

參與式治理： 研究民主改革的新方向？

「民主的疑難雜症應該用更多的民主來治療。」—Albert E. Smith¹

陳敦源*

一、前言：民主改革完成了嗎？

隨著二十世紀第三波民主化席捲全球，民主政治已經取得優勢地位。然而，美國學者福山 (Francis Fukuyama) 在《歷史的終結》一書中倡言民主政治的歷史性勝利，並沒有讓關心民主發展的人士安下心來。主要的原因是全球進入廿一世紀之後，除了新興民主國家持續掙扎求生之外 (Diamond, 2008; Knight and others, 2002)，老牌的民主國家也面臨民眾對民主信心大幅下滑的問題 (Pharr and Putnam, 2000; Putnam, 2001; Skocpol, 2003)，似乎民主政治除了程序上開放以外，無法解決諸多社會衝突以及滿足民眾的需求，因此，有識之士開始思考這個在十九世紀設計出來的治理機制，是否能夠應付廿一世紀的諸多挑戰？

回到台灣，2000年總統大選之後的第一次政黨輪替，打破歷史「治亂循環」的鐵律，國民黨和平地將政權轉交民進黨，國際輿論也給予高度的評價；但是，住在台灣的人大多心中明白，近年實施民主之後的治理結果，人民雖然在名義上當家作主，但是治理的系統性問題如經濟遲滯、族群衝突、黑金腐化、道德淪喪等等亂象，讓人忍不住緬懷威權時代（包括日本殖民統治時代）的單純與穩定；這種普遍的矛盾情結，形成台灣民主發展「內冷外

* 作者為政治大學公共行政學系副教授，美國羅徹斯特大學 (University of Rochester) 政治學博士，研究專長：民主治理、制度理論、官僚政治、電子治理、健保政策。

¹ 美國二十世紀初「進步時期」(progressive era) 被稱作「民主先生」的人士，曾任紐約州州長；這段話的英文原文為：“All the ills of democracy can be cured by more democracy.”

熱」的現象，我們一方面在國際上因民主化而賺足了面子，但另一方面，民眾又對於民主化的成果充滿無力感，甚至有一點怨懟。從這一點來檢視我們的民主發展，事實上已經走到了一種「精神分裂」的發展瓶頸，急需民主改革新方向的指引；有趣的是，台灣民主改革的需要，與國際上追尋民主制度性出路的風潮，不謀而合，也值得學界與實務界關注。

在諸多的改革倡議中，本文將聚焦在「參與式治理」(participatory governance) 之上，主要原因是這種以強化公民參與來提升公共治理績效的實驗與研究，已經成為近十年世界各國民主改革的新焦點。本文將分為三個部分，第一部份先討論治理這個概念的意義，第二部分將討論參與治理的內涵及三個方向：全球化、地方化、正義制度等；最後，結論中將從批判以及展望的角度，對參與治理的理論與實務發展，作出總結。

二、治理：政治學研究的再統合？

美國政治學會第一任會長Frank Goodnow曾經在1904年表示，政治學研究的範圍應該涵蓋完整的「國家」(state)意義，包括國家意志形成的系絡、過程及實現等三部份。然而，過去一百年政治學的發展，因為行為主義及理性選擇理論革命的結果，逐漸聚焦在以國家意識形成過程為主的研究，而將政治過程的「脈絡」及其目標的「實現」等兩項議題，放在不起眼的地位。

政治學門著重民主程序（尤其是選舉與憲政體制）的研究，讓國家的概念日益模糊，以致主流政治學研究逐漸缺乏對於國家意志實現的方法及其脈絡（包括社會、歷史等）的理解，當然也就會忽視官僚體系的組織運作以及公共政策系統研究在民主治理中的關鍵地位；因此，近年來興起的一波以「治理」(governance)為主要概念的研究²，可以視為一種政治學研究「再統合」的努力。治理一詞之所以會成為吸引研究者的一個概念，並不是學界對它的內涵已具共識，而是在於「它將政治系統及其環境加以連結，並使政治科學的研究方案更具政策的關連性 (policy-relevant)」(Pierre and Peters, 2000)，這

