行的。然而，对于事先计划的活动，知道日期和参与情况，应该提前最终确定旅行，以提高航空旅行管理的效率和效力。在这方面，大会每年通过的国际会议日历是实现这一目标的一个好工具，因为它提供了有关地点和每个会议主题的必要资料。这个工具可以帮助联合国系统所有组织提前做好旅行计划。

149. 联合国系统 21 个组织意识到通过提前做旅行计划可以挖掘节省资金的潜力，已将这一规则纳入旅行政策，规定的固定或建议期限从 7 天到 30 天不等。粮农组织、海事组织及粮食署制定了一项非正式政策，鼓励旅行者提前预订。附件八提供了这些组织不同做法的资料。

150. 不仅必须将预先计划规则纳入旅行政策，而且必须通过对主要业绩指标进行定期衡量和通过问责机制来执行这一规则。关于法定旅行，不使用一次总付方法的工作人员应提前告知他们的旅行计划，以便及时购票，避免错过可以节约费用的日期。如果严格执行这些规定，将为对航空旅行进行有效的提前计划提供了一个明确的框架。

151. 综上所述，联合国系统各组织的行政首长应尽一切努力减少临时通知的旅行，并确保参加旅行管理的官员在提前做计划时考虑正式会议日程表，以提高效率和效力。

#### 预订与预购

152. 预订仅指在航班上预订座位的行为——而不是实际购买机票。接受访谈的旅行社表示，在不购买的情况下提前预订机票并不能保证节约费用，因为机票费用与购

买日期捆绑在一起，而且往往越接近旅行日期机票价格越高。<sup>137</sup> 联合国系统各组织的预先计划政策在这方面有很大差异，差异涉及应提前多长时间启动旅行安排或请求、<sup>138</sup> 收到旅行核准<sup>139</sup> 及预订和购买机票<sup>140</sup>。15 个组织规定了购买机票的最后期限，<sup>141</sup> 但其中只有 4 个组织鼓励(开发署、人口基金及近东救济工程处)或建议(海事组织)工作人员这样做。

153. 检查专员认为，将预订和预先购买期限作为正式要求，应该被认为是一个良好做法，所有组织在对航空旅行政策进行更新时应该复制这种做法。

154. 一些最佳做法源自于接受访谈的私营部门实体，它们要求在预订之前，必需先获得旅行批准，管理人员很少进行干预。在提出要求的同一天或不超过 24 小时签发机票，说明旅行公司在此时间框架之内不能再保留座位和价格。联检组通过审查发现，私营部门很少超过两天批准旅行，实际上这通常是一个自动过程——认识到价格有效性取决于快速做决定的能力。

表 6

在 9 条航线上预购机票的平均总和节省(以美元计算与百分比)

	头等舱	商务舱	经济舱
与提前 5 天预订相比，提前 31 天预订的节省金额	1937 美元 (17%)	966 美元 (18%)	769 美元 (42%)
与提前 5 天预订相比，提前 60 天预订的节省金额	2591 美元 (23%)	1095 美元 (25%)	795 美元 (75%)

资料来源：联检组研究。

155. 联检组进行的研究证实了上述预购的好处。表 6 显示在 9 条经常使用的航线上(上文第四章概述过)往返旅行在出发之前提前 5 天、31 天及 60 天购买 3 个机票等级(头等舱、商务舱及经济舱)机票平均总和节省资金。根据研究结果，与提前 5 天购买机票相比，提前一个月(31 天)购买机票平均总和节省资金，头等舱和商务舱为 17% 至 18%，而经济舱则升为 42%。与此类似，与提前 5 天购买机票相比，提前两个月(60 天)购买机票平均总和节省资金，头等舱和商务舱为 23% 至 25%；而经济舱则节约大笔资金，为 75%。

156. 在 9 条航线的每条航线上，与提前 5 天购买机票相比，提前一个月和两个月购买机票节省资金比例如下：在所有航线上，经济舱，节省资金 8% 到 62%，只有

<sup>137</sup> 航空公司对预订系统做了更改，现在要求在预订后短时间内购买机票，通常在 24 小时之内可以保障预订和价格。以前，可以保障在付款一个星期之前预订。然而，航空公司在追求收入最大化的过程中，在预订后购票时附加了额外费用。

<sup>138</sup> 民航组织、国际劳工组织、环境署、儿基会及知识产权组织。

<sup>139</sup> 国际电联和世卫组织。

<sup>140</sup> 教科文组织、难民署及项目署。

<sup>141</sup> 原子能机构、海事组织、贸易中心、联合国、妇女署、艾滋病署、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、万国邮联、粮食署及气象组织。

一个例外。<sup>142</sup>就高端经济舱而言，节省的可能性是混合的。根据现有数据，在4条线路上，节省比例从8%到100%不等。<sup>143</sup>就商务舱而言，在三分之二的航线上，可以节省3%到47%的费用。最后，对于头等舱来说，在6条航线上，节约的资金从10%到36%不等。附件九显示了按旅行等级分列的在主要航线上节约费用情况。

157. 鉴于联合国系统所有组织绝大多数旅行是乘坐商务舱或经济舱，通过至少提前一个月预购机票，节约资金的潜力是巨大的(提前两个月购买，节约潜力甚至更大)。各组织今后修改旅行计划政策时，应对此加以考虑。

158. 预期落实下述建议，将会加强航空旅行管理中的控制和遵守。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应该确保在2019年之前，采取有效措施，实行预购机票政策，监控遵守该政策的情况，包括将预先计划规定和主要业绩指标纳入旅行政策，定期对旅行政策进行衡量。

#### 各组织在预先计划和预订方面面临的挑战

159. 对于诸如难民署、儿基会及世卫组织等承担人道主义应对或紧急行动的组织来说，提前计划是困难的，预购机票不总是可行的，强调这一点是重要。<sup>144</sup>对于旨在进行调查的旅行及为参加可能在最后一分钟召开的紧急会议的旅行来说，也是如此。就秘书处而言，秘书长在其第A/71/741号报告中指出，预购政策的遵守情况由于向“团结”系统旅行模块过渡而受到不利影响，并认识到，今后如要在部门一级实现重大改进，还需要改进规划。

160. 在提前知道的会议方面，参加联合国活动的非工作人员确认时间晚，特别是政府最后一分钟提名入会代表，是为这类旅行者提供资金的几个组织强调的一个困难。这导致旅行费用增加，并为组织带来更大的行政工作量。知识产权组织报告称，在规定了各成员国提前8至9周提供参加者的联系信息的期限之后，最后期限之后的改变非常少见。检查专员认为，成员国遵守规定的提交会议参与者信息的最后期限，可以在协助各组织达到遵守规定的要求方面发挥重要作用。

## B. 控制航空旅行预算

161. 对与旅行有关的所有费用进行良好管理和有效监督的两个先决条件是，拥有所有资金来源的航空旅行预算的完全综合数据，以及将旅行纳入方案预算编制。例

<sup>142</sup> 在日内瓦-内罗毕航线，与提前5天预购相比，提前31天预购不节约费用。

<sup>143</sup> 纽约-日内瓦、日内瓦-内罗毕、贝鲁特-纽约、巴黎-纽约。

<sup>144</sup> 儿基会指出，由于紧急情况和人道主义状况的变化，2016年提出的所有购票要求中，63%是在出发之前7天内提出的，比2015年增加了20%。为了控制最后时刻购票的费用，已经将一个国际价格书面审计纳入儿基会预订程序中，以搜索最后时刻市场交易(座位销售、紧急库存、网络票价等)。

如，大会多次要求秘书长在拟议的方案预算范围内，提交关于航空旅行及相关费用的综合资料，以及提交预算各个部分的各部门或办事处寻求的内容。<sup>145</sup>

162. 对旅行预算设置上限，已成为国际组织和政府机构减少旅行开支的常用措施。例如，一个接受联检组访谈的成员国<sup>146</sup>表示，近年来，通过对各机构旅费削减 30%，减少了旅行预算，以合理地使用旅行资金，节约费用。节省下来的资金被部分地用于发展信息和通信技术基础设施，以此作为航空旅行的替代方法，这是一个良好做法。<sup>147</sup>

163. 有效率和有效力地利用航空旅行资源看似一项简单的措施，但这是减少旅行预算所需要的。<sup>148</sup> 这需要仔细计划、协商及合作，以确定在不影响重要组织职能或有效地完成组织任务的情况下减少旅行费。各组织还必须考虑如何可持续地削减旅行，检查具体的程序变化和技术投资，减少它们对旅行的依赖。

164. 联合国大会在通过 2016-2017 年预算时，决定将工作人员旅费减少 5%，另外将总预算减少 10%。<sup>149</sup> 对调查问卷的回复显示，联合国系统其他实体也通过更多利用信息和通信技术工具，来减少航空旅行预算(粮农组织、贸易中心、世卫组织、艾滋病署、人口基金及近东救济工程处)，或者已经设立目标逐年减少旅行次数(环境计划署)，减少它们的空中旅行预算。例如：

- 在 2016-2017 两年期，世卫组织将总部非紧急工作人员旅费上限比上一个两年期降低了 10%。旅费上限已经导致了内部文化的改变，工作人员对不急需召开的会议更加明智、更加明确。
- 自 2008 年以来，艾滋病署在部门一级严格执行旅行上限。执行主任 2008 年承诺将旅行费用减少 25%。编制预算上限，然后每两年期在支出基础上进行调整。还制订季度旅行计划，说明划拨的预算数额和结余。

165. 建议行政首长评估在旅行费用上设置年度上限的可行性，以实行有效的控制和节约费用，并应对上限的执行情况进行定期监测。

### C. 回收未使用的机票的资金

166. 通过确保迅速收回未使用的机票资金，可以促进方案预算的合理使用，并在旅行政策和与旅行管理公司签署的合同中，清楚详细地说明程序和步骤。在联合国系统实体中，通常由签署合同的旅行管理公司与各组织旅行股合作对未使用机票的

<sup>145</sup> 大会第 65/628 号决议，第四节，第 13 段；大会第 67/254 号决议，第六节，第 6 段；以及第 69/274 号决议，第四节，第 11 段。

<sup>146</sup> 美国。

<sup>147</sup> 美国，总统行政办公室，第 M-12-12 号备忘录(2012 年 5 月 11 日)。

<sup>148</sup> 见大会第 65/268 号决议，第四节。

<sup>149</sup> A/69/787。

退款进行查询和处理，并定期提供关于已收回资金的报告。联合国系统一些实体采取的良好做法例子概述如下：

- 在贸易中心，负责旅行事务的小组管理所有退款，该小组每月从旅行管理公司收到关于退款监测情况的报告。根据良好做法，退款程序完全是自动化的，并已经将退款程序嵌入企业资源规划系统。负责旅行事务的小组每年向贸易中心管理部门报告退款总数。在 2010 年至 2015 年期间，这一费用回收模式使贸易中心回收了 256 万美元的机票退款，占 6 年期间乘飞机、火车及签证费用发票总金额的 9.6%。
- 在教科文组织总部，旅行社在 5 天内处理并将航空公司退款存入账户，并进一步回收所有不是因教科文组织或旅行者的过失引起的取消和/或更改费用。
- 开发署与旅行管理公司在总部安装了一个系统，负责计算未使用机票的剩余价值，向航空公司提交退款要求，并将退款存入企业旅行账户。
- 在联合国秘书处，“团结”系统使各组织可以查询取消或未使用的机票产生的退款。如果在审批过程中需要更改或取消机票，旅行股负责记录属于组织的任何退款。
- 2012 年，作为监督厅建议的后续行动，维也纳办事处从承包商收取了 22.1 万美元，并与工发组织一起退出了一项新投标活动，以利用更好的选择。

<sup>150</sup>

167. 检查专员认为，作为良好做法，联合国系统所有实体在与旅行管理公司签署的合同中都应包括退还、追踪及处理未使用票的规定。

#### D. 加强监管机制

168. 审计是任何组织实行内部控制的重要监控工具。因此，各组织必须努力对航空旅行活动的业绩质量和遵守情况进行定期评估。必须确保采取适当的反应行动，以后续机制为评估提供支持，例如，确保及时和全面地处理根据审计结果提出的建议。

169. 检查专员发现，审查的联合国系统 15 个组织<sup>151</sup>自 2008 年以来对航空旅行进行了内部或外部审计。令人遗憾的是，5 个组织<sup>152</sup>在过去十年中没有对航空旅行活动进行过特定审计，尽管这种机制重要，使组织能够确定自己的优势和劣势。相反，

<sup>150</sup> 内部监督事务厅内部审计司的审计报告，第 AE2011/321/02 号，2012 年 8 月 16 日。

<sup>151</sup> 最近进行航空旅行审计的组织和年份：粮农组织(2015 年)、民航组织(2013 年)、海事组织(2015 年)、国际电联(2014 年)、联合国(2013 年，2017 年)、妇女署(2015 年)、开发署(2015 年)、教科文组织(2010 年)、儿基会(2016 年)、难民署(2014/15 年)、工发组织(2014 年)、项目署(2013 年)、粮食署(2008 年)、世卫组织(2015 年)及知识产权组织(2012 年)。贸发会议指出，联合国秘书处对航空旅行的审计涵盖贸发会议。

<sup>152</sup> 原子能机构、贸易中心、艾滋病署、近东救济工程处及万国邮联。

贸易中心进行关于旅行的控制之前和之后全面报告，将报告提交给高级管理人员。原子能机构对主要业绩指标和服务水平协议进行定期审查，每日对机票预订进行现场检查，以确保旅行管理公司遵守其旅行政策。人口基金和粮食署还对外地的旅行进行审计，检查是否遵守旅行政策，确保效率和效力。

170. 相比较而言，接受访谈的其他国际机构，譬如美洲开发银行和世界银行集团，利用外部专业知识，对旅行方面的遵守情况进行监测，提供关于它们旅行消费模式的数据，对航空旅行费用进行审计，就行业做法提出建议，并对合同执行情况进行监督。它们也使用外部专业知识，对旅行进行管理和提出建议，将旅行政策执行方面的责任委托给与它们合作的旅行管理公司。鉴于航空旅行及相关费用是联合国系统大多数实体的一项主要费用，必须对它们进行仔细监测和评估，以确保政策得到执行，并确定进一步增强效益的措施。应通过跨机构旅行网非正式机制，共享在这方面确定的良好做法和措施。

171. 预期落实以下建议将加强航空旅行管理中的控制和遵守。

#### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长应安排定期监测和评估，确保各自的航空旅行政策得到遵守，定期进行风险评估，确定在下一个预算周期进一步提高效益的措施。

## 九. 一些提高效益和节约费用的措施

172. 大会一再请秘书长以行政首长协调会主席身份，探讨在整个联合国系统加强有效率、有效益地利用航空旅行资源的所有可能的备选办法，包括各种工具。<sup>153</sup> 为了响应大会要求，联合国系统各组织已采取了各种措施，进一步改进航空旅行管理，增强效益和节约费用，如下文所概述的。

### A. 航空旅行的替代方法

173. 包括私营机构在内的大多数接受访谈的组织都表示，随着诸如电话会议、视频会议和其他信息通信技术和手段等现代通讯工具和平台可用率、可获性、可购性越来越强和使用的越来越多，旅行的必要性大大减少。使用这些替代性通信方式，减少了对耗时昂贵的旅行的需求。此外，它还有助于提高工作人员的工作能力，为远程学习和培训及远程会议和访谈提供更大的范围。

174. 大会在第 69/274 号决议中请秘书长鼓励使用信息交流和意见陈述的替代方式，首先考虑核准只有面对面直接接触才能执行任务的公费旅行。<sup>154</sup> 此外，行政和预算问题咨询委员会 2015 年强调指出，应考虑长期旅行不在办公室对生产力产生的影响，确定是否可以使用其他形式进行意见陈述和交流。<sup>155</sup>

175. 通过审查发现，5 个组织(劳工组织、联合国、开发署、难民署及毒品和犯罪问题办公室)在核准任何公务旅行之前，要求方案管理人确认已仔细审查了旅行的替代方法，发现这些方法没有效果。检查专员认为这是一个良好做法，对此表示欢迎，并认为联合国系统各组织的行政首长应在核准旅行上建立上述确认要求。

#### 为增强效益在通信技术上投资的必要性

176. 接受访谈的联合国系统大多数实体表示，它们强烈建议使用电话会议、视频会议及万维网会议，将它们作为面对面会议的替代方法，但是使用这种方法以及有效地利用这些工具所必须的互联网带宽的可用性没有保障，不管在各国之间还是在各国国内，都没有保障。

