

公共管理中的话语权冲突与重构

赵泽洪, 兰庆庆

(重庆大学 公共管理学院, 重庆 400044)

摘要:公共管理中的话语权冲突是话语权二重属性——公共权力与公民权利的内在冲突,也是政治、经济利益冲突在话语行为中的反映。它集中表现为话语管制与话语自由之间的矛盾。消除话语权冲突,重构和谐的公共管理话语权要在话语民主思想指导下,通过对话语权的多方面建构,达到公共管理话语权的共治与共享。

关键词:话语权;属性;冲突;重构

中图分类号:C913.2

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2014)06-0173-05

公共管理话语权属于政治话语权范畴。与传统语言学、传媒学中的话语权不同,公共管理话语权的本质属性是公共性,它应当体现当代社会利益多元化、政治民主化的趋势,成为社会公平与社会参与的重要表现形态。由于话语权在信息时代具有特殊意义和作用,并广泛运用于公共决策、公共执行与公共协调中,因此对公共管理话语权的冲突及其建构的分析,将有助于认识其冲突根源,进而通过对话语权的多方面建构,达到公共管理话语权的共治与共享,进而实现公共管理的科学化与民主化。

一、话语权属性:权力话语和话语权利

(一)话语权的二重属性

探讨公共管理话语权需要从话语权的基本属性入手。公共管理话语权是政府与社会公众运用话语形式表达意愿的权利,也是对社会舆论和他人行为产生影响的一种权力与手段。公共管理的特定主体是政府及其公共组织,但由于政府和社会公众的委托—代理关系,使政府和社会公众成为话语权多元主体中的两大基本主体。公共管理话语权具体表现为政府话语权和公众话语权两种基本形态,公共权力与公民权利是话语权的二重属性。因此,公共管理话语权在行为主体、表现形态和内在属性上都具有二重性特征。

现实生活中常常可以听到这样的话:“政府必须牢牢掌握话语权”,或“社会弱势群体应该具有话语权”。表面上看,两者所指的话语权是一样的,只是主体不同,其实不然,权力执掌者常常把话语权作为一种权力的组成部分或维护、巩固权力的一种手段,因而将其作为重要的隐性权力进行掌控。而社会公众则往往把话语权作为维护自身基本权利进行争取和行使,强调的是作为基本权利的话语权。话语权行为主体和表现形态的差异导致不同的话语权价值取向。对话语权的运用,政府看重的是话语权属性中权力的一面,社会公众则强调的是作为基本权利的一面。因此,公共管理话语权二重属性——公共权力与公民权利既相互依存又相互对立,即相互冲突又相互统一。

(二)权力属性与权利属性分析

从权力属性来说,公共管理的话语权属于一种权力话语。法国学者米歇尔·福柯最早提出话语权概念,他的“话语即权力”论断对后世有深远的影响。福柯认为,话语是权力,人们通过话语赋予自己以权力,使它成为一种斗争的手段和目的,他说:“在每个社会,话语的生产是同时受一定的数量程序的控制、选择、组织和重新分配的。这些程序的作用在于消除话语的力量和危险,控制其偶发事件,避开其沉重而可怕的物质性。”^[1]“话语权力”论使人们看到了话语的社会功能和人际关系的本质。在福柯之前,西方马克思主义者葛兰西从意识形态

