



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

联席会议

计划委员会第一二四届会议和
财政委员会第一七〇届会议

2018年5月21日，罗马

联合国规定退休年龄问题决议的执行日期

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）

Laurent Thomas 先生

电话：+39 06570-55042

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



PC124

内容提要

本文件介绍了有关对 2014 年 1 月 1 日前入职的粮农组织职工实施 65 岁退休年龄规定的背景情况和一份提案。

- 粮农组织人事支出占粮农组织总资源的 75%，人员的配备直接关系到本组织能否应对包括《2030 年可持续发展议程》在内的全球挑战和优先事项，并适应新的工作方式。
- 要通过跨学科团队采取新的工作方法并落实强有力的流动政策，需要有魄力和灵活度，为本组织的职工队伍注入新的活力，包括设定列入预算的职位并招聘人才予以填补。
- 管理层认为，在确定实施联合国大会第 70/244 号决议载明的规定退休年龄实施日期时，应考虑到管理机构为本组织确立的各项目标及相关重点和政策，包括实现这些目标所需的人员配置、技术能力、性别平衡、地域代表性、成本节约、效率和成效。
- 为确定 2014 年 1 月 1 日前入职职工的退休年龄新规的实施日期，共同制度各组织的管理机构正根据其具体情况和利益作出决定：农发基金和知识产权组织为 2020 年 1 月 1 日；国际民航组织和世卫组织为 2019 年 1 月 1 日；其他的为 2018 年 1 月 1 日。
- 从粮农组织的角度来看，对 2014 年 1 月 1 日前入职的职工实施 65 岁退休年龄规定的理想日期是 **2021 年 1 月 1 日**。这样，本组织可以根据 2018-19 年计划重点和工作方式非常灵活地调整人员配置和相关技术能力，并实现劳动力队伍的性别平衡和地域代表性目标。
- 在 2019 年 6 月大会结束之后，还能便于新任总干事及其高级管理团队拟定对《2020-21 年工作计划和预算》的最终调整，供理事会于 2019 年 12 月批准，并在 2020 年开始实施各项调整。
- 最后，到 2021 年 1 月 1 日开始实施新规还可以节省成本，包括节省职工费用以及与职工福利和应享权利有关的其他成本。目前正对相关数据进行分析，并将提交给计划和财政两委员会及理事会。

背景

1. 粮农组织接受了《国际公务员制度委员会章程》，且是联合国薪金、福利和津贴共同制度的一部分。《国际公务员制度委员会章程》载列了两种情况。一是国际公务员制度委员会或联合国大会就有关薪金、福利和津贴的事宜作出决定，决定对各组织，包括其管理机构，都具有约束力。二是载列了国际公务员制度委员会向各组织提出建议的领域。¹国际公务员制度委员会在履行其职能时，必须采用共同人事标准、方法和安排。

2. 职工聘任工作的一个要素是“规定退休年龄”，即必须退休的年龄。规定退休年龄由各组织的主管立法机构（粮农组织的立法机构为理事会）核准，同时考虑到上述体制框架以及粮农组织的具体需求和工作重点。

3. 职工的规定退休年龄在粮农组织和联合国系统内从来未实现统一，都是随着时间的推移而逐渐演变的：

- a) 粮农组织理事会早在1958年就已根据透彻的分析设定了粮农组织职工的规定退休年龄为62岁，之后国际公务员制度委员会才成立，粮农组织于1975年接受其《章程》。²
- b) 直到1989年，国际公务员制度委员会才向联合国大会和共同制度其他组织的立法机构建议，将1990年1月1日或之后入职职员的规定退休年龄从60岁提高到62岁。
- c) 2013年，根据联合国大会决议（第67/257号决议）和国际公务员制度委员会的建议，经联合国相关机构，特别是联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）理事会彻底审查和分析后，理事会将2014年1月1日或之后入职的粮农组织职工的规定退休年龄设定为65岁，养恤基金对此表示赞同。³
- d) 2014年，联合国大会通过了第69/251号决议，赞同国际公务员制度委员会的建议，即：将2014年1月1日前入职职工的规定退休年龄提高至65岁，同时考虑到职工的既有权利，并要求国际公务员制度委员会经与共同制度所有组织协商后确定一个实施日期。

