

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2020.05.017

话语共识与协商回应:文化宣传类提案的传播互构研究

王炎龙,郭玉

(四川大学 文学与新闻学院,四川 成都 610064)

摘要:全国两会协商民主过程中,提案议题的发起、协商与回应关系到公众的话语权与话语共识,以及政府、公众二元主体围绕提案进行的深层次政治沟通和互动。通过对十二届全国两会231件文化宣传类提案的内容分析,发现在提案类型中,公众对公共利益尤其是主观公益类议题存在选择偏向,在诉求表达中则以理性和逻辑表达为主。同时,提案的集体诉求体现了公众在议题关注和政治参与中与政府议题的话语共识。而在政府层面,政府对提案的回应展现了固定化的话语模式,以话语完成对公众议题的建构以及对政府议题的选择。然而目前协商民主多实践于建制化的公共领域中,协商民主需要扩展到整个政治过程,将其逻辑运用于不同层级、不同领域的公共事务治理中。可以依靠公共领域的常态化以及协商文化塑造等关键要素的建构,实现协商民主的日常化,从而探索一条交往互动下的民主政治协商路径。

关键词:协商民主;话语共识;回应型政治;提案;传播互构

中图分类号:G206.3

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2020)05-0111-10

在民主政治国家,协商民主主要存在两个结构性要素:一是公民共识,对价值理念以及达成价值理念的方式的公共认可;二是回应型政治,基于政府与社会的有效互动,将达成的共识转化为公共行动的权力范式^①。人民代表大会与政治协商制度作为我国重要的政治制度,在政府与公众之间构建起一个交流协商的平台,为公众话语权的实现提供了场域和空间。两会相关提案、建议(以下统称“两会提案”)作为人民代表、社会团体参与政治生活的载体,是协商过程中交流、对话与协商的重要体现。协商民主理论与两会提案具有契合性,其对公民共识与政府回应的强调可以嵌套在两会提案的形成与答复过程中,成为认识和解读两会提案的关键线索。以此,本文以十二届全国两会的文化宣传类提案为研究对象。在宏观层面,文化宣传工作发挥着传承民族文化、弘扬社会主流价值与社会风气治理等方面的作用;在微观层面也是公民日常生活与公共事务参与的重要

组成部分。因此文化宣传类提案可以作为政治“横切面”,从中管窥我国协商民主制度的建设与实践。本研究数据来源于中华人民共和国文化和旅游部政府网站以及国家新闻出版广电总局政府网站公布的231份两会文化宣传类提案及其回复内容。在协商民主视角下,通过对提案内容以及提案回复内容的分析来回答:在文化宣传领域,公众最关心什么样的议题?在关注议题的背后是否存在统一的集体诉求?而在政府层面,哪些公众议程将成为政府对话协商的议题?政府对此类议题存在怎样的话语和态度。本文通过对以上问题的分析,旨在透视提案背后公众的话语权与话语共识,以及政府、公众二元主体围绕提案进行的政治沟通和互动。

一 协商民主的理论溯源与内涵辨析

对于协商民主理论及其应用,中国学者已有

收稿日期:2020-03-25

基金项目:国家社会科学基金一般项目(19BXW090)

作者简介:王炎龙(1972—),男,湖南双峰人,教授,博士生导师,主要从事公共传播、网络与新媒体研究。

①季燕霞:《回应型政治:现代国家治理的运行特质》,《江苏社会科学》2015年第3期。

诸多讨论,但讨论的背后对其定位和价值仍然存在争议,尤其是协商民主理论与中国政治协商制度之间有何区别或联系?作为西方民主理论的协商民主,该如何运用到中国的政治体制与文化背景之中?对协商民主的理论溯源与内涵透视将有助于厘清这些争议性问题,成为本研究的立足点。

(一) 协商民主与协商政治的辩证关系

协商民主(deliberative democracy)是在20世纪70年代伴随对自由主义民主的批判以及对参与式政治的发展逐渐形成^①。约瑟夫·毕塞特(Joseph M. Bessette)在《协商民主:共和政府的多数原则》(1980)中首次提及“协商民主”概念,并将其界定为“对公共政策价值的论证”,由此,民主理论呈现出“协商”转向的趋势。塞拉·本哈比(Seyla Benhabib)提出协商具有三个典型特征:协商过程中的参与以平等和对称为指导性原则,所有人都有同等的机会演讲、质询与公共辩论;所有人都有权对给定的讨论话题提出质疑;所有人都有权就对话程序的规则及其应用实践提出反思性辩论^②。哈贝马斯(Jürgen Habermas)则认为,协商需受“更佳观点之理性说明的力量”的驱动,协商的形式应该是辩论的,协商是公共的、包容的,协商的目的是要达到理性地推动的一致意见^③。博曼(James Bohman)和雷吉(William Rehg)进一步指出,作为合法性的规范表述,协商民主唤起了理性立法、参与政治和公民自治的思想,简而言之,协商民主提出了基于公民实践理性的政治自治的思想^④。尽管协商民主理论研究者对于协商民主的具体内容观点各异,但正如约·埃尔斯特(Jan Elster)所论述的,在“民主”的一面,论者都同意协商民主的概念包含集体的决策制定,其中所有受此决策影响的人或代表都需要参与这一过程;在“协商”的一面,论者都同意通过参与者相互间的辩论来进行决策,这些参与者忠于理性和公正的价值观^⑤。

