

中央研究院

三民主義研究所叢刊

(3)

賽蒙氏的思想體系與組織原理

彭文賢

中華民國

臺灣 臺北 南港

中華民國七十年四月

# 賽蒙氏的思想體系與組織原理

彭 文 賢

中華民國

臺灣 臺北 南港

中華民國七十年四月

# 賽蒙氏的思想體系與組織原理

## 目 次

壹、思想源流.....	2
一、生平與著作.....	2
二、學術宗派.....	5
(一)邏輯實證論	
(二)行為主義	
貳、立論基礎.....	10
一、概念工具與科學語言.....	10
(一)概念工具	
(二)科學語言	
二、事實與價值.....	17
(一)目的與手段的連鎖	
(二)行為選項的模式	
三、有限理性論.....	23
(一)全知理性的限制	
(二)有限理性的原則	
(三)理性應被視為一種程序而非目標	

叁、組織原理	31
一、組織設計	32
(一)層級節制體系	
(二)專業分工	
(三)集權與分權	
二、組織運作	39
(一)決策結構	
(二)權力體系	
(三)溝通系統	
三、組織平衡	51
(一)誘導與貢獻間的均衡	
(二)外在的支持	
(三)環境的適應	
四、組織效能	68
(一)效能標準的假設	
(二)組織效能的測量方法	
肆、學說評價	75
一、地位與價值	75
(一)以哲學與思想爲其創作的骨幹	
(二)立決策過程爲行政研究的定向概念	
二、限制與商榷	79
(一)事實與價值的無法二分性	
(二)理性模式的限制性	
註    釋	84

# 賽蒙氏的思想體系與組織原理

彭 文 賢

一九七八年十月十六日，瑞典科學院宣佈：美國學者赫伯特·賽蒙（Herbert Alexander Simon）的代表作：行政行爲——行政組織決策過程之研究（*Administrative Behavior: A Decision-Making Process in Administrative Organizations*）及其相關著作，“因對經濟組織內決策過程的先驅性研究，提供了輝煌的貢獻…”，因而榮獲該年度的諾貝爾經濟學獎。

賽蒙氏的得獎，像前數屆的諾貝爾經濟學獎一樣，在驚訝之餘，也引起了不少的爭論。有些經濟學家，對該十六萬五千美元的獎金，贈與一個原則上並非研究經濟學的人，頗不以爲然。但如站在科際整合的角度來看的話，賽蒙氏的得獎，應屬實至名歸。無論就他在方法論上的建樹，以及在組織理論模式上的建構來說，均堪稱爲“劃時代的突破”。本文特就他的思想源流、立論基礎，以及他的組織理論，作一分析性的論述。

## 壹、思想源流

### 一、生平與著作

賽蒙為英華早發而著作甚多的學者。一九一六年六月十五日生於美國威斯康辛州的米瓦基（Milwaukee）。一九三六年畢業於芝加哥大學政治系，為美國傳統派行政學大師懷特（Leonard D White）的及門弟子。一九四三年獲同校政治學博士學位。一九三六年至三八年任芝加哥大學助理研究員，一九三八年至三九年在「國際市經理協會」（International City Managers Association）工作，並任「公務管理及市政年鑑」（*Public Management and the Municipal Year Book*）助理編輯。一九三九年至四二年進入加利福尼亞大學，為該校行政學研究所研究員，並兼任該所行政評測研究室主任（Director of Administrative Measurement Studies）。其名著：「行政行為」一書，即在此時開始寫作。一九四二年至一九四五年任伊利諾理工學院助理教授，一九四五年升任副教授，次年任該學院政治及社會科學系主任。一九四八年任經濟合作總署管理參議兼代組長（Consultant and Acting Director, Management Engineering Branch, Economic Cooperation Administration）。一九四九年又轉任匹茲堡的卡內基梅農大學（Carnegie-Mellon University），擔任企業管理研究所及企業管理系主任，並講授行政學，管理學，以及心理學諸課程。一九六五年以後，擺脫所有行政業務，專心致力於講學與研究。在研究上逐漸偏向於電子計算科學的應用。〔註一〕

賽蒙的著述甚多，成書者主要有：

（一）與黎得利（Clarence E. Ridley）合著之「市政工作之評測」（*Measuring Municipal Activities*, Chicago: The International City Manager's Associa-

tion, 1938)。

(二)與其他人合著之「公共福利機構專業人員工作負擔之決定」(*Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency*, Berkeley: University of California, 1941)。

(三)「行政行爲」(*Administrative Behavior*, New York: Macmillan, 1947)。

(四)與史密斯堡(Donald W. Smithburg), 湯普遜(Victor A. Thompson)合著之「行政學」(*Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf, 1950)

(五)與柯麥次基(G. Kozmetsky), 奎茲考(H. Guetzkow), 以及廷達爾(G. Tyndall)合著之「監察部門組織之集中與分權」(*Centralization V. Decentralization in Organizing the Controllers Department*, New York: The Controllershship Foundation, 1954)。

(六)「人的模式」(*Models of Men*, New York: John Wiley, 1957)。

(七)與馬奇(James G. March)合著之「組織」(*Organization*, New York: John Wiley, 1958)。

(八)「管理決策的新科學」(*The New Science of Management Decision*, New York: Harper and Row, 1960)。

(九)「自動化的模型」(*The Shape of Automation*, New York: Harper and Row, 1965)。

(十)「行政行爲」, 一九七六增訂三版。

其他專題論著, 或發表於政治、行政、社會、經濟、心理, 以及輿論等各種學術性刊物上; 或分別被編入到各種論文集之中〔註二〕。其中較受重視的, 至少有以下各種:

(一)“Administrative Decision Making”, *Public Administration Review*, Vol. 25 (March, 1965), pp. 31-52.

(二)“The Changing Theory and Changing Practice of Public Ad-

ministration,” in Ithical De Sola Pool (ed.), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory* (New York: McGraw-Hill, 1976), pp. 116-131, No. 1.

(三) “Administrative Behavior”, *Internaitonal Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan and the Free Press, 1968), Vol. 1.

(四) “The Architecture of Complexity”, in J. A. Litterer (ed.), *Organizations: Systems, Control, and Adaptation*, 2nd. ed. (New York: John Wiley, 1969), Vol. 1. pp. 98-114.

(五) “Designing Organizations for an Information-Rich World” in Martin Greenberger (ed.), *Computers, Communications, and The Public Interest* (Johns Hopkins Press, 1971), pp. 37-52.

(六) “Applying Information Technology to Organization Design”, *Public Administration Review* (May/June 1973), pp. 268-277.

(七) 與卡坦 (J. B. Kadane) 合寫的 “Optimal Problem-Solving Search: All-or-None Solutions,” *Artificial Intel.*, (Fall 1975), pp. 235-48.

(八) “From Substantive to Procedural Rationality”, in Spiro J. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics* (Boston: Cambridge Press, 1976).

(九) 與貝客 (G. S. Becker) 合寫 “De Gustibus Nonest Disputandum,” *American Economic Review* (March 1977), pp. 76-90.

(十) “Rationality as Process and as Product of Thought,” *The American Economic Review*, Vol. 68, No. 2 (May, 1978), pp. 1-16.



## 二、學術宗派

統觀賽蒙的論著，其中心概念，乃是透過對傳統經濟理論上，以“經濟人”為全知，以及“理性決策行為”為達成最大利潤的想法，加以駁斥之後，進而提出了決策理論。而後再利用決策者與決策過程的關係，將環境因素，特別是行為因素加以考慮，從而導出了震驚學術界的“有限理性”（ limited rationality ）以及“滿意的利潤”（ satisfied profits ）的創見。一般來說，他不但師承邏輯實證論（ logical positivism ）的主張，而且也深受行為科學的影響。他依據行為科學的理論，解析組織的決策行為，並因而建立了“適應性的理性系統”（ adaptively rational system ）。因此，就賽蒙的思想源流而言，他不但是一位邏輯實證論者（ logical positivist ）〔註三〕，而且也是一位行為主義（ behavioralism ）的健將〔註四〕。為瞭解賽蒙的思想，自然應對這兩派思想略作介紹。

### （一）邏輯實證論

邏輯實證論的源流，可以上溯至一九〇七年左右的維也納，有幾位青年大學生，每到了星期四的晚上，總要找一家老咖啡店，來作他們學術性的談天。其中經常出席且最活躍的有三個人：一位是剛獲得物理學博士學位的菲力普·法蘭克（ Philipp Frank ）、一位是數學家漢士·漢恩（ Hans Hahn ），另一位則是經濟學家奧圖·紐拉特（ Otto Neurath ）。他們雖然都致力於本科專題的研究，但他們却都獻出同樣的努力，想儘量吸收其他學科中的知識、方法、與背景。他們的興趣，不但包括各種哲學、各種自然科學、社會和人文科學，並且也及於政治上、歷史上、和宗教上的種種問題。不過他們的討論却有兩個特點：一是強調一切的理論，都要有經驗上（ empiricism ）的根據；一是強調必須要有一連串的，乾淨俐落的邏輯推論為其後盾。

這三位學者，就是後來稱為“維也納學派”的原始核心。一九二二年，他們把

哲學家施利克 (Moritz Schlick) 從基爾 (Kiel) 請到維也納；一九二六年，又請來了邏輯學者卡那普 (Rudolf Carnap)，於是維也納學派有了一個堅強有力的陣容。一九二九年，他們正式發表他們的共同見解，稱之為“科學世界觀：即維也納學派” (Wissenschaftliche Weltauffassung: der Wiener Kreis)。一九三一年，布魯貝格 (Blumberg) 和菲格爾 (H. Feigl) 在美國倡導維也納學派的學說，稱之為邏輯實證論 (logical positivism)。<sup>〔註五〕</sup>

維也納學派在思想上的家系，就紐拉特的敘述，是導源於四個系統：一是實證主義 (positivism) 和經驗主義 (empiricism)，代表人物有休謨 (David Hume)、孔德 (August Comte)，以及米勒 (John S. Mill) 等人；二是科學方法論，代表人物有赫木霍爾次 (Helmholtz)、傍卡爾 (Poincare)，和愛因斯坦；三是符號邏輯及其施於實際上的運用，代表人物有佛累格 (Frege) 和羅素等人；四是幸福論的倫理學及實證論的社會學 (Eudaemonistic Ethics & Positivistic Sociology)，代表人物有伊比鳩魯 (Epicurus)、邊沁 (Benthan) 和斯賓塞 (Spenser) 等人<sup>〔註六〕</sup>。他們這一個學派的基本觀點，最重要的，大約有下列幾點：第一，他們認為一切思考，必須出於澈底的科學態度，並且有賴於多種學科的合作；第二，他們強調一種相互主觀 (intersubjective) 的語言和科學的統一化；第三，他們是經驗主義者，認為凡是屬實的 (factual) 的知識，必和經驗 (experience) 相關聯，並且可以從事一種直接的或間接的驗證 (verification)；第四，由於發現語言對於溝通思想和傳達思想的重要性和其問題性，因而強調對於語言有加以邏輯解析的必要，這是他們和老派經驗論者和實證論者主要的分別點；以及第五，他們認為哲學的任務是對於知識的解析，尤其是對於科學的解析。因之，用以達到這個任務的主要方法，就是對於科學所使用的語言加以解析。<sup>〔註七〕</sup> 在他們的心目中，只有實證命題，如“我看見這本書”及邏輯命題，如“二加二等於四”，才是有意義的命題；至於價值命題，如“我喜歡這本書”，“這本書很好”，都只是表示個人感情的偏好，不一定表示事實，所以既無意義也不是知識。<sup>〔註八〕</sup>

維也納學派所主張的邏輯實證論，不到幾年，在各先進國家，都引起了強烈的共鳴，而得到許多友好學派的支持。例如德國的柏林科學哲學派（Berlin Society for Scientific Philosophy），波蘭的華沙學派（Warsaw School），英國的劍橋學派（Cambridge School for Analytic Philosophy），以及美國的實效主義論（Pragmatism），新實在論（Neo-Realism），和運作論（Operationalism）；其他許多國家的重要學者，也都起來響應他們的號召而形成了一個稱爲“科學經驗論”（Scientific Empiricism），或稱爲“科學統一論”（Unity of Science）的思想運動。〔註九〕賽蒙氏在此一學術思潮的薰陶下，不但深受它的影響，而且也從而建構了他的理論體系和新的研究定向。關於這點，在他的「行政行爲」一書中已明白的指出，其理論的基礎乃是“依據現代哲學上邏輯實證論者的知識論爲出發點”。〔註十〕

## （二）行爲主義

所謂行爲主義，其存在也是很早，而流行則較邏輯實證論尤遲，其含義至今亦尚無定論。事實上，此一運動並非出自任何一個人，而是由各學科中許多反對傳統研究方法的人，集體形成的運動。依據一九六四年美國政治學會主席哥倫比亞大學教授杜魯門（David B. Truman）的意見，廣義的“行爲主義”，應與“社會科學”相當；狹義的“行爲主義”，則指不論何種學科中，凡“利用類似自然科學所用的研究方法，就人類行爲提供各種經由證實的原則與知識而言”。〔註十一〕一般來說，其內涵約有下列三種：

第一，用自然科學所用的研究方法，研究社會科學。在作法上，一是把事實問題與價值問題分開。只問“實然問題”（“is” question），而不問“應然問題”（“ought” question）。二是以實證方法作爲研究，着重資料，重視證據，理論只能作爲假設而已。三是在實證時，必先求出“分析單位”。

第二，以人類行爲作爲主要的研究資料。以人類行爲作爲分析的單元，而不再着

重於傳統對典章制度的探討。但由於人類行爲，不僅會受到典章制度的影響，而且也會受到個人人格，以及所處社會之風俗習慣的影響，所以在研究政治問題的過程中，他們每先從心理、社會、及與人類行爲有關的諸因素着手。因此，心理學、社會學、經濟學、以及人類學，都被視爲行爲主義的核心科學。

第三，透過科際的整合，以建構可驗的理論。行爲主義不僅滙合各學科的概念與技術方法來研究政治，而且試圖建構一種與自然科學的定律、法則、或假定相似的理論，這種理論必須是可以證明或試驗的；這種理論必須是理論與實際相關連，而且必須和自然科學的理論一樣，可以用於研究，以理論來指導研究，以研究來證明或發明理論。行爲主義者所提出的這種理論可以說非常多，諸如拉斯威爾（H. D. Lasswell）的“影響與被影響”（Influence and Influential）〔註十二〕，杜魯門（Truman）的“團體論”（Group）〔註十三〕，以及伊斯頓（David Easton）之“社會價值的權威性分配”（Authoritative allocation of values for a society）〔註十四〕，都是一些較常被人引用或提到的理論。

賽蒙畢業於芝加哥大學，而芝加哥大學正是美國政治科學界行爲學派的搖籃。鼎鼎大名的“芝加哥學派”（Chicago School），便曾經培育了好幾位影響政治學研究定向的學者，梅齡（Charles E. Merriam）的弟子中，除上述的拉斯威爾、杜魯門、和伊斯頓之外，小凱伊（V. O. Key, Jr.）、阿爾蒙（Gobriel Almond），和賽蒙等人，也都是芝加哥學派的主要代表人物。達爾（Robert A. Dahl）曾就此一淵源指出：賽蒙在第二次世界大戰以前，承受了梅齡的教導，因此走上了行爲學派的路線。〔註十五〕

行爲主義之在美國流行，爲二十世紀五十年代的事。賽蒙的「行政行爲」一書，即受此一主義的影響，而且也對它作出了相當大的貢獻。在第二版引言中，賽蒙曾稱「行政行爲」一書的名稱及其副題“行政組織中決策過程之研究”，包括了近年流行的“行爲”、“組織”，與“決策”三個概念與名詞，謙稱似有先見之明；其實，這些名詞之所以流行，他這本書確實也扮演了重大的角色。不過，對於行爲科學的

研究，或借用行為科學的理論來從事人類行為的研究，在美國並非自賽蒙開始，即就管理科學而論，早在一九二〇年代，哈佛大學企業管理研究所主持的“浩桑研究”（Hawthorne Studies），即是一個具有劃時代意義的行為主義之研究。其後，巴納德（Chester I. Barnard）一九三七年在哈佛大學所作的演講，以及在一九三八年所出版的「行政主管的功能」（*The Functions of the Executive*）一書，也是行為主義者的代表作。這一本書對於賽蒙日後的寫作，影響非常大。因為賽蒙後來所用的“非正式組織”與“權威”等諸種概念，都是借自巴納德氏的觀點。當賽蒙氏的「行政行為」請求巴納德作序時，巴氏曾盛贊賽蒙此書的成就。由此種“同氣相求，同聲相應”的情形，似乎可以看出賽蒙思想的部份淵源。〔註十六〕

而賽蒙自己也承認他的“組織平衡論”（*The Equilibrium of the Organization*），乃是引自巴納德的觀點。〔註十七〕 甚至還可以說，巴氏「行政主管的功能」一書，乃是賽蒙有關行政學方面的思考依據。〔註十八〕

## 貳、立論基礎

賽蒙認為：傳統行政學者所提出的所謂法則，自科學觀點而言，均不合科學法則的條件，故只能稱為“行政諺語”（administrative proverbs）。行政理論的研究到此已走上絕路。今後如不尋求新的途徑，如不提出新的研究方法，勢難建立真正的行政法則。〔註十九〕 本文將就方法論的角度，試從概念工具與科學語言，事實前提與價值前提，受限理性論，以及理論建構的歷程四方面，分別論述其研究的途徑與方法。從中不難發現，賽蒙的立論基礎，絕大多數都是因基於邏輯實證論的科學方法和行為主義的分析單元。

### 一、概念工具與科學語言

賽蒙認為傳統的行政學說及其所提出的原則〔註二十〕，最大的缺點，即在於理論本身的空泛與相互間的矛盾。比方說，“命令統一”（unity of command）的原則，規定一個人只能接受一位主管的命令，否則，“一國三公，吾誰適從”的問題便會出現。但是，賽蒙認為這個原則便和“專業原則”（principle of specialization）相互矛盾。依照“專業原則”，學校內的會計主任，在行政上受校長的監督指揮，在技術上則須接受上級會計單位的命令，這和“命令統一”的原則便相違背。如果說“命令統一”的意思，是指當雙方的命令相衝突時，只須向直接的行政主管負責，那麼此時的“命令統一”原則固能保全；但“專業原則”却被犧牲了。

又如“控制幅度”（span of control）的原則，也和“層級愈少愈好”的原則相衝突。依照“控制幅度”的說法，一個主管所能直接監督指揮的屬員，通常都有一定數量的限制，過多則耳目有所不及，指揮監督的效率不但不彰，反而形成不

利的結果。但是，依照“層級愈少愈好”的原則，行政主管和最基層的工作人員，最好能直接接觸，唯其如此，才能達成健全的溝通與和諧的人群關係。然而，在實際的運用上，此二原則却往往顧此失彼，注意到控制幅度，便要增加中間的層級；要減少中間層級，便須擴大控制幅度。現有行政學說捉襟見肘的窘態，便充分暴露了。

又如“分工的原則”，照古立克(L. Gulick)的說法，應按工作目的( purpose )、程序( process )、地區( area )，以及被服務的對象( clientele )等標準來進行，〔註二十一〕但是，賽蒙認為這四個標準是相互矛盾的。採用一個標準，便須放棄其他三個標準。究竟何時應該採取那一個標準，古立克並無說明。而標準的含意也非常模糊不清，有的工作既可說是“目的性的”，也可說是“程序性的”，而“被服務的對象”與“地區”，事實上也無法與“目的性的”分開。

賽蒙認為上述行政學說的缺點，即在於其建立的原則互不關連，結果自相矛盾，不成為原則。而其所以互不關連，原因即在於欠缺一套足以將各種原則貫通的“基本概念”。所以他認為行政學說的第一步工作，便是建立一套足以描述實際行政行為的概念。這套概念，必須是“運作性的”( operational )，其含義必須與可實證的事物相符；其描寫行政組織必須是科學的，儘可能指出組織中的決策行為及其所受各種影響，以掃除一般對行政組織描寫的淺薄、簡陋，和缺乏真實性的缺點。

〔註二十二〕

## (一)概念工具

根據自己的經驗與觀察，任何人都會從一組類似的事物中歸納出一些孤立的共同屬性。這種從類似的個例中抽離出共同屬性的活動，稱為抽象化歷程，而經由這種歷程所獲得的共同屬性便是概念( concept )。因此，一個概念便是一個類名( class name )，所代表的是該類事物的一種或數種屬性。例如“生物”是一個概念，它指的並不是單一之有生命的物體，而是代表各有生命物體的共同特徵。“重量”

也是一個概念，它所指的並不是單一物體的某種特點，而是經驗到或觀察過很多物體後所抽離出來的一種屬性。一般來說，我們可將概念分為物體概念、事件概念，以及關係概念三種。〔註二十三〕

概念在學術研究上的重視，乃是賽蒙學說的出發點。因此賽蒙認為行政理論的初步任務，便是發展一組與理論相切合，而且能描述行政情況的概念。為要合乎科學原則，這些概念必須是運作的。換句話說，它們的意義必須相當於經驗的可觀察事實或現象。〔註二十四〕 他認為行政學應是一門與各自然科學站在同一基礎上的實證科學。科學研究的主要目的，當然是在建立各種科學法則，惟在創立法則之前，必須先具備某些概念。比方說，在重力法則成立之前，必須先有“加速度”與“重量”等概念。因此，行政學理論的初步任務，便是創立一組與理論相切合，且能描述行政情況的概念。由於這一概念，本質上並不包括有關學科的實質理論，而是只用來作為研究此一學科，建立此一學科之理論或法則的工具，故稱為“概念工具”（conceptual tools）。

賽蒙又認為，任何一種整體現象之研究，通常都是就其特殊的“階層”（level）現象建立其特殊理論，而其階層則是依其作為研究目標的某種特殊單位而定。此階層現象之理論，即應以此單位之內部行為（intra-unit behavior），以及單位間之行為（inter-unit behavior）來說明。例如物理學上的質子、原子、和分子；以及生物學上的遺傳原質、染色體、細胞核、細胞、肌肉、器官、以至於生物等等，均是各該學科在各個階層上的特有單位，而各階層的特有理論，即是根據其特有的單位而建立的。〔註二十五〕

以上所稱單位，即是一般所指的“分析單位”（unit of analysis），與概念工具實際上是相同的。一個分析單位也就是一個概念。概念工具通常都是一組相關概念，而一組概念之相互關係的說明，便是一種理論。〔註二十六〕 賽蒙認為行政學所處理的，乃是人類複雜行為的互賴系統，如要從事行政研究，就要澄清研究方法上的某些混淆或曖昧的用語；必須要重新建立行政學研究的新概念工具，也就是



要從“決策”的角度去研究現象，以作為系統性分析的工具。他的「行政行為」一書，即在建立可供描述和分析行政現象的一組字彙。他所提出的概念工具是“決策”，而其最小的分析單位則是“決策前提”。

除分析單位之外，賽蒙還提出觀察單位（the units of observation）及衡量單位（the units of measuring）的運用方式。一般對於數的衡量，可用基數（cardinal numbers）、序數（ordinal numbers）、及向量（vectors）來表示。賽蒙雖未提出應以那一種數量作為衡量社會現象的單位，但他却以權威（authority）為例設想一種衡量的方法。通常權威是影響力（influence）的一種，如A對B施用權威，則A向B施用影響力，因此，衡量權威至少是衡量影響力的一種。權威絕不是無限制的，權威的限度可稱為“接受地帶”（zone of acceptance）。假使B的全部可能行為是V，B願意接受A命令的一組行為是S，即S為V的一部份，此S即為接受地帶。我們可用S來衡量A對B的權威。假使在某一時間內，B願意接受S組行為中的任何命令，而後來則只接受S組行為中的一部份S'，這時可以肯定的說A的權威在減弱。在這種情況下，對權威的增強或減弱即可衡量。假使接受地帶是由S'變為S''，而S'與S''又是不能相互包含，而是相互重疊時，那麼A對B的權威程度，如能以數學中的“部份序列”（partial ordering）來加以衡量的話，將是最恰當不過的了。〔註二十七〕

與概念工具有密切關係的方法論問題，就是運作定義（operational definition）。作為科學研究工具的概念必須是運作的，即其涵義必須與實證觀察的現象或情況相一致。一般來說，運作定義可分為測量的運作性定義（measured operational definition）和實驗的運作性定義（experimental operational definition）兩種。前者是描述所界定的變項或事象如何測量，其界定項所陳述的，是測量該變項或事象所採用的工具、方法、及程序。至於後者則是描述所界定的變項或事象如何產生，其界定項所陳述的，是產生該變項或事象所從事的運作程序與活動。事實上，一個經驗性的概念是否算是一個科學概念，主要是看此一概念是否具有運作性

