



第六十五届会议

议程项目 137

联合国养恤金制度

联合国养恤金制度

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联合国工作人员养恤金联合委员会的报告(A/65/9)，其中包括审计委员会关于该基金 2009 年 12 月 31 日终了两年期的财务报表的报告。咨询委员会还审议了秘书长的题为“联合国合办工作人员养恤基金的投资以及为进一步分散投资而采取的措施”的报告(A/C.5/65/2)和题为“联合国工作人员养恤金联合委员会报告引起的行政和经费问题”的报告(A/C.5/65/3)。另外，咨询委员会收到秘书长关于投资委员会成员任命的报告(A/C.5/65/6)。在审议上述事项过程中，咨询委员会与养恤金联委会主席、养恤基金首席执行官和负责联合国合办工作人员养恤基金投资的秘书长代表会面。

2. 需要大会采取行动的联委会第五十七届会议的建议和决定列于养恤金联委会报告第二章第 12 段。该报告的附件二十载有一份建议大会通过的决议草案。就联委会采取的其他行动向大会提供的情况载于该报告第二章第 13 段。在本报告中，咨询委员会的评述和建议的主要重点是需要大会采取行动的领域。

3. 审计委员会在审计联合国合办工作人员养恤基金 2009 年 12 月 31 日终了两年期的财务报表并审查该基金此期间的业务情况之后，发表了关于该基金财务报表的经修订审计意见，其中包括一个强调事项段，涉及该基金投资管理。具体而言，该审计意见与报告所述期间财务报表未披露养恤基金投资的已实现及未实现亏损有关(见下文第 7 至 9 段)。咨询委员会同意审计委员会的意见，还指出其他需要尽快处理的审计结果(见下文第 20 至 21 段)。在这方面，咨询委员会提请注



意建议大会通过的决议草案，在该决议草案中，养恤金联委会提议大会“注意到”审计委员会的经修订审计意见(见 A/65/9，附件二十，第 2 段)。但是，鉴于这样一项审计意见涉及很多方面，咨询委员会认为，更适宜的做法是，大会对养恤基金得到一项包括关于投资管理的强调事项段的经修订的审计意见表示关切，并期待审计委员会的各项建议尽快得到落实。

二. 养恤基金业务情况概述

4. 养恤金联委会报告(A/65/9)第 14 至 16 段概述了养恤基金 2009 年 12 月 31 日终了两年期的业务情况。概述表明，养恤基金的参与人数从 106 566 人增至 117 580 人；给付中的定期养恤金数目从 58 084 宗增至 61 841 宗；基金本金从 306 亿美元增至 331 亿美元，增幅为 8.3%。该期间，基金的投资收入净额达到大约 27 亿美元。

三. 精算事项

5. 报告的第 17 至 65 段述及精算事项，包括该基金第三十次精算估值的结果。这些结果表明，截至 2009 年 12 月 31 日的精算短缺为 12 亿美元，占应计养恤金薪酬的 0.38%。过去 14 年来连续六次精算结果均为盈余，这是首次出现亏损。精算师委员会注意到养恤基金投资情况起伏不定，从盈余变为亏损主要是投资亏损造成的；其中部分亏损得以与退休人员 and 受益人生活费调整数额低于预期而带来的盈余相抵。咨询委员会注意到，养恤基金的顾问精算师和精算师委员会均认为现行缴款率足以支付养恤基金的长期负债，并注意到，截至 2009 年 12 月 31 日，没有要求依照《基金条例》第 26 条缴款弥补短绌。为此，咨询委员会指出，精算师委员会建议将约占应计养恤金薪酬的 1%至 2%的精算盈余作为最低限度安全保证金(同上第 42 段)。咨询委员会建议，对新查明的亏绌进行密切监测，以扭转这种情况。

四. 联合国合办工作人员养恤基金的投资情况

6. 咨询委员会获悉，基金资产总市值截至 2009 年 3 月 31 日约为 267 亿美元，截至 2010 年 3 月 31 日约为 383 亿美元，增长了 32.2%。截至 2010 年 10 月 22 日，基金市值达 404 亿美元。2008-2009 两年期，实现的投资收益总额为 31 亿美元，实现的投资亏损总额为 27 亿美元，净收益为 4.11 亿美元。但是，正如秘书长的报告所示，在本两年期期间，基金经历了其历史上最动荡不定的市场(A/C.5/65/2，第 61 段)。咨询委员会获悉，2009 年上半年重新调整投资组合后，基金在 2010 年 3 月 31 日终了的 12 个月期间的回报率为 32.2%。咨询委员会还获悉，2009 年和 2010 年，证券占基金总额的比例分别为 51.9%和 65.6%。

