

计划和预算委员会

第二十三届会议

2015年7月13日至17日，日内瓦

经修订的储备金政策

秘书处编拟的文件

“基本建设总计划项目提案”（文件 A/65/8）获得批准后，对《经修订的储备金政策》（本文件附件一）进行了更新，以反映PBC第二十三届会议（文件 WO/PBC/23/9）和PBC第三十七届会议（文件 WO/PBC/37/11 Rev. 第21段）作出的决定。

[后接附件]

经修订的储备金政策

一、导言和定义

1. 产权组织的储备金旨在最大限度地降低收入短缺的影响，并使本组织在短期内尽可能地履行其义务，保持财务稳定性。储备金记为本组织的净资产，即总资产与总负债之差。产权组织的储备金由储备金和周转基金构成，合称为储备金和周转基金（RWCF）。

2. 产权组织《财务条例与细则》对本组织储备金和周转基金的两个具体组成部分的定义如下：

(i) “**储备基金**”系指成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜设立的、用于存入超过筹供计划和预算批款所需数额的收费收入盈余的基金。储备基金的使用，应由成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜决定（**财务细则 101.3(n)**）；

(ii) “**周转基金**”系指出现暂时的流动性短缺时，或为了成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜决定的其他目的而设立的用于垫经费的基金（**财务细则 101.3(q)**和**条例 4.3**）。

3. 产权组织《财务条例与细则》还写明巴黎、伯尔尼、马德里、海牙、IPC、尼斯、PCT、里斯本、洛迦诺和维也纳各联盟对本组织储备金和周转基金有以下所有权和支配权：

(i) 在财政期间结束之后，如果任何联盟有收入盈余，应将此类盈余记入储备基金，大会或有关联盟的大会另有决定除外。（**条例 4.7**）

(ii) 根据马德里联盟大会的决定，并依据《马德里协定》第八条第(4)款的规定，马德里联盟收入超过支出的盈余分配给成员国。《马德里协定》和《议定书》第八条第(4)款关于分配马德里联盟盈余的要求明确规定：“国际注册各项收费的年收入，除来源于**第(2)款(ii)**和**(iii)**所指的费用收入外，经扣除执行本议定书所需的各项费用开支，应由国际局负责在本议定书参加方之间平均分配。”

(iii) 按此规定，尽管其他所有联盟产生的盈余将自动作为本组织储备金和周转基金一部分得到留存，但与马德里联盟有关的盈余被支付给成员国，除非成员国另有决定。

(iv) 在财政期间结束之后，如果任何联盟有储备基金无法支付的赤字，应视具体情况由产权组织大会或有关联盟的大会对补救这一财务状况的措施作出决定。（**条例 4.8**）

(v) 应设立本组织的**周转基金**和巴黎、伯尔尼、马德里、海牙、IPC、尼斯、PCT、里斯本、洛迦诺和维也纳各联盟的**周转基金**，其数额由成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜决定。（**条例 4.2**）

二、产权组织的储备金政策

4. 上文给出了本组织储备金和周转基金的明确定义，除此以外，产权组织有明确的储备金政策，是成员国在2000年通过的（请参见文件A/35/15和A/35/6），它规定了本组织必要的储备金和周转基金水平，以及若干其他核心政策考虑。该政策仍然有效，是本组织有效财务管理牢固、有用的基础，尽管如此，计划和预算委员会在2014年9月举行的第二十二届会议上，审议了产权组织的财务情况及其与储备金有关的政策，要求秘书处考虑成员国的指导和各审计监督机构的有关建议，向PBC提交一份全面的储备金政策提案，其中包括目标设定、流动性考虑和超出目标水平的可用盈余的管理、使用和报告。本文件编写时即依据成员国在PBC第二十二届会议上围绕文件WO/PBC/22/28所进行的讨论。

