

# 公共服務動機對公務人員創新影響之 研究：兼論情緒智力中介效果

邱文智\*

## 摘 要

在臺灣公務機關人力與財力有限且民眾要求日益增高的環境之下，公務人員需有良好的公共服務動機才能有效做出創新的政策變革，並且也需要穩定的情緒才能應對各種的公共議題。過往公共服務動機研究雖然豐富，但是定義分歧導致學術界與實務界對話困難，因此本研究在理論方面重新釐清公共服務動機定義，使其得與公務機關制度對接，並進一步探討其細緻內涵與公務人員創新之間的關係，亦探究情緒智力在兩者間之中介效果。本研究以全國分層隨機抽樣之公務人員作為問卷調查對象，發現公共服務動機對於創新有正向影響，且情緒智力具有部份中介效果。同時也發現，公務人員創新意願雖高但創新行動低落。創新發起集中於主管及官職等較高人員等情形，但並未如預期發現高公共服務動機造成情緒困擾情形。對此，本研究建議中央主管機關可透過加強型塑公務人員形象與社會地位、工作輪調等策略提升公務人員公共服務動機。亦可引入企業界工作圈措施以改善創新行動低落及創新僅由上而下的問題。最後，仍應落實員工協助方案以避免公務人員落入情緒困擾與為民服務品質下降之惡性循環。

關鍵詞：公共服務動機、創新、情緒智力、中介效果

---

\* 成功大學政治學系政治經濟學博士班學位候選人、空中大學兼任講師，電子郵件：[skeeter620317@gmail.com](mailto:skeeter620317@gmail.com)。

## 壹、前言

臺灣的政府機關及公務員向來被認為是最不會創新的一群，是保守主義的象徵。隨著民主化洗禮民眾民主意識高漲，民眾強烈要求政府改善服務品質，但是在政府內部卻同時面臨削減公務員員額及控制預算的困境。也就是說政府的改變必須在缺人缺錢的條件下進行，因此公務員能否有創新思維「巧婦仍為無米之炊」，成為政府變革是否成功的重要關鍵。

每年中央及地方各主管機關評選出優秀公務人員，並推薦參與行政院模範公務人員、考試院傑出貢獻獎，雖然表揚規定並非僅針對創新公務人員進行表揚，但事實上受表揚公務人員都是在服務領域具有創新表現而獲得肯定。因此從歷年得獎事蹟中可以看到公務人員透過法令修正、流程改造、公私協力、科技創新等諸多方式進行創新、改善行政效率。Osborne 與 Brown (2011) 就將公部門創新定義為，將新元素引入公共服務—而這些新元素包含與過往不同的新知識、新組織以及新管理或程序技能。模範公務人員及傑出貢獻獎亦提供獲獎人員獎金及公假鼓勵，然而對於公務人員而言更重要的是從變革與創新之中所獲得的工作意義、成就感以及榮譽。因此，如果能夠激發公務員服務公職的初衷，喚醒專屬服務公共組織的職人精神，政府與公務員亦能夠大步邁開創新的腳步。

美國學者 Perry 與 Wise (1990) 提出公共服務動機 (Public Service Motivation, 以下簡稱 PSM) 概念呼籲美國政府激勵公務員應避免過度功利主義的獎酬制度，反而應該強化公務員參與政策制定過程成就感、承諾獻身公益、對事物的同情心及自我犧牲的精神。渠等認為源自於公務員內在的 PSM 才是提升為民服務品質的根本 (Perry, 1996; Perry & Wise, 1990)。進一步深入探討 PSM 的內涵包括利他主義、親社會性等內在動機，能夠促使公務員提升創造力，而創造力和創新之間的關係也被組織行為研究所證實 (Amabile, 1988, 1997; Miao et al., 2018)，因此期待公部門及公務員創新並非遙不可及的夢想。

PSM 概念引發政府學研究熱潮，後續有相當豐富的研究證實 PSM 與工作績效、工作滿意、組織承諾及留任意願等之間的關係 (Perry et al., 2010; Ritz et al., 2016; Vandenabeele et al., 2014)，國內亦有將 PSM 量表本土化，以探討 PSM 影響就讀軍警院校意願、工作努力意願，以及工作倦怠等之研究 (孫同文、許耿銘，2014；黃婉玲，2019；吳宗憲，2014；劉祥得、許立一，2019)。雖然看似 PSM 研究已臻完善，但是本研究認為有以下三點理由必須探討 PSM 對創新力的影響，以及公務員情

緒智力之中介效果。首先，1990年 Perry 提出 PSM 概念，是希望提升公務員的服務熱忱，以解決美國民眾對政府的不信任感。因此，PSM 研究結果必須能夠在公務機關實踐。陳重安、許成委（2016）研究指出，過往 PSM 研究雖然豐富，但被賦予多達 23 種以上的定義。此種現象造成學術界與實務界對話困難，公務機關難以理解學界所指 PSM 為何，無法擷取研究成果作為提升公務員 PSM 之參據。因此，本研究將在理論上再次清楚耙梳 Perry 等人 PSM 原始意涵，並創新與臺灣行政制度現況之對接，並進而提出具體的政府政策改進之建議。

其次，過往國內外以 PSM 為自變數的研究雖多，但卻甚少研究探討 PSM 對員工創新力的影響，而 PSM 細緻內涵與創新關係的研究亦更是缺乏。Miao 等人（2018）就指出進行 PSM 與創新關係研究者通常將 PSM 視為一個整體構面，探討其與創新的關係，因此本研究將更進一步針對 PSM 主構面及子構面與創新之關係分別進行研究。除了 PSM 對創新影響之學術研究缺口尚待補足之外，選擇創新作為依變數亦有重要實務意義。站在民選首長與民眾的角度，普遍更關心公務員能否研擬創新便民措施或前瞻政策以帶動國家發展，並且獲得選民認可持續執政。至於工作滿意度、組織承諾及工作倦怠等員工反應雖然重要，但其影響性不必然與首長施政績效直接相關，因此探討臺灣公務員之創新力有其必要性。

第三，董祥開、柳嘉蕙（2020）研究證實，臺灣公務員提升情緒智力有助於提升其工作滿意度，而 PSM 在兩者之間有部分中介及調節效果存在。此為十分重要發現，本研究在此基礎上希望探究改善情緒智力除了能增進公務員工作滿意度之外，能否進一步增進其創新力以提升施政品質？就在各界企圖提升 PSM 以進行創新的同時，現行臺灣公務機關面臨內部人、財兩缺，機關外部媒體、民意監督日益高張，公務員是否具有良好情緒智力高 EQ 可以扛住壓力、自我調整及對外溝通，比起過往更顯重要。否則公務員空有 PSM，但缺乏情緒智力恐仍無法配合政府變革創新。因此，本研究將一併檢驗情緒智力在 PSM 與創新之間所扮演之角色。

本文將在過往研究的基礎之上以臺灣文官調查資料進行 PSM 及其子構面與創新意願與行為之間關係以及情緒智力中介效果的實證研究。以下本研究第二節將進行 PSM、創新、情緒智力文獻回顧及其彼此之間影響機制說明，並提出假設；第三節進行資料、變數與分析方法說明；第四節呈現實證資料分析結果；最後第五節總結本研究結論並提出具體建議。

## 貳、文獻回顧與研究假設

### 一、公部門、公務員與創新

學界嘗試解釋公部門為何無法創新。首先，政府對外必須面對媒體及反對黨監督，使得政府機關形成透明的「金魚缸管理」，任何變革都會攤在陽光下，因此更不利於型塑創新環境（Borins, 2002）。其次，對於個別公務員而言，存在許多外在因素阻礙創新，例如組織結構的規模和複雜性、專業堅持和對變革風險規避的抵制、缺乏資源和技術障礙，以及失敗的領導和過度的管制。因此，公務員嘗試創新不必然會受到鼓勵，但是失敗會招致懲罰，最後導致創新的逆向選擇（Borins, 2001）。

