



北方民族大学学术文库

中国地方政府公务员 公共服务动机研究

*The public service motivation research
of Chinese local government Civil servants*

吴旭红/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书获国家民委人文社科重点研究基地——“西北民族地区政府
治理与社会管理研究中心”资助

本书获北方民族大学学术出版专项基金资助



北方民族大学学术文库

中国地方政府公务员 公共服务动机研究

*The public service motivation research
of Chinese local government Civil servants*

吴旭红/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府公务员公共服务动机研究/吴旭红著. —北京: 经济管理出版社, 2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5096 - 3374 - 8

I. ①中… II. ①吴… III. ①地方政府—公务员—社会服务—动机—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 211125 号

组稿编辑: 王光艳
责任编辑: 许 兵
责任印制: 黄章平
责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 19.75

字 数: 398 千字

版 次: 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 3374 - 8

定 价: 68.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

欣闻吴旭红博士的博士论文《中国地方政府公务员公共服务动机研究》在经济管理出版社正式出版，作为他的导师倍感欣慰。据我所知，这是中国目前首部对公共服务动机进行本土化并展开经验研究的专著，同时，这也是目前中国首部以地方政府公务员为研究对象的公共服务动机量化研究的专著。

近年来，与国家公职人员考试竞争持续升温相伴随的是政府的低效率与政府公职人员的贪腐问题，日益成为了社会关注的焦点。如何理性定位公务员角色，造就一支工作效率高、服务意识强以及群众满意的公务员队伍，成为中国公务员管理制度改革的重要课题。研究表明，进一步强化公务员的公共服务动机有助于实现该目的。公共服务动机是公共部门员工对公共利益的追求和服务于社会及公民的价值取向与内在驱动力。与私人部门员工相比，公共服务动机体现在公共部门员工更少受到金钱、物质等外在报酬的诱导和激励。他们往往把维护和增进公共利益、帮助他人、服务社会作为自己首要的工作态度，更强调对社会公平公正、成就感、社会认可等终极价值的追求。因此，充分认识强化公共服务动机的意义，探索强化公共服务动机的策略，对当下中国公共部门人力资源改革具有重要的现实意义。

旭红博士摆在我们面前的这部成果，对我国国家治理研究中干部管理制度和公务员制度改革的推进具有重要的借鉴和指导意义。而对于干部进行科学有效的管理是国家治理的枢纽问题，对于干部和公务员公共服务动机的测量、设计和调整相关制度则是制度改革和完善的重要途径。综合来看，我认为吴博士的这部著作有以下几个特点：

第一，选题比较新颖。公共服务动机研究是西方公共管理研究的热点问题之一，而我国在这方面的研究相对比较滞后。十八大及十八届三中全会要求我们建



设一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的公务员队伍，而强化公共服务动机的目的就是要造就一支服务意识强、倦怠感低的公务员队伍。旭红博士的这部著作通过扎实的经验研究，认为通过培育公务员的公民责任感和主人翁意识，唤醒其爱国、同情、乐善好施、自我牺牲等精神，着力提高其工作满意度和内在满足感，可以巧妙化解公务员薪酬改革中的难题，最终提升公共部门人力资源管理水平。

第二，质性研究与量化研究相结合。公共服务动机研究属于组织行为方面的研究，需要研究者熟练掌握研究的工具和方法。旭红博士呈现给我们的这部著作，运用了西方主流的研究方法，而且运用了当前比较流行的“混合研究方法”。比如在前期测量工具的开发阶段，充分利用了质性的研究方法，通过访谈、问卷调查、资料的整理与编码等技术；在测量工具的有效性和可靠性研究上又采用了严格的量化手段，使得研究科学而又合理。吴旭红博士对研究方法的熟练运用完全可以为其他学者所学习和效仿。

