



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 财政委员会

第二〇六届会议

2025 年 11 月 3-7 日，罗马

粮农组织《风险管理路线图》最新情况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

助理总干事

战略、计划及预算办公室主任

贝丝·克劳福德女士

电话：+39 06570 52298

电子邮箱：[OSP-Director@fao.org](mailto:OSP-Director@fao.org)

### 内容提要

- 《粮农组织〈风险管理路线图〉最新情况》就以下方面提供结构化信息：
  - 联合国风险管理参考成熟度模型，用于评估风险管理成熟度，衡量取得的进展，并明确围绕六个关键维度达成必要风险管理成熟度所需后续步骤。
  - 根据《路线图》既定目标，粮农组织稳步推进，六个维度中有五个维度有望到2026年底达成“已建立”级风险管理成熟度。
  - 本组织全组织风险管理落实现状，包括已采取步骤和已取得进展的具体信息。
  - 《路线图》构成要素，包括规划步骤和预期时间表，旨在达成目标等级风险管理成熟度。
- 资源供给是提升成熟度的关键成功要素。持续推进既取决于保障充足的人员配置、能力培训和信息技术投入，又需与本组织其他现行举措协同对接。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会注意《粮农组织〈风险管理路线图〉最新情况》。

### 建议草案

财委：

- 注意到粮农组织《风险管理路线图》的详细最新情况；
- 表示赞赏本组织在加强全组织风险管理方面取得的进展；
- 欢迎为达成目标等级全组织风险管理成熟度制定的具体结构化计划；
- 鼓励粮农组织优先完成《风险偏好声明》定稿，并将基于风险的决策纳入关键流程；
- 表示支持强化“第二线”职能作用，包括增强监测能力，确保全组织实现统一监督与有效风险管理。

## 引言

1. 强有力的风险管理实践能够创造显著效益，包括：辅助鉴别和管理可能影响目标实现的风险；赋能科学精准的决策与规划；聚焦能够妥善应对风险并规避冗余管控的实践，推动建立有效、高效、精简的工作流程。
2. 因此，粮农组织力求高效、负责任地开展风险管理，确保识别、评估、化解和报告重大风险，切实加强粮农组织能力，全面实现各项目标，从而有效回应各利益相关方期许，务求实效实绩，切实履职尽责。2020年，本组织启动加强全组织规范化风险管理的进程，目标是推行优秀实践，有效应对可能影响本组织的风险，同时培育全员风险管理文化，形成一套自觉、统一、全面的风险与机遇管理模式。
3. 唯有在工作中勇于承担风险，方能推动实现既定目标。因此，本组织并非追求全面消除或化解所有风险，而是力求精准识别、科学排序、有效管理和及时通报本组织活动中风险，在风险管控成本与预期全局效益之间实现最优平衡。
4. 滚动更新的《路线图》已确立加强风险管理的规范化流程。《路线图》以结构化方式评估现状，据此明确实现清晰的既定目标所需后续步骤。

### 联合国风险管理参考成熟度模型

5. 《路线图》参考由联合国风险管理跨职能工作队建立并于2019年9月获联合国管理问题高级别委员会批准的风险管理参考成熟度模型<sup>1</sup>。模型综合考量联合国各机构特有的组织安排、业务模式和活动要素。模型围绕六个实质性维度构建：
  - I. 全组织风险管理框架与政策：一套由政策、程序及其他文件构成的综合体系，系统阐明组织如何开展风险管理。
  - II. 治理与组织结构：明确内部风险治理结构、适当授权机制、角色职责划分和组织实体构成，保障有效开展风险管理。
  - III. 流程与整合：“流程”确保依据全组织风险管理框架，有效鉴别、评估、应对、通报和监测可能影响组织成果落实的风险与机遇。“整合”确保清晰构建与相关风险子流程或其他组织流程之间的互动与链接。
  - IV. 系统与工具：记录、分析、整合和通报/报告风险信息的信息技术组件。
  - V. 风险能力：为有效开展风险管理，从而切实落实成果，组织必备的专业技能、实践才干、知识体系和承载能力。
  - VI. 风险文化：体现职工与高级管理层共同秉持的价值观、信念与行为准则，反映组织在风险面前实际展现的一贯态度。