即便公部門制度缺乏創新的條件，但是外在環境的重大變化不停要求政府及公務員做出改變。1970 年代二次石油危機背景及政府赤字持續攀升的背景，傳統的官僚制度受到新公共管理思潮、政府削減預算的重大衝擊，引發美國雷根、英國柴契爾等西方政府的改革措施（De Vries et al., 2016），政府不得不透過改造來因應變化，亦需要創新以降低政府支出並展現更高水準的公共服務，同時亦強化其合法性（Moore, 2014）。

在國內，觀察政府機關人事制度也可以發現，公務人員最重視的考績與升遷兩項制度設計亦積極鼓勵員工創新。首先在考績方面，公務人員考績法施行細則第 4 條始得評列甲等的特殊條件及一般條件，皆有「研究創新」的規定。其次，在升遷制度方面，檢視諸多機關之公務人員陞任評分標準發現，創新經許多機關列為共同要求的升遷加分項目。例如，行政院人事行政總處公務人員陞任評分標準表訂定，針對職掌業務能提出創新構想或知識分享者 4 分。國家發展委員會公務人員陞任評分標準表訂定，就受考人專業能力、工作經驗、創新力、協調溝通能力等方面予以考評 13 分。花蓮縣政府陞任評分標準表訂定，發展潛能係對工作之創新、見解、未來發展潛力配分 9 分。綜合以上學術與實務的討論可以發現，創新已經成為政府機關十分重要的議題。

### 二、PSM

PSM 概念源自於 Perry 與 Wise(1990)發表於公共行政評論(*Public Administration Review*, 簡稱 PAR)的文章“公共服務的激勵基礎”(“The Motivational Bases of Public Service”)，這篇奠基性的文章指出 1960 年代中葉起 20 年間美國公共機構的服務品

質大幅失去民眾的信任，這是因為學界公共選擇理論個人理性自利的假設與政府推動績效獎酬制度誘因設計，使得公務員誤以為當外在誘因存在的情況之下才願意提升服務品質，因此他們期待能夠喚回公務員內在的熱忱與初衷，依此激勵公務員持續投入工作以提升公共服務品質。

Perry 所提之 PSM 概念，引發學界極為熱烈的探討，可從以下 PSM 的回顧性國內外文獻，瞭解其研究趨勢、重點與爭議。Vandenabeele 等人（2014）為文回顧了近 25 年來 PSM 研究的演變。該文將過去 PSM 研究歸納為三類，第一類討論定義與範圍，雖然許多研究已經發展出超越原有 Perry 與 Wise 對 PSM 的定義，但這些定義都仍圍繞著為社會做出貢獻動機進行討論。在範圍方面，對象從公務員擴大到軍人、警察、護士、教師、甚至志工。第二類討論 PSM 的前因為何，可能來自於個人社會化過程、人口特徵、與同事工作關係、受僱組織制度等。第三類討論 PSM 的影響結果為何，例如個人工作表現、組織承諾、工作滿意度、個人幸福感及民主態度等。

陳重安、許成委（2016）回顧過去 25 年 PSM 文獻，發現 PSM 被賦予 23 種以上的定義以及 42 種以上的測量方式，如以 Gerring 於 1999 年所提出的概念標準檢視 PSM 定義恐皆不符合。此外，作者也認為動機與價值、態度、信念意義不同，必須能產生行為結果的才是動機，若將動機與價值、態度、信念混用將偏離動機的概念。同時他們也不認同有些文章主張 PSM 只有利他的假定，畢竟在從事公共服務的同時還是會有自利的動機存在。最後，該文提出應該考量以較為成熟的自我決定理論取代內涵不清的 PSM 理論。

綜合以上討論，本研究認為 PSM 豐富研究展現研究者對此議題的重要關注，但是其定義反而存在爭議，致使與實務界產生隔閡。因此，本研究將重新清楚定位 PSM 之學術意涵，嘗試將理論與現行公務機關制度對接，尋找激勵公務員積極投入公共服務的解方。

### 三、情緒智力

情緒智力（emotional intelligence）又稱情緒智慧，是由 1990 年美國心理學家 Salovey 與 Mayer（1990, p.189）所提出，他們定義所謂的情緒智力是一種能力，用來監控自己和他人的感受和情緒，並使用這些信息來指導自己的思想和行動。情緒智力概念直到 1995 年哈佛大學教授 Daniel Goleman（1995）出版*情緒智商*（*Emotional Intelligence: Why It Can Matter More Than IQ*）一書引發學界及實務界的高度興趣，該書認為情緒智商比智力智商 IQ 更重要，而該書在臺灣以 EQ 為書名出版成為暢銷書，引發各界更為重視並探討情緒智力或 EQ 對工作或生活的影響。

Wong 與 Law (2002) 進一步發展情緒智商量表，包括四個構面。第一、自我情緒的評價和表達：這項與個人理解其深層情緒並能夠自然地表達這些情緒的能力有關，在這方面能力很強的人會比大多數人更早地感知並承認自己的情緒；第二、對他人情緒的評價和認可：這項與人們感知和理解周圍人的情緒的能力有關，這種能力高的人能夠敏感的理解他人的感受、情緒與想法；第三、自我調節情緒：這與人們調節情緒的能力有關，具有這種能力的人能夠更快地從心理困擾中恢復過來；第四、利用情緒促進表現：具有這樣能力的人能夠運用情緒，引導他們進行建設性活動和個人表現。

整體而言，支持情緒智力概念的人認為情緒智力影響了個人的身心健康以及工作表現，情緒智力從個人內在開始必須有良好自我察覺及管理，對外也必須與他人良好的互動，始能有正向結果，否則將造成情緒困擾。

#### 四、PSM 與創新

依照前開的討論，似乎公部門的無法創新可全然歸因於外在制度、環境或領導管理的問題，然而是否公務員真的無法主動創新呢？相關研究證實，具有利他主義、親社會性等內在動機的 PSM 越高，能夠促使公務員提升創造力 (Miao et al., 2018)，而創造力和創新之間的關係也被組織行為研究所證實 (Amabile, 1988, 1997)。雖然有關 PSM 與創新關係的研究，與其他 PSM 研究相較較為缺乏，但是本研究擬透過以下三點說明 PSM 與創新的關係。

##### (一) PSM 以內在動機驅動公務員創新

PSM 研究中一個重要爭議為 PSM 是內在動機還是外在動機？有一派學者認為 PSM 既然稱之為動機，必然有外在影響動機的因素存在，例如個體層面因素（如個人背景、收入、社會化過程、工作時間等）與組織層面因素（如績效獎酬、個人與組織適配度、組織信任等）等諸多前因變數，這些外在因素將影響公務員的 PSM，因此 PSM 是屬於外控型的動機 (Bozeman & Su, 2015; 李俊達, 2020; 陳重安、許成委, 2016)。本文認為要探究這個爭議性問題，應重新檢視 PSM 概念創始者 Perry 其 1990 年及 1996 年文章。該兩篇文章中皆提出公務倫理 (public service ethic) 一詞並且與 PSM 混用。換言之，Perry 的原始初衷認為 PSM 是一種道德層面的訴求，應該是發自於公務員內心。這一點可從 2010 年 Perry 等人 (2010) 回顧 125 篇 PSM 相關文章後，特別指出他們想探討的動機與傳統的工作動機有所區隔，因為工作動

機會受到外在制度、環境、工作本身、個人需求等因素影響。而 PSM 關注於自我犧牲、利他主義、親社會動機等重要內涵與公務倫理的內涵相符合，其顯示公務員的付出必須是自願且不求回報的，因此 PSM 應被歸類為內在動機較為妥適（潘瑛如、李隆盛，2015）。Houston（2000）研究就指出公部門員工與私部門員工相較，更看重工作的內在報酬而不是高收入或縮短工時等外在報酬，因為內在報酬更能夠提供成就感。

過往研究顯示，不論內在動機或外在動機都對人們行為有激勵效果，然而內在動機比外在動機更能夠促進創造力。主要原因在於內在動機包括情感、價值及自我實現。例如積極情感與創造力密切相關（Amabile et al., 2005），親社會行為有利於創造力（Amabile, 1997）。因此具有內在動機性質的 PSM 越高，對於創新應有正向的影響。Jung 等人（2018）即指出因為組織環境通常包含風險和不確定性，公務員面對複雜的環境需要更高水平的規範動機（例如合作和公民美德）和情感動機（例如自我犧牲和同情心），才能夠激發其創造力進而促進公共利益。

