

公共服务动机的结构及测量

李 小 华

[摘 要] 西方学者认为,公共服务动机是公共部门员工所具有的一种不同于其它部门员工的特定行为动机,不过他们研究公共服务动机采用的测量方法不同。按其实质,可以分成直接测量和间接测量两种。直接测量是借助测量问卷通过一组调查项目来测量,间接测量又分成引发动机的需要测量以及对动机后果的行为测量两种,是一种替代测量方式,其中直接测量较间接测量更为科学。

[关键词] 公共服务动机;直接测量;间接测量

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)06-0797-06

公共服务动机理论是西方描述官僚行为的四大理论流派之一,这一新兴的理论流派以其与其它三大流派(韦伯的官僚理论、代表官僚理论、公共选择理论)完全不同的主张而吸引了诸多学者的兴趣。西方对公共服务动机的研究几十年来一直持续不断,取得了较为丰富的研究成果。本文拟从西方公共服务动机的概念测量入手,探讨西方学者对公共服务动机的认识,为公共服务动机的进一步深入研究奠定基础。

公共服务动机(public service motivation, PSM)被西方学者界定为“个体对主要或仅仅根植于公共机构和组织的动机作出反应的倾向”^[1](第 5-22 页)。西方公共服务动机概念的研究沿两条线展开,一是比较公共部门和私人部门的差异以了解公共服务动机的内涵,二是试图去弄清公共服务动机的结构以便测量并深入研究。公共服务动机理论认为未得到满足的需要会使个体产生紧张感,从而激发个体疏缓紧张行为的动力。所以,组织通过明确员工的需要,并设法满足符合组织目标行为的需要,可以促使员工努力的方向与组织目标一致,这样,对公共服务动机的测量就必须建立在人们需要的基础上。公共服务动机是个复杂、难以捉摸的概念,目前有多少学者研究公共服务动机,就有多少种公共服务动机的测量方法,随着对公共服务动机概念认识的深入,人们趋同存异,对公共服务动机的测量也日趋成熟和完善。分析西方公共服务动机研究,可以将这些测量方法分成间接测量和直接测量两大类。

一、间接测量

公共服务动机的间接测量不是从动机本身入手,而是着眼于分析公共服务动机的过程,通过测量动机过程的其他相关变量来间接反映动机。这种方法又可以根据所替代测量变量与动机的关系归结为引发动机的需要测量和对动机后果的行为测量两类。

(一)内在需要测量

这类方法从引发动机的因素入手,假设人们的需要和对奖励的偏好之间存在独特的联系,用人们对奖励的偏好来反映动机。起初大多数公共服务动机的研究都采用这种方法,特别是有关公共部门、私人部门员工工作动机的比较研究更是通过比较公共、私人部门员工的需要、奖励偏好来分析公共服务动机

的特点,它基于的假设就是,需要越强烈,驱动人们满足需要的动力就越大,所以从人们对需要的认知程度可以折射其动机的强弱。

该方法源自雷尼(Rainey)的研究并得到很多学者的认同。雷尼的研究质疑了布坎南用工作投入作为公共服务动机替代变量的有效性,采用直接询问公共部门、私人部门中层管理者对“从事有意义公共服务”的奖励偏好来测量公共服务动机^[2](第 288-302 页)。雷尼发现公共部门管理者的公共服务动机显著高于私人部门管理者的,并且公共服务动机与公共管理者的工作满意度相关,而与工作投入没有关系。洛林(Nowlin)则发现 80% 的公共部门管理者将责任感列为最重要的激励因素,其次依次是工作本身、深造的机会、薪酬,至于地位、工作条件等对公共管理者的激励作用很小;对公共管理者最没有吸引力的是晋升机会^[3](第 224-227 页)。维特默(Wittmer)也试图用奖励偏好来说明公共服务动机,他通过调查研究发现,公共部门管理者偏好帮助他人、喜欢从事社区服务,而私人部门管理者追求的是薪酬、地位和声望^[4](第 369-383 页)。雷尼进一步采用 5 个公共组织、4 个私人组织的调查数据研究公共、私人部门的奖励偏好差异,发现公共雇员对帮助他人、做对社会有意义的事情等利他行为更感兴趣,而对于经济方面的奖励不如私人雇员感兴趣^[5](第 288-302 页)。他们对公共服务动机的界定是公共雇员所特有的激发其工作热情的奖励需要,是一种对需要的笼统测量。

