



大会

Distr.: General
28 October 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

议程项目 131、132、143、144 和 146

2008-2009 两年期方案预算

2010-2011 两年期拟议方案预算

起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间
在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际
人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境
内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达
公民的国际刑事法庭经费的筹措

起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严
重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭
经费的筹措

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

与离职后健康保险福利有关的负债和拟议供资办法

行政和预算问题咨询委员会关于 2010-2011 两年期拟议方案预算的第五
次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于与离职后健康保险福利有关的负债和拟议供资办法的报告(A/64/366)。委员会在审议报告期间,会晤了秘书长代表,后者提供了补充资料。咨询委员会还会晤了审计事务委员会主席和外聘审计主任,后者就审计委员会有关由联合国系统为离职后健康保险供资的建议作了澄清说明(见下文第 19-22 段)。



2. 秘书长的报告是根据大会第 61/264 号决议第 10 段提交的。大会在该段中请秘书长验证应计负债，至迟于大会第六十三届会议主要会期向大会提交一份详细报告，其中采用经审计委员会审计的数字，说明负债的验证结果和现状，并提出关于供资备选办法的进一步资料。秘书长表示，由于这些要求的综合性和有关问题的复杂性，报告的提交被推迟到第六十四届会议(A/64/366，第 24 段)。

3. 秘书长报告附件一和附件二载列了离职后健康保险负债比较分析以及联合国系统的离职后健康保险负债概况和供资举措。咨询委员会从附件二中注意到，虽然一些实体为其离职后健康保险负债提供了资金或提供了部分资金，若干实体并未提供，不过它们打算根据大会就为联合国离职后健康保险负债供资通过的决定设立一个供资机制。因此，有待大会通过的决定可能对联合国系统产生更广泛的影响。在这方面，咨询委员会回顾其关于秘书长在全系统范围内处理离职后健康保险负债的增长所涉的长期问题和影响的建议(A/52/7/Rev. 1，第十. 25 段)。不过，委员会注意到联合国系统中对问题已采取不同做法为离职后健康保险负债供资。

4. 根据大会第 61/264 号决议第 13 段的要求，秘书长报告第四节提供资料，说明了为降低本组织在保健计划方面的费用而采取的措施。秘书长认为，自 2007 年采取的举措估计每年可节省共 600 万至 1 000 万美元，包括因大会核定的对 2007 年 7 月 1 日或以后征聘的新工作人员的离职后健康保险规定的修改而节省的数额(第 61/264 号决议，第 12 段)。在这方面，咨询委员会注意到联合检查组关于节省费用措施的建议(见 A/62/541，第四节)以及联合国系统行政首长协调理事会就此的评论(见 A/62/541/Add. 1)。咨询委员会认为，联合国系统应以协调一致的方式进一步探讨节省费用措施。

二. 经更新的离职后健康保险负债验证后估值

5. 关于经更新的离职后健康保险负债验证后估值的资料载列于秘书长报告第三节。报告附件四列有用语汇编。第 25 段表明，未来离职后健康保险福利数值是由专业精算人员估算的，其中考虑到多种因素，包括预期寿命和医疗费用的预期增长。这些未来的福利随后被用适当的折算率折算为现值(见下文第 6 段)，由此得到的数额，即未来的离职后健康保险福利的现值，在联合国已审计财务报表中显示为应计负债。

6. 秘书长表示，离职后健康保险负债估值对折算率的变动非常敏感(同上，第 28 和 29 段)。2005 年和 2007 年的精算估值均使用 5.5%的折算率来算出未来福利的现值。审计委员会表示，这一选择符合财务报表附注 2(a)(c)所具体说明的审慎原则，而且也可使负债在不同时期更便于比较(A/63/5(Vol. I)，第 120 段)。

