

October 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财政委员会

第一三四届会议

2010 年 10 月 21 – 22 日，罗马

世界粮食计划署反欺诈和反腐败政策

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

Suresh R. Sharma 先生

监察长兼监督事务办公室主任

世界粮食计划署

电话: +3906 6513 2700

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，

本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

执行摘要

- 欺诈、腐败和/或串通行为与世界粮食计划署的核心价值观相悖。世界粮食计划署认识到此类行为会对其行动和运营产生的负面影响，致力于对它们进行防范并在已发生领域采取强有力的行动。具体而言，世界粮食计划署致力于防范：1）由世界粮食计划署员工和非员工雇员实施的欺诈和腐败；2）由合作伙伴、供应商或其它第三方对世界粮食计划署实施的欺诈；以及 3）任何此类当事人之间的任何串通行为。
- 世界粮食计划署致力于其资源管理过程中的透明度和问责制，以便确保有效履行其《战略目标》。为此目的，本《政策》旨在通过以下途径防范欺诈、腐败和/或串通行为：1）适当的内部检查和制衡；2）员工培训和提高认识；3）在征聘世界粮食计划署员工、非员工雇员和雇用承包商中的尽职做法；以及 4）有效的内部和外部审计控制。
- 本《政策》反映了《联合国反腐败公约》的基本原则以及《工作人员条例与细则》、《财务条例和细则》和《国际公务员行为标准》所规定的各项原则。本政策还符合其它相关国际规则和政策。

寻求财政委员会的指导

- 请财政委员会注意粮食计划署所提议的反欺诈和反腐败政策，并同意由执行局进行审议和批准。

建议草案

- 根据《世界粮食计划署总条例》第 14 条，联合国粮食及农业组织财政委员会建议世界粮食计划署执行局批准“世界粮食计划署反欺诈和反腐败政策”。

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
第二届常会

2010 年 11 月 8-11 日，罗马

政策问题

议程项目 4

供批准*



分发：普通

WFP/EB.2/2010/4-C/1

2010 年 9 月 29 日

原文：英文

世界粮食计划署 反欺诈和反腐败政策

本文件印刷数量有限。执行局文件可从粮食计划署网站 (<http://www.wfp.org/eb>) 获取。

致执行局的说明

本文件拟提交执行局供批准

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与粮食计划署的下列联络人联系。

主任，OS*:

S. Sharma 先生

电话：066513-2700

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话：066513-2645）。

* 监察长兼监督事务办公室

执行概要

欺诈、腐败和/或串通行为与世界粮食计划署的核心价值观相悖。世界粮食计划署认识到此类行为会对其行动和运营产生的负面影响，致力于对它们进行防范并在已发生领域采取强有力的行动。具体而言，世界粮食计划署致力于防范：1) 由世界粮食计划署员工和非员工雇员实施的欺诈和腐败；2) 由合作伙伴、供应商或其它第三方对世界粮食计划署实施的欺诈；以及 3) 任何此类当事人之间的任何串通行为。

世界粮食计划署致力于其资源管理过程中的透明度和问责制，以便确保有效履行其《战略目标》。为此目的，本《政策》旨在通过以下途径防范欺诈、腐败和/或串通行为：1) 适当的内部检查和制衡；2) 员工培训和提高认识；3) 在征聘世界粮食计划署员工、非员工雇员和雇用承包商中的尽职做法；以及 4) 有效的内部和外部审计控制。

本《政策》反映了《联合国反腐败公约》的基本原则以及《工作人员条例与细则》、《财务条例和细则》和《国际公务员行为标准》所规定的各项原则。本政策还符合其它相关国际规则和政策。

决定草案*

执行局批准“世界粮食计划署反欺诈和反腐败政策”（WFP/EB.2/2010/4-C/1）。

* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。

反欺诈和反腐败政策

- 世界粮食计划署绝不容忍欺诈、腐败和串通行为。因此，它不会也不得在行动或运营过程中容忍任何欺诈、腐败和/或串通行为。
- 有关任何此类做法或任何此类企图的报告，都应立即通过电话(+39.06.6513.3663)、传真(+39.06.6513.2063)或电子邮箱(hotline@wfp.org)提交给监察长办公室。

