

## 我國基層警察人員團結權之研究：

### 以公共服務動機為視角\*

邱煒翔\*\*

#### 摘要

警察作為維護社會秩序與保障公共安全的前線行動者，長期被視為國家治理與公共利益的象徵。然而，在高度績效化與官僚化的組織環境中，基層警察面臨工作負荷過重、勞動條件惡化與心理耗竭等問題，導致公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）逐漸受到制度壓力的侵蝕。當制度缺乏足夠的支持與回饋時，行動者的服務信念不再僅止於內在心理層面，而轉化為一種持續調整與倫理反思的行動歷程。

本研究旨在探討基層警察的公共服務動機如何在制度張力中被重構，並進一步分析團結權需求的生成過程。本研究透過深度訪談與主題分析，整理出警察在高壓制度下的三項主要經驗：第一，制度壓力造成動機耗損與價值異化；第二，民眾互動與自我反思促成動機再生；第三，行動者在倫理張力中形成集體意識，並轉化為對團結權的制度訴求。研究結果指出，公共服務動機並非靜態的心理傾向，而是一種在制度矛盾中持續被挑戰與重構的倫理實踐。基層警察透過反思與行動維繫公共價值的過程，展現了公共服務倫理在現代官僚體制中的再生可能。

**關鍵詞：**公共服務動機、基層警察、制度壓力、倫理實踐、團結權

---

\* 本研究論文是以本文作者 2024 年未出版之碩士論文「我國警察人員勞動團結意識之研究：建立警察工會的挑戰、期望與實踐」為本，聚焦於公共服務動機之視角，延伸分析、改寫。

\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，電子郵件：[s811371103@gm.ntpu.edu.tw](mailto:s811371103@gm.ntpu.edu.tw)。

收件：2025/10/29。同意刊登：2025/ 11/ 20。

## 壹、前言

在公共行政的體系中，警察被視為維護社會秩序與保障公共安全的前線行動者。然而，隨著社會環境的快速變遷與行政體系的績效化發展，基層警察的工作環境與職業角色正面臨前所未有的壓力。長期的超時勤務、不合理的輪班制度、行政文書負擔，以及日益增長的心理耗竭，使警察的勞動條件與公共服務意識之間產生張力。警察在組織層級命令與社會期待之間徘徊，不僅必須應對外部的公共安全挑戰，也不得不面對內部制度的結構性困境。<sup>1</sup>

身為研究者與現職基層員警，筆者深刻體察到警察制度的雙重現實：一方面，社會對警察寄予極高的專業與道德期待；另一方面，基層員警卻常在制度性約束下經歷超時勤務、不合理輪班與身心耗竭等問題（Violanti, 2012; Haar & Roche, 2013; 蕭仁豪，2023）。<sup>2</sup>這些結構性困境不僅影響警察的工作滿意度與職業健康（Luo & Ruiz, 2012），更在長期中削弱其心理韌性與公共服務熱忱（Schaufeli & Bakker, 2004）。這樣的情境反映了警察制度的內在矛盾：一方面要求「無條件服從」，另一方面卻持續消耗他們作為公共服務者的信念。

---

1 有諸多文獻指出，警察確實與一般的公務人員不同，本研究為警務工作者，自警察學校開始，就可以發現其對於紀律、服從命令等要求嚴厲，比起如何培養專業人才，更多的是「形塑」基層警察如何成為機關所理想的樣子。其中，可參閱王倫宇(2020)。制服掩蓋的血汗：基層警察的勞動困境與工作權保障。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，台北。

2 補充說明，雖然本研究採質性深度訪談為主要方法，但為了呈現基層警察所處之制度壓力與勞動困境的客觀背景，研究仍參考多項國際實證資料與文獻說明。舉例而言，John M. Violanti（2012）指出：警察在職前十餘年其壓力顯著增加，其後壓力略降，但整體仍高於一般職業群體。另外，有研究發現夜間輪班與非日班相比，警察的長期受傷休假風險提高三倍以上。這些量化研究雖非本研究所蒐集的原始資料，卻足以證明警察作為勞動者所承受的特殊勞動條件——如超時勤務、輪班制度、危險勤務頻繁——為普遍且制度性的現象。本研究雖未納入我國政府完整統計數據，選擇以質性方式探究基層警察的主觀經驗，但上述實證研究提供了制度脈絡的佐證，使行動者的經驗並非孤立。未來研究可進一步蒐集我國警察勤務資料與官方統計數據，以深化制度層分析。

公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）理論強調，公共部門人員的行動受到「服務公共」之價值信念所驅動（Perry & Wise, 1990）。然而，當制度環境長期忽視勞動條件與公平分配時，這種信念將面臨耗損與衝突（Vandenabeele, 2009）。警察組織中的層級服從與績效導向管理，使行動者難以透過個人實踐維繫公共價值，導致公共服務動機的潛在弱化（Moynihan & Pandey, 2007）。這種現象不僅是個人心理的疲乏，更是制度結構對公共倫理的侵蝕。

然而，本研究主張，公共服務動機在制度壓力下並非被完全消解，而是展現出倫理轉化的可能。當組織支持與回饋不足時，部分警察仍透過倫理反思與民眾互動，重新尋找工作的意義與價值認同；而當個體努力無法撼動制度不公時，這種信念更可能轉化為集體層次的行動需求。換言之，PSM 在高壓體制中並非僅止於內在信念，而是一種持續被重構的倫理實踐歷程。警察在面對制度張力時，展現出從動機耗損到價值再生的動態過程——他們不僅在個人層次進行自我調整，也在集體層次發展出對制度改革與公平參與的訴求。

團結權（Right to Solidarity）正是此一轉化的制度出口。作為勞動三權之一，團結權保障勞動者能透過組織參與與集體協商修正勞資權力的不對等。然而，我國現行法規對公務人員的團結權設有限制，《公務人員協會法》雖賦予一定程度的組織權，但對集體協商權與爭議權仍有明顯拘束（楊戊龍，2007）。對警察而言，這樣的制度性缺口尤為顯著——他們既肩負公共安全責任，卻缺乏爭取合理勞動條件的合法途徑。國際研究亦指出，警察組織的高度官僚化與命令導向管理，削弱了前線人員的勞動自主性與參與性（Lipsky, 1980），使其難以在體制內進行有效協商或制度改善（李震山，1994）。

在此背景下，公共服務動機的內涵出現新的轉化：它不僅是個體履行公共任務的心理基礎，也可能在壓抑環境中轉化為追求組織公平與制度改革的集體力量（Marks & Fleming, 2006; Adams, 2008）。基層警察對團結權的需求，不僅是維護勞動權益的現實反應，更是重建公共服務價值與職業尊嚴的倫理實踐。此一現象

揭示了公共服務動機與團結權之間的關聯，呈現出從內在價值向外在制度行動的延伸——一種由道德信念轉化為制度訴求的歷程。

綜合而言，本研究的核心關懷在於揭示：**基層警察如何在制度壓力下重新建構公共服務的意義，並在動機耗損與倫理反思之間，孕育出對團結權的制度性需求。**這樣的研究問題不僅涉及個體心理與制度結構的互動，也關乎公共服務倫理在現代官僚體制中的再生可能。基於此，本研究聚焦以下三個核心問題：

