



理事会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 10 月 28 日

原文：英文

第七项议程

在动荡不定的多边环境中打造更富效能和 更高效率的国际劳工组织

文件目的

本文件载有关于提高劳工局在动荡不定且充满挑战的多边环境中运作效能和效率的详细提案。提请理事会就详细提案提供指导意见，核可劳工组织审查的总体战略方向并要求提交进一步提案供其第 356 届会议审议(见决定草案，第 90 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见第 82-89 段。

作者单位：总干事办公室(CABINET)。

相关文件：理事会文件 GB.355/LILS/1；GB.355/INS/6；GB.354/PV；GB.354/INS/5；GB.353/PFA/1；GB.353/PFA/1(Add.1)(Rev.1)；GB.353/PFA/1/1；GB.352/PFA/1；《2024-2025 两年期计划和预算》。

► 目 录

	页 次
导 言	5
财务背景与财务展望	6
劳工组织审查：愿景与重点	6
核心职责使命	8
战略规划与成果管理制	11
组织模式	12
情景 1：预算减少有限(名义零增长).....	12
情景 2：预算出现重大缺口(15%至 20%)	20
结论与实施时间表.....	22
决定草案	23
 附 录	
一、审查协商与信息来源	24
二、各拟议措施的预估成本、节省金额、时间表、优点和缺点，按情景分列	26
三、拟议组织结构图.....	37
四、估算各区域技术职员需求的方法	38

▶ 导 言

1. 在第 353 届会议(2025 年 3 月)上,理事会审查了总干事《2026-2027 两年期计划和预算(草案)》。¹ 讨论期间,理事会成员呼吁劳工局将其工作计划聚焦于劳工组织的核心职责使命,加强劳工局在外地的技术服务,并找出劳工局组织结构及运作方式中的改进空间,以提高其效能并实现效率提升。² 为此,总干事启动了对劳工组织的计划和运作模式在当前动荡的外部环境中的相关性和适足性的全面审查,并成立了一个劳工组织审查小组,在一个审查咨询小组的支持下,协调审查进程并提出改进建议。在第 354 届会议(2025 年 6 月)上,理事会审议了基于审查结果提出的一套提高效率的初步措施,并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、更加具体的提案。³
2. 本文件的编写基于一系列内部和外部访谈、协商以及来自包括劳工组织职员工会在内的广泛利益攸关方的信息来源,附录一对此作了汇总。2025 年 9 月与三方成员就可能改革方案进行的非正式协商,对决定针对不同财务情景编制具体提案具有重要意义。2025 年 10 月举行的后续三方非正式协商,就劳工组织的核心职责使命和优先事项、结构性改革方案及实施时间表提供了宝贵的反馈意见。
3. 2025 年 3 月,联合国秘书长发起了“联合国 80 周年倡议”,旨在提高内部效能,审查任务授权的执行情况,并探讨联合国全系统的结构调整。“联合国 80 周年倡议”进程的近期成果,包括一份关于任务授权执行情况审查的报告⁴以及一份题为《转变模式:团结一致交付成果》的报告,⁵提出了具体建议和经验教训,可能影响到未来数年联合国系统的发展方向。这些经验教训尤其包括:为确保为优先事项分配足够的资源而对不合时宜的职责使命进行审查的必要性;透明度和与三方成员协商的重要性;以及为应对预算限制进行结构整合和异地搬迁的可能性。
4. 在此大背景下,劳工组织正在推进自身的审查和改革进程。作为“联合国 80 周年倡议”专门机构工作组的联合牵头方,劳工组织在识别整个系统面临的共同挑战和机遇方面发挥着核心作用,同时确保专门机构的特殊性在“联合国 80 周年倡议”进程中得到充分体现。劳工组织还积极参与联合国各协调机构,特别是管理问题高级别委员会(HLCM)和方案问题高级别委员会(HLCP)的工作,推动采取联合方法处理行政管理和实质性问题,以提高资源利用率并加强全系统效率。与此同时,劳工组织的治理和决策仍保持独立,这是由其作为专门机构的地位决定的。“联合国 80 周年倡议”进程以及管理问题高级别委员会和方案问题高级别委员会的工作,特别在效率、任务授权管理以及结构和计划协调方面,提供了宝贵的基准点和推动力;但劳工组织机构改革的范围和方向,最终仍由其三方机制决定。

¹ 理事会文件 GB.353/PFA/1。

² 理事会文件 GB.353/PV, 第 836-1092 段。

³ 理事会文件 GB.354/INS/5 和理事会文件 GB.354/PV, 第 84 段。

⁴ 联合国大会,《任务授权执行情况审查:秘书长的报告》,联大文件 A/80/318, 2025 年。

⁵ 联合国大会,《转变模式:团结一致交付成果:秘书长的报告》,联大文件 A/80/392, 2025 年。

5. 在履行其确保劳工局高效运行的职责时，⁶ 总干事就劳工组织审查问题向理事会提出了一个战略方向和若干具体提案，以使劳工组织得以在当前动荡且充满挑战的多边环境中履行其职责使命并发挥更大的影响力。总干事将秉持战略方向，继续依照现行规则和条例行使必要决策酌处权，同时对所有职员恪守最高标准的关怀义务。按照《职员条例》的要求，⁷ 总干事将酌情与职员工会开展社会对话、信息交流、相互协商及集体谈判，特别关注拟议措施对职员个体的影响。相关讨论成果将适时向理事会报告。

► 财务背景与财务展望

6. 劳工大会在其第 113 届会议(2025 年)上按名义零增长水平通过了 2026-2027 两年期预算。考虑到各类支出的年度通胀因素，这意味着劳工局在该两年期可用资源实际减少了 0.4%。⁸ 此外，近期的发展态势表明，全球官方发展援助大幅减少，⁹ 这可能影响到为劳工组织发展合作活动调动预算外资源。此类资源约占劳工组织政策成果目标支出的 50%。
7. 2025 年 9 月初，劳工局经常预算会费收缴滞缓，导致计划需求无法再得到充分资金支持。数个成员国拖欠会费总额超过 2.54 亿瑞士法郎，约占两年期摊款的 31%，因此现金流状况已变得十分严峻。不过，如果把开支降到最低，储备金仍然足够支付到年底的工资。为应对这一局面，劳工局已在维持为三方成员提供核心服务的同时，削减非人员支出，限制岗位招聘，审查供应商付款，并对活动优先级重新排序。
8. 2026 年初，成员国将开始向劳工大会批准的 2026-2027 两年期经常预算缴纳会费摊款。取决于 2025 年末缴会费的收缴情况，劳工局可能需要在 2026-2027 两年期采取额外的财务措施，以补充内部储备金，并将可用于人员流动调整的资源恢复至 2024-2025 两年期的水平。若未能收到很大一部分会费摊款(可能接近 2026-2027 两年期核定预算的 20%)，劳工局将面临可用收入急剧短缺的情况。弥补这一缺口需要采取非常措施，根据减少的资源水平重新调整已批准的工作计划，并相应削减支出。

► 劳工组织审查：愿景与重点

9. 在上述劳工组织的体制和财务框架内，本次审查进程旨在加强劳工组织履行其推进体面劳动以实现社会正义的职责使命的能力。其目标是使劳工组织更精简、更灵活、更具韧性，提升运作

⁶ 《国际劳工组织章程》，第 8(1)条。

⁷ 《职员条例》，第 10.1(c)条。

⁸ 劳工组织，《关于通过<2026-2027 两年期计划和预算>及在成员国之间分摊收入预算的决议》，劳工大会，第 113 届会议，2025 年。

⁹ 经济合作与发展组织(经合组织)预测，2025 年官方发展援助将下降 9%至 17%，在此之前 2024 年已出现 9%的下降，而 2025 年之后的前景仍存在高度不确定性。见经合组织(2025 年)，《官方发展援助削减：经合组织对 2025 年及近期的预测》，《经合组织政策简报》第 26 号，2025 年 6 月。

效率并实现战略重点的平衡。审查进程还为更加有效地协同组织结构和运作，并加强各区域的技术能力提供了契机。

10. 《国际劳工组织 2026-2029 年战略规划》中阐明的愿景和优先事项依然具有现实意义，并将为劳工局工作计划提供指引。劳工局将继续致力于推进《战略规划》中提出的四大关键优先事项，具体如下：
 - (i) 包容、有效的劳动治理；
 - (ii) 充分、生产性就业及促进体面劳动的可持续企业；
 - (iii) 工作中的平等和保护；
 - (iv) 促进公正转型的政策一致性。
11. 在当今不断演变的全球背景下，对多边机构的需求日益增长，资源限制不断加剧，对实际影响的期待也愈发高涨。劳工组织必须与时俱进，继续保持其作为值得信赖且富有成效行动体的角色，平衡地推进其职责使命和优先事项。这需要重申劳工组织独特的三方性特征，并实现其运作现代化，以保持响应能力、成果导向和财务可持续性，同时确保其职员的福祉和能力。
12. 在此过程中，劳工局将继续通过政策咨询、发展合作和技术项目来补充其规范性工作。一个现代化的规范框架，辅之以有效的监督机制、¹⁰ 有效的三方机制和社会对话，以及旨在追求实现社会正义的《体面劳动议程》四大支柱的持续推进，将始终是劳工组织工作计划的核心内容。劳工组织还将特别重视劳动世界新出现的发展变化，包括数字化转型、自动化、人工智能、气候变化及工资政策等。为此，劳工组织将：
 - 加强核心职责使命、四年期战略规划、两年期工作计划与劳工局组织结构之间的一致性，同时减少规划、监测和报告流程中的重复性；
 - 确保总部和外地的人员配置适合履行核心职责使命和落实优先行动事项；
 - 强化各区域的技术能力，同时保留总部开展全球性工作所需的关键专业知识；
 - 通过综合、基于成果的管理，对接各层面的战略、资源和授权，推行“劳工组织一盘棋”方法；
 - 继续在所有职能部门和办事处植入三方合作文化；
 - 通过精简运作、流程和结构，培育创新力和组织敏捷力，从而实现节约、提高效率并增强响应力；
 - 通过与社会伙伴密切合作，利用私营部门、基金会和公民社会等非传统资金来源，拓宽资源基础。
13. 劳工组织自 1920 年以来一直将总部设在日内瓦(仅在 1940 年至 1948 年间短暂迁至加拿大)，并得到东道国政府在市、州和联邦各级持续可靠的支持。鉴于劳工组织的历史，并考虑到有利的

¹⁰ 这包括一项提案，旨在通过逐步推出专题实施报告(自 2026 年起提交给理事会，见理事会文件 GB.355/LILS/1)来简化并更新报告程序，从而促进成员国与各监督机构开展合作。

政治和战略因素，劳工组织总部将继续设在日内瓦。这座城市几十年来一直是众多联合国组织所在地，拥有广泛的外交网络，具备举办重大活动所需的基础设施，并为职员提供良好的生活条件。劳工局衷心感谢瑞士政府以各种形式给予并持续给予的支持。劳工局仍在继续与东道国进行积极讨论和交流，探讨进一步的合作路径和援助方案。其中特别包括：暂时暂停偿还 2025 年和 2026 年的贷款(总额 470 万瑞士法郎)，提供财政捐助以支付劳工大会的费用，以及加强数字基础设施建设(包括数据中心)，并推进人工智能能力。这取决于劳工组织能否满足某些待商定的要求，包括其在日内瓦的持续存在和相关承诺。理事会讨论此议题的目的在于确保劳工组织运作良好、高效且具有成本效益，同时能够受益于并维持其在日内瓦的强大、战略性存在。