---

<sup>1</sup> 详见完整的[参考成熟度模型](#)。

6. 每个维度附有各个成熟度等级对应的预期特征说明。成熟度等级定义如下：
- a) 初始：非结构化，管理不规范/不统一，临时应对，事后补救。
  - b) 发展中：结构化实施，形成基础架构，初步建立报告流程与可重复管理流程。
  - c) 已建立：明确界定/规范记录标准化流程，形成良好组织覆盖，实现实践应用与体系融合并有初步实证支撑。定期报告与分级上报，信息用于业务决策。
  - d) 先进：结构完善，实现体系融合并有确凿实证支撑。标准化报告机制，预设分级上报与管理行动触发条件。信息用于战略决策。
  - e) 领先：风险管理流程全面融入；全组织各层级深刻理解并娴熟运用分级上报机制。凭借创新/创造性方法，驱动持续完善，并随组织发展变革同步调适。
7. 模型旨在协助评估组织风险管理实践，确定目标状态，并规划达成目标状态所需步骤。应当指出，目标状态的确定应立足组织特有的业务模式、规模体量与运营复杂程度，并综合权衡达成最高成熟度等级所需改进投入的成本与效益。

### 粮农组织风险管理成熟度

8. 基于联合国风险管理参考成熟度模型，粮农组织定期开展风险管理成熟度评估，目前结果显示风险管理成熟度级别整体介于“发展中”与“已建立”之间。各领域均取得显著进展，相对较短时间内达成令人满意的成熟度等级，其中“框架与政策”、“流程与整合”、“系统与信息技术工具”维度表现尤为亮眼。但在全组织“风险能力”建设和共识性“风险文化”培育等维度，仍需长期持续投入改进。本《路线图》所列行动成果一年一评估，据此明确必要补充行动，确保“风险文化”和“风险能力”维度达成既定等级。
9. 继完成模型审查后，粮农组织核心领导层风险管理委员会基于本组织特点，同时结合各维度不同成熟度等级投入需求与效益评估结果，认定达成“已建立”级风险管理成熟度，既能获得良好风险管理带来的预期效益，所需投入也符合全组织优先议程考量。此项初步目标亦获监察长办公室认可。待所有维度达成“已建立”级成熟度后，重新评估预期目标成熟度等级。

## 现状

10. 近年来取得显著进展，全面的风险管理政策与程序现已落实到位，规划制定、计划实施和流程设计环节均已纳入风险考量。具体而言：

- a) 风险管理已融入本组织管理全流程，涵盖从战略构思到工作计划细化的各个环节。
- b) 已建立《全组织风险管理治理框架》，明确各方角色职责划分，并设立核心领导层风险委员会职能。
- c) 已发布更新后的综合性《全组织风险管理政策》<sup>2</sup>，配套培训材料、指导说明和有效支持职能也已同步到位。
- d) 全球各办事处定期编制并更新风险日志，分析关键风险，相应制定化解行动计划。
- e) 维护一份全组织关键风险清单，收录对全组织影响最显著的风险，并明确行动计划，化解重点风险。
- f) 已对各级管理层开展风险管理原则与实操培训，并为全体同事开办线上学习课程与定期宣导活动。

11. 现状与进展详见附件1“风险管理成熟度评估与《路线图》”。

## 现行及规划举措

12. 尽管已取得显著进展，但加强风险管理是一项长期工程，现已全面规划后续推进步骤，力求达成或超越既定的风险管理成熟度等级目标。下列规划步骤尤为关键：

- a) 完成本组织《风险偏好声明》定稿。
- b) 在项目周期流程中，加强风险管理实践及相关工具。
- c) 支持强化“第二线”风险管理职能，即由总部政策主责职能部门支持和监测全组织业务流程执行。
- d) 加强实操层面对风险鉴别和风险化解方案制定的支持，通过质量保证审查、专题研讨会和专项支持机制推进。
- e) 在关键业务流程修订期间，支持基于风险的流程设计。

---

<sup>2</sup> 参见 [《全组织风险管理政策》](#)。

13. 上述行动均已列入附件1中《路线图》。应当着重指出，提升成熟度需要逐步推进，既取决于资源供给配置，又需与本组织其他举措深度协同，为此需要定期审查现状与预期成熟度等级，就后续必要行动作出决策。

### 附件1 粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》

1. 《风险管理成熟度评估与〈路线图〉》基于上述联合国风险管理参考成熟度模型定义的维度与成熟度等级编制。本附件作为总体概览，简要介绍各维度现状，阐述评定的当前成熟度等级，并规划推进达成预期风险管理成熟度等级的行动纲要。
2. 针对关键行动步骤，另行制定详细的分步骤工作计划。

