

公共组织决策理论: 起源、模型与发展趋势

李文钊

(一) 引言

决策是组织中最为复杂和最具有政治色彩的活动,也是组织中最为重要的活动。虽然最基本的政策都是由选举的官员作出,但是行政人员关于项目实施、人员管理和预算分配的大量行政决策,不仅对公共政策有重要影响,而且直接关系到公共政策能否成功实施。正是因为这一原因,Simon(1997)认为行政就是决策,行政过程就是决策过程。

不过,早期行政学者受政治与行政二分影响,认为政府或公共组织的主要职能是执行国家意志,因此不太关注政府或公共组织中的决策活动,通常认为决策只是立法机构或公共组织中上层的事情(Wilson,1887;Goodnow,1900)。为了实现行政效率,良好地执行政策,公共行政学者提出了一系列行政原则,如命令统一原则、控制幅度原则等,他们认为公共组织只需要遵循这些原则,就能够实现公共组织自身的目的。行政理论对于决策的关注,学者们对于公共组织的决策活动关注,也只是20世纪50年代以后的事情,西蒙(Simon,1945)的《行政行为》是这一领域的开创性著作。

本文回顾了从决策的角度研究公共组织的基本思想,尤其重点介绍了西蒙在这方面的开创性研究。其次,按照从决策角度研究组织的两种思路,分别介绍了组织决策的4种影响机制和组织决策的4种主要模型,前者包括权威机制、沟通机制、效率机制和忠诚机制;后者包括理性决策模型、有限理性决策模型、组织决策的政治模型和垃圾桶决策模型。再次,本文介绍了一种研究公共组织决策的新理论,即公共组织决策的制度分析理论,指出了他们的研究传统,主要研究结论及相对前两种研究组织决策思路的优势。最后,简要对这些公共组织决策理论进行了评价,并指出它对于中国政府和学者的意义。

(二) 公共组织与决策

从决策的角度研究组织,始于这样一个观察,即组织中的实际工作主要是由组织的底层工作人员完成,但是组织的上层工作人员确实在组织中发挥着重要作用。例如,军队的作战主要是由士兵来完成,但是将领在整个战争中发挥着决定性作用;建筑的建设主要是由工人来完成,但是工程师的图纸设计发挥着重要作用。那么,组织中的上层人员是如何影响组织工作呢?很显然,处于组织上层的非操作人员,主要是通过影响操作人员的决策,来达到参与和完成组织目的的过程。这样,建立有效的行政组织也是社会心理学的问题,即组织上层人员通过什么样的机制影响组织下层人员。

西蒙(Simon,1997)认为,传统上行政通常被认为是“把事情做好”的艺术,主要强调确保行动的方法与过程。但是人们却很少关注行动之前的决策,即决定应该采取什么样的行动。西蒙的论述表明,任何实际行为通常包括两个部分:一是决策,二是行动。但是人们却很少认识到行政理论应该既包括决策过程也包括执行过程。这种忽视主要是因为人们认为决策只发生在形成整体政策时,事实上决策和行动一样贯穿于组织的整个过程中,行政理论应该包括确保决策过程成功的理论。

由此可见,组织上层之所以能够影响组织下层人员,这主要是因为任何行为都包括有意识或无意识的选择行动过程,这些行动对于行动者和被影响的人而言具有可实施性。在此,选择过程并不是一种有意识的行为,而是对客观事实的描述。不过,这种选择过程具有如下特征:在任何时刻,存在多种可供选择的可行行为,一个人可能选择其中之一;通过一些过程,所有这些可能方案被缩减成为一种方案。

人的行为都是目的导向的,这为人类行为协调提供了可能。行政组织正是提供目的协调机制,没有目的之间协调,组织将没有意义。决定细微行为的决策是与目的和方法有关决策的具体应用,每一个决策都包括选择目标和与之相关的行为。一个目标可能是另外一个更远目标的中间环节,而这一更远目标可能又是另外一个更远目标的中间环节,直到选择最终目标。与最终目标选择相关的称之为“价值判断”,涉及执行这些目标的称之为“事实判断”,但是“价值判断”和“事实判断”之间并非泾渭分明。

目的性本身意味着决策等级体系,即处于等级体系下面的决策是实现等级体系上面的目的。不过,在任何实际行为中,这些目标体系并非完整的组织,而是在实际行为中存在某种整合。从某种程度来说,所有决策都是折衷和妥协,不可能达到最理想状态。但是,在一定环境之下,由于环境本身限定了选择范围,因此仍然可以达到和选择最好方案。

当一个任务需要很多人来完成时,就需要用行政程序来达到目的,行政过程本质上是决策过程,即以决策形式将一定要素和任务分配给组织中个人,建立正式组织程序限制和制约这些任务和要素选择,并且将这些信息传递给组织成员。因此,组织常常会用组织决策过程取代个人自主决策,这导致组织的最基本特性就是专业化,将不同任务分配给组织的不同部分。