7. 大会在第 61/264 号决议中，请秘书长采用最新数据验证应计负债，并采用《国际公共部门会计准则》规定的精算方法。秘书长报告说，截至 2007 年 12 月 31 日，所有资金来源的联合国离职后健康保险负债的最新精算估值为 24.309 亿美元，为本组织抵消 7.227 亿美元的离职后健康保险参加者预计缴款之后的本组织净负债(A/64/366，第 25 段)。截至 2005 年 12 月 31 日相应的本组织净负债和参加者缴款数字分别为 20.728 亿美元和 6.062 亿美元。秘书长报告第 28 段列有截至 2005 年 12 月 31 日和 2007 年 12 月 31 日的各资金来源应计离职后健康保险负债各组成部分比较，表明负债总体上涨了 17%。秘书长表示，两个估值都是由一家专业精算公司利用《公共部门会计准则》规定的精算方法“预计单位成本给付法”独立确定的。

8. 根据大会第 61/264 号决议，设立了一个单设独立的特别账户，记录离职后健康保险应计负债并记载相关会计事项。在截至 2007 年 12 月 31 日的 24.309 亿美元负债中，18.214 亿美元可归于经常预算，2.199 亿美元归于预算外经费，3.896 亿美元归于维和基金(同上，第 26 段)。这些负债已分别列入联合国和各维和行动的财务报表。秘书长报告说，审计委员会作为其对财务报表审计工作的一部分，验证了其中所披露的离职后健康保险负债(同上，第 27 段)。

三. 离职后健康保险的现行供资办法

9. 报告中说(同上，第 21 和 39 段)，同养恤金福利的情况一样，应享的离职后健康保险福利在工作人员工作年限内累计。但养恤金福利大多编入预算并提前供资，并在支付给退休人员之前用于投资，而离职后健康保险福利不在赚取之年编入预算，而是在退休人员享用福利之年供资。这种称作“现收现付”的方法，只提供足够资金来支付当年的费用，而不考虑未来累积费用或储备金。

10. 秘书长指出，离职后健康保险方案自 1967 年设立以来，参与者人数不断增多，因此费用也随之增长。该方案目前覆盖全世界 8 000 名以上联合国退休人员以及约 4 000 名受抚养人。秘书长估计，45%以上的现有在职工作人员若没有离职的话，将在今后十年内达到提前退休年龄。此外，最近为统一合同进行的人力资源管理改革导致 5 500 多名不享受离职后健康保险的有限期间任用工作人员转为有可能享受离职后健康保险福利的定期合同。应计离职后健康保险负债的相关增长额将为在新合同下完成服务期间每年约 1 850 万美元。秘书长预期，由于更多的工作人员退休，以及医疗费用持续增长，无供资债务和支付福利费用所需的相关预算经费势必不断增加。

11. 从历史上看，不论工作人员在何种资金来源项下退休，离职后健康保险福利的预算都是在经常预算特别费项下编列的，直到 2006-2007 两年期，当时这些费用一部分在经常预算下供资，一部分在维和支助账户下供资(同上，第 52 段)。对过去 10 年里退休并参加离职后健康保险的联合国工作人员进行的审查显示，

约 77% 从在经常预算下的服务退休，约 8% 从在预算外资金下的服务退休，约 15% 从在维持和平资金下的服务退休。鉴于这三个组成部分每一部分都日益重要，秘书长提议，就 2010-2011 两年期而言，除经常预算项下的 1.052 亿美元和维和行动项下的 1 640 万美元外，在预算外资金项下批款 880 万美元(重计费用后)，以支付离职后健康保险福利。**咨询委员会支持确立两年期批款以支付从在预算外资金下的服务退休人员的离职后健康保险福利的提议**(见下文第 29 段)。下文的表格列有 2006-2007 年支出、2008-2009 年批款和 2010-2011 年估计数(另见 A/64/6(Sect. 32))。

(单位：千美元)

部分	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 批款	2010-2011 年 估计数
经常预算	79 926.9	89 227.8	105 198.5
维持和平行动	11 342.3	12 900.0	16 410.0
预算外资金	—	—	8 752.0

