



理 事 会

第 357 届会议，2026 年 6 月 12 日和 13 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 6 月 1 日

原文：英文

2026-2027 两年期应急框架

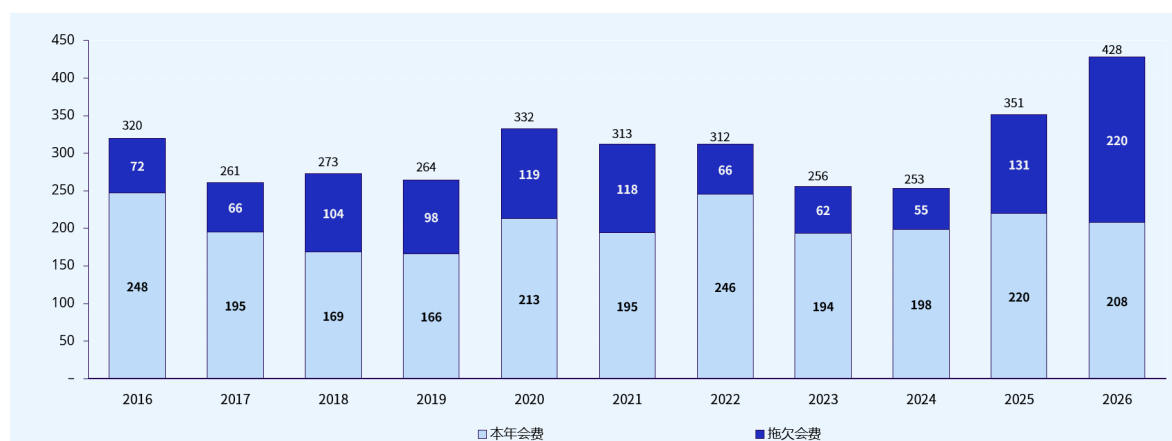
► 导 言

1. 在第 356 届会议(2026 年 3 月至 4 月)上，理事会审议了劳工组织 2026-2027 两年期经常预算的财务状况以及收入短缺时可能采取的应急措施。理事会在其决定中要求劳工局通报现金流预测的最新信息，并提出本两年期的应急框架，包括指导原则、方法以及实施和批准的时间表。本文件介绍了劳工组织财务状况的最新情况，包括 2026-2027 两年期的收入和支出预测，以及在本两年期分摊会费收入出现 22%的缺口时，可能需要采取的应急措施。这一情景基于历史缴纳趋势和成员国提供的信息，反映了预期会费收缴，旨在为预测现金流和评估可能需要采取的应急措施的或有规模提供现实依据。
2. 本文件所述的应急措施是对 GB.356/INS/7 号文件和 GB.357/INS/7 号文件中提出的改革措施的补充。改革是在管理下开展的一项中期进程，旨在加强劳工局的效能、效率和可持续性，而应急措施则涉及可能在极短时间内实施的即刻行动，并可能具有临时性。财务状况以及应急措施的实施也可能影响某些改革举措的推进速度、先后顺序和可行性，特别是那些需要前期投入或过渡资源的举措。不过，本文件也包括关于长期韧性和可持续措施的初步考虑，这些措施与支撑劳工组织改革进程的中期愿景联系更为紧密。

► 劳工组织经常预算的财务状况及现金流预测

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。¹
4. 截至 2026 年 5 月 22 日，劳工局已收到或记入 1.865 亿瑞士法郎，² 其中包括 1,220 万瑞士法郎的拖欠款项，用于部分偿还从周转基金借出的款项。³ 剩余的 1.743 亿瑞士法郎约占 2026 年会费总额的 46%。尽管分摊会费和拖欠款项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。成员国的分摊会费以瑞士法郎计算，应收未收款项也以瑞士法郎记账，在编制财务报表时，这些金额再折算为美元。
5. 2026 年 1 月和 4 月，总干事致函瑞士政府，重申劳工组织将按照 2025 年 11 月理事会的要求，坚定致力于将其总部留在日内瓦，并在日内瓦保留必要的规范、技术和政策专长。随后，劳工局与东道国商定继续就若干具体事项开展合作，包括在 2026 年暂时中止偿还大楼贷款本金(金额为 230 万瑞士法郎)的备选方案，以及为国际劳工大会的举办提供财务支持。与此同时，行政管理部门与职工工会继续在联合谈判委员会的框架内探索本两年期内减少开支的其他可行措施。
6. 截至 2025 年底，应收分摊会费总额增加了 9,301 万瑞士法郎，合计达到 2.3219 亿瑞士法郎，为过去十年来的最高水平。下文图 1 汇总了过去十年中每年 5 月底这一比较时点上的应收分摊会费总额及其构成。

