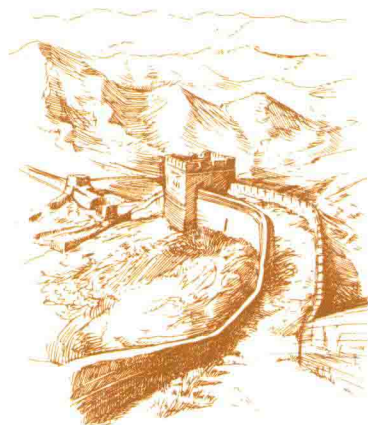




中国情境下的 公共服务动机研究

刘帮成 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



中国情境下的 公共服务动机研究

刘帮成 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书在对起源于西方的公共服务动机理论及已有相关研究进行介绍的基础上,从文化和制度视角解读中国背景下的公共服务动机内容和结构,并从性别视角对中国背景下的公共服务动机进行研究,同时对公共服务动机与报考公务员意愿之间的关系进行了探索。本书的一个重点在于研究中国背景下公共服务动机效应的边界条件和心理机制,研究了公共服务动机与公共部门从业人员金钱期待之间的关系,探索了压力不断增大的公共服务行业里的公共服务动机对压力管理的效应问题,并从人—环境匹配角度系统讨论了公共服务动机积极效应释放的边界条件。本书还从理论和实证角度上论证了公共服务动机在传统公共部门之外的其他行业从业人员身上存在的可能性。基于中国公共管理当前的现实困惑,本书呼吁积极、深入、系统开展与公共服务动机相关研究的迫切性,并为未来在中国情境下开展与公共服务动机相关的研究和实践提供一些方向和建议。本书适合相关领域的学者、博士生、政府官员、公共部门从业人员等专业人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国情境下的公共服务动机研究/刘帮成著. —上海:上海
交通大学出版社,2015
ISBN 978-7-313-13996-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①社会服务—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 247532 号

中国情境下的公共服务动机研究

著 者: 刘帮成

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 常熟市文化印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 192 千字

版 次: 2015 年 10 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-13996-2/D

定 价: 36.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 12

印 次: 2015 年 10 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025



PREFACE 序^①

我非常兴奋地见证到有关公共服务动机的研究在全球范围内的快速发展。当我和洛伊斯·怀斯(Lois Wise)二十五年前在《公共管理评论》(1990年)上发表“公共服务的动机基础”一文时,我们并没有预想到这篇文章如今会产生如此深远的影响。目前已有来自40多个国家和地区的学者们关注有关公共服务动机的研究,并且已触发全球相关管理者们进行实践行动。

刘帮成教授是中国背景下有关公共服务动机研究的引领性学者。我非常高兴他的这本专著能正式出版。他做了中国背景下公共服务动机研究的开创性的工作。刘教授的研究领域非常宽广,从公共服务动机构思的测量到检验公共服务动机与工作满意度的关系以及到探索公共服务动机的心理动态机制等。他在过去10年左右时间中做了大量的相关研究工作,因此非常有资格来出版这本有关中国情境下的公共服务动机的研究书籍。

研究公共服务动机的一个主要原因是有助于开发与建设“好政府”(good government)相关的知识——即如何提供可信赖、高效率 and 有效果的公共服务相关的知识。庞大的中国政府部门和准政府部门(quasi-government sector)在“好政府”建设过程中起着关键作用。由于许多公共服务是劳动密集型的工作,而且是相当复杂的工作,因此吸引“恰当的人”(the right people)到公共部门来工作,并激励他们提供可信赖和高效的工作无疑是中国公共部门服务质量保障的根本之所在。因此,研究公共服务动机实际上是为中国人未来的社会福祉进行前瞻性考虑的。

快速发展的与公共服务动机相关的研究不仅反映了与中国公共部门管理工

① James L. Perry 教授专门为本书出版写的序言是英文版本,这里是对应翻译的中文版本。

作相关的工具性考量,而且也反映了与治理相关的规范性思考。公共服务动机传递了一个积极的与人类心理和公共机构相关的规范性框架。中国的公众期待着他们的政府机构能为公众谋福利。公共服务动机理论不但反映了公众对政府等公共机构的绩效的规范性期待,而且与起源于 20 世纪初的有关人类行为的积极心理学的格调是高度一致的。

正是基于这两方面(工具性的和规范性的)的考量,公共服务动机研究才在中国得以快速发展。我期待着这本有关中国背景下的公共服务动机研究的书籍能够为包括政府官员、公共部门一般从业人员和公众等诸多利益相关者提供有价值的借鉴。在此,我向刘帮成及其合作者们多年来有关中国背景下公共服务动机研究方面取得的重要成果表示热烈祝贺!并隆重祝贺他们的这本独特的和富有创新性的书籍得以正式出版!

