

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

内部审计与监督司(IAOD)司长年度总结报告

秘书处编拟

1. 根据《内部监督章程》第 25 段，内部审计与监督司(IAOD)司长须向计划和预算委员会(PBC)提交书面的情况报告。该报告提供了内审司在 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间主要活动的相关信息。
2. 提议决定段落措辞如下。
3. *计划和预算委员会注意到内部审计与监督司(IAOD)司长年度总结报告(文件 WO/PBC/22/4)。*

[后接内审司司长年度总结报告]

目 录

缩略语	2
背景	3
规划、标准和准则	3
内部监督的重要结果和建议	4
报告所涉期间的调查活动	9
拒绝提供信息或配合的情况	10
以前建议的落实情况	11
内审司工作的外部评估	12
其他的监督工作	13
监督资源	15

附 件

附件一	- 监督任务完成情况
附件二	- 内审司报告一览表
附件三	- 调查统计数据
附件四	- 未经落实而终止的内审司建议一览表
附件五	- 内审司咨询与建议活动一览表

缩略语

BCM	业务连续性管理
CPE	国家综合服务评价
ERP	企业资源规划
FIT	信托基金
HOIA	内部审计事务领导人
HR	人力资源
HRMD	人力资源管理部
IAOC	独立咨询监督委员会
IAOD	内部审计与监督司
IGC	知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会
IIA	内部审计师协会
IOC	《内部监督章程》
IP	知识产权
IT	信息技术
JGP	投诉事件联合审议小组
JIU	联合检查组
PBC	计划和预算委员会
PCT	《专利合作条约》
PLD	专利法司
PPR	计划效绩报告
RBM	注重成果的管理
RIAS	内部审计事务处代表
RRP	奖励和表彰计划
SMT	高级管理层
SRP	战略调整计划
SRR	《工作人员条例与细则》
UAT	用户验收测试
UN	联合国
UNEG	联合国评价小组
UNRIS	联合国调查事务处代表小组
UNRIAS	联合国内部审计事务处代表小组
VSP	自愿离职计划

内部审计与监督司司长年度总结报告

2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日

背 景

1. WIPO 内部审计与监督司(IAOD, 内审司)的宗旨是按照成员国在《内部监督章程》(《章程》)中提出的要求为 WIPO 提供独立和有效的内部监督职能。

2. WIPO《章程》第 25 段要求内审司司长向独立咨询监督委员会(咨监委)提交年度总结报告,并抄送总干事和外聘审计员,介绍其开展的活动,包括这些活动的导向和范围,所采用的工作计划以及落实各项优先建议的进展情况。这项总结报告也提交大会,使主要的利益相关方及 WIPO 的全体工作人员能够了解内审司的各种报告、活动以及内审司在履行其任务授权的过程中所面临的挑战。内审司还向计划和预算委员会(PBC)提交书面的年度工作计划情况报告。

规划、标准和准则

3. 内审司的活动包括对 WIPO 控制系统、计划、项目和业务流程的内部审计和评价。内审司对 WIPO 控制环境的适当性和有效性、资源有效和高效的使用进行监督和评估。内审司还对举报的不当行为、错失行为或不规范行为进行调查,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、滥用权力以及其他违反 WIPO 规则和条例的情况。

4. 在审计活动中,内审司遵守内部审计师协会(IIA)颁布的《国际内部审计专业实务框架》(IPPF)。同样,在执行调查工作时,内审司以国际调查员会议 2009 年认可的《统一调查准则》作为指导。评价则由联合国评价小组(UNEG)规定的各项国际评价实务标准作为指导。

5. 按照《章程》的要求,内审司在制定工作计划时考虑了以下因素:风险评估、相关性、国家影响、监督周期、WIPO 管理层的意见以及成员国的意见。内审司还考虑了其现有的资源。

6. 内审司根据 IIA 指导方针以及内审普遍采用的良好做法制定了风险评估方法。内审司用该风险评估方法¹决定本两年期所需的审计范围。

7. 内审司还做出协同努力,在监督计划中纳入了与公开文件所载和/或向内审司通报的 WIPO 优先政策和计划相符的监督领域。内审司通过审查诸如大会、计划和预算、各常设委员会的战略和运作文件以及《工作人员条例和规则》所作修订和其它计划和规划文件及时了解总体的政策导向。此外,内审司司长或副司长参加总干事定期和临时召开的高层管理人员会议或与后者定期进行一对一会谈。通过这些程序,内审司了解了本组织的计划重点和总体目标。

¹ 结合可能性和影响得出风险值。该风险评估模型在 2011 年进行了修订,改进了可能性和影响的定义,对 WIPO 的风险可进行更详细的评估。内审司明确了计算可能性的九个指标(距上次审计报告的时间、审计结果、业务职能的内在风险、业务流程的变化、管理变化、财务重要性、管理/咨监委关切、欺诈记录、职能关键性-核心/非核心)和计算影响的两个指标(财务和声誉)。此外,内审司明确了四个加权类型(财务风险、运营风险、法律风险和合规风险),和风险分类对应。

8. 在制定计划时，内审司还考虑了其他监督部门或人员完成的工作，如外聘审计员、联合检查组 (JIU) 或发展与知识产权委员会 (CDIP) 委托开展的评价。与其他监督部门的协调使内审司可确保审计范围恰当，同时在面临重复审计的领域避免“监督疲劳”，如避免内审和外审及评价重复进行。

9. 按照《章程》的要求，内审司在整个计划过程中考虑了成员国、咨监委、总干事和管理人员的意见。

10. 最后，在调查方面，内审司尽一切努力及时处理收到的投诉。在报告所涉期间，这方面取得了很大的成功，详见“调查活动”部分。这样，内审司在预防、震慑和检测欺诈等领域得以开展更积极的工作。

11. 2013 年和 2014 年的监督计划已发给计划管理者并通过 WIPO 内部局域网和所有工作人员共享。2013 年的计划作了一些小调整，在预算内按时完成。2014 年的计划正在实施，详见附件一。

内部监督的重要结果和建议

12. 内审司报告了以下主要领域的监督结果²：通过各种任务开展的计划和项目管理、马德里和海牙创收过程、人力资源管理、活动管理、知识共享和信息安全。依据《章程》，以下意见反映了报告所涉期间开展的监督工作成果。

13. 管理层已针对查明的问题采取了相应行动。为落实内审司提出的所有建议，管理层制定了一个计划，包含拟开展的活动、负责人员和最后期限。管理行动计划与内审司报告一同发布，或在内审司报告发布后的一个月内得到了详细的讨论。内审司和管理层定期会谈，审查尚未落实的建议的执行情况。

