



全组织范围风险列表

世卫组织全组织范围战略风险管理

秘书处的报告

1. 执行委员会要求定期更新风险管理情况，因此提交本报告。

范围和目的

需要全组织范围框架和高级别风险列表

2. 风险管理是一个组织确定、评估、排序并控制风险的手段，涉及以协调且具有成本效益的方式运用资源以缩小、监测并控制不良事件的可能性和/或影响或者最充分地利用机会。风险管理对于世卫组织而言并不新鲜，但在全组织范围内将风险管理机制化的努力相对而言还没有经历很长时间。自 2009 年以来已经取得了一些进展，当时各办事处和处室开始制定风险管理框架¹。但是，仍需进一步努力以建立全组织范围的共同框架，并统一全组织范围风险管理实践，将现有各部门或区域办事处风险列表纳入全组织范围高级别风险列表。该框架和列表的初稿见本报告附件。

风险管理文化

3. 风险管理是一个文化和行为问题，需要在宣传、沟通和在岗培训方面做出重大努力和投资。它需要管理人员改变态度和做法；组织文化的有效变化来自于高级职员的态度和做法。促进这一进程将是新成立的遵规、风险管理和道德操守处²的重要工作。

¹ 例如，2009 年，一般管理部门开始制定主要关注一般管理的风险管理框架，泛美卫生组织也制定了完备的风险管理制度。

² 该处现设在总办事办公厅，并已雇用一名处长和遵规和风险管理官员。该处将牵头总结世卫组织所有现有风险管理实践。最终的永久性框架将吸收世卫组织现有风险管理框架的经验教训，并需要包括在全组织范围内自下而上有系统地对风险进行定期登记并确定处理的优先顺序的工具、使风险管理机制化（并与其它现有管理工具相连接）所需采取的步骤，并确定其它进一步要求，如职员培训。

全组织范围风险管理框架的要素

4. 建议的风险管理框架要素如下：

- A. 风险确定和分类
- B. 风险评估和排序
- C. 风险减轻
- D. 落实风险减轻
- E. 监测并审查风险。

A. 风险确定和分类

风险的定义

5. 世卫组织对风险的理解是，一事件影响本组织实现其目标的能力的可能性和影响程度。如发生，该事件可能对实现本组织的政治、战略和业务目标有积极（机遇）或消极（威胁）影响。

最近的例子

6. 最近有一些例子说明，有条理地管理组织风险十分重要。

- 正如《国际卫生条例（2005）》实施情况审查委员会所指出的那样，虽然世卫组织很好地管理了 H1N1 大流行，但本组织低估了有关与药厂勾结的指责给本组织声誉带来的风险，在这种说法最初在社交媒体网站上出现时没有做出足够迅速的反应。这种可能对世卫组织声誉产生损害的情况不仅对相关处室构成威胁，而且也对世卫组织整体构成威胁。
- 2011 年金融危机期间，汇率发生突然变化，世卫组织受到严重影响，而这对组织财政、职员配备和规划都有影响。
- 2006 年，在任总干事李钟郁博士突然过世，本组织毫无准备，导致第 59 届世界卫生大会期间在指定代理总干事前出现短暂危机。

7. 全组织范围风险管理的目的是使世卫组织能够在分析风险的影响并管理风险后更好地防范潜在风险出现。例如，如果能够认识与药厂勾结的指责会给世卫组织声誉带来风险，或许有助于事先引导沟通。对洪水和地震等自然灾害以及政治事件给世卫组织办事处带来的风险进行分析，则可以采取措施管理其中最可能发生的风险。

世卫组织各层级参与风险确定

8. 需要一个逐级上报的流程，即，本组织各层级确定、评估本级面临的风险并对其进行排序，然后将主要风险报告上级部门。也就是说，世卫组织每个办事处和处室均需确定其各自的风险，并将主要风险报告上级部门，如各司。由该上级部门对风险进行审查，并综合纳入该层级对于具体风险的确定和评估中。各司和国家办事处将对本单位面临的风险进行排序，并将主要风险向各部门或区域办事处报告。然后再经过同样的程序—对上报的风险进行重点审查，并综合纳入各部门或区域办事处的具体风险—然后将主要风险上报到全组织范围。这一逐级上报过程必须包括对下一级别没有发现但对组织整体影响最为重大的风险进行高级别、深入分析。

