

【公共政策】

与异质性行动者共生演进:基于行动者网络理论的政策执行研究新路径

刘伟忠 张 宇

【摘要】行动者网络理论是当代社会技术科学(STS)领域中的新哲学体系架构,以行动者、网络与转译为主要特征,将公共政策问题带进了“后常规科学”的分析视域。行动者网络理论为政策执行研究带来了新的视野,包括对传统政策执行研究的突破、对有效政策执行思路的修正、对政策执行协同性的增强方案等。为了实现政策执行行动者网络的构建,需要探究政策执行行动者网络的形成过程,从转译机制和行动本身体现非人类行动者的能动性,以及从行动者和组织两个层面生成政策执行行动者网络的动力。

【关键词】行动者网络;政策执行;异质性行动者;共生演进

【作者简介】刘伟忠,扬州大学商学院教授、博士生导师,主要研究方向:政府治理与公共政策;张宇,扬州大学政府治理与公共政策研究中心教授、博士生导师,主要研究方向:公共政策过程、政治心理(江苏 扬州 225009)。

【原文出处】《贵州社会科学》(贵阳),2022.8.128~135

【基金项目】国家社科基金重大项目“社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究”(21&ZD174)。

一、引言

党的十九届四中全会提出,要健全强有力的行政执行系统,提高政府执行力和公信力,将执行视为制度的生命力。理论与实践均已证明,政策执行的力度与效度是推动制度效能转化的关键。自20世纪七八十年代以来,政策执行研究大体上先后形成了“自上而下”的理性主义、“自下而上”的后理性主义以及整合式研究三条途径。同时,实证主义与后实证主义、宏观执行与微观执行的不同研究范式纷纷登场。随后,政策执行网络研究成为一条重要的研究脉络,主要聚焦于组织间网络关系对政策执行的影响作用,强调多元行动者之间的互动与协调,以及在互动中形成的信任与信念在政策执行中的作用。梳理既有的政策执行研究脉络,可以发现,对执行主体及其影响因素的研究一直是研究者们锲而不舍的关注重点。然而,在高度复杂和高度不确定性的社会情境下,政策执行的质态也发生着迅捷的变化。在政策目标的达成过程中,政策执行带有政策再制

定的色彩,只有在政策工具的选择、政策价值的确定和政策主体的自由裁量权等方面形成有效的契合与协同,才能使好的公共政策真正成为实现人们美好生活的有效工具。由是,以往基于因果关系来探究政策执行影响因素与结果的一致性,显然已经不再适应当下的社会情境。这就需要在研究政策执行的过程中,扩大对各种相关复杂性要素的搜索与甄别,并在政策执行中予以充分考量。如果我们能够将更多不同的变量与结果放在一个执行联盟的框架之中,不仅可以突破政策执行研究的传统进路,也可能会形成一种真正意义上的以物为导向的政策执行实践行动。行动者网络理论则为这一前瞻性思考提供了一种新的研究路径。行动者网络理论主张通过“异质性”的科学实践把握科学的整体图像^①,将人类存在与非人类存在同样视为行动者,并通过转译机制形成异质性行动者网络。据此,倘若将政策执行网络视为包括执行机构、执行者、目标群体在内的人类执行者与包括技术、价值、关系、自然等在内的

