



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

财 政 委 员 会

第一六一届会议

2016 年 5 月 16—20 日，罗马

职业道德委员会工作审查

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

法律事务办公室

法律顾问

Antonio Tavares 先生

电话：+3906 5705 5132

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mq173

内容提要

- 本文件曾提交章程及法律事务委员会（章法委），对职业道德委员会自 2011 年设立至 2015 年 8 月召开最后一届会议之间所开展工作的情况予以审查。审查的目的是使相关领导机构（财政委员会、章法委和理事会）能够就职业道德委员会的未来作出决定。

征求财政委员会的指导意见

- 请财政委员会审议本文件并酌情提出相关意见。在审议中，财政委员会或许希望考虑本文件附件 2 提出的章法委的审议结果。特别是，请财政委员会就职业道德委员会的未来向理事会提出建议。

I. 引言

1. 粮农组织职业道德委员会过去和现在仍然是联合国系统内独一无二的特色。2008年，经大会第三十五届（特别）会议批准的《粮农组织革新图变近期行动计划（2009—11年）》呼吁成立职业道德委员会。财政委员会（财委）和章程及法律事务委员会（章法委）在两年时间内就实施该行动的条件进行了审查。粮农组织成员就成立职业道德委员会的提议并未达成一致意见。某些成员赞同该倡议；某些成员则对此表示关切，认为该委员会可能损害职业道德职能和职业道德官员的独立性。2011年，折衷方案最终达成。理事会在2011年4月第一四一届会议上，根据章法委和财委的提议，同意成立职业道德委员会，自2012年1月起，试运行四年。

2. 折衷方案的主要内容是职业道德委员会将主要由外部成员组成。主席人选从外部成员中产生。委员会对职业道德官员不行使监督职能。委员会在试运行基础上设立，期限为四年。试运行期末，将就其未来做出决定。根据委员会职权范围，章法委、财委和理事会负责对职业道德委员会四年期内的工作开展审查，以便在期满时，决定是否将委员会期限延长四年，或永久设立该委员会，或对其章程做出任何调整。

3. 根据职权范围（见附件1），职业道德委员会的职责是作为咨询小组，对本组织内部所有职业道德相关问题提供咨询，确保对职业道德计划的运行进行全面监督，并确保职业道德计划有效运行。委员会还负责对所有与职业道德相关的政策、条例、细则、培训、披露计划及利益冲突规避事宜加以审批并提出建议。

4. 职业道德委员会的授权截至2015年12月31日到期。由于章法委和财委曾要求并表示希望收到一份有关职业道德委员会活动的详细报告，因此本文件对职业道德委员会过去四年所开展的活动进行综述。应认识到，关于委员会未来的最终决定将由粮农组织成员做出，而不是秘书处的职责所在。然而，秘书处根据过去几年的经验，提供一些信息，供章法委和财委在决定委员会未来时予以考量。

II. 委员会的运行

5. 委员会成员包括：三名来自本组织之外由财委和章法委推荐并经理事会批准提名的享有较高声望的人士、一名副总干事及一名作为当然成员的法律顾问。

6. 委员会在试运行第一年（2012年1月至2013年1月）包括以下成员：外部成员 Ngonlardje Kabra Mbaidjol 先生¹、Anne Marie Taylor 女士²和 José Zalaquett 先生³，副总干事（知识）Ann Tutwiler 女士及法律顾问 Antonio Tavares 先生。2012年12月，副总干事（运作）Daniel Gustafson 先生被任命为委员会内部成员并取代 Tutwiler 女士。2013年1月，Taylor 女士因健康原因辞去职务，Suomi Sakai 女士⁴被任命为外部成员并一直担任该职务至2015年12月。另外两名外部成员 Ngonlardje Kabra Mbaidjol 先生和 José Zalaquett 先生的任期延长至2015年12月31日；Gustafson 先生和 Tavares 先生也担任委员会成员至2015年12月31日。

7. 2012年，委员会在罗马召开了两届会议。此后，委员会开始每年在罗马召开一届为期两天的实体会议，并召开一至两次年度电话会议。

8. 这些年来，委员会审议了一系列事项，包括财务状况披露计划的落实、职业道德培训以及对与私营部门关系的审查。委员会还针对办公室运行及一系列人力资源管理问题向监察员/职业道德官员提出了一般性指导意见。职业道德委员会总体活动情况如下。

III. 职业道德委员会的活动

A. 财务状况披露计划

9. 职业道德委员会在试运行期内对财务状况披露计划的发展实施审查。财务状况披露计划旨在推动履行本组织职责，防范和解决实际或潜在的利益冲突问题，维持本组织及其工作人员的诚信。粮农组织认识到为维持公信力，其必须遵守透明度和披露方面的企业最佳治理做法，遵守隐私要求。

