

计划和预算委员会

第三十一届会议

2020年9月7日至11日，日内瓦

外聘审计员的报告

秘书处编拟

1. 本文件由以下部分组成：

(i) 独立审计员的报告，其中载有外聘审计员关于世界知识产权组织（产权组织）在2019年12月31日截止年度的财务报表的意见；

(ii) 外聘审计员向产权组织成员国大会第六十一届系列会议提交的2019财政年度的报告（亦称“长式报告”）。该报告载有外聘审计员在2019/20年度开展的审计工作所产生的建议。

2. 提议决定段落措辞如下。

3. 计划和预算委员会建议产权组织大会和产权组织成员国的其他大会注意“外聘审计员的报告”（文件WO/PBC/31/3）。

[后接外聘审计员的报告]

独立审计员的报告

呈交世界知识产权组织大会

关于财务报表的意见

我已审计了世界知识产权组织在 2019 年 12 月 31 日截止年度的财务报表，包括财务状况表、财务执行情况表、净资产变动表、现金流量表、在该截止年度的预算和实际金额对比表（收入）、在该截止年度的预算和实际金额对比表（支出）、在该截止两年期的预算和实际金额对比表（收入）、在该截止两年期的预算和实际金额对比表（支出）、以及含重大会计政策在内的相关附注。

我认为，所附具的财务报表依照国际公共部门会计标准（IPSAS），在所有重大方面公正地呈现了世界知识产权组织截至 2019 年 12 月 31 日的财务状况以及在该截止年度的财务执行情况和现金流动。

关于规范的意见

我认为，收入和支出在所有重大方面都符合大会既定的目的，财务交易也遵守产权组织的《财务条例与细则》。

意见的依据

我按照国际审计准则进行了审计。在本报告的“审计员审计财务报表的责任”中描述了根据这些标准我要承担的责任。这些标准要求我和我的员工遵守财务报告委员会修订的“道德标准 2016”。我按照与在联合国审计财务报表相关的道德要求，独立于世界知识产权组织。我的员工和我按照这些要求履行了其他的道德责任。我相信我所获得的审计证据为作出审计意见提供了充分和恰当的依据。

管理层和财务报表管理人员的责任

管理层有责任依照 IPSAS 编制和公正呈现财务报表，并制定为支持编制没有重大误报（不论是出于欺诈或错误）的财务报表而认为有必要的内部控制。

在编制财务报表时，管理层有责任评估产权组织持续经营的能力，酌情披露与持续经营相关的事项，并使用持续经营作为会计基础，除非管理层打算把产权组织清盘或停业，或出于没有其他的现实选择而不得不这么做。

财务报表管理人员的责任是监督产权组织的财务报告流程。

审计员审计财务报表的责任

我的责任是对财务报表作为一个整体是否没有重大误报（无论是由于欺诈还是错误）获得合理保证，并发布包含我意见的审计报告。合理的保证是高度的保证，但不能确保按照国际审计准则进行的审计一定能发现存在的重大误报。误报可能来自欺诈或错误。如果可以合理预期（单个或整体）误报影响用户在这些财务报表的基础上做出的经济决策，则视为重大误报。

作为根据国际会计准则进行审计的一部分，我在整个审计过程中进行专业判断并保持专业的怀疑。我也：

- 确定和评估财务报表重大误报的风险（无论是由于欺诈或错误），设计和执行对这些风险进行响应的审计程序，并获得足够和适当的审计证据，为我的意见提供依据。没有发现由欺诈造成重大误报的风险高于错误导致的风险，因为欺诈可能涉及串通、伪造、故意遗漏、虚假陈述或无视内部控制。

- 了解与审计相关的内部控制，以设计适合实际情况的审计程序，而不是要对产权组织内部控制的有效性发表意见。
- 评估所使用会计政策的恰当性以及管理层所作会计概算和相关披露的合理性。
- 判定管理层使用持续经营作为会计基础的恰当性，并根据所获得的审计证据，判定是否存在与可能对产权组织持续经营能力造成重大疑问的事件或条件有关的重大不确定性。如果我断定存在重大不确定性，我需要在审计报告中提请注意财务报表中的相关披露，或在此种披露不足的情况下，修改我的意见。我的结论是基于截至审计报告之日的审计证据。然而，未来的事件或条件可能导致产权组织不再持续经营。
- 评估财务报表的整体呈现、结构和内容，包括披露情况以及财务报表是否以实现公允呈现的方式代表潜在的交易和事件。

我与负责财务报表管理的人员沟通，除其他事项外涉及本次审计所计划的范围和时间以及重大的审计结果，包括我在审计过程中确定的内部控制重大缺陷。

其他信息

管理层负责其他信息。这些信息包括年度财务报告、内部控制报告和附件。我对财务报表所作意见不涵盖上述其他信息，也不对这些信息作出任何形式的保证结论。就财务报表的审计而言，我的责任是阅读其他信息，同时考虑这些信息是否与财务报表或我们从审计中了解的情况存在严重的不一致，或看起来存在重大误报。如果我根据开展的工作确切认为上述其他信息中存在重大误报，我需要报告这个事实。在这方面我没有要报告的内容。

联合王国国家审计署主计长兼审计长

加雷思·戴维斯（签字）

国家审计署
157-197 白金汉宫路
维多利亚
伦敦 SW1W 9SP
联合王国

日期：2020 年 6 月 29 日

2020 年 6 月

世界知识产权组织

关于 2019 年产权组织财务报表的
外聘审计员报告

审计的目的是向成员国提供独立保证；为产权组织的财务管理和治理增加价值；并通过外部审计流程支持您的目标。

主计长兼审计长是联合王国最高审计机构国家审计署的负责人。主计长兼审计长和国家审计署独立于联合王国政府，职责是确保公共资金得到适当和高效的使用，并接受联合王国议会问责。国家审计署向多个国际组织提供外聘审计服务，以独立于其作为联合王国最高审计机构的身份开展工作。

目录

引言	10
主要观点	10
财务管理	13
治理与内部控制	16
第二部分	20
驻外办事处	20
第三部分	27
领导机构的其他事宜	27
此前年度的建议	27
致谢	28
附录一	29
此前年度建议的跟进	29

引言

1. 依据 1967 年《建立世界知识产权组织公约》，世界知识产权组织（产权组织）于 1970 年成立。产权组织的历史可以追溯到 1883 年的《保护工业产权巴黎公约》。产权组织的宗旨是领导发展一个兼顾各方利益、有效的国际知识产权体系。截至 2020 年 5 月，产权组织已有 193 个成员国，资金主要来自通过各条约联盟，特别是《专利合作条约》、马德里和海牙联盟收取的规费。此外，产权组织也接受分摊会费和自愿捐款。
2. 我们依照产权组织《财务条例与细则》第 8 章，对产权组织 2019 年 12 月 31 日截止的财政年度的财务报表进行了审计。此次审计符合《国际审计准则》。这些标准要求，主计长兼审计长及其员工遵守道德操守规定，规划并实施审计，以合理确认财务报表无重大误报。
3. 除了我们关于产权组织财务报表的意见，本报告还陈述了我们的主要审计发现和建议，包括我们关于财务管理和治理的观点。鉴于成员国对驻外办事处的重视及就此进行审议所花的大量时间，我们还审查了产权组织确定其驻外办事处网络的安排。此外，我们还跟进了上一个财政期间所提建议的落实情况（附录一）。
4. 本报告用英文起草，英文版是权威文本。

主要观点

5. 由于 2019 冠状病毒病的影响，2019 年审计的最后阶段是通过远程办公完成的。在面临诸多挑战的情况下，财务司和国家审计署团队付出了更多努力，为支持我们的审计意见获得了充分适当的证据。鉴于远程工作存在的实际问题，这项重大成就反映了秘书处在当前艰难处境下的辛勤工作。我们的绩效审核计划因当前疫情影响有所缩减，对此我们拟在 2020 年审计中重审计划下项目。

财务报表审计意见

6. 审计工作包括审查 2019 年财务报表以及本年度内的关联交易和事件。我们根据《国际审计准则》和《财务条例与细则》执行了审计工作，并据此对财务报表出具未经修改的无保留审计意见。高质量的财务报表得益于健全的内部控制和报告系统的支持。
7. 2019 年，产权组织对其年度财务报告和财务报表进行了审查，旨在简化内容，其审查重点是财务业绩和财务健康的重要领域。我们与管理层合作审查了在《国际公共部门会计准则》（IPSAS）的报告要求范围内已实现的变更，帮助确保这些变更的安全性，并鼓励他们进一步考虑持续改进。

财务业绩

8. 产权组织在 2019 年财政期间内继续保持良好业绩，实现留存盈余 9,770 万瑞郎，与上年同期相比翻了一番。再加上财务报表内的其他变动，净资产总额增至 3.642 亿瑞郎。因通过《专利合作条约》和马德里体系进行公布的需求增加，收入增长至 4.570 亿瑞郎。未实现的投资收益显著增长了 4,210 万瑞郎。支出增加至 4.015 亿瑞郎，主要原因是国际劳工组织行政法庭判决结果以及职工福利估算基础的变更导致人员成本增加。

9. 2019 年底也标志着产权组织两年预算期关账，产权组织在该期间的预算盈余约为 1.969 亿瑞郎，与原始两年期预算的差额为 9,320 万瑞郎，与修订后预测的差额为 6,060 万瑞郎，产生差额的主要原因是投资收益增加。