绩效管理

14. 计划效绩报告³ (PPR) 审定以及成果管理制 (RBM) 成果审计盘点了 WIPO 在成果管理制方面取得的进展。

15. 内审司对 WIPO 成员国、WIPO 计划管理者、联合国及其他国际组织开展了调查。结果显示，WIPO 在制定和实施成果管理制方面取得了重大进展。

16. 在制定更好的成果框架 (预期成果、效绩指标、基线和目标) 和发展 WIPO 内部实施成果管理制的知识等方面取得的进展令人称道。这些努力的成果体现在改进的工作规划流程和相关文件的质量中。制定正式的问责制框架以加强现有结构并改进整体的组织治理应设定为提升绩效管理的一个优先事项。内审司欣慰地指出，问责制框架提案将于 2014 年 9 月提交给成员国。

17. 其他要改进的领域包括为成员国代表提供成果管理制年度综述/指引。同样，基于查明的成果管理制培训需求，应制定工作人员培训方案并纳入 WIPO 的企业培训计划。

18. 审定工作表明，在效绩指标和效绩数据方面已经取得了进展。然而，可以开展更多的工作，以交付相关的基于结果/影响的成果，以及确保各项效绩指标有适当的基线。

² 报告一览表见附件二。

³ 参见文件 WO/PBC/22/9。

国家综合服务评价

19. 独立的泰国国家综合服务评价着重分析了 2007 年以来的 70 项活动，涵盖 WIPO 学院、业务现代化活动、一个有关知识产权的发展议程项目、产品品牌建设以及对马德里和海牙体系加入过程的支持。这次评价还评估了 WIPO 的方法、亚洲和太平洋地区局以及驻外办事处的作用、协调和 WIPO 在该国的战略定位。

20. 整体上看，在 70 项抽样活动中，有 57 项在过去六年中有助于产出 WIPO 的预期成果。WIPO 的活动符合该国的机构和地区需求，并为 WIPO 的战略目标作出贡献。WIPO 将自身定位为泰国知识产权领域的重要参与者，对于泰国知识产权厅来说尤为如此。

21. 然而，评价显示，在泰国开展的各项计划的活动没有作为综合国别计划或框架的组成部分得到优先对待，原因是没有为当地行动综合规划和监测界定责任。由于缺乏深入的评估和规划，WIPO 的活动没有为能力建设作出显著贡献。在缺乏退出战略以及没有充分与有能力确保持续长期利益的伙伴机构开展联合需求评估和规划的情况下，活动的成效没有得到定期跟进以保持高质量的服务，并且并不总是可持续。

信托基金(FIT)管理

22. WIPO用于开展计划活动的资源主要来自两年期经常预算。此外，与捐助国就在其任务授权范围内开展特定活动达成的若干协定为WIPO提供了预算外资源。这些协定确实大多数采取了谅解备忘录(MOU)的形式，并且资金通过信托基金管理⁴。

23. 在交易层面上，与启动、核准和记载信托基金相关交易的 WIPO 既定程序得到了严格遵守。在信托基金的管理和行政方面，有必要制定包括信托基金在内的预算外资源正式战略，这将使信托基金活动更加符合整个组织的预期成果和计划目标。该战略还应概述 WIPO 和捐助方能通过信托基金协定更好地实现各自目标的环境。

24. 明确界定 WIPO 计划、驻外办事处和地区局的职能和责任将进一步加强信托基金活动的规划、执行、监测和报告，并支持更有效的捐助方关系管理。这也要求共同参与信托基金使用和管理的 WIPO 各计划之间有更好的协调和合作。

计划 1(专利法)

25. 内审司对 WIPO 的准则制定工作进行了首次评价。尽管在联合国组织的任务授权中准则制定占有重要地位，但联合国系统其他组织没有开展类似的评价，因此这项工作构成了挑战。

26. 计划 1 寻求实现的总目标是“以兼顾各方利益的方式、渐进发展服务于成员国、使用者和社会的国际专利法与实践，作为一种鼓励创新和技术转让的手段，尤其是在发展中国家及经济转型期国家”。计划 1 的活动在以下工作领域开展：支持专利法常设委员会的讨论和活动；为成员国提供立法和政策建议；以及管理《布达佩斯条约》、《巴黎公约》和《专利法条约》。

⁴ 财务条例 4.5 和财务细则 104.1。

27. 评价发现，计划 1 发挥了成效，通过高质量的专注工作并结合服务对象的需求交付预定的产出。尽管该计划所有关键成果按计划和预算交付，但只在实现总体目标(即逐步发展兼顾各方利益的国际法和实践)上取得了少量进展。在效率方面，该计划表现良好，提供及时和高质量的产出。需要更准确的规划、监测和成果框架，以支持更精确地评估该计划各组成部分的成效、相关性和影响。2010/11 两年期计划和预算所载框架存在明显缺陷，这些缺陷已在最近的计划和预算文件中得到解决。

马德里和海牙体系创收过程

28. 商标国际注册马德里体系为商标(商标和服务商标)注册提供了便利。工业品外观设计国际注册海牙体系为在海牙协定的国家和政府间组织成员内注册外观设计提供了机制。

29. 上述体系使得商标或工业品外观设计所有人只需采用一种语言向 WIPO 国际局提交一份申请，并以一种货币(瑞郎)缴纳一组费用，即可在若干国家得到保护。一项国际注册具有该外观设计直接在每个指定国家中注册的同样效力，除非该外观设计的保护被该国主管局驳回。

30. 为了使马德里和海牙体系能实现提供商标和外观设计方面首选全球知识产权服务的战略目标，需要制定一份战略文件作为路线图，明确中长期的各项业务目标及实现目标的手段。目前，管理层已编拟并核准了这样一份文件。

31. 鉴于两个体系的成员和地理覆盖范围有望扩大，需要分析现有的收费结构和支付过程，以期提高支付过程的效率并制定更加行之有效的收费结构，从而保持财务可持续性。过程改进还应着眼于更有效地采集和分析交易成本，并提高单位成本计算方法的精准度。

32. 全面分析两个体系的人员配备要求以及所需技能和能力，这可为管理层提供有价值的信息，支持作出知情决定，从而在不断变化的知识产权环境中有效解决问题。可以判断的是，成员的预期增加可能会导致有必要征聘具有特定语言技能的工作人员。

33. 评价指出了客户服务和质量控制功能是需要进一步改善的领域。如果确定并利用适当工具，上述功能的运营成效和效率将得到增强。为提高一致性和效率，第一步是为两项服务制定政策和指南。

34. 用于马德里和海牙体系增强 IT 系统的信息技术现代化项目预计于 2014 年底完成。管理层应对该项目进行实施后审查。

知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会(IGC)支持服务评价

35. 本次评价的主要目的是评估 WIPO 秘书处向政府间委员会提供支持服务的成效和效率。评估考察了支持服务满足政府间委员会需求的程度，并查明了用于这一领域和其他多边过程的经验教训。

36. 总的来说，政府间委员会的总体需求得到了满足，参与者的好评率达到了 96%。在提供必要的专业知识方面，秘书处有效发挥了作用。针对 WIPO 自愿基金的通讯和公布以及登记和遴选过程提出了切实的建议。此外，鉴于谈判目前进入了一个关口，一些参与者建议秘书处可以采取更加积极的方法。

