

南开大学学位论文电子版授权使用协议

(请将此协议书装订于论文首页)

论文《》系本人在
南开大学工作和学习期间创作完成的作品，并已通过论文答辩。

本人系本作品的唯一作者（第一作者），即著作权人。现本人同意将本作品收录于“南开大学博硕士学位论文全文数据库”。本人承诺：已提交的学位论文电子版与印刷版论文的内容一致，如因不同而引起学术声誉上的损失由本人自负。

本人完全了解《南开大学图书馆关于保存、使用学位论文的管理办法》。同意南开大学图书馆在下述范围内免费使用本人作品的电子版：

本作品呈交当年，在校园网上提供论文目录检索、文摘浏览以及论文全文部分浏览服务（论文前16页）。公开级学位论文全文电子版于提交1年后，在校园网上允许读者浏览并下载全文。

注：本协议书对于“非公开学位论文”在保密期限过后同样适用。

院系所名称：

作者签名：

学号：

日期： 年 月 日

南开大学学位论文版权使用授权书

本人完全了解南开大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：高祥皓

2009 年 6 月 18 日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	
解 密 时 间：	年 月 日		

各密级的最长保密年限及书写格式规定如下：

内部 5 年（最长 5 年，可少于 5 年）
秘密★10 年（最长 10 年，可少于 10 年）
机密★20 年（最长 20 年，可少于 20 年）

南开大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者签名：高祥岩

2009年6月18日

摘 要

富兰克林·D·罗斯福上台时，美国不但处于经济大危机中，它的自然资源也遭到了巨大地破坏，急需得到保护。为此，罗斯福在治理经济危机的背景下，积极开展保护资源的工作。

当罗斯福任纽约州州长时，萌发了一个计划：通过开展植树造林的活动可以为失业人员提供工作，这就是成立民间资源保护队的初步构思，其后，该理论又经过了详细的论证，逐渐变得可行。罗斯福上台后，向议会提交了建议，要求成立民间资源保护队，既能解决失业问题，也可以保护自然资源。1933年3月31日，保护队成立，它由内政部、农业部、陆军部、劳工部等部门合作运行。在运行过程中，保护队的指导罗伯特·费克纳为了保护队独立自主的地位进行了不懈的奋斗。罗斯福则为了使保护队取得常设性国家机构的地位进行了长期地努力，但仍未争取到该地位，最终，保护队被解散。保护队在运行过程中发挥了两种功能，一方面招募了大量的美国失业青年，救济了许多家庭，另一方面则极大地促进了资源保护运动的发展，在林业、保护水土、牧场经营等方面均有不凡的建树。通过研究民间资源保护队，论文探讨了罗斯福政府保护资源的工作。

本文研究的第二个个案是田纳西河流域管理局，探讨罗斯福政府如何开发一个区域的资源。管理局的建立起源于联邦政府对如何处理阿拉巴马州马斯尔肖尔斯的化学工厂和水坝的争论。罗斯福则把管理局作为区域规划的手段，致力于对田纳西河流域的综合开发。管理局在运行之初，曾与私营电力公司陷入一系列司法诉讼，最终，管理局获得了胜利。管理局推行的电力政策是“指标价格”政策，即通过薄利多销的方式：降低电力市场上昂贵的电价，同时也保障私营电力公司可以得到利润，最终使普通公众得到廉价的电力。在肥料生产方面，管理局积极推行示范农场计划，建立经济上营利、生态上稳定的农场。管理局对收购的水坝周围的土地采取了保护并开发的政策；它的林业政策既积极支持农场主在农场中植树造林，又宣传防火知识，它注重与其他部门合作来开展工作。管理局的水坝建设引起了消极的生态后果；滋生蚊子，在当地卫生部门的配合下，管理局采取了卓具成效的灭蚊行动。

管理局是联邦政府进行区域开发的一次尝试，罗斯福为此曾多次试图在全

国范围内推行管理局的模式，均未成功。

在 30 年代，伴随着经济大危机，美国大平原地区爆发了严重的生态危机：沙尘暴。该部分内容考察美国如何克服生态危机。持续了十年的沙尘暴严重影响了大平原地区，特别是南部大平原地区的公众生活和农业生产。在市场利润的刺激下，在大平原，农场主们开垦了大量的草地，破坏了草地的生态系统。而且，干旱周期也在 30 年代出现，这导致了沙尘暴的产生。第一次世界大战和 20 年代农业机械的广泛应运也对沙尘暴的爆发起了推波助澜的作用。

罗斯福政府把沙尘暴的起因归咎于错误的耕作方式，力图在该地区建立起长期抗旱的农业经济体系。在具体治理方面：水土保持局负责提供技术与指导，联邦政府通过建立水土保持区来普及治理措施并加强地方和农场主的合作；联邦政府通过紧急起垄计划暂时减小了沙尘暴的危害；它利用《农业调整法》调节农业市场，鼓励推行保护土壤的农作措施；联邦政府通过紧急牧畜收购计划疏缓了牧场主的经济困境；联邦政府也采取其他措施治理沙尘暴，诸如收购贫瘠的土地、种植放护林、再安置人口、执行《泰勒放牧法》。

总之，本文经过上述分析，得出如下结论：首先，在罗斯福时期，经济大危机便利了资源保护运动的开展，资源保护运动成为治理经济危机的有力手段。其次，资源保护运动必须立足于长远规划，必须吸引广大普通公众的积极支持。最后，罗斯福政府开展的资源保护运动在一定范围内停止了对自然资源的滥用，修复了受到损害的环境。这些措施有助于保护国家的生态环境，也表明：人更注重自然规律，谋求与自然和谐相处。

关键词：民间资源保护队；田纳西河流域管理局；沙尘暴；资源保护运动

Abstract

While Franklin D. Roosevelt was to be the U.S. President, America was suffering from the Great Depression, and its natural resources had been seriously abused which needed to be protected and restored as soon as possible. For this reason, Roosevelt took active measures to conserve natural resources when he was fighting against economic disaster.

When Roosevelt was still the governor of New York State, he realized that planting trees could provide jobs for the unemployed. His idea was the prototype of the Civilian Conservation Corp. After a series of debates and discussion, this idea had become more and more practical. Having become the host of White House, Roosevelt suggested before the legislation that the Civilian Conservation Corps should be founded to provide jobs and conserve natural resources. On March 31, 1933, the Corps was founded with the direct and joint instruction of Department of the Interior, Department of the Agriculture, Department of the War and Department of the Labor. In its operation, Robert Fechner, Director of the Civilian Conservation Corps, did much to make the Corps more independent. Besides, Roosevelt made great efforts to institutionalize the Corps, but he failed and the Corps was finally dismissed. The Corps had two functions in its operation. On one hand, the Corps had enlisted many unemployed American youth and had relieved lots of families. On the other hand, it also contributed to the conservation movement, such as the excellent operation and achievement in the forestry, the soil conservation and ranching. Through studying the Corps, the paper analyzes how Roosevelt administration protected natural resources from being abused.

The second case was the Tennessee Valley Authority (TVA), the paper researches how Roosevelt administration developed regional economy by exploiting natural resources. The establishment of TVA could date back to the attitude and resolution of Federal government to the issue of chemical plants and dam in the Muscle Shoals, Alabama. Roosevelt considered TVA as a means of regional planning and the Tennessee Valley should be developed in multiple-purpose. At the beginning of TVA,

the private electric power corporations tried to sue it but they didn't succeed. TVA's electric policy was "yardstick of power", which means "small profit and cheap price". TVA brought down the price of electricity while the private electric power corporations could also make profits. In the end, the consumers got increasingly cheap electricity. On fertilizer program, TVA promoted demonstration farm program. This program was to establish experimental farms that could not only make profits but also conserve soils. TVA protected and developed the land around the dams. Its forestry policy encouraged farmers to plant trees in their farms and popularized the knowledge how to guard against fires. TVA accentuated the cooperation with other departments. However, the Dam built by TVA led to negative ecological sequence which has brought lots of mosquitos. With local health departments' cooperation, TVA succeeded in resolving the problem.

TVA was an attempt for the federal government to develop a region. Roosevelt constantly tried to spread TVA's model all over the country, but he didn't succeed.

During of the era of the Great Depression, serious ecological crisis took place in the Great Plains. That is the Dust Bowl. In the case of the Dust Bowl, the paper researches how America overcame the ecological crisis. The Dust Bowl had lasted for ten years and seriously affected the Great Plains, especially the public life and agricultural production of the southern Great Plains. On the Great Plains, the farmers reclaimed too much grassland in order to make more money, which has devastated the ecological system of grassland. With the coming of drought period 1930s, the Dust Bowl took place in the end. The First World War and agricultural machines that were widely used in 1920s also contributed to the outbreak of the Dust Bowl.

Roosevelt administration believed that the wrong practice of reclamation led to Dust Bowl and tried to set up a new kind of agricultural model that can undergo long-term drought period. Among all the measures, the Soil Conservation Service took charge of providing techniques and guides. The federal government disseminated agricultural knowledge to conserve soil and strengthened the cooperation with local government and farmers by establishing the Soil Conservation Districts. The federal government also temporarily alleviated the damage of Dust Bowl through emergency listing program, and it adjusted agricultural market through

ver, the
urchase
ment to
terbelt,

e cases
ment of
ing the
vement

Lastly,
busing
these
ferred
y with

; Dust

目 录

前 言	1
一、基本概念的界定	1
二、选题的依据	3
三、国内外研究综述	4
四、本文采取的研究方法及创新	13
五、论文写作的规划	13
第一章 民间资源保护队	15
第一节 民间资源保护队的起源	15
1.1.1 罗斯福是提出建立民间资源保护队思想的创始人	15
1.1.2 罗斯福对建立民间资源保护队的具体思考	16
第二节 民间资源保护队的成立	25
1.2.1 罗斯福落实民间资源保护队的初步努力	26
1.2.2 罗斯福向国会提交咨文以及国会的讨论	27
第三节 民间资源保护队的组织结构及运行	31
1.3.1 民间资源保护队的组织结构	32
1.3.2 费克纳与各参与部门的关系	33
1.3.3 罗斯福与民间资源保护队的运行	37
1.3.4 公众、媒体舆论、国会和民间资源保护队的运行	45
1.3.5 种族问题与民间资源保护队的运行	51
1.3.6 各合作部门与保护队的运行	56
第四节 民间资源保护队的资源保护工作	61
1.4.1 保护队与美国林业保护	62
1.4.2 民间资源保护队的农业资源保护工作	69
1.4.3 民间资源保护队与其他设施的建设和野生动物保护	75
第二章 田纳西河流域管理局研究	81
第一节 田纳西河流域管理局的成立	81
2.1.1 资源保护拥护者对开发水资源所持的观点	81

南开大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：高祥喆

2009 年 6 月 18 日

目 录

第三节 罗斯福政府对治理沙尘暴的思考	168
第四节 农场主对沙尘暴的治理	174
第五节 罗斯福政府对沙尘暴的治理	177
3.5.1 治理土壤侵蚀机构的建立及变迁	178
3.5.2 联邦政府资助的紧急起垄项目	193
3.5.3 罗斯福政府的其他治理措施	196
结 语	210
参考文献	216
致 谢	226
个人简历	227

目 录

2.1.2 关于马斯尔肖尔斯项目的争论.....	82
2.1.3 综合开发思想与田纳西河流域管理局.....	85
2.1.4 综合区域规划与田纳西河流域管理局的建立.....	87
第二节 田纳西河流域管理局的组织结构及运行	93
2.2.1 管理局领导层的人事变迁.....	93
2.2.2 管理局的人事制度	96
2.2.3 田纳西河流域管理局的财务制度.....	98
第三节 罗斯福的区域规划与田纳西河流域管理局的运行	101
2.3.1 罗斯福的区域规划计划.....	101
2.3.1 利连索尔的区域开发计划.....	112
第四节 田纳西河流域的自然状况与社会经济状况	114
第五节 田纳西河流域管理局的电力项目	117
第六节 田纳西河流域管理局的肥料项目	124
2.6.1 肥料项目的社会背景.....	125
2.6.2 政府对肥料项目的期望.....	127
2.6.3 磷肥的社会影响	128
2.6.4 示范农场	129
第七节 田纳西河流域管理局的水坝建设项目	133
第八节 田纳西河流域管理局的林业与卫生项目	138
2.8.1 管理局的林业项目	138
2.8.2 管理局卫生项目	141
第三章 罗斯福政府治理沙尘暴	144
第一节 沙尘暴的爆发及其危害	145
3.1.1 沙尘暴的地理位置	145
3.1.2 沙尘暴持续时间	147
3.1.3 沙尘暴造成的生产损失.....	148
3.1.4 沙尘暴对居民生活造成的损害.....	150
第二节 沙尘暴起因分析	155
3.2.1 地	155
3.2.2 天	156
3.2.3 人事	156

味着首先确认了当今这代人有权力充分利用所有的自然资源，这些自然资源是这个被赐福的国家所大量拥有的。资源保护首先要保护的是这一代人的福利，其次，才是后代的福利。”^①就这层含义而言，它虽然着眼于未来，但重心却在于现在的充分发展，对如何使资源的消耗更持久，并未提出明确的建议，并不主张节制现在的消耗。其次：“资源保护的第二层含义指防止浪费”。^②第三个含义是：“为了许多人的利益，而不仅仅是少数人的利益，自然资源必须被发展和保护”。^③资源保护已被赋予了社会性，他认为：“资源保护的主意含盖了一个宽广的范围，超出了仅仅是自然资源的范畴。资源保护意味着最好的东西给最多的人使用最长的时间”。^④

这一概念的使用范畴迅速扩大，它变成一种形而上学的概念，有着抽象的原则：“资源保护的原则被描述为——发展、保护、共同利益——有了更广泛的使用范围，该范围在迅速变宽。”^⑤把这一原则应用于国家事务，则“资源保护发展的不可避免的结果是国家的（高）效率”。^⑥它已被引申为一种指导行为活动的原则，一种治国的政治方略。平肖的观点中的潜台词为：人与自然处于一种对立状态，人具有积极主动性，自然则处于被改造的地位，自然是人发展的基础。他完全忽视了人是大自然的一部分，人与自然相处的核心准则是和谐，人与自然的相互关系被简化成了一种经济计算；平肖没有提及自然界的失衡状态，即生态灾难以及它对人类产生的报复情况。这是可以理解的，在 19 世纪末，美国的边疆消失了，一度被认为是美国大沙漠的大平原地区也最终得到了开发。在生态上，美国正处于积极进取的极限，也处于生态上不稳定的前期。

平肖把资源与个人的经济权益和政治权益联系了起来，从政治、经济的角度解析资源的占有与分配。对资源的使用而言，一个大敌人是垄断集团，他们通过独占资源进而破坏了美国的民主，损害了大多数公众的利益。资源保护成了政治角逐中的附属与战场。资源保护就其含义而言，它并未有从生态上尊重、保护大自然的本意，只是就其客观后果而言，对资源有效和审慎的开发比不加节制的开发更利于自然的稳定。资源保护完全立足于发展，这使得资源开发完全受制于市场经济的引导，节俭和审慎的开发在实际操作过程中变得不可能做

^① Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, Seattle and London: University of Washington Press, 1910, p. 42.

^② Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 44.

^③ Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 46.

^④ Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 48.

^⑤ Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 49.

^⑥ Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 50.

前言

要对富兰克林·D·罗斯福当政时期涉及环境的问题进行研究，首先必须明确如下基本概念：

一、基本概念的界定

自然资源：“是相对于人类劳动的产物而言，从大自然中发现或大自然产生的有用的财富或资源。可再生资源包括有生命的整体，它们在使用完后还可以再生产自己，诸如树、草或鱼。不可再生资源则指这些物体，即一旦被使用或开采后就不可能被替代，诸如矿物、石油。”^①

环境：“可以影响个人、人类、社区、社会生活的周围或所有的外在条件之和”。^②

环境主义：“一些观念和行为，用来保护环境，混和了一些自然保护的力量。或为了自然本身的价值，试图拯救一些未经破坏的自然，或为了人类现在或将来的利益，进行资源保护或维护活动”。^③

帝国式论点：“一种认为人在地球上的适当角色就是尽量扩大控制自然的权力的观点。其涵义类似于一个国家要建立对其边界以外的其他国家的统治——类似于建立政治帝国。在这中间，是弗朗西斯·培根最早提出借助于以科学为基础的技术，人类将能够获得一种直接的对自然界的统治权的观点。认为科学被当作一种支持帝国论力量来使用的观点一直是在近代重复出现的论题。事实上，这是一种经常用来评价，甚至指导知识追求的一种道德观”。^④

自然保护：“人类应该将自然区域并加打扰（破坏）地保存下来。”^⑤

资源保护“为了人类现在和将来的利益，明智和节俭地使用自然资源”。^⑥

吉福德·平肖对资源保护进行了更深入的阐述，认为：“关于资源保护的第一个伟大事实是：它意味着发展……资源保护意味为将来提供存储，但它也意

^① Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*, New York: Columbia University Press, 2002, p. 229.

^② Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*, p. 211.

^③ Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*, p. 213.

^④ [美]唐纳德·沃斯特著，侯文蕙译：《自然的经济体系——生态思想史》，北京：商务印书馆，1999年，第546页。

^⑤ Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*, p. 234.

^⑥ Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*, p. 205.

不见森林的视野局限。同时,以具体事实、史实来关照抽象的政策,使理论与实践相对照。利用个案研究具体详实的特点,可以从微观史、由下向上看的视角,整体上把握罗斯福政府的资源保护运动。

三、国内外研究综述

本文研究的相关内容都有国内外学者涉猎,现将国内外研究状况整体叙述如下:

1、 国外研究综述

美国历史学家J·唐纳德·休斯著的《什么是环境史》是对环境史这门学科的阐述,该著作具有重大的理论价值,作者对环境史的定义进行了界定,并对“环境史的先驱”也进行了追根溯源的探讨;在环境史的具体发展方面,作者把其分为三类:“美国环境史”,其他“地区、国别和地方环境史”、“全球环境史”,其实就本质而言,全文是对区域环境史和世界环境史进行探讨。作者又宏观地探讨了“环境史的问题与方向”,使读者对环境史学科有了更深入的了解,最后,作者对如何从事环境史进行了探讨。^①该著作对学者宏观把握环境史研究有重要意义。

其他从总体上研究美国环境史,其部分内容对本文研究有所涵盖的两部著作分别是卡罗琳·麦钱特著的《哥伦比亚美国环境史指南》和安德鲁斯的《塑造环境,塑造自我:美国环境政策史》。这两部著作是从宏观角度把握环境史研究的两种不同尝试。

麦钱特的著作可分为两大部分,第一部分按时间顺序和专题类别,对美国环境史大大小小的关键问题进行了论述,是对美国环境历史进行回顾的通史,第二部分则具有工具书性质,具体对与环境政策相关的机构、法律和某些专有名词进行介绍,一方面可视为对该书前一部分的补充注释,另一方面也是进行美国环境史研究的宝贵的参考工具书,尤其是作者紧跟时代形势,在论著中附录了大量的网络资料等。^②总体上,该书可视为美国环境史研究的百科全书,确实文如其名,是整体上把握美国环境史研究的指导性书籍。

安德鲁斯的《塑造自我,塑造环境:美国环境政策史》具有如下特点:一、通史性著作,是对美国环境政策的一次大梳理;二、宏观的视野,以长短不一的时期为划分标准;三、由上往下看的视角,标题是环境政策史,全文站在联邦的角度论述环境政策的演变。较之而言,麦钱特的著作视角则极为驳杂,既

^① [美]J·唐纳德·休斯著,梅雪芹译:《什么是环境史》,北京:北京大学出版社,2008年。

^② Carolyn Merchant, *The Columbia Guide to American Environmental History*.

到。从人与自然的角度的而言，资源保护的有益性是有限的。

二、选题的依据

本论文是属于美国环境史研究，相对于传统的政治史、文化史、经济史，环境史研究兴起于二战之后，研究人与自然的相互关系。就笔者目前所接触到的资料而言，环境史研究著作大致可分为三类：一类为环境思想史，研究著名的资源保护人物或环境保护者的思想与活动，也有如唐纳德·沃斯特所著的《自然的经济体系——生态思想史》^①所研究的生态思想通史；第二类为环境政策史，研究某一特定国家在某一特定时期的环境政策，探求政府环境政策的利弊得失，诸如理查德·N·L·安德鲁斯的《塑造环境，塑造自我：美国环境政策史》^②，这也是一部美国环境政策通史，约阿希姆·拉德卡著的《自然与权力——世界环境史》^③则为更宏观地考察全球环境政策；第三类为个案研究史，专门针对某一个涉及环境的问题展开研究，如针对沙尘暴，出现了唐纳德·沃斯特、保罗·邦尼菲尔德、道格拉斯·赫特等几位史家研究同一问题的情况。此类研究著作把环境伦理与现实情况相结合。

笔者在精读了上述著作后确立了自己的研究方向：考察富兰克林·D·罗斯福当政时期涉及环境的三个问题。对罗斯福当政时期处理的涉及环境的问题应该抓大放小，无所不包的论述根本无法展开，应该抓住这一时期，政府对主要涉及环境的问题的处理展开研究。新政时期既是美国国家陷入危机，百业萧条之时，也是美国政府主动进取、积极创新的时期。在这种创新精神的指导下，资源保护的发展也得到了创新，因此，应该考察在这一历史时期，在政治经济剧烈变革的大背景下，联邦政府在处理涉及环境的问题方面的重大事件。通过典型个案来考察罗斯福政府处理涉及环境的问题的态度、方案、行动效果。

笔者综合考查了上述三类研究成果后决定了具体的研究方法，在类型上可以借鉴上述三类的写法。罗斯福执政时间为1933年到1945年，其环境政策保持了相对的连贯，可借鉴环境政策史著作的优点；罗斯福本人热爱大自然，在其从政生涯中，资源保护是其指导思想，对此，可借鉴环境思想史的创作方法。对三个个案进行研究时可借鉴第三类著作的优点，避免在研究中出现只见树木，

^① [美]唐纳德·沃斯特著，侯文蕙译：《自然的经济体系——生态思想史》，北京：商务印书馆，1999年。

^② Richard N. L. Andrews, *Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy*, New Haven: Yale University Press, 1999.

^③ [德]约阿希姆·拉德卡著，王国豫，付天海译：《自然与权力——世界环境史》，保定：河北大学出版社，2004年。

是关于罗斯福政府环境政策的全景式的百科全书。

另一部从整体上研究罗斯福政府处理涉及环境的问题的著作是 A·L·瑞什·欧文的《富兰克林·D·罗斯福时代的资源保护》，这本书把对罗斯福的环境治理考查专题化，分别考察他所处的时代背景、在处理涉及环境的问题中的合作伙伴、取得的成就等。本著作整体上逻辑连贯，但由于罗斯福时期的此类活动千头万绪，委实不易简而概之，如第 6 章，把民间资源保护队单独列为一章，在该著作的整体行文中显得突兀。^①

该著的作布局说明要从整体上考察整个罗斯福时期的资源保护运动困难重重，作者对许多问题也是寥寥几句或一笔带过。

亨利·L·亨德林和戴维·B·伍尔纳编著的《富兰克林·罗斯福与环境》对研究罗斯福政府的环境政策有特殊意义，全书共由不同的作者写就的 11 篇文章组成。共分为四部分：“罗斯福作为一名环境保护论者”、“资源保护：荒野、农业和人类社会”、“法律、政策和规划”、“可借鉴的过去”，^②从多种角度灵活地探讨了罗斯福处理涉及环境的问题的活动，该书的创新之处在于书中的文章把部分视眼集中于罗斯福在海德公园的活动和罗斯福上台之前的环境保护思潮与活动。例如：罗斯福在海德公园的生活经历使他对资源保护活动有着深刻的体会，这种生活经历到底是什么？罗斯福的资源保护思想的核心是什么？约翰·E·西尔斯在《草根民主：罗斯福与土地》^③、布赖恩·布莱克在《一位复杂的环境保护论者：富兰克林·D·罗斯福与新政资源保护运动的特征》^④中都有精彩的论述。萨拉·菲利普斯在《富兰克林·罗斯福、胡佛和新的农村资源保护运动：1920—1932 年》一文中对 20 年代的农村资源保护思想作了一次阐述。^⑤总之，该书的最大特征便是视角微观，观点新颖，是对罗斯福处理涉及环境的问题的活动的有益探索。

就目前所能收集到的关于民间资源保护队的研究著作分为两类，一类是通史性、采取由上至下的视野写成的专题著作，另一类则是各类专题性文章，此

^① A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, New York: Praeger, 1983.

^② Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

^③ John F. Sears, "Grassroots Democracy: FDR and the Land," in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 7-17.