风险分类

9. 目前，世卫组织不同单位使用不同的风险类别。要建立全组织范围风险管理框架，就需要对风险类别有共同的认识。以下分类应该可以满足国家办事处、区域办事处、技术部门、管理和行政部门的需要并促进对全组织范围主要风险的全局性把握，建议采用：

- 技术/公共卫生
- 财政
- 系统和结构
- 政治/治理
- 声誉。

10. 这些类别并不是相互排斥的。例如，对声誉的任何重大损害都很可能导致失去捐助方信任，进而带来财政风险；而对全球卫生风险认识不正确的技术错误也会导致声誉受损。

B. 风险评估和排序

11. 包括对风险进行详细分级，并对其可能的影响和发生的可能性进行分析。为对世卫组织内部的不同风险列表进行对比和综合，需要建立共用的结构。

12. 根据目前使用的结构，建议本组织风险列表使用以下结构：

| | | 风险确定 | | 风险评估 | | | | |
|----|------|------|----|-------|------|-------|------|----|
| 处室 | 风险类别 | 风险名称 | 描述 | 风险责任人 | 影响得分 | 可能性得分 | 风险减轻 | 上报 |
| | | | | | | | | |

13. 建议按照以下标准对影响和可能性进行评分：

| 得分 | 影响 | 可能性 |
|----|------|------------|
| 5 | 极为严重 | 预期发生>90% |
| 4 | 严重 | 很可能发生<90% |
| 3 | 中等 | 可能发生<60% |
| 2 | 不大 | 不大可能发生<30% |
| 1 | 可忽略 | 可能性极小<10% |

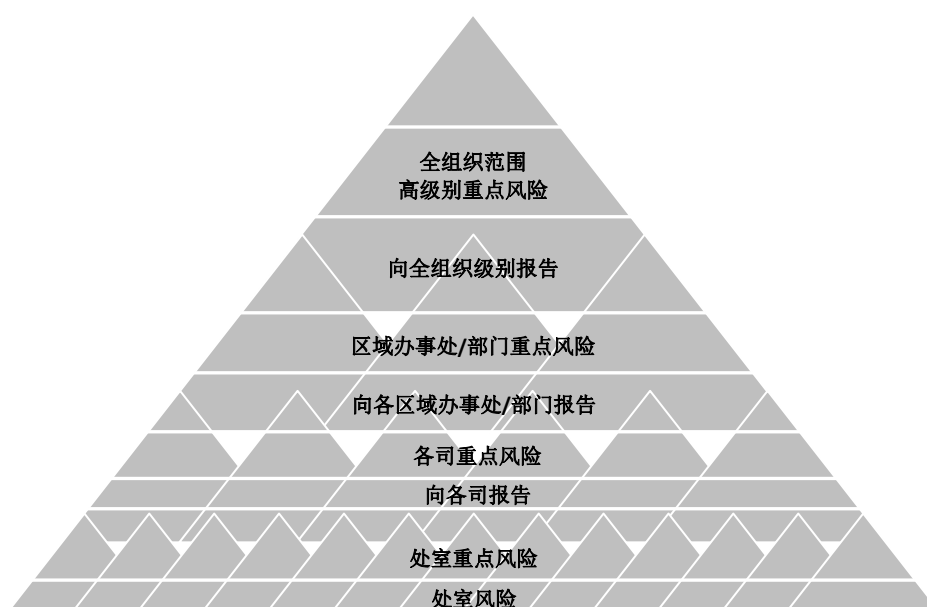
14. 首份全组织范围风险汇总将有助于确定进行风险排序的标准，例如影响得分和可能性得分的总分。

全组织范围风险列表

15. 全组织范围风险列表将包括各层级风险列表的逐级上报步骤。本文件附件为初步高级别风险列表，该列表应根据独立专家监督咨询委员会和执委会指导在首次自下而上的风险评估过程完成之后进行审查。新成立的遵规、风险管理和道德操守处将以下广泛假设为基础详细确定整个流程：

- 全组织范围风险经全球政策小组批准，并报告给理事机构；
- 风险列表将自下而上提出，但要求每个层级都对本级具体风险进行分析（自上而下方法）；
- 将持续监测并管理全组织范围风险列表，并每年进行审查；

