



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 五 届 会 议

2017 年 2 月 7—8 日，罗马

## 反 欺 诈 和 反 腐 败 政 策 最 新 情 况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署  
监察长

**D. Johnson 先生**

电话：+3906 6513 3161

世界粮食计划署  
财务及司库司司长

**N. Nelson 先生**

电话：+3906 6513-6410

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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](http://www.fao.org)。



ms447

### 内容提要

- 《反欺诈和反腐败政策最新情况》提交执行局审议。
- 《反欺诈和反腐败政策最新情况》内容提要纳入正文提交财委审议。

### 征求财政委员会的指导意见

- 请财政委员会注意粮食署文件《反欺诈和反腐败政策最新情况》。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议执行局注意《反欺诈和反腐败政策最新情况》。



执行局

第一届例会

2017年2月20-23日，罗马

发行：普遍

日期：2017年1月24日

原文：英文

议题 11

WFP/EB.1/2017/11-B

行政及管理事项

供审议

执行局文件可在粮食署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)

## 反欺诈和反腐败政策最新情况

### 内容提要

本非正式磋商背景文件介绍 2015 年 5 月经执行局年度会议批准的《反欺诈和反腐败政策》（WFP/EB.A/2015/5-E/1）的最新情况。这项政策以 2010 年经批准的粮食署首个《反欺诈和反腐败政策》（WFP/EB.2/2010/4-C/1）为基础。

自 2015 年 5 月该政策获得批准以来，粮食署加大了反欺诈和反腐败工作力度。本文件介绍：

- 粮食署以近年来政策为依据，通过加强手段、能力和问责机制等，开展反欺诈和反腐败工作的最新总体情况；
- 粮食署对“联合国系统各组织内欺诈防范、侦查及应对”联合检查组报告（JIU/REP/2016/4）做出的响应概况，<sup>1</sup> 报告载于文件 WFP/EB.1/2017/11-A；
- 确定 2017 年拟议工作，包括完成全组织欺诈风险评估和抵御能力审查，谋划管理层协调职能，加强粮食署采取的反欺诈和反腐败方法。

欺诈和腐败有悖于粮食署核心价值，粮食署对欺诈和腐败实施零容忍。同样，粮食署也不容忍粮食署在编和编外人员、合作伙伴、供应商或其他第三方参与的相关的活动或业务中出现任何欺诈和腐败。

这些价值体现在《粮食署 2017-2021 年战略计划》中。

<sup>1</sup> 特别是，粮食署针对建议 16 做出的响应。建议 16 指出，联合国系统各组织立法和管理部门应：在各自议程中纳入一项与欺诈防范、侦查及应对相关的永久或常设议题；每年审议由行政首长提交的反欺诈政策及活动合并综合管理报告；就欺诈相关事宜提供高层指导和监督。

### 联系人：

监察长  
D. Johnson 先生  
电话：06-6513-3161

财务及司库司司长  
N. Nelson 先生  
电话：06-6513-6410

## 决定草案\*

执行局注意到《反欺诈和反腐败政策最新情况》（WFP/EB.1/2017/11-B）。

### 1. 粮食署反欺诈和反腐败政策及相关成绩

1. 2010年，执行局批准了粮食署首个《反欺诈和反腐败政策》(WFP/EB.2/2010/4-C/1)。这项政策确立了反欺诈原则、目标、角色及职责，包括粮食署对欺诈和腐败实施的零容忍政策。
2. 2015年5月，执行局批准了更新的粮食署反欺诈和反腐败政策。新政策以粮食署2010年政策为基础，涵盖针对欺诈和腐败风险实施的相关程序。与2010年政策相比，2015年反欺诈和反腐败政策扩大了“欺诈和腐败”定义范围，涵盖胁迫性和妨碍性做法；列出了与粮食署达成任何合同安排的供应商和任何第三方的具体义务（2010年政策中所规定粮食署人员义务之外）；根据适用规则，规定了防止利益冲突的一般性指导原则。政策还针对参与采购流程的粮食署人员规定了额外义务；同时，政策指出任何违反政策的情形都可导致针对粮食署人员实施纪律制裁并构成立即终止与第三方合同安排的理由。
3. 以下做法统称为“欺诈和腐败”：
  - a) 欺诈行为是指蓄意误导或企图误导一方当事人，以取得任何金钱或其他利益或避免承担任何责任、使行为人或关联方受益的任何作为或不作为，包括任何虚假陈述。
  - b) 腐败行为是指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，或试图提供、给予、接受或索取任何有价值的东西。
  - c) 串通行为是指为实现不当目的，包括但不限于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) 胁迫性做法是指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，以不当地影响一方行为的做法。
  - e) 妨碍性做法是指：
    - i) 蓄意破坏、伪造、变更或掩盖调查所需证据材料，或向调查人员作出虚假陈述，以严重阻碍对腐败、欺诈、串通或强制性做法指控开展的正式授权调查；和/或威胁、骚扰或恐吓任何一方，防止其披露所掌握的有关调查相关事宜的信息，或防止其开展调查；或
    - ii) 试图严重阻碍粮食署行使获取信息的合同权利的行为。
4. 欺诈和腐败包括由粮食署在编或编外人员实施的、或由粮食署合作伙伴、供应商或其他第三方实施的以及针对粮食署合作伙伴、供应商或其他第三方实施的上述做法。反欺诈和反腐败政策适用于粮食署各项活动和业务，包括粮食署供资的任何项目、粮食署与任何政府机构和/或合作伙伴共同实施的任何项目。

