

與生俱來與後天培養： 影響公務人員創新態度與行為的 因素分析*

李仲彬**

《摘要》

組織成員的創新動能（意願態度、行為）是組織創新的重要關鍵，現有文獻認為影響人員創新的因素包含內在心理素質（例如人格特質或動機）以及外來人力資源發展措施（例如輪調、激勵、訓練），可惜的是，過去相關研究多以私部門為背景，對公部門的解釋力不足。本文主要研究問題為影響公務人員創新態度與行為的因素有哪些？內部心理素質因素、外來人力資源發展措施的影響效果各自如何？透過對近兩千位地方政府基層主管的分析，本文發現外來與內在力量都會產生影響。外來人力資源發展措施中，工作自主性對公務人員創新的態度與行為都有提升效果，繼續進修則僅會加強創新的態度意願，對行為沒有顯著影響。此外，政治型領

投稿日期：106年2月13日；接受刊登日期：106年9月15日。

* 本文為科技部補助專題研究計畫「什麼特質的政府組織容易創新？組織創新環境衡量架構指標建立與實證調查」的成果（計畫編號：MOST 103-2628-H-032-001-SS2），誠摯感謝科技部對於本研究的補助。此外，本文初稿以「與生俱來或是後天培養？探討人力資源發展措施對公務員創新行為的影響」為題發表於「公共行政研究的反思與應用學術研討會暨陳金貴教授榮退紀念論壇」，誠摯感謝評論人國立東華大學朱鎮明教授以及當時在場先進給予本文的指導。本文審查過程中，匿名審查委員給予相當多寶貴的意見，協助作者改善思考上的盲點，誠摯感謝。然本文文責由作者自負。

** 李仲彬為國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: cplee@gm.ntpu.edu.tw。

導方式對公務人員創新的態度與行為都有提升作用，這可能與我國政府的創新常是一種政治（行政強制性）力量驅使有關。至於內在心理素質部分，正向人格特質（包含樂觀、幽默、自信等）對創新態度與行為有最顯著的推力，保守的人格特質則是最顯著的阻礙特質。由於心理人格特質是每個人從小至大社會化的養成結果，是一種較難撼動的力量，若公務人員缺乏正向人格特質，只能仰賴後天、外來人力資源管理措施加以平衡或甚至對抗，以綜合產生正向的創新態度與行為。

[關鍵詞]：政府創新、人力資源管理、公務員、公共服務動機、心理特徵

壹、前言

在社會環境急遽變化的情況下，組織如何透過創新性產品或政策的發展來保持組織的競爭力，一直以來都是各個學術領域所關心的議題，但令人訝異的是，過去的研究甚少討論組織當中個體層次的創新行為，尤其是在公部門場域當中更是如此（曾冠球，2015）。而實務上，許多組織內部實施的人力發展方案（例如教育訓練課程）、人力資源管理措施（例如工作多樣性、輪調、獎勵等），雖然都或多或少宣稱包含了提升組織人員創新意願與行為能力的目的，但在理論與實務的努力之下，究竟組織成員的創新意願與行為能力是否真已提升？除了人力發展方案之外，亦有許多文獻談論內在心理素質對創新態度與行為的影響，若在同時考量（控制）公務人員心理素質的情況之下，「人資實務」（human resource management practices, HRM Practices）的效果為何？

在政府體系中，因為官僚人員與官僚組織天生具有種種的反創新 DNA 特質（Bason, 2010: 16），政府創新政策從被提出到被採用的過程，都面對更多的阻礙，而其中一個挑戰的來源，就是永業制的公務人員明顯缺乏創新意願與誘因的問題，以 J. Q. Wilson（1989: 221-222）的論點來說「…最著名的官僚格言是：『千萬不要第一個去做沒做過的事情』」，¹ 換句話說，一個「理性」的公務人員是不

¹ 原文為：“..the well-known bureaucratic adage: ‘Never do anything for the first time’.”

會去創新的，再多的教育訓練、獎勵都比不過官僚環境所形塑出來的人員態度與行為。不過，實際上的狀況並不如預期的悲觀（曾冠球，2015），過去幾年的觀察數據顯示，² 許多政府機關不間斷地提出創新。究竟是什麼因素讓公務人員願意創新，公務職場內的人力資源發展實務是否真產生了效果？公務人員本身所擁有的內在心理素質（例如公共服務動機；悲觀、樂觀、保守、幽默、自利等人格特質）是否亦有影響？是本文想要回答的問題。

坦白說，目前學術研究領域中，跟上述議題相關的文獻已經相當多，但本文認為至少還有三個限制亟待突破。首先是現有研究發現的不明，人力資源發展實務中許多以創新為主題的課程、訓練、獎勵措施等的實施，似乎假定了創新的意願與行為可以透過職場的管理作為與訓練來提升，比較可惜的是，目前雖然已有許多探討人力資源管理措施提升組織成員創新行為效果的論述，實際驗證出的結果卻仍是一個不確定的答案（請見 Anderson, Potočnik, & Zhou, 2014; Seeck & Diehl, 2017），換句話說，後天的人力資源管理實務能否提升組織人員的創新，仍待更多的資料進行驗證。第二，研究場域的部分，上述研究幾乎都是在私部門環境背景所完成的分析，若將焦點移至公部門，究竟在公務體系當中的官僚人員，能否和私部門員工一樣，在人力資源管理實務、措施的協助下提升創新的意願與行為能力，此問題尚未有公共行政領域的實證資料驗證，尤其在我國更是如此，在審查制學術期刊中幾乎沒有探討公務人員創新態度與行為成因的文章，只有曾冠球（2015）依照公共行政與政治相關理論的推理，提出一個理論框架；第三是研究架構「完整性」的缺乏，從現有相關文獻來看，有文獻討論創新知識與能力所扮演的重要性，也有文獻論述內在心理素質對於創新意願的影響，但可能因為資料的缺乏，尚未有實證研究在分析中同時納入兩者，也就是在同時考量（控制）其他變數的情況之下，以一個比較完整的架構來討論職場中的人力資源發展措施，以及隱藏在公務人員心中的「公共服務動機」（public service motivation, PSM）、利己主義、人格特質等，分別對公務人員個人層次的創新產生如何的影響。

為了填補上述文獻的缺口，本研究的主要目的是透過分析一份全台灣所有地方政府基層主管（科、課長）的問卷調查資料（成功樣本共有 1944 份），探討「內在心理素質」與「外來人力資源實務發展力量」對公務人員創新態度行為的影響。所謂的內在心理素質，指的是公務人員心理「內在動機」（intrinsic motivation）與

² 有關我國政府創新的狀況可參考李仲彬（2013）的研究，或是政府每年所舉辦的行政院服務品質獎，都有相當多值得稱許的政府創新個案。

「人格特質」(personality)，例如公共服務動機、利己主義、保守、幽默感等；而所謂的外來發展力量，指的是公部門組織所進行的各式「人力資源提升工作」(human resource practices)，例如透過職務輪調增加工作的多樣性、教育訓練、獎勵、團隊建立、領導方式等。

透過上述「內在」與「外來」兩類自變數同時預測公務人員的創新態度與行為，希望了解影響公務員創新態度與行為的因素。本研究結果，在實務上，因為直接關係到公務人員資源發展措施所產生的效果上，與公務人力資源管理發展策略有很大的關係，而公務人員創新的意願行為又影響著政府績效，因此在實務上也有很重要的意義；在理論的重要性上，則是擺脫過去個體創新行為的研究常忽略與人力資源發展措施相互連結的問題，提升文獻與文獻之間的對話與應用場域的外在效度，另外也在私部門文獻充斥的環境當中，注入公部門環境的思維。

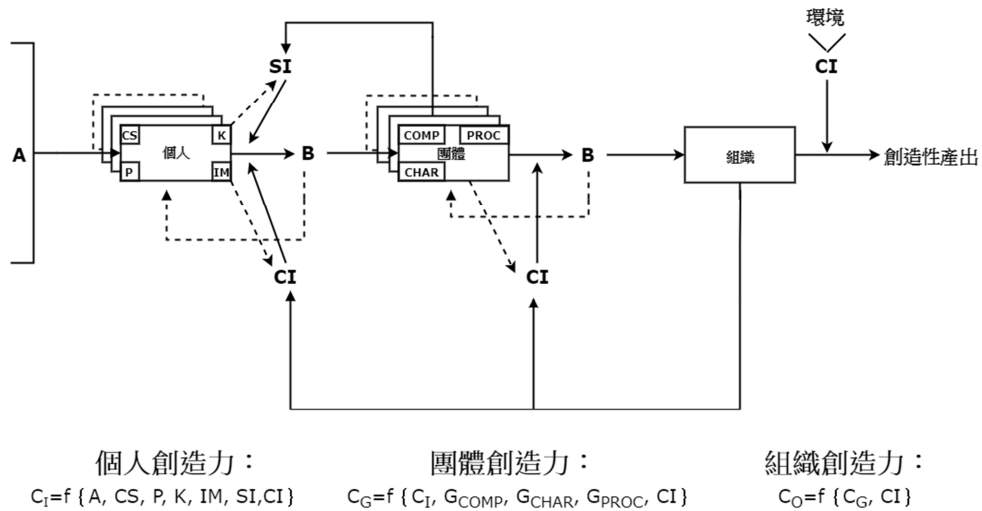
以下的章節安排，第二節將檢視目前相關文獻的內容，主要目的在呈現個人層次力量於組織創新中的重要性，以及影響個人層次創新的兩大因素來源，以此做本文論述的正當性基礎，以及與過去文獻連結的橋樑。第三節則是分析架構與資料來源的說明。最後兩節則分別是資料分析的結果，以及最後對研究問題回答之後的討論與結論。

貳、文獻探討

「創新」一直以來都是面對環境變遷，提升競爭力的關鍵策略，一個不知如何調整自己與進行創新的組織，通常脫離不了被淘汰的命運。何謂「創新」？它可以是一個組織內部的流程、組織產品、進行服務的方式等，也能是一種觀念或想法 (Borins, 2002; Damanpour, 1991; Mulgan & Albury, 2003)，只要採用的人(或組織)，認定為在自己(或組織)本身過去的歷史當中從未使用過，就是一個創新的產生 (Becker & Whisler, 1967; Krause, 2011; Thompson, 1965)。創新的出現通常是為了讓自已可以應付環境的變化挑戰，以永續發展，並提高自己的競爭力。但也因為創新採用者通常從未經歷過，因此創新採用後的不確定性及風險會缺乏參考依據，這也是創新困難度的主要來源。以下的文獻回顧，將討論如何突破這個困難度，並將焦點著重在人員(個體)的層面，綜整出本研究的理論架構。

一、組織創新發展：內部成員的關鍵角色

究竟組織的創新是如何產生的，Tidd 與 Bessant (2009: 152) 在檢視了相當多的個案之後，做了一個非常簡單扼要的結論，他們說「…成功創新背後的模式到底是什麼？…其實『都是人的因素』(It's all about people)…」，可見組織內部成員的態度及行為是相當重要的議題，影響創新甚鉅 (Ford, 1996)。Woodman、Sawyer 與 Griffin (1993) 提出了一個組織創造力的「互動理論模型」(interactionist models of organizational creativity)，其認為，「組織創造力」(organizational creativity) 源自內部團體的創造力，而內部團體創造力則是仰賴「個人創造力」(individual creativity) 的輸入 (圖一)。



圖一 「組織創造力的互動理論模型」

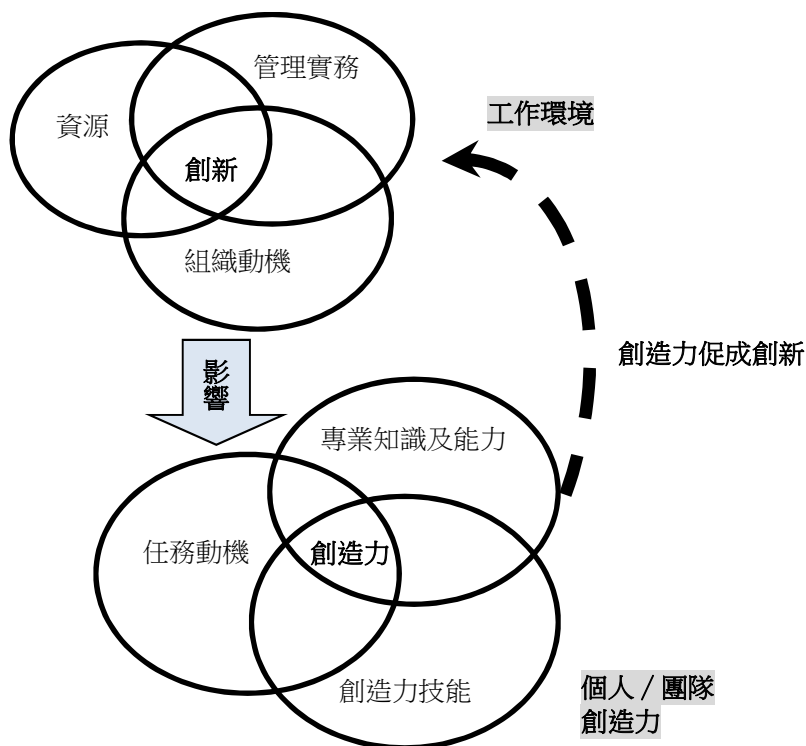
(interactionist models of organizational creativity)

資料來源：“Toward a theory of organizational creativity,” by R. W. Woodman, J. E. Sawyer, & R. W. Griffin, *Academy of management review*, 18(2), 295.

