

## 计划和预算委员会

### 第十五届会议

2010年9月1日至3日，日内瓦

### 储备金政策和储备金使用适用的原则

秘书处编拟

1. 秘书处对成员国代表在 2009 年 9 月和 10 月计划和预算委员会(PBC)会议和成员国大会会议各自的会议过程中就储备金使用政策所发表的意见给予了适当注意，承诺为 PBC 下届例会编拟一份磋商文件。

2. 为此，本文件介绍了(i) WIPO 储备金政策的概要，以及(ii) 交 PBC 审议的为超出所要求储备金目标水平的储备金的使用提出的原则与批准机制建议。

3. *请计划和预算委员会建议 WIPO 成员国大会注意 WIPO 的储备金政策，并核准本文件第 20 - 23 段中所述的关于储备金使用应适用的原则与批准机制的拟议建议。*

[后接储备金政策]

## 储备金政策和储备金使用适用的原则

### 一、导 言

1. 在财务和会计术语中，“储备金”可以指多种概念。例如：

- “储备金”可以作为“特别账户”建立——例如，另设银行账户预留资金，其用途定有特别规则。此种账户在一个组织的资产负债表上记为流动资产的一部分；
- “储备金”还被用于指一个组织资产负债表上的未来负债准备金；
- “储备金”还可被视为留存收益的一部分，为指定目的保留，因此不能用于分派股利；以及最后一种，
- “储备金”在会计上的定义称之为“资产净额”或“权益净额”，是一个组织总资产与总负债之差。对公司而言，也称为所有者权益、股东权益或公司净值。

2. 对于 WIPO，储备基金记为本组织的资产净额，即总资产与总负债之差。WIPO 的《财务条例与细则》(FRR)对本组织储备金和周转基金(RWCF)两个具体组成部分的定义如下：

- “**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)*)；
- “**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付经费的资金(*财务细则 101.3 (q)和条例 4.3*)。

3. WIPO《财务条例与细则》(FRR)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。

- 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*)
- 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、WIPO 的储备金政策

4. 以上给出了本组织 RWCF 的清楚定义，除此以外，WIPO 执行着明确的储备金政策，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 RWCF 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。

5. 储备金政策的核心要素如下，下文有进一步详细说明。

- WIPO 在储备金和周转基金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数额和所有权安排；
- 包括周转基金在内的储备金(RWCF)数额，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；
- 《马德里协定》和《议定书》第八条第(4)款中关于马德里联盟盈余的分配要求，将继续得到充分遵守；并且
- 总干事保留提出供批准用可用盈余提供资金的项目活动的特权。

6. 要指出的是，WIPO 的储备金政策未明文规定任何与流动性有关的要求。但是，拟议的投资政策(文件 WO/PBC/15/8)扼要介绍了在非急需款项管理方面采取的方针。财务细则 104.10 (b)规定，投资时，“首要重点是尽可能降低本金所受的风险，同时要确保有满足本组织现金流转需要所必需的流动资金”。关于本组织持有的金融工具的价值与流动性的信息，根据 IPSAS 15<sup>1</sup>在财务报表中披露。

7. 下节是关于储备金政策各项核心要素的进一步详细介绍。

### 二、(A) 周转基金的区分

8. 如上所述，采用储备金和周转基金(RWCF)的概念时，保持了储备基金和周转基金的区分。因此，周转基金的安排仍然是，用于周转基金筹供的分摊会费由 WIPO 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建立。RWCF 总额的调整因此仅通过修正各项储备基金的数额来实现，不对各项周转基金的数额作任何调整。在批准储备金政策时，成员国还同意把各会费供资联盟的周转基金在《财务管理报告》中合并列示。

<sup>1</sup>

IPSAS 15——《金融工具：披露和列示》：该标准(以及 IAS 39—《金融工具：确认和计量》)规定了在财务报表中确认金融工具和计量其账面价值的标准(IAS 39)。该标准还涉及以下信息：影响与金融工具有关的未来现金流金额、时间和确定性的因素；金融工具使用的性质和范围；其财务目的；与这些金融工具有关的风险；以及控制这些风险的政策(IPSAS 15)。

## 二、(B) 储备金必要(目标)水平的设定

9. 储备基金和周转基金是为了最大限度地降低出现赤字或对计划完成具有负面影响的流动性问题的风险，最大限度地提高本组织能履行其义务并使财政保持稳定的可能性。

10. 2000 年文件 A/35/6(储备金政策提案)指出：“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、收费收入低于预计数额或汇率浮动。支出方面的风险包括例如卖主在完成交付之间破产。通过对每一联盟的要求进行审查即可看出，本组织所面临的最大风险是收入方面的风险。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，两年期所拟议的支出是评估风险的一项很好的、直接的指标。所以拟建议按两年期支出概算的百分比（PBE 系数）来表示 RWC 基金总额所能提供的保护：PBE 系数越大，保护程度越高。PBE 系数还能说明完全依靠 RWC 基金能为业务能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。”