---

\* 这是一项决定草案。关于执行局所通过的最终决定，请参见本届会议结束时发布的《决定和政策》文件。

5. 《反欺诈和反腐败政策》以《职工条例和细则》、《财务细则》、《国际公务员行为标准》、《监察长关于举报欺诈及其他不法行为的通知》以及粮食署其他文件规定的原则为依据。该政策还体现了《联合国反腐败公约》的基本原则。
6. 认识到粮食署作为联合国的一部分必须依照某些原则运行，国别战略计划的制定和实施必须遵守联合国和粮食署的原则。与政府和伙伴共同设计和实施计划时，将考虑到反欺诈和反腐败、保护和“不伤害”及相关措施。
7. 特别是，《反欺诈和反腐败政策》涵盖：
  - a) 欺诈和腐败防范措施；
  - b) 粮食署在编和编外人员的角色和职责；
  - c) 培训和披露计划；
  - d) 报告程序；
  - e) 调查程序；
  - f) 违反本政策的后续处分。
8. 欺诈的有效防范、侦查及应对机制是粮食署所不可或缺的，能够保障本组织利益，防止资金损失和声誉风险，使本组织能够为受益人有效地交付计划、建立可信赖的伙伴关系并确保持续收到宝贵捐助。
9. 此外，粮食署致力于保证资源管理的透明度和问责制，以确保有效完成战略目标。为此，粮食署寻求通过以下方式防范欺诈和腐败：i) 适当的内部制衡；ii) 人员培训和提高认识；iii) 粮食署人员招募和承包商雇用过程中的尽职做法；iv) 有效的内部和外部审计控制结合有效的检察和调查。
10. 本节对《反欺诈和反腐败政策》上述各领域所取得进展及所开展活动、粮食署治理、风险管控环境进行梳理。

### 1.1. 欺诈和腐败防范措施

#### 粮食署三道防线

11. 经联合国管理问题高级别委员会审查后，粮食署采取了内部审计员协会的三道防线模式。
12. 在三道防线模式中，反欺诈和反腐败角色和职责由以下各方共同承担：作为第一道防线的风险所有和管理方；作为第二道防线的监测风险并实施管控的管理职能；以及作为第三道防线的针对反欺诈和反腐败防控措施运行情况向执行局和高级管理层做出独立保证的各方，其中包括监察长办公室和评价办公室。与内部审计员协会的模式相一致，审计委员会和外部审计员提供了另外几道防线<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 参见：内部审计员协会《在三道防线上借助特雷德韦委员会赞助组织委员会》，网址：<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/2015-Leveraging-COSO-3LOD.pdf>

13. 在粮食署，一线业务管理人员执行反欺诈防控等流程，编制风险登记册，记录影响各自领域的首要风险。第二道防线主要由总部各部门和区域局组成；拟议反欺诈和反腐败职能（见第 4.3 节）旨在对第二道防线加以补充，提升第一道和第二道防线其他行为体的有效性。监察长办公室（包括调查、检察和内部审计）开展需要独立视角的活动，包括调查、审计以及“积极廉正审查”，属于第三道防线。

### 内部监控系统

14. 在粮食署，内部监控系统和监控环境是业务管理总体流程不可或缺的组成部分。反欺诈和反腐败是内部监控系统的关键内容。
15. 2011 年，粮食署通过了内部监控框架；该框架以在特雷德韦委员会赞助组织委员会内部监控框架为基础。内部监控框架是防范和发现欺诈及腐败的关键要素。2015 年，粮食署根据 2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会发布的最新指导意见修订了内部监控框架；新框架明确阐述了有效内部监控的 17 个原则。经修订的框架包括一项具体原则（原则 8）；该原则要求粮食署在评估实现目标的相关风险时考虑发生欺诈的可能性。
16. 执行干事发布《内部监控声明》，每年向利益相关方提供内部监控保证；《声明》针对粮食署内部监控有效性提供特定保证，确定需要改进的重大风险和内部监控事宜，列出为加强控制而计划采取的行动。《内部监控声明》在“三道防线”（第 11-13 段）提出的相关意见建议基础上编制。这些意见建议包括：
  - a) 管理人员认证流程（第一道和第二道防线）。第一道和第二道防线的每名干事均需在涵盖内部监控框架 17 个原则的一系列问题的基础上，完成年度《保证声明》。
  - b) 监察长（第三道防线）根据全年报告和建议，针对内部监控的适宜性和有效性，提出年度意见。
17. 根据 2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会发布的最新指导意见对内部监控框架进行的更新，引入了关于欺诈的原则 8；鉴于此，粮食署在“保证声明”中增加了一个问题，询问管理人员“在发现和评估风险时，是否考虑到出现欺诈的可能性”。肯定性答复要求管理人员：确定其认为具有最重大欺诈和腐败风险敞口的领域；评论部门防欺诈防控措施；考虑实际或潜在欺诈或腐败损失；探讨欺诈风险评估活动。
18. 内部审计员协会曾举例说明，可如何在三道防线之间分配落实 2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会原则 8（关于欺诈给目标实现带来的风险）的责任。关于执行局的作用，内部审计员协会指出，执行局负责对旨在阻止和发现欺诈的系统和流程实施监督，与管理层一道为欺诈防范和侦查确立“顶层基调”，定期了解本组织欺诈和腐败敞口最新情况。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 内部审计员协会《在三道防线上借助特雷德韦委员会赞助组织委员会》。

