

回顧公共服務行為動機理論

一淺談強化公務人員從事公共服務行為之策略

張鎧如*

壹、前言

根據銓敘部統計，自 2012 年起至 2016 年止，我國全國公務人員離職人數，由每年約 2,500 人逐步攀升至約 3,000 人。其中，中央政府公務人員離職人數由 2012 年的 1,015 人，逐年攀升至 2016 年的 1,269 人；地方政府公務人員於 2012 年共有 1,474 人離職，2016 年則升至 1,707 人離職。若進一步分析離職公務人員背景，可發現年齡愈輕、學歷愈高的公務人員，離職人數和比率，均高於其他背景類型的公務人員。以 2016 年的數據來看，全國 30 歲以下公務員離職率達 2.71%，其他年齡層離職率則僅在 0.21% 至 1.37% 之間。高中與大專學歷的公務人員，其離職率為 0.28%，大學學歷者為 1.12%，碩士學歷者為 1.16%，博士學歷者離職率則達 1.89%（周志豪，2018/05/11）。探討年輕高學歷的公務人員離職率攀升的原因，可能與公部門工作業務量大但人力不足與勞逸不均、年輕高學歷者具備較高職場競爭力、年金改革趨勢下公務

*國立政治大學公共行政學系副教授。

體系職場誘因不足、未能提供適才適所的工作環境，以及當前社會對於公務人員觀感不佳等原因有關（謝麗秋，2017）。

若進一步了解初任公務人員選擇擔任公職的原因，根據考試院「初任公務人員意向調查—以 106 年高普考錄取訓練人員為研究對象」的分析結果¹，發現約 95% 的受訪者選擇進入公部門是因為工作保障且安定，81% 的受訪者選擇進入公部門是因為薪資和福利不錯，有 65% 的受訪者同意公部門和私部門不同，因為私部門有被裁員的壓力，但也有 35% 不同意或沒意見，顯示仍有多數人抱持著公職是鐵飯碗的心態（徐偉真，2018/06/18）。從上述的調查結果數據不難發現，政府正面臨一方面留不住青壯年公務人員，另一方面，在招募公務人員新血的同時，新進人員又多半是基於鐵飯碗的心態而來的情況。不過，該問卷調查結果中也發現，約有 76% 的受訪者同意將公務職涯視為終身志業，同時也有 91% 的受訪者同意扮演勇於任事且負責的公務人員（徐偉真，2018/06/18）。

此外，在各國政府普遍面臨公部門退休年金制度改革的趨勢下，延長提撥期間及縮減退休給付、提高退休年齡、限制提早退休的可能性、降低遺屬的特殊津貼福利等措施變成先進國家政府主要採取的改革措施（王儷玲，2009）。我國也於 2018 年修法通過《公務人員退休資遣撫卹法》及《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》，順應改革的趨勢，逐年提高公教人員退休年齡，

¹該調查乃是透過國家文官學院電腦調查系統，透過線上問卷填答的方式，於 2018 年 3 月 23 日針對 3,871 名參訓人員進行調查，共完成 3,384 份問卷，回收率為 87.4%（謝佳珍，2018/6/17）

並調降所得替代率並取消優惠存款利率，種種的改革也讓公職的鐵飯碗光環逐漸退色。面對大環境的動盪，政府該如何透過了解公務人員的工作動機與需求，進而激勵公務人員士氣，有效招募與留任優秀公部門人才，同時培養與提升公務人員服務人民的熱忱，便成為關鍵的議題。而這些議題的背後，必須追本溯源從探討個人（individual）從事公共服務行為的動機內涵相關理論開始，後續方能提出相應策略。以下，本文將簡述工作動機理論，並聚焦在工作動機的需求內容層面，從利己動機、利他動機、多元動機三種面向來探討公務人員從事公共服務行為的動機，並據此提出強化公務人員從事公共服務行為之策略建議。