11. 根据上述方法，RWCF 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数(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注。各联盟的 RWCF 数额因此是用两年期支出概算乘以该联盟的 PBE 系数计算的。

12. 选择PBE系数作为参照点，确保把RWCF的数额与拟议的计划和预算数额挂钩，这进一步“确保变化情况相关的风险和清偿能力方面的考虑”在RWCF数额中“得到充分的反映”<sup>2</sup>。核准的PBE系数是，各会费供资联盟为 50%，PCT联盟为 15%，马德里联盟为 25%，海牙联盟为 15%。PBE系数可由成员国专门决定调整。

## 二、(C) 马德里联盟盈余

13. 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。”

14. 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 RWCF 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。

---

<sup>2</sup> 2000 年文件 A/35/6(储备金政策提案)。

## 二、(D) 储备金的使用

15. 在审议储备金政策提案时，成员国在 2000 年成员国大会上还审议了以下几点：

- 修改预算程序——已被成员国所通过的关于成员国参与预算程序的机制所取代<sup>3</sup>；以及
- 建立机制，将一个两年期的过剩 RWCF(超过目标水平的)用于为下一个两年期的部分预算供资(即可能提出赤字预算)，并且 RWCF 的任何短缺将代表资源需求。这将在预算案中提出，并随预算文件附上四年财务计划。这是为了提供机会，表明为预算期间提议的决定在较长期可以得到维持。
- 在审议储备金政策提案时，成员国核准，“将根据确定的 RWC 基金水平而出现的资金过剩或短缺的情况在各联盟两年期程序中加以说明，关于马德里联盟，须依据《马德里协定和议定书》第八条第(4)款的规定行事”。尽管本组织对 RWCF 的说明在原则和实践上仍然充分执行了该决定，但随预算文件提出四年财务计划以及考虑赤字预算的做法 2004 年之后已经停止。
- 成员国在作出上述批准时，正式注意到“预算盈余政策不会限制总干事视可能情况提出供世界知识产权组织大会或有关联盟大会批准的由可动用盈余资金供资项目活动的特权”。

## 三、拟议的储备金使用原则和批准机制

16. 本文件编写时，对正在执行的各项政策和做法进行了彻底、认真的审查。本组织储备金政策获得批准迄今已有 10 年，在与建立 RWCF 目标水平有关的各项要素方面，现行政策被认为仍然可靠和有效。本组织有了新的《财务条例与细则》，向各联盟分配收入与支出也已执行了修订后的分配方法，而且 WIPO 已承诺在 2010 年做到符合 IPSAS，并将根据该标准接受审计。然而，本组织储备金政策的各项核心要素仍然是有效财务管理的牢固基础。

17. 但是，在当前经济气候大背景下，全球金融危机和业务不确定性对许多、甚至是最重要的市场参与者产生了影响，因此审慎被认为对财务管理尤为重要，也突显了维持健康的储备金<sup>4</sup>、避免有计划出现赤字的重要性。

18. 关于 WIPO 两个 RWCF 组成部分的使用，《财务条例与细则》目前有以下规定。附件提供了一个参考用对照表，显示了联合国系统部分组织的周转基金和储备基金的数额和使用政策。

<sup>3</sup> WO/PBC/10/5 附件四，其中规定了预算规划周期的时间框架，成员国在磋商过程中的作用，以及该过程在财政期间的各个关键点。

<sup>4</sup> 关于 RWCF 情况的进一步信息和 2010/11 年最新财务概览，请参见 WO/PBC/15/16。

- 在可能的情况下，**周转基金**应用于垫付尚未由现有流动资金支付的预算经费和成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜决定的其他用途。(条例 4.3)
- **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))。除支付任何赤字外，储备基金的使用问题视具体情况需由 WIPO 大会或有关联盟的大会作出决定(条例 4.6)。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 WIPO 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)。

19. 下文根据《财务条例与细则》和储备金政策所建立的框架，说明未来在拟拨用储备金时建议应采用的原则和批准机制。

### 三、(A) 储备金使用提案依据的原则

20. 前文已经指出，RWCF 必要目标水平的设定，是为了最大限度地降低出现赤字或者对计划完成具有负面影响的流动性问题的风险，最大限度地提高本组织能履行其义务并使财政保持稳定的可能性。据此，储备金使用提案的第一项原则如下。