## （二）PSM 透過心理授權公務員創新

授權研究有兩種不同觀點，第一種也是最常討論的授權方式，即是由主管將決策權授權給部屬（Fernandez & Moldogaziev, 2013）。在這個觀點下，授權被視為一種關係結構的改變，權力、信息和獎勵在主管和部屬之間共享。然而，此種由上而下權力下放的方式僅能解釋一部分的授權，同時此種授權方式也不必然受到員工歡迎，因為可能增加部屬的負擔（Renko et al., 2015）。另一種觀點則是從員工的角度看待授權，並將其視為一種心理結構的授權（Spreitzer, 1995）。這種授權讓員工相信他們可以控制自己工作的條件，並鼓勵他們願意承擔更多責任（Cho & Faerman, 2010），因此心理授權（psychological empowerment）的方式有機會促進公務員主動進行創新。

Spreitzer（1995）就指出心理授權是人們執行任務的一種內在動機，內含意義、能力、自我決定和影響四個變數。Miao 等人（2018）運用心理授權理論研究 PSM 與創新的關係發現，心理授權中意義（meaning）和能力（competence）兩個變數具有 PSM 與創新間之中介效果。

## （三）PSM 是公務員個人層面引發的創新

回顧影響公部門創新因素的研究分析單位，可概分為非個人與個人層面。非個人層面是認為外在環境與組織制度是影響公務員創新的重要因素，有些研究比較公

私部門的差異，並特別指出這樣的差異是造成公共組織的成員無法創新的原因 (Borins, 2001, 2002)。De Vries 等人 (2016) 分析 1990 年至 2013 年間與公部門創新相關研究，將影響公部門創新因素歸納為四類：環境層面因素、組織層面因素、創新特徵因素及員工個人因素，該文指出探討後面兩項與員工個人層面相關的研究相對較少，多數研究著重在環境、組織對公部門創新的影響。該小節並結論認為是否授權至個人是員工創新的重要因素，組織應加以重視。

Miao 等人 (2018) 就認為應該要將公部門創新的分析單位定位在個人而不是組織，雖然員工個人的創新行為過往較少受到關注。事實上 Borins (2002) 分析先進國家政府創新獎的提案者發現，創新提出者通常不是高級主管指揮的整體組織創新，而是由下而上由中階及基層員工所提出。Bernier 等人 (2015) 的研究也表明，一線員工才是公共部門組織創新的重要來源。因此，有鑑於環境或組織可能阻礙創新，因此本文將分析單位定位為公務員個人層面的創新。

## 五、PSM 子構面與創新

除將 PSM 視為一個整體探討其與創新間之關係之外，由於各子構面皆有不同涵義，因此以下將探討 PSM 四個構面與創新的連結。

### (一) 政策制定吸引力

此為公部門所獨有，個人從參與公共政策制定過程，以解決公共問題，強化自我重要性並從中獲得滿足感 (Perry, 1996)。Kim 與 Vandenabeele (2010) 認為政策制定吸引力是一種 PSM，它在從事公共利益服務的同時也滿足個人需求的願望。Clerkin 與 Cogburn (2012) 則進一步指出政策制定吸引力是 PSM 中的理性動機，這種動機將與因參與政策變革而產生的滿足感相關。Jung 等人 (2018) 則指出高 PSM 的人員，更具備創造力以解決各種公共議題。綜上所述，參與政策制定的人員，為了解決公共問題而提出創新變革，並從中獲得滿足感與成就感。

### (二) 承諾獻身公益

在 Perry 和 Wise (1990, p. 371) 於 1990 年最早提出 PSM 一詞的文章中，即指出具承諾感的組織成員能夠代表組織從事自發、創新的行為。該文曾提出三點假設，其中第二點假設認為在公共組織中，PSM 與個人績效正相關，同時也認為績效的正向表現與創新有關。其思考邏輯有兩個重點，首先，公共服務工作對於具有高 PSM



的個人具有內在的激勵作用，因此這些人會願意接受具有高任務重要性的工作。其次，PSM 可能會對組織承諾產生積極影響，而組織承諾會帶來可靠角色行為和創新活動 (Perry et al., 2010)。Rainey (1999) 認為重視公共服務和正確履行職責的員工更有可能會發起、支持甚至鼓勵創新，以此改進服務流程和成果。此外，Jung 等人 (2018) 認為由於與公共利益相關的問題十分複雜且往往具有競爭性，而解決這些問題需要新的方法，因此關心並願意促進公共利益的人，會願意尋找創新的方式來解決問題，其研究結果也發現關注公共利益的美國與韓國大學生更具有創造力。李仲彬 (2018) 的研究則指出公益承諾對於創新意願有正向影響，但無法支持對創新行為有所影響。

### (三) 同情心

Perry 所提出的同情心構面係源自於 Frederickson 與 Hart (1985) 的看法認為公務員應該是具備仁慈心的愛國主義者，對於自己權利可及範圍內的人們有廣泛的慈愛心，並認為自己必須保護他們依法擁有的基本權利。同情心可能為人們行為帶來正向或負向行為的結果，因此研究者測量 PSM，經常發現產生正反不同的結果，例如：Petrovsky 與 Ritz (2014) 的研究指出同情心能正向預測行政效率。Ngaruiya 等人 (2014) 的研究發現具有高度同情心者，加入預備軍官團的意願反而降低。Giauque 等人 (2012) 亦發現具有同情心及自我犧牲的公務員更容易離職。李仲彬 (2018) 則發現同情心與公務人員的創新態度意願沒有顯著關係，但是對創新行為產出存在負向關係。Hsieh 等人 (2012) 研究 PSM 與情緒勞務之間的關係就發現，同情心與表面情緒管理呈負相關與深層情緒管理呈現正相關。

### (四) 自我犧牲

Perry (1996) 認為美國總統甘迺迪的名言是自我犧牲的最佳解釋：「不要問你的國家能為你做什麼；問問你能為你的國家做什麼」，具備此種精神的公務員願意為了從公眾服務中獲得的無形回報而放棄有形的經濟回報。Jung 等人 (2018) 指出願意自我犧牲的人能夠承受更高的風險，也能夠接受新方式對現有穩定與舒適的破壞，也因此自我犧牲的人更有可能追求新事物。他們以美國及韓國大學生為樣本研究發現，自我犧牲與創造力有正向關係。Wright 等人 (2013) 研究指出在 PSM 自我犧牲特質高的員工，更可能支持組織變革，這是因為他們對於組織變革對於個人的影響並不會特別在意，也因此具自我犧牲特質的員工對於組織變革或創新亦能有較高意

願與行動（李仲彬，2018）。此外，具有較高 PSM 的人會通過合作和自我犧牲來提升創造性態度和想法（Alves et al., 2007）。但是必須特別注意的是自我犧牲與同情心同樣源自於情感動機，公務員的持續情感付出是否必然帶來正向行為呢？前已提及 Giauque 等人（2012）的研究顯示具有同情心及自我犧牲的公務員更容易離職，因此其與創新的關係仍有待進一步驗證。

基於以上的討論，雖然許多研究指出 PSM 四個構面會對行為帶來正面影響，但是同情心與自我犧牲二個構面可能因為公務員過度投入情感，或者隨著工作時間增長同情心下降等因素而對行為產生反效果。因此，本文認為政策制定吸引力、承諾獻身公益二個子構面對創新有正向影響，但同情心與自我犧牲對創新影響方向較不確定，有待進一步實證資料分析結果再提出說明。

## 六、情緒智力作為 PSM 與創新之中介變數

### （一）PSM 與情緒智力

動機與情緒智力之間的關係在心理學界亦為重要爭議問題，但已被證實兩者之間確實存在關係。然而事實上，Mayer、Salovey（1997）與 Goleman（1995）對動機與情緒智力關係的看法並不相同。首先，Mayer、Salovey（1997）所提出的情緒智力模型認為人格特質、動機等要素並不是構成情緒智力的一部分，這些要素是影響情緒智力的因素；Goleman（1995）所提的情緒智力模型被稱之為混合模型，亦即其組成內容包含人格特質、和自我激勵動機等要素。為驗證上述兩種說法，Christie 等人（2007）的研究運用著名心理學家 David McClelland 之三元需求動機理論，以結構方程式證明 Mayer 和 Salovey 主張的可靠性，動機具有獨立對情緒智力產生影響的功能。

