

# 作为行政科学的公共行政学

## ——西蒙行政思想述评

颜昌武\*

[摘要] 西蒙卓越的著述代表了一种重建行政科学的理论努力，他力图将自然科学的研究方法应用于公共行政领域，尝试过引入逻辑实证主义来重建一门更加有效率的行政科学，并为这一科学领域确立了一个实证主义的议程。西蒙希望这种行政科学具有可操作性，能够反映客观经验事实，能够说明组织中每个人做出了什么决策，以及他在做决策时受哪些因素影响。要言之，“决策”构成了西蒙行政思想的核心。西蒙的这一研究模式与进步主义的思维相一致，并且与政治科学的行为革命相互呼应，从而成为解决公共行政中效率问题的一种令人兴奋的研究途径，至今依然是思考公共行政的一种基本思路。

[关键词] 西蒙 决策 逻辑实证主义 行为主义 行政科学

在西方公共行政学说史上，西蒙（Herbert Simon，1916—2001）可以称得上是唯一的一位“百科全书式”的学者，他一生的研究范围几乎横跨整个社会科学领域以及计算机等多个自然学科，令人叫绝的是，他在上述每一个领域都取得了骄人的成绩。在他的官方简历中，所列举的公开发表的著述多达 900 余项<sup>①</sup>。西蒙的这些成就，无疑成就了公共行政学史一段难得的佳话。不管西蒙在其他学科走得有多远，他始终是公共行政领域的一面旗帜、一个标杆。其卓越的著述代表了一种重建行政科学的理论努力，他力图将自然科学的研究方法应用于公共行政领域，尝试建立一种普遍主义的行政科学，并为这一科学领域确立了一个实证主义的议程。

### 一、西蒙行政理论的思想渊源

任何一种思想都不会是无本之木、无源之水，其形成与发展的背后往往有着错综复杂的影响因素。这对西蒙来说也不例外，在其行政理论的形成过程中，一个关键性的因素乃是其思想渊源，包括他所师承的逻辑经验主义、行为主义政治科学以及巴纳德等人的智慧启迪。准确、细致地把握这一关键因素，不仅有助于恰当地理解西蒙在西方行政思想史上的独特地位，也有助于真正地把握西蒙行政思想的历史意义与局限。

---

\* 颜昌武，暨南大学管理学院，讲师。

<sup>①</sup> 参见卡纳基—梅隆大学（西蒙曾在该校长期供职）网站的西蒙专题：<http://www.cs.cmu.edu/simon>。

### （一）“社会科学家”，抑或“公共行政学之子”？

西蒙一生研究兴趣广泛，研究范围涉及政治学、公共行政学、管理学、经济学、社会学、心理学、运筹学、计算机科学等多个领域。西蒙在多个领域的卓越成就可从三个方面来加以说明。一是从他一生所获的头衔来看：他有着“决策理论之父”的美称，也被人们誉为“人工智能、认知科学与认知心理学的开创者”。他1942年毕业于芝加哥大学政治学系并获政治学专业的哲学博士学位，此后获授分布于世界各国的25所名牌大学的多学科名誉博士学位，如哈佛大学、耶鲁大学、芝加哥大学、哥伦比亚大学等颁授的名誉理学博士、名誉法学博士等；先后在多所名牌大学担任多个专业的教授，如任加州大学伯克利分校公共行政学教授、伊利诺斯技术学院政治科学与社会科学系教授、卡内基—梅隆大学的行政学教授、心理学教授等，并曾任该校工业管理系主任等职；先后获任美国科学院院士、美国艺术与科学院院士、科学与公共政策委员会委员、总统科学咨询委员会委员、中国科学院外籍院士、第三世界科学院院士等。

二是从他一生所获的荣誉和奖励来看：他于1958年获美国医院管理者学院管理者奖；1969年获美国心理学会杰出科学贡献奖——这是心理学的最高荣誉；1975年获美国计算机学会颁发的图灵奖——这是计算机科学的最高荣誉；1976年获美国经济学会杰出会员奖；1986年获美国国家科学奖；1988年获美国运筹学协会和管理科学院冯·诺伊曼奖；同年获美国心理学基金会心理科学终身成就奖；1993年获美国心理学会终身贡献奖；1995年获国际人工智能学会的终身荣誉奖。

尤为引人注目的是，1978年10月，瑞典皇家科学院授予西蒙以诺贝尔经济学奖，理由是他对“经济组织内的决策程序进行了开创性的研究”，“现代企业经济学和管理研究大部分是基于西蒙的思想”，其著作《行政行为》是一本“具有划时代意义”的经典之作。西蒙由此成为诺贝尔奖历史上唯一的一位以非经济学家的身份而获授经济学奖的得主。有意思的是，在西蒙离开政治学界和公共行政学界数十年之后，这两个学术领域反而给予了西蒙极高的荣誉：1984年他获得了美国政治科学协会颁发的麦迪逊奖；1995年获得美国公共行政学会的最高奖项——德怀特·沃尔多奖——这是一项以他的老对手沃尔多的名字命名的荣誉；美国政治科学协会对其全体会员中就1945年以后最重要的10位政治学家进行民意调查，其结果是西蒙名列第六位。

三是从他在学术界所引起的反响来看：西蒙一身兼美国政治科学协会、美国公共行政学会、美国经济学会、美国哲学学会、美国心理学协会等多个专业组织的会员。当他在1978年获得诺贝尔经济学奖时，几乎所有的上述学科领域都称西蒙是“他们的”领域的学者（Feigenbaum, 2001）。当他于2001年去世后，多个学科领域都发表了一系列纪念性论文，并称“本领域”遭遇了一大损失。

如果将西蒙称作一位真正的“社会科学家”，这实在是一点都不过分（Fry, 1986: 184）。但对公共行政学来说，这似乎不是一件好事，因为西蒙在其他领域所取得的巨大成就和荣誉，往往使人们容易淡忘他曾经是并且一直是一位卓越的公共行政学者。<sup>②</sup>奥吉尔和马奇<sup>③</sup>在一

<sup>②</sup> 比如西蒙的成名作《行政行为》一书，本是他从事公共行政研究的博士论文，原名为《行政科学的逻辑

篇缅怀西蒙的论文中说,无论他在其他领域走得有多远,西蒙的学术根基始终是在公共行政领域确立的,西蒙一生的关怀也从来没有离开过公共行政领域,因此,“尽管西蒙影响了许多学科,但他首先是一位政治科学家和一位公共行政学者”(Augier and March, 2001: 396)。本文试图从如下几个方面来概括西蒙与公共行政学的关联性。

首先,西蒙的学术生涯起步于公共行政领域。西蒙早期学术著述的绝大部分都是关于公共行政学的,比如奠定他一生学术地位的《行政行为》,就是以他攻读政治学博士学位的论文《行政科学的逻辑构造》为原型的;他最早的学术论著形成于他对城市管理和公共行政的实际关怀(Ridley and Simon, 1938)。西蒙一生的著述自始至终反映了他从早期的公共行政研究中得出的观点,“许多伴随他一生的观念和图景都是在他的公共行政研究框架中首次得到阐明的”(Augier and March, 2001: 396)。正是在早期的公共行政研究中,西蒙第一次意识到了在生活中理性地行动是困难的,但也是必要的(Augier and March, 2001: 401),也第一次意识到聚焦决策问题的重要性,从而形成了他关于有限理性和科层组织的基本概念。

其次,从观念上看,他从来没有离开过公共行政领域。一方面,他对公共行政领域有着非凡的影响,几乎从一开始,他就是该领域的一股重要的智识力量,至今仍然深深地影响着公共行政的理论与实践发展(Augier and March, 2001: 396)。另一方面,终其一生,他都坚持他对公共行政的唯一关怀,这就是,有限理性的人,不管是个体还是社会组织,是如何解决问题的,他们如何才能更为有效地解决这些问题(Augier and March, 2001: 396)。他早年在公共行政领域的工作使他深深地认识到,研究兴趣是由观念和实际的问题来驱动的。他对多学科研究工作的兴趣,不仅仅是因为他相信知识的统一性,更在于他认识到多种形式的知识处理实际问题的现实必要性。从其公共行政领域的工作中,西蒙得出这样一个结论,好的理论是从对实际问题的处理中得到的,对真实世界的严肃问题的探讨是理论进步的主要源泉。他自始至终都相信,科学必须处理具体的、实际的问题,而这些问题必须是在理论上富有成果且在实践上具有相关性。

最后,西蒙学术生涯的终点也在公共行政领域。晚年的时候,西蒙一再地重返公共行政领域。在1995年获得美国公共行政学会的沃尔多奖时,他就1952年的西沃之争作了一个总结性的回顾(Simon, 1995);在1997年美国公共行政学会年度大会上,他做了题为《什么是公共行政学》的演讲(Simon, 1998);在他去世的前一年,他甚至不顾年事已高,经长途旅行来到华盛顿发表约翰·高斯演讲<sup>④</sup>(Simon, 2000)。西蒙为什么要这样做呢?奥吉尔和马奇()认为,“可能是因为他象我们所有人一样,感觉该是回家的时候了。在深层意义上,他是公共行政学之子,作为父母的公共行政学遭受到最大的痛苦——也享受到最高的荣耀”(Augier and March, 2001: 401)。

综上所述,公共行政学者们可以自豪地宣称,公共行政领域有理由与许多其他社会科学领域一道分享西蒙的荣耀,正是公共行政领域的经历成就了西蒙的荣耀,反过来,西蒙的思

---

构造》,但人们更多地是把它当成一本管理学或经济学甚至社会学或心理学的名著来看待的。它先后有两个中译本,但都无一例外地被翻译成《管理行为》(西蒙, 1988, 2004)。

<sup>③</sup> 奥吉尔是西蒙的学生与朋友,马奇则是西蒙的一位非常重要的合作者,曾与西蒙合著有《组织》一书。

<sup>④</sup> 有意思的是,沃尔多生平最后一次的公开著述也是其高斯演讲。

想也改写了公共行政研究的剧本。

## （二）逻辑实证主义：西蒙思想的哲学根基

西蒙一生的思想扎根于他在芝加哥大学求学时期。在芝大近十年的学习生涯中，他深深地受到了三位学者的影响，他们分别是卡尔纳普（Rudolf Carnap）教授、里德利（Clarence Ridley）教授和梅里亚姆（Charles Merriam）教授。卡尔纳普教授的逻辑实证主义和后两位教授的行为主义政治科学构成了西蒙行政理论的两个主要思想渊源。本文将首先讨论卡尔纳普的逻辑实证主义及其对西蒙的影响。