斗争的角度更直接地提出话语是一种“领导权”,它体现的是一种言论领导。语言的这种社会功能折射出了公共权力的层次性与差异性。法国学者皮埃尔·布迪厄指出:“哪怕是最简单的语言交流,也涉及被授予特定社会权威的言说者与在不同程度上认可这一权威的听众(以及他们分别所属的群体)之间结构复杂、枝节蔓生的历史性权力关系网。”^[2]从权利属性看,话语权更是一种话语权利。德国学者哈贝马斯提出了著名的“话语民主”论,即人们围绕公共事务展开自由、平等的辩论与商讨并最终达成政治共识。布迪厄对此认为,话语“并非单纯的‘能说’,更意味着有权利说”。在公共管理中,社会公众是公共管理的服务对象,也是公共管理活动的参与者和监督者,同时还是公共管理话语权的重要主体之一,他们有权在公共决策,尤其是在涉及民生问题的公共政策上掌握一定形式的话语权。话语权本质属性的二重性说明,在公共管理中话语权既是政府控制舆论、主导话语、影响他人、调控社会的一种权力,又是社会公众表达意见、诉求利益、参政议政、自我管理的一项基本权利。话语权的本质属性是话语权利,即人人都有发表意见的基本权利,这与公民的生存权、发展权一样,具有不可出让与不可剥夺性。而权力则是话语权的重要属性,即有的人说话可以支配他人、影响社会;而另一些人说话不仅没有支配力、影响力,反而受到他人支配和影响。

(三)作为软权力的话语权

政府话语权是与公共权力密切联系的话语支配权、舆论引导权、信息传播权等。权力一般具有强制性、垄断性特征,政府行使的公共权力尤其如此。但是政府话语权则不同,它却具有非强制性、非垄断性特征,属于公共权力中的软权力。软权力这一概念是约瑟夫·奈在20世纪90年代首次提出的。他认为软权力是一种通过自身文化、意识形态、社会制度等方面的吸引力而不是强制力来影响组织成员的同化性权力^[3]。在整个权力约束机制中,语言约束、心理约束都属于柔性约束机制。

在一个社会中,为了国家政务与社会公共事务的管理,政府被赋予了特殊的话语权,即它掌握了足够的话语资源——公共信息;占用了一定的话语平台——宣传舆论工具;享有了一定的公共权力——话语控制权。政府官员因其职位权力及其领导活动的需要,实际拥有比一般人在管理上更多的话语权。然而,政府及其官员的话语权威不应该是话语霸权,因为权力是用来维护公共利益的,其中包括公众话语权利,但权力是把双刃剑,它可以用来维护话语权利,也可以用来损害话语权利,这就构成了话语权的内在冲突。

二、话语权冲突:话语管制和话语自由

公共管理话语权的内在冲突乃是权力与权利的冲突。一方面话语权利人人皆有之,另一方面话语权力的大小却因人而异,甚至形成少数人的话语垄断,公共组织或利益集团的话语霸权可能导致多数人的话语权缺失、权利受损。所谓话语霸权就是权力集团运用权力进行话语管制,并将隐含自身价值的话语通过教育、媒介和公共政策等方式渗透到社会公众中,从而干预了社会公众的话语自由。

话语权的内在矛盾又外显于话语管制和话语自由的直接或间接的冲突上,并具体表现在以下六个方面。

(一)话语权属性的矛盾性

话语权内在属性中的权利和权力构成一对矛盾。权利最重要的特征是普遍性和自由性,即每个人在不干涉他人话语自由的前提下都具有话语权。中国宪法第34条明确规定公民有言论自由的基本权利。联合国《公民权利和政治权利国际公约》第19条明确规定:人人有权持有主张,不受干涉;人人有自由发表意见的权利。当然,公民的话语权利是与一定义务相联系的。联合国公约同时规定,要行使自由发表意见的权利就相应具有一定的义务和责任。体现在一是对他人权利或名誉的尊重;二是对国家安全与公共秩序、公共卫生与公共道德的维护。因此,公民在行使自己言论自由权利的时候,又承担了相应的社会责任、法律约束和道德制约。另一方面,权力最重要的特征是强制性和垄断性,即话语权实际上常常被少部分权势者左右。当权力正常行使时,它可以成为维护公民话语权的正义力量,当权力异化时,它又可以成为压制公民话语权的强制力量。