此外，这本著作并没有简单复制西方的研究框架来研究中国的现实问题。旭红博士对近 30 多年来西方公共服务动机的文献和研究作了详实的分析和评论，结合中国的历史文化传统、体制语境和制度逻辑，尝试构建了一套能解释中国公务员公共服务动机的“社会历史—动机—结果”三维解释框架，并形成了若干理论假设，尽管研究还有许多不足之处，但这对于一个年轻学者来讲实属难能可贵，这表明旭红博士具有深厚的理论功底和合理的知识结构及拥有较强的科研潜力。

与旭红建立师徒关系已有 7 年有余，他从一个涉世未深的毛头小子成为一名优秀的教师和科研工作者，这与他默默耕耘、勤于观察及刻苦努力是分不开的。除了正在参与我目前主持的国家社科基金重大项目《大数据环境下社会舆情分析与决策支持研究》外，旭红在中山大学政治与公共事务管理学院学习期间，先后参与了我的教育部重大攻关项目《信息技术与大都市政府管理体制创新研究》，国家社科基金项目《电子政务与信息资源共享机制研究》等一批含金量较高的科研项目。旭红博士也参与撰写了地方政府与绩效管理创新研究丛书《电子政务应用中的信息资源共享机制研究》及国家规划教材《电子政务》等的编写和校稿工作，为他以后的教学和科研生涯积累了丰富的经验。此外，我认为公共管理学理论的生命力就在于关怀现实，为社会提供普遍的、实用的原理。旭红从硕士开始到博士毕业参与了大量地方政府改革与建设课题，实地深入政府内部和一线

进行观察和研究，积累了大量一手材料，同时与地方政府建立了广泛而深入的联系，这也为他日后撰写博士论文提供了调查的便利。

旭红于2013年初完成了他的博士论文撰写并提交专家盲审，该论文经校内外五位教授书面评审，获得了一致的学术肯定，后又获得博士学位答辩委员会的全票通过，获得一致好评。“宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来”，学术的探究与创新需要日积月累的辛苦与付出，我很欣喜地看到旭红一直在不断的进步。今年5月又欣闻旭红博士喜获国家社科基金青年项目立项，这对于刚刚走出学术殿堂独立进行科学研究的青年学者是莫大的鼓励。在此，盼望旭红博士能百尺竿头更进一步，在生活和工作能取得更大的进步，也期待着它能够有更多的文章、著作出版面世，以飨读者。

暨南大学公共管理/应急管理
学院院长、教授、博士生导师

蔡立辉

2015年11月22日于广州

前言

公共服务动机（Public Service Motivation）研究是组织与公共人力资源管理研究领域的热点问题之一。西方公共管理学者在西方文化、制度背景下有关公共服务动机的研究成果揭示了公共服务动机在起源、利他性内涵等方面不同于传统官僚行为理论，有利于弥补传统官僚行为理论的不足，为公共组织调动员工积极性、提升组织效能开辟了一个新的研究视角，对我国建设服务型政府具有重要的启示作用。目前，我国正处于社会转型时期，服务型政府建设的理念逐渐深入人心，由于中国与西方社会在历史、文化、制度等方面存在巨大的差异，已经在西方国家比较成熟的公职人员的激励方式经过本土化后能否适用于中国国情，使之造福于政府，造福于人民，是摆在我们面前的一个大问题，也说明了对处于转型期的中国社会的公共服务动机研究迫在眉睫。

本书运用定量研究方法，对近 30 年来西方公共服务动机的研究成果、特征及其理论框架进行了系统梳理，试图在中国大背景下展开跨文化经验研究，借助对中国文化中有关公共服务动机成分的梳理与分析，尝试构建本土化的公共服务动机解释框架。本书遵循“文化本位—体制语境—制度建构”的理论逻辑，构建了地方政府公务员公共服务动机的“社会历史—动机—结果”三维解释框架，并形成了若干理论假设。从公共服务动机内容结构的构建、测量工具的开发到问卷预试，再到对广东省 Z 市政府的公务员开展大样本的正式问卷调查，本书运用探索性因素分析、验证性因素分析、结构方程模型建模和层次回归分析等多种统计分析技术，对形成的理论假设进行了数据验证。