的定義而定。具體的說，在科學研究中採用運作性定義，至少有三大益處：一是可使研究者的思路更加具體而清晰，防止所用的經驗概念曖昧而含混；二是可以減少一門學科中所用概念或變項的數目。因為只有在運作程序顯著不同時，才需增加新概念或新變項；三是可以增進研究者相互溝通的正確性。因為只有運作性的定義或概念，才不易產生誤解。〔註二十八〕

基於以上的認識，賽蒙認為任何研究，如要與真實的世界有所聯繫的話，則必須借助於運作定義。他認為大部份經濟學已經數學化的一個重要理由就是，大部份經濟學的中心變項（central variables）都能以計量定義。而為了使社會科學的研究，更能接近於自然科學般的數學化，勢須借用運作性的定義，將某些現有的假設予以重述。〔註二十九〕再以“權威”（authority）概念為例，在其與史密斯堡和湯普遜（Donald W. Smithburg & Victor A. Thompson）合著的「公共行政學」（*Public Administration*）一書中，就是借用運作定義，分別從“法定的”與“心理的”兩種角度，來加以說明。

就“法定的”而言，他認為傳統上，“權威”一詞，往往被當作一種法律觀念來研究，而其定義，則以“權利”（right）及“義務”（duties）等名詞來加以說明。在此種意義下，誰有權威，誰就有權利要求他人服從；而被要求的人，就有義務服從。為了修正此種說法，他進而從“權威系統”（lines of authority）的角度，給法律的權威觀念帶來了一個運作上的定義。他說，當我們說有法律的權利要求他人服從，我們的意思是說，在該社會中有一個我們認為合法的法律系統，規定在某種情形之下，其他的人應該接受這個人的決定。這個法律系統，通常還建立一套強制機構，對那些想行使其法律賦予的權利——包括權威的權利——的人，給予法院或警察等等的支援。〔註三十〕

再就心理的觀點來看，權威的運用，常牽涉到兩個人以上的關係。一方面是一個提議他人應該有所行動的人；另一方面是接受該項提議的人，也就是服從該項提議的人。一個人接受他人的提議，可能有三種不同的情形：

一是他瞭解該項建議的好處，並根據其益處，而深信必須實行該項提議。在此種情形下，雖然有人認為這是“觀念的權威”（authority of ideas），但不應包括在權威的概念之內。

二是他並未完全或部份的相信該建議的妥當性就實行該項建議。事實上，他可能根本未審查該建議的妥當性。

三是無論根據個人的價值標準，或組織的價值標準，抑或是二者的價值標準來看，均是一項錯誤或不當的建議，但仍然實行該項建議。

在任何實際的事例中，上述三種接受權威的“單純方式”，可能以不同的份量，混合出現的。而且在實際的運用過程中，權威與說服，也是混雜使用的。在概念上，只能將第二及第三種情形看成為接受性權威的實例。〔註三十一〕

除此之外，在其「人的模式」一書中，認為權威是存在於僱主與受僱人之間的關係。在此種僱傭契約的關係中，我們稱僱主為B，受僱人為W，W在業務上所作之各種行為的綜合稱為X，其行為的一部份，則以X'代表。如果W接受B所劃定之X，此即表示B向W行使權威。亦即當W的行為是由B的決定所確定時，就是W接受權威。反之，假使W只接受由B所劃定之全部可能價值中的某一特定部份X'時，則W的接受限度變為X'，只有在X'的範圍內才能接受權威。〔註三十二〕當一低層人員不論他自己對另一人所作決定之利弊看法如何，他的行為皆願意接受此人的決定所支配時，他即接受此人之權威。概念工具或分析單位之尋求，以及運用新的概念及單位來研究問題，皆是美國行為派社會科學家們最重要的表現之一。所以賽蒙的這種主張，正與美國行為主義的表現相一致。

## (二)科學語言

邏輯實證論者認為，任何的自然語言（即社會語言），不能以它原來的字句作為科學研究的工具。蓋因任何一種自然語言在實際用法上所指涉的，並不僅止於認知活動，而是包括了認知活動以外的諸多意含（connotations）。假使認知以外的

意含隨著語言工具挾帶進來，那麼勢必妨碍認知活動。認知活動一旦受到妨碍，那麼任何推論就不是互為主觀的。因此在取用自然語言作為討論工具時，必須將自然語言經過語意學的過濾。

賽蒙承襲邏輯實證論者的論點，認為普通的常識性語言（即自然語言或社會語言）之所以有嚴重的缺點，主要有兩個理由：一是它的名詞不是運作的，不能根據經驗上的可能性，或者選擇某些可以經驗的成份加以強調；一是它不能充分的區分事實與價值，而且也不能分辨出價值的非理性和它的主觀性。〔註三十三〕認為在討論社會科學方法論時，必須仔細分辨科學語言（the scientific language or the language of science）的語句與所觀察之社會語言（the language of the society he is observing）的語句。比方有一個人預言“某年將有經濟大恐慌”，就字義來講，這句話本來和說“某年某月某日會月蝕”一樣，與人類行為無關，而僅是以科學語言對社會事件所作的一種預測而已。但如果這話經由大眾傳播媒介，在社會上廣為流傳，更由於通貨膨脹的預期心理，結果由於此一傳播而導致某年真的發生經濟大恐慌。這種傳言便是社會語言。由於語言是社會制度所不可分割的一部份，它常與許多影響人類行為之因素相結合。這種語言與因素的本身，事實上是社會科學所應研究之資料的一部份。不幸的是，社會科學家所用的科學語言，也採用同樣的字彙與文法，因而造成兩種語言的混淆，也因此而使人誤認為研究自然科學與社會科學，在方法上有基本的差異；但如能分清這兩種語言，便可知道社會科學與自然科學在研究方法上並沒有多大的差異。比方說，假使有一個來自火星的人類學家想研究地球上的人類行為，假設他不但不與他所研究的對象（人類）交往，而且在對人類行為描述的過程中，所用的符號也與人類的語言不同。在這種情形下，他如利用研究自然科學的方法來從事研究，那麼對他來說，研究人類行為（社會科學）與研究鼠類行為（自然科學）是一樣的，因為不論是研究人或鼠，他均能不受人類語言的影響。假使他要證明“人類在某種條件下會有某種行為的出現”，那麼在方法上應該與證明“星球在某種條件下會如何移動”是一樣的。因此，自語言觀

點來看社會科學的研究方法，則科學語言與社會語言的分辨，實為方法論上的基本改進。〔註三十四〕

其次，賽蒙又主張利用數學語言作為研究的工具。在科學語言的主張中，以數學語言的指出最為極致。他曾有三篇文章是根據他人的研究報告，以數學方式改寫的。他視這種改寫為“翻譯”，但其意義則不僅止於翻譯而已。他說：“當我反對用‘只是翻譯’一語時，目的不在強調把文字敘述，譯成數學符號之技術上的優美。我所要表明的乃是，數學翻譯的本身，對理論的建構有其實質上的貢獻。目前，數學已成為自然科學的主要語言，其理由並不單單在於它是數量的——這是一般的錯覺；而是在於數學可對複雜到無法用文字處理的現象，予以明白而嚴格的推理。由於社會科學必須處理比自然科學更為複雜的現象，因此，數學符號優於較不細密之文字的優點，對於社會科學的研究實具有深遠的意義與重要性。”〔註三十五〕他肯定的認為經他以數學符號翻譯的論文，比原作者的文字報告更加明白精確。在他所撰寫的論文中，經常運用數學符號，有的甚至用到高等微積分，即基於此種理由。比方說在他的「人的模式」論文中，大部份的文章均使用了大量的數學符號。認為“以數學符號從事研究，主要是基於實用的理由，而非審美的觀點。在某些事例中，由於數學方法的運用，使得那些困擾我多年的問題得以解決。”〔註三十六〕由此可知，賽蒙在研究方法上並不是為數學而數學，而是在於以數學符號來研究人類組織中的行為。

## 二、事實與價值

事實（fact）與價值（value）是賽蒙方法理論的基礎，也可以說是其方法理論的出發點。他根據行為主義和邏輯實證論的理論，將人們作決定時所考慮的因素，分為價值的因素（value elements）與事實的因素（factual elements）。除了主張將事實問題與價值問題分開之外，還主張求出分析單位，以作為分析人類行為的

基礎。他將“決策前提”(premises of decision)概念在社會科學上的用途，和阿拉伯數字在數學上的用途，等量齊觀。他認為社會科學上有了“決策前提”這一概念，不但可以正確地描寫行政組織的真象，而且也便於建構一個統一的理論。

### (一)目的與手段的連鎖

事實與價值的區分，有如目的與手段，應然與實然，以及政策與執行間的區別一樣。事實命題是否正確，可用實證的方法判定其真偽，而價值命題則否。

事實命題(factual propositions)是關於可觀察世界中之各種運作的陳述；而價值命題(ethical propositions)則是關於喜好的表示。這兩種命題的區別，正如同一般所謂“描述性陳述”(descriptive statements)與“規範性陳述”(normative statements)，或“是非問題”(is question)與“應否問題”(ought question)的區別相同。事實命題可以證明是真是假，即證明在這世界上是否實際發生所陳述的情形。價值命題則指出某種特定情形是“應該如此”(ought to be)，或是“比較好”(preferable)，抑或是“所期望的”(desirable)。這種命題無法透過經驗或推理，以證明其是非真假。在一般的情形下，確認一個事實命題的程序，主要是看其是否與事實相符，亦即基於一種實證的，客觀的真實性；但確認一個價值問題，則是基於人員的專斷，亦即基於個人的主觀看法。同時，事實命題不能以任何推理自價值命題引出，而價值命題也不能直接從經驗的事實中產生。由於科學的研究必須以事實問題為對象，因此科學的命題都是事實命題，而價值問題則不能以科學方法來處理。〔註三十七〕

賽蒙為了便於區分事實與價值命題，曾舉出“目的——手段”模式作為理想的形式。認為一個人在幾種可能的途徑中選擇一種時，其直接的反應必然是先確定自己的目的，而後再判斷那一種途徑最能達到這個目的。目的是價值問題，至於那一種途徑才能達到目的，則是事實問題。進而言之，某一手段既可達成某一目的，那麼這個目的自然又可被用來達成另一個目的，此時前一目的即成為後一目的的手段，

以此類推，即可成爲一個“目的手段的連鎖”（means ends chain），亦即構成一個“目的階層”（hierarchy or pyramid of goals）。〔註三十八〕在這階層中，每一階層對下一階層來說是目的；對上一階層來說則爲手段，其間的關係只是相對的，而不是絕對的關係。在這手段目的的連鎖上，所謂價值是指最後目的，而不是達成另一目的的手段。此最後目的之抉擇爲“價值判斷”（value judgements），至於手段之選擇則爲“事實判斷”（factual judgements）。假如行政抉擇的各種前提，能夠明顯地區分爲事實前提與價值前提，確是非常方便的；可是不幸得很，要將這兩種命題予以明顯的區分，事實上是不可能的。差不多每一價值前提，都包含有一些事實前提在內，因爲許多所謂的“目的”，其本身都不是最後“目的”，而只是達成最後目的的手段；而在另一方面，每一行政決定，往往也不只是事實命題，而包含有價值的選擇在內，許多組織的目的，往往就是此種價值的選擇。因此，行政決定的歷程，往往須以其規定的“目的”爲已知事項，作爲決定歷程的出發點。爲了使價值命題能有助於“合理地作決定起見”，用作組織目的價值，必須確定不移，以使其實現的程度得以衡量，並使特定行爲所能實現該目的的可能性，能夠下一判斷。然而，由於價值因素無法經由實證來判定其正確與否，在現實中，個人與組織都一樣，並沒有一個單純的手段目的階層，而只有一個複雜而關係不清的目標手段關係網而已。

既然一個手段可以達成多種目標，而層級愈高，兩者的關係又愈加模糊；既然終極目標無法確定，而又必須在矛盾衝突中選擇用以達成它的手段。因此無論是組織或個人，均無法經由“目的手段”的模式來從事理性行爲的分析，詳細的說，至少有下列三種限制：

第一，在一個時間內只能從事一種方案的限制下，選擇A的方案，固然可以得到A的結果，但却無法得知採取A以外之方案所可能獲得的結果（the alternative ends），因此很容易造成描述上的不完全或不健全。

第二，在實際情況下，對於目的與手段之間的關係，無法予以截然的劃分。蓋

因“可行的手段”常常不是價值中立的。特殊的手段，固然可以達到特殊的目的，但同時也會達到某些“非追求性的目的”；有的時候，目的手段間的連鎖關係，尚可造成諸如“目的可否辯護手段”（whether the ends justify the means）之類的困擾。

第三，目的手段的連鎖關係，也混淆了“時間因素”在整個決策過程中所扮演的角色。假使一個目的必須在某些特定的條件或情況下才能完成，那麼在兩個特定的時間裏，固然只會有一種情況或條件的出現；但是一旦將時間看成一個連續體的話，那麼在一段時間內，勢必會有多種情況同時出現。如此之下從事抉擇，不但會受到特定目標的影響，而且也可能受到各種在不同時間中，可能被實現之目標的一種期望心理所影響。因此，在選擇的過程中，將會面臨到兩種可能的問題：一是，假使要在一個既定的時間裏完成某種特殊目的時，那麼在時間的衝突下，將必須捨棄那些可能的目的？二是假使在一既定的時間中已經完成了某種特定的目的，那麼此一被完成的目的，對於在其他時間中所可能被完成的目的，將會帶來那些限制與影響？此外，時間因素對於人類的抉擇行爲，更有著一種“不可撤回”（irrevocable）的特質，在很多情形下，既定的抉擇又往往會創造出一種新的決策環境，直接間接都會影響未來決策的路線與方向。〔註三十九〕

由於“目的手段連鎖關係”有以上的諸種限制，在使用上除了呼籲必須審慎行事之外，他進而提出了行爲選項，行爲結果，以及價值系統（alternative, consequences, and the system of values），作為一替代性的概念模式。

## (二)行爲選項的模式

以手段目的間的連鎖關係，來說明個人及組織的理性行爲，在運用上既具有上述的三大缺失，因此，賽蒙又進一步提出了“可行的行爲方案”（alternative behavior possibilities, alternative behavior, behavior alternatives, alternatives），“行爲結果”（consequences of behavior, consequences.），以及



價值系統 (the system of values)，來說明事實與價值的問題。

“可行方案”是指任何一個個人或組織，在特定的時空下所可能採取的任何行爲；“行爲結果”則指各種行爲所可能導致的功能與影響；至於價值系統，則指任何一個團體或個人，都有一種我們可以稱爲“感覺領域” (sensitive zones) 的地區，這就是有關它的價值觀念的行動區域。對於外界影響力之不曾觸及其“感覺領域”，而僅觸及其“無感覺領域” (zones of indifferences) 者，該團體將淡然置之，反之，則將產生強烈的抵制性自衛行爲。此種“感覺領域”，一般都以“無異議曲線” (indifference curves) 的姿態出現。〔註四十〕 在任何一個特定的時空下，都有許多可能的行爲，擺在行爲者或由其組成之組織之前，聽憑選擇。所謂選擇或決定，即是就這些可行的行爲方案中，擇一實行。至於其實行的結果，應該看成爲此種行爲的價值指數 (value indices, value index)。透過此一指數而與價值的實現發生關聯。比方說，經濟學者視經濟財貨爲價值，並以之作爲經濟活動的目標，但事實上，經濟財貨只是一種可從而獲得價值之狀態的存在，或者說是消費財貨之可能性的一種價值指數而已。換句話說，人類的經濟活動，固然在期獲得財貨，但財貨之獲得，雖屬行爲之結果，但並未直接得到價值，必須經由此財貨的消費，才能獲得價值。因此，財貨之有消費的可能性，即存在著一種可獲得價值的狀態，此即稱爲“價值指數”。決策行爲的依據，即取決於此一價值指數的高低。然而，此種指數，通常僅代表了相對的意義，而非絕對值；而且也同時包括了“肯定的價值” (positive values) 與“否定的價值” (negative values) 兩面。〔註四十一〕 如就再以目的手段關係來解釋的話，那麼一種行爲即是一種手段，一種行爲所產生的各種後果，即等於多種手段目的的關係，但此種關係下的目的，並不是預定的目的，而只是產生的結果而已。它不是價值的本身，而只是一種與價值有關的指數而已。

賽蒙在“行爲選項”的模式中，常常運用到“策略” (strategy) 這個概念。簡單的說，策略就是一系列的決策，而決策則是一種解決問題的歷程。換句話說，

從“行爲選項”中挑出“最佳者”，而後再加以實現的整個過程就是決策。在通常情形下，行爲主體的目標，不可能只憑藉著單一的決策就能達成，而是需要經由一連串的決策行爲。因此，一個理性的決策，至少包括三個階段：一是列舉所有可能的策略；二是預測每一策略的各種可能結果；三是評估這些可能的結果，而後在行爲選項中選出“最佳者”。〔註四十二〕 惟所謂挑出之“最佳者”，和“價值指數”間仍不能發生關聯，必須藉助“行爲的結果”，才能使其產生有機的關聯。蓋因推測出來的行爲結果，與原先期望的結果是否相符，以及其符合的程度如何，均是一些用來判斷行動結果是否有效的準據。由此觀之，行爲選項與行爲結果均是事實問題，而價值則由行爲結果來衡量。

以上這種“可能行爲——行爲結果——價值系統”的理性模式，就是賽蒙理性論的最高境界或理想境界，亦即他所稱的“客觀理性”（objective rationality）。在其與馬奇（J. March）合著的「組織」一書中即曾指出：理性決策即是一種收集有關資料，研判各種可能行爲，經由一種心智的過程，排除情感和下意識的干擾，而選擇最能達成最大目標的行爲。〔註四十三〕 賽蒙雖然也承認此種客觀理性，在實際行爲中是不大可能的，但却可以透過經驗法則的簡化而變為可能。“行政人員爲了要以充分的理性去執行，必須對所有跟隨在每一個可能策略之後的行爲結果有一充分的描述，而且尚需比較這些行爲的結果。他應該瞭解環境將如何因他在某一方面採取了行動，而不採取其他行動所作的改變；而且還要知道每一可能行爲在無限時間，無限空間，以及在各種價值系統中的影響。…幸運地，抉擇的問題經常可依經驗法則的傾向，而予以大大的簡化。換句話說，某一可能行爲的各種不同結果，只會發生在一個簡單的時間幅度和一個有限的描述範圍之內”。〔註四十四〕

但是，這種“簡化”，只能縮小問題的範圍，本質上並不意味著人類有能力達到“客觀理性”的完美境界。它只是一種規範性的形式理論，而不是一種描述性的經驗理論。此種形式理論的作用，只在澄清決策程序的理性概念，正如同物理學上的無磨擦概念，不過是一種研究減少磨擦時的假想概念而已。賽蒙說明這種理想形

式的目的，就是爲了進一步提出“有限理性”（bounded rationality, limits to rationality）的決策模式，以建立其方法論的核心。我們可以這麼說：所謂“理性決策”，就是基於人類“有限理性”的事實，進一步分析個人在組織中實際從事決策的過程而已。〔註四十五〕

### 三、有限理性論

賽蒙氏駁斥傳統經濟理論上以“經濟人”（economic man）具有“全知理性”（omniscient rationality），並能獲得最大利潤的說法，認爲大多數的組織行爲均是非理性，任何一個組織或個人，僅能說是一個具有學習與適應能力的體系，而不是一個全能的理性體系。因此，他進而提出了“行政人”（administrative man）的“有限理性論”（limited rationality）及“滿意利潤”（satisfied profits）的看法。認爲任何一位決策人員，一方面固然會注意到決策的客觀資料，以使決策能夠達到理性的境界；但在另一方面，決策人員更會受到他個人主觀的偏見，以及各種客觀環境的影響，而阻碍理性過程的進行。正如同電腦分析資料，如果不符合決策者個人的意見時，決策者往往會命令工作人員修改電腦的程式一樣。

#### （一）全知理性的限制

賽蒙氏在「行政行爲」一書中曾提及：傳統的經濟學者把“經濟人”的特性描述爲“荒謬的全知理性”（preposterously omniscient rationality），乃是一般人處理理性的一個極端的觀點。傳統的經濟學者認爲：“經濟人”不但具有一套完備和一致的偏好，而且能夠瞭解所有呈現在他眼前的方案；並且可以從事最複雜的計算，以判斷並發現其中的“最佳者”，同時，“經濟人”更不畏懼風險的承擔和不確定情況的出現。但賽蒙氏則認爲：當“經濟人”的特徵被延用到相互競賽的局面，或在不確定的環境下從事決策時，“全知理性”固然可以達到如神一般的雅美狀態（a state of Thomistic refinement），但他們所說之“最大可能的規範性利

益”，却與現實人類的實際或可能的行為之間，似乎並不發生任何的關聯。因此，此類超人的模型（heroic models），對於政治學或行政學的研究而言，實在是一項危險性的工作。〔註四十六〕 如果從實證論的角度來看的話，那麼“行政人”幾乎不是“全知理性”所能支持的，在組織的決策中，不但涉及相當程度的自我利益，而且也往往基於諸如理念，社會角色，以及家庭背景等非理性的前提之上。因此，即使在大規模的正式組織中，理性之自我利益的純粹表達，事實上也是很難獲致的。

賽蒙氏認為組織理論的主要考慮，乃在於人類社會行為中，理性和非理性層面間的界限問題。因此在他大多數的論著中，無不批判“舊理性經濟人”的“客觀理性模式”。在其「組織」一書中，即曾指出古典經濟學和統計決策理論的“理性人”，完全是在一種高度劃分和清晰界定的環境中從事“最佳”（optimal）的抉擇。但他認為此類抉擇，無論從理論或實際的角度來看，均將面臨到兩種困難。

第一，只有在“確定”的例子裏，這種理性人的模式才能配合理性概念的一般用法。但是在不確定的情況下，則甚難有一致性的看法。亦即在決策的情境中，僅列舉了各種“既定的可行方案”，但並未告訴我們如何去獲得他們。而且對於各種“可行方案”之結果，也假定為所有可能結果之次集合而已，無法明確的指出它的可能性。

第二，它對抉擇的機構，作了三種假設：一是抉擇的所有可能行為是既定的；二是不論在確定、冒險、或不確定的情況下，均知悉附着於每一個可能行為之後的所有結果；三是，“理性人”具有對所有可能結果之完全的效用序列（utility ordering）或主要功能。但事實上，這些假設在現實情況中是很少出現的。〔註四十七〕

為醒眉目起見，我們可根據賽蒙氏在“行政行為”中的解說，將“全知理性”的困難說明如下：

第一是“沉入成本”（sunk costs）的限制。這就是時間因素在決策過程中所產生的作用。過去的決定如已實施，那麼在某種程度上，將會影響其後一階段的各項決策。因為已經付出的時間，人力，甚至金錢上的投資，均構成一種成本，無法

收回，也不能輕易拋棄，只好就其現有的基礎上，再作決定。這就是時間因素對理性行為所起的一種限制作用。

第二是知識不全的限制。在決策的過程中，決策人不能掌握所有與他工作有關的知識。他只能就已有的實際關係，和現有情況的資料，對未來的後果從事某種程度的預期。如果預期準確，他便作了一個正確的決策。尤有進者，在實際的決策過程中，行為人並不考慮每一途徑所將引起的一切後果，他往往只是考慮一些在因果及時間上，與決策關係最密切的因素而已。至於那些因素是關係最密切的，此又是一個實證法則的問題，不僅涉及到個人下意識的反射作用，而且也及於個人的價值判斷問題。

第三是預期的困難。由於後果是在未來發生的，而且必須附以價值判斷的成份在內。而此種價值判斷又不能有實際的經驗感覺在內，因此只好出之於想像。不難瞭解的是：此種想像的價值與經驗的價值之間，自然是不可能完全相同的。

第四是能力的限制。理性的決策，必須對每一可能的途徑加以選擇。但是在實際的行為中，却只有少數的可能途徑會被想到而已。〔註四十八〕

“全知理性論”雖有以上的限制，但在研究的過程中，却也不必全然地放棄理性的概念。因為“行政人”雖不是完全的理性，但在本質上却具有一種“有意理性”（intendedly rational）的傾向。〔註四十九〕“行政人”雖不是追求“最佳的”（maximized）目的，但却企求“滿意的”（satisfied）或“夠好的”（good enough）行動路線。〔註五十〕一位“滿意的決策者”，必須不斷的從其所隸屬的組織中，去尋求它所發展出來的選擇方案。在這一有限的範圍內，他僅能選擇一個能夠滿足他期望層次（aspirational level）的路線。再者，由於決策者大大地簡化了決策的環境，因而在某些時刻裏，爲了理性的目的而喪失效能與經濟的考慮，有的時候甚至是必須的。藍羅氏（Martin Landau）曾經指出：一體系內的重複性（redundancy），的確會增加該體系的可靠性，尤其是當該體系面對著高度的不穩定時，情況更是如此。蓋因不管是結構的重疊，抑或是功能上的重複（duplica-

tion)，均是避免錯誤的有效方法，因此，它們被看成是理性的。此外，費爾瓊（John A. Ferejohn）和費爾利納（Morris P. Fiorina）也指出：一個人若抱持著使預期的損失減至最小程度的原則，即使他不在追求最大的利益，也應該被視為是理性的。〔註五十一〕