民主本质的协商解释在西方国家产生了广泛的影响,但在中国,协商民主的价值和定位仍然存在争议。目前政治层面的协商民主研究主要是围绕人民政协制度及其政治协商功能展开。一些协商民主论者直接将协商民主理论与我国的人民政协制度及其政治协商功能相对接,从而认为我国在制度上早已实践了协商民主^⑥。也有一些学者从我国政治协商与协商民主的协商原则、基础、体制机制和理念等角度分析了两者存在的区别,并得出结论:社会主义民主政治与西方的协商民主是两种不同性质、不同类型的民主政治^⑦。由于研究者对协商民主理论的理路与实践多样性的认知差异,形成了对二者关系认知的错位。事实上,由于历史背景、文化传统和政治体制的不同,政治协商与协商民主存在很大的差异,但是,二者在价值诉求、参与机制、权力制衡等方面存在一定程度的相似性^⑧。从中西方不同背景中审视协商民主,其理论特质应该一致,但其实践可以是多样化的。协商民主的实践既涉及政府体制问题,又涉及具体的公共事务治理问题。因此协商民主理论不仅是关系政府体制的一种理论,更是关系如何阐释、理解和解决社会分歧、矛盾与冲突的一种治理理论。

(二) 作为治理理论的协商民主诠释路径

作为治理理论的协商民主意指多元主体之间就分歧和冲突进行协商,其间的主导力量不再是政府,自由而平等的公众也必须裹挟其中。协商民主指明了治理过程中相关主体互动的方式和路径——公共协商。尽管协商不一定能够促成一致意见,但协商能够产生理性和相互倾听,从而使多元意见相互包容、深层次的矛盾变得易于处理。在治理过程中,公共协商可以重塑公众与政府之间的关系,从依附走向合作,从而创造更具凝聚力的社会共同体。同时公共协商赋予了治理合法性的地位,共同解决社会问题也使政府的决策及其

①何葭,李建华:《协商民主的伦理价值》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2018年第9期。

②塞拉·本哈比:《民主与差异:挑战政治的边界》,黄相怀译,中央编译出版社2009年版,第74页。

③尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法制的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店2003年版,第380页。

④詹姆斯·博曼,威廉·雷吉:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚译,中央编译出版社2006年版,第5页。

⑤约·埃尔斯特:《协商民主:挑战与反思》,周艳辉译,中央编译出版社2006年版,第9—10页。

⑥李强彬,何思吉:《协商民主与公共价值的创造》,《理论探讨》2019年第1期。

⑦蒋德海:《论协商民主中的协商和民主的关系》,《同济大学学报(社会科学版)》2013年第6期。

⑧陈家刚:《以协商民主看待政治协商》,http://www.cppcc.gov.cn/2011/11/21/ART11321842150546313.shtml,2019年3月5日。

执行具有广泛的公共性和可接受度。现代政治体系的统治合法性根源于社会成员在价值和信念上对其统治正当性的态度认可^①,而这一态度即表现为在一定时空环境内的话语共识。在论及协商的民主属性时,博曼就曾指出共识是民主的主要特征。公共协商中异质化的群体通过思想、意见的互换,相互包容、妥协,最大化利用公共理性,达成以公共利益为最终诉求的价值追求。公民给他们自己制定法律,不但使得法律具有合法性,而且给公民提供了他们有义务遵从这些法律的理由^②。从一定程度上来说,共识践行了政治支持的功能。同时,作为公众表达偏好和实现利益诉求的基本方式,协商民主的核心目标是要求为政者对公民的期望做出回应,当政治和政策过程缺乏有效的政府回应,其合法性也会受到质疑。而“回应型政治”本身即是民主政治内生逻辑决定的一种制度安排,是政府与社会多元主体之间基于持续互动,进而围绕公共理性与话语共识对公众广泛关注的公共问题做出回应的过程。因此对于协商民主机制的探究,“话语共识”与“政府回应”需纳入讨论范畴。

目前中国正处于深度的社会转型之中,原有社会结构分化与社会价值多元加剧,为社会发展与和谐稳定带来挑战,亟须寻找更有效的社会治理方式,协商民主提供了一种新的思路。人民代表大会制度与人民政协制度作为我国重要的政治制度安排,是社会各界、民主党派、社会团体参与国家公共管理的重要渠道,也是公众协商发生的重要场所。在政治层面,把协商民主理论的逻辑嵌入两会政治体制中,就重大问题在决策前和决策执行中进行充分协商,有助于促使两会成为更具协商性的建制化政治机构,在公共政策的形成中发挥更佳的制度性功能。而在社会层面,博曼、雷吉认为,公民具有发起协商的能力,这种活动不仅需要源自独立权威的动议做出反应的能力,而且还需要确定某种议程内容,以及因此确保自由以免受他人支配的能力^③。因此,公众对于既定议题进行协商讨论的权利,只是一种弱民主权利,而公众在议题形成过程中,具有的发起议题、

