

世界知识产权组织成员国大会

第五十四届系列会议

2014年9月22日至30日，日内瓦

世界知识产权组织问责制框架

秘书处编拟的文件

1. 本文件载有“世界知识产权组织问责制框架”（文件 WO/PBC/22/12），将提交给 WIPO 计划和预算委员会(PBC)的第二十二届会议(2014年9月1日至5日)。
2. PBC 关于上述文件的任何决定将写入“计划和预算委员会第二十二届会议(2014年9月1日至5日)所作决定一览”（文件 A/54/5）。

[后接文件 WO/PBC/22/12]

计划和预算委员会

第二十二届会议

2014年9月1日至5日，日内瓦

世界知识产权组织问责制框架

秘书处编拟的文件

一、导 言

1. 联合检查组(联检组)的报告《联合国系统的问责制框架》(JIU/REP/2011/5)，按照联合国大会第64/259号决议的要求，提供了“一份关于联合国系统各种问责制框架的比较分析报告”¹。联检组在报告中建议，“联合国系统各组织行政首长尚未设置单独的问责制框架的，应该参照本报告所载的各项基准以此作为优先事项进行设置”。报告还促请立法机关“对相关的问责制框架/体系的落实情况进行后续评定，提请立法机关于2015年进行审议。”

2. WIPO的内部审计与监督司(内审司)在其2013年对成果管理制的审计中也建议：“WIPO秘书处应当与大会接触，根据联合检查组报告(JIU/REP/2011/5)中界定和推荐的关键构件，制定一个问责制框架并取得批准。”

二、问责制

3. 问责制的概念在第64/259号决议中有如下定义：

“问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。”

¹ 大会第A/RES/64/259号决议第4段。

“问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果，从而按照所有决议、条例、细则和道德标准，全面执行和交付联合国政府间机构及其所设其他附属机关核准授予秘书处的所有任务；真实、客观、准确并及时报告业绩成果；负责任地管理资金和资源；工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度；对监督机构的重要作用予以应有的承认并全面遵守已接受的建议。”²

4. 联检组指出，强有力问责制框架的构件有：(i)与成员国达成政治协议；(ii)内部管控；和(iii)投诉和回应机制，并进一步结论指出：“问责制框架应该立足于透明度，必须以浓厚的问责气氛为后盾”。

5. WIPO 的核心价值“成果问责制”、“对环境、社会和善政负责”及“面向服务”中的每一项都涉及联检组指出的构件，而且秘书处在过去几个两年期开展了大量工作，建立和加强其各项核心价值以及其问责制框架的各种要素。本文件旨在将这些要素凝聚在一起，构成 WIPO 的问责制框架，提交成员国审议和批准。

三、WIPO 问责制框架

6. WIPO 问责制框架立足于如下所示三个支柱，这三个支柱与联检组指出的问责制框架的关键构件一致：

WIPO 问责制框架

支柱 1 与成员国、利益攸关方 和WIPO服务的用户 达成协议	支柱 2 风险管理和内部管控	支柱 3 投诉和回应机制
<ul style="list-style-type: none"> • 协定和条约 • WIPO成果框架 	<ul style="list-style-type: none"> • 管控氛围 • 管控氛围 • 管控活动 • 信息和通报 • 监测 	<ul style="list-style-type: none"> • WIPO服务用户 • 采购活动 • WIPO工作人员

7. 这三个支柱通过明确的协议、对组织效绩和风险的战略管理以及投诉和回应机制，共同为问责气氛和透明度做出贡献。以下各部分提供了关于每个支柱的概览。WIPO 在落实问责制框架上的方法强调，有必要使之作为管理层和工作人员日常工作的指南。

