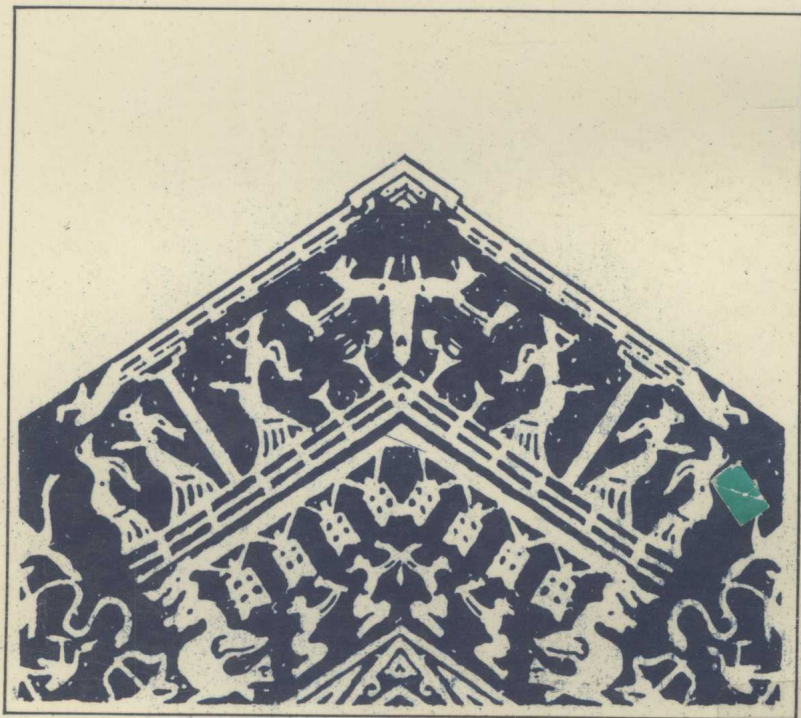


大學用書

賽蒙行政決定理論 與教育行政

吳清基 著



五南圖書出版公司印行

G46
889

016471

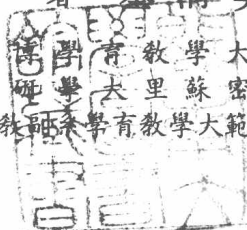


大 學 用 書

賽蒙行政決定理論與教育行政

吳 清 基 著

師範大學教育學博士
美國密蘇里大學
現任師範大學教育學系教授



S9003120

五南圖書出版公司印行



賽蒙行政決定理論與教育行政

中華民國 75 年 1 月初版

著者 吳 清 基
發行人 楊 榮 川
發行所 五南圖書出版公司

局版臺業字第 0598 號
臺北市銅山街 1 號
電話：3 9 1 6 5 4 2
郵政劃撥：0 1 0 6 8 9 5-3

印刷所 茂榮印刷事業有限公司
臺北縣三重市重新路五段 632 號
電話：9951628 • 9953227

基本定價：5.56 元

(本書如有缺頁或倒裝，本公司員實換新)

自序

行政決定理論的探討，在近年來已成為一般行政學術研究的焦點。此乃因為行政決定是一般行政運作的中心功能，其貫串所作決定的抉擇與執行，影響行政運作的成敗至深且鉅。而在一般行政決定理論的研究領域中，最為世人所推崇者當屬賽蒙（Herbert A. Simon）。

賽蒙是近代泛科學術整合研究極為成功的學者，被稱為「行政決定理論的集大成者」，曾於一九七八年因所揭櫫「行政決定理論」的突創貢獻，獲頒諾貝爾經濟紀念獎。事實上，教育行政乃公共行政的一環，賽蒙行政決定理論，不僅適用於一般公共行政組織，也適用於教育行政組織的行政運作歷程。作者曾嘗試利用賽蒙行政決定理論的建構，對我國各級教育行政機關的行政決定運作，作過實證調查研究，發現賽蒙行政決定理論的諸多理念，確可在我國教育行政決定運作歷程中求得印證。

本書是國內首先嘗試將賽蒙行政決定理論作一有系統性的介紹，並進而探討其在教育行政上的應用價值。作者所以敢作此一嘗試，乃因在一九八一至一九八二年間赴美進修時，曾獲賽蒙本人的親自指導與鼓勵不少，致興起此一探討的勇氣與信心。因此，本書除對教育行政決定理論的研究者，可提供一種有價值的研究參考外；對一般公共行政學的研究者，尤可提供更周延的行政

