

9/63

政治學報 3 63年  
論社區權力結構之研究

呂亞力

本文為作者於民國六十三年二月十日在中國政治學會第八屆會員大會上所提論文報告。

## 一、緒 言

研究社區政治，是社會科學家頗為重視的一個研究領域，道爾（Robert Dahl）、彭菲爾（Edward L. Banfield）、威爾遜（James Q. Wilson）、伍芬格（Raymond Wolfinger）、卡斯比（C. A. Polsby）和羅西（Peter Rossi）等人，都曾作過這類研究，並有重要著作問世。一九五〇年代末葉以前，從事社區政治研究者，大都為社會學家，一九五〇年代末葉後，政治學家從事這類研究之人數日增（註一）。社區政治研究之日益獲得重視，是由於幾個原因促成：（一）社會學家從事社區研究，已有多年歷史，並有相當成就。以美國為例，一九二〇年代林特夫婦（Robert and Helen Lynd）的中型城市研究（註三），及一九四〇年代初葉華納（William L. Warner）等的洋基城市研究（Yankee City Studies）等（註二），都已採用相當夠水準的研究方法與技術，研究之成果已不再是純粹印象的或描述的了。二次大戰以後，政治學受社會學影響頗大，社會學的成就，自然受政治學家的重視。（二）政治學者，對傳統政治學不滿，認

爲唯有借助行爲科學之研究方法與技術，才能對政治現象求得較精確之解釋。但以現階段行爲科學之研究方法與技術，還無法處理政治學中許多重要研究題材，因此，許多較年青之學者，在選擇研究問題時，常採納可以利用較「進步」之方法與技術處理之題材。社區政治即屬於這類題材，故站在實利的立場，他們對這種研究趨之若鶩。(三)現代政治學者，感到最困惑但又極需了解的現象爲權力之本質。這方面的分析與研究，雖已汗牛充棟，但大家對這問題，仍有茫然之感(註四)。這方面研究之不能進展，一方面固然由於權力本身之複雜，而更重要的原因，是以往的研究者不會運用較理想的方法。在從前，學者們探討政治權力之實質，不外二途：一是哲學性的分析(註五)；另一爲對整個政治體系內權力之運作及關係之「大體分析」(Macro analysis)。前者固然有其價值，但因它不屬於實証研究，其價值不是「科學」的，後者偶也含有實証研究之成份，但因研究方法與技術之限制，談不上很大的成果。事實上，以現階段政治學之研究方法與技術言，尙無法對整個複雜之政治體系內權力關係及運作作細緻分析。研究者如道爾等，有鑒於此，認爲探討較小的次級體系如社區等之政治權力之分配與運作，也許更能有助於瞭解權力之本質(註六)。四對民主政治理論與實踐的種種考慮，也促進了社區政治研究。許多學者認爲今日民主政治所依據的理論，爲十八、九世紀時建立，已不符合二十世紀民主政制運作之實情，故既不足以指導研究，也無補於民主之實踐。因此，建立新的實証的民主理論，爲當務之急(註七)。欲建立此種理論，必須獲

得有關社會權力分配，人民政治參與之實証知識。社區政治研究，是獲得這類知識的有效途徑之一。

## 二、研究範圍與主要課題

欲瞭解社區政治研究的範圍，我們必須先明白何謂「社區」。社會學家希拉利（George A. Hillery, Jr.）分析了九十四個定義後，在結論中說，幾乎所有定義均表示「社區」含有三個要素：地區，共同維繫與人際交往（註八）。荷林歇（August B. Hollingshead）則特別指出所謂「社區」，不僅含有空間、時間之意義，也含有社會的意義（註九）。一群人共同生活在一個地區，不足以構成社區。欲組成一個社區，這些居民必須以適當的組織，共同的行動，來處理社會生活所遭逢之共同問題。並且在意識上，具認同感。

勃來克威爾（Gordon N. Blackwell），認為社區包含七個社會層面，此七個因素乃了解社區之組織與功能所不可忽略的。此即人口特徵，組織結構，價值系統，社會階級組成，人際關係，權力結構與區位環境型式。（註十）。