² A/RES/64/259

四、支柱 1 - 与成员国、利益攸关方和 WIPO 服务的用户达成协议

8. WIPO 问责制框架的第一个支柱是与成员国、利益攸关方和服务用户达成协议。这种协议体现于下列协定和条约：

- (i) 《WIPO 公约》及其修正案，它们规定了本组织的核心任务；
- (ii) 此外，WIPO 管理着其他 25 部条约，它们构成了知识产权保护、全球保护体系和分类领域所提供服务的法律依据；
- (iii) 与联合国和世界贸易组织等国际组织的其他协定进一步界定了本组织的任务。

WIPO 成果框架

9. 两年期计划和预算由成员国批准，其中列出了要在一个两年期内完成的组织预期成果（按当时的战略目标组织）。预期成果用一套良好界定的效绩尺度来衡量（效绩指标、基准和目标）。

10. 组织单位一级的年度成果制工作计划和与之一致的工作人员个人目标，对于两年期计划和预算的落实具有重要作用，各单位管理人和工作人员要分别为之接受问责。

11. WIPO 发布有关两年期计划和预算中所列预期成果实现情况的效绩报告，实现情况由各计划进行监测和评估，并交成员国审议和批准。成员国驱动的效绩对话，以秘书处的各项报告为辅助，提供了机会，可从某一期间的落实情况中总结经验教训，并改变以后各期的计划编制和落实，从而培育了一种不断进行效绩改进和学习的文化。财务报表每年根据本组织的《财务条例与细则》和国际公共部门会计标准编制。

12. WIPO 内审司的任务是对各计划对预期成果的贡献进行客观审定，确认对效绩的自我评估，并为改进今后的计划编制和效绩监测提出建议。因此，内审司加强了所实现成果、成果的影响及可持续性方面的问责制。

五、支柱 2 - 风险管理和内部管控

13. WIPO 问责制框架的第二个支柱是风险管理和内部管控制度，这些制度是为了确保成果的实现符合本组织的各项政策、细则和条例，以及道德和操守标准。这项制度在“WIPO 风险管理政策”中界定。

14. 内部管控制度依据的是特雷韦专门委员会组织赞助委员会（特雷韦赞组委）的“内部管控——一体化框架”³，其被用于最高审计机关国际组织（高审国际）公共部门内部管控标准准则。内部管控制度包括五个构件：(i) 管控氛围；(ii) 风险评估；(iii) 管控活动；(iv) 信息和通报；及(v) 监测。

15. 为了表述风险管理和内部管控相关的作用和责任，WIPO 的问责制框架使用了“三道防线”（TLOD）模型⁴。这种模型所处理的，是以一种确保风险管理和管控方面的作用与责任有清楚的界定，用紧密、协调的办法有效管理风险和管控的需要。为此目的，业务管理人被定义为“第一道”防线——承担风险并管理风险的人。“第二道”防线包括各种风险管理与合规职能，例如计划编制与财务部所代表的职能，它们是本组织管理层为加强和监测第一道防线管控而建立的。独立保证，例如内审司和道德操守办公室，是“第三道”防线。

³ 特雷韦专门委员会赞助组织委员会《内部管控——一体化框架》（新泽西泽西市：美国注册会计师协会，2013 年）

⁴ 2014 内部审计师协会《有效风险管理与控制的三道防线》，IIA 立场公告。

管控氛围

16. 管控氛围包括适用于本组织各项活动的标准，其中包括道德行为、操守标准、组织结构、权责分配以及人力资源政策和做法。这些标准为代表“三道防线”模型中第二道防线的各项管控提供了法律依据。

17. WIPO《工作人员条例与细则》(SRR, 2011 年、2012 年和 2013 年修订并经成员国批准)体现了工作人员和本组织之间的基本协议，界定了人力资源管理的各项原则。办公指令为 SRR 提供了补充，而《财务条例与细则》(FRR)约束 WIPO 活动的执行和财务管理。FRR 规定的权力授予，允许本组织以有效有序的方式实现其各项预期成果。

