

第五章 组织结构和重组的原则

253. 关于组织理论的文献表明，组织结构并不是一件小事。非常重要，尽管并没有如何组建一个机构的唯一的、理想的方式，但有若干一般性的原则还是得到普遍的认可。

254. 上面这一点也适用于统计机构。在理论上，组建一个统计机构至少有十来种明显不同的方式。但值得注意的是，尽管在细节上，甚至是在组织原理和文化上有着明显的差别，世界上各个统计机构的组织结构还是有很多的相似之处。例如，A 国统计机构的经济统计工作负责人，能在 B 国发现一个跟他的工作非常类似的对应人物。这也同样适用于社会统计或国民核算的负责人、价格统计的负责人（或价格统计部门的领导）、企业名录库负责人、环境统计负责人或数据传播负责人。毫无疑问，在组建统计机构时，有一些共同的基本原则。

一、理论和趋势

255. 在建立组织结构方面，有一些可供选择的类型⁵⁹，被人们广泛接受：

- (1) 知识或技能型（例如，医院里的心脏科、内科和神经科）；
- (2) 工作程序型，一般以所使用的技术为基础（例如，印刷厂里的活版印刷部和胶印部）；
- (3) 业务功能型（例如，制造、研究、工程、结算）；
- (4) 产品型（不同的生产线或不同部门的服务，例如，家用设备、机械、维修）；
- (5) 客户型（不同的组织单位，例如零售到户、大型企业客户、等等）；
- (6) 时间型（工厂和医院里的轮班制）；
- (7) 地点型（所服务的不同地区）。

256. 类型 (1) 和类型 (2) 对统计机构特别具有针对性。类型 (7) 也有关联，不过已经在第三章里讨论过了（地区分散型）。其他的一些选项 (3)、(4)、(5) 可能与统计机构的某些特定部门有关，但很难被视作重要的指导原则。

257. 自 1970 年代《手册》第二版(1980)编撰以来，出现了在总体上影响组织结构的新趋势，其中的一些发展趋势特别适用于统计机构。在这些普遍趋势中，与统计机构有特别关联的是：

- 需要有更大程度的灵活性，以便对不同情况作出不同反应；
- 少一些复杂的规则和程序；
- 更大的自主权和鼓励首创精神；
- 减少管理层级；
- 赋予员工做决定的权力；
- 跨部门小组结构、项目小组、矩阵式组织和网络式；
- 外包和缩小规模；
- 预算压力加大。

258. 对统计机构来说，特别有关的趋势包括：

- 需要改进时效性；
- 需要减轻报告负担；

⁵⁹ 垂直型到网络型之间具有根本的区别，贯穿于下列原则之中。

- 进一步重视迅速变化的用户需求，以及为客户定制的数据传播的方法。

259. 此外，分散型计算机能力的迅速增强以及电信领域的相关发展也影响了统计机构的组织形式。这些技术变化几乎都对如何应对上述趋势产生了影响。

二、按专业划分或按功能划分的组织结构

260. 1980 年版《手册》的有关章节主要讨论了组建统计机构的两种公认的方式：按专业划分和按功能划分。“专业”一词含义模糊，有若干内涵。它可以是指所收集的基本信息的来源机构。例如，教育统计可以根据统计数据收集的来源来划分：所有从教育机构收集的统计数据，包括它们的财务数据，都将由统计机构中的教育统计处负责处理。该处的“知识库”包括教育体系中的所有数据。另一种对“专业”的解释则以数据的主要类别为中心。这种解释形成就业与失业、财务、投资等分组。然而，对于“专业”和“功能”的最一般的解释，一方面将导致建立贸易、工业、卫生、教育等部门，而另一方面将建立抽样调查设计、数据录入和编辑、实地操作、分析、发布等部门。

261. 出于许多原因(其中有些原因我们将在下面详述)，往往很难在专业和功能之间作出一个断然的选择。所以，大多数统计机构的组织结构都是二者的结合。有些功能，如样本设计和实地操作，能够比较理想地组合成全机构的功能部门；但其他功能，如调查表和出版物的内容、分析、诠释、等等，通常需要专业部门的专家直接参与，因此应划归专业部门。

