

# 繁文縟節如何影響公共服務動機？

## 2011年臺灣文官調查資料之分析\*

陳敦源\*\*、黃建勳\*\*\*

### 《摘要》

公共服務動機被視為公務員的重要特質與工作動力。然而，學界與實務界卻發現，許多人滿懷熱血進入公部門後卻感到無力，其原因來自充滿僵硬與限制的公部門環境，尤其是繁文縟節的束縛。本文討論繁文縟節如何影響公共服務動機，並利用組織與個人連結要素—組織承諾—作為中介變數與解釋機制，進一步探究負面組織結構與個人動機間落差。

本文使用 2011 年臺灣文官調查資料進行分析並發現，繁文縟節與公共服務動機間具有顯著的負向關聯性，尤其在非情感面向的政策制定關注。此外，本文也發現，組織承諾在繁文縟節與公共服務動機之間發揮完全中介的效果，而在繁文縟節與政策制定關注之間則發生部分中介的效果。此結果意謂，繁文縟節的負擔與限制可能降低公務員

---

投稿日期：108年1月31日。

\* 本文初稿曾發表於 2016 年臺灣政治學會年會暨「民主的挑戰與深化：臺灣新政局的契機」國際學術研討會，感謝國立政治大學公共行政學系蘇偉業教授在會議上評論，同時也特別感謝匿名審查人與編輯委員會提供諸多寶貴修改意見，讓本文更趨嚴謹完備，然而，一切文責由作者自負。

\*\* 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

\*\*\* 黃建勳（通訊作者），國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: 101256501@nccu.edu.tw。

對於機關組織認同，又隨著認同感或心理連結降低，異化的人員可能傾向以照章辦事取代政策關懷，逐漸失去服務公眾的動力。最後，依據分析結果，提供公共管理者相關改革建議。

[關鍵詞]：官僚、繁文縟節、公共服務動機、組織承諾

## 壹、前言

公共服務動機 (public service motivation) 被視為公務員為民追求福祉與公共利益的關鍵動力。然而，國內實務觀察顯示，這樣的服務熱忱正在消減。2016年5月一名基層公務員向媒體投書，建議行政院長改變政府各項不合理的行政管制，尤其是機關充斥各項績效評比、內部控制或計畫列管，讓承辦公務員長期應付及重複填報相關浮面數據，卻對於公共服務的實質問題感到麻痺，而逐漸失去工作上成就累積與熱忱。<sup>1</sup> 為何旨在提供公共服務的政府部門會抑止公務員的服務動機？

公務員的工作動機一直是國內外公共管理或組織行為重要議題 (孫本初, 2006; 黃一峯, 2011; Crewson, 1997; Rainey, 1982, 1983)，包括公共服務動機 (Perry, 1996; Perry & Hondeghem, 2008; Perry, Hondeghem, & Wise, 2010; Perry & Wise, 1990)。公共服務動機研究文獻通常有項預設：服務動機是個人固有內在特質且長期穩定存在；或，可以隨著時間與環境影響而改變 (Perry, 1997, 2000; Perry & Hondeghem, 2008)。過去相關的經驗研究大多數聚焦在前者並測試公共服務動機如何影響結果行為，例如較高的公共服務動機有助於個人工作滿意、表現與組織績效 (吳宗憲, 2012, 2014; 張鎧如、陳敦源、簡鈺璋、李仲彬, 2015; Brewer & Selden, 2000; Bright, 2005; Crewson, 1997; Rainey & Steinbauer, 1999; van Loon, Vandenabeele, & Leisink, 2017)，<sup>2</sup> 甚至鼓勵揭發弊端或陳報不當情事 (Brewer &

---

<sup>1</sup> 〈給林全院長的一封信—公務員也想實踐夢想〉，2016年5月7日聯合新聞網。網址：<http://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>。檢閱日期：2017年2月28日。

<sup>2</sup> 對於公共服務動機的背景介紹與在臺灣的研究方向建議，可參閱張其祿 (2015)、陳重安與許成委 (2016)。近十幾年來，國內也開始對於公共服務動機進行實證研究，在結

Selden, 1998; Wright, Hassan, & Park, 2016) 與克服代理人問題 (Gailmard, 2010) 。不過，本文採取後者的預設觀點，認為在進入政府部門後，公務員的公共服務動機會在組織社會化過程中有所改變 (Bellé, 2013; Christensen, Paarlberg, & Perry, 2017) 。目前研究文獻較少討論與檢驗公共服務動機的成因，而如何激起或抑止公務員的動機具有理論上的發展意義與實務改革的需要。

一般學者認為公共部門成員比起私部門普遍具有較高的公共服務動機，因為公共部門可以提供有利的條件與機會，吸引具有服務公眾熱忱的人投身為公僕，為民追求公平正義等價值 (Crewson, 1997) 。但是，相對於學界的樂觀看法，實務界卻有不同觀察：一般民眾對於公務員的冷漠、無感等刻板印象仍未曾消失，而政務官員批評公務員態度過於保守與消極。探究其原由又經常歸咎於政府部門環境：重複及無效列管、多餘形式規定、冗長公文旅行、凡事請示及多頭監督等。所以，組織性規範或控制因素如何得以影響公共服務動機？

過去已有學者推測，公部門的環境結構可能抑制公務員工作投入意願與動機 (Baldwin, 1990; Buchanan, 1975; Wilson, 1989) 。他們認為，依照德國社會學家韋伯的論點，官僚體系的存在係因應現代化社會的理性需求，包括多元複雜的可預測性、專業知識與分工、革除傳統人情的羈絆與追求效率。然而，隨著官僚組織的規模、權力與功能日益增加與複雜，來自組織外部與內部的典章規範也有增無減，身在組織內的公務員，如同身處於無形的鐵籠 (iron cage) ，其心靈與行為將受到約束，逐漸變成受人批評的冷漠無情的行政機器。這樣異化 (alienation) 結果，導致個人實際行為與組織原本管制目的間產生落差，也失去個人工作價值與組織目標的連結性。而高度管制的政府制度環境是否如同實務批評，正在負面影響公務員的服務熱忱？其中，最為人所詬病的就是來自官僚體系的繁文縟節 (red tape) 羈絆：政府部門的繁瑣法令規章層層約束公務員工作自主。縱使，公務員擁有滿腔熱忱與改革企圖，仍得面臨來自組織內外的結構性約束。此等組織層面的控制因素如何影響個人動機層次的服務熱忱？且影響過程為何？尚需要進一步系統性釐清與驗證。

---

果行為變數部分，包括工作滿意、績效、組織承諾與組織公民行為 (石堂歷, 2012; 吳宗憲, 2012; 陳美容, 2011; 曹瓊文, 2012; 黃浩瑋, 2012) 。此外，也有研究討論服務動機的前置變數 (吳宗憲, 2014; 林玉雯, 2015; 潘瑛如、李隆盛, 2014; 戴連勝, 2009) 。

儘管近年來繁文縟節與公共服務動機研究文獻各自發展理論與累積實證分析成果，但是甚少研究聯結這兩大研究議題。目前已有學者從經驗資料上發現兩者明顯的負向關聯性（Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005）。不管是公共服務動機低落的個別成員認為組織所加諸在工作上之規範是多餘與無效率，還是組織無效多餘的規定導致個別成員的公共服務動機低落，Moynihan 與 Pandey（2007a）認為公共服務動機與繁文縟節間可能是雙向（reciprocal）相互影響。目前兩者間實證分析僅止於理論性聯結及解釋，而尚未進一步的檢驗。所以本文將討論官僚體系的繁文縟節如何影響公務員公共服務動機，並進一步檢驗個人與組織間心理聯結，即組織承諾，是否發揮中介效果，本文目的希望有助於聯結繁文縟節與公共服務動機兩大主題討論。

## 貳、文獻回顧

### 一、公共服務動機

如何激勵公務員投入職務工作並為公民、社會與整體國家服務，一直是學界與實務界關心的議題。公共管理研究文獻也強調公部門員工動機的重要性，相信正向的動機可以促進員工與組織績效（Behn, 1995; Rainey, 2009）。尤其，近二十年來公共服務動機已被視為公部門組織的重要特徵與運作動力。

自 1990 年代開始，公共服務動機的概念與理論檢驗研究在美國公共行政學界快速發展，並擴散到歐洲、亞洲等其他國家（Kim et al., 2013; Perry & Hondeghem, 2008）。公共服務動機不僅成為網絡治理議題外之另一個熱門研究主題，也被期待成為學科代表性之一（Perry & Vandenabeele, 2015; Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014）。依據 Perry 等人的定義，公共服務動機是公共部門成員的一種獨特心理傾向，並分成政策制定關注（attraction to public policy making）、公共利益承諾（commitment to the public interest）、同情心（compassion）、自我犧牲（self-sacrifice）4 個面向（Perry & Wise, 1990: 368; Perry, 1996）。其它歐洲與亞洲等國際學者也加以引用並累積相當豐碩的經驗成果（Kim et al., 2013）。隨後公共服務動機的定義更延伸到利他性（altruistic）與親社會（prosocial）的廣度，並具有致力促進他人福祉與貢獻社會的意義（Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, &