決定理論的探討文獻。

本書大部份是由作者的博士學位論文——「賽蒙行政決定理論及其在教育行政上的應用」——所加以潤飾改寫的。本書的完成，特別要感謝恩師劉白如教授及黃昆輝教授，由於他們二位指導教授的諄諄教誨，及衣鉢真傳，才使本研究能順利成書；而恩師郭為藩教授的推荐赴美進修，方得有緣就教賽蒙教授，另國內實證研究的進行，亦承郭師的協助，方能獲得教育部教育計劃小組的支持完成，此皆作者所感沒齒難忘的；此外，在研究過程中，承林清江教授、伍振鶯教授、簡茂發教授、黃光雄教授、吳鐵雄教授、郭生玉教授、謝文全教授和黃政傑教授等師長的關懷與指導；另好友陳伯璋、單文經、高強華和何榮桂諸教授的切磋與協助，亦皆為筆者所感謝。尤其，研究心得的提出，復蒙梁尚勇教授、葉學志教授、蔡保田教授、毛連塢教授諸師長的賜正賜勉，更為作者所感激。而研究生謝明興、翁福元同學的協助校稿，對本書的出版亦幫忙甚多。

當然，內子劉淑眉老師平時的鼓勵與協助，是作者最為衷心感激的。此外，承林熊徵學田基金會的贊助，及五南圖書出版公司楊榮川先生的慨允出版，使本書得以問世，在此亦一併誌謝。本書雖為作者近年來沈潛於教育行政決定理論的部份研究心得，但因付梓匆促，疏漏謬誤之處，恐仍難免，尚請方家先進不吝指正。

吳清基

謹識

於國立台灣師範大學教育學系
中華民國七十四年十二月

賽蒙行政決定理論與教育行政 目錄

自序

第一章 緒論

頁次
一

第二章 賽蒙的生平事略、思想淵源及主要著作

七

第一節 賽蒙的生平事略

七

第二節 賽蒙行政決定理論的思想淵源

一〇

第三節 賽蒙的主要著作簡介

二五

第四節 賽蒙著作的泛知思想整合分析

三四

第三章 賽蒙行政決定理論的基本概念架構

四五

第一節 行政決定的基本概念分析

四五

第二節 行政決定的組織特性分析

五八

第三節 行政決定的原理原則分析

六八

010471

第四章 賽蒙行政決定理論的邏輯實證假設…………… 八五

第一節 行政決定的事實和價值…………… 八五

第二節 行政決定的手段和目的…………… 九二

第三節 行政決定的行為選項和後果…………… 九六

第四節 行政決定的合理性和限制…………… 一〇二

第五節 行政決定的心理學觀…………… 一一六

第六節 行政決定的組織平衡論…………… 一二七

第五章 賽蒙行政決定理論的組織影響方式…………… 一三七

第一節 組織權威的影響方式…………… 一三八

第二節 組織溝通的影響方式…………… 一四五

第三節 組織訓練的影響方式…………… 一五三

第四節 組織效率的影響方式…………… 一五九

第五節 組織認同的影響方式…………… 一六七

第六章 賽蒙行政決定理論的管理決定方法…………… 一七九

第一節 賽蒙行政決定理論的綜合決定過程…………… 一七九

第二節 賽蒙行政決定理論的管理決定技術…………… 一九〇

第七章	賽蒙行政決定理論的評析	二二一
-----	-------------	-----

第一節	賽蒙行政決定理論的地位和內容	二二一
第二節	賽蒙行政決定理論的價值和限制	二二一

第八章	賽蒙行政決定理論在教育行政上的應用	二三一
-----	-------------------	-----

第一節	賽蒙行政決定理論在教育行政組織應用之可行性的理論分析	二三一
第二節	賽蒙行政決定理論在我國教育行政機關應用之可行性的實證分析	二三七

第九章	結論——賽蒙行政決定理論對我國教育行政的啓示	二六九
-----	------------------------	-----

第一節	賽蒙行政決定理論研究的重要發現	二六九
第二節	賽蒙行政決定理論對我國教育行政的啓示	二七二

主要參考書目		二七九
--------	--	-----

附錄：

一、賽蒙教授著作書目	二九五
二、賽蒙教授近照及與筆者合照	三三三
三、賽蒙教授致筆者函	三三四

四、賽蒙教授寄贈自傳·····	三三五
五、與賽蒙教授一席談——有關行政決定問題答問錄·····	三三六

第一章 緒論

教育行政決定 (decision-making in educational administration) 是教育行政機關的中心功能，也是教育行政人員的主要任務，尤其是教育行政主管的重要權責，故乃成爲今日教育行政學術探討的焦點所在。因爲教育行政決定的功能，不僅指作決定 (the making of decision) 的過程本身而已，更須兼顧所作決定的執行 (the implementing of decision) 問題。因此，教育行政決定的探討，實際上涉及整個教育行政的運作活動，也貫串了整個教育行政的運作歷程。換句話說，教育行政上任何決定作得合理與否，不僅影響全部教育行政歷程的運作，也關係著整個教育行政功能的發揮，至爲重要 (註一)。古人所謂：「運籌帷幄，決勝千里」，寥寥數語顯示作決定的影響至深且遠，故確有加以探究之必要。

