



大会

Distr.: General
24 February 2016
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

管理离职后医疗保险负债

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医疗保险负债的报告(A/70/590)。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 2016 年 2 月 17 日收到了书面答复。

2. 行预咨委会回顾，大会在第 64/241 号决议中请秘书长铭记“现收现付”原则也是可行备选方法之一，向大会第六十七届会议提交一份关于管理离职后医疗保险负债的报告，供其优先审议，该报告尤其须说明和分析下列问题：(a) 现有的离职后医疗保险计划的范围和覆盖面；(b) 若采用其他筹资办法行政成本如何；(c) 确保各种资金来源准确供资的安排；(d) 离职后医疗保险计划的参加者和联合国各自缴款额度的各种选择；(e) 离职后医疗保险负债供资的全面长期战略；(f) 为降低联合国保健计划费用而采取的进一步措施；(g) 各国政府为其公共部门退休雇员提供的离职后医疗保险计划；和(h) 若对目前的退休人员和在职人员在下列方面做出改动，在财务和法律方面有何影响：(一) 离职后医疗保险计划的范围和覆盖面和(二) 缴款额度。大会又请秘书长继续以经审计委员会审计的数字来验证应计负债，并在其给大会的报告中列入这一信息和验证结果。

3. 行预咨委会又回顾，大会在其第 68/244 号决议中注意到根据第 64/241 和第 65/259 号决议提交的秘书长的报告(A/68/353)所载提议，并请秘书长根据联合国工作人员养恤金联合委员会的意见，审查扩大联合国合办工作人员养恤基金的任务授权这一备选办法，以便将按照具有成本效益、有效率和可持续的方式管理离



职后医疗保险福利列入授权，同时考虑到这一备选办法的优缺点，包括其所涉财务和法律问题，但不影响该审查的结果，并就此向大会第七十届会议提出报告。大会还强调指出，上述要求不妨碍秘书长考虑其他办法。此外，大会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(见下文第 19 段)。

4. 在其报告(A/70/590)中，秘书长提出了一份由离职后医疗保险工作组编写调查问卷的结果。该工作组是由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设立的。秘书长的报告第 2 段列举了工作组的任务，第 3 段概述了其构成情况。在其报告摘要部分，秘书长建议，大会不妨考虑调力量完成此项研究的以后各阶段，以进一步评估计划供资与设计及离职后医疗保险负债估值(另见下文第 9 段)。行预咨委会总体上欢迎由首协会管理问题高级别委员会财务和预算网设立的离职后医疗保险工作组进行的全面审查。

二. 工作组的提议

5. 在其报告(A/70/590)中，秘书长讨论了作为工作组分析整个联合国系统医疗保险计划的基础的四大支柱，即：(a) 成本分析和行政安排；(b) 联合国系统离职后医疗保险框架的审查；(c) 确定和披露负债；(d) 负债的备选供资办法。行预咨委会在下文讨论工作组逐一在这四个支柱下提出的具体建议时，将酌情提供其意见和建议。

A. 成本分析和行政安排

6. 在其建议 1 至 2 中，工作组建议，联合国系统各组织应与第三方管理公司进行集体谈判，以优化行政服务和网络使用的定价，并为自我管理计划同保健服务提供方进行集体谈判，以便得到优质保健服务的最佳获取途径和最优价格。在其建议 3 中，工作组建议，采用外部保险计划的各组织应定期开展承销审查，为质疑保险公司的条款和条件提供强有力的依据，审查结果应在联合国系统内部分享，用于设定基准。

7. 秘书长称，通过联合国系统保险计划受保的几乎所有国际和当地征聘工作人员(在职和退休人员及其受抚养人)参加了这项调查涵盖的 23 个医疗保险计划。该报告表 1 列出在这些计划下的受保人构成情况；表 2 显示，2014 年，有 401 166 人在联合国系统提供的计划下受保，费用达 7.317 亿美元。经要求，行预咨委会获得了一份经订正的表 2(见本附件 1)，其中列出了在日内瓦提供的计划和其他向国际专业工作人员提供的计划之间分列的细目。这份经修订的表还列出了保险计划类别的三个主要分组中每一组下受保的退休人员及其受抚养人人数。据该表显示，外地的当地工作人员中有 194 818 人(占总人数的 49%)受保于医疗保险计划和医疗保险付费制度，费用为 6 360 万美元(占费用总额的 9%)。关于在美国境外

