

媒体介入基层社会治理的现状、角色与维度

丁和根

【摘要】基层社会治理是国家治理现代化的重要支点和抓手,媒体在其中扮演着不可替代的角色。随着媒体成为社会治理多元主体的有机组成部分,它被赋予了诸多新的角色内涵。传统媒体与新媒体可以形成基层社会治理的合力,但新媒体发挥着越来越重要的作用,因而需要通过媒体融合加快新型主流媒体建设,使县级融媒体这样的新型传播平台成为基层社会治理中的主导性媒体力量。在未来的基层社会治理实践中,媒体可以从助力于维护基层社会稳定与安全、优化基层管理与公共决策、提升基层民主政治水平三大维度发挥其特殊的协同作用。

【关键词】基层社会治理;媒体角色;社会治理

【作者简介】丁和根,南京大学新闻传播学院教授、博士生导师。

【原文出处】《新闻与写作》(京),2021.5.5~13

【基金项目】本文为江苏省社科基金重大委托项目“县级融媒体中心建设与运营路径研究”(19WTD004)的阶段性成果。

社会治理是国家治理的有机组成部分,基层社会治理则是社会治理的重中之重,只有从根本上解决了基层社会治理现代化问题,国家治理现代化才能落到实处,而媒体在这一过程中起着关键且不可替代的作用。长期以来,我国主流媒体在传播新闻信息、坚守舆论阵地、传承知识文化、促进经济建设等方面,一直扮演着重要角色;而讨论媒体介入基层社会治理是国家治理现代化研究中的一个新话题。在社会治理的新语境中,媒体的角色发生了怎样的变化?在介入基层社会治理过程中,媒体的现实表现如何?在未来的操作实践中,媒体又可以从哪些维度更有效地参与其中?这些都是本文试图探寻答案的问题。

一、社会治理语境中的媒体角色演进

角色与其功能是一体两分的关系,在大众传播

发展史研究中,关于媒体社会角色的探讨主要就是围绕大众传播功能来展开的。最早的经典论述是美国著名政治学家、传播学奠基人之一拉斯韦尔所提出的大众传播三功能说。他认为:“任何过程都可以从结构和功能两个方面研究,我们的分析将探讨传播带来的某些特定功能。其中明显可区分的功能有:(1)监视环境;(2)使社会各部分在对环境作出反应时相互关联;(3)使社会遗产代代相传。”^①这通常被概括为大众传播的环境监视、社会协调和文化遗产三大功能。其后,传播学家赖特、社会学家德弗勒、经济学家博尔廷等都从不同侧面对此进行了修正或补充。在此基础上,传播学集大成者施拉姆及其合作者波特对大众传播的社会功能做了归纳总结,共有以下三个大的方面。一是政治功能,包括“监测(收集情报)”“协调(解释情报;制定、宣传和执行政策)”

“社会遗产、法律和习俗的传承”。二是经济功能,包括“关于资源及买卖机会的资讯”“解释以上资讯;经济政策的制定;市场的动作与控制”“经济行为的洗礼”。三是一般社会功能,包括“关于社会规范、角色等的资讯;接受或拒绝这些规范、角色等的资讯”“协调公众的理解和意愿;市场控制的运行”“关于社会规范和角色规矩向新社会成员的传承”“娱乐功能(休闲活动,工作和现实问题中得到解脱,无意为之的学习,社会化)”^②。虽然还有其他学者对这个问题进行过阐述,但总体上并没有超出这个范围。

如果换成从发挥这些功能的主体角度来看,以上内容也正是大众传媒所要扮演的社会角色的内涵。这种社会角色可以概括为:一是新闻与其他信息的生产和传播者,它需要在瞬息万变的环境中选择有价值的新闻和其他信息进行专业化的生产与传播;二是利用舆论影响意识形态的运作者,它既可以反映民意也可以操纵民意,从而进行舆论引导、舆论监督或社会控制;三是文化与知识的传承、推广与普及者,其中核心任务是进行文化传统和社会规范的传播与教育;四是社会服务与民众娱乐的提供者,主要是通过公共服务和生活服务为受众提供具体的帮助和指导,通过轻松娱乐的内容产品丰富人们的日常生活与精神世界;五是经济生活的参与和推动者,主要是指媒体作为信息传播中介并且自身也作为市场主体直接或间接地促进国家的经济运行。

