

公共服務動機： 回顧、反思與未來方向*

陳重安、許成委**

《摘要》

在上世紀末美國政府的信任危機的背景下，同時也是對公共選擇理論的反思，「公共服務動機」(public service motivation, PSM)的概念於1990年被正式提出並迅速成為公共管理研究的焦點議題。本研究回顧了過去25年快速增長的文獻，發現PSM在定義與測量方面出現了不一致的問題。現有文獻中，PSM被賦予23種以上的定義以及42種以上的測量方式，這難免對未來的研究者造成困惑。進一步分析發現，PSM常常被界定為利他動機、親社會動機或內在動機，同時被注入了價值、信念及態度等諸多要素，不只在內涵上失去獨特性，定義上更偏離了動機本身的意義。鑒於PSM在華人社群被關注程度不斷升高，華人社會的研究者應用更謹慎與批判的眼光看待這個議題；我們並認為，未來研究或許該更大膽地捨棄當代文獻中根基於Perry(1996)的定義與測量，並讓其回歸其最

投稿日期：104年12月4日；接受刊登日期：105年9月11日。

* 本文之完成，承蒙新加坡教育部提供研究補助(Ministry of Education Academic Research Funding, Tier-1 Grant, #RGT33/13)，特此感謝。

** 陳重安為新加坡南洋理工大學公共政策與全球事務學系助理教授，e-mail: cchongan@gmail.com。

許成委為新加坡南洋理工大學公共政策與全球事務學系博士候選人，e-mail: CXU005@e.ntu.edu.sg。

原始的樣貌：「驅動公共服務行為的動機」。因為公共服務行為具多樣性，公共服務動機並不應該有一個放諸四海皆準的量表，故我們建議未來的研究應該基於成熟的動機理論，如「自我決定理論」（self-determination theory, SDT），根據不同行為而發展出不同類型的測量方式，並審慎地開展未來數年的本土化研究。

[關鍵詞]：公共服務動機、公共服務行為、自我決定理論、利他動機、親社會動機

壹、前言：公共服務動機（PSM）的研究熱潮

公眾對公務員的期望之一是他們有較高的公共服務承諾，因而瞭解其行為背後的原因是一項亟待探索的課題（Perry, 2014）。在過去二十餘年中，公共服務的動機研究成為了公共管理領域的熱點議題，而其中絕大多數研究繼承和發展了 Perry 與 Wise（1990）構建的公共服務動機概念。從公私部門比較的角度，學者們指出，相對於私營部門的雇員，公務員具有更強的意願為著公共利益去說明和服務他人（Kjeldsen, 2012; Perry, 2000）。PSM 的研究在過去二十餘年獲得了快速的發展，公開發表的文章數量增長很快（Bozeman & Su, 2015; Perry, 2014; Perry, Hondeghem, & Wise, 2010; Prebble, 2016）；2000 年到 2010 年期間，有 125 篇英文文章在主流公共行政期刊上出現（Perry et al., 2010），而截止到 2014 年，這個數量幾乎翻了一倍。在彼岸的中國大陸，中文的第一篇研究發表於 2007 年（李小華, 2007），到 2014 年大約有三十多篇期刊文章（CNKI 資料庫）出現，其中有 13 篇概念與理論介紹的文章以及 23 篇實證文章。從年度發表數量增長情況可以看出，關注度正在不斷增加。在台灣，近期亦有相當多的期刊文章討論 PSM（吳宗憲, 2012；孫同文、許耿銘, 2014；張其祿, 2015；潘瑛如、李隆盛, 2014、2015）。

然而，在世界各國一頭熱地進行 PSM 研究時，有些西方學者開始對 PSM 的定義進行了批評（Bozeman & Su, 2015），我們亦認為 PSM 不論在概念上或在測量上都有相當的缺失。本文的目的，就是對 PSM 在概念與測量上的問題進行全面回

顧和反思，並提出未來公共服務動機研究的可能方向。這不僅有助於學者重新審視 PSM，更重要的是使 PSM 研究能根基於紮實的理論，最終的目的，是避免將西方研究不經思索地單向移植到華人社群，進而讓 PSM 研究能更為理論化、甚至本土化。

貳、PSM 的簡要文獻回顧：成果與瓶頸

一、PSM 迄今的研究成果

縱向考察 PSM 的文獻歷程發現，2000 年以前的研究主要是圍繞概念理解和測量展開 (Brewer, Selden, & Facer II, 2000; Crewson, 1997; Francois, 2000; Perry & Wise, 1990; Perry, 1996, 1997, 2000)，隨後的研究主題包括測量效度的檢驗、PSM 前因後果以及國際間擴散與比較的研究等 (Alonso & Lewis, 2001; Bright, 2005; Chen, Hsieh, & Chen, 2014; Chen & Hsieh, 2015; Houston, 2000; Kim, 2006; Liu, Tang, & Zhu, 2008; Moynihan, 2010; Scott & Pandey, 2005; Vandenabeele, Scheepers, & Hondeghem, 2006)。Perry (2014) 指出，PSM 研究的發展有三個階段：前兩個階段主要是指過去的研究，包括概念發展、測量與實證檢驗；第三個階段是當前以及未來一段時間需要關注的主題 (Perry, 2014)。當前，學者們主要關注的問題包括：PSM 是如何產生的？會對個人和組織帶來哪些作用和影響？大量的學者對 PSM 的前因變數進行了分析，歸納這些因素包括個體因素與組織環境等兩方面；個體因素如人口統計因素 (如教育水準等)、收入公平、目標設置、社會化過程與工作時間等等 (Bright, 2005; Camilleri, 2007; Chen et al., 2014; DeHart-Davis, Marlowe, & Pandey, 2006; Perry, 1997; Pandey & Stazyk, 2008; Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008; Vandenabeele, 2011; Ward, 2014；孟凡蓉、吳建南，2014；潘瑛如、李隆盛，2015)；組織因素如專業組織會員資格、工作特徵、組織環境、組織社會化、組織文化、組織制度、獎勵、領導以及公共管理改革等 (Bellé, 2014; Bellé & Ongaro, 2014; Camilleri, 2007; Moynihan & Pandey, 2007; Perry, 2000; Taylor, 2008; Wright, 2007)。第二個問題有關的研究主要是分析 PSM 結果與影響，如個人工作績效 (Bright, 2007; Bellé, 2013, 2014; Leisink & Steijn, 2009; Naff & Crum, 1999)、工作滿意度 (朱春奎、吳辰，2012；吳宗憲，2012)、組織承諾 (Crewson, 1997; Naff & Crum, 1999; Pandey, Wright, &

Moynihan, 2008; Perry & Vandenabeele, 2015; Ritz, Brewer, & Neumann, 2016) 、組織績效 (Brewer et al., 2000; Kim, 2006; Ritz, 2009) 等。如前所述，PSM 在美國本土研究快速增長的同時，不少其它國家的學者嘗試引進此概念並加以發展。根據 Ritz 等人 (2016) 的統計，PSM 的研究有來自超過 43 個國家的學者持續地研究或者進行資料的收集。大量的實證分析指出 PSM 在實踐者關注的結果變數中具有正面與積極的作用。就中文文獻而言，當前的研究路徑和方法與西方並無二致。

