【传媒观察】

非对称性双向嵌入:媒介化治理模式中的媒体与地方政府关系重构

刘黎明　　张　潮

【摘　　要】在媒介化治理的现实语境下,主流媒体参与社会治理产生了“监督模式”“协商模式”和“契约模式”三种典型模式。在实践过程中,媒体深度嵌入地方政治场域,与地方政府之间的互动关系表现出显著的“非对称性”特征。地方政府职能部门占据主导地位,媒体主要在具体的事务性情境中发挥实践导向的相对自主性。同时,地方政府也通过媒介制度的激励机制和政务资源的分配机制实现对媒体的反向嵌入。这种“双向嵌入”的关系结构使地方媒介化治理走向新的“实用主义”,增强了地方政府对媒体的组织调控。这一方面有利于发挥主流媒体的媒介治理功能,另一方面也包含媒体与地方政府的组织同构及媒体治理的商业化两重隐忧。如何切实提升媒介化治理的效能,成为亟待进一步研究的问题。

【关 键 词】媒体融合;媒体治理;嵌入性;自主性;公共利益

【作者简介】刘黎明,女,中山大学新闻传播学院副研究员,中山大学数字城市与社会治理创新研究中心研究员,主要研究方向:媒介组织与制度;张潮,男,中山大学新闻传播学院副教授,中山大学数字城市与社会治理创新研究中心执行主任,主要研究方向:数字社会与治理(广东 广州 510006)。

【原文出处】《福建师范大学学报》:哲学社会科学版(福州),2024.5.116~126

【基金项目】广东省哲学社会科学规划项目“粤港澳大湾区市域媒体融合创新与区域协同发展研究”(GD21YXW02)。

一、研究缘起

近年来,传播媒介的发展为国家治理带来了重大变化,学术界开始广泛探讨媒介化治理的多元发展路径。在这一宏观背景下,主流媒体[①]凭借其深厚的组织资源深度介入地方治理实践,成为社会治理的重要参与主体之一。媒体的舆论监督、政务服务、智库报告等治理功能已被纳入国家政策框架,获得了制度性的支持与保障。主流媒体在新闻生产的基本职责之外,如何参与地方社会治理实践,在此过程中又与地方政府职能部门产生了怎样的深度关联,成为需要进一步探索的重要问题。

在已有的学术讨论中,媒体被认为正在从受控与失控的一体化,走向专业性主体与治理性主体的一体化。[②]“媒介治理”主要“研究信息传播系统内部的诸要素规律及治理平衡,关注信息、媒介与外部社会系统的互动与影响”[③]。相关经验研究主要从以下三个层面展开:第一,对普遍意义上的媒体治理进行总领性阐述,包括构建国家治理体系的政策分析路径[④],以及媒体作为基础性中介结构的媒介化研究路径[⑤]。第二,对不同层级媒体组织的治理实践进行多方面的学理阐释,尤其是以县级融媒体为中心的基层治理创新等热点议题。[⑥]第三,围绕“电视问政”[⑦]“舆论监督”[⑧]等问题开展实证研究,具体解析媒体推动社会治理的路径与功能。

总体来看,现有研究仍存在两个方向有待提升。第一,“媒介化治理”概念只能给予研究者接近经验案例的普遍参考和指引,对于治理的发生机制与深层逻辑缺乏具体分析,且“媒介化”理论更关注社会变迁中媒介的功能,较少关注其所嵌入的社会结构问题。第二,以往的研究大多探讨新形势下媒体参

与社会治理的路径和对策，经验研究相对欠缺，有少量的个案分析散布于不同的研究脉络，很难系统性地揭示媒体治理的现状及局限，从而限制了研究的深度与广度。

基于以上两种考虑，本文尝试在“媒介化治理”的一般性概念中引入“双向嵌入”的分析框架。在媒体治理的经验描述基础上，一方面深化对媒介化逻辑及其作用机制的理解，另一方面更进一步探讨实践场域中媒体与地方政府之间的关系结构。具体的研究选取广东省内省、市、县三级媒体机构进行案例分析，经验材料来自对案例的持续性跟踪调查以及对相关人员的深度访谈。研究问题聚焦以下三个维度：其一，媒体参与社会治理包含哪些不同的模式，媒体如何发挥其作为中介结构的治理功能？其二，媒体如何嵌入地方政治场域，怎样理解他们的自主性和主体性？其三，鉴于媒体同时受到宏观制度环境的制约，地方政府如何通过反向嵌入影响媒体的治理实践？

二、媒介化治理的“双向嵌入”关系

在“媒介化治理”的总体框架下，具体分析框架的建构分为两个步骤：首先，从治理的基本理念、路径和功能出发，明确媒体参与社会治理的内容及边界；然后，回到“媒介化”的理论脉络，进一步厘清媒体与地方政治场域的“双向嵌入”关系。

