

第六章 人员管理

284. 对于统计机构，再没有什么比员工更重要的了，因为一个组织得当、目标明确、技术过硬的员工队伍和一个在这些方面表现平平的员工队伍之间的差距，就是一个表现出色、信誉良好的统计机构与一个二流统计机构之间的差距。人员费用开支占了统计机构预算的绝大部分。从各种规模、各个发展层次的统计机构中抽取的一个样本显示，薪水在整个预算中所占的比重大约是70%以上，而且统计机构负责人在员工问题上花费的时间要多于其他问题。

285. 官僚机构中的“人员管理”普遍得到了改进，而统计机构更为显著。在国际场合讨论中，人们认知人力资源管理的问题，同以前一样，是理所当然的事情，但现在这个问题成了关键性的问题。这些讨论的内容还包括：不同阶段的人员培训，挽留员工和提高员工素质的必要性，以及对确定统计机构员工专业化程度高低的考虑。

专栏 10. 员工和技能

1980年版《手册》第八章^a就人员技能和培训提出下列意见：

- 统计机构内在能力的大小，一个决定性因素是其员工的质量。只有拥有高素质的员工，统计机构才能良好运作。组织机构上作出安排，有助于高素质的员工发挥最大的作用；但在组建和管理统计机构时，关键是要最大程度地重视如何组建合适的员工队伍；
- 要获得所需的技能，统计机构必须制订经过周密计划的政策和积极的项目，指导人才招聘、职业发展、教育和培训；
- 除了人事单位以外，行政部门的其他单位也应参与人事政策的实施。提供并维持足够的办公空间和办公设备，不仅能增加效率，还能改善员工的健康，提高其满意度。此外，舒适的办公环境促进相关工作领域员工之间的交流，有助于统计工作的整合，因为在实际上，“统计终端产品的成功整合是‘整合统计学家’的结果”；
- 一段时间以后，在取得最低限度的经验的情况下，每名员工都应参加一项定向发展课程，向这些员工作出进一步的说明；
- 人事单位的官员应当向低级员工讲授入门课程[管理层则需向专业人员授课]；在人事单位与新员工之间建立良好的人事关系相当重要；
- 上述在职教育和培训不仅要安排讲课，而且还要做大量的行政管理工作。因此，应当建立一个在职培训学校，并作为一种永久性的机制。中小型统计机构应从最优秀的专业人员中遴选一名兼职校长。大型统计机构则需要一名全职的校长。有这样一种机制，才能保障合理的课程设置、做好教师聘用和学员选拔等各项工作。

一、员工组成

286. 即便在实际人数减少，而且划拨的相关资源并未跟上公务员系统其他机构变化的情况下，专业和技术人员占员工总数的比重仍然有大幅度的上升。在某些统计机构，至少是在经济合作和发展组织(OECD)成员国的统计机构，专业人员在全体员工中所占的比重达到二分之一。统计调查，至少在其计划制订方面，已经变得更为复杂，对于统计机构生产的数字质量的普遍期望值也在升高。计算机和通讯革命及其促成的劳动生产率的提高，当然也助长了这

^a 《统计组织手册：国家统计局组织和有关管理问题研究》，方法研究系列 F，No. 28 (联合国出版物，出售品编号：E.79.VXII.17)。

些趋势。这些变化的诸多结果之一，是影响了统计机构主动采用的或被迫实施的人力资源政策。这些政策在 20 年前还处在开发阶段，现在似乎已在许多机构得到充分发展，因此仍在进行机构改革的统计机构也应该对这些政策加以研究。

287. 统计机构的员工并不单纯由统计学家组成。但是，对于首席统计长官，通行的实际做法——尽管决不是一项规定——是选用获有统计学证书的人担任。姑且不论被任命人员的其他优点，单是展示其具有深厚的统计学知识就会有助于提升公众的信任。

288. 考虑到当代统计机构所涵盖的专业范围，员工们趋于拥有广泛的技能和广阔的学术背景。统计机构即使只开展一些复杂程度不高的具体统计活动，也会发现它们需要各方面的人才。统计运作需要有各种人才的综合体，包括经济学家、社会学家、人口统计学家、计量经济学家、模型制作专家、地理学家、人类学家、犯罪学家、工程师以及计算机专家。