^④ Brian Black, "The Complex Environmentalist: Franklin D. Roosevelt and the Ethos of New Deal Conservation," in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 19-47.

^⑤ Sarab Phillips, "FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920-1932," in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 107-152.

有经济视角、社会视角，也有政治视角，作为一部为研究者编的指导性书籍而言，此种情况势不可免；四、涵盖内容宽泛，把凡是对环境有影响的政策都视作环境政策。^①总体上，通过该著作，可以把握到罗斯福政府的环境政策在美国环境政策体系中的地位。

塞缪尔·海斯著的《资源保护与效率的福音》是环境史研究的一部重要著作，该书从功利主义的视角考察了资源保护运动。^②该书所涉及的时期是进步主义时期，与本文所考察的时期不符，但通过对该著作的学习，可以加深了解资源保护运动。

罗德里克·纳什所著的《荒野与美国精神》考察了自然保护的发展。^③亚当·罗姆所著的《资源保护、自然保护和环境激进主义：对历史文献的考察》虽然是一篇文章，但有重大的指导意义，文中例举了诸多环境史研究著作。^④

在对罗斯福政府的环境政策研究中，最重要的著作和原始史料为埃德加·B·尼克松编的《富兰克林·D·罗斯福与资源保护，1911—1945》（一卷、二卷），这是一部原始史史料集，收录了从1911年罗斯福初涉政坛到1945年4月17日间的1,172封信件。此类信件分别为：罗斯福与政府部门主要负责人的施政意见交流、罗斯福向国会提交的关于资源保护的咨文等。^⑤这份史料最珍贵的地方在于它包含了大量非正式的交流信件，这使得研究者得以明了一份份思虑周全、照顾到各方利益的政府官方政策在形成过程中经历了哪些修改，而最终的成果又是如何折射了各方的意见。它亦可被看作一本已经成型的学术著作，该书以年月日的时间顺序收编史料，尽管在表面上会出现史料与论著主题不衔接的情况，但这忠实地记录了罗斯福处理涉及环境的问题的真实过程，它是一部真正的编年史。

透过这些多样化的信件，去繁就简，可以呈现出罗斯福对资源保护的真实考虑和采取具体行动的过程。它用各类事实证明了罗斯福是一位现实的政治家，在资源保护运动中有着尚功利、重实效的行事特点。从某种意义上讲，该著作

^① Richard N. L. Andrews, *Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy*.

^② Samuel P. Hays, *Conservation and The Gospel of Efficiency: The progressive Conservation Movement, 1890-1920*, New York: Atheneum, 1969.

^③ Roderick Nash, *Wilderness and the American Mind*, New Haven and London: Yale University Press, 1982.

^④ Adam Rome, "Conservation, Preservation, and Environmental Activism; A Survey of the Historical Literature," <http://www.nps.gov/history/history/hisnps/NPSThinking/nps-oah.htm>

^⑤ Edgar B. Nixon, *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, New York: Franklin D. Roosevelt Library, 1957.

Edgar B. Nixon, *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, New York: Franklin D. Roosevelt Library, 1957.

大军：民间资源保护队的历史，1933——1942》别具一格，该书最大的特点在于其数据原始详实，是研究保护队的工具书，它记录了保护队的工作方法、成就、合作部门；不厌其烦的记录了保护队在各个州所完成的具体工作，类似于一部统计数据集；另外，该书还记载了一些队员们的来信，这部分来信都是参加过保护队的前队员们的回忆性谈话，对保护队进行微观研究非常有价值。这些来信反映了队员们多年以后对参加保护队的真实评价，鉴于这是由草根的普通大众来讲述，该书是从事微观历史研究的重要史料，该著作的价值就在于其具有工具性、史料性。^①

在研究田纳西河流域管理局的著作中，大卫·E·利连索尔著的《田纳西河流域管理局：民主在前进》占有重要位置。作者本人是与哈考特·A·摩根、阿瑟·E·摩根鼎足而三的董事局成员之一，1938年3月，阿瑟·E·摩根被撤职，之后不久，哈考特·A·摩根就把主席一职交与利连索尔，他是罗斯福时期负责管理局运行的实际领导人，在这本著作中，他谈到了管理局的各项工作。但这不只是一部原始史料集，他表述了作者对待资源保护、开发田纳西河流域的态度，他主张把行政权力下放地方和推行草根民主。认为在当时，一切行政指导权力都由华盛顿发出已不合时宜，应该由地方做出相对自由的判断和行动。他主张依靠广大公众的支持开展管理局各项工作。其实，下放权力是在解决管理局作为联邦机构与地方机构和其他部级相关机构之间的关系问题，草根民主是在解决管理局如何在普通公众中开展工作的问題，他详细论述了如何把资源保护这样一种公益性思想落实到具体实践中的过程。^②

罗斯科·C·马丁编著的《田纳西河流域管理局：第一个20年，一份员工的报告》，该著作由多位作者撰写的17篇文章珠联而成，特点在于其所包含的内容全面，从其标题就可见一斑：“田纳西河流域管理局的意义”、“法律基础”、“行政框架”、“人事制度”、“财政制度”、“河流控制系统”、“河流运输”、“电力项目”、“水库周围土地的经营”、“肥料——军工项目与农业”、“林业”、“卫生”、“娱乐业”、“对经济发展地评估”、“田纳西河流域管理局和地方政府的关系”、“田纳西河流域管理局的贡献”、“回顾与展望”。^③上述题目共同构成了对管理局20年间运行的全景式叙述，是研究管理局运行的一部百科全书，而且，

^① Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*. Montpelier: Perry H. Merrill, 1981.

^② David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, New York: Overseas Editions, Inc., 1944.

^③ Roscoe C. Martin ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press. 1956.

类文章的视角已开始转向微观层次。还有一类史料涉及到队员们的通信、诗歌等更具体详实的述录，这类史料揭示了在大历史背景下的参与者——小人物的心态与观点。此处先论述一部研究保护队的经典之作——约翰·A·萨蒙德所著的《民间资源保护队，1933——1942：一个新政个案的研究》，^①该书就是一部研究保护队的百科全书，既记录了保护队的兴衰，也考察关于保护队运行的各个专题，是一部政治史与社会史相结合的名著，其缺陷为：对保护队从上到下的资源保护活动论述不多，对队员们的心态研究不多。

其实，保护队不但在塑造环境，也在塑造个人，若以某个人在保护队的生活为研究对象，对其心态变化作全景似地扫描记录则开辟了新的研究视野，这个方向的初步探讨由莱斯利·亚历山大·莱西在《土壤战士：大危机中的民间资源保护队》^②一书中完成，对一位叫伦尼（伦纳德·马洛里）的青少年有所关注，但只是浅尝而止。

Jr·奥棱·科尔所著的《非裔美国人在民间资源保护队的经历》代表了研究保护队的一种新视角：从种族问题来探讨保护队的运行，在罗斯福所推行的一系列新政措施中，民间资源保护队是最受公众欢迎和认可的项目之一，而种族问题却是该项目的软肋之一，作者并未对种族问题做全景式的描绘与论述，而是采取了相对微观的研究方式，以加利福尼亚州的黑人保护队为具体研究对象，对黑人保护队的具体运行做了详细论述，结果一举两得：一是探讨了歧视黑人的种族主义与保护队运行的相互关系；二是探讨了保护队自身作为一个救济机构和资源保护机构的具体运行过程。该项研究是介于宏观研究与微观研究之间，较之于站在联邦的立场看待保护队的运行，该著作在某种程度上是站在地方（州）的角度来研究保护队的运行，这是一个创新。^③

另外，在专门讨论黑人与保护队运行关系的文章中，出色的一篇是约翰·A·萨蒙德的《民间资源保护队与黑人》，从总体上考察黑人与保护队的招募、黑人对基层领导地位的争取、黑人营地的布置等问题，^④虽是一篇文章，但论述宏大，是篇佳作。

在所有关于保护队的研究著作中，佩里·H·梅里尔所著的《罗斯福的林业

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, Durham: Duke University Press, 1967.

^② Leslie Alexander Lacy, *The Soil Soldiers: The Civilian Conservation Corps in the Great Depression*, Radnor: Chilton Book Company, 1976.

^③ Jr. Olen Cole, *African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*, Gainesville: University Press of Florida, 1999.

^④ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," *The Journal of American History*, Vol.52, No. 1, June, 1965, pp. 75-88.

并未从根本上动摇了该地区农场主的生态观。^①从文化的视角切入，并考查了俄克拉何马州的锡马龙县（牧业）、堪萨斯州的哈斯科尔县（小麦种植），有理有据是其优点。但观念源于现实，把沙尘暴的起因完全归咎于一种错误的生态观则失之肤浅。^②

保罗·邦尼菲尔德的《沙尘暴：人、尘土和大危机》是一部另类的作品，作者完全站在沙尘暴地区农场主一边，认为农场主进行了艰苦的抗争。他认为政府治理沙尘暴的思想基础是 20 年代刘易斯·C·格雷提出的土地利用计划，即把土地分为优、一般、差三类，每类土地各种植特定农作物，而大平原地区则应从种植业转为放牧业，因此，联邦政府的一切治理措施都围绕这一点而运行。^③他为其观点提出了文件等证据，言之凿凿，据理而争。就对沙尘暴治理的相关著作解读而言，他的看法有失偏颇，因为治理沙尘暴是项综合工程，政府最终的策略是稳定、救济、恢复，最终并未彻底执行改变农业生产方式的计划，而是承认现状，由水土保持局肩负起了治理重任。

R·道格拉斯·赫特的《沙尘暴地区的农业和社会经济史》是一部由专题研究辑合而成的著作，该书的数据工作做得良好，在沙尘暴研究中其实用价值最高。^④

在研究该沙尘暴的著作中，万斯·约翰逊所著的《天堂中的高地：沙尘暴的故事》应该处于开创性地位，沃斯特、赫特、邦尼菲尔德的作品分别出版于 1979 年和 1981 年，此时距沙尘暴肆虐的时代已经隔了 30 多年，可以用历史的眼光总结经验，考察的视角已经比较成熟，而约翰逊的作品出版于 1947 年，其著作中的论述内容截止于 1946 年，该著作具有史料性。作品的论述采取了按时间顺序的方法，从白人开始定居大平原到 1946 年，用传统的叙事方法讲述全新的课题，其可取之处在于叙事全面，是关于 30 年代沙尘暴产生、发展、消亡的通史性著作。在具体问题的考查上，既有社会史的视角，也有站在联邦角度的宏观政治史的思考。^⑤是沙尘暴研究的重要书目。

杰夫·坎弗所著的《大平原的农业和环境》是从新角度研究沙尘暴，与其他侧重史实、侧重社会活动、侧重政治政策的研究相比，该著作立足于数据分析，通过对近百年来的草地、麦地、牧畜产生、干旱分布等具体详实的数据分

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 307—315 页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》。

^③ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1979, pp. 110-118.

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, Chicago: Nelson-Hall Inc, 1981.

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, New York: Farrar, Starus And Company. 1947.

该书是对管理局运行 20 年的回顾，距离罗斯福时期的完结才 8 年，其论述内容中有很有一部分是关于罗斯福时期管理局的活动，因此也具有很高的史料价值。该书的特点在于单就对管理局的某一工作方向而言，论述全面细致，而 17 篇文章之间则缺乏必要的内部联系。事实上，管理局是作为一个整体而运行，各项工作之间存在相互协调的关系，文中没有论及此点是一个缺陷，但作为一部汇编之作，其缺陷也是在所难免。

对上述缺陷有所克服的一部著作是赫尔曼·芬纳的《田纳西河流域管理局：国际推广的意义》，该书出版于 1943 年，尚属于罗斯福时期，因此，其史料价值毋庸置疑，全书对管理局的起源、发展、组织结构等进行了详细论述，是研究田纳西河流域管理局的上乘之作。^①

在研究沙尘暴的著作中，沃斯特的《尘暴，1930 年代的南部大平原》独树一帜，该著作把沙尘暴的起因归结于资本主义生态文化，沃斯特在《引言》中对资本主义生态文化作了详细论述，认为它包括以下三方面的内容：

“1、自然必须被当成资本。这是一笔经济财富，可以成为利益和特权的源泉以及创造更多财富的工具。树木、野生动物、矿产、水以及土壤，都只不过是既可以开发也可以被运载的商品，因为它们的归宿就在市场。一种企业文化在看待自然时也不会超越这样的一种价值观，结果非人类世界也就无神圣和神秘可言了。自然的机能上的相互依赖性在这种经济核算中也被打了折扣。

2、为了自身不断地进步，人有一种权利，甚至是义务去利用这个资本……

3、社会制度应该允许和鼓励这种持续不断的个人财富的增长。它应该使个人（以及由个人组成的公司）在积极利用自然时不受任何限制，应教导青年人举止得当，保护那些成功者的收获不受损失。就纯粹的资本主义而言，自我作为一个经济主体，不仅是极其重要的，而且是自主的和无须责任感的。社会团体的存在是帮助个人发展并承担环境的代价。”^②

沃斯特在此表达的核心含义是资本主义生态价值观在本质上是一种文化价值观，对资源的开发力求以谋利为目的，忽视自然界内部存在的生态结构。沃斯特认为罗斯福政府对沙尘暴的治理并未从根本上触动该文化，而且沙尘暴也

^① Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, Montreal: The International Labor Office, 1944.

^② [美]唐纳德·沃斯特著，侯文惠译，梅雪芹校：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，北京：生活·读书·新知三联书店，2003 年，引言，第 6 页。

付成双于2009年在第2期的《史学月刊》上发表《从环境史的角度重新审视美国西部开发》，宏观地探讨美国西部开发中涉及环境的问题。^①另外，滕海键在2008年第20期的《历史教学》上发表了《简论罗斯福“新政”的自然资源保护政策》，总体上探讨罗斯福时期的环境政策。^②他的《美国历史上的资源与荒野保护运动》对罗斯福时期的环境政策也有所讨论。^③孙港波的论文《西奥多·罗斯福政府自然资源保护政策研究》总体上探讨了西奥多·罗斯福时期的环境政策。^④

滕海键于2006年1月在《历史教学》上发表了《新政的奇葩：民间资源保护队》，对保护队进行了总体上的宏观考察，^⑤他又在2006年第10期的《史学月刊》上发表《民间资源保护队的缘起和历史地位》，探讨了保护队成立的原因以及其工作的历史意义。^⑥

刘绪贻于1991年第4期的《美国研究》上发表《田纳西河流域管理局的性质、成就及其意义》，对管理局进行了综合考察。^⑦温荣刚于2006年7月在《渤海大学学报（哲学社会科学版）》上发表《试论罗斯福政府对田纳西河流域的治理和开发》，探讨在富兰克林·D·罗斯福时期管理局的运行情况。^⑧黄贤全于2002年7月在《西南师范大学学报（人文社会科学版）》上发表《美国政府对田纳西河流域的开发》，文中对罗斯福时期的田纳西河流域管理局有所论及。^⑨

高国荣在2004年第1期的《世界历史》上发表《20世纪30年代美国南部大平原沙尘暴起因初探》，文如其名，是对沙尘暴起因的探讨。^⑩高国荣、周钢在2008年第10期的《求是》上发表了《20世纪30年代美国对荒漠化与沙尘暴的治理》，探讨沙尘暴的治理。^⑪

^① 付成双：《从环境史的角度重新审视美国西部开发》，《史学月刊》，2009年02期，第107—118页。

^② 滕海键：《简论罗斯福“新政”的自然资源保护政策》，《历史教学》，2008年20期，第102—106页。

^③ 滕海键：《美国历史上的资源与荒野保护运动》，《历史教学（高校版）》，2007年08期，第54—60页。

^④ 孙港波：《西奥多·罗斯福政府自然资源保护政策研究》，博士学位论文，导师：丁则民，东北师范大学，1995年。

^⑤ 滕海键：《新政的奇葩：民间资源保护队》，《历史教学》，2006年01期，第28—33页。

^⑥ 滕海键：《民间资源保护队的缘起和历史地位》，《史学月刊》，2006年第10期，第57—64页。

^⑦ 刘绪贻：《田纳西河流域管理局的性质、成就及其意义》，《美国研究》，1991年第04期，第36—43页。

^⑧ 温荣刚：《试论罗斯福政府对田纳西河流域的治理和开发》，《渤海大学学报（哲学社会科学版）》2006年04期，第14—17页。

^⑨ 黄贤全：《美国政府对田纳西河流域的开发》，《西南师范大学学报（人文社会科学版）》，2002年04期，第118—121页。

^⑩ 高国荣：《20世纪30年代美国南部大平原沙尘暴起因初探》，《世界历史》，2004年第01期，第73—86页。

^⑪ 高国荣、周钢：《20世纪30年代美国对荒漠化与沙尘暴的治理》，《求是》，2008年10期，第60—62页。

析得出了结论：干旱对大平原的人类社会生活和农业生产具有重要影响，大平原的社会也在慢慢地向适合于该地区自然条件的形态进行转变，而 30 年代沙尘暴爆发时期是这种转变的转折与最终形成时期。^①依据具体的统计数据推理，其结论在逻辑上无懈可击，这是该著作的优点，但其长处亦其短处，枯燥的数据可以说明事实真相，但无法说明全部事实，该著作对传统的政治政策、社会生活等方面缺乏着笔，无法全面地反映沙尘暴地区社会经济状况的变迁，特别是缺乏对该地区农场主心态的研究，这就无法对人类的主观能动性做出更全面的了解。总体而言，该书作为一家之言，代表了一种新的史学研究方向，有很高理论价值。

劳伦斯·斯沃毕达所著的《耕耘沙尘暴：一份来自堪萨斯州的第一手报告》是部重要的著作，按其内容所论，其题名完全可视作：《沙尘暴亲历记》，作者是堪萨斯州米德县的一位农场主，他于 1929 年到达该县，于 30 年代末离开，可以说是从头至尾地经历了沙尘暴，所以，他的著作既是一部原始史料，又是一部实地考察报告。该书的特点在于：一、与其他著作相比，考察视角不同，其他著作多从宏观视角出发，即使沃斯特在《沙尘暴：1930 年代的大平原》中曾把视角限定于哈斯科尔县和锡马龙县，实现了微观研究，但与斯沃毕达以单个农场主的视角相比而言，仍为宏观。斯沃毕达已经把沙尘暴研究的微观视角推到了极致。二、斯沃毕达成功地实现了由下向上看的视角研究，他的著作真实地反映了在大历史背景下、社会大变革中，小人物的命运和遭遇。可以说是普通大众自己的编年纪事史。三、对研究当时沙尘暴地区农场主的心态提供了重要的原始材料，在沙尘暴肆虐的日子里，大平原大部分农场主都坚守下来，他们的精神与意志经历了哪些磨炼一直是个令人感兴趣的课题，斯沃毕达为此提供了宝贵的原始材料，而不少沙尘暴研究著作却对此寥寥数笔带过。^②

以上只是相关研究中有鲜明特色的几部代表著作。是所有著作组合、融合在一起形成了罗斯福当政时期涉及环境的问题的全景式画面。

2、国内研究综述

世界环境史研究在我国处于起步阶段，因此与本文论题直接相关的历史学研究文章不是很多。现简要介绍如下：

^① Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, College Station: Texas A&M University Press. 2005.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, Lawrence: University Press of Kansas. 1986.

程中的问题；论述罗伯特·费克纳、罗斯福对保护队的运行各自所做出的努力；最后探讨保护队在资源保护中所做出的贡献。

第二章研究田纳西河流域管理局从事的资源保护运动，分别探讨管理局的起源、成立后的组织结构与运行；讨论罗斯福对管理局模式的推广、该流域的自然状况与社会经济状况；也对管理局的电力项目、肥料项目、水库周边土地利用项目、林业和卫生项目做出考察与探讨。

第三章研究罗斯福政府对沙尘暴的治理，论述沙尘暴的爆发及危害；讨论其爆发原因；考察罗斯福政府对治理沙尘暴的调查、农场主积极的治理活动和罗斯福政府最终采取的各项治理措施。

结语，经过上述详细讨论，总结在罗斯福当政时期，政府开展的资源保护运动的工作方式、特点和不足等。

总之，在中文期刊论文中，对管理局、沙尘暴有所涉及的文章绝大部分为非历史学文章，在此不予论述。

四、本文采取的研究方法及创新

1、论文探讨以下几方面的内容：

- (1) 经济大危机与资源保护运动的相互关系是什么？
- (2) 罗斯福政府的资源保护运动对美国的环境有何影响？
- (3) 对罗斯福政府的资源保护方式、手段进行考察。

2、研究方法：

- (1) 用马克思辩证唯物主义理论指导研究。
- (2) 罗斯福政府在处理涉及环境的问题的过程中发布了无数的指示，变更了无数的行动方针。要考察政府处理涉及环境的问题的本质，必须通过观其行、察其言的研究获得证明。
- (3) 罗斯福并未完整、全面地表述过自己的资源保护思想，但在处理各种涉及环境的问题时曾发表过各种观点，结合联邦政府的实际行动，是可以归纳、总结出罗斯福政府处理涉及环境的问题的特点。
- (4) 关注学术界对此项研究已经取得的成果，采用已有的理论结合相关史实进行对比分析。罗斯福主张一位资源保护主，对待自然开发的态度是尚功利、重实效，可以把这个结论放到具体史实中考查核对。

3、创新：

- (1) 利用私人的信件、回忆录等进行微观史实研究。
- (2) 从联邦政府的角度而言，资源保护是宏观决策，在具体的落实过程中会影响到芸芸众生的生活，因此，从普通人的视眼，由下而上的研究历史成了对宏观研究的有益补充。
- (3) 从资源保护的角度解析政治、经济、文化，探讨资源保护运动这项公益政策在具体的落实过程中与政治、经济、文化的相互关系。

五、论文写作的规划

前言，着重论述选题的依据，介绍国内外相关研究概况，理清研究脉络。

第一章研究民间资源保护队，探讨保护队的起源、成立过程、成立后的组织结构和运行方式；讨论各参与保护队的合作部门的作用以及保护队在运行过

证是：1936年，他在1封信中谈到：“我很高兴你（国际纸业公司的C·R·D·迈耶——译者注）仍然对民间资源保护队的工作感兴趣。我记得你在1932年11月的选举之后写信给我，认为‘工业化的军队’可以做相同的工作。在那场选举中，我在重新植树造林、植树和防止土壤侵蚀方面强调了相同的思想，此类计划的目标是基本相同的，我相信，保护队已经取得的成就对国家而言是受益无穷的。”^①

1939年7月15日，罗斯福的私人秘书玛格丽特·A·莱汉德对民间资源保护的建立到底应该归功于谁给出了全面的答复，其理由如下：

“重新植树造林是与他（罗斯福）合理利用土地的项目结合起来的。森林被再次种植在贫瘠的农场土地上，这类土地已不再适合种植其他农作物，此类土地被州政府收购之后种以树木。

1929年时，经济危机持续并加重，而联邦政府仍然拒绝为失业人口提供衣服、食物和住所，他认为每个州有责任在有限的资源内安置他们。所以，他在纽约州州长的任期内，在尽可能的地方为那些失业者提供公共工程、提供生活必需品。

本质上，民间资源保护队的主意仅仅是两种思想的混合：（1）使用公共资金使人们去工作；（2）保护森林、水和土壤。

当他回首于1933年春向国会提交的关于普遍救济失业的咨文，咨文中包含建立民间资源保护队的内容，他并不能发现建立民间资源保护队的想法来自哪儿，它只是两种需求的混和：资源保护和为失业青年找到有用的工作”。^②

在这封信件中，官方最终确认了：（1）建立民间资源保护队的想法来自于罗斯福的具体工作实践；（2）建立民间资源保护的思想起源之一在于罗斯福的土地利用计划；（3）否认了民间资源保护队的构思源于他人的看法。

确认该构思的确切起源及其演变的意义在于：（1）可以明确罗斯福对民间资源保护队总体运行的思考；（2）只有明确了该思考才能分析在罗斯福时期，资源保护与政治、经济的关系。

1.1.2 罗斯福对建立民间资源保护队的具体思考

^① “Press Conference,” Executive Offices of the White House, April 28, 1936, 4: 15 P. M., in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 510.

^② “Marguerite A. Lehand, Private Secretary to the President, to I. Van Meter, *Time*, New York City,” Washington, July 15, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 354.

