



# CONTENTS

· 001 ·

## 第一篇

### 公共管理基礎理論篇／1－1

- 第一章 公共管理的興起…………… 1－2
- 第二章 公共管理的特性與研究途徑…………… 1－21
- 第三章 公共管理的未來發展…………… 1－33

## 第二篇

### 公共管理理論與實務篇／2－1

- 第一章 公部門與私部門的比較研究…………… 2－2
- 第二章 民主行政與公共利益…………… 2－15
- 第三章 公部門的課責…………… 2－37
- 第四章 新公共管理的哲學…………… 2－49
- 第五章 政府再造…………… 2－64
- 第六章 企業化政府…………… 2－83
- 第七章 新公共服務…………… 2－106
- 第八章 民主政府的新治理模式…………… 2－114
- 第九章 政府改造四化政策（含推動政府業務委外化）…… 2－132

## 第三篇

### 政治管理篇／3－1

- 第一章 公共管理者的角色與能力…………… 3－2
- 第二章 社會資本與組織信任…………… 3－20
- 第三章 公部門公眾關係與政策行銷…………… 3－29
- 第四章 公部門跨域治理…………… 3－52
- 第五章 全球化與全球治理…………… 3－66
- 第六章 民意、媒體與公共管理…………… 3－72



# CONTENTS

· 002 ·

## 第四篇

### 方案管理篇／4－1

第一章	公部門策略性管理	4－2
第二章	績效管理（含績效指標設計、目標管理、360°回饋績效評估、標竿學習、平衡計分卡）	4－17
第三章	公部門組織再造理論與實際	4－53
第四章	公部門組織精簡理論與實際	4－60
第五章	公部門民營化理論與實際	4－67

## 第五篇

### 資源管理篇／5－1

第一章	公部門組織發展與組織學習	5－2
第二章	公部門知識經濟與知識管理	5－24
第三章	非營利組織與志工管理	5－39
第四章	全面品質管理理論	5－71
第五章	公部門團隊建立	5－90
第六章	公部門顧客導向管理	5－103
第七章	公部門參與管理	5－112
第八章	多元化管理	5－122
第九章	公部門危機管理	5－130
第十章	公部門風險管理	5－142
第十一章	電子化政府的理論與實際	5－145
第十二章	公部門人力資源管理	5－167
第十三章	公部門財務管理	5－176



# CONTENTS

• 003 •

## 附 錄

### 108 年新試題／6-1

身心障礙人員考試試題.....	6-2
退除役軍人轉任公務人員考試試題.....	6-13
公務人員高等考試三級考試試題.....	6-23
公務人員普通考試試題.....	6-30
原住民族考試試題.....	6-45





1-2

公共管理

第一章

## 公共管理的興起

### 試力 No.1

對於公共管理的意涵，學者每每有不同觀點之定義，譬如從管理主義、政策管理、新公共管理或公共行政等不同角度所界定之公共管理意涵。但是不論由何種觀點出發，吾人似乎仍能發掘出當代公共管理之共同特質，試說明之。

### 審題指南

公共管理的發展、從「管理主義」、「公共行政」、「政策管理」、「新公共管理」等四個角度界定公共管理、當代公共管理之共同特質。

### 解惑

#### (一)公共管理的發展：

自 1980 年代以來，公共管理的研究如雨後春筍般的發展，研究社群對其研究重點尚未產生共識，學者將其現階段公共管理研究領域比喻為「變形蟲」，一般而言，公共管理的主要目的在幫助公共管理者，探究如何貫徹政策的執行與順利完成機關活動，並著重在內在管理與外在環境因素作深入討論。

