



第七十三届会议

议程项目 136

2018-2019 两年期方案预算

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/73/662)。在审议该报告期间,行预咨委会会晤了秘书长的代表,他们提供了补充资料和说明。行预咨委会最后于 2019 年 3 月 1 日收到了书面答复。

二. 背景和最新情况

A. 背景

2. 行预咨委会回顾,大会在其第 68/244 号决议中请秘书长调查联合国系统内现有在职和退休工作人员保健计划,探讨提高效率和控制费用的所有备选办法,并就此向第七十届会议提出报告。根据该决议,秘书长向大会第七十届会议提交了一份关于管理离职后医疗保险负债的报告(A/70/590),其中介绍了大会要求进行的调查的结果和离职后健康保险问题机构间工作组编写的八项建议(见下文第 7 段)。大会在其第 70/248 B 号决议中核准了行预咨委会的相关结论和建议(见 A/70/7/Add.42)。

3. 行预咨委会还回顾,秘书长向大会第七十一届会议提交了另一份关于管理离职后健康保险的报告(A/71/698 和 A/71/698/Corr.1),就之前 A/70/590 号文件所载的八项建议提供了最新资料并提出了另外八项建议。行预咨委会的结论和建议载于 A/71/815 号文件。特别是,行预咨委会建议不核准秘书长的建议,即对从 2020 年 1 月 1 日起征聘的工作人员新构成的离职后健康保险负债全额供资(随计随付方法),同时保持现有负债的现收现付办法(A/71/815, 第 27-38 段)。



B. 秘书长最近一次报告提供的最新情况

4. 秘书长在其关于管理离职后健康保险的最近一次报告(A/73/662)第7和38段中指出,他不同意行预咨委会关于两项结论的意见,即“应探讨降低各机构在保费中缴款比例的各种情形”以及秘书长之前提出供资提案时“没有采取全面方式”(A/71/815,第33和37段)。行预咨委会回顾,大会在其第71/272 B号决议中全部核可了A/71/815号报告所载的结论和建议。

5. 秘书长提交了工作组的七项建议(a)至(g),这些建议载列于其报告(A/73/662)的摘要中。秘书长再次提议为与离职后健康保险负债供资(见建议(e)至(g)):具体而言,就是采取随计随付方法对从2022年1月1日起征聘的新工作人员新构成的离职后健康保险负债全额供资,同时保持现有负债的现收现付办法。秘书长指出,虽然他的报告已于2018年12月经管理问题高级别委员会核可,但由于报告中所述某些专题的敏感性,工作组内部也没有总是达成协商一致(同上,第6段)。

6. 本报告第三节述及与秘书长的建议(a)至(d)有关的事项,下文第四节讨论为离职后健康保险负债供资的提案(建议(e)至(g))。第五节提供了关于秘书处在预算外活动项下供资的离职后健康保险负债准备金的资料。

离职后健康保险问题机构间工作组

7. 离职后健康保险问题机构间工作组是秘书长为执行大会第68/244号决议,在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会财务和预算网的主持下设立的。工作组目前由秘书长报告(A/73/662)第4段所列的联合国系统18个实体的代表组成。秘书长指出,工作组认为它在为目前遏制健康保险相关成本和控制离职后健康保险负债的协调努力提供了动力之后,“已完成使命”(同上,第3和8段)。

8. 秘书长还指出,工作组大多数成员认为,今后可讨论如何设立一个专门机构,为联合国系统各实体提供一个处理与保险有关的复杂问题的合作论坛(同上,第8段)。行预咨委会询问后获悉,参加工作组的大多数实体认识到就与保险有关的复杂问题进行机构间交流的价值,他们认为不应丧失工作组工作所产生的动力,应争取在首协会管理问题高级别委员会内设立一个专门机构,但没有为设立该专门机构设定时间表。

9. 行预咨委会注意到秘书长向大会提交了三份报告(见上文第2、3和5段),其中反映了他为执行大会第68/244号决议设立离职后健康保险问题机构间工作组以来该工作组所开展的工作。行预咨委会注意到工作组与第68/244号决议有关的工作已经完成,认为大会不妨视需要提供进一步指导。