非人类执行者的集合,政策执行将会呈现出一种协同演进的图景,人与物也将在共同的执行行动中和谐共生。

二、行动者网络理论的基本样态

行动者网络理论是当代社会技术科学(STS)领域中的新哲学体系架构。以拉图尔、卡隆、阿克什、劳等为代表的巴黎学派在对社会建构论爱丁堡学派“强纲领”和巴斯学派“话语分析”进行批判的基础上,提出科学实践及其社会背景是同一过程的两个方面,它们相互建构,共生演进,而非因果关系。科学事实的建构可以将科学微观社会学与科学人类学加以融合。在他们看来,“社会”已无法解释一切行动,“社会”也许是建构的产物,而不是前提^[2],社会秩序只是一种方便实用的“商定秩序”,所有的社会结果是异质性行动者在关系链接上的书写。卡隆从法国哲学家塞尔(Serres)那里引入“转译”(translation)的概念,并尝试用“行动者网络”“行动者世界”“转译”三个新概念解释行动者网络理论^[3]。劳则确定了异质性网络的概念,强调在异质性网络建构中,网络如何在面对敌对或偶然力量的威胁情境下保持其稳定性^[4]。他们为拉图尔的行动者网络理论奠定了基础。拉图尔以“实验室研究”纲领为基础,在二十世纪八十年代中期开始了科学研究的重新定位。他初始以实验室为场域,把认识论意义上的实验与话语磋商过程置于同一情境加以观察,后来又走出实验室“小社会”,把内部视点扩展到外部视点,将社会转变为一个巨大的实验室^[5],通过“行动者网络”思考具有异质性的人类与非人类之间是如何聚合的。他认为,从广义对称性原则来看,人类与非人类并没有什么区别,拥有完全对称的能动性;转译机制(一种作用方式)可以联结人类行动者与非人类行动者,并建立行动者网络。拉图尔、皮克林、林奇等人以相似的研究进路,用“实践建构”取代强社会建构论,以关系主义重新组织社会,强调在动态考察中实现人与非人的能动作用。他们提出,在科学建构中,行动者总是与某种关系和实践相联系,并具有不同的行为方式,自然因素、物质性条件不能被排除在实践建构过程之外,物质力量与人类力量总是相互影响并相互缠绕。这种实践科学观使行动者网络理论日趋成熟,行动者、网络与转译成为其内核。

行动者网络中的行动者是指参与实践过程的一切因素。此行动者是actant而非actor,以此表示物也被赋予了通过委托或者表达方式来影响人的能力^[6]。它既不是我们通常理解的社会展演的参与者,也不是单个的行动者,而是依附特定网络联系而存在的某种实体^[7],包括人类元素,以及物体、仪器、程序、观念、技术、生物等非人类元素。行动者的力量源于操作^[8],通过自身的能动性操作形成社会后果,而不依靠预设的位置或力量;异质性行动者最基本的特征^[9]。人类行动者需要判断行动过程中的非人元素,不能对异质性的行动者进行筛选与后果预测,而应该积极参与到行动者的活动之中。拉图尔首次打破了人与非人的对立,并赋予行动者的能动性不同于“主动性”的含义,而将其界定为行动者能够使得其他行动者行动的力量。

行动者网络中的网络是那些能将一系列行动者解读为转译者(mediator)的东西。它不是技术意义上的有形网络,也不是格兰诺维特那种对人类行动者之间非正式联结的表征的结构化网络,而是一种描述联结的方法^[10]。作为行动者活动过程留下的痕迹,行动者网络实际上是worknet而不是network,worknet能够帮助我们看到在逐渐沉淀下来的network中正在出现的工作^[11],诸多行动者依附在worknet关系场域中,具有变化及扩展的作用,从而将诸多人与非人的行动者组合在一起,形成异质纷呈的联合形式^[12]。网络中的节点就是资源集中的地方,资源联结在一起便形成网络,并扩展到所有角落。动态的行动者网络不断变化更新,表明行动者相互之间的时空关系,以及主客体在复杂的关系中如何无缝链接。因此,行动者网络需要相关实体进行简化和并置方能被理解,这也是对复杂性世界的回应。

转译是指行动者将其他行动者的问题和兴趣用自己的语言转换出来。它既是网络得以形成的原因,也是维系行动者网络的动态机制。行动者的聚集不能形成网络,只有通过转译机制才能构建出行动者网络。所有的行动者也都是成熟的转义者,他们能够改变、转译、扭曲和修改自己所承担的意义或元素,任何微不足道的信息都有可能成为转译链条上的拐点。网络建立起来的时候,网络节点上的人类行动者就能够成为自然和社会的代言人。这也是

非人类行动者实现其能动性的途径。行动者把其他行动者的问题和利益用自己的语言翻译和转换出来,同时也对行动者角色加以界定,通过问题呈现、赋予利益、招募成员和动员四个步骤使被转译元素被接受。问题呈现就是将不同行动者关注的对象转变为网络建构者的问题,使之成为行动者实现共同目标的“强制通行点”(Obligatory Points of Passage, OPP)^[13];赋予利益可以稳定其他行动者,并构建新的联盟,进而招募新的成员,推动行动者变成一张能够使对象稳定化的关系性网络。此时,特定的行动者成为网络的“代言人”,对网络中联盟者行使权力,实现动员。