262. 除此这外，近来出现了两项其他的要求，它们是：

- 尽量高效地组织数据收集工作，以便最大程度地减少调查对象和收集机构的负担，提高时效；
- 统计信息的发布应针对这些信息所要解决的问题或疑问，即统计信息的发布应以用户为中心，而不是以统计数据的来源和过程为基础。

263. 以上要求可能会使统计机构建立起两种不同的组织结构：一是数据收集，一是数据发布。为将这两种结构“连接”起来，需要建起一座桥梁：它是一个负责重新整理数据的单位，它使数据在收集和编辑完成以后归入新的分组，更好地用于分析和发布。这种组织结构的设计适用于任何规模的统计机构。当然，小型机构可以选择更灵活的解决方案。

264. 简言之：

- 在理论上，有多种组织方法可用于组建统计机构；
- 在实践上，大多数统计机构都根据专业或功能来组建，但通常都是这两种形式的结合；
- 组织工作的新趋势已对所有机构都造成了影响，其中有一些与统计机构特别相关；
- 新的发展趋势含有这样一种认识，即统计机构可以依照其他两种方式组建：根据数据来源建立数据输入结构，根据用户类型建立数据输出结构，并在二者之间建立将数据重新整理的桥梁。

265. 在找到合适的组织结构的过程中所遇到的困难，我们可以通过第三节中的一件历史事例予以说明。

三、组织结构和重组

266. 1974 年之前，荷兰中央统计局 (CBS，现称荷兰统计局) 的组织结构相当简单：一位局长，一位副局长，一位协调官以及大约 20 个司，其中大部分是根据专业原则组建的，但也有些根据功能原则组建 (包括一个负责计算机数据处理的大型部门)。其中有些司再分为处。该局重组的故事见专栏 9。

专栏 9. 荷兰统计局机构重组

1973 年，政府宣布一项计划，将中央统计局迁至离海牙（荷兰的行政中心）200 公里的一个城市海尔伦（Heerlen），以便在这一地区提供政府就业机会。这不仅在中央统计局的员工内部造成了骚动，也在利益各方之间和在政治圈里造成了混乱。中央统计局局长辞职了。过了一段时间，达成了一项妥协，只搬迁统计局的一半，并大量增加给统计局的拨款，一个原因是为了补偿因此造成的低效率，一个原因是为了处理新的统计工作，还有一个原因是为了创造新的就业。同时，一个新的组织结构也建立了。

新的组织结构将统计机构的部门分成了四大类：

经济统计（12 个司）	主要是按专业归类
社会统计（9 个司）	主要是按专业归类
方法和发展（4 个司，包括中央计算机司）	按功能归类
办公服务（4 个司）	按功能归类

这些司下面再分为处和科，常常还有两层机构。

与此同时，雇用的员工人数也大量增加，从 1500 名左右增至 2000 名以上。在 70 年代和 80 年代初，政府仍允许统计局继续招收新员工。1982 年，中央统计局的预算编制达到了 3500 名左右（实际人数只刚刚超过 3000 人）。随后便出现了一个转折点。

从 1982 年到 1992 年，中央统计局（和许多其他的政府机构）被要求裁减预算和编制。90 年代初的裁减使员工总数降至 2500 人左右。从整体上说，由于计算机的有效普及，中央统计局成功地使其大部分统计产品没有受到影响。在 90 年代初期，中央统计局的计算机网络是整个荷兰最大最先进的计算机网络之一，约有 2500 台个人计算机联成局域网，沃尔堡和海尔伦之间通过高速网络连接。此外，开发了高效的软件（包括 Blaise）进行数据收集、数据编辑和数据发布。

尽管预算减少，对统计的需求却在不断攀升，这在很大程度上是由欧共体的需求推动的。1992 年前后，效率的提高终于再也无法抵消预算削减所造成的影响了。这造成了紧张的局面。决定中央统计局工作计划的中央统计委员会在确定优先顺序问题上面临巨大的困难。几个重要的用户（如政府部门）开始表达不满。

在这种情况下，中央统计局管理层试图开展一项“先发制人的进攻”，发起一项名为“TEMPO”的行动。TEMPO 指：

及时(Timely)—高效(Efficient)—现代(Modern)—专业(Professional)—独立(Independent)