19. 此外，最新保证声明包含一个关于知晓和遵守粮食署《评价政策》（WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1）的问题。

### 企业风险管理

20. 企业风险管理<sup>4</sup>是粮食署有效反欺诈系统另一个不可或缺的组成部分；企业风险管理提供了确认、分析和解决风险以及分配风险管理职责的框架。<sup>5</sup> 粮食署企业风险管理框架以特雷德韦委员会赞助组织委员会 2004 年《企业风险管理综合框架》为基础。
21. 2015 年，粮食署发布了经修订的《企业风险管理政策》（WFP/EB.A/2015/5-B）；该政策确立了对整个粮食署内与目标实现明确挂钩的风险和机会加以管理的系统性和可持续方法。粮食署对于欺诈、腐败和串通行为的风险敞口作为粮食署《风险偏好声明》（WFP/EB.1/2016/4-C）的一部分加以讨论。
22. 为此，粮食署《全组织风险登记册》已经修订，涵盖了可能危及粮食署计划和声誉的对业务造成影响的欺诈和腐败风险（《全组织风险登记册》第 9 版）。粮食署办公室主任确定为全组织风险所有人；区域和国家主任、供应链司司长、政策和计划司司长以及绩效管理及监测司司长负责确保落实缓解风险的相关防控手段。绩效管理及监测司每季度向高管层报告进展。

### 伙伴（承包商、合作伙伴和供应商）义务

23. 《反欺诈和反腐败政策》明确和强化了供应商和承包商在应对欺诈和腐败风险方面对粮食署的义务。任何与粮食署订立任何合同安排的供应商或其他第三方均需要不仅在协议条款范围内而且依照《反腐败和反欺诈政策》规定的一般性原则开展活动，立即报告注意到的任何欺诈和腐败指控。《反欺诈和反腐败政策》要求在与合作伙伴、供应商、与粮食署订立任何合同安排的其他第三方签订的任何合同中，纳入适当的反欺诈和反腐败条款。
24. 为此，2016 年根据《反欺诈和反腐败政策》所述模式，修订了针对粮食署伙伴的反欺诈和反腐败条款。此次更新包括修订针对所有合作伙伴的《实地一级协议通用条件》模板以及与供应商签订的合同。
25. 自《反欺诈和反腐败政策》生效以来，监察长办公室利用该条款开展了五项针对供应商和合作伙伴的欺诈和腐败指控调查。

---

<sup>4</sup> 企业风险管理是一项由某实体董事会、管理层或其他人员实施的流程，应用于整个实体的战略情境，旨在发现可能对实体造成影响的潜在事件，将风险管控在实体风险偏好范围内，以合理保证实体目标的实现。

<sup>5</sup> 2014 年，监察长办公室开展了一项咨询任务，旨在让粮食署深入了解其企业风险管理做法，从而决定今后定位，优先考虑可改进的方面，制定落实企业风险管理的高水平路线图。

### 在招募过程中恪尽职守

26. 在粮食署，雇员是主要资产且可为防控欺诈风险做出重要贡献。所有招募管理人员以及招募和遴选工作负责人都需要将诚信作为遴选标准加以强调，在任何职级或服务年限的在编或编外人员招募过程中，开展尽职调查并适度审慎。
27. 近期监察长办公室对驻国家办事处人力资源管理进行的内部审计<sup>6</sup>注意到，在粮食署人员招募过程中开展了尽职调查，但建议加强对在编和编外人员岗位候选人的背景和证明人调查，使相关调查更加可靠且与粮食署不同业务的风险概况更一致、更契合。预计将通过更新基于能力的面试问题题库和建立笔试大纲数据库，提高候选人应聘资格评估的效率和一致性。这项工作正在进行中。

### 防止利益冲突

28. 粮食署制定了发现、管理、解决利益冲突<sup>7</sup>的政策。<sup>8</sup>粮食署人员未经授权不得从事任何外部职业或工作。此外，粮食署人员不得积极参与可能因其在粮食署内部官方职位而从中获益的任何企业的管理或从中谋取财务利益。
29. 职业道德办公室作为独立办公室，协助执行干事培育廉正和担当文化，使粮食署所有雇员都能按照最高廉正标准行事。职业道德办公室收到相关披露，除管理年度利益冲突和财务状况披露计划外，还就利益冲突定期和不定期地提出建议。2014 年和 2015 年，财务状况披露计划的合格率均为 100%。财务状况披露计划由三个部分组成：利益冲突调查问卷；资格问卷；财务状况披露声明。在涵盖 2014 日历年的 2015 年财务状况披露计划中，1201 名粮食署雇员完成了利益冲突调查问卷，其中 221 份标记为可能存在利益冲突并进行了审查和处理。一起利益冲突得到确认和解决。1021 名粮食署雇员还根据要求提交了财务状况披露声明，其中 22 份标记为可能存在利益冲突；最终认定为均不存在实际利益冲突。此外，职业道德办公室审查和处理了四起案件。
30. 自引入 2015 年《反欺诈和反腐败政策》以来，监察长办公室下属检查和调查办公室共开展了四次涉及利益冲突的调查。