二、PSM 面臨的研究瓶頸：概念界定與測量

任何 PSM 的實證研究都必須基於 PSM 的測量，測量 PSM 又仰賴 PSM 的定義。不幸的是，PSM 最為人詬病的即是其含糊不清的概念界定以及由此導致的測量結構混亂不一致 (Bozeman & Su, 2015; Prebble, 2016; Ward, 2014) 。Bozeman 與 Su (2015) 運用 Gerring 於 1999 年所提出關於概念的標準，對 1990 年至 2012 年間的 23 種 PSM 定義進行了評估；發現 PSM 在動機、信念、價值、態度以及行為等概念之間亦是邊界模糊不清 (Taylor, 2008; Vandenabeele, 2007) ，與「常識」 (familiarity) 不一致，也不符合「簡約性原則」 (parsimony) ；同時發現 PSM 常常與「親社會動機」 (prosocial motivation) 、 「利他動機」 (altruistic motivation) 等混淆在一起，不符合作為一個概念「差異化」 (differentiation) 的標準 (意指能夠有效的與其它概念區別開來) 。本文在此將概念與測量分開回顧，並據此提出反思與未來的方向。

Rainey (1982) 最初提出了 PSM 這個名詞，但僅止於構念的提出，對於其輪廓並沒有清楚的概念化的描繪。隨後 Perry 和 Wise 在 1990 年的文章中正式提出了 PSM 的概念，認為 PSM 是公共組織或公共機關中個人所特有的動機型式。Brewer 等人 (2000) 對 PSM 的概念和測量結構進行檢驗發現，被調查者對 PSM 的理解包括：「樂善好施」 (samaritans) 、 「社群主義」 (communitarians) 、 「愛國主義」 (patriots) 以及「人道主義」 (humanitarians) 等。隨著 PSM 研究的逐漸積累，學者們對 PSM 概念的認識分歧也開始顯現，超過 23 種不同的定義說明了這一點 (Bozeman & Su, 2015) 。

這些新的定義除了繼承 Perry 與 Wise (1990) 的概念，即「個人行為傾向」以外 (Crewson, 1997; Carpenter, Doverspike, & Miguel, 2012; Pandey et al., 2008) ，主要可分為三類，包括將 PSM 定義為利他動機 (Bright, 2008; Francois, 2000; Houston, 2006; Liu et al., 2008; Perry & Hondeghem, 2008a; Rainey & Steinbauer,

1999），工作有關的偏好（Brewer, Ritz, & Vandenabeele, 2012; Christensen & Wright, 2011; Clerkin & Cogburn, 2012; Georgellis & Tabvuma, 2010; Liu et al., 2008; Perry & Hondeghem, 2008b），親社會動機等（Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, & Vrangbæk, 2013; Brewer et al., 2012; Brænder & Andersen, 2013; Clerkin, Paynter, & Taylor, 2009）；有一些學者則給出整合性的概念，如「驅使個人做出對社會有益行為的一組動機或推動因素」（Taylor, 2007），或者將 PSM 界定為一種「內在的報酬」（intrinsic rewards）（Kim, 2006）。

其中，大量的研究將 PSM 界定為信念、價值和態度等（Anderfuhren-Biget, Varone, Giauque, & Ritz, 2010; Liu et al., 2008; Perry & Hondeghem, 2008b; Perry et al., 2010; Taylor, 2008; Vandenabeele, 2007; Wright & Pandey, 2008）。例如，Vandenabeele（2007）指出 PSM 是超越個人利益甚至組織利益關注更大政治體的利益的一種信念、價值、與態度，並在適當的時機作出相應行動；Taylor（2008）認為 PSM 是為公共利益服務的一組動機、價值與態度；Wright 與 Pandey（2008）認為 PSM 是工作有關的價值，Perry 與 Hondeghem（2008b）也在定義中加入了價值、信念等因素。也有學者將利他動機、親社會動機、價值、信念、態度、心理傾向整合在一起而給出了新的定義，例如 Perry 等人（2010）認為 PSM 是源自公部門的價值和心理傾向激發的利他主義或親社會動機。

有如此分歧的定義，PSM 的測量缺乏一致性並不令人意外。根據文獻，現存大約有 42 種不同的測量方式（Prebble, 2016），並可大致歸類如下：單題項量表，單面向多題項量表，多面向多題項量表等等。Perry（1996）首次構建了包括 4 個面向 24 個測量題項的 PSM 測量量表，這四個面向包括：對政策制定的興趣、對公共利益的承諾、同情心、與自我犧牲。Perry 量表的建立，使得 PSM 的研究受到越來越多的關注，隨之不斷有新的量表產生，題目的數量從 1 到 40 個不等。Alonso 與 Lewis（2001）從 Perry 的量表中提取了 5 個題項作為 PSM 新的測量工具，Brewer 與其合作者先後建立了單面向 3 個題項以及 6 面向 40 題項的量表（Brewer & Selden, 1998; Brewer et al., 2000）。隨著 PSM 研究的擴散，不同國家的學者根據本地情境開發了新的量表，包括英國和德國（Vandenabeele et al., 2006）、中國（Liu et al., 2008; Liu & Tang, 2011）、荷蘭（Steijn, 2008）、澳洲（Taylor, 2008）、比利時（Vandenabeele, 2008）、韓國（Kim, 2012）和義大利（Bellé, 2013）。Kim 等人（2013）在 12 個國家收集資料驗證並建立了 16 個題項的 PSM 的量表。在 Prebble（2016）所回顧的諸多量表中，有 5 篇文章採用了 Perry

(1996)的量表，8篇採用了 Alonso 與 Lewis (2001)開發的量表，1篇採用了 Kim 等人 (2013)開發的量表，其它 20 餘篇全部開發了新的量表。我們很難確定這些測量題項數目與內容不同的量表在內涵上是一致的。

就台灣的中文文獻來看，迄今並沒有學者提出修正的量表，不過有不少學者試圖驗證是否 Perry (1996) 與 Kim 等人 (2013) 所建構的量表是否在信度與效度上良好 (林玉雯, 2015; 孫同文、許耿銘, 2014; 潘瑛如、李隆盛, 2014)，而其得到的結果多指出 Kim 等人 (2013) 的量表較佳。不過這並不太令人意外，因為 Kim 在更早些的量表設計上 (Kim, 2009) 就放入了儒家文化原素來測量 PSM 的諸多構面，尤其是「政策制定的吸引力」(attraction to policy making) 這塊，這樣的量表自然更適合同屬儒家文化區的台灣。不論結果如何，這些本土研究並沒有直接挑戰或質疑當代 PSM 的概念或定義，更多的是「假定其概念上正確，但探討測量的方式是否符合本土國情」。不同於這些本土研究，本文在下一段所提出的論點，將首先針對 PSM 的概念進行批判與反思。

參、反思與批判

如前所述，價值、態度、信念等要素 (Bozeman & Su, 2015) 的注入，使得 PSM 的內涵變得複雜。然而，動機與價值、理念或態度真的是相同的概念嗎？這些近義詞的內涵分別是什麼呢？我們以下做更詳盡的介紹。

一、PSM 是動機嗎？

- 「動機」(motivation) 是一個行為的原因。按照劍橋詞典網路版的解釋是「做某件事的熱情、原因或需要」；詞源上看，它來自拉丁語 *movere*，意思是「運動的所有原因」(Kleinginna Jr & Kleinginna, 1981)；學術文獻中多將動機解釋為驅動行為的因素 (Masden, 1974)。換言之，研究動機，必先討論行為。
- 「價值」(value) 相對於動機來說是更穩定的元素，它代表對客體判斷的標準。價值被定義為「從主體的角度描述主體與客體之間的關係，來反映客體主體化的過程，是關於客體的出現、屬性和變化等如何與主體的標準一致或相符的判斷依據」(Li, 2014)；基本上，價值是「從個人方面或者社會

