



联合国

机构风险管理： 联合国系统各组织内的方法和效用

联合检查组的报告

撰写人：上冈惠子和艾琳·克罗宁



机构风险管理： 联合国系统各组织内的方法和效用

联合检查组的报告

撰写人：上冈惠子和艾琳·克罗宁



联合国 • 日内瓦，2020 年

执行摘要

机构风险管理：联合国系统各组织内的方法和效用 JIU/REP/2020/5

一. 导言和审查目的

机构风险管理(ERM)起源于私营部门，对所有部门均具有价值，包括联合国系统各实体在内。联大在 2006 年通过的第 61/245 号决议中承认联合国系统各组织在履行其任务授权时面临着诸多风险——从欺诈和腐败、声誉风险以及网络犯罪，到政治性风险、管理不当以及自然灾害和人为灾害，批准在联合国系统内实行机构风险管理，以加强治理和监督。

机构风险管理是在整个组织范围内，以实现组织各项目标为目的，对风险进行识别、分析、评估、处理和监控的条理化、一体化和系统化进程。从根本上讲，机构风险管理是对不确定性进行管理，而不确定性既包括威胁，也包括机遇。与各自为政式的风险管理实践不同的是，机构风险管理这一概念所体现的理念是，风险管理贯穿于整个组织，以帮助确保组织具有可持续性。

上一次论及该专题的是联合检查组(联检组)2010 年的《联合国系统机构风险管理审查报告》(JIU/REP/2010/4)，其中为在联合国系统各组织成功实施机构风险管理推出了设定基准的框架。

本次审查的主要目的是向联合国系统各组织的立法/理事机构和行政首长通报上次审查以来取得的进展，以及参加联检组的所有 28 个组织目前实施、运用和整合机构风险管理做法的情况，并确定良好做法和经验教训，以为现行的和未来的举措提供指导。

机构风险管理旨在就主要风险提供统一的参照标准，使各立法/理事机构和高级管理层可以之为基础，讨论并商定如何管理上述风险。正因如此，必须在诸如任务授权、财务和预算考量、人员情况、业务模式以及各组织的特殊性等标准给予应有考虑的情况下，对机构风险管理进行量身定制，以适合各组织。

本审查报告提出了 10 项经过更新的基准，对照上述基准评估实施机构风险管理方面的进展情况，并纳入了与上述基准密切相关的 4 项正式建议，其中 2 项系针对各立法/理事机构，2 项系针对 28 个联检组参加组织的行政首长。本审查报告中还包含贯穿全篇的非正式建议，为评估和各项基准的实施提供指导。

二. 主要审查结果

实行机构风险管理框架和政策(基准 1)

拥有适用于整个组织的风险管理政策和/或框架，是实行机构风险管理的基础。上述政策和/或框架须与组织的战略计划联系在一起，以确保与管理层的战略愿景以及本组织的宗旨和目标保持一致。

本次审查所覆盖的 28 个组织当中，有 25 个已实行了机构风险管理政策和/或框架。这意味着自联检组上一次审查以来取得了重大进展。强烈鼓励尚未实行机构风险管理政策和/或框架的实体予以实行。鼓励已经实行的各组织对其政策进行审查，作出必要的修订和更新，以确保与本组织的战略计划有着明确的联系并虑及运营环境中新出现的问题和变化。

内部机构风险管理组织架构(基准 2)

为了成功实施机构风险管理，各组织必须按照其机构风险管理政策建立角色明确、责任清晰的内部组织架构。后来被行政首长协调会(首协会)管理问题高级别委员会采纳的内部审计师协会“三道防线”模式，对于理解与机构风险管理有关的各种角色和责任颇有助益。

第一道防线是承担各种风险并采取相应措施管理上述风险的各级管理人员。28 个组织当中，有 18 个建立了风险协调人网络。风险协调人可作为在整个组织内实施和支持机构风险管理进程的一线对话人员，包括就风险收集和报告相关信息以及就风险管理政策和进程向员工提供培训。

第二道防线是管理控制。相关人员在这道防线上监控风险，协助第一道防线确保对风险和控制措施进行妥善的管理。这其中包括制定明确的政策和指导意见、提供咨询建议并对第一道防线的行动进行监督。多数组织设有一个机构风险管理部和/或一位机构风险协调人(通常称作“首席风险干事”)，专门负责机构风险管理工作。虽然受命承担该项职能的人员或实体在协调和促进整个组织的风险管理进程方面发挥着关键作用，但识别和管理风险的首要责任在于各一线管理人员和风险责任人，而不在于受命承担机构风险管理职能的人员或实体。

第三道防线就风险管理的成效向高级管理层和立法/理事机构提供独立的保证和/或评估。在一些组织中，内部审计师提供咨询和顾问服务，以加强第一和第二道防线，促进并加强机构风险管理的实施。

上文所概述的三道防线服务于高级管理层、立法/理事机构以及各审计和监督委员会。如此一来，立法/理事机构就处在了机构风险管理架构的顶端。高级管理层负有管理风险并实现战略目标的终极责任，而立法/理事机构则进行监督，以确保高级管理层妥善地管理风险。在这个问题上，必须确保高级管理层对风险进行定期的讨论和处理。应从一体的、全局的视角看待风险，而不是以各自为政的方式管理风险，这一点至关重要。为此，很多组织设有高级管理层风险委员会，此举对于整合机构风险管理可能具有极为重要的意义。

在一个组织内部，取决于风险类型，风险责任人可存在于各道不同的防线上。所指定的风险责任人应是组织内部最适于管理特定风险且具备相关知识、资源和权威者。

鉴于不同组织的业务模式、可用资源、特定任务授权以及机构风险管理成熟度各不相同，各组织均须确定本组织自己的内部机构风险管理组织架构。至少要做到的是，各级相关员工须知道自己属于哪一道防线，还须明白自己在机构风险管理方面所承担的角色和责任，以确保能以系统而协调的方式妥善地识别并管理风险。

认同机构风险管理的组织文化(基准 3)

各参加组织均将“最高层基调”视为建立风险文化以及支持和赋权员工在组织内部推进和整合机构风险管理的最重要驱动力。过去十年间，机构风险管理方面的“最高层基调”有所改善，但仍有待开展更多工作，以进一步运用和整合机构风险管理。

行政首长必须定下支持在整个组织内实施机构风险管理的基调，增强员工的权能以使机构风险管理得以持续，并实质性地参与可展现机构风险管理实用性和重要性的相关进程和实践。第二道防线的管理对于在组织内部整合、植入和持续进行机构风险管理也至关重要。每一个参加组织均须有办法确保主要风险能及时上报到适当的层级，且决策者掌握适当的风险相关信息以作出知情有据的决定。

立法/理事机构在机构风险管理中的作用(基准 4)

为了履行其在监督和问责方面的作用和责任，并为各种不确定性作好准备，各立法/理事机构必须关注机构风险管理，确保各行政首长能定下适当的“最高层基调”。各立法/理事机构至少应知道组织所面临的主要战略风险和每种风险的应对策略，以及与机构风险管理有关的政策和框架。

审计和监督委员会可发挥关键作用，通过在员工及其相关立法/理事机构之间传递技术信息和分享其他部门的良好做法，就实施并持续开展机构风险管理的方式提供建议。

28 个参加组织中有 18 个报告称机构风险管理是其立法/理事机构会议议程上的常设项目，但讨论的深度和程度在整个系统内各有不同。各立法/理事机构应至少每年一次将机构风险管理纳入其会议，并根据组织的任务授权、驻地网络和风险敞口情况确定实质性讨论的范围。

整合机构风险管理(基准 5)

一体化且管理得当的机构风险管理实践可产生关键信息，例如关于组织所面临或可能面临的威胁和机遇的信息，并提供一个有益的论坛，以讨论和决定每项风险最好如何处理。为了支持就风险进行这种高水平的识别和决策，风险管理应成为各组织战略、运营和方案规划以及监测进程不可或缺的组成部分。

多数组织已将机构风险管理与成果管理制和/或其常规的战略规划进程联系在一起，但其中很多组织报告称，在机构风险管理与日常运营之间存在差距，将机构风险管理整合进日常运营是一项主要挑战。将机构风险管理整合进战略、业务和运营规划进程，须有强有力的“最高层基调”，有来自高层领导人的有效沟通和积极支持，还须有针对性地在关键的进程和平台上投资。在机构风险管理已整合进各个层级的情况下，需开展一项汇总风险后将其上报高级管理层并酌情上报立法/理事机构的进程。

系统和动态的进程(基准 6)

机构风险管理进程不仅需要切合目的，因各组织而制宜，而且需要有足够的动态和灵活性，以展现出机构风险管理的根本目的和功效。很多组织仍处在机构风险管理成熟度的初始阶段，即实施阶段，正在努力以更简化、更便于参与的进程整合机构风险管理。纳入相关外部或背景数据的灵活的机构风险管理做法有助于组织内部机构风险管理的成熟和整合，并使之能够更好地应对威胁和危机。

采用灵活思维的组织在管理风险方面具有优势，尤其是速度快和变数大的风险。冠状病毒病(COVID-19)疫情是发展速度快、变数大的风险的一个突出实例，应当成为一个有力的提醒，即识别外部风险并努力尽可能减少未知风险是机构风险管理的一项重要内容。该疫情以及联合国各组织在运营和方案上应对疫情的方式，可能会让关于机构风险管理做法必须连贯一致、注重实效且灵活机动的观点更有分量。

利用信息技术系统和工具进行机构风险管理(基准 7)

设计完善的信息技术系统和工具可协助将机构风险管理更好地纳入主要业务，以及查明、记录、汇总和监测整个组织的主要风险。

应采用一个配备相关工具的综合系统对整个组织的风险进行跟踪和监测。上述系统最好是一个一体化平台的组成部分，与其他系统相联，以便简化流程。鼓励业务模式相似的组织之间开展对话，就机构风险管理平台及其与其他信息系统之间的联系交流经验和做法。

机构风险管理方面的沟通与培训(基准 8)

就在整个组织内整合机构风险管理，并提供一种可供员工结合各自情境使用的通用语言而言，沟通与培训可能是关键要素。风险协调人，尤其是拥有庞大驻地网络的组织的风险协调人，可帮助在多个层级上加强机构风险管理的沟通与培训。

各参加组织所采取的培训方法，从单独的机构风险管理培训到更综合的方法不等。在培训和沟通方法多样的情况下，鼓励开展机构间合作与交流，以分享良好做法和经验教训。此外，全面的机构风险管理培训与沟通计划对于有效实施和整合机构风险管理必不可少，应根据组织的规模和范围及其机构风险管理方法量身定制上述计划。

进行定期审查以不断改进(基准 9)

需要定期审查机构风险管理进程、做法和政策的有效性，以便随着内外部环境的变化加以调整和不断改进。有 11 个组织已经开展或正在完成对本组织当前在机构风险管理成熟度方面所处阶段的自我评估。大多数内部和外部审计师对其目标组织机构风险管理的评估是“仍在发展、各自为政或未充分整合”。

建议定期进行自我评估，以盘点随着时间的推移在努力达到既定的机构风险管理成熟度相关目标阶段方面所取得的进展。还建议定期由审计师、负责评价职能的人员或是其他独立的咨询人员就机构风险管理政策及其相关进程的有效性进行独立评估。各立法/理事机构应审查并考虑此类评估活动的结果。

机构风险管理方面的机构间合作与协调(基准 10)

自 2010 年以来，机构风险管理在多数参加组织中的重要性和显著性有所提高，而首协会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队对该领域近来的进展作出了宝贵贡献。其工作获得了广泛的支持和赞赏。该工作队应演变成一个能独立存在的机制，继续开展工作，在制定机构风险管理政策和做法方面，为单个组织以及全系统的机构风险管理工作提供支持。

一些风险非常巨大，影响到很多组织，只能通过全系统范围的一体化方法予以管理。该工作队的工作流之一重点着眼于驻地以及权力下放型组织内部的机构风险管理，应能为实施联合国在驻在国一级的改革提供信息和基本指导，包括就共同承担的风险和全系统范围的风险提供信息和基本指导。

三. 结论和建议

自联检组上一次审查以来，在实行相关政策并建立内部组织架构以支持机构风险管理方面取得了重大进展。但是，很多组织仍在制定和/或完善其政策，仍在为支持本组织所采用的机构风险管理方法制定适当的做法。

本审查报告包含 4 项建议，其中 2 项系供联合国系统各组织的立法/理事机构采取行动，2 项系针对各组织的行政首长。还包含 21 项非正式建议(见附件四)，目的在于加强有成效、一体化的机构风险管理，以实现更积极主动、更知情有据的决策和善治，从而有助于成功实现组织的各项宗旨和目标。

建议 1

为了履行其监督作用和责任，立法/理事机构应至少每年一次将机构风险管理纳入其会议，并根据组织的任务授权、驻地网络和风险敞口情况确定实质性讨论的范围。

建议 2

各行政首长应在 2021 年底前，对照本报告所概述的联检组基准 1 至基准 9,对其机构风险管理实施情况进行全面审查。

建议 3

行政首长协调理事会管理问题高级别委员会成员应在 2021 年底前，确保其风险管理问题跨部门工作队能作为一项独立存在的机制继续开展工作，以进一步促进和协助机构间的合作、协调和知识共享，并探讨与联合国的改革努力有关共同风险。

建议 4

各参加组织的立法/理事机构应在 2022 年底前，请行政首长报告对照本报告所概述的联检组基准 1 至基准 9 对本组织机构风险管理实施情况进行的全面审查的结果。

目录

页次

执行摘要	iii
缩略语.....	x
一. 导言.....	1
A. 审查的目的、范围和局限性.....	1
B. 背景	1
C. 方法	2
二. 联合国系统各组织机构风险管理的基本内容.....	4
A. 机构风险管理的定义和益处.....	4
B. 切合目的.....	5
C. 更新联合检查组上一份机构风险管理相关报告中的基准	6
D. 实行机构风险管理框架和政策.....	7
三. 机构风险管理充当问责工具.....	9
A. 内部机构风险管理组织架构.....	9
B. 认同机构风险管理的组织文化.....	16
C. 立法/理事机构在机构风险管理中的作用.....	18
四. 整合和植入机构风险管理进程和程序.....	23
A. 整合机构风险管理.....	23
B. 系统和动态的进程.....	25
C. 利用信息技术系统和工具进行机构风险管理.....	28
D. 机构风险管理方面的沟通与培训.....	30
E. 进行定期审查以不断改进.....	31
五. 机构风险管理方面的机构间合作与协调.....	34
六. 推动进展、呼吁问责和促进机构间努力.....	38
附件	
一. 联合检查组上一份机构风险管理相关报告中的基准和建议	40
二. 机构风险管理政策和/或框架以及组织架构情况.....	41
三. 立法/理事机构以及审计和监督委员会的监督情况.....	51
四. 非正式建议清单.....	54
五. 参加组织需就联合检查组建议采取的行动一览表	57

缩略语

首协会	CEB	联合国系统行政首长协调理事会
机构风险管理	ERM	机构风险管理
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
国际民航组织	ICAO	国际民用航空组织
内部审计师协会	IIA	内部审计师协会
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
标准化组织	ISO	国际标准化组织
国贸中心	ITC	国际贸易中心
国际电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
多边组织业绩评估网	MOPAN	多边组织业绩评估网
监督厅	OIOS	内部监督事务厅
艾滋病署	UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
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、科学及文化组织
人口基金	UNFPA	联合国人口基金
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公署
儿基会	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	UNOPS	联合国项目事务署
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
妇女署	UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
维也纳办事处	UNOV	联合国维也纳办事处
世旅组织	UNWTO	世界旅游组织
万国邮联	UPU	万国邮政联盟
粮食署	WFP	世界粮食计划署
世卫组织	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. 本次审查已纳入联合检查组(联检组)2019 年工作方案, 且符合《联检组 2020-2029 年战略框架》所概括阐述的联检组工作的重点专题领域。¹ 上一次论及该专题, 是在联检组 2010 年的《联合国系统机构风险管理审查报告》当中。该报告为在联合国系统各组织成功实施机构风险管理推出了一套设定基准的框架。²

A. 审查的目的、范围和局限性

2. 本次审查的主要目的是向联合国系统各组织的立法/理事机构和行政首长通报参加联检组的所有 28 个组织³ 目前实施、运用和整合机构风险管理实践的情况, 并确定良好做法和经验教训, 以为现行的和未来的举措提供指导。本次审查有四个重点领域: (a) 现行风险管理实践的情况, 包括较之于上一次审查的情况; (b) 将风险管理整合进管理实践和决策的情况; (c) 组织内部风险管理实践潜在的和实际的效用和益处; (d) 各立法/理事机构在履行其监督和问责作用时运用风险管理的情况。

3. 本次审查不包括对机构风险管理在各参加组织内的整合程度或成熟度进行评估, 尽管一些利益攸关方就机构风险管理的成熟度提供了评论意见。

4. 本次审查也不包括评估各个组织(就拥有风险登记册的组织而言)的风险登记册, 因为其内容在某些情况下被视为敏感内容, 且其可比性也有限(有关风险登记册的一般信息见插图 8)。同理, 对于特定风险类别(例如欺诈风险或名誉风险)进行了泛泛的讨论, 对各类别进行深入讨论不在本次审查的范围之内。

B. 背景

5. 机构风险管理起源于私营部门, 对所有部门均具有价值, 包括联合国系统各实体在内。联大于 2006 年批准在联合国系统内实行机构风险管理, 以加强治理和监督。⁴ 联合国系统各组织在履行其任务授权时面临着诸多风险——从欺诈和腐败、声誉风险以及网络犯罪, 到政治性风险、管理不当以及自然灾害和人为灾害。

6. 从根本上讲, 风险管理是对不确定性进行管理, 而不确定性既包括威胁, 也包括机遇。“机构风险管理”一词中的“机构”系指建立和实施一项一体化、条理化和持续化的进程, 用以识别、评估、传达并妥善应对影响一个组织实现其宗旨和目标的机遇和威胁。因此, 机构风险管理被广泛视为完善的组织治理和问责的一项必不可少的要素。⁵

¹ A/74/34, 附件一。

² JIU/REP/2010/4。

³ 关于参加联检组的组织, 见附件五。

⁴ 联大第 61/245 号决议。

⁵ JIU/REP/2010/4, 第 4 段。

7. 对于联合国系统而言，机构风险管理理念和对机构风险管理的需求并非新鲜事物。过去十年间，对机构风险管理的认识和机构风险管理的重要性有所增强。机构风险管理被与驱动力联系在一起——驱动将联合国系统的文化转向更注重结果而非过程，与此同时重视创新、提高透明度并加强问责。⁶在整个联合国系统内，机构风险管理采取不同形式，所体现出的是一系列广泛的任务授权、运营模式、架构和进程。