人们常常强调“横向分工”,而忽略“纵向分工”。例如古立克在“行为组织研究”中将“工作划分”作为组织的根本。然而,操作人员和监督人员之间的决策分工,即“纵向分工”是西蒙《行政行为》一书的研究重点。西蒙主要从3个方面强调了“纵向分工”的重要性,即协调、专业化和责任。

组织上层人员的决策只有通过信息沟通渠道,将信息传递给组织下层人员,才能影响下层人员决策。一般而言,组织通过两种方式影响下层人员,一是使操作人员具备某种态度,品质和想法,主动按照组织决策要求行事;二是组织迫使操作人员按照组织要求行事。第一种影响方式属于内在影响,包括使组织人员认同组织价值观,树立组织效率观点,对组织人员实行培训,第二种影响方式属于外在影响,包括通过权威和咨询以及信息传达,影响组织成员决策。

接下来的问题是,组织成员为什么会接受组织影响?或者说,组织成员为什么会要按照组织要求行事呢?要理解个人行为如何成为组织的一部分,就需要理解个人动机和组织目标之间的关系。每一个人带着各自动机进入组织,这些动机共同形成组织目标,组织通过目标的实现

来满足各人要求,例如,在经济组织中,企业家通过雇员工人来生产产品,卖给消费者获取利润,雇员通过接受组织领导,获取工资,消费者通过货币提取组织产品,三者平衡即组织目标实现,达到满足各方要求。

决策为组织研究提供了一个非常好的视角,它不仅关注组织的正式结构和功能,而且关注组织的动态结构和功能,即它关注组织的实际运行过程。这样,对于一个组织的目标,我们不仅要看它的正式陈述,而且还需要看它的决策过程,即决策过程是否体现了组织目标和价值。

然而,对于公共组织中的决策研究,存在两种不同思路:一种思路是强调如何通过完善组织的决策机制来影响组织成员,从而达到组织的协调和统一,以实现组织的个人目标与组织目标的统一。这种思路的典型代表是西蒙,在本文第二部分将进行重点介绍。另一种思路是强调理解组织中实际发生的决策过程,并通过理论模型来概括这些决策过程,这种思路的典型代表包括马奇等组织社会学者,在本文第三部分将进行重点介绍。

(三) 组织决策与组织影响机制

决策角度的组织研究表明,组织管理过程就是组织决策的过程,组织可以通过决策过程来实现组织管理的目的。在组织中,不同的人存在不同目标,如果没有目标的统一和协调,组织本身就会失去存在的意义。组织成员加入组织的过程,就是组织成员个人目标被组织目标取代的过程。正是因为这个原因,Simon(1957)指出,一份雇佣合同更精确地说是作为雇员的那方接受权力的合同,因此,它不同于一个购买某种商品的合同,雇佣合同买卖的不是一种明确的物体,而是一种个人的关系。在这个合同范围内,雇主与雇员的关系不是一种市场关系,而是一种权力关系。对此,Arrow(1974)也表达了同样的思想。

组织管理的过程就是组织决策的过程,组织决策的过程就是组织决策替代个人决策的过程。而组织决策替代个人决策,主要是通过4种组织影响机制(organization influences)来实现,即权威机制,沟通机制,效率机制,以及忠诚和认同机制。在这些机制的影响之下,个人决策放弃个人目标,以组织目标作为决策前提,对此,我们可以通过图1表示这一组织管理过程。

权威机制是组织上层通过权力影响他人做出符合自身需要的决定的一种方式,它是上级和下级之间关系,这种关系可以从纯粹客观和行为学的角度定义。它涉及上级和下级的行为,上级的行为模式包含着命令和期待。其中,命令是涉及行为方式的选择,期待是命令被接受作为其他人的选择标准。下级的行为模式包含着其决策反映上级的要求,按照上级标准进行选择,由于权威涉及下级行为的特定选择标准,因此两个人之间可在一种情况下是权威关系,在另一种情况下不是权威关系,因此,有必

要对特定权威关系和作为角色的权威关系进行区分。

沟通机制是指组织将决策前提从组织的一个成员传递给另一个成员的过程。沟通在组织中表现为两个过程:从信息源到决策中心的沟通过程;从决策中心到组织各部分的传递过程,既包括上行沟通、下行沟通,又包括平行沟通。信息、知识与决策之间关系,体现在组织各方面。组织之所以存在,组织之所以需要沟通,原因就在于执行决策的人员和作出决策的人员不属于同一个人,因此,必须设计一些传递信息的沟通机制,将分散信息传递给决策中心,决策中心再将信息传递给执行中心。

