

落實行政民主理念與建構相關體制： 以互動管理探討兩岸直航對澎湖的影響 及因應策略為例

汪明生^{*}、黃于恬^{**}、劉陳昭玲^{***}

《摘要》

行政民主是民主國家行政治理的主要發展趨勢，在政策制訂與決策過程中，期與民眾有更積極的互動溝通，瞭解更多元之民意及其偏好，有利於政策品質之提升。故此，近幾年公民參與政府決策呼聲日趨增加，倡議公民會議之舉行即是一例。本研究運用互動管理之公共論壇平台，以澎湖縣因應兩岸直航為主題，邀請澎湖縣產、官、學、民、媒各界代表 24 位，進行多元觀點之交流，理性論證，互動管理結合名義群體技術與詮釋結構模式法的程序分析方法，釐清各策略間之增強關係，製作增強結構關係圖，釐清各項策略推動之優先強化順序及目標方向，終經參與者審酌修改結構圖，確認因應兩岸直航十二項策略之共識。研究結果擬供政府相關決策者於研議兩岸政策之參考與回應，並期政府相關部門深入基層傾聽民眾心聲，以公共論壇之理性論辯、民主多元之方式交流，促進公

投稿日期：98 年 11 月 2 日；接受刊登日期：99 年 1 月 12 日。

^{*} 中山大學公共事務管理研究所教授。

^{**} 中山大學公共事務管理研究所博士生，e-mail: yutienh@gmail.com。

^{***} 澎湖縣議會議長。

民意識的培養，提昇公民社會的水平，落實公民治理的目標。

[關鍵詞]：互動管理、兩岸直航、行政民主

壹、緒論

一、研究背景與動機

（一）行政民主之理念轉移與落實

行政民主是民主國家行政治理過程的主要發展趨勢，在政策制訂與決策過程中，期與民眾有更積極的互動溝通，瞭解更多元之民意與其偏好以完善政策品質。故此，近幾年公民參與政府決策呼聲日趨增加，倡議公民會議之舉行即是一例，其呼應 Vincent Ostrom（1989）落實行政的民主概念有其特徵：(1)民眾皆有參與公共事務的資格，(2)由社區所有成員與其選出的代表考量重要決策，(3)限制指揮的權力，(4)將行政功能之地位由人民的主人改為僕人。而 Ostrom 在其中的論述中亦提及將傳統官僚組織集中的指揮結構，改為許多不同指揮架構下實質的權力分散，因此行政民主應是多重中心（polycentricity）而非單一中心（monocentricity），行政機關及公民意見應為水平概念下之相互尊重與接納。

簡言之，徐仁輝（2000）認為在自由民主的社會裡，每一個人記得的是需要與其他人會面，聽別人的看法與交換意見，最後對共同的利益達成一致的協議。亦即行政民主就是透過選舉、民意代表、以及對公共議題的公開討論，作成集體選擇，整合「專業」（行政）與「參與」（民主）的矛盾，也就是調和「行政」與「民主」的對立（郭耀昌，2003）。

（二）互動管理為建構行政民主體制途徑之一

而在行政民主的群體決策中，尋求民意共識及共有價值的釐清是一重要途徑，其過程是由參與者互信之存在或發展所促進，找尋、確認可能有效促進共識的方法。而公共政策的制訂、實施，其影響層面很廣，因對於多元社會變動的快速、資訊的複雜，政策的制定與行政執行常多倚賴學者專家的專業技術及知識，知識的操控制定出影響民眾的政策，知識的壟斷亦形成利益團體，無形中已經阻礙民眾的對話，限縮公共討論的空間，同時也降低參與政策制定的機會、能力與意願。雖少數菁英領導及人民透過選舉方式所產生的民意代表市場，然當民眾的立場少能與政府達到相互理解溝通，容易造成社會運動之運行。

故此，在選舉機制和利益團體的運作及立法和行政決策體制提供公共論壇對話窗口，讓公民及社會團體參與政策討論的機會，而這種討論應該建立在「知情討論」的基礎上，讓參與者和社會公眾對政策議題予以瞭解，並透過獨立思考、多元評判及論理的過程來尋求共識，以供政策實施的參考。

互動管理（Interactive Management, IM）是一種針對複雜事務所開創的管理系統，其目的係在組織中運用，以克服超越一般型態的問題，以解決爭端或事態。互動管理之理念係由 John N. Warfield 於一九八〇年在美國維吉尼亞大學循統合方案規劃（Unified Program Planning, UPP）和詮釋結構模式（Interpretive Structural Modeling, ISM）等前身之基礎發展而來，其兼具與民意直接互動、會議成果明確且具體，互動管理克服一般型態的問題，真正解決爭端或事態，解決及因應公共事務之複雜性（張寧、汪明生、陳耀明，2008）。