尽管行动者网络理论因其较为激进的反规范主义方法论与自反性难题存在一定的争议性,但它仍被视为科学技术学迄今为止最成功的理论成果^[14]。首先,它将包括社会因素在内的一切元素纳入技术科学系统的尝试,具有极强的创新性。事实上,行动者网络理论无需照搬进任何研究领域,而应将“非人类行动者具有能动性”的内在精神加以应用,在社会结果中“打破主体/客体、自然/社会之间的根本界限”^[15]来体现非人类行动者的主动性,即人类行动者与非人类行动者的相互作用。从本质上来讲,行动者网络理论对习惯于依赖社会建构论传统的研究者及实务界人士提出了警醒:面对社会科学问题,我们不要太快区分主体与客体,也不要对社会现象预设立场进行因果推断,因为那些经由人为设计出来的变量理应成为行动者之一,可以进行转译,但不能直接加以解释。其次,行动者网络理论引领我们去描述行动者形成网络的过程。判断哪些人与物是行动者以及它们构成了什么样的网络固然重要,但更重要的是要了解行动者是如何相互影响与作用而形成网络的。事实上,行动者网络理论旨在回到社会的原初意义上重新定义社会,是一种过程论的思维模式,是探寻目的和结果生成的工具。当我们不再用社会来解释社会,就会发现社会结果无法简单地用社会因素来分析,而需要探究产生社会结果的所有行动者,当然自然和资源都属于其中,甚至无形的公共价值和人类丰富的内心世界都是网络必不可少的构成。再次,行动者网络理论推动我们在不确定性的世界中寻找确定性。随着社会情境复杂性加深,

不确定性使社会充满风险,如果能够将那些造成不确定性的要素直接作为非人类行动者,通过转译纳入行动者网络的构成,则或多或少能够简化难于把握的世界,将其直接体现在社会结果之中,将社会重组成一个共同世界,而不是让不确定性与社会结果相互作用,增加社会的复杂性和风险性。由此,转译过程中的OPP应该成为关注的重点。它就像一种触发机制,能够在满足多方利益的前提下使异质性的行动者互相理解并建构共同目标,通过“铭写”记录行动者的互动过程,思考知识、权力和未来,以此应对不确定性。此外,行动者网络理论帮助我们感知行动者的动态生存感。在拉图尔们看来,没有成型的群体,所有的社会集合体都在不断产生、消失、分类与重组,追溯行动者在聚合和分解群体的活动中留下的痕迹是研究者的责任。各种沉默的非人行动者所具有的塑造作用不容小觑,“客体间性”与“主体间性”对于行动者网络同样重要。由于行动者在动态变化过程中的存在感取决于他们与其他行动者建立的联系,探寻更多的行动者成为必要。也就是说,想要弄清社会现象,就需要弄清事物之间的联系,去除社会与自然之间的人工边界,平等对待人类行动者与非人类行动者,进而重组一个属于所有行动者的共同世界。

三、行动者网络理论视域下政策执行的超越

行动者网络理论的新观点可以将公共政策问题带进“后常规科学”的分析视域,对于不确定性增强、价值多元化特征明显以及信息不对称等社会复杂情境下如何优化政策过程具有探索性意义。将行动者网络理论嵌入政策执行之中,无疑会对超越传统的政策执行理论研究和实践具有重要意义。

首先,行动者网络理论为政策执行的研究提供了新途径。尽管拉图尔没有充分解释出非人类行动者是如何实现其能动性的,也没有解释非人类行动者的能动性观念是否只是为了实现人的去中心化而采取的一种纯粹的符号学建构。但是行动者网络理论却已经开启了重新反思事实的建构、存在的本质、能动性、因果关系以及人与物的链接与互动方式等的新篇章,这也给公共政策执行研究提供了新的途径——“行动者网络途径”(见表1)。这一途径的立论基础在于政策执行的结果取决于人类与非人类行动