设置议程的权利,才是一种强民主权利。两会提案作为协商民主过程中公众主动发起交流、进行对话与协商的重要载体,其本身就是一种强民主的体现。同时,代表委员走入基层进行调研,倾听、收集民意,并以提案的方式输入建制机构,在政府与公众之间形成互动效应,让公共政策真正做到以民意为先,印证了罗尔斯(John Rawls)所强调的民主的平等即是基本善的平等——权利和自由、权力和机会、收入和财富^④。然而目前国内对两会提案的研究并不多,现有文献大多集中在理论层面,宏观探讨两会的性质、职能履行与代表性等问题,对提案内容本身的关注度不够。因此对于提案文本与话语的关注或许可以成为研究民主协商制度实践的新切入点。

二 研究方法

本文的研究对象来源于中华人民共和国文化和旅游部政府网站以及国家新闻出版广电总局政府网站。作为文化宣传类两会提案的权威发布、回应平台之一,该平台共公布了 231 份十二届全国两会的文化宣传类提案及其回复内容。在两会协商民主过程中,提案议题的发起、协商与回应关系到公众的话语权与话语共识,以及政府、公众二元主体围绕提案进行的深层次政治沟通和互动。因此本文采用混合式的研究方法,运用内容分析、文本分析等策略,对 231 份两会提案进行综合理解。运用 spss 软件,统计每份提案中的诉求议题、诉求方式、利益取向、议题热度、政府情感、回应方式等 25 个类目,运用文本分析了解政府在提案回应中的话语修辞与模式。回答在文化宣传领域两会提案的现状,并尝试探寻公众与政府某些深层互动关系。本次编码由两名编码人员完成,编码信度在 0.7~0.8 之间。本研究旨在回答以下四个问题:

Q1:在文化宣传领域,公众最关心什么样的议题?

Q2:在关注议题的背后是否存在统一的集体诉求?

①苏颖:《中国互联网公共讨论中的多元共识——基于政治文明发展进程里的讨论》,《国际新闻界》2012年第10期。

②詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第4页。

③詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第4—5页。

④姚大志:《民主的平等:从基本善的视角看》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

Q3:哪些公众议题可能会成为政府议题?与哪些影响因素有关?

Q4:政府进行提案回应时存在怎样的话语模式?

(一)自变量的测量

诉求议题:这一名义变量是将案例中的实际信息归入了8个议题类型,分别为加强文化产品创作生产的引导、构建公共文化服务体系、文化遗产保护利用和传承、推动文化产业成为国民经济支柱性产业、文化市场监管体系、对外文化交流与贸易、文化体制机制改革创新与其他8类。对于有些包含多种诉求的复杂提案,在对其进行编码处理时选取所有议题中最为核心的一项。

利益取向:由于社会结构的分化和社会价值的多元,作为公众意愿体现的两会提案,存在不同的价值取向。对此采用简单的二元划分法,当提案更关注自身或所联系的对象利益时,我们将之定义为界别利益偏好倾向;而当提案关注社会公共问题或聚焦特殊群体时,就可以划归为公共利益偏好倾向。

诉求方式:现代社会利益分化多元,共识在政治生活中越发显现重要的影响作用,而共识的获取首先依赖于某种话语共同体。布鲁尔认为社会存在三种不同属性的个体,即独立的自我、内集体中的自我、泛集体中的自我。三者存在不同的价值观和话语状态,独立的自我关注自身的事务与发展,内集体中的自我关注基于血缘、地缘、业缘等形成的关系群体,泛集体自我关注更广泛意义上的群体。

议题热度:议题热度表明该议题的受关注程度,以《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》《新闻出版业“十二五”时期发展规划》两个文化宣传领域重要指导文件中出现的政府议题作为考察指标,当提案议题符合政府议题时,认为该议题具有热度,编码为“1”,反之则编码为“0”。

(二)因变量的测量

政府回应态度:根据态度ABC模型,政府对提案的回复态度可以分为认知维度、情感维度和行为维度。情感维度在本次编码中将其同化为政府对提案诉求的认可程度,在对提案进行全面考察的基础上,本文主要归纳了四种基本情感类别:顺意型、逆意型、中立型以及复合型,分别代表了政府对提案诉求的认可、不认可、持中立意见以及部分认可的情况。认知维度在编码中被理解为政

府对民众提案议题重要性的认知程度,将其简单地二分为“重要”与“未提及”。需要说明的是当政府在提案回应中提到“具有重要意义”“高度重视”“重要作用”等相关表达时,即可将该样本编码为“重要”,反之则为“未提及”。由于政府的行为维度编码相对更为重要和复杂,以此单独列为一个变量进行考察。