Vrangbæk, 2013; Bright, 2008; Pandey, Pandey, Breslin, & Broadus, 2017; Perry & Hondeghem, 2008)。<sup>3</sup>

因為公共服務動機被認為可以為組織或個人帶來正面的工作能量與成效，所以一些學者開始尋找組織成員投入公共服務的前置因素。目前相關前置因素的研究可以分為兩類：個人特性與組織系絡 (Pandey & Stazyk, 2008)。前者包括年紀、性別、教育程度等人口背景特徵 (Bright, 2005; Perry, 1997; Vandenabeele, 2011)、家庭、宗教、社團經驗等社會背景 (Perry, 1997; Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008) 或人格特質 (van Witteloostuijn, Esteve, & Boyne, 2017) 等。在後者部分，Perry (2000) 認為，公共服務動機也應與社會系絡因素有關，尤其所身處的組織工作環境。從制度論觀點 (March & Olsen, 1989, 1995; Scott, 1995)，組織作為一種社會制度與工作環境，從正式規則與誘因建立到非正式人際互動、共同信念與文化，型塑組織成員做什麼、如何做及為何而做。Vandenabeele 等人也認為，公共服務動機作為一種公共組織重要的內在動機，經由規則訂定、人際溝通或規範的潛移默化，確立組織成員與組織的共同目標，導引他們投入公共服務 (Perry & Vandenabeele, 2008; Vandenabeele, 2007, 2011; Vandenabeele et al., 2014)。所以一些學者開始重視組織性因素的影響 (Perry & Vandenabeele, 2008)，並檢驗組織各種正式或非正式層面變數，包括組織內層級結構與文化、人際互動、組織目標或領導、組織業務屬性等，是否與如何影響組織成員的服務動機 (Battaglio & French, 2016; Bright, 2005; Chen, Hsieh, & Chen, 2014; Moynihan & Pandey, 2007a; Park & Rainey, 2008; Vandenabeele, 2011; Wright, Moynihan, & Pandey, 2012)。

## 二、繁文縟節

在各種官僚病態 (pathologies) 現象中 (Caiden, 1991)，“red tape” 可譯為繁

---

<sup>3</sup> 在初期，公共服務動機並沒有明確的定義，而後續許多學者加入或擴增相關詮釋 (如利他性、親社會性等) 後，使得概念定義更加模糊，也影響測量結構，同時從動機理論看，公共服務動機與價值、信念與態度等概念間，也未能加以區別 (陳重安、許成委, 2016; Bozeman & Su, 2014)。本文主要目的係以理論假設檢驗為主，暫時不投入概念化的爭論。誠然，概念定義問題可能會影響理論應用與檢驗結果，本文將謹慎詮釋研究分析結果。

文縟節，被視為其中一項。在近十幾年來國內外政府再造運動中，繁文縟節更被視為主要改革對象。溯至十六世紀，“red tape”一詞係指用以網綁英國官方文件的紅色緞帶，後來被引用為象徵政府繁瑣多餘、程序冗長且惱人的各式法令規章。而在國內中譯的繁文縟節一詞也引申為過分繁瑣的規定、儀式或禮節。<sup>4</sup>

現代早期西方學者對於繁文縟節的定義並不明確（Baldwin, 1990; Buchanan, 1975; Kaufman, 1977），甚至認為繁文縟節的好或壞得因人而異：一個人視為繁文縟節，另一人則看成制度或保障（Kaufman, 1977; Waldo, 1946）。<sup>5</sup> 因此部分學者認為，即便繁文縟節帶來延遲，但有時反而得以增加行政決策上的可預期性與公平性（Benveniste, 1983; Goodsell, 1984; Kaufman, 1977）。後續 Bozeman（1993, 2000）進一步釐清此概念定義，並認為“red tape”應指正式規則或程序所帶來的負面效果，並提供學界普遍應用的定義：執行中的規則或程序產生一種依循的負擔，而這種負擔無法符合規則原先應達到之目的（Pandey & Kingsley, 2000: 782; Pandey & Scott, 2002: 565）。<sup>6</sup>

為何組織會產生繁文縟節？首先，Bozeman 與 Feeney（2011）透過演化的觀點，認為任何組織都需要正式規則作為一種控制，經過正式化過程讓組織成員的行為有所依循，也有助於成員的工作任務與組織目標一致。數量愈多的正式規則不一定皆會變成繁文縟節，有些規則或程序可能一開始便設計不良，或在執行過程與隨著環境的改變後已經失去原有功能與目的（Bozeman & Feeney, 2011: 65-68）。因為繁文縟節被聚焦在正式制度，Bozeman（2000: 65）也闡明組織的正式化與繁文縟節間區別。正式化（formalization）是組織運作的常態現象，將規則以文字清楚呈現，目的係約制組織成員的行為；反之，繁文縟節是一種組織病態現象，約制成員的規則已經無法達到組織目標。因為兩者的運作與影響皆來自於規則的約束，所以

---

<sup>4</sup> 依據教育部國語辭典簡編本對於繁文縟節的釋義，「文」指規定、儀式，「縟」指繁多，「節」是禮節，繁文縟節一詞，也可以稱為虛文縟節或繁禮多儀，出自於蘇軾《上圓丘合祭六儀》：儀者必又曰：省去繁文末節，則一歲可以再郊。

<sup>5</sup> 原文分別為“one man’s red tape is another man’s system”（Waldo, 1946），“one person’s red tape may be another’s treasured safeguard”（Kaufman, 1977: 4）。

<sup>6</sup> Bozeman（1993: 283）對於繁文縟節的定義原文：“rules, regulation, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for the organization but have no efficacy for the rules’ functional object”。

繁文縟節與正式化有一定程度的相關 (Kaufmann & Feeney, 2012; Welch & Pandey, 2007)。甚至正式化可視為繁文縟節的必要條件 (Bozeman, 2000)，但是兩者在概念上應仍有顯著不同 (Pandey & Scott, 2002)。繁文縟節往往被視為組織官僚化、正式化的一種負面特徵 (DeHart-Davis & Pandey, 2005)。學者透過實證資料發現，政府部門比非政府部門人員感受到更高的繁文縟節 (Feeney & Rainey, 2009)，而層級較低的官員感受到較多的繁文縟節 (Walker & Brewer, 2009)。

### 三、公共服務動機與繁文縟節

繁文縟節經常被視為降低公共服務效率、影響組織及個人績效表現的原因。近十年來，學者開始建立經驗資料並檢驗繁文縟節影響公共管理所關注的重要變數。<sup>7</sup>不過，繁文縟節如何影響公共服務動機？在組織行為研究領域，不管正式規則或非正式規範，包括繁文縟節，都屬於組織結構的廣義範疇 (Rainey, 2009)。組織結構係指組織內權威關係與分工的系統性安排，包括正式化、集權化等，用以協調組織內部成員的行為符合組織目標 (Daft, 1995; Hall, 2002; Jones, 2013)。而組織結構也會形成特定的規則或規範，界定內部成員的權責與工作任務，型塑成員的效用偏好與認知 (March & Olsen, 1989, 1995; Scott, 1995)，而影響內部各成員間 (垂直與水平) 互動關係，確保組織成員的行為具有可預測性及明確化，以解決集體行動與協調問題。若規則的控制效果得當，可以正向導引個別成員行為符合組織設定目標與要求，有助於個別成員與組織間連結並增進績效。

然而，規則的控制也可能降低組織效能，負向影響個人工作參與投入、態度及行為表現。組織理論學者認為，制式或僵硬的組織規則與程序，容易導致組織成員參與不足，降低對於工作的滿意與認同 (Aiken & Hage, 1966; Kanungo, 1982)。尤

---

<sup>7</sup> 例如，組織內部溝通成效 (Pandey & Garnett, 2006)、電子治理 (Welch & Pandey, 2007)、資通訊科技創新的需求或興趣 (Moon & Bretschneider, 2002; Pandey & Bretschneider, 1997)、離職 (Brewer & Walker, 2010)、避免風險 (Bozeman & Kingsley, 1998) 及績效 (Brewer & Selden, 2000; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007; Walker & Brewer, 2009; Brewer & Walker, 2010) 等。此外，繁文縟節也會影響組織成員的內在動機與態度，包括組織承諾、工作投入與工作滿意等問題 (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012)。