国家健康保险计划

10. 秘书长在其报告中提供了最新资料,说明属于联合国系统“退休人员”类别的受保人在其居住国参加国家健康保险计划下的离职后基本健康保险是否能产生效益(A/73/662,第19段)。行预咨委会回顾,这项研究旨在审议是否可在其他地点复制联合国在美利坚合众国利用联邦医疗保险的积极经验,即要求合格参保

人除参加联合国医疗保险计划外,还参加联邦医疗保险计划B部分(A/70/7/Add.42,第15段)。在2016年9月为了解会员国的有关情况进行了一次不足以得出结论的调查之后,工作组采用了另一种方法,对73322名联合国合办工作人员养恤基金受惠人中的一半以上(53.2%)进行了成本效益分析,这些人都居住在美国(15.6%)、法国(10.4%)、瑞士(7.1%)、意大利(5.2%)、奥地利(4.7%)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(3.2%)、加拿大(2.8%)、印度(2.3%)和泰国(1.9%)九个国家。秘书长报告第21至29段提供了详细资料。

11. 秘书长报告说,工作组认为,要求联合国系统医疗保险计划投保人参加国家计划来享有离职后健康保险的基本覆盖在九个国家中的任何一个国家都不具有成本效益。工作组没有考虑投保人是否有资格享受国家健康保险计划的保险覆盖(A/73/662,第30段)。行预咨委会注意到,工作组进行的成本效益分析涵盖了养恤基金受惠人数超过一半的九个国家。行预咨委会认为,除了这九个国家的成本效益分析外,今后可以探讨对更多的国家进行这种分析。

三. 具有全系统相关性的建议

12. 与建议(a)至(d)有关的资料分别载于秘书长报告第二、四、五和六节。他指出,这几节的内容与联合国系统的许多机构都有关联(A/73/662,第6段)。

建议(a): 首协会会计准则工作队进行讨论,以确定哪些资产应被视为有资格冲抵离职后健康保险负债

13. 行预咨委会回顾,秘书长在提交大会第七十一届会议的报告(A/71/698)第55段中指出,在2017年12月截止日期之前,工作队将努力对哪些资产应可用于离职后健康保险负债抵消形成共同看法。行预咨委会注意到,工作队内部就统一若干关键的离职后健康保险估值因素达成了大体一致的意见,使这种共同看法成为可能(A/71/698,第52-54段和A/71/815,第24段)。行预咨委会当时希望,秘书长的下一份报告将载列这方面的信息(A/71/815,第25段)。

14. 行预咨委会询问后获悉,通过一项详细的调查,工作队从联合国系统各机构收集了必要信息,以便讨论哪些资产应被视为有资格冲抵离职后健康保险负债的问题。此外,行预咨委会获悉,已实施债务预供资机制的组织只保留短期投资和金融投资(而不是财产或商品等有形资产),作为冲抵负债的专用资产的一部分。行预咨委会原本期望秘书长的最近一份报告(A/73/662)载列有关信息,说明就哪些资产应视为适合用于冲抵离职后健康保险负债问题上形成的共同看法。

建议(b): 联合国系统各机构考虑根据最佳做法调整对第三方管理公司的要求

15. 行预咨委会回顾,自工作组成立以来,联合国系统各组织已经作出了多项努力(A/71/815,第7-12段和附件一)。最新的进展指标之一是工作组制定了一个供全系统使用的第三方管理公司协议模板,其中反映了业界最佳做法(A/73/662,第32段)。秘书长特别指出,当前合同中禁止在联合国系统内分享第三方管理公司相关信息的保密条款已被撤销。他还指出,合同条款的标准化以及信息的自由流通将使各机构能够共同采取行动,利用规模优势和确保提供最佳服务条款和条件(同上)。

16. 行预咨委会欢迎制定反映业界最佳做法的联合国全系统第三方管理公司标准协议模板。行预咨委会期望，全系统协议的标准化将带来秘书长报告所述的最佳服务条款和条件。行预咨委会相信，联合国系统各实体将继续根据最佳做法调整对第三方管理公司的要求。

建议(c)：在管理问题高级别委员会主持下开展机构间讨论，继续探讨控制健康保险费用的所有途径

17. 秘书长指出，在美国，在线医疗咨询已被证明可有效减少费用高昂的诊所就诊次数，对于在美国提供的一项计划而言，预计此类措施将节省大约 2.6% 的支出。但秘书长还指出，此类措施对所有计划所产生的财务影响程度可能不同，也不会一成不变(A/73/662，第 35 段)。行预咨委会要求提供资料，说明在线咨询可能为本组织所有保险计划节省的费用，但没有收到这方面的资料。行预咨委会相信，这一信息将在大会审议本报告时提供给大会。行预咨委会回顾，大会在其第 68/244 号决议中请秘书长探讨提高效率和控制费用的所有备选办法。行预咨委会认为，秘书长本应探讨和报告更多提高效率和控制费用的备选办法。

