

论公共服务动机与激励*

高 韧

(华中农业大学 经济管理学院,湖北 武汉 430070)

摘 要 公共服务动机是个人基于公共制度与文化所驱使的公共服务信念、价值与态度,着重揭示公共服务行为中自利动机之外的利他动机。公共服务动机与激励的关系体现在公共服务人员对激励项目的反应以及公共部门与公共服务激励等方面。对公共服务动机的有效激励,需要强化内在激励功能,注重外在激励的内化,提高公共制度与文化的影响力。

关键词 公共服务动机; 动机激励; 利他动机; 内在激励; 公共制度

中图分类号:C 916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)03-0091-04

公共服务动机(public service motivation, PSM)是对公共选择理论和新公共管理运动将自利性假设引入公共部门的反思与批判,着重探讨公共服务行为中自利动机之外的利他动机。自利性与利他性的复合假设较单一的自利性假设对公共服务行为有更强的解释力和现实价值。公共服务动机与激励之间客观存在的内在逻辑关系,展示出通过有效激励以激发公共服务动机的重要性。本文通过对公共服务动机与激励的研究,以期强化公共部门的公共使命导向和利他动机对公共服务的贡献力。

一、公共服务动机是一种亟待激励的利他动机

1. 公共服务动机属于利他动机

美国学者 James 等首次提出了公共服务动机概念,认为公共服务动机是“个人主要或完全基于公共制度与组织的动机所驱使的倾向”^[1],包括追求个人效用最大化的理性动机、基于规范的动机、对特定社会背景作出情感反映的情感动机 3 类。由于对理性动机能否纳入公共服务动机存在争论,一些学者进一步将公共服务动机定义为“信念、价值和态度”,它超越了“个人自利和组织利益,关注更大政治实体的利益,并通过公共互动,激励个人采取有目的之行为”^[2],与“公共服务伦理”“公共服务精神”的内涵十

分接近。公共服务动机是在社会学习过程中形成的,与公共制度、公共文化有密切关系^[3]。有关公共服务动机的测量主要有 3 种途径:一是基于公共服务动机所具有的内在动机特征,对公私部门雇员的报酬偏好进行比较,间接地测量公共服务动机;二是采用佩里设计的公共服务动机问卷进行直接测量;三是通过研究公共服务行为(或亲社会行为)来间接地测量^[4]。为了有利于区分自利动机与利他动机,集中探讨公共服务人员的利他动机及其激励问题,将公共服务动机界定为个人基于公共制度与文化所驱使的公共服务信念、价值与态度,是个人从事公共服务行为中超越个人利益的利他动机,属于内在动机,与公共利益、公益精神、亲社会行为等概念密切相关。

2. 公共服务动机可以解释利他行为

对公共服务动机的研究,关注到了新公共管理运动所忽视的公共服务人员普遍存在的公益精神以及公共制度、公共文化对公共服务人员的影响,不仅表明追求公共利益的动机是客观存在的,而且对公共服务的推进是十分重要的。一般情况下,公共服务人员既可能存在渎职甚至以权谋私等自利行为倾向,亦可能存在奉献、自我牺牲等利他行为,兼备“理性经济人”与“理性公共人”双重特征,兼具内在动机与外在动机。与私人部门相比,公共服务动机在公

收稿日期:2012-01-08

* 国家社会科学基金项目“新农村社会建设中的公共产品供给研究”(06BSH013);教育部人文社会科学研究规划项目“效率的民主嵌入目标下农村公共服务多元供给主体的激励研究”(10YJA810007);湖北省社会科学基金项目“农村社区环境卫生类公共产品供给激励研究”([2009]071);中央高校基本科研业务费专项资金项目“农村公共服务多元供给中的激励问题研究-基于主体价值取向研究”(2010RW008)和“新农村建设中多元主体参与公共服务供给的激励研究”(2010RW003)。

