

**县级融媒体中心建设的价值与实践**  
——基于基层治理体系和治理能力现代化视角研究

## 目录

绪论	4
第一节 研究背景	4
第二节 研究现状	5
一、研究现状概览	5
二、基层治理的历史沿革与数字化发展	7
三、媒介融合与国家治理	9
四、县级融媒体	10
第三节 理论框架：媒介与国家治理	12
一、媒介融合	12
二、媒介与基层治理	15
第四节 研究思路与方法	16
一、研究思路	16
二、研究方法	17
第五节 主要观点与创新	18
一、主要观点	18
二、创新之处	18
第一章 国家基层治理中的媒体角色	错误!未定义书签。
第一节 媒体与基层治理的历史分析	错误!未定义书签。
一、革命建设年代：国家认同与政策传递	错误!未定义书签。
二、改革开放时期：政治、经济、社会属性并存	错误!未定义书签。
三、新时代：引导群众与服务群众	错误!未定义书签。
第二节 县级融媒体建设的政策分析	错误!未定义书签。
一、建设和发展县级融媒体中心的基本遵循	错误!未定义书签。
二、建设和发展县级融媒体中心的重要意义	错误!未定义书签。
第三节 县级融媒体中心助力基层社会治理的分析	错误!未定义书签。
一、新时期基层社会治理的现实情境与挑战	错误!未定义书签。
二、县级融媒体中心助力基层社会治理的可行性依据	错误!未定义书签。
三、县级融媒体中心助力基层社会治理的若干方向	错误!未定义书签。
第四节 县级融媒体中心的发展历程与建设现状	错误!未定义书签。
一、发展历程	错误!未定义书签。
二、现阶段建设现状	错误!未定义书签。
三、现阶段的主要特征	错误!未定义书签。
第二章 县级融媒体中心建设规范探索	错误!未定义书签。
第一节 试点：县级媒体资源的整合与新生	错误!未定义书签。
一、长兴传媒集团：技术破题 媒介整合	错误!未定义书签。
二、项城融媒体中心：上接“天线” 内改外联	错误!未定义书签。
三、浏阳、海淀、玉门融媒体中心：“云”端互联 省市联动	错误!未定义书签。
四、武强县、浏阳市等融媒体中心：流程再造 深度融合	错误!未定义书签。
第二节 国标：县级融媒体建设的规范与准则	错误!未定义书签。
一、明确总体要求	错误!未定义书签。
二、明确业务类型	错误!未定义书签。

三、明确系统架构.....	错误!未定义书签。
第三节 县级融媒体中心创新突破.....	错误!未定义书签。
一、功能定位明确：从“媒介+”到“媒体+”.....	错误!未定义书签。
二、传受关系渐平等化：从“以传为主”到“用户导向”.....	错误!未定义书签。
第三章 县级融媒体中心建设的多元模式：多案例分析.....	错误!未定义书签。
第一节 县级融媒体中心建设模式综述.....	错误!未定义书签。
第二节 兼顾效率与效益的县级融媒体中心建设理论思考.....	错误!未定义书签。
一、协同效应的传播体系.....	错误!未定义书签。
二、构建县级融媒体中心的影响参数.....	错误!未定义书签。
第三节 县级融媒体中心建设模式分析模型.....	错误!未定义书签。
第四章 县级融媒体中心建设的引导价值.....	错误!未定义书签。
第一节 内容引导：当前县级融媒体中心的四大方向.....	错误!未定义书签。
一、党和国家大政方针与重大主题相关引导.....	错误!未定义书签。
二、法治德治建设引导.....	错误!未定义书签。
三、突发公共事件相关引导.....	错误!未定义书签。
四、民族地区引导特征.....	错误!未定义书签。
第二节 渠道拓展：提升县级融媒体中心引导能力的三种力量.....	错误!未定义书签。
一、中央级媒体：补县融“内功”拓传播渠道.....	错误!未定义书签。
二、省级媒体：搭技术平台强“云端共联”.....	错误!未定义书签。
三、市级媒体：组织垂直联盟优化在地传播.....	错误!未定义书签。
四、县级融媒体中心的矩阵传播进路.....	错误!未定义书签。
第三节 效果与反馈.....	错误!未定义书签。
第五章 县级融媒体中心建设的服务实践.....	错误!未定义书签。
第一节 县级融媒体中心与党的基层组织建设.....	错误!未定义书签。
第二节 县级融媒体中心与政务服务.....	错误!未定义书签。
第三节 县级融媒体中心与商业性平台.....	错误!未定义书签。
一、县级融媒体中心平台与商业平台的优势比较.....	错误!未定义书签。
二、县级融媒体中心平台的公益商业化路径.....	错误!未定义书签。
<b>第四节 县级融媒体中心与新时代文明实践中心的关系.....</b>	错误!未定义书签。
一、新时代文明实践中心的时代意义与现实功能.....	错误!未定义书签。
二、新时代文明实践中心与县级融媒体中心的区别与联系.....	错误!未定义书签。
三、县级融媒体中心助力新时代文明实践中心的具体模式.....	错误!未定义书签。
第六章 问题与对策建议.....	错误!未定义书签。
第一节 基层协商治理的难点痛点依然存在.....	错误!未定义书签。
第二节 基层舆论阵地建设的堵点依然明显.....	错误!未定义书签。
一、内容问题依旧是最大的问题.....	错误!未定义书签。
二、渠道问题不容忽视.....	错误!未定义书签。
第三节 自身可持续发展能力存在不足.....	错误!未定义书签。
第四节 对策与建议.....	错误!未定义书签。
一、处理好“治理”思维与“媒体”思维的关系。.....	错误!未定义书签。
二、处理好舆论引导与服务群众的关系.....	错误!未定义书签。
三、处理好硬实力与软实力的关系.....	错误!未定义书签。
四、处理好“我的”和“你的”的关系.....	错误!未定义书签。