人力资源管理：工作人员离职、福利和应享权利以及奖励和表彰

37. 2009 年 10 月至 2010 年 6 月期间实施的自愿离职计划(VSP)导致了经常预算职位上的 87 名工作人员离职，总费用概算为 2,200 万瑞郎。成员国核准的自愿离职计划提案的内容是，空出的职位用于征聘目前内部尚不具备的技能和能力，如管理和特定的语言技能以及技术和知识产权专长。

38. 秘书处的建议也是不要替换常规化的长期雇员员额，导致员工人数出现净减少。实际情况并未按此进行。人力资源管理部的解释是，用新能力/技能填充空出的自愿离职计划员额弥补了技能差距，帮助调整了本组织的需求，从而提高了生产率和收入水平。

39. 自愿离职计划和个人离职协议审查表明，解职费的货币价值低于保留这些工作人员的费用(如果他们选择工作到退休的话)。然而，一些离职协议所附的补偿明细计算不详细，没有按照《工作人员条例与细则》的规定明确定义补偿成分和克减。在若干情况下，工作人员的离职表没有妥善填写，审查过的离职协议中均未载有提醒工作人员在离职后继续对 WIPO 信息负有保密义务的条款。

40. 调查了其他国际组织的议定离职情况。调查结果综述表明，WIPO 在议定离职方面的做法和其他国际组织的做法没有明显不同。

41. 内审司还审计了工作人员福利和应享权利。人员费用占 WIPO 总支出预算的一大部分(在 2012/13 两年期约为 63.3%)。除了薪资费用，人员费用包括其他的福利和津贴，如教育补助金、探亲假、抚养津贴、语言津贴、外派津贴和租房津贴，上述费用由人力资源运营服务处管理。

42. 尽管人力资源运营在处理工作人员要求时按照常规遵循某些标准做法，但这些做法没有妥善编成文件。通过全面制定文件并将标准做法纳入《人力资源运营手册》，连贯和高效的服务交付将得到进一步改善。

43. 抽样交易审查表明，在审批教育补助金、租房津贴和抚养津贴方面存在着一些不符合《工作人员细则和条例》规定的做法。全面遵守《工作人员细则和条例》将确保既定的内部控制成效，并制约对本组织造成任何潜在的财务损失。

44. 内审司还审查了与外派津贴、出席会议津贴、流动和艰苦工作地点津贴相关的交易，没有发现例外情况。

45. 最后，内审司和人力资源部一道评价了奖励和表彰试点计划(RRP)。该计划旨在承认并公开赞赏出色的绩效，对工作人员和团队的杰出表现进行表彰和奖励，并激发所有工作人员今后获取类似承认和奖励的兴趣和动力。

46. 表彰计划由三个机制组成：由管理人员日常给予的非正式承认；通过表扬信对表现出色者给予正式承认；以及为个人和团队颁发的具有金钱价值的绩效奖励。

47. 评价第一阶段的结果显示，目前由对个人和团队的非正式承认和正式奖励(不管有无金钱奖励)构成的表彰计划应继续保持。若提供更多的团队奖励，减少个人奖励，并给予更多的实物奖励(如培训、参加有针对性的任务或活动)，而不是金钱奖励，该计划将进一步受益。

48. 从更长期的角度看，已认识到有必要考虑有助于创建绩效文化的(表彰计划所涉要素之外的)其他要素。

信息安全和数据迁移

49. 管理层和工作人员提供的证据表明了他们对建立、维护并改进 WIPO 信息安全管理系统的承诺。一个重要成就是在保护专利合作条约(PCT)信息技术系统方面获得了国际标准化组织(ISO)的认证。

50. 针对信息风险登记册的完整性、集中的 IT 漏洞跟踪系统、共享访问和系统管理活动定期审查、AIMS (PeopleSoft[®]) 用户帐户停用和审查以及与联合国国际计算中心议定的正式安全要求，审计提出了增强内部控制和业务流程改进的建议。

51. 审查了一个更具体的信息技术项目。人力资源实施项目是 WIPO 实施综合企业资源规划(ERP)系统的重要一环。系统实施过程的一项关键任务是数据从旧人力资源系统(如 SIGAGIP)转换或迁移到新的 ERP 系统(PeopleSoft[®])。内审司在本报告所涉期间对此进行了审计。

52. 由于审计与项目活动同时进行，为了改进项目实施，向项目管理团队就健全的数据比对计划和清单的制定和实施及时提出了意见。

53. 数据转换项目的实施面临延迟，主要原因是测试阶段有大量失败的用户验收测试⁵(UAT)案例。造成这一结果的主要原因是所有相关职能部门没有从项目启动阶段尽早参与。一些UAT失败案例也归因于不准确或不完整的数据迁移。项目延迟和用户验收测试失败的根本原因分析，将是非常有益的经验教训，可在人力资源实施项目的后续阶段使用。

知识共享

54. WIPO 制定了一些涉及知识共享的有用政策、过程和程序。战略调整计划(SRP)倡导的“团结一致”方法得到了改进。然而，知识共享的创新或多维方法在整个组织中并不盛行，对于战略制定或任务规划来说尤为如此。

55. 通讯活动增强了对 WIPO 内各项问题的更广泛了解，但各部门之间仍然缺乏有效的信息和知识共享。目前，尚未有整个组织可连贯使用的促进内容管理的工具和流程，并且对记录保存在本组织中的作用缺乏明确的界定。知识共享不是 WIPO 组织文化的重要组成部分。

56. 过去几年中，若干技术应用和工具在WIPO得以发展和实施，包括重新设计的网站、维基平台⁶、内部局域网和ERP，对信息和知识共享产生了积极的影响。为了提供组织、评估和利用WIPO数据和信息的更好方法，需要采取战略方法，推进数字化转换和更好的内容管理。

活动管理

57. 尽管活动⁷是WIPO运作的重要组成部分，也是本组织按照成果管理系统实现目标和预期成果的手段，但活动管理目前尚未与WIPO内用于支持成果管理的其他工具和系统一体化。因此，会议目前是在成果链之外进行管理，而不是在一体化的系统内部。

⁵ 用户验收测试通常是系统实施项目中测试过程的最后阶段之一。在这一阶段，系统的实际最终用户进行测试，以确保能处理真实场景下的任务。

⁶ 允许任何人与他人合作增删或修改内容的网站

⁷ 关于因公出差和相关开支的第 29/2013 号办公指令：WIPO 的活动是指“由于公务指派、职责和 WIPO 计划实施任务而参加的所有会议、研讨会、展览、大会和全会”

58. WIPO 现有的规划和实施工具必须增强，以改进进度安排和协调。在对工作计划进行季度审查期间，应开展更好的控制，以避免在同一时期和同一地点出现多个会议的潜在案例。

59. 会议申请和差旅核准过晚给本组织带来更高的差旅费用，因为这样会失去购买更低价机票的机会。此外，在技术条件具备且有效的地方，可利用网络研讨会召开小型会议，以代替工作人员或第三方差旅，这样可进一步节省成本。应采取适当措施从这些潜在节约中更多地获益。