289. 其中一些技能并不是日常统计活动所必需的⁶⁶，但它们在计划和实施新活动时是必不可缺的。一定程度的知识和技术转移，能够使统计机构的员工具有更加全面的能力，但大中型统计机构最终会发现，能从其他国家和其他机构中借用的东西终究有限，因此它们会选择提高自身能力。

290. 组建一支有广泛学术技能和工作经验、多种才能的员工队伍十分重要。以下讨论在一个有效运作的统计机构里，有哪些是平衡员工所需的各种技能的主导因素。就像其他许多情况一样，存在这样一个问题：统计机构是否应当长期保留某些经常使用的能力；或是考虑到预期的用途，需要使用时即可获得足够的能力。这一问题既适用于设备，同样也适用于人才。例如，当调整国际分类以便适应本国要求时，就不可避免地要增加对非常专业化的知识的需求，如化学、电子、制药、计算、视听和金融服务等专业知识的需求。同样，国际贸易统计既需要专业化的商品知识，也需要有国家海关程序的知识。这些例子表明，当引进新方法或制订新分类时，往往会要产生需求。在这些情况下，统计机构可以通过签订咨询合同或通过其他非永久性合作，雇用专业人员提供服务。

291. 要建设的能力越是具有通用的性质，就越容易管理和维持。此外，通用型能力能发挥多方面的作用，所以统计机构，特别是小型机构和那些尚未确定中期计划的机构，认为这种作用具有相当的吸引力。可以正规的形式开展通用培训，它为一种共享文化和可预测的运作提供了基础；当员工从一个岗位调到另一个岗位时，更易于通过专业化培训予以补充。

292. 专职人员常可以分为两类：

- 通用型人员：能够处理计算、统计设计和分析、国家、公共部门或企业核算以及经济、社会和人口分析等领域中的中低复杂程度的工作；
- 专业型人员：能够处理较为复杂的问题，如对不回答的分析、地理信息分析、犯罪学或卫生统计。

293. 在开展一些大型活动的时候，这种员工结构可以予以加强，方法是临时购买国内或国际上咨询人员提供的服务，他们是高度专业化的人才，或者是高度关注政策问题和公众观点的人员。

294. 一旦确定长期员工以及短期合同工的人数和结构，首席统计长官将在评估供求以后，通过招聘政策来纠正其中的不平衡状况。⁶⁷

⁶⁶ 即便如此，一些精心设计的统计工作几乎每天都需要非常专业化的知识。在大多数政府统计机构中，没有其他统计比得上消费者价格指数更受关注。然而在技术和机构发生变化的情况下，货物和服务的价格在每个月或每个季度都发生变化，对这些货物和服务不断进行详细描述，需要通常由一大批各行业的专家所掌握的知识。因此，统计机构至少要经常咨询土木工程师、电信和广电专家、金融和保险业人士。

⁶⁷ 一些较大的统计机构有精细的员工预测模型，设计出这一模型，主要是用于考虑在职员工的职务层次，并使该模型与他们的人口特性相匹配。这一模型旨在事先避免职务结构（更甚于职业结构）中不希望出现的不平衡状况。

二、人力资源政策

295. 不论其构成如何，统计机构的员工队伍是最珍贵的资源，必须加以珍惜。一个高效的统计机构会通过一套明晰的政策来管理它的员工。人事(人力资源)政策中最重要的内容包括下列各项：

- 确定员工需求的能力；
- 招聘的标准和技术；
- 人员配置；
- 入门培训；
- 招聘及升迁的公平监督；
- 中期培训；
- 职业发展和岗位轮换；
- 管理职能的培训；
- 员工激励和挽留机制。

296. 以上内容是根据它们发生的自然顺序排列的。当然，还可以补充一些其他内容，但这些内容足以支撑一个旨在实现共同目标的政策了。设计上面列出的各项内容，旨在有助于实现一整套相互连贯的目标，以下是解释这些目标的例子：

- 通过每年扩大招收符合专业资格的青年员工，提高专业人员所占比重；
- 保证合格的人才一经录用，即可分配到合适的工作，并人人得到公平对待；
- 设计一套合适的奖惩措施，并向员工明确宣示；
- 在员工职业生涯的关键时刻，为他们安排足够的培训，从而最大限度地提高他们的多方面能力和动力；
- 保证关键职位不会出现空缺，并保证有潜在的接替者，在需要时能立即接任。