在此基础上,克鲁森(Crewson)^[6](第 499-518 页)和休斯顿(Houston)^[7](第 713-727 页)根据内部动机与外部动机的不同,扩展了公共服务动机的概念,他们将奖励偏好进一步分解为内部奖励和外部奖励。内部奖励是一种内部动机,来自活动本身,指个体对活动本身感兴趣、而外部奖励来自活动以外的他人,是对活动结果产生兴趣。他们依据公共服务动机双重性的假设:公共服务动机与内部奖赏正相关而与外部奖赏负相关,采用第二手资料——国家现有的统计调查结果来考察公共服务动机。克鲁森将公共服务动机操作化为个体的服务导向(service orientation)与个体的经济导向(economic orientation)间的差异,他认为个体的服务导向体现的是个体对内部奖赏的偏好,个体的经济导向体现的是个体对外部奖赏的偏好,以个体的服务导向与经济导向之差值来衡量公共服务动机的强弱。他把有益于社会、帮助他人、成就感这些高层次的需要作为内部奖赏或服务导向,把工作保障、高工资、晋升、绩效奖励这些较低层次的需要作为外部奖赏或经济导向,以检验是否公共雇员比私人雇员有更高的内部奖赏偏好、更低的外部奖赏偏好。通过分析一些现有的国家统计资料,克鲁森得到了预期的结果。考虑到部门间存在差异,同时部门内部由于组织风格、职业、使命等的不同可能也会对公共服务动机产生影响,而在实验的设计上,这些因素又不可能同时控制,于是克鲁森进一步分析了 1994 年的 IEEE (Institution for Electrical and Electronics Engineers, 电气和电子工程师协会)数据,该数据由于被调查者都是工程师,只不过分别来自不同的部门、单位,所以很好地控制了职业这一变量。结果同样显示公共雇员更重视内部奖赏,特别是更重视做对社会有意义的事情,而对外部奖赏如工作保障、高工资、晋升的需要,两部门雇员没有显著差异。

为了考察这种公共部门、私人部门的差异是否具有稳定性,克鲁森还进一步分析了 1973—1993 年间全美国社会调查(General Social Survey, GSS)的 14 次调查结果,比较被调查者对收入、工作保障、业余时间、晋升机会、成就感重要性的评定差异,结果发现 14 次调查中,对内部动机成就感重要性的评定,两部门绝大多数差异达到统计上的显著水平,公共雇员的成就感需要都高于私人雇员,经济奖励的需要则在私人雇员身上则更普遍,所以克鲁森认为公共部门员工具有更强的公共服务动机且不随时间而改变。

克鲁森对公共服务动机的测量方法为休斯顿接纳并用于借助 GSS 的调查数据比较公共部门、私人部门员工内部和外部报酬的差异研究中。休斯顿按克鲁森对公共服务动机的定义和测量,分析了两部门员工在如下五方面的需要差异:高工资、工作保障、晋升、短工作时间、工作意义及成就感。按照公共服务动机的定义,他假设:公共雇员比私人雇员更不看重高工资、短工作时间、工作保障和晋升这些外部需要而更看重成就感这一内部需要,休斯顿在控制了年龄、性别、收入水平这些人口统计变量后,通过多因素分析来看部门差异的净效应,研究结果支持了他的假设:公共雇员更强调工作意义,他们的内部奖

赏需要强于外部奖赏需要。

可见,这种测量方法是通过对替代变量的测量来间接反映公共服务动机的强弱,将公共服务动机界定为对内部奖赏的偏好超过对外部奖赏的偏好,是从动机引发的需要着眼来测量公共服务动机。这一测量方法遭到一些学者的质疑,认为它测量的并非公共服务动机本身,而且采用两部门差异来测量公共服务动机也不科学,两部门差异方法是將公共服务动机定位于人们工作的部门而非个体本身,公共服务动机应该是个个体层面的概念,是个体活动的驱力,定位于工作部门测量到的其实是公共部门动机,而不是从个体角度而言的公共服务动机,他们这种将公共服务动机与公共部门动机等同的前提假设是:所有的公共部门雇员都受公共服务道德伦理的激励而其他部门的所有人却并非如此。这显然缺乏依据。

(二)外显行为测量

这种方法从动机的后果入手,最早可以溯源到布坎南的研究,他用工作投入(job involvement)衡量公共服务动机,后来的学者则受行为主义者的影响,直接将公共服务动机与可观察到的外显行为相联系,通过测量具体的行为来衡量公共服务动机的强弱,基于的假设就是:人们的动机越强,由动机引发的行为就越持久,出现的频率也越高。