但是以發生於公共組織為背景的 PSM 與情緒智力之間關係的實證研究相對缺乏，但在動機被證實與情緒智力有相關的基礎之上，PSM 與情緒智力之間存在重要的連結，整體而言 PSM 的親社會動機是一種基於情感的表現，也將使公共服務參與者必須維持更高水準的情緒智力。本文主張 PSM 是一種內在動機，這種動機將觸發情緒智力提升，進而企圖改善外在環境及追求更美好的目標。進一步檢視 PSM 內涵包含理性、規範及情感三種動機，其中理性動機的具體表現為受到政策制定過程的吸引，規範動機則是承諾獻身公共利益，而情感動機則是包含利他主義的同情心與自我犧牲。換言之，具有 PSM 理性及規範動機的人，參與公共事務是基於對自我成就感及內在激勵的要求，因此將激發其維持良好的情緒智力；此外，情感動機是 PSM

的重要核心，如前文所述公務員的同情心是仁慈的愛國主義，這是一種源自於個人的情緒狀態，具有這種情感動機的人，更能有良好的情緒智力以察覺別人的需求，能同理他人並與他人互動。

## （二）情緒智力與創新

過去的研究證明，人的情緒智力影響其靈活度、仔細度、解決問題與決策的創造性，而這些都是創新的要素，此外在企業、工程、教育等不同領域則已經被證明情緒智力確實是創新的重要影響因素（Hu & He, 2018）。

Chin 等人（2012）對企業家成功的祕密感興趣，認為企業家與員工、客戶互動的過程中，能否有效管理情緒與精神是重要因素，該研究認為企業家的情緒智力與精神智力確實影響企業家與人是否良好互動並進而創新事業。Tsakalerou（2016）的研究指出，過去的實證研究證明團隊領導的情緒智力會影響新產品的結果，然而近期的研究則是指出團隊中個別成員情緒智力才是影響關鍵。該文重新測試的結果證實個人情緒智力可以改善團隊互動，促進智力資本的管理，並且確實會影響創新績效。

雖然暫時缺乏公共組織領域員工情緒智力影響創新的研究，但是有足夠的證據支持情緒智力可能影響個人的創新表現。從事創新的員工必須產出有別於例常的工作表現，除了創新的知識與技能之外，員工更需要具備良好的情緒智力，對自己內在具有穩定及激勵作用，對外則是與他人能有良好互動。

## （三）情緒智力作為中介變數

情緒智力作為中介變數影響工作表現或創新力的研究已經被證實（Ahmad et al., 2016），但暫時缺少情緒智力中介 PSM 及創新之研究。為避免迴歸分析共線性問題，本研究將主構面 PSM 與其四個子構面分成兩組模型分析，並加入情緒智力作為中介變數。第一組模型假設，具備 PSM 個人對於公共服務具有高度熱忱，重視內在報酬願意犧牲小我完成大我，不計較個人得失獻身具公益效果的創新任務，因此與創新意願與創新行為有正向關係。而 PSM 具有利他主義、親社會特性，對情緒智力有正向的影響，個人的情緒智力必須有良好管理與維持，並進而有效達成創新目標。第二組模型假設，PSM 政策制定吸引力及承諾獻身公共利益分別屬於理性動機及規範動機，參與公共事務是基於對自我成就感及內在激勵的要求，此項特性與情緒智力相同，為使自己獲得成就感並忠實履行職務，因此將激發個人維持良好的情緒智力，

並進而影響創新意願與創新行為。同情心及自我犧牲屬於情感動機，但受到過度投入情感或者同情心下降的影響，其對創新意願與創新行為產生正向或負向直接效果，此點有待後續研究結果證明，但本研究預期如經由情緒智力中介，良好情緒智力將協助個人的靈活度、自我激勵、與他人互動的效果，因此創新意願與創新行為會得到正向結果。本研究假設整理如表 1。

**表 1**  
本研究假設

自變數		直接效果		情緒智力中介效果		
		創新意願	創新行為	情緒智力	創新意願	創新行為
第一組 模型	PSM	+	+	+	+	+
	情緒智力	+	+			
第二組 模型	政策制定吸引力	+	+	+	+	+
	承諾獻身公益	+	+	+	+	+
	同情心	+/-	+/-	+	+	+
	自我犧牲	+/-	+/-	+	+	+
	情緒智力	+	+			

註：+：正向關係；-：負向關係。

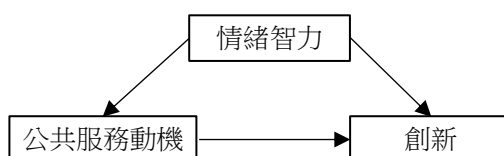
資料來源：本研究。

## 參、資料、變數與分析方法

經由前開文獻探討確認 PSM 作為自變數、創新作為依變數以及情緒智力作為中介變數之合適性，因此本研究提出與過往研究全然不同及更契合當代政府的需要理論架構並進行檢驗。首先，以 PSM 作為主要解釋變數來檢視能否公務員能否創新，始符合首創者 Perry 希望提升公務員 PSM 以改善為民服務品質之初衷，此亦為組織行為理論希望透過激勵手段以強化員工工作動機，進而帶來組織績效的一貫主張。其次，公務員對於工作內容是否滿意，絕非民選或政務首長以及民眾關注的焦點，渠等更關心的是公務員能否創新為民服務，進而帶來選票與連任。至於公務員情緒

智力對公務職場的影響，近十年來政府開始逐步重視，但關注程度仍暫不及 PSM。實務上，遇有為民服務品質不佳情形時，主管會要求單位全體同仁培訓或檢討改進，但如遇有員工為民服務情緒問題，通常會視為個人問題予以輔導，因此公務員情緒智力對於組織置於中介效果較為妥適，此外過去並無情緒智力作為 PSM 與創新之中介變數之探討，此亦為本研究之重要探討，圖 1 為本研究理論架構圖。

圖 1  
理論架構圖



資料來源：本研究。

## 一、採用資料說明

為檢視 PSM 對於公務人員創新之影響，本研究資料來源為中央研究院學術調查研究資料庫 (SRDA) 公開釋出資料，由原科技部 (現為國家科學及技術委員會) 補助臺灣文官調查 IV：「公務人員風險偏好、服務動機、與決策類型之關係—建立一個勇於任事的政府」之第二波問卷調查。研究由學者董祥開 (2015) 主持，該研究期末報告並指出，問卷題目係於研究計畫通過原科技部審查後，透過舉辦「問卷專家效度會議」針對問卷題目進行討論與修正，修正後之問卷亦經由前測的進行，瞭解受試者對於問卷的反應情況，以作為修正問卷 (如題目刪減、順序安排等) 之依據，確保正式調查時得以順利進行。

該研究以「全國公務人力資料庫」作為研究母體，全國總計有 184,349 位公務人員，調查對象由銓敘部所提供之全國公務人員的官等與政府層級比例進行分抽樣，第二波調查於 2017 年 7 月 10 日至 9 月 18 日期間進行，完成訪問並回收有效問卷共計 759 份。

## 二、變數說明

本研究自變數為 PSM 及其政策制定吸引、承諾獻身公益、同情心、自我犧牲四個子構面，中介變數為情緒智力，依變數為創新意願、創新行為二個構面，各題目以 1 至 6 分進行測量，1 是「非常不同意」、2 是「不同意」、3 是「有點不同意」、4 是「有點同意」、5 是「同意」、6 是「非常同意」，各構面採用之題項及其信效度並

進行檢測，在 PSM 各構面，政策制定吸引構面信、效度略為偏低，但由於各構面係採自於 Kim (2009) 加入儒家文化元素之題項且經許多研究採用，因此仍有一定之可信度。在創新各構面，原始問卷題目 Q22-24 信效度偏低，經重新調整題項加入 Q37-39，信效度獲得有效提升。