(一)媒体治理的内容与边界

随着“媒介化”理论的深入发展，“媒介逻辑”“政治媒介化”“治理的媒介化”等新的概念不断涌现。[⑨]学者们从普遍意义上对这一治理方式的转化过程进行了定义，认为“媒介化治理”强调的是媒介逻辑对国家治理理念、制度和实践的影响。[⑩]它通过媒介发挥基础设施作用，构建起信息传递、关系连接与行动协同的社会网络系统，从而调动多元主体通过信息生产、分发和消费来达成社会有序发展的目的。[⑪]在这一总体框架下，媒介化治理中的“媒介”涵盖了机构媒体、数字平台、人工智能等多样化的媒介形态。在媒介化治理的整体版图中，本文主要聚焦以主流媒体为中心的媒介治理实践。

针对媒体治理的内容范围问题，本文借鉴“治理”概念的普遍定义对其进行了重新梳理。俞可平认为：“治理不同于统治，它指的是政府组织和(或)民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要的管理活动和过程。治理的理想目标是实现善治，即实现公共利益的最大化。”[⑫]也就是说，“治理”的概念至少蕴含两层关键含义：一则，治理的过程不再仅仅依赖政府的单一权威或强制力，而是遵循多元主体共同协商的基本原则；二则，治理的中心任务是“管理公共事务”，包括“公共管理”(社会秩序)和“社会服务”(公众需要)两大核心领域。媒体作为一种治理主体，其发挥作用的情境不仅应当紧密贴合具体的政治和社会议题，而且需要贯穿政策制定、执行与评估的全过程。[⑬]

从治理的路径与功能上看，媒介化治理包含三个核心层面：媒介对社会的自我治理与完善；媒介对国家行政机关的监督与共治；媒介对超国家机构或组织的跨文化治理。[⑭]主流媒体的治理实践主要聚焦在前两个层面：要么以媒体自身的力量，或者协同企业、社会组织等多元主体推动社会向善；要么深入政策的制定、执行与评估过程，辅助并监督政府行使行政职能。此外，媒体在发现社会问题、调解矛盾冲突、推动政策倡议、促进社会自治等方面，也发挥着不可替代的作用。[⑮]

总体来看，媒体参与社会治理的内容与边界，一方面体现为地方政府借助媒体处理社会冲突、管理公共事务，以及提供社会服务的诸多实践；另一方面指向媒体利用自身的话语生产、关系连接和资源整合能力，推动地方政府治理和社会自治的有效实施。

(二)媒介化治理的分析框架

“媒介化”理论旨在探讨长时段历史进程中，媒介变迁与社会文化结构转型之间的相互关系，它强调媒介作为一种标准化的技术模式所蕴含的转化潜能。在不同的理论流派中，对机构媒体的研究主要遵循制度主义路径。以施蒂格·夏瓦(Stig Hjarvard)为代表的制度论者，将媒介视为具有自身规则的“制度性要素”(institutions in their own right)。这些要素可以依照自有的逻辑对社会环境进行重构和再表征，而不再是与其他推动社会变革的要素相并置的力量。[⑯]其中的“媒介逻辑”包含媒介的组织、技术和美学特性，以及媒介在正式和非正式规则下分配物质和符号资源的制度功能。其在操作维度可以分解

为两种核心要素:一种是以渠道为中心的传播网络;另一种是媒介作为中介性传播结构形成的“规则”和“资源”的结合。[17]因此,“媒介化治理”重点在于考察在公共管理和社会服务的具体情境中,媒体作为国家、市场与社会之间的中介,如何利用自身的技术连接、规则体系和传播资源,推动社会治理的有效运行。

需要指出的是,虽然媒介化理论强调媒介对社会变迁的塑造力量,但是媒介与其他社会领域之间并不是单向的决定关系。他们都可以被看作是特定的制度框架内的机构(例如家庭和政府)或实践。媒介深度嵌入机构间的发展进程(inter-institutional process),与其他社会领域的制度共同发展、互惠变迁。[18]对媒介化效果的评估,则取决于相应的制度领域在多大程度上因为媒介获得或者失去自主性。从这种理论视角来看,媒体在参与社会治理的过程中,与政治场域形成显著的“双向嵌入”关系。

首先,媒介化治理的本质是媒体作为一种中介性角色推动社会治理的逻辑与机制。作为连接不同治理主体与客体的桥梁,媒体天然具有嵌入性特征。与此同时,为了在新的竞争格局中占据优势,媒体也希望通过深度嵌入政府治理来加强与外部资源的连接,并借此获得合法性、制度支持等发展机遇。[19]在这两个维度的嵌入性趋势下,媒体的治理实践不可避免地与地方政府职能部门产生持续性的互动。双方之间的权力分享和利益博弈最终将导向何种关系结构,成为参与式治理研究需要解决的重要问题。[20]