其在公部門，外在控制所產生繁瑣的行政約束、僵化與負擔，不僅縮減公務員的工作自主性，也經常引起內外界批評政府運作的無效率。當成員難以適應與達成組織目標過程中種種外在約束或限制，而逐漸失去對組織或工作的內在認同：無力感、無成就感、關係疏離等異化（alienation）問題（Bonjean & Grimes, 1970）。近年研究也發現，公部門的規則與控制系統明顯對於成員的內在動機產生負向影響（Andersen, Kristensen, & Pedersen, 2015; Jacobsen, Hvitved, & Andersen, 2014）。申言之，繁文縟節衍生的異化後遺症可能減弱個人本身對於工作的動力。所以本文提出初步的待驗假設如下：

假設一：繁文縟節感知愈高者，其公共服務動機程度愈低。

#### 四、組織承諾：繁文縟節與公共服務動機間之中介角色

繁文縟節所帶來過多與無效的控制，不僅容易使組織成員固守法令文義與目標錯置問題（Merton, 1940），也可能加深成員對於達成組織任務與工作滿足的挫折等工作異化問題。誠然工作異化的定義相當模糊，泛指個人心理上工作相關的作為與結果的脫離，或指個人對於組織與工作需求或期待的落差、無力感（Kanungo, 1982; Pandey & Welch, 2005）。有學者認為其他相關概念，如工作投入、工作滿意或組織承諾等與工作異化有所重疊且相互關聯（DeHart-Davis & Pandey, 2005）。本文選擇具有心理依附性質的組織承諾來討論與檢驗繁文縟節與公共服務動機之間的工作異化機制解釋。

長期以來，組織行為學者一直關心作為組織的正向行為能量—組織承諾（organization commitment）。過去學者因不同的理論觀點而對於組織承諾定義略有不同（Balfour & Wechsler, 1996; Mathieu & Zajac, 1990; Meyer & Herscovitch, 2001; Mowday, Steers, & Porter, 1979; O'Reilly & Chatman, 1986; Sheldon, 1971）。甚至有學者進一步區分不同構面（Angle & Perry, 1981; Meyer & Allen, 1991）。即便如此，不同的定義之間均有一共同特徵，即強調個人對於組織的連結或依附。也就是，組織承諾產生所謂的心理依附與連結，特別是成員對於特定對象的認同、價值共鳴或內在投入的心理滿足（Meyer & Herscovitch, 2001）。目前組織行為研究文獻已經建立組織承諾的研究架構（Mathieu & Zajac, 1990; Meyer & Allen, 1991;



Reichers, 1985; Steers, 1977) , 包括組織結構與文化、領導者及主管互動關係等前置因素 (Bateman & Strasser, 1984; Miao, Newman, Sun, & Xu, 2013; Morris & Sherman, 1981; Steijn & Leisink, 2006) , 也包括個人離職意願、工作績效、組織公民行為與動機等結果因素 (Mathieu & Zajac, 1990; Meyer, Stanley, Herscovitch, & Topolnytsky, 2002) 。

本文將組織繁文縟節視為組織承諾的前置因素，而組織承諾也會影響公共服務動機。首先，在繁文縟節與組織承諾間，繁文縟節可以視為一種來自組織結構的系統性約制。當組織規則與程序產生繁文縟節之無效的規定、額外的執行成本或耗時的流程時，容易讓組織成員感受生理或心理上的負擔外，順服於無效規定與程序也可能增加成員對於目標達成的壓力與挫折，甚至質疑設定相關規則與程序的組織性權威。即便成員服膺符合規則與程序的要求，也可能僅是虛幻、無助實益的達標，亦不會增加他們工作的成就感。長時間下來，組織成員對於工作持續產生效能、意義性與負擔上的負面認知時，易於不滿組織所指派的工作，甚至降低組織認同。而在這樣的異化過程中，組織成員對於組織整體的情感連結或承諾也可能因而逐漸失落。換言之，當組織成員疲於應付工作環境上繁文縟節時，不僅無助於情感與價值上認同組織目標及任務，也可能使得成員心理或情感上與組織間連結逐漸弱化，則可能不利於組織承諾維繫。DeHart-Davis 與 Pandey (2005) 研究發現，繁文縟節會負向影響組織承諾。繁文縟節形成結構性限制可能會脫離成員與組織間心理依附，降低成員對於組織的價值、目標與情感上的認同。

再者，在組織承諾與公共服務動機間，目前經驗研究發現兩者間有顯著正向關聯 (Camilleri & van der Heijden, 2007; Castaing, 2006; Kim, 2012; Moynihan & Pandey, 2007b; Vandenabeele, 2009) 。多數學者認為公部門組織目標是服務公眾與追求公共利益，而成員高度的服務動機將使得他們的內在目標與組織價值互相呼應，而更加認同組織目標並提高兩者連結性 (Wright & Pandey, 2008) 。不過 Leisink 與 Steijn (2008) 質疑兩者關聯性存在一項條件：個人與組織或工作間之配適度 (fit) 。Taylor (2008) 也認為公共服務動機能否預測組織承諾，除非成員覺得組織所指派的工作可以滿足其服務公眾之需求。換言之，當這種配適度高時，公共服務動機確實有助於成員對於組織目標、價值，乃至於情感上呼應；當配適度低時，可能顯示成員較不喜歡目前的工作內容或對於組織環境及管理條件有相異的意

見，即使該成員仍保有較高的服務民眾的意願，也可能不會增加對於組織的認同。另有學者 Camilleri 與 van der Heijden (2007) 以經驗資料檢驗與解釋，當成員對於組織認同度愈高，情感上願意持續奉獻於所擔任工作的組織，則愈可能讓組織目標與個人工作目標相結合，有助於延續或增加公共服務動機。換言之，在機關內部，當成員愈認同機關組織，代表他們本身與機關間連結性較高，則他們的工作目標、價值與機關所訂定的目標或價值趨於一致性的程度也愈高。因此，在有利的條件下，成員有機會透過達成工作任務來服務公眾與社會，並滿足其內在的服務動機需要。故本文預期在公部門，組織承諾將正向影響公務員的公共服務動機。

最後，組織承諾如何解釋繁文縟節對於公共服務動機的影響？依據前述研究文獻回顧，組織承諾與公共服務動機間，具有正向關聯，而繁文縟節對於組織承諾、公共服務動機分別具有負向影響。因此，本文針對組織承諾的中介效果，提出兩階段的路徑解釋與待驗假設。

在第一階段，當公務員感受機關組織的繁文縟節程度愈高時，往往在外在控制下可能無法滿足其個人在工作上自主需求 (Deci & Ryan, 2002)，也因為無力感、目標錯置與行政負擔等問題容易發生工作異化。受到異化影響的公務員逐漸傾向選擇回應外在的馴服誘因，而非原本的內在工作動機 (Frey & Jegen, 2001)，進而鬆動個人工作價值與組織目標間之連結，降低對於服務機關的認同與承諾。

在第二階段，當繁文縟節的負面影響顯著時，對於機關組織的認同或承諾愈低，意謂公務員受限於無效、多餘的行政控制，無法從組織交付任務工作中獲得成就或效能感，而逐漸失去對於機關組織的心理依附或認同感。當對於機關組織的認同愈低時，公務員便不喜任職的機關單位或積極對外代表該機關，可能以持平、被動態度看待指派工作目標，進而影響為民服務或額外奉獻心力的意願。綜言之，公務員可能因為機關繁文縟節效應下，感受到工作無力感與疏離，不再認同機關組織，而使得其內在的公共服務動機受到排擠 (crowded out) 或抑制。相關待驗假設與研究架構 (圖 1) 如下：

假設二：組織承諾對繁文縟節與公共服務動機間關係，具有中介效果。

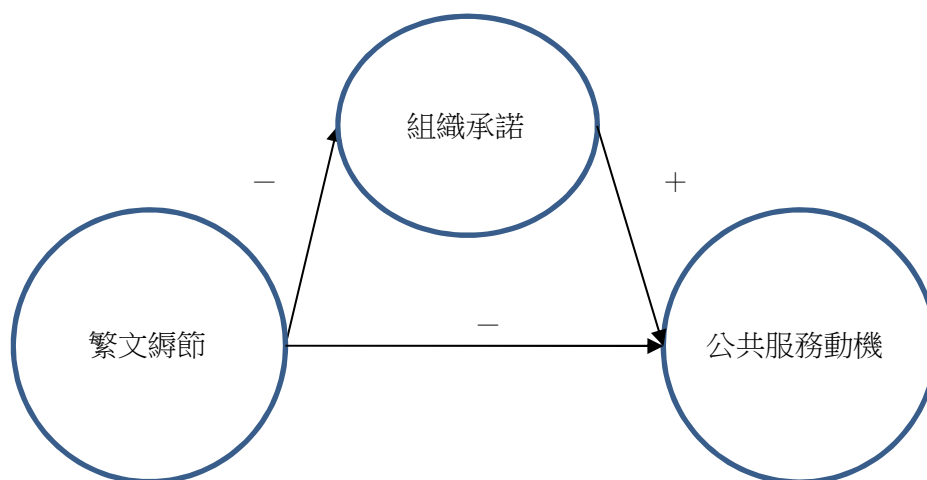


圖 1 研究架構

資料來源：研究者繪製。

## 參、資料與變數

本研究資料來自國科會（現為科技部）2011 年「臺灣民主治理績效之研究」專題研究計畫（編號：NSC-98-2410-H-004-035-MY2），所建構的臺灣政府文官調查資料的相關題組。該調查的母體為中央行政機關之正式公務人員（編制於行政院之二級、三級機關，另排除警察、軍隊、法院、外交駐外單位、公營事業、衛生醫療機構及公立學校人員）。抽樣方式為以中央部會及官等的母體比例，採用分層隨機抽樣抽出受訪對象。執行調查時間為 2011 年 10 月至 2012 年 1 月，總共訪問 1,833 名公務人員，有效樣本數為 1,464 人。

