



联合国粮食及
农业组织

行政通函

发文单位：战略、计划及预算办公室

编号：2024/13

咨询方式：战略、计划及预算办公室主任（OSP-Director@fao.org）

日期：2024年7月3日

反欺诈和反腐败政策

- 本组织受托管理重大资源并相应承担妥善管理这些资源的重大职责。鉴于本组织的首要任务是确保人类免于饥饿，因此为履行该使命分配的所有资源，包括人力和资金资源，都不得偏离该目标。
- 本组织致力于确保各项资源仅用于既定目的，全部业务均没有欺诈和其他腐败行为，在执行各项计划时对捐助方和受益人负责。因此，本组织对欺诈和其他腐败行为实施零容忍。

I. 范围

- 本政策适用于本组织各项活动和业务，不论资金来源和所在地点。本政策适用于粮农组织所有人员¹，以及本组织与外部各方达成的各项合同安排，包括根据《行政手册》第五章（财产和服务）和第七章（业务模式）与本组织签订合同或协议的实体。
- 本政策符合《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的原则。

¹ 在本政策中，“粮农组织人员”是指《职工条例》301.13.6所指编内人员和其他人员，包括《手册》第317节所述顾问，《手册》第319节所述个人服务协议签署人、实习生和志愿者，以及本组织直接聘用的任何其他个人。

II. 定义

5. 在本政策中，欺诈和其他腐败行为包括：
- a) **“腐败行为”** — 为不当影响另一方行为，直接或间接地提供、给予、接受或索取任何有形或无形有价物品的行为。
 - b) **“欺诈行为”** — 蓄意或不顾后果地误导或企图误导一方当事人以取得金钱或其他利益，或避免承担责任的任何作为或不作为，包括虚假陈述。
 - c) **“串通行为”** — 为实现不当目的，包括不当影响另一方行为，在两个或多个当事人之间达成的安排。
 - d) **“胁迫行为”** — 直接或间接地损害或伤害，或威胁损害或伤害任何一方或其财产，以不当影响一方的行为。
 - e) **“不当使用本组织资源”** — 任何未经授权，为私人目的大量使用属于本组织的财产性资产、专业服务或资源的行为。
 - f) **“妨碍行为”** — 蓄意阻碍或不配合调查的行为，包括但不限于不完全或不准确地回应监察长办公室（监察办）的询问；推迟向监察办提供信息；蓄意提供虚假或误导性信息；隐瞒、销毁、篡改或掩盖证据；恐吓、骚扰或威胁任何潜在证人，以阻挠证人披露与调查有关的事实；歪曲事实；或以其他方式故意妨碍适当和及时地开展调查。

III. 零容忍

6. 本组织对欺诈和其他腐败行为实施零容忍，因为这些行为对本组织有效履职尽责构成严重威胁。其中包括任何煽动、企图、协助或相当于共谋参与或合作参与欺诈或其他腐败行为的行为。零容忍不仅限于对已确定的欺诈事件做出反应，还需综合施策，包括采取有效措施，预防、识别和打击欺诈行为。
7. 欺诈和其他腐败行为属于不当行为，违反《国际公务员行为标准》（《手册》第304节附录A）。为确保本组织廉正和效率，将对被发现参与欺诈或其他腐败行为的粮农组织人员采取行政和/或纪律处分，情节严重者给予开除或终止合同处分。对本组织签订合同或协议的实体，将采取适当行动，如禁止其与本组织合作。也可从薪金、离职付款和其他付款中收回款项。

IV. 预防和发现

8. 本组织制定了预防和发现欺诈及其他腐败行为的规定、行政程序和内部监控措施。本组织采取措施，确保各项规定和程序反映其反欺诈和反腐败的立场且在本组织内部一致适用。

A. 欺诈风险管理

风险识别

9. 总部各办公室/中心/司局以及各权力下放办事处均需根据适用指导，识别欺诈风险并采取欺诈风险减缓措施。欺诈风险减缓须考虑到各类欺诈风险，包括欺诈风险意识水平、业务模式、采购、支付、车辆、库存、资产管理以及人力资源管理。
10. 总部各办公室/中心/司局或权力下放办事处的已查明欺诈风险应与总部各单位和权力下放办事处的所有粮农组织人员分享。

风险管理联络点

11. 在**总部**，高级管理层为每个报告条线指定风险管理联络点，作为风险管理主要联络点，协助监测所在报告条线内各单位实施欺诈减缓措施的情况。总部各办公室/中心/司局负责人始终负责确保良好风险管理并实施风险减缓行动。
12. 各**区域代表和驻国家代表处负责人**指定一名风险管理联络点，协助确定和监测风险（包括欺诈风险），采取相关减缓行动，并实施内部监控措施，预防和发现欺诈及其他腐败行为，包括组织开展提高认识活动和政策宣传。各权力下放办事处负责人始终负责确保良好风险管理并实施风险减缓行动。
13. 各区域办事处风险管理联络点还负责定期跟踪所在区域各驻国家代表处有关情况，确保国家风险日志及时记录潜在欺诈风险，并采取减缓行动。

