

# 公共传播视域下的民族政策传播策略

仁增卓玛

**摘要：**民族政策作为我国处理民族关系最重要的制度性措施，在执行过程中能否得到包括实施对象在内的整个社会的理解是政策能否顺利执行的关键因素之一，而传播在这一过程中发挥着极为重要的作用，影响着人们对政策的认识与理解。文章针对已有民族政策传播实践中的不足及媒介生态深刻变化的现实，认为民族政策传播应该转向公共传播视域下的实践。这样的实践，应当以“深度多样化”为其价值取向，以“承认”为目标，从爱出发，把传播话语指向个体的人，将更大范围内的社会成员纳入到传播对象中，转移传播阵地，摒弃主要依靠传统媒体的做法，更多运用新媒体，把以政府为主的民族政策传播实践转向多元主体共同参与的范式，提升传播效率，为民族政策的执行创造更加良好的舆论环境。

**关键词：**民族政策；公共传播；传播策略

**作者简介：**仁增卓玛，女，博士生。（北京大学 新闻与传播学院，北京，100187）

**中图分类号：**G206

**文献标识码：**A

**文章编号：**1008-6552（2017）02-0052-06

中国作为拥有56个民族的多民族国家，如何妥善处理国内民族关系是亟待正视的现实政治问题。这一问题不仅事关国家统一与稳定，更关系到中国作为正在崛起的大国在国际上的形象与地位。而民族政策作为处理和解决现有民族关系最重要的制度性手段，在国内外如何传播并建构人们的认知态度与能否有效地执行这些政策息息相关。

作为一项意义重大的公共政策，执政者需要借助各种渠道传播民族政策内容并阐释意义，不断树立该政策的合法性与正当性，为政策的执行提供更加良善的舆论环境。本文在对已有的民族政策传播实践进行梳理的基础上，从公共传播视域出发，对民族政策传播的策略进行理论阐述，以期更好地传播现有民族政策，助力国内各民族和谐共处，发挥传播在和谐社会建设中更加积极的作用。

## 一、现有的民族政策传播实践

### （一）僵化的传播与刻板印象

民族区域自治作为我国民族政策中的“关键词”，是主流媒体宣传的重点，“民族区域自治”已然成为人们脑中关于我国民族政策最重要的印象。但除了少数关心民族政策或与民族政策研究相关的人，大多数人对“民族区域自治”的内涵和外延了解甚少。

与人们匮乏的认知形成鲜明对比的是在主流媒体上（尤其是少数民族地区的主要媒体上）关于“民族区域自治”政策的宣传稿件却随处可见。尽管有大量篇幅的报道，但这些报道大多内容空洞，与人们实际生活更是很少产生关联。僵化的新闻话语与模式化的报道形式已然成为民族政策宣传的主要形式，这种僵硬陈旧的宣传方式使得这一内容丰富的政策已固化为刻板印象。这一刻板印象不仅存在于主体民族思维中，也存在于与这一政策息息相关的少数民族群体当中。

### （二）传播中的双向歧视

福柯说“话语即权力”。考察当前民族政策的传播话语，我们可以看到这些话语背后清晰的权力结构。“强势与弱势”、“先进与落后”等二元对立的框架是媒体解释民族地区优惠政策时采用的最常见的话语模式与传播框架。在这样的传播实践中，少数民族群体被置于“需要照顾的落后群体”的地位，

从而抹杀了他们的主体性与能动性，导致该群体要获得基于平等的认同难上加难，并在与主流社会的互动过程中有可能产生被歧视感。

而随着“高考加分”等颇具争议的涉及民族政策的公共事件频繁爆出，人们的目光聚集于少数民族群体获得的政策性照顾与其享有的差别权利，开始质疑这种差别权利存在的合理性，认为对少数群体的特殊照顾是对主体民族的变相的歧视，也是一种社会不公平。

双向歧视不仅困扰着享受这些优惠政策的少数民族群体成员，也让很多主体民族成员觉得不公平。虽然政府有关部门出于社会和谐、维护民族团结的需要，刻意忽略公众借由社交媒体表达的质疑与双向歧视的不满言论，但在传播过程中缺少对话讨论反而进一步加深了人们对民族政策的不理解与偏见。

不可否认，民族政策制订者的出发点和落脚点都是为了维护宪法所规定的“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫”这一根本原则，但是由于既有的民族政策传播实践使得民族政策的传播效果不尽如人意，传播过程不仅没有体现这一政策制定的出发点，反而增加了因为片面理解政策而产生的误解与不满，增加了政策执行过程中的阻力与障碍。