者横向互动的过程,技术、环境、价值、政策目标等都属于非人类行动者的范畴,都可以成为行动者网络的节点之一。研究者或者关键行动者作为“代言人”或“中介者”用自己的话语或语言将对政策情境与政策文本的理解表述出来,并在其中嵌入政策执行需要实现的目标和价值追求,使其成为人类或非人类行动者都需要构建的共识。转译的过程也是将政策问题呈现出来,并征召与动员潜在行动者进入行动者网络联盟的过程。作为价值共创的OPP是转译机制成功与否的关键,因而寻找并确定转译过程中的OPP至关重要。价值共创也是价值转译,将政策制定后的文本进行利益分析,解构其中不同利益主体的价值诉求,进而产生价值吸引和价值分配的功能。政策执行的行动者网络没有边界,是跨界整合的构建,价值共创为异质性行动者编织起网络栅栏,从而使政策执行形成自己的子系统。从表面上来看,“行动者网络途径”中政策执行结果依赖的是动态变化的整体网络结构,可能会导致对政策意图的实现无法精准预测和把握。但是,在充满不确定性和复杂性的现代社会中,前三代研究途径已经难以适应VUCA时代政策执行的实践和理论研究的发展,试图将政策过程简化为某一种模型并加以阐述,显然已无法适应去中心化的应用场景。

其次,行动者网络理论为政策执行的实践提供了新思路。行动者网络途径的政策执行与传统政策执行不同,它修正性地将政策执行过程中的诸多因素平等地放在同一政策执行网络之中,让人类行动

者(政策执行者、政策执行机构、目标群体)和非人类行动者(政策问题的特性、政策环境、政策工具)处于同样的地位,强调在二者共同行动中实现政策目标,进而完成“政策文本—行动者转译—行动者网络—政策结果”的政策执行过程。所有的人类与非人类行动者围绕政策文本聚集在一起,根据政策制定者的目标要求与政策意图进行转译,在所有的异质性行动者之间达成共识,从而实现理想化转译中的OPP,并构筑起一个完整的异质性网络。网络节点之间不断互相嵌入,进行角色界定并在网络中共生演进,达成政策目标。在此过程中,需要重点关注三个问题:第一,行动者网络能否实现政策的有效执行,关键在于非人类因素能否真正成为共同的行动者。只有当各级政府组织及其人员、企业组织及其人员、媒体及其人员、目标群体、政策利益相关者、政策环境、政策资源、政策工具作为多元行动者都成为网络中的节点,它们才能在变动的结构关系约束下相互作用,构成执行行动者网络。第二,政策执行网络有效性的实现取决于关键行动者能否成功转译。关键行动者需要在充分理解政策文本实质精神的基础上,让其他各方行动者明确自己的利益划分,提出利益实现所需的任务,完成OPP的设定。在设定OPP之后,关键行动者赋予其他行动者与目标实现相适应的利益,并将其纳入同行者行列,促使其互动,实现行动目标。这样,政策执行所需要的行动者网络转译过程才能得以成功实现,为网络的构建准备好条件。第三,政策执行网络的行动目标能否达

表 1 公共政策执行研究途径比较

	自上而下途径	自下而上途径	综合途径	行动者网络途径
基本观点	政策制定者制定政策目标,政策执行者实现目标	有效的政策执行有赖于多元组织的执行结构	政策执行不仅包括政府纵向间的关系,也包括政府与非政府组织间的关系	政策执行是异质性行动者横向互动的过程。政策目标可以作为非人类行动者共同构成行动者网络
研究基点	解释政策过程为何未能出现预期的结果	分析多元行动者如何影响政策目标或重新制定公共政策	影响政策执行的变量在因果关系上具有复杂性,执行结果呈现多样性	非人类行动者也应该成为政策执行主体,与人类行动者通过转译达成价值共识(OPP),以共进网络演化达成政策目标
知识基础	科层制	执行计划决定执行结构	多中心治理结构	实践科学观、符号学
权力结构	静态、单向的纵向权力关系	相互依赖的结构性联系	多主体权力关系交织重构	变动发展的整体结构秩序
行动依据	权威指挥命令链	共识的自我选择	执行结果的因果变量	人、技术、环境与价值共生演进
关注焦点	政策制定者	多元行动者策略	政策执行结果	政策执行过程
行动者	人	人	人	人、非人