177. 此次审查发现，联合国系统一些组织已采取积极步骤，在通信技术上投资，以此作为航空旅行的替代方法。例如，开发署为总部和国别办事处提供视频会议设备和电子会议设施，并积极鼓励它们使用。<sup>156</sup> 此外，艾滋病署为所有办事处建立了全球视频互联网协议电话网络。

<sup>153</sup> 大会第 65/268 号决议，附件，第 2(f)段。

<sup>154</sup> 大会第 69/274 号决议，第四节，第 8 段。

<sup>155</sup> A/69/787，第 29 段；以及 A/71/822，第 3 段。

<sup>156</sup> 开发计划署审计和调查办公室，“开发署旅行管理绩效审计”，第 1446 号报告，2015 年 6 月 24 日。

178. 在私营部门，为应对最近发生的安全事件和管理人员发出的关于提高成本意识的强烈信息，日本烟草国际现在更经常使用通信替代方式，在过去 4 年里，旅行总数下降了 30%。经合组织使用的一项创新措施包括对购买的每张机票征收 0.5% 的环境税，利用每年 15 万至 20 万欧元的收益来改进或购买视频会议设备。

179. 检查专员认为，各组织应考虑利用减少航空旅行节约的资金的一部分，在改善通讯基础设施上投资，通过发展可行的替代方法，确保在中长期内可以可持续地减少旅行费用。

180. 检查专员认为，为了增强效益，节约费用，联合国系统各组织行政首长应积极探索总部、区域及国别办事处各级在通信技术上投资，以减少对航空旅行的依赖，同时继续有效率、有效力地开展委托开展的活动。

#### 作为节约费用措施，限制旅行次数和与会人数

181. 联合国系统各组织必须对旅行的必要性进行更严格的审查。各组织的一些关于限制旅行者人数的良好做法概述如下，供全系统采用：

- **限制旅行参加正式会议的人数。**国际电联、开发署、人口基金及知识产权组织采取了这种做法。例如，知识产权组织规定：前往参加国家的活动，限一人旅行；前往参加国际和区域活动，限两人旅行。超出限额的要求，必须由总干事书面核准，并必须说明这种参与对组织的益处。在开发署和人口基金，一个局由两名或两名以上工作人员组成参加联合国会议官方代表团履行类似的实质性职能，需经高级别管理人员事先批准。世卫组织的旅行政策规定，有超过一名工作人员参加同一个会议，旅行的所有工作人员在会议上都必须有具体作用。
- **由会议区域内的办事处工作人员作为组织代表参加会议。**在妇女署，虽然项目数量有所增加，但旅行费用仍然保持不变，部分原因是由于大力鼓励使用视频会议来取代一些旅行。此外，要求外地办事处工作人员代表组织参加区域和地方会议。
- 在访谈中，有人指出，在替代地点举行会议，可能会产生相当大的旅费开支，并给这些组织带来更大的行政工作量。

182. 检查专员认为，联合国系统各组织行政首长(如果尚未这样做)应该考虑制订关于限制参加正式会议工作人员数目的指南，而且应该鼓励由会议地点同一区域的工作人员代表组织参加会议，如果他们必要的专业知识。

#### B. 短途旅行使用廉价航空公司，自助购票和购买不可退还的机票

183. 廉价航空公司的发展推动全球航空业快速增长。廉价航空公司控制着全球近 25% 的航空业务，并在新兴市场上迅速扩张。<sup>157</sup> 这种运营商通常直接在网上经营，

<sup>157</sup> 《2015 年航空趋势》，可查阅：[www.strategyand.pwc.com/perspectives/2015-aviation-trends](http://www.strategyand.pwc.com/perspectives/2015-aviation-trends)。

订票之后必须立即购票，以避免价格上涨。一些总部设在欧洲的组织，如粮农组织和难民署，积极鼓励短途旅行使用廉价航空公司，以节省更多费用。

184. 2015年10月，联合国秘书处颁布了一项低成本旅行程序，<sup>158</sup> 在旅行总费用不超过500美元或同等数量的情况下，允许任何办事处在公费旅行上使用自行购票选择。世卫组织随后复制了这项政策。联合国秘书处2017年5月进行了修改，将门槛值提高到1,000美元，贸易中心复制的一项政策。检查专员对此表示欢迎。<sup>159</sup> 这一程序旨在简化行政程序，避免交易手续费用，是最佳做法。此外，在继续遵守旅行政策的同时，给予旅行者安排旅行的更大灵活性。

185. 检查专员认为，联合国系统各组织行政首长(如果尚未采取措施)应采取措施，利用事前批准的廉价航空公司进行短期旅行，在费用最高达1,000美元的旅行上，工作人员可以使用自助售票方法。

186. 此次审查发现，一些组织对购买可退款的机票的成本效益提出质疑。难民署报告称，尽管平均每购买100张可退款的机票，损失5张，但它仍然能够通过购买这类机票产生可观的费用节省，这些机票便宜得多。世卫组织指示旅行者尽可能购买不可退款的机票，而开发署和人口基金更加强烈地要求确保购买最廉价的机票，包括限制性和不可退款的机票。为了减少因更改和取消而造成损失的可能性，开发署要求在出机票之前确认旅行计划。

187. 检查专员认为，联合国各组织的行政首长(如果尚未这样做)应该考虑试行为在同一大陆或次区域之内旅行购买限制性不可退款的机票，报告相应地产生的费用节省或发生的额外费用，以评估继续和/或扩大实施的可行性。

### C. 有效地使用在线预订工具

188. 通过审查发现，目前联合国系统有14个组织<sup>160</sup> 正在使用在线预订工具，另外5个组织正在考虑在企业资源规划系统中安装在线预订工具。<sup>161</sup> 在线预订工具是一个专门设计用于支持组织的旅行政策、审批程序及首选供应商的互联网旅行门户网站。<sup>162</sup>

189. 在线预订工具最适合点到点的旅行，提供一系列潜在的益处，包括：与在旅行社直接预订相比，交易手续费明显降低；可以获得整个联合国航空旅行的综合数

<sup>160</sup> 国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、世界旅游组织、世卫组织及知识产权组织。

<sup>161</sup> 原子能机构、国际电联、贸发会议、联合国总部及联合国日内瓦办事处。原子能机构已经进行了一些在线预订工具测试，但由于正处于新的旅行企业资源规划系统实施过程中，将进一步的测试推迟到系统全面实施之后。在2020年之前，原子能机构将实现实施在线预订工具的目标。

<sup>162</sup> 见 [www.casto.com/wp-content/uploads/2016/01/CastoNewsletter\\_OBT2013.pdf](http://www.casto.com/wp-content/uploads/2016/01/CastoNewsletter_OBT2013.pdf)。

据——大会一再强调需要这种数据；<sup>163</sup> 通过用基准问题确定航空旅行趋势，提供关于旅行模式的数据，来帮助管理。<sup>164</sup> 然而，只有在与企业资源规划系统相连的情况下，在线预订工具的全部益处才会最大化，这可能需要大量的前期投资。

### 一些参加审查的组织的做法

190. 艾滋病署、人口基金、儿基会及难民署在进行简单的点到点旅行及在欧洲和美国境内旅行上，授权或鼓励使用在线预订工具，这是一个良好做法。相反，民航组织、劳工组织、贸易中心及教科文组织还没有使用在线预订工具。它们指出，由于它们的旅行模式，譬如频繁进行多段旅行，限制任何潜在的费用节省，因此在线预订工具不能满足他们的业务要求。就联合国秘书处而言，由于旅行政策的复杂性<sup>165</sup>和企业资源规划系统尚未完全运行，在线预订工具使用率低。日内瓦办事处原来的旅行管理公司表示，错过了节约费用的机会。该公司估计，来自日内瓦办事处的约30%的请求可以通过在线预订工具进行处理，尤其是直接行程，那样将导致交易手续费大幅度下降。

191. 通过审查，发现了联合国系统其他实体通过使用在线预订工具已经或预计将获得可观的节省的几个例子：

- 知识产权组织使用在线预订工具，为全球所有办事处的所有点到点旅行购买机票。2014年启动在线预订工具，2015年使用在线预订工具购买了67%的机票。使用该工具，增加购买限制性机票，导致平均票价下降。它还通过提高对订票期限的了解，鼓励预订和购买机票。旅行管理公司发放的机票的平均价格下降了17.8%，交易手续费下降了38%，因为通过在线预订工具购买机票产生的交易手续费是25瑞士法郎，而通过旅行社购买机票的交易手续费是135瑞士法郎。
- 开发署和人口基金2015年安装了一个共同的在线预订工具，并成功地将其整合到它们的企业资源规划系统旅行模块中，将它们共同旅行规则、应享待遇及商定的航空公司折扣票价纳入其中。在企业资源规划系统中，显示总部旅行管理公司处理的事务和议程，不管是否通过在线预订工具或通过代理为旅行预订机票。
- 2016年，从瑞士到欧洲其他地方差旅，世卫组织强制性地要求使用在线预订工具，预计这将部分有助于每年节约16万美元，因为使用在线预订工具的交易手续费是18瑞士法郎，而通过旅行社订票的交易手续费是135瑞士法郎。
- 难民署总部2012年安装了在线预订工具。2015年，在线预订工具使用率是65%，通过在线预订工具购买了1,892张机票，节省了20万瑞士法郎，

<sup>163</sup> 大会第65/268号决议，第四节，第11段。

<sup>164</sup> 美国常驻联合国代表团向第五委员会提交的关于航空旅行标准的声明，2013年3月4日。

<sup>165</sup> ST/AI/2013/3。

交易手续费是 18 瑞士法郎，而通过旅行社购票交易手续费是 135 瑞士法郎。

- 在儿基会总部，在线预订工具使用率是 60%。
- 工发组织 2013 年安装了在线预订工具，导致交易手续费减少了 50%至 65%，估计 2013 年可节约 12 万欧元的费用；2014 年可节约 14 万欧元；2015 年可节约 15 万欧元。接受访谈的官员表示，2011 年安装了企业资源规划系统，在最初两年里没有运行。自运行以来，它提高了透明度和信息可用性，节省了时间，改善了旅行管理。

192. 一些参加跨机构旅行网年度会议的组织强调了使用在线预订工具的益处。各组织必须不断加强企业资源规划系统，充分整合在线预订工具，简化用户工作，简化流程。

193. 预期落实下述建议将有助于增强航空旅行管理的效益，并导致可观的资金节省。

#### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应该鼓励使用航空旅行在线预订工具，更新它们的旅行政策，提供合理利用这些工具的指南，并考虑在 2020 年之前将它们纳入现有系统。

#### D. 将一次总付选项扩展到其他类别的法定旅行

194. 一次总付选项<sup>166</sup> 最初是 1990 年在联合国秘书处试行的，<sup>167</sup> 适用于某些类别的应享待遇旅行，后来在联合国系统所有实体中采用和推广。<sup>168</sup> 然而，尽管监督厅 2013 年进行的一项研究已经确认了它的可行性，<sup>169</sup> 一些组织并没有对所有类别的法定旅行适用这个选项。在与联合国系统各组织官员的访谈中，有人指出，一次总付选项应该是一种双赢选项，原则上应是对工作人员的激励，减少行政工作量，大量节省组织的资金。附件十显示了各组织一次总付选项适用的旅行类别及使用一次总付选项的百分比。

195. 秘书长 2017 年 1 月报告称，秘书处利用从近 1300 名工作人员 2014 年 7 月到 2015 年 6 月选用一次总付获得数据，对一次总付的费用进行了评估。评估结果显示，平均每个旅行者一次总付的费用比票价、终点站费用及行李托运费等替代选项的总合费用便宜 21%。<sup>170</sup>

<sup>166</sup> 一次总付选项是工作人员接受的一种支付方式，以此代替特定(旅行)应享待遇的所有方面。

<sup>167</sup> ST/IC/1990/13。

<sup>168</sup> JIU/REP/2012/9，第 22 段。

<sup>169</sup> A/67/695。

<sup>170</sup> A/71/741，第 43 段。

196. 为了增强效益和节约费用，检查专员同意行政和预算问题咨询委员会在 2017 年报告中提出的建议，即大会应请秘书长实施试点方案，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。<sup>171</sup>

197. 在这种情况下，将一次总付计划扩大至其他类别的法定旅行，将使工作人员和本组织都受益。在这方面，联合国系统各组织的理事机构不妨根据需要，审查和修订适用一次总付的政策，以确保它们适当地激励工作人员采取这一选择。检查专员认为，联合国系统各组织的行政首长应考虑将一次总付计划的适用范围扩大至所有应享待遇旅行，并应鼓励工作人员在适用的情况下选择它。

## E. 使用境外或异地旅行代理商

198. 尽管异地旅行管理公司通过减少或消除旅行管理公司对专门现场旅行代理的需求，通过在费用更低的地方提供服务减少人工费用，从而降低组织的与旅行有关的费用，但是只有 3 个联合国系统实体报告称利用了这种形式，没有向联检组提供关于实现的费用节约总数的数据。

199. 粮食署向联检组提交的报告称，粮食署在新德里设立了一个旅行股(由在罗马的旅行股监督)，负责处理该组织在全球 1,400 名国际专业人员的所有应享待遇旅行。在访谈中，粮食署称赞该股的错误率低，是通过集中功能可以提高效率的范例。

200. 艾滋病署已经把旅行外包给在波兰的嘉信力旅运公司，不再由当地旅行管理公司管理，每笔交易将为组织节省 51 瑞士法郎到 67 瑞士法郎。日内瓦办事处与它的旅行代理(嘉信力旅运公司)有一种混合服务组合模式，它的位于波兰的异地办事处每笔交易收取 64 瑞士法郎的费用，而在日内瓦的当地办事处每笔交易收取 135 瑞士法郎的费用。在其他国际组织中，美洲开发银行使用一家旅行管理公司，该公司设有区域呼叫中心，负责处理国别办事处的旅行。移民组织利用马尼拉的一家境外旅行管理公司处理和解决所有旅行发票。全球疫苗和免疫联盟计划减少现场旅行工作人员，通过一家境外旅行管理公司处理 60% 的在线旅行预订。

201. 虽然通过这个模型可以节省大量费用，但检查专员希望强调与异地机构建立良好的沟通渠道的重要性，以确保旅行服务的可获得性和效益不会受到损害。检查专员认为，联合国系统各组织的行政首长在可能的情况下，应考虑将旅行代理商转移到费用较低的境外地点，以期实现既节约费用又提高效率。

## F. 飞行常客里程计划

202. 大会经常请秘书长探讨利用公费旅行累计的飞行里程减少旅费和改进旅行管理的所有选择。<sup>172</sup> 作为回应，秘书处使用顾问服务对这个问题进行了研究，在考虑

<sup>171</sup> A/71/822, 第 21 段。

<sup>172</sup> 见大会第 63/268、65/268、67/254 及 69/274 号决议。

了选择的国际金融机构、一个成员国、私营公司及航空公司的做法之后，得出结论称，管理这样的方案没有成本效益。<sup>173</sup>

203. 联检组访谈的联合国系统大多数实体都认为，收集和管理航空积分里程将过于繁琐和复杂，并将导致更多的行政费用。跨机构旅行网的年度报告也同意这一观点。<sup>174</sup> 教科文组织法律部也规定，累计飞行里程是属于工作人员私人的，因此雇主不能对它们的使用进行管理。粮农组织、劳工组织、环境署及人口基金也采取不干涉做法。因此，大多数组织都没有关于飞行常客里程的正式政策。然而，工发组织与星空联盟有一项组织协议，规定利用该组织发放的官方机票获得的积分可以用来购买便携式通信设备，供广大工作人员使用，不侵害人的合法权利。该协议还规定可以返还现金和升为商务舱。

---

<sup>173</sup> A/66/676, 第 41-64 段。也见 ST/IC/88/6。

<sup>174</sup> 跨机构旅行网，《第十三届年度会议报告》，2016 年 10 月。

## 十. 联合国系统各组织实现协调统一

### A. 概述

204. 大会强调联合国实体在统一航空旅行服务标准和做法上进行有效协调的重要性，鼓励秘书长以行政首长协调会主席身份促进整个联合国系统共享航空旅行最佳做法。<sup>175</sup> 关于数据透明度，大会曾在不同场合对整个系统关于与航空旅行有关的所有费用的准确、完整、综合的数据缺乏表示关切，<sup>176</sup> 要求秘书长紧急改善航空旅行管理，更有效益和效力地使用旅行资源，<sup>177</sup> 让管理人员对合理使用旅行资源负责。<sup>178</sup>

205. 本章最后概述一些步骤和措施，在可能的情况下通过正式和非正式的渠道和机制，包括通过行政首长协调会、公务员制度委员会及跨机构旅行网，实施这些步骤和措施，促进航空旅行管理的协调统一，特别是在舱位标准、一次总付、每日生活津贴及其他福利方面的协调统一。