10. 过去五年期间，主要在专利体系使用增加的推动下，产权组织净资产增长约达 78.1%。由于稳定的未来收入来源的支持，产权组织将继续保持稳健的财务状况和正现金流量。本年度期间，计划和预算委员会制定了为本组织 50%的长期雇员福利负债供资的目标，这意味着要为实现该项承诺制定明确的计划，减少需要由成员国会费供资的风险。鉴于因 2019 冠状病毒病大流行导致的经济动荡及进一步引发的金融市场波动，我们对这一计划的审慎性进行了重点审查。

11. 即使在大流行病的情况下，产权组织在 2020 年初仍收到大量的申请，管理层预期这种趋势还将持续下去。再加上当前健康的储备金状况和相对充足且具有高流动性的现金资源，我们的结论是管理层关于产权组织持续经营性的主张仍然恰当，产权组织完全有能力克服当前的不确定性。

治理与内部控制

12. 治理和内部控制是为总干事和成员国履行监督职责和保障资源提供全面保证的必备机制。我们继续认为，产权组织已建立了强有力的内控，并在 2019 年内取得进一步积极发展，包括探索如何使用分析技术在实体和流程层面确认对内部控制的遵守情况。这项确保内控的工作由直接向主计长报告的特定团队进行监督。这项工作成果证明了该框架的持续有效性以及管理层对改进的承诺。

13. 我们支持进一步使用商业智能工具进行交易分析，据以提供全面且系统化的保证。产权组织聘请了专业顾问继续开发分析工具，以期在 2020 年期间能够在其确定的 20 个领域利用分析工具为内部控制提供支持。管理层认为在疫情隔离期间，产权组织的内控环境在虚拟运作环境下继续正常运行。我们考虑将疫情隔离期间的内控环境运行情况纳入下一年度的审计内容。

14. 产权组织的《内部控制说明》持续为成员国提供有力保证。现已建立了全面的流程以确保控制措施的有效运行，而且这些流程还不断得到强化和补充。2019 年期间，产权组织采用问责框架以强化内控流程。我们认为，要进一步完善《内部控制说明》，产权组织可以突出强调需待改进的领域及预测未来风险。《内部控制说明》的编纂过程建立在不断充实的证据基础上，为高级管理层的书面陈述提供支持。内部控制的自我评估结果显示了内控机制的持续改进，我们认为有 89%的流程控制已得到部署和运行。根据我们此前的建议，内部监督司对其 2020 年的报告周期进行一致性调整，将进一步强化未来年度的保证。

15. 在 2019 年期间，产权组织在欺诈防范与检测方面取得了更多进展。其反欺诈路线图设立了 17 个目标，2019 年实现了其中的 15 个。产权组织制定了工作计划，将欺诈风险与现有控制措施相关联，以识别内部控制框架中的漏洞。欺诈风险已被纳入企业风险管理系统，使其具有可见性，以确保更多关注风险缓解措施。目前约有 89%的工作人员已接受过强制性反欺诈意识培训。总体而言，产权组织持续积极主动地开展欺诈防范工作。

驻外办事处

16. 我们注意到成员国对于驻外办事处网络的关注。成员国计划委托对驻外办事处网络进行一次外部审查。为此，我们在基于成果的框架内审查了当前的驻外办事处网络发展、绩效报告与监测方法，以期为外部审查提供支持。

17. 2019 年，驻外办事处网络设有 6 个办事处，2020 年 1 月份又增设了一个。每个办事处的活动各不相同，2019 年总预算支出为 850 万瑞郎，但总费用不止于此，因为东道国的捐款和支持没有在财务报表中计算和列报。

18. 经审查，我们发现产权组织缺乏一个明确的战略来支持其驻外办事处网络的发展。我们认为该战略应重点关注设立驻外办事处的选址对于实现产权组织总体战略目标的优先性与价值，包括在战略目标实现和发展的过程中，建立可根据需要扩展或收缩网络的必要灵活性。我们还发现缺乏明确的加权标准为决策过程提供信息。秘书处的作用仅限于提供一个基本的“事实报告”，不提供任何建议。各成员国提交的提案格式不一，缺乏进行客观比较的依据。我们认为，这是导致关于驻外办事处网络发展的讨论旷日持久的原因所在。我们建议制定一个明确的战略为决策过程提供支持，重点是以更具成本效益的方式实现产权组织的主要目标，同时也应考虑让秘书处发挥更积极的作用。

19. 为避免重复、实现价值最大化和确保日内瓦总部能够实施适当合理的监督，产权组织制定了一个管理驻外办事处的流程。我们认为该流程应体现确保整个网络与区域局和各办事处整合、共享工作计划及与总部合作交流信息的重要性。我们发现内部报告存在可进一步改善的空间，并可更着重根据计划和预算工作计划以及其他关键指标和结果来衡量绩效，同时我们认为也有必要对驻外办事处的工作成果和绩效进行验证。

20. 通过更侧重考虑单个驻外办事处的工作计划及相关影响，可进一步强化驻外办事处网络的问责制。我们认为，在适用于所有办事处的普遍措施之外，建立一个更具针对性的框架以反映区域优先事项会大有裨益。我们还建议开发一套指标体系，以衡量当地主要利益攸关方的满意度，作为对更广泛产权组织用户认知调查的延展。更好的数据有助于成员国了解各办事处是否实现其目标。

21. 计划和预算委员会已承诺在 2021 年对驻外办事处网络进行评估。我们了解到，这项评估的职责范围将于 2020 年达成一致。我们报告中详细指出了一些我们认为评估中应重点关注的领域，以期提高数据可用性，更好地为成员国就网络发展进行决策提供依据。

财务管理

总体审计结果

1.1 外聘审计员审计了产权组织在 2019 年 12 月 31 日截止年度的财务报表，包括财务状况表、财务执行情况表、现金流量表、净资产变动表、预算和实际金额对比表以及相关附注。审计意见确认，财务报表在所有重大方面均公允反映了产权组织截至 2019 年 12 月 31 日的财务状况以及该财政年度内的财务业绩和现金流量，并确认财务报表是根据《国际公共部门会计准则》而编制，财务报表所依据的交易在所有重要方面均根据《财务条例》进行，并应用于成员国的预期目的。

1.2 在此前年度高质量财务报表佳绩和不断改进的基础上，管理层在本年度继续编制高质量财务报表。总干事报告被列入财务报表的开头部分，突出介绍财务报表中的主要结余与交易事项，以供成员国进行审核和审议。

1.3 在 2019 冠状病毒病大流行的情况下，能够及时为领导机构的会议提供无保留的审计意见，这是一项特殊成就，凝聚着我们为确保信息可用性、促使审计成功进行所付出的艰苦努力。

财务业绩

1.4 产权组织 2019 年全年总盈余为 9,770 万瑞郎（2018 年为 4,250 万瑞郎），再加上离职后福利负债的重估收益 390 万瑞郎，截至 2019 年 12 月的净资产增至 3.642 亿瑞郎（2018 年：2.614 亿瑞郎）。2019 年的收入为 4.570 亿瑞郎（2018 年：4.336 亿瑞郎），比去年增长了 5.4%。增长的主要原因是因通过《专利合作条约》和马德里体系进行公布的需求量分别增长了 5.2% 和 3.4%。

1.5 2019 年金融市场的强劲复苏也为产权组织带来收益。2018 年因瑞郎债券投资表现不佳导致产权组织的净投资损失达 1,530 万瑞郎；2019 年则因市场复苏产生净投资收益 4,210 万瑞郎。下文中我们将对产权组织的财务状况作出进一步评估。

1.6 同期内产权组织的支出从 3.758 亿瑞郎增加到 4.015 亿瑞郎，增长率为 6.8%，其主要原因是因产权组织员工福利负债增加以及国际劳工组织行政法庭（ILOAT）关于工作地点差价调整判决结果的影响导致人事支出增加了 2,190 万瑞郎。

1.7 产权组织的雇员福利每年由独立精算师进行评估。为更准确地反映交易现实并与联合国其他组织保持协调一致，产权组织审查并完善了进行离职后健康保险（ASHI）、应计年假和应计遣返补助金评估的部分假设和方法，其中最重要的两项变化是关于应计累积年假的估值以及使用混合折现率而非仅基于瑞郎的单一折现率核算离职后健康保险（ASHI）。应计年假的变化导致产生 710 万瑞郎的额外负债，原因是工作人员每年在其服务期间内保留年假，以便在离职时可获得最大金额的一次性应计年假给付。当前负债金额更公允地反映了这些负债对本组织产生的未来实际成本。详见财务报表附注 10。

1.8 以专业类或更高级别招聘的国际工作人员在基本工资之外获得工作地点差价调整数。国际公务员制度委员会（ICSC）规定的工作地点差价调整数考虑了汇率和不同地点之间价格差异，借以平衡不同工作地点同一职级所有工作人员薪金的购买力。在 2019 年期间，国际劳工组织行政法庭决定此前应用的工作地点差价调整数乘数（PAM）变动并不适当，因此应将其搁置不用。因此，从 2018 年 3 月起，产权组织对适用人员进行了追溯性调整，增加支付总计约 500 万瑞郎的工作地点差价调整数。