7. 审计委员会指出,2008-2009 两年期出售投资所得净利润 4.12 亿美元包括实现的亏损 27 亿美元。另外,在截至 2009 年 12 月 31 日的未实现利润 40 亿美元中,包含未实现亏损 19 亿美元。委员会告知咨询委员会,自从基金成立以来持有至今的投资,累计未实现收益达 59 亿美元,累计未实现亏损为 19 亿美元,因此,未实现净收益为 40 亿美元。在这方面,委员会在其审计报告中指出,未实现利润和头寸在财务报表中未予以单独披露,且无法识别,因此,建议养恤基金投资管理司在财务报表中清楚地说明和披露投资情况(见 A/65/9,附件十,第 95 段)。审计委员会还认为,一些实现的和未实现的亏损额过多,而且一些投资扭亏为盈可能需要很长时间才能实现,或者永远无法实现;这表明养恤基金没有设定一个适当的亏损承受底线,以避免过度亏损。为了加强风险管理,投资管理司目前正在实施一个风险管理手册并开发一个风险管理软件(另见下文第 16 段)。咨询委员会注意到养恤金联委会完全赞同审计委员会的建议。咨询委员会欢迎投资管理司目前正在实施的举措。咨询委员会还赞同审计委员会提出的与经修订的风险管理政策有关的建议和关于该司应继续实施新拟定的风险管理手册的建议。

8. 审计委员会指出,联合国系统的会计准则按支付价格而不是现行市值记载投资情况,而《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)以具有透明度的方式显示未实现收益和亏损。因此审计委员会强调必须及时实施《公共部门会计准则》(另见下文第 12 至 15 段)。

9. 咨询委员会赞同审计委员会的建议。咨询委员会感到关切的是,养恤基金收到包括一个强调事项段的无保留审计意见,该强调事项段涉及 2009 年 12 月 31 日终了两年期财务报表所示投资的实现的和未实现的亏损。咨询委员会敦促养恤基金实施审计委员会的建议。咨询委员会意识到国际金融市场动荡不定,并意识到这种情况对养恤基金年回报率的影响,如基金自 1961 年以来的回报率历史波动情况所示(见 A/C.5/65/2,表 4)。咨询委员会期待基金按照审计委员会的建议,查明与 2008-2009 年已实现投资亏损以及当前未实现亏损的头寸有关的经验教训,以确保依然以大会第 32/73 号决议所确立的标准作为首要投资准则,即安全性、可赢利性、流动性和可兑换性(A/65/9,附件十,第 112 段和 A/63/556,第 6 段)。

10. 咨询委员会注意到基金继续在发展中国家投资。咨询委员会获悉,截至 2010 年 3 月 31 日,基金在 19 个发展中国家进行投资,涉及 11 种货币,七个超国家机构和区域机构。截至 2010 年 3 月 31 日,基金在发展中国家的直接及间接投资达到 48 亿美元,与 2008 年 3 月 31 日时的 38 亿美元相比,增长了 25%。截至 2010 年 3 月 31 日,该基金的与发展有关的市值分布情况如下:(a) 大约 5.75 亿美元在非洲;(b) 33 亿美元在亚洲;(c) 1.1 亿美元在欧洲;(d) 14 亿美元在拉丁美洲;以及(e) 7.28 亿美元在各国际和新兴市场发展基金。咨询委员会还注意到,在报告所述期间,对非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧进行了投资访问。咨询委员会重申其建议,即联委会继续探索在发展中国家和经济转型国家进行投资的机会。

五. 投资委员会成员

11. 《基金条例》第 20 条规定，投资委员会成员由秘书长与养恤金联委会和咨询委员会协商后任命，并须经大会认可。秘书长向养恤金联委会和咨询委员会提交了他打算提议大会任命或再任命的投资委员会四名正式成员和两名临时成员的姓名。咨询委员会于 2010 年 10 月 29 日向秘书长表示赞同这些提议。

