



经济及社会理事会

Distr.: Limited
6 December 2023
Chinese
Original: English

供决定

联合国儿童基金会

执行局

2024 年第一届常会

2024 年 2 月 6 日至 9 日

临时议程* 项目 9

企业风险管理总体系统开发工作最新情况

摘要

根据第 2023/13 号决定，执行局将收到企业风险管理总体系统开发工作的最新情况，包括就企业风险管理内部审计建议和首席风险干事对儿基会风险管理系统初步评估的相关进展提供最新资料。

供执行局审议的决定草案要点载于第五节。

* E/ICEF/2024/1。



一. 概述

1. 当今动荡的世界正面临着日益严重的(地缘)政治分歧、冲突、气候变化引起的自然灾害和经济不确定性。儿基会的风险管理指导和做法必须与风险敞口的规模和速度保持一致,使本组织能够承担适当数量、适当类型的风险,为儿童取得最大成果。

2. 风险管理是一项前瞻性的管理活动,要求系统地查明和了解可能发生的情况(潜在的未来事件),并积极主动地管理这些不确定性对组织目标的潜在影响,无论是积极的还是消极的。每个组织都需要承担风险以实现其目标。儿基会为了完成任务,必须在风险环境中工作。风险管理的目的是使必要的风险承担成为可能,而并非要不惜一切代价避免或消除所有风险。强有力的全组织风险管理有助于儿基会不断评估可能发生的情况、管理预期目标、减少脆弱性并确保成功。它使一个积极主动和富有韧性的组织能够安全地面对当前环境带来的风险,并自信地承担在实现目标过程中遇到的风险。

3. 长期以来,儿基会一直在风险管理方面进行投资,制定了风险管理政策和战略,并通过数字工具支持记录本组织各级的风险和相关的缓解措施。然而,最近的一些审计和内部评估工作突出表明,需要进一步加强企业风险管理,将其作为动荡不定环境中交付成果的真正驱动力。这就需要对本组织不同级别的风险拥有更加全面的组合观点,并在方案和战略规划及决策中纳入更加协调的办法。为了承认企业风险管理的战略性和跨领域性质,并作为对不同内部建议和审计建议作出全面回应的一部分,儿基会现已在执行主任办公室设立了新的首席风险干事职位(企业风险管理秘书处不再像以前那样设在财务职能内)。

4. 本报告介绍了企业风险管理总体系统的开发工作和首席风险干事对风险管理系统进行初步评估的最新情况,包括在落实各项内部建议和审计建议方面取得进展的最新情况。根据赶紧后的风险管理愿景、策略及实施计划,演变后的企业风险管理框架将于 2024 年初推出。首席风险干事将推动企业风险管理议程,与风险责任人和儿基会其他风险相关的职能部门密切合作,并将成为内部和外部利益攸关方风险问题的明确的总体联络点。首席风险干事办公室将确定需要全组织应对的系统性和新出现的最大风险,明确风险偏好(即愿意接受某些风险),并根据需要协助向治理机构报告。该办公室将支持和倡导良好的风险管理做法,并在儿基会各国家和区域办事处以及总部各司灌输风险意识文化。它还将促进在整个组织内分享经验教训,并形成联合国机构间和捐助方在分担风险方面的协作。

二. 风险管理简介

5. 在过去十年中,儿基会方案业务的规模、范围和复杂性都大大增加。儿基会的收入翻了一番,超过 80 亿美元,工作人员相应增加,方案范围和雄心扩大,以便加快进展,实现可持续发展目标。此外,由于紧急情况和人道主义需求不断激增,本组织不得不在更加复杂和不可预测的业务环境中开展工作。当今动荡的世界正面临着日益严重的(地缘)政治分歧、冲突、气候变化引起的自然灾害和经济

