

社區權力結構之線索

Thomas M. Meenaghan 作
章 英 華 譯

社區工作人員由何處去發現地方之權力分配？已為接受的指標可靠嗎？本研究分析了八十二個社會科學之個案研究，試圖測試社區特質與權力結構間的相關，顯示了驚人的結果——有益於實地工作。

一般都承認，能影響社會工作實施的社區特質為地方的權力分配。社區的權力結構往往可影響社會工作的有關問題調適策略的決定 (decision-making strategies of intervention)。譬如，若權力由精英集團所把持，則問題調適應包含：找出權力結構之弱點，組織無權力者，由社區外補充資源，以及動員各個精英。在權力來源為多元的社區，問題調適則着重於教導各領袖明瞭自己獨特的權力範圍，並且要能發展並運用種種結合^①。

由於深感受取問題調適策略之前確定權力分配的用處，如何設法從其他顯而易見的社區特質推斷出權力結構，很值得探究。描述這些特質及其與不同權力結構之關係的文獻頗為豐饒。但大都來自社會工作以外的學科，並且對實地工作者的好處甚是微小。本文的目的，即在評量社區權力結構方面的研究，並從中擷取有利於社會工作實施的東西。

首先不妨探查一些社區權力結構的理論。羅西 (Rossi) 指出地方政府的型式，與政治活動的程度，都足以影響社區權力結構成為某種特殊形式^②。瓦哈德 (Wachtel) 發展了一套指導方針，以決定社區所正存在的為何種權力結構。她的方針試圖衡量社區之經濟與政治生活，並使社區工作人員以之推論出社區的權力結構型態。瓦哈德模式的重心在，少數地方人士擁有之企業富權的程度如何？是否有積極的，競爭的和政黨的政治活

動。若前者為重，則精英型態的可能性大，若屬後者，則為多元的權力結構^③。

頗相類似的，羅吉斯 (Rogers) 也提出有關權力結構的一串假設。以共同社區 (Gemeinschaft) 和結合社區 (Gesellschaft) 的概念為依據，他說明結構的複雜性影響及權力結構型態。結構複雜的社區傾向於多元領導的，結構簡單的則傾向於精英領導^④。

也許和工作決定關係較密切的，應是社會科學中好些經驗性的研究，它們試圖探測，特殊社區特質與權力結構的相關性。可是這種研究的貢獻，殊為有限。理由在：(1) 各研究的發現，都是獨立的，雜亂的，甚且相互矛盾，均未顯示社區特質與權力結構間的一致關係^⑤。(2) 已有的社會科學資料大都來自個案研究。儘管個案研究都有很好的描述資料，但很難由之概念化，而明瞭社區特質與權力結構之關聯。(3) 個案研究的資料均缺乏適當的比較分析。^⑥也許最富雄心的比較研究當為華爾騰 (Walton) 所做的^⑦。然其樣本太小，許多有意義的變項又沒使用，因而成果大打折扣。基於上述理由，許多工作決定常依賴未測試過的理論假定，而非經驗性的發現。

研究設計

為求探索既存個案研究未發掘的潛能，筆者蒐羅了八十二個社區研究

行內容相關分析 (correlational content analysis)。選擇過去研究的準據有二：出版年代，以及是否為同輩社會科學家所稱許。

出版年代的使用，目的在求能涵蓋以權力問題為研究焦點的時期。一九五〇年，亨特 (Hunter) 發表的「社區權力結構」為約略的起始分界點，而一九七〇年不論分析雜誌，書籍名稱，及書評，都指出該年有關社區權力分配經驗性研究的終止^⑧，因而以一九五〇——一九七〇間的相關研究為搜集對象。這種經驗性研究衰微的現象，顯示一九六〇年代末期，比較分析備受重視，而非枝微末節的個案研究了^⑨。

樣本又進一步的過濾，只取為社會科學家們所認為有意義的。凡印行成書或載於專門雜誌的研究，多少都已由其他社會科學家所評鑑，這樣的出版物，才是我們所選擇取的。使用這一準據較深的理由在，有關社區權力發表過的研究，大多數不是徒增混淆，就是惹起紛爭；而本研究目的在於澄清混淆，只分析其主要來源，順理成章。因而未發表的論文和報告，均排除在外。

篩選兩道，只剩留八十二個社區權力的研究，我們雖不能說窮盡所有相關研究，但如此的樣本，已能合乎研究設計與問題分析的要求了。不見得其他研究者，做類似比較探究時，會採用完全相同的樣本，不過至少我們確信，將與本研究之樣本有相當的重疊。

本研究的目的在測量依賴變項，即權力結構型態，與十七個有關社區結構和過程之獨立變項間之關聯。為達此目的，研究者對諸依賴與獨立變項均予運作定義，並於內容分析時使用這些定義。依賴變項之定義如后：