二、案例之背景及動機

澎湖縣致力推動觀光事業，然因氣候上受制於冬天的東北季風，觀光熱潮多僅能維持半年，僅依靠不穩定的觀光產業，無法吸引青壯人口回流，亦無法留住就業人口，使澎湖縣持續呈現高齡化的人口結構。因此，澎湖縣各機關單位及全縣民所迫切企盼的是創造工作機會和具發展性之前景。二〇〇八年政黨輪替後，隨著政府兩岸的政策開放，兩岸直航之契機似可為澎湖帶來發展機會，各行各業即需大量的青壯人力，希冀屆時吸引從業人口回流或進入澎湖，然其中牽涉許多層面及相關配

套的部分，必須透過澎湖縣民眾參與公共論壇之討論，彙集澎湖各階層的智慧，以建構良好之因應及運作機制。

另澎湖是台灣發展觀光產業的絕佳區域，近幾年兩岸民間的商業往來互動越來越頻繁，特別是澎湖位處海峽中線，更有海空雙港的通航條件，具舉足輕重的地位。兩岸直航的觀光規劃是澎湖觀光產業踏入國際軌道的起點，然目前兩岸交流礙於法令上的限制，地方政府無法直接做出決定，連帶產生諸多事務性上的問題。筆者群對此深有感觸，乃為此研究另一動機。

綜上述，本研究運用互動管理以進行會議之對話平台，邀請澎湖縣產官學民媒各界代表 24 位參與互動會議，秉持互動會議之精神「暢所欲言、據理力爭」，進行多元觀點之交流，理性論證。

貳、互動管理之發展與運用

互動管理（IM）之理念係由 John N. Warfield 於一九八〇年在美國維吉尼亞大學發展而來，簡述如下：

一、互動管理之階段

互動管理是一種連續經由一個或多個回合來達成的三階段式活動，此三階段包括（Warfield & Cárdenas, 1994）（參照圖 1）：

- （一）計畫階段（planning phase）：是其後二個階段的基礎。在此階段，最重要的概念就是「情境」（situation）的設定，將所謂的「議題」包含在內，一般人可能稱之為「問題」或「麻煩」。
- （二）互動階段（workshop phase）：所有的參與者均須開始形成團隊，參與者的工作將由技術純熟的互動管理促進者根據互動計畫監督。其中包含三個主要概念，即背景、內容與過程。其中背景係於規劃階段中確認的範疇界定，內容由事先參考過白皮書的參與者提供，過程則由互動管理主持人完成。互動管理主持人須對所有參與者解釋互動參與者及互動管理促進者之角色與責任。