其次,媒介化过程具有显著的双向发展(double-side development)特征,意即媒体既作为自主的社会制度影响历史发展进程,又与其他制度的功能深度交缠。[21]作为新技术的社会化,媒体在不同时期受到既有社会脉络中的旧思维、稳固的权力关系,以及政治经济旨趣的广泛影响。[22]因此,媒介化治理的嵌入性关系不能忽略地方政府对媒体场域的反向嵌入过程。一方面,主流媒体本身就是整体政治结构的组成部分,受其一般性逻辑或规则的支配;另一方面,随着媒介化治理从媒体的主动行动策略扩大到政府的公共服务转移,地方政府职能部门在资源分配中的选择机制,也在不断加深其对媒体的影响。

综上所述,本文将“双向嵌入”这一概念引入“媒介化治理”的分析框架。它在具体探讨媒体参与社会治理的实践模式和媒介逻辑基础上,着重分析两个过程:媒体在嵌入政治领域时,如何体现其组织自主性;地方政府的意志和目标如何嵌入媒体的运作过程,从而影响甚至改变媒体的行为逻辑。

(三)研究方法与数据来源

本文的研究数据主要来源于对广东省几大报业集团的长期跟踪调研。由于广东省的媒体组织在不同改革阶段均处于全国领先地位,并且在近些年的媒体融合中深入探索了以“政务”和“服务”为中心的社会治理转型路径,它们能够作为典型案例,来阐释主流媒体参与社会治理的普遍规律。2016-2017年间,研究者曾在广东省A都市报进行为期8个月的田野调查。在此期间,对该报社多位不同层次的员工进行了深度访谈,广泛收集了该报社在融合创新方面的一手材料。随后,为了深入讨论媒体与地方政府的合作过程,在2020-2022年,研究者对《南方日报》《羊城晚报》《南方都市报》等媒体进行了新一轮的深度访谈。访谈对象共21人,包括各个媒体组织负责相关业务的中层领导6人、执行具体任务的记者10人,以及来自地方职能部门的工作人员5人,确保了研究材料的全面性与解释力。

每位受访者的访问时长大约1至2小时,所有受访者的个人信息已做匿名化处理。材料处理分为两个阶段:首先,采用主题分析(thematic analysis)方法对经验材料进行归纳和整理,划分出媒介化治理的不同模式。然后,将提炼出的治理模式与研究文献及公开材料进行交叉论证,综合运用多种数据资料阐述媒体治理的内容和结构。

三、媒体参与社会治理的实践模式

在实地调研中,主流媒体参与社会治理呈现出舆论监督、媒体问政、数字化治理等多元化的实施路径。基于这些经验观察,本文进一步围绕媒体在话语建构、技术赋能、组织动员三个核心层面的媒介逻辑,提炼出监督模式、协商模式、契约模式三种典型的治理模式。

(一)监督模式

监督模式主要描述媒体利用其权威身份和话语权力,通过形成舆论压力机制来推动政策实施进程与效能。在当前的国家治理框架内,媒体的舆论监

督是解决治理有效性和正当性的重要工具。党和政府希望借助主流媒体的力量,一方面建构和维护党在人民群众中的形象,另一方面推动政府工作顺利开展,使媒体成为党和政府管理职能的延伸和补充。因此,舆论监督在现实语境中逐渐衍生出"建设性监督""解困式报道"等多种形态,意指调查报道在发现问题的基础上进一步给出具体的解决方案。《广州日报》的"深度"版,《南方都市报》的"周一见"和"记者帮"栏目均为此类报道的典范。多位受访者描述了类似的现象:

(调查报道现在)渐渐聚焦政策或者某些地方性问题,落脚在民生事件的解决上,既是监督也是治理。比如某一项具体的工作,我们不会全盘否定整个区域的表现,而是针对具体的行政过程展开调查。最后基本上问题都解决了,也体现出一个报社的影响力。(S10)

政府部门有时候也会主动联系媒体(进行监督)。比如市里某个职能部门想跟我们联动做一些策划来曝光行业的问题,借助外部压力和社会关注督促(基层政府)提高工作积极性和实际效果。但是政府部门不会干涉媒体的报道偏向,媒体的内容把关一定要保证真实和客观。(S7)

与此同时,舆论监督也在政策的制定、实施和效果反馈等多个环节发挥出重要的推动作用。有学者提出"吸纳式监督"的新模式,用来描述媒体收集和筛选准确的治理信息,进行专业化的生产和传播,最终将其输入国家治理体系的整个流程。[23]媒体机构由于"非常了解地方党委政府的中心工作,并且通过日常新闻采访和深度调研,能够及时发掘相关领域的难点、痛点和堵点"(S15),可以通过体制内的信息连通发挥智库性的监督功能。

我们每年都要提案,它的选题从哪里来?领导可能觉得聆听社会的声音也很重要,所以有两年我们跟报社有一些合作。他们每个月会出一期类似于社情民意的报告,把这个月同城所有媒体比较关注的民生新闻综合一下,提出一些值得关注的选题。(S17)