綜合以上諸人的說法，我們不妨把「社區」之意義，從兩個角度去看，（一）自地理與行政上看，一個社區係指同一地方政府統轄下之一個相當密集的地區。（二）自社會的觀點看，一個社區，其居民之人際關係，組織結構，與價值取向使其多多少少具有應付或解決共同問題之意願與能力。從後一標準來衡量，許多現代的大都市，雖在一個地方政府轄下，人口相當密集，是不能當作一個

名實相符的社區的（註十一）。

社區研究，是社會學的一個領域。社會學家的社區研究，有的與政治截然無關，如區位、人口研究（Ecologicaldemographic Studies），社區內事件研究（Studies of Intra Community Events），社區內個人研究（Studies of Individuals, Using Place of residence as a control）等（註十二）。有的與政治有關，但不是純然政治性的，如社會階級研究（Stratification studies）。也有的則因觸及之問題，為政治學家興趣之焦點，可視為政治性者，例如社區權力結構研究。

政治學者所作社區研究，自然都是政治性的。就研究範圍與題材言，他們所作之社區政治研究，與若干社會學家們從事者，並無不同。但由於社會學家與政治學家的訓練不同，他們的學科傳統不同，研究之結果，常有極顯著之差別。此點我們以後還要論及，此處不贅。

就社區政治研究內容來分，這方面的研究，大體說來，包括下列幾大項目：（一）社區權力結構研究：此為社區政治研究中，最主要的課題。大部份實証研究，均在探討不同社區之權力結構。我們知道任何社會，均有精英與群衆（Elites and Masses）之分別。一個精英份子，一定享有較多的經濟力與社會地位，故就個人而言，也必擁有較一個普通「百姓」（即群衆中之一份子）較多的政治影響力。但這是不是等於說：精英份子（姑且視為一集團）較群衆全體擁有較多的政治權力呢？社區政治權力結構研究，即在解答此問題。我們以後所討論者，將限於

社區權力結構研究。(二)社區政治環境與氣氛對居民政治態度影響之研究：我們有理由相信一個人生活之環境，對其政治態度，必有相當影響。這種影響之實質究竟為何？此類研究之目的，即在了解此點。(三)社區內的政治性組織與集團之研究，也為社區政治研究的一個課題。

### 三、研究途徑、方法與技術

社區政治研究，在資料之蒐集與處理上，兼採傳統的文件法與行為科學之一般方法與技術，如社會調查（Social Survey），訪問（Interview），參與觀察與問卷（Questionnaire）等。

以其研究之途徑言，則可作下列之區分：

社區政治研究最主要的課題為社區權力結構之研究。故我們之討論，限於此類研究。學者作這種研究，採取的途徑有二。第一種途徑師承社會學家的階級研究，精英研究之老法，即所謂「名譽地位法」（註十三）來尋求社區的權力結構並剖明其本質。採用這一途徑最有名的著作享特（Floyd Hunter）的「社區權力結構」（Community Power Structure）一書。我們擬分析此書之研究來說明此一途徑。

亨特化了二年時間，研究喬治亞州阿特蘭他城的權力結構，結果即為本書。亨特的研究，共有四大步驟。首先，他自該社區的三大公民團體，即社區委員會，總商會與婦女選民協會及該城之新聞界索取四份該地「有影響力者」之名單。（這四份名單上

列名的人都是這些團體認為對該地政治決策有影響力者。) 共計一百七十五人。然後，他請了十四位對社區內情極為熟稔之人士，組織一個甄選委員會。自這一百七十五人中，挑出四十位所謂「具關鍵性影響力者」。此四十人分別代表公民團體，金融商業，政治與社會領袖。他發覺這十四位甄選委員所選頗多雷同，而且四十位被選中的，有二十八位係銀行業與工商業鉅子。接着，他對二十七位「具最高級影響力者」作了深度的個別訪問。他詢問他們的一個重要問題是：「以你的看法，那十位人士，係本地政治上最有影響力者？」根據答案，他找出十位「具最高級影響力者」，均為工商、金融鉅子和重要社會團體之領袖，而那些名義上擔任最高政治公職者，實際上均為次級人物。

