

审查世界知识产权组织(WIPO)的管理和行政工作

撰写人

根纳季·塔拉索夫

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

联合检查组

2014年，日内瓦



联合国

JIU/REP/2014/2

原文：英文

## 审查世界知识产权组织(WIPO)的管理和行政工作

撰写人

根纳季·塔拉索夫

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

联合检查组



联合国，2014年，日内瓦



## 摘要

## 审查世界知识产权组织(WIPO)的管理和行政工作

JIU/REP/2014/2

世界知识产权组织(WIPO)管理和行政工作审查是联合检查组(JIU 或联检组)对参加组织开展的系列审查之一。这是首次对 WIPO 进行的全方位审查，展现了 WIPO 管理和行政工作近年发生的重大变革和切实改善。

在审查过程中，检查专员始终认识到，WIPO 自 1974 年成为联合国系统专门机构以来，在其专业领域发挥着关键作用。WIPO 被公认为是技术性很强的组织，资金多源于自我创收，而且身处富于竞争的国际环境。

检查专员提出十项正式建议：一项关于 WIPO 大会；一项关于协调委员会；八项关于 WIPO 的行政首长——总干事。正式建议由若干附加建议作为补充。所谓附加建议，是参照联合国系统标准和最佳做法，就如何加强 WIPO 管理框架和相关做法而提出的额外建议。

## 主要发现与结论

此次审查证实 WIPO 的治理框架复杂。成员国确实难以对该组织及其未来描绘共同愿景。然而，成员国必须有共同愿景，才能商定措施，加强战略指导、监督秘书处工作、增强主人翁意识。现有治理安排的某些方面以及由此产生的互动关系，影响了 WIPO 的效绩，亟待改进。检查专员强调，成员国对此承担主要责任。因而，检查专员着重指出，需要厘清各理事机构的角色，精简 WIPO 各单位内部及相互之间的治理关系，因为这是 WIPO 高效、有效运作的关键。如本报告所述，WIPO 的治理框架复杂。所以检查专员在治理方面的建议特向 WIPO 的首要理事机构——WIPO 大会提出，建议其发起一项以采取行动为目的的审查，以加强成员国指导监督 WIPO 工作的能力(建议 1)。

WIPO 的筹资模式在联合国系统中独一无二。该组织主要依赖自我创收，而非会费分摊。这是近年财务增长的保证。但是，检查专员注意到，WIPO 倚重的收入来源有限，这在竞争环境中是一个风险。战略规划流程和注重成果的管理工具近年均有改善。检查专员鼓励 WIPO 秘书处继续把评估的重点从活动和产出转移到最终结果上来，从而展现 WIPO 所取得的成就。

此次审查在 WIPO 实施战略调整计划(SRP)之后开展。战略调整计划旨在把 WIPO 转变成为一个反应迅速、工作高效、有能力实现各项战略目标的组织。这一重要的变革管理举措由总干事和高级管理团队发起，于 2008 年至 2012 年实施。战略调整计划涉及此次审查针对的若干方面，例如人力资源管理制度的修改，战略规划与注重成果的管理理念与手段的发展，以及风险管理受重视程度的提高。一个普遍看法是，战略调整计

划通过改进运作程序，对 WIPO 的效绩和组织文化产生了积极影响，故应使之在 WIPO 工作中进一步主流化。在此情况下，检查专员建议就战略调整计划的结果启动一系列正式内部评估，这可使 WIPO 发现并宣传在该计划实施过程中积累的先进做法和经验教训(建议 4)。

检查专员相信，WIPO 全体组织单位(尤其是各管理委员会)的职责范围若能恰如其分、与时俱进，将有助于增强各个层级的透明度和问责性(建议 2 和 3)。检查专员欢迎 2013 年底在编外人员、培训、信通技术(ICT)等多个管理领域推出的政策和程序，并强调正式确立风险管理、资源动员等关键领域讨论中的政策，对于健全管理框架并确保其妥善落实十分重要。

特别是《工作人员条例和细则》的修订和多个《办公指令》的颁布进一步巩固了人力资源框架。然而，由于 WIPO 内部对于人力资源领域的诸多方面看法各异，与之有关的问题应得到重视。此外，管理人员和工作人员代表之间的关系难尽人意；因其可能影响组织效能，检查专员认为这一问题应妥善处理。人力资源战略(2013-2015)及学习和发展政策(2013)都是强化 WIPO 工作队伍、顺利应对未来挑战的积极措施。检查专员强调，WIPO 需要行动起来，提高地域多样性和高级管理层性别平衡(建议 6、7 和 8)。

最后，检查专员着重指出，为圆满完成 WIPO 的各项改革，成员国、高管层和工作人员需要作出坚定和长期的承诺。

## 建议

### 建议 1

WIPO 大会应审查 WIPO 的治理框架及现行做法，以增强理事机构指导监督 WIPO 工作的能力。在这样做时，成员国可在辩论中考虑本报告建议的方案。

### 建议 2

总干事应确保 WIPO 所有组织单位都有清晰明确、及时更新的职责范围，并将其纳入相关《办公指令》。每次内部重组时，尤其需要如此。

### 建议 3

总干事应在 2014 年底公布各管理委员会的详细职责范围，并将此通知相关 WIPO 理事机构。

### 建议 4

总干事应要求内部审计和监督司在工作计划中纳入对战略调整计划各项举措及其结果的一系列评估，总结经验教训，在改革的下一阶段为 WIPO 管理层提供支持。

### 建议 5

总干事应在 2015 年底前确定 WIPO 风险政策和风险管理综合框架的所有要素，并定期更新。

#### 建议 6

协调委员会应重新审视当前有关地域分布的原则，从而提高 WIPO 专业工作人员队伍的地域多样性。

#### 建议 7

总干事应根据协调委员会的指导，在 2015 年底前确立行动计划，包括具体措施和目标，以提高专业工作人员的地域多样性，并每年报告落实情况。

#### 建议 8

总干事应在 2014 年底前确定 WIPO 性别政策，保证其中包含改善性别平衡状况(特别是在高级管理层)的具体措施和目标，并每年报告落实情况。

#### 建议 9

总干事应推进 WIPO 信通技术战略的正式化，并在 2014 年底前提交 WIPO 大会。

#### 建议 10

总干事应确定一项全面的知识管理战略，并在 2015 年底前提交 WIPO 大会。



## 目 录

		页次
	摘 要.....	iii
	缩 略 语.....	ix
<i>章节</i>		<i>段次</i>
一、	导 言.....	1-15 1
二、	治 理.....	16-50 5
	A. 当前治理框架.....	16-34 5
	B. 治理改革措施.....	35-41 8
	C. 治理审查 .....	42-50 11
三、	管 理.....	51-87 13
	A. WIPO 秘书处 .....	51-56 13
	B. 高级管理层 .....	57-67 14
	C. 战略调整计划(SRP).....	68-72 16
	D. 一般管理和行政.....	73-83 18
	E. 内部控制和风险管理.....	84-87 21
四、	资源、规划和预算 .....	88-112 23
	A. 财务框架 .....	88-96 23
	B. 战略计划和注重成果的管理.....	97-105 26
	C. 企业资源规划(ERP)系统.....	106-109 27
	D. 其他财务问题.....	110-112 28
五、	人力资源管理 .....	113-162 30
	A. WIPO 工作队伍.....	113-118 30
	B. 人力资源概览.....	119-123 32
	C. 人力资源具体问题.....	124-162 33
六、	监 督.....	163-180 45
	A. 监督框架 .....	163-176 45
	B. 监督建议 .....	177-180 48
七、	其他问题 .....	181-195 50
	A. 信息和通信技术 .....	181-189 50
	B. 驻外办事处 .....	190-192 52
	C. 知识管理 .....	193-195 52

## 附 件

一、	WIPO 治理框架 .....	54
二、	WIPO 组织机构图 .....	55
三、	各项 SRP 行动倡议所取得的主要成果摘要.....	56
四、	工作人员地域分布 .....	59
五、	性别平衡 .....	60
六、	监督框架 .....	62
七、	联检组的调查重点 .....	64
八、	参与组织对联检组的建议采取的行动概述.....	66

## 缩略语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
ACE	执法咨询委员会
ACI	投资咨询委员会
ADG	助理总干事
AIMS	行政信息管理系统
AMS	行政和管理部门
BIRPI	国际保护知识产权联合局
CACEEC	中亚、高加索与东欧国家集团
CEB	联合国系统行政首长协调理事会
CEEBS	中欧和波罗的海国家集团
CDIP	发展与知识产权委员会
CIPS	英国皇家采购与供应学会
CIO	新闻事务主任干事
CMP	危机管理计划
CPAG	共同采购活动小组
CRC	合同审查委员会
CWS	世界知识产权组织标准委员会
DA	发展议程
DAG	发展议程集团
DDG	副总干事
DG	总干事
EOs	驻外办事处
ERP	企业资源规划
FAO	联合国粮食及农业组织

FRR	《财务条例和细则》
GA	世界知识产权组织大会
GRULAC	拉丁美洲和加勒比国家集团
HR	人力资源
HRM	人力资源管理
HRMD	人力资源管理司
IAEA	国际原子能机构
IAOC	独立咨询监督委员会
IAOD	内部审计和监督司
ICAO	国际民用航空组织
ICT	信息和通信技术
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
ILO	国际劳工组织
ILOAT	国际劳工组织行政法庭
IMO	国际海事组织
IOC	《内部监督章程》
IP	知识产权
IPSAS	《国际公共部门会计标准》
IT	信息技术
ITC	国际贸易中心
ITU	国际电信联盟
JAC	联合咨询委员会
JGP	投诉事件联合审议小组
JIU	联合国系统联合检查组
MM	管理层会议
MTSP	中期战略计划

OI	办公指令
OLC	法律顾问办公厅
PAHO	泛美卫生组织
PB	计划和预算
PBC	计划和预算委员会
PCT	专利合作条约
PMSDS	绩效管理与发展系统
PPR	计划绩效报告
PTD	采购与差旅司
RBM	注重成果的管理
SCCR	版权及相关权常设委员会
SCIT	信息技术常设委员会
SCP	专利法常设委员会
SCT	商标、工业品外观设计和地理标志法律常设委员会
SMR	工作人员-管理人员关系
SMT	高级管理团队
SRP	战略调整计划
SRR	工作人员条例和细则
TDC	转型与发达国家部
TOR	职责范围
UN Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境署
UNESCO	联合国教育、科学与文化组织
UNFPA	联合国人口基金

UN-Habitat	联合国人类住区规划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNICC	联合国国际电子计算中心
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOPS	联合国项目事务厅
UNOV	联合国维也纳办事处
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNWTO	联合国世界旅游组织
UPU	万国邮政联盟
VSP	自愿离职计划
WAB	世界知识产权组织上诉委员会
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织
WMO	世界气象组织



## 一、导言

1. 联合检查组(联检组)按照 2013 年工作方案,首次全面审查了世界知识产权组织的管理与行政工作,将此作为联检组 2010-2019 战略框架<sup>1</sup>中拟对联合国系统内各组织实施的一系列类似审查的一部分。2005 年,联检组对 WIPO 作了部分评估,适当时也用作检查专员的参考<sup>2</sup>。但自 2005 年以来,WIPO 格局已发生重大变化,所以此次审查并非 2005 年报告的跟进。在致联检组主席的信函中,WIPO 总干事称这一审查正逢其时,因为 WIPO 实施了多项改革,旨在通过变革管理措施,亦即战略调整计划(2008-1012)<sup>3</sup>,把 WIPO 转变成为反应迅速、工作高效的组织。

### 目标、范围和局限性

2. 此次审查的目标是就 WIPO 管理和行政领域的监管框架和相关做法进行独立的外部评价。检查专员希望,本报告能为机构治理、高级管理、一般行政事务、战略规划和预算、人力资源管理和监督,以及审查过程中发现的其他方面,例如信通技术以及知识管理,创造进一步完善的机会。

3. 此次审查没有评估 WIPO 在知识产权领域开展的实质性工作,也未包括 WIPO 管理的联盟和其他机构,因它们有具体的职责和情况,超出了本次审查的范围。

4. 几个与 WIPO 工作有关的事项,联检组并没有全面考查,因为这些事项或者已经在近期完成的联检组报告(如工作人员与管理当局的关系)中审查过,或者正在接受当前的全系统审查(如建筑项目)<sup>4</sup>。必要时,检查专员会考虑这些审查的发现和结论。

5. 检查专员采用多项评估技术,确保研究发现得到多方验证,结论和建议有理有据。本报告分析了 2013 年 12 月以前的信息与数据,也纳入了 WIPO 秘书处报告定稿时提供的相关意见和额外信息。根据联检组内部标准、指南和工作程序,本报告的编撰采用以下方法<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> A/66/34 附件一:联合检查组 2010-2019 订正战略框架。

<sup>2</sup> JIU/REP/2005/1:审查世界知识产权组织(WIPO)的管理和行政工作:预算、监督及相关问题的报告。

<sup>3</sup> WIPO 致联合检查组主席的信,2012 年 6 月 28 日。

<sup>4</sup> JIU/REP/2012/10:联合国各专门机构和共同制度中工作人员与管理当局的关系;JIU/REP/2014/3:联合国系统各机构基本建设/翻新/建设项目。

<sup>5</sup> 在多种因素的共同作用下,检查专员遇到了一些方法上的困难。这些因素包括被审查的监管框架发生变化、WIPO 秘书处采用不同的方法汇总和展示官方文件中的数字和数据、调和 WIPO 内部不同来源数据所面临的挑战等。

- 对于 WIPO 各单位会议文件和 WIPO 秘书处内部文献(比如《办公指令》、各委员会的会议记录等)的案头审查和深入的内容分析。
  - 与代表 WIPO 管理部门的高级官员和秘书处实质性和技术性部门的主管会谈。他们的意见补充了从 WIPO 秘书处填写的问卷中收集的信息。
  - 与六个区域集团选任官员和成员国代表面谈：B 集团、中欧和波罗的海国家集团(CEEBS)、亚洲集团、拉丁美洲和加勒比国家集团(GRULAC)、中亚、高加索和东欧国家集团(CACEEC)、中国以及发展议程集团(DAG)。
  - 与总部和驻外办事处(通过视频会议)的管理人员、工作人员代表和工作人员面谈。组织人力资源管理和采购部门的中低层管理人员进行两次焦点小组座谈。
  - 分析 WIPO 工作人员对于联检组在线调查的回答(附件七)。
6. 依照联检组章程第 11 条第 2 款规定，本报告经各检查专员协商之后方才定稿，以集思广益，核查所作结论和建议。为便于对报告进行处理，落实并跟踪其中所提建议，附件八中有一个表格，列明哪些建议需要 WIPO 的立法或理事机构作出决策、哪些建议需要总干事采取行动。
7. 检查专员谨向支持本报告编撰的全体人员，特别是参与面谈并主动分享所掌握情况和专业知识的人员表示感谢。

## 背景

8. WIPO 的前身可追溯到首批知识产权国际协定：《保护工业产权巴黎公约》(1883 年)和《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》(1886 年)。此二公约各设有一个国际局，为缔约国所结联盟提供基本的行政支持。1893 年，两局合而为一，成为保护知识产权联合国际局(常用法文缩写 BIRPI)。随后，又缔结了若干涉及知识产权特定领域的公约，其中某些成立了新的联盟，包括马德里联盟、海牙联盟、尼斯联盟、里斯本联盟等，它们亦被纳入 BIRPI。
9. 1970 年，WIPO 成立，取代了 BIRPI。此前，既有联盟的缔约国通过了《建立世界知识产权组织公约》<sup>6</sup>(1967 年，斯德哥尔摩)(下称“公约”)。《公约》生效后，WIPO 作为一个伞式组织，把不同知识产权领域的联盟结合在一起，形成一个大型国际组织。
10. 关于职责，《公约》第三条确立了 WIPO 的宗旨：“通过国家之间的合作，促进世界范围内的知识产权保护”，“保证各联盟之间的行政合作”。为此，《条约》第四条设定了一

---

<sup>6</sup> 《建立世界知识产权组织公约》(WIPO 公约)，详见：[www.wipo.int/treaties/en/convention/trtdocs\\_wo029.html](http://www.wipo.int/treaties/en/convention/trtdocs_wo029.html)。

些具体职责：(i) 通过制定措施，推动知识产权在全球的有效保护，并协调各国在知识产权领域的法律；(ii) 执行巴黎联盟、与该联盟有联系的各专门联盟以及伯尔尼联盟的行政任务；(iii) 担任或参加任何其他旨在促进保护知识产权的国际协定的行政事务；(iv) 鼓励缔结旨在促进保护知识产权的国际协定；(v) 对于在知识产权领域内请求法律-技术援助的国家给予合作；(vi) 收集并传播有关保护知识产权的信息，从事并促进该领域内的研究，并公布这些研究的成果；(vii) 维持有助于知识产权国际保护的服务机构，并在适当情况下，提供知识产权国际注册服务、公布相关注册数据。

11. WIPO 是一个技术性极强的组织，积极参与国际知识产权(IP)领域的标准制定工作，并与私有部门广打交道。该组织管理的 26 个协定(包括 WIPO 《公约》)分别侧重不同的知识产权领域。其中，15 个直接涉及每个缔约国都应遵守的知识产权保护标准<sup>7</sup>；6 个有关全球保护系统<sup>8</sup>，确保每宗注册或申请在任何其他缔约国均有效力；4 个有关构建分类体系，将关于发明、商标和工业品外观设计的信息按可管理的结构编成索引，以便查询<sup>9</sup>。

12. 1974 年，WIPO 作为一个专门机构，加入联合国系统。与联合国之间的协定承认 WIPO 是联合国的一个专门机构，“负责按其基本文书和由其执行的条约和协定采取适当行动，包括促进创造性的智力活动，促进向发展中国家转让与工业产权有关的技术，从而加快经济、社会和文化发展的速度<sup>10</sup>。

13. 近 30 年来，WIPO 一直保持着技术组织的本色，主要为关键知识产权相关方的利益所驱动。该组织主要依赖自我创收，并且培育了独特的组织文化。有些管理方法和程序培养了组织文化，推动了 WIPO 自身的发展，尽管这些做法与联合国系统现行标准并不完全一致。成员数量增长为 WIPO 治理和战略定位带来一系列挑战。与此同时，WIPO 活动和相关服务大幅发展，所以需要因应环境的变化调整结构和职能。

---

<sup>7</sup> 包括《视听表演北京条约》、《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》、《发送卫星传输节目信号布鲁塞尔公约》、《制止商品来源虚假或欺骗性标记马德里协定》、《保护奥林匹克会徽内罗毕条约》、《保护工业产权巴黎公约》、《专利法条约》、《保护录音制品制作者禁止未经许可复制其录音制品公约》、《保护表演者、录音制品制作者和广播组织罗马公约》、《商标法新加坡条约》、《商标法条约》、《关于集成电路知识产权的华盛顿条约》、《世界知识产权组织版权条约》、《世界知识产权组织表演和录音制品条约》和《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》。

<sup>8</sup> 《国际承认用于专利程序的微生物保存布达佩斯条约》、《工业品外观设计国际注册海牙协定》、《保护原产地名称及其国际注册里斯本协定》、《商标国际注册马德里协定》、《商标国际注册马德里协定有关议定书》和《专利合作条约》(华盛顿)。

<sup>9</sup> 《建立工业品外观设计国际分类洛迦诺协定》、《商标注册用商品和服务国际分类尼斯协定》、《国际专利分类斯特拉斯堡协定》和《建立商标图形要素国际分类维也纳协定》。

<sup>10</sup> 《联合国与世界知识产权组织之间的协定》。

14. WIPO 得益于自身业务模式，通过各种知识产权服务(专利申请、商标、标准制定等)创收，实现了财务自给自足。由于置身竞争性的市场环境，WIPO 在遵从联合国系统框架的共同价值和标准方面，受到额外的约束。有鉴于此，WIPO 的任务是，在为创收活动营造有利条件的同时，保证其普遍性。

15. 2007 年，WIPO 大会通过发展议程(DA)，WIPO 实质性活动的范围随之扩大。这使 WIPO 的活动发生了转变，不再单纯从事制定知识产权规范和标准等技术性工作，而是担负涉及面更为广泛的使命，并满足多元的利益相关方日益复杂的需求。在不断变化的环境中，如何兼顾和平衡为财政收入作出主要贡献的国家与强调发展的国家之间的利益，是 WIPO 面临的一大难题。为攻克这一难题，成员国应为 WIPO 的角色及未来描绘出共同愿景。

## 二、治理

### A. 当前治理框架

16. WIPO 是联合国系统中治理结构最复杂的组织之一。作为历史最悠久的国际组织之一，WIPO 的治理框架是若干既有框架合并的结果，其中某些早在 19 世纪就已建立。依 WIPO 《公约》所设单位与依具体知识产权协定所组联盟的理事机构并存。所以，WIPO 的机构设置并非总是有效。

17. WIPO 《公约》是成立 WIPO 的法律文书，确立了该组织主要单位的作用和职能。这些单位分别是成员国借以发挥治理职能的 WIPO 大会、成员国会议和协调委员会。这些组成机构是 WIPO 的最高决策机构。

18. 实际上，大会(GA)是 WIPO 的最高立法机构，尽管它并未囊括所有 WIPO 成员国<sup>11</sup>。大会由作为任一联盟成员国的《公约》当事国组成(178 个成员)，每年举行一次会议，视情况轮流召开例会或特别会议；负责通过各联盟的两年期开支预算和 WIPO 的财务条例；审批总干事关于 WIPO 的报告，并为战略事项和政策问题提供总体指导。《公约》还授权大会批准协调委员会的报告与活动，并给以指示。然而，此二机构的汇报关系并不总是得到充分遵守。

19. 成员国会议是第二个高级机构，由《公约》全体当事国组成(186 个成员)，职责是讨论知识产权领域普遍关心的事项，并可通过建议。此外，成员国会议还被赋予修订《公约》的责任。

20. 协调委员会由担任巴黎联盟或伯尔尼联盟执行委员会委员或兼任两执行委员会委员的《公约》当事国组成(83 个成员)，职责是“就共同关心的一切行政、财务和其他事项，向各联盟的机构、大会、成员国会议和总干事提出意见”<sup>12</sup>。《公约》赋予协调委员会具体的建议和管理职能，包括就各联盟共同开支的预算提出建议，拟订大会和成员国会议的议程草案，提名总干事候选人。

21. 《公约》框架由其他治理层级作为补充。WIPO 管理的多数知识产权条约各自设有理事机构，分别担负一定责任。此外，WIPO 还成立了一些附属机构，其中部分属于技术层面：

---

<sup>11</sup> 大会不包括以下八个国家：阿富汗、厄立特里亚、埃塞俄比亚、基里巴斯、科威特、马尔代夫、缅甸和索马里。它们均非巴黎和伯尔尼联盟成员国。

<sup>12</sup> 《公约》第八条第三款规定，协调委员会应：(i) 就两个或两个以上联盟共同关心的，或者一个或一个以上联盟与本组织共同关心的一切行政、财务和其他事项，特别是各联盟的共同开支预算，向各联盟的机构、大会、成员国会议和总干事提出意见。

