

外部环境变迁、服务动机激励与 基层公务员变革行为

——基于中国4省基层公务员调查的混合研究

谭新雨*

【摘要】新时代，全面深化改革进入深水区、攻坚期，变革行为俨然成为基层公务员适应新时代高素质干部队伍建设要求的典型行为模式。那么，新时代外部环境和服务动机的一系列变化如何综合作用于基层公务员的变革行为及心理？论文从行为公共管理视角出发，基于自我决定理论设计“环境认知—心理机制—行为表现”的混合研究思路：聚焦42名基层公务员进行扎根理论研究，“捕捉”出新时代影响基层公务员变革行为的核心要素——制度环境、领导授权、公共服务动机、变革承诺；同时，对多来源、多阶段获取的635套“领导—下属”匹配数据进行结构方程建模分析，研究发现：制度环境、领导授权、公共服务动机通过增强基层公务员的变革承诺来激励其变革行为。论文呈现了新时代基层公务员变革行为的多重激励逻辑，拓展了自我决定理论在基层公务员变革行为激励方面的有效应用，为新时代建设干事创业、担当作为的高素质基层干部队伍提供政策和管理启示。

【关键词】变革行为 基层公务员 制度环境 公共服务动机 混合研究方法

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2019)06-0063-22

一、引言

随着全面深化改革的不断推进，作为改革政策一线执行者和新型服务直接供给者，基层公务员能够明确感受到改革创新顶层设计在基层实践中的潜在问

* 谭新雨，重庆大学公共管理学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“全面深化改革背景下的基层公务员行为模式、动机与激励机制实证研究”（71673185）、重庆市社会科学规划项目“新时代农村基层干部干事创业激励机制研究”（2019QNGL22）、中央高校基本科研业务费“新时代基层公务员担当作为的多层次影响机制及激励策略研究”（2019CDJSK01XK18）。

题 (Raaphorst, 2018), 能敏锐地扑捉本地发展所需、民心所盼。尤其是, 自上而下的改革顶层设计需要自下而上的“微创新”承接 (倪星、王锐, 2018)。于是, 新时代基层公务员的态度、行为得到广泛关注。

习近平总书记强调, 激励干部干事创业、担当作为, 努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。改革开放 40 年里涌现出一批基层改革先锋, 地方政府创新奖、基层改革创新优秀案例中也呈现一批敢担当、善作为的基层公务员。但基层工作也存在“从邀功到避责”苗头, 出现一批避责怠政、为官不为的基层公务员 (文宏、张书, 2017; 蓝志勇等, 2018)。于是, 有效激励基层公务员敢变革、善作为成为新时代发展所需。

各级政府出台一系列激励基层公务员干事创业的制度设计; 单位领导也越发注重打造改革绩效导向的组织管理实践; 改变工作作风的行为规范改革、更新工作方法的工作要求改革正稳步推进; 那么, 新时代外部环境变化及个体动机变化如何作用于基层公务员的变革行为?

本研究运用自我决定理论剖析新时代外部环境与个体动机对基层公务员变革行为的塑造逻辑, 构建“环境认知—心理机制—行为表现”的理论模型, 拓展基层公务员变革行为影响因素及干预策略研究。尤其是, 本研究基于行为公共管理视角, 分析身处集体主义、高权力距离文化的政府部门中基层公务员的心理机制, 为提升新时代外部环境对基层公务员变革行为的激励效果提供经典理论视角。本研究回应新时代基层干部干事创业、担当作为的激励需求, 聚焦为官不为、避责怠政的治理困境, 为新时代高素质基层干部队伍建设提供“中国方案”。

二、理论回顾、问题提出、研究设计

(一) 理论回顾

本研究将变革行为定义为基层公务员围绕工作方法、工作程序及政策要求提出和分享新想法、运用或促进新方法等行为表现, 即他们为改善政策执行效果及提升公共服务绩效而在工作方法、政策和程序方面做出的建设性改变 (Vigoda - Gadot & Beeri, 2012; Janssen, 2004)。

持“自上而下”(控制基层政策执行者的行动)观点和“自下而上”(发挥基层政策执行者的作用)观点的学者就是否应鼓励基层公务员变革存在争议。持“自下而上”观点的学者认为应鼓励和支持基层公务员在工作中做出积极改

变（杨宏山，2014）。来自中国、美国、加拿大、澳大利亚、斯堪的纳维亚等地学者分别基于调查论证了基层公务员是政府改革创新主体（Borins，2002；Bysted & Hansen，2015；Miao et al.，2017）。但是，持“自上而下”研究观点的学者对基层公务员的变革行为持质疑态度，他们认为在官僚制组织中，公务员呈现风险规避偏好、失败恐惧、低效能感等特征，很难做出改变（Terry，1993）。其中，街头官僚理论中自由裁量权议题恰为基层公务员变革行为研究提供理论支撑。那么，新时代外部环境、个体动机何以促进基层公务员呈现变革行为？这需准确把握新时代外部环境和个体动机中塑造基层公务员变革心理及行为的关键要素。

学者从不同层面讨论影响基层公务员行为的因素：（1）制度层面。制度会通过管制、规范、认知三个方面影响个体行为、态度（Scott，2001）。职业晋升机制、压力型体制会以规制形式作用于基层公务员的行为（吴少微、杨忠，2017；倪星、王锐，2018）；政治压力逐级传递、群众利益需求反馈等以规范形式作用于基层公务员的行为（Korac et al.，2017）；领导示范、同事竞争、最佳实践认知等以认知形式作用于基层公务员的行为（陈家喜，2018）。科层制组织中固有规章制度、繁文缛节、等级控制严重束缚公务员的行为（Bekkers et al.，2011）。（2）组织层面。政府部门中风险规避文化可能抑制基层公务员的变革行为，而“鼓励试错、包容失败”的文化则可能刺激他们的变革行为（Cummings，2015）。变革型领导风格、企业家型领导风格乃至领导—下属关系直接影响基层公务员的行为（Van Der Voet et al.，2016）。（3）个体层面。公共服务动机、自由裁量权、资源掌控力会成为基层公务员变革的动力和保障（陈振明、林亚清，2016；Tummers & Bekkers，2014）。

梳理已有研究发现，制度因素、组织因素、个体心理是影响基层公务员态度、行为的重要因素，这为新时代基层公务员变革行为研究提供关键视角和重要思路。此外，已有研究缺乏对基层公务员变革心理机制的清晰描绘，而政府部门中风险规避文化尤其会使基层公务员“不敢为”和“不愿为”。此时，尤需运用基于心理学与公共管理交叉的行为公共管理视角分析基层公务员的变革心理机制（张书维、李纾，2018）。

（二）研究问题提出

已有研究为本研究提供制度层面、组织层面、个体层面的多层分析视角和研究思路，但随着新时代全面深化改革的推进，基层公务员面临外部环境变迁，如：干事创业、担当作为的制度设计；改革绩效导向的管理实践；自由裁量空

