



理 事 会

第 356 届会议，2026 年 3 月 23 日至 4 月 2 日，日内瓦

计划、财务和行政管理部分

PFA

计划、财务和行政管理分项

日期：2026 年 3 月 2 日

原文：英文

第四项议程

其他财务事项

2026–2027 两年期经常预算的财务状况： 面临收入短缺时可能采取的应急措施

文件目的

本文件阐述了劳工组织改革对 2026-2027 两年期核定经常预算的财务影响，并概述了在两年期分摊会费收入缺口高达 20% 的情况下需采取的额外应急措施将产生的影响。提请理事会就拟议措施提供指导意见(见决定草案，第 20 段)。

相关战略目标：全部四项战略目标。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：见下述“需采取的后续行动”。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：理事会将就拟在出现收入缺口时对《2026-2027 两年期计划和预算》可能采取的应急措施提供指导意见。

作者单位：司库与财务审计长办公室(TR/CF)。

相关文件：《2024–2025 两年期计划和预算》；《2026–2027 两年期计划和预算》；理事会文件 GB.356/INS/7；GB.356/PFA/3；GB.355/INS/7。

► 导 言

1. 本文件阐述了劳工组织改革对 2026-2027 两年期核定经常预算的财务影响(详见劳工组织改革文件), ¹ 并概述了在两年期分摊会费收入缺口高达 20%的情况下需实施的额外应急措施将产生的影响。

► 劳工组织经常预算的财务状况

2. 截至 2025 年 12 月 31 日的账目状况文件 ² 提供了 2024-2025 两年期的暂定结算数据, 显示赤字为 5,260 万美元。该赤字已通过周转基金和内部借款予以弥补。
3. 国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)通过了 2026-2027 两年期收支预算, 总额为 930,500,000 美元, 并决定将以瑞士法郎计价的 763,010,000 瑞士法郎收入预算, 按财务委员会建议的会费比额在成员国之间加以分摊。 ³
4. 截至 2026 年 2 月 13 日, 劳工局已收到或记入 9,590 万瑞士法郎, ⁴ 其中包括 360 万瑞士法郎的拖欠款项, 用于部分偿还从周转基金的借款。剩余的 9,230 万瑞士法郎约占 2026 年会费总额的 24.2%。尽管分摊会费的收缴时间和全额到账情况仍存在不确定性, 但当前收缴水平与过去十年的趋势保持一致。

► 改革对 2026-2027 两年期支出预算的影响

5. 理事会文件 GB.356/INS/7 中提出的改革措施旨在将 2026-2027 和 2028-2029 两年期(按不变美元计)的经常预算拨款削减约 12.5%。这些措施包括重新确定工作领域和活动优先级、调整组织结构、审查外地办事处布局和交付安排, 以及改进业务流程和支持服务。改革措施还包括削减非人员经费(包括来自经常预算技术合作账户的经费)以及业务支出。需特别说明的是, 支出预算将按需削减, 但成员国分摊会费仍将按相应两年期核定水平的 100%计征。
6. 2026-2027 两年期内, 这些措施的影响涉及改革实施的第一阶段, 估计约占核定经常预算总额的 8.9%。这反映了改革的分阶段性质, 包括裁撤职位、组织调整和增效措施的时间安排。表 1 列示了 2026-2027 两年期劳工局各主要组织集群支出预算的相应调整情况。所列百分比反映了

