

95
年
最新
版

◆ 高上高普特考及各類升等升資考試專用

公共管理(概要)

—— 依94年考選部公布最新考情全新整編 ——

National Examination

演練最新題庫厚植實力
掌握考試趨勢深入剖析

高
點

譚士林 ◎ 編著

95
年
最新
版

■ 高上高普特考及各類升等升資考試專用

公共管理(概要)

—— 依94年考選部公布最新考情全新整編 ——

National Examination

演練最新題庫厚植實力
掌握考試趨勢深入剖析

高

點

譚士林◎編著



高上高普特考叢書系列

公共管理（概要）

編著者：譚士林

出版者：高點文化事業有限公司

郵 撥：15834067高點文化事業有限公司

電 話：(02)23815766

傳 真：(02)23880876

網 址：www.get.com.tw

E-mail：publish@mail.get.com.tw

中華民國94年11月八版

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第4833號

建議售價 450元

著作權所有・翻印必究

G302H ISBN 957-814-137-8

高上最榮耀 金冠軍 超級強
世 紀 誰能比

高考行政全國狀元	林顯翔 (政大)
高考地政全國狀元	許嘉禾 (政大)
高考金融全國狀元	張嘉熙 (台大)
高考書畫全國狀元	劉丁華 (政大)
普考會計全國狀元	周怡青 (台科)
高考實績全國狀元	洪世宗 (淡江)
高考統計全國狀元	姚彦手 (政大)
普考統計全國狀元	戴永杉 (政大)
高考勞工全國狀元	蔡幸輝 (政大)
普考勞工全國狀元	曾斐耿 (北市大)
高考教育全國狀元	劉世平 (政大)
高考法政全國榜眼	施育傑 (台大)
高考教育全國榜眼	施柏惠 (高師)
高考金銀全國榜眼	陳慧馨 (中興)
普考經師全國榜眼	梁冠華 (逢甲)
普考統計全國榜眼	劉佳鑫 (政大)
高考實績全國榜眼	莊雅婷 (中正)
高考會計全國榜眼	陳麗展 (中興)
高考實工全國榜眼	陳彩玲 (中原)
高考經師全國榜眼	李佳倫 (北商)
高考政管全國榜眼	趙晏倫 (淡江)
高考教育全國探花	楊孟穎 (輔大)
普考教育全國探花	傅連智 (政大)
高考財稅全國探花	林昱均 (東海)
高考勞工全國探花	劉錦豐 (政大)
高考金融全國探花	翁台倫 (中興)
高考書畫全國探花	林政寬 (政大)
普考會計全國探花	方淑玄 (台大)
高考實績全國探花	游寶興 (大學)
普考經師全國探花	王鑑丞 (台大)

因版面限制，僅明列部分考取全國第一、二、三名之優秀名人榜

高上15連霸

●普考地政總錄取人數12名，高上包辦8名，	●普考人事總錄取人數28名，高上包辦19名，	●普考資訊總錄取人數29名，高上包辦22名，	●普考會審總錄取人數49名，高上包辦39名，	●普考財稅總錄取人數40名，高上包辦32名，	●普考統計總錄取人數3名，高上包辦3名，	●普考經行總錄取人數12名，高上包辦12名，	●高考政風總錄取人數99名，高上包辦67名，	●高考財稅總錄取人數146名，高上包辦110名，	●高考法制總錄取人數15名，高上包辦12名，	●高考會審總錄取人數70名，高上包辦57名，	●高考統計總錄取人數19名，高上包辦16名，	●高考地政總錄取人數20名，高上包辦17名，	●高考經行總錄取人數28名，高上包辦25名，	●高考資訊總錄取人數19名，高上包辦17名，	●高考金融總錄取人數23名，高上包辦21名，
-----------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	----------------------	------------------------	------------------------	--------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

高上聲明

- ①高上僅在台北開班，絕非其他補習班聯合全省各班成績加總刊登！
- ②高上連續十五年蟬聯高普考熱門類科全國最多錄取！
- ③高上所開辦的各類科皆已超最高錄取率驚嘆全國！
- ④高上上榜學員皆為正規生，絕非他班以各種名義換來的錄取成績！