报告所涉期间的调查活动

60. 2008 年以来，内审司共受理了 127 起调查案件，其中 115 起到 2014 年 6 月 30 日为止已审结。在报告所涉期间，新受理了 26 起案件，审结了 16 起(上一个报告期受理了 16 起，审结了 28 起)。

61. 在新受理的案件中，有三起是按照《内部监督章程》第 5 段⁸的规定移交给内审司的。依据内审司提出的建议，这些案件已移交给WIPO之外的调查机构，其中两起案件仍在联合国组织内处理，一起移交给外部承包商。截至 2014 年 6 月 30 日，这三起案件中仍有两起处于初步评价阶段。

62. 至发布本报告之时，共有十二起案件尚未审结。除了由外部机构处理的案件外，至发布本报告之时，所有剩余未审结的案件中只有两起的处理时间超过三个月。在两起案件中，由于调查对象延长病假导致缺勤，调查结果相应推迟。

63. 本报告期审结案件的平均时间为三个月，上一个报告期审结案件的平均时间为六个月。

64. 下表描述了本报告期受理的投诉类型。投诉性质的分类和以前相同，在不当行为投诉中，骚扰、违反国际公务员义务和不规范的人力资源做法占据前三位。

表 1 - 在报告期受理的投诉类型

报告的不当行为/投诉类型	总计	%
骚扰/歧视/滥用权力	7	27%
与国际公务员义务不符的言论、声明和活动	7	27%
不规范的人力资源做法	4	15%
未经授权的信息交流	3	12%
(除福利与应享权利欺诈外)其他的欺诈和腐败行为/(除误用信息和通信技术资源外)资金和资产的挪用或误用	3	12%
福利和应享权利欺诈/向本组织提供虚假信息	1	4%
误用信息和通信技术资源	1	4%
总计	26	

65. 在报告所涉期间新受理的 26 起案件中有三起由投诉事件联合审议小组移交给内审司调查(前一报告期为一起)。通过不当行为举报热线受理了三起案件。所有的其他案件都是在 WIPO 工作人员以个人或管理层代表的名义提出投诉或要求的基础上受理的。

⁸ WIPO《内部监督章程》第 5 段：“(……)应避免利益冲突。对于重大的实质性利益冲突，必须向咨监委报告，咨监委应就可能需要采取哪些行动来减轻和降低任何利益冲突的不良影响提出建议。(……)”

66. 在报告所涉期间审结的 16 起案件中，四起 (25%) 开展了全面调查，依据是内审司司长在初审结果的基础上所作决定，或是投诉事件联合审议小组 (JGP) 的移交意见。在 JGP 移交的两起案件中，内审司并没有发现被指控的肇事者任何不当行为的证据。在另外两起案件中，内审司得出的结论是，不当行为的指控属实。在这些案件中，启动了纪律处罚程序并且工作人员被辞退⁹。

67. 在报告所涉期间进行的调查活动也促使内审司吸取了一些教训。改善现有制度、政策和程序的若干管理启示报告和建议已经发布。提请管理层关注的问题涵盖外部活动、视频监控的保留期、进入未授权的网站、利益冲突、领取扶养津贴资格的确定等等。

68. 附件三中的图表提供了关于调查案件更多的统计信息。

69. 在报告所涉期间，内审司在深入磋商之后发布了 2010 年 8 月以来一直待定的《调查政策》以及《调查程序手册》的修订版。根据国际调查员会议 2009 年认可的《统一调查准则》(涉及联合国系统及各种其他的国际组织)，《调查政策》及经修订的《手册》除其他外特别明确了以下内容：

- (a) 工作人员举报任何错失行为的责任；
- (b) 调查程序的保密性；
- (c) 调查在内部司法系统中的作用；
- (d) 调查活动的两个阶段，先进行初步评价，如有必要再开展全面调查；
- (e) 加强了正当程序，调查对象有可能获得观察员的协助并有机会在调查报告定稿前就报告提出意见；以及
- (f) 调查活动各阶段的最佳时间安排框架。

70. 本报告期间还开通了举报可能的不当行为或其他错失行为的热线，并在所有工作人员中广而告之。举报热线包括网上举报表和一个专用的电话号码。通过热线收到了七次不当行为举报，其中三次正式受理为案件。

71. 最后，内审司进行了初步的欺诈风险评估，以分析和评价 WIPO 内部的欺诈风险，并根据欺诈风险管理审查 WIPO 的优势和弱点。评估提出了切实的建议，以增强本组织的欺诈防范和检测。WIPO 同意，继续把欺诈作为工作人员和管理层日常考虑的风险因素；在资源许可的情况下，并且在正式培训之外持续加强欺诈意识培训；并在调查确认欺诈后公布内部司法系统的处理结果，以加强潜在的威慑力并强化公平和平等对待的文化。

拒绝提供信息或配合的情况

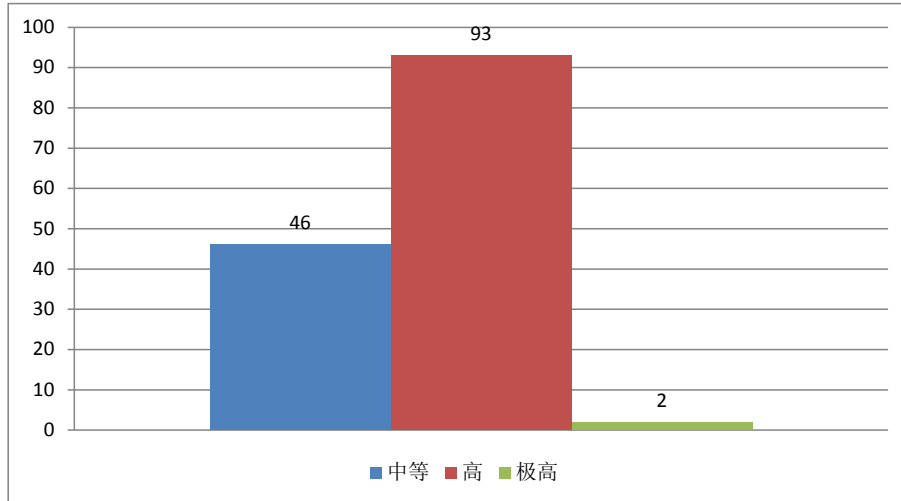
72. 根据《章程》第 27 段 (g) 项的规定，内审司司长通报：在报告所涉期间没有工作人员对正在开展的调查拒绝提供信息或进行配合。但如上所述，一些工作人员出于健康原因 (使用临时的医学证明) 拒绝接受访谈，导致调查延迟。