層面上來看，判斷某一特定行為模式或存在的最終狀態。相比較於其相反的情況，是更加可取的、持久穩定的信念」（Cook & Ma, 2014）。與組織行為相關的包括「工作價值」（work values）和「倫理價值」（ethical values），前者是指對工作結果與行為的個人信念或判斷，後者是指關於是非對錯的個人信念（George & Jones, 2012）。

- 「態度」（attitude）是對客體的總合評價判斷，包含「情感」（affect）、「行為傾向」（behavior tendency）和「認知」（cognition）三種成分（Myers & Twenge, 2013）。態度也可被解釋為「通過評價某一特定實體物件來表達在何種程度上贊成或者不贊成的心理傾向」（Eagly & Chaiken, 1993）。總之，共識是認為態度是關於某客體物件的各類評價判斷（Maio & Haddock, 2010），它的功能包括客體評價、影響行為、使得主體更加容易判斷和做出行為（Maio & Haddock, 2010）。
- 「信念」（belief）是「關於什麼是好的」的心理狀態（Costa, Collins, & Levi, 1995）。根據劍橋字典和韋氏字典，信念是對「某物件是否真實的、好的、對的或有價值的一種感覺」或「所相信的東西」；信念可分為隱性和顯性，也可能同時出現相互矛盾的信念（Fagin & Halpern, 1987）；信念是否正當與合理取決於其形成過程是否可靠（Goldman, 1979）。

根據上面的定義，我們發現動機與價值、態度、以及信念是有明顯區別的。最大的區別在於動機一定是對應於行為而言，討論動機的前提是有明確的行為，比如一般的論述是某一行為的動機（例如：投入志願服務工作的動機）；而價值、態度、信念等與行為並沒有——對應的關係。價值、態度與信念可以在沒有任何行為的情形下獨立存在，它們會影響行為，但並不必然決定行為的發生和持續；比如，人們常常做出與價值、信念與態度相反或不同的行為，這與動機有很大不同。因此，如果將 PSM 界定為信念、態度或價值，顯然，其內涵已經偏離了動機的概念。

二、PSM 必然與自利無關嗎？

承上一點，如果 PSM 不是態度、不是價值、不是信念，而是純然的動機，那麼就字面上的理解，PSM 所指涉的應該是「從事公共服務行為的動機」。Bozeman 與 Su（2015）指出，當今 PSM 的研究幾乎無一不是將從事公共服務行為的動機限

制在純然利他與非自利的範圍。有學者認為它的本質「內在」(intrinsic)，不考慮外在回饋的，更有學者認為它是一種「召喚」(calling)或是「善行」(benevolence) (Houston & Cartwright, 2007)。不容否認，公共服務的終極目標是親社會的、促進社會良善的，某種程度上看來公共服務行為也可以視為親社會行為。那麼，親社會行為的動機，真的不存在任何自利的成份嗎？

答案是否定的。親社會動機一般被定義為「一種從事有益於他人的行為的願望」(Batson, 1987; Grant, 2007; Hickey, 2014)，而這種動機可以是利他的也可能是自利的(Batson & Shaw, 1991; Weinstein & Ryan, 2010)。例如說，下電梯的人搬出行李箱可能是為了減輕對方負擔也可能為了電梯更快地到達自己的樓層，讓座位給老人可能是因為關懷老人也可能是因為畏懼旁人異樣的目光。同樣的，以公共服務行為來說，我們很難肯定公務員在意圖增加社區服務專案時是純粹基於對社會的責任感還是出於自己對權力的渴望。更有甚者，增加服務專案很多時候是為了機關存在的政治正當性或是迫於輿論的要求，這與純粹的利他動機相距甚遠。再進一步說，單就當代 PSM 其中所舉出的一些向度，像是「自我犧牲」(self-sacrifice)來說，它就一定是被神聖、利他的原因驅動嗎？或許不是。在戰場上衝鋒陷陣的士兵，固然有些是基於神聖的愛國心，但不能否認有更多是因為家人被殺而想復仇，有些是因為後面有督戰隊拿槍指著他們，所以不得不勇往直前。

如果 PSM 像當代公共行政學者們所信仰的，是一種近乎神聖、不摻雜自利成份的動機，那麼那些不夠神聖的、但是導致公共服務行為的自利動機又該給他們什麼樣的一個名字呢？當今學者直覺性地排除自利的公共服務動機，或是說，對於 PSM「神聖性」的迷信，或許可以追溯到在 Rainey 以及 Perry 等人提出和發展這個概念時，更多的是從公共服務倫理或公共價值出發，缺乏心理學領域的動機理論視角，將太多正面的價值和理念加入了 PSM 框架裡面，進而使得 PSM 包含價值、道德倫理與態度等等諸多要素，最終不僅排除了自利的親社會動機，也使 PSM 的內涵更加撲朔迷離。簡言之，當前 PSM 研究的兩個基本謬誤在於：第一，討論公共服務動機，卻沒有明確指出公共服務行為為何，使 PSM 偏離了動機的概念。第二，承上一點，自利動機亦可能促成公共服務行為，但多數 PSM 的理論貢獻者將 PSM 想像成一個可以盛裝所有美好價值和倫理的概念框架，進而使得 PSM 研究排除自利動機，變得狹隘與偏頗。

三、PSM 的未來：重起爐灶的時間到了？

對一個概念的反思與批判所伴隨而來的，是對這一概念的重建。比較保守的重建之路，是對於此概念進行微調與補足。其實，在過去的二十多年間，公共行政的學者們不斷地在進行這樣的一個微調工程，使得 PSM 從一開始專注於公部門員工特有的動機結構（Perry & Wise, 1990），到後期變成一個可以跨部門比較的概念（Steijn, 2008）、選擇公共服務工作的一個原因（Liu & Tang, 2011）、與利他動機劃上等號（Taylor, 2007）、並且討論 PSM 量表跨國通用性（孫同文、許耿銘，2014；潘瑛如、李隆盛，2014）或根據世界各國國情重新調整測量內涵等等（Kim et al., 2013）。然而，這樣的微調與補足，不但無法有效地解決本文所提出有關於 PSM 在定義上的分歧與模糊性，反而讓 PSM 更加模糊與分歧。

更重要的是，如前所述，動機無法與行為分開，要討論公共服務動機必先討論公共服務行為。但是，公共服務行為有諸多形式，上至高級公務員的政策制定行為，下至基層公務員面對面提供服務給老百姓，實難以有個統一的公共服務行為。其次，究竟公共服務是否為部門限定詞（公共部門的）也有相當爭議（Prebble, 2016）。例如，公立學校老師的教學可視為公共服務行為，那麼私校老師的教學是否該視為公共服務行為呢？因為公共服務行為有多樣性，世界上沒有一個單一的公共服務行為，那麼我們實在不應該期待在可見的未來，有人能夠提出一個舉世通用的公共服務動機定義，更遑論一套放諸四海皆準的測量工具。

那麼，這是不是意味著我們該把「公共服務動機」這個詞掃進資源回收桶裡呢？首先，這樣激進的作法對許多人來說，尤其是把畢生心力投入 PSM 研究的人，在情感上是很難接受的。當然，情感接受與否並不能決定學術上的真偽，但是單就 PSM 這個概念是否有學術價值或學科價值來看，筆者還是抱持一個比較正面的看法，因為不可否認，在公共行政的學科認同危機當下，PSM 是公共行政領域的議題中少數具有學科代表性的（Perry & Vandenabeele, 2015; Ritz et al., 2016）。另外，以 PSM 的象徵意義來說，我們可將其理解為公共行政這個學科對於公務人員的一個期許：我們希望公務人員從心理認同利他行為與公共服務是一件有價值和有意義的事（內控與純利他的動機），而他們在為民服務的時候能夠感到欣喜、愉悅、與自我滿足。在愉悅的情境下提供服務，一般說來，其績效也比在被迫的情境下來得好。就此觀之，PSM 做為一個公共行政的研究領域，仍有其價值與必要性。