詹姆斯 L. 佩里 (James L. Perry)

印第安纳大学伯明顿分校特聘教授

香港大学特聘访问教授

《公共管理评论》(PAR)主编

2015 年 10 月



PREFACE

自序

起先接触“公共服务动机”这个话题是个偶然。10年前我从上海交通大学安泰管理学院获得管理学博士学位(组织与人力资源管理方向)后留校从事与公共管理硕士(MPA)相关的教学和科研任务。激励管理本是传统组织与人力资源管理的核心话题,所以自然地就作为本人承担的教学任务的重要内容。在与MPA学员讨论的过程中,发现经典的激励理论有一些局限,特别在针对公共部门从业人员的动机和激励管理方面,许多在企业运用得不错的激励理论,由于体制和制度的限制并不太能在公共部门被广泛运用。带着这个困惑去查阅研究文献,忽然发现在20世纪70年代末期西方文献中就有类似的热烈的讨论,直到1990年,美国印第安娜大学伯明顿分校(Indiana University Bloomington)的James L. Perry和Lois Recascino Wise两位教授在美国公共管理学会官方权威刊物*Public Administration Review*上发表了“公共服务的动机基础”(The Motivational Base of Public Service)一文,提出了公共服务动机(Public Service Motivation: PSM)理论。随后Perry(1996)在*Journal of Public Administration Research and Theory*发表了测量PSM的四维度模型。自2000年后,国际范围内有关公共服务动机的研究进入了高潮时期,几乎每年国际上重要的公共管理领域学术会议都会专门设置与PSM相关的专题会议,而且几乎国际上主流的公共管理领域学术刊物每年都发表了相当数量的与PSM相关的研究。用James L. Perry(2014)的话来说,目前有关PSM的研究已经迎来了“第三次浪潮”。

受中国管理研究国际学会(IACMR)创始会长、著名的华人管理学家徐淑英(Anne Tsui)教授有关推进中国管理学研究的号召,本人希望在中国公共部门从业人员激励管理方面做一些探索。虽然“为人民服务”、“人民公仆”或“人民勤务员”等观念自毛泽东时代已广泛宣传,并希望其能成为公职人员日常工作中的自觉和

本能,然而随着改革开放和社会主义市场经济建设的不断发展,一些人开始质疑公共部门从业人员的动机,甚至不假思索地认为从事公职就是为了“当官”、“敛财”、“福利待遇”等。需要强调的是,“公共部门的工作动机”与“公共服务动机”是两个不同概念(Perry & Hondeghem, 2008),以“为他人和社会考虑”为主的公共服务动机是公共部门工作动机的一部分(Perry, Hondeghem, & Wise, 2010)。

基于此,2006年本人及合作者们为在英国华威大学(University of Warwick)召开的“公共管理国际会议”提交了一篇来自中国背景下的有关Perry(1996)的四维度公共服务动机模型的验证论文,经修改完善后于2008年正式发表在*International Journal of Manpower*上。这篇来自中国背景下的论文发表后不久,我就收到了来自大洋彼岸的James L. Perry教授邮件并被荣幸地邀请参加2009年春夏之交在Bloomington举行的公共服务动机国际研讨会。不巧的是,因为当年美国的“猪流感”事件,我的首次Bloomington之行最终无法成行。虽然如此,但与中国背景下的公共服务动机相关的研究俨然已经成为我近10年来最主要研究兴趣之一。

近年来,在国家自然科学基金委员会、国家留学基金管理委员会、上海市浦江人才计划、上海交通大学SMC-晨星青年学者奖励计划等共同资助下,本人及所在团队和合作者们围绕中国背景下的公共服务动机开展了系列研究,而本书正是在此基础上形成的。同时,本书的部分内容是我在香港大学担任访问副研究员和在Indiana University Bloomington担任访问学者时完成的。在此,我再次对上述机构提供的慷慨资助表示最诚挚的谢意!