在实践中,媒体的调查成果不仅具有高度的社

表1 访谈对象基本信息列表

访谈对象编号	工作单位	工作职务	访谈方式
S1	省级党报A	市场经营部主任	面对面访谈
S2	省级党报A	深圳新闻部记者	面对面访谈
S3	省级党报B	新闻网记者	面对面访谈
S4	省级党报B	时政新闻部记者	面对面访谈
S5	省级党报B	时政新闻部记者	面对面访谈
S6	市级党报A	市场经营部主任	面对面访谈
S7	市级党报A	经济新闻部记者	面对面访谈
S8	都市报A	市场经营部主任	面对面访谈
S9	都市报A	某新闻部主任	面对面访谈
S10	都市报A	采访中心主任	面对面访谈
S11	都市报A	采访中心记者	通过微信访谈
S12	都市报A	采访中心记者	面对面访谈
S13	都市报A	采访中心记者	面对面访谈
S14	都市报A	地方记者站记者	面对面访谈
S15	都市报A	地方记者站主任	通过微信访谈
S16	都市报A	深度新闻部记者	面对面访谈
S17	广东省政府部门A	工作人员	面对面访谈
S18	广东省政府部门B	工作人员	面对面访谈
S19	广东省政府部门C	工作人员	面对面访谈
S20	广州市政府部门A	工作人员	面对面访谈
S21	佛山市政府部门A	工作人员	通过微信访谈

会贴近性和敏锐度，还展现出传播与治理相结合的特征：

媒体做调查报道得出的结论或者提供的可行性建议，有一些适合进行大众传播，有一些更适合递交党委政府做决策参考，我们会根据它的数据或者应用提前研判。除此之外，在一些公共政策制定或者实施的节点，如果媒体的新闻报道让政府部门发现对于完善和补充政策的重要作用，他们也可能与媒体合作来进行追加调查。(S15)

(二)协商模式

协商模式高度依赖媒体的社会连接功能，旨在通过公开政府信息、吸纳群众意见，来消除政治社会运行中信息不对称带来的低效率，进而打开“政策之窗”，推动共同决策。[24]在此过程中，媒体更多地充当地方政府与民众之间的沟通中介，将分散多元的基层治理主体组织起来，促成公众对话和公共讨论。在发现问题和解决问题方面，协商模式与监督模式具有共通之处。两者之间的区分主要取决于媒介逻辑的差异。监督模式的核心是媒体在体制内外的话语权力，表现为媒体与地方政府职能部门的互动。协商模式则更强调媒体的沟通联结和组织动员功能，包含媒体、公众、政府等多元主体。

近年来，主流媒体的平台化转型进一步增强了社会治理的互动性、参与性与透明度。比如，南方报业传媒集团的“南方+”APP联合广东省人民政府办公厅，共同设立“互联网+督查”专区，面向社会征集问题线索与意见建议。同时，“南方+”APP还开辟了“督查回声”专栏，不定期发布督查室核查或各地、各部门主动反馈的办理结果。广州市黄埔区融媒体中心也打造了“黄埔融媒帮”——“融媒+社会治理”创新平台，由区融媒体中心将居民诉求转交给黄埔区“令行禁止、有呼必应”指挥中心，再流转至各职能部门和社区网格员进行处理。这一制度在以往“社会公众-地方政府”的二元关系中，增设了专门的转办系统进行统一协调，形成“社会公众-媒体平台-指挥中心-职能部门”的四级联动机制。

比如“黄埔融媒帮”平台规定，“一般问题办理时限在7个工作日内，紧急情况要求3个工作日内办结。如诉求确实需要延时办结的，经审批可延长办理时限。问题处理后，工单受理人员将收到反馈短信并核查结案，再由黄埔区融媒体中心向市民作统一回复。媒体与指挥中心协同合作，以绩效考核为刚性约束，构建各政府机构的跨部门协作机制”。[25]

尤其值得注意的是，技术赋能正在推动社会治理走向深度媒介化，并逐步向数据化、智能化等新兴领域扩展。[26]某媒体的中层领导详细描述了其中的操作程序：

为了解决市内先挖路后审批等违法行为，我们媒体联合交通部门成立了一个新的栏目。具体来说，先利用技术手段建立交通局的用户数据库，然后用小程序的方式打造一个新的平台。普通市民可以快速通过手机应用查询特定路段的挖掘是否合规，我们再将群众举报和媒体调查相互结合，向市交通局及时反映情况。这种模式的效果非常显著，去年乱挖路的现象降低了百分之十几。(S15)

除此之外，媒体的社会连接功能还有助于协调政府职能部门与企业之间的合作。疫情之后，地方文旅部门为了刺激消费、恢复经济，鼓励企业发放消费券、打折券。然而在当前致力于减轻企业负担的营商环境下，传统的政府发文方式很难对企业形成有效的动员。此时，媒体便成为两者之间的沟通中介，通过策划购物节等活动巧妙地平衡双方的利益诉求，推动政府出资、企业执行的政企合作模式实施。(S9)