¹ 因此，根据《章程》第10条至第13条的规定，国际公务员制度委员会或联合国大会均可作出决定。根据第16条，国际公务员制度委员会经适当协商后，可就其认为是实现《章程》目标的其他必要事项向各组织提出建议。

² CL 29/REP，第175-177段；CL 29/17；CL 29/30。

³ CL 148/REP，第12d段；CL 148/6；FC 151/12。

e) 2015年，联合国大会2015年12月23日第70/244号决议⁴赞同国际公务员制度委员会的建议：“（……）联合国共同制度各组织应将2014年1月1日前入职职工的规定退休年龄提高至65岁，同时考虑到职工的既有权利，最迟在2018年1月1日之前实施。”

4. 第70/244号决议必须先经理事会审查和批准，且最终必须以粮农组织《职工条例》修正案的形式成文，粮农组织才能予以执行。本文件介绍了对2014年1月1日前入职的粮农组织职工实施65岁退休年龄规定的相关背景情况和一份提案。

A. 联合国大会关于规定退休年龄的各项决议的依据

5. 联合国大会2013年关于规定退休年龄的决议是一项彻底进程的最终结果，其中包括从2008年开始由联合国五个不同实体实施的审查进程，这五个机构分别是联检组、联合国秘书处、国际公务员制度委员会和养恤基金。此外，养恤基金进行了透彻的定量分析，包括由一个工作组进行了精算估值和审查。该工作组估计，若提高2014年1月1日后入职的联合国机构职工的规定退休年龄，则将改善养恤基金的精算状况。⁵

6. 相比之下，联合国大会2014年和2015年的决议实际上是从2018年1月1日“回溯性地”将2014年前入职职工的规定退休年龄提高至65岁，似乎缺乏这样的依据。联合国相关机构并没有开展详细的定量或精算分析，以支持国际公务员制度委员会的建议。尤其是值得一提的是，联合国相关机构迄今尚未说明此举会给养恤基金带来什么重大财务利益，联合国大会2015年决议并非经养恤基金请求而做出，2013年决议也是如此。相反，国际公务员制度委员会根据自己的审议结果向联合国大会提出了建议，包括三个职工联合会的意见。这些联合国机构在2013年、2014年和2015年通过行政首长理事会人力资源网络多次对国际公务员制度委员会表达了保留意见。⁶

⁴ 联合国大会 2015 年 12 月 23 日第 70/244 号决议，“联合国共同制度：国际公务员制度委员会的报告”；<https://undocs.org/A/RES/70/244>。

⁵ 养恤金联合委员会会期报告（59,2012）和（60,2013）；JSPB/59/R.35 和 JSPB/60/R.31。

⁶ 见国际公务员制度委员会 2013、2014、2015 年的报告 <https://icsc.un.org/library/default.asp?list=AnnualRep>。特别重要的是要注意 2015 年各机构的意见：“忆及国际公务员制度委员会章程第 16 条，该网络指出，为联合国共同制度商定的任何实施日期（……）充其量都是参考性的，因为此事最终由各组织的管理机构定夺”，《国际公务员制度委员会 2015 年报告》，第 21 段。

7. 因此，总干事有责任向粮农组织各管理机构通报将2014年1月1日之前入职职工的规定退休年龄提高至65岁会产生何种影响，以便其在履行法定职能时，根据所有相关因素作出知情决定。⁷

B. 对粮农组织的影响

背景

8. 首先，需要再次强调的是，本组织于1975年接受了《国际公务员制度委员会章程》，且是联合国薪金、福利和津贴共同制度的一部分。因此，粮农组织完全致力于将其政策和做法与共同制度所采用的政策和做法保持一致。另外需要强调，本组织致力于执行第70/244号决议。关键是找对实施时机，以平衡粮农组织作为成员制组织的需要和重点与其职工及联合国共同制度的利益。