的国际专业工作人员，该表显示，有 71 963 人(占总人数的 18%)受保于在日内瓦向国际专业工作人员提供的计划，费用为 2.205 亿美元(占费用总额的 30%)，而 101 591 人(占总人数的 25%)受保于其他向国际专业工作人员提供的计划，费用达 2.095 亿美元(占费用总额的 29%)。该表还显示，32 794 人(占总人数的 8%)受保于在美国提供的计划，费用为 2.38 亿美元(占费用总额的 33%)。

8. 报告表 3 列出了 23 个医疗保险计划中的每一计划下受保人数，并将这些计划分为三大类：自我保险并自我管理；自我保险并由第三方管理；第三方保险并由第三方管理。经要求，行预咨委会获得了一份经订正的表 3(见本报告附件二)，其中显示了在 23 个计划中每个计划下每年的福利费用总额。据经订正的表显示，在美国的自我保险和第三方管理计划与其他计划比，年度参保人平均福利费用要高得多。在其报告中，秘书长还称，2014 年，4 800 万美元的数额用于行政费用(包括自我管理计划的工作人员费用和由第三方管理的计划收费)，且行政费用占整个联合国系统总支出的 6.1%，这符合美国的行业平均数，即 5%至 8%。

9. 工作组审视了将联合国系统的各项计划统一整合为一种共同安排的潜在机会，并指出，在纽约、日内瓦和罗马已有风险情况类似的组织提供合并医疗保险计划的具体例子。然而，工作组的结论认为，没有明确证据表明，将联合国系统的所有计划整合可以提高财务效率或业务效率。经询问，行预咨委会获悉，若要能够切实合并这 23 个计划中的一些计划并从中实现潜在的节省，则须进行深入分析。将在工作组调查问卷的第二阶段进行这一分析。这一分析将研究合并工作的现有障碍因素，如在资格规则、福利表和受保人构成情况方面，进一步详细讨论见下文第 10 至第 13 段。

10. 关于资格规则，行预咨委会获悉，一些计划允许二级受扶养人按无补贴保险费率受保，而其他计划则不允许二级受扶养人受保。一些组织提供了补充计划而另一些组织则未提供此类计划。还有一些计划则在配偶领取扶养津贴的条件下才提供有补贴的保险覆盖。一些计划还按无补贴保险费率向年龄超过 21 岁或 25 的子女提供保险覆盖，而其他计划则没有提供这一选项，并将保险覆盖限制在一定的年龄以下。

11. 关于福利表，行预咨委会获悉，有些计划的福利是基于具体国家或区域的要求的，例如，在美国的计划不提供长期护理保险，而在某些国家则要求提供。任何“向下统一”(即只提供所有计划共同的福利)的合并将导致一些退休人员福利减少，而“向上统一”(即提供只有某些计划提供的福利)则会产生财务影响，即须向退休人员及其前组织分摊的保险费增高。

12. 关于受保人构成情况，行预咨委会获悉，当一个退休-在职工作人员比率高的计划并入一个退休-在职工作人员比率更有利的计划时，风险情况则发生变化。

新计划的保险费需重新设定，即退休人员比率低的计划保险费会增加，而退休人员比率高的计划保险费则会降低，除非若在过渡期内已采用了复合补偿机制。

13. 行预咨委会还获悉，上述障碍因素在下列情况下可能阻碍工作人员在联合国系统内进行医疗保险的机构间随转：工作人员从一个组织调到另一个组织时发现自己有资格参保的一个或若干保险计划并不提供与他们以前的医疗保险相同的福利。据秘书长称，这类不可随转的医疗保险计划可能会阻碍工作人员的调动。