间的扩张；等等。此时，基层公务员的初始动机及其他个体因素也随之发生重要变化。那么，新时代制度层面、组织层面、个体层面要素如何作用于基层公务员的变革行为？

自我决定理论可为新时代基层公务员变革行为研究提供科学的理论框架，基于“自主性－控制性”中心维度，基层公务员态度、行为不仅受外部环境塑造的控制性动机影响，还受其自主性动机影响（Ryan & Deci, 2017）。那么，新时代制度层面因素能以改革任务压力逐级传递与“物质＋晋升”强激励结构的方式形成基层公务员的外在调节。新时代组织层面因素能通过“双向负责制”（干部问责机制、群众诉求反馈）塑造基层公务员的内摄调节。基层公务员的外在调节和内摄调节构成他们在新时代外部环境影响下形成的控制性动机。此外，准确把握基层公务员的个体因素（尤其是动机）变化是理解变革行动逻辑的重要基础。毕竟，自主性动机会影响基层公务员对变革行为的公共价值的认同程度（认同调节），会影响他们职业价值观的塑造（整合调节）（Chen & Bozeman, 2013）。

于是，本研究聚焦新时代全面深化改革背景，围绕基层公务员的控制性动机（外在调节和内摄调节）和自主性动机（认同调节和整合调节），探索并检验外部环境变迁、个体动机变化如何共塑基层公务员的变革心理及行为表现。具体包括：（1）新时代制度层面、组织层面、个体层面激励基层公务员变革行为的核心要素有哪些？（2）新时代制度因素、组织因素、个体因素变化如何综合作用于基层公务员的变革行为？（3）新时代外部环境变迁、个体动机变化如何塑造基层公务员的变革心理机制并作用于他们的变革行为表现？

（三）混合研究设计

为回应上述问题，需要：（1）探索新时代影响基层公务员变革行为的不同层面因素；（2）构建新时代基层公务员变革行为影响因素的理论模型；（3）检验新时代基层公务员变革行为的影响机制。这既需基于质性数据探索影响因素、构建理论模型，又需结合定量数据检验影响机制。此时，混合研究设计成为本研究的恰当选择。

混合研究方法分为顺序性探索、顺序性解释、并行三角互证、并行嵌套等类型（Greg, 2013）。鉴于已有关于基层公务员行为的研究缺乏对变革行为的聚焦、对改革工作场景适用性的检验，仅可为本研究提供分析视角及研究思路，并不能明确新时代改革工作场景中不同层面的关键因素。于是，本研究需采用顺序性探索的混合研究方法开展研究（Vyas et al., 2013；Tine et al., 2018），

即运用建构性思维分析开放性定性数据，以探索不同层面影响因素并构建理论模型；再通过定量研究分析封闭式定量数据，以检验理论模型（Creswell, 2015）。

第1阶段，运用扎根理论研究中开放式编码、主轴编码探索新时代影响基层公务员变革行为的多层面影响因素；第2阶段，运用扎根理论研究中选择式编码构建新时代影响基层公务员变革心理及行为的理论模型；第3阶段，运用结构方程建模技术呈现基层公务员变革行为的影响机制，检验理论模型的有效性。研究思路见图1。

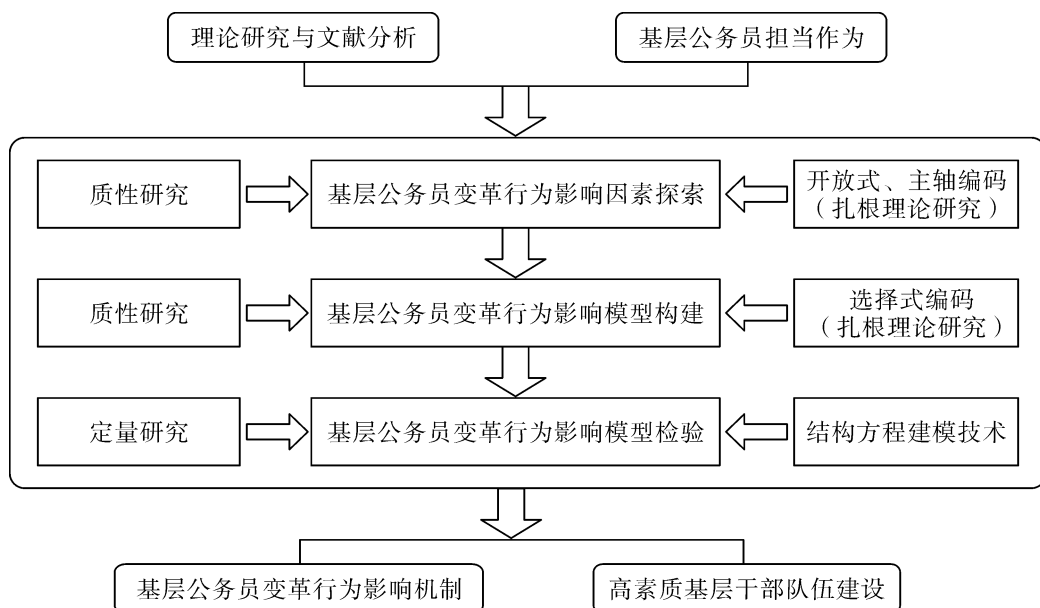


图1 研究思路

资料来源：作者自制。

三、基于扎根理论研究法的理论模型构建

（一）研究方法

本研究运用扎根理论进行研究因素探索及理论模型构建（Glaser, 1978），基本逻辑是：深入基层执法部门或乡镇政府，采用半结构化访谈、文件查阅、关键事件观察方式收集数据，运用开放式编码、主轴编码、选择式编码对数据进行不断比较及抽象化、概念化思考和分析，归纳概念和核心范畴，探索影响因素并构建理论模型。

（二）访谈对象选取及概况

本研究以基层执法部门和乡镇政府中的公务员为研究对象，基于区域（东－中－西）、系统（职能部门类型）、层级（城区－乡镇）三维度，运用配额、便利等抽样方式进行“多地点、多机构、双层级”的非概率抽样。有效访谈对象42人，男性28人（66%），女性14人（34%）；副处1人（2.38%），正科16人（38.10%），副科25人（59.52%）；18－30岁5人（11.90%），31－40岁19人（45.24%），40岁以上18人（42.86%）；大专及以下学历5人（11.90%），本科学历24人（57.15%），硕士学历12人（28.57%），博士学历1人（2.38%）；工作不满10年的14人（33.33%），10年到20年的18人（42.86%），20年以上的10人（23.81%）。

（三）访谈数据收集与整理

本研究对基层公务员的半结构化访谈主要聚焦本单位基层公务员是否存在变革行为、影响本单位基层公务员变革行为的核心要素。提纲见表1。

表1 半结构化访谈提纲

问题	内容
1	您（领导、同事）在改革工作中会不会产生想作出调整/改变的想法或做法？
2	您（领导、同事）在改革工作中产生作出调整/改变想法或做法的初衷是？如果没有，也请谈谈您们为什么不愿意或者没能在改革工作中作出调整/改变。