“全知理性”既有上述的限制，而在使用上又有如上概念上的困難，為求明白起見，賽蒙氏認為在運用上最好加上修飾語。比方說，以“客觀的理性”（objectively rational），來表示在一定的環境中，事實上能夠發生最大價值的正確行為。“主觀的理性”（subjectively rational），用以表示行為人的實際知識，相對的達成了最大價值的行為。“意識的理性”（consciously rational），用以表示將手段，依目標的需要而加以有意識的調整。“深思的理性”（deliberately rational），用以表示將手段，依目標之需要，經過深思熟慮後，所從事的調整。“組織的理性”（organizationally rational），用以表示一種導向組織目標之行為。再如“個人的理性”（personally rational），則用來表示一種導向個人目標之行為。〔註五十二〕

## (二)有限理性的原則

在研究的過程中，理性的概念既然無法放棄，那麼在運用上，除了加上修飾語之外，本質上，更應予以某種程度的修正。換句話說，人類心靈用以描述及解決問題的能力，既與解決這些問題所需之真實世界裏的客觀理性行為（objectively rational behavior），甚至與這些客觀理性的近似值相較起來，仍然相去甚遠的情況下，自應透過“再概念化”的過程，將“全知理性”改為“有限理性”（bounded rationality）。此種概念上的修正與轉變，主要是基於一種假設，亦即認為大多數的組織決策，就資訊的獲得與運用而言，均將面臨到兩種情況：一是缺乏詳盡的訊息，另一為決策者無法完全的控制所有足以影響他們的諸多變數。在這種情形下，決策者一方面可能必須基於不詳盡的訊息去設定所選擇之方案的機率（probability），

另一方面，他也可能爲了獲得詳盡的訊息，而投資了爲數可觀的資源和時間。如此之下，如果收益情形不能說明這一支出是正當的，他就不被認爲是理性的。因此，他可能仰賴專家來提供他們所需的訊息，有時也可能使用理念作爲過濾環境訊息的方法，有時甚至會將不確定性降低到邊際報酬 (marginal return) 超過取得訊息的邊際成本 (marginal costs) 的位置之上。〔註五十三〕 換句話說，當一個人在邊際報酬剛超過邊際成本的時候，他即不會再爲蒐集訊息而付出額外的代價，此時他不會再試圖去達成其“最大化” (optimize) 的利潤，而是僅在於達成其“滿意的”成果而已。他雖然會繼續環顧周圍的環境，但其目的則僅在於增進該一決策被制訂的機會而已，基本上並不是爲了確保該一決策的完全理性或最大理性的獲得。由於此種原因，賽蒙氏甚至認爲：假使人類理性真的沒有限制的話，那麼行政理論將成無用。在所謂的“全知理性”下，事實上僅是在真實世界中，尋求一些有限的，或近似的簡化模式中打轉而已。因此他對“經濟人的全知理性”，提出了下列兩項主要的修正：

第一，行政人 (administrative man) 應以“滿意的目標”，來取代經濟人的最大量及最佳的目標。行政人所追求的，並不是最佳的可能行爲，而是追求“夠好的” (good enough) 行動方案。因此，他不必一開始就審查所有的可能行爲，也不必判斷這些行爲是否就是“實際上的所有可能行爲”。

第二，行政人不處理像經濟人所假想之“真實世界中的所有複雜問題”。行政人應該承認他們所“認知的世界”，只是真實世界中的一個非常簡單化的模式而已。〔註五十四〕

根據以上的說法，賽蒙氏的最大突破，應該是在於以“滿意的標準”來替代“最佳的標準”。他認爲：假使目前有一組足以讓我們去評估或比較“所有可行方案”的標準，而藉著這些標準，我們就可以從“所有的可行方案”中，選出一個最好的可能行爲，我們稱這一被選出的可行方案是“最佳的”；反之，假如目前有一組“最小程度滿意”之可行方案的標準，而其中有某一方案足以“迎合”或“優於”原列

標準，此時我們即可稱它是“滿意的”。〔註五十五〕 人類大多數的決策，不管是個人的或組織的，僅在於發現和選擇滿意的可行方案而已，只有在例外的情形下，才考慮去發現並選擇“最佳的可行方案”。〔註五十六〕 認為決策環境的瞭解，本質上即是為了縮小個人所需考慮的可能行為面，以及各種可能結果的範圍圈。行政環境的主宰力量，應該是在於行政組織的本身，它不但可幫助個人去縮小考慮的範圍，而且也可以擴大個人理性的幅度。〔註五十七〕 換句話說，“滿意理性論”的說法，將更有助於組織功能的完成。“當個人在運用他的可行方案時，如果覺得不難去獲得滿意的方案時，那麼他的期望水準（aspiration level）將會上升；反之，當他發覺不易獲得滿意的可行方案時，那麼他的期望水準自然就會下降。這種期望水準的改變，不但會產生一種近似於單一性的滿意產出，而且也易於保證滿意之解決模式的存在”。〔註五十八〕

### (三) 理性應被視為一種程序而非目標

賽蒙氏除了對傳統經濟人的全知理性，提出上述的修正之外，另一方面還從“個人期望之最大效用論”（maximization of subjective expected utility）的角度，進一步提出了“程序理性”（procedural rationality）的概念。〔註五十九〕 認為就有限理性的追求而言，程序的理性，應該比目標的理性更有可能，甚至還認為，理性應被視為一種程序而非目標。蓋因由於資訊處理技術的發展，使得我們對於各種可行方案間的互動情形，以及對於各種行為後果的判斷能力，較之往昔，業已增長了不少。電腦的技術，可將人類對某一問題的零碎知識與瞭解，經由程式的設計，建立起各種“綜合性的模式”（comprehensive models），而有助於人類去處理各種程序性的問題。〔註六十〕

“理性”一詞的意涵，到底應被視為一種過程（process），抑或應被視為一種“實質的結果”（substantive result），可說是一項被人探討多年的問題。比方說，席爾特和馬奇（R. Cyert and J. March）於一九六三所出版的「公司組織中



的行爲理論」(*A Behavior Theory of the Firm*)，威達斯基(A. Wildavsky)於一九六八年所寫的“效率的政治經濟學”(The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting)，哈威和米勒(E. Harvey and H. Mills)於一九七〇年所寫的“從政治角度看組織適應的型態”(Patterns of Organizational Adaptation: A Political Perspective)，貝羅(C. Perrow)於一九七〇年所寫的“組織部門的權力與觀點”(Departmental Power and Perspective in Industrial Firms)，以及阿里森(G. Allison)於一九七一年所出版的「決策之要素」(*Essence of Decision*)，均分別將組織行爲劃分為“政治的模式”(political model)與“理性的選擇模式”(rational-choice model)，不僅論列了其間的差異，而且也指出了“理性”的應有特質與內涵。統觀他們的分析，二者之間，大致上有以下幾點的差異：

第一，理性抉擇模式中的行爲者是有目的的，他們所考慮的是儘可能有效地達成組織的目標，並且設法將個人與組織的目標融合爲一體；至於在政治模式中的行爲者雖然也有目的，但他們所關心的却是達成目標的手段，而且，政治系統內每位成員的利益，也並不必然的會補足組織的利益。

第二，理性抉擇模式假定組織的目標是單一的，認爲：假使多元的目標被允許的話，那麼適於某一目標的方案，很可能會影響到另一目標的實現，從而將使決策者無法獲得“單一且最佳的行動路線”。〔註六十一〕相對的，在政治模式中則假定組織有著多元的目標，而且在目標之間又可能是衝突的，因此，如何使那些抱持不同目標的成員們達成共識一致的看法，乃成爲政治行爲的主要目標。由於必須在很多衝突的目標中求其妥協，因此決策的歷程，不可能全是理性的。

第三，理性抉擇模式與政治模式的第三點差異，乃在於後者並不需要邏輯一貫性(logical consistency)的假設。認爲成員們彼此間共識(consensus)的最大值，即使在欠缺基數效用函數(cardinal utility function)，甚或在欠缺序數效用

函數 (ordinal utility function) 的條件下，仍然可以透過妥協的方式獲得。蓋因在政治的討價還價 (political bargaining) 中，一般人都不願意遞轉或改變其原有的目標，為的是唯恐支持了某一特定目標之後，勢必會形成一種非妥協性的 (intransigence) 環境與態度，從而導致衝突的更加惡化。所以說，當偏好的傾向不太明顯時，那麼妥協的工作往往較易達成，而彼此間的共識也比較容易獲得。〔註六十二〕

根據以上的分析來看，理性抉擇並非僅僅只有一個單純的意義。從政治模式的角度來看，它是指著過程及手段方面的理性，而非單指目標的達成與否。誠如道恩思 (Anthony Downs) 所說的，“不管這些過程是否都能有效的被人所採用，但無論如何，一個非理性的人，絕不是理性抉擇模式的一部份。”〔註六十三〕但如從理性抉擇模式的角度來看，那麼在組織的行爲中，一位理性的人，比起一位僅僅照著預感或直覺的行爲者，當然更能成功的去完成既定的目標，其對理性的看法，乃是就是否能夠成功地達成目標的觀點來加以界定的，而非僅止於決策的制訂過程。賽蒙氏融合上述的看法，除了從“準理性行爲” (quasi-rational behavior) 的角度，提出其“目標達成之滿意程度的有限理性論”之外，從一九七八年以後，更根據政治模式的論點，進一步提出了“程序理性論” (the concept of procedural rationality)，用以澄清並補足有限理性論的不足。

### 叁、組織原理

根據賽蒙氏的看法，組織乃是決策功能的分配與組合。因此，“決策”兩字，可以說是研究組織理論的一個哲學基礎，同時，也是整個研究方法的重心所在。他的一個基本假設，即認為組織系統的特質與功能，是由人類解決問題的活動程序（problem-solving process），以及人類理性選擇（rational human choice）的特質引伸而來，〔註六十四〕 所以不能將組成分子，視為單純的機械工具，而應視之為具有慾望、動機和進取心的個人；其知識、學習潛能和解決問題的能力均是有限的。因此，組織乃是個人的擴大，根據其需要及其對環境的認識，而有所抉擇。基於此種看法，賽蒙用以分析組織行為的論點，乃是將組織假設為一種具有選擇及解決問題的功能，並具有某種程度之決定能力的人類有機體（human organism）。這種有機體，並未具有無限的力量，它在一定的時間內，只能處理記憶中所存儲的，或環境中所存在之消息的一部份而已。〔註六十五〕 此種研究組織方法的關鍵，在於鑑定決策中樞（decision center）以及消息的傳達路線。

賽蒙在「行政行為」一書中，對巴納德（C. Barnard）的理論加以發揚光大。他和巴氏一樣，強調組織之“平衡式生存的可能性”（equilibrium on survival possibilities），完全賴於組織誘發合作及善用組織內各種不同動機的能力。而組織的本身，既是決策功能的分配與組合，則組織可說是個複雜的溝通體系，包括每一成員的認知、假設、目的、態度，和對別人行為的反應與期望。他說，人類的行為都是為了達成某種目的，因此，為了使成員的行為能夠趨於一致，首須建立一套具有普遍性的組織目標，並需有一組精心設計的行政程序，此一程序即是決策過程。

〔註六十六〕

## 一、組織設計

賽蒙以“決策前提”作為分析組織的基本單元。此一基本的分析單位，不僅可以應用於各種組織思想型態的建立，而且也可以提供組織設計的基礎。此種論點，可從他與馬奇（ J. March ）所提的假設中看出來：

第一，從層級節制的體系看，當一個人趨向組織結構的高層攀升時，則理性化的可能性，往往因之而相對的減低。

第二，從專業分工的角度看，如果按照“目的”或次級目標而劃分工作部門時，勢必由於次級目標的偏見，而養成偏狹的態度。尤其在自動化機具的衝擊下，不但會因呆板的工作型態而導致滿足感的流失，而且還有造成大規模失業的危險。〔註六十七〕

第三，如果再從分權與集權的角度看，那麼一個組織內權力的分佈，多半是由其消息的傳遞制度而建立的。情報來源愈多的人，往往透過情報的獨佔與控制，而掌握整個組織，進而形成集權的傾向；反之，則傾向於分權。〔註六十八〕

### (一)層級節制體系

行政組織的層級，如按系統原理加以區分的話，大致上可分為策略（ strategic ）、協調（ coordinating ），和操作（ operating ）三個階層。〔註六十九〕本此論點，賽蒙亦將組織層級區劃為最上層、中層，和底層三個部份。假使以一個製造業的組織為例的話，那麼其底層即是一個最基本的工作過程，亦即產品的製作過程；中層則是程式的決策過程，其主要工作在於處理日常的製造和分配系統的運行；至於最上層則是屬於非程式性的決策過程，亦即綜合性的分析與判斷的階層。他認為即使資料處理過程和決策的自動化，也不會改變這三個基本的層級。〔註七十〕

尤其在一個複雜的組織系統裏面，為了業務的推動，必將出現應有的次級系統，其形狀猶如輪中套輪（ wheels within wheels ），不論自動生產的技術進步到什麼樣

的地步，都不能抹煞層級結構組織的基本需求。此種需求性，正如同電腦程式，需要細分為許多的次級程式（subprogram）一樣，因為在層級節制體系內所需資訊的流通量，較之其他形式的組織結構，節省很多。〔註七十一〕

“層級節制”（hierarchy）一詞，根據賽蒙的說法，乃是單指機關內部的工作關係，亦即構成處理合法性權力之一定的組織程序。是故合法性乃是層級主管權力之最主要的來源。

層級節制的權力，係屬合法性權力的感覺，它常會因為原有的社會條件，而大為增強。比方說，人們自幼就從父子關係開始，經過斷斷續續之“社會的”或“組織的”層級節制的經驗，以至老死為止，時時都在接受下級服從上級之特殊的社會化教育。層級節制的行為，就是上級與下級各守其份的行為；下級覺得他們應該服從上級，而上級則覺得他們應該被服從。因此，層級節制的行為，乃是全體機關職員的原有行為習慣，只不過是當他們加入某一機關之後，所經過的一種制度化的行為。

層級節制體系之所以廣泛的被人所採用，除了由於它不過是將該組織所在的社會中早已建立的習慣，移用到機關而已之外，層級節制的安排，在其他特殊的作用上還有諸多便利，其中最重要的有兩種：一是制訂工作目標及分配工作；二是協調與排解糾紛。〔註七十二〕惟當他說明層級節制體系的作用之後，他進一步從組織設計的角度，闡述了層級節制權力的限制及其應有的轉向。認為由於社會的進步，以及經過教育和組織外經驗的獲得，人們對於個人人性的尊嚴將更加肯定，而對於與層級節制程序有關的權力，可能越來越不像以前那樣順從了。此外，當前的現行文化，使人們對於機關組織的行為及待遇的看法，似乎也有所改變。由於社會的分工，業已將為數可觀的人們，培育成為不可缺少的及學術深奧的專家。由於專門人才及技術專家的重要性日益增加，遂使許多組織行為，不得不將重點逐漸放在功能的地位之上，而間接削弱了層級節制體系的權力。目前，職員們已逐漸習慣於接受功能專家的意見，並且覺得他們應該接受這些意見。結果，合法性的權力，已經不

再是正式的層級節制體系的專有權力。〔註七十三〕 換句話說，在傳統的官僚組織中，除假設各職位的知識和職權是合一的之外，同時還假設職位的高低和貢獻的大小成正比，貢獻的大小和報酬的多寡也成正比。認為一個人在組織中的職位愈高，即代表他的職權愈大；既擁有較豐富的知識，貢獻當然也較大，同時，獲得的報酬也較多。在今天所有的各式組織中，職位的高低和報酬的大小很少是不具關聯的。但如從另一角度來加以分析的話，顯而易見的，此種假設並不完全正確，誠如賽蒙所說的，在今天的社會中，個人對於組織的貢獻，乃取決於他擁有的專業知識，而不在於他的職稱或頭銜。如果過份強調職位間的差異，其結果將使金字塔的組織型態，逐漸步上埃及金字塔的後塵，終將成爲死亡的墳墓。

## (二)專業分工

功能專業的分工，乃是由於工業化、技術革命，以及精密的分工所造成。在傳統社會裏，家庭幾乎擔負起宗教的、政治的、經濟的，以及教育的所有功能；但在經濟發展以及技術精湛的推進下，社會的結構自然而然的趨向於分殊，每一結構都扮演特殊的角色，擔負特殊的功能。尤其到了近代，龐大的公民營組織，更將從事於基本科學研究及各式各樣的專業人員，納入組織體系之內，新的專業人員又躍居爲另一個新的特殊階層，功能的分殊化乃益加顯著。

賽蒙氏將“分工”(division of work)與“專業化”(specialization)兩個名詞互相通用。認為：假使我們有一件工作要做，並且有許多人可共同來從事這項工作，那麼便可將該項工作區分爲幾個部份，而使每一個工作人員擔負其中某一部份的工作。此時，每個人專做分配給他之整體工作中的一部份工作，便稱爲專業分工。在探討上，至少應該包括下列幾個面向：

第一，在一定的工作與工作人員之下，到底有多少種不同的分工方法？

第二，各種不同的分工方式，將會產生何種不同的結果？

第三，我們將如何說明並預測這些後果，進而將它做爲比較各種不同之分工方

法的根據？

首先就分工方法而言，最為各方所接受的分工方式，是由古立克(Luther Gulick)所提出。他認為機關單位，可以根據具有“共同目標”(purpose)，“共同程序”(process)，“共同的服務對象”(clientele)，以及“共同的業務地區”(area)等四個標準進行分工。〔註七十四〕但賽蒙則認為古立克的分工方式乃是提示性的，不必予以過份的重視。要決定某一組織單位是代表何種形式的分工，往往非常困難。事實上大多數組織的分工方式都和古氏的四個分工標準有關；退一步講，縱使我們可以同意：某一特定組織可屬於這些分工型式中的一種，但是這種分類標準，似乎未能告知我們：如何將特定工作加以組合？換句話說，賽蒙認為這四個標準是互相衝突的，採用一個標準，便須放棄其他三個標準。到底何時應採何一標準，古立克並未說明。其次，賽蒙認為這四個標準的含義，也非常模糊不明，有的工作，既可說是“目的的”，也可說是“程序的”；而“服務對象”與“地區”，也不能與“目的”分開。〔註七十五〕例如國民學校，就其為教育機關而言，可說是“目的”的組織；就其為學齡兒童之就學而言，可說是“服務對象”的組織；就其依學區而收納學生而言，又可說是“地區性”組織了。這種定義上的含糊不清，及其建立之分工標準的相互衝突，嚴重地限制了它的效用。事實上，任何組織的行為，都可透過各種不同的方法進行分工，除了運用極端概括性的言詞之外，組織的分工，很少能夠完全事先加以計劃。任何機關組織中，成千上萬的工作與活動，及其相互關係，絕不可能被組織專家，在組織成立之初，即能全部預見得到。一般說來，機關組織在開始時，都像一個單細胞，後來由於不斷的分工才逐漸成長。

組織的專業分工，不但會影響組織的成長，而且也會由於分工方式的不同，產生幾種立即性的後果。比方說，人機配備的數目與種類，目標的性質，以及職員本身所得的滿足程度，均是其中較為顯著的幾種。由於一個人在團體之內，其行為的可能性與趨向，往往和其作為孤立的個人，或與參加該團體之前的行為取向有所不同，因此，在對團體進行分工時，我們必須考慮：該團體的結構，是否有助於或有

害於某人擔任該項工作？而擔任該項工作之後，是否又有助於或有害於擔任其他的工作？

因此，在探究某一分工方法之可能結果時，我們必須注意：一個人、一個工作團體、一部機械，在任何適當時機中所從事的工作，均與該人或該團體所曾經歷的一切有所關連。同時，我們還需考慮其後可以希望他們作些什麼工作？因此，賽蒙對於專業分工的探討，首先是從組織中的個人分工觀念出發，將之區劃為下列三個層次，亦即：個人分工與機械分工間的關係，個人間的分工與團體間的分工之關係，以及工作團體與大的組織單位間分工之結果。關於第一個層次，他認為人與自動化機器之間的分工，將有助於免除人力的失調與浪費，其分工的原則在於益處（*advantage*）的比較：如果使用機械來生產將會獲得較大的好處，那麼生產的工作就應由機械來代替人類；反之，如果機器操作沒什麼好處的話，那麼就應仍由人工來操作。〔註七十六〕至於後面兩個層次的分工，由於涉及的問題相當繁複，事實上很難有依循性的原則提出，不過，在整個的分工程序上，似可把握住兩項因素：一是機關面臨的問題；二是透過價值觀念與技能的角度，觀察有關人士對該項問題的反應方式。蓋因任何具體的問題，於事先均無法知其精微；而任何偶發性的事故，其發生的過程，又往往不照一定的邏輯順序。因此，一個組織內部的分工，同政府之其他決策一樣，乃是“政治性”的決策。所有的組織從業人員，只有在“組織的正當原則”（*sound principles of organization*）下，權宜運用了。

### (三)集權與分權

在有關官僚組織分權的研究中，湯普遜（*J. Thompson*）、布勞（*P. Blau*）以及布恩斯與史托克（*L. Burns and G. M. Stalker*）等人均認為：主管們很可能把處理標準化的決策授與屬員們，而自身却保留著若干風險性的決策，藉此達成分權的目的；並認為：在不確定的環境下，較有可能出現集權的傾向。〔註七十七〕因為在此等環境下，必須具備充分的判斷，以評估各種可能的方案和後果。在這種



情況下，主管無法指明屬員應有的遵循程序，因此必須對屬員嚴加監督，以瞭解屬員的工作情況。此點說明了在不確定環境下的決策，強制的力量可能比合法的權威更為有效。換句話說，為了能夠達成意欲的目標起見，“指導性的結構”（directed structure）似乎是必要的，尤其在“實質理性”（substantive rationality）〔註七十八〕的需求下，往往更會助長組織和一般社會的集權傾向。關於這種論點，龐第（Louis Pondy）曾有過極為深入的研究，認為：假若組織中的合作行為是出於完全的自願與自由，那麼每個部門將會過份倚賴外部的指導與控制，而不去履行原已設定的目標。〔註七十九〕歐斯洞（Vincent Ostrom）也發現：若無中央干預的話，那麼每家座落在水池旁的地主，將有抽取過多水量的動機，因而造成了長期和短期水力資源的浪費。〔註八十〕這些弊端，唯有透過層級節制權威的運用始能加以克服。因此，要是所有的權力都被固定在同一個答案之上，而後再強加於其他答案的同一出處時，那麼最佳的答案和意欲的目標，才有實現的可能；否則，目標的移置（goal displacement）便隨之產生。換句話說，當組織的權力被數位權力者均等分化時，就很難獲致一個最好的答案。尤其是在具有風險性和不確定性的情境下，組織愈是多元中心的（polycentric），愈是不可能去發現達成目標的途徑。言下之意，集權的傾向，不但是必要，而且也是必然。

關於上述的論點，賽蒙氏抱持著一種相當保留性的看法，認為組織中的決策，到底多少應該由高階層的主管人員制訂，多少應該授權給下層人員，問題並不在於我們是否該集權，而是在於分權到什麼程度，以及如何促使二者達成彼此的調適與均衡。他認為下層單位的“本位主義”（suboptimizing），乃是造成集權傾向的根本原因。在組織功能的展露過程中，只要摒除己見，顧全大局，即可透過組織設計的技巧，而達成均衡的地步。例如美國一九五〇年代的公私企業，即是透過減少對中央資訊的倚賴，以及“利潤分散”（divisionalized profit）的方法，而達到分權的目的。〔註八十一〕一般來說，分權有兩個好處：一是各個下層單位自行擬訂目標，並努力達成實績以表現自己的成果；二是清楚劃分各單位的業務性質，而簡

化了決策的過程。他認為，目前由於電腦及溝通技術的發展，直接間接均助長了中央集權的傾向，從而使得高階層人員的決策數量劇增，因此他懷疑高層人員是否有足夠的能力去分析資料並決策？尤其是從系統原理的互動互賴特質來看，不論是波及性的互動（pooled interaction），連續性的互動（sequential interaction），以及互惠式的互動（reciprocal interaction），任何一項決策，均足以牽一髮而動全局，因此，過份的集權是否值得？尤有進者，集權的升高，亦將導致資料處理上的困難，尤其當“協調各單位所需的資料”大於“輸入—轉換—輸出”的能量與速度時，更是如此。但無論如何，中層管理階層（middle management levels）的決策活動，會愈來愈趨向於集權，乃是無可置疑的。〔註八十二〕