麦克斯怀特（2002：173）说：“要完整地理解赫尔伯特·西蒙的著作在公共行政学中所引发的变革的本质，我们就必须在本体论的层面上把它和传统主义者（以沃尔多为代表——引者注）的视角进行对比；它们之间的区别是根本性的”。恰当地说，麦克斯怀特这里所指“本体论层面”是就西蒙思想的哲学根基而言的。那么，应如何把握西蒙行政思想的哲学根基呢？西蒙本人如是说：“如果要将对这些问题的回答建立在基本的原则基础上，那么这本关于行政学的书就需要一个序言，这个序言是一篇甚至比正文还要长的哲学论文。这些必需的观念在哲学文献中已然可得。因此，某个特殊的现代哲学学派——**逻辑实证主义**——**所得出的结论将被看作是起点……**”（Simon, 1997：55）<sup>⑤</sup>。在该页的脚注中，西蒙列举了他认为属于逻辑实证主义的七本相关联的书，其中主要是艾耶尔（Alfred Ayer）和卡尔纳普的著作。要言之，西蒙的《行政行为》一书或者说其全部的行政思想正是以逻辑实证主义作为理论根基的。

在其自传中，西蒙回忆说，他在芝加哥大学求学期间就接触到了各种各样的、丰富的经验主义和科学哲学的观点。他特别提到了每周的研究生聚会，而聚会的首要话题就是逻辑实证主义：“逻辑实证主义是这个小组的主要的、或许是唯一的宗教信仰，我们轮流谈论自己特殊的兴趣或研究计划”（Simon, 1991:75）。其时，正值维也纳学派（Vienna Circle）的核心人物卡尔纳普在芝加哥大学执教。西蒙异常勤奋地参加了卡尔纳普讲授的逻辑学和科学哲学课程，并被这位逻辑实证主义的大师深深地吸引住了。西蒙说，“卡尔纳普对我特别重要，因为我对社会科学中的逻辑有强烈的兴趣”（Simon, 1991:53）。他特别强调，卡尔纳普传授给了他一些如何研究科学的知识，《行政行为》一书就是以他从卡尔纳普的讲授中提炼出来的社会科学哲学为根基的（Simon, 1991:53），该书的前身是其题为《行政科学的逻辑构造》的博士论文。再看看卡尔纳普的名著《世界的逻辑构造》，这两个标题的相似性从一个侧面反映了逻辑实证主义对西蒙的影响。

从西蒙的文本来看，逻辑实证主义至少在以下四个方面对西蒙有着深远的影响。

其一是价值中立取向。逻辑实证主义者坚持“事实”与“价值”相分离的二元论，他们声称，科学并不对它的研究对象作价值判断，它是独立于社会和道德价值的中立活动。逻辑实证主义的代表人物艾耶尔（1981：121-123）就认为，价值不是事物本身所具有的，作为外在于客观世界之外的东西，不具有经验的性质。既然价值不是经验的事实，不可被经验证

---

<sup>⑤</sup> 下引该书，均只在文中标注页码，不再标明出处。

实，因而，所谓的价值谓词、价值判断等都不过是妄概念和妄判断而已。由于坚持这一原则，逻辑实证主义就从根本上放逐了价值问题。西蒙本人毫不讳言这一区分对他的影响，他说，“逻辑实证主义为讨论‘是’与‘应该’提供了哲学基础”（p. 68），在此基础上，西蒙说，“我的根本论点是，无论多仔细，都不可能只从一系列纯粹的事实推理出一个论断”（p. 68）。多年后，他在接受戈林姆别斯基的采访时再次强调了这一点，逻辑实证主义“为事实/价值区分提供了基础”（Golembiewski, 1988b: 281）。法默尔（2005: 257）就此评论说：“西蒙的文本把逻辑实证主义文本的所谓核心结论作为给定的东西加以接受（如有关事实与价值的区分）”。

其二是经验主义立场。逻辑实证主义最早可追溯到经验主义，西蒙承认，“如果我们用‘经验主义’来代替‘逻辑实证主义’，该书（指《行政行为》——引者注）的整体论述也会照常前行”（Simon, 1991: 68）。虽然逻辑实证主义各流派、各主要代表人物的观点不尽相同，但都承认经验证实是一条基本原则。他们相信，科学的基础是观察，实证科学完全以经验为基础，即以那些能够被观察和检验的事物为基础。对实证主义者来说，研究的程序就是从观察开始，然后进行检验。而这又是经由试验方法得以实现的：科学家通过试验来发现客观存在，从假设中发现能够被用来预测将来可能性的普遍法则。正是在这个意义上，西蒙认为，“化学实验从其可重复性中获得有效性——即科学权威性；如果不能足够详细地描述化学实验的可重复性，那它就就没什么用。在行政中，我们连说明在行政‘实验’中发生了什么现象的本领都很匮乏——更不用说保证实验的可重复性了”（p. xi）。

其三是科学统一观念。从历史上看，逻辑实证主义与其说是一个学派，不如说是一场运动。参与这一运动的中心人物，大都受过科学的专门训练，他们把自己的哲学看作是从科学研究的土壤中生长起来的，因而是一种与传统哲学完全不同的哲学，即科学哲学。在其《科学的世界观：维也纳学派》中，卡尔纳普（1992a: 441）阐述了逻辑实证主义的一个重要特点：“逻辑分析的方法从根本上把现代经验主义和实证主义与以前的、更具有生物学-心理学倾向的经验主义和实证主义区别开来了”。换言之，逻辑实证主义的特点就在于它既是经验主义的又是以逻辑分析方法为标志的：“我们已经根据两点规定基本上描述了科学世界观的特点：第一，它是经验主义的和实证主义的，只有来自经验的知识，这种知识是建立在直接所予的基础之上的。第二，科学的世界观是以一定的方法即逻辑分析的运用为标志的。科学工作努力的目标是通过将逻辑分析应用于经验材料达到**统一科学**”（卡尔纳普，1992a: 443）。

这最后的一句话表明了卡尔纳普逻辑实证主义的独特之处，即旨在达到“科学统一性（unity of science）”。所谓“科学统一性”，是指自然科学与社会科学分享着同样的逻辑基础、甚至是整个方法论基础。建立统一科学是卡氏的理想，也是其具体落实的行动纲领之一。卡尔纳普哲学始终关注科学之间的过渡，它要建立统一的科学语言。在卡尔纳普这里，这一过程经历了两个阶段：早期他坚持意义的证实原则，后期坚持意义的可验证原则。但无论怎样变化，他始终坚持逻辑构造和以经验为基础的原则。在其《世界的逻辑构造》中，卡尔纳普（1992b）试图从具体经验出发，建立整个的科学体系。在他的系统中的基本概念是直接的感官印象以及它们之间的同异。表述这个世界的命题可以包含有任何概念，由含有物

理学或心理学对象的命题得出关于感官印象之间关系的命题的规则，卡尔纳普（1992b）把它们称为这些概念的“构成”，每一个科学的基础就是概念构成的系统。卡尔纳普所谓世界的逻辑构造就是这样借助于现代逻辑把这个概念构成的系统一步步地建立起来了。正是通过这个纲领和口号，维也纳学派把自己的哲学观念推广到了奥地利之外的其他欧洲国家，并推广到了美洲大陆的芝加哥大学的课堂。

卡尔纳普主张“统一科学”，认为社会科学与自然科学拥有相同的方法论，任何科学理论的推理都必须在逻辑上严密而且在经验上具有可检验性的科学哲学思想极其重要。卡尔纳普对“统一科学”的主张影响了西蒙的一生。在选修了卡尔纳普的逻辑学和科学哲学之后，西蒙开始仿效卡尔纳普的《世界的逻辑构造》，决意探讨“行政科学的逻辑构造”。在西蒙看来，“正统论”公共行政学的原则之间缺乏逻辑的严密性，必须代之以逻辑严密的行政理论。而在其为诺贝尔奖委员会所撰写的一篇自传性文章中，西蒙说，他在各项科学研究活动中都遵循着两条原则的指导，这两条原则都深深地打上了“统一科学”的烙印（Assar Lindbeck, 1992）。其第一条指导原则是“尽力用现代科学工具武装社会科学，使社会科学逐渐成为硬科学，来更有效地对付它们面临的难题”（Assar Lindbeck, 1992）。在西蒙进入学术领域初期，他发现，在社会科学的研究过程中，存在着许多问题，它们对许多现实的社会问题无法给出确切的解释，作为一名逻辑实证主义和行为主义政治科学的追随者，西蒙力图改变社会科学研究中的传统方式。第二条指导原则是“致力于促进社会科学家和自然科学家的关系，使他们能为解决非常复杂的公共政策问题一起发挥自己的专长”（Assar Lindbeck, 1992）。众所周知，自然科学研究与社会科学研究长期处于分离状态，自然科学家对社会科学的研究成果一向采取漠视的态度，认为社会科学家的依靠个人经验来解决问题的研究方法根本不是科学；反之，社会科学家也对自然科学家的研究感到难以理解，因而无视自然科学的研究成果。西蒙认为，我们要努力融合社会科学与自然科学之间的鸿沟，使社会科学和自然科学都能成为人们科学研究的一个重要组成部分，因为要解决人类生活的大问题，少了他们哪一方面的才智都是行不通的。他本人一生都致力于将这些领域的知识贯通起来，并在自然科学和社会科学的多个学科领域都取得了相当重要的成果。当他获得诺贝尔经济学奖时，他在颁奖典礼上，仍在呼吁“社会科学和自然科学联合起来共同处理我们社会问题”（Simon, 1979）。

### （三）行为主义政治科学：西蒙行政思想的方法论基石

行为主义与逻辑实证主义有着千丝万缕的联系，不能说行为主义政治科学全盘接受了逻辑实证主义的教条，但后者深刻地影响着前者的思维模式（郭正林，2003：5）。用桑德斯的话来说，19世纪孔德的著作及20世纪20年代“维也纳学派”是行为主义的哲学来源（马什和斯托克，2006：42）。1930年代中期，政治学和行政学的研究状况受到一些学者的质疑，他们认为政治学和行政学的研究质量有问题，因为它受到了被他们认为是伪科学方法的泰勒主义、人际关系运动和“行政原则”的束缚。当时的芝加哥大学开始有学者转而求助于逻辑实证主义，以期将政治学和行政学解救出来，这样就兴起了行为主义政治科学。

虽然行为主义政治科学后来有很多的变种，但大体说来，其共同的思维取向却是显而易见的：一是政治科学可以按照自然科学的模式（比如生物学或者物理学的模式）对现象进行解释和预测，在经过检验的理论指导下提供系统的分析，以代替描述性的研究；二是政治科学应当把自己限制在能够被观察到的现象上；制度的作用仅仅是由于制度中的行为而被视为可以分析的；三是资料应该尽可能地数量化；四是政治科学不应该进行“纯粹的研究”，而应该为解决既定的政治问题和实现革新的计划而开展应用研究；五是政治科学对于民主、平等、自由等等价值的正确与否无法予以科学的证明，因此，它应该对价值持保留态度；六是政治科学必须是跨学科的（柏伊姆，1990：78-79）。