### B. 加强航空旅行做法协调统一的必要性

206. 各组织任务的多样化，需要各组织的立法机构决定自己的旅行政策。早在 1995 年，联检组提请注意联合国系统各组织旅行情况的差异，提醒不要进一步增加这种差异。联检组指出，虽然应享待遇并不是薪水和津贴共同制度的一部分，但是它们是服务条件的一部分。因此，“在工作人员旅行者待遇上的差异如果进一步扩大，肯定会进一步削弱共同系统的一致性，绝对应避免这种情况。”<sup>179</sup>

207. 联检组在 2004 年关于联合国系统旅行条件协调统一的报告中指出，虽然联合国系统各组织通过机构间协商和协调机制共享旅行政策，但各组织的规则和做法在下列方面存在巨大差异：(a) 确定商务舱旅行应享待遇；(b) 在各种类别旅行上使用一次总付选项；(c) 享受中途停留的旅行时间要求；(d) 采用每日生活津贴付款；以及(e) 在一次总付选项上，为了会计和保险之目的而对实际旅行的核查程序。<sup>180</sup>

208. 鉴于整个联合国系统的工作人员、机构和附属机构在舱位标准和应享待遇上存在差异问题(见第三章)，根据大会的要求，<sup>181</sup> 行政首长协调会 2007 年就此议题发表了一份报告，得出的结论是，全系统各组织的旅行政策继续存在差异，有时差异

<sup>175</sup> 大会第 65/268 号决议，第四节，第 7 段。

<sup>176</sup> 大会第 69/274 号决议，第四节，第 5-6 段；大会第 67/254 号决议，第六节，第 5 段；以及大会第 65/268 号决议，第四节，第 11 段。

<sup>177</sup> 大会第 65/268 号决议，第四节，第 5 段。

<sup>178</sup> 大会第 69/274 号决议，第四节，第 8 段。

<sup>179</sup> JIU/REP/1995/10，第 135 和 175 段。

<sup>180</sup> JIU/REP/2004/10。

<sup>181</sup> 大会第 60/255 号决议，第四节，第 2 段。

还很大，但是主要集中于出旅行行方面。<sup>182</sup> 应大会的要求，<sup>183</sup> 在随后的关于统一整个系统工作人员航空旅行标准的可行性的 2010 年报告中，行政首长协调会把联合国各专门机构和原子能机构排除在范围之外。<sup>184</sup> 报告指出，审查的实体(联合国秘书处和附属实体)在很大程度上统一了它们的旅行政策，而在某些类别的一次总付上仍然存在差异。<sup>185</sup>

209. 在行政首长协调会 2010 年有限的审查报告和联检组题为“联合国系统内旅行安排审查结果”的报告的基础上，<sup>186</sup> 大会 2011 年再次要求秘书长以行政首长协调会主席身份提交一份综合报告，以统一联合国共同制度工作人员的旅行标准。报告阐述了可以根据秘书长授权采取的措施，以及需要得到联合国大会批准采取的措施。<sup>187</sup> 秘书长在 2012 年的报告中，建议联合国秘书处对现有政策做若干改变，但他没有评估整个系统的统一问题。<sup>188</sup>

210. 联检组此报告及其中所载建议旨在强调可能统一的领域，以及在这方面可以采取的具体步骤，努力对大会各项决议所载要求做出更全面的回应。<sup>189</sup>

### 增强航空旅行政策统一的举措和机会

211. 联检组此次审查发现，联合国及其附属实体(如基金和方案)的旅行政策之间有相当程度的统一。作为一项最佳做法，4 个组织(贸发会议、环境署、人居署及毒品和犯罪问题办公室)采用了联合国的旅行政策，而其他 6 个组织(贸易中心、开发署、难民署、项目署、近东救济工程处及妇女署)的旅行政策或者采用或者符合联合国旅行政策和工作人员细则。2014 年，人口基金采用了开发署的旅行政策，两个组织共用同一个企业资源规划系统旅行模块(旅行自动核算系统)。它们的总部和国别办事处也共享与旅行管理公司的长期协议。在外地一级，粮食署指出，它对航空旅行标准进行的所有政策性改变，都以联合国总体标准为基准。

212. 专门机构指出，进行协调统一，需要成员国的足够的政治意愿和支持。专门机构指出，任务、规则、政策、做法、操作程序、业务模式及资金结构的多样性和差异，以及企业资源规划系统的过于定制化，都制约着整个系统在航空旅行管理的统一。因此，协调统一的努力往往更多是零敲碎打。劳工组织和艾滋病署指出，它们在修改旅行政策时，考虑了联合国系统其他组织的最佳做法和现行旅行政策。采取的具体统一措施包括：将选择最廉价航线原则作为航空旅行选择的指导原则(教科

<sup>182</sup> A/61/801。

<sup>183</sup> 大会第 62/238 号决议，第十五节，第 5 段；大会第 63/268 号决议重申，第二节，第 3 段；行政和预算问题咨询委员会在 A/63/715 中回顾了其建议，第 7 段。

<sup>184</sup> A/65/386，第 6 段。

<sup>185</sup> A/65/386，第 6-10 段。

<sup>186</sup> JIU/REP/2010/2。

<sup>187</sup> 大会第 65/268 号决议，第四节，第 3 段。

<sup>188</sup> A/66/676。

<sup>189</sup> 大会第 60/255、62/238 及 63/268 号决议。

文组织)；按照联合国规则支付每日生活津贴和终点站费用(万国邮联)；将乘坐商务舱的旅行时间门槛值从 6 小时改为 9 小时(世卫组织和知识产权组织)；将在飞机上的每日生活津贴从 100%减少到 50%(知识产权组织)；以及停止向高级别官员提供额外的每日生活津贴(工发组织)。

213. 展望未来，联合国系统各组织呼吁通过行政首长协调会管理问题高级别委员会加强协调，促进航空旅行管理在下列方面的统一：(a) 航空旅行舱位标准适用政策；(b) 汇集旅行量，利用购买力优势与航空公司交易；(c) 使用企业信用卡方案；(d) 进行航空旅行，以安全评级为基础选择航空公司；以及(e) 使用同一个旅行管理公司。

214. 还必须强调，有外地存在的组织应该在全世界范围内对旅行政策、规则及程序进行协调统一，以便它们能够一致地遵守和实施。在这方面，总部和外地工作地点都使用企业资源规划系统旅行模块，将便利旅行做法，并提供关于组织在旅行上开支的全球情况，使总部旅行股能够澄清外地出现的问题。

### C. 促进舱位标准统一的必要性

215. 鉴于自 2012 年以来航空旅行及相关费用已经花费了联合国系统组织超过 40.1 亿美元，通过审查和评估在各组织之间、不同级别和类别的工作人员之间及联合国系统各组织在现有舱位标准上的差异，确定经验教训、良好做法及在可能情况下统一政策及在航空旅行管理上提高效益、降低费用的机会，可能可以节约巨额资金。为达到此目的，行政首长协调会应该确保不仅在总部、而且在外地工作地点在联合国系统实体之间进行协调与合作，减少现在存在的差异。鉴于有更大旅行量，可以实现供应商之间的更大竞争，联合国组织可以拥有更好的商业谈判地位。

216. 表 7 显示了联合国系统一些组织之间在航空旅行舱位标准方面存在的差异，以纽约至罗马最直接航程为例，显示了 22 个组普遍适用的舱位标准。<sup>190</sup> 进行 8 小时 35 分钟向东飞行，一些高级别官员有权乘坐头等舱或商务舱，而 D-2 及以下级别的一些工作人员有权乘坐经济舱。而进行 9 小时 35 分钟的向西飞行，除 3 个组织(粮农组织、艾滋病署及教科文组织)之外的所有组织的高级别官员和其他工作人员的应享待遇变化相当大。

<sup>190</sup> 2017 年 3 月 29 日在 [www.skyscanner.net](http://www.skyscanner.net) 上查阅的 2017 年 4 月 24 日出发、2017 年 4 月 28 日返回的航班。

	头等舱	商务舱	经济舱
直飞： 纽约—罗马 8 小时 25 分钟	原子能机构(总干事，6 位副总干事)，海事组织(总干事)，国际电联(总干事、副总干事及 3 位局长主任)，联合国(秘书长、副秘书长、大会主席)，世界旅游组织(总干事)，知识产权组织(副总干事)，气象组织(总干事)。	下列组织的高级别官员：民航组织，劳工组织(总干事)，贸易中心，联合国(副秘书长和助理副秘书长)，艾滋病署，开发署(副总干事和助理总干事)，教科文组织，人口基金，难民署，儿基会，工发组织(D-2 及以上)，毒品和犯罪问题办公室，项目署(D-1 及以上)，近东救济工程处，妇女署(执行主任和 2 个副执行主任)及世卫组织(总干事，副总干事，执行主任及 6 个区域主任)。海事组织所有工作人员(总干事以下)及原子能机构(副总干事以下官员)。	下列组织的工作人员(D-2 及以下，如指出的有一些例外)：民航组织，劳工组织(副总干事及以下)，贸易中心，国际电联，联合国，艾滋病署，开发署，教科文组织，世界旅游组织，人口基金，难民署，儿基会，工发组织(D-2 以下)，毒品和犯罪问题办公室，项目署(D-1 以下)，近东救济工程处，妇女署，粮食署，世卫组织，知识产权组织，气象组织(总干事以下)。粮农组织所有高级别官员和工作人员。
直飞： 罗马—纽约 9 小时 35 分钟	与上面所列纽约—罗马直飞应享待遇相同。	下列组织的所有高级别官(左列列出的除外)和 D-2 及以下工作人员：原子能机构，民航组织，劳工组织，海事组织，贸易中心，国际电联，联合国，开发署，人口基金，难民署，儿基会，工发组织，毒品和犯罪问题办公室，项目署，近东救济工程处，妇女署，世界旅游组织，粮食署，世卫组织，知识产权组织，气象组织。艾滋病署和教科文组织只限高级别官员。	艾滋病署和教科文组织工作人员(D-2 及以下)。粮农组织所有高级别官员和工作人员。D-2 及以下
经济舱： 罗马—纽约 10 小时 55 分钟			
经济舱： 纽约—罗马 12 小时 25 分钟	同上	同上。也包括粮农组织所有高级别官员和工作人员。	教科文组织 D-2 及以下工作人员  和艾滋病署 D-2 及以下工作人员有权乘坐高端经济舱。

资料来源：各组织的政策和对调查问卷的回复。

缩略词：ASG：助理秘书长；DG：总干事；DDG，副总干事；DED：副执行主任；DSG：常务副秘书长；ED：执行主任；PGA，大会主席；SG：秘书长；以及 USG：副秘书长。

217. 采用最廉价的航线，即飞行时间不超过最直接航线 4 小时的航线，往东飞行的旅行时间为 10 小时 55 分钟，19 个组织的高级别官员和其他人员有权乘坐头等舱或商务舱；向西的飞行时间为 12 小时 25 分钟，高级别官员和其他人员有权乘坐头

等舱或商务舱的组织增加到 20 个；教科文组织的工作人员有权乘坐经济舱，艾滋病署的工作人员有权乘坐高端经济舱。

218. 在相同的往返航班的 4 个类别的舱位上，乘飞机往一个方向(向西)飞行比往另一个方向(向东)飞行的应享待遇显著增加，相应费用也显著增加。这清楚表明，需要进一步按等级协调应享待遇，重新考虑乘坐商务舱应享待遇的时间门槛值。

219. 鉴于行政首长协调会是正式机构间机构、有必要的授权水平及可获得必要的信息，为了解决这些差异，行政首长协调会应对整个系统的舱位标准及与航空旅行有关的费用进行审查，同时考虑各组织的职责和任务及组织结构特性(譬如，在总部或在外地)。这种审查的结果和建议将有助于联合国系统各组织在金融不确定性增加时期节省大量经费。

220. 因此，预期落实下述建议将加强联合国系统航空旅行管理的一致性和统一性。

#### 建议 7

大会应请秘书长以行政首长协调会主席身份，审查旨在推进联合国系统各组织的航空旅行舱位标准统一及推进与公务旅行和法定旅行有关费用标准统一的措施，并向大会第七十三届会议第一期续会报告审查结果。

### D. 实行政策和应享待遇统一的领域

#### 统一一次总付金额计算率和方法

221. 目前，联合国系统有 23 个组织<sup>191</sup>在不同的法定旅行类别上实行一次总付选项(见第八章和附件十)，监督厅的可行性研究<sup>192</sup>确认，一次总付方案是减轻行政负担和费用的一个有用选择。然而，在联合国系统，由于在计算上使用不同的百分比和将不同类别的费用作为计算的基础，在一次总付计算方法上存在着很大的差异。

222. 目前，有 20 个组织<sup>193</sup>使用各种不同的“受限最小经济舱基本票价”理念，而 5 个组织<sup>194</sup>使用无限制国际航空运输协会经济舱票价(弹性票价)作为一次总付金额的计算基础，<sup>195</sup>这导致即使使用相同的百分比，也确定不同的一次总付金额。<sup>196</sup>鉴于在同一日期在同一航线或目的地有数以百计的机票价格，即使在“受限最小

<sup>191</sup> 粮农组织、原子能机构、民航组织、国际劳工组织、海事组织、贸易中心、艾滋病署、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、妇女署、万国邮联、粮食署、世卫组织及知识产权组织。

<sup>192</sup> A/67/695。

<sup>193</sup> 原子能机构、民航组织、贸易中心、国际电联、联合国、艾滋病署、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、万国邮联、世卫组织、知识产权组织及气象组织。

<sup>194</sup> 粮农组织、劳工组织、海事组织、教科文组织及粮食署。

<sup>195</sup> 关于机票等级的详细情况，见 JIU/REP/2012/9，第 30-37 段。

<sup>196</sup> 见 JIU/REP/2012/9，表 2。

经济舱基本票价”上使用相同的一次总付百分比，仍然可能出现差异，负责旅行事务的小组需要仔细审查、施展技能及勤奋工作，以确定正确的应享待遇。

223. 譬如，联检组 2012 年请总部设在日内瓦的组织提供一个工作人员及家人(两个成年人和两个孩子)在指定的旅行日期从日内瓦到北京探亲假一次总付应享待遇的金额。在日内瓦至北京航线的一次总付金额上，气象组织(23,866 美元)比世卫组织(15,662 美元)高出 52%，尽管这两个组织都使用相同的方法(受限最小经济舱基本票价)和相同的比例(75%)。<sup>197</sup> 提议的联合国全球服务提供模式，是解决这种差异的一个积极步骤，检查专员对此表示欢迎。该模式提议建立一个一次总付小组，以确保在整个秘书处正确一致地适用一次总付的算办法。检查专员相信，为了一致地适用这些应享待遇，公务员制度委员会应该在联合国系统启动深入审查。<sup>198</sup>

224. 通过审查发现，一些组织近年来为减少费用，降低了一次总付的百分比，<sup>199</sup> 在全系统范围内存在相当大的差异。在采用受限最小经济舱基本票价的 20 组织之间，这一比例差异很大：民航组织：55%；原子能机构和万国邮联：65%；8 个组织：70%；<sup>200</sup> 7 个组织：75%；<sup>201</sup> 以及国际电联和知识产权组织：80%。采用无限制国际航空运输协会经济舱票价的 5 个组织使用的百分比也有显著差异：教科文组织：50%；粮食署：70%；粮农组织和海事组织：75%；劳工组织：80%。

225. 在一次总付计算上使用不同的百分比和方法，以及在使用相同方法上的差异，导致在同一城市工作的工作人员在同一日期飞往同一目的地的旅行得到的回籍假应享待遇金额不同。联合国系统各组织的官员在接受访谈时指出，这种做法助长了工作人员的沮丧、失望和困惑。在整个组织同一级别工作人员实际应享待遇上制造差异，最终将削弱联合国共同制度的协调统一。

226. 鉴于公务员制度委员会在决定整个联合国系统所有工作地点的每日生活津贴和其他应享待遇上的作用，检查专员认为，委员会最适合对一次总付计划进行审查。公务员制度委员会 2007 年决定，“委员会在回籍假应享待遇上的协调和调节作用，应集中在确保在回籍假各个方面有统一共同制度政策，这对于保持一致的招聘激励、促进工作人员的流动性及确保各个组织地位相似的工作人员就业条件统一是极其重要的。”<sup>202</sup> 公务员制度委员会这样做时，就承认了委员会在进一步统一整个联合国系统回籍假应享待遇上的相关作用。