此外，賽蒙還從經濟學上“不完全競爭”的道理，強調組織單位間的高度相互依賴性。認為在現實的環境裏，不可能有一個可以完全不需要依賴其他機關的幫助，而具有進行其工作所需要之一切資源的組織，亦即沒有一個組織是可以獨立自成一體的（self-contained）。此蓋由於組織的任何決定，都是集合進行的。因此，任何一個單位對其他單位而言，都是輔助性，而沒有一個單位是可以獨自存在的。比方說，經濟單位幫助法律單位避免在組織的決策中發生經濟上的錯誤；而法律單位則幫助經濟單位避免法律上的錯誤。至於資料單位則幫助前述二單位，避免在公共關係上發生錯誤。而且，每一單位所建立的標準，都假定其他單位會予以接受。如果某一專門工作單位具有完全正當的理由，便可能影響其他單位的決定，此種影響並非僅是偶然的現象，而是在與該機關的特殊能力有關的任何時候，都是如此。因此，他認為許多行政學的著作，想將某些特定的行政單位，例如人事與採購單位，稱為“輔助單位”（auxiliary unit）或“幕僚單位”（staff unit）；而一些處理“真正業務”（the real thing）的單位，則稱為“實作單位”（line unit）的兩分法，本質上並不十分正確。換句話說，賽蒙否定了傳統“實作”與“幕僚”的區分，而從互動互賴的角度，解釋集權與分權的消長關係，力主其間的平衡與調適。

## 二、組織運作

如前所述，賽蒙用以描寫行政組織的基本概念，乃是“決策因素”(elements of decision)或“決策前提”(premises of decision)。他根據邏輯實證論的理論，將個人或組織從事決策時所考慮的因素，劃分為價值前提(value premises)與事實前提(factual premises)。惟此種以手段及目標的層次系統來分析理性的行為，在運用上亦未能令人滿意，因此，他乃以“可行方案及後果”(alternatives and consequences)來補充原先“手段目標模式”的不足。惟任何一個組織中，幾乎無法發現一項決策是由某一單獨的個人自行完成的，即使某一特定行動的採取，最後責任係由某一個人承擔，但如就該項決策的制訂過程稍加研究，即可發現許許多多的人，已由正式或非正式的溝通途徑參與其事，直接間接提供該項決策所由根據的前提；而從事最後決策的那個人，其所有的貢獻並不十分重要。因此，溝通系統乃成為賽蒙論述組織結構的重要環節。此外，為求瞭解組織內部的決策歷程，尚須研究命令所由傳達的權力體系。明示的權威系統固然重要，但隱含在權威背後的實質影響力量更加值得重視，蓋因留給屬員們自由裁量的範圍愈廣，那麼他們不依正式權威而運行的各種影響力，勢必愈加重要。

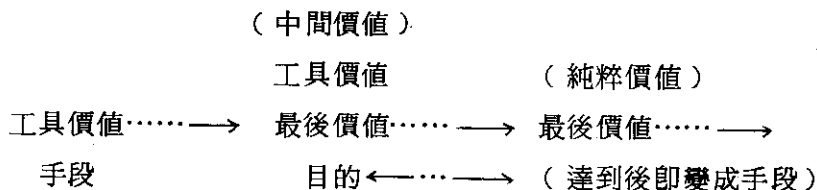
### (一)決策結構

組織的決策過程中，必然會受到各種因素的影響，這種影響決策者之判斷的各種因素，在分析上稱為決策前提。根據賽蒙的說法，決策前提可分為價值前提與事實前提兩種。前者如組織目標，效率準則，公平標準，以及個人之價值觀念和指涉架構(frame of reference)等等；後者則如個人的技術知能，組織提供的事實資料，以及環境因素等等。並且認為，任何的組織行為，都是經由各種價值前提與事實前提的考慮，而後得到結論的一種運行過程。但是，如前所述，決策的本質，乃是在各種可行的方案中，從事“滿意”的選擇，而方案的滿意與否，除了需衡量其

價值前提與事實前提之外，更應在各種方案之中，預測其實施的可能後果。亦即應以“決策方陣”（decision matrix）的方式，列出各種情況的發生機率，以設立各種被接受的假定。因之，“後果前提”，也就成為決策過程不可或缺的一項前提要項了。

首就價值前提而言，由於組織中的行為，尤其是行政組織中的個人行為，都是有目的的。目的決定即是目的價值（goal values）的選擇，其所含攝的主觀性成份相當大，因此，在相同的決策場合中，不同的決策者常會做出各種不同的價值判斷。

價值乃是哲學上的一個重要問題，本質上，它被區分為“內在價值”（intrinsic value）和“工具價值”（instrumental value）兩種。〔註八十三〕 例如一幅圖畫，它之所以引人之興趣，之所以博人之贊賞與喜愛，乃是由於附麗於圖畫本身之美感。此種美感即是它的內在價值。但是，假使將這張圖畫當作一種交易獲利的工具，而從事買賣行為時，那麼此種經濟價值便是一種工具價值了。大多數的內在價值，可做為產生其他更高價值的工具，層層推進，終止之境，常是因人、因事、因地而不同。此種推進的關係，通常是以前一個價值作為達到以後更高價值的階梯，彼此間遂構成一種“價值階層”（hierarchy of value），前一價值即是後一價值的工具價值。賽蒙稱它為“目的手段之連鎖”（means-ends chains）。〔註八十四〕 當這個“目的手段的連鎖”斷於某一個目的而不再追求更高的目的時，此中間目的即成為“中間價值”（intermediate values），而最後目的則可稱之為“純粹價值”（pure value）。其關係可如下圖：



價值觀念的形成，雖難於從事客觀的科學分析，但無論如何，一個決策者的價

值判斷，其可能的相關變數，不外乎是他們的信仰系統，人格系統，知識程度，個人的特殊經驗以及他所處的文化環境等等。個人價值觀念之影響決策的形成，固然是一個無可否認的事實，但是團體的價值，更是決策過程中不可忽視的一個變數。蓋因任何一個組織的工作團體，都有一種我們可以稱之為“感覺領域”(sensitive zones)的地區，亦就是有關它的價值觀念的行動區域。對於外界影響力之不曾觸及其“感覺領域”而僅觸及其“無感覺領域”(zones of indifference)者，該團體將淡然處之。但是，對於“感覺領域”以內的團體行為，企圖加以影響者，則完全不同。如果外界的要求，與該團體關係重要之價值觀念相衝突，便將予以反抗。該團體之反抗此種要求，乃是反抗不利於他們的決策。

價值觀念的階層，既以目的手段間的連鎖關係出現，則任何一個決策，在上級看來，僅是手段而已；但以下級人員的立場來看，其所制訂的決策，乃是基於本單位的利益，具有價值判斷在內。組織既按分工制度劃分各單位或人員的職權範圍，而每單位或人員在其職權範圍內，勢必有其個別的目標，在制訂達到其目標的決策時，也必滲入價值觀念，而所滲入的價值觀念，又多以本單位或本身的利益為前提。因此，其所制訂的決策，自然地無法做到客觀和理性的境界。此外，價值前提，實際上即在於決定某種特定情形下的“應該如此”，“比較好”，或是“所渴望的”。完全是在解答“應該如何”的問題，而在這個問題之中又包括了兩個問題：一是如何“選擇”此種應該的目的價值；一是如何“應用”此種應該的目的價值。這兩個價值，又都是建立在個人或當時社會所公認的某些假設之上，而非經驗的，推理的，或科學分析的產物。〔註八十五〕 因此，將價值判斷看成是個人的專斷行為，洵非過甚其辭。

次就事實前提而言，決策的工作，並不是僅在於想像美麗的新世界，而是要將此美麗的新世界成為事實的行為。只有當決策者瞭解問題的全貌，並能控制其周圍環境的可變因素，進而以謙虛的態度，來研究此一決策所能成就的程度時，決策才能成功。

爲了瞭解問題的真相以及環境的各種可變因素，則必須藉用各種紀錄文件、實驗、觀察，以及調查等方法，廣泛地從事各種事實的搜集，並將所得的資料，加一個別深入的研討，以便瞭解資料的真實內涵及其複雜程度。一般而言，影響資料之複雜性的因素，不外是主題的技術特質（technical nature of subject），所搜集資料的總量、資料的分割性、以及資料來源的數量和種類。當技術性愈高，數量愈大，分割性愈小，資料種類愈多且不相關聯時，則資料便顯得愈複雜，從而所需收集的事實也就愈多了。〔註八十六〕 以上係就事實的性質而言，假如再以資料的空間爲標準的話，則當一個決策場合，僅涉及“內在社會的環境”（intra-societal environment）時，其需要搜集的事實便少，反之，如果涉及到“外在社會的環境”（extra-societal environment）〔註八十七〕時，其所需搜集的事實便增多了。不過，這些可能相干的事實不論怎麼樣的多，如果加以歸納的話，則不外乎兩個類別：一類是人類的行爲，另一類則爲非人類的行爲。第二類又可分爲兩個次類，其一爲自然的或物質的事實，例如氣候、人力、工業設備等；其二是行爲的條件，例如時間、制度、或法律因素等等。如果再就時間的取向來看的話，那麼環境的內涵實又包括了過去、目前，以及未來的情況。惟就決策的意義而言，乃是爲了使一個組織能夠適應未來環境之改變，因此在各種情況中，似以外界情況及未來情況較爲重要。

決定一個組織的未來發展環境，因素至爲複雜。社會因素、經濟因素、政治因素，以及法律因素等等皆是。這些因素，在短期內可能相當穩定，但是，時間一長則可能發生某種程度的變動，惟在這些必然的改變中，到底要經過多久才會改變？將有何種改變？其改變的方向和程度又如何？自屬一項極端困難的工作。又如前述，一切的事實均不外乎人類的行爲及非人類的行爲。而所謂人類的行爲，即是由人的理性和非理性的需要及活動所構成。它包括人的信仰、動機、理想及慾望等等。決策者受到這些因素的影響，難免抱以偏差的態度，有意無意地對客觀事實，着上了色彩。而在決策的過程中，決策者的價值判斷既不可少，同時，又要求決策者分辨

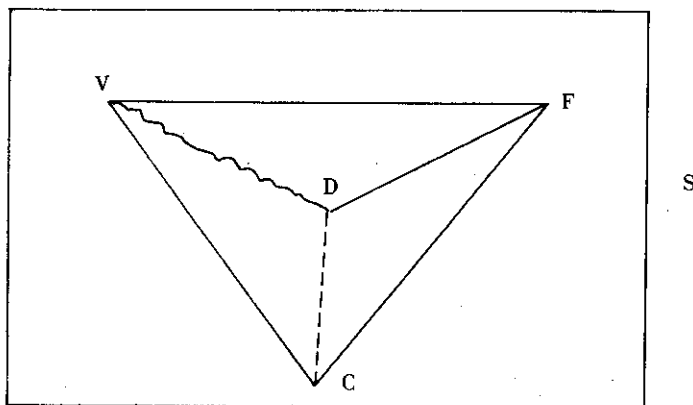
出什麼是他的價值判斷，什麼是他的事實判斷，並要使其事實判斷具有高度的客觀性，甚至面對冷酷的事實來修正他的價值判斷，當然是非常困難的。何況對於內外環境及未來情況的轉變，均是建立在假設之上，茫茫不可知，充滿了不確定的成份。任何對於未來環境的預測，都不過是目前最佳的判斷而已。

再就後果判斷而言，所謂後果判斷，實際上即是融合上述兩種判斷後的結晶，它是在一種預測的狀態下所做的事實判斷，或是在想像中所做的價值判斷。亦即在各種方案中，判斷其執行的可能性，技術上的難易性，以及發生的各種影響。

在一般的情形下，經過價值判斷和事實判斷之後，即可研提各種可能解決問題的不同方案，而後再在各種方案中進行比較，將可達成“必需目標”和“期望目標”份量最大的方案，作為初步選擇的腹案。例如當一個城市要建造一個新的下水道系統時，其目的並非僅在於排泄明日或明年的污水，而是尚需考慮到數十年後的排水需要。在此種情形下，解除現存的髒亂，即為必需的目標，而防範數年後的水災，即成為期望的目標了。任何能夠同時完成這兩種目標，而在執行上又無多大困難的方案，即能入選。但是，能夠完成目標的方案，原則上，還不能稱為最佳者。應該更進一步探求未來會不會產生其他不良的後果。決策者應該顧及諸如員工、組織、外圍影響、設備、觀念和方法，以及成本諸角度，進一步考慮諸如下列諸問題：“假如採用這個方案，將會發生什麼樣的結果？”或是“假如採用這個方案，將會導致那些錯誤？”由於這一連串的問題，一定可以找出各種可能方案，所可能發生之不良後果的資料。如能將它列舉出來，而後再研究每一不良後果的可能性和嚴重性，那麼在兩害之間取其輕的原則下，較佳的方案似乎不難獲得。

以上所述的價值前提，事實前提，和後果前提，乃是任何的決策過程中，不論是簡單的決策，抑或是複雜的決策，絕對脫離不了這三種判斷。這三個方面，在決策者從事於決策的過程中，乃是彼此關聯並互為條件的。任何偉大的決策或渺小的決策，其理想的狀態必然是憑藉此三種判斷的一種選擇行為，也必然是決策者的心智經由這三種判斷而後產生。我們可以通過“決策場合”，“決策者”，以及“三

種判斷”之間的關係，用下列圖解A來表現決策的結構：其中S代表特定時空的決策場合，D代表決策者，V代表價值判斷，F代表事實判斷，C代表後果判斷。VF、CF、CV代表各種判斷之間的關聯性。DF代表決策者對已現之環境因素之判斷，比較容易得到經驗上的印證，所以用“——”來表示。DV代表決策者主觀的願望傾向，難作客觀的衡量，所以用“~~~~~”來表示。DC代表決策者對未來的可能發展之推測，難於精確，所以用“-----”來表示。〔註八十八〕



圖解 A 決策結構

## (二) 權力體系

就傳統的觀點而言，權威 (authority) 是來自職位的，因此它僅僅涉及到組織的正式結構；而權力 (power) 則除了來自正式的權威體系之外，絕大多數的權力則是來自組織中的非正式關係。權威與權力之間，顯然是一種“非相稱的關係” (asymmetrical relationship)。〔註八十九〕 布契爾 (Rue Bucher) 在說明醫學院中基礎科學教授與臨床醫師的衝突中，強調每個團體的權力來源，乃決定於他們在正式權威體系中的身份地位。〔註九十〕 杜賓 (Robert Dubin) 則認為一個團體權力的大小，乃與組織中能夠履行團體功能的人數相關。〔註九十一〕 湯普遜 (James Thompson) 認為權力的大小與不確定性是彼此關連的，凡是必須處理



較不確定情況的單位，便擁有較大的權力。〔註九十二〕 克羅茲(Michel Crozier) 以爲“ … 一個人行爲的可預測性，是他卑屈地位的明證。”〔註九十三〕 賽蒙則將權力看成一種改變他人行爲的能力，並以之作爲組織或系統內進行決策的中心關係。〔註九十四〕 而權威則爲一種指導他人行動，並作決策的力量。權威關係是兩個人之間的關係，一是長官，一是部屬。他強調：“ 冒著可能誤用名詞的危險，我們將對權威一詞，作廣義的使用，並將之理解爲：凡未經任何嚴重的評斷或考慮，即接受他人之建議的情勢。”〔註九十五〕 賽蒙所謂的權威，正如他自己所說，乃是純粹客觀而行爲主義式的。〔註九十六〕

權威與影響力(influence)不同。權威是部屬暫停運用其自己抉擇的能力，而以接受命令爲其抉擇的基礎；至於影響力則指建議或說服而言。說服與建議之被接受，乃是經過接受者考慮後的選擇；而服從權威，則是放棄抉擇。在一般情形下，權威與“最後一句話”有關。當兩個人之間發生歧見，而歧見又不能以討論、說服、或其他使人信服的方法加以解決時，便必須由一個有權威的人加以解決。在行政組織中所謂“權威路線”(line of authority)，往往即指有權力說最後一句話的人士而言。至於部屬爲何必須服從長官的權威，賽蒙以爲最重要的根據之一是“儘份”(role taking)。社會制度，可以看作是特定關係中，人們彼此間應盡職份的說明與規則。〔註九十七〕 比方說，孔子所說的“君君、臣臣、父父、子子”，就是規定各人職份之社會制度的實例。

在組織理論中，“權力”一詞，雖然沒有一個標準的意義，但我們却可以發現它幾乎成爲“強制力”(coercion)或“制裁”(sanction)的同義詞。韋柏(Max Weber)寫道：“權力乃指社會關係內的一個行爲者，不管遭致反抗與否，均能夠貫徹其個人意志的可能性，而不論此種可能性植基於何種基礎之上。”〔註九十八〕 拉斯威爾(Harold Lasswell)和坎普蘭(Abraham Kaplan)也認爲：“權力是指爲了持續一項政策並防止反抗，而預期的或實際的使用嚴厲制裁的種種關係。”〔註九十九〕 賽蒙則認爲，在任何一個組織中，爲了誘導人們接受權力，則必須要

有許多明確的規定。具體的說，此種規定就是“制裁”，它包括賞罰二者在內。對此，他曾經提出了幾個頗值深思的論點：一是，在各種制裁中，社會制裁是最重要的，而且也是最被重視的。“十目所視”的難堪境遇，是人人力圖避免的。二是，個人間心理上的差異，可能在使人們接受權力上，有其重要的作用。有些人格類型適於領導，其他則適於服從。三是，在使人們接受權力時，目標可能亦有重要作用，因為他瞭解爲了達成共同的目標，則必須服從命令、相互配合。四是，許多正式的制裁，大多根據職位及經濟安全或社會地位而來，爲了保持職位、高薪及其他利益，不得不服從權力。五是，在與共同目標或職位安全無關的時候，不願承擔責任，往往是願意接受他人決定的主要原因，尤其是當此種決定非其經驗及能力所及的時候，更是如此。〔註一〇〇〕

強制力的使用，不僅涉及到獎懲問題，而且也涉及到意志的衝突方面。比方說行爲者A想去達成若干目的，却爲行爲者B所阻撓。由於B阻碍A去遂現目標，因此A必須設法排除B的阻撓，並爭取他的支持。在沒有強制力的使用下，A有可能使B照其囑託行事，因爲假使B認爲它是一件值得去做的正確事情，他也有可能出於自願而去幫助A。但是，當B幫助A達成目標時，縱然在強制力未被使用的情形下，我們能說權力沒有介入嗎？這顯然是不能的，否則會把權力概念侷限在極端狹隘的領域內。角色理論中若干方面的應用或可幫助我們解決這個問題。例如B在無強制力使用的情形下與A合作，可能是透過“合法權力”(legitimate power)應用的結果。〔註一〇一〕“合法”這一概念，表達了“不管B是否爲A所監視，B的合作行爲是存在的”。B以被期待的方式去行爲，因爲他承認那是角色合法範圍內的一部份；甚至自動自發的，熱心的去履行它，此乃由於他相信那是正確的行爲。在另一方面，強制力總是涉及監督的行使，因爲A有意使B以特定的方式行爲，必須透過監視才得以瞭解B是否照著指示行爲，否則他就不能使用他的制裁了。

強制力與合法的權力，在不同的時代裏即使會有彼此消長的現象，但在範圍上認爲合法的權力要比強制力更爲寬廣，似乎是有用的。絕大多數的決定行爲乃是合

法的行爲，因之，決策者面對著決策的既定前提和結構下，通常沒有很多的方案可資抉擇。譬如索蘭森（Ted Sorenson）便是這樣的看法，他說：“… 總統幾乎未曾制訂決策，尤其是在外交事務上 …，限制他選擇的基本決策，往往在以前就被制訂出來。”〔註一〇二〕的確，這種看法對組織中的每個層級而言，可說是正確的。尤有進者，雖然何種規則將被用來制訂一項決策的問題，可能成爲強制力量的主題，但是他們一旦被決定之後，規則隨即會被內化，並有助於在大部份的決策情境中去指導行爲。上述的說法，只不過是以另一種方式去說明角色規範（role prescription）是合法權力的一部份而已。賽蒙本此看法，認爲一個人接受了某一特定的角色之後，除非他再面臨新的資訊（information），否則將不會去改變行爲；並且肯定：當權力是組織行爲中的一個重要因素時，實質理性的存在性，就會變成不可能。〔註一〇三〕

任何一個組織裏，都可能有極爲複雜的權力關係。功能上的專家們及其他人員，可能由於他們的專長而獲得信任，或者由於他們在功能上的地位，而具有權力；團體意識可能對該團體的組成份子，提供一種權力的來源；某些人因爲掌有賞罰權，也獲得了權力；對於正式之層級節制體系的權力，其行使的範圍，更可能相當廣大。在某種程度之內，這些權力關係可以加以精心設計，並能加以創造。層級節制體系可以正式建立，並授與施行賞罰之權。功能的專精與權力，也可以創造出來。甚至特殊的團體意識，在較小的範圍之內，也可以加以培養或予以阻礙。

在人們設計出來的權力關係之外，還有許多從非正式的社會組織中產生出來的權力關係，與其交相揉合。正式組織對於此種非正式組織產生出來的權力關係，只能加以部份的控制。因此，我們在誇張人們對於權力關係所能計劃或控制的程度，以及過份低估正式建立之權力關係的重要性之間，應慎取中庸之道。唯其如此，我們才能討論如何用不同的方式去安排各種正式的權力系統，並評估其所發生的後果。

〔註一〇四〕

由於權力的行使，才使得決策的歷程和實際的工作之間，較有區分的可能，因

此，權力的作用，可稱之為“決策的縱向分工”（vertical specialization in decision-making）。〔註一〇五〕一般來說，它具有三種重要的功能：一是促使個人對行使權力者負責；二是確保決策的專精；三是使得組織中的所有活動得以彼此配合。〔註一〇六〕在對傳統的行政學提出批判時，賽蒙曾指出“統一命令”與“專業分工”的原則相衝突。然而，“統一命令”的原則，乃是為了解決權力衝突的困難而產生的，對此，他認為除了傳統所說的“一人只能接受一位長官的命令”之外，還提出了三種解決的辦法：一是，狹義的統一命令原則，即一人可以接受數位長官的命令時，如果彼此衝突，則僅服從一位。二是，誘發分權的功能。亦即每一單位在某些特定範圍內擁有專門權力，任何人均應服從。三是，採行階層制度（system of rank），亦即對某一階層以上之人員的命令均應服從，但當命令之間彼此矛盾時，則採後令優於前令的作法，惟應將衝突矛盾情形向發令者報告。〔註一〇七〕

### (三) 溝通系統

組織的功用既在於協調成員的活動，以趨於一致。因此，溝通可說是組織影響個人，以達成組織目標的主要方法。換句話說，沒有溝通就沒有組織，從而，也就沒有所謂決策功能了。組織內的溝通程序通常是雙軌的，一方面是組織的各方面向決策中心流通，以作為決策的依據；另一方面則是由決策中心向各部門傳遞，以促使各部門通力合作，進而將決策付諸實施。當然，在溝通時往往會有糖衣的傳遞出現，下屬只傳遞一些不致引起長官不愉快的後果及消息，致使長官被蒙蔽。此種由於個人的動機而影響了溝通的精確性，似乎是一件不可避免的事情。

所謂溝通（communication），乃指組織中各項決策前提彼此傳遞的程序。它是組織影響其組成份子的主要方式。巴納德（C. Barnard）認為溝通是形成組織的要素之一。〔註一〇八〕賽蒙則肯定地認為：無溝通，即無組織。溝通系統不僅決定了組織權力的分配形態，而且也決定了個人決策權力的高低與多寡。某人是否具有決策的權力，往往視其有無溝通路線或技術，使其獲得足夠的決策資料為斷，

機關的集權與分權，往往因此而來。〔註一〇九〕 粗略地說，組織的溝通系統，大概可分為兩個範疇：一是經過精心設計的正式溝通系統，一是未經計劃的非正式溝通系統。每一個組織，都有一些正式的安排，以使消息傳遞給需要它的人，但在這些正式的傳達路線之外，還有許多未經正式核准的，甚至是組織禁止的，出乎自願的，而且還是發乎熱情的，在職員之間相互傳遞消息的溝通方法。此種基於社會關係而發生的溝通網，一般稱之為非正式的溝通系統。

