



第七十六届会议

议程项目 137

2021 年方案预算

管理离职后健康保险

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于管理离职后健康保险的报告(A/76/373)。行预咨委会收到秘书长代表提供的补充资料和说明,最后收到了日期为 2021 年 11 月 24 日的书面回复。
2. 大会第 73/279 B 号决议除其他外,关切地承认离职后健康保险负债的重要性,并欢迎秘书长努力提出解决这一问题的措施,同时重点指出,这些提议可能对未来预算和有关工作人员的未来应享权利产生重要影响;注意到拟议的薪金附加费将需要向会员国摊派,决定维持联合国离职后健康保险负债注资的现收现付办法;并赞赏地注意到关于应享权利应计机制的提议。在同一决议中,大会请秘书长向大会第七十五届会议提交全面提议,其中包括以下内容:(a) 进一步详细说明未来征聘人员筹资模式的拟议变动,包括经常预算和维持和平预算的中期和长期预算预测;(b) 将机构支付的离职后健康保险份额与工作人员在系统内的服务期挂钩的机制,以及关于如何对工作人员适用此类应享权利应计机制的信息;(c) 关于有权享受离职后健康保险福利的维和行动工作人员所占比例的预测。
3. 行预咨委会询问秘书长报告延迟提交的原因后获悉,由于以下因素影响了参与编写报告的健康保险小组,报告在大会第七十六届会议主要会期期间才准备好供审议:经常预算的流动性状况以及随后在 2020 年实行的冻结征聘,迫使对各个应交付产出进行优先排序;冠状病毒病(COVID-19)大流行,导致从专业精算师那里获得所需信息受到延误;以及全系统 COVID-19 医疗后送方案等额外工作。



4. 秘书长报告(A/76/373)包含以下方面信息：控制医疗费用(第二节)、离职后健康保险负债估值(第三节)、注资和投资建议(第四节)、离职后健康保险费分摊(第五节)和关于维持和平行动工作人员的预测(第六节)。

二. 背景

5. 秘书长表示，他提交了七份关于管理离职后健康保险的报告，¹ 其中最近的三份报告反映了为执行大会第 68/244 号决议而由联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会财务和预算网主持设立的离职后健康保险问题机构间工作组(由系统 18 个实体组成)的工作(A/76/373，第 2 段)。

6. 行预咨委会回顾，近年来的相关讨论集中在两个领域：(a) 健康保险计划，目的是按照大会的要求提高效率并控制费用；(b) 离职后健康保险负债，涉及精算估值、注资和投资建议。

健康保险计划、保费和报销

7. 秘书长报告第 51 至 58 段提供了关于联合国健康保险计划以及本组织和参保人(在职和退休工作人员)费用分摊比率的背景资料。以下摘要系基于秘书长的各份报告和向行预咨委会提供的资料：

(a) 联合国健康保险计划为符合资格的在职和退休工作人员(作为参保人)提供相同的保险范围；

(b) 保险计划的缴费(即每月保费)按照国际公务员制度委员会建议并经大会决议(第 69/251 号决议是最近的一项)核准的比例，由参保人和本组织分摊，见秘书长报告(A/76/373)表 6 所示及该报告第 52 至 55 段的讨论；

(c) 对于在职工作人员，保险费由工作人员(通过薪金扣除)和本组织(通过一般工作人员费用)分摊。对于现行现收现付办法下符合资格的退休人员，保险费由退休人员(通过养恤金扣除)和本组织(通过第 32 款(特别费)、其他工作人员费用以及维持和平行动支助账户下编列的离职后健康保险)分摊；

(d) 在联合国系统内，根据相互保险原则和代际团结原则向参保人提供健康保险，代际团结原则是社会健康保险与私营健康保险之间的主要区别(A/70/590，第 29 段)。在缴费比例固定的情况下，薪金和养恤金数额较高的参保人每月支付的保险费较多，在职工作人员支付的保险费比退休人员多，此外还要看各参保人的保险类型和选定的保险计划(见 A/76/373 表 7 中的在职工作人员缴费百分比)；

(e) 参保人的医疗费用作为医疗索偿提交给各自保险计划的管理公司。保险计划是自筹资金，由纽约总部的第三方管理公司管理，日内瓦的计划则是自己管理；

¹ A/73/662、A/71/698 和 A/71/698/Corr.1、A/70/590、A/68/353、A/64/366、A/61/730 以及 A/60/450 和 A/60/450/Corr.1。

(f) **保费和报销。**行预咨委会获悉，由于本组织的计划是自我保险，保险费不是支付给保险公司。而是将所有参保人及本组织的每月缴款(保费)合并到一个基金中，本组织从该基金中报销参保人的医疗索偿。在总部，年度计划保险费是在第三方管理公司的协助下，考虑到在职和退休工作人员上一年的索偿情况以及医疗费用的预计增幅和第三方管理公司行政费用而制定的；