财务状况

1.9 因投资业绩改善和运营盈余的产生，产权组织截至 2019 年 12 月 31 日的总资产同比增长率为 13.0%，达 12.225 亿瑞郎（2018 年：10.849 亿瑞郎），此项显著增长主要来自于前文所报告的盈余。在 2019 年，总负债同比增长 4.6%，增至 8.616 亿瑞郎（2018 年：8.235 亿瑞郎），其主要原因是产权组织的雇员福利负债增加了 2,210 万瑞郎，以及《专利合作条约》递延收益增加了 1,690 万瑞郎。此外，离职后福利负债还产生了 390 万瑞郎的精算收益。

1.10 综合起来，截至 2019 年 12 月，净资产增至 3.642 亿瑞郎（2018 年：2.614 亿瑞郎）。在过去的五年中，产权组织的净资产增长了 78.1%，表明在该期间内产权组织实现了持续财务增长。

财务健康

1.11 在所有国际审计中，我们使用组织财务状况比率分析法来显示财务状况如何随时间变化（图 1）。比率分析可表明不同会计科目之间的关系。例如，每 1 瑞郎流动负债对应的流动资产为 0.56 瑞郎，正常情况下这种比例可能会令人担忧，但高额预收款（达 3.138 亿瑞郎）表明未来有大量工作要做，可以缓解这一较低比率所引致的担忧。这意味着产权组织不太可能要求清算长期投资资产。即便是需要清算，清算这些长期投资也不会对现金流产生损害。

图 1：产权组织 2015–2019 关键财务比率

比率	2019	2018	2017	2016 ⁴	2015
流动比率					
流动资产:流动负债	0.56	0.60	0.68	1.29	1.19
总资产:总负债					
资产:负债	1.42	1.32	1.25	1.17	1.40
现金比率					
现金及现金等价物:流动负债	0.38	0.44	0.53	1.13	1.07

注：

1. 高流动比率表明该实体有能力偿还其短期债务。
2. 高资产负债率是表明偿付能力良好的指标。
3. 现金比率是表明某实体流动性的指标，计量流动资产中可用于弥补流动负债的现金和现金等价物金额。
4. 因采用 IPSAS 39 之故，2016 年重报了负债。

资料来源：产权组织审定财务报表

1.12 尽管截至 2019 年 12 月 31 日的财务状况良好，但该财年结束后因 2019 冠状病毒病全球大流行而导致金融市场存在重大不确定性。我们审议了报告日之后的事件，并审查了财务报表附注 22 中列出的产权组织披露事项。令我们感到满意的是，上述披露公允反映了产权组织所面临的情况。我们发现在 2020 年初的几个月中，产权组织收到大量的申请，管理层预计这种情况将继续下去。结合强劲的储备金状况，我们的结论是，管理层关于可在持续经营基础上编制财务报表的主张是合理的，详见财务报表附注 2。

1.13 总体而言，正如总干事在《2018/19 年计划预算》的“前言”中所述，产权组织的财务状况良好，拥有以现金和投资为强劲支撑的健康储备金。产权组织预留了约 1.902 亿瑞郎的资金（战略现金与投资），用于向已退休工作人员提供离职后健康保险产生的累计负债，目前总额为 3.137 亿瑞郎。在计划和预算委员会第二十九届会议上¹，产权组织决定增加预留资金总额，直至可确保覆盖相当于长期雇员福利负债 50%的款项。尽管产权组织一直处于收入增长期，但因须依赖于其现有业务模式的延续，而这一点无从保证，因此产权组织在为上述负债提供高比例资金方面仍持谨慎态度。上述预留资金可以最大程度地减少在收入下降时必须通过成员国摊款以弥补负债的长期风险。

2018-2019 年计划和预算执行情况

1.14 《产权组织计划和预算》是在修正的权责发生制基础上按两年期编制。财务报表的“报表五”列示了 2019 年和 2018-2019 两年期预算与实际金额的对比。对预算执行情况与执行报表（报表二）中报告的收支数字之间的对账详见财务报表附注 18。

1.15 2018-2019 两年期的原始预算已由大会批准，收入和支出批款分别为 8.296 亿瑞郎和 7.259 亿瑞郎，因此预算盈余为 1.037 亿瑞郎。预算修订后的最终预算盈余为 1.363 亿瑞郎。因收入增加和支出节余，最终预算的结算数字比预测盈余增加了约 6,060 万瑞郎。

图 2：产权组织 2018-2019 年预算执行情况（百万瑞郎）

	原始预算	修订后预算	结算	(超额)/ 盈余
收入	829.6	862.2	903.3	41.1
支出	<u>(725.9)</u>	<u>(725.9)</u>	<u>(706.4)</u>	<u>19.5</u>
净额	103.7	136.3	196.9	60.6

资料来源：产权组织审定财务报表

1.16 产权组织在 2018-2019 两年期预算基础上实现的收入为 9.033 亿瑞郎，产生的支出为 7.064 亿瑞郎，盈余为 1.969 亿瑞郎。与预算盈余相比，按 IPSAS 列报的盈余为 1.402 亿瑞郎。IPSAS 列报盈余与预算盈余之间的对账详见财务报表附注 18。产权组织对调剂使用后原始预算和最终预算的变动以及《2018-19 年产权组织绩效报告》中预算与实际金额之间的重大差额进行了解释。

会计政策和列报方式的变更

1.17 产权组织回应了我们此前关于加强财务报表内的财务评论和披露之可用性的建议，对现有格式和列报方式进行了详细审查，对非重要领域进行汇总，并重新调整了披露重点以突出更重要的领域。在 2019 年期间，产权组织与我们分享了其拟议的变更，我们同意此等变更是合理的，可促进用户对财务报表的使用。2020 年 3 月，产权组织在商定的截止日期之前提交了高质量的财务报表。我们认为其修订后的财务报告和财务报表质量更高，并且仍符合《国际公共部门会计准则》的要求。我们认为还可进一步审查财务报告的内容，更着重列报本年度业绩，减少对历史活动的评论。

1.18 《国际公共部门会计准则》理事会是制定会计准则的机构，该机构鼓励用户寻求简化披露的方法，以降低报表复杂性，确保突出列报财务报表的更重要内容。我们认为，产权组织应每年审查其年

¹ WO/PBC/29/7

度报告和财务报表的内容，以确保其持续相关性和重要性，并与外聘审计员和独立咨询监督委员会（咨监委）讨论任何拟议的变更。

1.19 2018 年，国际公共部门会计准则理事会发布了有关金融工具的新财务报告准则（IPSAS 41），要求 IPSAS 框架的所有用户须自 2022 年 1 月 1 日开始的财务期间起执行该准则。新准则将金融工具定义为可使一个实体产生金融资产、另一实体产生金融负债的任何合同，并对金融工具的分类、确认和计量规定了新要求。对于产权组织及其投资而言，金融工具还包括周转资金余额，如应收账款、应付账款和往来账目。该准则使《国际公共部门会计准则》报告与更着重商业性的《国际财务报告准则》达成一致。

1.20 产权组织积极实施新准则，在 2019 年期间审查了采用 IPSAS 41 的影响，审查结论认为不会产生重大影响，因此决定自 2019 年 1 月 1 日起采用新准则。对于产权组织而言，相关变更既不影响财务状况表所报告的价值，也不影响比较数据。产权组织审查了其所有金融工具，并根据新准则进行分类，相关影响详见财务报表附注 2。我们已经确认修订后的分类是适当的。

1.21 对于某些组织而言，可能更重要的影响是新准则要求估计所有金融资产的未来“预期信用损失”，而此前的要求是考虑现有减值指标。信用损失是指合同条款规定的现金流量与实体预期可收到的现金流量之间的差额。鉴于产权组织业务模式的性质，我们认为当前的减值政策不会与“预期的信用损失”模型产生任何重大差异。

建议 1：产权组织应每年审查财务报告和财务报表的内容，并在编制年度财务报表之前，在咨监委相关会议上讨论拟议的变更。

治理与内部控制

1.22 去年，在我们任期第一年的报告中，我们概述了产权组织内部控制和治理的关键要素，识别了产权组织的一些良好做法，并强调指出我们将对这一领域再次审查，因其对于成员国履行监督责任十分重要。由于 2019 冠状病毒病大流行造成的限制，我们无法按原计划进行所有讨论，但我们总结了在审计中发现的关键发展领域。我们拟于 2020 年审计中进一步详细审核上述领域，并对产权组织的采购活动和控制进行实质性审查，包括审查产权组织如何围绕防范利益冲突制定新政策。

内部控制

1.23 在审计过程中，我们注意到产权组织已建立了强有力的内部控制，并且致力于不断发展和加强内部控制。2019 年分析技术取得进一步发展，同时产权组织探索使用数据分析加强和证明对内部控制框架的遵守情况，这为内部控制工作的关键要素奠定了基础。产权组织同时加强了第二道防线的运作，特别是在特定团队监督下对实体和流程层面的控制进行审查，以确保其有效运作。该特定团队直接向主计长报告。其审查结论保持了对控制环境的积极评估。我们审查了该项工作的结论，并且注意到本年度内的一些重要特点和发展。虽然我们最初的计划是进行更详细的测试，以便对上述审查的可靠性发表评论，但冠状病毒病导致我们工作受限，这项工作不得不推迟到明年。

1.24 为协助对控制环境进行主动监督并增强第二道防线，管理层正着力于强化其利用商业智能工具支持内部控制运营的能力。我们认为，数据分析是可用以监控所有交易与控制活动的有效工具，且具有成本效益，能够提供更完善、更系统化的保证。