(三) 追蹤階段 (followup phase)：互動結果會被執行或繼續進行下一回合，追蹤階段可能包括反覆討論、實施或兩者同時進行。

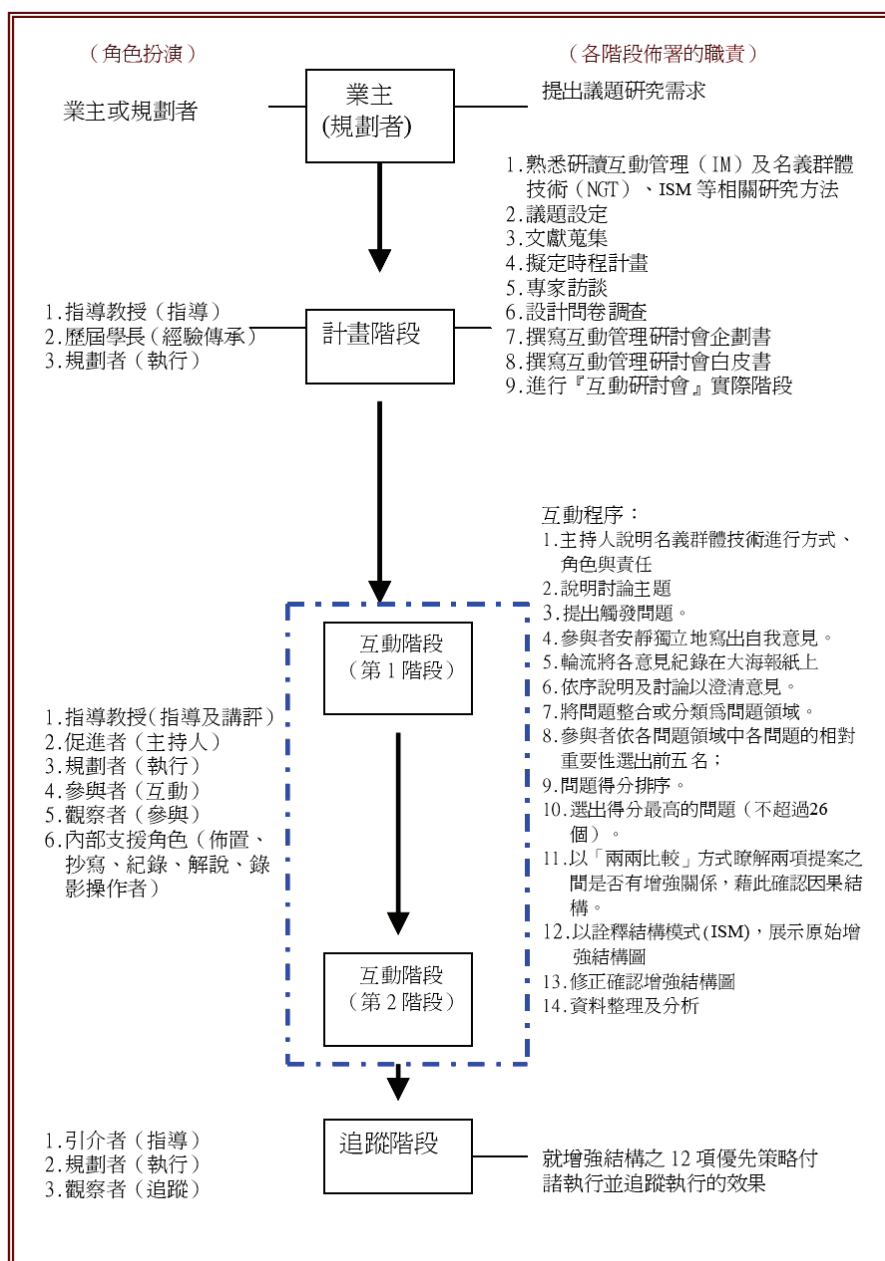


圖 1 互動會議流程圖

資料來源：研究自行彙整。

二、互動管理角色

互動管理程序中的角色共區分為三個類別：

- (一) 外部角色係由業主單位組成，包括業主、贊助者、互動管理引介者、互動管理參與者與觀察者。
- (二) 內部專業角色則由互動管理服務團隊組成，包括互動管理互動階段規劃者、互動管理促進者、模式解說員與報告整理員。
- (三) 內部支援角色包含設備準備者、電腦操作員、抄寫員、陳設佈置員與錄影設備操作者。

三、互動管理之方法運用

互動管理運用名義群體法及詮釋結構法，互動會議結束時，必然有一層級結構圖產生，其成果明確且具體。

(一) 名義群體技術 (Nominal Group Technique, NGT)

NGT 是針對複雜議題所需的密切互動所設計之一套會議流程管理方法，藉由此方法並於技術人員的協助下，取得利害人或計畫參與人之間的共識，以順利達成互動溝通。其亦為獨立作業的一種群體作業程序。本方法隨著時代演進而發展多種改進模式，在增強獨立思考判斷之後容許互動討論，於完成會議提案排列重要性和順序之後，再進一步將提案間的因果關係以增強架構方式釐清補強。

NGT 通常進行步驟說明如下 (參照圖 2)：

1. 主持人說明名義群體技術進行方式、參與者角色與責任。
2. 說明討論主題。
3. 提出觸發問題，參與者安靜獨立地寫出自我意見 (idea drawing)。
4. 輪流發表意見 (round robin) 並記錄於大海報紙上。
5. 依序就個人提案說明及討論，以釐清看法。
6. 將提案重複者予以合併，或藉此加強文意。
7. 經過充分溝通之後，由參與者對各提案依其重要性或優先順序給分，排列 (rank-ordering) 出前五項或前十項最重要提案。
8. 以「兩兩比較」方式瞭解兩項提案之間是否有增強關係，藉此確認因果結構。