- 计划和预算委员会(PBC)是大会组建的附属机构，负责 WIPO 的所有预算和财务事宜(53 个成员)。

发展与知识产权委员会(CDIP)、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)和执法咨询委员会(ACE)是 WIPO 几个主要单位的附属机构，各被赋予具体的实质性和政策性职责。

- WIPO 标准委员会(CWS)、信息技术常设委员会(SCIT)、专利法常设委员会(SCP)，以及商标、工业品外观设计和地理标志法律常设委员会(SCT)是大会组建的专家委员会，处理各自领域的技术和实务问题。
- 专家常设委员会根据四个国际分类条约组建，其任务是负责定期修订和更新分类体系<sup>13</sup>。
- 临时工作组的组建旨在审查特定事宜，促进讨论和解决涉及面较窄的问题。

### 有关治理的主要问题

22. WIPO 《公约》在 WIPO 成为联合国专门机构之前拟定并通过。其原始构架有别于联合国系统的许多其他组织的治理安排。成员国代表和 WIPO 官员在面谈时承认，WIPO 主要单位及其辅助机构的权限划分和互补性存在某些缺陷和漏洞。

23. 如 WIPO 秘书处在对联检组调查问卷的回答中所述，“不同 WIPO 机构各有具体职能和权限，要么由法律条款规定，要么由设立这些机构的成员国决定规定”。虽然这种制度特征在许多联合国系统组织中很常见，但是此类机构的数量和种类影响了治理安排的清晰度，进而又影响了治理安排的效果。WIPO 的不少做法与《公约》的原始规定不符，进一步加大了治理框架的复杂性。

24. 保有 WIPO 大会(GA)和成员国会议(the Conference)这两个高级理事机构的依据不甚清楚。WIPO 秘书处承认，“大会和成员国会议之间最初设想的职权划分从未落实”<sup>14</sup>。自 2005 年起，成员国会议就再未单独召开<sup>15</sup>。

25. 成员国大会(Assemblies)和各联盟大会(Assemblies of the Unions)的问题可能也需再思考。每年召开成员国大会时，把 20 个立法和执行机构聚集在同一会议。这种做法虽有利于节约成本，但由于这些机构只审议“各自所涉”事宜<sup>16</sup>，所以也引发对于决策过程是否清

<sup>13</sup> 这些分类体系分别是：国际专利分类、尼斯分类、洛迦诺分类和维也纳分类。

<sup>14</sup> WO/PBC/17/2 Rev.：世界知识产权组织治理结构(2011 年 5 月 20 日)第五段。

<sup>15</sup> 那年召开成员国会议审议知识产权合作促进发展常设委员会的有关事宜。

<sup>16</sup> 这是在若干 WIPO 文件中发现的表述，例如，《WIPO 财务条例和细则》(FRR)细则 101.3 和 102.5、条例 2.8、2.12、2.13、4.2 和 4.3。

晰的质疑。此外，通过某些决定的形式可能会引起质疑。有时候，成员国仅仅是“注意到”秘书处的报告，而报告需要与辩论期间口头提出的(通常是五花八门的)意见结合起来并参照其它背景文件阅读。尽管这一做法在联合国系统中不属例外，但是可能影响监督作用的正常发挥和成员国决定的充分执行。

26. 作为基于《公约》的法定单位，协调委员会的作用越来越多地由 WIPO 大会附属机构——计划和预算委员会发挥，这导致 WIPO 的治理体系中权利和影响力的重新分配。成员国广泛存在这样的看法，即协调委员会只发挥形式作用，并没有对 WIPO 的决策机构和管理团队提供实质性建议。根据现行安排，协调委员会基本是处理与工作人员有关的行政事务。

27. 计划和预算委员会的前身——预算委员会——于 1976 年成立，旨在简化预算文件的审查，通过单一的专门机构向协调委员会汇报，来避免重复。然而，1998 年预算委员会与房舍建筑委员会合并成立计划和预算委员会，汇报对象也随之转移到 WIPO 大会。此举割裂了行政事务与财务和预算事务。最终，计划和预算委员会承担了大多原本属于协调委员会的责任。WIPO 的《财务条例和细则》将计划和预算委员会称作“由大会为计划、预算、人事资源、房舍和财务事项设立的委员会”<sup>17</sup>。此外，计划和预算委员会进一步扩大了其在监督和治理方面的活动范围。鉴于计划和预算委员会的重要地位，检查专员认为，其任务和职能应整合到一个具体的职责范围文件之中。

28. 为清楚呈现治理框架，有些联合国机构形成了好的做法。例如，联合国教科文组织 (UNESCO) 颁布“基本文件”，其中汇总了与治理框架有关的全部文件，例如章程、理事机构议事规则、财务条例、决策与跟进程序等<sup>18</sup>。这一综合文件定期更新。国际劳工组织 (ILO) 也发布了名为“国际劳工局理事会适用规则简编”的文件，汇编了与治理安排有关的规定，例如国际劳工局的作用和职能、结构和程序(投票、时间管理、主席、议程通过、各组织的会议等)<sup>19</sup>。这些汇编或简编增强了成员国和其他利益相关方对于组织职能的了解。检查专员认为，发布此类综合性参考文件对于 WIPO 也有益处。

#### 有关治理的其他问题

29. 许多成员国指出，WIPO 的治理工作质量还受到另一重要问题的影响，即各委员会工作的管理、正式会议的数量和会期，以及长篇累牍的支持文件。

30. 关于委员会，代表频繁提出的问题包括：(a) 区域集团的构成不完全符合联合国系统其它组织类似实体的传统设置；(b) 需要引入规定，提高区域集团委员会官员轮替的可预见

<sup>17</sup> 《WIPO 财务条例和细则》细则 101.3。

<sup>18</sup> 联合国教科文组织，基本文件，2012 年版（2012 年，巴黎）。

<sup>19</sup> 国际劳工组织，国际劳工局理事会适用规则简编，(2011 年 6 月，日内瓦)。

性；(c) 对于事先立法决定的会议，日期安排要稳定，保证会议推迟或取消要经成员国批准<sup>20</sup>；(d) 召集会议、安排议程、确定日期、确定会议文档的权力应属于成员国；(e) 需要修订某些现行规定和程序。

31. 关于会议的管理，一些区域集团和代表个人表示，WIPO 委员会数量繁多，机构设置重复，这使会议的协调、排序和筹备极为困难。会议往往冗长、耗时，技术讨论中还夹杂着政治辩论。检查专员发现，许多成员国对于举办这些会议的成本影响没有足够了解。

32. 代表还指出，文件过长、过多，存在改进的空间。联检组调查证实，呈交 WIPO 理事机构的文件通常含有大量细节，有时却缺乏引导成员国讨论的明确建议。秘书处加大努力确保文件及时提交，一些成员国对此表示认可，但也指出虽然商定的规则是提前两个月，有些文件却事到临头才提交。最后，一些文件作为所谓“白皮书”发布，没有文号。这种做法加重了成员国的负担，影响它们对于实质性问题的准备，也影响 WIPO 理事机构的决策能力。

33. 图表 1 是每年会议日数和 WIPO 秘书处为之准备的文件数。数据显示，2010-2012 年间，WIPO 的会议平均用去 147 个工作日。成员国代表每年平均需要阅读 8100 页文件。值得注意的是，秘书处已在着力改善文件的整体质量，控制文件的篇幅，在 WIPO 语言政策通过后，尤其是如此。但是，检查专员认为，WIPO 理事机构和秘书处应更多关注会议的数量和文件的篇幅，使之处于正常水平。

图表 1：2010—2012 年 WIPO 会议与文件概览（以数量计）

年份	会议数*	会议日数	文件数**	平均每份文件的页数	总页数
2010	30	134	377	22	8,287
2011	35	159	373	25	9,419
2012	31	149	369	18	6,713
平均	32	147	373	21.6	8,100

来源：根据 WIPO 秘书处提供信息编制

\* 指理事机构、委员会、专家委员会和工作组正式会议。

\*\* 指各份文件的原文版。

<sup>20</sup> WIPO 秘书处表示，当年 12 月为来年编制会议日历的做法在近年已实现制度化。

34. 关于治理，上述因素共同造成的一个局面是，秘书处(主要是总干事)不得不在没有成员国正式“投入”的情况下，在诸多事项上发挥主导作用。由于缺乏常规指导机制，总干事会诉诸一些非正式手段(每月会见大使、和代表共进早餐、与区域集团召开会议)，就各种重要议题征求成员国的观点和意见。虽然此法在联合国其他机构也很普遍，但在 WIPO 的分量过重，变成适当指导的替代模式，经常使透明度受到损害。检查专员认为，特别是随着组织规模的增加，此类非正式方法已达极限，不应取代经由正式和清楚规定的渠道而举办的成员国深入讨论。

#### B. 治理改革措施

35. 过去几年，越来越多成员国反复表示对 WIPO 的治理现状不满，认为 WIPO 基本受秘书处而非成员国驱动来运作。在他们看来，缺乏适当的闭会期间治理机制，加之 WIPO 实质性活动的技术性强，在当前安排下，成员国定期给予 WIPO 政治指引并为其描绘战略愿景的空间有限。

36. 过去十年，在 WIPO 治理改革方面，曾有过一些尝试：

- 1999 年到 2002 年，总干事应大会建议成立的组织法改革问题工作组提出了一系列建议，旨在简化 WIPO 治理结构，使之趋向合理。建议包括废止成员国会议(the Conference)、改变大会(GA)和联盟大会(assemblies)的例会频率，由两年一次改为一年一次。修订相关条约和公约，把 WIPO 多个立法机构减为单独一个大会，实现上述做法的正式化，这一设想曾经提出，但不了了之<sup>21</sup>。工作组的提案虽获 WIPO 大会和相关联盟大会通过，却因总干事收到的成员国接受通知书数量不足而未能生效。
- 2008 年，WIPO 审计委员会应计划和预算委员会(PBC)要求编写报告，报告中确认“WIPO 治理结构相对较弱”<sup>22</sup>。报告根据对联合国系统各监督委员会进行的比较研究<sup>23</sup>，提出多项建议，其中包括建立“一个更能发挥作用的新理事机构”，确保由 12 至 16 个选任成员国进行持续监督<sup>24</sup>。该报告成为成员国进一步就这些问题进行审议的基础。
- 2011 年，计划和预算委员会响应审计委员会 2008 年的报告，要求秘书处编写一份文件，说明 WIPO 的治理现状以及相关数据和成员国对于改革进程的看法。由

<sup>21</sup> WIPO, A/37/5 : WIPO 大会组织法改革问题工作组的最后建议(2002)。

<sup>22</sup> WO/GA/38/2 : WIPO 审计委员会自 2008 年以来的报告，第 44 段。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同上。

此产生的报告<sup>25</sup>列举了成员国及/或其所在集团的 11 份回复<sup>26</sup>，回复反映了有关 WIPO 所需改革范围和性质的广泛看法。尽管此举表明，关于是否需要改进监督职能、和 WIPO 不同机构的管理，意见比较一致，但关于是否需要建议一个新的理事机构方面，没有达成共识。。

- 2012 年，计划和预算委员会请独立咨询监督委员会(IAOC，取代审计委员会)调查 WIPO 的治理问题并提出建议。虽然后者在报告中指出，“需要采取行动的一个重要方面是在 WIPO 加强协调，并强化监督架构”，但又表示“在治理的监督方面将不需要增加额外的治理结构”，而且建议就此问题进一步开展深入研究<sup>27</sup>。随后开展的辩论进一步昭显各集团缺乏共识，在治理改革的实质内容和具体方法上，成员国多坚持各自政治路线，观点呈现出极度两极化的态势<sup>28</sup>。

37. 因此，之前为检讨 WIPO 治理结构所作努力收效有限。在此情况下，已经过密集讨论的、为 WIPO 新设一个理事机构的想法值得一提。确实，WIPO 与大多联合国专门机构不同，未设执行机构(即董事会或理事会)持续监督秘书处的工作。新设理事机构,加强治理监督，使成员国更多地参与资源和支出分配，并增进秘书处的问责制，这受到众多代表团的拥护，其中大部分是发展中国家，却遭到其他成员国的强烈反对，其中多是发达国家。反对者认为，增设一个额外的治理层级只能使 WIPO 原已复杂的治理体系变得更加复杂，而且还需修订 WIPO 《公约》。辩论非但无果，反而加剧了成员国之间的分歧。

38. 检查专员认为，目前启动这一宏大事业的条件还不具备。WIPO 成员国如欲向联合国通行治理模式靠拢，可将之作为一个中长期目标。但是，当下出现一个势头，倾向于在现有框架内寻求解决方案，而无须修订《公约》。这种做法前景更加乐观，在 WIPO 也逐渐占取优势。

39. 另一与 WIPO 治理有关的例子是现在就发展议程(DA)实施方式而展开的辩论。回顾过去，发展议程建议的通过<sup>29</sup>标志着 WIPO 首次正式承认不再将业务囿于知识产权的促进和保护，而是兼顾在这一关键领域从各个方面对发展中国家予以协助的必要性。发展和知识产权委员会(CDIP)2007 年成立，任务是监控发展议程的实施<sup>30</sup>。该委员会的工作稳步推进

---

<sup>25</sup> WO/PBC/17/2 Rev : WIPO 治理结构，2011。

<sup>26</sup> 同上，附件二：成员国关于 WIPO 治理的意见：摩纳哥、中国、联合王国、日本、澳大利亚、发展议程集团、非洲集团、美利坚合众国、大韩民国、德国和法国。

<sup>27</sup> WO/PBC/19/26，附件：WIPO 的治理问题。

<sup>28</sup> WO/PBC/19/28，第 23-49 段。

<sup>29</sup> WIPO，A/43/16，第 334 段；A/43/13 Rev : WIPO 发展议程有关提案临时委员会 ( PCDA ) 的报告。

<sup>30</sup> 同上。

进，但进展缓慢。在委员会辩论时可以看出，不同代表团集团在某些问题上各执两端，尤其是协调机制对于确保在 WIPO 工作中实现发展活动主流化发挥何种作用<sup>31</sup>。

40. WIPO 秘书处认为发展议程的实施是其工作的重要组成部分，确认这一点很重要。但有些成员国担心自己没有足够有效的途径来监控 WIPO 在此方面的表现。《对 WIPO 合作促进发展领域技术援助的外部审查(2011)》<sup>32</sup>揭示 WIPO 针对发展中国家的技术援助存在严重缺陷。随后，秘书处回应称，审查提出的诸多问题已得到解决。秘书处开发了一些报告工具，用以综合展示 WIPO 对于发展议程实施给予的支持以及开展的活动。然而，当前就发展议程实施所进行的讨论可以说是潜在问题的外在表现，因为旨在弥合成员国分歧的尝试至今仍未产生共识<sup>33</sup>。这突显出成员国需要达成一致意见，以建立一套有效系统，对发展议程建议的落实情况进行报告、检测和评估。

41. 检查专员认为，要取得实效，WIPO 治理的改革就应本着务实的态度，在各利益相关方集团之间建立共识。在不同阶段必须确定各目标的轻重缓急，确保多数成员国最大限度地支持定义明确、注重实效的行动。如某些代表团建议<sup>34</sup>，把多如牛毛的 WIPO 治理问题分门别类，从中找出取得进展几率较大的类型，而后再攻克更复杂、也更有争议的问题，这不啻是一个好办法。在整个过程中，首要目标应是为 WIPO 描绘一幅共同战略愿景，提高 WIPO 的效能和效率，保住 WIPO 的战略定位，即在瞬息万变的竞争环境之中运作的一个重要联合国机构。

### C. 治理审查

42. 对于任何由成员国承担主要责任的政府间组织而言，治理安排的改革都是一个敏感的进程。加强治理的目的在于改进 WIPO 的运作，提高成员国的主人翁意识。强化治理和监督必须着眼战略，决不能沦为微观管理；WIPO 秘书处应保持其管理和行政职能。对此职能以及开支，秘书处须完全接受成员国问责。

---

<sup>31</sup> 2010 年，大会批准协调机制以及监测、评估和报告模式(WO/GA/39/7 附件二)，其中规定 WIPO 相关机构寻找在各自工作中实现发展议程建议主流化的方式，并在向成员国大会提交的年度报告中说明各自为发展议程建议的落实所付出的努力。

<sup>32</sup> WIPO, CDIP/8/INF/1:《对 WIPO 合作促进发展领域技术援助的外部审查》(2011), 附件一。

<sup>33</sup> 例如，检查专员注意到，在 WIPO 难以就“发展开支”的定义形成统一意见，2013 年 9 月才最终通过。相形之下，联合国系统的若干组织之前就已开发相关工具，例如国际劳工组织发展合作一览表(Development Cooperation Dashboard)、世界气象组织能力发展和资源动员战略，以及世贸组织多哈发展议程全球信托基金。

<sup>34</sup> 例如，文件 WO/PBC/21/20 就包含非洲集团最近关于 WIPO 治理的建议。

43. 检查专员在仔细研究相关文献并与利益相关方举行多次面谈之后，认为 WIPO 已经到了必须有大幅度简化治理安排、改善治理安排整体一致性的时候。维持现状既不审慎，也不明智。成员国之间的矛盾积聚妨碍 WIPO 有效运作。所以，就治理改革的途径和方法进行积极、有益的对话，已经成为成员国和管理层关注的重点。

44. 在审查过程中，检查专员看到成员国在过往审议中提出的大量建议。有的只是泛泛而谈，没有详加说明；有的反映出辩论的政治化本质；但是，其中许多不乏有用的想法，值得从实用的角度加以审视。

45. 挑选或评议任何具体设想和建议不在此次审议的任务之列。这项工作最好由成员国承担。不过，检查专员想提出几点想法或方案，因在其看来，这有助于未来开展讨论。

#### *把协调委员会或计划和预算委员会转变为执行机构*

46. 目前，在 WIPO 新设一个执行机构的方案饱受争议，通过的机会微乎其微。同时，这也隐含了在一个已然复杂的治理结构中添加新层级的不利之处。但是，在现有的框架下，只需稍作调整，协调委员会或计划和预算委员会就可作为一个平台，行使常规、有效的监督和指导职能。假如协调委员会恢复原有法定职能，计划和预算委员会的汇报对象就得从大会改为协调委员会。假如计划和预算委员会承担这一角色，则应正式赋予并扩大其授权。在这两种情况下，相关机构的会议频率都应随之增加。

#### *加强咨询能力以便协助成员国和秘书处*

47. 依照当前安排，成员国的决策有赖秘书处提供的信息与分析。检查专员认为，增加咨询职能，帮助成员国和总干事完成各自指导、监督和管理 WIPO 的使命，这不无裨益。不妨考虑成立专家咨询机构，赋予其审查行政和预算事务并就主要单位关心的问题提供建议的职责。独立专家组成员以个人身份行事，作为管理层和成员国之间的层级，负责审查多种事项，提出看法，以文件方式提交成员国参考。

48. 可供 WIPO 借鉴的例子包括行政和预算问题咨询委员会(ACABQ，负责为联合国大会第五委员会提供建议)、财务与行政事务专家小组(负责为联合国教科文组织财务与行政委员会和执行局提供技术性建议)。这一机构应有来自成员国的专家，其遴选应体现充分的地域代表性、个人资质和经验。WIPO 还可以利用收入的主要来源——私有部门的专业知识。第一步可以先试运行。

#### *搭建共同平台，促进建设性治理对话*

49. 某些联合国机构(最近的例子是联合国教科文组织和联合国毒品和犯罪问题办公室)配合治理优化工作，建立了由成员国代表和秘书处组成的工作机制。这提供了一个就各种治

理问题开展对话的渠道，增进了对于不同利益相关方的局限性、重点关注问题和顾虑的了解。

50. WIPO 不妨采用类似方法。大会可通过决议成立高级别特设委员会或工作组，就可能实施的改革组织建设性和务实的辩论，并在商定的时间范围内汇报成果。检查专员认为，此机构的职责范围可包括，从不同角度在各个级别审查治理工作，从(诸如会议和文件管理等)相对简单、较少争议的主题出发，逐步提高复杂程度和范围。

以下建议有望增强 WIPO 的治理。

**建议 1**

WIPO 大会应审查 WIPO 的治理框架及现行做法，以增强理事机构指导和监督 WIPO 工作的能力。在这样做时，成员国可在辩论中考虑本报告建议的方案。

### 三、管理

#### A. WIPO 秘书处

51. WIPO《公约》规定国际局为 WIPO 的秘书处。它协调成员国的各种会议，落实成员国决定，管理国际知识产权注册体系，制定并执行旨在实现 WIPO 目标的各项计划，作为知识产权专业知识库给予成员国协助<sup>35</sup>。除日内瓦总部，WIPO 在新加坡(2005 年)、东京(2006 年)和里约热内卢(2009 年)设有三个驻外办事处，还在纽约联合国设有联络处(1975 年)。

52. WIPO 秘书处受总干事领导，共有七个实质性部门，各由副总干事(DDG)或助理总干事(ADG)分管，副总干事和助理总干事向总干事汇报。此外，总干事办公室由高级管理团队、人力资源管理部、内部审计与监督司、经济学与统计司，以及转型与发达国家部组成<sup>36</sup>。

53. WIPO 秘书处的组织结构分为多个实质性部门，体现出 WIPO 知识产权活动的多样性。WIPO 秘书处已采取措施理顺内部结构，并使其与活动和战略目标相协调。2012 年，WIPO 秘书处进行详尽的组织审查，考察各部门的职责和关键职能，重组秘书处以使其构架更好地对应 WIPO 的业务需求。

54. 检查专员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。然而，检查专员注意到，重组的依据并未通过正式渠道系统地传达。通常，《办公指令》仅限于列举组织单元和工作人员名单。从 2010 年到 2013 年中中期，关于内部重组的 47 个《办公指令》中，很少对结构调整的依据作出解释，或对部门调整后的职责范围或工作方向作出说明。除了计划和预算文件中的基本规定，对于被重组部门的职能未予澄清。这有损 WIPO 的效能或工作人员的主人翁意识。

55. 近年，若干单位直接听命于总干事：经济学与统计司(2010-2011)、转型与发达国家司(2010-2011)和人力资源管理部(2012)。增加直接向总干事汇报的部门，这一趋势应密切跟踪，以便评估此举是否有助于提高效能。

以下建议有望增强 WIPO 内部的透明度和问责制。

#### 建议 2

总干事应确保 WIPO 所有组织单位都有清晰明确、及时更新的职责范围，并将其纳入相关《办公指令》。每次内部重组时，尤其需要如此。

<sup>35</sup> WIPO，世界知识产权组织——用户指南。

<sup>36</sup> 参阅本报告附件一中 WIPO 秘书处组织结构图。

56. 众所周知，WIPO 曾经盛行各自为政文化。为打破这一局面，WIPO 秘书处主要在战略调整计划的框架下，采取了一些措施，改善内部协调与合作。应当看到在协调与合作方面取得了进步，例如连续几次 WIPO 的年度核心价值调查都显示以下方面得到改善：作为战略调整计划的价值导向**团结**一致，在相关年份的肯定回答从 29%增加到 56%；共同项目的跨部门协作，做肯定回答的从 46%增加到 67%。然而，如图表 2 所示，同时也被 WIPO 核心价值调查受访者的陈述所证实的是，并非所有部门壁垒都已经消除。还需继续努力，改进部门内部和部门之间的合作。在战略调整计划结束后，WIPO 进入持续改善阶段，此时更要如此。