在现实生活中,因写诗针砭地方时政并用手机短信传播而被县公安局拘留的重庆“彭水诗案”,因在网上发帖举报家乡政府违规征地竟遭跨省追捕的河南“王帅事件”,这些因言获罪的典型案例就是少数权力执掌者用强权来压制民言、民意,是与现代社会民主法制格格不入的违法行为。但是,大V利用自己在网络中的影响力,滥用网络话语权发布一些虚假信息或不负责任、不加核实地传播负面信息,对他人名誉、社会乃至国家的稳定造成负面影响,大V成为“大谣”,并成为了网络治理中的打击对象。为此,话语权属性中权利和权力的矛盾性具体表现为普遍性与垄断性、强制性与自由性的矛盾冲突,而公共权力对公民权利的侵害是导致矛盾冲突的主因。

(二)话语权资源的有限性

马克斯·韦伯认为,资源包括了权力、财富和社会威望。权力是“一种资源,一种可以为人们带来好处,

可以帮助人们实现自己的意志或愿望,可以使权力握有者对社会主体和其他资源发生影响的特别重要的资源”^[4]。凡是资源,都是有限的,话语权也是如此。在一定的时间、空间中,一些人占有了过多的话语权资源,必然会减少甚至剥夺另一些人的话语权利,并通过话语权垄断形成的话语霸权谋取权力集团的利益。

在公共管理中,话语权垄断表现为信息垄断、舆论垄断及言论垄断。一些地方权力机构通过公共权力系统直接或间接地压制其他社会组织和个人话语表达,或通过信息不公开、决策不民主等方式间接阻碍他人的话语表达,使社会公众逐步丧失自我意识而自觉不自觉地接受现实,从而将一种外在的强制变为内在的被动认同。事实上,当一些对地方政府形象有负面影响的消息出现时,当地媒体常常集体性“失语”,对新闻事实充耳不闻、视而不见,这使公众关心的新闻得不到及时报道,当事人的利益诉求得不到及时反映,公共管理的公平、公正价值观得不到维护,这就是话语权资源被权力管制的结果。因此,话语权垄断的实质是一种社会权力资源的垄断,它的直接后果就是剥夺了另一部分人应该具有的知情权、表达权和利益诉求权。

(三) 话语权分配的不平等性

话语权本来是全民共享的权利,但正如福柯所言:“在任何社会中,话语的生产是根据一定程序被控制、选择、组织和再分配的。”^[5]这里所说的程序就是权力程序。事实上话语权从来都存在着大小、强弱、有无之分,这就是话语权的不平等现象。有的人凭借职位权力在话语权中占据了优势,而另一些人却相对处于弱势。虽然话语权分配的绝对公平并不存在,但是当话语权分配演变为话语强势或话语弱势的两级分化时,话语权就成了权力畸形的产物。

目前人们普遍关注的社会弱势群体话语权问题已经成为公共管理中亟待解决的问题。以农民工话语权为例,农民工不仅身处城市边缘、社会底层,在社会地位、物质财富上属于弱势群体,在话语权上也属于弱势方。2008年中国第十一届全国人大会议第一次有了农民工代表,尽管是一个进步,但1.5亿农民工的庞大社会群体仅有3个农民工代表,却是话语权分配严重不均等的直观体现。这种话语权分配不公将严重妨碍社会弱势群体对公共管理的关注与参与。

(四) 话语权关系的不对等性

话语权关系的不对等是指话语权主体之间的关系不对等,这种不对等的形成源于权力因素。马克思·韦伯对权力的定义是:“权力意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会。”在话语权中也是如此,话语强势方可以不经授权随意代表话语弱势方进行话语表达,尽管这不一定是话语弱势方真实意思的表达,甚至话语弱势方表示反对也无济于事。