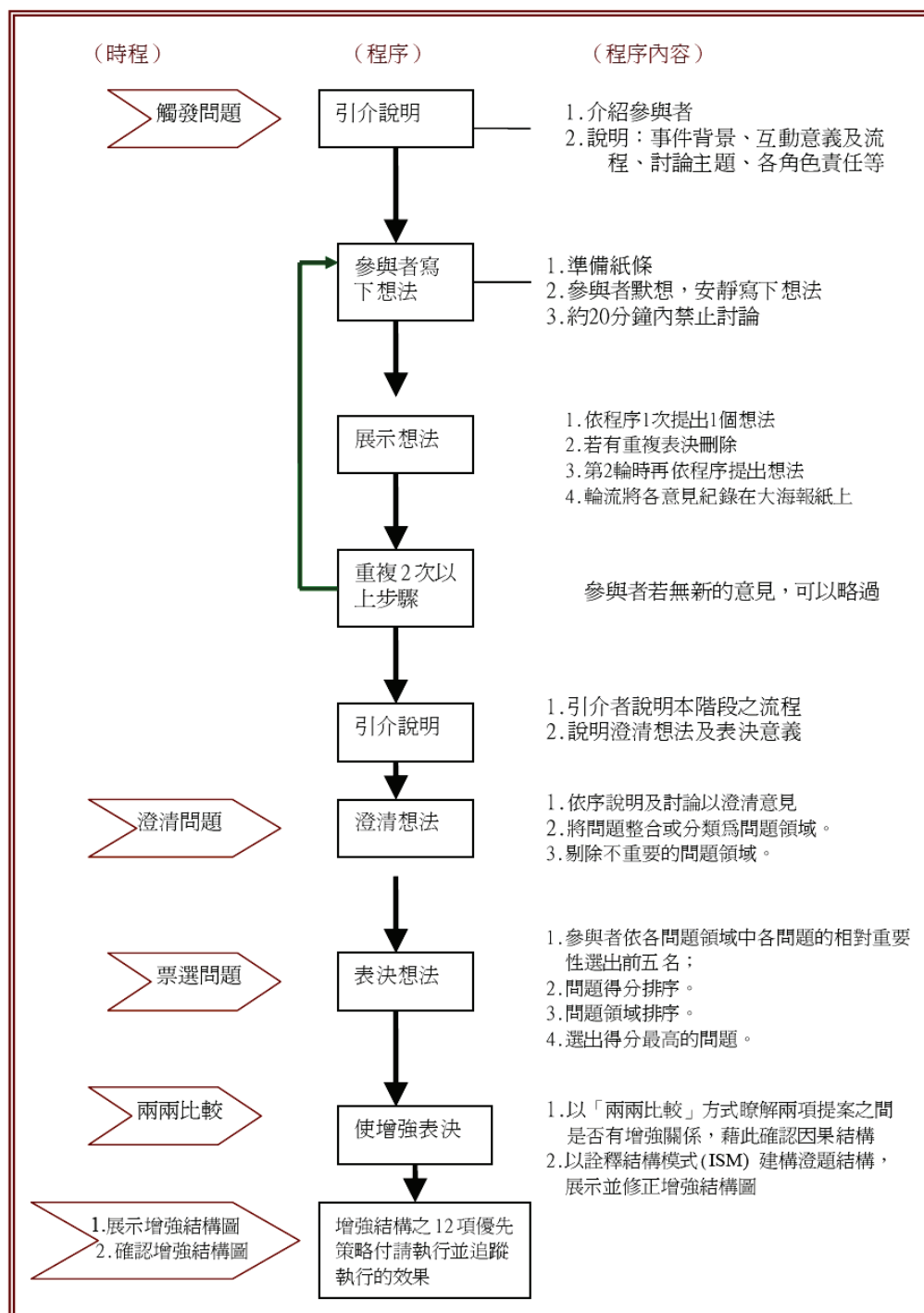


圖 2 名義群體技術研究流程圖

資料來源：研究自行彙整。

（二）建構詮釋結構（Interpretive Structural Modeling, ISM）

ISM 是以二元矩陣與有向圖間的對應機制為數學基礎，具有將不同類型的元素與關係組成結構的特質，因此可以釐清複雜的事態。其程序之基本觀念是「元素集合」與「遞移關係」。其元素集合係指某些情勢的內容，諸如人、目標、變項、趨勢與活動。主要利用電腦協助構成資料之結構，並澄清構成要件之構想，亦容許在電腦協助下修改初步結構，有助於確認相關元素間的系統架構。這些資訊可以以一組運用箭頭或矩陣連接的有向圖表示，可以作為最後文件化的標準與溝通的媒介（Warfield, 1989）。

在 ISM 的過程中，參與者被要求回答電腦所呈現之問題，而最後的答案以過半數之民主規則為依據。參與者亦將被要求提供他們個人決定的理論依據，致使其他人可以得知不同觀點與資訊，然後才能夠有更好的依據對於考慮中的問題進行最後決策。大部分的學習即於此種觀點的交流中產生（Warfield & Cárdenas, 1994）。

互動管理活動的有形成果為說明圖，如組型、結構圖、關係圖、圖表或詮釋結構模式，共計十三種（Warfield and Cárdenas, 1994）。以下為較常見的兩種：