² 1990年代聲稱民主勝利的Francis Fukuyama，在2004年的National-building一書中（台灣中譯為《強國論》），提到「公共行政的黑洞」(The Black Hole of Public Administration) 的議題，代表民主的成功除了選舉之外，還必須注意國家行動能力的相關議題。

樣的發展隱含回到Frank Goodnow心中認定政治學應該研究完整國家的意義。而根據Lynn, Heinrich, and Hill (2000)的看法，研究者想要了解治理的真相，必須同時掌握三個相互影響的元素。

第一，統治現象的輪廓：治理包含描繪統治現象輪廓樣貌 (configuration) 的意義，研究者從法令組織結構、資源限制、制度環境出發，將特定公共政策工作任務、優先順序以及價值，注入選擇管制規範、服務輸送方式以及政策工具的決策中，這個過程的整個樣貌就是治理的第一個元素。

第二，利害關係的算計與行動：治理的概念中也包含對於政治利害關係的認知，任何公共政策的形成或改變，都會經由政治或行政系統，影響到政策利害關係人 (stakeholders) 行動目標的達成。因此，公共政策的過程往往具有利害關係團體競逐政治資源的基本樣態，這種「人人為己」的現象就是治理的第二個元素。

第三，正式與非正式的權威：治理也是一種權威 (authority) 的現象，但權威的來源可能是從正式的規約或是非正式的習俗，正式的權威果效未必一定能夠凌駕非正式的權威，這也是一種在「國家空洞化」 (hollowing-out state; Peters, 1993) 趨勢下的公共統治研究。但是，正式的權威具備宣示及承諾的效果，用以支持或抵銷非正式行為模式的影響。對於權威現象的注意，是治理的第三個元素。

治理研究試圖回答，廿一世紀的政府是否（或應否）具備擔綱社會主要統領地位的能力，以及如何讓政府在扮演適當的統領角色上，具備相關資源與方案管理的能力，平衡社會的多元價值與滿足大眾的基本需要；治理研究將政府與權威的概念分離，針對國家與社會以及國家與國家之間的關係，討論包括集體決策、服務提供、社會問題解決等權威活動中，正當性與有效性之間的平衡問題，這部分又可以分為兩個方向：其一，從國家中心論來探討跨越政府部門的統治議題，包括研究政府在各種社會部門與利害關係人所組成的「政策網絡」 (policy networks; Marsh, 1998; Rhodes, 1997) 當中，公共政策是如何被選擇、替換、課責 (accountability) 以及有效運作；其二則是站在社會中心論的概念下，將國家視為社會中各種勢力互動的參與者之一，並據此來討論各種權威實現的過程與制度；最後，治理研究如果從治理的目的來看，往往帶有強烈的「結果導向」以及「社會工程」 (social engineering) 的意義，它與二次戰後聯合國以「發展」為核心的跨國活動密不可分。

三、參與式治理：全球化、地方化以及正義制度³

聯合國在2000年提出的千禧年發展目標 (Millennium Development Goals, MDGs)⁴，明確宣示「為所有人發展」(Development for All)的大方向，其下之經濟與社會事務部門 (UNDESA) 中的公共行政與發展管理單位 (DPADM)，就開始推動一套跨越國家疆域並重新定義國家與公民社會關係的發展策略，它是一種更具「含括性」(inclusive)、「接觸性」(engaged) 與「授能性」(empowered) 的治理方式。一般認為，這樣的新治理本質的要求，從國際性、地區性、全國性、或是地方性（包括地方政府與社區）的角度來看，不論是在已開發的民主國家、發展中國家、前共產國家、甚至是後衝突國家（南非、盧安達等）中，其發展政策制定與執行的過程，若能有效地引進政策利害關係人 (policy stakeholders) 參與決策，將有助於該國達到永續、公平與自由之「善治」(good governance) 目標⁵。

