

書名：*Ethnics, Machines, and the American Urban Future.*

編者：Scott Greer.

出版資料：Cambridge, Massachusetts: Schenkman
Publishing Company, Inc., 1981.

黃文齡*

這本論文集由葛理爾（Scott Greer）主編，包括羅勤（Roger W. Lotchin）、米勒（Zane L. Miller）和麥斯特（Richard J. Meister）等多位學者的論著，分別就城市政治的發展史及其未來展望提出他們的看法。文中正反兩面的精采辯證，不僅使讀者能夠對十九世紀至二十世紀美國城市發展有更深層的認識，也為讀者提供了思考空間，共同探究美國城市政治史的重要課題。

羅勤的論文〈兩次世界大戰間的美國城市政治〉（“Power and Policy: American City Politics between the Two World Wars”）的重點在於解釋一九一八年到一九四五年之間的美國城市政治史。這種研究方法比較傳統，因為在這段期間，美國經歷了兩次世界大戰、黃金十年和全國性的經濟大恐慌（Great Depression），所以史家多以此為研究重點，以期凸顯城市政治史的變化。羅勤認為這四件大事是影響城市政黨組織起伏的主因，其重要性遠超過其他因素，如種族、階級意識、地域關係或政黨組織間的對抗。

米勒的文章〈政黨頭目，政黨機器和城市政治運作〉（“Bosses, Machines, and the Urban Political Process”）的重點在於探討進步時代（Progressive Era）美國城市政治運作的情形，仍延續其成名作《政黨頭目考克斯的辛辛那提市：進步時期的城市政治》（*Boss Cox's Cincinnati: Urban Politics in the Progressive Era*，一九六八年初版，一九八一年再版）的主旨：城市政

*中央研究院美國文化研究所助理研究員

治史是對當時環境的一種反映。米勒分析城市中政黨頭目（Boss）和政黨機器（Machine）之起源，以強調社會變遷和政治演進之關聯性，對自十八世紀迄今的美國城市政治發展史予以全盤的解釋。

麥斯特的文章〈種族，政黨機器和美國城市的未來〉（“Ethnics, Machines, and the American Urban Future”）則強調種族（ethnics）和黑人在城市政治中的地位日趨重要的事實。基本上麥斯特認為種族和黑人為尋求政治權力，不惜犧牲部份權益，依附政黨頭目和政黨機器，但他們不願改變現有政治架構的保守立場，與政黨頭目和政黨機器的立場不謀而合，亦是兩者得以合作的原因之一。麥斯特更進一步證明，這種互利共生的結果造成政黨頭目和政黨機器勢力之延續。

本書有兩個重要爭議：對政黨機器功能的質疑和政黨機器時代是否已經結束。針對政黨機器功能的質疑，編者和三位作者各自提出看法。麥斯特引用社會學家摩頓（Robert K. Merton）和政治學者渥弗格（Raymond Wolfinger）的理論，來解釋政黨機器的功能。摩頓認為政黨機器有其社會功能，這是一般傳統組織所無法取代的。政黨機器是一個有組織、權力集中，並一直保持良好秩序的團體。其內部具有嚴格的階級制度，服從政黨頭目的命令行事，並由政黨頭目統籌指揮各級選戰，以安置「合適的人」（“the right man”）於各類職位中。同時，政黨頭目亦對於其僚屬論功行賞；對貧民、移民和需要幫助的人給予不同的協助；對商人提供特權，以獲取金錢上的利潤；政黨機器亦提供個人或種族晉昇的管道。渥弗格除肯定摩頓對政黨機器各項功能的解釋之外，更進一步指出，政黨機器不一定是權力集中，亦無需依恃政治腐化而生存。麥斯特同意摩頓和渥弗格的理論。米勒亦持相同的看法。米勒認為政黨機器以最直接的方式回應人民的需求，這是一般組織所做不到的，而政黨機器在策略運用方面深具彈性，以因應社會形態的轉變，延續其政治生命。

羅勤則持相反的立場。羅勤懷疑摩頓和渥弗格的理論之正確性。

他以一九一八年到一九四五年的城市政治研究證明政黨機器不具有摩頓等人所提的任何功能。同時，他亦不認為此組織的政黨頭目有能力回應都市化過程中所產生的任何問題。編者葛理爾以社會學者的立場亦不同意政黨機器或其政黨頭目會幫助窮人和移民者解決困難。他認為此組織是專為贏得城市選舉的團體，其唯一目的僅止於延續政治生命。葛理爾甚至認為政黨機器是一個有組織的剝削者，不僅欺負新進移民，更侵佔全體市民的財產。

至於政黨機器時代在二次世界大戰後是否已進入強弩之末，學者們分為兩派，各申己見。羅勤主張政黨頭目和政黨機器已經式微，被社會所淘汰。他所持的論點是都市化過程中所產生的複雜性已超過政黨頭目和政黨機器所能控制的範圍。他認為政黨頭目和政黨機器的支持者，如移民，早已往他處發展，或受制於移民法的限制，數目大減，而政黨機器所暴露出的政治醜聞及貪污事件，打擊了支持者的信心，不願再與之為伍。政府鼓勵民間來組織社團，因此人民無需經由政黨機器尋求解決之道。城市政治之惡化迫使中上階級相繼遷往他處，留下者多為低收入戶或依恃社會救濟金生活者，政黨機器所能掌握的財源相對減少，於是政黨機器的財力大不如前，政治影響層面不但不能擴張，反而減弱，政權遂轉移到主張改革的中上階級手中，政黨頭目和政黨機器呼風喚雨的日子不再。因此都市改革派的勝利亦是政黨機器式微的主因。米勒與羅勤的立場一致，他認為改革派的主張順利推行，城市生活水準提高，選民具有獨立意志投票，福利國家制度之推廣，以及市政專家化等因素，都是造成政黨機器風光不再的原因。

