

联合国系统机构风险管理审查报告  
设定基准的框架

撰写人

**Cihan Terzi**

**Istvan Posta**

联合检查组

2010年，日内瓦



联合国



**JIU/REP/2010/4**  
**Chinese**  
**Original: English**

**联合国系统机构风险管理审查报告**  
**设定基准的框架**

撰写人

**Cihan Terzi**  
**Istvan Posta**

联合检查组



联合国  
2010年，日内瓦



## 执行提要

### 联合国系统机构风险管理审查报告：设定基准的框架

JIU/REP/2010/4

#### 目的

本研究的目的是审查联合国系统的机构风险管理(ERM)政策、做法和经验，并查明最佳做法和所汲取的教训。

审查旨在在以下领域提供平衡的信息和建议：**(a)** 机构风险管理概念及其与联合国各组织的相关性；**(b)** 对联合国各组织机构风险管理做法的评估；**(c)** 来自联合国系统和其他组织的最佳做法；**(d)** 一些风险管理概念的基本定义和实施方法；和**(e)** 联合国系统内机构间合作、协调和知识分享。

#### 机构风险管理及其与联合国各组织的相关性

机构风险管理是良好的组织管治和问责制的不可或缺的要素。这是一种系统的全组织范围的做法，通过未雨绸缪地查明、评估、评价、梳理和控制全组织范围的风险来支持组织实现其战略目标。

机构风险管理的目的是帮助确保组织的可持续性并使其实现组织目标。机构风险管理要求开展全组织范围的风险管理进程；使风险管理成为每一个人的责任；并为其实施提供连贯的方法。

过去几十年里，由于联合国各组织的任务和业务范围的扩大，加上环境不稳定，使这些组织所遇到的风险在量上和复杂性上都与日俱增。此外，联合国各组织还有固有的独特的挑战，例如，范围广泛的任务但资源有限，复杂的组织结构和冗长的决策进程，目标多但能力缺乏，以及改革欠债多。结果，各组织面临的风险环境变得越来越复杂，很容易会酿成大的运作上的意外情况。

#### 机构风险管理在联合国系统的实施情况

从总体上说，联合国系统各组织在采用和实施机构风险管理方面尚处于起步阶段。进展缓慢并取决于临时的决定而不是一种既定的正式计划。许多组织或是在制定政策和框架文件，或是在进行试点/初级阶段的活动。与其他组织相比，联合国开发计划署(开发署)、世界粮食规划署(粮食署)、国际农业发展基金(农发基金)和国际海事组织(海事组织)在机构风险管理方面相对走在前面；但其实施工作仍不成熟，有待纳入组织的工作流程和文化。有几个组织尚待考虑采用机构风险管理。

本系统采用机构风险管理动作滞缓进展缓慢原因有很多，例如：高级管理层缺乏集体的理解和承诺；没有正式的实施计划；对于如何实施机构风险管理和将其纳入组织工作流程没有确定的看法；缺乏适当的管治结构来支持实施工作；以及来自与其竞争的改革举措的压力。此外，机构风险管理是个相对较新的管理工具，仍在演变之中，各组织都在试图摸着石头过河，这也是事实。

机构间合作和协调尚待充分探索。显然，一方面有必要根据各组织特定的性质调整机构风险管理的做法，另一方面需要有一种全系统的做法以确保在系统内部对于机构风险管理问题有一个统一的说法；查明并管理共同的跨部门的主要风险(如，安全、保安和声誉风险)；避免重复；和优化利用稀缺资源。

普遍缺乏理事机构的有效监督。鉴于有效的风险管理进程的重要性和关键风险的战略影响，理事机构行使其监督作用至关重要。

### 设定机构风险管理的框架

根据对机构风险管理各种文献、经验和教训的审查，检查员确定了在联合国各组织成功实施机构风险管理的十个联检组基准。检查员相信，如果各组织能遵守这些基准，并且高级管理层能理解机构风险管理的重要性并参与实施，以及利用系统内的最佳做法、经验教训和专门知识，那么它们就能在成功实施机构风险管理方面取得很快的进步。

为确保在各自组织成功实施机构风险管理，各行政首长应将本报告中所列的前九个基准作为一揽子基准加以采用和实施。基准 10 要求机构间合作和决定，应在联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)层面加以讨论和采用。作为行政首长协调会的主席，联合国秘书长应努力实施向行政首长协调会提的建议。

### 建议

1. 行政首长应采纳本报告中所列的前九个基准，以确保机构风险管理的做法是以最佳做法的标准加以接受和采纳的。
2. 理事机构对于本报告所列的机构风险管理基准在各自组织的采用、实施的效果和关键风险的管理行使其监督作用。
3. 行政首长协调会应通过高级别管理委员会(管高委)采用本报告所列的十个基准，以推动机构间合作、协调和知识分享，和对共同的跨部门的风险的管理，从而实现全系统范围的更切实有效的风险管理。

## 目录

|   | 段次      | 页次  |
|---|---------|-----|
| 执行提要 .....  |         | iii |
| 缩略语 .....   |         | vi  |
| 一.  导言 .....  | 1-16    | 1   |
| 二.  机构风险管理概念及其与联合国各组织的相关性综述.....                                    | 17-32   | 4   |
| A.  机构风险管理：背景、定义和好处 .....   | 17-25   | 4   |
| B.  机构风险管理与联合国系统各组织的相关性 .....                                       | 26-32   | 6   |
| 三.  机构风险管理的实施情况 .....   | 33-226  | 7   |
| 基准 1： 采用正式的机构风险管理政策和框架 .....  | 41-50   | 8   |
| 基准 2： 行政管理层对领导机构风险管理和实施进程的完全<br>承诺和参与.....                          | 51-54   | 10  |
| 基准 3： 正式的实施战略，包括一个有时限的行动计划和管<br>理进程的明确的职责分工 .....                   | 55-65   | 11  |
| 基准 4： 正式界定的适当的管治结构和明确规定的实施角色<br>和责任分工.....                          | 66-102  | 12  |
| 基准 5： 宣传和培训计划，以便为实施机构风险管理培养风<br>险意识、促进风险政策和增强一般能力和关键技能.....         | 103-109 | 22  |
| 基准 6： 为采用机构风险管理和维持实施进程提供足够的<br>资源.....                              | 110-120 | 23  |
| 基准 7： 正式的风险管理进程，要有连贯的方法和工具以及<br>明确的实施准则 .....                       | 121-182 | 25  |
| 基准 8： 将风险管理纳入成果管理、规划制定、方案编制、<br>及运作和业务流程 .....                      | 183-199 | 36  |
| 基准 9： 监测、评价和报告机制，以确保遵守风险管理及其<br>效果.....                             | 200-213 | 39  |
| 基准 10： 机构间合作和协调，包括制定共同的机构风险管理<br>构架、知识分享机制、和管理共同的跨部门主要组<br>织风险..... | 214-226 | 41  |
| 四.  结论和建议 .....   | 227-233 | 44  |
| 附件  |         |     |
| 一.  开发署、海事组织和教科文组织的一级最高风险(和风险领域).....                               |         | 46  |
| 二.  海事组织的风险识别流程 .....   |         | 47  |
| 三.  联合国各组织、欧洲委员会、欧安组织和全球基金的机构风险<br>管理.....                          |         | 48  |
| 四.  参加组织就联检组的建议需采取的行动一栏表.....                                       |         | 55  |

## 缩略语

|          |            |                   |
|----------|------------|-------------------|
| 行预咨委会    | ACABQ      | 行政和预算问题咨询委员会      |
| 美国会计师协会  | AICPA      | 美国注册公共会计师协会       |
| 行政首长协调会  | CEB        | 联合国系统行政首长协调委员会    |
| 赞助组织委员会  | COSO       | 特雷德韦委员会赞助组织委员会    |
| 首席风险官    | CRO        | 首席风险官员            |
| 机构风险管理   | ERM        | 机构风险管理            |
| 机构资源规划   | ERP        | 机构资源规划            |
| 粮农组织     | FAO        | 联合国粮食及农业组织        |
| 管高委      | HLCM       | 管理问题高级别委员会        |
| 原子能机构    | IAEA       | 国际原子能机构           |
| 民航组织     | ICAO       | 国际民航组织            |
| 公务员委员会   | ICSC       | 国际公务员委员会          |
| 农发基金     | IFAD       | 国际农业发展基金          |
| 劳工组织     | ILO        | 国际劳工组织            |
| 货币基金     | IMF        | 国际货币基金            |
| 海事组织     | IMO        | 国际海事组织            |
| 公共部门会计准则 | IPSAS      | 国际公共部门会计准则        |
| 标准化组织    | ISO        | 国际标准化组织           |
| 电联       | ITU        | 国际电信联盟            |
| 联检组      | JIU        | 联合国系统联合检查组        |
| 经合发组织    | OECD       | 经济合作和发展组织         |
| 欧安组织     | OSCE       | 欧洲安全与合作组织         |
| 成果管理     | RBM        | 基于成果的管理           |
| 开发署      | UNDP       | 联合国开发计划署          |
| 环境署      | UNEP       | 联合国环境规划署          |
| 教科文组织    | UNESCO     | 联合国教育、科学和文化组织     |
| 人口基金     | UNFPA      | 联合国人口活动基金         |
| 人居署      | UN-HABITAT | 联合国人类住区规划署        |
| 难民署      | UNHCR      | 联合国难民事务高级专员办事处    |
| 儿童基金会    | UNICEF     | 联合国儿童基金会          |
| 工发组织     | UNIDO      | 联合国工业发展组织         |
| 毒罪办      | UNODC      | 联合国毒品和犯罪问题办事处     |
| 近东救济工程处  | UNRWA      | 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 |
| 世旅组织     | UNWTO      | 联合国世界旅游组织         |
| 邮联       | UPU        | 万国邮政联盟            |
| 粮食署      | WFP        | 世界粮食规划署           |
| 卫生组织     | WHO        | 世界卫生组织            |
| 知识产权组织   | WIPO       | 世界知识产权组织          |
| 气象组织     | WMO        | 世界气象组织            |



## 一. 引言

1. 作为 2009 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)从 2009 年 11 月至 2010 年 7 月对机构风险管理在联合国系统各组织的实施情况开展了全系统范围的审查。审查是在教科文组织、人口基金和内部监督事务厅的建议下进行的。
2. 本研究的目的是审查联合国系统的机构风险管理(ERM)政策、做法和经验，并查明最佳做法和所汲取的教训。审查旨在在以下领域提供平衡的信息和建议：**(a)** 机构风险管理概念及其与联合国各组织的相关性；**(b)** 对联合国各组织机构风险管理做法的评估；**(c)** 来自联合国系统和其他组织的最佳做法；**(d)** 一些风险管理概念的基本定义和实施方法；和**(e)** 联合国系统内机构间合作、协调和知识分享。
3. 审查的范围覆盖所有参加联检组的组织，重点放在已经采用了机构风险管理的组织，或正处于这么做的过程中的组织(见附件三)。覆盖范围包括这些组织内根据私营、公共和多边部门的既定政策或惯例所实行的和计划的机构风险管理政策和做法。
4. 机构风险管理是良好的组织管治和问责制的不可或缺的要素。这是一种系统的整体性的风险管理做法。通过未雨绸缪地查明、评估、评价、梳理和控制全组织范围的风险来支持组织实现其战略目标。由于它是协助组织更好地为将来和为不确定情况做好准备，因此不能与规划机制和确定优先事项的机制脱离开来。
5. 通过连续的全景扫描和“如果……怎么办”的设想，它帮助各组织减少“没想到”的风险，查明机会和使其服务保持实际意义和可持续性。必须指出的是，风险和机遇尽管各自的定义互不相同，却是不可分割的。有效的风险识别技巧对于机遇的关注与对风险的关注没有什么区别，不能查明实现本组织目标的机会其本身就是一种风险。
6. 近年来，联合国各组织采用机构风险管理做法的与日俱增。一些组织的理事机构密切介入了机构风险管理的采用，如，联合国大会通过了与机构风险管理相关的决议<sup>1</sup>，国际海事组织理事会设立了机构风险管理实施问题政府间工作组。
7. 向各参加组织征求了关于本报告草稿的意见并将其纳入了报告定稿。根据联检组章程第 11.2 条，本报告是在检查员之间协商之后定稿的，为的是用联检组的集体智慧检验其结论和建议。检查员谨向所有协助编写报告的人表示感谢，尤其是参加访谈、积极主动分享其知识和专长的人们。
8. 为便利阅读本报告和实施其建议及监测实施情况，附件四载有一个表格，显示本报告是否已提交相关组织采取行动或供其参考。该表分别列出了与每个组织

<sup>1</sup> 大会第 61/245 号决议，第 3 段，和大会第 64/259 号决议，第 30 和 31 段。

相关的建议，具体说明是否需要有关组织的立法机构或理事机构作决定，或可由行政首长采取行动。

### 机构风险管理的重要性

9. 在过去十年里，一些大的私营公司的倒闭以及最近的金融危机的冲击突出了机构风险管理作为在合理的限度内管理和处理关键风险的至关重要性。虽然机构风险管理最初是在私营部门发展起来的，但包括联合国实体在内的越来越多的公共实体已开始考虑如何将其纳入其业务实践。

10. 机构风险管理的目的是帮助确保一个组织的可持续性并使其实现组织的目标。机构风险管理要求有全组织范围的风险管理政策和流程，并为其实施提供连贯的方法。与传统的零敲碎打的风险管理做法不同，机构风险管理概念包含这样的理念：风险管理是贯穿整个组织的。

11. 没有任何私营或公共公司或组织可奢望在一种无风险的环境中运作。联合国系统各组织的任务和服务的性质要求许多组织必须在复杂的不稳定的环境中运作，从一开始就要暴露在高度的风险之中。特别是，各组织的发展、人道主义及维和相关活动内在地充满了高度的风险。仅 2009 年一年，有 30 多名联合国工作人员在提供人道主义援助时在职责受到攻击的情况下丧生。<sup>2</sup> 应当强调的是，机构风险管理并不保证，而是增加识别和处理重要风险的可能性。

### 撰写方法和局限性

12. 在准备本报告时所采用的方法包括：初步的案头审查，包括审查公开可得到的机构风险管理文献，一般的机构风险管理框架和标准，以及私营和公共部门的经验。为了解联合国系统机构风险管理的概貌，向所有参加联检组的组织发出了调查问卷。在所收到的答复的基础上，检查员与参加组织的官员进行了访谈。

13. 此外，为了查明最佳做法和所吸取的教训，检查员采访了一些非参加的联合国组织和其他国际组织的主要官员，即，国际农业发展基金(农发基金)、欧洲委员会、全球基金、欧洲安全与合作组织、国际货币基金、世界银行和经济合作和发展组织(经合发组织)。

14. 在联合国各组织，机构风险管理是个相对新的做法。实施工作的成熟程度不够不利于查明既定的经过考验的最佳做法。因此，检查员努力从其他已经实施机构风险管理相对较长时间的国际组织和政府收集资料。然而，现有的资金不允许访问许多相关的组织和地点。这是本报告准备过程中的一个制约因素。

<sup>2</sup> 见儿童基金会执行主任的年度报告：“2009 年的进展与成果和关于深入审查 2006-2013 年中期战略计划的报告”，第 181 页。

## 评价标准：设定基准的框架

15. 在对机构风险管理文献、经验和教训进行审查的基础上，检查员确定以下要素是联合国各组织成功实施机构风险管理的联检组基准：

方框 1

### 成功实施机构风险管理的基准

#### 联检组关于机构风险管理的基准：

1. 采用正式的机构风险管理政策和框架。
2. 行政管理层对领导机构风险管理战略和实施进程的完全承诺和参与。
3. 正式的实施战略，包括一个有时限的行动计划和管理进程的明确的职责分工。
4. 正式界定的适当的管治结构和明确规定的实施角色和责任分工。
5. 为培养风险意识、促进风险政策和为实施机构风险管理增强普遍能力和关键技能制定宣传和培训计划。
6. 为采用机构风险管理和维持实施进程提供充足的资源。
7. 正式的风险管理流程，要有连贯的方法和工具以及对实施工作的明确指南。
8. 将风险管理纳入成果管理、规划、方案编制及运营和业务流程。
9. 监测、评价和报告机制以确保遵循风险管理及其效果。
10. 机构间合作与协调，包括为共同的跨部门的主要组织风险制定共同的机构风险管理框架、知识分享机制和管理做法。

16. 对联合国各组织的机构风险管理做法的评估是根据上述作为主要评价标准的联检组基准进行的，这样可以对一个组织的机构风险管理实施情况是否达到这些最佳做法的基准线进行系统的评估。然而，本报告并不限于这一评估；它还着眼于提供多层次的信息，例如，解释机构风险管理的基本概念和在不同领域的方法和最佳做法。

## 二. 机构风险管理概念及其与联合国各组织的相关性综述

### A. 机构风险管理：背景、定义和好处

#### 背景

17. 风险是一种事件，其发生有可能影响一个组织的目标的实现。<sup>3</sup> 一个事件可以是积极的，也可以是消极的，可以是一种机会，也可以是一种威胁。风险是用影响和可能性来衡量的。风险管理本身并不是目的，而是达到目的——即实现组织目标——的手段。

18. 风险对于所有实体——无论是商业部门还是公共服务部门——是一个现实。任何实体要努力实现其目标/目的，不可避免地要在运作过程中管理不确定的情况。几十年来，各机构在特定的领域，如，安全、项目管理、资财管理和业务连续性等领域形成了风险管理做法。然而，这种传统的“地窖式做法”缺乏连续性和广度，无法识别和从整体上看到可能影响一个实体实现其目标的能力的主要风险。

19. 在过去十年里，若干大公司的丑闻着重说明了有必要对风险管理采取全机构范围的一体化的系统的做法。这一做法称为机构风险管理(或ERM)。最近的经济危机影响到了全世界的工商界、政府和普通百姓，这进一步说明了这一做法的潜在的好处，以及高级管理层、审计委员会和董事会/理事机构有效监督的必要性。

