

## 世界知识产权组织大会

第四十八届会议（第26次特别会议）  
2016年10月3日至11日，日内瓦

独立咨询监督委员会（咨监委）  
关于《内部监督章程》的修正案提案

WIPO 独立咨询监督委员会编拟的文件

### 咨监委关于《WIPO 内部监督章程》拟议修正案的报告

1. 计划和预算委员会（PBC）在其第二十五届会议上指示独立咨询监督委员会（咨监委，“委员会”）“为《WIPO 内部监督章程》提出有前瞻性的修正案，争取确保在针对高级官员的指控方面，在联合国系统中成为有关调查程序高效、独立、透明的榜样”。
2. 委员会现将后附的《内部监督章程》拟议修正案提交大会审议。
3. 委员会在准备提案的过程中，注意了联合检查组（联检组）在 2010 年关于联合国系统道德操守的报告（JIU/REP/2010/3）中的建议。建议呼吁建立机制，调查对行政首长的指控，包括直接向立法机构报告调查结果。委员会还注意了联合国秘书长和联合国行政首长协调会对联检组这项建议的意见。
4. 按要求，委员会的提案覆盖了多类高级官员，即总干事、副总干事和助理总干事集体及内部监督司（监督司）司长。委员会将拟议的程序设计成让这些类别之间尽可能一致。
5. 委员会从工作中注意到，在相当部分的案件中，收到的指控不可信、不重要或者无法核实，或者即便能定案，也不构成不当行为。此外，指控可能明显无根据，甚至是无聊琐屑的。将这种案件转给第三方调查，可能侵犯有关个人的权利，损害其名声。委员会因此建议，除非前置内部初步评价确认需要调查，否则不要将投诉转给外部调查机构。委员会就确保这种初步评价的完整性和可信力提出了建议。

6. 为确保调查过程的完整性和透明度，委员会为所有重大程序决定提出了内建的制衡制度。因此，拟议修正案要求两名决策者就下一步取得一致意见（即结案还是继续办理）。

7. 委员会希望强调，保密至关重要，尤其是在调查过程开始时，所有指控尚未证实，证据有待收集。在程序的这个阶段，决策者的人数，知悉案件者的人数，应当保持在最少，不影响调查取得成功，同时保护有关个人的权利。

8. 关于其自身在调查过程中的作用，委员会希望忆及，根据大会批准的职责范围（文件 WO/PBC/24/4），它是一个专家咨询和监督机构。所以，让委员会发挥积极作用，直接管理调查案件或者案件的某些部分，似乎不适当。但是，委员会预见到其介入程序中某些可能需要专家咨询的阶段，例如为向外转案拟定职责范围，或者为有关案件确定最合适的外部提供商，或者在利益冲突情况下对监督司司长进行审查。

9. 对于针对总干事的指控，委员会认为，向外部调查机构转案的决定不应由监督司司长作出，以避免任何独立性受限或利益冲突的感觉。因此委员会建议，这种决定应由大会主席和协调委员会主席共同作出。委员会认为，决定一旦作出，由监督司司长与外部提供商互动、管理转案过程没有任何障碍，或者按调查过程中的要求，向大会主席和协调委员会主席提供支持，例如帮助对调查报告进行脱敏处理，或者编写简要报告。

10. 委员会希望强调，调查报告的首要目的是作为后续处分程序的依据。报告中不仅含有发现和结论，还要有详细证据，必须在处分程序中以及必要时在司法审判中经得起法律考验。考虑到报告的性质和内容，进行有意义的脱敏处理，通常面临着很大的实际困难。委员会因此建议，关于高级官员的调查报告应附带发现和结论摘要，以作为适当手段满足利益攸关方信息需求，保护对注册个人的权利，并在不披露调查细节的同时坚持透明度。

11. 调查报告引发纪律程序的，在涉及副总干事/助理总干事或监督司司长的案件中，惩戒权限是清楚的。根据 WIPO 工作人员细则 10.1.2(d) 和 (e)，施以纪律措施的权限分别授予人力部部长和总干事。

12. 在涉及总干事的案件中，这种权限和责任授予任命机构，也就是大会。委员会建议，由成员国确定大会如何履行这项责任以及如何达成决定的方式。

13. 尽管团体大些可能更有代表性，但保密风险也更高，而且因此对有关人员的正当程序权利造成的风险也更大——而这个阶段对不当行为的认定尚非终局，仍应推定无罪。在委员会看来，作出是否启动纪律程序的决定，有几个选项。

