

【国家治理中的县级融媒体中心建设研究专题】

国家治理视域下的县级融媒体中心建设^{*}

刘义昆

摘要:从国家治理的视角看,县级融媒体既是国家治理的一个对象,也是国家治理的主体之一,还是国家治理的一种方式。要推进县级融媒体中心建设向纵深发展,有必要探索国家主导下县级融媒体的多元治理路径,通过体制机制建设提升县级融媒体的主体性,形成县级融媒体中心建设的规则和评估机制。

关键词:媒体融合;县级融媒体;国家治理;国家治理现代化

中图分类号:G206

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)11-0168-05

县级融媒体中心建设正处在从“全覆盖”转向“纵深发展”的关键时刻。按照中宣部的部署,县级融媒体中心2020年底要在全中国基本实现全覆盖。作为“媒体融合”国家战略的重要组成部分,县级融媒体中心建设又有向“纵深发展”的迫切需求。基于当前县级融媒体实践及相应理论研究的发展,有必要从国家治理视角来认知“县级融媒体”。这不仅是在认识论层面深入把握县级融媒体的必要,也是在实践层面推进县级融媒体中心建设向纵深发展的必然。

一、作为国家治理实践的县级融媒体中心建设

“县级融媒体中心建设”的提出,标志着以行政力量主导的自上而下的媒体融合行动进入第二阶段,长期处于边缘地带的县级媒体终于进入了政策关注的焦点区域,获得了政策扶持的发展机遇。^①而从国家治理的视角看,将县级媒体纳入“媒体融合”的国家战略,则是为了推进县域治理体系和治理能力现代化。

1. 国家意志推动下的媒体融合实践

媒体融合最早由麻省理工学院普尔教授提出,用以描述媒体未来发展的多功能一体化发展趋势,

它是“一个偶然的过程,源于不同的技术、地域和环境因素的组合,行动者们可能会沿着岔开的道路而行”^②。换言之,媒体融合的影响既是重大的,又是多变的,其过程并没有标准答案。

与西方国家不同,中国正在探索一条媒体融合的国家治理路径。2014年8月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》,这标志着媒体融合成为国家战略。2018年11月,中央全面深化改革委员会通过《关于加强县级融媒体中心建设的意见》,县级融媒体进入舞台中心。2020年6月30日,中央全面深化改革委员会通过《关于加快推进媒体深度融合发展的指导意见》。这体现出“媒体融合发展”在中央决策层眼中的重要性。

“媒体融合发展”会成为国家战略,源自中央决策层对全媒体时代的深刻认识。“媒体融合发展是一篇大文章。面对全球一张网,需要全国一盘棋。”^③习近平关于媒体融合发展的系列重要讲话,系统阐述了融合发展的政治逻辑、技术逻辑与市场逻辑。^④从政治逻辑来看,推动媒体融合发展,既是维护国家安全的战略选择,也是做大做强主流舆论的紧迫课题;从技术逻辑来看,要坚持一体化发展方

收稿日期:2020-08-11

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“多重‘下沉’中的县级融媒体建设与发展研究”(19BXW023)。

作者简介:刘义昆,男,中国地质大学(武汉)艺术与传媒学院副教授,新闻学博士(武汉 430074)。

向,加快从相加阶段迈向相融阶段,通过流程优化、平台再造,实现各种媒介资源、生产要素有效整合,实现信息内容、技术应用、平台终端、管理手段共融互通;从市场逻辑来看,融合发展需要把市场作为重要的资源配置手段,并且发展成果要能够经得起市场的考验。

在国家意志的推动下,中国的媒体融合实践呈现出从打造融合产品到建设融合矩阵再到构建融合体系的渐进式过程。加快媒体深度融合发展的目标,是要形成资源集约、结构合理、差异发展、协同高效的全媒体传播体系。在这个全媒体传播体系中,传统媒体和新兴媒体、中央媒体和地方媒体、主流媒体和商业平台、大众化媒体和专业性媒体各自扮演各自的角色,无须“一刀切”“一个样”,相互之间应该是“网络化关系”。

2. 县级融媒体体的国家治理分析视角

要深入认知媒体融合,需要多元的研究视角。从历史的视角出发,黄旦教授指出,“媒介融合”不仅是一种业态更是一种社会形态,媒介组织则是“网络社会”中的节点^⑤;融媒体有着广阔的想象和开拓天地,但需要在实践中一步一步建立规则、标准和惯例^⑥。审视国内外的媒体融合实践与研究可知,中国媒体融合的国家探索,不仅可为全球媒体融合实践提供中国方案,也可为媒体融合研究提供新的分析视角。

