

公共服务动机理论的中国场景： 新框架和新议程

苗 青*

【摘 要】公共服务动机理论扎根中国场景应当基于一个新的分析框架，确立新的研究取向。当前公共服务动机研究存在脱离现实场景、忽视制度变革和限定对象过窄三方面局限。基于一般人力资源激励和我国制度安排，提出一个全新二维分析框架，揭示出“有奔头”“有保障”“有策略”和“有志向”四种公共服务类型及内在动机。呼吁对公共服务动机纯粹值做定量研究。面向治理体系现代化，展望中国公共服务动机理论研究的新议程。

【关 键 词】公共服务动机理论；中国场景；激励；工作编制；治理体系现代化

公共服务动机理论发端于美国公共部门的管理实践。20 世纪 80 年代，伴随新公共管理运动的思潮，主张用“考核+薪酬”来调动公职人员积极性的做法开始在美国盛行。这种方式虽有一定成效，但也引发公共价值观和道德意识被淡化等问题^[1]。人们开始反思公共部门的人力资源管理不能一味地借助“外力”，还应找回“原味”。正是在这种质疑声中，Perry 等一批学者敏锐地提出公共服务动机概念——一种内在动机，基于公共服务事业的特殊兴趣和偏好的工作动机^[2]。换言之，只有真正公共服务动机高的个体，配以适度激励的薪酬体系，方能“人—职—利”匹配。公共服务动机理论揭示了美国人为什么加入和效力于公共部门的“终极密码”。实事求是地讲，公共服务动机理论既是一种学术开创，更是学者对现实问题的及时回应。

一、公共服务动机理论：现实挑战与研究不足

公共服务动机理论近来也受到中国学者关注。

十多年来，我国学者以此为主题的成果将近百篇。立足中国场景，以现实问题为导向，运用和发展这一理论成为中国公共管理学者的一个重要目标。不过，距离这一目标尚有差距，大概表现为三个方面。

第一，研究公共服务动机不应脱离现实场景。由于中美两国公务员管理的场景差异，目前在中国开展的公共服务动机研究多少有些“不接地气”。中国公共部门人力资源管理的现状是十分特殊的。一方面，求职过热，对职业的“预期价值”很高；另一方面，从实际报酬体系看，福利保障高，但显性工资低，收入与个体绩效关联度弱，而与职务、部门和地域等因素关联度强^[3]。对广大基层的公职人员来说，追求安稳的内驱力、追求晋升的内驱力、追求免责的内驱力都可能远胜于公共服务动机。如此一来，当前一些研究可能是以中国为样本的西式跟进。公共服务动理论在中国场景中尚未“击中靶心”，并未展现应有的生命力。

第二，研究公共服务动机不应忽视制度变革。中国公共部门人力资源供求和管理方式长期存在“外热内冷”现象，但当前的制度性变革正

* 苗青：浙江大学公共管理学院教授，博导，浙江大学社会治理研究院首席专家，浙江大学民生保障与公共政策研究中心研究员，mqok@163.com。基金项目：国家自然科学基金（71672174）、浙江省自然科学基金杰青项目（R17G020002）。

在快速倒逼固有人事管理洗牌。随着党的十八届三中全会提出国家治理现代化这一重要命题，新一轮机构改革和职能转变已于2018年从中央到地方全面推开，这一历史性的制度变革直击公共部门的整合与删减，自上而下地引发公职人员的工作变动、生涯激荡和身份危机^[4]。去伪存真过后的公共部门人力资源管理将会走向何处？这样特殊的制度场景为全球公共人力资源管理提供了极有价值的实验标本，为拓展公共服务动机理论提供了千载难逢的机遇。这就要求学者深度跟踪机构改革始末，洞察公职人员心理波动。这既是回应Perry倡导的纵向时间研究^[5]，更是透过现象还原公共服务动机的本质。