► 图 1. 每年截至 5 月底的到期(应收)分摊会费(单位：百万瑞士法郎)



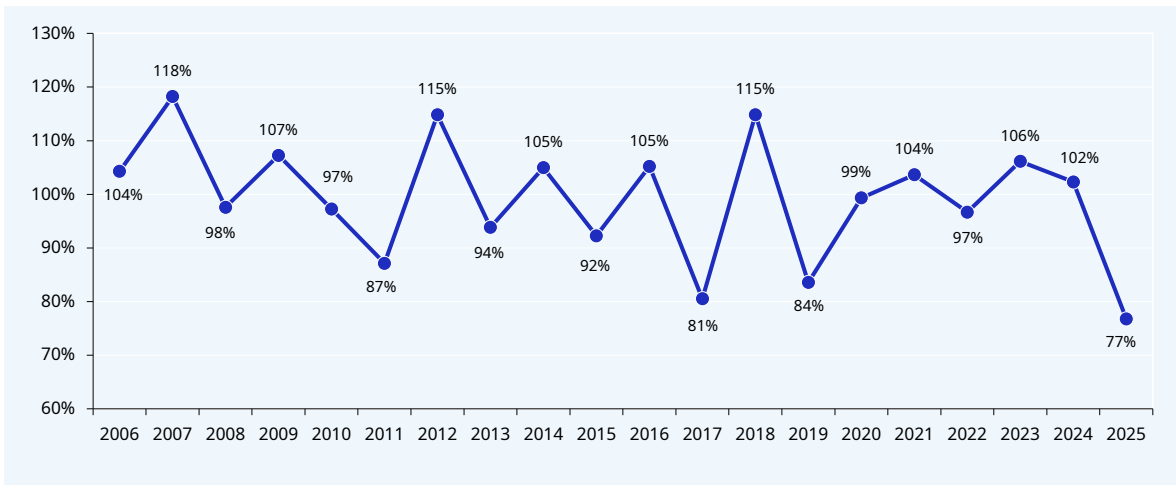
¹ 劳工大会文件 ILC.113/决议 VI。

² 关于已缴和待缴会费的最新信息可查阅[劳工组织网站](#)。

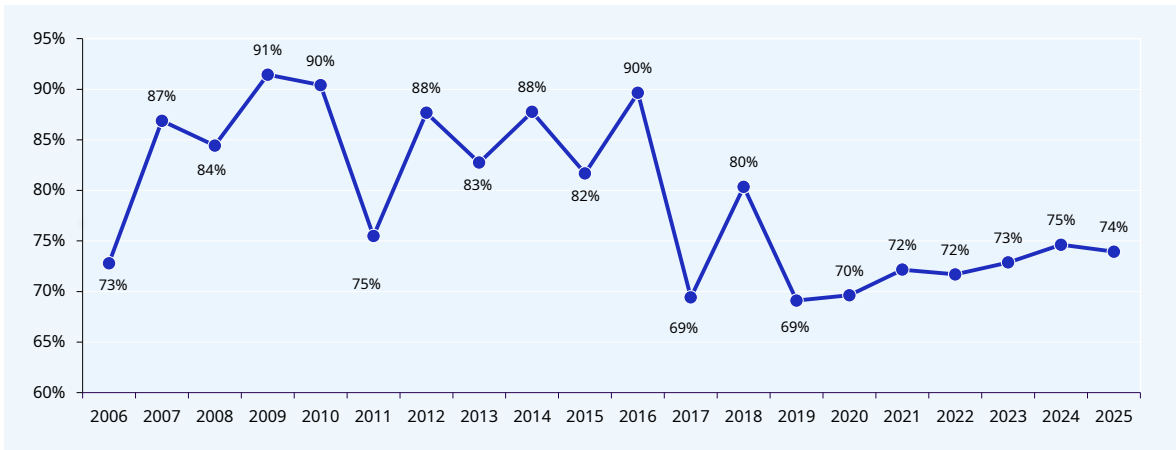
³ 正如理事会 2026 年 3 月审议的 GB.356/PFA/3 号文件所述，余额为 3,500 万瑞士法郎的周转基金在 2025 年底已全部用于填补 2024-2025 两年期收支缺口。在该届会议上，理事会决定向国际劳工大会建议，将 2024-2025 两年期净溢额的 50%转入周转基金，使其水平达到 44,516,106.5 瑞士法郎。然而，这一水平只有在收到 2024 年和 2025 年相应的待缴会费后才能达到。