资料来源：作者自制。

本研究借鉴三角检验法，从多个来源采集数据：半结构化访谈、文件查阅、关键事件观察。最终，整理成为4.9万字的访谈数据及典型案例素材。本研究对访谈数据进行文本编码、节点分类、频数统计等，建立理论模型。本研究的编码规则：第1－2位以省份拼音首字母进行编号；第3位以访谈对象顺序编号；第4位以语句顺序进行编号。^①

（四）开放式编码

开放式编码是以一种完全开放的态度对访谈记录逐行编码、逐句编码，从

① 云南省基层公务员以YN（YN1、YN2……）标记；湖南省基层公务员以HN（HN1、HN2……）标记；湖北省基层公务员以HB（HB1、HB2……）标记；山东省基层公务员以SD（SD1、SD2……）标记。

而使访谈记录自然涌现其中蕴含的初始概念。本研究将访谈记录打散,并划分为一定数量的参考点,然后逐行编码、逐句编码,根据涵义将其概念化。然后,将概念化后的访谈数据按类别归属重新组合,得到343条参考节点,此时,剔除出现频次较少的参考点及与题意关联不大的参考点,得到161条高频参考节点,对其反复归纳分类、合并重组,形成11个范畴(见表2)。

表2 基层公务员变革行为影响因素的开放式编码结果^①

范畴 [频次]	原始语句概念化
变革角色期望 [16]	在征询好点子、新想法过程中领导表达对“点子多”的同事的欣赏 (SD9-3) ……
变革绩效激励 [15]	民主评议赞扬改革表现,批评鞭策改革不足的同志 (SD1-4) ……
变革指令要求 [14]	单位建立干事创业量化预警机制 (SD5-2) ……
服务群众压力 [6]	解决改革中群众遇到的扶贫政策理解、自我造血能力等问题 (SD6-2) ……
执行改革压力 [6]	找准本地“扶贫点”需要变革思维 (SD12-2) ……
领导示范效应 [12]	一把手是喜欢工作思路创新的高配“实干派” (SD10-1) ……
同级示范效应 [15]	各乡镇设立改革创新先进者宣传栏供大家学习 (SD11-1) ……
领导主动授权 [8]	领导尊重大家的改革创新想法,并主动下放权力、积极提供帮助 (SD11-4) ……
领导回应授权 [10]	扶贫物资分配时领导授权结合具体情况想方设法平衡农民利益 (SD12-1) ……
变革责任感 [18]	有责任争取实现“营改增”业务的“提速增效” (HB4-1) ……
奉献精神 [8]	改革中“畏手畏脚”只因某些同志缺乏改革中牺牲奉献精神 (YN1-4) ……
服务群众热情 [18]	追求更高群众满意度使我有动力去努力思考和勇于探索 (YN4-1) ……
参与组织决策 [15]	改革创新使我在单位更有“话语权”、在决策中更具“存在感” (HB4-2) ……

注:“频次”是指原始概念/参考节点数量。

资料来源:作者自制。

^① 为控制篇幅,表中范畴仅呈现1个具有代表性的原始概念/参考节点,如有需要,请联系作者 (tanxinyu@cqu.edu.cn) 索取。

（五）主轴编码

主轴编码是将开放式编码中提取的不同层次、不同类型、关系尚未明确的范畴进一步提炼、比较、归类、组合，并将已有范畴进行有机关联、调整归类，归纳出主范畴。根据概念层次的相互联系和逻辑次序，本研究提取6个主范畴，分属制度、组织、个体3个层面。

表3 主轴编码形成的主范畴

主范畴 [频次]	范畴 [频次]	关系内涵
规制压力 [45]	创新角色期望 [16]	上级/领导对创新想法和创新实践的殷切期望
	绩效性规范 [15]	改革创新纳入绩效考核，并基于绩效进行激励
	指令性规范 [14]	规则制定、行为监管、行为奖惩
规范压力 [12]	服务群众的压力 [6]	解决思考改革中群众反馈的问题和要求
	执行改革的压力 [6]	需要思考如何解决执行改革举措中遇到的难题
模仿压力 [27]	领导示范 [12]	领导在改革中改革创新特质的引领与示范
	同级示范 [15]	同事的“最佳改革创新实践”示范
领导授权 [18]	领导主动授权 [8]	领导主动授予基层公务员改革中更多裁量空间
	领导回应授权 [10]	领导授权基层公务员自主解决改革中遇到的问题
变革承诺 [25]	变革责任感 [18]	强烈认同改革、积极参与改革的态度
公共服务动机 [40]	奉献精神 [8]	为服务人民、回报社会牺牲自己利益的奉献精神
	服务群众热情 [18]	回应群众诉求，服务公共利益
	参与组织决策 [15]	喜欢参与并希望影响服务群众的决策/政策

注：“频次”是指该范畴（或主范畴）包含的原始概念（参考节点）数量。

资料来源：作者自制。

（六）选择式编码与模型构建

选择式编码是从主范畴中挖掘核心范畴，并分析核心范畴和主范畴、范畴之间逻辑关系，构建理论模型。“基层公务员变革行为影响因素”为核心范畴，由6个主范畴构成：规制压力、规范压力、模仿压力、领导授权、变革承诺、公共服务动机。其中，规制压力、规范压力、模仿压力组成制度环境，进而构建出“环境认知—心理机制—行为表现”的理论模型。“故事线”是：制度环境以规制、规范、模仿三种压力影响基层公务员变革行为；领导以授权问责并重的管理实践为基层公务员行为变革提供空间；公共服务动机、变革承诺是重要

