

公共管理

西蒙决策理论对我国公共行政决策的启示

罗星杰 李永忠

(福州大学 福建 福州 350108)

[摘要] 我国正处于行政改革转型时期,西蒙决策理论对于我国公共行政决策具有重要启示。本文在分析西蒙决策理论的基础之上,提出我国行政决策存在的诸多问题,从我国国情出发,针对公共行政决策存在的问题,就建立科学行政决策模式,提出了顾客导向型、效率导向型等理性决策模式,并强调了合理有效的信息沟通渠道对于科学决策的重要性。

[关键词] 西蒙决策理论;行政决策;有限理性;满意原则;信息沟通

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008—4053(2014)10—0021—03

DOI:10.13945/j.cnki.jlac.2014.10.008

一、西蒙决策理论对传统理论的批判

西蒙的有限理性学说具有鲜明的开创意义,他系统地批判了“经济人理性”的缺陷,并在实证的基础上提出了自己的理论“有限理性说”^[1]。以“有限理性”为基础的西蒙决策理论是管理决策理论发展的重大转折,其通过对古典决策论中“完全理性”假定的质疑,揭示了以完全理性为基础的最优决策理论的缺陷,进而提出了替代最优决策模式的更有效的决策模式,即有限理性的决策理论。

(一) 对“完全理性”的质疑

“完全理性”的“经济人”假设是古典决策理论建立的基础,古典决策理论下的经济人具有完全绝对的理性,因此能在决策中寻求最优的决策方案,实现利益的最大化。“经纪人”理论认为,“经纪人”知道全部可能的行动,知道哪种行动能够取得最大效果,人总是能够合理地行动,从所有的可能中选择最好的一种。

然而,西蒙对此提出了质疑。西蒙认为,人类的思维过程表现为一种串行处理或搜索状态,在同一时间内,人类考虑问题的能力是有限的,从而限制了人们思考过程中的注意广度及知识和信息获得的速度和存量,进而引发了人们的价值偏见和目标认同感的不同。因此,人的认识是有限的,作为有限理性的决策者,不可能掌握完善的知识,其掌握的知识和处理信息的能力也是有限的,对制定出来的每一项方案的预见性后果不能是完整和确定的,也不存在一套明确的,完全一贯的偏好体系。随着时间和认识的不同、环境的变化,其价值取向也存在一定的差异。另外,决策者的主观印象在很大程度上影响了其决策效果。因此,西蒙认为,“完全理性”在现实生活中是不可能存在的,取而代之的是“有限理性”。

(二) “令人满意的”准则取代“最优化”准则

在西蒙看来,“最优化”的概念只存在纯数学和抽象的概念中,在现实生活中是不可能存在的。对“完全理性”的质疑,进而提出“有限理性”的观点,西蒙认为在决策过程中,每

个人不可能独立的做出决定,不能不考虑到其他人的决策,同时对于信息的分析是有限的。西蒙用管理人来代替经济人,认为在决策过程中,不考虑可能的复杂情况,只考虑与问题有关的特定情况,用满意原则代替最优化原则。所谓满意原则,就是寻找能使决策者感到满意

的决策方案,对于种种决策方案,考虑的不是能达到的最优状况,而是能够满足实现目标的方案就确定下来,这是有限理性思想的运用^[2]。

二、西蒙决策理论的含义与基本特征

(一) 决策的定义

决策作为领导科学和管理科学中一个极为重要的概念,最早出现在美国,后经各国学者的发展,其内涵的到不断丰富和完善。20世纪30年代,美国学者巴纳德最早把决策这个概念引入管理学科中;1947年,美国管理学家、决策科学的创始人之一西蒙第一次系统地提出了行政管理学中的决策理论。他指出,决策是一个系统的、完整的、动态的过程,有着自己独特的基本属性,这个基本属性就是决策所界定自己的自我规定性^[3]。

西蒙认为,决策是管理的中心,贯穿管理全过程,完全的合理性难以做到,强调集体决策与组织对决策的影响,强调信息联系在决策中的作用,认为关键性的任务不是去生产、储存或者分配信息,而是对信息进行过滤、加工处理,逐步实现决策的自动化过程。西蒙认为,制定计划就是决策,组织、领导和控制都离不开决策。