第一章 民间资源保护队

罗斯福政府开展资源保护运动的第一个重大举措是建立民间资源保护队，它的成立便利了田纳西河流域管理局开展工作和联邦政府治理沙尘暴。因此，本文首先分析保护队在当时历史背景下的作用和地位。

第一节 民间资源保护队的起源

罗斯福上台伊始，他就向国会提交了关于创立民间资源保护队的立法建议。该建议在短期内获得通过，但这种迅速行动不意味着建立民间资源保护队是罗斯福的仓促之举。其建立是经过罗斯福的深思熟虑，而且成立保护队的思想是当时一种获得较多社会理解和认可的思潮。对民间资源保护队的构想起源存在各种观点：是谁明确地提出了建立民间资源保护队的思想？罗斯福对民间资源保护队的初期构想和预设是什么？关于民间资源保护队的议案在国会通过的过程中引起了哪些争论？该议案又遭到了哪些修改？这种讨论与修改反映了当时资源保护运动与政治活动的相互关系。

1.1.1 罗斯福是提出建立民间资源保护队思想的创始人

关于是谁首先倡议建立民间资源保护队的问题，有各种声明。罗斯福认为：把失业问题与资源保护运动联系起来是一种普遍思潮，保护队的成立不能单独地归功于任何一个人。他在1封信中谈到：“告诉罗伯特‘那家伙’，毫无疑问，在这个国家，威尔逊先生比其他人更早地提出了一个普遍概念：用从事资源保护活动给年青人提供工作，但很可能，在全国各地有很多人在同样早的时期就提出了相同的普遍概念。把民间资源保护队最终发展的具体细节放置一边不谈，我自己早在1929年秋就向纽约州的立法机构要求用额外的资金来发展资源保护工作，该资金将首先用于雇佣失业的人。在我看来，看到这项工程重要性的每个人都是有功绩的。”^①在此，罗斯福认为自己建立民间资源保护队的构思始于1929年的秋天。

在1932年的总统竞选中，罗斯福已抱有建立民间资源保护队的想法，其佐

^① “Roosevelt to Louis M. Howe, Personal Secretary to the President,” Washington, October 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 209.

当地经营下，给土地以合适的价钱，林业是一种可以获得商业利润的经营……

(2) 教育公众：支持植树不是一项慈善事业，而是一项投资。”^①

上述引文的意思是：度量植树活动价值的标准是经济利益，而非生态价值，也非道德价值。隐藏在获利价值观背后的哲学是对效率的追求——植树是处理农业废弃土地的一种有效方法，也是一种有利可图的方法。平肖的资源保护思想在此得到了充分体现。

罗斯福的这种认识并不是出于某种抽象的理论推理，而是源于自己的实践成果。他在海德公园的贫瘠的土地上种植树木，获得了可观的利润，他谈起自己的经验：“在 1920 年，我们把白橡树与红橡树的树桩以每棵 8 美元的价格卖了 100 棵。在 1922 年，我们卖了价值 1,400 美元的铁路枕木。在 1924 年，我们卖了价值 900 美元的 100 棵铁杉木和橡树。至 1920 年以来，除去我们的燃料，纯利润是一年 500 美元，它也包括支付的税金。当然，你将会明白，这些土地用作其他用途时并不具有生产价值。”^②

他以是否能生产商品来衡量土地的价值，以一个个具体详细的数字来表述对土地的经营和对林业的经营。对保护水土具有重大意义的林业在此被异化成了谋利的工具，这也是资源保护的特点之一，这也是区别自然保护的特点，梭罗在瓦尔登湖畔生活时表叙了自己的经济学观点，他在修建自己的住居时所表现出的精明可以与罗斯福的上述计划相媲美。^③但是梭罗着重于满足基本的生存需求，而罗斯福则是为了发展，侧重于谋利。

即使从投资的角度讲，资源保护临着一个难题——时间。对资源保护而言是指投资回收周期，而从生态的角度讲则是指环境自我发展、修复所需要的年限。树木的生长有其自身规律，不受人类过多的干预，人类无法拔苗助长。这种情况从经济投资的角度得到了反映：罗斯福从 1911 年开始治理那块土地，但直到 1920 年之后，才有纯利润产生。对此，罗斯福做出了资源保护式的解释，把投资目标确定为：为了子孙后代的利益。^④

^① “Governor Franklin D. Roosevelt’s Address to the New York State Forestry Association, 17th Annual Meeting, Albany, N. Y., February 27, 1929,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 70.

^② “‘A Debat We Owe,’ by Franklin D. Roosevelt,” June, 1930, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 73.

^③ 关于梭罗的观点见：[美]亨利·戴维·梭罗著，徐迟译，外国文学名著丛书编辑委员会编：《瓦尔登湖》，上海：上海译文出版社，1993 年。

^④ “‘A Debat We Owe,’ by Franklin D. Roosevelt,” June, 1930, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 74.

建立民间资源保护队的思想亦可见之于国外，具体为：“1850年，苏格兰散文家托马斯·卡莱尔写到：为了改良社会，应该把失业工人组织成军团挖沼泽和在荒野工作”。^①在1910年，哈佛的哲家威廉·詹姆斯写了《对道德的战争》，主张把年青人用军事方法组织起来从事改造自然的工作，艰苦的野外工作可以锻炼年青人。在1915年，乔治·H·马克斯韦尔提出征召年青人从事改良自然的工作。^②尚无史料证实罗斯福受到这些思想的影响，不过，这些思想的出现却可以反映出一种社会意识：公众开始意识到从事资源保护活动的其他作用与影响。

事实上，促使建立民间资源保护队思想产生的决定性因素不是别人灵感一现的思考，而是根源于罗斯福自身的政治实践。只有具体的实践活动才能推动该思想的发展。罗斯福是从林业的角度来探讨民间资源保护队的产生与发展，而其林业思想又与他的农业思想密切相关。

1.1.2.1 罗斯福的林业思想

罗斯福的个人生活与政治生活都与林业或资源保护运动有着密切关系，在与纽约州林业联合会的休·P·贝克的通信中，他承认：“当然，我不必告诉你：在家里，我对林业多么感兴趣，不仅仅因为我是州参议院的林业、渔业和狩猎委员会主席，而且也因为我每年在海德公园自己的土地上的植树活动。”^③罗斯福在中青年时期曾在海德公园渡过了快乐的时光，亲自感受过大自然的魅力，即使在他当选美国总统之后，他对海德公园的植树与改造活动仍未停止。在海德公园生活时，他表述出来的对大自然的喜欢之情不亚于亨利·戴维·梭罗在《湖滨散记》中表述出来的感情。

虽然他如此喜欢大自然，但并未成为一名自然保护主义者，在林业问题上，罗斯福持资源保护的态度，他的立场接近平肖，对发展林业采取经济学的眼光，强调投资与获利，他提到：“在这儿，我想森林联合会应该强调另一点，即：种植的树木是一种农作物，而且可以被出售，我想我们大多数都应该同意：在适

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, National Park Service, Department of the Interior, 1985, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc1.htm

^② John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc1.htm

^③ “Roosevelt to Hugh P. Baker, Executive Secretary, New York State Forestry Association, Syracuse,” Washington, May 13, 1914, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 34.

种植的土地不应被徒劳地、年复一年地种植可获利的庄稼。”^①土地的生态性是服务于获利性的。树木位置的分布并不是依据土地的生态需求，而是依据获利与否，尽管如此，罗斯福的土地利用思想仍有其进步性，树木自身具有环保性，停止了对废弃土地继续无意义的掠夺，植以树木，这对保持水土防止土壤侵蚀具有积极意义。而这种生态恢复是在经济利益的束缚下取得的巨大进步。

1.1.2.3 罗斯福思考建立民间资源保护队

罗斯福对推广购买废弃土地持怀疑的态度，他认为：“我怀疑，是否能够得到足够强的支持来执行由联邦政府购买土地的试验，我倾向于该类活动应由州来进行。”^②但这种动摇的态度在1932年7月2日就消失了，此时，罗斯福已经接受了民主党总统候选人的提名，其政治眼光开始放宽到联邦的层面，更具有宏观性，认识到：“让我们使用常识和商业意识来思考。仅举一例，我们都知道有一种非常可行的和紧急的救济措施，即通过一个广泛的计划，试图使数百万英亩贫瘠的土地和不能使用的土地通过植树造林的方法成为林业用地，其目的是为了救济失业和缓解农业危机。”^③非常明显，经济发展前景和紧急就业手牵手地召唤在广大区域开展植树造林活动，罗斯福在此发现了使原来可能被限定在州的范围内的植树造林活动得以跨出州界，并在全美国范围内推行的动力——失业、经济危机。经济危机使得植树造林活动的发展有了巨大的动力。

此时，在罗斯福的思想中已经有了关于民间资源保护队的初步概念，即：“我有一个非常确定的计划，通过那种方法提供就业。我曾经那样做过，而且，正在纽约州这样做。我知道民主党能在全美国范围内成功地那么做。那会使人们去工作，而且那是我们将要采取的行动的一个例子。”^④给一百万人提供就业机会，其中一百万人应为虚指（相对于其后他对民间资源保护队人数更为精确的估计），只是指这种做法为提供就业开辟了新渠道。民间资源保护队的组织形式反映了罗斯福对林业投资的态度——注重解决就业问题，他认为：“在这么做的时候，可以给一百万个人提供就业机会，那是一项自我维持的公共工程，可以用

^① “The Land Survey of State of New York, As Outlined by Governor Franklin D. Roosevelt in His Message to the Legislature, Albany, January 26, 1931,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 77.

^② “Roosevelt to George H. Shanley, Great Falls, Montana,” Albany, April 8, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 111.

^③ “From Roosevelt’s Acceptance Speech, Democratic National Convention, Chicago, July 2, 1932,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 112.

^④ “From Roosevelt’s Acceptance Speech, Democratic National Convention, Chicago, July 2, 1932,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 112-113.

罗斯福用一个概念“子孙的信托”来解答这一难题。即对发展林业采取类似于股票式的投资，在多年之后才可收到产生的回报效益。^①罗斯福的林业种植是在经济利益的万有引力作用下以效率为中心沿着资源保护的轨道运行。

罗斯福虽然热衷于植树产生的经济收益，但对植树的生态效应也有所关注，认为：“为了保护我们的土壤资源，我们需要森林来阻挡降雨的破坏力量，延缓雪的消融，吸收水分，否则这些水分将流下斜坡，带走无法估量其价值的肥料，造成洪水的灾害。大量的水分降落到林地后不会被带走，据说，在一个大热天里，平均每一棵白橡树通过蒸发作用可释放 150 加仑的水份。”^②从环境的角度而言，树木的这种生物特性对人类是最宝贵的。但在资源保护的历史背景中，这种生物特性的发展是受到限制的，对植树造林活动的精确表叙是：植树是件有利可图的投资，碰巧这种投资具有良好的生态效应。衡量环境与经济收益关系的本质在于这种生态性何时、在什么情况下才具有相对独立性，可以有效地抵制经济利益的盲目刺激，对经济的发展形成有利的促进作用。

1.1.2.2 罗斯福的土地利用思想

罗斯福的林业思想与土地利用思想密切相关，他谈到：“你可能还不知道，我也是名植树者，我在海德公园的领地上做了大量林务工作和种植了树木。毫无疑问，在计划研究农场问题和废弃的土地问题时，我们必须从林业的角度同时也从农业的角度来看待它。”^③

罗斯福对土地的利用有着明确的指导思想，他认为：“基本上，我们是指：纽约州农村的每 1 英亩土地只能被用于合适的目的，用于最适合于它的用途并且能产生最大的经济效益。”^④对效率的追求是土地利用伦理的实质。对土地进行分类，并依据各种情况加以分类使用，这种分类使用有其生态判别基础，但并不意味着生态性决定使用分类，他谈到：“几乎不用说，适合于在可获利的基础上种植庄稼的土地不应该被闲置不用或用于林业目的；相反，只适应于树木

^① “‘A Debat We Owe,’ by Franklin D. Roosevelt,” June, 1930, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 74.

^② “‘A Debat We Owe,’ by Franklin D. Roosevelt,” June, 1930, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 75.

^③ “Roosevelt to Franklin Moon, Dean, New York State College of Forestry, Syracuse University, Syracuse, New York,” at Warm Spring, GA., November 10, 1928, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 68.

^④ “The Land Survey of State of New York, As Outlined by Governor Franklin D. Roosevelt in His Message to the Legislature, Albany, January 26, 1931,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 77.

但它不是以单纯的环保主义为指导思想。它的运行受多方利益的支持与干扰。

1.1.2.4 罗斯福对建立民间资源保护队的进一步思考

罗斯福的计划在政界遇到了反对与支持。这次对罗斯福把就业与植树结合起来的讨论是在他就任美国总统之前发生的。

查尔斯·L·帕克置疑罗斯福的做法，认为：“在我看来，该计划对解决失业问题是否有帮助是成问题的，我们应该从别的方面来解决失业问题。”^①他提出了具体的反对意见：如何组织劳动力，如何购买树木幼苗，如何购买贫瘠土地等。帕克之所以反对罗斯福的计划在于他认为上述细节问题可能得不到解决，并非是出于生态考虑，最能体现这一点的是他认为：“他们（专家们）告诉我们种植在该土壤中（废弃农场的土地——译者注）的第一批树不可能有相当高的商业价值——假如它们有任何商业价值的话。第一批树木仅仅是一种自然植物——第一步是恢复土壤使其具有生产能力，就像农场主种植野豌豆或苜蓿，并在有植被保护的条件下耕种它来改善土壤的状况。作为一种改善土壤状况的措施，第一批作物会有一些价值，但不可能做到在经济上收支平衡。”^②可见帕克对罗斯福的反对是细节性的，在本质上，他担心对该项目付出的投资得不到回收，造成失败，从而浪费掉从事救济工作的机会。

正因如此，此次对罗斯福计划的讨论与反对并未从根本上改变他对民间资源保护队的构想，这种反对不但未对罗斯福的计划造成阻碍，反而对完善该计划具有促进作用。对技术性细节问题的质疑只需技术性细节的回答即可。罗斯福计划的支持者詹姆斯·O·哈泽德对如何给一百万人提供就业的问题依次做出了回答。他对各种问题作了肯定的结论。他已经意识到了罗斯福的计划对资源保护是个良好的机遇，并坚信：“我认为毫无理由怀疑在罗斯福先生的指导下，植树造林计划会不稳妥，我相信当确实需要时，大量和具有建设性的工作就会被完成，这不但提供了就业，而且也发展了林业，那是正是我们资源保护主义者所长期追求的，即试图把林业发展的想法建立在美国公众的心目中，建立在州和联邦政府的运行中。”^③这意味资源保护主义者力图发挥对政治决策运行的影

^① “[Enclosure 1] Charles L. Pack to James O. Hazard,” Lakewood, New Jersey, July 11, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 114.

^② “[Enclosure 2] Reforestation as a Means of Emergency Employment: Is it Really Practical or Altogether Wise?” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 116.

^③ “[Enclosure 3] James O. Hazard to Charles L. Pack,” Nashville, July 19, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 119.

发行股票的方法募集资金，用商品作物的巨大增长作为担保，可以对投资提供足够的安全保障。”^①其资金来源是自筹与自给。它的运行完全是一种经济行为，并未涉及在其后的运行过程所涉及的农业部、内政部、劳工部等政治因素。

此时，罗斯福对植树活动的强调有了新侧重，强调就业问题。就业与植树不仅仅是手牵手的关系，就业开始拉动植树活动前进。

罗斯福发表的上述演讲是其民间资源保护队构想形成的转折点。它明确了就业与植树造林之间的内在联系。解决就业问题也是在解决经济问题，但在当时的历史背景下，就业问题反映了经济发展的特殊阶段——经济大危机时期的问题。此时罗斯福对植树造林的考虑反映了资源保护运动与经济大危机的关系。在罗斯福任总统的大部分时间内，资源保护运动都处于经济危机的背景下与压力下。资源保护运动是否仅仅是因为搭上了经济大危机的便车而有了长足的进步？若民间资源保护队的产生与兴起与经济大危机密切相关。那么民间资源保护队的取消是否也可归因于经济大危机的消失？植树造林活动本身是一项经济投资，也正因如此，在罗斯福的初步设想中，植树造林活动的运行形式类似于“子孙信托”，此时，罗斯福对植树造林活动的关注点有了内在的转变：原来注重植树造林的经济效益——对投资的回报，现在，转而关注植树造林活动的组织形式——可以提供就业。

提供就业是当时的政治需求。植树造林这种保护环境的生态行为被异化成了缓解时代危机与政治压力的工具，开展资源保护运动的行为是依附于经济大危机与政治压力的，资源保护运动的开展取决于大危机与政治压力的需求。不仅如此，资源保护也受到了异化，成为缓解大危机与政治压力的手段。正因如此，此前罗斯福一直认为应该由各州开展的植树造林活动只有依靠民主党才有可能在全国范围内得以推行，而且它也只是民主党解决就业危机的方法之一。资源保护运动处于双重依附，它一方面依附于从事自身工作可带来的经济效益；另一方面它又依附于开展工作时可提供的就业机会。这种双重依附造成两个后果，一方面使它在政府的决策中具有发言权少，对决策不具有决定性影响。另一方面，它可以因政治压力、反经济危机的需求、出于对投资利益的考虑而得到巨大的发展。这就是罗斯福时期民间资源保护队发展过程中的一个悖论：民间资源保护队得到了巨大的发展，为改善美国的生态环境做出了巨大贡献，

^① “From Roosevelt’s Acceptance Speech, Democratic National Convention, Chicago, July 2, 1932,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 112.

试验，它不再仅仅是空想。

罗斯福在纽约州的实践有了明确的结论，他总结到：“在纽约州，我们能在今年内雇佣 10,000 人在短期内从事树苗培养和植树活动，他们都是从需要工作的名单中被招募的……我们发现，用紧急的劳动力在配套地指导下从事那项工作是可行的，并且，这是对公共资金合理地花费。它完全是出于‘制造工作岗位’以满足失业危机……在一个贷款计划之下，或许在联邦政府与州的直接支持下，由联邦政府鼓励其他州从事相同的活动，我认为该计划是比较合算。”^①

此时罗斯福对民间资源保护队的运行构想处于过渡阶段，比起先前由州政府来完全运行该项目的想法，现在则主张由联邦政府主动参与，但仍未削弱州的参与力量，他的政治视野正从立足于地方州向站在联邦政府的高度分析问题的转变过程中。也正因如此，对项目运行资金的来源仍摆脱不了“子孙信托”的影响，主张一项贷款项目，而非一项由议会同意后由联邦支持的项目。

罗斯福主张推广该项目，对全国的林业、土地项目进行治理，他认识到：“撇开目前的危机不谈，我认为我们需要一个更明确、更广泛的全国性计划来保存、保护和扩大我们的森林资源……正如我在其他场合所说过的，我们需要知道一个在全国范围内的土壤调查情况和土地使用项目。”^②正如前文所分析过的，罗斯福在纽约州是把林业与土地利用结合在一起考虑。当民间资源保护队的项目向全国推广时，其资源保护的背景也扩大到全国。民间资源保护队将在对全国林业问题、土地问题的联合处理中运行。

赫伯特·胡佛政府的内政部长阿瑟·M·海德质疑在全国范围内是否存在足够的工作量。罗斯福对此除了陈述工作范围，还询问了其他人的意见，得到了肯定的答复，他对此很满意，在 1 封给威廉·L·威尔逊的信中提到：“我非常高兴收到你和其他人的来信，你们对林业问题和植树造林有着比海德部长更好的看法，这证实了我的信念：这儿存在着大量的机会，在广阔的范围内特别是在东部各州存在着可完成的林业工作，如此一个项目，可以由联邦政府和州合作来有效地投入到运行中。这将是一项非常有效地解决失业问题的办法。”^③

比起帕克对罗斯福项目的置疑，海德的问题更关键，即是否存在足够的工

^① “Roosevelt to Miller Freeman, Miller Freeman Publication, Seattle,” Albany, September 6, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 123.

^② “Roosevelt to Miller Freeman, Miller Freeman Publication, Seattle,” Albany, September 6, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 123.

^③ “Roosevelt to William L. Wilson, Chairman, Industrial Committee, Florida State Chamber of Commerce, Jacksonville,” Albany, September 14, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 124.

响，发挥对觉醒的公众环境意识的影响。

罗斯福对可给一百万人提供就业机会的植树造林活动进行了界定：“我想照顾我们的森林和增加我们森林产业的普遍机会应该被包含进‘重新植树造林’的名下。这些活动将包括现有的林业管理、削减过于茂盛的枝条、防火和绿化新区域。”^①这些活动是人类对林业生态的积极管理。

罗斯福对植树造林的实践与思考是先于就业压力出现的，在就业压力出现后，把植树造林与缓解就业危机联系起来，并服务于就业。但罗斯福对植树造林的资源保护性仍有自己的看法，认为：“我对林业和植树造林非常有兴趣，它不仅是作为一项暂时的手段促进就业，而且也是一项长久的国家政策。并且我同意你的观点，认为它是被纳入到竞选活动中的一项重要事务。”^②这反映了罗斯福对资源保护运动与经济危机之间相互关系的思考。他认为植树造林是项长期任务，即使被作为反危机的手段也不应降低其长久性。这预示着在将来，民间资源保护队在运行过程中具有二元性：反经济危机的临时性与开展保护环境的长久性。这二者在整个 30 年代相互结合在一起。其后，罗斯福为使民间资源保护享国家常设机构的政治地位开展的努力活动是对长期性的述求。哈泽德、罗斯福都认识到了经济危机对资源保护的促进作用，也都意识到了资源保护自身所拥有的相对独立性与自身特性，并对这种特性的发展投以了关注。

罗斯福在推行用植树造林带动救济的构想时，也在努力寻找实证性材料来证实自己的想法，并取得了积极成果。在给美国林业联合会的奥维得·巴特勒的信中，他透露：“你可能有兴趣知道，近来我们开展了新项目，用我们州的救济资金来从事林业工作。在这项项目中，我们正雇佣 100 个人在纽约中部，在某种试验的基础上来调查：到底在何种程度上，我们才能够有利可图地使用失业名单上的人来改善我们现在的植树造林区域。这些人从事的活动有砍伐林业残余、开辟救火通路、修剪树木。这项工作将告诉我们在这些人时，该计划可以走多远。”^③这是罗斯福对林业就救济的小规模试验，这也是对将来民间资源保护有效性的测试，更是用事实证明了民间资源保护队的创建的确是罗斯福的个人发明，因这种想法不仅是在理论上得到了构建，而且在实践中也得了

^① “Roosevelt to James W. Sewall, Consulting Forester, Old Town, Maine,” Albany, July 25, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 119.

^② “Roosevelt to Stephen J. Adam, Palatka, Florida,” Albany, July 29, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 121.

^③ “Roosevelt to Ovid Butler, Executive Secretary, American Forestry Association, Washington, D. C.,” Albany, August 15, 1932, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 122.

地。其原则是资源保护，所追求的最高目标是效率。就职演说中提到了两个需要处理的问题：经济危机和治理自然资源，并提出了处理的手段——更大的行政权力。资源保护运动、经济危机、政治干预三个因素之间的相互关系已然确立，经济危机引发政府的干预，而政府干预则涉及开展资源保护运动。更进一步的反作用则未加以说明。

至此，罗斯福对民间资源保护队的形成思想已经有了初步框架，而且经过各方争论并未有所改变。

从发表就职宣言到 1933 年 3 月 21 日国会通过有关保护队的相关立法期间，民间资源保护队的思想引起了各方广泛的政治关注，并被迫做了某些修改。此前对民间资源保护队的探讨只涉及对基本原则的确定：该计划是否可行。而该计划要落到实处，势必会引起各方政治利益的反弹。在 1933 年 3 月 4 日到 21 日期间，以罗斯福为代表的联邦行政机关与立法机关进行了相互探讨和协商。

民间资源保护队的成立与运转如此沉重地依赖于经济危机，一旦将来经济危机减小或就业形势好转，民间资源保护队将如何运转？经济危机一旦消失，民间资源保护队是否还能继续存在下去？罗斯福使资源保护持久化的计划是否会落空？民间资源保护的成立标志着罗斯福政府在开展资源保护运动上开始了艰苦的实际探索工作。

1.2.1 罗斯福落实民间资源保护队的初步努力

1933 年 3 月 9 日，罗斯福召开了一次会议，宣布了自己有关民间资源保护队的想法。与会者有农业部部长、内政部部长、陆军部部长、预算局局长、军法官将军、内政部的律师。内政部的律师和军法官将军于晚上 9 点钟起草了方案，^①结果：“这份草案计划一年招募 500,000 人，其雇佣工作范围不局限于资源保护方面，而且也扩展到其他公共工程方面”。^②11 日该草案提交国会，后又被撤回修改。^③

1933 年 3 月 14 日，罗斯福指示内政部、农业部，陆军部、劳工部的部长们召开一个内阁的非正式会议协调关于民间资源保护队的计划，检查各种与民间资源保护队有关的公共工程的建议，其中，“我建议内政部部长起整理作用，整

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccl1a.htm

^② John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 10.