94~91 年高普考各類科統計人數表

等 別		高 考 三 級												
類 科		一般行政	一般民政	人事行政	教育行政	社會行政	地政	法制	財稅行政	金融保險	會計審計	經濟行政	統計	資訊
94年	報名人數	2327	1233	2243	2895	1815	900	1277	5566	553	1520	355	304	1077
	一試錄取人數	951	485	867	1198	705	353	489	2307	195	619	136	122	416
	公告錄取人數	11	15	56	34	22	10	3	107	7	54	7	6	14
	實際錄取人數	38	27	74	40	58	20	15	146	23	70	28	19	19
93年	報名人數	2371	1167	1824	1749	1693	812	1264	5677	639	1218	282	284	1000
	一試錄取人數	950	455	689	685	656	313	484	2381	225	486	107	105	386
	公告錄取人數	33	24	60	29	35	7	11	150	17	85	12	10	20
	實際錄取人數	47	28	69	32	45	12	17	205	20	142	17	13	25
92年	報名人數	2145	1133	1732	1265	1812	890	1241	6105	502	1286	260	238	805
	一試錄取人數	844	442	674	489	726	371	470	2586	187	507	92	89	317
	公告錄取人數	39	15	51	50	41	24	7	92	8	44	15	12	17
	實際錄取人數	47	18	62	68	46	32	8	102	10	50	19	16	18
91年	報名人數	2098	2143	1966	1541	2612	--	2165	8073	--	1736	--	550	1035
	一試錄取人數	806	813	732	545	960	--	824	3314	--	681	--	194	364
	公告錄取人數	12	13	33	18	56	--	8	112	--	47	--	5	4
	實際錄取人數	15	16	39	18	65	--	10	127	--	48	--	8	5
等 別		普 通 考 試												
類 科		一般行政	一般民政	人事行政	教育行政	社會行政	財稅行政	金融保險	會計審計	經濟行政	統計	資訊處理		
94年	報名人數	6604	3962	2118	2221	1163	6377	--	2127	507	317	1474		
	一試錄取人數	2513	1511	830	895	476	2651	--	853	184	127	572		
	公告錄取人數	26	22	21	8	5	34	--	24	6	2	15		
	實際錄取人數	43	39	28	18	18	40		49	12	3	29		
93年	報名人數	5955	3078	1506	939	885	7309	1242	1802	--	317	1225		
	一試錄取人數	2225	1216	593	355	356	3102	444	736	--	117	482		
	公告錄取人數	36	30	18	4	7	69	16	49	--	5	8		
	實際錄取人數	54	42	18	5	15	98	19	70	--	9	8		
92年	報名人數	4052	4567	1298	784	1110	7856	1116	1829	253	300	1267		
	一試錄取人數	1602	1830	523	281	455	3296	422	744	84	108	494		
	公告錄取人數	26	35	7	4	10	62	8	34	3	3	5		
	實際錄取人數	39	38	14	5	14	93	14	49	6	6	8		
91年	報名人數	5615	6734	1964	--	750	11109	2393	2117	--	637	2641		
	一試錄取人數	2129	2651	746	--	305	4526	864	854	--	226	1007		
	公告錄取人數	26	24	16	--	3	197	46	23	--	5	40		
	實際錄取人數	27	25	16	--	3	204	52	27	--	6	44		

