

理性決定過程模式之探討

劉鎮寧

高雄市鼓岩國小輔導主任

壹、前言

學校行政，係將學校組織中全部學童所需良好教學的一切力量協調成統一的計畫，以確保學校教育目標的充份達成 (Wilson, 1966)。質言之，爲了有效擬定具有共識之計畫，作決定 (decision-making) 成爲學校行政組織運作的重要核心。Simon (1976) 認爲，爲避免作決定的過程，參與決定者受到個人習慣、知識、價值觀及所獲訊息不完全的限制。學校應讓適當的人員參與，始能獲得正確的訊息與具體的建議，進而達成「整合性決定」(integrated decision) 的目標，以發揮學校行政的功能 (楊振昇，民 80)。

雖然，近十年來，學校已從威權體制的型態轉變爲民主運作的機制，教師也逐漸意識到主體性的存在，其表達意見、參與決定的空間也相對增加，諸如教科書的選定、教師介聘徵選、校務會議、課程發展委員會、各領域教學研究會等等。從表面上看來，學校行政運作似乎是集眾人的智慧，朝向整合性決定的目標發展，但實際上教師對參與決定的反應不一，有的人仍顯得消極、被動，致使許多會議流於形式，最後，仍然是由少數人員決定了眾人之事；而有的人則是積極的參與，甚至造成行政與教學之間的對立。

雖然許多研究都證明了教師參與決定對學校效能具有正面的功能 (郭文景，民 74；楊振昇，民 80；楊樹瑾，民 81；饒邦安，民 80；Birmingham, 1984；Buckley, 1981；Koslo, 1989)。但是不可否認的，行政決定會受到「沉澱成本」(sunk costs)、「知識零碎不全」(incompleteness of knowledge)、「預期困難」(difficulties of anticipation)、「個人能力」(personal ability) 與「行爲可能性」(behavioral possibilities) 的限制。亦即，所謂全知理性 (omniscient rationality) 或無限理性 (unlimited rationality) 的達成是不可能的；但基本上，仍可在有限理性 (limited rationality) 的行政運作中，獲致滿意的或夠好的行爲方案 (吳清基，民 81：327-329)。

整而言之，行政決定的適切與否，悠關學校行政是否能達到「獲致最大效益及

事半功倍」的目標。其理想之達成，唯有學校成員不論其任務的輕重，或職位的高低，應拋棄個人的成見，在參與決定的過程中，讓適當的人參與決定的過程，透過集思廣義的思維運作，冀期彼此尋求一項利於組織發展的目標。因此，本文以「理性決定過程模式之探討」為題，首先分別針對行政決定合理性的原則、類型和限制進行探討，接著作者整合相關學者的看法，進一步提出理性決定過程模式，最後綜以結語。

貳、行政決定合理性的原則

有關行政決定合理性一詞，係以「合理性」作為其核心概念，一個有效能的學校藉由合理的行政運作，始能獲得合理的結果。何謂合理性？社會學大師 Weber (1947) 認為，合理性的意義，為有意識的順應組織以達成目標，其運作係透過規則的、非人情性的應用，而不考慮個人目標功能的需求。

Simon (1976) 在「社會科學字典」(A Dictionary of the Social Science) 一書中，也做了明確的界定：就廣義而言：合理性是在指出一種型態或行為，一方面適用於獲致某一所賦予的目標，另一方面則受到所賦予情境和約束的限制；就狹義而言，在目標上，合理性旨在獲得期望價值的最大化 (maximizing the expected value)，同時強調效用功能 (the utility function) 的存在，應依據有機體抉擇合意的次序和一致性的假設去推論。本此而論，理性的消費者乃在求期望效用的最大化，而理性的企業家則在求期望利潤的最大化，前者稱為理性的合宜性，而後者稱為理性的可接受性或功能性。在情境和約束上，合理性強調抉擇時情境特性的考量，或許是客觀的、可知覺的，也可能是有機體本身固有的和無法控制的。

因此，所謂行政決定合理性，係指組織成員在面對待決問題或行為抉擇時，參與者能盱衡情境現況，依循特定的規準或程序，尋求最佳的行動方案，以益於組織目標的達成。基本上，行政決定合理性的有效歷程，參與者必須掌握下列之原則：