第三，研究公共服务动机不应限定对象过窄。按照公共服务动机的定义，激发、指导和维持个体从事公共服务的力量^[5-6]。显然这一概念主旨不局限于第一部门（公共部门）。学界不妨以更宏大的视野，将注意力移至第二部门（企业组织）和第三部门（非营利组织）。关注企业组织中的公共服务动机水平，尤其是企业家群体，参与公共政策制定和公共服务的行动不容忽视。相比而言，推进第三部门的公共服务动机研究就更为迫切。以社会使命为驱动的非营利组织与公共服务动机理论要义不谋而合，遗憾的是，这方面的理论碰撞或交融十分不足。可以说，公共服务动机理论若仅作为第一部门的“专利”，其理论价值被这种“路径依赖”严重低估了。

二、公共服务动机的新框架：基于一般规律与中国场景

立足中国场景，跳出路径依赖，扣准时代变革机遇，面向包括三个部门在内的人力资源激励机制，探索公共服务动机的中国版本是未来研究的重要取向。

发展公共服务动机的中国版本首先要建立一个既符合一般规律又贴近中国场景的分析框架。从一般的人力资源“激励机制”出发，理论上认为有外在（extrinsic）和内在（intrinsic）激励两种主导类型^[7]。以物质利益和权力声望为主的“外在激励”，普遍在第二部门中发挥作用，常见

于企业管理中主张的绩效-薪酬联动激励手段。与之相对，以工作本身的兴趣、偏好和价值观为驱动的“内在激励”通常在第一部门和第三部门发挥显著作用，体现于公共组织和非营利组织从业者的社会服务、政策倡导和利他行为等。

从我国实际场景出发，职场中的“工作编制”是影响人力资源管理模式的先决条件。我国的劳动关系是与编制相连的，常见的有公务员编制、事业编制和企业编制三大类和若干小类。编制类型与个人的工资收入有关，更是与个人享受的福利待遇和保障体系直接挂钩。以养老金为例，带有公务员编制的人群在2015年改革之前长期由财政承担个人养老保险费用，养老金数额与退休前的收入关联，与企业编退休人群存在明显差别^[8]。尽管近来一系列改革让编制的红利正在减小，但它仍然是职业选择的重要诱因^[9]。公共服务动机研究如果一味地把视野聚焦于有编制的公职人员，而忽略了长期无编制的、实际又在参与公共服务的人群，则不得不说是重要缺憾。

由此可见，激励机制和工作编制是两个重要的维度，既符合一般规律又紧扣中国实际。本文创新性地将二者整合起来，建立一个更为多元的公共服务及其动机的分析框架（见图1）。

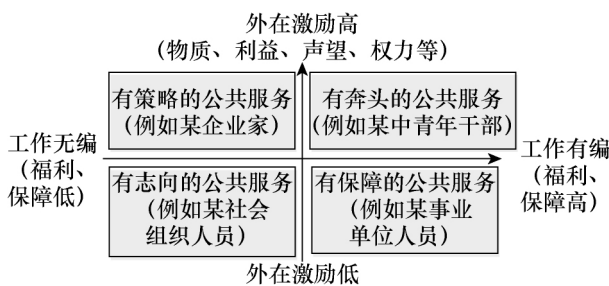


图1 基于中国场景的公共服务动机：一个新框架

该框架的右上角属于“有奔头的公共服务”，是指公共服务有望带给某个体外在激励提升，诸如物质、利益、声望、权力等激励要素。与此同时，该个体还享有较高的福利和保障体系。一直被公共服务动机理论作为主要对象的公务员群体很有可能就属于这一范畴。不能否认我国大部分公务员具有较高的公共服务动机，但也有人质疑这种公共服务动机是以“有奔头”作为前置条件的^[10]。可以想象在一个职位层级较多的公共组

织中，越是中高层的年轻干部，基于晋升的奔头就越明显。确切地说，“有奔头的公共服务”蕴含着但又不止于西方人所言的公共服务动机，这是中国场景独特的、鲜有被研究的内涵。