7. 拖欠会费绝对水平的上升，加之当前年度的分摊会费及拖欠会费的到账时间存在不确定性，已给劳工局造成了严重的流动性问题。周转基金在 2025 年已被全额动用，但目前并未收缴到大额拖欠会费，这进一步加剧了财务状况的恶化。
8. 图 2 对过去 20 年间每年收到的会费现金流进行了分析。在四年的周期内，劳工组织的分摊会费收缴率通常接近 97%，但拖欠会费的到账存在延迟。正是如图 3 所示的年度收缴率的波动性，引发了当前的担忧，并导致需要采取可能的应急措施。

► 图 2. 分摊会费收缴率(拖欠会费及当年分摊会费)



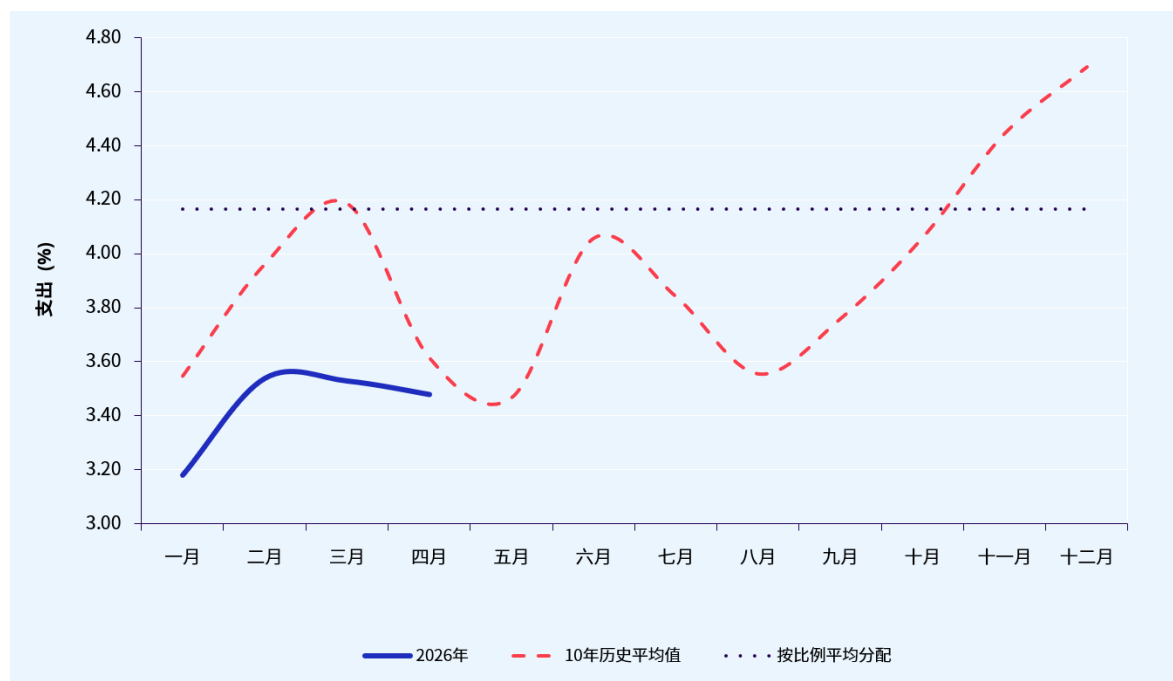
► 图 3. 分摊会费收缴率(当年分摊会费)