经过定性与定量的研究与分析，本书在我国地方政府公务员公共服务动机内容结构的构建与测量、潜在影响因素以及公共服务动机对公共部门职员心理、行



为和态度的作用机制等方面，得出了如下研究结论：

第一，本书采用“自下而上”的以“问题为中心”的归纳研究范式，在文献研究、深度访谈及开放式问卷调查的基础上，按“探索在先，验证在后”的研究思路和合乎学术规范与标准化的问卷开发流程，运用探索性因素分析和验证分析技术，发现我国地方政府公务员公共服务动机的内容结构包含七个因素，即造福社会、公共责任、政治参与、道德伦理、中庸思想、对特殊利益的愿望及同情心，研制出了包含 27 个项目七个维度的公共服务动机问卷。通过对问卷的折半信度、建构信度、内容效度、个别信度、内部一致性系数、表面效度、聚合效度、构念效度、区分效度以及效标关联效度进行的综合检验，说明问卷具有良好的信效度水平。此研究结论较西方更能反映中国的文化传统和体制背景。

第二，通过独立样本 T 检验和单因素方差分析，发现除了政治面貌外，公务员的性别、年龄、教育背景、婚姻状况、是否拥有小孩、职务级别和工龄等人口学、组织学特征在公共服务动机各个维度的评价上存在显著性差异。

第三，通过基本统计分析、相关分析、结构方程模型建模分析，发现政府公务员对组织的感知、领导行为、角色状态和工作特征四个潜在因素对公共服务动机有着不同的影响。其中，组织公平及其两个维度都对公共服务动机具有显著的正向影响；员工对领导行为的感知及其两个维度对公共服务动机有着不同影响，其中民主型领导对公共服务动机具有显著的正向影响，集权型领导则对公共服务动机具有显著的负向影响；角色状态及其两个维度的路径系数显示，其对公共服务动机具有显著的负向影响；工作特征及其五个维度除重要性维度外，其余四个维度均对公共服务动机有显著影响，其中，除了完整性维度对公共服务动机有显著的负性影响外，其余的三个维度（自主性、多样性和反馈）均对公共服务动机有着显著的正向影响。

第四，通过基本的统计分析、相关分析、结构方程模型建模分析，发现政府公务员的公共服务动机对政府公务员的工作满意度、工作绩效及组织承诺具有显著的正向影响作用；对政府公务员的离职意向具有显著的负向预测作用；对组织公民行为的影响不显著。从标准化路径系数的绝对值来看，公共服务动机对政府公务员的工作绩效影响最大，其次是组织承诺，再次是离职倾向，影响最小的是工作满意度。

第五，通过基本的统计分析、相关分析、层次回归分析，发现个人特质及其

维度对政府公务员的公共服务动机与工作满意感、工作绩效之间的关系具有显著的调节作用；个人特质在政府公务员的公共服务动机与组织承诺、离职意向之间的关系中没有起到显著的调节效应。

第六，系统地概括了本书主要的研究结论，深入探讨了研究的理论贡献和现实意义，并针对政府人力资源管理提出了相应的改进策略。最后，指出了本书的局限性和未来的研究方向。

虽然本书在撰写过程中尽可能吸取学术界各位专家学者的研究成果，但由于笔者研究阅历与学术水平所限，书中难免存在疏漏甚至错误之处，许多内容还有待完善和深入研究，诚恳希望读者批评指正。

作者

2015 年 10 月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景与问题的提出	1
一、研究背景	1
二、研究问题	5
第二节 研究目的及研究意义	6
一、研究目的	6
二、理论意义	7
三、实践意义	9
第三节 核心概念界定	11
一、地方政府	11
二、公务员	12
三、公共服务动机	13
第四节 结构安排	17
一、研究思路	17
二、研究框架	18
第二章 理论基础与文献综述	20
第一节 动机理论概述	20
一、心理学的视角	20
二、行政伦理学的观点	33
三、行政官僚行为动机理论	37