作者简介:高 韧(1962-),男,副教授;研究方向:公共部门战略管理。E-mail: gaor@mail. hzau. edu. cn

共部门更为盛行和普遍^[5]。究其原因,可能与公共部门的公益性质与具有公共服务动机的个人具有更好的匹配性和良性互动有关:具有公共服务动机的个人在自我选择效应下倾向于选择在公共部门就职;公共服务人员在社会化效应下会不同程度地受到公共部门制度与文化的影响,从而强化自身的公共服务动机。新公共管理运动主张在公共部门引入市场机制和效法私人部门的管理技术,对降低公共服务成本、提高效率和效益具有直接的推动作用,所运用的市场激励手段对公共服务人员的“理性经济人”属性具有很强的匹配性,但它用自利动机来解释和对待利他动机,事实上抑制了公共服务人员的“理性公共人”属性。公共服务动机的研究,可以通过强化公共制度与文化对公共服务行为的影响力,挖掘公共服务人员的利他动机,激励他们的公益精神和公共服务行为,以提升政府的公信力和公共服务能力。

3. 公共服务动机可以弥补理性经济人假设的局限

公共选择理论中的行为动机是建立在理性经济人假设的基础之上。公共服务动机则是建立在对理性经济人假设的反思与批评的基础之上,它尝试冲破理性经济人这一单一自利性动机的局限,承认公共制度与文化对公共服务人员行为动机的影响,揭示公共服务人员行为动机中客观存在的利他一面和利他可以被激励的一面,以利于更全面公正地评价和管理公共服务人员^[4]。公共服务动机将公共服务人员的“理性经济人”和“理性公共人”双重属性假设共同作为研究的逻辑起点,承认其追求利他动机却并不否认其自利动机的存在,肯定公共服务动机在公共部门中更为普遍但并不坚持将利他动机作为公共服务人员的主导动机。与公共选择理论的自利性假设相比,这种逻辑起点可以更好地解释公共服务人员中普遍存在的追求个人效用最大化的自利行为和追求公共利益最大化的公共服务行为,在公共服务领域有更全面的解释力和更强的适应性,亦更符合公众对公共服务人员应热爱公益事业和具备公益精神的期待。

二、多元激励与公共服务动机的外显

公共服务动机具有外显反应。行为者的动机,会直接外显为他对金钱、晋升、工作安全性、公共利益、服务社会等激励项目的反应上;亦会间接通过工作投入、工作满足、组织承诺、绩效等方式外显为他

对公共服务与公共部门激励内容与方式等相似主题的反应上。通过对这些反应的考察,可以探究多元激励对公共服务动机的影响。

1. 公共服务激励越来越趋向于多元激励

在公共服务激励的研究中,经济学视阈下的制度激励设计与新公共管理运动中的公共服务私人供给激励机制设计均具有借鉴价值,公共服务激励越来越趋向于多元激励:①制度激励主张通过制度来建构经济、政治等利益分配机制。在经济利益分配方面引入市场竞争激励机制的方法,包括国有企业的私有化以及签约外包等方式;组织系统内的利益分配,一般会采用绩效工资制的办法或者将项目委托给预算额较低的组织;在政治利益分配上,公共选择学派认为可以给绩效突出的个人予以职位晋升,新公共服务则试图鼓励人们履行自己的公民义务并希望政府能特别关注公民声音,公共价值管理则主张通过将公共偏好置于核心位置和构建协商网络、公共服务递送网络等方式以给予利益相关者的合法性更多的重视。②公共服务私人供给激励机制。西方学者认为博弈动态化、合理分配赌注和公开贡献信息、建立奖惩机制、受体相互交流和自愿重组都可提高公共服务的私人供给水平^[6]。

2. 私人部门更多依赖外在激励而公共部门更多依赖内在激励

受益于激励理论和合约理论的发展,近 30 年来,一些西方学者在民主国家政治实践基础上,推进了公共服务动机更为盛行的公共部门激励研究。在公共服务激励机制中,私人部门更多依赖外在激励,而公共部门更多依赖内在激励。从差异性激励视角看:①公共部门具有多任务性、多种目标性和绩效难以测量性等不同于私人部门的特征,因而激励必须使多项任务的边际回报相等;公共部门具有共同代理性质,异质性的多个委托人都试图影响同一代理人,在委托人没有合谋情形下,通过委托人选择激励机制和代理人在总激励下作出最优选择以达到博弈完美均衡。②将私人部门常用的外在激励简单运用于公共部门往往效果不佳。在公共部门,工资、物质奖励等显性激励效果非常弱,而升迁、业界声望等隐性激励在实践中运用较多;公共部门更能让代理人产生精神层面的激励回报,政府部门间的水平竞争激励机制、自下而上的标尺竞争、同级政府间的相互监督和学习亦可提高效率、节约成本^[7]。③公共部门市场机制的引入可能会强化外在激励。