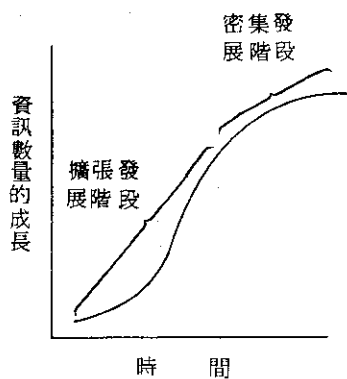
不管是正式的溝通系統，抑或是非正式的溝通系統，皆可用來增加個人的影響力。蓋因任何的溝通過程，皆將通過三個步驟：一是溝通過程必須有人開始；二是溝通過程，必須自其起源處傳遞至目的地；三是溝通工作，必須對其收受者發生影響。〔註一一〇〕 由於溝通事項不能自行，而需人力傳遞。在傳遞時，他自然要考慮到傳遞後的結果。因此，在上行傳遞中，只傳遞一些對傳遞者並無不利之結果者；或長官可自其他途徑獲得是項消息，不如搶先報告者；抑或是長官為對付其上級長官，需要此項消息，不然即將失寵者。〔註一一一〕 因此，長官之被下屬蒙蔽，幾乎是不可避免的。許多長官之所以不願只依正式的溝通途徑，而喜歡聽取小報告，可說是事有必至，理有固然。

不僅下屬不願將全部消息向上溝通，長官也同樣不願將全部消息向下傳佈。其原因或許是有意的，即長官想以“消息的獨家佔有”，作為對下屬保持權力的方法；在某些情形下也可能是無意的，此即由於長官不瞭解該項消息對下屬的重要性。

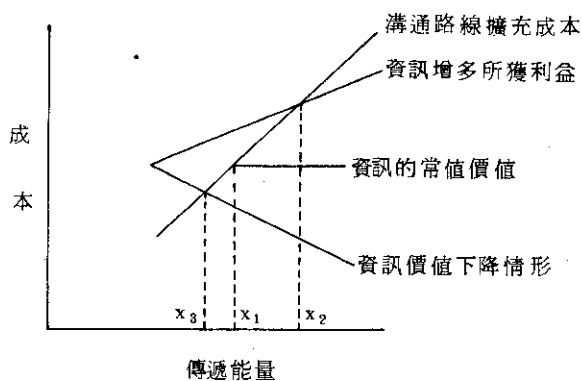
溝通不但在發動階段會受到限制，在收受階段亦同樣會被妨礙。溝通的來源及其傳達的方式，將決定接受者對其是否瞭解及其重視程度。同樣的一句話，出自有力人士者則受重視；出自“人微言輕”者，則無人理睬。由正式溝通路線傳達者，可能被視為例行公事，而非由正式路線傳遞者，則反受重視。

一般來說，組織規模愈大，所需要的資料也會愈多，但是規模增大與所需資訊負荷的上昇，二者之間並不會按對稱的比例來增加。蓋因資訊的傳播工作有一特性，就是資料愈多，那麼“需要更多資料”的迫切性，也會隨之而上昇，所以行政用的

資料有“自我滋生”(autocatalyzer)的特性,增加的“加速度”會愈來愈高。比方說圖解B,顯示一項假想的資訊流量的增高現象,由線的前一半“擴張階段”,所表示的是資訊數量上的急速增加;後一半段“密集階段”,則顯示管理工作中資訊品質上的改進。惟在增加的過程中,往往會由於資訊系統負荷的過重,資料存儲與再取過程的失去靈敏度,回饋通路的阻塞,時間上的誤差,以及資訊系統的不經濟使用等原因,而降低了抉擇作業的水準。〔註一一二〕 應付此種資訊需求量增多的傳統方法,就是擴充通訊路線的人員或單位,大致上可分為三種:一是首長身邊協助從事溝通工作的人員,二是記憶單位,如電腦中心,檔案室、或圖書館;三是情報單位,專門從事資料的搜集,視察與分析。〔註一一三〕 但是這種應付的方法是有限度的,純自理論的角度來說,管理階層會逐漸增加資訊的處理能量,一直擴大到最後增加的“單位能量成本”,恰好等於增高的“單位資料傳遞價值”為止。換句話說,當邊際成本等於邊際效益時,管理當局即不會為了多得一些資訊,而繼續增資擴大傳遞系統的能量了。其間關係,可用圖解C表示如下:〔註一一四〕 如果



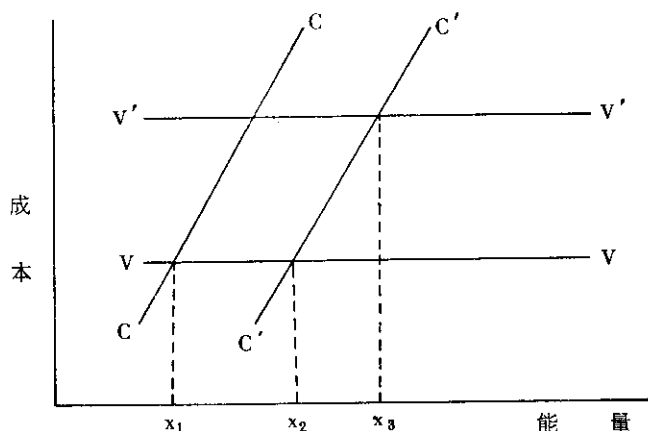
圖解 B 資訊傳遞的成長



圖解 C 資訊傳遞的規模、成本與價值關係圖

資料價值線向上傾斜,那麼管理階層就會樂於增多投資,以獲得更多的資訊;但如果情況相反,他自然就不會考慮再去擴充溝通的系統了。當然,圖解C所指的通訊擴充成本,乃是按照單位成本不變的情況下繪製的,也就是說,先假設通訊技術水

準不變，如果能改善通訊技術，就能改變此一曲線的位置。因此，顯而易見的，管理階層當然希望這條曲線能夠向右移動，以期能在不增加通訊系統成本的情況下多得一些情報。圖解D即顯示出這種理想的實現，成本線由C移到C'，通訊能量則由 $x_1$ 變為 $x_2$ 。



圖解D 更新通訊技術，減低“擴充通訊系統”後的結果

以上的說明，雖不能詳細的分析出涉及的諸種因果關係，但是已足以提供一項觀念，亦即當新的資訊傳遞技術出現時，不但可以提高資料的品質，而且也可以增多資料情報的處理能量。這就是說，當通訊系統的能量加大時，新的技術將使原有資料的價值由V變為V'，而得到了一個新的平衡點 $x_3$ 。更新資訊傳達的技術，除了能夠擴大能量與降低成本之外，還能使平衡點在新的成本線向上移動。(註一一五)

### 三、組織平衡

組織乃是追求特定目標的社會單位，社會往往爲了特定目標而成立組織。或許我們可以這麼說，組織目標，乃是組織試圖去實現所渴望之事務的狀態。(註一一六)然而，組織一旦成立，動態的成員關係固會更迭，靜態的結構關係，也會有所消長。新的高級行政人員，可能會有改革組織或改進業務的主張，人民團體可能要求“加

以調整”；某些行政人員或機構，可能開始要求在整個政府或整個機關之內，具有更大的權力；而成員們對於組織目標的認同程度，也往往會有改變。這些情勢中的任何一種，都足以威脅到各種由習慣的辦事方法，由聲譽及其他個人的機會，以及由組織的業務所代表之各種價值，和所得之各種滿足的存在。如何經由組織的設計，以促使組織中的各項活動能夠相互均衡，並進而和其生存的條件相互適應，根據賽蒙的看法，乃是組織設計過程中，應有的一項持續性努力。

### (一)誘導與貢獻間的均衡

自近代的學術觀點而言，我們似不宜再將工資與動機二者串聯探討，因為這不但是一種不正確的方式，而且還可能導致出錯誤的方向。個人何以願意為組織貢獻心力，應當從更為廣泛的角度來觀察，除了經濟的誘因之外，還應該考慮到其他的因素。根據賽蒙的看法，一個人工作動機的產生，至少應從三種行為變數來考量：  
〔註一一七〕

第一、當一個人進行考慮是否應為某一組織從事工作時，他會就現有的各種步驟相互比較，以衡量何者的誘因最為強烈。

第二、從事抉擇時，每人都會同時衡量各種步驟所得的預期結果。

第三、最後，每人都會把各種可行方案與預期結果，拿來和他自己的希望與抱負，作一比較，由此再擬訂自己的抉擇準則。

這也就是說，參與工作的動機，乃是各種可行方案的函數。各方案的價值，以及與個人目標結構的配合程度，都會影響到他的動機。他以此一模式作為基礎，融合了巴納德（C. Barnard）的誘因原理（Incentives）〔註一一八〕之後，進一步提出了“誘導——貢獻平衡原理”（The Equilibrium of Inducements and Contributions）。

所謂誘導——貢獻的平衡，乃指組織是由多數參與人員（participants）所組成。人之所以願意參與該一組織，是因為組織對之有所誘導（inducement），為答



報此種誘導，他也應該對組織有所貢獻（contribution）。各種參與者所提供的貢獻，即為該組織對其參與者所提供之誘導的來源。只有在誘導大於貢獻時，參與者才願意繼續參與，也只有在貢獻的數量與種類，足以維持誘導的需要時，組織才能持續發展，否則，便將萎縮以至消滅。為求清晰，可分析如下：

第一、任何一個組織，皆是由一些在社會行為方面具有相互關連的人群所組成。這些人群，我們稱之為該組織的“參與者”。在一個政府的組織裏，其參與者，除了本機關的職員之外，尚且還包括了與其合作的上級、平行、及下級單位；立法機關的議員，與其工作有關之利益團體或遊說團體的組成份子；以及該機關所管轄的或接受其服務的人民。

第二、每一個或一群參與者，都從該組織得到誘導；為答復此種誘導，他也對該組織提供其貢獻。比方說，郵差從郵政局得到的誘導，是其薪給、工作地位、同事的結合，以及其他等等；而郵差所提出的貢獻，則為傳遞書信所付出的時間與勞力。

第三、只有在機關對其提出的誘導，與其提供的貢獻相當或者更多時（根據參與者的價值觀念，及其可能有的其他出路來衡量），各個參與者才會繼續參與該機關。如果前述的郵差被減少了薪給，那麼當他發現有更好的出路時，必將掛冠他就。

第四、各種參與者的團體所提供的貢獻，即為整個組織轉換為對所有參與者提供誘導的來源。比方說，立法機關所提供的貢獻，即以薪給方式，變成為對職員的一種誘導方式；而職員所提供的服務，則為勸誘立法機關撥付經費的力量。

第五、因此，一個機關，只有在其貢獻足以提供應有的誘導力量，以引發這些貢獻的時候，才算是有償付能力的機關，才能繼續存在。如果立法機關認為某單位對於社會的服務，不足以抵償社會所提供給該單位的經費時，便可能減少，或甚至停止撥給經費，作為斷絕該單位繼續提供服務的手段。〔註一一九〕

所謂“貢獻”（C），乃指組織對於參與者的期望，包括組織所需之一切有形無形的資源。例如期望的角色結構，對組織目標的忠誠與適應，工作相對人所屬團體

的支持，職員們所提供的時間與精力，被服務者對其服務所付出的代價，以及目前與未來，所有應當為組織所提供的貢獻。所謂“誘導”(I)，乃指組織的報償制度，包括了一切的誘因，諸如經濟的、社會的、心理的、現在的報償與未來的報償、一切有形無形的事物，均包括在內。大至有助於世界和平的榮譽，小至於增加一塊錢的薪資均屬之。它不完全是私有的，也不偏於物質的。至於所謂“參與者”(P)，在行政機關不僅包括職員，而且包括了國會議員，該機關所應負責的上級機關，與之合作的其他機關，與工作有關的相對人團體，以及所有接受其服務的人群。

當一個人決定是否參與某一組織時，他會在內心中進行一種“誘導——貢獻的分析”(inducement-contribution calculation)，其直接的反應不外是：

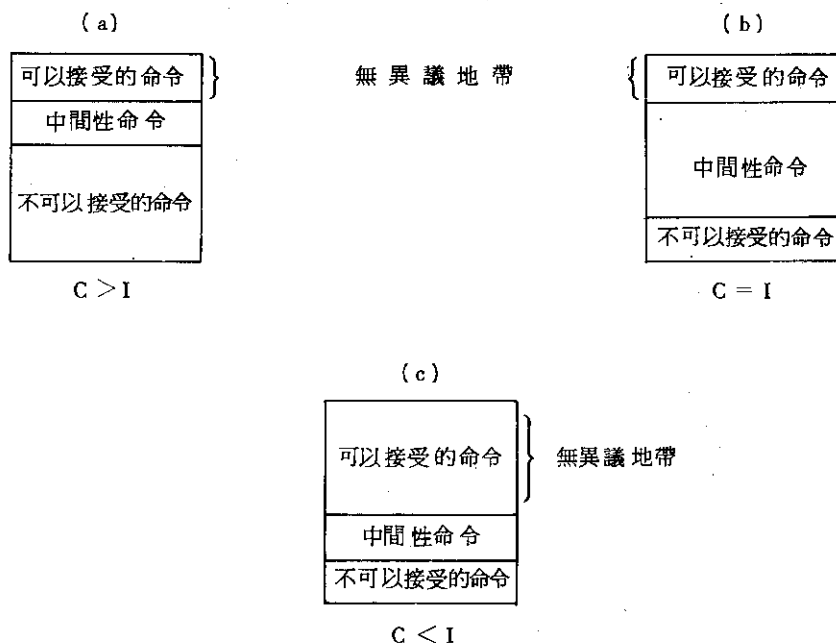
當  $C > I$  時，則決定不參與，將繼續尋求其他出路。

$C = I$  時，抉擇者將難以立即決定取捨，他會繼續搜尋更多的訊息，以作進一步研究。

$C < I$  時，將決定參與此一組織。

由於組織的動態特性，抉擇的個人所作的評估結論，也會隨時變動。如果根據經驗，他發覺所應提供的貢獻超過誘導，那麼他將會開始新的搜尋，而終究脫離原已參與的組織。換句話說，滿足與否，與誘導~貢獻二者的相權有密切的關聯。由於觀點的改變，很可能使原有  $C > I$  的評估結論轉變為  $C = I$ ；也可能使原來  $C < I$  的判斷，轉變為  $C = I$  的判斷。在一般的情形下，員工們對於自己的工作環境，總會覺得付出的代價與所得的報償，約略可以平衡。如果他們的觀點不改變，那麼就不會有流動情況出現。但由於人們自我成就慾望的驅使，他們會不斷的在組織的內外尋找出路。這些人如果覺得處於  $C > I$  的情況之下，而又無法獲得更好的出路時，那麼他們很可能在表面上表示願意留任現職，可是事實上却在職位上敷衍了事，而把自己的精力集中到其他的事務上去。

根據以上的分析，可用圖解 E，把貢獻誘導變數與順從權力的各項關係表示如下：〔註一〇〕



圖解 E 無異議地帶與抉擇變數

圖示(a)部份，表示不能承認權力的合法性，抱持此種看法的人群，一有機會就會離開組織。(c)部份，則表示有很寬的無可無不可範疇，顯示出能夠接受命令，也願意順從權力。至於(b)部份，則表示中立的情況，由於參與者認為所得報償與所付的代價相等，本質上他並不太樂於接受命令，如有任何接受命令的情事出現時，也大半只是為了順從組織中有地位的個人所運用的權力而已，事實上很少是由於他承認這些權力的合法性。

組織的參與者，可用各種標準予以分類。如以誘導的標準來區分的話，大致上可分為三種：一是自其目標而獲得誘導者。比方說，各種志願性工作團體的人員，商業團體的顧客，以及行政機關的工作相對人均屬之。二是自其給予之報酬而獲得誘導者，例如公私機關的雇員，以及特定物品或勞務的供應人。三是自組織的維持或擴大而獲得誘導者。行政機關的主管及企業家，便是屬於此類。

第一類所指的“目標誘導”，也就是指其服務的目的而言。在志願工作者所構

成的組織，更是如此。服務目的，乃是志願工作者的主要誘導來源。這類組織的目標，一旦改變，那麼其參與者將會紛紛退出；即或目標並不改變，但却長久無法實現，其持續存在的可能性，亦將成爲問題。在商業性的團體，其產品目標的是否正確，即決定顧客的多少，亦攸關該團體的成敗。至於在政府機關裏，其服務目標係在人民，假使其目標不能符合人民的需求，即不能獲得立法機關的支持，該機關的經費即無着落。

第二類以薪資爲誘導的組織，職員的領取薪資，以接受組織的權力，並提供服務爲條件。但是，職員所得的誘導，並不止於薪資而已，地位聲望、同事情誼、升遷機會等等，都是誘導的動力。其接受組織權力的程度，與此都有關係。

至於第三類，自組織的維持與擴大而獲得的誘導，賽蒙稱之爲“保守價值”（conservation values）。〔註一二一〕就機關主管或企業家而言，薪俸及利潤固爲追求的對象，但此不但不與組織的維持與擴大相衝突，而且實相關連。在他們的心目中，名望與權力，實較經濟利益尤爲重要。對於職員而言，組織的擴大也是重要的價值。蓋因組織的擴大，升遷機會就多，而且個人的名望也將有所增進。

由於誘導的來源，有來自對組織目標的認同，亦有來自對組織擴張的熱衷者。因之常常引起“目標固守者”與“組織擴張者”兩方面間的衝突。忠於目標的人，目標第一，不能輕易變更，常常是理想主義者；但熱衷於組織擴張的人，權力第一，其他都無所謂，常常是機會主義者。前者傾向於維持現狀，後者則往往要求改變現狀，所以常相衝突。以政府機關而言，由於最高管理機關爲立法機關，它可以提供完成組織目標所需的所有款項，因此，在決定組織目標的時候，似乎較少機會主義的色彩。但是，一方面由於立法機關及其所代表之選民的好尚及目標，往往是多變的；另一方面則由於立法機關對行政機關的控制，通常是被動的、一般性的，決定組織目標的真正權力，往往是在行政機關的“控制集團”的手中。在其自由裁量範圍之內，他們的作爲，可能和商業機關的經理集團差不多，亦即仍有傾向機會主義的色彩。〔註一二二〕但是，當“控制集團”所決定的組織價值，如果不能幫助該

組織提供更多的誘因給參與人員的話，亦即當參與者得到的誘導比不上其貢獻時，那麼參與者將會退出該組織，從而組織的生存也將面臨困難了。因此，“控制團體”實際上承擔了維持組織的生存及平衡的使命。而欲求組織的生存與平衡，除了內部的因素之外，尚需得到外界的各種支持。如何誘發外界的團體來協助組織的擴充，以及如何與所有支持該機關的外界團體或個人，保持平衡的關係，均屬組織發展過程中的要素。

## (二)外在的支持

一個組織如何適應周圍的環境，以及如何與其他互動的團體、國會、以及一般的社會，保持良好的關係，主要都是政治性。因此，有關這方面的探討，有時便被稱為“政治的行政”(the politics of administration)。<sup>〔註一二三〕</sup> 一般而言，行政機關在政策的形成與執行的過程中，爭取外界支持的主要對象，不外乎一般民衆、大眾傳播、利益團體、國會部門，以及總統和其幕僚機關等等。惟因組織的層級愈高，其理性化的可能性愈少，<sup>〔註一二四〕</sup> 加以在“民本政治”下，人民對於行政機關的一切作為，固有“知之權利”，但在“神秘聖堂”(cloistered sanctuary)<sup>〔註一二五〕</sup> 的隔闔之下，充其量也只是一種“波及性的互動”(pooled interaction)，而非如行政機關上下階層間所顯現的“連續性互動”(sequential interaction)，或“互惠式互動”(reciprocal interaction)<sup>〔註一二六〕</sup> 來得緊密。因此，為求實際起見，賽蒙乃從下列幾個面向，說明外界支持與組織生存平衡間的關係。它們分別是爭取立法機關的支持；爭取上級長官及其他名流的支持；行政的妥協與生存問題；爭取重要之非政府團體的支持；以及爭取社會大眾的支持。<sup>〔註一二七〕</sup>

首就“爭取立法機關的支持”而言：行政機關的運作過程中，不但必須設法減少議會的敵視，以尋求議會的支持；而且在反抗政府機關以外的團體，甚至為反抗行政層級節制體系的上層時，也要尋求立法機關的支持，以為保障。<sup>〔註一二八〕</sup>

在爭取支持的方法上，它可運用法案本身或行政的裁量權，從事種種交易，以施惠於對法案抱持友善態度的議員，而冷落那些頑強不馴的部份議員，甚至作出不利他們的政策決定。例如，行政機關可以決定不把爭論性的計劃，施行在友好議員的選區之內，甚或運用法案提供選民頗富經濟價值的政府設施，俾使議員蒙受法案的利益，轉而關切法案的通過，而願與行政機關共赴事功。〔註一二九〕 在一般的情形下，由於資訊的欠缺，議員們對於某些特定的政策，大多無法予以深入的分析，從而也就無法提出切合實際的識見。但從另一角度來看，行政組織却擁有大量的政策情報，足以提供給議員們，用以增加他們對法案的認識，協助他們從事決策，並且增強其在委員會中的表現。倘若一位議員能夠善用這些情報，既可增加本身的知識領域，又可增強其在同僚間的地位。〔註一三〇〕 因此，行政機關如想獲得國會議員對於法案的支持，利用情報交易的誘導途徑，該是不難見其功效的。

在爭取國會支持的過程中，許多行政組織，越來越倚重國會聯絡官員（congressional liaison officer）從事穿針引線，彌縫說合的工作。以美國為例，國防部、外交部、內政部、以及預算局等單位，均設有此類的聯繫職位。根據派普（G. Russell Pipe）的看法，國會聯絡官員與國會議員的互動關係中，至少扮演了兩種角色：一是提供情報與服務，二是扮演政策方案的積極倡導者。〔註一三一〕 藉此讓國會議員得以在錯綜複雜的動態環境裏，瞭解問題的始末。此外，行政機關也往往透過第三者的力量，諸如高級官員、遊說人員、利益團體代表、新聞從業人員、以及地方鄉紳等人員的影響力量，施壓於國會議員，以求某一法案的順利通過。當然，任何行政機關並不是僅在於從事法案擬訂之際，才運用誘導與施壓的方式與國會議員保持接觸；而是在平常時候，即需與性質相關的國會委員會或小組，維持密切的交往，使其認同於特定方案的時需性，並產生“我們同群”（we feeling）的歸屬感。〔註一三二〕

次就“爭取長官及其他名流的支持”而言：在一般的機關組織中，為了保護該組織得不致遭受立法機關或行政方面的攻擊，方法之一，便是在群眾的想像中，

透過主管人格型態的建構，從增加主管的聲望中增加其權力。在美國政府中，此種方法的成功例證，應該可用聯邦調查局來作說明。根據克依 (K. O. Key) 的說法：“聯邦調查局提供了運用此種技術的一個出色的例子。該局局長胡佛 ( J. Edgar Hoover)，孜孜不倦的餐後演說，發佈戲劇性的新聞，發行書刊，撰寫文章，頌揚該局人員大無畏的工作精神，以誘發社會的好感與認同。在其不斷的努力下，果然成效卓絕。以致每當胡佛向國會提出要求時，全國的報紙都會利用社論來支持他的立場。”〔註一三三〕

被運用的聲望，並不一定需要是行政人員的聲望。任何地位崇高，或在政治上具有影響力的人物，都可能對行政機關提供某種程度的幫助。例如美國於一九四二年七月，物價管理局 (Office of Price Administration) 準備施行全國汽油配售制度，以節省輪胎的消耗；但在國會中，以及從西部傳開的反對怒潮，迫使政府不得不從政治的角度，請出當代名人巴魯克 ( Bernard Baruck ) 向全國進行說服的工作。亦即由物價管理局的人員撰寫一篇支持該局之建議的文章，而以巴魯克的名義發表。自此之後，大部份反對的論調，才逐漸平息下來。〔註一三四〕

再就“行政的妥協與生存問題”而言：一個行政組織中，往往會有一些職員或部份政策，或基於個人的價值取向，或基於業務的本質與內涵，變得非常不受社會人士的歡迎。在這種情況下，這些不受欢迎的人物，在作為上雖然並沒有任何違法失職的情事發生，但是一般的行政主管，為了爭取社會必要的支持，並避免該組織的其他人員或政策，遭到不必要的連累起見，往往不得不以“不受欢迎的人物及政策”，作為犧牲品。美國的行政首長，犧牲不受欢迎的官員，已經成了長久以來的慣例。韓德森 ( Leon Henderson ) 及包爾茲 ( Chester Bowles )，都因國會對之強烈反對，而被放棄物價管理局的局長職位。水門事件中的尼克森，就問題的特質而言，雖和傳統的“犧牲慣例”不太一樣，但多少也是為了保全行政體系的完整，以及為了避免社會的過重壓力下，而離開總統職位的。