当前网络中流行的“被句式”,如被就业、被增长、被和谐、被服务等,就反映了现实中一些社会公众的话语权被某些权力机构所“代表”,而被动力往往是缺乏话语权的弱势群体,“代表”方所表达的意思又常常是强加于对方的。“被”现象的出现是公众对话语权关系不对等的无奈、不满,是对话语强权的嘲讽。话语表达中的“被动式”实际上是公共管理中的“被代表”,这种现象会极大消解公众对公共管理尤其是政治民主参与的积极性、主动性。

(五) 话语权利益的差异性

话语权的分配实质上是一种利益分配。人们争取话语权的初衷是为了利益诉求,维护话语权就是维护利益表达权,因此,话语权也是一种利益表达机制。然而,公共管理中各话语主体所处的社会地位不同,各自的利益有很大的差异性,其中有公共利益和私人利益、群体利益和个人利益、行业利益及地区利益的差异。这些差异必然引起各社会群体对话语权的争夺,话语权的不平等使得一些社会群体缺乏利益诉求的路径,其结果容易导致社会矛盾的加剧。

当前一些群体性突发事件的产生,如在城乡房屋拆迁、农村土地征用上,很多都是因为某些社会群体利益受损但又没有正当的表达、申述渠道,人们的不满情绪得不到及时安抚,合理要求得不到认真采纳,加之个别基层政府官僚作风严重、协调能力欠缺、干群关系弱化,因此一些群众采用了非常规的体制外的方式表达利益诉求,导致群体性突发事件的产生。

(六) 话语权空间的分割性

公共管理话语权的空间主要在公共领域。然而对公共领域的不同理解形成公共管理话语空间的边界模糊化,从而导致话语权空间被肆意分割。美国政治学家汉娜·阿伦特曾经给公共领域进行了形象的描述,“公共领域就像一张桌子放在那些坐在它周围的人群之中一样,在把人类联系起来的同时,又将其分隔开来”^[6]。而德国学者哈贝马斯进一步将公共领域阐述为“公共领域首先是我们社会生活中的一个领域,它原则上向所有人开放。在这个领域中作为私人的人们来到一起,他们在理性辩论的基础上就普遍利益问题达成共识,从而对国家活动进行民主的控制”^[7]。西方理论家力图寻求和维护一个开放的、自由的、不受干扰的公共话语空间——公共领域。

由于历史与文化的原因,中国的公、私领域长期混淆,形成公权力无限延伸的“泛公共领域”现象。因此,话语权空间的分割性首先表现在公民的话语空间被权力挤压而萎缩。一些本来可以通过沟通机制、法定程序表达的话语因为表达者所受到的种种权力压力而被迫放弃。于是形成了话语权空间分割性的第二种表现形态,即现实话语空间的相对冷寂和虚拟话语空间的空前热络。网络上的“众声喧哗”、“草根政治”及“新意见阶层”的兴起就是明证,但现实话语空间的相对冷寂并不利于公共管理的有效进行。

三、话语权重构:话语共治和话语共享

公共管理话语权的和谐建构,是以多元话语主体的话语共治为实现路径,以话语共享为目标的话语民主建设,充分发挥社会公众的话语主体性,实现政府和社会公众平等的对话、交流和沟通。

(一)以协调统一为要求的话语权观念重构

公共管理的创新在于观念的提升。公共管理的话语共治,其前提条件是话语主体的观念提升,主要体现在对话语权性质的重新认识与建构。一是要重塑以话语权利为基础的话语权观念。在公民社会中,维护公民话语权利,保障公民的言论自由是宪法所规定的所有话语主体都应当遵循的基本准则。作为公民来说,要加强公民的自身主体意识,自觉行使法律赋予自己的话语权利;作为政府而言,则自觉维护宪法、法律赋予社会公众的话语权利。二是要建立正确的权力话语观。政府及其公共组织对话语权力不能滥用,更不能借助公共权力实行话语霸权,要遵循政府职能,维护政治民主,确保话语民主。三是要树立权利与权力的相互依存观。一方面话语权利需要公共权力维护,另一方面公共权力要用话语权利监督。正如帕斯卡尔所言:“没有权力的支持,正义是软弱的;没有正义的规范,权力是暴力的。”^[8]在现代社会,公共权力来自于社会公众的授予和认可,公共权力应该体现公民意志、公共利益,尤其是尊重社会公众的话语权利。话语权中的权力与权利二重性应该是和谐统一的。这种话语权观念应该成为贯穿于公共决策、公共执行、公共协调等公共管理行为中的话语指导思想。