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>I. 全组织风险管理框架与政策：</b> 一套由政策、程序及其他文件构成的综合体系，系统阐明组织如何开展风险管理。				
框架实施与风险偏好	<p>已发布综合性《全组织风险管理政策》，并同步广泛开展宣导活动。《政策》就角色职责划分、风险管理原则以及风险管理流程（包括分级上报）提出详细指导。已确立风险等级划分标准，但风险偏好相关指导尚不完善。</p> <p>已发布修订后的反欺诈和其他腐败行为政策。</p> <p>正分发风险偏好声明草案，供最终审查。</p>	介于“发展中”与“已建立”之间	完成风险偏好声明定稿。	2026年3月
框架构成与覆盖范围	<p>除政策文件外，还配套提供全面的指导意见与详细的操作规程，为风险管理全流程提供全方位支持。相关材料详见《粮农组织手册》。相关政策与指导意见适用于本组织所有层级与地理区域。</p> <p>各部门应按规定将风险登记册和化解计划上传至专用线上系统，并按要求每年更新。</p>	“已建立”		

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>II. 治理与组织结构：</b> 明确内部风险治理结构、适当授权机制、角色职责划分和组织实体构成，保障有效开展风险管理。				
治理结构	<p>粮农组织已确立“三线”结构，详见《全组织风险管理政策》和《内部控制框架》。</p> <p>风险管理治理体系包含核心领导层风险管理职能，通过定期会晤与线上沟通，监督风险管理实施，并统筹管控关键风险。</p> <p>“第二线”职能审计期间与大部分“第二线”职能部门举行座谈，界定角色定位并明确需要强化的领域。</p> <p>已成立由关键政策主责职能部门组成的工作组，负责对接驻各国代表处，鉴别主要风险并明确支持需求。</p>	介于“发展中”与“已建立”之间	<p>就“第二线”职能在全球层面风险管理中作用编制进一步指导意见。</p> <p>强化“第二线”风险监测职能。</p>	<p>2025年12月前发布指导意见。</p> <p>2026年3月前政策主责部门出台行动计划。</p>
授权	<p>“三线”模型明确风险管理问责机制。《全组织风险管理政策》明确各层级管理人员与核心领导层风险管理职能的职责范围。</p> <p>正在采购领域开展基于明确风险的授权机制试点工作。</p>	介于“发展中”与“已建立”之间	支持在采购领域实施基于风险的授权机制，并为向其他流程推广积累经验。	2026年6月评估进展。
职能	<p>战略、计划及预算办公室全组织风险管理团队已成立多年，职责范围明确，角色定位清晰。全组织风险管理团队得到各级别、各工作地点风险管理联络点全力支持。</p>	“已建立”	监测《路线图》实施进展，研判是否需要强化全组织风险管理职能。	

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>III. 流程与整合：</b>				
“流程”确保依据全组织风险管理框架，有效鉴别、评估、应对、通报和监测可能影响组织成果落实的风险与机遇。“整合”确保清晰构建与相关风险子流程或其他组织流程之间的互动与链接。				
流程	<p>已建立完善的风险管理流程，涵盖风险鉴别、评估、应对方案制定、分级上报和监测全流程。</p> <p>粮农组织各部门均遵循流程基本要求。</p> <p>正持续开展权力下放办事处风险日志和风险管理质量保证审查，已联系大部分办事处提供反馈。</p>	“已建立”	持续实施质量保证与支持计划，通过更积极主动、更具针对性的方式，面向主管大型或复杂项目的关键权力下放办事处深化合作，增强风险管理能力、合规水平与执行效能。	2025年12月前向各权力下放办事处提供反馈。
内部控制整合	<p>《全组织风险管理政策》明确规定，基于鉴别的风险制定流程与程序，包括配套控制措施。但在实践中，很多程序并未清晰记录相关对应关系。</p> <p>已编制基于风险的流程设计指南，用于新流程设计与流程审查，并在后勤和“业务伙伴执行模式”领域得到重点应用。</p> <p>内部控制报告机制清晰呈现与相关风险的对应关系，从而强化对控制措施重要性的认识。</p>	“已建立”	<p>尽管已达到”已建立”级标准，粮农组织仍力求进一步提升成熟度，完善关键流程中风险与控制措施之间对应关系的文档记录。</p> <p>将聚焦正修订或正制定的流程与程序上，并首先从《行政手册》的后勤和“业务伙伴”模式章节着手。</p>	时间表与相关流程审查完成进度挂钩。
规划整合	风险鉴别与风险管理方案制定全面融入规划体系，涵盖从《战略框架》制定到两年度工作规划全流程。	“已建立”		