# 绪论

## 第一节 研究背景

改革开放以来，中国在政治、经济和文化方面取得了巨大的成就，综合国力不断提升，国家治理方式日益成熟，“我们党开始以全新的角度思考国家治理体系问题，强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>1</sup>进入新时代，擘画新蓝图。习近平总书记多次强调国家治理体系和治理能力的建设，他指出，“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”习近平总书记把推进国家治理体系和治理能力的现代化作为国家发展的重要任务，认为“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面的制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。”<sup>2</sup>2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，该决定指出：“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”

---

<sup>1</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第104页。

<sup>2</sup> 同上书，第91-92页。

基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程<sup>1</sup>，习近平总书记强调“基层是社会和谐稳定的基础。”党的十九届五中全会强调“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。”在全面推进国家治理能力现代化的宏观框架下，基层治理体系的建设和发展得到了党和国家的重视，但也面临着一些难点。中国有着大量的基层地区，它们的经济、文化各异，组织和动员能力千差万别，不少基层区域在建立现代化的治理体系上存在着一些困难。有学者指出，“基层承担着社会治理实践的主要任务，但难以组织社区、社会组织、居民共同参与社会治理并形成良好的互动机制，这成为基层社会治理长期存在的难点。”<sup>2</sup>

县级融媒体中心的建设有助于基层治理。从历史的视角来看，传播媒介与基层治理之间存在着密切的关系，报刊、广播、电视在乡村都起到了传播国家政策、开展社会动员、促进社会和谐等作用。而进入互联网时代，新媒介的发展为基层治理的建设提供了契机，它可以更便捷地传播信息，可以促进基层政府与民众的沟通，也可以作为一个平台，推进政府机构的公共服务能力提高。近年来，县级融媒体中心的建设发展迅速。由于不同地区的经济和文化存在差异，县级融媒体中心建设也形成了多元的模式。本课题报告以媒介与政治、社会的互动为研究框架，采用深度访谈、实地调研、文本分析等方法，搜集丰富的一手资料，辨析县级融媒体中心建设与基层治理的关系，探讨县级融媒体中心建设实践的价值。本课题的研究既有一定的理论意义，也能够为县级融媒体中心的建设和未来发展提供可资借鉴的经验。

## 第二节 研究现状

县级融媒体中心建设是新闻传播学界的热点议题，已经有大量的成果积累。这一部分将勾勒现有的研究现状，作为本课题的基础。我们首先根据 CNKI 数据库（中国知网）描绘关于“县级融媒体中心”的研究状况，然后梳理学界关于基层治理、媒介融合与国家治理、县级融媒体中心等领域的研究。

### 一、研究现状概览

---

<sup>1</sup> 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)，访问日期：2022年10月5日。

<sup>2</sup> 麦伟杰：《社会治理的基本内涵和实践启示》，《理论与现代化》，2019年第2期。

在 CNKI 数据，我们以“县级融媒体”加“篇名”作为搜索方式，得出数据结果。从发表年度趋势来看，对于“县级融媒体”的研究逐年增加，2021 年已经有超过 750 篇的研究文献，可见“县级融媒体”的研究是学界和业界关注的热点问题。随着县级融媒体建设的深化，这一领域会继续吸引学界、业界的关注。

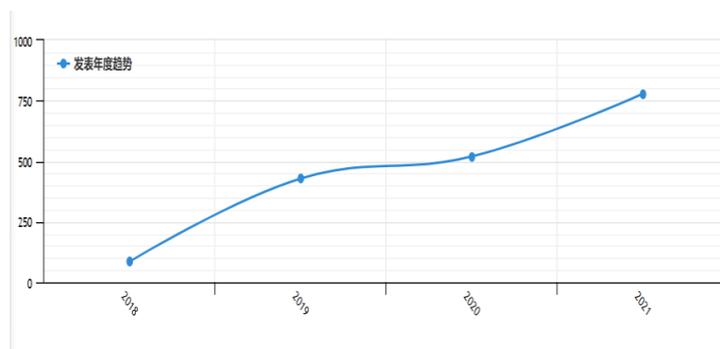


图 1 “县级融媒体中心”发表年度趋势

我们通过数据分析了与“县级融媒体”相关的研究主题，这些主题直观地呈现出县级融媒体研究的议题有哪些。数据显示，这一领域的研究主要关注了如下话题：县级融媒体中心、建设路径、舆论引导、疫情防控、乡村振兴、传播力、社会治理创新、基层社会治理等领域。这些都是县级融媒体研究的重要话题。我们也可以从这些研究话题中看出学界和业界关注的县级融媒体建设的主要功能：舆论引导与乡村治理、乡村社会发展。