- (一) 參與者的態度是積極的：個人摒除私心，以組織目標的達成，作為參與決定的最終目的。
- (二) 行政決定的資訊是完備的：藉由完整資訊的提供，參酌情境現況，對決定之後果較能產生高度的把握。
- (三) 行政決定的程序是規範的：合理的行政決定，必須透過某種決定的規準或邏輯運作方式，才能獲得。
- (四) 行政決定合理性是相對的：任何一項決定的合理與否，取決於不同的評量標準，以及主客觀因素的影響，其產生的結果有就有所不同。

參、行政決定合理性的類別

在學校行政決定合理性的運作上，由於合理性的觀點是有限且相對的，其決定是否合理，所涉及的層面相當廣泛。大體而言，可以從決定的情境因素、決定的思慮過程，以及決定的目標導向等三個向度加以區別 (Simon, 1976: 84-86)：

- (一) 依作決定的情境因素

1. 客觀的合理性 (objectively rational)：如果所採取的正確行為，在所給予的情境中，能夠將所賦予的價值增加至最大的程度，此種決定即符合客觀上的合理性。
2. 主觀的合理性 (subjectively rational)：如果一項決定，其所獲得最大之效果，與參與決定者主體的實際知識有關，就是一種主觀合理性的行政決定。

(二) 依作決定的思慮過程

1. 意識的合理性 (consciously rational)：如果一項決定，強調其合理性在於決定過程之手段達成目的的調適程度，合乎意識的過程，即為意識上的合理性決定。
2. 慎思的合理性 (deliberately rational)：此種決定之合理性，其手段達成目的的調適程度，是經由個人或組織的深思熟慮所導致。

(三) 依作決定的目標導向

1. 組織的合理性 (organizationally rational)：如果一項決定的完成，是以組織的目標為取向，此決定即為組織上的合理性決定。
2. 個人的合理性 (personally rational)：如果一項決定的完成，是以個人的目標為取向，此決定即為個人上的合理性決定。

整而言之，行政決定合理性的達成與否，端賴參與者思考角度的不同，其合理性的定位也就產生相對的改變。在學校行政決定上的運作，所強調的應是一種客觀上的合理性、一種慎思上的合理性、以及一種組織上的合理性，即任何教育行政決定的合理性要求，必須是以客觀價值為前題，以組織目標達成為矢志，並強調作決定過程的審慎性（吳清基，民81）。

肆、行政決定合理性的限制

行政決定受到個人及組織因素的影響，參與決定之實施，有其先決條件之限制，一項決定作得合理與否，若以全知理性作為其合理性達成與否之標準，並非易事。因為，組織的決策與個人的抉擇相同，經常會面臨選擇的兩難困境，尤其組織決策所涉及的因素可能更為複雜，其形成可能是藉由更多人員的互動，也無可避免的涉及權力分配、資源運用或意識型態的問題與爭議（王如哲，民87）。

Simon (1976) 即認為，行政決定合理性之限制，可分為以下三項：

1. 合理性需要完整的知識和依循每一項選擇結果的預期，但是，事實上有關結果的知識通常是片段、不完整的。
2. 這些結果是未來的狀態，想像乃是彌補這些附加價值中經驗性感覺的不足，但是，價值的被期待常是不完全的。
3. 合理性需要在所有可能變通方案中作一選擇，但是，在事實上只有少數的可能的可行變通方案，曾經被想到。

據此而論，賽蒙駁斥傳統經濟人無限理性的說法，而以行政人的有限理性作為行政決定之主張確為創見（彭文賢，民70）。此一觀點，直指行政決定歷程中無限理性的不可欲，而是將其視為參與者共同的預示與理想，進而在參與決定的歷程

中，促使每個人都能盡自己最大的努力，藉由團隊學習的運作形塑，以有限理性作為行政決定合理性的概念，並將其限制所產生的影響降至最低，進一步的使決定合理性增至最大。其理想之達成，在於所選擇的變通方案與待決問題的性質是否能產生高度的關聯，其過程是否能依循一個完整的行政決定模式予以規範，才有可能實現。

