



第七十三届会议

议程项目 136

2018-2019 两年期方案预算

飞机舱位标准

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于飞机舱位标准的报告(A/73/705)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长的各位代表，他们提供了补充资料和说明，最后于 2019 年 2 月 13 日提交了书面答复。

2. 秘书长的报告是按照大会第 42/214、45/248 A、53/214、63/268、65/268、67/254 A、69/274 A、71/272 B 和 72/262 B 号决议以及第 44/442 和 46/450 号决定及第 57/589 号决定提交的，其中大会请秘书长每两年向大会提交一次报告。报告提供了关于 2018 年 6 月 30 日终了两年期飞机舱位标准的信息，并与 2016 年 6 月 30 日终了两年期进行了统计数字比较，其中还包括秘书长的一项提议，即对助理秘书长职等以下的工作人员(和合格家庭成员)使用公务舱事宜实行单一门槛。

二. 行预咨委会的意见和建议

1. 飞机舱位标准

秘书长核准的例外情况

3. 秘书长报告第 12 至 22 段详细说明了秘书长核准的有关飞机舱位标准的例外情况，¹ 其中包括统计资料和有关特殊情况的说明，具体如下：(a) 医疗原因；(b) 无普通舱位，例如，要求在特定日期旅行而该日已无普通舱位；(c) 旅行者被

¹ 飞机舱位标准例外情况指的是，从有资格乘坐的舱位升到更高舱位。大会第 72/262 B 号决议取消了联合国工作人员公务旅行时乘坐头等舱的做法。



视为知名人士(现任或前任国家元首或政府首脑)或杰出人士(现任或前任内阁部长或政治、科学、经济、人道主义或文化领域的重要国际人物);或者是(d)旅行者因事务紧急而需要踏上艰苦旅程。

4. 秘书长在报告中指出,2016年7月1日至2018年6月30日期间,秘书长批准的例外情况数目和额外费用总额有所减少,主要是由于按照大会第72/262 B号决议的要求,对知名人士和杰出人士类别的旅行者实行了更严格的标准。²在该决议中,大会还决定取消联合国工作人员公务旅行时乘坐头等舱的做法,并请秘书长鼓励自愿尽可能使用经济舱和高端经济舱旅行(第72/262 B号决议,第14和17段)。行预咨委会询问后获悉,如ST/AI/2013/3号行政指示第4.4段所述,尽可能鼓励工作人员不乘坐低于头等舱一级的舱位,自愿降至高端经济舱或高端座位。

5. 行预咨委会欢迎按照大会第72/262 B号决议的要求,秘书长核准的例外情况使用趋势不断下降。行预咨委会重申,应继续采取一切必要措施,进一步限制使用例外情况(另见A/71/822,第6段)。此外,行预咨委会相信,秘书长将作出更多努力,鼓励工作人员自愿尽可能降舱,不乘坐应享舱位,并要求在下一次报告中就此提供最新情况。

6. 2016年7月1日至2018年6月30日期间,向大会主席、秘书长或常务副秘书长及其配偶提供近身保护安保服务的安全和安保部干事获准了130个飞机舱位标准例外情况,估计额外费用为801 562美元,而前一报告所述期间是93个,估计额外费用为530 565美元。行预咨委会注意到,近身保护警卫的差旅不再纳入上文第3段所列需要例外对待的情况清单。行预咨委会询问后获悉,截至2018年6月,在安全风险评估后,只有陪同秘书长的高级保护干事将乘坐头等舱,而陪同其他高级官员的安保人员通常会根据具体情况乘坐低于头等舱一级的舱位(另见ST/AI/2013/3/Amend.3,第4.3节)。行预咨委会欢迎这一新的安保人员差旅做法,并期待在秘书长今后的报告中审查相关费用节省情况。