10. 2012年，委员会审议了联合国财务状况披露计划调查问卷，并建议粮农组织总部和实地办事处工作人员采纳并完成该问卷。委员会还建议，最初对要求参与计划的工作人员加以限制；在计划成熟时，将职业道德办公室制定的纳入风险标准予以扩展。截至2013年3月31日，232名工作人员按要求提交了财务状况披露声明，完成率达到100%。这232名工作人员均未显示出利益冲突。

¹ Ngonlardje Kabra Mbaidjol 先生，乍得人，是联合国难民事务高级专员办事处职业道德办公室前任主任。目前，Mbaidjol 先生已从联合国难民事务高级专员办事处退休。作为联合国资深工作人员，Mbaidjol 先生在冲突管理与调解、国际人权法律和入道主义法律以及组织职业道德与合规培训班和开展研究方面拥有丰富经验。

² Anne Marie Taylor 女士，拥有加拿大、法国和美国国籍，是世界银行前首席职业道德官员。她还曾在默克药厂担任监察员和高级职业道德官员。她在职业道德所有相关事宜，特别是在利益冲突、行为不当、预防和宣传方面拥有宝贵经验。

³ José Zalaquett 先生，智利人，律师和法学教授，深度参与了智利人权活动。他是智利大学人权课程前任主任，目前是职业道德、政府事务和人权教授，也参与了智利大学法学院博士课程。

⁴ Suomi Sakai 女士，日本人，自2012年起在联合国儿童基金会担任职业道德首席顾问。此前，她曾担任过联合国儿童基金会驻尼日利亚、柬埔寨和尼泊尔代表等重要职位。

11. 2014年，由于新任监察员/职业道德官员于2014年4月底加入了本组织，财务状况披露计划暂时性中断。除此任命外，职业道德委员会成员呼吁调整程序，使监察员/职业道德官员能够获取财务状况声明数据，并与曾协助过粮农组织和世界粮食计划署的外部审查人员讨论反馈情况。职业道德委员会还批准有关粮农组织采用财务状况电子披露系统的提议。国际农业发展基金（农发基金）和世界粮食计划署均采用了该系统。委员会注意到，该系统除加强驻罗马机构间的合作外，还能提高效率并减少安全和保密风险。

12. 2015年，委员会对该计划恢复实施表示满意，相关信息参见2015年7月31日行政通函2015/18。委员会注意到，某些此前提议的安排将继续实施，包括向此前协助过农发基金和世界粮食计划署的外部审查人员寻求帮助。委员会还对改进在线系统表示欢迎。

B. 职业道德问题的教育和宣传

13. 工作人员的参与是加强和巩固本组织职业道德文化的关键；职业道德委员会审议了这些年来制定实施的职业道德相关教育和宣传倡议。这些倡议旨在提高对职业道德办公室服务的意识，直接倾听实地岗位工作人员的职业道德相关关切。

14. 特别是，职业道德委员会注意到，2013年，职业道德办公室在粮农组织总部和59个权力下放国家办事处组织了培训班，制订了电子学习课程。委员会对在培训领域所付出的努力表示认可，同时建议加强各层面教育计划，从而提高对职业道德问题的认识和意识，防范工作人员行为不当并加强组织声誉。

15. 2014年，委员会建议新任监察员/职业道德官员提高粮农组织工作人员对其新角色的认识，定期举办职业道德培训会议，并与其他联合国机构的监察员和职业道德官员加强联系。

16. 2015年，委员会建议，在监察员/职业道德官员强化电子学习及其他职业道德专题培训课程的基础上，将上述内容作为必修课程，监督课程完成情况，并纳入绩效考核机制。委员会强调了为粮农组织高级管理人员提供培训的重要性，并认为针对部署大量工作人员的权力下放办事处提供粮农组织政策（防止骚扰和滥用职权、举报人保护、发现和规避利益冲突、实施保护使免受性剥削和性虐待的侵害）相关面对面培训十分必要。

C. 粮农组织与私营部门的关系

17. 委员会全面审查了粮农组织与私营部门关系相关问题，特别是利益冲突问题。该议题的背景及各委员会成员的观点都很有意思且激发了富有成效的讨论。

18. 2013年，职业道德委员会审议了《粮农组织与私营部门结成伙伴关系战略》，强调应采取适当步骤，尽可能地化解此类伙伴关系可能带来的利益冲突风险。为此，

2014 年，监察员/职业道德官员与委员会分享了与负责与私营部门伙伴关系事务的相关部门讨论的结果，并向委员会简要介绍了《粮农组织与私营部门结成伙伴关系战略》中所列缓解利益冲突风险的步骤。