(g) **离职后健康保险资格要求。**对于领取联合国合办工作人员养恤基金养恤金的退休人员来说，领取有补贴的离职后健康保险福利的资格是在满 55 岁或在联合国健康保险计划中缴款服务年数满 10 年(较晚者为准)后获得(A/76/373，第 1 和第 58 段)。对于 2007 年 7 月 1 日或之后征聘的工作人员，资格要求包括退休时已参加联合国系统缴费型健康保险计划至少 10 年。2007 年 7 月 1 日前征聘的工作人员，资格要求包括参加联合国缴费型计划至少 5 年，前提是他们须为参加分摊费用保险计划不足 10 年的欠缺年份缴付全额保费(A/76/6 (Sect. 32)，第 32.7-32.10 段)。

列报

8. 行预咨委会认为，可以改进秘书长关于管理离职后健康保险报告的列报方式，提供更多关于健康保险计划和离职后健康保险负债供资的背景资料和技术说明。例如，上一份此类报告的附件提供了术语表(A/61/730，附件四)。行预咨委会相信，秘书长今后关于离职后健康保险的报告将载有经更新和扩充的术语表，其中载有关于本组织健康保险计划和离职后健康保险负债的资料，便于委员会和大会审议。

三. 减少健康保险计划费用的措施

9. 大会第 73/279 B 号决议请秘书长进一步探讨在提高效率和控制费用(包括与现任和未来工作人员有关的负债)方面的选项，以期减少本组织的健康保险计划支出及离职后健康保险债务，并就此向大会第七十五届会议提出报告(见上文第 3 段)。

10. 秘书长报告(A/76/373)第 9 段(a)至(f)分段列出了过去 10 年实施的措施，涉及以下方面：要求居住在美利坚合众国的符合资格退休人员参加联邦医疗保险 B 部分；预防保健和保健举措；卫生保健便利(远程医疗)；扩大医疗服务提供商网络和改变美国计划自负额；宣传活动(帮助在职工作人员和退休人员更好地利用健康计划各备选方案)；联合国全球计划针对在美国提供的保健作出变动。

11. 行预咨委会询问采取费用控制措施所节省的费用后获悉，虽然一些费用控制措施可以量化，包括因提供商网络折扣、联邦医疗保险 B 部分覆盖范围或增加自负额而避免的费用，但提高预防保健意识、福利方案和改善教育等其他节约措施的影响无法计量。行预咨委会获悉，网络节约的费用几乎占费用减少总额的 50%。

12. 与此相关的是，行预咨委会询问后收到关于由经常预算、维和预算和刑事法庭余留事项国际处理机制预算供资的在职工作人员健康保险费用的实际支出情况资料，显示五年期间实际支出增加(2016 年为 1.173 亿美元，2017 年和 2018 年

均为 1.199 亿美元，2019 年为 1.219 亿美元，2020 年为 1.258 亿美元)。行预咨委会肯定了所采取的控制费用的努力，但也注意到本组织在职工作人员的医疗保险支出从 2016 年到 2020 年稳步增加(见下文第 47 段)。行预咨委会建议大会请秘书长在今后的经常预算和维和预算中，列入有资格参加本组织健康保险计划的所有合同类型在职工作人员的预算所列和实际健康保险支出情况资料。

美国联邦医疗保险 B 部分和利用其他工作地点国家健康保险计划

13. 秘书长报告第 9(a)段提供了关于联邦医疗保险 B 部分的要求和福利的信息。自 2011 年起，居住在美国的联合国退休人员如果符合资格，必须参加联邦医疗保险 B 部分，这是一个为符合资格的参保人提供健康保险的联邦方案。符合资格的联合国退休人员的医疗索偿首先由联邦医疗保险 B 部分(作为主要保险)支付，余下费用由各自的联合国健康保险计划支付。行预咨委会询问后获悉，联邦医疗保险 B 部分一般支付这些退休人员提交的医疗索偿的 80%，其余 20%由联合国健康保险计划支付。秘书长在其报告中指出，事实证明要求退休人员参加联邦医疗保险 B 部分而节省的数额大于最初估计的数额，据报告，2020 年期间联合国健康保险计划的索偿总额减少了 2 480 万美元(即 8%)。² 随着参加联邦医疗保险计划的退休人员人数继续增加，节省的金额预计每年都会增加。行预咨委会还获悉，虽然本组织报销符合资格的退休人员支付的联邦医疗保险 B 部分的保费，但与减少的医疗索偿相比，本组织支付的报销金额较低(2020 年 4 443 名退休人员的报销金额为 990 万美元)。