貳、公務人員從事公共服務行為之動機

學理上，工作動機（work motivation）相關理論大致可分成 3 種，首先是以需求為本的理論，著重在探討那些個人內在「需求內容」會激發或抑制人的特定行為。這類理論認為組織管理者應該要了解與運用這些員工需求相關的因素，才能促使員工在工作上積極表現，例如 Maslow 的需求階層理論、Herzberg 的保健—激勵因子理論、McClelland 的後天習得需求理論、Perry 提出的公共服務動機理論；第二種動機理論關注的是「動態的過程」，其研究主張個人的工作動機，是來自有意識地思考與認知工作的情境後，採取或改變的應對行為，例如期望理論、Locke 提出的目標設定理論、公平理論；第三

種動機理論重視行為的「學習」，又可稱為增強理論，認為個人的特定行為未必是心理需求或是具有目的性的行動，而是因為過去行為導致的回饋而在無意中形塑而成（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018）。本文的討論聚焦在需求內容面向，藉由探討公務人員從事公共服務行為的動機（motives）內涵，試從利己、利他、與多元型動機等三方面，來了解公務人員可能基於何種理由願意從事公共服務行為。

一、利己動機

公務人員從事公共服務行為，若從「經濟人」的角度來看，乃基於個人為「理性自利」（rational self-interest）的假設。因此，官僚行為背後的動機，是追求個人利益的極大化，而非單純只是追求公共利益與社會福祉，而這也是公共選擇學派的立論基礎（徐仁輝，1996）。其中，「理性」，指涉個人在面臨各種替選方案時，會經過充分的比較，作出先後順序的排列，進而選擇最佳的方案。這項假設基本前提，是個人知道自己的偏好，並擁有完全的資訊可對各種方案的成本效益進行比較，並追求利益極大化（徐仁輝，2000）。然而事實上，個人有時對自己的偏好並不清楚，也不見得具備足夠的資訊，同時認知與計算能力亦有限，無法進行優先順序的比較。因此個人在面臨「有限理性」（bounded rationality）的情況下，個人會先設定條件，選擇最先滿足所有條件的方案，這便是 Simon（1947, 1956）提出的「令人滿意的決策」（satisficing）的概念。至於「自利」意

指個人作決策時，會優先考慮自己的利益。自利動機並不排除個人的利他行為，例如個人從事公益活動時，仍會優先考量自己的利益，例如有無時間、財力、物力助人，以及助人所帶來的自我肯定與成就感（徐仁輝，2000）。

在以利己動機為前提的討論中，Downs（1967）與 Niskanen（1971）兩位經濟學者發展出著名的理論來探討官僚行為。Downs（1967）將官僚人格進行分類，提出攀爬者（climbers）、保守者（conservers）、熱心者（zealots）、倡導者（advocates）、政治家（statesmen）。其中攀爬者與保守者的動機以理性自利為主，只是攀爬者會積極追求陞遷，保守者則以明哲保身為要務（陳敦源、李仲彬、張鎧如，2013）。純粹自利型官員會以極大化個人權力、收入、聲望、安全、便利作為個人主要的動機，至於兼備利己與利他動機的官員，例如熱心者、倡導者與政治家，除追求個人聲望與權力之外，也具有效忠特定政策、組織、甚至國家社會的利他動機（陳怡昌，2014）。至於 Niskanen（1971）則是聚焦在探討官僚追求效用極大化的議題上。在私部門中，個人的利己動機會讓企業家追求利潤的極大化；相對之下，基於個人的利己動機，會讓官僚組織首長追求機關的預算極大化，因為官僚追求薪資、福利、升遷、權力與社會地位，而這些目標皆與機關預算有關。爾後 Niskanen（1991）又將其論點修正為「追求可動用預算的最大化」（引自徐仁輝，2000）。