公共服务动机理论为我们描述了什么样的人更适合去从事公共服务工作以及具备这些特征的人在公共服务中的行为表现如何,为公共服务行业人员队伍的激励管理提供了理论参考。如习近平同志(2013)在全国组织工作会议上强调那样,“建设一支宏大高素质干部队伍”是实现党的十八大确定的各项目标任务的关键。在全面深化改革的大背景下,如何有效激励和管理我国庞大的公共部门从业人员队伍是一个现实而又迫切的问题!与中国情境下公共服务动机理论相关的研究期待能在这些重要问题方面做更多有益的探讨!

谨此与诸君共勉!

刘帮成

于上海徐家汇

2015年10月

第一章 绪论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、核心概念及研究范围界定	3
四、研究思路及主要内容	4
第二章 公共服务动机理论	6
一、公共服务动机:理论基础	7
二、影响个体公共服务动机水平的前因因素	11
三、公共服务动机对个体行为和态度的影响	13
四、现有研究评述	15
第三章 跨文化背景下的公共服务动机解读:基于中国情景	19
一、问题提出	19
二、公共服务动机:概念、内容及结构	20
三、中国社会文化的突出特征	21
四、中国情境下公共服务动机的内容研究	25
第四章 来自中国社会工作者公共服务动机的证据	29
一、我国社会工作发展概况	30
二、社会工作者的公共服务动机	31

三、研究过程、方法及发现	34
四、解读我国社会工作者的公共服务动机	42
第五章 公共服务动机:一个中国背景下的性别视角	45
一、不同性别从业人员公共服务动机研究	47
二、样本、测量及分析	49
三、男、女从业人员的公共服务动机比较研究	51
四、性别视角下的公共服务动机解读	53
第六章 公共服务动机与加盟公共部门工作意愿之间的关系 如何?	57
一、儒家文化下公共服务动机与公共部门工作	58
二、研究方法及过程	62
三、公共服务动机与公务员报考意愿之间的关系	64
四、什么样的人更愿意报考公务员	69
第七章 为人民服务情怀与薪酬期待:注定冲突吗?	73
一、公共服务动机与金钱期待	74
二、研究方法及过程	79
三、为人民服务、薪酬期待与工作满意度	81
四、恰当的薪酬安排有助于激发公共服务动机积极效应实现	83
第八章 公共服务过程中的压力管理:公共服务动机的视角	87
一、引子	87
二、公共服务与压力管理	90
三、样本、测量及方法	96
四、公共服务动机与身心健康间的关系	98

第九章 公共服务动机能天然地激发为人民服务热情吗?	111
一、现实困惑	111
二、公共服务动机与工作满意度	114
三、研究背景、方法及过程	118
四、公共服务动机效应释放的边界条件探索	120
第十章 公共服务动机是传统公共部门从业人员的“专利”吗?	130
一、营利性机构从业人员的公共服务动机	130
二、不同行业背景下的公共服务动机	132
三、样本、过程及方法	138
四、营利性机构从业人员公共服务动机的证据	139
第十一章 公共服务动机:中国公共部门管理的现实课题	150
一、全面深化改革背景下中国公共部门人员激励与管理困惑	150
二、公共服务动机:中国公共部门组织与人事管理新课题	151
参考文献	154
致谢	180

第一章 绪 论

“要解决问题，还须作系统的周密的调查工作和研究工作，这就是分析的过程。”

——毛泽东

一、研究背景

诚如习近平总书记(2012)所言,“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标!”公共部门承担着向社会提供公共服务的重要责任,公共服务宗旨应是给公众和社会带来健康、安全和幸福。而实现这一目标的根本则依赖于公共部门从业人员(Grant, 2008; Park & Rainey, 2008)。然而如何激励和管理公共部门人员却是一个世界范围内颇具挑战性的问题(Behn, 1995)。这在全面深化改革背景下的中国更是一个非常现实和迫切的问题(Liu & Yang, 2015)。