14. 行预咨委会认识到整个联合国系统有各种各样的医疗保险计划，不仅就其运作的市场而言如此，而且就其服务的工作人员类别而言也是如此。此外，行预咨委会认识到，各种计划赖以运作的管理模式各不相同。尽管存在这些障碍，但是行预咨委会认为，确实有机会为在保持高质量医疗保健服务的同时实现节约增效目的而进行合并。在这方面，行预咨委会建议大会核可工作组的建议 1 至 3，并鼓励工作组继续在各级探求合并医疗保险计划的机会。

B. 联合国系统离职后医疗保险框架审查

国家医疗保险计划

15. 工作组在建议 4 中，建议各组织应评估将参加国家保险计划的要求纳入其医疗保险计划并由各自组织的计划承担国家计划缴款的适当性、实用性和财务影响。工作组建议，鼓励有关组织进一步探讨国家医疗保险计划在联合国系统医疗保险计划中的价值，以及在国家医疗保险计划作为补充计划的框架中的价值，以提高为在职和退休工作人员提供的现有条款和条件。秘书长在报告中表示，工作组对法国、意大利、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国等五个国家的国家医疗计划开展了研究，据秘书长称，这是离职后医疗保险参保人居住人数最多的五个国家。他还指出，这项研究旨在审议是否可在其他地点复制联合国在美国利用医疗保健计划的积极经验，即要求合格参保人除参加联合国医疗保险计划外，还参加医疗保健计划 B 部分。

16. 行预咨委会询问后获悉，有 5 800 多名退休人员参加了联合国在美国境内的两个计划，其中 3 100 多人参加了医疗保健计划(仅 B 部分或 A 和 B 部分)。¹ 行预咨委会进一步询问后获悉，联合国没有掌握可能参加了国家医疗保险制度的其他退休人员的资料，原因是美国以外的退休人员目前无须报告。行预咨委会索要后得到根据现有地址整理的 37 568 名参加离职后医疗保险的退休人员(不包括其受抚养人)的居留国统计数据。委员会从统计数据中注意到，40%的上述退休人员居住在欧洲，18%在美国，15%在非洲，15%在亚洲/太平洋和西亚区域，9%在中美洲和拉丁美洲以及加勒比地区；2%在加拿大和墨西哥。行预咨委会强调指出，

¹ 医疗保健计划 A 部分涉及住院，B 部分仅涉及专业服务(如医生检查、实验室化验和 X 光等)。向美国社会保障制度缴款至少 10 年的退休人员自动参加 A 部分(40 分)。

应建立必要的程序，获得关于联合国系统退休人员居住的所有区域的国家医疗保险计划的准确资料。考虑到退休人员在欧美以外的国家分布广泛，行预咨委会相信，关于国家医疗保险计划的任何政策建议都将适当考虑上述区域各国的国家计划。

17. 行预咨委会回顾，根据 2011 年离职后医疗保险负债精算估值，要求居住在美国的退休人员自 2011 年 1 月 1 日起参加医疗保健计划 B 部分估计使联合国秘书处应计负债的现值减少了约 2.58 亿美元(A/68/353，第 48(a)段)。行预咨委会认为，有大量联合国系统退休人员居住的欧洲和世界其他区域的国家医疗保险计划可实现类似节余。

18. 虽然行预咨委会在收到关于国家医疗保险计划的更多资料前无法建议核可工作组的建议 4，但承认执行该建议有节余潜力，并相信在工作组下一阶段的调查中将获得所需资料。

扩大联合国合办工作人员养恤基金的任务授权

19. 如上文第 3 段所述，大会第 68/244 号决议请秘书长审查扩大联合国合办工作人员养恤基金的任务授权的备选办法，将管理离职后医疗保险福利列入授权。秘书长在其报告第 45 和 46 段中表示，联合国工作人员养恤金联合委员会在提交大会的报告(A/69/9)中认可资产与负债监测委员会关于该事项的建议，同意最好不要扩大养恤基金任务授权，令其管理离职后医疗保险福利，并指出，根据采取措施的范围，这种办法可能损害养恤基金的业务生存能力，而且还可能对养恤基金的长期可持续性产生负面影响。