18. WIPO 工作人员的行为和行动，必须按 WIPO《道德守则》的规定，始终遵守最高的道德标准。道德操守培训向所有工作人员提供。

19. 国际公务员制度委员会(国公委)行为标准提供了 WIPO《道德守则》所依据的基础，其中指出工作人员被希望遵守最高的道德行为标准，符合忠诚、公正、谨慎、个人接收问责和尊重他人的原则，并对任何实际、明显或潜在的利益冲突进行披露和管理。WIPO 已经发布了“工作中的骚扰问题陈述书”，对工作场所或在工作中实施任何形式的歧视或骚扰，包括性骚扰以及身体或口头侵害，明确建立了零容忍政策。

20. 2012 年实行了旨在防止报复举报错失行为的“举报保护政策”，2013 年发布了一项关于预防和阻止腐败、欺诈、同谋、胁迫、洗钱和资助恐怖主义的政策。

21. 2010 年以来已经实行了一项道德操守职能，WIPO 还发布了关于接受礼品和帮助的政策，还有一项供应商关系管理行为守则。WIPO 还实行了利益申报程序，作为发展全面财务申报计划的第一步，该计划行将制定完成。已到位的政策规定，D-1 及以上级别的所有工作人员，以及其他指定的类别，要为本人、配偶和家庭成员进行利益申报。

22. 查问工作人员工作情况的一项关键要求是有最新的职务说明。WIPO 的 SRR 要求所有职位均要有确切和最新的职务说明，为此，HRMD 已经启动了对所有职务说明进行更新的活动。征聘政策和离职后限制根据 SRR 和联合国系统共同做法予以了制定。

23. 一套绩效管理与发展系统(PMSDS)自 2009 年以来已经到位，为每名工作人员设定了为组织预期成果作出贡献的工作目标。2014 年启动了 WIPO 奖励和表彰计划，以表彰出色绩效和实现的优异成果。

风险评估

24. 计划管理者和他们的指定人是第一道防线，本组织适当级别的所有工作人员均进行风险评估，以识别风险事件，评估它们发生的可能性及发生时对预期成果的影响。这为制定适当的风险反应，要么是一次性减缓措施，要么是经常性的内部管控，奠定了基础。风险评估在 WIPO 的两年期以及年度计划编制程序中进行，每季度进行风险审查。

25. 风险得到集中协调，以便在全组织上下建立一致性，在必要时申请批准，并作为第二道防线。为了对可能危及 WIPO 战略目标和预期成果实现的风险进行更好的评估和管理，已将企业风险管理(ERM)的指导原则写入 WIPO 的“风险管理政策”。相关的各项手册也为识别、排序和管理与本组织预期成果有关的风险和减缓措施提供了程序，并界定了 ERM 活动所有利益攸关方的关键作用和职责。

26. 秘书处编拟了一项关于本组织风险偏好的提案，供成员国批准，风险偏好被定义为广义上本组织在实现战略目标和预期成果中愿意接受的风险量。

管控活动

27. 管控活动在本组织各级进行，其目的是为了确在报告的可靠性、业务的效果和效率、可适用的政策、条例和细则的遵守情况以及资源的保障方面确保合理的保证。管控活动有多种形式，例如各项条例与细则、办公指令和信息技术系统中的管控。管控活动与其所减缓的风险一同记录在案。

28. 在考虑管控政策的责任时，计划管理者及其指定人负责作为第一道防线，确保条例与细则、办公指令和信息技术系统管控的适用。行政与管理部门一般作为第二道防线，落实各种程序，使部门经理能够洞察本计划，以监督风险并确保合规。

29. 问责制与权力的定义被明确融入现行的企业资源规划(ERP)系统。计划管理者每年签署声明书，确认在其被授予的权力范围内遵守了内部管控。

信息和通报

30. 这一子构件描述了所设置的用以记载和报告有关业务、财务和非财务及合规所涉情况的各项制度。提供这类信息的形式和时间要求，对于确保工作人员可以履行其责任至关重要。