8. 联检组 2010 年进行的审查发现，只有为数寥寥的组织积累了“相当多的机构风险管理经验”，但即便是在这些组织中，实施工作也仍不完善，且机构风险管理尚未植入业务进程和组织文化。2010 年审查所涵盖的多数组织被发现处于实行和/或实施机构风险管理的早期阶段，“或是正在制定政策和进程，或是正在开展培训和介绍机构风险管理做法”。⁷ 2010 年审查得出结论认为，联合国系统内机构风险管理的实行和进展是缓慢的，在部分程度上是因为：高级管理层缺乏共识，且不致力于此；缺乏正式的实施计划；没有能力实施机构风险管理并将其整合进组织进程；缺乏支持实施工作的治理架构。

C. 方法

9. 按照联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，编写本审查报告所遵循的方法包括：

(a) 对相关文件和文献进行案头审查，并对联检组网基跟踪系统中的数据进行分析；

(b) 发放调查问卷：总共发出五份要求提供定性和定量信息以及辅助文件的调查问卷。向联检组所有 28 个参加组织发出了一份机构调查问卷，并收到了所有组织的答复。向各参加组织的内部审计师、外部审计师以及审计和监督委员会主席发出了三份补充调查问卷。还向行政首长协调会(首协会)秘书处发出了一份调查问卷；

(c) 在 2019 年 9 月至 2020 年 2 月期间，对日内瓦、纽约、罗马和维也纳的 102 个利益攸关方进行了 65 次网上访谈或面对面访谈。结合联检组的另一项审查活动，与两个国家的驻地协调员进行了访谈；

(d) 于 2020 年 2 月与 16 家实体以及一位国际公认的机构风险管理专家⁸举行了一次研讨会，以介绍本次审查的最新情况、围绕实施机构风险管理方面的挑战集思广益，并讨论立法/理事机构在机构风险管理当中的作用；

(e) 利用多种信息源并在国际机构风险管理专家的协助下，对联检组 2010 年的机构风险管理基准进行评估和更新。关于修订联检组 2010 年基准所采用的方法详情，参见第 24 和第 25 段。

⁶ 见 A/72/492。

⁷ JIU/REP/2010/4, 第 34 段。

⁸ Paul L. Walker, 圣约翰大学企业风险管理卓越中心。

10. 通过调查问卷答复和访谈所收到的信息和意见，系以联检组所表现出的一贯尊重保密性的方式来处理。本报告主要体现经汇总的答复，在出于说明目的引述之处，未举出引述出处。

11. 报告草案征询了各参加组织的评论意见，并在本报告定稿过程中将上述评论意见纳入了考虑。根据《联检组章程》第十一条第2款，本报告经与各位检查专员磋商后定稿，以便运用联检组的集体智慧验证报告的结论和建议。

12. 本报告内含4项建议，其中2项系针对联合国系统各组织的立法/理事机构，2项系针对各组织的行政首长。对上述正式建议予以补充的，是贯穿全文以粗体显示的21项非正式建议(见附件四)。为便于处理本报告以及各项建议，附件五内含一个表格，其中显示提供给各相关组织的建议是供采取行动还是供了解信息，明确标注是否需要该组织的立法/理事机构或行政首长采取行动。

13. 检查专员对所有协助他们编写本报告者表示感谢，尤其是针对调查问卷提供宝贵答复者以及参与访谈并愿意分享自己的知识和专长者。

二. 联合国系统各组织机构风险管理的基本内容

A. 机构风险管理的定义和益处

14. 风险是不确定性对组织的目标所造成的影响，可能是积极影响，可能是消极影响，也可能是积极和消极兼而有之。风险可能解决，可能造成，也可能导致机遇和威胁。⁹ 举例来说，特雷德韦委员会赞助组织委员会将机构风险管理界定为“各组织在创造、维护和实现价值过程中赖以对风险进行管理的、与战略制定以及绩效整合在一起的文化、能力和实践”。¹⁰

15. 机构风险管理存在着若干定义，但联检组 2010 年报告当中给出并在本次审查当中沿用的定义将机构风险管理描述为“机构风险管理是在整个组织范围内，以实现组织各项目标为目的，对风险进行识别、分析、评估、处理和监测的条理化、一体化和系统化进程”。¹¹

16. 机构风险管理的首要目标是帮助确保组织具有可持续性并使之得以达成自己的目标。机构风险管理中的“机构”内涵要求有覆盖整个组织的风险管理政策和进程，并为上述政策和进程在组织内所有部门的实施提供连贯一致的方法。与各自为政式的风险管理实践不同的是，机构风险管理这一概念所体现的理念是，风险管理贯穿于整个组织当中。

17. 联检组 2010 年报告总结了机构风险管理的一些主要益处，其中的很多益处目前依然成立。本次审查对该清单进行了更新，其中一些益处在报告全文当中予以强调。

插文 1

机构风险管理的主要益处

机构风险管理的主要益处如下：

- (a) 通过确保对组织的目标和相关风险有全面而系统的理解，改善战略规划和决策及其实施工作；
- (b) 帮助管理层发现挑战和不确定性、作出调整以应对挑战、为应对危机作好准备并提高韧性和机敏度；
- (c) 突出共同的、贯穿各部门的风险(包括机遇和威胁在内)，并改善整个组织范围内的沟通与合作；
- (d) 优化资源分配，并保护资产和组织声誉；
- (e) 加强问责和内部控制框架；
- (f) 通过预见各种不确定性并支持管理层在了解风险的情况下作出决策，协助立法/理事机构履行其监督和问责的作用和责任。

⁹ 国际标准化组织(标准化组织，ISO 31000:2018—风险管理—准则)。

¹⁰ 特雷德韦委员会赞助组织委员会，《机构风险管理——与战略和绩效相整合》(2017年)。

¹¹ JIU/REP/2010/4。

18. 就实现组织目标而言，不存在没有风险的路径。换言之，机构风险管理可发挥作用，协助组织实现其目标。根据联检组各参加组织就调查问卷作出的答复，机构风险管理最常见的益处是风险意识。机构风险管理通过提高风险意识和明确分配风险责任，加强问责和内部控制。

19. 机构风险管理通常包括识别、评估、沟通和管理对组织实现其目标的能力造成影响的风险的过程。已经发现和评估的风险通常记录在风险登记册当中，且每一项重大风险均指定了风险责任人。风险责任人的责任包括不断对所分配的风险进行评估、审查和管理。本报告将通篇提及上述过程。

B. 切合目的

20. 来自若干信息源并在所进行的访谈当中得到确认的机构风险管理实施指导意见所凸显出的是，机构风险管理须根据组织的具体情况量身定制。在实践当中，这意味着组织的管理层须在与本组织的立法/理事机构磋商之下，确定本组织机构风险管理方法的复杂程度和组成内容，以使其“切合目的”。所访谈的利益攸关方当中，有几位强调了这一点，其中一些人解释了各自组织中机构风险管理的演进过程，称之为试图在适度开展工作支持机构风险管理与本组织所面临的战略风险(包括机遇在内)之间取得平衡的“一段旅程”。

21. 在规模较小且风险主要涉及高级战略领域的规范性组织当中，这一点尤为明显。与预算更高、员额更多、在若干驻地运营、资金更不稳定且面临诸多风险的人道主义组织相比，规模较小的组织肯定需要采取迥异的机构风险管理方法，还需要适当规模的进程、程序和人员配置。

22. 在各个组织的任务授权、结构和业务模式各不相同的联合国系统情境下，这一点怎么强调都不过分。就实施机构风险管理而言，根本不存在“放之四海而皆准”的方法。机构风险管理旨在就主要风险提供统一的参照标准，使各组织的立法/理事机构和高级管理层可以之为基础，讨论并商定如何管理上述风险。正因如此，必须在对相关标准给予应有考虑的情况下，对机构风险管理进行量身定制，以适合各组织。上述标准包括但不限于各组织的：

(a) 任务授权：是运营性组织，还是规范性/标准制定组织，还是两者兼而有之？有什么会阻止该组织履行其使命或任务授权并/或保持其相关性？

(b) 财务和预算考量：该组织如何获得供资以及通过什么机制获得供资？该组织有多少资金系依赖为数不多的几个捐助方和/或实体？

(c) 人员：该组织有多少员工以及采用何种人员配置机制？其人口统计学上的人员配置模式是何种情况？

(d) 业务模式：该组织如何、在哪里、与谁一道/向谁履行任务授权？该组织如何管理其行政和业务运营？

(e) 组织的特殊性：该组织面临着哪些联合国系统内其他组织可能没有面临的问题，以及上述问题有何影响？该组织与其他组织之间有何相似之处和不同之处，以及是什么使该组织脱颖而出或者说使其具备了竞争优势？

23. 各组织对机构风险管理方法的量身定制，应体现在其框架和政策当中，且正如基准 1 所指出的那样，应与本组织的战略绑定在一起，以确保能切合本组织的

特定目的。经过更新的联检组基准高屋建瓴地综述了所有参加组织在朝着量身定制机构风险管理发展的过程中均应纳入考量的各项因素。正如基准 9 所述，应根据各组织机构风险管理的演进情况，定期与本组织的立法/理事机构一道对其方法以及是否切合目的进行审查。

C. 更新联合检查组上一份机构风险管理相关报告中的基准

24. 在国际公认的机构风险管理专家协助下，对联检组 2010 年报告中原有的 10 项基准(见附件一)进行了审查和修订。对照首协管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队所开发的风险管理成熟度参考模型¹²、学术研究和商业研究以及近期更新过的国际标准和框架¹³，对上述基准进行了进一步的比较。根据各参加组织对调查问卷的答复以及与之进行的访谈，对上述基准进行了进一步的完善。以下是各位检查专员提出的经过更新的联检组基准清单。

插文 2

更新后的机构风险管理基准

经对联合检查组上一份机构风险管理问题相关报告中的基准进行更新后，检查专员提出下列基准：

1. 实行与本组织的战略规划联系在一起的系统的、适用于整个组织的风险管理政策和/或框架。
2. 经正式确定并分配了角色和责任的内部机构风险管理组织架构。
3. “最高层基调”支持下的组织各级均充分致力的风险文化。
4. 立法/理事机构在适当程度上参与机构风险管理。
5. 将风险管理与主要的战略和运营业务进程整合在一起。
6. 建立起系统的、一致的、动态的风险管理进程。
7. 有效地利用信息技术系统和工具进行机构风险管理。
8. 旨在创立风险意识、推行风险政策并建立实施机构风险管理所需的风险能力的沟通和培训计划。
9. 定期对实施机构风险管理的成效进行系统的审查，以不断改进。
10. 开展机构间的合作与协调，以就共同风险和/或联合国全系统风险系统地分享知识并进行管理。

25. 上述基准在可比性、一致性以及分享良好做法方面为整个系统提出了指导意见。各项基准彼此关联。在本审查报告全文当中，一项基准可能会援引强化和拓展其主要指标的另一项或另几项基准。因此，各组织应在本组织情境内并在全局

¹² 首协管理问题高级别委员会，风险管理成熟度参考模型。

¹³ 例如：特雷德韦委员会赞助组织委员会，《机构风险管理——与战略和绩效相整合》(2017 年)；标准化组织，ISO 31000:2018—风险管理—准则。

上将每项基准视为一个不断完善之过程的组成内容。理想情况下，上述基准将有助于指向良好做法以供考虑，并发现实践当中为使机构风险管理有成效、一体化而需要解决的差距。

D. 实行机构风险管理框架和政策

基准 1. 实行与本组织的战略计划联系在一起的系统的、适用于整个组织的风险管理政策和/或框架

拥有适用于整个组织的风险管理政策和/或框架，是成功管理机构风险的基础。上述政策和/或框架须与本组织的战略计划联系在一起，以确保与管理层的战略愿景以及本组织的宗旨和目标保持一致。

本次审查发现：

- (a) 多数参加组织已实行了机构风险管理政策和/或框架；
- (b) 有 10 个组织已经修订或目前正在修订其机构风险管理政策和/或框架。

26. 正如 2010 年审查当中所强调的那样，拥有适用于整个组织的风险管理政策是成功管理机构风险的基础。机构风险管理政策有助于组织就其所面临的关键风险达成共识，且体现领导层的愿景和致力领域。因此，该政策须与本组织的战略计划联系在一起，以确保与管理层的战略愿景和本组织的宗旨与目标保持一致。该政策与战略计划之间的联系问题，在基准 5 之下更详细地讨论。

27. 机构风险管理政策以一份关键文件阐述。该文件：阐述风险管理的范围和治理架构，并明确界定作用和责任；确定系统化的处理方法和风险术语，以供整个组织使用；将个别的风险管理实践整合进整个组织的风险管理进程，从而将其统一起来。一些参加组织采用框架模型将其政策和进程联系或整合在一起。框架是一种总括性文件，其中可能包含若干相关的框架、政策和进程。举例来说，世界知识产权组织(知识产权组织)的问责框架有七项组成内容，其中包括其机构风险管理政策。¹⁴ 世界卫生组织(世卫组织)的问责框架内含其风险管理框架及其内部控制框架。¹⁵

28. 本次审查所覆盖的 28 个组织当中，有 25 个已实行了机构风险管理政策和/或框架。这意味着自上一次审查以来取得了重大进展。上一次审查发现，已实行机构风险管理政策和/或框架的组织还不到 10 个。未实行的 3 个组织是：国际民用航空组织(国际民航组织)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和世界旅游组织(世旅组织)。

29. 机构风险管理不是一项一次性的任务，也不是一项须悄然进行的任务。机构风险管理是一项持续的进程，需要广泛的利益攸关方不断予以完善，以使风险与不断变化的环境接轨，包括与新出现的问题接轨。机构风险管理政策若要有成效，须向整个组织传达，还须定期予以审查并随后酌情进行修订和更新。

¹⁴ 知识产权组织，文件号 WO/PBC/29/4。

¹⁵ 世卫组织，世卫组织《问责框架》。

30. 有 10 个组织的机构风险管理政策/框架已至少修订了一次。联合国开发计划署(开发署)的机构风险管理政策已修订了两次，而世界粮食计划署(粮食署)正在对该政策进行自推出以来的第三次修订。通过修订，为将机构风险管理投入实施作出了努力，例如概括列出员工责任并强调在本组织内部整合机构风险管理。附件二就各参加组织机构风险管理政策和框架的情况提供进一步的详细信息。

31. 检查专员强烈鼓励尚未实行机构风险管理政策和/或框架的联合国各实体予以实行。鼓励已实行机构风险管理政策和/或框架的各组织对之进行审查并作出必要的修订和更新，以确保机构风险管理与本组织的战略计划联系在一起并能体现本组织的战略计划，并将运营环境中新出现的问题和变化纳入考虑。

三. 机构风险管理充当问责工具

A. 内部机构风险管理组织架构

基准 2. 经正式确定并分配了作用和责任的内部机构风险管理组织架构

每一个组织均应在虑及其任务授权、业务模式和可用资源的情况下，明确本组织用以支持和维系机构风险管理工作的内部架构，以便能以系统、协调的方式妥善地识别并管理风险。识别和管理风险的首要责任在于各级管理人员和风险责任人，而不在于受命承担机构风险管理职能的人员或实体。

在这方面，本次审查发现：

- (a) 多数组织设有专门负责机构风险管理工作的机构风险管理部门和/或特定职位。其基本作用是协调和推动整个组织的风险管理进程，确保采用统一的方法进行风险管理；
- (b) 多数组织还拥有一个风险责任人网络；
- (c) 整个联合国系统中机构风险管理部门以及风险责任人网络的结构、规模和所处位置各不相同；
- (d) 在一个组织内部，取决于风险类型，风险责任人可能存在于各个不同层级上和各种不同岗位上(或者如下文所述，各道不同防线上)。

“三道防线”模式

32. 为了成功地实施机构风险管理，各组织必须按照其机构风险管理政策建立角色明确、责任清晰的内部架构。

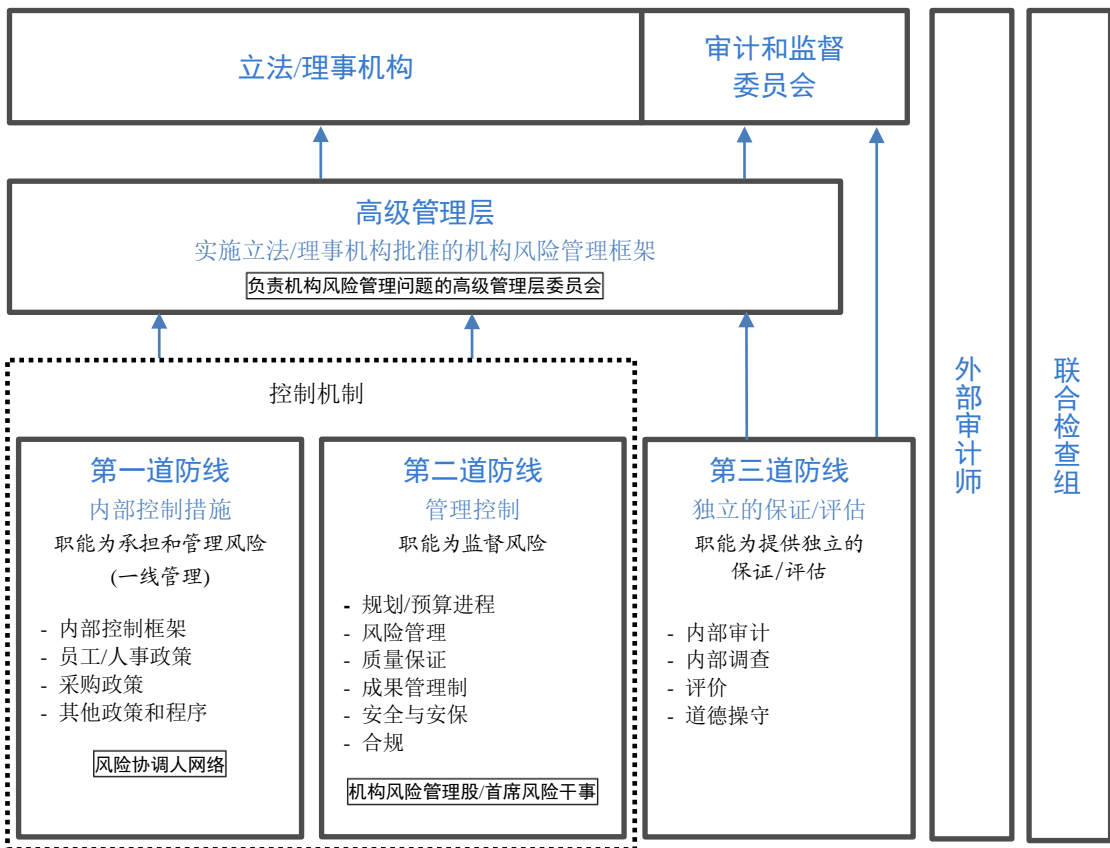
33. 图一显示的是内部审计师协会的“三道防线”模式。¹⁶ 该模式随后被首协会管理问题高级别委员会采纳。¹⁷ 联检组对之进行了进一步调整，以用于本次审查。该模式确定了组织内部进行有效的风险管理与控制的三道不同防线。