成,依赖异质性行动者在网络中的作用与影响。从本质上来讲,获得其他行动者的认可就意味着进入或参与了关键行动者主导构建的网络,形成了潜在的政策执行联盟。有效的政策执行需要行动者网络形成充分的凝聚力,一旦行动者网络产生离散性,政策效果就会减损。政策制定者通过政策文本形成权威性,不同层级的政府机构通常扮演关键行动者的角色,它们根据政策文本的要求和目标诉求形成语言和计划,对政策文本形成反馈;执行人员和目标群体接受到信息,产生认同后加入行动;政策环境在政策执行全过程都会产生扩散效应,对其他人类和非人类行动者产生影响;政策目标既是政策执行网络的一个节点,也与其他所有节点共生;政策工具居于一个网络节点,不断寻求与其他政策机会的耦合。因此,政策执行过程中强调对正面利益表达的转译OPP、网络的连接点和可能的离散点,以及行动者网络对政策结果的稳定指向为政策有效执行提供了全新的思路。

再次,行动者网络理论为政策执行协同性的达成提供了新方案。和所有复杂系统一样,在政策目标的达成过程中,政策执行系统中的子系统间存在着激烈的竞争性,这种竞争性往往成为政策执行过程中协同性实现的障碍。行动者网络理论为政策执行过程中协同性的增强提供了新的解题方案。第一,行动者网络中行动者的平等地位可以形成信任增量。在行动者网络理论看来,我们不可能事先预设世界的元质态,必须经过行动者网络的行动过程才能将世界的真相具体化,而政策执行目标的实现正是人与非人的行动者在政策执行过程中相互作用的结果。其中,信任是行动者的行为基础,是其他行动者接受执行目标愿景与政策目标共识的粘合剂。只有当人们感觉到自己的欺骗或隐瞒行为会为自己带来收益,才会偏离政策文本的要求。如果行动者根本不能预测欺骗或隐瞒的后果,那么行为动机就会降低或消失。行动者基于正直、真实与信赖形成的依赖关系生成认同的内在逻辑,信任的情感关联打通我者与他者、人类与非人类,是接受关键行动者呈现出来的问题和实现OPP的基点,这在动员与招

募其他组织、资源进入网络同样发挥举足轻重的作用。第二,行动者网络的动态无形性与暂时性可以增进执行主体间关系的适时调整。行动者网络并不是一个原有时空轨道下的简单聚合,而是复杂的、相互关联的网络,时空因素、环境变量以及执行主客体均在其中,相互依存,不断修正。一旦政策执行中发生部门间不合作、跨域的冲突,或者政策工具选择时空适应性不足等问题,异质行动者就会进行互动调整,进行不同时空和领域的重组,重新建立府际关系、跨域联结和主客体联系。由于政策目标与价值也属于行动者范畴,并进入网络一起互动调整,它们就会贯穿政策执行从文本解读到政策目标实现的始终,使网络更具有围绕政策目标的牢固性。第三,转译及OPP的设置可以通过共同愿景的分享与利益赋予使异质性主体之间利益趋于一致。转译涉及行动者如何按照网络联结的需要重新定义现象与关系,而这种重新定义往往记录了异质性因素如何结合成一个行动整体的过程。转译使得执行主体的角色得以重新定义,并简化多重行动者的目标。在形成行动者网络的过程中,关键行动者在某种程度上就是利益“代言人”。为了使网络中看似离得比较遥远的非人类行动者嵌入行动者关系,“代言人”需要把政策执行主体行为引向政策目标,并通过协商确定OPP的设置。经过协商确定的OPP可以征召所有的异质行动者,形成行动者网络的连接性与粘合性。这样,不同的兴趣点或利益诉求都有可能产生围绕某一关键行动者的网络,并在整体的政策执行网络中运行。这种“交叉重叠”钝化了利益偏好或兴趣的强度,促进了诉求的均质化,从而在一定程度上抑制了因利益分歧所导致的政策执行偏差。

四、政策执行行动者网络的实现逻辑

行动者网络理论将非人类因素视为与人类同等的行动者,蕴含对自然与社会、主体与客体二分关系的否定,从方法论意义上拓展了政策执行行动者的构成。当政策执行的异质性主体通过执行行动构成有效网络,政策结果就产生了。因此,需要从政策执行行动者网络的建构、非人类行动者能动性的发挥以及与之相应的配套变革等层面理清政策执行行动