不确定性。儿基会的风险管理指导和做法必须与风险敞口的规模和速度保持一致，使本组织能够承担适当数量的适当类型的风险，为儿童取得最大成果。

6. 风险管理是一项前瞻性的管理活动，要求系统地查明和了解可能发生的情况(潜在事件)，并积极主动地管理这些不确定性对组织目标的潜在影响，无论是积极的还是消极的。作为一个动态和反复的过程，它与遵守静态规则有着根本的不同，需要随着风险因素的变化(或更好的理解)和缓解措施的生效(或不足)而导致风险的性质和程度的演变而不断进行监测和重新评估。虽然风险管理过程也不同于监督和保证(回顾性审查和验证活动)，但在评价是否可以依赖现有风险缓解措施有效管理未来风险时，风险管理过程受益于对这些措施有效性的审计和审查的投入。

7. 因此，一个在处理风险方面表现成熟的组织在应对问题时会更具前瞻性，而不是临时性。应将风险管理作为一种积极的管理工具加以应用，并将预期风险作为战略制定、规划和决策的组成部分。它不应作为一种行政报告工具来使用，因为在已经作出决定或仅为问责目的而提交报告时，存在事后想起的风险。当主动风险管理在核心业务中表现很强时，就不太需要依赖额外的监测、监督和保证机制来追溯发现和补救问题。

8. 每个组织都需要承担风险以实现其目标。儿基会为了完成任务，必须在风险环境中工作。风险管理的目的是使必要的风险承担成为可能，而非非要不惜一切代价避免或消除所有风险。它涉及有意识地承担风险，根据知情决定，并优先考虑最重要的关键风险，以有限的资源解决风险。风险管理的目的是优化潜在的成果，从而平衡风险与回报以及缓解成本与潜在收益。有些目标只能通过周密计算和谨慎管理风险来实现，而有时最大的风险就是不采取行动。如果及早认识到并采取行动，有些风险可以转化为机遇。强有力的全组织风险管理有助于儿基会不断评估可能发生的情况、管理预期目标、减少脆弱性并确保成功。它使一个积极主动和富有韧性的组织能够安全地面对当前环境带来的风险，并自信地承担实现目标过程中遇到的风险。

9. 通过在潜在的未来风险成为现实之前查明这些风险，儿基会可以决定这些风险是否在其风险承受能力范围内(因此如果确实出现这些风险，则认为可以接受和(或)可以管理)，或者是否需要采取额外的缓解行动，以降低发生风险的可能性和(或)减轻潜在影响(因此提供足够的支持和资源来这样做)。这也有助于事先澄清责任，为深思熟虑的决策而不是危机管理争取时间，并将有助于儿基会及其执行伙伴更积极主动和更成功地管理其工作。重要的是，组织中的每个人都应该感到鼓励，以透明的方式分享未来的潜在风险，认识到并接受成功并不总是能够实现的，并且制定了从积极和消极结果中学习的过程。

三. 风险管理的现状和取得的进展

10. 长期以来，儿基会一直在风险管理方面进行投资，制定了风险管理政策和战略，并使用了数字工具，以支持记录本组织各级的风险和相关缓解措施。在具体

的风险领域也进行了大量投资，如执行伙伴管理、私营部门伙伴关系的尽职调查、人道主义现金方案的风险管理以及各方案的不同风险管理办法。然而，最近的一些审计和内部评估工作突出表明，需要进一步加强企业风险管理，将其作为动荡不定环境中交付成果的真正驱动力。这就需要对本组织不同级别的风险拥有更加全面的组合观点，并在方案和战略规划及决策中纳入更加协调的办法。为了承认企业风险管理的战略性和跨领域性质，并作为对不同内部建议和审计建议作出全面回应的一部分，儿基会现已在执行主任办公室设立了新的首席风险干事职位(企业风险管理秘书处不再像以前那样设在财务职能内)。