運用個人理性自利假設來探討公務人員的公共服務行為，後來受到學界的批評，認為僅以利己動機作為論述基礎，可能過於狹隘且扭曲公共服務本身應具備的公共性與公共利益的特殊性（王俊元，2014）。Frederickson 與 Hart（1985）主張公務人員可能受到文化、制度、社會價值、愛國精神等因素的影響，非僅經理性自利的盤算後，就決定做出利他行為。潘瑛如與李隆盛（2015）指出，公務人員的工作動機不同於私部門員工，可能是基於服務公眾的興趣，甚至與忠誠、職責、公民身分、公平及公正等價值觀有關，加上公務人員的工作內容具有公眾性、政策性與外部性等性質，因此在探討公務人員的工作動機時，不能僅考量報酬和保障等物質面向的議題，必須思考為他人與公共利益服務的這類特殊動機。黃朝盟、李俊達（2015）認為，理性自利假設或許能解釋官僚的偷懶、瀆職、謀私等消極行為，但卻難以解釋仍有官僚願意勤奮工作、犧牲奉獻。他們進一步指出，以個人理性自利假設為基礎的公共選擇理論，可能忽略文化基礎、社會和倫理因素對於官僚行為的影響，亦忽視內部組織領導者可能有助於創造或維持產生「有原則代理人」的組織文化。

二、利他動機

一直以來，學界對於公務人員從事公共服務行為背後的動機感到好奇。過去學界透過調查研究發現，在政府工作的公務人員往往具有高度的利他動機，他們認知自己的工作滿足感主要來自於服務他人與貢獻社會

(Kilpatrick, Cummings, & Jennings, 1964);相較於在私部門服務的大型企業的主管，公部門主管認為自己有機會從事有意義的公共服務是更重要的 (Rainey, 1983)。此外，在 Crewson (1997) 進行公部門及私部門受訪者薪資所得的重要性比較研究中發現，雖然兩者對於薪資的態度沒有顯著性的差異，但相較於私部門員工，公部門員工認為其他外在報酬的重要程度較低。換言之，公部門員工比私部門員工更重視內在報酬。整體而言，能被公共服務工作激勵的個人往往具有以下特性：包括對於個人能幫助他人與有利於社會給予高度評價、願意自我犧牲、具有責任心、有廉有守等等 (Rainey, 2009)。

基於這些過去的研究成果，長久以來便有學者主張，若單純以經濟理性來解釋個人的公共服務行為，則可能面臨解釋過於狹隘的情形，公務人員其實具有自利以外的利他性或親社會性的動機，「公共服務動機」(public service motivation) 一詞應運而生。公共服務動機的概念起源於 1970 年代美國對於公共服務倫理的討論，專指個人透過政府或其他公共部門，體現為民眾提供公共服務的希冀 (黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018：262)。Perry 和 Wise (1990) 將公共服務動機定義為「一種個人傾向或動機，主要在回應一些嚴重或特別的公共制度及組織管理的問題」，而這種個人行動誘因，必須藉由公共事務才能滿足 (黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018：262)。換句話說，公共服務是一種發自人內心的「召喚」(calling)，

正直的公務人員為回應這種召喚，故特別重視公共的良善、強調服務及社會正義，個人也藉由貢獻社會獲得內在滿足，金錢或其他外在報酬反而不是激勵公務人員的最重要因素（黃朝盟、李俊達，2015）。換言之，公共服務動機理論的形成深受文化與制度的影響，它是一種建於內心的服務取向與內在誘因，目的是追求內在報酬而非外在的利益誘因（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018：262）。

關於衡量個人公共服務動機的方法，Perry（1996）在美國的系絡下，發展出一套測量公共服務動機的多面向量表，且以理性（rational）、規範（normative）、情感（affective）等 3 種動機作為公共服務動機理論的基礎（Perry & Wise, 1990）。其中理性動機強調個人效用最大化、規範動機指涉個人對社會規範的服從、情感動機則認為個人從事公共服務行為是一種特定社會環境下的情感反應。根據 Perry（1996）的研究結果發現，依據探索式因素分析（exploratory factor analysis）的結果，在原本提出的六大面向題組中，以其中「對公共政策制定的興趣」（attraction to public policy making）、「對公共利益的承諾」（commitment to public interest）、「同情心」（compassion）以及「自我犧牲」（self-sacrifice）等 4 個面向最為重要。

Perry 提出的公共服務動機理論與量表，後續廣泛受到討論與應用，相關研究也因此迅速開展，研究主題主要環繞在探討公共服務動機的前置因素，包含個人因素以及組織環境對形成個人公共服務動機的影響，以及