1. 制度壓力如何影響基層警察的公共服務動機與價值實踐？
2. 在壓力環境中，公共服務動機如何被轉化或重構？
3. 團結權的生成如何反映行動者對制度倫理的回應？

本研究擬透過深度訪談與主題分析，探討基層警察在組織矛盾中的經驗與詮釋，並以公共服務動機理論、基層官僚理論與工作要求—資源模型作為分析架構。研究旨在從行動者的生活經驗出發，理解制度壓力如何形塑公共服務倫理，並揭示公共服務動機如何從被壓抑的信念，轉化為集體行動的制度訴求。最終，本研究期望指出：公共服務動機並非被制度消解，而是在制度張力中被重新定義。基層警察的行動揭示了公共行政研究中常被忽略的倫理層面——在服從體制與維護公共價值之間，他們以日常實踐回應制度矛盾，並以集體意識尋求制度修復。

## 貳、文獻回顧

作為長期身處制度現場的研究者，研究者深刻感受到基層警察在日常工作中所面對的張力，既源於社會對公共安全的高度期待，也來自組織內部制度化壓力的層層疊加。當前的警察組織，往往以「效率」與「績效」作為管理核心，而忽略了基層人員的情感勞動與價值實踐。這種制度邏輯，既塑造了警察的專業行為，也在無形中重構了他們的道德判斷與工作動機。

### 一、公共服務動機的理論基礎

公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）作為公共行政理論中理解行

動者心理與行為的核心概念，起初並非單純的心理學變項，而是一種對「為公共而行動」的倫理詮釋。它揭示了公共部門人員如何在權威結構與服務使命之間維繫其價值信念，也說明了個體在制度限制下仍能保持服務社會的意義感（Perry & Wise, 1990）。對本研究而言，PSM 不只是可量化的構面集合，更是一種「道德敘事」：一個人如何理解自己的工作、如何感受公共責任、以及如何在制度壓力中持續回應社會期待。

### （一）理論起源與核心內涵

Perry 與 Wise（1990）最早提出 PSM 概念時，試圖回答「為何人們願意在報酬不高、規範嚴格的公共部門工作」。他們認為，公共服務的投入源於三類動機：理性動機（*rational motives*）、規範動機（*norm-based motives*）與情感動機（*affective motives*）。這三者構成了公共服務的倫理架構，使得公務人員不僅為職位工作，而是為理念與價值而行動。

後續研究者進一步將 PSM 理論化與制度化。Perry（1996）將其發展為四大構面：（1）公共利益承諾（*commitment to public interest*）、（2）對政策參與的吸引力（*attraction to public policy making*）、（3）利他行為（*self-sacrifice*）與（4）同情心（*compassion*）。這四個構面反映了公共服務者內在的價值邏輯——他們以「公共」作為行動的倫理坐標，並在日常工作中實踐此一價值。然而，這種理論化的模型雖有助於操作化測量，卻難以捕捉行動者在具體情境中的道德掙扎與動機變化。

Vandenabeele（2007）因此主張，PSM 不應僅被理解為個體特質，而是一套「信念—價值—行動」的連續體。他指出，公共服務動機是制度脈絡中產生的倫理定位，連結了個體的內在信念與組織制度的外在約束。此觀點將 PSM 從心理變項轉化為社會—制度互動的動態過程，也使其成為探討公共倫理與行動能動性的關鍵理論。

### （二）動機的多維性與張力

PSM 的重要貢獻在於揭示公共部門人員行為的多重動機基礎。不同於傳統管理學假設的「外在誘因模式」，PSM 強調行動者的**內在倫理取向**。然而，這種內在驅力並非恆定穩固的心理狀態，而是隨著工作環境、制度結構與社會認同的變化而動態轉化（陳重安、許成委，2016）。

Moynihan 與 Pandey（2007）指出，當公共組織的官僚化與績效導向過度強化時，員工原本的公共服務理想可能因失落感而消退。這一現象在前線人員（frontline workers）身上尤為明顯——他們必須在民眾期待與組織規範之間不斷協商，最終可能出現「理想耗損」（ideal depletion）或「價值異化」（value alienation）。這些現象並非個體動機的弱化，而是制度壓力與道德信念之間的碰撞。

同樣地，Perry 與 Hondeghem（2008）指出，PSM 的形成與維繫需要同時具備兩個條件：其一是價值認同（value congruence），即個體與組織對公共利益的共識；其二是行動回饋（action feedback），即個體感受到其努力能在現實中產生公共效益。若兩者任一失衡，PSM 便可能陷入「無力實踐的理想主義」（powerless idealism）。

這樣的張力對警察組織尤具啟發意義。基層警察身處高度階層化的官僚結構，面對持續性的勤務壓力與績效評量，其 PSM 不僅受到制度支持的影響，更受到社會回饋與職業認同的交互作用（張惟智，2017；陳品君，2020；黃婉玲，2024）。當警察感受到自身的努力無法轉化為可見的公共價值時，公共服務動機可能由內在信念轉變為制度批判的契機——這正是團結權意識的心理根基。

### （三）PSM 的制度化與再詮釋

進入 21 世紀後，PSM 研究的焦點逐漸從「個人層次」轉向「制度層次」。Wright 與 Pandey（2008）提出「價值適配模型」（person-organization fit），認為組織文化與制度安排對 PSM 的培養具有決定性影響；若制度環境無法支持公共價值實踐，個體動機將出現結構性耗損。此觀點與 Lipsky（1980）對基層官僚的觀察相互呼應——前線執行者在高需求與低資源的環境下，往往透過「裁量行為」

與「非正式策略」維持價值實踐空間。

對本研究而言，這意味著 PSM 的理解必須超越心理測量，轉向對行動者經驗世界的詮釋。PSM 不再只是「為公而服務」的意圖，而是面對矛盾環境時的道德抉擇過程。基層警察在制度壓力下的行動，實際上是一種「被迫的倫理平衡」——他們在服務理想與服從命令之間尋求道德位置。這樣的動態互動，使 PSM 成為理解警察勞動與道德能動性 (moral agency) 的重要理論視角 (Zacka, 2017)。

## 二、基層警察的勞動困境與結構性限制

在公共行政的制度脈絡中，基層警察位居國家權力運作的最前線，他們既是法規與命令的執行者，也是面對公民日常需求的行動者。這種「雙重角色」使其同時處於權力結構的下端與社會互動的前端，形成了典型的「基層官僚」(street-level bureaucrats) 位置 (Lipsky, 1980)。對本研究而言，這樣的角色並非僅是一個行政身分，而是一種制度化的生活經驗：警察在組織規訓、民眾期待與個人信念之間，持續進行著倫理協調與情感平衡。

然而，當代警察組織的治理邏輯逐漸被績效化、層級化與控制化的官僚體制所主導，使得基層員警的勞動處境日益困難 (王倫宇, 2020; 何哲欣、黃怡翎, 2023)。這樣的結構性壓力不僅侵蝕了他們的專業自主，也重塑了他們對工作的理解方式與自我價值的感知。以下分三個面向探討此一困境：勞動環境的惡化、過度官僚化的管理結構，以及工作價值與制度壓力間的張力。

### (一) 勞動環境惡化與心理耗竭

警察的工作結構長期以來即具有高度風險與不確定性，但在新公共管理思維導入後，這種風險逐漸被視為可量化的績效指標。勤務表格、案件數據與開單數量取代了行動者對「服務公共」的內在理解。基層警察普遍面臨長時間輪班與人力短缺，日夜顛倒的勤務安排讓身體與心理資源長期處於透支狀態，乃屬危勞職

務 (Barger et al., 2009 ; Violanti, 2012; Papazoglou et al., 2022)。<sup>3</sup>

受訪者常描述這樣的工作節奏「沒有喘息的縫隙」，甚至將「休假」視為一種組織恩惠而非基本權利。這種現象顯示警察勞動已被納入「忠誠與奉獻」的倫理框架之中 (蕭仁豪，2023)，使他們在制度與社會期待之間陷入矛盾。當工作要求 (job demands) 長期超過可用資源時，員警容易出現情緒耗竭與價值懷疑，最終導致公共服務動機的弱化 (Schaufeli & Bakker, 2004; 何昀峯，2021)。