11. 2022年5月，本组织举办了一次内部全球风险管理讲习班。来自各国家和地区办事处以及总部各司的70多名工作人员参加了讲习班。讲习班强调，需要高级管理层提供强有力的领导支持，需要有明确的愿景和高级别首席风险干事来推动企业风险管理议程，需要有更加简化和综合的风险管理流程和工具，以增强国家办事处风险责任人的权能，使其能够继续作出明智的风险判断。一个经过演变的企业风险管理框架(“企业风险管理 2.0”)需要侧重于优先处理本组织各级的几个主要风险。2022年的企业风险管理内部审计进一步证实了这些需求。¹ 审计结论认为需要作出重大改进。内部审计报告还承认，企业风险管理的有效实施是一个不断改进的问题，并被广泛认为是一个漫长而具有挑战性的过程。内部审计报告还承认，所发现的许多问题对其他组织来说并不罕见。另一组类似的企业风险管理相关外部审计结果已在审计委员会关于2022年财务报表的报告中发布。² 联合检查组在2020年对联合国系统28个组织的企业风险管理进行审查时，向儿基会提出了关于让理事机构参与机构风险管理的建议。³

12. 联合检查组的报告还建议包括儿基会在内的所有参与机构向其理事机构提交一份报告，说明对照联合检查组报告中界定的基准1至9，对本组织企业风险管理实施情况进行全面审查的结果。这些基准确定了联合国各组织成功实施企业风险管理的最佳做法组成部分，并可指导多年实施和持续改进计划。以下各段介绍了企业风险管理总体系统的开发工作和首席风险干事对风险管理系统的初步评估的最新情况，包括根据内部和外部审计以及2022年5月风险管理讲习班提出的各项建议取得进展的最新情况，同时在脚注中提到了相应的联合检查组基准。

13. 企业风险管理战略和政策框架。⁴ 儿基会于2020年采用了企业风险管理政策和战略，而2022年内部审计和讲习班则建议对其进行修订。现有的框架，包括其指导文件、报告和升级程序以及风险分类法，被认为过于复杂和注重合规，

¹ 儿基会内部审计和调查办公室，《企业风险管理内部审计》，第2022/10号报告，纽约，2022年。

² 联合国，联合国儿童基金会，2022年12月31日终了财政年度财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告，A/78/5/Add.3，纽约，2023年。

³ Kamioka K和E. A. Cronin，“企业风险管理：联合国系统各组织的方法和使用”，联合检查组的报告，JIU/REP/2020/5，联合国，日内瓦，2020年。

⁴ 符合联合检查组(联检组)基准1：实行与本组织的战略规划相联系的系统的、适用于全组织的风险管理政策和(或)框架；符合联检组基准9：对实施企业风险管理的有效性进行定期和系统的审查，以便不断改进。见Kamioka K和E. A. Cronin，《企业风险管理》，JIU/REP/2020/5。

而并非一个积极的管理工具。目前正在根据新的愿景和计划于 2024 年推出演变后的企业风险管理框架，修订企业风险管理政策和战略。新的框架将澄清现有方案和业务风险管理机制与企业风险管理总体办法之间的整合。即将进行的《儿基会 2022-2025 年战略计划》中期审查也将提供一个机会，使新框架明确围绕与《战略计划》有关的儿童成果，并重新界定需要评估和报告的为数不多的主要风险和风险类别。

14. 此外，内部审计和审计委员会的报告都指出，儿基会目前并无正式认可的风险偏好说明。虽然已经拟订了一份草案，但在内部讲习班上提出的一项建议认为，有必要进行更广泛的协商，以制定一个更加实际的风险偏好定义(包括进一步澄清紧急情况下的“无遗憾”做法)，⁵ 然后在机构一级予以核可，为国家一级的决策提供信息。首席风险干事在与各国家和地区办事处以及捐助方接触时继续讨论风险偏好。人道主义行动中的无遗憾做法和风险偏好将在下一版紧急程序中得到更明确的详细说明。作为计划中自上而下风险评估活动的一部分，将与高级管理层进行更广泛的协商，以确定需要在风险管理高级委员会中作出全机构一级反应和讨论的最大风险。这将为更新的全组织长期风险偏好说明提供信息。然而，这种做法的价值主要体现在编写说明的过程中，而这一过程将不同的观点汇集在一起，并产生有见地的对话。因此，除了作为积极风险管理的组成部分认可一项总体说明之外，还应继续讨论和咨询风险偏好。