首先，本文依變數即公共服務動機的測量主要係來自 Perry (1996, 1997) 量表題目的中譯，並區分政策制定關注、公共利益承諾、同情心、自我犧牲等 4 個構面，皆採取六點尺度（參閱表 1）。因為第 v89-7、v89-10、v89-18 等三題為 2011 年臺灣文官調查計畫團隊自行增修，所以利用探索性因素分析來瞭解多項題測量的潛在因素。分析結果顯示，原屬於公共利益承諾的第 v89-7 題與政策制定關注的潛在因素較有關聯。<sup>8</sup> 所以本文將之歸類在政策制定關注構面。至於其餘測量題目的

<sup>8</sup> 進一步比對該題中譯文字「我對我生活周遭發生的公眾事務不感興趣」與 Perry (1996,

因素負荷量皆有達 0.5 以上，並符合理論預期的各構面潛在因素。最後，信度分析結果顯示各構面測量题目的信度係數（Cronbach Alpha）在 0.75 至 0.88 間，且全部題目合併後信度係數亦達 0.846。<sup>9</sup>

本文自變數—繁文縟節，是指機關的行政規則、管制與程序，製造負擔又無法符合原有管制目的，也就是 Bozeman 所稱之「組織繁文縟節」（organizational red tape）（Bozeman, 1993, 2000; Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995）。依據 Bozeman 等人的定義，組織繁文縟節的測量指標主要有客觀與主觀測量兩類，前者係以行政程序的延遲（delay）來客觀衡量；而後者則係以受訪者主觀評估為主，亦稱為繁文縟節感知（red tape perception）。本文繁文縟節的測量屬於後者，也是目前最常被引用的指標，由受訪者評估組織繁文縟節的程度由 0 到 10（Pandey & Scott, 2002; Rainey et al., 1995）。因為每個人的主觀感受與容忍程度不同，繁文縟節感知可能因人有異，學者也開始反思，此等測量方式並不是最好（陳重安，2013；Kaufmann & Feeney, 2014）。不過，經由相關學者引用並累積經驗研究檢驗，經比較公私部門成員認知繁文縟節的差別，而認為這樣指標仍相當程度上可以反映組織成員所感知的負擔又無效的規定。質言之，繁文縟節感知被認為是妥適的測量方法（Pandey

---

1997) 原文題目“*It is hard for me to get interested in what is going on in my community.*”國內學者對於相同题目的中譯為「我有興趣參與我們社區的事務」（吳宗憲，2014；孫同文、許耿銘，2014）或「對我而言，積極投入社區事務是一件困難之事」（潘瑛如、李隆盛，2014）。調查計畫團隊將「community」譯為公眾事務而非社區。可能是受訪者將生活周遭的公眾事務理解為一般性政策議題，例如節能減碳、工廠汙染河川等，而非具體的社區或服務對象，所以偏向政策制定關注。再者，本文也針對第 v89-7 題是否歸類在原來公共利益承諾構面進行確認性因素分析。分析結果顯示該題歸類在政策制定關注構面的模型適配度較佳。

<sup>9</sup> 有關公共服務動機的跨國測量議題，Kim 等學者針對 Perry 的原始量表提出修正，並積極應用於美國以外的受訪樣本。孫同文與許耿銘（2014）認為 Perry 的原始量表與後續修正的量表，在跨國應用上仍有所疑慮。不過，潘瑛如與李隆盛（2014）檢驗發現，除了政策制定關注的信效度不佳外，其餘三個面向在臺灣受訪者的信效度檢驗結果良好。林玉雯（2015）檢驗 Perry 的原始量表與後續修正的量表，發現前者的檢驗結果和潘瑛如與李隆盛（2014）的結果相仿，而後者檢驗信效度比前者更適用於臺灣。有關公共服務動機測量量表的跨國適用，已超過本文研究目的與範圍，不過有興趣的研究者，可以進一步檢驗相關議題與其預測能力。

& Scott, 2002)，還不是最好的測量指標（Kaufmann & Feeney 2014）。<sup>10</sup>

表 1 公共服務動機測量題目

公共服務動機（非常同意=1，非常不同意=6，Cronbach's alpha=.846）

政策制定關注（Cronbach's alpha=.753）

- v89-4 「政治」對我來說是個骯髒的詞彙（.56）
- v89-5 我不關心政治人物的一舉一動（.70）
- v89-6 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（.60）
- v89-7 我對我生活周遭發生的公眾事務不感興趣（.64）

公共利益承諾（Cronbach's alpha=.759）

- v89-8 我會對我生活的社區做出無私的貢獻（轉向編碼）（.51）
- v89-9 執行公共服務對我來說是一種公民責任（轉向編碼）（.56）
- v89-10 我想更了解我家鄉的人們需要什麼（轉向編碼）（.59）

同情心（Cronbach's alpha=.792）

- v89-11 當我看到弱勢的人受害時，總是感到於心不忍（轉向編碼）（.63）
- v89-12 我常觀察到，人與人之間是相互依賴的（轉向編碼）（.59）
- v89-13 許多社會福利與社會救助計畫是不可或缺的（轉向編碼）（.61）

自我犧牲（Cronbach's alpha=.884）

- v89-14 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義（轉向編碼）（.74）
- v89-15 我認為只要對大眾有利，冒著自己失去陞遷機會去努力爭取也是值得的（轉向編碼）（.76）
- v89-16 為公眾奉獻心力是我的責任（轉向編碼）（.75）
- v89-17 我認為「貢獻於社會」比「取之於社會」重要（轉向編碼）（.75）
- v89-18 對人民有益的政策，即使傷害了我個人的利益，我仍然能夠接受（轉向編碼）（.65）

註：各題目後括弧內數字為探索性因素分析的因素負荷量。

資料來源：2011 年臺灣文官調查資料庫。

<sup>10</sup> 誠然，繁文縟節涉及個人對於規則或程序控制的主觀感受。對於多一條規定或多一道手續，有些人覺得無傷大雅，甚至認為多個保障或有達到管制目的，卻也有些人難以容忍，認為多此一舉不僅造成行政工作上的負擔，對於接受服務的民眾也感到勞民傷財。雖然 Bozeman 企圖發展較為明確且客觀的定義與指標來衡量繁文縟節，但是仍無法迴避個人對於規則或程序影響的主觀感受問題。近年來，相關學者也建議未來的研究議程，可以思考與發展更為妥適的測量方式（Feeney, Moynihan, & Walker, 2010）。

表 2 自變數與控制變數測量題目

繁文縟節（0 分代表完全沒有、10 分代表非常嚴重）

- 機關的繁文縟節可以定義為：「行政規則或程序所衍生出的負擔，對於組織績效產生負面的影響」。請您評估您所服務機關的繁文縟節的程度進行給分的圈選

組織承諾（非常同意=1，非常不同意=6，Cronbach's alpha=.81）

- 我非常樂意在目前服務機關一直待下去（轉向編碼）
- 我不覺得我對目前服務機關有任何感情
- 我覺得自己是機關這個大家庭的一份子（轉向編碼）

控制變數

- 年齡
- 職等（1 到 14 職等）
- 現職年資
- 教育程度（國中小以下=1、高中職校=2、專科=3、大學=4、研究所=5）
- 性別（女=0、男=1）
- 主管職（0=非擔任主管、1=擔任主管）

資料來源：2011 年臺灣文官調查資料庫。

最後，本文也將與公共服務動機相關的個人背景變數，納入統計模型的控制，包括年齡、性別、教育程度、職等、目前任職年資與主管職。過去經驗研究發現，較長年紀、女性或教育程度較高者有較高的公共服務動機（Bright, 2005; Perry, 1997; Vandenabeele, 2011），而職等高、現職年資較淺與主管職者也有較高的公共服務動機（Bright, 2005; Chen et al, 2014; Moynihan & Pandey, 2007a; Perry, 1997）。此外，相關研究顯示這些變數也與組織承諾有關（Crewson, 1997; Michaels, Cron, Dubinsky, & Joachimsthaler, 1988; Moon, 2000; Morris & Steers, 1980; Steers, 1977; Steijn & Leisink, 2006; Steinhaus & Perry, 1996; Taylor, 2008）。