於此提醒我們，這些壓力不僅是工作條件的問題，更是一種「身體化的制度經驗」(embodied institutional experience)。基層警察的疲憊、倦怠與失望，反映的是制度如何滲透至行動者的日常身體感知與情緒狀態(游子正、董祥開，2020)。對許多員警而言，「身體撐著，心卻慢慢空掉」成為工作常態，這正是 Lipsky 所謂「制度化無力感」的具體化。

## (二) 過度官僚化的管理結構

Lipsky (2010) 指出，基層官僚處於資源不足與期望過高的結構矛盾中，必須在有限的自主空間內尋找應對策略。對我國的警察而言，這種矛盾更加劇烈。警察組織的指揮層級過於集中，決策權限高度垂直化，致使基層員警在現場面對突發狀況時，往往無法依專業判斷採取彈性行動。即使現場情境需要立即反應，也必須等待上級批准，導致「責任在下、權力在上」的制度斷裂 (Walker & Archbold, 2018)。

此外，績效導向的管理體系將執法活動轉化為可量化的成果指標。開單數量、逮捕人數、檢舉率等數據成為考核核心，然而這些指標往往無法真實反映公共安全的質性改善。基層警察因此陷入「為數字而工作」的循環，服務行動逐漸失去倫理內涵 (Chan, 1996; Drew et al., 2024)。某位受訪員警曾形容：「我們不是為了

---

<sup>3</sup> 依公務人員危勞職務認定標準第 2 條：「危險性工作：具有危害身心健康或生命安全之工作；勞力性工作：須輪班、夜間工作、工作時間因職務特性必須超過一般勤務時間或具高度變動性，致超越一般公務人員執行職務工作負荷之工作。」並於第 5 條認定警察人員屬危勞職務範圍。



社會安全而執勤，而是為了報表漂亮。」這樣的制度經驗揭示了公共服務價值的「量化異化」現象（邱煒翔，2024；邱煒翔，2025）。

這種官僚化的權力結構不僅限制了行動者的裁量權，更形成一種心理層面的「組織依附困境」（organizational dependency dilemma）。警察在服從命令與維持專業自尊之間搖擺，既無法拒絕上級的績效要求，又無法完全認同其正當性（Schott et al., 2015）。這種結構性的服從文化，使員警逐漸失去對行動正當性的主體詮釋權，也使其公共服務動機轉化為一種「被迫的倫理服從」。

### （三）制度壓力下的價值斷裂與抵抗

在長期的組織壓力與社會期待交織下，基層警察的職業價值產生了明顯斷裂。表面上，他們仍以「保護人民」作為核心使命；但在內在經驗層次，許多員警開始質疑自身角色的意義——他們是否仍在為公共利益服務，抑或只是制度運作中的一顆齒輪。這種價值裂隙使得 PSM 不再穩定，而呈現出動態的壓抑與再生。

Moynihan 和 Pandey（2007）認為，組織支持與信任感是維持 PSM 的關鍵條件。當警察長期感受到制度忽視與組織不公，其公共服務動機將被迫轉化為對制度的批判與抗衡。這種抗衡不一定表現為明顯的對抗，而可能是一種潛在的集體意識——員警透過非正式網絡、口頭交流或象徵性行動，表達對制度壓迫的不滿。這正是團結權需求的萌芽階段：當個人無法在正式制度內獲得回應，集體行動便成為尋求倫理平衡的替代途徑。

從本研究認為，這種「抵抗中的倫理」不僅是權益訴求，更是一種自我價值的修復行動。員警在勞動困境中尋求團結，並非單純追求物質條件改善，而是試圖恢復對工作的道德意義感。正如 Lipsky 所言，基層官僚的裁量與抵抗，其實是對制度僵化的一種人性回應。當制度的語言不再能說出他們的真實經驗時，集體行動便成為「重述自身」的必要形式。

## 三、公共服務動機與團結權需求的關聯

公共服務動機（PSM）作為公共部門行為的重要理論基礎，其核心假設是：

當個體在組織中能實踐公共價值時，便會產生持續的動力與職業承諾（Perry & Wise, 1990）。然而，當這種價值實踐受到制度約束或環境阻礙時，動機將轉化為對制度改善的期待。基層警察的勞動處境正是此種動機張力的典型場域——他們在維持公共秩序與承受官僚控制之間，不斷調節自身的道德立場與行動合理性（王倫宇，2020；何昀峯，2021）。這種內在緊張，使得公共服務動機逐漸呈現出集體化與制度化的延伸，即對團結權的需求。

#### （一）從內在動機到制度訴求：價值轉化的過程

公共服務動機的形成，源於個體對「服務公共」的倫理信念。然而，當組織環境長期忽視勞動條件與公平分配時，這種信念容易陷入挫折。Moynihan 與 Pandey（2007）指出，若公共部門員工無法在制度中實現價值認同，其內在動機將轉化為對外結構的反思與挑戰。對警察而言，這種轉化體現在他們對制度不公的感知：過度績效導向、決策權過度集中、缺乏勞動自主等問題，使公共服務的理想逐漸被壓抑。

在此情境中，公共服務動機不再僅是支撐個體行動的心理能量，而是演變為一種追求制度正義的倫理衝動。基層警察為了重建其職業意義，傾向尋求集體力量，以抵抗制度性失衡。這種由個人動機轉化為制度訴求的歷程，揭示了 PSM 的社會政治向度：公共服務的倫理信念，當無法透過個人實踐獲得回應時，便尋求透過集體行動達成制度性補償。

#### （二）團結權作為公共服務價值的延伸

團結權的核心精神在於保障勞動者能以集體形式參與決策與協商，平衡組織內的權力不對等。<sup>4</sup>從公共行政理論的角度觀之，團結權不僅是一項勞動權益，更

---

<sup>4</sup> 補充說明，從制度層面觀之，公務人員的團結權在我國法制中仍屬受限狀態。《公務人員協會法》雖於 2001 年制定，賦予公務人員得以成立協會之組織權，但對於集體協商權與爭議權仍設有嚴格限制。此一設計反映國家對「公務人員中立原則」與「行政不中斷」之顧慮，使得公務人員團體雖具組織形式，卻缺乏實質協商功能（楊戊龍，2007）。依現行制度，警察因涉及

是公共倫理的制度化表現。Marks 與 Fleming (2006) 指出，當公共部門員工透過工會或協商機制表達意見時，實際上強化了民主治理的內部基礎。對警察而言，團結權的實現不只是改善薪資或工時，更意在恢復工作之「公共性」——即讓執法行動重新回歸服務社會的價值核心。

公共服務動機與團結權之間的關聯，正體現在此種倫理延伸上。PSM 所代表的「公共承諾」在制度受限時，會促使行動者尋求新的道德出口；而團結權則提供了具體的制度框架，使這種信念得以實踐與再生。換言之，團結權並非與 PSM 相互對立，而是其制度化的外化形式。透過集體協商與參與，員警得以在組織內部重新確立其價值發聲權，從而恢復行動的倫理基礎。

### （三）從動機耗損到動機再生：團結權的修復作用

當前研究顯示，工作壓力與制度疏離是導致公共服務動機衰退的重要因素 (Schott et al., 2015; Drew et al., 2024)。然而，若制度能提供正當的參與機制與支持性資源，PSM 仍具備再生的潛能。以工作要求—資源模型 (JD-R Model, Bakker & Demerouti, 2007) 為例，集體協商權與團結權可視為組織層面的「工作資源」(job resources)，能緩衝工作壓力並提升心理能量。