20. 工作组认为，没有证据表明扩大合办工作人员养恤基金的任务授权可实现规模经济或提高管理效率。此外，工作组断言，扩大任务授权将需要增加养恤基金秘书处和投资管理司的人员编制，还需建立单独的会计、报告和治理机制。在这方面，工作组确定，鉴于养恤基金所用系统的开发目的是支持养恤基金的特定职能，将其调整用于医疗保险管理目的将非常繁琐，数据和软件/行政管理系统将难以兼容。根据上述分析，工作组建议不扩大养恤基金的角色，但表示如联合国系统各组织选择联合提供离职后医疗保险，可要求养恤基金分享最佳实践办法以及集中和管理一个复杂多雇主计划的方法。

21. 行预咨委会询问参加离职后医疗保险和养恤基金的退休工作人员的重叠程度后获悉，由于养恤基金资料分布在 23 个成员组织和 70 多个报告实体，难以在要求期限内提供确切数字。行预咨委会期望在今后关于离职后医疗保险的报告中向大会提供此类资料。

22. 行预咨委会还得到一份关于养恤基金和离职后医疗保险之间在参与者统计数据方面的主要差异摘要，即(a) 养恤基金向在提前或正常退休前离职的达到退休年龄的前工作人员提供福利，而离职后医疗保险福利仅提供给 55 岁或之后离

职的工作人员，或残疾工作人员；(b) 养恤基金涵盖所有退休人员，而离职后医疗保险仅向选择参保的合格退休人员提供福利；(c) 除配偶和受扶养子女外，在没有配偶或合格子女时，养恤基金向离婚配偶和二级受扶养人提供福利，而离职后医疗保险不向这两类受益人提供保险；(d) 早于正常退休年龄退休的前工作人员可能会延迟从养恤基金领取定期福利，但有资格参加离职后医疗保险。此外，据秘书长代表称，没有任何已知基金由相同工作人员共同管理养恤和医疗。行预咨委会还获悉，虽然医疗和养恤计划可同地办公，但资产和行政管理保持完全独立，自我管理基金以及保险公司和第三方管理公司都是如此。

23. 行预咨委会进一步询问投资政策后获悉，养恤基金采取长期投资战略，其依据是预计至少在 30 年内不需要用养恤基金本金支付福利费用；离职后医疗保险的缴款目前主要用于解决索赔，因此当前的可投资资产有限。然而，行预咨委会获悉，如果有关组织累计了用于支付离职后医疗保险负债的充足资产，养恤基金投资管理司可协调提供此类资产投资的专门知识，联合首席执行官和联合首席财务干事等职位也会提供一些最高级别的协调。

24. 虽然行预咨委会目前无法建议核可工作组的建议 5，但肯定养恤金联委会和工作组表达的意见。行预咨委会仍然认为，离职后医疗保险福利的供资和管理是一个全系统关切的问题，最好通过全系统方法予以解决。在这方面，行预咨委会建议工作组继续审查管理离职后医疗保险福利的全系统方法的备选办法，但不排除养恤基金的潜在作用，包括分享其最佳实践方法和运营方法(另见下文第 30 段)。

C. 确定和披露负债

25. 秘书长在其报告的第 56 段中指出，联合国系统离职后医疗保险负债总额从 2012 年的 121 亿美元增至 2014 年的 161 亿美元。然而，他在第 58 段中表示，联合国系统各组织之间在离职后医疗保险负债估值假设方面有很大差异。在这方面，工作组建议将离职后医疗保险负债总体估值方法标准化，并确立和适用离职后医疗保险负债的关键估值因素。此外，秘书长建议工作组至迟在 2017 年底前，与会计准则工作队协调工作，统一离职后医疗保险负债总体原则，以确立因素和精算假设，并在 2018 年离职后医疗保险负债精算估值中执行。