^③ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccl1a.htm

作量来解决庞大的失业问题。在罗斯福上台之后，在民间资源保护队的运行过程中，是否有足够的工作量仍被罗斯福一再提及，此时这个问题关系着民间资源保护队是否能够永久地存在下去。这反映了罗斯福时期资源保护运动所面临的一个困境：资源保护运动的开展并不取决于生态环境自身的需要，而是取决于就业量。资源保护运动受制于经济政治压力。

林业专家平肖对海德的问题给出了更详细的数字回答来支持罗斯福。罗斯福对可以提供的就业前景非常满意，对平肖谈到：“你的这些林业数据是非常有趣的，并且刚好符合我准备使人们投入工作的需要。我希望你注意到海德部长是如何食言的，在他给参议员万格的信中表示单在国家森林内就可以雇佣109,000人工作一年。”^①至此，罗斯福项目的可行性得到了确认。综上所述，在罗斯福上台之前，他就对成立民间资源保护队有了较为明确的构思。

第二节 民间资源保护队的成立

罗斯福在总统就职演说中阐述了经过初步思考之后，他对建立民间资源保护队的想法：

“首先，我们最大的任务是使人们去工作。如果我们明智和充满勇气地面对它，这并不是无法解决的问题。通过政府自己直接招募人员，对待这项工作就像对待一场战争危机，它就能够被部分地解决，但与此同时，通过这种雇佣，完成巨大的、必需的项目来刺激和重新组织我们对自然资源的使用。

我们携手前进，必须坦白地承认在我们的工业中心，人口失去了平衡，通过致力于在全国范围内重新分布人口，致力于更好地使用土地，使土地得到最适当的使用。

我将要求国会为了平息这场危机，授予我巨大的行政权力来进行一场反危机的战争，这种巨大的权力就像我国面临外敌入侵时国会授予我的权力一样大。”^②

罗斯福向全国公众暗示了未来的民间资源保护队计划，同时也表明民间资源保护队将与一个更大的计划相关联，即合理地利用自然资源，有效地使用土

^① “Roosevelt to Governor Gifford Pinchot, Harrisburg, Pennsylvania,” at Warm Spring, Georgia, February 1, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 134.

^② Franklin D. Roosevelt, “Inaugural Address,” March 4, 1933, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, 1933, New York City: Random House, 1938, p. 11, Publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, <http://newdeal.feri.org/speeches/1933a.htm>

针对失业救济采取立法措施是我们复兴项目的基础”，^①他提出：“第一个办法是现在由联邦政府招募工人从事公共雇佣项目，可以立即开始并且不干扰正常就业的需求或合适的雇佣标准。”^②他谈到创立保护队，认为：“我上述所列举的第一个计划无论如何应该，且能立即开始。我计划创立民间资源保护队用于从事简单的工作，并不干扰正常的就业，工作被限制在林业、防止土壤侵蚀、洪水控制和类似的工作上。我呼吁你们注意这个事实：此类工作是确定的，有可行价值的，通过它，不仅可以防止现在巨大的经济损失，也可以作为一种创造国家未来财富的手段。”^③他认为保护队可以创造财富，提到：“这个机构是我们立国政策的一部分。它将保护我们珍贵的自然资源。它将给现在的人与将来的子孙支付红利。它将改善联邦和州所拥有的地产，这些财产大部分在过去发展工业的岁月里被遗忘。”^④而且，项目所需资金不成问题，罗斯福提到：“这次，我不要求新的资金。可以使用现有的拨予公共工程的非专用资金，资金在几个月内还是充足的。”^⑤除了物质收益，保护队还可以取得巨大的道德收益和精神价值收益，罗斯福强调：“无论如何，更重要的是，这项工程中的道德和精神价值超过了物质所得。大部分美国失业人口正游荡在街上接受私人或公共的救济，并不确定要去工作。我们能把这支失业大军投入到健康的环境中。至少，在某种程度上，我们能消除无所事事带给精神和道德稳定的威胁。它并不是治疗失业的灵药，但它是解决这场危机的关键性的一步。”^⑥

至此，国会参议两院围绕议案展开了激烈的讨论。与此前对罗斯福计划的讨论不同，此前的讨论的重点在于该方案自身是否切实可行。此次讨论的重点在于该法案如果可行，则会对政治经济产生何种深远广泛的影响。这也是探讨资源保护这一公益活动在现实的政治、经济框架中开展会造成什么样的影响。国会的讨论重点在于：

1、保护队提供的工资是否会对现有的工资、工人就业产生消极影响，有的议员担心：“一旦这条法案被国会通过，国会即确立了一条惯例：在公共领地上，

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 143.

^② “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 143.

^③ “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 143.

^④ “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 144.

^⑤ “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 144.

^⑥ “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 144.

理各种意见并与非正式委员会中的其他 3 位成员协商。”^①罗斯福开始在细节问题上落实民间资源保护队。

1933 年 3 月 15 日,罗斯福对民间资源保护队的具体工作方向尚未确定,表示:“我尚不清楚这个法案是否无所不包或仅是确定基本原则:使失业者在自然环境中工作。”^②罗斯福此时得知:在林业计划中可安置 200,000 人,雇佣期限为一年或更长一些。^③

同时,罗斯福的内阁会议给予了答复,对罗斯福提出了解决失业的三种方法:1、联邦资助地方州的救济工作;^④2、一个大公共工程,吸收失业者并配合工业的需求;^⑤3、“授权总统招募成立民间资源保护队,在军队、劳工部和森林局的领导下从事林业工作。我们的观点是保护队的工作应该被严格地限制在其他联邦政府或州政府无法从事的公共工程方面,在法案中,它最好被限制在从事林业和土壤侵蚀项目。”^⑥

此前,罗斯福在新闻发布会中对就业人数、就业时期长短并未表示过担心。此时最大的问题在于工作范围与方向工作,内阁认为从事资源保护工作有如下好处:“把保护队的工作限定在这些特别项目上将会克服大量增长的对这项明智项目的恐惧,将安抚那些对从事建设性救济和安置人口感兴趣的公众,预计参与该项目不会引起社会调节的巨大扰乱。它也将安抚那些害怕因为广泛使用这只招募大军而对自由劳工工资造成打击的人。也可以安抚那些人,他们害怕由自由劳工通过合同可以做的工作会由民间资源保护队去做,进而限制了保障正常工作和工资的机会。”^⑦

1.2.2 罗斯福向国会提交咨文以及国会的讨论

经过上述考虑,罗斯福于 1933 年 3 月 21 日向国会提交咨文,主张:“立即

^① “Roosevelt to the Secretaries of War, Interior, Agriculture and Labor,” Washington, March 14, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 138.

^② “Press Conference, Executive Offices of the White House, March 15, 1933, 10:25 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 139.

^③ “Press Conference, Executive Offices of the White House, March 15, 1933, 10:25 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 141.

^④ “The Secretaries of War, Interior, Agriculture and Labor to Roosevelt,” Washington, March 15, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 141.

^⑤ “The Secretaries of War, Interior, Agriculture and Labor to Roosevelt,” Washington, March 15, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 141.

^⑥ “The Secretaries of War, Interior, Agriculture and Labor to Roosevelt,” Washington, March 15, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 141-142.

^⑦ “The Secretaries of War, Interior, Agriculture and Labor to Roosevelt,” Washington, March 15, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 142.

目的，认为：“其目的是为了缓解广泛存在的紧急状态和如今存在于美国的失业状况，为了恢复国家已遭到破坏的自然资源，和推进有序的有用公共工程，授权总统，在他将签署的法令和条规下，使用他指定的现有部门或机构，为失业的美国公众提供就业，建设、维护和执行一项公共的自然工程，在属于联邦或几个州适于林业生产的土地上植树造林，防止森林火灾、洪水和土壤侵蚀，在国家公园或国家森林中建设、维护或修理小径、通道和防火路径，防止植物害虫和控制疾病，诸如此类的工作，也可在下述领地内开展工作：公共领地、国家、州、和政府的保留地，该保留地偶然和必要的与上述性质的公共工程有关联。例如，总统在自己的判断下可以延伸该法令的条款至下列土地，该土地由县、市或私人所有，延伸条件是从事国会的法令所要求的合作工作：防止和控制森林火灾，防止和控制林业的树木害虫与疾病，为了公共利益控制洪水……总统被进一步授权：为该法令拨出款项，为了森林研究，包括由林业产品实验室进行的森林生产调查。”^①这条法令的有效期是2年。

该法案最终在参议两院经过重重辩论，并在极短的时间内获得迅速通过的根本原因在于经济危机的压力。正如在众议院的讨论中，共和党众议员、密苏里州的托马斯·G·科克伦所说的就具有代表性，他认为：“我不喜欢经济法案，我不喜欢农业法案，我也不喜欢看到我们沿着这样一个项目前进。但我喜欢美国总统为治理这场危机正做出的尝试，我愿意跟随着他。我愿意一直跟随着他。”^②正是经济危机消除了政治上的党派之争。正如罗斯福在就职演说中所比喻的一样，经济危机像入侵的战争一样团结了美国国会。

民间资源保护队的法案在国会引起的辩论及其通过反映了资源保护与政治、经济危机的相互关系。环境关系到每个公众的根本利益，不论其阶级出身与种族所属。开展资源保护运动就是改善与提高公众的生活，从经济的角度讲也是一种投资，是对公民根本福利的维护与发展。这种投资应该摆脱经济危机的干扰和政治党派纷争的干扰，作为国家机构正常运转的职能之一而存在。但在当时的历史背景下，开展资源保护运动却成了政治手段和反经济危机的工具。经济大危机对开展资源保护运动产生了积极影响，民间资源保护队的产生就是经

^① “An Act for the Relief of Unemployment through the Performance of Useful Public Work, and for other Purposes, approved March 31, 1933,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 146-147.

^② John A. Salmon, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 22.

一个劳工一天的工资是一美元……公众将忘记救济的特点，但他们将依然记得在太阳底下最强大最富有的国家的森林中工作，国会将会给每个人一天支付一美元。^①对工资争论的结果是：在提交参议院的法案中提到：“关于招募和工资被一句话所代替，允许总统根据工程运行的必要性设立协定。”^②

在参议院修改后的提案与原提案相比，以植树造林从事救济和使用非专有资金的内容不变。^③该法案之所以能在参议院通过，参议员戴维·I·沃尔什的话可点明实质，他认为：“……我们在这儿通过的每一条法令都给了总统授权许可。如果授权是在要求一条永久性的政策，它并不是强制的和控制的。这就是为什么我每次开始都要求参议员们在心中记住三件事：危机、救济工作和失业。”^④

2、同意该法案意味着赞同总统行政权力的扩大。29日，众议院集中讨论参议院通过的修改法案，对扩大总统权力事宜忧心忡忡。正如罗斯福在就职演说中所指出的一样，总统手中的权力扩大是解决危机的必要条件。

3、军队积极介入保护队的组织运行是否会造成对劳工的压制，罗斯福对军队介入保护队的运行持慎重态度。对军队的参与作用做了最大可能的限制，而且表示军队所参与的完全是非军事目的行动，对具有政治敏感性的用词“集中营”持谨慎态度，他对记者谈到：“不要使用那个词。它听起来太像我们的一些老年公众回忆起在1907年和1908年期间，古巴时期的用词。我不知道你为什么那么称呼它们。它们仅仅是走向营地的中转站，在那儿，青年们将被适当地对待和装备，给一个彻底的医学检查。这就是全部情况。”^⑤他对训练营的提法表示赞同，认为：“好的，训练营听起来更中性。我希望我们能尽可能短得把他们留在那里。军队负责一些前期工作，有两周时间。我认为那太漫长了。我认为我们应该把他们保留在那里的最长时间为一周。那段时间已经足够多了。尽我们所能的使他们尽可能长时间地工作将会节省资金。”^⑥

1933年3月31日，总统签署了法令，法令生效。法令宣布了成立保护队的

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, pp.17-18.

^② John C. Paige. *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/cc/ccl1a.htm

^③ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p.19.

^④ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 20.

^⑤ “An Act for the Relief of Unemployment through the Performance of Useful Public Work, and for other Purposes, approved March 31, 1933,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 146.

^⑥ “An Act for the Relief of Unemployment through the Performance of Useful Public Work, and for other Purposes, approved March 31, 1933,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 146.

1.3.1 民间资源保护队的组织结构

早在立法通过之前，罗斯福对民间资源保护队的组织框架已经有了大概的构思，在1933年3月29日上午10点28分的白宫新闻发布会中，罗斯福宣称：“我仍然不能告诉你任何确定的事情。很可能我将任命某个人作为整个工程的主管，那意味着，当然，他将通过现有的联邦机构进行工作。例如，在开始招募方面，由劳工部负责，并由军队加以辅助，使用它的设施，如卡车等。把这些工人送进营地，维持他们在营地的实际工作将带有军方的特点，开展对实际工作的监督——监督实际工作的开展情况将是内政部或农业部的问题，二者非此即彼。”^①在整个民间资源保护队九年多的运行过程中，民间资源保护队主管的权力和地位处境微妙，其根本原因在于他负责总体项目，具体项目的实施是由部级的其他联邦机构负责，民间资源保护队的项目很容易受到部级专职部门自身利益的影响。正是因为有主管的存在，民间资源保护队才具有了独立部门的特征，而主管与各部门在处理民间资源保护队的具体问题上有不同的权限，此时罗斯福尚未对此进行划分，但民间资源保护队作为一个相对独立的部门要正常运行，主管应该发挥巨大的积极主导作用，各参与单位应配合主管的工作。

1933年4月3日，罗斯福用一张草图明确了民间资源保护队的内部组织结构，主管为罗伯特·费克纳。对图示最重要的一句话是：“我将亲自检查民间资源保护队的分布和委派工作等情况。”^②罗斯福作为行政机关的首脑，自然有权力干预保护队的运行，但干预程度到了如此细致的程度，足见罗斯福对保护队的喜爱之情以及对资源保护的热情。这也预示着费克纳在将来得对罗斯福的具体干预做出适当的反应。1933年4月5日，罗斯福签发了行政命令，正式确定了民间资源保护队的基本组织框架与运行方式；行政命令具体提及：“议会于1933年3月31日通过（公共第5号，第73届国会）‘为了救济失业和其他实施有用的公共工程的法案’，凭此法授予我的权力，兹命令如下：

（1）为了执行上述法令的目的，在此任命罗伯特·费克纳为紧急保护工程的主管，每年工资为120,000美元……

（2）陆军部部长、农业部部长、内政部部长和劳工部部长将各任命一位代

^① “Press Conference, Executive Offices of the White House, March 29, 1933, 10:28 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 145-146.

^② “An Emergency Conservation Work Chart Prepared by Roosevelt, April 3, 1934,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 150.

济危机促成的，在经济危机的压力，资源保护运动的开展得到了必要的人力、财力支持，对工人工资的争议、对工人招募时间长短的争议，对资金来源的讨论等因素只是细节问题，总之，开展资源保护运动得到了大量的支持。

即使如此，经济危机也对资源保护运动的开展产生了消极影响。其具体表现为：1、资源保护运动的开展范围应该取决于自然遭受的破坏程度与方位，其判断依据是根据自然的受损状况。但民间资源保护队的产生却不完全是这样。固然在法令中提及创立民间资源保护队的目的是为了恢复受到损害的自然，但其治理范围局限于林业、水土保持活动，其经济原因在于这样做并不会干扰现有的就业状况。正因为并没有触动现有的既得利益，民间资源保护队的工作范围才从原来计划的林业和其他公共项目转移到单纯的林业项目。资源保护运动之所以能得到发展，并不是纠正了现有经济力量发展的偏差与失误，而是以不干扰现有经济利益，受其容忍而得以发展。环境问题产生的重要原因之一就在于现有经济利益的盲目发展，处理涉及环境的问题最终要涉及对现有经济利益的规范制约，民间资源保护队在现有利益的夹隙间发展，决定了其处理的局限性。2、经济大危机对资源保护运动的长期开展有重要影响。资源保护运动的开展必须得到普通公众的广泛认同与支持，使其发展有扎实的社会基础与政治支持。民间资源保护队的思想由社会上层提出，出于经济危机的紧迫性而变成现实。这使民间资源保护队面临一个挑战：如何在活动的开展过程中迅速获得普通公众的认可与支持。经济大危机对罗斯福也是一个良机，罗斯福早在上台前就已经认识到植树造林解决就业问题中的资源保护因素应该成为一项长期的国家政策，要克服其应急性的弱点。民间资源保护队的成立是其计划得以实施的第一步。为其后来的资源保护活动的开展确立了基础。经济大危机使得民间资源保护队的建立成为可能，这也为民间资源保护队的发展提出了严肃的问题。

第三节 民间资源保护队的组织结构及运行

罗斯福曾向议会保证：“估计在今年夏季早期，就可以临时雇佣 250,000 人。如果你们给我授权，我将在两周之内开始行动。”^①他对于尽可能快地运行民间资源保护队抱积极态度。

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 144.

(a) 由于民间资源保护队的性质,主任并不希望去参与‘具体的运行活动’,这些活动被授权给各合作部门。这种授权将继续下去。

(b) 所有的政策事宜须由主任赞同或发起。

(c) 主任将满足于通过他认为合适的方法,使他的政策得到实施和赞同。如果错误的行为得到确认,纠正行为将在主任的要求下才能得以实施。”^①

费克纳在此表达出了增加主任决定权的意愿。他的计划表面上是增加主任的权力,削减民间资源保护队各参与部门的决定权力,但实质上是为了使保护队作为一个独立自主的部门能够运行下去。费克纳对各部门负责的具体工作计划并不予以干预。民间资源保护队从成立之日起,内部运行机制一直是合作制,主任对各部门的制约权力一直没有明文规定,部门间出现的合作问题在代表会议上协商解决,某些在该会议上无法解决的问题会将由总统作出最终决定。费克纳对各部门之间的纷争主要起协调平息的作用。各部门代表组成的委员会对民间资源保护队的运行有着具大的指导作用。这使得费克纳与建议委员会的领导关系得不到清晰地鉴定。这种状况应归因于 1933 年 3 月 31 日的立法,指定由总统指派他认为适宜的政府各部门负责该事务。

1937 年的立法改变了这一状况,1937 年的立法名称为:“为建立民间资源保护队和其他目的的法令。”对此前救济失业的公共工程的地位给予了明晰的鉴定,成立了民间资源保护队。作为一个新成立的机构,对民间资源保护队的主任的权力给予了明确的规定。这种规定虽然与罗斯福在 1933 年 4 月 5 日发布的行政命令相似,但对费克纳的主任一职而言却有巨大区别。该法令中涉及主任职务的条款如下:“2、总统在参议院的建议和同意之下,授权任命一位主任,年薪 10,000 美元。在运行保护队时,主任有完全和最终的决定权力,包括给联邦各合作部门和机构的资金分配。他服从于总统依据该法令所制定的规章与条款。”^②3、法令还规定由主任负责领导资源保护工作。^③5、各合作部门对人员的任用必须在主任的同意之下。^④在法令的第 12 条:“总统授权,为执行该法令,

^① “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt.” Washington, D. C., June 6, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 232-233.

^② “U. S. Public Law No. 163-75th Congress, Chapter 383, An Act: to Establish a Civilian Conservation Corps, and for other Purpose,” Approved, June 28, 1937, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccv/cccaa.htm

^③ “U. S. Public Law No. 163-75th Congress, Chapter 383, An Act: to Establish a Civilian Conservation Corps, and for other Purpose,” Approved, June 28, 1937, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccv/cccaa.htm

^④ “U. S. Public Law No. 163-75th Congress, Chapter 383, An Act: to Establish a Civilian Conservation Corps,

表, 上述代表们将组成一个向紧急保护工程主任提建议的建议委员会。”^①

(3) 拨款 10,000,000 美元。^②

(4) “在总统的指导之下, 供给几个部门或机构的材料将会在紧急保护工程主任的要求下提供。依照总统的指示, 这几个部门和建设用的供给和材料将会被偿还。

(5) 偿还, 对于几个部门或其他部门的材料将依照总统的指示被偿还”。^③

依照行政命令, 费克纳在民间资源保护队中享有巨大的权力, 其它参与部门的代表只是组成了对其建议的附属委员会。总统对民间资源保护队的资金流动具有决定性权力。

1.3.2 费克纳与各参与部门的关系

1938 年 6 月 6 日, 费克纳对民间资源保护队的内部机制予以了确认, 认为: “这些建议委员会中的代表有着双重的责任, 对他们代表的部门负责, 和为了作为一个机构而存在的民间资源保护队的共同目标而工作。”^④正因如此, 他担心: “如果保护队被分割或者把部门或单位的目标与民间资源保护队的总体目标并排放置在一起。对公众和它可以立即产生的利益而言, 民间资源保护队将会失去大部分效用和吸引力。”^⑤他认为对参与项目的方式应加以确定, 主张: “在这个项目中, 另外由涉及内阁官员的人员参与是欢迎的。参与可以采取四方开会的形式: 由总统、合作部门的内阁官员、民间资源保护队的主任共同开会研究。

为了使民间资源保护队的法令取得成功, 下述几个基本原则是关键的:

^① Franklin D. Roosevelt, “U. S. Department of the Interior, A Manual on Emergency Conservation Work Civilian Corps, Executive Order Relief of Unemployment Through the Performance of Useful Public Work,” the White House, April 5, 1933, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccaa.htm

^② Franklin D. Roosevelt, “U. S. Department of the Interior, A Manual on Emergency Conservation Work Civilian Corps, Executive Order Relief of Unemployment Through the Performance of Useful Public Work,” the White House, April 5, 1933, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccaa.htm

^③ Franklin D. Roosevelt, “U. S. Department of the Interior, A Manual on Emergency Conservation Work Civilian Corps, Executive Order Relief of Unemployment Through the Performance of Useful Public Work,” the White House, April 5, 1933, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccaa.htm

^④ “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., June 6, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 232.

^⑤ “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., June 6, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 232.

在民间资源保护队建议委员会中的代表应该独立于他所属部门内的特殊机构的影响，在他们部门内，直接向他们部长负责”。^①在建议委员会中，代表们不再是各部门为了自己的利益而送进民间资源保护队的特洛伊木马，费克纳强调了代表们作为民间资源保护队组织成员的那一面，以及为此应该负有的责任。作为民间资源保护队的一员，代表们应对民间资源保护队的共同目标负责，服从于这个目标。从民间资源保护队的主任的角度讲，这些代表是民间资源保护队的成员。各部门的代表虽然摆脱各部门特殊单位对他们的影响，但各部门的利益不会受到损害。代表向自己部门的部长们负责，而部长们也有机会过问民间资源保护队的事务。不过此时的参与方式不再是建议委员会了。费克纳主张召开由主任、总统、部长们的协商会议本质是在总统的统筹之下，民间资源保护队自身作为一个独立部门与其他部门在同一级别上进行交流的活动。民间资源保护队与各部门的关系是部门间的相互合作关系。各部部长对民间资源保护队的影响是来自保护队外部的影响，这无疑是界定了民间资源保护队与其他相关部门之间的区别。在民间资源保护队内部，费克纳加强了对各种活动的决定权。削弱了各部门对保护队活动的决定权。总之，费克纳所做的是使民间资源保护队在政治上成为一个独立部门。对民间资源保护队的组织而言，这是在权力运行机制上的一次本质变革，尽管在变革后，民间资源保护队的运行方式与之前仍然类似。

1939年，民间资源保护队面临着一次行政改组的挑战，费克纳对此表示反对，认为：“如果保护队被置于一个机构的控制之下或与其他机构合并为一个新机构，我不认为目前的机制能够运行下去……他们（合作伙伴——译者注）和我表达了同样的期望：使民间资源保护队以现在的组织形式继续存在下去，并直接对总统负责。”^②他还认为：“如果这个改组计划被执行，那么保护队将主要成为一个合同承包者，依照部门或机构制定的严格计划并执行必要的工作”^③。为了阻止民间资源保护队被改组进社会保障部，费克纳建议可以削减招募成员的工资，减少财政开支。^④尽管费克纳以辞职作为反对之举，罗斯福仍然推行了

^① “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., June 6, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 232.

^② “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., April 14, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 321.

^③ “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., April 14, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 322.

^④ “Robert Fechner, Director, Civilian Conservation Corps, to Roosevelt,” Washington, D. C., April 14, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 322.