5. 下文进一步说明了经修订的储备金政策的各项核心要素，具体如下：

- (i) 产权组织在储备金和周转基金的储备金和周转基金两部分之间保持会计上的明确区分，并为各项周转基金保持各自的所有权安排；
- (ii) 包括周转基金在内的储备金的目标水平，在联盟一级规定，计算依据是各联盟两年期支出概算的百分比（“PBE 系数”），并在本组织预算程序中提出；
- (iii) 包括周转基金在内的储备金的目标水平，尽可能以现金持有，或者根据现行的投资政策，以较低的成本或零成本，以在短期内能够变现的投资持有；
- (iv) 成员国和总干事可以提请批准由可用盈余供资的项目活动。计算可用盈余时不包括重估储备盈余（产生于新楼建成后对地皮的重新估价），也不包括周转基金（根据各联盟大会所作决定由成员国的会费设立，并由产权组织代管）。

6. 下面对经修订的储备金政策各项核心要素逐一进行更详细的介绍。

二、(A) 周转基金的区分

7. 如上所述，采用储备金和周转基金的概念时，保持了储备基金和周转基金在会计和报告上的区分。因此，周转基金的安排仍然是，用于周转基金筹供的会费由产权组织为各联盟成员国代管。周转基金的数额由有关各联盟自己的条约协议确定。周转基金数额自 1990 年以来一直未动。因此，对储备金和周转基金总额的调整仅需修改储备基金的数额即可，无须对周转基金的数额作任何调整。成员国在 2000 年批准储备金政策时，还同意把各会费供资联盟的周转基金合并列示。这反映在财务报表和《财务管理报告》中。

二、(B) 储备金必要（目标）水平的设定

8. 储备金和周转基金是为了最大限度地降低赤字风险，或尽可能地减少对计划执行具有负面影响的流动性问题，并最大限度地提高本组织履行义务并使财政保持稳定的可能性。财务风险的问题还可进一步通过区分收入方面的风险和支出方面的风险来详细阐述。收入方面的风险包括不缴纳会费、收费收入低于预计或汇率浮动。支出方面的风险包括，举例来说，卖主在完成交付之前破产。

9. 产权组织主要是一个收费供资组织，将近 95%的收入来自各项服务收费。因此本组织所面临的最大风险与收入相关。从本质上讲，这种风险是指估计在两年期间一定能得到的、并需用以为两年期的拟议支出供资的收入最终没有得到。因此，拟议的两年期支出是一项很好的评估风险的直接指标。鉴于此，产权组织的储备金政策以储备金和周转基金在两年期支出概算中所占的百分比（PBE 系数）来表示储备金和周转基金的总额所提供的保护程度：PBE 系数越大，保护程度越高。PBE 系数表明完全依靠储备基金能为业务提供多长时间的资金。例如，系数为 50%表示能提供 12 个月资金，系数为 25%则能提供 6 个月资金。

10. 根据上述方法，储备金和周转基金的目标水平被设定为各会费供资联盟、PCT 联盟、马德里联盟和海牙联盟的两年期支出概算的百分比（PBE 系数）。应有的 PBE 系数在联盟一级设定，目的是反映有关联盟特有的风险和流动性关切。因此，各联盟的储备金和周转基金数额是用两年期支出概算乘以该联盟的 PBE 系数计算的。选择 PBE 系数作为参照点，确保把储备金和周转基金的数额与拟议的计划和

预算数额挂钩，这进一步“确保变化情况及相关的风险和清偿能力方面的考虑”在储备金和周转基金数额中“得到充分的反映”¹。

11. 在对本组织和各联盟的收入、支出和实际的储备金和周转基金发展情况进行审查之后，考虑到 PCT 业务规模的显著扩大，以及本组织自 2000 年以来对 PCT 收入的依赖性更强，建议提高 PCT 联盟的 PBE 系数。提高 PCT 联盟的储备金和周转基金水平将增强本组织最具财务意义的全球知识产权体系的财务稳定性。建议将 PCT 联盟的 PBE 系数从 15% 提高至 20%，会费供资联盟的 PBE 系数仍为 50%，马德里联盟 25%，海牙联盟 15%。里斯本联盟目前没有设定储备金和周转基金目标。需要密切监测里斯本体系的发展情况，以便确定引入储备金和周转基金目标及其水平的适当时机。