▲ 本表資料僅供參考，若有異動，以考試院公告為主。

一種從相信發展而來的關係

當你翻開這本書，開始體會高點的用心與誠懇，
你就已走進高點的大門，成為我們的朋友……
從這一刻起，我們的未來已經緊緊結合在一起。

不是對自己的未來深思熟慮的人，不會選擇報考高普考；同樣的，不是具備獨立思考判斷能力的人，不會選擇高上。因為“高上”的成立，不僅打破了補習班市場原本寡占壟斷的局面，更在同業之間引起不小的震撼！我們扭轉了過去補習班「生產者導向」的觀念，由「消費者導向」的理念出發，提供這個市場一項完全嶄新的產品，從每一間教室桌椅的安排、燈光的規劃、空間及音效的設計，到每一套課程的排定、每一本書籍的編印，甚至字體大小、清楚的選擇，都是以「你的權益」為主要的考慮。我們最大的期望，便是這個市場中的消費者——考生們，能夠擺脫過去受制、忍氣吞聲的狀況，真正找到一個可以托付未來、並肩作戰的伙伴。

所以，只要你稍作觀察，一定不難體會：高上的每一個細節，都只有一個目的——讓你的努力發揮最大的效率。這套叢書，也是如此！！

●關於這套叢書

如何準備競爭激烈的高普考考試，每個人都有不同的意見，有人偏好考古題的歸納、整理，有人著重各科整體內容的研讀；高上以為，只有兼重理論基礎與實戰演練，才是最適當的方法，這套叢書從各科重要定理的整理說明，到近年重要考題的詳解以及未來命題趨勢的分析，鉅細靡遺，循序漸進的安排方式，讓你輕鬆著手，有系統地學習，我們相信，它會是你準備考試的最佳工具。

相信你是經過自己的判斷，才決定相信高上，
我們也歡迎你提醒你的好朋友，讓他們自己來親眼看看，親身體會，
然後，再自己決定要不要相信高上！

著作權／不容侵犯

下列文字爲著作權法之部分條文，仁人君子敬請自重，凡侵犯著作權者，必依法究辦。

《著作權法》第六章 權利侵害之救濟

■第八十七條

有下列情形之一者，除本法另有規定外，視爲侵害著作權或製版權：

- 一 以侵害著作人名譽之方法利用其著作。
- 二 明知爲侵害製版權之物而散布或意圖散布而公開陳列或持有者。
- 三 輸入未經著作財產權人或製版權人授權重製之重製物或製版物者。
- 四 未經著作財產權人同意而輸入著作原件或其重製物者。
- 五 以侵害電腦程式著作財產權之重製物作爲營業之使用者。
- 六 明知爲侵害著作財產權之物而以移轉所有權或出租以外之方式散布者，或明知爲侵害著作財產權之物意圖散布而公開陳列或持有者。

《著作權法》第七章 罰 則

■第九十一條

擅自以重製之方法侵害他人之著作財產權者，處三年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。

意圖銷售或出租而擅自以重製之方法侵害他人之著作財產權者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金。

以重製於光碟之方法犯前項之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰金。

著作僅供個人參考或合理使用者，不構成著作權侵害。

■第九十二條

擅自以公開口述、公開播送、公開上映、公開演出、公開傳輸、公開展示、改作、編輯、出租之方法侵害他人之著作財產權者，處三年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。

本書**精華要點**導引

本書乃針對國家考試「公共管理」命題趨勢所編寫的參考用書。由於公共管理是一門嶄新的科目，而國內對這方面的研究也屬於剛起步的階段，尚未發展成為完整而獨立的研究領域，所以有關公共管理的研究大多是散見於行政學、管理學、組織理論、公共政策等書籍和期刊當中。由於公共管理的內涵相當龐雜，欲群覽全貌不僅費時且不得要領，而造成讀者會有以下困擾：

- 一、非本科系畢業學生準備此科目總覺得艱澀難懂，範圍既廣且抓不住重點，若考題稍為靈活即無法應付。
- 二、本科系學生準備此科目，因學者專家眾多，說法不一，無所適從，對它有一種範圍既廣、時勢資料隨時在變、無從蒐集的無力感。

