

## 壹、前言

我國自 1987 年解嚴以來，政治體制的成功變革可以用「寧靜革命」來形容；政府層級再造牽動精省工程和六都（桃園縣即將升格為第六個直轄市）的建構；而經歷 30 多年醞釀橫跨半個世紀的政府體制改革，也在 2013 年初步達成中央政府組織改造的階段性目標。然而，這些制度方面的改革似乎並沒有實質上提升政府的治理能力，民眾對於政府決策和施政能力的質疑聲浪更有逐年高漲的趨勢。朝野不和、政黨惡鬥、立法效率低落、人民民主素養和認知猶待提升等困境，固然是導致治理能力低落的重要原因，但是行政部門的消極、保守和施政的錯誤百出也難辭其咎，文官制度改革和公務人員素質提升，儼然成為續階改革的重點。

從理論面而言，1980 年代興起的「新公共管理」從經濟與管理角度，無論是公共選擇理論、代理人理論、民營化、委辦外包等，都嘗試將「私利獲得」與「公利滿足」結合，雖然卓有成效，但也留下許多後遺症，更引發 Denhardt 與 Denhardt（2003）提出「服務」優先於「領航」的論調。從實務而言，臺灣於 2011 年 3 月間爆發塑化劑風波，政府之所以得以揭發此一重大違法案事件，主因來自於一位公務人員願意主動抽絲剝繭，進行原本工作以外的食品檢測分析，方能查獲黑心公司的惡劣行為；相對於電影《不能沒有你》中，部分公務人員為依法行政而顯現對於人性關懷的冷漠。新聞事件背後所引發的議題在於，是什麼樣的原因或動機使得多數公務人員願意進入政府機關工作，並且任勞任怨地為民服務？新公共服務模式因為重新省思新公共管理思潮而崛起，論者或謂文官若具有高度的公共服務精神，便能提高對於公眾服務的熱誠。因此，配合政府揭櫫公務人員的核心價值，發掘並提升公務人力為公共而服務的動機，將是未來文官培訓和人力資源管理的重要工作。

在公共行政學術界的研究範疇當中，公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）正是著眼於上述問題的探討。自從 Perry 與 Wise（1990）提出這個概念之後，Perry（1996）進而架構一個得以測量 PSM 的量表，引發廣泛的討論和檢測，我國公共行政學術界也不例外。惟多數國內、外學者探詢 PSM 指標，大都是直接引用 Perry 於 1996 年所提供的量表，以探討 PSM 與其他變項之間的關係，但許多國外學者已開始質疑 PSM 量表在不同國情和文化的條件之下，是否得以妥適地衡量當地公務人員的 PSM（Kim, 2006; Vandenabeele, Scheepers, & Hondeghem, 2006）。因此，在我國獨特的政治、社會及文化情境

下，PSM 的適用性和效度值得深入分析。囿於篇幅的限制，本研究的探討將聚焦於利用我國公務人員的實證資料，探索性地檢驗 PSM 量表的效度問題。簡言之，本研究的研究問題為：倘若運用 PSM 量表對我國公務人員進行施測，測量結果是否會如其原始設計般，題項分別依照四個構面凝聚在一起（*factored together*）？本研究首先進行文獻分析；其次提出研究設計，並且說明資料蒐集方式和樣本描述；再者為資料的分析與討論；最後則嘗試對於未來相關研究提出建議。

## 貳、文獻探討

### 一、PSM 的緣起與意涵

Downs（1967）早就觀察到，為公共利益而服務是成為政府官員必備的目標或動機；Mosher（1968）也認為，公務人員必須具備某種獨特的忠誠感，才能滿足公共服務的本質；Rainey（1982）則嘗試瞭解人們提供公共服務和社會貢獻所需具有的動機，進行比較公、私部門員工行為的實證研究，發現公、私部門員工的激勵動機是迥異的，針對專指激勵公部門員工的動機，謂之 PSM，惟在當時未引起注意。

Frederickson 與 Hart（1984）認為，理性選擇理論雖然經常作為評判人類思維的學理基礎之一，並據以詮釋公務人員的行為，但亦常出現爭議。其主張公務人員可能受到文化、制度、社會價值、愛國精神等相關因素的驅使，並非僅受自利條件所影響，而傾向在政府中願意做出具有利他性的行為。事實上，研究 PSM 的學者認為，公務人員追求公共利益的動機確實存在，而且是公共部門提供服務的重要基礎。

承襲 Rainey 的主張，Perry 與 Wise（1990, p. 368）正式具體提出 PSM 的概念，並說明其定義及測量工具的構面，認為 PSM 是指個人對來自於公共制度或組織的誘因驅使所產生反應的傾向，強調只有從事公共事務方能滿足個人行動的誘因。Rainey 與 Steinbauer（1999, pp. 20-23）則認為，相對於任務動機與使命動機而言，PSM 為一種普遍性、利他的動機，這種動機能夠產生為社區民眾、社會、民族、國家或人類的利益提供服務。Brewer 與 Selden（1998）也提出類似的定義，將 PSM 界定為誘使個人表現出有利於公共事務、社區及社會服務的某種動機性力量。不過，Vandenabeele 等人（2006）和 Vandenabeele（2007，