中国拥有庞大的公共部门从业人员队伍,他们是当前中国社会公共服务的主要提供者。激励和管理这支队伍是当前建设服务型政府和提高公共服务效能的焦点问题,也是构建和谐社会的重要问题(中国社会科学院,2008)。在现有的行政制度下,与其他国家和地区类似,我国公共部门也不能像企业等部门那样广泛应用各种外部激励手段(如金钱激励和晋升)。而且,一项对近30年相关研究的回顾表明,在公共部门中借鉴企业等营利机构的激励手段效果往往也不够理想(Perry et al., 2006)。

激励和管理公共部门人员是一个系统性问题(Behn, 1995),有效激励和管理公共部门人员的前提是充分把握其工作动机。学术界一直对如何恰当地理解公共部门人员的工作动机进行研究(如 Perry, 2000; Bright, 2005)。工作动机

是指一种指导、激发和维持个体做出某种行为的内部动力,是个体行为的源泉,是引起个体进行行为表现的直接原因(Latham & Pinder, 2005)。工作动机一直是管理实践和研究界都特别感兴趣的话题(Steers et al., 2004),但更多关注的是私营部门,专门关注公共部门的比较少(Perry & Porter, 1982; Wright, 2007)。

Perry 和 Wise(1990)认为公共部门主管领导和上级部门需要认真思考个体的工作动机问题,并特别需要思考与公共服务相关的独特性的动机基础。在 Perry 和 Wise(1990)看来,虽然工资和福利仍然可能是促使人们选择到公共部门工作的重要动机,但更重要的可能是对公共政策制定表现出强烈兴趣,以服务他人的利他行为(altruism)和为社会谋福利的亲社会行为(prosocial behavior)为根本动力。他们将这种工作动机定义为公共服务动机(public service Motivation, PSM),并且认为个体公共服务动机是促使他们进入公共部门工作的一种重要力量(Perry & Wise, 1990; Brewer & Selden, 1998; 2000)。

公共服务动机反映了公共部门从业人员的动机和追求,也是公共部门得以存在的根本和目的(Rainey, 2003)。公共服务动机理论作为过去 25 年来西方公共部门组织与人事管理的前沿理论,为探索公共部门人员激励管理提供了一个新的研究思路(Perry, 2014)。学者们认为关于公共服务动机的研究不仅是一个重要的理论问题,而且也可能为公共部门人员的选拔、开发、考核、激励和管理带来新的视角(Rainey, 1982; Perry & Wise, 1990; Perry, 1996)。

虽然学术界已经有很多关于公共服务动机概念的研究,然而近年来关于公共服务动机的内容和结构研究却仍然层出不穷(如 Perry, 1996; Brewer & Selden, 1998; Rainey & Steinbauer, 1999; Kim, 2006; Vandenabeele, 2007),这说明学术界仍然未能得出统一的、定义明确的公共服务动机概念。而且关于公共服务动机能否作为公共部门人员激励管理新思路的理论构建还远没有完成,关于公共服务动机前因因素和效应的研究才刚刚起步。由于公共服务动机还处在一个概念和理论的发展期,因此对公共服务动机还有很多问题需要进一步研究。我国各级政府和公共部门面临着建设服务型政府和提高公共服务效能的重大任务,因此如何有效激励和管理公共部门人员是一个非常现实而又迫切的问题。西方公共服务动机理论或许可以为我国公共部门人员管理提供借鉴。虽然现有来自中国背景的研究发现,西方公共服务动机模型运用到中国时有一

定的局限性(Liu et al., 2008; Liu, 2009),但从我国源远流长的传统文化到崇尚利他性的教育体系来看,与崇尚个人主义的西方国家相比,我们有理由相信我国更具有这种非物质激励模式生存的土壤(李小华,2007)。因此研究中国本土的公共服务动机内容结构和心理机制具有重要的理论和实践意义。

二、研究意义

具体来讲,本书的意义可以从理论和实践两个方面来阐述:

从理论上讲,公共服务动机还处在一个概念和理论的发展期,对中国公共部门人员公共服务动机概念和内容的探索、对公共服务动机结构维度验证和测量以及对公共服务动机心理机制的研究,可以加深对公共服务动机这个概念的理解,是对公共服务动机理论的拓展和延伸。

从实践角度讲,通过运用研究发现,一方面可以为我国公共部门人员激励管理带来新思路,特别可以为公共部门人员选拔和考评提供决策依据,为人员激励管理提供指导,为我国探索服务型政府建设和公共服务效能提升背景下的公共部门人事制度改革指导方向;另一方面,也可以为准备进入公共部门的求职者或已在公共部门工作的员工提供职业选择和管理建议。

三、核心概念及研究范围界定

由于“公共部门”范畴的宽泛性,这里有必要对本书的几个核心概念以研究范围进行界定:

关于公共部门,美国知名学者 Perry 和比利时学者 Hondegheem(2008)认为,公共部门不仅包括各个层次政府机构,而且也包括一些由政府控制的国有企业和其他一些准公共部门(或第三部门)。我国学者与国外学者看法差异不大,比如,有学者认为公共部门指各级政府部门和所有主要受公共基金资助和控制的第三部门(胡象明,2003)。也有学者将公共部门定义为泛指拥有公共权力,依法管理社会公共事务,以谋取社会公共利益为目的的组织体系以及由政府投资、开办并以国有制形式运作的公营企业、学校、医院等组织体系(孙柏瑛和祁光华,2003)。

本书将会考虑到公共部门具有的一般特性,并突出国家行政机关在公共部门中的地位,将国家行政机关作为本书的主要研究范围,同时,将通过对比研究,兼顾一些其他类型的单位。

关于公共服务,英国知名公共管理教授 Horton(2008)认为关于公共服务概念本身的理解可能包含多个意思,比如可以理解为由政府雇佣人员来执行国家行政管理功能;也可以理解为由政府授权和资助的所有服务;更可以将提供给公众的所有服务都看作公共服务。我国学者认为所有公共部门向公众提供的服务都可以理解为公共服务(胡象明,2003)。而随着社会政治经济的发展,向公众提供公共服务的单位也可能包括一些私营部门(Starling, 2002)。

基于上述情况,本书中关于公共服务的理解将在国内学者观点基础上,将国家行政机关向公众提供的服务作为主要研究领域,同时,将通过对比研究,兼顾考虑其他单位向公众提供的服务。

关于公共部门从业人员,指在各类公共部门工作的所有人员,包括各级管理者和一般员工。根据对我国公共部门的定义和理解,本书将以在国家行政机关工作人员作为主要研究对象,同时,将通过对比研究,兼顾考虑来自其他部门或行业的从业人员。

四、研究思路及主要内容

在国家自然科学基金委员会(项目号 71002035)、国家留学基金管理委员会、上海市浦江人才计划(项目号 12PJC060)、上海交通大学 SMC-晨星青年学者奖励计划(A/B类)共同资助下,本人及研究团队和国内外的合作者们围绕中国背景下的公共服务动机开展系列研究。本书正是对近年来我们开展的相关研究进行汇总。具体来说,在对源起于西方的公共服务动机理论及已有相关研究进行介绍的基础上(第2章),本书先从文化和制度视角解读中国背景下的公共服务动机内容和结构(第3、4章),接着从性别视角对中国背景下的公共服务动机进行研究(第5章),并对公共服务动机与报考公务员意愿之间的关系进行研究(第6章)。本书的一个重要部分是研究中国背景下公共服务动机效应的边界条件和心理机制(第7、8、9),其中第7章研究了公共服务动机与公共部门从业人员金钱期待之间的关系,第8章探索了压力不断增大的公共服务行业里的公

公共服务动机对压力管理的效应问题,第9章则从人—环境匹配角度系统讨论了公共服务动机积极效应释放的边界条件。第10章则从理论和实证角度上论证了公共服务动机在传统公共部门之外的其他行业从业人员身上存在的可能性。基于中国公共管理当前的现实困惑,本书在最后一章(第11章)呼吁积极、深入、系统开展与公共服务动机相关研究的迫切性,并为未来在中国情境下开展与公共服务动机相关的研究提供一些方向和建议。