当西蒙在芝加哥大学求学时，正值该校被称为激进主义和唯理智论的温床的时期。在芝大校园里，有许多宗教式的哲学和政治流派，既有亚里士多德主义和托马斯主义的，也有斯大林主义和托洛茨基主义的，既有非宗教的，也有天主教的。西蒙兴趣十分广泛，不仅修完了所有的大学必修课并到各个院系修读其他课程。但当时西蒙的主要兴趣还是在政治学研究上，他自称是一个“热情的政治动物”（Simon, 1991: 121）。政治学之所以吸引他是因为这里有一个与众不同的“芝加哥学派”。传统的政治学多半是由宪法、行政法、政治哲学、政治体制（即对正规组织结构的描述）、政府管理、国际关系和历史构成的，而芝加哥大学政治学则是崇尚行为主义的，这一学派的领袖，就是时任政治系主任梅里亚姆。

梅里亚姆是一位倡导经验主义的政治科学家，也是行为主义政治科学的先驱。梅里亚姆长期在芝加哥大学任教并曾担任政治学系主任，他的一批同事和学生与之一脉相承，使芝加哥大学在近 30 年的时间里成为行为主义的大本营，他们也成为了美国最有影响的一批政治学学者。

一般认为，行为主义并不是一种系统的政治学说或政治哲学，而只是政治学研究中所强调的一种方法和手段。行为主义的发端，可以追溯到 20 世纪初美国政治学界在科学主义的影响下所发生的关于政治学科学化的争论。现代政治学是为维护自由民主的政治制度应运而生的，但是这样的制度在 20 世纪上半叶却卷入了两次世界大战，加上 1920—1930 年代美国国内陷入经济大萧条中，这些都形成了对政治学的重大打击，同时也对政治学提出了重大挑战：面对现实的政治经济危机，政治学能有何作为？该有何作为？以梅里亚姆为代表的芝加哥学派认为，当问题出现以后，如果现有的政治学不能像经济学和社会学那样，设计出一套解决政治经济危机的有效方案，那么政治学就必须加以重大革新（杨光斌，2005）。在这样的大背景下，梅里亚姆试图将政治学从对国家机构的静态描述转向政治过程研究，力图建立一种精准而普适的政治理论，最终形成了行为主义政治科学。

在梅里亚姆之前，自然科学与政治学并没有什么联系，而且在方法上也完全不一样，自然科学偏重于实验，而政治学则偏重于描述。科学家也做一些描述性的工作，但是，这仅仅是说明他们的研究成果；而政治学的主流中，描述性工作被道德哲学所淹没，而且他们的研究成果往往是经验性的，因为他们认为，人类的行为的许多现象是我们所有人都能作为日常经验的一部分而听到看到，他们不需要借助任何工具，只要躺在安乐椅上内省就能得出结论。梅里亚姆感到了这种研究方式的欠缺：社会科学家不关心数据的代表性，不关心没有直接表达在行动中的思想，不关心并非所有人的思想，由于这些欠缺，很难用与自然科学所要求

的一样的客观性标准和重复性标准来进行社会科学研究。

梅里亚姆希望改变这种状况，他要把政治学变为一门新的科学。这一想法对西蒙后来的研究具有十分重要的影响。西蒙甚至认为，芝加哥学派虽然有许多特色，但“更加根本地表现其特色的是它对**政治学是一门科学**的命题的承诺”(Simon, 1991: 60, 着重号为引者所加)。在梅里亚姆看来，科学家的任务就是首先对某个问题提出某种假设，然后经过精确的资料计量和检验来确认或否定这个假设。而就政治学研究而言，其目的旨在使理智对政治过程产生影响，从而保证和加速人类的进步。作为政治学研究的核心，政治体制为人类生活提供了一种活动的舞台，并确立了边界和条件以形成经济和社会的体制。如何使理智对政治过程和政治体制产生影响呢？梅里亚姆认为，只有通过政治学开展科学研究，才能达到这一目的。对政治学进行科学研究意味着对人类行为进行研究，因而，他呼吁采用科学的方法，特别是采用统计学和心理学的研究方法来研究政治现象(Simon, 1991: 56)。梅氏认为，理性合作对有效的民主机制来讲是必需的，因而将理性计划的方法应用于公共资源的分配是完全有可能的，他甚至考虑将数学方法加以运用。这样，人们就可以看到后来行为主义的大多数基本主张的核心，即将科学的或理性的方法应用于民主与人类价值的集体选择。这无疑在政治学界掀起了一场革命，并引发一场持续近二十年的关于政治学研究方法的争论，梅里亚姆本人也被称学术界称为“行为主义的鼻祖”、“行为研究法的知识教父”。

西蒙成了梅里亚姆的追随者，他称梅里亚姆是“革命力量的总指挥官和总战略家”，他自己“只是他军队中的一个二等兵”(Simon, 1991: 55)，但他最初的学术思想却直接受益于芝加哥学派的另一位重要人物里德利教授。在求学期间，西蒙荣幸地成为了里德利的研究助理。在担任研究助理时，西蒙以差不多每月一篇的速度，写了大量的关于不同城市部门的估量问题的文章，虽然当时西蒙才20岁，但里德利对他十分信任，没有资料，他就陪着西蒙下去调查。遇到一些学术会议他没有时间参加，他就会推荐西蒙参加并委托他上台演讲。甚至像在康奈尔大学举行的全国政府研究学会会议，他也派西蒙参加，参加这些会议的都是人们所熟悉的著名学者。1938年，里德利和西蒙合作的《计量市政活动》一书正式出版，西蒙为此感到受宠若惊，因为他发现自己已经跻身于“芝加哥学派”这一著名学术共同体之列，他甚至感觉自己象是“祭坛上的年轻耶稣一样”(Simon, 1991: 63)。多年以后，西蒙提到，在他的书房里挂着7张照片，他们分别是自己的父亲、梅里亚姆、巴纳德、罗斯福、林肯与爱因斯坦，还有一位就是里德利教授(Simon, 1991: 72)。他对这位恩师的感恩之情溢于言表：“(里德利教授)兼具理论洞察力和实践的精明才能，同时具有制定计划和保证计划执行的能力，他还有调动合作者积极思考的天才。我尤其要感谢他对年轻人行事草率的宽容，向年轻人委以重任的大度以及他真挚的友情”(p. xv)。

从西蒙后来的研究兴趣来看，行为主义政治科学所强调的科学方法的至上性、社会科学的统一性以及价值中立等基本理念，成为支配他一生的理论研究的基石。在其自传中，他突出了芝加哥求学经历对他的影响：“对我自己来说，没有什么学校比芝加哥大学政治学系更好了，它教我如何在思想历程上跋涉，并使我看到学科的社会组织与科学研究的相互作用如何决定科研的方向和步调。它帮助我理解新观念不是从天上掉下来的。科学家既是传播者，又是发现者，有时甚至是宣传者”(Simon, 1991: 63)。



值得一提的是，西蒙也继承了芝加哥学派所特有的理论悖论：该学派之所以兴起，旨在化解现实生活中的政治经济危机，但它力图通过倡导价值中立和否定政治学的政治功能来达到这一目的。这样，它就不问制度和价值的合理性而一头扎进了数量分析中。当政治学不再关怀政治价值的时候，当方法论上的数量统计代替一切的时候，政治学也就失去了其本来面目，尽管价值中立的背后蕴涵着自由民主主义政治的正当性。换言之，芝加哥学派的着眼点是人及人的行为，但结果却远远背离了政治学的基本价值。

#### （四）巴纳德的管理理论：西蒙组织理论的直接来源

除了逻辑实证主义和行为主义政治科学以外，西蒙还受到了巴纳德的管理理论的深远影响。西蒙曾多次坦承自己和巴纳德在思想的承继关系，早在《行政行为》第1版的“致谢词”中，他说，“我特别要感谢切斯特·巴纳德先生：首先，他的《经理人员的职能》一书对我关于行政的思考有着主要的影响；其次，他对本书的初版进行了极其认真的批判性审视；最后，他为本书作了序”（Simon, 1997: p. xii）。在1988年接受戈林姆别斯基的采访时，西蒙明确地说：“我是直接地建立在巴纳德的基础上的”（Golembiewski, 1988b: 278）。的确，在今天的学术界，西蒙与巴纳德的名字是紧紧地联系在一起，这就是著名的巴纳德—西蒙管理理论。日本著名管理学家占部都美（1984: 87）在《现代管理论》中写道：“巴纳德是现代管理理论的生父，西蒙是巴纳德的直接继承人。所以，现代管理理论又称为巴纳德—西蒙理论。其影响广泛而深远，为今天的经营管理理论打下了根基”。

巴纳德对西蒙的影响主要表现在西蒙组织理论的形成与发展上。巴纳德认为，研究管理必须从研究组织开始，他以社会科学家的高瞻远瞩来看待组织，又以物理学家的细致态度来分析组织，通过把社会学概念应用于分析经理人员的职能和工作过程，巴纳德进行了艰苦的科学探究，建立了一个有关组织的定义和概念的逻辑体系。美国管理学家梅西（1985: 25-26）高度评价了巴纳德的这一工作：“现代管理研究的发展，其根源大多可在切斯特·巴纳德的理论著作中找到。……他所提出的非正式组织、决策、权威和信息沟通等概念，后来均成为管理学界的重要课题。在这些新发展方面，他对管理学其他领袖人物的思想影响，无论如何强调也不过分”。彼得斯和沃特曼（Peters and Waterman, 1982: 101-102）甚至这样形容：“切斯特·巴纳德1938年的《经理人员的职能》，可能值得被称为一个完整的管理理论。西蒙1947的《行政行为》也是如此。马奇和西蒙合著的1958的《组织》包含了450个关于组织的命题。它也构成了一个完整的管理理论。但或许从此以后就再也没有真正的组织理论了”。因而，笔者也可这样说，巴纳德对西蒙组织理论的形成与发展的影响，再怎么强调也不为过。大体说来，这一影响主要表现在如下几个方面：

首先，巴纳德对现代社会中组织的强调使得西蒙看到了组织的重要性。在《经理人员的职能》的序言中，巴纳德（1997: 序言第2页）指出，现代社会是一个组织的社会，组织是现代文明的一个最重要的特征。他将组织分为正式组织和非正式组织，其中，“正式组织是社会的明确的构造材料。它们是使得人们的社会结合具有足够的一贯性以便持续下去的支柱。没有这些支柱，社会就会分裂成敌对的集团，形成目的在于防守或攻击的敌对集团”（巴