这个分析视角即为国家治理的视角。相较于公司治理的微观和全球治理的宏观,“国家治理”是一个中观概念。“国家治理体系和治理能力现代化”总体目标下的国家治理,是指运用一定的国家权威对公共范围内的公众及其活动予以引导、控制和规范的一种平衡个人利益、增进公共利益的现代化过程。^⑦从国家治理的分析视角出发,可以深刻揭示某一实践在国家治理中的位置、角色、功能和价值等,从而有利于深入把握、扎实推进这一实践。

随着中国国家治理实践的深入,国家治理的分析视角被运用于法律法规、政府职能、危机治理和精准扶贫等议题。传播学也开始引入这一视角。从国家治理的视角出发,有研究认为互联网治理应该给市场和社会赋权、有效约束行政权力、实行“柔性化治理”^⑧;有研究指出政治传播在国家治理体系和能力现代化进程中发挥着重要的作用^⑨;还有研究提出公共传播既是国家和社会治理的内容和对象,也

是治理创新的重要动力。^⑩

媒体研究的国家治理分析视角也开始出现。有研究探讨了国家治理现代化中的媒体使命与调适创新^⑪;有研究认为,社区媒体应在基层社会治理中主动作为,实现从信息传播到主动承担基层治理需求的功能重构^⑫;还有研究指出,从国家治理的高度进行考察,方可揭示县级融媒体中心建设在中国政治传播实践中的基础性和结构意义^⑬。

质言之,媒体融合是一个多视角的概念^⑭,而国家治理是一个独特的分析视角。唯有首先理解媒体在国家治理中的位置、角色与功能,才能深刻认识媒体融合发展的重大理论与实践意义,才能找到加快推进媒体深度融合发展的对策与路径。

二、县级融媒体在国家治理中的角色及其功能

现代化的国家治理体系是包括多元化治理主体、复杂化治理对象、多样化治理方式以及多维度治理过程的现代化系统。从国家治理的视角看,县级融媒体既是国家治理的一个对象,也是国家治理的主体之一,还是国家治理的一种方式。正是因为县级融媒体在国家治理中角色的多元,导致了其功能的多样,带来了其治理的复杂。而这种角色的多元,既来源于媒体本身的政治属性与媒体属性,又根植于中国媒体发展的历史过程与现实土壤。

1. 作为国家治理对象的县级融媒体

媒体首先是“社会”的一部分,与作为“国家”的政府相比,是后者的治理对象。1978年以来的改革开放还市场以主体地位,媒体的商品和意识形态“双重属性”获得承认,媒体从宣传本位回归新闻本位。媒体的治理逻辑实现了从“国家一元论”向“国家—市场”二元逻辑的转变^⑮。媒体的活力与影响力因而得到了极大释放,报纸、广播和电视等传统媒体生机勃勃,21世纪之后网络媒体则爆发式发展。但与此同时,有偿新闻、虚假报道、不良广告和低俗之风等现象渐成顽疾,各种针对新旧媒体的专项治理行动不断启动,从未停止。

县级媒体并未同步获得中央媒体或都市报那样的荣光,既没有获得应有的活力与影响力,又沾染了媒体市场化之后的不良习气。在1983年“四级办台”体制确立以后,广播电视台数量剧烈增加,但很快出现了重复建设、资源浪费等现象。报纸、广播和电视的快速增长虽然提升了地方的媒体普及率,但

因自身造血能力不强,很快成为县级财政的包袱。回顾改革开放以来县级媒体发展的历史,也就成了一部“治散治滥”的历史,“一放就滥、一管就困”贯穿始终。^{①6}

可以看出,县级融媒体中心建设的顶层设计,首先是要通过县级媒体的国家治理,让县级媒体走出“一放就滥、一管就困”的怪圈。21 世纪以来,互联网、大数据以及人工智能等技术导致的传播革命,不仅让都市报等市场化媒体遭遇巨大冲击,连中央级传统主流媒体也面临融合困境。这让原本就处于财政压力之下的县级媒体更加举步维艰,资金短缺、人才匮乏、定位模糊等问题让县级媒体更无生机。县级媒体的国家治理迫在眉睫。

县级媒体作为“县域社会”的一部分,像所有的媒体一样可以承担环境监测、文化传承、娱乐休闲和广告营销等本体功能。媒体的这些功能,是其他政府机构所无法取代的。由于县级媒体的媒体属性,县级媒体需要的是被治理而不是被死亡。