14. 考虑到这些战略维度，劳工组织审查工作的重点为：

- 劳工组织的核心职责使命，确保其作为战略指南，指导工作计划的确定和具体工作流的优先排序或调整；
- 劳工组织的规划和预算编制流程，确保将财务资源和人力资源分配至优先领域，并以敏捷灵活的方式进行管理，以实现可衡量的成果和影响；
- 总部和外地的组织模式，旨在：(1) 精简高层管理人员；(2) 围绕核心职责使命强化执行力度；(3) 提高向三方成员提供的服务质量，包括通过加强外地存在来实现；(4) 促进相互协调和团队合作，提供全球和国别咨询和产品；(5) 在不损害战略一致性的情况下，通过整合和/或外迁支持和政策职能或组织单位来提高成本效益；(6) 建立一个全球服务中心并审查行政管理流程，以减少官僚作风，提升效率和效能，实现节约，并改善经常预算和预算外发展合作活动之间的一致性。

15. 行政管理流程审查工作正由一个专责团队开展，有望在 2026 年第一季度取得具体成果。此外，劳工局将向理事会第 356 届会议(2026 年 3 月至 4 月)提交一份新的发展合作战略，其中包含加强从非传统供资渠道(如私营部门和基金会)调动资源、劳工组织服务的国内融资以及南南合作等备选方案。此举意在通过额外的自愿资源，部分弥补经常预算的预期缺口(因其名义零增长)以及传统捐助方自愿捐款预期下降。

► 核心职责使命

16. 《1919 年国际劳工组织章程》将《1944 年费城宣言》作为附件并由随后的劳工组织若干宣言加以补充，¹¹ 阐明了劳工组织的核心职责使命，并确定了其宗旨原则。值得注意的是，《国际劳工组织章程》序言忆及“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平”。劳工组织的职责使命通过国际劳工标准以及国际劳工大会的结论和决议得以具体落实，这些文件确定了劳工组织的战略方向，并响应了三方成员不断变化的需求和要求。其核心职责使命体现在《体面劳动议程》的四个不可分割、相互关联、相互支持的战略目标中(其中性别平等和非歧视是一个跨领域目标)，并以以人为本的方法为支撑，旨在塑造一个既能把握机遇又能应对劳动世界新出现问

¹¹ 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》。

题的劳动世界的未来。劳工组织的职责使命还由各区域会议的成果以及理事会的决定所界定，这些文件为成员国和劳工局采取行动提供指导。总体而言，核心职责使命包括：

- 制定、推广、批准、实施和监督一套清晰、有力、与时俱进的**国际劳工标准**，以应对动荡不定的劳动世界，并协助成员国在尊重、促进和实现**五项工作中基本原则和权利**方面作出努力，作为实现包容性可持续增长的关键要素；
- 通过以下途径促进**充分、生产性和自由选择的就业**：
 - 制定有效政策和激励措施，旨在确保实现可持续和包容性经济增长，并创建和促进为所有人创造体面劳动机会的可持续企业，特别是促进从教育培训向职场工作的过渡，重点是让年轻人有效融入劳动世界；
 - 强化和赋能就业服务和其他劳动力市场机制，包括积极的劳动力市场政策和计划；
 - 推动所有工人在其整个职业生涯中获得技能、能力和资格，将此作为政府和社会伙伴共同的责任；
 - 促进正规经济中企业和体面就业岗位的创造、维持和可持续发展，以及工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型，同时防止就业岗位非正规化；
 - 充分利用技术进步和生产力增长的潜力，包括通过社会对话，实现体面劳动和可持续发展，确保人人享有尊严、实现自我价值并公正分享利益；
 - 通过营造有利于创业和可持续企业(特别是中型、小型和微型企业以及合作社和社会互助经济)的环境，支持私营部门作为经济增长、创新和创造就业的主要来源发挥作用，为所有人创造体面劳动、生产性就业并提高生活水平；
- **保护工人及其家属**，具体通过：
 - 发展和加强适足、可持续且适应劳动世界发展变化的社会保护制度；
 - 加强法律和制度建设，确保有效的劳动保护；
 - 改善工作条件和工资政策，包括生活工资、工作时间、生育保护和就业保护；
 - 改善职业安全与卫生；
 - 确保残疾人及其他处境脆弱的人获得劳动世界中的平等机会和平等待遇；
 - 在劳务移民领域的体面劳动方面发挥引领作用；
 - 通过一项变革性议程实现工作中的性别平等和非歧视，确保机会平等、参与平等和待遇平等，包括男女同工同酬；
- **加强社会对话**，包括集体谈判和三方合作，具体通过：
 - 加强劳动行政管理，包括劳动监察和劳动司法救助；
 - 为结社自由和有效承认集体谈判权营造有利环境；

- 加强自由、独立和有代表性的雇主组织和工人组织；
- 推动各级社会对话机制和进程；
- 加强三方成员的机构能力，以制定并倡导技术上可行、适应劳动力市场现实并在企业层面切实可行的政策。

17. 上述各项工作领域也反映在劳工组织《2026–2029 年战略规划》确定的四大优先领域中，¹² 适用于所有人及整个劳动世界。与此同时，多项政策决议侧重于保护特定人群，并促进各经济部门内的体面劳动。
18. 此外，劳工组织的职责使命还包括加大在其各专题领域综合政策咨询服务供给力度，并积极推动国家和国际层面的政策协调一致，同时认识到体面劳动是实现可持续发展、解决收入不平等、非正规性以及贫困问题的关键，并特别关注受冲突、灾害和其他人道主义紧急情况影响的地区。这要求依照国际和区域三方谈判达成的决议和其他成果文件，包括通过“全球社会正义联盟”倡议，与一系列合作伙伴协同发力，共同消除障碍并确保一致性和影响力。这一点对于劳工大会关于战略目标周期性讨论的决议以及那些规范劳动世界转型的决议而言，具有特别的相关性。¹³
19. 劳工组织的规范职能和发展职能相辅相成、相互促进。因此，劳工大会在其决议中呼吁劳工局采取一切可用的行动手段对三方成员予以支持，其中包括：
- **标准相关行动：**支持国际劳工标准的批准、实施和监督；并审查现有文书，找出差距，制定由三方成员确定的新标准。
 - **政策咨询和技术援助：**向三方成员提供政策指导和法律咨询，此类指导和咨询必须符合国际劳工标准，包括监督机构的意见，并适合各国国情和优先事项。
 - **知识生成和知识管理：**根据三方成员的需求和优先事项，开展劳动世界问题研究；发布有影响力的报告；开展有效沟通；编制统计数据 and 影响评估；强化劳动力市场信息系统；并扩大劳工局的能力，支持三方成员快速有效地应对危机和自然灾害对劳动力市场的影响。
 - **能力发展：**通过培训、同行学习和经验交流，包括通过劳工组织国际培训中心(都灵中心)，加强政府和社会伙伴的机构能力和运作能力。
 - **建立共识：**发挥劳工组织基于三方机制的号召力，推动地方、国家和国际层面的社会对话。
 - **伙伴关系和发展合作：**设计并实施发展合作计划和创新型伙伴关系，支持并加快全球和各国推进劳工组织体面劳动议程和标准实施的努力，调动各种资源并促进包容性联盟，包括通过南南合作和三角合作。

¹² 理事会文件 GB.352/PFA/1。

¹³ 包括劳工组织，《关于解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动的一般性讨论的决议》，劳工大会，113 届会议，2025 年；和劳工组织，《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的决议》，劳动大会，第 111 届会议，2023 年。

- **多边参与：**促进与联合国系统其他实体、国际金融组织、区域组织以及非国家行为体的战略协作，通过“全球社会正义联盟”等机制，推动在体面劳动和社会正义方面的政策协调一致。

20. 劳工组织应当对超出其规范、政策和机构建设职责范围的倡议、计划和活动重新进行优先排序，特别包括那些未以劳工组织公约、议定书、建议书、宣言或其他劳工大会决议和结论为基础的倡议、计划和活动；那些未能满足三方成员的显性需求的倡议、计划和活动；以及那些可能滑入其他组织承担主要责任的任务授权范围的倡议、计划和活动。在后一种情况下，劳工组织应与这些组织协作，维护劳工组织独特的规范性职责，确保工人和雇主的声音始终处于中心地位。原则上，微观层面的服务供给应委托给当地机构，包括政府机构、社会伙伴和公民社会，除非需要通过初期试点干预来验证政策和体制变革的影响。此外，尽管劳工组织应避免参与纯粹的人道主义活动，但在危机背景下仍应通过重建劳动力市场机制、保护劳动权利及创造体面就业岗位的恢复工作保持积极作为。劳工组织将积极参与联合国大会设立的“联合国 80 周年倡议”非正式特设工作组的工作，审议秘书长《任务授权执行情况审查》报告所载的各项提案，这是因为此项工作可能直接影响到与战略优先事项以及与其他实体合作相关的决定。
21. 为确保协调一致并聚焦重点，劳工局将成立一个任务小组，确定在已批准的 2026-2027 两年期工作计划框架内应重新调整优先级的工作领域，同时考虑到在“联合国 80 周年倡议”框架内开展的任务授权分析。该小组将借鉴其他国际组织采取的方式方法和经验教训，审查各部门和各区域正在开展和计划开展的活动，评估其是否符合劳工组织核心使命和职能，并提出整合、调整或停止的方案。其建议将为向理事会提交关于下一个两年期预算执行情况的提案提供必要依据。

► 战略规划与成果管理制

22. 在审查过程中进行的协商凸显了以下几方面的必要性：精简战略规划和预算编制流程，以增强一致性和成果管理制；简化行政管理和报告流程；并使短期运作与劳工组织的核心职责使命保持一致。
23. 尽管劳工组织的核心职责使命已在其《章程》和各项基础性宣言中确立下来，但三方成员通过劳工大会和理事会确定劳工组织的战略重点。这些治理机关确定专题优先事项，并通过行动计划对工作计划予以补充。劳工局为这些机关及其附属委员会提供支持，协助其制定这一战略指导方针，确保该指导方针为战略规划以及计划和预算提供指引，并协助其在经批准的两年期优先事项和资源水平范围内推进相应行动落地实施。
24. 劳工局的规划流程将确保国家层面的框架(例如国家计划、《体面劳动国别计划》和《联合国可持续发展合作框架》)也为战略规划以及计划和预算提供借鉴。为此，规划流程应考虑不同发展阶段的差异，以便通过发展合作等方式，根据各国需求更有效地提供定制化服务。劳工局将加强战略规划中的长期优先事项与两年期计划和预算中的业务成果目标及产出之间的联系，同时减少规划和报告流程中的重复性。全劳工局统一的成果框架，辅之以改进的监督机制，将在保持战略连续性的同时，允许实施适应性管理和及时纠偏。

25. 为在资源有限的情况下加强计划和预算的有效实施，劳工局将强化成果管理制。这将通过在各级权力、责任与问责方面实现更好衔接来加以落实，从而确保成果目标和产出的实现，并优化资源利用。资源配置将由战略成果目标和产出驱动，而非组织结构驱动。资源管理将委托给尽可能低的层级，使总部和外地的管理人员能够连贯、高效和敏捷地执行其工作计划。