297. 为有助于开展对如何实施这些政策的讨论，应研究下述四个内部机制：

- 人力资源办公室；
- 人事委员会；
- 在职培训机构；
- 评估机制。

298. 人力资源办公室和人事委员会负责评估需求，招聘并分配员工，制订员工挽留政策，并确保公平对待员工。在职培训设施正像它的名称表明的那样，负责进行培训。最后，评估机制负责答复有关上述机制是否充分起作用的问题。

299. 1980年版《手册》建议，当统计机构达到一定规模时，应该设立一个负责专业人力资源的单位。但经验显示，这样一个单位在执行人力资源政策方面做了全部或大部分工作，就制订这些政策和手段提出建议，所以它是不可缺少的。但尽管如此，它在发现人才、评估人才或说服人才方面却很少能起到决定性的作用，而所有这些作用恰恰能有助于保证统计机构能够延揽人才，保证统计机构的人才能根据需要经常更新，保证统计机构有足够的激励机制留住最好的员工。这一发现尽管看起来十分重要，但它只是认知一个简单的事实：一个专业性的人力资源机构，主要是负责执行许多国家所实施的公务员法，这些法律规定了公共部

门招聘和雇佣员工的条件。

300. 若干国家的情况也表明，人事管理最成功的方法，是专业领域员工积极参与到招聘、培训和挽留等人事工作中来。人事部门的负责人是最有资格批准人事措施和政策建议的顾问。一旦选定了政策并确定了相关政策的范围，他们还是执行政策的最佳人选。

三、招聘

301. 计划、财政、工业、就业、农业、运输、中央银行、证券交易委员会、审计署等部门常常与统计机构一起招聘人才。在大多数国家，统计机构的起薪和之后的薪水相对要低于央行的薪水。在一些发展中国家，统计机构和其他部委之间的这种不平等状况也存在。因此，统计机构应该制订一项招聘计划，其中包括下列各点内容：

- 给他们留下一种印象，即在像统计机构这类非政治性机构里，专业性工作往往会得到更高的回报；
- 诉诸新员工的竞争本能，向他们保证，在升迁前景方面，更看重他们本身的优点，而不是资历方面比较麻烦的规定；
- 以直接的方式或是与教育机构签订协议，向新员工提供强化的、适应市场需求的实用培训；
- 努力将已证明自己能力的年轻员工送往外国接受培训。

302. 以上各项都受到一些制约，即统计机构与其招聘进庸才，还不如不招聘为好。首席统计长官本人参与招聘，有助于将对年轻人来说可能是一种机械性的、成效不彰的招聘工作，变为一种充满前景和热情的过程。

303. 那些决心投身于公务员队伍的年轻人，常常被从事政策分析的前景所吸引。有机会在那些被他们视作决定国家命运的人身边工作，对他们具有无可比拟的吸引力。然而，统计机构的工作却不那么魅力十足。这给统计机构制造了难题，不仅加大了吸引顶尖毕业生的难度，对那些接受招聘和专业培训的毕业生来说，他们转到更具声誉的政府核心部门工作的可能性也加大了。此外，一旦经济专家和社会科学家开始为政府其他机构工作，再吸引其中最出色的人才回到统计机构工作，可能性就不大了。因此，统计机构必须承担招收没有经验的年轻人的成本和风险，制订合适的培训政策，并要始终认识到，统计机构面临无法避免的高损耗率，特别是非统计人员更是如此。

304. 对于拥有量化分析能力的年轻人来说，有多种职业在向他们敞开，可以使他们得到比首席统计长官能够给予的更多的收入和更快的金钱上的回报。统计机构在起薪和预期薪水上，都很难同私营部门争锋。然而，统计局应该招聘那些寻求超出薪水之外东西的人员。那些在政府部门特别是统计机构取得更大成功的年轻人则会选择加入这一部门，因为他们希望得到有更高道德目标的工作，即公共利益。但是，正如我们先前提到的那样，在同类人才的前途问题上，统计机构常常难以与其他政府部门竞争。能弥补这一差距的是，那些毕业于与统计学有特殊关联的数学专业的年轻人，那些不希望成为教师或保险统计员，而希望将数学应用于抽样、实验的统计设计、假设测验等相关方面的年轻人，会觉得统计系统提供了更让人感兴趣的挑战。统计机构应在招聘他们以后，立即向他们提供让他们感兴趣的专业工作，并将此当作首务处理。此外，从实践上看，比较容易开展的工作能让年轻的统计人员拓宽他们的兴趣，使他们为统计机构工作的同时，又能拓展到经济和社会组织；而期待经济学家和社会学家为了测算理论中他们感兴趣的问题，留在统计机构工作，则是比较困难的。

