

基于软系统思维方法的公共行政系统模型构建

□夏立明 孟 丽 王亦虹 [天津理工大学 天津 300384]

[摘 要] 公共行政研究虽然取得了很大进展,但是这些研究仍然没有解决真实世界中的公共行政的“黑箱”问题。本文针对这一不足,在公共行政生态学的基础上,应用目前已经比较成熟的软系统思维方法对公共行政系统进行界定和模型构建,还原中国公共行政系统的原貌,以解决公共行政“黑箱”的问题,为公共行政的进一步研究提供一个更符合现实的基础平台,从而也提出一条研究公共行政的新思路。

[关键词] 公共行政系统; 软系统思维方法; 模型构建

[中图分类号] C931.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2010)05-0001-05

引言

由于公共问题日益呈现出复杂性、多元性、动态性的特点,仅从公共行政体系与立法、司法体系的外缘关系上来认识公共行政体系,已经显得捉襟见肘。针对这种状况,张康之,王乐夫等一批学者分别从哲学和伦理道德的角度对公共行政进行了深入的研究^[1~4]。另一些学者则提出了从法律制度层面和伦理道德层面双重构建公共行政体系^[5]。行政生态学理论出现之后,学者们结合中国实际问题,从行政生态学的角度对公共行政进行了更加深入的研究^[6~9]。中山大学马骏教授主持的“公共行政学研究方法的探索与思考”的专题研讨会上提出,中国公共行政学对于真实世界中的公共行政缺乏深入的了解,真实世界中的公共行政仍然是一个“黑箱”^[10]。

本文在公共行政生态学理论的基础上,同时考虑到公共行政系统是一个巨大的、复杂的、动态的、开放的人造系统,将目前已经比较成熟的系统论方法——软系统思维方法应用于公共行政系统的界定和模型构建中,还原中国公共行政系统的原貌,希望能解决公共行政系统“黑箱”的问题,为从不同角度研究公共行政提供一个更符合现实的理论基础平台。

一、系统理论基础

对客观现实中的系统进行系统设计,其基本思

维方法有两类:硬系统思维方法和软系统思维方法。硬系统思维方法是一种目标导向的思维过程,其核心是优化过程。软系统方法论是由英国学者P. Checkland在霍尔的系统工程基础上提出的。软系统思维方法的特点是:系统的目标模糊不清,系统的结构不能或者不能完美地定义,人的行为和意志往往有一定的影响,其核心是一个学习过程。软系统思维方法与硬系统思维方法在方法论上的比较如表1所示^[11]。

表1 硬系统思维方法和软系统思维方法在方法论上的比较

软系统方法论	硬系统方法论	
1.开始: 由一个社会系统的改进而引起的要求,发现该社会系统为一个不确定为题状况	1.开始: 要求解决一个相对比较确定的问题,委托者的要求是清楚的。	
2.描述系统结构部件和过程以及相互关系,对改进问题状况的相关系统的暂时确定	2.对该系统及其目标,以及在系统层次中的位置分析	2.对具有特定功能的系统需求反映对策目标的分析结果
3.确定相关系统的源定义,以建立系统的概念模型	3.用定量模型设计系统和模拟系统	3.确认替代方案,以满足规定的需要,以及由模型运算和功能评价准则对替代方案做出比较

[收稿日期] 2010-01-03

[基金项目] 2004年天津市高等学校人文社会科学研究项目“公共行政的风险评价研究”

[作者简介] 夏立明(1960-)男,管理学硕士,天津理工大学经济与管理学院教授,硕士生导师;孟 丽(1987-)女,天津理工大学在读硕士。

续表

软系统方法论	硬系统方法论	
4.用形式系统模型和其他系统思想改进概念模型	4.利用确定的准则来优化设计	4.选择一个能最佳满足需要和可行的替代方案
5.概念模型与实际情况做比较,并用该比较结果规范出实际情况中合理的和期望的变化	5.(与软系统方法相比,无等价比较阶段)回到开始的程序,并了解需要什么变化	
6.实施经过变化和改进了的设计系统	6.实施设计程序	