目前采用这种方法测量公共服务动机的是布鲁尔与塞尔顿(Brewer & Selden)^[8](第685-711页)^[9](第413-439页),他们试图将公共服务动机与亲社会行为相联系,在批判性地综述公共服务动机的研究文献后,他们认为公共服务动机是一个复杂、多维的概念,需要设计精确的测量量表,难度较大。为了避开这个问题,他们选择了公共服务动机的一种行为表现——举报不良行为的倾向来反映公共服务动机的强弱,基于的假设就是受公共服务动机驱动的个体具有与公共组织一致的价值观,也即,公共组织的价值观和情操在公共服务动机高的个体身上体现得更加突出。

布鲁尔与塞尔顿认为,首先,举报体现出的并非功利行为,因为举报者经常会遭到报复。第二,与功利主义者相反,大多数举报者行为的出发点是维护公共物品和公共利益,而非自我利益。第三,大多数举报者是工作高效率、有价值并对组织高度忠诚的组织成员。基于上述原因,他们认为举报行为为公共服务动机提供了实证。于是他们着手研究那些在工作中观察到不合法(illegal)或浪费行为(wasteful activity)的人,并根据他们是否举报这些不良行为,而将他们分为举报者(whistle blowers)和不举报者(inactive observers),通过量化分析考查举报者和不举报者间的个体差异,鉴于对于不良行为举报者比不举报者更可能受到维护公共利益的驱动,他们将举报行为作为公共服务动机的一种核心行为。众所周知,举报意味着自我牺牲,因为举报不道德行为的雇员威胁到组织机构的权威性,举报可能会迅速遭到惩罚和报复。这样的行为很难从功利主义的角度来解释,因为从狭义的目标—手段间关系角度而言,自我牺牲是不合理性的。而很多举报者似乎乐意冒险来保护公共产品、深化公共利益——这些动机与公共服务动机紧密相连。布鲁尔与塞尔顿考察了公共服务动机对奖励偏好的影响以及对工作承诺、工作满意度的影响,发现举报者比不举报者工作承诺、工作满意程度都更高,绩效评定成绩也更好,一般在绩效更高的组织工作,而且更不可能看重工作保障。由此,他们认为“联邦雇员中的举报者其行为方式与公共服务动机理论一致”^[9](第413-439页)。但是这一方法也遭到学者的质疑,认为布鲁尔与塞尔顿研究的是举报行为本身而非公共服务动机,举报行为比公共服务动机的外延要窄,举报行为研究的结果能否推广到其它展现公共服务动机的行为上还是一个問題,以具体的行为替代公共服务动机的测量,其测量的范围大大缩小,远没有公共服务动机的概念宽泛,没有包容公共服务动机的所有内涵。而且公共服务动机可能并不能解释所有的举报行为,因为不是所有的举报者都有高尚的动机,大多数举报者的动机是复杂的。

二、直接测量

公共服务动机的直接测量是从分析公共服务动机的概念内涵及其外延本身入手,挖掘推动人们从事公共服务的驱动力量,并依此建立测量量表的一种测量方式。

起初对公共服务动机的直接测量多将公共服务动机界定为从事有意义公共服务的意向,采用单纬度方法测量。尽管不少学者认为公共服务动机的结构复杂,远非单一纬度可解释,但在佩里(Perry)之前,对公共服务动机结构的研究没有取得任何突破性进展,不论是将工作投入、奖励偏好作为对公共服务动机的替代测量还是将可直接观察到的行为表现等作为公共服务动机的替代测量,都根本谈不上对公共服务动机结构有所认识。直到佩里的研究提出了理解公共服务动机的理论框架,才使得对公共服务动机的测量由替代性测量走向相对科学的直接测量。

佩里与怀斯(Wise)在大量文献研究的基础上,认为公共服务动机是“一种个体对主要或仅仅根植于公共机构和组织的反应倾向”。在明确了公共服务动机概念的内涵以后,佩里开始了对公共服务动机外延的探索。他先借助于文献资料,从理论上分析了公共服务动机的构架,并通过实证研究合并了其中重复的成分,提出了公共服务动机的四纬度结构^[1](第 5-22 页)。

以诺克与怀特—伊萨克(Knoke & Wright-Isak)动机的理性、规范、情感三纬度理论为蓝本,佩里认为公共服务动机同样可以分成三种不同的类型:理性的(rational)、规范的(norm-based)和情感的(affective)。