34. 该模式概述了各个不同层级及其各自的风险管理和控制职能，对于理解与机构风险管理有关的各种角色和责任颇有助益。

¹⁶ 内部审计师协会(IIA)，内部审计师协会立场文件：《有效的风险管理与控制当中的三道防线》。

¹⁷ 《工作组关于提出一个风险管理、监督和问责参考模型以供联合国系统在各理事机构面前形成共同立场的结论》，首协会财务和预算网第二十三次会议，维也纳，2014年6月。

图一
机构风险管理的三道防线



资料来源：见第 33 段。

第一道防线

35. 第一道防线是运营管理和内部控制。一线或者说前线的所有管理人员和工作人员在其日常运营中看到并应对风险。他们承担着很多风险，并执行相应的控制措施以管理上述风险。

风险协调人网络

36. 风险协调人可作为在整个组织内实施和支持机构风险管理进程的一线对话人员，包括就风险收集和报告相关信息，以及就风险管理政策和进程向员工提供培训。风险协调人对于拥有广泛驻地网络的组织尤为宝贵。正如一个以驻地为基础的组织所指出的那样：“风险协调人是我们的关键网络。他们前往所有的驻地，对人员进行培训。否则的话，业务行动不会具备这样的能力和知识。”

37. 本次审查所覆盖的 28 个组织当中，有 18 个拥有覆盖本组织的风险协调人网络。这 18 个组织当中，有 9 个就风险协调人角色制定了职权范围。风险协调人网络的结构、规模、地点以及其作用和责任须根据各组织的业务模式量身定制。

38. 驻地广布的组织往往在其运营的国家设有风险协调人网络。那里的风险比总部的业务活动高。以总部为基础的规范性组织可能会采取不同的方法。与以驻地为基础的组织相比，它们的风险协调人网络规模较小，主要着眼于组织内的关键部门。

39. 拥有广泛驻地业务的组织当中尚未建立风险协调人网络者，应考虑建立这样一个从总部到驻地的网络，以确保妥善地识别并解决驻地的风险。

40. 插文 3 和插文 4 说明了建立风险协调人网络的两种不同方法：第一种方法给出的是一个拥有广泛驻地业务的组织的实例(联合国难民事务高级专员公署，简称难民署)；第二种方法所呈现的是一个以总部为基础的组织(国际原子能机构，简称原子能机构)。

插文 3

联合国难民事务高级专员公署的风险管理协调人

联合国难民事务高级专员公署(难民署)在其机构风险管理政策^a当中概括阐述了本组织机构风险协调人的作用和责任，内容如下：

- (a) 风险协调人是风险管理相关问题的联络人。他们推动对风险进行评估、维护风险登记册，并处理风险报告事宜。他们由风险责任人指定。在驻地，风险管理协调人通常是副代表、负责方案或运营的助理代表、高级方案干事或其他直接肩负规划和方案执行责任的高级别员工；
- (b) 在规模特别大的驻在国运营当中，可能有必要在下一级分支也设有风险管理协调人，为驻在国一级的风险管理协调人提供支持。就由区域办事处覆盖的小规模驻在国运营而言，设在区域办事处的一位风险管理协调人可能足矣。上述选择交由代表们决定。

取决于各实体的规模和结构，总部的风险管理协调人职能所处的位置因各实体而异。

^a 难民署，《难民署的机构风险管理政策》，UNHCR/HCP/2014/7。

插文 4

国际原子能机构的跨部门风险管理小组

国际原子能机构成立了一个跨部门风险管理小组，为该机构的风险管理协调人提供支持。机构风险管理协调人主持该小组的例会。

上述跨部门风险管理小组由所有六个部门高级管理层指定的高级方案协调员及其他相关代表组成。原子能机构在风险管理政策^a当中阐释了该小组的首要职责，包括：

- (a) 协调各部门报告的风险以及与风险有关的意见、建议，并确保保持更新上述信息；
- (b) 发现有必要提供进一步指导、培训或采取其他措施以确保风险管理做法保持一致的情况；
- (c) 就根据需要修订政策和程序向机构风险管理协调人提出建议；
- (d) 讨论跨部门风险，并就减轻上述风险向机构风险管理协调人提出建议。

风险管理小组：打破各自为政的状况，促成跨部门讨论，以共同识别风险；指定跨部门的风险责任人和控制责任人，包括在风险责任人和控制责任人分属于不同部门的情况下。

^a 原子能机构，《原子能机构风险管理政策》，AM.I/18。

41. 为明确和一致起见，应以概述其作用和责任的《职权范围》为风险协调人提供支持。多数情况下，受命担任风险协调人意味着被选定的官员要承担额外的责任。风险协调人之责应在其绩效鉴定中有所体现，以确保这些官员能致力于此，并确保能对其问责。

第二道防线

42. 第二道防线是管理控制防线，其中包括风险管理、合规以及其他类似职能。在第二道防线当中，责任人对风险进行监控，并协助第一道防线确保对风险和控制措施进行妥善的管理。这其中包括制定明确的政策和指导意见、提供建议并监督第一道防线的行动。

机构风险管理职能

43. 机构风险管理职能是整个部门、一个小组还是一名个人的责任，是专职责任还是非专职责任，取决于组织的规模及其业务模式。本次审查所覆盖的组织当中，有 25 个设有一个专司机构风险管理之责的机构风险管理部门和/或一名机构风险管理协调人(通常称作“首席风险干事”)。该职能的架构、规模和位置在各参加组织中各有不同。

44. 在 11 个组织当中，机构风险管理职能设在执行办公室，直接向行政首长或副首长报告；另有 8 个组织的机构风险管理职能设在财务或资源管理部门。在 20 个组织当中，负责风险管理的高级官员通常是 P5 级或以上人员。机构风险管理之责所处的级别应向高级管理层进言，并具备向整个组织传达信息并强迫采取行动的权威，体现出该职能相关授权的重要性和等级。

45. 机构风险管理职能的相关主要作用和责任在各组织之间各有不同，但基本职责是在整个组织内协调和推动风险管理进程，以确保采用统一的方法进行风险管理。应由受命承担机构风险管理职能的实体或人员就机构风险管理问题为各级员工提供或协调开展一般的和专门的培训(见基准 8)。上述实体或人员须有适当途径获得风险信息 and 所有职能领域开展的风险分析，以便对整个组织的战略和运营风险有整体的把握。

46. 在多数参加组织当中，负责机构风险管理职能的实体或人员在机构一级协调开展风险评估，其结果通常是编写或更新风险偏好声明以及编制或更新机构风险登记册，以便管理组织所面临的主要风险。但是，务须注意的是，识别和管理风险的主要责任应在于各一线管理人员和风险责任人，而不在于受命承担机构风险管理职能的人员或实体。

47. 第一道防线可能会主动要求负责机构风险管理职能的实体提供支持。举例来说，粮食署的驻在国主任要求在驻在国一级创设风险干事职能，导致在区域局和驻在国办公室设立了“风险和合规顾问”。粮食署的风险和合规顾问主动、实时

地在履行风险和合规相关义务方面向区域主任和驻在国主任提供支持、建议和指导意见，并保证各区域以一致的方式实行风险管理，尤其是在高风险地点。¹⁸

48. 为了履行其监控风险和协助第一道防线的职责，第二道防线很有可能会向第一道防线提出各种要求，包括要求填写电子数据表和模板。第一道防线的很多受访人员将机构风险管理描述为“要求太多”的“耗时作业”。一位受访人员说，“我们已经收集了这么多信息，也已经将风险上报了，但该如何处理这些风险呢？”须明确传达所提要求背后的原因及其产出物的潜在益处，因为这会加强第一道防线和第二道防线之间的协作，并澄清第一道防线在机构风险管理当中的作用。

第三道防线

49. 第三道防线¹⁹ 向立法/理事机构和高级管理层提供独立的保证和/或评估。负责诸如内部审计、评价以及道德操守等职能的人员可能会指出尚未被发现或有效管理的潜在风险，并建议高级管理层将上述风险纳入风险登记册。

内部审计

50. 就机构风险管理而言，内部审计的核心作用是就风险管理的成效向高级管理层和立法/理事机构提供客观、独立的保证。在一些组织当中，内部审计提供了旨在加强第一道和第二道防线的顾问和咨询服务，以促进和加强机构风险管理工作的实施。

51. 对联检组补充调查问卷作出答复的 22 个负责内部审计职能的实体当中，有 18 个确认称，在推行机构风险管理的初始阶段，它们曾通过研讨会和咨询活动，就机构风险管理的策略、方法、工具以及进程提供建议和协助，包括协助进行风险识别活动和编制风险登记册。

52. 插文 5 提供了联合国工业发展组织(工发组织)的实例，其中描述了内部审计如何在加强机构风险管理进程以及吸引高级管理层和立法/理事机构关注方面发挥积极作用。

插文 5

联合国工业发展组织内部审计处的综合参与活动^a

为了优先处理审计结论中发现的最重要风险，以供管理层作出决定和采取行动，联合国工业发展组织(工发组织)内部审计处于 2019 年开展了一项综合参与活动，汇编了内部审计小组所提出的尚未落实的建议，并用评价小组、外部审计师和联检组的建议对上述建议进行了三方辅证。

在整个综合参与活动中，工发组织审查小组定期与高级管理层进行讨论，以确保审查进程透明。此举使高级管理层能够提供宝贵而及时的意见、建议。

¹⁸ 粮食署，《2018 年机构风险管理政策》，文件号 WFP/EB.2/2018/5-C。

¹⁹ 联合国一些组织将道德操守和评价职能划入第二道防线，或是划入第二道和第三道防线。

向工发组织执行局递交了综合报告。工发组织执行局的态度非常支持。执行局主动作出并实施了重大决定，其中包括批准了一项有时限的具体的管理行动计划以解决所发现的主要问题，以及任命一位高级官员专职担任工发组织风险管理和业务连续性协调人。

^a 工发组织，文件号 IDB.47/22。

53. 原子能机构的内部监督服务办公室也一直在与风险管理小组(见插文 4)一道，密切参与加强机构风险管理的实施工作。它们一道审查了该组织在机构风险管理成熟度方面所处的阶段，并通过处理项目一级的风险和机构一级的风险之间的差距以及风险、目标和预期结果之间缺失的相互关联，试行了一种更完善的改进方式来实施机构风险管理。

评价部门

54. 组织的评价部门可从结果角度，就风险因素以及方案取得成功的条件提供信息。在一些组织当中，上述信息被汇总到一起，以凸显整个组织范围的风险因素。开发署独立评价办公室的综合报告即是如此。此外，负责评价职能的实体或人员不仅提供回顾性视角，而且提供前瞻性视角，后者凸显前进之路以及与本组织继续具有相关性有关的风险因素。

55. 评价部门还可在定期审查的背景下，评估机构风险管理政策、方法、效益以及在机构风险管理方面投入的资源是否产生了机构风险管理政策和框架当中所设想的结果或价值。此类评估结论和建议可为将来再度进行机构风险管理所采取的路线方针、整合程度、方法以及拟予投入的资源提供参考。

三道防线之上

56. 上文所概述的三道防线服务于高级管理层、立法/理事机构以及审计和监督委员会。如此一来，立法/理事机构就处在了机构风险管理架构的顶端²⁰ (见基准 4)。行政首长和高级管理层负有管理风险并实现战略目标的终极责任，而立法/理事机构则有责任监督行政首长和高级管理层妥善地管理风险(见基准 3)。因此，风险管理应与针对行政首长和高层管理人员的绩效鉴定制度挂钩。若不明确地就实现战略目标和管理相关风险向高级管理层问责，那么机构风险管理将仅是一种官僚作业而已。

57. 在机构风险管理当中，高级管理层在为风险管理创造条件、提供支持和提供所需资源方面，以及在风险管理工作本身当中，均至关重要。一些组织在第一道防线发现风险并将其汇总，最终确定哪些属于机构一级的风险。即便是在这种自下而上的处理方法当中，高级管理层的参与在讨论风险、调整或确认风险的识别和评估工作、帮助促成或批准管理风险所需的变化以及最终促成向立法/理事机构进行风险监督汇报方面也必不可少。

²⁰ 据内部审计师协会称，“理事机构和高级管理层是各道‘防线’所服务的主要利益攸关方，其所处位置最适于帮助确保将三道防线模式体现在本组织的风险管理和控制进程当中。”(内部审计师协会立场文件：《有效的风险管理与控制当中的三道防线》)。

高级管理层风险管理委员会

58. 本次审查所覆盖的 28 个组织当中，有 10 个组织设有专门负责机构风险管理问题的高级管理层委员会，而另有 9 个组织则将风险管理相关专题纳入了其高级管理层委员会的常会当中。多数情况下，该委员会系由行政首长或行政副首长牵头，从每季度一次到每半年一次举行会议，专门讨论风险管理问题。此类委员会的组成方式各异，但尽管如此，很多组织认为高级管理层风险委员会可能至关重要。务须确保机构风险定期在高级管理层一级得到讨论和处理，并确保从一体的、全局的角度看待风险，而不是各自为政地管理风险。下文插文 6 显示的是联合国人口基金(人口基金)的实例。

插文 6

联合国人口基金风险委员会

该委员会系由执行主任主持工作。执行局成员被选派担任风险责任人，领导联合国人口基金评估和应对主要风险领域并加强问责，与此同时改进治理工作、风险管理和内部控制。其责任包括：

- (a) 确立机构风险管理的目标和愿景；
- (b) 批准和传达年度的机构风险管理战略和备忘录；
- (c) 监督风险评估工作的完成情况以及所评估的风险因素的有效性；
- (d) 应对处理风险工作组上报的风险。

风险责任人

59. 在一个组织当中，取决于风险类型，风险责任人可存在于各个不同层级和各道不同防线上，且通常处于主管或管理岗位上。指定的风险责任人应是组织内部最适于管理特定风险且具备风险相关技术知识、可用资源以及处理风险所需的适当权威者。为透明和问责起见，风险责任人在机构风险管理中的作用和责任应体现在绩效鉴定制度当中。这可能还有助于将机构风险管理进一步整合进整个组织。

外部审计师和联合检查组

60. 外部审计师和联检组被视为三道防线模式之外的力量。联检组通过各种审查活动处理风险问题。举例来说：成果管制制相关审查活动包含与风险管理有关的建议；关于欺诈、资源调集、实施伙伴以及审计和监督委员会的审查活动，以及最近开展的单个组织管理与行政审查活动，也提到相关结论。²¹

61. 外部审计师的主要作用是就财务报表以及遵守规章制度的情况提出意见。此外，他们可能就财务流程、会计制度、内部控制系统以及总体而言组织的行政与管理效率发表意见。他们还可能开展效益或绩效审计，其中可能涵盖机构风险管理问题。

²¹ 例如 JIU/REP/2019/6、JIU/REP/2019/1、JIU/REP/2017/6、JIU/REP/2017/1、JIU/REP/2016/4、JIU/REP/2014/4 和 JIU/REP/2013/4。

62. 多数对联检组补充调查问卷作出答复的外部审计师确认自己曾审查过机构风险管理内容，例如机构风险管理框架本身及其实施进程和程序，尤其是与财务和采购有关的内容。

63. 外部审计师提出的建议为加强机构风险管理作出了贡献。举例来说，难民署机构风险管理股首次于 2019 年应外部审计师关于其风险登记册质量应予提高的建议，审查了驻地办事处提交的所有风险登记册，并经与各区域局磋商后，就风险登记册的粒度等问题以及质量保证问题提供了反馈意见。²² 这是一种良好做法，可在其他组织予以复制。

作出调整以切合目的

64. 鉴于组织当中总是会存在风险，且风险可能会影响组织实现其目标的能力，必须在各个层级对风险进行管理。机构风险管理的一个益处是有望在组织内部促进善治和主动型管理，并在立法/理事机构、高级管理层以及全体员工之间确立明确的问责关系。

65. 鉴于联检组各参加组织在业务模式、可用资源、特定任务授权以及机构风险管理成熟度方面各有不同，各组织须确定自己的内部机构风险管理组织架构。至少要做到的是，各级相关员工须知道自己属于哪一道防线，还须明白自己在机构风险管理方面所承担的角色和责任，以确保能以系统而协调的方式妥善地识别并管理风险。

66. 机构风险管理的最终结果应是组织的效率和成效有所提高，且在适用情况下，相关员工须明白各自在授权明确的各项进程当中所承担的职责并承担上述职责。因此，风险管理应被视为各级相关员工的一项核心能力。

67. 附件二就各参加组织的机构风险管理组织架构提供了进一步的详细信息。

B. 认同机构风险管理的组织文化

基准 3. 在各个组织层面的全力参与下由“最高层基调”形成的风险文化

“最高层基调”是在组织中建立和整合机构风险管理的最重要驱动力；没有适当的领导层及其参与，机构风险管理可能会沦为“打勾”工作，以完成满足立法/理事机构和/或捐助方询问的文件为核心。

本次审查的结果包括：

- (a) 在所有参加组织中，“最高层基调”均被视为建立风险文化以及支持和赋权工作人员在组织内部推进和整合机构风险管理的最重要驱动力；
- (b) 过去十年，机构风险管理方面的“最高层基调”有所改善，但仍需开展更多工作，促进机构风险管理的进一步采用和整合；
- (c) 行政首长对机构风险管理主要流程和做法的实质性参与，对于设定和展现有效的“最高层基调”必不可少；

²² A/AC.96/1190/Add.1。

(d) 主要由二线管理层组成的“中层基调”对于在组织中整合、植入和维持机构风险管理至关重要。

68. 对联检组问卷的答复表明，“最高层基调”是在参加组织中建立和整合机构风险管理的最重要驱动力。这项基准的一个关键要素是行政首长在组织的各个层面整合、促进和维持机构风险管理做法方面的影响力。

69. “最高层基调”是指创造一种具有主人翁意识和责任感的文化，使人们出于职业责任感按照道德价值观和原则行事。²³ 就机构风险管理而言，它指的是在组织中建立一种支持机构风险管理及其流程和做法并赋权工作人员在整个组织中维持机构风险管理(无关正常的人员更替)的文化。

70. 当立法/理事机构要求管理层对机构风险管理负责时，风险文化和基调会得到进一步加强。如一个审计和监督委员会的主席所指出的，“组织中的每一个人，从最高层、中级管理层到第一道防线的人员，都应当了解风险管理”；这位主席还说，“强有力的最高层基调有助于使风险管理成为每个人工作的一部分”。

71. “最高层基调”对于影响和增强“中层基调”²⁴ 至关重要，中层基调是指第二道防线的人员，他们是在组织中整合和植入机构风险管理——即使是通过领导层更替——确保对机构风险管理进程的支持，以及让一线员工对机构风险管理的实施和整合负责的关键。“中层基调”任务往往落在中级管理层身上，而如一位机构风险管理协调人所言，“中层基调和最高层基调必须齐头并进”。每个参加组织都需要有办法确保将主要风险及时上报适当的层级，并确保决策者掌握适当的风险信息、风险维度、评估等，以作出知情决定。