31. 2004 年起为财务和采购采用了 ERP 系统，该系统将在成员国批准于 2010 年至 2015 年期间落实的全面 ERP 项目的背景下得到扩大，增加多种要素，支持 WIPO 全面和一体化的成果管理制。来自 ERP 系统的业务情报将越来越多地向管理层提供实时管理数据，以进行及时和透明的决策。

32. 对外部各方的通报范围广、内容全面，远远超出了向成员国提供法定报告。WIPO 向其成员国、利益攸关方及其各项服务的用户提供广泛信息，方式包括互联网网站以及其他各种渠道。本组织为不同类型的文件和数据建立了分类，并有处理这些文件和数据的指导方针。

监测

33. 这一子构件一般代表“三道防线”模型的第三道防线，涉及对本组织一段时间以来的活动和交易进行持续审查，以对绩效和合规情况进行评估，确定各项管控措施的有效性。

34. 独立咨询监督委员会(IAOC)向成员国报告，就内部管控和风险管理提供公正的意见和指导。

35. 内审司是独立的内部监督机构，对计划的落实和运行进行客观、系统和独立的监督。内审司跟踪并报告外聘审计员和内审司提出的各项建议，并就这些建议的落实情况向成员国作出报告。建议未被管理层接受的，则提出清楚的说明。

36. 联检组是联合国系统独立的外部监督机构，其任务是进行全系统范围的评价、检查和调查。联检组也跟踪其向行政首长和立法机构所提建议的状况。这些建议的落实情况由本组织向其成员国报告。

37. WIPO 的绩效管理与发展系统向所有工作人员提供目标和反馈，其中包括高级管理团队。

38. WIPO 外聘审计员对 WIPO 的财务报表和符合本组织监管框架的情况提出意见。

六、支柱 3 - 投诉和回应机制

39. WIPO 问责制框架的第三个支柱依赖完备、起作用的投诉和回应机制。联检组认为，这是“利益攸关方能够质疑某项决定、行动或政策而且其申诉能够得到充分回应的机制。……应该将投诉和回应机制视为利益攸关方最后不得已诉诸的手段，能够借以追查组织责任，使组织认识到需要回应的问题。”⁵这些机制应确保投诉和关切通过既定渠道并在适当时间内得到处理。

40. WIPO 不断完善对其所有利益攸关方，包括成员国、WIPO 服务用户及普通公众的响应。WIPO 的策略包括建立经过良好培训的专职客户服务团队，可以就一般性及具体问询提供有针对性的答复，还包括利用 WIPO 驻外办事处延长工作时间和语言覆盖面。

41. 因采购活动引发的纠纷按照商品和服务采购总条款和条件处理，其中规定当事方应尽最大努力友好解决因合同或合同违约、终止或无效而产生的任何纠纷、争议或索赔。当事方希望通过调解达到和解的，调解应根据联合国国际贸易法委员会 UNCITRAL 调解规则进行，或者根据当事方约定的其他此类程序进行。

42. 对于 WIPO 工作人员，有若干投诉机制可用：

(i) 非正式的冲突解决渠道，其中包括：(i) 监察员办公室；(ii) HRMD 或更高一级的上司；以及 (iii) 工作人员协会。

(ii) 道德操守办公室，该办公室执行总干事办公室内部的独立职能。首席道德官就道德问题提供意见和指导，并对针对举报者的报复负有特殊责任。

(iii) SRR 为行政决定的复查规定了正式机制。WIPO 上诉委员会是一个有工作人员参加的行政机构，成立的目的是在工作人员、离职工作人员或已逝工作人员的合法受益人对某项决定提出上诉时，对总干事提供咨询建议。工作人员穷尽 SRR 条例 11.5 所述的一切上诉途径后，有权根据国际劳工组织行政法庭（“法庭”）的规约，向该法庭提出上诉。