图表2：WIPO工作人员对于WIPO内部协调与合作的看法(按百分比)

	是	差不多	否	无意见
我认为司/处/科内部的协调与合作很充分	21.9	37.6	35.6	4.9
我认为司/处/科之间的协调与合作很充分	10.5	39.5	43.8	6.2

来源：联检组调查问题15和16

## B. 高级管理层

57. 除总干事之外，WIPO 的高级管理框架还包括高级管理团队(SMT)和管理层会议(MM)。管理框架分为 13 个管理委员会或委员会，各负责具体的管理事务<sup>37</sup>。除高级管理层外，部门主管和计划经理的实质性和管理责任按照活动与具体行动所属部门在权利下放(从总干事下放至相关级别的官员)文书中予以说明。

58. 根据 WIPO 《公约》，总干事作为 WIPO 的行政首长，经协调委员会提名，由大会任命，向大会汇报，遵从大会指示。总干事准备并向相关单位呈交计划和预算文件草案及活动定期报告。总干事的正式权力很大，并为《财务条例和细则》(FRR)、《工作人员条例和细则》(SRR)和涉及多个方面的《办公指令》所巩固。

59. WIPO 行政首长的任期在联合国系统属于特例。《公约》规定总干事每届任期“不少于六年”<sup>38</sup>。《公约》未对总干事的连任届次加以限制。由于在此方面无法律规定，导致一位前总干事的任期极长。

<sup>37</sup> 依据是 2010 年以来发布的《办公指令》和 WIPO 秘书处投资咨询委员会、工作人员养恤金委员会、风险管理和内部控制委员会、会议厅特设合同委员会、建筑委员会、WIPO 财产调查委员会、合同审查委员会、WIPO 出版物委员会、任用委员会、与 WIPO 内部司法有关的工作人员条例和细则修订协商组、WIPO 上诉委员会、投诉事件联合审议小组、联合咨询委员会提供的信息。

<sup>38</sup> WIPO 《公约》第 9 条第 3 款。



60. 虽存在 1998 年的文件“总干事提名与任命的政策和做法”<sup>39</sup>，但检查专员发现其执行依据不甚清晰。实际上，该文件之所以得到大会通过，与提议修订 WIPO《公约》第 9 条第 3 款息息相关。但因成员国的批准通知数量不足，上述修订并没有实现<sup>40</sup>。检查专员认为，需要 WIPO 大会就此正式作出澄清。在此方面，检查专员回顾了 2009 年联检组的建议，即行政首长最多连任两届，每届任期不超过五年<sup>41</sup>。

61. WIPO 的主要高级管理委员会是高级管理团队(SMT)<sup>42</sup>，由总干事领导，有八位副总干事或助理总干事级别的成员，包括 WIPO 实质性部门主管、行政与管理部主管和办公室主任。《第 69/2009 号办公指令》未就这一团队的职责范围、工作方式或决策流程提供更多信息。

62. WIPO 秘书处表示，高级管理团队的主要使命是，实施战略领导和高管层面的协调，审议相关政策及关于计划活动和人力资源管理的行政事务。WIPO 秘书处还称，高级管理团队的会议保密。检查专员只拿到一个样本，是一页半的“高级管理团队会议记录(2013 年 2 月 6 日)”，内容是一个关于会议主题的简要清单，既无任何背景信息，也未注明所作决定。因此，检查专员不能评判高级管理团队在多大程度上提供了一个战略性和集体审议的平台，或提高了高级管理层的凝聚力。检查专员认为，组织内部最高级别的讨论，特别是决定及其依据，需要以一种系统性更强、内容更丰富的方式记载。这对于一个正处于剧烈的变革管理过程并意欲推进改革的组织而言，似乎不失为正当之举。

63. WIPO 秘书处进而表示，“高级管理团队的决定在每次会后都会记录，并分发高级管理团队成员，由他们负责向分管部门工作人员传达相关决定及决定依据”。检查专员还注意到秘书处说，“各部门的操作方式不同，一些高级管理团队成员会后要么个别、要么集体向部门主管简要通报”<sup>43</sup>。这种做法令人怀疑高级管理团队的决定是否一以贯之地逐级传达到 WIPO 的中层管理人员和业务人员，从而确保部门之间步调一致、互相合作。

64. 管理层会议两月一次，召集 WIPO 的全体部门主管(2013 年是 57 位)，向其通报高级管理团队所作决定或现有/近期主要项目。检查专员没有找到与管理层会议有关的任何

<sup>39</sup> WO/GA/23/6：总干事提名与任命的政策和做法。

<sup>40</sup> WO/GA/23/7 第 22.1 段：“WIPO 大会：

“(i) 通过一项政策，确定对于总干事连任届次的限制；

“(ii) 决定该政策应将连任届次限定为两届，每届任期为六年；

“(iii) 决定《建立世界知识产权组织公约》(WIPO《公约》)应尽快修订，以体现前两段所述政策”。

<sup>41</sup> JIU/REP/2009/8：联合国系统各组织行政首长的遴选和服务条件。WIPO 尚未表明其对此建议的立场。在联合国系统，行政首长任期为三到五年不等，多数组织确定的任期是四或五年。

<sup>42</sup> WIPO，OI 69/2009：高级管理团队的构成。

<sup>43</sup> WIPO 秘书处对于此次审查所用联检组调查问卷的回答。

《办公指令》或职责范围，归档的会议纪要不涉及此类会议。当前，管理层会议的规模似乎过于庞大，充其量只是一个信息分享平台。检查专员认为，如有必要，管理层会议可用于审议并总结 WIPO 计划活动的执行情况及面临的挑战，并可用于破除部门壁垒。

65. 调查专员认为，划定各管理委员会的职责范围，确立基本职能、会议安排和决定及其依据的沟通机制，从而强化各管理委员会的制度框架，这将使 WIPO 受益。

以下建议有望提高 WIPO 内部的透明度和问责性。

### 建议 3

总干事应在 2014 年底前公布各管理委员会的详细职责范围，并通知相关 WIPO 理事机构。

66. WIPO 的管理基于“自上而下”的沟通模式。据报，管理层的决定并不总得到妥善传达。即使战略调整计划使横向沟通改善，但是某些重要会议和沟通渠道仍然保持非正式的状态。虽然有位 WIPO 官员强调为克服“误读或误传”设立了一些机制，但更多解释和更大透明度可能有助于增进理解，提高工作人员的主人翁意识。例如，对《办公指令》(2008-2013)的内容分析显示，其中多数内容空泛，没有着重说明管理层决策的依据。

67. 除颁布《办公指令》及其他管理文件，上传下达的主要渠道是：(i)与工作人员的见面会，每年四到五次；(ii)非正式“茶会”，使工作人员有机会见到总干事，但没有事先确定的议程；(iii)战略调整计划的各种沟通举措(例如，最新动态、答疑时间、内网页面等)。这些内部协调和沟通机制是近年来在当前高级管理团队的倡议下部署的。然而，检查专员听闻，前两个渠道实际被认为是信息单行线，工作人员通常不愿诉说自己的顾虑。监察员(Ombudsperson)2012 年度报告中曾提及，管理层面的沟通和冲突管理存在系统性缺点。监察员提及，其办公室接待的来访者表示 WIPO 的氛围令人感觉“不适”<sup>44</sup>。联检组调查的受访者还强调内部沟通需要改进。检查专员认为，透明的沟通能直接影响工作人员的参与及其对于管理层的信心，所以在任何变革管理过程中都必不可少。

### C. 战略调整计划(SRP)

68. 2005 年联检组报告建议对 WIPO 的人力和财务资源开展逐岗位评估。此项评估于 2007 年委托开展，揭示了 WIPO 组织文化的重大缺陷，认定 WIPO 并不注重绩效<sup>45</sup>。之后，大会批准了综合性组织改善项目，也即“战略调整计划”<sup>46</sup>。该计划 2008 年启动，实施的主体阶段已于 2012 年结束。如 WIPO 高级官员所述，战略调整计划的首要目标是，确保

<sup>44</sup> WIPO 监察员办公室 2012 年统计，终稿，2013 年 3 月 20 日。

<sup>45</sup> WO/GA/34/1 附件：WIPO 人力和财务资源逐岗位评估，最终报告(普华永道)，2007 年 6 月。

<sup>46</sup> WO/GA/34/16 第 34 段。

WIPO 成为一个反应迅速、工作高效、有能力实现其各项战略目标并在知识产权领域发挥全球领导作用的组织。战略调整计划因此涉及内部流程的规则和做法，目的在于达到联合国系统组织的通行标准。

69. 战略调整计划与 WIPO 中期战略计划所列战略目标密切相关。战略调整计划的基础是 19 项举措，而这些举措又围绕四个核心价值观设置，即面向服务；团结一致；成果问责；以及对环境、社会和治理负责。此次审查未对战略调整计划中的举措逐项进行深入评估，但附件三总结了该计划的主要成就，这些成就说明该计划是一项跨领域大型变革管理项目，其中涉及的部分领域在本报告的具体章节有提及。

70. 检查专员审查了 WIPO 秘书处编写的一些关于战略调整计划的文件，从中发现的一些问题值得提出。

- **领导层**：总干事对变革管理举措的推出起到核心作用，这广受认可。高级管理团队的每个成员都是“高级管理团队带头人”，主导一项或多项举措的落实，同时具体项目负责人开发并实施计划的关键方面。设立战略调整计划管理办公室，由专门指定的协调员管理。总体项目管理架构似乎妥当。检查专员注意到，总干事同时身兼五项举措的高级管理团队带头人。
- **项目管理**：战略调整计划本身采用的是注重成果的管理(RBM)方法，并根据既定指标和目标衡量进度。路线图、成果框架、一览表和报告矩阵等管理工具为项目管理和监控提供了充足的框架。
- **财务管理**：开支保持在成员国预期划拨的资金水平。除了调动现有人力资源，2010-2011 年度和 2012-2013 年度的预计累计成本达到 297 万瑞郎<sup>47</sup>，覆盖具体举措的商业服务、系统和临时工作人员。
- **参与**：WIPO 秘书处大力宣讲战略调整计划的依据和目标。为提高对该计划的认识，数次召集工作人员见面会、举办专题讲座、印制宣传册，并采用了其他信息工具。即便如此，联检组调查的受访者中表示对于改革过程了解充分的不到一半，36.6%认为自己“多少有些了解”。为衡量对战略调整计划的认知度并评估工作人员的参与度，WIPO 秘书处分别在 2010 年、2011 年和 2012 年<sup>48</sup>委托第三方在工作人员中间开展一系列核心价值调查，结果显示参与度逐年上升。核心价值调查的结果有助于发现应予更多关注的风险因素和重点领域。实施这一调查是好的做法，应以此为管理手段，在必要时调整流程，但不应将其作为成就的标志。检查专员认为，核心价值调

---

<sup>47</sup> WIPO，WIPO 战略调整计划实施最终报告(2013 年 5 月 6 日)，第 33 段。

<sup>48</sup> WIPO，核心价值调查，分析报告(Dalberg 全球发展顾问咨询公司)。

查非常有用，整体展示了战略调整计划在 WIPO 工作人员心目中的价值。因此，应定期开展(三年一次)，以跟踪价值观随时间的变化。

- *报告*：WIPO 秘书处以各种有针对性的方式报告战略调整计划的状态和后续实施阶段。主要报告方式是向独立咨询监督委员会的季进度报告，该报告提供有关阶段和发展的基本信息。特别是，检查专员指出在部分章节列举主要风险并提出降低风险建议，这种做法很好。秘书处向计划和预算委员会提交年度简报，并为成员国举办多种非正式简报。

71. 受访的中高层管理人员和工作人员普遍认为，战略调整计划犹如一场及时雨，推动了 WIPO 的管理和行政工作的重大变革。在向计划和预算委员会第 21 届会议和大会第 43 届会议(2013)<sup>49</sup>提交的最终报告里，WIPO 秘书处介绍了对于战略调整计划的评估，并说明了关键成果。该报告将面向服务和成果问责作为两个进展最大的领域，把团结一致划为需要更多关注的领域。然而，最终报告基本是展示主要成就，而非批判性地对计划及其成果进行自评。

72. WIPO 高级管理层现在面临的挑战是，如何把为期四年的变革管理举措转化为 WIPO 组织文化和工作方式的持续改善过程。为促进这一目标的实现，检查专员建议对战略调整计划实施一系列内部评估，举出积极变化、先进做法和经验教训的实例，尤其是在风险管理、道德规范和业务连续性领域。

以下建议有望促进在 WIPO 内部宣传先进做法。

#### 建议 4

总干事应要求内部审计和监督司在工作计划中纳入对战略调整计划各项举措及其结果的一系列评估，总结经验教训，在改革的下一阶段为 WIPO 管理层提供支持。

#### D. 一般管理和行政

73. 2009 至 2010 年还进行了另一项重要变革，即把行政和管理职能统一整合到行政和管理部门(AMS)之下，由一位助理总干事负责领导。<sup>50</sup> AMS 包括大多数提供支持和行政服务的部门：财务和预算、资源规划、一般支持服务(如采购和差旅)、信息和通信、会议和语言服务、安全和安保以及建设项目。在内部重组之前，这些部门彼此独立，由此导致一致性和协调性不足。人力资源管理部是一个值得注意的例外，该部门自 2012 年起直接向

<sup>49</sup> WO/PBC/21/10：WIPO 战略调整计划实施最终报告；WO/GA/43/20：WIPO 战略调整计划实施最终报告。

<sup>50</sup> WIPO, OI 28/2010：重组：行政和管理部门；OI 42/2013：WIPO 的内部组织。

总干事报告，这在联合国系统的行政安排中并不常见。尽管此举的初衷显然是为了强调人力资源管理在 WIPO 内部的战略重要性，但这一安排从长远来看可能并不合适。

74. 联检组在调查中询问了 WIPO 员工对 AMS 提供的部分支持服务整体质量的意见。将近一半的调查对象对这些服务表示满意(见图表 3)。采购和差旅在成本节约方面有较大潜力，因此单独列出讨论。检查专员的审查基于联检组近期在联合国全系统范围内就这些问题所作的报告。<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> JIU/REP/2010/2：审查联合国系统内的差旅安排；JIU/NOTE/2011/1：联合国系统内的采购改革；以及 JIU/REP/2012/9：用一次性总付代替津贴。

图 3：WIPO 员工对运营支持服务质量的意见(按百分比)

我认为下述运营支持服务质量良好				
	是	差不多	否	没看法
差旅	45.2	18.6	3.7	32.6
会议服务(包括口译)	51.3	12.1	1.3	35.2
笔译	53.9	14.7	3.3	29.0
采购*	30.5	23.5	6.4	39.6

来源：联检组调查问题 24

\* 2012 年 WIPO 对组织内涉及采购活动的 200 名员工/使用者进行调查显示，给出肯定答复者占 58%

### 采 购

75. 自 2009 年以来，采购与差旅司(PTD)(24 名员工)一直负责开展与采购合同、购买和差旅相关的战略和运营活动。检查专员注意到存在针对采购员工和参与采购活动的其他官员制定的指导原则和道德准则，目的是防止利益冲突和不道德行为。在跨部门协调方面，采购与差旅司积极参与共同采购活动小组(CPAG)和联合国全球市场的活动。

76. 采购作为一项管理领域，其政策指南明确规定了采购活动的基本规范，比如物有所值、广泛竞争、诚信透明以及审慎的商业操作。这些都符合联合国系统组织认可的做法。<sup>52</sup> WIPO 的采购手册列出了招投标过程的细节和相应的授权。WIPO 遵守了联合国秘书处的供应商行为准则。

77. 2012 年，WIPO 购买的商品和服务总值为 119,352,745 瑞郎。采购总价值中约 95% 和服务相关，主要是建筑相关项目(35.4%)、笔译(18%)及咨询服务(14.3%)。<sup>53</sup> 由于 WIPO 的组织发展和大量低值采购，订单数量在 2006 至 2012 年间增长了 2.4%，这意味着需要发起和监测的交易数量大幅增加。企业资源规划系统(ERP)使 WIPO 秘书处能够精简部分内部流程，用更好的集中化电子流程替代纸质工作流，从而提高了效率。

78. WIPO 建立的合同审查委员会(CRC)有书面规定的清晰职责，即审查采购相关合同并向由总干事指派负责 WIPO 采购部门事务的副总干事提供书面建议。委员会由高级官员组

<sup>52</sup> WIPO, OI 21/2006 Rev.：采购和购买：一般原则、框架和流程；以及 OI 53/2009：办公指令 No. 21/2006 Rev.订正稿

<sup>53</sup> WIPO 2012 年采购活动报告(2013 年 3 月)。

成，主要是助理总干事和副总干事级别的官员。<sup>54</sup> 检查专员注意到提交至合同审查委员会的案例数量自 2009 年以来保持稳定，尽管审查门槛有所变化(从三年 100,000 瑞郎变为每年 100,000 瑞郎)。除了审查高价值合同对采购规则和程序的合规性之外，在符合组织利益时，合同审查委员会也会建议副总干事采用非正式的询价方式(义务免除)，以替代竞争性流程。

79. 2011 年 WIPO 内部审计处提出若干与采购相关的问题，包括缺乏组织范围内的采购规划和协调。<sup>55</sup> 检查专员获悉已编制统一的公司采购目录，并于 2013 年底启用。各部门与采购与差旅司(PTD)之间如能更密切地协调，采购计划流程则可进一步受益。尤其是各部门尽早公布其采购需求。有鉴于此，WIPO 秘书处应将早期采购计划信息纳入部门工作计划的编制当中。应向采购与差旅司提供信息，整合成组织范围内的采购计划，从而避免行政效率低下和重复劳动，实现可观的成本节约。

80. 由于财务和法律事务以及招投标过程的技术特性和专业知识要求，专项培训成为采购领域的重要因素。检查专员乐于看到采购与差旅司已开始采取措施，提高员工的专业素质，主要是通过联合国开发计划署(UNDP)和英国皇家采购与供应学会(CIPS)进行协作。

## 差旅

81. 差旅费用是 WIPO 一条重要的预算项目，在 2010-2011 两年期内高达 4571 万瑞郎(本报告定稿时能获得的最新合并数据)，占到同期 WIPO 总预算的百分之七。内部审计和监督司(IAOD)注意到购买的机票总数增加(从 2009 年的 4915 张到 2011 年的 6709 张)，由此导致差旅费用超过核定差旅预算约 17%。<sup>56</sup>

82. 修订版《差旅及相关费用政策》(2012)中包含若干条措施，使 WIPO 差旅标准符合联合国系统组织的标准，如商务舱出行仅限于飞行时间超过 9 小时的航班、将购买机票的最后期限提前(10 天)以及使用在线订票以减少交易成本。<sup>57</sup> 此外，WIPO 还采取措施减少参加同一专业性或实质性活动的员工人数。<sup>58</sup>

83. 联检组欢迎差旅和相关津贴的规则变化，但规则在某些方面还未完全符合联合国的通行做法。比如，WIPO 员工探亲假的相关规定和安排长期以来与联合国系统其他组织的做法有明显区别。如选择一次性总付，联合国秘书处员工可获得限制条件最少的经济舱票

<sup>54</sup> WIPO, OI 21/2006 Rev. : 采购和购买：一般原则、框架和流程；OI 53/2009：办公指令 No. 21/2006 Rev.订正稿：采购和购买的一般原则、框架和流程。

<sup>55</sup> WIPO, IA/03/2011：内部审计报告：采购活动审查。

<sup>56</sup> WIPO, IA/03/2012：内部审计报告：审查差旅支持。

<sup>57</sup> WIPO, OI 16/2012：公费旅行及相关费用。

<sup>58</sup> WO/PBC/21/19：节约措施执行情况报告。

价 75%，而 WIPO 则向员工支付全价商务舱票价 80%。而且探亲假的一次性总付安排并不是基于正式的政策，而是反映了 WIPO 秘书处多年来业已形成的惯例。内部审计和监督司(IAOD)分别于 2009 年和 2012 年建议采用联合国秘书处的标准。<sup>59</sup> 检查专员获悉，2014 年 3 月出台了一项新政策，预计将于 2014 年 5 月起实施。该项政策似乎更加符合联合国标准，但检查专员注意到 WIPO 员工探亲假期间仍享有每日生活津贴(DSA)，这并非此类津贴的通行发放方法。检查专员还表示，预计事实上将延续到 2015 年的过渡性措施实际上将措施的充分落实推迟了近两年。

#### E. 内部控制和风险管理

84. 2012 年，独立咨询监督委员会(IAOC)建议将加强 WIPO 的内部控制和风险管理作为一项重要工作：“WIPO 的确拥有一套内部控制系统，但部分做法仍是非正式的、临时性的、非系统性的。IAOC 还发现组织内各方对这些概念的理解和认可存在差异”。<sup>60</sup> 作为战略调整计划(SRP)倡议 15(加强风险管理和内部控制)的一部分，建立了风险管理和内部控制理事会对上述倡议进行监督。<sup>61</sup> WIPO 秘书处与一家公司签订合同，由其在企业风险管理框架内协助制定并实施内部控制措施，目的是增强恰当应用和落实内部规则及程序的信心。

85. 2013 年 9 月，总干事在成员国大会声明中表示在内部控制活动方面还有很多工作要做。<sup>62</sup> WIPO 秘书处期望企业资源规划(ERP)部门能提供合适的工具，以确保符合《财务条例和细则》以及《国际公共部门会计准则》(IPSAS)的规定。为支持 WIPO 在该领域的工作，检查专员查阅了 2010 年联检组关于企业风险管理的报告以及 2011 年联检组关于问责框架的报告，两者都倡导管理层将内部控制确认为重点考虑的问题。<sup>63</sup>

86. 在风险管理领域，检查专员注意到若干积极的进展：

- 目前风险管理文件夹包含了一些关键文件，尽管部分文件还没有最终定稿，包括风险管理路线图、风险政策(2012 草案)、风险手册等。
- 在将风险管理纳入部门年度工作计划方面取得了进展，在 2014-2015 年《计划和预算》中有关于风险识别和风险减缓的专门章节。

<sup>59</sup> WIPO, IA/01/2009：对 WIPO 差旅支持的审计；以及 IA/03/2012：审查差旅支持。

<sup>60</sup> WO/PBC/19/10：WIPO 独立咨询监督委员会报告。

<sup>61</sup> WIPO, OI 37/2012：建立 WIPO 风险管理和内部控制理事会。

<sup>62</sup> WIPO 总干事向 WIPO 2013 年大会所作的报告。

<sup>63</sup> JIU/REP/2010/4：审查联合国系统的企业风险管理：对标框架；以及 JIU/REP/2011/5：联合国系统的问责框架。

- 招聘了一位风险和控制合规专家，负责提供建议并协助将风险管理和内部控制流程纳入组织工作中，尽管该专家只在有限时间内担任咨询职务(特别服务协议)。
- 自 2009 年以来，要求计划经理在编制财务报表时签署声明书，加强问责性。WIPO 秘书处表示这一自我认证过程的范围和覆盖面还会进一步扩大。
- WIPO 于 2013 年 11 月获得 ISO 27001 认证(国际信息安全管理标准)，鉴于 IT 安全性和 IT 管理系统对组织的重要性，这是一项重要的成绩。