效率机制在商业组织中广泛应用,其涵义是在所有可能的选择方案中,选择能够给组织带来最大利益的方案,包括两个方面内容:即如果成本固定,效率意味着收入最大化;如果收入固定,效率意味着成本最小化。在产业组织中,由于金钱为成本与收入提供了共同衡量尺度,因此,可以直接比较成本和收入。但是很多组织,即使是商业组织,有时也不能直接用金钱来衡量成本和收入,因此,必须拓展效率标准的涵义。组织中的成员必须以效率机制作为行为标准和决策标准,而不是以充分实现价值作为行为标准和决策标准。

忠诚与认同机制主要是指组织成员自觉地服务组织目标,而不进行理性计算。组织中指导个人决策的价值和目标被称之为组织目标,包括组织的服务目标和生存目标。起初,这些组织目标主要是通过权威方式影响组织成员,但是在很大程度上,这些组织价值内化成为个人心理和习惯一部分。组织成员通过对组织依附和忠诚使得自身决策自动符合组织要求。这种忠诚体现在两个方面,一是对组织服务目标的依附,二是对组织生存和发展目标的依附。此时,组织成员会形成一种“组织性格”,而取代“个人性格”,组织赋予个人角色,规定个人的特定价值,事实和选择方案。

当然,组织需对组织成员进行管理,通过组织决策替代个人决策,也须满足组织成员的参与约束机制和激励相容机制(张维迎,2006)。与此同时,组织成员也通过退出机制、声音机制和忠诚机制应对组织决策及其影响(Hirschman,1971)。组织决策过程和组织管理过程就是组织的影响机制和组织成员的反影响机制相互结合的产物。

(四) 组织决策的模型

与组织决策的影响机制研究相比,还存在另外一种研究组织决策的思路,即从实证和解释的角度去理解组织以及公共组织中实际发生的决策过程,并提出相应的理论模型。如果说组织决策的影响机制研究着眼于组织设计和组织建设,存在明确的“价值目标”和“价值倾向”,那么组织决策的过程研究,或者说组织决策的实证与描述研究,则完全是从“科学”的角度解释组织中的决策现象和决策现实。

组织决策的模型就是对组织决策过程的刻画和再现,无论是哪一种组织决策模型,其核心问题都是:“组织的决策是如何发生的?”,或者说,组织决策是如何产生的?例如,政治学者阿里森(Allison,1971)关于古巴导弹危机期间的美国政府决策过程研究,提出了3种政府决策过程模型,即理性模型、官僚政治模型和组织过程模型。这3种模型分别强调了组织决策的理性层面,政治层面和过程层面,对组织决策是如何发生的给出了3种解释。本文根据实际需要和组织决策模型的影响程度,重点分析了组织决策的4种模型,即理性决策模型,有限理性决

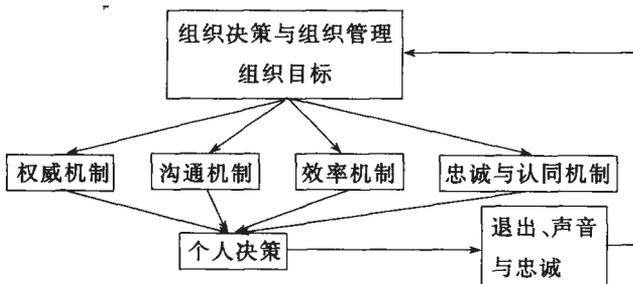


图 1

理论综述

策模型,组织决策的政治模型和垃圾桶决策模型。其实每一种组织决策模型之下,都存在很多变种。

1. 理性决策模型(rational choice model)

20世纪50年代以来,社会科学领域流行的决策理论是理性选择理论,该理论主要来源于经济学和统计学。理性决策模型是理性选择理论用于分析组织决策的产物,通常被认为是一种理想化的决策过程,并且认为不仅适用于私人组织,而且适用于公共组织。因此,理性选择是理性决策模型的核心和关键,对此,西蒙(1997,84)认为理性就是运用一套价值系统,对各种行为替代方案进行评估,选择所偏好的行为方式。同样,理性决策模型假定行为不是随意的、杂乱的和任意的,而是反映目的和意图的(Allison,1973:13)。

一般而言,理性决策模型包括4个基本要素,(1)一套偏好一致的目标体系;(2)一系列可供选择的行为方案;(3)对各种行动方案可能结果的评价;(4)选择最能够实现决策者偏好和价值最大化的方案(Jeffrey Pfeffer,1981;周雪光,2004)。公共行政学的鼻祖威尔逊主张政治与行政二分法,行政的主要目的是实现效率,本质上就是这一决策模型的反映和体现。

March和Simon(1958)在对理性决策模型的基本步骤进行了详细介绍,他们将理性决策过程分成4个步骤。首先,对于组织决策而言,组织目标或政策目标通常被认为是给定的,也就是说它是由外部政策制定者所设定。同样,它也假定所有完成目标的替代方案或手段也是给定的。原则上,搜寻替代方案的过程不是行政人员的职责。这一假设也是该模型受到批评最多的原因。事实上,公共组织决策中的行政人员需要花费大量精力来寻找决策方案,以及需要在政治和技术方面进行权衡。