#### (二)從不同概念解釋公共管理：

公共管理是一門多元性與複雜性的學科，必須從「管理主義」、「公共行政」、「政策管理」、「新公共管理」等四個角度界定公共管理這個名詞：

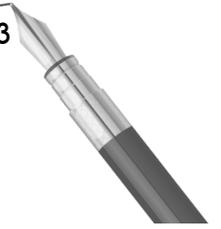
##### 1. 從管理主義的角度：

波立特 (Pollit) 指出：「公共管理是一組信仰與實務，是新的國家機關經營方式」，管理主義之五項主張為：

- (1) 社會進步有賴於經濟生產力的提高。
- (2) 必須運用先進的科技以提高生產力。
- (3) 透過紀律性的公務人力，才能以科技實踐目標。
- (4) 政府經營成功有賴於管理者之專業主義。
- (5) 管理者必須擁有權力才能執行其重要角色。

##### 2. 從公共行政的角度：

德國學者認為公共行政等同於公共管理，基此公共行政非常強調公共性，公民社會與市場是無法取代公共行政的運作；另外，尚有學者認為公共行



為應為國家機關與公民社會之間的連鎖關係，一方面是私部門朝向國家機關的政策需求，另一方面則是國家機關執行公共政策，向公民社會提出成果。

### 3. 從政策管理的角度：

林恩（Lynn）認為政策管理是指具有行政責任的政府官員在某種限制下，對政府行動進行有利的詮釋，因此其概念包括：

- (1) 公共管理與政策分析緊密結合，包括需求認定、備選方案規劃分析、資源配置。
- (2) 必須考量行政責任、組織量能、個人技巧能力。
- (3) 目的在於為政府從事的活動作有利的解釋。

### 4. 從新公共管理的角度：

學者從新公共管理觀點界定公共管理的信念為：

- (1) 以理性途徑從事管理活動，強調策略管理在設定目標與澄清政策議題上的角色。
- (2) 以效率、效果與經濟標準衡量組織成就，發展績效指標，俾作為相互比較與未來決策之參考。
- (3) 創造彈性的、回應的與學習的公共組織，發展以顧客與公民為焦點的公共服務取向，希望從供給導向轉變為需求導向，不再受制於專業的供給者，而須回應被服務群眾的需求。
- (4) 發展一套改變組織文化的政策，希望能從傳統公共服務的價值文化轉變為市場導向與企業精神的新公共服務模式。

### (三) 當代公共管理之共同特質：

丘昌泰教授認為不論由何種角度出發，吾人仍能發掘出當代公共管理之共同特質如下：

1. 公共管理是將私部門的管理手段，運用於公部門上，未改變公部門的主體性。
2. 公共管理選擇性地運用市場機制手段，並非將公共服務完全市場化。
3. 公共管理既非公共行政亦非政策執行，也並未排斥兩者的內涵，只是主張予以吸收、修正、整合。
4. 重視與外部環境的關係，強調最高管理者的策略設計為焦點。
5. 公共管理不完全是政府管理，是與私部門、非營利組織、公民社會或個人進行「公私合夥」的合作協力模式。

## 試力 No.2

試界定公共管理之概念，並從「內生因素」與「外生因素」兩方面說明公共管理興起之背景。

### 審題指南

公共管理發展、內生因素的界說（意識形態：新右派的出現；理論基礎：新古典經濟學崛起）、外生因素的界說（全球化時代；資訊化社會的環境變遷）。

### 解惑

#### (一)公共管理發展：

根據相關文獻的顯示，公共管理發展的原因，可以從兩個角度加以觀察：

##### 1. 內生因素：

這是指出自於公部門本身的因素，可以從「意識形態」與「理論基礎」兩分面分析。

##### 2. 外生因素：

這是指來自公部門以外的因素，最重要的是「全球化時代」，「資訊化社會的環境變遷」兩分面分析。

#### (二)內生因素界說：

##### 1. 意識形態：新右派的出現。

(1)英國推動政府再造運動：1979年英國柴契爾政府推動新右派的理念，其基本共識是：政府介入公共財的配置可以平衡市場效率、個人選擇自由與經濟社會平衡狀態。

(2)新政治的實務發展：

①加強市場競爭力：為解除經濟管制，加強市場競爭力，必須削減公部門的規模，積極推動民營化，將市場機制引進公共服務領域中，同時採取供給面經濟學概念，建立「政府最好、管制最少」的理念。