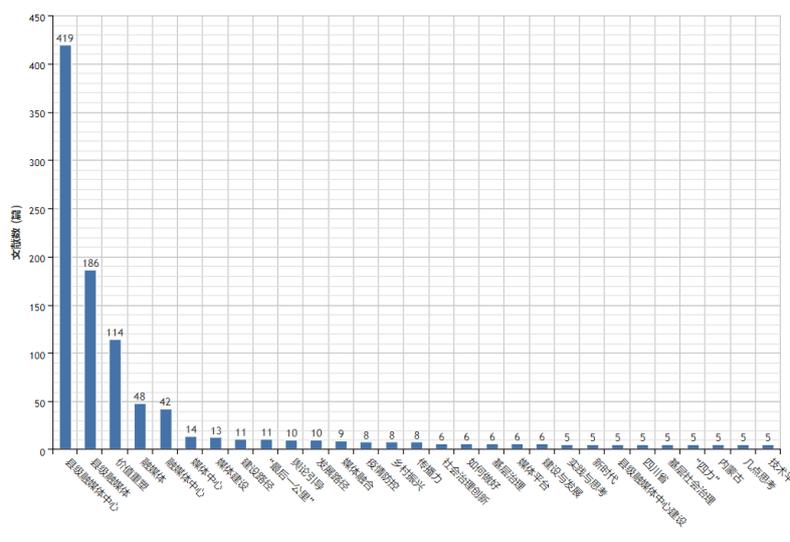


图 2 “县级融媒体”相关研究主题

“县级融媒体”的研究成果主要是在以下学科或研究领域，从数据来看，以“新闻与传媒”“行政学及国家行政管理”为主。“新闻与传媒”领域关注县级融媒体在舆论引导、公共政策传播方面的价值，“行政学及国家行政管理”领域关注县级融媒体在乡村社会治理、基层治理中的作用。

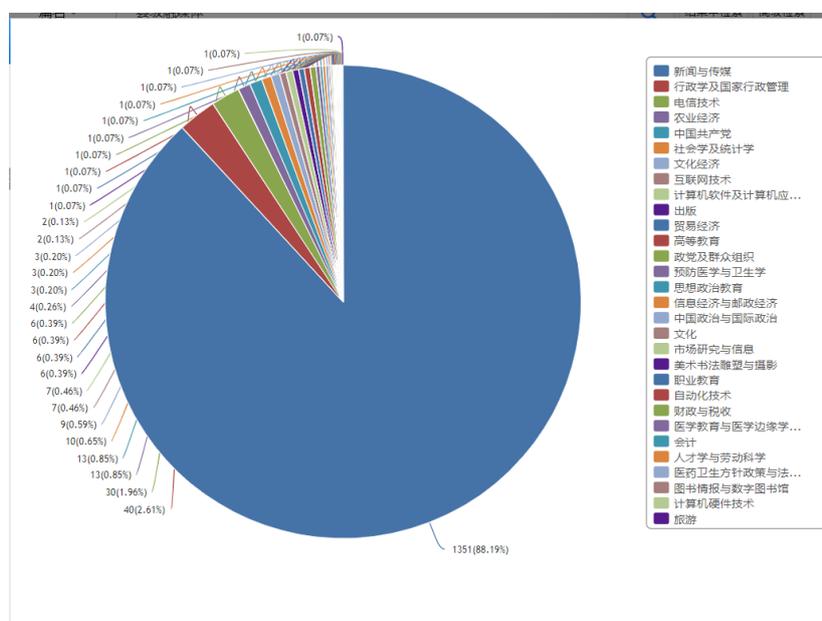


图 3 “县级融媒体”涉及学科或研究领域

## 二、基层治理的历史沿革与数字化发展

基层治理的研究主要在政治学、公共管理、社会学等学科。这些研究回应了国家对于基层治理的重视。习近平总书记指出“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢，地动山摇。”<sup>1</sup>《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出，“基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”，并且把“基本实现基层治理体系和治理能力现代化”作为未来目标。一个国家的基层治理模式受到经济政治制度、历史文化传统影响，有研究从历史的视角讨论了中国基层治理模式的变化，试图把握基层治理的历史脉络与演进特征，为当代基层治理提供借鉴。在历史上，我国基层治理模式经历了多次变迁。王伟进、李兰发现，两宋时期，乡村自治有所发展，但整体上基层治理开始由隋唐时期的乡辅里主模式向保甲制发展，国家基层的管控加

<sup>1</sup> 张敏彦：《吉林之行，习近平这五句话涵义极其深刻》，《理论导报》，2020年第7期。

强；明清时期，里甲保甲开始并行；国民政府尝试基层自治；中华人民共和国成立之后，建立起了乡级政权、村级自治模式，并适应经济社会发展需要提出了多元参与、三治融合的基层治理模式。<sup>1</sup>

在当代社会，数字技术塑造了社会治理和基层治理的方式，为基层治理提供了更方便的沟通渠道和信息传播渠道。数字政府是数字中国、网络强国、智慧社会三大国家战略纵深推进的战略支撑<sup>2</sup>，数字技术对基层治理的影响也是研究的重要议题之一。一方面，基层治理要适应不断发展的数字环境，容志、吴磊和李婕讨论了基层治理的数字化转型问题，他们指出，“基层治理数字化转型的根本目标是基于数字智能技术的治理形态的敏捷化重塑，即通过提升治理体系的感知能力、协同能力和整合能力，因应环境和需求的快速变化，为社区居民提供更精细的服务、更整洁的环境、更安全的生活。”<sup>3</sup>

另一方面，互联网、云计算、大数据、人工智能等现代数字技术的发展为社会治理创新提供了新的空间，有学者讨论了互联网技术驱动下的基层治理。杨宏山认为，“实施‘互联网+基层治理’行动，需要以公众需求为导向，以新技术为驱动，以解决问题为诉求，以互惠合作为引领，以政策支持为助推，拓展应用场景，提升项目建设效果。”<sup>4</sup>这一观点对于我们理解县级融媒体也具有启发意义，县级融媒体的建设也需要以当地老百姓的需求为导向，以新的媒介技术为驱动力，以不同部门、政府与公众之间的互惠合作为引领。