87. 正如其职责范围所强调的，风险管理和内部控制理事会主要作为“项目理事会”指导战略调整计划(SRP)倡议，并在项目各阶段监督咨询公司的工作。对理事会会议记录的分析(检查专员得到了三次会议的会议记录)无法使检查专员确认会议就风险管理进行了何种类型的战略讨论。检查专员建议扩大理事会的职责，为 WIPO 建立一个风险管理委员会，应尽快出台的风险政策草案中也提到这一点。

下述建议有望加强 WIPO 风险管理的有效性。

**建议 5**

总干事应在 2015 年底前确定 WIPO 风险政策和风险管理综合框架的所有要素，并定期更新。

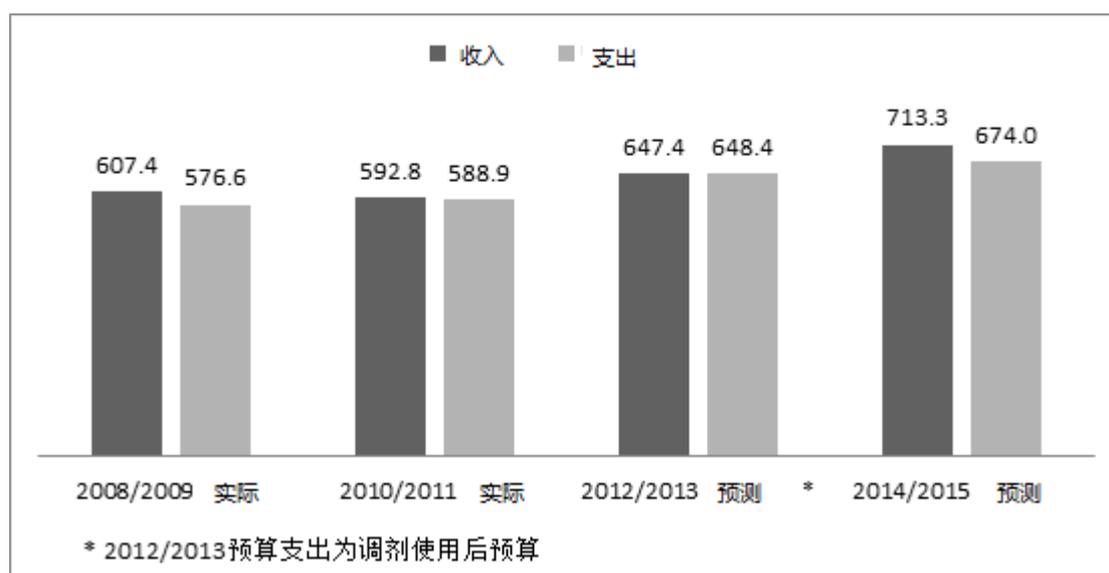
#### 四、资源、规划和预算

##### A. 财务框架

88. WIPO 的筹资模式和预算流程在联合国系统中独一无二。和其他实体不同，WIPO 除了成员国缴纳的会费外，还有大量的资金来源。该模式使 WIPO 多年来有机会不断发展，如图表 4 所示，但该筹资结构对组织来说也意味着风险，因为 WIPO 大量依赖难以预测的收入来源。

89. 尽管成员国一直缴纳会费以覆盖 WIPO 的开支，但会费收入占开支的比例微乎其微。2010-2011 年(根据可用的最新数据)，上述分摊会费占 WIPO 收入的 5.9%。已通过的 2014-2015 年预算中，收入部分总额达 7.133 亿瑞郎。分摊会费(3520 万瑞郎)占总收入的比例下降至 4.9%，而预期来自 WIPO 向各类利益相关方和客户端提供的服务收入(注册系统、仲裁/调解)比例达 94.2%。出版和其他活动占总收入的比例不到 1%。

图表 4：WIPO 收入和支出的变迁(2008-2009 年至 2014-2015 年)(单位：百万瑞郎)



来源：基于 WIPO 《计划和预算》文件及 WIPO 秘书处提供的信息编拟

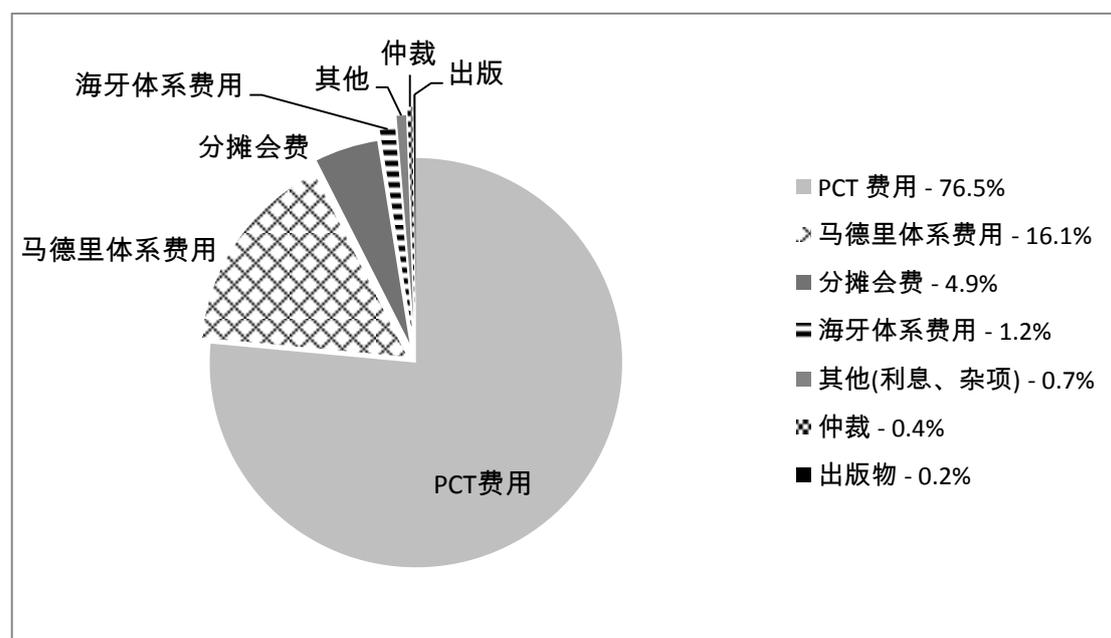
90. WIPO 《计划和预算》是一份超过 200 页的内容丰富的文件，介绍组织预算的整体情况并按计划支出进行细分。计划和预算总体上符合《国际公共部门会计准则》(IPSAS)的要求和建议(自 2010 年 1 月开始)，这符合成员国 2007 年的一项决定。<sup>64</sup>尽管检查专员欢迎《计划和预算》提供的丰富信息，并注意到近期文件的改进，但检查专员认为仍有机会

<sup>64</sup> WIPO, A/43/5：《国际公共部门会计准则》(IPSAS)；以及 A/43/16：一般性报告第 255 段。

以更加连贯一致的方法简化财务信息的表述方式，使成员国更好地理解其原理，方便获取相关信息(如增加交叉引用、加强比较的一致性、为避免事实性错误进行核对)。这将使成员国从计划和预算的视角清晰地理解组织战略。

91. WIPO 提供的各类主要服务创造的收入不均衡。图表 5 显示，2014-2015 年约 76.5% 的收入来自《专利合作条约》(PCT)提供的收费服务产生的预期收入，而马德里和海牙体系只贡献了 18.1% 的收入。这一收入结构表明对 PCT 体系的高度依赖。<sup>65</sup> 还应注意的是，商标注册马德里体系是基于首次付费和循环维护费，而 PCT 体系仅收取一次性申请费。这从中长期来看可能是一个挑战。另外一项风险是，WIPO 主要依赖的服务费是以名义价值计算的，因此会受到汇率不确定性的影响。为丰富其收入来源，检查专员敦促 WIPO 秘书处最终确定并向成员国提交自 2008 年开始讨论的资源动员战略，包括与捐助国达成的自愿信托基金安排。

图表 5：收入来源(2014-2015 预测)(按百分比)



来源：基于 2014-2015 年 WIPO 计划和预算第 16 页编拟

92. 各注册体系创造的收入用于各种计划和活动，但并不一定和费用涉及的主题相关。分析 2014-2015 年 WIPO 各项战略目标的资源分配表明，战略目标 2(全球知识产权服务)下的计划所占比例最高(41%)，紧随其后的是战略目标 4(行政)下的计划，占到 WIPO 总支出的 31.5%。检查专员注意到，尽管实施了旨在提高组织效率的战略调整计划(SRP)，管理和行政所消耗的资源仍高于 WIPO 其他七项实质性目标。

<sup>65</sup> WIPO, A/49/5：2012/13 两年期计划和预算。

93. 计划和预算的编制直接得益于首席经济学家的建议。首席经济学家的作用至关重要，他根据内部开发的复杂计量经济学模型给出经济分析和财务预测，以确认经济趋势并作出收入预测。高级管理层基于该深入分析给出的情景最终确定两年度计划和预算。该流程对 WIPO 非常有效。

94. 一旦确定了整体资源数量，资源分配即采取 WIPO 管理层所谓的协作和沟通方式，在高级管理层和计划经理参与下进行。首先由总干事和高级管理团队(SMT)制定工作重点，总干事和高级管理团队是整个流程的核心，他们与编拟并提交工作计划和预算的各部门进行互动。大部分资源分配给战略目标 2(提供首选全球知识产权服务)；战略目标 2 也是组织财务可持续性的基础，与 PCT(计划 5)、马德里和里斯本体系(计划 6)及海牙体系(计划 31)直接相关，因此如 WIPO 高级管理层所强调的具有至关重要的意义。

图表 6：WIPO 各战略目标的资源分配(2014-2015)

战略目标	标题	预算 (单位：千瑞郎)	总支出占比
一	以兼顾各方利益的方式发展国际知识产权规范性框架	24,072	3.5
二	提供首选全球知识产权服务	276,364	41
三	为利用知识产权促进发展提供便利	65,098	10
四	协调并发展全球知识产权基础设施	45,457	6.8
五	为全世界提供知识产权信息和分析的参考源	6,402	1
六	开展国际合作树立尊重知识产权的风尚	1,553	0.2
七	根据全球政策主题处理知识产权问题	6,433	1
八	在 WIPO、其成员国和所有利益相关方之间建立敏感的交流关系	32,885	5
九	建立有效的行政和财务支助结构以便 WIPO 完成其各项计划	211,004	31.5
	总计	673,993*	100

\* 包括未分拨的 4727 瑞郎之拟议预算

来源：基于 WIPO 计划和预算(2014-2015)第 14 页编拟

95. 部分联合国实体建立了企业委员会，以监督战略重点确定及资源分配。检查专员认为，在 WIPO 设立这样的委员会有助于加强资源使用和整体财务管理的透明度，还能向管理层提供建议，从而确保稳健的组织运作方式。

96. 两年期《计划和预算》于落实前 1-2 年编拟。由于 WIPO 的业务模式，有必要根据实际收入调整分配；因此，上述委员会在需要确定调整重点时也能发挥作用。检查

专员认为总干事应考虑设立资源分配委员会，以提高资源分配过程的透明度和不同部门的参与度。

#### B. 战略计划和注重成果的管理

97. 图表 7 列出了 WIPO 战略计划的要素及其报告。该框架与联合国系统其他组织使用的战略计划模式类似，由以下要素构成：(a) 由 WIPO 大会记录的中期战略计划 (MTSP)(2010-2015)，该计划根据九大战略目标安排所有活动；(b) 由 WIPO 秘书处编拟，并分别由计划和预算委员会及大会审议并通过的两年期计划和预算，其中包含的计划覆盖技术、行政和实质性活动；以及(c) WIPO 各计划单元制定的行动计划，以此作为员工个人计划的基础。

图表 7：WIPO 战略计划的要素

中期战略计划	2010-2015	9 大战略目标
计划和预算	2010-2011	29 项计划
	2012-2013	29 项计划
	2014-2015	31 项计划
部门工作计划	年度	
个人工作计划(员工)	年度	

98. 中期战略计划编拟完成后，成员国表示可能决定对落实情况进行中期审议，但后来并没有进行。检查专员强调对战略计划的编制和中期审议使 WIPO 成员国有机会表达其对组织的愿景，并从战略角度指导秘书处的工作。

99. 注重成果的管理(RBM)于 2010 年引入，旨在连接中期战略计划目标、主要计划和员工年度工作计划。多年来，落实注重成果的管理由专门的办公室负责，旨在分阶段协调开发恰当的工具和流程。目前，注重成果的管理职能已纳入行政和管理部门(AMS)下属的计划绩效和预算司，该司于 2013 年组织结构调整后设立。<sup>66</sup>

100. 在 WIPO，注重成果的管理基于若干主要的管理工具：WIPO 注重成果的管理框架；两年期计划和预算，它显示与资源挂钩的目标和活动；年度计划绩效报告，它评估 WIPO 的活动和成果。WIPO 秘书处还指出企业资源规划(ERP)在增强计划活动透明度和提高资源监督效率方面的好处。

<sup>66</sup> WIPO, OI 42/2013：WIPO 的内部组织。

101. 近期的《计划和预算》(2012-2013 和 2014-2105)以及《计划效绩报告》在描述计划和活动、确定预期成果及相关指标以及基线和目标方面有所进步。但检查专员认为还应加强两份文件之间的联系。应改善两份文件的表述，以直接比较计划和预算中涵盖的目标和计划效绩报告中呈现的结果，从而更好地对计划成果进行报告。

102. 大会通过的《计划和预算》确定了各项预期成果的计划效绩标准，并为成员国提供一些指标。2012 年，成员国在计划和预算委员会上对计划效绩报告进行审议，其评论导致对计划效绩报告的方法、所用指标和事实信息的激烈讨论。<sup>67</sup> 检查专员邀请成员国进一步在计划阶段帮助确定与 WIPO 最相关的活动，并监督活动的落实。

103. 联检组对效绩指标的研究表明，其质量和相关性需要更多关注：由于缺乏充分的过往数据，一些指标缺乏基线信息或基线信息模糊；另一些指标十分笼统，大多停留在活动水平或依赖于主观评价。缺乏足够的结果指标，难以更好了解 WIPO 活动的影响。检查专员还注意到部分计划的指标在 2014-2015 年有重大改变。这表明效绩衡量方法在不断发展，但也让人担心之前所用指标的相关性和可靠性。检查专员鼓励 WIPO 秘书处继续推动组织从主要衡量活动和产出向衡量最终结果转变。这一想法体现在内部审计和监督司(IAOD)2012-2013 年年度总结报告中，报告指出“WIPO 应更多利用具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的(SMART)效绩和结果指标，以衡量项目和活动的影响”。<sup>68</sup>

104. 《计划效绩报告》基于 WIPO 计划经理的自我评估。为加强自我评估的有效性，内部审计和监督司(IAOD)对计划经理使用的效绩评估数据样本进行两年一次的核验。这一良好做法应尽可能推广。为支持经理完成这一任务，充分的指导和培训也应成为注重成果的管理 (RBM) 培训的一部分，以帮助经理对其单位的效绩进行有效报告。

105. 检查专员认为，注重成果的管理使 WIPO 更好地确定实质性活动的重点、改善规划和报告并提高计划进展监督过程的透明度。但对计划和预算以及计划效绩报告的分析表明，该领域仍需更多关注，联检组的调查反馈也证实了这一点：仅有约 60%的受访者熟悉注重成果的管理(RBM)这一概念。近年来，WIPO 针对高级管理团队、主管、计划经理、协调员、管理员和支持性员工开展了培训项目，以加强组织内注重成果的文化。在此基础上，还应持续开展交流和培训，确保员工将注重成果的管理 (RBM) 视为有效的管理工具。联检组关于注重成果的管理(RBM)的系列报告提供了可能适用于 WIPO 的框架和基准。<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> WO/PBC/20/2 Rev. : 2012 年计划效绩报告。

<sup>68</sup> WO/PBC/21/17 : 内部审计和监督司司长年度总结报告第 14 段。

<sup>69</sup> JIU/REP/2004/5 : 联合国系统内注重成果的管理系列报告概述。

### C. 企业资源规划(ERP)系统

106. WIPO 于 2003 年开始实施其综合行政管理系统(AIMS)，该系统最初由财务和预算报告模块组成，之后添加了采购和资产管理模块。作为战略调整计划(SRP)的重要内容，还设想实施附加模块，包括人力资源(HR)管理、绩效管理、注重成果的管理(RBM)和客户关系管理。2010 年，大会(GA)通过了秘书处为实施全方位企业资源规划(ERP)系统精心设计的全面建议，期限 5 年，批准的财务框架总额 2500 万瑞郎，包括应用托管、软件购置、项目人员、外部实施伙伴费用、培训和通信及其他费用。<sup>70</sup>

107. 企业资源规划(ERP)的实施由信息和通信技术(ICT)委员会在战略层面进行管理，由 ERP 项目管理办公室在运营层面进行协调。<sup>71</sup> 第一阶段的实施是战略调整计划(SRP)的有机组成部分，因为企业资源规划与战略调整计划的多项举措相关。为成功维护并加强企业资源规划系统，WIPO 秘书处应制订可持续性计划，确保 ERP 系统与组织中长期战略计划紧密协调，并能适应不断发展的业务需求和技术。

108. WIPO 秘书处定期向计划和预算委员会报告企业资源规划的实施情况，并提供进展和预算使用的概况。这些报告提供了详细的总结，关于费用的信息按照主要领域(人力资源等)和主要构成(软件、通信、培训等)进行细分，并辅之以预算展望。这一报告流程在过去几年间不断改进，目前还包含一些额外信息，如相对于里程碑的项目成果。检查专员建议继续加强报告模式，以更好地监测和了解 ERP 实施状况和未来企业项目。

109. WIPO 经理对 ERP 系统反响积极，赞赏该系统能就资源分配和财务管理提供最新信息。与此同时，检查专员注意到联检组的问卷调查对象大多将 ERP 系统对精简 workflow 和加强信息获取的贡献评为负面或有限。这表明经理和员工的感受有很大差距，这需要加以解决，因为很显然 ERP 的全部益处只能逐渐显现，且很大程度上取决于组织内部如何使用该系统。因此，WIPO 秘书处应确保清楚解释 ERP 系统的性质、宗旨和实际产出，尤其应对前端用户进行大量培训，因为这些用户对系统中长期的成功实施和系统能力的优化使用至关重要。在此背景下，检查专员注意到 WIPO 秘书处于 2011-2012 年组织的培训。检查专员还获悉一名员工培训和通信官已加入 WIPO 秘书处，以提高 ERP 培训的针对性和连贯性，并将培训纳入日常运营的主流，以确保中长期的可持续性。

---

<sup>70</sup> WIPO, A/48/14：实施全面整合的企业资源规划(ERP)系统的建议；WO/PBC/15/17 附录：实施全面整合的企业资源规划(ERP)的建议。

<sup>71</sup> WO/PBC/19/14：实施全面整合的企业资源规划(ERP)的进展报告第 25 段。

#### D. 其他财务问题

110. 财务管理。外聘审计员就截至 2012 年 12 月 31 日的财务报表发布了无保留意见报告，认为 WIPO 的财务状况及其从 2012 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日的财务表现得到了公正描述。外聘审计员尽管注意到 WIPO 秘书处在其财务报表和附表中作了一些改进，还是标出了财务管理和财务活动方面的一些挑战和风险，如缺乏财务和现金管理政策。检查专员敦促 WIPO 秘书处采取行动落实关于这一事项的建议。

111. 储备金和投资。由于 WIPO 不自动花完所有收入，可能出现多余资金，因此可以进行投资和储备。WIPO 通过以下措施加强了自身规划和审查财务投资的能力。首先，根据计划和预算委员会的建议通过关于投资的政策。<sup>72</sup> 其次，于 2013 年将投资咨询委员会制度化。<sup>73</sup> 类似的，关于储备基金的管理和使用，WIPO 有一套公认的框架。<sup>74</sup> 检查专员注意到，成员国于 2010 年通过了适用于储备金使用的原则。<sup>75</sup>

112. 成本节约措施。为响应成员国将 WIPO 开支削减 1020 万瑞郎的要求，WIPO 于 2012-2013 年实施了一系列成本有效性措施。<sup>76</sup> WIPO 秘书处在这一过程中富有创新精神，确认了多个可以通过提高效率降低成本的领域，包括改变差旅政策、精简房舍管理、改变专家和讲师的薪金政策、调整实习项目以及会议期间场所和设备租赁等。WIPO 秘书处就实施的主要措施和实现的成本节约及未来展望向计划和预算委员会及大会进行报告。这些报告是有益的，展示了采取的各项措施，但还应更多强调采取这些措施的依据。

---

<sup>72</sup> WIPO, OI 33/2011：投资政策(第 49 届大会通过)。

<sup>73</sup> WIPO, OI 30/2013：建立投资咨询委员会。

<sup>74</sup> WIPO, OI 40/2010：储备金政策和适用于储备金使用的原则。

<sup>75</sup> WIPO, A/48/9 Rev.：储备基金政策和适用于储备金使用的原则。

<sup>76</sup> WO/PBC/19/9：2012 年财务概况：实施成本有效性措施的进展报告；以及 WO/PBC/21/19：关于实施成本有效性措施的报告。

## 五、人力资源管理

### A. WIPO 工作队伍

113. 目前，WIPO 秘书处的工作队伍超过 1,200 人。继 2013 年合同框架修订之后，可以提供给 WIPO 工作人员合同有四种：长期合同、连续合同、固定合同或临时合同，无论是在司级、专业人员级别还是一般事务级别，均如此。2012 年，协调委员会批准了 WIPO 《工作人员条例与细则》(SRR)修订稿(有两个章节除外，随后已于 2013 年 9 月获得通过)，适用于各类工作人员。<sup>77</sup>

114. 本组织也依赖于编外资源，如短期翻译、顾问和《特别服务协议》的承包方。根据外聘审计员的意见，WIPO 秘书处于 2013 年 12 月颁发了一项关于个人订约承办事务(ICS)的保护伞政策，为这些类别提供了一个合同框架。<sup>78</sup>这项进展很受欢迎，因为有助于澄清适用于这些类别的工作人员的细则，也有利于继续利用这种专业技能，并将相关成本维持在合理的水平上。WIPO 秘书处还提供实习和奖学金计划。<sup>79</sup>

115. 2012 年至 2013 年，WIPO 的人事支出占总支出的 63.3%。图表 8 对 2008 年-2009 年、2012 年-2013 年和 2014 年-2015 年的人事支出占总支出的比例进行了比较。2014 年-2015 年计划和预算为这些支出规定了增长幅度，这一点令人关注，因为 WIPO 成员国一再要求 WIPO 秘书处限制工作人员支出的增长。

图表 8：WIPO 人事支出概览(2008 年-2009 年、2012 年-2013 年和 2014 年-2015 年)

	2008 年-2009 年	2012 年-2013 年 (估计值)	2014 年-2015 年 (估计值)
人事支出(以百万瑞郎计)	400.7	410.7	447.0
WIPO 支出(以百万瑞郎计)	576.6	648.4	674
人事支出百分比	69.4%	63.3%	66.3%