者网络的实现逻辑。

首先,政策执行行动者网络的形成过程蕴含着与政策执行过程的同步性。政策意图的实现取决于政策执行行动者网络中异质性行动者及网络中节点间的相互作用。一旦政策执行行动者网络形成,就意味着行动者之间开始互动耦合,推动政策执行的结果指向政策目标。确定政策执行中的所有行动者是网络形成的起点,如前所述,所有人类行动者与非人类行动者在政策执行过程中具有同等的地位,每一个行动者都通过某种方式与他者进行联结。其中,政府及其工作人员显然是关键行动者,是政策执行的第一责任人,负有对政策文本做出解读和阐释的责任和义务;基层官僚具有一定的自由裁量权,与社会公众等各方行动者都有着较强的联结关系,是政策执行网络中重要的转译者;社会组织、企事业单位及其工作人员处于次关键行动者的地位,助推转译过程中共识的达成;社会公众的角色和身份通常在其行动中被界定,那些被动参与和消极搭便车的个体如果不适时采取主动和积极的理性行动,就会在行动者确定的时候被排斥在网络之外。确定了行动者之后,需要通过转译机制将人类行动者与非人类行动者的能动性体现出来,所有行动者会成为网络节点,留下行动痕迹。OPP是转译机制能否成功的必经之点。转译的第一步是呈现出拟解决的政策问题,作为关键行动者的政府机构及其工作人员需要担负起“代言人”的角色,帮助其他行动者理解政策文本,描述公共价值,并进行执行结果的愿景分享,从而让执行行动者认知共生、产生共情、进行合作。非人类行动者经过OPP之后会转换成“代言人”和其他人类行动者的价值认同,它们应该被赋予的利益经由关键行动者嵌入到人类行动者身上,其能动性通过人类行动者的能动性间接体现出来。在政策执行行动者网络中,非人类行动者已经不再是政策执行的介质,而是具有同等地位的行动者。这种新型思考方式将政策执行的影响因素视为政策执行的出发点,将因果关系转换为对称的联结关系,有效地化解了政策执行发生偏离的诱因。在问题呈现与利益赋予完成后,征召潜在的行动者并动员他们进

入网络同样重要。因为政策执行初始行动者的确定不具有最终意义,因为在持续性的互动过程中,行动者情境会发生变化,也会产生新的行动者,行动者网络需要持续将其纳入,成为新的网络节点,且直到政策执行结束也不会停止变动。由此,相互依存且不断互动的行动者通过行动本身形成网络。政策执行行动者网络不同于传统的政策执行网络,它是异质性行动者在政策执行的变动过程中不断相互作用产生的结果,网络的形成意味着政策结果的达成。(见图1)

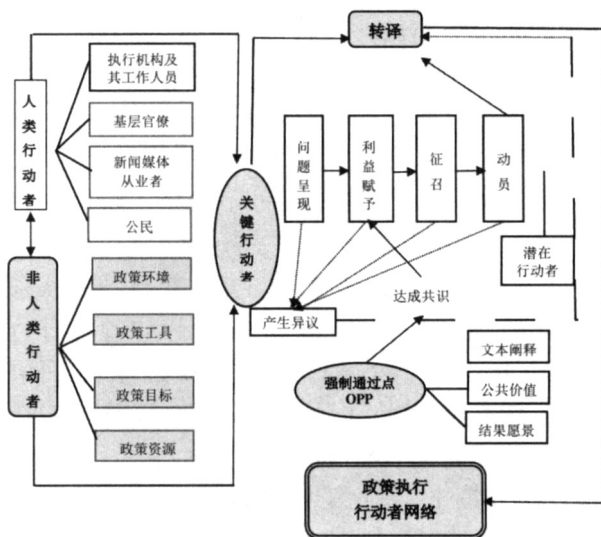


图1 政策执行行动者网络的形成

其次,政策执行行动者网络中转译机制与行动过程的耦合促进非人类行动者动能的发挥。行动者网络理论对称性看待人与非人行动者的思考使其作为方法论工具来分析科学、技术、物质和社会关系的地位斐然。它强调自然与社会具有同等的建构性,人不应该在确立了物的世界后,又剥夺物的发言权。“人不是在者的主人。人是在者的看护者”^[16]。在政策执行中,环境性因素与执行机构及其工作人员、基层官僚、媒体人以及社会公众一样,因其同样的建构性为执行行动者网络注入了新的基因。政策执行行动者网络的建构实际上创设了自然与社会平等的网络结构,非人类与人类因其地位同等,将会同样地影响政策结果,网络就是行动者自己的一个自我表达和动能发挥的空间。一方面,转译是行动者