通过表1对软系统思维方法和硬系统思维方法的比较可以看出,软系统思维方法的基本思想是突出强调人的因素,强调研究方法的特点与被研究对象特征的一致性和协调性,强调公认价值体系的形成;通过将现实世界中的问题情形与表达特定世界观的相关有目的的活动模型进行比较,并在结合社会政治分析的基础上对现实世界中的问题情形进行改进^[12]。软系统方法的模型如图1所示。

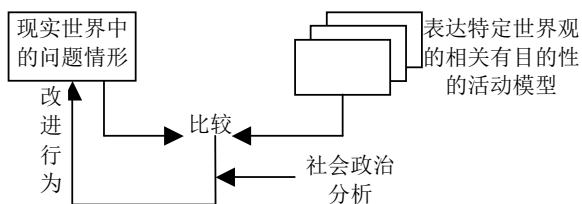


图1 软系统方法模型

而公共行政系统作为复杂的社会系统,虽然在某一时间段内,行政机构在进行公共行政管理时似乎有明确目标,但是这些目标都是很难量化的、不能准确衡量的指标^[13]。同时,公共行政的系统结构非常复杂,其系统内部构件很多,每一个构件又是一个复杂的系统,构件之间的关系也比较复杂,而且公共行政系统与其环境系统之间又有错综复杂的关系。再者,公共行政系统本身又是人类活动的系统,公共行政机构的行政人员的行为和意志对公共行政有着直接的影响,社会公众也会对公共行政产生一定的影响。通过上面对两种思维方法的比较,结合公共行政系统的这些特征,本文选择采用软系统思维方法来设计公共行政系统。

软系统思维方法是解决问题的广义思维方法,系统模型的建立也是一个渐进明细的实施过程^[14~16]。P. Checkland从理想期望性和现实可能性合理协调的原理出发,提出认识、处理信息的战略思维的基

本构思和模式框架,其具体实施过程分为7个阶段,如图2所示^[17]。

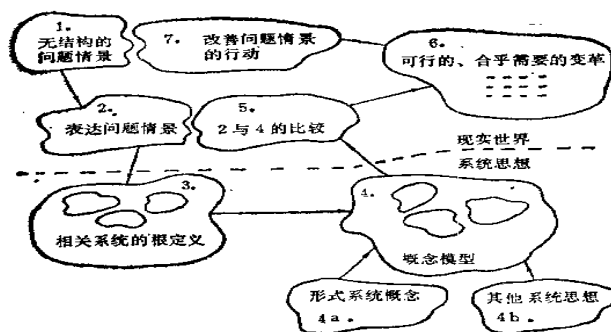


图2 软系统方法的具体实施过程

注:图2来源于P. Checkland《Systems Thinking》

二、公共行政系统模型的构建

根据软系统思维方法的具体实施过程,软系统思维方法可以运用系统思想,将无结构的现实问题渐进明细地转化为以客观事实为基础的、符合需要的、可行的系统模型。本文试图解决的公共行政问题就是一个无结构的现实问题,其自身结构复杂,目标模糊、难以量化,而本文的目的是建立公共行政系统模型。鉴于软系统思维方法的特征和具体实施过程,结合公共行政问题的特征和本文的目的,本文借助软系统思维方法,通过渐进明细的了解和把握公共行政系统的结构和过程,首先建立公共行政系统概念模型,经过逐步的调整与完善,形成符合客观事实的,并且满足需要的、可行的公共行政系统模型。

公共行政系统模型的建立,是在对公共行政系统的结构和过程有了渐进明细地把握的基础上实现的^[18]。基于软系统思维方法的公共行政系统模型的构建框架如图3所示。

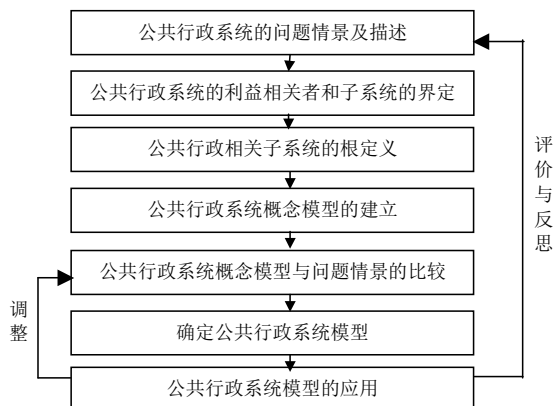


图3 基于软系统方法的公共行政系统框架

(一) 公共行政系统的问题情景及描述

本文通过查阅文献资料、专家调查法,初步了解了公共行政的过程、各个过程之间的关系和相互作用、公共行政的参与者和影响者以及他们对公共行政的影响。同时,通过对公共行政部门相关人员访问调查,了解到具体公共行政过程中所面临的一些突出问题情景。