政府回应行为:本文归纳了7类政府回应提案的行为,即陈述政府已做工作、允诺下一步工作开展、邀请参与治理、提出建议、予以持续关注、要求按程序申报、部门会办。其中“陈述政府已做工作”是指政府在基本认可提案人诉求的基础上,向其陈述政府围绕该类议题已做的相关工作,是一种过去式的表达;而“允诺下一步工作开展”是指政府针对公众诉求,向其承诺下一步即将开展的工作,是一种未来式的表达;而“邀请参与治理”则是提案人作为议题领域的专业人士,被政府邀请参与合作治理的特殊情况。“提出建议”“予以持续关注”是政府对于一些复杂多元、难以解决的议题,提出政府层面的建议,以及在更长一段时间对议题持续关注;“按程序申报”“部门会办”是指当议题超出该层级政府部门的职能或决策范围,需要经由程序申报或多部门会办协商解决。这7类政府回应行为是根据231份提案的具体信息编码而成的结果,不排除未编码提案存在其他的政府回应行为。另外,虽然政府在不同诉求提案采取的回应在行为影响力有所不同,但从整体上来看每种回应行为所产生的影响力大小难以比较,且它们共同服务于政府回应行为这一整体,因此我们将这7个二分变量合并成为一个新的变量“政府回应行为”,分值越高说明该提案中政府回应程度越高。

政府话语建构:詹姆斯·保罗·吉提出话语的七项建构任务理论,他认为话语作为一种工具,同时建构七个“现实”区域功能。即利用语言赋予事物语义或价值,以某种方式构建意义;使用语言来确认正在从事的活动,即构建活动;使用语言以获得某种身份或角色,即构建身份;使用语言来表明与受话者或其他个体、组织、团体的关系,即使用语言来构建社会关系;使用语言来传达对社会产品分配性质的看法,即构建一个关于社会产品的观点;使用语言使事物相互联系或彼此相关,即构建联系或相关;使用语言为一个符号系统或

知识建立高于另一个符号系统或知识的优先权和威望^①。为了之后统计分析,我们将这 7 个二分变量合并成为一个新的变量“政府话语建构”。

三 研究讨论与结果

(一) 诉求特征:基于选择偏好与共识的提案话语

哈贝马斯将协商民主的发生场域界定在非正式的公共领域与建制化的公共领域之间。民主的过程由此分成了相互联系的两个轨道:一方面是建制化的意见和意志形成过程,另一方面是通过文化而动员起来公共领域中非正式意见的形成过程^②。两会提案形成于非正式的公共领域中,通过征集、走访等非正式协商渠道广泛吸纳社会各界的意见与诉求。提案起到了聚集和提炼民意的作用,其本身首先代表着公众的意见。而提案中对某些特定话题的关注和聚焦则反映了公众在其自身利益与公共利益权衡之后的选择偏好,提案中出现的集体诉求则是公众在主体意识与公共意识互动后产生的话语共识。对提案内容的分析即可反映公众在协商过程中的话语权与主体意识。

1. 选择偏好:界别利益与公共利益的博弈

在文化宣传领域,公众最关心什么样的议题?在文化部和新闻出版广电总局公布的 231 份两会文化宣传类提案中。构建公共文化服务体系、文化

遗产保护利用和传承、文化市场监管体系成为占比前三的公众热门议题,如表 1 所示。而几乎所有的提案都肇始于对自身或公共文化利益的关注,还有一部分提案表现出明显的文化经济利益博弈的特征,如要求建立区域文化经济带、减少文化税收、增加财政支持等提案。因此可以看出,在议题的选择上,公众主要以利益诉求为主,而较少谋求文化机会和改变文化秩序。在对每一类别提案的梳理过程中发现,涉及界别利益的提案有 36 件,占总提案数的 15.6%,绝大多数提案关注的是与广泛人群有关的公共利益,占总数的 84.6%。因此可以说,在提案的形成过程中,提案人更关注公共利益而非界别利益。从主、客观的角度,纽曼对公共利益进一步细分,他认为,主观的公共利益是基于文化关系而形成的利益,而客观的公共利益是基于国家目的和任务而形成的公共利益^③。在 195 份涉及公共利益的提案中,只有 23 份提案的协商议题是关于一带一路、对外文化交流、文化自信等基于宏观国家任务和目的的客观公益。大部分的协商议题是关乎公众切身利益的主观公益,如公共文化服务体系、文化扶贫、全民阅读等议题,体现了公众在不同利益间的权衡与博弈。而有学者指出,在社会治理过程中,能有效协商的事务多关乎主观公益,即涉及一定范围内多数主体一致的利益^④。

表 1 两会提案诉求议题数量统计

	频率	百分比	有效百分比	累计百分比
文化产品创作生产的引导	18	7.8	7.8	7.8
构建公共文化服务体系	68	29.4	29.4	37.2
文化遗产保护利用和传承	55	23.8	23.8	61.0
推动文化产业成为国民经济支柱性产业	8	3.5	3.5	64.5
文化市场监管体系	30	13.0	13.0	77.5
对外文化交流与贸易	19	8.2	8.2	85.7
文化体制机制改革创新	2	0.9	0.9	86.6
其他	31	13.4	13.4	100
合计	231	100.0	100.0	/