B. 培训和提高认识

14. 有效的培训和提高认识活动有助于减缓欺诈风险，提高反欺诈控制措施的有效性，并确保遵守反欺诈政策和报告规程。
15. 本组织提供反欺诈培训，旨在确保粮农组织所有人员了解什么是欺诈、如何识别欺诈风险和迹象（危险信号）、如何支持防范欺诈、如何报告可疑欺诈。所有粮农组织人员必须完成本组织在线培训平台提供的强制性培训。管理人员负责确保其下属遵守强制性培训要求。

16. 管理人员负责确保参与粮农组织根据《行政手册》第五章和第七章规定与之签订合同或协议实体的采购、遴选或合同关系管理的粮农组织人员了解本政策，并完成强制性培训。

V. 岗位和职责

A. 粮农组织人员

17. 粮农组织所有人员必须秉持效率和廉正的最高标准，不得因其行为或不作为构成欺诈或其他腐败行为。
18. 粮农组织所有人员在预防和发现欺诈及其他腐败行为方面的责任不仅限于不参与上述行为。粮农组织所有人员都必须了解并确保完全遵守本组织各项规定和政策。
19. 粮农组织人员有义务通过适当渠道（见下文第40段）立即报告对欺诈、腐败、胁迫或串通行为或不当使用本组织资源的任何合理怀疑或迹象，并配合开展任何行政或监督活动，如配合调查不当行为指控。
20. 粮农组织负责行政或业务活动的人员有义务确保在执行活动时适当检查，报告潜在不当行为嫌疑，实施内部监控措施，知悉紧急欺诈风险，并完成与其职责相关的培训。

B. 管理人员

21. 各级管理人员须通过以下方式明确原则：
 - a) 促进和维护廉正文化。
 - b) 强调对欺诈和其他腐败行为实施零容忍。
 - c) 鼓励在欺诈和其他腐败行为风险方面保持公开和透明。
 - d) 通过指示、行动和行为展示廉正对于支持内部监控系统运行至关重要。
22. 管理人员在相关支持单位的协助下，负责评估欺诈和其他腐败行为风险，采取措施预防和发现其职责范围内的欺诈和其他腐败行为。管理人员务必持续地：
 - a) 明确其资产、库存、计划活动和利益所面临的潜在风险，以及造成这些风险的因素。
 - b) 评估已识别风险，并制定适当风险减缓方案，包括设计和实施具有成本效益的防控措施。
 - c) 采取全新或改进措施，防止事件再次发生。
 - d) 如对根据本政策管理自身或下属的责任有疑问或有困难，请向相关部门寻求指导。

23. 管理人员确定和评估欺诈和其他腐败行为风险并在风险日志中相应记录后，应制定适当风险缓解措施，包括实施合理的反欺诈控制措施，并进行持续监测，确保风险缓解措施产生实效。
24. 管理人员应提高对该政策的认识，并提醒粮农组织人员其有义务报告欺诈和其他腐败行为。管理人员负责在相关支持单位的协助下，积极确保在其监督下的粮农组织人员遵守既定内部监控制度，预防和发现欺诈及其他腐败行为。
25. 管理人员有义务积极主动恪尽职守。未能相应采取适当措施的管理人员，或者直接或间接忽视、容忍或纵容违反本政策的作为或不作为的管理人员，需对违反本政策的行为负责。

C. 总部具体单位

26. 负责制定和维护政策及流程的各单位负责人（“政策负责人”）负责识别和监控此类政策所涵盖的整个组织内出现的欺诈风险，并制定管理相关欺诈风险的程序和工具。
27. 各单位负责人需开展欺诈风险评估，确定政策涵盖的欺诈和腐败风险最高的领域，评估风险水平，为预防和减缓行动优先分配资源。实施政策或流程、经历重大变更或对业务完整性有任何疑问时，应开展欺诈风险评估。
28. 风险经识别、评估和优先排序后，应制定适当减缓措施，包括不同形式的内部监控措施。

D. 战略、计划及预算办公室

29. 战略、计划及预算办公室是本政策制定部门，负责监督本组织的全组织风险管理工作。战略、计划及预算办公室通过实施全组织风险管理活动，在组织层面提供反欺诈和反腐败措施支持、指导和培训，并为总部各单位和权力下放办事处提供帮助。

E. 监察长办公室

30. 监察长办公室（监察办）负责通过内部审计和调查对粮农组织各项计划和业务实施监督。监察长在履行上述职责时享有业务独立性。监察办在履行职责时，可充分、自由和迅速查看本组织内部所有账目、记录、财产、人员、业务和职能情况。