的变革心理。

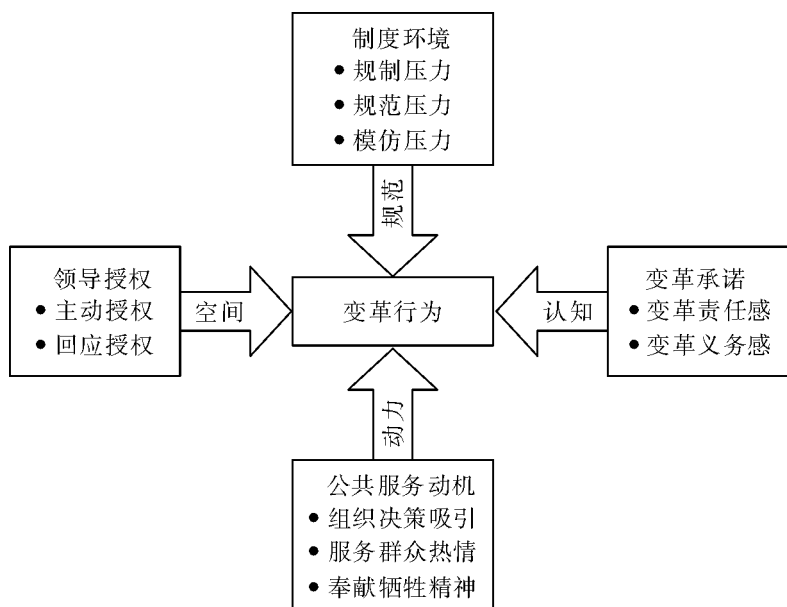


图2 基层公务员变革行为影响因素

资料来源：作者自制。

（七）理论模型阐释及拓展

1. 制度环境：塑造基层公务员变革行为规范

制度环境以规制压力、规范压力、模仿压力三种形式影响个体行为（Lau et al., 2002），塑造基层公务员运用自由裁量权执行政策的关键策略（朱亚鹏、肖棣文，2014）。新时代各级政府以问责机制（指令性规制）和“强激励结构”（激励性规制）塑造基层公务员变革行为的规制压力。比如，“单位建立‘干部量化预警机制’，就干部是否变革担当实行蓝色、黄色、橙色、红色4级预警（YN12-1）”。各级政府将大量改革任务以逐级复制和压力传导方式促使基层公务员予以落实（李妮，2018）。于是，改革政策执行中“模糊-冲突”及群众的多元利益诉求形成基层公务员变革行为的规范压力。比如，“需要解决改革中群众遇到的扶贫政策理解、自我造血能力等问题（SD6-2）”。各级政府大胆任命和使用干事创业的基层干部，各地不断涌现基层改革创新干部典型令基层公务员感受到压力，迫使他们模仿“同行最佳实践”，力图打造工作创新。比如，“各乡镇设立创新先进者宣传栏，大家都努力向创新模范学习（SD11-1）”。

据此，提出假设H1：干事创业导向制度环境正向影响基层公务员的变革行为。

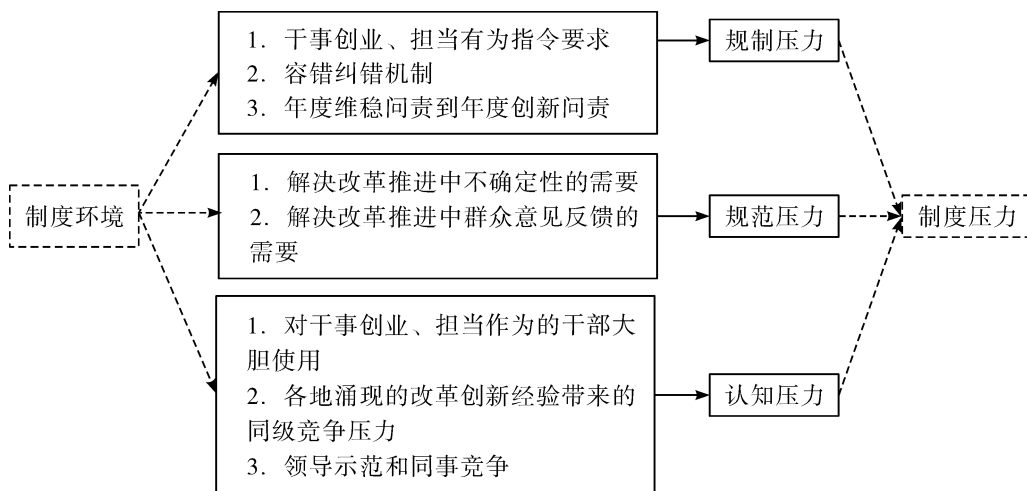


图3 新时代干事创业导向制度环境

资料来源：作者自制。

2. 授权问责并重的领导风格：构筑基层公务员变革的裁量空间

直接面对人民群众的基层公务员都具有自由裁量空间（Tummers, 2012），但在领导负责制的运行体制中，空间大小取决于领导授权程度。领导授权指领导授予下属自由选择工作具体开展方式、落实方法等权力（Bowen & Edward, 1992），直接影响基层公务员对改革任务的控制程度，即能否自主决定工作如何开展、问题如何解决、群众需求如何满足。因此，领导授权对基层公务员变革行为具有重要影响。比如，“上级放权窗口单位围绕改革项目提供一站式服务（YN5-1）”。

新时代政府部门领导风格随制度环境变化而变化（Schmid et al., 2017）。当前各级政府鼓励基层公务员干事创业、担当作为。此时，领导出于回应上级指示精神、化解上级传导的改革压力、完成逐级复制的改革任务并希望做出改革成绩而逐渐呈现结果导向，并选择授权下属，这将刺激下属的变革行为。比如，“领导尊重大家的创新想法，并主动下放权力、积极提供帮助（SD11-4）”。基层的改革试点是不断探索的过程，此时，基层公务员面临新型工作内容、新型工作问题、新型群众诉求，而领导很难及时、事无巨细地做出指示，此外，留出的时间和信息也非常有限。于是，领导出于改革任务时效性的需要而选择授权。比如，“大家享有充分的事项审批权力，大家可根据办事群众的文化素质差异、业务紧急程度、业务重要程度进行自主分类、个性化服务（HB2-2）”。

据此，提出假设 H2：领导授权正向影响基层公务员的变革行为。

3. 公共服务动机：激发基层公务员变革的内在动力

在不同文化背景下，公共服务动机均为基层公务员重要的自主性动机，对他们的行为、态度影响显著。从纵向来看（自身水平变化），基层公务员面临工作内容变化、工作手段变化、群众利益诉求变化，这带来更多价值选择的机会，此时，公共服务动机会直接影响他们的行为选择（是否变革）。尤其是，改革工作场景中政策执行不确定性、领导授权等因素带来的自由裁量权扩张会使基层公务员获得更多参与决策或服务群众的机会（王诗宗、杨帆，2018），这可能会激发基层公务员的公共服务动机（Teo et al., 2016），进而影响其变革行为。从横向来看（同事间差异），公共服务动机能使基层公务员对变革行为产生更强烈的价值认同（认同调节），并认为变革行为符合职业价值观（整合调节）。比如，“改革创新让我在单位中更有‘话语权’、在决策中更具‘存在感’（HB 4-2）”。公共服务动机能令基层公务员为维护公共利益而积极变革。比如，“为让群众享受更多改革红利，一线干部难免需承担改革风险，但当看到群众从我们的创新成果中获益，感到很满足（SD11-3）”。

据此，提出假设 H3：公共服务动机正向影响基层公务员的变革行为。

4. 变革承诺：强化基层公务员服务变革的使命责任

政府部门风险规避文化使基层公务员出于自身安全而不敢变革。此时，他们的变革责任感、义务感就显得尤为关键。而变革承诺最能反映个体对改革的积极态度（Van Der Voet et al., 2013），并能促进基层公务员的变革责任感、使命感形成及更加积极地参与改革（Foster, 2010），即想法设法探索如何行为变革才能使改革更好地“落地”。比如，“在推进基层党建与精准扶贫有机结合过程中，一线干部需拓展新思路、探索新方法让改革更贴近群众（SD 7-4）”。

据此，提出假设 H4：变革承诺正向影响基层公务员的变革行为。

5. 外部环境、公共服务动机到行为变革的重要心理机制

典型关系结构 1：制度环境→变革承诺→变革行为

干事创业的指令要求、容错纠错机制、改革创新典型宣传通过外在调节使基层公务员将变革行为视为角色规范，进而潜移默化地形成变革承诺（Ajzen, 1991），于是，他们将变革行为视为时代使命与责任义务。“强激励结构”中基层公务员干事创业获得的外在收益会通过内摄调节强化他们的变革使命感、责任感。比如，“我市将改革创新表现作为‘行风’评议的考核重点，表现优秀者获得物质奖励和提拔机会，于是，大家积极探索‘多规合一’的新型方法、成

