

计划和预算委员会

第二十九届会议

2019年5月6日至10日，日内瓦

产权组织问责制框架

秘书处编拟

导言

1. 2014年9月，产权组织问责制框架（WO/PBC/22/12）首次全面审视了本组织治理和问责制的各构件，这些构件是对本组织的成员国、客户和其他利益攸关方关于这一制度的保证。原先的问责制框架和更新后的框架的实质内容均来自联合检查组（联检组）的报告《联合国系统的问责制框架》（JIU/REP/2011/5）以及其中所载的基准。联检组这份报告的所有基准均已实施，所有建议均已完成。
2. 联合国大会（UNGA）决议（A/RES/64/259）第8段对问责制的概念作出了如下定义：

“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。”
3. 产权组织问责制框架（以下简称“框架”）借鉴了公共和私营部门的最佳做法，特别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”，它是最高审计机关国际组织（高审国际）用于公共部门内部管控标准的准则。框架还包含五个特雷韦赞组委的构件：管控氛围；风险管理¹；管控活动；信息和通报；以及监测。此外，框架还包括规划和道德操守这两个构件。
4. 框架也可表述为“三道防线”（TLOD）模型²。在这个模型中，业务管理人被定义为“第一道”防线——他们是在实施过程中承担和管理风险并进行管控的人（绩效和风险管理）。“第二道”防线

¹ 本文件使用“风险管理”代替特雷韦赞组委的“风险评估”一词，以显示风险管理的完整周期。

² “实现有效风险管理和管控的三道防线”，内部审计研究所（IIA）2014年立场文件。

包括管控活动，由本组织的管理层建立，以加强和监测对第一道防线的管控。作为监测、监督、投诉和回应机制的一部分，内部监督司（监督司）是“第三道”防线，而外部审计、独立咨询监督委员会（咨监委）和成员国的领导机构则进行进一步监督。

5. 联检组指出，强有力的问责制框架的关键构件包括（i）与成员国达成的政治协议；（ii）内部管控；（iii）投诉和回应机制。这三个构件继续在“问责制框架”中得以体现，分别位于“管控氛围”、“管控活动”和“监测、监督、投诉和回应机制”这几个构件下。



6. 自 2014 年以来，产权组织通过不断加强监管框架和实施以行业最佳做法为指导、在技术上予以促成的策略，参与了问责领域的持续改进计划。在本文件中，对显著加强的子构件作了突出显示，以本段左侧的持续改进图标表示。

产权组织问责制框架



7. 产权组织问责制框架（见图 1）将七个广泛领域的不同组织问责要素汇集在一起。在模型中，特雷韦赞组委框架的五项元素以下划线表示。

- (i) 构件 1. 基于结果的规划落实成员国批准的两年期计划，用于交付商定的组织结果。
- (ii) 构件 2. 绩效和风险管理确保本组织交付所规划的结果，并确保业务的连续性。
- (iii) 构件 3. 监测、监督、投诉和回应机制包括为本组织提供外部和内部保证的程序和实体。
- (iv) 构件 4. 管控活动建立管控框架，进行合规监测，并对构件 3 的管理控制和过程进行验证。
- (v) 构件 5. 信息和通报确保对交易和事件进行可靠和准确的全面记录、分类和归档，以便向利益攸关方充分和透明地报告本组织的各项活动及其管控的运作情况。
- (vi) 构件 6. 道德操守标准和诚信定义了本组织在产权组织《道德守则》表达的文化中体现出的价值观和重要性，并通过政策和程序予以加强。
- (vii) 构件 7. 管控氛围规定了本组织的总体任务及其应向成员国、利益攸关方和产权组织服务的用户兑现的承诺，还规定了所有上述构件所基于的治理结构和价值观。

产权组织问责制框架



图 1：产权组织问责制框架

构件 1 - 基于结果的规划



1. 基于结果的规划

- i. 成果框架
- ii. 计划和预算
- iii. 两年期规划和年度规划

8. 框架的第一个构件是基于结果的规划过程。

9. 本组织的计划和预算中提出的产权组织**成果框架**包括九项战略目标，细分为 38 项预期成果。产权组织各项计划对预期成果的贡献通过绩效指标来确定，这些指标分为针对两年期制定的基准和具体目标。