⁹ 这两起案件涉及医疗报销欺诈和弹性工作制的严重滥用。

以前建议的落实情况

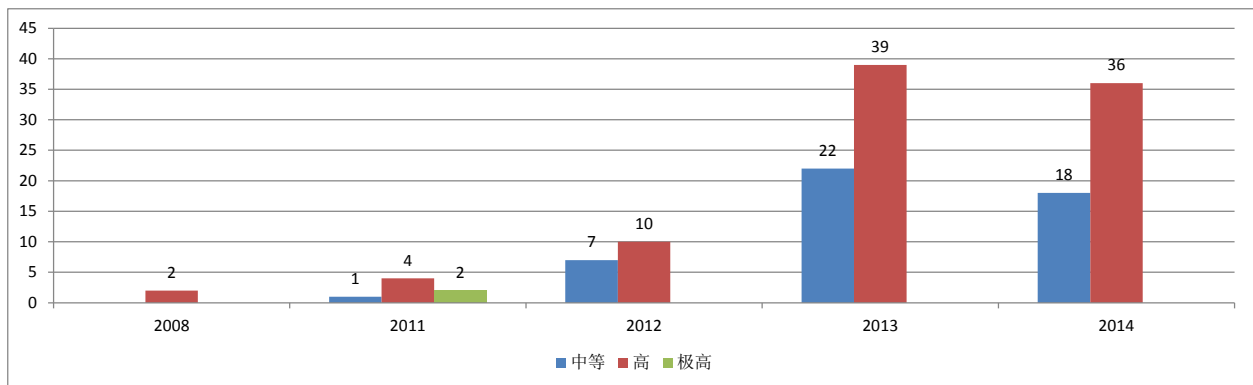
73. 总干事有责任确保内审司司长及其他监督机构提出的各项建议均能获得迅速响应，并须说明就特定的报告结果和各项建议所采取的措施¹⁰。总干事通过负责本组织具体业务领域的计划管理者履行这一职责¹¹。计划管理者对所有监督建议的落实情况，需要定期接受内审司的后续工作检查¹²。

图 1 - 按优先度分类的建议-2014 年 6 月 30 日



74. 在提出本报告之日，有 141 项建议被计划管理者登记为尚未落实，其中包括 95 项处理极高风险 (2 项) 和高风险 (93 项) 问题的建议。两项处理极高风险的建议主要涉及到在出入 WIPO 房舍的门禁控制和证件系统的欺诈预防。处理高/极高风险建议中有八项 (占 8.4%) 在两年多以后仍未落实 (图 2)。

图 2 - 监督建议的落实进展-2014 年 6 月 30 日



75. 在发布 2012 年度总结报告¹³后，内审司报告使用了一个基于 Web 的建议管理系统 TeamCentral[®]。该软件继续支持内审司和各计划管理者及其代表之间就落实建议保持对话。

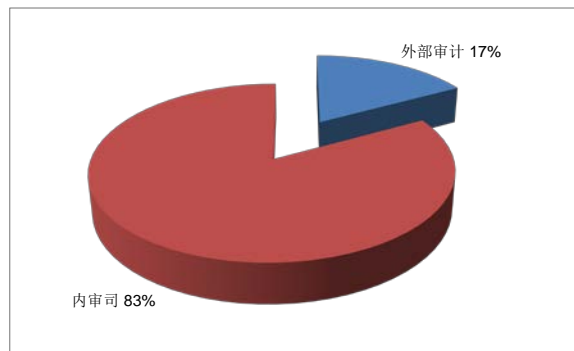
¹⁰ 《内部监督章程》第 23 段。

¹¹ 第 16/2010 号办公指令，第 7 段。

¹² 第 16/2010 号办公指令，第 3 段。

¹³ WO/GA/41/9

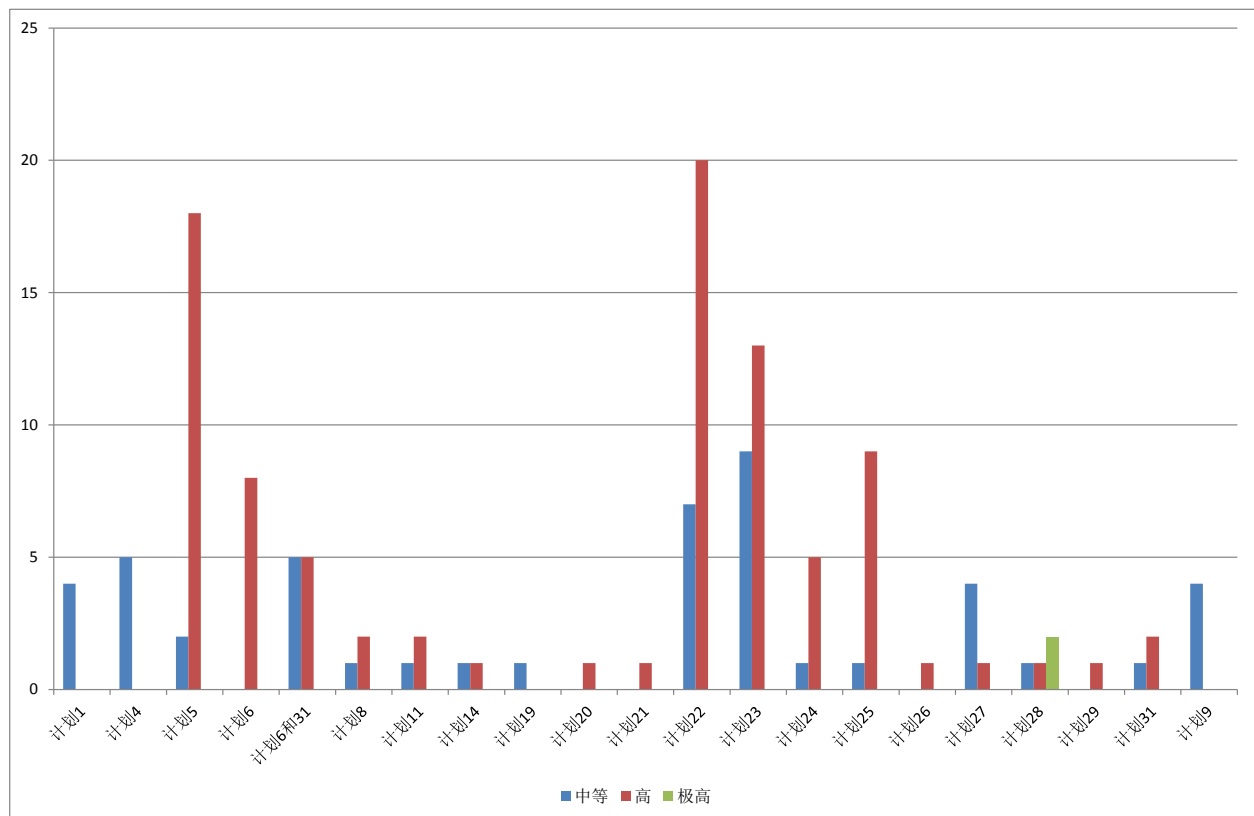
图 3 - TeamCentral[®]中按来源分类的建议-2014 年 6 月 30 日



76. 外聘审计员使用相同的工具跟进外部审计提出的建议。这一独特的系统简化了跟进过程。

77. 如图 4 所示，跨部门和支持服务计划中有相当多的建议没有落实。同样，内审司和外聘审计员近期审计的计划，如 PCT 或马德里和海牙体系，需要处理大量的未落实建议。