中国共产党领导下的媒体既有与世界范围内媒体发展普遍性相一致的一面,又有着自己的特殊运行轨迹。在革命战争年代,媒体主要扮演着革命的宣传者、鼓动者和组织者的角色;新中国建立后至改革开放前,媒体扮演的角色主要是政治动员和阶级斗争的工具;改革开放以来,媒体在继续充当党和政府喉舌的同时也开始走市场化发展之路,其作为经济组织和市场主体的角色也得以彰显。总体而言,除了作为新闻(信息)传播载体和渠道的基本角色内涵一以贯之之外,改革开放前它主要扮演的是政治宣传工具的角色;而改革开放以来,则变成了政治宣传主体与经济活动主体两种角色并重的局面。可见,在大众传播时代,媒体只是社会管理的一种工具而

不是社会管理的主体之一。

近年来,随着新媒体的广泛普及以及国家治理(含社会治理)概念的引入,媒体的角色和功能又增添了新的时代内涵。国家领导层和学术界都对从社会治理语境与视角阐述媒体角色和功能给予了较多的关注。

2016年10月9日,习近平总书记在主持中共中央政治局第三十六次集体学习时指出:“随着互联网特别是移动互联网发展,社会治理模式正在从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下的融合,从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变”;要“加快推进网络信息技术自主创新”“加快用网络信息技术推进社会治理”^③。他的讲话既揭示了互联网发展是社会治理模式转变的重要动因之一,也强调了要充分利用新媒体实现社会治理方式转变的迫切性。实际上,由于实现国家治理现代化已经成为中共执政的一个重大目标,因而在国家顶层制度设计层面也包含了对传媒在国家治理中角色与功能的阐述。2019年10月31日,中共十九届四中全会通过决定,提出“要构建社会治理的新格局”。在这种新格局中,要实现“精准化与精细化的服务”,特别是要“构建网上网下一体、内宣外宣联动的主流舆论格局,建立以内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障的全媒体传播体系”^④,这其中隐含的逻辑,实际上已经将媒体特别是基于互联网的全(融)媒体当成了社会治理主体的有机组成部分。

学术界也多有这方面的讨论。例如,有学者认为:“以协同治理的眼光看,感知风险、推动应对、参与治理,就应当是在社会治理中媒体应有的角色担当。媒体的社会角色之一就是担当发现者、感知者、瞭望哨,以其发现提醒人们,以其报道和观点引导人们理性活动、理性决策,以其报道和活动促使人们情感认同、价值认同。客观上,媒体在社会运行中,既是舆论引导者,也是社会治理参与者。媒体的活动和发现,媒体的报道和观点,既引导利益相关的社会主体和个人以民主公开、审慎理性的方式,形成认知共识和行动协同,也通过报道这种认知共识和行动协同,推动、强化协同治理的进行”^⑤。还有学者围绕

公共政策的形成和执行,探讨了县级融媒体参与基层社会治理的问题,认为它应该扮演公共政策议题的设置者和推进者、公共政策协商的组织者和动员者、公共政策价值的解释者和引导者、公共政策执行的监督者和评价者及反馈者等角色^⑥。这些观点无疑是新颖并有针对性的。也有不少文章在论述媒体参与社会治理的角色时,其要旨仍然只是停留在强调传统大众传播语境中媒体的新闻报道、舆论引导或舆论监督等传统角色和功能层面,而对媒体在基层社会治理过程中所能发挥的独特作用则揭示不够。

应该认识到,新的媒介生态以及国家(社会)治理现代化的特殊要求,已经对媒体形成了一些新的角色期待。媒体除了继续发挥在传统语境中所能发挥的作用外,从基层社会治理这一特定语境和视角来说,它还需要扮演以下新的角色。

一是社会对话的组织者。社会治理现代化的核心要义是要形成多元主体共建共治共享的新格式,这就必然涉及多主体之间的沟通和交流,当有公共议题需要讨论、政府与公众之间需要民主商议时,就需要形成有效的社会对话,以谋求较为广泛的共识。传统的大众传播模式无法承担这样的使命,因为它更强调的是单向性传播,缺乏充分的双向互动。而新媒体和新型的融媒体平台却可以较好地满足这种需要。县级融媒体中心这样的融媒体平台虽然仍是党和政府的喉舌,但它不再仅仅强调政治宣传的工具角色,它与公众(受众、用户)之间由于市场的纽带也形成了经济学意义上的交易关系。相较于过去政府与民众的管理与被管理关系,它与用户之间更偏向于服务与被服务的关系,它能比政府更感同身受地体会到公众的利益诉求,也能比公众更好地理解政府的管理目的,在组织社会对话过程中,媒体能“更好地理解政府与公众不同的运作逻辑,从而超越具体分歧,打开对话通道,创设对话语境”^⑦,实现主体角色与工具角色的有机统一。