20. 良好管治问题专家们正在形成的一个共识是，机构风险管理做法是风险管理的最佳做法。因此，采用机构风险管理在商业公司和公共部门都越来越风行。机构风险管理就是要查明和预防障碍，探索实现实体的目标的机会；因此它对任何实体都有用——无论是商业的、非盈利的或是政府的，也无论是大是小。通过互联网做的研究表明，澳大利亚、加拿大、新西兰、南非和大不列颠及北爱尔兰联合王国的政府组织已经在实施机构风险管理了。

#### 定义

21. 在过去的十年里，随着需求和需要日益上升，若干机构风险管理的原则、标准、框架和准则被引进了国际舞台。它们都有一个共同的概念，即，风险管理应是总体性的、结构有序的、一体化的和全组织范围的。机构风险管理的定义有许多。简单地说，其定义如下：

机构风险管理是一种对实现组织目标的风险进行结构有序的、一体化的和系统的识别、分析、评价、处理和监测的全组织范围的过程。

<sup>3</sup> 赞助组织委员会，机构风险管理框架——综合框架，附录 E。

22. 机构风险管理作为战略管理的一大要素要求风险管理应是问责制的一个明确的部分。风险管理的最终问责在于行政首长和高级管理人员，虽然所有普通管理人员和工作人员对于管理风险也负有责任。<sup>4</sup> 过去，风险管理是问责制的隐含部分；确立正式的机构风险管理政策和程序就能理所当然地将其明确起来。

23. 机构风险管理将风险管理提高到另一个层次，因为它将整个组织与各种类别的风险连在了一起。它应对了理事机构和管理层对于理解本组织的可能影响组织目标的各种最大风险漏洞的需要。其实施会导致组织改进对形势的了解，而这又反过来能使管理层更加未雨绸缪地应对风险。

24. 成功的风险管理做法应是与其风险的程度(相对于本组织的规模、性质和复杂性而言)相称的，在范围上是全面的，与本组织的活动和工作流程结合在一起的和动态的，可以不断更新、监测和改进的，并能应对不断变化的情况。<sup>5</sup>

#### 好处

25. 机构风险管理为风险管理提供了一种连贯的方法，保护组织及其利益攸关方并为其增加价值。根据对文献的审查，机构风险管理的好处可归纳如下：

#### 方框 2

#### 机构风险管理的好处

- (a) 使风险管理成为实现组织目标的有机组成部分；从而有助于确保那些目标的实现。
- (b) 提高管理层理解、查明和未雨绸缪地管理风险的能力。
- (c) 通过全面地和系统地理解目标、活动和相关的风险和机遇，改进规划、方案编制和决策及其实施。
- (d) 通过总体的一体化风险管理，减少传统的支离破碎的风险管理内在的不足之处。
- (e) 使管理层得以利用全组织范围的全面的风险观，查明和梳理主要的风险。
- (f) 优化组织的效率并保护和提高组织的资产和形象。
- (g) 查明共同的跨部门的风险和改善部门间的沟通和互动。
- (h) 强化问责制和一体化的内部监控框架。

<sup>4</sup> 澳大利亚，更好的做法指南——风险管理(巴顿，财政和放松管制司，2008年)，第24页。

<sup>5</sup> IRM, AIRMIC 和 Alarm, 机构风险管理的结构有序的做法和 ISO 31000(2010年)的要求，第3页。

## B. 机构风险管理与联合国系统各组织的相关性

26. 过去几十年里，由于联合国各组织的任务和业务范围的扩大，加上环境不稳定，使这些组织所遇到的风险在量上和复杂性上都与日俱增。全球化、日益复杂的商业交易、以及业务和技术变化的总体速度促成了更加日新月异的风险环境。此外，联合国各组织还有固有的独特的挑战，例如，范围广泛的业务但资源有限，复杂的组织结构和冗长的决策进程，目标多但能力缺乏，以及改革欠债多。结果，联合国各组织，特别是有大量实地活动的组织，面临的风险环境变得越来越复杂，很容易会酿成大的运作上的意外情况。

27. 在联合国各组织的访谈表明，大多数官员都承认实施机构风险管理的好处，但也有少数官员，特别是来自相对较小的组织的官员，提出了关于其组织的机构风险管理的如下反对意见：

“我们已经直觉地或非正式地管理风险了，所以我们不需要这一昂贵的私营部门的工具。我们的组织是个小组织，从事的是规范性的工作，所以我们没有足够大的风险为使用机构风险管理提供理由”

28. 每一个组织都有某种形式的风险管理。然而，问题是现行的风险管理做法是临时性的、没有系统的、非正式的，这会导致对影响到力争要实现的目标的全组织范围的主要风险弱点缺乏理解和考虑。此外，缺乏全机构范围的机构风险管理政策和程序，不利于建立风险管理的问责制。

29. 机构风险管理并不能保证、但确实能大大提高及时查明和管理重要风险的可能性。而且，如能正确的实施，机构风险管理会通过一体化的风险管理提高效率和改进效果。对于任何联合国组织而言，关键的风险是那种可能造成组织为完成其总体任务而提供不可缺少的服务大打折扣的风险。机构风险管理做法通过系统的全组织范围的风险评估，会提高识别从而处理那些风险的可能性。

30. 再举一个例子：用传统的做法对机构资源规划项目进行风险评估，如果要说的话，也只限于执行部门内部去做；而采用机构风险管理做法的话，如果风险被认为有很高的概率并对组织的运行产生重要影响的话，就会被提高到机构一级。这样，机构风险管理进程就会要求整个最高管理层去考虑这一风险，并确保拨出资源将风险降到最低。

31. 事实是，所有组织，无论大小，是规范性的还是业务性的，其存在本身就必定会有目标要实现，有不确定因素要管理。常常是，一些主要的潜在风险可能已经知道。机构风险管理做法就要正式承认这些风险，确保将其登记下来，高级管理层加以讨论并指定相关的官员进行管理。这样，就为管理这些风险奠定了问责和责任的基础；从而强化了在组织内对风险的有效管理。

32. 机构风险管理的成本取决于所选择的机构风险管理的结构和工具的周密程度。并不是所有组织都需要非常周密的风险管理系统。关于技术复杂性的程度和

哪一种正规化的管治结构最适合一个组织等问题的决定，要取决于相关组织的业务规模和性质。

### 三. 机构风险管理的实施情况

#### 联合国系统机构风险管理做法综述

33. 本报告附件三归纳了联合国系统机构风险管理的实施现状。联合国开发计划署、世界粮食规划署、国际农发基金和气象组织在机构风险管理的实施方面是走在前面的机构。它们积累了相当多的机构风险管理经验；然而，其实施工作仍不成熟，尚未纳入业务流程和组织文化。在这些组织中，开发署、农发基金和气象组织已经走上了全面实施机构风险管理的道路。虽然粮食署是第一个采用机构风险管理的组织(2005年)，由于种种原因其全面实施被拖延了。官员们解释说，虽然风险管理在业务一级更好，但仍是临时性的，并没有总体的一体化的机构风险管理做法。他们设想在2010年下半年开始全面实施机构风险管理。

34. 联合国、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金)、国际劳工组织(劳工组织)、粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(民航组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界气象组织(气象组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、国际电信联盟(电联)和国际原子能机构(原子能机构)尚处于机构风险管理实施的早期阶段，或是在制定政策和程序，或是在开展培训和介绍机构风险管理的做法(第一阶段或试点阶段)。

35. 鉴于在联合国系统内机构风险管理的实施一般都不成熟，因此，其好处尚不具体。联合国各组织内决定实施机构风险管理的背后的推动力往往源自内部的审计部门。外部审计员和审计委员会通过建议实施机构风险管理也起到了一定的作用。

#### 其他组织

36. 检查员发现，与联合国各组织相比，欧洲委员会在机构风险管理的实施方面相对较先进。委员会在2005年通过一项试点活动推出了风险管理政策。尽管已经实行了五年，官员们认为还需要更多的时间欧洲委员会才能充分受益。在机构风险管理方面正在取得进展的其他非联合国组织有欧安组织和全球基金。

#### 总体评估

37. 虽然采用一般性的机构风险管理概念和技巧是容易的，但成功的实施被证明是一种真正的挑战，原因是有效地实施机构风险管理是整个组织、而不只是一个单位或团队的职能。机构风险管理必须体现和贯穿在所有单位的职能、业务流程和运作中。

38. 根据最近的一项调查，<sup>6</sup> 各实体在考虑实施机构风险管理时面临的主要潜在障碍是：互相竞争的优先事项；资源不足；缺乏看得到的价值；缺乏董事会或高级行政对机构风险管理的领导；以及认为机构风险管理会加重官僚作风等。检查员发现，在联合国系统内的主要障碍中也有同样的东西。

39. 总体而言，多数联合国组织或是在考虑实施机构风险管理，或是已经在实施的早期阶段。大多数情况是，风险管理仍是支离破碎杂乱无章的、非正式的和隐含的。其中许多已经在某些领域制定了风险管理内容，例如，项目管理、安全、信息系统和业务的连续性等；但缺乏一体化的全组织范围的风险管理。没有机构风险管理的全面实施最终会使行政首长和理事机构得不到关于本组织最大风险弱点、包括在管治和总体管理方面的风险弱点的足够的及时的信息。

40. 在联合国各组织访谈的大多数官员都看到了机构风险管理的价值，但在实践中，其采用和实施行动缓慢。例如，粮食署在 2005 年就推出了机构风险管理政策，但实施工作停滞不前直至 2009 年。粮食署官员解释说，由于缩编和优先进行国际公共部门会计准则和机构资源规划项目，完全一体化的机构风险管理制度的实施工作被叫停，直至 2010 年。联合国在 2008 年制定了一个框架，但尚未开始实施。如附件三所示，有几个组织尚未开始考虑这个问题。

## 基准 1

### 采用正式的机构风险管理政策和框架

41. 风险管理的两个基本挑战是：对风险管理达成共同的理解，包括在全组织使用前后的方法和风险术语；和统一个别的风险管理做法，将其纳入全组织范围总体风险管理进程。只有正式的机构风险管理政策和框架才能克服这些挑战。

42. 在联合国系统各组织中，粮食署、开发署、儿童基金、劳工组织、教科文组织、民航组织、海事组织、卫生组织、气象组织、农发基金和原子能机构已经有了机构风险管理政策和(或)框架文件。粮农组织、近东救济工程处和工发组织在制定过程中。

43. 在制定和采用机构风险管理政策文件方面，联合国各组织并没有一种标准的做法。一些组织在内部制定文件，而另一些则选择聘用顾问来做这件事。在一些组织，理事机构通过了正式的管理决定，而在另一些组织实施则是在没有正式通过政策文件的情况下非正式地开始的。

<sup>6</sup> Mark Beasley 等，机构风险监督现状报告，第 2 版(美国注册会计师协会(注册会计师协会)和北卡罗莱纳大学，2010 年)。可检索：<http://mgt.ncsu.edu/erm/>。



44. 多数已经制定或正在制定机构风险管理政策和框架的组织的官员指出，其主要参考材料是特雷德韦委员会的赞助组织委员会的机构风险管理框架，<sup>7</sup> 但根据其组织的特定性质对框架做了调整。最近，在 2009 年，国际标准化组织(标准化组织)发表了 ISO 31000 风险管理——原则和准则。

45. 从实质上说，所有现有的国际框架其相同点多于不同点。官员们应审查现有的通用型框架和联合国系统内已经制定的政策和框架，为其组织找到最佳的做法。在准备政策文件时，重要的是要确定风险管理的基本思想和术语，和为前后一致的实施的过程的管治提供基本结构、方法、指南和工具。

46. 在联合国系统现有的机构风险管理文件中，在结构、范围、内容、质量、详细程度、术语的使用和场合等方面，情况五花八门。儿童基金、开发署、教科文组织和海事组织的文件提供了相对比较详细的信息，包括定义、目标和实施技巧等，而其他大多数组织只提供了几页一般性的资料。

47. 检查员认为，在协调统一联合国系统的机构风险管理政策和框架文件方面存在很大的空间，包括术语、做法和技巧等方面。检查员建议，各组织根据国际公认的专业术语、框架和标准起草文件，最重要的是要互相合作。

48. 下文方框内列出了关于风险管理政策和框架的各种标准化组织定义。

方框 3

#### 风险管理政策和框架的定义

- 风险管理政策是一个组织关于风险管理的总体意图和方向的声明。
- 风险管理框架是为整个组织的风险管理的设计、实施、监测、审评和不断改进提供基础和组织安排的一套组成部分。
  - 基础包括管理风险的政策、目标、任务和承诺。
  - 组织安排包括计划、相互关系、问责、资源、流程和活动。
  - 风险管理框架是包含在组织的总体战略和业务政策和做法之中的。

资料来源：标准化组织指南 73:2009，定义 2.1.2 和 2.1.1。

#### 业务案例

49. 行政首长在制定和维持机构风险管理时可物色和利用业务案例来推动采用和引进机构风险管理和探索可能的实施战略，案例应对成本和效益作出分析，确

<sup>7</sup> 赞助组织委员会设立于 1985 年，以赞助全国反舞弊财务报告委员会(特雷德韦委员会)。特雷德韦委员会由五个总部设在美国的主要专业会计师联合会和协会共同赞助。这五个组织组成了现在所称的赞助组织委员会。

定必要的资源和说明开支的理由。这一做法有助于实现管理的“买进”和对组织在考虑采用机构风险管理时所面临的主要潜在障碍起到缓解措施的作用。

### 基准实施指标

50. 检查员的结论是，为了实施基准 1，各组织的行政首长：

- 尚未这样做的话，应制定和采用正式的机构风险管理政策和框架，以便确立全系统范围一体化的、系统的风险管理。
- 已经采用机构风险管理政策和框架的，则应按照现有的国际标准和最佳做法审查和修改其政策和框架。

## 基准 2

### 行政管理层对领导机构风险管理战略和实施进程的完全承诺和参与

51. 经验表明，机构风险管理的实施主要取决于行政/高级管理层的理解和主人翁态度。行政首长和其他高级管理人员为风险管理负责并确定“最高层的调子”。高级管理人员将其承诺体现在日常地将风险管理进程纳入各自主管的领域并在日常的话语和行动中促进风险管理，这一点至关重要。

52. 检查员认为，联合国各组织的高级管理层的理解和承诺不够是不采用机构风险管理，或实施进展缓慢的最通常的原因。有一些例子是，一个或少数几个高级官员采取了主人翁态度推动这一进程，但在他们离开后或职务变动后，机构风险管理就停止了。在访谈期间，常见到这样的情况：一些官员强烈支持实施机构风险管理，但另一些官员则对机构风险管理的必要性提出了疑问。这反映了在最高一层缺乏集体的理解和承诺，而这对于成功实施是不利的。

53. 经验表明，对最高一级的官员集中介绍和培训机构风险管理理念、其好处以及如何实施，有助于获得最高一级官员的完全承诺和参与。此外，机构风险管理的业务案例可用在高级管理层和全组织范围的推广。毫无疑问，行政首长可在最高层面推动承诺和主人翁态度发挥关键作用。

### 基准实施指标

54. 检查员的结论是，为实施基准 2，行政首长应确保高级管理人员理解机构风险管理并将其承诺和主人翁态度体现在积极参与并负责部署风险管理战略和实施进程。行政首长本身应确定“最高层的调子”并用言行表明其对机构风险管理的完全支持。

### 基准 3

**正式的实施战略，包括一个有时限的行动计划和管理进程的明确的职责分工。**

#### 形成文件的正式战略和计划

55. 经验表明，成功采用机构风险管理要求要有设计完善的有时限的正式计划，配备包括实施步骤和阶段的战略/方案。实施战略计划的职责分工也须明确规定和通报。正式的项目计划做法能为问责和持续实施奠定基础。如果没有正式的计划，机构风险管理就无法制度化，其实施就要取决于某些管理人员的个人努力，这在这些管理人员离开后或随着时间的推移不可避免地会消退。

56. 联合国各组织机构风险管理进展缓慢的一个主要原因是缺乏形成文件的有时限的正式实施计划。普遍情况是，机构风险管理的采用过程充满了临时的决定。在一些组织计划是存在的，但太笼统，或只是简略说明了官员们的意图，而并非是形成文件的正式通过的方案。

#### 渐进的/分阶段的实施对同时实施

57. 已经采用了机构风险管理的组织通常选择分阶段的做法，但在范围和速度上各有不同。唯一的例外是开发署，该署通过建立风险登记册在机构一级和国家一级同时采用了机构风险管理。开发署的官员指出，机构一级风险管理和使用机构风险日志的做法是相对直截了当的，而在国家一级的风险管理和使用风险日志却是问题多多。因此，这些官员不太愿意得出结论说同时实施对他们而言挺顺利。在其他国际组织中，欧洲委员会和欧安组织都选择采用分阶段的做法。

58. 在访谈中，很多官员表示所吸取的一个教训是，实施机构风险管理的成功做法应是一用他们的话说——“机构风险管理的星星之火”：以简单的做法开端，随着经验和知识的积累，可不断发展。作为一个起始点，一些组织选择行政职能并逐渐转向方案领域；其他组织则在总部和实地办事处开展试点活动。

59. 全组织范围同时实施通常要求更多的人力资源和培训来推动，无法受益于内部的经验教训。一些小组织，如果有高级管理层的坚定承诺和对工作人员的全面早期培训，就能受益于全组织范围的同时实施，而从成本影响和有机会吸取经验教训的角度而言，分阶段的做法对于业务多样和有实地机构的组织来说更实用。然而，检查员要提醒的是，任何做法必须要有形成文件的计划来实施。

#### 互相竞争的改革举措：综合战略

60. 联合国系统实施机构风险管理延误或进展缓慢的一个主要原因是存在互相竞争的改革举措。联合国各组织最近开展了多方面的改革举措，而每项改革都需要相当程度的能力、资源、工作人员的关注和时间。在访谈中，一些官员表示，他们相信机构风险管理的价值；但是存在互相竞争的改革举措，因此，他们建议