¹ 理事会文件 GB.356/INS/7。

² 理事会文件 GB.356/PFA/3。

³ 大会文件 [ILC.113/Resolution VI](#)。

⁴ 有关已缴和未缴会费的最新情况可在[劳工组织网站](#)查阅。

相较 2026-2027 两年期间核定预算水平的拨款削减幅度，以及改革在财务方面的差异化影响。该表同时按各集群列出了削减额中人员费用与非人员支出的占比。

► 表 1. 改革措施：按组织集群划分的业务预算削减情况

集 群	核定拨款额 (按美元计) ¹	削减情况			
		美 元	%	分 布	
				人 员	其 他
治理机关 ²	29 701 479	-122 353	0.4%	0%	100%
优先行动计划、研究与统计；治理、 权利与对话；工作岗位与社会保护	230 973 553	-22 088 079	9.6%	58%	42%
雇主组织和工人组织	36 535 662	-1 411 944	3.9%	56%	44%
外地办事机构	302 943 522	-25 256 428	8.3%	32%	68%
对外机构关系	77 266 600	-9 076 426	11.7%	61%	39%
机构内部管理服务	183 532 991	-19 615 538	10.7%	52%	48%
总干事办公室	8 474 004	-938 345	11.1%	65%	35%
监督和评估 ³	11 769 224	-895 381	7.6%	0%	100%
机构投资和特别项目	14 328 451	-2 316 538	16.2%	0%	100%
其他预算拨款	46 914 105	-810 829	1.7%	0%	100%
人员更替调整金	-12 814 591	-	-	-	-
意外支出	875 000	-	-	-	-
合计	930 500 000	-82 531 862	8.9%	46%	54%

¹ 对预算拨款作了重新列报，以反映按 1 美元兑 0.82 瑞士法郎的预算汇率对经重计成本的预算进行重新估值后，对总部和外地办事处不同职级的标准成本作出的重新调整。² 对治理机关的拨款不包括官方关系、会议和语言服务司以及内部服务和行政管理司的资源；这两个司的资源分别列入“对外机构关系”和“机构内部管理服务”项下。³ 监督部门非人员类经费拨款的削减，与需纳入监督范围的活动规模下降成比例，特别是在发展合作方面。

7. 根据理事会文件 GB.356/INS/7，预计将在 2028-2029 两年期实现额外结构性节省，从而使劳工组织的节省金额提升至预算水平的约 12.5%(按不变美元计)，这些节省不受下述应急情景的影响。

► 面临收入短缺时可能采取的应急措施

- 8. 鉴于 2025 年底出现的现金流压力，以及按时缴纳分摊会费的不确定性持续存在，劳工局认为，制定可在收入出现高达 20%的巨大缺口时启动的应急措施是财务审慎之举。
- 9. 为确保在本两年期内充分实现相关节省，需根据收入预测及现金流情况分析，将于 2026 年第三季度就是否启动这些应急措施作出决定。
- 10. 应急措施的规划与实施须遵循《财务条例》或《职员条例》规定的适当协商和批准程序。劳工局将及时向理事会通报相关进展情况。

11. 拟议应急措施将作为对前文所述结构性改革的补充，具体包括：

- 进一步削减用于外地和总部活动的经常预算技术合作账户支出(总体削减 50%——相当于 1,840 万美元，不含面向雇主组织和工人组织的经常预算技术合作)；
- 进一步削减用于差旅、研讨会、一般运行开支、合同服务、用品及办公设备的非人员类支出，削减幅度最高达 40%(约合 4,630 万美元)；
- 冻结所有空缺职位的外部招聘；
- 暂时取消职员发展基金(860 万美元)；
- 暂停补充大楼和办公设施基金的拨款安排，须经理事会批准(820 万美元)。

12. 劳工局已分析其他应急措施，例如暂停职员享受的回籍假或延长回籍假周期，此举每年可节省约 200 万美元。这需要事先在联合谈判委员会内达成协议，并随后获得理事会批准。此项措施需具有明确时限，并须根据不损害既得权利原则加以审慎评估。此外，由于该权利源自联合国共同制度的相关决定，因此还必须与国际公务员制度委员会确立的框架保持一致。

13. 此外，为实现 20%的预算削减目标，还需额外节省 6,530 万美元。这一金额相当于一个完整两年期内 165 至 175 个职位的平均成本。考虑到必要的协商步骤和法定要求，此措施不太可能在 2027 年 1 月之前落地。因此，为在 2026-2027 两年期内实现同等规模的节约，拟裁撤的职位数量可能需要翻倍至 350 个。