引言

1. 这项《反欺诈和反腐败政策》(本《政策》)规定了与欺诈、腐败和/或串通行为相关的世界粮食计划署政策和程序。本文件概述的政策和程序基于并反映了《工作人员条例与细则》、《财务条例和细则》、《国际公务员行为标准》、《监察长关于举报欺诈及其它错误行为的通知》、《资源管理与问责部指令》以及世界粮食计划署的《关于记录保留政策的指令》、世界粮食计划署的《粮食与非粮食采购手册》、《运输手册》、《私人捐助者指南》和世界粮食计划署所用合同的《一般条款》中规定的各项原则。本政策还反映了《联合国反腐败公约》的基本原则。¹
2. 欺诈、腐败和/或串通行为与世界粮食计划署的核心价值观相悖。世界粮食计划署认识到此类行为会对其行动和运营产生的负面影响，致力于对它们进行防范并在已发生领域采取强有力的行动。具体而言，世界粮食计划署致力于防范：1) 由世界粮食计划署员工和非员工雇员实施的欺诈和腐败；2) 由合作伙伴、供应商或其它第三方对世界粮食计划署实施的欺诈；以及 3) 任何此类当事人之间的任何串通行为。
3. 鉴于欺诈、腐败和/或串通行为可能在驻地出现，世界粮食计划署应在其所有国家办事处、区域局和总部执行本《政策》。
4. 世界粮食计划署致力于其资源管理过程中的透明度和问责制，以便确保有效履行其《战略目标》。为此目的，本《政策》旨在通过以下途径防范欺诈、腐败和/或串通行为：1) 适当的内部检查和制衡；2) 员工培训和提高认识；3) 在征聘世界粮食计划署员工、非员工雇员和雇用承包商中的尽职做法；以及 4) 有效的内部和外部审计控制。

¹ 联合国大会第 58/4 号决议通过；2005 年 12 月 14 日生效。

基本原则和目标

5. 世界粮食计划署不会也不得在其运营过程中容忍任何欺诈、腐败和/或串通行为。²
6. 本《政策》的目标是确保：
 - 1) 世界粮食计划署采取强有力的措施，以防范欺诈、腐败和/或串通行为；
 - 2) 世界粮食计划署的员工和非员工雇员恪守最高的诚信标准；
 - 3) 与商品和服务供应商、其他承包商和合作伙伴的承包协议和伙伴关系不应被欺诈、腐败和/或串通行为玷污；
 - 4) 及时发现和举报欺诈、腐败和/或串通行为，并接受全面和独立的调查；
 - 5) 被发现与欺诈或串通行为有涉的任何个人或实体应是制裁的对象；并
 - 6) 及时采取措施，以追回被挪用资金或者弥补由欺诈、腐败和/或串通行为造成的损失。
7. 本《政策》分为以下几部分：
 - 1) 防范任何欺诈、腐败和/或串通行为的措施；
 - 2) 世界粮食计划署员工和非员工雇员的角色与责任；
 - 3) 培训与披露方案；
 - 4) 报告程序；
 - 5) 调查程序；以及
 - 6) 违反本《政策》的后续处分。

范围

8. 本《政策》适用于世界粮食计划署的所有行动和运营活动，包括：1) 世界粮食计划署资助的任何项目；和 2) 世界粮食计划署以及任何政府机构和/或合作伙伴实施的任何项目。本《政策》适用于世界粮食计划署的所有员工和非员工雇员，包括但不限于：1) 顾问；2) 临时援助单位人员；3) 服务合同和特别服务协议持有人；4) 著作人合同持有人；5) 限期外派合同持有人；6) 初级专业人员；7) 实习生、志愿者和联合国志愿人员；以及 8) 后备人员。

² 依据：1) 《联合国公约》的原则；2) 2006 年 2 月 13 日发布的世界粮食计划署《监察长关于举报欺诈及其它错误行为的通知》；以及 3) 2005 年 2 月 15 日发布的世界粮食计划署《监察长关于互联网欺诈的通知》。

9. 世界粮食计划署和合作伙伴、供应商或其它当事人之间的承包协议应禁止欺诈、腐败和/或串通行为并参照本《政策》。

定义

10. 下列定义应适用于本《政策》：³

- 1) **欺诈行为**是指包括任何虚假陈述在内的蓄意误导或企图误导一方当事人取得任何金钱或其它利益或避免承担任何责任的任何作为或不作为。
- 2) **腐败行为**是指直接或间接地提供、给予、接受或索取或者试图提供、给予、接受或索取任何有价值的东西从而不当影响另一方行为。
- 3) **串通行为**是指两个或多个当事人之间达成旨在实现某种不当目的的协议，包括但不限于不当影响另一方行为或从事价格议定。

防范任何欺诈、腐败和/或串通行为的措施

内部控制制度

11. 所有世界粮食计划署办事处都应根据与世界粮食计划署适用条例、规则、手册和政策一致的现行制度，通过以下途径防范并发现欺诈、腐败和/或串通行为：
- 1) 确认较易遭受欺诈、腐败和/或串通行为风险的运营领域；
 - 2) 执行并监测便于内部或外聘审计师使用的健全的风险管理和内部控制制度；
 - 3) 持续监测风险并定期评估内部控制的有效性；
 - 4) 按照世界粮食计划署的要求将交易记录归档保存；并
 - 5) 开展有关内部控制制度的员工和雇员培训，以防范、发现并报告欺诈、腐败和/或串通行为。