72. “中层基调”的重要性在一些规范性组织中最为明显，在这些组织中，机构风险管理产生于中级管理层的努力，核可机构风险管理的“最高层基调”仅对其予以最低限度的维持，而很少参与其进程，从而妨碍了机构风险管理的进一步整合。一位机构风险管理协调人指出，“尽管高级管理层讨论风险，但它并不是一个常设议程项目，机构风险管理语言也没有得到使用”；该协调人还指出，“中层管理人员通常参与最多”。

73. 整个组织中风险文化的培养从最高层开始，以确保这种文化的实施，然后贯穿到各个层面。它不是行政首长的被动职责：机构风险管理强调并要求领导层的参与，包括实施机构风险管理、制定政策和行动、确保适当的资源以及分配权力等。²⁵

74. 领导力和基调是管理成功风险文化²⁶ 的关键，并往往通过允许具有挑战性的风险对话、提供风险上报途径以及使机构风险管理与组织的核心使命和价值观相

²³ 特雷德韦委员会赞助组织委员会，《机构风险管理——与战略和绩效相整合》(2017年)。

²⁴ 全球风险专业人员协会，“组织中的风险文化转型”，2014年12月。

²⁵ 标准化组织，ISO 31000:2018—风险管理—准则。

²⁶ 同上。

一致来显示。此外，风险文化可能会因内外部力量而发生改变，领导者应当意识到并适应这些变化，以及由此产生的风险文化。

75. 在大多数参加组织中，内部和外部审计员通常分别作为第三道防线和外部防线对机构风险管理进行监测，他们一致认为，过去五年总体上虽然有所改进，但在“最高层基调”方面仍有进一步改进的余地。一个参加组织的监督主任表示，“最高层基调”对于该组织投资机构风险管理的意愿至关重要，该组织可以“很容易提出完美的[政策和文件]，却得不到使用”。另一位监督主任指出，如果“最高层基调”很弱的话，风险管理将仍然只是一种“常识性做法”。

76. 在整合和植入机构风险管理方面更进一步的组织中，行政首长往往更多地参与机构风险管理进程，如确定战略风险和措施，以及制定政策和编写风险偏好声明。如一些工作人员所报告的，这些行动被视为设定基调的关键和其他工作人员效仿的榜样。²⁷ 一个组织的一位高级官员指出，“从个人层面到机构层面都承担起风险管理责任”，对于保证“出现问题时个人受到保护”至关重要。同一组织的另一名官员评论说，机构风险管理必须融入组织文化，因此大家承认，“管理机构风险的不是某个部门，而是每个人都必须这么做”。另一个组织的一位高级官员指出，“高级管理层的参与可以积极促进这种文化变革，同时应调整各种进程、行为和态度”。检查专员也认为，在高级管理层的认可和参与下，机构风险管理被所有工作人员视为一项共同努力和责任。

77. 虽然可以批准政策，可以将流程纳入整个组织的现有业务，但传达机构风险管理价值和效用的“最高层基调”对于机构风险管理在组织中的整合、植入和可持续性至关重要。

78. 为支持和整合机构风险管理，行政首长应设定一个支持在整个组织实施机构风险管理，展现其效用和重要性，并赋权工作人员通过对机构风险管理进程和做法的实质性参与维持这种管理的“最高层基调”。

C. 立法/理事机构在机构风险管理中的作用

基准 4. 立法/理事机构在适当层面上参与机构风险管理

立法/理事机构必须参与机构风险管理，以履行其监督作用和责任，为各种不确定性做好准备，确保行政首长负起责任并通过其行动表现出适当的承诺。它们至少应了解组织所面临的主要战略风险和其他重大风险、每种风险的应对策略以及与机构风险管理有关的政策和框架。

审计和监督委员会可以发挥关键作用，通过在管理层和立法/理事机构之间传递技术信息以及分享其他部门的良好做法，就实施和持续开展机构风险管理的方式提出意见。

审查中得出的与这一基准有关的主要结论是：

- (a) 立法/理事机构的兴趣是实施机构风险管理的最重要驱动力之一；

²⁷ 风险管理研究所，“风险偏好和容忍度指导文件”（2011年）；特雷德韦委员会赞助组织委员会，“创造和保护价值——理解和实施机构风险管理”（2020年）。

- (b) 捐助方的兴趣也是实施机构风险管理的一个重要驱动力；
- (c) 机构风险管理为提高透明度、建立与立法/理事机构的信任以及利用、吸引或支持其他融资机会提供了契机；
- (d) 立法/理事机构需要在战略层面参与机构风险管理做法；
- (e) 在一些组织中，对审计和监督委员会的依赖程度很高。有些审计和监督委员会的成员具备技术技能和背景，能够向秘书处工作人员提供实质性反馈，并向立法/理事机构提出建议和意见；
- (f) 28 个参加组织中有 18 个组织报告说，机构风险管理是其立法/理事机构会议的一个常设议程项目，但讨论的深度和程度在整个系统内各不相同。

79. 基准 4 要求立法/理事机构在反映组织风险状况的层面上参与机构风险管理。立法/理事机构至少应了解主要的战略风险和其他重大风险以及应对这些风险的方式，并了解政策和框架文件。具体而言，立法/理事机构应了解机构风险管理进程如何运作，如何识别和管理最大风险，以及上次审查或审计机构风险管理的时间。立法/理事机构不妨审查相关的行动计划和指标或最大风险的主要风险指标。在一些情况下，立法/理事机构似宜协助识别最大风险，或者认为最好承认组织所面临的重大风险。他们还似宜参与制定组织的风险偏好声明。为促进这种参与，在立法/理事机构会议上定期讨论和审议机构风险管理十分重要。

立法/理事机构：机构风险管理的驱动因素

80. 对联检组问卷所作答复的分析表明，参加组织实施机构风险管理最主要的驱动力之一是立法/理事机构的兴趣。虽然领导承诺被认为是最初实施机构风险管理的主要驱动力，但主要捐助方的强烈兴趣被评为第二大驱动力，之后是立法/理事机构的强烈兴趣。这表明了立法/理事机构和捐助方在推动机构风险管理方面的重要性，也是一些主要捐助方评估中的一个数据点。²⁸

81. 由于整个系统有很大的重叠，捐助方和立法/理事机构成员要求行政首长至少保证，各组织对风险管理采取系统和一体化的方法，并对已识别风险制定应对策略。²⁹ 这表明了这些利益攸关方通过与领导层就组织的风险容忍度和风险偏好达成共识而发挥的重要作用。

82. 一名高级官员认为，有必要与会员国就风险容忍度展开公开的双边讨论，并“在并非要么全有要么全无的范围内进行谈判”，这一点得到其他人的支持。同样，一位首席风险干事指出，“偏好声明是一种目的意图”，旨在“与会员国接触”，并指出，“需要更多地分担风险，减少风险倾销”。

83. 在机构风险管理方面，与立法/理事机构接触和互动的深度和程度在很大程度上取决于组织的业务模式。例如，在规范性组织中，立法/理事机构成员表

²⁸ 多边组织业绩评估网(MOPAN), MOPAN 3.0:方法手册(2019 年)。

²⁹ 标准化组织, ISO 31000:2018—风险管理—准则；特雷德韦委员会赞助组织委员会,《机构风险管理——与战略和绩效相整合》(2017 年)。

示，他们希望得到如下保证，即各组织具备基本要素，并且正在诸如多年期项目的资本投资等重大战略活动中采用机构风险管理。

84. 一个标准制定组织的高级领导人指出，立法/理事机构只想知道他们“打算实施机构风险管理”。另一个组织的机构风险管理协调人确认，立法/理事机构“无需了解更多细节”。这被视为一个“高层进程”。一个审计和监督委员会的主席表示，立法/理事机构应“侧重战略风险”，并“基于组织各自的价值”。

85. 对较大的人道主义和发展组织的访谈证实，立法/理事机构希望看到将机构风险管理纳入决策和其他组织进程(如方案和项目规划)的证据。

86. 另一个组织的一名高级官员指出：“作为理事机构成员，你负有信托责任。”此外，该官员表示，“必须将机构风险管理与业务管理周期[即成果管理制]联系起来”，并将其纳入短期和长期规划。一个审计和监督委员会的主席表示，立法/理事机构必须确保将机构风险管理植入组织内部，并与资源规划和决策相联系。

机构风险管理和立法/理事机构的监督作用

87. 立法/理事机构在行使其监督和问责作用和责任时，应清楚地了解一个组织的战略和新出现的重大风险以及机构风险管理战略。在一些情况下，立法/理事机构不妨向行政首长询问如何确定和评估任何新出现的风险，从而通过考虑到外部变化和趋势，强调对风险保持广泛视角的重要性。此外，对于一些可能严重影响业务的特别重大的风险，可以向立法/理事机构报告预警指标。立法/理事机构还应知道并随时了解一个组织如何实施机构风险管理，包括相关政策、框架和其他文件——最恰当的做法是由高级管理层定期向立法/理事机构报告。

88. 如一些发展和人道主义组织的工作人员指出的那样，机构风险管理提供了一个与立法/理事机构成员就风险(既是机遇也是威胁)展开对话的机会。通过提供透明度，它可以在管理层和立法/理事机构之间建立信任。这也可能是捐助方对供资的要求。工作人员指出，与立法/理事机构成员进行与机构风险管理相关的讨论，可对在危险环境中运作的方案和项目以及可能的成本有一种真实感；这些讨论也可引发关于承担风险所可能带来的机遇的对话。

89. 受访的高级工作人员指出，与立法/理事机构成员就机构风险管理进行的讨论需要在正确的层面上进行，并强调通常应停留在较高的、更具战略性的层面，而不是业务或方案层面。一位首席风险干事将其称为“隐性信任问题”，指出立法/理事机构需要“了解正在发生的情况，并且需要从我们这里知道这一点”。

90. 在整个系统的访谈中，一些工作人员指出，立法/理事机构成员在机构风险管理上“了解太多细节”并不是特别有益或有用。在有些情况下，由于经常轮换和变动，立法/理事机构成员并不了解基本的机构风险管理用语，或者会带来一种毫无益处的政治视角，仅从特定或狭窄的风险角度看待机构风险管理。在一些组织中，立法/理事机构成员可能需要了解，或需要有人向其介绍组织的机构风险管理政策和进程。

参与机构风险管理的程度

91. 对调查表的答复显示，在联检组的 28 个参加组织中，有 18 个组织将机构风险管理列为立法/理事机构会议的常设议程项目。这些组织大多对机构风险管理

每年讨论一次，或每半年讨论一次，只有 6 个组织将机构风险管理作为一个独立的议程项目讨论(见附件三)。但在另一些组织中，风险管理是在方案规划和执行情况报告、审计和财务报告、业务和战略规划或监督报告背景下讨论的。

92. 如前所述，立法/理事机构参与机构风险管理的程度各不相同，其中大多是确认报告，对报告发表评论，有时是批准报告。但最常见的行动(有 13 个答复)是对审计和监督委员会提出的报告进行评论。

93. 在整个系统中，立法/理事机构的参与因运作/业务模式而异。在主要负有行动任务授权(人道主义或发展)的组织中，这些机构往往直接或者通过其各自的审计和监督委员会发挥更积极的作用，而在规范性组织/标准制定组织中，则发挥比较谨慎的作用，并侧重于与战略风险有关的机构风险管理。在各组织制定风险承担方法或风险偏好时，立法/理事机构应在适当层面参与(详见下文插图 7)。

94. 立法/理事机构可考虑与高级管理层讨论组织范围内新出现的风险、趋势和变化，以及/或者重大的潜在破坏性风险。理想的情况是将这种讨论纳入实质性议题。立法/理事机构至少应将机构风险管理纳入其会议，以便对机构风险管理的实施情况进行监督，并责成高级领导人设定适当的“最高层基调”，促进机构风险管理的整合和切实采用。

95. 下列建议应有助于参加组织的立法/理事机构行使监督职能：

建议 1

为了履行其监督作用和责任，立法/理事机构应至少每年一次将机构风险管理纳入其会议，并根据组织的任务授权、驻地网络和风险敞口情况确定实质性讨论的范围。

审计和监督委员会的作用

96. 除 5 个联检组参加组织外，³⁰ 其他所有组织都有审计和监督委员会，其中 18 个审计和监督委员会的职权范围中专门包括机构风险管理，除 1 个组织外，所有组织都表示其审计和监督委员会至少有一名具备机构风险管理专门知识的成员。³¹

97. 检查专员希望重申联检组关于对审计和监督委员会的审查报告中所载的建议，即立法和/或理事机构应确保将关于内部控制框架和风险管理的规定纳入各自审计和监督委员会的职权范围或章程，以确保适当关注解决内部控制薄弱环节和新出现的风险。³²

98. 对参加组织的访谈和对联检组问卷的答复表明，审计和监督委员会可在机构风险管理的各个方面发挥重要作用，包括提供通常从其他部门收集的专门知识，并充当技术专家与秘书处高级工作人员及其各自的立法/理事机构成员之间的桥梁。如一位机构风险管理干事所指出的，审计和监督委员会是“董事会的工

³⁰ JIU/REP/2019/6。

³¹ 根据对联检组调查问卷的答复。

³² JIU/REP/2019/6, 建议 3。

具”；同一组织的另一名成员在评论他们作为桥梁的价值时指出，“我们更愿意向监督委员会报告，并让他们向董事会报告”。

99. 一个参加组织的一名高级官员称，监督委员会是通向理事机构的桥梁，指出“监督委员会审查得更加详细”，并提供“更多技术咨询”。由于所具备的这种专门知识，“理事机构核可了他们提出的每一项建议”。几个参加组织表示，审计和监督委员会是以这种方式行事的。

插文 7

一种组织风险承担方法：风险偏好^a

一个组织自身的风险承担方法，也称为“风险偏好”，是组织实现其使命和战略目标的过程中愿意接受的风险总量、级别和类型。由于承担风险是组织的需要，确定一个组织的风险偏好或风险承担方法是良好治理的一个要素；它有助于与利益攸关方保持一致，实现战略目标和决策。风险偏好是一个动态概念，可由战略、业务、声誉和财务等因素确定。

在确定和商定风险偏好时，组织必须同时考虑其“风险承受能力”和“风险容忍度”。风险承受能力是指一个组织在实现其战略目标过程中所能承受的最大风险量和风险类型，风险容忍度则被定义为该组织不准冒险超越的风险承担界限。

立法/理事机构的作用

一个组织的风险偏好或风险承担方法必须由其立法/理事机构确定并予以支持。立法/理事机构应酌情参与风险偏好的制定和不断改进。这种参与，例如批准和/或核可正式阐明组织风险偏好的风险偏好声明，可以提供一个向立法/理事机构成员，包括向捐助方通报机构风险管理和该组织战略风险的机会。此外，它还可以根据组织的任务授权和资源水平等因素，使秘书处和立法/理事机构在组织应当/可以承担的风险级别方面保持一致。让立法/理事机构成员参与确定风险偏好的过程，可以建立信任，并对组织的机构风险管理做法有更广泛的了解。

28 个参加组织的状况

风险偏好声明在各参加组织中尚不普遍，只有 6 个组织(国际劳工组织(劳工组织)、国际贸易中心(国贸中心)、国际电信联盟(国际电联)、粮食署、世卫组织和知识产权组织)发布了风险偏好声明；5 个组织表示目前正在编写风险偏好声明。在发布的 6 份声明中，4 份得到了立法/理事机构的批准。

^a 联检组根据首协会管理问题高级别委员会的《风险偏好声明准则》改写的定义。

四. 整合和植入机构风险管理进程和程序

A. 整合机构风险管理

基准 5. 将风险管理与主要战略和业务活动进程相整合

当其他基准得到处理和实现时，机构风险管理的整合会更加容易。一体化和管理得当的机构风险管理做法可以产生关键信息，例如组织所面临或可能面临的威胁和机遇，并为讨论和决定如何以最佳方式处理每项风险提供一个有益的论坛。

为了支持就风险进行这种高层面的识别和决策，风险管理应成为组织战略、业务及方案规划和监测进程不可或缺的组成部分。这种整合只有通过有效沟通和高层领导的积极支持，以及对主要进程和平台的有针对性的投资才能实现。

根据这一基准，审查发现：

- (a) 多数组织的机构风险管理政策和/或框架都与成果管理制和/或其常规战略规划进程相联系；
- (b) 许多组织报告说，机构风险管理和日常业务之间存在差距；
- (c) 将机构风险管理纳入业务进程和平台需要有针对性的投资；
- (d) 审计员报告了机构风险管理与各种战略和业务及规划进程之间的脱节，机构风险管理协调人则报告称，整合是一个遥远的目标，要实现这一目标，需要强有力的领导。

100. 虽然这需要时间和努力，但机构风险管理和组织的战略规划³³ 进程应被视为不可分割、相辅相成的，而不是各自独立和不同的活动。如果在制定机构战略时没有识别、评估和管理实现组织目标中的风险，战略就不完整，并有可能失败。同样，如果在实施机构风险管理时没有识别与组织战略直接相关的风险，这项工作也将是不完整的，因为无法确定组织实现目标和目的的主要风险或障碍。一位高级官员指出，高级管理层必须明白，风险管理不是“打勾”那么简单，而是要取得良好的成果和结果。

101. 因此，这项基准的一个关键指标是，机构风险管理政策和框架应与组织的战略、所有业务和规划进程及其成果框架紧密联系在一起。实际上，这意味着应在目标层面³⁴，也就是说，在包含目标的一切规划进程中识别风险。一些组织将低风险或在外地或司级发现的风险相汇总，来确定战略风险或机构层面的风险。理想情况下，这应促进机构风险管理的进一步整合，而不是一种事后想法或将其“牢牢拴在”各种规划进程中。

³³ 联检组在关于联合国系统战略规划报告中，将战略规划定义为“制定一个组织的中长期目标以及实现这些目标的资源计划的方法”（JIU/REP/2012/12，第6段）。

³⁴ 首协会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队，“植入风险管理——将机构风险管理与机构绩效管理进程相整合的益处和实际问题”（2019年）。

102. 随着机构风险管理日渐成熟，各组织不妨开展单独的战略风险分析，从而能够将其战略与当前环境相比较，重新评估其战略能力和业务模式。这可以包括努力确定三个层面的战略风险：(a) 与任务授权有关的风险；(b) 与组织一致性有关的风险；(c) 与实施和执行战略计划有关的风险。此举可能会导致制定新计划和作出新的重大决定，其中可能要求有一个战略风险部分和对这些新活动进行机构风险管理审查。这种战略风险分析可能需要在建立机构风险管理进程之外进行额外的机构风险管理培训(见基准 8)。