※精英領導——若個案研究顯示，地方上各種權力，大都由一小撮人所掌握。

※多元領導——若個案研究顯示，地方上存在着兩個權力集團，其權力因特殊的問題而有不同，或各踞社區之某一特殊範圍。

※無定形領導——若個案顯示缺乏任何持續的權力模式。

※無法分類者——凡均無法歸入以上三類者。

獨立變項來自二方面：社區理論家，包括社會科學家與社會工作家，所提出的變項；社科科學有關社區權力研究中，常使用的變項。由這樣的來源形成十七個假設，這些假設也都成為內容分析的主要依據。我們將獨立變項分屬四種社區生活面下：(1)人口：年齡，人口數，人口成長，種族組合，民族組合，和宗教。(2)經濟：工業化、分化 (diversification)，外地業主 (absentee-ownership)，和經濟團體。(3)政治結構與過程——政黨數量，政治團體數量，競爭與衝突，社區型態，以及。(4)社區問題：複演性 (recurring)，公衆性 (public)，和範疇。所有發現均以這四組生活面依次討論。

內容分析

人口 羅吉士 (Rogers)，或者可算上瓦哈德，曾提出這樣的理論：「年代古老，地域狹小，人口穩定甚或減少，種族組合及民族組合同質性高的社區，傾向於精英型的權力結構^⑩；反之，缺乏這類特質的社區，則易為多元領導之型態^⑪。表一描繪出這些變項間的關聯程度^⑫」。

由八十二個標本所導出的結果顯示，六變項中，僅其一與權力結構型態具統計上之意義關聯。儘管種族的異質性很可能導致非精英領導型態，不過其相關檢定，未達意義水準。僅地理區域顯得與權力結構型態有所關聯，南部以外地區，較可能為多元權力結構。如此所引伸的結論，恰與有

關權力結構文獻假定的相反，人口特質與權力結構無甚關聯，實地工作決定不必留以太大注意。

表一、人口變項與權力結構型態之關係

準水義意	導所test-Q由	項變各含包	：項變立獨
數係關相之出	數究研之	口	人
不着顯不	-11	25	齡年
不着顯不	+27	74	數口人
不着顯不	-10	50	長成口人
不着顯不	+34	44	族種
不着顯不	-08	31	族民
10>P>.05	+45	73)域地(方南非

經濟 羅吉斯和瓦哈德也假定，若社區之特質為工業化程度低，經濟分化不顯著，外地業主之公司多，特殊經濟團體少（如，工會、納稅人聯盟、商會），則很可能為精英型權力結構¹³。由表二可看出這些變項間的關係。

表二、經濟變項與權力結構型態之關係

準水義意	導所test-Q由	項變各含包	：項變立獨
數係關相之出	數究研之	口	人
不着顯不	+27	67	化業工
不着顯不	+28	64	化分
02>P>0.1	+65	40	主業地外之 例(比高)
20>P>10	+56	44	體團濟經 (多)

結果指出，權力結構與工業化和分化之關聯並不顯著，再次，研究發現推翻了權力結構模式的兩項主要假定。不過，另一受測變項，即外地業主之高比例和特殊經濟團體，與權力結構，具顯著的關聯。尤其值得注意的是，特殊經濟團體的眾多與非精英型權力結構之關聯。

這樣發現，有個可能的解釋，即特殊經濟團體均偏向從事與自我利益契合的各種活動。整體言之，團體數越眾，利益團體間之競爭，可能性越大，如此越易使權力安排不致集中少數。

結果亦指出，外地業主之高比例與非精英領導結構相關顯著。如此發現與有關文獻頗相逕庭¹⁴。不論是理論作品抑經驗性研究，都明白指出，外地業主於社區權力結構中，並未佔一席之地，因為：(1)他們過份着重跨社區之公司，(2)他們易於流動，以及(3)他們恐怕損害一般人對公司之印

象，而避免介入當地時起紛爭的問題。

有這樣的說法：基於上述三理由，地方當權人物，將填補社區因如此情況所產生的權力真空，而變得權位更重。然而八十二個社區研究的分析，並不支持這等觀點。反之，資料顯示，外地業主居多的社區，其地方人物，並不比本地業主居優社區之地方人物來得較有權勢。若這發現可靠，可能的解釋為，外在業主更可能藉不同的人與團體而謀取權勢。

政治結構 羅西和瓦哈德曾主張，地方社區裏數個政黨的存在有助於多元權力結構的形成^⑤。這假定可擴展而成；政黨以外的政治團體量越多，多元權力結構的存在越可能。還可延伸為：社區內之衝突越廣泛，越容易產生多元權力結構^⑥。對八十二個研究的分析，試圖測驗這三個假設，並同時看看社區型態（城市與小地方或大於城市的社區）以及權力結構型態間，有否關聯。表三陳列出政治變項與權力結構間之關係。