9. 2013年做出的关于将2014年1月1日后入职职工的规定退休年龄设为65岁的决定未对粮农组织的计划、预算或财务产生直接的影响。针对新进职工施行退休年龄新规，有助于本组织和有关工作人员相应持续地设定期望和计划。而若按照第70/244号决议对2014年1月1日前入职的职工执行新的退休年龄规定，则不然，而且反而会大大制约秘书处的管理。

10. 管理机构已明确授权并指导总干事朝着一系列具有挑战性的目标取得明显进展，以消除全世界的饥饿和贫困问题，提高农业生产力，促进农业可持续发展。作为一个脚踏实地的知识型组织，粮农组织拥有一支素质过硬、组成多样、兢兢业业的职工队伍。粮农组织任人唯贤，同时考虑到职工的性别平衡和地域代表性。在此方面，管理机构设定了职工招聘目标，并力争在名义预算保持不变的情况下实现目标，这有赖于提高专业人员配置效率和成效。

11. 粮农组织人事支出占粮农组织总资源的75%，因此人员的配备直接关系到本组织能否应对包括《2030年可持续发展议程》在内的全球挑战和优先事项，并适应新的工作方式。

12. 最近，粮农组织开展了革新图变改革进程，对其业务结构和治理结构及其计划重点进行了深入评估。管理机构通过了长期战略计划和政策，包括革新人力资源，以加强履行粮农组织使命。

⁷ 人力资源网络在2018年3月国际公务员制度委员会会议上强调，“国际公务员制度委员会应按《章程》规定行使其职责。应明确的区分应提交联合国大会做出决定的议题、国际公务员制度委员会可以自行决定的事项，以及公务员制度委员会可以向各组织提出建议的事项。根据《国际公务员制度委员会章程》第16条，国际公务员制度委员会可以在适当协商后向各组织提出建议。令人遗憾的是，尽管《章程》如此规定，国际公务员制度委员会仍决定将此事提交联合国大会作出决定，这似乎造成了对联合国大会的作用相对于专门领导机构作用的误解”。

13. 最近在2017年，管理机构批准了经审议的《2018-21年战略框架和中期计划》，该框架整合了2012年以来在本组织的战略方向和业务方面所做的变更。粮农组织一改此前只局限于技术性计划的做法，转而开展能在国家一级产生影响的跨部门战略计划。要通过跨学科团队采取新的工作方法并落实强有力的流动政策，需要有魄力和灵活度，为本组织的职工队伍注入新的活力，包括设定列入预算的职位并招聘员工予以填补。

14. 这种做法在2017年7月大会批准的《2018-19年工作计划和预算》中有所体现，其中58个新增技术职位是在取消相同数量的非技术职位后设置的，此外，降低了76个空缺专业职位的级别，以便招聘高素质的年轻专业人员。⁸

15. 2020-21两年度将再次需要灵活行事制，以使本组织能够继续适应新的工作方式。2019年6月，大会将选出一位新总干事，并同时批准《2020-21两年度工作计划和预算》。按照粮农组织既定的规划和计划编制周期，新总干事及其高管团队可对《工作计划和预算》作出调整，并于2019年12月提交理事会批准。因此，新总干事至少需要在2020-21两年度的第一年开始执行这些调整，并需要有到2020年底执行联合国大会通过的有关规定退休年龄的决议的灵活度。

16. 因此，管理层认为，在确定追溯适用第70/244号决议载明的规定退休年龄的实施日期时，应考虑到管理机构为本组织确立的各项目标及相关重点和政策，包括实现这些目标所需的人员配置、技术能力、性别平衡、地域代表性、成本节约、效率和成效。

人员配置

17. 截至2018年1月1日，粮农组织按照地域分布政策对1,121名专业及以上职级的计划和预算内职工进行了安排。平均而言，在这些职工中，每年约有4%的人达到62岁，并将根据目前的粮农组织《职工条例》退休。下文按等级、任职年限、性别和国籍列出了2018年1月1日至2020年12月31日三年内按规定应办理退休的情况：