1.25 2019 年在一名外聘顾问的支持下，产权组织确定了 20 个领域，拟采用数据分析为这些领域内部控制的有效运作提供支持。这些领域包括人员信息、职位监控、采购和重复性记录。虽然预计在 2020-21 年开始开发相关领域的数据分析工具，其中五项控制措施的概念证明业已开发完成，涵盖付款批准、关联请购单、供应商注册和健康检查以及支出预算控制。我们感到鼓舞的是，产权组织愿意与其他联合国组织机构分享其使用数据分析的经验。管理层打算在 2020 年期间着手开发其余 15 个领域的内部控制，我们将在对 2020 年财务报表的审计中报告其实施程度和运作情况。为支持这项工作，我们为管理层提供了一些分析测试的详细信息，相信会对人力资源/薪资以及从采购到付款的业务流程有所裨益。

1.26 总体而言，我们继续认为产权组织在审查和改善控制环境方面作出了强有力的承诺。在内部控制可能被削弱或规避的情况下，内部控制方法和通过使用数据分析来主动监测合规性尤为重要。疫情隔离造成的特殊情况要求我们对这些控制措施是否继续有效地运作进行评估，我们将在下一年度的审计中审查有关证据。

内部控制说明

1.27 《内部控制说明》提供了一个至关重要的规程。它综合了一整套保证机制，阐明了总干事如何履行其有关内部控制方面的职责。《说明》连同财务报表一起发布，更增加了其重要性，可以确保外聘审计员对其他所报告信息的一致性发表意见时囊括所披露信息的真实性。编制《说明》的基础流程也得到持续加强和补充。

1.28 《说明》的格式在 2019 年有所变化，反映了《说明》与建立《产权组织问责制框架》之间的联系。这项重要发展将问责制框架与财务报告联系起来。此前建议中我们曾指出，可对《说明》作进一步完善，不仅报告需要改进的领域，而且预计未来风险，例如更多使用分析工具和反欺诈措施。根据我们上年度提出的建议，产权组织目前正在调整与内部监督司的报告期一致性，以便在未来年度中，内部监督司的工作及年度意见与财务报告年度联系更加紧密。产权组织告知我们，在 2019 冠状病毒病大流行期间，其内部控制环境继续正常运行。指令性、预防性和监测性控制仍通过技术手段持续运转。在过渡到临时虚拟环境的情况下，产权组织部署了具有前瞻性的行政控制措施，并发展了数字签名和电子批准等新举措。我们将在 2020 年审计中审查所述控制环境变更的有效性。

1.29 产权组织建立了健全的机制，为总干事向成员国提出主张提供保障。作为保障金字塔的一部分，产权组织内部的高级管理层必须向总干事签署《管理层声明书》。保障的一个关键来源是对整个产权组织内运作的实体层面控制（ELC）和在业务流程层面运作的流程层面控制（PLC）进行自我评估的流程。产权组织在 2020 年对这些控制措施的分析表明已有改进，98%的实体层面控制达到 3 级或更高级别（已部署且可靠）。大多数控制措施是规章和程序形式的指示性控制。在 2019 年，信息安全控制措施得以加强，有关内部司法的控制措施经编纂后纳入评估过程。我们认为产权组织需要继续推动监测性控制措施的实施作为补充保障，以确保政策和程序得到遵守。这一点可以通过产权组织的第三道防线，即内部监督司基于风险的计划以及独立咨询监督委员会的监督来实现。

1.30 《说明》所依据的保障核心是流程层面控制措施提供的保障。自我评估的结果表明，这一层面控制措施中有 89%可视为至少已部署且可靠。2019 年，有更高比例的自我评估有实质性证据基础的支持，并与风险评估相联系。我们注意到，使用分析工具使许多控制措施得到进一步加强，并且表现出监测性控制措施比例提高、以补充现有预防性控制措施的趋势。这反映出使用分析工具来加强第二道

防线的驱动力，我们认为这是产权组织内部的一个积极发展，能够增强成员国对控制环境运作的信心。

欺诈监测与防范

1.31 成员国和捐助方始终期望其所管理和资助的国际组织具有高道德标准。2019 年，欺诈风险和联合国系统的相关回应依然是联合国外聘审计团的联合国系统审计员之间所讨论的主要内容。如我们此前所报告，产权组织坚决致力于欺诈防范与监测。在产权组织自 2012 年以来的工作基础上，总干事于 2018 年 3 月批准了欺诈风险路线图，有效期持续至 2022-2023 两年期。该路线图下的行动包括产权组织所要实施的预防性、监测性和响应措施。

图 3：产权组织防欺诈路线图的时间线



来源：产权组织防欺诈路线图

1.32 在 2018/19 两年期末，在路线图中所设立的 17 个目标中，产权组织实现了 15 个。有关向员工定期通报欺诈行为以提高认识和建立案件管理系统以记录事件的行动尚未完成，但已提出了路线图中的其他领域，包括将内部控制与欺诈风险相联系及实施实体层面欺诈风险评估的工作。在我们与产权组织的讨论中，组织明确承诺要成为该领域的领导者。在当前经济不确定性情况下，坚持这一承诺显得尤为重要。

1.33 产权组织在 2018 年聘请了一名外部顾问与工作人员共同完成欺诈风险评估。评估结果区分了 30 种新的欺诈风险，现已输入到企业风险管理系统中，由产权组织实施管理。产权组织是一个具有集中控制系统的组织，因此审查的重点是日内瓦总部的程序。同样重要的是还须将风险评估和欺诈防范方法嵌入驻外办事处网络。尽管审计中尚未发现驻外办事处网络存在任何具体问题，将驻外办事处完全纳入风险评估过程仍十分重要。

1.34 风险管理系统常常在对员工进行欺诈防范与监测的培训方面投入不足。产权组织试图通过内部网资源、产权组织办公室海报和强制性欺诈意识培训来提高工作人员对欺诈问题的认识。欺诈意识培训于 2019 年 5 月启动，到 2019 年底完成。截至 2019 年 12 月 31 日，已有 70% 的员工接受培训并通过了测试。产权组织告知我们，截至 2020 年 4 月，这一比例已上升到 89%，且培训工作仍在跟进那些尚未参加培训和通过测试的工作人员。

1.35 在本年度期间，我们会见了道德操守官，以获取对产权组织道德操守办公室职能的深层理解。作为审计的一部分，我们审查了关键管理人员通函询证的结果，以确定财务报表的关联方披露。审查中未发现存在严重影响财务报表的利益冲突。我们将于本任期的后期审查道德操守办公室的工作。

内部监督司

1.36 我们定期与内部监督司联系和审查其报告，确保双方的工作相辅相成，并尽最大可能减少重复性审计工作。对于内部监督司认为存在内部控制问题的领域，我们进行了详细问询，以考虑其对我们所做的风险评估的影响。我们还讨论了欺诈风险以及识别出可疑欺诈或违规行为的内部审计与调查工作的结果。内部监督司的工作对我们评估《内部控制说明》中各项保障的质量和完整性至关重要。

1.37 内部监督司每季度向风险管理小组报告一次产权组织的欺诈事件，以摘要或节选形式提供案件的具体情况。极少出现举报欺诈事件，此类事件通常结果是行为不当案件。内部监督司每年向计划和预算委员会报告其调查工作的结果。

产权组织独立咨询监督委员会

1.38 本年度期间，我们继续出席独立咨询监督委员会会议，分享我们的审计计划和财务审计意见详细信息。为确保透明度和支持我们的“无意外”理念，我们鼓励委员会邀请秘书处出席我们展示计划与调查结果的会议。我们相信这样做有助于提高讨论的质量，并为秘书处提供了机会，使其可以直接参与审计中所发现的问题。

1.39 根据最佳做法，委员会还与我们举行了多次非公开会议，以便他们有机会更公开地询问我们的工作。我们定期出席委员会并提交报告，帮助和促进委员会对我们的审计范围进行评估，并对我们提供的保证之质量以及我们对国际审计标准的承诺形成他们的意见。

第二部分

驻外办事处

背景

2.1 我们检查了计划和预算委员会的审议事项，注意到成员国对建立产权组织驻外办事处的兴趣。在上一年度，我们研究了人力资源部以及该部门在产权组织成果框架中的定位。鉴于成员国的兴趣，我们对产权组织驻外办事处的战略进行了审查，并考虑了驻外办事处在成果框架中的契合度。我们的报告旨在支持计划和预算委员会为审查驻外办事处网络制定一份未来的职责范围。

