

话语的审视

——论话语权、公信力和政策质量的应然联系

■ 卢学晖

厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005

【摘要】本文以一个批判的角度指出了理性主义模式对政治权利元持有者的藐视，又在公众立场上寻找话语权的出让、公信力和政策质量的内在逻辑，解释了政策过程中公共话语权出让的内在成因和必要性，我们顺着后现代话语理论的逻辑，通过对后现代情境特质的分析，声明了在错综复杂的公众话语源流中政策主体的话语审视的重要意义，以期为提升公共政策质量提出一条可行之路。

【关键词】话语 话语权 公信力 政策质量 话语审视

一、导言

政府作为最主要的公共政策主体，拥有分配公共资源的公共权力，在探讨公权力如何规制这个问题时，公民话语则不可避免地摆上了桌面，公民话语不仅连接政策质量，还对政府公信力产生重要影响。话语权、公信力和政策质量间存在着怎样的逻辑关系？政府在寻求政策效能建设的探索中，怎样摆好主体价值考量、工具理性维护和公众话语各方张力之间的关系，是当前值得探讨的话题。

二、理性主义的困境和公众“话语”的觉醒

以利益导向为基准来界定公共政策的含义，“公共政策是对社会的价值做权威性的分配”^[1]（第129页），正是由于公共政策与公众利益密切联系，故其本身便是一个敏感的话题，有人将其比喻为“各种利益关系的调节器”^[2]（第52页）。现代公共政策研究呈现出如此特征：“随着大量的相互关联、相互制约的公共政策问题的出现及其日趋复杂化、尖锐化、广泛化、动态化，政府的经济政策、社会政策、外交政策等公共政策再度成为了实际政治的中心问题。”^[3]值得关注的是，在相当长的一段时间内以工具理性主义为主导的政策分析模式成为公共政策研究的重要方向，注重科学的方法论和工具的应用、寻求最佳决策模型成为理性分析的主要特点，“‘理性决策’几近为‘科学决策’的同义语”^[4]。正是由于公共政策涉及到敏感的公众利益分配模式，传统的政策研究者试图以精密和科学的方法论寻求最优决策，以其从客观上保持决策的审慎，以规避未知的冲突，我们需要承认理性主义为主导的分析模式对提升政策质量的积极贡献，但其弊端不言自明。后现代主义思潮为包括公共政策在内的公共行政学科提供了新的发展思路，它深刻地指出了以西方传统方法论导向的学科研究存在的困境——无法解决实际问题。“从政治学和公共行政学的观点来看，后现代状况的重要影响在于他们使政府深陷泥潭，只是提供了一些对国家毫无益处的政策”^[5]（第45页）。无论是资产阶级国家，还是社会主义国家，抛开阶级性质的差别，中外学者在民主与政治体制范畴上基本达成了一定的共识，即政治体制是追求民主的体制，公民（或市民）的参与和影响对公共权力的规制和社会发展具有积极作用。“公共领域”是哈贝马斯在1961年论述的一个重要主题，哈贝马斯通过对资产阶级公共领域结构转型历史和政治功能变迁的分析，描绘了市民传递公众舆论和进行公共参与的雏形，并指出“行使政治权力需要公众舆论不断加以控制，因为政治权利‘受到了大量的诱惑’”^[6]（第117页），这为公共政策的价值回归打开了一扇窗，进而引发了一系列的反思：公共政策终究是谁的政策？公共政策所追寻的价值目标是什么？