(三)契约模式

在契约模式中，媒体主要通过政府委托或购买服务等合约形式，参与并承接地方政府外包的公共管理和社会服务职能。媒介逻辑在此处表现为传播资源的政治转化，即媒体利用自身对社会资源的动员和整合能力来推进政府治理。根据经验观察，契约模式与最近几年媒体通过提供政务服务获取收入的经营策略直接相关。[27]该模式的核心是媒体与政府之间建立在专业能力基础上、通过市场规律运转的“非市场性需求”。[28]媒体机构作为服务购买方，直接介入地方政府的工作流程，展现出更加明显的嵌入性特征。实际操作中，契约模式不仅包含直接购买的方式，也可能采用资源交换、政务合作等灵活的合作手段。

一般情况下，政府职能部门侧重于利用媒体的宣传服务进行常态化的工作宣传和专项性的政策推

广。具体来说,“宣传内容大概有三个核心方向:第一个是完成政府工作会议上框定的工作任务;第二个是回应领导视察发现的需要整改的社会问题;第三个是请媒体帮忙提炼近期的工作亮点”(S21)。更有甚者,部分媒体已经深度融入政府部门日常的工作流程之中。他们会根据政府部门的年度工作计划,协助政府工作人员制定具体的执行方案。

举例来说,如果城管局现在手头上有部分宣传经费不知道怎么用,(为了争取这部分经费)我们就围绕他们每年都要做的垃圾分类、城市绿化等项目,策划新的工作方案,包括文字报道、活动策划、具体实施等整个过程。再或者(合作的)政府部门今年想要推出一个亮点,可能每周甚至每几天就要召集合作媒体提一些创意。媒体相当于已经大部分参与政府的这些工作了。(S2)

随着“媒体智库”[29]的不断发展,“智库服务”日益成为传媒领域政府购买公共服务的重要目标。例如,《南方都市报》的“广东数字政府建设”课题组与广东省肇庆市深入合作,针对县市区及市直部门分别开展营商环境测评,测评结果被纳入当地绩效考核体系,为报社带来200余万元的经济收入;“个人信息保护”课题组作为专家组成员,参与了中央四个部委联合组织的测评活动,最终的研讨成果以内部报告的形式提交给相关部委作为决策参考,报社因此实现了千万元级别的营收。[30]又如:

市里某个区政府如果想要掌握辖区内的特定经济领域(比如直播产业),在市场监管、政策落地等方面遇到的问题,也会主动委托媒体进行专项课题研究。媒体再通过深入走访各个企业,对相关问题进行系统地收集、归纳、整合与分析,形成决策咨询报告反馈给有关部门。(S8)

四、非对称性嵌入:媒体对地方政府的依附性关系

从报刊批评到舆论监督,媒体的监督功能一直在制度身份和职业角色之间游移。当下媒体在政治、经济、技术等多重因素的制约下,越来越多地与地方政府职能部门进行深度合作,积极回应不同层次的政府需求,从而进一步加深了媒体对地方政府的依附性。

以《南方都市报》为例。2016年,南都记者发布的调查报道《恐怖!南都记者700元就买到同事行踪,包括乘机、开房、上网吧等11项纪录》[31]引起了广泛关注,被289家媒体转载,总阅读量超过1亿。鉴于其巨大的社会影响力,有关部门决定,将打击整治网络侵犯公民个人信息专项行动的有效期延长至2017年12月底。“该报道之所以能够得到政府部门的快速反馈,主要是因为国家在此前一周推出了《中华人民共和国网络安全法》,相关机构迫切需要网络信息安全方面的问题汇报,《南都》(即《南方都市报》)刚好把准了政府的脉。”(S18)

媒体问政等协商功能主导的治理模式,在很大程度上也是自上而下推动治理的媒介技术手段。比如,有学者通过电视问政的案例研究发现,媒介逻辑是通过被吸纳并整合进政府治理体系中而发挥作用。[32]而新的“社会问题收集-信息输送-效果回访”的上下联通模式,最终能够在多大程度上实现治理效果,也主要取决于政府相关部门的问题调研、行政监督和“事后回头看”。媒体的作用主要集中在上情下传、下情上达的关系连接层面,围绕治理的问题和效果在政府与公众之间反复协商。值得注意的是,大数据、人工智能等新兴科技的发展对媒介化治理形成了技术赋能。掌握技术优势的媒体能够有效地拓展其自主行动的空间,甚至在某些领域占据主导地位。