14. 任何影响职位和职员的决定都将遵循以下总体原则：

- (a) 与职员工会开展的真诚社会对话将引领整个过程，确保公平性、透明度、履行关怀义务并遵守适用的规章框架。
- (b) 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职位。
- (c) 在职位已有人员担任的情况下，劳工局将根据相关人员资格和组织需求，考虑包括人员调配或岗位调任在内的多种方案，包括在适当且可行的情况下考虑安排临时调任。
- (d) 根据通过联合谈判委员会与职员工会协商达成的标准，任何离职安排均须遵守《职员条例》和相关细则，确保透明、公平和正当程序。
- (e) 将充分考虑维持关键技术和业务能力、专业知识和机构记忆，特别是在对履行劳工组织使命至关重要的领域。

15. 在应用这些原则时，劳工局将力求在实施人力资源调整的过程中不使任何特定群体，特别是女性、来自任职人数不足国家的职员或年轻职员，受到不成比例影响，并确保决策充分考虑到劳工组织对社会对话、包容与机会平等的承诺。

16. 改革与应急措施的累计财务影响详见表 2。

► 表 2. 改革与应急措施：按组织集群划分的经常预算拨款削减情况

集 群	核定拨款额 (按美元计)	削减情况			
		美 元	%	分 布	
				人 员	其 他
治理机关	29 701 479	-176 146	0.6%	0%	100%
优先行动计划、研究与统计；治理、 权利与对话；工作岗位与社会保护	230 973 553	-26 776 752	11.6%	49%	51%
雇主组织和工人组织	36 535 662	-1 726 942	4.7%	45%	55%
外地办事机构	302 943 522	-45 643 877	15.1%	40%	60%
对外机构关系	77 266 600	-9 757 046	12.6%	57%	43%
机构内部管理服务	183 532 991	-22 038 639	12.0%	46%	54%
总干事办公室	8 474 004	-1 068 528	12.6%	57%	43%
监督和评估	11 769 224	-1 222 548	10.4%	0%	100%
机构投资和特别项目	14 328 451	-11 497 126	80.2%	0%	100%
其他预算拨款	46 914 105	-875 297	1.9%	0%	100%
意外支出	875 000	-	-	-	-
人员更替调整金	-12 814 591	-	-	-	-
裁撤多达 350 个岗位		-65 317 099	-	100%	-
合计	930 500 000	-186 100 000	20.0%	61%	39%

17. 鉴于这些应急措施仅具指示性，且具体职位或支出项目的确定将取决于启动时的财务状况，现阶段不提供按政策成果目标细分的削减方案。任何此类分配方案都将根据前文所述原则及适用的治理和协商程序确定。作为最后手段的临时措施，其实施将不可避免地推迟改革预期成果的实现，特别是延缓加强外地能力计划的落实。

► 结论性意见

18. 本文件阐述了改革措施对已核定的《2026-2027 两年期计划和预算》可能产生的影响，以及在分摊会费收入出现重大缺口时采取应急措施的影响。改革采取分阶段、跨越多个两年期的方式逐步削减经常预算拨款，而应急措施为临时性安排，仅在根据最新收入预测和现金流分析确有必要时才会启动。劳工局将继续密切监测财务状况，并及时向理事会通报情况。
19. 实施本文件所述的应急措施将对劳工组织执行已核定的《2026-2027 两年期计划和预算》以及此后两年期的计划和预算的能力产生重大、持续影响。如此规模的削减将影响所有主要工作领域和组织集群，无论是在外地还是总部。此外，技术专长、机构知识和经验丰富员工的大量流失将在未来数个两年期内制约劳工组织的能力，因为这些影响在短期内难以逆转。尽管劳工局

将力求保留对履行劳工组织使命至关重要的职能，但调整规模之大将不可避免地导致交付量降低与满足三方成员需求的能力减弱。

► 决定草案

20. 理事会：

- (a) 注意到 GB.356/PFA/4 号文件所述关于改革措施将对已批准的《2026–2027 两年期计划和预算》产生的财务影响；
- (b) 注意到本文件所述的应急措施及相关预算影响，并要求劳工局持续向理事会通报现金流预测情况，必要时向其提交报告；
- (c) 要求劳工局向其第 358 届会议(2026 年 11 月)报告分摊会费收缴方面的最新财务信息以及任何已启动应急措施的实施情况。