³ 本段的許多概念，來自於Papadakis (2006)。

⁴ 事實上，早在1986年聯合國大會上，各國就已將「發展權利」的概念與公民參與作出連結。接著，1990年聯合國發展方案 (United Nations Development Programme; UNDP) 第一次發表「人類發展報告」(the Human Development Report)，就明確表示應該將人放在發展過程的中心，尤其是許多經濟發展方面的政策辯論及倡議，應該引入公民參與的機制，以避免經濟發展的成果無法轉變成人類發展的結果，報告請參考：http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en.pdf。

⁵ 「善治」是發展領域近十年來最重要的概念。它很早就存在於發展領域中，對於發展的目標要如何達致的問題，一直存在知識上的落差，直到世界銀行 (The World Bank) 全球治理指標研究 (The Worldwide Governance Indicators project, WGI) 將治理的概念具體化，發展領域對治理才產生「方向感」。該計畫主要由世銀的經濟學者Daniel Kaufmann所帶領的研究團隊，從1996年開始，由「發聲與課責」(voice and accountability)、「政治穩定」(political stability and absence of violence)、「政府效能」(government effectiveness)、「管制品質」(regulatory quality)、「法治」(rule of law) 以及「貪腐控制」(control of corruption) 等六個面向測量治理績效，並且從1996年公佈跨國評比分數，目前已經有212個國家地區接受評比，相關資料請參<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>。再者，從1997年開始，國際貨幣基金會 (The International Monetary Fund, IMF)，對於世界各國財政介入的工作，逐漸朝向各國政府應具備提升「善治」責任與能力的方向發展，這種想法包括兩個主要面向：其一，善用公共資源，包括中央銀行、財政規劃、行政程序等等的改革責任；其二，建構有利於私部門發展的透明與穩定之管制與經濟制度，包括價格系統、商業交換系統、金融體系等系統及其管制作為的透明與穩定，IMF所認定的善治價值可以用四個單字表達：透明 (transparency)、課責 (accountability)、效率 (efficiency) 以及公平 (fairness)，相關資料請參考：<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>。最後，聯合國在善治的看法，可從經濟社會發展組織的亞太組織的一篇報告中看出，該報告從八個方向來定義之：參與 (participation)、法治 (rule of law)、透明 (transparency)、回應性 (responsiveness)、共識取向 (consensus orientation)、平等與含括 (equity and inclusiveness)、效能與效率 (effectiveness and efficiency) 以及課責 (accountability)。這八項善治的性質，通常需要某種委員會的組織來實現。該份文件請參考：<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>。

當然，當代參與式治理研究的興起，除了聯合國發展策略的影響之外，它也承接了當代左派民主主義者，從代表性、公共利益、直接民主以及審議式民主 (deliberative democracy; Cohen, 1989; Dryzek, 2000; Habermas, 1996; Manin, 1987) 等論述方向，持續深化民主努力的「審議的授能」傳統 (deliberate empowerment; Fischer, 2006)。最有名的一個例子，就是一項名為「實境烏托邦計畫」(The Real Utopias Project) 所發展出的「授能參與式治理」(empowered participatory governance; Fung and Wright, 2003)⁶，其中包括數個跨國的個案研究，試圖將一般民眾或政策利害關係人 (policy stakeholders) 帶入公共事務審議的場域中，然而，這種授能參與的規範性目標雖然正當，但是在制度創新的作為上，仍然需要下面六項要求確切落實 (p.30)，事實上，這六個問題也是學界研究參與治理的核心問題：

