



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/624
26 October 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议

议程项目 109

联合国养恤金制度

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国工作人员养恤金联合委员会提交大会第三十六届会议的报告。¹ 咨询委员会还收到了秘书长关于联合国合办工作人员养恤基金投资情况的报告(A/C.5/36/12)和国际公务员制度委员会的报告,其中第21至36段讨论养恤金领取人的特别指数问题。² 咨询委员会在审议这个问题时,又另从基金秘书处收到其他资料,并从秘书长代表收到关于基金投资情况的资料。

2. 咨询委员会注意到联合委员会报告中有关基金投资情况的第45至54段和秘书长关于同一问题的报告(A/C.5/36/12)。咨询委员会回顾它在提交大会第三十二届会议的报告(A/32/319)第19段中,曾经就基金的投资情况说明如下:

“咨询委员会回顾它在提交大会第三十届会议的报告曾说过它‘深信秘书长的投资选择仍会完全根据某一投资的可靠性,以及完全由于相信这些市场可能为基金提供最佳的投资机会才把基金资产投放在各个别国家’(A/10335)。……咨询委员会在联合委员会的报告’第41段中注意到联合委员会的说明,就是它认为安全、利润、流动性和可兑换性这四项准则在发达国家和发展中国家投资都可以适用,并认为如果两方面都能够符合这些准则,应优先在发展中国家投资。”

¹ 《大会正式记录,第三十六届会议,补编第9号》

² 《同上,补编第30号》(A/36/30)。

³ 《同上,第三十二届会议,补编第9号》(A/32/9)。

3. 联合委员会在其报告^a的第57至64段中讨论如何根据养恤金调整制度来决定养恤金领取人的居留地。咨询委员会注意到联合委员会报告第59段中关于居留地的定义,以及第60至64段中关于居留地证明的决定。咨询委员会深信,联合委员会在应用新的定义和按照核查居留地证明的程序办事时,会考虑到大会第35/215 B号决议所表示的关切。

4. 大会第35/215 B号决议,还请联合委员会研究养恤金领取人也可同时根据联合国特别服务契约或合同,从联合国或专门机构领取酬金的办法。咨询委员会从该报告第57至64段注意到,联合委员会已决定继续研究这种办法。咨询委员会深信,联合委员会的提议一定会解决大会所关切的问题。

5. 关于该报告^a第67至69段咨询委员会注意到联合委员会确定无需对《基金条例》中关于接纳国际性政府间组织为基金成员的第3条(b)款,作出任何更动。联合委员会认为,第3条(c)款的规定足以保证会对申请加入基金的组织进行审查。这方面,咨询委员会还注意到,联合委员会已经把欧洲和地中海植物保护组织要求加入成为成员的申请书,推迟审议。

6. 咨询委员会在以下各节中就下列议题,提出意见和建议:

- (a) 养恤金领取人的特别指数(第7至10段);
- (b) 1980年12月31日基金的精算估值(第11至25段);
- (c) 基金财务报表和审计委员会的报告(第26至31段);
- (d) 管理费用(第32至38段);
- (e) 对基金设立初期退休和其他年老的养恤金领取人的补助措施(第39至43段);
- (f) 紧急基金(第44至45段)。

^a 《同上,第三十六届会议,补编第9号》(A/36/9)。

(a) 养恤金领取人的特别指数

7. 1980年12月17日大会第35/447号决定：请国际公务员制度委员会与联合国工作人员养恤金联合委员会合作，考虑到缴纳各国税捐的影响，优先为养恤金领取人制订一个特别指数，并就此问题向大会第三十六届会议提出报告。

8. 联合委员会报告⁴第16至33段，摘要叙述它对这个问题的讨论经过情形。

9. 公务员制度委员会在其报告⁵的第35段中指出，这个问题非常复杂而且具有高度技术性，所以必须进一步审议和协商，并且指出将向大会第三十七届会议提出具体建议。在第36段中，公务员制度委员会又指出，它同意委员会提送给大会的各项建议的生效日期为1983年1月1日。计算生活费用差异数的那些国家的所有退休人员，不论何时退休，其养恤金一律按照上述建议重新计算。

10. 咨询委员会承认，制定养恤金领取人特别指数的工作并不容易。同时，咨询委员会回顾大会第35/447号决定曾请高度优先处理这个问题。因此，咨询委员会注意到将会向大会第三十七届会议提出具体建议。