10. 成员国批准的两年期**计划和预算**规定如何向各项计划分配资源，以实现预期成果。对每项计划的实施战略和风险都作了明确界定。

11. **两年期规划**通过**年度规划**流程予以开展，由企业绩效管理（EPM）系统提供支持。

构件 2 - 绩效和风险管理



2. 绩效和风险管理

- i. 绩效监测
- ii. 企业风险管理
- iii. 组织复原力

12. 框架的第二个构件包括年度工作计划与两年期计划和预算的实施及其绩效监测。

13. **绩效监测**在整个预算期间逐计划进行，使本组织能在必要时采取补救措施，应对预期以外的变化和 demand 或进展延迟。总干事对工作计划的落实情况进行年中审查和两年期中期审查。绩效监测与管理控制一起，作为 TLOD 模型的第一道防线，计划管理人负责确保按照已批准的计划开展工作。

绩效管理与发展系统（PMSDS）于 2009 年到位，为每位工作人员设定了为组织预期成果作出贡献的工作目标。产权组织奖励和表彰计划（RRP）分为四类个人奖和团队绩效奖，体现了产权组织的核心价值观，表明了产权组织表彰工作人员个人和团队在实现组织目标方面杰出贡献的承诺。2018 年新增了“组织绩效”这项奖励，用以表彰工作人员对本组织上一个两年期的卓越成果所作的贡献。

14. **企业风险管理**（ERM）在本组织的所有职能部门予以实行，以确保按照计划和预算实现成果，并确保成果符合本组织的监管框架与道德操守和诚信标准。成员国在《产权组织风险偏好声明》中界定了可接受的风险级别，产权组织风险管理政策规定了秘书处的风险管理流程。《风险和内部控制管理手册》记录了标准业务程序。

15. 在企业风险管理的框架内，产权组织通过成功维护涵盖本组织所有全球知识产权体系的 ISO/IEC 27001³信息安全认证，开展积极主动且持续的信息安全风险。这项认证每年由独立的认证机构进行验证。产权组织还建立了信息安全业务中心（ISOC），对本组织信息通信技术环境中的信息安全事件进行全天候监测、检测和回应，提高了快速探查和控制信息安全事件的能力。信息安全政策和标准为安全管理产权组织的信息资产作出了必要的规定。通过年度信息安全意识和教育计划，也让员工意识到安全威胁和可接受的安全行为。

16. 产权组织落实对其所有业务的工作人员和员工的广泛关照义务责任，根据联合国安全管理系统，持续提供专业的安全和安保风险管理服务，包括在高风险环境中，如果业务需求使然。产权组织安全管理系统确立于 2008 年⁴，并联合国安全管理系统问责制框架为指导进行发展。

³ 国际标准化组织（ISO）和国际电工委员会（IEC）。

⁴ A/46/11。



17. 产权组织的**组织复原力**战略明确并重点关注由产权组织风险管理小组（RMG）所确定的本组织的关键业务流程和运作情况。产权组织通过了联合国秘书处的组织复原力管理系统（ORMS）⁵政策，这个通用应急管理框架适用于联合国系统的所有组织。

构件 3 - 监测、监督、投诉和回应机制



3. 监测、监督、投诉和回应机制

- i. 外聘审计员
- ii. 独立咨询监督委员会
- iii. 内部监督
- iv. 联合检查组
- v. 成员国反馈机制
- vi. 客户投诉解决服务
- vii. 采购争议
- viii. 非正规和正规的冲突解决机制

18. 框架的第三个构件包括**监督监测**与完善的投诉和回应机制。产权组织不断完善快速回应所有利益攸关方，包括成员国、产权组织服务的用户和普通公众的能力。组织的策略包括建立训练有素的专设客户服务团队，就一般性和具体的问询作出有针对性的回复，还利用产权组织驻外办事处延长工作时间并扩大语言覆盖面。