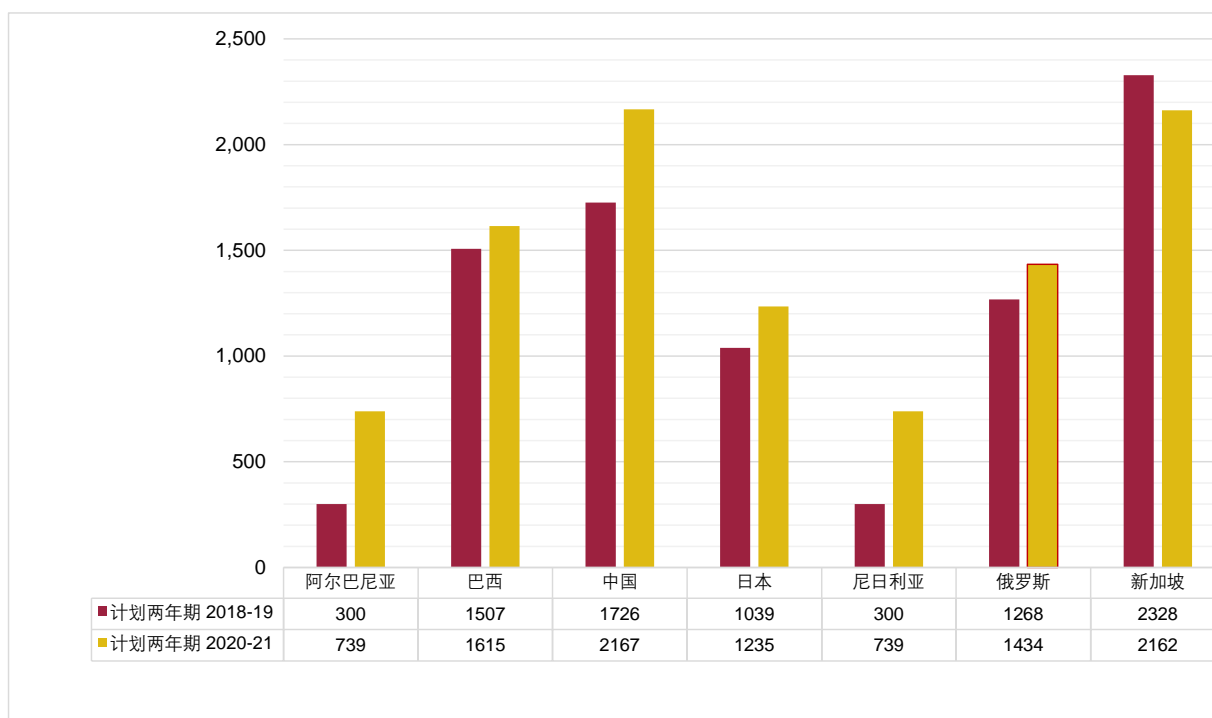
2.2 产权组织将驻外办事处定义为日内瓦总部和纽约联合国联络处以外的任何办事处。截至 2019 年底，产权组织在阿尔及利亚、巴西、中国、日本、俄罗斯联邦和新加坡设有六个驻外办事处。尼日利亚办事处于 2020 年 1 月设立。新加坡办事处服务于东南亚国家联盟（东盟）的 10 个国家，其他驻外办事处则仅侧重于所在国家。

2.3 产权组织的《中期战略计划》（2016–21 年）目标是在成员国批准的前提下，在 2016–17 年和 2018–19 年的两个两年期中分别建立“最多三个”新驻外办事处。最终结果是阿尔及利亚和尼日利亚两个办事处获得批准。《战略计划》重申，产权组织驻外办事处网络应根据成员国制定的 2015 年《指导原则》，为实现计划目标显著提升价值、效率和效果。

2.4 由成员国通过计划和预算委员会制定有关扩展或缩减驻外办事处的决策。2013 年以来，秘书处在其与驻外办事处组合有关的战略职能时采取更为审慎的态度，认为这应是一个由成员国推动的流程。

2.5 产权组织的驻外办事处计划已纳入其总体成果框架。对于 2018–19 两年期，产权组织对驻外办事处的预算支出为 850 万瑞郎，作为《计划和预算》下计划 20（对外联系、合作伙伴关系和驻外办事处）的一部分（2020–21 两年期预算为 1,010 万瑞郎）；对总部人员协调的预算支出为 40 万瑞郎（计划 21）。驻外办事处的支出虽然有望增加，但占产权组织总支出的比例较低（占 2018–19 年拟议总支出的 1.2%）。产权组织的驻外办事处费用主要来源于东道国政府补贴，这大大降低了其收益超过成本的阈值。产权组织对于设立驻外办事处的完全成本并无可比信息。不同办事处的成本差异很大，并且在两个双年度期间也发生变化（图 4）。

图 4：2018-19 和 2020-21 年度驻外办事处的预算支出（千瑞郎）

**注：**

- 1 在阿尔及利亚、中国、日本（日本信托基金）、尼日利亚、俄罗斯联邦和新加坡的东道国政府以零成本为驻外办事处提供办公场所。
- 2 阿尔及利亚办事处于 2019 年 2 月开始运营，尼日利亚办事处于 2020 年 1 月开始运营。
- 3 《2020/21 年计划和预算》规定的驻外办事处人员配置如下：阿尔及利亚，1 人；巴西，4 人；中国，5 人；日本，2 人；尼日利亚，1 人；俄罗斯联邦，4 人；和新加坡，4 人。包括临时职位。
- 4 不含预算的总部协调费用，该费用属于产权组织计划 21（行政管理）的一部分。2018-19 两年期的预算为 42.7 万瑞郎（其中 37.7 万瑞郎用于人员支出）。总干事驻外办事处协调办公室的预算职位数为 1.75 个全职人工工时。
- 5 批准的预算额，非实际支出。

资料来源：国家审计署对产权组织秘书处信息的分析。

驻外办事处战略

2.6 驻外办事处战略旨在为实现既定目标和集中资源制定一个明确的行动计划。从逻辑上讲，驻外办事处战略应源自于产权组织战略计划中确定的优先事项。我们希望战略既注重现有的资产组合，包括衡量其对实现产权组织总体战略目标的优先性和价值，也要为扩展或缩减办事处制定标准和提供决策依据。战略应考虑驻外办事处是否符合计划目标和优先事项，并涵盖办事处的可负担性、可交付性、劳动力、技术、资产、安全和法律等因素，同时还须与客户、合作伙伴和其他利益攸关方保持一致。

2.7 《产权组织 2020/21 年计划和预算》中的计划 20 首先阐述了所有驻外办事处的跨部门实施战略，随后分别针对每个驻外办事处进行阐述。对于驻外办事处整体组合而言，产权组织的关注重点是：

- 确保该网络可提供一个“对组织的无缝扩展”，为产权组织的成果框架做出贡献。
- 根据成员国决定为任何其他新增驻外办事处提供便利。

- 引导各驻外办事处寻求在因地理位置、与利益攸关方的关系以及了解地方需求、要求和语言而具有相对优势的领域开展活动，可涉及产权组织 29 项计划中 19 项计划²。
- 支持成员国通过计划和预算委员会实施对驻外办事处网络的未来评估。

2.8 由成员国商定指导原则，以规定驻外办事处网络扩展或缩减的战略。这些原则包括：

- 概述驻外办事处的目标：其目标应具有可持续性；可提供一个规模适当的网络；可增加价值并具有互补性。
- 拟议设立驻外办事处的成员国应遵循的流程：邀请成员国提供原因阐述和授权，并基于当地的优先事项，概述该办事处的行动计划及如何增加价值。
- 成员国确定新办事处选址的宽泛标准：反映出已“适当考虑”建立可持续的、平等和高效的地理网络的原则，以及基于发展的目的，对尚未设立驻外办事处的区域以及产权组织作为全球知识产权服务首要提供者的用户所在地给予“适当考虑”。
- 秘书处要提供一份“单独的技术性事实报告”：确定各个具体案例与 2015 年指导原则的一致性、预算影响以及潜在的增效。
- 对驻外办事处网络的规模与绩效评估：由计划和预算委员会每五年实施一次评估。

2.9 指导原则并未建立为产权组织驻外办事处网络发展战略方针提供支持的总体框架。其重点是考虑单个办事处的设立，对办事处的战略重要性以及驻外办事处网络如何为实现总体战略目标提供可衡量的附加值方面考虑有限。几乎没有提到未来在什么情况下应该缩减网络，以及办事处实现其参与目标后可予以关闭的触发机制。尽管指导原则规定了作出设立新办事处决策时应考虑的广泛标准，却并未提供对这些标准进行评估的方法或可能适用的相关权重。

2.10 计划和预算委员会未明确阐明秘书处的作用，仅要求秘书处提供“事实报告”，暗示其应避免作出任何判断。虽然成员国完全有权自行决定此等事项，但不应据此限制秘书处通过提出客观建议而提供实质性支持。若无秘书处的支持性建议，可能导致旷日持久的讨论和决策过程。在 2016 年收到成员国的 18 项提案之后，产权组织成员国同意在阿尔及利亚和尼日利亚成立办事处³。阿尔及利亚办事处于 2019 年初成立，尼日利亚办事处则因选址不定延迟至 2020 年 1 月成立。

2.11 我们认为，尽管在 2015 年达成了一致的指导原则，产权组织设立驻外办事处的方法仍需经过多年的长久讨论。对于秘书处在支持成员国近期讨论中所起的作用，一个基本观点是秘书处可行使的决定权有限，导致秘书处在该领域内所提供的指导大大少于对产权组织内部其他发展的指导。秘书处对驻外办事处决策的评论仅限于提供与提案有关的基本事实性技术报告。例如，秘书处尚未发布可供成员国提交设立驻外办事处提案时使用的标准模板。该规程应界定明确的信息和证据要求，以促进提案的一致性和可比性。

2.12 在收到设立新办事处的提案并为成员国编制报告时，秘书处选择不对提案的技术和财务可持续性发表评论，因为提案中包含的可靠数据有限，不具备可比性。秘书处认为很难使用一组客观指标对提案进行独立比较，其结果是成员国无法获得经过验证的客观信息为其决策提供依据。