(i) 一个选项可以是委托大会主席和协调委员会主席在与成员国磋商后，共同作出启动纪律程序的决定。

(ii) 另一个选项可以是委托协调委员会或大会的一个小型“特别委员会”代表所有地区集团对调查报告进行审查，并决定是否启动纪律程序；这一委员会可以承担起与世界银行道德委员会类似的一些职能：世行道德委员会除其他外被授权处理针对世行行长的不当行为指控。

(iii) 第三个选项可以是委托协调委员会，由其举行闭门会议作出这种决定。

14. 委员会将假设，关于纪律措施的最终决定，如果有，将由大会作出，除非授权给另一机构。被委托启动纪律程序的机构，作为纪律进程的结果，因此将提出建议，要么结案要么施以纪律措施，由大会批准。

15. 拟议修正案还包括一项规定，授权成员国在保密条件下查阅内部审计和评价报告的原稿，这些报告要么已经以脱敏版发布，要么已决定不予发布。

16. 在《内部监督章程》拟议修正案的背景下，委员会建议考虑对 WIPO 工作人员条例 1.7(c) 进行修订，该款目前仅将监督司司长列为报告错失行为指控的途径之一（“[……]直接上司、总干事办公室、内部[审计与]监督司司长或协调委员会主席[……]”）。在委员会看来，监督司司长应被指定为报告错失行为的首要 and 首选渠道，以确保被委以 WIPO 调查职能的该办公室能及时收到所有投诉。

17. 本报告以及《内部监督章程》的拟议修正案，是在与总干事、法律顾问和监督司司长协商后编拟的。所收到的任何评论意见均在本报告和拟议修正案定稿时被纳入考虑。

18. 委员会愿意在 WIPO 大会第四十八届会议期间，应要求向成员国提供进一步的澄清，回答任何有关问题。

19. 请 WIPO 大会批准文件 WO/GA/48/16 附件中所载的《WIPO 内部监督章程》的修正案。

[后接《WIPO 内部监督章程》的  
拟议修正案]

## 独立咨询监督委员会（咨监委）提交 WIPO 大会审议的修正案

### A. 导言

1. 本章程是世界知识产权组织（WIPO）内部监督司（监督司）所依据的框架，规定了其如下使命：对 WIPO 各项控制和业务系统及程序进行独立的审查和评价，以找出良好做法和提出改进建议。监督司以这种方式保证并协助管理层有效地履行职责，实现 WIPO 的使命、目标和目的。本章程的宗旨也是为了帮助加强 WIPO 的问责制、资金效益、管理、内部控制和机构治理。

2. WIPO 的内部监督职能包括内部审计、评价和调查。

### B. 内部监督的定义和标准

3. 根据内部审计师协会采用的定义，内部审计是一种独立、客观的保证和咨询活动，目的在于提升一个组织的工作价值，改善该组织的各项业务。它通过系统化和规范化的方法，评价和改进风险管理、控制和治理过程的效果，帮助组织实现其目标。

4. WIPO 内部审计职能的履行，应当依照内部审计师协会颁布、联合国各组织、多边金融机构和相关政府间组织内部审计事务处代表采纳的《国际内部审计专业实务标准》和《道德守则》。

5. 评价是系统、客观和公正地评估正在实施的或已完成的项目、计划或政策，包括其设计、实施和结果。目的是确定目标的相关性和完成情况、效率、效果、影响和可持续性。评价应有助于学习和问责，提供可信、有事实依据的信息，使评价发现和建议纳入 WIPO 的决策过程。

6. WIPO 的评价工作应依照联合国评价小组制定和采用的标准进行。

7. 调查是一种为审查[关于涉及 WIPO 员工的不当行为和/或其他错失行为的指控或信息](#)而进行的正式事实调查，以确定是否发生过这些行为，以及如果已发生，确定责任人。[调查还可以审查其他人、其他方面或实体被指控的、被认为有损于 WIPO 的错失行为。](#)

8. WIPO 的调查工作应依照国际调查员会议通过的《统一调查准则》以及 WIPO 的各项条例与细则进行。

### C. 任务规定

9. 内部监督职能通过开展内部审计、评价和调查，为 WIPO 管理层提供独立、客观的保证、分析、评估、建议、经验教训、意见和信息。其目标包括：

(a) 设法使 WIPO 内部程序和资源的利用提高相关性、有效性、效率和厉行节约，

(b) 评估具有成本效益的控制是否得到实施，

(c) 评估 WIPO《财务条例与细则》、《工作人员条例与细则》、大会有关决定、可适用的会计标准和《国际公务员行为标准》以及良好做法是否得到遵守。

### D. 权限与责任

10. 监督司司长在行政上向总干事报告工作，但不是业务管理层的一员。监督司司长在履行职责时，在职能上和业务上独立于管理层。在履行职能时，他/她接受 WIPO 独立咨询监督委员会（咨监委）的咨询意见。他/她有权启动、采取和通报他/她认为系履行其任务规定所必需的任何行动。