四、第一日

305. 在关于组织工作的正式教材里，没有关于新员工上班第一天的描述，即使有，也极少。但员工上班第一天（或前几天，或第一周）的情况会大大影响员工对统计机构的感情、敬重和奉献精神。如果统计机构只是另一个政府机构的话，它是无法与政府其他知名部门竞争的。

它既没有将外交官员团结在一起的凝聚力和精英感，也不具有致力于制订宏观经济政策的分析家们所从事的工作的高知名度。统计机构的吸引力在于，它能相对超脱于政治动荡，可望完全成功地超脱于政治压力之外，并在这样的环境中追求一项长期的事业。这种吸引力可以在员工上班的头几天得到巩固，并转化为对统计机构的忠诚。

306. 一个行之有效的统计机构在员工上班的第一天应确保做到以下几点：

- 新员工能找到可以坐下的惬意的环境，清楚可做什么事情；
- 指定一名易于接近的人，他可以回答新员工的问题和疑问；⁶⁸
- 统计机构向新员工表示，在分配当前工作的同时考虑其职业发展的意向；
- 向新员工解释当前和近期的个人活动安排、新员工如何融入机构之中、以及他们的活动旨在实现什么具体目标；
- 向新员工公布培训计划；
- 开展入门教育。一些机构（常常是大型机构）已形成一种传统，每隔一段固定的时间，如每个月或两个月组织一次培训日，向新员工介绍机构的组织结构和运作情况。

专栏 11. 内部网的使用和第一日的安排

随着内部网的建成，工作第一日的安排比起以前要轻松许多。例如，新员工办公室将配置一台个人电脑和一个调制解调器。在网上他可以收到首席统计长官的私人问候，看到统计机构的法律规定，了解机构的组织结构，查到关键人物的名字和电话号码，获得主要出版物的摘要，并且还可以与同事之间进行活跃的交流，话题可以从私人出售汽车或音响设备到关于方法论问题的严肃讨论。即使没有个人电脑和调制解调器，一份印制好的包含以上内容的介绍也是有价值的。

五、培训

“具有统计机构所需技能的专业人才的供应通常比较稀缺……新员工的进步常常是缓慢的，因为他们对统计机构的特性还不十分了解……过了一定的时间，当积累了起码的经验之后，每名员工都应参加一门教育课程，以获得进一步解释……”“在许多国家，在大学学到的知识，包括主修课程和统计学知识，往往过于一般和抽象，很难立刻适应统计机构的需要……发展中国家可以进入由若干国家资助的区域性统计研修所，统计机构应该利用这一条件。”⁶⁹

307. 培训应被视为一项持续进行的活动。在武装部队，晋升至新一级军阶意味着通往下一次晋升的培训过程的开始。事实上不用想得那么远，培训也应是一种持续进行的活动。

308. 毋庸置疑，自1980年版《手册》面世以来，对培训的需求已有增加。一般说来，统计过程已变得越来越复杂。传统的在职培训方法尽管是不可缺少的，但它并不是确保技能多样化和方法标准化最有效的手段。而且，由于缺少足够的预算和培训人员，发展中国家的培训设施似乎正在消失。此外，对统计机构生产的准确和及时的统计数据的需求还在不断增长。对这些问题的关注使得选择培训方法，特别经验更丰富、更专业化的统计人员的培训方法，成为一个关键性的问题。

⁶⁸ 在一些机构里，有两位这样的人，一人是当即指派的主管，负责对新员工的工作和表现进行日常管理；另一人的作用类似于“导师”，负责指导新员工对新工作环境的调适，解决具有长期性质的问题和疑问，并探讨新员工可能希望获得的职业发展所需的辅助技能。