- a) 预计有124人在规定退休年龄62岁退休⁹，占按地域分布政策分配的职工总人数的12%。
- b) 在预期退休的职工中，22%为高级职类（D-1及以上），78%为专业职类。
- c) 预计超过一半（58%）的专业职类退休职工为P-5（56）级别，30%为P-4级别（29）。预计专业职类退休职工的平均职级为4.41。

⁸ C 2017/3 《2018-21 中期计划》 / 《2018-19 工作计划和预算》第 108-113 段。

⁹ 先前文件中引用的 138 人涵盖 2017 年 12 月 18 日至 2020 年 12 月 31 日期间。

- d) 所有预期将退休的职工都位居高级或顶级职等，并在粮农组织的平均任职时间长达18年。
- e) 预期将退休的职工在总部和各权力下放办事处内均匀分布。
- f) 男性职工占预期退休职工总数的69%，女性职工占31%。
- g) 在预期退休职工中，将近一半（60人）是欧洲国家的国民（48%），其中14人来自任职人数超额的国家，2人来自任职人数不足的国家。来自其他地域的比例明显较小：北美（16%），非洲（14%），亚洲（9%），拉丁美洲及加勒比（8%），近东（2%）和西南太平洋（2%）。

18. 将2014年1月1日之前入职的职工的规定退休年龄预设为62岁，可以较好地顾及粮农组织人员配备的技术能力、性别平衡、地域代表性和效率以及成效。

技术能力

19. 粮农组织招聘职工时主要遵循“任人唯贤”原则 – 求职者的技术素质都符合本组织的要求。在2016-17两年度，粮农组织技术能力独立评估认可自2012年以来取得的进展，但也指出，粮农组织在运作环境和工作方式快速变化的背景下，很难招到具备所需专门知识的职工。

20. 在经审查的与《可持续发展目标》相一致的粮农组织《战略框架和中期计划》背景下，迫切需要在新的专业领域培养本组织的内部技术能力，包括农业生态学、抗微生物药物耐药性、生物多样性、气候变化、粮食系统、人口迁移和社会保护。《2018-19年工作计划和预算》¹⁰是良好的开端，但还需要做出更大努力。

21. 在粮农组织最近向绿色气候基金提交的文件中，这种技术专业知识缺口非常明显。虽然该文件现在已经获得批准，但最初曾被退回，原因是绿色气候基金认为其内容过于侧重传统的农村发展方法，而非较多地侧重于当前的气候变化要求。同样，由于在新参与领域的技术能力不足，粮农组织在执行具体的实地项目过程中时常遇到困难。

22. 管理层始终在大力提高粮农组织职工的资质和经验，因此大多数职工的资质和经验得到了大幅改观。在新进职工中，拥有硕士、博士或博士后等高级学历的人数比例有所增加。这表明大多数国家行政机构总体水平不断提高，公职人员的资历水平有所提高。尽管如此，仍必须继续努力确保秘书处拥有最高水平的技术专长。

¹⁰ C 2017/3 《2018-19年工作计划和预算》，表4。

23. 粮农组织保留一小部分（不少于15%）预算内专业和更高职类人员职位空缺，以应对这些挑战。这些职位空缺的产生主要是由于规定离职率稳定（每年约4%）。如果从2018年1月1日开始实施65岁的退休年龄新规，那么这124个空缺职位将难以具体设置并招满，正如在预算保持不变的情况下在《2018-19年工作计划和预算》安排的一样，因此难以满足这些要求。

24. 专业职类离职人员平均职级下降（《2018-19年工作计划和预算》中下降至3.43）的趋势需要保持下去，以便为新职工晋升提供空间，同时便于通过节支开展再投资。鉴于退休职工的平均职级相对较高，在接下来的四年内，随着达到62岁的职工离职，本组织将获得以下机会：1）进一步降低空缺职位的级别；2）提拔表现良好的低级别职员；3）招聘具有本组织要求的适当技术专长的外部年轻专业人员。

25. 在此方面，管理层有系统地评估是否需要腾空某些职位，并重新描述岗位职责，同时（除了将职位从行政领域转移到技术领域之外）酌情降低职级。管理层强调指出，粮农组织现在吸引了年轻的新进职工，他们资质水平很高，较低职等的职位适合他们。这也是本组织在新进职工初始工作结束时吸收优秀初级专业人员和准专业人员的一种手段。若管理层在招聘职工时缺乏灵活性，则将妨碍本组织招到具有所需技能的人才。