(二) 决策的要素

西蒙为了更为深刻的理解和认识管理者的决策过程,提出了决策要素的概念。西蒙认为所谓的决策要素可以分为事实要素和价值要素。

人的行为总是有一定的目的性的,组织的活动也是为了实现组织的目标。因此决策过程可以看成是解决两个问题的过程,即目标的确定和目标的实现^[4]。西蒙把这两个问题分为价值判断和事实判断的问题。就决策包含的最终目标

[收稿日期]2014-07-18

[作者简介]罗星杰(1991-),女,福州大学2012级行政管理专业硕士研究生。

李永忠(1963-),男,福州大学经济与管理学院副教授。

的实现而言,将之称为“事实判断”,另一方面,就决策导向最终目标的选取而言,将决策称之为“价值判断”。

1. 事实要素。事实要素是对环境及环境的作用方式的某种描述。这种描述正确与否可以通过经验进行观察、判断,或者通过实践加以验证。决策过程总是涉及到某些事实要素,从这个角度而言,决策是从事实要素引申而来的。

2. 价值要素。价值要素是关于管理者对某种事物喜好的表示,表明其价值取向,重在对其事物的某种判断过程。西蒙认为,价值要素不是以客观的事实证明其是或非的,即不是能以经验证明正确与否的。价值要素既有实施的内容,同时又具有价值判断的过程。价值要素反映的是管理者根据事实要素表现的情况,根据自己的价值标准所做出的判断、看法的表示。

在实际的决策过程中,事实要素与价值要素相互联系,管理者决策时所依据的要素就是事实要素和价值要素。在西蒙看来,事实要素是可以通过检验来确定其真伪的要素,而价值要素却不能通过检验来判断真伪。

(三) 有限理性决策模式

西蒙决策理论的核心,是创造性的运用“令人满意”的原则代替古典决策理论的“最优化”原则^[5]。西蒙认为决策是一个过程。他把决策程序分为四个阶段,首先是情报活动阶段,主要任务是收集信息,找出差距,界定问题,确定决策目标。第二阶段是方案设计活动阶段,主要任务是寻找、制定并分析提出各种各样有可能达到决策目标的备选方案。第三阶段是选择方案阶段,在诸行动方案中进行抉择,从一组备选方案中选出并确定一个最符合某种满意标准的方案,实际上也就是决策阶段。第四阶段是审查方案阶段,对实施方案进行审查和评价。西蒙决策四阶段划分,概括了科学决策的基本进程。

三、我国公共行政决策模式现状分析

行政决策是政府活动中的一种基础性、普遍性的行为。政府活动是由决策、实施和监督等诸多环节所构成的动态过程和运作系统,无论是实施,还是监督都同决策密不可分。行政决策是实现行政职能的基础,是决定政府绩效的重要环节,影响着政府和官员的形象,决定着国家和社会的发展大局^[6]。行政决策系统是指承担行政决策的机构及其行政决策人员所组成的组织体系及其制度的总称。现代行政决策系统主要包括四个部分:行政决策中枢系统、行政决策信息系统、行政决策咨询系统及行政决策监控系统。

(一) 主要决策模式

行政决策的实际操作是一项复杂的系统工程,需要科学的方法支撑。我国传统的行政决策模式是计划经济时代的额直接产物,在过去30年中仍然扮演了重要的主导角色。这种行政决策模式称为管理主义模式。其主要特征可以归纳为七个方面:第一,在理念上,行政机关被视为公共利益的代表,而公众或个人被视为具体利益和个别利益的代表。因为,前者局域管理的主体地位,后者居于管理的客体地位。第二,在组织结构上,行政决策的组织结构式金字塔式的官僚科层制的体现,决策目标来自上级,让后层层下达。决策者一般在关于完成上级下达的任务,常常忽略公众的要求,对自下而上的需求缺乏回应的动力。第三,在日常管理的议程设置上,一般是由行政机关及其智囊团体主导议程设置,公众在程序和结果上缺乏有效的影响力。第四,在信息获取

上,决策者一般通过自主调查和咨询的方式来获得决策所需要的信息,公众处于被咨询的地位,没有可靠的程序来保证公众自主的提供信息能够获得决策者的回应。第五,在利益的代表和表达渠道上,公众的利益通常被要求通过制定的渠道加以代表和表达,公众自发的组织和表达形式难以获得法律的保护。第六,在对政策的接受上,公众对政策的接受被视为有利于降低政策的执行成本。第七,在政策的反馈和纠错机制上,反馈和纠错机制比较薄弱。与决策者偏好不一致的公共政策反馈在一般情况下不受决策者的欢迎,公众只有借助上级行政机关的权威才能纠正本级行政机关的决策错误^[7]。