TEMPO 行动的主要焦点在外部：协调输入以使调查负担降至最轻，协调输出以最大程度满足用户。

通过对情况的分析，明确了以下问题：

1、由外部因素引发的问题包括：统计需求增加，预算减少，相应需要提高效率，欧盟需求和国家需求之间的紧张态势，要求减少调查负担的压力，需要改善表述方式和公共形象，需要改进时效；

2、由内部因素引发的问题包括：分工过细和过于专业化，层级过多和内部交流不畅，责任不明，复杂的内部规定和程序，过于内视的文化，自尊意识不够，官僚式管理态度。

这些问题得以确定以后，中央统计局立即对组织结构进行了彻底的改造。统计局的最高管理层由一位局长和两位政策主管（包括了一位副局长）组成。下设 8 个部门，4 个负责统计生产，4 个负责后勤支持。后勤支持的第一个部门协调输入，负责企业名录库、住户数据收集和电子数据交换(EDI)开发等。第二个部门协调输出，包括开发用于整体发布的一个中

央数据库、数据集成（包括国民核算）、一般出版物和市场营销、公关工作。第三个支持部门负责基本统计基础设施建设（包括方法论和计算机服务）。第四个部门则负责一般办公服务。财务和人力资源管理工作放在一个人事部门，直接由局长领导。局长还有一组人员协助其工作，负责国际关系、立法和政策事务，向中央统计委员会提供秘书处服务。

4 个负责统计生产的部门以一组原则为基础组建，其中专业关联原则和“市场成分”（既指数据的用户，也指基础数据的提供者）关系原则是其中最重要的两项原则。这 4 个部门分别负责：

- (1) 农业、制造业、环境、能源和技术；
- (2) 贸易、交通和商业服务；
- (3) 公共部门和人口生活水平；
- (4) 人口、劳动、收入和消费。

在管理方面，统计机构下属部门具有相当的自主权；它们的工作由一个合同管理系统监控。每一个部门下设 8 到 10 个统计处。它们的内部工作组织形式是由生产小组负责统计工作全过程。

1999 年，政府宣布关闭在海尔伦的统计局分部的计划，并再一次大幅削减预算和裁员。随即出现了另一个混乱的时期。不过，再一次达成了妥协。海尔伦分部得到保留，但中央统计局被要求实施一项进一步裁员的计划。

这意味的要进行另一次根本性的重组，尽管是从一个相当不同的角度展开的：实施 TEMPO 行动是为了加强对用户和调查对象的适应程度，新的重组则是由进一步减少成本、提高效率的任务所推动的。因此，此次重组的重点是精简和工作程序标准化。

因此，统计过程的重组由专业取向转为过程取向：生产单位先被合并，而后根据统计过程的不同阶段予以分割。合并行动导致统计部门从 4 个减为 2 个：一个负责企业统计，一个负责社会和空间统计。每个部门下面分别设立司级单位，一是负责数据收集和行政编辑，一是负责统计编辑和分析。由于沃尔堡和海尔伦地理分隔，各司在两处办公地点各有一套机构。

根据这一设计，不再需要单独的数据输入部门，而且有关个人和企业的外部数据来源无论如何都没有什么共同的地方。相反，数据输出部门（宏观经济统计和发布出版）得以保留，而且它所承担的出版和发布的任务甚至得到了进一步加强：由统计业务部门生产的所有数据都由数据输出部门出版，它也包含中央信息服务的工作。

技术和设备部门取消了处级结构。为确保技术、方法以及生产之间的紧密合作，相当一部分信息技术(IT)人员和方法人员在实际操作中被分配至统计业务部门。

4 个部门和 20 个司级单位的监管工作由执行委员会负责，执行委员会由局长和他的副手组成，局长副手负责统计政策和数据处理工作。他们两人与 4 个部门的主管共同组成了管理委员会。