将公共政策置于单一的政策主体情境中是政策效能低下的最主

要原因，环式民主是民主思想得以贯彻的惯用方式，但也催生了官僚制，进而催生了“精英决策”的理性主义。理性主义的研究方法在很长一段时间遮蔽了自己的双眼，就如查尔斯·J·福克斯和休·J·米勒所说的那样，“决定论和或然论把自主行动的自发性限制在各个系统的顶层，然而它们忘记了在一个系统中，系统的每一个点都是由密切关注事态发展，被每日新闻和时间影响着，且与同事共同讨论的聪明人类所组成的”^[7]（第98页），将公共政策质量提升的期望寄托在政策主体的决策方法和技术手段上终究不尽如人意，其一政府非全知全能，其二政府很有可能陷入自身利益的泥藻。上述两个前提的缺失为公众“话语”的觉醒提供了前提，“话语”一词源于语言学，它是一种关于交流和语言表达的自发性行为，福克斯和米勒在《后现代公共行政——话语指向》中表达了自己对环式民主的修正，即通过公民直接参与的方式来修正这种民主模式的不充分性，话语作为一种绝大部分人与生俱来的本能，便成为修正这种缺陷民主制的通道。话语的觉醒表达了对政策质量提升的一种决心，是对公共政策流程的一种解构，是对理性政策科学的一种否定，政府不会成为理性的政策整体，仅以公共利益的终极政策价值目标；政策相对人也不是理性公众，会对具体的政策作出稳定而持续的政策反馈，整个政策系统和政策环境面临着不确定性和未知性，这本身就符合现实。公众话语的基本功能有二，即对公共利益的维护和对决策科学化的补充。

三、话语权的出让是提升公共政策质量的途径

后现代主义话语理论着重解释了为什么要实现公共政策价值回归和话语觉醒，严格的说，公共行政领域所提及的话语与语言学中所描述的话语定义不尽相同，话语不仅是信息传播的一种介质，更是利益诉求的一种工具。实际上话语的功能性已经对传统的理性主义决策敲响警钟——话语表明了信息不对称的广泛存在，而随着人类文明的推演，话语表现出多形式、多含义、多组合的特点，歧义的显现和话语的控制表明了差异化个体实现信息对称是极其艰难并且成本高昂的。价值偏好和利益的附着使话语的社会价值进一步推进，“话语的本质和社会价值的功能决定了在阶级社会中话语和权力必然要结合到一起而形成话语权力，并为特定的阶级服务。”^[8]。代议制民主体制的普遍推行为话语表述构建了更为复杂的情境，在此情境中话语权的争夺成为焦点。无论是哈贝马斯的“公共领域”还是福克斯、米勒的“公共能量场”，话语权的获取是形成上述场所的重要前提。事实上话语权的获取（或者说分享）并不是那么随意，在某些共同体中甚至是艰难的，以阶级社会为例，无论是封建社会还是资本主义社会，统治阶级对话语权的掌控从来都没有停止，话语权的分配形式反映了一个共同体中的权力分

配状况。

我们将话语的含义进一步扩大，公共政策是政府解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动，通常表现为一种法令、规定、通告等，这传达了一种话语且带有很强的政治特性，这一层面可以理解为：公共政策本身就是一种话语，这种话语以公权力为基础并能够影响社会的利益分层，即公共政策是公权力握有的话语。“公众利益的实现途径来源于对话语权的掌控”这一观点的基础来源于话语“权”“利”的相对关系，公共领域中话语的表达是对利益的诉求，此中的利益既包括个人利益，又包括集体利益和国家利益，“国家利益与集团利益、个人利益相比较并不具有天然的优势地位，国家利益与集团利益都是个人利益在不同层次、不同范围的表现形式而已”^[9]。

四、话语权的追溯与公信力的必然联系

环式民主制的维持离不开公民的信任，而信任的维持则更是一种微妙的关系，由于公权力的使用和规制是一种宏观测量，本文不愿将过多的个体差异性汇聚到探讨的过程中，在宏观上公民对公共组织的信任可以用“公信力”来衡量。政治学研究领域的公信力通常表现为“公共权力面对时间差序、公众交往以及利益交换所表现出的一种公平、正义、效率、人道、民主、责任的信任力”^[10]，笔者在此建议将公信力的评价主体从公共权力转化为公共权力的直接持有者，公信力即公民对公共权力运转所保有的信任程度。公信力是始终度的测量，反映了公众对公共部门相关行为的一种认可程度，这种度的测量在公共政策领域中同样适用；公信力既可以表现为公众对公共部门或公共组织的主观感受，如政府公信力，又可以表现为公众对特定代议组织或特定公共行为的信任状况，如某某公安局的公信力、某政策的公信力。公信力是促成公民意愿上缴自身权利的重要基础，公民权力的上缴又是环式民主能够正常运转的重要基础，在环式民主建立后，我们进一步探寻公信力维持的重要因素，即要使公民维持对公共权力持有者和公共行为的持续信任需要满足什么条件？“在现代民主政治条件下，公共权力行使体现出两个极为重要的价值取向，即民主和责任”^[11]。民主的广泛性和责任履行分别从公共权力的使用形式和价值取向论述了公信力维持的两个向度。若环式民主代表制无法解决上述问题，信任危机就产生了。福克斯和米勒在论述话语理论的前提时就已经指出：话语和话语理论的建构正是基于对当前环式民主代表制的不信任。公信力的丧失意味着公众对传统公共权力运转模式的失望，话语的张扬印证了公民对自身权利回归的一种诉求和直接参与政策讨论的意向。至此我们大致能明白话语权的出让意味着环视民主体制的公信力丧失，同时也标志着公共部门自我修正不足以弥补政治体制遗留的全部弊端。