伍、理性決定過程模式之建立

根據本文對行政決定合理性等相關內涵的探討，得以瞭解為了要能在作決定的過程中，儘可能排除不利因素，合理的行政運作歷程，必須透過完整的行政決定模式或流程的控制，方能使其限制所產生的負面影響減至最低的程度。有關如何作決定的過程，許多學者已提出相關的模式或看法，茲分述如下：

Hoy 和 Miskel (1987) 兩人將行政決定的過程，視為一種複雜的週期性活動，在這個週期性的活動中包括了以下五個步驟：

1. 認識問題並界定問題
2. 分析現況的困難
3. 建立解決問題的標準
4. 發展行動的方案或策略
5. 執行行動方案。

Moorhead & Griffin (1989) 兩人所提出的理性決策過程模式，是一種有系統、逐步的決定過程，其模式假設決策者擁有客觀完整的資訊，並採取經濟有效的方法，透過一定的步驟，以作出最佳的決定。這個模式包括以下八個步驟：

1. 情境目標的設定
2. 問題的辨識
3. 決定方式的決定
4. 產生可行的變通方案
5. 評估所有可能的變通方案
6. 選擇最佳的行動方案
7. 執行
8. 控制—測量和判斷

整體來說，合理的行政運作流程，係以尋求合理可行的變通方案到組織目標的達成為核心所發展而成的一種動態的、邏輯的、週期的思考過程。雖然，各學者在步驟的陳述上並未一致，但仍說明了決策歷程是一種事件的循環，此一循環包括：某一困難問題的辨識與診斷，經過深思熟慮之後形成計畫以減低困難，開始實施計畫，評鑑執行的結果 (Hoy & Miskel, 1987)。

綜合以上所述，作者提出了包涵：四階段（1. 徵詢；2. 授權；3. 共同決定；4. 共同承擔），八個步驟的理性決定過程模式，過程中強調資訊提供與系統檢視的立即性，其步驟如下：1. 發現及界定問題；2. 選擇適當的人員參與決定；3. 分析及評鑑問題；4. 彙集相關資訊；5. 研擬及評估可行變通方案；6. 選擇最佳的行動方案；7.