26. 行预咨委会建议核可工作组的建议 6，并期望尽可能采取措施，将联合国系统所有组织的离职后医疗保险负债总体估值方法标准化。

D. 负债的供资替代办法

为离职后医疗保险负债提供充足供资

27. 工作组建议，联合国系统各组织为其离职后医疗保险负债提供充足供资，建立至少可为当期应计的额外费用供资的储备金，这些费用包括服务费用以及相应的利息费用。对于在离职后医疗保险负债方面依然采取现收现付方法的组织，这

将意味着转而采用随计随付方法，反映当前运营的真正费用。这项建议的依据是工作组认为联合国系统的一些组织，包括联合国秘书处，目前在医疗保险费用供资方面采取的现收现付方法难以为继。这一观点符合审计委员会对于缺乏用于偿付离职后医疗保险负债的特定资产表达的关切(A/67/173，第 17 段)。秘书长的报告表 4 显示，在 2014 年底，联合国系统各组织累计的资产(略高于 26 亿美元)仅可支付 16%的估计数为 161 亿美元的未来离职后医疗保险负债，供资缺口约为 135 亿美元。上述资金缺口的最大部分(55 亿美元)源于联合国秘书处。

28. 行预咨委会注意到，虽然大会已请秘书长就管理离职后医疗保险负债提交提案，但大会仍然认为现有的现收现付方法是一个可行方案。行预咨委会还注意到，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。此外，行预咨委会认为，秘书长没有充分论证将原本用于当前活动的预算资源转用于支付未来预期负债的理由。在这方面，委员会重申经大会第 68/244 号决议核可的建议，即目前继续采用现收现付方法(A/68/550，第 17 段)。

29. 行预咨委会询问按资金来源分列的 161 亿美元负债构成情况后获悉，调查结果中没有提供按资金来源分列的全系统负债细目。行预咨委会还获悉，就联合国秘书处而言，截至 2014 年 12 月 31 日的离职后医疗保险负债总额为 55 亿美元，其中 37 亿美元(即 68%)应由经常预算支付；12 亿美元(即 23%)应由维持和平预算支付；5 亿美元(即 9%)应由预算外资金来源支付。行预咨委会期望，随着联合国系统所有组织最近实施更先进的管理信息系统，离职后医疗保险负债将得到密切监测，以确保将应计负债准确归至各自资金来源。

准备金投资

30. 工作组建议，联合国系统各组织通过共同财务服务工作组探讨是否有机会在利用与外部资产管理人的现有安排方面开展合作，以便在用于支付离职后医疗保险负债的专项资金投资方面实现回报最大化，尽量降低管理费。根据工作组的调查，关于管理用于支付离职后医疗保险负债的专项资金投资的现有议定书五花八门，有些组织自行管理此类资金，另一些组织则将投资管理职能外包。调查还指出，很少有组织限定资产用途，在一些情况下，上述资金与其他资金和准备金混用。考虑到这种纷繁复杂的情况，工作组认为，建立一个负责将用于支付离职后医疗保险负债的累计准备金进行投资的机构间设施将要求除其他外，建立单独和独立的治理安排、明确的投资准则和政策、单独的报告和核算机制以及独立的审计和基准。行预咨委会虽然不排除建立一个负责累计准备金投资的机构间设施的可能性，但认同工作组的建议，即利用与外部资产管理人的现有安排，为已建立用于支付离职后医疗保险负债的专项准备金的组织进行此类准备金投资。由于大会没有就此作出决定，行预咨委会目前无法建议核可工作组的建议 8。