更重要的是，数字化转型也是我国社会主义治理能力和治理体系现代化的必由之路。吴庆阳、唐志勇从供给侧改革的视角讨论了基层社会治理现代化的提升路径。他们认为，“深化基层社会治理供给侧改革，创新基层社会治理体制机制，激发多元主体积极参与、共同打造共建共治共享的社会治理新格局，显著提升社会服务供给能力和供给质量，满足人民对美好生活的需要，是推进基层社会治理现代化的重要举措。”<sup>5</sup>“供给侧”的视角是推进基层治理的宏观理念，对于提升县级融媒体的建设也有启发意义。

---

<sup>1</sup> 王伟进、李兰：《我国基层治理模式的变迁及其启示》，《南昌大学学报》，2021年第6期。

<sup>2</sup> 刘淑春：《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索》，《中国行政管理》，2018年第9期。

<sup>3</sup> 容志、吴磊、李婕：《公共价值驱动的基层治理数字化转型：基于“两张网”运行的观察》，《广西师范大学学报》，2021年第6期。

<sup>4</sup> 杨宏山：《“互联网+基层治理”效能提升的行动路径》，《人民论坛》，2021年第34期。

<sup>5</sup> 吴庆阳、唐志勇：《基层社会治理现代化提升路径——基于供给侧改革视角》，《当代经济》，2021年第12期。

### 三、媒介融合与国家治理

国家治理离不开信息的传播以及政府和民众之间的沟通，在这方面，信息传播技术可以发挥非常重要的作用。传播技术对于国家治理的影响重大。媒介融合改变了信息传播的模式：从单向的传播转变为多主体互动的传播模式；从政府和机构媒体占据传播的主导地位转变成“众声喧哗”的传播格局。这些转变也塑造着政府和民众沟通的形式。关于媒介融合对国家治理的影响也得到学界的关注。

媒介融合造就了一系列传播平台，推动了信息传播乃至整个社会的平台化。平台构成了我们生活的基础之一，比如外卖平台、打车平台都成为现代人日常生活中必不可少的部分。平台也形成一套规则，把多个主体纳入进来并形成制约作用，例如，外卖平台将顾客、外卖骑手、商家、相关监管部门连接在一起，产生了特定的规则，制约着商家、外卖骑手、顾客的行为。姬德强指出，“‘平台化’即垄断性互联网公司携其技术基础设施和应用生态全面而系统地渗透并重组现代社会各个部门的整个过程。这个过程有两个重要的结构性面向：第一，数字资本主义内在的垄断化趋势，即少数大型互联网公司在全球和地区市场上形成寡头垄断；第二，互联网平台基础设施化——即所谓‘新基建’——所造成的公私权力的重新配置。”<sup>1</sup>

传播的平台化给国家治理带来了多重挑战。首先，“传播主体的多元化、平面化和隐匿性，分别导致了传统权威的消解、信息的失序和责任的真空”。在传统媒体时代，政府及其管理的传统媒体是传播的主体，在整个社会的传播格局中占据绝对的主导地位，这使得政府可以非常便利地进行社会动员，引导公共舆论。但在媒介融合时代，人人都有麦克风，加入互联网传播中的每一位个体都是一个传播节点，传播主体变得非常多元，甚至公共舆论呈现出“众声喧哗”的景象，这对国家治理带来了非常大的挑战；其次，“多元主体间的沟通协商被网格化和圈层化的传播关系所抵消，与虚假消息的病毒式传播和极端声音的广泛散布相伴相随的，是更具有临时性的共识形成机制，也就无法有力回馈公共政策”。传播主体的多元必然带来传播形态的变化，去中心化、网络化的传播消解了政府传播的权威性，在一定程度上导致了社会的撕裂和共识的难以达成；第三，“平台是一套新的技术、经济和政治词汇，而且因为‘可编程性’（reprogrammability）

---

<sup>1</sup> 姬德强：《媒体融合与国家治理体系的平台化转型》，《青年记者》，2020年第10期。

处在变化的过程中，如何在短期内形成适合当下信息和舆论环境的平台化治理理念，还是一个未知数。”<sup>1</sup>

以县为单位的融媒体中心是我国媒介融合发展的重要一环，从某种意义上讲，县级融媒体中心就是一个聚合性的信息平台，首先，它把报刊、电视、网络的信息汇聚到一个平台上；其次，它也连接了用户（当地百姓）与政府，改变了两者之间的关系模式；第三，它也要求政府机构各个部门之间的关系做出相应的调整，以适应平台的逻辑。

#### 四、县级融媒体

学界已有丰富的关于县级融媒体中心的研究成果。这些研究主要关注了如下问题：

##### 1. 县级融媒体中心的功能

关于县级融媒体中心的功能，不同学者有不同的看法。丁和根的文章对此已经做了综述：宋建武认为，县级融媒体中心的功能和作用具体可以归纳为主流舆论阵地、综合服务平台和社区信息枢纽。栾轶玫认为，县级融媒体中心的建设应该是信息传播和公共服务的媒介融合和功能融合。郭全中认为，县级融媒体中心不仅要发挥其主流舆论的阵地功能、社区信息枢纽功能和综合服务平台功能，同时还应该是集结了现代传播、政务服务、社区信息以及智慧城市等诸多功能，真正成为当地治理能力大幅度提升的核心平台。朱春阳认为，县级融媒体中心建设的两个核心问题是如何打造新型主流媒体、打通舆论引导最后一公里和如何在遵循融合发展经验的规范中实现“服务群众”。<sup>2</sup>在这些研究的基础上，丁和根提出县级融媒体中心的两大核心功能为“舆论引导”和“公共服务”，并进一步指出公共服务功能的三个层面：信息和生活服务、政务服务、典型公共服务。<sup>3</sup>关琮严、李彬认为，“县级媒体融合发展要把社会效益放在首位，夯实基层意识形态阵地，服务基层群众生活，繁荣基层公共文化，助力基层社会治理等方面实现融合的意义和价值。”<sup>4</sup>从现有研究文献来看，信息传播（舆论引导、信息枢纽）和公共服务是县级融媒体中心的两个核心功能。