公共服務動機產生的後果，例如對於工作滿意度、個人工作績效、組織承諾、組織績效的影響（Perry, 2000；陳重安、許成委，2016）。除美國學界，公共服務動機理論與量表亦獲得其他國家相關研究的關注與應用，像是歐洲（Steijn, 2008；Vandenabeele, Scheepers, & Hondeghem, 2006；Vandenabeele, 2008）、亞洲（Kim, 2009, 2012; Liu, Tang, & Zhu, 2008）、澳洲（Taylor, 2007、2008），我國近年也有不少學者據此進行調查研究（吳宗憲，2012、2014；孫同文、許耿銘，2014；張鎧如、陳敦源、簡鈺肆、李仲彬，2015；潘瑛如、李隆盛，2015）或是提出理論思辨（陳重安、許成委，2016；孫同文，2018；陳重安，2018）。

然而，Perry 所發展出來的公共服務動機理論與量表，近年來逐漸受到學界的反思與批評。黃朝盟、李俊達（2015）指出究竟上述的公共服務動機是種個人的「特質」還是「狀態」？若為個人特質則會穩定一致，若為狀態，可能隨時間而變異。如果這類動機是種「狀態」，便可從領導、組織文化、訓練等途徑來提升。倘若公共服務動機是種「特質」，則反而需從人力招募著手，例如在考選階段加入人格測驗。Bozeman 與 Su(2015) 則批評前述的公共服務動機概念在本質上，缺乏更深入的討論與界定，而且在多數的實證研究模型上，公共服務動機本身常被設定為自變數，但是將公共服務動機當作依變數來進行分析的實證研究卻相對有限。除此之外，公共服務動機常被簡化假定成一種內在動機（intrinsic motivation），而這

樣的假定受到越來越多學者的挑戰，認為環境制度對於形塑個人公共服務動機的影響可能更高（Perry, Hondeghem, & Wise 2010; Vandenaabeele 2007）。Van der Wal（2015）則是透過檢視與分析 2000 年至 2014 年間 36 篇在非西方國家進行公共服務動機實證研究的論文，呼籲學界應反思公共服務動機理論與量表在非西方國家的適用性，且應考慮更多在地文化價值、社會傾向等環境因素對形成個人公共服務動機的影響。Ritz、Brewer 與 Neumann（2016）對於將公共服務動機直接視為一種利他動機的假定提出批判，他們指出驅使個人從事公共服務行動背後的動機本身是多元的，可能涵蓋利己與利他等不同面向。

陳重安、許成委（2016）進一步回顧過去 25 年公共服務動機的相關文獻，發現公共服務動機理論在定義與測量等面向出現不一致的問題。此外，公共服務動機被界定為利他動機、親社會動機或內在動機，又被注入信念、態度、價值等要素，以至於公共服務動機的內涵偏移「動機」本身的意涵。故呼籲學界對於公共服務動機的理解與研究，應回歸到字面本身的意義，也就是探究「公共服務行為的動機」（motivation for public service behavior），並建議未來進行公共服務動機相關研究時應將以下 4 點列為前提：（1）將公共服務動機限定於字面且為價值中立的概念；（2）公共服務動機的研究中，不應把態度、價值、信念注入公共服務動機的概念中；（3）普遍通用於世界各國的公共服務動機量表並不存在，因為公共服務行為不

只一種，故研究者應根據不同公共服務行為設計不同公共服務動機量表；

(4) 個人動機本身是多樣的，包含內在與外在動機，或是利己與利他動機，因此公共服務動機應亦不應僅限於利他動機或內在動機的樣態。

三、多元動機

從上述有關利己與利他動機的討論中，可看出對於探討公務人員從事公共服務行為背後的動機，學界已趨向將利己與利他面向一併納入討論，認同個人從事公共服務行為背後可能是基於利己或利他等多元考量(Ritz, Brewer, & Neumann, 2016)。事實上，早在 Perry 與 Wise (1990) 的研究中，便提出個人從事公共服務行為的背後，可能是基於個人效用最大化、社會規範以及情感驅使等不同類型的動機。即使主張個人為理性自利經濟人的公共選擇學派，在處理個人的非經濟動機時，除將非經濟動機亦採用經濟動機來解釋，例如個人選擇合作其動機仍可能是基於效用極大化的考量之外，也有學者承認利己動機只是個人諸多動機之一，故採取「多重自我」的概念進行研究，例如將個體效用函數，加入不同動機項目，將人類動機的哲學性議題，簡化成不同動機之間的加權（陳敦源，2012:142-143）。換言之，公務人員也如同一般人，在從事公共服務行為的當下，背後可能存在利己與利他等多種樣態的動機。