推迟实施机构风险管理。另一些人则说，国际公共部门会计准则、机构资源规划和成果管理举措应在着手实施机构风险管理之前作为优先事项加以完成。

61. 检查员承认，要同时进行重大改革是困难的；但仍然有机会可将机构风险管理很容易地纳入这些改革举措之中，并且，可利用机构风险管理来管理这些改革进程的风险。采用一体化的做法开展多方面的改革举措可带来协同增效，和提高所有改革的效果和效率。例如，机构风险管理可很容易地纳入成果管理的目标和预期成就的识别和实现过程，事实上，这应成为任何组织的战略规划和监测进程的必须内容。就机构资源规划而言，从一开始就将某些机构风险管理的程序块纳入机构资源规划，可节省成本和改进机构风险管理的进程。

62. 检查员要提醒的是，紧迫的平行的改革举措不应成为拖延实施机构风险管理的借口：机构风险管理应是一切举措的有机组成部分。但是，鉴于需要更多的资源，各组织应努力筹集那些必要的资源。

63. 在联合国系统各组织中，儿童基金、人口基金和工发组织正在计划采取一体化的做法引进机构风险管理。检查员获悉，儿童基金将机构风险管理作为更广泛的组织改进进程的一部分在组织内开展，并认识到机构风险管理与其它改进举措的联系，如：合并问责制和管理框架；简化方案成果机构；改进业务流程；组织业绩管理系统；机构资源规划；和采用国际公共部门会计准则等。

64. 为便利一体化的做法，儿童基金和人口基金在改革管理办公室设立了风险管理主任的职位。儿童基金的官员解释说，改革管理战略是一种推出新举措的组织有序的手段，可将不同的主题纳入一个培训课程。工发组织设想将机构风险管理的采用与总体改革管理举措结合起来，这包括业务流程的改造、实施新的机构资源规划系统和成果管理。这样，就有可能避免重叠，确保连贯的发展和使钱发挥最大的价值。

#### 基准实施指标

65. 检查员的结论是，为实施基准 3，行政首长应确保本组织具备正式的全系统范围的机构风险管理战略，包括有时限的行动计划，其中要说明实施的步骤和阶段，明确规定管理进程的职责分工。战略应明确通过并在全组织通报。

#### 基准 4

##### 正式界定的适当的管治结构和明确规定的实施角色和责任分工

66. 一旦作出了实施机构风险管理的决定，组织面临的挑战是建立适当的管治结构和规定能使实施进程有效进行的角色和责任分工，并使所有角色在风险管理方面的贡献能系统地协调地汇聚在一起。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 南非，公共部门风险管理框架(财政部)。

**(i) 私营部门的经验**

67. 在过去十年里，在公司丑闻和金融危机之后，风险管理在机构的良好管治和董事会的监督作用中的重要性大大提高。一些国家的法规最近开始要求披露风险评估措施。<sup>9</sup> 根据这一发展动态，董事会为了行使其监督作用，或是强化了审计委员会的作用，或是设立了专门的外部风险委员会。在管理层方面，行政首长开始设立高级别的首席风险官职位并建立了内部风险委员会。

**机构风险管理委员会**

68. 虽然一般而言，审计委员会<sup>10</sup> 的任务是审查机构的风险管理做法，但为了更突出重点和有更好的专门知识，各机构，尤其是在金融部门，开始建立外部风险委员会。银行业最近的一次调查显示，35%的银行报告有与审计委员会分开的外部风险委员会。<sup>11</sup> 另一份包含来自不同部门的 700 家实体的调查(美国注册会计师协会和北卡罗莱纳调查)<sup>12</sup> 发现，当董事会将风险监督下放给董事会一级的委员会时，大多数(65%)都把这项任务派给了审计委员会；被调查的 30%的实体有内部风险委员会对实体一级的风险进行正式讨论。

**首席风险官**

69. 首席风险官最初是大的金融公司聘来处理违约问题的，然后就扩散到了其它面临法规问题的公司，例如“萨班斯—奥克利斯”那样的要求严格内部监控的公司。<sup>13</sup> 根据在金融部门做的一项调查，被调查的公司中，73%有首席风险官或相当的职位。<sup>14</sup> 四分之三以上的公司表示，首席风险官向董事会一级的委员会或首席执行官报告，或向两者报告。然而，根据包含来自不同部门实体的美国注册会计师协会和北卡罗莱纳调查，只有 23%设立了首席风险官职位。调查结果表明，目前主要是大的金融机构，尤其是银行，选择聘用首席风险官。

**(ii) 联合国各组织和欧洲委员会的经验****机构风险管理秘书处：风险官员**

70. 在联合国各组织没有固定的专门的高级别首席风险官职位、司或单位，负责实施机构风险管理。机构风险管理的领导职能一般正式地或隐含地下放给风险

<sup>9</sup> 第 663b 条，瑞士义务法典。

<sup>10</sup> 2004 年，纽约证券交易所通过规则要求上市公司的审计委员会监督管理层的风险监督流程。

<sup>11</sup> Grant Thornton LLP, 第 17 次银行执行调查(2010 年)，与银行主任杂志一起进行。

<sup>12</sup> 机构风险监督现状报告。

<sup>13</sup> Keith Regan 著，“贵公司需要首席风险官吗？”，电子商务时报。可检索：<http://www.ecommercetimes.com/story/43737.html>。

<sup>14</sup> Deloitte 著，全球风险管理调查：第六版——聚光灯下的风险管理(2009 年)。调查包括来自全世界 111 家总资产超过 19 万亿美元的金融机构的答复。

委员会，或笼统的高级管理层。少数几个组织选择聘用专职工作人员在所谓的“机构风险管理秘书处”担任 P-4 或 P-5 级的风险管理专家/风险官员。其职责是提供技术知识，协助机构风险管理的实施。另有一些组织选择或正计划将这一任务作为双重职责正式地或非正式地派给最高层官员中的一位或多位工作人员，如，执行办公室和战略规划和方案编制办公室。

71. 开发署有机构风险管理秘书处，内设一名全职 P-4 职位，设在执行办公室业务支助组。在儿童基金，首席风险管理职位(P-5 级)设在改革管理办公室。改革管理办公室向副执行主任报告。儿童基金的官员指出，机构风险管理中央协调最理想的地点是执行主任办公室，一旦机构风险管理实施工作全面展开就搬到那儿去。

72. 在人口基金，最近将一个风险高级顾问(P-5 级)的位子设在了作为执行办公室一部分的改革管理和业务连续性办公室。在气象组织，在战略规划办公室内任命了一名战略规划和风险管理官员(P-5 级)。在卫生组织，在负责总的管理的助理总干事办公室内一名 P-5 级管理官员除了其他职责外，还支助风险管理进程。而在粮食署，官员们解释说，派全职工作人员有困难，因此，该项工作的大部分由业绩和问责司司长个人在外部顾问的支助下承担下来。

#### 欧洲委员会的做法

73. 至于非联合国组织，检查员注意到，在欧洲委员会，中央一级没有专职的单位或风险官员负责机构风险管理的实施。总司长是其职责范围内风险管理的最终负责人。设在各总司内的内部监控协调员在风险管理方面发挥催化作用。视活动的规模和复杂程度而定，每个总司长决定是否指派全职的内部监控协调员负责内部监控和风险管理问题。官员们强调，具备必要的专门知识、主动性和积极性的“催化剂”对于保持风险管理进程的生命力十分重要。此外，欧洲委员会的两个中央单位负责提供风险管理的总体指导和管理跨部门的风险。

#### 机构风险管理委员会

74. 开发署、教科文组织、粮食署、气象组织和农发基金都有高级管理人员组成的内部风险管理委员会，而在其他组织则假定高级管理委员会会履行这一职责。一般而言，机构风险管理委员会的任务是审查和监测机构风险管理的实施情况，就实施战略提出意见和(或)作出决定，以及查明最高一级的风险并指导应对措施。

75. 在开发署，由副署长任主席的机构风险管理委员会负责确保机构风险管理的有效性和相关性，以及机构风险管理进程在全组织范围的一致性和系统性。委员会每个季度开一次会，就机构的风险和如何处理作出决定。最近，委员会建议，将机构风险的讨论作为常设项目列入每个季度业务组的议程。该组由副署长任主席，所有局的副局长代表本单位出席。开发署官员告诉检查员，业务组将据此充当机构风险管理委员会的角色。

76. 教科文组织的风险管理委员会由战略规划局任主席，内部监督处提供秘书处服务。委员会支持全组织的风险管理进程，每月/每两个月定期开会，讨论风险领域问题并制定缓解风险的行动计划。它向高级管理层和监督咨询委员会报告。

77. 在农发基金，副会长是首席行政负责人，担任机构风险管理委员会主席。委员会的组成包括副会长是风险负责人，财务和行政负责人(也担任候补主席)，和各司的高级代表。内部审计主任和总顾问作为观察员参加。委员会的作用是指导制定和实施机构风险管理，并定期审查和监测机构风险管理进程和产出。

#### 海事组织的经验：政府间机构风险管理委员会

78. 在联合国系统各组织中，只有海事组织有政府间机构风险管理委员会。该委员会与私营部门的外部机构风险管理委员会有些类似。下文方框内介绍海事组织的做法。

#### 方框 4

#### 海事组织政府间机构风险管理工作组/委员会

海事组织理事会设立了政府间风险审查、管理和报告工作组/风险委员会，以制定风险管理制度，监督其实施，并结合本组织的高级别战略行动计划定期向理事会报告。

在海事组织秘书处内，秘书长办公室内政策和规划股在行政司和内部监督处的支持下领导机构风险管理的实施工作。在管治一级，由海事组织理事会在其风险委员会的支持下领导。

机构风险管理框架业经理事会批准，第一次风险评估活动的重点是秘书处的可交付成果。官员们告诉检查员，理事会已设立了一个通信组以审议风险管理是否也应涉及成员资格/管理机构的可交付成果问题。

79. 海事组织目前是个独特的例子，即，一个组织利用成员国现有的机构风险管理专门知识，不花一分钱就制定了机构风险管理政策；并且，成员国通过设立专门的机构风险管理工作组，赋予其监督和咨询职能，从而有效地承担了监督责任。官员们解释说，成员国直接参与这一进程效果非常积极，有助于制定和完善机构风险管理；并且还有助于使人们了解机构风险管理不仅仅是秘书处关切的问题，而且也是整个组织关切的问题。

#### 联系点/联络

80. 在开发署，整个组织的大多数单位都有联系点负责协调加强风险管理的工作。风险联系点这一角色罕有独立设置的；它通常是工作人员现有责任中增加的内容。海事组织和农发基金也使用联系点。儿童基金的风险政策清楚地界定了风

险联络官/联系点的责任。根据该政策，他们可以是规划官员，搞监测、评价或研究的工作人员，或其他专家。

### (iii) 评估和结论：联合国各组织的最佳管治结构

#### 私营部门对联合国各组织

81. 如上所述，检查员的结论是：在机构风险管理结构问题上不存在“一刀切”的解决办法。视有关实体的规模、复杂程度、部门和风险预测情况而定，风险管理职责承担者从单一的风险负责人和兼职风险官员到规模完整的风险管理部门和高级别单独的首席风险官，情况多种多样。鉴于私营公司与联合国各组织之间差别巨大，将机构风险管理的结构互相照搬是不合适的。

82. 在私营部门，主要是金融机构有特定的机构风险管理结构，这些机构在预算、行政和金融业务上通常要比联合国系统各组织大得多。在这些机构里，冒风险和财务风险等情况更为普遍，首席风险官和风险委员会的责任是确保遵纪守法并将这些活动置于监控之下。这些机构有固有的财务高风险，这些风险可威胁到机构本身的生存。在公共部门，运作风险普遍存在，其文化多为反对风险，而风险管理的立场是要促进负责任的冒风险。在公共部门，许多组织难以决定何种结构为正确的结构以及风险管理职责的报告范围。<sup>15</sup> 其中的主要困难是风险管理并不是一种孤立的职责：它涉及有关组织的所有方面，必须由组织内的所有单位一起完成。因此，理想的结构和报告范围不是一眼就能看清楚。

83. 在访谈中，大多数官员都表示没有必要搞厚重单独的结构，因为那样做就可以设想风险管理完全是这一专门的结构的责任而不是所有工作人员的责任，并会导致一种孤立的机构风险管理活动，最终成为没有什么好处的官僚机构的文牍而已。检查员根据其调研结论同意这样的观点，即，机构风险管理应是各组织管理系统和做法内设的，而不是外加的部分。他们的结论是：一般而言，联合国各组织没必要搞外部机构风险管理委员会、专门的机构风险管理大单位或单独的高级别首席风险官职位。然而，如下文要解释的，检查员认为，建立中央机构风险管理能力以协助实施(一个秘书处)，和一个风险负责人，会大大便利实施工作。

#### 新出现的最佳做法

84. 虽然不存在“一刀切”的解决办法，但正在涌现一些成功实施机构风险管理的趋势和最佳做法。一个主要的经验教训是持久有效的实施要求有正式和适当的管治结构，包括强有力的领导和在机构一级的协调能力。重要的是要物色一名高级别官员来领导本组织的风险管理政策和战略，建立中心能力，如一个风险团队或秘书处，以确保机构风险管理的成功实施。展现了良好风险管理做法的组织

<sup>15</sup> 南非，指导手册：风险管理报告范围(财政部)。



都确定了一个人或团队负责监督风险管理的实施进程。<sup>16</sup> 另一个新出现的最佳做法是指定联系人来推动全组织的风险管理实践活动。

85. 需要强调的是，正式的机构风险管理结构不一定需要在组织中增加一个厚重的新的管治层。但是，机构风险管理的问责和责任必须明确确定，并正式委派给现有的管治结构中的人员。

86. 要决定何种结构才是适当的管治结构，这取决于机构风险管理需要交付的价值和相关实体所面对的风险的范围和严重程度。有重大风险弱点的中型和大型组织就需要一名高级别的风险负责人——虽然不一定全职做这件事，和专门的中央风险管理团队/风险秘书处。这样的团队通常要负责对机构风险管理实施工作的一般援助：与任务关键举措和项目相关的风险方面的技术支持；维持严重监控事故的日志；及时地将风险预测中的新风险和变化提升到管理的适当层面；维持合并的风险目录；和经营求助台功能。

#### 联合国各组织

87. 各组织应在对以下方面进行分析的基础上确定适当的管治结构和机构风险管理专门管治能力的程度：其活动的规模、复杂性和性质；固有的风险预测；风险管理所设想的复杂程度；现有的风险管理专门知识和在现有结构中吸收消化额外工作量的能力等。

88. 检查员认为，联合国各组织，特别是那些有相当规模的独立的部门、各种实地业务、和各种固有的重大风险弱点的组织，需要有专门的中央风险秘书处/团队/官员(们)；设立正式的风险委员会；和指派一名现有的高级行政官员担任有知名度的领导/风险负责人角色。要做的工作的复杂性和分量就是设置这样的管治能力的理由。在缺乏资源的情况下，小的组织可选择指派一名或多名有能力的工作人员作为双重职责担起风险秘书处/官员的职责。

89. 检查员认为，虽然并不是非成立单独的机构风险管理委员会不可，但这种委员会是有用的，能为采取正式的做法提供能见度。在需要一个高级别管理委员会来担当这一职责的地方，应在其职权范围中明确说明这一点，并且，风险管理应成为常设议程项目。

90. 检查员希望强调，正式委以机构风险管理任务的机构风险管理委员会或高级管理委员会是有用的，但不能提供所需要的管理领导。经验表明，更有效的做法是在现有的高级别官员中指派一人担起机构风险负责人的职责。负责领导机构风险管理的官员在风险管理方面应享有必要的权力指挥和协调本组织所有部门。行政首长应正式地或非正式地与该官员合作并展示他(她)的全力支持。

91. 鉴于聘用首席风险官的私营大公司与联合国各组织的差别，检查员认为，在联合国组织内无需设立高级别的全职首席风险官职位。但在最高官员中需要有

<sup>16</sup> 更好的做法指南——风险管理，第38页。2008年6月。

一位作为机构风险负责人，具有公认的责任和权力，来领导和协调日常的进程。此外，在全组织上上下下必须明确，风险管理是一项组织职责，并不是委以协调和领导任务的办公室/官员的职责的简单延伸。

92. 虽然在联合国各组织内存在机构风险管理的要素，但实施进程中的领导地位、作用和责任以及报告和通讯渠道，由于主要是非正式的和隐含的，所以并不明确。实施机构风险管理的组织需要将领导权及所有其他的职能和责任正式化。

93. 在第一次风险管理活动的成果文件中，海事组织秘书处确定应吸取的一个教训是，需要有一个强有力的中央协调职能以确保活动能顺利进行。它还进一步确定，需要时间和能力来评价在机构一级的风险管理结果、指出特别关切领域、计划和监测本组织对这些关切问题的应对措施。<sup>17</sup>

#### 领导和秘书处职能的所在位置

94. 机构风险管理是覆盖一个组织所有部门的战略性管理问题；因此，领导和协调职能(机构风险负责人)应放在最高一级。其在组织内的所在位置应使机构风险管理很容易地被纳入战略规划、方案编制、成果管理和所有其他运作和业务流程。在大的组织，行政首长可将这一职能下放，最好是给第二把手。风险负责人应是机构风险管理委员会的主席，秘书处的风险官员应设在其办公室内。机构风险管理委员会纳入一位或多位熟知风险管理的外部成员<sup>18</sup>也是好的做法，这有助于提供客观、独立的看法。

#### 内部审计的作用

95. 内部审计在风险管理方面的核心作用是就风险管理做法的效果提出客观的意见。内部审计师协会在其立场文件<sup>19</sup>中将内部审计在机构风险管理中的作用分为三类：核心作用，正当作用和内部审计不应参和的作用。内部审计部门，视其能力而定，在制定和实施机构风险管理中可发挥范围广泛的作用；但不可承担实施风险管理的责任和问责，因为那是管理层的职责。内部审计的一个重要职能是其警惕的关注，以确保和评估对组织的主要风险的识别和管理。内部审计部门在制定基于风险的审计计划时，应将本组织的风险评估考虑进去。