若進一步來看，Woodman 等人 (1993) 認為「個人創造力」(creativity of individual, C_i) 是以下幾個因素的函數組合 ($C_i = f \{ A, CS, P, K, IM, SI, CI \}$)，包括：(1) 「先行條件」(antecedent conditions, A。例如個人或組織過去的文化背景歷史)；(2) 「認知風格和能力」(cognitive styles and abilities, CS。例如觀念的流暢性)；(3) 「人格特質」(personality, P。例如自尊心)；(4) 「知識」(knowledge, K)；(5) 內在動機 (intrinsic motivation, IM)。而這些個人的因素

又會影響（同時也會被影響）「社會影響」（social influence, SI。例如社會獎勵）、以及「脈絡背景」（contextual influences, CI。例如任務和時間限制）。總之，整個組織系統的創新輸出（新產品、服務、想法、程式和流程）就是一個複雜的個人、團體和組織的整合互動，而人員的認知、態度與知識是最前端的基礎。

類似的論點，研究創造力的哈佛大學著名學者 Amabile（1997）曾經提出一個「組織創造力元素理論」（the componential theory of organizational creativity），他認為組織創新的產出必須仰賴組織內部工作環境與個人／團體間共兩個層次的互動，而兩層次各自有三個重要元素支撐其運作（圖二）。工作環境的部分包含資源、「組織動機」（organizational motivation）、與「管理實務」（management practices）三個部分；個人及團體的部分則包含「任務動機」（task motivation）、相關領域的「專業知識及能力」（expertise）、以及「創造力的相關技能」（creativity skills）三個部分，總之，創新是一個組織環境與人員互動的結果，而且必須要各自三個元素都能夠發揮才行。



圖二 組織環境對創造力的影響

資料來源：“Motivating creativity in organizations: On doing what you love and loving what you do,” by T. M. Amabile, *California management review*, 40(1), 53.

從前面兩個模型的觀點，大致已經可以為個體層次是組織創新中一個很重要關鍵的論述，取得一個足夠的正當性基礎，具有正確態度、認知、知識與能力的成員個體，搭配健全的組織環境，組織才有辦法成功產出與執行創新。Anderson 與 Gasteiger (2008) 整合分析後，明確地將個體與組織這兩層次的因素表列出來，個人層次包含個人的心理特徵、工作動機等，而組織的層次則有團隊結構、團隊氛圍、領導風格等（表一）。

表一 催化創新的因素—兩個分析層次

層級	特徵	面向
個人 層次	特徵	對不確定性的容忍度、自信心、開放性、不墨守成規、獨創性、「規範性」(rule governed) —負相關、獨裁主義—負相關、自主性
	動機	內在(與外在)、成功的決心、個人的主動性
	認知能力	高於平均水準的智力、任務相關知識、多元的思考風格、流暢的觀念
	情緒狀態	負面情緒
	工作特性	自治、控制的範圍、對於創新的支持、「業師」(mentor) 的指導、適當的訓練
組織 層次	組織結構	少數族群的影響力、凝聚力、壽命
	組織氛圍	參與、願景、創新規範、衝突、建設性的爭議
	組織成員的特質	成員間異質性、教育程度
	組織過程	「反思」(reflexivity)、少數異議、整合技術、決策風格
	領導風格	民主作風、參與式作風、開放性的思維

資料來源：修正自 “Innovation and creativity in organizations: Individual and work team research findings and implications for government policy,” by N. R. Anderson & R. M. Gasteiger, In B. Nooteboom & E. Stam (Eds.), *Micro-foundations for innovation policy* (p. 254), 2008, Amsterdam, the Netherlands: Amsterdam University Press.

二、影響個體成員創新態度與行為的因素

從前一小節的文獻檢閱當中可以輕易發現，人的因素是組織創新很重要的起始點。因此，如何提升組織內部人員對於創新的態度、認知與相關知識技能，就成為下階段要討論的焦點。

如果以 Amabile (1997) 的架構來說，個人層次的動機、專業、與技術都會受

到組織環境與管理作為的影響。其中，組織「管理作為」(management practices)的部分，透過台北市政府的個案分析，劉嘉鳳(2010)認為在激勵誘因構面，正面獎酬之誘導、訂定彈性激勵、以及在心理層面方面，培養提案帶動者成就感與責任心都是相當重要的個體層次做法。陳啟光、曾淑芬(2002)透過訪談的分析整理後認為，提升政府機關人員的創新能量，可以從外在動機的提升(例如獎酬激勵制度)、充分授權、教育訓練、內在動機的提升、多元對外溝通管道建立以瞭解民眾需求等方式。整合心理學與社會學的觀點，Ford(1996)認為組織內部的人員常會在「進行創造性行動」(creative action)及「保持常規」(habitual action)兩者間做抉擇，前者是創新的基礎，後者則是保守的元兇，而影響選擇結果的因素則有三個，包含「意義的建立」(sensemaking)、動機、以及知識與能力三大部分，這三者缺一不可，否則人就不會有創新行為的產生。Anderson等人(2014)整合了2002—2013年間超過兩百篇文獻後歸納認為，和組織創新有關的個人層次變項包含了個人因素、任務脈絡、以及社會脈絡三個部分，個人因素則又包含總共八個與人相關的特質：(1)人的「特徵」(traits)：指和創新有關的人格特徵，例如「認真」(conscientiousness)、「對經驗的開放性」(openness to experience)、「親和性」(agreeableness)、「外向性」(extraversion)、以及「情緒不穩定性」(neuroticism)等；(2)著重的任務目標：究竟是追求個人學習成長，或是個人或組織績效成長；(3)個人價值觀：例如保守、順從的特質；(4)個人「思維模式」(thinking styles)：例如對「直觀性的思維」(intuitive thinking)或「系統性的思維模式」(systematic thinking)；(5)「個人的自我定位」(self-concepts and identity)：例如自信、自我效能感等；(6)知識與能力；(7)「個人的心理狀態」(psychological states)：也就是正面或負面情緒，例如工作滿意度等；以及(8)個人動機：內在動機越高，則創新行為越高。至於Anderson等人(2014)所謂的任務脈絡，指的內容包含工作的複雜性、工作的負荷量等，而所謂的社會脈絡，則主要著重在領導風格、主管的支持等部分。Standing等人(2016)也是利用文獻回顧的方式，檢閱了2002—2012年間有關個人創新的文獻，歸納出個人特質(例如心理特質)、團隊特質、組織特質、社會特質(例如溝通、知識分享、獎勵制度等)、教育與訓練、創新的策略性目的、知識分享等幾個影響個人層次創新的因素。李宗勳(2006)認為，若能有效連結與提升公共服務的價值與靈魂，帶動整體人員的士氣與活力，就可以提升整體公共服務的品質。

依據上面的文獻，為了簡化架構，本研究歸納後將影響公務人員創新態度與行

為的因素區分為（1）內在心理素質因素（包含心理人格特質、內在動機等），以及（2）外來人力資源管理力量（例如人資教育訓練實務所提升的知識技能，或是人資管理當中獎勵、領導機制所提升的外在動機等）共兩部分，也就是本文標題所稱的「與生俱來」及「後天培養」兩種不同力量來源。

（一）內在心理素質與個人創造力

有關心理素質因素的研究，一直以來都是「創造性」（creativity）議題研究中很重要的一部分，Amabile（1996: 22）認為，和創造性有關的研究議題包含以內在「人格特質」（personality traits）為基礎，以及以產品特性基礎的兩大類，而人格特質的研究是過去文獻比較少觸及的。邱皓政（2005）也認為，「創造性」有三種不同的定義途徑，除了被視為是一種能力，或是被視為一種產品特質之外，就是從個人的人格特質來談創造力。

內在人格特質與創新能力之間，已具有一個無法否認的連結，但究竟是怎麼樣的關係，綜整心理學領域的研究後，Barron 與 Harrington（1981，轉引自邱皓政，2005：271）歸納認為，創新者通常會有一些特殊的人格特質，且在不同領域當中又不太相同，例如高創造的科學家具有不喜歡與人來往、喜歡與「事」有關的工作，而不喜歡與「人」有關的工作、較高的自我控制與自我指導、思想與行動較獨立而不從眾、獨立判斷、易受複雜的情境與人際關係所影響、高度的自我強度、講求精密與正確、較能容忍模糊情境等。高創造性藝術家則有獨立、敏感而不受限制、喜好幻想、比較自我中心、較強的認知能力、較直觀等等。至於高創造的建築師則傾向於獨立性、較強的個性、決斷力、認知複雜性、開放自我的知覺與感覺、敏感的理解力、廣泛的興趣、較女性化、拒絕接受信條、較高的自我知覺、較高的自我期望等特性。同樣透過文獻歸納整理的方式，De Vries、Bekkers 與 Tummers（2016）將焦點集中在公部門的創新，檢閱了 1990—2014 年間近三百篇和公部門創新有關的文獻後，也發現個人層次「創造性」（creativity）是很重要的關鍵之一。³

目前有許多研究都開發出測量個人創新人格的方式，包含所謂的「人格量表」（personality inventories）、「傳記性測量」（biographical inventories）、以及「行為測量」（behavioral tests）等方式（Amabile, 1996: 22-24），其中在創造性人格特

³ 該文將「風險承擔」（risk-taking）或是「問題解決」（solving of problems）的特質包含在創造性的特質中。

質的量表中，由 Harrison G. Gough 所創的「創造性人格量表」(creative personality scale, CPS) 是相當重要的代表 (Amabile, 1996: 23; 吳恬好, 2015)。CPS 量表是 Gough (1979) 透過對 1701 位受試者的研究，從 300 個概念當中挑選出 30 個和創造力有關的人格特質，包含有能力的、誠實的、虛偽的、聰明的、機靈的、有禮貌的、任性的、幽默的、順從的、多疑的、保守的等，每一個都被證明和創造力有顯著的正向／負向關係。

除了人格特質之外，心理動機也是相當重要的關鍵 (Amabile, 1997; Anderson & Gasteiger, 2008; Woodman et al., 1993)，例如公共行政領域近幾年被討論甚多的「公共服務動機」(public service motivation, PSM)，就是一股相當重要的力量。姑且不論公共服務動機到底是內在的還是外在的，多數的文獻認為，公共服務動機越強烈，公共服務者更有意願為公共利益去說服與努力 (Kim, 2006; 陳重安、許成委, 2016)，或是突破各種限制去發展對民眾有益的創新方案。

(二) 外在人資管理實務與個人創造力

雖然前述內在心理人格特質是影響人員创新的前因變數，但因為其相對穩定，通常是人員進入職場領域前就已社會化 (透過家庭、學校教育、社會教育) 完成的結果，若要提升人員的创新作為，相對於期待公務人員去做心理層面人格特徵 (如外向性、幽默性、樂觀性、親和性等) 的改變，大概還是從管理實務的角度來改變動機誘因，或是提升公務人員的知識、能力比較可行。