亨特之方法，模仿者甚多，譬如密勒在研究華盛頓州西雅圖時，即採用此法。

採用這種途徑作研究，毀譽參半。譽之者認其為一精確、客觀而有效率之方法。批評者之論點，主要有兩點：(一)運用此法，研究之結論，是可預卜的。(二)研究者在界定所謂「具最大影響力者」「具關鍵性影響力者」及「有影響力者」等時，漫無標準，其區別究竟何在？完全含糊不清（註十四）。而所謂甄選委員會作裁判時，也純然以各人之主觀判斷作為準繩，研究者也無法設想任何辦法去查証其選拔是否適當。

另一種研究社區權力結構之主要途徑是所謂「決策研究」法採用此法最負盛名之著作為道爾（Robert Dahl）之「何人治理」？（Who Governs? Democracy and Power in an American

City) (註十五)。

道爾認為政治權力是指「參與政策決定之權」。只有詳細探討一系列具體之決策，才能分析之。他之研究法包括下列幾個步驟：(一)選擇若干「關鍵性」的政策決定，而非「例行性」之決策，譬如在他的紐海文研究中，選了三項重要政策決定之過程，即市政主要公職候選人政黨提名之過程，市區重建政策之決定與教育主要人員之任命過程；(二)找出在決策過程中積極參與者；(三)詳細地敘述他們在政策形成上衝突解決中之行為。四確定並分析衝突之具體結果。

與名譽地位法相比，決策研究法具有若干顯著優點。第一個優點是利用決策法多少可減少研究者個人價值判斷對研究結果之影響，儘管這種影響仍不能完全避免。第二、利用決策法，可減少對「內幕人士」之依賴。利用「內幕人士」提供資料為社會科學研究技術之一，其價值是公認的。但由於內幕人士之動機並不單純，而其對資料之看法並非客觀，故其提供之資料並不完全可靠，如果對此技術過份依賴，而乏其他方法去查証，則弊病可能甚大。

但決策研究法，也不是無懈可擊的。大體來說，有二種重要批評：(一)對研究方法技術性之批評：決策之性質，甚為不同，而所謂關鍵性決策和例行性決策，二者之間本無客觀標準可資區別。故研究者在選擇關鍵性決策時，勢必依賴其主觀判斷來定取捨。並且，決策過程，甚為複雜，研究者是否能追溯此過程中一切參與者之所有行為，並且衡量其影響力，甚為可疑。(二)對研究方法原則性之批評：較前者更嚴厲之批評為對此法原則性之批評。

我們知道，社區政治研究之目的在了解政治權力之結構及分配。但一個人的政治權力或影響力，除了在決策過程中表現外，難道就沒有其他表現方式嗎？換句話說，一個表面上不參加決策的人，就一定無影響力嗎？關於這問題，貝克來克和貝萊茲（P. Bachrach and M. Baratz）在其批評道爾的論文「權力之兩面」（“Two Face of Power”）（註十六）中，提出的答案是否定的。他們的理由是：一個事件或一個問題，必須先引起決策者之注意，才有變成政策之可能，其是否能引起注意，是由很多因素決定的。僅因其對整個社會的重要性，往往不足以引起決策者注意。相反地，少數活躍份子之鼓動反更有效。故這些活躍份子，即使本身並不參與決策，其影響力決不可忽視。此外，政治權力具有兩面：它不僅表現在決策中，也表現在阻止決策者去注意某些問題，儘管這些問題是社會上許多人急迫想要解決的，例如若干美國財界鉅子，並不積極參加決策，但決策者往往時刻顧到他們的立場，對他們深惡痛絕之事，決不制定為政策，儘管有時這正是社會大眾所需要的。

#### 四、研究成果之檢討

社區政治權力結構之研究，成果究竟如何？學者見仁見智，並無定評。以筆者之看法，研究者個別之成就雖相當可觀，但這類研究似還未能對現代政治學家亟欲解答，同時也是引起他們去研究社區政治之基本問題。即權力之本質、結構與分配等提供圓滿答案。