19. **外聘审计员**就产权组织的财务报表和本组织监管框架的合规情况提出意见。

20. **独立咨询监督委员会**是产权组织大会与计划和预算委员会（PBC）的附属机构。它以独立的专家顾问身份提供服务，协助产权组织大会和PBC履行监督职责。

21. **内部监督司**是独立的内部监督机构，以独立的方式审查和评价产权组织的控制系统、业务系统和流程，以评估绩效和合规性并找出良好做法，以确定风险管理和内部控制的有效性，提出改进的建议。监督司追踪并报告外聘审计员和监督司提出的建议，并向成员国汇报这些建议的落实情况。监督司是 TLOD 模型的第三道防线，为管理层有效履行职责以及产权组织战略目标和预期成果的实现提供保证和协助。



22. **联合检查组**是联合国系统的独立外部监督机构，其任务是进行全系统范围的评价、检查和调查。联检组向立法机构提出的建议的落实情况由秘书处向成员国进行汇报。

23. **成员国反馈机制**包括与产权组织正式会议有关的反馈调查、计划和预算问卷调查表以及通过非正式磋商等方式与秘书处进行的直接联系。

24. **客户投诉解决服务**起初通过客户服务中心提供。专门服务台和信息热线确保对投诉进行跟进和解决。

25. **采购**活动产生的**争议**根据相关合同条款，包括产权组织用于商品和服务供应的通用合同条件予以解决。

26. 对产权组织工作人员而言，一些**非正规和正规的冲突解决机制**具有相关性。

(i) 非正式冲突解决机制包括 (a) 监察员办公室；(b) 人力资源管理部（HRMD）或更高一级的上司；和 (c) 总干事设立的任何其他非正式机制。需要强调的是，2018 年初，监察员建立了“冲突预防接力站”网络，作用是为在工作中面临困境的同事提供帮助指导。产权组织还为工作人员开展了冲突管理培训，并在 2018 年 5 月发布了产权组织“建立相互尊重、和谐的工作环境指南”第三版，还举办了关于多元化、包容性和避免无意识偏见的研讨会。工作人员理事会也是为工作人员创办的代表其利益的实体。



⁵ CEB/2014/HLCM/17。

(ii) 道德操守办公室（参见道德操守标准和诚信）还向工作人员就可能给他们带来道德困境的问题提供保密性的指导。

(iii) 《工作人员条例与细则》（SRR）（见管控氛围）规定了对行政决策提出质疑的正规机制。产权组织上诉委员会是有工作人员参加的行政机构，成立的目的是在工作人员、已退休工作人员或已故工作人员的合法受益人对某项行政决定提出上诉时，向总干事提供咨询建议。工作人员在穷尽 SRR 条例 11.4 和 11.5 所述的上诉一切途径后，有权依照国际劳工组织行政法庭（“法庭”）规约和规则中规定的条件，向该法庭提出上诉。

构件 4 - 管控活动



4. 管控活动

- i. 流程层面的管控
- ii. 职责分割
- iii. 反欺诈管控
- iv. 合规情况监测
- v. 质量管控

27. 管控活动在本组织各级进行，目的是为了在报告的可靠性、业务的效果和效率、对适用政策、条例和细则的遵守情况以及资源的保障这些方面确保合理的保证。

28. **流程层面的管控**是为减缓关键流程已识别的风险而制定的内部控制流程。

29. 对**职责分割**作了系统性的加强，以减少欺诈、恶意或无意的错误行为出现的几率。使用了企业资源规划（ERP）系统的模块，确保对这些职责的界定和分派与授权相符（管控氛围）。

30. 产权组织的**反欺诈管控**已经到位，可以阻止和发现欺诈行为。正在实施的路线图列出了产权组织反欺诈框架的改进措施，将在三个两年期内落实。反欺诈政策阐明了对产权组织工作人员特别是在报告欺诈行为方面的期望。已经创建一项欺诈意识培训计划，旨在培养所有工作人员对欺诈行为的敏感度和警惕性。组织定期开展全面的欺诈风险评估，以确保欺诈风险得到充分识别、减缓和控制。