**原则 1: RWCF 使用提案，应当仅涉及 RWCF 中超过 WIPO 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。**

21. 本组织的储备金尽管可能被要求为实际支出超过实际收入的某一两年期的赤字提供资金，但不应被用于扩大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进行较长期承付(如工作人员资源)。要特别强调，WIPO 的费用三分之二以上是人事费用，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二项原则如下。

**原则 2: 储备金使用提案应当用于非常性、一次性支出，例如根据议定的战略目标提出的资本支出和战略性倡议，不用于本组织的经常性、业务性活动。**

22. 经常预算的批款仅能用于预算被批准用于的两年期，与之不同，本组织的储备金提供的资金来源可以跨越多个两年期，按成员国的批准在活动整个期间均备有以用于开支。据此，储备金使用提案的第三项原则如下。

**原则 3: 储备金使用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。**

### 三、(B) 储备金使用提案的批准机制

23. 根据 WIPO 的《财务条例与细则》及其储备金政策，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：储备金使用提案可以由 WIPO 总干事或成员国通过 PBC 向成员国大会和各联盟的大会就各自所涉事宜提出。提案应附送 RWCF 在提案作出之日整体情况的相关信息。此种信息可以另文提出。*

*关于马德里联盟，使用两年期盈余应遵守《马德里协定》和《议定书》第八条第(4)款的，关于使用盈余和/或储备金政策所要求目标水平以上 RWCF 的提案，由总干事向马德里联盟大会提出。关于该项储备金拟议用途及其对动用总 RWCF 的影响的相关信息，应写入提交给 PBC 和成员国大会的关于 RWCF 整体情况的信息文件。*

[后接附件]

联合国系统部分组织的储备金和周转基金

联合国系统组织	核定预算 (千美元)	周转基金数额 (千美元)	周转基金相当于核定 经常预算的百分比	周转基金宗旨	其他储备金 (千美元)	储备金宗旨
联合国 (2008-2009)	4,865,080	150,000	3.08%	- 垫付预算经费; 以及 - 垫付意外及非常费用或其他核定用途 (FREG* 4.2至4.4)	224,000 (2006年)	结清过去的财政困难, 尤其是解决组织的短期赤字
儿童基金会 (2006-2007)				儿童基金会没有正式的周转基金, 但有政策规定要保持足够的流动性。	离职后健康保险 = 150,000; 资本资产 = 27,100; 离职与解雇 = 18,300; 采购事务 = 2,000	为保证儿童基金会的流动性, 财务司长应使用一般资源和补充资金, 在儿童基金会帐户的现金资源内将现金结存保持在执行局核定的水平上 (财务细则110.1)。儿童基金会流动性政策建议: 经常资源中可兑换货币的年终现金结存至少等于下一年经常资源预测收入的10%。此外, 为以下目的设有基金: - 离职后健康保险; - 资本资产; - 离职与解雇; 以及 - 采购事务
人口基金 (2006-2007)				人口基金是自愿基金组织, 不设周转基金。	除业务准备金以外, 设有500万 外地住房准备金 (2006年), 和一项安保准备金, 数额每个两 年期不同 (包括在总概算中)	人口基金设有经常资源业务准备金。业务准备金旨在保证人口基金有健全的财政。准备金应筹集资金, 所持有资金应为不可撤消和即时可用的流动资产。准备金应用于资金价值下跌或短缺; 不均衡的现金流动; 实际费用比原先规划的估计数多, 或在执行时费用有变动; 以及使人口基金已承担的方案拟订工作无资源可用的其他意外情况。准备金按照年度经常收入总额的20%计提。
劳工组织 (2006-2007)	594,310	30,702	5.17%	(a) 在收到会费或其他收入前用于预算支出; (b) 在例外情况下, 经理事会事先授权, 为意外和紧急事项垫付资金 (FREG 19-21)	875 (2006年)	无专门储备金, 但预算中有“意外支出”一章, 用于具体情况下可能发生的开支。
粮农组织 (2006-2007)	773,800	25,678	3.32%	向普通基金预付资金, 以便(a)在收到列入预算的会费之前为预算开支提供资金; (b)为当前预算未计划的紧急开支提供资金; (c)为理事会确定的特别目的提供需要偿还的贷款。(FREG 6.2(a))	特别储备金帐户 = 38,300 资本支出帐户 = 2006-07年 授权拨款4,700 保安 = 2006-07年为0	粮农组织设有(a)特别储备金帐户(SRA) - 核定最高为下一年度总预算的5%; (b) 资本支出帐户 (Capex); 和(c) 保安帐户
教科文组织 (2008-2009)	631,000	29,000	4.60%	- 为预算拨款提供资金; 以及 - 大会决定的其他用途 (FREG 6.2至6.5)		教科文组织不设用于未列入预算的意外和紧急支出的储备金帐户。这种帐户可由总干事设立, 设立帐户应向执行局报告。经常预算第IV篇规定了“预计费用增长”准备金, 用于支付两年期内预计出现的因通货膨胀和法定因素引起的额外费用。
民航组织 (2005-2007年三年预算中 2006-2007年部分)	132,331	6,004 (2006)	4.54%	预付款(a)列入普通基金, 为由于延迟收到收入而造成的暂时现金亏损提供资金; (b)列入根据《公约》第十五章缔结的协议进行项目运作的有关合资联营基金, 不得超过100,000美元; (c)在理事会已根据财务条例第5.2款(b)项批准拨款时, 列入根据财务条例第8.4款设立的特别基金, 但不得超过其中规定的限额。(FREG 7.3)		无