第二章 公共服务动机理论

“清晰的术语表达是达成共同理解的基础。”

——克劳塞维茨(德国军事理论家和军事历史学家,近代军事战略学的奠基人,《战争论》的作者)

员工的工作动机是其所在团队和组织效能的关键变量,因此一直是组织与人事管理领域研究的焦点问题(Perry & Hondeghem, 2008; Perry, 2014; Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014)。虽然相关研究已取得了许多成果,但关于公共部门人员工作动机的研究却一直还是个“大问题”(Behn, 1995)。研究者们思考是否在公共部门存在一种特别的工作动机激励人们选择到公共部门工作,并促使他们一直留在公共部门(Frederickson & Hart, 1985)。近年来,关于公共服务的动机研究开始受到越来越多来自组织行为学、社会心理学、社会学、经济学和政治学领域学者的共同关注,这是因为公共服务动机不仅是公共部门人事和组织管理研究和实践的焦点问题,也是其他部门管理实践和研究领域的重要问题,因此需要系统和深入研究(Koehler & Rainey, 2008)。公共服务动机理论(The Theory of Public Service Motivation)提供了一个理解公共部门人员工作动机基础的新思路(Perry, 2000)。公共服务动机理论认为,公共部门人员具有服务公众的一种伦理道德,他们认同公共利益,他们信奉终生服务于他人和渴望影响社会发展(Houston, 2006)。

从国内外研究文献来看,国外大量研究主要集中在三个相关问题上:①作为个体层面上的一个构思变量,公共服务动机内容和结构是什么?②影响公共服务动机形成的前因因素主要有哪些?③公共服务动机对个体工作态度和行为有什么样的影响?而在国内,由于传统文化影响和管理实践上的局限,对这一问题

的研究直到最近 10 年才开始引起学者们关注。

一、公共服务动机:理论基础

公共服务动机概念的提出源于人们相信公共部门人员的动机与私营部门人员的动机是不同的(Perry et al., 2009)。自“什么是公共服务的动机基础(motivational base of public service)”问题提出后,学者们关于公共服务动机的概念有不同的但却相互兼容的看法(Liu & Tang, 2010)。Perry 和 Wise(1990)认为公共服务动机(Public Service Motivation: PSM)是“个体对主要或仅仅根植于公共机构和组织的动机做出反应的一种倾向”。在 Perry 和 Wise(1990)定义基础上,一些学者进一步拓展了公共服务动机概念。Brewer 和 Selden(1998)认为,公共服务动机是指激发个体从事有意义的公共服务的力量。Rainey 和 Steinbauer(1999)认为,公共服务动机是指服务于社区居民、地方政府、国家或全人类的总的利他性的动机。根据欧洲实际,结合 Perry 和 Wise(1990)公共服务动机概念,Vandenabeele(2007)认为,公共服务动机是指超越自我利益和组织利益的一种信念、价值观和态度,这种信念、价值观和态度关心更高政治层面上的利益,能够激发个体无论什么时候都可以做出恰当的行为表现。

目前虽然学者们关于公共服务动机概念的看法没有完全达成一致,但他们都认为公共服务动机是个体层面的一种动机,很大程度上是利他性(altruistic)的,而且根植于公共部门之中的(Perry et al., 2009)。需要强调的是,公共服务动机是公共部门人员从事公共服务的具体动机,并没有涵盖公共部门人员所有的动机类型(Perry & Hondeghem, 2008)。

经合组织(OECD)1996 年提出重塑公共服务伦理(public service ethos)的重要性,将公共服务伦理定义为整个公共服务的文化和思想集中体现,并认为公共部门人员的行为特征、对组织忠诚度、对公共服务认同以及履行公共机构和法律所赋予的责任和义务是公共服务伦理的具体体现。在中国,政府号召“热爱祖国,忠于人民,求真务实,开拓创新,顾全大局,团结协助,恪尽职守,廉洁奉公”应该作为公务人员的行为准则和精神境界。可以发现,无论是 OECD 提出的公共服务伦理还是我国公务员的行为准则和精神在实质内容上与公共服务动机是一致的,这些都为在包括中国在内的世界其他国家和地区范围内进行公共服务动