<sup>197</sup> 见 JIU/REP/2012/9，表 2。

<sup>198</sup> A/71/417，第 50 段。

<sup>199</sup> 粮农组织：80%到 75%；原子能机构：75%到 65%(2016 年)；民航组织：75%到 65%(2011 到)；联合国：75%到 70%(2013 到)；以及教科文组织：60%到 50%(2012 到)。

<sup>200</sup> 一次总付，70%：贸易中心、联合国、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、难民署及毒品和犯罪问题办事处。

<sup>201</sup> 一次总付，75%：艾滋病署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、世卫组织及气象组织。

<sup>202</sup> A/62/30，第 57 段。

227. 预期落实下列建议将有助于提高法定旅行上一次总付应享待遇的一致性和统一性。

#### 建议 8

大会应请国际公务员制度委员会对法定旅行的一次总付应享待遇进行一次全系统的审查,重点是在 2019 年之前确定共同计算方法和比例,以实现进一步统一,最大限度地减少差异风险,确保同一系统人员公平和公正。

#### 统一每日生活津贴支付程序

228. 虽然全球所有工作地点的每日生活津贴率由公务员制度委员会计算和公布,适用于共同系统所有组织,但是联检组的审查和行政和预算问题咨询委员会的调查都发现,各个组织在具体情况下有不同的实施安排(见附件十一)。<sup>203</sup> 例如,大多数组织在旅行者在夜间飞行中没有产生费用的基础上,不为夜间旅行提供每日生活津贴,这样的政策并没有解决半夜到达需要住宿的情况或在执行任务地点之间的情况。

229. 为了确保旅行者的安全和安保,检查专员鼓励联合国系统所有组织采取难民署的做法,即,如果旅行者在上午 6 点前到达目的地,在提交酒店付款收据后,应给予 50% 的每日生活津贴。在世卫组织,乘坐午夜前出发、午夜后到达的经济舱飞行,给予 50% 的每日生活津贴,而乘坐商务舱飞行在早上 6 点之前到达,可以报销酒店的实际费用。

230. 联检组在审查中还发现,有的组织不在公务旅行之前向工作人员和/或非工作人员支付 100% 的每日生活津贴和终点站费用。例如,贸易中心只提前向非工作人员支付每日生活津贴的 75%,海事组织提前向工作人员和非工作人员支付 90% 的每日生活津贴。据向联检组提交的报告称,这种做法增加了旅费报销处理的工作量,也增加了组织两次支付而不是一次支付所付银行交易手续费形式的开支(往往不成比例的高)。这对旅行者带来不公平的负担,旅行者可能被迫自掏腰包支付与代表组织进行的工作有关的费用,还可能必须支付银行交易手续费。

231. 在这方面,检查专员回顾 JIU/REP/2004/10 所载建议 9,联检组在其中建议,没有全额支付每日生活津贴和/或终点站费用的各组织的行政首长应全额支付,以减少行政工作量。

#### 消除中途停留和统一间休时间

232. 二十多年前,鉴于中途停留的理由随着时间的推移消失了,中途停留成为“一种过时而昂贵的旅行方式”,联检组呼吁取消中途停留,以更多的间休取而代之。<sup>204</sup> 随着过去几十年在商务舱旅行上发生的重大改善,旅行者进行长途差旅,可以通过商务舱休息,而不是中途停留,达到在到达目的地时得到了更好的休息。中途停留

<sup>203</sup> A/66/739, 第 6 段。

<sup>204</sup> JIU/REP/1995/10, 第 140-145 段。

使旅行者暴露于更多安全风险及繁琐耗时的移民和海关检查。由于对安全问题的关切增加，加强检查已成为全球机场的惯常做法。

233. 检查专员感到遗憾的是，提出上述建议 22 年后，联合国系统 12 个组织继续允许一个或两个中途停留(见附件十二)。<sup>205</sup> 检查专员认为，联合国系统所有组织应该废除将中途停留作为应享待遇标准，只应在医学理由的例外基础上，并经组织的医疗顾问核准，才同意中途停留。继续保持中途停留做法的组织应每年报告与中途停留有关的额外费用，供立法机构审议。

234. 关于间休(见附件十二)，联检组通过审查发现，如果航空旅行 6 小时以上，7 个组织允许间休 12 小时，<sup>206</sup> 不论旅行持续总时间。此外，如果旅行时间超过 10 小时，13 个组织允许间休 24 小时，<sup>207</sup> 5 个组织允许间休 12 小时。<sup>208</sup> 只有教科文组织在旅行总时间超过 16 小时的情况下，最多允许间休 48 小时。

235. 由于每个组织都负责确保其工作人员在公务旅时的健康和福利，因此确保工作人员充分休息，以便最大限度地提高执行任务时的工作效率，符合组织的最大利益。在这方面，联合国系统各组织的行政首长应审查组织的旅行政策，确保乘坐经济舱进行公务旅行，旅行时间超过 10 小时的工作人员有适当的间休。

## E. 加强各组织内部和组织之间共享知识

236. 跨机构旅行网成立于 2004 年，汇集了 70 多个国际组织，目标是加强全球机构间与旅行有关的政策和程序上的协调统一和交流，并为分享旅行管理上的想法、资源及最佳做法提供一个论坛，每年举行一次讨论会。<sup>209</sup> 行政首长协调会肯定了跨机构旅行网的作用，2010 年呼吁行政首长通过跨机构旅行网统一旅行政策和做法。<sup>210</sup> 第五委员会也肯定了跨机构旅行网的作用，2011 年呼吁整个联合国系统就航空旅行事务加强协调，包括利用跨机构旅行网的经验。<sup>211</sup>

237. 检查专员审查了跨机构旅行网 2013 年至 2016 年的年度报告，同意参加联检组审查的参加这一非正式论坛的组织所表达的观点，即，跨机构旅行网在国际组织共享航空旅行的趋势和发展上发挥着最有益的作用。她鼓励所有旅行管理人员积极参加这个论坛。检查专员还欢迎各机构达成下述协议：建立和保管一个数据库，以

<sup>205</sup> 一次中途停留：开发署、人口基金、妇女署及知识产权组织。两次中途停留：粮农组织、海事组织、国际电联、艾滋病署、教科文组织、工发组织、万国邮联及粮食署。

<sup>206</sup> 贸易中心、联合国、贸发会议、环境署、难民署、毒品和犯罪问题办公室及气象组织。

<sup>207</sup> 粮农组织、民航组织、国际劳工组织、海事组织、国际电联、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、工发组织、妇女署、粮食署及知识产权组织。

<sup>208</sup> 原子能机构、儿基会、世界旅游组织、万国邮联及世卫组织。

<sup>209</sup> JIU/REP/2010/2, 表 2。也见大会第 65/268 号决议，第四节，第 7 段，以及附件，第 2(b)段。

<sup>210</sup> A/65/386, 第 10 段。

<sup>211</sup> A/65/646/Add.2, 第四节，附件，第 2(b)段。

此作为旅行应享待遇的储存库，以促进旅行政策和做法的共享，并进一步保存和传播航空旅行管理方面的知识。<sup>212</sup>

238. 检查专员认为，可以通过建立一个正式的跨机构旅行咨询机构，解决联合国系统在航空旅行管理方面正式共享做法和协调上仍然存在的差距，跨机构旅行咨询机构由下述人员组成：高级别管理人员代表，有关于航空旅行政策的渊博知识，受行政首长授权代表他们的组织在航空旅行政策上作决定。这样的机构一旦成立，可以从航空旅行行业选择邀请利益相关者进行咨询。

239. 这样的行动也符合联检组先前提出的建议的精神，联检组在建议中呼吁建立一个旅行咨询委员会，所有直接相关的组织都参加，负责联合国旅行政策的执行，向旅行股提交建议和提供支持。<sup>213</sup>

240. 预期落实下述建议将加强协调和合作，加强整个联合国系统共享航空旅行管理的最佳做法。

#### 提议 9

大会应请秘书长以行政首长协调会主席身份，提交一份关于建立一个正式的旅行事项咨询委员会的可行性的建议，供大会第七十三届会议第一期续会审议。

241. 检查专员赞赏联合国秘书处关于通过联合联络平台网络建立一个旅行论坛的倡议，旅行政策流程所有人可以通过论坛向旅行管理人员传播执行旅行政策的做法，讨论出现的问题，提供和接受指导意见。<sup>214</sup> 建议所有有驻地代表处的组织都建立一个类似的平台。

242. 展望未来，实现整个系统在航空旅行管理上的统一，不仅需要各个组织在个体一级采取行动，而且需要所有组织集体和合作采取行动，包括通过现有的机构间协调平台和机制。

243. 检查专员认为，通过落实本报告所概述的各项建议和措施，可以在整个联合国系统内在航空旅行事项上实现协调统一，从而在短期和中期内取得重大效率收益和可观的经费节省。此外，检查专员鼓励联合国系统所有组织继续共享经验、知识、最佳做法及吸取的经验教训，以在不影响各自执行任务的情况下，加强协调统一，进一步实现增效、合作、效力和效率。

<sup>212</sup> JIU/REP/2016/10, 建议 4。

<sup>213</sup> JIU/REP/1995/10, 建议 1.4。

<sup>214</sup> 这也是响应监督厅的建议，改进秘书处内旅行管理人员之间的协调。A/67/695。

## 附件一

## 按组织分列的 2012 至 2015 年航空旅行及相关费用总额(经常预算及预算外拨款)

组织	年份	航空旅行及相关总费用—— 工作人员和非工作人员(美元) <sup>a</sup>	航空旅行及相关总费用—— 工作人员 (美元)	航空旅行及相关总费用—— 非工作人员(美元)	按组织分列的总费用 (美元) <sup>b</sup>	按组织分列的航空旅行及 相关总费用占总费用的比例
粮农组织	2012	115,950,000	40,430,000	75,520,000	1,343,398,000	8.63
	2013	115,630,000	37,470,000	78,160,000	1,379,994,000	8.38
	2014	115,370,000	33,500,000	81,870,000	1,245,513,000	9.26
	2015	113,200,000	31,120,000	82,080,000	1,219,235,000	9.28
	<b>总数</b>	<b>460,150,000</b>	<b>142,520,000</b>	<b>317,630,000</b>	<b>5,188,140,000</b>	<b>8.87</b>
民航组织	2012	13,200,000	未分列	未分列	220,499,000	5.99
	2013	12,500,000	未分列	未分列	248,662,000	5.03
	2014	13,300,000	未分列	未分列	222,195,000	5.99
	2015	13,000,000	未分列	未分列	194,804,000	6.67
	<b>总数</b>	<b>52,000,000</b>			<b>886,160,000</b>	<b>5.87</b>
原子能机构 <sup>c,d</sup>	2012	68,186,740	27,825,735	40,361,005	591,756,000	11.52
	2013	73,225,977	28,651,305	44,574,672	606,003,000	12.08
	2014	71,899,375	27,443,707	44,455,669	578,573,000	12.43
	2015	69,268,778	24,696,327	44,572,451	570,544,000	12.14
	<b>总数</b>	<b>282,580,870</b>	<b>108,617,075</b>	<b>173,963,796</b>	<b>2,346,876,000</b>	<b>12.04</b>
劳工组织	2012	28,347,000	23,292,000	5,055,000	629,255,000	4.50
	2013	32,768,000	25,893,000	6,875,000	723,820,000	4.53
	2014	27,308,000	22,889,000	4,419,000	611,326,000	4.47
	2015	29,751,000	24,372,000	5,379,000	659,747,000	4.51
	<b>总数</b>	<b>118,174,000</b>	<b>96,446,000</b>	<b>21,728,000</b>	<b>2,624,148,000</b>	<b>4.50</b>
海事组织 <sup>e</sup>	2012	3,392,057	1,945,160	1,446,898	80,009,000	4.24
	2013	3,346,711	1,877,731	1,468,980	76,909,000	4.35
	2014	3,179,504	1,944,470	1,235,034	69,896,000	4.55
	2015	2,722,354	1,627,424	1,094,930	68,055,000	4.00
	<b>总数</b>	<b>12,640,626</b>	<b>7,394,785</b>	<b>5,245,841</b>	<b>294,869,000</b>	<b>4.29</b>

组织	年份	航空旅行及相关总费用—— 工作人员和非工作人员(美元) <sup>a</sup>	航空旅行及相关总费用—— 工作人员 (美元)	航空旅行及相关总费用—— 非工作人员(美元)	按组织分列的总费用 (美元) <sup>b</sup>	按组织分列的航空旅行及 相关总费用占总费用的比例
贸易中心 <sup>e,g</sup>	2012	4,032,562	2,116,064	1,916,498	76,227,000	5.29
	2013	3,967,366	2,238,975	1,728,391	79,353,000	5.00
	2014	4,506,480	2,541,388	1,965,093	101,872,000	4.42
	2015	4,537,770	2,595,670	1,942,101	102,654,000	4.42
	<b>总数</b>	<b>17,044,178</b>	<b>9,492,097</b>	<b>7,552,082</b>	<b>360,106,000</b>	<b>4.73</b>
国际电联 <sup>f</sup>	2012	9,882,729	4,931,770	4,950,959	215,244,000	4.59
	2013	8,661,273	12,492,709	3,858,684	213,125,000	4.06
	2014	7,148,472	3,550,218	3,598,253	188,091,000	3.80
	2015	7,151,767	3,972,973	3,178,794	191,833,000	3.73
	<b>总数</b>	<b>32,844,241</b>	<b>24,947,670</b>	<b>15,586,691</b>	<b>808,293,000</b>	<b>4.06</b>
联合国总部和 总部以外办事处	2012	83,611,687	未分列	未分列	4,204,721,000	1.99
	2013	77,541,132	未分列	未分列	4,310,390,000	1.80
	2014	76,014,388	未分列	未分列	5,144,651,000	1.48
	2015	73,774,730	未分列	未分列	5,613,140,000	1.31
	<b>总数</b>	<b>310,941,937</b>			<b>19,272,902,000</b>	<b>1.61</b>
妇女署 <sup>h</sup>	2013	6,583,370	3,180,928	3,402,443	264,105,000	2.49
	2014	7,475,098	4,107,546	3,367,553	270,538,000	2.76
	2015	9,100,324	4,452,660	4,647,663	314,974,000	2.89
	<b>总数</b>	<b>23,158,792</b>	<b>11,741,134</b>	<b>11,417,659</b>	<b>849,617,000</b>	<b>2.73</b>
艾滋病署	2012	9,025,044	6,441,883	2,583,161	279,913,000	3.22
	2013	11,414,633	7,094,762	4,319,871	295,195,000	3.87
	2014	10,555,486	7,106,043	3,449,443	295,725,000	3.57
	2015	9,845,649	6,333,988	3,511,661	293,937,000	3.35
	<b>总数</b>	<b>40,840,812</b>	<b>26,976,676</b>	<b>13,864,136</b>	<b>1,164,770,000</b>	<b>3.51</b>

组织	年份	航空旅行及相关总费用—— 工作人员和非工作人员(美元) <sup>a</sup>	航空旅行及相关总费用—— 工作人员 (美元)	航空旅行及相关总费用—— 非工作人员(美元)	按组织分列的总费用 (美元) <sup>b</sup>	按组织分列的航空旅行及 相关总费用占总费用的比例
开发署 <sup>i</sup>	2012	25,843,247	未分列	未分列	5,244,435,000	0.49
	2013	23,484,336	未分列	未分列	5,244,451,000	0.45
	2014	24,123,686	未分列	未分列	5,314,300,000	0.45
	2015	19,817,655	未分列	未分列	5,057,414,000	0.39
	<b>总数</b>	<b>93,268,924</b>			<b>20,860,600,000</b>	<b>0.45</b>
教科文组织	2012	16,377,989	11,643,221	4,734,768	806,166,000	2.03
	2013	19,026,673	13,348,884	5,677,789	813,872,000	2.34
	2014	17,130,366	12,686,906	4,443,460	802,166,000	2.14
	2015	16,857,165	12,944,965	3,912,200	762,491,000	2.21
	<b>总数</b>	<b>69,392,193</b>	<b>50,623,976</b>	<b>18,768,217</b>	<b>3,184,695,000</b>	<b>2.18</b>
人口基金 <sup>j</sup>	2012	78,850,000	未分列	未分列	810,711,000	9.73
	2013	85,256,000	未分列	未分列	913,340,000	9.33
	2014	83,139,000	未分列	未分列	1,002,115,000	8.30
	2015	69,251,000	未分列	未分列	977,376,000	7.09
	<b>总数</b>	<b>316,496,000</b>			<b>3,703,542,000</b>	<b>8.55</b>
难民署	2012	53,171,087	51,608,958	1,562,129	2,305,929,000	2.31
	2013	55,691,661	53,792,345	1,899,316	2,704,187,000	2.06
	2014	58,402,289	55,701,318	2,700,971	3,360,494,000	1.74
	2015	55,996,705	53,163,836	2,838,869	3,278,872,000	1.71
	<b>总数</b>	<b>223,261,742</b>	<b>214,266,457</b>	<b>8,995,285</b>	<b>11,649,482,000</b>	<b>1.92</b>
儿基会 <sup>k</sup>	2012	126,300,000	99,300,000	27,000,000	3,613,226,000	3.50
	2013	134,700,000	109,400,000	25,300,000	4,082,101,000	3.30
	2014	144,400,000	117,700,000	26,700,000	4,540,398,000	3.18
	2015	150,200,000	126,500,000	23,700,000	5,077,602,000	2.96
	<b>总数</b>	<b>555,600,000</b>	<b>452,900,000</b>	<b>102,700,000</b>	<b>17,313,327,000</b>	<b>3.21</b>