96. 在许多组织，内部审计部门在倡导机构风险管理理念方面起到了引领作用，其中包括编制机构风险管理文件、举办讲习班和培训等。内部审计机关具有关于风险与监控理论和概念的知识理解，一般都具备足够的资格在这方面为管理层提供协助。但是，为在内部审计介入机构风险管理活动一旦超过其核心作用的范围时确保其独立性和客观性得到保持，必要的安全保障措施必须到位。此

<sup>17</sup> 海事组织，秘书处第一次管理活动(2009年)成果，文件 CWGRM 4/2/1。

<sup>18</sup> 公共部门风险管理框架，第49页。

<sup>19</sup> 内部审计师协会，内部审计在全机构范围风险管理中的作用。立场声明。

外，在内部审计参与促进和推动机构风险管理的实施工作时，应有一个计划，明确规定在哪一点上组织的管理层应承担起完全的责任。

97. 在粮食署，监督司制定了机构风险管理政策草案供执行局审批并直接参与了对管理人员的风险管理技巧培训。在开发署，内部审计倡导机构风险管理，并密切参与其中直至被采用。在粮农组织，内部审计是使该组织作好准备引进机构风险管理的主要行为者，该项工作目前由振兴粮农组织近期行动计划下的战略、规划和资源管理办公室负责。在教科文组织，内部审计为机构风险管理委员会提供秘书处功能。在儿童基金，内部审计研发了风险与监控自我评估程序块，方便了培训并使其自己处于在支持机构风险管理的实施方面发挥更直接作用的地位。<sup>20</sup> 到目前为止，还没有一个联合国组织的内部审计部门对机构风险管理做法进行过评估，因为实施的时间还不够。

### 审计委员会的作用

98. 审计委员会有责任审查风险管理做法的效果和主要风险的管理情况，并向理事机关提出报告。在联合国系统，根据机构风险管理实施面的铺开情况，审计委员会越来越多地将风险管理做法审查纳入其议程。检查员建议，各组织应确保审计委员会的职权范围应包括风险监督，其成员应包括具有风险管理专门知识的人。

### 行预咨委会报告和大会第 64/259 号决议

99. 联合国秘书处在最近的题为“建立联合国秘书处问责制度”(A/64/640, 第 78 段)中建议设立专门的机构风险管理和监控职能，短期内设在负责管理的副秘书长办公室内。至于中期，该报告设想设立一个专门的首席风险官职位，配备新的独立客观的组织团队。如下文报告(A/64/683)摘录所示，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)没有核准秘书处的建议：

“50. 咨询委员会强调，必须把风险管理嵌入各个部门，而不是使其独立存在，实行风险管理也不应仅仅意味着编纂一个静态的风险登记册。咨询委员会建议不设企业风险管理和控制科，但不反对集中精力制定准则、政策和方法并向管理人员提供支持。”

100. 大会第 64/259 号决议核准了行预咨委会的意见。决议的相关段落如下：

“30. 强调风险管理应是动态的，是秘书处各级工作人员的固有责任，各部门对执行其各自授权任务过程中的风险评估承担问责；

“31. 对缺乏有效和一体化的内部控制框架表示遗憾，这是现有问责制中的一个严重差距，请秘书长作出努力，根据行政和预算问题咨询委员会报告

<sup>20</sup> E/ICEF/2010/9, 第 236 段。

2 第 49 和 50 段的建议和秘书长报告附件二，加强秘书处当前风险评估、减轻风险和内部控制的能力。”

### 联检组建议标准

101. 检查员谨重申，无论所选的结构如何，至关重要的一项是必须明确界定管治的结构、角色和责任，将其纳入内部政策和程序，并在全组织通报。在审查了文献、最佳做法和与官员访谈的基础上，下文列出了联检组关于角色和责任分工的建议标准。

#### 方框 5

#### 机构风险管理管治中的角色和责任

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">监督机构的作用</p>  | <p style="text-align: center;"><b>理事机构</b></p> <p>(a) 确保管理层采用并保持有效的风险管理进程并在组织内保有适当的“风险胃口”。</p> <p>(b) 审查对组织的最重大的风险和管理层的应对战略。</p> <p style="text-align: center;"><b>内部审计</b></p> <p>(c) 协助制定和改进机构风险管理政策和活动。</p> <p>(d) 评估机构风险管理进程的效果并提出改进建议。</p> <p>(e) 确保和评估本组织主要风险的识别和管理。</p> | <p style="text-align: center;"><b>审计委员会</b></p> <p>(a) 审查风险管理程序的质量和总体效果并提供咨询意见，并向理事机构报告。</p> <p>(b) 对照执行战略/计划监测风险管理的实施情况。</p> <p>(c) 成员应包括风险管理专家。</p>   |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">高级管理层的作用</p> | <p style="text-align: center;"><b>行政首长</b></p> <p>(a) 就机构风险管理进程的实施情况向理事机构负责。</p> <p>(b) 定“最高层的调子”并在组织中倡导机构风险管理。</p> <p>(c) 确保机构风险管理总体框架的有效性。</p> <p>(d) 做与本组织的风险相关的决定，确保了解关键的风险并得到妥善的管理。</p>   | <p style="text-align: center;"><b>机构风险管理/高级管理委员会</b></p> <p>(a) 监测和讨论风险管理做法的总体效果并向行政首长报告调研结论。</p> <p>(b) 审查本组织的风险预测和相关的行动计划。</p> <p>(c) 审查和评价主要风险领域和关键风险，并决定本组织管理这些风险的总体政策。</p> <p>(d) 监测机构风险管理政策和框架的实施进展情况并提供咨询意见。</p> <p>(e) 确保在战略规划和方案编制过程中考虑到关键风险。</p> <p>(f) 对考虑纳入独立成员持审慎态度。</p> |

|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| <b>主要内部推动者和支持结构</b> | <p><b>机构风险负责人</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 与高级管理层一起制定风险管理政策、框架和战略。</li> <li>(b) 协调机构风险管理的实施工作并努力使其采用最佳做法。</li> <li>(c) 通过协调和提供可在规划和决策中使用的简洁明了的风险信息，向高级行政官提供支助。</li> <li>(d) 支持行政官开展实施工作。</li> <li>(e) 监测、更新和通报本组织的风险预测。</li> <li>(f) 为高级管理层、风险委员会和审计委员会编制分析报告。</li> <li>(g) 定期向行政首长、风险/高级管理委员会和审计委员会提交报告。</li> <li>(h) 制定和保持关于实施工作、风险预测和主要风险的风险报告框架。</li> <li>(i) 制定和实施适当的风险通报和培训战略。</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>管理人员</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 负责查明和管理与本单位目标相关的风险。</li> <li>(b) 确保风险政策和程序的正确实施。</li> <li>(c) 规定本单位的风险管理责任。</li> <li>(d) 确保将风险管理流程形成文件。</li> <li>(e) 确保将本单位一级无法管理的风险上报。</li> <li>(f) 对主管领域的风险和风险预测进行监测。</li> </ul> | <p><b>机构风险管理秘书处/风险官员/团队</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 协助风险负责人和机构风险管理委员会并向风险负责人报告。</li> <li>(b) 具有高级别风险管理能力。</li> <li>(c) 协助编写和保持风险管理政策文件，包括指导准则。</li> <li>(d) 帮助本组织各单位开展风险管理以确保采用前后一致的做法。</li> <li>(e) 为报告目的监测、合并和分析风险管理数据。</li> <li>(f) 协助实施培训和宣传战略。</li> </ul> <p><b>风险联系点</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 应有相对更多的关于风险管理的培训和知识。</li> <li>(b) 指导和推动风险管理进程并就工具的使用提供咨询意见，包括风险自我评估、相关的信息技术工具、和风险登记册的维持等。</li> <li>(c) 收集和分析风险数据，并向本单位领导和中央风险管理秘书处汇报。</li> <li>(d) 查明和通报最佳做法和经验教训。</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>工作人员</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 支持查明和管理影响到与员工责任有关的目标的实现的风险。</li> <li>(b) 将超越员工职权范围的风险问题上报。</li> <li>(c) 支持以文件记录和更新与风险相关的信息。</li> </ul> |
|---------------------|--|---|

### 基准实施指标

102. 检查员的结论是，为实施基准 4，行政首长应确保机构风险管理的实施有一个正式界定的管治结构和明确规定的问责、角色和责任分工，包括领导、实施、监测和监督等职权。

## 基准 5

### 宣传和培训计划，以便为实施机构风险管理培养风险意识、促进风险政策和增强一般能力和关键技能

103. 要培养风险管理意识和能力就需要实施完善的内部宣传和培训战略。<sup>21</sup> 要在一个组织内管理风险，就需要本组织所有单位对风险管理政策和流程有共同的理解。战略要着眼于提高认识、承诺、和技术知识，以及推动在全组织范围的知识交流。在这方面，举办研讨会、讲习班、员工大会、在线培训和在线讨论和知识交流平台就很实用。联检组建议的战略内容如下：

- (a) 培养全组织范围的风险管理意识；
- (b) 确保机构风险管理政策、战略、和流传为大家所理解；
- (c) 提高高级管理层领导风险管理进程的能力；
- (d) 增强本组织内的普遍实施能力和风险管理技能；
- (e) 全组织范围定期交流和传播最佳做法和经验教训。

104. 应从增值的观点、用户的观点看待机构风险管理问题。因此，管理人员和一般工作人员须从头就参与这一进程，以确保“买入”和确立共识。机构风险管理的决定和实施不应只是建立在少数几个最高官员的承诺的基础上；所有管理人员和工作人员应对机构风险管理的理念和实践形成共识。经验表明，针对高级别管理人员的、对风险管理的概念、好处、和进程进行解释的研讨会和讲习班在最高一级形成“买入”效应非常有用。

105. 培训应根据现有的认识水平和对进程中每个行为者所要求的能力水平量身定做。重要的是，负责协调和实施本组织风险管理计划的人应能得到详细的能力培训。各组织应利用这一机会将某些机构风险管理培训纳入正在进行的培训举措中，例如，成果管理、计划和方案编制、国际公共部门会计准则、和入门培训。确立知识分享机制，交流最佳做法和经验教训也是一种最佳做法。

### 联合国各组织

106. 联合国各组织没有关于采用机构风险管理问题的形成文件的宣传和培训计划。但是，在系统中有一些好的例子——虽然是临时性的。儿童基金通过不同的方式提供了若干培训和宣传机会，例如，专门的内联网网页、社会网站上的信息传送、实践团体、网络会议、高级管理层定期全球广播信息、信息留言和录像等。开发署有专门的机构风险管理网页、在线机构风险管理课程，并将机构风险管理作为一个组成部分纳入成果管理 5 日培训课程和工作人员入门培训方案。海事组织为所有联系点举办了中央培训班，然后，各联系点又在各自的单位举办了讲习班。教科文组织举办了全组织范围的宣讲课，并编制了风险管理培训手册<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 更好的做法指南——风险管理，第 40 页。

<sup>22</sup> 教科文组织战略规划局，风险管理培训手册，BSP/2009/PI/H/2。

和培训讲义。粮食署将机构风险管理政策和指南放在内部网站上向所有工作人员提供。

#### 农发基金和欧洲委员会的做法

107. 农发基金发布了基金会主席给所有工作人员的录像信息以推动机构风险管理，并组织了有机构风险管理证书的培训班，将联系点个人的培训向前推进了一步。他们就全组织范围的问题组织了讲习班，使工作人员在讨论中互相学习。官员们指出，开始时，他们在讲习班花了大量时间解释风险和投诉之间的差别；这对确保日后正确地识别风险是一种投资。农发基金的官员告诉检查员，他们也有一个网页和机构风险管理资料的虚拟图书馆，所有工作人员都可以随时检索。

108. 欧洲委员会为管理人员和主要工作人员举办一般的风险管理班；建立了中央风险管理网站；为负责开发风险管理技能的人员举办特定的培训；和为不同级别的管理员安排了不同的风险管理讲座。委员会还为交流最佳做法和信息建立了网络。为组织结构的不同等级(员工、管理层、内部监控协调员)提供培训课程。各司通过与外部咨询公司的框架合同可组织特定的培训。

#### 基准实施指标

109. 检查员的结论是，为实施基准 5，行政首长应确保有形成文件的机构宣传和培训计划，以培养机构风险管理意识、提高对风险管理流程的认识、增强全系统的实施能力、和建立知识分享基准以改进进程。

### 基准 6

#### 为采用机构风险管理和维持实施进程提供足够的资源

##### 机构风险管理的实施成本

110. 经验表明，在机构风险管理的最初实施阶段，增加资源的需求相对较高；然而，随着时间的推移会下降，因为实施的程度提高了，更多的工作已纳入核心管理活动。检查员谨强调，为计划拨出资金和人力资源会提高项目的成功率。

111. 如附件三第 2 栏所示，联合国各组织之间机构风险管理的成本差别很大。成本结构包含直接成本和间接成本。直接成本包括使用顾问，设立单独的机构风险管理相关职位和结构，以及购买商业性信息技术软件。间接成本包括现有工作人员实施风险管理做法所花费的时间，特别是那些引领进程的人。除教科文组织以外，联合国各组织尚未对间接成本进行估算。

112. 各组织在规划阶段就应进行估算并寻找资源，以确保成功的实施。特别是，为支持和维持机构风险管理的实施工作，设立风险管理官/秘书处/团队是必要的。此外，需要举办培训和研讨会，以在全组织培养意识和增强实施能力。为成功实施需要考虑的另一个重要因素是利用信息技术的解决办法，这能便利实

施，和数据的合并、分析和监测。各组织应制定计划，将必要的程序块纳入现有的机构资源规划和其他相关的信息系统平台，或选择使用专门的软件。

113. 根据所收到的信息，一些组织花相当多的费用聘用外部顾问，而另一些组织则选择依靠现有的结构和人力资源，不增加或略微增加一些费用，在内部实施机构风险管理。在联合国各组织中，开发署、儿童基金和人口基金有专职风险官担当机构风险管理秘书处的职能，只有开发署有专门的内部开发的软件。

114. 成本结构是可以变化的，这取决于一个组织的规模和所选择的周密程度；然而，成本不是，也不应是，是否采用机构风险管理的决定因素。行政首长在制定机构风险管理政策和计划时，应估算实施工作所需的必要资金数额，如果现有资金不够，则应请求理事机构提供资金。鉴于机构风险管理的好处，理事机构应提供必要的资源。提供一种业务案例，其中要包括成本效益分析和政策和计划的简介，会有助于说服理事机构提供必要的资源。

115. 在缺乏资源的情况下，行政首长应选择比较简单和循序渐进的方式来实施机构风险管理，而不是将其推迟到日期不确定的将来。实际情况是，联合国系统有许多组织通过在项目管理、业务连续性和信息系统等领域的个别的风险管理实践，积累了可观的风险管理经验。它们应借助这些经验将机构风险管理确立为总体性的风险管理系统。

#### 利用顾问服务

116. 如附件三表中第 2 栏所示，一些组织在顾问服务上花相当多的钱。联合国在 2008 年为编写第一份报告 A/62/70 的机构风险管理部分花了 132 万美元。儿童基金在 2008 年为制定机构风险管理政策的准备工作花了 689,711 美元。气象组织和卫生组织为机构风险管理的咨询分别花了 228,000 瑞士法郎和 195,000 美元。值得注意的是，在机构风险管理实施工作相对走在前面的开发署和海事组织没有聘用外部顾问。

117. 在粮农组织，为外部驱动的机构风险管理项目最初估算为 250 万美元并列入了预算。但是，对该组织对风险管理的做法进行评估以后得出的结论是，初步的计划要依赖很大的咨询合同，不大可能获得成功或对有限的资源进行高效率的利用。新的做法是搞一个内部领导的项目，必要时请专门的风险管理顾问提供支助，而不是顾问引领的做法，这样，预算拨款就降到了 130 万美元。

118. 检查员的一个主要关切问题是各组织之间顾问的聘用和费用差别巨大，并且，鉴于没有一个项目计划，其增值效应不容易查明。在内部缺乏知识的情况下，各组织有一种将问题外包给没有什么计划和真正参与的顾问的趋势。检查员要提醒的是，在因缺乏内部能力而没有内部驱动的机构风险管理的情况下，咨询报告注定要被遗忘在档案架上。风险管理是一个组织的管理层和工作人员的义务；因此，要有内部能力加以驱动和维持其进程，这一点至关重要。实施工作走在前面的那些组织的官员指出，机构风险管理要取得成功就必须内部驱动。管理



层从实施工作的开头就应表现出主人翁态度，高级管理人员要态度鲜明地领导这一进程的筹备和落实工作。

119. 聘用顾问问题应在有了具体的计划的情况下，作为实施机构风险管理的一个步骤来加以考虑。各组织需要开发内部能力来领导这一进程，在如果聘用顾问时再加以利用。顾问应始终与机构风险管理核心工作人员一起工作，而最重要的是，要确保从顾问向核心工作人员的知识转让。

### 基准实施指标

120. 检查员的结论是，为实施基准 6，行政首长应编制必要的成本概算和机构风险管理项目计划，在内部资金短缺的情况下，请求成员国提供资金。应根据可利用的资金情况调整实施战略，在资金概算不是现成可得的情况下，行政首长应选择更为循序渐进的做法来实施机构风险管理，而不是将其推迟。