² 驻外办事处对于战略目标五（知识产权信息和分析的全球参考来源）、目标六（建立尊重知识产权的国际合作）和目标九（高效的行政和财务支持）下的计划没有作用。

³ WO/PBC/25/22 第 42 页

2.13 我们认为，产权组织当前确定最佳驻外办事处网络的方法存在风险：

- 没有适当规定能够平衡潜在竞争性决策标准的方法，这也许反映出以证据为基础的战略案例尚不完善。
- 秘书处的技术技能目前未得到充分利用。
- 旷日持久的谈判给产权组织带来不合理的高机会成本。

2.14 成员国近期决定将对驻外办事处的进一步审议推迟到 2021 年评估结果之后，这是一个明智的作法。

建议 2：产权组织应充分考虑其下一个战略规划中确定的业务和运营优先事项并建立更清晰的标准为决策过程提供支持，在此基础上考虑为日内瓦以外办事处制定更清晰的战略。

建议 3：在建立更清晰明确的战略后，产权组织应考虑改变成员国与秘书处之间在驻外办事处决策方面的职责平衡。

2.15 根据当前的《关于产权组织驻外办事处的指导原则》，秘书处认为，成员国应对上述两项建议予以考虑。

驻外办事处管理

2.16 驻外办事处管理的一项基本原则是，产权组织的驻外办事处网络应可增加价值，与产权组织总部开展的活动相辅相成而非复制总部活动，这需要实施有效的治理和行政安排。秘书处已采取措施制定驻外办事处网络管理的正式方法：

- 在总干事办公室内设立一个由主任领导的驻外办事处协调股，向办公厅主任报告。
- 提名高级管理人员担任各个驻外办事处的主管，由办公厅主任负责总体协调。
- 部署全球办事处架构，以改善信息技术连接程度和驻外办事处与总部之间的整合度。
- 召开驻外办事处与总部之间的视频会议；驻外办事处代表出席秘书处全体会议和总干事领导的管理层会议。
- 促进总部和驻外办事处之间的人员流动。
- 驻外办事处负责人出席年度产权组织大会，以改善各办事处与秘书处和成员国之间的交流互动及接受培训。
- 邀请驻外办事处提交双月报告，总结其近期活动和计划，并由协调股进行更广泛分享。

2.17 各驻外办事处根据两年期《计划和预算》中的计划 20 下列示的预期结果和实施战略编制其年度工作计划，经由秘书处驻外办事处协调股根据计划绩效和预算司的意见审查之后提交总干事审批。

2.18 我们的评估结果表明，秘书处对驻外办事处的治理采取了结构化对策，但真正综合性管理方法需要整个秘书处范围内的持续沟通。例如，区域局与驻外办事处之间的活动共享取决于谈判重点和工作方式、对各自能力的认识以及驻外办事处和总部团队的资源配置。我们拟在 2021 年对驻外办事处网络进行的评估中探讨是否可以在实践中实现这种整合。

2.19 我们认为，驻外办事处在双月报告中可更好地突出重点。协调股对报告进行审查、编辑和合并，但缺乏数据验证可确保报告的健全性。我们注意到，独立监督司近年未对驻外办事处进行审计，可能有必要对所报告的数据进行一些独立验证。

2.20 我们还注意到，驻外办事处的报告内容偏重陈述，对于最能证明驻外办事处对产权组织总体计划和预算所作贡献的活动或利益攸关方之间的互动缺乏明确关注。另外一个可有所改善的例子是这些报告与《计划和预算》流程中商定的驻外办事处工作计划不完全一致，导致其作为问责文件的有效性降低。

建议 4：产权组织应考虑采取以下措施改善驻外办事处编制的活动报告和计划：

- 确保这些活动严格遵循《计划和预算》工作计划中商定的活动，以便更清晰地评估驻外办事处的工作进展。
- 对其活动报告采取“计划提要呈现”原则，记录关键指标、活动和参与度，并记录符合商定工作计划的关键后续步骤。
- 若有其他常规化交流活动作为补充，应审查驻外办事处活动的正式报告频率。

建议 5：产权组织的独立监督司应考虑对驻外办事处运营以及办事处与总部之间的信息流进行审核的价值。

驻外办事处绩效计量

2.21 有效的绩效计量安排可进一步确保驻外办事处为产权组织的成果框架提供充分贡献。我们注意到，《计划和预算》中的计划 20 所描述的驻外办事处组合跨领域实施战略整体而言偏向高层化，侧重于工作方式而非实质性干预措施。⁴

2.22 计划 20 制定了各个驻外办事处的实施战略，各驻外办事处对各预期成果的贡献以及相关的绩效指标。每个驻外办事处设有单独的基准和目标。《年度计划和预算》绩效报告提供有关各个驻外办事处绩效的数据。

2.23 驻外办事处虽然具有某些共性，如提供地方代表和参与的能力和为提高客户服务响应性提供支持的潜力，但其优先事项和活动则因各自运营环境不同而异。国家审计署承认，驻外办事处可适当采取一些共同措施，但其各自运营环境意味着每个驻外办事处还应确定适合其自身的成果和指标。

2.24 如果每个驻外办事处均根据产权组织成果框架中的更广泛预期成果和指标制定适合自己的预期成果和绩效指标，问责制将得以改善。反过来，这种更加定制化的方法应强调制定单个驻外办事处的工作计划。我们采用“驻外办事处东道国加入知识产权条约的模式”来说明采用更细分方法的价值，这个指标是衡量驻外办事处不同运营环境的几种潜在标准之一（图 5）：

⁴ 所提及为计划和预算委员会将于 2021 年对产权组织驻外办事处网络进行评估提供支持是一个例外。详见《2020-21 年计划和预算》第 124 页。

图 5：驻外办事处东道国加入条约的模式

驻外办事处所在地 (楷体表示新加坡服务的国家)	知识产权条约									
	伯尔尼公约	产权组织版权条约 (WCT)	产权组织表演和录音制品条约 (WPPT)	北京条约	马拉喀什条约	PCT	新加坡条约	海牙协定	马德里协定/议定书	里斯本协定
阿尔及利亚										
巴西										
中国										
日本										
尼日利亚										
俄罗斯联邦										
新加坡										
印度尼西亚										
泰国										
马来西亚										
菲律宾										
越南										
柬埔寨										
文莱										
缅甸										
老挝										

注：

- 1 东道国加入条约的不均衡格局表明更具定制化特点的绩效衡量机制有其价值。
- 2 阴影单元格表示所代表的东道国已加入有关条约。
- 3 截至 2020 年 1 月 31 日的状况。国家审计署了解中国即将加入海牙体系。
- 4 所列示的条约均为计划 20 中在“预期成果和绩效指标”下提及的条约。

资料来源：国家计划署对产权组织秘书处所供信息的分析。

2.25 计划 20 中采用 14 个指标衡量驻外办事处的绩效。其中四个指标用于衡量利益攸关方在参与驻外办事处活动（研讨会等）后报告对知识产权制度“理解增强”的百分比。尽管这些指标侧重于衡量结果以及驻外办事处所产生的变化，这种衡量却不能表明对知识产权制度理解增强的利益攸关方数量。也许能够表述增强理解的利益攸关方数量的指标更有意义，因为这类指标可针对参与驻外办事处活动后产生的贡献提供更多详细信息。可以从产权组织现有的成果框架中提取预期成果和绩效指标，以便于保持不同计划间的合作与协同原则。

2.26 鉴于驻外办事处可能在促进与利益攸关方更好地互动方面发挥重要作用，应建立指标以衡量利益攸关方对各办事处为增进了解和参与所做贡献的评估。可以采用一套相同的问题按时间推移对驻外办事处利益攸关方开展定期调查，并将其纳入更结构化的绩效分析。可在针对计划 19（交流）进行的全组织范围现有产权组织认知调查基础上实施调查，确保适当调整抽样范围和设计问题主题。

2.27 改进用于衡量此类数据的指标有助于为确定各个办事处和整个驻外办事处网络的相对优势提供更客观的标准，从而为作出知情决策提供依据，表明办事处为组织带来的价值，并为进一步扩展驻外办事处网络提供有用的数据依据和指导。

建议 6：除现有指标和计量外，产权组织还应考虑建立与每个驻外办事处相关的具体成果领域和绩效指标，以反映其实施优先事项的特殊情形和当地运营环境。

建议 7：产权组织应考虑对东道国利益攸关方开展定期独立调查，以衡量他们对驻外办事处所作贡献的看法，确定趋势和动向，并确保驻外办事处始终与产权组织核心目标保持一致。

评估与反馈

2.28 产权组织的成果框架是其重要机制之一，旨在收集数据并为业务改进管理提供信息和依据。绩效数据用于根据业务目标确定资源配置和工作分配的优先级。同时，评估流程是评估绩效及评估为实现目标而进行的资源投入有效性的关键所在。评估流程审查计划干预措施的实施程度和影响及其预期和非预期的效果和成本。评估流程产生的结果是问责制的重要信息来源，也是改进现有干预措施、优化未来措施的一种途径。

2.29 产权组织计划和预算委员会已承诺在 2021 年对驻外办事处网络进行一次评估。我们了解到，计划和预算委员会将于 2020 年期间商定该次评估的职责范围。尽管各成员国在确定审查范围方面各有其优先事项，受托实施该次评估的人员需要考虑如下各项：

- 如何对驻外办事处在实现组织总目标中所作的额外贡献或产生的额外影响作出最佳评估；
- 任何可表明驻外办事处在实践中如何运作以及如何与其他利益攸关方合作的流程评估的范围；
- 维持相关安排产生的总成本，以及与可实现类似结果的其他方式相比产生的相对成本收益；
- 评估因维持或扩展驻外办事处网络而产生的任何业务风险。