图 4 - 各计划下未落实的建议¹⁴



78. 根据《章程》，本年度总结报告须“说明哪些建议未得到总干事的核准，以及总干事未予核准的理由”。附件四载明了报告所涉期间未经落实而终止的一项建议，同时提供了未落实该建议的理由。

¹⁴ 计划 1 专利法，计划 4 传统知识、传统文化表现形式和遗传资源，计划 5PCT 体系，计划 6 马德里和里斯本体系，计划 8 发展议程协调，计划 9 非洲、阿拉伯、亚洲和太平洋地区、拉丁美洲和加勒比国家、最不发达国家，计划 11WIPO 学院，计划 14 信息和知识获取服务，计划 19 通讯，计划 20 对外关系、合作伙伴和驻外办事处，计划 21 执行管理，计划 22 计划和资源管理，计划 23 人力资源管理与开发，计划 24 一般性支持服务，计划 25 信通技术，计划 26 内部监督，计划 27 会务和语言服务，计划 28 安全与安保，计划 29 新会议厅，计划 31 海牙体系。

内审司工作的外部评估

79. 根据《内部监督章程》和国际标准，内审司请外部专家评估其内部审计和评价职能。

80. 内部审计师协会对内部审计职能进行了评估，其结论是：内审司基本上符合内部审计的标准、道德守则和定义。内部审计师协会的《质量评估手册》建议了三类评级：“基本符合”、“部分符合”和“不符合”。“基本符合”是最高评级，意味着评估人员认为相关的结构、政策和活动程序及其应用的流程在所有重大方面均符合内部审计的标准、道德守则和定义的要求。

81. 一位经过认证的外部评价员对评价职能进行了评估，得出的结论是：内审司的评价职能总体上与联合国评价小组的准则和标准一致。审查认为，一些特定领域只是部分遵守相关要求，需要内审司对此给予关注，从而加强与联合国评价小组的准则和标准的一致性，并为评价职能的效绩作出贡献。尽管评估在一致性方面发现的单个或总体差距不足以威胁到评价职能的基本完整性，它们证明有理由在接受评估的三个领域(独立性、可信度和效用)采取行动。

82. 评估人员对持续改进内审司为本组织提供的服务工作提出了建议。内审司编拟了落实建议的行动计划¹⁵。

其他监督工作

咨询和建议工作

83. 除正常的监督工作之外，内审司还按照《章程》以两种形式提供咨询意见。第一种方式，以观察员身份参与各委员会工作(WIPO 投资委员会、会议厅特设合同委员会)。第二种方式，应要求提供有关管理框架或政策文件的咨询意见，这些管理框架和政策文件列于附件五。

独立咨询监督委员会(咨监委)

84. 咨监委定期邀请内审司出席其季度会议，详细回答有关该司工作和职能方面的问题。在本报告所涉期间，咨监委举行了第三十届至第三十三届会议。

85. 内审司受益于咨监委在其各项报告¹⁶中提出的建议和指导。

客户满意度调查

86. 为更好地了解同事们的期望并获取他们对监督工作的反馈意见，内审司从 2012 年 1 月开始经常进行客户满意度调查。这种调查使内审司更好地确定了改进自身工作的领域。

87. 本报告期间向接受审计和评价的单位发出了九份调查问卷。对工作的平均满意度为 82%。最高平均分是对以下情况的评估：各团队“以客观、专业和礼貌的方式开展工作”，该项满意度为 95%。得到的最低平均分是对以下情况的评估：“内审司是否考虑针对审计/评价领域的(管理层)建议”，该项满意度为 66%。

¹⁵ 报告和管理行动计划均可在 WIPO 公开网站中内审司网页上查阅。

¹⁶ WO/IAOC/30/2、WO/IAOC/31/2、WO/IAOC/32/2 和 WO/IAOC/33/2。

88. 接受审计/评价单位发回的其他评论意见帮助内审司找出不足并采取纠正措施。为了测评监督工作产生的中期影响，在对落实建议的成果和收益进行测评一年后，内审司于 2014 年开始发出满意度调查问卷。然而，到报告时为止，返回的调查问卷太少，无法对监督工作的影响进行可靠评估。

外聘审计员

89. 通过定期举行关于审计、内部控制和风险管理问题的信息共享会议，继续保持与外聘审计员建立的出色的专业和工作合作及协调关系。外聘审计员和内审司共享战略、年度计划和单项报告，以确保高效的监督覆盖，避免任何不必要的潜在重复工作。

监察员和道德操守办公室

90. 报告所涉期间，内审司司长根据《章程》的要求，定期与监察员和道德操守办公室举行会议，确保联络畅通，避免任何不必要的重复活动。双方的讨论大有裨益，有助于确保内审司、监察员和道德操守办公室各自独立、互不隶属的任务授权得到有效贯彻。

与其他监督职能发展网络关系

91. 《章程》对参与联合国各种正式监督职能网络的必要性做了具体规定。内审司承认与同类职能部门发展关系的价值和重要性。在审查所涉期间，内审司继续与联合国其他组织和实体开展活跃和有用的协作与网络联系。具体而言，内审司积极参与了下述活动：

(a) 2013 年 9 月在罗马举行的联合国内部审计事务代表 (RIAS) 第四十三届年会。内审司牵头基准化方面的工作；

(b) 2013 年 9 月在突尼斯举行的第十四届内部调查人员大会；

(c) 2014 年 4 月在曼谷举行的联合国评价小组 (UNEG) 年会。在报告所涉期间，内审司是 UNEG 标准和准则战略目标工作组的成员；并且

(d) 联合国调查事务处代表小组 (UNRIS) 的成立。该小组的任务授权是通过提供制定政策和程序的论坛加强调查实践和专业性；促进和支持其成员的独立性、协作和共同的专业立场，为各组织增加价值；交流信息，并在必要时为本小组成员和联合国各论坛提供意见。

92. 2014 年 4 月，内审司在 WIPO 举办了欧洲国际组织内部审计事务领导人会议。来自 35 个组织的 50 余人参会，就治理审计、有效风险管理和内部控制的三道防线以及效绩审计进行了实质性讨论，并就联合培训活动和通过内部审计师协会全球审计信息网络 (GAIN) 调查进行基准化开展了更加专注于内部的讨论。

面向本组织同事的宣传活动

93. 为更好地解释和宣讲其工作，内审司采取了若干举措把信息传递给同事：

(a) 为新员工组织的入门培训日程中仍然安排内审司的任务；

(b) 在启用举报不当行为热线和发布调查政策时，把相关信息都发到了所有工作人员的电子邮箱；并且

(c) 内审司推出了每年两期的通讯。

监督资源

94. 《章程》明确要求内审司司长对本组织分配给内部监督的资源是否充分发表意见。

预算和工作人员

95. 因职位数量或用于外部咨询专家的资源不足以及大量职位空缺，内审司工作人员配备一度是个问题。2012 年以来，职位数量已确定在一个适当的水平，达到 11 名工作人员。从 2012/13 两年期开始，用于通过合同获取专业技能的资源足以聘用订约承办服务，协助监督工作。在空缺方面，各职位在 2012/13 两年期内都安排了人员上岗。然而，在 2014 年前六个月，调查科科长一职仍然空缺，原因是前任科长调往其它岗位。自 2014 年 7 月 1 日开始，这一职位不再空缺。