## 基准 7

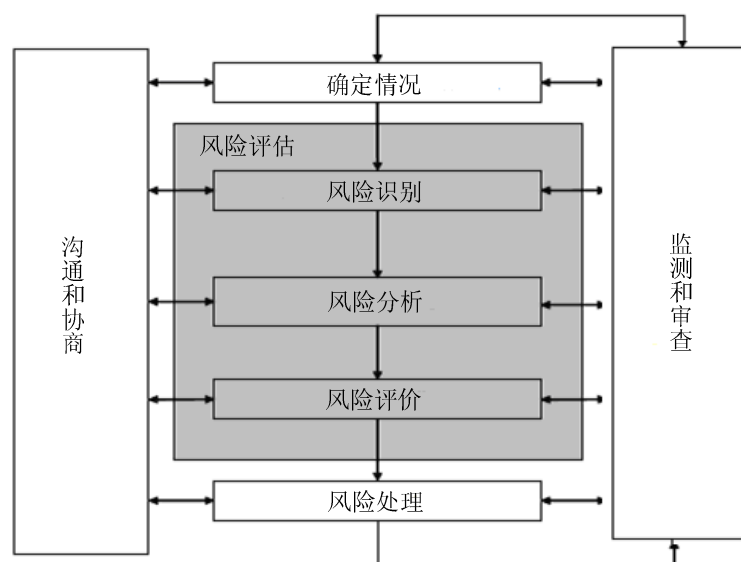
**正式的风险管理进程，要有连贯的方法和工具以及明确的实施准则**

### 风险管理进程

121. 风险管理包括风险评估(风险的识别、分析、评价)和处理流程。

图 1

风险管理流程(基于 ISO 31000)



122. 作为一种组织的进程，机构风险管理需要有连贯的方法和工具来一步一步地实施。必须通过一种框架、准则和其他行政指示使其正式化和变得可操作，以便在全组织各单位都统一正确地实施。

## (i) 风险评估和风险登记册

123. 基于对文献和经验的审查，联检组关于成功的风险评估的建议标准罗列如下：

方框 6

## 成功的风险评估的标准

## 联检组标准：

- (a) 对风险概念有正确的共识；
- (b) 简单务实的进程；
- (c) 计划周详和结构有序的做法，从一开始就确定了明确的目标；
- (d) 有共同的本组织风险领域/风险环境的清单；
- (e) 有效的内部主持人来控制进程；
- (f) 对实施工作有明确充分的准则和指示；
- (g) 突出关键/高度风险；
- (h) 高级管理人员和主要官员参与进程。

124. 风险评估包括风险识别、风险分析和风险评价等过程。<sup>23</sup> 风险评估确定对风险、其原因、后果和概率的认识和识别；为决定最适当的做法应对风险提供基础。风险评估应是动态的，要求定期不断更新。风险是一个组织及其活动的所有层次所固有的。因此，风险评估可在组织结构和业务活动的不同层面进行，例如，机构、部、司、股、流程、方案、活动和项目等各种层次。

125. 为确定内部审计活动的轻重缓急次序，风险评估也由内部审计根据内部审计专业做法国际标准来进行。这一活动不应与为机构风险管理目的查明和评估风险混为一谈。但是，内部审计的风险评估可用来作为对机构风险管理的投入，而后者也可作为对前者的投入。

126. 风险评估须记录在案并定期更新。管理层提供标准的文件模板来支持风险评估进程是个好的做法，它包括：风险登记册、事故日志、风险评估、风险上报、风险预测和风险处理计划等。纳入信息系统的电子模板可大大便利风险数据的合并和分析，这对数据在战略层面有实际意义至关重要。

127. 对于规模小比较集中、活动相对单一、没什么权力下放的组织而言，可选择只是一种风险登记册。但是，如果组织规模大、有可观的实地存在和多种多样

<sup>23</sup> 标准化组织国际标准 IEC/ISO 31010, 风险管理——风险评估技巧, 第 12 页。

的业务涉及权力下放和权力分散的话，就必须搞多层次的风险评估和风险登记册。风险登记册并非一定要独立的不可；可以将其纳入规划、方案编制和成果管理平台。风险登记册不应成为静止的风险记录，而应是动态的风险行动计划，包括重大风险、目前的监控措施、有时限的行动步骤和这些活动的主人公。

128. 海事组织和教科文组织只有机构一级的风险登记册。在开发署，各级单位(署、部、地区和国家一级)都维持风险日志并按需要不时更新。海事组织在机构风险管理试点活动中建立了风险登记册并计划按风险管理进程的两年期周期进行更新。在农发基金，司、部、机构各级的风险登记册在其成果业绩系统中保持，是其信息系统的一部份，至少一个季度更新一次。部和机构一级的风险登记册被用来捕获和管理影响到农发基金的机构管理或战略目标的实现的更广泛的风险。

129. 儿童基金的风险管理政策要求必须在司、地区和国家办事处一级每年进行风险和监控自我评估。<sup>24</sup> 风险和监控自我评估通常由风险联络官推动，并向各单位负责人和风险管理秘书处报告。

130. 2006 年，粮食署在内部监督处的风险评估产出的基础上采用了风险预测做法，建立了风险登记册。但是，没有一个正式的机构风险管理战略和制度来进行评估、维持风险日志和采取缓解行动。在业务一级，粮食署鼓励风险管理，尤其是在比较动荡不稳定的环境中。但是，对于风险的总的处理和应对是在临时的基础上的，缺乏文件记录和前后一致性。风险管理仍是一种推荐做法而不是强制性的。这种局面，加上缺乏正式的管治结构和资源不足，导致了机构风险管理的实施工作被延误到 2010 年。

131. 在新的机构业绩管理框架方面，粮食署设想的是一个 18 个月的时间框架使其机构风险管理框架走上轨道，并期待从 2010 年下半年开始实施机构风险管理。官员们解释说，他们聘用了顾问来制定机构风险管理的总体框架；从 2009 年 11 月起，机构风险预测已经到位并设想在完成战略和组织风险登记册的基础上加以完善。

132. 在其他国际组织中，欧洲安全与合作组织维持了机构和单位一级的风险登记册，而全球基金只有机构一级的登记册。欧洲委员会的风险指南建议，作为最低标准，应在总司一级设立总的风险登记册，但又进一步建议，在处、股等各级维持风险登记册也可能是有益的。它要求风险登记册在总司的风险弱点一有重大变化就应更新。

### 风险识别

133. 风险识别是认识和记录风险的过程。它涉及将关于潜在的风险事件、过去的经验教训、“如果……怎么办？”的情况设想、和每个领域动态的基础上的

<sup>24</sup> 儿童基金，机构风险管理政策，第 12 页。

“水平扫描”的现有知识加以综合和梳理。联合国各组织利用讲习班、风险自我评估、调查、访谈和小组讨论等方式推动风险识别。海事组织的风险识别进程见本报告附件二。

134. 在若干组织，电子表决工具被用来在一些可能的风险中识别重要的风险。各组织应选择最适合自己的技巧；但是，为避免这一活动成为例行公事和简单重复，同一技巧不应连续使用。

135. 作为一个经验教训，一些官员强调，讲习班通过便利不同的利益攸关方进行健康的讨论有增值作用；但是，需要有结构有序的做法。必须要有明确的议程，时间框架，预期成果和好的主持人。如果要聘用顾问担任主持人的话，应有一位本组织内部的熟知情况的官员来协助和引导讨论朝着本组织的特定情况进行。

136. 风险管理准则应是风险管理活动的基础。必须结合本组织各级确定的目标查明风险，以便风险管理能有助于本组织目标的实现。从联合国各组织的角度而言，成果管理举措可有效地应对这一需要。应结合成果管理确定的目标和相对应的预期成果来识别风险。

137. 在访谈中提出了这样的问题：有时候由于目标和预期成果含糊不清，很难进行风险的识别和评估。此外，正式声明的目标对于捕获一个组织面临的所有的风险的所有相关因素可能没有什么帮助。因此，各组织就把重点放在实际的方面，如，讨论组织的目标、预期效益、活动和流程等一切有助于进行有意义讨论的东西。检查员肯定风险识别采取灵活做法的价值；但是，由于风险管理是为了推动目标的实现，各组织应努力将风险识别与目标结合起来。

138. 具体的、可衡量的、可实现的、相关的、及时的(SMART)目标和预期成果有助于健康的风险识别和管理进程。海事组织指出的一个教训是，为了实现应用风险管理进程的最大效益，将其更好地与各司目标的制定和批准过程结合起来是有益的。<sup>25</sup> 官员们的意见也大致如此，他们认为，风险的识别和分析应在各司设定目标时进行。海事组织的风险识别进程也包括成员国的投入。

139. 儿童基金的风险政策文件要求，应结合本组织的目标对风险进行识别；风险管理秘书处应与高级工作人员/风险委员会和主任一起开展全组织范围的主要风险领域的年度检查。

140. 检查员发现，联合国系统的风险识别主要关注的是威胁。有必要也提倡和明确纳入机遇的识别。就工发组织而言，其机构风险管理战略文件的标题是“风险和机遇管理系统”，并提供了单独的机遇影响表。

<sup>25</sup> CWGRM 4/2/1。

### 主要风险领域/类型，风险环境和风险状况

141. 风险环境为识别适用于一个组织的所有潜在的风险和风险事件提供了一个中央仓库，不管是从可能性的角度还是从影响的角度。它包括按主类和次类编排的风险清单。这可确保风险分型/分类的前后一致性，以及对所有主要风险领域的全面覆盖。从而得以对风险进行有意义的合并、分析和监测。

142. 风险状况显示风险的一般状况，为高级管理层提供全组织风险轻重缓急次序和管理的信息。它提供对所有风险的分析，包括主要的和新出现的风险及其领域；本组织结构和地点的风险图；和不同类型的风险程度的任何变化。它有助于在战略一级审查和检测风险。<sup>26</sup> 例如，它可显示安全和保安风险在上升，或重大的财务风险正在出现，或一个领域的某些风险正在蔓延而其他领域的风险在下降等。这样，最高领导层可未雨绸缪地作出反应并拨出相应的资源。

143. 联合国各组织主要风险领域/类别的现有数据见附件三。这表明联合国系统的最通常的风险类别是业务性的、战略性的和财务性的。然而，在其他风险领域/等级方面，各组织之间的差别巨大。考虑到联合国各组织的共同点多于不同点，对于风险类别这么大的差异很难找到正当的理由。这种状况不利于搞联合国全系统范围有意义的风险状况表和对它的监测。

### 自上而下和自下而上做法

144. 在识别机构风险时，各组织采取了自下而上(从股和处一级)或自上而下(从高级管理层一级)的做法，或两者结合的做法。经验表明，两者结合的做法效果更好。在活动多样和实地存在比重大大型组织，将自下而上做法与自上而下做法结合起来很重要。但是，风险识别不只限于这些方法。还可以采用有针对性的审查的做法，把重点放在少数几个特定的活动，特别是固有的风险领域。

145. 检查员谨强调，全组织范围的自上而下的风险识别不应被低估和忽视。提供一种全组织范围的自上而下的视野对于机构风险管理的确是至关重要的。虽然一个组织的每个单位可从自己的视角识别风险，但最高管理层能看到本组织所有单位查明的风险，具有从整个组织的角度审议和评估风险的优势。但如果仅是自上而下的做法，那是注定会失败的，因为它不会反映本组织业务第一线的人们的结论。

146. 在开发署，机构风险主要通过三种过程识别：(i) 国别办事处和其他单位通过在线风险系统的上报；(ii) 与局领导的访谈；(iii) 机构风险管理秘书处的分析。机构风险管理委员会审查并决定机构风险及其处理办法。在农发基金，自下而上和自上而下的风险识别做法都采用。关键风险上报到上一级，并使用过滤程序来识别最高风险(先是表决工具，然后是协商一致)。

<sup>26</sup> 联合王国，橙皮书：风险管理——原则和概念(诺里奇，皇家财政部，2004年)，第20页。

147. 气象组织采用自下而上的做法决定了登记册。为主要的部门举办了风险讲习班，并为总务工作人员单独举办。在讲习班第一节，参加者查明了自己部门和秘书处作为一个整体面临的风险，通过表决排定其影响的等级，和气象组织对于这些风险的脆弱性。在第二节，参加者制定了最高风险的处理战略(包括风险的主人、行动计划和时间框架)。<sup>27</sup>

148. 全球基金对于评估和梳理风险采用了双重做法：战略一级的审查(自上而下)和业务一级的审查<sup>28</sup>。在最近一次查风险活动中，先鼓励各个团队坐在一起就风险达成一致意见；然后各单位领导到场外审查风险并达成一致意见，如果他们认为有必要，可以增加。然后，在最高层休假地会议上对这些风险进行论证和梳理，包括增加新的风险。

149. 在检查员进行过访谈的欧洲委员会的一个总司(海事和渔业总司)中，风险识别是结合 22 种主要业务流程和他们参与的活动进行的。官员们解释说，在业务流程是跨司的地方，就举办所有有关司的主要工作人员参加的风险识别讲习班。这方便了风险主人之间开展对话，导致对风险的有效识别，从而加强了内部监控。

#### 固有风险对残余风险

150. 可在固有的和残余的基础上识别和评估风险。不以任何监控为转移的风险被界定为固有风险。在监控措施以后的风险是残余风险。对风险的思考常常集中在残余风险上，因为这表明了一个组织的实际暴露的弱点。联合国各组织有一种倾向，即，只用一步就直接识别了残余风险——虽然并不明确称为残余风险。提出的理由是，评估风险的并不是风险问题专业人员，而是管理人员和工作人员，他们是凭直觉考虑残余风险的。

151. 各组织必须根据机构风险管理实施的周密程度和阶段选择其偏好的方法。就最简单的而言，只有残余风险的识别在风险管理的学习和采用的早期阶段才是有用的；但是，检查员建议，随着实施工作走向成熟，各组织应转向既查明固有风险，也查明残余风险，以便使这一进程更实用和更有意义。只依靠识别残余风险可能造成组织所面临的风险事件的潜在有用信息的丢失，使这一进程过于简单以致无法从中受益。特别是在内部监控和流程相关的风险领域，查明和记录固有风险、监控程序和残余风险作为本组织建立健全的内部监控系统的基础，具有十分宝贵的意义。

152. 欧洲委员会查明并记录了固有风险、现有监控措施、和残余风险。欧安组织查明并记录了固有风险；根据对现有监控措施的纪录，评估和记录了当前的风险；并通过对每一项监控措施的“走一遍”的测试，评估其运作效果。最后，欧

<sup>27</sup> 气象组织内部监督办公室，年度问责报告，文件 EC-LXII/Rep.7.2(6)，附录 B，第 9 页。

<sup>28</sup> 防治艾滋病、肺结核和疟疾全球基金，风险管理框架(2009 年)，第 3.12 段。

安组织在考虑了为未来发展所计划的拟议监控措施的效果的情况下，对有控制的风险进行了评估和记录。

## (ii) 风险分析、评价和处理

153. 风险分析和评价包括三个等级的衡量——影响、可能性和风险等级(见下图)。以下公式说明了这些等级之间的关系： $\text{风险等级} = \text{影响} \times \text{概率}$ 。风险分析做法是对风险的可能性，和如果风险发生会产生什么影响，进行估计。在对影响和概率进行分析的基础上，必须对每一个风险进行风险评价，以确定风险的严重性/等级。

154. 影响、概率和风险等级应有规定的类别以便在评估中使用，如，低、中、和高。对于类别的数量和名称没有现成的标准。然而，重要的是，不管用什么样的类别，它们应在全组织应用，以确保风险评估的一致性和可比性，和进行有意义的汇总和分析。

155. 如附件三第 3 栏所示，在评估风险的概率和影响时，联合国各组织主要使用三种或五种类别，即形成 3x3 或 5x5 风险矩阵。例如，低风险、中等风险和高风险类别可表示为 3x3 风险矩阵。只有劳工组织使用两种类别，即，低和高。关于风险评价，各组织也使用了类似或不同的类别数和名称。

156. 各组织决定最适合自己情况的类别；然而，检查员认为，用较多的类别对于分类和梳理更好，最后会产生更详细的更有意义的结果评价。类别少不可避免地会导致风险在一个类别中高度集中，这可能会要求进一步的细化和梳理。

157. 视主体、应用和数据情况而定，风险分析的方法可以是数量的、半数量的、或质量的。用任何一种方法，问题是要确定如果风险发展，其影响的程度如何，及其发生的概率。例如，一个信息技术系统的重大故障的影响可以被估计为严重(预计会中断关键的业务流程几天)，其可能性/概率可参考现有控制措施和各部门现有的故障统计数字，加以计算，为从统计上说，小于 5%。

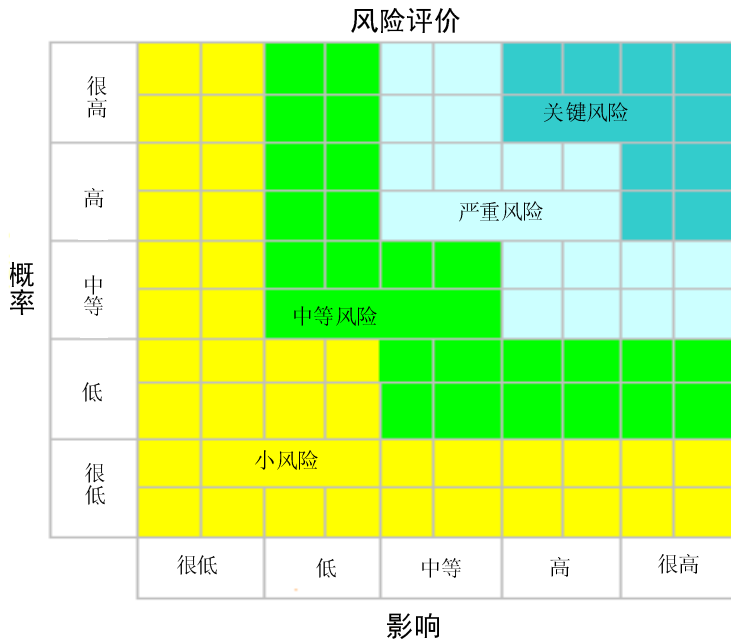
158. 联合国各组织目前主要依靠现有的经验和最佳判断，而不是统计数据。数量的技巧要求有可靠的数据，因此，可靠的信息系统。由于数量的评估涉及一定程度的判断，因此有必要记录假设和论证结果，例如，利用各级工作人员参与的“头脑风暴”会。