15. 组织结构和治理。⁶ 儿基会过去将机构风险管理秘书处设立在财务职能之内，并且儿基会侧重于充实全球风险数据库，这都造成将企业风险管理视为一项业务和合规活动。内部审计发现，在国家、区域和总部各级都没有充分界定企业风险管理的作用和责任，没有承诺提供必要的财政资源和能力资源。在执行主任办公室设立首席风险干事职位，确保了实现企业风险管理战略和跨领域目标所需的职能客观性和权威性。作为修订风险政策和框架的一部分，正在进一步界定风险管理的作用和责任，包括“防线”上其他职能的作用和责任，以及整个儿基会更广泛的风险管理能力需求，以及首席风险干事办公室与区域和国家两级风险管理协调人之间的最佳互动协作模式。⁷

16. 此外，在计划与高级管理层进行自上而下的风险评估活动以确定需要全机构一级应对的首要风险之后，商定的首要风险将分配给具体的风险责任人。他们将负责监督风险水平的变化和减轻风险措施的效力，并推动风险管理高级委员会就这些风险的性质和风险偏好进行实质性讨论。审计委员会还发现，没有对执行局

⁵ 根据“无遗憾做法”，儿基会错误地部署更多的能力和调动更多资源来支持应对工作，即使事后证明是不必要的。

⁶ 符合联检组基准 2：经正式确定并分配作用和责任的内部企业风险管理组织架构；符合联检组基准 4：立法/理事机构在适当层面上参与机构风险管理。见 Kamioka K. 和 E. A. Cronin, 《企业风险管理》，JIU/REP/2020/5。

⁷ 最佳实践“三线”或“三道防线”模式将一线职能部门的角色和责任分开，以了解、监控和积极管理风险，作为产品或服务交付的一部分，二线职能部门提供专业风险管理建议和适当的制衡，以及第三线审计职能，就一线和二线风险管理的有效性提供独立保证。内部审计师协会，“IIA 的三线模式，三道防线的更新”，佛罗里达州玛丽湖，2020 年 7 月。

在风险监督方面的责任作出界定。联合检查组目前正在审查儿基会、联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的执行局如何履行其治理和监督职能，可能会在这方面提出进一步建议。

17. 风险文化和能力。⁸ 为了建立风险智能文化，内部审计建议高级管理层积极宣传企业风险管理的好处，并确定必要的基调、方向和期望，以便在本组织各个层面形成对风险的一致行为和态度。由于首席风险干事现在设在执行主任办公室，高层的语气和高级管理层的承诺都得到了加强。风险管理也是 2023 年全球领导层会议的一个关键主题，强调需要更清晰地了解风险偏好，以指导对复杂问题的决策。执行主任随后在一次全体会议上向全体工作人员介绍了讨论的要点。

18. 审计委员会发现，2022 年风险管理高级委员会并未举行会议。风险委员会现已调整和重组，高级管理层更广泛地跨学科参与，并由一名执行主任轮值主席。虽然 2023 年会议的最初重点是围绕风险管理的新愿景和路线图进行协调，但在 2024 年，委员会将越来越注重让顶级组织风险的风险责任人推动就这些风险的性质和风险偏好的实质性讨论。风险委员会将促进和监督负责任的风险承担和健全的风险管理做法，以便为儿童取得成果，并确保高级管理层、全球管理小组和区域管理小组视需要考虑重大风险。

19. 根据首席风险干事的意见，儿基会更广泛的风险文化既有规避风险(过于注重合规)的方面，也有另一方向的大胆承担冒险(为了儿童的利益，“无遗憾”)。因此，除了加强风险管理的工具和程序外，演变后的企业风险管理框架的一个重点将是将风险文化转变为有计划地承担风险和透明地管理期望而不必担心后果。首席风险干事一直在与工作人员的各种接触中分享这一信息，并正在探索如何进一步利用现有的工作场所文化举措。有关风险管理的沟通和培训材料也将寻求在 2024 年促进这种文化变革。首席风险干事已开始与儿基会全球共享服务中心的中央学习小组就风险相关学习模块进行接触，作为不同学习途径的一部分，并参与制定新的方案规划和成果管理培训，以纳入风险管理内容。