根據賽蒙的看法，美國政府一度執行的“忠貞制度”，更使行政人員的此種妥

協主義，顯得格外的嚴重。在一九四八年的時候，政府中的許多高級人員，便是在這種唯恐得罪了國會，尤其是具有敵意的衆議院非美活動委員會（House Un-American Activities Committee），以致職員一有任何忠貞問題發生，便不問證據如何，即予停職。因此，在行政機關及國會之間，居然發生一種競爭，看誰能先偵察出一點輕微的嫌疑事跡。一九七八年的時候，卡特總統在“通貨膨脹”及“人謀不臧”的社會壓力下，從而要求八位部長回答“你對本人（總統）是否忠誠？”的問卷表。〔註一三五〕可說是歷史的重演，忠貞制度的倒影。

行政人員的妥協主義，發揮高度保障作用的另一方式，便是犧牲政策與厲行政策的取捨。前者可以一九三九年工作計劃局（Work Project Administration）之“聯邦戲院計劃”（Federal Theatre Project）的被犧牲，最爲典型。至於後者，則是一些以檢察起訴爲主要職務的機關，所推行的一些雷厲風行的政策較爲顯著。比方說，司法部所推行的大部份政策，大多是爲了抗拒社會的壓力，而表現出來的自保性行爲。〔註一三六〕

再次就“爭取重要團體的支持”而言：行政機關與國會及上級行政機關維持良好的關係，固然重要，但如果某些具有政治影響力的社會團體，與之敵對，那麼原先所有國會及行政方面的支持，也會因此而逐漸衰退。因此，政府機關必須認識與其生存具有重要關係的團體，並設法取得它們的支持，至少也要使它們的反對，減至最低限度。〔註一三七〕由於構成重要團體（利益團體）的基本要素，係在追求彼此共同確認的利益。因此，行政機關用以誘導利益團體支持的策略中，除了認識重要之利益團體的本質之外，更可經由利益的同化、人事的任命、以及差別待遇的實施等方式，用以獲得利益團體的支持。

行政機關雖然具有多種條件與能力，避免淪爲所謂之“被俘虜的組織”，然在利益團體左右政壇，科技主導一切的政治文化中，行政機關擬想擺脫相關團體利益的籠罩，誠屬困難。〔註一三八〕何況在整個政策的形成過程中，行政機關亟需依賴利益團體提供技術與情報，更使得它不得不將政策的利益，分享於所轄的利益團



體。然此種利益同化的過程，係基於行政機關與利益團體雙方，彼此的互動與依存關係而發生的。賽茲尼克（Philip Selznick）在其名著「田納西流域管理局與基層民衆」（*TVA and the Grass Roots*）一書中，傳神地引用“選拔參與”（*cooptation*）一詞，說明行政機關與當地民衆彼此之間的“裙帶利益”關係，他並將“選拔參與”一詞界定為“透過和民間團體抱持相同的目標和價值觀念，藉以獲得支持”。

〔註一三九〕 由於爭取政治的支持，已不再是“民選官吏”所獨享或壟斷的事宜，行政人員亦可透過此一途徑，維護並增強本身的權力。是以行政機關如同私人企業一樣，應該去瞭解顧客的消費傾向，迎合他們的價值偏好，以換取政治的支持。

〔註一四〇〕 有的時候，在人事的任命上，如能任用一些為重要的利益團體所能接受的人物，不但是件長久以來的共同習慣，而且也是一項爭取政治支持的有效辦法。在美國的人事任命上，相關的利益團體即使不能行使否決權，但却擁有相當的實質力量。行政機關為求取得他們的支持，往往不得不牽就他們。比方說一九七〇年，衛生教育暨福利部（HEW）部長芬契（Robert Finch）提名克諾利斯（John Knowles）為公共衛生局局長，負責美國衛生醫療事宜的改革，但為美國醫藥協會（*American Medical Association*）所反對，終究迫使芬契撤回任命克氏的主張。

〔註一四一〕

行政機關雖然時時都在回應利益團體的政治需求，但有的時候，它也可以透過“差別待遇”的施壓方式，迫其就範於組織的政策目標。蓋行政機關扮演“功能性利益代表”（*functional representation*）的角色，已是不容置疑的事實，而且此一利益代表，即或與國會議員之“地域性代表”有其重疊之處，亦被認為是合理的；尤其在一個環境變動不羈的政治體系下，更是如此。這種重床疊架的現象，在行政上可能不會被看成是理性的，但從政治的眼光來看，却被認為是合理的。〔註一四二〕

因此，行政機關可以藉用此種“利益代表”的政治性資產，從事多方面的政治交易，尤其在政策的形成過程中，行政機關更可充分運用“偏見動員”（*the mobilization of bias*）的策略，大可對一些和其策略觀點相近的利益團體，多加施惠與誘導；

而對於那些不合己意的利益團體，則給予冷漠或苛罰。這種非一視同仁的態度，自然使得利益團體不敢忘却或抹煞行政機關在政策上的立場，而思與行政機關維持友好的關係，以期利益見諸於政策方案的表達。〔註一四三〕

最後就“爭取社會大眾的支持”而言：一般民衆的意見，不見得是行政官員據為擬訂政策的根本指標；但是他們對於某個行政機關的支持，却被認為是一項有力的政治武器，它使得國會議員、總統、利益團體、與政黨領袖等，對於深得民心、衆望所歸的行政機關，往往禮遇有加，不敢作過份的牽制。行政機關為了培養一般民衆的支持，往往會憑其優越的地位、龐大的資源、以及專業的知識，進行種種宣導民衆的溝通工作。在積極方面，俾使民衆瞭解政策制訂的旨意及其可能產生的影響，而激發他們對於政策的關懷與支持；消極方面則希望疏解反對的大眾，俾能抱持寬容的態度，容忍政策的制訂與順行。

在宣導的過程中，為了避免被認為誇張而引起的反感，行政機關往往將其“社會化教育”的宣導工作，委由大眾傳播，利益團體或國會議員分頭進行，以迴避各方的非議。大眾傳播的發達普及與立竿見影的效果，已是不爭的事實。根據學者們的研究，大眾傳播的教育功能，於概念的灌輸與態度的形成上，雖沒有預期的效果那麼恢宏，但依然具有相當的影響力量。是以許多行政機關，利用廣播、電視、電影、與報章雜誌作為宣傳的工具，讓其成為政策的鼓吹者，而免於花費大量的時間與精力，自己從事宣導。次就利益團體而言，它不僅滙聚並整理大眾的利益，而且也將政府的政策輸送給人民，這種圓周式溝通網的功能，使得政府與民衆打成一片。〔註一四四〕

因此，行政機關若想將其規劃的政策，順利的灌輸在人民的日常行言當中，往往可透過這條靈活的管道，而獲得出乎意料的效果。關於利益團體誘導社會大眾支持行政機關擬訂政策的例子，真是不勝枚舉。例如美國安全協會（The American Security Council）在一九六八年的“尼克X（Nike-X）專案”中，便是和國防部攜手合作，共同為“哨兵”（Sentine）反彈導飛彈系統，大肆宣傳和遊說。〔註一四五〕

再就透過國會議員的宣導而言，在政策的形成過程中，國會議

員與行政官僚彼此間的互動，在理論上，一般人總認為國會議員僅揭櫫一些廣泛的目標與空洞的原則，而由行政官員詳加填充與規劃細節；然在實務上，國會議員却常有干涉行政細節的傾向，尤其是當某一措施深深影響到選區利益的話，更是如此。〔註一四六〕是以行政官員往往與其政策攸關地區的國會議員修好，然後經由這些議員達成其政策宣導的目的。此種宣導途徑，不致使行政機關被看成了自身的目標與權力，而遭致各方的指責。

一般而言，行政機關爭取社會大眾支持其組織或擬議中的計劃，在過程上是備極艱辛的，且不易獲致顯著的效果。蓋因行政機關本身從事公共關係的活動，總被視為在擴大自己的職權，而不被看成在於促進政策目標的實現，卒遭致各方的嚴厲譴責。〔註一四七〕然其委託第三者從事政策的宣導，亦並非毫無代價，有的時候它所付出的代價，甚且大過其所獲得的收益。抑有進者，許多學者認為，行政機關從事政策的擬訂，面對著驟然增加而紛歧的群眾利益，往往是帶來挑戰性的威脅，而非助益性的機會。蓋因這些不同的民衆，可能會就行政機關草擬的法案嚴加審視，並且在政策方案的改變上，形成一股強大的壓力。如果某些期待的目標不被滿足的話，它們將轉變為敵對的力量，如此之下，行政機關達成既定目標的能力，將因此而遭致嚴重的威脅。〔註一四八〕

### (三)環境的適應

在一個開放的系統概念之下，為求組織系統的持續生存起見，必須透過各種能源物質和情報的輸入，以求得“動態的均衡”(dynamic equilibrium)。惟這種自我穩定的動態均衡作用，並非是絕對的，它無時無刻不在適應外在環境的變化和承擔內在改革的壓力。也就是說，對於來自環境中的各種衝擊，除了消極的接受之外，更應透過過濾的作用，甚至改變外在環境等不一而足的因應辦法，從事積極的反應。因此，組織系統的適應能力，不是簡單的調整(adjustment)〔註一四九〕所能說明的，它往往是在技術、資源，和智慧等等因素的限制下，透過控制、修正，

或對環境，甚至對組織系統本身作根本改變之後，所從事之種種“適應”的總和。

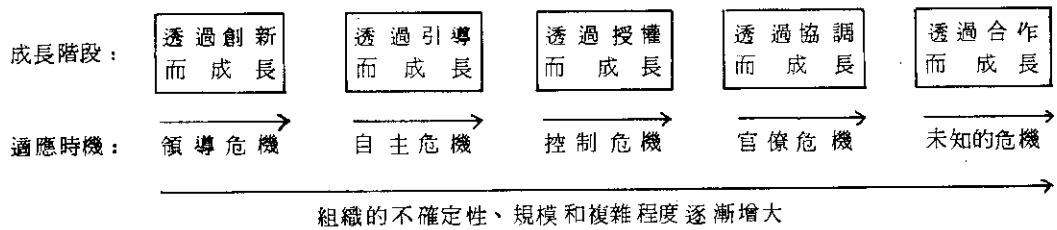
“適應”一詞，在一般字典上的解釋為：個人或團體，為了迎合新的環境或特殊需要，所作的一種自動的或被動的改變。〔註一五〇〕 行政生態學者雷格斯（Fred W. Riggs）認為“適應過程”（adaptation process）和“改革過程”（innovation process）有其不可分離的關係。所謂“改革過程”，是指一個社會自我創造或發明，而後將其創造的東西形成為這個社會的結構或行為模式的一部份而言；至於“適應過程”，則指一個已經完成改革創造的社會，和另一個尚待改革的社會接觸後，前一個社會的改革成果很可能為後一社會所借取，此種因借取行為而導致原有社會結構或行為模式的改變，所必要的過程。〔註一五一〕 至其應用到組織系統的適應時，便意謂著：為求組織的成長，穩定與互動，而輸入外在環境的思想、制度，與方法，並使之融合於原有系統架構的一種調適和整合的過程。在此一過程中，一般組織的成員之間，根據賽蒙的看法，很可能出現三種不同的心態與動機：第一類是由策略性的機會主義者所抱持。他們期望透過原有組織型態的維持與存續，而達成其個人的目標。因此，他們不惜將組織的目標或政策，從事某種程度的修改。第二類是由標的性的機會主義者所抱持。這類人群大多能將個人的目標與組織的目標融合為一，他們設法維獲組織的原有目標，希冀從整體目標的完成中，達成其個人目標的實現，並以其能為該組織的一份子而感到光榮。至於第三種心態則是由自保性的機會主義者所抱持。此類人群大多是為了保全個人的地位、權力、聲譽、以及經濟上之既得權利，而反對任何的改變與適應行為。因此，在組織中將會有兩股反抗適應的力量：其一是透過對目標的依戀，它可能贊成適應，但正如前面所說，此種贊成，只限於對目標作最小的犧牲；其二是透過“惰性”（inertia）來作抵制，亦即一種由於改變慣常的處事方式，從而感覺痛苦後而引起的反抗。這種惰性，是由許多心理上的力量所產生的，有的是不願承認舊有方式並非最好方式的想法，有的則是由於個人不願付出任何為了尋求及試驗新的方式，所應付出的代價。〔註一五二〕

由於組織成員在貢獻與誘導之間，必須求取平衡。因此，任何足以減少誘導的傾向，並從而破壞或擾亂其間平衡的因素出現時，均將成爲一種適應的時機。以組織系統論的角度來看，組織行爲的演變，可被看成爲一種適應的過程，其間被幾個特殊的轉捩點劃分爲幾個段落。到了每個轉捩點時，老舊的制度與結構，便顯得不適合於組織的成長，於是徹底的革新或有限的適應行爲，便會日感迫切。比方說，當組織初創的時候，創新的工作都依賴創始人個人的技術；組織的結構與制度，在本質上，並不是一件特別被人重視的問題。但隨著業務的成功與組織的擴大，由於受雇的員工逐漸增加，創始者會從領導上所呈現的危機，而發覺他所應承擔的責任，應該是管理而非直接操作。因此，創始者常希望做適當的授權，而讓自己能專注於組織的結構設計和管理，但他會發覺授權並不是一件容易的事情。此種透過創新而成長的組織，終因領導上發生了危機，而必須尋求適應的途徑。此種適應的原因，賽蒙稱之爲“傳統的危機”。

經歷第一階段而進入第二階段的組織，所有的工作程序都變得較爲正式化，且多採用集權化的結構，決策權也相當集中。在這個“透過引導而成長”的階段，演進的速度相當緩慢，直到有一天，低層管理人員抗議他們缺乏自主性的職權時，才會有突破性的發展。因此，隨著組織規模的擴大，集權的領導方式已變得不可能，高層主管必須授與更多的權力給低層主管。此時，分權化的地區性績效中心變得非常普遍，自主單位的主管可能只重視個別單位的利益，而忽視了整體的利益。“如何控制的問題”，因以出現。亦即賽蒙所稱的“組織目標的危機”。在此種情況下，假使組織有能力迅速傳送資訊的話，那麼它很可能再度傾向於集權，也很可能成立一個類似協調中心的單位，透過知識和職員的結合，以消除實作主管和幕僚間的差異，並發展出更具彈性的組織結構。此種適應的時機與階段，可用圖解F表示如下：

〔註一五三〕

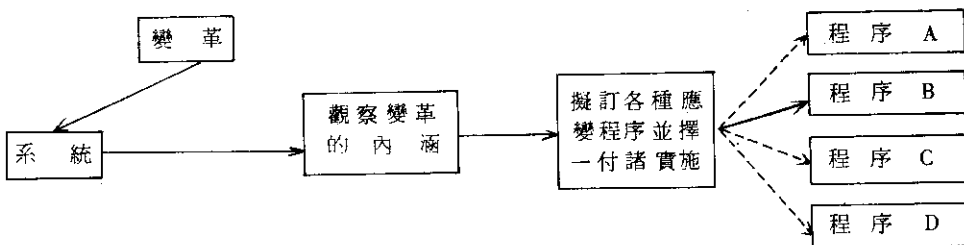
針對以上的適應時機，組織將如何從適應變局的角度，來考慮它的變遷與抉擇的程序呢？賽蒙在與馬奇（J. March）合著的「組織論」（*Organizations*）一



圖解F 組織的適應階段

書中，曾提出了例行式與創意式兩種。〔註一五四〕對於這兩種方式的取捨，賽蒙認為應從下列兩項彼此關聯的情況來考慮：一是外界環境的改變特質，二是組織原有變革程序的範疇與能量。

先就例行性的適應方式而言，如圖解G所示，組織知覺到外界變革的影響，並且也估計出這種變局的可能影響方式與後果。最後在原已擬好的各種應變程序A、B、C、D中，選擇了程序B。這種方式的應變，也是一種半自動的作業程序，主要的工作，只是在許多準備好的方案中選擇最恰當的一種，加以實施而已。換句話說，如果組織對於外向的變動已有準備，早已就可能發生的情況，一一擬具了應變的方案，那麼在變革情況出現時，他們只要用近於例行工作的作業方式，就可以使組織適應新的情況。



圖解G 例行式的適應

再就創意式的適應方法而言，通常是指組織系統中的原有適應程序，不足以適

應外間的變動情況，以維持原有的平衡狀態時所採用的。在使用上，可就權變式規劃（contingent planning）與反應式規劃（responsive planning）交替應用。不過就創意的本身而言，實具有兩種先天性的缺陷：其一是組織的任何改變，不可能把所有一切舊有的結構毀去，這就是說組織結構中的某些部份不能加以變動，而只能就受影響最深的部份加以調整，以維持穩定。賽蒙和馬奇曾說：“… 爲了使組織能表現其適應的能力，則必須要有一套固然的規章與步序，使能透過規章的運用而發揮適應的能力”。〔註一五五〕 因此，創意式適應，只有在組織能保持其某些部門之穩定的前提下，才能運用，本質上不是一種能立刻影響整個組織的方法。

創意式適應的另一項先天性的缺陷，就是創意的本身不是憑空產生的。其有效與否，完全要看當時當地的組織中能具有多少資訊而定。因此，創意式適應途徑的採用，必須考慮四項變數：一是系統本身搜集資訊的能力；二是資訊的存儲與記憶的能力；三是資訊的傳達與分析能力；以及，四是對以往的應變方式之能否作適當的遺忘。新擬的可能方案，都得要按照所有的資料才能擬具，已是一件不爭的事實。一般的人類組織，雖然多半都有存儲資料的記憶裝置，諸如績效紀錄、會計數據、以及歷史的檔案等等，但由於記憶的容量不會是無限量的，而且在歷史不會重演的事實下，在設計應付新變局的方案時，所可能從記錄中取得的參考文件，也有一定的限度。而現行的資訊傳達與資料的分析程序，對創新意見也有約束力，資料的無法掌握與分析能力的不足，往往也直接間接的控制了創新意見的發展。此外，系統本身對以往應變方式之能否作適當的遺忘，也限制了創新能力的發展。這種遺忘的功能，事實上非常必要，否則以往的陳舊方案如果始終記得太清楚的話，將會阻止新思想與新觀念的產生，終將導致創新能力的受阻。在這種情形下，將會使得適應新環境的最佳方案，被一些陳舊的，或一些已被採用過但不切合現實需要的方案所取代。通常我們指某一組織之缺乏“彈性”，就是指這種不具學習與調適能力的情況而言。

#### 四、組織效能

在行政學的探討領域裏，效率（efficiency）的追求，始終被認為是一項獨一無二的目標。行政學者競相強調，實務推動者也莫不以此為鵠的。但是，此種目標的追求，對於推動實務的細節方法上，固然有了某種程度的進步，惟在整體方面，却顯得鬆弛無力、尾大不掉，以致發生了所謂有“效率”而無“效能”（effectiveness）的現象。簡單的說，效率乃是投入與產出間單純的比率；至於效能，則為實際產出與期望產出間的差距。〔註一五六〕 根據巴納德（C. Bernard）的看法，效率一詞，乃指團體成員的滿意程度；至於效能，則指工作的達成程度。〔註一五七〕 賽蒙本此看法，認為效率與效能不但有別，〔註一五八〕 而且亦與“經濟”或“減低費用”的意義不同。〔註一五九〕 在「行政行為」一書中定義效率為：“採取最短途徑及最便宜的手段，以獲取所需目標的過程。”〔註一六〇〕 其後又以另一種方式表達為：“在同樣支出的幾種可行方案中，選擇一種能夠達到最佳成就的行為；以及在幾個可以達到相同成就的可行方案中，選擇一個花費最少的行為。”〔註一六一〕 在「公共行政學」一書中，賽蒙則透過對“機會成本”和“中立性手段”等概念的引用，把“效率”界定為：“將純積極後果（期望之後果減去不期望後果之餘數）對機會成本的比率，擴充到最大限度。…，如果某種抉擇，以一定的機會成本，能夠完成最大可能的後果；或以最低可能的機會成本，而完成一定標準的後果。那麼該項抉擇，才能說是最有效的抉擇。”〔註一六二〕 在此種效率準則的界定下，其效率的標準，顯然是建立在兩項假設之上：第一是，他撥予運用並選作手段的人力物力，必須是有限的；第二是，除機會成本之外，“行政人”對於如何運用這些資源，以擴大其所確認的後果，係採中立的態度。換句話說，“行政人”所需抱持的，應該是“相對的效率觀”而非“絕對的效率觀”，而且也不需要借用數量作為衡量效率的尺度，而只是在兩種以上的選案間，進行比較而已。因此賽蒙認為：行政人員的職務，乃是運用他所能獲得的有限資源，儘可能達到政府的



目標。自行政人員的觀點來看，一個良好的公共圖書館，不是藏儘一切已經出版的書籍，而是運用它所有的有限經費，使之有當時情況所許可的最佳收藏。至於何謂“最佳收藏”，便涉及該圖書館的目標問題了。因此，賽蒙的效率觀念，乃是以“新理性的行政人”所抱持之“滿意的效能觀”，來取代“舊理性的經濟人”所抱持之“機械的效率觀”。

### (一)效能標準的假設

“經濟人”可說是舊理性效率觀的化身，其思想淵源，應可追溯到亞當斯密（Adam Smith）的巨著，「國富論」（*The Wealth of Nations*）中有關個人追求自我利益的描繪。其基本的假設為：經濟人具有全知的知識（omniscient），他有完全的及連貫的愛好體系。認為所有的抉擇選項已被指出；每個選項所附隨的結果，皆瞭然於胸；以及，理性人對於所有的可能結果，能夠依其效用的大小，進行完整的排列。在此種假設下，其所抱持的效率觀，乃是追求最大（maximizing）利潤，獲致最佳（optimizing）成果的機械效率觀。〔註一六三〕古立克（L. Gulick）所說：“在行政科學裏，不論公家的或私營的，其基本的優點就是效率（the basic good is efficiency）。”〔註一六四〕在當時瀰漫於“效率等於產出除以投入之商數”的觀念下，行政的機械效率觀，可說發揮到了極致。

但實際上，人類只能做到“主觀理性”（subjective rationality），而非“客觀理性”（objective rationality）；人類的理性只是“有限理性”（bounded rationality），而非“全知理性”。因此，賽蒙針對此一人類特徵在決策上所發生的困難，把“經濟人”的模式，從兩方面給予以極為重要的修正：其一是，經濟人所追求的極大化目標，被滿足的目標所取代。行政人並不尋求最好的選項（the best alternatives），而只是尋求夠好的（good enough）方案而已。其二是，經濟人所必須處理的是：真實世界中所有的複雜面；而行政人雖承認這個世界的極端複雜性，但其所感受的，則是從這個極端複雜的真實面中，所簡化出來的一個模式罷了。

〔註一六五〕 因此，行政人所面對的是“有限的目標”、“有限的選項”，以及“有限的結果”。由於行政人不再對其心智上的能力施加不可能的要求，自然會將所有行政上的問題，簡化到可加管理的地步。

在“有限理性”的引導下，最大利潤的追求，已不再是一個實際可行的目標，〔註一六六〕 一般較為中肯的說法，應該是以“滿意利潤”（satisfactory profit level）的獲得，作為建立目標的第一個輸入項。賽蒙和其他許多的學者都抱持以上的看法，認為：當一個組織掙扎於存亡關頭時，確係以追求最大利潤為目的；但一旦脫離此一困境後，其所追求者，即不再是最大的利潤，而是“令人滿意”或“可以接受”之利潤。此即在不觸怒資本主或股東的前提下，寧願犧牲利潤而追求其他的目的。他們認為：今日的組織乃處於後一種情況之下，故行政人員從事於決策時，應在利潤與其他目的之間，予以折衷。〔註一六七〕

另一項衡量效能的標準就是社會責任的考量。巴納德討論到權威時，曾經提到所謂“無異議地帶”或“接受地帶”的問題，認為超過此一地帶時，則個人將不再接受上級的指導與監督。〔註一六八〕 此一觀念，似乎亦可應用於一般民衆對於組織要求的個案上面。當人們不能再忍受周圍環境影響的時候，那麼他們將會提出陳情，並且請求相關的組織履行各種應負的社會責任，也就是要他們履行各種應盡的社會義務。這種義務相當複雜，通常是指它對政府或一般社群的服務，對教育或慈善事業的捐助，以及對環境的控制等等。尤其是近年來的所謂“社會介與運動”（social involvement movement），更幫助了一般大眾對於公私組織的作業，進一步有了發言的機會；而高階層管理人員對於一般大眾的請求，亦不敢再以等閒的態度視之。因此，對於組織效能的衡量方法，不應再是停留於產出與投入間單純的比率，而是應該顧及社會的得失與員工的福祉。賽蒙所提出之“社會價值指標的效能觀”，〔註一六九〕 即是以社會責任的履行程度為依歸的。認為在政府的組織裏，因其目標尚包括有社會公道，以及經濟安定與社會繁榮等要求，因此在效能的表示上，應將社會的得失計算在內。