在总结我国民族政策传播中的问题时，方建移博士在《我国民族政策的传播学思考》一文中指出，在媒体高度融合的今天，我们在政府主导的公共传播中，对政策传播无论是在实践层面还是理论和方法研究上，都显得滞后。长期以来，政府公共政策的发布与传播始终带有计划经济时代的烙印，面临着传播渠道单一、过分依赖组织传播；反馈机制缺乏，不注重对社会公众的研究；宣传色彩浓厚，单面政策解读等一系列问题，传播效果不理想。由于受众存在逆反心理，有时不但没有解决问题，反而激化矛盾，引发政府公共危机。<sup>[1]</sup>

如何解决民族政策传播中存在的问题，是传播学界与民族政策相关研究者必须思考的议题。而笔者认为，公共传播视域下开展民族政策传播是可供选择的方案之一。

## 二、公共传播与政策传播

### （一）公共传播

近年来，公共传播已然成为传播学界最为核心的概念之一，而一个概念的盛行与整个时代的变迁息息相关。如果说 web 2.0 从时间维度上将人们纳入到互联网的范畴，那么 web 3.0 又从空间上将人们纳入了互联网范畴。技术打通了时空的边界，使得传播在更深更广的范围上大有可为，公共传播概念也应运而生。

何为公共传播？吴飞认为，“公共传播是基于公共社会发展的需要，积极参与各种社群实践活动，为人类的权利的平等、社会公正和民主参与社会治理提供理论支持和策略支持。”<sup>[2]</sup> 这一定义拓展了传播学的研究范畴，使得过去一贯围绕“媒介”展开的传播学的研究，可以同其他的社会学科一道共同参与社会治理与研究。

胡百精、杨奕对公共传播的概念进行了系统的文献梳理，总结了学界对公共传播的不同定义，并通过知识系谱学，对公共传播概念进行了界定。他们指出，目前学界对“公共传播”的理解有以下方面：一是将其作为公共关系的某种职能拓展或“移情”；二是将其定位为不同于传统的大众传播，而是基于互联网时代传播形态的“面向公众、服务公众的传播”；三是在面对互联网时代公共议题日趋凸显的时代背景下，“公共传播即是围绕公共议题的传播”；四是将健康传播、慈善传播、气候传播等以公益事业为主体的传播定义为公共传播。<sup>[3]</sup> 以上对公共传播的理解，其共性是更加重视传播与公共空间、公众权力、公共议题、公益利益和公益价值关系。<sup>[3] (65)</sup> 但是以上理解都存在一定的缺憾，可以将公共传播定

义为“多元主体基于公共性展开的沟通过程、活动与现象,旨在促进社会的认同、承认与公共之善。”<sup>[3](61)</sup>

## (二) 政策传播和民族政策传播

目前很少有学者将政策传播作为单独研究对象加以分析讨论,而是将其归为政治传播范畴中。李希光、杜涛指出,西方关于政治传播的模式研究主要有伊斯顿的政治体系的动态回应模式、米铎的政治传播模式。<sup>[4]</sup>这些研究主要围绕政府和公众在媒体上的互动展开,其研究取向随着媒介技术的发展从重视媒介的渠道作用转向更加重视通过媒介动员公众参与公共议题、政治活动。

作为政治传播中最重要的内容之一,政策传播突出的是政府在传播中的主体性与主动性。但随着媒介技术的发达,公众对政策传播的强制性介入改变了以往政府垄断信息发布权、解释权的现状,人们对与自身相关的政策给予充分的关注,并利用自媒体或社交媒体努力发声,以期政策的制定与实施更加符合自己的利益需求。

值得一提的是,近年来在各类媒介上人们关于公共政策的讨论不断增加,使得许多公共政策的制定与发布过程成为公共议题,得到广泛的传播。例如,近期出台的网约车新规就是公众与政府共同协商对话,最终使得政策更加符合最大多数人的利益的传播实践。

这样的转向使得公众得以参与到政策的制定、出台的全过程,而在不断地讨论与协商中,政策出台的背景、目的、内容都得以最充分的展示,这是一种双赢的局面。而这样的一般性公共政策传播实践为民族政策传播模式的转变提供了可资借鉴的经验。

自然,一般政策与民族政策不可同日而语。民族政策不仅涉及到少数群体差别权利的保障,而且是整合多民族国家认同的重要纽带,是维护国家稳定的重要保障。一般公众不可能参与其制定过程中,但是让一般公众参与到传播过程却是需要的。而以促进多元主体之间的认同、共识与承认为最终目标与效果的公共传播是民族政策传播策略的最佳方案之一。