②主張強勢國家：由中央政府強勢領導，以建立強勢國家，特別加強中央政府的控制角色，限制地方政府支出上限，強制要求地方政府推動民營化，諸如：公車服務及社會福利等措施。

③推動大眾化資本主義：係指擴大個人財產權與消費者選擇，藉以鼓勵政府員工採取與私部門一樣的利潤共享、員工入股的企業經營模式，以建立企業文化，並加強公、私部門的市場力量。

④新工黨改革路線的認同：新左派第三條路，是英國新工黨首相布萊爾



(Blair) 所主張的社會民主主義更新，新工黨雖然是一個集體主義的社會主義新左派，但是與新右派都是一種社會運動，朝向於自由主義的放任經濟。

## 2. 理論基礎：新古典經濟學崛起。

新古典經濟學之主要理論有：「公共選擇理論」、「委託人與代理人理論」、「成本交易理論」，理論假設為：

- (1) 方法論上的個體主義：個人看作是決策的基本單位，個人都是最終的決策者。
- (2) 理性分析工具：理性自利的個人主張個人為求其利益極大化，應用理性量化的方式，分析政治經濟的現象，如賽局理論的運用。
- (3) 市場機制極大化：主張自由市場的觀念，政府就必須盡量不干預，僅在公共財或資訊失衡時，才作必要的適度干預。

### (三) 外生因素的界說：

#### 1. 全球化時代：

所謂全球化係指「世界社會逐漸增加交互依賴性」，全球過程包括經濟、政治、財務、科技與文化複雜過程，逐漸拉近地方與全球的關係。全球化的結果，將產生下列影響：

- (1) 國際因素成為國家政策制定的主要考慮。
- (2) 各種政經活動漸趨國際化或區域化。
- (3) 重要的跨國性組織扮演重要角色。
- (4) 國家必須改變其定位與加強政府功能，走向「競爭國家」，並採行民營化與政府再造策略。

#### 2. 資訊化社會的環境變遷：

資訊化是促進全球公共管理革命的另一項主因，英國布萊爾政府成立政府資訊系統；美國柯林頓政府的 NPR 政策更以建立電子化政府為主要目標；歐盟 (EU) 亦在 1994 年高峰會議提出資訊社會倡議。幾乎所有的人類活動，都受到電子革命的影響，如電子商務、電子銀行、電子公民、電子社會等電子概念，也改變了各國政經與社會結構，出現一個以資訊科技為主導的新世界秩序。

### 試力 No.3

若將公共管理視為政治管理 (Political Management)、方案管理 (Program Management) 與資源管理 (Resources Management) 三種範疇的合成，請就此三大範疇各應包括那些核心議題加以析論之。



甚多，且並未減少對於公共服務的數量與品質。

- (2) 公共服務的決策制定更能採取理性途徑與策略設計導向，而且以契約管理方式兼顧了服務品質、效率與責任標準。
- (3) 公共服務對消費者更具回應力，公開的管道使顧客參與，並提供快速的服務方式。
- (4) 將公共官員的權力由專業者與工會移轉到管理者與主雇團體，減低工會對公共部門決策的影響力。
- (5) 使公共部門保持更大彈性，能夠提供各種創新與改進計畫，逐漸形成企業型文化。

## 2. 新公共管理的缺點：

- (1) 未能注意公共行政的政治本質：新公共管理著重於管理效率的提升，未能以憲政體制的角度思考，公共行政在治理過程的地位。
- (2) 新公共管理無助於社會正義：新公共管理強調成果績效以及顧客導向，降低公共行政所欲追求的最廣泛之公共利益。
- (3) 新公共管理使民眾無由參與決策：由於新公共管理理論，期望行政人員須成為具有創新能力的公共企業家，這種精神卻與公民參與精神悖離。
- (4) 公眾利益遭棄置的概念：新公共管理強調行政人員的創新和績效掛帥下，將使得公共利益有被棄置的概念產生。
- (5) 新公共管理限縮行政人員的思考範圍和倫理的角色：新公共管理強調企業取向，將促使公共行政傾向功利主義的思維方向發展。
- (6) 新公共管理忽略社區意識的培植：新公共管理忽略培植公民意識、相互對話，使公民無由參與公共事務，建立社區意識。
- (7) 新公共管理產生民主課責的問題：新公共管理賦予官僚體制更多的行政裁量權，此將使民主課責越發受到威脅與挑戰。