12. 大会要求(第 61/264 号决议，第 15(c)段)提供资料，说明按薪金费用的一个百分比，有区别地对不同经费来源，包括经常预算、维和基金和预算外基金收取费用，数额不足以在不建立准备金的前提下以可预测的方式应付离职后健康保险负债。秘书长建议，一种替代办法是对各预算下的在职工作人员薪金费用计提费用(共同工作人员费用)。根据三种资金来源下的退休人员百分比(见上文第 11 段)，将需要对经常预算薪金费用计提大约 5.6% 的费用，对预算外薪金费用计提大约 1.2% 的费用，对维和薪金费用计提大约 1.5% 的费用。不过，秘书长表示，这并不能减少与现收现付方法相关联的问题。咨询委员会从报告中注意到，现收现付办法还导致费用和方案活动之间的不匹配问题，因为退休福利费用被转至以后年份以划定为“特别费”的费用对会员国的摊款，而不是作为工作人员工作期间的一般工作人员费用(A/64/366，第 43 段)。咨询委员会认识到，秘书长提出这一替代办法，是因为他确认离职后健康保险福利被视为一种服务条件，因而应列入共同工作人员费用之内。

13. 秘书长应大会第 61/264 号决议第 15(a)段的要求，在报告第五节中解释了离职后健康保险负债的“现收现付”选择办法与为这些负债供资的选择办法对成员国而言的优缺点。秘书长认为，虽然现行方法在短期内费用较低。但从长远看，为负债供资更为经济，因为投资收益将有助于减少所需预算经费。因此，秘书长建议针对离职后健康保险福利采用一种供资政策。现行做法的缺点是：

(a) 随着越来越多工作人员退休，并且医疗费用持续以高于一般通货膨胀的速度上涨，所需预算经费不断增加；

(b) 本组织财务报表中无供资债务将持续增加；2008-2009 两年期所有供资来源用于离职后健康保险费用的 1.021 亿美元预计到 2036-2037 两年期将增长到 6 亿美元以上，到 2037 年 12 月 31 日，预计将有超过 110 亿美元无供资负债反映到联合国的财务报表上；

(c) 离职后健康保险福利错配到在以后年份作为特别费对会员国的摊款，而不是作为工作人员工作期间的一般工作人员费用。这对于从后来停止的预算外或维持和平活动退休的工作人员而言，构成为尤其严重的筹资问题。如果按照养恤金的供资方式为离职后健康保险福利供资，则可规避这一费用不匹配问题(见上文第 9 段)。

14. 秘书长认为，现行做法的备选办法，即为应计的离职后健康保险福利部分或全额供资将使：(a) 眼下和未来的费用得以解决；(b) 费用得到更好地匹配，从而使福利费用在接受雇员提供服务的预算下引起；(c) 对会员国长期缴款的要求得以减少，因为投资收益开始补充预算；(d) 无供资的离职后健康保险债务的增长得到遏制，使之不会变成联合国的一项更沉重的负债(A/64/366，第 45 段)。

四. 离职后健康保险负债的供资备选办法

15. 考虑到负债在所有资金来源间的分配以及参加联合国健康保险计划的在职工作人员的人口统计资料，秘书长提出了三个供资备选办法，其中供资备选办法 3 是建议采用的办法(同上，第 56-71 段)。报告第 70 段列表对这三项备选办法进行了对比，现抄录如下。

(单位：百万美元，除非另有说明)

	备选办法 1				备选办法 2				备选办法 3			
	经常 预算	预算外	维持 和平	共计	经常 预算	预算外	维持 和平	共计	经常 预算	预算外	维持 和平	共计
30 年供资目标 (百分比)	75	60	65	70				25	75	60	65	70
一次性注资									48.5	63.7	312.8	425.0
对薪金费用计 提的费用												
百分比	16.0	6.0	5.5	11.0	5.6	1.2	1.5	3.5	9.6	2.6	1.0	5.5
金额	299.8	41.7	61.2	402.7	105.2	8.8	16.4	130.4	172.9	18.3	11.0	202.2
2010-2011 两 年期现收现付 拟议预算	105.2	8.8	16.4	130.4	105.2	8.8	16.4	130.4	105.2	8.8	16.4	130.4
2010-2011 两 年期新增预算 费用估计数	194.6	32.9	44.8	272.3	105.2	8.8	16.4	130.4	172.9	18.3	11.0	202.2