组织	年份	航空旅行及相关总费用—— 工作人员和非工作人员(美元) <sup>a</sup>	航空旅行及相关总费用—— 工作人员 (美元)	航空旅行及相关总费用—— 非工作人员(美元)	按组织分列的总费用 (美元) <sup>b</sup>	按组织分列的航空旅行及 相关总费用占总费用的比例
工发组织 <sup>c</sup>	2012	19,424,605	未分列	未分列	315,344,000	6.16
	2013	19,735,398	9,933,520	9,801,879	318,053,000	6.21
	2014	18,161,006	6,498,496	9,957,524	232,721,000	7.80
	2015	17,537,537	7,225,410	10,312,171	244,141,000	7.18
	<b>总数</b>	<b>74,858,546</b>	<b>23,657,425</b>	<b>30,071,574</b>	<b>1,110,259,000</b>	<b>6.74</b>
毒品和犯罪 问题办公室	2012	3,795,882	未分列	未分列	265,618,000	1.43
	2013	4,065,599	未分列	未分列	257,638,000	1.58
	2014	3,803,859	未分列	未分列	325,421,000	1.17
	2015	4,388,170	未分列	未分列	278,919,000	1.57
	<b>总数</b>	<b>16,053,510</b>			<b>1,127,596,000</b>	<b>1.42</b>
项目署	2012	19,281,000	未分列	未分列	979,000,000	1.97
	2013	22,830,000	未分列	未分列	1,141,800,000	2.00
	2014	24,798,000	未分列	未分列	1,286,300,000	1.93
	2015	35,682,000	未分列	未分列	1,523,600,000	2.34
	<b>总数</b>	<b>102,591,000</b>			<b>4,930,700,000</b>	<b>2.08</b>
近东救济工程处	2012	2,801,785	未分列	未分列	664,041,000	0.42
	2013	2,530,593	未分列	未分列	710,501,000	0.36
	2014	2,581,243	未分列	未分列	1,301,085,000	0.20
	2015	3,020,743	未分列	未分列	1,333,775,000	0.23
	<b>总数</b>	<b>10,934,364</b>			<b>4,009,402,000</b>	<b>0.27</b>
万国邮联 <sup>f</sup>	2012	875,614	746,792	128,822	74,012,000	1.18
	2013	984,610	820,090	164,521	76,015,000	1.30
	2014	1,236,479	917,203	319,276	63,246,000	1.96
	2015	1,418,221	1,068,444	349,778	79,266,000	1.79
	<b>总数</b>	<b>4,514,924</b>	<b>3,552,529</b>	<b>962,397</b>	<b>292,539,000</b>	<b>1.54</b>

组织	年份	航空旅行及相关总费用—— 工作人员和非工作人员(美元) <sup>a</sup>	航空旅行及相关总费用—— 工作人员 (美元)	航空旅行及相关总费用—— 非工作人员(美元)	按组织分列的总费用 (美元) <sup>b</sup>	按组织分列的航空旅行及 相关总费用占总费用的比例
世界旅游组织 <sup>l</sup>	2012	1,344,437	未分列	未分列	23,899,000	5.63
	2013	1,213,254	未分列	未分列	24,150,000	5.02
	2014	1,836,624	未分列	未分列	24,765,000	7.42
	2015	1,489,532	未分列	未分列	27,014,000	5.51
	<b>总数</b>	<b>5,883,847</b>			<b>99,828,000</b>	<b>5.89</b>
粮食署 <sup>m</sup>	2012	88,690,961	47,005,155	41,685,806	4,450,013,000	1.99
	2013	91,308,224	46,550,510	44,757,714	4,767,693,000	1.92
	2014	99,593,233	47,968,986	51,624,247	4,996,778,000	1.99
	2015	113,299,314	51,017,278	62,282,036	4,893,472,000	2.32
	<b>总数</b>	<b>392,891,731</b>	<b>192,541,928</b>	<b>200,349,803</b>	<b>19,107,956,000</b>	<b>2.06</b>
世卫组织	2012	144,689,092	73,265,004	71,424,088	2,988,067,000	4.84
	2013	165,444,976	76,096,309	89,348,667	3,331,220,000	4.97
	2014	184,575,907	81,213,399	103,362,508	3,962,280,000	4.66
	2015	226,342,000	104,117,320	122,224,680	4,117,982,000	5.50
	<b>总数</b>	<b>721,051,975</b>	<b>334,692,032</b>	<b>386,359,943</b>	<b>14,399,549,000</b>	<b>5.01</b>
知识产权组织 <sup>f</sup>	2012	19,541,578	9,937,100	9,604,478	352,674,000	5.54
	2013	21,994,606	10,935,275	11,059,331	369,351,000	5.95
	2014	18,030,568	9,776,201	8,254,367	337,595,000	5.34
	2015	19,242,204	9,276,507	9,965,696	351,840,000	5.47
	<b>总数</b>	<b>78,808,956</b>	<b>39,925,083</b>	<b>38,883,872</b>	<b>1,411,460,000</b>	<b>5.58</b>

<sup>a</sup>资料来源：参与组织对联检组调查问卷的回复。

<sup>b</sup>资料来源：A/71/583, 第 50 和 51 页。项目署 2017 年 6 月 2 日通过电子邮件提供了该组织的总费用。妇女署 2017 年 6 月 12 日通过电子邮件提供了该组织的总费用。

<sup>c</sup>使用经合组织年平均汇率，以欧元兑换美元，美元对欧元的汇率是：2012 年(0.778)，2013 年(0.753)，2014(0.754)，2015(0.902)。

<sup>d</sup>原子能机构：62%的旅费用于非工作人员旅行，其中 88%的旅费用于方案交付，其中包括技术合作。其余 38%用于核查人员的旅行费用(平均每年 75 天)，核查人员经常为了执行本组织在保障协定下的义务前往偏远或困难地点。从 2012 年到 2015 年，由于努力将旅行与精心规划相结合，每天总费用下降了 6.4%。

<sup>e</sup>使用经合组织年平均汇率，以英镑兑换美元，美元对英镑的汇率是：2012 年(0.633)，2013 年(0.640)，2014 年(0.608)，2015 年(0.655)。

<sup>f</sup>使用经合组织年平均汇率，以瑞士法郎兑换成美元，美元对瑞士法郎的汇率是：2012 年(0.938)，2013 年(0.927)，2014 年(0.916)，2015 年(0.962)。

<sup>g</sup>贸易中心：数据仅包括机票费用，不包括每日生活津贴、终点站费用或其他与旅行有关的费用。

<sup>h</sup>妇女署：数字反映了该组织使用所有资金来源的与旅行有关的全部费用，包括经常(核心)资源、其他(非核心)资源、预算外资源及经常预算资源。

<sup>I</sup>开发署：旅行费用只来自机构资源。旅行费用是为了所有形式的旅行，包括但不限于航空旅行。

<sup>j</sup>人口基金：数字与财务报表中的旅行费用相对应，包括：(a) 旅行机票车票(航空旅行和其他方式旅行)；(b) 每日生活津贴；(c) 终点站费用；以及(d) 行李托运和诸如签证费等其他旅行费用——用于(一) 所有执行方式(由人口基金执行，也被称为直接执行；以及通过执行伙伴执行，或被称为国家执行)，以及(二) 所有资金来源(核心资金和其他资源)。数字不包括与工作人员应享待遇有关的旅行费用，那是人事费用的一部分。

<sup>k</sup>儿基会：非工作人员旅行费用包括所有方式的交通(空中、地面和水上)费用。

<sup>l</sup>世界旅游组织：不包括 2014 至 2015 年非工作人员旅费。

<sup>m</sup>粮食署：报告了所有方式的交通费用。批准的预算数据反映收到的捐款总额。资料来源：[www.wfp.org/funding/year](http://www.wfp.org/funding/year)。

航空旅行及相关费用总额：联合国总部 <sup>a</sup> 和总部以外办事处 (日内瓦办事处 <sup>b</sup> 内罗毕办事处 <sup>c</sup> 及维也纳办事处 <sup>d</sup> ) (工作人员和非工作人员合计，没有按经常预算和预算外开支分列)					
年份	日内瓦办事处 <sup>e</sup>	内罗毕办事处	维也纳办事处 <sup>f</sup>	联合国总部	总数
2012	22,251,124	11,492,201	1,476,176	48,392,187	83,611,688
2013	20,741,271	9,486,479	1,581,066	45,732,316	77,541,132
2014	20,352,305	10,883,000	1,479,279	43,299,805	76,014,389
2015	20,747,658	9,373,950	1,706,511	41,946,611	73,774,730
<b>合计</b>	<b>84,092,357</b>	<b>41,235,629</b>	<b>6,243,032</b>	<b>179,370,919</b>	<b>310,941,939</b>

资料来源：参加组织对联检组调查问卷的回复。

<sup>a</sup>联合国总部只提供了机票费用。

<sup>b</sup>日内瓦办事处的航空旅行及相关费用数据包括下列组织的费用：行政首长协调会、经济和社会事务部、国际法委员会、联检组、人道主义事务协调厅、裁军事务厅、联合国人权事务高级专员办事处、监督厅、联合国赔偿委员会、贸发会议、联合国安全保障部、欧洲经委会、联合国裁军研究所、联合国减少灾害风险办公室、联合国训练研究所、联合国合办工作人员养恤基金、行政司、会议管理司、国际保护部、联合国日内瓦办事处图书馆、总干事办公室、特别事务科、秘书长阿拉伯叙利亚共和国问题特使办公室、联合国体育促进发展与和平办公室及联合国社会发展研究所。

<sup>c</sup>内罗毕办事处航空旅行及相关费用包括下列组织和项目的费用：环境署(内罗毕、非洲和 2010 至 2014 年会议与会者；非洲、中东和 2015 年会议与会者)，人居署(内罗毕和 2010 至 2014 年会议与会者；全球和 2015 年会议参与者)，以及内罗毕办事处(包括监督厅、会议事务司及安全保障部)。还包括毒品和犯罪问题办公室 2014 至 2015 年的费用及人道主义事务协调厅 2015 年往返索马里和肯尼亚的费用。

<sup>d</sup>维也纳办事处的航空旅行及相关费用包括下列组织的费用：外层空间事务厅、国际麻醉品管制局、联合国国际贸易法委员会、联合国新闻处、联合国邮政管理处、联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册及联合国原子辐射影响问题科学委员会。

<sup>e</sup>使用经合组织的年平均汇率，以瑞士法郎兑换成美元，美元对瑞士法郎的汇率是：2012 年(0.938)，2013 年(0.927)，2014 年(0.916)，2015 年(0.962)。

<sup>f</sup>使用经合组织的年平均汇率，以欧元兑换成美元，美元对欧元的汇率是：2012 年(0.778)，2013 年(0.753)，2014(0.754)，2015(0.902)。资料来源：<https://data.oecd.org/conversion/exchange-rates.htm>。

## 附件二 联合国系统各组织实行的旅行类别

	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	贸易中心	国际电联	艾滋病署	贸发会议	开发署	环境署	教科文组织	人口基金	人居署	难民署	儿基会	工发组织	联合国	毒品和犯罪问题 办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	世界旅游组织	万国邮政	粮食署	世卫组织	知识产权组织	气象组织
派任	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
母乳喂养的母亲	✓					✓	✓	✓		✓					✓				✓		✓				✓	✓		✓
工作地点变化	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
家庭地位变化				✓			✓				✓										✓	✓			✓			
死者	✓	✓		✓			✓			✓					✓			✓	✓			✓			✓	✓		
国内合作伙伴				✓				✓			✓							✓				✓						
教育补助金	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
探亲	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
回籍假	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
医疗后送	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
任务	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
采购						✓	✓	✓												✓		✓						
休养	✓			✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓		
反向教育补助金	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓			✓	✓		
安保后送	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
离职	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
单亲父母							✓			✓	✓											✓						

资料来源：各组织的政策和对调查问卷的回复。

其他旅行类别：国际原子能机构：陪同公务旅行的残疾工作人员旅行；联合国和劳工组织：面试或竞争性考试、研修和借调；开发署：学习和个人发展及杰克逊人格问卷(JPI)；人口基金：人口基金工作人员的派任、学习及同仁培训；工发组织：观测旅行。

## 附件三

## 按联合国、基金和方案、专门机构和原子能机构分列的高级别官员航空旅行舱位标准

旅行类别	头等舱 无论旅行时间	商务舱 无论旅行时间	商务舱 9 小时以上	商务舱 12 小时以上	经济舱 无论旅行时间
<b>公务公事</b>	海事组织(秘书长), 国际电联(只是总干事、副总干事及 3 位局主任), 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), <sup>a</sup> 世界旅游组织(只是总干事), 知识产权组织(只是总干事) 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), <sup>b</sup> 贸易中心, 联合国(副秘书长及助理秘书长), 艾滋病署, 开发署(副总干事), 教科文组织, 人口基金(执行主任), 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处, 妇女署(执行主任), 世卫组织(只是总干事、副总干事、执行主任和 6 个区域主任)	世界旅游组织、粮食署、知识产权组织(副总干事和助理总干事)	粮农组织	
<b>所有其他门槛值:</b> 原子能机构(总干事和 6 个副总干事—头等舱, 7 小时以上), 开发署和妇女署(助理总干事—商务舱, 4 小时以上); 人口基金(助理总干事—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外)					
<b>派任</b>	国际电联, 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副秘书长), 教科文组织, 人口基金(执行主任), 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处	粮食署, 知识产权组织(副总干事和助理总干事)	粮农组织	原子能机构, <sup>c</sup> 海事组织, 艾滋病署, 世界旅游组织, 世卫组织
<b>所有其他门槛值:</b> 开发署(助理总干事—商务舱, 4 小时以上); 人口基金(助理总干事—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外); 妇女署(商务舱, 无论旅行时间; 经济舱, 如果在同一个洲, 飞行时间为 4 小时或更少)					
<b>调任调任</b>	国际电联, 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副总干事), 教科文组织, 人口基金(执行主任), 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处	粮食署, 知识产权组织(副总干事和助理总干事)	粮农组织	原子能机构, 海事组织, 艾滋病署, 世界旅游组织, 世卫组织
<b>所有其他门槛值:</b> 开发署(助理秘书长—商务舱, 4 小时以上); 人口基金(助理秘书长—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外)					
<b>遣返/离职</b>	国际电联, 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副总干事), 教科文组织, 人口基金(执行主任), 难民署, 工发组织, 儿基会, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处, 妇女署	粮食署, 知识产权组织(副总干事和助理总干事)	粮农组织	原子能机构, <sup>c</sup> 海事组织, 艾滋病署, 世界旅游组织, 世卫组织
<b>所有其他门槛值:</b> 开发署(助理秘书长—商务舱, 4 小时以上); 人口基金(助理秘书长—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外)					