在必要时，他可以使用联邦政府部门或机构的设施。”^①该法令表面上对总统与主任的职权关系未做出进一步的明确区分，但就授予主任的职权而言，各相关部门的合作活动是在其监督与领导之下的，并最终由主任做出决定。

主任对民间资源保护队的运行负有实际最高决定权，总统对民间资源保护队的干预是间接的，是通过主任进行的。议会对民间资源保护队作为独立部门地位的判定是：民间资源保护队虽然是由各相关联邦机构合作运行，但就其本质而言，它并不是联邦各机构之间的一个合作项目，恰恰相反，它自身就是一个专职部门，有专门的资金拨款、指导人员、活动范围以及存在时间，联邦的各相关部门只是在执行民间资源保护队这一职能部门各个具体职能而矣。费克纳所做的努力就是要把议会的这一观念在实际行动中向各相关部门确立。1933年3月31日的法令是议会站在总统的角度来看待整个行政系统执行资源保护与救济相结合的工作，现在，议会是在站在主任这一职务的角度来思考民间资源保护队与联邦各相关部门的合作关系。比较1937年之后的民间资源保护队与之前的保护队可以发现：表面上，民间资源保护队的组织结构与运行机制无变化，实质上，运行权力的重心由总统和联邦各部门的方面转向主任手中，费克纳要求发挥更积极主动的作用，由他来带动民间资源保护队前进。这就是费克纳提出上述意见的政治背景。

费克纳任务的本质也被其他官员所认识到。1938年10月14日，预算局的执行局长丹尼尔·W·贝尔写信给罗斯福，提到：“这些原则看起来很符合议会在1937年6月28日所通过的法令中所表达出来的目的，它给了主任运行保护队时完全的和最终的决定权力，为了应对保护队的运行需要和把营地从一个机构转向另一个机构时所产生的变化，这种授权是值得期盼和必须的。”^②对费克纳的这种授权是罗斯福所希望的，也是民间资源保护队在四年运行期间实际工作经验的总结。^③

费克纳对参与民间资源保护队的各部门的影响作了调整，主张：“内阁官员

and for other Purpose,” Approved, June 28, 1937, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccaa.htm

^① “U. S. Public Law No. 163-75th Congress, Chapter 383, An Act: to Establish a Civilian Conservation Corps, and for other Purpose,” Approved, June 28, 1937, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/cccaa.htm

^② “Daniel W. Bell, Acting Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, October 14, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 261-262.

^③ “Daniel W. Bell, Acting Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, October 14, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 262.

对民间资源保护队的兴趣表现在他亲自参观了民间资源保护队的营地，并对费克纳参观民间资源保护以后提交的报告予以积极回应。

罗斯福早在 1933 年 4 月 3 日的保护队结构规划中就表达了他对分布民间资源保护队营地的关心，1935 年 2 月 16 日，罗斯福明确了民间资源保护队营地的分布原则，认为：“必须记在心里，民间资源保护队营地的分布遵循着两条原则：首先是地理原则，其次是工作的范围。”^①因为其救济的性质，民间资源保护队在公众中受到了普遍欢迎，在国会中也受到两党议员的广泛欢迎，因此，对民间资源保护队营地的具体布置涉及到巨大的经济利益与政治利益。这一切在本质上是民间资源保护队救济性的体现。罗斯福以地理、工作为确定营地分布的标准是资源保护运动中生态性对救济性的胜利。他最终以生态标准为保护队的布置原则有利于民间资源保护队开展正常的工作。

在 1933 年与 1937 年关于民间资源保护队的立法中，罗斯福都拥有巨大的权力，1937 年的法案虽然给予了费克纳许多更具体的权力，但保护队的运行表明罗斯福对保护队的具体运行始终都拥有最终决定权。罗斯福与费克纳之间一直维持良好的合作关系，费克纳的角色是积极执行罗斯福制定的大方针，对执行细节拥有具体的权力。费克纳虽然与运行保护队的其他合作部门有矛盾，但其性质与他与罗斯福之间的争执不同。虽然在 1939 年，保护队在要被改组进社会保障部时费克纳以辞职为抗议，但他所要求的也只是使保护队置于总统的直接领导之下。事实上，正是由于费克纳与罗斯福的政治立场的一致才使他的薪水在 1937 年的法案中由 12,000 美元减到 10,000 美元。

罗斯福对保护队的关心并不只表现在发表的公告中，罗斯福于 1933 年 8 月参观了 3 个民间资源保护队营地，在亲眼见证了保护队的实际工作后表示了极大的满意，他提及：“我希望我能在保护队呆一些时间……”

能够参观这些弗吉尼亚的民间资源保护队是非常好的。我希望今天我所看到的能激励全国。

更重要的是，我看到了这些孩子们，只要你看一眼这些孩子们，你就知道这个项目是成功的。”^②

不但国会明白保护队运行的最终决策者是罗斯福，政府其他部门也清楚这

^① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 16, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 355.

^② Franklin D. Roosevelt, “Informal Remarks at a C. C. C. Camp,” August 12, 1933, Publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, 1933, (New York City: Random House, 1938), p. 322, <http://newdeal.feri.org/speeches/1933f.htm>

他的政府部门改组计划，并成功地让费克纳仍旧担任民间资源保护队的主任。罗斯福的这次政府改组对民间资源保护队的运行影响不大，因为他只改变了民间资源保护队作为独立运行机构活动的外部政治环境，其内部运行机制并未被根本改变。至于费克纳提出的削减员工工资的计划实际根本无法执行，民间资源保护队自身便具有资源保护与救济的混合性质，一旦减少工资就会削弱民间资源保护队的救济性，这才会使保护队的存在真正受到根本威胁，事实上，罗斯福为了平衡财政开支，对民间资源保护队一直采取的削减策略只是削减保护队的规模大小与成员数目，而不是削减其救济性。就民间资源保护队的存在与运行而言，最根本的变革仍是1937年法令所规定的变革。1937年之后的民间资源保护队作为独立机构运行，主任的作用日益重要。所以罗斯福在1940年否决了要取代主任的改革方案。1940年1月25日，罗斯福认为：“当我认识到该计划致力于更经济的运行和更有效的行政指导时，我的信念是保护队不应失去它的特性，作为一个执行政策的项目，它应该继续运行下去，由主任对其广泛的运行负责。”^①民间资源保护队组织结构的变迁核心是使主任具有更广泛的权力，使资源保护队的运行更有效。

1.3.3 罗斯福与民间资源保护队的运行

在民间资源保护队存在的9年多时间内，其整体运行表现为：民间资源保护队在建立之初便大力扩充，之后，罗斯福出于财政考虑，也出于为使民间资源保护队永久存在下去的考虑，民间资源保护队营地的数目不断受到削减，甚至每个营地的人数也受到削减，不过营地成员的工资却并未受到削减。国会与罗斯福之间关于民间资源保护队产生了一种表面看似矛盾的对抗：罗斯福支持民间资源保护队取得永久性的政治地位却又不断削减保护队的规模，国会反对民间资源保护队永久化却又不断延长民间资源保护队存在的期限，并极力反对罗斯福削减民间资源保护队的规模。下文将探讨这种奇怪现象背后的根本原因。

1.3.3.1 罗斯福关心民间资源保护队的运行

1934年1月25日，罗斯福在1封信中对民间资源保护队继续运行至1935年4月1日满怀热情，并计划要求国会给1935年度的运行予以财政拨款。^②他

^① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, January 25, 1940, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 416.

^② “Roosevelt to Robert Fechner, Director, Emergency Conservation Work,” Washington, January 25, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 246.

取保护队的长久化地位。1934年1月25日,罗斯福开始具体思考如何使保护队永久化,他认为:“我正要求保护队在下一年继续运行,我希望或许在更小一些的基础上,保护队可以成为常设性机构。”^①罗斯福已经开始意识到保护队若要作为常设性机构,其规模不应该是如此庞大。

罗斯福使保护队持久化与削减其规模并不矛盾。保护队的法案之所以能在国会通过,主要原因之一便是为了解决不正常的就业危机。罗斯福当时向国会的承诺是尽可能快地开展行动,提供250,000个工作岗位,使保护队队员得到救济。维系该政策的基础就是严重的失业压力。随着国内经济形势的好转,民间资源保护队所能吸收的就业成员人数必然会发生波动。而保护队要成为常设性机构,成员数目在某种程度上应该是固定的,理论上讲,其人数必然要少于保护队在经济危机高潮期所能吸纳的人数。罗斯福要使保护队成为常设机构就面临着巨大的挑战,压缩保护队的人数,而保护队之所以得以成立的巨大原因之一却是尽可能多地吸收就业人数,持这种观点的政治代表就是参议院与众议院。所以,罗斯福为使保护队持久化而对保护队的人数进行压缩之举颇类于与虎谋皮,事实证明,对保护队的发展而言,关键不在于缩小还是扩大规模,而在于更直接的问题:保护队应该存在还是灭亡。从本质上讲,罗斯福对保护队人数进行削减反映了他试图调和救济与资源保护两者之间的矛盾。

此时,罗斯福虽然已经有了压缩保护队规模的想法,但在政治实践中却正朝相反的方向行动:准备扩大保护队的规模,扩大的目标人数定为360,000人。罗斯福对扩大保护队是很有信心的,表示:“这类工作必须继续进行。我认为国家已经感到这些年青年人从事的此类工作是完全正当的,另外,对青年人自己的益处也是如此的清晰,以致实际的年度拨款不会遭到反对或抱怨,将会被给予。”^②罗斯福此次作出的政治判断是正确的。他扩充保护队的建议并没有遭到反对。罗斯福非常清楚保护队的永久化与就业的关系,认为:“我坚信:关于民间资源保护队未来发展的诸事之一是它必须永化久,但这引出了一个与失业形势相关的重要问题,不仅仅关系到现在的失业形势,而且也关系到将来的失业形势。”^③罗斯福此时把失业问题与保护队的持久化问题连在一起思考反映了其思想上的一

^① “Roosevelt to Owen Winston, New York City,” Washington, January 25, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 247.

^② “Roosevelt to Robert Fechner, Director, Emergency Conservation Work,” Washington, October 6, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 329.

^③ “Roosevelt to Charles L. Pack, President, American Tree Association, Washington, D. C.,” Hyde Park, N. Y., September 7, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, p. 428.

一点：当削减保护队的数目影响到农业部、内政部、田纳西河流域管理局的项目运行时，各部门负责人都同罗斯福具体商议。罗斯福不仅确定了保护队的布置原则，甚至更细致地矫正和更改保护队的具体工作方向。1937年，罗斯福对保护队把大量力量花费在地方州公园的娱乐设施上表示关注，因为：“在那个时候有2,000个保护队——20³/₄%布置在公园里，46¹/₂%布置在森林里，23¹/₂%布置在土壤侵蚀控制和农场沟渠修建方面，4%布置在开垦和牧场工作方面。”^①到1941年4月5日，情况已经得到改观，据报道：“现在保护队的分布：19%布置在国家、州、县和市的公园里，40%布置在森林里，26%布置在土壤侵蚀控制和农场沟渠修建方面，10%布置在开垦和牧场工作方面。”^②尽管到了1941年4月时保护队的数目为1,500个，少于1937年时的2,000个，但就本质而言，毫无疑问保护队的工作重心按罗斯福的期望发生了巨大改变。

罗斯福一直非常重视民间资源保护队的救济性，1935年11月16日，罗斯福提及：“授权给主任把保护队最大扩充至600,000人，但我觉得应该把招募者限制为这些人：他们自己正在接受公共福利救助、或他们出身于这些家庭，这些家庭一直以来正在接受公共福利救助。我认为这就是国会所期望的和目的：把救济资金用于此方向”。^③不仅如此，罗斯福从更宏观的角度把握住了保护队救济的特征：在1934年，美国大平原地区的沙尘暴恶化了该地区的经济时，罗斯福计划在该地区招收尽可能多的队员，并另外拨款50,000,000美元，^④结果：

“国会刚通过了拨款，劳工部就被指示招收另外的50,000人。包括500名一战老兵，这些人从受干旱影响的22个州中人数超过2,500人的城市中招募，这些城市的就业形势广泛恶化。”^⑤

1.3.3.2 罗斯福为推动民间资源保护队取得常设性国家机构地位的努力

罗斯福推动保护队积极发展的方法有两种：扩大保护队的规模和争取保护队为常设性国家机构。保护队规模的扩大与罗斯福争取保护队永久化的目标并非一致，在保护队存在的大部分时间内，罗斯福致力于削减保护队的规模和争

^① “Claude R. Wickard, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, April 5, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 497.

^② “Claude R. Wickard, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, April 5, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 497.

^③ “Roosevelt to Representative John W. McCormack of Massachusetts,” Washington, November 16, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 448.

^④ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 56.

^⑤ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 56.

任的建议,我已经同意这样一条政策:我们重新去运行那些尚有大量工作未完成就临时关闭的营地,直到任务完成,否则,我们是不会修建新营地的。”^①

罗斯福对保护队救济性的怀疑也有出于经济利益的考虑,他认为:“从财政投资收益的角度讲,他们(保护队——译者注)确实不是最经济的救济方式。我希望你(尤他州参议员埃尔伯特·D·托马斯——译者注)思考一下,如果队员的来源不再局限于救济家庭,情况会怎样?”^②罗斯福在此处提到了一个尖锐的问题,即运行的效益问题,这个问题也是保护队被他人抨击的少数问题之一,如果保护队作为常设性机构,这个问题是要必须面对和妥善解决的。由于保护队一直肩负着救济的角色在运行,罗斯福政府的官员又对该问题持肯定的回答,所以,罗斯福对保护队的运行效益问题并未做深入考察,于是,罗斯福为了保持政府财政平衡,对保护队的经济效益问题只采取通过削减保护队数目的方式来节省开支。削减保护队的标准是低于 163 人的营地必须被关闭,即使有尚未完成的工作也待将来再完成。^③罗斯福为何把 163 人作为削减标准?在笔者收集到的史料中未给予明确的回答,不过有一条史料却颇具启发价值,罗斯福计划对削减后的保护队进行整顿和重建,他提到:“要尽可能快地重建保护队,整体上每个营地的人数保持在 200 人。这看起来是比较经济的方法。”^④罗斯福力图优化营地规模,整体上提高营地运营成效,他提及:“我认识到营地总数目削减的意义,但与此同时,这么做是为了更大的效率。”^⑤此举用平肖的资源保护观念来衡量完全是必要的,资源保护的核心便是效率,不仅要遭到严重浪费的自然资源进行整顿,也意味着要改革政治机构取得最优的效率。

事实上,罗斯福对每队成员为 200 个人的坚持还有其政治背景。罗斯福作为行政机构的首脑,立足于整个资源保护事业使用保护队,而对保护队的具体使用提出要求的则是农业部、内政部的下属机构,这些机构立足于保护队的灵

^① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 29, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, p. 489.

^② “Roosevelt to Senator Elbert D. Thomas of Utah,” Washington, March 20, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, p. 499.

^③ “Wilson Brown, Naval Aide to the President, to Marvin H. McIntyre, Assistant Secretary to the President,” U. S. S. “Dickerson,” 1936 Mar 29, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, p. 504.

^④ “Roosevelt to Robert Fechner, Director, Emergency Conservation Work, and Daniel W. Bell, Acting Director, Bureau of the Budget,” Washington, October 26, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 594.

^⑤ “Roosevelt to Robert Fechner, Director, Emergency Conservation Work, and Daniel W. Bell, Acting Director, Bureau of the Budget,” Washington, October 26, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 594.

一个重要特点：不论将来或现在的就业形势如何，保护队的永久性总与失业形势相挂钩，这表明此时罗斯福尚未突破保护队的二元性的束缚：经济大危机促进了保护队的产生和发展，保护队的发展则有利于缓解就业危机。这种把保护队与失业救济连在一起从而争取保护队持久化的思想一直是罗斯福的主导思想。

1935年9月14日，罗斯福在公开场合表达了要让保护队持久化的想法，但对将来保护队的运行规模则持保守态度，认为：“我并不知道，当国会再次召开时，我们是否能使保护队在现在巨大的规模上继续运行。”^①综合罗斯福此前对保护队持久化的预测，他当然知道国会不会对上述疑问做出肯定答复。罗斯福对将来保护队的人数估计为：30万人，30万这个数据是从何而来？罗斯福认为：“从目前可得到的数据信息表明每年招募30万人可以满足所有的救济所需，我正要求主任把队员人数从上个夏季的顶峰开始削减，到1936年7月1日，我们将会有固定的组织成员，人数近300,000人。”^②正如上文所分析的：罗斯福尽管要削减保护队人数，但在本质上仍把保护队与救济失业联系在一起。而保护队要成为常设性国家机构就必须与失业救济划清界限，整理出二者的本质区别，资源保护是项长期治理任务，它可以因失业救济等经济危机的影响获得快速发展，但最终，它不能由经济危机来决定它的存亡与否，这也是常设性国家机构与其他反经济危机的临时机构相比所具有的优势。罗斯福削减人数的方案仅仅压制了救济性，而非彻底消除了救济性。罗斯福开始切实推行削减队员人数的计划。

罗斯福对营地规模进行缩减是个政治决定，在某种程度上，也是个经济决定，但它对政府正在进行的资源保护工作却带来了负面影响。1934年6月28日，国会通过了《泰勒放牧法》，该法对改善美国生态环境以及农业生产有着非比寻常的积极意义：它在本质上停止了《宅地法》的实施，^③用有利于保护环境的放牧代替农耕。内政部在执行此法令时需要得到保护队的积极帮助，但这与罗斯福削减保护队的政策相抵触，罗斯福拒绝了内政部部长哈罗德·L·伊基斯进一步调拨保护队的要求，他认为：“当我们有大量已经修建好和装备好的营地，而其仅完成部分工作时，另外拨出资金去修建和装备的营地是有困难的。经过主

^① “Speech by Roosevelt, Lake Placid, New York, September 14, 1935,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, p. 431.

^② “Roosevelt to Representative John W. McCormack of Massachusetts,” Washington, November 16, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*: Volume One, pp. 448-449.

^③ Richard N. L. Andrews, *Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy*, p. 172.

保护队是新政的诸多项目之一，它即使与新政的其他项目之前没有项目、资金、人员的密切往来，在本质上它也分享了新政所面临的政治大环境，正如罗斯福在 1933 年就职演说中所暗示的，为了对附危机，行政权力将大为扩充，这无疑会对美国三权分立的政治结构造成压力与反弹。议员们明白保护队是新政中最受社会与政界欢迎的项目之一，也明白保护队是罗斯福的“宠物”，以打击保护队来打击罗斯福成为一种政治斗争的策略。

上述观点是对 1937 年罗斯福的保护队持久化议案失败的一种解释，但这并不是根本原因。根本原因仍是罗斯福并未对保护队的资源保护性与救济性之间的相互关系做出明确的区分，保护队的产生得益于经济危机，保护队在期满之后得以延续仍然得益于经济危机的持续，保护队雇佣失业青年与花费公共资金来缓解经济危机，二者之间的发展似乎相辅相成，但这只是二者之间暂时的和谐。罗斯福把保护队持久化的命运与经济失业问题相结合反映了一个严重的问题：资源保护运动在当时并未单独成为一种强大的政治力量，它缺乏社会公众的有力支持。而资源保护运动自身的软弱才是保护队最终被取消的主要原因。

综合考察在保护队存在的九年多时间中，罗斯福对保护队的扩大与持久化的努力可见当时资源保护运动与经济大危机的实质关系是什么，表面上看，经济大危机对单纯的资源保护而言是一次大机遇，资源保护运动被异化为反经济危机的工具后获得了前所未有的发展，而这也正是民间资源保护队在其存在和运行的大部分时间内所表现出来的特征，但保护队最终被取消则表明：资源保护与经济大危机之间还存在更深层次的内部关系。在美国的政体结构中，最终能对保护队的运行产生决定性影响的两方是立法机构议会与行政机构的首脑总统。

罗斯福一直保留着对植树造林的浓厚兴趣，他在美国总统的任期内也一直关注自己海德公园地产的植树问题，所以，罗斯福对民间资源保护队的工作一直钟爱有加，保护队被称作是总统的宠物是名至实归。正如前文所分析：保护队从诞生之日起，反危机的救济性和资源保护的长久性同时并存。这两种属性推动了保护队的发展也最终因反危机的救济性的消失而导致保护队的消失。从政治角度讲，保护队的消失也是对罗斯福早上台之前便计划让资源保护运动长久化的巨大打击。

活多变以适应于具体的自然条件。而罗斯福认为：“每营 200 人，由联邦各专职部门彼此合作或与州合作时布置使用，从长远的角度看是最经济的和最有利的”。^①罗斯福正是从宏观上考虑保护队与合作部门之间的相互关系。罗斯福对出于具体的工作需要而拆分保护队的现实要求也并非一味抵制拒绝，对保护队开始运行不久就出现的飞营（小营地）给予了许可，认为：“不论如何，我能理解，为了工作的目的把保护队分成更小的单元和更广泛地扩展它们的努力，这比目前的运行安排拥有某种优势”。^②

罗斯福要使保护队持久化还需解决一个棘手的问题：如何才能找到大量持久的资源保护工作。这个问题相对容易解决。费克纳在 1936 年 10 月 24 日的信件中认为已经有足够的资源保护工作留待将来的保护队去做。^③

1937 年 5 月 5 日，罗斯福向国会建议把保护队变为常设性国家机构，仔细对比罗斯福的建议，发现其内容与 1933 年向国会的建议基本思路是一致的，他谈到：“继续运行保护队项目或设立为常设机构是迈向国家复兴的巨大进步所期望的，还有必要为我们一大批年青的公民提供有用和健康的就业。”^④也认为：“我确信：在保护、恢复和发展我们的自然资源方面仍有大量有用的工作，保护队能在将来的运行中开展这些工作。”^⑤罗斯福建议的基本思想与策略仍为：保护队可以在不影响正常就业的前提下解决青年的失业问题，从事资源保护工作对国家未来的发展充满益处。总之，罗斯福建议中唯一的突破是建议保护队成为常设性国家机构。

在使保护队取得常设机构地位的努力中，1937 年的政治、舆论、保护队的经济成就等都是对此最为有利的，但建议保护队常设化的努力还是失败了，史学家们认为是当时罗斯福与联邦最高法院之间的纠纷使得议员们惊惧罗斯福行政权力的扩大，所以国会以否决关于民间资源保护队的提案来表明其的强硬立场，^⑥保护队成了罗斯福与国会之间政治斗争的牺牲品。这种说法颇有启发意义：

^① “Roosevelt to Governor Prentice Cooper, Nashville, Tennessee,” Washington, February 1, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 297-298.

^② “Roosevelt to Governor Prentice Cooper, Nashville, Tennessee,” Washington, February 1, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 298.

^③ “Robert Fechner, Director, Emergency Conservation Work, to Roosevelt,” Washington, D. C., October 24, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 593.

^④ “Roosevelt to Congress,” the White House April 5, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 34.

^⑤ “Roosevelt to Congress,” the White House April 5, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 34.

^⑥ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, pp. 157-158.