根據以上的敘述，我們已經知道，效率一詞，不僅與效能有別，而且在運用上也常常含糊曖昧。在一般的談話中，“有效的”、“好的”，或“可取的”，往往是屬於同義詞。該項名詞之所以意義含混，主要是因為涉及價值標準的論定問題；而價值標準，又往往因人而異。不僅是由於個人間目標的紛歧難諧，更由於這些紛歧的目標中，又往往帶有時間的取向。就以一個人的目標來說，在時間上就很可能發生前後矛盾的現象。由於效率被普遍認為是可取之物，因此在行政上，已儼然成爲一項具有相當力量的政治標記。它有發動情緒，支持它所伴隨之意見的力量。大多數的人都希望他們應該擁有一個有效能的政府，而且評估“效能政府”的標準也不一樣。比方說，納稅人將效率與政府支出的減少合而爲一，他們只注意到效率比例中的分母，即政府的費用，而忘記了分子，即政府的服務。這是因爲他們被效率的旗幟所矇蔽的緣故。在另一方面，企圖擴張政府職能的團體，則鼓吹“社會效率”，其基本的假定乃在於：如果政府的政策是可取的，就可以稱之爲有效能的政府。〔註一七〇〕

因此，在我們願意將手段與目的分開的地方，我們就可以將效率解釋爲：應用有限的中立性手段，以求達到最大限度的目的。然就行政的角度而言，效率的概念，實際上又牽連了兩個價值因素，其一是行政措施的積極價值，即成果或目標；另一則是行政措施的消極價值，亦即費用與時間成本。〔註一七一〕

積極價值與消極價值的整合就構成了行政措施的本體。如果說，行政措施的本體在評價上是中立的（as valuationally neutral），則與實情不符，蓋因所有的消極價值皆涉及到手段或選項，應該可借“效率標準”加以估計。至於價值因素若包括“可藉金錢或數字予以衡量”的成份時，那麼“可衡量的部份”，便涉及效率標準的問題了。如此之下，“價值因素無所謂效率”的原則，便成爲一個例外了。換句話說，根據賽蒙的解釋，行政效率，應該僅指行政措施的消極價值；至於行政效能，則兼容並包了行政措施的積極價值與消極價值。由於每一個參與者各有其不同的價值觀念，並將不同的事物，視爲中立性的手段及機會代價。因此，每一部份的參與者，各有其不同之測量效率的方式。組織爲求生存，就必須將所有這些不同標準的效率，維持在

一定的水準之上，以使各種參與者都有足夠的理由繼續參與該組織。

## (二)組織效能的測量方法

判斷一個抉擇是否有效率，和判斷一個抉擇是否合理一樣，常常是對某種將要達成的價值而言的。因此，當我們希望測量或評定效率之時，必須先說明所企圖擴大的價值，到底是什麼價值，抑或是誰的價值。在確定了將要擴大的價值之後，其次的問題是：如何對這些被擴大的價值進行衡量。再次的問題是將成就與行動相連繫，亦即評估各種可能方案的結果。最後則必須將被選方案的結果，與其他可行方案的機會代價，進行比較。〔註一七二〕

首就確定目標而言，也許是測量效率的過程中最困難的一步。主要是由於政府機關，很少有像消防隊那樣明白確定而普遍接受的目標。比方說，辦理娛樂事業的機關，其目標不外是：促進健康、提供娛樂、或造成良好國民。但是這些目標，必須還要用更明確、更具體的詞句加以說明之後，才能用做衡量效率的依據。但所謂“可衡量的詞句”，幾乎不可能獲得。尤其當某一項工作，被認為同時具有兩個或兩個以上的目標時，“目標的可衡量性”愈加困難。假使有人告訴我們：公立學校的目標是訓練人民謀生的技能；另外一批人又告訴我們：學校制度的目標，是造就良好的國民，並使之能過幸福的生活。那麼在這兩種目標之間，何者才是學校的真正目標？抑或是兩者皆是？於此，我們又返回到責任的問題，亦即行政工作的目標，只有經由負責的政治程序確定之後，行政效能的評價，才是有意義的。

測量效率的第二步及第三步，就是根據已經同意的目標，預估“將可完成的結果”，並預測其他行政工作對於該項預期的成果，具有何種程度的影響。在某些場合，測量結果比較容易，但如果要將此種結果與其他的行政方案連繫起來，則極為困難。比方說，任何一個城市，雖然能夠相當準確地計算其火災的損失情形，但如果要計算增加一筆消防隊的經費，對於火災的損失情形，到底具有何種程度的影響，問題就不太簡單了。單純的救火工作都還如此，在其他政府工作的領域中，情形就

更加困難了。

由於政府目標的廣泛而不易確定，而且往往又不能以具體名詞表示，故行政效率的評估極為困難。而政府各項目標的達成，由於價值指標的欠缺，又無法用金錢數字表示，因此根本無法相互比較。退一步講，縱使政府工作中某項目標所已達成的程度，已經確定，但事實上仍須將行政上各有關因素，對該項工作的貢獻，加以分析，否則效率亦無從衡量，然而，此種分析，至為不易。鑑於以上的困難，賽蒙以為欲使政府的行政效率得以衡量起見，須先致力於下列諸事：一是，每一政府工作影響所及的價值或目標，必須用便於觀察及衡量的名詞，加以說明。二是，列舉一切足以影響功能效用的內外變數。三是，針對各種行政變數的改變，所可能導致的結果，必須以具體的實證方法加以調查。〔註一七三〕 賽蒙認為，如果行政效率的有關問題不能大致瞭解時，那麼在行政的決策中，理智殊難發揮重大的作用。如此之下，只好讓長久經驗所形成的“常識”、“直覺”、和“悟力”去應付了。〔註一七四〕

效率的衡量問題，儘管含有許多不易克服的困難，但如放棄改進測量效率之方法的研究，也就等於放棄了使決策工作，趨近於合理性的企圖。只有在行為的後果可以預測及評價的範圍內，行為才能合理。合理性所能安置的唯一支點，乃是可以確定的價值；而其能夠使用的唯一槓桿，則為行政的抉擇與這些價值的實現間關係的瞭解。基於此一認識，組織效率的衡量方法，似可依據組織目標的不同，而作以下的分類：

第一，以利潤目標為成就取向的組織，凡能使收入增加而成本減少的，便是有效率之組織。所以可以應用機械效率的公式。即 
$$\text{效率} = \frac{\text{產出}}{\text{投入}}$$

第二，在以員工福利為重要目標的公益性組織，其效率的評判標準，與機械效率的公式，應該有所不同，故須改為：

$$\text{效率} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利}}{\text{投入}}$$

第三，在投入的成本方面，公私營的工廠中所排出的液體或氣體，所加諸於社會的損害，雖不是由工廠主人支付賠償，但被污染了的水流或空氣所引起的不良後果，如果不由自來水廠或公保醫院支付，亦須由受害者私人支付。故就整個社會而言，上述公式又須改爲：

$$\text{效能} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利}}{\text{投入} + \text{社會損失}}$$

第四，在政府機關，因其目標尚包括社會公道，以及經濟的安定與繁榮等多元的目標，故上述公式又須改爲：

$$\text{效能} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利} + \text{社會所得}}{\text{投入} + \text{社會損失}}$$

## 肆、學說評價

在當今社會科學的研究領域裏，賽蒙與決策，幾乎成了一個同義的名詞。賽蒙在決策研究上的造詣，已為世人所肯定。他言人所未言，拋棄了傳統理論只強調法令規章的舊調；以新的、動態的方法來剖析組織行為的複雜面。強調個人自發行爲（spontaneous behavior）的重要性；強調非正式組織的存在及其影響；強調“治者的權力乃基於被治者的同意”；而且也強調了合作與授權的重要性。這些都是他理論的精華所在。儘管在理論上仍有一些美中不足，有待進一步努力的地方，但對於行政及組織行為的研究，確已發生了極其廣泛而深遠的影響。

### 一、地位與價值

賽蒙是一位行為學派的倡導者與實踐者。他的研究方法、決策過程、程序理性、組織原理、以及要為行政學界找出“一套合適的語彙和概念工具”的努力，無一不在行政學界、政治學界、組織的領域，以及經濟學的研究上，產生了極其深遠的影響。當代反行為學派論者瓦爾多（Dwight Waldo）在其「行政學的研究」（*The Study of Public Administration*）一書中，以一九四〇年代為美國行政學研究，新舊兩階段的區分點，而以賽蒙的「行政行為」（*Administrative Behavior*），為一九四〇年代開創新時代的代表作。認為一九四〇年代造成“政治”與“行政”分而復合的重大改變者，賽蒙居功甚偉。（註一七五）

統觀賽蒙的論著，不難發現他不僅致力於科際的整合，而且還試圖開拓“泛科際的研究途徑”（pan-disciplinary approach）。一九六〇年以後的論文，逐漸朝往經濟學，電腦學等量化的領域，希冀透過“輸入—轉換—輸出”的量化模式，來

解釋組織的，以及個人的理性抉擇問題。在其學海生涯的奮鬥中，不僅奠定了當代組織理論的哲學基礎，而且也樹立了行政行為的研究定向。

### (一)以哲學與思想爲其創作的骨幹

賽蒙在其「行政行為」的感謝詞裏，曾一再強調他的行政學思想，深受巴納德的影響。他的行政學思想是高度社會學的，將組織看成爲一種互相感應的制度。認爲其生命的延續，有賴於各個組成份子的貢獻與他們從而獲得之誘導間的平衡。不僅強調個人的重要性，而且將主管的工作，看成爲一種分配“誘導”，並使之與貢獻維持均衡的行為。此種分析方式，比之其他組織論者，似乎較能以更加“學者化”與“科學化”的眼光，引入行政組織的整體。他的一個基本假設，即認爲組織系統的特質與功能，是由人類解決問題的活動程序（problem-solving process），以及人類理性選擇（rational human choice）的特質引伸而來。所以不能將組成份子，視爲單純的機械工具，而應視之爲具有慾望、動機，和進取心的個人；其知識、學習潛能，和解決問題的能力均是有限的。因此，組織乃是個人的擴大，根據其需求及其對環境的需要，而有所抉擇。基於此種看法，賽蒙用以分析組織行為的論點，乃是將組織假設爲一種具有選擇及解決問題的功能，並具有某種程度之決定能力的人類有機體（human organism）。這種有機體，並未具有無限的力量，它在一定的時間內，只能處理記憶中所存儲的，或環境中所存在之消息的一部份而已。他認爲，人類的行為都是爲了達成某種目的，因此，爲了使成員的行為能夠趨於一致，首須建立一套具有普遍性的組織目標，並需有一組精心設計的行政程序，此一程序即爲決策過程。

哲學永遠站在科學的前端，而思想則常爲行動的指針。在從事科學與藝術混合體之行政理論的撰寫上，能以哲學與思想爲其前導者，誠屬難能可貴。就以他的「行政行為」一書爲例，從其第一版的序言中，我們已可看出他對傳統偏向制度描述之行政學的不滿，及其倡導行為主義途徑的趨向。從賽蒙在第二版引論中所說的話，



我們也可發現他對舊有分工理論的不滿，及其採取邏輯實證論的傾向。在第二章中，他以爲已有的行政學說，大部份都是些諺語（proverbs），都是不科學的，甚至相互矛盾的，其基本原因，就是欠缺一個中心的“概念架構”（conceptual framework），以致無所準據。基於此一看法，他追索了一連串在古典以及新古典組織理論中所忽略的問題：

其一 是，行政問題的中心，到底是什麼？過去如何？現在事實上如何？又應當如何？

其二 是，行政的處理過程，過去如何？將來又應該如何？

賽蒙雖然自謙地說：“他無意提供一些行政原則或行政學說，而只是想提供一套確實能夠描述行政組織的面貌，及其工作實況的概念與工具。”〔註一七六〕不過，其後他却又以堅定的口吻強調，“決策”（decision-making）乃是行政的中心，而行政學說的用語，必須是來自人們抉擇的邏輯，以及從心理學中得來之意見的融合。〔註一七七〕因此，賽蒙的理論，不只是一種行政學說，而且是一種嶄新的行爲學派，更是一種邏輯實證論者的行政學說。在整個思想體系上，確實是以哲學及思想爲經，以經驗及事實爲緯，兩者相輔相成。不僅可作爲學術界研究行政哲學與哲理的依據，而且也可作爲從事於實際行政業務者的有用模式。

## （二）立決策過程爲行政研究的定向概念

在任何一種學科中，定向概念或研究法常有其多樣的可能性，其間絕不僅只有一種可能的定向概念或研究法。而且二者之間，亦常常是彼此影響並互爲決定性因素的。一個新的定向概念可能帶來新的研究法，反之，一個新的研究法的出現，也可能刺激定向概念的轉變。定向概念是從企圖研究的現象中，劃定一個適當的範圍，並用一個名詞以代表此一範圍的特質。研究法乃是在可能的研究範圍中，承擔起選擇問題與材料的角色。雖然在每一個定向概念之下，可用的各種研究法並不一定與定向概念具有邏輯上的關係，但是，一個定向概念常可能引導出不同的研究法，或

需要從已有的研究法中選擇比較適合的研究法。〔註一七八〕 在行政學中，有各式各樣的研究法。如以前述瓦爾多（D. Waldo）的分類來看的話，那麼在一九四〇年以前，乃是以效率作為行政研究的定向概念，其代表性的研究法是法規—制度的研究法（legal-institutional approach）以及結構—描述的研究法（structural-descriptive approach）；至於在一九四〇年以後，則是以決策過程作為行政研究的定向概念，其代表性的研究法則是決策研究法（decision-making approach）。

賽蒙之所以提出以決策過程作為行政研究的定向概念，其立論的基礎，乃在於肯定決策與執行的不可分割性。認為執行“決策”的本身就是一種決策活動。一個組織決定一項政策，執行這項政策的人又要再作許多決定，因此，執行政策，只是從事更細密之政策的決定而已。〔註一七九〕 政策的制訂與執行乃是環節相依，事實上難以截斷。目標的選擇不能不顧及執行方法，手段的運用也不能與目標脫節。而且每一個總政策目標，必須分層分斷執行；上層決策者不可能把每一項工作細節都先加以硬性規定。他必須分層授權，俾各階層工作人員都能因地因時而制宜，有自由裁量的餘地。古立克（L. Gulick）說：“就是一個最低級的職員，只要他享有自由裁量權，便具有決策的功能。公務員的執行工作，乃是由許許多多看不見之自由裁量所交織而成的。”〔註一八〇〕

賽蒙的“決策前提”雖然受到各方面的批評，但無可否認的，目前學術界裏有關組織原理和行政學的研究著作中，“決策”的定向概念和語言，已成為普遍流行的工具。以決策概念作為分析的單元，不僅可為行政行為劃定更為確定的範圍，免於因範圍太廣，牽涉的活動及學科太多，而失去本身成為一個獨立學科的地位；同時還可憑藉決策型模，為行政學建立一個既寬廣又緊嚴的分析系統。根據學者的看法，當我們為行政學或政治學選擇分析單元的時候，最健全的途徑必須滿足三個條件：其一是，分析單元的原始起點是人與人的行為；其二是，分析單元適合權威性政策的定向概念；其三是，分析單元的選擇有助於行政或政治研究的系統推演。〔註一八一〕 以此三個標準來衡量比較各種研究法，顯而易見的，決策研究法較能

同時滿足這三個條件。它選擇的分析單元，不僅是人及人的行爲，而且還爲這些人及這些行爲確立了一個清楚明白的界限，那就是與權威性決策有關者。在以權威性政策作爲政治或行政研究的定向概念之下，主要的研究對象即是政策的制訂與執行。而政策的制訂與執行，即是一種決策的過程。因此，以決策研究法來研究權威性政策，不但適合，而且此種適合乃是一種邏輯發展的必然。當許多研究法，都採取只問事實而不問價值的定向之際，決策研究法却能透過價值分析（價值判斷）、經驗分析（事實判斷），以及發展分析（後果判斷）所形成的分析網，去分析價值及價值與決策行爲的關係，不能不說這就是以決策的定向概念，所導引之決策研究法之優異的一面。

由於研究定向的不同，使得組織研究走上了另一個與傳統不同的研究方向。彼得·謝佛（Peter Self）認爲賽蒙是一個具有影響力的思想家，因爲他劃定並揭開了組織理論的新範圍。〔註一八二〕賽蒙在組織理論方面的主要貢獻，乃在於他致力“將組織行爲視爲決策過程”之理論模型的建構。在其理論的建構之下，使得愈來愈多的注意力，逐漸集中於將組織視爲一個“決策單位”。但從另一角度來看，誠如賽蒙所說的：“沒有任何單一的著作或思想，能引發我們深遠的瞭解。假如一個人想在單一的著作中去含蓋所有的人類思維，那麼這本著作必然是膚淺的。因此，一個人假使期望從事深入的研究，那麼對某一論題的許多面向，不管如何的重要，勢必予以擱置。”〔註一八三〕在此種既是優點又是缺點的情況下，賽蒙的理論自然有其美中不足的地方。諸如個人如何會與組織發生衝突？個人如何適應組織的需求？非正式組織如何影響個人的行爲？以及組織系統的相互關係性又是如何呢？諸如此類的問題，他都沒有提及。尤其在方法論上更有許多值得商榷的地方。在此，我們將以審慎的態度，僅就方法論上的問題，再作一番評論性的分析。

## 二、限制與商榷

賽蒙理論的主要架構，乃是企圖以社會心理學的決策理論來涵蓋整個組織。在

他所著「組織」( *Organizations* )一書裏面，開宗明義便很清楚地說明了他所用的研究法。他說：“作為社會科學家的我們，應致力於解釋人類的行爲。我們要解釋環境因素加諸於個人的影響，同時更要瞭解個人對於影響的反應。此即所謂社會心理學的研究方法( *social psychological approach* )。”〔註一八四〕

此地我們有些疑問，即僅僅着眼於探討組織環境對個人的影響，以及個人對影響的反應，是否即足以解釋並預測組織的現象？環境的各種因素間，以及團體與團體間彼此的關係又如何？為回答這些問題，是否僅需透過各個決策者個別的認知與動機的探討就夠了？所以說，以社會心理學的決策理論來研究組織，不僅自我限定了研究範圍，甚且還引向另一些錯誤的方位：其一是，在對“事實與價值”區分的主張裏，不啻將其研究陷於“目的—手段連鎖”的迷霧之中；其二是，“有限理性論”的提出，在概念上固然是一突破，但所謂“有限理性”的限度，在本質上却是無法固定的。當我們無法排除各種非理性因素，所加諸於理性的限制之前，“有限理性論”的提出，不是流於空泛，就是過份帶有理性的偏向。

### (一)事實與價值的無法二分性

就傳統的邏輯實證論而言，事實是可知的，並且可以透過經驗的方法予以印證〔註一八五〕，而價值則由於常是衝突對立的，因之要以量化的方式比較各種不同的價值，誠非可能。況且在決策中所涉及的各种價值，很可能類似於“零和規則”( *zero-sum game* )的情況，使得想對價值作一理性的選擇，無異難上加難。就以健康服務為例，其中便潛伏了“平等”和“品質”兩種價值間的可能衝突存在。有的人也許認為平等應比品質更為重要，甚至堅持為求獲得更加平等的服務，不惜放棄服務的品質；但有些人則持相反的看法，認為服務品質重於一切，而“平等服務”一事，僅是弱者的道德而已。因此，經驗地辨明某一個價值優於另一個價值，抑或是決定多少平等相當於特定數量的品質，實在是不可能的。這也就是何以在組織理論的許多著作中，學者們一致的立場是價值應被看成是既定的，〔註一八六〕原因即

在於科學不能處理價值，僅能處理達成它們的手段而已。賽蒙基本上認為在普通情形下，可依目的和手段的連鎖關係來區別事實與價值的問題；而認為在某些情況下，則可依照可能選項、可能結果，和價值體系的關係，來區分事實與價值的問題。但誠如瓦爾多所說的：“邏輯實證論將邏輯上的分別，誤為實際生活中的區別。……在決策過程中，事實與價值不只是機械的結合，而是有機的結合。”〔註一八七〕事實與價值的區分說，顯然是邏輯實證論的延續性錯誤。至於所謂可能選項，可能結果，和價值體系說，由於價值體系必須先要有價值的層次，而後才能依此確定那種行為才是達到最高價值的手段，依然離不開最高價值的決定問題，依然陷入目的階層或目的網的迷霧之中，仍然脫離不了目的和手段的連鎖關係。充其量只是將“可能選項”化為“多種”可能的結果，同時考慮“多種”目的和手段的連鎖而已。因此，賽蒙的事實、價值兩分法，在目的階層的螺旋進程下，說它是一種“沒有區分的區分”，洵非過甚其辭。

基於以上的認識，如能透過光譜分類（spectrum classification），將事實—價值兩分法視為一個連續體（a continuum），也許是比較恰當的。蓋因在每一個決策中，事實與價值都是同時出現的；雖然在若干決策中，其所涵蓋的價值成份也許要比事實成份為多，但是事實與價值之間的區別，則是分析性的而非經驗性的。經驗的方法，固然可以用來決定目標的期望程度；也可用來協助目標的選擇；更由於它涉及演繹性的推理，因此在道德和實際問題的分辨上，顯得非常有用。但無論如何，如想從經驗的觀察中得到價值命題（value proposition），則是不可能的。比方說，在從事“重分配政策”的決定上，一位貧者和一位富者所接受的一塊錢，到底要分別給予多少的權數（weight）才是恰當呢？這個問題，可能只有在意識型態或道德等非經驗的基礎上，才能予以決定。在經驗的基礎上，我們固然可以決定各種不同的分配，諸如所得分配、健康服務分配，以及福利分配，所加諸於支出或經濟成長的影響，但對於經濟成長是否為一個可欲的目標，則是一個同時涵蓋了事實判斷與價值判斷的問題。因此，當我們決定一項“滿意的”決策時，便需具備大

量的事實與道德知識，原因即在於所有的決策，皆含有經驗成份（關於選擇特定目標所可能發生的影響），以及道德成份（關於一個目標的期望程度）。況且這兩種成份之間，無法予以經驗的區分。

“最後價值”的決定，應是一項永遠無法解釋的難題。但無論如何，科學和技術的發展，必不會導致目標與手段的倒置或事實與價值的兩分化。由於組織目標的選擇，大多是在不確定的條件下發生的，所以目標本身根本不可能完全地接近於經驗的事實。新問題的觸發，不期望後果的出現，以及環境因素的不斷變遷，樣樣使得我們懷疑到什麼目標才是可欲的？而對於各種可能發生之情況的判斷上，也不能不隨時予以若干的調整與適應。因此，如果能拋棄事實與價值的兩分法，及其伴隨而來的邏輯死結，而去運用各種足以合理的處理事實與價值問題的語言，似乎是有用的。蓋因如同組織理論中其他的發展一樣，合理地處理價值問題，在理論上雖為可能，但實際上却不容易。

## (二) 理性模式的限制性

理性決策理論的諸種假設，固然顯得簡單有力，而且也為廣濶的行為領域提供了有趣的解釋。尤其是對於一些僅涉及“個別決策者”的情況，和單一面向（unidimensional）價值的個案中，業已表現了它成功的一面；但這類情況，終非大規模組織的特徵。在實際的組織行為中，組織中的個人都被更多的自我利益所激勵；組織的目標往往是多元的，而非單一的；目標與手段乃同時出現，而且難予區分；而各種決策的反饋，不僅模糊，而且常常發生錯誤。凡此皆是大多數的組織決策所常面臨的問題。因此，理性模式的大多數假設對組織行為而言，並不適合。尤有進者，在組織中的許多決策，由於涉及多種不確定的情況，事實上難以根據嚴格界定的理性決策理論來加以理解；況且個人並非永遠在作正確的選擇，而那些所謂“合理的”或“滿意的”決策，也非伸手可得。在現實的個案中，相當多的決策，只能就非理性的觀點予以瞭解。

就以賽蒙的“貢獻—誘導理論”(contribution-inducement theory)而言，一個人之所以決定繼續留在組織內工作，乃是取決於他個人滿意程度的高低；而滿意與否，又大部份受到其他選擇途徑的影響。因此，假使他是不滿意的，而他在組織之外又找到高就，則必掛冠他去。反之，假如他找不到去處，則將繼續待下去，此時的不滿意情緒，將因抱負層次的下降而逐漸消失。但是，假使我們稍微擴大範圍，除了將決策者視為一個單一的個體之外，並將他看成為一個大組織的一員，此時將如何？假使新考慮的不是他個人的不滿意而是他們的不滿意時，又如何？假使一個團體不離開組織，反而為組織帶來更大的麻煩與不滿意的情緒時，又將如何？假使他們的不滿意程度並不減低，而却以特殊的聯合方式或派系行為加以強化時，則又如何？尤有進者，假使他們將不滿意的情緒加以制度化而成為團體文化時，則又將如何？