联合国系统组织	核定预算 (千美元)	周转基金数额 (千美元)	周转基金相当于核定 经常预算的百分比	周转基金宗旨	其他储备金 (千美元)	储备金宗旨
艾滋病规划署 (2006-2007)	366,000	35,000	9.56%	艾滋病规划署设有业务储备基金，2006年数额为3,500万美元。其主要宗旨是确保收到会费前有现金用于艾滋病规划署核定两年期预算的资金。如果在当前财政期间，可用结转余额（业务储备基金的余额除外）、捐助者的捐赠和杂项收入（包括收入挣取的利息）不足以让艾滋病规划署在核定预算内承付资金，可在一定条件下用业务储备基金垫付。		除业务储备基金外无其他储备金
国际电联 (2006-2007)	259,111			国际电联不设周转基金。	理事会根据储备金账户现有金额和预计需求设定金额	国际电联设有一项储备金帐，为必需的开支提供工作资金和保留足够的现金储备，避免借用贷款。但是，理事会可决定从储备金帐中提款，以特别用于减少会费单位的金额，平衡国际电联的预算，或者为储备金帐设限。
海事组织 (2006-2007)	87,028	4,014	4.61%	收到会费前为拨款提供资金(FREG 5.1)。《财务细则》也有关于周转基金用于意外与非正常开支的借项的规定。(FRUL 106.1)	所有基金总额约20,000 (2006年)	海事组织设有 - 营运基金 - 为商业活动（出版物销售、餐饮等）单独立帐 - 总部资本基金 - 为资本支出提供资金 - 离职福利基金 - 为离职、离职后健康保险等提供资金 - 培训和发展基金 - 为工作人员培训和发展提供资金 - 技术合作基金 - 为综合性技术合作计划提供资金
WIPO (2006-2007)	405,343	7,449	1.84%	在可能的情况下，周转基金应用于垫付尚未由现有流动资金支付的预算经费和成员国大会决定的其他用途。(FREG 4.3)	174,339	FREG 4.7 "在批准决算之后，如果任何联盟有收入盈余，应将此类盈余拨入储备基金，大会或有关联盟的大会另有决定除外。" FREG 4.6 "除支付任何赤字外，储备基金的使用问题视具体情况需由WIPO大会或有关联盟的大会作出决定。"
农发基金 (2007)	91,954			农发基金的预算资金来自其以成员补充认捐、贷款回笼和利息收入为基础的经常资源。没有独立于经常资源来源的周转基金。农发基金的行政预算有100,000美元的“应急金”。		农发基金有一项一般储备金，来自多年积累，用途由理事会通过执行委员会决定。
工发组织 (2008-2009)**	193,038	10,711	5.55%	资金用于(a)预算拨款；(b)意外与非正常开支，不含用于补偿因汇率波动造成的任何损失的支出。(FREG 5.4)	业务储备金 = 4,880 (2008年) 汇率波动储备金 = 13,080 (2007年)	工发组织设有一项业务储备金和一项汇率波动储备金。
原子能机构 (2006)	273,619	18,000	6.58%	用于垫付经常预算，为拨款和大会根据理事会建议授权的任何其他目的临时提供资金。		原子能机构设有大型资本投资基金，资金来自经常预算拨款。
世贸组织 (2008-2009)**	293,680	7,751	2.64%	收到会费前为预算拨款提供资金；在例外情况下，经总理事会预先授权，为非常支出的承付款项提供资金。	2006年：部长级基金 = 738 安保基金 = 328 上诉基金 = 738	世贸组织设有 - 部长级业务基金 - 为部长级会议提供资金 - 安保强化业务基金 - 为用时多年的安保强化计划提供资金 - 上诉机构业务基金 - 为争端解决可变费用提供资金

出处：  
CEB/2009/HLCM/FB/14 联合国系统各组织的预算编制做法 - 2009年调查结果  
CEB 财务统计 2006年；2008年

\*FREG - 《财务条例》

\*\*用各种货币表示的周转基金和其他储备金金额用联合国业务汇率转换为美元。

[附件和文件完]