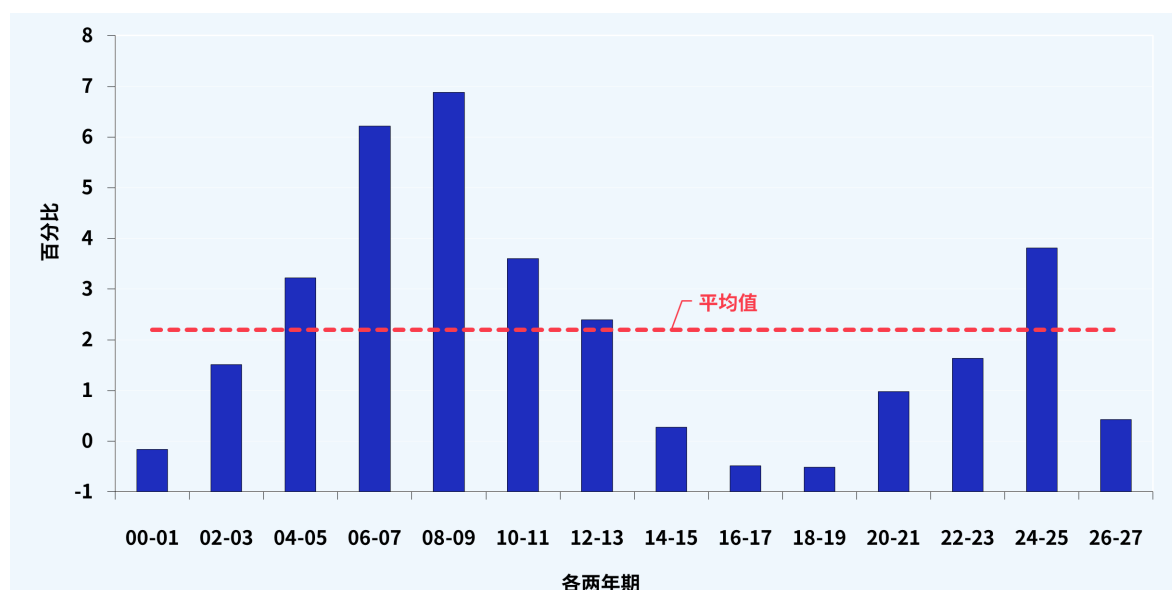
► 组织模式

26. 本节提出两种财务情景下的组织改革提案。第一种情景假设经常预算的实际值将出现有限但持续的下降，这与批准 2026-2027 两年期名义零增长预算的情况相一致。第二种情景假设 2026-2027 两年期出现高达 20% 的更大缺口，原因是很大一部分经常预算分摊会费未收到。关于每种情景下拟议措施成本效益的更多信息，详见附录二。

情景 1：预算减少有限(名义零增长)

27. 名义零增长预算需要实现节约，以抵消通货膨胀和其他成本压力的影响。在过去的 14 个两年期，两年期预算中包含的成本增幅平均超过 2.13%(相当于 1.41% 的年通货膨胀率)(见图)。

► 图：各两年期预算中包含的成本增幅(百分比)



28. 为确保劳工组织保持效能和效率，有必要预测通货膨胀对未来预算的影响。按 1.5% 的年通货膨胀率计算，2028-2029 两年期经常预算将需要额外增加 2100 万瑞士法郎，到 2030-2031 两年期将增至 4200 万瑞士法郎。如果年通货膨胀率升至 2%，6% 的预计节省金额将在 2030-2031 两年期结束前被完全消化。
29. 若仅依靠被动调整来应对这些压力，这会导致劳工局的结构与可用资源脱节，从而损害计划的执行。通过积极主动地节省资金，应对成本上涨预期，劳工组织将能更好地实施变革并有效运作，同时保留通货膨胀形势好转时进行再投资的灵活性。

30. 在此情景下，劳工局建议采取具体措施，提高其在全球和国家层面履行其核心职责使命的效率，同时采取开源节流举措(见表 1)。实施这些措施将需要约 3480 万美元的初始投入，涵盖搬迁费用、协商终止和重组进程。尽管这些投资规模可观，但其旨在显著提高中期效率。这些措施一旦全面实施，预计将实现两年期节省金额约 5830 万美元，相当于 2026-2027 两年期经常预算的 6.3%。¹⁴

► 表 1：情景 1 下的拟议措施

拟议措施	- 劳工局重组：削减管理职位并整合职能部门 - 将特定团队和职员从日内瓦迁至都灵及其他地点 - 加强各区域的技术能力，并实现与总部的战略对接 - 发展合作项目的权力下放 - 两个区域局迁址 - 任命国家协调员 - 东道国提供支持，承担东京办事处和西欧办事处的费用 - 设立全球服务中心 - 协商终止 - 出租日内瓦的办公空间 - 削减非人员费用并精简业务流程				
	一次性 费用估计	3480 万美元	两年期节省 金额估计	5830 万美元 (占 2026-2027 两年期 预算的 6.3%)	时间表 2026- 2029 年

31. 所有拟议措施将根据劳工组织联合谈判委员会《管理变革与重组流程准则》进行管理，确保与职员工会进行适当协商，并酌情进行谈判。人员和非人员费用预算将通过经常计划和预算流程予以保障。

劳工局重组：削减管理职位并整合职能部门

32. 劳工组织的组织模式必须履行其核心职责使命。因此，劳工局的结构应当契合《体面劳动议程》的四大战略目标，支持总部与外地之间加强协同合作，并体现高效、适足的支持服务的重要性。为实现这一模式，建议优化总部结构，减少高层管理人员和组织单位(见附录三中拟议组织结构图)。这一组织模式有望明确角色分工、汇报关系和责任。

33. 拟议的重组将通过把现有的七个政策职能部门整合为四个，促进跨学科合作，并更好地对接《体面劳动议程》的战略目标。此次重组将把政策职能纳入统一领导，从而加强战略一致性、问责制和决策能力。这项举措将：(1) 减少重复工作，精简汇报层级，并在全劳工局范围内统一政策沟通；(2) 加强规范性、技术性和分析性工作流之间的协调；(3) 确保政策咨询在各专题领域保持一致，并更直接地对接外地需求和全球优先事项，应对超越职能部门界限的复杂劳动世界

¹⁴ 虽然这些估算参考了当前的数据和运作规划，但应理解为用于指导决策的指示性预测，而非承诺。

问题和转型；以及(4)以更敏捷的方式重新配置资源，应对新出现的挑战。四项优先行动计划将继续在跨政策成果目标的关键政策领域，推动全劳工局采取一体化行动和协作工作模式，密切总部职能部门和外地办事处之间的互动联系。劳工局将于 2026 年对各项优先行动计划进行审查，以便为关于其未来方向的决策提供依据。

- 34.** 为确保改革有效实施，并考虑到外地能力增强的情况，将设立“区域事务助理总干事兼总干事办公室主任”这一新职位。任职者将负责管理总干事办公室，并在推动所有区域的变革管理方面发挥战略领导作用，确保技术支持服务保持一致，并与组织优先事项实现对接。这一角色还将加强外地与总部之间的双向联系，促进政策支持和技术支持的一致性，推动知识和良好做法交流，并确保区域优先事项和三方成员的需求有效体现在机构规划和决策中。
- 35.** 一旦完成各集群和部门的重组，并考虑到在实施搬迁等其他审查措施方面取得的进展，劳工局将确定各部门内部适当的处室和科室单位设置。该过程将在高级管理小组指导下，通过协商程序进行。在实施这一进程时，劳工局将确保组织结构继续拥有必要的能力，以落实劳工组织核心职责使命中所有相互关联的要素，¹⁵ 包括在性别平等、劳务移民和行业政策等既定重点领域，同时允许在优化后的劳工局结构中对这些职能的设置方式进行调整。
- 36.** 此次劳工局组织结构的调整，将通过职位裁撤或重新分类，大幅削减高层管理职位的数量。值得注意的是，助理总干事职数将从 11 个减至 4 个，总部 D2 级职数将从 19 个减至 16 个，日内瓦所有集群的 D1 级职位将至少削减 7 个。在新部门重组过程中，可能会确定裁撤额外的管理职位。

特定团队或职员群体的搬迁

- 37.** 劳工组织日内瓦总部将继续作为其战略和政治中心。劳工局高度重视东道国的支持以及与日内瓦地区的其他组织和成员国常驻团的协同效应，并将继续与瑞士政府密切合作。因此，高级管理小组和所有司局长和办公室主任，¹⁶ 以及维持政策支持的完整性和连贯性所需的所有职员，将继续留在日内瓦的劳工组织总部，以确保工作连续性、机构一致性、与常驻团和三方成员的对话，以及与劳工组织全球治理职能的衔接。
- 38.** 不过，基于成本节约考量，劳工局可能将任何集群中专注于特定职能的特定团队或职员群体，迁至可能具有财务和战略优势的地点。将优先考虑能够独立运作的团队，这些团队可以在不造成业务碎片化或对全球政策工作产生负面影响的情况下进行搬迁，具有明确的角色、职能和产出，并在知识管理、传播、对外关系或行政管理等方面具有运作上独立性。确定哪些特定团队可以搬迁将作为协商程序的一部分，在高级管理小组的指导下进行。在选派需要搬迁的职员时将遵循客观标准，包括职能相关性和运作效率。最终决策还将考虑到职员履历和个人情况、业务连续性要求以及各工作站的职能分布。

¹⁵ 见第 16 段。

¹⁶ 法律顾问办公室，内部审计和监管办公室以及评价办公室。

39. 此项措施主要出于节约成本考虑，考虑到国际职员和当地职员在不同工作站之间的成本差异。举例来说，将 50 名专业职员¹⁷从日内瓦迁至都灵，初期投入约需 210 万美元，两年期可节省约 600 万美元。

将职员迁至都灵的可能

40. 60 多年来，都灵中心及其约 200 名正式职员一直受益于意大利地方、大区和国家层面政府的大力支持。自新冠疫情爆发以来，都灵中心已发展成为现代培训和能力建设的卓越中心。随着人工智能和虚拟现实增强学习等数字化交付模式的快速采用，该中心不再局限于以传统的面授形式提供培训。这些发展变化减少了对校园培训室和学员住宿的需求，因为现在大多数课程都以远程学习的形式提供，从而可以提供可用的办公空间。此外，在意大利政府的支持下，该中心正在实施一项翻新计划，这将进一步优化办公和培训空间的使用。
41. 都灵校区距离日内瓦三小时车程，提供定期班车服务。总部各部门与都灵中心职员经常相互联系，总部的技术专家提供培训，都灵中心的职员则协助实施能力建设举措，并推动技术和创新在政策工作中的应用。加强劳工组织在都灵的技术力量，有望增强合作与协同效应，包括在都灵发展学院开设的项目和课程方面。

将职员迁至其他城市的可能

42. 劳工局已联系各成员国，表明其正在考虑潜在的职员搬迁事宜。数个政府已作出回应，表示愿意接纳劳工组织的职员，以支持通过搬迁可获得某些收益这一原则。这些提议正作为审查程序的一部分，按照以下标准进行审议：
- 是否存在东道国协议或短期内谈判达成协议的可能性；
 - 可达性和连通性；
 - 职员及其家属的生活和工作条件，包括获得优质住宿、安全保障、教育和卫生服务，以及配偶就业机会；
 - 是否有其他联合国机构或劳工组织战略领域的专题性国际中心，以及大使馆和外交使团。