9. 针对持续存在的不确定性，劳工局继续实施成本节约和控制措施，以便在现金流紧张的情况下保障工资发放。这些措施包括：暂停大多数招聘、减少外部合作合同和公务差旅、限制纸质文件制作、使用人工智能生产力工具，以及寻求降低运营成本。这些成本控制措施的效果见下文图 4，显示了通过上述措施缓解当前流动性问题后，支出占预算比例的历史月均水平所实现的降幅。
10. 尽管这些措施对工作交付和职员工作量产生了影响，劳工局仍确保了高优先级别举措的资金供给。预算批准方法要求预算负责人(各区域局长和总部各司局长)与其团队一起审查与执行计划和预算承诺相关的计划及业务需求，然后要求就优先举措或支出重述预算。这些需求可涉及职员

合同延期、向三方成员提供技术援助、能力建设举措、计划落地实施或劳工组织办事处租金等运营成本。相关请求随后被提交给一个专项工作组，工作组将审查其跨职能影响、财务成本、潜在的持续承诺，并向司库兼财务主计长提出建议。在特定情况下，相关决定将被提交至总干事办公室。随后将有关批准或拒绝理由的详细信息传达给预算负责人。

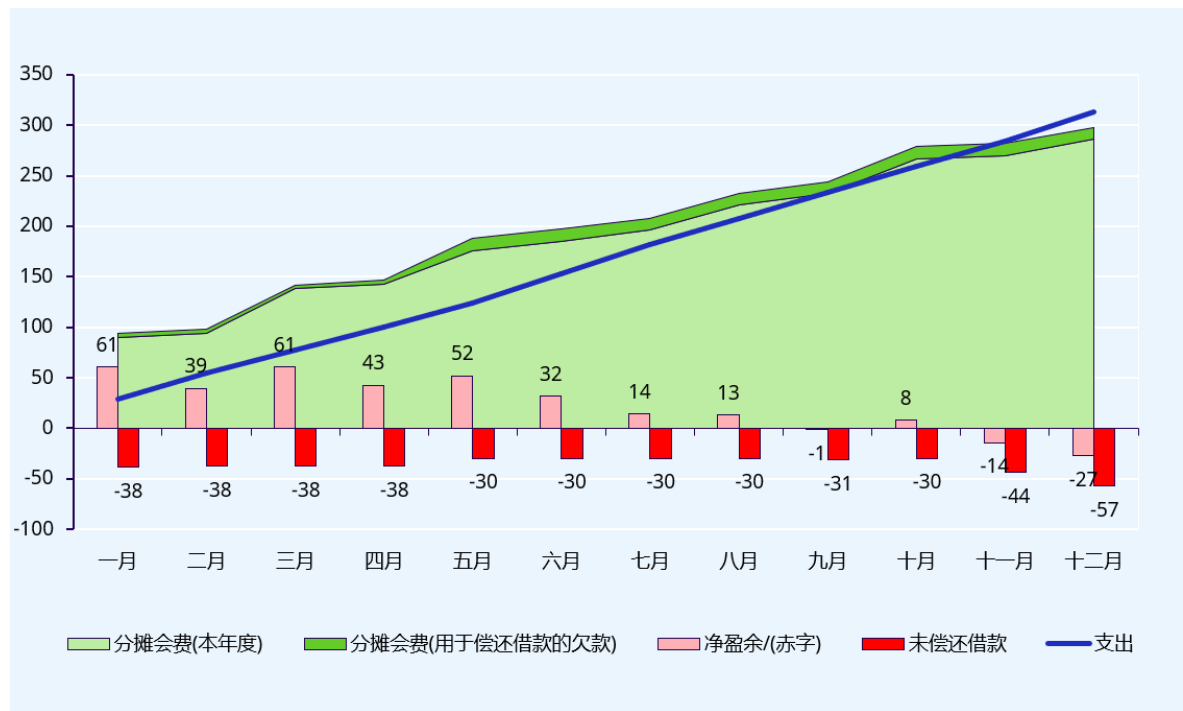
► 图 4. 月度经常预算使用情况分析(百分比)