(b) 1980年12月31日基金的精算估值

11. 咨询委员会在审议这个问题时，以精算顾问提供的其他资料补充联合委员会报告第34至44段内所载的资料。

12. 咨询委员会回顾1978年12月31日基金的估值显示，精算亏损 \$12,170万 (A/34/721, 第76段)，占将来薪金额的0.37%。为了便于估价，假定薪金增加率为常数⁶，加上每年3.5%的通货膨胀率，并假定年利率为

⁵ 《同上，补编第30号》(A/36/30)。

⁶ 薪金增加率常数主要反映升级和职等内按级加薪数。因此，年龄越轻，常数越高，然后随年龄增加依次递减。1980年12月31日精算估值中假定的最高常数，20岁的专业人员为6.9%，20岁的一般事务人员为3.9%。

7.5%，每年的养恤金增加率为3%。这种基准（叫做3.5/7.5/3假定基准），意味着实际收益率比价格上涨超出4.5%。此外，还假定今后20年内参与人人人数每年将按1%比率增加，此后维持不变。

13. 1980年12月31日最近一次的估价显示，这两年期间精算亏损已经上增。根据3.5/7.5/3假定基准计算的结果显示，如果一次总付，精算短绌\$72,210万，也即占将来薪金额的1.54%。委员会注意到最近估值的一个假定是，今后20年内参与人人人数每年将按2%的比率增加。咨询委员会在答复询问时获悉，根据经验，一般认为2%的比率较1978年估值所用的1%的比率更切合实际。

14. 联合委员会在其报告⁷的第37段中指出，应联合委员会之请，另外使用较高的通货膨胀率和较低的投资实际收益率（实际收益率4%、3.5%和3%），编制了三种估值。这些估值的亏损，必然超过使用3.5/7.5/3假定基准编制的估值的亏损。

15. 1978年12月31日至1980年12月31日之间精算情况之所以恶化，主要由于薪金和养恤金上增比率较1978年估价所假定的比率为快；有利的投资经验并没有完全抵销这种变动的影响。

16. 咨询委员会在其提交大会第三十四届会议的报告（A/34/721，第72段）中指出，精算费用办法必须预计未来预期的缴款和养恤金付款，按假定基准算至估值日期。估值资产负债表估计资产总额（包括未来的缴款）同负债总额（包括尚未计入的养恤金，也就是现在或未来的参与者尚未“领取”的养恤金）相抵后的盈亏数额。

17. 按照精算顾问，精算短绌或亏损的实际意义是，如果将来的发展与精算所假设的方式完全相同，则今后当基金承付款项到期时，缴款一定不够支付。

⁷ 《大会正式记录，第三十六届会议，补编第9号》（A/36/9）。

18. 目前养恤基金的缴款率占参与人应计养恤金薪金总额的2.1%，其中各组织的缴款占1.4%，参与人的缴款占0.7%；由于基金行政费率规定的限度为0.14%，所以目前的缴款率为20.86%。精算顾问通知咨询委员会，目前的缴款率是不足的。除非采取其他纠正行动，则缴款率必须增加1.54%，即增至22.54%，以恢复3.5/7.5/3的估值基准的精算平衡。按照联合委员会的报告第38段，如果投资的实际收益率低于4.5%，则缴款率必须还要提高。

19. 精算顾问和养恤基金秘书处告诉咨询委员会，1980年12月31日的估价虽然显示精算亏损情况日益严重，但不能就说基金的危机已迫在眉睫。按照不同假定所得的几种30年的预测结果显示，今后25至30年内，基金仍将不断增加，但随后将开始下降，而且可能迅速下降。这是为什么目前情况不能认为满意的原因。

20. 令人忧虑的一个原因是养恤金委员会报告第40段中所说，到1980年12月31日为止的估值并没有反映出大会第三十五届会议核定的修改养恤金调整制度所产生的影响。这些调整的精算费用估计约占未来薪金的0.5%。咨询委员会在其有关的报告中指出，据精算顾问的估计，此种调整就一次总付的数额说，在长期间内养恤基金的精算负债将增加到大约\$1.60亿（A/35/720，第26段）。

21. 据咨询委员会的看法，令人忧虑的另一个方面是养恤基金按实际价值计算的利润率。秘书长在其关于联合国合办工作人员养恤基金的投资情况所提报告中说，到1981年3月31日为止的过去21年，利润的平均复合率为每年6.35%（A/C.5/36/12，第24段）。秘书长的代表告诉咨询委员会说，实际价值利润率（即减去通货膨胀因素后的利润）每年不到2%。精算顾问告诉咨询委员会说，按照6.5/9/6假定基准估值的结果（相当于实际价值利润率3%）显示出来的不平衡，需要把缴款率从21%增加到超过27.8%才能恢复精算的平衡。如果将来实际价值利润率与过去二十年的幅度相同，那末甚至需要增加更大的数额才能恢复精算的平衡。