14. 行预咨委会询问后获悉，秘书处采取了若干措施控制与居住在美国境外的退休人员的保险有关费用，包括尽可能利用国家健保系统。例如，本组织与奥地利政府达成协议，允许居住在该国的联合国退休人员参加国家保险计划。行预咨委会回顾，秘书长以往的报告讨论过是否可能在其他地点复制利用美国联邦医疗保险的经验，包括机构间工作组开展的工作，例如 2016 年进行的一项未得出结论的调查，以及对一半以上联合国合办工作人员养恤基金受惠人所居住的 9 个国家进行的成本效益分析(A/73/792，第 10 和 11 段)。

15. 考虑到秘书处在利用美国和奥地利国家健康保险计划方面的积极经验，行预咨委会建议大会请秘书长继续努力，与秘书处退休人员较多的国家的政府一起探索此类机会，包括是否可能采取进一步奖励措施或强制规定退休人员参加国家健保计划，并在秘书长关于离职后健康保险的下一份报告中报告结果。

医疗索偿审计

16. 行预咨委会询问后获悉，行政当局正在最后确定并将在 2021 年 11 月中旬之前公布关于审计总部管理的健康保险计划的医疗索偿和保单评价的征求建议书(见上文第 7(e)段)。审计的目的是评估：(a) 索偿审核的准确性和完整性；(b) 是否按照保险计划的规定处理索偿；(c) 第三方管理公司就本组织支付的报销费用

² 秘书长报告指出，顾问精算师估计，这一举措的预计节省资金使 2020 年 12 月 31 日终了财政期间的应计离职后健康保险负债估值降低了 8%。这意味着应计负债估计数减少了 6 亿美元(A/76/373，第 9(a)段)。

向本组织开具账单的准确性；(d) 资格记录的准确性和完整性；(e) 第三方管理公司的整体表现是否达到符合行业规范的预期业务标准。

17. 行预咨委会回顾曾同意审计委员会的建议，即迫切需要改善对医疗保险支出的内部控制，包括建立适当的内部控制机制(A/74/5 (Vol. I)，第 126-152 段；A/74/528，第 17 和 18 段)。审计委员会在其最新报告(A/76/5 (Vol. I)，第 136 段)中，继续注意到诊断书与参保人的性别或年龄之间存在不一致之处。因此，行预咨委会认为，这种对医疗索偿和第三方管理人业绩的审计早该进行，并期待收到审计结果。

四. 维持和平行动工作人员资格情况预测

18. 按照大会的要求(见上文第 2(c)段)，秘书长报告(A/76/373，第 65-70 段)提供了关于维持和平行动工作人员资格情况预测的资料。报告指出，作为 2009 年合同改革的一部分，自 2009 年 7 月 1 日起终止了限期任用合同，现有合同转为定期合同或包含离职后健康保险应享权利的其他合同类型。因此，在维持和平行动项下供资的工作人员中，94%目前由联合国健康保险计划覆盖，并签订了提供离职后健康保险应享权利的合同。

19. 秘书长在其报告中(A/76/373，第 66 段)进一步指出，这使得经常预算和维和预算供资的工作人员的人口统计数据具有可比性，例如平均年龄、服务年限和离职后健康保险资格，如报告表 8 所示。截至 2019 年 12 月 31 日，有 16%的维和工作人员完全满足离职后健康保险的资格要求，另有 41%的工作人员已达到 10 年资格要求，在满足退休要求后有资格参保，而由经常预算供资的工作人员的比例分别为 19%和 43%。因此，按照现收现付办法由维持和平行动支付的离职后费用比例预计将从前几年的 15%增加到 2030 年的 34%左右，此后还将继续增加，直到这一比例接近在职工作人员的注资比例，而由经常预算支付的比例将减少(见下文第 41 段和 A/76/373 表 8 和第 70 段)。

20. 在审议秘书长的上一份报告时，行预咨委会注意到，上一项提案没有将维持和平行动的工作人员列入预测范围(A/73/792，第 22 段)。行预咨委会欢迎按照大会的要求列入关于在维持和平行动服务的工作人员资格情况预测的资料(见下文第 42-46 段)。

五. 关于秘书处离职后健康保险负债注资的建议

21. 关于离职后健康保险负债注资的相关信息载于秘书长报告(A/76/373)第四节。在同一报告第 77 段中，秘书长建议：

(a) 对 2023 年 1 月 1 日前征聘的工作人员，维持联合国离职后健康保险负债注资的现收现付办法；

(b) 对 2023 年 1 月 1 日起征聘的公务人员，采取以下负债注资办法：对薪金费用统一收取 6%薪金附加费，并设立专项财政准备金；

(c) 薪金附加费每三年审查一次，对照专项准备金的预计累积数额进行调整，弥合差异。

为 2023 年 1 月 1 日起征聘的工作人员的负债注资

22. 对于从 2023 年 1 月 1 日起征聘的工作人员，秘书长提议本组织开始积累准备金，以满足这些工作人员退休后的预计所需现金流，最高可至 75%，方法是在一般工作人员费用项下为经常预算和维和基金设立一项相当于工作人员费用(薪金毛额加工作地点差价调整数费用)6%的附加收费。秘书长还提议针对所有工作人员(不仅仅是从 2023 年起征聘的工作人员)和工作人员所有职类(包括临时任用的工作人员)的薪金费用收取这一 6%的附加费(同上，第 28-30 段)。行预咨委会询问后获悉，这项收费拟适用于所有工作人员，不论其合同状况，包括无权享受离职后健康保险的临时工作人员(根据 2019 年普查数据，经常预算项下有 1 112 人)。