(二)以多元互动为基础的话语权主体关系重构

现代公共管理提倡多元参与、多元互动。公共管理中话语共治的基本要求是各话语主体之间的平等互动。第一是尊重对方,不仅尊重话语相对方的人格,更要尊重话语相对方的话语权利。法国启蒙主义思想家伏尔泰说:“我不同意你的观点,但我誓死捍卫你说话的权利。”这已经成为话语民主的一个基本准则。第二是兼容并包,在价值多元化的现代社会中,对来自他人的不同看法、质疑乃至批评都要有一种听取、理解、吸收与宽容的态度。执掌公共权力的现代政府更应当如此,使其成为民主政府、服务政府、责任政府。第三是相互合作。当代语用学家格赖斯1967年提出了话语交际的“合作原则”(cooperative principle),话语主体双方应当本着互相理解,共同配合的愿望,不说官话、套话、假话、冗长话、离题话、晦涩话,保证话语交往的质量以及准确的关系和方式。第四是积极争取。争取话语权是话语权主体互动的一种重要方式。尽管话语是每个社会组织、群体及个人都应该享有的。但是,现实社会中话语权分配的不均等性使争取话语权成为一种必然。争取话语权就是要依照宪法和法律的规定,打破话语霸权、话语垄断,争取应有的话语权利。英国学者费尔克拉夫积极倡导话语民主化,他说:“在我看来,话语的‘民主化’(democratization)意思是消除话语权利和语言权利、义务和人类群体声望方面的不平等和不对称。”

(三)以权利系统为核心的话语权机制重构

在公共管理中,话语权机制是法律为保护公民权利而制定的一系列相互关联的权利。党的十八大报告指出:要“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。其中人民的知情权是话语权利系统的起点,政府信息不公开,社会公众就无法掌握充分信息,表达权就难以运用;参与权是话语权利系统的核心,公民的参与权利如果得不到保障,其话语权的有效行使就不可能实现;表达权、监督权是话语权利系统的要素,表达、监督是参与的具体表现形式。此外,话语权还表现在公民对自我利益要求的申诉权、对违法行为的举报权、对虚假事件的揭露权以及对政治主张的阐释权等等。对公众话语权的保障是人民当家作主的社会主义民主政治的本质体现,当政府话语权与公众话语权能够和谐有机联系起来,就能更好地显示社会主义民主制度的优越性。

(四)以“去空间化”为特征的话语权空间领域重构

法国学者马克·奥吉认为,当代社会产生了很多“非场所”(non place),他指出:“在今日世界的具体现实中,场所和空间,场所和非场所彼此交织和纠缠在一起。”^[9]曼纽尔·卡斯特则使用了“流动空间”(space of flows)的概念,认为人们生活在地方空间里,但“社会的功能和权力是在流动空间里组织的,其逻辑的结构支配根本地改变了地方的意义和动态。”^[10]这在一定程度上说明当今社会的特征,以互联网为主要平台的话语权空间具备了虚拟性、流动性、开放性等特点,这是传统话语空间无法比拟的,这就是所谓“去空间化”。2013年底,中国网民数已达到6.18亿人,互联网成为了人人可以发声的自媒体,它不仅是公众意见表达的空间,也是政府与公众对话的沟通渠道。如何建立一个既有民主又有法治的话语空间新秩序,是当今公共

管理的一项重要任务。对此,政府要理性看待网络民意,积极引导网络舆论,打击网络违法犯罪行为,做到政府和网民的良好互动、有序沟通,实现话语权虚拟空间与现实空间的无障碍连接。