(二) 公共行政系统的利益相关者和子系统的界定

公共行政系统的活动过程主要是信息子系统收集、整理信息;咨询子系统分析问题为决策中枢子系统提供参考;决策中枢子系统根据信息子系统提供的信息以及咨询子系统提供的参考做出决策;执行子系统执行决策中枢子系统做出的决策,并且在执行过程中要接受财政子系统的物力、财力的支持,同时受监督子系统的监督;在财政子系统为执行子系统提供物力、财力支持的过程中要受到监督子系统的监督。而整个公共行政系统运作的过程都与行政环境产生相互影响,公共行政环境与公共行政系统之间的相互作用、相互制约、相辅相成的关系是二者之间基本的辩证关系。公共行政系统输出的公共行政问题解决结果还需要与利益相关群体进行沟通,利益相关群体的反馈意见有助于采取进一步的政策措施,并为下一轮的公共行政提供经验信息。

通过上述两个步骤,就可以初步建立公共行政系统的初级模拟图像,如图4所示。

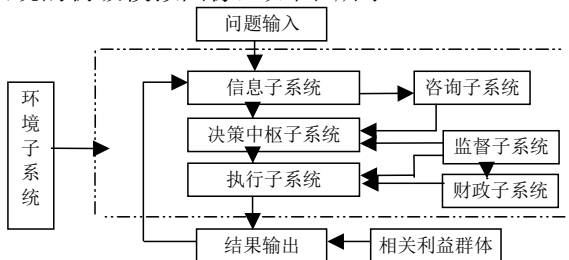


图4 公共行政系统的初级模拟图像

(三) 公共行政相关子系统的根定义

公共行政系统是一个开放系统,系统输入就是公共问题。而公共问题是根据信息源中的可知部分,经过问题的识别和描述而形成的。它经过公共行政系统的处理,输出问题解决结果以及公共行政运作的过程。此时,公共行政环境会对公共行政处理过程产生影响,这些公共行政系统的输出又反过来影响公共行政环境^[19]。

信息子系统是为决策中枢子系统和咨询子系统收集、加工、传输和储存信息的组织机构。咨询子系统,主要指决策的智囊团,其主要任务是为决策中枢系统提供战略性的建议,拟制决策方案,并在

方案实施过程中,协助决策中枢系统调整原有决策方案。决策中枢子系统是现代行政决策的核心,其主要任务是根据信息子系统提供的各种情报资料,分析和研究咨询子系统提供的各种方案,依照法定程序和有关规定进行决策,并确定实施方案^[20]。执行子系统是复杂的行政活动过程,其核心内容是政策的执行。行政执行中的工作一般可分为行政执行前的准备,具体执行阶段的指挥、沟通、控制、协调以及实施,行政执行的总结环节。行政监督是指行政监督主体对国家行政机关及其工作人员的行为所进行的监察和督导。行政监督的基本内容包括行政指派监督、行政指导监督和行政评议监督三个部分。财务行政包括预算、会计、决算和审计四个环节,这些环节间的活动密切相连,相互贯通,首尾呼应。

(四) 公共行政系统概念模型的建立

通过对各个子系统的根定义,并描述定义中各要素之间的操作关系,就可形成相关子系统的概念模型。本文在对各个子系统的概念模型进行描述之后,进一步对各个子系统涉及到的相关利益群体进行分析与综合,形成了公共行政系统的综合概念模型,如图5所示。

(五) 公共行政系统概念模型与问题情景的比较

这一步中决策者与各利益群体展开讨论,将建立的概念模型与对公共行政情景的感知进行比较,得出各利益群体期望的变化。

(六) 确定公共行政系统模型

因为各利益群体追求的目的和利益是有冲突的,真正期望和可行的变化还要通过利益协调来达到,这是一个群体研讨的过程。在这个过程中,需要不断地将群体讨论的阶段成果重新定义,并修改概念模型,再加以讨论。