## 三、深度多样化——公共传播视域下民族政策传播的价值取向

公共传播中的多元主体,胡百精、杨奕认为“不再是空洞的集群和抽象的存在”<sup>[3](74)</sup>,而是一个个真实的、有情感的、异质化的人,借助互联网他们实现了自我赋权。因此公共传播视域下的民族政策传播应该首先回到对“人”的传播。对人的传播意味着,传者要充分考虑受者的特质,充分尊重这样的特质。由于民族政策本身涉及的是少数群体差别权利的保障,因此在解释和传播这一差别权利时,要尊重少数群体体现的差异性。基于此,深度多样化应当成为其最基本的传播价值取向。

何为深度多样化?这一概念出自查尔斯·泰勒《承认的政治》。他指出,深度的文化多元主义是政治的中心议题。泰勒将对不同文化形态的“承认”作为一个学术术语追溯到卢梭、康德、黑格尔的思想体系中,并指出基于“承认”的差异政治有机地脱胎于普遍尊严的政治原则。在《承认的政治》一文中,泰勒从文化价值的讨论论证了承认文化多样性的价值基础及可行性。他指出,要做到承认首先我们要做的是“视界融合”。他要求我们承认,我们还远远没有达到那样一种终极视界,只有从这样的视界来观察,各种不同文化的相对价值才有可能一目了然。

我国各民族的文化形成于漫长的历史发展过程和特定的地理环境之中,是一个民族最为根本的特征。这种独特的民族文化也将深刻地影响其成员的生产生活方式和价值观、思维模式等。而民族文化也是维系一个民族最重要的纽带,否定这样的文化就间接否定了该共同体的存在。因此“深度多样化”需要的是对不同文化形态的肯定。在平等与普遍尊严的前提下,民族政策应成为最大政治共同体肯定这种差异的制度保障。如金利卡在《多元文化的公民身份》一书中所言,“如果有一种促进团结的意识与共同目的意识的话,那么,它必然要求包容民族认同,而不是置民族认同于从属地位。如果不同

民族群体将更大的政治体看作是扶持而不是降低他们民族认同的环境时，他们才会共同效忠更大的政治共同体。”<sup>[5]</sup>

我国民族政策的制定与实施，就其本质来说体现的是平等与普遍尊严。但是在传播过程中，却往往表现出了一种自上而下的“傲慢”与中心式拯救姿态。因此，要转变传播过程中既有的价值取向与话语模式，要在传播中承认本国内的文化差异的存在，摆脱二元对立的话语框架，并指出通过各类民族政策去维持这种文化差别权利的必要性。

需要指出的是，在传播过程中也要避免过分强调少数民族政治身份而忽略其他差异的做法，任何单一、片面的传播，都不符合“深度多样化”为价值取向的传播。因此，基于深度多样化的民族政策传播，要以“视界融合”的视角去解读、叙述中国的少数民族政策，阐释这些政策的意义，用多种渠道引导公众参与到政策传播的过程中，政府、媒体、公众共同承担起传播的任务。

#### 四、从认同到承认——民族政策传播的目标取向

根据胡百精、杨奕对公共传播的界定，公共传播最终要促成的是认同、承认与公共的善。因此，笔者认为，基于公共传播视域下的民族政策传播应该以促进各民族之间认同与承认、增加少数民族成员对中华人民共和国的认同与承认，实现国内各民族平等团结、互助协作的公共之善为其目标取向。

在此需对“认同”与“承认”的概念进行界定。詹小美、王仕认为，“认同”起源于拉丁文，包括客观存在的相似性和相同性，指向心理认识上的一致性和由此形成的社会关系。<sup>[6]</sup>认同侧重的是个体与群体之间的一致性，其中文化认同是民族认同的最主要的根据，政治认同是国家认同的基点。但是在后现代语境中，“认同”使得个人趋于原子化，并且其研究范畴主要集中在文化领域，因此对现实的政治治理以及共同体的整合等方面，“认同”显得有心无力，“承认”理论随之出现。

“承认”是霍耐特社会理论的核心概念。他在《为承认而斗争》一书中详细论述了“承认”的概念及其内涵。霍耐特指出，“承认”是指决定合法关系的个体之间互动的结构，主体间彼此要求对方自由行动，同时又把自己的行为领域限定在对另一方有利的范围之内，这样就形成了一种在合法关系中获得客观有效性的共识。<sup>[7]</sup>