---

<sup>1</sup> 同上。

<sup>2</sup> 转自丁和根：《县级融媒体中心核心功能的实践路径与保障条件探析》，《南京师大学报》，2020年第4期，第130-131页。

<sup>3</sup> 丁和根：《县级融媒体中心核心功能的实践路径与保障条件探析》，《南京师大学报》，2020年第4期。

<sup>4</sup> 关琮严、李彬：《嵌入基层：县级媒体融合实践的治理转向及优化策略》，《出版广角》，2020年第19

沙垚把县级融媒体视为媒介与政治对话的实践,这体现在县级融媒体的平台化和组织化两个方面,“所谓平台化,即县级融媒体中心可以提供具有公共对话功能的平台,这个平台不完全按照商业逻辑和治理逻辑运行,而是更多发挥中介作用,连接党和人民、政府和群众,统一于实践。所谓组织化,即县级融媒体中心的定位可以从宣传过渡到组织,致力于把民众组织起来参与公共事务的讨论。在基层重建政府和人民的沟通机制,同时把民众组织起来,是当代基层社会重建的两个重要方面。”<sup>1</sup>这一论述把县级融媒体的功能界定为沟通和组织。

## 2. 县级融媒体中心存在的问题

县级融媒体中心在建设过程中也存在着一些问题。王婷指出,“我国县级融媒体建设面临着外部系统资源利用不足、缺乏统一规划、各部门权责不清晰、机制僵化等困境。”<sup>2</sup>姬洪坤指出县级融媒体中心的“媒体资源融合不尽如人意,缺乏优质的原创内容以及专业人才等。”<sup>3</sup>李红祥以湖南县级融媒体为例,探讨了湖南县级融媒体建设存在的问题:“湖南县级融媒体建设在一定程度上存在思想观念陈旧、依赖国家兜底、体制机制僵化、人才资源匮乏,创新能力孱弱,内容形式单一等问题。”<sup>4</sup>王心甜、陶静静以安徽省县级融媒体建设为例,探讨了其在建设过程中存在的问题,如:机构联动不顺,组织内部壁垒仍存;人才极度匮乏,管理机制急需完善;内容创新驱动动力不足,后续生产发展受限;服务功能薄弱,社会沟通能力受限;造血能力欠缺,融媒创收难以均衡。<sup>5</sup>从这些研究文献来看,人才问题、体制机制问题、部门之间权责边界问题、创新能力、融媒体内容不够丰富,是县级融媒体中心建设存在的主要问题。

## 3. 县级融媒体中心的建设、发展和创新路径

学者们也从不同方面探讨了县级融媒体中心建设的未来发展方向,为县级融媒体中心的建设提出可操作的路径和对策。王婷指出,“应充分利用资源,实现跨界融合;统筹规划,实现县级融媒体生态系统一体化;整合要素,实现系统有序而稳定;灵活调整发展战略,稳步推进融媒体中心建设。”<sup>6</sup>邹伯涵指出,“县

---

期。

<sup>1</sup> 沙垚:《重建基层:县级融媒体中心实践的平台化和组织化》,《当代传播》,2020年第1期,第32页。

<sup>2</sup> 王婷:《县级融媒体建设困境与路径探讨》,《视听》,2021年第12期。

<sup>3</sup> 姬洪坤:《县级融媒体的创新发展路径研究》,《传播与版权》,2021年第11期。

<sup>4</sup> 李红祥:《湖南县级融媒体中心建设现状、问题与对策》,《新闻传播》,2021年第22期。

<sup>5</sup> 王心甜,陶静静:《安徽省县级融媒体建设现状、困境与路径探究》,《新闻传播》,2021年第10期。

<sup>6</sup> 王婷:《县级融媒体建设困境与路径探讨》,《视听》,2021年第12期。

级融媒体的建设初衷是服务群众，促进县域善治，媒介产品中的种种功能则是解决群众问题的入口。真正关键的产品功能，并不是大多数 App 都具备的查路线、缴费、休闲娱乐板块，而是有待进一步挖掘的潜在用户需求。一味地去开发雷同的功能模块，做出‘精致而平庸’的 App，往往浮于表面，也无法解决实际问题。”<sup>1</sup>许可、梁刚建在“四全媒体”的视域下讨论了县级融媒体中心创新路径，认为在“四全媒体”的引导下，县级融媒体中心应该从创新内容生产、发力多端渠道、创新组织机制、激发人才活力、完善评价机制等角度进行全方位的创新发展，构建一条从“融媒体中心”到“全媒体平台”的创新路径，打造全媒体的传播格局和全方位的服务平台。<sup>2</sup>何芳明和朱标的文章认为，“县级融媒体中心是打通媒体融合‘最后一公里’的关键点，要充分发挥自身优势，通过深耕本地优质内容、建立社区式关系网络、开拓多元化场景应用等方式，推进从渠道整合到平台升级，建设一个真正的多功能综合性服务平台，更好地引导群众、服务群众。”<sup>3</sup>关琮严、李彬认为，县级融媒体的服务功能应该从两个方向展开，“一是为政府部门提供平台，整合各部门的公共服务资源，实现公共服务的有序供给和共享；二是为社会组织、群众等多元治理主体提供公共服务，并通过反馈、协商、合作助力政府完善公共服务，以服务完善治理，以治理改进服务。”<sup>4</sup>