二是社会冲突的减压者。经过四十多年的改革开放,中国已经进入崭新的发展时代,但现代社会作为风险社会的诸多特征在我国同样存在,社会转型

的任务在我国还没有彻底完成,人民群众在就业、教育、医疗、养老、环境、安全等方面仍面临不少挑战,各种社会矛盾和问题交织叠加,导致多种类型的危机舆情时有发生,这些都对国家治理体系和治理能力形成较大的挑战。媒体在应对舆情、化解冲突过程中,可以发挥作用的空间很大。除了可以加强日常的新闻舆论引导,它还可以在融媒体平台中置入舆情预警系统,即时了解舆情演化的动态和趋向,为政府相关部门或涉事主体提供应对舆情的信息参照。一旦舆情演化成了危机性事件,则往往意味着社会冲突的发生,这时媒体所能扮演的角色就不只是充当危机处理信息的发布中介,它还可以通过危机事件进行权威性定义,向公众传达党和政府对事件的态度,适时向社会公开事件解决的方案,从而达到协助党和政府稳定民心、减弱甚至化解冲突的效果。

三是社会协同的链接者。习近平总书记在中共十九大报告中指出,要“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”^⑧。多主体协同共治是现代社会治理的精髓,其中的关键是不同主体之间的协同性能否建立起来。社会协同的第一步是信息的充分交互传播,在此基础上形成多元主体对某一事件的价值认同,最终形成解决问题的共识和措施。在这方面,新媒体或融媒体的互联网基因和特性,正好使其能够扮演多元主体间关系链接者的角色,它可以“将自下而上、联通各界的信息采集、加工、发布流程和实时反馈机制,引入基层治理,推动信息时代认知规律、传播规律、交互规律与传统政务管理的有效融合,使治理活动成为上下联动、各方协同、实时交互、反馈畅通、公开透明的新形态政务活动”^⑨。社会治理视域的社会协同不光表现为多元主体之间的协同,也表现为不同层级媒体之间的协同,央媒、省媒、地市级媒体和县级媒体之间,可以“通过深化区域垂直协同合作形成区域内各级融媒体间智力、技术、渠道等资源共享,建立基层社会治理的区域化传播支持和援

助体系,形成区域化媒体传播力上下凝聚和贯通的良好格局”^⑩。

四是社会信任的催化者。人与人之间如果缺乏信任,就无法进行正常交往;同样的,一个社会如果没有普遍的信任,也必然会如同一盘散沙。信任既有微观层面的个人之间的信任,也有中观层面的社会群体和宏观层面的广大民众之间的社会信任。社会信任是社会治理的必要条件,催化广泛的社会信任是媒体在社会治理现代化过程中的重要历史使命。按著名社会学家齐美尔的观点,信任来自于互动,而互动的形式是交换(如货币的交换)。信息的交换同样是人类互动的形式,如果没有充分的信息交换,社会信任的建立就无从谈起。但此处所说的信息交换与传统大众传播语境中新闻传播有着重要的差异,它不光强调新闻或其他信息的真实性,还强调传播内容的针对性和满足需求的精准性,更强调传受主体之间的平等性和交互性。新型融媒体平台的用武之地正在于它可以借助各种新媒介技术,帮助基层社会治理的多元主体更及时、更精准、更均等地获取相关的信息内容,并且能够跨越圈层壁垒进行实时交流,消除观点分歧,增进彼此信任。媒体对信息结构与信息生态的建设性影响,可以对社会信任起到催化作用,这种独特角色是其他社会治理主体所不可替代的。

二、媒体介入基层社会治理的现状分析

2013年,中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次在党的正式文件中明确使用“社会治理”这个概念。决定指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展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。”^⑪这对于我国政治、经济和社会发展具有重大而深远的意义。自党中央提出推进国家治理现代化以来,我国各级各类媒体在基层社会治理方面发挥着重要而且不可替代的作用。许多媒体通过拓展网上政务服务及其他综合服务,在政府部门与群众之间架起了方便、快捷和有效的桥梁,为基层社会治理提供了良好的助力。特别是在突如其来的新冠疫情面前,各级主流媒体以及各类新媒体及时、全面地呈