1. 關於公共管理的敘述，下列何者錯誤？

- (A) 公共管理完全等同於治理
- (B) 公共管理重視與外部環境的關係
- (C) 公共管理是一種新修正的公共行政
- (D) 公共管理選擇性的運用市場機制為手段

(A)

### 知識焦點

公共管理的敘述：

- (1) 公共管理不是一種意識形態或文化形式，而是一種新興專業或管理實務，重視與外部環境的關係。
- (2) 公共管理不是公共行政，而是一種新修正的公共行政；主張政府應重視結構設計，資源有效配置及激勵行政人員士氣。
- (3) 公共管理與新公共管理為同義詞，其研究範疇與內容，運用市場機制為手段，都已超越傳統公共行政的領域。

2. 美國公共管理助理的機構間研究委員會（The Interagency Study Committee on Public Management Assistance）認為公共管理的核心要素為：

- (A) 政策管理 + 資源管理 + 人力資源 (B) 財務管理 + 人力管理 + 資訊管理  
(C) 政策管理 + 資源管理 + 方案管理 (D) 政策管理 + 資訊管理 + 人力管理

» 知識焦點 «

1975 年喬治城公共服務實驗室（或稱美國公共管理助理的機構間研究委員會）主任馬許金（Mushkin）對預算管理局（OMB）的報告中，提出公共管理三個核心要素：① 政策管理；② 資源管理；③ 方案管理。

3. 依據凱多（D. Kettl）的研究，公共管理理論研究的起源與下列何者具有相當密切的關聯性？

- (A) 政策規劃 (B) 政策執行 (C) 科學管理 (D) 新公共行政

» 知識焦點 «

關於公共管理理論研究的起源，Kettl 認為與 1970 年代政策執行運動、運用跨學科的知識與工具有關，此一運動是由公共政策的學者普里斯曼（Pressman）與魏達夫斯基（Wildavsky）等人所倡導的。自此，學者開始探討公部門內部管理的角色型態，由傳統的行政官員轉換成組織創新者的角色，以及提高績效的「公經理人」。

4. 下列何者不是 70 年代後始興起之學派？

- (A) 公共選擇（Public Choice）  
(B) 新公共行政（New Public Administration）  
(C) 新公共管理（New Public Management）  
(D) 類同管理（Generic Management）

» 知識焦點 «

- (1) 1970 年代進入「後現代人文主義」，公共管理典範朝向追求「公共性」的特質，包括：新公共行政、新公共管理。
- (2) 而所謂「類同管理」係指管理就是管理，無所謂公私部門之差異，因而