教育行政學者哥里斐斯 (Daniel E. Griffiths) 曾指出「作決定是任何教育行政組織的中心，教育行政的本質，乃在於控制作決定的歷程。」 (註二) 哥里斐斯是第一位爲教育行政決定的研究豎立新標準的學者，其讓吾人了解教育行政人員「作決定行爲」的重要性。著名行政學者藍恩 (Willard R. Lane) 也特別強調「作決定的歷程，是任何行政組織成敗的重要關鍵。」麥堪密 (James L. McCorny) 也提出相同的看法，認爲「作決定就是行政歷程的中心所在。」著名教育行政學者堪布 (Ronald F. Campbell) 則提出以作決定支配整個教育行政歷程的主張，他認爲教育行政是一個繼續不斷的過程，包括作決定、規畫、激勵、協調及評鑑等五種活動，而以作決定貫串了所有教育行政的活動，是整個教育行政歷程的中心 (註三)

）。由上述可見，「作決定概念」的研究，確是今日教育行政學術研究所不可忽視的重要課題。

雖然，「作決定」的概念早在一九三一年即爲康門斯（John R. Commons）所揭櫫（註四）；但是，真正使用「作決定」（decision-making）的字眼，則在一九三七年始由古立克（Luther Gulick）所提出（註五）；其後雖再經巴納德（Chester I. Barnard）的闡揚（註六），及史汀（Edwin O. Steene）的重申（註七），但「作決定」概念之所以能夠集大成而發皇立論者，實當歸功在一九四七年賽蒙（Herbert A. Simon）出版「行政行爲」（Administrative Behavior）一書的貢獻。因此，一般行政學者都認爲「作決定」字彙的流行，和「作決定」概念的發揚，最主要乃出自賽蒙一人努力所致（註八）。今日，由於「行政決定學派」（Decision-making School）相當重視組織決定的過程，因此，它已是行政組織研究中最常被採用的研究途徑之一。行政組織管理學者傅利波（Edwin B. Flippo）指出：「在所有管理哲學中，決定理論具有關鍵性的重要地位。今天科學方法論的成長，將使作決定的步驟成爲管理過程的中心，泰勒（Frederick Taylor）所倡導之科學管理要素，雖對決定理論發展成爲更精確之工具有所助益，但賽蒙在此決定理論研究推展之功，尤其不可抹滅。」（註九）

芝加哥大學教授史托林（Herbert J. Storing）在其「政治學科學研究論文集」（Essays on the Scientific Study of Politics）中，特別著有「行政科學：赫伯特·賽蒙」（The Science of Administration: Herbert A. Simon）一文，文中儘管他曾對賽蒙作決定理論的邏輯周延性、語彙科學性及人類抉擇的心理傾向等加以嚴格地批判，但仍稱讚賽蒙之偉大成就。他認爲「近年來在行政學上最有學術研究貢獻的，當首推賽蒙一人，因爲他是第一個使大家廣泛使用『作決定』（decision-making）這個名詞的人。目前，行政學者已普遍使用這個名詞，而其『行政行爲』一書，早已成爲今日行政學中閱讀最廣、影響最遠的著作之一。其『作決定』理論的提出，涵蓋了他日後陸續提出的各種問題，即使在目前，再回

顧這些先前所提出的看法時，仍覺得其理論在本質上是至為完整的。」（註一〇）史托林之讚譽實係適分之詞。筆者曾於一九八二年四月中，親自赴美國賓州匹茲堡市卡內基美倫大學（Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pa）心理學系向賽蒙教授請教時，他也不諱言地指出，他確因「行政決定理論」的有系統有創見的提出，而獲致一九七八年諾貝爾經濟獎之殊榮，而且，他也肯定地說，儘管其「行政決定理論」提出已達三十五年之久，但其理論之真義與價值，並未因時間與空間之改變，而發現有作任何修正之必要，的確，他是很自傲也很滿意此「行政決定理論」的完整見地。（註一一）