11. 监督司司长和监督工作人员应独立于 WIPO 所有计划、业务和活动之外，以确保所做工作的公正性和可信性。

12. 监督司司长和监督工作人员进行监督工作，应体现专业精神，做到公正、不偏颇，并以上文 B 节所述的为联合国系统各组织普遍接受并适用的良好做法、标准和规范为依据。

13. 为履行职责，监督司司长应可不受限制地任意、直接、立即查阅 WIPO 的所有记录，约谈与 WIPO 有任何合同关系的官员或员工，进入 WIPO 的所有房舍。监督司司长应可约谈大会主席、协调委员会主席、计划和预算委员会主席以及咨监委主席。

14. 监督司司长应为工作人员个人以及内部或外部任何其他方就被指控的不当行为、错失行为或不规范行为提出投诉提供便利条件，这些行为包括但不限于：欺诈和腐败、浪费、滥用特权和豁免权、滥用权力、违反 WIPO 条例和细则等。尽管有前述规定，但监督司司长的任务规定在通常情况下不延及在审查事项方面另有规定的领域，包括与工作场所相关的冲突或申诉，影响工作人员任用条件的行政决定引起的人事申诉，以及绩效问题和绩效相关争议。此类事项是否可能涉及错失行为而应由监督司处理，是否应移交内部其他机构，由监督司司长决定。

15. 总干事应保障所有工作人员和员工均有权与监督司司长进行秘密接触和向其提供信息，而无打击报复之虞。所有 WIPO 工作人员均应采取适当措施，确保这种接触的秘密性得到维持。但故意编造或明知为虚假或引人误解的信息而提出指控举报，或全然不顾信息准确性而提出指控举报的，上述规定不影响根据《WIPO 工作人员条例与细则》可以采取的措施。

16. 监督司司长应对内部审计、评价或调查过程中收集或得到的任何信息的机密性予以尊重，防止未经授权披露，并应只在履行其职责所必需的情况下才使用这些信息。

17. 监督司司长应定期与内部和外部提供保证服务的其他各方保持联络，确保各项活动得到适当协调（外聘审计员、风险干事和合规干事）。监督司司长还应定期与首席道德操守官和监察员保持联络。

## E. 利益冲突

18. 监督司司长和监督工作人员进行监督工作，应避免表面的或实际的利益冲突。监督司司长应报告对独立性和客观性的重大损害，包括利益冲突，由咨监委适当考虑。

19. 尽管有前段规定，但对于涉及监督司工作人员不当行为指控，监督司司长应~~通知咨监委~~，就如何处理征求咨监委的意见。

20. 针对监督司司长的不当行为指控，应向总干事报告，总干事应尽早向协调委员会主席通报，并就如何处理征求和咨监委主席的意见通报。~~咨监委应进行、或者安排进行初步评价。基于评价结果，总干事应在征得协调委员会主席的同意后，予以结案或者并在与他们协商后，可以决定把有关事项转交给一个独立的外部调查机构实体进行调查。如果转案，咨监委应就调查的职责范围和适当的调查实体提出意见。~~

21. 针对副总干事级和助理总干事级 WIPO 员工的不当行为指控，应向监督司司长报告，监督司司长应尽早向总干事和协调委员会主席通报。

~~21.2. 针对总干事的不当行为指控，应由向监督司司长报告，监督司司长应尽早向大会主席报告，并抄送和~~协调委员会主席通报，并和咨监委主席。~~监督司司长应就如何进一步~~处理征求咨监委的意见。

监督司司长应对指控进行初步评价，除非咨监委有不同意见。基于评价结果，大会主席应在征得协调委员会主席的同意后，要求监督司司长予以结案或者把有关事项转交给一个独立的外部调查实体进行调查。如果转案，咨监委应就调查的职责范围和适当的调查实体提出意见。

23. 需要征求咨监委的意见时，此种意见通常应在两周内提供，除非有关事项的复杂性需要更多时间。

## F. 工作职责与模式

224. 内部监督职能促成本组织的有效管理并帮助总干事接受成员国的问责。

235. 监督司司长为执行任务，应开展审计、评价和调查。审计的类型应包括，但不限于，绩效审计、财务审计和合规审计。

264. 为有效地履行 WIPO 的内部监督职能，监督司司长应：

(a) 与外聘审计员协调，制定长期和短期内部监督工作计划。在相关时，年度工作计划应以至少每年进行一次的风险评估为依据，并在此基础上确定工作的优先重点。编制年度工作计划时，监督司司长应考虑所收到的管理层、咨监委或成员国的任何建议。在内部监督计划定稿前，监督司司长应把计划草案提交咨监委，由咨监委进行审查和提出意见。