26. 就成效而言，新进职工通常接受了最新的教育，并可以为本组织带来他们最近在其他公共和私营机构任职的经验，提高其解决技术问题和开展合作伙伴关系的成效。此外，新进职工通常比现有职工年轻，并且更加有能力并更愿意参与本组织的强制性流动政策。该政策要求工作人员前往不同的区域任职，以便在本组织的不同驻地机构之间传播知识，并为职工提供发展空间和经验。

27. 本组织为提高工作人员的效率和成效所开展的这些工作将因为针对2014年1月1日前入职的职工立即实施退休年龄新规而受到影响。

28. 在一些情况下，为了本组织的利益，可能需要提高职工的规定退休年龄。粮农组织在此方面始终严格行事。在特殊情况下，总干事可授权提高规定退休年龄，以满足司长通过指挥系统确定的具体计划或行政需求。申请必须提供详细资料，说明所涉职工的业绩和寻求延期的理由，包括为什么通常的继任规划要求未得到满足，以及为什么认为最好延长职工的任用时间。

性别平衡

29. 包括大会在内的管理机构特别敦促总干事和管理层全体成员作为紧急事项积极解决秘书处内部的性别不平衡问题，以实现性别平等。在此方面，粮农组织仍然致力于继续努力实现职工性别平等，并将其方法与全系统战略结合起来。粮农组织根据其作为专门机构的具体背景和挑战，支持定制实施计划。

30. 自2012年以来，在招聘和任命过程中，向女性求职者予以了特别关注，包括规定在面试和职位任命方面必须有女性名额。在此努力下，2012年至2017年底新进职工的男女性别比例接近50/50。2017年12月底，女性职工占专业员额的43%，占高级员额的26%。¹¹

31. 绝大多数（69%）专业及以上退休人员为男性职工。若将2014年1月1日之前入职的职工的规定退休年龄提高到65岁，将会剥夺管理层亟需的灵活性，导致其难以有效平衡本组织职工的性别构成。

地域代表性

32. 在决定招聘国际专业人员时，本组织始终遵循“任人唯贤”标准，以确保本组织能招到最合格的人才填补所有职位。同时，根据《粮农组织章程》第VIII条第3款，应继续适当注意确保成员国在本组织秘书处中享有公平的域代表性。

33. 大会第三十二届会议（2003年11月）通过了粮农组织地域代表性计算方法。根据这一方法，40%的职位按成员资格分配，5%按成员国人口分配，55%按分摊会费比例分配。

34. 在2016-17年期间，粮农组织秘书处中无人任职、任职人数不足和任职人数超额的国家的数量已大幅减少，从而增加了任职人数合理的国家的数量。此外，许多长期任职人数不足的国家现在已实现任职人数合理目标。

35. 2017年底，任职人数合理的国家比例为77%。在聘任人员时，粮农组织在效率和技术能力方面坚持高标准的前提下，一直十分重视尽量在最大地域范围内招聘人员，尤其重视从无人任职和任职人数不足的国家招聘人员。

36. 成员国请求更系统地纠正地域分配不平衡的问题。如上所述，在2014年1月1日前入职、预计在2018年至2021年期间退休职工中，有48%为欧洲国家的国民，其中包括14名来自任职人数超额的国家的国民。这些职工的退休为本组织招聘任职人数不足或无人任职的国家的国民提供了机会。

¹¹ CL 2019/8《2016-17年计划执行报告》附件2和5。

成本节约

37. “独立外部评价”和《粮农组织革新图变近期行动计划》非常强调有必要有系统地减少本组织职工层级并对整体人员结构开展审查，以此作为确保提高效率和节支的手段。如上所述，当某职位空缺时，本组织即对相关职能开展系统的审查。这些努力既可以增效节支，又可以提高工作成效。