	备选办法 1				备选办法 2				备选办法 3			
	经常 预算	预算外	维持 和平	共计	经常 预算	预算外	维持 和平	共计	经常 预算	预算外	维持 和平	共计
2010-2011 两 年期预算费用 总额估计数	299.8	41.7	61.2	402.7	210.4	17.6	32.8	260.8	278.1	27.1	27.4	332.6
短期影响 ^a (与 现收现付费用 之比)	2.8	4.7	3.7	3.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.6	3.1	1.7	2.6
交叉两年期 ^b				2024- 2025				2020- 2021				2024- 2025
长期影响(交 叉两年期后与 现收现付费用 之比)				0.33				0.75				0.33
复杂程度				复杂				简单				复杂

^a 对 2010-2011 两年期的影响。

^b 缴款将少于对该期间预测的现收现付费用的两年期。

16. 供资备选办法的总体目标是：(a) 通过部分或全额为工作人员在提供服务期间所累计的年度负债提供资金，制止无供资负债的增加；(b) 满足目前的参加者每年的年度福利；(c) 逐步为从“现收现付”办法累积下来的 24.309 亿美元无供资负债提供资金(同上，第 55 段)。秘书长也表示，就所提出的所有备选供资办法而言，将需要定期进行精算审查，以确定在多大程度上实现了供资目标，是否需要加以修改，并确定对薪金费用的计提百分比是否恰当，以实现供资目标，并最终实现对离职后健康保险负债的全额供资。

17. 下文简要列述了三种供资备选办法：

(a) **供资备选办法 1** 的目标是 30 年后使应计离职后健康保险负债的总体供资达到 70%，其中设定了有区别的供资目标(经常预算 75%，预算外经费 60%，维持和平经费 65%)。就 2010-2011 两年期而言，供资所需经费预计为 4.027 亿美元，作为一般工作人员费用计提。秘书长承认这一选择办法在结构上较为复杂；

(b) **供资备选办法 2** 的目标是实现 30 年后 25%的供资目标，办法是在头五个两年期将“现收现付”办法下的所需经费增加一倍，以期用资源的一半来支付当期退休人员的健康福利，另一半用来为应计负债的一部分供资。这一备选办法较为简单，短期内对资源的要求较少。但是，要达到更高的供资水平，需要更多年份才能将“现收现付”所需经费增加一倍；

(c) **供资备选办法 3** 是秘书长建议采用的，目标是在 30 年后达到约 70%的供资目标。这一方案包括初次一次性注资 4.25 亿美元，加上长期的系统性供资，其目标是逐步提高负债的供资水平。对于 4.25 亿美元的一次性注资，秘书长提

议(一) 如能批准暂停适用财务条例 5.3 的规定的話, 从维持和平行动 2008/09 财务期间的未支配余额和杂项收入中划转 2.9 亿美元; (二) 从赔偿准备金中划转 5 190 万美元; (三) 从医疗和牙科准备金中划转 8 310 万美元。长期的系统性供资除尚待确定的对净薪金费用计提费用以便为应计债务部分供资(经常预算 9.6%, 预算外经费 2.6%, 维和经费 1.0%)外, 要求在经常预算特别费项下和维和资金行动支助账户、以及预算外资金支助费用账户下为现有退休人员的离职后健康保险福利提供资金。就 2010-2011 两年期而言, 这两部分合在一起共计 3.326 亿美元。秘书长表示, 这一办法将会立即减少无供资负债, 并建立一个供资基础, 产生投资收入。

18. 咨询委员会注意到, 秘书长并没有按大会的要求(第 61/264 号决议, 第 15(e)段), 提出为离职后健康保险负债全额供资的任何供资备选办法, 也没有提出理由说明为何对三个部分供资的备选办法适用一定比例的百分比。委员会进一步注意到, 根据现行的办法以及秘书长建议的供资备选办法 3, 都需要两年期批款, 为现有的退休人员的离职后健康保险福利供资(见上文第 11 和第 17(c)段)。委员会关于离职后健康保险负债的拟议供资备选办法的意见和建议见下文第七节。