針對上述情形，本書參考並完整蒐集國內外重要的公共管理相關著作論文以及期刊等（請參見本書參考文獻），配合國家考試最新命題趨勢，綜合整理、去蕪存菁，使讀者能夠輕鬆地準備應考，而不必花太多時間與金錢購買許多書籍閱讀，而以最有效的資源，以達事半功倍之效。另外，由於公共管理之考題、出處及出題教師已漸趨明朗化，本書於改版同時並針對考試趨勢進行修改及補入詳細珍貴之資料。因此，筆者希望藉由本書的整理出版，能夠提供讀者一套清晰的架構，便於奠定這門學科的基礎，輕鬆自信的應付考試。

◎本書特色

一、內容析論

主要涵蓋目前公共管理最重要的理論學說，以提綱契領的方式濃縮，使讀者能有系統的建立完整的概念架構，循序漸進增強實力於潛移默化之間，並加強記憶和了解。

二、範題精選

申論題型之考試，其目的在評量應試者分析整合之能力。因此筆者特別設計各類型之範題，使考生在研讀過內容析論之後，演練範題精選，以收釐清整合之效，俾增進讀者熟悉各種考試題型，以奠定堅實的實戰能力，讀者尤其必須融會貫通方能得心應手，獲得最好成績。

三、歷屆試題

本書收錄完整歷屆試題，並加入高考之試題解答，在促進同學對考試趨勢及題目內容之掌握有絕大的助益。

本書乃編者多年教學和親身考試累積經驗結果，熟讀本書您將獲益良多，愈讀愈有勁，穩拿高分。

因此，筆者希望藉由本書的整理出版，能夠提供讀者一套清晰的架構，便於奠定這門學科的基礎，輕鬆自信地應付考試。

成功不斷努力累積而成，善用工具書更是致勝關鍵。

高點將繼續出版各類好書，幫助您勝利成功。

公共管理準備要領

（高上補習班提供）

一、前言

公共管理是一門新興的學科與學派，其宗旨在培養勝任其職的「公經理人」（public managers）（即政府機關負責管理工作的行政人員），進而有助於解決公共問題、滿足公眾需求以及管理公眾事務所需的知識、技能與策略。稱公共管理為一門學科，意指它是教學的科目也是研究的領域。從教學的角度觀之，公共管理有其特定的課題與對象，就研究的角度而言，公共管理則有其重視的範圍與方法。公共管理亦可視之為一門學派，意指一群具有共同理念的學者專家，對這門學科的發展，具有共同的關懷和期許；或至少是關切與重視這個領域，而希望透過溝通對話來凝聚共識，界定其未來發展方向。

公共管理淵源於美國七〇年代初，於九〇年代蓬勃發展，成為世界各國公共行政學界和政府實務界所共同矚目的焦點。以我國為例：台大、政大、中興等公共行政相關系所陸續開授此一課程；且「公共管理」於八十七年起，成為高考「一般行政」類科的考試科目，而國內亦逐漸有學者對此領域加以研究，凡此種種，皆顯示出公共管理學在我國開始受到重視的程度。

二、準備方法

公共管理主要受到兩種不同的學派的影響：「企業管理學派」與「公共政策學派」在這兩種不同的學派的影響下，亦發展出不同的公共管理研究途徑。第一是企業管理取向，即所謂

「B研究途徑」；第二則是公共政策取向，即所謂「P的研究途徑」。由此可見「公共管理」與「行政學」及「公共政策」之間都具有很密切的關係，讀者在準備這個科目的要領與研讀「行政學」、「公共政策」應是相當類似的，只是讀者在研讀時應特別注意以下三點：

(一)認識公共管理的定位：公共管理的研究源起、新公共行政與新公共管理之間的差別、公共部門與私人部門之間的比較等主題應特別注意。例如，八十七年高考試題「新公共行政與新公共管理性質是否相同？如相同，請說明相同之點；如相異，比較相異之處。」由於公共管理是位於許多學科之間的界面，因而這方面的議題是準備考試研讀的重點。