该框架右下角属于“有保障的公共服务”，是指公共服务带给个体较高的福利和保障体系，而相应的外在激励却是有限的。基层的公职人员以及我国特有的事业单位人员可能属于这类范畴^[4]。比如某街道干部或某校后勤人员，各种外在激励在其职业生涯是可预见的，又因为工作编制的原因，享有较为健全的福利和保障体系。鉴于“人编相随”现象，“有保障的公共服务”容易滋长“能进不能出”的温床效应，从而产生惰性。可以说，“有保障的公共服务”同西方人所言的公共服务动机也有不同，值得深入研究。

该框架的左上角属于“有策略的公共服务”，是指公共服务有望带给个体较高的外在激励，而相应的福利和保障却有别于前述的两种类型。所谓的“有策略”包含两层意思，其一，公共服务不是强制性的，而是“自定义的”。比如某企业家的乡村助学行动，其服务形式、对象、时空是没有统一标准的，作为公共服务的提供者有很大自主性。其二，公共服务不排除有功利性。比如某企业家的长期志愿服务有助于提升个人形象，促进组织品牌价值和商业声望。“有策略的公共服务”无论中西方都是现实存在的，其公共服务动机水平却很少被研究，尤其是在与其他群体横向比较之时。

该框架的左下角属于“有志向的公共服务”，是指公共服务既不具有较高的外在激励，也无法确保稳定的福利保障。第三部门非营利组织的人员，比如社会组织人员以及长期从事志愿服务的民众可能属于这一范畴。投入公共服务本身并不能带来优越的外在激励和有形的劳动保障，唯有乐于社交、社会同理心、发自本真地热爱某项服务才能解释其“内在动机”。无论古今中外，“有志向的公共服务”都普遍存在，虽说小众，但公共服务动机却十分纯粹。

三、公共服务动机的测量：求解纯粹值

基于人力资源管理激励机制和中国现实，本

文提出了一个公共服务动机分析框架，创新性地提出了四种公共服务类型及其动机，为后续深入开展的实证研究提供了新的理论支撑。

求解公共服务动机的“纯粹值”应当成为一个重要的实证方向。以往研究在测量公共服务动机时，无论采用什么量表，都未考量那些对公共服务动机可能产生干扰的因素，测量值未必是真正要测的内容。如图2所示，“有奔头的公共服务”可能受到外在激励和工作编制的影响，如果将二者效应加以排除，就能在技术上求解纯粹的公共服务动机值。类似地，研究者还应当测算工作编制对“有保障的公共服务”产生的影响，测算外在激励对“有策略的公共服务”产生的影响。总而言之，我们以往所测得的公共服务动机水平值应该大于等于公共服务动机纯粹值。

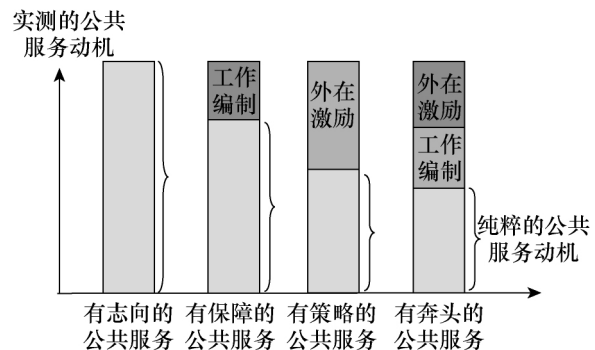


图2 公共服务动机：求解纯粹值示意图

测度公共服务动机“纯粹值”和“现实值”可能存在的三种关系，即补偿效应、挤出效应和时间效应。以“有奔头的公共服务”为例，所谓补偿效应，是指外在激励和工作编制对提升公共服务动机有较明显的促进作用，对原本较低水平的公共服务动机产生了补偿效应。关于补偿效应，西方的研究大多认为是不显著的，我国的情况还有待研究。与补偿效应相反的是挤出效应，是指外在激励和工作编制挤占并削弱了公共服务动机的主导作用，诱使公共服务功利化，甚至将“为人民服务”扭曲为“为人民币服务”的错误倾向。所谓时间效应，是指伴随职业生涯、组织变革等因素，公共服务动机随时间的起伏变化。总之，对上述三种效应的检验应当在研究设计中得到重点关照。