这种过程取向的新结构，在很大程度上依靠先进的信息技术工具的支持。实际上，大型数据库明确划定统计过程不同阶段的界线：

数据收集部门和数据分析部门之间的分界，由一个相互衔接的微观源数据的数据库确定；这些是用于统计编辑和分析的数据。

以数据分析部门为一方向以数据出版和综合部门为另一方之间的分界，则由一个在微观和汇总层次上统计数据相互衔接的数据库界定；这些数据是汇总和列表过程的来源。

最后应该强调，统计过程的一体化，不仅提高了效率，而且还以统一的数字，朝向描述社会的统一图像这一长期希望实现的目标，迈出了重要的一步。

补充说明

很难评估荷兰统计局在过去这些年实行的组织机构改革的必要性，或更确切地说是其成

本和收益。显然，任何大规模重组都有可能促成观念的革新和效率的提高，更加重视战略目标。但是，它也会耗费精力，损害连续性。许多统计机构在不进行大范围机构变动的情况下，也实施了革新、提高了效率、并重新思考了战略。

然而，荷兰统计局的最后一次重组，旨在从根本上对基本统计过程加以重组，从而大幅度提高了效率，实现了一体化，消除了目前流行的关于分离统计的闲言碎语。如果不进行重大的机构改革，很难看出这一目标如何能够实现。

267. 新获任命的首席统计长官们也许想知道，他们所接手的机构是否是最有效率和有效果的机构，是否应该进行机构改革。同样，长期任职的首席统计长官们也会在某个时候意识到，环境已随时间发生了很大变化，可能有理由要考虑进行一次重组。

268. 在任何重大的机构重组启动之前，至少要考虑两遍以上才是明智的，因为其中蕴含着风险和成本。同时还应记住下述的一般原则：

- 不要指望作出的改革要囊括每一个有价值的新主意，否则会造成混乱和不确定；
- 组织机构并不是机械结构，不是可以通过简单的重新设计就可以适应新环境的一系列的需要；相反，它们是鲜活的有机体，如果根据完全陌生的思路重组的话，很难使之良好运转；
- 组织机构并不是以自身为目的；它们的目的是促进而且必须吸纳传统，其中最重要的是人才；⁶⁰
- 不适当地更换最高层管理人员可能招致员工的反感，并在机构内部形成派系；
- 尽管效率是一个要予以大力关注的问题，责任方面出现一些重叠甚至是重复，往往是无法完全避免的，否则就要承担忽略重要事务的风险；显然，这类重叠应被限制在最小的范围之内；
- 组织机构图应当简单明了，易于向内部和外界解释；如果它在纸面上看起来都很复杂的话，实施起来可能同样复杂；
- 建议限制垂直层级的数量（人们普遍认为最多 4 个层级），因为信息在一级传向另一级的过程中往往会被扭曲；但在同时，管理者的掌控面也应该维持在可掌控的范围（10 个专业人员可能已是最大的数量，尽管生产员工的数量可能要多得多）；
- 如果重组不可避免，要使重组过程越短越好；
- 任何重组的理由都应该十分清楚，因为人们不愿在一个不十分了解的环境下工作。

269. 尽管这些考虑适用于大多数机构，还需要记取如下一些特别适用于统计机构的要点：

- 统计机构的许多工作都受到工作流程剧烈起伏的影响。例如，每年的企业调查，大部分的基础数据可能在第二个季度收集，大部分数据编辑可能在第三个季度进行，而下一轮调查的调查表则可能在第四个季度寄发。为平衡工作流程的起伏，将这一工作与带有另一种“季节性特征”的工作如短期数据收集，合并组成一个部门，可能是一种好的解决方案。一种更为激进的做法当然是寻找一个全机构的整体解决方案；
- 对于某些活动，特别是对那些影响机构特性的活动，追求全机构严格的一致性是很重要的，所以这些活动应由一个部门统一进行管理。机构的批准印章很重要，因为它体现了质量，并宣示了统一性。因此，统计机构的产品（包括调查表和因特网上的电子产品），都应有一个统一的外表和感觉；这些产品的设计最好能够集中处理。传递同一的机构标志的其他手段还有设立新闻处和国际关系的单位；

⁶⁰ 参见 1980 年版《手册》第 7 页：“值得记取的是……组织结构只是外壳……归根结底，对一个机构生存和成长真正起决定作用的是……组成这个机构的人群的才能和适应性。”