在此框架下，團結權的實現具有雙重修復作用。首先，它改善了警察的工作條件與心理安全感，使其能重新聚焦於公共服務的核心任務；其次，它透過參與與協商的過程，恢復了警察作為公共行動者的價值認同。這種從壓抑到修復的歷

---

公共安全與強制執行職權，被視為「特殊公務人員」，更被排除於集體談判的範疇之外。在憲法層面上，按憲法第 14 條規定人民有結社自由，雖肯認公務人員亦具有一定的結社自由，但同時指出其受依定程度之限制，以維持公共服務之持續與政治中立。或許，此一法理基礎得形塑了我國公務人員團體運作的基本框架，並間接界定了警察團結權的邊界。是以，警察團結權問題並非單純的勞動權爭取，而涉及國家治理、行政倫理與公共安全責任之平衡。本研究並非著重於法條詮釋或憲政論辯，而是從行動者倫理的角度出發，理解警察如何在此種制度約束下重新建構「團結」的意義。換言之，法理限制提供了結構性的研究背景，而警察的行動經驗則揭示了制度之中仍存在的倫理實踐空間。

程，代表公共服務動機在制度支持下的再生。也就是說，團結權並非僅僅回應勞動訴求，而是為公共服務價值提供一種可持續的制度化保障。

#### （四）集體行動的倫理意涵

公共服務動機的倫理基礎在於「為他人而行」(for others)，而團結權的政治基礎則在於「與他人同行」(with others)。兩者雖出發點不同，卻在倫理層面上形成互補 (Olson, 1965)。當個體面臨制度壓力與價值疏離時，集體行動成為其回應不公與重建尊嚴的方式。這種集體化的道德實踐，使 PSM 不再侷限於個人心理層面，而成為推動制度變革的社會力量 (Adams, 2008)。

對警察組織而言，這樣的轉化具有深遠意義。團結權讓基層人員得以在結構性限制中維繫其道德能動性，不再只是被動服從的執行者，而是能夠參與制度協商的公共行動者。透過此過程，公共服務動機被重新賦予倫理厚度與制度根基，展現了從個體信念到集體倫理的連續性。

### 參、研究方法與設計

本研究旨在探討基層警察在高壓制度環境中，其公共服務動機如何受到結構性限制影響，並進一步轉化為對團結權的制度需求。為了理解這一過程中蘊含的價值衝突與倫理抉擇，本章說明研究的整體設計與方法論取向，包括研究立場、研究設計、研究對象與取樣方式、資料蒐集與分析程序，以及研究倫理與信度確保。

#### 一、研究取向與方法論基礎

本研究立基於**詮釋取向 (interpretive paradigm)**，認為社會現實並非靜態存在，而是行動者在具體制度情境中透過互動、經驗與語言所建構的意義世界 (Patton, 2014; Creswell, 2016; 林秀雲, 2016)。因此，理解基層警察的行動，必須回到他們如何「感受」制度、如何「詮釋」壓力，以及如何在矛盾中重新尋找行動正當性的層次。

公共服務動機作為分析主軸，不僅被視為一種心理驅力，更是一種「道德敘

事」：即個體如何在制度限制中維持公共承諾，並在被壓抑的環境裡追求價值的再生。此種研究關懷使質性取向成為必要選擇——唯有透過深度訪談與語意分析，才能重構這些被制度語言掩蓋的倫理經驗。

## 二、研究設計與架構

本研究的整體設計結合三個理論脈絡：

1. 公共服務動機理論（Perry & Wise, 1990）——作為理解警察服務信念與價值驅動的基礎；
2. 基層官僚理論（Lipsky, 1980）——揭示前線人員在高期望與低資源間的制度矛盾；
3. 工作要求—資源模型（Bakker & Demerouti, 2007）——作為分析動機耗損與資源補償的解釋框架。

藉由這三者的整合，本研究得以探討以下核心問題：

1. 基層警察的工作壓力與勞動條件如何影響其公共服務動機？
2. 公共服務動機是否促使基層警察對團結權產生需求？
3. 團結權的實現如何幫助警察在職業價值與制度限制之間取得平衡？

整體架構可視為一個動態模型：制度壓力削弱公共服務動機；然而在倫理張力的驅動下，行動者透過集體意識尋求制度回應，最終形成團結權需求的再生路徑。

## 三、研究場域與樣本選取

本研究選擇我國之各基層派出所為主要研究場域。該場域特徵包括勤務密集、人力配置不足、民眾互動頻繁與績效壓力明顯，能具體反映警察在官僚體制下的工作壓力與價值困境。

樣本選取採**立意取樣法（purposive sampling）**，依據以下條件篩選受訪者：

1. 現職基層警察，服務於派出所、分駐所或交通單位；

2. 具三年以上工作經驗，能反思制度經驗與勞動條件；
3. 願意在保密原則下分享個人觀點。

最終共訪談 10 位受訪者（代碼 P01–P10），涵蓋不同勤務性質與層級。為避免個人資訊被辨識，本文僅以年齡與年資區間呈現受訪者背景，而不揭露具體地點、職稱或性別。當受訪內容出現重複模式且未再產生新主題時，研究者判定資料達到理論飽和（Guest et al., 2006）。見表 1。

**表 1**

基層員警受訪者資料一覽表

受訪者編碼	訪談日期	年齡區間	年資區間
P01	2025.01.02	30-39	10-15
P02	2025.01.03	40-49	10-15
P03	2025.01.05	30-39	10-15
P04	2025.01.06	20-29	3-5
P05	2025.01.06	20-29	3-5
P06	2025.01.08	20-29	6-9
P07	2025.01.10	40-49	16-20
P08	2025.01.11	20-29	3-5
P09	2025.01.12	40-49	10-15
P10	2025.01.19	30-39	10-15

資料來源：研究者自行整理

#### 四、資料蒐集與研究倫理

資料蒐集以半結構式深度訪談（semi-structured interviews）為主要方法。訪談大綱依據理論架構設計，聚焦於三個面向：（1）工作壓力與勞動經驗；（2）公共服務價值的實踐與挑戰；（3）對團結權與制度改革的理解。訪談時間約 60 至 90 分鐘，地點由受訪者自主決定，以確保舒適與信任感。

所有訪談均經書面知情同意後錄音，並在轉錄過程中採行嚴格的去識別化措施。去識別化原則包括：

1. 不記錄姓名、單位、職稱等可辨識資訊；
2. 以編碼（P01–P10）取代個人身份；

3. 年齡與年資以區間方式呈現，例如「30–39 歲」、「10–15 年」；
4. 將訪談內容中涉及具體地點、個案或他人姓名之部分進行模糊化或語意置換。

研究資料僅用於學術分析，不提供組織或媒體引用。所有音檔與逐字稿皆儲存於加密硬碟中，僅研究者本人可存取。受訪者於研究過程中可隨時撤回參與，且研究結果僅以集體分析形式呈現，不對任何個人進行評價或識別。此倫理設計旨在確保研究過程的保密性與受訪者安全，維持研究與實務現場之間的信任關係。

## 五、資料分析策略

資料分析採用 Braun 與 Clarke (2017) 之主題分析法 (Thematic Analysis)，以理解文本中隱含的意義結構與價值模式。分析步驟如下：