四、公共服务动机研究新议程：面向治理体系现代化

公共服务动机理论在中国正迎来新机遇。在拓展公共服务动机理论方面，以往学者多从传统文化入手，诠释中国人理解的公共服务动机特殊维度^[11]，而与当前政府管理改革和宏观制度环境相结合的本土化研究尚不多见。

（一）公共服务动机的去伪存真

党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化这一重要方略，提升政府行政效率、营造社会协同治理的进程日益显现^[12]。这一重要的制度场景自上而下地引发公共组织变革，关注政府机关和事业单位的公共服务动机激荡是一个崭新的研究议题^[13]。

随着机构改革和政府瘦身，“有奔头的公共服务”面临新的冲击和挑战（如图3箭头①）。例如某部门中青年干部因为部门裁减，从原有的核心部门调动至新机构的普通部门，从原有为数不多的年轻干部变成了“芸芸众生”。外在激励的黯淡可能引发个体对职业生涯的迷茫，公共服务动机随之下滑。在一些公职人员眼里，以往“有奔头的公共服务”在这股改革浪潮中，逐渐降为“有保障的公共服务”。应该说，上述心理变化反映了长期在外在激励驱使下公共服务动机的泡沫，确实需要经历改革阵痛方能去伪存真。

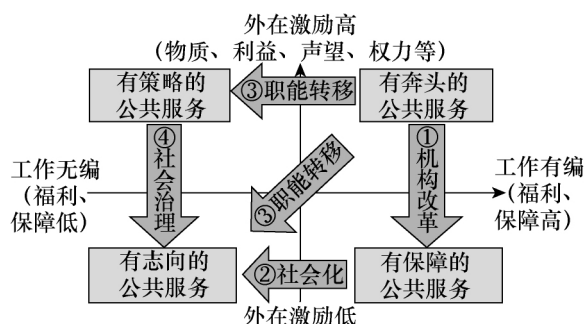


图3 面向治理体系现代化的公共服务动机研究新议程

随着社会化改革的推进，以往职能不清、绩效低下、机构慵懒的事业单位面临精简分流，处于“保险箱”里的人员不再保险。用本文框架来解释（如图3箭头②），即从“有保障的公共服务”返璞归真，日益蜕变为“有志向的公共服

务”。伴随编制改革和待遇保障的大众化，某些人员的公共服务动机可能会跌至谷底，出现工作懈怠或离职跳槽。上述推断迫切需要实证检验。

（二）公共服务动机的激发提升

伴随治理现代化格局的不断形成，一些非政府组织的公共服务意识将被唤醒，公共服务动机得以激活和提升。关注社会组织和企业组织公共服务动机可能是一个重要的研究议题。

在政府行政职能转移的大趋势下，原本仅限于政府和事业单位工作范畴的社会事务将会落到一些有公共服务能力和意愿的企业和社会组织之上（如图3箭头③）。近来一些废旧物治理的案例表明，某些企业借助互联网平台高效地回收城市废弃物，从而大大节约了政府在垃圾焚烧和集中填埋方面的开支^[14]；再比如一些社会组织出版丛书和提交内参，为完善我国人才制度建言献策^[15]。通过建立清晰的绩效目标，政府以项目采购的方式吸收专业的企业和社会组织参与公共事务管理，更加高效地减负，更加畅通地让社会运转。可以预见，企业和社会组织将有更多机会来施展专长，公共服务动机进一步得到激发提升。

