

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。