31. **合规情况监测**由第二道防线进行，通常利用业务情报系统自动完成任务。例外情况酌情予以汇报。此外，法律顾问办公室的首席合规官特别负责确保产权组织在任何受联合国制裁的国家内开展的一切技术援助或其他项目活动不会违反任何适用的联合国制裁。

32. **质量管控**活动在全组织范围内的所有活动中开展。

构件 5 - 信息和通报



5. 信息和通报

- i. 企业资源规划和业务情报
- ii. 信息和数据管理
- iii. 绩效和财务报告
- iv. 对外部各方的通报
- v. 风险和内部控制报告
- vi. 《内部控制说明》

33. 信息和通报构件说明了为记录和报告业务、财务、非财务和合规情况有关信息所部署的多个系统。提供这种信息的形式和时机对于确保工作人员有效履行职责至关重要。

34. 2004 年部署了窄范围的**企业资源规划**系统，涵盖了财务方面，2010 年增加了采购部分。随后，经过成员国批准，这一系统在 2011 年至 2018 年期间显著扩展，纳入了一系列项目，提供一整套企业解决方案，包括企业绩效管理、企业风险管理和将人力资源管理与财务管理相结合的增强型企业资源规划系统。**业务情报**是企业资源规划系统的一个模块，它越来越多地用于向管理层提供数据，以便及时、透明地制定决策。

35. **信息和数据管理**经过显著加强，体现出对产权组织的重要性。主数据管理策略界定了管理关键数据的方法，提供了与组织结构相结合的单一权威参考点。信息分级和处置政策加上详细的指南确保了对信息保密程度达成共识。



36. 产权组织每年出版《产权组织绩效报告》，为成员国提供**绩效和财务**方面的信息供其审议。成员国推动开展的绩效对话，加上秘书处各项报告的辅助，有助于从一定时期内的落实情况中总结经验教训并改进后续期间的规划和实施，从而培养出持续改进绩效和学习文化。财务报表每年依照本组织的《财务条例与细则》和国际公共部门会计准则（IPSAS）进行编制和审计。关于人力资源以及道德操守办公室、监察员办公室、产权组织上诉委员会和联合咨询组各项活动的报告每两年或每年出版。

37. **对外部各方的通报**既广泛又全面，远远超出按规定向成员国汇报的范围和程度。产权组织通过互联网网站以及其他各种渠道，向其成员国、利益攸关方及组织服务的用户广泛提供信息。



38. **风险和内部控制报告**通过业务情报报告等方式，按需向产权组织的风险管理小组、高级管理团队和其他工作人员提供，由此报告最新信息，为管理决策提供支持。



39. 计划管理人每年签署《管理层声明书》（MRL），以确认在其授权范围内对内部控制措施的遵守，为总干事签署《**内部控制说明**》提供依据。为支持这一过程，向签署《管理层声明书》的主要官员就产权组织已落实的实体和流程层面的管控措施进行循证式的汇报。

构件 6 - 道德操守标准和诚信



6. 道德操守标准和诚信

- i. 道德操守办公室
- ii. 产权组织《道德守则》
- iii. 财务公开与利益申报
- iv. 反报复保护
- v. 国际公务员制度委员会行为标准

40. **道德操守办公室**自 2010 年成立，产权组织已经发布关于接受礼品和好处的政策。首席道德操守官履行独立职能，负责制定标准和政策，宣传、制定并提供道德培训，为工作人员提供咨询建议和落实有关政策。产权组织还制定了《参与采购行动工作人员的行为准则》、《供应商行为准则》和“供应商制裁”政策。

41. 产权组织工作人员的行为和行动必须始终遵守**产权组织《道德守则》**中规定的最高道德标准。组织为所有工作人员提供道德操守培训。



42. 产权组织的**财务公开与利益申报**政策旨在提高透明度和促进问责制，加强内部和外部公众对本组织廉正作风的信任，并协助本组织通过公开、减缓和预防措施来管理实际和预期利益冲突的风险。它要求处于一定级别和某些职能岗位的工作人员进行财务公开与利益申报和/或提交 IPSAS 披露声明。