其次,所有的替代方案或程序需要接受彻底的分析和检验,以识别他们各种可能的后果,这些后果包括直接的和间接的,意料中的和意料外的。这些决策方案的后果通常被认为具有研究性,或者仅仅有一定程度的不确定性和风险。对于这些方案的分析通常包括以过去经验为基础进行预测。

再次,需要按照价值偏好对这些决策方案的可能后果进行排序,这也被认为是理性决策过程中最关键的一步。由于每一种决策方案都有各种可能的决策后果,因此,我们需要对决策结果进行逐步排序。例如,在所有被考虑的行动方案中,有些行动方案可能有经济和环境方面的后果,有些行动方案可能有教育方面的后果,而这些后果之前的优先顺序必须先被排列,然后由决策者进行工具理性方面的选择。

最后,最能够实现决策者偏好和价值最大化的决策方案被选择。通常而言,这一决策方案要求满足最优效率标准,即要求在既定资源范围内,产生最高收益和价值。这一看似简单的行动步骤却是前面复杂的决策程序和过程为基础,没有前面3步的准备,不可能达到第4步的目的。

组织决策的理性模型在现实中发展出了两种效率标准,一种帕累托效率(pareto efficiency),一种是卡尔多-希克斯标准(kaldor-hicks criterion)。在经济学里,如果不存在另外一种可选择的状态使得没有任何人的处境变差而至少有一个人的处境变得更好,这种状态(资源配置、社会制度等)被称为帕累托最优状态。而如果一种变革使受益者所得足以补偿受损者所失,这种变革就叫卡尔多-希克斯改进。如果一种状态下,已经没有卡尔多-希克斯改进

的余地,那么这种状态就达到了卡尔多-希克斯效率。

不过,理性选择模型由于强调“充分理性”和“充分信息”的假设不符合现实而遭到了很多批评。例如,西蒙(1997)认为理性选择模型以不符合现实的假设为基础,现实中人类行为至少在3方面偏离客观理性:(1)理性要求对每一种选择的可能后果拥有完全知识和想象力,很显然,关于后果的知识总是破碎的;(2)由于后果发生在未来,在使用价值标准对这些后果进行评价时,必须使用想象力弥补经验不足;(3)理性需要在各种所有可能方案中进行选择,但在实际决策过程中,通常只拥有有限几个方案供选择。

当然,理性选择模型在接受批评之后,逐渐放宽了自身的假设,例如引入信息不确定性和信息不对称下的决策行为分析,利用博弈论来分析组织决策等,但是对“充分理性”的假设一直没有进行修正。而正是对“充分理性”假设的批评,马奇和西蒙等人开发了有限理性决策模型。

2. 有限理性决策模型(Boundary Rational Choice Model)

“有限理性”的概念是由学者西蒙于20世纪50年代提出,主要针对经济学的理性决策模型。有限理性的基本思想是人的信息加工能力是有限的,因此,人无法按照充分理性模式去行为,即人们没有能力同时考虑各种选择方案,无法总是在决策中实现效率最大化。

西蒙(1997, pp.87)认为在学术传统中,人们对于“理性”的认识存在两个极端,一个是以经济学和统计学为代表,完全强调理性在决策中的作用,另一个是以社会学和心理学为代表,完全不重视理性在决策中的作用。他认为,现实中的个人决策和组织决策既不是完全理性,也不是没有理性,而是“有限理性”。正是因为有“有限理性”的假设之下,无论是作为决策者的个人,还是从事集体决策的组织,都是采取“满意”决策,即从所有可能选择的方案中追求“满意”,而不是追求“最优”。

与理性决策模型相比,有限理性决策的模型有如下几个特点。首先,在对目标达成一致意见之后,决策过程的第一步是决策者需要选择满意的标准,即当对各种替代方案进行选择时,决策者需要考虑在何种程度上达到满意要求。一般而言,决策者所期望的标准并非最佳水平,而是在考虑客观环境之后的一个可能达到的水平。这种所期望的水平,无论是对决策者个人而言,还是对组织决策而言,都不可能是达到最优水平的状态。

其次,一旦希望提高或达到的标准确定,第一个满足或超过决策者期望或需求的行动方案就会被选择。这就是说,决策者在所搜寻的决策方案达到满意标准时,就会停止搜寻和选择。当然,如果没有达到所希望的水平,这一选择过程会继续进行。但是如果继续进行选择仍然达不到要求,那么,决策者就可能降低所期望的最低标准。这就是说,满意标准本身是变动的,它是随着环境给予决策者的反映和体验而不断变化。

最后,有限理性决策模型并非同时对所有决策方案进行选择,而是按照顺序对决策方案进行排序,进行两两比较。在两个决策方案进行比较过程中,所有其他方面相同的情况之下,比较两个方案的不同之处,这样可以减少对于决策者的知识要求和理性要求。与此同时,由于有限理性决策模型采取满意标准,即只要决策方案符合期望标准就停止选择和比较,这样方案之间的选择和排序会影响最后决策的结果。正如马奇和西蒙(1993,162)所言,有