来源：基于 WIPO 计划和预算文件以及 WIPO 秘书处提供的信息编拟

116. 图表 9 概述工作人员类别及其从 2008 年至 2013 年的演变情况。工作人员总数一直保持稳定，但合同框架修订以及随后的合同转正工作导致员额增加、临时工作人员人数减

<sup>77</sup> WO/CC/66/2：修订《工作人员条例与细则》；以及 WO/CC/67/3 和 Corr.：修订《工作人员条例与细则》。

<sup>78</sup> WIPO，办公指令第 45/2013 号：WIPO 个人订约承办事务(ICS)政策。

<sup>79</sup> WIPO，办公指令第 31/2013 号：WIPO 实习生政策；以及，办公指令第 14/2013 号：WIPO 奖学金政策。

少(减少了三分之一)。该图表还显示，司级管理职位有所增加，WIPO 解释说这是由其业务需求直接导致的结果，因为需要吸引最高水平的专业技能。

图表 9：2008 年和 2013 年 WIPO 工作人员构成情况概览，按类别列示(以数量计)

正式工作人员	2008 年*	2013 年 6 月**
司长及以上人员	51 人	64 人
专业人员	406 人	434 人
一般事务人员	477 人	515 人
其他被资助职位的工作人员	9 人	17 人
编内工作人员总计	943 人	1,030 人
临时工作人员和编外工作人员		
临时专业(工作人员)	n/a	76 人
临时一般事务(工作人员)	n/a	103 人
短期(GS、T 和 R)	224 人	n/a
短期(SLC、顾问、S/T GS、T、编外工作人员)	n/a	17 人
顾问、S/T GS、T	92 人	n/a
新研究员(以前的 SLC、编外工作人员)	n/a	15 人
其他编外工作人员(顾问、实习生、机构人员)	n/a	39 人
总计	1,259 人	1,280 人

来源：\* WIPO 秘书处提供的信息；\*\* 载于 WO/CC/67/2，2013 年人力资源年度报告中的信息

117. WIPO 对其工作队伍进行的风险评估表明，工作队伍不足以满足其业务需求。<sup>80</sup> WIPO 一些高层官员坦率地表示，吸引新的人才、应对因市场上不断增加的活动而产生的各种挑战，颇有难度，这些市场要求知识产权专业技能不断更新。持有长期合同(意味着服务年限较长、工作人员流失率较低)的工作人员比例较高(截至 2013 年 6 月为 61.7%)<sup>81</sup>，加上预计未来五年退休率相对较低，让专业知识和技能更新几乎没有余地。

118. WIPO 处于一种将某些服务(例如翻译、安全和 IT)进行外包的趋势，这可能会改变工作关系，给 WIPO 工作队伍内部情况带来一定的差异。WIPO 秘书处指出，外包是其业务模式的一部分，目的是以一种高性价比且灵活的方式满足其业务需求。检查专员强调指出，

<sup>80</sup> WIPO，内部风险注册簿，显示了计划 23(HRMD)中的相关风险。

<sup>81</sup> WO/CC/67/2：人力资源年度报告。

有必要对交付服务的所有方案认真地进行一次成本效益分析，并应当与本组织的中长期组织战略相关联。

## B. 人力资源概览

119. 2005 年联检组审查报告确定了人力资源管理方面的问题，例如招聘工作方面缺乏总体战略、职位重新定级，以及给予个人升迁。WIPO 秘书处已经付出了相当大的努力，来加强其人力资源监管框架，更好地与联合国系统其他组织所适用的原则保持一致。在修订《工作人员条例与细则》前后，WIPO 秘书处颁发了大量的办公指令，修订了人力资源管理指导原则、规则和程序。<sup>82</sup>这些指令现在须纳入本组织的主流之中，以加强管理人员和工作人员的主人翁精神，之后才可对其产生的影响进行一次全面的评估。WIPO 高级管理人员承认，“这是一个关键领域的正在进展中的工作”。

120. 联检组调查和检查专员在本次审查期间进行的面谈表明，人力资源管理仍然引人关注。特别是，影响个人状况、既定规则和工作程序的变更可能常常让工作人员产生不安和沮丧。因此，WIPO 秘书处应当注意任何人力资源改革的实施方式。检查专员注意到，工作人员对人力资源管理部为支持落实新政策而发布的实务指南及其所提供的信息通报会的看法较为正面。

图表 10：WIPO 工作人员对落实人力资源政策的意见，按类别列示(以百分比计)

我认为人力资源政策在 WIPO 是以一种一致的、透明的方式落实的				
	是	有一些	否	无意见
P5 及以上人员	22	33.9	39	5.1
P1-P4	8.3	26.6	56	9.2
GS1-GS7	16.5	17.4	59.1	7
所有工作人员	14.8	23.7	53.7	7.8

来源：2013 年联检组调查问题 31

<sup>82</sup> WIPO，办公指令第 19/2009 号：启动新的绩效管理 and 员工发展系统(PMSDS)；办公指令第 13/2011 号：升职；办公指令第 38/2011 号：完善 PMSDS；办公指令第 76/2012 号：完善 PMSDS 第二部分；办公指令第 03/2013 号：长期和持续任用；办公指令第 04/2013 号：任用委员会和议事规则；办公指令第 34/2013 号：通过横向转移的内部流动；办公指令第 35/2013 号和 Corr.WIPO 奖励和表彰计划——2013 年试点。

121. 多年来，报告给成员国的人力资源问题都不够充分，且缺乏统一的数据。2011 年以来，报告的质量有所提高，这一点在呈交给协调委员会的人力资源年度报告中有所体现，其中列入了一组人力资源相关事宜统计数据。<sup>83</sup> 尽管这项举措颇为及时，但是分析和结论还可以进一步发展，以向成员国提供对人力资源问题的更为深刻的见解和认识。检查专员注意到，WIPO 打算进一步提高其报告能力，提供全面的人力资源信息，加强对这一领域的战略决策的支持力度。

122. WIPO 第一份人力资源战略(2007 年-2012 年)是根据联检组于 2005 年提出的具体建议制定的。<sup>84</sup> 尽管这种人力资源管理方面的战略是一项积极的进展，但是似乎对实际操作影响有限：人们发现在 2011 年和 2012 年的人力资源年度报告中很少提及该战略，也没有发现战略有更新内容，尽管事实是当时战略调整计划触及了许多人力资源相关问题。检查专员还注意到缺乏一项全面的战略评估。

123. 2013 年 9 月，WIPO 秘书处向协调委员会介绍了经修订的 2013 年-2015 年人力资源战略。<sup>85</sup> 尽管对其影响进行评估还为时尚早，但是检查专员对这份文件表示欢迎，因为其中将一些未决问题整合至一个单一的框架之中，是一项积极举措，可以为随后的有针对性的行动倡议提供指导。该文件既兼顾了 WIPO 的业务模式，也考虑了国际知识产权环境，从而增加了其相关性，检查专员对这一情况尤为欢迎。这种做法应当得到进一步发展，应当将更多要素和更为具体的提案纳入其中，以确保 WIPO 工作人员与其活动和服务(如技术专长、软技能、语言)相一致。检查专员建议，人力资源战略应当根据 WIPO 的各项进展以及重点工作方面的变化定期更新，并建议定期向成员国报告其落实工作。

### C. 人力资源具体问题

#### 地域多样性<sup>86</sup>

124. WIPO 专业类工作人员的公平的地区代表性原则载于《WIPO 公约》第 9 条和《工作人员条例与细则》(条例 4.2)之中。两份文件均强调指出，必须保证最高标准的效率、能力和品德。这些原则不适用于指派到“语文”职位的工作人员或指派到一般事务类职位的工作人员或在总部之外的工作地点就地征聘的工作人员。

125. 1975 年，WIPO 成员国同意了地区代表性原则。<sup>87</sup> 与联合国系统的多数组织相比，WIPO 的员额分布和期望范围是按地区一级计算的，而不是为每个国家单独计算的。代表

<sup>83</sup> WO/CC/67/2：人力资源年度报告附件一。

<sup>84</sup> WO/GA/34/14：WIPO 人力资源战略——更新版。

<sup>85</sup> WO/CC/67/2：人力资源年度报告附件二。

<sup>86</sup> 见本报告附件四，关于地域多样性的统计数据。

<sup>87</sup> WO/CC/IX/2：地域分布；以及，WO/CC/IX/7。

性制度主要基于各成员国财政捐款的数额(是四分之三可用员额的分布依据,剩下的四分之一被平分)。多年来,工作人员地区分配不平衡的主要原因之一是可用员额数量有限(该制度制定之时有 61 个专业级别的职位,语言类员额除外)。尽管 WIPO 显然是独特的组织(几乎有 500 名专业人员),但是尚未有其他制度获得成员国批准以确保工作队伍的多样性。<sup>88</sup>

126. WIPO 目前有 186 个成员国,但是 2013 年在专业及以上级别中仅代表了 99 个国家。<sup>89</sup>检查专员关切地注意到,40.9%的 WIPO 成员国没有在秘书处得到代表。此外,2013 年人力资源年度报告显示,仅五个国家(法国、德国、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)的国民便在 WIPO 秘书处工作的专业及以上类别的工作人员中占了 43.5%,51.2%的专业工作人员来自于西欧地区。<sup>90</sup>高级管理层(P5 及以上)的情况清楚地说明了这种差距。所有这些要素均已为成员国深知,并经常受到批评。

图表 11:截至 2013 年 6 月的成员国代表情况(专业及以上人员)(以数量计)

	2011 年	2013 年
成员国数量	184 人	186 人
WIPO 工作人员中所代表的成员国	97 人	99 人
未被代表的成员国	87 人	87 人

资源:基于 2011 年-2013 年人力资源年度报告和 WIPO 秘书处提供的信息编拟

127. WIPO 活动的高度技术性要求具备特定的专业知识,而这在全球范围内并不总是易于获得。此外,较低的流失率和合同转正工作使得确保并落实积极措施来解决这一问题变得愈发困难。尽管如此,检查专员还是强调指出,需要付出更多努力,进一步改善 WIPO 专业工作队伍的地域多样性,这尤其涉及未被代表或代表不足的国家。WIPO 秘书处应当加大工作力度,确定相关专业人士,找出合格的候选人,监测任用情况,确保符合这一目标,并通过积极的宣传活动,包括加大与成员国的互动,从这些国家中找出申请人。另一种意见是,成员国重新审议现行的代表制度,并发展一种基于国家的方法,以确保拓宽代表范围。

128. 检查专员指出,WIPO 正在探索各种方法来解决这些问题,除其他外,尤其包括制定一项地域多样性行动计划,其中纳入了目标和整改措施。人力资源战略还强调,“地域和性别因素需要在制定征聘战略时被加以适当考虑,这种战略要纳入吸引具有适当才能的各

<sup>88</sup> WO/CC/67/2, 附件二:人力资源战略第 1.4 节。

<sup>89</sup> 同上,附件一:人力资源统计数据。

<sup>90</sup> 同上。

种候选人所需的宣传措施。”<sup>91</sup> 征聘一名 P4 级别(2013 年 4 月)的性别和多样化专家的工作应当有助于对解决这些问题带来新的动力。

以下建议预期会加强 WIPO 的地域多样性。

#### 建议 6

协调委员会应重新审视当前有关地域分布的原则，从而提高 WIPO 专业工作人员队伍的地域多样性

#### 建议 7

总干事应根据协调委员会的指导，在 2015 年底前确立行动计划，包括具体措施和目标，以提高专业工作人员的地域多样性，并每年报告落实情况。

### 性别平衡<sup>92</sup>

129. 附件五比较了 2008 年和 2013 年各类工作人员的性别平衡情况。尽管女性占 WIPO 工作人员的 54%，但是检查专员仍然对一些差异因素表示关注，尤其在高级管理层方面：

- 在行政管理层方面，八个职位中有七个职位由男性占据；
- 在司长层面，女性司长仅占四分之一的职位；
- 专业层面的整体性别平衡情况自 2008 年以来已有所改善(近乎平等)，但是这主要是因为 P2 和 P3 级别的女性比例较高，而 P4、P5 级别继续由男性占主导地位，尽管趋势是女性逐渐占据中高层的管理职位；
- 另一方面，一般事务类工作人员中的高级职位主要由女性占有。

130. WIPO 于 2011 年着手制定了一项性别政策，并设立了一个宏大的内部目标，即在 2020 年以前在所有级别实现平等。<sup>93</sup> 检查专员查询了一名顾问为秘书处编拟的 35 页的文件，其中载有关于性别平衡问题的大量考虑和详细的统计信息。<sup>94</sup> 文件还载有一份性别政策草案，尚未正式定稿。

131. 检查专员呼吁 WIPO 秘书处颁布一项全面的战略，重申其致力于促进本组织性别平等、提升女性赋权的承诺，并用一项针对性的行动计划给予补充。这种战略和行动计划应

<sup>91</sup> WO/CC/67/2，附件二：人力资源战略。

<sup>92</sup> 见本报告附件五，关于性别平衡的统计数据。

<sup>93</sup> WO/CC/67/2 附件二第 1.7 节。

<sup>94</sup> WIPO，WIPO 的性别主流化和性别平等：一项评估和政策提案(草案)。

当包括问责机制，确保以性别为导向的措施得到落实，并对议定的基准进行有效的监测和评估。

以下建议预期会提高 WIPO 的性别平衡情况。

**建议 8**

总干事应在 2014 年底前确定 WIPO 性别政策，保证其中包含改善性别平衡状况(特别是在高级管理层)的具体措施和目标，并每年报告落实情况。

## 流动性

132. 尽管多年来，流动性问题一直是一项次要的重点工作，但是内部和外部流动现在在人力资源战略中得到了广泛鼓励。WIPO 秘书处面临的限制不仅是源于其作为一个设在日内瓦的集中式组织的组织结构，而且也源于其实质性活动的特殊性。正如联检组调查所示，34.7%的调查对象已在其现有职位上工作了十多年，而在一般事务类别方面，这个指标是50%。

133. 关于内部流动的办公指令是向创建机会、提高组织灵活性、促进员工发展迈进的一个举措。<sup>95</sup>但是，这不能被视为是一个基于议定原则的完整的流动性框架。议定原则包括，内部流动是应当强制性还是应当自愿，以及哪些职能部门将从流动中受益最多。有关流动性的这种全面的政策尚未在 WIPO 制定。

134. 人力资源战略指出，WIPO 日内瓦总部及其驻外办事处之间的流动极为可取，但是 WIPO 驻外办事处的网络目前规模太小，数量太少，无法让这样一种地域流动计划得到落实。尽管 WIPO 批准了 2005 年行政首长协调理事会(CEB)《机构间流动协定》<sup>96</sup>，但是载于 2010 年联检组报告的有关这一问题的数字显示，WIPO 工作人员的机构间流动几乎不存在。<sup>97</sup>经常提出的主要理由是，知识产权领域需要特定的技术专长。尽管这种说法合理，但是不应当凌驾于为积极探索方案、促进联合国系统组织的外部流动或通过借调至关键专利局的外部流动而付出的努力。联检组调查的回应显示，WIPO 工作人员都期待着有更多机会进行流动，P1 至 P4 类别的工作人员更为如此。

图表 12：WIPO 工作人员关于流动性的意见，按类别列示(以百分比计)

我认为WIPO的良好的流动性/岗位轮换政策可以促进我的职业发展				
	是	有一些	否	无意见
P5 及以上级别	45.8	16.9	32.2	5.1
P1-P4	57.8	13.8	19.3	9.2
GS1-GS7	38.3	22.6	30.4	8.7
所有工作人员	47.3	17.7	26.9	8.1

来源：2013 年联检组调查问题 33

<sup>95</sup> WIPO，办公指令第 34/2013 号：通过横向转移进行的内部流动。

<sup>96</sup> CEB/2005/5：高级别管理委员会第十届会议的结论。

<sup>97</sup> JIU/REP/2010/8：联合国系统组织的机构间工作人员流动和工作/生活平衡情况。

## 自愿离职计划

135. 2009 年至 2010 年间，WIPO 以自愿离职计划(VSP)的形式开展了一项买断工作，目的是将其员工队伍与所需的专业知识相一致，以满足当前需求，并降低人力成本。<sup>98</sup>总干事向协调委员会报告说，这种做法已导致 87 名工作人员完全离职，为这项工作专门拨付的 3,000 万瑞郎用掉了 2,200 万瑞郎。<sup>99</sup>

136. 在自愿离职计划的质量方面有着不同的意见。正如 WIPO 秘书处承认的那样，自愿离职计划的影响仍然相对有限。<sup>100</sup>为了确保未来的类似做法取得成功，检查专员强烈建议 WIPO 更好地确定离职方案所针对的工作人员的情况，以使得离职计划的效果最大化，并避免专业知识丢失。

## 征 聘

137. 《WIPO 工作人员条例与细则》条例 4.9 规定，“一般而言，应聘应以竞争为基础”。任用委员会遵守条例 4.10 以及附件四中的议事规则和办公指令第 4/2013 号。<sup>101</sup>任用委员会就一般事务类、专业类或特殊类别的岗位空缺的竞争上岗向总干事提出建议。检查专员注意到的一个良好的做法是，委员会的组成中不仅包括招聘经理，也包括人力资源管理部的代表和工作人员代表大会提名的专家组成员。

138. 尽管 WIPO 成功地将 2011 年的 24 周的平均招聘时间降低至 2013 年的 17 周，但是招聘过程仍需引起注意(见图表 13)。为了进行评估，检查专员审查了 30 个招聘文件(2010 年至 2013 年)的样本。所审查的文件一般载有基本文献，如空缺通知、申请人清单、短名单候选人的申请。不过，选拔过程并不总是记载充分。因此，很难见到短名单候选人符合议定的统一标准的根据。在所审查的文件中，用来评估候选人技术技能和专业知识的笔试的采用比例低于 WIPO 秘书处所指出的比例(2013 年占 75%的招聘工作)。此外，胜出的候选人的建议并不总是足以说明胜出的候选人是否已满足了空缺通知中的所有要求，而且有时仅仅是一般性的感谢辞。这种做法令人严重关切，需要通过完善选拔过程的记录和文献得到解决。检查专员建议，作为一项重点工作，WIPO 秘书处应当更好地记录任何选拔过程的情况，加强对任用委员会成员的培训，以对其履行职责给予支持。

---

<sup>98</sup> WIPO，第 44/2009 号办公指令：自愿离职计划。

<sup>99</sup> WO/CC/63/3：自愿离职计划(VSP)落实情况报告。

<sup>100</sup> WO/CC/66/1：人力资源年度报告。

<sup>101</sup> WIPO，第 4/2013 号办公指令：任用委员会和《议事规则》。

图表 13：WIPO 工作人员对招聘过程的意见，按类别列示(以百分比计)

我认为WIPO的招聘过程公平、透明				
	是	有一些	否	无意见
P5 及以上人员	27.1	37.3	27.1	8.5
P1-P4	10.1	29.4	52.3	8.3
GS1-GS7	10.4	20	60.9	8.7
所有工作人员	14.1	26.9	50.5	8.5

来源：2013 年联检组调查问题 32

### 效绩考核

139. WIPO 于 2009 年修订了其个人效绩考核制度，并于 2011 年和 2012 年重新进行了审查。<sup>102</sup>目前的效绩管理和员工发展系统(PMSDS)体现了自 1982 年以来的既往定期报告之后所取得的一个显著改进。PMSDS 与联合国系统组织的其他效绩考核制度较好地保持了一致。PMSDS 提供方法，通过找出发展和培训需求，解决效绩不佳的问题。无论是主管还是员工都可以写入详细的评论意见，这确定了沟通框架，对加强考核程序的透明度给予了支持。另一个积极的方面是旨在加强个人效绩与 WIPO 整个组织的效绩与目标之间的关联。为了充分利用 PMSDS，一些受访者表示有必要在效绩管理和评估方面进行培训，以使 WIPO 管理人员和工作人员能够利用其作为一个管理工具，加强工作场所的效率和效益，而不只是作为一个行政合规性做法。

140. WIPO 高级管理人员目前也适用同样的 PMSDS。为了加强行政管理的职能，检查专员建议在 WIPO 为总干事和助理总干事级别的官员制定一个类似于联合国高级管理人员与联合国秘书长之间的高级管理人员协议的制度。<sup>103</sup>这将有助于加强高级管理人员的透明度和问责制，而总干事将担任仅面向高级别官员的审批和评估者。

141. 联检组调查收集了各类工作人员对效绩评价过程的及时性、公平性和透明度方面的正面意见(见图表 14)。此外，WIPO 人力资源一览表显示合规率高达 90%以上(2012 年)，表明比 2010 年的比率(62%)有了显著改善，并表明 PMSDS 目前运行良好。<sup>104</sup>在评估方面，有 94.1%的工作人员被评为优秀或效绩良好。

<sup>102</sup> WIPO，第 19/2009 号办公指令：启动新的效绩管理和员工发展系统(PMSDS)；第 38/2011 号办公指令：完善 PMSDS；以及第 76/2012 号办公指令：完善 PMSDS 第二部分。

<sup>103</sup> ST/SGB/2013/2：管理效绩委员会。

<sup>104</sup> WIPO，A/49/4：2010 年计划效绩报告和 WO/PBC/18/14：2010 年计划效绩报告。

图表 14：WIPO 工作人员对绩效考核的意见(以百分比计)

我的绩效考核(PMSDS)方式		
	是	否
及时	79.4	20.6
透明	83	17
公平	80.1	19.9

来源：2013 年联检组调查问题 35

142. WIPO 一直在实行一个试点奖励和表彰制度，对持有固定、持续和长期合同的工作人员的出色表现给予认可和奖励。<sup>105</sup>这个制度依据了非正式(在会议上认可)和正式表彰这两种机制，对以下三个领域的杰出表现给予了金钱或非金钱奖励(如感谢信)。这三个领域是：服务导向、团结一致和创新与效率。

143. 将私营部门的激励措施引入国际组织之中是一种创新做法。“表彰和奖励工作人员及团队的杰出表现，并营建兴趣和动机”这一目标值得称道。不过，办公指令没有充分地阐明奖励过程或配套标准。主要责任在于计划管理人员(高级管理人员和/人力资源部可能给予支持)或高级管理层，视相应的奖励类别而定。在 WIPO 的背景下，人们对人力资源流程和决策表示了许多关切，检查专员认为试点奖励制度具有潜在的困难。此外，尽管已经计划对试点奖励制度进行一次评估，但是没有对这种评估确定明确的方法或标准。检查专员强调指出，落实一个奖励制度的工作应当辅之以强大的控制和透明度措施，并充分体现在人力资源年度报告之中。

### 培 训

144. 直到最近，员工发展措施仍然主要集中在语言培训计划上。这种情况在战略调整计划(如 ERP、PMSDS、RBM 或道德)背景下推出一些组织培训课程之后有所好转。检查专员查询的 2012 年的数据表明，培训天数达到了 5,234 天，表明每个工作人员培训天数为 4.2 天，<sup>106</sup>与联合国秘书处制定的每年至少培训五天的标准相差不远，尽管这些数字包括了整个语言培训课程。