23. 行预咨委会询问秘书长的新提议与以往提议的不同之处后获悉，新提议更全面、更详细，因为新提议载有关于维持和平行动和为预算外资源下工作人员离职后健康保险福利注资的信息(见下文第 31-33 段)。虽然秘书长在其报告中表示拟议注资战略与其以前的提议(A/73/662)相似，但行预咨委会注意到新提议与以前提议的不同之处，具体如下：

(a) **注资额度。**与仅逐步部分注资至多 75%的新提议相比，以前提议提到的是“为离职后健康保险负债全额供资所需收取的薪金附加费”(A/73/662，第 67 段)；

(b) **工作人员费用。**新提议中的薪金附加费针对薪金毛额加上工作地点差价调整数，而秘书长先前所说的是，“为确保准确，确定薪金附加费所采用的评估基数是总薪金毛额(不含工作地点差价调整数)，而非工作人员费用总额”(A/73/662，第 67 段；A/73/792，第 28 段)；

(c) **薪金附加费百分比。**新提议需要收取相当于工作人员费用 6%的附加费(没有说明是否或如何适用应享权利应计机制)(见下文第 27-30 段)。以前提议提出的薪金附加费则为 5.35%(适用应享权利应计机制)，或 6.45%(不适用应享权利应计机制)(A/73/662，第 71-81 段；A/73/792，第 29 段)。以前提议和新提议均按照 3.5%的投资回报率计算(见下文第 36 段)。

24. 行预咨委会注意到，秘书长的新注资提议与以前的提议有很大不同，但在其报告中没有指明，在询问后也没有作出解释。

25. 此外，行预咨委会还注意到，对于 2023 年 1 月 1 日之前和之后征聘的工作人员的注资提议均不明确，因为新的注资提议意味着：(a) 对于在 2023 年 1 月 1 日之前征聘的工作人员，本组织将维持联合国离职后健康保险负债的现收现付注资办法，在这些工作人员退休并开始有资格享受后，由经常预算第 32 款和维持和平支助账户支付，而从 2023 年 1 月 1 日起，本组织还将按照随计随付办法每月为这些工作人员支付 6%的费用，以建立一个大概只用于 2023 年 1 月 1 日起征

聘的新工作人员的准备金(见上文第 21 和 22 段); (b) 对于 2023 年 1 月 1 日之后征聘的工作人员, 拟根据随计随付办法建立的准备金只支付至多 75% 的离职后健康保险所需现金流, 却没有解释在这些工作人员退休并开始有资格享受后, 剩余的所需现金流(至少 25%)将如何支付, 在哪些预算下支付。行预咨委会感到关切的是, 注资提议在解释 2023 年 1 月 1 日之前征聘的符合资格工作人员离职后健康保险福利现收现付注资和 2023 年 1 月 1 日起征聘的符合资格工作人员离职后健康保险福利随计随付注资这两个资金流如何运作方面缺乏清晰度和一致性, 因为该提议拟在工作人员费用项下对所有工作人员(不论其征聘时间和合同类型)适用 6% 的附加费。

26. 行预咨委会要求说明相对于以前提议的全额注资, 这里提出一种仅为所需现金流注资至多 75% 的办法的理由。行预咨委会获悉, 拟为未来离职后健康保险所需现金流部分注资是因为对与精算预测所涉人口和经济假设变化有关的未来费用的估算较为敏感, 而且没有建议全额注资是为了减轻为离职后健康保险负债过度注资的可能性。行预咨委会还获悉, 需要不断审查和更新拟议注资战略的结果, 以完善年度注资要求。尽管建议(A/76/373, 第 77(c)段)对薪金附加费每三年审查一次, 对照专项准备金的预计累积数额以及所注意到的未来费用估算的敏感情况进行调整, 弥合差异, 但行预咨委会对将潜在准备金从全额注资改为部分注资至多 75% 的解释和理由并不信服。

应享权利应计机制

27. 行预咨委会回顾, 秘书长曾报告说, 在审议了应享权利应计机制(根据这一机制, 机构为退休工作人员支付的离职后健康保险费部分将随着工作人员在联合国系统内任职时间的增加而提高)后, 工作组内部尚未就应计机制是否可取达成共识(A/73/662, 第 44-48 段)。行预咨委会指出, 大会第 73/279 B 号决议所要求的新注资提议的内容, 其中之一就涉及这种应享权利应计机制, 以及如何适用该机制。