### 保证

31. 独立保证和监督活动可保护粮食署计划和业务完整性、效率及有效性。
32. 监察长办公室根据《章程》开展内部审计、咨询服务、检察和调查，保护粮食署计划和业务完整性、效率及有效性，侦查和阻止欺诈、浪费及滥用。监察长办公室确认粮食署人员行为符合粮食署管理框架，粮食署供应商及其他第三方遵守适用的粮食署政策、规则和条例，包括《反欺诈和反腐败政策》。监察长办公室协助培育反欺诈和反腐败文化。

---

<sup>6</sup> 内部审计报告 AR/16/15

<sup>7</sup> 利益冲突是指某工作人员个人利益与其公务或粮食署利益存在实际或明显不相容的情况，包括某工作人员似乎从参与与粮食署开展任何业务或交易的企业管理或在该企业中享有财务利益而不当获益，或允许第三方不当获益的情况。

<sup>8</sup> 执行干事第 ED2008/004 号通函，财务利益、外部活动和荣誉、勋章、好处、馈赠或报酬的披露。



33. 自 2015 年经修订的《反欺诈和反腐败政策》获得批准以来，监察长办公室公开披露了对粮食署业务开展的 24 次审计和两次调查。保证重点关注对防范和解决欺诈风险至关重要的各项业务的治理、风险管理及防控。
34. 自 2015 年经修订的《反欺诈和反腐败政策》获得批准以来，欺诈和腐败相关调查数量较 2014 年增加了近 100%（2015 年 5-12 月为 39 次调查；2014 年为 20 次调查）。调查数量的增长导致确认的由欺诈造成的财务损失金额增加；从 2014 年 85 万美元增加到 2015 年的 120 万美元。除了调查次数增加以外，所发现最重要结果是监察长办公室调查面貌全改。例如在 2015 年，违反《反欺诈和反腐败政策》案件占检查和调查办公室所调查案件总数的近 80%。这证实案件轨迹发生变化，更加突出欺诈和腐败问题。附件 I 总结了过去五年报告的欺诈和追偿情况。粮食署管理层处理了监察长办公室针对以下方面提出的建议：i) 行政和/或纪律处分；ii) 酌情移交国家主管部门进行刑事起诉。在此方面，检查和调查办公室拟定了移交国家主管部门的标准操作程序。
35. 外聘审计员根据《财务条例》第 XIV 条及相关附件对粮食署实施独立监督；外聘审计员向执行局提交的报告应提及任何欺诈或推定欺诈或对粮食署资金或其他资产造成浪费或不当开支的案例，从而为实现《反欺诈和反腐败政策》目标做出贡献。

## 1.2 培训和发展计划

### 学习与发展

36. 粮食署致力于通过结构化学习和发展计划防范欺诈和腐败。自《反欺诈和反腐败政策》实施以来，粮食署提供了大量关于欺诈和腐败风险的学习及发展机会。
37. 机会包括：i) 针对全体在编和编外人员的关于防范欺诈、腐败、性剥削和性虐待的强制性培训课程。该课程通过四种语言授课，旨在增强对欺诈和腐败风险的认识，提升了解、发现、防范和报告此类做法的技能。在 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间，在 15625 名所有各类人员中有 10829 名完成了该课程；ii) 针对全体在编和编外人员的题为“粮食署职业道德和行为守则”的强制性道德培训计划。该计划自 2016 年 12 月起分三个阶段实施，后续阶段涵盖反欺诈和反腐败内容；iii) 2016 年，针对约旦、南苏丹和乌干达驻国家办事处人员提供了关于欺诈防范的培训计划。检查和调查办公室在执行实地任务过程中定期组织宣传活动，不断提高人员对反欺诈和反腐败政策以及该厅所开展工作的认识。

38. 职业道德办公室考虑到其职责范围内的教育和宣传内容，与其他联合国机构、跨国和私营部门办公室的做法相一致，将反欺诈和反腐败纳入宣传、沟通和培训工作。2016 年和 2015 年，粮食署在全组织范围内庆祝了联合国“国际反腐败日”（12 月 9 日）。
39. 2016 年，职业道德办公室通过三个培训班强化了对反欺诈和反腐败以及粮食署、粮食署人员及伙伴职责的认识；106 名“工作场所尊重工作人员问题顾问”中的 69 名作为“职业道德大使”协助完成相关工作。此外，为进一步支持“职业道德大使”发挥作用，职业道德办公室在 2016 年 11 月和 12 月通过举办培训班和若干次电话会议，对 52 名“工作场所尊重工作人员问题顾问”进行了关于反欺诈和反腐败的师资培训。得益于此，迄今为止，“工作场所尊重工作人员问题顾问”在东非、中非、西非、中东、北非、东欧和中亚区域的 8 个驻国家办事处和办事分处组织了反欺诈和反腐败会议，有 115 名粮食署雇员直接参加了上述活动，另有 400 名粮食署雇员收到反欺诈和反腐败电子培训材料。培训与宣传是职业道德办公室职责所在，办公室也将反欺诈和反腐败内容纳入了其他宣传和培训活动。