規劃執行與評鑑；8. 訊息回饋與建立檔案。其流程如圖 1 所示：

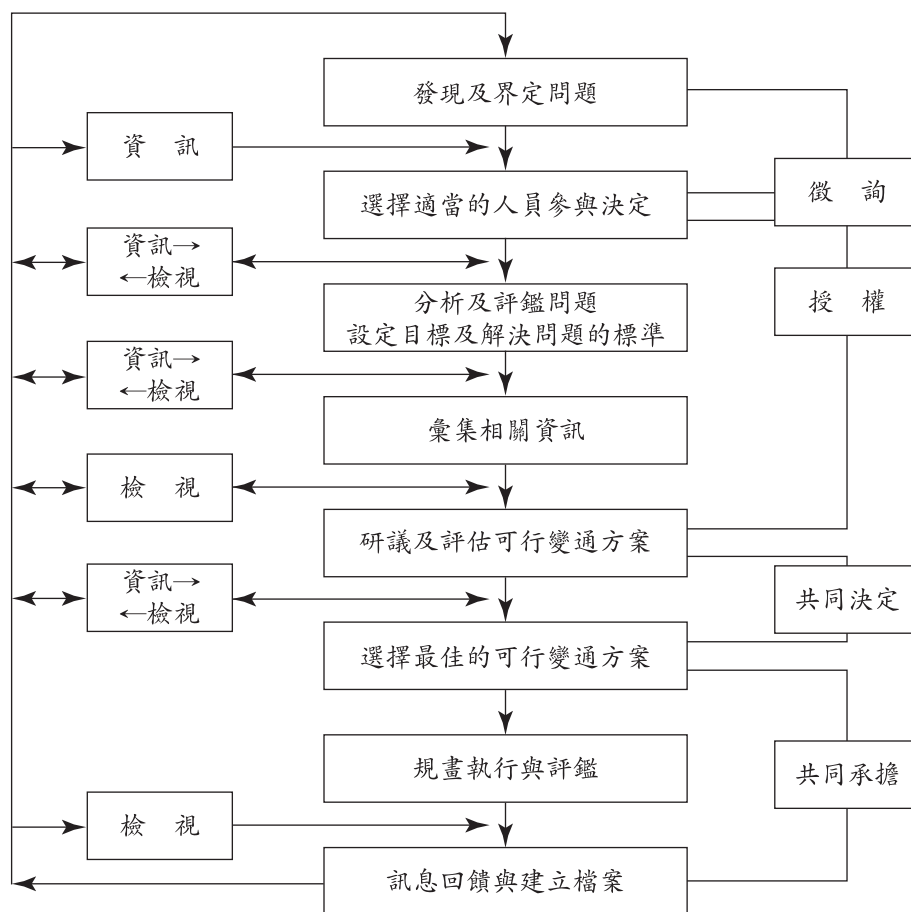


圖 1 理性決定過程模式

資料來源：作者編製

（一）理性決定過程模式的四個階段

1. 徵詢

校長及負責執行的處室，在議案尚未進行討論前，應就問題的性質、狀況及欲邀請參與決定之人員，進行意見徵詢的工作，以廣泛瞭解校內同仁對於該議題所持的看法與期望，作為行政決定的參考依據。

2. 授權

校長在兼顧行政運作、專業知能及個人意願、興趣的原則下，應對參與決定者給予充份的授權，創造機會使他們在決定的過程中自我投入，如此一來，對於學校認同感的提昇及後續工作之推動，具有相當大的助益。

3. 共同決定

此階段所強調的「共同決定」，絕非校長或主任運用職務關係或行政技

術，使參與者勉為其難的接受決定。換言之，行政決定不是以某個人的意見為衡量標準，而是以所有參與者的對話、論證為決定的尺度，所呈現的是校園民主化的和諧氣氛，而非表面行使民主制度，但實際上仍是少數人掌權的寡頭鐵律。

4. 共同承擔

當行政決定產生最佳的可行變通方案後，參與決定者對後續的執行工作必須具有意願及責任，並付諸行動。因為，參與決定實為一種權力的分擔，在參與決定的過程中，個人將自身投入在學校中，並共同承擔學校的成敗，其目標即在於集眾人智慧，消弭歧見，共同為學校發展而努力。

(二) 理性決定過程模式的八個步驟

1. 發現及界定問題

當學校發現問題時，應當就問題的原因、性質、可能產生的狀況以及與該問題有關的人員等層面，予以釐清定位，並掌握問題的時效性及機動性，以便能在有效時間內作出適切的回應與處理。一般而言，問題發生的原因可能來自於上級機關的政策指示，學校內部的訴求，外在的壓力或工作單位的創意等。

2. 選擇適當的人員參與決定

當界定問題後，學校應考量問題的屬性與員工的意願、能力，邀請具有專業知能的成員，與該議題有直接關係的處室，以及員工代表，組成任務取向的工作小組，透過共同的語言，相互溝通，交換彼此的經驗與意見。

3. 分析及評鑑問題

當決定小組組成後，應隨時掌握最新的資訊，充份瞭解學校成員對該問題的看法，處室同時也要進行小組成員的檢核工作，人員是否不足？是否真正具有代表性？之後，則是召集小組成員開會，對問題做進一步的分析與評鑑，建立欲達成的目標及解決該問題的標準，做為各項資料評估的參考指標。

4. 彙集相關資訊

小組成員應就過程中所蒐集的相關資料進行歸納、分析，檢視內容是否仍有不足？是否兼顧到可能受該項決定影響的人所持的看法？是否仍缺乏某些相關佐證資料？以便小組成員作進一步的確認及資料的再補充。

5. 研議及評估可行變通方案

當資料彙集妥善後，參與決定者應以目標為導向，客觀的站在學校的立場，兼顧學校現況及未來可能發生的結果，共同討論並研議出數個可行的變通方案，並評估每一個變通方案達成目標的程度與影響的層面，作為最後決定的參考依據。