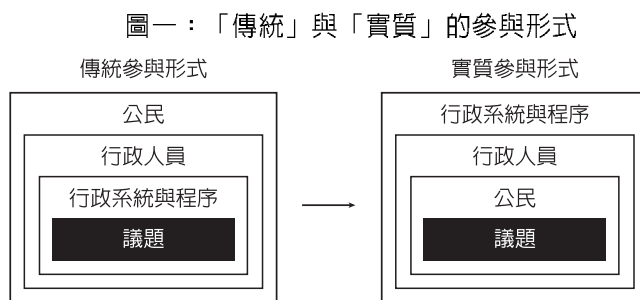
- (一) 審議：制度創新下的實際決策過程到底有多少真正的審議成分？
- (二) 行動：制度創新下的決策結果能夠多麼有效地轉變成為行動？
- (三) 監控：決策體能夠多麼有效地監控決策的結果是否被落實？
- (四) 協調：這些決策體能夠多麼有效地協同地方單位的行動？
- (五) 民主學習：這些審議的過程能夠扮演多少「民主學校」的角色？
- (六) 結果：由新的制度所創造出來的結果，真的比舊有來得更好？

參與式治理在應用上，有跨國（國際與區域）、國內（全國、地方與社區）、以及階級（或是社會弱勢）等三種面向。首先，在跨國的部分，全球治理中的國際參與，主要是因為「公共課責」(public accountability; Held and Koenig-Archibugi, 2005) 以及決策正當性 (legitimacy; Schmitter, 2000) 的需要，不論是全球暖化、人權、洗錢防治、反恐、災害防救、疾病管制、外債或海洋資源共管等議題，都需要相關國家以參與者的角度加入決策過程，不論是世界銀行還是國際貨幣基金會的許多政策的決策與執行，都會邀集相關國家代表甚至是非政府組織代表加入討論，滿足參與治理的需求；國際上的區域治理研究，最有名的對象就是歐盟 (EU)，近年歐盟研究學界自稱有「轉向治理」(governance turn; Kohler-koch and Rittberger, 2006) 的趨勢，各國代

⁶ 另一個較為著名的計畫是針對大英國協四十七個會員國的跨國研究，其研究目的是將公民置放於公共治理的核心地位，請參閱Knight and others (2002)。

表的參與不但是歐盟運作的基本架構，也允許許多非營利團體參與決策，建構起歐盟多層次統治結構 (multi-level) 中「民眾對話」(civil dialogue) 的多元參與機制⁷。

在國家的層面，參與式治理也站在課責與決策正當性的基礎上，傳統的治理形式，包括政治行政二分下的文官體系、層級節制的行政管理系統、規則為基礎的決策體系、以及代議民主的政治參與系統，已經無法滿足越來越複雜的治理環境。因此，許多包括參與式的國家 (participatory state; Peters, 1996)、審議式的政策分析 (deliberative policy analysis; Hajer and Wagenaar, 2003)、參與式的規劃程序 (participatory planning process, Forester, 1999)、參與式地方治理 (participatory local governance or democratic local governance, DLG; Gaventa, 2004; Blair, 2000)、參與式都市治理 (participatory urban governance, Haus, 2004)、協力公共管理 (collaborative public management; Agranoff and McGuire, 2003) 的各項治理實驗，如雨後春筍般地出現，民眾不但被賦予參與選擇政府服務提供內容的機會，也逐漸涉入公共政策決策的核心。一般相信，公民參與應該從決策形成的開端就開放民眾加入意見表達，將傳統治理形式中的公民，從議題最外圍的決定角色，拉近到與公共議題最開端的位置 (請參下圖一)，也就是一種「實質參與形式」(authentic participation; King, Feltey, and Susel, 1998)。



⁷ 這種參與機制的提出，主要是回應歐盟的治理機制是否有「民主赤字」(democratic deficit) 的爭論，相關討論請參閱Majone (1998)、Moravcsik (2002)、Follesdal and Hix (2006)；另一個重要論述，是統合主義與轉型政治著名學者Philippe C. Schmitter (2000) 對歐盟決策正當性的質疑，他因此提出以參與治理作為主要的改進做法，相關研究請參考Grote and Gbikpi (2002)、Heinelt and Smith (2003)。