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>IV. 系统与工具：</b>				
记录、分析、整合和通报/报告风险信息的信息技术组件。				
<b>平台、系统与工具</b>	<p>已推出专用信息技术工具，用于管理风险登记册和化解计划，即为各部门建立统一登记册，支持上级部门或全球层级进行数据整合。</p> <p>工具内置监测功能，既可核查风险管理要求合规情况，也可识别逾期未予执行的行动。</p> <p>已开发新的项目风险管理工具，目前正处于试运行阶段。</p>	<p><b>“已建立”</b></p> <p>尽管已达成“已建立”级，粮农组织仍力求进一步提升成熟度，正开发一套项目周期整合更深、报告与信息展示功能更强的工具。</p>	<p>评价项目风险管理工具试运行成效，确定全面推广政策。</p> <p>在风险管理工具中加入风险目录功能，内含建议采取的化解措施。此项工作与政策主责部门紧密协作开展，为各部门提供有力支持，提升鉴别风险的完整性与一致性。</p>	2026年6月
<b>对接其他系统</b>	<p>风险日志工具已与工作规划工具和驻国家代表处监测工具完成对接。</p> <p>为简化流程，已整合风险日志与欺诈预防规划工具。</p>	<p><b>“已建立”</b></p>	<p>推出项目风险管理工具，并与项目周期支持工具“实地计划管理信息系统”全面集成。</p>	2026年6月

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>V. 风险能力：</b> 为有效开展风险管理，从而切实落实成果，组织必备的专业技能、实践才干、知识体系和承载能力。				
<b>能力素养</b>	<p>通过线上学习、专题研讨会和定期座谈会形式，开展风险管理培训。</p> <p>2024年2-6月间对核心领导层、区域管理层和总部司长级管理人员开展专项培训。</p> <p>风险管理已作为能力素养的重要要素，纳入职工绩效考核与目标设定框架。</p>	介于“发展中”与“已建立”之间	<p>对驻各国代表开展风险管理专项培训。</p> <p>拓展培训内容，丰富培训形式，扩大受众覆盖面，提升参与积极性。</p>	2025年12月
<b>承载能力</b>	决策制定坚持目标导向，虽考量相关风险，但缺乏明确的风险偏好标准作为指引。	“发展中” 需推进风险偏好指南编制工作。	参见上文第I部分下风险偏好内容。	2026年3月
<b>报告</b>	已与核心领导层商定标准化报告形式，并已建立风险管理活动与关键风险报告机制。	“已建立”	针对关键风险，制定可衡量的“关键风险指标”。	2026年12月

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
<b>VI. 风险文化：</b> 体现职工与高级管理层共同秉持的价值观、信念与行为准则，反映组织在风险面前实际展现的一贯态度。				
<b>高层定调</b>	<p>核心领导层持续明确表态，承诺推进全组织与各部门风险管理。</p> <p>尽管诸多领域已显现进展，仍需进一步推进风险管理全面融入粮农组织文化建设。</p>	介于”发展中”与”已建立”之间	<p>持续推动核心领导层参与宣传沟通。</p> <p>发起内部专项宣导活动，强化全员风险管理意识与参与。</p>	<p>进行中</p> <p>2026年1月</p>
<b>透明</b>	<p>已收集风险信息，据此编制本组织关键风险清单文件，并于粮农组织内部发布。</p> <p>已就重点风险制定行动计划，并明确职责划分与时间安排。相关文件虽不对外披露，但作为核心领导层全组织风险管理会议资料持续维护。</p> <p>核心领导层亦可调阅全组织范围内鉴别的风险。</p>	介于”发展中”与”已建立”之间	<p>新项目风险管理工具与新风险目录推广以来，统计质效得到提升，后续将进一步完善汇总报告机制。</p>	2026年3月
<b>经验教训</b>	<p>通过一系列系统记录并分析特定风险事件信息（健康、信息技术、安保、财产、欺诈）。</p> <p>其他形式风险事件信息未予系统采集。</p>	“发展中”	<p>探讨构建风险事件统一报告机制的路径方案。</p>	2026年3月前确定可行行动方案。

粮农组织风险管理成熟度评估与《路线图》				
维度	现状	当前成熟度等级	规划行动	预期完成时间
基于风险的决策	<p>部分流程已建立结构化风险审查机制，并纳入决策流程，涉及非国家行为主体合作、实施伙伴合同、项目审批和资本支出等环节。</p> <p>其他业务决策的风险考量过程往往欠缺结构化体系。</p> <p>已就基于风险的决策发布简明指南。</p>	“发展中”	需进一步开展宣导，推动基于风险的决策实践规范化发展，并明确纳入关键流程。	2026年12月
问责职责落实与主体责任培养	<p>所有监督类及管理类岗位均将风险管理问责列为必备能力素养。</p> <p>《全组织风险管理政策》同样明确不同岗位的详细问责标准。</p>	<p>介于“发展中”与“已建立”之间</p> <p>尽管已明确问责机制，仍需加强风险文化建设，以便问责全面融入绩效管理体系。</p>	将结合问责框架及相关行动的审查结果，制定具体行动要点。	2026年12月前完成《问责框架》相关行动计划制定工作。