相对来说,监督模式和契约模式中的智库服务表现出更大的能动性和主体性。媒体可以利用自身的专业技能进行广泛的调查,选择自己的内容方向,为政策的制定和执行提出建议,甚至可能改变政策议程。但是当媒体对地方政府的资源依赖不断增强,现实中的“媒体智库”与严格意义上的智库服务容易发生一定的偏移,部分业务甚至简化为政府日常工作的触手。“现在媒体的大部分智库报告更像一种民意调查,就像传统的记者去走现场,围绕一个主题把现象归纳一下。他们不是严谨的学术机构,也不具有很强的行政能力,很难在专业上和理论上提出一些比较有前瞻性的建议,更多是负责舆情风险和政府形象管理。”(S18、S19)

由此可见,媒体参与社会治理正在形成一种相互矛盾的复杂局面:一方面,在深度媒介化背景下,媒体在社会治理中的参与深度和广度都得到了极大

的增强，政府职能部门对媒体的客观需求也在不断增长；另一方面，多数情况下，媒体仍然处于从属地位，受到政治逻辑的支配。从结果上看，这种持续存在的张力正在使媒体治理走向新的“实用主义”。媒体在参与社会治理的过程中，既跳出西方政治传统对新闻业的规范性界定，又规避自身在权力结构中的相对位置，转而追求特定情境中的治理效果。这种行动策略试图通过帮助地方政府提高治理效能，来强化媒体在政治体系内部的正当性与实用价值，最终形成媒介化治理独特的地方性逻辑。

然而，尽管主体性受到较大的限制，主流媒体仍然在具体的事务性场域中展现出实践导向的相对自主性。比如新形势下舆论监督的复兴在缓解社会冲突、解决社会矛盾、推动政策实施等方面都具有重要价值。在有限的范围内，媒体通过问题挖掘、议程设置乃至施加考核压力，强化了不同层级政府机构以及地方政府内部的问责机制，同时也承担着政策信息输入和效果反馈的重要功能。在这个方面，党报尤其具有治理优势，他们的政治影响力在某些关键时刻能够发挥决定性作用。此外，在基层治理环节，无论是赋能社区建设，还是与基层政府联合行动，区县融媒体中心均作为独立的参与主体，自主地提供公共产品和服务。

综上所述，媒体参与社会治理的关系结构表现为一种“非对称性嵌入”特征。首先，政府职能部门在多数情况下占据主导地位，决定社会治理的议题范围、行动方式、决策机制乃至结果取向，媒体则主要承担问题发掘、信息搜集和关系连接等辅助性角色。其次，这种嵌入过程并不意味着政治逻辑对媒介逻辑的完全吸纳，而是交织着不同主体之间的竞争、合作与妥协。媒体仍然能够在舆论监督、智库服务，尤其是基层治理等具体情境中发挥不同程度的主体性，通过技术应用、话语生产和资源动员来影响社会治理的进程。

五、反向嵌入：地方政府对媒体的组织调控

相比之下，反向嵌入机制主要探讨地方政府的意志和目标如何嵌入媒体的治理实践，进而引导乃至重塑其行为方式。根据“双向嵌入”的概念描述，这一过程分为两个维度展开。

首先，中国的媒介体制在宏观上遵循“党管媒体”的基本原则，是一种以宣传管理为中心、事业管理为主导的系统。高度结构化的组织场域对行动者产生了多重影响。[33]一方面，制度的刚性约束为媒体的治理实践划定了隐性的边界；另一方面，体制内的权威身份也对媒体形成了有效的政治赋能。经验观察表明，媒体介入政府的治理过程首先有赖于双方基于各自的制度身份建立的信任关系。比如政府购买服务过程中，媒体相比于其他市场机构具备更高的政治正当性。政府部门为了控制数据、内容等方面的风险，“更信任具有体制身份的主流媒体”(S1)。同时，这种政治属性在监督和连接机制中形成的内部压力也有利于增进媒介化治理的效果。

其次，以政府购买服务为主导的契约模式进一步加深了地方政府对媒体的嵌入程度。由于地方政府职能部门的经费预算相对有限，不同的媒体在政务市场上面临比较大的竞争压力，政府的资源分配过程直接关系到媒体治理的实践逻辑。访谈中，多位政府工作人员详细描述了政府职能部门对媒体合作伙伴的选择标准。

第一，媒体的行政层级及其能够链接到的政治资源是其最看重的指标。这主要是因为媒体兼具治理和传播的功能，其所提供的公共服务都是以宣传串联的一揽子打包方案。

> 比如政府系统内部要评选一些优秀的代表或者经验案例，涉及的面就比较大，相当于从前期的通知撰写，到中期的材料收集，再到后期的评选以及线下活动，包括贯穿其中的一系列宣传，都是由我们这边来操作。(S5)

对于政府职能部门来说，《南方日报》等层级更高的媒体具有更大的竞争优势。因为他们不仅能够调动更多的社会资源来协助完成工作任务，还能增加部门在上级政府中的政绩显示度。比如“如果媒体的报道被《人民日报》、‘学习强国’等中央级媒体转发了，领导可能就会有意识地去看一下，这比主动汇报要好得多”(S20)。基于这种筛选机制，广东省内的媒体形成了一种阶梯式的参与结构。