20. 首席风险干事通过与高级领导层和各种风险相关的职能部门定期举行会议，积极提高风险意识。他访问了各个地点以及各国家和地区办事处，并在与每个国家办事处的方案和业务副代表举行的区域会议上介绍了新的风险处理办法。首席风险干事还访问了丹麦的儿基会供应司和布达佩斯的全球共享服务中心，讨论了供应和业务风险管理。他前往阿富汗和南苏丹等一些高风险地点，以支持风险管理。目前正在与儿基会阿富汗国家办事处进行更广泛的接触，以支持其风险管理能力，包括组建风险管理小组及其与各伙伴就分担风险进行的接触。通过提供专门的风险分析，向委内瑞拉国家办事处提供了支持。所有这些触点都有助于提高风险意识，并通过支持不同国家类型的风险分析和分享如何构建风险管理团队的最佳做法，举办当地风险管理委员会会议等，帮助建立风险管理能力。将在 2024

⁸ 符合联检组基准 3：在各个组织层面的全力参与下由“最高层基调”形成风险文化；符合联检组基准 8：树立风险意识，促进风险政策，并为实施企业风险管理建立风险能力的沟通和培训计划。Kamioka K.和 E. A. Cronin, 《企业风险管理》，[JIU/REP/2020/5](#)。

年推出的演变后的企业风险管理框架将包括一项宣传新愿景和风险哲学的交流活动，并将在全组织内为风险从业者建立一个强大的网络和实践社区。

21. 工具、流程和整合。⁹ 首席风险干事指出，已经存在许多有效的非正式和临时的风险管理做法，以及较正式的风险管理做法(儿基会国家方案尽管在风险环境中运作，但仍取得了可信的成果，这就证明了这一点)。然而，这些做法往往是孤立的，分散在不同的风险领域和业务所有人之间(例如，围绕以下风险就有不同的举措：管理执行伙伴关系；保障；环境和社会标准；业务连续性；紧急程序等)，而所吸取的经验教训和所采用的方法并不总是在国家和区域办事处之间共享。

22. 现有的自下而上的风险登记册和报告工具并未有效地将所有风险管理工作整合起来。所使用的软件工具笨重，不方便用户，所采取的办法主要是事务性的，注重合规和报告。内部审计建议，儿基会应考虑采取其他办法，将来自本组织各级的风险数据整理到一个综合风险数据库，例如通过与高级管理层接触建立“最高”风险登记册。这将释放国家和区域一级的能力，在更广泛的企业风险管理框架内精简现有的业务和方案风险管理工具和活动，并有助于在本组织每一级植入更积极的风险文化。首席风险干事一直在积极探索如何增强现有数字工具的功能和用户体验，以及使用替代方案。随着逐步完善的企业风险管理框架的推出，将试行简化的工具和程序，重点是对几个主要风险进行优先排序，而不是试图全面记录所有风险，并使风险分析成为规划和决策的核心投入，从而产生有见地的对话，而不是作为一项平行的行政活动。

23. 最近举办了几次讲习班，讨论了如何做好以下方面工作：协调和简化有关风险的办法和保障要求；防止性剥削和性虐待；环境和社会保障；对受影响人口负责。这些都是针对儿基会方案可能对受益者和环境造成的外部损害的管理风险办法。目前正在探讨可能的协同作用，例如为申诉机制制定一个共同框架和工具。已开始对所有现有方案和业务风险管理工具进行摸底，以推动整合、互操作性和简化。首席风险干事正在与数据、分析、规划和监测司积极探讨如何更好地将风险管理纳入国家方案周期进程和工具，以及如何将风险视角纳入新的全球实效审查，对照本组织的战略目标审查其业绩。