而所謂的管理相關的作為，根據 Anderson 等人 (2014) 的歸納，通常談的就是「人力資源管理措施」(HRM Practices)，包含訓練、彈性工時、加強工作多樣性、「以績效為基礎的薪資制度」(performance-based pay systems)、工作自主性等。Amabile (1997) 則認為「管理實務」(management practices) 包含工作團隊的支持、工作的挑戰性、主管的支持、自主性等。總之，透過人力資源管理實務改變員工的行為、知識與能力、外在動機，進而提升組織的 (創新) 績效，是理論與學術共同認同的連結，換句話說，「…創新可以被視為是一種 HRM 相關的產出…」(Seeck & Diehl, 2017: 3)。廖永靜 (2008) 認為，除了要有「…靜心活動…開發內在創新資源…培養公務人員的创新性格」之外，若最終從實務上來看，增加人員職務歷練機會是從人力資源管理角度提升組織创新能力的必要措施。可惜的是，即使理論上認為人力資源管理措施是可行的途徑，將重點擺在組織層次管理對個體層次人員態度與行為所產生的影響，但本文認為，目前這個推理途徑的發展，至少還存在著幾個研究缺口需要填補。

第一個缺口是實證研究結果的分歧。資料分析結果指出，人力資源管理實務究竟能否有效提升人員的創新，結論還是相當模糊（Seeck & Diehl, 2017），例如 Nieves 與 Quintana（2018）以 109 家公司的資料研究發現，招募與選才制度的重視，並不會提升員工的品質與最終的創新產出，但人力訓練與發展就和創新產出有正向的關係。Alfes、Truss、Soane、Rees 與 Gatenby（2013）針對企業員工發放問卷後所得到的研究結果則指出，「人力資源管理實務」（HRM Practices）對於創新行為的影響，必須在「工作投入」（engagement）夠高的情況之下才會產生效果。Beugelsdijk（2008）分析了 988 家荷蘭公司的資料之後指出，工作自主性、訓練、以績效為基礎的給付制度對「漸進性創新」（incremental innovation）有所幫助，但「激進性創新」（radical innovation）則只受到工作自主性、以及彈性工時的影響，另外「工作輪調」（job rotation）則沒什麼顯著的幫助。Seeck 與 Diehl（2017）檢閱了 1990—2015 年間總共 35 篇談論人力資源管理實務與創新間關係的文獻後歸納認為，HRM 對技術與產品創新有比較明顯的幫助，但對於行政與流程創新的幫助較小。Jiang、Wang 與 Zhao（2012）則發現獎勵制度、人員招募與選取制度、工作設計與團隊工作等都對組織創新有幫助，但訓練、績效評估制度等就沒明顯效果。Malik、Butt 與 Choi（2015）以私立大學員工作為對象的研究發現，人力資源管理當中的獎勵制度，只有在員工的自我效能以及認同獎勵的重要性時，才會對其創新性行為產生驅動效果。當然上述結果的差異，可能是研究場域、人資實務推動方式不同所導致，因此，在我國公務體系環境下人資實務的效果為何，也應有此特定實證資料才能驗證。

第二個缺口，管理實務與人員內在動機間因果關係架構的不明確。對於要如何提升人員層次的創新態度、知識與能力的問題，理論上比較明確的推論是，後天人力資源實務能夠提升人員對於創新的「外在動機」（extrinsic motives）、以及創新相關的知識與能力，但對於「內在動機」（intrinsic motivation）部分則較無能為力。不過近年來許多文獻對後天環境能否影響內在動機的問題，開始有一些不同意見的討論出現，舉例而言，過去對「公共服務動機」（PSM）的研究，剛開始的時候多指出 PSM 在進入職場之前就已被決定了，因此若是在組織成員有高度公共服務動機的情境之下，是不太需要外在的人力資源管理措施去協助績效提升的（Perry & Wise, 1990），這也是為什麼 PSM 在多數公共人力資源管理相關研究中，通常被視為是自變數而非依變數的原因，但最近 Bozeman 與 Su（2015）檢閱了過去 PSM 相關研究後指出，我們都忽略了一個 PSM 在因果關係當中究竟扮演哪

種角色的根本性問題，尤其近年來已有許多研究開始發覺，包含工作特徵、組織文化、組織制度、獎勵、領導、以及公共管理改革等，都有可能是 PSM 的前因變數（陳重安、許成委，2016），換句話說，人員的內在動機是有可能扮演依變數，被人力資源管理實務所影響的，建議應該要盡快透過「長時間」（longitudinal）的追蹤調查設計，了解 PSM 和其他變數的因果關係角色（Bozeman & Su, 2015）。而這樣的討論也讓了本文所關注的內在、外在因素兩者間，是否是一個平行的概念，是否應該同時扮演自變數，或其實是相互影響之間的關係，有了新的思考方向，但這個在過去的研究當中是被忽略的。

不過即使內在動機是有可能被人資實務所影響的，從社會心理學的角度來看，內在心理「人格特質」（personality）被人資實務所影響的可能性就比較小，因為人格特質是與生俱來及長期社會化的結果，在進入職場之前就已經根深蒂固地嵌入每個人的信念與心靈中，實在很難去改變它。

第三，本文認為過去在管理實務環境對個體人員層次的影響方式，大多從意願、知識能力提升的效果來解讀，忽略了被迫、強制效果的可能性，也就是組織創新的產生並不是因為組織人員（態度上）想要如此做，或（知識與能力上）知道如何做且做得到，而是因為行政或政治壓力逼得必須如此做。根據「強迫理論學者」（coercion theorist）所持的論點（Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007），政策的發展導因外界所強加的脅迫力量所致，創新採用者並非是自願性地去接受一個自己從未接受過的措施，這樣的情況是相當可能的，且事實上很容易出現在國際間經濟或政治的改革過程上，由國際強權或國際組織所發動，以國家援助、貸款、經濟制裁、或武力制裁為條件（手段），強迫某些地區或國家去接受改變，包含政治體制的改變、關稅的調整等。類似的強制、非自願產生政策變遷觀點也可以在 Shipan 與 Volden（2008）以及 Berry 與 Berry（1999, 2007）的論點當中發現。

雖然強制論觀點所強調的政策變遷與創新來源，與本文所討論的政策創新初衷不同，但其背後所蘊含的「非自願」創新力，卻是現實中許多創新政策的來源（劉祥得，2014）。以我國實務上相當有名的「政府服務品質獎」為例，⁴ 此獎評鑑的

⁴ 根據國家發展委員會對此獎項的介紹，政府服務品質獎是：「政府機關推動服務品質的最高榮譽」，參獎對象包括行政院暨所屬各級機關、直轄市、縣（市）政府暨所屬各級機關，獎項內容則依據服務性質及績效屬性區分為「第一線服務機關」及「服務規劃機關」。「第一線服務機關」指日常業務直接、高頻率面對民眾提供服務之機關，採全面績效評核，著重實際提供服務事項的效率與品質。「服務規劃機關」指負責統籌規劃服

目的之一就是透過競賽的方式「…鼓勵提供創新服務…」，而近幾年推動下也確實造就了許多不錯的公共創新服務個案，但若仔細深究各機關的參賽過程就可以發現，其實許多機關剛開始的時候並不是「心甘情願」地進行創新工作，因為參賽後所新增的工作成本是相當巨大的，根據彭錦鵬（2016）多年的參與觀察顯示，是否參賽與機關主政者的企圖心和執行力密切相關，有的市長非常投入，規律性地要求各局處提出創新方案，並親自督導，因此所屬單位也被逼得必須參賽。此外，本文作者曾經在一次訪談地方政府創新政策的承辦人時，受訪者表示「…要得那個獎（編按：指服務品質獎）…要做很多 paper work…壓力很大…很耗費我們的時間…」。⁵ 在上述情況之下，為何參獎單位還是如此的多，難道他們都是內在動機驅使嗎？其實了解後就可以發現，許多參獎都是一個非自願、被迫的情況之下所產生，例如某屆的得獎單位 A 在分享經驗時就表示「…話說在***年時…也曾被推薦參加服務品質獎，但因改派了其他機關，我們也卸下了心防…，沒想到，**年**月的一紙公文，我們還是得面對參加服務品質獎…」；另一屆得獎單位 B 的經驗分享時也表示「…會議時，**長（編按：該機關首長）宣布挑選*參加*年政府服務品質獎…，接奉此任務後，立即上網查閱相關資料，知道此項參獎工作是由行政院研考會負責…，奉派擔任此專案負責人…」。⁶ 從這些心得經驗當中可以約略感覺到，服務創新的工作也可能是一種「行政強制性創新」，⁷ 由上至下的政治或行政壓力是驅動此類創新的核心力量，但因為這種創新機制的運作可能是一個反應者為

務作業為主之中央主管機關或地方政府，採專案績效評核，著重服務專案的實際效果及運用的解決方法。「政府服務品質獎」自 2008 年起迄 2016 年已經辦理八屆評獎，共計 1,311 個機關參獎，並從中評選出 233 個優質服務機關，整體獲獎率約為 18%。更詳細的政府服務品質獎的介紹、評鑑指標、評鑑方式、以及歷年的得獎個案，請參考國發會網站，2017 年 6 月 3 日，取自：

http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=AD670A808CD27B7A。

⁵ 本文作者曾經在 2015 年時因另一個研究計畫案訪談了全國近 50 位的（非獲得政府服務品質獎的）創新政策承辦人。此為詢問某位受訪者（某地方政府副局長）是否考慮過以正在執行的創新個案去參加政府服務品質獎的評選後受訪者所作的回答。若需要詳細訪談資訊，請洽本文作者。

⁶ 此兩份得獎經驗的資料都是搜尋自網路，若需要完整網址，請與本文作者聯繫。本文作者在一次對公務人員的演講當中也曾經從聽眾當中聽到類似的說法，談到某機關對於服務品質獎的參賽是用輪流的，當輪到此部門時，就一定要參賽。

⁷ 必須特別強調與感謝的是，「行政強制性創新」的概念並非本文作者所提出，而是本文的匿名審查人所提供的觀點，作者認同並於修改版中加入，在此誠摯地感謝審查人依照台灣實務運作狀況所提供的重要概念，然本文文責由作者自負。

了取得長官的認同而產生的功利主義思維，和本文之前所討論因為公務人員內在動機或是知識能力驅使不同。

本文並非嘗試補足上述三個缺口，事實上，因為資料的缺乏，本文將僅著重在第一個缺口上，也就是透過我國公務體系的資料分析，盡可能為瞭解心理素質與人資管理實務對人員創新態度與行為的影響，提供更多的實證基礎。至於第二與第三個缺口，因為都需要不同的文獻理論架構以及資料才能夠驗證，本文在有限的能力之下只能暫時割捨，希望未來能夠有更充足的資源來填補。

三、小結

依據上述文獻整理，本研究相當認同組織創新是一連串組織內部人員與組織環境制度互動下的整合結果，若暫且忽略行政強制力的驅動效果（也就是前一段所談的第三個缺口），人員個體層次的先天心理素質，以及後天人資管理環境與措施，將是組織人員推動創新的兩個重要啟動要件。但過去對於相關議題的研究，研究對象多是在企業部門，導致欠缺以公部門環境為基礎的實證分析，而這也是本研究最希望能夠協助補足的地方。

雖然文獻也指出，這兩個啟動要件之間，可能存在著許多相互影響的可能性（也就是本文前一小段所談的第二個缺口），例如人資實務可能先影響內在動機，再進一步由內在動機影響創新態度與意願、或是內在動機對人資實務的影響效果產生「調節效應」（*moderate effect*）、或是環境條件限制了動機與心理特質所能發揮的效果等，有各式的「相互作用」（*interaction*）組合。由於若要完整檢視這些概念之間的相互影響方式，需要有相當繁雜與龐大的理論架構、實證資料的支撐去作驗證，這已經超乎本文所能討論的範圍，因此本文在此不做其他模型的設定，並希望未來能夠有更多的研究資料進行相關的論述，以強化此議題的實證基礎。