认同指向的是个体对“他者”的界定，内部追求一致；承认强调各主体间在双向互动中达成的某种共识，内部追求求同存异。胡百精、杨奕提出，“承认”直面现代性的危机——在普遍、一致的认同难以达成，连共识和公约数也难以在多元主体之间求得的情况下，在爱和尊严等价值或规范层面，在法权、契约等工具层面构建对话、参与、生态式的多元共生、彼此依存的秩序。<sup>[3](71)</sup>在霍耐特的“承认理论”中，不同主体基于平等，通过爱、法律和团结来实现承认。

因此以多元主体彼此承认为目标的民族政策传播实践中，我们首先要破除既有的二元对立的话语模式，从而将各民族之间不单是政治地位的平等更重要的是文化平等作为政策传播的前提条件，创造真正平等的社会环境。并在公共传播视域下，将民族政策传播实践导入到霍耐特实现承认的路径——“爱、法权、团结”的语境中，从而进一步实现中华民族内部各民族之间的互相承认。

#### 五、公共传播视域下民族政策传播的实践路径

以深度多样化价值取向、以促进各民族之间承认为目标的民族政策传播中，政策传播者如何通过各类媒介实现其传播的最大效度？

胡百精、杨奕认为，公共传播不是某些传统传播形态的放大拼接或大杂烩，亦非与之并列的一种新形态，而是现代性转型、全球化和互联网革命等多重语境下一种新的传播结构和境况。这一结构转变使得以往的传播场域内的各个要素发生了极大变迁。多元主体、对话协商、公共议题、公共领域、公



共利益成为其构成的最重要元素。而传播效度,是多元主体在动态的对话协商过程中不断生成的。

(1) 从爱出发,尽量摒弃民族政策传播中过于浓厚且抽象的意识形态色彩的话语,将其回归到对个体本身的关照。这里的爱首先是指霍耐特在论述其“承认理论”中所谈到的爱。王华认为爱作为互动关系,形成了一种特殊的相互承认模式的基础。霍耐特断定,爱不论在逻辑上还是在发生学上都优于相互承认的其他任何形式,而且,爱也使得主体间相互获得基本自信。<sup>[8]</sup>

以爱为出发点的民族政策传播,其传播对象不再是空泛、抽象的“少数民族”这样一个幻影般的集合体。它要打破泛泛而谈的“民族”这一集合的概念,去关照少数民族内部一个个生动、有情感、有自己主体性的单个的人。

民族政策与少数民族成员的生活息息相关,并从制度层面决定了少数民族群体如何定位自己,如何在社会上获得个人发展,在实现自我价值过程中从社会乃至国家可以获得怎样的支持等。因此在民族政策传播中关照个体的生命是其题中应有之义。

全媒体时代,基于平等的交流是趋势,在这样的场域中,日常对话与交流形式才是人们乐于接受的,少数民族成员也不例外。关照个体的传播,要改变抽象的自上而下的政治话语叙述方式。诚然,民族政策是较为抽象的法规条例,但是传播者要将这些抽象的内容转化为日常话语,把这些政策与少数民族群体成员的日常生活、个人发展等紧密结合起来,引导与政策相关的每个个体参与到传播和互动中,从以往形式单一、缺乏互动的模式过渡到一种政府决策者、少数民族群体成员、其他公众等多元主体共同对话的多中心的传播模式中。

(2) 从团结出发,拓展民族政策传播的对象,将主体民族纳入到传播过程,破除刻板印象与双向歧视。在共同体内部,不同的多元主体之间如果要激发切实可感的关怀,需要破除人们脑中既有的刻板印象,以“视界融合”来理解不同群体的文化差异,并承认这种差异是社会历史发展的产物,无所谓高低贵贱之分。而要达到这样的目的,就要将更广范围内的社会公众纳入到传播对象中。

民族政策实施的对象虽然是少数民族群体,但政策施行却需要由整个国家全体国民的理解与推进。例如援藏、援疆政策的施行,需要许多内地省市的参与,这种参与不仅仅是物质上投入,还需要人力资本的投入;而像高考加分、宽松的生育政策等则需要全社会共同的理解。因此,把更广泛的社会公众纳入到传播范围有助于提高民族政策传播效果。

在传播过程中,尽管执政者可以通过强制性的行政手段来施行这些政策,但如果缺乏沟通与对话、相互理解的社会大环境,只会加深各民族之间的误解与偏见,增加政策实施过程中的成本与阻碍,对多民族国家的整合极为不利。换言之,缺乏各民族彼此对等重视且互相理解不同生活方式的互动关系,民族政策的传播就不能达到互相“承认”的目的。