限理性决策与理性决策的最大不同在于,“理性决策试图在大杆草棚中寻找最锋利的针,而有限理性决策则试图在大杆草棚中寻找能够用于缝纫的针”。

正因为这一原因,西蒙(1997,p.122)认为,通过对决策的经验观察,我们就可以发现,传统决策理论忽略了3个基本要素:第一个是建立议程的过程,该过程将决策在特定时刻将做出什么决策。第二个是再现问题或建构问题的过程,该过程选择需要关注的问题。第三个是产生备选方案的过程,该过程关注备选方案的产生和选择过程。

此外,西蒙进一步指出,心理学在过去50年的发展,使得我们可以建立一个理性选择模型,这一模型既能够融合人类行为的实际层面,又能够具有经济模型的清晰性。而要实现从“经济人”向“行政人”转变,必须具备两个条件:一是正如“经济人”追求效用最大化,“行政人”追求满意原则。二是“经济人”倾向于处理“真实世界”的所有复杂方面,“行政人”倾向于将复杂世界简单化,只找出一些重要变量和因果联系。

James G. March(1988)等人进一步发展和细化了组织的有限理性决策模型,在有限理性的理念之下,提出了一系列的相关组织决策理论模型。James G. March(1988)对于在有限理性的理念之下进行组织决策研究的思想进行了回顾,其中主要思想包括:注意力分配与组织决策;利益冲突与组织决策;适应型规则与组织决策;模糊性与组织决策。而时间与注意力分配的思想是所有其他思想的基础,他们认为在组织决策中,时间和注意力分配是稀缺资源,因此注意力的组织过程也是决策的过程,因此决策不是由于对方案选择决定的,而是由与寻找方案相关的决策决定的。

周雪光(2003)对有限理性理念下的组织决策模式进行了细分,列出了有限理性下组织决策的4种模式,包括:规章制度基础上的决策;组织决策的政治过程;组织决策的解释过程;组织决策过程启动的两个机制,即问题导向的决策过程和答案导向的决策过程。

3.组织决策的政治过程模型(political models of organizations)

在有限理性决策模型中,我们已经指出组织决策的政治过程模型事实上是有限理性的具体应用,不过,由于组织中政治过程的重要性日益被人们所认识,因此,我们有必要对这一决策模型进行详细介绍。

人们对于理性决策模型的批判之一,在于理性决策模型没有考虑到组织内部不同利益和不同偏好的多样性。早在1962年,马奇(James G. March,1962)就将商业组织描述为一个政治联合体,并将这种描述发展成为一种组织决策过程理论,认为组织决策是各种利益团体讨价还价的过程。

而对于组织中不同利益和不同偏好的多样性,以及由个人利益向集体利益或组织利益整合的过程中,人们存在两种观点:一种观点是政治哲学和政治理论的观点,即试图通过代表制来缓解这种利益冲突;另一种观点是经济学的观点,即试图通过契约来缓解这种利益冲突。同样,在组织理论的研究中,也存在两种理论流派,一种是组织理论的规范性研究,另一种是组织理论的实证研究。

在组织理论的规范性研究中,组织理论学者试图希望发展一种决策过程,来减少组织中不同决策者利益冲突,从而实现组织目标。在这方面的研究中,Simon(1997)是典型的代表。Simon对于行政行为的研究,就是致力于

发展一种组织平衡和组织影响理论,即组织中的上层通过权威机制、沟通机制、效率机制和忠诚机制,促使组织中的下层放弃自身的目标,按照组织目标进行决策,从而使得组织集体行动得以实现。

在组织理论的实证性研究中,组织理论学者试图描述组织中客观存在的政治过程,并试图通过政治过程来解释决策过程。在这方面,James G. March(1988), Jeffrey Pfeffer(1981), Allison(1971)等学者是其中的典型代表。他们认为,所有这些控制工具并不能很好地和有效地解决组织中的利益冲突问题,使得组织目标具有连贯性和一致性,相反,他们主张将组织看成是一种由多种利益集团、小团体和子文化等组成的联盟。在组织决策中,行动并非按照某种预先期望的方式行动,而是“游戏”的各种参与者讨价还价的过程。

由于“利益”和“权力”的引入,组织决策的政治模型通常包括如下基本命题:利益的考虑意味着信息的使用是策略的,而不是中立的;组织的目标并不一定是连贯一致的;组织目标和组织决策通常是松散关联的;组织政治过程的一种重要意义是决策的执行过程,是组织决策过程的继续(周雪光,2003)。

据此,组织决策的政治过程模型断言,当组织中各种决策者之间偏好不一致时,参与者的各种权力博弈将决定决策过程的结果,该模型进一步假定那些拥有最大权力的利益集团,小团体和子单位将会从组织决策中获得最多的好处和利益。