19. 秘书长认为(A/64/366, 第 31 段), 除非用进行积极投资的相关资金开始为离职后健康保险负债供资, 离职后健康保险福利的年度现金需求将继续迅猛增长, 对未来预算的压力将日益增大。在咨询委员会询问后, 审计事务委员会主席告知咨询委员会, 由于精算估值是在以往经验的基础上来考虑假定的, 而影响这些估值的因素在未来可能出现变化, 精算数字每年可能都不相同。鉴于所涉及的负债数额如此之大, 假定的任何变动都会对估值产生很大影响。

20. 咨询委员会回顾, 审计委员会在报告中指出, 尽管负债总额很大, 但负债的偿付过程会比较长, 一些供资选择办法会缓解财政影响。鉴于预计的联合国工作人员退休情况, 今后几个两年期内支出流量的增长将加快。因此, 急需制订筹资计划。因此, 审计委员会认为通过一项筹资计划非常迫切(A/63/5(Vol. I), 第 66 段)。

21. 咨询委员会会晤了审计事务委员会主席, 并证实对离职后健康保险负债的核算不同于为其供资的问题, 对此委员会表示赞同。委员会获悉, 虽然审计委员会主张联合国披露离职后健康保险负债, 但审计委员会并未就这些负债的供资选择办法采取任何立场, 除了下列实体及方案和活动之外: (a) 任务有限、且任务期限将要届满的实体, 如卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭; (b) 自愿供资的方案和活动, 无供资和不断增加的离职后健康保险负债可能在自愿捐款不足时消耗掉方案资金。

22. 审计委员会认为，联合国确认所有类别的服务终了和退休后负债并将其适当地全部入账非常重要。咨询委员会从审计委员会的报告中注意到，截至 2007 年 12 月 31 日，服务终了和退休后负债总额为 23.3 亿美元，其中包括 20.4 亿美元 (87.5%) 的离职后健康保险负债，1.5 亿美元 (6.5%) 的离职回国补助金负债，1.4 亿美元 (6%) 补偿未用休假日负债 (A/63/5 (Vol. I)，第 62 段)。

五. 离职后健康保险准备金的投资战略

23. 大会还要求秘书长就离职后健康保险准备基金及其投资战略提供更全面的信息 (第 61/264 号决议，第 15(g) 段)。秘书长在报告中表示 (A/64/366，第 74-77 段)，已同联合国合办工作人员养恤基金投资管理处进行了讨论，探讨利用其服务来管理离职后健康保险资产的可能性。在大会核准为离职后健康保险负债供资后，将与投资管理处进行进一步讨论如何制订一项详细的投资战略，该战略将取决于初始资金注入的核定数额、定期后续缴款、以及提供离职后福利所需的定期资金流出额。预期离职后健康保险准备金将利用适当平衡的股票和债券投资组合加以投资，以审慎地最大限度地提高长期投资回报。咨询委员会认为，秘书长本应在他的报告中提供充足的信息，说明离职后健康保险准备金的可能的投资战略，尤其是与联合国合办工作人员养恤基金投资管理处管理这样一个准备金有关的行政费用。委员会建议向大会提供这方面的信息。

六. 卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭

24. 截至 2007 年 12 月 31 日对离职后健康保险应计负债的最新精算估值表明，前南斯拉夫问题国际法庭估计为 1 340 万美元，卢旺达问题国际刑事法庭估计为 2 750 万美元，这些估计数基于前者有 6 名退休人员和 153 名在职工作人员，后者有 28 名退休人员和 248 名在职工作人员，预期他们将在这两个法庭关闭前带离职后健康保险福利退休 (同上，第 78 和 80 段)。秘书长表示，自从法庭作为临时机构成立以来，离职后健康保险的负债一直在不断累积，但始终未得到供资，要等大会核准设立供资机制 (同上，第 79 和 81 段)。