旅行类别	头等舱 无论旅行时间	商务舱 无论旅行时间	商务舱 9 小时以上	商务舱 12 小时以上	经济舱 无论旅行时间
后送	联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副总干事), 教科文组织, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署	粮食署, 知识产权组织(副总干事和助理总干事)	粮农组织	艾滋病署, 近东救济工程处
<b>所有其他门槛值:</b> 开发署(助理秘书长—商务舱, 以上 4 小时); 人口基金(助理秘书长—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外)					
医疗、安全及 安保	联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副总干事), 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 妇女署, 教科文组织	粮食署, 知识产权组织(副总干事和助理总干事)		粮农组织, 艾滋病署, 近东救济工程处, 世卫组织
<b>所有其他门槛值:</b> 原子能机构: 逐案; 开发署(助理秘书长—商务舱, 4 小时以上和在同一个洲); 人口基金(助理秘书长—商务舱, 如果在同一个洲, 飞行时间是 4 小时或更少, 则除外)					
学习和发展	海事组织(秘书长), 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织(只是总干事), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 教科文组织, 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室	知识产权组织(副总干事和助理总干事)		粮农组织, 国际电联, 艾滋病署, 开发署, 人口基金, 项目署, 近东救济工程处, 粮食署
回籍假	联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 知识产权组织 <sup>e</sup> (总干事), 气象组织	联合国(副秘书长和助理秘书长), 民航组织, 工发组织, <sup>d</sup> 贸易中心, 儿基会, <sup>f</sup> 劳工组织(总干事), <sup>g</sup> 人口基金(执行主任), 开发署(副总干事和助理总干事), 项目署, 妇女署, 教科文组织, 难民署, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处	粮食署	粮农组织	原子能机构, <sup>c</sup> 海事组织, 国际电联 <sup>g</sup> 艾滋病署, 世界旅游组织, 世卫组织, 知识产权组织(副总干事/和助理总干事) <sup>e</sup>
探亲	国际电联, 联合国(只是秘书长、副秘书长、大会主席), 气象组织	民航组织, 劳工组织(总干事), <sup>g</sup> 贸易中心, 联合国(副秘书长和助理秘书长), 开发署(副总干事和助理总干事), 教科文组织, 人口基金(执行主任), 难民署, 工发组织, <sup>d</sup> 儿基会, <sup>f</sup> 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处	粮食署	粮农组织	原子能机构 <sup>c</sup> 海事组织, 艾滋病署, 世界旅游组织, 世卫组织
教育补助金		民航组织, 教科文组织, 儿基会, <sup>f</sup> 项目署, 近东救济工程处			粮农组织, 原子能机构 <sup>c</sup> 劳工组织(是总干事), <sup>h</sup> 海事组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 人口基金, 工发组织, <sup>d</sup> 毒品和犯罪问题办公室, 世界旅游组织, 妇女署, 粮食署, 世卫组织, 知识产权组织, 气象组织

资料来源：各组织政策和对调查问卷的回复。

注：

粮农组织—为了医疗、安全及安保目的的旅行和教育补助金探亲旅行，价格最低的机票；总干事可以使用高一级的旅行舱位。

原子能机构—为了医疗、安全及安保目的的旅行，在个案基础上确定所有工作人员的座舱机票等级。

海事组织—没有关于后送、医疗、安全及安保或离职旅行的既定政策。

国际电联—乘坐头等舱是应享待遇，但是乘坐商务舱；一次总付选项，是经济舱往返机票价格的 80%；没有关于教育或医疗、安全及安保旅行的既定政策。

艾滋病署—为了后送和医疗、安全及安保目的的旅行，世卫组织卫生和医务处可以以医疗理由建议升为商务舱。

开发署—确定的一次总付金额是所有应享待遇旅行费用的 75%。

人口基金—执行主任：商务舱，无论旅行时间。副执行主任：跨洲旅行，商务舱，无论旅行时间；在同一洲航空旅行，如果飞行时间超过 4 小时，商务舱；如果飞行时间少于 4 小时，经济舱。

难民署—没有关于下列旅行类型的既定政策：教育补助金，后送，医疗、安全及安保，或者学习和发展旅行。

近东救济工程处—如果健康状况需要，为了后送和医疗、安全及安保目的的旅行，主任专员或他或她的代表可以批准乘坐商务舱。

妇女署—没有关于调任或学习和发展旅行的既定政策。后送旅行由开发署国别办事处管理。

世界旅游组织—没有关于后送或医疗、安全及安保目的的旅行的既定政策。

粮食署—如果医疗办公室出具证明，为医疗目的的旅行，可以乘坐商务舱，无论旅行时间。

世卫组织—没有关于后送或医疗、安全及安保或学习和发展目的的旅行的既定政策。

气象组织—总干事是唯一属于这一类型的工作人员；其他人被视为“所有其他人”。

缩略词：ASG：助理秘书长；DG：总干事；DDG：副总干事；DED：副执行主任；DSG：副秘书长；ED：执行主任；PGA：大会主席；RD：区域主任；SG：秘书长；以及 USG：副秘书长。

<sup>a</sup>此外，根据 ST/AI/2013/3 第 4.3(b)段，秘书长和副秘书长的一个警卫人员有权与保护对象在同一舱内旅行。

<sup>b</sup>如果没有商务舱机票，劳工组织总干事可以乘坐头等舱。

<sup>c</sup>原子能机构规定只能选择一次总付，按最直接航线的经济舱最低全票价的百分比计算。

<sup>d</sup>一次总付：全票价的 75%。

<sup>e</sup>一次总付：全票价的 80%。

<sup>f</sup>一次总付：经济舱票价。如果由儿基会安排：商务舱，无论旅行时间。

<sup>g</sup>一次总付选项：经济舱全票价的 80%。

<sup>h</sup>一次总付选项：经济舱全票价的 65%。

## 附件四

联合国、基金和方案、专门机构及国际原子能机构实行的所有其他工作人员(D-2 及以下)<sup>a</sup> 航空旅行舱位标准

旅行种类	商务舱, 9 小时及以上	经济舱, 无论旅行时间	所有其他门槛值
公务	民航组织, 劳工组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, <sup>b</sup> 开发署, 世界旅游组织, 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, <sup>b</sup> 项目署(D-1 以下), 近东救济工程处, 妇女署, 粮食署, 世卫组织, 知识产权组织, 气象组织	教科文组织, 万国邮联	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构(7 小时以上, 商务舱) 海事组织(7 小时以上, 商务舱) 艾滋病署(12 小时以上, 高端经济舱) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
派任	民航组织, 劳工组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 开发署, 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织(D-2 以下), 毒品和犯罪问题办公室, 项目署(D-1 以下), 近东救济工程处, 妇女署, 粮食署, 知识产权组织, 气象组织	海事组织, 贸易中心, 艾滋病署, 教科文组织, 世界旅游组织, 世卫组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构 <sup>c</sup> (只限一次总付性选择) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
调任	民航组织, 劳工组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 开发署, 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织(D-2 以下), 毒品和犯罪问题办公室, 项目署(D-1 以下), 近东救济工程处, 妇女署, 粮食署, 知识产权组织, 气象组织	海事组织, 贸易中心, 艾滋病署, 教科文组织, 世界旅游组织, 世卫组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构(只限一次总付性选择) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
遣返/离职	民航组织, 劳工组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 开发署, 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织(D-2 以下), 毒品和犯罪问题办公室, 项目署(D-1 以下), 近东救济工程处, 妇女署, 粮食署, 知识产权组织, 气象组织	海事组织, 贸易中心, 艾滋病署, 教科文组织, 世界旅游组织, 世卫组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构(只限一次总付性选择) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
后送	民航组织, 劳工组织, 贸易中心, 联合国, 工发组织(D-2 以下), 项目署(D-1 以下), 粮食署, 知识产权组织	艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, 气象组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)

旅行种类	商务舱, 9 小时及以上	经济舱, 无论旅行时间	所有其他门槛值
医疗、安全及安保	民航组织, 劳工组织, 工发组织(D-2 以下), 项目署(D-1 以下), 粮食署, 知识产权组织	粮农组织, 贸易中心, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, 妇女署, 世卫组织, 气象组织	原子能机构(按个案具体情况确定舱位) 儿基会(按可购舱位情况确定舱位) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
学习和发展	劳工组织, 工发组织(D-2 以下), 知识产权组织, (D-2 以下)	粮农组织, 民航组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 儿基会, 毒品和犯罪问题办公室, 项目署, 近东救济工程处, 妇女署, 粮食署, 气象组织	海事组织(7 小时以上, 商务舱) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间)
回籍	劳工组织, 工发组织(D-2 以下), 项目署(D-1 以下), 粮食署	民航组织, 海事组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 儿基会, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, 世界旅游组织, 妇女署, 世卫组织, 知识产权组织, 气象组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构(只限一次总付性选择——最多 3500 欧元) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
探亲	劳工组织, 工发组织(D-2 以下), 项目署(D-1 以下), 粮食署	民航组织, 海事组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 儿基会, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, 世界旅游组织, 妇女署, 世卫组织, 气象组织	粮农组织(12 小时以上, 商务舱) 原子能机构(只限一次总付性选择——最多 3500 欧元) 工发组织(D-2, 商务舱, 无论旅行时间) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)
教育补助金	项目署(D-1 以下)	粮农组织, 民航组织, 劳工组织, 海事组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 教科文组织, 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, 世界旅游组织, 妇女署, 粮食署, 世卫组织, 知识产权组织, 气象组织	原子能机构(只限一次总付性选择) 项目署(D-1 和 D-2, 8 小时以上, 商务舱)

资料来源: 各组织的政策和对调查问卷的回复。

注:

粮农组织——为了医疗原因旅行, 可以核准高一等级舱位等级。为医疗、安全和安保及教育补助金探亲旅行, 最低票价。

原子能机构——对于医疗、安全和安保旅行, 根据情况, 在个案基础上酌情确定舱位等级。

海事组织—没有关于后送、医疗、安全和安保或离职旅行的既定政策。

国际电联—没有关于后送或医疗、安全及安保目的的旅行的既定政策。

艾滋病署—为了后送或医疗、安全及安保目的的旅行，世卫组织卫生和医务处可以以医疗理由建议升为商务舱。

教科文组织—对于 D-2 及以下级别工作人员，所有种类的旅行都乘坐经济舱，除非首席医务官另有核准。

难民署—直飞 9 小时以上和多段或非直达飞行 11 小时以上，商务舱。

近东救济工程处—如果健康状况需要，为了后送和医疗、安全及安保目的的旅行，主任专员或他或她的代表可以核准乘坐商务舱。

妇女署—后送旅行由开发署国别办事处管理。

世界旅游组织—没有关于后送或医疗、安全和安保或学习和发展旅行的既定政策。

粮食署—关于医疗旅行，如果医疗办公室出具证明，无论旅行时间，都可以乘坐商务舱。

世卫组织—没有关于后送或学习和发展旅行的既定政策。

知识产权组织—没有关于探亲旅行的既定政策。

<sup>a</sup> 在劳工组织，“所有其他工作人员”包括副总干事及以下工作人员。在气象组织，“所有其他工作人员”包括副秘书长、助理秘书长及以下工作人员。

<sup>b</sup> 直航 9 小时，多段飞行总和旅行时间 11 小时。

<sup>c</sup> 原子能机构规定，在所有法定旅行上，只提供一次总付选项，付款数额按最直接航线的最低经济舱全票价的百分比计算。

## 附件五 非工作人员舱位标准

非工作人员种类	头等舱 无论旅行时间	商务舱 无论旅行时间	经济舱	商务舱 飞行超过 12 小时	商务舱 飞行超过 9 小时	商务舱 飞行超过 7 小时	商务舱 飞行超过 6 小时
成员国代表	妇女署 <sup>a</sup>	艾滋病署, <sup>b</sup> 人口基金, <sup>c</sup> 工发组织	粮农组织, 原子能机构, 联合国, <sup>d</sup> 艾滋病署, 儿基会, 万国邮联, 世卫组织, <sup>e</sup> 知识产权组织		民航组织, 劳工组织, 国际电联, <sup>f</sup> 难民署, <sup>g</sup> 毒品和犯罪问题办公室, 妇女署, <sup>a</sup> 粮食署, <sup>h</sup> 知识产权组织 <sup>i</sup>		
机构和附属机构成员		联合国, 难民署, <sup>g</sup> 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 妇女署	粮农组织, 原子能机构, 劳工组织, 艾滋病署, 人口基金, 儿基会, 万国邮联		民航组织, 劳工组织, <sup>j</sup> 国际电联, <sup>f</sup> 艾滋病署, <sup>b</sup> 妇女署, <sup>a</sup> 粮食署, <sup>h</sup> 知识产权组织		
宾客: 知名人士和杰出人士	世卫组织 <sup>e</sup>	劳工组织, <sup>j</sup> 艾滋病署, 人口基金, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, <sup>k</sup> 粮食署, <sup>h</sup> 世卫组织, <sup>e</sup> 知识产权组 <sup>i</sup>	原子能机构, 贸易中心, 联合国, 开发署, 儿基会	粮农组织	民航组织, 国际电联, <sup>f</sup> 民署, <sup>g</sup> 世界旅游组织 <sup>l</sup>		
顾问/承包人			粮农组织, <sup>m</sup> 原子能机构, 劳工组织, 贸易中心, 国际电联, 联合国, 艾滋病署, 开发署, 环境署, 教科文组织, <sup>n</sup> 人口基金, 难民署, 儿基会, 工发组织, 毒品和犯罪问题办公室, 近东救济工程处, <sup>o</sup> 项目署, <sup>p</sup> 妇女署, 万国邮联, 粮食署, 世卫组织, <sup>e</sup> 知识产权组织	粮农组织 (只是顾问)	民航组织, 世界旅游组 海事组织 织,		
其他	毒品和犯罪问题办公室, 世卫组织 <sup>e</sup>	人口基金 <sup>c</sup>	难民署, <sup>g</sup> 妇女署, <sup>p</sup> 世卫组织 <sup>11</sup>		难民署, <sup>g</sup> 知识产权组织 <sup>i</sup>		世卫组织 <sup>e</sup>

资料来源: 各组织的政策和对调查问卷的回复。

注:

人居署和气象组织对调查问卷没有回复。

贸发会议没有完全回复调查问卷关于非工作人员旅行的部分。

脚注	组织	说明
m	粮农组织	工作人员细则适用于顾问。然而，无论飞行时间长短，承包人都乘坐经济舱旅行。
j	劳工组织	工作人员细则适用于一些机构和委员会(9 小时门槛值)。不管飞行时间长短，都可以允许为一些委员会和参加会议乘坐经济舱旅行。对于知名人士和杰出人士，如果理事会批准例外，则允许他们乘坐商务舱旅行。
f	国际电联	国际电信联盟的旅行政策适用于成员国代表、各机构和附属机构成员及知名人士和杰出人士。
d	联合国	如果主管管理事务副秘书长办公室批准例外，所有非工作人员都可乘坐经济舱以上的座舱旅行。
b	艾滋病署	关于成员国代表，核准部长级别及以上代表乘坐商务舱旅行，无论旅行时间长短。关于机构和附属机构成员，方案协调委员会成员为参加委员会正式会议和实地考察旅行，在旅行时间超过 9 小时的情况下，核准他们乘坐商务舱旅行。
c	人口基金	关于成员国代表：只有代表团团长有权乘坐商务舱旅行。 其他人：在每次审计咨询委员会会议召开之前，为委员会成员乘坐商务舱旅行，寻求执行主任核准例外。
g	难民署	工作人员细则适用于成员国代表及知名人士和杰出人士。各机构和附属机构成员有与助理秘书长相同的舱位标准，特别报告员可获得每日生活津贴的 140%。参加会议的联合国志愿人员和非难民署的与会者，无论旅行时间长短，都乘坐经济舱。参加招聘面试的联合国专家、外部候选人及专门小组成员，旅行时间超过 9 小时，有权乘坐商务舱。
k	毒品和犯罪问题办公室	经主管管理事务副秘书长批准，知名人士和杰出人士可乘坐商务舱旅行。参加大会常会、特别会议或特别紧急会议的最不发达国家的一名代表有权乘坐头等舱。
l	世界旅游组织	工作人员细则适用于知名人士和杰出人士，为他们支付旅费需经秘书长特别批准。
h	粮食署	有权乘坐商务舱的成员国代表是执行局执行总干事和成员。有权乘坐商务舱的机构和附属机构成员是审计委员会的外部成员。至于知名人士和杰出人士，可为公益性服务宾客提供商务舱。
e	世卫组织	不为非工作人员旅行者提供商务舱机票，不论旅行时间长短。然而，在特殊情况下，如果提供适当理由，如果旅行时间超过 9 小时，可以核准为临时顾问、专家、专家委员会成员及顾问提供商务舱机票。 参加世界卫生大会的代表团：向每个最不发达国家的一名代表或副代表提供返回经济舱机票。至于各区域委员会的代表：对于按照会费分摊比额表的最低分摊比率为世卫组织经常预算缴纳会费的世卫组织区域委员会的每一名成员或联系成员提供一张经济舱机票，为每个指定国家的一名代表或副代表提供一张经济舱机票。 为世卫组织执委会成员(或候补成员)提供经济舱机票(飞行时间超过 6 小时，提供商务舱机票)。执委会主席则有资格获得往返头等舱机票，无论旅行时间长短。 如果旅行者是一个知名人士，譬如前国家元首，或者一名免费向本组织提供服务的杰出人士，可能允许他或她乘坐商务舱或头等舱旅行。
i	知识产权组织	只为参加成员国大会和常务委员会会议且旅行时间超过 9 小时的代表提供商务舱机票。必须经总干事核准，才能为知名人士和杰出人士提供商务舱机票。如果飞行时间超过 9 小时，发言者或讲师有权获得商务舱机票。