103. 在 28 个参加组织中，有 20 个组织已将机构风险管理与成果管理制相联系，16 个组织已将其与常规战略规划进程相联系。一些组织将机构风险管理纳入了方案和业务规划进程以及预算编制。例如，劳工组织在其 2020-2021 两年期方案和预算中，为八项政策成果中的每一项成果规定了风险和减缓措施。知识产权组织 2020-2021 年方案和预算也提出了九个战略目标下每个方案的风险和减缓行动，这是在实现机构一级成果时应对风险的良好做法。知识产权组织在该方案和预算中，将“加强成果管理包括风险管理的成熟度”作为其第九个战略目标(有效的行政和财政支持)的绩效指标之一。

104. 大多数组织仍报告称，机构风险管理和日常业务之间存在差距，将机构风险管理纳入日常业务是一项主要挑战。随着各项进程(通常与计算机系统和平台相联系)得到更新或增强——而软件更新可能不考虑机构风险管理进程(参见基准 7)——这项工作可能会更具挑战性。

105. 如前所述，第一道防线的人员往往将机构风险管理视为在业务之外增加的一项额外合规工作，而不是包含在业务之中的工作，这表明他们可能没有发现机构风险管理的明显益处，机构风险管理尚未纳入管理决策或组织文化。应当明确组织拟实现的机构风险管理整合水平和状态，以及风险对其日常业务的影响。

106. 在对联检组问卷的答复中，内部和外部审计员提出的评估意见在很大程度上证实了整个联合国系统内机构风险管理与主要业务和战略规划进程的脱节，许多审计员将其组织内的整合程度描述为“不太成熟”、“处于发展阶段”、“各自为政”、“一项打勾工作”或“受到阻碍”等。

实践中的整合

107. 理想的状态是在一个典型的联合国组织的各个层面采用机构风险管理，并作为相关工作人员履行职责的根本。一名受访者表示，“由于基本的尽职调查”，对所识别的大多数风险开展了后续工作，但“通过机构风险管理，可以更加协调一致和系统的方式来进行这项工作”，该受访者指出，必须打破各自为政的状况，整合机构风险管理，将其从零散和往往各自为政的风险管理做法转变为“机构一级的”风险管理。例如，联合国儿童基金会(儿基会)各办事处被要求在规划期间识别可能阻碍业务和/或方案目标的风险，对这些风险进行讨论，商定哪些风险足够重大，应当分配资源。

108. 这种机构一级的整合是一种“理想状态”，意味着可以在多个层面上识别风险，并识别和管理可能妨碍实现战略目标和目的的重大风险和高级别风险。当机构风险管理被纳入所有层面时，需要有一个汇总风险的程序，供高级管理层，并酌情由立法/理事机构共同审议。没有行政首长的一贯和积极领导，要实现机构风险管理的这种“理想状态”是不可能的。他们必须发挥关键作用，设定

正确的“最高层基调”，通过关注支持机构风险管理进程的平台的更新和增强，确保将风险管理纳入组织的战略、业务和行动规划。

109. 在与两个组织高级官员的访谈中，向检查专员提供了如何将机构风险管理各部分纳入组织业务并为战略决策提供参考的例子。在国际电联，高级管理人员采用机构风险管理做法来决定新设施的建设，包括其预算影响、新建筑的位置及其对核心业务的影响。他们采用机构风险管理原则和做法来管理建筑项目，并向立法/理事机构报告进展情况。

110. 开发署在其机构风险管理做法中采用三层结构，由国家办事处向区域局上报风险；如果区域一级存在冲突，则在首席风险干事(协理署长级)或风险委员会(由区域局、安全、对外关系和其他办公室的负责人组成)一级审议风险；如果仍然无法管理，则由署长作出决定。首席风险干事举出了几个关于这种结构如何起作用的例子，其中一个例子是，考虑到采购流程和质量保证等风险，他在确定开发署是否应在一个中美洲国家与东道国政府合作进口艾滋病毒药品时，必须权衡风险，包括机遇。

111. 这项基准的另一个关键指标是对支持和补充机构风险管理整合的其他基准进行重要和实质性的审查。例如，立法/理事机构和领导层对机构风险管理进程的支持(基准 4)增加了整合机会。当风险负责人了解其作用和责任(基准 2)，当他们看到明确的机构风险管理政策和/或框架(基准 1)时，机构风险管理也更容易整合。当机构风险管理工具和系统易于获取并经精心设计(基准 7)，而且机构风险管理的持续改进被视为一个动态过程(基准 6 和 9)时，情况也是如此。通过高层的坚定基调(基准 3)以及有效和一致的沟通和培训(基准 8)，可以加强这一整合。

112. 如基准 3 所示，将机构风险管理纳入战略、业务和运作规划进程需要强有力的“最高层基调”，并需要投资和有针对性的承诺，以更新和/或加强将机构风险管理植入组织规划、决策和文化的平台和进程。

B. 系统和动态的进程

基准 6. 建立系统、一致和动态的风险管理进程

机构风险管理要具有可持续性并实现其预期目，必须实用、灵活和方便用户。不应在复杂繁琐的进程中丧失其基本目标和效用。

关于这一基准，本次审查发现：

- (a) 大多数组织从机构一级到国家和/或项目一级进行风险评估，并指派风险负责人定期审查和更新各自的风险登记册；
- (b) 在整个联合国系统，没有统一的机构风险管理实施形式或方法，但有根据组织需要确定的共同要素；
- (c) 许多参加组织仍处于机构风险管理成熟度的初始阶段，即实施阶段，并在努力以更简化、更便于参与的进程整合机构风险管理；
- (d) 纳入相关背景数据的灵活的机构风险管理做法有助于组织内部机构风险管理的成熟和整合，并使之能够更好地应对威胁和危机。

113. 机构风险管理要求整个组织具有系统和一致的进程来识别、评估和评价主要风险(既是威胁也是机遇)，确定其轻重缓急，对其进行控制、沟通和管理，以推动实现组织的战略目标和目的。系统的风险管理方法包括确保风险识别过程的全面性，尽可能合理地包括所有已知和潜在的未知风险。如基准 5 所述，机构风险管理不应是一个独立的过程，而应纳入主要战略和业务进程，从而协助关于确定优先事项、战略规划和资源管理的机构一级决策。

114. 理想情况下，与机构风险管理相关的进程必须方便用户并切实可行，这对于防止机构风险管理被视为简单的合规工作非常重要。如一位高级风险官所警告的那样，“我们不应该将(机构风险管理)进程官僚化”。机构风险管理进程应在流程和实用性之间取得平衡，确保简化是首要考虑因素，这可以通过将其纳入成果管理制等其他进程来实现。

115. 每个组织应根据其机构风险管理政策和/或框架，建立并实施一个系统化的进程来识别、评估、登记和管理风险。对于一些速度更快³⁵、影响更大或者更易受其影响的风险，应当进行更加动态的风险评估，并经常予以监测。只有定期评估风险，才能暴露这些更加动态和巨大的风险。

识别和登记风险

116. 在 28 个参加组织中，有 26 个组织在机构一级识别和登记风险；24 个组织也在总部司、部或股一级，25 个组织也在国家和/或项目一级识别和登记风险。因此，大多数组织都从机构到国家和/或项目一级进行风险评估。如前所述，劳工组织也在政策成果层面识别和登记风险。

117. 风险登记册需要定期审查和更新。有 25 个组织通常要求指派的风险负责人定期审查和更新其各自的风险登记册，其中 11 个组织每年审查一次，9 个组织每半年审查一次。理想情况下，后续报告应是连续性的，并纳入现有的管理报告进程和结构(根据基准 5)。应正式确定报告的频度、形式和层面，并建立一个系统，使高风险领域能够被立即或迅速传达到适当层面采取行动。

插文 8

风险登记册

组织风险登记册是组织保存所有风险和风险信息中央存储库，通常包含风险类别、风险描述、风险负责人、行动计划、风险状况、风险可能性、风险的重要级别以及与该风险有关的其他相关信息。它是一个沟通和监测工具，明确阐述风险责任和风险来源，以便于管理这些风险和各种不确定性。

粮食署有四个风险类别(战略、业务、信托和财务)、15 个风险领域和 41 种风险类型。它有一个机构风险登记册，以确保监督和政策委员会定期(即一年三次)监测该组织面临的高风险。粮食署审计委员会也审查机构风险登记册。^a

³⁵ 速度指的是风险影响实体的速度(特雷德韦委员会赞助组织委员会，《机构风险管理——与战略和绩效框架相整合》(2017 年))。

难民署有两种风险登记册，即机构风险登记册和战略风险登记册。机构风险登记册载有关于各外地行动和总部实体管理的风险的详细信息。这是在业务层面监测风险的主要工具。截至 2019 年 8 月，战略风险登记册中的四项风险被认为特别重大：(一) 廉政和道德行为；(二) 组织变革；(三) 应急反应；以及(四) 数据和分析。为了提高组织风险的透明度，难民署与所有工作人员和成员国分享了战略风险登记册概要。^b

^a 粮食署，《执行 2018 年机构风险管理政策和粮食署反欺诈和反腐败行动计划(2018-2020 年)的最新情况》，WFP/EB.A/2019/5-C；粮食署，2018 年机构风险管理政策，WFP/EB.2/2018/5-C。

^b 难民署，《难民署的风险管理》，EC/70/SC/CRP.19。

118. 从问卷答复和访谈来看，许多参加组织似乎仍在制定其机构风险管理做法，根据机构风险管理的潜在价值测试和平衡各种进程要素。如第一道防线的一些工作人员之前所指出的，他们如何看待自己在这进程中的作用，以及机构风险管理做法如何有利于其各自的工作流程和决策，可能并不清楚。

119. 如果那些为机构风险管理作出贡献和参与其中的人不欣赏或不理解其自身的作用，他们就不大可能认识到机构风险管理的价值。**机构风险管理进程应包括一个反馈回路，让组织中作出贡献的工作人员能够看到他们收集、整合和报告的风险信息如何有助于积极和知情的决策、有效的资源管理和方案的实施。**

适应变化，应对新出现的问题和危机

120. 对用户和受益者的反馈作出反应的灵活进程应是机构风险管理的固有内容，并可有助于加强其整合和有效性。它们通常被称为组织的可持续性、弹性和灵活性，是组织适应不断变化的环境的一个指标。³⁶ 它们可包括将相关的外部或背景数据纳入机构风险管理做法，更全面地说明组织可能面临的风险。它们还可能意味着以创新的方式应对迫在眉睫的危机或新出现的问题。

121. 采用灵活思维的组织在管理风险方面具有优势，尤其是速度快和变数大的风险。灵活性也可以从多个维度来考虑，例如预算灵活性、业务灵活性、战略调整能力以及进行这些类型的改变所需的一套相关技能。

122. 冠状病毒病(COVID-19)大流行是速度快、变数大的风险的一个突出例子，应当成为一个有力的提醒，即识别外部风险并努力将未知风险降至最低是机构风险管理的一个重要部分。COVID-19 导致办公室关闭，并在世界范围内造成并发和多重危机，³⁷ 为了应对这一疫情，一些参加组织启动了一个单独的 COVID-19 风险登记册，记录与这场危机有关的具体风险以及相关的控制和减缓努力。其他组织争相更新和测试其业务活动计划的持续性，这些计划有时是机构风险管理进程的一部分。COVID-19 大流行以及联合国各组织在业务和方案上应对该疫情的方式，可能进一步表明机构风险管理做法必须是连贯、务实和动态的。

³⁶ 特雷德韦委员会赞助组织委员会，《机构风险管理——与战略和绩效相整合》(2017 年)。

³⁷ 联合国创新网络，“创新：COVID-19 特刊”(2020 年)。

123. 机构风险管理进程不仅需要适合组织的业务模式，还必须是动态的、灵活的，以反映机构风险管理的基本目标和效用。

C. 利用信息技术系统和工具进行机构风险管理

基准 7. 有效利用信息技术系统和工具进行机构风险管理

设计完善的信息技术系统和工具可有助于将机构风险管理更好地纳入主要业务，以及查明、记录、汇总和监测整个组织的主要风险。

与这一基准有关的审查结果如下：

- (a) 大多数组织使用电子表格和/或基本软件进行机构风险管理，少数组织使用内部开发的系统来查明和记录风险；
- (b) 15 个组织的机构风险管理系统是独立的，未与其他系统整合。

124. 如前所述，大多数受访者提出的问题是，机构风险管理进程可能繁重而复杂，转移了对他们主要任务的注意力。需要以系统和简单的方式记录风险信息，以帮助一线和二线监测和报告风险，并查明突出的风险，上报高级管理层注意。

125. 这项基准的关键指标是，机构风险管理是一个系统化的过程，管理工具分布在整个组织中，并反映组织背景(如人道主义、规范性或技术性)下特有的风险。理想的情况是，机构风险管理应包括一个综合系统，配备相关工具对整个组织的风险进行跟踪和监测，该系统应是一个更大平台的一部分，与其他系统相关联，以便简化和整合流程。

126. 每个组织都需要确定适当的系统和工具，简化机构风险管理进程，并确保将其与其他业务进程相整合。电子表格对于较小的组织来说可能是够的，而有大量驻地代表处的组织可能需要更加一体化和更加先进的平台来支持其机构风险管理进程。

127. 对企业问卷的答复显示，大多数组织使用电子表格和/或基本软件进行机构风险管理。一些组织正在使用内部开发的系统来记录日常业务中发现的风险。例如，联合国项目事务署(项目署)开发了一个内部在线风险管理系统，可在所有组织层面进行机构风险管理，与项目署的聘约接受过程相互关联，并被纳入了整个项目周期。有 3 个组织(儿基会、粮食署和知识产权组织)利用现成的商业软件产品来支持机构风险管理，这可以促进一体化方法。

128. 15 个组织的机构风险管理系统是独立系统；只有 5 个组织³⁸ 将机构风险管理与机构资源规划系统相整合。由于一些机构资源规划系统可以支持机构风险管理，那些有可能的组织至少应在制定下一次机构资源规划系统升级战略时，对启动机构风险管理功能的成本效益进行分析，并考虑通过整合机构风险管理来实现机构资源规划效益的最大化。

³⁸ 原子能机构、国贸中心、开发署、项目署和知识产权组织。

129. 世卫组织使用内部构建和管理的定制工具。设计一个方便用户和直观的风险管理工具是在风险识别过程中建立信心的成功因素之一，因为该工具是专门针对世卫组织的情况定制的。插文 9 描述了世卫组织的方法和工具。

插文 9

世界卫生组织的风险管理工具

世界卫生组织(世卫组织)的风险管理工具是一个简单的在线工具，它改善了预算中心提交的风险描述的质量。与其他组织进程相联系的、经良好沟通的定期风险识别计划提高了合规性。

该工具是一个在线风险登记册，由两份文件支持：一份是用户指南，其中提供了关于适用机构风险管理的所有术语词汇表和相关描述；另一份是包含常见问题的文件，该文件定期更新。

该工具通过内置的工作流，可以根据风险负责人确定的风险级别，自动将风险上报到必要的权力层级。根据世卫组织风险管理政策，任何被评为“重大”或“严重”的风险将自动上报下一权力层级，并需要其进行核查和采取行动。

该工具还支持持续更新，并在风险应对措施过期或即将过期时自动向用户发送电子邮件。

此外，总部各司和每个区域的负责人都可以使用该工具，它显示了司内各部门或相关区域国家面临的所有风险、需要司/区域负责人采取行动的所有风险以及司/区域一级的风险。

130. 世卫组织还指出，从风险管理做法中汲取的经验之一是，总的风险管理方法“越简单越好”。该组织发现的一个主要成功因素是，用户应能获取易于使用的工具，这些工具应与其他工作领域，如战略和业务规划、实施、监测和报告相结合，并能实现增值，而不是作为独立的工具使用。

131. 人口基金在 2015 年推出了第一个计算机化的风险登记册，名为“**MyRisks**”。它与“**MyResults**”（一个成果管理系统）一起协调整个组织的信息，这两个系统可在战略信息系统中同时找到。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)使用一个涵盖机构风险管理的综合平台，并创建了一个“看板”和一个全球地图，显示妇女署开展业务的所有国家和在每个国家确定的最大风险。

132. 对联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)而言，定期报告风险管理促使开发了一种称为“全额成本回收晴雨表”的特定工具。该工具由管理司和业务司联合开发，用于密切监测外地办事处的一项主要财务风险，因为 95% 的资金都来自自愿捐款。该工具可在秘书处其他实体或其他具有类似供货结构、需要一个良好的成本跟踪系统的实体中推广使用。

133. 原子能机构目前正在开发一个新的综合系统，涵盖预算、人力资源、方案说明和风险管理。这个新系统设计简单，方便使用，有望为机构风险管理提供一种一体化的方法，减少繁琐程序。粮食署也在开发一个新的单一平台，涵盖国家、区域和全球层面的风险评估以及监督建议。

134. 机构风险管理系统和工具需要方便、易用和实用；不一定是复杂的或高级的。检查专员鼓励业务模式类似的联合国系统各组织开展对话，就机构风险管理平台及其与其他信息系统之间的联系交流经验和做法。

D. 机构风险管理方面的沟通与培训

基准 8. 树立风险意识，促进风险政策，并为实施机构风险管理建立风险能力的沟通和培训计划

在为工作人员提供一个结合其各自环境使用的共同愿景和语言，以及在整个组织中整合机构风险管理方面，沟通和培训可能是关键要素。风险协调人，特别是拥有庞大驻地网络的组织的风险协调人，可以帮助在多个层面加强机构风险管理沟通与培训。

这一基准下的审查结果如下：

- (a) 28 个参加组织中，有 21 个组织进行了某种类型的机构风险管理培训，12 个组织规定一些工作人员必须接受机构风险管理培训；
- (b) 各参加组织采取了从单独的机构风险管理培训到更综合的培训方法。

135. 这项基准的关键指标同样与切合组织目标挂钩，包括传递什么信息、需要对谁进行培训以及提供相关信息的最佳媒介等。对于在组织的各个层面整合和理解机构风险管理而言，关于机构风险管理进程的培训以及关于其重要性和效用的有针对性的沟通至关重要。联合国秘书处将信息和沟通列为其风险管理进程的主要组成部分之一，其中包括网站、电子学习课程或实践社区等形式的适当培训方案，“以培育发展健全的风险意识文化，建设适当的能力和关键技能”。³⁹

136. 一个仍处于实施机构风险管理的早期阶段的参加组织还说，为了使机构风险管理充分发挥潜力，它“需要开展培训和能力建设，让每个人都使用相同的语言”。机构风险管理培训以及使用共同的语言和一致的术语有助于将机构风险管理纳入具体背景，并使一个组织从仅局限于某些部门的风险管理转为整个机构都可采用并对整个机构有益的风险管理。正如一个参加组织所指出的那样，拥有不同的工具和流程也许是不可避免的，但重要的是架起沟通渠道之间的桥梁并加以整合，提高工作人员的接受度。

137. 在其业务必然具有风险的组织中，情况尤其如此。如一个人道主义组织的审计和监督委员会主席所指出的，“国家办事处的人员不使用机构风险管理术语，但他们管理风险。培训和教育会有所帮助”。另一位审查协调人指出培训和沟通是其所在组织的良好做法，并补充说：“这是一项持续的努力，旨在建设能力和确保对共同语言的理解，以促进根据经核可的政策框架在地方办事处一致实施机构风险管理”。