⁶⁹ 1980年版《手册》第42页和第43页。

309. 尽管有多种不同的方法提供整个职业生涯的培训，有一种方法在许多国家都证明行之有效，它认为通用目标培训有三个显著不同的阶段：

- 入门阶段：这主要是为新员工设计的，目的是保证新员工迅速融入整个统计机构之中，包括熟悉统计机构的传统和尽其所能在任一领域或职能部门作出贡献。实际上，所有的统计机构都在进行这样的培训，即便有的不具有正规的形式。⁷⁰
- 中期阶段：这一培训阶段的主要对象是那些在统计机构里工作了 5 到 10 年时间、但还没有机会更新技能的员工。
- 管理阶段：对于员工的整个职业生涯，其发展方向现在终于可以预测。那些有潜在在各自的机构里填补决策位置空缺的员工，应接受一些课题的培训，使他们一旦进入管理层，就有这些方面的能力。这些课题包括财务管理和控制、大型项目管理、市场营销、政府机构设置、与统计机构外部环境相关的其他内容。

310. 此外，统计机构应把培训的相关经费列入常规预算，并把向所有员工提供培训作为一项理所当然的任务。然而，由于此类培训只是一般性的培训，内容不够充分，因此还要补充内容更加翔实的课程，以满足特定的短期需求。许多统计机构并不具备开展所有课程或所有阶段培训的能力，因此寻找一些替代方式和做出一些专门的安排相当重要。一般来说，培训可以采取十分正规的形式，在一所脱产的学校里由合格的培训人员讲课，培训时间长达数月，毕业的员工在最后还可获得文凭；培训也可以采取非正规的形式，可以安排与包括首席统计长官在内的高级主管人员进行一系列的讨论。

311. 对那些新成立的、尚未形成传统的小型统计机构来说，替代的解决方案是求助于能力较强的邻国统计机构，或是求助于比较先进的统计机构，这些机构定期向外来访客提供培训模块。这种方法实行起来有多种不同的形式，是否能开出较多的课程，在很大程度上取决于统计机构的整体资源，取决于它愿意为入门培训花费多少时间和金钱。一般说来，统计机构的规模及其所获资金的多少将决定它所提供的课程的正规程度和分专业程度。

312. 长期以来，人们都想要设立独立于其他组织的统计机构，专门负责改进统计方法、汇编并发布社会经济统计，而设立在职培训机构的想法几乎与其同样久远。1980 年版《手册》第八章第六节认为，“……在职教育和培训不仅需要安排讲学，也需要做大量的行政工作。所以，应该建立在职培训学校的长期机制。在一个中小型的统计机构，可以从统计机构最出色的专业人员中遴选兼职的校长。在大型的统计机构，则需要一个全职的校长。这样的机制对于确保适当的课程设置、教师招聘和生源选择等都是必要的。”

313. 一些国家有这样的设施，其运营工作与上述建议相当吻合。其他一些国家则安排与当地大学开展合作，与大学分担管理方面的工作，至少在开展比较正规的培训方面。还有一些机构采取临时性解决方案，让它们的初级和中级职员在国外接受培训，最好能安排在邻近国家或者是在地区性培训中心。

六、岗位轮换

314. 统计机构的“员工模式”可能是两个极端之间的任意一种。一个极端是“无人换岗”模式，其目的是让员工越来越深入地研究其各自负责的领域（如工业、卫生、教育、零售、国际收支平衡等）内的知识，最大限度地利用专业人才资本。统计机构希望员工的职业走向完全垂直，只有在被要求承担全局性工作时，他们才会离开自己的领域。

⁷⁰ 例如在美国人口普查局，新员工要参加一项历时较长的课程学习，包括完全从零开始设计并实施一项小型调查。这项调查由一队新员工来实施，队中每名成员都担当某一个专业角色，如电脑分析员、调查表设计者、抽样误差估算员、等等。其首要目的是在早期培养员工在跨学科的队伍里工作的习惯。这一手段为其他一些国家所采用。在某些国家，新员工必须花费 2 到 3 个月的时间学习一系列的必修课程，然后花几年的时间在统计机构的不同岗位上轮换。这样，他们能对统计工作及其运作模式形成更全面的看法，同时也能为统计机构服务。

315. 另一个极端的主导原则是多能化。统计机构鼓励（或要求）员工通过岗位轮换，在尽可能短的时间内获得尽可能广泛的经验。这一过程在人事部门的引导下，能以一种最理想的方式进行，这样员工所获得的经验将帮助他们实现最大程度的多能化。