六. 基金行政管理事项

12. 报告第 103 至 108 段提供了关于 2008-2009 两年期基金的业务和财务状况的详细资料。咨询委员会注意到，养恤金联委会决定自 2012 年 1 月 1 日起实施国际公共部门会计准则。在这方面，咨询委员会获悉，养恤基金有信心新的财务主任将及时上任以领导新会计准则的及时执行。不过，审计委员会注意到，养恤基金的国际公共部门会计准则实施计划指出，除了外部顾问和一名尚待任命的财务主任之外，尚未为公共部门会计准则项目指派专门工作人员。审计委员会还发现，未经所有利益攸关方者参与，完全由外部顾问拟订的国际公共部门会计准则实施计划草案没有具体说明《财务条例和细则》的哪些方面需要加以修订。

13. 咨询委员会同意审计委员会的意见，即养恤基金应及时最后确定并批准国际公共部门会计准则的实施计划。咨询委员会期待尽快招聘新的财务主任，与此同时，开始有关准备工作，以确保于 2012 年 1 月 1 日实施国际公共部门会计准则。此外，咨询委员会鼓励审计委员会密切监测养恤基金国际公共部门会计准则的执行进展情况，并重申其建议，即审计委员会应每年向大会报告这方面的进展情况（见 A/65/498，第 19 段）。

14. 养恤金联委会的报告强调外部审计师未能就《公共部门会计准则第 25 号》向养恤基金成员组织提供充分的指导；《公共部门会计准则第 25 号》就雇员福利的计算和披露作出规定。在这方面，咨询委员会继续鼓励审计委员会根据请求提供咨询和指导（同上，第 20 段）。

15. 如养恤金联委会报告第 131 段中详述的，联委会审查了基金秘书处有关 2010-2011 年两年期基金预算增加 301 600 美元(0.2%)的拟议订正。养恤金联委会决定不批准任何额外资源，核定批款 176 318 500 美元应保持不变。养恤金联委会决定，除其他外，有关公共部门会计准则的所需经费应通过重新调配资金满足，任何额外工作人员要求应通过使用一般临时助理人员满足。它还决定不批准将首席法律干事员额从 P-5 级改叙为 D-1 级。在这方面，咨询委员会强调应利用现有资源提供足够支助，以确保及时实施公共部门会计准则并对实施情况进行妥善管理。

16. 咨询委员会注意到，养恤基金实施了修订后的企业范围风险管理政策，其中包括一个问责维度，旨在促使管理层监控和降低风险。投资管理司还实施了一套

道德守则和一项关于个人交易活动政策，禁止工作人员利用其对基金活动的了解进行个人证券交易。此外，还批准了一份风险管理手册，该手册除其他外，列出基金容易面临的主要风险。

17. 咨询委员会注意到投资管理司为减少成本、提高资金转账安全而提出的其他措施。例如，该司成功地实施了查尔斯·里弗交易订单管理系统，以取代基于传真的下单程序并加强交易活动的安全性和执行能力。据秘书长的报告(A/C.5/65/2)，自2010年1月8日以来，股权、固定收益、外汇和现金的证券交易已逐渐转移到新的系统；此外，在2010年5月30日至8月31日期间，通过查尔斯·里弗系统执行了价值超过37.4亿美元的交易。该司还实施了一个系统，记录每笔投资采购背后的逻辑和需要监测的主要风险因素，这些将通过电子方式与查尔斯·里弗系统中的每笔投资挂钩。此外，同样在2010年1月，该司将查尔斯·里弗系统与环球银行间金融电信协会(SWIFT)的安全金融电信系统整合。**咨询委员会欢迎投资管理司的这些和其他措施。**

18. 养恤金联委会医疗顾问提交了一份报告，所述期间为2008年1月1日至2009年12月31日。报告详细说明和分析了这一期间新给付的残疾津贴，还提供了新给付的残疾儿童津贴和基金参与人在职死亡的数据(见A/65/9,第174至179段)。医疗顾问表示，如前所述，给付残疾补助金的发生率仍然较低，而目前的体检只侧重于身体状况是否适于工作。联委会还讨论了在成员组织受雇所需的体检标准问题。咨询委员会在听证会上获悉，如果可能的话，医疗顾问将对联合国的体检标准与其他成员组织所采用的标准进行比较，如可能，制定一个为参与基金所用的统一体检标准。**咨询委员会同意养恤金联委会的要求，即医疗顾问应考虑是否有可能确立一项体检标准，专门用于根据《基金条例》第41条的规定参与基金目的。**