159. 在风险分析的基础上，须进行风险评价以便决定每一个风险对本组织的严重性/等级，和是否应予接受或处理。它根据对组织的优先程度确定风险的等级。各组织必须界定风险等级类别并制定标准，以评价风险的严重性，包括容忍/接受的界线，以便作出处理决定。人们注意到，在一些组织用钱的数额来作为确定财务风险严重性的标准，而对可能造成业务中断的风险，则使用中断的时间长度。

风险矩阵

160. 为便于说明风险分析和评价流程，下文所示风险矩阵显示风险的影响、可能性和等级：

图 2  
风险分析和评价矩阵



161. 如上所示，风险矩阵确定的风险评价类别为：小、中等、严重、关键。影响和概率分数之和或交叉点会自动归入其中的一个类别，从而确定了风险的轻重缓急次序，这样就能作出如何处理的决定。

162. 一旦分析、评价和梳理了风险之后，相关组织就需对每一个风险作出适当应对的决定。大体上应对选择可包括：容忍/接受，处理/减少，转移和避免。可接受的风险等级称为“容忍级”，规定了一个组织的容忍风险的基准线。可根据风险的严重性/评级予以界定。例如，在上文矩阵中，小风险和中等风险可被认为是可容忍的，而关键风险和严重风险就是不可接受的，并且关键风险要优先处理。每做一项决定都要考虑风险处理的成本和效益。在决定一个风险是否可以接受以及如何处理时，应考虑与该风险相关的行动所带来的预期效益。风险处理行动应有时限并要记录在案。为确保风险得到处理，必须确定风险主人，并为按处理计划所采取的必要行动负责。

163. 总的来说，风险评估表的使用在联合国各组织并不发达。将评估类别用于风险影响、可能性和风险评价也相当不成熟。在一定程度上，这是预料之中的，



因为在各组织机构风险管理的实施尚处于早期阶段。在定义、类别的使用和实际实施方法方面还有模糊不清的地方。而缺乏明确的准则更使这种状况雪上加霜。

### 海事组织的经验

164. 海事组织在风险评价中使用三个类别，即，低、重要、严重。在海事组织风险管理进程的第一周期，查明了 79 项风险。根据所进行的风险评价，这些风险的分类如下：<sup>29</sup> 6%为低，89%为重要，5%为严重。几乎所有风险都集中在较高的风险类别是不利于风险管理的，因为归入如此类别的风险需要给予处理，因此会参与对有限资源的竞争。

165. 气象组织秘书处指出，对风险程度不作区别是个问题，会使分析不那么直截了当。由于在风险分析、评价类别和定义方面缺乏细节，大多数风险事件都归入了“重要”类。这造成的实际影响是，所查明的风险多数都被评估为容忍程度以外的，因此要求进一步处理，而这并不一定反映进行这项活动的人的感觉。为数众多的工作人员要求在决定风险可容忍程度时应就实行的做法提供进一步指导。气象组织秘书处为每一个风险事件的风险数字打分提供了进一步的细节，并正在考虑推出第四个风险类别以提高对最重要的风险的关注程度。

### 风险胃口和风险容忍度

166. 在关于风险的可接受性和处理措施的任何决定中，一个组织的风险胃口和风险容忍度起到了一定的作用。风险胃口是被判断一个组织可接受的风险总量，而风险容忍度是一个组织围绕特定目标所愿意接受的差异程度。设定一个组织的风险胃口是个复杂的工作。这是根据现有的风险状况、风险能力和风险容忍度来决定的。在实际中，风险容忍度是根据对每个风险评估中所界定的风险评价类别的解释来决定的。

167. 随着机构风险管理日益融入机构文化和周密程度的提高，各组织如在各主要风险类别(如，财务、业务和声誉)中说明其风险胃口，则可从中受益。各组织应尝试将每个主要领域的风险管理成果汇总并将其合并到机构一级，以确保本组织的风险是适当的、平衡的和可持续的。

## (iii) 风险管理的重心位置

### 重点放在最高一级机构风险

168. 最高管理层有义务投入精力和时间关注主要机构风险的识别、管理和监测。机构风险的数目应是可把握的，只应包括那些对其的管理会给组织带来最大增值效应的重要风险。附件一载有开发署、海事组织和教科文组织机构风险登记册上的最高风险单子。

<sup>29</sup> CWGRM 4/2/1, 第 4 页。

169. 在教科文组织，高级管理人员休假地会议查明了 31 个风险。然后，通过在线调查，根据 56 项目标逐一对照将其定级，最后有 10 个被确定为最高机构风险。其中之一是没有接班计划，虽然 30% 的工作人员将在今后 3 至 5 年内退休。风险管理委员会讨论了这一风险，然后送到了作为风险确定主人的人力资源司。

170. 开发署的机构风险日志包括了 12 项风险。在农发基金，风险的识别首先是采用自下而上的做法，通过一系列的讲习班进行的。机构风险委员会审查了这些风险，将其精简到 14 个，并提交给了管理委员会。<sup>30</sup> 管理委员会利用表决工具最后筛选了 5 个最高风险，确定了风险主人并制定了缓解战略。

#### 重点放在为数有限的重要风险上

171. 好的风险管理都把重点放在对目标的实现可能会有重大影响的概率高的风险上。在机构风险管理方面没有经验或经验甚少的单位有一种将所有可能的风险都正式查明并记录在案的倾向，造成风险数目太多，不容易管理。为避免这个问题，每个单位至少在机构风险管理进程的开头应把重点放在为数有限的重要风险上。随着经验的积累，要登记和处理的风险数目可扩大，以纳入其他风险。重点放在影响大概率高的风险不应导致一个组织忽视其他风险。低概率但影响大的风险应特别予以监测，因为这些风险会在将来变成现实。

172. 欧洲委员会的风险管理准则提出要将关键风险单列出来并集中关注，以便使风险管理有效果并使文件和报告保持在合理的数量。但鼓励各总司查明和监测其他需要后续行动的重要风险。在一个总司，官员们解释说，他们建议各处登记最重要的 5 个风险，无论如何不要超过 10 个。

173. 在联合国各组织，在这方面没有明确的政策或指示。开发署官员解释说，在第一次风险评估活动中，在国别办事处查明了约 10 个风险。然后，强烈鼓励工作人员集中于 5 个关键风险。新的开发署单位工作规划指南提出，工作计划中的风险评估应集中于本单位在工作计划覆盖期要采取行动和(或)监测的少数几个重大风险。

#### 跨部门的风险和风险上报

174. 跨部门的风险往往需要一个以上的单位采取行动，其识别和处理是机构风险管理的最重要的特点之一，而全系统范围一体化的做法会给这种管理带来好处。尤其是，关键机构风险从其影响上看往往在性质上是跨部门的，有必要在各级采取缓解行动。跨部门的风险需要不同的部门介入，应查明所有相关方并记录在案，应将风险指派给最合适的人员，开展协调和领导风险的应对行动。

175. 联合国各组织一般都没有关于跨部门风险的识别、处理和上报的准则。只有开发署有上报程序。单位领导负责上报风险，上报是通过现有的管理渠道进行的。检查员发现，欧洲委员会在各司之间跨部门的风险方面有详细的指示。

<sup>30</sup> 农发基金，农发基金机构风险管理活动年度报告，文件 EB 2010/99/R.30，第 11 页。

**(iv) 信息技术工具：商业性软件、开放源软件和机构资源规划**

176. 在联合国系统中，没有一个组织在机构资源管理上使用商业性软件。官员们认为，商业性软件不是拿来就可适用于联合国各组织的，因为其风险环境和流程都是面向私营部门的。开发署使用内部开发的软件记录风险评估和应对措施。提供了管理单位和机构风险日志内联网门户，88%的单位都在使用。其他组织使用简单的电子数据表和字模板来登记和跟踪风险。

177. 粮食署的官员解释说，由于工作人员人数多和国家办事处面大，没有信息技术的支持就无法实施机构风险管理。这应当是一种组织向其工作人员提供的服务，以便容易有效的实施，而不应造成严重的额外负担。因此，他们在考虑使用一种特别的软件平台，能自动处理大量信息、作仪表板和报告、并与现有的粮食署信息系统兼容。

178. 农发基金为便利机构风险管理的实施，将一些程序块纳入了现有的机构资源规划系统。欧安组织使用商业性软件，是用 50,000 欧元购买的，执照和养护费是每年 15,000 欧元。该软件能让所有工作人员看到所有查明的风险和监控措施，有时限的行动和本组织各单位的实施现状。

179. 气象组织官员在第一次风险评估活动后指出的一个经验教训是，需要有一个简单的系统或数据库，以记录、报告和分析结果；仅有一份填好的风险事件表格的清单并不能提供对用户方便的、对所收集的数据进行评估和报告的手段。开发一种简单的工具，以便能按类别提问和根据一系列标准分类，将简化和精简审查数据的过程，和使规律性的东西和令人关切的领域更容易识别。<sup>31</sup>

180. 经验表明，使用专门的软件能使一个组织从机构风险管理收获更多的好处，包括更好的分析和监测机会。各组织，特别是大的组织，应尝试开发信息系统解决办法，例如，开发或购买专门的软件，或如有可能的话，将程序块纳入现有系统，如，机构资源规划和成果管理平台，以便更好地将机构风险管理投入运行。但是，专门软件并不是启动机构风险管理实施的前提条件。检查员注意到，有开放源软件可用于风险管理，如，联合国秘书处内一个重大的机构资源规划项目正在利用免费的开放源软件进行风险管理。

**需要有明确的方法和准则**

181. 检查员谨重申，机构风险管理的实施需要有正视的风险管理流程，其中要用连贯的方法和工具。各组织必须正式确立影响、可能性和风险等级表和相关的类别，上报程序和实施所有这些流程的具体步骤。有必要确立明确的足够详细的准则，其中包括对风险类别的描述和解释及其在实践中的应用。此外，各组织需要为反馈和所吸取的经验教训建立机制，以便加以利用，改进进程。足够详细的准则，加上不断的辅导和定期讲解，将有助于完善进程。

<sup>31</sup> CWGRM 4/2/1, 第 6 页。

## 基准实施指标

182. 检查员的结论是，为实施基准 7，行政首长应确保建立正式的风险管理流程，其中要用连贯的方法和工具，有明确的准则和指示，所有工作人员都能容易地进入，以确保机构风险管理在全组织一致的、一体化的实施。

## 基准 8

### 将风险管理纳入成果管理、规划制定、方案编制、及运作和业务流程

183. 风险管理不是，也不应是，一种孤立的活动或单独的行政结构。风险管理如果不与一个组织的主要流程结合起来，就可能成为一种简单的遵纪活动，而不是有效的管理工具。结合起来就能使实施风险管理流程具有目的性并使风险与本组织的目标和核心活动联系起来；并且还能确保管理风险的任务不被看作是额外的责任或负担，而是所有进程的组成部分。结合起来还应包括将个别的风险管理做法在总的机构风险管理框架下统一起来，以确保在做法上的一致性和支持更有效的利用资源。作为结合起来的一种自然延伸，风险管理应是强制性的、是融入业绩管理流程的。这将强化问责制，有助于形成风险意识文化并加快实施工作。

184. 机构风险管理做法要求在所有领域实行风险管理，包括进行中的活动和进程，以及“加工定做”的举措，如，信息技术项目、资本总计划、机构战略和政策、和实地项目等。风险评估应是决策进程的组成部分；推进这一做法的一个办法是要求在提交高级管理委员会的所有重要政策、战略和项目建议书中都要附上风险评估。

## 联合国各组织的经验

185. 开发署的经验有助于说明成功实施机构风险管理会遇到的难题和解决办法。开发署在采用机构风险管理一年后，机构风险管理委员会要求开展总结活动。根据总结的结果，委员会得出结论：虽然有明显的改进，但风险的管理往往是临时性的、被动的，是作为孤立的活动发生的，并且，整个组织各个单位的做法各不相同。<sup>32</sup>

186. 开发署认识到，风险管理尚未完全纳入组织的流程，这将是前进的主要挑战。作为第一步，精简了股一级的风险日志并将其纳入了组织的工作规划，以作为一种手段，将风险管理与总的成果管理绑在一起，并支持各单位与其监督单位就与成果和风险相关的结合在一起的机遇和挑战开展对话。对主要风险的应对措施将作为主要成果与相关活动一起纳入本单位的工作计划。官员们告诉检查员，他们正在审查所有的政策、计划、战略和行动，以确保风险管理恰当地融入了所有领域。

<sup>32</sup> 开发署，开发署风险管理框架，讨论要点，2010年2月。

187. 海事组织正在努力将风险识别与目标的确定结合起来。粮农组织的官员告诉检查员，在制定 2010-2011 年工作方案和预算时，他们结合战略目标纳入了风险识别。农发基金机构风险管理的一项成果是改进了风险管理。各司通过管理计划，可识别、评估、然后确定适当的行动缓解或利用可能制约或提高其实现预计成果的能力的风险。制定司的计划需要进行风险识别和季度业绩报告，这对所有司都是强制性的，是战略规划和报告进程的一部分。

188. 粮食署的官员解释说，设立新的业绩和问责司的原因是要将成果管理和风险管理集中起来；向机构风险管理委员会提供支助；和，最重要的是，在国别办事处一级的风险管理活动和这些风险及其缓解的机构监督之间建立更好的桥梁。为支持 2008-2013 年战略计划的实施，司制定了机构业绩管理框架，称为“业绩车轮”，为业绩管理提供了整体观。框架将风险管理和内部监控内容结合在了一起。官员们进一步解释说，如果机构风险管理是作为业绩管理的组成部分被采用，其增值作用就会被承认，因为它将与每个工作人员的工作联系起来。

189. 为了使一个组织的风险管理系统被看作是机构风险管理，这些系统就需要覆盖“加工定做”的举措。在联合国各组织在这方面尚无系统的覆盖。一些重大改革举措，如组织结构改组、业务流程变更和移向海外等，缺乏适当的风险管理流程，而其他一些重大举措，如，机构资源规划和资本总计划等，则包括了风险管理。例如，在机构资源规划重大项目的整个生命期和联合国资本总计划中都实行了风险管理。官员们告诉检查员，资本总计划有一个风险登记册，在风险管理人员的协调下，每年要检查和更新好几次。每一个风险都根据对其的可能性和对项目的影响的评估指定了一种颜色码。风险主人对风险进行监测，也进行风险评估，制定风险缓解战略，设定触发点和制定风险应对措施。

### 欧洲委员会的经验

190. 欧洲委员会风险管理的主要原则之一是将风险管理纳入现行规划和决策进程。对年度管理计划的一项长期有效的指示要求每个部门的计划必须指出可能影响目标实现的主要风险，并采取适当的行动加以解决。此外，风险管理被明确纳入了委员会的内部监控框架。

### 依赖关系、伙伴关系和人道主义援助中的风险管理

191. 在许多情况下，一个组织的风险是与第三方的风险连在一起的。主要承包商的风险通常会变成一个组织的风险。例如，如果重大业务流程外包了，承包商的风险就会变成组织的风险。另一个事实是，一些联合国组织的成功越来越依赖于在实地的执行伙伴。方案目标的实现越来越依赖于部分或完全是一个组织控制范围之外的、必须与合作伙伴和其他利益攸关方合作管理的事件。这种局面要求各组织必须以使所有合作伙伴系统参与的方式对待风险管理。

192. 在准备与发展活动和人道主义援助相关的方案时，可在相关地区的风险评估的基础上有效利用风险管理。在自然灾害受灾地区交付紧急援助是应考虑使用一体化风险管理的另一个重要领域，以确保所有方面能快速有效地交付援助。

193. 这些问题有待正式纳入联合国各组织的机构风险管理政策和实践之中。各组织应制定方式和议定书，将其纳入机构风险管理政策和框架，并为其实际实施规定准则。

### 纳入成果管理

194. 机构风险管理和成果管理在实现本组织的目标方面有重叠的地方。成果管理在每一级都设定了目标并指导本组织的工作朝着实现这些目标的方向前进，而机构风险管理则通过使工作人员识别、评估和管理与实现这些目标相关的风险来协助这一进程。许多联合国组织已着手实施成果管理。鉴于成果管理必须覆盖一个组织的所有部门，包括规划制定、方案编制、预算编制和业务，检查员认为，这是各组织通过成果管理进程纳入机构风险管理的得天独厚的机会。

### 与内部监控系统相结合

195. 作为一种较广泛的概念，机构风险管理纳入了内部监控，将其作为风险管理的有机组成部分。机构风险管理在总体风险管理框架<sup>33</sup>内使战略目标发挥作用，并支持对内部监控制度进行评估和朝着实现本组织的战略目标的方向建立这种制度。

196. 欧洲委员会利用风险管理加强健全的内部监控系统。内部监控协调员通常在各总司协调风险管理做法。总司长被要求在年度报告中声明内部监控的总体状况。

197. 在联合国各组织，机构风险管理并不是明文规定与内部监控系统联在一起的。鉴于有效的风险管理与健全的内部监控系统之间的密切关系，联合国各组织的行政首长应利用机构风险管理改进内部监控并加快建立健全的内部监控框架，将其作为机构风险管理的一个主要成分。

### 评估

198. 检查员注意到，将机构风险管理纳入规划制定、方案编制、业务和运作流程、业绩管理和“加工定做”的举措尚有待联合国各组织去完成。但是，官员们一般都知道纳入的工作没有做，正在制定计划纠正这一局面。如果各组织在规划阶段就考虑将机构风险管理纳入现有的组织流程和新的举措之中，就会更有效率。一方面，先走一步的组织要加快纳入进程，另一方面，其他组织应在规划阶