行政學大師渥督（Dwight Waldo）也稱讚賽蒙是當代行政學界名聞遐邇的學者之一，其「行政行為」一書所介紹的邏輯實證論（Logical positivism），確曾給行政學界帶來過劇烈的撞擊（註一二）。換句話說，賽蒙的大作「行政行為」的提出，確實造成行政學發展史上革命性改變的一項主因，它區別了「傳統行政學派」與「現代行政學派」在一九四〇年代的劃分，影響所及，也導引了行政學發展新趨向——形成了「行為主義行政學派」或「邏輯實證論行政學派」。

賽蒙「行政決定理論」確實貫串於他日後陸續發展的各種著作之中。他分析社會科學中的各種問題，並加以解釋，甚至，希望能從「行政決定」的概念架構中繁衍出可供準確預測的概念工具。行政學者費富納（John M. Pfiffner）及余伍德（Frank P. Sherwood）在其「行政組織」（Administrative Organization）一書中，也承認賽蒙的研究方法與邏輯觀念，就是透過「行政決定行為」來評估組織理論的，賽蒙一九四七年大作「行政行為」一書，堪稱是他開路先鋒性的研究工作，也是最有意義的部份（註一三）。可見賽蒙以「行政決定」理論做為研究組織理論取向的焦點，確實長久以來一直是其研究方法及邏輯概念的中心。

國內學者金耀基教授亦指出，一言及「行政決定理論」，在組織理論的範疇內，竟然想不起「賽蒙」其人，其

尷尬之情，猶如談心理學而不知「佛洛伊德」(Sigmund Freud)大名之令人掃興(註一四)。信建吾先生亦在其一篇論文中談到，「賽蒙被稱爲是當代最著名的行爲學派行政學者，當爲實至名歸。因爲當整個時代思潮瀾漫著行爲科學研究的狂熱時候，賽蒙行政決定理論正是反映時代的創舉，也是行爲科學的洪流衝擊之下，適時調整行政學、管理學、政治學、工業心理學暨各種組織理論發展方向的契機(註一五)。」

綜上所述，可見賽蒙之行政行爲理論，在近代行政學研究發展趨勢中，確實獨豎一幟，且具有非常重要之影響與貢獻；而其「行政決定理論」更是貫串他「行政行爲理論」之中心所在，故誠有加以探究之價值。而教育行政組織爲一般公共行政組織之一，其適用於一般公共行政之「行政決定理論」是否可行，在國內尚乏有系統之研究探析，故亦有加以探討之必要。此外，筆者在一九八一年曾在「一項學術交換計劃支持下，赴美研究，對「行政決定」問題特加涉獵，也曾獲賽蒙本人親予頗多指教，更增長作此研究之興趣與信心，及激發了筆者強烈的研究動機。

由上述分析，可見教育行政決定確是教育行政機關的中心功能，也是教育行政人員的主要職責所在，更是今日教育行政學術研究的焦點所趨。因此，對於行政決定理論的了解，及探討其在教育行政領域上的應用價值，誠有必要。而賽蒙本人在行政決定理論上的創見與貢獻，乃是舉世有目共睹的，這位當代泛科際學術整合研究有成的行政學奇葩，也因其「行政決定理論」的卓見受到肯定，而獲頒一九七八年諾貝爾經濟紀念獎的殊榮。所以，探討賽蒙在行政決定理論上的創見與貢獻，並進一步批判該主張在教育行政上的應用價值，確屬需要。

〔附註〕

- 註一：黃昆輝著：「教育行政與教育問題」，台北，五南圖書出版公司，民國六十九年，頁六五。
- 註二：Daniel E. Griffiths, Administrative Theory: Current Problems in Education, (New York: Appleton Century Crofts, 1959), pp.74-75.
- 註三：黃昆輝著：「教育行政決定理論之分析」，收於國立台灣師範大學教育研究所集刊，第十七輯，民國六十四年，頁一二五。
- 註四：John R. Commons, "Institutional Economics", in American Economic Review (Vol.21, December, 1931), pp.648-657.
- 註五：Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", in Papers on the Science of Administration, Edited by Luther Gulick & L. Urwick, (N.Y.: Augustus M. Kelley Publishers, 1936), pp.1-45.
- 註六：Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938), pp.185-197.
- 註七：Edwin O. Stene, "An Approach to a Science of Administration", in American Political Review, (Vol.34, December 1940), pp.1124-1137.
- 註八：Herbert J. Storing, "The Science of Administration: Herbert A. Simon," in Essays on the Scientific Study of Politics, edited by Herbert J. Storing, (New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1962), p.65.
- 註九：Edwin B. Flippo, Management: A Behavioral Approach, (Boston, Mass: Allyn and Bacon, Inc., 1966), p.35.