其研究對象不限定部門，其研究結果亦適用於公部門、私部門及非營利組織，屬於 1970 年代以前管理主義的研究重點。

5. 美國公共管理學者卡爾森與歐爾曼 (Garson and Overman) 將公共管理的內涵界定為： (C)  
(A) PHFRAEIR (B) PREIFHAR (C) PAFHRIER (D) PAHRFREI
6. 下列何者並非「PAFHRIER」的公共管理要求？ (D)  
(A) 政策分析 (B) 財務管理 (C) 資訊管理 (D) 情緒管理
7. 公共管理的內涵，所謂「PAFHRIER」中的 HR 是指什麼？ (C)  
(A) 政策分析 (B) 財務管理 (C) 人力資源管理 (D) 資訊管理
8. 卡爾森與歐爾曼 (Garson and Overman) 以「PAFHRIER」一詞代表公共管理之內涵，其中的 ER 係指： (B)  
(A) 企業精神再造 (Entrepreneurial Reengineering)  
(B) 對外關係 (External Relations)  
(C) 授能與流程再造 (Empowerment, Reengineering)  
(D) 授能與同應 (Empowerment, Responsiveness)
9. 公共管理理論的研究發展，已使公共行政領域中的管理內涵及功能出現實質的轉變，葛森 (G. Garson)、歐培曼 (E. Overman) 指出「POSDCORB」已經轉為「PAFHRIER」，關於後者的內涵，下列何項敘述有誤？ (D)  
(A) PA 代表政策分析  
(B) F 代表財務管理、I 代表資訊管理  
(C) HR 代表人力資源管理  
(D) ER 代表環境風險

» 知識焦點 «

葛森 (G. Garson)、歐培曼 (E. Overman) 歸納出公共管理實質的內涵為：  
① 政策分析 (Policy Analysis)；② 財務管理 (Financial Management)；  
③ 人力資源管理 (Human Resource Management)；④ 資訊管理 (Information Management)；⑤ 對外關係 (External Relations)。

10. 史達林 (Starling, 1993) 指出，公私部門管理的最大差異，乃在於公共管理者須花費較多的時間與精力於： (C)  
(A) 資源管理 (B) 方案管理 (C) 政治管理 (D) 法務管理
11. 史塔林 (Grover Starling) 將公共管理的範圍區分為： (C)  
(A) 政策管理人力資源管理 + 財務管理

- (B)政策管理 + 資源管理 + 資訊管理
- (C)政治管理 + 資源管理 + 方案管理
- (D)政治管理 + 資源管理 + 資訊管理

» 知識焦點 «

史塔林 (Grover Starling) 在其 1998 年出版之《公部門管理》，將公共管理的範圍區分為：

- (1)政治管理 (Political Management)：涉及行政與政治關係、府際關係。
- (2)資源管理 (Resource Management)：包括人力、財務、資訊管理。
- (3)方案管理 (Program Management)：政策規劃、執行、評估。

12. 公共管理學最重要的貢獻或發展潛能，乃在於將管理策略與下列何者相結合？ (A)

- (A)外在政治環境 (B)內在組織文化 (C)管理資訊系統 (D)標竿管理系統

» 知識焦點 «

公共管理係於 1970 年代至 1980 年代初期，由企業管理及公共政策兩個學派所共同發展出來的，在研究取向上，具有以下特色：

- (1)同時重視策略與過程，但仍注意外部性（外在政治環境）取向，也就是整合政策的內在環境與外在環境。
- (2)對政策科學即政府制定政策過程的「硬性面」有更多的重視，惟也對人文管理藝術的「軟性面」特別重視，以達成科際整合的理想。
- (3)研究分析以高階的公經理人為對象。也就是說，公共管理的知識主要係以高階主管人員為教學對象。
- (4)公共管理的「公共」，係採用更寬廣的概念，包括非營利組織、私企業之公共面向，強調公私協力的治理網絡。
- (5)重視理論，特別是規範性理論。換言之，公共管理的研究對公共哲學及公共價值也重視，諸如：公共責任、公平正義，並非只注意經濟效率而已。

13. 學者 O. E. Hughes 指出，自 1980 年代以來，有關政府部門過於龐大及其能力相對不足的原因，不包括以下那一項？ (C)