### 1.3 报告程序

40. 粮食署所有人员均需立即向监察长办公室报告任何违反或基于合理理由怀疑违反政策的做法或企图。此外，管理层也需立即向监察长办公室报告欺诈和腐败案件或疑似案件。可通过电话(+39.06.6513.3663)或传真(+39.06.6513.2063)或粮食署保密热线(hotline@wfp.org)向监察长办公室报告。在粮食署内联网和互联网上清楚地阐明了欺诈报告程序。此外，粮食署还提供手段便于受益人提出投诉并就粮食署业务以安全、有尊严方式提供反馈。投诉和反馈机制（可采用电话热线、投诉和反馈台/箱、社交媒体平台等各种方式）通过为受益人或其他社区成员提供向粮食署直接反映问题的渠道，有利于早日发现欺诈或腐败。
41. 由于粮食署人员和合作伙伴对欺诈和腐败事件的认识提高，收到的指控数量较 2012 年增加了 120%。监察长办公室收到的针对欺诈和腐败的指控数量从 2012 年的 23 个增加到 2016 年的 52 个<sup>9</sup>。

### 1.4 调查程序

42. 监察长办公室对可信的欺诈和腐败指控实施调查。为进一步关注反欺诈和反腐败工作，检查和调查办公室自 2014 年起实施了转型议程。该变化促使：为支持调查引入了重要法证能力；发展了新的数据挖掘和分析工具及技能；通过招募和培训提升了反欺诈能力；加强了与国家执法机构和伙伴的合作；

---

<sup>9</sup> 按类型细分的指控见监察长《年度报告》。

改进了对粮食署各部门的宣传。2016年11月，监察长办公室发布了新的《调查准则》；该《准则》为粮食署人员、合作伙伴和供应商提供了更加透明和易于理解的义务和流程指南。《调查准则》完全符合国际调查人员大会（国际组织调查工作规范制定机构）颁发的《统一调查准则》。根据粮食署做出的透明承诺，以及为了进一步提高粮食署人员的认识 and 促进对他们的教育，将通过粮食署内联网使所有人员了解《调查准则》。粮食署还承诺向提出要求的成员国提供《调查准则》。

43. 《反欺诈和反腐败政策》采取了新的反欺诈工具“积极廉正审查”；该工具旨在发现欺诈、腐败和相关不法行为的信号，缓解对粮食署各部门活动带来的财务和声誉风险。粮食署在被动和主动调查方法方面对检查和调查办公室进行了投资。2016年，监察长办公室在试点基础上对欺诈、腐败、串通及其他不法行为固有风险较高的具体业务问题完成并发布了五次“积极廉正审查”（黎巴嫩现金转移项目、约旦现金转移项目、驻刚果国家办事处、驻中非共和国国家办事处、土耳其食品采购项目）；2016年后期开始的另外两次“积极廉正审查”已进入收尾阶段，并将在2017年第一季度逐步发布（驻吉布提国家办事处审查于2017年1月发布，驻马拉维国家办事处审查进入收尾阶段）。另外四次审查将于2017年进行，包括在2017年底针对分别于2016年5月和6月发布的黎巴嫩和约旦“积极廉正审查”结果开展一项后续行动。
44. 监察长办公室进一步对在“积极廉正审查”和定期调查活动中暴露出的欺诈和腐败防控的固有风险和薄弱环节开展分析，向粮食署管理层进行了汇报。目前监察长办公室正在发布监察长办公室管理层情况说明以及对这些欺诈风险和防控薄弱环节开展评估的防控薄弱环节报告。自政策生效以来，监察长办公室共发布了9份防控薄弱环节报告和管理层情况说明。
45. 根据《反欺诈和反腐败政策》要求，在审查了2016年收到的52个指控后，检查和调查办公室启动了26项调查，其中一些调查仍在进行中。附件I总结了过去五年报告的欺诈情况。

### **1.5 违反政策的后续处分**

46. 监察长可建议对发现违反《反欺诈和反腐败政策》的任何个人或实体实施适当的行政、法律和/或纪律处分。在欺诈和腐败案子中，此类停职建议是系统性的。粮食署工作人员，通过参与强制性反欺诈培训课程，认识到欺诈和腐败属于严重行为不端，可能导致纪律处分，甚至立即开除。
47. 粮食署发布披露纪律事宜的年度报告（见附件II）。该报告确认，粮食署已针对严重行为不端实施了制裁，采取了行动，以确保问责。