<sup>33</sup> 机构风险管理——一体化的框架，附录——机构风险管理框架与一体化内部监控框架之间的关系。

段就考虑在现有的经验教训的基础上如何纳入的问题。各组织利用这一机会也应考虑建立健全的内部监控制度，将其作为机构风险管理的有机组成部分。

### 基准实施指标

199. 检查员的结论是，为实施基准 8，行政首长应确保将机构风险管理纳入成果管理、规划制定、方案编制、运作和业务流程，以及“加工定做”的举措和人道主义援助活动。此外，依赖关系和合作伙伴关系的风险应纳入风险管理。

## 基准 9

### 监测、评价和报告机制，以确保遵守风险管理及其效果

200. 不设立监测、审查、评价和报告程序，风险管理流程就不完整。一个有效的、完全确立的风险管理框架就必须正式和非正式地包含为此目的的各种机制。<sup>34</sup> 应审查和报告风险管理的业绩和遵守情况。联检组建议的这些流程的内容分列如下：

#### 方框 7

#### 监测、评价和报告的内容

##### 联检组建议的内容：

- (a) 机构风险管理总体实施计划的进展情况
- (b) 对风险管理总体业绩/效果的评估
- (c) 风险管理政策、框架和准则的遵守情况
- (d) 风险管理在各级的监测和报告情况
- (e) 本组织的风险状况、新出现的关键风险及其管理情况
- (f) 风险管理政策和框架的定期审查和更新情况
- (g) 内部和外部报告机制

201. 局部风险管理做法的沟通、监测和报告都按现有的管理渠道进行，是各工作范畴的相关管理人员的责任。风险管理是所有工作人员的主要责任之一，只有通过正式的程序才能奏效，这包括将风险管理的责任和行动纳入业绩评估。它应成为各级管理业绩的组成部分。

202. 对总体业绩、效果和遵守情况的审查是最高管理层、风险负责人、和风险/高级管理委员会的责任。内部审计部门必须对风险管理程序的总体充分性和有效性作出客观的评估。其他的监督职能，例如外部审计、检查、调查、评价、和政

<sup>34</sup> 更好的做法指南——风险管理，第 30 页。

策审查，在各自的专业责任和专长范围内，在客观评估风险管理机制的运作情况方面都可发挥作用。

203. 对总体实施情况的制度监督的主要角色包括：在内部，机构风险管理委员会和高级管理委员会；在外部，财务委员会，审计委员会和理事机构。财务委员会审查其职权范围的风险管理情况。高级管理委员会则有责任确保本组织的有效风险管理，而审计委员会是协助理事机构发挥其监督作用。

204. 要使监测和审查有效果，就必须建立相应的报告机制。给审计委员会和理事机构的外部风险报告可以分开做，也可以结合成果管理与规划和方案编制文件一起做。内部报告要包括正式和非正式的沟通和报告渠道。给机构风险管理委员会/高级管理委员会、审计委员会和理事机构的报告应加以正式化。

#### 联合国各组织的经验

205. 在开发署，机构风险管理委员会每季度开会，审查风险管理的总体效果，分析和梳理主要的机构风险，包括要采取的行动。鼓励各单位在日常的工作计划监测流程中实施风险监测。在外部，就风险管理的实施情况向执行局提交报告是作为战略计划实施进展情况报告的有机组成部分来进行的。

206. 开发署官员告诉检查员，在实施的头两年，他们跟踪了全组织各单位的风险日志的完成情况。鉴于已实现了目标，他们现在正力求更高的指标，以跟踪风险评估被更新到何种程度以及采取了何种行动应对风险。目标是转向更加面向质量的监测。官员们进一步解释说，审计委员会在行使对风险管理和内部监控系统的监督方面有特殊的责任。

207. 海事组织设想，在风险管理进程的每两年周期完成时，向高级管理委员会、并通过政府间工作组向理事会，提交一份总结报告，其中要阐述主要的风险领域、缓解措施、责任和时间表等。海事组织还计划开展全组织范围的检查，以查明经验教训和编制定期报告提交高级管理委员会并酌情提交理事会，其中要包括所发生的变化和采取的行动。在儿童基金，已计划编写一份总结报告提交执行局办公室，其中要包括全组织范围的风险状况和概括介绍本组织面临的主要风险的风险矩阵。

208. 在农发基金，机构风险管理委员会定期审查和监测机构风险管理进程和产出。监测机构风险管理相关的活动是作为每季度业绩审查的一部分进行的，业绩审查是各部门年度工作计划的一部分。向审计委员会和执行局的报告是按年度进行的。审计委员会定期对农发基金的风险和风险管理程序进行审查，并将审查结果报告执行局。

#### 欧洲委员会的经验

209. 在欧洲委员会，一般而言，各总司内的内部监控协调员担任风险管理主持人并监测行动计划的实施情况。在总司内，一有必要就对风险情况进行审查。总司被要求在其年度管理计划中报告关键风险和相应的缓解行动，并在年度活动报



告中报告实施的结果。年度活动报告提供关于所遇到的关键风险及其对实现目标的影响的概况。提供年度活动报告精粹的综合报告则是提交理事会、欧洲议会和欧洲审计法院的。

### 理事机构的监督作用

210. 各组织的理事机构负责就实施工作确定政策、提供指示和行使监督作用。因此，应将机构风险管理项目和政策文件提交理事机构，供参考、指导和监督，并如有需要，请求追加资金。

211. 鉴于有效的风险管理程序的重要性，以及关键风险的战略影响，理事机构行使其监督作用至关重要。理事机构指出明确的方向和进行连续的监督对于确保机构风险管理举措的成功不可或缺。关键风险的缓解往往需要理事机构的决定和支持。作为主要的利益攸关方，成员国必须随时掌握机构风险管理实施情况和本组织面临的战略和新出现的关键风险的最新信息。应定期向理事机构汇报机构风险管理的实施情况和与本组织战略目标相关的关键风险的识别、处理和监测情况。

### 评估

212. 总体而言，在联合国各组织，机构风险管理的监测、审查、评价和报告尚待明确制定、正式确立和正确实施。内部报告渠道是存在的，但这些渠道大多是非正式的、隐含的和并非经常使用的。理事机构的监督及向其的报告普遍付诸阙如，而海事组织则可能是例外。就海事组织而言，理事机构密切监督和介入对机构风险管理政策和框架的解释，以及实施进程。由于机构风险管理的实施尚处于早期阶段，还没有进行内部审计或外部评价。

### 基准实施指标

213. 检查员的结论是，为实施基准 9，行政首长应确保：具备确定了相应的角色和责任分工的机构风险管理监测和评价机制并通报全组织；就机构风险管理的实施情况和主要风险的管理情况，定期、有序地向所有利益攸关方提供内部和外部报告。此外，检查员谨强调，理事机构应对机构风险管理的实施行使其监督作用，并审查和讨论新出现的关键风险和应对战略。

### 基准 10

#### 机构间合作和协调，包括制定共同的机构风险管理框架、知识分享机制、和管理共同的跨部门主要组织风险

214. 多年来，整个联合国系统一直在试图改进机构间的知识分享。在 2007 年和 2008 年，开发署协调了联合国各组织机构风险管理实施者的网络。2009 年 12 月，联合国秘书处主办了关于问责制和机构风险管理问题的为期两天的机构间会议。2008 年，联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)高级别管理委员

会(管高委)设立了工作人员安全和保安指导委员会，为建设更有效的联合国全系统范围保安管理系统，包括风险管理，制定建议和备选方案，这是机构间合作的好例子。指导委员会的建议得到了管高委的核可并得到行政首长协调会的大力支持。<sup>35</sup>

215. 另一个例子是，机构间常设委员会紧急情况准备工作次级工作组，该组通过及时利用应急计划、早期预警系统和情况模拟，引领机构间的努力，将人道主义援助国别团队的准备工作制度化。一种统一的紧急情况风险管理举措在四个国家试点进行，目的是将种种基于风险的计划制定过程精简到正常的办公计划制定中。<sup>36</sup>

216. 一些组织提出了进一步的合作机会。儿童基金有一个实践共同体，曾经提到那是有用的实际信息的来源；基金会的官员表示愿意与其它组织分享。粮食署正在考虑利用开发署的风险管理电子学习程序块。

### 评估

217. 访谈肯定了联合国系统存在着一些关于机构风险管理实践的知识和经验分享的好例子；但它们主要是临时性的、不系统的。没有正式或非正式的网络、平台或机制来推动这一进程。没有做过全系统范围的、跨部门的共同或关键风险识别工作。现行政策和框架在术语、方法和做法上差别甚大。没有为联合的或互补的方案和国别行动制定过联合风险管理程序。

218. 各组织应考虑在管高委下设立正式的或非正式的网络，包括互联网或内联网来推动知识分享。虽然非正式网络在最初是有用的，但随着机构风险管理做法在全系统铺开，正式的网络会更适当。

219. 检查员发现，若干组织正在试图制定其自己的孤立的政策和框架，往往是在没有利用现有文件或挖掘其它联合国组织的经验和能力的情况下，通过聘用咨询公司来这么做。

220. 检查员认为，许多正要着手实施机构风险管理的组织可通过利用现有的机构间知识、专长和经验制定其政策和战略，而不是外包给咨询公司。各组织不必再走同样的弯路，应利用自己在实施机构风险管理方面不是先行者的有利条件，努力使自己受益于先走一步的组织积累的经验、文件和能力。

221. 联合国系统——通过行政首长协调会——应考虑制定具有足够灵活性的共同的机构风险管理政策和框架，供所有组织使用。这会大大有助于统一做法，节省成本，和便利确立全系统范围的风险环境和风险状况，从而使各组织得以制定联合的、更切实有效的风险应对战略。这样做还能提供一种全系统共同的风险管理语言。

<sup>35</sup> 见文件 CEB/2009/HLCM/INF.1。

<sup>36</sup> E/ICEF/2010/9, 第 173 段。

222. 检查员谨提请注意欧洲委员会所有总司所使用的共同政策和框架。总体框架<sup>37</sup>确立了一个一般性框架，以推动一致的实施和给予各个总司灵活性，以便制定最适合自身特殊情况的程序。

#### 共同的、互相关联的和跨部门的风险

223. 检查员认为，有数量可观的机构一级的风险可能对多数(如果不是全部的话)联合国组织是共同的。此外，一个组织对某些关键风险的管理可能会影响到其它一些组织的风险。许多风险很可能是共同的，尤其是在各组织平行运行的国家一级；此外，还有一种情况是，不同的风险有可能是互相关联的。

224. 还有跨部门的风险，可受益于所有组织的拧成一股绳的或一体化的应对措施，例如，涉及声誉、安全和保安的风险。另外，鉴于联合国各组织正在努力做到“交付如同一家”，各组织应考虑由国别工作队在国家一级实行合并的风险评估和风险登记册，以使用共同的战略和行动计划有效应对风险。

225. 鉴于存在着全系统范围共同而又互相关联的关键风险，将对这些风险的审查作为一个固定的项目纳入行政首长协调会的议程会是十分有用的。检查员认为，如果能汇编一份联合国系统各组织的共同风险环境的资料，这一共同的资料库会有助于协调统一风险管理做法以及确定和监测联合国全系统范围的风险状况。

#### 基准实施指标

226. 检查员的结论是，为实施基准 10，行政首长应通过行政首长协调会：

- 建立正式的或非正式的机构风险管理网络。这一网络可便利系统地交流风险管理的经验和教训；
- 在全系统机构风险管理做法趋于成熟的同时，将对全系统风险状况和共同的、跨部门的风险的审查纳入固定议程项目；
- 讨论并发起制定联合国所有组织的共同的机构风险管理政策和框架，以便统一做法，建立共同的风险环境资料和制定全系统范围的风险状况资料。

此外，行政首长们应：

- 考虑尽可能采用机构间一体化的风险管理做法，特别是在国家一级，并制定这么做的模式。

<sup>37</sup> 欧洲委员会，在委员会各部门实现有效、连贯的风险评估，文件 SEC(2005 年)1327。

## 四. 结论和建议

227. 本报告为各组织成功实施机构风险管理提出了九个基准。对各组织做法的审查显示，除了第一个基准(采用正式的机构风险管理政策和框架)外，大多数组织尚未处于能令人满意地达到其余八个基准的阶段。作为先行者，只有开发署和海事组织可以算作接近达到其它一些基准，特别是行政管理层的承诺和参与、沟通和培训。少数几个组织尚未考虑机构风险管理。其它组织或是在准备政策，或是刚刚通过政策和准备搞试点。从总体上说，在机构风险管理实施方面联合国各组织可以算是初学者。

228. 在联合国系统，机构风险管理的采用和纳入组织文化的工作行动缓慢。这有许多原因，例如，缺乏高级管理层的集体理解和承诺；没有正式的实施计划；对于如何实施机构风险管理和将其纳入组织流程举棋不定；缺乏适当的管治结构；和来自其它改革举措的竞争压力等。此外，机构风险管理是个相对较新的管理工具，仍在演变之中，这一事实意味着各组织没有一张清楚的路线图可循。

229. 基准 10 关系到全系统范围的协调和合作，要求所有组织的联合行动。显然，一方面，有必要根据每个组织的特殊性质调整机构风险管理的做法，另一方面，需要有全系统范围的做法以确保在关于机构风险管理的系统内大家都说同一种语言；识别和管理共同的跨部门的主要风险(如，安全、保安和声誉风险)；避免重复；和优化利用稀少的资源。

230. 本报告中指出的 10 种最佳做法基准构成供各组织遵循的坚实框架。检查员相信，如果联合国各组织能将这 10 个体现了现有最佳做法的基准作为有效实施机构风险管理和分享系统内信息、经验教训和专门知识的最佳做法和原则加以遵循，各组织就能在开发机构风险管理的适当用途和应用方面快速地进步。要做到这一点，还必须要理事机构和高级管理层的全面支持。

231. 鉴于全面实施机构风险管理会带来的好处，检查员建议，联合国系统各组织的行政首长根据本报告的分析和建议，总结现有的情况并加快实施机构风险管理。

### 建议

232. 检查员认为，各行政首长应将上文所列前九个基准作为一个整体加以采用和实施，以确保机构风险管理在各自组织的成功实施。基准 10 要求机构间合作和协调，应在行政首长协调会一级讨论和采用。联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应推进针对行政首长协调会的建议的实施。

233. 下文建议 1 和 2 的实施可望提高各组织的有效性。建议 3 可望加强各组织之间的协调和合作。

**建议 1**

行政首长应采用本报告中所列的前九个基准，以确保机构风险管理做法的采纳和实施是符合最佳做法的。

**建议 2**

理事机构应对各自组织关于本报告中所列的机构风险管理基准的采用、实施的效果和关键风险的管理发挥监督作用。

**建议 3**

行政首长协调会应通过管高委采用本报告中的基准 10，以推动机构间合作和协调、知识分享、和对共同的跨部门的风险的管理，从而实现全系统更切实有效的风险管理。

## 附件一

### 开发署、海事组织和教科文组织的一组最高风险(和风险领域)

#### 开发署

1. 不断变化的援助结构、经济危机环境和关于气候变化的紧迫性，为联合国和开发署(重新)定位为宝贵的合作伙伴(战略的)提供了重要机遇
2. 主要货币的波动性和动荡的资本市场(金融的)
3. 国际公共部门会计准则的实施(财务的)
4. 开发署内合同改革的影响(组织的)
5. 在联合国系统面临紧迫的真正威胁的情况下，工作人员的安全/保安和与保安相关的与日俱增的成本(运作上的)

#### 海事组织

1. 财务系统故障和后备数据丢失(运作上的)
2. 缺乏主要工作人员对于实施基于成果的预算编制的“买进”和合作(运作上的)
3. 主要提供方/供应方的财政困难(运作上的)
4. 处理代表参加会议和代表登记的手续延误和中断(运作上的)
5. 由于不可抗力造成的不可预见的口译不到场(运作上的)

#### 教科文组织

1. 鉴于预计专业工作人员在下一个两年期的退休情况，缺乏接班计划会使教科文组织在称职的资深工作人员方面出现重大缺口(人员编制的)
2. 缺乏清楚地说明、实现和报告质量成果的能力，可能导致丧失对教科文组织交付能力的信心、能见度减损，并最终削减供资(成果管理、方案交付质量和能见度)
3. 中央单位和方案部门之间在影响和决策进程方面失衡，会影响到方案的交付和质量(组织设计和问责)

## 附件二

### 海事组织的风险识别流程

- ✓ 高级管理层讲习班以确定风险事件识别的目的并识别重大的最高一级风险；
- ✓ 各司内主要业务工作人员开展自我评估活动，以查明各自业务领域的风险事件；
- ✓ 由中央风险团队对主要工作人员进行后续访谈，旨在验证识别的结果和发现差距，特别是通过利用“如果……会怎样？”的分析方法；
- ✓ 通过由委员会和小组委员会对风险事件识别情况的审查，寻求所有利益攸关方的投入；
- ✓ 理事会风险审查、管理和报告工作组继续发挥论坛作用，以便成员国为风险管理进程提供投入和，特别是，在与组织状况和有效性相关的风险方面。这可涉及：“如果”会怎样？”的情况分析的识别；审查这种分析并进行评论；识别特殊的风险事件。

资料来源：海事组织风险管理框架。

## 附件三

## 联合国各组织、欧洲委员会、欧安组织和全球基金的机构风险管理概况

| 组织  | 机构风险管理状况<br>(1)                                | 实施成本<br>(2)   | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)                                     |
|-----|--|---|--|---|
| 联合国 | 在机构风险管理的规划阶段。<br>正在制定机构风险管理的内部监控框架。计划采用分阶段的做法。 | 为秘书长关于问责框架、机构风险管理和内部监控框架，和基于成果的管理框架问题的第一次报告的机构风险管理部分，在咨询方面的开支为 132 万美元。 <sup>38</sup> | Ref.A/64/640。<br>影响：1. 低；2. 中等；3. 高；4. 重要；5. 关键<br>概率：1. 低；2. 中等；3. 高；4. 重大；5. 临界<br>监控有效性：1. 高度无效；2. 无效；3. 需要大大改进；4. 需要有限的改进；5. 有效<br>风险评价等级：<br>1 级，需要高级别关注的最严重的风险；<br>2 级，需要具体的补救或监测措施的中等风险；<br>3 级，预计会有低风险暴露弱点和低残余风险的风险。 | 风险环境资料包括以下五大风险领域的 116 个风险的名录：战略的、管治的、运作的、遵守的和财政的。 |
| 罪毒办 | 尚未考虑。  | -   | -  | -   |
| 环境署 | 尚未考虑。  | -   | -  | -   |
| 人居署 | 尚未考虑。  | -   | -  | -   |
| 难民署 | 尚未考虑。  | -   | -  | -   |