- (A)政府的規模過大 (B)政府的範圍太大
- (C)政府的財政赤字惡化 (D)政府運作的方法不恰當

» 知識焦點 «

學者休斯 (O. E. Hughes) 在其所著《公共管理與公共行政》一書中指出公部門的問題有：「政府的規模過大」、「政府的範圍太大」、「政府運



作的方法不恰當」等三個原因，導致能力相對不足。

14. 下列有關公共管理共同特質的敘述，何項不正確？ (A)
- (A) 將公共服務完全市場化
  - (B) 重視與外部環境的關係
  - (C) 強調政府與民間合夥模式
  - (D) 公共管理與政策分析密切不可分離
15. 下列對於「公共管理」意涵的描述，何者錯誤？ (A)
- (A) 「公共」就是專指政府組織
  - (B) 「管理」意味著政府與公共服務擷取企業管理的方法論
  - (C) 「公共管理者」在推動企業型政府的工作上扮演重要的角色
  - (D) 公共管理相當重視公共服務傳遞的「生產再造」(Production-Engineering)
16. 對於「公共管理」學術地位與性質的描述，下列何者錯誤？ (B)
- (A) 公共管理著重社會系絡中的行政研究
  - (B) 公共管理是一門強調理論至上的社會科學
  - (C) 公共管理反映著科際整合傳統
  - (D) 公共管理與政策取向具有密切關連性
17. 關於公共管理的敘述，下列何者錯誤？ (D)
- (A) 公共管理聚焦於將公共行政視為一種專業
  - (B) 公共管理的研究領域與公共政策有所重疊
  - (C) 公共管理是強調科際整合的社會科學
  - (D) 公共管理的目的在提升組織績效，將視野置於政府內部
18. 下列針對公共管理之基本概念，何者正確？ (B)
- (A) 比起傳統公共行政，公共管理並不重視公平、正義等議題
  - (B) 公共管理的著重對象主要包含公私部門
  - (C) 公共管理截然不同於行政學的古典原理
  - (D) 公共管理不受到政治權威的影響
19. 下列關於公共管理意涵的敘述，何者錯誤？ (D)
- (A) 公共管理是一種策略性的領導
  - (B) 公共管理蘊含企業性政府的概念
  - (C) 公共管理涉及公共行政的藝術面向
  - (D) 公共管理僅著重於技術導向

20. 有關公共管理的意涵，下列何者正確？

- (A) 公共管理與科學管理的傳統無關，是一種應用性的社會科學
- (B) 公共管理的重點，是將公共行政視為一種專業
- (C) 公共管理重視組織內部運作程序，不重視組織與外部環境的關係
- (D) 公共管理的領域，不包括非營利組織（或稱為第三部門）

(B)

《知識焦點》

公共管理的共同特質：

- (1) 公共管理繼承科學管理的傳統，作為一種應用性的社會科學，它反應出科際整合的取向。
- (2) 公共管理雖自公共政策與企業管理知識領域中獲取養分，但卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理追求營利之偏狹目標，換言之，不宜將公共服務完全市場化。
- (3) 公共管理雖然是公共行政區域或公共事務廣大領域的一部分，卻具有獨立成為新興研究領域之企圖。
- (4) 它不僅重視組織內部運作程序的精進有效，同時也重視組織與外部環境的關係（顧客關係）。
- (5) 它是在民主過程、公共責任及政治系絡下運作，因此其強調策略與領導之藝術，並藉由擴大公共領域，將非營利組織（或稱為第三部門）納入，以強化管理能力，來達成降低施政成本，克服財政危機，提升工作生活品質，以及提高政府之績效與服務品質的目標。

21. 下列對「公共管理」概念的描述，何者錯誤？

- (A) 公共管理是一門極為傳統的學科
- (B) 公共管理旨在協助解決公共問題
- (C) 公共管理可以協助公共管理者滿足民眾需求
- (D) 公共管理包括處理公眾事務所需的知識、技能與策略

(A)

22. 下列對於公共管理學科領域的描述，何者錯誤？

- (A) 應以當前時間或時代為唯一範圍
- (B) 常與政府再造、變革等議題高度相關
- (C) 目前尚未達成嚴格或具體的界定
- (D) 理論與實務均需配合環境變化

(A)

23. 下列何者並非從管理主義角度思考公共管理所提出之主張？

- (A) 強調政府施政的專業主義
- (B) 重視公務人員的課責和紀律
- (C) 運用先進科技提升機關生產力
- (D) 探究公平正義的核心價值

(D)