为了理解组织决策中的政治过程模型,Allison(1971, p.164)认为应该理解组织中的如下要素:谁参与了决策制定;什么决定了参与者关于某个问题的立场;什么决策了每个参与者的相对权力;决策过程是如何达到决策结果的,也即各种不同偏好是如何转化为决策的。同样,相对权力、决策规则以及偏好等方面的变化都会导致组织决策的变化。组织决策是一个动态调整的过程,而决策这种动态调整的原因就是权力变化。

与理性决策模型相比,组织决策的政治过程模型强调并非有什么预先的目标,一切组织决策过程都是组织中政治权力讨价还价的过程,即便有组织决策的目标,组织的决策过程也不会按照最大化目标进行决策。

不过,人们对于组织决策过程的权力模型的批判是权力本身的不可测量性,这使得学者们开始找到有关权力测量的替代性因素。其中资源依附理论是一个尝试,即通过分析和判断权力拥有者的资源数量来测量其权力数量,从而推断权力与组织决策之间的相关关系。

4.垃圾桶模型(the garbage can model)

垃圾桶模型(The Garbage Can Model)是由科恩,马奇和奥尔森(Michael D Cohen, James G. March, and Johan P. Olson, 1972)于1972年首次提出。与理性决策模型、有限理性决策模型和组织的政治决策模型相比,垃圾桶模型根本不承认理性在决策中的作用。他们提出这一理论模型是为了理解“有组织的无政府”(organized anarchy)。这一类型的组织决策具有如下3个特征:首先,偏好的不确定性。在组织中,很难保证在决策情景中实现理性决策所期望的偏好一致,相反,决策是建立在很多没有相互冲突,甚至没有明确定义的偏好之下。其次,技术的不明确性。虽然组织能够成功地生存和产出,但是组织的生产过程并不一定被其成员所了解。最后,参与的流动性。在组织的决策中,参与者本身并不是固定的,而不是不

断地有人加入组织决策,也不断有人退出组织决策。

在“有组织的无政府”环境之下,决策机会本身是模糊的,组织本身不仅是一种解决已经定义问题的手段和处理相互冲突和进行讨价还价的结构,而且它本身也是为参与者再现和解释他们所从事和已经从事的工作提供了一套程序。正如科恩,马奇和奥尔森(Michael D Cohen, James G. March and Johan P. Olson, 1972)所言:“从这个观点看,一个组织就是一个集合体,在这个集合体中,决策寻找问题,问题和情感寻找决策情景,解决方案寻找他们所能解决的问题,决策者寻找工作的机会”。

由此可见,与其他决策模型相比,垃圾桶模型将决策过程描述成4个相互独立的过程,即问题流程、答案流程、参与者流程以及决策机会。问题流程主要是组织内外的人员所关注的问题,它们包括生活方式、家庭、工作挫折、职业、团体关系、地位、工作和金钱分布、意识形态以及媒体和大众所关注的各种问题。答案流程主要是某个人的产品,不同的人会提出各种不同的解决方案,这些解决方案在决策过程中出现、流动和消失,有时候除非你知道了答案,否则你可能不知道所要解决的问题。参与者流程主要是参与决策的人员,这些人员不断地流入和流出决策,每个人都在一定时间内带着一定的能量进入组织。决策机会主要是指一个组织什么时候决定从事决策,一般而言决策机会都是有规律地出现,每个组织都会定期宣布决策,这些决策包括签订合作、招聘人员、人员解聘、财政支付以及责任重新分配等。

决策过程就像垃圾桶一样,垃圾桶内不同参与者会抛出不同的问题和解决方案,时间不一样,地点不一样,垃圾内容也不一样。垃圾桶模型表明,决策过程中的问题流程、答案流程、参与者流程、机会流程等分别在决策过程中出现、流动和消失,只有当与决策过程相关的4个流程相互融合时,决策才可能发生。

正是因为垃圾桶模型的特征与其他模型不同,使得在决策者参与数量、问题数量、答案数量以及机会数量不变的情况下,如下6个因素会影响决策过程的产出:机会出现的顺序和次数;问题出现的顺序和次数;组织的决策负担;组织的参与结构;组织的决策结构;决策者在组织中的能量分配。而在这些因素中,尤其是组织决策的负担,组织的参与结构和组织的决策结构对决策过程的结果有重要影响。

一般而言,组织的参与结构和决策结构可以呈现出开放型结构、封闭型结构和等级型结构。不同结构之下,决策的结果会不同。马奇等人的研究表明,在“垃圾桶”决策模型中,存在3种决策结果。第一种决策结果是问题得到解决(resolution),即恰当的问题、时逢合适的参与者、在恰当的决策机会中,找到了恰当的解决方案。第二种决策结果是“忽略问题的决策”(oversight),在问题不明朗的情形下,解决方案已经做出,这与原来的问题已经没有关系。第三种决策结果是“与问题无关的决策”(flight),当问题已经转移到其他方案上,原来的方案可以得到采纳。他们的研究表明,垃圾桶决策模型中大多数决策结果会呈现第二种和第三种结果。