在协商民主过程中,议题发起的资源相对稀缺,多元利益主体的各议程之间往往处于相互竞

①詹姆斯·保罗·吉:《话语分析导论:理论与方法》,杨炳均译,重庆大学出版社 2011 年版,第 12—14 页。

②尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法制的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店 2003 年版,第 225 页。

③陈新民:《德国公法学基础理论》,山东人民出版社 2001 年版,第 185 页。

④朱凤霞,陈昌文:《地方政府治理中的协商民主:治理逻辑与现实可能》,《科学社会主义》2016 年第 6 期。

争的状态,因而公众议程的确定过程实际也是零和博弈的过程。在国家层面,政府一方面保障各方利益主体的话语权,以界别为区分,设置了包括政党、人民团体和社会在内的34个政协界别,以及以地缘为区分,设置了包括省、自治区、直辖市人民和解放军的35个人大代表团,充分保证协商意见的代表性和多元性;另一方面,政府对提案内容做出限制,要求提案围绕党和国家大政方针、中心工作、政治经济建设以及人民群众普遍关心的问题,主张在协商中平衡各方的利益,以更好地维护公益。而在公众层面,公民通常是自利性与互利性的统一,既具有私人的即追求自身利益的一面,更具公共精神的即追求公共利益的一面^①。在协商民主过程中,公众超越个人利益而趋向公共利益,试图从长远的观点和立场去考虑设置议程,以使集体利益最大化,个人利益也得到保证。这一思路反映在提案话语中,即提案人多以逻辑话语和理性表达方式来阐述其文化诉求。同时,由于协商民主对“论证”和“述理”属性的强调,在议题的设置中要求提供经得起批判性检验的理由、根据和论证。因此在现实条件和公共理性的支配下,公众的提案参与是一种公众审议,是不同意见的交流与融汇,是达成共识的基础,更为趋向于公共利益的实现^②。

2. 话语共识: 公众议程与政府议程的互动

在关注议题的背后是否存在统一的集体诉求?通过对231份提案进行梳理发现,提案中以内集体的自我为立足点进行阐述的案例有46份,泛集体自我话语方式的提案有185份,而其中没有一份提案进行阐述时采用了独立自我的表达逻辑。因此在提案陈述中,公众更多地使用内集体主义话语和泛集体主义的话语方式,这既是一种提案话语的策略性表达,也是提案人作为社会、国家共同体的理性精神的体现。如表2所示,考察公众议题与政府议题的关系,发现其中64份公共文化服务体系建设类提案、26份文化遗产保护利用和传承类提案、8份对外文化交流与贸易类提案都是政府在十二五期间的中心工作。而这些关注率较高的公众议题也是近两年热议的政府议题,与国家在文化宣传领域施行的大政方针关系密切,如“全民阅读”“一带一路”“文化走出去”等热门议题。可以说,两会提案中存在的集体诉求体现了公众在议题关注和政治参与中与政府的话语共识。从协商民主视角进行审视,公众不仅是拥有选择偏好并能进行自我满足的自利主体,同时也是能够反思和合作的理性活动家。通过对议题的反思性认识,在他人和集体利益的基础上,个体能够就其议题选择偏好做出新的排序,因此话语共识的背后是公众主体意识与公共意识互动的结果。

表2 公众议题与政府议题的关系

	是否为政府中心工作		小计
	否	是	
文化产品创作生产的引导	12(66.7%)	6(33.3%)	18(100%)
构建公共文化服务体系	4(5.9%)	64(94.1%)	68(100%)
文化遗产保护利用和传承	26(47.3%)	29(52.7%)	55(100%)
推动文化产业成为国民经济支柱性产业	4(50%)	4(50%)	8(100%)
文化市场监管体系	21(70%)	9(30%)	30(100%)
对外文化交流与贸易	11(57.9%)	8(42.1%)	19(100%)
文化体制机制改革创新	1(50%)	1(50%)	2(100%)
其他	29(93.5%)	2(6.5%)	31(100%)
合计	108(46.8%)	123(53.2%)	231(100%)

$X^2 = 90.459, P = .000$

目前话语共识已经成为构建良性政治互动的必要路径,当公众议程与政府议程的议题、态度、

意见基本一致时,议程设定的演进就会相对顺利;反之,就会产生分歧。当公众认为政府应采取积

①德博拉·斯通:《政策悖论:政策决策中的艺术》,顾建光译,中国人民大学出版社2006年版,第318页。

②王积龙:《沟通、感知和共识:风险传播中的公众参与研究》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2018年第3期。