脚注	组织	说明
n	教科文组织	联合国教科文组织行政手册(第 5.11 段)规定, 非工作人员乘坐经济舱(或同等方式, 视交通方式)旅行, 不能超过同等级别的联合国教科文组织工作人员的旅行等级。
p	项目署	根据旅行规则(AI/CSPG/2014/01 rev.3, 第 5.2.1 段), 向个体承包人提供经济舱机票, 无论飞行时间长短。如果旅行者被认为是一位知名人士或杰出人士, 他或她可以要求享受高一级舱位标准。
o	近东救济工程处	所有非工作人员旅行都乘坐经济舱。
a	妇女署	最不发达国家派人参加大会, 无论旅行时间长短, 有权获得一张头等舱机票, 为少于 9 小时的航空旅程提供 4 张经济舱机票, 或者为超过 9 小时的航空旅行提供头等舱以下的紧邻座舱机票。至于机构或附属机构成员, 如果成员是常驻代表, 则无论旅行时间长短, 航空旅行舱位标准是商务舱(ST/AI/2006/4)。将赋予执行局成员与联合国妇女署工作人员相同的舱位待遇。消除对妇女歧视委员会成员有权乘坐商务舱, 不论旅行时间长短。
p		会议参与者、受访者、助理专家、初级专业人员、联合国志愿人员及研究员, 不论旅行时间长短, 都乘坐经济舱旅行。

## 附件六

### 参加联检组审查的组织实施的旅行政策改革的若干例子

组织	审查年份	实施的改革
联合国 贸发会议 环境署 人居署 维也纳办事处/毒品 和犯罪问题办公室 妇女署 艾滋病署 贸易中心	2013 和 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>为了实施大会关于航空旅行舱位标准的决定，颁发了 ST/AI/2013/3。新行政指示还包括关于代表本组织旅行的非联合国官员的旅行应享待遇的变化，根据大会第 67/254 A 号决议第 6 节第 20 段明确排除在新政策之外的例外除外。</li> <li>将一次总付款额从受限最小的机票价格的 75% 减至 70%。</li> <li>ST/SGB/2016/1 第七条(旅行和搬迁费用)取代 ST/AI/2006/5 关于超重行李和伴随行李托运的规定。</li> </ul>
开发署	2013	行政指示(ITC/AI/2013/05)——最新旅行政策。 信息通报——一次总付选项的计算方法。
人口基金	2013	在过去 5 年中，方案对旅行政策和相关工作流程进行了审查，导致了 3 三次政策修改。2013 年，进行了全面审查，得到高级管理当局的认可。
难民署	2014	采用了开发署旅行政策。2016 年，开始对开发署的政策进行审查，正在期待结果。
儿基会	2013	部门间备忘录——旅行方式、日期、航线及标准；间休；回籍假和探亲假旅行时间；每日生活津贴；以及一次总付。
项目署	2015	行政指示——关于个体承办人的公务旅行。 行政指示——关于工作人员和非项目署工作人员的公务旅行。
近东救济工程处	2015	紧缩措施——国际旅行；公务旅行；面对面的面试；培训、工作坊及务虚会场地；出席咨询委员会会议；以及国际咨询合同。
粮食署	2012	执行总干事通知——新企业差旅标准，在应享待遇旅行上实行一次总付，外地办事处顾问的月生活费，以及航空旅行标准。
粮农组织	2015	粮农组织手册，第四章——旅行：核准；总部和总部以外办事处旅行计划；交通；每日生活津贴；程序；一次总付；应享待遇旅行；以及非粮农组织人员旅行。

组织	审查年份	实施的改革
原子能机构	2014	SEC/DIR/218—修订的工作人员细则和关于一般工作人员费用旅行的程序。 SEC/DIR/220—修订的工作人员细则和关于旅行的程序。 AM.II/9—人事行政和工作人员福利：工作人员旅行程序。
民航组织	2016	关于公费旅行的行政指示—旅行核准，可持续性旅行(尽量减少对环境、社会及经济的影响)，接受免费旅行或招待，以及在法定旅行上实行一次总付选项。
劳工组织	2015	国际劳工局与劳工组织工作人员工会签署的关于旅行条件的集体协议—旅行等级，例外，补偿假，间休，限制公务旅行，以及监测对健康的影响。 最新的旅行政策和程序。
海事组织	2014	旅行手册—公务旅行，应享待遇旅行，每日生活津贴，终点站费用，旅行时间和中途停留休息。
国际电联	2013	第 13/11 号服务规则—公务旅行旅行要求信息处理系统。 第 13/12 号服务规则—为公务旅行接受强制性安全和安保培训。 第 13/14 号服务规则—关于公务旅行的条件。
	2014	第 14/03 号服务规则—授权核准旅行核准书。
	2015	第 15/09 号服务规则—旅行核准表格、通行证和签证及有关旅行付款条件的处理。
教科文组织	2012	BFM/FPC/2012/04—关于与会者旅行的政策和程序。 DG/Note/12/11REV—衡量公费旅行和法定旅行的效益。
工发组织	2015	总干事公报—舱位标准；旅行时间；偏离核准的航线、交通方式或舱位标准；旅行程序和安排；安全许可和培训；以及问责制。
世界旅游组织	-	最近没有进行审查。
万国邮联	-	最近没有进行审查。
粮食署	2017	2017 年粮食署的企业旅行标准(RMM/2017/001)；粮食署修订了在应享待遇旅行上选择一次总付适用的条例(RMM/2017/002)。
世卫组织	2011	世卫组织电子手册—修改旅行政策。
	2014	世卫组织公务旅行—核准旅行请求，核对旅费报销申请。 临时工作人员旅行和相关应享待遇的改变—外派补助金，行李托运应享待遇，以及不搬迁津贴。

组织	审查年份	实施的改革
	2015	修改法定旅行政策。 顾问每日津贴。 公务旅行——安全许可。
	2017	更新旅行政策。
知识产权组织	2013	工作人员条例和细则——最新旅行政策。
气象组织	2015	气象组织现行指示——最新旅行政策。

资料来源：各组织的政策和对联检组调查问卷的回复。

## 附件七

### 主要业绩指标

#### 主要业绩指标——航空旅行费用

遵守提前核准旅行请求

遵守旅行开支上限

执行提前购票政策购票比例

与前一年和空运协会票价相比的平均机票价格

与公共票价相比，通过使用商定的公司票价购票，节约的总费用(金额与比例)

与公共票价相比，按服务等级、航空承运人及行程类型(入境、出境及网络旅行)分列的节省的总费用

使用签署了协议的航空公司

机票变更和报销跟踪

遵守最低票价

遵守旅行等级

按航线和航空公司分列的平均机票价格

使用顶级航线旅行的净总费用

顶级航线经济舱和商务舱的平均票价

在航空旅行上的毛支出和净支出总额，按舱位标准、旅行类型(洲际)和航空公司分列

不符合政策的机票费用

旅行总费用及旅行代理费用占航空旅行总费用的比例

使用廉价航空公司

在线预订工具使用率

#### 主要业绩指标——旅行管理公司业绩

公务和人力资源旅行的平均处理时间

在 48 小时内处理的应享待遇旅行比例

旅行管理公司的反应能力：在 6 个工作日内回复邮件的比例

在 24 小时之内完成公务和人力资源旅行处理的比例

旅行管理公司的反应能力：在电话响铃 5 声或 20 秒内接听的所有电话的比例

旅行管理公司的服务质量：基于 10 级测量法，平均总满意度。

资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

## 附件八

### 航空旅行预订和预购机票政策

粮农组织	<p>提前向部门主管提交关于本单位每个季度每个工作人员建议的旅行行程安排，其中显示：(a) 旅行目的地；(b) 日期；(c) 旅行的目的；(d) 资金来源；以及和(e) 费用。</p> <p>资料来源：粮农组织手册，第四章—旅行(2015年1月1日)，第401节公务旅行，第401.2.2段。</p>
原子能机构	<p>必须在出发之前至少提前14天进行旅行预订及办妥相关机票出票事宜，否则分配管理人员必须在企业资源规划系统旅行模块上输入适当理由。</p> <p>资料来源：人事行政和工作人员福利，第二部分，第9节，AM.II/9，工作人员旅行程序，第9段。</p>
民航组织	<p>工作人员必须尽早开始进行旅行安排，最好在预定的旅行出发日期之前至少提前21个日历天，除非另有规定。然而，大家都知道，一些旅行必须在通知之后短时间内进行。提醒工作人员，公费旅行的行政程序有基本的最低要求和标准，尽管旅行具有紧急性质，但是必须遵守这些要求和标准。</p> <p>资料来源：关于公费旅行的行政指示(1.1)。</p>
劳工组织	<p>必须尽快预订所有机票，一般在出发日之前提前两周(14天)预订所有机票。</p> <p>资料来源：授权管理研究所办公程序，第437号，第一版，2015年9月1日，第11.6段。</p>
海事组织	<p>建议提前两个星期预购机票。</p> <p>资料来源：海事组织对调查问卷的回复。</p>
贸易中心	<p>所有代表贸易中心旅行的个人应在正式旅行开始之前提前16个日历天完成旅行安排，包括预订和预购机票。</p> <p>资料来源：ITC/AI/2013/05，第3.3段。</p>
国际电联	<p>旅行部门必须在公务旅行开始之前不少于30个工作日内收到经确认的旅行核准表格。</p> <p>资料来源：第15/09号服务规则，关于旅行核准表格、通行证和签证及旅行付款条件的处理，第4.a段。</p>
联合国、环境署、 贸发会议、毒品和 犯罪问题办公室	<p>所有代表联合国旅行的个人应在正式旅行开始之前提前16个日历天完成旅行安排，包括预订和预购机票。</p> <p>资料来源：行政指示ST/AI/2013/3，第3.3段。</p>
艾滋病署	<p>必须在出发之前提前10个工作日完成所有旅行安排。这包括：创建，质量保证许可，旅行请求核准，以及购买机票。在一个国家境内旅行，可以免除10个工作日的要求。在从联络处、区域和国别办事处出发的国际旅行上，在试行基础上免除关于在出发之前提前10个工作日完成旅行安排的要求。</p> <p>资料来源：艾滋病署信息说明—旅行政策，2016年2月4日。</p>
开发署和人口基 金	<p>强烈鼓励旅行者尽早确认旅行行程，并在旅行之前至少提前21天购买机票，以获得确认最低票价的最好机会。</p> <p>资料来源：截止2016年开发署行政服务公务旅行政策，航线、交通方式及舱位标准，第7页。</p>
难民署	<p>应在预定的旅行日期之前提前16天完成旅行核准和机票预订。</p> <p>资料来源：难民署对调查问卷的回复和IOM/072-FOM/073/2013。</p>

教科文组织	必须在出发日期之前至少提前两周(14 个日历天)预订所有机票, 或者如果旅行日期已经确定而且不太可能改变, 在出发日期之前至少提前三个星期(21 个日历天)预订所有机票。 资料来源: 教科文组织行政手册 15.2, 第 5.5 段。
儿基会	工作人员必须尽早开始进行旅行安排, 最好在预定的旅行日期之前至少提前 21 个日历天开始进行旅行安排。 资料来源: CF/AI/2014-001 Amend.1, 第 11.3 段。
项目署	旅行者的目标应该是在出发之前提前 7 天预定机票。 资料来源: 行政指示, AI/CSPG/2014/01 Rev.3, 第 2.1.7 段。
近东救济工程处	强烈鼓励旅行者尽早确认旅行行程, 并在旅行之前至少提前 15 天内购买机票, 以获得确认最低票价的最好机会。 资料来源: 第 01/2016 号行政服务指示, 近东救济工程处人员公费旅行指南, 第 5.11 段。
妇女署	应在旅行日期之前至少提前 15 个工作日向总部或负责处理旅行的外地单位提交旅行请求。 资料来源: 管理与行政事业处—公务旅行, 第 2.7 段。
万国邮联	必须尽快通过适当的等级渠道提交旅行核准表, 必须在出发日期之前提前 15 天(最好是 4 周)完成程序。 资料来源: 万国邮联国际事务局工作人员细则, 第 107.7 和 107.11 页; 行政指示(DRH), 第 10/Rev 8(A.2)号。
粮食署	旅行者应在出发之前至少提前 14 天购买机票。 资料来源: 粮食署企业旅行标准, 2017 年, (RMM/2017/001)。
世卫组织	必须在年度旅行计划中登记工作人员的公务旅行, 在总部和区域办事处的部门一级和国别办事处的实地一级编制年度旅行计划, 并应在每个季度开始之前至少提前两周更新一次。必须在出发之前提前 14 天(国内旅行, 提前 7 个日历天)完全核准工作人员乘飞机进行国际公务旅行请求。唯一的例外是, 旅行是为了应对确认的紧急事件或项目。 资料来源: 世卫组织电子手册, 关于公务旅行的第七章和关于一般政策和原则的第 VII.1 节。
气象组织	应该在正式旅行开始之前提前 16 个日历天完成所有代表气象组织旅行的个人的旅行安排, 包括预订和预购机票。 资料来源: 气象组织现行指令, 第 6.4.5 段。
知识产权组织	在新两年期开始之前, 在每年开始之前, 每个知识产权组织部门都必须提交工作计划。在年度工作计划中包括差旅。必须提前 16 天收到旅行请求。 资料来源: 世界知识产权组织对调查问卷的回复。

资料来源: 各组织的政策和对联检组调查问卷的回复。

注: 工发组织和世界旅游组织: 没有关于预先安排的旅行政策; 人居署: 没有提交回复。

## 附件九

### 按航线分列的提前 1 或 2 个月预购机票(与 5 天预购相比)节约费用比例

航线	经济舱 (5-31 天)	经济舱 (5-60 天)	高端经济舱 (5-31 天)	高端经济舱 (5-60 天)	商务舱 (5-31 天)	商务舱 (5-60 天)	头等舱 (5-31 天)	头等舱 (5-60 天)
纽约—日内瓦	30	55	36	100	-1	45	32	32
日内瓦—曼谷	21	15	-15	-36	20	7	-35	-8
纽约—罗马	49	52	-47	-4	25	46	26	30
日内瓦—内罗毕	-18	8	11	8	5	3	21	34
贝鲁特—纽约	40	19	17	31	29	35	34	36
亚的斯亚贝巴—纽约	62	59	1	1	31	8	15	10
圣地亚哥—纽约	62	62	NA	NA	4	-59	35	35
维也纳—纽约	30	24	-2	19	-2	14	0	-3
巴黎—纽约	36	37	26	25	37	47	-12	16

资料来源：联检组研究报告。

## 附件十 实行一次总付选项和使用的百分比

组织	计算方法 <sup>a</sup>	一次总付 使用的 百分比	派任	使用的 百分比	工作地 点变化	使用的 百分比	离职/ 遣返	使用的 百分比	回籍	使用的 百分比	探亲	使用的 百分比	教育	使用的 百分比	反向教 育补助 金	使用的 百分比	休息和 休养	使用的 百分比
粮农组织	弹性票价	75	✓	41	✓	74	✓	82	✓	84	✓	89	✓	99	✗	✗	✓	96
原子能机构	受限最小的经济舱基本票价	65	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
民航组织	受限最小的经济舱基本票价	55	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	99.9	✓	99.9	✓	99.9	✓	99.9	✗	✗
劳工组织	弹性票价	80	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗
												(65%)						
海事组织	弹性票价	75	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	99	✗	✗	✓	95	✗	✗	✗	✗
贸易中心	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	73	✗	0	✓	90	✓	100	✗	✗
国际电联	受限最小的经济舱基本票价	80	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	98	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
联合国	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✓	0.02	✓	94.69	✓	0.4	✓	3.77	✗	✗	✗	✗
艾滋病署	受限最小的经济舱基本票价	75	✓	83	✓	87	✓	97	✓	96	✓	100	✓	87	✗	✗	✓	91
贸发会议	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✓	50	✓	90	✓	100	✓	100	✗	✗	✓	100
开发署	受限最小的经济舱基本票价	70	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100
环境署	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
教科文组织	弹性票价	50	✓	83	✓	69	✓	90	✓	89	✓	84	✓	83	✗	✗	✓	94
人口基金	受限最小的经济舱基本票价	70	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100
人居署	未明	未明	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