12. 虽然 PBE 系数由联盟一级确定，但在实践中，本组织依据由计划（自上世纪 90 年代后期）和预期成果（自 2012/13 年起）确定的单一计划和预算来开展工作。就本组织的预算而言，各联盟上述的 PBE 系数转化之后，相当于本组织的 PBE 系数约为 22%。这一数值与当前 18.5% 的水平相比有所增加，相当于本组织五个多月的两年期预计支出，而当前水平相当于大约四个月的支出。储备金目标水平的提高有助于加强财务风险管理。此外，拟议的增加也符合成员国的偏好，即储备金水平应逐步增加。储备金水平增加为 22% 也更加接近 2006 年瑞士外聘审计员的建议，即储备金水平应该设为两年期预计支出的 25%，相当于六个月的两年期支出。

13. 产权组织目前未面临流动性风险敞口，因为本组织有大量不受限现金资源，这些现金资源通过业务结果得到补充。然而，维持储备金和周转基金目标的目的之一，是确保本组织保持其在短期内履行义务的能力。因此，储备金和周转基金的目标水平应尽可能以现金持有，或者根据现行的投资政策，以较低的成本或零成本，以在短期内能够变现的投资持有。储备金目标以现金或其他流动资产保持的程度取决于负利率、金融机构能够给予产权组织的阈值（达到该值的话，我们的存款就不会吸引负利率）和投资政策。

二、(C) 储备金的报告

14. 储备金和周转基金对于产权组织的财务规划和管理至关重要，对储备金和周转基金的报告是两年期计划和预算、财务报表以及财务管理报告的内在组成部分。

15. 产权组织两年期计划和预算提供了按联盟开列的收入、支出和结算情况。

16. 产权组织储备金（净资产）在本组织财务报表的报表一（即财务状况表）和所附附注中加以报告。财务报表中产权组织的净资产包括储备金（累计盈余和重估储备盈余）和周转基金。周转基金由有关各联盟自己的条约协议建立，仍是通过会费设立的基金，由产权组织为各联盟的成员代管。如果出现临时的流动性短缺，经各联盟大会决定，可以动用储备金和周转基金。

17. 根据从外聘审计员收到的关于单独设立储备金为项目供资的审计建议，建议改进对产权组织储备金的报告。这些改进既体现在财务状况表中，也体现在附注中，也就是目前的附注 21。提案是要单独设立一项储备金，名称定为“特别项目储备金”，其中将包括从储备金拨付给项目的款项，扣减累计支出。储备金的余额将体现出已批准的项目尚未使用的数额。与项目有关的资本化金额记入累计盈余/（赤字）。

18. 如果 2014 年设立了“特别项目储备金”，附注 21 在 2014 年财务报表中将如下文表 1 所示：

¹ 2000 年文件 A/35/6（关于储备基金政策的提案）

表 1

附注 21：储备金和基金余额

| | 2013年 12月31日 | 当年 计划和预算盈 余(IPSAS调整 前) | 当年 特别账户盈余 (IPSAS调整 前) | 储备金供资项 目(IPSAS调整 前) | 拨款 或对单独储备 金的调整 | 当年 IPSAS 调整额 | IPSAS向累计盈 余调剂额 | 2014年 12月31日 |
|----------------|-----------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------|-------------------|-----------------|
| (单位：百万瑞郎) | | | | | | | | |
| 当年计划和预算盈余/(赤字) | - | 69.9 | - | - | - | -26.8 | -43.1 | - |
| 当年特别账户盈余/(赤字) | - | - | 0.8 | - | - | -0.8 | - | - |
| 累计盈余/(赤字) | 123.1 | - | - | - | -0.1 | - | 72.2 | 195.2 |
| 单独项目储备金 | 62.3 | - | - | -35.2 | 0.1 | 29.1 | -29.1 | 27.2 |
| 周转基金 | 8.3 | - | - | - | - | - | - | 8.3 |
| 重估价盈余 | 15.1 | - | - | - | - | - | - | 15.1 |
| 净资产 | 208.8 | 69.9 | 0.8 | -35.2 | - | 1.5 | 0.0 | 245.8 |