48. 2015 年实施的纪律措施符合粮食署对于欺诈实施“零容忍”方法的承诺。所有经确认的参与欺诈或腐败的在职雇员都接受了离职处分。2015 年报告详细介绍了因纪律处分导致离职数量增加的情况；离职人数从 2014 年的 7 人增至 2015 年的 27 人；70% 的离职涉及欺诈或利益冲突。
49. 2015 年，检查和调查办公室协助供应链司拟定了供应商制裁政策；该政策于 2015 年 12 月 15 日作为联合指令获得批准（第 OED2015/022 号通函）。该指令旨在进一步推动粮食署欺诈和腐败零容忍政策，且范围已扩至供应商和合作伙伴。监察长办公室作为违反采购规则相关信息主要提供者，通过开展调查工作，在制裁机制上游发挥积极作用。
50. 涉及刑事犯罪的案件可移交当地执法部门。管理层应在与法律事务办公室协商后，如有必要，在实现豁免权放弃后，进行移交。自《反欺诈和反腐败政策》于 2010 年首次获得批准后，共计六起案件移交当地主管部门进行刑事诉讼及可能追偿。
51. 粮食署处理调查发现的风险。粮食署通过提起法律诉讼，追偿欺诈导致的财务损失。例如，迄今为止，2015 年损失的 120 万美元已有 1 013 452 美元得到追偿。

#### **1.6 向粮食署领导机构进行欺诈报告**

52. 本节介绍从管理层和监察长办公室到粮食署领导机构的现有报告条线概况。附件 II 介绍向工作人员、管理层、立法机构、管理机构进行反欺诈和反腐败相关保证报告的总体情况。
53. 联合检查组（联检组）报告建议 16 指出：“联合国系统各组织立法和管理机构应：在各自议程中纳入一项与欺诈防范、侦查及应对相关的永久或常设议题；每年审议由行政首长提交的反欺诈政策及活动合并综合管理报告；就欺诈相关事宜提供高层指导和监督”。
54. 本文件旨在支持与粮食署执行局探讨是否需要其他欺诈报告以及需要何种欺诈报告，以便就粮食署根据最佳实践采取的持续改进方法和承诺向成员做出保证。
55. 管理层和监察长定期与审计委员会讨论调查、“积极廉正审查”、诉讼、问责、道德事宜以及其他议题（附件 II）。审计委员会通过年度报告以及与执行局主席团每年召开的三次会议向执行局上报任何重大事项。此外，审计委员会每年与执行干事举行三次闭门会议，提出关切并请管理层立即采取行动。
56. 监察长办公室在年度报告中对检查和调查办公室的活动进行概述。概述介绍调查结果和“积极廉正审查”工作的情况、推定欺诈损失和追偿的估计金额、案件类型及现状统计数据以及每起案件及确认损失简况。

57. 粮食署注意到，成员国和执行局都非常希望了解“积极廉正审查”工作的情况。监察长年度报告中将包含统计数据 and 所进行的“积极廉正审查”清单。如成员国提出请求，可根据粮食署《披露政策》酌情逐项考虑向其披露“积极廉正审查”报告。若进行之中的某项后续调查需要绝对保密以及为了不妨碍调查，在该项调查结束之后才能编写“积极廉正审查”报告或披露该报告。如第 16 段所述，执行干事在年度内部监控声明中着重指出包括欺诈在内的内部监控的任何重大漏洞；为支持各位干事编写保证声明提供指导，包括欺诈防范和风险评估问题清单；首席财务官在年度审定账目说明中报告损失情况。

## 2. 粮食署对联合检查组《欺诈防范、侦查及应对报告》做出的响应

58. 联检组近期发布了关于“联合国系统各组织内欺诈防范、侦查及应对”的报告（JIU/REP/2016/4）；报告介绍了联合国系统，特别是参与联检组的 28 个组织所开展反欺诈工作的现状。报告在概念和操作层面审查了欺诈防范、侦查及应对，提倡采取欺诈管理框架，针对欺诈应对方法提供指导。
59. 联检组报告显示，联合国各组织已取得进展，但挑战仍然存在。审查为参与联检组的各组织提出多种措施建议，以便深化对欺诈威胁的认识，改进应对欺诈和渎职的方法。
60. 在某些联合国系统组织中发现了各种挑战，包括：针对如何应对欺诈，需要更强有力的“顶层基调”；未能建立全面的反欺诈文化；缺少能够确定欺诈风险敞口水平的系统性评估；在呼吁“欺诈零容忍”的同时未能采取相应措施确保在实际业务中的落实；缺少通用的欺诈定义；缺少打击欺诈的明确政策或战略；业务流程所有权缺失，应对欺诈治理缺位；由于缺少经过训练且能够胜任的法证调查员，欺诈指控调查拖延；缺少专门用于反欺诈活动的相应资源；第三方制裁制度多边框架落实不到位；对调查结果，特别是对国家执法主管部门，缺少系统性跟进；缺少用于制裁参与欺诈活动雇员的强有力的纪律制度。
61. 收到联检组报告后，粮食署立即采取行动，与管理人员接洽，对报告建议做出响应，继续开展在联检组审查草案阶段已经开始的对话。联检组联络员办公室与管理人员共同拟定对报告结论的回复，并提交高层管理团队审议和批准。经高层管理团队批准后，针对建议提出的供管理/立法机构采取行动的响应建议提交执行局主席团审议和批准。
62. 报告包括 16 条建议，其中 15 条由包括粮食署在内的 28 个参与组织负责，1 条建议提给秘书长。基于在 2010 年《反欺诈和反腐败政策》以及随后的 2015 年更新的《反欺诈和反腐败政策》获得批准后所采取的行动，粮食署发现多数建议已得到解决，相对于报告中列出的多数基线，体现出成熟度。在向 2017 年