功经验、更优推广方式，以期在“行风”评议和领导督察中获得好评（YN4-5）”。高权力距离导向及集体主义文化使基层公务员通过整合调节实现行为趋同，勇于变革以向领导、同事看齐。比如，“单位为‘营改增’工作中创新业绩突出的业务骨干提供更多外出培训、交流机会，为成长为业务骨干，我积极思考如何创新‘营改增’宣传方式、改进服务方式、引入服务技巧，实现‘提速增效’（HB4-1）”。

典型关系结构2：领导授权→变革承诺→变革行为

领导主动授权使基层公务员获得更多开展工作的自主权，增强他们的工作控制感和改革效能感，更加明确他们的责任、使命，此时，变革行为成为他们积极态度的表达方式。比如，“上级管理单位对各窗口进行放权，方便大家围绕改革项目全权提供一站式服务，于是，大家更得想办法如何利用现有条件缩短审批时限”。领导的回应授权减少繁文缛节带来的消极影响，刺激基层公务员的变革行为。比如，“执行改革任务时领导不会事无巨细地给予指示，让我觉得更应思考如何更好地执行改革政策、完成改革工作，不让领导失望（HN10-2）”。

典型关系结构3：公共服务动机→变革承诺→变革行为

对公共服务动机强的基层公务员而言，改革工作场景中更多参与改革决策、表达改革意见的机会符合他们参与公共决策的心理诉求。此时，他们的变革责任感和使命感得以增强并付诸行动。比如，“为更好地为群众服务，能在单位中为群众更有效地‘发言’，我会把握领导的信任和给予的机会，积极改革创新（HN8-5）”。改革工作中更多服务群众、满足群众利益诉求的机会符合公共服务动机强的基层公务员的价值偏好，促使他们与组织环境及改革环境的匹配（Wright et al., 2013），进而敢于变革创新。比如，“我深感扶贫攻坚对百姓、国家的重要意义，因此，我积极参与上级部署的扶贫工作，响应‘精准扶贫+基层党建’号召，积极探索创新（YN6-3）”。据此，提出如下假设：

假设 H5：干事创业导向制度环境会通过增强基层公务员变革承诺促进他们的变革行为。

假设 H6：领导授权会通过增强基层公务员的变革承诺促进他们的变革行为。

假设 H7：公共服务动机会通过增强基层公务员的变革承诺促进他们的变革行为。

依此构建的理论模型如图4所示。

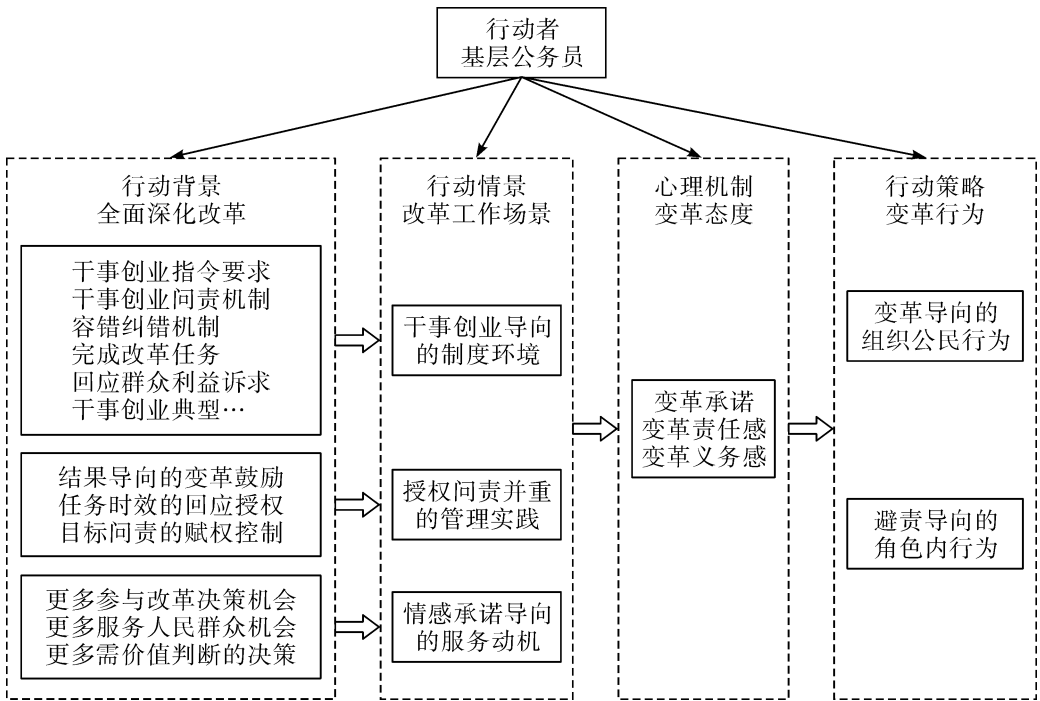


图4 新时代基层公务员变革行为影响机制

资料来源：作者自制。

四、基于结构方程建模的理论模型检验

（一）研究样本

问卷调查同样采用非概率抽样方法，分别在山东、湖北、湖南、云南4省的不同单位分3阶段发放，间隔为6周。第1阶段面向基层公务员，调查背景信息、制度环境和领导授权；第2阶段面向基层公务员，调查公共服务动机和变革承诺；第3阶段面向直接领导，请他们评价下属的变革行为。

本研究发放配对问卷773套（175份领导问卷和773份下属问卷），有效回收635套（173份领导问卷和635份下属问卷）。基本信息如表4所示。

表4 问卷调查对象基本信息

统计项		人数	比例	统计项		人数	比例
性别	男	375	59.1%	学历	大专及以下	167	26.3%
	女	260	40.9%		本科	299	47.1%

(续上表)

统计项		人数	比例	统计项		人数	比例
职级	科级	414	65.2%	年龄	硕士及以上	169	26.6%
	科员(股级)	221	34.8%		30岁以下	164	25.8%
					30岁-40岁	248	39.1%
					40岁-50岁	205	32.3%
工作年限	5年以下	119	18.7%	区域	50岁以上	18	2.8%
	6-10年	215	33.9%		山东	147	23.2%
	11-19年	216	34.0%		湖北	167	26.3%
	20年以上	85	13.4%		湖南	138	21.7%
					云南	183	28.8%

