

公共服务动机:公共部门改革的新思路

沈洁莹 华东政法大学政治学与公共管理学院

近年来,在西方公共部门理论研究中,公共服务动机理论正在兴起,公务员的服务动机已成为研究的热点问题,这标志着公共部门的研究已不仅仅局限于外部制度环境建设,而更多地倾向于组织内部的动因分析。因而,系统深入地研究心理因素对政府内部管理产生的影响及其机制,既是进一步推进公共部门内部管理改革的内在要求,又是继续深化和建设服务型政府所面临的一个重大课题。

我国公务员缺乏公共服务动机

公共部门,作为履行公共管理职责和提供公共服务的主体,其公共性质体现在公众设立、公共拥有、以提供公共物品为职责、以公共服务而非营利为目标并且主要从公共财政获取资源等方面上。然而在实践中,我国公共部门的表现尚不尽如人意,学界把这种公共部门履行公共管理职能、提供公共服务的实践和公众对其期望之间的差距称为“公共悖论”。此种现象背后,隐藏着我国公务员缺乏积极的公共服务动机的深层原因。

首先,公共部门的天然垄断性导致缺乏竞争压力。不同于私人领域,公共部门具有天然的垄断性,主要表现在自然条件领域、非营利性领域以及管制型领域这三个方面,基本囊括了我国公共部门的服务范围。这些领域,在免除了公共部门外部竞争压力的同时,也免除了其内部提高服务效率和服务质量的动力,那么就更容易在公共领域造成服务动力不足的问题。

其次,传统“官本位”思想导致缺乏服务意识。一般公众对政府的消极反馈,普遍集中在公务人员的傲慢态度上,不少学者把这一问题归因于公务员的个人素质问题,认为是个人作为“理性经济人”的自利趋向使然。但是,不同于西方以利益为前提的主流思想,我国传统的“官本位”思想导致了在现实中公共服务意识淡薄的现象。

还有,监督和考评机制不完善导致缺乏优化环境。公共部门不能像私人部门那样,以市场的竞争来促进服务效率和质量提升,但是有效的公共监督体制以及内部严格的考评机制却能弥补这一不足。但目前来看,监督和考评机制还不够完善和全面。比如说,现有的“退出机制”还没有在公共部门内部形成危机意识。

探索公共部门内部管理改革之路

结合公共服务动机理论,从政府内部的心理因素着手提高公务员的公共服务意识,是探索公共部门内部管理改革的有益尝试。

公共服务动机理论阐述了公共部门因其机构性质的公共性和组织目标的公益性,决定了公务员的不同“需要”,其较之私人部门的员工而言相对不看重报酬,而是有更高的成就需要,也更乐于帮助他人或热心公益事业,即强烈的“利他动机”,而这种“利他动机”是与个体本身的性格、人格倾向紧密相关的,因而可以通过专业的心理测评手段进行测量。现如今,我国公务员招聘在专业考试之外,也已在第二轮面试环节引入了心理测评机制,但其考察内容主要局限于身体状况、精神状况、撒谎程度等最为基本的人格测试方面。在现有的公务员选拔心理测试中,还应引入公共服务动机测评办法,并将其作为录用公务员的重要参考标准。

公务员队伍的建设不仅要在源头把关,更要对现行编制下的公务人员采取有效措施,来加强公务员队伍的公共服务意识。如何促使公务员主动发觉工作的意义,产生强烈的工作满足感和工作动力,是公共部门内部工作岗位设计时首先要考虑的问题。我们要改变以往单向的“命令-服从”的工作模式,在公务员的工作中注入变量,通过实行诸如岗位轮换制、工作分担制、工作扩大制、

弹性工时制等方式，切实满足个体的工作需要，并让公务员参与到整个组织决策的过程中去，降低工作的单调感，让公务员可以自主决定如何更好地为公众服务，充分利用宽松的制度环境展现各种技能和才干，而管理者只需设定目标并关注结果即可。

没有竞争的压力自然没有进步的动力，由于公共部门的天然垄断性，要在特定领域实行外部竞争相对困难，但是通过引入内部竞争并结合奖惩与淘汰机制还是会可行的。虽说，公共服务因其特殊性很难衡量其质量和产出，但是如何将整个部门的目标与个人的绩效、考核、奖惩、升迁、淘汰相结合，将直接影响公务员的工作动力和服务动机。