现疫情动态,宣传党和国家的重大决策、本地区党委和政府的抗疫举措及抗疫成效,维护和促进了社会的有序运行,为媒介介入基层社会治理积累了宝贵的经验。同时,也存在一些需要思考解决的问题。

与传统主流媒体一家独大的时代不同,新媒体时代的传播格局变成了传统主流媒体及其孵化的新型融媒体、政务新媒体、市场化新媒体三分天下的局面。这些媒体都以不同的身份和方式参与到基层社会治理过程中,但可以发现一个显著的趋势,就是新媒体特别是县级融媒体在其中扮演着越来越重要的角色。

传统主流媒体及其所属新媒体仍保留着分层分级的属地管理模式,央媒、省媒、地市级和县(市、区)级媒体的背后,对应的仍是中央和省市县各级党委的直接领导。央媒和省媒由于在层级上与基层社区相隔甚远,它们为基层社会治理所提供的支持,除了保持传统的新闻报道、舆论引导和舆论监督等方式,往往还会通过其新媒体平台或专业数据库的专门服务来实现,如人民网和新华网的舆情监测、央视网的基层治理大数据分析等。据央视网报道,其基层治理大数据平台“已在湖南、四川多地推广应用,作为市委书记一把手工程,实现市县镇村四级覆盖”;“通过与辖区内90%的群众家庭建立移动互联网端的直接联系,彻底打通政务服务的‘最后一米’,为基层社会治理、小微权力监督、全民群防群控、本地舆情监测、民生数据采集、党务村务建设、乡村振兴服务等多方面工作提供强力支持”^⑫。部分省级媒体利用自己拥有的云平台系统,为本省县级融媒体中心建设提供技术支撑,从而间接介入到基层社会治理过程之中。如江苏广电总台的“荔枝云”平台、浙江日报报业集团的“天目云”平台等,都在为其本省诸多县级融媒体中心提供包含报、台、网、端、微、视等形态的媒体融合云服务体系,为县级媒体实现采集、生产、分发、接收、评估、反馈的全流程智能化提供服务,也为县级媒体参与基层社会治理打下了良好的基础。还有部分省级媒体发展了面向城市基层治理的新社区媒体,将服务触角直接下沉到城市基层社区。如新民晚报社的“新民邻声”App,不仅向用户进

行新闻资讯推送,拥有新民晚报数字报阅读功能,同时还为用户提供民生诉求等社区社交场景服务。当然,央媒和省媒的这些服务仍是以面上作用为主,与基层治理实践无缝对接的机会并不多。像央视网和新民晚报这样直接下沉到基层的做法,其效果与可持续性仍有待观察。

地市级媒体介于央媒、省媒与县媒之间,它们既可以通过报纸的社区版或广电的专门频道(率)介入城市社区的治理活动,又可以通过其融媒体系统或在下属各县设立的记者站介入乡村治理实践,从而与县级媒体形成既竞争又合作的局面。例如,广西柳州日报社从2020年元月开始,推出了“柳报维权哥”微信公众号,专门针对维权事件进行记者调查、协调与舆论监督,组织10多名记者的维权团队,通过不同手段和方法化解各类社会矛盾;该公众号还与柳州市人民检察院及各城区检察机关进行合作,引导群众通过合法渠道维权,实现“检察监督”和“舆论监督”的合力^⑧。再如,三峡日报社的新媒体平台对接三峡宜昌网、宜昌市政府网站、县级融媒体中心,与宜昌市智慧城市建设的端口打通,不仅提供资讯发布、政务服务、便民服务等多种产品和服务,还设立有“民意通”板块,三峡日报社新闻部负责收集、甄选一定时间内市民通过留言板反映的民生问题,以及相关职能部门回复和办理情况,然后以新闻专题形式,在三峡日报“民意通”专栏报道,新老媒体共同发力,影响力得到提升^⑨。但由于地市级媒体处在媒体融合的夹心层,本身就遭遇到比较多的困难,所以在介入基层社会治理这一领域暂时还难有突出的作为。

由于拥有在地化优势,加上近年来国家自上而下大力度推进县级融媒体中心建设工程,在传统主流媒体系统中本来处于最弱势地位的县级媒体反而获得了重生的机会,它们在基层社会治理方面的表现成为值得关注的亮点之一。县级融媒体中心在传播新闻及其他信息的基本功能之外,拓展和衍生出诸多与基层社会治理有密切关联的服务性新功能。首先是充分利用互联网和新传播技术的特点,为公众建构虚拟网络社区,提供实时交流平台。新兴的