纳德，1997：95），而随着正式组织规模与范围的扩大，它就要求社会凝聚力的扩大，而非正式组织的态度、习惯和习俗将对这一凝聚力的形成和扩大起重要作用（巴纳德，1997：95-98）。巴纳德的这一观点深深地影响了西蒙，从其《行政行为》的导言中，可以很清晰地看到巴纳德的身影。西蒙（1997：18）说，在现代社会中，组织是必不可少的，因为“1、组织环境塑造并发展了个人品格的习性；2、组织为那些处于负责任地位的人提供了对他人行使权威影响的手段；3、通过构建沟通渠道，组织决定了用于决策的信息环境”。此外，还可以看到，西蒙看待组织权威、“不关心区”、“接受”等许多思想，都可以在巴纳德那里找到源头。

其次，巴纳德对于组织中的人的观点成为西蒙对人的行为研究的直接起点。巴纳德（1997：95）特别强调现代社会中组织对于人的意义，他将人看作是一种“组织的动物”，“个人的行动必须直接在当地的集团内进行。一个人必须通过同他直接接触的集团来同大组织、国家或教会发生关系”，而现代组织在我们的日常生活中扮演着一个中心角色，没有组织的存在，个人就是毫无意义的孤立的个体。巴纳德（1997）说过：“我是在把对经济理论和经济的关心退到第二位的——虽然是不可或缺的——地位上的时候，才开始理解到了组织以及那里的人类行为”。在巴纳德之前的组织理论，受古典经济学的影响，偏重于专业分工和结构效率，对组织中的人员没有给予足够的重视，如果说巴纳德之前的组织理论更多地探讨是组织的形式，那么，从巴纳德之后，组织理论就变成了一种关于人的行为的理论。

最后，巴纳德突出了组织平衡问题的重要性，这既是巴纳德组织理论的核心意义所在，也构成了西蒙决策理论的出发点。巴纳德把组织看作是一个协作系统，他说组织是“把两个以上的人的各种活动和力量有意识地加以协调的体系”，因而协作是整个社会得以正常运转的基本而又重要的前提条件。当一个组织建立起来后，组织的生存与发展就成为组织的最终目的。既然协作系统是一个动态的过程，那么，组织的平衡问题就成为一个突出问题：一方面使得组织对其成员有吸引力，另一方面使得组织成员愿意为组织贡献。这就构成了巴纳德所谓的“组织平衡论”。

在巴纳德看来，组织平衡的关键，在于指组织为人们提供的诱因与人们为组织做出的贡献保持平衡。在“诱因—贡献”二者之间，一旦失衡就会影响到组织的发展——前者若占上风，会导致组织的无效率；后者若占上风，会影响组织的存续性。不难看出，这实质上是在要求组织内部各构成要素——协作意愿、共同目标和信息交流之间的相互作用力量要彼此持平，这样方能保证整个协作系统的健康发展。组织要使自己能够长期存在，必须适时地给它的成员和可能的贡献者提供有效的诱因，以刺激或激励相关人员的协作意愿。因此，提供恰当的诱因便成为管理的一个重要任务。要使一个诱因能够有效，必须使它为个人提供的净满足能够大于其他因素为个人提供的净满足。

根据巴纳德的这一设想，组织平衡问题实际上就变成了组织决策问题，这就开启了西蒙的决策理论。据西蒙本人回忆，他在《行政行为》一书共14次引用了巴纳德的著作。这虽然不能直接作为充分证据，但也从一个侧面表明了巴纳德对西蒙决策理论的影响。西蒙首先认同巴纳德关于人是组织人的看法，他（1997）说：“理性的个体是而且必须是组织的制度化的个体”。但他更关注人为什么会选择加入、留在或离开组织的原因（即参加的决策）。

而在解释人为什么作出这样或那样的决策时，西蒙采用了巴纳德的解释框架，即将组织看作是一个包含诱因—贡献的交换系统。西蒙（1997）认为，组织的存在取决于协作系统平衡的维持。这种平衡开始时是组织内部的，是各种要素之间的比例，但最终和基本的是协作系统同其整个外界环境的平衡。

如果西蒙只是停留在巴纳德的思想里，就不会有我们今天的决策理论。即使是巴纳德自身，也多次坦承还需要有人作进一步的努力，通过发展“组织科学或协作体系科学”，以补充和提高“执行艺术”的“力量”，因而他热切地希望这会激励社会科学家的工作。西蒙（1989：81-82）勇敢地承担起这一挑战，致力于推进巴纳德的相关理论的发展，他“进一步将这一观念（即巴纳德的组织平衡观念——引者注）发展成为一种动机理论，即：组织向其参加提供的诱因与参加者向组织资源所做的贡献两者之间相平衡的动机理论”。其次，他也意识到了巴纳德留下来的挑战：“（巴纳德所依赖的）关于常识的行政理论，对我来说，并不是可以完全接受的。这一领域要变成科学的，就非常需要系统的观察和实验。除非有人建构起一个令人满意的理论框架，经验研究所呼吁的那种清晰性才可能达到”（Simon, 1991:73）。因而，占部都美说，尽管可以将巴纳德称为“现代管理理论之父”，但关于现代组织理论，“巴纳德只是开了个头，并不是到此结束，他的理论已由西蒙加以修正和发展”（占部都美，1984：92）。

## 二、逻辑实证主义观照下的公共行政学

传统公共行政学虽然自称是一门科学，但在西蒙看来，它建立在象“行政谚语”一样的“行政原则”的基础上，因而不是科学的，必须予以彻底的批判。西蒙的理论旨趣不仅仅在于批判，更在于以科学的方法拯救公共行政学。他的论证逻辑是这样展开的：先找出传统公共行政学的病灶所在，然后对症下药，以逻辑实证主义的方法重新划定行政学的地盘，并在此基础上重构一门行政科学。本节将侧重探讨西蒙的行政科学的哲学方法论基石及其价值取向。

### （一）“行政谚语”：西蒙对传统公共行政学的批判

在1930年代前后的美国，公共行政学被普遍认为是一门科学。既然是一门科学，那么人们就有理由期望公共行政学也能象自然科学一样，形成众多普遍有效的法则或原则。比如，当时的一位代表人物威洛比（W.F. Willoughby）就认为：“在行政中，存在着某些基本的原则，这些原则具有普适性，就象那些表征任何科学的原则一样……”（转引自 Dahl, 1947）。另一位代表人物厄威克（L. Urwick）也表达了同样的观点：“就象存在着某些支配着桥梁建造的工程原则一样，存在着某些支配着出于各种目的的人际交往的原则”（转引自 Dahl, 1947）。在这种理念的支配下，人们相信，行政原则是在任何行政环境下都适应的普遍法则，它们不会因文化、功能、环境或制度框架等的不同而有例外，行政官员们只要学会了如何应用这些原则，就可以成为公共行政领域的行家里手。就其积极意义而言，对行政原则的热衷

与寻求“象征着公共行政学成为一种职业和一种学科的自觉的需要”（亨利，2002：26），这种自觉大大地推进了公共行政在学术上和实务上的发展。如前所述，这一时期的美国公共行政学进入了发展的黄金时期。无论是在理论界，还是在实务界，“行政原则”都为公共行政学赢得了广泛的尊重。它在实践上成功地帮助政府和企业界解决了这些年代的一些最为紧迫的问题，在理论上则形成了关于 POSDCORB 原则的广泛共识。

POSDCORB 是古立克和厄威克提出的行政学七原则的缩略词，从字面上看，它们是关于计划（Planning）、组织（Organization）、人事（Staffing）、指挥（Directing）、协调（Coordinating）、报告（Reporting）和预算（Budgeting）的原则，但实际上它成了一个象征，一个关于行政原则的自信心的象征。然而，西蒙的出现彻底击溃了这种自信心，他带着一柄“逻辑实证主义”的大刀，砍倒了这些所谓的科学原则，他甚至要将传统公共行政学连根铲除。

西蒙（1946）先从总体上概括了以 POSDCORB 为代表的行政原则的共同缺陷。他说，“目前流行的行政原则有一个致命的缺陷，就如俗话说的‘祸不单行’一样，行政原则也总是成对地出现。无论对哪个原则来讲，几乎都能找到另一个看来同样可信、可接受的对立原则”。虽然这两条原则导致相反的意见、但是在理论上我们却不能指出哪一条原则是正确的，因此，这些原则如同一般的谚语，不是真正的科学原则，只能被称之为“行政谚语”，建立在这些原则基础上的公共行政学自然也就不成其为一门真正的科学。

西蒙集中批判了被传统行政文献公认的四条行政原则，它们分别是“专业分工”原则、“统一指挥”原则、“控制幅度”原则和“根据目标、程序、服务对象、地点划分组织”原则。关于专业分工原则，西蒙（1946）认为，分工只是群体工作的本质，组织不论效率如何均需分工，因为两个人不能在同一时间、同一地点做同一项工作，分工只不过是不同的人在同一时间做不同的工作而已，所以分工并不是有效行政的条件；此外，专业分工原则与统一指挥原则也是相冲突的。西蒙（1946）举例说，根据专业分工原则，学校的会计部门便应该听从其专业上级的指挥，而按统一指挥原则，它应听从校长的指挥。所以西蒙（1946）认为，真正的统一指挥在任何行政组织中事实上都从不存在。关于控制幅度原则，它显然与另一条人们常提到的组织层次应该力求减少的原则相冲突，因为缩小控制幅度势必增加组织层次。西蒙还指出，控制幅度的数量到底为多少比较适宜呢？是 5 还是 6 或者是 4，都是没有科学根据的。关于第四个原则，西蒙（1946）说，它自身就是相互冲突的，因为不可能同时按照目标、程序、服务对象、地点划分组织。比如根据目标划分组织就必须牺牲按照程序、服务对象和地点来划分组织的种种好处。西蒙（1946）举例说，市政府的主要机构如民政局、教育局、建设局等是按照工作目标所划分的组织，各局都需要各种相同的总务、会计、统计、普通行政人员等，服务对象都是该市区的全体市民，当然也就失去了根据程序（即按照专业技术）、服务对象或地点划分组织的优点。他接着说，该市的这种依据工作目标而划分的组织同时也都可以被视为是按照程序划分的组织。因为建设、教育等也可以说是达到市政府为市民服务这一总目标的各种方法，而从整个国家来看，这些组织也是地域组织，教育局主管该市的地区教育，建设局主管该市的地区建设，因此，一个组织到底属于上述四种组织中的哪一种，这取决于从哪一种观点来看，仅就组织本身则很难说它们绝对属于其中的哪一种组

织。西蒙（1946）在总结他的立场时说：“现在的行政论述非常表面化、简单化，缺乏现实主义精神。……它一直满足于谈论‘权威’、‘集权’、‘控制时限’、‘功能’，而未能对这些词做出可行的定义”。西蒙在其《行政行为》的第2版序言中严词批评说：“我们谈论组织时使用的语言与非洲撒哈拉族巫师治病时使用的语言差不多。往好了说，我们是靠谚语过日子……我们是靠满嘴的胡言”。