表三、政治變項與權力結構型態之關係

準水義意	導所test-Q由	變一每含包	；項變立獨
數係關相之出	數究研之項	：素因治政	
着顯不	+25	43	量數黨政
P>0.005	+89(非精英)	47	團量治政
01>P>0.01	+ .77(非精英)	59	突衝爭競
着顯不	.17	73	態型區社

雖然資料並未顯示政黨數量及社區型態與權力結構之關係，於其他二變項却與權力結構型態，關係顯着。這樣的發現強烈的指出，社區內的政治過程和活動與權力分配關係密切，而正式政治結構之影響微乎其微。有組織的政治團體。以及競爭衝突的過程，往往使權力結構與不同團體之利益緊密關聯，如此則產生較分散的權力分配。

社區問題 要回答何人當權的問題，經常取決於研究者分析權力結構所選擇的焦點問題為何。有些類型的問題與特殊之權力結構不可分割，但要仔細考慮研究者焦點問題的選擇，是否混淆了研究發現。能影響問題選擇之變項包括，問題的持續，單獨的抑複消的；問題的性質，公眾的抑私人的；問題的範圍，世界性的抑地方性的。有關這些變項之文獻指出，任何社區權力模式，若都以複演的，公眾的，世界性的問題為中心，則傾向於多元權力結構^⑦。

表四、即為對這些變項的說明

準水義意	導所test-Q由	變一每含包	；項變立獨
數係關相之出	數究研之項	：素因治政	
0.2>P>0.1	+66 (非精英)	48	演 複
03>P>0.2	+41 (非精英)	51	衆 公
着顯不	23	48	疇 範

資料顯示，複演的與公眾性的問題與多元權力結構相關顯著，而問題之範疇則未見關聯，我們推測，若選擇的問題為經常出現且本質上以公眾為主，則研究者分析的問題，為社區所完善發展的，其日已制度化了一套問題解決的步驟。如此的步驟而需分工，並予專業人員，計畫專家和政治人物以權力角色。達爾（Dahl）等人曾說，解決問題的過程一日制度化，即意指非精英型態之權力分配¹⁸。顯然的，只取複演及公眾性問題來推論權力結構之研究，方法上都有所缺陷¹⁹。

實地工作時之選擇

由各經驗性研究中可看出，許多涉及特殊變項與權力結構型態間之關係，均無法肯定，並且於設法推斷社區權力模式時也不值得重視。不過有七個變項——地域，外地業主的存在，政治與經濟團體數目，競爭衝突之程度以及研究以公眾及複演問題為主——和權力結構形態之相關，皆遠統計上之意義水準，這些都是社區工作人員初步決定權力模式時所能引以為據的。這些變項的使用，為中介性的：一旦權力全形（power configuration）得以確定，則可直接運用史別須特（Siecht）的設計，而區別工作問題之類型與與革策略間之關係²⁰。

若權力模式屬精英型的，則工作人員當衡量有關與革問題與精英利益間之關係。工作人員設法決定所引進的與革是否迎合精英們的利益，或無其影響，或相抵觸。只要精英們不認為這些問題抵觸他們的利益，工作人員即可妥當的推論，工作策略當是同心協力的。如此情況下，工作人員可假定才幹之士與協助人士的一般角色，並且強調較傳統的工作技術，即教育，意識的激發，以及聯合行動。這樣戰術的可能資源及對象，由精英集團選出，他們對與革計畫的達成，都具無比的潛力。

這項策略運用時，工作人員應牢記心中，研究常顯示，精英集團之社會

互動，住居地區，與職業等的模式，往往使他們與一般大眾演隔離²¹。這種隔離需要補助溝通網（compensatory network of communication）的使用，透過工作人員而聯繫上與精英集團往來密切的中間人。中間人可由精英成員之親戚和與精英多少有職業或社會接觸之平民律師中選出。這樣非正式的聯繫有助於動員精英，其終極目的在使精英成為行動體的成員，而避免廣濶的組織工作。

若有關與革之策略與精英集團利益抵觸時，社區工作人員毫無理由推斷精英可用為改革資源或行動體系的成員。不過工作人員不妨將精英列為目標體系（target system）或設法阻止他們產生敵對的力量。在此兩種情況下，工作策略都較缺乏協同性，而且工作人員也得較切身的參與鼓吹行動及組織黨派。