現在，我們擬指出其積極貢獻。首先，研究此方面之學者，已產生了若干當代政治學界公認為水準相當高，相當重要的著作，如前述亨特之「社區權力結構」，道爾之「何人治理？」（註十七）。這些著作都是以嚴肅的態度探討政治學上若干最基本的問題，並且試圖籍實証研究，來建立權力理論。在研究之過程中，研究者不僅表現出高度的方法自覺，而且運用種種行為科學之技術。這些優點，在現階段政治學者著作中，並不多見。其次，純就方法論的立場看，這類的研究，在研究設計與資料蒐集及分析之技術上，均有可取之點。在研究設計方面，一個這樣的研究，可說是在一個小範圍內探討一個大問題。本來權力問題，是甚複雜而牽涉甚廣的，討論起來，常易流為空洞，作實証研究時，重心也不易把握。把它放在一個小範圍如一個社區，反倒容易落實與具體，也可深入探討。道爾曾說歷史上最深刻的研究權力之政治學家如亞里斯多德，馬基維里等都是研究城邦而非大帝國的，就是此意。在研究技術上，這類研究，是兼收並容的。傳統之文件分析，歷史敘述，固然用到，而行為科學之技術如問卷、訪問、參與觀察，也往往廣泛運用。因此常能收新舊技術之長，有利於研究成果之達成。

雖然社區政治權力研究，有許多優點，但也有很大的缺點，以致不能為政治權力之本質與分配等問題，提供理論性之答案。

大體說來，主要缺點，約有二端。（一）一個社區，充其量，不過為政治社會內之次級系統。社區內之政治情形，是否即為整個政治社會的情形之正確反映，殊成問題。一個社區內的重大政治

問題，不見得就是政治社會中之重大問題，而政治社會所面臨的重大問題，也不見得在社區內得到同等重視。而社區內之政治權力結構與分配形式，也不一定就是整個政治社會內權力結構與分配之標準形式，雖然二者相似的可能性恐怕是相當大的。如此說來，利用社區政治權力結構之研究來了解權力，在理論上是不無困難的。

(二)社區政治研究，無論在研究之結果，抑或理論之建立上，均受了研究者個人價值判斷頗大的影響。在這裡，我們要指出，現代社區政治權力結構之研究者，對於社會權力如何結合與分配，有二種截然相反的看法。其一係道爾等的看法，即所謂「多元民主」模式；另一係亨特等社會學家之看法，即所謂「權力精英階層」模式，社會學家密爾斯 ( C. Wright Mills ) 為此派之理論家。根據第一種看法，由於社會上人們擁有之政治資產，如社會地位、財富、教育、及能力等之不平等。他們之政治權力自然是不平等的。但這並不表示社會上存在着一個獨佔性的統治階級。因為在現代的立憲工業國家，政治資產之不平等是分散式，而非累積式的。換句話說，一個富翁不一定就是一個教育高的人，而一個教育高的人不一定有錢。而一個華胄世裔，可能缺少二者。此外，由於利益不同，興趣互異，資產多的人士，決不可能為任何一個政策，團結一致。是以在不同政策之決策過程中，常湧現不同類的領導份子，代表著社會上形形色色的人群與團體。因此，現代的立憲政治社會，雖不能說是一個政治權力平等的社會，但確是一個民主開放的社會。

根據另一派的看法，現代的所謂「民主社會」，實際之統治者為一個所謂「權力精英階層」。這個階層的份子，擁有龐大的經濟力量，為政治活動之幕後操縱者。由於經濟利益相同，這個階層的份子，即使在政策之小節上有分歧，在基本原則上，意見是一致的，因此，說他們為一統治階級，並不為過。