(五) 公共组织决策的制度分析

无论是组织决策研究的第一种思路,还是组织决策研究的第二种思路,他们都是以一个“行动舞台(Arena)”为基础,强调在组织的局限之内的选择和决策过程。虽然后来的组织学者开始关注组织与环境之间关系,但是这

一种倾向一直没有改变。

由于强调在组织的局限内研究组织决策,这使得这些学者开始试图开发一般性的组织决策理论,忽视公共组织和私人组织之间区别。虽然西蒙的行政行为理论是基于对传统公共行政理论的批评,但是它关于行政组织中决策过程的研究却试图适合于人类所有类型组织。公共组织自身的特殊性并没有在决策过程的研究体现。

事实上,关于公共组织决策的研究,还存在另一种思路,那就是公共选择与制度分析的思路。公共选择理论是公共组织决策研究的早期思路,以布坎南和图洛克(1962)等学者为代表;制度分析理论是公共组织决策研究的后期思路,以文森特·奥斯特罗姆(1989)和埃莉诺·奥斯特罗姆(1990)等为代表。

布坎南和图洛克在其经典之作《同意的计算:立宪民主的逻辑》一书中提出一个对集体行动本身的选择问题,即对是否需要公共组织作为处理集体行动的一种工具的选择问题。这种分析思路拓展了公共组织决策的范围,为研究公共组织决策开放了无限有可能性。

他们的思路以个人主义和理性为分析的出发点,认为个人无论是在政治领域,还是在经济领域,都面临着选择问题。一个人不可能在经济领域中追求自利的理性选择,到政治领域之后就不再追求自利。正是因为从个人主义的假设出发,他们提出了分析“集体行动”的成本问题,即人类个体的任何选择行为都是由决策成本和外部成本组成。其中外部成本界定为当决策偏离其偏好时依然有义务支付成本时,个人预期要支付的成本;决策成本界定为在决策方面付出的资源、时间、努力和机会,个体是否决定采取集体行动主要由外部成本和决策成本的均衡决定。

正是在这样的思路之下,有关公共组织的决策理论首先是规则的选择,其次才是规则之下的选择。这就是说,人类首先需要确立我们是应该采取个人行动,采取自愿的有组织行动,还是采取集体行动。公共组织作为集体行动的方式之一,必须首先接受这种规则的选择,必须首先对其外部成本和决策成本进行分析。而在决定使用公共组织作为解决集体行动的方式之一时,我们还面临着选择什么样的决策规则,即是采用多数决定规则,还是采用一致同意规则。不同的规则选择会导致不同的决策效果,从而也会产生不同的结果。在这种规则式的立宪选择之后,我们才面临着规则之下的选择问题,也就是我们通常意义的公共组织的决策问题。

布坎南和图洛克所开创的方法属于立宪经济学和公共选择的研究传统,他们认为公共组织的决策问题首先是决策规则的决策,其次才是决策规则之下的决策。这与我们现在对公共组织决策的研究有很大差别。即使是公共组织决策的制度理论也是强调制度在公共组织决策中的作用,以及公共组织如何在决策中体现出遵循规则或制度的逻辑,而不是强调规则和制度本身的选择性,以及它们对于公共组织决策的意义。从这个意义上来说,无论是有关公共组织决策的实证研究,还是规范研究,公共选择和立宪经济学都是一种非常重要的视角。

文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆进一步发展了布坎南和图洛克等学者关于公共组织中公共选择研究的传统,并提出了应用于制度分析的方法来对公共组织决策进行研究。他们的研究具有如下3个特点:

首先,他们强调公共组织内部的选择逻辑,这与主流的公共组织决策理论具有一定的相似性,即强调在公共

组织的场域或舞台之下,行动者的选择逻辑、互动行为、以及行动结果。与此同时,他们利用了博弈理论的最新成果,对决策这一行动舞台的相关要素进行了分析,提出了参与者、信息、行为边界、权威关系、角色关系、报酬关系等变量对于选择结果的影响。对此,他们利用实验经济学的研究方法,在实验室里模拟选择情景,对人类决策行为进行研究。

其次,他们强调物品属性、行动规则和共同体属性对于公共组织决策的影响,这就是说,行动舞台本身要受这3个外生变量的影响。他们对这3个外生变量的提出是遵循托克维尔在分析《论美国的民主》中开创的制度分析方法,以突出自然环境、技术和物品属性,影响行动的各种规则,以及行动者之间的共同知识,共同理解,共同信任和共同责任对于公共组织决策的影响,从而拓展了公共组织决策理论的研究范围。