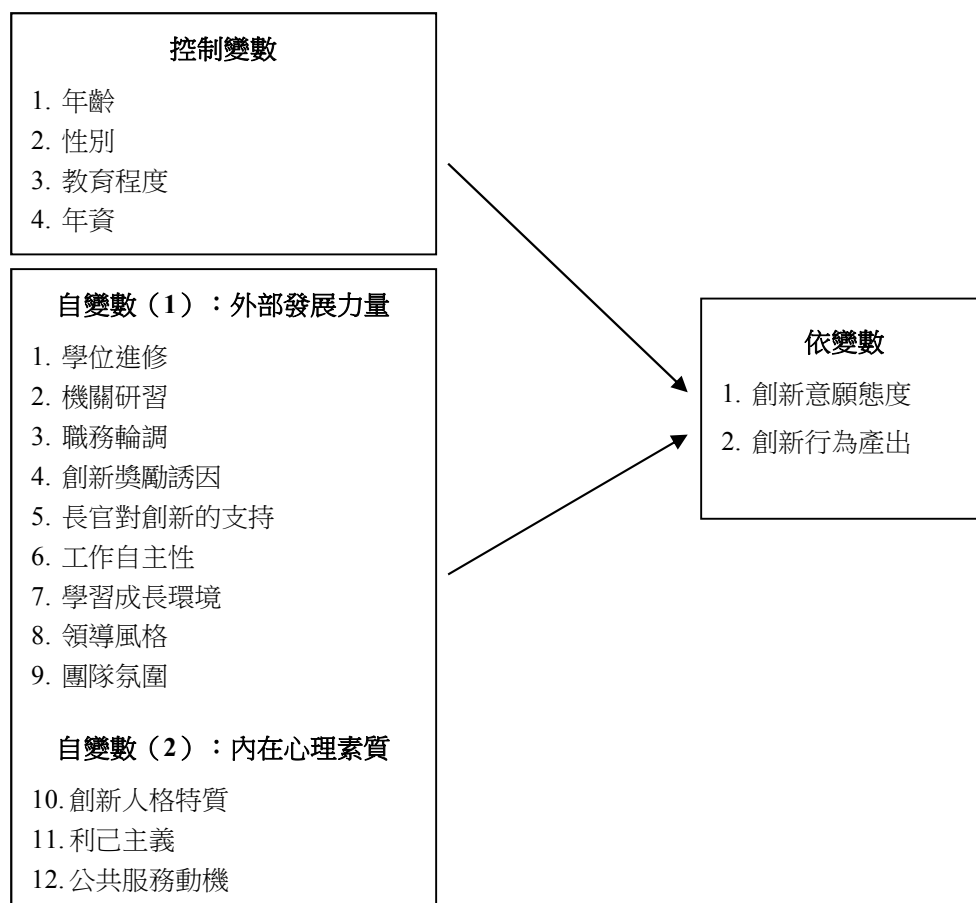
雖然本文因為種種限制，無法一次將上述多種變數間互動方式的可能性同時檢驗，但可以比較肯定的是，即使忽略外在人資實務與心理素質的「間接效果」（*indirect effect*），它們對於創新態度與行為都還是有自己的「直接影響效果」（*direct effect*）。因此，為了對公務體系當中個人層次創新態度與意願有進一步的瞭解，並同時考量研究的成本與模型精簡需求，以下本文先簡化模型與實證分析的焦點，著重在這兩個不同型態力量對於創新態度與行為的直接影響效果，暫時擱置自變數之間的相互影響效果檢測與討論，當然，本文也必須承認，這樣的分析模式將會是一個本研究的限制。

參、研究方法與資料

根據前面文獻的討論，可以綜整出相當多影響組織內部成員創新動能的不同因素。由於本研究資源的限制，本文的焦點主要著重在後天的職場內部人力資源管理實務作為，和大多來自於天生的、社會化成長過程所養成的內在心理素質兩部分，同時分析這些因素對官僚體系環境當中公務人員的創新態度與行為的影響，暫且排除內外因素的交互作用、間接影響效果，以及行政強制力所產生的效果。使用的研究方法為（郵寄）問卷調查法，分析對象為我國地方政府所有基層主管。以下先說明整合後的研究架構與問卷題目，第二部分則是說明資料來源。

一、研究架構、變數的操作化題目

根據前面的文獻回顧，影響組織人員創新的因素大致上可以區分成兩大類：（一）組織內部環境所提供人力資源發展相關措施所產生的影響（自變數 1）：從文獻的討論當中發現，這些措施大多被期待提升組織人員的創新相關知識、能力，或甚至產生影響創新動機的外在誘因，本研究因為資料的限制，無法將文獻中所有曾經提過的人力資源管理實務變數全數納入，僅包含以下幾個變數，包括學位進修、機關內部的研習、透過工作輪調提升工作多樣性、獎勵誘因、長官的支持度、工作自主性、內部學習環境建立、領導風格、團隊建立等，這些因素主要包含在 Anderson 等人（2014）所指的任務脈絡及社會脈絡中。（二）內在心理素質因素（自變數 2）：指人員在進入組織前，於其成長過程所先天擁有的、社會化所建構出來的內在心理人格特質以及工作動機，也就是 Anderson 等人（2014）所指的「個人因素」（individual factor），本研究在此面向下包含創造力人格特質、利己主義、以及公共服務動機等三個變數。圖三是本研究的研究架構，除了上述兩大類自變數之外，還加入個人基本資料作為控制變數。



圖三 研究架構圖

資料來源：本研究

本研究的主要目的是探討什麼是影響組織中個體成員創新能力的因素，因此，研究架構的依變數為人員個體的創新。為了讓人員個體創新的操作化方式更有效度，本研究將其分成兩個層次，分別是主觀的創新意願態度，另一個雖然也是透過主觀問卷來測量，但其概念性定義是比較偏向客觀性質的創新行為成果產出。之所以會分成這兩個層次依變數的原因，主要是依據「計畫行為理論」(theory of planned behavior, TPB) 的論點，⁸ TPB 認為，人類的行為在環境、信念與主觀自我控制能力的影響之下，會先產生對該行為的「意向態度」，最後才是該「行為」

⁸ 有關這個理論，建議參考 Ajzen, I. (1985). From intention to actions: A theory of planned behavior. In J. Kuhl & J. Beckman (Eds.), *Action control: From cognition to behavior* (pp. 11-39). Heidelberg, DE: Springer。

本身，態度與行為是兩個截然不同的層次，因此本文將這兩個概念分開測量。

上述架構中所有的變數，本研究先透過文獻分析及專家會議的方式建構出測量題目，並經過前測後定稿。所有量表的題目的設計內容、自變數與依變數之間的可能關係皆呈現在本文附錄一中。

二、資料蒐集過程與樣本

依照前述研究架構所建構的問卷，本研究先於 2015 年以便利取樣的方式邀請基隆市政府、台北市政府及台中市政府的公務人員進行前測試填，共成功 90 份。問卷回收後，進行問卷題目信度與效度分析，將信效度不佳的題目進行修正或是刪除動作。前測完成之後，再舉行兩場專家效度座談會，第一場於 2015 年 7 月 14 日舉行，主要成員為公共行政領域的學者以及實務界專家，第二場於 2015 年 8 月 10 日在澎湖舉行，主要成員為公務人員，討論內容都是本研究問卷的架構與題目之適當性。綜整上述前測與專家會議的結果，最終得出問卷的定稿。

正式問卷於 2015 年 9 月以郵寄紙本問卷的方式寄發，發放對象為全台灣 22 個地方政府內所有一級機關（局、處、中心）內的所有第一層級主管（科長、課長…等，不包含局處首長與副首長）。執行方式為先透過全國各地方政府人員資料的建立，整合出母體數為 2847 人的地方政府科（課）長資料庫，再以不抽樣（普查）的方式進行全數調查。從 2015 年 9 月寄發之後，進行多次電話與信件的催收，截止至 2016 年 2 月 15 日止，本研究共回收 2145 份問卷，排除無效問卷 199 份，有效問卷為 1944 份，有效回收率約 68%。

表二為上述成功樣本的基本資料統計，包含性別、年齡、教育程度等。性別方面，男性共有 1151 位（59.5%），女性有 783 位（40.5%）；年齡分布的狀況為 21—30 歲共有 40 位（2.1%）、31—40 歲有 344 位（17.8%）、41—50 歲有 935 位（48.3%）、51—60 歲有 569 位（29.4%），而 61 歲以上有 48 位（2.5%）；教育程度的分布狀況為高中職有 12 位（0.6%）、專科有 152 位（7.9%）、學士有 691 位（35.7%）、碩士有 1044 位（54%）、博士有 36 位（1.9%）。

表二 成功樣本基本資料分布

	面向	次數	有效百分比
性別	男	1151	59.5
	女	783	40.5
	總和	1934	100.0
年齡	21—30 歲	40	2.1
	31—40 歲	344	17.8
	41—50 歲	935	48.3
	51—60 歲	569	29.4
	61 歲以上	48	2.5
	總和	1936	100.0
教育程度	高中職	12	0.6
	專科	152	7.9
	學士	691	35.7
	碩士	1044	54.0
	博士	36	1.9
	總和	1935	100.0

資料來源：本研究

肆、分析討論：影響公務員創新態度與行為的因素

問卷回收之後，本研究先進行資料除錯，然後針對幾個量表型變數（包含個人創新特質、公共服務動機、以及領導風格三個）進行因素分析，再依照因素分析結果刪除部分題目以及進行各個因子的內部一致性的檢定，完成之後再以組合後的指數進行模型分析，並於本節第二小節進行模型分析與討論。

一、因素分析與信度分析

由於本研究的測量變數當中，有三個變數是量表的形式（包含創新人格特質、公共服務動機、以及領導風格），也就是有兩個以上的「潛在變數」（latent variable），且每個變數有數個題目組合而成。針對這三個變數本研究先以因素分析（採用直接斜交法進行轉軸），在排除遺漏值與排除因素分析係數小於 0.4 之係數之後，區分出各個量表當中的潛在變數。這三個量表所區分出來的變數，和理論

上的預期幾乎一樣（詳請見附錄二），領導風格共有兩大面向，公共關係面向區分成政治型、人和型、以及象牙塔型三次面向，在任務關懷部分則區分成人性關懷以及工作取向兩次面向。創新人格特質量表，本研究採用最著名的 CPS 量表，原先共有 30 個題目，但因為問卷題目數的限制，後來透過專家會議與前測刪掉只剩 19 個問卷題目，最後區分成七個次面向，分別是正面人格特質（例如自信、機靈、幽默等）、負面人格特質（勢利、虛偽、多疑與不滿足）、順從、保守、不拘小節、一板一眼、非傳統，必須說明的是，除了前面兩個面向之外，後面五個面向都只各有一個題目，主要原因是初始因素分析結果後的內在一致性值過低，因此將此五題分別各自建構成一個次面向。最後，在「公共服務動機」（PSM）部分，本研究最後因素分析的結果幾乎與原始量表完全一樣，共區分成政治制定吸引力、對公共利益的承諾、同情心、自我犧牲四個次面向，唯有在前兩個面向信度值稍不穩定，但還在勉強的接受範圍內。

除了量表的因素分析與信度分析之外，其他變數若有 3 個題目以上也進行信度分析，若只有 2 個題目的變數則進行相關性分析，表三為各個變數中題目的數量與題目之間內在一致性與相關性的狀況，若只有一個題目的變數就不進行題目間關係的分析。

表三 各變數因素分類以及信度分析結果

面向	（命名）變數		題目數	信度值 / 相關係數	
依變數	創新行為產出		1	--	
	創新意願態度		3	$\alpha = 0.859$	
外來人力資源提升措施	學位進修		1	--	
	機關 研習	國內研習	1	--	
		國外研習	1	--	
	工作輪調		1	--	
	創新獎勵		2（類別）	--	
	長官支持		4	$\alpha = 0.883$	
	工作自主性		4	$\alpha = 0.737$	
	學習環境		3	$\alpha = 0.871$	
	領導 風格	公關－政治型		4	$\alpha = 0.930$
		公關－人和型		3	$\alpha = 0.896$
		公關－象牙塔型		5	$\alpha = 0.818$
		任務－人性關懷型		7	$\alpha = 0.950$
任務－工作取向型		2	$r = 0.710$		
團隊氛圍		4	$\alpha = 0.824$		