這二種看法，孰是孰非？甚難定評。它們都有堅強之擁護者與嚴酷之批評人。雙方之論証，都相當有力，但也各有偏失。我們不擬在此對這一近年來政治學界之重要論辯，多加討論（註十八）。但想一敍此種不同的看法，為何造成？儘管論辯之雙方，都自認自己之研究為客觀，而指摘對方之錯誤，是由於其主觀之偏見阻止其選擇正確之方法，但細察雙方之論証和研究方法，似乎都不是無懈可擊的。事實上有人曾說當政治學家研究社區政治結構時，常發現多元民主；而當社會學家作這類研究時，常發現權力精英階層。這說法雖跡近挖苦，但似乎相當有理。這話的含義表示看法之不同，是由於研究者之個人價值不同所致。這種價值之不同，可能是兩種學門之傳統不同所造成。由於價值之不同，研究者在界定研究對象和決定研究途徑與方法時，往往不同，而方法與研究對象界定之不同，遂令實証之結果不一樣了。這個事例似乎證明在今日社會科學理論之建立上，仍不免理論家個人價值之影響。

## 註 釋

(→)關於政治學家之社區研究，參閱 Nelson W. Polsby, Community

Power and Political Theory (New Haven, Yale University Press, 1963).

(⇒ Robert S. Lynd and Helen M. Lynd, Middletown (New York, 1929); Middletown in Transition (New York, 1937)).

(⇒ William L. Warner, et. al., The Social Life of a Modern Community (New Haven, 1941); The Status System of a Modern Community (New Haven, 1942)).

四關於權力分析，參閱 Herbert Simon, "Notes on the Observation and Measurement of Power," Journal of Politics, Vol. 15, No. 4 (Nov. 1953), pp. 500—506; Robert, Dahl, "The Concept of Power," Behavioral Science, Vol. 2, No. 3 (July, 1957); pp. 201—215.

(五)重要的作品有 Thomas Hobbes, Leviathan (New York, 1947); Flix E. Oppenheim, Dimensions of Freedom (New York, 1961)；Bertrand Russell, Power (New York, 1938), Bertrand De Jouvenel, Power (New York, 1945).

(六) Robert A. Dahl, Who Governs? Democracy and Power in An American City (New Haven, 1961), preface p.v.

(七)關於此派的觀點，請參閱 Peter Bachrach, The Theory of Democratic Elitism, A Critique (Boston, 1967), esp. Chapters 2, 3, 4.

(八)George A. Hillery, Jr. "Definitions of Community : Areas of Agreement," Rural Sociology, XX (1955), pp. 111—123.包括一九〇一至一九五〇間之定義。

- (+) August B Hollingshead, "Community Research; Development and Present Condition," American Sociological Review, XIII (1946), pp. 136—146.
- (+) Gordon W. Blackwell, "Community Analysis," in Roland Young (ed.) Approaches to the Study of politics, (Evanston, 1966), pp. 305—317.
- (+) 大體來說，若干歐美大都市的情形如下：每一城市中包含數個社區，在「都市化」程度低的地區，真正的「社區」是存在的，在「都市化」程度高的地區，個人感興趣的為他的「工作組織」("work organizations")，真正的社區是不存在的。 Scott Greer, "Individual Participation in Mass Society," in Roland Young (ed.) Approaches to the Study of Politics (Evanston, 1966), pp. 329—342.
- (+) Nelson W. Polsby. op. cit. pp. 9-10.
- (+) 關於社區權力結構之研究途徑，參閱 W. J. M. Mackenzie, Politics and Social Science, (Harmondsworth, Middlesex, England, 1968), pp. 213—243. 利用名譽、地位法 (reputation-position method) 之重要作品有：F. Hunter, Community Power Structure (Chapel Hill, 1953); F. Hunter, Ruth, C. Schaffer, and Cecil B. Sheps, Community Organization in Action and Inaction (Chapel Hill, 1956); F. Hunter, Top Leadership, U.S.A. (1959). 決策法 (decision-making method) 之代表作品為 Robert A. Dahl, Who Governs? (New Haven, 1961).
- (+) 對此法最嚴酷之批評為 Nelson W. Polsby, Community Power and Political Theory (New Haven, 1963) pp. 20—57.

(由)Robert A. Dahl. Who Governs? Democracy and Power in An American City (New Haven, 1961).

(由)Peter Bachrach and Marton S. Bartz. "Two Faces of Power," American Political Science Review, Vol. 56 (December, 1962), pp. 947—949.

(由)關於此類研究，最客觀而深刻之評價為 W. J. M. Mackenzie, op. cit.