融媒体平台,“通过微信公众号或客户端,让用户对公共事务直接发表意见,进行公共讨论,形成公民参与社会治理的新型公共空间”^⑩。其次是利用公共数据资源和数据挖掘技术,为政府或公共提供相关服务。由于本来就属于县级党政系统的有机组成部分,又拥有本地政府的公共数据资源,因而部分县级融媒体中心通过加强对公共数据资源的整合利用,推动当地提供政务服务的各部门形成良好的协同效应,促进了本地政务服务和其他相关服务的便捷化、精准化与高效化。再次是在保证舆论引导的同时,加强了群众监督与舆论监督的结合,发展了网络问政等新的监督形式。以江苏邳州融媒体中心为例,其“银杏甲天下”App中提供了“留言问政”和“直播问政”两种政民沟通形式。通过留言问政,民众可以向需要发问的部门发帖留言,围绕日常生活和利益关切问题,向当地政府咨询求助、投诉举报或提出意见建议。直播问政类节目《政风热线》,每周四晚八点在其电视台和App同步播出,由邳州各乡镇政府及各职能部门相关人员针对社会热点问题,进行解读和回应^⑪,从而很好地拓展了基层监督的内涵和外延。包括但不限于以上举措,使得县级融媒体中心成为媒体介入基层社会治理的生力军。

政务新媒体近年来发展极其迅速,在国家治理特别是基层社会治理中发挥着越来越重要的作用。它一般由各级行政机关、承担行政职能的事业单位及其内设机构在第三方平台上开设,包括网站、微博、微信、客户端、头条号、抖音号和小程序等多种载体。据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《第47次中国互联网络发展状况统计报告》,截至2020年12月31日,我国共有政府门户网站和部门网站14444个;经过新浪平台认证的政务机构微博为140837个;各级政府共开通政务头条号82958个和政务抖音号26098个^⑫。另据人民网舆情数据中心发布的《2020年度政务微博影响力报告》,截至2020年底,经过微博平台认证的政务微博为177437个,其中除政务机构官方微博外,还有公务人员微博36600个^⑬。由此不难看出,政务新媒体已经发展成为一个数量庞大且相对独立的媒体“群落”。政务新媒体既

是新闻宣传和舆论引导的重要阵地,又是落实数字政府建设的主要抓手,各地各级政府近年来大力推进的“一网通办”“异地可办”“跨区通办”“掌上办”“指尖办”等服务项目,很多就是依托它来完成的。由于开设主体的特殊性,它与党和政府始终保持着高度一致,当然也就与传统主流媒体以及新型融媒体保持着很好的协同性。

市场化新媒体没有特定主体,其所有者往往是社会资本或个人资本的拥有者。这里所说的新媒体,首先是指那些不同于传统媒体的基于互联网传播技术而创生的组织化了的新型传播载体和传播组织,早先它主要是指互联网的门户网站,后来又发展出了专业性的社交网站和博客等形式。近十多年来,随着互联网技术的进一步发展,又出现了微博、微信、今日头条、抖音等大型的社交网络平台。新媒体的使用者是不特定时空中数以亿计的广大网民,他们在网络这个虚拟空间中表达情绪、发表观点、互动讨论,甚至常常发起集体行动,使网络空间变成了一个与现实空间并存的影响巨大的社会场域。其次是指通常所说的自媒体,其主体一般是公民个人,但这里所说的主体实质上仍只是指新媒体的使用者,而不是媒体产权的所有者,因此自媒体与新媒体不过是种概念与属概念之间的关系。近十多年来,大量舆情正是通过市场化新媒体的首发、传播和发酵,才最终演变成了广受关注且影响巨大的社会事件。市场化新媒体既给基层社会治理创造了可资利用的宝贵资源和可以挖掘的巨大潜力,又形成了一些必须直面的挑战。这些挑战可能有多种表现形态,但核心问题归根结底是如何处理好市场化新媒体与另外两大类媒体之间的关系。