19. 上表清楚地显示出 2013 年 12 月底向项目拨款后的余额，和 2014 年期间与这些项目相关的支出（3,520 万瑞郎）。这些支出的一部分已按照 IPSAS 予以资本化（2,910 万瑞郎）并被计入累计盈余。2014 年年底，2,720 万瑞郎的余额表示已批准的项目尚未使用的数额。

20. “特别项目储备金”还将在财务状况表中予以披露，如表 2 所示，其中显示了将在 2014 年财务状况表中的披露方式。

表 2

报表 1 财务状况表节选

2014年12月31日

2013年12月31日

| | (单位：千瑞郎) | |
|---------|----------------|----------------|
| 累计盈余 | 195,195 | 123,140 |
| 特别项目储备金 | 27,210 | 62,291 |
| 周转基金 | 8,342 | 8,342 |
| 重估价盈余 | 15,046 | 15,046 |
| | 245,793 | 208,819 |

21. 对与储备金供资项目有关的进展予以报告，将根据成员国大会在批准这些项目时所作的决定进行。就财务报告来说，提案是在财务报表中通过财务状况表和“储备金和基金余额”附注（目前为附注 21），反映出上文所示的“特别项目储备金”余额以及当年储备金的变化情况，自 2015 年 12 月 31 日起开始。已经与外聘审计员详细讨论过该提案。

22. 财务报表还按部门对收入、支出和储备金进行报告，就产权组织而言，部门是指各联盟。产权组织的资产及负债由本组织作为一个整体所拥有，而不是属于各联盟，马德里联盟持有的投资物业除外。因此，只有包括周转基金和储备金在内的净资产是按部门也即联盟开列的。产权组织的财务管理

报告在“按联盟开列的财务结果概览”中，提供了每个两年期按联盟开列的财务绩效全面概览，其中包括储备金和周转基金在两年期结束时的情况。

二、(D) 储备金的使用——原则和批准机制

23. 储备金的使用应首先服从于产权组织《财务条例与细则》规定的各项原则。

24. 依据产权组织的监管框架，下文列出了使用储备金时所适用的经修订的一套原则。此次修订的动机包括财务风险管理原则和财务可持续性原则，以及几个成员国强烈呼吁有必要将储备金严格限制于一次性的非常规支出等。拟议的修订包括：

(i) 对可用储备金作出更严格的定义；

(ii) 对可能利用储备金供资的项目类别和级别作出更严格更明确的定义；并且

(iii) 对储备金使用的提案中应该包括的关键参数给出更明确的指导，这些参数应更全面考虑项目成本，不仅包括项目整个生命周期的成本，还需清楚地显示项目竣工后本组织将承担的经常成本。这种考虑也符合外聘审计员提出的意见和建议。

25. 本组织储备金目标水平的主要用途保持不变，即在特定两年期内，当收入下降导致实际支出超过实际收入时，将其用于为赤字供资。产权组织储备金和周转基金一贯高于目标水平（见下文“1998年-2014年产权组织财务状况变化图”）。

26. 2000年作出决定，总干事或成员国可以视情况提请产权组织大会或有关联盟的大会批准由可用盈余供资的项目活动。2010年，成员国批准了一套使用储备金的原则（见文件WO/PBC/15/7/REV）。下文列出了指导储备金使用的经修订的各项原则。

27. 为储备金使用提出各种建议时，本组织必须确保此种使用不会导致储备金和周转基金降至目标水平之下。据此，第一项原则如下：

原则1：使用储备金和周转基金的提案，应当仅涉及储备金和周转基金中超过产权组织储备金政策所要求目标水平的可用数额。这既适用于各联盟一级，也适用于全组织一级。

28. 超过目标水平可用数额的计算方法必须清楚、透明和审慎。据此，储备金使用的第二项原则为计算可用储备金提供了清楚审慎的计算方法，内容如下：

原则2：计算可用储备金，将依据最新的财务报表中所载的关于储备金和周转基金水平的信息，并且必须适当考虑拟议项目实施的一个/多个财政期间内，从储备金拨出的实际支出、承付支出和计划支出。计算超过储备金和周转基金目标的可用数额时，不包括重估储备盈余（产生于新楼建成后对地皮的重新估价），也不包括周转基金（由成员国的会费设立）。