(b) 与成员国协商，为所有监督职能，即内部审计、评价和调查，制定政策。政策应规定查阅报告的规则和程序，同时确保适用适当程序的权利和保守秘密。

(c) 编制内部审计手册、评价手册和调查手册，交咨监委审查，并予以发布。这些手册应说明每项监督职能的职责范围和适用的程序。这些手册应每三年审查一次，也可缩短审查周期。

(d) 制定并维护追踪制度，以确定是否已根据监督建议，在合理时间内采取有效的行动。监督司司长应定期就尚未充分、及时采取纠正行动的情况向成员国、咨监委和总干事作出书面报告。

(e) 与外聘审计员进行联络，开展协调，并跟踪其所提建议的执行情况。

(f) 根据适用的标准，制定并维护涉及内部审计、评价和调查各方面工作的保证质量/提高质量的计划，其中包括定期进行内部和外部审查以及不断进行自我评估。应至少每五年进行一次独立的外部评估。

(g) 与联合国系统其他组织和多边财务机构的内部监督或类似部门进行联络，开展合作，并在相关的机构间会议上代表 WIPO。

257. 具体而言，监督司司长应在以下方面开展评估：

(a) WIPO 内部控制机制的可靠性、有效性和完整性。

(b) 组织结构、制度和程序是否恰当，以确保 WIPO 实现的成果与既定目标一致。

(c) WIPO 在达到目标和实现成果上的有效性，并视需要，考虑良好做法和经验教训，为实现这些成果建议更好的方法。

(d) 以确保遵守 WIPO 各项条例、细则、政策和程序为目标的各项制度。

(e) WIPO 的人力、财政和物质资源的利用是否切实有效、厉行节约并有所保障。

(f) WIPO 出现重大风险的可能性，并帮助改进风险管理。

286. 监督司司长还应对不当行为和其他错失行为的指控进行调查。监督司司长可以根据发现的风险，主动发起调查。

## G. 报告

297. 每次审计、评价或调查完成后，监督司司长应提出报告。报告中应说明相关具体活动的目标、范围、方法、发现、结论、补救行动或建议，并在可适用的情况下，包括对有关活动的改进建议和总结的经验教训。监督司司长应确保内部审计、评价和调查报告的完整性、及时性、公正性、客观性和准确性。

2930. 内部审计和评价报告的草案应提交直接负责接受内部审计或评价的计划或活动的计划管理者和其他有关官员，并应给其机会，在报告草案中规定的合理时间内作出反应。

2931. 内部审计和评价的最终报告中应反映有关管理者的任何相关意见，以及在可适用的情况下，有关的管理层行动计划及时间安排。如果监督司司长与计划管理者之间未能就审计和评价报告草案中的发现达成一致意见，最终报告中应包含监督司司长和有关管理者双方的意见。

302. 监督司司长应将内部审计和评价最终报告提交总干事，并抄送咨监委和外聘审计员。内部审计和评价报告的任何辅助文件，承索应向外聘审计员提供。

313. 监督司司长应在报告发布之日起 30 日内在 WIPO 网站上公布内部审计和评价报告以及调查所产生的所涉管理问题报告。如果需要保护安全或隐私，监督司司长可酌处决定整份报告不予发布，或对报告的部分进行部分去除敏感内容的处理删改。但是，成员国可以要求查阅不予发布的报告或者经过脱敏处理的报告的原稿；此种查阅应当准许，并在监督司的办公场所，在保密条件下进行。

324. 监督司司长应将最终调查报告提交总干事，并抄送人力资源管理部部长。外聘审计员和咨监委如提出要求，应可调阅调查报告。

35. 最终调查报告涉及副总干事级或助理总干事级 WIPO 员工的，监督司司长应将报告副本送提交总干事，并抄送大会主席和协调委员会主席、~~一并抄送咨监委主席~~和外聘审计员。总干事应尽早向大会主席和协调委员会主席以及咨监委和外聘审计员通报对案件的最终处理及其原因。但是，终止任用的，要与协调委员会事先协商。

36. 关于总干事的最终调查报告应提交给大会主席和协调委员会主席，供大会采取被认为恰当的任何行动，并抄送咨监委和、外聘审计员和监督司司长。

(a) 经过调查，未证实所作指控的，大会主席应在与协调委员会主席协商后，要求监督司司长结案。

(b) 经过调查，证实了不当行为指控的，咨监委应尽早通过地区协调员向成员国通报，已经作出了此种发现、结论和/或建议。

(c) 大会主席和协调委员会主席[应向成员国提供经过脱敏处理的报告发现、结论和/或建议的摘要，并]