建议(d)：联合国系统各组织继续考虑与保险有关的所有统筹协调机会，以支持机构间流动

18. 工作组审议了有关事项，认为联合国系统各机构应接受某些累计健康保险福利和应享权利以及离职后健康保险负债的转移，而不必履行资金转移的繁琐行政手续。秘书长支出，首协会秘书处为 2013-2016 年期间提供的 38 个机构的机构间流动统计数据支持了工作组的这一观点，这些统计数据表明，与各机构的工作人员总数相比，接收的工作人员人数与放行的工作人员人数之间的任何差异都是微不足道的(同上，第 51 段)。

19. 秘书长还指出，为支持机构间流动，工作组最初设法确定可加以协调的领域，包括资格要求和相关规则(同上，第 52 段)。然而，工作组尚未完成这一工作，也没有全面探讨有助于机构间流动的与健康保险有关的统筹协调机会。工作组认为，新的机构间保险机构可能最有能力推进工作组开展的工作。

20. 在考虑上文意见和建议的前提下，行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告所载建议(a)至(d)(A/73/662，摘要)。

四. 关于秘书处离职后健康保险负债供资的建议

21. 关于离职后健康保险负债供资的相关信息(建议(e)至(g))载于秘书长报告(A/73/662)第七节。秘书长提议采用以下拟议的应享福利累计机制(见下文第 25-27 段)，为离职后健康保险负债供资(同上，摘要，第 82¹ 和 83 段)：

- **建议(e)：**维持对 2022 年 1 月 1 日前征聘的工作人员实行的联合国离职后健康保险负债供资的现收现付办法

¹ 秘书长报告(A/73/662)摘要所列建议(e)至(g)也作为建议(a)至(c)载于同一份报告第 82 段。

- **建议(f):** 对 2022 年 1 月 1 日起征聘的官员采取以下负债供资办法, 将总薪金的 5.35% 计入薪金账户并设立专项财政准备金
- **建议(g):** 计入薪金账户的资金每三年审查一次, 对照专项准备金的预计累积数额进行调整, 弥合差异

22. 秘书长表示, 截至 2017 年 12 月 31 日的离职后健康保险负债估值是制定长期现金流量预测的起点(同上, 第 65 段)。他还表示, 预测范围为直接属于大会有关离职后健康保险的各项决定范围内的实体, 包括秘书处以及秘书长报告第 61 段所列实体, 但还是不包括维持和平行动(A/71/815, 第 29(b)段)。据秘书长称, 维持和平行动被排除在外的原因是因为其工作人员具有流动性, 有可能导致少报或多报所需资金(A/73/662, 第 62 段)。行预咨委会询问后获悉, 在确定秘书长报告中提出的累计制费率时没有将维持和平行动列入预测范围(见下文第 28 和 29 段)。行预咨委会还获悉, 截至 2017 年 12 月 31 日的精算预测涵盖了范围内的 31 615 名工作人员和退休人员(其中 25 496 人为秘书处工作人员), 不包括 16 875 名维持和平行动工作人员和退休人员。行预咨委会注意到, 截至 2017 年 12 月 31 日, 维持和平行动的工作人员和退休人员约占秘书处(25 496 人)与维持和平行动(16 875 人)工作人员和退休人员加起来的总数的 40%。在预测中没有将这么多的人包括在内, 有可能会引起对预测的准确性和范围的质疑。咨询委员会仍然认为, 维持和平行动本应纳入预测(A/71/815, 第 37 段)。

23. 秘书长报告(A/73/662)附件一和附件二载有资料, 说明根据截至 2017 年 12 月 31 日的精算预测(不包括维持和平行动), 采用或不采用福利累计制对本组织可能产生的预算影响。秘书长表示, 他的提案将适用于直接属于大会关于供资问题各项决议范围内的实体(同上, 第 62 段)。行预咨委会索要并得到了确认, 秘书长的供资提案将会包括维持和平行动工作人员(在拟议的将 5.35% 计入薪金账户的办法范围内(见下文第 29 段)), 但须经大会核准。行预咨委会注意到, 虽然在确定供资提案中的累计制费率时没有将占所涉人员总数很大一部分的维持和平行动工作人员纳入预测范围, 但实施该供资提案将会包括这些工作人员, 不过尚须经大会核准。