亦见：Calvin W. Gower, “A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian

美元须送给家里人,对于那些没有亲属的队员,该款项由保护队代为保管,当队员离开时再予交还。^①队员在营地内保留的现金是有限的。30美元只是队员的基本工资,事实上保护队的奖惩体系和管理体系对队员的收入也有轻微的影响。保护队虽然由军队派出军官进行管理,其日常运行也体现出了纪律化管理的某些特征,但其运行在本质上而言不是军事化管理,维持纪律的不是军纪,而是罚款和罚做工作的轻度惩罚,对工资的克扣额度也有限定:“不得超过每个月3天的津贴补助额度”,^②惩罚体系更类似于工厂里使用的奖惩制。^③在此纪律规范下,一名队员不会因为犯错而失去较多的工资。而营地的奖励体系也为队员们提供了增加额外收入的机会。营地的管理人员由政府委派,为了更有效地开展工作,有必要选择更多的辅助人员协助管理,营地辅助管理人员从队员们中选出,这类辅助人员有特别的工作方向:“选出的人员将得到更高的工资,他由营地的指挥官和管理人员为营地挑选出,他将被用于营地的管理工作,和在某些情况下监督在林业中的工作。”^④罗斯福在1933年6月12号签发行政命令,给每个保护队13%的队员增加月收入,其中,不超过5%的队员可以得到45美元,8%的队员可以得36美元。^⑤虽然受益人为少数,但由于保护队人员流动快,受选人不断更替,实际受惠面比较普及。

以犹他州为例来说明队员的工资对救济的作用,据统计:“近来,在保护队的年限为二年制的第二年,89%的队员把他们的工资给了他们的父亲或母亲。”^⑥仅管对保护队队员是否应该出自于受救济家庭的条件在1933年、1937年间有所变动,但保护队的救济性并未受到上述变化太多的影响,据统计:“在队员的家庭中,有65%的家庭接受公共的直接救助或受雇于联邦的公共工程项目,有24%的家庭是有资格申请但仍未收到援助”。^⑦可见保护队队员的经济背景是受救济的中下层家庭。

^① Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” reprinted from *First Biennial Report of the Utah State Department of Public Welfare, 1936-38*, pp.99-103, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records(Utah), Publisher: CCC in Utah, 1938, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^② “With the Civilian Conservation Corps,” reprinted from *American Forests: The Magazine of The American Forestry Association*, July, 1933, permission granted by *American Forests*, 1998, Publisher: The American Forestry Association, <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

^③ “With the Civilian Conservation Corps,” <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

^④ “With the Civilian Conservation Corps,” <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

^⑤ “With the Civilian Conservation Corps,” <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

^⑥ Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm> <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^⑦ Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm> <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

1.3.4 公众、媒体舆论、国会和民间资源保护队的运行

在保护队存在的九年多时间内，公众一直对保护队的运行持积极支持的态度。当时的舆论界主要是报纸媒体对保护队也持友善态度，报纸与公众之间的具体互动关系尚不清楚，但总体上，报纸是当时公众观点的风向标，作为立法机关，国会对保护队的运行具有决定性的影响。在保护队的运行问题上，公众、媒体舆论与国会所持的大致态度为：反对罗斯福削减保护队的规模。本节则主要考察公众、舆论、国会三者如何相互作用并影响保护队的发展。首先探讨普通公众对保护队的态度以及所持态度的基本原因。

公众主要是从两方面受惠于保护队：一是队员们大部分来自救济家庭，保护队为其提供了就业、衣食、补助。二是保护队的运行及布署刺激了保护队所在地区的经济复苏与繁荣。

上述论断有具体而详实的史料支持。在 1933 年的法案通过后，罗斯福政府确立了招募标准：年龄在 18 到 25 岁之间的未婚美国青年，^①其后，招募年龄也曾历经变迁，上限曾到 28 岁，在 1937 年则确定为 17 到 23 岁。^②在保护队中除了少数一战老兵和在工作地点雇佣当地有工作经验的人外，保护队的主要雇佣对象是美国青年。在保护队存在的九年多时间中，共雇佣队员 3,465,766 人次，这个数字中包含一些人曾多次参加保护队，^③但这种情况并不影响保护队的救济性，因为对方每次在保护队都可以领到工资，然后可以缓解救济压力。上述数字中包含青年、一战老兵和印第安人 2,876,638 人次。所属领地人员 50,000 人次。非招募人员如营地官员，工程指导、教育指导等共 263,755 人次。保护队共合计雇佣 3,190,393 人。^④

保护队共有各种营地 4,500 个。总共拨款（包括供给食物、帐篷、建设营地、运输费、个人服务）2,969,000,000 美元，其中队员送给家里人的款项为 662,895,000 美元。^⑤队员在保护队每月可以得到 30 美元的工资，其中 25 到 22

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 30.

^② Robert Fechner, "The Civilian Conservation Corps Program," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 194, The Prospect for Youth, November, 1937, p. 136.

^③ "Civilian Conservation Corps, James J. McEntee, Director, Summary of certain phases of the CCC Program, United States & Possessions from April 5, 1933-June 30, 1942," in Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 196.

^④ "Civilian Conservation Corps, James J. McEntee, Director, Summary of certain phases of the CCC Program, United States & Possessions from April 5, 1933-June 30, 1942," in Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 196.

^⑤ "Civilian Conservation Corps, James J. McEntee, Director, Summary of certain phases of the CCC Program, United States & Possessions from April 5, 1933-June 30, 1942," in Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 196.

对于一个接受救济的家庭而言, 25 到 22 美元并不是一个抽象、空洞的数字: “印第安纳州和俄亥俄州的救济办公室表示 25 美元的支票对维持救济负担是至关重要的, 而且绝大多数委员会成员喜欢保护队”, ^①更具体的例证有: “一位母亲说到多余的钱(此处指保护队的救济金——译者注)对她的整个家庭有着关键作用。”^②队员们提供的金额是巨大的: “但从 1935 财政年度到 1936 财政年度, 队员们就提供给家庭约 1,230,000,000 美元。”^③由青年提供的这笔救济金对家庭产生了其他救济部门无法提供的经济意义与社会意义, 即: “他做了一件事, 帮助巩固了一个家庭的稳定, 这给了他一些责任感和感到了自己的重要性, 这有助于极大得提高他的道德水平。”^④队员的这笔资金不仅仅是单纯得救济了几个人, 而是救济和稳定了一个家庭, 而队员的情感与道德也得到了升华。正因如此, 一位官员认为: “作为一个福利部门, 我们使用保护队解决了我们许多复杂的社会问题 and 经济问题。在许多情况下, 它使年青人合格地和社会事务中占有了自己的位置, 领着过得去的报酬, 这使得最终产生的结果更加伟大。”^⑤保护队的救济产生了无法量化的非凡成就, 它有助于稳定社会最基本的组成细胞——家庭。家庭的稳定更有助于新政措施的实施, 它教化了青少年, 使男孩变成了有责任感和吃苦耐劳的男人。这种更深层次的变化一再被政府官员捕捉到并表现在信件中, 而这种道德收益也是罗斯福在 1933 年向国会所倡导的。

保护队对地方消费市场的刺激是惊人的, 有数字表明: “每个月, 单为全国营地中的 300,000 人采购食品的花费就超过了 3,000,000 美元, 其中约半数被花费在了地方。据估计, 每个营地每个月在地方市场上花费了近 5,000 美元, 另外, 修建营地也为当地的劳动力提供了就业机会。”^⑥每个保护队队员手中每个月的 5 到 8 美元虽然数量较少, 但若以全国 300,000 名队员而言, 这笔金额的花费数目就非常惊人了, 这笔钱作为队员的一般性开销, 如花费在星期日队员们进城的休闲中。具体数目虽然不清楚, 但一首小诗却表现达队员们的消费心态, 其诗为: “发薪日

可爱的一小卷钞票, 在我们分别之前,

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 111.

^② John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 111.

^③ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 111.

^④ William H. Callahan, “Letter, Utah County Department Public Welfare,” March 8, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records (Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc002.htm>

^⑤ William H. Callahan, “Letter, Utah County Department Public Welfare,” <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc002.htm>

^⑥ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 111.

联邦的救济资金对州的财政也有积极影响, 据统计: “从 1933 年夏到近来保护队的年限为二年制的结束, 即到 1938 年 6 月 30 日, 在此 5 年期间, 近 3,328,060 美元的联邦资金流向救济家庭, 减轻了州的救济负担, 不但削减了一些队员的家庭要求救济的金额总数, 而且也整体上消除了对其他家庭直接救助的必要性。”^①从州的角度而言, 各州分布的保护队是联邦政府提供的滚滚财源, 数字表明: “从 1933 年到近来保护队的年限为二年制, 即到 1938 年 6 月 30 日, 据估计, 保护队在犹他州花费了 26,492,000 美元, 其中也包括队员的工资。”^②到 1939 年 1 月, 在全国范围内, “总共约 20 亿美元已经花费在民间资源保护队的项目上, 其中约 23% 的款项以救济的形式返回到队员家中。”^③运行保护队的花费不菲, 费克纳估计: 在 1939 年供给一个保护队队员需要约 1,000 美元, 而到 1940 年可能还要多些。^④犹他州估计每个保护队营地每年花费 200,000 美元^⑤, 罗斯福认为作为救济手段而言保护队太过于昂贵, 但这不正是州与地方之所以欢迎布置保护队的原因吗?

保护队的布置原则是尽量把本州的队员布置在本州, 但实际决定保护队布置原则的是需要被保护的自然资源的地理环境, 所以外来人员布置于其他州的情况很普遍, 以犹他州为例, 在 1938 年 6 月 26 日, 在现有的 26 个保护队中, 仅有 6 个由犹他州的青年组成, 其余 20 个保护队的成员来自南部、中西部各州、纽约和新泽西,^⑥从史料来看: 除了因为种族原因外, 尚未发现地方州排斥外来保护队的重要纠纷。罗斯福非常强调保护队成员的家庭背景, 即使不强调其救济性, 也着重其经济地位的低下, 比如罗斯福禁止队员们拥有汽车, 因为: “总统认为通常保护队青年的家庭并没有能力拥有一辆汽车。如果他有一辆汽车, 他就不属于保护队。”^⑦

^① Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm> <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^② Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm> <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^③ Robert Fechner, “My Hopes for the CCC,” reprinted from *American Forests: The Magazine of The American Forestry Association*, Washington D. C., January, 1939, permission granted by *American Forests*, 1998, Publisher: The American Forestry Association, <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^④ Robert Fechner, “My Hopes for the CCC,” <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^⑤ Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^⑥ Utah State Department of Public Welfare, “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah),” <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^⑦ Utah State Department of Public Health, “Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health,” July 3, 1939, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records (Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>

被民主党众议员们联合击败了，原因在于：“议员们认为顺从总统的计划就是政治自杀。”^①有的议员认为：“如果保护队被移出我的选区，那情形将对我是非常艰难的。如果一个保护队被削减，我不愿面对那个社区的公众”。^②罗斯福的削减计划影响了各个地区的经济利益，而经济利益又以国会干预的方式得到了申诉。保护队的救济性使其受欢迎程度跨越了党派利益之争，在1936年的总统选举中，共和党总统候选人艾尔弗雷得·M·兰登对保护队赞许有加，而罗斯福则承诺在将来会使保持队永久化。^③保护队的救济性使其获得了国会的大力支持，却挡住了罗斯福富有远见的削减计划。这对保护队的长远发展并未见得有益，它表明保护队之所以受到欢迎，之所以在几次国会表决中都得到延续和存在下去的主要原因来字于其救济性，这就提出了一个尖锐的本质问题，资源保护得以持续运行的原因过多地依赖于其救济性，这其实是把资源保护建立在极不稳定的基础之上，一旦经济形势好转，保护队的命运将会恶化，这形成了一个看似矛盾却充满讽刺意义的事实：为维护全民福利的资源保护事业在经济形势好转时转而衰微，反而深深地伤害了全民的福利。

按罗斯福的设想要在更小的规模上更有效地运行保护队，使其成为永久性机构的计划被一再要求扩充的经济救济要求所打乱，保护队以其扩充的表面胜利击败了使其成为常设性国家机构的发展前景，由于保护队带来的巨大政治利益和经济利益，议员们为争取在自己的选区布置保护队而展开了积极的活动。当参议员罗伯特·R·雷诺兹申请在北卡罗来那的埃弗里县设立一个保护队时，他附了一封该县居民J·P·格林德尔斯塔夫的信，而这是议员们最常用的申请手段。^④党派的政治之争被保护队所跨越，在1936年，67%的共和党人支持保护队继续运行。^⑤原因在于：“事实上，保护队最好的工作是在中西部或新英格兰的郊区完成，而那儿共和（主义）党势力强大”。^⑥保护队的利益具有如下特点：“民间资源保护队所产生的利益，不像大多数新政措施，其利益是实在的、立即见效的和明显的”。^⑦

舆论界对保护队的发展也持赞许态度，据统计：“1936年对26个州内的三

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 67.

^② *New York Times*, March 26, 1936, in John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 68.

^③ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, pp. 68-69.

^④ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 102.

^⑤ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 103.

^⑥ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 103.

^⑦ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 107.

让我把你贴在心口；
在整个月里，我为你工作；
我是真诚的，而你是真实的；
可爱的一小卷钞票，有一天
你我将分离
去找一些有趣和节庆的地方；
我将返回——而你却不会。”^①

这首诗表达了作者为工资而工作的真实心态，在发放工资时的欣喜以及迫不及待想消费的心情。对营地附近的地方市场而言，队员们的这种并非精打细算的理财方式应该大受地方公众的欢迎。这些花费对地方经济的具体贡献虽然不清楚，但无疑有利于地方经济的复苏和发展，甚至可以发现极端的例子：“有时，在蒙大拿的普莱恩，这种贡献足以推动整个城市走出大危机状态。”^②

除了上述救济作用外，保护队完成的资源保护工作也有助于博得公众与地方政府的喜爱，以犹他州为例：从1933年夏到1938年6月30日，保护队完成了如下的项目：汽车路，2,544英里；蓄水与分流水库，242个；沟渠清理，1,227,861平方码；溪流与湖岸保护10,029,715平方码；野营炉灶，1,035个；啮齿动物控制，843,246英亩；篱笆修建，344,012杆；水管、瓦管铺设、水供给系统修建，386,888英尺。^③上述活动在各州都有进行，尽管在各州所取得的成绩不同，但都极大地促进了地方公共利益的发展。

保护队因为其救济性而对地方经济的巨大推动作用博得了普通公众与地方政治领导人的喜爱，这种喜爱转化成了巨大的政治支持力量，通过议会的议员们来间接影响保护队的运行。一位地方福利部门官员认为：“作为一般规律，外界对保护队的评论是非常有利的。事实上，对我而言，对民间资源保护队活动的批评要比对任何其他联邦紧急项目的批评都要少。”^④这位地方福利部门官员的评论是正确的，也反映了全国公众的普遍看法。

1936年，罗斯福出于让保护队永久化和平衡财政而削减保护队数目的计划

^① Camp Canyon Courier, Co. 581, Wyoming, in Leslie Alexander Lacy, *The Soil Soldiers: The Civilian Conservation Corps in the Great Depression*, p. 105.

^② John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 111.

^③ Utah State Department of Public Welfare, "Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah)," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^④ Nobel L. Chambers, "Letter, Cache County Department of Public Welfare," March 9, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records (Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc003.htm>

在 1933 年关于保护队的立法中明文规定：“因此法案雇佣公民时不得因种族、肤色、宗教信仰而予歧视”。^①在 1937 年关于保护队的立法中仍可见到：“主任可以把他认为损害了保护队福利的人员开除，但不能因种族、肤色或宗教信仰的原因而开除。”^②在招募队员时反对种族歧视，在运行保护队时反对种族歧视。从字面规定上保护队与种族歧视似乎毫无关联，但问题出在实际执行过程中。

罗斯福本人在构思保护队时并未思考过种族问题，在他的构思概念中，队员只是受到失业打击救济需要的青年。1933 年反对种族歧视的条款是在国会辩论时，由黑人议员奥斯卡·迪·普里斯特提出并表决通过后加进去的。对于成立保护队的主要推动罗斯福而言，未考虑到种族问题是其起初的一个失误。

费克纳在种族问题上态度保守，他对种族隔离持一种赞成态度：“每次这项工作开始时，我都和许多对此工作感兴趣的私人代表和团体代表进行协商，决定隔离白人队员、黑人队员和一战老兵，该决定是得到广泛赞同的。”^③在费克纳的思考中，种族隔离与种族歧视是不同的，他认为只要黑人队员在物质待遇方面不遭到比白人队员更恶劣的待遇就不算是遭到歧视，他提及：“这种隔离不是种族歧视并且不能被如此看待。黑人保护队被指派同样类型的工作，拥有一样的装备，被供给同样的食物，有着和白人队员一样的住宿。我个人曾参观过许多黑人营地，并与许多黑人队员交谈过，并没有听到任何一个队员的抱怨。我向你保证，我像其他人一样真诚得希望这项工作对每个参与的队员都尽可能的有益。”^④费克纳大为简化了种族问题的复杂内涵，这无助于该问题获得妥善解决。

在保护队的运行中，费克纳并未明确主张反对种族主义，他只是尽力在维持一种平衡，而非寻求公正。他并非如他所言的在黑人问题上遵守法案的精神

^① “An Act for the Relief of Unemployment through the Performance of Useful Public Work, and for other Purposes, approved March 31, 1933,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945: Volume One*, p. 147.

^② “U. S. Public Law No. 163-75th Congress, Chapter 383, An Act: to Establish a Civilian Conservation Corps, and for other Purpose,” Approved, June 28, 1937, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/cc/cceaa.htm

^③ Robert Fechner, “Robert Fechner to Thomas L. Griffith, 21 September 1935,” in “CCC Negro Selection” file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm>

^④ Robert Fechner, “Robert Fechner to Thomas L. Griffith, 21 September 1935,” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm>

类（共和党、民主党、独立办报者）共 60 位编辑进行三等份调查，结果显示，其中，43 位支持保护队永久化，10 位支持暂时延长保护队的存在期限，直到商业形势稳定”。^①另外，“1937 年 4 月调查了 145 位编辑，其中，122 位编辑支持保护队立即永久化，23 位支持保护队继续发展，催促在永久化之前再等一段时间，没有一家报纸支持取消保护队”。^②

在 1942 年 4 月，盖洛普测验表明 54% 的人支持取消保护队，37% 的人支持其继续。^③但此前，据统计：“在 1936 年 7 月的盖洛普测验中，82% 的美国公众支持保护队继续运行，72% 的公众认为保护队应该永久化”。^④1938 年美国公共机构调查发现 78% 的人支持保护队持久化。^⑤对比上述两次测验中支持者的人数比例变化，他们表明了下述观点，当经济形势好转时，作为救济的保护队应该消失。^⑥保护队最终之所以被取消的根本原因在于资源保护缺乏真正广泛的公众支持，国会取消保护队是得到公众大力支持的。公众因为救济而支持保护队还揭示了一个深层次的问题：政府并未使资源保护的长期利益为大众所认可，保护队要做到永久化，就必须把利益重心放在资源保护活动上，即使它受惠于经济危机，但它的发展必须与救济划清界限。而要做到这一点，则需要全社会的政治觉醒。

1.3.5 种族问题与民间资源保护队的运行

民间资源保护队的运行涉及到种族问题。在当时的历史背景下，种族问题与资源保护之间复杂而微妙的相互关系是什么？是否存在环境种族主义？少数民族裔是否在具体的生存环境上承受比白人更大的压力而缺少更少的帮助？理论上不受种族问题干扰的保护队在被现实过滤后是如何运行？种族问题对保护队的影响是什么？而保护队又反过来如何影响种族问题？

本文将分析黑人在保护队的具体处境及其对保护队运行的影响，来探讨上述问题。种族问题对保护队的影响是多方面的，从队员的招募、保护队营地的布署、保护队内部工种的分配，保护队队员的构成比例、保护队队员的更新问题。

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, pp. 108-109.

^② John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 109.

^③ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 213.

^④ Calvin W. Gower, "A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian Conservation Corps, 1933- 1942," p. 42.

^⑤ Calvin W. Gower, "A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian Conservation Corps, 1933- 1942," p. 45.

^⑥ Calvin W. Gower, "A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian Conservation Corps, 1933- 1942," p. 48.

在 11 月保护队有 279,300 名队员，其中黑人仅为 15,700 人”，^①每年有 3 个季度是招募时间，以补充离开保护队的队员，使保护队得到有效的人员补充，维护保护队的总体稳定，在再招募的过程中，费克纳对黑人招募人数持种族歧视的态度，基本原则是招收新黑人队员的人数取决于有多少原黑人保护队队员的离开，新黑人队员只是严格的替代老黑人队员的空缺，这不利于扩大对黑人队员的招募。^②

费克纳解决黑人营地问题的策略是对保护队进行清查，只有当黑人人数太少而无法单独组成一个黑人营地时才允许黑人与白人队员混合，在其他情况下，则组成专门的黑人营地施行种族隔离，这条政策在 1935 年得到了正式认可与强化。对保护队的整体运行而言，种族问题最大的影响在于地方反对布置有色人种的营地，例如：“当一个社区的居民得知一个黑人保护队要被送去该营地时，他们完全拒绝允许让保护队使用该营地，并迫使我们完全放弃该项目”。^③类似的例子不胜枚举。费克纳对地方采取温和态度，并未与地方发生严重的冲突，而是采取妥协退让的策略，让所有黑人保护队归州长指挥，而且规定本州的有色人种保护队只布置于本州，并在军方的某些工程中使用黑人保护队。只有少数南方州的地方主动要求布置黑人保护队。黑人在营地内争取领导职务的过程是反种族歧视的斗争，费克纳认为应该由白人领导保护队。^④

少数黑人存在于白人营地并不意味着黑人与白人融为一体，一位黑人队员谈到：“在这个营地，把有色人种从白人中分离出来的制度被彻底和严格地维持着。一个波多黎各人，他比我肤色黑，而且更喜欢与有色人种在一起，这被官员们认为是可悲的同化。”^⑤种族问题在大的方面以隔离的形式表现出来，在小的方面则表现在营地运行的日常生活等各个方面，例如在 1934 年 9 月 26 日，一名年青的黑人埃迪·西蒙斯因拒绝为白人官员 Lt·J·A·埃尔莫尔扇扇子而被不名誉地开除并扣除了最后一个月的工资。此事经过美国黑人民权联盟干预，费克纳重新调查后给予西蒙斯名誉地离开和补发工资。^⑥

克扣黑人工资、少量招募黑人这只是种族歧视的外在表现，事实上，保护

^① Charles Johnson, "The Army, the Negro and the Civilian Conservation Corps: 1933- 1942," *Military Affairs*, Vol.36, No.3, October, 1972, p. 82.

^② Charles Johnson, "The Army, the Negro and the Civilian Conservation Corps: 1933- 1942," p. 83.

^③ Robert Fechner, "Robert Fechner to Robert J. Buckley, 4 June 1936," <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc05.htm>

^④ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," p. 82.

^⑤ Luther C. Wandall, "A Negro in the CCC," *Crisis*, 42, August, 1935, p. 244, 253-253, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc01.htm>

^⑥ "CCC Youth Refuses To Fan Flies Off Officer; Is Fired," *Norfolk Journal and Guide*, 13 January 1934: 7, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc02.htm>

和字面意义（“我忠实的致力于遵守该法案的精神与字面意义”），^①他只是遵守了字面意义，即：“整个民间资源保护队的组织是建立在人口比例的基础之上。那也适合按比例招募白人与黑人。”^②

经济大危机对黑人的打击尤其严重。据统计：“在 1933 年，黑人的失业率是全国平均水平的 2 倍，超过两百万人依靠救济。在北方各州，黑人发现‘被最先解雇，而被最后雇佣’的格言是苦涩和正确的。在南方，一些传统的黑人工作领域也被白人挤占。”^③建立保护队的目的之一是救济失业，而黑人青年所占的失业比例远远高于白人青年，在 1930 年，黑人青年在青年中（14 到 24 岁）的失业率为 37.8%。^④保护队采取了一个奇特的选择，它并未向那些急需救济的人提供足够的救济，从这个意义上讲，种族主义影响了保护队的救济目的。按种族人口比例为基础招募队员给保护队造成了一种公平对待种族问题的假象。费克纳并没有注意这一点，反而说：“现在，黑人队员的比例远远高于其种族在总人口中的比例。”^⑤结合上述历史背景可知：此时黑人的就业形势随着经济形势的好转并未受益，因为有更多的黑人留在了保护队。

在保护队的队员招募工作开始后，黑人的招募工作受到种族主义的严重干扰。保护队的招募部门对招募黑人有着较为公正的态度。但由于具体的招募活动由地方福利组织开展，南方各州在招募中的种族歧视问题表现得非常突出，在佐治亚州的克来县，黑人占人口的 60%，但竟无一个有色人种的人入选。^⑥在保护队招募部门领导人的努力下，黑人的招募工作有了一定的进展，结果：“到 6 月 12 日，佐治亚州选了 178 人，亚拉巴马州选了 776 人。密西西比州的黑人人口超过 50%，有着最差的入选人数纪录：46 人，仅占整个招募队员的 1.7%，南卡罗来那州，黑人人口比例也超过 50%，有着最好的招募纪录，黑人队员比例占 36%。”^⑦上述数据表明即使是费克纳认为比较公平的 10%的比例在某些地方州也未达到，事实上，据统计：“在 1933 年，黑人队员的比例并未达到 10%；

^① Robert Fechner, "Robert Fechner to Thomas L. Griffith, 21 September 1935," <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm>

^② Robert Fechner, "Robert Fechner to Robert J. Buckley, 4 June 1936," in "CCC Negro Selection" file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc05.htm>

^③ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," p. 76.

^④ Jr. Olen Cole, *African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*, p. 12.

^⑤ Robert Fechner, "Robert Fechner to Robert J. Buckley, 4 June 1936," <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc05.htm>

^⑥ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," p. 77.

^⑦ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," p. 79.