值得注意的是，与西蒙同时代的学者达尔和沃尔多等人也都看到了“正统论”公共行政学的内在矛盾，并对之展开了不遗余力的严厉批评。在对“正统论”公共行政学进行批判上，西蒙和他们是一致的。但在理论旨趣上却炯然有异。达尔和沃尔多等人批判的是，公共行政学能否成为一门象自然科学一样的科学。达尔（1947）认为，在“正统论”行政学中，规范价值、人性和不同社会环境这三个问题都没有得到清晰的说明，因而，我们与一门公共行政科学还相距甚远。

但西蒙的看法是，既然“正统论”行政学研究方法只能得到谚语而得不出行政原则，既然公共行政领域的研究质量是有问题的，那么，我们就应在研究方法上寻求新的突破，把公共行政领域从当前的困境中解救出来。西蒙所说的新的方法就是在公共行政领域引入逻辑实证主义和行为主义政治科学方法。所以，西蒙的目的不仅仅在于指出这些原则的内在矛盾，其更重要的目的是用逻辑实证主义对公共行政领域进行重新设计（亨利，2002：29）。从这里可以看出，西蒙批判的基础并不是“反科学的”，恰恰相反，西蒙试图将公共行政学从“坏科学”中拯救出来。因而，当西蒙在挑战“正统论”行政学时，他也为公共行政领域提出了一个更为可靠的、基于逻辑实证主义的解决方案。

## （二）事实与价值的区分：西蒙行政科学的方法论前提

西蒙对公共行政理论的现状很不满意。尽管“正统论”行政学力图采取一种科学化的形式，但在古力克等人那里所展现出来的所谓“科学”原则不过是一些建立在常识基础上的“谚语”而已，它们貌似有理，但实际上却彼此冲突，相互矛盾。西蒙说：“我们已经表明，这些古典原则是相互矛盾的，因而不能成为一门科学的基础”（p. 50），不能满足公共行政科学化的期望。那么，到底什么才能构成科学的基础？

### 1、逻辑实证主义的引入

西蒙并不简单地停留于对“正统论”公共行政学的批评上，他进一步地分析了造成“谚语”式的“行政原则”彼此冲突、相互矛盾的原因，认为它们主要来源于对常识的依赖，而不是基于系统的观察和实验。“正统论”公共行政学为什么不能将基础建立在系统的观察和实验上呢？西蒙认为，这是因为该领域还没有找到足够的语言和概念工具，所以，哪怕是对一种简单的行政组织，它也不能加以实际的深刻的描述，也就是说，由于缺乏这种足够的概念工具，人们不能为对行政组织结构与运作的有效性提供科学分析的基础（p. xi）。西蒙批评说：“在我读过的关于各类行政组织的研究著作中，能抓住并用文字记下组织真正本质的寥寥无几；至于能说服我相信，他们可以提出证据正确地推出关于组织效益的结论或组织改良的建议的就更少了”（p. xi）。由于“这种事态构成了对我们的学科和我们这些科学家的严

厉指责”，西蒙决定构造一套能够进行上述描述的词汇，以便精确地描述行政组织的面貌和运转状况（p. xi）。西蒙声称：“在一门科学能够创立原则之前，首先必须具备某些概念。例如，在重力定律得以形成之前，必须先具备‘加速度’与‘质量’概念。因此，行政理论的首要任务就是要建立一系列能够从理论角度描述行政问题的概念”（p. 43）。由于这种概念不包括有关学科的实质理论，只是用来作为研究这一学科，建立这一学科的理论或原则的工具，所以称之为“概念工具”。西蒙（1989：77）自认，其最重要的著作《行政行为——行政组织决策过程的研究》一书，正是他“在公共行政研究工作中尝试构造有效研究工作的研究工具的探索结果”。

西蒙在其《行政行为》一书中是如何构造这样一套概念工具的呢？西蒙（1989：96）认为，既然“社会科学习惯于在自然科学最显赫的成就当中寻找榜样”，既然行政组织也能用自然科学的方法来加以认识，那么公共行政也希望借助于自然科学的研究方法来合法地累积知识，它必须接受自然科学的标准，以研究的有效性、可测性、因果性来判断研究成果的可接受性。在西蒙写作《行政行为》的时候，逻辑实证主义仍然很流行，西蒙和许多人一样，认为逻辑实证主义是科学研究的代名词，只有遵循逻辑实证主义模式的研究才是理性的和科学的。而为了建立这种有效的科学，人们首先必须确立某些关键性的概念。因而，西蒙明确地主张：“行政理论的概念必须从人类抉择的逻辑学和心理学中导出”（p. xi），他特别强调，“为了能够科学地应用这些概念，它们必须具有可操作性，也就是说，它们的含义必须符合实验观察结果或状况”（p. xi）。他（1989：95）相信，一旦将行政理论确立在逻辑实证主义这种稳固的根基之上，那么，它“将能经得住想推翻它的人以不利证据对它进行的大批攻击，从而在逆境中生存下来，除非有一种符合证据的理论已经准备好取代它了”。要言之，西蒙的真正的目的就是要排除私人的和无法检验的数据以及私人启示，以逻辑实证主义为基础建立一门一般的行政科学。登哈特（2002：81）就此评论说：这一回答突显了他的逻辑实证主义的哲学立场。

虽然西蒙的行政理论是建立在逻辑实证主义的基础之上的，但“西蒙的文本并没有太详细地论及实证主义的文本，在这一意义上说，它既不是对逻辑实证主义的观点的挑战，也不是要补充支持性的论证；它只是利用它们去支持决策过程的研究”（法默尔，2005：257）。西蒙本人也一再声称：“我不想对此（即逻辑实证主义——引者注）作辩护”（Simon, 1997：68；Golembiewski, 1988b：290）。他只是说，“如果有读者对这些学说所赖以奠基的推理感兴趣，可参照本章脚注中所列文献”（p. 55）。<sup>⑥</sup>或许诚如戈林姆别斯基（Golembiewski, 1988b）所言，这样做的一个好处是他可以尽情地推进他的思想，而无需在本已充满争论的逻辑实证主义上再次陷入纷争。

## 2、“是”与“应该”的逻辑差异

诚如本章第一节所述，逻辑实证主义对西蒙的影响首先表现在其对“是”（事实）与“应该”（价值）的区分上。西蒙承认，逻辑实证主义为在行政理论中讨论事实/价值区分提供了

---

<sup>⑥</sup> 在脚注中，西蒙详尽地列举了这些文献的名称，主要包括莫里斯的《指符理论之基础》、卡尔纳普的《逻辑与数学的基础》、布里奇曼的《现代物理学的逻辑》、卡尔纳普的《可验证性与意义》、卡尔纳普的《语言的逻辑句法》、艾耶尔的《语言、真理与逻辑》、史密斯的《超越良知》。

哲学基础 (p. 68)。在此基础上,西蒙提出了在研究行政行为时将事实与价值分开的可能性,然后制订了严格的实验研究方案,以便为建立一个一般的行政理论打下基础。

在此有必要简单地回顾一下“是”与“应该”的分离。从历史上看,逻辑实证主义与其说是一个学派,不如说是一场运动。参与这一运动的中心人物,大都受过科学的专门训练,他们把自己的哲学看作是从科学研究的土壤中生长起来的,因而是一种与传统哲学完全不同的哲学,即科学哲学。逻辑实证主义最早可追溯到经验主义,西蒙自己也说,“如果我们用‘经验主义’来代替‘逻辑实证主义’”,该书的整体论述也会照常前行 (p. 68)。虽然逻辑实证主义各流派、各主要代表人物的观点不尽相同,但都承认经验证实是一条基本原则。

休谟关于事实与价值的区分为该原则提供了最初的理论源泉。依照休谟(1980)的观点,“是”(事实)与“应该”(价值)是两种不同的范畴,从“是”是无法推出“应该”的。休谟的这一思想被逻辑实证主义继承并发扬光大了,他们认为事实与价值的这一区分是价值判断不可证实的有力论据,并普遍相信,价值不是事物本身所具有的,作为外在于客观世界之外的东西,不具有经验的性质。既然价值不是经验的事实,不可被经验证实,因而,所谓的价值谓词、价值判断等都不过是妄概念和妄判断而已(艾耶尔,1981:121-123)。由于坚持这一原则,逻辑实证主义就从根本上放逐了价值问题。换言之,科学事实被看作是价值中立的,是在变动不居的科学图景中唯一保持不变的“阿基米德点”。

西蒙力图通过分离事实与价值和通过界定事实性命题为可验证的命题来建立一门行政科学,他说:“和任何科学一样,行政科学也纯粹只关心事实性的陈述。道德论断在科学体系中没有任何地位。但凡道德陈述出现的时候,它们都可分解为两个部分,一部分是事实的,一部分是伦理的;而且只有前者才与科学有某种关联”(p. 360)。

依照逻辑实证主义的观点,西蒙认为,传统公共行政学没有将事实与价值两类要素进行妥当的区分,“一方面,政府组织或政府的目标或最终目标通常使用非常一般化和模糊的‘公正’、‘一般福利’或‘自由’等词语来描述;另一方面,指定的目标可能只是实现更远目标的中间目标”(p. 4)。因此,必须对它们加以区分,将事实表述为对环境及环境的作用方式的某种描述,而将价值表述为行政人员对某种事物喜好的表示,即对该事物的某种判断。他说,虽然“事实”一词容易引起误解,但只要我们坚持认为所谓“事实”就是“实际如何”,而“价值”是指“应当如何”,那么就可以避免出现混淆。

值得一提的是,西蒙意识到,“很多人认为,逻辑实证主义的哲学立场已经不足以相信,如今人们常把这个名称当成一个贬义称呼来使用”(p. 68)。但西蒙仍然坚持他原来的逻辑实证主义立场。他之所以仍然坚持这一立场,从表面上看,是为了“能够让人们都清楚了解‘是’与‘应该’之间的区别”(p. 69),但其真正的意图——诚如弗莱所指——是为了给行政科学确立一个与“正统论”行政学不一样的研究领地(Fry, 1989:185)。

前一章谈到,“正统论”公共行政学的领地是由威尔逊确立的。威尔逊指出:“行政是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政的问题并不属于政治问题”(Wilson, 1887)。通过“政治—行政两分”,威尔逊将行政活动限定在对手段而不是对目标的选择上,从而为建立一门行政学确立了价值中立的领地(Fry, 1989: 185)。