> 我们是省级新闻网，主要客户是省政府的重要部门，包括省政府办公厅、政法委、纪委等机构。政府招标的时候也有资质要求，虽然不是硬性条件，但是采购中心会优先选择具有媒体级别资质或者各种

新闻牌照的单位。像“四大班子”就一定要求省级媒体,市政府一般会偏向市级的日报,都市类的媒体主要去谈一些独立项目,比如区政府、城管委、街道办或者居委会等等。(S3)

第二,政府职能部门还会综合考量媒体的社会影响力、内容质量、方案合理性,以及记者的社会资本等多种因素。相关机构每年都会为合作的媒体打分,以评估他们的实际工作效果。经过多次双赢合作之后,政府部门就会与相应的主流媒体建立长期稳定的合作关系:

早期各部门对媒体不熟悉的时候,可能会把所有媒体都叫过来,然后每个人口头说一下自己的想法,怎么样能出其不意做得好一点,然后递交工作方案,政府部门最后在其中挑选合适的媒体。后面大家相互了解之后,政府部门也想更节约时间和精力,大部分都是直接指定几家出品比较稳定、比较信任的媒体。前期没有挑中的以后也很难有机会,逐渐形成一个熟人市场。(S21)

值得注意的是,这两种选择标准并非同等重要。政府职能部门只有在已经满足其政治考量的前提下,才会综合考虑其他的影响因素。例如,《南方日报》和《广州日报》通常是相应层级的政府部门的必选媒体,《南方都市报》《信息时报》等市场化媒体则要根据项目需求具体斟酌。

这种阶梯式的合作模式对不同媒体产生了差异化的行为激励。首先,为了维持与地方政府的长期、稳定关系,媒体普遍采取的策略包括:调整组织目标以契合政府的宏观需求,比如将内容重心从社会突发新闻转向政府工作报告、政策文件等治理领域;改进组织的经营和管理制度以适应新的业务方向,比如《羊城晚报》等媒体要求健康、教育等政府线口的记者同时承担新闻与政务两大任务。其次,市场化媒体由于行政级别较低、竞争力不足,必须从业务水平、关系网络、政治影响力等多个维度全面改进。一方面,市场化媒体积极寻求主管部门的认可,并通过跑线记者与政府职能部门维持日常的紧密联系;另一方面,他们致力于提升服务质量和推动业务创新,以此建构自身的差异化竞争优势。某位都市报的市场部主任提出:

现在都市报要改变传统“无冕之王”的观念,从服务质量方面下功夫。首先最重要的是服务的精神和心态,媒体要很真诚地帮政府做工作,而不是完成任务的心态。第二个是应急服务,很多时候需要临时处理宣传任务,可能日报(指各级党报)不想处理这种加班稿件,都市报就靠吃苦耐劳获得了剩余的市场机会。第三个是创意和团队,目前我们的创意团队超过40人,在市场上也非常受认可。第四个是服务质量,我们报社在传统时代积累的新闻生产能力获得了竞争优势。(S8)

通过以上分析可以发现,地方政府主要通过媒介制度的激励机制和政务资源的分配机制实现对媒体的反向嵌入。这种反向嵌入关系对媒体的治理实践产生了多方面影响,并且在总体上导向一种阶梯式的治理结构。相比之下,党媒在制度赋能和资源竞争中具有更大的身份优势。市场化媒体要么在舆论监督和社会协商过程中为党媒提供补充性支持,要么在党媒剩余的市场空间中寻找差异化的发展机会。在这种整体框架下,不同的媒体为了争夺政务资源,采取了多种策略来增强政治资本和提高服务能力。长远来看,这可能会偏离社会治理的公共诉求,或将造成媒介逻辑的自我消解,从而引发“去媒介化”的潜在风险。

六、结论

本文从“双向嵌入”的视角出发,详细阐述了主流媒体参与社会治理的实践模式与关系结构。研究发现,媒介化治理的地方性实践表现出显著的“实用主义”特征,并增强了地方政府对媒体的组织调控。这一过程有利于发挥媒体的技术和组织优势来提高地方政府的治理水平,但同时也包含两种隐忧。其一是媒体与地方政府的组织同构。如前文所述,媒体在某些情形中已经变成政府职能部门的外延机构,为政府部门提供更好的服务成为他们的主要目标,他们是否还能长期保持并持续提高媒体治理的专业能力?其二是社会治理的商业化倾向。在一些案例中,媒体与政府职能部门之间与其说是政社合作,不如说是政务“生意”,媒体难以完全抵御商业利益对公共利益的潜在侵蚀。一旦治理的公共性诉求被商业利益所裹挟,将一定程度上削弱媒介化治理