茲將 PSM 及其子構面及創新意願、創新行為及情緒智力各變數之間進行相關性分析，各變數之間皆為正向相關且統計顯著性小於 0.01。初步可以發現 PSM 與四個子構面相關性高 (0.694 ~ 0.867)，過高相關性恐有共線性問題，因此本研究預計將主構面與子構面獨立分別分析；與創新意願與創新行為為中等相關 (0.491、0.504)；與情緒智力相關性較低 (0.362)。另外，在 PSM 子構面同情心、自我犧牲兩個變數相較於 PSM 其他變數，與創新意願、創新行為等變數之正相關係數偏低 (0.235 ~ 0.437)，檢視國內運用相同變數之研究亦有類似情形 (陳敦源、黃建勳，2019；黃婉玲，2019)；同情心、自我犧牲與情緒智力正相關性亦有較低情形 (0.269、0.284)。同情心與自我犧牲可能受到過度投入情感及同情心下降的影響，恐無法積極產生正向行為。

### 三、分析方法

在統計方法方面，本研究的自變數與依變數皆屬於連續變數，因此採用線性迴歸模型進行分析。第一組模型進行自變數 PSM；中介變數情緒智力；依變數創新意願、創新行為分析；第二組模型進行自變數政策制定吸引力、承諾獻身公益、同情心、自我犧牲；中介變數情緒智力；依變數創新意願、創新行為分析。此外，過去研究證實性別、年齡、學歷等人口變數及職務高低等因素會對個人創新產生影響 (Borins, 2002; 李仲彬, 2018)，因此為了避免錯誤估計 PSM 與創新之間的關係，本研究將在模型中控制住性別、學歷、主管職、職等、官等等變數進行分析。

## 肆、研究發現

本文變數之描述性統計分兩部分說明，第一部份是各連續變數之描述性統計，PSM 平均數為 4.27，其子構面同情心 4.81 與自我犧牲 3.99 分別為最高及最低分，同情心是一種心理歷程公務人員填答結果較為正向，但自我犧牲涉及個人實質權益

損失因此回應顯得相對保守。創新意願平均數 4.64 高於創新行為 3.73，顯見公務人員雖有意願創新但真正化為行動仍有一段距離。

第二部份控制變數描述性統計，女性 53.9%略高於男性；年齡則是以 30 至 39 歲占 44.6%，以及 29 歲以下 21.2%占比較高；學歷為大學者最多 57.1%，如果加計博碩士學位者 32.6%約達九成；非主管 93.2%與主管 6.8%比例大約 13：1；委任第三職等 18.1%、薦任第六職等 35.6%、薦任第七職等 22.9%合計七成六，為公務人員重要的組成；官等以薦任官等人員 59.8%為最多，委任官等人員 36.1%次之，簡任人員僅有 4.1%。

表 2 呈現第一組模型，PSM 主構面與創新的關係，以及情緒智力的中介效果，各迴歸模型其統計顯著性  $p$  值小於 0.001，顯示模型內之自變數及控制變數能有效解釋依變數。首先，模型 1 及模型 2 顯示 PSM 對創新意願與創新行為都有正向影響並達到統計顯著性，臺灣公務人員能受到內在報酬激勵，並且感受獲得心理授權，自發性提升自我 PSM 並且影響其創新意願與行為。模型 3 顯示 PSM 與情緒智力間的正向關係亦達到統計顯著性，具有 PSM 的公務人員具有企圖改善外在環境及追求更美好的目標，這種動機也將觸發情緒智力提升。其次，模型 4 及模型 5 顯示情緒智力對於創新意願與創新行為的正向關係亦達到統計顯著性，情緒智力對創新的影響除了在企業、工程及教育等其他領域被證實之外，本研究證實在臺灣政府機關亦成立，公務人員情緒智力高對自身有良好情緒管理，對外則是能與他人有良好互動，因此能夠達成創新任務。最後，模型 6 及模型 7 顯示經過情緒智力中介，創新意願從模型 1 迴歸係數 0.494 ( $p<0.001$ ) 下降為模型 6 迴歸係數 0.377 ( $p<0.001$ )；創新行為從模型 2 迴歸係數 0.487 ( $p<0.001$ ) 下降為模型 7 迴歸係數 0.358 ( $p<0.001$ )，表示 PSM 與創新之間確實存在正向關係，但其關係受到情緒智力「部份中介效果」影響。在公務人員能夠以 PSM 進行創新的同時，也同時期待其具備良好情緒智力，使 PSM 影響創新的質量提升。

在控制變數方面，在文獻討論過程中本研究關心一個議題，是否如同外國研究指稱公部門創新發起者大多來自於中、基層員工，而非高級領導或主管？模型 2 顯示自變數為 PSM 的情形之下，主管較非主管有較高創新行為，公務人員職等越高也對創新行為有正向影響。模型 4、5 顯示自變數為情緒智力的情形下，簡任官等人員較薦任、委任官等人員有較高創新意願及創新行為，本研究結果並未支持 De Vries 等人 (2016) 的研究結果，在臺灣創新仍然是來自於主管或較高官職等的公務人員。

表 2

PSM 影響創新之迴歸模型

依變數	直接效果					情緒智力中介效果	
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
主要自變數							
PSM	0.494*** (0.034)	0.487*** (0.032)	0.260*** (0.025)			0.377*** (0.034)	0.358*** (0.031)
情緒智力				0.636*** (0.048)	0.680*** (0.044)	0.446*** (0.048)	0.499*** (0.044)
控制變數							
性別_男性	0.065 (0.043)	0.068 (0.041)	-0.005 (0.032)	0.086 (0.044)	0.085* (0.041)	0.070 (0.041)	0.070 (0.038)
學歷_專科及以下	0.160* (0.075)	0.017 (0.071)	-0.039 (0.055)	0.213** (0.077)	0.087 (0.071)	0.164* (0.072)	0.040 (0.066)
學歷_大學	0.025 (0.048)	-0.063 (0.045)	-0.024 (0.035)	0.043 (0.049)	-0.045 (0.046)	0.036 (0.046)	-0.051 (0.042)
職務_非主管	-0.099 (0.085)	-0.180* (0.080)	-0.109 (0.063)	-0.047 (0.088)	-0.109 (0.082)	-0.058 (0.082)	-0.119 (0.075)
職等	0.021 (0.028)	0.055* (0.027)	0.012 (0.021)	0.013 (0.029)	0.048 (0.027)	0.014 (0.027)	0.049* (0.025)
官等_委任	-0.302 (0.218)	0.095 (0.206)	0.218 (0.161)	-0.586** (0.224)	-0.183 (0.208)	-0.411* (0.208)	-0.017 (0.192)
官等_薦任	-0.243 (0.147)	-0.043 (0.138)	0.266* (0.108)	-0.539*** (0.150)	-0.345* (0.139)	-0.364* (0.140)	-0.179 (0.129)
觀察值	752	752	749	749	749	749	749
調整後 R <sup>2</sup>	0.278	0.293	0.140	0.239	0.285***	0.346	0.391
F 檢定	35.798***	38.549***	16.206***	30.424***	38.248	45.059***	54.268***

註 1：性別參照組為「女性」；學歷參照組為「碩士及博士」；職務參照組為「主管」；官等參照組為「簡任」。

註 2：\*\*\*： $p < 0.001$ ；\*\*： $p < 0.01$ ；\*： $p < 0.05$ ，雙尾檢定。

註 3：表格中數字為非標準化係數（標準誤）。

資料來源：本研究。

表 3 呈現第二組模型，PSM 子構面與創新的關係，以及情緒智力的中介效果，各迴歸模型其統計顯著性  $p$  值小於 0.001，顯示模型內之自變數及控制變數能有效解釋依變數。首先，模型 1 政策制定吸引力等四個子構面對於創新意願皆有正向影響且達統計顯著性，但模型 2 僅有政策制定吸引力及自我犧牲對創新行為正向影響且達統計顯著性。模型 3 政策制定吸引力及同情心對情緒智力有正向影響且達統計顯著性，並未如假設所預期如受過度投入情感及同情心下降影響可能出現負向關係。其次，探討 PSM 各子構面與創新的關係是否受到情緒智力中介效果影響？經過情緒智力中介，政策制定吸引力對創新意願、創新行為其關係確認受到情緒智力「部份