### 第三节 理论框架：媒介与国家治理

#### 一、媒介融合

何为“媒介”？我们通常说的“媒介”是报刊、广播电视这类的大众媒体，但它的含义其实非常广泛。丹麦知名教授延森在其《媒介融合》一书中从三个维度理解“媒介”：“第一，人的身体，它是面对面的交流活动得以实现的物质平台；第二，大众传播的技术性生产手段，它以模拟信号传输为特征；第三，数字技术，它催生了一对一、一对多以及多对多的网络化交流与传播活动。”<sup>5</sup>延森对“媒介”的理解包含了个体身体、大众传媒和数字媒介三种形态。数字媒介是一种融合媒介，包含了面对面、大众传播等不同的交流方式。互联网是数字媒介

<sup>1</sup> 邹伯涵：《重返基层：县级融媒体的传播优化》，《东南传播》，2020年第8期，第43页。

<sup>2</sup> 许可、梁刚建：《“四全媒体”视域下县级融媒体中心创新路径》，《传媒》，2020年第9期。

<sup>3</sup> 何芳明、朱标：《县级融媒体中心建设：从渠道整合到平台升级》，《中国出版》，2019年第22期，第10页。

<sup>4</sup> 关琮严、李彬：《嵌入基层：县级媒体融合实践的治理转向及优化策略》，《出版广角》，2020年第19期。

<sup>5</sup> 延森：《媒介融合 网络传播、大众传播和人际传播的三重维度》，刘君译，上海：复旦大学出版社，2012年，第3-4页。

的代表，也是媒介融合的主要驱动力量。互联网进入中国之后，深刻地塑造着政治、经济和文化格局，影响着国家治理的方式。政府、传统媒体机构都在努力调整以适应互联网这种传播方式，例如，政府机构建设电子政务系统，传统媒体建立门户网站，积极进行媒介融合转型。但不少传统媒体的融合都不够成功，一个重要原因就是互联网的传播机制缺乏理解。它们通常把互联网视为一个信息的载体或者是传播的工具，而没有看到任何一种媒介都会改变着各类社会关系。喻国明指出，“迄今为止，我们对于互联网本身的理解可能还处在一种肤浅的水平上，尽管在这方面我们做了很多工作，但是到目前为止，传媒面向互联网的管理总体上还处在一个不尽如人意的境地。”<sup>1</sup>他把互联网理解为“高维”媒介：“互联网比我们过去所面对的那些传统媒介都多出一个维度，生长出一个新的社会空间、运作空间、价值空间。简单地说，‘高维’媒介是不可能用传统媒介的运作和管理方式去管理和运作的，因为用‘低维’的方式去管‘高维’是没有用的。”

2

媒介融合也是一种高维的传播，它不是几种媒介的拼贴，而是一种崭新的传播模式。我们可以借鉴卡斯特对网络社会的论述来理解融合媒体。卡斯特在论述“网络社会的崛起”时指出，在网络社会中，“各种沟通模式整合入一个互动式的网络中。或者换句话说，通过超文本和后设语言的形构，历史上首度将人类沟通的书写、口语和视听模态整合到一个系统里。经过人脑两端、也就是机械和社会脉络之间的崭新互动，人类心灵的不同向度重新结合起来。”<sup>3</sup>卡斯特的网络社会的传播模式也符合媒介融合时代的传播。在融合媒体时代，各种类型的传播都汇聚在一起，这并不仅仅简单地带来了丰富的传播渠道，而是改变了政治、经济和文化运作的方式，改变了社会关系。黄旦指出网络化社会中的传播具有如下特征：

“1. 有位置但不必然有效力，网络关系始终以去中心与再中心进行着波浪式的涌动； 2. 媒介与社会的界线消解，只有自组织自滋生的多

---

<sup>1</sup> 喻国明：《互联网是一种“高维”媒介——兼论“平台型媒体”是未来媒介发展的主流模式》，《新闻与写作》，2015年第2期。

<sup>2</sup> 喻国明：《互联网是一种“高维”媒介——兼论“平台型媒体”是未来媒介发展的主流模式》，《新闻与写作》，2015年第2期。

<sup>3</sup> 卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九，王志宏等译，北京：社会科学文献出版社，2001年，第406页。

重相互联结，看或被看互为交织，同时发生，线性因果不再存在，后果不可预见和不可逆；3. 真实、客观等理念将会重新遭到估量，由于网络关系中有着各种层面的诠释群体，意义的建构将成为重点；4. 作为一个节点，衡量专业新闻传播机构的不再是独家或者什么原创性新闻，而是接入点和到达点的数量，转化转换数据的能力和水平。”<sup>1</sup>

一些媒体机构积极推进媒介融合，但由于缺乏“高维”的思考方式，把新媒体仅仅作为传播的渠道，并没有产生预期的效果。喻国明指出：

“出于传统媒体机构自我变革愿望而设立的‘融媒体’部门，难以避免地带来另一个问题，那就是会以传统媒体的已有规则作为参照系，以固有的思维和认知作为判断‘融媒体’产品的标准。比如以印刷报纸所形成的常规，尤其是线性逻辑的表达惯例，来衡量‘融媒体’作品的制作及其质量。于是，就有可能误以为‘融媒体’作品不过是报纸报道的另一种形式，唯一的区别，就是以短视频、大数据或者 H5 之类的加以呈现而已。”<sup>2</sup>

传统媒体“固有的思维和认知”，就是把新媒介理解为简单的传播工具。从媒介化的角度来看，媒介并只是信息的载体，当它嵌入到政治和社会中的时候，它会改变各种要素之间的关系和互动方式。媒介融合并不是把传统媒体生产的内容搬到新媒体上再传播一次，而是要让媒介内容的生产符合新媒介的逻辑。对于县级融媒体中心的建设也应该从更“高维”的思考角度。县级融媒体中心建设不能仅仅把新媒介作为传统媒体内容的传播渠道，而是要遵从新媒介的技术逻辑，重构传统的机构关系、政府与公众之间的关系。