³⁹ 管理战略、政策和合规部，“机构风险管理和内部控制框架——在部、厅、委员会、特派团和法庭一级的实施：管理人员指南”（2019 年）。

138. 大多数参加组织(28 个组织中的 21 个)都有某种类型的机构风险管理培训, 其中 12 个组织规定其部分工作人员必须接受机构风险管理培训。至少有 3 个组织(难民署、儿基会和原子能机构)将机构风险管理纳入了现有的组织培训方案, 这可被视为一种良好做法。在一些组织中, 协调人报告说, 成功将机构风险管理的基础内容纳入了现有的国别主任概况介绍方案或关于欺诈等其他专题的培训课程。此外, 大约一半的组织还编写了诸如手册和指导材料等书面材料, 来支持工作人员的机构风险管理能力。

139. 粮食署设计了利用“三道防线”模式的机构风险管理培训, 并发现 800 多名工作人员广泛参加和完成了这一培训, 这对于粮食署的选修培训课程而言, 是一个很庞大的数字。检查专员注意到, 一些粮食署工作人员在访谈中提到了这项培训, 并在解释其部门内部的机构风险管理时提到了不同防线。自 2014 年推出机构风险管理框架以来, 难民署向 720 多名风险协调人提供了为期两天的面对面风险管理培训课程。此外, 它还努力将机构风险管理纳入现有的培训方案, 利用现有的组织活动和进程, 并明确工作人员各自的作用和责任。难民署还开展了一项内部宣传活动, 包括一些高级别工作人员讨论其如何在工作中采用机构风险管理的视频, 这不仅是对机构风险管理进程和做法的认可和支 持, 还展现了“最高层基调”。

140. 在培训和沟通方法多样的情况下, 检查专员鼓励开展机构间合作与交流, 以分享良好做法和经验教训。这可包括与机构风险管理同行结成网络(如基准 10 中的例子), 参加机构风险管理会议和研讨会或更加正式的培训。此外, 全面的机构风险管理培训和沟通计划对于有效实施和整合机构风险管理必不可少, 应根据组织的规模和范围及其机构风险管理方法量身定制上述计划。

E. 进行定期审查以不断改进

基准 9. 对实施机构风险管理的有效性进行定期和系统的审查, 以便不断改进

需要定期审查机构风险管理进程、做法和政策的有效性, 以便随着内外部环境的变化加以调整和不断改进。

在这一基准下, 本次审查发现:

- (a) 11 个组织已经开展或正在完成对其当前在机构风险管理成熟度方面所处阶段的自我评估。大多数机构使用行政首长协调会的成熟度参考模型来查明差距和确定目标成熟阶段;
- (b) 大多数内部和外部审计员对其目标组织机构风险管理的评估为“仍在发展、各自为政或未充分整合”。

141. 如前所述, 机构风险管理不是一项单一和分散的任务, 而是一个随着时间的推移而演变的持续过程。这意味着, 当一个组织应对业务问题和更新战略时, 还需要评估机构风险管理进程和做法的有效性及其与不断演变的业务和更新后战略的一致性。对机构风险管理进程和做法的定期、系统和严格的审查将确保随着组织内外部环境的变化而不断改进。

142. 典型的评估领域包括：机构风险管理进程的有效性及其是否按照预期和设计发挥作用；行动计划改善风险管理的能力；机构风险管理的范围和整合程度；是否与内外部环境的变化保持一致；机构风险管理是否有助于管理层作出考虑风险的决策；是否有助于管理层制定考虑风险的战略规划；以及是否有助于立法/理事机构在充分了解组织面临的重大威胁和主要机遇的情况下行使其监督职能。组织不妨也考虑对风险文化及其方向进行衡量的方法。

143. 这种审查可以通过各种方法进行，包括自我评估或独立评估，如独立评价和内部或外部审计。

机构风险管理自我评估

144. 风险管理成熟度参考模型由行政首长协调会风险管理跨职能工作队开发，并于 2019 年 4 月得到管理问题高级别委员会的核可。⁴⁰ 工作队打算将成熟度参考模型作为指导工具，供每个组织对其当前的成熟阶段进行自我评估并设定自己的目标。在组织进行了成熟度自我评估后，该模型可指导其制定改进机构风险管理的路线图，以达到其目标成熟阶段，并为不断改进提供基础。⁴¹ 联检组审查小组将其本身的基准与成熟度参考模型作了比较，发现除立法/理事机构的实质性参与(见基准 4)外，二者基本一致。

145. 有 8 个组织使用成熟度参考模型进行了自我评估，⁴² 其中至少两个组织利用外部顾问来协调这一进程或提出公正的评估意见。有两个组织正在使用成熟度参考模型进行自我评估，一个组织使用类似模型进行了评估。完成自我评估的组织利用评估结果来指导其优先干预措施和跟踪一段时间内的进展情况。有些组织制定了有助于它们走向更成熟阶段的行动计划。此外，还有对机构风险管理进程和政策开展自我评估的其他方式，包括使用其他框架，如特雷德韦委员会赞助组织委员会和国际标准化组织(标准化组织)的框架，和/或使用联检组的基准作为框架。

146. 检查专员认为，工作队的成熟度参考模型是一个有用的指导工具，有助于每个组织找出差距，确定各自的目标成熟阶段。建议定期开展自我评估，以审查一段时间内在达到所确定的机构风险管理目标成熟阶段方面取得的进展。

机构风险管理客观评估

147. 由审计员和评价人员进行的独立客观的审查可以提供关于机构风险管理进程、政策和做法是否有效和是否按预期进行的保证和/或评估意见。如基准 2 所述，内部和外部审计员都通过其审计为机构风险管理的不断改进提供支持，内部审计员还在一些组织实施机构风险管理的初始阶段提供咨询和建议。

148. 只有 8 名内部审计员(对联检组补充问卷作出答复的共有 22 名内部审计员)对机构风险管理进程进行了专门审计。⁴³ 不作专门审计的主要原因包括组织

⁴⁰ CEB/2019/3。

⁴¹ 首协会管理问题高级别委员会，风险管理成熟度参考模型。

⁴² 同上，附件一。

⁴³ 海事组织、内部监督事务厅(监督厅)、开发署、儿基会、妇女署、粮食署、知识产权组织和气象组织。

的机构风险管理处于初级阶段，以及一些内部审计员在机构风险管理实施中起咨询作用(如第 50-51 段所述)，而不是提供保证服务。虽然其他 12 个组织审计了风险管理做法的某些方面(例如在对国家办事处的审计中)，但大多数组织都没有确定对机构风险管理进行专门审计的固定频度。只有 3 个组织设定了明确的频度，即联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、粮食署和知识产权组织。

149. 如前所述，大多数外部审计员(对补充问卷作出答复的 18 名中的 14 名)审查了机构风险管理要素，如框架本身及其实施流程和程序，特别是与财务和采购有关的流程和程序。

150. 大多数内部和外部审计认为其目标组织的机构风险管理仍然“处于发展中、各自为政或未充分整合”。这种审计结论和建议有助于加强机构风险管理，并可推动组织及其立法/理事机构对机构风险管理进行投资。

151. 关于机构风险管理政策和进程、其相关性和有效性的独立评价也可有助于机构风险管理的不断改进。例如，粮食署的评价政策规定，新政策应在实施 4 至 6 年后进行评价，其他参加组织的评价政策也有类似的评价时间范围。

152. 一旦组织开始实施其机构风险管理政策，应鼓励和支持审计员、评价职能部门或其他独立顾问对该政策及其相关进程的有效性定期进行独立的评估。立法/理事机构应审查并考虑这些评估的结果。

五. 机构风险管理方面的机构间合作与协调

基准 10. 在机构间开展合作与协调，以系统地分享知识和管理共同承担的风险和/或联合国全系统风险

自 2010 年以来，机构风险管理在多数参加组织中的重要性和显著性有所提高，而首协会管理问题高级别委员会的风险管理跨职能工作队对该领域近来的进展作出了宝贵贡献。该工作队需演变为一个可持续机制，与首协会机制一道并在首协会机制与其他网络之间开展工作，促进讨论，分享良好做法，以及进一步推动将机构风险管理纳入各组织内部及全系统。工作队的工作流重点着眼于驻地以及权力下放型组织内部的机构风险管理，应能为实施联合国在驻在国一级的改革提供信息和基本指导，包括就共同承担的风险和全系统范围的风险提供信息和基本指导。

本次审查发现：

- (a) 首协会工作队在机构风险管理方面的工作获得了广泛的支持和赞赏；
- (b) 机构风险管理在整个联合国系统内的实施和整合状况不均衡；
- (c) 工作队与其他首协会机制和专业网络的接触有助于扩大机构风险管理做法的一体化和相关知识的传播；
- (d) 联合国改革及其对国家一级风险管理和共同承担的风险的影响问题尚未得到广泛讨论；
- (e) 工作队在实地开展的涵盖机构风险管理的工作流可以充当工具，处理联合国改革工作中的机构风险管理问题及探索共同和全系统风险。

行政首长协调理事会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队的背景

153. 联检组 2010 年关于机构风险管理的报告包括一项建议，即首协会应通过其管理问题高级别委员会采用类似于本报告基准 10 的基准。该建议背后的意图是推动机构间合作、协调和知识分享，以及对共同的跨部门风险的管理。⁴⁴ 虽然当时各机构认为创建一个风险专业人员非正式网络有其好处，但并不积极支持基于统一标准、政策、框架和做法确定全系统风险，因为“各机构的业务和任务授权并不相同”。⁴⁵ 在 2010 年，这一基准可能目标过高，对在实施机构风险管理方面还基本处于初步尝试阶段的联合国系统来说有点超前。这一基准也许对今天的联合国系统来说更具相关性，因为联合国正在国家层面作出改革努力，并且新出现了一些全系统风险。

154. 首协会管理问题高级别委员会在其 2013-2016 年战略计划⁴⁶ 中纳入了实施全系统风险管理办法的内容。2018 年 4 月，该委员会商定，有必要开展联合、跨部门合作，以便在全系统统一风险管理做法。⁴⁷ 2018 年 10 月，委员会批准了风

⁴⁴ JIU/REP/2010/4, 建议 3。

⁴⁵ A/65/788/Add.1。

⁴⁶ 首协会管理问题高级别委员会，《2013-2016 年战略计划》。

⁴⁷ CEB/2018/3。

险管理跨职能工作队的职权范围，推出了全系统风险管理参考模型，作为一项基准工具，还推出了一项旨在推动联合国各组织风险管理工作的实施指南。⁴⁸

155. 如与基准 9 有关的一节所述，工作队就风险管理开发了一个成熟度参考模型⁴⁹，用作管理和沟通工具，帮助联合国各组织评估其当前的成熟度，为达到目标成熟阶段制定路线图，并为不断改进提供基础。从设计来看，该模型并不具规定性或强制性，每个组织都可以根据自己的具体情况调整模型及其结果。

156. 除成熟度参考模型以外，工作队还为以下目的开发了实用准则：⁵⁰ (a) 作出风险偏好声明；⁵¹ (b) 在规划过程中植入风险管理。⁵² 在 2019 年 10 月的会议上，管理问题高级别委员会核准了风险管理成熟度参考模型和风险偏好声明准则。⁵³

157. 管理问题高级别委员会在第三十八届会议上核可了一项建议，即共同主席应重新安排工作队未来工作领域的优先次序，为此，工作队商定增加以下两个方面的工作流：(a) 管理欺诈风险；(b) 管理驻地和权力下放组织的风险。这两个专题预计在 2020 年底完成。⁵⁴

行政首长协调理事会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队的价值

158. 工作队因提供了一个分享知识和相互学习的论坛，得到参加组织的广泛赞赏。其方法是与其他首协会机制，如与战略规划和关爱责任网络开展跨职能合作，充实其工作成果。其他专业网络，如工作队的观察员——联合国系统各组织内部审计事务代表，也对工作队表示赞赏。工作队成员表示，他们收到了首协会成员组织提出的参加工作队活动的许多请求，这进一步说明了工作队的工作质量以及在联合国系统内建立这样一个网络的必要性。

159. 随着越来越多的组织，特别是仍处于实施机构风险管理早期阶段的组织参与并能够受益于良好做法及交流经验教训，工作队可进一步实现其价值。一些较小组织的工作人员过去对工作队的了解有限，他们现在表示有兴趣参加工作队。在机构风险管理实践的知识共享和跨职能发展方面，这些组织将受益于工作队。

160. 随着工作队交付工作成果，管理问题高级别委员会将考虑如何以类似于委员会下属其他小组的方式，将工作队正规化，利用机会使其发展。工作队成员赞同继续开展这项工作，并认为这是推进机构风险管理的一个宝贵的机构间合作

⁴⁸ CEB/2018/5。

⁴⁹ 首协会管理问题高级别委员会，风险管理成熟度参考模型。

⁵⁰ 工作队也收集了有关风险管理框架的文件，供联合国全系统分享，还分析了有关各组织与捐助方、成员国和合作伙伴分享风险信息的做法和可能性。

⁵¹ 首协会管理问题高级别委员会，《风险偏好声明准则》。

⁵² 首协会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队，“植入风险管理——将机构风险管理与机构绩效管理进程相整合的益处和实际问题”（2019 年）。

⁵³ CEB/2019/5。

⁵⁴ 首协会管理问题高级别委员会，“管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队 2020 年职权范围草案”。

机制。首协会秘书处鼓励工作队各位主席“继续工作，保持精益、灵活和有效”。

161. 首协会是正式网络的协调者，其运行费用由各机构分担。它没有额外的资源支持新的正式网络。在管理问题高级别委员会的网络中，采购网络是最新网络；该网络在哥本哈根有一名协调员和一名支助人员，属于项目厅。首协会工作队、工作组或论坛没有明确的定义。这些结构随着时间的推移而演变，通常有针对的工作范围和工作成果，并且针对特定职能，有时间限制。首协会工作队是一个非正式性更强、横向、特设、有时限、有重点和具体针对性的结构。

162. 各机构对风险管理跨职能工作队的工作价值基本达成共识，工作队成员很高兴能够与其他风险管理和相关专业人员建立网络并开展跨职能工作。为了支持机构风险管理的整合，分享良好做法和经验教训，**联检组提议，工作队应发展成为首协会管理问题高级别委员会的一个常设机制，继续支持风险管理专业人员，并在全系统发展机构风险管理政策和做法。**

机构风险管理和联合国在驻在国一级的改革努力

163. 如上文第 157 段所述，工作队将为驻地和权力下放组织制定风险管理指南。这一工作流的主要目标包括：“收集良好做法和指导，以促进在驻地和权力下放的联合国组织有效实施风险管理。”⁵⁵

164. 可交付的工作成果包括整理和审查相关文件，以查明关键挑战和新出现的做法。这一进程将包括“审查可让人了解相关做法的内部政策文件，包括与驻地和权力下放组织的风险管理有关的指导、工具、框架和其他辅助文件”；以及“对工作流成员进行问卷调查和对驻地和权力下放地点从业人员进行有针对性的访谈”。第二项可交付的成果是提供一个非规范性工具包/一份文件，涵盖对有效实施风险管理的主要挑战的审查、新出现的做法的案例研究、对提供风险管理支持的结构和模式的审查，以及获得认可的做法示例。⁵⁶

165. 联合国在驻在国一级的改革以大会第 72/279 号决议为指导，并附有在国家一级实施的指导文件。联合国可持续发展合作框架中的几项指导原则都暗示和依赖风险管理和联合国国家工作队之间的合作，以促进方案工作和问责制。⁵⁷ 此外，联合国可持续发展集团于 2020 年 5 月核可的“合作框架一揽子配套文件”指导为如何应对风险管理，尤其是应对联合国牵头项目的风险管理提供了进一步指导。⁵⁸

166. 虽然一些联合国组织已经建立了将机构风险管理纳入其外勤任务的系统，并制定了将风险上报各自总部的流程和程序，但并非所有联合国国家工作队均如此。根据对联合国总部工作人员的访谈，秘书处关于驻在国一级的机构风险管理方法仍在制定和考虑之中。与驻地协调员的访谈证实，目前还没有将风险纳入方案编制或将风险提交适当级别的任何系统的程序。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 联合国可持续发展集团，“联合国可持续发展合作框架：内部指南”（2019 年）。

⁵⁸ 联合国可持续发展集团，“合作框架一揽子配套文件”（2020 年）。

167. 此外，有一些风险可能跨越若干组织，应该更广泛地加以管理，而其他风险则太大，一个组织无法承受，这意味着需要更大范围和更协调的努力。正如秘书处一名高级别工作人员指出：“我们需要查明机构边界以外的风险。必须就此开展对话。也许可分担风险。联合国所有应急规划工具都需要变得更为简洁。没有理由认为这是一个单一机构的问题。”

168. 一些参加组织就某些国家的风险管理程序开展了合作，也有一些国家工作队一起应对了某一特定问题，但联检组收到的报告所述的所有情况均有非常规和特殊性。例如，在布基纳法索、索马里和阿拉伯叙利亚共和国，有几个参加组织联合起来，分享关于潜在的实地执行伙伴的信息。正如一个人道主义组织的一名高级官员指出，他们建立了一个“高度合作的网络”，讨论最佳做法和经验教训。在某些国家采用共同风险登记册可成为“一个重要工具，也符合联合国改革的精神”。尽管如此，这些实地合作只是个别情况。正如另一个组织确认，联合国不同机构区域办事处之间的合作将会很复杂，因此仍然有限。

169. 最近批准的“联合国可持续发展合作框架一揽子配套文件”中与风险管理有关的部分为风险管理跨职能工作队提供了一个切入点，以便为国家一级风险管理进程制定一种机构间合作的方法。这种方法可以通过确定共同的全系统风险，支持联合国在驻在国一级的改革努力，可对新成立的联合国可持续发展集团的工作做出宝贵贡献。联合国可持续发展集团应考虑工作队在这一领域的工作流，用于应对国家一级的共同风险，推动联合国的改革努力，首协会管理问题高级别委员会也应考虑工作队的这一工作流，用于应对整个联合国系统面临的更广泛的全系统风险。

六. 推动进展、呼吁问责和促进机构间努力

170. 自联检组上一次审查以来，在制定政策和建立内部组织架构以支持机构风险管理方面取得了实质性进展。然而，许多组织仍在完善其政策和确定适当做法，以支持其机构风险管理办法。机构风险管理的整合和植入对个别组织来说指日可待，但对于大多数参加组织来说仍属于超越其能力的目标。

171. 更新后的基准为参加组织提供了机会，使它们能够重新审视机构风险管理政策和做法，以确保这些政策和做法切实可行，符合其预期目标和根本目的。这些基准旨在可比性、一致性和分享良好做法等方面为全系统提供指导。