加强各区域的技术能力并与总部进行战略对接

43. 劳工组织审查的核心目标是通过加强总部和外地之间的协作，改善对三方成员的服务，从而提升自身影响力。总部政策职能部门提供战略方向和政策工具，确保与全球任务授权的一致性，而外地办事处则是提供技术援助的主要渠道。这种关系是相辅相成、共栖共生的，因为在国家层面提供技术援助和咨询服务的经验，有助于政策框架及其在外地的实施，这反过来又影响全球层面的政策讨论。

¹⁷ 这约占总在劳工组织日内瓦总部工作的 606 名专业及以上职类经常预算职员的 8%(理事会文件 GB.353/PFA/INF/8(Rev.1))。

44. 作为实现这一更广泛重组的关键第一步，初始阶段将聚焦于加强外地的技术能力。增加专家人数将增强敏捷性和响应力，促进职员流动，并为后续对外地结构内的角色和职责审查奠定更坚实的基础。
45. 在过去的几个两年期，外地站点的经常预算职员数量稳步增长，从 2012-2013 两年期的 348 个专业职位增至 2026-2027 两年期的 421 个，平均每两年增加 10 个职位。然而，这种扩张并未跟上对外地支持日益增长的需求。由于劳动世界发生变化、各国国情日趋复杂、劳工组织更积极地参与联合国国家工作队和《联合国可持续发展合作框架》等因素，三方成员对及时、高质量政策咨询和技术支持的期望上升。
46. 如附录四所述，劳工局已就加强劳工组织外地支持能力的必要性启动了协商程序。作为第一步，通过五个区域局开展了评估，以确定各区域所需经常预算技术专家的履历要求。评估结果表明，需要增加 90 多名专家，以支持三方成员履行劳工组织的核心职责使命并应对新兴政策挑战，从而加强对各专题领域和地理区域的覆盖能力。这些职位中的大多数(85%)将设在体面劳动技术支持队，但仍有部分职位将设在覆盖大量国家的国家办事处(如劳工组织太平洋岛国国家办事处，以及劳工组织加勒比国家体面劳动工作队暨国家办事处)或面临特殊运作环境的国家(如劳工组织驻乌克兰国家办事处)或语言特性的国家(如劳工组织安哥拉、佛得角、赤道几内亚、几内亚比绍、莫桑比克和圣多美和普林西比国家办事处)。
47. 在名义零增长预算背景下，如此规模的扩张必然意味着需要对现有资源进行重新分配，具体方式包括从总部调拨专业职位、通过对任何部门的空缺职位进行职能调整来设立新职位，或重新分配非人员费用节省资金。任何向外地的资源重新配置都必须仔细权衡是否需要保留总部的关键职能，包括全球规范引领、政策创新、治理支持、专题专业知识和知识管理。如果劳工局能够为 90 个职位中的 72 个职位¹⁸找到与各区域的资质标准要求相匹配的人选，则一次性搬迁费用将略高于 410 万美元，两年期节省金额将达 740 万美元。
48. 对于剩余的职位，如果在员工队伍中未能找到具备所需知识和技能(或具有技能提升能力)的职员，则需要分配通过节约措施产生的资源。外地站点 18 个专业职位的两年期费用约为 800 万美元。
49. 这一搬迁过程将纳入劳工组织的人才管理战略，确保人员调配和新任命能够增强整体技能基础、促进职业发展、维持均衡的地域代表性，并使员工队伍能力与长期战略优先事项相一致。
50. 为了支持技术能力的重新配置，劳工局将调整战略规划和预算编制工作(如前一节所述)，并实行相应工作模式，以确保总部专家与外地专家之间无论在国家和区域层面的工作，还是在全球活动和成果交付方面，都能开展更有效的协作。这将包括审查绩效管理新模式，确保对技术领导层以及国家和区域管理层的明确问责；建立灵活、临时的跨站点小组，以提供全球产品；并通过数字平台共享工作和知识，促进规划、实施、监测和传播。随着外地职位的增加，非人员资源和行政支持能力也将相应增加。总部一般事务职类的减少，以及外地职位相较于日内瓦职位的整体成本效益优势，将在一定程度上促进这一增长。

¹⁸ 这约相当于总部政策职能部门专业职员的 24%，包括优先行动计划以及负责研究和统计工作的部门。

51. 除了将技术职位迁往外地外，劳工局还将审查各区域局、国家办事处和体面工作技术支持队的职能、职责、人员配置和覆盖范围，以确保以最高效的方式向三方成员提供尽可能最好的服务。在此背景下，劳工局将考虑将外地的部分组织单位迁往成本效益优势显著的地点的可能性。

发展合作项目的权力下放

52. 劳工局将加紧将发展合作项目及其职员下放到外地。此项措施遵循贴近三方成员、响应国家需求以及契合国家发展优先事项的原则。
53. 虽然这一措施不会在经常预算中实现显著节约，但将项目职员安置在更靠近项目实施地点的地方，将增强三方成员的主人翁意识，改善与联合国国家工作队和发展伙伴的协调，提高劳工组织在国家和区域层面干预措施的关注度和影响力，并降低人员费用。这也将促进规范性工作与业务工作之间形成更强的协同效应，确保项目实施中获得的经验教训能更直接地反馈到政策咨询中，反之亦然。搬迁过程将依据客观标准进行，包括项目结束日期、项目战略维度和资源可用性，同时将与供资伙伴进行协商，以获得其支持并确保连续性。

两个区域局搬迁

54. 虽然讨论仍在进行中，且决定取决于适当的东道国协议等因素，但劳工组织欧洲和中亚区域局的某些职能可能会从日内瓦迁至布达佩斯，¹⁹ 劳工组织阿拉伯国家区域局可能会从贝鲁特迁至多哈。²⁰ 这些搬迁将实现两年期节省金额约 140 万美元。

任命国家协调员

55. 根据多个区域的成功经验，劳工局打算在对劳工组织服务有显著需求的区域任命最多 10 名国家协调员。这是一种成本效益较高的存在模式，对劳工组织业务足迹较小的国家可能更为适宜。这种国家代表机制将与联合国其他实体(特别是专门机构和小型技术组织)所采用的安排保持一致。10 名国家协调员职位的两年期费用约为 180 万美元。此举有望加强国家参与度，改善与联合国国家工作队的合作，并提高劳工组织为目标国家三方成员提供支持的效率和响应能力。

为劳工组织驻日本办事处和驻西欧办事处供资

56. 劳工组织在东京和西欧的分支机构²¹自成立以来在信息共享、代表劳工组织以及为三方成员和合作伙伴提供平台以提高对劳动世界当前问题的认识方面发挥了重要作用。针对总干事提出的

¹⁹ 劳工组织欧洲和中亚局设在日内瓦，直接覆盖和支持 13 个成员国。

²⁰ 劳工局正在探讨将阿拉伯国家区域局从贝鲁特迁至多哈的可行性，同时保留驻贝鲁特的国家办事处，以监管劳工组织在黎巴嫩的活动，并确保业务运作、合作伙伴关系和机构记忆的延续性。本搬迁提案的提出基于阿拉伯国家地区不断变化的运作、安全和战略形势，其中包括黎巴嫩持续动荡的局势，以及发展合作和政策对话日益向海湾地区集中的趋势。卡塔尔能提供稳定的环境、完善的基础设施、成本效益较高的航班连接，且在海湾地区潜在东道国中预计搬迁成本最低。然而，该提案仍需经过对财务、业务运作、政治和人力资源影响进行全面评估，并取决于劳工组织与卡塔尔国正在进行的对话进展。劳工组织致力于确保任何有关搬迁的决定都遵循透明度、社会对话和其对职员的关怀义务原则。若实施搬迁计划，搬迁过程将以渐进、包容和周密规划的方式推进，以最大限度地减少干扰并保障员工福祉。涉及家庭状况、生活成本、子女教育及合同状况等因素的考量，将通过个性化措施予以解决。

²¹ 这包括劳工组织设在柏林、里斯本、马德里、巴黎和罗马的办事处，但不包括作为欧盟联络处的驻布鲁塞尔办事处。

全额承担这些办事处费用的请求，一些东道国政府已作出积极回应，其他国家政府正在研究财务方案。若所有相关政府都积极响应，这将实现两年期节约 200 万美元。

设立全球服务中心

57. 财务管理司、人力资源开发司、信息和技术管理司、内部服务和行政管理司以及采购局等机构内部服务部门将管理、政策和合规职责与业务支持职能结合在一起。这可能导致效率低下(优先事项冲突和资源限制)、与业务需求脱节以及期望敏捷性和响应力的内部客户的不满。
58. 劳工局提议将选定的行政管理和支持服务转移至一个集中的全球服务中心，该中心选址于一个工资差异能大幅降低成本的地方，同时确保当地有合格且技术娴熟的员工队伍，并考虑其他具体搬迁标准(如安全和医疗服务质量)。全球服务中心将作为一个统一的结构负责履行目前分散在总部、区域和国家办事处的交易、行政管理和支持服务职能。
59. 正在对联合国开发计划署、联合国儿童基金会、世界卫生组织、联合国粮食及农业组织和国际移民组织等机构管理下运行成熟的全球和共享服务中心的良好做法和经验教训进行比较分析。²² 初步结论表明，全球服务中心应当采取分阶段方法予以设立，逐步扩大其在财务、人力资源、采购和物流以及信息技术等支持职能方面的服务范围。这包括人力资源处理、采购、预算和财务交易、一般预算和项目监测、某些认证职能，以及更先进的集中式后台职能。随着时间推移，全球服务中心将逐步承担更多此类职能，最终发展成为一个更广泛的运营单位，由约 90 个职位构成。这一转型将与保留在总部的政策和监督职能紧密协调进行。随着其职能的扩展，全球服务中心将开始提供更先进的服务，包括数据分析、报告和咨询支持，最终转型为一个服务于整个组织的综合运营平台。
60. 作为联合国全系统工作的积极参与方，劳工组织也在探索加入现有或新兴共享服务的机会。例如，在管理问题高级别委员会的“影响深远的增效措施倡议”(该倡议包含 18 个旨在加强协作、减少重复的项目)框架下，劳工组织直接参与了四个领域的工作：通过联合国全球采购市场构建“联合国一体化”采购架构；国家层面的联合国共同采购；促进信息通信技术集成采购和软件共享服务；以及为联合国全球车队和管理服务中心作出贡献。此外，劳工组织正在监测其他四项措施的发展动态和潜在的参与机会，涉及人工智能驱动的语言服务、标准合同模板平台、全球保险管理以及联合国供应链协调。
61. 按照前文所述模式设立全球服务中心，预计可节省约 1290 万美元。

协商终止

62. 总干事已邀请所有工作站持有定期或无限期合同的经常预算核心职位官员(一般事务职类(GS)、本国干事职类(NO)、专业及以上职类(P)及高级专业职类(D))申请协商终止一揽子补偿方案。共有 162 名官员申请了协商终止。只有那些被认为有利于提高劳工局效率的申请才会被总干事接受。通过此程序产生的空缺职位将被裁撤、调整和/或降级。部分总部空缺职位将按前一节所述

²² 2025 年 9 月底，联合国业务创新小组启动了关于建立联合国全系统共享服务中心的可行性研究。该项研究将评估整合业务运作支持职能并使其标准化的多个方案，其成果将在规划劳工组织全球服务中心时予以考虑。