► 支出预测和应急措施触发点

11. 对当前成本控制措施进行的前瞻性预测表明，劳工局 2026 年支出将达到 3.13 亿瑞士法郎，比当年预算低 18%。该预测基于当前成本控制措施得以维持并进一步延长的假设，同时该预测也包括为落实理事会关于区域会议和调查委员会所作决定而专门预留的资源。
12. 经对分摊会费收缴趋势的深入分析，预计 2026 年收入为 2.97 亿瑞士法郎。相较于上述支出估算，预计将出现约 1,500 万瑞士法郎(相当于约 1,830 万美元)的净赤字；此外，约有 1,200 万瑞士法郎的内部借款尚未偿还。该分析已考虑分摊会费的预计收缴时间和预测支出趋势，其中包括金额最大的待缴会费可能无法收到或延迟收到的情况。基于上述设定，劳工局将在 2026 年 10 月至 11 月期间出现赤字。若出现这一状况，劳工局需要继续实施现行措施，并最迟于 2026 年 9 月作出相关决定，以启动进一步应急措施。

► 图 5. 2026 年经常预算收入和支出预测



13. 以下是必要时实施相关应急措施的指导原则：

- 遵循劳工组织《财务条例》和《财务细则》，确保总干事在执行已批准的计划和预算方面的授权权限与理事会的监督职能之间保持适当平衡；
- 在考虑财务状况变化、最新收入预测和现金流分析，以及维持业务连续性需要的基础上，循序、适度地实施相关措施；
- 在考虑削减人员之前，优先实施非人员支出控制措施、提升业务效率、管理空缺职位和自然减员；
- 仅将人员削减作为最后手段，并优先保留关键技术和业务能力，特别是在对劳工组织履行其职责使命至关重要的领域；
- 优先裁撤空缺员额和通过自然减员空出的职位，同时在可行情况下探索职员重新调配和重新任用方案；
- 充分遵守《职员条例》和既定正当程序，包括通过联合谈判委员会，就任何影响职员或服务条件的措施与职员工会协商和谈判；
- 保持透明，并定期就总体办法、实施情况和相关影响同理事会协商并向其报告。

14. 为履行优先实施非人员相关限制措施的承诺，劳工局必须宣布继续对差旅、研讨会、一般业务费用、合同服务、用品和办公设备实行严格的预算控制措施。劳工局还必须确认，2026-2027两年期经常预算技术合作(RBTC)拨款的 50%将不再拨付给各区域和部门(用于雇主组织和工人组织的 RBTC 拨款除外)。在职员及其相关费用方面，劳工局必须维持延长冻结招聘措施，仅填补

关键职位，且不得使用职员发展基金。此外，经理事会批准后，劳工局还必须暂停用于补充大楼和办公设施基金的拨备。

15. 理事会在 2026 年 3 月审议的 GB.356/PFA/4 号文件中提出了应急措施，拟使支出比已批准的两年期预算减少 20%，即 1.861 亿美元。该数额包括 7,260 万美元的非人员费用和 1.135 亿美元的人员费用，后者包含自 2027 年 1 月起最多裁撤 350 个职位带来的节余。
16. 最新预测显示，如果维持并延长理事会 GB.357/INS/7 号文件所载的成本控制措施(预算控制、结构调整和冻结招聘)，劳工局 2026 年支出将比当年预算减少 18%，并在两年期内累计节省约 1.837 亿美元(相当于 2026–2027 两年期预算的 19.8%)，其中包括 7,230 万美元的非人员费用和 1.114 亿美元的人员费用。为实现 22% 的节余目标(即 2.047 亿美元)，劳工局正在探讨进一步减少非人员相关支出的备选方案，包括如第 5 段所述与瑞士政府进行谈判，出租办公空间和会议室，审查租赁协议，以及继续与相关东道国讨论由其承担劳工组织若干办事处的租赁和业务费用。劳工局还在联合谈判委员会框架内与职员工会探讨其他可能的措施。若上述措施(见表 1)得以维持，劳工局将在穷尽其他办法后，不得不自 2027 年 1 月 1 日起对约 120 名职员实施非自愿离职。