但西蒙明确地表达了对传统的“政治—行政两分”的不满,并从描述性的角度和规范性

的角度拒斥了政治—行政两分（Fry, 1989: 186）。他认为，传统的两分法并不象威尔逊所宣称的那样，真正地为构建行政学确立起一个必需的价值中立的领地。因为事实上具有极大的模糊性，无论是政务官还是行政人员，都同时在履行威尔逊所界定的政治功能和行政功能，比如政务官常常涉及手段的选择，而行政人员也不可分离地卷入政治功能。西蒙也从规范角度拒绝了政治—行政两分法。西蒙认为，自威尔逊以后，政治机构和它们提出的规范性、实践性问题都已经发生了变化。比如出现了等级控制的增长、政府运作的扩大等新情况，这些都极大地限制政务官的能力和对行政官僚的控制，因而，试图建立对行政官僚的严密的、外在的和等级的控制已难以成为现实。若果真如此，那么，立法机关与行政人员之间的职能划分就是幼稚可笑的，因为“首先，出于政治原因，立法机关往往希望避免制定明确的、具体的政策，而把这些政策制定工作推给行政机关去做。其次，行政人员可能根本不象这里描绘的那样，是一个中立且顺从的人。他可能而且往往有他自己的一套明确的个人价值观，并希望他的行政组织按他的意图行事，他还可能抵制立法机关独揽政策制定的做法，或在执行政策的过程中故意破坏立法机关的决定”。西蒙（1961: 106）就此得出结论说，将行政人员和政策功能加以区分是不明智的，人们必须去发现一些行政人员在政策过程中使用技术知识的方法。

正是在对“政治—行政两分”加以批评的基础上，西蒙提出了本文前面所说的“事实—价值两分法”。他认为这种建立在逻辑实证主义基础上的两分法为行政学提供了较好的基础，也为行政学提供了较恰当的标准（西蒙，1961: 106）。依据逻辑实证主义的观点，科学家的客观性是最重要的，所以，科学家必须注意任何结论都要以事实为依据。为了防止主观性潜入研究过程，科学家必须清除所有带有人的价值观的理论，科学家和受试者的价值观都不应进入研究和建立的理论之中（登哈特，2002: 80）。西蒙完全同意逻辑实证主义的看法，认为科学家的任务是检验“事实”命题，以对显现行为的观察或从这种观察中逻辑推理出的结论为基础，因此他主张用逻辑将事实与价值分开。“事实命题陈述的是可观察到的世界及其运行的方式”（p. 59），而价值命题陈述说的是应该如何做的问题，表达的是对事物的偏爱。与价值观颇为捉摸不定的性质相反，事实性陈述是明确无误的，因为事实性命题是可以“验证其真伪的命题——即它们对世界的表述是否是事实”（p. 59）。就这样，通过采纳逻辑实证主义的立场，即价值与事实是可以并确实是分离的，西蒙站在了常识的一边，并把自己的行政理论置于这一领域的基础之上。麦克斯怀特（2002: 155）非常恰当地指出：“从这个意义上看，成功地处理事实—价值问题，是西蒙努力建立其研究的合理性的核心”。

### （三）效率至上：西蒙行政科学的价值取向

首先回顾一下被西蒙所批评的“行政原则”。“正统论”学者之所以提出行政原则，是因为他们相信，行政组织只有遵循这些行政原则，才会运作得更有效率。换言之，“效率”是“正统论”学者的价值目标。西蒙的思想是极为激进的，因为他对“行政原则”进行了“最深刻的解剖”，从而打破了整个原则理念（亨利，2002: 28）。但西蒙的思想又是极为保守的，他之所以要解构这些原则，并不仅仅在于揭示这些原则本身的内在矛盾，更重要的是他要



公共领域进行重新设计：原有的“行政原则”不过是些“格言”罢了，难以真正地实现行政效率，因而必须谋求更精致化的科学途径，即将行政科学建立在逻辑实证主义的基础上。在批评了“正统论”之后，西蒙又回到了它的价值立场上，即认为在一个价值中立的事实领域，人们关注的首要价值就是效率。

西蒙认为，效率一词“行政词典中是最常用的、当然也是最被误用的一个词”（Simon, Smithburg, and Thompson, 1962: 490），其误用表现在其模糊性与多样性之上。就其最宽泛的意义而言，它是“理性”一词的同义语。西蒙（1962: 490）认为，效率可能是从是工程学中借用的一个词，如用来表示能源投入与能源产出的比率，“因此，当在行政学著述中遇到‘效率’一词时，读者们需要当心，它可能意指经济（即减少花费），或者只是简单地被用作表达一种赞成”。就其狭义的法言而言，效率指净的正产值与机会成本的比率的最大化（Simon, et, 1962: 493）。更准确地说，“如果在机会成本不变的情况下，一种选择能够带来最大的可能收益，或者，在收益既定的情况下，一种选择所花费的机会成本最小，那么这种选择就可被定义为有效率的”（Simon, et, 1962: 493）。

通过分析效率概念的多义性与模糊性，西蒙明确地提出了他自己的效率观，即行政理论不需要对效率进行数值测量，它重在比较两种备选方案效率的相对大小，因而，作为个人基于效率观点作出决策的依据，“效率准则指的是，在给定可用资源的条件下，选择能产生最大效益的备选方案”（p. 256），换言之，在一定机会成本下应当选择能够获得最大成果的行动，或者说，达到一定成果应选择机会成本最低的行动。西蒙特别强调，效率准则不同于理性准则。依据理性准则作决策时要全盘考虑可能的行动、可能的结果以及整个价值体系，而效率准则是一种将复杂现象予以简化后的决策依据；效率准则是在决策上接近理性准则的方法。理性准则是在复杂决策情况下求最大成果，而效率准则是在简化决策情况下求最大成果。通常人们首先要求在简化情况下的决策能获得最大成果，而后才可能在复杂情况下获得最大成果。由于人的理性能力有限，行政人员只能以效率为决策准则。

如果按照西蒙的上述观点，即效率被界定为是把组织要求的目标当作是既定的，效率只是组织的投入与产出的关系的表达，那么，这一效率概念就是值得质疑的。众所周知，效率是一个必然会激发不合乎需要的行为的概念，法默尔（2005:266）说，“效率为人所不欲的例子有很多。如果把效率定义为选择最优化的方法去实现某一或更多既定目标，那么，只要那目标是人所不欲的，效率也就是人所不欲的”，在此情形下，无效率倒成为可欲求之物。西蒙看到了人们的这一批评，他深知，“对把‘效率’作为行政活动的指南的各种批评之声不绝于耳，而且声势浩大”（p. 259）。但他认为，尽管人们在批评效率，但并怎么真正地理解效率。他梳理了几种流行的对效率的批评。一是机械效率观，这种观点将效率与那种机械论的、盈利导向的、读秒测时行政理论联系在一起（p. 256），认为效率是机械的行政技术性概念。二是“手段一目的”效率观，这种观点认为效率准则导致了“手段”与“目的”之间的不正确关系，因为“手段”不适当地顺从了“目的”。三是“效率是不近人情”的观点，认为效率只关注手段，而不顾目的。

西蒙逐一批评了上述观点。在批评机械效率观时，西蒙认为，“效率只是一个用来排列可能方案优先顺序的准则，根本不会限制为获得可能方案而采用的行政技术”（p. 259），因

而，它不会降低行政人员在决策制定过程中的作用。西蒙批评的重点放在对第二和第三种观点上。他认为，我们可以用备选方案的价值要素和事实要素这种说法来避免手段一目的链（p. 259），他写道，“人们承认，效率作为一个科学的问题，主要关心的是‘手段’，考虑到目的的多样性，‘有效率’的服务就是效率本身。但是，仅仅承认评价过程在科学的范围之外，承认手段与目的相适应是有实际解决方案的决策问题的唯一要素，这并不等于承认效率对效率所服务的目的漠不关心”。西蒙强调，“效率准则在价值评价过程中担负整合作用”（p. 260）。

但是，西蒙又力图证明，科学是一回事，科学的运用是另一回事。他并不回避使用“好”或“坏”这样的价值词来讨论公共行政学，但他更强调这些价值词的使用不会危及他所提倡的科学方法的中立性。从组织的角度看，“好”是指能够提高组织实现其目标的能力，“好”的或正确的行政行为在本质上就是指有效率的行政行为。他说，“从‘好的’行政的理性特征中几乎直接得出来的行政基本原则就是，在若干个费用相同的备选方案中，应当总是选择能够最大程度实现管理目标的方案。而在若干个实现程度相同的备选方案中，应当总是选择成本最低的方案”（p. 45）。西蒙认为，这一标准理所当然地应该是我们对行政科学的期待，即把效率作为它的价值基石与主要目标，因而，“行政理论关注的是如何构建组织和组织如何运转才能有效地完成其工作的问题”（p. 45）。就此而言，奥斯特洛姆（1999:48）的看法是深刻的，他说，“美国公共行政研究半个多世纪的思想努力所依据的是这一假设，完善行政安排的等级组织，就是效率”，这一景观即使到了西蒙那里也没得到改变。

### 三、决策：西蒙重建行政理论的拱心石

批判传统公共行政学和行政学研究中引入逻辑实证主义，这并不是西蒙所要达到的目的。西蒙希望构建一种科学的行政理论，这种理论必须具有可操作性，能够反映客观经验事实，能够说明组织中每个人做出了什么决策，以及他在做决策时受哪些因素影响。要言之，“决策是行政的核心”（p. xi），“正是将决策看作是行政理论大厦重建的拱心石，西蒙才迈出了至关重要的一步”（Augier and March, 2001:398）。

#### （一）为什么要从决策的角度研究行政学

在《行政行为》一书的序言部分，西蒙反复阐述了他为什么要从决策角度研究行政学的原因，这就是，“决策过程是理解组织的关键”（pp. ix-v）。西蒙坚持巴纳德的信念，如果我们不理解行政人员所为之工作的组织，就无法理解他们的“投入”与“产出”（p. 18）。西蒙相信，大公司和政府机构这类大型组织在我们的人类社会中发挥着越来越大的作用，并越来越受到人们日益密切的关注和评判，因为“除了睡眠时间以外，我们大部分时间都是在组织环境中度过的，……我们或多或少都担负着组织维护和改善的行政责任”（p. vi）。既然组织对我们如此重要，我们就不能不对其予以关注。如何才能科学地、恰当地对组织予以关注呢？西蒙回答说，这就要求我们恰当地理解决策过程，因为它是理解组织有效运作的关键所在。

为什么说决策是理解组织的关键呢？从《行政行为》中，我们可以梳理出如下几点理由：

第一，“一般行政理论必须包括那些确保作出正确决策的组织原则，就像它也必须包括那些确保有效行动的组织原则一样”（p. 1）。西蒙认为，决策行为并不仅限于总体政策的制定，因为总体政策的确立并不意味着决策过程的结束。相反，正像“执行”工作，“决策”工作也是渗透于整个行政组织之中的。虽然任何实际活动都包含“决策”和“执行”，二者相互关联，不可分割，但“正统论”公共行政学却只关注“执行（行动）”，而不关注行动之前的“抉择（决策）”。它们为什么“都不太关注采取行动之前的抉择问题，也就是在实际执行之前决定要做什么事情”（p. 1）？西蒙断定，这是因为“行政理论应该既关注决策过程也关注行动过程”这一观念却没有得到普遍的认可。为了纠偏这一现象，西蒙强调，他的研究就要关注“这样一个问题——导致行动的抉择过程”（p. 1）。西蒙认为，正是这样一种关注，使得《行政行为》就像一个可靠的起航港口，让他得以“远航去探索人类决策行为的真知”（p. vii）。