资料来源：作者自制。

(二) 变量测量及信度检验

题项采用 Likert-5 点量表, 从“1-完全不符合”到“5-完全符合”。制度环境测量借鉴潘月坦 (Thanh N. Phan) 和凯文·贝尔德 (Kevin Baird) 的量表 (Phan & Baird, 2015), 其中: 规制包括“单位积极配套、落实公务员干事创业、担当作为的制度、文件”等 5 个题项; 规范包括“改革政策、举措的推进及细化落实需要一线工作者探索创新”等 3 个题项; 认知包括“领导常常提出新想法、新方法, 开展改革特色项目”等 3 个题项, Cronbach's α 值为 0.89。领导授权测量借鉴拉尔斯·图默斯 (Lars Tummers) 和维克多·贝克 (Victor Bekkers) 的量表 (Tummers & Bekkers, 2014), 包括“领导会授权大家在改革中自由决定工作如何开展”等 6 个题项, Cronbach's α 值为 0.73。公共服务动机测量借鉴刘帮成等 (Liu et al., 2008) 的量表, 包括“我对那些对国家或社会有益的公共项目感兴趣”等 12 个题项, Cronbach's α 值为 0.90。变革承诺测量借鉴约里斯·范德富特 (Joris Van Der Voet) 等的量表 (Van Der Voet et al., 2013), 包括“此次改革是很有价值的”等 6 个题项, Cronbach's α 值为 0.89。变革行为测量借鉴陈振明和林亚清的变革型组织公民行为量表 (陈振明、林亚清, 2016), 包括“运用新型工作方法提高工作效率”等 14 个题项, Cronbach's α 值为 0.92。

(三) 效度检验

比较各模型拟合度发现 (见表 5), 观测数据与假设模型拟合度良好 (χ^2/df

= 2.78; RMSEA = 0.05, CFI = 0.93, TFI = 0.92), 且显著优于 5 个竞争替代模型。并且, 各变量的平均变异抽取量 (AVE) 发现均大于相关系数的平方, 表明变量间区分效度良好, 同源偏差问题不明显。此外, 测量题项的标准化因子负荷量均大于 0.40, 并在 0.05 水平上显著; 平均变异抽取量均大于 0.40, 组合信度都大于 0.70, 表明各题项均聚合于变量, 聚合效度良好。

表 5 拟合度分析结果

模型	χ^2 (df)	CFI	TLI	RMSEA	AIC	BIC
四因子模型	867.75 (312)	0.93	0.92	0.05	34 849.06	35 263.10
三因子模型 a	922.81 (314)	0.92	0.91	0.06	34 900.13	35 305.26
三因子模型 b	1 439.68 (315)	0.86	0.84	0.08	35 415.00	35 815.68
三因子模型 c	925.60 (314)	0.92	0.91	0.06	34 902.91	35 308.05
双因子模型	1 165.03 (316)	0.89	0.88	0.07	35 138.34	35 534.57
单因子模型	1 285.69 (320)	0.88	0.87	0.07	35 251.00	35 629.43

注: 三因子模型 a 是合并制度环境和变革承诺; 三因子模型 b 是合并领导授权和变革承诺; 三因子模型 c 是合并公共服务动机和变革承诺; 双因子模型是合并制度环境、领导授权和公共服务动机; 单因子模型是合并所有变量。

资料来源: 作者自制。

(四) 相关性分析

如下表 6 所示, 变革行为与制度环境 ($R = 0.51$, $P < 0.01$)、领导授权 ($R = 0.45$, $P < 0.01$)、公共服务动机 ($R = 0.65$, $P < 0.01$)、变革承诺 ($R = 0.58$, $P < 0.01$) 显著正相关。变革承诺与制度环境 ($R = 0.44$, $P < 0.01$)、领导授权 ($R = 0.40$, $P < 0.01$)、公共服务动机 ($R = 0.48$, $P < 0.01$) 显著正相关。

表 6 相关性矩阵

变量	均值	标准差	1	2	3	4	5	6	7	8	9
性别	1.53	0.50	1.00								
学历	2.01	0.81	-0.15**	1.00							
年龄	2.76	1.35	0.04	-0.22**	1.00						
职级	2.84	0.39	-0.12**	0.65**	-0.08*	1.00					
制度环境	3.52	0.72	0.07	0.08*	0.04	0.06	1.00				
领导授权	3.28	0.64	0.10*	-0.09*	0.03	-0.06	0.36**	1.00			

(续上表)

变量	均值	标准差	1	2	3	4	5	6	7	8	9
公共服务动机	3.89	0.57	0.09 [*]	0.01	0.09 [*]	0.01	0.34 ^{**}	0.34 ^{**}	1.00		
变革承诺	3.62	0.68	0.07	-0.06	0.05	-0.02	0.40 ^{**}	0.40 ^{**}	0.48 ^{**}	1.00	
变革行为	3.59	0.57	0.04	0.03	0.03	0.03	0.49 ^{**}	0.46 ^{**}	0.65 ^{**}	0.58 ^{**}	1.00

注：^{*}P<0.1，^{**}P<0.05（双尾检验）。

资料来源：作者自制。

（五）假设检验

本研究首先比较4个替代模型与假设模型的拟合度。尽管替代模型都与数据具有较好拟合度，但分别或同时删除制度环境、领导授权、公共服务动机对基层公务员变革行为的直接作用时并未显著改善模型拟合度且比假设模型拟合度差。因此，假设模型更有效（ $\chi^2/df = 1.66$ ，RMSEA = 0.03，CFI = 0.95，TFI = 0.95）。如图5所示，制度环境（R = 0.13，P < 0.05）、领导授权（R = 0.18，P < 0.01）、公共服务动机（R = 0.51，P < 0.01）、变革承诺（R = 0.33，P < 0.01）显著影响基层公务员变革行为。假设H1、H2、H3、H4得到支持。制度环境（R = 0.20，P < 0.01）、领导授权（R = 0.23，P < 0.01）、公共服务动机（R = 0.37，P < 0.01）显著影响基层公务员变革承诺。假设H5、H6、H7得到支持。

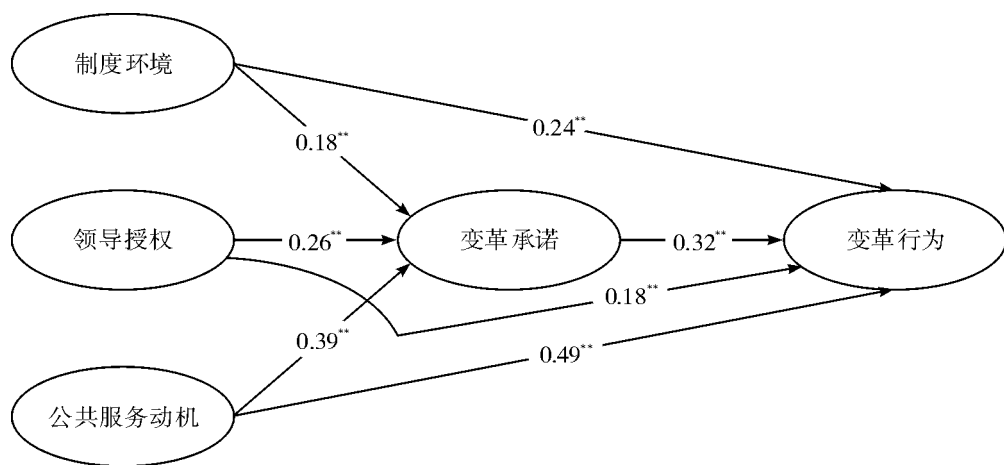


图5 假设模型估计结果

注：报告的是标准化系数。^{*}P < 0.05、^{**}P < 0.01（双尾检验）。

资料来源：作者自制。

本研究运用克里斯托弗·普里彻 (Kristopher J. Preacher) 和安德鲁·海耶斯 (Andrew F. Hayes) (Preacher & Hayes, 2008) 提出的方法检验变革承诺中介效应的显著性。变革承诺在制度环境 (BC 95% C I = [0.023, 0.092])、领导授权 (BC 95% C I = [0.042, 0.125])、公共服务动机 (BC 95% C I = [0.079, 0.173]) 与基层公务员变革行为间发挥中介作用 (见表 7)。