2.30 要对驻外办事处的影响进行评估，需解决因各办事处的业务环境和工作重点不同而产生的计量挑战，以及需将驻外办事处的额外影响从产权组织的广泛运作以及国家知识产权局的作用中分离出来而产生的挑战。流程评估有助于进一步了解驻外办事处的工作方式，以及该办事处如何辅助补充其他办事处的工作和是否达到预期。流程评估可以帮助改进干预措施，提高成功机会，并可为驻外办事处网络建设战略决策提供依据。

2.31 鉴于相关驻外办事处活动的规模，产权组织应注意评估的复杂程度应与本计划的资源投入水平相称。合理完善的审查能够为产权组织制定连贯的未来驻外办事处网络战略提供关键性信息，并为未来决策奠定坚实的基础。在制定战略时，必须建立一个框架，使秘书处可以据此为成员国决策和评估未来案例提供更好的支持。我们认为，这样可更好地将决策过程纳入主流，促进更早得出结论。

第三部分

领导机构的其他事宜

3.32 《外部审计职责范围》要求总干事向我们报告 2019 年期间支付的任何惠给金或业已证实的欺诈案例。我们没有收到任何有关惠给金给付的报告。在审计测试过程中我们未发现任何欺诈案例，总干事也未向我们报告任何欺诈或与欺诈活动有关的冲销案例。

此前年度的建议

3.33 在本节中，我们总结了产权组织在实施此前建议方面的进展。附录一基于 2020 年 5 月 31 日产权组织 TeamCentral 中保存的数据，对此前年度建议的跟进情况进行了更详细的评估。

3.34 截至 2020 年 5 月，在 2018 年及此前年度未完成的 23 项建议中，我们认为有 10 项建议已经得到落实并完成，还有 13 项建议仍在落实。附录一更为详细地评论了此前建议的跟进状态。但需注意的是，尽管我们此前许多建议的落实日期非常长，2019 年期间却很少或几乎没有什么实质性活动，因此，到目前对许多此前建议尚未采取行动。我们鼓励产权组织审查尽早采取行动的可能性，以享受改进产生的收益。

3.35 我们理解近期的严峻形势将对管理层落实建议的能力产生影响。我们认为，产权组织应该尽最大努力落实此前尚未完成的建议或重新评估这些建议的适用性。独立咨询监督委员会提供了一个讨论是否需对这些实施计划进行任何更改的良好平台。

致谢

3.36 我们谨在此对总干事及其工作人员表示感谢，他们的合作使我们的审计工作更为顺畅。由于需要远程工作，2019 年的审计更具挑战性，感谢工作人员为支持审计所做的努力，使我们能够确保按时完成工作，为产权组织领导机构提供支持。

原始签名

联合王国主计长兼审计长——外聘审计员

加雷思·戴维斯

2020 年 6 月 29 日

附录一

此前年度建议的跟进

(来源：产权组织 TEAMCENTRAL 报告，截至 2020 年 5 月 31 日)

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2014	在财务报表附注中披露包括艺术品在内的遗产资产详情，并采取措施加强安保系统，防止此类资产进一步遗失。	产权组织已制定了一份更详细的遗产资产披露方法，并将其包含在 2019 年财务报表中。披露内容包括有关所持有资产数量或资产的信息、按类型划分的资产明细，以及管理和跟踪遗产资产的政策概述。	有关产权组织所管理的遗产资产，财务报表附注 7 提供了更多信息。	已完成
2017 (WO/PBC/28/4) R#5	在将《分类指南》翻译成其他语文之余，分析导致申请出错的原因，并对症采取缓解措施。	《分类指南》(2018 年版)已被翻译成六种联合国正式语言。2019 版正在进行中。目前已形成一项政策。运营支持服务司负责人已启动对违规行为的分析。	我们注意到秘书处的评论，认为此项建议已完成。	已完成
2017 (WO/PBC/28/4) R#6	i) 确立界定明确的客户服务战略、标准和最佳做法，并建立有效的质量反馈电子系统为之提供支持，以有效满足客户需求。 ii) 按照《客户服务章程》的规定，定期开展客	已采用反馈调查问卷衡量客户对“联系马德里服务”的满意度，并收集改进建议。对问卷进行了改善，现已可以自动生成报告。制定了响应时间的政策和标准，并以英语、法语和西班牙语创建了回复样本：2018 年，发送至管理信息股的电子邮件有 80%在两个工作日内得到处理；至少有 80%的电话在当日得到回复。2019 年，至少 90%的电子邮件在 24 小时内分发；发送至管理信息股的电子	我们注意到秘书处的评论，认为此项建议已完成。	已完成

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
	户调查，听取反馈意见，从而改进服务。	<p>邮件至少有 80%在 48 小时内得到答复，至少 90%的电话在当日得到回复。由于马德里信息及推广司司长的离任，有关该建议的后续进展工作被延迟。</p> <p>在新司长任命后将接任此项工作。马德里信息及推广司负责由市场和客户服务司协调的 2019 年产权组织客户满意度调查的马德里部分。确定了调查拟衡量的关键区域，并提交了马德里抽样。下一步将审查调查公司提供的问卷初稿。此项 2019 年执行的活动中，将调查评估马德里注册部门各个接触点的客户满意度（不像此前那样仅针对提交申请进行调查）。产权组织客户满意度调查应于 2019 年底之前启动。</p>		
2017 (WO/PBC/28/4) R#7	<p>i) 借助信息技术工具，有效执行质量控制/质量保证流程，并按规定定期执行质量控制流程。</p> <p>ii) 通过一项关于定期审查合格质量水平的政策。</p>	由于优先事项出现冲突，该 2018 年项目已中止。取而代之的是建立了一个用于抽样目的的 IT 流程，该流程使用 MIRIS 生产数据创建 Excel 文件。流程已于 2018 年第三季度投入生产。对可接受的质量水平进行年度审核和修订。	我们注意到秘书处的评论，认为此项建议已完成。	已完成
2017 (WO/PBC/28/4) R#8	在磋商的基础上为马德里体系制定一项长期的人力资源战略，以期实现长期与机动人力资源之间的适当平衡。	马德里注册部门的人力资源战略已于 2019 年 9 月得到总干事批准。该建议现在可以关闭。	我们注意到秘书处的评论，认为此项建议已完成。	已完成

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2017 (WO/PBC/28/4) R#9	审查当前规费结构，以期使马德里联盟实现自给自足，但在此之前，需先谨慎权衡规费结构修订对新成员加入马德里体系和用户使用马德里体系的影响。	考虑到自提出建议以来积累的经验 and 取得的进展，我们认为需要将该项建议细分为不同组成部分，并针对每个组成部分设定关闭事项。	我们注意到管理层的回应，将在 2020 年审计中重新审查该领域。	仍在落实。
2017 (WO/PBC/28/4) R#16	制定一项适当的计划，以落实 2012 年专家报告中就如何提高产权组织办公区物质环境无障碍性提出的其余建议。	<p>该项行动计划包括：</p> <p>截至 2019 年第二季度末，向产权组织在 2018 年招标程序之后于年末签约的专业建筑师授予一项具体任务。已完成。</p> <p>截至 2019 年第三季度末，该建筑师针对 2012 年专家报告其余建议提出拟议落实机制。2019 年 10 月与该建筑师审查了所有建筑物所有楼层平面图草案；建筑师的综合报告于 2019 年 11 月完成终稿。</p> <p>截至 2019 年第四季度末，产权组织对拟议落实机制、成本估算和时间框架进行审查。仍来得及提交房舍基础设施司（PID）在 2019 年第四季度末进行评估。</p>	已制定了行动计划并付诸实践。在此基础上我们认为此项建议已完成。	已完成
2018 (WO/PBC/30/4) R#1	审查财务评论的现有构成，并考虑在财务报表中进行更简明披露的程度，	2019 年 10 月 2 日与外聘审计员召开了一次会议，会议期间对 2018 年财务报表进行了分析，确定了可以简要披露和简化文件的领域。随后在 2019 年 11 月编	管理层已审查财务报表并编制了更为简化的报告。	已完成

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
	同时保持遵循财务报告标准。	制了 2018 年财务报表的修订版，包括了拟议的列报方式变更，并在中期审计期间提交给外聘审计员。2019 年财务报表的编制基于此修订版。		
2018 (WO/PBC/30/4) R#2	制定更系统的方法来审查资产负债表控制帐户，以确保应收帐款和应付帐款得到定期分析，并在必要时对帐龄过长和/或无法收回的项目采取纠正措施。	为进行 2019 年 9 月份结算，编制了一份资产负债表账户清单，确保执行所需的分析并充分记录，包括编制分项目明细表以及在适用情况下对余额进行账龄分析。在 2019 年底结算时重复了该项操作，并将其合并到财务司的财务结算时间表中。	管理层已制定并落实对控制账户的审查。	已完成
2018 (WO/PBC/30/4) R#3	制定战略，利用分析工具的力量加强对核心业务流程的监控并使其自动化，并将其整合到控制环境中，作为支持《内部控制说明》的证据。	管理层已接受该项建议。 产权组织计划在 2020 年 9 月之前制定一项战略，其重点是借助分析工具的优势增强对核心业务流程的监控，实现监控自动化，并将其作为支持《内部控制说明》的证据整合到控制环境中。产权组织已与外部顾问合作草拟了该战略的相关信息，并将在内部进行磋商，拟在 2020 年 9 月之前完成该战略，并开始着手确定 2020 年战略的工作。	我们注意到产权组织的回应，在 2019 年审计期间针对分析工具做了进一步讨论。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 9 月 30 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#4	考虑将监督司的计划制定和报告周期与财政周期保持一致，确保其产出可用于《内部控制说明》的保证。	内部监督司接受了此项建议。但应注意，在进行调整的过渡期内，计划和预算委员会（PBC）和大会将收到针对 2020 年会议编制的 6 个月报告（2019 年 7 月至 2019 年 12 月）。	我们注意到内部监督司的回应，对报告期进行调整使其保持一致，我们认为此项建议已经完成。	已完成