38. 在与员工成本相关的节支方面，主要有两个来源。首先，关于编入预算的职位，上述对岗位职能的系统性审查和降低空缺职位的职等促成了《2018-19年工作计划和预算》中的节余再投资。能否开展职能审查和空缺职位降级工作，部分取决于长期任职的职工能否在62岁的规定退休年龄腾出空位。

39. 其次，关于每个职级职工的实际成本，要取决于其薪档和福利。《2018-19年工作计划和预算》中载列的职工费用，是将2014年1月1日前入职的职工的规定退休年龄定为62岁计算得出的。增加这些职工的规定退休年龄会额外增加成本。

40. 薪资级别是基于职工在某级别上的服务年限确定的，专业及以上职级职位可达13级。在预计于2018年至2021年期间退休的职工中，几乎所有人已达到中上薪资级别，近一半已达到最高薪资级别。实际上，即将退休的大多数职工都享受岗位最高薪资级别待遇，该待遇将持续到他们退休。

41. 相比之下，按照既定的规则和做法，新进职工的岗位薪资级别一般为1级。若将规定退休年龄提高到65岁，进而放弃此节支机会，则预计会导致未编入预算的职工的成本增加。虽然本文件的重点是专业及以上职级的职工，但类似的考虑适用于一般服务类别的职工。

42. 专业及以上职级的职工有权获得一系列福利，这些福利是本组织职工实际费用的一部分。在每位这类职工身上花费的与薪资水平有关的福利成本包括：粮农组织对联合国养恤基金和离职后医疗保险的缴款，以及生活费调整。将2014年1月1日前入职职工的规定退休年龄提高到65岁。与薪资水平无关的福利成本只有在个别职工有条件的情况下才会单独发生。这些福利成本包括应享待遇差旅（例如回国休假）、家庭津贴和教育补助金。

43. 若将2014年1月1日前入职职工的规定退休年龄定为65岁，对职工的社会保障计划产生的影响较为复杂。如附件所述，本组织的净成本负担随着退休年龄的提高而增加，这与国家政府职工的情况相反。这是因为粮农组织在职职工不支付相当于“所得税”的费用。另一方面，粮农组织退休人员对本组织产生的成本负担为零，因为他们的养恤金福利由养恤基金支付，而不是由粮农组织支付。

44. 此外，本组织还委托对离职后医疗保险费用的潜在影响进行精算审查，结果表明，规定退休年龄的这种变化对现有债务的影响微乎其微，无论是对本组织还是对受益者都是如此。若将2014年之前入职职工的规定退休年龄提高到65岁，估计会给离职后医疗保险过去的负债带来微不足道的节余（约0.005%-0.011%），甚至可能增加本组织的负债。此外，联合国合办工作人员养恤基金提供的资料显示，若变更规定退休年龄，对养恤基金的精算估值产生的影响也微乎其微。¹²

C. 其他联合国机构的立场

45. 为确定2014年1月1日前入职职工的退休年龄新规的实施日期，共同制度各组织的管理机构正根据其具体情况和利益作出决定：农发基金和知识产权组织为2020年1月1日；民航组织和世卫组织为2019年1月1日；劳工组织、教科文组织、工发组织和联合国为2018年1月1日。

46. 实施日期的范围反映了联合国专门机构的不同情况和利益，同时还表明各专门机构的管理机构在其职责范围内灵活行事，以满足各自需求，同时努力在合理的时间内统一所有职工的规定退休年龄。

D. 提案

47. 从粮农组织的角度来看，对2014年1月1日以前入职的职工实施65岁退休年龄规定的理想日期是**2021年1月1日**。这将便于本组织以最大的灵活度根据2018-19两年度的计划优先事项和工作方式调整人员编制；便于2019年大会后上任的新总干事详细阐述并在2020年开始实施对《工作计划和预算》的最终调整；并促进实现职工性别平衡和地域代表性目标。

48. 若2021年1月1日开始实施新规，在整个联合国共同系统采用统一方法的背景下，粮农组织将可以根据其法定义务执行联合国大会第70/244号决议。这种平衡的做法将有助于在合理的时间内满足本组织及其职工的需求。事实上，这种平衡的处理方式回应了国际公务员制度委员会本身在开始审查规定退休年龄问题时的看法和结论。¹³