從敘述統計來觀察個別變數（表 3），樣本的受訪者公共服務動機平均數為 4.411，具有中高程度的動機。又從動機的 4 個構面來看，受訪者的政策制定關注平均數為 3.943，尚屬中等程度，而公共利益承諾（4.245）、同情心（4.988）、自我犧牲（4.537）則屬於中高程度，顯示國內公務人員具有一定程度的規範性與情感性服務動機。對於組織承諾（4.405）則屬於中高程度。繁文縟節（5.972）也是屬於中等程度。其他在個人背景特徵方面，樣本受訪者中擔任主管者有 348 位，另

1,112 位是非擔任主管。性別方面，男性有 712 位，女性有 752 位，樣本性別比例尚屬平衡。年齡平均 44.64 歲，屬於中壯年齡層。在現階段任職機關的服務年資部分，平均年資為 5.09。而在教育程度部分，受訪者也皆在大專院校程度以上（計有 1,267 位）。

表 3 統計分析模型變數敘述統計

	觀察值	平均數（標準差）	範圍
公共服務動機	1447	4.411(.521)	1-6
政策制定關注	1453	3.943(.867)	1-6
公共利益承諾	1458	4.245(.695)	1-6
同情心	1460	4.988(.601)	1-6
自我犧牲	1454	4.537(.724)	1-6
繁文縟節	1428	5.972(1.998)	0-10
組織承諾	1447	4.405(.724)	1-6
年齡	1456	44.644(8.772)	23-74
職等	1460	7.726(2.361)	1-14
現職年資	1454	5.099(5.647)	1-43
教育程度	1458	4.356(.763)	1-5
性別	1464	.486(.499)	0-1
主管職	1460	.238(.426)	0-1

資料來源：研究者整理。

## 肆、分析與討論

### 一、相關性分析

本文將自、依變數進行相關性分析，統計顯著性設定為小於 0.05，結果如表 4。在公共服務動機部分，4 個構面（政策制定關注、公共利益承諾、同情心與自我犧牲）測量與合併測量間皆有相當高的顯著性相關。不過，合併測量的公共服務動機與政策制定關注間相關程度較低，此結果接近國內其他研究公共服務動機量表的

檢測結果（林玉雯，2015；潘瑛如、李隆盛，2014）。另外，公共服務動機（合併測量）與繁文縟節間具有顯著的負向關係。而對於繁文縟節，除了同情心之外，其餘構面均有顯著低度負相關，符合過去研究文獻的預期。組織承諾與公共服務動機（包括合併測量與不同構面測量）間具有顯著的正相關。組織承諾與繁文縟節間具有顯著的負相關，也符合理論文獻的預期。

表 4 各變數之相關性分析

變數	1.公共服務動機	2.政策制定關注	3.公共利益承諾	4.同情心	5.自我犧牲	6.組織承諾	7.繁文縟節
1.公共服務動機	—						
2.政策制定關注	.61*	—					
3.公共利益承諾	.71*	.18*	—				
4.同情心	.66*	.15*	.41*	—			
5.自我犧牲	.82*	.17*	.56*	.55*	—		
6.組織承諾	.38*	.31*	.24*	.22*	.26*	—	
7.繁文縟節	-.15*	-.19*	-.08*	-.02	-.09*	-.33*	—

註：\*顯著性為  $p < .05$ 。

資料來源：研究者整理。

## 二、迴歸分析

為瞭解組織承諾對於組織結構因素與公共服務動機間是否產生中介效果，本文依據 Baron 與 Kenny（1986）所提出的驗證條件，首先將組織承諾作為依變數時，檢驗繁文縟節對於組織承諾的關聯性，接者再檢驗繁文縟節與組織承諾分別放入公共服務動機的迴歸分析模型，觀察迴歸係數變化與顯著性結果。此外，本文也針對所有統計模型進行異質性與多元共線性檢定。異質性檢定結果均顯示有達顯著性，表示本文模型變數存在異質性問題。為修正此問題，所有模型將改行採取穩建標準誤估計，並再次進行迴歸模型分析。另在多元共線性檢定方面，連續性變數的變異數膨脹因子（VIF）皆小於 2，顯示共線性問題不大。

首先，在繁文縟節與組織承諾間關聯性，迴歸模型分析如表 5 顯示，繁文縟節



對於組織承諾的影響具有達統計上顯著性。其結果表示當感知繁文縟節程度愈高，機關成員感受到行政負擔程度愈高時，組織承諾相對地降低。同時該結果已符合 Baron 與 Kenny (1986) 的第一步驗證條件。

表 5 多元迴歸模型（依變數：組織承諾、公共服務動機）

	組織承諾		公共服務動機	
	模型一	模型二	模型三	
繁文縟節	-.149(.013)***	-.027(.007)**	-.001(.007)	
組織承諾			.185(.016)***	
年齡	-.0003(.003)	.012(.002)***	.012(.001)***	
職等	.025(.013)	.016(.007)*	.011(.007)	
現職年資	.0001(.004)	-.001(.002)	-.001(.002)	
教育程度	-.089(.035)*	.044(.022)	.057(.021)*	
性別	.006(.051)	.062(.028)	.063(.027)*	
主管職	.274(.062)**	.093(.034)*	.041(.033)	
常數	5.429***	3.657***	2.671***	
樣本數	1387	1387	1368	
解釋變異量	.1322	.1158	.2176	

註：1. \* $p < .05$ ；\*\* $p < .01$ ；\*\*\* $p < .001$ 。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤。

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

再者，在檢驗組織承諾的中介效果部分，在繁文縟節與公共服務動機間直接與間接關係上，表 5 顯示放入繁文縟節的模型二與再放入中介變數（組織承諾）的模型三。在直接關係（模型二）部分，公共服務動機與繁文縟節間具有顯著負向關聯。其意謂當公務人員感受到機關規則所產生的繁文縟節程度愈高時，其公共服務動機相對地較低。就控制變數部分，年齡、職等與擔任主管職者對於公共服務動機具有顯著正向關聯。模型二的整體模型解釋變異量達 11.58%。再者，在間接關係（模型三）部分，當再放入組織承諾後，模型三的整體模型解釋變異量增加至

21.76%，且組織承諾對於公共服務動機間具有顯著的正向影響，結果如表 5。依據 Baron 與 Kenny (1986) 檢驗條件，綜合比較表 5 模型一、二與三，顯示繁文縟節與組織承諾間具有顯著負向關聯（模型一），繁文縟節對於公共服務動機的直接關係具有顯著負向關聯（模型二），而當組織承諾放入模型三中，組織承諾與公共服務動機間具有顯著正向關聯，而繁文縟節的迴歸係數降低且方向仍一致並變成為無顯著。也就是說，模型三結果顯示在繁文縟節與公共服務動機間，組織承諾發揮完全中介效果。在控制變數部分，年齡、性別、教育程度對於公共服務動機間，仍具有顯著正向關聯。

接著，本文分別依照表 5 分析方法與 Baron 與 Kenny (1986) 檢驗條件，針對公共服務動機的 4 個構面，檢驗繁文縟節的直接及間接影響，迴歸模型結果如表 6 與表 7。

表 6 多元迴歸模型（依變數：政策制定關注、公共利益承諾）

	政策制定關注		公共利益承諾	
	模型四	模型五	模型六	模型七
繁文縟節	-.074(.012)***	-.039(.012)*	-.011(.009)	.011(.010)
組織承諾		.238(.027)***		.160(.021)***
年齡	-.002(.003)	-.001(.003)	.020(.002)***	.021(.002)***
職等	.039(.013)**	.034(.012)**	-.012(.010)	-.015(.010)
現職年資	-.003(.004)	-.004(.004)	.0007(.003)	.0010(.003)
教育程度	.048(.036)	.065(.034)	.058(.029)	.070(.028)*
性別	.014(.047)	.017(.045)	.178(.038)***	.176(.038)***
主管職	.193(.059)*	.128(.057)	.088(.048)	.038(.047)
常數	3.901(.231)***	2.634(.263)***	3.118(.109)***	2.259(.214)***
樣本數	1393	1378	1398	1383
解釋變異量	.0747	.1358	.0972	.1402

註：1. \*p < .05；\*\*p < .01；\*\*\*p < .001。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤。