表 7 制度环境、领导授权、公共服务动机对变革行为中介效应的检验结果

	Indirect Effect	SE	z	P	Bootstrapping			
					BC 95% CI		BC 90% CI	
					Lower	Upper	Lower	Upper
制度环境	0.057	0.018	3.262	0.001	0.023	0.092	0.028	0.086
领导授权	0.083	0.021	3.945	0.000	0.042	0.125	0.049	0.118
公共服务动机	0.126	0.024	5.248	0.000	0.079	0.173	0.087	0.166

资料来源：作者自制。

五、研究结论与讨论

(一) 研究结论

本研究基于行为公共管理视角 (张书维、李纾, 2018), 围绕制度环境、领导授权、公共服务动机、变革承诺、变革行为构建“环境认知—心理机制—行为表现”的理论模型, 并得到混合数据的有效支持。于是, 本研究得出以下结论: (1) 新时代制度环境对基层公务员变革行为具有显著正向影响。干事创业导向制度环境以规制、规范、认知 3 种压力促进基层公务员行为变革。(2) 新时代领导授权对基层公务员变革行为具有显著正向影响。领导实则以“授权—控制”策略促进基层公务员行为变革。此时, 领导授权是问题与政绩双重驱动机制, 即领导出于改革任务时效性或自身政绩需求选择授权。(3) 公共服务动机对基层公务员变革行为具有显著正向影响。基层公务员会出于参与改革决策的热衷、服务广大人民群众的热情而变革。(4) 变革承诺对基层公务员变革行为具有显著正向影响。基层公务员的变革承诺会弱化他们的风险规避倾向, 使他们敢于作出积极改变。(5) 变革承诺在制度环境、领导授权、公共服务动机与变革行为间发挥部分中介作用。变革承诺是制度环境、领导授权、公共服务动机促进基层公务员行为变革的重要心理机制。

（二）理论贡献

1. 从不同层面拓展新时代基层公务员变革行为影响因素研究

本研究首次综合考虑基层公务员所面临的外部情境因素（制度环境、领导授权）与内在动机（公共服务动机）对变革行为的综合影响，在已有探讨领导、组织氛围、个体特质、心理授权与基层公务员行为关系基础上（陈振明、林亚清，2016；王亚华、舒全峰，2018；Miao et al.，2017），结合新时代改革工作场景，充分考虑外部环境因素（制度环境、领导授权）的影响，如在苗青等（Miao et al.，2017）关于领导心理授权研究的基础上将领导授权作为组织因素纳入到新时代改革工作场景中讨论，实现对领导授权和基层公务员行为关系更全面、深入的理解，如新时代领导授权实则领导出于“问题解决－政绩打造”需求的“授权－控制”策略。此外，基层公务员的公共服务动机不仅可以调节领导成员关系与基层公务员行为之间的关系（林亚清、张宇卿，2019），还可作为自变量通过影响变革承诺促进他们的变革行为。本研究将影响变革行为的因素研究延伸至多层面，并探讨多层面因素的共同作用，有助于拓展制度环境、领导授权、公共服务动机在基层公务员行为研究中的应用范围。

2. 基于行为公共管理视角拓展自我决定理论在基层公务员行为研究的运用

本研究充分考虑政府组织中集体主义、高权力距离及科层制组织文化，在分析新时代基层公务员变革行为的外部环境时，从心理学与公共管理学交叉的行为公共管理视角出发，引入公共服务动机（“愿为”“敢为”）及变革承诺（“应为”）等重要心理要素，尤其是发现变革承诺在制度环境、领导授权、公共服务动机与基层公务员变革行为间的中介效应，并基于“认同调节”“整合调节”解释公共服务动机到变革承诺的作用机制；基于“外在调节”“内摄调节”解释制度环境、领导授权对基层公务员变革承诺的影响机制，丰富了基层公务员变革心理机制研究，依此构建的“外部环境—心理机制—行为表现”影响因素模型实现对新时代改革政府工作场景的有效回应，清晰地呈现基层公务员变革行为的“改革元素”和“政府元素”。本研究从心理学视角出发剖析外部环境对基层公务员行为的影响，并将公共管理问题和心理学理论有机结合，拓展自我决定理论在基层公务员行为研究中的有效运用。

3. 立足变革场景拓展街头官僚理论及新制度主义框架的运用

本研究从全面深化改革时代背景出发，阐释基层公务员变革行为存在的合理性和激励的有效性，回应街头官僚理论中有关自由裁量权是否应得到鼓励这

一争论（韩志明，2008），并在以往主张控制基层干部自由裁量权的“自上而下”政策执行的观点基础上拓展“自下而上”政策执行的观点（Lipsky, 1980），丰富街头官僚理论。此外，本研究中基层公务员变革行为的影响因素研究可纳入新制度主义理论框架中讨论，如改革压力传导、干事创业问责、容错纠错、绩效激励等规制压力，改革任务目标责任、群众利益诉求等规范压力，“同行最佳实践”、领导示范及同事竞争等模仿压力，拓展了新制度主义理论在基层公务员行为研究方面的有效运用，并表明集体主义、高权力距离的政府组织文化不单纯束缚基层公务员变革行为，还可以逆向促进制度环境、领导风格对基层公务员变革行为塑造的“势能”发挥。

（三）政策启示

本研究回应当前激励基层公务员干事创业、担当作为，建设高素质基层公务员队伍的时代要求，力图为新时代基层公务员干事创业、担当作为的制度设计优化和管理实践改进提供政策启示，促进全面深化改革的推进和群众获得感幸福感安全感的提升。

本研究为新时代基层公务员变革行为的多层次外部环境（制度环境、领导风格）营造、公共服务动机激励、变革承诺营造提供可能方向：（1）干事创业导向的制度环境塑造，如：政府部门以干事创业问责机制、改革目标责任制建设、干事创业的绩效考核及应用激励基层公务员的变革行为；领导干部通过以身作则、树立创新典型、鼓励分享改革创新经验等激励变革行为。（2）授权收责的组织管理实践，如：塑造单位鼓励探索、容错纠错的组织氛围；给予基层公务员更多自主权。（3）重视基层公务员公共服务动机的识别与培养，如：采用科学的考察方式招聘、遴选公共服务动机强的基层公务员，并通过职业价值观培养、促进决策参与、基层挂职锻炼等举措激发基层公务员的公共服务动机。（4）持续强化基层公务员的变革承诺，如：鼓励基层公务员融入改革工作环境，通过变革信息沟通、变革决策参与、变革绩效奖励、变革过错包容等方式增强他们的变革承诺及相应责任感、使命感与奉献精神。