28. 秘书长在其报告(A/76/373)第 60 至 64 段表示, 大会第 61/264 号决议核准了使用理论养恤金的基础,³ 从而有可能在 2017 年 7 月前对 2007 年 7 月 1 日以来征聘的所有工作人员实施这一规定。由于工作组正在审议各种替代应计机制, 这一规定的全面执行被推迟。鉴于工作组未能就此类替代机制达成共识, 大会先前核准的规定将于 2023 年 1 月 1 日生效。秘书长还表示, 虽然难以估计每年逐渐增加的费用节省, 但顾问精算师预测, 这一规定最终将导致服务不满 25 年退休的工作人员的参保人缴款最多增加 20%, 一旦所有退休的工作人员都适用这一规定, 本组织的费用节省可达 5%。

29. 行预咨委会要求提供资料, 说明秘书长的注资提议中是否包括关于应享权利应计机制的建议, 但没有收到一致答复。虽然行预咨委会获悉, 计划实施使用理

³ 第 12 (b)段指出: “服务年数不足 25 年的, 不以实际服务年数, 而以最低服务 25 年的理论养恤金, 作为估算退休人员缴款额的依据”。

论养恤金本身并不是一项提议，但还获悉，拟议向随计随付办法的过渡和该机制的实施均拟于 2023 年启动；两者相关但并不是相互依存的。

30. 行预咨委会注意到，在拟议的离职后健康保险注资建议中使用理论养恤金的计划执行情况不明确，包括没有明确说明这是否会影响 6% 的拟议收费额度。此外，行预咨委会还注意到，对于 2007 年 7 月 1 日前征聘、不在使用理论养恤金范围内的工作人员(见上文第 28 段)，缺乏信息和相关建议。行预咨委会认为，在审议秘书长的注资建议时，需要在这方面就使用理论养恤金的问题提供进一步的资料和说明。

预算外离职后健康保险基金和管理

31. 秘书长在其报告中指出，自 2017 年以来，联合国已对由预算外资金供资的工作人员薪金费用收取某个比率的附加费，为未来的离职后健康保险福利注资(A/76/373，第 31 段)。除继续通过现收现付办法使用预算外资源为现有退休人员注资外，同时针对工作人员薪金费用收取附加费，费率最初为 3%，自 2019 年以来改为所有预算外资源供资的工作人员薪金费用的 6%。截至 2021 年 8 月 31 日，预算外准备金达 1.348 亿美元。

32. 行预咨委会询问后获悉，预算外离职后健康保险准备金的现有资金目前由联合国金库在中短期投资组合内管理。行预咨委会回顾，审计委员会指出，秘书处主现金池中的长期资金缺乏具体的投资战略，而这些资金的目的是支持未来持续支付服务终了雇员福利，包括离职后健康保险(A/76/5 (Vol. I)，第 112-115 段)。审计委员会建议行政当局对参与主现金池的基金进行全面分析，以确定那些与长期负债有关的基金，并为它们量身定制投资策略和准则。

33. 行预咨委会询问后进一步获悉，已采取步骤为预算外离职后健康保险准备金的现有资金设立单独的资金池。行预咨委会获悉，已进行资产配置研究，咨询人的初稿已收悉，并且正在与法律事务厅合作争取聘用外部资产管理人执行多样化资产配置战略。行预咨委会注意到秘书处计划在外部资产管理人的参与下将离职后健康保险准备金预算外资金的管理从中短期投资组合转移到一项较长期的战略。行预咨委会相信，秘书长今后关于离职后健康保险的报告将提供最新情况。

离职后健康保险准备基金的投资

34. 秘书长在其报告中表示，通过实行随计随付注资办法为从 2023 年 1 月 1 日起征聘的工作人员积累的资金将存入一个单独的准备金基金，最初在联合国金库管理的现有中短期资金池中投资。金库投资科拥有在其现有业务范围内管理准备基金的专门知识，不过，需要付出一些资源。预计从长远来看，随着离职后健康保险资产配置战略落实到更加多样化的长期投资组合中，将有必要评估是否需要专门的资产管理服务(A/76/373，第 42-50 段)。