在承認公務人員從事公共服務行為本身可能同時具有利己與利他動機的前提下，如果我們將培養公務人員發展利他動機、強化其公共服務行為視為長久欲達成的目標，那麼探討公務人員個人是如何將利己的公共服務動機轉變成利他的公共服務動機便是值得探討的議題。因此陳重安、許成委（2016）主張，以 Deci 和 Ryan（1985）所提出的自我決定理論（self-determination theory）作為探討公務人員從事公共服務行為動機而立論基礎可能更為合適。他們指出，自我決定理論不同於以往單純用「內在動機」與「外在動機」這種二分法去理解個人行為的動機²，而是將個人自我決定的高低程度視為一種連續體，並進一步將外在動機區分為效用制約（identified regulation）、社會順從制約（introjected regulation）、以及誘因制約（external regulation）。效用制約意指個人認定某個原因具有特殊價值，故採取行動。社會順從制約則是認為個人採取某行為，目的在於逃避或舒解內心的焦慮或愧疚感，並非受到外在的實體控制。誘因制約透過實體的外在控制，譬如賞罰機制，來控制個人的行動。以上提及的效用制約與內在動機同屬自主動機（autonomous motivation），不受到外在情境控制，社會順從制約與誘因制約則屬於被控動機（controlled motivation），這 4 種動機可能同時存在，但是自主動機與被控動機兩者之間存在排擠現象，可能發生相互抵消的情況（陳重安、許成委，2016）。近期實證研究

² 內在動機（intrinsic motivation）通常被定義為個人從事某種行為單純是為了自我滿足。相對的，外在動機（extrinsic motivation）則指個人從事某種行為是為了獲得某項可分離的結果，例如獲得物質報酬、避免懲罰、認為對事業成功有幫助（Ryan and Deci, 2000）。

的例子，Chen 與 Bozeman（2013）採用自我決定理論做為比較公部門員工與非營利組織員工從事服務行為背後動機的理论基礎；Chen 與 Hsieh（2014）則是透過問卷調查分析，探討「探討追求工作安穩」(job security)、「高薪」(high pay) 這兩項外在誘因制約，對於公共服務動機的影響。

再者，在承認公務人員具有利己與利他等不同動機的前提下，如何同時兼顧與滿足公務人員可能的利己與利他需求，來促使其從公共服務行為，也成為學界另一項思考的重點。個人環境契合理論 (person-environment fit) 便考量到個人需求的差異性，以及個人需求與所處組織環境之間的互動關係，進一步探討個人不同的行為後果。個人環境契合理論假定個人會尋覓並創造能讓自己展現個人特質的組織環境，而且當個人與組織環境契合度越高時，越能產生更好的成果，而這是一種持續與互惠的過程 (Su, Murdock, and Rounds, 2015)。至於個人環境契合亦可能有不同的類型，Cable 與 Edwards (2004) 指出個人與組織環境之間的契合，可分成互補性契合 (complementary fit) 與相似性契合 (supplementary fit) 兩大類。其中互補性契合強調個人需求與組織提供的誘因兩者之間的契合程度，相似性契合則是探討個人價值與組織價值之間的相似程度。而互補性契合又包含需求能力契合 (demand-ability fit) 以及需要供給契合 (need-supply fit)。需求能力契合注重個人能力技能與組織需求兩者之間的符合程度，需要供給契合則著重在組織環境所提供的

資源與個人需求兩者之間的符合程度（Kristof, 1996；Su, Murdock, & Rounds, 2015）。近期已有實證研究發現，個人組織契合度對於公共服務動機與工作滿意度、組織承諾之間具有中介效果（Kim, 2012）。