组织	计算方法 <sup>a</sup>	一次总付使用的百分比	派任	使用的百分比	工作地点变化	使用的百分比	离职/遣返	使用的百分比	回籍	使用的百分比	探亲	使用的百分比	教育	使用的百分比	反向教育补助金	使用的百分比	休息和休养	使用的百分比
难民署	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
儿基会	受限最小的经济舱基本票价	75	✓	50	✓	50	✓	90	✓	95	✓	100	✗	✗	✓	50	✗	✗
工发组织	受限最小的经济舱基本票价	75	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	99	✓	99	✓	100	✗	✗	✓	100
毒品和犯罪问题办公室	受限最小的经济舱基本票价	70	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	90	✓	1	✓	90	✗	✗	✗	✗
项目署	受限最小的经济舱基本票价	75	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100	✓	100
近东救济工程处	受限最小的经济舱基本票价	75	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	100	✓	100	✗	✗	✓	100	✓	100
妇女署	未明	未明	✓	100	✓	100 (HQ)	✓	100	✓	100	✗	✗	✓	100 (HQ)	✓	100 (HQ)	✓	<sup>b</sup>
世界旅游组织	未明	未明	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
万国邮联	受限最小的经济舱基本票价	65	✗	✗	✗	✗	✓	35	✓	95	✓	95	✓	95	✗	✗	✗	✗
粮食署	弹性票价	70	✓	70	✓	82	✓	69	✓	80	✗	✗	✓	88	✗	✗	✓	84
世卫组织	受限最小的经济舱基本票价	75	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
知识产权组织	受限最小的经济舱基本票价	80	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	100	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
气象组织	受限最小的经济舱基本票价	75	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

资料来源：各组织对联检组调查问卷的回复。

缩略词：HQ：总部；LRECBF：受限最小的经济舱基本票价。

<sup>a</sup>弹性票价是国际航空运输协会经济舱票价。

<sup>b</sup>由国别办事处管理。

注：适用一次总付的其他类别和实行一次总付的组织：差旅：项目署；签证和购票：妇女署；医疗后送：教科文组织；医疗安全案件和非抚养子女，代替遣返旅行：原子能机构。

## 附件十一

### 预付每日生活津贴和终点站费用

粮农组织	<b>每日生活津贴：</b> 根据公务员制度委员会制订的定价表。 <b>终点站费用：</b> 纽约：63 美元；其他地方：38 美元；如果联合国提供车辆：11 美元。
原子能机构	<b>每日生活津贴：</b> 适用公务员制度委员会的每日生活津贴百分比。在没有具体的公务员制度委员会百分比的情况下，每日生活津贴的百分比应是住宿费用的 50%，午餐费用的 15%，晚餐费用的 15%，以及杂项费用的 20%。如果酒店费用超过了公务员制度委员会的百分比，补充的每日生活津贴最高可达 30%。 <b>终点站费用：</b> 统一金额：除纽约以外的所有目的地：工作人员为 38 美元，符合条件的家庭成员为 13 美元；纽约：工作人员为 63 美元，每位符合条件的家庭成员为 21 美元。
民航组织	<b>每日生活津贴：</b> 公务员制度委员会制订的旅费报销的 100%。 <b>终点站费用：</b> 按确定的金额向工作人员支付终点站费用，按较低金额向与工作人员一起旅行的每个符合条件的家庭成员支付终点站费用。
劳工组织	<b>每日生活津贴：</b> 100%。 <b>终点站费用：</b> 一次总付终点站费用包括正式住所与出发点之间和到达点与酒店之间的交通及相关费用，反之亦然。在旅费报销申请中不应注明这类旅行发生的实际费用。
海事组织	<b>每日生活津贴：</b> 90%。 <b>终点站费用：</b> 90%。
贸易中心	<b>每日生活津贴：</b> 工作人员：100%；非工作人员(顾问、个体承包人及其他人员)：75%。 <b>终点站费用：</b> 100%。
国际电联	<b>每日生活津贴：</b> 100%。 <b>终点站费用：</b> 固定金额。按照《工作人员细则》细则 7.1.12 的规定确定金额，目前的金额如下：除纽约以外的所有目的地：工作人员：30 美元；由工会负担费用的核准旅行的被认可的每名受抚养的人：10 美元。纽约：工作人员：50 美元；由工会负担费用的核准旅行的被认可的每名受抚养的人：17 美元。
联合国	<b>每日生活津贴：</b> 100%。 <b>终点站费用：</b> 适当的认证官员估计和认证的金额的 100%。诸如顾问、个体承包人或委员会成员等非工作人员个人：75%。
艾滋病署	<b>每日生活津贴：</b> 在 1 天之内的旅行、旅行时间超过 10 小时，支付正常生活津贴数额的 50% 的特殊生活津贴。
开发署	<b>每日生活津贴：</b> 如果持续旅行时间少于 24 小时，如果旅行者在外过夜一个晚上，每日生活津贴的 100%。如果差旅旅行时间超过 10 小时，每日生活津贴的 40%；否则，没有每日生活津贴。如果持续旅行时间超过 24 小时，给予全部每日生活津贴；如果提供住宿或餐饮，减少每日生活津贴。 <b>终点站费用：</b> 工作人员和非工作人员：在纽约：63 美元；其他地方，38 美元。家庭成员：在纽约，21 美元；其他地方，13 美元。如果(政府或其他机构)提供车辆或提供交通，不提供任何终点站津贴。
环境署	<b>每日生活津贴：</b> 如果旅行时间为 10 个小时或更多，每日生活津贴的 40%；助理秘书长或以上官员，支付的每日生活津贴增加 40%；司局级官员，支付的每日生活津贴增加 15%。回籍假、探亲假或教育补助金探亲旅行，没有每日生活津贴。如果联合国、一国政府或相关机构提供住宿或餐饮，每日生活津贴支付率如下：如果提供住宿，支付每日生活津贴的 50%；如果提供膳食，支付每日生活津贴的 70%；如果提供住宿和餐饮，支付每日生活津贴的 20%。 <b>终点站费用：</b> 为每个家庭成员往返机场或其他到达或出发点的每个旅程，报销 30 美元和 10 美元，纽约除外。在纽约，为每一个家庭成员报销 50 美元和 17 美元。

教科文组织	<p><b>每日生活津贴:</b> 行政手册附录 15.2A 中列出每日生活津贴金额和房间占每日生活津贴的比例。教科文组织报销超额住宿费用的金额最多可达每日生活津贴的 50%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 覆盖。如果向旅行者提供了免费的交通, 除外。</p>
人口基金	<p><b>每日生活津贴:</b> 如果旅行持续时间少于 24 小时, 如果旅行者在外过夜一个晚上, 每日生活津贴的 100%。如果旅行时间超过 10 小时, 每日生活津贴的 40%; 否则, 没有每日生活津贴。如果旅行时间超过 24 小时, 完全支付每日生活津贴; 如果提供住宿或膳食, 则减少每日生活津贴。</p> <p><b>终点站费用:</b> 工作人员和非工作人员: 在纽约, 63 美元; 其他地方, 38 美元。家庭成员: 在纽约, 21 美元; 其他地方, 13 美元。</p>
难民署	<p><b>每日生活津贴:</b> 100%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 没有信息。</p>
儿基会	<p><b>每日生活津贴:</b> 100%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 没有信息。</p>
工发组织	<p><b>每日生活津贴:</b> 住宿, 50%; 膳食(早餐、午餐及晚餐), 10%; 杂项费用, 20%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 终点站费用包括机场或其他到达点或出发点与酒店或其他住所之间的交通费用, 以及酒店的费用, 包括随身行李的运输和其他附带费用, 杂项费用所提供的费用除外。</p>
项目署	<p><b>每日生活津贴:</b> 如果旅行持续时间少于 24 小时, 如果旅行者在外过夜一个晚上, 100%的每日生活津贴; 如果旅行时间超过 10 个小时, 40%; 否则, 没有每日生活津贴。如果旅行持续时间超过 24 小时, 则支付全部每日生活津贴; 如果提供住宿或膳食, 则减少每日生活津贴。</p> <p><b>终点站费用:</b> 纽约, 63 美元; 其他地方, 38 美元; 如果提供联合国车辆, 11 美元; 如果超过上述金额 10 美元, 支付实际费用。</p>
近东救济工程处	<p><b>每日生活津贴:</b> 住宿, 50%; 每顿饭(早餐、午餐及和晚餐), 10%; 杂项费用, 20%(根据 ASI 1/2016, 第 6.4 段)。在业务运作地区范围内的日间旅行, 不在工作地点之外过夜, 不向国际工作人员支付每日生活津贴。为当地的工作人员支付膳食补贴。</p> <p><b>终点站费用:</b> 对于工作人员和非工作人员: 纽约, 63 美元; 其他地方, 38 美元; 如果提供交通, 11 美元。在近东救济工程处的业务运作范围内的地面旅行上, 实行固定数额: 过桥(对于常驻加沙的工作人员, 从加沙到安曼, 从安曼到加沙): 145 美元; 过桥(从西岸到安曼, 从安曼到约旦河西岸): 80 美元; 拉法(由公路往返开罗): 160 美元。</p>
妇女署	<p><b>每日生活津贴:</b> 在住所之外过夜, 每日生活津贴的 100%; 旅行时间超过 10 小时但少于 24 小时, 每日生活津贴的 40%; 如果旅行时间少于 10 小时, 则为 0%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 固定金额: 纽约的金额: 63 美元; 其他地方的金额: 38 美元; 政府或联合国提供车辆或任何其他类型的交通: 11 美元。</p>
万国邮联	<p><b>每日生活津贴:</b> 根据公务员制度委员会制订的定价表。</p> <p><b>终点站费用:</b> 100%。</p>
世界旅游组织	<p><b>每日生活津贴:</b> 住宿: 50%; 膳食: 30%; 在任务目的地的杂项费用, 包括出租车、公共汽车、火车和地铁、票价、电话(当地)和其他杂费: 20%。</p> <p><b>终点站费用:</b> 终点站费用涵盖往返于入境口岸与酒店的费用, 是每日生活津贴的额外费用。</p>
知识产权组织	<p><b>每日生活津贴:</b> 100%;</p> <p><b>终点站费用:</b> 固定金额, 工作人员: 76 美元; 每名受抚养的人: 26 美元。</p>
世卫组织	<p><b>每日生活津贴:</b> 100%(世界各地, 最多 60 天; 纽约, 最多 30 天); 减少金额(世界各地, 60 天之后; 纽约, 30 天之后)。</p> <p><b>终点站费用:</b> 38 美元(单程)。</p>
气象组织	<p><b>每日生活津贴:</b> (a) 总干事: 地区的标准金额, 最低金额为 20 美元; (b) 副总干事、助理总干事及各个级别的人员和超编人员: 地区的标准金额。适用“60 天后”(降低)金额规定; (c) 工作人员的符合条件的家庭成员: 按工作人员细则第 171.13(d)条支付; (d) 代表气象组织旅行的非工作人员: 按照</p>

	第 19(EC-XLII)号决议和一般概要(EC-XLIV)第 15.4.15 段支付。
--	--

	<b>终点站费用：</b> 终点站费用应被视为涵盖机场或其他到达或出发地点与酒店或其他住所之间的交通的所有费用，包括行李托运费和其他相关的附带费用。
--	--

资料来源：各组织的政策文件。

注：没有从贸发会议、人居署、毒品和犯罪问题办事处、粮食署及世卫组织收到资料。

## 附件十二

## 中途停留与间休

组织	旅行时间	中途停留	和/或	抵达之后的间休
粮农组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 18 小时 <sup>a</sup>	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
	超过 18 小时	两次中途停留 或一次中途停留	和 和	抵达之后不休息 抵达之后休息 24 小时
原子能机构	6 至 12 小时	没有中途停留		不要求在抵达之日开始工作
	超过 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
民航组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	超过 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
劳工组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>c</sup>
	超过 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
	长达 5 小时 (过夜) <sup>b</sup>	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	超过 5 小时 (过夜) <sup>b</sup>	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
海事组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时 <sup>a</sup>	二次中途停留 或一次中途停留	和 和	抵达之后不休息 抵达之后休息 24 小时
贸易中心	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
国际电联	6 至 10 小时 <sup>d</sup>	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时	两次中途停留 或一次中途停留	和 和	抵达之后不休息 抵达之后休息 24 小时
联合国	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
艾滋病署	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时	一次中途停留 或两次中途停留	和 和	抵达之后休息 24 小时 抵达之后不休息
贸发会议	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
开发署和人口基金	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
	16 至 24 小时	一次中途停留	和	抵达之后休息小时 <sup>e</sup>
		或没有中途停留	和	抵达之后休息 24 小时
环境署	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
教科文组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时	两次中途停留	和	抵达之后不休息
		或一次中途停留 或没有中途停留	和 和	抵达之后休息 24 小时 抵达之后休息 48 小时
难民署	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
儿基会 <sup>f</sup>	6 至 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	超过 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
工发组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时

组织	旅行时间	中途停留	和/或	抵达之后的间休
	10 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留 或两次中途停留	和	抵达之后休息 24 小时 抵达之后不休息
毒品和犯罪 问题办公室 <sup>g</sup>	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>
妇女署	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 16 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
	16 至 24 小时 <sup>h</sup>	一次中途停留 或没有中途停留	和	抵达之后休息 12 小时 抵达之后休息 12 小时
世界旅游组织 <sup>i</sup>	10 至 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	超过 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
万国邮联	6 至 12 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	12 至 16 小时 <sup>a</sup>	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 16 小时	两次中途停留 或一次中途停留	和	抵达之后不休息 抵达之后休息 24 小时
粮食署	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	10 至 18 小时	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
	超过 18 小时	两次中途停留 或一次中途停留	和	抵达之后不休息 抵达之后休息 24 小时
世卫组织	6 至 12 小时(经济舱)	没有中途停留		预料抵达之日不开始工作
	超过 12 小时(经济舱)	没有中途停留		抵达之后休息 24 小时
	无论旅行时间(商务舱)	没有中途停留		抵达之后不休息
知识产权组织	6 至 10 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时
	超过 10 小时	一次中途停留	或	抵达之后休息 24 小时
气象组织	超过 6 小时	没有中途停留		抵达之后休息 12 小时 <sup>b</sup>

资料来源：各组织的政策文件。

注：没有从人居署、项目署及近东救济工程处收到信息。

## 说明

- <sup>a</sup> 粮农组织，海事组织，国际电联，如果旅程的最后阶段是 6 个小时或以上，旅行者有权  
艾滋病署，教科文组织，工发组 休息 12 小时。  
织，万国邮联
- <sup>b</sup> 劳工组织，贸易中心，联合国，只是乘坐经济舱差旅的工作人员。  
贸发会议，环境署，难民署，毒  
品和犯罪问题办公室，气象组织
- <sup>c</sup> 劳工组织 12 个小时的间休，包括一整晚。
- <sup>d</sup> 国际电联 如果工作人员乘坐经济舱以外的其他等级的舱位旅  
行，要求他或她在抵达后 4 小时之内开始工作。
- <sup>e</sup> 开发署，人口基金 如果旅程的最后阶段超过 6 小时但少于 12 小时。如果  
旅程的最后阶段的航空旅行时间超过 12 个小时，则可  
以同意少于 24 小时的中途停留。
- <sup>f</sup> 儿基会 如果工作人员的医疗条件需要，并经联合国医疗主任  
确认，则可以特别核准该工作人员为休息之目的中途  
停留。
- <sup>g</sup> 毒品和犯罪问题办公室 按照 ST/AI/2013/3 的规定核准中途停留和间休。

- h 妇女署  
如果旅程最后阶段的旅行时间是 6 个小时以上，旅行者有权享有 12 个小时的间歇。如果旅程最后阶段的旅行时间是 10 个小时以上，旅行者有权享有 24 个小时的间歇。
- i 世界旅游组织  
如果在不超过 12 小时的中途停留之后旅行时间超过 10 小时，旅行者抵达后 12 小时内不需开始工作。

## 附件十三

## 参与组织在联合检查组第 JIU/REP/2017/3 号文件中所载建议上采取行动状况概览

报告	预期影响	联合国及其基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" 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"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input 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"/>
建议 1	f		L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L		L				L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	d		L												L			L			L	L			L			L	L	
建议 3	h		L																											
建议 4	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	E	
建议 5	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	E	
建议 6	h		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 7	d		L																											
建议 8	d		L																											
建议 9	c		L																											

图例：  
**L**：由立法机构做决定的建议；  
**E**：由行政长官采取行动的建議  
**■**：不要求这一组织采取行动的建議

预期影响：**a**：增强透明度和问责制；**b**：传播良好/最佳做法；**c**：加强协调与合作；**d**：加强一致性和统一；**e**：增强控制和遵守；  
**f**：提供效力；**g**：大量节约资金；**h**：提高效率；**i**：其他。

\* 如在 ST/SGB/2015/3 中所列。