145. 根据 WIPO 秘书处的说法，划拨给 2012 年-2013 年两年期的培训资金达到 1,631,000 瑞郎(包括 SRP 培训资金)。这一数额大约占经核准的经常预算的 0.25%，被认为是联合国系统中的一个很低的比率。组织培训活动(管理、沟通和语言、IT 基础知识及其他特定课程)是通过人力资源部资助的，而信息和通信技术部资助面向 IT 工作人员的

<sup>105</sup> WIPO，办公指令第 35/2013 号：WIPO 奖励与表彰计划——2013 年试点计划。

<sup>106</sup> WO/CC/67/2：人力资源年度报告。

高级 IT 技术培训。其他临时的学习机会由各部门和各司资助、管理。划拨给由人力资源管理部提供的培训的资金占总薪资成本的 0.41%(在将 ICT 资助的培训活动纳入其中之后,为 0.57%)。WIPO 秘书处认为用来培训、装备工作人员使其具备必要能力的资金不足是一个风险。检查专员认为, WIPO 应当提高这个比率。

146. 直至最近,关于确定适当的培训机会、获得必要的资金的行动倡议通常是各司、各部门的责任。这些行动倡议多数各自独立,用于某些部门的实务培训,往往不在战略和中期计划范围之内。过去,培训课程通常是临时特设的,以特定的业务需求为导向,没有充分注重营建 WIPO 工作队伍的技能 and 能力。2012 年以来, WIPO 秘书处一直进行综合培训需求评估,并制定培训计划。检查专员也欢迎将具体部门的培训需求和要求纳入 PMSDS 之中,使人力资源管理部门能够对各部门的培训需求有明确的认识。

147. 对于 WIPO 来说,至关重要的一点是,有一个高素质的员工队伍,他们具备最新的技术、实务和管理技能,能够对本组织的客户需求做出反应。实现这一目标的方法之一是将适当的培训计划纳入本组织的培训政策之中,而 WIPO 在 2013 年以前缺乏这种政策。检查专员注意到一项学习和发展政策已于 2013 年 12 月<sup>107</sup>颁发,并以此为契机,加大了开展实务培训、获得相关资金的力度。他们希望这种做法将允许 WIPO 秘书处为工作人员设定每年最低的培训天数,形成培训联络人的网络,并确定在 WIPO 背景下被视为培训的学习活动。

图表 15 : WIPO 工作人员对培训的意见,按类别列示(以百分比计)

我在过去的12个月中接收了充分的培训			
	是	有一些	否
P5 及以上人员	72.9	n/a	27.1
P1-P4	59.6	n/a	40.4
GS1-GS7	67.8	n/a	32.2
所有工作人员	65.7	n/a	34.3

来源 : 2013 年联检组调查问题 36

#### 工作人员与管理层的关系(SMR)

148. SMR 的整体质量在联检组于 2012 年就这一问题进行的全系统的审查中评为较差、富有挑战性。<sup>108</sup>事实上,多年来,管理层与工作人员代表之间的关系在本组织一直相当紧张。这种情况尤其造成在 2011 年和 2013 年协调委员会的会议上出现了多起事件,并导致

<sup>107</sup> WIPO, 办公指令第 46/2013 号 : 学习与发展政策。

<sup>108</sup> JIU/REP/2012/10 : 联合国专门机构和共同制度中的工作人员与管理层的关系。

在媒体上出现了一系列批评文章。事实上，这种关系一直处于负面状态，已经导致形成了不信任和相互指控的气氛，对本组织产生了负面影响。

149. 尽管这超出了本次审查审理个别案件细节的范围，但检查专员仍认为，他们有责任指出，目前的 SMR 关系应当尽快纠正。上述联检组报告中的建议深受多数联合国专门机构的欢迎。这些建议对改善 SMR 的整体质量提供了一个框架，应当会使 WIPO 整个管理层受益匪浅。检查专员促请管理层和工作人员代表大会认真反思目前情况的前因后果，找出方法和手段，对其加以改进，而不是专注于人身攻击，相互指责。

图表 16：WIPO 工作人员对 SMR 的意见，按类别列示(以百分比计)

我认为WIPO的工作人员与管理层的关系很好				
	是	有一些	否	无意见
P5 及以上人员	25.4	23.7	39.0	3.8
P1-P4	16.7	20.4	54.6	7.4
GS1-GS7	15.0	18.6	51.3	10.6
总计	17.2	20.4	49.8	8.8

来源：2013 年联检组调查问题 42

150. 本次审查说明这个问题是多方面的。工作人员代表大会的代表已受到 WIPO 管理层的质疑：一方面，联检组调查中，仅有 35% 的调查对象认为，工作人员代表大会充分考虑并支持员工投诉；<sup>109</sup>另一方面，仅有 21% 的调查对象认为，在做影响工作人员的重大决定时，管理层充分参与了工作人员代表大会的工作。

151. 直到 2012 年-2013 年修订之时，《工作人员条例与细则》条例 8.2 中规定的联合咨询委员会(JAC)的任务授权才是“就有关人事管理的原则和工作人员福利一般问题或总干事可能提出的任何行政事项向总干事提出建议，并将可能希望对《工作人员条例》或《工作人员细则》做出的此种修正的提案呈交给总干事。”本次审查发现，联合咨询委员会召集的目的主要是审议纪律措施，较少按其广泛的职责行事。尽管检查专员注意到，涉及工作人员代表大会和联合咨询委员会(《工作人员条例与细则》条例 8.1 和 8.2)的程序确实发生过，但是工作人员代表和一般工作人员仍然强烈认为，管理团队在做最终决策时没有充分考虑到工作人员的意见。因此，整个过程可能看起来是一种形式，与发展富有成果的双向沟通、在本组织建立一种统一的、广泛接受的组织文化这一目标相冲突。

<sup>109</sup> 联检组调查问题 43。

## 道德办公室

152. 《WIPO 公约》规定，“任用工作人员和决定服务条件首要考虑的应是：必须保证最高标准的效率、能力和品德。”此外，WIPO《工作人员条例与细则》规定，“国际公务员制度委员会(ICSC)颁布的《国际公务员行为标准》适用于全体工作人员”。WIPO 秘书处于 2010 年建立了一个道德职能，并采取了措施，尤其通过于 2012 年颁布一项本组织的《道德守则》加强了本组织的问责制和道德操守。<sup>110</sup>其后颁布的《举报人保护政策》<sup>111</sup>构成了保护框架，在人们参与监督活动或报告不当行为或其他不法行为时，对所有人员提供保护，防止报复。无论是《道德守则》还是《举报人政策》都基本上与适用联合国的原则一致。尽管一项适用于管理层的《利益申报政策》自 2009 年以来已投入使用，但是一项全面的财务公开政策仍然被审查了两年多，尚未最终定稿。

153. 道德办公室由一名 P5 级别的道德官员领导工作，执行各种职责，如准则制定和政策制定、落实相关政策、将道德原则和保密咨询服务宣传给各级工作人员。在面谈中，检查专员注意到了道德办公室的正面影响。道德办公室通常是 WIPO 工作人员首先联系的地方，有助于减少案件负担，防止案件升级至更高层次。检查专员查询的 2011 年-2012 年统计数据 displays，与道德办公室咨询方面呈现了上升趋势。道德官员对此的解释是，这象征着对道德办公室的信心在增强。这些意见得到了 WIPO 核心价值调查的支持，其中揭示了 WIPO 工作人员对道德原则和报告不当行为程序有着深入了解。<sup>112</sup>

154. 关于报告问题，规管 WIPO 道德办公室的政策设定了总干事办公室执行主任兼办公厅主任的统属关系。检查专员欢迎将道德办公室的报告附在 WIPO 秘书处交给协调委员会的人力资源年度报告之中。但是，联检组关于呼吁道德职责负责人进入领导机构的建议仍有待落实。<sup>113</sup>

155. 检查专员认为，WIPO 秘书处在道德培训方面的初步努力应当通过面向 WIPO 所有工作人员（包括管理人员）的整个组织的定期强制性道德培训课程得到制度化，之后还应当定期举办强制性在职训练课程。

## 内部司法

---

<sup>110</sup> WIPO，办公指令第 25/2010 号：WIPO 道德办公室；办公指令第 4/2012 号：WIPO《道德守则》。

<sup>111</sup> WIPO，办公指令第 58/2012 号：《举报人保护政策》。

<sup>112</sup> WIPO 核心价值调查分析报告(Dalberg 全球发展顾问，2013 年 3 月)。

<sup>113</sup> JIU/REP/2010/3：联合国系统的道德情况。

156. 2012 年-2013 年间，WIPO 审查了其内部司法制度，这是一项必要的工作，审查了过去人们对内部司法的批评意见，即：制度的不公平性；缺乏透明度；在和解的非正式阶段缺乏代表性；上诉权利受到限制；以及，缺乏对内部司法参与人员的培训。因此，内部司法制度在很大程度上失去了 WIPO 工作人员的信任：联检组调查中，仅有 14.3% 的调查对象认为，该制度对工作人员的投诉给予了充分和公平的处理。

157. 升级至国际劳工组织行政法庭(ILOAT)的案件数量表明 WIPO 的内部司法制度出现了困难。现有数据显示，2007 年以来，案件数量有所增加，这可能部分与 WIPO 进行的结构性改革相关。大多数案件都是由数量有限的工作人员提交的。最显著的国际劳工组织行政法庭案件涉及骚扰、停职、纪律处分、绩效评估和纪律制裁。WIPO 在相当多的投诉案件中败诉，这一点已在近期的内部审计中指出，其中说明：“国际劳工组织行政法庭从 2006 年至 2011 年做出的 WIPO 是被告的案件裁决显示出，进行投诉的工作人员取得了良好的结果，在 29 个案件中，有 23 个案件胜诉(占 79%)”。<sup>114</sup>

158. WIPO 管理层在审查其内部司法制度时确认，其目的是促进一种公平、可使用的内部司法制度，澄清程序，鼓励友好解决争议。现已成立了一个《工作人员条例与细则》修订协商小组(CG)，负责 WIPO 司法的内部行政管理工作<sup>115</sup>，也已征求了一个外聘顾问的建议。<sup>116</sup>尽管导致修订《工作人员条例与细则》的程序产生了与工作人员代表大会的紧张关系，但是该程序还是提供了讨论内部司法制度若干重要层面的机会。

159. 协商小组的建议涵盖的主要方面涉及采用一种非正式争议解决的框架；将相关办公指令纳入《工作人员条例与细则》之中；停止投诉事件联合审议小组和联合咨询委员会的工作，并创建一个用于取代它们的行政程序；在总干事的行政决策可能被上诉之前停止对其进行的必要的系统审查；加强用于绩效评估反驳的一种正式、有效的程序；以及，加强 WIPO 上诉委员会的工作。<sup>117</sup>

160. 纳入协调小组多数建议的新的内部司法制度已由协调委员会于 2013 年 9 月<sup>118</sup>通过，并自 2014 年 1 月起生效。该制度通过将各种程序并至第十章(纪律措施)和第十一章(冲突

---

<sup>114</sup> WIPO，IA/06/2011：人力资源管理审查。WIPO 秘书处指出，从 2006 年至 2011 年间，工作人员在 29 个案件中胜诉了 22 个案件(76%)，不是 23 个案件(79%)。

<sup>115</sup> WIPO，办公指令第 26/2013 号：负责 WIPO 司法内部行政管理及其职责范围的《工作人员条例与细则》修订协商小组的组成。

<sup>116</sup> Chris de Cooker，“对世界知识产权组织内部司法制度法律框架的审查”(2013 年 5 月于巴黎)。

<sup>117</sup> WIPO，负责 WIPO 司法内部行政管理的《工作人员条例与细则》修订协商小组的报告与建议、内部备忘录(2013 年 6 月 27 日)。

<sup>118</sup> WO/CC/67/4，Prov.1 第 70 段；以及，WO/CC/67/3：修订《工作人员条例与细则》。

解决)对其给予了澄清,并由此使该制度更便于使用。在此之前,现有程序已体现在不同文件之中。<sup>119</sup>

161. 经修订的内部司法制度建立了新的机制,旨在首先以非正式的方式解决争议,然后再在正式程序框架内进行解决。一个主要的变化是重点强调了非正式冲突解决程序,特别是通过监察员(专栏一)进行。<sup>120</sup>检查专员支持向诉讼当事人提供一种更快的争议解决办法、无需经过繁琐的行政程序这一目标。

#### 专栏一：WIPO 监察员

办公指令第 18/2006 号创建了监察员办公室,使之担任本组织的调解人。<sup>121</sup>这一内容已被纳入经修订的《工作人员条例与细则》(2013 年)之中,作为一个非正式冲突解决的机制。

2012 年,有 126 名工作人员联系了该办公室,共涉及 311 个问题(平均每人 2.5 个问题)。该办公室为所处理的案件进行了标准分类:三分之一的案件涉及主管/工作人员的关系,自 2011 年以来大幅增加;第二大类问题涉及职业管理。总之,鼓励通过监察员进行非正式和解。

监察员在行政上向总干事报告。该办公室的主要作用是找出工作场所经常发生的问题,并将其转交给管理层供其审议。监察员年度活动报告载有统计数据以及有关本组织的相关信息。检查专员认为,该报告应当作为信息文件经由协调委员会印发给各成员国。

监察员办公室遵守国际监察员协会道德守则,其中载有四项原则:独立性、公正性、保密性和非正规性。该办公室来访人员所提供的反馈意见证实了对适用这些原则的正面意见。

检查专员强烈认为,监察员向 WIPO 管理层提出的各项建议应当得到正式解决、传播和跟进,以推动管理层的改革,并发展 WIPO 工作人员的主人翁精神。

162. 检查专员欢迎修订内部司法制度,但强调指出,对它的定性评估最终取决于其在实践中的落实情况。在此方面,检查专员支持协商小组的建议,其中指出,新制度的落实工作应当得到监测,并在落实两年后进行审查。<sup>122</sup>

<sup>119</sup> WIPO, 办公指令第 74/2012 号, WIPO 投诉事件联合审议小组(2012 年 12 月 28 日); WIPO《工作人员条例与细则》条例 8.2.1——联合咨询组,以及条例 11.5.1——上诉委员会。

<sup>120</sup> 非正式程序可以采用信息、解释、对话、指导或建议的形式。

<sup>121</sup> WIPO 第 18/2006 号办公指令:监察员办公室。

<sup>122</sup> WIPO, 负责 WIPO 司法内部行政管理的《工作人员条例与细则》修订协商小组的报告和建议、内部备忘录(2013 年 6 月 27 日)第 22 段。

## 六、监督

### A. 监督框架

163. 通过跟进落实 2005 年联检组报告中提出的大部分建议，WIPO 建立了一个全面的监督框架，包括内部审计与监督司(内审司或 IAOD) 以及起补充作用的外部监督机制，如外部审计员和独立咨询监督委员会(IAOC)。附件六概述了相关各机构的责任、监督成果的传播渠道以及建议的跟进方式。各项职能和责任清晰界定，使整个框架总体符合联检组就此事项提出的建议。<sup>123</sup>

#### 内审司

164. 内审司开展审计、评价和调查，并提出建议改进计划的实施和运作。尽管内审司成立于 2000 年，但直到 2008 年征聘到具有监督能力和专长的专业人员后才开始充分发挥作用。该司司长在行政上向总干事报告，并领导 11 名工作人员 (包括四名临时人员和两名支持人员)。图表 17 中列出了按职能分解的人员配备和产出情况。

图表 17:内审司在 2012-2013 年的资源和成果

资源	审计	评价	调查
5,050,000瑞郎	科长(P5),一名审计干事(P4),两名临时员工	科长(P5),一名半职评价干事(P4)以及实习生	科长(P5)(空缺),两名调查员(P4)
	2012年7月1日至2013年6月30日的日期		
	审计次数:5	评价次数:2	了结的调查案件数量:28起

来源:基于内审司年度总结报告(WO/PBC/21/17)、2012-2013和2014-2015计划与预算以及WIPO秘书处提供的信息编拟。

165. 大会于 2005 年通过了《内部监督章程》，并在 2007 年、2010 年和 2012 年对其进行了修改。此外，政策指导文件带来的内部监督利益的范围在过去几年中不断发展和更新(如内部审计手册、独立评价指南以及审计和评价的相应策略)。2010 年颁发了《调查程序手册》。为了提升其总体绩效，WIPO 现在必须充分利用监督机制，通过这一功能支持管

<sup>123</sup> JIU/REP/2006/2:联合国系统监督制度的缺陷; JIU/REP/2010/5:联合国系统内的审计职能; 以及 JIU/REP/2011/7:联合国系统内的调查职能。

理和决策，并进一步发展内部的监督文化。一位接受面谈的高级官员指出，WIPO 目前的主要挑战是“从以审计推动的进程转向以管理推动的进程”。

166. 检查专员查明的一个良好做法是内审司自 2012 年以来为提升 WIPO 的监督职能形象而作出的推广努力。改进网站、组织研讨会并开展客户满意度调查有助于更好地了解 WIPO 利益相关方对监督的预期。检查专员注意到 WIPO 调查报告中撰写的积极成果强调了内审司的专业做法。希望这些成果会有助于实现上述目标。

167. 多年来，评价职能并不是内审司活动的主要关注点。但在最近几年，更好地展示 WIPO 计划和活动成果、成效和益处的需求引发了一些改进。内审司开始从人员配备不足以及功能受限的状态中恢复过来。然而，要打造能满足评价战略中所述目标并旨在开展各项战略、国家层面、主题和计划评价的可持续评价职能，现有的评价能力仍然有限。内审司将其预算的很大一部分用于订约承办事务，为评价获取了额外的资源，这在一定程度上解决了上述问题。检查专员还注意到倡导强化的评价做法的内审司评价研讨会，强调这些研讨会对于管理和决策的有用性。WIPO 的评价职能应予以加强，从而更好地服务于本组织内的战略方向设定、学习和知识共享，并确保 WIPO 的利益相关方能更多地使用评价结果和结论。

168. 尽管调查科成立于 2008 年，但科长一职到 2011 年 1 月才设置。以前的调查由内审司的调查员开展，有时候也从其他的 WIPO 计划临时抽调人员协助工作。委任一名高级调查干事领导并指导调查工作有助于调查职能更加专业化并得到加强。这一职能的提升对于内审司来说是重大的进展。内审司的职能是“直接受理工作人员和员工个人就可能存在的欺诈、浪费、滥用职权、不遵守 WIPO 行政、人事和其他规章制度或与内审司[...]的任务规定相关的其他不规范活动提出的投诉或提供的信息”<sup>124</sup>。调查科负责甄别并评估受理的所有投诉，以决定根据已有的信息是否有足够的理由开展调查。如果投诉事项不属于内审司任务规定的范畴，调查科将其转至 WIPO 负责该事项的内部机制。自 2008 年成立以来，调查科共处理了 101 起调查案件。在刚成立后的几年中，调查科积压了大量的待处理案件。到 2013 年，积压的待处理案件减至两起。

169. 多年来，WIPO 缺乏正式的调查政策。调查工作依据《内部监督章程》、《调查程序手册》（2010 年 7 月）和国际公认的指导原则进行。<sup>125</sup> 就调查政策草案进行的磋商持续了三年，并涉及若干 WIPO 利益相关方（法律顾问办公室、人力资源管理司、道德办公室、监察员、工作人员代表大会和独立咨询监督委员会）。检查干事了解到，依照《内部监督章程》的要求经与成员国磋商后，调查政策(IAOD/IP/2014)最后于 2014 年 1 月发布。该政策基本上遵循了国际公认的相关标准。然而，检查专员建议，歧视和/或骚扰的正式投

---

<sup>124</sup> WO/GA/41/10 Rev.,附件：经修订的世界知识产权组织内部监督章程,第 8 段。

<sup>125</sup> 如国际调查员会议 2009 年认可的《统一调查准则》。

诉应该由专业调查人员调查，而不是按照联检组的建议提交给人力资源管理司司长。<sup>126</sup>涉及高级官员的调查程序的相关规定（政策的第 34 段）也需要进一步澄清。

---

<sup>126</sup> JIU/REP/2011:联合国系统内的调查职能，建议 7。

### 外聘审计员

170. 瑞士联邦审计局为 WIPO 承担外部审计职能约有 120 年。2007 年 9 月，WIPO 成员国决定实施遴选外聘审计员的新机制，<sup>127</sup>并在对技术和审计专业能力进行透明评估后委任印度财务厅长兼总审计长从 2012 年 1 月开始为外聘审计员。该职任期六年，不得连选连任。轮换制能加强外聘审计员的独立性并提供有利于本组织的各种经验，检查专员对此表示赞同。

171. 外聘审计员采取综合审计法，开展合规、财务和效绩审计，重点放在财务方面。在与检查专员的会谈中，内审司司长和外聘审计员都强调了他们的积极合作，特别是制定前后连贯的详细工作计划以避免重复工作。

### 独立咨询监督委员会

172. 独立咨询监督委员会(IAOC)(前身为 WIPO 审计委员会)成立于 2010 年。<sup>128</sup>其职责范围由 WIPO 成员国进行了调整，以提高委员会的地位。从 2011 年 2 月开始，IAOC 由七名成员组成，代表 WIPO 成员国的各地区集团，经小组遴选过程后由计划和预算委员会提名。<sup>129</sup> IAOC 每年举行四次会议，并与内审司和外聘审计员进行协调。

173. IAOC 审查内审司和外聘审计员出具的监督报告，并将应给予特别关注的事项提交给 WIPO 管理层和成员国。2013 年，IAOC 主席向大会介绍了 IAOC 年度报告，这是一个积极的进展。在每次季度会议后，IAOC 与成员国代表举行非正式会议，通报其开展的活动和取得的结果。应强调的是，接受面谈的成员国代表认为，IAOC 是有用且运作良好的机构，提高了 WIPO 内部监督的地位和份量。检查专员认为，此类会议可进一步正式化，以增强透明度并提升成员国的监督作用。

### 联合检查组

174. 联检组提供了独立的外部监督，重点是涉及 WIPO 全系统的问题。WIPO 自 1981 年以来一直是接受联检组监督的参加组织。2003 年，WIPO 设立了一项计划，处理联检组报告并跟进落实其中提出的“被认为与本组织相关的”建议。<sup>130</sup>然而，在实际工作中，该计划在向成员国呈交联检组建议方面没有得到连贯一致地执行。成员国在多个场合要求 WIPO

---

<sup>127</sup> WIPO/A/43/8:指定外聘审计员。

<sup>128</sup> WIPO, A/41/10:关于成立 WIPO 审计委员会的提案,第 194 段。

<sup>129</sup> WO/GA/40/2, 附件:经修订的世界知识产权组织独立咨询监督委员会职责范围,第 3 条。

<sup>130</sup> WIPO 大会注意到总干事提出的试点项目提案中载有的信息和建议,见 WO/GA/30/4:联合国的决议和决定:联合检查组的报告,第 43-54 段和 WO/GA/30/8。