转至外地。为确保就此作出的决定能考虑到保持总部技术技能均衡的需要，现已建立一套全面审查机制。

63. 如果 75% 的申请获得批准，并为此支付约 1560 万美元的补偿金，则两年期可节省约 1870 万美元，其中 610 万美元已计入将技术职位迁至各区域和全球服务中心的节省金额估算。这意味着，协商终止所产生的净节省金额，要到 2028-2029 两年期起才能完全实现。

出租办公空间

64. 搬迁将腾出日内瓦的办公空间。此外，劳工局正在推行一项办公室空间优化方案。劳工组织总部大楼将至少腾空两层楼，租给其他联合国机构。在起草本文件时，考虑到正在进行的谈判，估计每两年期的租金收入为 540 万美元。随着搬迁工作向前推进，可能还可腾出一至两层楼对外出租。

削减非人员费用并精简业务流程

65. 在与职员协商并审查其意见过程中，劳工局确定了数项可通过优化流程、会议服务、差旅和出版物来减少的非人员费用。这些措施加在一起可节省约 800 万美元。
66. 劳工局将以虚拟形式召开全球技术小组会议及其他大型内部会议，不再采取面对面的形式。
67. 建议与三方成员协商，将行业会议数量从每年六次减少到四次，使这些会议转为以虚拟形式举行，和/或在各行业活动最相关的区域举行。劳工局还将审查其他技术会议和专家会议的数量、范围和频率，以确保这些会议为三方成员创造切实价值，具体方案由三方成员决定。
68. 劳工局将在编写官方文件时增加使用计算机辅助翻译工具，包括逐步采用适应劳工组织具体要求的人工智能。劳工局已在官方会议中进行人工智能口译测试。尽管目前尚不完全可靠，但这些创新有望提高生产力，并在未来数年节约大量资金，这些资金可再投资于外地技术服务。此外，劳工局将全面停止印刷官方文件，仅发布数字版本，从而提高可访问性并降低成本。
69. 理事会正在审议 2025 年 5 月 5 日至 8 日召开的关于理事会运行情况审查的三方会议成果及建议。²³ 由于此次程序性审查可能仅能节约有限的资金，劳工局正在考虑采取额外措施提高效率，包括在官方文件编制方面。这些措施有望实现更大幅度的成本节约，将于 2026 年提交理事会审议决定。
70. 劳工局将把其现有的关于工资、社会对话和社会保护的旗舰报告以及《世界就业和社会展望》报告整合为单一的劳工组织《劳动世界》旗舰系列，以提升其关注度和影响力。
71. 劳工组织所有出版物的编辑、校对和排版工作将统一归口至内部服务和行政管理司下属的出版物制作和发行管理科。此项安排将确保出版物易于获取和查找，并减少制作时间和相关成本。
72. 2025 年 5 月，总干事指示总部和外地的所有组织单位将当年的差旅支出减少 30%。此外，劳工局将继续与职员工会谈判，以期在差旅政策范围内采取进一步的节支措施。劳工局还将对出差

²³ 理事会文件 GB.355/INS/6。

参加任何特定活动的劳工组织官员人数设定上限。这些规则将适用于所有资金来源，包括预算外发展合作资金。

73. 劳工局将继续审查业务流程，以期精简流程，提高效率、速度和成本效益。这项工作将借鉴职员通过各种论坛分享的意见、近期的审计和评估结果以及与职员工会等进一步协商的情况。变革提案将着力挖掘自动化、数字化与人工智能的潜力来提高生产力，将职员从重复性任务中解放出来，使其能专注于更高价值的工作。该工作流程将紧密对接全球服务中心举措。此次审查结果将于 2026 年 3 月向理事会报告。

情景 2：预算出现重大缺口(15%至 20%)

74. 如上所示，若未能收到 2026-2027 两年期的部分分摊会费，则确实存在收入急剧减少的风险。虽然劳工局将加倍努力确保所有成员国按分摊额缴纳会费，但若出现重大缺口，将需要采取超出情景 1 所示范围的非常措施，对工作计划和支出作出调整。鉴于对职员和劳工组织的重大影响，在这一情景下实施的措施必须经过全面分析与三方成员、管理人员和职员工会进行协商。劳工局将于 2026 年初审查财务状况，以确定是否适合在 2026 年 3 月向理事会提交具体提案。
75. 实施拟议规模的预算削减，必然需要对已批准的两年期工作计划进行审查。在开展此次审查时，在理事会的指导下，劳工局可着力保持既定成果目标和产出，同时根据需要调整战略、可交付成果和目标。各产出之间的预算分配不会严格按比例减少；相反，决策将考虑每个领域对劳工组织核心职责使命的重要性、各区域(特别是全球南方)的需求以及预算外资源的可用性。在此背景下，劳工局还将寻求利用并加强南南和三角合作以及成员国和三方成员之间的良好做法交流，以此作为持续推进政策创新、扩大伙伴关系和减轻资源限制对成果交付影响的手段。
76. 如果这一情景成为现实，劳工局可能采取的措施摘要见表 2，表后附有每项措施的简要说明。表中所示的潜在预算削减为净额(包括两年期内将产生的一次性费用)。需要强调的是，所提供的数字为估算值，而非承诺金额。

► 表 2：情景 2 中可能采取的措施摘要

措施	2026-2027 两年期预算削减	占总预算(9.305 亿美元)的百分比
情景 1 下的措施变更	1810 万美元	1.9%
削减非人员预算分配	6970 万美元	7.5%
冻结招聘	500 万美元	0.5%
出现 15%至 20%缺口时裁减职位	4680 万至 9320 万美元	5.0%至 10.0%
合计	1.396 亿至 1.86 亿美元	15.0%至 20.0%

情景 1 下的措施变更

77. 如果预算出现重大缺口，情景 1 中提出的部分措施可以保留，而其他措施则应当予以取消或变更，因为劳工局无力承担高昂的一次性费用(见表 3)。值得注意的是，可能无法在各区域增设技术专家或国家协调员的职位。除非东道国考虑承担初始的一次性费用，否则包括全球支持中心在内的搬迁计划将不得不重新加以考虑或推迟。必须对协商终止进行重新评估，评估需基于两年期第一个半年财务资源的可用性，以及通过裁撤职位或作为搬迁支持措施在两年期内节约资

金的可能性。在此情景下，虽然加强各区域技术能力的目标仍将保持不变，但只有 2026-2027 两年期的节省金额能够抵消成本的情况下，技术专家的搬迁才有可能实现。这些措施变更扣除所需的一次性费用后，可节省约 1810 万美元。

► 表 3：情景 1 下的拟议措施的审查

情景 1 下的拟议措施	情景 2 下的提案
劳工局重组	维持不变
将团队和职员从日内瓦迁至都灵和其他地点	限于成本中性或能带来即时节约的搬迁
加强各区域的技术能力，并与总部保持战略对接	限于成本中性的搬迁。不设立新职位
发展合作项目权力下放	维持不变
两个区域局搬迁	维持不变
任命国家协调员	取消
东道国支持承担劳工组织东京办事处和西欧办事处的费用	维持不变
设立一个全球服务中心	调整或延期。搬迁仅在成本中性的情况下才可行
协商终止	根据资源可用情况，对两年期实现节约的可能性进行重新评估
出租日内瓦的办公空间	维持不变
削减非人员费用并精简业务流程	维持并扩大

削减非人员费用预算

78. 劳工局将致力于削减非人员预算支出，确保支付固定费用，并维持对三方成员的基本服务。该提案包括并扩展了情景 1 中所示的内容。初步分析显示，劳工局已确定非人员预算项目可能减少约 25%，这可能导致预算减少 6970 万美元(约占总预算的 7.5%)。其中包括将经常预算技术合作账户的拨款减少 25%(相当于 1100 万美元)，并将差旅、合同事务、用品、设备、助学金和赠款等预算减少 25%至 30%(约 3770 万美元)。在联合国改革进程持续推进的前提下，经理事会批准，对共同制度各实体和联合行政活动的缴款可能减少约 15%(150 万美元)，同时暂停向建筑和房舍基金拨备(800 万美元)。该措施还将包括暂时取消职员发展基金的拨备(870 万美元)。削减实质性活动预算将影响劳工局向三方成员提供服务的能力。自 2028-2029 两年期起，一旦其他措施节约的资金开始显现，这些预算项目的拨款将开始逐步得到补充。

进一步冻结招聘

79. 关于人员费用，为最大限度减少非自愿离职，劳工局将在 2025 年 6 月劳工大会批准的预算中确定的 40 个职位 11 个月冻结期基础上，继续冻结外部招聘。将这一措施延长至整个两年期将节省约 500 万美元。

裁减职位

80. 若因预算限制需进一步削减开支，而上述措施无法实现这一目标，劳工局可能不得不着手裁减职位。²⁴ 在此情况下，将通过先取消空缺职位(包括因冻结招聘和协商终止产生的空缺职位)来竭力管理对职员的影响。还将考虑根据既定政策和程序对职员进行重新分配和重新部署到现有职位的可能性。如此举不具可行性，则职员离职将根据《职员条例》进行，确保遵守正当程序和所有适用的应享待遇。
81. 根据对经常预算供资的所有职级和工作站的核心职位的分析，为削减预算 4680 万美元，将不得不裁减约 130 至 140 个职位。若所需削减额达到 9320 万美元，则裁减职数将增至 285 至 295 个。

► 结论与实施时间表

82. 劳工组织的审查进程将继续由总干事直接监督。本文件所提议措施的实施将采取分阶段方法，确保谨慎有序、审慎灵活、公开透明以及与职员和三方成员持续接触。审查进程将以理事会 2025 年 11 月会议的决定以及 2026 年初劳工组织不断变化的财务状况为指导。
83. 11 月理事会会议结束后，劳工局将立即启动在任一财务情景下均应推进的筹备性和基础性工作，具体实施须遵循理事会的决定。具体包括：
- 成立一个工作组，负责根据核心职责使命确定应重新优先考虑的工作领域(见第 21 段)；
 - 成立一个变革管理小组，负责监督和协调审查行动，在过渡期间为管理人员和职员提供支持，统筹内部沟通和反馈，监测风险，确保运营连续性，并保持与职员工会的沟通；
 - 包括经与职员工会及受影响的单位进行协商后，启动管理结构重组和职能部门整合工作；
 - 为特定团队的分阶段搬迁制定详细规划，并加强全球服务中心提案；
 - 完成对各区域技术需求的评估，确定可重新部署的匹配职位，并做好必要的行政和后勤安排。
84. 这些措施将在现有财务资源和《职员条例》框架内实施。
85. 总干事将向 2026 年 3 月理事会会议提交一份报告，就有关审查进程以及反映 2026-2027 两年期财务前景的任何必要具体提案提供进一步信息。该阶段提出的一系列措施将取决于劳工组织的现金流以及实际收到的分摊会费。该文件还将包括为审视两年期优先事项而设立的任务小组的结论。

²⁴ 作为替代方案，劳工局考虑了将所有职员的工作时间临时减少至 80% 的可能性。然而，这种方法将大幅减少薪资和养老金缴款，从而给职员带来长期的财务影响。此外，统一减少工作时间未必能带来工作量相应减少，从而对及时有效地履行核心职责使命造成风险。这一措施管理起来很复杂，会进一步导致效率低下。此外，此类措施的影响不会均衡，这是因为统一减少实际工作时间会对工作量无法同步减少的低级别和职能部门的职员造成不成比例的影响。由于这些原因，这种方法缺乏可操作性，除非是在现金流危急的情况下，或可作为严格限时的应对措施。