理性动机是基于个体效用最大化的行为动力。根据凯尔曼(Kehlmann)的分析,佩里认为推动个体从事公共服务的理性动机来自于参与公共政策规划的机会。制定公共政策对人有很大的吸引力,能令人兴奋,增进人们的自尊感,提升人们为社会做贡献、为公民服务的价值感。这种动机是公共机构所特有的。

规范动机指努力符合规范而产生的行为动力。依据布坎南等学者的观点,佩里认为推动个体从事公共服务的规范动机来自于公共利益的承诺、公民责任意识和社会公平感。它描述的其实是服务于公共利益的一种愿望,体现的是对政府的一种责任和忠诚,展示的是对社会公平的关注。

情感动机指对各种各样社会情境作出情绪反应的行为动力。按照弗里德里克森与哈特(Friderichsen & Hart)认为的公务员的首要动机是“仁慈的爱国主义(patriotism of benevolence)”,佩里认为推动个体从事公共服务的情感动机以愿意或渴望帮助他人作为特征,不过佩里采用的是“同情心”一词。

佩里在文献研究中发现的第六个常与公共服务相连的动机是自我牺牲,认为公务员具有从服务于公众中获得无形奖励的意向,并且这种意向优先于获得经济奖励的意向。

基于对前面学者所提理论的挖掘,佩里由此建构了公共服务动机的六大成分:政策制定的吸引、公共利益的承诺、社会公正、公民责任、同情心、自我牺牲。他将这六个因素编成 40 个项目的利克特(Likert)五级量表,通过对 MPA 学生调查数据的实证性因素分析,佩里最终得到 4 个因素、24 个项目的公共服务动机测量问卷。他发现公共服务动机结构远没有文献描述的复杂,模型产生的统计分析过程表明公共雇员在公民责任、社会公正、公共利益的承诺上没有显著差别,而这三个纬度都从属于规范性动机。佩里认为规范性动机是个合成的概念,是对公共福利的关心,于是将这几个相似成分合并,得出比较精简的四纬度公共服务动机结构模式:公共政策的吸引、公共利益的承诺、同情心、自我牺牲,前三个成分完全与诺克与怀特—伊萨克所提出的动机结构有理性、规范和情感三纬度的理论相吻合,第四个因素——自我牺牲代表的是公共服务动机研究中所涉及的共同因素,而佩里的验证性因素分析结果也揭示出公共服务动机三纬度和四纬度结构在验证性因素分析中的 GFI(goodness of fit index)、AGFI(adjusted goodness of fit index)等各项指标上差异不大,说明公共服务动机的三纬度和四纬度模型均可成立,但是考虑到自我牺牲历来为人们所公认与公共服务相连,佩里还是将自我牺牲作为一个独立的纬度保留在问卷中。

佩里所提出的公共服务动机测量问卷是目前广为接受的公共服务动机测量工具,很多学者依此测量公共部门员工的公共服务动机水平并进一步开展公共服务动机与其他变量关系的相关研究。美国功绩制保护委员会(Merit Systems Protection Board, MSPB)所做的大型调查——功绩制调查(Merit

Principle Survey)就采用了其中的6个项目。但是,这24个项目的量表本身还有待完善,佩里本人就承认公共政策制定的吸引分量表项目过少,带来信度不如其他分量表高的现象。后来佩里还在此基础上构建了公共服务动机过程理论,主要关注动机过程中不同机构的亲社会行为(pro social behavior)及其变化。

与此同时,悉德、奥斯拉与亨特(Snyder, Osland & Hunter)参照雷尼以及对加拿大国家的一些公共部门、私人部门的比较研究,以有助于国家经济繁荣、对国家有利、为人民服务、通过工作帮助他人、服务于客户、有益于需要帮助的人、对公共政策有影响、有助于国家政治的发展8个项目作为公共服务动机指标测量公共部门、私人部门员工的公共服务动机^[10](第15-27页),发现公共雇员的公共服务动机显著高于私人雇员的公共服务动机,而私人雇员在工作有助于组织的成功及其为顾客生产有价值的产品上的得分显著高于公共组织雇员。不过他们对公共服务动机的测量只是将前人的研究所涉及的项目简单组合起来,没有得到实证研究的支持,而且从项目构成上看远没有佩里的科学。