於精英領導之社區，方略正與精英利益相左時，務必確認出衝突來源——不論事實的抑潛在的，並據以算計出使用衝突性策略成功的可能性有多大。於確認衝突來源時，可資利用的為與地區之一般機構，公共基金之需求，州法律，以及州和國家組織之影響力。由於社區內的資源模式以及所導致一般民衆的疎離感，精英們掌握絕強的權勢，因而於精英社區中，上述非地方性之資源尤其有助於衝突性策略的實施。實地工作時，工作人員也將發現李文（Lewin）的場域理論（Field Theory）頗具效用，以之可辨識出衝突與變遷情境中正反兩面的力量，並採取應對措施²²。

若為多元權力結構型，工作者當明瞭分散於各問題的權力可能配置於嚴密的分工下。如此分工均派予行政與技術專家重要角色，並且於各個不同區域都不致重複。一旦社區工作者確認出多元權力模式而所施計畫又與深具控制力之主要人物的利益，傳統與政策相符，他應當直接或間接的與關鍵人士一道與工作之推行。同時應教導關鍵人士明瞭，中心問題以及其團體之利益與需要。

然而若當權人物與行動團體間常意見相左，需採衝突性較強的策略。特別的戰術，由傳統之遊說，以至公然抗議和爭議，都依當權者顯示的抵抗力而隨機應變。如精英型態之社區般，實地工作者越是採非協同之措施，

越需集中量於組織與繼續利益團體。

於多元權力社區，應當使用下面的工作途徑：(1) 抽擇必要知識，宣揚策略，以使各個個人，組織與團體能據以衡量自身利益。(2) 政治性的處理社區之各主要因素，並創立各種聯盟以發揮權力資源之最大作用。(3) 教育相關領域之當權人士。(4) 必要時，從事於其類的衝突行動，以導向協議與妥協。

總而言之，一向被認為與社區權力模式應顯着相關之變項來測驗，顯出驚人的結果。雖然不少變項證明並非社區權力模式之可靠指標，好幾個變項則顯得關聯密切。這些發現若與變遷之問題和策略湊合起來，對組織地方社區內之實地工作及避免採用協同抑衝突措施時之墨守成規和遲疑不定，深具效用。

註釋

① Dawn Day Wachtel, "Structures of community and Strategies for Organization," *Social Work*, 13 (January 1968) pp. 85-92."

② Peter Rossi "Power and Community Structure" *Midwest Journal of Political Science*, 4 (November 1960), pp. 390-401.

③ Wachtel, op. cit.

④ David Rogers, "Community Political Systems: A Framework and Hypothesis for Comparative Studies," in Bert E. Swanson, ed., *Current Trends in Comparative Community Studies*. 1962), pp. 31-48.

⑤ Peter Friedman, "Community Decision-Making in the United States," *The New Atlantis*, 2 (Winter 1970), pp. 131-142.

⑥ Ibid.

⑦ John Walton, "Substance and Artifact: The Current State of Research on Community Power Structures," *American Journal of Sociology*, 71 (January 1966), pp. 30-39.

⑧ Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of*

Decision-Makers. (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953).

⑨ Rossi, op. cit.

⑩ Rogers, op. cit., and Wachtel, op. cit.

⑪ 本文所引用之研究，為求統計分析之便利，將多元權力型與無定型者合併為非精英類型 (non-elitist)。

⑫ 所使用之相關係數為 Yule's Q，若變項二分時，容易計算，又能直接解釋。所以採用該統計法，主要因樣本太小，而許多研究又未包含某些變項，這些因素常導致交叉表中之次數太小，無法以卡平方檢驗。見 G. Udney Yule and M. G. Kendall, *An Introduction to the Theory of Statistics* (New York: Hafner Publishing Co., 1958); and M. J. Moroney, *Facts from Figures* (Baltimore: Penguin Books, 1953)

⑬ Rogers, op. cit., and Wachtel, op. cit.

⑭ See, for example, Robert F. Agger and Bert E. Swanson, *The Rulers and the Ruled: Political Power and Impotence in American Communities* (New York: John Wiley & Sons, 1964)

⑮ Rossi, op. cit.; and Wachtel, op. cit.

⑯ Agger and Swanson, op. cit.

⑰ Friedman, op. cit.

⑱ Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Heaven: Yale University Press, 1961)

⑲ Thomas Anton, "Power, Pluralism and Local Politics," *Administrative Science Quarterly*, 67 (March 1963), pp. 448-457

⑳ Harry Specht, "Disruptive Tactics," *Social Work*, 14 (April 1969), pp. 5-16.

㉑ G. William Bombhoff, *The Bohemian Grove and Other Retreats: A study in Ruling-Class Cohesiveness* (New York: Harper & Row 1974)

㉒ Kurt Lewin, *Resolving Social Conflict* (New York: Harper & Row, 1948.)