86. 若劳工局在 2026 年初面临可用收入严重短缺的情况，而这种情况系因未收到很大一部分应缴分摊会费欠款所引发，则这份提交给理事会的文件也将包含一套与情景 2 相对应的非常措施，以及对 2026-2027 两年期工作计划作出的相应调整。这些措施旨在保障劳工组织的财务可行性，同时维护其核心职责使命，并最大限度地减少对职员的不利影响。支出预算将酌情缩减，但摊款仍将维持在两年期批准水平的 100%。
87. 若人员编制削减不可避免，任何职位裁减决策均将遵循以下一般原则：
- 将优先考虑裁撤空缺职位，包括通过协商终止或自然减员释放的空缺职位；
 - 如果职位已被占用，劳工局将首先寻求符合职员资质和组织需求的重新部署或重新分配方案；
 - 如果需要离职，将完全按照《职员条例》进行，确保透明、公平和正当程序；
 - 将注重保持关键的技术和业务能力、专业知识和机构记忆，特别是在劳工组织核心职责使命的重点领域。
88. 在应用这些原则时，劳工局将努力确保员工队伍调整不会对女性或年轻职员造成不成比例的影响，并确保所作的决定充分考虑到劳工组织对包容性和平等机会的承诺。
89. 在充满挑战的形势下，需要根据《职员条例》以及行政管理部门与职员工会之间的集体协议，经过有意义和相互尊重的协商后采取果断行动。因此，劳工局将继续通过一切可用渠道与职员工会、职员和三方成员保持沟通。在整个过程中，职员的持续参与至关重要，所有措施的实施将遵循一个原则，即必须密切关注其对职员的影响及对个人处境的后果。

► 决定草案

90. 理事会：

- (a) 核可了劳工组织审查的总体战略方向，并要求总干事在 GB.355/INS/7 号文件所述后续进程中和在改革措施实施过程中考虑到其提供的指导意见；
- (b) 要求总干事向其第 356 届会议(2026 年 3 月)提交进一步提案，使其能够：
 - (i) 作出任何必要的决定，包括就局势演变所涉财务影响作出决定；
 - (ii) 就工作领域的优先级调整及其他相关事项提供指导意见；
- (c) 要求总干事在落实“联合国 80 周年倡议”的进程中和在制定提交其第 356 届会议的劳工组织发展合作与人力资源战略时，考虑到在讨论 GB.355/INS/7 号文件时提供的指导意见。

► 附录一

审查协商与信息来源

本附录全面概述了迄今为止支撑劳工组织审查工作的协商活动及多样化信息来源。审查结果和结论基于多方面方法，融合了来自广泛利益攸关方的口头和书面意见。以下各节详述了与职员工会、社会伙伴、成员国及劳工组织职员的广泛接触和协商，以及来自整个组织的结构化数据收集、访谈和自发反馈：

协商

与职员工会举行的会议

- 2025 年 4 月至 10 月期间，总干事办公室职员及其他高级管理人员与职员工会委员会和/或其代表举行了 11 次会议，通报了最新情况并讨论审查工作进展。总干事与职员工会举行了两次会议。
- 职员工会代表参加了两场会议，讨论 2025 年 6 月采取的即时措施，并参加了全球管理小组的特别会议，讨论劳工局的现金流和流动性限制问题。
- 2025 年 5 月至 10 月期间，职员工会委员会与内部服务和行政管理司的高级管理人员举行了九次专门会议，重点讨论差旅政策，并召开了七次非正式会议，商讨空间规划事宜。
- 2025 年 5 月至 9 月期间，联合谈判委员会共举行了四次会议。
- 2025 年 4 月至 8 月期间，审查小组与职员工会委员会举行了七次信息交流会议，讨论了审查进程的进展、职员期望、谈判原则和事项、名义零增长预算的影响，以及旨在加强各区域技术能力的提案。

与三方成员进行非正式协商并面向成员国举行吹风会

- 劳工局与理事会各组别举行了三轮非正式协商：(1) 2025 年 5 月，协商聚焦于审查进展情况及理事会文件 GB.354/INS/5；(2) 2025 年 9 月和 10 月，协商聚焦于改革方案选项和财务情景，以期最终敲定理事会文件 GB.355/INS/7。
- 2025 年 6 月至 9 月期间，审查小组与东道国瑞士代表举行了三次会议，讨论进展情况和主要提案。审查小组还就可能的搬迁事宜与其他成员国代表举行了专题吹风会和非正式会议。高级管理人员多次会见成员国代表(包括东道国代表)，讨论审查进程的不同要素。

其他信息来源

职员大会

- 劳工局于 2025 年 4 月 9 日和 9 月 17 日组织召开了两场职员大会，由总干事和高级管理小组向职员通报审查工作的缘由和进展情况，并让职员就审查工作表达意见、关切和建议。

审查小组进行的访谈

- 2025 年 3 月至 8 月期间，审查小组对劳工组织的管理人员和职员进行了 50 次个别访谈和小组访谈。其中包括多次与高级管理人员和司局长的会议，以及与年轻职员和残疾职员或有残疾家属的职员代表举行的专门会议，还包括与四位曾在 1977 年劳工局面临严重财务危机时担任高级职务的前劳工组织官员的会议。审查小组还参加了劳工组织全球管理小组的数次会议，会上讨论了具体提案。

审查咨询小组的反馈意见

- 2025 年 5 月至 7 月期间，由 17 名职员组成的审查咨询小组召开了三次会议。该咨询小组就增加外地技术专家的提案、关于劳工组织核心职责使命的考量，以及为征询意见而散发的文件草案，提供了口头和书面反馈意见。

职员意见交流平台

- 劳工局开设了一个内部平台，供职员分享关于改革的意见。2025 年 3 月至 7 月期间，平台共收到提交的 207 条意见，其中包含 250 项针对潜在改进领域的具体想法，涉及业务流程和运作、发展合作、人力资源管理、会议、资源管理、差旅、战略规划和重组。这些想法为文件中提出的各项提案提供了依据，目前正由指定在 2026 年 3 月前精简业务流程的分小组审议。审查小组已与该分小组举行两次会议，交流意见和信息，并就目标和工作方法进行了对接。

管理人员和职员自发提交的书面意见

- 审查小组收到并分析了各部门、办公室和职员自发提出的 37 份书面提案，涉及会议管理、语言服务、文件编制、出版物、办公空间、差旅政策、人力资源、伙伴关系、核心职责使命和优先工作流、办公室重组、人工智能和数字解决方案的应用以及残疾包容等主题。

文件

- 审查小组查阅了范围广泛的机构文件，包括战略、计划、预算、监管和政策类材料。其中涵盖《国际劳工组织章程》、所有劳工组织宣言、劳工大会和理事会近期通过的主要决议，以及与劳工组织 1977-1978 年期间财务危机相关的官方文件。

财务、人力资源和项目数据

- 审查使用了从劳工组织综合资源信息系统(IRIS)、已批准的《2024-2025 两年期计划和预算》和《2026-2027 两年期计划和预算》以及联合国相关来源中提取的财务、人力资源和项目数据。

► 附录二

各拟议措施的预估成本、节省金额、时间表、优点和缺点，按情景分列

下表详细列明了本文件概述的两种财务情景下拟议措施的成本估算。该表汇总了预期的一次性投资成本、预计的两年期节省金额、时间表以及每项措施的优缺点。本概览旨在为理事会评估各项措施的成本效益、影响及风险提供支持。

这些节省金额预测基于当前和历史的人力资源 and 财务数据，旨在清晰说明与拟议措施相关的财务需求和潜在收益，为指导政策制定和实施决策提供可靠依据。成本效益分析将定量预测与对优缺点的定性评估相结合，包括与组织一致性和韧性、决策、声誉、职员福祉和服务交付相关的无形风险和收益。

拟议措施的实施存在一定风险。重组、搬迁和协商终止可能导致交付中断、能力缺口，并影响士气。若未能促进与职员、职员工会或三方成员之间的沟通，还可能引发声誉风险和运营风险。为减轻这些风险，劳工局将采取分阶段实施方法，该方法以强有力的变革管理、清晰的沟通 and 与所有利益攸关方的持续接触为基础。

最后，各项措施和举措的同步实施——例如进行办公室重组、设立全球服务中心、从总部转移到外地以及实施流程改革——会带来执行层面的复杂性。这种风险必须与效益实现风险统筹管理——财务资源紧张和实施延误可能会侵蚀预期的财务效益。

为应对这些挑战，风险缓解策略将包括：

- 应急储备，用于应对不可预见的成本、实施延误，并维持过渡期间的关键功能；
- 根据新工作站的业务准备情况，按序进行重新部署；
- 针对性的培训和支持，帮助职员适应新角色和工作环境；
- 绩效监测，以确保实现预期的效率提升，同时又不损害劳工组织的核心职责使命；
- 定期向理事会汇报进展、挑战和汲取的经验教训。

通过将结构性改革与积极主动的风险管理相结合，劳工局旨在保障服务的连续性和职员福祉，维护劳工组织的机构完整性和有效履职能力，并实现投资回报最大化。

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节省 金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节省 金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
情景 1: 预算减少有限(名义零增长)			2026-2029 年	424.5	(34.8)	12.0	58.3			
调整劳工局 结构	裁撤 2 个助理总 干事职位, 并将 5 个助理总干事 职位调整为 D2	按 2024-2025 年标准成本下 每个岗位 24 个工作日计算	2026 年	7.0	0.0	1.7	1.7	管理人员可承 担更广泛的职 责组合 领导问责机制 保持不变	扁平化的层级结构 有助于促进跨职能 合作 精简领导层有助于 提高职责和问责的 清晰度 决策更快速, 减少 部门间壁垒	高级管理人员超负 荷工作的风险 高级职员因职业晋 升机会减少而影响 士气问题 重新归类过程中过 渡方面的不确定性 区域局局长作用被 弱化的感觉
	将 3 个 D2 职位 调整为 D1		2026 年	3.0	待确定	0.3	0.3			
	裁撤 7 个 D1 职 位		2026 年	7.0	待确定	2.0	4.9			
将特定团队 和职员群体 迁至其他城 市	将专业及以上职 类(P)职员从日 内瓦迁至都灵	见注释 1	2026-2029 年	50.0	(2.1)	2.0	6.0	基于迁至都灵 (于 2027 年 1 月完成)计算 的费用和节省 金额 日内瓦支持类 职员的变动通 过协商终止和 自然减员推进	加强跨学科协作 知识生成、政策咨 询和培训之间的联 系更加紧密(若迁至 都灵)	搬迁职员因家庭和 个人受到干扰而影 响绩效 与日内瓦驻地使团 和合作伙伴的接触 减少
	支持类职员	见注释 2	2026-2029 年	11.8	(1.5)	0.1	1.7			