中介效果」影響；自我犧牲對創新意願、創新行為其關係確認受也到情緒智力「部份中介效果」影響。至於承諾獻身公益與同情心兩個子構面的中介效果未達統計顯著性，惟值得注意同情心與創新行為關係經過情緒智力中介產生反向效果。表 4 呈現本研究 PSM 與創新假設驗證結果。

**表 3**  
PSM 子構面影響創新之迴歸模型

依變數	直接效果					情緒智力中介效果	
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
	創新意願	創新行為	情緒智力	創新意願	創新行為	創新意願	創新行為
主要自變數							
政策制定吸引力	0.165*** (0.034)	0.173*** (0.032)	0.117*** (0.025)			0.118*** (0.033)	0.113*** (0.030)
承諾獻身公益	0.095* (0.044)	0.067 (0.041)	0.020 (0.032)			0.080\$ (0.041)	0.057 (0.038)
同情心	0.108** (0.035)	0.017 (0.033)	0.093*** (0.026)			0.064\$ (0.034)	-0.029 (0.031)
自我犧牲	0.125*** (0.034)	0.195*** (0.031)	0.045\$ (0.024)			0.107* (0.032)	0.172*** (0.029)
情緒智力				0.636*** (0.048)	0.680*** (0.044)	0.445*** (0.048)	0.505*** (0.044)
控制變數							
性別_男性	0.058 (0.044)	0.053 (0.041)	-0.011 (0.032)	0.086\$ (0.044)	0.085* (0.041)	0.065 (0.041)	0.059 (0.044)
學歷_專科及以下	0.161\$ (0.076)	0.005 (0.071)	-0.035 (0.056)	0.213** (0.077)	0.087 (0.071)	0.162* (0.072)	0.026 (0.066)
學歷_大學	0.028 (0.048)	-0.053 (0.045)	-0.025 (0.035)	0.043 (0.049)	-0.045 (0.046)	0.039 (0.046)	-0.040 (0.042)
職務_非主管	-1.000 (0.085)	-0.174\$ (0.079)	-0.113\$ (0.063)	-0.047 (0.088)	-0.109 (0.082)	-0.057 (0.082)	-0.112 (0.075)
職等	0.022 (0.028)	0.056\$ (0.027)	0.012 (0.021)	0.013 (0.029)	0.048\$ (0.027)	0.014 (0.027)	0.050* (0.025)
官等_委任	-0.293 (0.219)	0.114 (0.205)	0.224 (0.160)	-0.586** (0.224)	-0.183 (0.208)	-0.404\$ (0.208)	-0.002 (0.190)
官等_薦任	-0.240 (0.147)	-0.042 (0.137)	0.271* (0.107)	-0.539*** (0.150)	-0.345* (0.139)	-0.362* (0.140)	-0.182 (0.128)
觀察值	752	752	749	749	749	749	749
調整後 R <sup>2</sup>	0.269	0.297	0.144	0.239	0.285***	0.345	0.404
F 檢定	26.139***	29.801***	14.457***	30.424***	38.248	33.821***	43.172***

註 1：性別參照組為「女性」；學歷參照組為「碩士及博士」；職務參照組為「主管」；官等參照組為「簡任」。

註 2：\*\*\*： $p < 0.001$ ；\*\*： $p < 0.01$ ；\*： $p < 0.05$ ；\$： $p < 0.1$ ，雙尾檢定。

註 3：表格中數字為非標準化係數（標準誤）。

資料來源：本研究。

**表 4**  
PSM 與創新假設驗證結果

自變數		直接效果		情緒智力中介效果		
		創新意願	創新行為	情緒智力	創新意願	創新行為
第一組 模型	PSM	+	+	+	+	+
	情緒智力	+	+	/	/	/
第二組 模型	政策制定吸引力	+	+	+	+	+
	承諾獻身公益	+	未定	未定	未定	未定
	同情心	+	未定	+	未定	未定
	自我犧牲	+	+	未定	+	+
	情緒智力	+	+	/	/	/

資料來源：本研究。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

本研究深入探究 PSM 的本質，認為具有內在動機與心理授權的特性，進而會對於創新意願與創新行為產生正向影響。此外，PSM 情感動機與親社會的特性，也會正向影響公務人員情緒智力。情緒智力對內驅動公務人員自我激勵，對外與他人良好互動，正向影響創新意願與創新行為。情緒智力在 PSM 與創新意願與創新行為之間具有部份中介效果，以上皆經過本研究分析大規模公務人員問卷調查結果實證資料證實。

本研究進一步分析 PSM 的子構面，政策制定吸引力、承諾獻身公益、同情心、自我犧牲對創新意願產生正向影響，但只有政策制定吸引力與自我犧牲對創新行為產生正向影響。四個子構面中亦只有政策制定吸引力與同情心，對情緒智力產生正向影響。在中介效果方面，情緒智力在政策制定吸引力、自我犧牲與創新意願、創新行為之間具有部份中介效果。此種 PSM 中承諾獻身公益、同情心對創新意願產生正向影響，但對創新行為影響未有統計顯著性的現象，其原因可能在於承諾獻身公益、同情心皆屬於心理活動性質，因此具備承諾獻身公益與同情心的公務人員在問

卷中願意表達其創新意願，但是是否能夠在工作中落實創新行為仍有遲疑。本研究預期同情心、自我犧牲可能受到過度同情或同情心下降而有負向影響的預測並未發生，但是吳宗憲、郭怡貞（2019）的研究指出動物保護文官或其他助人工作者有可能過度融入受助者痛苦，產生同情疲勞現象。此處對於公務員情感動機研究發現不一致的情形，仍待未來研究進一步釐清。

國外文獻研究指出創新是由中層或基層人員提出，但本研究結果發現在臺灣主管人員、官職等較高公務人員對創新有正向影響。事實上過往公務人員相關研究亦有類此發現（吳宗憲，2012；董祥開、柳嘉蕙，2020），主管及高官職等公務人員問卷填答時通常表現更為積極、分數更高。其原因可能在於，管理職及高官職等公務人員對於工作的責任感較重，而這類人員也可能在任職非主管或較低職等時就做出上述的工作表現因而被晉升。此外主管及高官等人員任職時間較久，歷經工作磨練使其對於面對各種情境傾向選擇正向應對，因此於填答問卷時亦有迎合社會期待的可能。

在 PSM 四個子構面中，公務人員自我犧牲積極度低於其他構面，從題項內容觀之（Q72 對人民、社會做出貢獻，比我個的生涯發展更有意義；Q73 只要我認為對大眾有利，願意冒著失去陞遷機會的風險去爭取。），推測由於問題詢問涉及個人實質利益的損失，公務人員回答相對保守。而這個結論也印證 PSM 另外一個重要的爭論，PSM 是否只有利他動機？這個問題在 Perry 與 Wise（1990）第一篇探討 PSM 的文章就不否認公務員自利動機的存在，雖然該文並未進行實證研究，但他們推論指出 PSM 中的理性動機承認人並非是無私的，而會自利追求個人效用的最大化，人們願意加入政府是因為制定公共政策除了利他的動機之外，也是為自己帶來成就感。換言之，對於公務人員而言「公僕」或「當官」可能是一體兩面的同義詞。

此外，臺灣公務人員在創新意願比創新行為表現較為積極，這也呈現實務公務機關的常見困境「說得多做得少」、「不做不錯」的思維。可能原因就在於文獻探討所分析指出，公部門受到內部制度束縛，外部受到各界監督，種種不利創新的因素導致紙上談兵的多，化為行動的少。

最後，在理論的圖像建構方面，本研究完成壹、前言之三點研究理由，並且在過去重要的研究基礎上加以進一步的補充。過往研究指出，臺灣公務員提升情緒智力有助於提升其工作滿意度，而 PSM 在兩者之間有部分中介及調節效果存在（董祥開、柳嘉蕙，2020）。本研究則依循 Perry 原始主張以 PSM 作為自變數，並證實其四項內涵與臺灣公務員創新意願與創新行為之關係，此為過往未曾研究但民選首長與民眾最為關心的議題。其次，本研究也證實公務員情緒智力在 PSM 與創新間之中介