172. 基准 1 至基准 9 应结合组织自身独特的背景和业务模式予以考虑，同时考虑组织的持续改进过程。在理想情况下，对照这些基准评估一个组织的机构风险管理进程和做法，有助于找出有待解决的差距，从而实现有效和整合的机构风险管理。

173. 由于机构风险管理的效果和成功与否在很大程度上取决于行政首长，所以这些行政首长应对基准 1 至 9 进行全面审查，确保其各自组织的机构风险管理有效且适当。

174. 以下建议旨在为持续改进和问责工作提供支持。

建议 2

各行政首长应在 2021 年底前，对照本报告所概述的联检组基准 1 至基准 9，对其机构风险管理实施情况进行全面审查。

175. 如前一章所述，基准 10 旨在促进首协会管理问题高级别委员会风险管理跨职能工作队正在开展的工作，以促进跨职能协作和整个联合国系统分享良好做法。对工作队的价值基本达成了共识，工作队成员很高兴能够与其他风险管理和相关专业人员建立网络，并能够开展跨职能工作。最近的工作流完成后，其作为工作队的任务授权即告一段落，应确保工作队今后成为一个更可持续的首协会实体。

176. 行政首长作为首协会的成员，应指示其在管理问题高级别委员会的工作人员，确保首协会将工作队发展成为一个更可持续和独立存在的首协会机制，以支持机构间合作和分享知识，探讨与联合国的改革努力有关的全系统共同风险。

177. 以下建议旨在进一步支持在机构间开展机构风险管理工作。

建议 3

行政首长协调理事会管理问题高级别委员会成员应在 2021 年底前，确保其风险管理跨职能工作队能作为一项独立存在的机制继续开展工作，以进一步促进和协助机构间的合作、协调和知识共享，并探讨与联合国的改革努力有关的共同风险。

178. 虽然机构风险管理进程主要以一个组织的业务为中心，但机构风险管理 与一个组织的战略计划之间的联系，及其作为问责工具的价值，使得立法/理事 机构参与该进程的某些阶段变得至关重要。这种参与可以作为重要步骤，促进对 以下问题的共同理解：组织应对风险的方法；组织如何通过“最高层基调”的沟 通来支持这种方法；以及方法在战略决策中的体现。

179. 与基准 4 有关的一节中的建议 1 呼吁立法/理事机构至少每年一次将机构 风险管理问题纳入其会议。将机构风险管理问题纳入会议将有助于认识到并加强 机构风险管理作为一个动态和灵活的进程，随着组织的变化而演变，并鼓励不断 改进和完善该进程。

180. 本报告附录一为立法/理事机构提供了将机构风险管理作为加强监督和问 责工具的全面信息。⁵⁹ 如上所述，建议 2 旨在推动行政首长对基准 1 至基准 9 进 行全面的组织评估。应向立法/理事机构提供一份关于该评估的报告，以促进其 对组织内部机构风险管理状况，以及组织正在采取的风险管理方法的理解。

181. 作为基准 9 的倡导者，立法/理事机构可能要求对机构风险管理进行定期 审查或独立评估，包括可能要求使用联检组的基准作为参考框架。建议立法/理 事机构采取后续行动，以了解如何解决差距。

182. 以下建议旨在加强立法/理事机构的监督和问责作用。

建议 4

各参加组织的立法/理事机构应在 2022 年底前，请行政首长报告对照本报告所概 述的联检组基准 1 至基准 9 对本组织机构风险管理实施情况进行的全面审查的结 果。

⁵⁹ 作为本次审查的补充资料(英文)，可在联检组网站上查阅。

附件一

联合检查组上一份机构风险管理相关报告中的基准和建议

为了在联合国系统各组织成功实施机构风险管理，联合检查组(联检组)2010年的审查(JIU/REP/2010/4)提供了以下 10 项基准：

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. 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。
6. 为采用机构风险管理和维持实施进程提供足够的资源。
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。
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。
9. 监测、评价和报告机制，以确保遵守风险管理及其效果。
10. 机构间合作和协调，包括制定共同的机构风险管理构架、知识分享机制、和管理共同的跨部门主要组织风险。

上述基准中有 9 项由各行政首长作为一揽子方案予以通过和实施，最后一项为机构间合作和联合行动。

除第一项基准以外，大多数组织在 2010 年审查时尚未达到能够恰当实施相关基准的阶段。机构间合作与协调也有待充分探索。

除 10 项基准以外，2010 年审查还提出了 3 项建议：行政首长应采用联检组的基准；立法/理事机构应对各自组织采用联检组的基准的情况、实施的效果和关键风险的管理情况发挥监督作用；行政首长协调会应通过管理问题高级别委员会推动机构间合作和协调、知识分享和对共同的跨部门风险的管理，从而实现全系统更切实有效的风险管理。

根据联检组的网基跟踪系统，2010 年审查报告涵盖的 24 个联合国实体⁶⁰中的大多数接受并执行了第一和第二项建议。第三项建议在跟踪系统中显示为正在审议中，但如第五章所述，该建议已得到执行。

⁶⁰ 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国秘书处、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

附件二

机构风险管理政策和/或框架以及组织架构情况

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
联合国秘书处及各部厅				
联合国	<ul style="list-style-type: none"> 处于规划阶段，采用分阶段方法。 机构风险管理和内部控制框架正在制定中。 	<ul style="list-style-type: none"> 2011年通过了机构风险管理政策和框架。2011年通过了业务程序/指南。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权和成果管理制相联系。 2016年发布了管理人员实用指南，以确保所有部门和实体一致实施机构风险管理。 		<ul style="list-style-type: none"> 管理委员会(办公厅主任担任主席，所有副秘书长和助理秘书长为成员)负责管理和监督问题，包括机构风险管理。对机构风险管理情况进行季度审查。 机构风险管理科于2019年从1名P5工作人员扩大到10名工作人员(9名专业人员和1名一般事务人员)。 在总部、区域和国家各级有一个由142名风险协调人/大使组成的网络。
贸发会议	<ul style="list-style-type: none"> 作为秘书处的一部分，贸发会议没有作出回应。 	<ul style="list-style-type: none"> 作为秘书处的一部分，贸发会议遵守2011年通过的全秘书处机构风险管理政策、框架和业务程序。 机构风险管理与内部控制框架、授权和成果管理制相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 贸发会议有一个机构风险管理联络点，通过该联络点与联合国总部接触和协调。
环境署	<ul style="list-style-type: none"> 尚未考虑。 	<ul style="list-style-type: none"> 作为秘书处的一部分，环境署遵守2011年通过的全秘书处机构风险管理政策、框架和业务程序。 机构风险管理正处于规划阶段。计划将内部控制框架联系起来，并将授权、成果管理制、战略规划等进行整合。实施阶段定于2020年1月开始。 		<ul style="list-style-type: none"> 2019年11月设立机构风险管理干事职位(P2/JPO)，设在行政股。
人居署	<ul style="list-style-type: none"> 尚未考虑。 	<ul style="list-style-type: none"> 人居署被纳入2011年秘书处政策和框架，并通过了2015年机构风险管理实施准则。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 由副执行主任(助理秘书长)担任主席的风险监督和咨询委员会为风险委员会。 管理、咨询和合规处处长是负责机构风险管理的最高级官员，向副执行主任(助理秘书长)报告。 监督和内部控制股有一名监督干事(P4)，负责机构风险管理。没有其他专家或风险协调人/大使。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
毒品和犯罪问题办公室	<ul style="list-style-type: none"> • 尚未考虑。 	<ul style="list-style-type: none"> • 作为秘书处的一部分，毒品和犯罪问题办公室遵守 2011 年通过的全秘书处机构风险管理政策、框架和业务程序。 • 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室 2014 年通过了机构风险管理政策、框架和业务程序/准则。 		<ul style="list-style-type: none"> • 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室执行委员会是最高决策机构，直接承担与机构风险管理框架有关的职能，每半年审查一次风险报告和 risk 处理计划。 • 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室没有专门负责风险管理的职位。总干事/执行主任办公室的办公室主任(D1)是机构风险管理协调人，由两名专业人员(P4 和 P3)提供支持。 • 总部有 15 名风险管理协调人，级别从 D1 到 P3 不等，遍及所有司和独立评价单位。
基金和方案				
开发署	<ul style="list-style-type: none"> • 机构风险管理政策于 2008 年生效。2010 年批准了一个强化机构风险管理框架。 • 实施机构风险管理的第一阶段于 2008 年完成。在组织和单位两级启动。 • 2009 年和 2010-2011 两年期继续努力加强机构风险管理。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2016 年和 2019 年更新了机构风险管理政策。于 2019 年 11 月推出了机构风险管理工具包。开发署战略计划要求从规避风险转向风险管理。 • 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权、成果管理制、战略规划以及反欺诈政策和框架相联系。 	<ul style="list-style-type: none"> • 机构风险管理秘书处有一个全职 P4 职位。 	<ul style="list-style-type: none"> • 有一个风险委员会和一个风险咨询小组，小组向委员会提供咨询。 • 协理署长(助理秘书长)是首席风险干事，主持风险委员会的工作并直接向署长报告。 • 管理事务局有一名风险和复原力专家(P4)。局长办公室是总部的机构风险管理部门。 • 所有总部和区域局都有一名风险协调人(13 人)。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
人口基金	<ul style="list-style-type: none"> 处于规划阶段。 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年通过机构风险管理政策。 风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权、成果管理制、战略规划、向执行伙伴转移现金政策以及方案供应商管理政策相联系。 	<ul style="list-style-type: none"> 变革管理和业务连续性办公室(执行办公室的一部分)设置了一个高级风险顾问职位(P5)。 治理架构将于 2010 年纳入机构风险管理战略。 	<ul style="list-style-type: none"> 作为风险所有人, 执行委员会/风险委员会负责评估和应对关键风险领域。该委员会由执行主任主持工作。 机构风险管理职能由管理事务司司长(D2)牵头, 由一名机构风险管理专家(50%, P4)协调工作。机构风险管理专家设在执行主任办公室。 总部(10 名部门协调员)以及区域办事处(6 名协调员)和国家办事处(129 名协调员)构成一个风险协调中心网络。
难民署	<ul style="list-style-type: none"> 尚未考虑。 	<ul style="list-style-type: none"> 2014 年通过机构风险管理政策、框架和实施准则。 机构风险管理框架与内部控制框架、成果管理制和战略规划相联系。 高级专员于 2017 年发起了风险管理 2.0 倡议, 以进一步加强风险文化和风险管理能力。 		<ul style="list-style-type: none"> 高级管理团队就风险管理提供指导和方向, 并审查战略风险和重要的风险。 机构风险管理部门设在执行办公室, 有 10 名工作人员(1 名 D 级, 8 名 P 级, 1 名 G 级人员), 接受首席风险干事(D1)领导, 直接向副高级专员(助理秘书长)报告。 有一个由近 400 名风险责任人(管理者和国家代表)和风险协调人(从 G6 到 D1 级别不等)组成的网络。约有 10 名高级风险管理和合规顾问(P5-D1) 为在高风险国家的业务提供进一步支持, 此外还有 7 名区域高级风险管理和合规顾问(P5-D1)。
儿基会	<ul style="list-style-type: none"> 处于规划阶段。 2009 年通过了机构风险管理政策和框架。机构风险管理将与组织改进的改革一起实施, 计划于 2012 年完成。 	<ul style="list-style-type: none"> 2019 年更新了机构风险管理框架。 2019 年通过了机构风险管理执行战略, 将于 2020 年通过业务程序/准则。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权、成果管理制、战略规划和国家方案发展相联系 	<ul style="list-style-type: none"> 变革管理办公室设立了一个风险管理主任职位(P5)。 	<ul style="list-style-type: none"> 由执行主任和副执行主任领导的全球管理团队是负责机构风险管理的委员会。 财务和行政管理司的战略业务支助股负责开展机构风险管理, 共有五名专业工作人员。主任(P5)向主计长(D2)报告, 主计长是负责风险管理的最高级别官员。 有一个覆盖总部、区域和国家各级的风险协调员网络(约 150 人)。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
项目署		<ul style="list-style-type: none"> • 2018 年通过了机构风险管理政策、框架和业务准则。 • 2018 年制定了项目层面的风险管理要求。 • 2019 年通过了风险管理流程指南。 • 机构风险管理与内部控制框架和授权相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 由执行主任牵头的接受聘约问题委员会是处理高风险管理问题的委员会。高级领导团队负责组织风险问题。 • 首席财务干事兼行政主任(D2)专门负责机构风险管理职能，向副执行主任(助理秘书长)报告。 • 财务股有一个风险小组，有 2 名工作人员向副首席财务干事(D1)报告。另有 13 个职位具有风险管理职能(ICS10-11)，如总部、纽约和驻地办事处的首席信息安全干事、采购专家、风险管理经理/专家/顾问等。 • 项目厅各区域和国家办事处正在设立机构风险管理联络员网络。
近东救济工程处	<ul style="list-style-type: none"> • 处于起步阶段。 • 2009 年对风险登记册概念草案进行了测试，计划于 2010 年为所有办事处完成风险登记册。 • 处于初始阶段，希望各办事处关注十几项最为严重的风险。这一进程预计将在 2010-2011 两年期完成。 	<ul style="list-style-type: none"> • 没有机构风险管理政策或框架。 • 关于方案和项目管理的第 21 号组织指令包括一个支持问责制和机构风险管理的结构。 	<ul style="list-style-type: none"> • 咨询委员会建议在执行办公室设置一名风险干事。然而，由于资源限制，近东救济工程处计划在执行办公室任命一名兼职风险管理协调人。 	<ul style="list-style-type: none"> • 没有专门针对机构风险管理的具体职能或办公室。由于缺乏资源，无法建立专门的风险管理职能，需要通过其他部门/方案将风险管理纳入主流。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
妇女署	<ul style="list-style-type: none"> • 妇女署 2012 年成为联检组的参加组织。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2014 年通过了机构风险管理政策、框架和业务准则。 • 机构风险管理与内部控制框架和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 风险管理委员会由 D2 一级的相关主管和 2 名区域主任(每年轮换)组成，由助理秘书长牵头。 • 战略、规划、资源和成效司司长(D2)是负责风险管理的最高级别官员，向主管资源管理、可持续性和伙伴关系助理秘书长兼妇女署副执行主任报告。 • 机构风险管理股有一名机构风险管理专家(P3, 50%)，向战略、规划、资源和成效司司长报告。没有其他机构风险管理专家。 • 风险协调员网络覆盖总部(8 人)、区域(6 人)和国家(70 人)各级。
粮食署	<ul style="list-style-type: none"> • 处于规划阶段。 • 2005 年推出了第一项机构风险管理政策。 • 2009-2010 年期间制定了机构风险管理框架，预计将于 2010 年下半年实施。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005 年通过了机构风险管理政策，2015 年和 2018 年进行了更新。 • 首次于 2012 年发布了风险偏好声明，于 2016 年和 2018 年进行了更新。 • 机构风险管理与问责制框架和内部控制框架相联系。 	<ul style="list-style-type: none"> • 采用分阶段的方法。国家办事处自愿成为试点。 	<ul style="list-style-type: none"> • 由执行主任牵头的监督和政策委员会负责确保有效的风险管理。 • 机构风险管理司的首席风险干事(D1)向首席财务干事/主管资源管理的助理执行主任报告。该司有 19 名工作人员(1 名 D 级人员，9 名专业人员，2 名一般事务人员和 7 名顾问)。 • 有一个由业绩和风险管理倡导者(总部、区域局和国家办事处)以及风险和合规顾问(区域局 2 人，国家办事处 32 人)组成的网络。
其他联合国机构/实体				
国贸中心	<ul style="list-style-type: none"> • 国贸中心 2012 年成为联检组的参加组织。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 年通过了机构风险管理政策和实施准则，2019 年进行了更新。 • 2019 年通过了机构风险管理框架。 • 发布了风险偏好声明。 • 机构风险管理框架与内部控制框架、授权、成果管理制度和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 高级管理委员会负责机构风险管理，由执行主任(助理秘书长)牵头。 • 专门的机构风险管理职能由执行主任办公室战略规划、业绩和治理科的规划和监测系统开发顾问(P3)承担，该顾问向战略规划、业绩和治理科科长(P5)报告。 • 没有机构风险管理单位或额外的机构风险管理专家。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
艾滋病署	<ul style="list-style-type: none"> • 艾滋病署 2012 年成为联检组的参加组织。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年通过了机构风险管理政策和框架，2017 年进行了更新。 • 2017 年通过了业务指南，2019 年进行了更新。 • 机构风险管理与问责制框架、内部控制框架、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 风险管理委员会由主管管理和治理的副执行主任牵头，由 D1 和 P5 级别的主任和科长组成。 • 有一个专门负责机构风险管理的具体职位：一名高级风险管理和合规顾问(P5)。这一职能向规划、财务和问责部主任(D1)报告。 • 一个新成立的风险管理和合规小组将于 2020 年投入全面运行，该小组由 3 名工作人员组成，他们将用部分时间处理机构风险管理工作。他们向规划、财务和问责部主任报告。 • 没有额外的机构风险管理专家或风险联络员网络。
专门机构和原子能机构				
粮农组织	<ul style="list-style-type: none"> • 处于机构风险管理起步阶段。计划在 2010-2011 年实施机构风险管理，采用试点方式和成果管理制。 • 还没有政策文件。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2013 年通过了机构风险管理政策。 • 2013 年通过了准则/程序，2019 年进行了更新。 • 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架和成果管理制相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 没有风险委员会。 • 一名负责机构风险管理的高级战略和规划干事(P5)向战略、规划和资源管理办公室主任(D2)报告。 • 有一个覆盖总部(5 名专业人员)和区域一级(5 名专业人员)的风险协调人网络，负责协调风险登记工作和提供支持。
原子能机构	<ul style="list-style-type: none"> • 处于机构风险管理起步阶段。 • 正在制定正式框架。 • 采用 PROBIS 软件进行机构风险管理。 	<ul style="list-style-type: none"> • 2012 年通过了机构风险管理政策和业务准则，2015 年进行了更新。 • 机构风险管理与问责制框架、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> • 成立了风险管理小组，由总干事办公室的风险管理机构协调人(P5)牵头，成员包括高级方案协调员和作为部门风险管理协调人的其他相关代表(P5)。 • 机构协调人向总干事报告。 • 没有机构风险管理单位或额外的机构风险管理专家。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
国际民航组织	<ul style="list-style-type: none"> 处于规划阶段。 2010 年将制定一项政策。计划于 2011 年实施。 	<ul style="list-style-type: none"> 没有机构风险管理政策或框架。 2019 年发布了组织风险登记册、差距分析、实施计划草案、机构风险管理联络员和机构风险管理咨询小组的职权范围。 机构风险管理与内部控制框架、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 没有机构风险管理单位或风险委员会。 战略规划和区域事务协调主任(P5)和一名战略规划和区域事务协调干事(P4)负责机构风险管理，并直接向战略规划、协调和伙伴关系办公室主任(D1)报告。 机构风险管理网络由总部的五名联络员和区域办事处的七名联络员组成。 2020 年招聘了一名机构风险管理专家，帮助在整个组织推进制定和实施强有力的机构风险管理框架的工作，包括明确界定职责以及建立机构风险管理咨询小组。
劳工组织	<ul style="list-style-type: none"> 处于规划阶段。 2009 年通过了机构风险管理政策。 	<ul style="list-style-type: none"> 机构风险管理框架和业务程序/准则于 2015 年首次通过，并于 2018 年更新。机构风险管理实施战略于 2017 年通过，于 2019 年进行了更新。 发布了风险偏好声明。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、成果管理制、战略规划、项目管理、采购手册、主要信息技术项目管理、主要建筑管理和办公室租赁业务案例相联系。 	<ul style="list-style-type: none"> 计划在 2011 年底之前培训总部办公室的工作人员，并从 2011 年开始培训外部办公室的工作人员。 	<ul style="list-style-type: none"> 风险管理委员会由司库和主计长(助理秘书长)牵头，下设部门主任(D2s 和 D1s)和科长(P5s)。 一名高级风险干事(P5)向司库和主计长报告。 总部和驻地办事处有一个风险协调人网络(共有 9 名 P5 级协调人)。
海事组织	<ul style="list-style-type: none"> 试点工作完成后，2009 年进入全面实施的第一阶段。 2008 年通过了风险管理框架。 	<ul style="list-style-type: none"> 2007 年通过了机构风险管理政策、框架和实施战略，2014 年进行了更新。2015 年更新了业务指南。 机构风险管理框架与成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 由秘书长牵头的高级管理委员会(D2 和 D1 级别成员)审查年度风险报告、风险评估和缓解措施。 秘书长办公厅主任(D1)负责机构风险管理。 风险网络由秘书长办公厅协调，由从 P2 到 D1 级别的 7 名协调员组成。
国际电联	<ul style="list-style-type: none"> 正在讨论中。 	<ul style="list-style-type: none"> 2017 年通过了机构风险管理政策、框架和程序/准则。 发布了风险偏好声明。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 没有具体的职位、单位或风险委员会负责机构风险管理。机构风险管理由副秘书长牵头的部门间协调工作队进行审查。 P4 和 P5 两级的六名风险协调员用一小部分时间处理机构风险管理问题。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
教科文组织	<ul style="list-style-type: none"> 处于起步阶段。 截至 2008 年，机构风险管理正在风险管理委员会的监督下逐步实施。 	<ul style="list-style-type: none"> 2017 年通过了机构风险管理政策，2019 年进行了更新。2019 年更新了机构风险管理框架、实施战略和业务程序/准则。2010 年发布了教科文组织风险管理培训手册。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 由副总干事牵头的方案和业务委员会负责机构风险管理。 2019 年设立了一个新的机构风险管理单位，由等同 2.5 名全职工作人员的人员组成，由行政和管理部门的一名高级执行干事(P5)领导，该执行干事直接向主管行政和管理的助理总干事报告。 有一个覆盖总部和驻地机构的风险协调人网络。
工发组织	<ul style="list-style-type: none"> 处于起步阶段。 2009 年第一阶段主要侧重于对高级管理层进行风险意识和风险识别培训。 将敲定一项机构风险管理政策，作为将于 2010 年制定的机构风险管理战略的一部分。 	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年通过了机构风险管理政策。 分别于 2018 年和 2019 年通过了机构风险管理框架和实施准则。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权和成果管理制相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 风险管理委员会由风险管理和业务连续性协调人(D1)牵头，由若干部门主任(D1 级别)组成。 风险管理和业务连续性协调人是专门担任机构风险管理职能的最高级别官员，主持委员会的工作。 机构风险管理单位由风险管理和业务连续性协调人及一名高级协调和管理顾问组成。协调人向总干事报告。 2020 年将通过风险联络干事建立一个风险协调人网络。他们的作用是将高风险上报。
世旅组织	<ul style="list-style-type: none"> 尚未考虑。 			
万国邮联	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年 6 月，万国邮联在一家外部咨询公司的协助下进行了风险评估。主要结论将作为制定机构风险管理政策的依据。 	<ul style="list-style-type: none"> 有一个与风险和控制相联系的内部控制框架和战略规划。 		<ul style="list-style-type: none"> 没有风险委员会。由内部审计委员会监督风险管理。国际局指导委员会讨论风险和缓解措施。 没有机构风险管理办公室。机构风险管理由治理和内部控制方案负责。因此，副总干事负责风险管理。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
世卫组织	<ul style="list-style-type: none"> 机构风险管理处于初始阶段。已开始在一个集群中实施。 机构风险管理的概念和框架今后将扩展到整个组织，但尚未确定时间框架。 	<ul style="list-style-type: none"> 2015年通过了机构风险管理政策。 发布了世卫组织风险管理工具用户指南。 发布了风险偏好声明。 机构风险管理 with 问责制框架、内部控制框架、授权和成果管理制相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 风险管理委员会由若干名主任(D2 和 D1 级别)组成，由办公厅主任和业务运作事务助理总干事共同牵头。 总干事办公室的合规、风险管理和道德办公室是负责机构风险管理的单位。该单位有一名主任(D1)和四名专门从事合规和风险管理工作的人员。 每个区域办事处还有 6 名专业的机构风险管理专家。 有一个指定风险协调人网络，覆盖总部(每个司 12 名管理干事)、协调区域风险管理委员会的区域合规办公室(6 名合规和风险管理干事和小组(如适用))及国家层面(68 个地方合规和风险管理委员会)。
知识产权组织	<ul style="list-style-type: none"> 正在考虑中。 	<ul style="list-style-type: none"> 2014 年通过了机构风险管理政策，2017 年进行了更新。2014 年通过了业务手册，2019 年进行了更新。 经成员国审议风险偏好声明后，于 2014 年发布声明，2019 年进行了更新。 机构风险管理框架与问责制框架、内部控制框架、授权、成果管理制和战略规划相联系。 		<ul style="list-style-type: none"> 风险管理小组由总干事牵头，由助理总干事、D2 级别和 D1 级别成员组成，每季度举行一次会议。 方案规划和财务主任(D2)是负责机构风险管理的最高级别官员，向助理总干事报告。 机构风险管理由主计长办公室负责，该办公室有 4 名工作人员。此外，另一个单位有一名向首席安保干事报告的信息风险干事(P4)。 在总部一级，有一个由 14 名部门风险协调员组成的网络。