2. 作为国家治理主体的县级融媒体

在“国家治理体系现代化”之下,国家治理主体会呈现多元化,既包括政府,也包括媒体、社会组织、企业组织以及居民自治组织等。主体的多元化,是治理区别于统治的标志。国家治理首先要解决的核心问题,是国家治理系统自身的结构与功能优化,即杰索普所说的“元治理”问题。^{①7}换言之,能否通过体制机制建设,实现多元化治理主体的平等参与、相互依存与协商共治,是国家治理体系和治理能力现代化建设的关键所在。

媒体参与国家治理的动机,源自公共性驱动和自身发展的内在激励。平等、公平、公正、开放、多元是现代社会的基本特征,也是政府、市场、社会的运作规则与目标。正是这些共同目标将不同的主体联结在一起,共同参与国家治理。媒体作为多元主体中的一元参与国家治理,协调多元利益诉求,这就是媒体的主体性。李良荣教授认为,主体性是国家治理体系中的传媒新角色,主要体现在:媒体是主动的行动者,媒体主体性角色的职责是促进社会的平等、协调、协商、多元,媒体是多元利益主体的代言者、表达者。^{①8}媒体的主体性是要居中协调,既要为社会服务,反映社会呼声,又要为国家服务,立足国家整体利益,保持多元利益的平衡^{①9},发挥议程设置、舆论监督、政治参与和政治沟通等功能。

县级融媒体中心建设的政策出发点,是为了实现国家整体传播战略的基层落地。^{②0}作为国家治理主体的县级融媒体,应该通过“元治理”优化自身结构与功能,进而在县域治理中的主体性角色担当。对于原本举步维艰的县级媒体来说,主体性的角色担当是其未来融合发展应该努力的方向。

3. 作为国家治理方式的县级融媒体

现代化的国家治理方式是多样的。既包括强制的方式,也包括协商、引导的方式;既包括政治的方式,也包括经济、文化的方式。从国家治理的视角看,媒体作为一种国家治理方式,是一种协商的、引导的、非强制的、文化的国家治理方式。

建设县级融媒体中心是为了打造新时代治国理政新平台^{②1},县级融媒体中心扮演着“国家治理技术装置”的基层一环^{②2}。平台也好,装置也罢,县级融媒体中心都被定位为国家治理的方式或手段。即通过推进媒体深度融合发展,打造现代传播体系,从而推进国家治理体系和治理能力现代化。这个现代传播体系是一个以内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障的全媒体传播体系,其基本功能是“舆论引导、思想引领、文化传承、服务人民”。

县级融媒体中心建设既是媒体融合发展的组成部分,又是县域治理创新的组成部分。在全媒体传播体系中,县级融媒体中心扮演着终端的角色,以打通国家治理的“最后一公里”。在具体实践中,县级融媒体中心不仅整合县级报纸、广播电视以及互联网,还整合区县新闻宣传中心、政府各部门两微一端等政府对外信息接口。以县级融媒体中心为平台,促进县域治理专业化、信息化、智能化,提高县域治理现代化水平。

这是一种国家治理的媒介化实践。媒介化理论的奠基人之一夏瓦教授认为,“政治媒介化”具有两方面特征:媒介融入政治制度的日常实践中,服务于政治人物以处理内部和外部的交流和传播活动;与此同时,媒介在社会中已成为半独立机构,控制民主社会重要的政治资源——社会的公共关注。^{②3}与美国总统特朗普“推特治国”的政治个人化不同,中国国家治理的媒介化实践背后是国家逻辑,目标指向是国家治理体系和治理能力现代化。两相比较,中国国家治理的媒介化实践,已经超越了西方“政治媒介化”的狭隘格局,进入了国家治理的全新境界。

三、推进县级融媒体中心建设向纵深发展

从“推动”到“推进”，中央全面深化改革领导机构的两个决定之间，存在着一字之差。这表明，媒体融合的国家战略在启动六年之后，有了向“纵深发展”的迫切需要。调查显示，县级融媒体中心建设尽管取得了一些成效，已经探索出“广电+报业”的中央厨房模式、以广电为先导的移动传播矩阵模式、组建县域传媒集团模式和“搭天线”借力省级媒体云平台模式等建设模式^{②4}，但也暴露出机制落后、人才缺乏、经济困难、效果微弱和重复建设等问题^{②5}。县级融媒体中心建设该如何“推进”，事关“郡县治”这个古老而又全新的命题。

1. 探索国家主导下县级融媒体体的多元治理路径

“国家治理体系和治理能力现代化”总体目标之下的国家治理，是一个横向联动、纵向互动的治理过程。从长远来看，在面向新时代的国家治理体系和治理能力建设，国家逻辑、市场逻辑和社会逻辑需要有机结合起来。其中，国家逻辑保障秩序、市场逻辑提供动力、社会逻辑创造意义。^{②6}同样，要推进县级融媒体中心建设向纵深发展，国家逻辑、市场逻辑和社会逻辑也必须有机结合，形成“国家—市场—社会”的多元治理路径。