第二节 公共服务动机相关文献综述	43
一、国内外公共服务动机研究文献统计	43
二、公共服务动机相关文献综述	47
三、文献总体述评及发展方向	74
第三章 本书理论框架与研究设计	79
第一节 本书的总体构思与理论框架	79
第二节 研究内容与研究假设	81
一、公共服务动机的内容结构探讨	81
二、人口统计学、组织学特征变量在 PSM 上的差异比较研究	84
三、公共服务动机的影响因素研究	84
四、公共服务动机对公务员的态度、行为与 心理反应的影响研究	88
五、公共服务动机与后果变量间的调节作用的探讨	93
第三节 研究设计	99
一、研究方法的选择	100
二、研究工具的选取	103
三、数据收集与数据分析	108
四、研究过程	109
第四章 公务员公共服务动机的内容结构分析	112
第一节 公共服务动机初始问卷编制	113
一、内容条目的收集	113
二、内容项目的确认归类	117
三、初始问卷的编制	122
第二节 公共服务动机的探索性因子分析	123
一、数据处理	124
二、研究结果与分析	126
第三节 公共服务动机的验证性因子分析	144
一、数据处理	144
二、模型的检验过程	149
第四节 公共服务动机量表的信度与效度分析	154

一、信度分析	154
二、效度分析	157
第五节 分析与讨论	162
一、公共服务动机的结构维度及测量	162
二、本研究与国外相关研究成果的比较分析	170
第六节 研究小结	172
 第五章 公务员特征变量的差异比较分析	174
第一节 研究结果	174
一、在性别上的差异	175
二、在年龄上的差异	179
三、在教育背景上的差异	182
四、在婚姻状况上的差异	183
五、在子女情况上的差异	183
六、在政治面貌上的差异	184
七、在职务级别上的差异	184
八、在工龄上的差异	184
九、在年收入上的差异	185
第二节 分析与讨论	187
第三节 研究小结	192
 第六章 影响公务员公共服务动机的因素分析	193
第一节 研究结果	194
一、问卷的质量分析	194
二、问卷的共同方法偏差检验	199
三、各前因变量的描述统计与相关分析	201
四、公共服务动机影响因素模型的 SEM 检验	201
第二节 分析与讨论	204
一、角色状态对公共服务动机的影响	205
二、员工对组织的感知对公共服务动机的影响	206
三、领导行为对公共服务动机的影响	207
四、工作特征对公共服务动机的影响	208



第三节 研究小结	209
第七章 公共服务动机与公务员行为后果的关联性分析	210
第一节 研究结果	210
一、问卷的质量分析	210
二、问卷的共同方法偏差检验	218
三、后果变量和 PSM 之间的描述统计与相关分析	219
四、公共服务动机对后果变量影响的 SEM 检验	220
第二节 分析与讨论	224
一、公共服务动机对工作满意度的影响	225
二、公共服务动机对组织忠诚度的影响	226
三、公共服务动机对离职倾向的影响	226
四、公共服务动机对工作绩效的影响	227
五、公共服务动机对组织公民行为的影响	228
第三节 研究小结	228
第八章 公共服务动机对行为后果变量间影响的调节效应分析	230
第一节 研究结果	230
一、问卷的质量分析	230
二、各相关变量的描述统计与相关分析	232
三、人格特质在公共服务动机与效果变量间的调节效应	233
第二节 分析与讨论	239
一、研究发现	239
二、个人特质对公共服务动机与效果变量 之间关系的调节作用的分析	240
第三节 研究小结	242
第九章 研究结论与展望	243
第一节 本书的主要结论	244
一、地方政府公务员公共服务动机内容结构 及其测量工具的本土化	244