43. 提议决定段落措词如下。

44. 计划和预算委员会建议 WIPO 成员国大会和各联盟的大会各自就其所涉事宜：

(a) 核准根据文件 WO/PBC/22/12 中提出的三个支柱 (i) 与成员国、利益攸关方和 WIPO 服务的用户达成协议；(ii) 风险管理和内部管控；以及 (iii) 投诉和回应机制，将问责制关键构件合并为“WIPO 的问责制框架”；并且

⁵ JIU/REP/2011/5，第 38 页。

(b) 注意到内审司和联检组关于为 WIPO 制定问责制框架并申请批准的建议已得到落实。

[后接附件]

联检组关于联合国系统问责制框架的报告(JIU/REP/2011/5)中所载各项基准的落实进展

	正在落实	已落实
支柱 1 - 与成员国、利益攸关方和WIPO服务的用户达成协议		
联检组的 <u>基准 1</u> 涉及制定明确的问责制框架，其中包括定义以及执行该框架的明确责任。该基准强调了让框架公开易用的重要性。因此，本文件如获成员国批准，将在 WIPO 网站和内部网上发布，供公众和工作人员查阅。	√ 将随本文件获批得到落实	
<u>基准 2-4</u> 涉及这一支柱，强调(i) 成果制应根据组织的任务和目标进行操作，并应逐步分解到各单位和个人的工作计划之中；(ii) 各组织应进行可靠并重在利用的评估，向利益攸关方通报评估的结果、结论和建议；以及(iii) 各组织有既定的、实际落实到位的信息披露政策，披露年度财务报告、计划结果、评估和审计结果。	√ 基准 4(正式的信息披露政策)	√ 基准 2(成果制)和 3(评估)
支柱 2 - 风险管理和内部管控		
管控氛围 <u>基准 5-8</u> 涉及第二个支柱的这一子构件，强调(i) 应规定并实行道德操守和诚信标准、反贪腐和反舞弊政策；(ii) 未遵照执行政策和规章导致的后果和制裁要明确适当，上下各级一概执行，杰出表现予以承认；(iii) 对工作人员根据最新职务说明查询其工作情况；以及(iv) 甄选、征聘和离职后政策到位。	√ 基准 7(所有工作人员有最新书面职务说明)	√ 基准 5(道德操守等)、6(奖惩政策)和 8(甄选、征聘政策等)
风险评估 <u>基准 9</u> 涉及第二个支柱的这一子构件，要求各组织制定有正式的一以贯之执行的机构险管政策。		√
管控活动 <u>基准 10-12</u> 涉及第二个支柱的这一子构件，强调(i) 指挥层次和权力的授予应调配得当、规定清楚、协调一致并融入现行 ERP 制度；(ii) 组织的财务条例和细则应包括反舞弊和财务不当行为政策，并在实际上得到落实执行；以及(iii) 管理人员应证明自己在本身授权范围内遵照执行内部管控规定。		√
信息和通报 <u>基准 13</u> 涉及第二个支柱的这一子构件，强调工作人员应有权获得有助于按其授权进行决策的相关、可靠信息，组织应设有一个内外通报系统。	√ 基准(正式的信息披露政策)	
保证 <u>基准 14-15</u> 涉及第二个支柱的这一子构件，强调(i) 行政首长、高级管理人员和工作人员的业绩表现应受到监测，必要时采取纠正行动；以及(ii) 内外部监督机构的建议得到跟踪落实，否则就应作出清楚的说明。	√ 基准 15(正式的信息披露政策)	√ 基准 14(效绩)
支柱 3 - 投诉和回应机制		
<u>基准 16-17</u> 涉及第三个支柱，强调(i) 工作人员应可诉诸非正规的投诉机制；以及(ii) 工作人员、非工作人员、利益攸关方/受益方和供货商应向正规投诉机制投诉，各组织设有回应处理这种投诉的机制。		√

[附件和文件完]