7. 关于例外情况核准程序,行预咨委会询问后获悉,秘书长将核准例外情况的权力下放给主管管理战略、政策和合规部的副秘书长,副秘书长将此种权力再下放给副秘书长办公室主任,主任在业务转型和问责司的协助下审查这些请求。此外,与医疗条件有关的请求首先提交给业务支助部/医疗管理和职业安全与健康司审查,随后由其向业务转型和问责司提供医务咨询意见。行预咨委会相信,作为管理改革的一部分,在新的授权制度下,不会下放对航空旅行例外情况的核准程序。行预咨委会打算在秘书长的下一次报告中跟进此事。

关于乘坐头等舱的政策

8. 秘书长报告第7至11段概述了乘坐头等舱旅行情况,例如代表团乘坐头等舱旅行情况。关于国际法院,根据大会第37/240号决议附件所载的《国际法院旅

² 大会在第72/262 B号决议提出要求之前,还在第67/254号决议中请秘书长采取行动,限制使用例外情况。

费及生活津贴条例》第 1 条第 2(a)至(c)项，国际法院法官有权乘坐头等舱。行预咨委会指出，由于航空旅行业的发展，公务舱在功能上可以被视为相当于大会第三十七届会议通过上述决议时所认为的头等舱(另见 A/71/822，第 9 段)。行预咨委会回顾，大会鼓励除最不发达国家代表以外³ 有资格享受头等舱旅行的非工作人员自愿将舱位降低一级(见第 72/262 B 号决议，第 14 和 15 段)。

9. 行预咨委会询问后获悉，国际法院院长已请国际法院法官尽可能乘坐头等舱以下的舱位，而且，法院一些法官已经采取审慎行动，自愿决定乘坐头等舱以下的舱位进行公务旅行和应享待遇旅行。行预咨委会欢迎国际法院院长请法官乘坐头等舱以下舱位旅行的倡议。

2. 关于航空旅行活动的信息

10. 秘书长报告第 23 至 47 段根据“团结”系统旅行模块的数据，提供了 2016 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间航空旅行活动的信息，包括旅行次数、按差旅类别和舱位标准分列的费用以及遵守预购政策情况。

“团结”系统数据

11. 秘书长指出，提供的差旅数据依据的是从业务情报模块提取的“团结”系统旅行模块中的数据。秘书长还提供了按“团结”系统旅行类别分列的所有旅行方式的旅行费用细目，包括诸如联合国飞机、火车和机动车辆等非商营飞机情况。然而，秘书长指出，“团结”系统不能报告使用商营飞机的旅行情况。行预咨委会认为，秘书长关于航空舱位标准的报告中提出的差旅费和其他数据应仅涉及使用商营飞机的运输情况，不应与涉及其他空运和陆运方式的数据合并，以确保所提供的数据的透明度。行预咨委会建议大会请秘书长加强“团结”系统，使其能够提取单独的差旅数据，包括乘坐商营飞机的差旅费用。

12. 行预咨委会回顾，“团结”系统旅行模块是 2014 年 7 月至 2015 年 11 月期间分阶段部署的，由于这一分阶段部署做法，无法对各年度的数据进行比较，因为秘书处不同部门在不同时间安装了“团结”系统的旅行模块(A/71/822，第 17 段)。行预咨委会询问后得到了 2014 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间公务差旅支出的资料，但获悉仍无法对支出进行直接比较。行预咨委会相信，秘书长下一次报告将提供从“团结”系统旅行模块中提取的关于差旅数据的全面比较信息(另见下文第 13 段)。

13. 关于“团结”系统中所能提供的确保遵守预先安排差旅政策的资料，秘书长指出，已向最终用户提供了一个在线看板，详细介绍了旅行者和差旅管理人员遵守预购政策情况以及核签人和差旅处理办公室要求的处理时间情况。行预咨委会询问后获悉，目前的“团结”系统遵守预购情况业务情报报告和在线看板不包括与舱位标准有关的数据。行预咨委会建议大会请秘书长确保列入所有必要数据，