二、地方政府公务员公共服务动机的影响因素探讨	245
三、公共服务动机对地方政府公务员行为后果的作用探讨	247
第二节 对政府人力资源管理的相关建议	248
一、公共服务动机水平的识别与诊断	248
二、工作本身层面的建议	248
三、职业发展层面的建议	249
四、组织行为层面的建议	250
五、领导行为层面的建议	251
第三节 本书的创新之处	251
第四节 主要局限及未来的研究议题	253
一、样本量的丰富和样本的代表性	253
二、开展纵向追踪式的研究设计	253
三、自陈式量表的社会称许性问题	254
四、研究内容的拓展和深化	254
五、研究方法的拓展和运用	255
附录	256
附录一 访谈提纲	256
附录二 访谈部门和人员	258
附录三 开放式调查问卷	259
附录四 预试调查问卷	261
附录五 正式调查问卷	264
参考文献	276
后记	294

第一章

导 论

第一节 研究背景与问题的提出

一、研究背景

1. 理论背景

“政府再造”运动风靡全球以来，其所运用的核心理论——公共选择理论携“经济人”假设在公共组织中得到了普遍的应用，但也受到了诸多的质疑和批评。这一“运动”的理论基础之一是理性选择理论，这一理论将个体看作“理性人”，以此假定为依据，每个个体都试图最大化其自身利益，不管身处何种位置和环境。根据这一理论，政府组织可以通过关注个人自身的利益最大限度地提高绩效。而能够激发个人利益的最主要的竞争手段便是基于绩效的薪酬激励模式。^①但是，新公共管理本身是一种不甚完备的行政改革理论，其所倡导的一系列“口号”式的改革原则，遭到了以登哈特（Denhardt）为代表的一批学者的强烈抨击，其中饱受诟病的缺陷之一便是，其所倡导的“理性经济人”假设能否用于以公共利益为导向的公共部门，因其缺乏实证材料的支持，适用性还有待商榷^②。沙米尔（Shamir）在分析以个人的利益最大化为前提的公共选择理论的缺

^① Perry James L., and Hondeghem, Annie. eds. Public Service Motivation: A Symposium, International Public Management Journal, 2008 (b): 55.

^② 珍妮特·V. 登哈特，罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵 [M]. 方兴，丁煌译. 北京：中国人民大学出版社，2010：15.



陷时认为,在公共部门内部不乏有为工作献身的而其收入却低得可怜的公务员,这些只求奉献、不图回报的行径,是理性选择理论无法解释的。同时他还认为,理性选择理论是对人们内在理性选择的概念化,把人固化在了理性的、经济的范畴之内,并没有把人们的价值观、道德观念 and 责任感考虑在内^①。

一些学者认为,人们不仅仅是寻求自身利益的自私人,他们还是想要帮助别人并根据他人对自己的期望去行动的社会人。正如马奇(March)和奥尔森(Olson)所说,我们看到了制度方法的复苏:除了“推理逻辑”,适合性逻辑也会决定行为^②。弗里德里克森(Frederickson)和哈特(Hart)认为,不管公共利益是如何定义的,人们都期望公共部门的公务员能够尽力去追求最广泛的公共利益,而不仅仅停留于个人利益最大化的层面上,他们认为,人们进入公共部门为社会提供公共服务实际上涉及的是人们的道德层面,或者说是“仁慈的爱国者”,同时,在这种道德约束的指引下,公共部门的公务员应尽力保证公民和社区各方面的基本需求^③。

随着理性选择理论受到的挑战越来越多,学者们就公共部门公务员的工作动机究竟是利己的还是利他的这一核心问题,从理论和实践两个方面进行了研究。在众多的关于西方公共部门公务员的工作动机理论研究中,公共服务动机理论已成为公共部门人力资源管理和组织行为管理研究的热点问题,这也标志着对公共组织的研究已不仅局限于外部制度和外部环境建设,更多地倾向于从组织内部进行动因等方面的分析。因而,系统深入地研究外部制度和环境外的因素对政府内部管理产生的影响及其作用机制,既是进一步推动公共组织内部管理改革的内在要求,又是继续深化和建设服务型政府面临的一个重大课题^④。罗伯特·贝恩(Robert D. Behn)在《公共管理的重大问题》一文中,通过对现代公共管理现状的系统分析后指出,现代公共管理面临三大问题需要解决:①微观管理问题;②公共服务动机问题;③公共绩效的计量问题^⑤。怀斯(Wise)对现代西方国家的官僚行为流派进行了系统的梳理,他通过对现有文献的深入研究,总结出现代西方主要存在四种官僚行为理论流派:①以韦伯为代表的官僚理论(Traditional