执行局第一次例会报告联检组建议最新情况前开展的跟进工作发现，粮食署认为 15 条建议中的 13 条已经落实。其余两条建议预期将在 2017 年落实：

- 建议 5 呼吁开展全组织欺诈风险评估；
- 建议 6 呼吁粮食署编制全组织反欺诈行动计划。

63. 监察长办公室目前正在开展全组织欺诈风险评估（见第 4.1 节）；风险评估将作为一项咨询任务分派给管理层。审查后，管理层将编制一份全组织反欺诈战略和行动计划（见第 4.2 节）。
64. 提给联合国秘书长的联检组建议 1，建议采用多边开发银行所使用的通用定义。粮食署在 2015 年反欺诈和反腐败政策中采用了多边开发银行所使用的欺诈、腐败、串通、胁迫性和妨碍性做法定义。

### **3. 粮食署运行环境中的欺诈风险敞口**

65. 粮食署在富有挑战性的环境中运行，利用一系列模式实现目标；透明国际认为粮食署开展业务的国家欺诈和腐败风险等级更高。因此，应相应设计解决欺诈和腐败风险的治理、风险管理及防控环境。不同国家、模式和交付机制存在不同的欺诈和腐败风险。风险评估方法需要持续调整。为发现、评估和缓解新出现的欺诈和腐败风险而不断变化的模式、战略和规划方法要求粮食署继续开发欺诈管理方法，平等、灵活地使用这些方法解决挑战。
66. 《风险偏好声明》“承认在偏远和复杂环境下，粮食署业务和支持服务的质量可能受到影响。粮食署将通过严格落实、监督和内部监控缓解风险”。偏远和复杂业务固有的风险偏好与对欺诈和腐败实施的零容忍相结合。针对已发现的欺诈和腐败实施了零容忍。
67. 监察长办公室目前正在审查粮食署欺诈和腐败行动的成熟度。相关报告将在 2017 年初发布（见第 4.1 节）。

### **4. 2017 年发展情况**

68. 预计将在 2017 年采取的行动概述如下：
  - a) 完成粮食署欺诈风险评估，确定本组织欺诈风险管理成熟度以及采购和现金转账等活动中的主要欺诈风险；
  - b) 根据欺诈风险评估结果以及对粮食署风险管理、治理和控制环境的认识，制定一份全组织反欺诈战略和行动计划；
  - c) 加强粮食署在反欺诈和反腐败方面的协调；
  - d) 继续改进内部监控环境和企业风险管理；

- e) 通过“积极廉正审查”和调查并利用专家反欺诈专长，提升监察长办公室对欺诈和腐败风险的关注，并针对区域局和驻国家办事处管理层定期召开欺诈和腐败方面经验教训分享会议，提高对于落实有效反欺诈防控措施必要性的认识；
  - f) 建立针对任何欺诈和腐败行为人的惩戒制度，提高认识，如第 1.5 节所述。
69. 考虑到更宽泛的时间跨度，如《评价政策》（2016-2021 年）所示，《反欺诈和反腐败政策》，参照粮食署所有其他政策，将自实施之日起在 4-6 年范围内进行评价。

#### 4.1 欺诈风险评估

70. 为落实联检组欺诈报告建议 5，监察长办公室正在对整个粮食署开展欺诈风险评估，审查流程、职能及活动对欺诈的基本脆弱性，查找风险最严重的领域；确定缓解和管理欺诈风险（水平、性质和形式）的措施。欺诈风险评估结果预计将在 2017 年第一季度作为《咨询保证任务报告》向执行干事发布。
71. 欺诈风险评估将涉及外部和内部风险环境，确定欺诈风险暴露的水平、性质和形式。评估结果将为粮食署《反欺诈战略和行动计划》（见第 4.2 节）提供依据。欺诈风险评估还旨在提高参与的工作人员对欺诈风险的认知，提升开展风险评估和利用风险登记册确定和记录欺诈风险的能力，从而防范或发现职能和业务领域内可能出现的欺诈事件。联检组针对“联合国系统各组织内欺诈防范、发现及应对”的审查结果将在该咨询任务中应用。
72. 监察长办公室正在开展粮食署特定欺诈风险抵御能力审查（作为欺诈风险评估的一部分），帮助确定和评估本组织对欺诈和腐败风险的抵御能力，包括审查粮食署在解决欺诈和腐败问题方面的成熟度。审查强调的需要改进的领域将为设计粮食署《反欺诈战略和行动计划》（见第 4.2 节）提供参考。

#### 4.2 粮食署全组织反欺诈战略和行动计划

73. 粮食署致力于采取积极方法打击欺诈且将编制战略和行动计划，将反欺诈防控措施纳入全组织框架和运营管理。粮食署“积极廉正审查”证明是发现和减缓欺诈及腐败风险的一个极富创新和增值的工具。成员国表示对“积极廉正审查”的每项工作都非常感兴趣证明了这一点。粮食署将确定资源用于该工具的主流化。
74. 与对联检组《欺诈防范、发现及应对》报告建议 6 做出的响应保持一致，《反欺诈战略和行动计划》将以欺诈风险评估及《反欺诈和反腐败抵御能力审查》结果为基础，根据不断变化的环境，在战略、业务和方式方法层面思考欺诈风险并制定防范、侦查及应对措施。