效果，凸顯後官僚時代之非機械觀，契合現代行政機關重視員工心理健康之潮流。

## 二、建議

Ritz 等人 (2016) 對 PSM 的研究結論給我們一個重要的啟示，學術研究的建議是否能夠在人力資源管理實務獲得良好實踐？因此，在提出本研究建議之前，先說明我國行政機關對於 PSM 人事管理實務上制度設計，再針對本研究發現之問題提出妥適建議。

首先，PSM 一詞有別於在學術界的熱烈討論，在實務人事管理制度並未出現。然而，Perry 在 1990 年及 1996 年兩篇文章中皆提出「公務倫理」一詞並且與 PSM 混用，其企圖是在於喚起公務員內在對公共服務的職人精神。在行政機關確實重視公務人員公務倫理的議題，只是公務倫理的範圍並無定論，與公務倫理相關的規定散落在各項法規之內。例如，公務員服務法、行政中立法、公職人員利益衝突迴避法、公務人員誓言等，且對公務人員約束效力也不一。考試院於 2000 年 3 月 17 日頒布公務人員服務守則，期許公務人員於執行職務時，秉持廉正、忠誠、專業、效能、關懷五大原則，以型塑優質組織文化，建立廉能服務團隊。此為公務倫理一次重要的定位，亦使全體公務人員對於公務倫理的內涵有較為具體的認識。

表 5 呈現學術界與實務界對於 PSM 看法的可能對應，可以明顯發現實務界並未對政策制定吸引力太多著力。在 Perry 與 Wise (1990) 所提三個假設的第一個假設就指出，個人 PSM 越高越有意願加入公共組織服務，吸引人們投入公職的原因不必然是物質報酬，而是從事這份工作的尊榮感、成就感以及社會地位，如何強化民眾加入公職行列的意願，政府的努力仍有改進空間。

表 5

學術界 PSM 與實務界公務倫理的可能對應

學術界	實務界	
Perry 與 Wise (1990)、Perry (1996) 主張	公務人員服務守則	公務人員誓言
政策制定吸引 (理性動機)	—	—
公益承諾 (規範動機)	公務人員應依法公正執行公務，嚴守行政中立，增進公共利益及兼顧各方權益，以創造公平良善的發展環境。	為人民謀求最大福祉
同情心 (情感動機)	公務人員應具備同理心，提供親切、關懷、便民、主動積極的服務、協助與照護，以獲得人民的信賴及認同。	關懷民眾
自我犧牲 (情感動機)	—	勇於任事

資料來源：本研究整理。

以下將就本研究發現的幾個問題，提出建議：(一) 如何增強 PSM，以促進公務人員變革與創新？(二) 情緒智力在 PSM 與創新之間扮演重要角色，應如何做好公務人員情緒管理？(三) 公務人員普遍想法多但動手少，該如何改進？(四) 主管、高官職等人員是主要創新的來源，如何鼓勵基層創新？(五) 過度投入情感或同情下降現象雖未在本研究證實，但仍是實務重要問題，如何改善？

PSM、創新以及情緒智力等確實可以透過公務人員培訓途徑予以加強，這也是各行政機關常見的做法。查詢中央、地方各主管機關培訓單位以及公務人員專屬數位課程網站 e 等公務園，「公務倫理與核心價值」、「創意思考與創新」、「情緒與壓力管理」是極為常見的課程。但是值得思考的是透過此種只有數小時且一次性的課程是否就能夠使公務人員將相關概念內化於心，仍有待有效的學習成效評估加以驗證。我們所關心的是，當政府機關不採取外在物質獎酬的方式，如何激發公務人員內在 PSM 進而創新？本研究提供以下幾種具體建議，第一，在英國、新加坡與日本等國家大學名校畢業生以加入政府服務為榮並為社會所尊重，普遍認為公務員負責重要政策規劃，是推動國家發展的關鍵角色。因此政府應努力強化整體公務人員的形象與社會地位，提升在任或擬任公務員的 PSM。雖然這項作為需要極長時間才能爭取社會認同，但政府必須著手進行，例如各級機關在宣達重要政績的同時亦應說明公務同仁在期間克服的困難以及所作的犧牲；輿論對於公務人員制度有所誤解時亦應

有效澄清；考試院辦理國家考試也應強化宣傳加入公職的意義與重要性等。第二、PSM 與情緒智力都是長年累月附隨在個人身上的特質，短時間要透過培訓加以調整恐有困難，因此建議藉由「工作輪調」方式，讓個人與工作更適配，PSM 及情緒智力有機會得到更好的提升與發揮。工作輪調是機關常見也容易執行的方式，其優點在於可以除弊與興利，避免經手財務風險、久任倦怠及專業傲慢，個人轉換工作也對新的職務帶來新的想法，有助於組織績效整體提升。

公務人員想法多但動少手以及創新集中在主管、高官職等人員的問題，這是受到行政機關層級節制及指揮命令的制度所限制。在制度無法打破的狀況下，可以學習企業雖亦有正式組織架構，但積極引入工作圈措施進行創意發想。工作圈打破原有層級節制，為解決問題尋找合適成員組成。目前行政機關雖有屬非正式組織任務編組的制度，但是仍是依循指揮命令系統運作，如果政府機關希望有更多創新發想，在工作圈組成方向仍需要更多的鼓勵與突破。

最後，過度投入情感或同情下降可能是削弱公務人員 PSM 及情緒智力的可能因素，因此良好的員工協助方案及提供免費心理諮商輔導是行政機關必須的設置。這一部份各行政機關在近幾年的積極推動下已經有不錯的成果。行政機關應鼓勵公務人員遇有工作與家庭問題因而影響工作績效時必須勇於求助，以避免長期累積造成更為嚴重的的身心問題。

## 參考文獻

### 一、中文部份

- 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。[Wu, C.-H. (2012). An empirical study of impact of PSM on work satisfaction and willingness to exert effort in Tainan City Government: Person/organization fit as a moderating variable. *Journal of Public Administration*, (43), 91-126.]
- 吳宗憲 (2014)。公僕所為何來？台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。[Wu, C.-H. (2014). Public servants work for what? An empirical study on how civil servants' public service motivation affects their willingness of work in Tainan City Government. *Policy and Personnel Management*, 5(1), 81-134.]
- 吳宗憲、郭怡貞 (2019)。動保文官同情疲勞現象，成因，影響及因應策略之思辨。《東吳政治學報》，37 (1)，115-172。[Wu, C.-H., & Kuo, Y.-C. (2019). An empirical study of compassion fatigue phenomenon: Causes, influences and reflections of the easing mechanism of animal protection administrators. *Soochow Journal of Political Science*, 37(1), 115-172.]
- 李仲彬 (2018)。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。《公共行政學報》，(54)，1-40。[Lee, C.-P. (2018). Innate personality and acquired ability: Factors affecting innovation attitude and behavior of public servants. *Journal of Public Administration*, (54), 1-40.]
- 李俊達 (2020)。公共服務動機析論：兼論後年改時代提升公共服務動機之策略。《文官制度季刊》，12 (2)，57-87。[Lee, C. (2020). An empirical examination of the applicability of PSM scale in Taiwan. *Journal of Civil Service*, 12(2), 57-87.]
- 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。[Sun, T.-W., & Hsu, K.-M. (2014). On public service motivation and its enhancing strategies after civil service pension reform in taiwan. *Journal of Democracy and Governance*, 1(1), 33-52.]
- 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, C.-A., & Hsu, C.-W. (2016). Public service motivation: Review, reflection, and reorientation. *Journal of Public Administration*, (51), 69-96.]
- 陳敦源、黃建勳 (2019)。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。《文官制度季刊》，11 (1)，35-71。[Chen, D.-Y., & Huang, C.-H. (2016). How does red tape influence public service motivation? A study of 2011 Taiwan government bureaucrats survey. *Journal of Civil Service*, 11(1), 35-71.]