3. 公共服务动机与内在激励具有更好的匹配性

Young 对部分研究者就公共服务动机与奖赏项目关系的调查结论或论点进行了归纳^[8],有关公共服务动机与激励直接关系的倾向性结论为:①从总体关系向度看,公共服务动机是一种内在动机,与内在激励具有更好的匹配性,外部激励作用不大甚至有消极作用。Houston 对美国 1991 年、1993 年和 1994 年社会普查中的 1 475 个样本数据进行了比较分析,认为“工作安全性、成就”奖赏项目对公共服务动机有积极作用;“高收入、工作时间短”对公共服务动机有消极作用;而晋升与公共服务动机没有关系,公共部门职员比私人部门职员更倾向于以工作中的内在报酬为价值取向、公共服务动机更多追求的是内在报酬而非外在报酬^[9]。Philip 也认为公共服务动机与内在报酬正相关、与外在报酬负相关、对外在报酬的强调会削弱内在动机^[10]。②从具体激励内容与公共服务动机的关系看,普遍认为金钱激励对公共服务动机有消极作用或没有关系;多数研究者认为高工资、晋升、工作安全性、工作时间短等奖赏项目对公共服务动机有消极作用或没有关系;公共利益、服务社会、帮助他人则对之有积极作用。

三、优化公共服务动机激励的措施

1. 强化内在激励功能,提高匹配效应

公共服务动机上的差异,会直接影响公共服务人员对公共服务行为本身的偏好程度,亦会间接影响其对工作的努力程度。对属于完全自利动机的公共服务人员,内在激励的作用不明显,此时,委托人通常采用物质奖励这种外在激励方式,以便通过价格效应来提高公共服务人员的努力水平和工作效率。当公共服务人员具有公共服务动机时,委托人应采用针对性的内在激励方式,以便通过匹配效应来提高公共服务供给效率。

识别公共服务动机的显著标志是,公共服务人员完成某项任务的驱动因素是源于兴趣爱好或满足感、利他或亲社会、使命感等与工作本身有关的因素而非物质奖励、职务晋升等与工作本身无关的因素。提高公共服务动机与内在激励匹配效应的举措主要有:

(1)采取针对性的内在激励方式,提高公共服务动机与内在激励方式的匹配程度。与公共服务动机相匹配的内在激励方式主要有使命激励、胜任感激励、精神激励、声誉激励、自主性质的授权激励等。这种匹配既能提高公共服务人员的满意度,亦能降

低激励成本并提高服务效率。

(2)完善人力资源管理机制,提高公共服务动机与岗位、任务的匹配程度。内在激励可以通过匹配效应传导到整体公共服务组织系统。为了更好地适应公共服务的市场化改革进程,实现公共服务对公益性和营利性的双重价值诉求,可以借助有效的人力资源管理机制和公共服务人员自主性岗位竞聘等多种措施,实现具有公共服务动机倾向的公共服务人员与强公益性岗位的有效匹配,具有自利动机倾向的公共服务人员与强营利性岗位的有效匹配,以提高具有差异性动机的公共服务人员之间的配置效率。事实上,这种基于偏好的匹配效应还广泛存在于公共服务人员与任务之间、公共服务项目中的委托人与代理人之间以及管理者与被管理者之间。

2. 注重外在激励的内化,提高激励的整体效果

显性的外在激励如金钱对公共服务动机的激励效果不佳,从长远看甚至有负作用,而基于对公共服务行为本身的内在激励效果显著。进一步从相对意义上看,外在激励的内化,可以起到正向激励公共服务动力的作用,从而提高激励的整体效果。外在激励内化的途径主要有:

(1)内在激励的强化。外在激励的强化可能会改变公共服务人员原有的效用函数,将他们的注意力由任务本身转移至外在激励,对内在激励产生抑制作用,从而产生外在激励对内在激励的“挤出效应”。与此同时,内在激励的强化亦可能会改变公共服务人员原有的效用函数,将他们的注意力由外在激励转移至任务本身,对外在激励产生抑制作用,从而产生内在激励对外在激励的“挤入效应”。