外部审计

12. 根据世界粮食计划署《财务条例》第 14.1 条和管辖外聘审计师补充职权范围问题的《财务条例》附件，外聘审计师为世界粮食计划署提供外部监督。外聘审计师有义务报告任何欺诈或推定欺诈案件或者浪费或不当支出世界粮食计划署资金或其它财产的案，从而促进实现本《政策》的目标。

³ 这些定义基于：1) 2006 年 9 月由 7 个国际金融机构领导人商定的《防范及打击欺诈与腐败统一框架》；以及 2) 2003 年 11 月由联合国毒品和犯罪问题办公室发布的《联合国反腐败政策指南》。

监督办公室

13. 根据其章程，监督办公室应确定世界粮食计划署风险管理程序的适当性，并确定它们的运作方式可以保证世界粮食计划署账目的可靠性以及对其资源的有效使用和充分保护。监督办公室还应确定员工和非员工雇员的行为符合世界粮食计划署的监管框架。

采购

14. 除了《世界粮食计划署粮食采购手册》和《世界粮食计划署商品和服务采购手册》提供的指导，参与采购过程的世界粮食计划署员工和非员工雇员应：
- 1) 取得有关采购过程任何一方当事人业务状况的准确信息；
 - 2) 确保与商品和服务供应商达成的承包协议禁止欺诈、腐败和/或串通行为并参照本《政策》；
 - 3) 恪尽职守，核实任何承包商都未曾从事和正在从事任何欺诈、腐败或串通行为；
 - 4) 及时通过上述指明的电话或传真号码或世界粮食计划署机密热线 hotline@wfp.org 向监察长办公室报告任何违反或被合理怀疑为违反本《政策》的行为；⁴并
 - 5) 立即停止与违反本《政策》行事的任何当事人的任何交往。
15. 应要求与世界粮食计划署达成任何承包协议的任何合作伙伴、供应商和/或其它第三方当事人：
- 1) 允许世界粮食计划署访问仅限于世界粮食计划署的记录；并
 - 2) 说明它从未从事也不会从事任何欺诈、腐败或串通行为。

在征聘过程中恪尽职守

16. 无论级别或服务年限如何，招聘管理人员⁵都应遵守适用的员工规则及其它规定，⁶在征聘员工和非员工雇员的任何过程中恪尽职守并适度审慎。

⁴ 更多指导意见，见 2005 年 4 月 18 日发布的监察长关于《世界粮食计划署热线指南》的通知。

⁵ 在本《政策》中，招聘管理人员被定义为：被授权聘用员工和非员工雇员的官员。在世界粮食计划署的国家办事处和区域局，这种权力通常分别属于国家主任和区域主任。

⁶ 例如，《粮农组织手册》第 305 节和《开发计划署人事手册》第 1 卷的章节。

世界粮食计划署员工和非员工雇员的角色与责任

17. 适用于世界粮食计划署员工和非员工雇员的角色与责任应包括以下义务：

- 1) 遵守《国际公务员行为标准》、《工作人员条例与细则》中阐明的适用于世界粮食计划署员工的标准、与世界粮食计划署达成的承包协议规定；
- 2) 任何时候都按照最高的诚信标准行事；
- 3) 在任何情况下都不得在世界粮食计划署的行动和运营中从事、纵容/促使或疑似纵容/促使任何欺诈、腐败和/或串通行为；
- 4) 避免介入可能引发任何利益冲突的任何情势；⁷
- 5) 避免违反本《政策》而使用世界粮食计划署的任何资金、资源和/或资产；
- 6) 根据本《政策》，发现、防范并报告任何欺诈、腐败和/或串通行为或者任何此类企图；
- 7) 在管理世界粮食计划署的资金、资源和/或资产中适度审慎，适用既有的风险控制机制，以缓解欺诈、腐败和/或串通行为的风险；并
- 8) 及时通过以上指明的电话或传真号码或世界粮食计划署机密热线 hotline@wfp.org 向监察长办公室报告违反或被合理怀疑为违反本《政策》的任何行为或任何此类行为的企图；⁸

18. 除了第 14 段所列义务，世界粮食计划署管理人员⁹还应承担下列义务：

- 1) 监测并评估欺诈、腐败和/或串通行为的任何内部风险和外部风险，运用现有的风险控制机制防范此类行为或者酌情提出其它机制；
- 2) 通过对员工开展持续培训或指导，提高对欺诈、腐败和/或串通行为风险的认识；
- 3) 在行使其所授权力与任何合作伙伴、供应商和/或其它第三方达成承包协议的过程中遵守本《政策》的条款；并
- 4) 采取及时、合理的行动，追回被挪用资金或者弥补由欺诈、腐败和/或串通行为造成的损失。