最後，參與治理的強調也具備實現「社會正義」(social justice)的意涵。一方面，公民參與因為能力與參與成本的關係，實質上往往形成偏向部份民眾（或是精英）的參與制度，如何以更有代表性 (representativeness) 的方式引入公民參與，提供過去「沉默輸家」(silent losers) 發聲的機會，是參與式治理之所以盛行的原因之一；另一方面，民主決策除了個人偏好聚合 (preference aggregation) 的效率問題之外，還具有強烈資源分配與重分配的意義，因此，如果從福利國家 (welfare state) 的範疇來看參與式治理的議題，「正義制度是關鍵」(Just Institutions Matter; Rothstein, 1998) 是民主政治可否持續深化的關鍵，關鍵公共決策參與的擴大與開放，正是追尋決策正當性的關鍵。相關研究中最著名的就是在巴西南部Rio Grande do Sul州首邑Porto Alegre的參與治理實驗 (Baiocchi, 2003a, 2003b; Bruce, 2004; Gret and Sintomer, 2005; Navarro, 1998)，其中又以名為「參與式預算」(participatory budgeting, PT) 最為有名。最初的設計是想藉由數階段的參與程序，決定城市中的有限預算應該如何配置，其中包括直接民主（較早）以及代議民主（較後）的混同形式，決定下一年的預算。從結果來看，該城市治理的績效顯著的提升，特別是住在貧民區三分之一的貧窮人口，因為預算的重新配置，分享到了經濟發展的益處，更重要的，當初推動的政黨，因為這樣的改革，而成功贏得選舉勝利，讓這樣的制度得到了政治上的支持，目前這個制度已經被擴大應用在包括都市規劃、醫療資源配置、教育等等政策的決策之上⁸。

總括而言，隨著環境的劇變以及民主深化的潮流，廿一世紀的政府角色逐漸朝向公、私與第三部門的同行動 (Bingham and others, 2005)，面對國際、區域、國內、地方或是社區公共事務的理論與實務工作者，必須共同面對新的治理情勢，學習且評估許多新興的參與工具，比方說公民陪審團 (citizen jury)、參與式預算 (participatory budgeting)、政策學圈 (policy learning circle)、線上民主 (online-democracy) 以及衝突解決 (alternative dispute resolution) 等，這些制度創新的過程，讓參與式治理的研究者與實務工作者組合成為一種新興公共管理專業與研究領域。

⁸ 其他相關的正義制度的例子，還包括醫療保健政策中，有限健保資源的「資源配置」(priority setting, Wiseman and others, 2003) 議題，以及環境永續發展中的正義議題 (environmental justice; Kellogg and Mathur, 2003)，都需要「參與治理」的機制協助，取得決策的正當性。

四、結語：衝破民主改革的「Dahl弔詭」

美國著名的民主理論家Robert A. Dahl (1994)，曾提出民主改革一個存在「公民參與」與「系統效率」之間的弔詭，他認為人類往往為了提升現代社會的可治理性 (governability)，迎接國家的外在挑戰，以公民參與為主的民主政治往往會被犧牲，我們姑且稱為民主的「Dahl弔詭」。這個弔詭在社會科學界並不陌生，比方說，從經濟學家的角度來看，這弔詭就是Tullock and Buchanan (1962) 所提出的共識計算模型，他們認為更多的公民參與雖然可以帶來外部成本 (external costs) 的降低，但是卻會增加系統的決策成本 (decision costs)，公民參與有一個「最適水平」，並非多多益善；從社會學者的角度來看，參與式或是審議式的民主會再製 (reproduce) 社會階級以及知識的不平等分佈，因為語言的能力並沒有平均分配的可能 (Bourdieu, 1991)。因此，民主政治必須存在某種「認知上的分工」(the cognitive division of labor; Bohman, 1999)。最後，從公共行政學的角度來看，這個弔詭是Dwight Waldo (1952) 所言的民主行政的目標是「整合人民心中對於民主的渴望以及對權威的需要」⁹。