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2018 (WO/PBC/30/4) R#5	评估成果管理制与内部报告框架匹配的程度，确保在内部报告机制中采用成果管理制流程的指标。关联内部监控与绩效优先项和计划与预算中确定的指标，并系统性记录工作计划的落实进度。	管理层已接受该项建议。对已批准的《2020/21 年计划和预算》中计划 23 的成果框架进行了修订，以将其纳入内部衡量指标。	我们注意到 2020/21 年度计划预算中报告的绩效指标发生了变更，也注意到尚未制定基准目标。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 6 月 30 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#6	确保每项计划的关键绩效指标体现活动与战略目标关联措施之间的适当均衡。	确保每个计划的关键绩效指标体系都包含适当平衡的衡量指标，使活动与战略目标保持一致。《2022/23 年计划和预算》中将对此详加阐述。	我们注意到管理层回应将该项建议并入 2022/23 两年期。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2021 年 12 月 31 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#7	在指标设计阶段考虑将用于证明绩效的数据系统是否实际，确保这些系统能够在 2020 - 2021 年计划和预算启动时对关键绩效指标进行稳定的整理和测评。	管理层已接受该项建议，并将在计划中处理这个问题，作为 2020/21 两年期实施基准：/目标更新活动的一部分。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 6 月 30 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#8	今后向成员国报告绩效时，目标价值实现程度至少达到 100%才列入为“完全实现”的类别。	评估指标实现的程度是一种常见的成果管理制实践。因此，管理层将在《2018/19 年产权组织绩效报告》环境下进一步探讨该建议。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 12 月 31 日

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2018 (WO/PBC/30/4) R#9	评估现有绩效指标充分衡量 2017-2021 年人力资源战略所确定四项优先工作进展情况的程度，以期在存在重大差距或重视程度不成比例的领域制定新的或替代指标。	制定替代指标的问题只有在编制两年期计划和预算时才能处理。在 2020 年产权组织成员国大会期间，成员国已经批准了《2020-21 年计划和预算》。因此，只有在编制下一个两年期（2022-23）的计划和预算时（即 2021 年初左右）才可以提议新的指标。	我们注意到管理层回应将该项建议并入 2022/23 两年期。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2021 年 12 月 31 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#10	确保（a）计划和预算中的绩效指标组合能够由成员国“独立”解读；（b）基准和目标真实反映两年期之间的进展。	在编制《2020/21 年计划和预算》时适当考虑了本项建议，并相应修订了绩效指标。将明确反映两年期之间预计进展的基准和目标分别界定为基准/目标的为 95% 和 98%。最小的剩余基准和目标将按照常规做法在执行基准/目标更新期间予以界定。	我们注意到 2020/21 年度计划预算中报告的绩效指标发生了变更，也注意到尚未为计划的所有 23 项指标制定基准目标。	已完成，但我们注意到计划 23 的基准/目标不如总体计划预算界定得充分
2018 (WO/PBC/30/4) R#11	监测《2018 年性别均等行动计划》的落实情况，在未来的资源报告中汇报进展情况（以及由此产生影响的早期迹象）。	管理层已接受该项建议。人力资源管理司将按照文件 EVAL 2019-02 的建议，确保《性别均等行动计划》与产权组织修订后的《性别平等政策》持续保持一致，并与之完全整合。人力资源管理司将在这一框架内审查《行动计划》的执行情况，并在《2021 年人力资源年度报告》中汇报进展情况。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2021 年 3 月 1 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#12	与成员国开展合作，解决人才队伍中地域代表不清晰的问题。	管理层已接受此建议。如 2019 年 7 月计划和预算委员会会议所述，并在 2019 年 10 月产权组织成员国大会期间《协调委员会报告》中所反映的那样，在 2015 年和 2016 年，成员国就这一问题上开展了	我们注意到这里的制约因素以及产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 12 月 31 日

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
		广泛的工作，重审了会员国议定的《1975 年地域代表性协议》，并生成一份报告。但在 2015 年和 2016 年的讨论中，会员国未就其更改达成一致意见。对《1975 年协议》进行澄清或修改的责任在于成员国，而非秘书处。秘书处只能协助成员国进行讨论，并执行成员国作出的有关地域分布的任何决定。同时，秘书处将继续采取行动，通过其“联络点倡议”和对无代表成员国有针对性的外联访问来改善其工作人员的地域代表性。	下一年度审计中审查实施状况。	
2018 (WO/PBC/30/4) R#13	考虑对所提供培训的有效性进行审查，确保培训满足当前的业务需求并符合人才管理战略优先事项；	管理层已接受此项建议。预计到 2020 年将制定新的学习和发展政策，包括有关所提供培训的修订后方法。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 12 月 31 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#14	确保采用全方位的绩效评估打分，作为针对培训和识别业绩欠佳人员的方法；	管理层已接受此项建议。预计将在 2020 年制定一项新的学习和发展政策并进行广泛咨询，该项政策将包括绩效评估、识别绩效欠佳人员和提供针对性培训。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 12 月 31 日
2018 (WO/PBC/30/4) R#15	考虑能降低工作人员平均缺勤水平的方法，引入良好做法以加强对病假的责任，包括考虑复工面谈。	管理层已接受此项建议，正在制定措施以降低缺勤水平。自 2019 年 1 月在 AIMS 系统中引进缺勤管理模块之后，目前正在开发新的病假报告工具以增强问责	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2020 年 12 月 31 日

此前提及	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2020 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2018 (WO/PBC/30/4) R#16	开展工作人员年度调查，为测评工作人员关于支持战略目标的广泛人力资源问题的看法，以及人力资源政策的有效性和落实情况设定基准。调查可涉及动机、发展、福利、工作场所骚扰、管理和透明度等主题，并测评工作人员关于人力资源等职能部门所提供支持的看法。	制。起草了关于复工的内部准则，并自 2019 年第三季度起进入试点运行。 管理层已接受此项建议。可能在 2021 年就建议中所涉及的多个主题开展人员调查。采购和差旅司目前正对联合国其他机构的已有招标进行审查。同时，为协助产权组织设计定期工作人员调查，也开展了对联合国工作人员调查的审查工作。	我们注意到产权组织关于本项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。产权组织预计实施日期：2021 年 6 月 30 日

管理层对外聘审计员所提建议的答复

财务管理

建议 1

产权组织应每年审查财务报告和财务报表的内容，并在编制年度财务报表之前，在咨监委相关会议上讨论拟议的变更。

答复

作为年终结算流程的一部分，管理层至少每年审查一次产权组织财务报告和财务报表的内容及列报。审查包括考虑变更对组织运营的影响及考虑《国际公共部门会计准则》的发展。产权组织根据咨监委在财务报告领域的授权与职责范围，每年向其提交财务报告和财务报表。

驻外办事处

建议 2

产权组织应充分考虑其下一个战略规划中确定的业务和运营优先事项并建立更清晰的标准为决策过程提供支持，在此基础上考虑为日内瓦以外办事处制定更清晰的战略。

答复

鉴于“产权组织驻外办事处指导原则”，秘书处认为这项建议是提给成员国的。

建议 3

在建立更清晰明确的战略后，产权组织应考虑改变成员国与秘书处之间在驻外办事处决策方面的职责平衡。

答复

鉴于“产权组织驻外办事处指导原则”，秘书处认为这项建议是提给成员国的。

建议 4

产权组织应考虑采取以下措施改善驻外办事处编制的活动报告和计划：

- a. 确保这些活动严格遵循《计划和预算》工作计划中商定的活动，以便更清晰地评估驻外办事处的工作进展。
- b. 对其活动报告采取“计划提要呈现”原则，记录关键指标、活动和参与度，并记录符合商定工作计划的关键后续步骤。
- c. 若有其他常规化交流活动作为补充，应审查驻外办事处活动的正式报告频率。

答复

秘书处接受这项建议，并将自 2021 年 1 月起在其活动报告中落实修改。

建议 5

产权组织的独立监督司应考虑对驻外办事处运营以及办事处与总部之间的信息流进行审核的价值。

答复

监督司接受了此项建议，在考虑 PBC 的 2021 年驻外办事处评估计划基础上，拟将驻外办事处审计工作纳入 2022/2023 年度监督工作计划。

建议 6

除现有指标和计量外，产权组织还应考虑建立与每个驻外办事处相关的具体成果领域和绩效指标，以反映其实施优先事项的特殊情形和当地运营环境。

答复

秘书处将在编拟 2022/2023 年计划和预算时将此纳入考虑。

建议 7

产权组织应该考虑对东道国利益攸关方开展定期独立调查，以衡量他们对驻外办事处所作贡献的看法，确定趋势和动向，并确保驻外办事处始终与产权组织核心目标保持一致。

答复

秘书处在产权组织绩效评估两年期活动中接受这项建议。