表三（續）

面向	（命名）變數		題目數	信度值 / 相關係數
內在心理素質	創新人格特質	正向人格特質	8	$\alpha = 0.876$
		負向人格特質	5	$\alpha = 0.796$
		順從、保守、不拘小節、一板一眼、非傳統	各 1 題	--
	利己主義	規避麻煩	1	--
		只重份內工作	1	--
	公共服務動機	政策制定的吸引力	3	$\alpha = 0.695$
		對公共利益的承諾	3	$\alpha = 0.623$
		同情心	3	$\alpha = 0.725$
		自我犧牲	5	$\alpha = 0.807$

資料來源：本研究

接下來的回歸模型分析，就會將上述通過檢定的同一變數中所有題目的數值進行平均，以該平均後的數值作為該變數的「指數」（index）進入回歸模型分析。

二、影響創新態度與行為產出的因素

本研究共有兩個依變數，第一個是公務人員對於創新的態度意願，共包含三個題目（例如「我對創新有高度熱誠」，請見附錄一、二），第二則是創新的實際產出行為，題目只有一個（問法為：本機關過去所提的創新政策中，有許多都是我提出來的）。而這兩個變數因為都是屬於連續性尺度，因此本研究接下來以線性回歸模型進行分析。表四為兩個模型的分析結果。必須說明的是，在初次分析時，有兩變數沒有通過共線性的檢定（包含年資、領導風格中的任務－人性關懷），其 VIF 值皆大於 3，因此將這兩個變數從模型當中去除，以提升模型的正確性。

（一）創新態度

分析結果顯示，正向影響公務人員創新態度的因素（模型 A，調整後的 $R^2 = 0.557$ ）包含學歷、學位進修、主管對創新的支持、工作自主性、政治型的領導風格、團隊氛圍、正面傾向的人格特質、非傳統的人格特質、PSM 中對公共利益的承諾、以及 PSM 中自我犧牲等部分；負向影響公務員創新態度意願的因素則有保守的人格特質，以及利己主義中的規避麻煩特質。整合上述，外在人力資源管理實務措施以及內在心理人格特質因素都對公務人員的創新態度產生影響。

若細部來看，現階段學歷越高（ $B = 0.071$ ）、繼續求學的行動（ $B = 0.115$ ）、長官對創新的支持度越高（ $B = 0.095$ ）、工作自主性越高（ $B = 0.277$ ）、以及團隊合作氣氛越高（ $B = 0.077$ ），則公務人員創新的意願態度越強，和私部門領域裡面多數文獻的研究發現相符。有趣的是，創新的獎勵、職務輪調、機關研習等變數則呈現不顯著的狀況，令人擔憂這是否是因我國公務體系中長期以來績效獎勵制度不具效度、多數人工作轉換是為了尋求更多的升遷機會而非為了提升自己工作經驗、以及訓練課程僵化所導致的結果。也相當值得注意的是，資料顯示長官的政治型領導特質越強，公務人員的創新意願也會越高，為何會有如此的現象，本文認為，一個可能的假設推論是前述文獻回顧當中所提，我國實務上容易有行政強制性創新、長官指示性創新的現象有關，換句話說，公務人員對創新的態度，可能是揣摩政務領導有爭取媒體曝光之意向，對長官一種政治性需求之反射性回應，當然，這樣的推論，需要更進一步資料來進行驗證。

至於在內在心理人格特質方面，資料顯示（表四），越有正向人格特質的公務人員（幽默、機靈、自信、興趣廣泛等），則其創新的態度越明顯（ $B = 0.401$ ），越具有非傳統人格特質的公務人員，創新的態度意願也越強（ $B = 0.063$ ），至於保守個性的公務人員，創新的正向態度較低（ $B = -0.052$ ）。公共服務動機當中，對公共利益的承諾（ $B = 0.106$ ）以及自我犧牲奉獻的特質（ $B = 0.066$ ）越明顯，則該公務員的創新意願就會越高；至於在利己主義方面，資料分析結果並不令人意外，有習慣性去規避掉麻煩的公務人員，其創新意願也會較低（ $B = -0.1$ ）。

整體來說，公務人員對創新的態度同時受到內在心理素質與外來人力資源相關實務提升因素的影響，公部門組織可以控制與強化的部分包含學位進修的鼓勵、工作自主性與授權的提升、以及團隊氛圍的建立上。雖然資料顯示有些心理人格特質因素影響著公務人員對嘗試創新的態度，但因為公務人力在選取的過程當中，無法對人格特質進行篩選，因此在假定心理情況不變的情況之下，要提升人員的態度與能力，大概也僅能透過前述組織內人力資源管理提升措施來進行。

比較遺憾的是，現實中包含訓練、輪調與獎勵等人力資源發展實務，分析資料顯示又不如預期的產生效果，本文認為，這與長期以來我國公務體系人力資源實務的執行，早就形式意義大於實質意義有關。舉例而言，公務人員錄取人員訓練，大都著重在以記憶、背誦為主的考試成績評定，訓練是否通過，大多仰賴紙本考試成績，因此學員僅能獲得填鴨式知識的學習，無法產生創新的誘因與動機；此外，在績效獎勵部分，我國公務人員考績制度淪為酬庸、甲等比例過高、無法真正區辨績

效的高低、輪流拿乙等等論述早已不絕於耳，對有意創新的公務員產生不了實質的激勵誘因；最後，在輪調的部分，我國公務體系的人員工作轉換，除了機關內部之外，主要還是仰賴公務人員自身因為升遷（尋找更高職等的職缺）、因為自身家庭需求、或是因工作滿意度因素而產生的自主行為，甚或是組織本身為了公務人力工作多樣性、工作經歷提升而所做的處置。

總之，我國人力資源管理實務當中的這些作為，在我國公務體系的運作之下，或因為設計不佳，或因為目標的錯置及與創新發展無關，以至於影響創新態度的效果不足。雖然我國公務人力資源實務執行方式的討論並非本文的主題，也並非本文作者的專業，上述推論可能有許多不足之處，但可以肯定的是，這將是未來不能忽視的議題。

（二）創新行為產出

意願態度與實際的行為產出是截然不同的兩個產出層次，雖然態度是行為的基本前提，但想做不一定就能做得到，實際創新的產出行為必須要有更多組織層次、環境層次等其他條件的搭配，也就是有 Amabile（1997）所說的組織資源與組織動機後才能成型，因此，討論態度之後加上實際行為的模型分析，對於組織創新的研究將可以提供更豐富的資訊。接下來本研究就以創新行為產出依變數進行模型分析。

資料結果顯示（表四，模型 B），個人基本資料的部分一樣是只有「學歷」有顯著影響力，學歷越高則公務員創新的行為越頻繁（ $B = 0.125$ ），顯示學校教育對創新的發展仍有其正面的效果，這樣的發現與理論的預期是相同的，包括孫思源、林東清（1999）、Damanpour 與 Schneider（2009）等也都有類似的發現，以 Ozanne 與 Churchill（1971）的研究為例，他們透過調查規模大小不同的 39 間公司，分析各個公司的決策團體特質，發現當公司的決策團體擁有越高學歷，則該公司越容易提出創新任務或產品，因為高教育程度的決策者視野較廣，較容易關注一項事務的其他替選方案，並且接受它，進而引領創新的產生。

除此之外，其他影響因素包含組織中所提供的發展力量與內在心理素質因素。來自後天的外在人力資源實務相關影響力量有工作自主性、團隊氛圍、以及領導風格等三大因素產生影響。工作自主性部分和模型 A 有相同的影響方向，也與文獻的預期相符，工作自主性越高創新行為越多（ $B = 0.443$ ），這個變數在兩個模型當中都是相當顯著且影響力大的變數。然而，在團隊氛圍部分卻是呈現負相關（ $B = -0.131$ ），與理論預期不相同，Tidd 與 Bessant（2009: 281）認為創新必須仰賴網

表四 迴歸模型分析結果

變數		模型A：創新態度意願				模型B：創新行為產出				
		B	s.e	sig.	VIF	B	s.e	sig.	VIF	
控制	年齡	0.013	0.019	0.503	1.380	-0.003	0.031	0.912	1.379	
	性別	0.010	0.028	0.718	1.157	-0.063	0.045	0.165	1.158	
	教育程度	0.071 ***	0.019	0.000	1.118	0.125 ***	0.032	0.000	1.118	
外部發展力量 (人資實務)	持續進修 (0 = 無進修)	0.115 **	0.042	0.006	1.046	0.075	0.069	0.278	1.046	
	機關研習_國內	0.011	0.016	0.475	1.104	-0.017	0.026	0.527	1.104	
	機關研習_國外	0.020	0.020	0.319	1.040	0.046	0.032	0.153	1.040	
	職務輪調次數	-0.005	0.005	0.358	1.256	-0.003	0.008	0.754	1.256	
	創新獎勵 (參照：無)	低誘因獎勵	-0.044	0.030	0.144	1.311	0.029	0.049	0.559	1.313
		高誘因獎勵	0.074	0.052	0.150	1.409	0.149	0.084	0.076	1.410
	長官支持	0.095 ***	0.021	0.000	1.729	0.027	0.034	0.418	1.737	
	工作自主性	0.277 ***	0.020	0.000	1.549	0.443 ***	0.033	0.000	1.551	
	學習成長環境	-0.006	0.018	0.742	1.638	-0.029	0.029	0.319	1.639	
	領導風格	公關_政治型	0.070 ***	0.018	0.000	2.401	0.078 **	0.030	0.009	2.393
		公關_人和型	0.015	0.019	0.432	2.494	0.067 *	0.032	0.034	2.491
		公關_象牙塔型	0.021	0.023	0.368	1.953	0.093 *	0.038	0.014	1.959
		任務_任務取向	0.019	0.014	0.192	1.240	0.038	0.023	0.103	1.237
同儕支持	0.077 ***	0.023	0.001	1.565	-0.131 ***	0.038	0.001	1.567		
內在心理因素	人格特質	正向	0.401 ***	0.027	0.000	1.769	0.486 ***	0.044	0.000	1.769
		負向	0.015	0.020	0.457	1.482	0.068 *	0.032	0.036	1.480
		順從	-0.013	0.015	0.398	1.172	-0.028	0.025	0.256	1.172
		不拘小節	-0.018	0.013	0.163	1.132	0.002	0.021	0.909	1.131
		保守的	-0.052 ***	0.015	0.001	1.482	-0.101 ***	0.025	0.000	1.482
		一板一眼	0.017	0.013	0.203	1.382	-0.031	0.022	0.156	1.381
		非傳統	0.063 ***	0.015	0.000	1.422	0.067 **	0.025	0.008	1.422
	利己主義	規避麻煩	-0.100 ***	0.014	0.000	1.273	-0.017	0.022	0.460	1.274
		做好自己	-0.015	0.012	0.202	1.159	-0.016	0.019	0.395	1.159
	公共服務動機	政策吸引	0.014	0.015	0.361	1.187	0.027	0.024	0.263	1.188
		公益承諾	0.106 ***	0.023	0.000	1.600	0.065	0.038	0.088	1.607
		同情心	0.016	0.026	0.544	1.581	-0.122 **	0.042	0.004	1.579
		自我犧牲	0.066 **	0.023	0.005	1.575	0.083 *	0.038	0.029	1.581
Adj. R ² = 0.557 N = 1653 F = 70.352 P < 0.001					Adj. R ² = 0.373 N = 1651 F = 33.756 P < 0.001					

註 1：有兩個變數（年資、領導風格中的任務人性關懷型）因為共線性檢定顯示 VIF 值大於 3，故從模型中捨棄。

註 2：+ $P < 0.1$ ；* $P < 0.05$ ；** $P < 0.01$ ；*** $P < 0.001$ 。

絡之間的互動，他們用「…不應該像孤島上的人（..no man is an island..）…」來論述創新必須有團隊的力量加入才有辦法成功的被推動，相反地，本研究卻發現內部同事彼此越會相互合作，實際的創新行為產出越少，假定沒有資料品質以及分析方法的問題，本文大膽地猜測假設，這個和私部門研究結果不同的現象，有可能是因為公務體系當中有一股很強的「保守、穩定」的氛圍，因此在團隊當中建構出來的共識，可能已經是一個創意減低、保守化妥協的結果，換句話說，為了在團隊當中允許同事協作以讓政策的可行性更高，團隊氛圍下妥協反而會帶來創新的牽制或思維阻礙，使創新的動力被負向抵銷，從另一個角度來說，也就是把原先個體所提出創新「往中間（保守方向）靠攏」，當然，這個假設性現象還需要更多實證資料才有辦法更完整的了解。