如果我們將「善治」當作一種系統的效率，則「參與治理」能帶來「善治」的論述基本上違反了或是必須突破「Dahl弔詭」。參與式治理作為一種民主改革的倡議口號，其「表面正當性」是足夠的，但是，它的實現必須經過學界以研究能量的支援，持續在民主理論 (Theories of Democracy) 的指引下，以證據基礎 (evidence-based) 的科學精神，尋找跨越民主改革理論與實務鴻溝的路徑，這也是研究參與治理真正的價值所在。最後，本文將提出未來十年影響參與式治理的三項議題，作為有意進入參與式治理研究者們的參考。

⁹ 法國學者及政治家Alexis de Tocqueville早在兩百餘年前就說過，現代公民面對一個「又要引導、又要自由」的困境，他說：「現代人受到兩股相互衝突慾念的網綁：我們一方面需要引導，另一方面又想要自由，在無法逃避這相互衝突的本性之下，我們設法同時滿足這兩項需要。」引自托克維爾(Alexis de Tocqueville, 1805-1859)所著《美國的民主(Democracy in America)》一書，原文如下：“Our contemporaries are ever prey to two conflicting passions: They feel the need for guidance, and they long to stay free. Unable to wipe out these two contradictory instincts, they try to satisfy them both together.” 轉引自McAvoy (1999: 5)。

首先，全球化的浪潮不但讓國界趨於模糊，也讓研究者找尋個案因果關係的範圍更為龐雜，許多特定議題除了本土的民眾影響力之外，研究者也應該注意國際議題推動團體，以及其他國家實驗案例的影響力，比方說，以反貪腐為宗旨的「國際透明組織」(Transparency International, TI)，藉由台灣透明組織總會的建立，對我國廉政政策的影響，也不應忽視。

再者，民主課責體系的改變，由於公部門以外的組織越來越多地參與公共事務，傳統以選舉為主的代議體制，其課責的體系勢必重新設計。比方說，在決策上，政府如果將之交給由利害關係人所組成的委員會決定，而最後決策被證明是錯誤的，誰應該負責？在執行上，政府將服務輸送的工作外包給第三部門，而第三部門又與私人部門在執行經費上進行策略聯盟，最後政策執行結果如果造成民眾的損害，誰該負什麼責任？

最後，網路時代的來臨為設計與評估參與式治理模式的研究人員帶來新的希望，但是也加入了新的挑戰。網際網路本質上成本低、無疆域、操作簡化、直達個人的特性，讓民眾參與的成本門檻降低，但同樣的，研究者也必須找尋更有效率的處理機制，來平衡越來越頻繁的民眾參與。

參考資料

- Agranoff, Robert and Michael McGuire. (2003) *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Baiocchi, Gianpolo. (2003a) "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance." *American Sociological Review*, 68(1): 52-74.
- . (2003b) "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment." In *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Archon Fung and Erik Olin Wright, eds. London, UK: Verso, pp. 45-76.
- Bingham, Lisa B., Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary. (2005) "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government." *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Blair, Harry. (2000) "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development*, 28(1): 21-39.
- Bohman, J. (1999) "Democracy as Inquiry, Inquiry as Democratic: Pragmatism, Social Science, and the Cognitive Division of Labor." *American Political Science Review* 43(2): 590-607.
- Bourdieu, Pierre. (1991) *Language and Symbolic Power*. Cambridge, UK: Polity.
- Bruce, Iain, ed. (2004) *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*. Pluto Press.
- Rothstein, Bo. (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. New York: Cambridge University Press.