19. 委员会认为，仅凭粮农组织及其他联合国机构目前实施的财务状况披露计划，不足以缓解利益冲突风险。在此方面，委员会赞赏本组织在整个过程中所采取的步骤，对可能接受私营部门捐助的情况开展审查（即预筛选和遴选环节，以便对过程进行监督），从而缓解并化解这些风险。委员会注意到，没有特别的理由不继续执行《粮农组织与私营部门结成伙伴关系战略》，但强调应保持严密的控制体系，以避免利益冲突。

D. 针对各事宜的一般性指导

20. 这些年来，委员会成员对监察员/职业道德办公室的运行发表了意见。特别是，粮农组织职业道德职能的特殊设置，包括合并职业道德官员和监察员职能的决定，激起了大范围讨论；各专业监察员网络均对此发表了意见。

21. 2013 年，委员会审议了监察员、职业道德官员、职员关系官员及调解计划等相互关联职能的有关事宜。2014 年，委员会认真审议了本组织关于合并监察员和职业道德官员职能的决定，并注意到从最初实施情况看，职能合并取得了成功。特别是，成员认为，可在粮农组织内推动由一个办公室承担监察员、职业道德官员和调解职能，因为上述职能均无需开展调查，而调查可能会增加不协调和利益冲突风险。

22. 此外，2015 年，委员会满意地注意到，监察员和职业道德官员职能的合并并未影响到监察员/职业道德办公室的效率，且利益冲突问题得到了妥善解决。在此方面，委员会建议监察员/职业道德官员继续系统地将任何需要开展调查的案件提交监察长办公室审议。此外，委员会鼓励监察员/职业道德官员继续确保对经手事宜完全保密，并继续对两职能之间可能出现冲突的情况进行密切监督。

23. 2015 年，委员会成员还交流了看法并就全年办公室受理的某些人力资源管理问题向监察员/职业道德官员提出了一般性指导意见，包括绩效考核机制、岗位流动政策以及某些人力资源政策和程序解读等。

IV. 委员会的未来

24. 委员会成员在 2015 年最后一届会议上指出，鉴于职业道德委员会四年期限即将结束，章法委和财委应决定是否中止委员会的运行。成员详细审议了该事宜，但未能提出一致性建议。然而，该辩论反映出的一系列意见对该问题的审议十分有益。

25. 一名外部成员认为，职业道德委员会已履行了职责，且本组织目前已具备全面正常运行的职业道德职能。其认为，无论是保持现有授权或对授权加以调整，

均没有必要将委员会运行期限延长。且从更广泛意义上讲，委员会不会为该职能的发挥作用带来任何附加值。另外两名外部成员认为，任何决定都应由相关领导机构在考虑所有相关因素的基础上做出。他们还表示，秘书处和相关领导机构已掌握了就该事宜做出知情决策的所有必要信息。

26. 两名内部成员认为，职业道德委员会一直以来为开展对话、交流想法提供了有益论坛。鉴于对于取消其运行意见不一，均衡来看，很难为其存续找到理由。然而，监察员/职业道德官员认为，委员会提供的支持和建议十分有益，倾向于支持保留委员会。然而，他并不认为，保留委员会是今后继续履行该项职能的必要条件。

27. 章法委和财委在决定委员会未来走向之前，不妨注意到职业道德委员会过去数年发挥的积极作用，包括在粮农组织成员方面发挥的作用。还应考虑到，委员会外部成员构成所产生的积极影响，外部成员的经验 and 资格有目共睹；且委员会为职业道德及相关事宜的对话提供了有益论坛。

28. 总体而言，委员会运行成本一直控制在十分合理的区间内。特别是，自决定每年在罗马召开一次实体会议，其他会议通过电话会议举行后，进一步节约了开支。因此，委员会运行所产生的直接业务费用包括委员会三名外部成员的必要差旅费和每日津贴。

29. 然而，职业道德委员会的运行会产生一系列间接费用，这些费用不能忽略不计。具体包括：为职业道德委员会会议编制文件（这主要属于职业道德/监察官员的职责），以及为章法委和财委编写年度报告的费用。为职业道德委员会、章法委和财委编制文件，以及后续与各相关方的互动，为秘书处带来一定负担，特别是鉴于参与这项工作的办公室人手有限。