极措施予以解决的问题在政府看来并不重要时,或者被纳入政府议程的议题在公众看来并不像政府所宣称的重要时,最终的政策选择会面临很多争议,因此公众与政府间的话语共识能在一定程度上规避争议的产生。然而艾利斯·扬认为,协商民主将话语共识或公共利益设想为公共讨论的目标,同样会导致对特殊群体或特殊视角的排斥,忽视了社会的差异性和多元性^①。作为议题界定的权威主体,政府和传媒往往可能通过一些潜移默化的方式引导公众。比如,政府可以通过对信息来源和大众传播媒介的控制来间接影响或塑造民意。因此,一些往往被认为是公众舆论的议题可能是政府施加影响的结果。对于一些缺乏主体意识和媒介素养的民众,当其完全按照政府议程确定个人议题时,就容易出现重复社会热点问题的跟风提案、对政策国情理解不够的问题提案以及缺乏建设性与可行性的空想提案等一系列议题偏向。公民是主体意识与公共意识的结合体,话语共识强调主体意识与公共意识的良性互动。没有公民行使权力的主体意识,协商民主也就无从谈起;没有公民履行义务的公共意识,个人权力就可能演化为彻头彻尾的自私自利。博曼认为公共理性本身也是多元的,而不是单一的,因为它并不预设唯一公共或公正的观点^②。公共理性的多元观念意味着公共立场的多元性,话语共识并不是唯一共识,而是多元共识。因此,非正式协商主张一方面形成某种共识、意见;另一方面则试图改变政府官方议程偏好的优先性设定。使大量公众的声音进入舆论场,在与官方话语的碰撞和融合过程中,形成真正有利于协商民主的多元话语共识。

(二) 提案回应:基于官民互动的回应性政治

在现代民主政治中,公共权力来源于公众的选举和赋权,政府有责任对公众的利益诉求进行回应。政府是否愿意倾听、了解、沟通、回应公众的诉求成为了协商民主是否有效的重要标准^③。协商民主制度的出现进一步打破了政府回应过程中对话语权的垄断,政府回应开始表现为多元主体参与、沟通和博弈的状态,在这一状态中,政府

不再是回应过程中的一元性主导力量,其与不同的话语主体之间形成了整个信息传输和公共话语构建的互动状态,政府回应突出表现为官民之间的互动性^④。提案工作作为公众表达偏好和实现利益诉求的一种基本方式,无论是直接还是间接的政治参与,其核心目标都是要求为政者对公众的期望和要求做出回应。如果政府的回应与公民本身的期望和要求之间存在较大差距,政治参与的制度供给与公民的参与需求之间严重失衡,就可能引发潜在的政治不参与、政治冷漠甚至政治抗议等风险。因此提案回应必须作为提案工作中的重要一环。

哪些公众议题可能成为政府议题?如表3所示,在全部231份提案中,顺意型回复的提案有186份,逆意型回复提案有8份,中立型回复有11份,复合型回复有26份。对于构建公共文化体系、推动文化产业成为国民经济支柱性产业、文化市场监管体系等类型提案,政府具有更明显的顺意回应态度,而对于文化遗产保护利用和传承、对外文化交流与贸易等提案,政府的回应态度则更加中立和复合。同时,从政府提案回应话语来看,公众聚焦的议题能否成为政府协商讨论的议题主要是出于三方面的考虑,即政府的关注程度、问题解决的迫切程度和问题解决的难易程度。如果公众聚焦的社会问题恰好是政府在本阶段的工作重心,关系到国家社会经济发展的大局,关系到绝大多数公民的切身利益;或者问题的解决迫在眉睫,如果不解决可能会引发社会不安定因素,引起社会矛盾甚至群体性事件,则这些公众议题被纳入政府议程的可能性较大。反观被拒绝或未得到明确回应的提案,大都是出于议题解决难度大、与国家现行政策方针不符或超出了所属部门职责范围等原因。

然而提案回应行为不仅是一种政府履行职责的民主过程,也是一种回应式的议程设置模式。传统的公共政策过程中将政策议程设置视作一个主动、理性的选择过程。面对社会争议事件与民众诉求,政府对其中出现的问题进行识别和界定,

①刘明:《尊重“差异”与“包容”的交往民主——艾利斯·扬对协商民主的批评与超越》,《国外理论动态》2018年第2期。

②詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性及民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第74页。

③虞鑫:《话语制度主义:地方政府回应公众意见的理论解释》,《新闻与传播研究》2019年第5期。

④陈新:《话语共识与官民互动:互联网时代政府回应方式的政治学思考》,《湖北社会科学》2013年第10期。

在论证问题的重要程度、紧急程度以及难易程度的基础上,对问题进行先后排序以形成政府议程。政府再将相关议程纳入工作流程之中,形成共识,进行议程的合法化。传统公共政策过程作为一个闭环,将政府视作公共政策的主体,决定了哪些问题该被界定、进入政府议程以及最终成为公共政策。而协商民主的公共政策制定过程,强调公众

的主体身份以及公众议程对政府议程的重塑作用。政府在公众议程的影响下,直接将相关议题纳入政府决策过程。因此常规的对议题说明与论证的环节受到精简,一些被排斥或隐蔽的问题得以暴露、公开出来,政策的产生过程得到相关者的参与和认同,真正体现了公共政策议程设定的有效性、公共性和合法性。