如果說 PSM 做為一個研究主題不應完全丟棄，但是在概念上的微調不可行（可能造成概念上更加模糊、或甚至走回頭路把 PSM 等同於利他動機），建構出一個通則性的概念與量表亦困難重重（公共服務行為有多樣性），那 PSM 研究的下一步究竟該走向哪裏呢？筆者認為，一個可行的方案是保留「公共服務動機」做為一個研究領域，但必須與當代西方盛行的 PSM 做一個切割，並且避免使用 Public Service Motivation 或 PSM 這樣的詞彙，因為這將會造成未來研究者的困惑與混淆。「公共服務動機」應該讓其停留在一個最單純、無價值與倫理涉入的層面，而在操作上回歸字面本身的意義（或許我們可以將其理解為公共服務動機的「操作型定義」）：進行「公共服務行為的動機」（motivation for public service behavior），並根據不同的公共服務行為討論不同的動機型式。簡言之，未來的公共服務動機研究應具有以下特徵：

第一，公共服務動機是一個價值中立，限定於字面意義的概念。也因此，華人世界的研究學者或考慮不再使用 PSM 這個帶價值色彩的詞彙，而直接使用中文的「公共服務的動機」。

第二，公共服務動機不再脫離公共服務行為，故不會有態度、價值、信念等注入這個概念，而是純粹的行為動機。

第三，因為公共服務行為不只一種，故通則性、放諸四海皆準的單一量表將不復存在，研究者將根據不同的公共服務行為設計不同的公共服務動機量表。

第四，動機型式是多樣的，包含內在與外在動機、或是利他與利己的動機。公共服務動機將也因此將包含所有以上概念，不限於利他或內在的型式。

這樣的一個新方向，雖在定義上與測量上與 PSM 最原始的理念南轅北轍，但就實務上與學術上的目標來說，不但不舐觸，還能夠找到其相通性。從 PSM 的發展軌跡看，它是從比較公私部門員工開始，發現公共部門員工有較強的親社會傾向與利他需求（Perry & Porter, 1982），進而開始研究這種傾向在工作上的正面價值，並討論如何在實踐上強化這種傾向、或至少不要扼殺這種傾向（Moynihan & Pandey, 2007; Perry, 1997）。而本文所提出的新方向，基本上也肯定公務員利他傾向的存在與其正面價值，但這個新方向並不刻意迴避一個事實，那就是隱藏在公務員利他行為與親社會行為背後，更多的是經濟學家告訴我們的自利傾向與外在規約。如果說一種純然基於利他精神的公共服務動機是西方研究 PSM 的學者所引頸期盼的，那麼本文所提出的新研究方向，與其並無二致。更確切的說，本文認為未

來的研究方向，還包含一個重要成份：

第五，公共服務動機型式包含內控與外控、利他與利己，但是純然利他與內控的動機型式是我們所追求的。那麼，未來的研究就必須討論利己與外控的公共服務動機型式如何能夠轉變成利他與內控的型式。

根據這些新方向，筆者將在下一段落介紹自我決定理論（SDT）及其在公共服務動機上的應用。這個理論將有助於讀者更有系統性地了解（1）自利或外控的公共服務動機如何存在、與（2）這些動機如何能轉變成為自主與內控的公共服務動機。

肆、對未來研究的建議：導入自我決定理論（SDT）分析特定公共服務行為的動機

用一個粗略的二分法來說，動機理論可分為內容理論與過程理論。內容理論像是 X-Y 理論、馬斯洛的需求理論、雙因子理論、「內—外在動機理論」（extrinsic-intrinsic motivation）等等，都是探究「動機內涵是什麼」（what）的問題。過程理論像是公平理論、目標設定理論、期望理論等等，則探究「動機如何產生」（how）的問題。很明顯的，PSM 這個概念在提出時，是想將其定位在內容理論上的。那麼在重建公共服務動機概念時，我們或許可以考慮導入更成熟的内容動機理論，像是自我決定理論（Gagné, 2014; Ryan & Deci, 2000），來做為研究公共服務動機的基礎理論。

作為一個經歷了大量實踐驗證的成熟動機理論，自我決定理論中的動機結構設計自上個世紀九十年代開始就被許多學科廣泛應用，涵蓋的行為議題幾乎無所不包，如運動員的運動行為（Pelletier et al., 1995）、婚姻與配偶互動（Blais, Sabourin, Boucher, & Vallerand, 1990）、吸煙行為（Williams, Gagné, Ryan, & Deci, 2002）、教堂禮拜（Baard, 1994）、學生的學習與表現等（Hayamizu, 1997; Vallerand et al., 1992）。與本文更為相關的是有些學者將 SDT 聯繫到工作與組織行為的有關概念，如領導、績效、目標設定、工作態度等等（Deci, Connell, & Ryan, 1989; Gagné & Deci, 2005; Sheldon, Turban, Brown, Barrick, & Judge, 2003）。據此學者們在近期發展出以 SDT 為基礎的工作動機量表（Gagné et al., 2010; Tremblay, Blanchard, Taylor, Pelletier, & Villeneuve, 2009），並且在不同國家進行調查研究，

測試其通則性 (Gagné et al., 2015)。

為何本文認為 SDT 在不同種類的內容理論中具有優越性呢？首先，不論是馬斯洛的需求理論、X-Y 理論、或雙因子理論等，在實證上都沒有得到足夠的支持，以馬斯洛的需求理論為例，在安全不滿足的狀況下，人亦有可能追求自尊。就內在一外動機的二分理論而言，雖然它能夠囊括外控、利己的公共服務動機，但卻常常過度簡化動機的类型。再者，外控動機（被逼著做服務）如何能夠轉化成自主動機（認為服務是有意義的而願意做），內一外動機的二分論中也沒有說明。反之，SDT 不僅有大量實證支持（如前一段所述），還提供一個相當完整的動機分類架構；最重要的是，它清楚地詮釋動機能夠在外控與內控間轉化的可能性，故相當適合本文所提出的公共服務動機新方向。

一、SDT 及其動機結構

SDT 的發展有相當的歷史，從研究內在動機開始，並討論外在控制的導入是否影響個人自主權與內在動機的存在 (Deci, 1971)，不過真正有系統性的理論框架大概是在距今三十年前由 Deci 與 Ryan (1985) 所提出，近期亦有華人學者將此理論帶入中文研究體系當中，不過多半集中在心理學界而非公共行政學界（張劍、張建兵、李躍、Deci, 2010；許建民、范良誌，2011）。

SDT 與一般動機理論最大的差別在於，傳統上，學者們將動機結構用簡單的二分法做一個分類：內在動機與外在動機。內在動機意指一個人採取某種行動的原因在於內在的興趣與在行為的同時產生的愉悅，外在動機則是意指一個人採取某種行動的原因在於外在條件的誘惑與限制，傳統上的外在動機不外乎強調「誘因」(incentive) 對一個人的影響，例如身體上的處罰或金錢上的獎勵。然而，這樣的二分法似乎過於簡單，例如在討論工作動機時，對於升遷與發展的渴望可以算是純粹的外在動機嗎？或許不是。升遷在一定程度上牽扯到一個人的尊榮感，算是一個人的內在需求，那麼對於升遷的渴望，就不應該把它和對安全環境的渴望歸在同一類。據此，SDT 的開山始祖 Ryan 與 Deci (2000) 更精細地將外在動機一分為三：「效用制約」(identified regulation)、「社會順從制約」(introjected regulation)、與「誘因制約」(external regulation)，如表一所示。

表一 自我決定理論 (SDT)

動機結構	外在 (extrinsic)	外在 (extrinsic)	外在 (extrinsic)	內在 (intrinsic)
制約	誘因 (external)	社會順從 (introjected)	效用 (identified)	內在 (internal)
自主 / 被控制	強被控	弱被控	弱自主	強自主
自我決定程度	-2	-1	+1	+2

資料來源：修正自“Understanding public and nonprofit managers’ motivation through the lens of self-determination theory” by C. A. Chen & B. Bozeman, 2013, *Public Management Review*, 15(4), 584-607.