- 在预算削减时期，统计机构有时面临着这样的问题，即将某些业务功能外包从财务角度上说是是否合算，以及哪些服务可以放心地从外面购买。饮食、门卫、保安，在许多情况下印刷，有时还有数据发布工作，都是可以成功外包的服务。有些较为一般性的培训（如计算机基础技能培训）和一些相当专业化的培训（如管理培训），常常易于购买。备受争议的是将采集工作外包；除了要考虑质量问题外，似乎很少有商业性的采集机构能在价格方面与统计机构自己的现场工作人员竞争。最后一个大有争议的问题是，某些计算机服务应在多大程度上从外面购买或由自己解决。⁶¹

四、协调机制和机构文化

270. 在所有统计机构里，都必须有充分的协调（不仅仅指必须实行的狭义的统计协调，如第二章所述）。在小型统计机构，可以通过“相互调整”来实现协调，而在大型统计机构，则可通过直接监督来实现。此外，还需要全机构对程序、产品和服务进行标准化。

271. 更加重要的是，要建立一种深厚的机构文化——共同的信念、价值观和准则，尽管这是个困难的课题。一个强劲的内部沟通系统（业务简报、内部网、首席统计长官与中高级管理者的定期会议、以及与部分员工轮流定期会议）可有助于实现这一目标。对于建立机构文化而言，一个似乎是很小的细节，但实际上相当有用的技巧，是高级管理人员定期造访工作现场。

272. 为协调和推动机构文化建设，一个的比较正规的机制是一个良好运转的委员会体系，它可能是最重要、最有效的。下面的章节将讨论这些委员会的作用和运作。在这里，必须将委员会和专任工作组或项目小组区分开来。后两者旨在解决特定的、有限的问题，而委员会通常更具长期性，旨在解决长期或反复出现的问题。

273. 1980 年版《手册》将成立一个委员会的理由列举如下：

- 改善整个委员会内部的沟通，并提高对集体行动的参与感；⁶²
- 发动全机构支持高度优先的新任务；
- 确保多专业共同参与一项复杂的新活动；
- 当引进新方法、新标准或新概念时，维持不同利益和观点之间的平衡。

274. 关于建立一个对统计机构进行有效管理所需的委员会的问题，1980 年版《手册》第一章第四节指出：

“确实，不论一个统计机构的模式或组织结构如何，对其最高管理层来说，其中一个长期挑战是或者应该是：保持横向层面上的活跃、可见和有效”。⁶³

275. 我们可以有把握地假定，一个大型统计机构（如员工超过 500 人），其专业和功能两个部门均会反映在组织结构上。这样，就会产生一些内部摩擦，从而需要某种形式的调解。例如，负责工业统计和负责卫生统计的部门都已获得所需资金，用来支付其最新数据计算机处理的费用。每个月，都会因为哪个部门优先处理而产生冲突，因为可能会因此耽误计划好的发布日期。这两个部门的指挥链仅仅在最高层才能相接。因此，需要设计一个系统，以便减少摩擦，预测未来会发生的情况，使解决未来此类冲突的模式标准化。1980 年版《手册》指出，必须建立一种横向机制，在机构内不同部门间解决冲突，推进一体化。这样的机制称为横向委员会。一些统计机构有一套复杂的委员会网络，一些是常设的，一些则是临时的，都是为了促进实现一项压倒一切的目标，并将不可避免的摩擦限制在最小范围之内。

276. 一个横向委员会的影响力，取决于该统计机构的取向：是希望维持其现存的信息垂直流动方式，抑或希望开辟意见和信息的第二个来源，以解决全机构的问题，而不是仅限于解

⁶¹ 瑞典统计局是将计算机网络常规维护服务成功外包的范例。第八章将对信息技术服务外包展开更全面的讨论。

⁶² 见 1980 年版《手册》，第 11 页。

⁶³ 见 1980 年版《手册》，第 10 页。

决某一个单位的问题。如果答案为后者，那么这些委员会就能成为与统计机构组织机构图上列出的常设部门一样有权的部门。

277. 内部的委员会⁶⁴基本上有两类，一类是处理管理问题，一类是处理技术问题。尽管参与各方有良好的愿望，他们所达成的协议具有合理性，基本统计有质量保证，但统计上依然存在一些问题。例如，在那些进行季度国民核算的国家，开始编制帐户时，基本统计的性质以及因此而产生的数据不衔接，不可避免地带来一些问题。根据经济活动分类建立一个中央企业名录库时，专业领域的专家应当参与全机构的讨论，以确保不同的调查不会出现调查总体上的重叠现象。