1. 資料熟悉化：反覆閱讀逐字稿，記錄初步印象與理論備忘。
2. 開放編碼：從文本中標記與制度壓力、動機耗損及價值衝突相關的關鍵語句。
3. 主題形成：整合相似編碼，形成初步主題群（如「制度化無力感」、「道德倦怠」、「價值再生」等）。
4. 理論詮釋：結合 PSM 理論、基層官僚理論與 JD-R 模型，分析「動機轉化—團結權需求」的生成機制。

為確保研究信度與詮釋透明度，研究過程採行三項檢核策略：（1）同儕審閱——邀請警察行政與公共服務研究領域學者檢視分析一致性；（2）跨案例比對——比較不同勤務背景受訪者的主題差異；（3）研究者反思——持續記錄研究歷程與個人偏見覺察，以維持分析的批判性與理論距離。

## 肆、訪談發現與分析

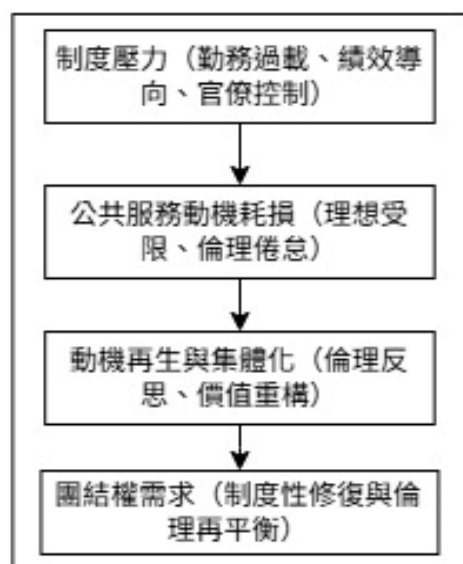
公共服務動機理論強調公共部門行動者為公共利益服務的內在驅力，然而在現代官僚體制與績效邏輯下，這種動機往往受到制度性壓力的挑戰。基層警察作為國家治理的前線角色，其勞動經驗最能體現制度與倫理的衝突。本章旨在呈現

研究資料的主題分析結果，說明基層警察如何在工作壓力、組織控制與公共價值的張力中，重新建構其服務信念與團結權意識。

分析架構如圖 1 所示，反映出一條由「制度壓力」通往「倫理行動」的動態路徑。首先，制度壓力削弱了警察的公共服務動機，引發心理與價值層面的耗損；其次，行動者在倫理反思與社會回饋中尋找意義，使動機重新生成；最終，當個體意識到單一努力不足以改變制度時，公共服務動機轉化為集體層次的團結權訴求。

圖 1

公共服務動機轉化與團結權生成之分析概念模型



資料來源：研究者自行整理。

## 一、制度壓力下的公共服務動機耗損

制度壓力是理解基層警察工作經驗與公共服務動機耗損的起點。警察組織作為典型的官僚體制，其運作邏輯深受層級命令、績效指標與行政監控所支配（Lipsky, 1980）。基層員警在高需求、低資源的結構中承受持續的心理負荷，這種結構性矛盾直接侵蝕其公共服務動機（PSM），導致理想的削弱與職業意義的動搖。

### （一）勤務負荷與情緒消耗



多數受訪者指出，勤務負荷過重已成為基層警察的常態。除例行動務外，還需處理突發事件、行政報告與各式統計回報，使工作時間與生活界線幾乎消失。

有時候一整天都在外面跑勤務，回所後還要整理文書，晚上又臨時接到支援通報。一天二十四小時都在待命，根本沒有真正下班的感覺。（P03）

這種「無限延伸的工作時間」使警察陷入長期疲勞狀態。依據工作要求—資源模型（JD-R Model），當工作要求超過可用資源時，行動者易產生心理耗竭與情感麻木（Bakker & Demerouti, 2007）。在此脈絡下，警察的公共服務動機被持續消磨，其原有的助人信念與公共責任感逐漸轉為生理與心理上的防衛反應。

剛進來的時候都會覺得自己是來幫助人、維護正義的，但現在只希望不要出事、趕快下班。遇到民眾也沒什麼熱情了，因為根本撐不下去。（P07）

此一敘述顯示出動機耗損的初步徵兆。原本以公共利益為導向的服務信念，因長期的高強度勞動與組織壓力而轉化為「避免麻煩」的自我保護策略。Schaufeli 與 Bakker（2004）指出，情緒耗竭是職業倦怠的核心構面，亦是公共服務動機弱化的前兆。對基層警察而言，工作負荷不僅是生理挑戰，更象徵組織對其人性需求的忽視，進而侵蝕其道德承諾的根基。

## （二）績效導向與價值異化

除勤務壓力外，績效考核制度亦被受訪者普遍認為是造成工作挫折的主要來源。警察組織為追求可量化成果，將開單數、查緝率與報表完成度視為績效核心，卻忽視服務品質與社會信任等無法直接量化的價值。

每天都在比開單數、比件數，好像只要數字漂亮就代表工作好。其實我們知道，這些東西根本不是人民最需要的，但不做又會被記點。（P02）

此種績效邏輯使員警陷入「表象服從」的兩難：他們明知指標與實際公共利

益並不一致，卻仍必須配合以避免組織懲處。此即 Lipsky (1980) 所稱「制度化裁量困境」——行動者被迫以形式遵從取代價值實踐。

我們很多時候是為了應付長官，不是為了社會。工作變成填表格、做數字，真正的服務反而沒時間做。(P05)

從公共服務動機的角度來看，這種績效化現象造成了「價值異化」(value alienation)。員警原本的公共承諾被量化指標取代，使工作失去倫理厚度。Moynihan 與 Pandey (2007) 指出，當組織管理以外在誘因壓過內在動機，PSM 將逐步削弱。此處的績效制度，正體現公共行政中「手段理性取代目的理性」的典型案列。

### (三) 組織信任流失與道德倦怠

隨著長期的勤務壓力與績效導向管理，警察對組織的信任感逐漸流失。受訪者普遍認為，管理階層缺乏對基層困境的理解，政策決策與現場實務之間存在明顯落差。

上面的長官只看報表，不看實際狀況。你多跑一件事情，他可能不知道；但少一個數字，他馬上找你。這種感覺很無力，做多也沒人看見。(P01)

這種「向上責任、向下無力」的結構，形成基層員警的道德倦怠。員警開始質疑自身工作對社會的意義，甚至懷疑公共服務的價值是否仍存在。

我常想，我到底在服務誰？有時候覺得自己只是制度的一個工具，處理完案件就結案，沒有任何成就感。(P06)

這類語句揭示出公共服務動機的深層耗損。警察對公共使命的疏離，不僅是情緒疲乏的結果，更反映出一種制度化的倫理真空。當組織信任崩解、回饋機制缺席時，行動者便失去價值定位的依據，只能以「服從」維持秩序。此現象呼應 Perry 與 Hondeghem (2008) 對 PSM 的警示：當個體無法感知自身行動對公共利益的實質影響時，動機將陷入「無力實踐的理想主義」(powerless idealism)。

## 二、公共服務動機的轉化與再生

儘管制度壓力削弱了基層警察的工作熱誠與公共承諾，受訪資料顯示，這種耗損並非終點。警察在壓力環境中，仍試圖透過倫理反思、民眾互動與自我調節等方式回應制度的不公與價值裂隙。這種「動機再生」(motivational regeneration)並非單純的心理復原，而是一種對工作意義的再詮釋過程，使行動者在制度矛盾中重新定位其道德角色。

### (一) 工作壓力中的道德反思

在高壓與繁重的勤務中，多數受訪者雖表達疲倦與挫折，但也同時反思「自己為何仍在堅持」。這種反思不僅是一種情緒調節，更是一種倫理行動的再確認，顯示公共服務動機仍潛藏於制度縫隙之中。