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

在政策制定關注部分，依表 6 的模型四結果顯示，繁文縟節對於政策制定關注的影響具有顯著的負向影響。在模型五，當組織承諾加入後，組織承諾本身具有顯著的正向影響，整體模型解釋變異量也增加至 13.58%，且繁文縟節迴歸係數降低且仍維持負向的顯著關聯。比較表 6 模型四與五，配合表 5 模型一結果，顯示組織承諾對於繁文縟節與政策制定關注動機間，產生部分中介效果。在控制變數上，而職等較高者也有較高的政策制定關注動機。

在公共利益承諾部分，依表 6 的模型六結果顯示，繁文縟節對於公共利益承諾沒有顯著關聯。在模型七，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向影響，整體模型解釋變異量增加至 14.02%，不過，繁文縟節仍沒有達到顯著統計關聯。比較表 6 的模型六與模型七，配合表 5 模型一分析結果，顯示繁文縟節不僅對於公共利益承諾沒有顯著關聯，組織承諾也沒有對該兩者間產生中介效果。在控制變數上，年齡、性別、教育程度具有顯著的正向關聯，顯示年紀愈長、男性與較高教育程度者，其公共利益承諾較高。

在同情心部分，從表 7 的模型八結果顯示，繁文縟節對於同情心動機的影響沒有顯著的負向關聯。在模型九，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向關聯且整體模型解釋變異量有所增加。不過，繁文縟節卻為正向並達到顯著統計關聯。比較表 7 的模型八與模型九，配合表 5 組織承諾的分析結果，顯示繁文縟節對於同情心沒有顯著關聯性，且組織承諾也沒有產生中介效果。在控制變數上，年齡具有正向關聯，即年紀愈長者具有較高的同情心。

在自我犧牲部分，從表 7 的模型十顯示，繁文縟節對於自我犧牲的影響沒有顯著的負向影響。在模型十一，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向影響且整體模型解釋變異量有所增加，不過繁文縟節仍沒有達到顯著統計關聯。比較表 7 模型十與十一，配合表 5 組織承諾的分析結果，顯示繁文縟節不僅對於自我犧牲動機沒有顯著關聯，組織承諾也對該兩者間沒有產生中介效果。在控制變數上，年齡具有顯著的正向影響，即年紀較長者具有較高的自我犧牲傾向。

表 7 多元迴歸模型（依變數：同情心、自我犧牲）

	同情心		自我犧牲	
	模型八	模型九	模型十	模型十一
繁文縟節	-.0019(.008)	.018(.008)*	-.014(.010)	.011(.010)
組織承諾		.145(.019)***		.181(.023)***
年齡	.008(.002)***	.008(.002)**	.021(.002)***	.021(.002)***
職等	.002(.009)	-.0007(.009)	.018(.011)	.015(.011)
現職年資	-.002(.003)	-.002(.003)	-.0003(.003)	-.0001(.003)
教育程度	.021(.026)	.031(.026)	.045(.031)	.057(.031)
性別	-.033(.034)	-.035(.034)	.087(.039)	.088(.038)*
主管職	.032(.043)	-.007(.042)	.058(.049)	.006(.048)
常數	4.522(.188)***	3.762(.207)***	3.264(.191)***	2.130(.241)***
樣本數	1400	1385	1394	1379
解釋變異量	0.0161	0.0620	0.1072	0.1581

註：1. \* $p < .05$ ；\*\* $p < .01$ ；\*\*\* $p < .001$ 。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

### 三、綜合討論

公部門繁文縟節如何影響公務人員的公共服務動機？本文藉由 2011 年臺灣文官調查資料與初步結果發現，繁文縟節與公共服務動機之間具有顯著的負向關聯，與過去經驗研究結果一致 (Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005)。又針對公共服務動機 4 個構面進行分析，僅有政策制定關注與繁文縟節間具有顯著負向關聯性，另公共利益承諾、同情心、自我犧牲則與繁文縟節間沒有顯著的直接關聯性。此等結果也於 Moynihan 與 Pandey (2007a) 檢驗結果相同。Moynihan 與 Pandey (2007a) 與本文使用相同的測量題目，並同樣顯示繁文縟節對於公共服務動機具有顯著的負向影響關係，尤其在政策制定關注的動機上。不過 Moynihan 等人的資料受訪者是單一類型對象—州政府衛生福利部門負責資訊管理相關的管理

者，其研究結果的外在效度易受到質疑。而本文使用國內調查資料受訪者範圍較廣，包括中央政府不同部門的主管與非主管公務人員較具有代表性。本文獲得相似的結果證實繁文縟節與公共服務動機間負向關聯。爰此，本文認為繁文縟節產生負面影響可能主要屬於效率層面，較不會影響動機的情感或規範面向，但會降低政策制定關注的理性意願。換言之，組織訂定規則與程序產生過多、無效的管制將增加政策過程中無謂的時間與成本負擔，阻礙公務人員參與政策規劃或運用裁量空間，可能因此減少其工作效能感及影響政策的理想期待，而不利於他們投入心力。

此外，本文發現在繁文縟節與公共服務動機間，組織承諾發揮完全中介效果。又針對公共服務動機的不同構面，繁文縟節對於政策制定關注動機，組織承諾發揮部分中介效果；而繁文縟節對於公共利益承諾、同情心與自我犧牲動機，組織承諾沒有產生中介效果。亦即，本文認為繁文縟節透過組織承諾來影響公共服務動機，主要是在政策制定關注，而非其他規範性與情感性面向動機。申言之，公部門存在目的應是滿足與維護公眾利益。不論進入公家機關前的服務動機程度高或低，公務人員皆必須學習與適應服務機關的價值、目標與規則。機關規則之控制目的為確保組織目標與個人工作內容相一致。若公務人員感受到依循組織規則與程序卻產生無效且多餘的管制時，容易加深無法改變現狀的感慨或馴服於既有結構的控制，對組織任務或目標的認同程度有所質疑。也就是說，繁文縟節可能造成公務人員在工作上的負面認知，容易產生組織目標與個人工作間脫離，降低對於組織整體的認同或心理連結。又當公務人員對於服務機關的組織認同度愈高，則愈能適應與接受服務機關的價值與目標，相對地也較有意願與動機，為民服務。反之，若他們的組織認同或承諾較低時，也許因為不滿工作環境或政策目標，連帶影響其工作投入熱情，因而凡事得過且過。長期下來公務人員可能不喜歡待在服務機關或甚至選擇虛應故事，甚至不願意積極服務公眾，特別是投入心力於公共事務所需的政策協商思考。

## 伍、結論

### 一、研究貢獻

近二十幾年來，美國與其他國際學者已經對於公共服務動機的理论與經驗性研究產出相當豐碩的成果。相對上，國內學界起步稍晚，也正在累積相關實證研究。

<sup>11</sup> 回顧過去文獻指出國內外學者大多聚焦在公共服務動機對於機關組織成員的工作績效與態度影響，但是相對上較少討論如何產生或提高個人的公共服務動機（Perry & Hondeghem, 2008）。Perry 等人也注意到相關前置變數研究的不足，而開始討論與檢驗個人的社會化背景與價值信念對於公共服務動機的影響（Perry, 2000; Perry et al, 2008）。近年來，已有學者開始檢驗組織結構或管理因素是否影響組織成員的公共服務動機（Chen et al., 2014; Christensen et al., 2017; Moynihan & Pandey, 2007; Vandenabeele, 2007），但是後續研究並未多見，而國內相關研究大抵也反映這樣的趨勢。為了填補對於前置變數研究的不足，本文利用國內難得大規模調查資料，討論與檢驗組織結構因素中常見的環節—組織繁文縟節對於公共服務動機的影響，而分析結果支持本文假設，也證實過去相關文獻理論預測及檢驗結果。本文研究結果有助於增進了解組織性前置變數的類型與影響。組織性影響除了組織文化、管理策略、領導或團體互動等外，具有結構性特徵的規則及依法行政影響也應該納入探討，尤其是眾人關心又批評的繁文縟節。

再者，本文研究貢獻在於檢驗在公部門纏繞又難以揮去的繁文縟節影響。自 1980 年代末期後，新公共管理浪潮襲捲世界各國並帶動全球化政府再造，強調解除不必要的管制與減少政府繁文縟節（Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992）。美國政府再造運動也將影響政府組織績效與降低公務員服務意願的原因，歸諸於政府行政的制度問題，也就是繁文縟節（Gore, 1993）。而國內外一般民眾對於公共部門的刻板印象，包括公共服務提供過程的繁文縟節與低落的服务動機。而系統性研究繁文縟節也在 1990 年代中期以後展開，主要關注在組織或個人績效、工作態度與行為影響，並成為另一個具有公共行政學科特色的研究議題（Bozeman & Feeney, 2011）。但是檢驗繁文縟節與公共服務動機文獻仍然不多見（Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005），也缺少進一步檢驗兩者影響的解釋機制。本文的資料分析結果與工作異化機制詮釋，得以填補此等文獻缺漏。也就是本文利用 2011 年臺灣文官調查資料庫進行檢驗並發現，繁文縟節確實與公共服務動機間具有負向關聯。同時，這樣的負向關聯除了可以經由組織承諾的完全中介效果的解釋外，也