31. 根据监察办《章程》，内部审计是一项独立、客观的保证和咨询活动，旨在评价和促进本组织风险管理、监控和治理流程的有效性。监察办可根据审计工作结果，向管理层提出建议，改进风险管理，包括欺诈和其他腐败行为风险管理。
32. 监察办根据《章程》，全权负责粮农组织各项调查工作。监察办评估和调查涉及粮农组织人员的不当行为指控以及涉及与本组织签订合同或协议的实体的不当行为指控。监察办审查有关潜在不当行为的各来源全部信息，并根据其《章程》和粮农组织《调查准则》调查提请注意的事项。
33. 监察办调查活动的目的是审查和确定是否发生了不当行为，包括欺诈或其他腐败行为。在调查活动开展过程中，监察办可建议采取认为最符合本组织利益的临时或减缓措施，如可在调查期间给予停职处理。如监察办确认发生了欺诈或其他腐败行为，则将在提交总干事或其授权主管部门的保密调查报告中列明调查结果。

F. 道德操守办公室

34. 道德操守办公室根据《职工条例》、《职工细则》和《行政手册》，包括《国际公务员行为标准》（《手册》第304节附录A），培养道德行为和廉正文化，尊重粮农组织全体人员的尊严、多样性和权利。
35. 道德操守办公室根据《职工条例》第301.1.11条管理本组织年度披露计划，并根据《举报人保护政策》（第2021/10 Corr.2号行政通函）发挥关键作用。

VI. 供应商、服务提供商、业务伙伴和其他实体

36. 本组织要求供应商（《手册》第502节）、服务提供商（《手册》第507节）、业务伙伴（《手册》第701节）和其他实体积极确保其业务符合联合国原则，包括但不限于关于欺诈和腐败、利益冲突、礼品和招待以及离职后限制的道德行为标准。
37. 合同和协议必须对有关欺诈的要求做出规定。这些实体必须同意遵守适用的《联合国供应商行为守则》，并向粮农组织报告任何欺诈或其他腐败活动，或其可能收到的此类指控。
38. 不得将合同授予联合国全球采购网保密管理和维护的联合国失信实体名单中所列任何被禁止的实体。

VII. 举报欺诈

39. 所有粮农组织人员都有义务举报潜在的欺诈和其他腐败行为，向监察办提出投诉或向更高级别官员提出关切，更高级别官员须将相关事项提交监察办。
40. 如上文第30-33段所述，监察办负责受理和审查可能的不当行为投诉，包括欺诈和其他腐败行为投诉。任何人，包括粮农组织人员，都可通过下列严格保密渠道向监察办提出投诉：
 - a) [粮农组织热线“不当行为在线举报”网页表格](http://fao.ethicspoint.com)，可在fao.ethicspoint.com（监察办受理不当行为投诉和道德操守办公室受理报复投诉的主要渠道）查阅。
 - b) 粮农组织[电话](tel:+390657000000)热线（全球电话号码，提供全天候口译服务）。
 - c) 保密电子邮箱：Investigations-hotline@fao.org
 - d) 地址（邮寄或当面递交）：

Office of the Inspector General
Building A, 4th floor
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla, Rome 00153, Italy
41. 为便于调查，投诉应尽可能具体。投诉应尽可能包括被指控不当行为类型、事件发生时间和地点、有关人员及了解所举报事项的人员等细节。可能有助于监察办评估该事项的进一步信息或证据应包括在投诉中，或在投诉后尽快提供。
42. 如不希望透露姓名，可向监察办匿名投诉不当行为。在任何情况下，监察办都将对收到的信息严格保密，并只在执行调查任务需要时披露。

A. 保密

43. 粮农组织所有人员都有义务对与调查有关或从调查中产生的任何信息严格保密。保密规定对参与调查的任何人均有益，包括投诉人、调查对象和证人。《粮农组织调查准则》（[第2021/06号行政通函](#)）和《数据保护政策》（[第2022/06号行政通函](#)）。
44. 监察办有责任维护所有信息的安全和保密，包括与调查有关的文件和物证。监察办必须确保对参与其调查活动的个人的身份以及可能导致识别其身份的任何信息严格保密，除非确定该个人蓄意提供明知是虚假的信息或故意提供错误信息。

B. 举报人保护

45. 《举报人保护政策》(第2021/10号行政通函)保护举报人免遭报复。《举报人保护政策》旨在通过保护任何善意举报可能不当行为的个人,鼓励个人举报不当行为。道德操守办公室负责受理报复投诉(见上文第35段)。

C. 联合国系统内部以及与国家主管部门的合作

46. 为促进联合国全系统打击欺诈和其他腐败行为举措,本组织将分享根据调查结果和适用程序确定的参与上述行为的实体信息。
47. 在符合其特权和豁免的范围内,本组织将与国家主管部门合作,调查涉及粮农组织人员的欺诈或其他腐败行为指控。此外,总干事可根据既定程序(第2024/04号行政通函) — 将被指控的犯罪行为移交国家主管部门进行调查或起诉,将任何欺诈或其他腐败行为证据移交国家主管部门,以备开展刑事起诉、债务追回或其他适当行动。
48. 本行政通函取代第2015/08号行政通函《反欺诈和其他腐败行为政策》。