註一〇：Herbert J. Storing, *Op.Cit.*,

註一一：拙作：賽蒙行政決定理論及其對教育行政之啟示，收於師大學報第二十八期，民國七十二年六月，頁二六四。

註一二：Dwight Waldo, The Study of Public Administration, (New York: Random House, Inc., 1955), pp.42-45.

註一三：John M. Pfiffner & Frank P. Sherwood, Administrative Organization, (Englewood Cliffs, New Jersey, : Prentice Hall Inc, 1960), p.385.

註一四：金耀基著：現代人的夢魘，台北，台灣商務印書館，民國六十年，頁一〇六。

註一五：信建吾作：賽蒙行政決策理論之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，民國六十四年六月，頁一一。

第二章 賽蒙的生平事略、思想淵源及主要著作

第一節 賽蒙的生平事略

赫伯特·賽蒙 (Herbert A. Simon) 於西元一九一六年六月十五日，生於美國中北部威斯康辛州的東南大城鎮米爾瓦基 (Milwaukee, Wisconsin)，一九三六年獲得芝加哥大學文學士學位 (B.A., University of Chicago)，一九四三年再獲得芝加哥大學哲學博士學位，一九六三年獲得耶魯大學 (Yale University) 頒贈榮譽科學博士學位，同時，又於一九六三年再獲凱斯理工學院 (Case Institute of Technology) 頒贈榮譽博士學位，一九六四年其母校芝加哥大學也感於此一傑出校友之學術成就與貢獻，特隆重頒予榮譽法學博士學位，從其學術生涯及所獲頒贈榮譽學位來看，可知賽蒙是一位博學多能，見識廣通的學者。他出身於行政學界，可是却對政治學、管理哲學、工業心理學、經濟學、心理學及電腦學有深厚的學術研究基礎及偉大貢獻，可說是當代泛科際整合學術研究斐然有成的少數學者之一。

此外，賽蒙也於一九六〇年以福特榮譽客座教授身分，在紐約大學 (New York University) 客座講學；一九六一年獲普林斯頓大學 (Princeton University) 聘任「維紐森講座」(Vanuxem Lecturer) 之榮譽頭銜；一九六三年哈佛大學 (Harvard University) 也邀請他擔任「威廉·詹姆士心理學講座」(William James Lecturer in Psychology)；一九六八年應麻省理工學院 (The Massachusetts Institute of Technology) 之邀，擔任榮譽講座；一九七七年應耶魯大學 (Yale University) 之邀擔任「霍夫蘭紀念講座」(Carl I. Hovland Memorial Lecturer)，此等著名大學榮譽講座的被邀，也顯示了

賽蒙的學術成就，在美國學術圈內是頗獲肯定和推崇的。

賽蒙自一九三六年畢業於芝加哥大學後，留校擔任助理研究工作，一九三八年到一九三九年間，曾任「國際城市管理人員協會」(International City Managers Association)的官員，並兼任「公共管理及市政年鑑」(Public Management and the Municipal Year Book)的助理編輯；一九三九年到一九四二年間，賽蒙服務於加州大學柏克萊校區(University of California, Berkeley)公共行政部門，擔任學校行政研究所研究員職務，並兼任該所行政測量研究室主任(Director of Administrative Measurement Studios)，其成名大作「行政行為」(Administrative Behavior)一書，即始撰於此間。

從一九四二年開始，到一九四五年間，賽蒙受聘在芝加哥的伊利諾理工學院(Illinois Institute of Technology)擔任助理教授，一九四五年升任副教授，一九四六年兼任該校政治及社會科學學系主任，一九四八年並晉升為教授。同時，兼任經濟合作總署管理工程處參議及代理主任(Consultant and Acting Director, Management Engineering Branch, Economic Cooperation Administration)。在伊利諾理工學院服務期間，賽蒙曾獲有卓越性的學術發展與成就，除一九四三年獲得芝加哥大學博士學位外，並於一九四四年首先發表「行政決定與行政組織」(Decision-making and Administrative Organization)一文，刊登於「公共行政評論」(Public Administrative Review)月刊中，這是他第一次正式提到「行政決定」的概念；此外，賽蒙又於一九四七年出版「行政行為——行政組織中作決定過程之研究」(Administrative Behavior-A study of Decision-making Processes in Administrative Organization)一書，此書係經典之作，奠定了賽蒙在社會科學界「行政決定理論泰斗」的權威地位。

從一九四九年，賽蒙轉到賓州匹茲堡(Pittsburgh, Pennsylvania)卡內基理工學院企業管理研究所(Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology)任教