1. 澄題結構（problematique）

係在於定義複雜問題，表示一組問題如何劣化的關係，澄題結構中問題的因果關係表示其中某個別問題可能使其他個別問題劣化。

2. 增強結構（enhancement structure）

係表示方案彼此如何改善的關係。增強結構之元素是行動方案，其關係是「將增強何者價值」，當其中一個方案完成，將會增加其他行動方案的價值。

參、互動會議程序與研究結果

本研究採用互動會議，邀集 24 位參與者（參見表 1），包含政府官員、產業界、學者專家、民眾、民意代表、媒體等參加，以參與者之多元提升代表性，續提供參與者會議白皮書說明議題背景及前述兩項研究方法之結果，經參與者獨立思考、多元觀點、理性論辯、溝通協調、搭便車之方式，形成創造式思考模式，產生五十餘項策略，後澄題整併及票選得出十二大策略，再經「兩兩比較」，並以 ISM

軟體輔助，層次結構分明，終經參與者修改結構圖中策略之措辭與確定語意後，形成最終結構圖。過程詳說明如下。

表 1 參與者編碼

編號	類 別	職 銜	服 務 單 位
001	產業界	總幹事	澎湖縣農會
002	產業界	總經理	翔洲國際旅行社
003	產業界	理事長	澎湖縣觀光協會
004	產業界	董事長	海豚灣飯店
005	產業界	理事長	澎湖縣旅館商業同業公會
006	政府官員	局長	澎湖縣政府旅遊局
007	政府官員	局長	澎湖縣政府教育局
008	政府官員	局長	澎湖縣政府消防局
009	政府官員	隊長	內政部移民署澎湖專勤隊
010	政府官員	主任	交通部高雄港務局馬公辦事處
011	政府官員	處長	交通部澎湖國家風景區管理處
012	專家學者	校長	西嶼鄉大池國小
013	民意代表	村長	湖西鄉隘門村
014	民意代表	里長	馬公市啓明里
015	民意代表	議員	澎湖縣議會
016	民意代表	議員	澎湖縣議會
017	民意代表	議員	澎湖縣議會
018	民意代表	議員	澎湖縣議會
019	媒體	記者	澎湖時報
020	媒體	總經理	澎湖有線
021	媒體	記者	澎湖每天電子報
022	民眾	律師	芃福法律事務所律師
023	民眾	教官	馬公高中軍訓教官
024	民眾	主任	中央氣象局澎湖氣象站主任

NGT 過程：

1. 觸發問題：主持人說明 NGT 進行方式、參與者角色與責任，說明討論主題，提出觸發問題，進行觸發問題程序，參與者安靜獨立地寫出自我意見，每位參與者以預先備妥之紙筆，寫出對該議題的意見，在所有成員意見未寫完之前不容許互相討論。
2. 澄清問題：由 24 位參與者，依次總計提出 41 項策略，然後依序將每位參與人意見紀錄於大壁報紙及電腦上，依序說明及討論以澄清意見，再經問題將問題釐清與意見交流程序，對於類似問題刪除、整併、分合有 47 個策略，討論後結果剩下 30 項策略。
3. 票選問題：再針對 30 項策略，參與者依各問題的每項相對重要性選出前 5 名，最重要者為 5 分，次要為 4 分，以此類推，後經加總，進行權重表決獲得優先順序策略，產生原始票選 12 項策略：
 - (1) 爭取澎湖為兩岸中繼站，擴大商機。（權重 19）
 - (2) 重視澎湖縣垃圾處理及民眾環保意識提昇。（權重 18）
 - (3) 開放大三通前制定保障澎湖配套措施。（權重 17）
 - (4) 加強澎湖旅遊內容及軟硬體建設，突破冬季困境。（權重 16）
 - (5) 解決水電相關問題。（權重 15）
 - (6) 營建澎湖為「國際渡假島嶼」、「自由貿易特區」之國際品牌。（權重 14）
 - (7) 建立兩岸金融通匯制度。（權重 14）
 - (8) 繼續爭取澎湖為特許觀光博弈特區。（權重 14）
 - (9) 中央法令鬆綁，授權地方兩岸政策推動，並落實地方自治。（權重 13）
 - (10) 兩岸事務尚屬中央業務，與地方應如何調整，應予以加強協調。（權重 13）
 - (11) 國家安全不能成為地方發展阻力。（權重 13）
 - (12) 建立澎湖的核心競爭力。（權重 13）
4. 兩兩比較：最後 12 項策略進行因果關係以「兩兩比較」方式瞭解兩項提案之間是否有增強關係，產生因果之先後順序。如表 2 的第一列第二欄之方格意涵為「認為策略一對策略二有增強效果的人數為 5 人」。藉此確認因果結構。續以 ISM 軟體得原始增強結構圖（如圖 3），釐清 12 項策略間之增強結構關係，並請全體參與者作最後確認與文字修改。