³ 大会第 42/214 号决议决定，出席大会常会和特别会议的最不发达国家代表团团长有权乘坐头等舱。

包括关于舱位标准的数据，以便充分利用“团结”系统业务情报模块和相关的在线看板，并提高向会员国提供的信息的质量和透明度。

遵守预购政策情况

14. 秘书长指出，2016年7月1日至2018年6月30日期间，预购政策的总体遵守率为33%。行预咨委会询问后获悉，2018年第四季度，该比率已增至37.2%。行预咨委会询问后得到的资料(见下表)显示了按差旅类别分列的2016年、2017年和2018年预购政策遵守情况的数字。该资料表明，应享待遇差旅类别⁴的遵守情况仍是最高，但需要进一步改善人事差旅类别。

表

按差旅类别分列的预购政策遵守情况(按各个时段分列)

差旅类别	2016年7月至12月		2017年		2018年1月至6月	
	旅行次数	遵守率(%)	旅行次数	遵守率(%)	旅行次数	遵守率(%)
公务差旅	44 853	29	97 476	34	49 606	35
应享待遇差旅	1 156	50	1 318	49	330	48
人事差旅	2 663	23	5 610	32	2 332	36
军警人员差旅	1 346	13	2 137	12	504	24
共计	50 018	29	106 541	33	52 772	35

15. 行预咨委会还得到了按部、厅和外地特派团分列的遵守政策情况细目(见本报告附件一)，所列41个办事处和实体(占79%)的遵守率低于50%。行预咨委会询问后获悉，管理战略、政策和合规部和业务支助部打算开展协作，通过一系列沟通举措提高对遵守预购政策的认识。

16. 行预咨委会回顾，大会曾多次对所有差旅类别遵守预购政策指示的比率较低表示关切(另见第72/262 B号决议，第4段)。行预咨委会继续对总体遵守水平持续较低表示失望，重申需要作出更大努力，特别是在各办事处可以更好地规划差旅的领域，因为大多数公务差旅并非是因为有紧急状况或有意外需求(另见A/72/7/Add.44，第4段)。此外，行预咨委会过去曾强调，应尽可能合并差旅，或减少差旅人数(例如见A/72/7，第八.48段)。此外，行预咨委会期望作出努力和采取举措，提高对遵守预购政策必要性的认识，并请秘书长在下次报告中提供资料，说明已采取的措施情况。

主要业绩指标和遵守预购政策情况

17. 秘书长指出，已将预购机票情况增列为2018-2019两年期部门业绩报告的一个主要业绩指标。通过增设这一指标，预计各部厅将提高意识，增加及时购买机票的数量。行预咨委会询问后获悉，用遵守预购政策来计量业绩未纳入对部门主

⁴ 应享待遇类差旅包括回籍假、探亲假和教育补助金探亲旅行。

管的管理考绩中，但各部门和办事机构首长有责任确保在其职责范围内遵守适用政策并负起责任。

18. 行预咨委会回顾，大会请秘书长在合理使用旅行资源方面对管理人员进行问责，并在例行的管理层和各部门考绩中把预购机票作为一项主要业绩指标(见第 72/262 B 号决议，第 5 和 6 段)。行预咨委会对于大会的要求没有得到完全执行感到遗憾。考虑到预购政策的遵守率一直很低，行预咨委会建议大会再次请秘书长在管理考绩中纳入关于遵守预购机票规定的主要业绩指标。

使用替代通信方法

19. 秘书长的报告第 48 至 51 段概述了使用替代通信方法的情况。报告显示，从 2013 年至 2017 年，在 Unite 通信平台使用如 WebEx 等举行会议的替代方法的情况增加了 370%，正式安排的电视会议的次数增加了 65%。报告还指出，诸如即时视频通信(如 Skype for Business)等自行操作的技术没有被纳入统计数据，但在具体情况下被普遍使用并被视作旅行的替代方法。行预咨委会回顾，大会请秘书长更多地使用替代通信和派代表出席的方法，并确保在执行任务时需要直接和面对面接触的情况下，才着重考虑批准公务差旅(见第 72/262 B 号决议，第 6 段)。行预咨委会期待着今后更多地使用替代通信手段，以减少差旅费用，并要求在秘书长的下一次报告中列入这方面的资料。