上面的各種推測和假設，僅在說明賽蒙的貢獻—誘導架構，無法適用於集體的衝突(collective conflict)之上。在說明過程中，當他試圖從個人的層次跳到組織的層次時，似乎未曾考慮到這個問題；而且當他從所有參與者的貢獻與誘導而談到組織的平衡時，在解釋上似乎也是採用相同的字彙。如此下的平衡，充其量只是藉用各種抱怨形式的改變或是降低希望的層次，暫時來解決各種騷亂或不滿意的事件而已。因此，由於沒有長期性的不滿意，遂產生了一種隱晦不明的假設，亦即將組織解釋為一種貢獻與誘導的平衡。其所以致此的原因，實係基於下述單純的假設：即當一個人將組織視為一個整體的時候，那麼舉凡適合於個別的決策者，均將適合於所有的決策者。如此之下，顯然忽略了社會上所有各種角色間的互動與互賴關係。何況從這些互動與互賴的關係中，往往又會產生新的社會關係型態，這是個別的分析單元所沒有辦法解釋的。〔註一八八〕換句話說，除非我們將組織的概念縮小為單純是由少數幾個決策者所組成的團體，否則我們即無法在以個人層次作為分析單元的前提下，將組織視為一個整體。因此，本文的另一結論是：用以解釋組織行為的經驗現象，組織行為的“政治模式”似乎比“理性模式”優異得多。

## 註 釋

- 〔註 一〕 *Who's Who in America* (1978-1979), Volume 2 (Chicago: Marquis Who's Who, Inc.), p. 2989.
- 〔註 二〕 參閱 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 3rd. ed. (New York: The Free Press, 1976), pp. XXXVII-XXXIX.
- 〔註 三〕 Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory: The Modern Age* (New York: Harcourt, Brace and World, 1962), pp. 481-482.
- 〔註 四〕 David Easton, "Introduction: the Current Meaning of Behavioralism in Political Science", in James C. Charlesworth (ed.), *The Limit of Behavioralism in Political Science* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1962), p. 22.
- 〔註 五〕 邏輯實證論 (logical positivism) 和邏輯經驗論 (logical empiricism) 略有不同。後者是前者和美國的實效主義論 (pragmatism) 的合流。參閱: Philipp Frank, *Modern Science and Its Philosophy* (Cambridge: Harvard University Press, 1949), pp. 37-39.
- 〔註 六〕 *Idem.*
- 〔註 七〕 *Ibid.*, p. 48.
- 〔註 八〕 Morton White, *The Age of Analysis—The 20th Century Philosophers* (New York: The New American Library of World Literature, 1955), pp. 203-205.
- 〔註 九〕 徐道鄰, 行為科學概論, 台北友聯出版社 60 年初版, 頁 4 ~ 6。
- 〔註 十〕 Simon, *Administrative Behavior*, op. cit., pp. 45-46.
- 〔註 十一〕 David B. Truman, "The Inspect on Political Science of The Revolution in the Behavioral Sciences", in *Research Frontiers in Politics & Governmental* (Washington: The Broakings Institution, 1955), pp. 202-203.
- 〔註 十二〕 H. D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: The World Publishing Company, 1958).
- 〔註 十三〕 David B. Truman, *The Government Process—Political Interests and Public Opinion* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1951).
- 〔註 十四〕 David Easton, *The Political System* (New York: John Wiley & Sons, 1953).
- 〔註 十五〕 Robert A. Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for Monument to a Successful Protest", *American Political Science Review* 55 (1961), pp. 763-772.
- 〔註 十六〕 雷飛龍, "行政行為簡介" 手稿, 頁 6。
- 〔註 十七〕 Simon, *Administrative Behavior*, p. 16.
- 〔註 十八〕 *Ibid.*, XLVII-XLVIII.



- [註十九] *Ibid.*, p. 42.
- [註二十] 賽蒙對於傳統之行政學的批評，主要是針對古立克（L. Gulick）和烏偉克（L. Urwick）等人的著作而言的。他所提的兩本書是指 Gulick 和 Urwick 二人合編的「行政學論文集」*Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937). 和烏偉克的「行政學要義」*The Elements of Administration* (New York: Harper and Brothers, 1945).
- [註二十一] L. Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in Gulick & Urwick (eds), *op. cit.*, pp. 15-30.
- [註二十二] 雷飛龍, "行政行為簡介" 手稿, 頁 9~10。
- [註二十三] M. H. Marx, "The General Nature of Theory Construction", in M. H. Marx (ed.), *Theory in Contemporary Psychology* (New York: Macmillan, 1963), Chap. 2.
- [註二十四] Simon, *op. cit.*, p. 37.
- [註二十五] 華力進, "賽蒙氏行政學研究方法", 東方雜誌, 復刊第三卷第二期, 頁 57。
- [註二十六] Herbert A. Simon, "Administrative Decision-Making", *Public Administration Review*, Vol. 25 (March 1965), p. 36.
- [註二十七] Herbert A. Simon, "Notes on the Observation and Measurement of Political Power," in Herbert A. Simon (ed.), *Models of Man* (New York: John Wiley, 1957), pp. 74-76.
- [註二十八] 楊國樞等著, 社會及行為科學研究法, 上冊, 東華書局印行, 67 年 7 月再版, 頁 19~21。
- [註二十九] H. A. Simon, and James G. March, *Organizations* (New York: John Wiley and Sons, 1958), pp. 4-6.
- [註三十] Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1956), pp. 180-181.
- [註三十一] *Ibid.*, p. 182.
- [註三十二] Simon, *Models of Man*, pp. 184-185.
- [註三十三] Herbert J. Storing, "The Science of Administration: Herbert A. Simon," in Herbert J. Storing (ed.), *Essays on The Scientific Study of Politics* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1962), p. 123.
- [註三十四] H. A. Simon, et. al, "Discussion on Charmer Perry's The Semantics of Political Science," *The American Political Science Review*, Vol. 44 (June 1950), pp. 407-411.
- [註三十五] Simon, *models of Man*, pp. 88-89.
- [註三十六] *Ibid.*, p. viii.
- [註三十七] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 46-47.
- [註三十八] *Ibid.*, pp. 62-63.
- [註三十九] *Ibid.*, pp. 63-66.
- [註四十] *Ibid.*, p. 73.

- [註四十一] *Ibid.*, p. 184.
- [註四十二] *Ibid.*, p. 67.
- [註四十三] H. A. Simon and J. G. March, *op. cit.*, p. 137.
- [註四十四] Simon, *Administrative Behavior*, p. 69.
- [註四十五] 鄭金倉，賽蒙學說述評，政大公共行政研究所 65 年碩士論文，頁 111 ~ 112。
- [註四十六] Simon, *Administrative Behavior*, 1947, p. 23; 1957, p. 202; 1976, p. xxvii; and *Models of Man*, p. 1.
- [註四十七] Simon & March, *op. cit.*, p. 138; see also Simon, *Models of Man*, pp. 197-198.
- [註四十八] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 40-41, and 80-84.
- [註四十九] *Ibid.*, p. xxviii; see also John C. Harsanyi, "Rational Choice Models of Political Behavior VS. Functionist and Conformist Theories," *World Politics*, 1969, Vol. 21, pp. 513-538.
- [註五十] Simon, *Administrative Behavior*, pp. xxviii-xxxi, 38-41, 80-81, 240-244, and 272.
- [註五十一] Dennis J. Palumbo, "Organization Theory and Political Science," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 2 (California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 332.
- [註五十二] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 76-77.
- [註五十三] D. J. Palumbo, *op. cit.*, pp. 332-333.
- [註五十四] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 68-70.
- [註五十五] Simon and March, *op. cit.*, p. 140.
- [註五十六] *Ibid.*, pp. 140-141, 169.
- [註五十七] 組織之所以能夠擴大個人的理性，根據賽蒙氏的分析，主要是由於下列的四種原因：
1. 組織可以透過分工的手段，劃分組織中各個成員的工作，指派並責成每人所應完成的特殊任務。此外，它更能透過組織內的“集體的主觀”，提出“接近客觀”的理性決策，以指導並限制個人對某些任務的偏差。
  2. 基於個人對組織的認同心理和效率觀念，組織可以運用權力、溝通、以及訓練等方式，使組織中的個人在決策時，能夠知道更多的行為選項和行為結果，藉此得以維持一定的目標，並選擇最能達成目標的途徑。
  3. 組織可以透過標準作業程序的建立，幫助個人確定作業的方向，以減少個人的理性限制，並縮短個人的考慮時間。
  4. 組織可以透過權威和影響系統的建立，以利組織中各項決策的傳達。
- 參閱 Simon, *Administrative Behavior*, pp. 102-103.
- [註五十八] Simon, *Models of Man*, p. 253.
- [註五十九] Herbert A. Simon, "Rationality As Process and As Product of Thought," *The American Economic Review*, Vol. 68, No. 2 (May 1978), p. 9-10.
- [註六十] \_\_\_\_\_, "Applying Information Technology to Organization Design", *Public Administration Review* (May/June 1973), p. 277.

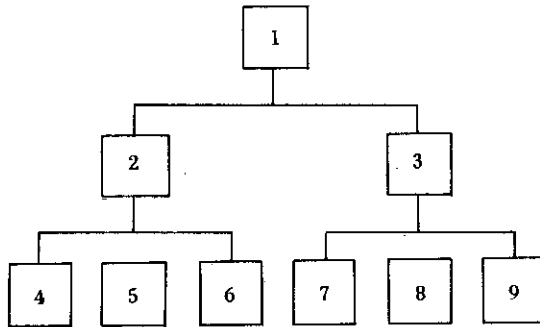
- [註六十一] Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957), p. 25.
- [註六十二] Charles E. Lindbloom, "The Science of Muddling Through." *Public Administration*, Vol. 19 (1959); pp. 79-88.
- [註六十三] Anthony Downs, *op. cit.*, pp. 28-36.
- [註六十四] Simon and March, *op. cit.*, pp. 169-171.
- [註六十五] *Ibid.*, p. 11.
- [註六十六] *Ibid.*, pp. 166-167.
- [註六十七] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 335-340.
- [註六十八] Simon and March, *op. cit.*, pp. 166-167.
- [註六十九] Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies* (New York: The Free Press, 1960), pp. 60-96; Thomas A. Pettit, "A Behavioral Theory of Management," *Academy of Management Journal* (December, 1967), pp. 341-350.
- [註七十] Herbert A. Simon, *The Shape of Automation* (New York: Harper and Row, 1965), p. 98.
- [註七十一] *Ibid.*, pp. 99-102.
- [註七十二] Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 211.
- [註七十三] *Ibid.*, p. 201.
- [註七十四] Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in L. Gulick and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York: Columbia University Press, 1937), p. 15.
- [註七十五] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 32-35.
- [註七十六] Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (New York: Harper and Row, 1960), pp. 37-38.
- [註七十七] L. Burns and G. M. Stalker, *The Management of Innovation* (London: Tavistock Publication, 1964), p. 104; James Thompson, *Organization in Action* (New York: McGraw Hill, 1967); and Peter Blau, "Decentralization in Bureaucracies," in Mayer Zald (ed.), *Power in Organizations* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1970), p. 169.
- [註七十八] "實質理性" (substantive rationality) 與"功能理性" (functional rationality), 乃是兩個相對的名詞, 前者涉及目標的選擇, 後者則涉及程序的運用。參閱: Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *op. cit.*, pp. 347 ff. and p. 356.
- [註七十九] *Ibid.*, p. 357.
- [註八十] *Ibid.*, p. 358.
- [註八十一] Simon, "Rationality as Process and as Production of Thought", *op. cit.*, pp. 7-8.
- [註八十二] Simon, *The Shape of Automation*, pp. 109-110; and *Administrative Behavior*, pp. 296-298.

- [註八十三] E. S. Brightman and R. N. Beck, *An Introduction to Philosophy*, 3rd. ed. (Massachusetts: Newton Center, 1963), p. 186.
- [註八十四] 目的與手段之間只是一種相對的意義，而且，彼此間的關係也不是完全像鎖鏈般一環一環地相互緊扣著；二者之間的關係，也無法加以截然的劃分，通常一手段可以達成多種目的，同時，階層愈高，二者的關係愈不清楚。詳見 Simon, *Administrative Behavior*, Chap. 3.
- [註八十五] John F. Due and Robert W. Clower, *Intermediate Economic Analysis* 5th. ed. (New York: Richard D. Irwin, 1933), pp. 437-438.
- [註八十六] P. Breton and Dale A. Henning, *Planning Theory* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1931), pp. 119-129.
- [註八十七] “內在社會環境”與“外在社會環境”為政治系統論著，David. Easton 所常用。般說來，前者是指國內之環境；後者則指國際之環境。
- [註八十八] 易君博，政治學論文集：理論與方法，台灣省教育會出版，69年8月三版，頁91。
- [註八十九] Greenstein and Polsby, *op. cit.*, p. 353.
- [註九十] Rue Bucher, “Social Process and Power in a Medical School.” in Mayer Zald (ed.), *Power in Organizations* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1970).
- [註九十一] Robert Dubin, “Power, Function, and Organization.” *Pacific Sociological Review*, No. 6, (1963), pp. 16-24.
- [註九十二] James Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 15.
- [註九十三] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p. 168.
- [註九十四] Herbert A. Simon, “Notes on the Observation and Measurement of Power,” *Journal of Politics*, Vol. 15 (1957), pp. 500-516.
- [註九十五] Simon, *Administrative Behavior*, p. 128.
- [註九十六] *Ibid.*, p. 125.
- [註九十七] *Ibid.*, p. 130.
- [註九十八] Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated and edited by A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York: Oxford University Press, 1947), p. 152.
- [註九十九] Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (New Haven: Yale University Press, 1950), p. 47.
- [註一〇〇] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 131-133.
- [註一〇一] Greenstein and Polsby, *op. cit.*, p. 354.
- [註一〇二] Ted Sorenson, “You Get to Walk to Work.” *New York Times Magazine*, (March 1967), p. 19.
- [註一〇三] J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, pp. 166-167.
- [註一〇四] 雷飛龍譯，H. A. Simon, D. Smithburg and V. Thompson 原著，行政學，台灣正

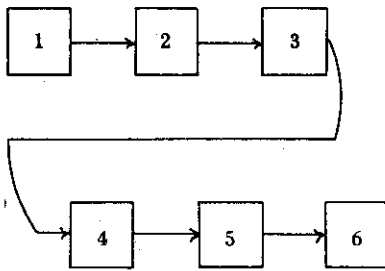
中書局出版，53年2月初版，頁229。

- [註一〇五] Simon, *Administrative Behavior*, p. 134.
- [註一〇六] *Ibid.*, p. 135.
- [註一〇七] *Ibid.*, pp. 141-147.
- [註一〇八] Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, 19th ed. (New York: The Free Press, 1970), p. 82.
- [註一〇九] Simon, *Administrative Behavior*, p. 154.
- [註一一〇] Barnard, *op. cit.*, p. 175-181.
- [註一一一] Simon, *Administrative Behavior*, p. 163.
- [註一一二] William G. Scott, "Communication and Centralization of Organization." *The Journal of Communication* (March 1963), pp. 3-11.
- [註一一三] Simon, *Administrative Behavior*, p. 165.
- [註一一四] Herbert A. Simon, "Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science." *American Economic Review* (June 1959), pp. 269-270.
- [註一一五] *Ibid.*, pp. 272-274.
- [註一一六] Amati Etzioni, *Modern Organizations* (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1965), p. 8.
- [註一一七] March and Simon, *op. cit.*, pp. 52 ff.
- [註一一八] Chester I. Barnard, *op. cit.*, pp. 56-59, and Chaps. xi, xvi.
- [註一一九] H. Simon, D. Smithburg, and V. Thompson, *op. cit.*, pp. 381-382. 以及雷飛龍譯，前書，頁411~412。
- [註一二〇] H. A. Simon, *Administrative Behavior*, pp. 111-112. See also William G. Scott and Terence R. Mitchell, *Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis* (New York: Richard D. Irwin, Inc., 1976), pp. 221-223.
- [註一二一] *Ibid.*, p. 117.
- [註一二二] *Ibid.*, pp. 113-122. 參閱雷飛龍，“行政行為簡介”手稿，頁16~17。
- [註一二三] Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 381.
- [註一二四] March and Simon, *op. cit.*, p. 166.
- [註一二五] Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 2nd ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1976), p. 136.
- [註一二六] 此三種互動型態乃是 James Thompson 所提出。所謂“波及性互動”(pooled interaction)，乃指每一部門都對整體提供其個別的貢獻，並從整體中得到支持。惟在各個部門之間，並不必然的保有直接的互動行為存在。“連續性的互動”(sequential interaction)，是指各個部門間的直接性互賴行為得以確定，而且其間的互動次序又得以確定，便稱為一種“連續性的互動”。至於“互惠式的互動”，是指：當每一個單位的輸出，變為其他單位的輸入，而且在互惠的條件下，每一個參與的單位，都會自然而然的被滲入其他單位的特質成份時，即稱為“互惠或互動”。可用下列圖形表示之。

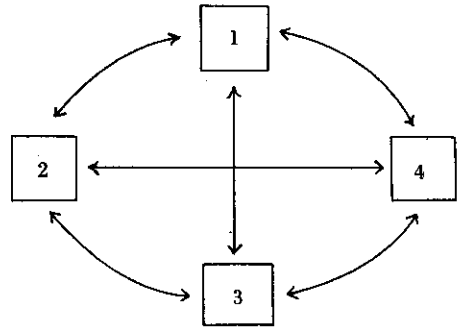
A. 波及式互動



B. 連續式互動



C. 互惠式互動



參閱：James D. Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1967), pp. 54-55.

〔註一二七〕 Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 402.

〔註一二八〕 *Ibid.*, pp. 404.

〔註一二九〕 Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy* (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 1975), p. 257.

〔註一三〇〕 *Idem.*

〔註一三一〕 G. Russell Ripe, "Congressional Liaison: The Executive Branch Consolidates Its Relations with Congress," *Public Administration Review*, Vol. 26 (March 1966), p. 22.

〔註一三二〕 林鐘沂，美國官僚制度在政策形成過程中如何爭取政治支持，政大碩士論文，68年6月，頁192~194。

〔註一三三〕 V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Growell Co., 1947), p. 711.

〔註一三四〕 Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 410. 雷飛龍譯，前書，頁444~445。

- [註一三五] ◆九七九年一月十日，CBS晚間新聞評論。
- [註一三六] Simon, Smithburg, and Thompson, *op cit.*, p. 411. 雷飛龍譯，前書，頁 446。
- [註一三七] *Idem.*
- [註一三八] Micheal P. Smith, "Pluralism Revisited" in (ed.), *Politics in America: Studies in Policy Analysis* (New York: Random House, 1974), pp. 13-25.
- [註一三九] Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949), p. 13.
- [註一四〇] 林鍾沂，前書，頁 171。
- [註一四一] Louis W. Koenig, *Toward a Democracy: A Brief Introduction to American Government* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1973), p. 250.
- [註一四二] William L. Morrow, *Public Administration: Politics and the Political System* (New York: Random House, 1975), p. 84.
- [註一四三] 林鍾沂，前書，頁 180 ~ 181。
- [註一四四] 金耀基編譯，Fred W. Riggs 著，*行政生態學*，3 版，台北商務書局 62 年版，頁 15 ~ 18。
- [註一四五] Ira Sharkansky, *Public Administration: Policy-Making in Governmental Agencies*, 3rd ed. (Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1975), p. 229.
- [註一四六] Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics* (Boston: Little, Brown and Company, 1965), p. xiv.
- [註一四七] *Ibid.*, p. 188.
- [註一四八] Charles O. Jones, "The Limits of Public Support: Air Pollution Agency Development," *Public Administration Review*, Vol. 32 (September/October 1974), pp. 502-508, 並參閱林鍾沂，前書，頁 158 ~ 164。
- [註一四九] 按適應 (adaptation) 一詞有廣狹二義：狹義的適應，乃指生物體為了使其本身緩慢的適合其環境，而改變其內在 (internal) 的性質而言；廣義的適應，除了上述的順應之外，還進一步去改變環境，以適合其本身的需求。前一種消極性的順應，稱為“調整” (adjustment)，而後一種積極性的順應，稱之為“適應” (adaptation)。
- [註一五〇] William Morris (ed.), *The American Heritage Dictionary of the English Language* (Taipei, Taiwan: Mei Ya Publications, Inc., 1969), p. 14.
- [註一五一] 金耀基編譯，前書，頁 163。
- [註一五二] Simon, Smithburg, and Thompson, *op cit.*, pp. 392-393. 雷飛龍譯，前書，頁 423。
- [註一五三] E. Greiner, "Evolution and Revolution as Organizations Grow," *Harvard Business Review* (July-August 1972), p. 38.
- [註一五四] March and Simon, *op. cit.*, pp. 139-140.
- [註一五五] *Ibid.*, p. 170.
- [註一五六] 許士軍，"企業整體規劃之觀念、模型哲學及工具"，經濟部國營事業管理委員會企業管理叢刊第二輯，頁 83。

- [註一五七] Chester I. Barnard, *op. cit.*, p. 19.
- [註一五八] Simon, *Administrative Behavior*, p. 180.
- [註一五九] *Ibid.*, pp. 182-183.
- [註一六〇] *Ibid.*, p. 14.
- [註一六一] *Ibid.*, p. 39.
- [註一六二] Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 493.
- [註一六三] Simon, *Administrative Behavior*, pp. xxiii-xxiv.
- [註一六四] Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1953), p. 406.
- [註一六五] Simon, *Administrative Behavior*, p. xxix.
- [註一六六] 雖然，個體經濟理論 ( micro-economic theory ) 告訴我們：當邊際成本等於邊際收入時，即可獲得最大的利潤；但就需要與價格的情形來看，此種看法，似又無法立足。
- [註一六七] Herbert A. Simon, "Theories of Decision-Making in Economics," *American Economic Review* (June 1959), p. 263. See also, Robert N. Anthony, "The Trouble with Profit Maximization," *Harvard Business Review*, Vol. 38 (November-December 1960), p. 133.
- [註一六八] Chester I. Barnard, *op. cit.*, pp. 167-170.
- [註一六九] Simon, *Administrative Behavior*, pp. 172-197.
- [註一七〇] Simon, Smithburg, and Thompson, *op. cit.*, p. 511.
- [註一七一] Simon, *Administrative Behavior*, p. 184.
- [註一七二] Clarence E. Ridley and Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities*, 2d ed. (Chicago: International City Managers' Association, 1943), Chap. 1.
- [註一七三] Simon, *Administrative Behavior*, p. 189.
- [註一七四] *Idem.*
- [註一七五] Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Random House, 1961), pp. 41-44.
- [註一七六] Simon, *Administrative Behavior*, pp. xiv-xvi.
- [註一七七] *Idem.*
- [註一七八] 易君博，前書，頁 86 ~ 87。
- [註一七九] Simon, *The New Science of Management Decision*, pp. 3-4. See Also, *The Shape of Automation*, p. 56.
- [註一八〇] Luther Gulick, "Politics, Administration, and the New Deal," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169 (September 1933), pp. 55-60.
- [註一八一] 易君博，前書，頁 100 ~ 101。
- [註一八二] Peter Self, *Administrative Theories and Politics* (London: George Allen & Unwin



LTD, 1973), p. 48.

- [註一八三] Herbert A. Simon and Allen Newell, *Human Problem Solving* (Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1972), p. 1.
- [註一八四] J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, p. 2.
- [註一八五] Simon, *Administrative Behavior*, p. 46.
- [註一八六] Cf. *Ibid.*; Roland McKean, *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (New York: Wiley, 1958); and, Charles J. Hitch and Roland McKean, *The Economics of Defense in a Nuclear Age* (Cambridge: Harvard University Press, 1961).
- [註一八七] D. Waldo, *op. cit.*, p. 63.
- [註一八八] 彭文賢，系統研究法的組織理論之分析，台北聯經出版事業公司，民國 69 年 6 月初版，頁 60 ~ 61。

THE INSTITUTE OF THREE  
PRINCIPLES OF THE PEOPLE  
ACADEMIA SINICA

# MONOGRAPH SERIES

(3)

THE THOUGHTS AND ORGANIZATION THEORY  
OF HERBERT ALEXANDER SIMON

WEN-SHIEN PENG

NANKANG, TAIPEI, TAIWAN

REPUBLIC OF CHINA

April 1981