- 这一过程将以风险责任人职权范围等现有要素为基础，对于如何区分应予登记的事件引发的相关风险和无需登记的日常管理中常见的不确定性，将提供指导；
- 风险管理将纳入现有计划、预算编制和绩效管理和评估的管理流程；
- 将通过逐级上报程序，从处室/国家办事处/团队级别到预算中心/司级，再到区域办事处/部门级和全组织范围建立风险列表并管理事件，如下图所示：



C. 风险减轻

16. 应对每个风险逐一考虑以下可能的风险减轻方案。

- **容忍：**接受风险，活动保持不变。如果风险敞口可容忍、不可能进行控制或控制所需费用超出控制的好处可以应用此方案。可制定处理潜在影响的应急计划加以补充。某具体风险是否能够被容忍是一项重要管理决定。
- **处理：**调整（增加或修改）相关活动。
- **转移：**让利益攸关方参与进来分担风险。转移对于财政风险或资产面临的风险特别有用，包括购买传统保险或向第三方付费使其承担风险。对声誉风险而言，不可能使用这一方法。与第三方的关系也需要小心管理。
- **终止：**回避或取消导致风险增加的活动，特别是在利弊明显失衡的情况下。

D. 落实风险减轻

17. 风险减轻策略应及时转化为风险减轻行动。对于风险责任人建议采取“处理”方案的领域和项目，应采取行动降低风险发生的可能性或减少风险的影响。风险减轻措施应与资源的最佳利用相联系。随着制度的进一步发展，需要就这些资源从何而来做出决定。全组织范围风险管理将需要本组织提供资金。

E. 监测并审查风险

18. 在初步确定详细风险列表后，应对每个风险进行定期监测，包括注意以下情况：

- 对风险的评估是否发生变化；
- 风险减轻策略是否建议做出什么改变；
- 迄今为止详细行动计划所取得的进展。

执委会的行动

19. 请执委会提供进一步指导。

附件

高级别全组织范围风险初步列表

本全组织范围风险初步清单仅包括高级别风险。本列表未来版本将是更广泛全组织范围风险金字塔上的顶层风险。

技术/公共卫生

- 对全球卫生风险做出不正确评估
- 在突发事件中反应过度或反应不充分
- 严重大流行中的业务持续性
- 对世卫组织处理主要全球卫生挑战的能力不信任
- 传播的指南或其它技术信息没有以证据为基础，或者在科学和/或技术上不准确

财政

- 主要捐助方撤资或违约
- 外汇货币风险和与职员费用有关的资金风险
- 与长期负债有关的风险
- 不能落实新供资模式

职员、系统和结构

- 损失主要基础设施（如全球服务中心、战略卫生行动中心、信息技术、建筑物倒塌、恐怖袭击）
- 职员劳动生产率下降
- 世卫组织数据遭到黑客攻击或篡改

政治/治理

- 理事机构出现重大僵局或分裂性投票
- 不能落实世卫组织治理改革
- 主要办事处所在地出现政治或经济动荡
- 缺乏全组织范围一致性

声誉

- 外界对世卫组织的重点和活动施加过度影响
- 组织内部欺诈或腐败
- 不能提供预期结果

本初步风险列表将构成风险责任人进行更详细风险描述并安排风险减轻的基础，并在建立首个系统性全组织范围风险汇总表的过程中加以修订。该汇总工作将由新成立的遵规和风险管理处协调完成。