- Cohen, J. (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy", in *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Alan Mamlin and Phillip Pettit, eds. Oxford: Basil Blackwell: 17-34.
- Dahl, Robert A. (1994) "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation." *Political Science Quarterly*, 109(1): 23-34.
- Dahrendorf, Ralf. (1997) *After 1989: Morals, Revolution and Civil Society*. Palgrave Macmillan.
- Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Book.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- Follesdal, A. and S. Hix. (2006) "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 603—34.
- Forester, John F. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. The MIT Press.
- Fischer, Frank. (2006) "Participatory Governance as Deliberate Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space." *The American Review of Public Administration*, 36(1): 19-40.
- Fukuyama, Francis. (1993) *The End of History and the Last Man*. New York: Harper Perennial.
- . (2003) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright, eds. (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, UK: Verso.
- Gaventa, J., (2004) "Strengthening participatory and deliberative approaches to local governance: Learning the lessons from abroad." *National Civic Review*. (Winter), pp. 16-27.
- Goodnow, Frank. (1904) "The Work of the American Political Science Association." *Proceedings of the American Political Science Association* Vol. 1 (First Annual Meeting): 35-46.
- Gret, Marion and Yves Sintomer, eds. (2005) *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*, Zed Books.
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Massachusetts: MIT Press.
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar, eds. (2003) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press.
- Haus, Michael. (2004) *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Routledge.
- Heinelt, Hubert and Randall Smith, eds. (2003) *Sustainability, Innovation and Participatory Governance: A Cross-National Study of the EU Eco-Management and Audit Scheme* Ashgate Publishing.
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi, eds. (2005) *Global Governance and Public Accountability*. Wiley-Blackwell.
- Kellogg, Wendy A. and Anjali Mathur. (2003) "Environmental Justice and Information Technologies: Overcoming the Information Access Paradox in Urban Communities." *Public Administration Review*, 63(5): 573-585.

- King, C. S., K. M. Feltey, and B. O. Susel. (1998) "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public Administration Review* 58(1): 317-326.
- Knight, Barry, Hope Chigudu, and Rajesh Tandon. (2002) *Reviving Democracy: Citizens at the Heart of Governance*. Earthscan Publications Ltd.
- Kohler-Koch, B. and B. Rittberger. (2006) "Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies." *Journal of Common Market Studies*, 44(s1): 27-49.
- Lynn, L. E., Jr., C. J. Heinrich, and C. J. Hill. (2000) "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 233-261.
- McAvoy, G. E. (1999) *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Majone, G. (1998) "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards." *European Law Journal*, 4(1): 5—28.
- Manin, B. (1987) "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, 15 (3), August: 338-368.
- Marsh, D. ed. (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Moravcsik, A. (2002) "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union." *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603—34.
- Navarro, Z. (1998) "Participation, Democratizing Practices and the Formation of Modern Polity: The Case of 'Participatory Budgeting' in Porto Alegre, Brazil, 1989-1998." *Development*, 41(3): 68-71.
- Papadakis, Konstantinos. (2006) "Socially Sustainable Development and Participatory Governance: Legal and Political Aspects." *International Institute for Labour Studies Discussion Paper #16* under Decent Work Research Programme, accessed from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp16606.pdf> on 2/11/2008.
- Peters, B. Guy. (1993) "Managing the Hollow State." In *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman, ed. London: Sage Publications.
- . (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Pharr, Susan J. and Robert D. Putnam, eds. (2000) *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics, and the State*. Palgrave Macmillan.
- Pieterse, E. A. (2000) "Participatory urban governance: Practical Approaches, Regional Trends, and UMP Experiences," UMP discussion paper, Published for the Urban Management Programme by UNCHS (Habitat), accessed at <http://www.isandla.org.za/papers/17.%20UMP%2025%20-%20Paper%20by%20Edgar%20Pieterse.pdf> on 2/11/2008.
- Putnam, Robert (2001) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*. Buckingham, UK: Open University Press.

- Schmitter, Philippe C. (2000) *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Skocpol, T. (2003) *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman: University of Oklahoma Press.
- The World Bank (1994) *Governance: The World Bank Experience*, The World Bank.
- Tullock, Gordon and James Buchanan. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Waldo, D. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46: 81-103.
- Wiseman, V., G. Mooney, G. Berry, and K. C. Tang. (2003) "Involving the General Public in Priority Setting: Experiences from Australia." *Social Science & Medicine*, 56(7) 1001-1012.