相對於意願態度的影響模型，領導風格有更多的次面向對創新行為產生影響，包含政治型、人和型、象牙塔型，不過也因為許多次面向同時產生影響，看不出最重要的次面向為何，因此反而降低了其概念整體因果效果的清晰度。比較特別值得關注的是，政治型的領導不論是在前面的創新態度或是這裡的創新行為上，都是顯著正向影響（ $B = 0.07$ 與 $B = 0.078$ ），本文認為，這相當可能是前面文獻回顧時所談到行政強制性創新現象的一種反射現象，也就是當公務人員感受到長官很積極地想推動創新時，公務員自己本身可能為了迎合上意、或可能為了達成長官所交付的任務，進而獲取長官的認同，滿足自己升遷、不被懲處的（自利）動機，因此也積極推動創新提案，換句話說，在一個長官常為了創新而創新的環境，甚至將創新工作需求以工作指派或命令的方式來傳遞時，所屬公務人員確實會因此去進行創新，只是必須進一步探討的是，如此的創新產生機制，其創新的品質為何？本文認為應該會有相當大的檢討空間。

內在心理素質因素方面，有顯著影響的包括正面傾向的人格特質、負向傾向的人格特質、保守古板的人格特質、非傳統的人格特質，以及公共服務動機中的同情心與自我犧牲特質。具體的說，正向人格特質越明顯（ $B = 0.486$ ）、非傳統的人格特質越明顯（ $B = 0.067$ ），創新行為越多，這兩者都相當符合理論上的預期，保守古板的特質越高（ $B = -0.101$ ）、公共服務動機當中的自我犧牲特質越低（ $B = 0.083$ ），創新行為越低，也都是容易理解的預期結果。需要特別思考的是，為何負向人格（虛偽、勢利、多疑、利己）越明顯，創新的行為也會越高（ $B = 0.068$ ），以及同情心越低（負相關， $B = -0.122$ ），則創新行為的產出越明顯。針對這兩個部分，本文認為，或許還是可以連結到前述因為政治回應需求而做的創新行為論

述，因為會想要迎合政治性領導特質長官之行政強制偏好的公務員，大概就是那些比較以自我利益為中心思考的族群。

（三）小結

整合上述發現，影響公務人員創新意願態度與行為產出的因素，同時來自內在心理素質與外來人力發展實務相關的力量兩部分，雖然無法明確地說兩者力道的大小差異，也並未去檢測心理素質與外在力量兩者間的互為因果關係，但相對於創新態度影響模型分析結果大多與理論預期相吻合，內在心理特質在「行為產出」的影響上，則有幾個比較令人納悶的地方（例如負向人格特質的正向影響、同情心的負向影響等），這或許是因為「行為產出」相較於創新政策被推出執行前初始的「意願態度」，行為產出受到更多組織與環境層次變數（例如預算、法規）的影響，模型更為複雜，因為創新的態度成型之後，仍必須經過組織內外部條件與力量的磨合才能真正將這個創新「產出」，但因為本研究模型未將這些組織與環境層次變數考量入內，導致個體層次變數無法清楚呈現出與行為產出之間的關係，或甚至可能呈現的是假性相關，未來研究應該要將這些變數加入。

在人力資源發展措施方面，長官支持、自主性部分有顯著的影響效果，與理論相符，其中自主性的部分，更是在兩個模型中都得到相當顯著的影響效果，可以說是最重要的影響變數。上述結果與 De Vries 等人（2016）在檢視發表於 1990—2014 年間兩百多篇公部門創新研究結果後的發現相同，他們發現，若不管組織預算等客觀性條件因素，長官的態度以及員工工作的自主性（或授權）是最多文獻所關注，影響組織創新的關鍵，過去的文獻分別有 20% 集中在這些面向的討論。較可惜的是，可能因為官僚機關特質的關係，包含獎勵、機構內部訓練、學習成長的機會、工作輪調所產生的多樣性，都沒有對創新態度或行為產出有顯著影響，這是相當令人擔心的部分，公務人力資源管理措施的效度，是一個亟待努力的議題。另一個令人擔憂之處在領導風格部分，傳統被視為比較不合宜的政治性領導風格，在企業界甚至被認為是阻礙創新的領導方式，反而在態度與行為產出部分都產生了提升力量，本文認為，這或許可以說明為何現在許多創新政策實際上都是一種華而不實的煙火式政策，⁹ 多是為取得民眾好感的為創新而創新現象。

⁹ 我國地方政府創新相關政策的品質討論請見李仲彬（2013，2016）。

伍、結論與建議

「創新」是每個組織都需要的產品，根據過去研究，這個「產品」的生產需要組織內部人員的創新動能（包含態度與行為），搭配著健康的組織環境（例如豐沛的資源、正式化程度、開放性、專業性等）才得以產生。因為本研究資源的限制，本文暫時忽略組織層次條件（例如預算資源、法規限制）的討論，僅將焦點放置在第一個部分，也就是人員的創新動能上，探討影響公務人力對創新的態度與行為的因素。而根據過去文獻，這些影響因素大致可以區分為先天的心理素質因素，以及進入組織後所接受之外來的人力資源發展相關措施對創新技能的提升，雖然過去已經有許多文獻討論過相關議題，但甚少以公部門場域為背景，影響了現有研究成果的外在效度，也甚少同時考量內在心理素質與外來人力資源管理措施的影響。

本研究將人員的創新動能（依變數）區分成創新態度與創新行為產出，以我國地方政府基層主管問卷進行分析，研究結果發現，外來與內在力量都會產生某個程度的影響效果。首先，組織後天所提供的人力資源管理措施部分，影響人員創新最顯著的因素為工作的自主性，這個自變數對公務員創新態度、創新行為都有顯著影響，且方向一致，可以說是最重要的變數。學校教育的部分，現有的學歷越高，公務人員創新的態度與行為都會越高，若進入職場後在職進修，繼續利用工作之餘往上攻讀進一階學位，則會更加強創新的態度意願。

其次，在內在心理素質部分，公共服務動機當中的自我犧牲對創新態度與行為都有正向影響，對公共利益的承諾則對創新態度有正面影響，有趣的是同情心則是对創新行為有負向影響。人格特質部分，正向人格特質（包含樂觀、幽默、機靈、自信等）是同時對創新態度與行為產出同時產生最有正向力量的來源，保守的人格特質則是最顯著會阻礙創新的心理人格，不過由於人格特質都是公務員從小至大社會化的養成結果，是一種進入公務體系前就既存、難以改變的力量，公務人員的晉用也不可能依照人格特質行篩選，因此若要提升公務人員的創新態度，比較可行的做法是依照近年來許多討論公共服務動機文獻的邏輯，相信可以透過人資實務等後天環境的努力來改變公務員的「公共服務動機」（PSM），進而提升公務員創新之態度意願與行為。總之，不管如何，上述幾點有關內在心理素質的研究發現，說明了組織內部人力資源管理相關作為的重要性，因為在心理素質無法再改變的情況之下，只能期待後天人力資源管理工作的加強，可以與先天心理特質抗衡，綜合產生正向的創新態度與行為。

比較遺憾的是，被期待用來提升創新作為的獎勵措施或管理作為，雖然以前企管領域的研究文獻發現了一些顯著正向效果，但本研究的資料分析結果顯示，幾個主要的人資實務對公務員的創新態度或是行為，都沒有顯著推力。舉例而言，公務員參與再多的機關研習，也無法提升其創新態度或行為，反而是回到學校進修可以產生一點力量，除此之外，激勵制度、輪調制度也都無法產生效果。本文認為，會有上述現象，很可能是以下幾個原因造成，首先是在現行課責制度設計下，公務員面對政策失敗後所需承擔的責難，常常大於創新政策成功所能得到的獎勵，因此在多數創新具有風險、具有不確定的情況之下，多數公務員即使有創新的態度，最終寧願選擇不要冒險，除非長官逼迫才會去硬生出一個創新提案計畫，但通常這樣的創新產出機制，其最後的成果不是束之高閣就是淪為煙火式創新。其次，當然也有可能是人力資源管理措施本身相當已具有品質，也真的提升了公務員對創新的態度與知識能力，但因為組織其他客觀條件因素的限制（如預算）而無法產生效果，需要調整的是外在環境的限制，而非人資實務的內容；第三，人力資源管理措施的訓練成效、效度根本不足，無法提升公務員的創新態度與能力，需要重新檢討課程內容與訓練方式；第四，當然也有可能是前面所說的，本文並未討論心理素質對人資訓練成果的調節效果，或許是因為受訓人員人格特質或內在動機的限制，導致人資訓練效果無法展現；第五，也是最後一個可能，則是現有的公務人員訓練，根本未把提升創新態度與知識能力作為訓練目標。然而，不論是上述哪一個原因，對公務體系來說，都是不好的現象。

在上述研究發現的基礎上，因為長官支持是公務員進行下一步動作很基本的條件，唯有整個政府整體營造一個健康的創新動能環境，公務員比較能夠將本身已擁有的創新潛能發揮出來，至於要如何營造這樣的環境，本文建議可以思考以下幾個方向。首先，由於「工作自主性」是影響公務人員創新態度及行為很穩定，甚至是最重要的條件自變數，雖然這是老調重彈，但若要提升公務員的創新態度與行為，工作自主性的提升實在無法被允許忽視。各機關應該立即進行策略性管理檢視，重新檢視職權分工、課責方式、以及目前各個職務工作者每天在職場中的「機器人指數」高低，也就是我們是否讓公務人員每日僅能處理例行公事，不敢也無法有任何的「胡思亂想」機會，可能因為怕受到懲處，或是單單處理例行公務就無法再有任何自主時間與空間。總之，我們應找出能夠捨棄的、無謂的工作項目，大刀闊斧的簡化流程與官樣文章作業項目，讓公務員每天至少有一個小時的時間是空閒的、是靜下來思考的，同時賦予每個層級的公務員有更高程度的決定權、彈性工作設計的

可能性。根據李仲彬（2016）的研究發現，「高品質」的非煙火式政府創新其實大多是發想自官僚內部體系，而非外界的學術界，如果我們釋放空間、能量給公務員，可以想像這些內部力量產生的效果是很大的。

第二，資料顯示，到一般大學進行在職進修的效果是顯著的，這可能是因為在學校的修課，不論是課程內容或是可以與來自不同領域、不同年齡層同學互動，公務員的思考都可以受到多元的刺激。以各大學的公共行政領域碩士在職專班為例，每一屆的同學背景都相當多元，在課程討論過程當中，創新想法的刺激常應然而生。然而就本文作者的了解，目前政府機關對於公務人員到一般大學攻讀學位的鼓勵態度早已趨於保守，以不提供誘因（但也不會阻止）的相對消極態度來面對，本文建議，應該要提供實質鼓勵（例如給予讀書假、提升學費補助的方式），配合工作簡化讓公務人員回校攻讀學位或是取得證照，或是考慮由機關與學校單位合開學分班，總之，必須讓內部的人多接觸外界的學習環境。

第三，重新檢討以創新能力提升為目的的內部訓練機制也是必要的，資料顯示目前政府機關內部研習訓練所帶來的創新提升效果是有限的，因此，建議能夠大幅調整目前的文官訓練課程，以更多元的方式進行實質的公務人員在職訓練，鼓勵參與各界舉辦的研討會，但絕對不能是以「湊學習時數」的角度被執行，同時改以個案討論為基礎進行文官訓練，增加國內外案例的蒐集，進行政策模擬辯論...等，都是相當值得的方向。