在新的传播格局中,以官方主流媒体(传统主流媒体及其融媒体、政务新媒体)为一方,以市场化新媒体(含自媒体)为另一方,双方形成了一种博弈关系。这种博弈存在多种复杂的情形,限于篇幅和主题这里不作细致的展开,而只是概括在基层社会治理语境中会出现的几种基本情况。第一种情况是同频共振。由其中一方发起讨论议题,另一方积极跟进,双方对议题所涉及的事件和人物持同样的立场

和态度,经过公共讨论形成有利于推动问题解决和保持社会稳定的共识。第二种情况是相向叠加。双方对某一事件的关注并不同步,也没有形成统一的议题,但态度和立场各有侧重,虽不能达到同频共振的效果,但也不会形成矛盾和冲突,最终可以使公众对事件的认知达到从不同侧面或不同角度相互补充的效果。第三种情况是矛盾冲突。常见的情况是:一方说东,另一方说西;或一方发声,另一方噤声。这在危机舆情中经常出现,也就是人们通常所说的官方与民间两个舆论场的分离甚至对立,结果会对基层社会治理会产生非常不利的影晌。

然而不管是何种情况,都可以发现一个带规律性的现象,这就是新媒体特别是新型融媒体在基层社会治理中已经发挥并将继续发挥越来越大的作用。它们在实践中具有超越传统媒体的显著优势,如大大提高了信息传播的速度,扩大了信息传播的范围,激发了公众参与社会治理的主动性和积极性,改变了舆情监测和危机应对的被动局面,增加了政府与公众沟通的渠道与机会,丰富了政府行政管理以及其他主体参与社会治理的手段和方式等。当然,它也会带来一些不可避免的弊端,如公信力不足、难与主流媒体形成合力、自媒体的不实信息泛滥等。因此,如何加快建设传统媒体与新兴媒体融合发展所创生的平台型主流媒体,使其在未来成为媒体参与社会治理的中坚力量,既可以充分发挥新媒体的独特优势,又可以避免新媒体的上述弊端,使治理效果努力能达到上述第一种情况,避免出现第三种情况,争取第二种情况向第一种情况转化,这些都是今后需要认真研究的课题。

三、媒体介入基层社会治理的操作维度

2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,其中第二部分列出了要完成的十七项主要任务。对照这些任务并结合媒体特有的优势,今后媒体在参与基层社会治理时可着重考虑从以下三大维度寻求操作上的突破。

(一)助力维护基层社会稳定与安全的维度

社会治安是社会治理的核心内容之一,基层社

会治安更是整个国家和社会稳定的基石。长期以来,我国经过不断的探索总结,已经形成了相对成熟的社会治理综合治理体系,其指导方针是“打防结合、预防为主,专群结合、依靠群众”,其工作内容主要包括“打击、防范、教育、管理、建设、改造”六大方面。因为社会治安一直是社会新闻的重要信息来源,因此即使是在传统语境中,这些工作内容与媒体都可以产生较强的关联。但在社会治理语境中,媒体在社会治安领域与其他主体的合作共治有了新的对接点。

1. 协助社会治安

打击和防范犯罪是社会治安的中心工作,这一工作的核心主体是公检法部门,尤其是公安部门在其中承担着最前端的任务。近年来,随着GIS地图、图像采集、传输、控制、显示等设备和控制软件的日益成熟,我国已建成覆盖城乡交通要道、治安卡口、公共聚集场所、宾馆、学校、医院以及治安复杂场所的天网系统。天网系统的前端是高清的视频监控设备,而后台则是基于视频专网、互联网、移动网络的监控中心(即“天网工程”管理平台)。我国已经建立的县级融媒体中心可以通过连通天网平台,对所在地的刑事案件、治安案件、交通违章、城管违章等信息进行实时掌握,与公安部门进行实时互动,既为新闻报道提供最及时的消息来源,又可以让相关记者跟进事件现场,协助公安部门对各类治安事件的处置。

2. 化解民事纠纷

国家经济生活的活跃和持续的社会转型,必然带来诸多社会矛盾,民事纠纷就是基层社会矛盾的表现形式之一。民事纠纷多是日常生活中人身关系或经济关系中发生的矛盾,如果处理得好,有可能大事化小、小事化了;一旦处理不好,也有可能造成矛盾的激化,最后导致告上法庭,或导致当事人之间的激烈冲突,甚至有可能酿成刑事案件,这不仅会损害当事人合法的权益,而且可能波及第三者并进而影响局部范围内的社会安定。人民调解员制度是我国长期采用的一种解决民事纠纷的社会救济机制,县级融媒体中心可以与社区或乡村的人民调解员合