¹² 例如，在略有不同的情况下，见2014年《国际公务员制度委员会报告》第95段。

¹³ 国际公务员制度委员会强调，规定退休年龄问题是一个需要进行多方面考虑的复杂问题，“如（a）地域分配；（b）性别平衡；（c）职工队伍年轻化建设；（d）职业发展和继任计划；（e）养恤基金的精算情况；（f）各组织的财务状况”，《2009年国际公务员制度委员会报告》，A/64/30，第17段。

建议采取的行动

49. 提请各成员国：

- a) 审查本文件并就内容酌情提出评论和意见；
- b) 强调在确定何时对2014年1月1日前入职职工实施65岁退休新规时，应考虑到本文件解释的粮农组织的具体情况；
- c) 同意将2014年1月1日之前入职的粮农组织职工的规定退休年龄提高至65岁，并从2021年1月1日起实施，同时考虑到员工的既有权利，并在适当的时候相应修改粮农组织《职工条例》。

附件：退休年龄规定对粮农组织职工社会保障计划的影响

1. 有些成员国强调，立即实施退休年龄新规将对社会保障计划产生有利影响，特别是会大大降低粮农组织的医疗保险负债。
2. 为了确定将2014年前入职职工的规定退休年龄提高至65岁会产生何种潜在影响，本组织已委托开展一项精算审查。精算师已经评估：（i）2018年1月1日起实施65岁退休新规的预计影响；（ii）2021年1月1日起实施65岁退休新规的预计影响。
3. 这些数据基于2016年12月31日估值做出的退休假设。“**在职职工会计负债**”对应在职职工的负债¹⁴。“**会计服务成本**”反映的是在职职工的医疗福利应计成本¹⁵。
4. 精算估值表明，无论是在2018年还是2021年实施退休年龄新规，“**在职职工会计负债**”（目前为4.67亿美元）和“**会计服务成本**”（目前为3,300万美元）都将基本保持不变。换言之，若推迟到2021年1月1日实施新规，对医疗保险负债的影响可能不大或微不足道。
5. 事实上，上述情况证实，规定退休年龄的变化对本组织和受益人现有债务的影响微乎其微¹⁶。一般而言，在医疗保险计划的筹资机制下，联合国组织和工作人员（或前工作人员）都参与缴款。然而，规定退休年龄的变化将大大增加本组织的负债，因为为了享受离职后医疗保险，职工若55岁后离职，必须工作满10年。若立即对2014年之前入职的职工实施退休年龄新规，将导致更多职工有权享受离职后医疗保险。
6. 这与秘书长向联合国大会所作的关于管理离职后健康保险负债的报告中提出的结论是一致的，尽管在对2014年入职职工的规定退休年龄的拟议审查中，在多大程度上审议了这些结论，仍然是个未知数。该报告强调，若提高2014年1月1日前入职职工的规定退休年龄，对联合国负债的影响不到2011年估值的1%（0.85%）。¹⁷

¹⁴ 退休人员没有计算，因为他们已经退休，从估算的角度来看，这种变化并不重要。与员工相关负债的上次精算估值时间为2010年12月31日，该估值结合了反映规定退休年龄变化的各种情景，并已提供给各成员国。2011年财政委员会第一四三届会议（2012年5月7日至11日，罗马）与职工相关负债精算估值。

¹⁵ “会计服务成本”是职工成本的标准组成部分，每年都会产生，因为在职职工以自己的服务换取将来兑付的这些福利。该成本反映的是当前报告期与职工服务相对应的固定福利义务现值的增加部分。“在职职工会计负债”是离职后医疗保险总负债的一部分，是尚未退休的在职（在岗）参与者产生的。