(二)關心公共事務的議題及時勢發展：公共管理是相當務實的學科，考試亦應以此為出題的重點，因此，考生在準備公共管理時，必須對當前重要的公共事務議題進一步地認識和分析。例如：全面品質管理、組織精簡、公私合產、民營化政策等都是近年來政府行政改革所提出的重要理念和作法，例如，八十九年高考試題二：「『台灣九二一震災』凸顯出政府具備危機處理能力的重要性，試問：何謂危機管理？危機發生前、爆發時及發生後，政府組織可以有那些作為？」考生應將本書所討論的觀念和理論，與實際政府的作法，相互的印證，不僅能夠加深研讀的記憶，更有助於培養分析問題的能力，答題時亦才能直接掌握答題關鍵使之快又準。

(三)隨時留意新的研究趨勢：前面提到公共管理是一門新發展的科目，其探討的主題和內涵均不斷地在充實和成長當中，考生應隨時留意新的相關資訊，例如，八十八年考題之「Peters 的新治理典範」、八十九年考題之「5C 策略」

及九十年的「多元化管理」與「標竿管理」。因此，如有命題教授所發表的著作或期刊，則必須蒐集和研讀，以厚植應考的實力並掌握新的命題方向。且目前許多公共管理的教科書均加入「知識經濟與知識管理」篇章，考生勢必詳讀。

本書預期未來公共管理的考題重點將是政府再造、組織發展相關議題、非營利組織、危機管理、組織精簡等，考生們應多加注意。

目 錄

本書精華要點導引 「公共管理」準備要領

第 1 章	公共管理導論	1-1
第 2 章	政策分析與政策管理	2-1
第 3 章	組織學習與公共理論	3-1
第 4 章	組織發展與全面品質管理	4-1
第 5 章	組織政治與領導管理	5-1
第 6 章	組織溝通與激勵管理	6-1
第 7 章	組織決策與策略管理	7-1
第 8 章	組織經濟學與組織文化學	8-1
第 9 章	人力資源與非營利組織管理	9-1
第 10 章	預算管理與資訊管理	10-1
第 11 章	衝突管理與危機管理	11-1
第 12 章	府際管理與績效管理	12-1
第 13 章	企業型政府	13-1
第 14 章	組織再造與政府再造	14-1
第 15 章	民營化與民間參與	15-1
第 16 章	知識經濟與知識管理	16-1
附錄一	參考文獻	A-1
附錄二	歷屆試題	B-1
附錄三	重要名詞索引	C-1

第1章

公共管理導論

第一單元 內容析論

一、公共管理之概念與要素

從公共管理研究的相關文獻中，可知學者們對公共管理的意涵見解紛紜，莫衷一是，主要係因所強調的研究重點與範圍不同之故。茲以代表性學者說明如下：

(一)韓德森 (Catheryn Seckier-Hudson) 於一九五五年所撰《公共管理研究的基本概念》一文中，認為管理是有效利用人力資源與物質，以達成既定的目標。她並認為組織與管理的概念應用到政府行政上，必須注意下列的論點：

1. 欲使公共行政有效運作，必須有一個以人民的目標與目的為控制要素的國家政策。
2. 公共管理系統中應有一個指揮中心 (center of direction)，使得各級政府的管理者能權責相稱。
3. 應該建立一個明確的結構性組織 (organization)，當作有效運作的架構，而此一組織：
 - (1)能明確界定工作與功能。
 - (2)對所界定的工作公正地分配資源。

1-2 公共管理

- (3)存在著結構的關係。
- (4)有足夠的領導與內部協調。
- 4.應該建立與發展適當的運作方法，以便達成政策。方法與程序應該以經驗、變遷、需求與科學資料等來繼續不斷的重新檢查。
- 5.應該提供一種廣博性交互作用的手段，即溝通管道，以促進瞭解與協調工作。
- 6.應該承認公共行政的工作必須對動態的環境有所回應。

(二)艾利生（Graham T. Allison）認為公共管理的核心要素（core elements）有三：

- 1.政策管理（policy management）：需求的確認、選擇的分析、方案的選擇，和以較大管轄範圍為基礎的資源分配。
- 2.資源管理（resource management）：基本行政支援系統的建立，諸如預算、財務管理、採購與供給以及人事管理。
- 3.方案管理（program management）：政策執行或是機構每日依功能（如教育、執行法律等）來執行。