作,助力化解民事纠纷。

3. 改善基层信访

基层信访是涉及基层社会稳定的又一个重要领域。尽管确实存在一部分由于群众认识不到位而造成的盲目上访甚至无理到闹等现象,但大多数信访事件渊源有自,或由于群众利益受到损害,或由于政治上没有受到尊重,或由于权益没有得到保障。许多信访事件如果不能得到及时合理的处置,就可能引起危机性的舆情,甚至引发社会冲突。媒体可以与当地信访部门合作,为上访群众提供新的反映诉求的渠道,促进政府与信访群众之间的沟通交流,使群众理有地方讲,怨有地方诉,通过早发现、早沟通、早处理,让一部分信访事件消弭于萌芽之中。媒体可以引导基层单位将网格化管理机制与融媒体中心嫁接起来,使这种管理机制的效能得到更充分的发挥。

(二)助力优化基层管理与公共决策的维度

1. 改善基层管理

基层管理很多情况下是通过政务服务来实现的。在中央关于传统媒体与新媒体融合发展和县级融媒体中心建设的相关政策推动下,至2020年底已完成普遍架构的县级融媒体中心,是媒体参与地方政府智慧政务建设的平台基础。它可以对接党政部门技术平台,提供申报审批、注册办证、社保办理、投诉受理等“一站式”政务服务,打造“指尖上的政务服务中心”。还可以开展网上党建、干部培训、党务政务公开,及时跟进党政部门对群众反映问题的反馈和解决情况,推动民生热点和难点问题的解决。数字化建设是优化基层管理的前沿工程,也是一项基础性的工程,媒体如果能介入这项工程,在打通、梳理、清理、评估、架构地方数据资源以形成地方数字行政的完整数据库方面发挥作用,则媒体便可以毫无疑问地深度介入基层社会治理之中。

2. 优化公共决策

公共服务除了政务服务之外,还涉及到公共讨论和公共决策。社会治理现代化的精髓之一,是要推动多元主体的共建、共治、共享,主体的多元性体现在它包括了政府、社会组织、企事业单位、社区、村

民委员会以及公民个体等众多的主体。但这并不是说所有事务都需要所有相关主体的直接介入,而是说关于这些事务的公共决策,事先需要通过相关主体进行充分的公共讨论,从而使得公共意志能够得到充分的体现。因此,媒体不应仅仅是技术层面接入公共服务的端口,更重要的是要吸引和组织各治理主体通过其融媒体平台对政府所提供的公共服务的质量与水准进行讨论和评价,成为政府与其他基层治理主体互动、交流的平台。

西方国家治理理论奉行社会中心主义和公民个人本位,因此,公民的社会自我治理在理论逻辑上构成了西方国家治理理论的核心内容。中国的社会制度与西方不同,因此在社会治理创新过程中既会吸收西方社会治理中值得借鉴的经验,也会根据我们自己的国情进行在地化的创新性实践。在公共决策过程中,既要充分了解民意、进行公共讨论、吸纳多方智慧,同时又不会放弃党的领导和政府的主导性责任。媒体作为地方党委和政府的主流舆论阵地,一方面会搭建公共讨论的平台、畅通政民沟通的渠道、汇聚多种渠道的信息,发挥媒体特有的主体性功能;另一方面又要做好政府决策的参谋和助手,做好矛盾调解、冲突化解、凝聚人心、提高共识等工作,使政府的公共决策既体现党和政府的意志,又符合民心走向,达到双赢和多赢的效果。

(三)助力加强基层民主政治建设的维度

1. 支持群众监督

当前,基层的微腐败现象依然普遍存在,各种形式的监督无疑是消除腐败的有效武器。以媒体为主体的监督可以称之为媒体监督或新闻舆论监督,它主要是媒体通过议程设置功能,选择集中性地对某些事件进行报道,形成社会舆论,促使被监督对象做出改变。群众监督则是以社会个体为主体的监督,它既可以依托媒体进行,也可以进行面对面的直接监督。与以往传统媒体时代的舆论监督有所不同的是,在社会治理视域的舆论监督中,媒体既可以充当舆论监督的主体,也可以为公民作为监督主体的群众监督创造良好的条件,这时融媒体平台所发挥的更多是组织和协调作用。媒体不光可以为公众提供