效用制約意指行動者因為認定某個原因有特殊的價值，進而採取行動。以學習數學為例，有不少人是打從心裡愛數學，這些人學習的動機便是內在制約。但是，有些人對數學本身並沒有興趣，但是為了未來的升學像是學習工程或經濟等（外在條件），他們對於數學學習仍然有相當正面的態度。效用制約與內在制約同屬於「自主動機」（autonomous motivation），因為不論學習本身是為了內在的興趣或是外在的條件，個人自主權受到外在情境控制的現象並沒有出現。值得一提的是，在 SDT 的原始設計中，在內在制約與效用制約的中間還有一個制約成份叫做 integrated regulation，但是這個制約的成因與效用制約難以區分，後期許多學者們並不將這個制約項目列入其研究範圍（Chen & Bozeman, 2013; Gagné et al., 2010），本文作者也認同這樣的觀點。

社會順從制約意指一個行為的成因並非有特殊認定的價值，也非受到實體上的脅迫或控制，而是為了躲避心中的焦慮感以及愧疚感。以上教堂為例，除非父母用體罰脅迫否則不上教堂不會受到實體上的懲罰。但是對許多基督家庭來說，不上教堂容易引起別人注意，許多人因此擔心在別的基督徒眼中，他們是不夠虔誠的。因為這樣的理由上教堂，我們可以稱之為社會順從制約。另一個例子是在公車上讓位，讓位對許多人來說是不情願的事，但是不做也不見得會受到身體上的懲罰，他們之所以讓位，有可能是因為他人的眼光讓他們產生一種「如果不讓的話會覺得很難看」的焦慮感。

誘因制約則是實體上的外在控制，控制可以是賞、也可以是罰。比如，在工作上有許多單位主管偏好使用非例常性的「績效獎金」（contingent performance-

based pay)，這在某種程度上對員工亦產生了一種外在控制（Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011），而員工因為追求績效獎金而工作便可視為一種誘因制約。就罰來說，許多中小學生學習英文和數學的原因，可能是因為懼怕老師的教鞭。由於主體的自主權在最後兩類調節中受到嚴重的侵害，故學者們將社會順從制約與誘因制約統稱為被約束動機或「被控動機」（controlled motivation）（Frey & Jegen, 2001）。

值得說明的是，以上四種動機結構並不是全然互斥，而是可能同時存在的。一個人可能同時具有高度的內在制約與效用制約（皆自主動機），另一個人可能同時具有高度的社會順從制約與誘因制約（皆控制動機）。也有些人會同時顯現出高度的內在制約與誘因制約，但是情況較少見，因為自主動機與控制動機一旦同時存在會產生互相抵消的現象，亦即一個上升、另一個就下降，這稱作「動機排擠現象」（motivation crowding）（Frey & Jegen, 2001）。不論如何，因為這種動機的同時存在性，學者們創了一個自我決定指數（Chen & Bozeman, 2013; Ryan & Connell, 1989）。由於自主動機代表個人能自我決定的程度，而內在制約又比效用制約的自我能量強，故我們可以把內在制約加權為 +2，效用制約為 +1。反之，控制動機代表非自我決定程度，而誘因制約又比社會順從制約的外控程度強，故我們可以把社會順從制約加權為 -1，誘因制約為 -2。自我決定指數的計算方式可以寫成：

$$\text{自我決定指數} = 2 \times \text{內在制約} + 1 \times \text{效用制約} - 1 \times \text{社會順從制約} - 2 \times \text{誘因制約}$$

如果將自我決定指數應用在公共服務動機的研究上，其最大的用途在於了解一個人對於公共服務的自我決定程度有多少，就如同有許多人用描述統計去了解 PSM 的四個構面有多強意思是一樣的。當然，這個指數在絕對值上並無太大意義，而是多用於比較。比如說，比較不同機關的公務員在政策制定行為上的自我決定程度，或比較公立中學與私立中學的教師是否在教學上展現出不同的自我決定程度。自我決定指數也可以應用在簡單的因果關係檢驗上，比如討論是否一個有宗教信仰的人，其在公共服務上的自我決定程度比較高，或是否自我決定程度高的人比較容易受到上級賞識。

二、SDT 動機結構在公共服務行為分析上的應用：以高階公務員進行政策制定為例

高階公務人員的一項重要工作即是制定公共政策，而這項工作在一般的認識

中，應視為一種公共服務行為，況且，「對公共政策制定的興趣」本就是傳統上 PSM 測量的一個重要成份。對於這個公共服務行為，我們該如何運用 SDT 瞭解高階公務員的動機呢？首先，他們可能具有內在動機（內在制約），亦即對政策制定這件事有內生的興趣，並覺得政策制定本身就是一件快樂的事。但是，並不是每一個人對於政策制定都有強烈的內在動機，就外在動機來說，首先，有些高階公務員認為制定政策對社會有積極性的作用，並同時能夠訓練自己的規劃統籌能力，使自我成長，而這些經由行為者認同的正面價值可視為效用制約。

其次，有些公務員在制定政策時考量到的是自己本身的焦慮感，而焦慮的來源不一，其中一個可能性是有些公務員看到民眾因為不良政策而受害時心中自責，另一個可能性是有些公務員對於百姓批評公務員「拿錢不辦事」或是「懶惰」反感，而一心想證明公務員也可以把事情做好。這種類似於「怕輸」的動機結構，其目的乃躲避心中的焦慮感，我們可以理解為社會順從制約。最後，也有些公務員在制定政策時關心的純粹是自己的利益，這種情況在公共監督強大的社會特別明顯，比如說有人擔心國會議員或媒體前來「外揚行政機關的家醜」、有些人則擔心辦事不力受到上級責難。這種對於實體懲罰的懼怕，我們可以理解為誘因制約。

一個公共服務行為可同時為內在與外在、自利與利他的動機同時驅動。換言之，有人花時間去擬訂一個好政策，可能一方面是想訓練自己統籌規劃能力（效用制約），另一方面是怕媒體來找麻煩（誘因制約）。在此情形下，我們便可以使用 SDI 來整合這兩個動機，藉此了解這個人目前對於政策制定有多強的自我決心總量。但是，我們最想知道的，或許還是「是否外控與利己動機能減少；是否內控與利他動機能增強」。在此情形下，我們便可以仰賴下一段提出的「動機內在化」來理解。