35. 行预咨委会要求提供资料，说明金库投资科管理中短期资金所需的具体额外资源，但没有收到该资料。行预咨委会获悉，根据最后核准的注资模式，如果准

备金要达到相当大的规模，未来几年可能需要一些额外资源。行预咨委会获悉，外部资产管理人的行业标准收费约为每年投资组合价值的 0.5%。

36. 关于投资回报率，秘书长在其报告中指出，可用于离职后健康保险的基准投资组合目标回报率是养恤基金目前的长期投资目标，其目标是在长期(15 年或更长时间)达到或超过以美元计值的 3.5% 实际年化回报率(减去以美国居民消费价格指数代表的通胀率之后的净回报率)。审查养恤基金过去 25 个日历年的实际业绩回报后发现，平均每年实际回报率为 6.2%(同上，第 47 段)。行预咨委会询问后获悉，目前由金库在中短期投资组合内管理的预算外离职后健康保险准备金现有资金的回报率分别为：2020 年 1.8%，2019 年 2.7%，2018 年 2.4%，2017 年 1.1%。审计委员会表示，对于与服务终了雇员福利有关的基金，如果以与现金池中其他业务资金相同的方式进行投资，投资回报率将低于持续使用的贴现率，这可能导致本组织面临资金不足的风险，无法支付长期的服务终了负债(A/76/5 (Vol. I)，第 114 段；另见下文第 43 段)。

37. 行预咨委会注意到审计委员会对目前预算外离职后健康保险准备基金的管理(见上文第 32 段)以及中短期投资组合的投资回报率较低(见上文第 36 段)所表达的关切，因而对秘书长的提议(即最初将从经常预算和维和预算积累中的离职后健康保险资金投资于由联合国金库管理的现有中短期资金池)并不信服(见上文第 33 段)。

38. 行预咨委会回顾，先前曾考虑是否可能通过扩大养恤基金的任务范围由养恤基金来管理离职后健康保险准备金，但离职后健康保险问题工作组探讨了这一方案后得出的结论是，该方案不可取，而且联合国工作人员养恤金联合委员会认为，由于养恤基金和离职后健康保险福利的投资目标不同，这样做可能是不合适的(A/76/373，第 45 段；A/71/815，第 18-21 段)。行预咨委会询问后获悉，尽管养恤金支付的对象是相同的退休人员，但养恤金的负债情况与离职后健康保险的负债情况不同。行预咨委会还获悉，在联合国系统内，离职后健康保险准备金由每个组织分别管理；但是，通过共同财务服务工作组，可以有一个机制分享招标工作的结果和外部管理人的业绩。共同财务服务工作组还一直在努力制定一份关于离职后健康保险投资准则的框架文件，并建立一个投资管理人名册，各组织可以根据每项计划的资产配置需要从中选择。行预咨委会询问后得到了一份附件，显示联合国其他组织在管理组合方面的政策和做法。行预咨委会注意到联合国各基金和方案作出努力，建立了由预算外资源供资的离职后健康保险准备金(另见下文第 52 段)。行预咨委会还注意到养恤基金提出的各种考虑因素。尽管注意到大会尚未就各组织离职后健康保险负债准备金的注资和投资问题以及各种考虑因素作出决定，但行预咨委会仍然认为，按照大会第 71/272 B 号决议的核可，系统内凡其理事机构已核准此种注资办法的组织可对联合国合办工作人员养恤基金在投资为未来离职后健康保险福利预留基金的资产方面的作用加以探讨(A/71/815，第 21 段)。因此，行预咨委会建议进一步探讨管理潜在的离职后健康保险准备金的各种备选方案，特别是由养恤基金管理。

39. 总体而言,行预咨委会认为秘书长的报告没有按照大会的要求提供全面建议。在提交另一份实质性注资建议说明本组织离职后健康保险负债注资办法的变化时,委员会希望的是一份更有说服力的提案,其中提供相对于目前的现收现付资金流而言在 2023 年 1 月 1 日适用随计随付办法的明确标准,更清楚地说明对以往提案所作改变的理由,以及完善、一致的注资和投资策略。因此,行预咨委会认为,大会审议秘书长的提议还需要更多的资料和说明。

离职后健康保险负债和估值

40. 秘书长报告第 10 至 12 段提供了关于离职后健康保险负债最新精算估值的资料。秘书长指出,根据 2020 年精算估值(见下文第 45 段),截至 2020 年 12 月 31 日,联合国未来福利应计负债(扣除退休人员缴款)的现值估计数为 75.28 亿美元,相比之下,截至 2019 年 12 月 31 日的估计数为 68.32 亿美元。行预咨委会回顾,离职后健康保险负债估值是(按照被保险人情况、被保险人应享福利和估值当日的精算假设)对机构长期离职后健康保险费用分担份额进行的固定时间点估算(A/73/792,第 24 段)。

41. 秘书长报告的表 1 和图一说明了应计负债在三个资金来源(经常预算、维和预算和预算外)间的相对分布情况。行预咨委会询问后获悉,由经常预算供资的工作人员约占有资格享受离职后健康保险的在职工作人员总数的 40%,约占离职后健康保险参保人的 77%。预计在今后几年中,离职后健康保险参保人的比例将开始与每种注资类别收取的在职工作人员的比例更加一致,从而使经常预算下总负债的比例降低,因为维持和平和预算外资源供资的工作人员造成的比例较高。