30. 最后，秘书处站在全组织的立场认为，职业道德委员会对整个粮农组织而言尤其有益，且委员会的外部成员构成使粮农组织成员对该职能的运行感到放心。委员会还为秘书处提供了就职业道德相关事宜开展对话的“高级别”论坛。然而，认识到该决定完全取决于粮农组织成员，且委员会是应《粮农组织革新图变近期行动计划》的号召成立，粮农组织秘书处认为，这些原因可能无法为委员会的存续提供充足的理由。2009至2011年间，财委、章法委和理事会审查设立职业道德委员会的相关提议时，粮农组织成员就曾质疑过职业道德委员会的实际必要性，正因如此，委员会最终在为期四年的试运行基础上设立。为此，委员会不妨注意到，联合国系统其他组织没有此类安排，但存在其他架构，如审计委员会，负责对职业道德委员会职责范围内的事宜进行审查。

附件 1

职业道德委员会的职权范围和人员组成

1. 职业道德委员会应作为工作范围涵盖粮农组织内所有职业道德问题的一个咨询小组运作，确保对职业道德计划的活动进行全面监督，并确保职业道德计划有效运作。职业道德委员会不应对职业道德办公室承担任何正式监督责任，也不应参与任何与其职责相关的业务活动。

2. 职业道德委员会的设立时间最初为四年。在这段时间内，成员通过章程及法律事务委员会、财政委员会和理事会审查委员会的工作，以便在这段时间结束时决定是否将该委员会的时间再延长四年，或永久设立该委员会，或酌情对其运作方式进行相应调整。

职业道德委员会的职责

3. 根据职业道德委员会不应对职业道德办公室承担任何正式监督责任，也不应参与任何业务活动的原则，职业道德委员会的职责如下：

- a) 审查与粮农组织职业道德计划的设计、制定和实施相关的所有事项，包括本组织的财务状况披露计划或旨在规避或解决利益冲突的计划；
- b) 根据职业道德办公室提交给委员会的年度报告，全面审查职业道德办公室的活动并提供相应指导；
- c) 就总干事可能交与的事项提出建议；
- d) 审查职业道德计划各主要组成部分并提出建议，包括任何相关的政策、条例和细则、培训、披露计划和利益冲突的规避及相关政策；
- e) 向总干事、财政委员会和章程及法律事务委员会提交其活动的年度报告；
- f) 对与其履行职责有关的任何问题提出建议或进行审查。

职业道德委员会的组成

4. 职业道德委员会将由总干事任命的下列成员组成：

- a) 三名享有较高声望的本组织以外人士，由财政委员会和章程及法律事务委员会推荐，并经理事会批准提名；
- b) 一名副总干事；
- c) 法律顾问。

5. 职业道德委员会主席应由该委员会从委员会内的外部成员中选出，任期为两年。

任 期

6. 本组织以外人士任期为两年。根据财政委员会和章法委的建议，经理事会批准，总干事可延长本组织以外人员的任命。法律顾问应为职业道德委员会当然成员。副总干事任期为两年，可由总干事酌情延长一个任期，延长期最长为两年。若有职位空缺，应依照相关程序，任命替换成员来完成余下任期。

会 议

7. 职业道德委员会每年应至少举行两次例会。主席可酌情另外召集职业道德委员会举行会议。如有必要，总干事可要求主席召开会议。

法定人数

8. 每次会议全体成员均应出席。必要时主席可酌情召开会议，但至少应有四名成员出席。

秘书处

9. 本组织应为职业道德委员会履行职能做出必要的秘书安排。

附件 2

章程及法律事务委员会第一〇二届会议
(2016年3月14—16日, 罗马) 报告摘要

[...]

V. 职业道德委员会工作审查

10. 章法委根据法律顾问所做报告, 对文件 CCLM 102/2《职业道德委员会工作审查》进行了审议。章法委注意到, 职业道德委员会是根据《粮农组织革新图变近期行动计划》的要求设立, 是联合国系统独一无二的特色。理事会在 2011 年 4 月会议上同意设立职业道德委员会, 自 2012 年 1 月起, 试运行四年。在此期间, 相关领导机构, 特别是章法委、财委和理事会, 将对职业道德委员会的工作开展审查, 以便在试运行期末就职业道德委员会的未来做出决定。

11. 章法委承认, 职业道德委员会曾发挥了关键作用, 特别是在职业道德职能运行初期。章法委对职业道德委员会成员所完成的工作以及为秘书处和全体成员提供的帮助表示赞赏。

12. 在注意到财委也会审议该问题的同时, 章法委认为, 职业道德委员会已完成了其使命, 没有理由继续运行或延长期限。对此, 章法委指出, 职业道德委员会经办的属于审计委员会职权范围, 而审计委员会向财委提交年度报告。章法委还注意到, 职业道德官员是联合国系统职业道德官员网络内的活跃成员, 因此将能够获得同行提供的适当支持并与同行交流信息。章法委要求, 职业道德官员继续向领导机构汇报职业道德办公室的活动情况, 或可在财委审议审计委员会报告时, 进行上述汇报。

[.....]