三、透過「動機內在化」的概念與其它公共管理議題進行整合

在 SDT 的動機結構中，當然我們比較希望見到自主動機而非被控動機，畢竟實證結果不斷指出自主動機比被控動機更能匯出正面的行為與良好的績效或士氣（Blais et al., 1990; Chen & Bozeman, 2013; Hayamizu, 1997）。慶幸的是，我們從 SDT 得知，一個人對於一件事的動機並非恆常不變的，被控動機可以藉由動機「內在化」（internalization）的過程逐漸淡化，並轉化成為自主動機。在這個過程中，有三個基本心理需求的滿足至關重要：「自主」（autonomy）、「能力」（competence）與「關係感」（relatedness）（Deci & Ryan, 2000）。這些需求滿足

了，動機結構朝自主動機（內在制約與效用制約）轉化；若得不到滿足，則朝被控動機（社會順從制約與誘因制約）發展。

這三個需求的滿足可以與諸多當代公共管理的研究議題更進一步結合。首先是自主權。自主權意指一個人在行為時感受到多少程度心理上的自由與選擇權（Van den Broeck, Vansteenkiste, Witte, Soenens, & Lens, 2010），而在公共組織中，自主權常受到外在環境的限制，例如政客與利益團體的干擾、媒體的監督、層級的控制以及政府部門常見的繁文縟節（Bozeman & Feeney, 2011）；另外，如之前提及的非例外性績效獎金亦有可能削弱一個人感受到的自主權，使一個人的動機結構朝向外在發展。所以，未來研究或許可以討論繁文縟節、層級控制、與績效獎金強度對動機內在化與公共服務自主動機產生的影響。用上面的例子來說，就是討論高階公務員有無可能在政策制定時感受到更多內在的回饋，而非外在的壓力。

第二，關於能力對於動機內在化的影響，我們可以用一個淺顯的例子來理解：當學生未能掌握學習竅門時，學習是痛苦的，通常是被逼的（被控動機）；一旦其能夠掌握基礎知識與技巧，學習則可能是快樂的，也更有產生自主動機的可能。在公共組織中，人員培訓是增進公務員問題處理能力的一個重要管道，未來的研究或許可以討論在職人員培訓時間、內容、以及課程選項等是否增強公共服務的自主動機。

最後，關係感意指一個人在行為時感受到與其他重要相關行動者在心理連結的程度（Van den Broeck et al., 2010），比如說，對於面對群眾解決問題的第一線公務員，他們的重要相關行為者就是群眾，而他們與群眾的心理連結則會影響到他們處理民眾問題的動機。一個典型的例子是，一個公務員時時面對到的是不誠實、刻薄、想占政府便宜的人民，那他與群眾間的心理連結便會減弱（Blau, 1960），也會失去面對群眾時的內在動機，最後其動機結構可能朝向外在或內攝動機發展。所以，未來的研究或許可以討論公務員與群眾間的「信任」是否影響公務員的動機內在化與自主動機的發展。

伍、結論

在華文社群中關於公共服務動機研究迅速升溫的背景下，本研究通過對公共服務動機過去研究的梳理，討論了其概念上的問題，指出當前 PSM 的兩大概念上缺陷：只談動機但不談行為、以及狹隘地把公共服務行為的驅動限制在利他與內在動

機上。欲修正此缺陷，本文認為公共服務動機研究的未來不是再次微調其定義與測量，而是完全的「重新導向」（reorientation），使往後的公共服務動機研究與當前的 PSM 切割，進入到以 SDT 為基礎的新研究領域。在未來，研究者最好避免使用 PSM 這樣的詞彙以避免與當代西方研究混淆，若要譯為英文，或許可以考慮使用 motivation for public service behavior。根據 SDT 所設計的公共服務動機量表，並不像 PSM 一樣是一種通用量表，而將依公共服務行為不同而有所不同，不同行為的對應量表也沒有可比性。也正因如此，如欲進行組織間或者國際比較研究，需要注意聚焦相同公共服務行為的分析。

相較於當代的 PSM 研究，導入 SDT 來研究公共服務動機有以下優勢。其一，有別於「只有動機沒有對應行為」的當代 PSM 研究，SDT 做為一個內容動機理論，其強調對應於特定行為的動機內容，不會與態度、價值、信念混淆。其二，SDT 對於動機詳細的分類超越了傳統上認為公共服務動機是利他動機或內在動機的侷限，進而指出公共服務行為的動機可能是自利的和被控制的，如此一來對公共服務行為動機的多樣性更加具有現實上的解釋力。其三，SDT 中的自我決定指數（SDI）可以用來理解一個人公共服務動機的自我決心總能量，其計算方式納入了內在制約、效用制約、社會順從制約、與誘因制約，甚至比當代 PSM 測量公共服務動機總能量的方式更加科學。最後，SDT 將動機看成一個連續光譜式的變化過程，如此給了管理者較大的實踐空間，例如通過科學合理地管理，促進外部動機驅動的行為逐漸向內在激勵行為轉變。在此基礎上的實務管理，既有可能改善個人和組織績效，同時能夠提高員工的組織承諾、工作滿意度以及工作投入；在理論與研究上，更能藉由動機內在化的概念與其它公共行政相關的研究議題進行緊密的結合，這都是當代 PSM 研究所做不到的。

總之，公共服務動機概念的提出是從內容動機理論開始的，所以在未來研究的發展上，我們提出用更成熟的内容動機理論，也就是自我決定理論（SDT），來克服目前概念發展和應用方面的困境，從而在理論和實踐方面產生新的突破。未來的研究有必要聚焦各類不同的公共服務行為，開展大樣本實證調查以及實驗去分析公共服務行為背後的動機，以期為未來的研究者以及實踐管理者提供可靠的理論與經驗基礎。

參考文獻

- 朱春奎、吳辰（2012）。公共服務動機對工作滿意度的影響研究。**公共行政評論**，**1**，83-104。
- 吳宗憲（2012）。台南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究—以個人／組織配適度作為調節變項。**公共行政學報**，**43**，91-126。
- 李小華（2007）。西方公共服務動機研究。**理論探討**，**3**，146-149。
- 孟凡蓉、吳建南（2014）。公共服務動機視角下績效工資公平感對工作投入的影響。**西安交通大學學報（社會科學版）**，**34**（1），61-69。
- 林玉雯（2015）。公共服務動機量表與前導因子之實證研究。國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士學位論文，未出版，南投。
- 孫同文、許耿銘（2014）。橘淮為枳：公共服務動機指標適用性的分析。**民主與治理**，**1**（1），33-52。
- 張其祿（2015）。公共服務動機概念操作與應用之研究紀要。**中國行政評論**，**21**（1），1-14。
- 張劍、張建兵、李躍、Deci, E. L.（2010）。促進工作動機的有效路徑：自我決定理論的觀點。**心理科學進展**，**18**（5），752-759。
- 許建民、范良誌（2011）。以自我決定理論探討體育志工參與動機過程模式之研究。**體育學報**，**44**（4），549-570。
- 潘瑛如、李隆盛（2014）。中文版公共服務動機量表之信效度驗證。**測驗學刊**，**61**（1），135-158。
- 潘瑛如、李隆盛（2015）。初薦任公務人員公共服務動機及其前因之探究。**文官制度季刊**，**7**（1），35-69。
- Alonso, P., & G. B. Lewis (2001). Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector. *The American Review of Public Administration*, **31**(4), 363-380.
- Anderfuhren-Biget, S., F. Varone, D. Giauque, & A. Ritz (2010). Motivating employees of the public sector: Does public service motivation matter? *International Public Management Journal*, **13**(3), 213-246.
- Andersen, L. B., T. B. Jørgensen, A. M. Kjeldsen, L. H. Pedersen, & K. Vrangbæk (2013). Public values and public service motivation: Conceptual and empirical