24. 秘书长报告附件一和附件二所载的预测涵盖直到 2106-2107 年的较长时期。关于这种长期预测的准确性, 行预咨委会从秘书长的报告中注意到, 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。估值结果每年都有很大差异, 因为负债数额对最新普查数据和关键精算假设的调整十分敏感(同上, 第 10 段)。行预咨委会还注意到, 一个相关的例子是, 在无供资的情况下雇主在离职后健康保险年度付款中预计所占份额, 在秘书长最近的报告中(同上, 第 71 段)预计每 10 年将增加约 8 700 万美元, 而在秘书长上一次报告中(A/71/698, 第 65 段)则是每 10 年增加约 1 亿美元。行预咨委会还注意到, 审计委员会报告说, 就维持和平行动而言, 离职后健康保险负债一年来从 2017 年 6 月 30 日的 14.112 亿美元减少到 2018 年 6 月 30 日的 13.672 亿美元(A/73/5(Vol.II), 图四.九

和附注 16)。咨询委员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。

福利累计机制

25. 秘书长在其报告(A/73/662)第 44 至 48 段中讨论了采用福利累计机制的问题。他表示,目前,在联合国系统内任职至少 10 年的退休工作人员一般享有的待遇是,由其所在机构为其缴纳离职后健康保险的部分保费,数额相当于国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)建议的最大份额。秘书长表示,虽然没人提出要改变公务员制度委员会于 2014 年重新确认的保费分摊办法(见下文第 26 和 27 段),但秘书长确实支持采用一种机制,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更好地挂钩,从而减少机构在离职后健康保险方面的负债。不过,秘书长强调,(a) 这一机制应与其报告所建议的本组织对离职后健康保险的负债供资办法一并实施;(b) 拟议机制只适用于新征聘的工作人员,因为对在职和退休工作人员适用该机制可能侵犯既得权利。秘书长还强调,工作组内部尚未就福利累计机制是否可取达成共识,而且该机制的适用性在合同政策、离职后健康保险负债水平和供资政策等方面可能因机构而异(同上,第 48 段)。

26. 秘书长的报告对采用福利累计机制作了如下解释:在服务 10 年后,² 本组织支付的保费部分将相当于保费总额的三分之一。根据大会第 69/251 号决议,机构支付的保费份额增量将以线性方式每月累积,最多不超过保费总额的三分之二。秘书长称,享有本组织在保费分摊中最大份额这一应享福利将在服务 20 或 25 年后累积达到最高值(同上,第 45 段)。行预咨委会注意到,秘书长的报告没有提供任何资料,说明如何将这种福利累计机制适用于那些保费分摊比率为 50/50 的保险计划。³

27. 行预咨委会回顾,大会第 69/251 号决议核准了公务员制度委员会的建议,即按现行比率维持目前本组织与参加美国和非美国健康保险计划的在职和退休工作人员之间的健康保险费用分摊办法。³ 行预咨委会注意到,虽然没有提议改变离职后健康保险的 10 年资格要求,² 但按照福利累计机制所拟议的是要求参与人在 20 至 25 年内(而不是目前的 10 年)累积到本组织全额缴款(保费分摊比率)的应享福利,³ 不过这只适用于 2022 年 1 月 1 日起新征聘的工作人员。行预咨委会询问后获悉,离职后健康保险问题机构间工作组的监督机构是财务和预算网,而公务员制度委员会没有参加这一网络。行预咨委会进一步询问后获悉,秘书长拟订的提案和参考机构间工作组的工作而得出的福利累计机制不需要由公务员

² 在服务终了时,工作人员及其受抚养人若符合特定资格条件,包括在 2007 年 7 月 1 日之后征聘的工作人员参加联合国健康保险计划满 10 年和在这一日期之前征聘的工作人员参加时间满 5 年,则可选择参加联合国的健康保险计划(A/73/5(Vol.I), 2017 年财务报表附注第 66 段)。目前的资格要求反映了大会第 61/264 号决议的决定,大会在该决议中核准了变动,包括将离职后健康保险资格和享受补贴的条件调整为参加联合国健康保险计划至少 10 年,取消参加 5 年后可以“补购”的规定。