第四，也是相當重要，但需要的是一段更長的路，那就是考績制度的落實。這個議題已經不知談論多久了，無效度的考績制度影響到的可能不僅是公平的問題，背後所代表的是「外在動機」的崩壞，也就是驅動人類行為的基本動能的消失，只是坦白說，何時才能有實際調整的一天，仍有想像的空間。

最後，雖非從本文實證資料直接推論，但資料顯示，政治性領導的特質竟然是推動政府創新的重要管理模式，本文對此的間接推論是，現有的創新應該有大部分是來自於「行政強制性」的推動，也就是機關首長強力地要各個部門一定要定期提出創新方案，這種強制力雖然也是推動公務員外在動機的來源，也有創新產能提升的效果，但因為外在動機背後大多是一個個體自利的思維，循此邏輯推出來的方案有更高的可能會淪為煙火式創新、紙上談兵、無效的創新、為創新而創新。反之，內在動機所能帶來的，比較可能是真正品質比較高、符合公共利益的創新方案。因此，本文建議，應該重新思考目前政府服務品質獎的評獎與推動方式，不要讓其變成一種壓力，而是一種成就追求的享樂。

在未來學術研究的建議上，應多著力於不同組織場域的比較，尤其是公務體系因有特殊的環境系絡，勢必與現有多數私部門背景下的研究結果不同，需要特別關注，當然，本文幾個研究限制也是未來研究可以思考的方向，首先，本文的第一個限制是忽略了自變數之間的互動關係，例如內在心理素質與人力資源管理實務之間的關係，可能不只同時皆為自變數這個可能，兩個變數之間的交互作用關係、扮演中介變數、調節變數之可能性也應該是存在的，而這些分析都是本研究忽略掉的。第二，最受爭議的內部訓練措施因為資料取得的困難，無法從資料當中挑選出只跟「創新技能提升」有關的課程數量，換句話說，這些國內外訓練可能完全都不是為了創新而進行的，這也是本研究的限制，未來需要更有說服力的資料來強化分析。第三，以我國的例子來說，行政強制力、政治領導命令式創新或許是實際上推動公務人員進行創新的重要原因，但因為資料的缺乏，本文並未此觀察納入架構中，未來應該要有更多這方面的實證檢驗。

參考文獻

- 吳恬妤（2015）。創造力人格、想像力對創新表現之影響—以建言行為為調節變項。國立中興大學企業管理研究所碩士論文，未出版，臺中。Wu, Tien-Yu (2015). *Chuang zao li ren ge, xiang xiang li dui chuang xin biao xian zhi ying xiang—Yi jian yan xing wei wei diao jie bian xiang* [The Influence of creative personality, imagination and innovation performance—The moderating of voice behavior]. Unpublished master thesis, Department of Business Administration, National Chung Hsing University, Taichung.
- 李仲彬（2013）。政府創新的類型與分佈：我國地方政府 1999—2010 年間的觀察。公共行政學報，44，73-112。Lee, Chung-Pin (2013). *Zheng fu chuang xin de lei xing yu fen bu: Wo guo di fang zheng fu 1999—2010 nian jian de guan cha* [Types and distribution of local government innovation]. *Journal of Public Administration*, 44, 73-112.
- 李仲彬（2016）。從哪來的創新想法？我國地方政府創新來源與創新政策特質分析。公共行政學報，50，1-42。Lee, Chung-Pin (2016). *Cong na lai de chuang xin xiang fa? Wo guo di fang zheng fu chuang xin lai yuan yu chuang xin zheng ce te zhi fen xi* [Where do innovative ideas come from? The relationship between information source and quality of innovation]. *Journal of*

Public Administration, 50, 1-42.

- 李宗勳 (2006)。再探公共服務的意義、靈魂與價值—找回公務人員的熱情與源初的愛。T&D 飛訊, 47, 1-22。Li, Tzung-Shiun (2006). Zai tan gong gong fu wu de yi yi, ling hun yu jia zhi—Zhao hui gong wu ren yuan de re qing yu yuan chu de ai [Re-exploring the meaning, soul and value of public service- Recover the enthusiasm of the civil servants and the original love]. *Training & Development*, 47, 1-22.
- 邱皓政 (2005)。創造力的測量與共識衡鑑。教育資料集刊, 30, 267-298。Chiou, Haw-Jeng (2005). Chuang zao li de ce liang yu gong shi heng jian [Measurement and consensus assessment of creativity]. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 30, 267-298.
- 孫思源、林東清 (1999)。企業採用資訊科技影響構面因素之彙總研究。中華管理評論, 2 (5), 133-141。Sun, Si-Yuan & Lin, Dong-Qing (1999). Qi ye cai yong zi xun ke ji ying xiang gou mian yin su zhi hui zong yan jiu [A summary study of the factors affecting the face-to-face of information technology]. *Journal of Chinese Management Review*, 2(5), 133-141
- 陳重安、許成委 (2016)。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。公共行政學報, 51, 69-96。Chen, Chung-An & Xu, Cheng-Wei (2016). Gong gong fu wu dong ji: Hui gu, fan si yu wei lai fang xiang [Public service motivation: Review, reflection, and reorientation]. *Journal of Public Administration*, 51, 69-96.
- 陳啟光、曾淑芬 (2002)。論政府機關人員創新能量之提升。研考雙月刊, 26 (5), 20-29。Chen, Qi-Guang & Tseng, Shu-Fen (2002). Lun zheng fu ji guan ren yuan chuang xin neng liang zhi ti sheng [On the improvement of the innovation energy of government agencies]. *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly*, 26(5), 20-29.
- 彭錦鵬 (2016年9月)。運用政府服務品質獎激勵政策創新。兩岸政策創新研討會, 臺北。Peng, Jin-Peng (2016). Yun yong zheng fu fu wu pin zhi jiang ji li zheng ce chuang xin [Using government service quality awards to stimulate policy innovation]. Cross-Strait Policy Innovation Conference, Taipei.
- 曾冠球 (2015)。激勵公務同仁創新行為的概念分析。人事月刊, 362, 4-16。Tseng, Kuan-Chiu (2015). Ji li gong wu tong ren chuang xin xing wei de gai nian fen xi [A conceptual analysis of factors motivating public servants

- innovation]. *Personnel Monthly*, 362, 4-16.
- 廖永靜 (2008)。論行政組織的創新能力。載於行政院人事行政局地方行政研習中心 (編)，*研習論壇精選第三輯：願景、治理與變革* (279-294 頁)。南投：行政院人事行政局地方研習中心。Liao, Yong-Jing (2008). Lun xing zheng zu zhi de chuang xin neng li [The capacity of administrative]. In Local Administrative Study Center of the Personnel Administration Bureau of the Executive Yuan (Ed.), *Yan xi lun tan jing xuan di san ji: Yuan jing, zhi li yu bian ge [Civil Servant Development Forum]* (pp. 279-284). Nantou: Local Administrative Study Center of the Personnel Administration Bureau of the Executive Yuan.
- 劉祥得 (2014)。我國行政組織創新與學習析論：實證分析的觀點。T&D 飛訊，184，1-21。Liu, Xiang-De (2014). Wo guo xing zheng zu zhi chuang xin yu xue xi xi lun: Shi zheng fen xi de guan dian [The analysis of organization innovation and organization learning in public sector: An empirical viewpoint]. *Training & Development*, 184, 1-21.
- 劉嘉鳳 (2010)。創新管理作為運用於公部門組織之研究—以台北市民政團隊提案制度為例。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。Liu, Jia-Feng (2010). *Chuang xin guan li zuo wei yun yong yu gong bu men zu zhi zhi yan jiu —Yi tai bei shi min zheng tuan dui ti an zhi du wei li [Innovation management in the public sector: A case study of the suggestion system for the civil affairs team at Taipei City]*. Unpublished master thesis, Department of Public Administration, National Chengchi University, Taipei.
- Alfes, K., C. Truss, E. C. Soane, C. Rees, & M. Gatenby (2013). The relationship between line manager behavior, perceived HRM practices, and individual performance: Examining the mediating role of engagement. *Human resource management*, 52(6), 839-859.
- Amabile, T. M. (1996). *Creativity in context: Update to the social psychology of creativity*. Boulder, CO: Westview Press.
- Amabile, T. M. (1997). Motivating creativity in organizations: On doing what you love and loving what you do. *California management review*, 40(1), 39-58.
- Anderson, N. R., & R. M. Gasteiger (2008). Innovation and creativity in organizations: Individual and work team research findings and implications for government policy. In B. Nooteboom & E. Stam (Eds.), *Micro-foundations for innovation policy* (pp. 249-272). Amsterdam, the Netherlands: Amsterdam University

Press.

- Anderson, N., K. Potočnik, & J. Zhou (2014). Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*, *40*(5), 1297-1333.
- Ajzen, I. (1985). From intention to actions: A theory of planned behavior. In J. Kuhl & J. Beckman (Eds.), *Action control: From cognition to behavior* (pp. 11-39). Heidelberg, DE: Springer.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol, UK: Policy press.
- Becker, S. W., & T. L. Whisler (1967). The innovative organization: A selective view of current theory and research. *The Journal of Business*, *40*(4), 462-469.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 169-200). Boulder, CO: Westview Press.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd Ed.), (pp. 223-260). Boulder, CO: Westview Press.
- Beugelsdijk, S. (2008). Strategic human resource practices and product innovation. *Organization Studies*, *29*(6), 821-847.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, *23*(8), 467-476.
- Bozeman, B., & X. Su (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, *75*(5), 700-710.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of management journal*, *34*(3), 555-590.
- Damanpour, F., & M. Schneider (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(3), 495-522.
- De Vries, H., V. Bekkers, & L. Tummers (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, *91*(1), 146-166.
- Dobbin, F., B. Simmons, & G. Garrett (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? *Annual review of sociology*, *33*, 449-472.

- Ford, C. M. (1996). A theory of individual creative action in multiple social domains. *Academy of Management review*, *21*(4), 1112-1142.
- Gough, H. G. (1979). A creative personality scale for the adjective check list. *Journal of Personality and Social Psychology*, *37*(8), 1398-1405.
- Jiang, J., S. Wang, & S. Zhao (2012). Does HRM facilitate employee creativity and organizational innovation? A study of Chinese firms. *The International Journal of Human Resource Management*, *23*(19), 4025-4047.
- Kim, S. (2006). Public service motivation and organizational citizenship behavior in Korea. *International Journal of Manpower*, *27*(8), 722-740.
- Krause, R. M. (2011). Policy innovation, intergovernmental relations, and the adoption of climate protection initiatives by US cities. *Journal of Urban Affairs*, *33*(1), 45-60.
- Malik, M. A. R., A. N. Butt, & J. N. Choi (2015). Rewards and employee creative performance: Moderating effects of creative self-efficacy, reward importance, and locus of control. *Journal of Organizational Behavior*, *36*(1), 59-74.
- Mulgan, G., & D. Albury (2003). *Innovation in the public sector*. London, UK: Strategy Unit Cabinet Office.
- Nieves, J., & A. Quintana (2018). Human resource practices and innovation in the hotel industry: The mediating role of human capital. *Tourism and Hospitality Research*, *18*(1), 72-83.
- Ozanne, U. B., & G. A. Churchill Jr. (1971). Five dimensions of the industrial adoption process. *Journal of Marketing Research*, *8*(3), 322-328.
- Perry, J. L., & L. R. Wise (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, *50*(3), 367-373.
- Seeck, H., & M. R. Diehl (2017). A literature review on HRM and innovation—Taking stock and future directions. *The International Journal of Human Resource Management*, *28*(6), 913-944.
- Shipan, C. R., & C. Volden (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, *52*(4), 840-857.
- Standing, C., D. Jackson, A. C. Larsen, Y. Suseno, R. Fulford, & D. Gengatharen (2016). Enhancing individual innovation in organisations: A review of the literature. *International Journal of Innovation and Learning*, *19*(1), 44-62.
- Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*, *10*(1), 1-20
- Tidd, J., & J. Bessant (2009). *Managing innovation: Integrating technological, market*

and organizational change (4th Ed.). Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*.
New York, NY: Basic Books.

Woodman, R. W., J. E. Sawyer, & R. W. Griffin (1993). Toward a theory of
organizational creativity. *Academy of management review*, *18*(2), 293-321.