96. 为履行其任务授权，目前的资源水平(占WIPO预算的 0.75%和WIPO工作人员的 0.88%)和一些标准(如联检组报告就监督职能建议的标准)相比偏低¹⁷。但资源水平使内审司能覆盖在其工作计划中确定为优先事项的领域。审计涵盖了高风险领域，内审司独立评价报告在 2012/13 两年期成为现实，并且各项调查的工作负荷受到控制。目前，本组织在内部控制和风险管理方面取得了长足进展，并且没有显著改变战略目标和业务模式。在这样的环境下，资源水平看起来恰当。

表 2-2012 年调剂使用后内审司预算和支出¹⁸

	核准的 2012/13 两年期预算	调剂使用后的 2012/13 两年期预算	2012/13 两年期支出	使用率(%)
人事费	4,250	3,987	3,987	100%
非人事费	800	805	699	87%
总计	5,050	4,792	4,687	98%

97. 在报告所涉期间，使用了合同制专家开展各种监督活动。对于与评价以及专业化的审计和调查相关工作而言，这种作法极有价值。

培 训

98. 内审司确保本司每名工作人员都掌握并提高履行其各自职责所需的知识、技能和其他胜任能力，这是持续进行专业发展所不可或缺的，同时也是培训政策的要求，其目的是不断提高监督工作的质量。内审司工作人员在报告所涉期间进行了有关以下内容的培训：欺诈预防和检测、发展评价、风险管理、国际公共部门会计准则(IPSAS)、组织赞助委员会¹⁹框架、数据挖掘软件、质量评估、报告撰写和 PeopleSoft®。

[后接附件]

¹⁷ -JIU/REP/2006/2 涉及联合国系统中的监督缺陷，建议总资源在 2.5 亿至 8 亿美元之间的组织将资源的 0.6-0.9% 用于内部监督；

- JIU/REP/2010/5 联合国系统中的审计职能，建议 WIPO 配备 6 - 10 名审计员(不计入调查干事或评价干事)；以及
- JIU/REP/2011/7 加强联合国系统中的调查职能

¹⁸ 来源：截至 2013 年 12 月 31 日的计划绩效报告，单位：千瑞郎。工作人员的任务按年分配。

¹⁹ 特雷韦专门委员会组织赞助委员会(COSO)设计的内部控制框架：美国会计学会(AAA)、美国执业会计师协会(AICPA)、国际财务执行官组织(FEI)、内部审计师协会以及美国会计师协会(现为美国管理会计师协会[IMA])。

2013 年监督任务完成情况

计划	部门	完成情况
计划评价：计划 1 专利法和创新	创新和技术	
泰国的第二次国家综合服务评价 (CPE) (根据是否有知识产权战略选取)	发展或全球问题	
组织 WIPO 知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会会议 (IGC) 秘书处服务评价	全球问题	
支付义务审查	行政和管理	
信息安全审计	行政和管理	
马德里和海牙体系创收过程审查	品牌和外观设计	
工作人员离职管理审查	人力资源	
战略调整计划倡议审查：加强注重成果的管理	跨部门	
与发展相关的重要项目 (也可包括信托基金) 审查	发展或全球问题	
福利和应享利益欺诈/向本组织提供虚假信息 (3 例)	不相关	
信通资源误用 (0 例)	不相关	
与国际公务员义务不符的言论、声明和活动 (3 例)	不相关	
骚扰/歧视/滥用权力 (5 例)	不相关	
未经授权的信息沟通 (3 例)	不相关	
违规的人力资源做法 (4 例)	不相关	
杂项 (1 例)	不相关	
欺诈风险评估	跨部门	
调查政策和调查程序手册	跨部门	
参与建议和咨询活动	跨部门	
与其它机构发展网络关系	内审司	
独立咨询监督委员会	内审司	
其他的间接活动	内审司	
未落实建议的跟进	所有部门	
培训	内审司	
WIPO 知识管理评价	跨部门	
战略目标评价 - 开展国际合作树立尊重知识产权的风尚	全球问题	顺延至 2014 年 2013 年由政府间委员会评价替代
业务连续性管理 (BCM) 审查	跨部门	考虑到管理层的要求顺延至 2014 年

代码：

	正在进行
	已完成
	尚未开始

2014 年监督任务完成情况(截至 2014 年 6 月 30 日)

计划	部门	完成情况
评价战略目标六：开展国际合作树立尊重知识产权的风尚	全球问题	
WIPO 内部知识共享评价	跨部门	
内审司评价职能的外部评估 ¹	内审司	
计划评价：计划 30 中小企业	创新和技术	
2013 年奖励与表彰计划试点第一阶段评价(与人力资源部合写)	人力资源部	
国家综合服务评价 (GRULAC 国家)	发展	
审定 2012-2013 计划绩效报告 (PPR)	整个 WIPO	
工作人员福利和应享权利	人力资源部	
活动管理	整个 WIPO	
内审司内部审计职能的外部评估 ¹	内审司	
业务连续性管理 (BCM) 审查	跨部门	
资产管理	整个 WIPO	
WIPO 学院	发展	
信息安全审计	行政和管理	
工作人员离职管理审查	人力资源	
战略调整计划倡议审查：加强注重成果的管理	跨部门	
与国际公务员义务不符的言论、声明和活动 (4 例)	不相关	
未经授权的信息沟通 (2 例)	不相关	
违规的人力资源做法 (1 例)	不相关	
骚扰/歧视/滥用权力 (4 例)	不相关	
信通技术误用 (1 例)	不相关	
(除福利与应享权利欺诈外) 其他的欺诈和腐败行为/(除误用信息和通信技术资源外) 资金和资产的挪用或误用 - 2 例	不相关	
欺诈风险评估	跨部门	
参与建议和咨询活动	跨部门	
和其他机构发展网络关系	内审司	
独立咨询监督委员会	内审司	
其他间接活动	内审司	
跟进未落实的建议	所有部门	
培训	内审司	

代码：

	正在进行
	已完成
	尚未开始

[后接附件二]