有時候真的會想，這份工作到底值不值得？但看到有些案件如果我們不處理，可能就沒人理，還是會覺得該做的事就要去做。(P08)

這段話顯示，行動者的「持續投入」並非出於組織激勵，而是出於對社會責任的自我期許。當制度無法提供支持時，警察傾向回到個人的道德信念尋求行動意義。此現象呼應 Perry 與 Wise (1990) 對 PSM 的核心詮釋：公共服務動機是一種「基於價值的自我約束」(value-based self-regulation)，能在外部誘因缺席時維繫行動合理性。

其實制度不會變，我們也知道，但有時候覺得至少在自己負責的範圍內，不讓人出事、不讓事情更糟，這樣就算有意義了。(P04)

此類語句揭示出一種「微觀倫理」(micro-ethics)：即使無法改變整體制度，行動者仍以個人行為維繫最低限度的公共善。這種自我要求並非盲目的服從，而是一種在壓迫結構中保存主體性的策略。公共服務動機因此展現出韌性(resilience)——它不再依賴制度的支持，而轉化為行動者自我界定的道德責任。

### (二) 動機再生的契機：民眾互動與社會認同

受訪資料顯示，雖然組織內部缺乏支持，但來自民眾的正向回饋仍是維繫警

察動機的重要來源。許多員警提到，民眾的感謝或理解能在短時間內恢復其工作意義，成為心理資源的再生契機。

有時候只是民眾一句『謝謝警察先生』，就覺得之前那些辛苦好像有點值得。雖然制度很冷，但人不一定。（P02）

處理交通事故的時候，家屬握手說感謝，那一刻會提醒自己，原來我們的工作還是有價值的。（P09）

這些互動經驗展現了「外部正向資源」對公共服務動機的修復作用。依據工作要求—資源模型（JD-R Model），社會支持是一種重要的心理資源，能在高壓環境下緩衝工作需求的耗損（Bakker & Demerouti, 2007）。對警察而言，民眾的肯定不僅是情感慰藉，更是一種「道德回饋」，使他們重新連結公共服務的意義。

上面看不到，但民眾看得到。只要民眾覺得我們有幫到忙，就算被罵也沒關係。（P05）

這類語句揭示一種「社會認同的替代機制」：當組織認同感崩解時，行動者轉向社會認同尋求價值確認。Vandenabeele（2009）指出，公共服務動機的穩定性取決於行動者是否能感知其行為對公共利益的影響。民眾互動提供了這種感知，使警察得以在情緒耗損中恢復行動意義。這是一種典型的「動機再生」過程：行動者透過社會回饋，重新建立公共使命的心理連結。

### （三）公共服務信念的內在抵抗機制

除了外部回饋外，部分受訪者展現出明顯的「內在抵抗」特質，即在順從組織命令的表面下，仍透過個人判斷維持價值信念的實踐。這種抵抗並非公開對抗，而是一種倫理層面的堅持。

有些事上面說不要多管，但如果我覺得有危險、該處理，我還是會去。至少良心過得去。（P10）

我們都知道制度有問題，但總不能就什麼都不做。有時候就算被念，也要把事情做好。（P03）

這些言談顯示，警察在面對制度壓力時，仍試圖透過行動維護個人的道德界線。這可視為 Zacka (2017) 所言「官僚現場的道德能動性」(moral agency at the frontlines)：行動者在體制內部尋找倫理空間，以抵抗制度的去人性化傾向。

此類行為構成了一種「沉默的反抗」(quiet resistance)，既不挑戰權威，也不完全屈服，而是在細微的裁量空間中實踐價值。這種抵抗並非反組織，而是一種維護公共倫理的自我修復行為。

有時候想，如果大家都只看績效，整個社會會變得很冷。我們自己至少不要那樣。(P06)

這段話象徵著公共服務動機的內在延續——即使在體制化冷漠之中，仍保有對公共善的道德敏感。此處的抵抗是一種倫理實踐，使行動者在看似被動的服從中維繫主體性。公共服務動機因此不僅是一種心理量能，更是一種「道德防線」，抵抗制度異化、維繫公共價值的最後屏障。

### 三、團結權對基層警察職業價值觀的長期影響

前兩節分析顯示，基層警察在高壓制度下的公共服務動機雖遭受侵蝕，仍透過倫理反思與社會互動維繫其價值信念。然而，當個體的修復行動無法根本改善制度性問題時，警察開始意識到「結構才是問題的根源」。這種覺醒標誌著從個人層次的倫理實踐，進入集體層次的制度行動。團結權需求的生成，正是這個過程的具體展現。

#### (一) 制度不公與集體意識的萌芽

在受訪資料中，對「制度不公」的感知是最常被提及的主題。許多警察指出，現行考核制度與工作分配缺乏透明與公平，使基層承受過度負擔卻無相應回報，長官與基層之間形成明顯的權力斷層。

很多政策根本是上面一聲令下就要做，基層沒辦法討論，出了問題卻都是我們在扛。(P01)

制度不是不能接受，而是沒有對話。你只能聽命，沒有發聲的機會。

(P07)

這種「被剝奪的對話空間」使基層員警逐漸形成一種共同感：個體問題並非孤立，而是整體制度的結構性缺陷。這正是集體意識（collective consciousness）萌芽的起點。Durkheim（1984）指出，當行動者共同經歷相似的壓迫與不公，便會產生集體情感，進而尋求新的社會連帶形式。

大家私下都會講，其實不是哪個人懶惰，是整個制度太僵。大家都知道問題在哪裡，只是沒人敢講出來。（P03）

這樣的語句顯示，制度不公的經驗不再只是個人怨懟，而是轉化為一種群體共有的道德情感。警察之間透過非正式網絡、休息時間的對話或線上社群，逐漸凝聚出對改革的共同語彙。這種凝聚並非源自意識形態，而是來自實際勞動經驗中的「被壓抑共享感」（shared repression）。當「說不出口」的困境被集體命名之後，行動的倫理可能性便被重新開啟。

## （二）團結權作為道德修復的途徑

在集體意識萌芽的基礎上，部分受訪者開始意識到「若沒有制度層面的改變，個人努力終將徒勞」。對他們而言，團結權不僅是勞動權益的保障，更是一種重建道德秩序的途徑。

我們不是要對抗誰，而是希望有個管道可以講話。現在什麼都得自己扛，久了真的會麻木。（P08）

警察不是不能團結，只是我們沒有被允許。制度如果能讓我們合法地表達意見，很多問題就不會積到最後才爆。（P10）

這類言談顯示，團結權被視為一種**制度化的道德修復機制**。在現行法制下，警察的組織權受限於《公務人員協會法》，集體協商權與爭議權皆被剝奪（楊戊龍，2007）。因此，團結權需求並非單純的「權利追求」，而是對失衡制度的倫理回應。

這樣的轉化可用 Perry 與 Hondeghem (2008) 的理論來解釋：當公共服務動機受到制度侵蝕時，若組織未提供價值回饋，行動者將尋求外部結構來恢復「價值一致性」(value congruence)。團結權便成為此一外部結構的具體形式，使公共服務倫理從個體層次昇華為制度層次。

如果能有工會，至少可以讓大家都把問題講出來，而不是每個人都在心裡生悶氣。那樣會比較健康。(P05)

此語句揭示了團結權的倫理功能：它提供一個集體言說的空間，使警察能在結構限制中恢復被壓抑的道德感。Marks 與 Fleming (2006) 指出，工會不僅是談判工具，更是「民主倫理的基礎場域」(arena of democratic ethics)。對基層警察而言，團結權意味著制度回歸倫理正當性的一種可能。