(2)外在激励的内化。即外在激励需要通过内化(将外在激励转化为内在动力)才能发挥作用,如由于个人对公共服务所作的贡献所带来的使用价值增加、地位与威信提高、职业发展机会优化等。外在激励的内化,有利于提高公共服务人员对组织的认同程度和对工作的投入水平,从而提高工作业绩。

3. 提高公共制度与文化对公共服务动机激励的有效性

内在激励功能的强化和外在激励的内化,都需要通过有效的公共制度与文化来实现。从属性上看,“理性经济人”在市场经济领域具有强适应性,而“理性公共人”在公共服务领域具有强适应性。从动态视角看,行为者的动机是可以在一定条件下转化

的。提高公共制度与文化对公共服务动机激励有效性的目的在于,提高公共服务组织系统对具有利他动机人员的吸引力,培育公共服务人员的利他动机,激发他们潜在的关心社会、服务社会的意识和追求公共利益、政治利他等高尚动机,以提升整个社会的公共服务能力。

为了有利于提高公共制度与文化对公共服务动机激励的有效性,建议采取以下措施:

(1)提高公共制度与文化的公共使命导向性和对公共服务人员的影响力。如果一个公共组织的制度和文化具有显性而有效的公共使命导向,它更能吸引到具有相同使命的人员,更能得到社会的认同,亦有利于促进公共组织与公共服务人员在公共价值目标上趋于一致,从而产生降低代理成本和提高公共价值感受的效用。

(2)构建与内在激励相匹配的激励制度与文化。现有公共服务组织系统中的激励制度与文化是建立在自利性假设的基础之上,激励的基本原则是使不同性质的公共服务任务之间的边际回报相等。基于利他动机的内在激励更多采用的是非物质激励方式,因此,在公共服务组织系统激励体系中,应融入被传统激励所普遍忽视的内在激励,以增加公共服务人员的效用。

(3)在尊重个性化公共服务动机的基础上,探求形成合力的途径。公共服务组织需要制定明确的公共服务动机激励目标,完善有利于公共服务动机充分发挥作用的工作内容设计,促进内在激励的及时性与公平性,保障具有内在动机的公共服务人员有长远预期。此外,充分发挥内在激励中的榜样作用

与“同群效应”、彰显内在激励特色的文化宣传、提供具有挑战性的任务与积极信息反馈,强化公共服务人员对行为价值的认同等措施,均有利于促进公共服务动机激励的优化。

参 考 文 献

- [1] JAMES P L, WISE L R. The motivational bases of public service[J]. *Public Administration Review*, 1990, 50(3): 367-373.
- [2] WOUTER V, SCHEEPERS S, HONDEGHEM A. Public service motivation in an international comparative perspective: the UK and Germany[J]. *Public Policy and Administration*, 2006, 21(1): 13-31.
- [3] JAMES P L. Antecedents of public service motivation[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997, 7(2): 181-197.
- [4] 曾军荣. 公共服务动机: 概念、特征与测量[J]. *中国行政管理*, 2008(2): 21-24.
- [5] BREWER G A, COLEMAN S S. Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, 8(3): 413-440.
- [6] 高韧, 吴春梅. 农村社区环境卫生公共服务供给主体的制度激励研究[J]. *经济问题*, 2009(1): 87-90.
- [7] 高韧. 企业的公共服务责任与政府激励[J]. *科学·经济·社会*, 2010(2): 61-64.
- [8] YOUNG J C. A study of public service motivation: the Korean experience [D]. Idaho: University of Idaho, 2001.
- [9] HOUSTON D J. Public service motivation: a multivariate test [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10(4): 713-728.
- [10] PHILIP C E. Public service motivation: building empirical evidence of incidence and effect[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997, 7(4): 499-518.

Study on Public Service Motivation and Incentive

GAO Ren

(College of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Public service motivation refers to public service belief, value and attitude of the individuals based on public institution and culture which reveals the altruistic motivation beyond the self-interest motivation. The relationship between public service motivation and incentive is reflected from the responses by public service personnels to the incentive items and the incentive of public sector and public services. That effective motivation to public service motivation needs to strengthen the intrinsic incentive, lay stress on extrinsic incentive, and improve the influence of public institution and culture.

Key words public service motivation; incentive of motivation; altruistic motivation; intrinsic incentive; public system

(责任编辑:金会平)