年在衣服上花费了 15,000,000 美元，在过去的 6 年半中（到 1941 年中——译者注）饮食花费 19,000,000 美元，为有色队员提供的运输费用为 1,500,000 美元。^①

以一个问题给本节结尾，即：“一位有色人种的母亲问总统：‘如果战争爆发，他们是否先挑选白人所有的孩子，然后才挑选黑人的孩子？这正是他们在保护队所做的。’”^②那位母亲的话揭示了资源保护运动中的一个本质问题：平肖主张资源保护是为了广大公众的利益，是追求政治平等的运动，公众是资源保护运动的受益人，但种族主义的现实干扰异化了资源保护运动，使其沦为了种族歧视的工具，尽管此时黑人的遭遇尚不能冠之以环境种族主义的受害者之名，但黑人在保护全国公共的根本福祉：自然资源时却受到了无礼的干扰，这反映了资源保护运动即使其目标与收益具有广泛性，但仍受制于具体的历史大背景。

1.3.6 各合作部门与保护队的运行

不论保护队在 1937 年前被称为紧急保护工程，还是到 1937 年成为议会认可的独立机构：民间资源保护队，还是在 1939 年被并入社会保障署，并从某种程度上间接隶属于总统，保护队的基本运行框架始终保持不变，保护队运行的成败取决于各合作部门对自己所承担任务的认可和完成，以及各部门之间的相互合作关系。

1.3.6.1 劳工部负责招募

劳工部负责招募队员，在黑人等有色人种的招募中暴露出的种族歧视问题是劳工部在承担招募责任时的缺陷，但通过研究发现，招募部门的领导是积极反对种族歧视的，问题主要出在具体的招募方式上，劳工部门并未像其他合作部门一样广泛建立自己招募的全国网络，而是利用已有的地方机构开展工作。本文将结合有关犹他州的史料来具体分析招募过程，劳工部把招募权力下放到各州的福利部门，在犹他州的州公共福利部门，其前身为犹他州紧急救济署，劳工部给了犹他州一个基本招募名额数目，据悉：“那个名额依据州内可能参加保护队的人数而时时有所更改。”^③

罗斯福因平衡财政预算和出于使保护队持久化的目的对保护队进行削减或

^① Edgar Brown, "What the Civilian Conservation Corps (CCC) Is Doing for Colored Youth," *The CCC and Colored Youth*, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc03.htm>

^② John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," p. 81.

^③ Utah State Department of Public Welfare, "Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah)," <http://newdeal.feri.org/ccs/ccs008.htm>

队内的黑人还经受到了不易被察觉的种族歧视，即对黑人工种的分配。把有色人种分配到厨房提供餐饮服务，用工种来隔离种族，^①据加利福尼亚紧急救济署的戴顿·琼斯声称此种作法在某些营地相当流行，事实上，“美国黑人经常被用作厨师和餐厅帮工”^②

尽管黑人在保护队遭到种族主义的侵害与干扰，但黑人对保护队的最终印象却是出乎意料的好，一位黑人队员谈到：“总体上，我对民间资源保护队是满意的而不是失望的。我曾经设想过更坏的。当然在一定程度上，它反映了美国军队的习惯与偏见。但对于一个没有工作的人而言，保护队作为一种职业和历练，我是衷心支持它的。”^③

罗斯福政府对种族主义也进行过反对，罗斯福于 1935 年 9 月 27 日写信给费克纳，谈到：“在布置于国家公园管理局的民间资源保护队中，当有色人种时，请加入一些有色人种监工，当然不是在技术工作中，而是在通常的体力劳动工作中。”^④这封信有两个有用信息，一是要求增加有色人种的监工，有利于推进有色人种争取保护队基层领导权的进程。二是有色人种监工的职业范围还有待扩展，对于保护队的主要推动罗斯福而言，显然对有色人种能否胜任技术工种存有疑问。但在日后的实践中，有色人种监工的工种也扩展到技术工种。1941 年，已有较好的结果：“有 4 位有色人种工程师和 6 位技术监工在宾西法尼亚的营地中已服务超过了 2 年，在葛底斯堡，营地指导是一名黑人。”^⑤联邦政府对种族问题的态度比较开明的另一证据是 1935 年 9 月 26 日内政部长写信给费克纳，谈到：“就我而言，我非常确信黑人在指导岗位上的工作能力和白人一样优秀有效，我并不认为仅仅因为肤色就能歧视他们。我认为你如此有效地给予黑人公正恰当的赏识对工程是没有危害的。”^⑥

保护队也做出了努力，从 1933 年起到 1941 年，保护队招募了 250,000 名有色人种，每个月，有色人种青年可为家里送去 700,000 美元，政府为有色人种青

^① Jr. Olen Cole, *The African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*, p. 20.

^② Jr. Olen Cole, *The African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*, p. 21.

^③ Luther C. Wandall, “A Negro in the CCC,” <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc01.htm>

^④ Franklin D. Roosevelt, “FDR to Robert Fechner, 27 September 1935, in “CCC Negro Foremen” file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc07.htm>

^⑤ Edgar Brown, “What the Civilian Conservation Corps (CCC) Is Doing for Colored Youth,” *The CCC and Colored Youth*, Washington, D. C. : United States Government Printing Offices, 1941, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc03.htm>

^⑥ Harold L. Ickes, “Harold L. Ickes to Robert Fechner, September 26, 1935,” in “CCC Negro Foremen” file, Box700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc06.htm>

来对州是至关重要的，他们来自依靠公共救济的贫穷家庭，愿意把自己每个月的 30 美元工资中的 25 到 22 元送给亲人。因为有如上要求，县福利部门的参与就有了非常重要的意义，因为：“地方救济部门早已了解自己所负责区域的哪些青年符合保护队的要求和哪些青年需要民间资源保护队的工作。”^①这也可视作劳工部利用地方救济部门的优势：对基本情况了如指掌。从这个意义上讲，入选的队员最终为家里送回了多少救济金就成了评价地方部门的招募任务是否完成的标准之一，从 1933 年夏到 1938 年 6 月 30 日，近 3,328,060 美元的联邦资金被送进了犹他州需要救济的家庭手中，对此的评价是缓和了州里的救济负担，既减少了队员家庭所需要的救济数目，也改善了对其他家庭的救济。^②以此为判断标准，犹他州的地方救济部门是合格的。

就全国范围而言，1939 年 1 月，费克纳提及：花费在保护队项目上近 20 亿美元，其中有 23% 最终进入了救济家庭。^③这充分说明了地方救济部门的运作是成功有效的。保护队所确定的招募标准是生硬的、宽泛的，地方招募部门的则更细化这些招募标准，使其变得切实可行，比如招募队员的年龄标准为 17 至 24 岁，但在实际招募过程中，17 岁的队员被招募到保护队的不多，因为保护队的工作是艰苦的，18 岁的青年更成熟和更有能力完成保护队的工作。^④地方救济机构的官员会询问应征者：“依你的身体状况有能力完成保护队的工作吗？你有能力和期望在民间资源保护队获得最大收益吗？”^⑤犹他州的塞维尔县公共福利部门的 R·T·瑟伯谈到了他如何招募队员的，他认为：“这些会谈的目的是告诉队员们保护队成立的目的，他们遵守保护队的规则所能获得的利益，他们这段时光的价值，培养队员们懂得高级职位的价值，这些是他们在将来的世界中所要占有的。”^⑥可见招募部门的工作对青年的成长而言也很重要，使其初步确立将来在保护队的生活规划。

^① Robert Fechner, "The Civilian Conservation Corps Program," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 194, The Prospect for Youth, November, 1937, p. 131.

^② Utah State Department of Public Welfare, "Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah)," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^③ Robert Fechner, "My Hopes for the CCC," <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^④ Utah State Department of Public Health, "Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>

^⑤ Utah State Department of Public Health, "Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>

^⑥ R.T.Thurber, "Letter, Sevier County Department of Public Welfare," March 9, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records(Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc005.htm>

出于救济需求而扩大保护队，所以，保护队每年都要招募一定的青年。结果：“劳工部每年的每个季度都会确定保护队的替补人数”。^①毫无疑问，影响替补人数的因素之一在于有多少队员在保护队呆得期满后还选择继续留在保护队，队员在保护队呆的时间长短的原因，除了保护队的好坏对个人是否还有吸引力外，最根本的原因还在于就业形势的好坏，良好的就业形势有助于减少留在保护队中的队员人数，但种族问题使这种判断变得更加复杂，因为黑人在就业方面遭遇不公平的待遇，在就业形势好转时仍有大量黑人留在营地内，其人数比例甚至有所增加，以至于费克纳误解：黑人队员的比例超过了其种族在全国人口中的比例。^②上述因素对劳工部门的招募数字确实有影响，但影响并不大，毕竟，劳工部门只是总体负责的行政执行部门。真正执行招募工作的是县公共福利部门，县与州到底哪一个部门是对招募负有决定性的影响呢？通过考察种族问题对招募的影响可知当劳工部发现南方有些州招募的黑人过少，与其种族人口在该州总人口中的比例不协调时，就向州级部门施加压力，以取消州的分配名额为手段，促使州福利部门采取必要的措施，^③加之县福利部门的招募人数比例是由州福利部门在州招募人数的比例之上分别予以确定，可见在地方，州对招募工作拥有决定性发言权。

军队、内政部、农业部在进行保护队的相关工作时都有自己的机构与工作人员，相比之下，劳工部借助于地方州福利机构开展工作是否削弱了本部门应负责的招募责任的力度从而影响了保护队的整体运行。事实证明并非如此，招募标准是由美国劳工部所制定，招募的基本标准是州所无法影响的，而且在保护队的运行中，每次招募任务均得以完成，这充分证明了劳工部门的招募工作是积极有效的。这种招募体制确实因种族问题而受到影响，但种族问题是个更广泛，混和了政治、经济、文化等诸多因素的复杂问题，是 30 年代施政的大背景因素之一，即使保护队本身都无法摆脱它的干扰，更何况劳工部只是负责其中的部分工作。保护队的基本任务之一是救济失业青年，缓解经济大危机的压力。在其确定的招募标准中，除去年龄限制有所变动外，如他诸项如未婚、美国公民、失业或需要工作等条件一直不变。保护队的招募对缓解地方的财政压力和削减其他救济开支而言是一个良好的机会，因此，把下列这些队员招募进

^① Utah State Department of Public Welfare, "Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah)," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>

^② Robert Fechner, "Robert Fechner to Robert J. Buckley, 4 June 1936," <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc05.htm>

^③ John A. Salmond, "The Civilian Conservation Corps and the Negro," pp. 77-79.

“1 区包括：缅因、新罕布什尔、佛蒙特、马萨诸塞、罗得岛、康涅狄格

2 区包括：纽约、新泽西、特拉华

3 区包括：宾夕法尼亚、马里兰、弗吉尼亚

4 区包括：佛罗里达、北卡罗来纳、南卡罗来纳、田纳西、密西西比、路易斯安那、亚拉巴马、佐治亚、佛罗里达

5 区包括：印第安纳、俄亥俄、西弗吉尼亚、肯塔基

6 区包括：威斯康星、密歇根、伊利诺伊

7 区包括：密苏里、北达科他、南达科他、内布拉斯加、堪萨斯、明尼苏达、艾奥瓦、阿肯色

8 区包括：俄克拉何马、得克萨斯、新墨西哥、科罗拉多、亚利桑那、

9 区包括：蒙大拿、爱达荷、怀俄明、尤他、内华达、加利福尼亚、俄勒冈、华盛顿”

其中阿拉斯加和夏威夷此时并非美国的州，并不包含在军队的九大区域划分中。^①军队对保护队的运行工作分为两部分，一部分为负责指导队员们的身体检查与运输，另一部分为运行保护队，设有军务局长办公室，下有军务局长和军事人员，办公室下辖九大区域的保护队营地，“每个大区由陆军少校或陆军准将负责，每个大区又被分为保护队地区，每个地区包含数目不等的州，每个地区的司令部都设在军队的邮政区，其作用为中转九大区域司令部和各个保护队营地之间的信息，每个保护队地区都有一位行政官员、一位副官、一位教师和一位医生”。^②军队的划分体系具有包容性，当教育项目介入保护队的工作时，教育指导者就被分别配备到保护队地区司令部和营地。实际运行保护队的是营地指挥官，但他维持营地秩序的手段已经不是军事纪律，奖惩体系分为 3 类：罚款，但每月不得超过 3 美元，罚做额外的工作，最严厉的为开除。^③在运行保护队的过程中，军队与技术部门之间的争议为飞营和权力分配问题。在保护队的运行计划中，每营为 200 人，并无关于飞营的想法，随着资源保护工作的逐渐开展，逐渐出现了把保护队拆分成更小规模、并可灵活使用的营地——飞营。

综观军队与保护队的关系可知，军队并未改变保护队的性质与目标，并未对民主造成伤害。事实上，在美式民主中三权分立，军队又服从于文职行政

^① Jr. Olen Cole, *The African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*, p.80.

^② John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 84.

^③ Utah State Department of Public Health, "Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>

经过上述分析可以得出结论：劳工部的工作虽然是间接通过地方部门开展，但其工作效果却是成功的，保护队确定招募标准，并对招募结果进行分析和反馈，州级机构则督促地方福利机构的工作，地方福利机构则具体落实招募细则，各级机构之间存在着有效的互动关系。

1.3.6.2 军队的作用

在合作运行保护队的各部门中，军队的介入引发了最大的质疑，在议会的政治辩论中、新闻媒体的报导中，对军队介入民事生活充满了批评，认为这会损害美国的民主制。事实上，此时北欧、德国也有类似于民间资源保护队的救济组织，特别是创立于魏玛共和国时期的劳动营，在希特勒时期已成为法西斯的青年组织，这很容易使军队运行保护队遭到政治非议。罗斯福对此保持着极高的政治警觉，他在1933年3月的新闻发布会上对具有政治敏感性的集中营一词也加以反对。

军队为什么会介入保护队的运行，目前的史料表明：“当民间资源保护队的工作刚开始时，政府除了军队外没有其他部门拥有经验、组织和装备来使新工作马上展开。”^①军队的运行从经济角度而言也是最好的选择：“没有人能否认军需采购部门的大规模运行和实行集中采购体系所带来的益处，这两者都是合格和节省的。”^②在罗斯福运行保护队的初期计划中，军队负责对队员进行体检，提供衣食、进行非军事训练、运输等任务，军队并不负责后来最重要的工作：运行保护队。农业部、内政部等技术部门负责保护队的运行与工作。随着工作的开展，技术部门发觉无力承担如此重任，于是军队才接手运行任务。^③

军队领导人对控制保护队一事持冷淡的态度，据悉：“可以有把握地讲，真正的军队领导人，并不关心控制民间资源保护队，而倾向于放弃它”，^④一位官员解释道：“不，我们并不想把任何人训练成战士。军队被给了这份工作是因为他们拥有供给、食物等。他们可以使用这些东西。”^⑤

军队为了运行保护队，对保护队的属地进行了划分，把全国分为九个区域，分别为：

^① Raymond Gram Swing, "Take the Army Out of the CCC," *The Nation*, October 23, 1935, Vol. 141, No. 3668, p.459, Publisher: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na35459.htm>

^② Raymond Gram Swing, "Take the Army Out of the CCC," <http://newdeal.feri.org/nation/na35459.htm>

^③ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, pp. 31-32.

^④ Raymond Gram Swing, "Take the Army Out of the CCC," <http://newdeal.feri.org/nation/na35459.htm>

^⑤ Utah State Department of Public Health, "Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health," <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>

乎学者把保护队称为罗斯福的林业大军、水土保持战士。^①

保护队的工作种类有两种划分，一种划分认为：主要工作类型超过 150 种，最重要的为：“（1）林业种植，包括植树以及修剪植株枝条以提高树木生长；（2）林业防护，以免其遭受火灾、虫灾、病灾以及其他害虫的侵袭；（3）防止土壤侵蚀；（4）控制洪水，从事灌溉与沟渠修建；（5）提高运输条件，特别是修建可穿越林区的卡车路；（6）建筑业；（7）牧场经营；（8）野生动物保护和（9）在公园与森林中的景点建设与娱乐设施建设”。^②

另一种划分认为保护队从事 300 种工作，分为十大类：建筑修建、运输、控制洪水、土壤侵蚀控制、林业种植、林业防火、景点与娱乐设施建设、牧场、野生动物保护。^③与其上列举的工作总类一样，仅多列一项为：“杂录：紧急工作、考查和蚊虫控制”。^④

经上文分析可知保护队的工作范围及类型，本文拟将工作种类分为 3 类分别加以考查：①林业工作、②与农业生产有关的工作（如控制土壤侵蚀、牧场经营、沟渠修建等）、③野生动物保护及野营设施建设等。

1.4.1 保护队与美国林业保护

正如上文所分析：保护队的成立目的之一便是为了更好地经营美国林业，罗斯福在海德公园的林业经营使他对林业工作的内涵有着充分的了解，在保护队成立之前，当记者问及保护队的工作是砍伐树木还是植树时，罗斯福给出了回答：对树木进行修剪、经营商品木材以及从事防火工作。^⑤这也是罗斯福对保护队林业工作的展望。

本节将保护队的林业工作分为两类：林业防护和植树造林。林业防护分为防火与防病虫灾害，具体到防火则包括预防火灾的工作和直接扑灭森林火灾的工作。

1.4.1.1 林业防护

关于保护队在林业工作中的具体分布只有零星的史料可资利用，在 1933 年

^① Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, Leslie Alexander Lacy, *The Soil Soldiers: The Civilian Conservation Corps in the Great Depression*.

^② Robert Fechner, *The Civilian Conservation Corps Program*, p. 133.

^③ Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 9.

^④ Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 9.

^⑤ "Press Conference, Executive Offices of the White House, March 15, 1933, 10:25 A. M.," in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945: Volume One*, p. 140.

机构的首脑总统，大的政治背景排除了军在介入民事机构时引起军事独裁的可能。随着工作的开展，军队对保护队的态度由刚开始时不愿积极介入转为认识到保护队的训练价值，后来，情况有了转变：“1937年，他们大多数愿意承认与保护的联系具有好处。对于常备军军官和预备役军官而言，保护队提供了有价值的指挥训练。”^①反观保护队对国防的贡献：它主要是培养了一批可操作机械设备的技术人员，使队员们在保护队的生活中学会了遵守纪律，更有效地适应将来二战的军旅生涯，总体上，保护队并未被军事化。军队介入保护队的影响是非军事性的，雷蒙德·格拉姆·斯温在《把军队从保护队中撤走》一文中分析了军队在保护队运行中的作用，认为美国林务局完全可以取代军队而发挥相同的作用。^②这从一个侧面反映出军队只是运行保护队的组织者，而非军事压迫机器，不过，作者对军队在保护队刚建立时起的管理作用论述不深刻，此时，军队是起了重要作用的。农业部、内政部等技术部门与保护队的关系将在下文探讨。综上所述，保护队的组织结构灵活，便于各合作部门协同参与运行，而且，它在运行过程中，整体上保持了平衡，这有利于它进一步开展具体的资源保护工作。

第四节 民间资源保护队的资源保护工作

罗斯福在1933年的法案中对保护队的工作方向及性质作了简短描述：“我将创立民间资源保护队从事一些简单的工作，并不干扰正常的就业，把工作限制在林业、防止土壤侵蚀、控制洪水和其他类似项目上。我提醒大家注意，此类工作是确定的、可行的，不仅可以防止现在巨大的经济损失，而且也可以作为给国家的未来创造财富的手段。”^③在上述言论中，明确提及的工作分为：林业工作、保持水土工作、防洪工作。在国会通过的正式法案中，工作分为保护林业生产、防止森林火灾、防止洪水和土壤侵蚀、植物虫害疾病控制、修建维护小径及防火墙建设。^④工作主要为林业工作、水土保持工作、防洪工作。无怪

^① John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 85.

^② Raymond Gram Swing, "Take the Army Out of the CCC,"

<http://newdeal.feri.org/nation/na35459.htm>

^③ "Roosevelt to the Congress," the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p.143.

^④ "An Act for the Relief of Unemployment through the Performance of Useful Public Work, and for other Purposes, approved March 31, 1933," in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p.147.

员回忆到：“我们组从旧科尔特维尔路进入约塞米蒂赶向火灾现场。当我们沿着林间小路往前赶，大约到了峡谷的底层之上时，我们的防火负责人比尔·菲斯克突然让我们停下来。在峡谷下方，火苗已经跳过了布尔溪，沿着山坡向我们所处的位置爬了上来。尽管路还有 20 英尺宽，并且有大量已清空可燃物的空间——每侧大概 100 英尺宽——队长转向我们大叫：‘让我们离开这儿。’一时间，他的紧急命令让我们感到迷惑不解，因为火势仍然看起来很低，不会立即对我们造成威胁。菲斯克知道的更多。火势蔓延着；低温、干爽的风、非常干的易燃物加大了火势，火焰舔着树顶。这有助于它自己的移动，大火现在呼啸着爬上山，并跳过了两百英尺已经清理过的空间，好像它根本不存在一样。在如此高温中无人可以幸存。在一英里半外，我们观看着火势跳过了道路并且对菲斯克充满感激，他的长期经验和对火势习性的了解是指挥所需要的。”^①在这场惊心动魄的行动中关键人物是队长菲斯克，被认为是：“一个当地的灭火者，他的知识和经验在危机中是非常重要的。”^②

通过上例说明了防火本身是件复杂多变而又危险的工作，灭火队员必须具有相关知识和得力的领导才会化险为夷。菲斯克因为对灭火有丰富的经验才会在大火封路之前果断地率队撤出。灭火这样危害的工作除了要求相关灭火的专业知识外，还需要正确的态度，这位队员回忆到：一次不成功的灭火行动使队员们放弃了灭火是一种“浪漫嬉戏”的想法，“我们认为它是一件紧急爆发的折磨人的工作，该工作点缀在长时期的平凡中，有时甚至点缀在烦人的劳动中。”^③比起先前持有的轻视火灾的心态，后来的心态可以使队员们正视火灾。顺畅的通路对灭火至关重要，认为安德森峡谷的大火之所以扑灭困难的原由之一在于它“距离遥远而且难以到达”。^④

灭火行动需要高度的技巧和专门人才，因此，保护队挑选个别队员进行灭火训练，具体来说：“在格拉西尔国家公园，每个营地都有一个由 15 名队员组成并配备轻便卡车的‘飞队’对火灾做出紧急反应。如果火势失控，则有一百人组成的灭火队支援飞队”。^⑤在 1935 年，国家公园管理局的林业处向保护队的监工们发布灭火小册子，后来又任命一位防火工程师负责防火灭火各项事宜，

^① Clair E. Nelsen, "Remembering the CCC: Buck Meadows, California, 1933-1934," *Journal of Forest History*, Vol. 26, No. 4, October, 1982, p. 189.

^② Clair E. Nelsen, "Remembering the CCC: Buck Meadows, California, 1933-1934," p. 188.

^③ Clair E. Nelsen, "Remembering the CCC: Buck Meadows, California, 1933-1934," p. 188.

^④ Clair E. Nelsen, "Remembering the CCC: Buck Meadows, California, 1933-1934," p. 188.

^⑤ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4.htm

7月之前,“有1,437个用于林业工作的营地,具体分布为:国家森林,573个;州森林,321个;个人土地,220个;州公园,101个;国家公园,62个;其他联邦保留地,18个;用于特别防止土壤侵蚀和控制洪水工作;122个”。^①在1937年4月时有2000个保护队,其中46.1/2%从业林业工作,到1941年时,保护队总数虽不确定,可能有1,500个,但仍有40%的从事林业工作。^②

要有效地控制森林火灾必须要有一整套相关设施,得在森林各处修建了望塔,观测火情,得铺设电话线使火情信息得以即时通报,得修建可行驶卡车的道路和其他小路,这是至关重要的,因为这些路径具有双重作用:使救火队即时赶到火灾现场,一旦火势失控时又可以使救火队队员即时顺利地撤离危险区域。同时要在森林里建设防火墙,即在林中的小路两旁清理易燃的枯枝、死树、杂草,使火灾地区的火势不至于蔓延到四周从而失控。以上只是防火的硬件建设。

在防火工作中,内政部和农业部的国家公园管理局与美国林务局各自负责所在地区的保护队,即使同样的工作也各自打上了部门间不同风格的烙印,康拉德·沃思对林务局说:“在州公园里,防火工作的方法是不同的;要避免直线行列的防火小路;州公园比州森林更着重自然美,防火小路在修建时要与风景和植被相适宜;防火塔的设计造型应更多地考虑到艺术形象;在清除火灾危害物时更应注意到别致的自然美,倒下的树木等是大自然森林图画的一部分。这些因素要被纳入到考虑中;但他们表示国家公园管理局应为此类工作提供一种计划和指导。

我毫不怀疑你能理解这些工作方法的的不同之处,但一些林务局的官员并不理解这些,他们感到不论此类工作是否开展,林务局都应该指导它们。”^③

从上述史料可推得在公园内的防火工程应注意实用与美感,要把人工改造的痕迹融合到大自然中,与林务局的工作相比,国家公园管理局的防火工程就带有了一些荒野保护的气息。

扑灭森林火灾的工作是危险的,需要队员们和领导者具有丰富、精确的相关知识以及当机立断的勇气和决心,以一实例可解析该工作的复杂性,一位队

^① “With the Civilian Conservation Corps,” <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

^② “Claude R. Wickard, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, April 5, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 497.