(五)以话语共识为目的的话语权目标重构

通过话语共治达到话语共享,实现话语共识是公共管理话语权所追求的最终目标。话语共识并不是要取消现代社会话语的多元性、异质性。哈贝马斯认为:“真正的共识决不会否定差异,取消多元性,而是要在多元的价值领域内,对话语论证的程序和规则达成主体间认识的合理一致,并将这一前提引入语言交往。”^[11]只有各方认同的、具有法律效力的话语程序和规则才能确保话语表达的自由性、民主性和真实性,从而保障话语的多元性。因此,共识目标的基础是合理、合法的话语程序与规则,共识目标的内容是对话语公平、民主的认同,共识目标的指向是共同追求和维护的社会公共利益。通过话语共识达到管理共识进而达到管理共治,就可以实现公共管理维护公共利益、实现社会公平公正的目标追求。

综上所述,公共管理话语权的冲突和重构必须面对和解决的问题是:人人享有平等的话语权和事实上存在的话语权差异的矛盾。话语权存在的问题也是社会公平存在的问题。罗尔斯提出的公平二原则认为:第一原则要求自由平等,第二原则是在经济不平等条件下,要求实行机会均等和差异补偿,其中第二原则要服从第一原则。公共管理话语权同样如此,保障人人具有自由平等的话语权利是第一要务。同时,在承认社会权力、经济地位带来的话语权客观差异的情况下,努力通过对话语权观念、主体关系、话语空间、权利机制和共识目标的重构,给话语权弱势方诉求的机会、表达的平台和利益的维护。只有这样,我们的社会才能从话语民主化走向政治、社会的现代化。

参考文献:

[1] 米歇尔·福柯. 话语的秩序[C]//许宝强,袁伟. 语言与翻译的政治. 北京:中央编译出版社,2011.
[2] 布迪厄,华康德. 实践与反思[M]. 李猛,译. 北京:中央编译出版社,1998.
[3] 约瑟夫·奈. 硬权力与软权力[M]. 门洪华,译. 北京:北京大学出版社,2005.
[4] 马克斯·韦伯. 经济与社会(上卷)[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1997:81
[5] FOUCAULT M. The archaeology of Knowledge & The Discourse on Language[M]. Taylor and Francis,2002.
[6] 汉娜·阿伦特. 人的条件[M]. 上海:上海人民出版社,1999:38.
[7] 尤根·哈贝马斯. 公共领域[M]//汪晖,陈燕谷. 文化与公共性. 生活·读书·新知三联书店,1998:125.
[8] MARC AUGÉ, NON-PLACES. Introduction to an Anthropology of Supermodernity, trans, John howe[M]. UK: Verso Books. 1995: 107.
[9] 曼纽尔·卡斯特,网络社会的崛起[M]. 北京:社科文献出版社,2006:524.
[10] 莫勇波. 论话语权的政治意涵[J]. 中共中央党校学报,2008(8):79-84.
[11] 章国锋. 哈贝马斯访谈录[J]. 外国文学评论,2000(1)122-127:.
[12] 谢新水. 行政模式中的行政决策话语权阐释:形成与表达结构[J]. 河北师范大学学报,2013(3):142-146.

The Conflict and Restructure of Discourse Power among Public Administration

ZHAO Zehong, LAN Qingqing

(School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The conflict of discourse power among public administration is the dual property of the discourse power: the internal conflict of public power and citizen authority, and the reflection of politics and economy conflict for profit among discourse behaviours as well. It mainly indicates the contradiction between the discourse regulation and freedom. The goal of eliminating the conflict of discourse power and reconstructing the harmonious discourse power can be constructed guided by the democratic thoughts of the discourse power in many aspects, in order to achieve the co-governance and fulfilment of the discourse power.

Key words: discourse power; property; conflict; restructure

(责任编辑 彭建国)