秘书处就此提供更多的信息，尤其是在 2012 年的 IAOC 介绍会期间<sup>131</sup>以及 2012 年和 2013 年的 PBC 会议上。

175. 2013 年，WIPO 秘书处发布了一份文件，上面载有提交给 WIPO 立法机构的联检组建议的接受和落实情况(2010-2012)。<sup>132</sup> 检查专员指出，尽管这些建议最初是提给成员国的，但并没有提交给它们供其审议，这一点在 PBC 第十九届和第二十一届会议期间的讨论中得到强调。<sup>133</sup> 检查专员认为，在 PBC 会议和大会日程中纳入名为“关于供 WIPO 立法机构审查的联检组建议的落实情况报告”的一项内容将开辟定期讨论联检组结论与建议的渠道。检查专员注意到大会于 2013 年 9 月就此事项作出的决定，<sup>134</sup> 但认为这不能充分解决上述缺陷。

176. 同样，有关提交给行政首长的建议的报告做法也不符合商定的跟进计划。2010 年的联检组年度报告指出，“WIPO 连续多年没有响应联检组提出的信息要求”。检查专员指出，就 2010 年之后发布的报告而言，WIPO 的做法有所改善。另外，2013 年以来，WIPO 秘书处一直使用联检组在线跟踪系统(WBTS)。<sup>135</sup> 检查专员要求 WIPO 秘书处确保理事机构和行政首长按照《联检组章程》和联合国大会的诸多决议妥善审议联检组报告和建议。

## B. 监督建议

177. 近年来，成员国反复提出的意见集中于有必要更加重视监督建议并加强对建议落实的监测力度。事实上，WIPO 过去有大量未落实的监督建议需要跟进。2011 年以来，内审司更加积极地跟进并落实这些建议，尤其是通过更密切地评估管理层反应和使用在线系统。因此，未落实的建议数量有所下降，尽管到 2013 年 6 月为止仍有约 100 项建议记载为未落实。内审司司长对结监督建议具有决定权，检查专员对此表示欢迎，认为这是完成内审司使命的重要因素。

178. 审计和评价报告没有系统地提交给所有的利益相关方。内审司年度总结报告为 WIPO 成员国 (首先是 PBC，然后是大会) 提供了通过内部审计、评价和调查得出的最重大发现和有关建议。如《内部监督章程》所述，监督结果仅应成员国要求提供，这意味着现有程序依赖于成员国的积极态度。WIPO 秘书处指出，自 2013 年初以及引入电子传播方

<sup>131</sup> WO/IAOC/26/2 和 WO/IAOC/27/2。

<sup>132</sup> WO/PBC/21/16：关于供 WIPO 立法机构审查的联合检查组建议的落实情况报告。

<sup>133</sup> 如 WO/PBC/19/28：计划和预算委员会的报告。

<sup>134</sup> WO/GA/43/22,第 49-50 段。

<sup>135</sup> 根据联检组 2012 年启用的在线跟踪系统的记录，2008-2012 年期间的总接受率达到 53.1%，落实率达到 62.7% ( 28.9%正在落实 )。

式以来，17 个成员国已经提出了此类要求，并得到了 91 份审计和评价报告的电子文档。尽管若干联合国系统组织采用了这种做法，但监督业界目前的趋势是在更大程度上公开披露。

179. 第 16/2010 号办公指令涵盖了有关落实监督建议的职能和责任。<sup>136</sup> 《内部监督章程》规定，“总干事有责任确保各项建议均能获得迅速响应，并须说明管理层就特定的报告结果和各项建议所采取的措施。”在此基础上，总干事可将此责任下放给各计划管理者，他们应采用“遵守或者解释”的做法。在不接受的情况下，管理者必须在提供证据的基础上解释为什么某项建议不能落实。2012 年以来，内审司年度报告纳入了此类已了结但没得到落实的建议清单，以及管理层作出的风险评估。该清单通常所载的内容有限。

180. 检查专员强调，利用监督建议弥补不足并采取措施改进相关机构按其职责要求指出的领域是所有 WIPO 利益相关方的共同责任。为实现这一目标，检查专员认为监督结果应在 WIPO 管理层内以及成员国之间更为广泛地传播。关于建议跟进情况的报告模式应通过提供有关接受和落实措施的信息加以扩展。

---

<sup>136</sup> WIPO, OI 16/2010:落实监督建议。报告程序、职能和责任。

## 七、其他问题

### A. 信息和通信技术(ICT)

181. WIPO 的业务模式使得具有强大的 ICT 能力至关重要，因为这是其核心活动的中心。高品质的 ICT 基础设施和卓有成效的 ICT 流程对利用复杂的、安全性要求较高的数据库以电子方式提供服务来说非常关键，因为数据库存储了敏感性的数据，潜在的竞争对手对此极有兴致。

182. 信息和通信技术委员会于 2010 年被改组为 ICT 治理委员会；<sup>137</sup>其人员组成和主要职责在 2012 年 2 月得到确定。<sup>138</sup>ICT 委员会由 WIPO 高级管理人员组成，并由总干事主持；委员会每月定期举行了会议，在必要的情况下，也举行了更多次会议。委员会会议(2010 年-2013 年)的会议纪要内容分析表明，委员会既把重点放在了战略层面(ICT 治理及相关组织战略、计划和预算中的 IT 支出和优先事宜、投资重点、信息安全和托管)的问题上，也把重点放在了操作层面(桌面迁移、笔记本电脑、访问社交媒体、软件许可等)的问题上。

183. ICT 委员会的作用至关重要，因为本组织的 ICT 设置较为复杂，把集中式和分散式元件结合在了一起。ICT 委员会和首席信息官(CIO)负责在组织层面推动实现一致性、实施 IT 架构和应用程序相关标准和战略、促进信息安全、进行基础设施管理。与此同时，WIPO 的专门应用程序，例如专利管理应用程序和商标管理应用程序，通常位于相应的实务部门。一些 IT 系统已经建成了一段时间，分布于整个 WIPO，复杂性也越来越高。检查专员鼓励进一步利用 ICT 委员会，作为加强 IT 集中式做法的一个工具，促使提高效率，帮助优化资源利用。本着这一精神，ICT 委员会的人员组成应当扩大，确保来自本组织各部门的管理人员更广泛地参与其中，讨论各自需求和优先重点，这项工作目前主要在编制计划和预算阶段完成。<sup>139</sup>这不仅会提高 IT 基础设施和流程的一致性，也会加强对其的所有权。

184. 第 61/2009 号办公指令列有信通技术管理的主要原则，并辅之以一些 IT 相关政策，如信息处理和分类以及数据保护方面的政策。正如内审司在 2011 年所指出的那样，<sup>140</sup>直到最近，仍然缺少一项正式、统一的 IT 战略，尽管一项战略草案已编制多年。WIPO 秘书处指出，ICT 战略已于 2013 年 12 月颁布，成员国和广大公众可以经由互联网网站查询。

<sup>137</sup> WIPO 第 61/2009 号办公指令：信息和通信技术(ICT)管理。

<sup>138</sup> WIPO 第 7/2012 号办公指令：信息和通信技术委员会(ICTB)。

<sup>139</sup> 委员会目前的组成情况如下：总干事、负责行政和管理的助理总干事；负责全球基础设施的助理总干事；首席信息官；创新与技术部门的 PCT 业务司司长；行政和管理部门的资源规划、计划管理和绩效司司长；品牌与外观设计部门的功能支持司司长。

<sup>140</sup> WIPO 第 IA/09/2011 号：对 IAOD 的信息技术与安全相关审计建议的核实情况。

尽管检查专员对这一进展表示欢迎，但是他们仍然认为，该文件的状态并不明朗，因为它既不是作为一项办公指令颁布的，也不载有任何文号。检查专员认为，ICT 战略应当规范化，并呈交给成员国。有关 IT 治理、系统和流程的信息应当传播给 WIPO 利益相关方，尤其是所有 IT 运营用户。

以下建议预期将会加强 WIPO 信通技术的效果。

#### 建议 9

总干事应推进 WIPO 信通技术战略的正式化，并在 2014 年底前提提交 WIPO 大会。

185. 载于 WIPO 数据库的信息的敏感性使得数据丢失、数据泄露和技术系统故障成为影响本组织日常业务和声誉的主要风险。自联检组关于联合国系统业务连续性的审查报告印发以来，<sup>141</sup>WIPO 秘书处已经在对可能影响本组织，尤其是影响电子文件和敏感数据存储库的潜在事故和故障做出准备方面取得了进展。业务连续性管理战略(BCMS)和危机管理计划(CMP)<sup>142</sup>的设计目的是向 ICT 系统提供一种卓有成效的故障恢复和应急措施。另一重大改进涉及识别 ICT 的关键记录和数据库。

186. WIPO 与日内瓦的国际电子计算中心(UNICC)合作，为其文件创建了一个完整的镜像系统。UNICC 也托管 WIPO 的其他应用程序，如本组织的电子邮件系统。选择 UNICC 作为数据托管和备份的设备依据的是一项考虑了落实时间和数据可用性的分析。与 UNICC 建立一个备份系统可能比将其外包给第三方服务提供方风险更低。

187. 2011 年，外聘审计员对本组织参与 UNICC 的情况进行了一次财务监督审计。<sup>143</sup>尽管付给 UNICC 服务的费用达 965 万瑞郎，几乎占当时 WIPO ICT 总支出(计划 25)的 24%，但是外聘审计员还是指出，“使用 UNICC 的服务这一方案仍然具有吸引力，因为所提供的服务是与其他机构共享”。检查专员认为，WIPO 可以从根据定期更新的信息对这些与 UNICC 合作的安排定期进行的成本分析中受益。

188. 检查专员知晓尤其在 ICT 委员会进行的关于哪里才是安置安全、全面的系统之最佳地点的讨论。不过，他们注意到，尽管拥有两个本地独立但位置临近的地点(WIPO 和 UNICC)使得出现故障时可以快速恢复，但是这两个地点均依赖于同一个电网，因此在发生重大事故时，并不能保证实现恢复。成立一个离岸数据中心的方案已得到 ICT 委员会的审议，但是在此方面还没有做出最终决定。检查专员认为，WIPO 秘书处应当制定一项计划，设立一个额外的备份设施，位于不同的电网，这将会对避免出现小型的、地方性的以及更

<sup>141</sup> JIU/REP/2011/6：联合国系统的业务连续性。

<sup>142</sup> 这两份文件均被标记为保密。

<sup>143</sup> WO/PBC/19/17：关于 WIPO 参与联合国国际电子计算中心(UNICC)的财务监督审计，附件。

广泛的地区性的威胁给予更好的保障。世界卫生组织(WHO)等已经成立了离岸数据中心的其他组织的经验可以提供宝贵机会，可从其经验教训中获益。

189. 联检组的面谈结果显示，WIPO 秘书处目前还没有准备好参与云计算。在此方面，检查专员认为，WIPO 秘书处应当首先与高级管理人员、ICTD 和各实务司磋商，制定一项本组织的云战略。该战略应当确定要从云中潜在上传和管理的数据，并连同估算的成本影响和效益一并呈交给 PBC。检查专员不赞成任何公共云方案，认为 WIPO 的信息具有敏感性，因此呼吁 WIPO 与联合国系统的其他组织进行协调与合作。在此方面，检查专员回顾到，联合国系统行政首长协调理事会(CEB)的 ICT 网络也正就云问题开展工作。<sup>144</sup>

## B. 驻外办事处

190. 成立 WIPO 驻外办事处(EO)并对维护驻外办事处做出安排一直是成员国与总干事之间多年来的讨论焦点。现在有一种在不同国家成立 WIPO 办事处的需求。<sup>145</sup>WIPO 秘书处呈交的计划 and 预算(2014 年-2015 年)的设想是，除现有办事处之外，在近期和中期再新成立五至七个办事处。

191. 在与他们的面谈中，检查专员发现，在过去，成立驻外办事处及其相关活动属于没有明确政策指导的灰色地带。特别是，关于开办驻外办事处及其落户地点的决策过程的透明度一直受到成员国的质疑。事实上，在联检组开始审查之时，还没有发现有任何文件提出 WIPO 分散式分布的全面、一致的战略方针，也未曾提供关于驻外办事处的作用和业务的信息。WIPO 秘书处的解释是，现有驻外办事处的任务授权与职责已经提交，并经计划和预算连续获得通过而被批准。

192. 检查专员注意到，应成员国的要求，WIPO 秘书处近期已提交了一些文件，对其中一些问题给予了澄清。<sup>146</sup>检查专员对这些文件表示欢迎，因为它们就驻外办事处的历史、运作和资源提供了全面的背景信息。成员国决定继续与 PBC 展开磋商，并期望 WIPO 2014 年 9 月大会做出决定。该决定应当确保驻外办事处得到落实，为 WIPO 的利益服务，并以成员国在正式磋商中制定、批准和定期审查的一致同意的组织战略为依据，目的是评估其是否与 WIPO 的业务需求相一致。认识到驻外办事处可能具有不同的任务授权，基于不同的业务模式，检查专员强调指出，有必要根据一套相关标准对成立驻外办事处提供一

<sup>144</sup> JIU/REP/2012/8：联合国组织的企业资源规划(ERP)系统审查报告第 130 段。

<sup>145</sup> 截至 2013 年 7 月，总干事已收到以下国家就成立办事处提出的 23 份正式请求：阿尔及利亚、孟加拉国、喀麦隆、智利、中国、埃及、埃塞俄比亚、印度、约旦、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、巴拿马、秘鲁、突尼斯、土耳其、塞内加尔、南非、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、美利坚合众国和津巴布韦。

<sup>146</sup> WO/PBC/21/INF.1：WIPO 驻外办事处战略；A/51/20 Prov.1(2013 年)：总报告草案，载有关于 WIPO 驻外办事处的一般原则。

个清晰的理由。在此方面，以下问题应当得到审议：任务授权与职责，兼顾地理区域；资源需求；与总部及其他办事处进行协调，避免工作出现重复；以及，报告工作内容和机制，以监测它们的活动等等。

### C. 知识管理

193. 知识管理对 WIPO 至关重要。为本次审查而受访的一些官员指出，WIPO 在组织层面没有面向知识管理的结构化方法。相反，每个部门都制定了自己的知识管理程序。在业务层面，受访者提到，当个别工作人员职责变更或离开本组织之时，交接过程不充分；这一点也在联检组调查中得到了证实(41.8%的调查对象称，他们没有被告知 WIPO 的知识管理目标和范围)。继任规划指导方针已于 2013 年 5 月印发，但是这些方针侧重的是员额占用，而不是知识转移。

194. 这被认为是一种风险，因为这种缺陷可能会影响 WIPO 的机构记忆。此外，由于 WIPO 是一个知识型组织，因此就其任务授权和活动的性质而言，目前的情况可能会导致其日常业务效率低下，防止其实务和行政方面所汲取的经验教训得到有效的传播。

195. 2013 年，WIPO 印发了一项纪录管理和存档政策，其中对“WIPO 纪录的创建、接收、控制、使用、访问、安全性、保存和/或处置”制定了原则和政策，<sup>147</sup>这被视为一项积极的进展。但是，这项政策不包括与 WIPO 的注册活动直接相关的纪录和文件。检查专员认为，WIPO 应当制定一项本组织的知识管理战略，并辅之以政策引导。这种战略的落实工作应当得到监督，以确保本组织所创建或收到的知识、其机构记忆和经验教训被系统地获取，并在各个部门进行传播。

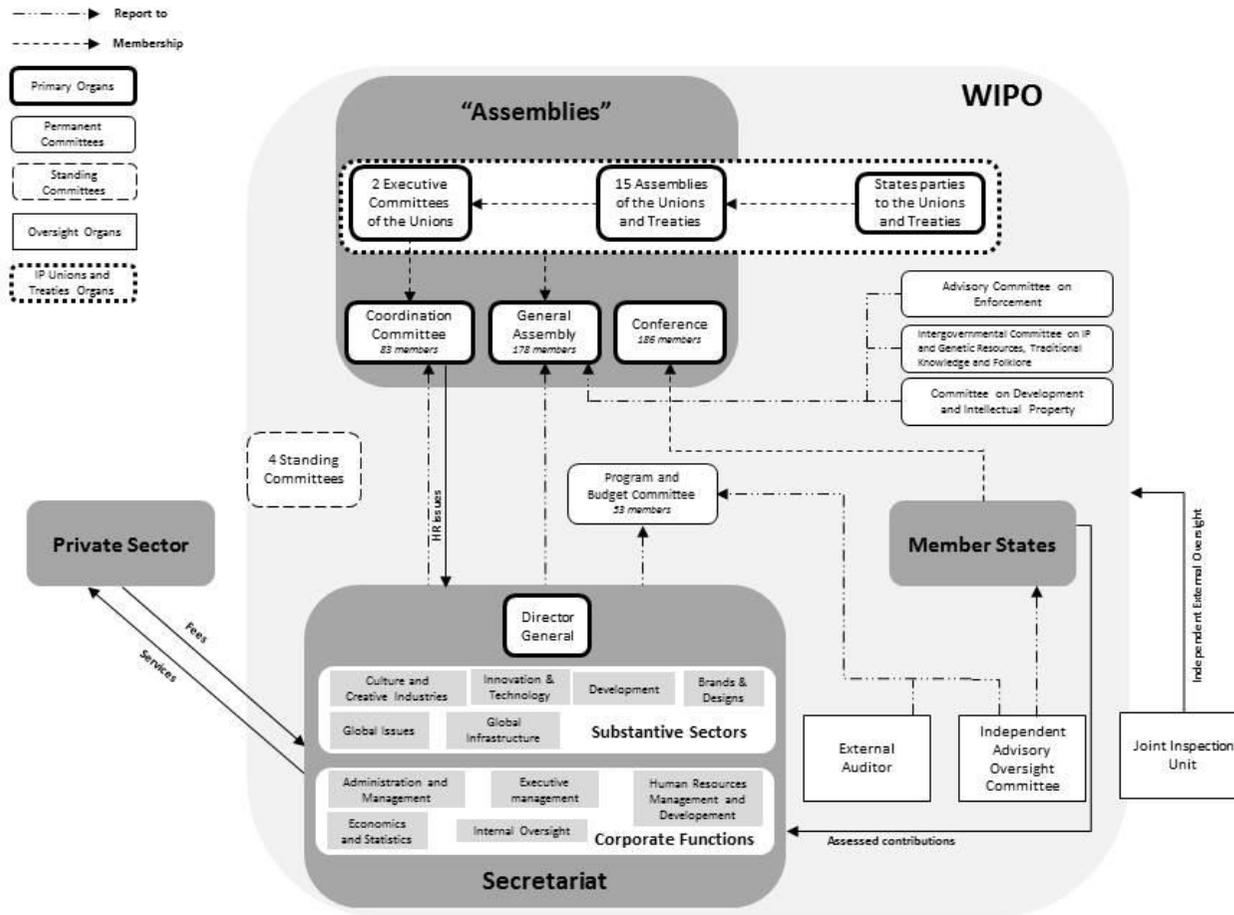
以下建议预期将增强 WIPO 的知识管理效率。

#### 建议 10

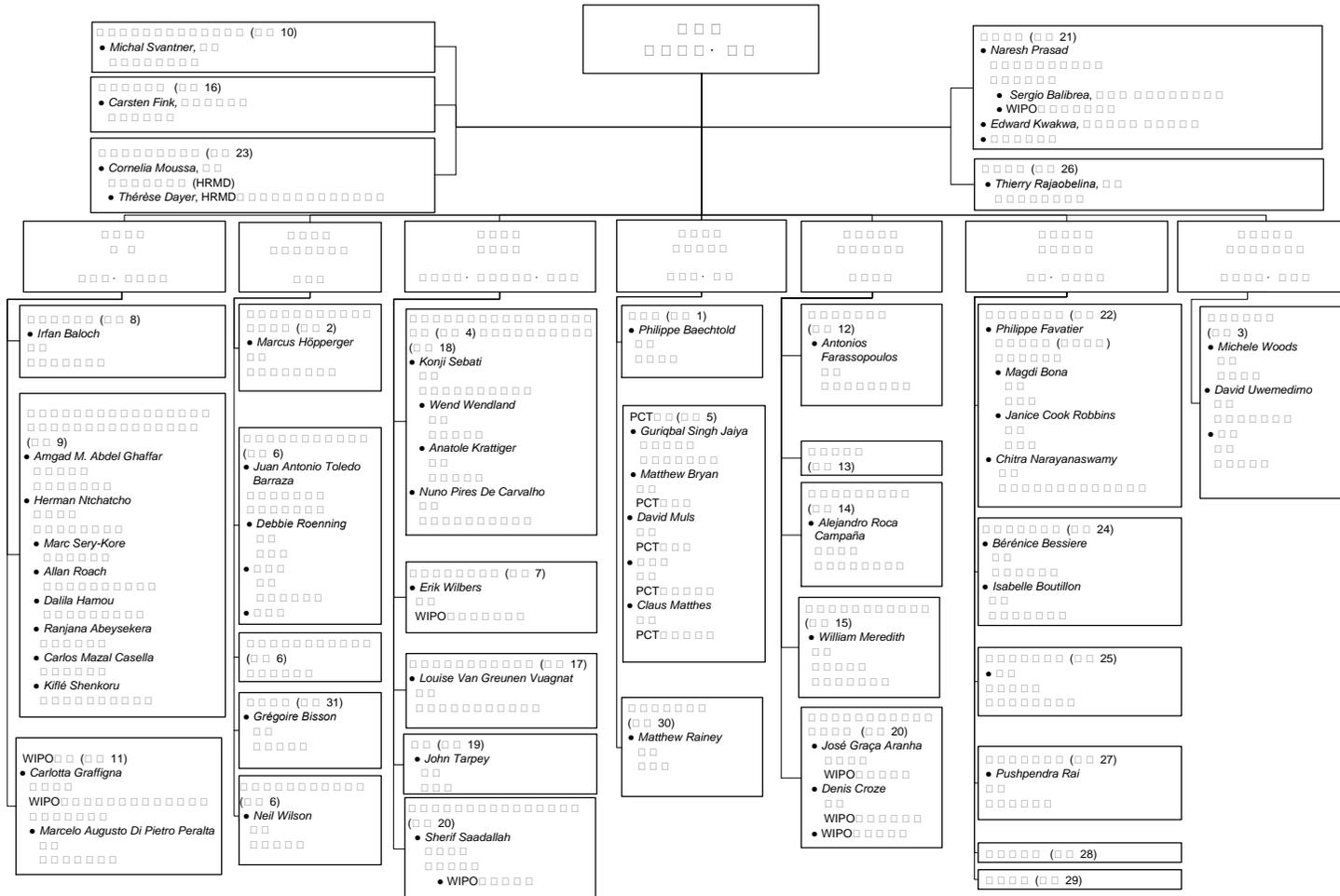
总干事应确定一项全面的知识管理战略，并在 2015 年底前提交 WIPO 大会。