回籍假一笔总付办法

20. 如秘书长报告第 60 段所述，大会在第 72/262 B 号决议中请秘书长全面分析一笔总付办法的执行情况，包括收集和分析“团结”项目的差旅信息，以及工作人员对一笔总付办法的接受率，并将结果提交大会第七十三届会议审议。行预咨委会回顾，大会在第 67/254 A 号决议中决定将确定一次总付办法的规定从限制最少的经济舱票价的 75%更改为 70%。大会在第 72/262 B 号决议中决定维持这一水平，并恢复与这一办法有关的旅行日。

21. 秘书长指出，对“团结”项目回籍假数据的分析显示，从 2018 年 1 月至 4 月，78%的工作人员接受了一笔总付办法；从 2018 年 5 月至 8 月，或在大会恢复旅行日之后不久，89%的工作人员选择了这一办法。秘书长指出，可以推断出，这是恢复旅行日补偿的结果，秘书长认为，这进一步激励工作人员选择这种享受回籍假应享福利的方法。秘书长还表示，一笔总付可选办法使每个旅行者的平均费用减少 21%，并减少了行政间接费用，因为一笔总付办法不需要外部旅行社的参与。此外，对联合国共同制度其他组织有关回籍假旅行的内部政策的审查显示，大多数实体提供一笔总付办法，虽然用于计算一笔总付的基本票价各不相同，但大多数组织所报的是不受限制/限制最少的票价或全额经济舱票价。行预咨委会期待在秘书长下一次报告中看到关于一笔总付办法的最新情况，包括“团结”项目的相关数据。

航空旅行管理的采购程序

22. 行预咨委会回顾，大会请秘书长确保所有航空旅行管理服务合同采购流程完全符合财务条例 5.12 规定的一般采购原则，即(a) 最高性价比；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的国际竞争；(d) 联合国的利益，并确保采购流程中包括可将一份合同授予多个供应商的选项，以便扩大竞争(见第 72/262 B 号决议，第 20 段)。行预咨委会感到遗憾的是，秘书长本次报告没有按照大会的要求处理这一问题，并要求将其列入秘书长的下一次报告。

全系统飞机舱位标准

23. 大会在第 72/262 B 号决议中鼓励国际公务员制度委员会评估全系统飞机舱位标准，并向大会提出有关建议。行预咨委会期待着公务员制度委员会评估的结果和有关建议。

3. 关于为助理秘书长级以下的工作人员(及合格家庭成员)使用公务舱设定单一门槛值的建议

24. 大会在第 72/262 B 号决议中请秘书长在其提交大会第七十三届会议的报告中提供关于助理秘书长级以下工作人员(及合格家庭成员)使用公务舱的单一门槛值的分析和建议。秘书长的报告第 69 至 98 段概述他就此提出的提议。

25. 秘书长在其报告中指出，确定舱位标准的现行双重门槛值(直航 9 小时、间接航班 11 小时，转机时间最多 2 小时)导致了劳力密集的过程，因为航空公司票务系统或在线预订工具不支持这些规定，需要旅行股工作人员和订约旅行社进行手工调整。

26. 秘书长的提议包括两项内容：(a) 对于助理秘书长级以下工作人员(及合格家庭成员)进行公务旅行(培训及医疗和安全撤离旅行除外)或人力资源事宜旅行，将有关这些人乘坐公务舱的现有双重门槛值改为单一门槛值；(b) 路程假总时间限 10 小时，包括实际飞行时间和实际中途停留时间，但不包括目前规定的最长两小时转机时间。据秘书长报告称，提议将单一阈值办法的旅行时间定为 10 小时：这将是一种不增加费用的办法，其依据是对本组织工作人员旅行最多的 100 个城市对之间两年以上旅行模式进行的数据分析。

27. 关于实施单一门槛值的提议，行预咨委会询问后获得了秘书长报告中以外的支持本提议的更多理由，包括：(a) 这是得到自助在线预订工具等技术解决方法更大支持的简化政策，将提高客户满意度，并允许旅行者管理自己的旅行；(b) 提高了效率和精简了行政流程，使资源能够分配给其他任务；(c) 更多地利用“团结”项目的能力，在差旅管理方面实现可能的更高效率，例如在“团结”项目旅行申请中来自在线预订工具的信息预先形成数据；(d) 旅行者更多地使用在线预订工具将降低与联合国订约旅行社提供的服务有关的费用，包括减少交易费和所需人员编制。