24. 此外，为补充自下而上的风险登记册，将于 2024 年与高级管理层进行自上而下的风险评估，以界定需要风险管理高级委员会作出整体层面回应及讨论的首要风险。最后，为了确保将风险视角纳入核心业务决策，首席风险干事加入了各种与风险相关的内部治理机构，如创新筹资委员会、保险调查委员会和数字化转型委员会。

⁹ 符合联检组基准 5：将风险管理与主要战略和业务活动进程相整合；符合联检组基准 6：建立系统、一致和动态的风险管理进程；符合联检组基准 7：有效利用信息技术系统和工具进行企业风险管理。Kamioka K.和 E. A. Cronin, 《企业风险管理》，JIU/REP/2020/5。

25. 风险分担和协作。¹⁰ 首席风险干事定期参加管理问题高级别委员会的联合国风险管理论坛，讨论共同风险领域，并交流风险管理做法。儿基会若干国家办事处还就风险问题直接与联合国在该国的其他组织接触，包括通过机构间风险管理协调委员会(如阿富汗和索马里)。机构间合作将继续成为风险讨论的一个关注点，而风险管理高级委员会关于最高风险的讨论还将侧重于与联合国其他机构分担哪些风险或风险的某些方面，以及如何加强整个联合国系统的合作和知识交流。作为风险分担平台的一部分，也在进行更广泛的对话。在这个平台上，《人道主义筹资大协议》的签署方寻求改善各组织分担风险的方式，其最终目标是更好地支持受影响的人群。¹¹

四. 前进方向

26. 根据经修订的风险管理愿景、策略及实施计划，演变后的企业风险管理框架将于 2024 年初推出。加强风险管理被广泛认为是持续改进和变革管理的长期过程。这通常是指所谓的“成熟度模型”。它指导风险管理成熟度在几个阶段的渐进演变。¹² 根据这一观点，执行计划将跨越多年，包括精心安排的活动。这些活动相互借鉴，适合本组织目前的成熟阶段。综合计划将协调一致地处理多年来各项内部建议和审计建议中提出的建议，而不是零敲碎打地执行这些建议。

27. 演变后的企业风险管理框架将首先修订主要的风险政策和程序，开展新愿景和风险哲学的宣传运动，并为整个儿基会的风险从业人员建立强有力的网络和同业交流圈。一个优先事项是试行自下而上的风险报告简化工具，同时与高级管理层一起单独开展自上而下的风险评估工作，以查明和界定需要在风险管理高级委员会中作出全机构一级对策和讨论的首要风险。这还将包括就风险承受能力进行进一步协商，以便在更新后的组织风险承受能力说明中反映较长期的情况。

28. 首席风险干事将推动企业风险管理议程，与风险责任人和儿基会其他风险相关的职能部门密切合作，并将成为内部和外部利益攸关方风险问题的明确的总体联络点。首席风险干事办公室将确定需要全组织应对的系统性和新出现的最大风险，明确风险偏好(即愿意接受某些风险)，并根据需要协助向治理机构报告。该办公室将支持和倡导良好的风险管理做法，并在各国家和地区办事处以及总部各司灌输风险意识文化。它还将促进在整个组织内分享经验教训，并形成机构间和捐助方在分担风险方面的协作。最后，首席风险干事办公室将支持整个儿基会的风险升级和决策，包括为风险管理高级委员会提供便利，并将协调三道防线的主要风险。

¹⁰ 符合联检组基准 10: 机构间合作与协调，系统分享知识和管理共同风险和(或)联合国全系统风险。Kamioka K.和 E. A. Cronin, 《企业风险管理》，JIU/REP/2020/5。

¹¹ 见机构间常设委员会，“风险分担框架”，<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/risk-sharing-framework-0>。

¹² 例如见联合国系统行政首长协调理事会风险管理跨职能工作队制定的风险管理参考成熟度模型，并于 2019 年 4 月获得管理问题高级别委员会的认可，可查阅 <https://unsceb.org/rmtf>。

五. 决定草案

执行局

表示注意到儿基会在企业风险管理总体系统开发工作中取得的进展，并欢迎根据新的愿景、战略和全面的多年执行计划不断作出改进。