威尔逊(Wilson)基于佩里与怀斯公共服务动机的理性、规范、情感三成分提出了一种新的公共服务动机测量方法^[11](第157-172页)。他认为理性成分体现于维护行政人员的自我利益中,所以他从研究的变量之一——政治中立价值观的三个操作化测量项目中选出其中一个“确保高级主管避免独断、反复的行为”作为公共服务动机理性成分的测量,他认为该项目的目标就是保护管理者,保证他们的安全,这体现的就是个体效用的最大化。关于规范成分的操作化测量,威尔逊采用政治中立价值观的其余两个操作化项目,(1)确保职业行政人员占政治任命官员一定的比例,以保证公共项目管理中项目的持续性和公共政策的稳定性;(2)确保公共利益导向的行政体系免于不适当政治的干预。威尔逊认为那些具有公共服务规范动机的人对政府有强烈的责任感和义务感,有一种服务于公共利益的愿望,上面两项目标的实施体现的是一种利他行为,对行政人员很重要,是他们价值观的反映。在威尔逊的研究中,承诺被操作化为公共服务动机的情感成分,人们会因为对特定项目的喜爱或承诺等积极情绪和情感而产生特定的行为,这种积极的情感在威尔逊的测量项目中还具体体现为对政府的爱和忠诚。

威尔逊的测量量表虽然在结构上与佩里的大体一致,但是我们来仔细研究一下他的公共服务动机三成分,它们只是个体某些政治观、价值观、承诺概念的混合。诚然个体的公共服务动机与上面三个概念有必然的联系,但是它们毕竟属于不同的范畴,动机是个体行为的内在动力,它受人们的政治、价值观的影响,但是它产生的前提是需要,需要的缺失才引发人们设法满足需要的行为,产生驱力,这才是动机,不能把这些不同层次的概念混淆。他的这种公共服务动机测量方法其实就是借助其他相关概念的一种间接测量方法,不过他测量的是人们的价值观和承诺强度,而不是基于产生动机的心理变量——需要,所以从严格意义上说不是动机测量。

当然,虽然佩里的方法为众多学者采纳,但是这种直接测量的方法也遭到一些学者的批评。因为公共服务动机和其他动机一样,不能被直接观察到,所以明确公共服务动机的过程相当复杂,那么参照测量态度和内部动机的常用方法,使用问卷调查这种直接测量的技术来研究公共服务动机,同样存在一些不足,因为问卷调查仅仅依赖的是被试自陈的态度和动机来衡量公共服务动机的强弱,其导致的结果是:(1)个体可能会因为看重现在职位具有的一些工作特征,而通过调节自身的需要(动机因素)来适应目前的工作环境;(2)可能存在社会期望效应,既个体有可能按照社会规范来选择他们认为更能为社会所接受的答案。不过尽管如此,问卷调查这种直接测量的方法仍然是西方公共服务动机研究中的主要方法。

[参 考 文 献]

- [1] Perry, J. L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity," *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1).
- [2] Rainey, H. G. 1982. "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic,"

- American Review of Public Administration* 16(4).
- [3] Nowlin, W. A. 1982. "Factors the Motivate Public and Private Sector Managers: A Comparison," *Public Personnel Management Journal* 11 (3).
- [4] Wittmer, D. 1991. "Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers," *Public Productivity And Management Review* 14(4).
- [5] Rainey, H.G. 1982. "Reward Preferences among Public and Private Managers: in Search of the Service Ethic," *American Review of Public Administration* 16(4).
- [6] Crewson, P. E. 1997. "Public-service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect," *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (4).
- [7] Houston, D. J. 2000. "Public-service Motivation: A Multivariate Test," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4).
- [8] Brewer, G. A. & S. C. Selden. 2000. "Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4).
- [9] Brewer, G.A. & S.C. Selden. 1998. "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic," *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(3).
- [10] Snyder, M. M. & J. Osland, L. Hunter. 1996. "Public and Private Organizations in Latin America: A Comparison of Reward Preferences," *International Journal of Public Sector Management* 9(2).
- [11] Wilson, P.A. 2003. "Politics, Values, and Commitment: An Innovative Research Design to Operationalize and Measure Public Service Motives," *International Journal of Public Administration* 26 (2).

(责任编辑 叶娟丽)

Structure of Public Service Motivation & Its Measurement

Li Xiaohua

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Public service motivation is a kind of special behavior motivation accounting for the behavior of public sector employees as the research of public administration scholars, which is quite different from those of other sector employees. The methods for measuring public service motivation were diverse. Focusing on the research of public service motivation, the approaches to public service motivation measurement can be classified into two different kinds. One is direct approach by certain survey items, the other is indirect approach by measuring the needs or measuring behavior. The first one is more acceptable.

Key words: public service motivation; direct measurement; indirect measurement