第二，“分析组织和组织内部其他因素如何影响操作人员的决策和行为，是我们理解组织结构和组织职能的最佳途径”（p. 2）。一般来说，实现行政组织目标的实际工作是由组织最低行政层级的人即操作人员来执行的，因而，“在组织的研究中，操作人员必须是关注的焦点”（p. 2）。西蒙举例说，制造实体汽车的不是工程师或经理，而是装配工人；火灾是消防队员扑灭的，而不是消防队长扑灭的。然而，仗虽然是士兵打的，但指挥官对于一场战事的影响比任何单个士兵更大。西蒙认为，这种起管理和监督作用的非操作的人员在实现组织目标上的作用的大小，取决于其对最低层级的操作人员的决策影响的大小。比如，一个指挥官对一场战事的影响程度，就在于他用他的头脑对其士兵开抢的手的影响程度，亦即影响士兵决策的程度。

第三，“对组织的科学描述，就是要尽可能说明每个组织成员制定了哪些决策，以及制定每项决策时受到了哪些影响”（p. 43）。西蒙认为，现有的行政学理论对行政组织的描述还远远没有达到这个标准。因为它们对一个组织的说明在很大程度上都限于组织的职能分配与组织的正式权力结构，而几乎不关注其他类型的组织影响与沟通系统。而要达到行政分析的目的，仅仅从职能和权威链的角度来描述行政组织是完全不够的。西蒙举例说，当描述一个“部”级机构时，如果人们说，一个部由三个局组成，第一局具有某某职能，第二局具有某某职能，第三局具有某某职能，那么，这种描述就没有什么实际的意义，因为它无助于我们了解关于组织安排可行性的信息，无助于我们了解局级或部级决策的集中程度，无助于了解各部对各局行使权威的真实范围及行使这种权威的机制，也无助于发解沟通系统究竟是如何协调三个局之间的关系的（p. 44）。因而，西蒙强调，“对集权的实际分析，必须包括对组织中决策权分配善的研究，还必须包括上级对下级决策方法的研究”，只有这样，我们的分析才能显示一幅比单纯列举各组织单位的地理位置要复杂得多的决策过程的景象（p. 44）。

第四，“组织行为是由各种决策过程构成的一个错综复杂的网络”（p. 305），理解组织行为就是要理解决策过程。西蒙认为，行政行为是团队行为，行政活动是用多数人的力量去完成某种工作的活动，要用多数人的力量去完成工作，就必须发展出一种运用组织力量的技术方法，即所谓行政过程。而这种“行政过程就是决策过程”（p. 7），即划分组织中每一个人

应作哪一部分决策的程序。他举例说：“如果团队的任务是建造一艘船，首先要画出该船的设计图，一经组织采用，该设计图就会限制和指导实际造船者的行为”（p. 7）。在西蒙看来，几乎所有组织决策都不是一个人的责任，即使是采取特定行动方案的责任最终确实落在某个人身上，但如果仔细地推敲该决策的制定方式就会发现，各种决策要素都能追溯到参与决策前提确定的许多个体身上。因此他强调，“团队行为不仅要求采取正确的决策，而且要求所有团队成员都采取一致的决策”（p. 8），这就更要求有一个总的工作计划来协调和控制所有组织成员的行为。

西蒙的学生、美国国家工程院院士费根鲍姆回忆说：“我对他（指西蒙——引者注）无穷的知识和巨大的贡献感到敬畏，我曾问他为什么能掌握这么多的领域。他的回答令我难以忘怀，他说，‘我是沉迷于单一事物的偏执狂。我所沉迷的东西就是决策’”（Edward Feigenbaum, 2001:2107，着重号为引者所加）。西蒙在自传中也说，他一生的研究，都是在追求“决策真理”，在于努力提高人类决策的智力。的确，“决策”理论不仅仅是西蒙行政理论的拱心石，而且也是沟通西蒙的行政研究与其他学科领域的桥梁，他在公共行政领域对决策的思考“为他此后的学术生涯设定了模式和议程”（Augier and March, 2001:401）。在攻读博士学位期间，西蒙主攻的方向是公共行政学，其博士论文后来发展成奠基其一生学术地位的《行政行为》。在1950年代中期，西蒙的兴趣转向了心理学和计算机科学，并成功地把心理学、计算机科学和管理决策程序结合起来进行人工智能的研究，开创了人工智能研究的先河。尽管西蒙在多个领域取得了卓越成就，但他的这些研究并不是简单地在一些不相干的领域找寻自己的乐趣，他始终注意将一个共同的主题贯穿于其全部的学术生涯中。这个共同的主题就是关注人的决策。这一主题反映在他的主要学术著述中：如《行政行为》作为确立决策的一些目标的理论，重点在于为组织理论学说分析和构建一种共同的运作语言；与史密斯伯格和汤普逊合著的《公共行政》旨在综合有关公共行政的多种观点，但强调组织的决策制定；与马奇合著的《组织》阐述了《行政行为》提出的理论框架；其论文集《人的各种模式》旨在将其决策理论中的一些基本因素格式化；《管理决策的新科学》旨在探讨计算机对组织决策的影响。他的这一共同主题恰恰植根于他早年在公共行政领域对决策知识的追求中（Fry, 1989:184）。

## （二）决策的主体：具有有限理性的“满意人”

一旦将决策确定为重建行政理论的拱心石，西蒙就试图建立一套分析术语和分析框架来对实际的行政决策过程进行分析（p. 85）。西蒙认为，行政组织的基础是理性的概念，成立组织是为了提高人的理性，规范人的行为是使其接近抽象的理性，因而，“行政的任务就是设计出一种环境，让个人在制定决策时，确实能够接近根据组织目标来评判的理性”（p. 322）。现实生活中的各种决策都是在“给定条件”的环境中发生的，决策主体把这些“给定条件”看作是决策所依据的前提条件，因而其决策行为必须适应环境所设置的限度。这样，西蒙就提出了其“有限理性”的概念，并依据这一概念提出了“满意人”决策模式。

从历史上看，认为人的理性关注的是诸如公正、平等和自由等人类社会的本质问题是一

个长期的哲学传统。但是西蒙的看法与此相反（登哈特，2002:81），他的理性概念的特点突出地表现在两个方面。其一，理性关注的是手段与目的的关系问题。西蒙认为，以理性的方式就是以能够帮助组织实现其目标的方式行事，或者从相反的角度来说，个人要想理性地行事，就必须遵从组织领导。如果我们把能够有效地完成特定目标的行为定为理性的行为，显然遵守规矩和完成指定的工作就是惟一理性的路径。所以西蒙写道，“速记员的理性体现在把速记稿件打印出来的过程中，而不管稿子是什么内容。而其雇主的理性则体现在确定打字的内容上，他自然认为打字员关注的是打字稿的形式”（p. 327）。

其二，理性概念是与决策概念紧密地联系在一起。所谓理性，“就是依据评价行为结果的某些价值系统而展开的对有效手段的选择”（p. 84）。西蒙认为，“要建立一种行政理论，就必须进一步考察理性的概念，特别是要很好地澄清‘对有效手段的选择’意味着什么。对这个概念的澄清过程，将相当有益于我们理解‘效率’和‘协调’这两个概念——它们对于行政理论具有十分重要的意义”（p. 72）。西蒙反复强调，“良好的”行政就是在实际上能适应其目的的行为，要发展一套行政决策理论，必须要全力注重研究抉择的理性层面（p. 73）。

如何理解理性的概念呢？西蒙首先审视了理论界对理性概念的既有看法。他说，“社会科学在对待理性的问题上深受严重的‘精神分裂症’之苦”（p. 87）。一方面，经济学不合理地赋予“经济人”无所不知的理性：“经济人”拥有完整、一致的偏好体系，让他始终可以在各种备选方案之中进行选择；他始终十分清楚到底有哪些备选方案；为了确定最优备选方案，他可以进行无限复杂的运算；概率计算对他来说既不恐怖也不神秘。另一方面，社会心理学家试图将所有认知活动归因于情感，大有抛弃理性的趋势（pp. 87—88）。西蒙认为，这两种看法都不是对真实生活中所实际出现的那种理性的客观的描述，因为，在现实世界里，人类行为只是有限的理性行为，真实的人类行为并不能有效地满足经济学家们所定义的客观理性的概念。按照这种客观理性的要求，（1）行为主体（即决策者）必须完全了解所有同决策有关的具体问题的目标；（2）所有有关问题的信息都是可以得到的；（3）决策者能辨别所有的选择；（4）决策者能有意义的评估这些选择并预期每项决策产生的结果；（5）决策者要在所有可行的备选方案中做出恰当的选择，即所作的选择能最大限度地扩大其指出的价值。但是，在实际中，每个人对于自己行动所处的环境条件只有片面的了解，比如，我们对决策结果的了解总是零零碎碎和不完整的；而由于决策产生的结果未来才会发生，所以在给它们赋值时必须用想象力来弥补真实体验的不足；决策者通常只可能想到有限的几个可行方案而已（p. 93）。为什么会出现这样的情况呢？西蒙回答说，因为理性是“有限的”，理性的“有限性”来源于人类头脑没有考虑一项决策的价值、知识和相关行为的各个方面的能力（p. 117），比如说，人们在决策的过程中，会受到无意识的技能、习惯和反射动作的限制，或者受到影响其决策的价值观和与目的有关的各种概念的限制，或者受到有关其工作事务的知识水平的限制。

西蒙一再强调，只有在现实世界里，真正的组织理论和行政理论才有生存的空间（p. 88）。因此，他认为，“行政理论，是关于意向理性和有限理性的一种独特理论——是关于那些因