最后,他们强调操作层次的选择、集体层次的选择和立宪层次的选择,以及他们对于公共组织决策中的作用。传统中关于公共组织决策的研究,无论是西蒙早期研究,还是后来相关学者对公共组织决策模型的提出,都是在一个行动领域和一个行动舞台产生的。他们通过分析选择的层次,从而提出了公共组织决策的层次,这种选择理论是对布坎南等公共选择理论的进一步具体化和拓展。与此同时,他们强调在各种选择层次中规则的作用,即规则是联结各个层次选择的纽带。例如,在公共组织的决策中,有关具体行动的决策,不同于有关决策规则的决策,而有关决策规则的决策,不同于谁有权来决策和选择决策规则的决策。

文森特·奥斯特罗姆等学者正是利用制度分析的研究方法,提出了有关公共组织决策的不同问题,强调从单个公共组织的决策问题向多个公共组织的决策问题转变,从操作层次的公共组织决策问题向立宪层次的公共组织决策问题转变。通过对水资源、警察服务等相关行业的实证研究,提出多组织的制度安排有利于提高公共组织的绩效,满足民众对于公共物品和公共服务的多样化需求。我们应该抛弃官僚制与市场传统的两分法,探索公共组织决策结构的多样化制度安排,从而通过规则变革,即从单中心的公共组织体系向多中心的公共组织体系转变,使得每一个公共组织自身的决策发生改变,从而促使每一个公共组织的决策更有效率,更具有回应性和更具有适应性。

(六) 结论

决策与选择问题是人类社会永恒的话题,也是各个学科关注的焦点。20世纪50年代,西蒙提出从决策的角度研究行政组织以来,公共组织的决策问题受到了极大的关注。对于公共组织决策的研究,学者们基本上是按照两种思路进行。一种思路是规范思路,即探讨公共组织中如何使得公共组织目标替代个人决策目标,从而使得公共组织中的官员以公共利益作为行动准则。另一种思路是实证思路,即客观地描述公共组织的决策过程,这些包括组织学者对组织决策过程的研究,也包括行政学者对政府决策和官僚组织决策的研究。

应该说,这两种研究路径都为我们研究公共组织决策,尤其是中国公共组织的决策提供了一定思路。但是由于这两种研究思路都将焦点关注于“某个”公共组织的研究,而忽视了公共组织所处于环境和情景,必然存在很多局限性。其中最大的局限性就是有关公共组织决策的研

究对公共组织的“公共性”和特殊属性关注不够。

布坎南和图洛克所开创的公共选择研究传统,文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆等学者所开创的制度分析传统,为我们研究公共组织决策提供了新的视角,即需要关注公共组织决策规则本身的立宪选择和关注多组织制度安排对于公共组织决策的影响。

如果我们希望公共组织为人类提供更多的福祉,而非更多的灾难;如果我们希望公共组织更多地为民众服务,而不是成为官员谋取利益的工具,那么我们必须关注公共组织的决策研究。而与其他研究途径相比,公共组织决策研究的制度分析和公共选择传统似乎更具有优越性,更能够解决我们有关公共组织的规范问题和实证问题。

当然,到底哪一种研究途径适应中国,这还需要中国学者对中国公共组织的决策过程进行实证研究,从而为改善中国公共组织的决策质量,完善公共组织所提供公共物品和公共服务质量作出贡献。

(作者单位:中国人民大学行政管理学系;责任编辑:肖建华)

参考文献

- (1) 布坎南、图洛克:《同意的计算:立宪民主的逻辑基础》,中国社会科学文献出版社,2001年。
- (2) 张维迎:《产权、激励与公司治理》,经济科学出版社,2006年。
- (3) 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社,2003年。
- (4) Allison, Granham T., 1971, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown and Company.
- (5) Arrow, Kenneth, 1974, *Limits of Organization*, New York, Norton, 1974
- (6) Jeffrey, Pfeffer, 1981, *Power in Organizations*, Marshfield, Mass, Pitman Publishing.
- (7) March, James G., 1988, *Decisions and Organizations*, Oxford, Bail Blackwell Ltd.
- (8) March, James G and Simon, Herbert A, 1958, *Organizations*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- (9) Ostrom, Vincent, 1989, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press.
- (10) Simon, Herbert A., 1957, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, New York, The Free Press.
- (11) Wilson, Woodrow, 1887, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2 (June), 197-220.
- (12) Goodnow, Frank J., 1990, *Politics and Administration: A Study in Government*, New York, Macmillan.
- (13) Hirschman, Albert O. *Exit, 1970, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- (14) March James G., 1993, "Simon Herbert A", *Organizations*, 2nd edn, Blackwell, Oxford.
- (15) James G. March, 1962, "The Business Firm as a Political Coalition", *Journal of Politics*, 24, 662-678.
- (16) Michael D Cohen, James G. March and Johan P. Olson, 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol 17, No1, March.
- (17) Buchanan, James M and Gordon Tullock, 1962, *The Calculus of Consent: logical foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (18) Elinor Ostrom, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.