► 表 1. 应急措施预计节省金额(2026-2027 两年期)

具体措施		节省金额	
		(百万美元)	(占 2026-2027 两年期计划和预算百分比)
继续(并延长)非人员成本控制措施	人员费用	(111.4)	12.0%
并冻结招聘至 2027 年 12 月(预测)	非人员费用	(72.3)	7.8%
小 计		(183.7)	19.8%
与非人员支出和/或约 120 个职位		(21.0)	2.3%
非自愿离职有关的其他措施			
合 计		(204.7)	22.0%

17. 劳工局为此次削减拟定了两类说明性情景。两类情景均不对工人活动局、雇主活动局、监督职能、治理机构和总干事办公室的相关费用进一步削减。⁴ 两类情景仅供展示说明之用，不影响联合谈判委员会正在进行的职员队伍调整谈判，亦不为其设限。
18. 为预测这些备选方案可能对劳工局结构产生的未来影响，劳工局将各职位划归为四类：管理类职位(D1 及以上职等职位)；技术专家，即与政策工作直接相关的国际专业职类(P)职位；支持职能专家，即 P 职等和本国干事职等的国际和本国专业职位，涉及与行政、规划、业务、安全、设施管理、金融财务、人力资源、信息技术等支持职能；以及行政支持，即一般事务职类(G)职位。

⁴ 如理事会 GB.356/INS/7 和 GB.357/INS/7 号文件所述，劳工局已针对这些组织单位采取效能和效率提升措施，重点是精简优化支持职能并减少总干事办公室中 D1 职等职位的数量。

19. 下表 2 按工作地点(总部/外地)、集群和技术角色列示了拟议备选方案在非自愿离职方面的潜在影响。考虑到第 13 段所述原则，并为最大限度地保留劳工组织的技术专长，劳工局推荐采用备选方案 2。

► 表 2. 应急措施的可能备选方案

备选方案	说 明	职位削减	预计节省金额 (百万美元)	主要影响
方案 1: 均衡办法	在所有集群和职能类型中进行削减，对各地区计划和技术专家的影响相对较小。	按工作地点： 总部：67 地区计划：53 按集群： 政策：28 / (占该集群所有职位的 8%) 外地：53 / 6% 对外机构关系集群：11 / 9% 机构内部管理服务集群：28 / 9% 按职能： 管理类：0 技术专家：21 / 5% 支持职能专家：44 / 10% 行政类：55 / 8%	23.7	虽然该备选方案会影响劳工局在若干政策领域最大限度向三方成员提供支持的能力，但也将确保其业务连续性，并保持管理改革进程的能力，包括建立全球服务中心，以及将技术专家从总部迁移至各区域。
方案 2: 保留技术专家	与情景 1 相同，但保留所有技术专家职位。	按工作地点： 总部：79 地区计划：41 按集群： 政策：19 / 5% 外地：41 / 5% 对外机构关系集群：17 / 13% 机构内部管理服务集群：43 / 14% 按职能： 管理类：0 技术专家：0 支持职能专家：50 / 11% 行政类：70 / 11%	22.0	该备选方案保护了短期内在总部和各区域向三方成员提供支持所需的技术能力。但它将削弱劳工局有效管理变革和实施改革的能力，导致包括异地搬迁和全球服务中心建设在内的关键举措出现延误或推迟。应通过改革有序实施这些削减，避免干扰劳工局运作和总体交付。