### (三) 行動者在結構矛盾中的再定位

當集體意識成形並指向制度改革時，行動者也隨之重新定位自身與組織的關係。過去的「服從者」角色逐漸轉變為「參與者」與「倡議者」角色。這種再定位過程，反映了行動者在權威結構中的道德覺醒。

我們不是想反抗，而是希望能被當作夥伴，而不是工具。(P02)

以前都覺得組織說什麼就照做，但現在會想，我們也是組織的一部分，有權利討論怎麼改進。(P06)

這些語句顯示，基層警察開始以「公共服務主體」的身份重新理解自己。這種角色轉化不僅是認知改變，更是一種道德再定位——從被動的服從者轉為積極的公共行動者。Zacka (2017) 指出，當行動者在官僚環境中覺察到制度矛盾時，其道德能動性會促使他們尋求行動策略以維持倫理一致性。

如果制度不改變，基層再努力都沒用。我們能做的，就是先讓大家有共識、敢講話，才有改變的機會。(P09)

這種「敢講話」的意識正是道德能動性的外化形式。它代表行動者不再僅以個體方式回應壓力，而是透過集體語言與協同行動來重塑制度關係。這一過程使

公共服務動機從個體層面的信念，昇華為集體層面的倫理實踐。

我覺得所謂團結，不是要抗爭，而是希望制度能聽到基層的聲音。

那樣，我們做這份工作才會更有意義。（P04）

這段話標誌著從「服從的倫理」到「參與的倫理」的轉變。公共服務動機不再只是對工作的熱誠，而是成為維護制度倫理的道德力量。當行動者以集體方式介入制度時，團結權便超越了勞動權範疇，成為一種重構公共服務倫理的政治實踐。

#### 四、小節

本章揭示基層警察在制度壓力下的公共服務動機變化歷程。整體而言，分析結果呈現出一條由**動機耗損**、**價值再生**到**集體行動**的轉化脈絡，反映出公共服務動機在現代官僚體制中的動態性與韌性。

首先，制度性的勤務負荷、績效導向與組織信任缺口，使基層警察的公共服務動機受到侵蝕。高壓環境削弱了他們對公共任務的熱忱，也動搖了職業認同與價值信念。這種「動機耗損」不僅是心理層面的疲乏，更是一種倫理層面的倦怠，顯示制度壓力對公共服務價值的結構性侵蝕。

其次，在壓力與矛盾中，部分警察仍透過倫理反思與民眾互動，重新尋找服務意義。民眾的肯定成為重要的心理資源，而個人信念的堅持則轉化為維繫職業尊嚴的道德實踐。這些過程顯示，公共服務動機具有自我修復的特質，能在行動者的反思與實踐中再生。

最後，當個體努力無法撼動制度不公時，基層警察逐漸產生集體意識，團結權的訴求因而浮現。此一過程代表公共服務動機由個體倫理層次轉化為制度行動層次，行動者開始以集體方式回應結構矛盾，尋求組織內部的公平與尊嚴。

綜合而言，本章顯示，基層警察的公共服務動機亦非靜態存在，而是在制度壓力與價值張力之間持續調整與再生。警察在組織規訓中雖受限於權威命令，仍透過日常判斷與行動維繫其服務公共的信念。這種在壓抑與反思之間生成的行動



力量，揭示了公共服務動機的深層社會性，也為下一章的理論討論與政策建議奠定基礎。

## 伍、結論

### 一、研究發現與理論整合

#### （一）公共服務動機的制度脆弱性

研究發現，基層警察的公共服務動機並非穩定持續的心理特質，而是一種受制度環境深刻影響的倫理動能。勤務負荷、績效導向與組織信任缺口構成主要的制度壓力來源，使警察在「服務公共」與「服從組織」之間陷入張力。這種現象印證了 Lipsky（1980）所描述的「高期望與低資源矛盾」，並與 JD-R 模型的假設一致：當工作要求超出可用資源時，動機與心理能量將出現耗損。

然而，這種耗損並非全然消極。基層警察在面對長期制度壓力時，仍展現出自我調整與倫理反思的能力。他們試圖在組織規訓中尋找行動的合理性與道德定位，顯示出 PSM 所強調的「內在價值驅動」仍具韌性。

#### （二）動機再生的倫理機制

研究顯示，民眾互動與社會回饋是促使公共服務動機再生的重要契機。民眾的理解、肯定與感謝提供了非制度性的心理資源，使警察重新體認自身工作對公共利益的意義。這種經驗印證了 Bakker 與 Demerouti（2007）的觀點：外部支持可作為緩衝機制，修復工作壓力造成的心理耗竭。

此外，部分受訪者透過自我判斷與道德實踐，抵抗績效導向帶來的價值異化。他們在制度約束下仍試圖維繫職業尊嚴與倫理底線，展現出公共服務動機的「內在防禦機制」。這說明 PSM 不僅是一種投入動力，也是一種維持行動正當性的倫理資源。

#### （三）團結權作為動機轉化的制度出口

當個體層次的努力無法撼動結構不公時，公共服務動機進一步轉化為集體意識。警察對團結權的訴求，反映出對制度回應與參與權的渴望。這種轉化不僅是

一種權益主張，更是一種倫理修復行動——透過集體表達與制度對話，尋求組織的正當性與公平性。

此現象說明，公共服務動機具有雙重層次：一方面，它是促使行動者服務公共的心理動能；另一方面，當制度壓力使其無法單獨維繫時，它又會外化為集體性的倫理行動。

在此意義上，團結權成為公共服務動機的延伸，使個體的服務倫理得以轉化為制度改革的力量。這樣的觀察呼應 Perry 與 Hondeghem（2008）對 PSM 的再詮釋——即公共服務動機的穩定性，取決於行動者與制度間的價值一致性。

#### （四）撰者觀點：從倫理維度理解公共服務

綜合而言，本研究的核心觀點在於：公共服務動機的本質並非僅是「為公共而服務」的心理傾向，而是一種持續在制度與價值之間進行協商的倫理實踐。基層警察的經驗顯示，當制度不再能支撐公共價值時，行動者仍會以自身的判斷、信念與集體行動，尋找維繫正當性的方式。這種現象提醒我們——公共服務的倫理並非制度賦予的結果，而是行動者在矛盾中不斷生成的成果。

從理論層面而言，本研究補足了 PSM 理論在制度脈絡下的動態面向，揭示了其如何在官僚壓力下被削弱、再生與外化。從實踐層面而言，研究呈現出基層警察在制度限制中仍持續維護公共價值的努力，展現出公共服務倫理的韌性與變形。

## 二、研究反思、限制與未來方向

本研究透過質性訪談探討基層警察在制度壓力下的公共服務動機轉化歷程，揭示行動者如何在結構矛盾中維繫公共倫理。然而，這項研究同時也促使研究者反思制度、倫理與主體之間的動態關係。警察的角色具有雙重性：一方面代表國家權威的執行者，另一方面又是社會秩序的維護者與公民社群的一員。這種張力使公共服務動機不僅是心理動能，更是一種持續在服從與判斷之間調整的倫理實踐。

然而，研究亦有若干限制。首先，受限於時間與取樣範圍，受訪者主要集中於北部都會區，其經驗未必能全面反映其他地區警察的制度脈絡。其次，研究資料以訪談為主，未能納入觀察、文件分析等多元資料來源，可能限制對組織文化與權力運作的更深層理解。最後，本研究聚焦於基層層級，尚未涉及中高階主管對制度改革與團結權議題的觀點，未來可進一步延伸。