參、強化公務人員從事公共服務行為之策略建議

綜合上述對於公務人員從事公共服務行為的動機討論，針對當前強化我國公務人員從事公共服務行為的策略，本文提出 3 項建議。首先，政府應承認公務人員從事公共服務行為背後可能具有利己與利他等不同動機，一併正視內在誘因與外在誘因重要性，發展不同類型的激勵工具，藉以鼓勵公務人員從事公共服務行為。日前行政院院長賴清德表示，公務人員是上帝的選民，期勉公務人員帶著公益行善的心來幫助、服務國人（周佑政，2018/08/10）。這番言論雖凸顯政府當局希望藉由強化公務人員內在誘因與利他動機，進而鼓勵從事公共服務行為，卻也忽略外在誘因與利己動機對於公務人員而言，可能亦有其重要性。承認公務人員具有理性自利的動機並非是一種貶抑（陳敦源，2012:147），利己動機其實是一種事實的存在。在承認公務人員從事公共服務行為背後可能存在利己或利他動機的前提下，探討如何將利己動機促成公共服務行為，或是藉由持續強化利他動機來提升公共服務行為，進一步靈活運用內在或外在報償等激勵工具，才能發展務實有效的激勵策略。

再者，透過改革公部門組織制度，提升公務人員從事公共服務行為的動機，也是另一項當前可採行的策略。王俊元（2014）曾就組織制度與環境絡面向，提出可藉由提高工作誘因，例如物質面向中合理的績效與獎懲制度，或是透過組織發展技術，導入工作輪調、工作再設計、工作豐富化等方法，讓公務工作更有挑戰性；或是透過組織改革來減少繁文縟節，降低組織病象中「目標錯置」情況的發生。吳宗憲（2012）建議可透過改革人事制度以提升文官從事公共服務行為的動機，例如改革國家考試的方式、修改考績法、調查文官的工作與服務動機、建立高階文官團快速陞遷機制、改善工作環境等方式。Perry 和 Buckwalter（2010）則提出重新活化公共工作、重新修正薪資和待遇結構、重新設計公務人員退休制度、跨組織系統中重新強調公共服務動機的重要性、在公務人員聘用契約中重新將訓練與發展界定為固定要件、重新思考將績效涵蓋在課責結構中，但同時也須合法化（legitimize）公務人員自主裁量權與相應能力，乃六大項建構未來公共服務基礎的重大關鍵因素。近期研究中，Christense、Paarlberg 和 Perry（2017）回顧與綜整自 2008 年以來，與 Perry 提出的「公共服務動機」概念與量表相關調查研究後，對公共管理實務工作者提出以下建議，包含以公共服務動機作為選才的依據、建立支持型的工作環境來促進公共服務動機、闡釋公共服務工作本身的重要性、讓新進公務人員有機會學習公共服務價值，以及以公共服務價值來培養領導者等。

最後，既然意識到公務人員從事公共服務行為背後可能具有利己或利他動機，也會有不同層次、不同類型的需求，可能同時受到內在與外在誘因的激勵，那麼也必須承認不同公務人員在其公務職涯的規劃上可能也有不同的選擇，有人以追求工作安穩為目標、有人志在造福社稷。因此在人事制度的設計與改革上，應正視公務人員彼此之間有需求與目標的差異性，認同公務人員個人與組織環境配適度的重要性（Kim, 2012；吳宗憲，2012；王俊元，2014），並且透過建置縱向的貫時性文官調查以深入了解文官動機與士氣的變化（黃靖麟，2015）。在此基礎之下，陳敦源、張鎧如、董祥開（2015）提出公部門組織的職涯發展管理模式，主張除透過協助文官對自己的職涯目標與績效進行系統性的反省，進而協助文官追求自我職涯目標的滿足之外，公部門也應定期透過員工調查等組織發展工具，了解文官體系員工在職涯上的需求，並且透過法規、制度、管理模式的設計與應用，建立有利文官長期發展的環境，以期讓文官除因保障因素而留任，也能因公部門更能滿足自我職涯目標，更樂於工作，樹立為人民服務更大的正面動機，藉以提升公務部門整體的服務品質與績效。