316. 影响一个统计机构如何平衡专业知识和多能化的需求有众多因素，对这些因素进行量化实际上做不到。例如，员工的士气是一个重要的考虑因素，如果经常轮换的想法与员工的习惯和期望相抵触，却采用极端的手段来推行的话，就可能造成消极的反应大过它所带来的好处。相反，在一个员工习惯于并希望每隔几年就更换岗位的环境里，如果员工缺少机会去尝试不同的工作，则可能导致员工情绪沮丧和萎靡。

317. 在两种极端之间要寻找一种平衡点，以充分利用两者内在的长处。例如，统计机构制订出要求，在某个特定阶段，任何人都不得在同一岗位上工作超过5年；如果谁选择在某个岗位上无限期地工作，就意味着他升迁的机会会相应减少，即便他的工作表现令人十分满意。

七、挽留员工

“尽管国家级、区域性和国际性机构为培训统计队伍做了许多工作，但发展中国家统计人才仍面临严重短缺的现象。部分原因是统计数据需求的增长快于可获得的资源。然而从根本上说，这一短缺反映了统计机构在许多发展中国家的弱势地位，不论是从薪水、相关工作条件，还是从国家统计局在政府机构中的中下等地位来看，都是如此。因此，前途最为看好的年轻人并不把进入统计机构当作第一选择……”⁷¹

318. 留住人才对于每一个统计机构来说都是一项重大挑战，无论是大型还是小型统计机构，也无论这些机构获得的拨款是多是少。机构越小，拨款越少，当一名有才能的员工离职时，它所遭受的损失就越大。有几种留住人才的措施值得研究，但没有一种是完全靠得住的。人才向其他机构和私营部门的流失，最终应被计入运营统计机构的预期成本之内。

319. 一种留住人才的应对办法是接受现实，即接受任何统计机构都无法永远留住最出色的人才的现实。相应地，它所能采取的最好措施是购买人才在一个有限期间内的服务。在这一点上开诚布公一些反而更好，因为这样的话，在购买这些服务的合同期满之时就不会感到意外。有一种策略是说服那些吸引具备量化分析能力专业人才的政府部门，进统计机构工作一段时间符合它们的利益。因为这样一来，这些人才可以了解到数据的局限性和统计推断的可能性。此外，这样的人才共享能够帮助统计机构确定工作优先重点，密切机构间联系，并为持续的对话营造更好的基础。鉴于这些意见是有价值的，所以将人才首先派往统计机构工作，或坚持进行的人才交流政策，可能成为整个政府内部人员管理计划的长期做法。

320. 另外一种留住人才的措施，是向已证明自身能力的年轻人才提供责任更重要的职位。这有一定的风险，但这要比留住那些能力平平的员工而失去有异常天分人才的做法要好。

321. 还有一种选择是与员工签订合同，这样能防止他们因为琐碎的原因离开统计机构。例如，在已制订好入门培训计划的统计机构里，员工可能在第一年从事某种工作。然后，如果他们签约同意在统计机构里工作至少3到5年的话，他们将参加培训课程。

322. 还有一些能够保证招收合格人才的特殊计划可供考虑，如澳大利亚统计局的“候补职工计划”（由统计机构为有天分的未来统计人才支付教育费用）和实习制度等。

323. 一直以来，人才流失的问题在信息技术人才方面最为严重。随着信息技术的配置速度加快，对经过培训的信息技术人才的要求也不断提高，但合格人才的供应却并未同步增加。在这种情况下，政府机构几乎无法与私营企业、金融部门或外国公司竞争。政府机构无法提供有竞争力的薪水，而它们所能提供的有保障的工作，对于年轻而活跃的专业人才而言，却不是一个最需要考虑的问题。对于这种情况的应对办法，最近几年里没有发生多大变化，即招聘更年轻、经验较少的技术人才，然后对他们进行培训。但这一政策除了耗费资源外，还使得统计机构变成私营部门的未经认定的培训中心。对员工的培训一旦完成，其他企业就伺

⁷¹ 见1980年版《手册》第43、44页。

机而入，以两到三倍的薪水来挖人。

324. 下一章将更加详细地探讨如何在统计机构内管理信息技术。

八、一位新任首席统计长官的选择

325. 新任首席统计长官不可进行较大规模的人事变动，除非这个机构是新成立的。每年招收的员工只占员工总数的一小部分，不太可能在短期内形成深刻的变化。大多数统计机构的领导人都会承继一整个班子；有些领导人继承的则是一个现成的班子，只是最高层被更换，如在政府发生更迭的情况下⁷²。不论现有班子是否理想，慎重的做法是保持稳定（根据法律，这也可能是唯一的选择），然后通过缓慢的添加或利用自愿离职和退休的机会来对它加以改进。⁷³