媒介研究一般有四种路径：技术决定论、技术的社会构建论、技术的社会形成论、驯化理论。技术决定论倾向于将技术视为因果关系的动因，一种人类几乎无法抵挡的社会变革力量。技术的社会构建论则认为人是技术和社会变化的主要推动者，技术的社会形成论认为技术和社会不断彼此影响。驯化理论则认为人们

---

<sup>1</sup> 黄旦：《重造新闻学：网络化关系的视角》，《国际新闻界》，2015年第1期。

<sup>2</sup> 黄旦：《试说“融媒体”：历史的视角》，《新闻记者》，2019年第3期，第25页。

会把技术视为日常生活的一部分。<sup>1</sup>我们先对这几种路径做简要评价。技术决定论放大了媒介的力量，没有看到媒介技术的发明、推广和应用都受到政治和社会观念的制约，同一种技术在不同的文化中会产生不一样的影响。技术的社会构建论则没有看到技术本身的特征在塑造政治和文化方面具有的强大力量。例如，电视机是家庭媒介，它塑造的是一种家庭集体观看的方式，增强家庭内部的关系。互联网则偏向于个体的媒介，它促进了家庭内部的个体化。手机则更个体、私密。媒介自身的偏向性不能被社会文化的力量所掩盖。驯化理论也存在类似的问题：人们在驯化媒介的时候，其实也被媒介所“驯化”。正如人们使用抖音，把抖音驯化成日常生活的一部分的同时，人的日常生活也被抖音驯化，甚至沉迷于抖音中。技术的社会形成论在媒介融合研究中是相对可行的路径，它看到了技术和社会之间的复杂互动。因此，本课题组在研究过程中将采取“技术的社会形成论”的视角，关注媒介与政治、社会的互动，以此为框架来分析县级融媒体中心的建设。

## 二、媒介与基层治理

“治理”是政治学、公共管理、社会学研究的关键词之一。那么，什么是“治理”？俞可平认为，治理是“官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威 维持秩序，满足公众的需要……（目的是）最大限度地增进公共利益”。<sup>2</sup>传统的治理以政府为主体，政府借助公共权力调配资源，制定政策，促进公共利益。但在当代日益复杂的社会中，治理的主体变得多元，政府、企业、非政府组织等都可以在社会治理中扮演重要的角色。基层治理也需要走出单一主体的治理模式，走向多元治理。多元治理符合治理的本质含义，因为，治理并不是简单的控制和管理，“它还包含权力的互动与主体的协作。从治理方式上讲，如果某种文化形态或组织形态能够满足公众的需求，具有增进社区内公共利益的功能，那么，它就可以被认为是一种治理方式；从治理主体上讲，治理的主体要超越政治经济组织，强调多元化，治理作为一种主体间的互动、协调与合作已经成为共识。”<sup>3</sup>我们对县级融媒体中心与基层治理的分析，也借鉴了关于治理的这一理解。

---

<sup>1</sup> 拜厄姆：《交往在云端》，董晨宇、唐悦哲译，中国人民大学出版社，2020年，第28页。

<sup>2</sup> 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年，第5页。

<sup>3</sup> 沙垚，许楠：《融合人民：县级媒体融合与基层协同治理》，《新闻与写作》，2021年第5期。

国家治理能力的建设在现代国家的发展中发挥着非常重要的价值。“国家治理能力就是治理主体运用国家制度管理社会事务的能力，贯穿于改革、发展、稳定，内政、外交、国防以及治党、治国、治军等各领域、各方面、各环节。具体的形式既包括宪法、法律、法规、规章和规范性文件，也包括党中央一系列大政方针和战略决策，包括党内法规、政策文件、决定等。”<sup>1</sup>基层治理能力是国家治理能力的重要构成，基层稳定是国家稳定的基础。

技术治理是现代化国家治理的基本方式，技术治理并非通过引进新技术来提升治理效能，而是指治理手段越来越技术化<sup>2</sup>，国家的技术治理追求治理的高效化、可量化和可复用性。传播技术是国家治理能力建设的重要内容，任何一个国家在进行治理时都需要借助信息传播技术。传播技术的变化也常常会促使国家治理方式的变化。融合媒介对中国的国家治理已经带来了巨大的影响。在融合媒介的作用下，国家与社会之间形成复杂的互动。从治理的角度来看，县级融媒体中心的建设具有治理的功能，这一点已经有学者明确指出：“县级融媒体的战略定位不是纯粹的新闻媒介，而是治理主体，其存在的核心意义是构建现代传播体系，促成县域善治。从这一视角重新考量，新媒体平台数量的多少，新闻发布量的多少，乃至盈利的多少，都不应作为县级融媒体的核心考核指标。连接受众，服务群众，解决县域和村镇内的治理问题，才是本质的归宿所在。”<sup>3</sup>为了达到这样的目标，“县级融媒体中心建设更应该借助媒体转型升级，积极参与社会治理、提升基层社会治理能效，推进基层社会治理现代化。”<sup>4</sup>

基于以上论述，本研究报告把媒介与治理作为理论框架之一。

## 第四节 研究思路与方法

### 一、研究思路

本课题的研究思路如下：

---

<sup>1</sup> 李健：《基层治理是国家治理的基石》，《经济》，2021年第12期。

<sup>2</sup> 黄晓春：《技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》，《社会》，2010年第30期。