22. 正如联合委员会在其报告²的第43段中所说，精算师委员会审查了估值结果后认为必须强调指出，养恤基金的财政状况存在着严重问题，现在非有所行动不可。联合委员会在第44段中说，它决定应由常务委员会对一切可能采取的措施和采行时间进行全面分析，以使联合委员会下届会议能够向大会提出具体建议。

23. 虽然增加缴款率或是援用养恤基金条例第27条会恢复基金的精算平衡，但是咨询委员会相信联合委员会将集中注意替代的解决办法。据咨询委员会的了解，精算师委员会和养恤金联合委员会在初步讨论这个问题时曾考虑到几种可供选择的办法。这些选择办法包括：审查目前当参与人未满五年应计养恤金的服务而退出时便将其所缴款项的半数退还各该组织的惯常办法；把计算一部分定期养恤金的一次总付款项的折算办法所采用的利率提高（从而减少一次总付的数额）；以及减少将来的累积率（目前是每服务一年的应计养恤金的2%）近几年来，新参与人的加入年龄逐渐提高；如能颠倒这种趋向并由各组织更强调征聘年纪较轻的工作人员也对基金有帮助。

24. 咨询委员会也据告，可以大大改进养恤基金精算状况的一种方法是提高《工作人员条例》中所规定的退休年龄。据咨询委员会的了解，粮农组织的退休年龄是62，如果所有参加组织都采用粮农组织的办法，那末精算的不平衡将可减少3亿多美元。

25. 从咨询委员会收到关于养恤基金精算情况的资料中得出的结论是应该早一点采取适当行动。因此咨询委员会相信联合委员会将向大会第三十七届会议就具体补救办法提出建议。

(c) 养恤基金的财务报表和审计委员会的报告

26. 养恤金联合委员会在其所提报告第55和56段中核可附件一中所载的养恤基金财务报表，并注意到在其报告附件四所载的审计委员会报告。

27. 审计委员会在其报告^o的第7至11段中谈到联合国和养恤基金的其他成员组织延期支付缴款的情事。审计委员会在其报告第11段中说，毫无疑问，讨论了各种因素的最后结果乃是养恤基金损失了一些利息。

28. 秘书长的代表答复各方质询时告诉咨询委员会说，联合国已尽一切努力，按要求在每月10日以前支付缴款。偶而发生的迟交情事完全是由于现金流通上的困难，而这又是由于会员国迟交其分摊会费所造成的。

29. 秘书长的代表又告诉咨询委员会，由于联合国迟交款项造成基金在1979年和去年损失利息已由审计委员会报告第10段所指的抵销款项而完全得到补偿。这些抵销款项是与下列事项有关的：(a) 养恤金联合委员会在1975年审计委员会提出其意见后作出的一项决定，在适当情形下推迟退回各成员组织按照《养恤基金条例》第26条对于就职不满五年的工作人员离职后应得的款项；(b) 基金延迟偿还联合国付给基金工作人员的薪金；(c) 联合国存放基金的一笔\$130,000款项所生的利息。不过，在1980年，有关的抵销数额未能完全补偿由于联合国迟付缴款而使养恤基金损失的利息。

30. 秘书长的代表答复进一步的质询时告诉咨询委员会，审计委员会在其报告第10段所指的那笔联合国的无息存款可追溯至1960年，当时的存款数额为\$108,000。此数在1962年时才增至\$130,000。审计委员会在其报告第11段中建议，及早审议是否可能将代联合国保管的这笔款项的数额增加，使该笔款项能赚取足够的利息以充分弥补基金在利息收入方面遭受的任何损失。按照咨询委员会的意见，这个问题必须同联合国及养恤基金的其他成员组织由于会员国迟交分摊会费所经验的现金流通困难一起加以研究。

^o 《同上》，附件四。

31. 关于审计委员会在所提报告第12至15段中发表的意见，咨询委员会注意到养恤金委员会报告的第56段说，将要制定试行性质的程序，以确保能及时向审计委员会提送年度报表。

(d) 管理费用

32. 养恤金联合委员会在所提报告⁹的第79至86段中提出1982年管理费的概算总额是5,456,900美元，其中2,210,900美元是行政费用，3,246,000美元是投资费用。联合委员会的报告附件三，表一中按支出用途列出了各项细目。正如联合委员会在其报告第78段中所说，已对图表材料加以改善，使能看出建议的资源增长和通货膨胀的影响。咨询委员会很高兴地看到这种编制有了改善的方式。