附錄一：變數與其操作化

面向	變數	操作化問卷題目/統計指標	理論假設
依變數	創新行為	● 本機關過去所提的創新政策中，有許多都是我提出來的	
	創新態度	● 我常在工作時嘗試新的方法 ● 我常常找新的方法解決問題 ● 我對創新有高度熱誠	
控制變數	年齡	● 請問您今年幾歲？（本研究設計）	正／負相關
	性別	● 請問您的性別是？（本研究設計）	男性創新行為傾向較高
	教育程度	● 請問您目前最高的教育程度是？（本研究設計）	正相關
	年資	● 請問您擔任公職已經有幾年的時間了？（本研究設計）	正相關
自變數：外部發展力量	學位進修	● 請問您目前是否還在進修中？（本研究設計）	正相關
	機關研習	● 請問您最近一年來大約參加多少次【國內研習】，例如線上學習課程、研習課程、研討會、參訪等？（本研究設計） ● 請問您最近一年來參加多少次【國外研習】，例如研討會、課程、參訪等？（本研究設計）	正相關
	工作輪調	● 自從進入公職後，您個人到目前為止曾經有幾次職務調動？（本研究設計）	正相關
	創新獎勵	● 就您的了解，本縣（市）政府或本機關內有無提供鼓勵（或獎勵）同仁創新的機制（例如創新提案會報等、創新論文獎勵等）（本研究設計） ● 這些鼓勵創新的機制，對您而言誘因高不高（續）（本研究設計）	正相關
	長官支持	● （長官）喜歡同仁在工作時嘗試新的方法 ● （長官）鼓勵同仁找新的方法解決舊問題 ● （長官）尊重同仁在工作上的創意 ● （長官）經常要求我們要創新	正相關
	工作自主性	● 我的工作有許多的空間和機會讓我實驗新想法 ● 在機關中我能夠自由決定要做什麼工作 ● 在機關中我能夠自由決定如何進行我的工作 ● 我能對機關業務的規劃內容或執行方式發表意見	正相關
	學習環境	● 本機關具有提升同仁知識和技能的作法 ● 本機關鼓勵同仁持續進修（本研究設計） ● 本機關提供同仁進修機會與管道（本研究設計）	正相關

附錄一（續）

面向	變數	操作化問卷題目/統計指標	理論假設
自變數： 外部發展力量	領導風格	<ul style="list-style-type: none"> ● 我所屬機關（局、處、室、或中心…）主管… ● 喜歡將功勞及於主管一身，營造個人光環 ● 只注重與自己切身利益相關的事務 ● 事情講求表面績效，流於形式 ● 關心機關外事務，與機關內部同仁缺乏互動，人緣不佳 ● 注重機關內組織氣氛的和諧 ● 對同仁說話客氣，沒有官僚作風 ● 經常對同仁噓寒問暖，待人親切 ● 善於運用人際資源，拓展機關（局、處、室、或中心…）外聲譽 ● 個性內向，不喜歡與同仁溝通 ● 重視本機關、民眾、其他單位間的互動 ● 不擅和其他機關打交道，互動關係欠佳 ● 不喜歡開放資源供其他機關使用，抱持著多一事不如少一事之心態 ● 會提供同仁物質與精神鼓勵 ● 對同仁的需求，能積極協助 ● 工作任務的分配，能配合同仁之專長與能力 ● 真心關懷同仁，重視同仁間的情感 ● 能依實際工作成效與進度，調整目標與作法 ● 工作安排注意同仁之個別差異與身體負荷 ● 進行重要工作或決定前，先設法獲取同仁認同 ● 要求同仁如期完成交辦工作，不能打折扣 ● 嚴格要求同仁工作完美零缺點 	轉換型領導與交易型領導與員工創新行為是正相關
	團隊氛圍	<ul style="list-style-type: none"> ● 當我在工作中遇到困難時，同仁經常會幫助我 ● 我的同仁非常樂意彼此分享知識和資訊 ● 本機關缺乏團隊的感覺 ● 在我的工作團隊裡，同仁會互相幫忙 	正相關
自變數： 內在心理素質	創新人格特質	<ul style="list-style-type: none"> ● 請問，您同不同意以下對您自己的描述… ● 我是具有才能的 ● 我是幽默的 ● 我是虛偽的 ● 我是機靈的 ● 我是有自信的 ● 我是保守的 ● 我是利己主義者 ● 我是一板一眼的 ● 我是不拘小節的 ● 我是不滿足的 ● 我是具有洞察力的 ● 我是真誠的 	正／負相關

附錄一（續）

面向	變數	操作化問卷題目/統計指標	理論假設
自變數： 內在心理素質	創新人格特質	<ul style="list-style-type: none"> ● 我的興趣廣泛 ● 我是足智多謀的 ● 我是順從的 ● 我是勢利的 ● 我是非傳統的 ● 我是多疑的 ● 我是具有獨創性的 	
	利己	<ul style="list-style-type: none"> ● 有一種說法是：「『創新』就是做沒做過的事，會增加工作量，因此最好還是不要比較好，免得自找麻煩」，請問您同意這樣的說法嗎（本研究設計） ● 有一種說法是：「雖然創新很重要，但更重要的應該是把自已平常份內的工作做好」，請問您同意這樣的說法嗎？（本研究設計） 	正相關
	公共服務動機	<p>政策制定的吸引力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政治對我來說是個骯髒的詞彙 ● 我不關心政治人物的一舉一動 ● 公共政策過程中的意見交換與相互妥協對我來說是沒有意義的 <p>對公共利益的承諾</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 我對我所服務（居住）社區周遭發生什麼事一點都不感興趣 ● 我覺得自己對目前所服務（居住）的社區與人民做了無私的奉獻 ● 執行公共服務（為社會服務）對我來說是一種公民責任 <p>同情心</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 當我看到弱勢的人受害時，總是感到於心不忍 ● 我經常提醒自己，人們總是互相依賴的 ● 許多社會福利與社會救助計畫是不可或缺的 <p>自我犧牲</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義 ● 只要我認為對大眾有利，我可以冒著失去陞遷機會的風險去爭取 ● 為社會奉獻是我本來應該做的 ● 我認為當今人們該學的、該做的，不是取之於社會而是用之於社會 ● 只要政府官員做出對人民有益的事，即使傷害了我個人的利益，我也能夠接受 	正相關

附錄二：各量表因素 / 信度分析結果

量表	命名	題目	共同性	因素負荷	信度	因素分析
人格特質	正面	我是足智多謀的	0.605	0.838	0.876	KMO = 0.891 解釋變異量 = 57.84%
		我是具有洞察力的	0.469	0.807		
		我是具有才能的	0.631	0.793		
		我是有自信的	0.550	0.791		
		我是機靈的	0.631	0.744		
		我是具有獨創性的	0.638	0.732		
		我的興趣廣泛	0.652	0.530		
	我是幽默的	0.599	0.498			
	負面 ¹⁰	我是勢利的	0.574	0.804	0.741	
		我是虛偽的	0.629	0.761		
		我是多疑的	0.603	0.731		
		我是不滿足的	0.408	0.599		
	順從	我是順從的	0.672	0.815	--	
保守	我是保守的	0.673	0.663	--		
不拘小節	我是不拘小節的	0.450	0.772	--		
一板一眼	我是一板一眼的	0.524	-0.556	--		
非傳統	我是非傳統的	0.604	0.390	--		
公共服務動機	政策制定的吸引力	政治對我來說是個骯髒的詞彙	0.585	0.774	0.695	
		我不關心政治人物的一舉一動	0.697	0.828		
		公共政策過程中的意見交換與相互妥協對我來說是沒有意義的	0.599	0.759		
	對公共利益的承諾	我對我所服務社區周遭發生什麼事一點都不感興趣（反）	0.523	0.600	0.623	
		我覺得自己對目前所服務（居住）的社區與人民做了無私的奉獻	0.703	0.853		
		執行公共服務（為社會服務）對我來說是一種公民責任	0.583	0.489		

¹⁰ 本潛在面向原本有五題，但「我是利己主義者」這一題與其他題目的內容在表面效度上並不相同，且本研究另有一變數為利己主義，因此將此題目從此面向當中刪除，只剩四題。

附錄二（續）

量表	命名	題目	共同性	因素負荷	信度	因素分析
公共服務動機	同情心	當我看到弱勢的人受害時，總是感到於心不忍	0.651	0.774	0.725	
		我經常提醒自己，人們總是互相依賴的	0.628	0.773		
		許多社會福利與社會救助計畫是不可或缺的	0.647	0.828		
	自我犧牲	對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義	0.602	-0.552	0.789	
		只要我認為對大眾有利，我可以冒著失去陞遷機會的風險去爭取	0.663	-0.714		
		為社會奉獻是我本來應該做的	0.668	-0.482		
		我認為當今人們該學的、該做的，不是取之於社會而是用之於社會	0.493	-0.694		
		只要政府官員做出對人民有益的事，即使傷害了我個人的利益，我也能夠接受	0.629	-0.819		
領導風格	公關—政治型	喜歡將功勞集於主管自己一身，營造個人光環	0.841	0.682	0.930	KMO = 0.953 解釋變異量 = 73.96%
		只注重與自己切身利益相關的事務	0.867	0.674		
		做事情講求表面績效，流於形式	0.836	0.633		
		只關心機關外事務，與機關內部同仁缺乏互動，人緣不佳	0.743	0.395		
	公關—人和型	注重機關內組織氣氛的和諧	0.667	0.681	0.896	
		對同仁說話客氣，沒有官僚作風	0.652	0.680		
		經常對同仁噓寒問暖，待人親切	0.745	0.774		
	公關—象牙塔型	善於運用人際資源，拓展機關外聲譽（反）	0.653	0.619	0.818	
		個性內向，不喜歡與同仁溝通	0.659	0.827		
		重視本機關、民眾、其他單位三者間的互動（反）	0.589	0.497		
		不擅長和其他機關打交道，互動關係欠佳	0.710	0.853		
不喜歡開放資源供其他機關使用，抱持著多一事不如少一事之心態		0.610	0.723			

附錄二（續）

量表	命名	題目	共同性	因素負荷	信度	因素分析
領導風格	任務— 人性關懷	會提供同仁物質與精神鼓勵	0.706	0.806	0.950	
		對同仁的需求，能積極協助	0.785	0.856		
		工作任務的分配，能配合同仁之專長與能力	0.734	0.879		
		真心關懷同仁，重視同仁間的情感	0.844	0.867		
		能依實際工作成效與進度，調整目標與作法	0.743	0.840		
		工作安排會注意同仁之個別差異與身體負荷	0.773	0.940		
		進行重要工作或決定前，先設法獲取同仁認同	0.718	0.871		
	任務— 工作取向	嚴格要求同仁如期完成交辦工作，不能打折扣	0.829	0.921	r = 0.710 ¹¹	
		嚴格要求同仁工作完美零缺點	0.832	0.900		

¹¹ 由於此面向只有兩個題目，因此以 Pearson's 相關係數代替信度值。

Innate Personality and Acquired Ability: Factors Affecting Innovation Attitude and Behavior of Public Servants

Chung-Pin Lee^{*}

Abstract

By using data from a questionnaire survey aimed at local government first-line managers, the purpose of the present study is to discuss the influence of intrinsic and extrinsic forces on the innovative behavior of civil servants. Intrinsic psychological forces are the psychological characteristics of individual public servants, e.g., public service motivation, egoism. Extrinsic forces are the attempts made by public sector organizations to enhance human resources, e.g., job rotation (in order to increase task diversity), educational training, flexible personnel regulations, rewards, authorization, team creation, leadership opportunities, informal group creation, etc. These two types of independent variables are used to predict public servants' innovative behavior. The results of this research have important implications for practitioners. It is directly related to the effectiveness of public servant human resource development programs and the development strategy of public servant human resource management. Public servants' willingness to innovate is also directly tied with government performance. The theoretical implications of the results are also important, since they allow for a reconciliation of human resource development activities with individual innovative behavior, thereby bridging a gap often ignored in past literature.

^{*} Chung-Pin Lee, Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: cplee@gm.ntpu.edu.tw.

Keywords: policy innovation, human resource management, public servant, public service motivation, psychological characteristics