(七) 公共行政系统模型的应用

在模型实施的具体过程中,还必须根据环境的变化、技术的演进和政府自身的改革不断总结、评价和充实完善,做到与时俱进。

三、结语

从方法论层面来讲,在利用软系统思维方法建立公共行政系统过程中,关于公共问题的逐步界定、公共行政过程与环境因素的相互作用以及利益群体与公共行政的互动结构,无论是与公共行政哲学层面的构建、伦理道德层面的构建,还是法律制度层面的构建,都是相互呼应,相得益彰的。也就是说,软系统方法下的渐进明细的公共行政系统模型从系

统论的角度进一步验证了公共行政机制的政治文明标尺的合理性、科学性。这说明沿着系统分析的路线,对公共行政系统模式进行更为深入的系统分析,

是一条研究公共行政的新思路,希望能为公共行政更深一步的研究做一些有益的探索。

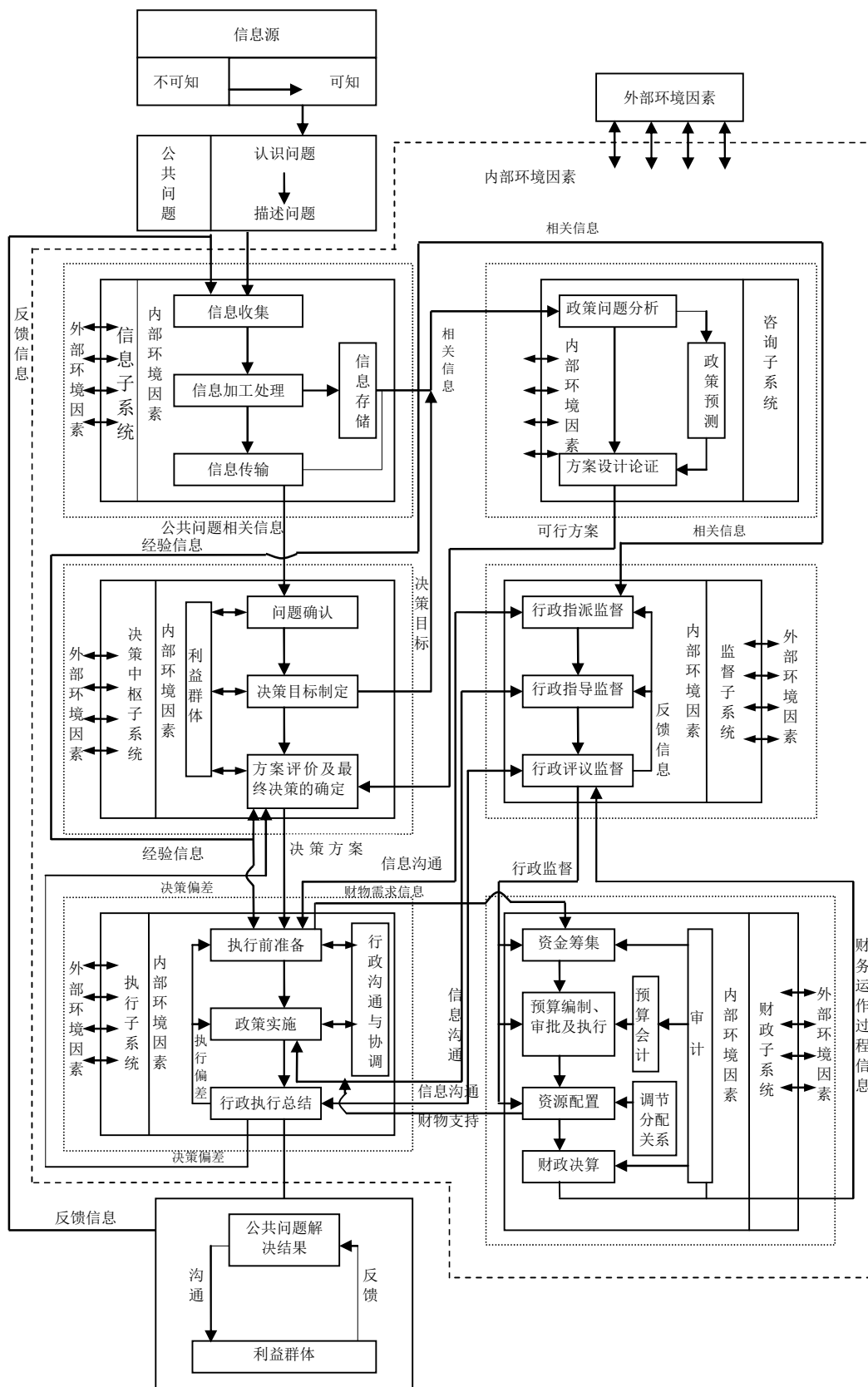


图5 公共行政系统概念模型

参考文献

- [1] 齐明山, 李彦姬. 公共行政价值、公共利益与公共责任——政府公共权力科学运作的三维构架[J]. 学术界(双月刊), 2006, (6): 28-35.
- [2] 王乐夫, 张富. 公共行政的价值范畴研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2004, (2): 105-110.
- [3] 张康之. 公共行政的伦理把握及其取向[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2006, (5): 94-99.
- [4] 淳于淼冷. 从行政权力的本质反思公共行政伦理[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2006, (4): 73-78.
- [5] 何颖. 公共行政研究方法及其走向评析[J]. 中国行政管理, 2005, (10): 104-108.
- [6] 高小平. 政府生态管理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 27-44.
- [7] 马小娟. 行政生态学中美行政改革比较[J]. 理论探索, 2006, (6): 142-144.
- [8] 李莉, 马长伟. 西方行政生态学理论及其对我国公共行政改革的启示[J]. 学术论坛, 2006, (1): 58-60.
- [9] 王跃, 霍秀红. 行政生态学视角下和谐社会的解读与构建[J]. 理论导刊, 2008, (1): 44-46.
- [10] 马骏. “公共行政学研究方法的探索与思考”专题研讨[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2006, (3): 73-76.
- [11] 顾培亮. 系统分析与协调[M]. 天津: 天津大学出版社, 2008, (6): 67-89.
- [12] 周园. 合作创新全过程知识产权风险控制研究——

应用软系统方法建立概念模型[J]. 科技管理研究, 2007, (11): 13-15.

[13] 王亦虹, 夏立明. 基于软系统方法的渐进式行政决策系统设计[J]. 武汉理工大学学报, 2008, (5): 162-165.

[14] TAJINON A, JAMESB R, KIJIMAC K. Beyond needs analysis: soft systems methodology for meaningful collaboration in EAP course design [J]. Journal of English for Academic Purposes, 2005, (4): 39.