6. 選擇最佳的可行變通方案

當研議及評估完成數個可行變通方案後，參與決定者以該項決定所欲達成的教育目標，以及其所蘊涵的教育意義為基準，從數個可行變通方案中作

一抉擇，如該項議案為重大決定，應由全體成員參與共同討論，共同表決，最後所呈現的均是一種最佳的、合理的結果。

7. 規劃執行與評鑑

一項決定產生之後，學校除了依據方案擬定完善的行動策略與工作進度外，首要之務是向有關人員或全體成員說明是項決定的目的與未來執行的進程，校長應以開誠佈公的態度化阻力為助力，尋求學校同仁的認同與支持，確實依決議事項進行各項工作的推動，運用計畫評核術、甘特圖等行政技術予以追蹤查證，並掌握過程中的評鑑工作，迅速作成回應，將產生的負面影響降至最低，促使行政決定獲致最大的效益。

8. 訊息回饋與建立檔案

當行動方案執行完畢，其執行成果，處室應建立完整的資料檔案，以備再次遇到相關問題時，能減少處理的時間及犯錯的機率，而評鑑結果也應告知參與決定者，作為個人改進行政決定之參考，以使得行政決定成為個人和團體之間一種深思熟慮、良性互動的循環事件。

陸、結語

社會環境的急劇變遷，在面對教育生態轉型的過程中，一股強調開放、自由、民主與多元的聲浪已甚囂塵上，學校教育必須主動積極的改革，在有效時間內作出適切的回應與處理，與外界隨時保持密切的互動，方能取得動態的平衡。因此，學校行政運作必須要建立一套理性決定過程模式。除此之外，學校更應訂定獎勵制度，藉以提高教師的工作滿意度，同時更要避免爭功諉過、推卸責任的情形發生，方能使理性決定過程模式發揮應有的功能，不致流於一種形式。

當然面對大環境不斷的改變，教育工作者應當持續加強個人教育專業素養，主動吸收教育新知，參與各項進修研習活動，提昇個人參與行政決定的能力，而在此歷程中，教育行政機關應加強校長、行政人員的養成教育，重視導入階段專業能力的提昇，並且能夠就訓練目標與課程內容，進一步的與在職進修教育相結合，才能真正的帶動學校教育的發展與革新。

參考文獻

- 王如哲（民87）。**教育行政學**。台北市：五南。
- 吳清基（民81）。**教育行政決定理論與實際問題**。台北市：文景。
- 郭文景（民74）。**國中教師參與決定與工作滿足程度關係之研究**。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 彭文賢（民70）。賽蒙氏的思想體系與組織原理。**中央研究院三民主義研究所叢刊**，3，50。
- 楊振昇（民80）。**國民小學教師參與學校行政決定與工作士氣關係之研究**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 楊樹謹（民81）。**國民小學校長的權力類型、教師參與決定及工作士氣關係之研究**。國

- 立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 饒邦安（民 80）。台北市國小教師行政兼職與工作滿意之研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- Birmingham, J. A. (1984). Job Satisfaction and Burnout among Minnesota Teachers. *Dissertation Abstracts International*, 45(8), 2318.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G. (1987). *Educational Administration: Theory Research and Practice*. New York: Random House.
- Buckley, M. F. (1981). The Relationship of Philosophical Orientation, Participation in Decision Making, and Degree of Fulfillment of Expectations about Participation in Decision Making to Elementary School Teacher Attitudes. Toward Leaders, Leader-Teacher Interaction, and Membership in the Organization. *Dissertation Abstracts International*, 42(1), 197.
- Koslo, R. D. (1989). The Relationship between Leadership Behaviors of the Principal and the Morale of the Teaching Staff. *Dissertation Abstracts International*, 50(5), 1159.
- Moorhead, G. & Griffin, R. W. (1989). *Organizational Behavior* (2nd). (pp.527-567). Boston: Houghton Mifflin.
- Simon, H. A. (1964). *Rationality*, In *A Dictionary of the Social Science* (pp.573-574). edited by Gould, J. & Kolb, W.L., Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administrative Organization*. New York: The Free Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (p.117). trans by Henderson, A. M. & Parsons, T., New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. trans and ed. by Roth, G. & Wittich, C., University of California Press.
- Willson, R. E. (1966). *Educational Administration* (p.9) Columbus, Ohio: E. Merrill Books, Inc.

有書不讀誠可惜，君子樂共智者言。

——摘自駱建人教授撰