<sup>38</sup> 行预咨委会报告 A/63/457，第 8 页，第 25 段。



| 组织      | 机构风险管理状况<br>(1)   | 实施成本<br>(2)                             | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)                       |
|---------|---|---|--|-------------------------------------|
| 近东救济工程处 | <p>在机构风险管理的起步阶段。</p> <p>2009 年，测试了风险登记册概念草案，2010 年计划所有单位都完成风险登记册。</p> <p>开始时，各单位要把重点放在前数十个风险。预计这一过程需要 2010-2011 年两年期才能完成。</p> <p>咨询委员会建议在执行办公室内设一名风险官员。但由于资源困难，近东救济工程处计划在执行办公室内任命一位兼职风险管理联系人。</p>         | <p>为支持机构风险管理的实施进程，聘用了一名外部主持人。</p>       | <p>影响和可能性等级：高、中、低。</p>   | 不适用                                 |
| 开发署     | <p>2008 年，机构风险管理政策生效。</p> <p>2010 年核准了强化的机构风险管理框架。</p> <p>机构风险管理实施工作第一阶段在机构一级和单位一级展开，于 2008 年完成。</p> <p>2009 年和 2010-2011 年两年期继续努力加强机构风险管理。</p> <p>机构风险管理秘书处包括一个全职 P-4 职位。记录风险评估的软件与单位的工作计划制定软件结合在一起。</p> | <p>使用了内部资源。一名顾问也承担一些法律服务。</p>           | <p>影响是从以下角度评估的：发展成果，方案和业务，安全和保安，声誉和信任度，财务影响，收回所需的时间，和范围。</p> <p>影响：1. 可忽略不计；2. 小；3. 中；4. 重；5. 关键</p> <p>概率：1. 极不可能；2. 不大可能；3. 中度可能；4. 可能；5. 极可能</p> <p>视风险的等级而定，不同级别的管理层可决定是否接受风险。</p> | <p>战略的，环境的，财政的，组织的，运作的，政治的，规管的。</p> |
| 人口基金    | <p>处于机构风险管理的规划阶段。在变动管理和业务连续性办公室(执行办的一部分)内设了一个 P-5 级高级风险顾问职位。管治结构将作为机构风险管理战略的一部分于 2010 年设立。</p>  | <p>为协助机构风险管理战略使用了外部咨询(约 75,000 美元)。</p> | 不适用  | 不适用                                 |

| 组织   | 机构风险管理状况<br>(1)  | 实施成本<br>(2)  | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)  |
|------|--|--|--|--|
| 儿童基金 | 处于机构风险管理的开始阶段。有一个机构风险管理政策和框架(2009年)。设想与计划于 2012 年完成的组织改善改革一起实施。<br><br>在变革管理办公室内设立了 P-5 级风险管理主任职位。                             | 2008 年, 聘用了外部顾问进行制定机构风险管理政策和相关工具的基础工作。总费用是 689,711.59 美元(600,000 美元是顾问费, 89,711.59 美元是旅差费和杂费)。 | 影响的评估是依据其对方案目标的实现、声誉、人事和财政的影响。<br><br>影响: 1. 可忽略不计; 3. 中等; 5. 关键。<br><br>可能性: 1. 不可能; 3. 可能; 5. 肯定。<br><br>风险严重性/评价: 低, 中到低, 中到高, 高。 | 查明了 26 个主要风险, 分成四类: 财政的、公害的、运作的、方案的/战略的。                   |
| 粮食署  | 处于机构风险管理的规划阶段。2005 年推出第一个机构风险管理政策, 但没实施。在 2009-2010 年期间, 正在制定机构风险管理框, 架预计在 2010 年下半年起算的 18 个月内实施。<br><br>采用了分阶段的做法。国别办事处自愿当试点。 | 2010/11 年有 310 万美元可用于加强业绩和问责, 包括机构风险管理。外部顾问已签约协助制定机构风险管理框架。                                    | 影响: 1. 低, 2. 中, 3. 高。<br><br>概率: 1. 低, 2. 中, 3. 高。<br><br>风险评价/严重性, 根据评价分: 1 至 3 为低, 3 至 6 为中, 6 至 9 为高(正在审查中)                       | 外部环境<br>声誉<br>资金<br>组织的能力<br>工作人员的积极性和灵活性<br>保安<br>(正在审查中) |
| 劳工组织 | 处于机构风险管理的开始阶段。<br><br>机构风险管理政策于 2009 年宣布。<br><br>到 2011 年底完成总部各单位的培训, 外部办事处的培训将从 2011 年开始。                                     | 培训工作人员的费用估计为 400,000 美元。计划聘用一家咨询公司根据内部开发的培训材料提供培训。   | 为评估影响和概率使用了“高”和“低”的打分。有意避免使用“中”类, 以消除逃避作出关键决定的机会。  | 物质保安, 财政, 方案和执行, 声誉, 政治。                                   |
| 粮农组织 | 处于机构风险管理的开始阶段。<br><br>计划在 2010-2011 年实施机构风险管理。<br><br>尚无政策文件。<br><br>最初将使用试点做法, 机构风险管理将与成果管理一起推出。                              | 最初, 粮农组织设想采用外部顾问驱动的做法开展机构风险管理, 为此预留了 250 万美元。后来决定搞内部驱动的项目。为此, 2010-2011 年方案工作和预算拨出了 130 万美元资金。 | 不适用  | 不适用  |

| 组织    | 机构风险管理状况<br>(1)   | 实施成本<br>(2)   | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)   |
|-------|---|---|--|---|
| 教科文组织 | <p>处于机构风险管理的开始阶段。</p> <p>从 2008 年起，机构风险管理的实施工作在风险管理委员会的监督下逐渐展开。</p> <p>2010 年起，实行新的高级管理。机构风险管理的实施工作目前暂停，直至新的管理的过渡期结束。</p> | <p>聘用了一名顾问开发培训程序块。对教科文组织的交付能力进行基于风险的评价和建立风险管理委员会，估计成本为一个工作人员一整年的时间；但这一成本被内部监督处的人员编制结构所消化。维持委员会和相关的通讯估计成本约为半个工作人员年；但这一费用也被参与机构风险管理的单位的人员编制结构所消化。</p> | <p>影响：大，中，小。<br/>概率：低，中，高。</p> <p>风险评价/严重性定级按风险和可能性的增加情况计算，其中：<br/>低=平均分 1-3<br/>中=平均分 3-6<br/>高=平均分 6-9</p> | <p>资源方案，<br/>管治，<br/>人员配置，<br/>组织设计和问责，<br/>财务管理，<br/>成果管理，<br/>方案交付的质量和能见度，<br/>联合国系统内的交付，<br/>总干事的授权，<br/>非洲，<br/>优先性别平等。</p> |
| 民航组织  | <p>处于机构风险管理的规划阶段。</p> <p>2010 年制定政策。</p> <p>计划于 2011 年实施。</p>   | <p>为机构风险管理起步拨款 25,000 加元用于外部咨询支持。其他预计费用为 48,000 加元(3,000 元用于研讨会，15,000 元用于项目计划，20,000 元用于试点项目，10,000 元用于评价、更新和展开)。</p>                              | 不适用  | 不适用   |
| 卫生组织  | <p>处于机构风险管理的开始阶段。在一个集群内已开始实施。</p> <p>今后会将机构风险管理的理念和框架扩大到整个组织，但尚未决定固定的时间框架。</p>  | <p>195,000 美元用于外部顾问支助费用。</p>  | 不适用  | <p>财政的，<br/>组织的，<br/>运作的，<br/>外部代理和利益攸关方</p>  |
| 邮联    | <p>定于 2010 年制定机构风险管理计划。</p> <p>2010 年 6 月，在一家外部咨询公司的协助下开展了一次风险评估活动。主要结论将作为制定机构风险管理政策的基础。</p>                              | <p>外部咨询的费用为约 18,000 瑞郎。</p>   | 不适用  | 不适用   |
| 电联    | 正在讨论机构风险管理  | 不适用   | <p>影响和概率类别按三级等级表衡量：<br/>低、中、高。</p>   | <p>管治的，<br/>战略的，<br/>资源的，<br/>运作的。</p>  |

| 组织     | 机构风险管理状况<br>(1)  | 实施成本<br>(2)  | 影响、概率和评价等级<br>(3)   | 主要风险领域<br>(4)                          |
|--------|--|--|---|--|
| 气象组织   | <p>处于机构风险管理的开始阶段。风险评估和部门风险登记册于 2009 年制定。</p> <p>一旦落实资金就将全面开展机构风险管理。</p> <p>有一个风险管理框架，但尚无政策。</p> <p>2009 年，在战略规划办公室内任命了一名 P-5 级战略规划和风险管理官员。</p> | <p>2006 年和 2008 年聘用了两家外部咨询公司，分两个阶段引进和推动机构风险管理进程。合同总费用为 228,000 瑞郎。尚无预算拨款；活动资金来自高优先储备金。</p> | <p>影响和概率类别用 1. 低，至 4. 高等级表。</p>   | <p>战略的，运作的，财政的，管治的。</p>                |
| 海事组织   | <p>在完成了试点活动后，到 2009 年时，尚处于全面实施的第一阶段。</p> <p>从 2008 年起就存在风险管理框架。</p>  | <p>迄今为止，在实施机构风险管理方面没有造成专门的直接费用。现有的工作人员担当了额外职能。</p>   | <p>培训文件从货币和信息、政治和职业、以及健康和影响的角度界定影响的类别。</p> <p>影响：1. 很低；2. 低；3. 中等；4. 高；5. 很高。</p> <p>可能性用时间框架内发生的机会的百分比表示。</p> <p>可能性：1. 极小；2. 不大可能；3. 中等；4. 可能；5. 几乎肯定。</p> <p>风险根据分数评价(影响+可能性)：&lt;4 为低，4 至 8 为重，&gt;8 为严重。</p> | <p>组织状况和有效性，财政的，运作的。</p>               |
| 知识产权组织 | 在考虑中   | -  | -   | -                                      |
| 工发组织   | <p>处于机构风险管理的开始阶段。2009 年的第一阶段主要集中于高级管理层的风险意识和风险识别培训。2010 年期间将制定机构资源管理战略，届时将敲定作为其组成部分的机构风险管理政策。</p>  | <p>为制定方法和主持讲习班聘用了外部顾问。</p> <p>费用为 30,000 欧元。</p>   | <p>风险的影响：1. 微小；2. 小；3. 中等；4. 可观；5. 严重；6. 灾难性。</p> <p>机会的影响：1. 微小；2. 小；3. 中等；4. 大；5. 很大；6. 极大。</p> <p>每一类都与同基准线对照的金额损失/收益相联系。</p> <p>可能性，无论风险或机会：1. 不大可能；2. 偶然；3. 可能；4. 很可能；5. 几乎肯定；6. 肯定。</p>                     | <p>主要流程<br/>核心流程<br/>辅助流程<br/>外部影响</p> |

| 组织    | 机构风险管理状况<br>(1)  | 实施成本<br>(2)   | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)                                       |
|-------|--|---|--|---|
| 世旅组织  | 尚未考虑   | -   | -  | -   |
| 原子能机构 | 处于机构风险管理的开始阶段。<br><br>有一个正式的框架。正开始规划进程。<br><br>为机构风险管理目的使用了 PROBIS 软件。   | 为制定政策和举办培训讲习班的顾问初步费用为 30,000 美元。为制定和实施风险登记册的方案和预算信息系统费用为 5,000 欧元。  | 不适用  | 本组织尚未就风险类别作出决定，但最终风险是声誉风险。                          |
| 农发基金  | 自 2008 年起实施，该年确立了政策和成立了机构风险管理委员会。2010 年的工作计划包括敲定机构风险管理框架文件，开展培训和宣传活动，敲定机构风险状况简介和风险登记册。<br><br>举办了以下培训班：一次机构风险管理讲习班，培训机构风险管理联系人，项目风险管理培训，含有机构风险管理工具和图书馆的机构风险管理内联网网站。一些程序块纳入了 Peoplesoft 软件。 | 机构风险管理目前主要在现有结构内实施。2008/2009 年期间，外聘咨询服务、出版物和表决工具的额外总开支约为 150,000 美元。预计，每年继续维持机构风险管理将需要约 50,000 美元的费用。   | 影响：1. 可忽略不计，2. 低，3. 中等，4. 重要，5. 重大，6. 灾难性的。<br><br>概率：1. 实际上不可能，2. 不大可能，没有先例，3. 不大可能，但不是没有先例的，4. 可能发生，5. 高度可能，6. 实际上肯定会发生。 | 资源规划和管理，<br>国别方案，<br>财政的，<br>国际政策，<br>宣传，<br>业务连续性。 |
| 欧洲委员会 | 自 2005 年起就存在机构风险管理政策和框架文件。<br><br>2004/2005 年开展了试点活动。2005 年至 2007 年的实施活动包括：在年度管理规划进程中引进风险管理；制定风险管理指南；制定风险识别和评估任择性通用调查问卷。   | 最初投资主要包括：向各级工作人员提供培训和重新分配内部资源，尤其是在各个总司/处设置了内部监控协调员。自 2005 年以来的风险管理培训(制定和实施)的外聘顾问总费用为 258,000 欧元。<br><br>覆盖采用风险管理框架的全流程(试点、制定方法、制定框架、起草宣传、实施指南、推动实施)的五个合同的费用约为 890,000 欧元。但是，实际用掉的要少于总数，因为向负责制定风险管理框架的中央财务服务团队提供的一些服务是承包方作为“灵活性”援助提供的。 | 就影响和可能性向总司建议了两种选择：低、中、高，或 1 至 5 等级表。最通常使用的分级是低、中、高。  | 外部环境<br>规划、流程和系统<br>人和组织<br>法律和管治方面<br>通信和信息        |

| 组织   | 机构风险管理状况<br>(1)  | 实施成本<br>(2)   | 影响、概率和评价等级<br>(3)  | 主要风险领域<br>(4)  |
|------|--|---|--|--|
| 全球基金 | 2009年9月推出了风险管理框架和政策。   | 最初，为了解进程，聘用了顾问，但实施工作是内部领导的。   | 从影响、重要性和概率的角度将风险评价为低、中、高三类。                                      | 战略的<br>运作的<br>投资组合风险                                 |
| 欧安组织 | 机构风险管理的铺开工作在行政管理方面已经在进行之中，随后将扩展到方案方面。<br><br>指导文件已经存在。<br><br>培训讲习班安排为理论半天，风险识别和内部监控措施半天。<br><br>使用了商业性软件作为所有与风险相关的信息的资料库。 | 聘用了外部顾问举办10次讲习班和培训，费用约50,000欧元。<br><br>花了约50,000欧元购买软件，其维护费每年需另外支出15,000欧元。 | 影响：紧要，高，中，低，很低<br><br>概率：接近肯定，高度可能，可能，不太可能，渺茫<br><br>风险评价：高，中，低。 | 外部的<br>战略的<br>声誉的<br>财政的<br>人员的<br>技术的<br>保安的<br>法律的 |

## 附件四

参加组织就联检组的建议需采取的行动一览表  
JIU/REP/2010/4

|      | 预期影响  | 行政首长协调会 | 联合国，其各类基金和方案 |      |     |     |     |     |         |     |      |      |     | 各专门机构和原子能机构 |      |       |      |      |    |    |      |      |        |      |      |
|------|-------|---------|--------------|------|-----|-----|-----|-----|---------|-----|------|------|-----|-------------|------|-------|------|------|----|----|------|------|--------|------|------|
|      |       |         | 联合国*         | 贸发会议 | 毒罪办 | 环境署 | 人居署 | 难民署 | 近东救济工程处 | 开发署 | 人口基金 | 儿童基金 | 粮食署 | 劳工组织        | 粮农组织 | 教科文组织 | 民航组织 | 卫生组织 | 邮政 | 电联 | 气象组织 | 海事组织 | 知识产权组织 | 工发组织 | 世旅组织 |
| 报告   | 供采取行动 | X       | X            | X    | X   | X   | X   | X   | X       | X   | X    | X    | X   | X           | X    | X     | X    | X    | X  | X  | X    | X    | X      | X    | X    |
|      | 供参考   |         |              |      |     |     |     |     |         |     |      |      |     |             |      |       |      |      |    |    |      |      |        |      |      |
| 建议 1 | e     |         | E            | E    | E   | E   | E   | E   | E       | E   | E    | E    | E   | E           | E    | E     | E    | E    | E  | E  | E    | E    | E      | E    | E    |
| 建议 2 | e     |         | L            | L    | L   | L   | L   | L   | L       | L   | L    | L    | L   | L           | L    | L     | L    | L    | L  |    | L    | L    | L      | L    | L    |
| 建议 3 | c     | E       |              |      |     |     |     |     |         |     |      |      |     |             |      |       |      |      |    |    |      |      |        |      |      |

图例：  
**L:** 供立法机构作决定的建议  
**E:** 供行政首长采取行动的建議(\*就行政首长协调会而言，则是协调会主席)  
: 无需该组织采取行动的建議

预期影响：  
**a:** 强化了问责 **b:** 推广了最佳做法 **c:** 加强了协调和合作 **d:** 强化了监控和遵守  
**e:** 提高了效果 **f:** 节省了大量经费 **g:** 提高了效率 **o:** 其它

\* 覆盖 ST/SGB/2002/11 中所列的所有实体，但贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处除外。