表 2 兩兩比較結果表

因果	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1		5	16	14	3	16	7	7	3	0	0	8
2	10		1	11	4	15	0	12	0	0	0	14
3	4	0		5	7	11	3	9	4	3	2	4
4	7	1	11		2	17	1	15	0	0	2	12
5	12	4	4	14		17	0	17	0	0	0	11
6	1	0	7	3	0		6	15	1	0	1	9
7	10	1	11	10	1	13		12	1	0	1	14
8	13	0	10	10	1	11	6		4	2	4	17
9	13	8	12	16	6	13	11	17		3	1	12
10	13	4	12	8	3	12	7	16	6		2	12
11	16	4	13	16	3	17	10	17	15	9		16
12	11	4	10	8	0	10	9	2	1	0	0	

資料來源：本研究。

修正確認增強結構圖（兩岸直航對澎湖的影響－從社會面分析）
參與者 17 人，經 17 人舉手表決通過

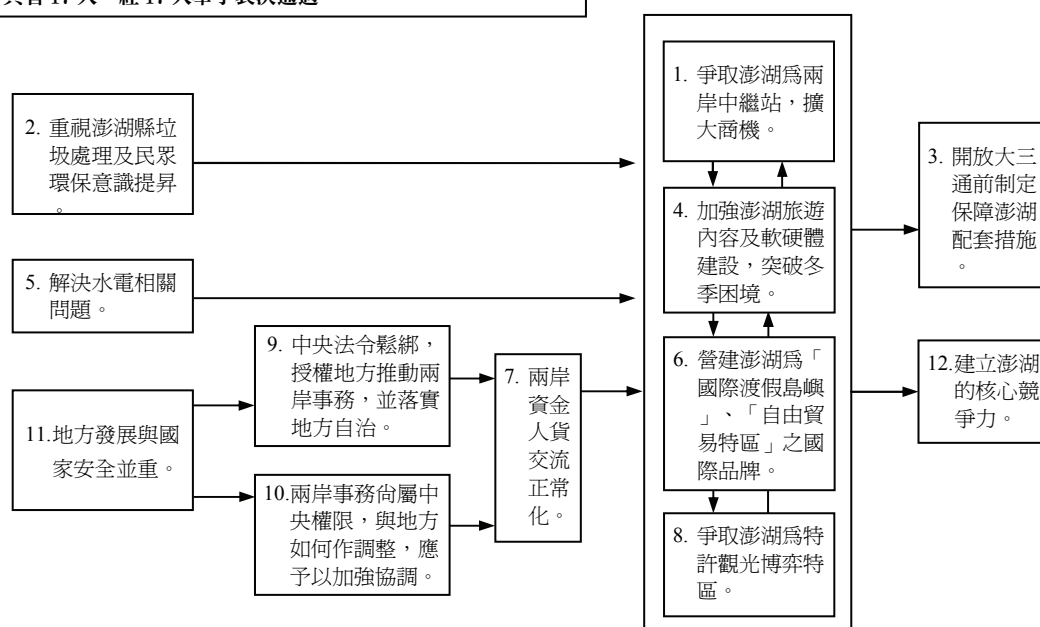


圖 3 增強結構圖

資料來源：經由本研究以 ISM 軟體所得。

肆、公民參與落實行政民主

行政民主旨在以民為主，公民參與乃為主要途徑，而許立一（2004）援引 Clay 的觀察列舉公民參與意義為：第一、公民參與在公共制度及政策運作當中，可以做為達成共享意義的重要協商途徑；第二、公民參與使參與者在制度當中以及制度之間建立運作；第三、良性的公民參與可使參與者之間達成某種程度的信任；第四、公民參與與公共事務的運作可以建立隱示與明示的規則與規範，以引導具體的政策作為並成為衡量政策作為的績效標準；第五、公民參與公共事務的過程必定與制度產生互動，參與者在共同建構、接納或否定、修正制度時，就是一種價值傳輸過程；第六、制度化的公民參與可以維繫參與者之間以及參與者與制度之間的互動持續地進行，並形成某種制度記憶。

另江明修與盧偉斯（1998）綜合政府呼應社群理論，具體而言可以從「參與社群發展」、「傾聽民眾心聲」、「基層行政組織」、「代表性行政組織」四方面加以論述，其分別注重公民參與社區重建；培養具有聆聽及回應能力的公僕；開創具有開放性、敏感性及完整參與管道的行政組織；由各種不同屬性及利益的成員組成具代表性的組織，照顧弱勢與基層，貫徹由下由上的「公民參與」。

簡言之，透過公民參與之方式落實並建構行政民主之理念，實為政府可具體之行，然民眾對於資訊的瞭解運用，多產生對議題認知不清或認知不同的問題，又行政民主之理念不僅在政務官與事務官之涵養與能力，培育公民使其具認知理解與判斷取捨多元意見的能力亦是重要的一環。公共管理者應以公共價值、策略目標結合民眾、地方與公私部門等為主軸，廣納民眾對公共執行的議題之多元意見。

