



理 事 会

第 354 届会议，2025 年 6 月 14 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 5 月 23 日

原文：英文

第五项议程

在动荡不定的多边环境中打造更富效能的国际劳工组织

文件目的

本文件概述了劳工局为提升工作效能而启动的首批改革措施。提请理事会就拟提交其第 355 届会议(2025 年 11 月)审议的建议方案提供指导意见(见决定草案，第 30 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：待确定。

法律影响：待确定。

财政影响：待确定。

需采取的后续行动：待确定。

作者单位：总干事办公室(CABINET)

相关文件：理事会文件 [GB.353/PFA/1](#); [GB.353/PFA/1\(Add.1\)\(Rev.1\)](#); [GB.353/PFA/1/1](#); 《2024-2025 两年期计划和预算》。

► 导 言

1. 在第 353 届会议(2025 年 3 月)上,理事会审议了《总干事 2026-2027 两年期计划和预算(草案)》。¹ 讨论期间,相当多的理事会成员呼吁劳工局将其工作计划聚焦于国际劳工组织的核心职责使命,并找出劳工局组织结构及运作方式中的潜在增效点。理事会决定建议国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)按名义零增长水平通过 2026-2027 两年期预算,考虑到各类支出的年通货膨胀率,这意味着劳工局下一个两年期的可用资源将减少 0.4%。全球层面近期的事态发展已清楚表明,官方发展援助将大幅减少。因此,整个联合国系统预计将实施重大改革,以提升工作效能。
2. 为此,总干事成立了一个劳工组织审查小组以及一个内部咨询小组。其职责是广泛听取劳工局职员的意见,并为实现下列目标而提出建议:
 - 确保劳工组织的工作计划完全契合其核心的职责使命及相应的关键职能;
 - 精简劳工组织的管理结构,包括通过合并某些司级、处级或科级单位;
 - 探讨将劳工组织日内瓦总部相当一部分职员异地搬迁至各区域的可能性,同时重申将劳工组织总部保留在日内瓦的重要性与战略性;
 - 审查业务流程、内部管理和运作程序;
 - 设法腾出出租空间,优化总部设施的使用;
 - 将部分节余再投资于高度优先领域,着力填补已查明的潜在缺口,提升劳工组织的工作成效。
3. 审查小组对相关文件进行了全面细致的案头审查,其中包括以往的组织审查报告和高级别评估报告;与劳工组织总部及各区域的所有高级管理人员进行了面谈;会见了理事会负责人、雇主组和工人组秘书处以及职员工会委员会成员;研究了联合国其他机构正在推进的改革进程;并通过向所有职员开放的专门网络平台收集了广泛意见,包括改革建议。
4. 本文件以及一份拟提交理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议文件所提出的改革措施,亦借鉴并对接联合国秘书处正在推进的改革计划——被称为“联合国 80 周年倡议”(UN80 Initiative),以及若干联合国基金、方案和机构正在制定的改革方案。其目的是强化劳工局的核心使命和关键职能,同时在资源分配、组织结构和运作模式各方面提升效能,特别是考虑到当前不断变化的外部环境。

¹ 理事会文件 GB.353/PFA/1。

5. 《国际劳工组织章程》——包括其附录《1944 年费城宣言》——连同劳工组织的其他宣言，² 将继续作为劳工组织的行动指南。劳工组织的核心职责使命，被理解为推动成员国在相互依存、团结合作的基础上，紧急改善劳动条件，特别是通过以下方式：
- 制定国际劳工标准，通过独立公正的监督机制监督标准实施情况，并通过向三方成员提供技术支持等手段，促进标准的批准及有效实施；
 - 作为优先事项采取行动，确保尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利；
 - 建立、加强并扩大全民社会保护体系，涵盖社会保障与劳动保护等领域，包括工资和收入、工时以及其他工作条件；
 - 促进三方合作与社会对话，加强劳动力市场机制以及工人组织和雇主组织；
 - 通过营造可持续的制度和经济环境促进就业，支持非正规经济走向正规化，制定关于数字经济和绿色经济以及全球价值链的社会政策，为可持续企业营造有利环境，支持为人们提供发展和调整自身能力与技能的机会；
 - 培育统计和循证研究能力，以预测、评估和支持改善劳动条件。

► 战略规划与成果管理制

6. 一些挑战继续对劳工组织的战略规划以及成果管理制的充分有效落实形成制约。尽管计划和预算是基于战略考量制定的，但在很大程度上仍属于业务预算，侧重于详细罗列总部和外地办事处的运行成本，而非聚焦于实现具体目标和成果所需的资源配置。这种情况因组织单位(司/局、处和科)与劳工组织工作成果(成果目标和产出)之间的结构镜像而变得更为复杂，从而强化了战略规划与工作规划中的条块分割方法，进而可能削弱劳工组织针对三方成员不断变化的需求，提供跨学科、综合性的解决方案之能力。虽然计划编制过程促进了联合决策和协同实施，但业务预算——亦即资源控制权——仍然掌握在总部各司/局及外地办事处手中。
7. 当前正值劳工组织被要求确保围绕核心职责使命开展工作，并展现其工作相关性与有效性的关键时期，在资源受限的背景下，组织结构调整和异地搬迁只会加剧现有挑战带来的风险。因此，极有必要整合与进一步优化成果管理流程，以更好地衡量劳工组织的工作成效。通过在各级进行更明确的角色与责任分工，更有效地实现权力、责任与问责相统一，在设定优先事项、分配各种资源和开展劳工组织工作方面有望取得实质性改善。负责交付具体产出的人员必须拥有相应资源的管理权限，以确保高效、有效且及时交付其所负责的产出。