在社会治理现代化背景下，越来越多的企业组织从“有策略的公共服务”转向“有志向的公共服务”（如图3箭头④）。举例来说，开创了中国高等教育改革发展之先河的西湖大学，实质是一家社会组织，其办学经费绝大部分来自企业基金会捐赠。从重大事件捐赠，到企业社会责任常态化，再到战略性公益慈善，可以认为，商业向善的力量不断突显，公共服务的动机和意识正在快速崛起。展望未来，“有志向的公共服务”将从小众成为大众，成为我国社会治理现代化建成的一项显著标志。

如今，发端于美国公共管理实践的公共服务动机理论在中国场景中再出发。本文呼吁学界应当扣准时代变革机遇，跳出路径依赖，面向包括公共部门、私部门和非营利部门在内的三个部门展开深入研究，共同探索公共服务动机的新模式和新动向。

参考文献

[1] 方振邦，唐健. 公共服务动机理论及其应用研究

述评 [J]. 公共管理与政策评论, 2014, 3 (3): 46-54.

[2] PERRY J L. Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1996, 6 (1): 5-22.

[3] 丁学娜, 孟荣芳. “公私可比较”: 中国公共部门职业福利制度发展趋势研究 [J]. 兰州学刊, 2019 (1): 138-152.

[4] 温州市编办课题组. 走出承担行政职能事业单位改革的逆境——基于温州个案的实证研究 [J]. 中国机构改革与管理, 2019 (1): 47-53.

[5] PERRY J L, HONDEGHEM A. Building theory and empirical evidence about public service motivation [J]. International Public Management Journal, 2008, 11 (1): 3-12.

[6] PERRY J L, VANDENABEELE W. Public service motivation research: Achievements, challenges, and future directions [J]. Public Administration Review, 2015, 75 (5): 692-699.

[7] MIAO Q, NEWMAN A, SUN Y, et al. What factors influence the organizational commitment of public sector employees in China? The role of extrinsic, intrinsic and social rewards [J]. International Journal of Human Re-

source Management, 2013, 24 (17): 3262-3280.

[8] 柴茂昌, 叶源辉. 养老保险并轨背景下公务员工资改革探析 [J]. 公共管理与政策评论, 2018, 7 (1): 70-75.

[9] 张瑶, 张向前. 大学生职业道路选择研究——基于公务员与企业员工的比较. 改革与开放, 2017 (15): 92-94.

[10] 王资博, 周琴. 干部最佳使用期与用人机制创新思路 [J]. 领导科学, 2019 (3): 87-89.

[11] 刘帮成. 中国情境下的公共服务动机研究 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2015.

[12] 刘方, 李文钊. 有限理性、公共服务动机与国家治理现代化 [J]. 公共管理与政策评论, 2016, 5 (1): 64-71.

[13] MIAO Q, NEWMAN A, SCHWARZ G, et al. How leadership and public service motivation enhance innovative behavior [J]. Public Administration Review, 2018, 78 (1): 71-81.

[14] 徐林, 凌卯亮. 我国城市生活固体废弃物的治理机制研究——基于杭州市的多案例分析 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2016, 32 (4): 69-75.

[15] 王辉耀. 国际型人才与面向未来的创新城市 [J]. 中关村, 2019 (2): 34-36.

Contextualizing Public Service Motivation Theory in China: A New Framework and Research Agenda

Miao Qing

【Abstract】 Contextualizing public service motivation theory in China requires a new framework and new research agenda. The limitation of the existed research in this field is three-folded, escaping the real context, neglecting the institutional reform and over-constraining on public employees. The paper developed a new research framework based on the general incentive theory and personnel institutional arrangement in China. With that, the paper identified four new categories of public service motivation, including *public service with prospect*, *public service with security*, *public service with strategy* and *public service with mission*. With calling for the quantitative study on measuring the pure value of public service motivation, the paper finally offered a new agenda for future study on public service motivation in China.

【Key words】 Public Service Motivation Theory, Contextualizing in China, Incentive, Job Establishment, Modernization of Governance

公共管理与政策评论 2019. 5, 18-22