肆、結語

環顧現今，我國在從威權體制轉型到民主治理的過程中，由於民主政治與行政官僚之間本身存在矛盾，讓技術官僚往往面臨同時須回應民意偏好又

須做出專業決策的難題（陳敦源，2012）。且隨著公民意識的抬頭與兩次政黨輪替，自 2013 年起政府已面臨多次由公民發起的社會運動，感受到日益強大的社會壓力（黃靖麟，2015）。而政府體制的本身，則因為政府人事制度的特性，像是一致化的薪資福利制度，以及高度職位保障，以致於公部門主管能掌握用以激勵員工的措施顯得相當有限，因此往往面臨難以鼓勵傑出人才、懲處績效不佳員工的窘境，反而變相鼓勵公務人員的採取保守消極的工作態度處理公務（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018），而年金改革浪潮，同時也加深年輕與資深公務人員之間的衝突與矛盾。在此情境下，如何建立一個平衡與回應利己與利他動機的公務人員激勵制度，提升其服務人民的熱忱，成為當前政府部門的重要課題（潘瑛如、李隆盛，2015）。本文嘗試回歸基本面，由探討公務人員從事公共服務行為背後的動機出發，淺談強化公務人員公共服務行為的策略，提出 3 項建議做為未來我國人事制度與人力資源管理改革的方向：(1) 須在承認公務人員從事公共服務行動的背後，可能是基於利己或利他動機的前提下，靈活運用內外報償等激勵工具，一方面將利己動機轉化成公共服務行為，或是藉由持續強化利他動機來提升公共服務行為；(2) 透過改革公部門組織與人事制度，加強公務人員從事公共服務行為的動機；(3) 在人事制度的設計與改革上，應正視公務人員有不同的需求與目標，考量公務人員個人與組織環境配適度的重要性，注重公務人員的職涯發展與管理。

參考文獻

一、中文部分

王俊元 (2014)。強化公共服務動機之可行策略。T&D 飛訊，197，1-32。

王儷玲 (2009)。先進國家公務人員退撫制度之研究。銓敘部委託專案研究計畫，未出版。

吳宗憲 (2012)。臺南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究—以個人／組織配適度作為調節變項。公共行政學報，43，91-126。

吳宗憲 (2014)。公僕所為何來？臺南市政府文官公共服務動機影響工作努力意願之實證研究。政策與人力管理，5 (1)，81-134。

周佑政 (2018 年 06 月 17 日)。賴清德：公務員是上帝的選民 人生應追求幸福而非物質【聯合晚報】。取自：<https://udn.com/news/story/6656/3301168>

周志豪 (2018 年 05 月 11 日)。公務員離職率提高年增至 3000 人【聯合晚報】。取自：<https://udn.com/news/story/11311/3136597>

孫同文、許耿銘 (2014)。橘淮為枳：公共服務動機指標適用性的分析。民主與治理，1 (1)，33-52。

孫同文 (2018)。芝麻掉了？讀〈公共服務動機：回顧、反思與未來方向〉有

感。公共行政學報，54，127-138。

徐仁輝（1996）。制度與官僚的預算行為。空大行政學報，5，43-66。

徐仁輝（2000）。公共選擇觀點下的民主行政。載於銓敘部（編），行政管理
論文選輯第十四輯（27-42）。臺北：銓敘部。

徐偉真（2018 年 06 月 18 日）。年改落定報考公務員人數減少萬人【聯合晚
報】。取自：<https://udn.com/news/story/11320/3204675>

張鎧如、陳敦源、簡鈺璋、李仲彬（2015）。探索臺灣公務人員工作績效之影
響因素：能力、動機、與機會的整合觀點。東吳政治學報，33(4)，1-71。

陳怡昌（2014）。論公共服務動機的提升。T&D 飛訊，196，1-24。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

陳重安、許成委（2016）。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。公共行政
學報，51，69-96。

陳重安（2018）。芝麻要是掉了，掉多點才好：對暨大孫同文老師評論〈公共
服務動機：回顧、反思與未來方向〉的回應。公共行政學報，54，139-146。

陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和（第二版）。
臺北：五南。

陳敦源、李仲彬、張鎧如（2013）。公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點
為核心的檢視。考銓研究報告，未出版。