28. 关于拟议的 10 小时旅行时间，而不是目前直航的 9 小时或间接航班的 11 小时，且转机时间最多为 2 小时，秘书长报告表 14 和表 15 提供了关于 8、9、10 和

11 小时变通旅行时间的影响的资料。秘书长认为，在对本组织工作人员旅行最多的 100 个城市对之间的旅行模式进行数据分析后发现，经济舱和公务舱的旅行次数以及相关的机票费用与目前实行的双重阈值相比，将大致保持不变，因此 10 小时的旅行时间将是一种不增加费用的办法。⁵ 行预咨委会询问后获悉，数据分析综合使用了“团结”项目内部业务情报数据和从联合国总部订约旅行社获得的外部数据，而由于这项工作的资源密集性质，使用了“团结”项目的旅行最多的 100 个城市对，因为它们占合格数量的 30%。第 101 个城市对则只占合格数量的 0.1%。关于工作产出率问题，行预咨委会获悉，以较低的舱位标准长途旅行通常会降低目的地的产出率，特别是因为现行的双重门槛旅行政策规定，乘坐经济舱旅行 6 小时以上的人在抵达后休息 12 小时，而乘坐公务舱的旅客通常须在抵达后的合理时间内报到。

29. 秘书长指出，征求了一些公共部门组织的答复，其中表明公务舱旅行的平均阈值为 8.3 小时，范围从 3 到 12 小时。行预咨委会询问后得到了这些组织的名单以及为公务舱阈值而使用的时数(见本报告附件二)。行预咨委会进一步询问后还获得了关于 10 小时旅行时间提议的进一步信息和数据集，包括从“团结”项目中提取的比较费用和差旅量信息。

30. 不过，行预咨委会发现，上述解释性信息和补充数据既未明确确定 10 小时旅行时间提议所使用的基线，也未与秘书长报告中提出的数据相一致，部分原因是分阶段实施了“团结”项目旅行模块(另见上文第 12 和 13 段)。行预咨委会感到关切的是，秘书长没有提供可比较的数据来说明现行系统的效力、效费比或对工作人员产出率的影响，并认为需要就关于助理秘书长以下级别工作人员(及其合格家属)使用公务舱旅行时间为 10 小时的提议提供更令人信服的数据分析。此外，行预咨委会认为，需要提供更令人信服的理由，说明与其他旅行时间(无论是较短还是较长)相比，这一特定旅行时间的时数的总体效益。行预咨委会认为，在试点基础上临时实施关于订正时数的提议，将有助于利用“团结”项目的能力收集和分析必要和透明的数据，以支持会员国在充分知情的情况下作出决策。

三. 结论

31. 根据上述评论和建议，行预咨委会建议大会请秘书长：(a) 对助理秘书长以下级别的工作人员(及其合格的家庭成员)采用单一的乘坐公务舱阈值；(b) 在临时或试点基础上执行秘书长关于 10 小时旅行时间的提议，包括实际飞行时间和实际停留时间。行预咨委会建议大会请秘书长充分利用“团结”项目提供的数据，评估质量和数量效益及效费比，得出结论和经验教训并提出这一试点项目的结果，供会员国在大会第七十五届会议上审议和作出决定。