改革开放以来的媒体治理实践表明，正因为实现了“国家一元论”向“国家—市场”二元逻辑的转变，报纸、广播和电视的活力与影响力才会得到极大释放，才会有网络媒体的爆发式发展。县级融媒体中心建设虽然是在国家意志下启动，却不能走“国家一元论”的老路。只有在“国家—市场—社会”多元治理路径下，国家逻辑才能真正发挥它的威力。

在“国家—市场—社会”多元治理路径下，社会公众在县级融媒体中心建设中应有更大的主导权。县级融媒体中心建设的特殊性在于，它既是媒体融合发展的组成部分，又是县域治理创新的组成部分。不论是媒体融合发展，还是县域治理创新，社会公众都是不可或缺的一元主体。社会公众既是媒体融合发展的试金石，又是县域治理创新的实践者。县级融媒体中心建设如果无法回应基层社会治理要求，其革新必然是形式化的，其社会效益也必然有限。^{②7}

2. 通过体制机制建设提升县级融媒体的主体性

针对县级融媒体中心建设在“全覆盖”过程中暴露的问题，有研究指出，县级媒体最需要的并不是

“大屏幕、大平面、大机构、大技术”，而是顶层设计角度的体制机制建设以及与之相匹配的资金、人才、机构改革政策。^{②8}简言之，县级媒体现在什么都缺，但最缺的是体制机制建设。不过，在这里体制机制建设的目标，不应该是为了解决人财物等问题，而是为了解决县级融媒体的主体性问题。

作为国家治理主体的县级融媒体，应该通过“元治理”优化自身结构与功能，实现在县域治理中的主体性角色担当。换句话说，有必要通过体制机制建设，让县级融媒体中心在国家治理中获得应有的位置，扮演应有的角色。不论是融入地方治理平台，还是与基层治理体系一体化，县级融媒体都不能丢失自身的主体性。唯此，县级融媒体中心才会有存在的理由，才能够持续获得政策与资金扶持。

《关于加快推进媒体深度融合发展的指导意见》中专门提出，要“加大全媒体人才培养力度”。推进县级融媒体中心建设，人才问题当然是关键。除了依靠编制或待遇等方式，如何才能稳定人心、留住人才？如何才能激发基层媒体从业者的积极性、主动性与成就感？解决这些问题的关键，或许就在于提升县级融媒体及其从业者的主体性^{②9}。

3. 形成县级融媒体中心建设的规则和评估机制

与县级媒体融合发展的举步维艰不同，县域自媒体的发展表现出强劲的生命力，其多样性、选择性以及强互动性远胜于此前的大众传媒，弥合了生产者和消费者之间的鸿沟，在融入县域社会实践的过程中，传播效果较好。^{③0}县域自媒体囿于资金、规模以及采编资质等多重限制，当然无法替代县级融媒体中心，但它以用户为中心的定位却值得借鉴。

可以看出，当务之急是要建立县级融媒体中心的规则、标准和惯例，深入推进县级融媒体中心建设。中宣部和广电总局虽然编制了《县级融媒体中心省级技术平台规范要求》和《县级融媒体中心建设规范》，但只能满足2020年“全覆盖”验收之所需，并不能作为县级融媒体中心长期运转的规则与标准。媒体融合发展本身就充满不确定性，县级融媒体中心建设也是摸着石头过河，需要在建设中不断积累经验，形成规则、标准和惯例。

同时，也要建立县级融媒体中心的跟踪、评估与反馈机制，以科学评估县级融媒体中心的运转。这其中，是否具备一定的盈利能力，未必就应该是必备的条件。作为公共事业、提供公共服务^{③1}的县级融

媒体中心,或许就应该由政府提供资金支持。而如何将“舆论引导、思想引领、文化传承、服务人民”这些功能可操作化,以科学评估各地的县级融媒体中心建设,可能是更值得关注的问题。

四、结语

从国家治理的视角看,中国媒体融合的国家治理实践,不仅具有现实的中国意义,也具有广泛的全球意义。在以市场为主导的媒体治理逻辑难以应对全球媒体融合发展的时代背景下,中国倡导以国家为主导的媒体治理逻辑,既可为全球媒体融合实践提供中国方案,也可为媒体融合研究提供新的视角。从国家治理的视角来考察县级融媒体中心建设,可以深入把握县级融媒体在国家治理中的位置、角色与功能,从而找到加快推进县级融媒体中心建设向纵深发展的对策与路径。对媒体融合研究特别是中国语境下的媒体融合研究,国家治理是一个不能忽略的视角;而中国媒体融合的国家探索,将为构建新时代中国新闻传播学提供坚实的实践基础。