本文以互動會議為案例，其在公共事務管理的應用方面，在美國與日本均已經累積相當多的案例（Warfield & Cárdenas, 1994），然台灣目前尚待推廣，若能夠廣泛應用到處理公部門沈痾，所邀請的參與者涵蓋之產、官、學、民、媒等利害相關人，並強調參與者之代表性，廣納各層民意，期以暢所欲言、據理以爭，並充分尊重參與者，透過參與者的多元思考與理性論辦，經過溝通與妥協，續以 ISM 的二進制矩陣的操作，將雜亂問題變換成共識。另則其所產生策略具體可行，輕重緩急，結構分明，可以配合機關搭配年度預算，讓機關達到願景目標，符合民眾之所需。

綜上所述，互動管理兼具直接互動、成果明確具體、豐富多元、兼顧公民與專家參與等優點，研究顯示互動管理方法能夠讓參與者受到尊重充分表達意見，並產生高度的學習效果，所以能有效地凝聚共識，可對地方重大爭議以及地方發展規劃提供經驗。在多元民主社會的公共事務問題上，若能採行如互動管理等良好有效的集體決策輔助方法，有助於行政民主之理念落實與體制建構，提升民眾積極參與地方公共事務之意願與素養，亦是公共事務管理的理想（林鍾沂，1991）。

伍、案例結論及建議

透過互動會議之公開論壇形式，廣納社會各階層之觀點，結合理論基礎與實務參照，討論關於切身未來的議題，彙集各方意見予以討論表決，尋求最佳的策略，務期把握兩岸直航的契機，振興澎湖之發展。而藉公共論壇之議事機制探討公共事務，亦可培養能理性判斷的公民，乃為推動社會改造之動力。

一、案例研究結論

（一）策略結構關係

以增強結構圖解析澎湖因應發展兩岸直航策略發展，首先致力於基礎設施與意識之建構，如環保、水電、國防等民生議題，續經與中央法務與兩岸事宜的權衡後，開展澎湖觀光、博弈等推動，以建立澎湖核心競爭力。

（二）政策歸屬關係

以最後所獲得的十二項策略予以檢視，約可區分為澎湖縣自我要求及需要向中央爭取的兩大區塊。在澎湖縣自我要求的策略包括：

策略2、重視澎湖垃圾處理及民眾環保意識提昇。

策略4、加強澎湖旅遊內容及軟硬體建設，突破冬季困境。

策略6、營建澎湖為「國際渡假島嶼」、「自由貿易特區」之國際品牌。

策略12、建立澎湖的核心競爭力。

需要向中央爭取的策略包括：

策略1、爭取澎湖為兩岸中繼站，擴大商機。

策略3、開放大三通前制定保障澎湖配套措施。

策略5、解決水電相關問題。

策略7、兩岸資金人貨交流正常化。

策略8、爭取澎湖為特許觀光博奕特區。

策略9、中央法令鬆綁，授權地方推動兩岸事務，並落實地方自治。

策略10、兩岸事務尚屬中央權限，與地方如何作調整，應予以加強協調。

策略11、地方發展與國家安全並重。

二、建議

綜上述地方政府、中央政府與兩岸協商等各區塊與澎湖發展，延伸其意涵，歸納下列幾點政策建議：

（一）法令方面之建議

澎湖地區自二〇〇七年四月一日起開放「小三通」，目前政策強制規定大陸觀光客抵澎旅遊只能3天2夜，因此本研究建議中央主管機關應修訂法規命令，放寬至5天4夜能讓大陸旅客充分欣賞澎湖各地美景，也能提高澎湖當地的觀光產能。

另大陸遊客來澎旅遊每日配額限制、管理辦法等相關規定，期待中央放寬法令規定，企盼藉由人潮帶動澎湖縣觀光產業的回春。

（二）行政配套之建議

整合好觀光資源，各個環節如交通、旅館、餐飲等都應包括在內，因此本研究建議澎湖縣觀光產業業者應發揮自治力量，彼此之間互相砥礪，觀光服務應是以永續經營的態度來看待，為避免業界不當削價競爭的狀況，而應思考如何良善旅遊品質。建議如下：

1. 結合澎湖縣在地的文化創意產業的發展，例如運用貝殼畫、珠螺、文石、珊瑚、星砂等澎湖特殊的海洋資源剩餘物，物盡其用，廣為宣揚，營造出風靡大陸的「澎湖風格」，透過市場需求的力量創造澎湖的文化復興，因此也建議應建立屬於澎湖風格的行銷論述，再透過全方位的推廣與宣導，發展具有澎湖特