29. 本组织的储备金可能被要求为实际支出超过实际收入的特定两年期的赤字供资，因此不应当用于扩充业务支出和经常支出的可用资金。有计划地产生赤字，给人以资源长期可用的错觉，可能导致用短期资金或非常规资金进行较长期承付（如工作人员资源）。要特别强调，产权组织的费用约有二分之二是人事费用，所以这可能让本组织承担重大风险。据此，储备金使用提案的第三项原则如下：

原则3：使用可用储备金的提案应有限制，并按成员国大会和各联盟的大会各自就其所涉事宜及所涉可用储备金作出的决定，用于一次性基本建设改进项目和特殊情况。基本建设项目通常

在一个长期基本建设总计划中确定，可以被定义为与建筑/装修以及信息和通信技术相关的项目，需要这些项目通过显著扩展或增加使一个组织的设施和系统切合目的。

项目应具有战略性和特殊性（相对于应由经常预算供资的日常维护项目）。一个项目被认为具有战略性和特殊性，是指项目具有转型性，其成本是非常规的，需要单独投资。例如，这种投资可以是对核心平台的投资，也可以是建筑物重大翻新。例如，这些项目改善内部和外部客户对服务的获取，引入自动化，改进信通技术平台/流程。信息技术项目应符合产权组织的技术标准和信通技术政策，并适当考虑如何与产权组织现有的技术和战略堆栈相适应。

30. 储备金供资项目可能对储备金的流动性水平产生不利影响。此外，这些项目一旦完成，将导致持续地维持一定水平的经常资源需要。成员国作出关于储备金使用的决定时，需要依据全面信息，并充分理解他们的决定对本组织财务管理所产生的影响。据此，储备金使用提案的第四项原则如下：

原则 4：使用储备金的提案，应根据如下信息以全面的方式编拟：项目的全生命周期成本；预计收益（可以是财务收益，也可以是质量效益）；本组织在随后各两年期经常预算中承诺作出预算的经常性支出；以及对现金流和储备金流动性水平的影响。预备性/可行性研究或技术评估是提交项目提案的先决条件。此类研究/评估的费用应由经常预算支付。在适用的情况下，项目的成本应与产权组织以外的类似项目对标。

31. 向经常预算的项目和活动拨付的款项仅适用于这些项目和活动获得批准的两年期，与此不同，本组织的储备金供资项目，如上文第四项原则所述，可能会跨越多个两年期，必须确保在经成员国批准的项目/倡议的期间内，已批准的项目有资金可用。这将确保已批准的项目得到有效完成。据此，储备金使用提案的第五项原则如下：

原则 5：使用储备金的提案，可以用于本组织两年财政期间以外的项目和倡议，并且可以跨越或者持续一个以上两年期。每个项目最多只能分为两个阶段，预算通常至少应为 300 万瑞郎。如果一个项目拟分两个阶段实施，则每个阶段的预算应超过 300 万瑞郎。

三、(B) 储备金使用提案的批准机制

32. 关于使用本组织可用储备金的提案可以由总干事或成员国向成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜提出。

批准机制：

使用储备金的提案，可以由产权组织总干事或成员国通过 PBC 向成员国大会和各联盟的大会就其各自所涉事宜提出。提案的编拟必须按照为使用储备金所制定的各项原则来进行。

关于马德里联盟，两年期盈余的任何使用应遵守《马德里协定》和《议定书》第八条第(4)款，关于使用盈余和/或超过储备金政策所要求目标水平的储备金和周转基金的提案，由总干事向马德里联盟大会提出。

[附件和文件完]