发言的话题和渠道,它还可以引导公众之间就事件展开对话与讨论,使事件演变向着有益于问题解决的方向发展。

2. 推动村(社)务公开

促进村务和社区事务公开是建设基层民主的重要一环,是保障群众监督和人民群众当家作主的直接抓手。在传统媒体时代,村(社)务公开这样的事在部分地区也是存在的,但它对于媒体而言最多只是新闻报道的素材。由于村(社)务既琐碎又繁杂,它们虽然与基层百姓的切身利益相关,但因大多只是日常事务而未必具有新闻价值,并且囿于传统媒体的版面或时段的有限性,媒体对这样的事情一般都是避而远之。但新媒体技术和融合性的媒体平台为克服这种局限创造了良好的条件。媒体可以与纪委和监察等部门合作,建立村(社)务公开的平台和机制,让村民或社区居民直接参与到基层管理之中。

3. 促进协商民主

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“发挥社会主义协商民主重要作用。有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^⑩。现代社会治理的创新有赖于多元治理主体通过平等的合作、对话、协商、沟通等方式,依法对社会事务、社会组织和社会生活进行引导与规范,最终实现公共利益的最大化。媒体可以与政协机关特别是所在地政协委员合作,促进政府相关部门、多元利益主体与政协委员面对面,形成广泛了解民意、征集民意的效果。“在此过程中,媒介空间作为国家与公民的中间领域,既是用以意见讨论的公共载体,也是国家与公民用以协商的先决条件。借由该形式的公众讨论,虽未与政府发生直接的意见交换,却发挥着间接的调节作用,同时也奠定了现代社会政民协商的基础。”^⑪

总之,在社会治理视域中,媒体不仅是工具和中介,而且是治理主体之一,它依凭自身的独特性和不可替代性,对基层社会治理产生强大的形塑力量。这种力量一方面体现为技术与工具创新所带来的便捷性、精准性和有效性,另一方面更体现为媒体对多元主体共同参与治理的意识和行为的激发、协调与整合。传统媒体与新媒体融合发展所形成的新型融媒体平台特别是县级融媒体中心,应该成为今后媒体参与基层社会治理的中坚力量。

注释:

①[美]拉斯韦尔:《社会传播的结构与功能》,《20世纪传播学经典文本》,张国良主编,上海:复旦大学出版社,2003年,第200页。

②[美]威尔伯·施拉姆、威廉·波特著,何道宽译:《传播学概论》,北京:中国人民大学出版社,2010年,第31页。

③《中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习》,2016年10月9日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm。

④《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》,2019年11月5日,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。

⑤陆小华:《风险感知与协同治理:社会治理中的媒体角色》,《中国广播》,2020年第8期,第5-9页。

⑥罗昕、蔡雨婷:《县级融媒体中心创新基层社会治理的模式构建》,《新闻与写作》,2020年第3期,第48-55页。

⑦刘畅:《媒体在社会治理中的主体性探析》,《编辑之友》,2019年第5期,第61-66页。

⑧习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色

社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,2017年10月27日,http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

⑨赵乐韵:《推进县级融媒体中心建设更好服务基层社会治理》,《国家治理》,2019年第22期,第25-27页。

⑩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,第10-12页。

⑪《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月19日,http://www.scio.gov.cn/m/32344/32345/32347/32756/xgzc32762/Document/1415757/1415757_7.htm。

⑫《央视网推出基层治理大数据平台打通政务服务“最后一米”》,央视网,2021年3月15日。

⑬李广西:《服务器助推器协调器——地方媒体在社会治理中的新角色》,《中国记者》,2020年第8期,第99-100页。

⑭朱可江:《发挥媒体在参与社会治理中的作用》,《中国地市报人》,2019年第4期,第67-69页。

⑮朱江丽:《新媒体推动公民参与社会治理:现状、问题与对策》,《中国行政管理》,2017年第6期,第49-53页。

⑯参熊茵、刘丹:《县级融媒体中心社会治理功能及“媒介化”实现路径》,《中国出版》,2020年第18期,第26-29页。

⑰中国互联网络信息中心:《第47次中国互联网络发展状况统计报告》,2021年2月3日,http://www.cac.gov.cn/2021-02/03/c_1613923423079314.htm。

⑱人民网舆情数据中心:《2020年度政务微博影响力报告》,http://yuqing.people.com.cn/GB/364391/。

⑲习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,2017年10月27日,http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

⑳熊茵、刘丹:《县级融媒体中心社会治理功能及“媒介化”实现路径》,《中国出版》2020年第18期,第26-29页。