三. 结论

31. 秘书长提出有待大会采取的行动载于其报告第 73 段。

32. 根据上述意见和建议，行预咨委会建议大会：

(a) 注意到秘书长的报告；

(b) 请秘书长保留工作组，以进一步研究提高效率和控制费用的备选办法，并就这些事项向大会第七十一届会议提出具体建议。

附件一

订正表 2

保险计划类别的主要分组

参保人和福利费用	参保总人数 (在职和退休)	占总数的 百分比	参保退休人员 及其受抚养人	占总数的 百分比	参保退休人员及 其受抚养人占 参保总人数的 百分比	每年福利 费用总额 (美元)	占总数的 百分比	每年人均 费用 (美元)	行政管理费用 占费用总数的 百分比
向外地的当地工作人员提供的 MIP 和 MICS	194 818	49	14 020	20	7	63 661 068	9	327	12
日内瓦的计划	71 963	18	17 453	25	24	220 502 363	30	3 064	5
国际专业工作人员的其他计划	101 591	25	27 784	40	27	209 550 082	29	2 063	8
美利坚合众国的计划	32 794	8	9 421	14	29	238 019 062	33	7 258	5
共计	401 166	100	68 678	100	17	731 732 575	100	1 824	6

简称：MIP，医疗保险计划；MICS，医疗保险承保制度。

附件二

订正表 3

按行政管理类别分列的医疗保险计划细目

自我保险				第三方保险			
	计划 (行政管理方)	参保人	每年福利费用 总额(美元)		计划 (承保人/行政管理方)	参保人	每年福利费用 总额(美元)
自我管理	1 工作人员医疗保险(世卫组织)	36 726	82 509 669				
	2 联合国工作人员相互保险协会(联合国日内瓦办事处)	25 128	98 714 614				
	3 医疗保险计划——难民署	23 346	5 496 786				
	4 工作人员保险基金(劳工组织)	10 109	39 278 080				
	共计	95 309	225 999 149				
第三方管理	1 医疗保险计划——联合国(信诺)	69 079	28 027 984	1 基本医疗保险计划——粮农组织(Allianz/Allianz)	16 918	50 918 847	
	2 全球计划——联合国(信诺)	55 647	82 887 965	2 医疗保险付费制度——粮食署(Allianz/Allianz)	15 656	2 178 160	
	3 医疗保险计划——开发署(信诺)	53 523	16 893 357	3 全面医疗保险计划——工发组织(Allianz/Allianz)			
	4 医疗保险计划——儿基会(信诺)	33 214	11 064 781	4 奥地利医疗保险制度+补充医疗保险计划——工发组织(Allianz/Allianz)	5 566	暂缺	
	5 信诺美国牙科保险 PPO 计划(信诺)	31 993	19 801 365	5 全面医疗保险计划——原子能机构(信诺/信诺)	3 829	14 073 256	
	6 帝国蓝十字 PPO 计划(帝国蓝十字)	23 839	143 174 053	6 集体医疗保险——知识产权组织(信诺/信诺)	3 677	20 380 437	
	7 安泰 PPO/POS 计划(安泰)	8 955	75 043 644	7 奥地利医疗保险制度+补充医疗保险计划——原子能机构 (信诺/信诺)	2 475	10 257 355	
	8 医疗福利基金——教科文组织(信诺)	7 136	22 432 785	8 集体医疗保险计划——国际电联(信诺/信诺)	2 130	暂缺	
	9 医疗福利基金——民航组织(信诺)	2 996	5 361 171	9 国际海事组织计划——海事组织(信诺/信诺)	922	1 938 979	
				10 对照组 910.K21-旅游组织(信诺/信诺)	295	1 299 287	
	共计	254 389	404 687 105	共计	51 468	101 046 321	

简称：世卫组织，世界卫生组织；难民署，联合国难民事务高级专员办事处；劳工组织，国际劳工组织；开发署，联合国开发计划署；儿基会，联合国儿童基金会；教科文组织，联合国教育、科学及文化组织；民航组织，国际民用航空组织；粮农组织，联合国粮食及农业组织；粮食署，世界粮食计划署；工发组织，联合国工业发展组织；原子能机构，国际原子能机构；知识产权组织，世界知识产权组织；国际电联，国际电信联盟；海事组织，国际海事组织；旅游组织，世界旅游组织。