- relationships. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 292-311.
- Baard, P. P. (1994). A motivational model for consulting with not-for-profit organizations: A study of church growth and participation. *Consulting Psychology Journal*, 46(3), 19-31.
- Batson C. D., & L. L. Shaw (1991). Evidence for altruism: Toward a pluralism of prosocial motives. *Psychological Inquiry*, 2(2), 107-122.
- Batson, C. D. (1987). Prosocial motivation: Is it ever truly altruistic? *Advances in Experimental Social Psychology*, 20, 65-122.
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153.
- Bellé, N. (2014). Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 109-136.
- Bellé, N., & E. Ongaro (2014). NPM, administrative reforms and public service motivation: Improving the dialogue between research agendas. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 382-400.
- Blais, M. R., S. Sabourin, C. Boucher, & R. J. Vallerand (1990). Toward a motivational model of couple happiness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59(5), 1021-1031.
- Blau, P. M. (1960). Orientation toward clients in a public welfare agency. *Administrative Science Quarterly*, 5(3), 341-361.
- Bozeman, B., & M. K. Feeney (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Bozeman, B., & X. Su (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710.
- Brænder, M., & L. B. Andersen (2013). Does deployment to war affect public service motivation? A panel study of soldiers before and after their service in Afghanistan. *Public Administration Review*, 73(3), 466-477.
- Brewer, G. A., & S. C. Selden (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Brewer, G. A., A. Ritz, & W. Vandenabeele (2012). Introduction to a symposium on public service motivation: An international sampling of research. *International*

Journal of Public Administration, 35(1), 1-4.

- Brewer, G. A., S. C. Selden, & R. L. Facer II (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation who are they, where are they, and what do they want? *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 138-154.
- Bright, L. (2007). Does person-organization fit mediate the relationship between public service motivation and the job performance of public employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361-379.
- Bright, L. (2008). Does public service motivation really make a difference on the job satisfaction and turnover intentions of public employees? *The American Review of Public Administration*, 38(2), 149-166.
- Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. *Personnel Review*, 36(3), 356-377.
- Carpenter, J., D. Doverspike, & R. F. Miguel (2012). Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector. *Journal of Vocational Behavior*, 80(2), 509-523.
- Chen, C. A., & B. Bozeman (2013). Understanding public and nonprofit managers' motivation through the lens of self-determination theory. *Public Management Review*, 15(4), 584-607.
- Chen, C. A., & C. W. Hsieh (2015). Does pursuing external incentives compromise public service motivation? Comparing the effects of job security and high pay. *Public Management Review*, 17(8), 1190-1213.
- Chen, C. A., C. W. Hsieh, & D. Y. Chen (2014). Fostering public service motivation through workplace trust: Evidence from public managers in Taiwan. *Public Administration*, 92(4), 954-973.
- Christensen, R. K., & B. E. Wright (2011). The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 723-743.
- Clerkin, R. M., & J. D. Cogburn (2012). The dimensions of public service motivation and sector work preferences. *Review of Public Personnel Administration*, 32(3), 209-235.
- Clerkin, R. M., S. R. Paynter, & J. K. Taylor (2009). Public service motivation in undergraduate giving and volunteering decisions. *The American Review of*

- Public Administration*, **39**(6), 675-698.
- Cook, S. L., & Z. Ma (2014). The interconnectedness between landowner knowledge, value, belief, attitude, and willingness to act: Policy implications for carbon sequestration on private rangelands. *Journal of Environmental Management*, **134**, 90-99.
- Costa, H. A., J. Collins, & I. Levi (1995). Desire-as-belief implies opinionation or indifference. *Analysis*, **55**(1), 2-5.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **7**(4), 499-518.
- Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of personality and Social Psychology*, **18**(1), 105-115.
- Deci, E. L., & R. M. Ryan (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Plenum Press.
- Deci, E. L., & R. M. Ryan (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, **11**(4), 227-268.
- Deci, E. L., J. P. Connell, & R. M. Ryan (1989). Self-determination in a work organization. *Journal of applied psychology*, **74**(4), 580-590.
- DeHart-Davis, L., J. Marlowe, & S. K. Pandey (2006). Gender dimensions of public service motivation. *Public Administration Review*, **66**(6), 873-887.
- Eagly, A. H., & S. Chaiken (1993). *The psychology of attitudes*. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Fagin, R., & J. Y. Halpern (1987). Belief, awareness, and limited reasoning. *Artificial Intelligence*, **34**(1), 39-76.
- Francois, P. (2000). ‘Public service motivation’ as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, **78**(3), 275-299.
- Frey, B. S., & R. Jegen, (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, **15**(5), 589-611.
- Gagné, M. (Ed.). (2014). *The Oxford handbook of work engagement, motivation, and self-determination theory*. New York: Oxford University Press.
- Gagné, M., & E. L. Deci (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior*, **26**(4), 331-362.
- Gagné, M., J. Forest, M. H. Gilbert, C. Aubé, E. Morin, & A. Malorni (2010). The motivation at work scale: Validation evidence in two languages. *Educational and Psychological Measurement*, **70**(4), 628-646.

- Gagné, M., J. Forest, M. Vansteenkiste, L. Crevier-Braud, A. Van den Broeck, A. K. Asplei, . . . C. Westbye (2015). The Multidimensional Work Motivation Scale: Validation evidence in seven languages and nine countries. *European Journal of Work and Organizational Psychology, 24*(2), 178-196.
- George, J. M., & G. R. Jones (2012). *Understanding and managing organizational behavior* (6th Ed.). Boston: Prentice Hall.
- Georgellis, Y., & V. Tabvuma (2010). Does public service motivation adapt? *Kyklos, 63*(2), 176-191.
- Georgellis, Y., E. Iossa, & V. Tabvuma (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(3), 473-493.
- Goldman, A. I. (1979). What is justified belief? In G. S. Pappas (Ed.), *Justification and knowledge: New studies in epistemology* (pp. 1-23). Dordrecht: D. Reidel.
- Grant, A. M. (2007). Relational job design and the motivation to make a prosocial difference. *Academy of Management Review, 32*(2), 393-417.
- Hayamizu, T. (1997). Between intrinsic and extrinsic motivation: Examination of reasons for academic study based on the theory of internalization. *Japanese Psychological Research, 39*(2), 98-108.
- Hickey, R. (2014). Prosocial motivation, stress and burnout among direct support workers. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities, 27*(2), 134-144.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory, 10*(4), 713-728.
- Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(1), 67-86.
- Houston, D. J., & K. E. Cartwright (2007). Spirituality and public service. *Public Administration Review, 67*(1), 88-102.
- Kim, S. (2006). Public service motivation and organizational citizenship behavior in Korea. *International Journal of Manpower, 27*(8), 722-740.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's measurement scale of public service motivation. *The American Review of Public Administration, 39*(2), 149-163.
- Kim, S. (2012). Does person-organization fit matter in the public-sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes. *Public Administration Review, 72*(6),

830-840.