⁵ 秘书长在报告中指出，城市对是具体的出发(起点)和抵达(目的地)的组合。一个城市对可包括一个单一的、直达的航班，但也可包括含有一个或多个中途停留的航班。

附件一

2016年7月1日至2018年6月30日按部厅特派团分列的预购政策遵守情况

部/厅/特派团	2016年7月-2018年6月	
	旅行次数	合规率(%)
经济和社会事务部	7 409	32
大会和会议管理部	2 514	59
管理事务部	1 944	47
政治事务部	15 930	17
新闻部	618	45
维持和平行动部	5 052	39
安全和安保部	2 060	39
非洲经济委员会	8 799	17
欧洲经济委员会	3 855	70
拉丁美洲和加勒比经济委员会	5 090	35
亚洲及太平洋经济社会委员会	6 913	34
西亚经济社会委员会	3 098	24
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	493	53
国际贸易中心	5 465	31
共同出资的活动 ^a	530	56
刑事法庭余留事项国际处理机制	1 053	36
联合国西撒哈拉全民投票特派团	254	12
联合国中非共和国多层次综合稳定团	1 316	22
联合国马里多层次综合稳定团	1 378	18
联合国海地稳定特派团	2 900	17
联合国组织刚果民主共和国稳定特派团	1 305	22
非洲发展新伙伴关系	306	14
人道主义事务协调厅	10 003	31
联合国裁军事务厅	1 815	42
联合国人权事务高级专员办事处	8 837	52
最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室	532	17
内部监督事务厅	903	61
法律事务厅	1 205	63
外层空间事务厅	895	77
技术合作经常方案	6 482	29
乌干达恩德培区域服务中心	217	32
第一款 ^b	3 059	35

部/厅/特派团	2016年7月-2018年6月	
	旅行次数	合规率(%)
为公众提供服务 ^c	153	53
非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动	1 142	25
《联合国防治荒漠化公约》(秘书处)	1 282	62
联合国贸易和发展会议	6 133	44
联合国脱离接触观察员部队	179	26
联合国环境规划署	23 521	46
联合国气候变化框架公约(秘书处)	5 790	65
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	137	28
联合国人类住区规划署(人居署)	6 325	19
联合国驻黎巴嫩临时部队	459	46
联合国阿卜耶伊临时安全部队	355	33
联合国后勤基地	589	27
联合国科索沃临时行政当局特派团	262	44
联合国利比亚特派团	553	35
联合国南苏丹特派团	1 306	30
联合国科特迪瓦行动	330	34
联合国毒品和犯罪问题办公室	45 746	23
联合国索马里支助办公室	714	24
联合国哥伦比亚核查团	1 947	3
其他办事处 ^d	178	10
共计	209 331	33

^a 共同出资的活动包括由下列部门开展的活动：联合检查组、联合国系统行政首长协调理事会和国际公务员制度委员会。

^b 第 1 款(决策机构)包括以下各项的活动：大会主席办公室；独立审计咨询委员会；联合国审计委员会秘书处；最不发达国家出席大会届会代表的旅行；出席方案和协调委员会会议成员的旅行；出席共同赞助组织委员会会议的成员的旅行。

^c 向公众提供的服务包括涉及下列方面的活动：新闻部与销售联合国出版物有关的活动；经济和社会事务部统计司的活动；联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处的游客中心和亚洲及太平洋经济社会委员会会议中心的活动；联合国邮政管理处的活动。

^d “其他办事处”是一组差旅量有限的办事处，活动与下列方面有关：建筑(拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国日内瓦办事处的改建和装修)；分包和伙伴业务交流所(缴款/总部离职后健康保险)；人力资源默认功能区(“团结”项目内的名称)；专家组(马里)；缅甸问题特使；联合国赔偿委员会；联合国合办工作人员养恤基金客户服务和外联；联合国社会发展研究所。

附件二

其他组织提供的关于各自公务舱门槛值的数据

组织	公务舱门槛值(小时)
英联邦秘书处	10
欧洲重建与发展银行	3
联合国粮食和农业组织	12
全球谷物多样化基金	9
全球基金	9
美洲开发银行	9
国际原子能机构	7
国际癌症研究机构	10
国际民用航空组织	9
国际刑事法院	9
国际劳工组织	9
国际海事组织	7
经济合作与发展组织	6
欧洲安全与合作组织	7
联合国儿童基金会	9
联合国《防治荒漠化公约》(秘书处)	10
联合国开发计划署发展方案	9
联合国教育、科学及文化组织	9
世界银行	5
世界粮食计划署	9
世界卫生组织	10
世界工业产权组织	9
世界贸易组织	6
平均值	8.3