网络理论力图用来回应物的能动性的路径。从联结社会学视角来看,转译能够转换或改变行动者的属性,人和物都已经不再是中介者,而是转义者。在政策执行过程中,虽然通常都是由执行机构及其工作人员作为转义者,但是物的意义通过转义者会体现在利益和价值之中。换句话说,物的能动性是一种嵌入式的体现,它与共同生产的逻辑有着异曲同工之妙。人类执行者通过观察政策工具、政策环境、政策资源等物及其在政策执行过程中的功能,形成自己的体验和判断,并以公共价值和执行愿景阐述的方式将其融入到问题呈现之中,随同政策文本的解读在政策执行者之间达成共识,形成行动者诉求与政策执行目标的同向性,进而使所有政策执行者行动目标在动态反复的转译中趋于一致。当然,政策执行中的转译绝不是一次就可以完成的,兴趣的重组和目标的转化在经历多次转译之后才能逐渐达成。另一方面,行动本身提供行动者在政策执行中的能动性。非人类行动者与人类行动者之间既彼此平等独立,也存在依附关系。政策执行过程不仅包括关键行动者寻求共同执行目标的语言“翻译”,也包括将人类与非人类行动者联系在一起的 policy 调节行为。异质性行动者各自行动,相互作用,常常在耦合点上出现融合,进而语义发生转移,非人类行动者的兴趣/利益附着在人类行动者上,体现在他们的行动之中。如果政策环境、政策工具、政策资源等非人类行动者一直处于旁观或“不在场”的状态,则在网络中将会缺少异质间互动,其发言的权力就无意地被剥夺了。非人类行动者的执行功能和角色必须自始至终体现在人类行动者的执行行动之中。具有自我意识不是执行行动者能动性的必要条件,语义字节的嵌入、数据处理的插件、网络空间的程序下载与安装、实体世界之物在虚拟场景中的投射等都是一中嵌入式在场,是执行所需要的人和物相互缠绕的方式。多元的异质行动者通过 OPP 可能会遭到对抗,但是经过从表达、说服到谈判、磋商多次反复的接触性行动,将会在政策执行活动中体现出更多非人类行动者的利益。

最后,个体行动者对组织信任度的提升为政策

执行行动者网络提供 stronger 的动力。就像政策议程的触发机制一样,开启政策执行网络的动力由行动者的信任与组织结构的调整共同产生,这是网络形成的基石和动机。“信任是促进流畅的互动、信息的交流,以及其他必要条件的一个非常重要的因素”^[17]。从行动者的角度来看,去人类中心化观点下自然与社会的互赖构筑了执行活动的信任基础,任何行动者会在执行过程中对自然环境、制度规则以及他者秉承敬畏与尊重,以实现政策目标、保护自然环境以及实现美好生活为行为准则。信任作为嵌入社会结构和制度之中的一种功能化的社会机制,在此超越了人类主体之间的伦理关系,在人类与非人类之间形成了情感联结。事实上,行动者的信任是基于网络节点之间的一种认同信任,并没有人类与非人类之分。复杂的异质性网络关系形成的紧密型空间嵌套了大大小小的子空间,行动者身份交叉重叠,彼此依存,相互倾听和监督。每一个行动者都能够成为转译者,只要它们能够找到那些成为 OPP 的内容,就能够推动共生情境中执行行动的延伸。反复多次的转译过程使关键行动者基于信任的代言远离委托—代理的正常偏差,从而有效降解“沉默的螺旋”、多数对少数的剥夺或精英替代性发声等问题的发生。而从组织层面上来说,其对行动者网络的动力主要在于:一是组织的弹性。政策执行的组织一般包含不同层级的行政组织、企事业单位、社会组织等,行动者网络的形成就意味着固定的组织结构要进行相应的调整,改变新政策执行系统的封闭与僵化,建立平等、公正、信任与合作的行动者网络。网络型组织是一些像蜘蛛网一样的平面组织,它打破了线性金字塔结构的官僚制体系,使组织目标转向资源集聚。组织弹性只有围绕执行主体之间的合作,才能适应行动者网络的执行需要,尤其是如何让非人类行动者参与进网络的组织结构创新,重构组织程序与原则,更最大限度地规范基层官僚的自由裁量权,使其形成转译的辅助力量。组织变革与创新还需要打破公私组织之间的界限,引入社会资本进入执行行动舞台,最大限度地让数据和技术进入执行网络,推动信息流的畅通,使公共价值共创成为政策