麥斯特則提出相反的意見。他認為政黨頭目和政黨機器的時代迄今並未結束，他們對政治的影響力依然存在。他的主要著眼點在黑人和各民族與政黨機器的關係。麥斯特懷疑改革派是否真的能夠取代政黨頭目和政黨機器的地位，獲得人民的信賴與支持。他以一九六〇年代及一九七〇年代的種族紛爭和黑人民權運動證明，只要城市內有黑人問題和種族問題存在，政黨機器就不會消失。黑人和

其他民族為爭取自己的政治權力，會依附於任何可以協助他們的團體，改革派自始即不願與黑人或其他民族分享政治權力，因此黑人和其他弱勢團體自然會選擇與政黨機器合作，政黨機器的力量就會持續下去。

正如編者葛理爾所言，學者們希望藉由探討城市政治的種種問題，更了解美國社會的演進。他們主要的議題在於討論政黨頭目和政黨機器在城市政治中的地位。進步史家認為此乃城市之瘤，不除不快；社會學者則肯定其穩定社會的功能；政治學者則視之為政治運作下的產物，強調其政治性；持種族論者則視之為歐洲封建思想下的產物。各家說法不一，但都凸顯了政黨頭目和政黨機器在都市化過程中所扮演的重要角色。三位學者提出各自論點之外，亦對政黨頭目和政黨機器的存續問題提出見解。姑不論他們立場對錯與否，他們全忽略了來自基層的聲音。政黨頭目和政黨機器的支持者多為市井小民，這是眾所周知的事，可是幾乎所有相關研究都以政黨頭目和政黨機器為重心，而忽略探討其支持者的立場，畢竟選舉的成功與否直接關係政黨組織的成敗強弱；選舉是經由民主過程產生的，而支持者也是透過選舉表達其支持之意。因此，若純由外在環境、政黨頭目個人之特質、政黨機器組織內部的紛爭或改革派居強勢等理由，來評析政黨頭目和政黨機器之成敗是不夠的，因為這些都只是關係持續的部分原因，更重要的是支持者的態度與需求。自十九世紀至二十世紀，支持政黨頭目和政黨機器的人不斷在更迭中，而支持的理由亦隨之轉換。下層階級的居民支持政黨頭目和政黨機器首要在於物質之獲取，以求得生存。溫飽之餘，他們繼續採支持的態度，乃在於對改革派之不信任，這種信心危機使得社會階級對立的現象益發顯著，這批人終於以支持政黨頭目和政黨機器為護身符或晉昇之階。一九二〇年代初期或新政（New Deal）的確帶來全國性的繁榮，但這並不意謂已照顧到這批人的需求，更何況是在大恐慌之際。因此，若以一九二〇年至一九四五年的各項全國性建設和施政，來解釋政黨頭目和政黨機器這種地方性強的組織式微，有

失周詳。再者，政黨機器是一個政治、經濟和社會交互影響下的產物，已是不爭的事實。既然如此，政黨機器必定隨社會異動而自我調適。因此，將二十世紀初此組織的特質運用於一九二〇年代以後，不僅忽略其既有之彈性（flexibility）特色，亦漠視了中下階級需求之轉變。

總括而言，麥斯特的作品最能闡釋都市化過程中所產生的問題，同時亦兼顧社會的彈性與複雜性。麥斯特以各民族間之需求和黑人之需求，驗證社會之複雜性及政黨機器因應社會變遷的彈性特色。他的論證也在證實因為黑人及其他民族的需求使得政黨機器繼續挺立於政壇之上。不過，筆者認為最值得注意的是黑人的處境和二十世紀初的移民類似，兩者最大的不同在於前者對政治有強烈的企圖心。一九六〇年代起，無論種族歧視問題的嚴重性或黑人城居人口的大量增加均非二〇年代可比擬，依附政黨力量捍衛自我的現象比比皆是，而政黨機器就有存在的價值。在重視政黨機器時代是否結束的同時，我們更應該注意政黨機器影響力消長的問題。社會日趨複雜，城市人口不斷膨脹，政黨機器畢竟是地方性的組織，要掌握全局並非易事，因此要出現如二十世紀初的超級政黨頭目或達到坦慕尼（Tammany，民主黨在紐約市的政治組織，成立於一七八九年）在二十世紀的強勢已不可能。所以，筆者認為政黨頭目和政黨機器是否消失此一問題並不能以二分法來解釋，城市中更多重要的事情有待解決，政黨頭目和政黨機器氣燄已弱，不再成為焦點，但並不意謂它們就此消失，因為還是有人需要它們。

這本書值得研究美國城市政治史及關心美國城市發展的學者參考，特別是每篇文章之後的參考書目更提供豐富的相關資料，有助於進一步之研究。