【註】G. Starling 提出公共管理應包括「政治管理」、「方案管理」及「資源管理」三部分。

(三)卡森（G.D.Garson）與歐莫曼（E.S.Overman）兩位學者於一九八三年所著《美國公共管理研究》一書中，提出下列幾點對公共管理的看法：

- 1.當代的公共管理強力地結合科學管理的傳統。
- 2.公共管理附著於公共行政學理性與技術性的解釋。
- 3.在評估標準相當狹隘的組合之中，公共管理反映出行政的古典原則。
- 4.公共管理是在政治系絡中的行政研究。
- 5.公共管理研究與政策分析方法與技術的應用緊密地結合。

6. 公共管理是一種應用的社會科學，反映著科際整合的傳統。卡森與歐莫曼認為，就公共管理的實質內涵而言，其實係從傳統的古立克所提出的「POSDCORB」〔其中P是計畫（planning），O是組織（organizing），S是用人（staffing），D是指揮（directing），CO是協調（coordinating），R是報告（reporting），B是預算（budgeting）〕，轉化為「PAFHRIER」：policy analysis（政策分析）、financial management（財務管理）、human resource management（人力資源管理）、information management（資訊管理）及external relation（對外關係）等科際的整合與運用，甚至於延伸至葛拉姆（C. B. Graham）與海斯（S. W. Hays）所言之計畫（planning）、分配（allocation）、行銷（marketing）、生產力（productivity）、熱忱（enthusiasm）及協調（coordination）等領域中。這個發展反應出下列不同於古立克等人對公共管理的看法：

- (1) 規劃的概念擴展到較廣泛的政策分析概念。
- (2) 用人的概念擴展到較廣泛的人力資源概念。
- (3) 被忽略的報告的概念擴展到較廣泛的資訊管理概念。
- (4) 對外關係的增加是主要的範疇。
- (5) POSDCORB的範疇的分散，尤其是組織、指揮和協調，可當作新範疇的範圍來使用。

(四)重要內涵：

1. 公共管理借用許多一般管理的觀念與技巧。
2. 公共管理係在一定政治系絡、民主控制、公共性約束下所運作。
3. 公共管理以科學知識為基礎，並運用策略領導藝術以達成目標。
4. 公共管理跳脫對組織內部的關注，重視組織外的關係。

1-4 公共管理

5. 公共管理是一種動態的過程、聯結政治與行政間的關係。
6. 公共政策是政府解決社會問題的主要途徑，而公共管理才是任何政策得以落實之所繫。
7. 公共管理是屬於應用性科學，以促成個別任務於特定目標之結合。
8. 公共管理同時重視「目的理性」與「工具理性」。

(五) Borins (1994) 認為新的公共管理典範應有以下運作架構：

1. 管理者須從舊有的集權式官僚組織中掙脫出來，並增加其自主性。
2. 組織及其成員的作為結果必須能夠被測量，並與原訂之績效目標相符合。
3. 人力和技術資源必須發揮到最大作用，以促使產出極大化、成本極小化。
4. 在競爭和顧客導向的雙重驅力下，促進整體效率的提高。
5. 確保公共服務的品質。

(六) Perry與Kraemer認為，公共管理是一種新的途徑，它是傳統公共行政的規範取向（Normative Orientation）及一般管理（Generic Management）之工具取向（Instrumental Orientation）的結合體。前者所關切的重點在於民主與行政間的關係，諸如公正、公平等價值的實現；後者偏重於機關內部的結構安排、人員的激勵及資源的利用與分配等管理面向。

(七) B. Bozement發現十幾年來公共管理的研究主題已逐漸定型，在研究的取向上具有以下特性：

1. 重視策略與過程，但仍注意到外部性取向。
2. 對「硬性面」（政策科學）有更多的強調，並同時將重點置於「軟性面」（管理藝術）。
3. 研究分析之對象朝向高階的公經理人。