(二) 决策存在的问题

传统的决策模式在计划经济时代曾经发挥了集中力量办大事的作用,奠定了我国经济发展的重工业基础,促进了社会各界的发展,但是随着社会的进步,国家的发展,传统决策模式的弊端日渐清晰。目前我国行政决策主要存在以下问题:

1. 决策过程不透明。由于政府机关与普通民众存在地位不平等,身份悬殊,拥有公共权力的政府及政府工作人员随时都有滥用权力的可能性,公众的参与权难以保障。在现实生活中,存在许多走过场的公开模式,决策内容或多或少向领导层偏离,决策过程的民主性大打折扣。

2. 决策结果不权威。我国行政权的主体级别、部门众多,各部门联系不多。许多决策者为了提高行政决策的效率,省略部分程序,不征求群众的意见,决策结果的随意性较大。另一方面,领导者的认识是有限的,不可能掌握方方面面的知识和技术,在决策过程中,受到主观价值取向的影响,在很大程度上影响决策结果的权威性。

3. 问责制度不到位。我国行政机关内部存在集体负责制和首长负责制两种形式。由于行政首长对管辖的公共事务具有较大的自主裁量权和最终决定权,机关首长在听取各方意见后按自己的判断作出决定。另一方面,我国规定在进行重大决策时,必须遵循民主集中制原则。因此,在发生重大事故,行政首长有可能以集体决策的理由推卸责任,问责制实施起来存在困难。

4. 决策方法单一。决策方法是决策的重要组成部分。信息系统建设滞后,使得信息更新、传达不及时,决策分析时间过长,加上决策方法单一,导致决策的时效性跟不上,决策滞后。

四、西蒙决策模式对我国公共行政决策的启示

基于西蒙决策理论的内容,组织中的管理人只是有限理性,受到知识的不完备性、预期的难题、行为的可行性范围的制约,受情感和直觉的支配,在参与组织决策过程中,存在一定的局限。有限理性的管理人在决策过程中,以满意原则取代最优化原则,在方案制定过程中,不必探索所有可能的代替方案,只需找到符合或者超过目标值的方案即可。建立科学的决策模式对于我国公共行政决策具有重要的现实意义。

(一) 建立科学的决策模式

1. 规范性决策和非规范性决策。规范性决策是指那些具有常规性、反复性的例行决策,这种决策可以制定出一套例行程序来处理。非规范性决策,是指那些过去未曾发生过、一次性的决策,这种决策往往需要花费较多的时间和较大的成本。这两种决策没有绝对的界限。

组织决策在很大程度上都是常规性决策,规范性决策相对非常规性决策成本较少同时较为稳定,制定效率较高。在决策行为变成常规后,管理者需要不断用刻意理性来拷问常规,对常规提出质疑,进行审查和周期性修正。这样才能保障规范性决策制定过程的准确性。

2. 强调顾客导向型的理性决策模式。我国目前的行政决策模式是在计划经济的基础上建立和发展起来的,随着经济的发展,行政体制改革逐步进行,现代化决策体制的探究持续展开,从总体上看,处于转型时期。在这种转变过程中,注重环境、资源的可持续性,对于各级党政组织的决策来说,决策服务对象是人民大众的根本利益,决策制定过程中,决策主体要注重公众的参与,听取公众的需求,建立完善的反馈体系,建立有效的评价行政决策体系,注重民众的声音,强调顾客导向型的理性决策模式。

3. 强调效率导向型的理性决策模式。建立健全组织化、民主化、责任制的决策机制^[8]。公共行政决策涉及广大人民群众的利益,其制定过程根据其涉及面的广度不同有不同的要求。对于涉及经济社会发展全局的重大事项,需要广泛征求意见,充分进行协商和协调,对于专业性、技术性较强的重大事件,要认真听取专家论证、技术咨询和做好决策评估,对同群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大民众参与度。通过问责制、罢免制建立决策失误责任追究制度,健全纠错改正机制,提高决策效率,强调效率导向型的理性决策模式的建立,实现民众的根本利益。

(二) 建立合理的信息沟通渠道

为了提高决策的有效性,西蒙强调信息支持在决策过程中的重要作用。随着信息社会的发展,我们面临的不是信息匮乏,而是信息过剩的问题。寻找有效信息,不断改进信息分析技术以尽可能实现信息利用的最大化,为决策提供准确而全面的依据,在一定程度上保证决策的准确性。建立健全