42. 行预咨委会注意到离职后健康保险负债估值预测在不同年份之间波动巨大(A/73/792,第 24 段)。秘书长在其报告第 12 段中指出,应计负债的估值对健康保险索赔情况、人口结构和财务因素高度敏感,这些因素加在一起可能导致估值每年有相当大的差异。最重要的精算假设是贴现率、医疗趋势率、预期寿命和在职工作人员的服务年限。关于贴现率,行预咨委会回顾,审计委员会注意到,2017 至 2020 年期间,服务终了负债精算估值中使用的贴现率始终高于主现金池的年回报率(A/76/5 (Vol. I),第 112 段;另见上文第 36 段)。

43. 此外,审计委员会在审查服务终了负债估值时(A/75/5 (Vol. I),第 131-145 段)还对所使用的普查数据的准确性,特别是使用联合国合办工作人员养恤基金数据进行精算估值以及其他不一致之处表示关切。⁴ 审计委员会感到关切的是,其发现的大量入职日期错误表明在计算离职后健康保险负债时有出现大量错误的风险。

44. 行预咨委会询问后获悉,最近的全面精算估值(截至 2019 年 12 月 31 日)使用了联合国合办工作人员养恤基金数据。虽然有一些改进,但由于以下等因素,这些数据不是参加联合国健康保险计划年数的完全合适的替代数据:雇用期可能中

⁴ 审计委员会注意到,行政当局自己也对养恤基金的日期持保留意见,因为一名工作人员在另一个联合国实体任职并向养恤基金缴款,并不一定代表参加了健康保险计划,而且在大多数实体中,可以选择参加或不参加(A/75/5 (Vol. I),第 137 段)。

断；工作人员受雇的合同类型可能不计入离职后健康保险资格；在秘书处以外但在联合国系统内的雇用期可能计入资格要求；参加养恤金计划的工作人员可能选择不参加联合国健康保险计划。行预咨委会还获悉，对于即将进行的截至 2021 年 12 月 31 日的精算估值，将改进普查数据，以更好地反映联合国健康保险计划的参与期情况。此外，还将更新经常预算、维和预算以及预算外资源的离职后健康保险负债比率。行预咨委会相信，未来的精算估值将反映准确的普查数据以及对经常预算、维和预算和预算外资源的预测，包括强制离职年龄(退休年龄)的任何变化。

45. 行预咨委会从审计委员会的报告中注意到，截至 2020 年 12 月 31 日的精算估值余额是 2019 年前推的结果，⁵ 在前推中更新了 2020 年的贴现率和保健费用趋势率；沿用了截至 2019 年 12 月 31 日的其他假设，包括薪金增长率和人口假设(与联合国合办工作人员养恤基金最新估值使用的假设相同)(A/76/5 (Vol. I)，第 147-163 段)。行预咨委会注意到，在前推中，2020 年精算估值沿用了审计委员会发现在入职日期方面存在很大误差的一些假设，这表明在计算离职后健康保险负债时存在很大的误差风险。

46. 审计委员会指出，数据的质量、可靠性和准确性对离职后健康保险负债的精算估值至关重要。因此，行预咨委会打算请审计委员会对将进行的截至 2021 年 12 月 31 日的下一次全面精算估值进行审查。

雇员福利负债的确认和现收现付办法

47. 秘书长报告的图四载有本组织 2023 至 2051 年期间现收现付年度费用的资料，预计趋势将继续螺旋式上升。行预咨委会要求修订图四，以列入本组织 2001 年至 2021 年期间的实际支出，但没有收到。行预咨委会获悉，2012 年前的相关资料尚未就绪。行预咨委会询问后获悉，2008 年退休人员的健康保险支出不到经常预算支出的 2%，2020 年增至 2.5%。行预咨委会还获悉，2017 年、2018 年、2019 年和 2020 年经常预算、维和预算和刑事法庭余留事项国际处理机制预算的离职后健康保险实际年度支出分别为 8 730 万美元、8 290 万美元、7 700 万美元和 8 770 万美元。行预咨委会从收到的资料中注意到，2020 年离职后健康保险的实际支出与 2017 年相近，而 2018 年和 2019 年的支出数额较低(另见上文第 12 段)。

48. 行预咨委会索要后收到了载有 2012 至 2021 年现行现收现付办法下经常预算、维和预算和刑事法庭余留事项国际处理机制预算离职后健康保险预算支出和实际支出的表格(见本报告附件；另见上文第 7 段(b)和(c))。

49. 行预咨委会回顾，大会第 61/264 号决议注意到《国际公共部门会计准则》规定，离职后健康保险应计负债和今后的应计费用应在财务报表内加以确认，不论应付此种负债的经费来源为何，均适用此项规定。在同一决议中，大会还认识到