[15] BHASKAR U, CAJM de Bie, KEULEN H V e al. Review of a land used planning programme through the soft systems methodology [J]. Land Use Policy, 2006, (23): 191-193.

[16] PETKOV D, PETKOVA O, ANDREW T e al. Mixing multiple criteria decision made with soft system techniques for decision support in complex situation [J]. Decision Support Systems, 2006: 7-9.

[17] CHECKLAND P B. Systems thinking, systems practice (Revised Edition) [M]. Chichester: John Wiley & Sons, 2000:99-102.

[18] 丁德臣, 何建敏, 吴广谋. 基于软系统方法的电子政务规划决策支持模式研究[J]. 管理科学, 2007, (4): 25-29.

[19] JACKSON M C. Systems thinking: creative holism for managers [M]. Chichester: John Wiley & Sons, 2003:179.

[20] 郭巍青, 涂锋. 重新建构政策过程: 基于政策网络的视角[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2009, (3): 161-168.

Construction of Public Administration System Model Based on Soft Systems Thinking

XIA Li-Ming, MENG Li, WANG Yi-Hong

(Tianjin University of Technology Tianjin 300384 China)

Abstract Great progress has been made in the study of public administration, but it still does not solve the black-box problem. In response to this shortcoming, we try to construct the public administration system model with the soft systems thinking, which is based on the ecology of public administration. We hope to restore the original appearance of the public administration in China, so as to solve the black-box problem, provide a more realistic platform and present a new idea for the further study.

Key words public administration system; soft systems thinking; construction of model

编辑 范华丽