¹ 由外部咨询师开展的工作，内审司是外部评估的对象。

内审司报告一览表
2013年7月1日至2014年6月30日

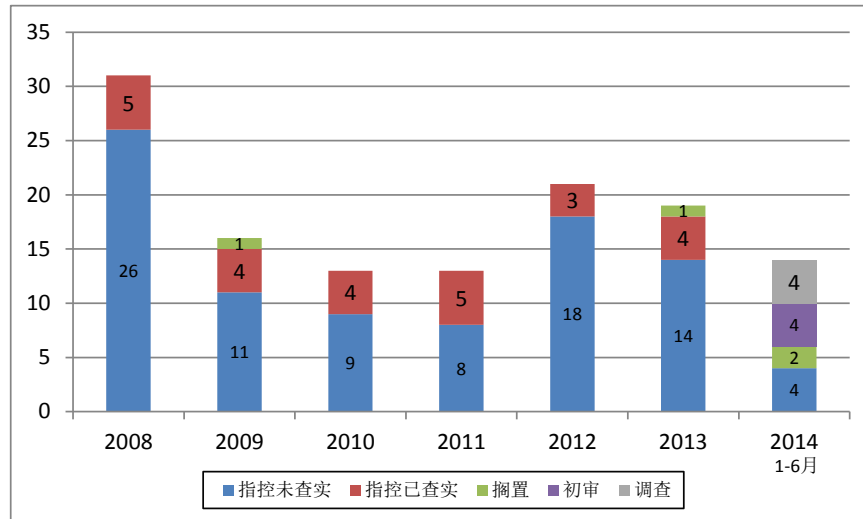
WIPO 信息安全审计	IA 2013-01
马德里和海牙体系审计 (创收过程)	IA 2013-02
工作人员离职管理审计	IA 2013-03
新人力资源管理系统数据迁移审计	IA 2013-04
注重成果的管理审计	IA 2013-05
WIPO 管理的信托基金审计	IA 2013-06
工作人员福利和应享权利审计	IA 2014-01
活动管理审计	IA 2014-02
计划效绩报告审定	VALID 2014-01
计划 1(专利法)评价	EVAL 2012-03
知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会(IGC)支持服务评价	EVAL 2013-03
泰国的国家综合服务评价	EVAL 2013-05
WIPO 内部知识共享评价	EVAL 2014-01
奖励和表彰计划 - 2013 年试点(与人力资源管理部合写)	EVAL 2014-06
欺诈风险评估报告	FRA 2014-01
受理了 26 起调查案件	
审结了 16 起调查案件, 在报告所涉期间产出了 12 份初审报告、4 份调查报告、7 份管理启示报告以及一份专门报告。	

[后接附件三]

调查统计数据

2008年3月(调查科成立之时)至2014年6月(本报告所涉期结束时)期间,内审司共受理127起调查案件,并审结其中的115起。下表显示了2008年至2013年期间已审结案件的结果(指控是否查实)以及截至2014年6月30日为止12起未审结案件的情况(暂停、初审、调查当中)。

图5 - 截至2014年6月30日各年的案件情况



下表显示了2010年以来收到的投诉类型。

表3 - 各年按投诉类型划分的案件情况

案件类型	状态数量					总计
	2010	2011	2012	2013	2014	
福利和应享权利欺诈/向本组织提供虚假信息	23%	23%	19%	16%	0%	16%
骚扰/歧视/滥用权力	15%	0%	14%	26%	29%	18%
违规的人力资源做法	15%	15%	24%	21%	7%	18%
信通资源误用	23%	8%	5%	0%	7%	8%
(除福利与应享权利欺诈外)其他的欺诈和腐败行为/(除误用信通技术资源外)资金和资产的挪用或误用	8%	31%	5%	5%	14%	11%
与国际公务员义务不符的言论、声明和活动	15%	15%	19%	16%	29%	19%
未经授权的信息沟通	0%	8%	14%	16%	14%	11%
总计	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[后接附件四]

未经落实而终止的内审司建议一览表

序号	文号	建议内容	说明 (秘书处)
1.	联检组审查 WIPO 的管理和行政工作 建议 9: 预算、监督和相关问题 (JIU/REP/2005/1)	总干事应指示停止带职调动的做法	<p><u>2005 年以来的组织架构和相关管理战略的变化</u></p> <p>WIPO 国际注册体系 (PCT、马德里和海牙体系) 经历了持续的发展, 随之而来的是 (PCT 中) 需求的地理变化以及处理流程的显著自动化和现代化 (审查、翻译和客户服务)。这些变化导致有必要调整现有技能并获取新技能, 以确保国际局有能力应对申请人和利益相关者 (包括知识产权局) 的需求。这要求积极管理工作团队, 确保其仍能有效发挥作用。措施包括现有员工的再培训、必要时征聘 (计划和预算里已预见并核准的) 新技能并在某些情况下在财务条例和细则规定的范围内在各计划之间重新调配工作人员。这些战略确保了 WIPO 渡过了一次严重的全球经济危机, 这次危机影响了我们在 2009 年至 2011 年期间的收入, 对工作人员没有造成任何不利影响。</p> <p>加强 WIPO 注重成果的管理是战略调整计划的一部分。这巩固了在工作规划、组织设计和工作团队规划战略方面注重成果的做法, 确保了分配给各计划的资源符合成员国在计划和预算中核准的要实现的预期成果, 并适当考虑计划实施战略, 包括正确采购、成本效益措施和生产率改进。通过把注重成果的方法制度化, 引导了人力资源的分配决定。近期一系列职位管理指南的颁布进一步强化了这种做法。</p> <p>WIPO 采取了一系列措施改进内部结构一致性并使其支持各项活动和目标。这些措施在联检组对 WIPO 的管理和行政审查报告 (JIU/REP/2014/2, 第 53 段) 中得到肯定。检查专员进一步指出, 他们“赞同此类重组的目标, 因为根据 WIPO 的业务需求, 有必要密切跟踪活动增多或减少的领域, 以调整结构, 如有必要重新部署工作人员”。</p> <p><u>结论</u></p> <p>WIPO 自 2005 年以来在管理方法和战略方面发生了广泛改变, 并且有必要根据其业务要求调整组织结构, 联检组在 2014 年 WIPO 管理和行政审查报告中对此予以承认。这替代了联检组在 2004 年开展管理和行政审查后提出的出色建议, 即停止带职调动的做法。在管理框架 (FRR 和 SRR) 允许的范围内并且仅在业务需求能合理解释或其他特殊情况下, 带职调动会实行。为此, 总干事将于 2014 年 9 月向 WIPO 协调委员会提交修订《工作人员条例与细则》的提案, 增加一条新规定 (新细则 4.3.1)。</p>

[后接附件五]

内审司咨询和建议活动一览表

1. 信息安全政策
2. 财务披露政策
3. 内部司法系统和经修订的《工作人员条例与细则》
4. 机构诚信倡议
5. 互相尊重的工作环境
6. WIPO 风险手册
7. 外部活动
8. 举报者保护政策修订版
9. 替代性争议解决机制(编外人员)
10. 信通技术战略
11. 财务负债
12. 关于新的内部司法体系的办公指令
13. WIPO 道德操守培训评价和建议
14. 关于编外人员资源框架合同的办公指令
15. 文件披露做法
16. 关于财务负债的办公指令
17. 联合国透明度和问责制倡议
18. 移动通讯设备
19. 向公众发布敏感信息政策
20. 风险管理和控制政策
21. 关于举报者保护政策的成员国问题
22. 《工作人员条例与细则》
23. 人力资源管理部奖励和表彰审查
24. 问责制框架
25. 性别政策和行动计划
26. 关于财产调查委员会的办公指令

[附件五和文件完]