基於上述限制，未來研究可從三個面向深化探討。第一，進行跨區域比較與組織層級分析，以理解不同制度文化對公共服務動機與團結意識的影響。第二，採用長期追蹤研究設計，觀察警察公共服務動機在組織改革、社會變遷或政策變動下的動態變化。第三，進行跨理論整合，將公共服務動機與道德能動性、組織公平或公共價值理論結合，深化對行動者如何在制度中維繫倫理實踐的理解。

總結而言，本研究揭示了基層警察在高度制度化環境中，如何在壓力、價值與權力之間重構公共服務的意義。公共服務動機並非靜態的心理傾向，而是一種在制度矛盾中被挑戰、修復與再生的倫理力量。這種力量使行動者得以在體制約束之內維持公共價值的存在，也提醒我們：公共行政研究的核心，仍須回到「人」——那個在服從與良知之間不斷作出抉擇的主體。

## 參考文獻

- 王倫宇（2020）。制服掩蓋的血汗：基層警察的勞動困境與工作權保障〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 何昀峯（2021）。我國公務人員勞動結社意願之研究：世代、工作滿意度與公共服務動機的觀點〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 何哲欣、黃怡翎（2023）。高風險、長工時，警察平均壽命少 18 年。台灣職業安全健康連線，03 月 10 日。<https://oshlink.org.tw/about/issue/karo-overwork/468>
- 李震山（1994）。警察任務法論。登文書局。
- 林秀雲（2016）。社會科學研究方法。雙葉書廊。

- 邱煒翔 (2024)。我國警察人員勞動團結意識之研究:建立警察工會的挑戰、期望與實踐〔未出版之碩士論文〕。國立中央大學。
- 邱煒翔 (2025)。我國基層警察人員之道德能動性研究：績效管理制度與情緒耗竭的影響〔論文發表〕。2025 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，4 月 25-26 日，花蓮。
- 張惟智 (2017)。警察人員公共服務動機與工作幸福感之實證研究—以個人組織配適度作為調節變項〔未出版之碩士論文〕。中央警察大學。
- 陳品君 (2020)。公共服務動機與工作投入對工作績效之影響-以警察人員為例〔未出版之碩士論文〕。世新大學。
- 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。
- 游子正、董祥開 (2020)。公務人員「單位離職傾向」之影響因素分析。文官制度，12 (3)，45-86。
- 黃婉玲 (2024)。公共服務動機黑暗面的觸發：初任基層員警實證研究。公共行政暨政策學系學報，(79)，1-38。
- 楊戊龍 (2007)。論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會。公共行政學報，(22)，39-70。
- 蕭仁豪 (2023)。當「忠誠義務」淪為「被剝削義務」，警察勞動價值面臨「三重脫鉤」。關鍵評論網，01 月 30 日。  
<https://www.thenewslens.com/article/180058/fullpage>
- Adams, R. J. (2008). The human right of police to organize and bargain collectively. *Police Practice and Research: An International Journal*, 9(2), 165–172.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of Managerial Psychology*, 22(3), 309–328.
- Barger, L. K., Lockley, S. W., Rajaratnam, S. M., & Landrigan, C. P. (2009).

- Neurobehavioral, health, and safety consequences associated with shift work in safety-sensitive professions. *Current Neurology and Neuroscience Reports*, 9(2), 155–164.
- Braun, V., & Clarke, V. (2017). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 297–298.
- 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.
- Chan, J. (1996). Changing police culture. *The British Journal of Criminology*, 36(1), 109–134.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425–445.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches. Sage Publications.
- DeLord, R., Burpo, J., & Shannon, M. R. (2008). Police union power, politics, and confrontation in the 21st century: New challenges, new issues. Charles C. Thomas Publisher.
- Drew, J. M., Sargeant, E., & Martin, S. (2024). Why do police consider leaving the profession?: The interplay between job demand stress, burnout, psychological distress, and commitment. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 18, paae036.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Haar, J. M., Roche, M., & Brummelhuis, L. (2018). A daily diary study of work-life balance in managers: Utilizing a daily process model. *The International Journal*

- of Human Resource Management*, 29(18), 2659–2681.
- Hobfoll, S. E. (1989). Conservation of resources: A new attempt at conceptualizing stress. *American Psychologist*, 44(3), 513–524.
- Lazarus, R. S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. Springer.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Luo, F., & Ruiz, J. (2012). Comparing police overwork in China and the USA: An exploratory study of death from overwork (‘Karoshi’) in policing. *International Journal of Police Science & Management*, 14(2), 177–198.
- Marks, M., & Fleming, J. (2006). The right to unionize, the right to bargain, and the right to democratic policing. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605(1), 178–199.
- Molines, M., Mifsud, M., El Akremi, A., & Perrier, A. (2021). Motivated to serve: A regulatory perspective on public service motivation and organizational citizenship behavior. *Public Administration Review*, 81(4), 603–615.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40–53.
- Olson Jr, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, with a new preface and appendix. Harvard University Press.
- Papazoglou, K., Kamkar, K., Collins, P. I., & Schlosser, M. D. (2022). Police trauma, loss, and resilience. *Frontiers in Psychology*, 13, 1012970.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage Publications.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.

- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54–67.
- Schaufeli, W. B., & Bakker, A. B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 25(3), 293–315.
- Schott, C., Van Kleef, D. D., & Steen, T. (2015). What does it mean and imply to be public service motivated? *The American Review of Public Administration*, 45(6), 689–707.
- 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.
- Violanti, J. M. (2012). Shifts, extended work hours, and fatigue: An assessment of health and personal risks for police officers. *U.S. Department of Justice*, 45–80.
- Walker, S. E., & Archbold, C. A. (2018). *The new world of police accountability*. SAGE Publications.
- 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.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard university press.

# **A Study on the Right to Solidarity of Frontline Police Officers in Taiwan: A Public Service Motivation Perspective\***

Wei-Siang Chiou\*\*

## **Abstract**

Police officers, as frontline agents of social order and public safety, represent both the authority of the state and the embodiment of public service values. Yet, within a highly bureaucratic and performance-driven system, frontline officers face excessive workloads, deteriorating working conditions, and psychological exhaustion, all of which erode their Public Service Motivation (PSM). When institutional support and feedback are lacking, PSM is no longer a fixed inner disposition but becomes a process of ethical reflection and adaptive action. This study explores how the PSM of frontline police officers is reconstructed under institutional strain and how this transformation gives rise to demands for solidarity rights.

Using a qualitative design with in-depth interviews and thematic analysis, the findings reveal three interrelated dynamics: (1) institutional pressures lead to motivational depletion and value alienation; (2) citizen interactions and moral reflection enable motivational regeneration; and (3) ethical tensions foster collective awareness that transforms into institutional demands for solidarity. The study concludes that PSM is not a static psychological trait but an evolving ethical practice continually reshaped within structural contradictions, revealing how police officers sustain public values

---

\* This article is based on the author's unpublished master's thesis titled "*A Study on the Labor Solidarity Awareness of Police Officers in Taiwan: Challenges, Expectations, and Practices of Establishing Police Unions*" (2024). The current study expands and reframes the original work by focusing on the perspective of Public Service Motivation (PSM).

\*\* Doctoral Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Email: [s811371103@gm.ntpu.edu.tw](mailto:s811371103@gm.ntpu.edu.tw)

Received: October 29, 2025. Accepted: November 20, 2025.



amid bureaucratic constraints.

**Keywords:** Public Service Motivation, frontline police officers, institutional pressure, ethical practice, solidarity rights