| 处室 | 风险类别 | 风险确定 | | 风险责任人 （“风险管理人员”） | 风险评估 | | 风险减轻 （初步说明性要点） | 上报 |
|----|-------------|-------------------------------------|----|--------------------------------|------|-------|----------------------------------|-----|
| | | 风险名称 | 描述 | | 影响得分 | 可能性得分 | | |
| | 技术/ 公共卫生 | 对全球卫生风险做出不正确评估 | | 助理总干事 | 4 | 2 | 容忍，持续检查技术质量并关注科学文献和社交媒体 | 最高级 |
| | 技术/ 公共卫生 | 在突发事件中反应过度或反应不充分 | | 助理总干事 - 脊灰、应急和国家合作部门；卫生安全和环境部门 | 4 | 1 | 减轻，通过全面落实《国际卫生条例（2005）》并改进利害冲突管理 | 最高级 |
| | 技术/ 公共卫生 | 严重大流行中的业务持续性 | | 助理总干事 - 卫生安全和环境部门 | 5 | 1 | 减轻，通过业务持续性计划 | 最高级 |
| | 技术/ 公共卫生 | 对世卫组织处理主要全球卫生挑战的能力不信任 | | 区域主任和助理总干事 | 4 | 1 | 减轻，通过世卫组织改革 | 最高级 |
| | 技术/ 公共卫生 | 向会员国和公众推出不准确的技术信息 | | 区域主任和助理总干事 | 4 | 2 | 对数据而言，减轻，通过卫生信息系统对卫生信息进行集中审查 | 最高级 |
| | 技术/ 公共卫生 | 传播的指南或其它技术信息没有以证据为基础，或者在科学和/或技术上不准确 | | 区域主任和助理总干事 | 4 | 2 | 减轻，通过准则审查委员会和世卫组织改革 | 最高级 |
| | 财政 | 主要捐助方撤资或违约 | | 助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 3 | 减轻，短期内通过月度报告，中期通过运用新供资模式 | 最高级 |
| | 财政 | 全球金融危机 | | 总干事办公厅和助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 2 | 减轻，通过新供资模式和预算零增长 | 最高级 |
| | 财政 | 外汇货币风险 | | 财务司长 | 3 | 2 | 减轻，通过套期保值并建议将评定会费分为不同货币 | 最高级 |
| | 财政 | 与职员费用有关的资金风险 | | 财务司长 | 3 | 3 | 减轻，通过改进人力资源计划和新供资模式 | 最高级 |
| | 财政 | 与长期负债有关的风险 | | 财务司长 | 3 | 3 | 减轻，通过对所有未来职工福利负债进行年度精算测评 | 最高级 |

| 处室 | 风险类别 | 风险确定 | | 风险责任人 （“风险管理人员”） | 风险评估 | | 风险减轻 （初步说明性要点） | 上报 |
|----|-------|---------------------|----|-----------------------|------|-------|-----------------------------------|-----|
| | | 风险名称 | 描述 | | 影响得分 | 可能性得分 | | |
| | 财政 | 不能落实新供资模式 | | 总干事办公厅和助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 一次性 | 减轻，通过改革 | 最高级 |
| | 系统和结构 | 损失主要基础设施 | | 助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 2 | 减轻，通过业务持续性计划 | 最高级 |
| | 系统和结构 | 职员劳动生产率下降 | | 助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 2 | 减轻，通过改变职员配备模式和与职工协会对话 | 最高级 |
| | 系统和结构 | 世卫组织数据遭到黑客攻击或篡改 | | 助理总干事 - 一般管理部门 | 4 | 2 | 减轻，通过信息技术安全计划 | 最高级 |
| | 政治/治理 | 理事机构出现重大僵局或分裂性投票 | | 总干事办公厅/会员国 | 4 | 1 | 减轻，通过改进秘书处和会员国为理事机构会议所做准备 | 最高级 |
| | 政治/治理 | 不能落实世卫组织治理改革 | | 总干事办公厅/会员国 | 4 | 2 | 减轻，通过改革实施计划 | 最高级 |
| | 政治/治理 | 主要办事处所在地出现政治或经济动荡 | | 区域主任和助理总干事 | 3 | 3 | 风险减轻计划待更新 | 最高级 |
| | 政治/治理 | 缺乏全组织范围一致性 | | 区域主任和助理总干事 | 4 | 2 | 减轻，通过改革，特别是使理事机构协调一致并澄清本组织三个层级的作用 | 最高级 |
| | 声誉 | 外界对世卫组织的重点和活动施加过度影响 | | 区域主任和助理总干事 | 4 | 2 | 处理，通过改进利害冲突管理并容忍残余风险 | 最高级 |
| | 声誉 | 组织内部欺诈或腐败 | | 财务司长 | 4 | 2 | 减轻，通过加强内部控制框架并容忍残余风险 | 最高级 |
| | 声誉 | 不能提供预期结果 | | 区域主任和助理总干事 | 5 | 1 | 减轻，通过世卫组织改革 | 最高级 |