的公共价值。

在社会治理共建共治共享的整体建设格局中，创新媒介化治理为主流媒体提供了新的发展空间。从分析可见，虽然主流媒体在媒介化社会治理中与地方政府职能部门深度嵌入，但其与地方政府职能部门间并不存在科层结构上的支配性关系，媒体依然可以发挥一定的能动性和创造性。如何在现行体制内更有效地推动媒介化治理的创新性发展，成为接下来亟待进一步研究的问题。

注释：

①为了简化表达，下文中的“媒体”均指代“主流媒体”。

②胡远珍、吴诗晨：《中国媒介治理研究的历史演进与发展趋势》，《新闻与传播评论》2021年第6期，第54-68页。

③郑恩、杨菁雅：《媒介治理：作为善治的传播研究》，《国际新闻界》2012年第4期，第76-83页。

④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》，《现代传播(中国传媒大学学报)》2020年第4期，第73-78页。

⑤⑪陈华明、刘效禹、贾瑞琪：《媒介何为与治理何往：媒介化治理的理论内涵与实践路径》，《新闻界》2022年第4期，第51-58+84页。

⑥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，第29-35页。

⑦俞春江：《协商民主视域下的电视问政研究》，杭州：浙江大学出版社，2018年。

⑧孙海涛：《对党报舆论监督的几点思考》，《新闻世界》2019年第11期，第15-17页。

⑨ Hjarvard, S., The Mediatization of Culture and Society, London: Routledge, 2013.

⑩姬德强：《平台化治理：传播政治经济学视域下的国家治理新范式》，《新闻与写作》2021年第4期，第20-25页。

⑫俞可平：《中国的治理改革(1978-2018)》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期，第48-59页。

⑬ Warren, M. E., "Governance-driven Democratization, " Critical Policy Studies, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 3-13.

⑭ Siochrú, S. Ó ., Girard, B., Mahan, A., Global Media Governance: A Beginner′s Guide, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2002, pp. 12-20.

⑮蒋琳：《转型期媒介参与治理的现实向度——由兰考火灾媒体实践引发的思考》，《新闻界》2014年第3期，第33-38页。

⑯戴宇辰：《走向媒介中心的社会本体论?——对欧洲“媒介化学派”的一个批判性考察》，《新闻与传播研究》2016年第5期，第47-57页。

⑰ Hjarvard, S., The Mediatizatin of Culture and Society, London: Routledge, 2013, pp. 22-24.

⑱㉑[丹麦]施蒂格·夏瓦：《媒介化：社会变迁中媒介的角色》，刘君、范伊馨译，《山西大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期，第59-69页。

⑲蔡雯：《媒体融合进程中的“连接”与“开放”——兼论新型主流媒体建设的难点突破》，《国际新闻界》2020年第10期，第6-17页。

⑳公丕钰、张晋升、詹扬龙、迟浩男：《参与传播：国家治理研究的新向度——瑞典乌普萨拉大学尼科·卡彭铁尔教授访谈》，《国际新闻界》2018年第7期，第163-176页。

㉒唐士哲：《重构媒介?“中介化”与“媒介化”概念爬梳》，《新闻学研究》2014年第10期，第32-33页。

㉓王建新：《国家治理视角下党媒监督的实践逻辑》，《新闻大学》2021年第5期，第81-94+124页。

㉔阳春花：《国家治理现代化视角下媒体参与公共政策治理研究》，《广西社会科学》2019年第9期，第38-42页。

㉕梁思华：《探索“融媒+社会治理”以“靠埔”速度为民解忧》，《南方都市报》，2023年6月30日第A10版。

㉖宋冬林、丁文龙：《数字技术与政府治理有效性：来自285个城市的经验证据》，《东北师大学报(哲学社会科学版)》2024年第3期，第17-30页。

㉗尹连根、王海燕：《组织社会学视角下的中国新闻业转型研究》，《新闻大学》2022年第9期，第29-44页。

㉘陈国权：《寻找“非市场需求”——2019中国报业转型发展报告》，《编辑之友》2020年第2期，第63-68页。

㉙实际上，所谓的“媒体智库”或者“智库型媒体”并不是指一种新的媒体类型，而主要指媒体在新闻生产的基础上，新增加的智库类业务。

㉚《南都大数据研究院推出20个立项课题洞察五大领域》，《南方都市报》，2018年4月17日第A06版。

㉛《恐怖!南都记者700元就买到同事行踪，包括乘机、开房、上网吧等11项纪录》，《南方都市报》，2016年12月12日第A04/05版。

㉜闫文捷、潘忠党、吴红雨：《媒介化治理——电视问政个案的比较分析》，《新闻与传播研究》2021年第11期，第37-56页。

㉝刘春湘、肖敏：《重构社会空间：党建引领社区治理共同体建构的实践路径——基于C市F社区更新的考察》，《湖南大学学报(社会科学版)》2023年第4期，第112-121页。