参考文献

- 陈家喜(2018). 地方官员政绩激励的制度分析. 政治学研究, 3: 74-82.
- 陈振明、林亚清(2016). 政府部门领导关系型行为影响下属变革型组织公民行为吗？——公共服务动机的中介作用和组织支持感的调节作用. 公共管理学报, 1: 11-20.
- 韩志明(2008). 街头官僚的行动逻辑与责任控制. 公共管理学报, 1: 41-48.
- 蓝志勇、秦强、薛金刚(2018). 党政综合体制改革过程中公务员行政动力问题研究. 中国行政

- 管理, 11: 16 - 22.
- 林亚清、张宇卿(2019). 领导成员交换关系会影响公务员变革型组织公民行为吗? ——变革义务感的中介作用与公共服务动机的调节作用. 公共行政评论, 1: 132 - 150.
- 李妮(2018). 模糊性政治任务的科层运作——A 县政府是如何建构“创新”政绩的?. 公共管理学报, 1: 1 - 11.
- 倪星、王锐(2018). 权责分立与基层避责: 一种理论解释. 中国社会科学, 5: 117 - 136.
- 王诗宗、杨帆(2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. 中国社会科学, 11: 136 - 156.
- 王亚华、舒全峰(2018). 中国乡村干部的公共服务动机: 定量测度与影响因素. 管理世界, 2: 93 - 102.
- 文宏、张书(2017). 官员“为官不为”影响因素的实证分析——基于 A 省垂直系统的数据. 中国行政管理, 10: 102 - 109.
- 吴少微、杨忠(2017). 中国情境下的政策执行问题研究. 管理世界, 2: 85 - 96.
- 杨宏山(2014). 政策执行的路径 - 激励分析框架: 以住房保障政策为例. 政治学研究, 1: 78 - 92.
- 张书维、李纾(2018). 行为公共管理学探新: 内容、方法与趋势. 公共行政评论, 1: 7 - 36.
- 朱亚鹏、肖棣文(2014). 制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以 C 市城市低保政策执行为例. 中山大学学报(社会科学版), 6: 159 - 168.
- Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2): 179 - 211.
- Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Borins, S. (2002). Leadership and Innovation in the Public Sector. *Leadership and Organization Development Journal*, 23(8): 467 - 476.
- Bowen, D. E. & Edward, E. L. (1992). The Empowerment of Service Workers: What, Why, How, and When. *Sloan Manage Review*, 33(3): 31 - 39.
- Bysted, R. & Hansen, J. R. (2015). Comparing Public and Private Sector Employees' Innovative Behavior: Understanding the Role of Job and Organizational Characteristics, Job Types, and Subsectors. *Public Management Review*, 17(5): 698 - 717.
- Chen, C. A. & Bozeman, B. (2013). Understanding Public and Nonprofit Managers' Motivation Through the Lens of Self - Determination Theory. *Public Management Review*, 15(4): 584 - 607.
- Creswell, J. W. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research*. California: Sage.
- Cummings, C. (2015). Fostering Innovation and Entrepreneurialism in Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(4): 315 - 328.

- Foster, R. D. (2010). Resistance, Justice, and Commitment to Change. *Human Resource Development Quarterly*, 21(1): 3 – 39.
- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical Sensitivity: Advances in the Methodology of Grounded Theory*. California: Sociology Press.
- Greg, G. (2013). Describing Mixed Methods Research: An Alternative to Typologies. *Journal of Mixed Methods Research*, 7(2): 141 – 151.
- Janssen, O. (2004). How Fairness Perceptions Make Innovative Behavior More or Less Stressful. *Journal of Organizational Behavior*, 25(2): 201 – 215.
- Korac, S. , Saliterer, I. & Walker, R. M. (2017). Analyzing the Environmental Antecedents of Innovation Adoption among Politicians and Public Managers. *Public Management Review*, 19(4): 566 – 587.
- Lau, C. M. , Tse, D. K. & Zhou, N. (2002). Institutional Forces and Organizational Culture in China: Effects on Change Schemas, Firm Commitment and Job Satisfaction. *Journal of International Business Studies*, 33(3): 533 – 550.
- Lipsky, M. (1980). *Street – Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Liu, B. C. , Tang, N. Y. & Zhu, X. M. (2008). Public Service Motivation and Job Satisfaction in China: An Investigation of Generalizability and Instrumentality. *International Journal of Manpower*, 29(8): 684 – 699.
- Miao, Q. , Newman, A. & Schwarz, G. (2017). How Leadership and Public Service Motivation Enhance Innovative Behavior. *Public Administration Review*, 78(1): 71 – 81.
- Phan, T. N. & Baird, K. (2015). The Comprehensiveness of Environmental Management Systems: The Influence of Institutional Pressures and the Impact on Environmental Performance. *Journal of Environmental Management*, 160: 45 – 56.
- Preacher, K. J. & Hayes, A. F. (2008). Asymptotic and Resampling Strategies for Assessing and Comparing Indirect Effects in Multiple Mediator Models. *Behavior Research Methods*, 40(3): 879 – 891.
- Raaphorst, N. (2018). How to Prove, How to Interpret and What to Do? Uncertainty Experiences of Street – Level Tax Officials. *Public Management Review*, 20(4): 485 – 502.
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2017). *Self – Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellness*. New York: The Guilford Press.
- Schmidt, E. , Groeneveld, S. & Walle, S. V. D. (2017). A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards A Framework for Analysis. *Public Management Review*, 19(10): 1538 – 1555.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. California: Sage.
- Teo, S. T. T. , Pick, D. & Xerri, M. (2016). Person – Organization Fit and Public Service

- Motivation in the Context of Change. *Public Management Review*, 18(5): 740 – 762.
- Tine, V. T., Adelen, D., Alex, V. & Mieke, V. (2018). When Does Performance Management Foster Team Effectiveness? A Mixed – Method Field Study on the Influence of Environmental Extremity. *Journal of Organizational Behavior*, 39(6): 766 – 782.
- Terry, L. D. (1993). Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, 53(4): 393 – 395.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street – Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4): 527 – 547.
- Tummers, L. (2012). Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement. *Public Administration Review*, 72(4): 516 – 525.
- Van Der Voet, J., Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. (2013). Implementing Change in Public Organizations: The Relationship between Leadership and Affective Commitment to Change in A Public Sector Context. *Public Management Review*, 18(6): 842 – 865.
- Van Der Voet, J., Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. (2016). Implementing Change in Public Organizations: The Relationship Between Leadership and Affective Commitment to Change in a Public Sector Context. *Public Management Review*, 18(6): 842 – 865.
- Vigoda – Gadot, E. & Beerli, I. (2012). Change – Oriented Organizational Citizenship Behavior in Public Administration: The Power of Leadership and the Cost of Organizational Politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3): 573 – 596.
- Vyas, L., Jung, C. S. & Huque, A, S. (2013). Challenges for Public Service Capacity and the Role of Public Employee Training as a Moderator in India. *Public Management Review*, 15(8): 1116 – 1136.
- 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.