³ 公务员制度委员会的报告指出,虽然本组织自 1957 年以来依照大会第 1095 A(XI)号决议适用了 50/50 的健康保险费分摊比率,但在大会第 38/235 号决议通过后,从 1983 年起一直在纽约适用 2:1 的比率(A/69/30, 第 83-91 段)。

制度委员会进行审查。行预咨委会对拟议的福利累计机制并未感到信服，期望在大会审议本报告时将会向大会提供关于在拟议机制下对本组织与参与方之间所有计划的健康保险费分摊(见上文第 26 段)作出拟议变动的进一步解释和更多说明。

对 2022 年 1 月 1 日起的离职后健康保险负债的拟议供资

28. 秘书长表示，聘请了独立精算师确定为 2022 年 1 月 1 日起构成的离职后健康保险负债编制全额准备金所需计入薪金账户的资金(服务费)及其预计增长(利息费)。为确保准确，确定计入薪金账户的资金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。计入薪金账户的资金按总薪金毛额的恒定百分比计算，与征聘日期无关(A/73/662，第 67 段)。

29. 具体而言，秘书长表示，在其目前的供资提案中，雇主为 2022 年 1 月 1 日起征聘的工作人员支付的离职后健康保险福利金份额，与计入薪金账户的恒定数额即薪金总额的 5.35% 并列显示(在采用福利累计机制的情况下)，相对而言，(在不采用福利累计机制的情况下)计入薪金账户的恒定数额是薪金总额的 6.45%，两者均按照 3.5% 的投资回报率计算(同上，第 74-77 段；另见 A/71/815，第 32 段)。

雇员福利负债的确认和现收现付办法

30. 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。行预咨委会索要了关于参加医疗和离职后健康保险计划的在职工作人员和退休人员人数、参与人和本组织的费用以及使用离职后健康保险的退休人员人数的年度数据，并索要对经常预算和维持和平预算采用将薪金总额 5.35% 计入薪金账户办法的模拟结果，但没有收到这方面的资料。行预咨委会期待这些资料将在大会审议本报告时提供给大会。

31. 行预咨委会回顾，联合国系统各组织遵循了国际公共部门会计准则第 25 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供资，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/70/7/Add.42，第 28 段；A/68/550，第 17 段)。

32. 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 60/255 和 61/264 号决议)。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/68/550，第 17 段)。行预咨委会重申其经大会第 68/244、70/248 B 和 71/272 B 号等决议核可的建议，即目前继续采用现收现付办法。⁴

33. 考虑到上文各段中的意见和建议，行预咨委会建议不核准秘书长报告所载建议(e)至(g)。

⁴ A/68/550，第 17 段、A/70/7/Add.42，第 28 段和 A/71/815，第 36 段。

五. 与预算外供资活动有关的准备金

34. 行预咨委会回顾，审计委员会报告说，从 2017 年 1 月 1 日起，开始采取每月累计的做法，为预算外活动的离职后健康保险负债供资(A/72/5(Vol.I)，第四章，第 36 段)。行预咨委会询问后获悉，自 2017 年 1 月 1 日起，对所有由自愿捐款供资的职位实行每月累计相当于薪金毛额的 3%并加上工作地点差价调整数的办法，自 2019 年 1 月 1 日起，这一计入额已增至 6%(另见上文第 28 和 29 段)。行预咨委会还获悉，将用预算外准备金支付本组织对从预算外资源供资职位退休的工作人员的离职后健康保险负债。委员会还索要并收到了关于 2017 年设立准备金以来在预算外资金项下所筹资源的资料(见下表)。

2017 年 1 月 1 日以来预算外捐款项下为离职后健康保险负债供资的准备金

(以美元计)

	2019 年 1 月	2018 年	2017 年	共计
预算外捐款	3 554 963	12 821 995	13 737 905	30 114 863
投资收入	—	508 947	73 841	582 788
共计	3 554 963	13 330 942	13 811 746	30 697 651

六. 结论

35. 请大会采取的行动载于秘书长的报告(A/73/662)第 83 段。行预咨委会建议大会注意到秘书长的报告，并考虑到行预咨委会在本报告中提出的评论意见和建议。