<sup>147</sup> WIPO 办公指令第 15/2013 号：《纪录管理和存档政策》。

# 附件一：WIPO 治理框架



附件二：WIPO 组织机构图



WIPO 2.5 102.2(d) WIPO

附件三：各项 SRP 行动倡议所取得的主要成果摘要

	行动倡议	核心价值“服务导向”方面所取得的成果
1	改进客户界面，改善客户体验	2010 年成立了 WIPO 组织范围的客户服务中心(CSC) 设立了客户问询登记系统 衡量并监控了客户满意度 针对 CSC 工作人员进行了面向客户的培训
2	加强外部交流，促进品牌推广	制定了组织形象和品牌推广战略 设计了新的 WIPO 标识 改进了互联网网站，完善了内容，并落户社交媒体 扩大了 WIPO 主要核心出版物的语言覆盖面 成立了新的出版物委员会 更加重视出版物的质量标准 设立了 WIPO 开放日
3	支持营销和业务发展	独立进行了市场营销和定价方面的研究 对收费服务进行了市场和定价分析 更加重视客户的看法和反馈意见
4	加强业务连续性	进行了业务影响评估(BIA) 制定了业务连续性管理战略和危机管理计划 制定了业务连续性政策 进行了业务连续性方面的培训
	行动倡议	核心价值“团结一致”方面所取得的成果
5	实施企业资源规划(ERP)	分阶段部署了企业资源规划(ERP)系统(最初是 PeopleSoft 9.1 和 HR 薪资系统) 对 ERP 用户进行了培训

		制定了业务智能架构和战略，开展了试点工作
6	改进信通技术(ICT)框架	改组了 ICT 委员会，由总干事主持工作 制定了 ICT 战略 部署了一个项目管理系统，对工作人员进行了相关培训(Prince 基础或从业人员) 制定了信息安全政策
7	修订人力资源管理辅助监管框架	修订了 2012 年和 2013 年通过的《WIPO 工作人员条例与细则》(SRR) 修订了合同框架(2012 年) 发布了许多关于人力资源管理流程的办公指令 电子招聘系统
8	加强内部沟通	在“横向沟通”方面：举办了内部沟通讲习班，制定了各种新机制。 在内部沟通方面：制定了“最新消息”计划；举办了“提问时间”活动；举行了专题通风会等。 在“纵向沟通”方面：推出了与总干事喝茶活动和“缩小差距”中期战略行动倡议；定期召开了人力资源信息会议；举办了“在 WIPO 学习”会议。
9	调整 WIPO 对外办事处，对实现战略目标予以更好地促进	与成员国进行了协商 WO/PBC/21/INF/1 提出了关于 WIPO 驻外办事处的战略，WIPO A/51/20 Prov.1 载有 WIPO 驻外办事处的一般原则 2012 年对 WIPO 客户推出了 24 小时服务
10	加强文化	制定了各种行动倡议，以加强横向合作：“推出并加强使用矩阵合作模式”
	<b>行动倡议</b>	<b>核心价值“成效问责”方面所取得的成果</b>
11	确定中期战略计划(MTSP)	2010 年通过了中期战略计划，其中载有九项战略目标
12	发展 WIPO 的组织设计	把 WIPO 各部门合并成了七大领域和一个管理部门 制定了组织结构图，颁布了显示更改命名的办公指令
13	加强注重成果的管理(RBM)	制定了 RBM 框架

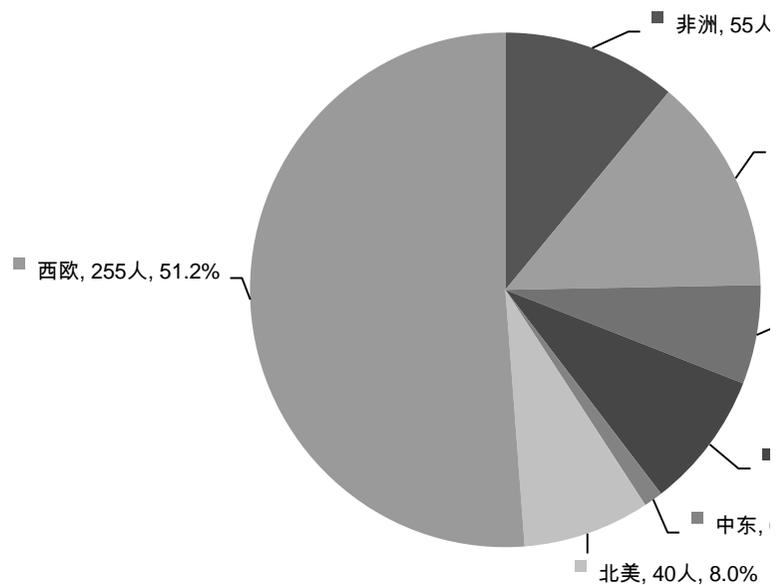
		改进了计划和预算文件以及计划绩效报告
14	实施绩效管理 and 工作人员发展系统 (PMSDS)	实施了 PMSDS，实现了较高的服从率(2011 年为 97%) 进行了 PMSDS 方面的培训 制定了奖励和表彰计划(试行)
15	加强风险管理，强化内部控制制度	丰富了风险管理产品组合 找出了组织风险，并已阐明在计划和预算之中 把每个计划的风险管理工作归入到了两年期规划之中 编制了风险管理政策草案 为制定一个全面的内部控制制度编制了计划
16	加强财务资源管理	对创收服务和支出的经济预测进行了分析 加强并改善了财务与预算政策和程序 制定了投资政策 实施了成本节约措施
	<b>行动倡议</b>	<b>核心价值“对环境、社会 and 治理负责”方面所取得的成果</b>
17	建立一个全面的道德操守制度	成立了道德办公室(2010 年)，由道德方面的官员主持工作 制定了 WIPO《道德准则》，进行了相关培训 制定了举报人保护政策(2012 年)
18	减少 WIPO 对环境的负面影响	制定了环保措施(交通方式、可生物降解处理杯碟、饮水机、减少荧光灯管数量等) 改进了电子分发会议材料和在互联网上发布会议文件的工作
19	改进无障碍进入 WIPO 办公区、获取服务的设施	2012 年对无障碍程度进行了外部审计，并纳入了建筑改进建议 改进了 WIPO 网站设计，方便残疾人访问

依据 SRP 进展和最终报告以及 WIPO 秘书处提供的信息编拟

附件四：工作人员地域分布(截至 2013 年 6 月)

	工作人员数量	比率(百分比)
专业(P 级)及以上级别人员	498 人	100.0
非洲	55 人	11.0
亚洲和太平洋	68 人	13.7
东欧和中欧以及中亚	31 人	6.2
拉丁美洲和加勒比地区	43 人	8.6
中东	6 人	1.2
北美	40 人	8.0
西欧	255 人	51.2

\*来源：WO/CC/67/2



附件五：性别平衡

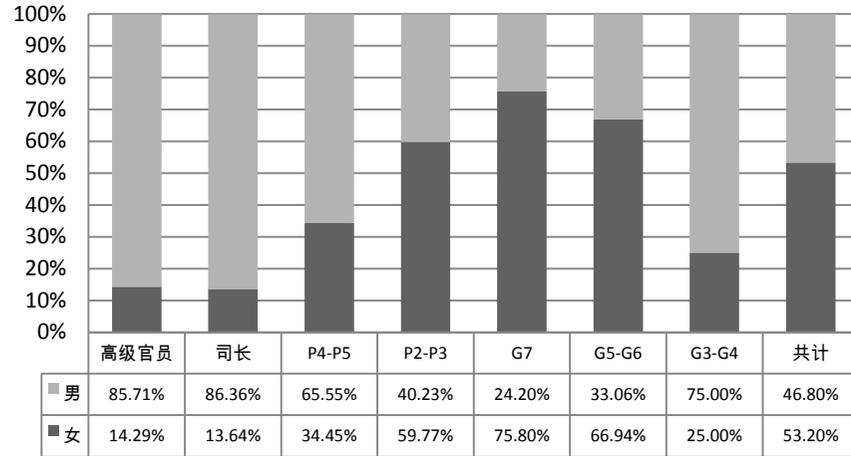
	编内工作人员，2008年					编内工作人员，2013年				
	女	%	男	%	小计	女	%	男	%	小计
高级官员	1人	14.29%	7人	85.71%	8人	1人	12.50%	7人	87.50%	8人
司长	6人	13.64%	38人	86.36%	44人	14人	25.00%	42人	75.00%	56人
高层人员总计	7人	13.46%	45人	86.54%	52人	15人	23.44%	49人	76.56%	64人

P4-P5	82 人	34.45%	156 人	65.55%	238 人	113 人	40.07%	169 人	59.93%	282 人
P2-P3	104 人	59.77%	70 人	40.23%	174 人	106 人	63.86%	60 人	36.14%	166 人
专业(P 级)人员总计	186 人	45.15%	226 人	54.85%	412 人	219 人	48.88%	229 人	51.12%	448 人
G7	47 人	75.80%	15 人	24.20%	62 人	41 人	83.70%	8 人	16.30%	49 人
G5-G6	249 人	66.94%	123 人	33.06%	372 人	262 人	61.36%	165 人	38.64%	427 人
G3-G4	10 人	25.00%	30 人	75.00%	40 人	15 人	35.71%	27 人	64.29%	42 人
一般事务(G 级)人员总计	306 人	64.56%	168 人	35.44%	474 人	318 人	61.39%	200 人	38.61%	518 人
共 计	499 人	53.20%	439 人	46.80%	938 人	552 人	53.59%	478 人	46.41%	1030 人

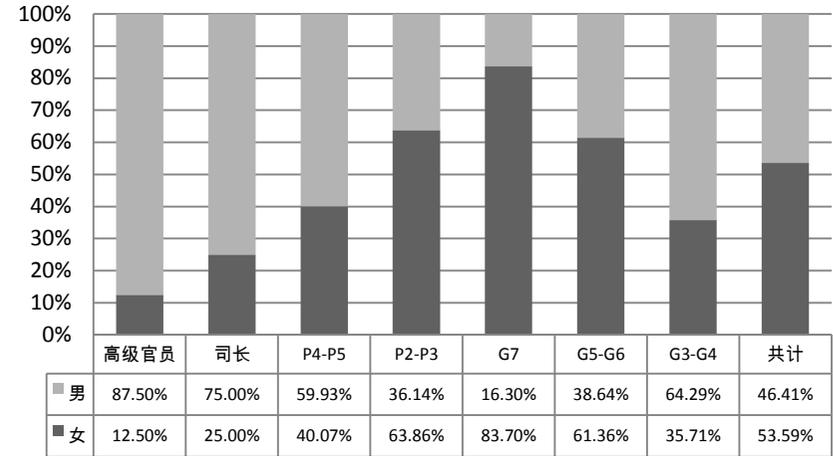
依据 2011 年-2013 年人力资源年度报告编拟。备注：本审查结果不分析每个部门内部的性别平衡情况。

附件五：性别平衡(续)

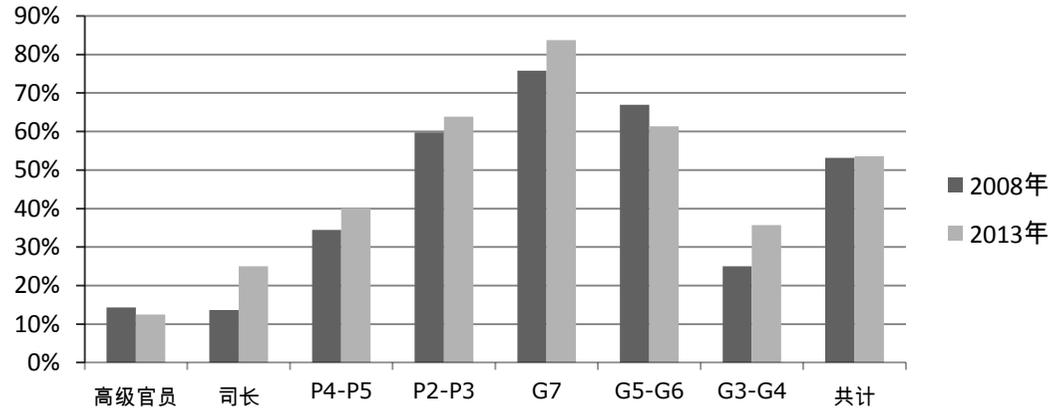
性别平衡(2008年)



性别平衡(2013年)



按性别列示的女性工作人员比例



附件六：监督框架

内部审计与监督司(IAOD)	
主要职能	<p>通过开展独立的内部审计、审评、检查和调查，为 WIPO 管理层系统地提供保证、分析、审评、建议、意见和信息；</p> <p>确保进行具有成本效益的控制，设法使 WIPO 内部程序和资源的利用提高效果和效率、厉行节约，实现合理化；</p> <p>确保 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》以及最佳做法得到遵守；</p> <p>为所有监督职能制定计划、政策和指导方针；</p> <p>编制、出版、分发、维护审计、评价和检查手册；</p> <p>支持总干事(DG)的管理工作，并对计划管理人员的工作给予协助。</p>
构成	<p>司长的招聘工作按照总干事与 IAOD 协商制定的公开、透明的国际遴选程序进行。审查员可能想要提到，协调委员会参与司长招聘工作的最后阶段。司长对总干事负责，但在职能和业务上独立于秘书处；</p> <p>IAOD 由审计员、评价员和调查员组成；IAOD 也依赖临时援助。</p>
报告与分发	<p>司长向总干事、外聘审计员、独立咨询监督委员会和大会呈交年度总结报告(公共文件)；</p> <p>最终调查报告提交给总干事，若涉及总干事或副总干事或助理总干事，会进一步印发(给大会主席、IAOC、外聘审计员或协调委员会(依据所涉及的人员而定))；</p> <p>向 PBC 报告年度工作计划；</p> <p>内部审计、评价和检查报告发送给总干事和项目管理人员，并应请求呈交给 IAOC、外聘审计员和成员国；</p> <p>所有调查报告、草案、材料、调查结论、结论和建议均为保密，但总干事或 IAOD 司长决定披露的除外。</p>
建议和后续跟踪	<p>向 WIPO 管理层提出建议；</p> <p>总干事负责确保所有建议均得到迅速反应，并说明管理层针对具体的报告结论和建议所采取的行动；</p> <p>IAOD 司长制定并维护后续跟踪制度，以确定是否已根据 IAOD 司长提出的监督建议采取了有效的行动，并定期就尚未充分、及时采取纠正行动的情况向成员国、IAOC 和总干事做出书面报告；</p>

	<p>2010 年以来，开始使用 TeamMate 作为监督软件工具，并使用 TeamCentral 作为基于网络的建议管理系统；</p> <p>年度报告载有 IAOD 司长所提出的各项建议的描述和后续跟踪情况。</p>
<b>外聘审计员(EA)</b>	
主要职能	<p>就 WIPO 的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率提出意见；</p> <p>对 WIPO 及其管理的各联盟的会计记录进行他/她认为必要的审计，其中包括所有信托基金和特别账目，以使其本人确信：年度财务报表与本组织的帐簿和记录相符；年度财务报表反映的财务业务符合《财务条例与细则》、预算规定及其他适用的指示；通过直接从 WIPO 保管单位收到的证明或通过实际清点，证实存放的和手头的证券和钱款的数额无误；根据对内部财务管理的信赖程度，此项管理妥善；对所有资产、负债、盈余和亏损均已适用外聘审计员感到满意的程序入账。</p>
构成	由大会任命，任期固定，为期六年。
报告与分发	<p>报告和意见提交给 WIPO 相关领导机构以及所有感兴趣的联盟或总干事；</p> <p>报告由 IAOC 审议并呈交给 PBC，请其发表意见。</p>
建议与后续跟踪	<p>向 WIPO 管理层提出建议；</p> <p>IAOD 司长需就外聘审计员各项建议的落实情况每年向总干事呈交一份报告；</p> <p>IAOD 司长与外聘审计员联络和协调，以监督各项建议的后续跟踪情况。</p>
<b>独立咨询监督委员会(IAOC)</b>	
主要职能	<p>就 WIPO 各项内部监控制度的适当性和有效性向成员国提供保证；</p> <p>力求帮助成员国发挥监督作用，更好地行使对 WIPO 各项业务负有的管理责任；</p> <p>促进内部控制，集中保证资源，监督审计绩效；</p> <p>每个季度举行会议，审查 IAOD 和外聘审计员的审计工作。</p> <p>每个季度与 IAOD 举行会议，涵盖所有监督职能</p>

构成	是大会和 PBC 的附属机构，也是一个独立的、提供专家咨询、负责外部监督的机构； 七名成员由 PBC 遵循遴选工作组所实行的遴选程序任命，并在 IAOD 帮助下进行。
报告与分发	在每一次正式会议后，均将年度报告呈交给 PBC，并呈交给大会； 应请求就具体活动和项目向 PBC 报告； 使成员国定期了解 IAOC 的工作，因为在 IAOC 每一次正式会议之后都举办会议。
建议与后续跟踪	通过 TeamCentral 向 PBC 提出建议。

## 附件七：联检组的调查重点

按照其管理和行政审查的标准做法，联检组直接向 WIPO 工作人员就本报告涉及的各个方面征求了观点意见。WIPO 工作人员通过 2013 年 7 月提供给他们基于互联网的调查对检查专员的审查工作做出了贡献。联检组调查报告是作为 WIPO 核心价值调查(2010 年-2012 年)的一项补充内容编拟的。

联检组调查链接由 WIPO 秘书处经其信息管理系统发给了 1,250 名工作人员。检查专员对反馈意见进行了收集，并给予了保密处理。共收到 346 份答复(回应率为 27.7%)。参与率可以说明一些问题，在统计上体现了某些类别工作人员的意见。调查结果依据的是对各类工作人员的汇总和过滤数据，已被列入报告的说明部分。现已对调查结果以及面谈、文件内容分析和 WIPO 核心价值调查等其他信息资源进行了三角测量。

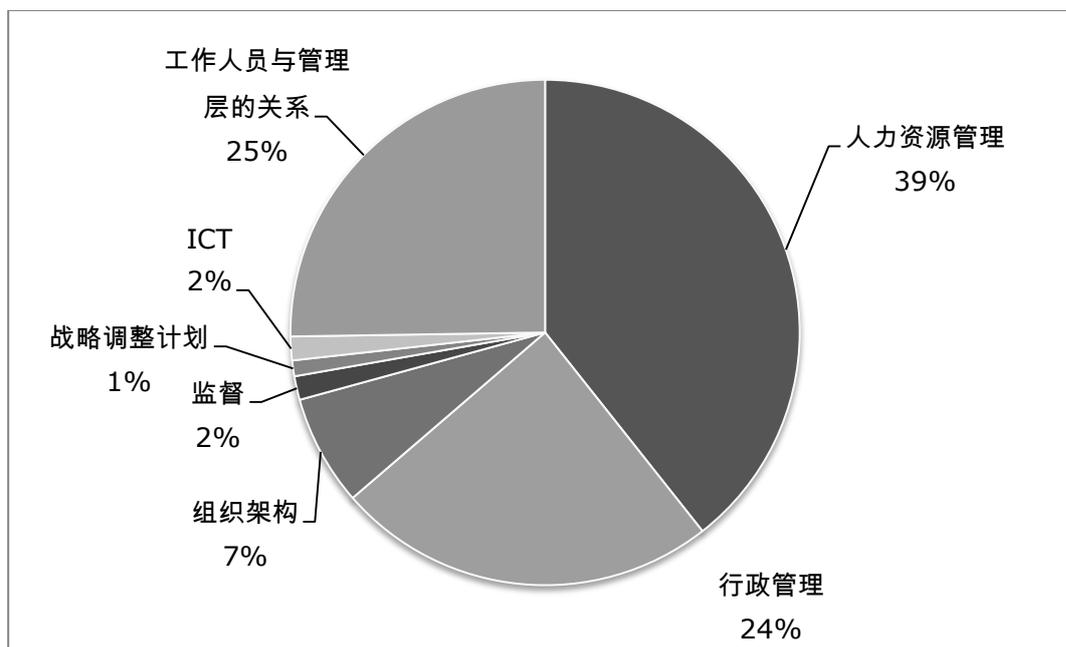
参与 2013 年联检组调查的情况，按主要类别列示

	调查对象	大概参与情况
P 级及以上人员	178	35.7
G 级人员	159	30.8
其他类别	9	--
总计	346	27.7

根据对反馈意见的分析，检查专员注意到以下几点：(a)绝大多数调查对象(70%以上)有在 WIPO 工作 10 年以上的经验，从而既对本组织提供了深刻的意见，也对本组织的发展情况提出了中期观点；(b)P5 及以上类别的调查对象一般在其对本组织的评估方面较少有批评意见，提供的更多的是正面意见。

所提供的许多意见都表明，WIPO 的工作人员都热衷于就其工作的关键方面以及有关本组织整体的问题发表意见。检查专员通过开放性问题的收集了 169 条意见和建议。这些意见涉及本组织内部的大量管理和行政问题。根据一项内容分析，检查专员将这些意见分为几大类(见下图)，表明人力资源管理、行政管理和工作与管理层之间的关系方面的意见占较高的比例。

附件七：联检组调查重点(续)



来源：2013年联检组调查报告，调查对象提出的意见

类别	所涉问题
人力资源管理	冲突解决；性别平衡；招聘和遴选程序的透明度；工作人员的工作量；政策的明确定义；职业发展
行政管理	管理流程的透明度；效率；问责制和责任制；滥用权力；行政管理的能力。
组织架构	阻碍绩效的官僚流程；协作与合作。
其他问题	监督、战略调整计划、ICT
工作人员与管理层的关系	工作人员参与决策的情况；对工作人员的承认和尊重情况；协作与沟通；对工作人员的歧视；徇私舞弊；冲突性的工作环境

来源：2013年联检组调查报告，调查对象提出的意见

## 附件八：参与组织对联检组的建议采取的行动概述

JIU/REP/2014/2

	预期影响	联合国及其各种基金和方案															专门机构和国际原子能机构(IAEA)												
		行政首长协委会 (CEB)	联合国	联合国贸易和发展会议 (UNCTAD)	国际贸易中心 (ITC)	联合国开发计划署 (UNDP)	联合国环境规划署 (UNEP)	联合国人口活动基金 (UNFPA)	Habitat 联合国人居署 UN-Habitat	联合国儿童基金会 (UNICEF)	联合国项目事务厅 (UNOPS)	联合国难民救济及工程署 (UNRWA)	联合国妇女权益署 (UN Women)	世界粮食计划署 (WFP)	联合国粮食及农业组织 (FAO)	国际原子能机构 (IAEA)	国际民用航空组织 (ICAO)	国际劳工组织 (ILO)	国际海事组织 (IMO)	国际电信联盟 (ITU)	国际艾滋病方案 (UNAIDS)	联合国工业发展组织 (UNIDO)	联合国世界旅游组织 (UNWTO)	万国邮政联盟 (UPU)	世界卫生组织 (WHO)	世界知识产权组织 (WIPO)	世界气象组织 (WMO)		
报告	供采取行动	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																									
	供信息参考	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																									
建议 1	i																										L		
建议 2	a																											E	
建议 3	a																											E	
建议 4	b																											E	
建议 5	i																											E	
建议 6	i																											L	
建议 7	i																											E	
建议 8	i																											E	
建议 9	f																											E	
建议 10	i																											E	

图例：L：供立法机构做出决定的建议 E：供行政首长采取行动的建議

■：该建议不要求本组织采取行动

预期影响：a：加强透明度和问责制 b：推广良好/最佳做法 c：加强协调与合作 d：加强一致性和协调性 e：加强控制与遵守 f：增强有效性 g：财政结余显著 h：提高效率 i：其他

\* 涉及 ST/SGB/2002/11 中所列的所有实体，但 UNCTAD、UNODC、UNEP、UN-Habitat、UNHCR、UNRWA 除外。