缺乏**寻求最优**的才智而转向**寻求满意**的人类行为的理论”（西蒙，1988：第三版导言<sup>①</sup>）。寻求最优的人就是“经济人”，寻求满意的人就是“行政人”，只有通过研究理性的限度，用“行政人”来取代“经济人”，才能全面、综合地列举出评价行政组织时必须权衡的各项准则（西蒙，1988：第三版导言）。要把“经济人”转变为“行政人”，即建立在“有限理性”基础上的“我们在现实生活里所见到的人”，需要做两个根本转变（西蒙，1988：第三版导言）。一是将从寻求最优，即“从可为他所使用的一切备选方案当中，择其最优者”，转变为寻求满意，即“寻找一个令人满意的或‘足够好的’行动程序”（西蒙，1988：第三版导言）。西蒙（2002：205）认为，“行政人”是“经济人”的“堂兄弟”，甚至是“亲兄弟”，“行政人”宁愿“满意”而不愿作最大限度的追求，满足于从眼前可供选择的办法中选择最佳的办法。二是将“纷繁噪乱的真实世界”转变为一个“粗略的简化模型”（西蒙，1988：第三版导言）。西蒙认为，“行政人”对行政形势的分析易于简化，不可能把握决策环境的各个方面的相互关系，因此，他只具有“有限理性”。

西蒙明确地指出，这两个转变确立了“行政人”的两个基本特征，具有重要的意义。“首先，因为他寻求满意而非最优，所以，他不用先考虑一切可能的备选行动方案，也用不着确认存在着全部备选行动方案，便可以进行选择。其次，由于他把世界看成是近乎空旷的，不考虑事物之间的一切相互联系（它们会使思考和行动如入烟海），所以，行政人能用相对简单的经验方法来制定决策。这些方法不致于给他的思考能力强加上无法负担的重任”（西蒙，1988：第三版导言）。

正是基于上述对客观理性——“经济人”假设和有限理性——“行政人”假设的认识和分析，西蒙提出了他关于决策准则的看法——应该用“令人满意的”准则取代“最优化”推则。西蒙认为，既然所谓的“客观理性”或“绝对理性”事实上并不存在，那么我们就应该把建立在“绝对理性”基础之上的“最优化准则”作为决策的准则；相反，我们在决策时由于没有求得“最优化”的才智和条件而只能满足于“令人满意的”这一准则。所谓令人满意的决策准则，具体地说就是，在决策时决定一套标准，用来说明什么是令人满意的最低限度的备选方案，如果拟采用的备选方案满足了或者超过了所有这些标准，那么这个备选方案就是令人满意的。西蒙把这一模式称之为“满意人模式”，即决策者由于受知识和分析能力的限制，因而总是接受一些就其向往的程度来说只是满意或充分的选择。此外，西蒙还指出，按照令人满意的准则进行选择时，有时进行选择的标准本身也可以加以变动，例如，在按照原定标准寻找不到令人满意的任何备选方案时，就有必要考虑改变原定的标准。西蒙宣称，“在我整个精神活动的核心中有两个相互关联的观念：（1）人类所能获得的只是一种非常有限的理性；（2）作为人类认知有限性的一个结果，人们易于认定达成子目标”（Simon，1991：88）。要言之，满意人模式代表西蒙的这一努力，即在更广阔的理性背景下为人类提供一种恰当的决策模式。

---

<sup>①</sup> 参见杨砾等译《管理行为》（1988年），该中文版根据《行政行为》1976年英文版译出。该中文版将“Administrative Man”译为“管理人”，在本文引用时，根据我们的理解改译为“行政人”，相应地将“管理行为”、“管理理论”改译为“行政行为”、“行政理论”。

## 小结

西蒙看到了“正统论”公共行政学的不足，他尝试通过引入逻辑实证主义来重建一门更加有效率的行政科学，并以决策作为这门科学的拱心石。法默尔就此（2005：273）评论说，西蒙的行政思想“是坚固地建立在现代性的框架上的（正如西蒙自己首先同意的），因而把现实原则视作是理所当然的；他所关心的是促进现实的生产，以理性的方式将手段和目的结合在一起，以获得实际的结果。他的指涉对象是现实；他就处于现实原则的范围之内”。西蒙提出的以实证主义为基础的行政理论尽管遭受到了诸多批评，但这并不妨碍它成为经典的理性行政研究模式，这一研究模式与进步主义的思维相一致，并且与政治科学的行为革命相互呼应，从而成为解决公共行政中效率问题的一种令人兴奋的研究途径，至今依然是思考公共行政的一种基本思路（Fry, 1989）。

## 参考文献

- [英]艾耶尔著，尹大贻译，1981，《语言、逻辑与真理》，上海：上海译文出版社。
- [美]巴纳德著，孙耀君等译，1997，《经理人员的职能》，北京：中国社会科学出版社。
- [德]柏伊姆著，李黎译，1990，《当代政治理论》，北京：商务印书馆。
- [美]登哈特著，项龙译，2002，《公共组织理论》，北京：华夏出版社。
- [美]法默尔著，吴琼译，2005，《公共行政的语言》，北京：中国人民大学出版社。
- 郭正林，2003，《政治学的范式推演与路径多元》，载郭正林、肖滨主编《规范与实证的政治学方法》，广州：中山大学出版社。
- [美]亨利著，项龙译，2002，《公共行政与公共事务》，北京：华夏出版社。
- [美]卡尔纳普著，曲跃厚译，1992a，《科学的世界观：维也纳学派》，载陈启伟主编《现代西方哲学论著选读》，北京：北京大学出版社。
- [美]卡尔纳普著，邓生庆译，1992b，《世界的逻辑构造》，载陈启伟主编《现代西方哲学论著选读》，北京：北京大学出版社。
- [英]马什、斯托克著，景跃进等译，2006，《政治科学的理论与方法》，北京：中国人民大学出版社。
- [美]麦克斯怀特著，吴琼译，2002，《公共行政的合法性》，北京：中国人民大学出版社。
- [美]梅西著，陈语更译，1985，《管理学概要》，沈阳：辽宁人民出版社
- [美]西蒙著，杨砾、韩春立、徐立译，1988，《管理行为》（第三版），北京：北京经济出版社。
- [美]西蒙著，杨砾、徐立译，1989，《现代决策理论的基石》，北京：北京经济出版社。
- [美]西蒙著，黄涛译，2002，《西蒙选集》，北京：首都经济贸易大学出版社。
- [美]西蒙著，詹正茂译，2004，《管理行为》（第四版），北京：机械工业出版社。
- [英]休谟著，关文运译，1980，《人性论》，北京：商务印书馆。
- [日]占部都美著，蒋道鼎译，1984，《现代管理论》，北京：新华出版社。
- Augier, Mie & March, James, 2001, "Remembering Herbert A. Simon", in *Public Administration Review*, 61(4): 396-402.
- Bartlett, Robert, 1988, "Rationality in Administrative Behavior: Simon, Science, and Public

Administration”, in *Public Administration Quarterly*, 12(3): 301–314.

Cruise, Peter, 1997, “Are proverbs really so bad? Herbert Simon and the logical positivist perspective in American public administration”, in *Journal of Management History*, 3(4): 342–359.

Dahl, Robert, “The Science of Public Administration: Three Problems”, in *Public Administration Review*, 7(1): 1–11.

Dubnick, Melvin, 1999, “Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory ” , in 1999 Annual Meeting of the APSA , <http://newark.rutgers.edu/~dubnick/contact.html>.

Dunn, Delmer, 1988, “The Impact of Administrative Behavior on Public Administration Textbooks”, in *Public Administration Quarterly*, 12(3): 369–383.

Feigenbaum, Edward, 2001, “Herbert A. Simon, 1916–2001”, in *Science*, 291(5511): 2107.

Fry, Brian, 1989, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Golembiewski, Robert, 1988a, “Perspectives on Simon’ s Administrative Behavior: Stock-Taking on the Fortieth Anniversary-Part I”, in *Public Administration Quarterly*, 12(3): 259–274.

——1988b, “Nobel Laureate Simon ‘Looks Back’ : A Low-Frequency Mode ”, in *Public Administration Quarterly*, 12(3): 275–300.

——1989, “Perspectives on Simon’ s Administrative Behavior: Stock-Taking on the Fortieth Anniversary-Part II ”, in *Public Administration Quarterly*, 12(4): 389–391.

Lindbeck, Assar (ed. ), 1992, *Nobel Lectures, Economics 1969–1980*, Singapore: World Scientific Publishing Co.

Mitchell, Terence, & Scott, William, 1988, “The Barnard-Simon Contribution: A Vanished Legacy”, in *Public Administration Quarterly*, 12(3): 259–274.

Peng, Wen-shien, 1992, “A Critique on H. A. Simon’ s Administrative Behavior Theory”, in *Public Administration Quarterly*, 16(2): 254–264.

Rainey, Hal, 2001, “A Reflection on Herbert Simon: A Satisficing Search for Significance”, in *Administration & Society*, 33(5): 491–507.

Ridley, Clarence & Simon, Herbert, 1938, *Measuring Municipal Activities*, Chicago: International City Manager’ s Association.

Simon, Herbert, 1946, “The Proverbs of Public Administration”, in *Public Administration Review*, 6(1): 53–67.

——1947, “A Comment on ‘The Science of Public Administration’ ”, in *Public Administration Review*, 7(3): 200–203.

——1967, “The Changing Theory and Practice of Public Administration” , in Ithiel de sola pool ed. *Contemporary Political Science*, NY: McGraw-Hill.

——1973, “Organization Man: Rational or Self-Actualizing?”, in *Public Administration Review*,



33(4): 346–353.

——1979, “Rational Decision-Making in Business Organizations (Nobel Memorial Lecture)”, in *The American Economic Review*, 69(4): 493–513.

——1991, *Models of My Life*, NY: Basic Books Inc.

——1995, “Guest Editorial”, in *Public Administration Review*, 55(5): 404–405.

——1997, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*(Fourth Edition), NY: The Free Press.

——1998, “Why Public Administration”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 1–11.

——2000, “Public Administration in Today’ s World of Organizations and Markets (John Gaus Lecture)”, in *Political Science and Politics*, 33(4): 749–756.

Simon, Herbert & Thompson, Victor, 1991, “The Reissue of Simon, Smithburg, and Thompson’ s Public Administration”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1): 75–88.

Simon, Herbert & Smithburg, Donald & Thompson, Victor, 1962, *Public Administration*, NY: Alfred Knopf, Inc.

Subramanlam, V., “Fact and Value in Decision Making”, in *Public Administration Review*, 23(4): 232–237.

## **Public Administration as a Administrative Science**

### **——On Herbert Simon’s Administrative Thoughts**

**Abstract** Herbert Simon argued that the failure of orthodoxy lies in the lack of a set of scientific conceptual tools, therefore he advocated that we should adopt the research method of natural science to study the individuals’ behavior in administrative organizations. By introducing the logical positivism, and reestablishing a more scientific administrative science, Simon set up a classical rational research approach on Public Administration. Conforming to both Progressive thought and Behavioral revolutionary in political science, this research approach remains a successful method for resolving the problem of efficiency in public administration. In essence, this approach is subject to technical rationality, and it does not deny the mission and value dimension of the orthodoxy, although it emphasizes the logical positivism on its methodological dimension.

**Key words** Herbert Simon, Decision-making, Logical Positivism, Behaviorism, Administrative Science