¹⁶ 在粮农组织，医疗保险计划参与者的缴款条件基本相同，仅因参与者是在职职工还是退休人员而略有变化。

¹⁷ 见管理离职后医疗保险负债。2013年8月27日《秘书长报告》，A/68/353，第24-27段。

7. 提高所有职工的规定退休年龄后对联合国养恤基金的影响显然超出了本文件的范围。然而，忆及养恤金联委会在2012年和2013年请求仅提高2014年1月1日或之后入职职工的规定退休年龄。此外，养恤基金顾问精算师在2014年指出，若提高所有职工的规定退休年龄，将导致养恤基金的精算赤字减少，额度为应计养恤金薪酬的约0.13%，即每年1350万美元。¹⁸联合国养恤基金精算师确认，若干组织决定推迟实施提高法定退休年龄的决定并未改变这一估算值。
8. 粮农组织尝试获得进一步的信息，包括详细的精算估值和可能已经委托或提供给国际公务员制度委员会的其他研究，但没有成功。
9. 联合国系统的社会保障计划有别于国家系统，因此可能导致认识上的偏差。有资助和无资助的养恤金计划之间存在显著差异：
 - a) **有资助计划**通过动用隔离资产和专项资产提供福利资金。这些计划的资金水平可能恰到好处、不足或过量，具体因与养恤金或其他福利有关的累计资产规模而异。
 - b) **无资助计划**由未来受益人（若是养恤金，则为养恤金领取者）缴纳养老金，或通过提供持续收入（如税收或转移支付）来筹资。¹⁹
10. 大多数国家的社保制度实施无资助计划，而联合国系统各组织则依靠资助计划。提高国家退休年龄，通常会为国家预算带来节支，并为预算带来积极影响。然而，提高联合国组织的退休年龄，可能不会带来影响或没有重大影响，甚至可能会增加各组织的成本。
11. 对于一国政府而言，工人纳税就是在为国家预算作出积极贡献，但就粮农组织而言，职工任职期间“只是”本组织预算中的净成本。本组织从职工的工作中没有获得“额外收入”，因为职工不向粮农组织“纳税”，他们只向联合国合办工作人员养恤基金缴纳养老金，而不是向粮农组织缴纳。国家公职人员退休后，往往会成为国家预算的净成本负担，会以退休金和其他福利的行使逐渐支取国家资源。相比之下，就养恤金而言，粮农组织的职工退休后不会为本组织带来任何成本。这是因为粮农组织不支付退休人员的养老金。²⁰

¹⁸ 国际公务员制度委员会 2014 年报告第 92 至 95 段。

¹⁹ 在法国，这些计划可能切合字面意义，称为“systèmes par capitalization”（资助系统）“systèmes par repartition”（划分系统）。

²⁰ 尽管粮农组织会缴纳对医疗保险。

12. 职工退休后，本组织唯一的财务义务是缴纳离职后医疗保险²¹。如上所述²²，将粮农组织2014年以前入职职工的规定退休年龄提高至65岁后，估计为此负债带来的节支可以忽略不计（约0.005%-0.011%），甚至可能增加本组织的负债。

²¹ 离职后医疗保险负债系指本组织基于退休职工既往在粮农组织提供的服务，在其有生之年应为其承担的医疗保险索赔费用的份额。该项负债应与当前服务费用区分开来，后者为职工费用的基本组成部分，由每两年度的正常计划预算拨款支付。粮农组织医疗保险既往服务负债从未完全在预算拨款或《工作计划》中得到满足。虽然《工作计划和预算》为当前服务费用（即：职工在当前两年度应享受的福利）提供了资金安排，但在职工因以前阶段服务而应得的那部分福利（即：既往服务负债）方面却只有一个不完全的资金安排机制。从2004-05两年度开始，大会批准单独追加成员国分摊会费1440万美元，用于为离职后医疗保险既往服务负债提供资金，这些追加分摊会费一直延续到2016-17两年度。大会未批准2018-19两年度的追加分摊会费。

²² 自2003年以来，粮农组织通过将职工医疗保险费与离职后医疗保险费用挂钩，建立了一个使其成为零预算成本的机制。然而，2003年以前的离职后医疗保险负债仍未偿付，目前约为12亿美元。将2014年之前入职职工的规定退休年龄增加到65岁之后，估计为该负债带来的节支可以忽略不计（约0.005%-0.011%）。