- 黃婉玲 (2019)。為何選擇就讀軍警院校？公共服務動機的角色。《公共行政學報》，(57)，83-118。[Huang, W.-L. (2019). Why chooses to join the cadets? The role of public service motivation. *Journal of Public Administration*, (57), 83-118.]
- 董祥開 (2015)。台灣文官調查 IV：公務人員風險偏好、服務動機、與決策類型之關係—建立一個勇於任事的政府 (編號：MOST 104-2410-H-004-037-SS2)。行政院科技部。[Dong, H.-K. (2015). *The relationship between public servants' risk propensity, service motivation, and decision-making types - The path of establishing a proactive government* (Project number: MOST 104-2410-H-004-037-SS2). Ministry of Science and Technology. ]
- 董祥開、柳嘉蕙 (2020)。情緒智力對工作滿意度之影響：公共服務動機的中介效果與調節效果。《文官制度》，12(1)，51-92。[Dong, H.-K., & Leou, C.-H. (2020). The impacts of emotional intelligence on job satisfaction: The mediation and moderation effects of public service motivation. *Journal of Civil Service*, 12(1), 51-92.]
- 潘瑛如、李隆盛 (2015)。初薦任公務人員公共服務動機及其前因之探究。《文官制度季刊》，7(1)，35-69。[Pan, Y.-J., & Lee, L.-S. (2015). An investigation of new mid-level civil servants' public service motivation and its antecedents. *Journal of Civil Service*, 7(1), 35-69.]
- 劉祥得、許立一 (2019)。公務員社會支持、公共服務動機影響工作倦怠、離職意願之因果模式分析。《空大行政學報》，(33)，1-20。[Liu, H.-T., Hsu, L.-Y. (2019). The causal model analysis of public servants' perception of social support and public service motivation on job burnout and turnover intention. *Open Public Administration Review*, (33), 1-20.]

## 二、外文部份

- Ahmad, J., Hashmi, M. S., & Akhtar, H. M. W. (2016). Effect of organizational politics on job performance: The mediating role of emotional intelligence. *FWU Journal of Social Sciences*, 10(1), 96-107.
- Alves, J., Marques, M. J., Saur, I., & Marques, P. (2007). Creativity and innovation through multidisciplinary and multisectoral cooperation. *Creativity and Innovation Management*, 16(1), 27-34.
- Amabile, T. M. (1988). A model of creativity and innovation in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 10(1), 123-167.
- Amabile, T. M. (1997). Motivating reativity in organizations: On doing what you love and loving what you do. *California Management Review*, 40(1), 39-58.
- Amabile, T. M., Barsade, S. G., Mueller, J. S., & Staw, B. M. (2005). Affect and creativity at work. *Administrative Science Quarterly*, 50(3), 367-403.
- Bernier, L., Hafsi, T., & Deschamps, C. (2015). Environmental determinants of public sector innovation: A study of innovation awards in Canada. *Public Management Review*, 17(6), 834-856.



- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310-319.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.
- Bozeman, B., & Su, X. (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710.
- Chin, S. T. S., Raman, K., Yeow, J. A., & Eze, U. C. (2012). Relationship between emotional intelligence and spiritual intelligence in nurturing creativity and innovation among successful entrepreneurs: A conceptual framework. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 57, 261-267.
- Cho, T., & Faerman, S. R. (2010). An integrative model of empowerment and individuals' in-role and extra-role performance in the Korean public sector: Moderating effects of organizational individualism and collectivism. *International Public Management Journal*, 13(2), 130-154.
- Christie, A., Jordan, P., Troth, A., & Lawrence, S. (2007). Testing the links between emotional intelligence and motivation. *Journal of Management & Organization*, 13(3), 212-226.
- Clerkin, R. M., & Cogburn, J. D. (2012). The dimensions of public service motivation and sector work preferences. *Review of Public Personnel Administration*, 32(3), 209-235.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- Fernandez, S., & Moldogaziev, T. (2013). Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 155-187.
- Frederickson, H. G., & Hart, D. K. (1985). The public service and the patriotism of benevolence. *Public Administration Review*, 45(5), 547-553.
- 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.
- Goleman, D. (1995). *Emotional intelligence: Why it can matter more than IQ*. Bantam Books.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-728.
- Hsieh, C. W., Yang, K., & Fu, K. J. (2012). Motivational bases and emotional labor: Assessing the impact of public service motivation. *Public Administration Review*, 72(2), 241-250.
- Hu, X., & He, T. (2018). A study of the influence of emotional intelligence on individual innovation behaviour. *Journal of Applied Management and Investments*, 7(2), 113-124.
- Jung, K., Lee, S. H., & Workman, J. E. (2018). Exploring a relationship between creativity and public service motivation. *Knowledge Management Research & Practice*, 16(3), 292-304.

- Kim, S. (2009). Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 839-851.
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public Administration Review*, 70(5), 701-709.
- Mayer, J. D., & Salovey, P. (1997). What is emotional intelligence? In P. Salovey & D. Sluyter (Eds.), *Emotional development and emotional intelligence: Educational implications* (pp.3-34). Basic Books.
- Miao, Q., Newman, A., Schwarz, G., & Cooper, B. (2018). How leadership and public service motivation enhance innovative behavior. *Public Administration Review*, 78(1), 71-81.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.
- Ngaruiya, K. M., Velez, A. L. K., Clerkin, R. M., & Taylor, J. K. (2014). Public service motivation and institutional-occupational motivations among undergraduate students and ROTC cadets. *Public Personnel Management*, 43(4), 442-458.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- 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., 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 motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Petrovsky, N., & Ritz, A. (2014). Public service motivation and performance: A critical perspective. *Evidence-Based HRM*, 2(1), 57-79.
- Rainey, H. G. (1999). Using comparisons of public and private organizations to assess innovative attitudes among members of organizations. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 130-149.
- Renko, M., Tarabishy, A. E., Carsrud, A. L., & Brännback, M. (2015). Understanding and measuring entrepreneurial leadership style. *Journal of Small Business Management*, 53(1), 54-74.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426.
- Salovey, P., & Mayer, J. D. (1990). Emotional intelligence. *Imagination, Cognition and Personality*, 9(3), 185-211.

- Spreitzer, G. M. (1995). Psychological empowerment in the workplace: Dimensions, measurement, and validation. *Academy of Management Journal*, 38(5), 1442-1465.
- Tsakalerou, M. (2016). Emotional intelligence competencies as antecedents of innovation. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 14(4), 207-219.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation research. *Public Administration*, 92(4), 779-789.
- Wong, C.S., & Law, K. S. (2002). The effects of leader and follower emotional intelligence on performance and attitude: An exploratory study. *The Leadership Quarterly*, 13(3), 243-274.
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Isett, K. R. (2013). Motivated to adapt? The role of public service motivation as employees face organizational change. *Public Administration Review*, 73(5), 738-747.

# The Impact of Public Service Motivation on the Innovation of Civil Servants: The Mediation Effect of Emotional Intelligence

Wen-Chih Chiu\*

## Abstract

Given that the government's employees and budgets are limited and there is an increasing demand from citizens in Taiwan, public servants need to have good public service motivation to effectively make innovative policies, and also be emotionally stable to deal with various public issues. Although there have been many fruitful studies on public service motivation, the differences in definitions have led to difficulties in dialogue between academia and practice. Therefore, this study aims to theoretically clarify the definition of public service motivation and connect it with public institutions, and further explores the relationship between public service motivation and innovations in public servants the mediating effect of emotional intelligence between them. This study uses survey data on Taiwan public servants and finds that public service motivation has a positive impact on innovation. Moreover, emotional intelligence has a partial mediating effect. This study also demonstrates that although public servants have a high level of willingness to innovate, they have a low level of innovative action. Innovation initiation is concentrated on supervisors and high-level officials. However, contrary to the expectation of this study, high level of public service motivation does not cause emotional exhaustion. In light of the above findings, this study suggests that the central government can enhance public service motivation by strengthening social status of public servants and job rotation.

---

\* PhD Candidate, Department of Political Science, Graduate Program of Political Economy, National Cheng Kung University; Adjunct Lecture at the National Open University.  
E-mail: skeeter620317@gmail.com

“Working circle” strategies which are popular in the private sector can also be introduced to solve the problem of low innovation actions. Finally, employee assistance programs (EAP) should be implemented to avoid emotional exhaustion of public servants.

**Key Words:** public service motivation, innovation, emotional intelligence, mediation