五、话语审视是提升政策质量的要义

公众话语的重新觉醒为公共政策质量的提升开辟了新的思路，这种思路在根本上与传统体系下的政治参与的看似一致，实质上截然不同。传统的政治参与只能被形容为公众与政策主体实现信息对称的一种方法，只是为加深政策主体理性的一种工具，“第三条道路理论以及治理和善治理论所强调的，就是深化并扩展双向民主，使政府可以同公民社会中的机构结成伙伴关系，采取共同的行动来推动社会的复兴和发展”^[12]（第六页）。虽然这种设想令人兴奋，但要使公共话语真正能够成为提升政策质量的有力途径还有很长的一段路要走，在其过程中需要解决的首要问题便是如何处理他性的尊重与政策选择的排斥性问题。后现代主义一直对传统公共政策分

析模式进行批判，并提出了新的分析思路和启发，但其实用性却需要我们进行再次考证，就如话语理论的提出一样，我们明晰了公众话语对传统政策分析模式的修正意义，但却又陷入了政策主体与公众话语怎样契合的困境。值得注意的是福克斯和米勒在以后现代为情境对传统的行政治理模式进行挑战时，特别提出了跨群体公共对话的不可通约性，即在后现代情境中差异性得到了普遍的承认并体现在任何一个群体中，“在后现代条件下，任何特殊的辩护对有效性都有同等的诉求权。而且，由于过去在主导的原叙事——现在则认为其主导地位是非法的——的影响下受到压抑，那些不同的存在方式和不同的看问题的方式如今也值得额外关注”^[13]（第58页）。从公共政策的本质上说，他性的额外关注和公共政策的理性选择是不可调和的矛盾，这样的矛盾同争论什么是真正的公众利益一样远没有定论。无论是经济学还是公共行政学都面临着这样一个基本假设，即社会资源的有限性，资源的有限性从决定公共政策是一种利益分配的工具，并从而产生损益的对比，而他性的尊重表达了个体利益诉求的坚决维护，这便是长久以来政策主体面临决策时都要经历的桎梏。我们在提倡将公众话语纳入议程的同时，也应考虑公共话语中他性的张扬对政策质量的负面影响，事实上紊乱的公共话语源流是一把双刃剑，他既向政策主体展示了多样化且足够广泛的话语利，又让政策主体陷入更深的困境——真正的政策目标在哪里，这就需要政策主体对公众话语源流进行合理的审视。■

参考文献

- [1]D.Easton.The Political System[M].New York:Kropf,1953.
- [2]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3],[4]张国庆.论理性主义公共政策分析的局限性[J].北京:北京大学学报(哲学社会科学版),1997(4).
- [5],[7],[13][美]查尔斯·J·福克斯,休·T·米勒.后现代公共行政:话语指向[M].楚艳红,等译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6][德]哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东等译.上海:学林出版社,1999.
- [8]徐国民.话语、权力与社会价值[J].湖南:求索,2008(7).
- [9]游鱼、罗双根.话语权与公共政策价值取向的应然逻辑[J].湖南:求索,2008(11).
- [10]李佳潼.地方政府公信力的维护与提升之道——以农村社会保障制度建设为视点[J].湖南:湖南社会科学,2010(4).
- [11]吴威威.良好的公信力:责任政府的必然追求[J].甘肃:兰州学刊,2003(6).
- [12]何增科.公民社会与第三部门:导论[M].北京:社会科学文献出版社,2000.