陳敦源、張鎧如、董祥開 (2015)。從循證人力資源管理建構激勵導向的公共

服務：公務人員職涯發展模式初探與規劃。考銓研究報告，未出版。

黃朝盟、李俊達 (2015)。提升政府文官團隊的公共服務動機—理論發展的觀

點。人事月刊，355，52-63。

黃朝盟、黃東益、郭昱瑩 (2018)。行政學 (初版)。臺北：東華。

黃靖麟(2015)。社會困境與文官公共服務動機。中華行政學報，16，125-141。

潘瑛如、李隆盛 (2015)。初薦任公務人員公共服務動機及其前因之探究。文

官制度季刊，7 (1)，35-69。

謝佳珍 (2018 年 06 月 17 日)。考試院調查：逾 8 成因薪資福利佳選公職【中
央社】。取自：<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201806170039-1.aspx>

謝麗秋 (2017 年 11 月 6 日)。為何愈來愈多年輕公務員要拋棄鐵飯碗？【財
團法人國家政策研究基金會】。取自：<https://www.npf.org.tw/1/17632>

二、英文部分

Bozeman, B. & X. Su (2015). Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700–710.

Chen, C.-A. & B. Bozeman (2013). Understanding Public and Nonprofit Managers' Motivation Through the Lens of Self-Determination Theory. *Public Management Review*, (15)4, 584-607.

-
- Chen, C.-A. & C.-W. Hsieh (2015). Does Pursuing External Incentives Compromise Public Service Motivation? Comparing the effects of job security and high pay. *Public Management Review*, 17 (8), 1190-1213.
- Christensen, R. K., Paarlberg, L. & J. L. Perry (2017). Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*, 77, 529-542.
- Crewson, P. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Deci, E. L. & R. M. Ryan (1985). Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. New York: Plenum Press.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown and Company.
- Frederickson, H. G., & D. K. Hart (1985). The public service and the patriotism of benevolence. *Public Administration Review*, 45(5), 547-553.
- Kilpatrick, F. P., M. K. Jennings, & M. C. Cummings(1964). *The image of the Federal service*. Washington: Brookings Institution.
- Kim, S. (2009). Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 839-851.
- Kim, S. (2012), Does Person–Organization Fit Matter in the Public –Sector? Testing the Mediating Effect of Person–Organization Fit in the Relationship between Public Service Motivation and Work Attitudes. *Public Administration Review*, 72, 830-840.

- Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, 49, 1-49.
- Liu, B., N. Tang, & X. Zhu (2008). Public service motivation and job satisfaction in China: An investigation of generalisability and instrumentality. *International Journal of Manpower*, 29(8), 684-699.
- Niskanen, Jr. W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Niskanen, Jr. W. A. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. In A. Blais & S. Dion(Eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (pp. 13-31). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Perry, J. L. & L. R. Wise (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L., A. Hondeghem, & L. R. Wise (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Rainey, H. G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles. *Administration & Society*, (15) 2, 207-242.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

-
- Ritz, A., G. A. Brewer, & O. Neumann (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76, 414-426.
- Ryan, R. M. and E. L. Deci (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54-67
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1956). Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review*, 63 (2), 129-138.
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13-27.
- Su, R., Murdock, C., & Rounds, J. (2015). Person-environment fit. In P. J. Hartung, M. L. Savickas, & W. B. Walsh(Eds.), *APA Handbook of Career Intervention: Vol. 1 Foundations* (pp. 3-432). Washington: American Psychological Association.
- Taylor, j. (2007). The impact of public service motives on work outcomes in Australia: a comparative multi-dimensional analysis. *Public administration*, 85, 931-959.
- Taylor, j. (2008). Organizational Influences, Public Service Motivation and Work Outcomes: An Australian Study. *International Public Management Journal*, (11)1, 67-88.
- Van der Wal, Z. (2015). All Quiet on the Non-Western Front? A Review of Public

Service Motivation Scholarship in Non-Western Contexts. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 69–86.

Vandenabeele, W., S. Scheepers, & A. Hondeghem (2006). Public service motivation in an international comparative perspective: the UK and Germany. *Public Policy and Administration*, 21(1), 13-32.

Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.

Vandenabeele, W. (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143-167.

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院