- Kim, S., W. Vandenberg, B. E. Wright, L. B. Andersen, F. P. Cerase, R. K. Christensen, . . . P. De Vivo (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(1), 79-102.
- Kjeldsen, A. M. (2012). Vocational study and public service motivation: Disentangling the socializing effects of higher education. *International Public Management Journal*, *15*(4), 500-524.
- Kleinginna, Jr. P. R., & A. M. Kleinginna (1981). A categorized list of motivation definitions, with a suggestion for a consensual definition. *Motivation and Emotion*, *5*(3), 263-291.
- Leisink, P., & B. Steijn (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(1), 35-52.
- Li, D. (2014). *Value Theory: A Research into Subjectivity*. New York: Springer.
- Liu, B. C., & T. L. P. Tang (2011). Does the love of money moderate the relationship between public service motivation and job satisfaction? The case of Chinese professionals in the public sector. *Public Administration Review*, *71*(5), 718-727.
- Liu, B., N. Tang, & X. Zhu (2008). Public service motivation and job satisfaction in China: An investigation of generalisability and instrumentality. *International Journal of Manpower*, *29*(8), 684-699.
- Maio, G. R., & G. Haddock (2010). *Psychology of attitudes and attitude change*. London: SAGE.
- Masden, K. B. (1974). *Modern theories of motivation: A comparative metascientific study*. Oxford, England: John Wiley & Sons.
- Moynehan, D. P. (2010). A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation. *International Public Management Journal*, *13*(1), 24-34.
- Moynehan, D. P., & S. K. Pandey (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, *67*(1), 40-53.
- Myers, D. G., & J. M. Twenge (2013). *Social psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Naff, K. C., & J. Crum (1999). Working for America does public service motivation make a difference? *Review of Public Personnel Administration*, *19*(4), 5-16.

- Pandey, S. K., & E. C. Stazyk (2008). Antecedents and correlates of public service motivation. In J. L. Perry, & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 101-117). New York: Oxford University Press.
- Pandey, S. K., B. E. Wright, & D. P. Moynihan (2008). Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model. *International Public Management Journal*, *11*(1), 89-108.
- Pelletier, L. G., M. S. Fortier, R. J. Vallerand, K. M. Tuson, N. M. Briere, & M. R. Blais (1995). Toward a new measure of intrinsic motivation, extrinsic motivation, and amotivation in sports: The sport motivation scale (SMS). *Journal of Sport and Exercise Psychology*, *17*, 35-53.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *6*(1), 5-22.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *7*(2), 181-197.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 471-488.
- Perry, J. L. (2014). The motivational bases of public service: Foundations for a third wave of research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, *36*(1), 34-47.
- Perry, J. L., & A. Hondeghem (2008a). Building theory and empirical evidence about public service motivation. *International Public Management Journal*, *11*(1), 3-12.
- Perry, J. L., & A. Hondeghem (2008b). Editors' Introduction. In J. L. Perry, & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 1-14). New York: Oxford University Press.
- Perry, J. L., & L. R. Wise (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, *50*(3), 367-373.
- Perry, J. L., & L. W. Porter (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review*, *7*(1), 89-98.
- Perry, J. L., & W. Vandenberg (2015). Public service motivation research: Achievements, challenges, and future directions. *Public Administration Review*, *75*(5), 692-699.
- Perry, J. L., A. Hondeghem, & L. R. Wise (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public*

- Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L., J. L. Brudney, D. Coursey, & L. Littlepage (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.
- Prebble, M. (2016). Has the study of public service motivation addressed the issues that motivated the study? *The American Review of Public Administration*, 46(3), 267-291.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G., & P. Steinbauer (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53-78.
- Ritz, A., G. A. Brewer, & O. Neumann (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426.
- Ryan, R. M., & E. L. Deci (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
- Ryan, R. M., & J. P. Connell (1989). Perceived locus of causality and internalization: Examining reasons for acting in two domains. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(5), 749-761.
- Scott, P. G., & S. K. Pandey (2005). Red tape and public service motivation findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Sheldon, K. M., D. B. Turban, K. G. Brown, M. R. Barrick, & T. A. Judge (2003). Applying self-determination theory to organizational research. In J. J. Martocchio, & G. R. Ferris (Eds.), *Research in Personnel and Human Resources Management* (22) (pp. 357-393). Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13-27.
- Taylor, J. (2007). The impact of public service motives on work outcomes in Australia: A comparative multi-dimensional analysis. *Public Administration*, 85(4), 931-

959.

- Taylor, J. (2008). Organizational influences, public service motivation and work outcomes: An Australian study. *International Public Management Journal*, *11*(1), 67-88.
- Tremblay, M. A., C. M. Blanchard, S. Taylor, L. G. Pelletier, & M. Villeneuve (2009). Work extrinsic and intrinsic motivation scale: Its value for organizational psychology research. *Canadian Journal of Behavioural Science*, *41*(4), 213-226.
- Vallerand, R. J., L. G. Pelletier, M. R. Blais, N. M. Briere, C. Senecal, & E. F. Vallieres (1992). The academic motivation scale: A measure of intrinsic, extrinsic, and amotivation in education. *Educational and Psychological Measurement*, *52*(4), 1003-1017.
- Van den Broeck, A., M. Vansteenkiste, H. D. Witte, B. Soenens, & W. Lens (2010). Capturing autonomy, competence, and relatedness at work: Construction and initial validation of the work-related basic need satisfaction scale. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, *83*(4), 981-1002.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, *9*(4), 545-556.
- Vandenabeele, W. (2008). Development of a public service motivation measurement scale: Corroborating and extending Perry's measurement instrument. *International Public Management Journal*, *11*(1), 143-167.
- Vandenabeele, W. (2011). Who wants to deliver public service? Do institutional antecedents of public service motivation provide an answer? *Review of Public Personnel Administration*, *31*(1), 87-107.
- Vandenabeele, W., S. Scheepers, & A. Hondeghem (2006). Public service motivation in an international comparative perspective: The UK and Germany. *Public Policy and Administration*, *21*(1), 13-31.
- Ward, K. D. (2014). Cultivating public service motivation through AmeriCorps service: A longitudinal study. *Public Administration Review*, *74*(1), 114-125.
- Weinstein, N., & R. M. Ryan (2010). When helping helps: Autonomous motivation for prosocial behavior and its influence on well-being for the helper and recipient. *Journal of Personality and Social Psychology*, *98*(2), 222-244.
- Williams, G. G., M. Gagné, R. M. Ryan, & E. L. Deci (2002). Facilitating autonomous motivation for smoking cessation. *Health Psychology*, *21*(1), 40-50.

- Wright, B. E. (2007). Public service and motivation: Does mission matter? *Public Administration Review*, *67*(1), 54-64.
- Wright, B. E., & S. K. Pandey (2008). Public service motivation and the assumption of person-organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, *40*(5), 502-521.

Public Service Motivation: Review, Reflection, and Reorientation

Chung-An Chen, Cheng-Wei Xu*

Abstract

The public's trust in the US government has declined significantly since the 1960s. In 1990, Public Service Motivation (PSM) was introduced as a 'steering mechanism' and reflection of public choice theory. PSM literature has increased at a rapid pace over the last 25 years, and has become one of the hottest research topics in the field of public administration. Despite its quick growth, the conceptualization of PSM is unclear. PSM has been defined in 23 ways with 42 different measures. In addition, values, beliefs and attitudes are mixed with existing PSM definitions, making PSM less of a motivation. To study PSM in the future, scholars should focus on the literal meaning of PSM: "motivations for public service behaviors." As public service behaviors are not limited to a single category, scholars may want to develop multiple tools of measurement tailored for different public service behaviors. Self-determination theory (SDT), we suggest, can be more widely applied.

Keywords: public service motivation, public service behavior, self-determination theory, altruistic motivation, prosocial motivation

* Chung-An Chen , Assistant Professor, Public Policy and Global Affairs Programme, Nanyang Technological University, Singapore, email: cchongan@gmail.com;
Cheng-Wei Xu, Ph.D. Candidate, Public Policy and Global Affairs Programme, Nanyang Technological University, email: CXU005@e.ntu.edu.sg.