326. 有时由于开展一个特别项目的活动（如人口普查或一项非常复杂而昂贵的调查），机构的整体资源得到明显增加，从而必须补充招收新员工。在这种情况下，可以进行重大人事调整；虽然这并不是定律，但这种情况的确存在。经验显示，仓促招收员工所带来的风险要比对紧急需求反应迟钝所造成的坏印象更为不利。

327. 新任首席统计长官负责现成的统计机构的工作，会担心过度依赖现有员工的意见，担心员工会因此利用这种情况，或许执行他们特别偏爱的项目，夸大技术难度，或是以更带有偏向性的做法来增加资源。相应地，来到新机构的首席统计长官可能希望带进他曾共事过的人，他信任他们的判断，以他们替代自己的下属，并可以与他们讨论其他选择。尽管这种做法能起到一定的减震作用，但它也大有可能在无意间扩大首席统计长官与普通员工之间的距离。事实上，新来者与新任首席统计长官之间的联系越密切，级别越高，引起内部纷争的危险就越大。一种已经过实践的做法是，明示这项任命的临时性，即新来者并不在现有的职位等级中占据一席之地。

九、人力资源管理：一揽子做法

328. 至此我们已概述了人力资源政策的要素及影响这些政策的因素。但决策者们，包括首席统计长官、人事负责人、人力资源委员会，并不能完全自由地选择那些他们认为是解决当前问题所需的措施，他们还须考虑随之产生的措施的一贯性。政策必须互相补充，方能行之有效，这一点可能在这个领域表现得更为明显。例如，为岗位轮换而实施的激励政策，只有当多能化重于专业化、一般培训重于在职培训时，才能发挥作用。以下详细列出了一套可适用于中小型统计机构的措施和政策。

- 稳步招收员工，政策要有倾斜，向那些接受过中等专业培训、熟练掌握计算机技术并具有数量分析才能的应聘者倾斜；
- 在财力许可的情况下，尽可能加大对新员工入门培训的投资，如果可能的话，向那些最能干的员工提供在机构外部的培训，甚至是出国培训；
- 与其他公共部门达成协议，使年轻人才在一段合理的时间内在统计机构服务；
- 基于工作表现而非资历晋升，使人才流失降至最低程度；
- 实行半强制性的岗位轮换制，避免过度专业化，并辅以不间断的培训，确保实现多

⁷² 在一些国家，典型的情况是，当政府发生更迭时，统计机构的最高管理层往往会递交辞呈。其中有些国家的总统根据宪法只能担任一届，因此这种惯例往往会造成每隔4年或5年时间，统计机构的方向就要改变一次。此外，被要求辞职的管理层刚刚才掌握系统的运行机制，而他们的继任者却对这一机制相当陌生。这样的结果是，次高级管理层，或者可能是更低一级的管理层，必须负责日常运作。

⁷³ 很难向统计局局长提出普遍适用的建议，以解决那些通常被视为公司累赘的员工的问题。当然，如果他们太爱捣乱的话，那么别无选择，只能采取任何可能的手段，包括法律、规章和传统等，来将他们清除出统计机构。不过这样的解决手段一般是例外。更常见的情况是他们处在边缘地带，他们对于机构有无价值，统计局长会收到不同的意见。

能化和熟悉统计机构内部各种工作岗位。

结论

员工是统计机构最重要的资产，因此特别需要为他们制订一项政策，以确保：

- 招收最有才华、最有潜质的人才；
- 招聘程序尽可能地周密和专业；
- 采取适当措施，使新招员工融入统计机构；
- 提供令人满意的工作条件，促进新老员工之间的交流；

· 人事管理是统计机构内部的必备工作，主要由人事专业人员集中负责，尽管不是完全由他们开展；

· 根据培训的需要，成立一个专门培训中心，由自己的员工和具有奉献精神的主任（专职或兼职）组成；

· 制订一套内容一贯的人力资源政策。应鼓励中小型统计机构采用重视多能化和在统计机构内部最大限度地创造升迁机会的政策。