278. 管理工作包括聘用专业人员，向各类员工提供通用培训，当统计机构的不同部门共同编写同一统计出版物时制订数据传播标准等，所有这些都需要对内部协议进行公开的讨论和评估。这些问题对大小型机构均有影响，不过在小型机构，委员会的正规性大大降低，其委员人数也大大减少。⁶⁵

279. 在统计机构的员工加入工会的情况下，要成立一个重要的委员会，负责处理劳资关系。在许多情况下，首席统计长官需要有同员工交流的直接管道，员工也需要同机构的管理层直接交流。该委员会议程的性质，部分取决于哪些问题应基于政府层面来处理，哪些问题由各个部门负责人解决。

280. 下面，我们将讨论需要定期关注的问题。对于临时出现而需要关注的问题，而且如果它们对统计机构的组织结构并不具有重大意义，那么则要成立一个特别工作组，而不是成立一个委员会。一个特别工作组成功运作所需要的各种要素同一个常设委员会运作的要素大抵相同。

281. 一般来说，委员会没有预算。它们的权力来自统计机构内其他部门对它们的尊重，来自委员会解决交叉性问题的定例。委员会也有一些最低限度的要求：一位主席，一名秘书，一份议程，以及对委员会组成的规定。委员会主席应该是一位有才能且公正的领导，他/她的判断即便不是一份正式的法令，也应当受到尊重。委员会的任务是向首席统计长官提出建议。尽管后者有权不采纳委员会的建议，但在实际操作中，都会倾听委员会的意见，尽管要稍作修改。

282. 委员会的建议应被记录在案。这些决定及其简要理由，应让其他员工的公开审阅。在大型统计机构，如果有覆盖面广的内部交流系统，委员会的所有议程、审议情况和决定记录都应张贴在该机构的内部网上。作为一项组织原则，当委员会的建议未获得一致通过时，员工应始终了解委员会的决策情况。

283. 成为委员会的成员，是参与全机构决策的一个机会，也是成为未来高级管理人员的培训基地，因为它为成员们提供了一个超出其日常工作中所能得到的更广阔的视野，使他们注意整个统计机构要考虑的一系列广泛而重要的因素。委员会一定不能太大，否则它们会变得臃肿不堪，无力就它们辩论的问题达成解决方案。一般来说，如果委员会会议持续超过两个小时，就会对其成员形成一个沉重的负担。为最大限度地使这样的委员会成为对其成员实施培训的机会，应当采用某种成员轮换制度。一种选择是，规定委员会成员的任期为两年，可延长一年，任期结束后换人。这样，不可避免地会对委员会进行非正式排名，排名的根据是各委员会影响力和声望。决定成员资格的时候应注意声望问题，要确保那些有潜质的管理人才服务于那些有最重要议程的委员会。

⁶⁴ 第二章解释了外部的委员会或顾问委员会。

⁶⁵ 瑞士统计局是一个中等规模的统计机构，该局设有负责诸如消费者价格指数的常务委员会，以及负责处理特殊问题的特别委员会。

结论

从组织结构上说，不存在“理想”的模式。在实践中，大多数统计机构都是根据专业或功能组建的，不过通常是这二者的结合。此外，统计机构可以按其他两种方式组建：一种是根据数据来源的数据入口，一种是根据用户类别的数据出口。

在任何重大重组实施前，小心谨慎是明智的做法。通常需要考虑以下问题：

- 不要让要作出的变革囊括全部有价值的新想法，否则会造成混乱和不确定性；
- 组织机构并不是以自身为目的；它们的目的是促进而且必须吸纳传统，其中最重要的是人才；
- 尽管效率是一个要予以极大关注的问题，责任方面出现一些重叠甚至是重复，往往是无法完全避免的，否则就要承担忽略重要事务的风险；显然，这类重叠应被限制在最小的范围之内。