33. 所提1982年行政费用概算除了精算顾问费用减少65,000美元外，其余都与1981年核拨经费的资源数额相同(见联合委员会报告第79—83段和附件三，表1)。这笔减少数额是由于1982年养恤基金不要进行精算估值工作。

34. 1982年投资费用概算(3,246,000美元)表明资源的增长是319,300美元(按1981年费率计算)，即11.1%。大部分的增加数(300,000美元)是咨询费和保管费。正如联合委员会在所提报告的第85段中指出，这些费用都是依照合同规定按投资本身的市场价值计算的。

35. 其余的实际价值增加数(20,000美元)是投资委员会会议增加的费用。该委员会计划在1982年举行四次会议，而1981年只有三次。咨询委员会据告，1981年以前，投资委员会的惯例是每年举行四次会议。

⁹ 《同上，补编第9号》(A/36/9)。

36. 从联合委员会的报告'附件三,表2中可以看出,员额表没有提议任何改动,现在共有88个员额,其中专业职类以上人员有30个员额。

37. 联合委员会在其报告的第87和88段和附件三,表3中估计1981年所需行政支出为4,870,200美元。比核定的经费4,723,200美元增加147,000美元,这是由于咨询费和保管费所需增加的款项和养恤基金全部投资的市场价值增高的原因(参看上文第34段)。

38. 咨询委员会建议大会核定1982年的管理费净额为5,456,900美元和1981年追加概算净额147,000美元,都直接从基金内支付。

(e) 对基金设立初期退休和其他年老的养恤金领取人的补助措施

39. 为了接受大会在第35/215 A号决议第七节中提出的要求,养恤金联合委员会在其报告第73段中提出了它认为可以在养恤基金内动用资源的建议,这些建议的执行将可改善在基金设立初期退休的养恤金领取人的处境,因为他们的养恤金,虽然后来历经调整,仍然不够,同时这些建议也可以援助那些因年老而需要补助金的养恤金领取人。

40. 基于联合委员会所提报告'第71至73段中提出的理由,联合委员会决定建议通过下列调整办法:

(a) 凡在1982年1月1日年龄到达或超过75岁,而就该日计算的年度退休金数额不及P-1职等,1级工作人员基薪净额50%的养恤金领取人应从该日起每年领取十三个月的养恤金。

(b) 凡在1961年以前开始领取退休金或残废津贴而在1982年1月1日领取的数额不到4,000美元的养恤金领取人,尽管他们的养恤金是根据不到15年的缴款服务期间计算的,应有权领取自1981年1月1日起施行作为养恤金调整制度一部分的小额养恤金特别调整数。

41. 联合委员会在第74段中说,据精算顾问估计,由于年老和牵涉人数很少,

因此实施建议的各项措施每年所费无几——大概是 200,000 美元左右——而且对养恤金的精算平衡不会有多大影响。

42. 咨询委员会经询问后得知，鉴于所牵涉的费用以及养恤金的精算情况，联合委员会觉得不能提出更为宽大的措施，例如把上文第 40 (a) 段说明的年龄从 75 降到 70。

43. 咨询委员会不反对联合委员会在其报告' 第 73 (a) 和 (b) 段中作出的建议。不过，由于拟议的措施可能成为养恤金调整制度的一部分，因此咨询委员会觉得不应由紧急基金提供经费。

(f) 紧急基金

44. 联合委员会在第 89 至 95 段中就 1973 年为改善养恤金领取人困难境遇而设立紧急基金作业情况提出了报告。咨询委员会从第 91 和 92 两段中注意到向紧急基金申请的人数越来越多，1980 年支付的款项几乎占了从 1975 年至 1981 年 5 月这段期间支付款项总数的 30%。联合委员会预料这种趋向会继续下去。

45. 联合委员会在第 94 和 95 两段中建议继续给它在 1982 年向紧急基金提供追加自愿捐款的权力，并按目前数额把年度限额定为 100,000 美元，如果上文第 39 至 42 段所指的补助金要从紧急基金支付，那末年度限额就定为 300,000 美元。咨询委员会依照它在上文第 43 段的意见，建议 1982 年的年度限额定为 300,000 美元。

结论

46. 鉴于本报告中提出的意见和建议，咨询委员会建议大会通过联合委员会在其报告' 附件九内提出的决议草案。