表3 公众议题与政府态度的关系

	是否为政府中心工作				小计
	逆意	顺意	中立	复合	
文化产品创作生产的引导	0(0%)	15(83.3%)	1(5.6%)	2(11.1%)	18
构建公共文化服务体系	1(1.5%)	62(91.2%)	2(2.9%)	3(4.4%)	68
文化遗产保护利用和传承	2(3.6%)	33(60.0%)	5(9.1%)	15(27.3%)	55
推动文化产业成为国民经济支柱性产业	0(0%)	7(87.5%)	0(0%)	1(12.5%)	8
文化市场监管体系	1(3.3%)	26(86.7%)	0(0%)	3(10%)	30
对外文化交流与贸易	0(0%)	16(84.2%)	3(15.8%)	0(0%)	19
文化体制机制改革创新	0(0%)	2(0%)	0(0%)	0(0%)	2
其他	4(12.9%)	25(80.6%)	0(0%)	2(6.5%)	31
合计	8	186	11	26	231

($X^2 = 43.872, P = .002$)

政府进行提案回应时存在怎样的话语模式?詹姆斯·保罗·吉提出话语的七项建构任务理论,他认为话语作为一种工具,同时建构七个“现实”区域功能,包括建构物质世界的意义和价值、建构活动、建构身份、建构关系、建构立场与策略、构建联系关系、建构符号系统。政府在提案回应中存在固定的话语模式,首先政府以“高度重视”“十分重要”“重要地位”等话语表达赋予公众议题以意义,将议题置于受重视的情境中,从而对议题产生框架式的认知;面对公众的议题诉求,如果一味地解释,效果往往不佳。政府则是以诉求前、诉求中和诉求后准备采取的行动的言语逻辑来呈现,通过对整个活动流程的建构体现政府在政策制定过程中的在场。我们通常依靠话语使用以获得某种身份或角色,在提案回应中,政府以谦逊、克制的话语表达将其塑造成为公民服务者的身份,从而与提案人和广大公众建构起一种平等沟通、互惠合作的社会关系。同时,话语也是一种用于表达态度、观点、信仰或是策略的重要方式,政府在提案主要采用肯定和支持的立场与策略回应公众提案,从另一个角度印证了政府作为国家服务者的形象。面对议案中五花八门的公众诉求,政府如何将其进行整合和归类?话语的使用可以

将互不相关的事物建立联系,也可以用话语打破这一联系,因此这也成为政府回应中的一大策略。作为话语策略,在提案回复中政府也惯常使用某种符号系统在特定的情境中建立起优势,如模糊词语的使用,拒绝态度的表达、关键问题的回避等。但因为特定的符号语言在人们的认知及感受程度上存在差异,选择策略会影响到公众的判断,产生接受范围和程度不同,需要谨慎使用。

对全部提案特征指标要素与政府回应行为、政府话语建构行为进行线性分析,结果如表4所示,政府的提案回应行为主要与提案的诉求议题及其利益取向有关。而提案人的类型、诉求方式与议题是否为政府中心工作等要素对政府的回应行为没有显著影响。说明政府在进行提案回应时,重点关注提案的议题内容以及议题是否符合大多数人的公共利益,而议题由谁发起,采用如何的话语表达,以及是否为本时期政府的中心工作都不将影响政府的回应行为。而政府话语建构行为的线性分析结果显示,诉求议题、利益取向、提案人类型、诉求方式以及是否为政府中心工作等要素均未对政府的话语建构行为产生显著影响。说明政府在进行回应时采取了较为模板化和统一化的回应话语,而缺少一种变化和适应性回应

话语。

表4 预测政府回应行为与话语建构行为的线性分析

	回应行为	话语建构行为
常量	2.088	6.243
诉求议题	-0.49 **	.014
利益取向	0.366 *	.109
提案人类型	0.003	.109
诉求方式	-0.45	-.017
是否为政府中心工作	-0.116	-.017

注: * P<.05, ** P<.01, *** P<.001

四 民主政治:一种交往互动下的协商路径

哈贝马斯指出,商议性政治的成功取决于正式的有组织的制度性决策机制与公共领域中非正式论辩的共同作用^①。政治代表和公众在协商系统中分别承担着不同的功能,政治代表的协商往往承载着协商的价值,公众意见的形成往往承载着民主的价值。然而两会提案工作暴露出目前公众在议程设置过程中依然存在自主性欠缺以及对政府议程的妥协和依附等问题。同时,无论是理论研究抑或社会实践,对协商民主与提案的讨论往往聚焦于建制化的决策机构中,从而忽视了来自公共空间非正式领域中的民主本质。因此,关于两会提案如何更具民主性? 公众议程如何更具代表性? 政府沟通如何更具回复性等问题,从层次上来讲,协商民主需要扩展到整个政治过程,将其逻辑运用于不同层级、不同领域的公共事务治理中,依靠公共领域的常态化以及协商文化塑造等关键要素的建构,实现协商民主的日常化,从而探索一条交往互动下的民主政治协商路径。

公共领域的常态化为协商民主的日常化创设现实的对话空间。正如协商可以发生在由代表、委员构成的两会之中,协商也可以发生在公共领域由公民个体所构成的民主会议中。伊森·里布曾提出“公众部门”的构想:通过一个社会随机分层挑选出来的公民组成陪审团,聚集起来就某项政治事件进行协商,从而成为有效制定制度的一个部门^②。这一构想可以率先在基层微型地方政府的公共政策制定过程中实践,如通过听证会、论证会、