20. 在理事会就所提交备选方案进行讨论并作出决定后，劳工局将与职员工会开展社会对话。随后将与管理人员和职员进行协商。

► 面向未来的韧性措施

21. 在 2026 年 3 月的理事会讨论中，一些三方成员要求劳工局研究相关建议，提高劳工组织应对分摊会费欠缴情况的机构韧性。鉴于工作性质，劳工组织的计划和预算中有相当大一部分用于人员费用。在本两年期内，人员费用占预算总额的 71%，其余部分为非人员费用和其他固定开支。为了使预算更具韧性，即在分摊会费平均到账率为 75% 的情况下(如上图 3 所示)仍能维持运作，需将人员费用的预算占比降至更可持续的水平，约占核定预算总额的 60%。这意味着，在分摊会费未能全额到账的年份，劳工局仍能完成工作计划中的关键项目，而无需减员或遭受宝贵技能和机构知识的流失。
22. 以瑞士法郎计，当年应缴分摊会费的四年平均收缴率一直稳定在当年应收数额的 75%。为应对一个财政年度内分摊会费到账时间不稳定的情况，劳工局可动用根据《财务条例》设立的一项预算外财务储备，即周转基金。该基金旨在确保流动性，使劳工组织在成员国会费尚未到账或其他收入尚未实现期间仍能维持运作。周转基金通过滚动补充机制，在财政年度内利用当年到账收入或在财政年度结束后利用成员国于下一财政年度缴纳的欠费，补足至核准水平(3,500 万瑞士法郎)。
23. 理想情况下，应为周转基金拨备足够资金，用以弥补流动性缺口。按目前收缴率计算，这一缺口约占年度核定预算的 25%，即约 1.16 亿美元，约合 9,500 万瑞士法郎。理事会在第 356 届会议(2026 年 3 月至 4 月)上批准将 2024–2025 年度净盈余的一半转入周转基金，使劳工局可动用的流动资金增至 44,516,106 瑞士法郎，约合 5,600 万美元。⁵ 这一数额约占年度预算支出的 12%。
24. 从长期看，提高周转基金水平的一种可行途径是，由劳工大会修订《财务条例》第 20 条第 2 款，允许在出现盈余的年份，将所产生的利息收入逐年计入周转基金。尽管这笔数额每年并不显著，但若按过去十年的总量计算，则可使周转基金的总余额增加约 500 万瑞士法郎。
25. 应若干理事会成员的要求，劳工局已着手研究设立循环基金的可行性。截至本文撰写时，与其他机构的交流仍在进行，以了解其使用此类机制的情况。劳工局将于 2026 年 11 月就此向理事会提交报告。

► 结论性意见

26. 劳工局的目标是首先实施非人员方面的应急措施(如第 14 段所述)，而与职位相关的措施仅在根据最新收入和现金流分析确有必要时才会启动。

⁵ 理事会文件 GB.356/PFA/3/Decision。

27. 如 GB.356/PFA/4 号文件所述，凡涉及非自愿离职的决定，劳工局都将在与职员工会开展社会对话的基础上，按照《2026 年 3 月 3 日谅解备忘录》并充分遵守《职员条例》及《职员队伍调整框架协议》所载原则予以实施。
28. 不应低估这些应急措施对劳工组织工作能力的影响。非人员资源及具备宝贵专业知识的职员的削减，将影响国家层面的工作落实和全球产品开发。这些应急措施还可能减缓改革进程，因为改革预期产生的积极成效可能需要更长时间才能显现。尽管暂停某些基金、减少拨款或冻结空缺职位等部分措施具有可逆性，但职员流失将对劳工组织回应三方成员需求的能力产生持久影响。

► 决定草案

29. 理事会：

- (a) 注意到 GB.357/PFA/4 号文件所载财务预测信息及其影响，并确认总干事提出的继续实施成本控制措施的方案；
- (b) 确认总干事应着手实施第 13 至 20 段所述应急措施，同时考虑到理事会的指导意见；
- (c) 批准暂停在 2026-2027 财政期向大楼和办公设施基金注资，涉及金额 820 万美元；
- (d) 确认劳工局应于 2027 年向理事会及劳工大会提交有关提案，以修订《财务条例》第二十条第 2 款，允许将利息收入按年度直接计入周转基金；并确认周转基金余额不得超过该财政期以瑞士法郎计的年度分摊收入额的 25%；
- (e) 要求总干事在理事会第 358 届会议(2026 年 11 月)上提交关于经常预算财务状况及应急措施实施情况的最新报告。