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
增强各区域 技术能力	将专业及以上职 类(P)职员从日 内瓦迁至外地工 作地点	见注释 1	2026-2029 年	72.0	(4.1)	(0.4)	7.4	所有搬迁和新 设职位自 2027 年 1 月 起生效	技术能力更贴近三 方成员, 响应能力 更强	搬迁职员因家庭和 个人受到干扰而影 响绩效
	设立新职位	见注释 1	2026-2029 年	18.0	(1.2)	(4.6)	(8.0)	根据各区域确 定的需求, 为 总部政策职能 部门职员外迁 进行职位匹配 协商终止和节 省的资金可重 新配置以新设 职位	加强南南合作的可 能	全球关注度减弱风 险 跨地域协调面临挑 战 某些地点的支持能 力可能承压
	支持类职员	见注释 2	2026-2029 年	15.3	(2.0)	0.0	3.9			
发展合作项 目权利下放	根据项目范围和 目标, 将发展合 作项目职员从日 内瓦迁至相关地 点, 同时保持项 目管理的完整性	不适用	2026-2027 年	待确定	不适用	不适用	不适用	需对项目时间 表和捐助方协 议进行分析 接收地外地办 事处具备适足 的基础设施和 支持系统 职员流动和调 配在项目预算 范围内可控	使专业知识更贴近 项目受益方, 提升 响应能力 增强劳工组织发展 合作在国家层面 的关注度和公信 力 可用于项目活动 的额外资源	搬迁职员因家庭和 个人受到干扰而影 响绩效 若当地能力有限, 则有支持质量参 差不齐的风险 总部部分部门的 能力可能减弱, 协 调工作面临挑战

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
两个区域局 搬迁	劳工组织欧洲及 中亚区域局: 将 专业及以上职类 (P)职员从日内 瓦迁至布达佩斯	见注释 1	2026-2027 年	5.0	(0.4)	0.4	0.7	与潜在东道国 成功结束对话 后, 自 2027 年 1 月起搬迁 (尚未作出决 定, 布达佩斯 作为计算费用 和节省金额的 示例)	与区域内主要体面 劳动技术支持队的 联系更紧密 东道国政府的支持	搬迁职员因家庭和 个人受到干扰而影 响绩效 与日内瓦驻地使团 和合作伙伴的接触 减少
	劳工组织阿拉伯 国家区域局: 将 专业及以上职类 (P)职员从贝鲁 特迁至多哈	见注释 1	2026-2027 年	21.8	0.0	0.5	0.7	假定东道国有 一笔特别捐款 来支付搬迁费 用, 且存在适 足的东道国协 议, 则自 2026 年中期 起实施搬迁 劳工组织驻贝 鲁特国家办事 处继续为黎巴 嫩开展业务	运营安全性和稳定 性得到提升 东道国政府的支持 更好地对接海湾的 区域性组织和资源	搬迁职员因家庭和 个人受到干扰而影 响绩效 依赖东道国支持可 能削弱其中立形象 过渡期间的业务连 续性问题 鉴于国际社会对海 湾地区劳工问题的 密切关注, 可能引 发声誉风险

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
任命国家协调员	在选定的国家新设国家协调员职位	现有职位的平均标准成本, 按本国干事职类 C 级计算	2026-2029 年	10.0	0.0	(0.9)	(1.8)	主要国家对劳工组织服务的需求保持高位 约半数任命在 2026-2027 年完成 国家协调员可在劳工组织业务足迹较小的地区有效运作 在东道国支持下, 东道国协议和运营支持已落实到位	扩大劳工组织的关注度和代表性, 包括在联合国国家工作队中的关注度和代表性 在国家层面加强与三方成员的直接接触 增强建立地方伙伴关系并将三方成员关切纳入联合国规划进程的能力	与成熟完备的劳工组织国家办事处相比, 影响力有限的风险 负责广泛政策领域的协调员的工作量压力
为劳工组织驻日本办事处和驻西欧办事处供资	东道国政府出资支付劳工组织柏林、里斯本、马德里、巴黎、罗马办事处和东京办事处的非人员运营费用	估计占 2026-2027 年办事处预算费用的 50%	2026-2027 年	不适用	0.0	2.0	2.0	成功完成与东道国的对话后可实现节约	劳工组织在这些国家存在的可持续性得到加强 东道国的主人翁意识和关注度得到强化	被视为独立性丧失的风险 政治和预算优先事项的变化可能导致支持力度的多变 若东道国政府的政策偏离劳工组织的原则, 可能引发声誉风险
设立一个全球服务中心	将专业及以上职类(P)职员从日内瓦迁至布达佩斯	见注释 1	2026-2029 年	50.0	(2.0)	0.0	4.1	自 2027 年 1 月起实施, 尚未决定迁至哪个城市(布达	支持服务的专业化 东道国的人才发展	过渡期间服务质量下降的风险

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
	支持类职员	见注释 2	2026-2029 年	33.6	(4.6)	(0.2)	8.8	佩斯被列入, 以说明潜在节 省金额) 假设东道国能 提供稳定的环 境和人才库	运营的一致性和可 扩展性	
协商终止	接受约 75%已 收到的协商终止 请求(共 162 份)	协商终止一揽 子补偿方案费 用及因职位裁 撤、调整或外 迁产生的节省 金额	2026 年	120.0	(15.6)	(3.0)	12.6	有可用于处理 协商终止一揽 子补偿方案的 资源 产生的节省金 额可弥补中短 期的投入	避免非自愿离职 为职员队伍调整 和迁至外地提供可能 性	失去机构记忆的风 险 留任职员的工作量 增加 逐案审查的行政负 担
出租办公空 间	将总部大楼的两 层楼面出租给其 他联合国实体	新增出租面积 7500 平方米	2026-2027 年	不适用	(1.3)	4.1	5.4	2026 年上半 年顺利完成租 赁协议的签署 2025 年发生 一次性费用 其他联合国实 体有充足的需求 租金价格保持 稳定	提升建筑物的可持 续性形象 与日内瓦其他联合 国实体进行更多非 正式互动	员工在过渡期间的 不适感和潜在的绩 效损失

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
削减非人员 费用并精简 业务流程	根据管理层指 示、更严格的管 控措施及差旅政 策调整, 减少差 旅费用	相当于 2026- 2027 年差旅 预算减少约 35%	2026-2027 年	不适用	0.0	3.0	3.0	差旅政策调整 取决于与联合 谈判委员会的 谈判能否取得 成功	降低对环境的影响 鼓励创新性的远程 参与	与三方成员的面对 面接触减弱 在某些国家关注度 降低的风险
	取消全球技术小 组的面对面会议 和务虚会	每两年举行 7 次会议, 平均 每次会议花费 约 15 万美元	2026-2027 年	不适用	0.0	1.1	1.1	节省金额估算 未考虑虚拟会 议或为促进团 队协作和沟通 而采取的其他 措施的成本	减少碳足迹 扩大参与面的潜力 鼓励语言服务创新	社交减少 部分国家存在数字 接入不均衡的风险
	将劳工组织的各 旗舰报告整合为 一个《劳动世 界》系列, 通过 缩短报告篇幅、 定制知识产品并 建立定期出版计 划, 提高关注度 和影响力	2022-2025 年 旗舰报告的实 际成本(每年 380 万美元) 与 2026-2029 年预计成本 (每年 280 万 美元)进行比 较	2026-2029 年	不适用	0.0	2.0	2.0	基于出版物委 员会制定并经 劳工组织高级 管理小组核可 的关于旗舰报 告整合、协调 一致和提升关 注度和影响力 的提案	更一致且可能产生 更大影响的传播, 尤其是面向外部受 众时 针对三方成员需求 的多样化知识产品 制作周期更短 政策职能部门的职 员可借助研究和出 版负责部门的可用 能力/资源, 从而减 少工作重复	外部受众需要调整 期

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元，考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
	实施集中化制作流程，利用技术手段交付目前由各办事处和职能部门管理的劳工组织出版物	2024-2025 年劳工组织出版物的实际制作成本与基于 XML 的出版平台的估计制作成本进行比较	2026–2027 年	不适用	0.0	1.2	1.2	提案由出版物制作和发行管理处制定 需在全劳工局范围内与文件作者一起实施变革管理流程、开展职员再培训并进行信息技术投入	为职员腾出时间从事更有价值的工作 通过标准化提高透明度	作者面临调整压力
	减少理事会和国际劳工大会的文件印刷量	2024 年理事会和劳工大会的文件印刷总费用为 352,492 美元	2026–2027 年	不适用	0.0	0.7	0.7	需要与三方成员达成一致。 仅为因国家层面的互联网连接不佳而提出要求的三方成员提供有限的“按需”印刷服务	降低碳足迹	部分三方成员感到不适
情景 2：预算出现重大缺口(减少 15%至 20%)			2026-2027 年	待确定	(13.3)至 (10.0)	139.6 至 186.1	待确定			
修订劳工局结构	同情景 1		2026 年	19	0.0	4.0	6.9	同情景 1		
将团队和职员从日内瓦迁至其他城市	同情景 1，但搬迁的职员数量减少		2026–2027 年	待确定	0.0	0.0	待确定	2026-2027 年的费用应完全由本两年期实现的节省金额覆盖		

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
加强各区域 的技术能力	同情景 1, 但搬迁的职员数量减少		2026-2027 年	待确定	0.0	0.0	待确定	2026-2027 年的费用应完全由本两年期实现的节省金额覆盖		
发展合作项 目权利下放	同情景 1		2026-2027 年	待确定	不适用	不适用	不适用	同情景 1		
两个区域局 搬迁	同情景 1		2026-2027 年	26.8	(0.4)	0.9	1.4	同情景 1		
为劳工组织 日本办事处 和西欧办事 处供资	同情景 1		2026-2027 年	N/A	0.0	2.0	2.0	同情景 1		
设立一个全 球服务中心	同情景 1, 但基于一次性费用和 东道国承担搬迁费用的情况进行了 重新审议		2026-2027 年	待确定	不适用	不适用	不适用	同情景 1		
协商终止	同情景 1, 但基于两年期可能产 生的节省金额进行了重新评估		2026 年	待确定	(6.4)	7.1	13.5	考虑接受所有能在两年期内产生节省的提案。但需视两年 期开始时是否由足够资源支付终止补偿金而定		
出租办公空 间	同情景 1		2026-2027 年	不适用	(1.3)	4.1	5.4	同情景 1		
削减非人员 费用并精简 业务流程	减少经常预算技 术合作基金的拨 款	计划和预算中 拨款减少 25%	2026-2027 年	不适用	不适用	11.5	11.5	需征得三方成 员同意	无	在全球和国家层面 支持三方成员活动 的水平降低
	减少公务差旅 费、合同事务、 一般日常开支、 用品和材料、办 公设备、助学金 和赠款等项目的 经常预算拨款	将计划和预算 中各自的拨款 减少 25%至 30%	2026-2027 年	不适用	不适用	37.7	37.7	需征得三方成 员同意	无	在全球和国家层面 支持三方成员活动 的水平降低