合理的信息沟通渠道,是科学决策的基础保障。

五、总结

西蒙决策理论的核心概念是“有限理性”,正是“有限理性”理论的提出,揭示了“完全理性”的非现实性,促使人们在现实决策过程中,注重理论的现实可能性,从“最优决策”转向“满意决策”。这对于处于转型时期的我国政府决策来说,具有重要的借鉴意义,为我国公共行政决策提供了切实可行的理论参考,体现了西蒙决策理论的实践价值。我国行政决策领域需要继续探究西蒙决策理论,取其精华,合理应用,进而不断推进我国行政管理改革进程。◇

注释

- [1] 李秀华. 从完全理性到有限理性: 西蒙决策理论的实践价值[J]. 现代经济信息, 2009, 13: 173-175
- [2] 乔牧川. 对西蒙决策理论的解读和述评[J]. 中国机构改革与管理, 2011, (6): 24-28
- [3] 李广海, 陈通. 基于有限理性行为决策模糊综合评价研究[J]. 统计与决策, 2007, (24): 42-44
- [4] 刘红艳, 荣玮. 决策背后的有限理性——对赫伯特·西蒙的决策理论述评[J]. 决策与信息(下旬刊), 2011, (5): 117-118
- [5] 梁福秋. 理性与选择——西蒙的有限理性理论与科尔曼的理性选择理论比较研究[J]. 科教导刊, 2011, (26): 113-114
- [6] 王锡铎, 章永乐. 我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究, 2010, 05: 3-12
- [7] 余莉. 我国现行行政决策的弊端及对策探析[J]. 法制与社会, 2012, 09: 87-88
- [8] 李静怡. 我国行政决策机制改革探析[J]. 现代商贸工业, 2011, 17: 69-70

[责任编辑: 李丹]

(上接第20页)电视、会议电视)、传真、高速数字通信、电子邮件、远程教育、远程医疗、家庭购物等。还有安全技术的防范,包括防盗、防劫报警、火灾报警与消防联动、有害气体报警、电视监控与录像、可视对讲、紧急呼救、远程监听、出入口及门禁管理、车位管理、地下车库管理、设备监控和防损坏报警灯。还包括楼宇设备及家电控制,例如三表(水表、电表、煤气表)数据自动采集于传输,给排水、供配电、火灾报警与消防联动,基于“云”概念的程序自动化控制,遥控调节功能(空调、电视、热水器)、室内无线遥控、电源控制、电梯控制与监控。还包括信息服务功能。例如综合信息查询功能、电子报刊杂志、电子博物馆、电子新闻浏览、证券股票交易、居民旅游服务、家庭信息中心和社区公共信息发布。最后还包括新媒体娱乐功能和社区服务功能。例如家庭卡拉OK点播、音乐与剧场转播、交互式多媒体游戏以及电子银行与投资理财、家庭转账、三表的自动转账收费,交互式的物业管理服务、交互式的保修管理等功能。通过上述的物联网和谐社区信息化的建设,打破了传统的社区主体之间“信息孤岛”的模式,建立一个社区物联网管理信息系统形成了“云”社区这样的概念,使得社区中的每个居民都生活在信息相同、资源共享的社区之中。

未来城市的发展趋势是基于信息技术之上的“智能”城

市,随着城市模式的不断变化,社区的服务对象、服务内容、服务项目和服务范围也在发生着巨大的变化,人们对它的内涵和本质属性的认识也在不断地深化和发展。所以说社区的信息化建设是一项长期的系统工程,我们只有不断探索创新,明确社区服务信息化的内涵和外延,坚持统一标准、统一规划的建设原则,坚持资源共享、互联互通的建设目的,才能使社区服务的功能得到更好地发挥,才能建设高质量、现代化的和谐社区。◇

参考文献

- 1 丁宝林, 刘学聪. 《物联网社区信息化管理系统设计》[J]. 《北方经贸》2012, 6: 124-126
- 2 李娟娟. 《城市和谐社区构建研究——以广州市为例》[D]. 广州, 华南理工大学, 2012
- 3 李秋东. 《泉州市丰泽区社区信息化建设研究》[D]. 泉州, 华侨大学, 2011
- 4 李大军主编. 《电子商务》[M]. 清华大学出版社, 2009, 45-49
- 5 隋合莲. 对社区管理信息化的思考[J]. 北京农业职业学院学报, 2011, 6

[责任编辑: 文哲]