43. 防止因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭受打击报复的“**反报复保护**”政策构成总的框架，保护在监督活动中予以配合或出于善意对不当行为作出举报，而其所举报的不当行为一旦查实，将明显有损于本组织的利益、业务或治理的所有工作人员免遭打击报复。



44. 国际公务员制度委员会（ICSC）的**行为标准**适用于 WIPO 工作人员。它指出，期望工作人员遵守最高的道德行为标准，遵守忠诚、正直、公正、谨慎、承担个人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。产权组织对在工作场所或与工作相关的任何形式的歧视或骚扰，包括基于性别的骚扰或性骚扰以及身体或言语上的虐待采取零容忍政策。

构件 7 - 管控氛围



7. 管控氛围

- i. 与成员国、利益攸关方和产权组织服务的用户达成的协议
- ii. 实体层面的管控
- iii. 监管框架
- iv. 使命和核心价值观
- v. “顶层基调”
- vi. 责任和权力授予
- vii. 组织结构

45. “管控氛围”确定了本组织的基调，影响着工作人员的管控意识。它是内部管控系统所有其他构件的基础，是纪律和结构的根基。

46. 与成员国、利益攸关方和产权组织服务的用户达成的协议是“管控氛围”中最重要的内容。产权组织《公约》确立和界定了本组织的任务授权，与产权组织管理的另 25 部条约一起，构成在知识产权保护、全球保护体系和分类领域提供服务的法律基础。与联合国和世界贸易组织（世贸组织）等国际组织签署的其他协议则是产权组织与之开展合作的基础。

47. 实体层面的管控措施记录在企业风险管理系统中，说明了为确保良好组织治理而采取的措施。



48. 监管框架包括《财务条例与细则》（FRR）、《工作人员条例与细则》和行政公告。《财务条例与细则》约束产权组织各项活动的实施和财务管理。《工作人员条例与细则》规定了工作人员的基本工作条件与基本权利、职责和义务。它们还包括人力资源管理方面的通则。行政公告用于公布规范和/或信息。作为一般性规则，办公指令具有约束力，而且所涉事项广泛，而信息通函和其他行政公告原则上向工作人员通报普遍关心的事项，并就既定政策和做法提供指导。这些都记录在秘书处的内联网系统中。



49. 产权组织的使命是领导发展兼顾各方利益的有效国际知识产权制度，让创新和创造惠及每个人。为了推广核心价值观和提升核心能力，2017 年对产权组织的核心价值观及其能力框架进行了全面的内部审查。最后，产权组织的核心价值观表述为“塑造未来”、“肩负责任”、“实现卓越”和“团结一致”，都有助于培养问责文化。

50. 高级管理团队负责协助总干事确保“顶层基调”传达出一条明确的讯息，即严格的内部控制对本组织至关重要，内部控制中的任何不足之处均应得到妥善处理，而且内部控制系统将不断完善。



51. 《财务条例与细则》还对权力授予作出规定，使本组织得以以有效有序的方式实现各项预期成果。问责文化来自责任和权力授予，它也融入本组织的企业资源规划系统中。

52. 组织结构确保每位工作人员都清楚根据计划的资源需求和自身的经验能力对自己作出的计划分派。向工作人员查问工作情况的一项关键要求是提供最新的职务说明。对征聘政策和离职后限制根据《工作人员条例与细则》和联合国系统共同做法作出了制定。

53. 提议决定段落措辞如下。

54. 计划和预算委员会建议产权组织成员国大会和各联盟的大会各自就其所涉事宜，核可按照七个构件提出的产权组织问责制框架：(i) 基于结果的规划；(ii) 绩效和风险管理；(iii) 监测、监督、投诉和回应机制；(iv) 管控活动；(v) 信息和通报；(vi) 道德操守标准和诚信；以及 (vii) 管控氛围。

[文件完]