组织	政策/框架		组织结构	
	2020	2019	2020	2019
气象组织	<ul style="list-style-type: none"> 处于机构风险管理的初始阶段。2009 年制定了风险评估和部门风险登记册。 一旦落实资金，就将全面开展机构风险管理。 有一个机构风险管理框架，但尚无政策。 	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年通过了机构风险管理政策和框架。 有关于财务、预算和内部监督以及道德框架的长期指示，支持机构风险管理。 机构风险管理与成果管理制和战略规划相联系。 	<ul style="list-style-type: none"> 战略规划办公室 2009 年任命了一名战略规划和风险管理干事(P5)。 	<ul style="list-style-type: none"> 由助理秘书长牵头、由各部门主任(D2 级别)组成的风险管理委员会自 2018 年以来一直没有举行过会议。 助理秘书长是负责机构风险管理的最高级别官员。没有机构风险管理单位或额外的机构风险管理专家。风险管理责任是风险责任的第一道防线。然而，机构风险管理进程属于第二道防线。

资料来源：2010 年的情况，见 JIU/REP/2010/4，附件三；2019 年的信息基于联检组问卷收到的答复。

附件三

立法/理事机构以及审计和监督委员会的监督情况

组织	立法/理事机构			审计和监督委员会	
	在正式会议上审议机构 风险管理问题	在非正式会议上审议 机构风险管理问题	职权范围包括对机构 风险管理问题的监督	审查风险 登记册	编写关于机构风险 管理问题的报告
联合国秘书处及各部厅					
联合国	一年一次	不适用			
贸发会议	无	有 ^a			
环境署	无	不适用	是	是	是
人居署	无	不适用			
毒品和犯罪问题办公室	无	无			
基金和方案					
开发署	有 ^b	不适用	有	有	有
人口基金	有 ^c	无	有	有	无
难民署	一年一次	不适用	有	有	无
儿基会	有 ^d	无	有	无	无
项目署	有 ^e	不适用	有	无	无
近东救济工程处	一年两次和一年一次	无	有	无	无
妇女署	一年一次 ^f	有 ^g	有	有	有
粮食署	一年一次	有 ^h	有	有	有
其他联合国机构/实体					
国贸中心	一年两次	有 ⁱ	有	有	有
艾滋病署	一年一次	不适用		无审计/监督委员会	
专门机构和原子能机构					
粮农组织	一年两次 ^k	不适用	有	有	无
原子能机构	无	无		无审计/监督委员会	
国际民航组织	有 ^l	不适用	有	无	有
劳工组织	两年一次 ^m	无	有	有 ⁿ	有
海事组织	两年一次	不适用		无审计/监督委员会	
国际电联	一年一次 ^o	不适用	无	无	无
教科文组织	有	有 ^p	有	有	有

组织	立法/理事机构			审计和监督委员会	
	在正式会议上审议机构风险管理问题	在非正式会议上审议机构风险管理问题	职权范围包括对机构风险管理问题的监督	审查风险登记册	编写关于机构风险管理问题的报告
毒品和犯罪问题办公室	有 ^a	不适用	有	有	有
世旅组织	无	无		无审计/监督委员会	
万国邮联	有 ^r	不适用		无审计/监督委员会	
世卫组织	一年一次	不适用	有	无	无
知识产权组织	两年一次	不适用	有	无	无
气象组织	无	有 ^s	有	有	有

资料来源：联检组问卷收到的答复。

- ^a 在平均每年两次为贸发会议成员国举办的管理情况非正式介绍会上，可能采取不同形式讨论机构风险管理问题，例如，以讨论监督厅特定审计结果的形式讨论风险管理。
- ^b 机构风险与审计最优先关注的问题一致，这些问题在组织绩效组和执行小组每月举行的会议上定期讨论。
- ^c 机构风险管理不作为一个单独的议程项目进行讨论，但纳入了审计委员会建议的后续行动，也纳入了审计和调查处处长的报告，作为关于人口基金治理、风险管理和控制的意见的一部分，也纳入了内部审计建议的后续行动。
- ^d 主要风险纳入了年度财务报表，属于执行局正式会议的一个常设议程项目。
- ^e 风险管理是组织与执行局合作的固有组成部分。因此，可以将其视为正在进行的讨论和向执行局提交的定期报告的一个跨部门核心要素。项目署执行主任每年至少三次在执行局做正式发言。
- ^f 虽然没有命名，但执行局在关于审计事项的议程项目下讨论机构风险管理问题。在讨论内部审计处、监督咨询委员会和联合国审计委员会的年度报告时讨论这一问题，同时介绍管理层的相关回应。
- ^g 虽然没有专门讨论机构风险管理的非正式会议，但经常在讨论内部审计处、监督咨询委员会和联合国审计委员会的年度报告时就此主题做相关讨论。
- ^h 粮食署执行局每年至少审议一次该组织的机构风险管理政策执行情况，且每年至少与执行局进行一次额外的临时非正式磋商。
- ⁱ 国贸中心的信托基金协商委员会举行非正式会议；将于2019年12月举行一次关于风险管理的会议。
- ^j 同时“有”与“无”：已将风险问题列入关于财务报告的议程项目，其中包括外部和内部审计师的具体报告。
- ^k 风险管理不是一个独立的议程项目，而是作为财务委员会议程上关于审计和财务报告议程项目的一部分定期讨论。讨论侧重于机构风险管理的实施进展，不包括对关键风险的审查。
- ^l 理事机构每年对组织的风险进行三次审查。
- ^m 两年期方案和预算详细说明了文件中概述的产生效益和开展活动的主要风险。风险作为方案和预算讨论的一部分进行讨论。
- ⁿ 风险管理是监督委员会会议的一个常设议程项目。组织与该委员会分享战略风险登记册，委员会对登记册发表评论。

- o 在运营计划年度审查的框架内，向成员告知风险并与其协商。行业咨询小组可对其进行审查，理事会对风险和要实施的减轻风险措施进行最终审查。每四年制定战略计划时对战略风险进行一次审查。
- p 这是必要的，因为教科文组织打算向执行局提交风险偏好声明(2020年第一季度尚未作出计划)。
- q 风险管理在正式会议上进行持续讨论，由组织提供关于机构风险管理进展情况的定期报告。
- r 在必要时进行。
- s 改革风险登记册由行政会议组成机构改革工作队每季度审查一次。

附件四

非正式建议清单

第二章：联合国系统各组织机构风险管理的基本内容

基准 1. 实行与本组织的战略计划联系在一起的系统的、适用于整个组织的风险管理政策和/或框架

1. 检查专员强烈鼓励尚未实行机构风险管理政策和/或框架的联合国各实体予以实行。鼓励已实行机构风险管理政策和/或框架的各组织对之进行审查并作出必要的修订和更新，以确保机构风险管理与本组织的战略计划联系在一起并能体现本组织的战略计划，并将运营环境中新出现的问题和变化纳入考虑(第 31 段)。

第三章：机构风险管理充当问责工具

基准 2. 经正式确定并分配了作用和责任的内部机构风险管理组织架构

2. 拥有广泛驻地业务的组织当中尚未建立风险协调人网络者，应考虑建立一个从总部到驻地的网络，以确保妥善地发现并解决驻地的风险(第 39 段)。

3. 为明确和一致起见，应以概述其作用和责任的《职权范围》为风险协调人提供支持。多数情况下，受命担任风险协调人意味着被选定的官员要承担额外的责任。风险协调人之责应在其绩效鉴定中有所体现，以确保这些官员能致力于此，并确保能对其问责(第 41 段)。

4. 机构风险管理之责所处的级别应向高级管理层进言，并具备向整个组织传达信息并强迫采取行动的权威，体现出该职能相关授权的重要性和等级(第 44 段)。

5. 务须注意的是，识别和管理风险的主要责任应在于各一线管理人员和风险责任人，而不在于受命承担机构风险管理职能的人员或实体(第 46 段)。

6. 风险管理应与针对行政首长和高层管理人员的绩效鉴定制度挂钩(第 56 段)。

7. 为透明和问责起见，风险责任人在机构风险管理中的作用和责任应体现在绩效鉴定制度当中。这可能还有助于将机构风险管理进一步整合进整个组织(第 59 段)。

8. 至少要做到的是，各级相关员工须知道自己属于哪一道防线，还须明白自己在机构风险管理方面所承担的角色和责任，以确保能以系统而协调的方式妥善地识别并管理风险(第 65 段)。

9. 风险管理应被视为各级相关员工的一项核心能力(第 66 段)。

基准 3. 在各个组织层面的全力参与下由“最高层基调”形成的风险文化

10. 为支持和整合机构风险管理，行政首长应设定一个支持在整个组织实施机构风险管理，展现其效用和重要性，并赋权工作人员通过对机构风险管理进程和做法的实质性参与维持这种管理的“最高层基调”(第 78 段)。

基准 4. 立法/理事机构在适当层面上参与机构风险管理

(这一基准下没有非正式建议。)

第四章：整合和植入机构风险管理进程和程序**基准 5. 将风险管理与主要战略和业务活动进程相整合**

11. 因此，这项基准的一个关键指标是，机构风险管理政策和框架应与组织的战略、所有业务和规划进程及其成果框架紧密联系在一起(第 101 段)。

12. 如基准 3 所示，将机构风险管理纳入战略、业务和运作规划进程需要强有力的“最高层基调”，并需要投资和有针对性的承诺，以更新和/或加强将机构风险管理植入组织规划、决策和文化的平台和进程(第 112 段)。

基准 6. 建立系统、一致和动态的风险管理进程

13. 机构风险管理进程应包括一个反馈回路，让组织中作出贡献的工作人员能够看到他们收集、整合和报告的风险信息如何有助于积极和知情的决策、有效的资源管理和方案的实施(第 119 段)。

14. 机构风险管理进程不仅需要适合组织的业务模式，还必须是动态的、灵活的，以反映机构风险管理的基本目标和效用(第 123 段)。

基准 7. 有效利用信息技术系统和工具进行机构风险管理

15. 理想的情况是，机构风险管理应包括一个综合系统，配备相关工具对整个组织的风险进行跟踪和监测，该系统应是一个更大平台的一部分，与其他系统相关联，以便简化和整合流程(第 125 段)。

16. 检查专员鼓励业务模式类似的联合国系统各组织开展对话，就机构风险管理平台及其与其他信息系统之间的联系交流经验和做法(第 134 段)。

基准 8. 树立风险意识，促进风险政策，并为实施机构风险管理建立风险能力的沟通和培训计划

17. 此外，全面的机构风险管理培训和沟通计划对于有效实施和整合机构风险管理必不可少，应根据组织的规模和范围及其机构风险管理方法量身定制上述计划(第 140 段)。

基准 9. 对实施机构风险管理的有效性进行定期和系统的审查，以便不断改进

18. 检查专员认为，工作队的成熟度参考模型是一个有用的指导工具，有助于每个组织找出差距，确定各自的目标成熟阶段。建议定期开展自我评估，以审查一段时间内在达到所确定的机构风险管理目标成熟阶段方面取得的进展(第 146 段)。

19. 一旦组织开始实施其机构风险管理政策，应鼓励和支持审计员、评价职能部门或其他独立顾问对该政策及其相关进程的有效性定期进行独立的评估。立法/理事机构应审查并考虑这些评估的结果(第 152 段)。

第五章：机构风险管理方面的机构间合作与协调

基准 10. 在机构间开展合作与协调，以系统地分享知识和管理共同承担的风险和/或联合国全系统风险

20. 联检组提议，工作队应发展成为首协会管理问题高级别委员会的一个常设机制，继续支持风险管理专业人员，并在全系统发展机构风险管理政策和做法(第162段)。

21. 联合国可持续发展集团应考虑工作队在这一领域的工作流，用于应对国家一级的共同风险，推动联合国的改革努力，首协会管理问题高级别委员会也应考虑工作队的这一工作流，用于应对整个联合国系统面临的更广泛的全系统风险(第169段)。

附件五

参加组织需就联合检查组建议采取的行动一览表
JIU/REP/2020/5

报告	预期影响	联合国、其基金和计(规)划署														专门机构和国际原子能机构														
		首协会	联合国	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	首协会	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世界旅游组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供了解信息		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	a		L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	a, f		E	E	E	E	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 3	b, c, f		E	E	E		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 4	a, c		L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

图例:

- L: 供立法机构做决定的建议
- E: 供行政首长采取行动的建議
- : 无需该组织采取行动的建議

预期影响: a: 透明度和问责制得到促进; b: 良好/最佳做法得以推广; c: 协调和合作得以加强; d: 一致性和统一性得以加强; e: 控制和合规有所加强; f: 有效性提高; g: 节省大量经费; h: 效率有所提高; i: 其他。

* ST/SGB/2015/3 所列实体。