色和價值的商品與服務；並善用澎湖的環境意象，使環境的象徵意義可轉變成經濟利益。

2. 實應立即強化領隊導遊解說人員接待服務水準，訓練加強宣導瞭解大陸政策及相關法令規範，以及接待大陸遊客禮儀。
3. 地方政府必須建立一套旅遊品質及價格監督機制，從嚴審查業者申辦之接待計畫，以杜絕少數業者惡意削價競爭，降低服務品質之不當行為。經由有計畫的輔導、評鑑優質遊程，持續會同相關機關檢查觀光團住宿之旅館、餐廳、遊覽車及行程等，並加以宣導。
4. 提升澎湖縣旅館接待服務能力與品質並加強住宿設施安全；輔導餐飲誠信標示，落實澎湖海鮮貨真價實，強化食品衛生安全，杜絕食物中毒事件；宣導特產商品價格誠信、品質保證，維護觀光團安全及品質，建立澎湖旅遊品牌。
5. 對於接待服務品質不佳的業者，縣府應制定務實、有效的規定來加以管控。長期而言，休閒旅遊產業的服務品質、旅行社接待水準能否持續提升，及是否有共生共存的認知都必須加以宣導。

（三）交通方面之建議

對於交通基礎建設方面，為因應日後兩岸直航後，龐大的陸客到澎湖所需負載的交通能量，目前宜對於機場、港口進行相關配套建設，以為準備，建議如下：

1. 針對兩岸的機場、主要港口、航道、主要道路，作全面性的規劃擴充，以期架設分工明確、功能互補的運輸網絡，讓海、陸、空複合運輸作最有效率之銜接，以提升兩岸觀光運輸效率。
2. 開放馬公港為客運通航點，同時鼓勵增加郵輪、大型客輪加入市場，增加往返大陸沿海至澎湖航線，整合推出大陸至澎湖航線配套方案，以鼓勵經濟不佳之民眾及學生團體以較優惠方式赴澎旅遊。

參考文獻

- 江明修、盧偉斯（1998）。政府再造之理論辨證與策略析評。行政院國家科學委員會研究案，計畫編號：NSC 88-2414-H004-010。
- 林鍾沂（1991）。公共事務的設計與執行。台北：幼獅文化事業公司。
- 徐仁輝（2000）。公共選擇觀點下的行政民主。行政管理論文選集，第 14 輯，頁 27-38。
- 郭耀昌（2003）。公共決策正當性之省思：一個民主行政的觀點。空大行政學報，第 13 期，頁 75-104。
- 許立一（2004）。地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決。公共行政學報，第 10 期，頁 63-94。
- 張寧、汪明生、陳耀明（2008）。以詮釋結構模式法探討直航對高雄總體發展影響之策略。管理學報，第 25 卷第 6 期，頁 635-649。
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Warfield, J. N. (1989). *Social Systems*. CA.: Intersystems Publications.
- Warfield, J. N., & A. R. Cárdenas (1994). *A Handbook of Interactive Management* (2nd Ed.). Ames, IA: Iowa State University Press.

The Implementation of the Concept of Administrative Democracy and Its Institution Construction: Using Interactive Management to Explore the Impact of Cross-Strait Direct Transportation on Penghu and Its Adaptive Strategies

Ming-Shen Wang^{*}, Yu-Tien Huang^{**}, Chao-Ling Liu^{***}

Abstract

Administrative democracy has become a major trend for administrative governance in democratic countries. In the process of policy-making, administrative organizations are more willing to interact and communicate with the public to understand public opinions better so that the adopted policy is of higher quality and can satisfy public demands. As a result, in the recent years citizens have been increasingly calling for participating in the government's policy-making process, such as through the proposed citizen conferences. Using an interactively managed public forum platform, this research explores the issue of the adaptive strategy adopted by Penghu County in re-

^{*} Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University

^{**} Doctoral Student, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun-Yat-Sen University

^{***} Penghu County Council Speaker

sponse to cross-strait direct transportation. We invited 24 representatives from the industry, government, academic institutions, private organizations, and the press in Penghu County to share their versatile perspectives and to participate in rational debate. We combined the Interactive Management (IM) with Nominal Group Technique (NGT) and the process analysis of Interpretive Structural Modeling (ISM) to identify the reinforced relations among each strategy, and to generate a relations diagram of the reinforced structure. It was to verify the priority of reinforcement for each strategy and their directions. After the participants modified the structural chart, there was finally a consensus on the 12 strategies in cross-strait transportation. The research result could serve as references for the government policy-makers in making cross-strait policies. We expect that the related government departments could listen to heed people's opinions and communicate with them through rational debate in a democratic and open-minded fashion at public forums. This may help cultivate civil awareness, upgrade the standard of a civil society, and realize the objective of citizen governance.

Keywords: Interactive Management, Cross-Strait Direct Transportation, administrative democracy