[与成员国协商，对调查结果进行审查，决定是否启动纪律程序]



[召集一个特别委员会，由协调委员会/大会 X 名成员组成，对调查结果进行审查，决定是否启动纪律程序]

[召集协调委员会，对调查结果进行审查，决定是否启动纪律程序]

~~33. 外聘审计员和咨监委应可调阅调查报告。~~

347. ~~所有最终~~调查报告、草案、材料、发现调查结论、结论和建议，完全保密，但监督司内审司司长或总干事决定披露的除外。但是，对于涉及总干事的最终调查报告，大会主席经协调委员会主席同意，可以授权成员国在保密条件下调阅。

358. 就次要的或例行的、不需作出正式报告的监督事项，监督司司长可以向 WIPO 任何有关的管理者作出通报。

396. 总干事负责确保监督司司长提出的所有建议均得到迅速反应，并说明管理层针对具体的报告发现和建议所采取的行动。~~调查报告的发现和/或建议适用于总干事的，咨监委应利用最早的机会向成员国报告已经提出了这些发现和/或建议。~~

3740. 监督司司长应每年向总干事提交一份关于外聘审计员所提建议执行情况的报告，并抄送咨监委。

3841. 监督司司长应每年通过计划和预算委员会，向 WIPO 大会提交一份总结报告（年度报告）。应向总干事和咨监委提供年度报告的草案，供其提出评论意见（如果有）。年度报告中应综述报告所涉期间开展的内部监督活动，包括这些活动的范围和目标、所采取的工作步骤及内部监督建议的执行进度。总干事认为恰当时，可在另一份报告中提交对最终年度报告的意见。

3942. 除其他外，年度报告中应包括如下内容：

- (a) 说明在报告所涉期间，WIPO 的总体活动中，或者某具体计划或业务中，出现了哪些重大问题和不足之处。
- (b) 说明哪些调查案件被查实，包括这些案件的财务影响(如果有)，以及这些案件的处理，例如所采取的纪律措施、移交国家执法部门和其他处分。
- (c) 说明监督司司长在报告所涉期间提出了哪些高优先级内部监督建议。
- (d) 说明哪些建议未得到总干事的接受，以及总干事对不接受的解释。
- (e) 指明对过去报告中的哪些高优先级建议尚未完成纠正行动。
- (f) 有无监督司司长认为对本组织构成严重风险的任何重要管理决定。
- (g) 扼要说明监督司查阅记录、约谈员工和进入房舍遭到限制的任何事例。
- (h) 监督司司长向总干事提交的外部审计建议执行情况报告的提要。
- (i) 确认内部监督职能的业务独立性，并就其内部监督活动范围问题和资源是否满足目的的问题发表意见提供信息。



## H. 资源

403. 在向成员国提出计划和预算草案时，总干事应考虑确保内部监督职能业务独立的必要性，并提供使监督司司长有能力实现其任务规定中各项目标的必要资源。划拨的财政资源和人力资源，包括服务的内包、外包或合包，应考虑咨监委的意见，清楚地列于计划和预算草案中。

414. 监督司司长应确保监督司由根据 WIPO《工作人员条例与细则》任命的工作人员组成，他们作为一个集体具备履行内部监督职能所需的知识、技能和其他胜任能力。他/她应鼓励开展继续专业发展工作，以满足本章程的要求。

### I. 监督司司长的任命、考绩与解职

425. 监督司司长应由在监督职能方面有很高资历和能力者担任。招聘监督司司长，应按照总干事与咨监委协商进行的公开、透明的国际遴选程序进行。

436. 监督司司长，应由总干事在得到咨监委和协调委员会的核可之后任命。监督司司长任期固定，为期六年，不得连任。固定任期结束后，他/她不再有资格接受 WIPO 的任何聘用。可能时应采取措施，确保监督司司长任期的开始时间与新外聘审计员任期的开始时间不同。

447. 只有因具体且记录在案的理由，并得到咨监委和协调委员会的核可之后，总干事才能将监督司司长解职。

458. 监督司司长的考绩应由总干事在收到咨监委的意见之后，与咨监委协商进行。

### J. 修订条款

469. 本章程每三年由监督司司长和咨监委审查一次，必要时可以缩短审查周期。秘书处对《章程》提出的任何拟议修正案应经咨监委和总干事审查，并提交计划和预算委员会批准。

[附件和文件完]