² 经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》；经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于促进公平全球化的社会正义宣言》；以及《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

► 劳工组织工作计划聚焦于其核心职责使命

8. 劳工组织负有一项推进各项计划以履行其核心职责使命的庄严义务。为此，将基于以下维度，继续审查计划和预算，对劳工组织的具体战略优先领域进行微调：
 - 与当代劳动世界的相关性；
 - 建立并推行一套清晰、健全、与时俱进的国际劳工标准体系的重要性；
 - 承认劳工组织在联合国及更广泛的多边系统中的比较优势；
 - 联合国系统中存在其他类似机构，即其职责使命和/或业务活动与相关工作领域部分重叠。
9. 根据劳工组织的法律框架，有机会将一部分职能纳入优先级更高的工作领域，从而避免设立独立的司级、处级或科级单位。鉴于劳工组织在某些领域具有较明显比较优势，且部分业务活动可纳入由联合国其他实体开展的工作中，另有一些职能则可通过“联合国 80 周年倡议”框架下的协调机制实现更大效益。
10. 一旦相关微调工作完成，并结合《劳工组织 2026-2029 年战略规划》加以考量，部分业务活动可能会被逐步取消、合并、降低优先级或重新配置。此类决策将为实施《2026-2027 两年期计划和预算》以及编制《2028-2029 两年期计划和预算》提供指引。这些变化也将体现在劳工局的组织结构和新版发展合作战略中。

► 组织结构

11. 审查小组正在完成对高级管理人员架构的深入审查，并考虑在可行可取的情况下，合并某些司级、处级和科级单位，以减少管理岗位的数量。对于空缺的 P 级岗位，将考虑以低于前任的职级进行职能重设。副总干事和助理总干事级的高级管理人员人数目前为 12，预计将减少一半。
12. 为了打造一个更加精干、更具成本效益的组织，审查小组正在评估劳工组织驻西欧和亚洲代表处的职能。劳工局已与有关国家政府接触，建议由其承担代表处的全部运营费用。

► 人力资源

13. 鉴于当前形势的不确定性以及即将实施的改革可能对职员及其家庭产生的影响，劳工局充分意识到当下职员的焦虑与压力程度。在此背景下，社会对话至关重要：根据《职员条例》，高级管理层正在与劳工组织职员以及职员工会委员会接触，确保他们充分参与这一进程，并尽可能回应其关切。劳工局致力于打造以人为本的变革管理文化。

14. 劳工局将：

- 深入审查所有经常预算下的空缺岗位，评估其对支持劳工组织核心职责的必要性；如无必要，则对其进行职能重设或予以取消；
- 全面加强现有体面劳动技术支持工作队，通过异地调动为其增派专家；
- 在与职员工会持续协商/谈判的前提下，考虑服务条件与联合国共同制度的服务条件实行对接与统一的机会；
- 为选择自愿离职的职员提供激励性离职补偿，以便对相关岗位进行职能重设。

► 异地搬迁

15. 将职员从日内瓦外迁至更接近需要劳工组织专业支持的三方成员的各地区，是拟议战略的关键组成部分。这一举措将提升劳工局在一线的工作效能。劳工局的目标是，将至少 25% 的日内瓦总部职员外迁至各地区，同时确保总部保留必要数量的技术专才与行政能力。有关异地搬迁规模和地点的最终决定将考虑与职员工会正在进行的协商/谈判情况，以及以下要素：

- 成员国承担办公场所费用及相关办公开支的意向；³
- 生活成本和工作地点差价调整数；
- 信息技术基础设施；
- 医疗、教育和交通设施；
- 时差；
- 安全局势和总体环境艰苦等级评估。

16. 此外，劳工局还将采取措施，在日内瓦以外设立一个或多个全球服务中心。

17. 还在考虑采取措施，将劳工组织的区域办事处、国家办事处和体面劳动技术支持工作队在各自区域内迁至可以实现增效节支的地点。正在着重考虑最大限度地利用劳工组织都灵国际培训中心的现有设施和能力。如上文所述，对于体面劳动技术支持工作队，还应预计将从总部向其调派专家，以加强其在一线服务三方成员的能力。

► 业务流程、内部管理和运作程序

18. 审查小组成员的很大一部分工作是审查劳工局的主要业务流程，目的是在节约成本的同时提升效能。这些流程不仅涉及行政程序，也涵盖计划和项目管理。审查小组将考虑采用创新方法，