19. 每名世界粮食计划署管理人员、员工和非员工雇员都应对此类行为负责：1) 未能按照本《政策》履行他/她的各自义务；或 2) 故意纵容或促使违反本《政策》的任何行为。任何此类情形都应视为不当行为并导致行政和/或纪律处分。

⁷ 如《国际公务员行为标准》第 21 段和第 22 段所述。这包括根据《世界粮食计划署执行干事第 ED2008/004 号通知：金融利益、外出活动和荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的披露》。

⁸ 更多指导意见，见 2005 年 4 月 18 日发布的监察长关于《世界粮食计划署热线指南》的通知。

⁹ 在本《政策》中，世界粮食计划署管理人员被定义为：负责规划、指导一组人开展工作的人员。

培训与披露方案

20. 世界粮食计划署应制定并实施一个培训与披露方案，旨在 1) 提高对欺诈、腐败和/或串通行为的风险的认识；并 2) 发展了解、发现、防范和报告此类行为的技能。参与此类方案应是所有世界粮食计划署员工和非员工雇员的义务。此外，世界粮食计划署还应实施专门针对世界粮食计划署内部特定职位的持续雇员培训，旨在确保这些雇员能够发现、防范并及时报告违反本《政策》的任何行为。

报告程序

21. 如上所述，适用本《政策》的所有人员都应根据本《政策》概述的程序，及时报告违反或可能违反本《政策》的任何行动或行为，或者任何此类行动或行为的企图。
22. 每个世界粮食计划署员工和非员工雇员都须向他/她的管理人员或向监察长办公室（若需保密）及时报告任何合理怀疑的欺诈、腐败和/或串通行为案件或者任何此类行为的相关企图。所有管理人员应立即将此等案件报告给监察长办公室。向监察长办公室报告应通过以上指明的电话或传真号码或世界粮食计划署保密热线 hotline@wfp.org 进行。
23. 在不能确定任何作为或不作为是否构成某种欺诈、腐败和/或串通行为时，应联系检察和调查办公室请求指导。
24. 根据《世界粮食计划署举报人保护政策》，依照本《政策》真诚举报的任何人都应受到保护，以免遭报复。¹⁰
25. 此外，根据《检察和调查办公室质量保证手册》第 3 章和《统一调查准则》，检察和调查办公室应为依照本《政策》真诚举报的任何世界粮食计划署员工或非员工雇员保守秘密。¹¹

调查程序

26. 检察和调查办公室应对根据本《政策》提出的指控进行审查、分析并开展初步调查，以确定这些指控理由是否充分从而需要对举报开展全面调查。若是，检察和调查办公室应启动正式调查，并为有关各方保守秘密，必要时为任何证人提供保护。

¹⁰ 执行干事第 ED2008/003 号通知《世界粮食计划署举报人保护政策》。

¹¹ 《联合国统一调查准则》由第 4 届国际调查员会议批准，并于 2005 年 9 月 22 日通过第 OSD/2005/22.09.2005 号《检察长通知》在世界粮食计划署发布。

27. 根据《检察和调查办公室质量保证手册》、《统一调查准则》和《世界粮食计划署调查手册》，依照本《政策》开展的任何调查都应公正、公平和彻底地进行。
28. 按照正当程序要求，监督事务办公室应向执行干事报告其调查结果。¹²
29. 执行干事在必要时可以组建一个特设委员会，为监督办公室的调查发现和后续措施提供建议。该委员会应向执行干事报告其研究成果。

违反本《政策》的后续处分

30. 监察长可建议对发现违反本《政策》的任何个人或实体施以适当的行政、法律和/或纪律处分。根据《检察和调查办公室质量保证手册》、《统一调查准则》和《世界粮食计划署调查手册》，任何此类建议都应纳入向管理层或主管机关发布的《最后报告》。
31. 此外，根据本《报告》举报的涉及刑事犯罪的任何案件都可以移交当地执法机关。任何此类移交都应在和法律事务办公室协商之后进行，如有必要，可在实现豁免权放弃之后进行。
32. 世界粮食计划署可以利用它所掌握的一切手段，力求追回世界粮食计划署资金和/或财产，包括通过法律诉讼。
33. 粮食计划署应就按照本政策所处理的案件和采取的行动出具一份报告。

¹² 监督事务办公室的任务由《监督事务司章程》确定，见 2009 年 7 月 29 日发布的第 ED2001/009 号文件第 1 段。