因此,扩大民族政策传播的范畴,将全体国民纳入到民族政策传播对象之中,是民族政策传播的必经之路。而不管是少数民族成员还是主体民族,都是中华人民共和国的一员,在我国宪法中明确赋予了各民族平等的身份。这就使得在法权层面,我国不同民族主体能够在公共领域内,在对等重视下展开对话与讨论。作为政策传播的主体,政府要积极动用这些已有的资源,同时主动承担起解惑的角色,在公共舆论中,尽可能地说明为何要用特殊政策来保障民族地区差别权利。同时在解释中要以保存文化多样性、包容不同生产生活方式为其出发点。

(3) 转移阵地,将民族政策传播渠道从传统媒体过渡到新媒体。在公共传播视域下,不管是将政策传播回归到对个体生命的关照还是将全体公民纳入到传播对象之中,绝不是强硬的行政命令或自上而下的单一渠道宣传方式就能实现的。去中心、去权威、重视互动与及时反馈的传播模式正是公共传播时代新媒体所具有的重要传播特征,而这样的特征恰恰高度契合了民族政策传播的需要。

去权威意味着参与传播的双方地位是平等的,是可以对话与协商的主体。为了适应这样的新趋势,

需要改变僵化的宣传话语策略。因此自然就触发了关照个体生命、回归人本身的传播话语的产生，而这种话语正是当前民族政策传播所需要的。

去中心意味着多中心传播模式的生成。多中心使更多不同的主体参与到民族政策传播过程成为可能。民族政策作为一种公共议题，政府可以用更加灵活的方式动员社会公众参与到这一议题的讨论中来。在讨论过程中实现民族政策的动态传播，基于对政策制定的背景、内容、目的的理解来实现互相承认的目标。

## 六、结 语

中国作为多民族国家，民族政策是整合我国各民族关系、维系少数民族国家认同的最为重要的制度性措施。因此，民族政策的传播效果不仅关系政策执行顺当与否，更关系到国家的稳定与统一。

笔者认为，公共传播视域下依靠新媒体，以深度多样化价值取向、以承认为目标的传播方式，可以极大地改善现有传播实践存在的不足。基于这样的传播范式，民族政策的传播将“以人为本”，关照少数民族成员的个体生命；同时以公共议题的形态，吸引更多的多元主体参与到讨论对话中实现团结——一种因主体彼此对等重视而互相同情生活方式的互动关系。

在这样的民族政策传播实践中，我们可以共同创造一种更加包容、开放、多元的社会。汪辉认为这样一个好的社会，是能够容纳多种认同、多元文化的社会，它不会强制性地多重认同单一化，无论这个单一化是民族的名义还是宗教的名义，还是其他的名义。<sup>[9]</sup>通过这样的传播实践，也将极大改善人们对民族政策的认知，增强少数民族对国家的认同，促进各民族之间相互理解与尊重，为社会稳定、各民族和谐团结创造出更加有利的舆论环境。

### 参考文献：

- [1] 方建移. 我国民族政策的传播学思考 [J]. 浙江传媒学院学报, 2012 (4): 11.
- [2] 吴飞. 公共传播研究的社会价值与学术意义探析 [J]. 南京社会科学, 2012 (5): 107.
- [3] 胡百精, 杨奕. 公共传播研究的基本问题与传播学范式创新 [J]. 国际新闻界, 2016 (3): 63-64.
- [4] 李希光, 杜涛. 超越宣传: 变革中国的公共政策传播模式变化——以教育政策传播为例 [J]. 新闻与传播研究, 2009 (4).
- [5] [加] 威尔·金利卡. 多元文化的公民身份——一种自由主义的少数群体权利理论 [M]. 马莉, 张昌耀译. 北京: 中央民族大学出版社, 2009: 269.
- [6] 詹小美, 王仕民. 文化认同视域下的政治认同 [J]. 中国社会科学, 2013 (9): 27.
- [7] [德] 阿克塞尔·霍耐特. 为承认而斗争 [M]. 胡继华译. 上海: 上海人民出版社, 2005: 21-23.
- [8] 王华. 霍耐特“承认理论”: 传播研究的一个重要视角 [J]. 临沂师范学院学报, 2009 (5): 120.
- [9] 汪辉. 两洋之间的文明 [J]. 经济导刊, 2015 (9): 15.

[责任编辑: 赵晓兰]