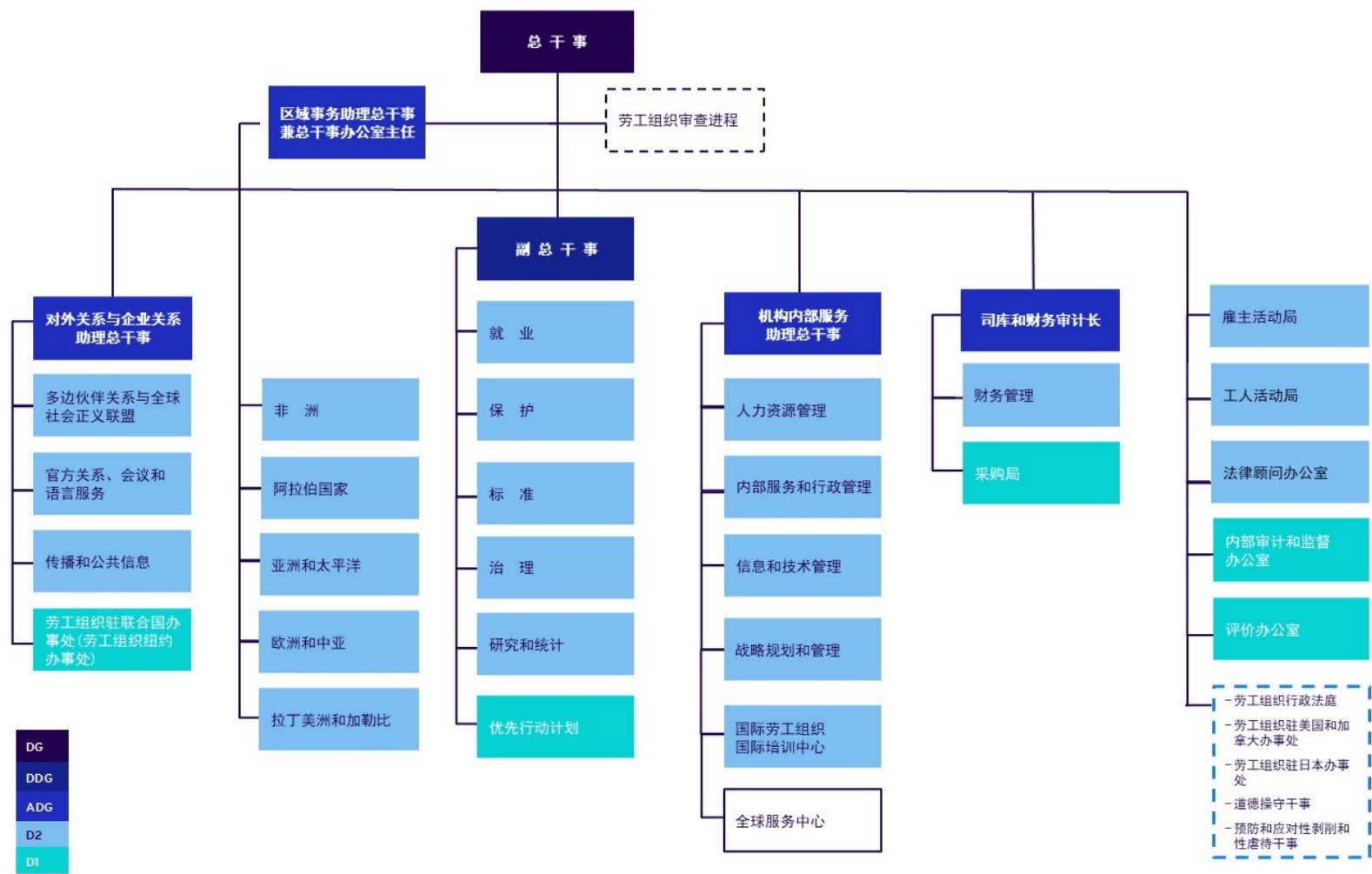
拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元, 考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
	削减与向不同基金捐款有关的预算项目, 包括共同系统活动	计划和预算中各自的拨款减少 15%	2026-2027 年	不适用	不适用	2.3	2.3	需征得三方成员同意 取决于“联合国 80 周年倡议”下的进展和决定	无	除非决定全面削减, 否则将面临声誉风险, 并失去联合国共同系统和联合国国家工作队的支持
	暂停补充建筑和房舍基金的拨备	取消计划和预算中这项拨款	2026-2027 年	不适用	不适用	8.2	待确定	需征得三方成员同意	无	劳工组织大楼的维修和翻新工作可能受到影响
	减少预算外项目拨备	计划和预算中拨款减少 25%	2026-2027 年	不适用	不适用	1.3	待确定	需征得三方成员同意	无	与劳工组织基础设施有关的重要项目延迟或取消
	暂时取消职员发展基金	取消计划和预算中这项拨款	2026-2027 年	不适用	不适用	8.7	待确定	需征得三方成员同意	无	失去为职员进行技能重塑和技能升级的机会, 而这些对支持搬迁至关重要 职员的士气可能受到影响
进一步冻结招聘	继续冻结外部招聘(40 个职位, 24 个工作月)	按 2024-2025 年标准成本下每个岗位 24 个工作月计算	2026-2027 年	40	0.0	5.0	待确定	需征得三方成员同意	无	数个职能部门和办事处能力缺失 若管理不当, 会影响职员士气, 并可能增加工作量
裁撤职位	取消核心职位	在采取所有先前措施后, 弥补 15%预算缺口所需的职位数量	2026-2027 年	130-140	(1.9)	46.8	48.7	需征得三方成员同意	无	数个职能部门和办事处能力缺失

拟议措施	说明	计算依据	时间表	受影响职位 (全职当量)	一次性费用 (百万美元)	2026-2027 两年期净节 省金额(百万 美元，考虑 一次性费用)	2028-2029 两年期净节 省金额 (百万美元)	假设和评注	优点和潜在益处 (财务方面除外)	风险和非物质 成本
		在采取所有先前措施后，弥补 20%预算缺口所需的职位数量	2026–2027 年	285-295	(5.2)	93.2	98.4	假设所有职位自 2026 年 1 月起予以取消		若管理不当，会影响职员士气，并可能增加工作量

¹ 不同工作站之间的工资、相关收入和雇主费用差额；派任/调任待遇、差旅费、人员物品运费、流动津贴、艰苦补贴和租金补贴等费用估算(基于历史数据和当前价格)。² 现行薪资待遇、适用工作站点的工资表以及终止补偿金估算。

附录三

拟议组织结构图



► 附录四

估算各区域技术职员需求的方法

2025 年 6 月 26 日，审查小组准备了一份题为“通过增加由经常预算供资的外地技术专家加强区域能力”提案。该提案阐明了加强体面劳动技术支持队的理由，并概述了实施路线图，包括基线和目标：

- 基线：各区域 183 个专业技术职位(《2026-2027 两年期计划和预算》)
- 目标：244 个职位(将纳入《2030-2031 两年期计划和预算》)

审查小组于 2025 年 6 月 26 日与劳工组织审查咨询小组对该提案进行了讨论，并于 2025 年 7 月 7 日提交给职员工会。职员工会于 2025 年 7 月 23 日提交了书面意见，人力资源开发司于 2025 年 7 月 25 日提供了补充意见。

7 月初，审查小组邀请五位区域局局长按政策领域和地理位置确定技术专家需求，并采用以下标准：

- 拟设职位应与现有职位互补而非重复(服务多个国家的体面劳动技术支持队可酌情例外)；
- 大多数新职位应设在已有体面劳动技术支持队的地点；
- 拟设职位应仅针对有现成劳工组织基础设施(办公空间、支持类人员等)的国家；也可考虑具有战略意义、拥有持续发展合作项目组合的项目办公室；
- 未设体面劳动技术支持队的国家办事处最多可配备两个技术职位，但覆盖多个成员国的办事处可酌情例外；
- 除非有令人信服的理由，否则不得在区域局设置职位。

还要求各区域局局长表明拟议的职位数量(约占 2026–2027 两年期人员配备水平的三分之一至二分之一)，并为每个职位分配一个优先级。2025 年 7 月 9 日，总干事办公室请各区域局局长考虑未来 5 至 10 年的预期需求时，应考虑到不断变化的劳动力市场动态和今后三方成员的需求。

各区域通过结构化的内部协商估算了其对技术专家的需求，该过程将定量基线与对三方成员优先事项和不断变化的劳动力市场需求的定性评估相结合。例如，非洲进行了四次次区域协商，将优先事项与《阿比让宣言》和非洲联盟的《2063 年议程》进行对接，强调语言多样性及为三方成员提供公平服务。美洲区域采用了六项指导标准，将拟议专家按专题集群归类(例如就业、社会保护、工作中基本原则和权利)，并确保去中心化能够响应国家优先事项和三方成员参与。阿拉伯国家根据三方成员在社会保护融资、数字化和公正转型等新兴领域的需求进行估算，而亚太区域则通过区域性“劳动世界的未来”和“非正规经济”中心预测需求，以反映长期的政策相关性。欧洲和中亚区域将提案与三方成员的诉求和专题知识中心进行对接。在所有区域，该过程均强调贴近三方成员，响应国家和区域优先需求，以前瞻性视野应对未来挑战。

2025 年 7 月 14 日至 28 日期间，审查小组收到了来自所有五个区域的提案，共确定了 101 个职位：

区域	优先级 1	优先级 2 和 3	合计
非洲	26	6	32
美洲	5	13	18
阿拉伯国家	5	5	10
亚太	19	11	30
欧洲和中亚	6	5	11
合计	61	40	101

在这些提案中，有 11 项被排除在外：非洲 5 项(区域优先级较低)；美洲 2 项(从区域局迁至体面劳动技术支持队)；亚太和阿拉伯国家 4 项(申请不涉及政策专家)。其余 90 项提案随后按政策领域进行了分类。

审查小组将这些请求与总部现有的技术专长进行了对比，包括政策职能部门、雇主活动局、工人活动局以及行动计划。此项分析基于职位描述，而非职级或具体技能组合。审查小组认为至少需要保留三分之二的总部专家，以确保运作能力。这一点需要管理人员作进一步分析和确认。

尽管如此，经评估被归类于“行政管理人员、计划、运营、传播”、“研究和知识管理”以及“行业政策”的数个职位，被认定为可能与区域需求相关(例如，在人口变化和数字经济方面)。例如，劳工组织的许多现任研究人员都是劳动经济学专家。这使得可能需要重新部署的岗位数量增至约 72 个，占总部专业人员的 25%。任何剩余空缺都需通过由节省资金供资的新设立岗位来填补。

比较评估总结如下。

领域	现有职位			额外需求	
	区域	总部	合计	各区域的请求	搬迁可能性
行政管理人员、计划、运营、传播	70	42	112	0	12
危机	1	2	3	3	0
人口变化	0	0	0	1	0
数字经济	0	0	0	6	0
雇主活动	16	8	24	1	0
就业、生计和技能发展	14.5	19	33.5	9	6
企业、生产力、价值链和社会责任	13.5	15	28.5	8	5
工作中的基本原则和权利	4	6	10	6	2

领域	现有职位			额外需求	
	区域	总部	合计	各区域的请求	搬迁可能性
性别平等、照护经济和非歧视	9.5	11.5	21	4	4
非正规经济 (*)	3	2	5	0	不适用
国际劳工标准和劳动法	15	42	57	4	4
公正转型	3.5	3	6.5	7	1
劳动经济学	5	16	21	4	4
劳务移民	8.5	9.5	18	3	3
职业安全与卫生	8.5	12	20.5	8	4
研究和知识管理	0	12	12	0	4
行业政策和农村经济	2	12	14	1	2
社会对话和劳动关系	13.5	14	27.5	8	5
社会保护	14.5	19	33.5	7	6
统计	6	19	25	6	6
工人活动	17	18	35	0	不适用
工作条件/劳动力市场机制	4.5	12	16.5	4	4
合计	229.5	294	523.5	90	72

(*) 尽管各区域均未专门要求派遣正规经济转型方面的专家，但多个区域强调了加强就业、社会保护和劳动经济学方面的专业知识的重要性，以全面应对这一问题。例如，在亚太区域，提议将新增的就业和社会保护专家纳入关于非正规经济与包容性的区域中心，该中心将设在新德里的体面劳动技术支持队。该中心将成为促进向正规化和包容性劳动力市场转型战略的知识共享、政策咨询和技术援助的协调中心。