执行的效果之一,形成合作性组织架构。二是共同体(社区)的补充性作用。共同体(社区)与行动者网络互补,解决正式组织规范下的社会背景与权力关系的不平等问题。共同体(社区)是一个个人利益与公共利益融合、人与物共在的场域,可以跨越空间的限制,使那些在域的和脱域的行动者共同在场,也可以使曾经发生过的历史事件通过社会记忆穿越时间长河附着于行动者,甚至成为行动者之一,与其他行动者互动,留下对政策效果作用的痕迹。共同体(社区)在充满不确定性的复杂社会情境中兼容异质性行动者,共在共生共同创造公共价值,追求政策目标,能够为政策执行行动者网络提供补充性的组织支持。

以人类为中心的思维方式已经越来越不适应充满不确定性的复杂社会情境,固定的社会建构思维禁锢了政策执行偏差行为的纠正方式。只有适应社会情境的变化,政策执行研究与实践才能找到突破点。行动者网络理论的提出为公共政策执行建立了新的分析框架,强调政策执行的结果不仅取决于人类行动者,异质性的非人类行动者也应该被平等地对待,并去探寻它们的行动轨迹。政策执行行动者网络的形成过程直接指向政策目标,是政策意图得以实现的有效途径。尽管行动者网络理论仍然在物的能动性 & 行动者权力差异等方面存在一定的争议,但其对政策执行所带来的全新视野,将政策执行定位在行动者的联结、相互依存及共生演进上,特别是对称性视角、动态行动观以及协商对话观的嵌入,将会改变传统的政策执行逻辑,推动人们全方位关注政策执行的利益相关方,尊重社会变迁和技术进步,在任何一项政策的执行中融入人与自然和谐共生的目标,进而创造人类的美好生活。当然,引入行动者网络理论的政策执行研究尚需进一步拓展,要注重政策思路的改变与经验研究相结合,要将中国的政策执行故事放在人类与非人类因素相互耦合的情景中进行更为深入细致地描述和探究,进而延伸至未来政策执行实践路径的改进。

参考文献:

[1]王佃利,付冷冷.行动者网络理论视角下的公共政策过

程分析[J].东岳论丛,2021(3):146-156.

[2]刘鹏.行动者网络理论:理论、方法与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2020:201.

[3]Law, J. On the methods of long distance control: vessels, navigation and the Portuguese route to India[J]. The Sociological Review, 1984(32): 234-263.

[4]Callon, M. Struggles and Negotiations to define what is problematic and what is not: the sociology of translation[J]. The Social Process of Scientific Investigation: Sociology of the Sciences Yearbook, 1980(4): 197-219.

[5]Latour, B. Give me a laboratory and I will raise the world [C]//K. D. Knorr-Cetina, M. Mulkay. Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science. London and Beverly Hills, California: SAGE Publications Ltd., 1983: 141-170.

[6]尚智丛.科学社会学——方法与理论基础[M].北京:高等教育出版社,2008:217.

[7]刘珩.行动者网络理论[J].外国文学,2021(6):64-76.

[8]Latour, B. Politics of Nature: How to bring the Sciences into Democracy[M]. trans. by Catherine Porter, Cambridge: Harvard University Press, 2004: 237.

[9]郭明哲.行动者网络理论 ANT——布鲁诺·拉图尔科学哲学研究[D].复旦大学,2008:83.

[10]贺建芹.拉图尔眼中的科学行动者[M].济南:山东大学出版社,2014:89.

[11]Latour, B. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005: 132.

[12]刘珩.行动者网络理论[J].外国文学,2021(11):64-76.

[13]Callon, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay [C]//Law J. Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?. London: Routledge and Kegan Paul, 1986: 196-233.

[14]瑟乔·西蒙多斯.科学技术学导论[M].许为民,等,译.上海:上海科技教育出版社,2007:96.

[15]安德鲁·皮克林.作为实践和文化的科学[M].柯文,伊梅,译.北京:中国人民大学出版社,2006:译者序:5.

[16]海德格尔.存在主义哲学[M].中国科学院哲学研究所西方哲学史组,译.北京:商务印书馆,1963:113-114.

[17]斯蒂芬·奥斯本.新公共治理?——公共治理理论和实践方面的新观点[M].包国宪,译.北京:科学出版社,2016:287.