⁵ 全面精算估值通常每两年进行一次。在两次全面估值之间的年份，独立精算师使用前一年的参与数据进行前推，并对精算假设进行部分更新。

离职后健康保险福利应计负债涉及所有经费来源，决定核准单设独立特别账户，记录离职后健康保险应计负债并记载相关会计事项(A/73/792，第 30 段)。

50. 行预咨委会回顾，联合国系统各组织遵循了《公共部门会计准则第 39 号》，其中规定在财务报表中确认与雇员福利有关的负债，但没有规定如何为这些负债注资，而是交由各组织自行裁量，确定最佳方法，确保有足够资源用于结算到期的已确认雇员福利负债(A/73/792，第 31 段；A/70/7/Add.42，第 28 段；A/68/550，第 17 段；另见下文第 52 段)。

51. 行预咨委会还回顾，大会认识到，离职后健康保险福利应计负债涉及所有经费来源(见第 61/264 和 60/255 号决议)。考虑到上文的意见和建议，秘书长的提议不能令行预咨委会信服，行预咨委会仍然认为，不一定非要和(或)立即设立准备金，也能实现确保有充足资源结算所确认的雇员福利负债的目标(A/73/792，第 32 段；A/68/550，第 17 段)，因此行预咨委会：

(a) 重申其经大会第 73/279 B、71/272 B、70/248 B 和 68/244 号等决议核可的建议，即目前继续采用现收现付办法；⁶

(b) 建议不核准秘书长报告(A/76/373)第 77 段所载建议(b)和(c)。

六. 其他事项

注资提议对联合国系统的影响

52. 行预咨委会要求提供资料，说明大会可能作出的决定对联合国系统各组织的影响，包括在会费摊款和自愿捐款方面的影响。行预咨委会获悉，联合国系统的一些组织(主要是那些基本由自愿捐款供资的组织)已制定了注资战略，逐步为其离职后健康保险负债提供资金。一些组织，特别是那些有分摊会费的组织，它们的理事机构推迟了对此事的决定，直到大会通过秘书处的注资战略。虽然大会的决定对联合国系统其他组织没有约束力，但在各组织的理事机构审议注资提议时，大会决定将起到指导作用。

七. 结论

53. 有待大会采取的行动载于秘书长报告(A/76/373)第 78 段。请大会注意到该报告所载建议，并核准，对 2023 年 1 月 1 日起征聘的官员，通过针对薪金费用收取薪金附加费，为离职后健康保险义务注资。

54. 行预咨委会建议大会，在考虑到上文意见和建议的前提下，注意到秘书长的报告。

⁶ A/73/792 第 32 段、A/68/550 第 17 段、A/70/7/Add.42 第 28 段和 A/71/815 第 36 段。

附件

2012-2021 年经常预算所列预算支出和实际支出

(千美元)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018	2019	2020	2021
订正批款 ^a	108 871.8	131 122.8	140 707.4	60 054.8	60 054.8	70 197.2	74 331.3
支出	108 479.1	119 809.3	135 573.3	72 780.8	66 062.7	74 806.5	63 006.0 ^b

^a 资料来源：下个两年期/年度拟议方案预算各款次。

^b 截至 2021 年 10 月 31 日。

2011/12 年度-2021/22 年度维和预算所列预算支出和实际支出

(千美元)

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19 ^a	2019/20	2020/21	2021/22 ^b
由支助账户供资 的离职后健康保 险预算	8 400.0	8 484.0	8 886.8	10 310.8	10 350.6	10 837.0	10 346.0	10 448.8	11 013.4	11 094.1	11 090.0
支出	7 890.1	8 274.4	8 770.9	9 147.2	9 013.0	9 974.3	10 212.8	8 044.2	12 451.8	11 778.3	3 847.7

^a 2018/19 年度的 250 万美元支出在 2019/20 年度入账。

^b 截至 2021 年 10 月 31 日。

2012-2021 年刑事法庭余留事项国际处理机制预算所列预算支出和实际支出¹

(千美元)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2020	2021
订正批款	—	—	842.6	2 451.9	1 481.6	1 278.6
支出	—	—	475.4	2 431.9	1 353.1	1 122.8

¹ 行政和预算问题咨询委员会获悉，2012-2013 年开始的刑事法庭余留事项国际处理机制的第一份预算没有为离职后健康保险分拨具体款项。大会第 70/243 号决议授权秘书长在余留事项处理机制内设立一个子账户，以现收现付的方式管理卢旺达问题国际刑事法庭和余留机制前工作人员离职后健康保险福利的应计负债，并在此后前南斯拉夫问题国际刑事法庭关闭后管理该法庭前工作人员的离职后健康保险福利应计负债。因此，如本表所示，设立了一个单独组成部分，在 2016-2017 两年期订正批款和随后的预算中列入离职后健康保险经费。2016-2017 两年期批款和支出较少，原因是这一进程是在 2016 年末启动的；因此没有反映整个两年期的费用。