25. 咨询委员会从审计委员会的报告 (A/63/5/Add. 11 和 12) 中注意到，审计委员会已对这两个法庭发表了经修订的审计意见，其中的强调事项是 2007 年 12 月 31 日终了的两年期的财务报表，涉及这两个法庭准备金和基金结余方面的亏绌，原因是在财务报表中已确认在服务终了负债，包括离职后健康保险负债。审计委员会指出，没有为前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭分别共计 4 809 万美元和 6 510 万美元的服务终了和退休后福利拨备款项，这些福利包括：离职后健康保险、未使用的年假、离职回国津贴和法官养恤金 (同上，第 32-43 段和第 29-40 段)。审计委员会建议两个法庭制订一项筹资计划，以便在业务结束时结清与工作人员有关的服务终了负债。

26. 鉴于审计委员会指出的关切问题以及 2011 年 12 月 31 日为这两个法庭的现行完成工作战略日期，秘书长提议根据截至 2008 年 12 月 31 日的精算滚动结转数字，在两个法庭 2010-2011 年的拟议方案预算中分别为前南斯拉夫问题国际法庭 1 510 万美元的应计债务批款，为卢旺达问题国际刑事法庭 2 970 万美元的应计债务批款。此外，这项负债的任何供资缺口均应列入两年期执行情况报告，并视为法庭关闭费用的一部分。

七. 待由大会采取的行动

27. 秘书长报告(A/64/366)第 86(a)至(d)段说明待由大会采取哪些行动，以便为联合国以及前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭离职后健康保险福利现有应计负债供资，并为这些实体在职工作人员每年递增的应计负债供资。

28. 咨询委员会认为，无论是设立一个准备基金为联合国离职后健康保险负债预先供资，还是继续采用现行的“现收现付”做法，都是由大会决定的政策事宜。

29. 不管大会将就长期为离职后健康保险负债供资(见上文第 18 段)做出何种决定，咨询委员会均同意秘书长的提议，继续每两年批款支付在经常预算和维和预算下退休的现离职后健康保险参加者的离职后健康保险补贴付款费用，并确立两年期批款，支付在预算外经费下退休人员的此类费用(另见上文第 11 段)。

30. 关于通过暂时停止适用财务条例 5.3，从 2008/09 财政期间维和预算的未支配余额结转而来的 2.9 亿美元的初始供资，咨询委员会再次申明它的建议(A/60/7/Add. 11，第 10 段；A/61/791，第 12 段)，认为将未支配余额完全转为他用是一种不当的财务管理做法。委员会注意到秘书长提议的转用是一次性的，不过委员会认为这一做法有可能鼓励超额编制预算。为此，它不建议暂停适用财务条例 5.3，并认为从 2008-2009 年期间维和行动下的未支配余额中的 2.9 亿美元结余应返还会员国。

31. 咨询委员会还回顾其在拟议从赔偿准备金以及医疗和牙科准备金划转资金方面的建议(A/60/7/Add. 11，第 12 和 13 段；A/61/791，第 13 段)。鉴于秘书长保证说从赔偿准备金划转 5 190 万美元、从医疗和牙科准备金中划转 8 310 万美元不会危及这些准备金(A/64/366，第 67 和 68 段)，委员会不反对将这些款项转移到大会核定的单设的独立特别账户(见上文第 8 段)。如果大会核准这项行动，离职后健康保险负债估计数将相应减少。

32. 关于秘书长为卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭的现有和今后的离职后健康保险负债供资的提议(同上，第 86(c)和(d)段)，咨询委员会认为，联合国对为这些负债供资应采用连贯一致的做法。因此，委员会建议批款支付从两个法庭退休的现有的离职后健康保险参加者的费用。鉴于这两个法庭的

任务期限有限，大会将需要在最后的执行情况报告中处理这两个法庭长期的离职后健康保险负债问题。

咨询委员会的其他建议

33. 咨询委员会认为，大会在考虑联合国的离职后健康保险负债时，不妨审查现有的离职后健康保险计划的范围和覆盖面，以及本组织和参加者的缴款数额。