① Shamir B. Meaning, Self and Motivation in Organizations. *Organization Studies*, 1991, 12 (3): 405 - 424.

② March James G., and Olsen Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *America Political Science Review*, 1984 (78): 734 - 749.

③ Frederickson H. G., and Hart D. K. The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*, 1985, 45 (5): 547 - 553.

④ 沈洁莹. 公共服务动机: 公共部门改革的新思路 [J]. *中国社会科学学报*, 2011 (9).

⑤ Robert D. Behn The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 1995, 55 (4): 313 - 324.

Weberian Bureaucracy or Responsible Bureaucracy); ②代表官僚理论 (Representative Bureaucracy); ③公共选择理论 (Public Choice); ④公共服务动机理论 (Public Service Motivation)^①。可见, 公共服务动机理论已经成为公共管理的核心问题之一, 它研究的主要目的是如何让作为个体的公务员积极并且自主地实现公共利益, 提高公共服务的质量和绩效。

综上所述, 在过去的 20~30 年, 管理改革再一次向公共行政发出了挑战, 并且在更多的以绩效为基础的公共部门机构的需求背景下, 形成了大量的学术讨论以及关于公共组织的改革运动。因此, 有人把当今的时代称为“绩效管理统治的时代”^②。然而, 管理主义改革措施改变了公务员的工作制度框架, 也提出了一些关于公务员动机和认同与绩效文化关系的重要问题。公务员的价值观是否发生了根本性变化? 公共服务动机是否被成熟的绩效和动机体制所排斥^③? 抑或公共组织人员更高的动机和认同水平是否像莫伊尼汉和潘迪 (Moynihan & Pandey) 所主张的, “公共服务动机在动机本身、生产力、改进管理措施、责任制度以及对政府的信任度问题上都十分重要……”^④ 从而提升了对公共任务执行的效率和效力意识? 这些都是我们在这个时代急需解决的问题。

2. 现实背景

目前, 我国正处于在社会转型中的大背景中。所谓社会转型是指社会经济结构、文化形态、价值观念等发生深刻变化。关于社会转型的概念迄今没有一个统一的说法, 但无论如何, 有一些核心要素是社会转型的关键。英国社会学家吉登斯提出, 文化因素、经济因素、政治因素, 特别是政治因素, 即政治组织、政治人物的核心作用是社会转型的关键^⑤。改革开放以来, 中国社会的经济结构已经发生了翻天覆地的变化, 正在完成转型。但是, 文化观念和价值观念的转变, 特别是价值观念的断裂让人感到无所适从。同时, 全球化竞争的日益激烈, 使人们的生存环境充满了动荡和不安, 这种突然的改变动摇了原来崇尚工作安全感的工作契约, 带来了巨大的生存和发展的压力, 也在一定程度上改变人们的态度和行为。因此, 组织要想更好地适应这些变化, 提升组织效能, 就必须妥善处理员工

① Wise L. R. Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*, 2004, 64 (6): 669-679.

② Moynihan D. P., and Pandey S. K. Testing a Model of Public Sector Performance: How does Management Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15 (3): 421.

③ Perry James L., and Wise Lois R. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 1990, 50 (3): 367-373.

④ Moynihan D. P., and S. K. Pandey The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 2007, 67 (1): 41.

⑤ [英] 吉登斯. 现代性的后果 [M]. 田禾译. 南京: 凤凰出版传媒集团, 2011: 10.