³ 一些成员国已提出欢迎劳工组织在其境内设立单位或部门的优惠条件。目前正在对这些提议进行审议。

并在可能的情况下借助技术手段，简化总部和外地办事处的各项流程，同时确保维持劳工组织稳健的财务监管体系。

19. 劳工局计划就以混合或虚拟形式举行理事会会议开展成本效益分析，并将分析报告提交理事会审议决定。此外，还将考虑在保障劳工大会核心目标和包容性三方参与的基础上降低劳工大会举办成本的可行方式。劳工局将停止召开全球技术小组会议和全球职员务虚会，或将其改为完全以虚拟形式召开。同时，还将鼓励各技术部门建立虚拟实践社区，以促进团队协作、知识管理以及经验与创新交流。

► 优化空间使用

20. 新冠疫情之后，随着远程办公安排激增，多个成员国提出了劳工组织办公空间优化使用的问题。劳工局正在探索多种优化选项，包括在总部实施“共享办公桌” (hot-desking) 模式。与职员工会的讨论/谈判目前正在进行。目标是至少腾空两层楼面用于出租。已有四家联合国机构表达了租用劳工组织办公场所的意向。

► 对高度优先领域进行再投资，弥补已知差距

21. 近期，大量发展合作项目意外终止，暴露出经常预算资源与专款资源在劳工局的规范性工作与技术援助活动之间分配的结构性失衡问题。技术援助活动几乎完全依赖专款资助。展望未来，采取措施应对这一结构性挑战显得至关重要。为此，劳工局将提出扩大“经常预算技术合作”等资金来源的范围和用途，以应对这些挑战，并弥补对确保劳工组织工作成效至关重要的其他已知差距。
22. 当前正在推进的改革也为劳工局提供了一个机会，使其得以认真审视应用创新对提升组织效能的巨大潜力，同时需要确保设立必要的保障措施。
23. 这类创新的一个关键领域是利用人工智能等技术，进行文件翻译、提供口译服务和加强会务管理。劳工局正在评估使用此类技术的可能性与风险性，并与包括国际电信联盟（国际电联）、世界卫生组织和世界知识产权组织在内的联合国其他机构协同推进相关工作。劳工局将尽可能先在一部分会议中试行人工智能口译。同时，将增加机器翻译工具在内部文件和官方文件中的使用率，并通过专业人员后期编辑确保译文质量。
24. 总的来说，劳工局计划将通过增效节省的部分资源，重新投入到经过慎重筛选的领域，以弥补影响劳工组织效能进一步提升的关键短板。

► 即时节支措施

25. 2025 年 5 月 16 日，总干事发布了一份内部管理文件，宣布立即启动一系列节支措施。随着这些措施的立即实施，预计由此产生的结余将能够及时用于支持实施《2026–2027 两年期计划和预算》。结余资金将用于推动落实若干中长期改革措施，这些改革对于提升劳工组织的工作相关性和效能至关重要。

► “联合国 80 周年倡议”

26. “联合国 80 周年倡议”已在推进过程中。2025 年 5 月 12 日，联合国秘书长在向联大发表的讲话中宣布设立七个专题工作组，以推动改革工作，并在行政首长一级进行统筹协调，具体包括：和平与安全；联合国秘书处主持的发展事务；联合国系统主持的发展事务；人道主义事务；人权事务；培训与研究；以及专门机构。⁴ 专门机构工作组由劳工组织与国际电联共同协调。设立各专题工作组旨在将致力于类似全球目标和工作重点的组织机构汇聚在一起，以围绕三大核心工作领域推进工作，即：

- 确定当前机制下效能提升与工作改进的空间；
- 审查会员国交付的各项授权任务的执行情况，确保协同增效和流程优化，避免重复；
- 审议联合国全系统进行结构性改革和方案调整的必要性。

27. 劳工组织必须保持积极参与，并确保劳工局正在推进的各项举措与“联合国 80 周年倡议”协调一致。在三大工作领域的每一个领域，只要存在能够在不影响相关工作成效的基础上实现节支的显著机会，劳工局都将力求采用可能的全系统共同增效措施。预计将对实现服务条件与联合国共同制度的服务条件的对接与统一、提供共用服务(如薪资发放、采购、翻译与口译服务)以及许多其他节支机会进行分析，以便在上述七个工作组框架下提出具体建议。

► 下一步工作

28. 劳工局将在提交理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议的文件中提供与上述各点有关的详细情况和具体建议。
29. 劳工局的总体目标是，在当前的审查和分析工作完成之后，尽快启动这些改革措施，尤其是那些属于总干事权限范围内、对治理机构几乎没有或完全没有影响的举措。提交理事会 2025 年 11 月会议审议的文件将包括须经理事会批准的涉及改革的拟议决定，以及一份列有短期、中期和长期措施的明确路线图。

⁴ 联合国，“秘书长关于‘联合国 80 周年倡议’的讲话”，2025 年 5 月 12 日。

► 决定草案

30. 理事会要求劳工局在考虑到其指导意见的基础上，向理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)提交更为详细、更加具体的建议方案。