<sup>3</sup> 邹伯涵：《重返基层：县级融媒体的传播优化》，《东南传播》，2020年第8期，第42页。

<sup>4</sup> 邹伯涵：《重返基层：县级融媒体的传播优化》，《东南传播》，2020年第8期，第26页。

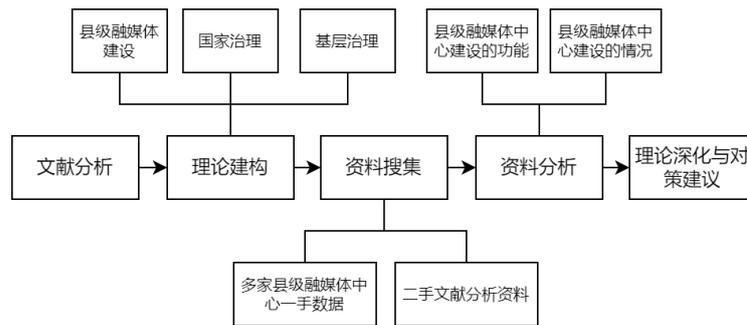


图 4

（一）文献分析：首先课题组对与课题相关的研究文献进行了详细地梳理和分析，确定本课题能够推进的领域。

（二）理论建构：在文献分析的基础上，课题组成员展开理论建构，确定能够用于课题组进一步研究的理论框架。具体来说，课题组将县级融媒体中心建设的探讨置于国家治理现代化、中国基层治理的框架中去讨论，关注县级融媒体中心如何影响了国家的基层治理方式、在推进国家治理现代化中发挥了什么样的作用。

（三）资料搜集：确定理论分析框架之后，课题组展开了大规模的资料搜集工作。首先，我们选择多家县级融媒体中心作为调研对象，获得丰富的一手数据，这为课题的研究提供了扎实的基础。其次，我们阅读大量的期刊文献，其中有不少文章介绍当地县级融媒体体的建设状况，这可以作为二手分析资料。

（四）资料分析：在大量的案例和数据资料基础上，课题组以基层治理为框架进行了细致分析，重点关注如下问题：

1. 县级融媒体中心建设的情况：通过丰富的案例分析和比较，课题组探讨了县级融媒体中心建设的不同形态以及存在的问题。

2. 县级融媒体中心在政策传播、政务服务、疫情治理、乡村社会治理的功能。不同地区的县级融媒体中心，在政策传播和政务服务上有着不同的功能，我们将从不同地区的案例出发，探讨县级融媒体中心与政策传播、政务服务的关系。

（五）理论深化与对策建议：基于以上丰富的经验研究，我们最后将进行理论层面的深化，从多个案例中提炼出关于县级融媒体中心与基层治理的模式。以此为基础，课题组将提出关于县级融媒体中心建设、县级融媒体中心促进基层治理的对策建议，供相关决策机构、县级融媒体中心建设机构参考。

## 二、研究方法

本课题主要使用了以下三种研究方法：

（一）案例研究：案例研究的方法是选择典型案例，基于对案例的详细分析和解剖，发现事物的运行机制、存在问题。课题组选择了多个县级融媒体中心建设案例，通过对这些样本的细致分析，发现当前县级融媒体中心在基层治理中的角色和功能，以及存在的具体问题。案例来源既有课题组实地调研过的融媒体中心，也有来自于报刊杂志的二手案例。

（二）实地调查：实地调查法是重要的传播学研究方法。“实地”表明是在实验室（控制实验的工作场所）或者图书资料室（内容分析的用武之地）等人工环境之外，在社会实际生活中进行的，而“调查”则指完整、系统的研究程序。<sup>1</sup>实地调查法包括观察法、问卷法和面谈法等。课题组选择多家县级融媒体中心进行实地调查，调研县级融媒体中心建设的情况、公众对县级融媒体的使用情况以及基层治理的经验和问题。

（三）文本分析：文本分析是近来研究者探讨讯息内容的性质的一种有力方法，包括对文本内容和描述性分析以及对文本与读者的互动的研究。<sup>2</sup>在数据爆发的信息时代，文本分析将逐渐从分析文本的结构化特征向非结构化特征发展，从开展描述性推论向因果推论发展。<sup>3</sup>课题组对选择的县级融媒体的传播内容、政策传播的方式等问题进行了文本分析。

## 第五节 主要观点与创新

### 一、主要观点

（一）

（二）

（三）

### 二、创新之处

本课题基于大量的一手资料，从宏观的、跨学科的视角，深入探讨了县级融媒体中心与基层治理、政策传播的关系。创新之处主要有以下三点：

（一）将县级融媒体中心建设放在国家治理的体系中去考察。本课题不是简单地讨论县级融媒体中心的建设问题，而是以“媒介与基层治理”为分析框架，

---

<sup>1</sup> 祝建华：《实地调查——传播学研究方法之一》，《新闻大学》，1985年第9期。

<sup>2</sup> 卜卫：《论传播学定性研究方法》，《国际新闻界》，1996年第6期。

<sup>3</sup> 黄萃，吕立远：《文本分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用》，《公共管理评论》，2020年第2期。

采取“互动”的视角，着重关注融媒体中心与基层治理的相关组织、机构、行动者之间的互动过程，在互动中探讨县级融媒体中心建设与基层治理的复杂关系。

（二）本课题基于大量的案例进行比较分析，案例包含不同区域的县级融媒体中心。比较研究有助于我们发现县级融媒体中心建设的不同模式，以及它与基层治理之间的复杂关系，有助于全面、系统地考察县级融媒体中心与基层社会的互动。

（三）本课题以“媒介化”为视角理解县级融媒体中心，认为县级融媒体中心不是简单的传播机构，而是“平台”，塑造了各方的互动和关系。基于这种理解，我们考察了县级融媒体中心的建设对各种机构之间的关系、政府与公众关系的影响。