七. 审计

19. 养恤金联委会审议了审计委员会的报告，并同意审计报告中的调查结果和建议(A/65/9,附件九和十)。然而，审计委员会发表了一项关于2008-2009年两年期财务报表的经修订意见，其中包括一个关于投资管理问题的强调事项段。在上述各段中，**咨询委员会已就收到的审计意见发表了意见并表达了关切。**

20. 在其报告中，审计委员会指出，联合国大学2009年12月31日终了的两年期财务报表表明，其捐赠基金市场价值为2.79亿美元，亏损5490万美元。审计委员会进一步指出，它认为联合国大学捐赠基金资产的投资属于投资管理司管理的资金，建议该司在财务报告中完整披露这些投资。在这方面，咨询委员会回顾，联合国大学捐赠基金的投资由一家财务咨询公司负责管理，但是由联合国养恤基金投资管理司和负责养恤基金投资的秘书长代表负责监督(见A/65/498)。咨询委员会经询问获悉，联合国大学捐赠基金的资金没有与养恤基金混合。**咨询委**

员会同意审计委员会的意见，即有必要以具有透明度的方式披露联合国大学捐赠基金的投资，并注意到养恤金联委会已同意在今后提供这样的披露。

21. 咨询委员会强调的由审计委员会提出的一些其他调查结果如下：

(a) 养恤基金逾期八周提交经核证的财务报表八周。这样做违反了财务条例 6.5。在与咨询委员会举行的听证会上，养恤金联委会对此表示关切，特别是因为基金作为一个金融机构本应随时更新其财务信息；

(b) 养恤基金首次在其财务报表中列报了与服务终了负债和离职后医疗保险负债，数额为 3 440 万美元，养恤金联委会指出，其中 3 150 万美元负债的资金没有到位；

(c) 联合国财产管理和库存控股尚未收到基金的非消耗性财产核查工作结果，因此基金的资产登记册尚未更新；

(d) 养恤基金没有维持一份应付账款或应付养恤金账龄一览表；

(e) 没有对成员组织的薪金汇总表进行适当对账，未能解决月度差额；

22. 咨询委员会同意审计委员会的调查结果。

八. 治理事项

23. 咨询委员会注意到，关于基金副首席执行官/秘书的任期问题，养恤金联委会在其 2008 年第五十五届会议上决定建议联合国秘书长重新任命现任副首席执行官，自 2009 年 1 月 1 日起开始第二个五年任期。养恤金联委会的报告指出，秘书长决定重新任命副首席执行官，自 2009 年 1 月 1 日起任期三年，并可能再延长两年。咨询委员会注意到，秘书长没有接受养恤金联委会关于副首席执行官任用期限的建议。鉴于养恤金联委会作为基金立法机构的责任，以及其关于在基金议事规则中规定有关基金首席执行官和副首席执行官任期五年可连任两届的决定，咨询委员会认为秘书长应遵循养恤金联委会的决定。

九. 养恤基金的福利规定

24. 咨询委员会注意到，养恤金联委会讨论对《财务条例和细则》进行修正，以允许非全时工作人员缴款，使这些工作人员能够“购买”时间以获得相当于全时工作人员参与者的养恤金。养恤金联委会决定为公平和灵活起见，而且因成员组织中非全时工作人员多为女性而须表明基金对两性平等问题的敏感，故应采取这项措施。此外，联委会指出，为消除咨询委员会的关切而改写了修正案，确保曾经全时受雇但后来转为非全时的非全时工作人员的同等待遇，并规定在修正案中包括与适用于全时工作人员无薪假期的同样限制(见 A/65/9，第 262 至 265 段)。

25. 咨询委员会回顾其在之前报告中的立场(见 A/63/556, 第 19 段), 因此不支持对基金条例和管理细则的拟议修订。

十. 结论

26. 需大会注意并作出决定的事项摘要列于联委会报告(A/65/9)附件二十所载的拟议决议草案。咨询委员会建议核准联委会的提议(见 A/65/9, 第二章, 第 12 段), 上文第 3、24 和 25 段意见和建议除外。