### 4.3 粮食署内部的协调与管理

75. 粮食署资源管理司计划在资源允许的情况下设立协调职能，加强在反欺诈和反腐败方面的全组织努力，同时对监察长办公室开展的独立保证活动予以补充。粮食署将根据欺诈风险评估结果完善全组织反欺诈协调概念，并将为该职能的设立和维持确定资源。
76. 该职能将通过以下手段重点关注粮食署采取的反欺诈和反腐败方法的管理和协调：
- a) 制定全组织行动计划，推动遵守《反欺诈和反腐败政策》，落实欺诈风险评估所提建议；
  - b) 加强第一道和第二道防线，通过工具和培训打击欺诈和腐败；
  - c) 进一步编制实用指南，支持落实《反欺诈和反腐败政策》；
  - d) 分析各工作流，包括“积极廉正审查”得出的证据，确定新兴风险和趋势，与利益相关方共同确定缓解风险的行动；
  - e) 及时了解反欺诈和反腐败防控、侦查以及风险缓解的最佳实践，推动这些实践在粮食署内的应用；
  - f) 向利益相关方保证，粮食署采取了强有力的反欺诈和反腐败防控措施，且根据需要定期进行监测和更新。

### 4.4 提升内部监控框架和企业风险管理

77. 粮食署及时跟进特雷德韦委员会赞助组织委员会指导意见，包括该委员会的《内部监控框架》和《企业风险管理框架》。
78. 粮食署每年对《内部监控框架》进行审查，确保 17 条内部监控原则运行有效。每年对所有干事签署的保证声明中的问题进行审查和更新。可通过审查拓宽内部监控事宜反馈的范围。
79. 将在 2017 年对《全组织风险登记册》进行审查，包括重新评估落实当前缓解措施的风险等级，确定与监督建议密切挂钩的新措施。《登记册》将包括审查能够防范欺诈、腐败和串通做法并缓解相关全组织风险的措施（《全组织风险登记册》第 9 版）。

### 4.5 更加关注监察长办公室“积极廉正审查”和调查进程的反欺诈活动

80. 在“积极廉正审查”试点阶段后（见第 43 段），监察长办公室正在编制《积极廉正审查手册》，为“积极廉正审查”规划、执行和结果报告制定标准操作程序。发展阶段完成后，《积极廉正审查手册》将付诸实施并进行细化和主流化。“积极廉正审查”将成为进一步了解及更加有效地减缓驻国家办事处和区域层面特定进程/系统欺诈风险的一个有效工具。



## 附件 I

## 过去五年报告的欺诈情况总结 (美元)

	2015 年	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年
欺诈	1 182 152*	850 436	444 349	99 533	38 951
追偿	1 013 452.73	-	4 382	-	-

\* 大部分资金于 2016 年追偿。

## 附件 II

## 对人员、管理层以及立法和管理机构做出的反欺诈和反腐败相关保证报告

	人员	管理层	执行干事	审计委员会	粮农组织 财政委员会	行政和预算 问题咨询 委员会 <sup>1</sup>	执行局 主席团	执行局
监察长办公室年度报告			✓	✓	✓	✓		✓
内部监控声明		✓	✓	✓	✓	✓		✓
审定财务报表		✓	✓	✓	✓	✓		✓
外部审计业绩审计		✓	✓	✓	✓	✓		✓
交付后损失报告				✓				✓
人力资源年度纪律报告 <sup>2</sup>	✓	✓	✓	✓				
高层管理团队综合监督情况更新		✓	✓					
审计委员会年度报告			✓	✓	✓	✓		✓
审计委员会记录说明 <sup>3</sup>		✓	✓				✓	✓
审计委员会综合监督情况更新				✓				
职业道德委员会年度报告		✓	✓					✓

<sup>1</sup> 行政和预算问题咨询委员会。

<sup>2</sup> 人力资源在自愿基础上作为提高认识的工具每年发布纪律报告。这不是一项全组织报告要求。

<sup>3</sup> 审计委员会召开三次年度会议，每次会议都会发布记录说明。记录说明总结了委员会与管理层和监察长办公室的讨论情况作为会议组成部分，涵盖内部监督事宜、调查事宜、诉讼事宜、外部监督事宜、运行事宜、问责事宜、财务事宜、道德事宜以及业务领域会议，如信息技术和供应链等。此外，还与执行局主席团召开一次会议，讨论优先事项，报告与管理层讨论的情况。记录说明英文版散发给执行局主席团，供随后向执行局区域选举人清单散发。

**本文件中使用的缩略语**

AFAC	反欺诈和反腐败
CFM	投诉和反馈机制
COI	利益冲突
CRR	全组织风险登记册
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
EMG	高层管理团队
ERM	企业风险管理
FDP	财务状况披露计划
HQ	总部
ICF	内部监控框架
IIA	内部审计员协会
JIU	联合检查组
OIG	监察长办公室
OIGI	检查和调查办公室
PIR	积极廉正审查
RWA	工作场所尊重工作人员问题顾问