---

<sup>11</sup> 作者在臺灣博碩士論文知識加值系統、臺灣期刊論文索引系統，以公共服務動機作為關鍵字，搜尋標題、內文與摘要，發現目前國內碩博士論文，計有 30 篇，而學術期刊論文，計有 23 篇。檢閱日期：2017 年 9 月 28 日。

主要發生在公共服務動機的理性面向—政策制定關注。亦即機關組織的規則與程序若在控制上所產生之多餘、無效與負擔時，可能讓公務員對於機關與工作上產生疏離感，對於現狀的改變，萌生無力感，而降低對於機關的組織認同與心理連結。接者，在低度組織認同的公務員也可能選擇以服從或照章辦事，代替對於實質問題的關懷與參與政策的興趣，逐漸失去為民服務的動機。

質言之，本文認為機關規則的過度管制對於公務員的公共服務動機負面影響，可能主要在理性層面的政策制定關注，且得以經由個人對於組織的心理連結與工作異化來解釋。這樣的結果不僅增添公共行政領域兩個新興議題之間討論聯結，也進一步嘗試回答實務界與學術界皆關心的現象—政府繁瑣或多餘的法令規定為何會不利於公務員服務公眾的熱忱，以了解組織制度層面因素如何影響個人的動機與態度，以及機制解釋過程。

## 二、研究限制與建議

本文在方法與理論上面臨一些研究限制。首先，因為資料屬於橫斷面問卷調查且使用多元迴歸分析方法，必然面對預測方向性的問題。目前探究其因果關係的可行之道是採取貫時性分析（longitudinal study）及定群資料（panel data），尤其適合討論組織社會化議題，觀察公務員進入機關前後的組織承諾與公共服務動機變化。<sup>12</sup> 因為受限於資料性質與分析方法，本文統計結果也可能另外的詮釋。換言之，繁文縟節與公共服務動機間負向關聯，也可以從社會心理學的歸因理論解釋，即較低服務動機的公務員可能認為所服務機關給予的裁量空間不足，或規則管制過多且無效（Pandey & Kingsley, 2000; Scott & Pandey, 2002）。同樣的，組織承諾與公共服務動機間正向關聯也可能視為成員的服務公眾熱忱愈高，也愈願意接受機關組織的任務價值。所以本文應謹慎地解讀資料分析結果。也就是說，在公共服務動機是動態性的預設下，組織系絡的繁文縟節可能會有所影響，而組織承諾的中介效果可能得以連結兩者間關係。不過，三者關係是否明顯受時間因素的影響，可能有賴於未來使用貫時性資料分析予以確認。

---

<sup>12</sup> 例如 Oberfield（2014）利用定群資料追蹤與調查相同受訪者的工作動機、認同與態度的變化，並發現與他們在進入機關之前的原本動機、認同與態度較有關聯。不過，Kjeldsen 與 Jacobsen（2012）也利用定群資料並發現進入機關之後的公共服務動機有所下降。

再者，其他學者質疑 Perry 對於政策制定關注動機的內涵與測量並不理想。相關學者認為，Perry (1996) 發表原本量表的政策制定關注測量題目，側重受訪者對於政治人物的負面印象，或對於政治過程與妥協的好惡，而非真正測量受訪者參與政策過程的意願及影響政策決定的興趣 (Coursey & Pandey, 2007; Kim, 2009; Ritz, 2011)。本文認為，政策制定關注是公共部門與公務人員相當重要的一項動機。有別於私部門，因為制度環境與工作的特殊性，公務人員在政策過程中具有正式的權威與角色功能，對於公共事務與民眾生活，經常發揮實質的政策影響力。不僅在職業選擇上，擔任公務人員的原因，除了可能來自服務社會公眾的利他精神外，也可能來自認同特定政策目的，或希望利用這個職位而實際參與或影響政策；在組織誘因上，獲得權力而參與或影響政策，也是驅使公務員投入工作與發展職涯的重要理性來源 (Downs, 1967; Perry & Hondeghem, 2008)。所以，學界仍需要持續關注公務員的公共服務動機的理性、政策面向興趣。本文建議後續相關研究，除了使用公共服務動機量表的合併測量外，也可以針對政策制定關注與其他構面，分別建立統計模型與檢驗分析，探討不同構面動機是否有不同的前置變數或結果變數關係，以細緻化公共服務動機的理論架構。而針對測量問題，建議未來後續研究可以採用修改過後量表 (Kim, 2009, 2011; Kim et al, 2013)，以較中性或積極的意義來測量政策制定關注。

最後，本文建議國內公共管理或人事行政研究與實務後續可以進一步探討方向。第一，本文主要檢驗國內繁文縟節如何負向影響公務員的公共服務動機，對於繁文縟節係採取一般性測量，由受訪公務員自行評估機關相關規定是否多餘或無效，至於特定的規則或方案管理的約制，例如校務評鑑、社會福利考核或人事員額管制等，是否也會產生負向影響公共服務動機或工作動機，本文分析結果無法直接類推，而需要針對特定的約制進行測量與資料分析。此外，相關組織或管理簡化改革，例如當前學校行政業務督導簡化，又能否改善公務員工作動機或公共服務動機，值得採取實證分析進行檢驗。第二，本文利用組織承諾作為繁文縟節產生工作異化的解釋機制，不過，公務員異化現象尚包括低落的工作意義感、效能感或工作滿足等，後續經驗研究可以增列納入中介效果的檢驗，強化本文解釋論點理論與實證基礎。第三，本文對於公共服務動機的 4 個構面不同分析結果 (繁文縟節對於政策制定關注具有顯著負向關聯，但與其他構面動機沒有顯著關聯) 也顯示不同構面



的動機可能有各自不同的解釋架構（前置與結果變數），值得未來更多研究投入檢驗。

## 參考文獻

- 石堂歷（2012）。**文官公共服務動機、工作滿意與工作績效之研究：臺中市政府公務員之實證調查**。國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文，未出版，彰化。
- 吳宗憲（2012）。臺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。
- 吳宗憲（2014）。公僕所為何來？臺南市政府文官公共服務動機影響工作努力意願之實證研究。**政策與人力管理**，5（1），81-134。
- 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論文，未出版，南投。
- 孫本初（2006）。公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度。**人事月刊**，43（5），18-28。
- 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。
- 陳重安（2013）。規範與繁文縟節【評論 *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*, B. Bozeman 與 M. K. Feeney 著】。**公共行政學報**，44，161-166。
- 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。
- 陳美容（2011）。**公立醫院員工公共服務動機、組織承諾與組織公民行為之研究**，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 曹瓊文（2012）。**行政機關員工公共服務動機與情緒勞務之研究：以新北市中和區公所為例**。淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 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。

- 張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬（2015）。探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機與機會的整合觀點。*東吳政治學報*，33（4），1-71。
- 黃一峯（2011）。公共服務動機、情緒勞務與心理契約：激勵理論研究整合途徑探討。中國行政學會會員大會「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會（11月19日），臺北。
- 黃浩瑋（2012）。我國促參業務承辦人員行為動機對組織承諾及工作投入影響研究：物質誘因、團隊關係、公共服務動機之比較。國立臺南大學行政管理學系碩士論文，未出版，臺南。
- 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。
- 戴連勝（2009）。個人受組織影響公共服務動機之研究：以北海岸五鄉鎮第一線公務人員為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- Aiken, M., & Hage, J. (1966). Organizational alienation: A comparative analysis. *American Sociological Review*, 31(4), 497-507.
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2013). Public values and public service motivation conceptual and empirical relationships. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 292-311
- Andersen, L. B., Kristensen, N., & Pedersen, L. H. (2015). Documentation requirements, intrinsic motivation, and worker absence. *International Public Management Journal*, 18(4), 483-513.
- Angle, H. L., & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26, 1-14.
- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of public versus private sector personnel and informal red tape: Their impact on motivation. *The American Review of Public Administration*, 20(1), 7-28.
- Balfour, D. L., & Wechsler, B. (1996). Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations. *Public Productivity & Management Review*, 19(3), 256-277.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations.

- Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173-1182.
- Bateman, T. S., & Strasser, S. (1984). A longitudinal analysis of the antecedents of organizational commitment. *Academy of Management Journal*, 27(1), 95-112.
- Battaglio, R. P., Jr., & French, P. E. (2016). Public service motivation, public management reform, and organizational socialization: Testing the effects of employment at-will and agency on PSM among municipal employees. *Public Personnel Management*, 45(2), 123-147.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 313-324.
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153.
- Benveniste, G. (1983). *Bureaucracy* (2<sup>nd</sup> Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bonjean, C. M., & Grimes, M. D. (1970). Bureaucracy and alienation: A dimensional approach. *Social Forces*, 48(3), 365-373.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-304.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118.
- Bozeman, B., & Su, X. (2014). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (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., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- 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. (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.
- Buchanan, B. (1975). Red-tape and the service ethic some unexpected differences between public and private managers. *Administration & Society*, 6(4), 423-444.
- Caiden, G. E. (1991). What really is public maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486-493.
- Camilleri, E., & van der Heijden, B. I.J.M. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- Castaing, S. (2006). The effects of psychological contract fulfilment and public service motivation on organizational commitment in the French civil service. *Public Policy and Administration*, 21(1), 84-98.
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W., & Chen, D.-Y. (2014). Fostering public service motivation through workplace trust: Evidence from public managers in Taiwan. *Public Administration*, 92(4), 954-973.
- Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public service motivation research: Lessons for practice. *Public Admin Review*, 77(4), 529-542.
- Coursey, D. H., & Pandey, S. K. (2007). Public service motivation measurement: Testing an abridged version of Perry's proposed scale. *Administration & Society*, 39(5), 547-568.
- 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.
- Daft, R. L. (1995). *Organizational theory and design*. New York, NY: West.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2002). *Handbook of self-determination research*. New York, NY: University Rochester.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown.

- Feeney, M. K., Moynihan, D. P., & Walker, R. M. (2010). Rethinking and expanding the study of administrative rules: Report of the 2010 red tape research workshop. Retrieved October 22, 2016, from: <http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/facstaff/moynihan/redtape2010-summary.pdf>.
- Feeney, M. K., & Rainey, H. G. (2009). Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 801-826.
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- Gailmard, S. (2010). Politics, principal-agent problems, and public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 35-45.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193.
- Goodsell, C. (1984). *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and cost less*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Hall, R. H. (2002). *Organizations: Structure and process* (8<sup>th</sup> Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2014). Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 790-806.
- Jones, G. R. (2013). *Organizational theory, design, and change* (7<sup>th</sup> Ed.). Harlow, England: Pearson.
- Kanungo, R. N. (1982). Measurement of job and work involvement. *Journal of Applied Psychology*, 67(3), 341-349.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses, and abuses*. Washington, DC: Brookings.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2012). Objective formalization, perceived formalization

- and perceived red tape: Sorting out concepts. *Public Management Review*, 14(8), 1195-1214.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2014). Beyond the rules: The effect of outcome favorability on red tape perceptions. *Public Administration*, 92(1), 178-191.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's measurement scale of public service motivation. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 149-163.
- Kim, S. (2011). Testing a revised measure of public service motivation: Reflective versus formative specification. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 521-546.
- 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., Vandenberghe, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K.,...De Vivo, P. (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., & Jacobsen, C. B. (2012). Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 899-926.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2008). Recruitment, attraction, and selection. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 118-135). New York, NY: Oxford University.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York, NY: Free.
- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, 108(2), 171-194.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of

- organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J. P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11(3), 299-326.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 20-52.
- Miao, Q., Newman, A., Sun, Y., & Xu, L. (2013). What factors influence the organizational commitment of public sector employees in China? The role of extrinsic, intrinsic and social rewards. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(17), 3262-3280.
- Michaels, R. E., Cron, W. L., Dubinsky, A. J., & Joachimsthaler, E. A. (1988). Influence of formalization on the organizational commitment and work alienation of salespeople and industrial buyers. *Journal of Marketing Research*, 25(4), 376-383.
- Moon, M. J. (2000). Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public Performance & Management Review*, 24(2), 177-194.
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-292.
- Morris, J. H., & Sherman, J. D. (1981). Generalizability of an organizational commitment model. *The Academy of Management Journal*, 24(3), 512-526.
- Morris, J. H., & Steers, R. M. (1980). Structural influences on organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 17(1), 50-57.
- Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 14(2), 224-247.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007a). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007b). Finding workable levers over work motivation: Comparing job satisfaction, job involvement, and organizational commitment. *Administration & Society*, 39(7), 803-832.

- Oberfield, Z. W. (2014). *Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania.
- O'Reilly, C. A., III, & Chatman, J. G. (1986). Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalization on prosocial behavior. *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 492-499.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Harlow, UK: Pearson.
- Pandey, S. K., & Bretschneider, S. I. (1997). The impact of red tape's administrative delay on public organizations' interest in new information technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 113-130.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance & Management Review*, 30(3), 398-425.
- Pandey, S. K., & Garnett, J. L. (2006). Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications. *Public Administration Review*, 66(1), 37-51.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Pandey, S. K., Pandey, S., Breslin, R. A., & Broadus, E. D. (2017). Public service motivation research program: Key challenges and future prospects. In J. Raadschelders & R. Stillman (Eds.), *Foundations of public administration* (pp. 314-332). Irvine, CA: Melvin & Leigh.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553-580.
- Pandey, S. K., & Stazyk, E. C. (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, NY: Oxford University.
- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration & Society*, 37(5), 542-575.



- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109-142.
- 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., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Editors' introduction. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 1-14). New York, NY: Oxford University.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (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., & Wise, L. R. (1990). The motivation bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 56-79). New York, NY: Oxford University.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2015). Public service motivation research: Achievements, challenges, and future directions. *Public Administration Review*, 75(5), 692-699.
- 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. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration & Society*, 15(2), 207-242.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San

- Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567-574.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Reichers, A. E. (1985). A review and reconceptualization of organizational commitment. *The Academy of Management Review*, 10(3), 465-476.
- Ritz, A. (2011). Attraction to public policy-making: A qualitative inquiry into improvements in PSM measurement. *Public Administration*, 89(3), 1128-1147.
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (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.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities*. London, UK: Sage.
- Sheldon, M. E. (1971). Investments and involvements as mechanisms producing commitment to the organization. *Administrative Science Quarterly*, 16(2), 143-150.
- Steers, R. M. (1977) Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 46-56.
- Steijn, B., & Leisink, P. (2006). Organizational commitment among Dutch public sector employees. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2), 187-201.
- Steinhaus, C. S., & Perry, J. L. (1996). Organizational commitment: Does sector matter? *Public Productivity & Management Review*, 19(3), 278-288.
- Taylor, J. (2008). Organizational influences, public service motivation and work outcomes: An Australian study. *International Public Management Journal*, 11(1), 67-88.
- van Loon, N. M., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2017). Clarifying the relationship between public service motivation and in-role and extra-role behaviors: The relative contributions of person-job and person-organization fit. *The American Review of Public Administration*, 47(6), 699-713.
- van Witteloostuijn, A., Esteve, M., & Boyne, G. A. (2017). Public sector motivation ad fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public

- interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 20-35.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11-34.
- 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., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation research. *Public Administration*, 92(4), 779-789.
- Waldo, D. (1946). Government by procedure. In F. M. Marx (Ed.), *Elements of public administration* (pp. 352-370). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance? *Administration & Society*, 41(4), 423-448.
- Welch, E. W., & Pandey, S. K. (2007). E-government and bureaucracy: Toward a better understanding of intranet implementation and its effect on red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 379-404.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic.
- Wright, B. E., Hassan, S., & Park, J. (2016). Does a public service ethic encourage ethical behavior? Public service motivation, ethical leadership, and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, 94(3), 647-663.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person-organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.

# How Does Red Tape Influence Public Service Motivation? A Study of 2011 Taiwan Government Bureaucrats Survey

Don-Yun Chen<sup>\*</sup>, Chien-Hsun Huang<sup>\*\*</sup>

## Abstract

Previous studies have found that public service motivation (PSM) has been an important mindset and driving force for public administrators and that it could be satisfied in public sector settings where they aim at serving the public. However, scholars and practitioners argued that many members of public service feel powerless due to the constraints on the public sector and its inflexibility, especially the so-called red tape. Previous studies paid little attention to the relationship between red tape and PSM as well as the mechanism in which they have interacted. By analyzing survey data from TGBS (Taiwan Government Bureaucrat Survey) in 2011, the author finds that public administrators' perceived red tape is negatively associated with PSM, in particular policy-making initiative, and that organizational commitment plays a complete mediator role between red tape and PSM, and a partial mediator role between red tape and policy-making initiative. Those results imply that constraints and burdens from red tape may cause alienation of administrators, leading to lower identity toward the organizations they

---

\* Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

\*\* Chien-Hsun Huang, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: 101256501@nccu.edu.tw.

serve, and then to lower PSM, particularly policy-making initiative. In the final section of this paper, research limits and further researches are identified and management suggestions are also provided for public sector.

**Keywords:** bureaucracy, red tape, public service motivation, organizational commitment