民主恳谈会、公民陪审团等制度安排,使更多的公众卷入到公共政策的制定中,充分挖掘和培养公众的协商潜力。同时,公共领域的常态化不仅可以依靠民主会议、活动等亲身到场的场域展现出来,也可以利用互动化的大众传媒实现全体公众的虚拟性到场。互联网络和社交媒体的使用不仅影响了公众的日常生活,也促成了政治沟通的进一步日常化^③。“网络问政”“微博两会”等平台的出现,集信息市场、意见平台与人际社区于一体,降低了公众参政议政的门槛,扩大了政治参与的范围和数量,甚至促成公共官员与公众之间直接的对话与沟通,成为公众与政府协商的虚拟公共领域。因此公共领域的常态化指向的是政治沟通的日常化向度,在全国层次的代议民主机制之外,公民应该有权力、有能力参与影响其生活的决策过程,以达成在公共生活的各个领域全面参与。

协商文化塑造公众社会性协商的自觉与规范。文化和思想意识对人们的行为和社会制度的影响根深蒂固,如果没有思想意识层面的改变,仅仅依靠行为和制度无法获得理想的效果。在中国语境下,协商民主的实践与发展需要特定的制度形成支撑,但协商民主制度的深化需要协商文化的培育。长久以来我国传统政治体系培育了依附型的政治文化,公众缺乏一种自发的政治意识和参与精神,在协商民主过程中表现出依附性的特点,因此协商文化首先需要强调发展一种参与性的政治文化,培养公众的政治效能感,养成对集体问题的关心,从而对作为整体的政治系统以及有意义的政治参与具有较高的政治意识,形成真正的智识公民。同时由于协商必须在基本的信任关系中开展,协商文化的塑造也包括社会信任的维度。公众对人民代表以及对政府能力的信任是协商的基础,信任的增长可以将围绕固定立场的讨价还价转向协商,社会信任的培育和提升可以为协商民主的日常化创造有利的思想文化环境。总之,通过对协商文化的塑造,可以固化一种自发的社会文化秩序和规范,从而培育多元共识与公共协商的民主空间。

^① 尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法制的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店2003年版,第440页。

^② 伊森·里布:《美国民主的未来——一个设立公众部门的方案》,朱昔群译,中央编译出版社2009年版,第2页。

^③ 常江,徐帅:《伊莱休·卡茨:新媒体加速了政治的日常化——媒介使用、政治参与和传播研究的进路》,《新闻界》2018年第9期。

结语

协商民主理论与我国政治协商制度关系错综复杂,但当协商民主被视作一种社会治理理论,其在中国语境下将发挥更大的理论和实践意义。本文主要讨论了协商民主与公共政策前决策过程的内在联系以及建制化领域中公众议程与政府议程间的相互转换。认为两会提案体现了公众以利益诉求和理性表达为主的诉求特征,其集体诉求则体现了公众在议题关注和政治参与中与政府的话语共识;而在政府层面,政府对提案的回应行为与提案的诉求议题及其利益取向有关,并展现了固定化的话语模式,以话语完成对公众议题的建构,以及对政府议题的选择。但协商民主的治理实践

可以从建制化领域下放至公共领域范围更广的制度安排和制度实践中,由此形成自下而上民主协商过程,使协商民主成为一种更为稳定的治理模式和决策模式。囿于材料的限制,本文主要聚焦建制化领域中的协商民主,而对于日常公共领域中更为广泛和基层的协商民主有所忽视,因此,下一阶段的研究可以围绕公共领域的协商民主展开,公众如何主动地通过公共协商参与政治生活并实现自身利益诉求?协商民主是否可以重塑政府官员与公众之间的合作关系?公共领域中的公众协商与建制化领域的民主协商有何区别与联系?由此实现日常领域与建制化领域协商民主研究的前与后、内与外的呼应。

Discourse Consensus and Consultative Response: Communication Interaction of Cultural Propaganda Proposals

WANG Yan-long & Guo Yu

(School of Literature and Journalism, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: In the process of the two sessions, the initiation, consultation and response of the proposal issues are related to the public's discourse power and discourse consensus, as well as the deep political communication and interaction between the government and the public dual subject around the proposal. Through the analysis of the contents of 231 cultural propaganda proposals of the 12th National two sessions, it is found that in the type of proposal, the public has a choice bias toward the public interest, especially subjective public welfare issues, and the rational and logical expression in the appeal expression. At the same time, the collective appeal of the proposal reflects the public's discourse consensus with government issues in the issues of concern and political participation. At the governmental level, the government's response to the proposal demonstrates a fixed discourse model that uses discourse to complete the construction of public issues and the choice of government issues. However, the deliberative democracy is currently practiced in the public domain of institutionalization. The deliberative democracy needs to be extended to the entire political process, and its logic is applied to the governance of public affairs at different levels and in different fields. It can rely on the normalization of the public domain and the construction of key elements, such as the consultation of cultural shaping to realize the dailyization of deliberative democracy, so as to explore a path of democratic political consultation under the communication interaction.

Key words: deliberative democracy; discourse consensus; responsive politics; the proposal; communication interaction

(责任校对 王小飞)