注释

①朱春阳:《县级融媒体中心建设:经验坐标、发展机遇与路径创新》,《新闻界》2018年第9期。②Pablo J. Boczkowski. The Processes of Adopting Multimedia and Interactivity in Three Online Newsrooms. *Journal of Communication*, 2004, Vol.54, No.2, pp.197-213.③习近平:《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》,《求是》2019年第6期。④林如鹏、汤景泰:《政治逻辑、技术逻辑与市场逻辑:论习近平的媒体融合发展思想》,《新闻与传播研究》2016年第11期。⑤黄旦、李暄:《从业态转向社会形态:媒介融合再理解》,《现代传播》2016年第1期。⑥黄旦:《试说“融媒体”历史的视角》,《新闻记者》2019年第3期。⑦⑧陈进华:《治理体系现代化的国家逻辑》,《中国社会科学》2019年第5期。⑧张志安、吴涛:《国家治理视角下的互联网治理》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2015年第

5期。⑨荆学民、宁志垚:《论中国政治传播在国家治理体系现代化中的战略地位和作用》,2020年第4期。⑩胡百精:《公共协商与偏好转换:作为国家和社会治理实验的公共传播》,《新闻与传播研究》2020年第4期。⑪孔德明:《国家治理现代化中的媒体使命与调适创新》,《新闻战线》2020年第1期。⑫王海涛:《互联网背景下社区媒体在基层治理中的功能重构》,《中州学刊》2020年第2期。⑬王智丽、张涛甫:《超越媒体视域:县级融媒体中心建设的政治传播学考察》,《现代传播》2020年第7期。⑭韦路:《媒体融合的定义、层面与研究议题》,《新闻记者》2019年第3期。⑮殷琦:《从“国家一元论”到多元治理框架的建构——中国传媒治理结构改革的路径、逻辑及其转型取向分析》,《新闻与传播研究》2012年第4期。⑯⑰陈国权:《中国县级融媒体中心改革发展报告》,《现代传播》2019年第4期。⑱[英]鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第79页。⑲李良荣、方师师:《主体性:国家治理体系中的传媒新角色》,《现代传播》2014年第9期。⑳费爱华:《大众传媒的角色定位及其社会管理功能研究》,《南京社会科学》2011年第5期。㉑周逵、黄典林:《从大喇叭、四级办台到县级融媒体中心——中国基层媒体制度建构的历史分析》,《新闻记者》2020年第6期。㉒宋建武、乔羽:《建设县级融媒体中心 打造治国理政新平台》,《新闻战线》2018年第23期。㉓曾培伦、毛天婵:《技术装置“多棱镜”:国家治理视阈下的县级融媒体中心建设——基于71篇县级融媒体中心挂牌新闻的分析》,《新闻记者》2020年第6期。㉔[丹麦]施蒂格·夏瓦:《文化与社会中介化》,刘君等译,复旦大学出版社,2020年,第47页。㉕李彪:《县级融媒体中心建设:发展模式、关键环节与路径选择》,《编辑之友》2019年第3期。㉖谢新洲、朱垚颖、宋琢:《县级媒体融合的现状、路径与问题研究——基于全国问卷调查和四县融媒体中心实地调研》,《新闻记者》2019年第3期。㉗滕朋:《社会治理、传播空间与县级融媒体中心建设路径》,《当代传播》2019年第2期。㉘沙垚:《资本、政治、主体:多元视角下的县级媒体融合实践——以A县融媒体中心建设为样本的案例研究》,《新闻大学》2019年第11期。㉙王一岚:《县域自媒体崛起的媒介逻辑分析——基于河南省15个县域自媒体微信公众号的研究》,《新闻大学》2019年第11期。㉚刘义昆、赵振宇:《新媒体时代的新闻生产:理念变革、产品创新与流程再造》,《南京社会科学》2015年第2期。

责任编辑:沐 紫

On the Construction of County-level Convergence Media Center from a National Governance Perspective

Liu Yikun

Abstract: From the perspective of national governance, the county-level converged media are not only an object, but also one of the subjects. Moreover, using county-level converged media is a way of governing the country. In order to further develop the construction of county-level convergence media center, it is necessary to explore multiple governance paths for the county-level converged media under the leadership of the state. Enhance the subjectivity by constructing system mechanism and form the rules and evaluation mechanism for the construction of county-level convergence media center.

Key words: media convergence; county-level converged media; national governance; modernization of national governance