^③ “Wirth to Morrell,” August 10, 1933, NA, RG35, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc2h.htm

1.4.1.2 植树造林

保护队在植树造林方面亦颇有建树，政府对植树持肯定的态度：“植树工作是流行的，是可行的，是急需的，最重要的是它需要很少或不需要年度维护”^①

植树需要收集树种，培育幼苗。保护队在照顾 2,000,000,000 棵幼苗时投入 6,111,258 人工作日，在收集树种方面成绩斐然，共收集到 875,970 蒲式耳针叶树树种和 13,634,415 磅硬木树种和其他树种籽粒。^②

保护队在植树时遵循一定程序：“植树工具的使用是有固定步骤的。首先把它铲进土地，向着你拉回来，之后向前推，在地上留下一个壕沟，大概 1.5 英寸宽，2 英寸长，4 到 5 英寸深。把树苗放进沟中，再把工具铲进树苗后面的土地，朝着你的方向拉回去加固树苗的土壤，之后，向外推去加固植物周围的表土。那是最后植树工具所处的位置。这听起来像是一大宗金钱生意，但林务官将会在队员仍后面抽样检查，确保我们正确得植树。”^③

保护队在植树方面，成绩斐然：在 1939 年 1 月的文章中，费克纳总结到：保护队在 1,501,663 英亩贫瘠的土地上种植了 1,501,662,800 棵树苗，^④从 1933 年到 1940 年，保护队已植树超过 2,000,000,000 株，^⑤结果：“在美国历史上所有栽种的树木中……有超过一半的是由民间资源保护队所栽种。”^⑥

1.4.1.3 保护队对美国林业的影响

在森林保护工作方面，一位官员认为：“无论如何，保护队的作用应该是作为一种紧急帮助，做那些常设性保护部门无法做到的事”，^⑦詹姆斯·霍华德·赫尔作为一名保护队的监督对保护队的林业工作提出了深刻的意见：“他确信保护队在林业中的低效率归咎于队员缺乏经验和与使用固定的营地，这阻碍了保护队向新项目前进。赫尔声称常规的联邦和州林业机构能够用较少的钱完成同样的工作。依据赫尔的说法保护队的一个主要弱点是分别由许多部门和机构负责，这导致了行政团体间的冲突。”^⑧

^① James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^② John D. Guthrie, “The CCC and American Conservation,” p. 407.

^③ Ewing Wing, quoted in Charles A. Symon, *We Can Do It: A Short History of the Civilian Conservation Corps in the Michigan, 1933-1942*, Escanada, Michigan, 1983, p. 111, in Eric Gorham, “The Ambiguous Practices of the Civilian Conservation Corps,” *Social History*, Vol. 17, No. 2, May, 1992, pp. 237-238.

^④ Robert Fechner, “My Hopes for the CCC,” <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^⑤ James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^⑥ Leuchtenburg, p. 174, in John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 121.

^⑦ James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^⑧ Calvin W. Gower, “A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian

1936 年,国家公园管理局林业处要求保护队的区域官员上报每个公园防火项目,以便开设灭火培训班。通过培训,“大雾山国家公园内的一个保护队被指派负责维护灭火设备”,该队的每个队员都被教授如何操作灭火设备,“约塞米蒂、黄石国家公园、格拉西尔国家公园和阔亚国家公园虽然对每个防员进行防火训练,但也有 15 人组成的灭火先遣队”,1937 年,“公园内的每个营地在火灾频发季节的每个月都有一天进行灭火训练,并挑选一个人负责所有阶段的防火训练。”1938 年,在全国范围内,国家公园管理局和林务局举办了防火学校。^①

在保护队的林业工作中,防止树木病毒和害虫也是一项非常重要的工作。通常做法是砍掉已感染的树木或易感染的树木。

保护队的林业防护工作取得了巨大成绩,1940 年 7 月的一篇文章中提及:“保护队为维护防火设施——防火了望塔和阁楼、电话线和卡车路……—花费了队员们的大部分工作时间,保护队单在防止火灾的灭火行动方面就花费了 5,000,000 人工作日”。^②在 1939 年 1 月的一篇文章中,费克纳总结到:保护队在 1,501,663 英亩贫瘠的土地上种植了超过 1,501,662,800 棵树苗,改善了 3,115,534 英亩土地的林业条件,防治了 17,279,975 英亩林地的病虫害灾害。在防火体系的建设方面,“修建了 98,444 英里道路,修建了 66,161 英里电话线,削减了 65,576 英里道路的火情,修建了超过 3,459 座观查火险的了望塔和 41,303 座桥、45,350 座各类其他建筑”。^③保护队已在防火项目上花费 7,930,912 人工作日,^④到保护队解散时,保护队在灭火方面投入 6,459,403 人工作日,同时保护队也付出了巨大的牺牲,在过去 9 年中,42 名队员和 5 名工头死亡,2 名队员和 3 名工头被授予美国林业防火奖,4 名被追认授予该奖。^⑤保护队使“林业的年平均焚毁亩数降低 27%”。^⑥总之,队员们共修建了 126,230 英里各类小路以及维持了 580,995 英里道路,修建了 88,883 英里电话线,队员们在 7,955,707 英亩的林地上控制各类树木虫害,除此之外还在 6,161,742 英亩范围内控制摩门蟋蟀和蝗虫。^⑦

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4.htm

^② James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” *American Forests*, July, 1940, Publisher: The American Forestry Association, permission by *American Forests*, <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^③ Robert Fechner, “My Hopes for the CCC,” <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^④ Robert Fechner, “My Hopes for the CCC,” <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^⑤ John D. Guthrie, “The CCC and American Conservation,” *The Scientific Monthly*, Vol. 57, No.5, November, 1943, pp. 406-407.

^⑥ John D. Guthrie, “The CCC and American Conservation,” p. 407.

^⑦ John D. Guthrie, “The CCC and American Conservation,” p. 408.

活动，取得了的巨大成就只是表明保护队提供了巨大的人力、资金支持，并未彻底改变联邦政府在资源保护方面的工作格局。

保护队在资源保护方面提供基本的人力支持，这是救济性的体现，是经济大危机对资源保护的影响，国家公园管理局长期以来缺少资金购买土地，缺少人手从事防火工作的困难局面得以改观的原因并非源自国家已经确立了长远的环境政策，而只是出于反经济危机的经济需求，这意味着即使有保护队的积极支持，资源保护活动只是取得了表面上的进步。与后来的环境运动相比，资源保护运动的主导者一直是社会上层，如果没有公众的广泛政治支持，这种突进式的资源保护运动是无法从根本上变为细水长流的长远规划。从这个意义上讲，罗斯福为使保护队持久化而削减保护队的规模只是表面上使其常规化，有稳定的人数，在对保护队将来工作方向的确立问题上，只是含糊地确定为森林等项目，并未列出保护队的专属工作对象，也未明确区分保护队与其他联邦资源保护部门之间的相互关系，这无疑不利于保护队取得持久性的政治地位。费克纳与保护队的其他合作部门领导人在 1937 年之间的争斗只是确保了保护队自身作为一个独立机构的特性，也并未在资源保护项目中找到保护队长久的安身之处。在九大工作门类中，保护队都有积极参与，但都是在其他部门的指导之下进行，罗斯福对保护队规模的增减、工作重心侧重的调查都清楚地表明了保护队作为资源保护后备力量的机动灵活，但也反映了保护队缺乏固定持久的具体工作目标。

在防火和其他林业项目上，国家公园管理局得到了保护队资金的大力支持：“在这两个领域，国家公园管理局都收到了正常的拨款，但这些资金在大多数情况下甚至不够维持基本的设施，民间资源保护队的资金被用来补充和扩展这些项目。”^①据悉：“国家公园管理局用保护队的人力来执行大量的防治害虫的工作，是因为自从该项目开始之后就没有对害虫的防治给过拨款。”^②对国家公园管理局而言，保护队提供的资金并未对它的工作方向或性质产生根本影响，反而被纳入了对国家公园正常工作的补充。这本质上界定了保护队在资源保护活动中的地位：提供暂时的人力、物力和资金支持，是对其他缺乏资金的从事资源保护工作部门的一剂强心剂，而保护队之所以可提供如此充足的物力支持的根本原因在于反经济大危机、救济的需要，经济大危机通过保护队对资源保

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4.htm

^② John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4a.htm

对罗斯福政府林业部门的官员而言,保护队的产生与发展是扩充国家森林的有利时机,可以利用保护队的资金购买森林,也是为保护队开拓工作范围,罗斯福追求扩充保护队工作领地与扩充国有森林的双项目标,曾谈到:“我特别关注要在南部的松林带大量扩充国家森林,那儿树木的生长速度快而且茂盛繁多,当其他地区的恶劣气候不利于保护队开展工作时,这也为民间资源保护队提供了工作机会。”^①这其实是为保护队在冬季向南迁移寻找工作机会。保护队在后期为了得到延续曾把工作方向转向军事方面,主要是对队员进行一定时间的军事训练,为军队提供各种熟悉机械设备的技术人员,从事军工建设,而其林业的防火工作此时也有了特殊的国防意义,罗斯福敏锐地认识到了这一点,1942年3月16日说:“仅举例而言,我们不能让国家森林没有防火保护。我非常担心在这个春季和夏季,在我们西海岸和其他地方的故意纵火企图。”^②罗斯福认为即使取消了保护队,这些防火工作仍需要去做,取消保护队并不能直接节省开支。^③

保护队从事森林保护工作,除了在技术上为联邦资源保护部门提供了巨大帮助外,其自身的运行也对联邦资源保护部门的运行产生了巨大影响,1933年12月28日,罗斯福发布行政命令,允许国家公园管理局利用保护队资金购买私人土地,此事促进了国家公园的发展,一位官员谈到:“国会长期以来的政策并不是联邦拨出资金为国家公园系统地购买土地。所以,几乎我们所有的公园和纪念馆都建立在联邦的土地上或无代价地捐赠给联邦的土地上。近来,有少量的救济资金用来购买小部分私人所有的国家公园。”^④保护队介入森林保护后,在1933年的头9个月内就使火灾损失减少了1,600英亩,^⑤保护队在资源保护方面的成绩就像其在救济方面的成绩一样立竿见影,而这背后反映了一个深层次的严重问题:保护队要成为一个常设性国家机构,就必须要有自己所特有的工作对象、工作范围。而保护队在实际工作中却是在联邦已有机构的工作范围内

Conservation Corps, 1933-1942,” p. 47.

^① “Roosevelt to Governor Eugene Talmadge, Atlanta, Georgia,” Washington, July 26, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 195.

^② “Roosevelt to Senator Kenneth McKellar of Tennessee,” Washington, March 16, 1942, Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 548.

^③ “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington June 17, 1942, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 557.

^④ “Cammerer to Simons,” June 30, 1936, RG 79, NA, John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc2c.htm

^⑤ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4.htm

指出的是：保护队只提供人力支持，对指导部门如农业部、内政部相互之间分配保护土壤的工作并不参与。在 1935 年 2 月 23 日之前，内政部的林务局有 1,096 个保护队，其中 151 个保护队从事防止土壤侵蚀的工作，土壤侵蚀局有 51 个保护队从事 23 个防止土壤侵蚀的项目，同时，土壤侵蚀局有 39 个批准的项目，还有 16 个项目缺少保护队的人力支持。^①

保护队对土壤侵蚀局的工作影响为：如果缺少保护队的人力支持，土壤侵蚀局就无法顺利开展工作，随着工作的进一步开展，土壤侵蚀局还需更多的人力支持，贝内特提及：“土壤侵蚀局的扩大项目包括 50 个新增加的示范工程，在将来，它将增加到 100 个，预计，每个项目平均需要 5 个保护队。”^②保护队对其他资源保护部门的影响是潜在的，它影响了其他部门从事资源保护工作的规模与进度，每当罗斯福要削减保护队的数目和转移保护队的工作方向时，这种影响就表现出来，在其他部门负责人写给罗斯福交涉其事的信中可见保护队的潜在影响。

土壤侵蚀局认为自己应该负责所有农业用地的水土保持工作，在这种认识之下，它认为在林务局领导的农业土地水土保持工作与土壤侵蚀局工作相重叠，请求协调。^③表面上，这只是对部署保护队的一次讨论，实际上这是土壤侵蚀局进行机构扩张和取得常设性政治地位的关键一步：确定专属于自己的工作范围，合并的不是在林务局从事保护土壤工作的保护队，而是林务局在农业用地上进行土壤保护的工作。

在防治沙尘暴的斗争中，保护队也发挥了积极的作用，到 1936 年 9 月 3 日前，在堪萨斯州有 6 到 8 个保护队从事防止土壤侵蚀的工作。^④此刻，保护队在该州的梯田建设速度放缓，正在探索适合该州具体情况的梯田使用方式，它们对该州草场的清理工作也做了巨大贡献，清理发育不良的草、仙人掌以提高草的生长率进而防止土壤侵蚀。^⑤

^① “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 357.

^② “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 357.

^③ “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 357-358.

^④ “Presidential Drought Conference for Kansas, the State House, Des Moines, Iowa, Thursday, September 3, 1936, 3:50 P. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 563.

^⑤ “Presidential Drought Conference for Kansas, the State House, Des Moines, Iowa, Thursday, September 3, 1936,

护的各部门施加影响。国家公园如此依赖保护队的支持，使其运行建立在不稳定的基础之上，结果：“1939年之后，由于保护队项目的不断削减和工作方向转向国防领域，国家公园管理局处境艰难并被迫急剧削减公园的项目。”^①

1.4.2 民间资源保护队的农业资源保护工作

罗斯福尽管在建立保护队的构想中强调林业资源的保护，但也注意到了土壤侵蚀等问题，保护队从事农业资源方面的保护工作可以分为三类：保护土壤、保护牧场、保护美国中西地区的沟渠等灌溉系统。

1.4.2.1 民间资源保护队防治土壤侵蚀

早在1935年沙尘暴进入联邦政府的决策视野之前，美国政府已经认识到土壤侵蚀的问题，此时土壤侵蚀主要是指消耗土地肥力的农作物带走土地营养成分，水流把土地表面冲成沟壑纵横状并带走土壤。沙尘暴则代表了另一种类型的土壤侵蚀，它表明了风蚀的危害：在干旱的气候下，大风带走了土壤表层。土壤侵蚀给美国造成巨大的损失：“据估计美国因土壤侵蚀，一年损失3,844,000,000美元”^②，1934年，内政部对1,907,000,000英亩土地进行调查，发现：有578,167,670英亩相对不受影响，有857,386,922英亩受到不同程度的成片侵蚀，主要在中西部地区，有近322,961,231英亩土地受到了风蚀影响，有337,000,000英亩土地受到沟壑侵蚀的影响，约4,000,000英亩土地因此不适于农耕。^③

保护队只是为救济失业提供就业机会，防治土壤侵蚀的技术指导任务由内政部和农业部分别负责。1933年10月，在内政部成立了临时的反经济危机机构土壤侵蚀局，由当时美国土壤专家休·贝内特负责，该机构的主要工作是进行示范工程建设，到1934年已建立了24个示范工程。^④保护队为该局开展工作提供了充分的人力资源支持。在1935年，土壤侵蚀局由内政部转入农业部并成为常设性国家机构，保护队仍与水土保持局保持了良好的合作关系，不仅如此，为了扩大水土保持局示范工程的影响，保护队还与各州地方政府于1937年之后相继建立的水土保持区保持合作，更具体地向农场主落实水土保持工作。值得

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4.htm

^② A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

^③ A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

^④ A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

灭害虫、防火等工作，但这些工作本身也是国家公园管理局的份内工作，可见：在具体的工作中，保护队已与各部门融合为一，对保护队的影响就是对各部门工作的影响。

保护队的队员主要来自乡村，^①所以保护队保护土壤的工作也有了更广泛的示范教育意义和实用价值：“队员们自己亲自学到了土壤保护是什么，以及如向去保护它”。^②

在 1939 年 1 月的文章中，费克纳提及：“从 1934 年春开始，保护队已修建了 4,132,660 道阻坝和在受侵蚀的农场中栽种了 175,886,495 棵生长快速的树木”。^③保护队还修建了 318,076 道永久性阻坝和 6,341,147 道暂时性阻坝；修建了 33,087 英里的梯田；修建了 431,321 个出水口；绿化了 638,473 英亩土地以防成片侵蚀。^④结果：“在民间资源保护队存在的 9 年内，保护队共完成的土壤侵蚀控制面积已超过 25,000,000 英亩”。^⑤

总之，“到 1938 年，水土保持局每年雇佣 60,000 年青人在 44 个州从事的项目超过 500 个，而且，“其具体工作分类为：展示防止土壤的侵蚀技术，与农场主合作，在私人土地上开展工作，通过研究新技术发展和提高防止侵蚀工作”。^⑥另外，为防止土壤侵蚀，保护队在植树方面也取得了巨大成就：“到 1938 年，保护队单为防止土壤侵蚀已植树超过 20,000,000 棵”。^⑦

1.4.2.2 民间资源保护队护理公共牧场

保护队的牧场工作则与内政部的放牧局合作，牧场工作起源于 1934 年 6 月国会通过的《泰勒放牧法》，该法案是联邦政府开发中西部公有土地方式的一次巨大转变，该法案授权内政部长对全国不超过 80,000,000 英亩的公共牧场进行保护，其目的是为了保护国家的资源与畜牧业市场，由内政部长建立放牧区，确定放牧区的开放时间，放牧牲口的数量，对牧场土地进行一些保护水土的休整措施，对申请使用牧场的牧场主收取一定费用。^⑧此法案的实施需要保护队的

^① Robert Fechner, "The Civilian Conservation Corps Program," p. 137.

^② James J. McEntee, "The CCC and National Defense," <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^③ Robert Fechner, "My Hopes for the CCC," <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^④ John D. Guthrie, "The CCC and American Conservation," p. 409.

^⑤ John D. Guthrie, "The CCC and American Conservation," p. 409.

^⑥ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 124.

^⑦ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 125.

^⑧ "Statement by Roosevelt on Signing the Taylor Grazing Act, Statement in re Enrolled Bill 6462," Washington, June 28, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 313-314.

保护队在田纳西河流域从事的工作对防止土壤侵蚀和洪水有重要意义，一位官员认为：“民间资源保护队为农场主控制这些被侵蚀土地提供了唯一的有力补充，这些土地是对公共利益的威胁，而控制侵蚀则是公共义务。控制侵蚀已经超过了单个农场主的能力范围”。^①此时在该流域，有 19 个保护队从事植树造林、修建水坝、修建沟渠等防止土壤侵蚀的工作。防止土壤侵蚀还有防止淤塞水库的功效，所以保护队的工作对管理局综合开发该流域有重要意义。^②管理局一度有 38 个保护队在从事该项工作，到 1938 年 2 月 8 日，已被削减到 19 个，而管理局认为至少需要 25 个保护队。^③罗斯福对此的回应是：当保护队在整体上扩充时，管理局所拥有的保护队数目按整体比例加以扩充，那么当保护队在整体上被削减时，管理局所拥有的保护队数目应按比例予以减少。^④罗斯福站在保护队整体运行的角度对削减计划持一刀切的观点，在这种观点背后更深层次的认识是：罗斯福把保护队当作对各个资源开发部门提供人力支持的后备力量，认为保护队的工作不会干扰其他部门工作的开展，认为管理局可以从其他相关部门的保护队那里得到人力支持，他谈到：“我被告知，在美国林务局和国家公园管理局仍有一定数量的保护队在从事有利于管理局的工作，尽管它们并不直接隶属于管理局。”^⑤这揭示了罗斯福在使保护队持久化时所面临的一个两难处境：把保护队定位为资源保护活动提供人力支持，就不得不把队员与反经济危机的救济与失业联系起来，而这又使保护队根本不可能摆脱经济波动的影响而保持常规不变的人数。保护队一旦分散开来与各部门的具体资源保护工作相结合，所发挥的作用就不仅仅是提供人力支持，而是与具体工作融合为一，成为各部门开展具体工作的一部分，停止保护队的工作，就是对管理局工作的削弱，正如前文所分析过的，国家公园管理局虽然是在利用保护队在做购买土地、消

3:50 P. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 563.

① “Harcourt A. Morgan, Vice Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, to Roosevelt,” Knoxville, Tennessee, February 18, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 179-180.

② “Harcourt A. Morgan, Vice Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, to Roosevelt,” Knoxville, Tennessee, February 18, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 180.

③ “Harcourt A. Morgan, Vice Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, to Roosevelt,” Knoxville, Tennessee, February 18, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 180.

④ “Roosevelt to Harcourt A. Morgan, Vice Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, Knoxville,” Washington March 9, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 188.

⑤ “Roosevelt to Harcourt A. Morgan, Vice Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, Knoxville,” Washington March 9, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 188.

经过主任的建议，我已经同意这样一条政策：我们重新运行那些仍有大量工作尚未完成就临时关闭的营地，直到任务完成，否则，我们是不会修建新营地的。”

①仅管罗斯福支持放牧部门和垦务局的工作，但以保护队为立足点来看待其他保护工作，才会认为：“但我们不能指望立即就做完这些所有的工作。无论如何，在合适的时候，我们会对它给予合适的关注。”②

是否存在一种特殊的情形，就像亚当·斯密在其著名的《国富论》中所列举的制针企业式的分工，③因为劳动分工而提高了生产率一样，保护队为整个美国的资源保护运动提供了人力、资金支持，在事实上形成了资源保护的分工：农业部、内政部提供技术指导与具体工作方向，与保护队共同努力推动了资源保护运动超常规的发展？目前各项史料表明在大危机期间，资源保护运动的确是得到了跨越式发展，这得益于资金、人力供给的充足，并未有材料对这种大分工模式提出研究：认为该模式本身也利于推动资源保护运动的开展。罗斯福谋求使保护队拥有常设性国家机构地位的努力无疑是在推动该模式的形成，不过随着保护队的消失，该模式失去了在长时段中被辨认、检验和研究的机会，当罗斯福对保护队规模进行缩减而遇到各个资源保护部门的反对，他们认为此举会影响各部门的工作，这从一个侧面反映出该模式的确存在并发挥了一定的积极作用。

1.4.2.3 民间资源保护队与联邦垦务局

在美国中西部地区，子午线以西 100 度，为干旱与半干旱地区，年降雨少于 20 英寸，“其面积为 740,000,000 英亩，约占美国总面积的 1/3”，在该地区，决定农业生产的关键因素是正确地人工利用水资源——灌溉系统的修建与维护，1902 年，美国成立垦务局负责提供水坝等供水系统，这些系统通常包括一个水坝和水库用来贮存水，政府用水渠来分配供水。④对联邦政府而言，这是一项经济投资，投资回收周期为 10 年、20 年和 40 年。⑤到了 30 年代时，中西部的灌溉系统面临着严重的危机：一是早期的投入为短期投入，设备简陋，此时，

① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 29, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 489.

② “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 29, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 490.

③ 关于亚当·斯密的观点见：[英]亚当·斯密著，唐日松译：《国富论》，北京，华夏出版社，2005 年。

④ Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, pp. 45-47.

⑤ “John C. Page, Commissioner, Bureau of Reclamation, to James Roosevelt, Secretary to the President,” Washington, December 31, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 163.

帮助,保护队参与的牧场工作涉及西部 11 个州的地区。^①保护队应该非常适合该工作,一位官员评论到:“它不能够通过合同工去完成,或许也没有其他联邦机构能像民间资源保护队一样适合完成此项工作”。^②牧场工作包括修建水利设施如小水库、给水设备、架设铁丝围栏、栅栏、对遭到严重破坏的草场进行植草;消灭损伤牧场的啮齿类动物;修建特别的路径,便于牧场主驱赶牲口转移放牧。

在中西部及南方,水对牧畜业发展至关重要,保护队改善了 12,346 个泉眼的供水,修建了 3,311 个水坑,“修建了 9,805 个小型水库”,^③保护队积极控制啮齿动物和害虫,结果:“到 1937 年为止,超过 2,590,000 英亩牧场被保护队进行过控制啮齿动物和害虫治理的工作”。^④

在保护队的活动中,防止土壤侵蚀和牧场管理一直占有重要地位,在 1937 年 4 月之前,2,000 个保护队中,有 23 $\frac{1}{2}$ % 的保护队从事防止土壤侵蚀和渠沟建设工作,4% 的保护队从事开垦工作和牧场工作。^⑤到了 1941 年,保护队的规模虽然比之前小(据史料推测应为 1,500 个),但保护队从事水土保持和牧场工作的比例分别为 26% 和 10%,^⑥其相对比重之和为 36%,远大于此前的 27 $\frac{1}{2}$ %。可见保护队在其运行的中后期加大了对土壤与牧场治理工作的投入力度,正如前文所分析过的,保护队通过提供额外的资金支持、人力支持与具体的资源保护工作结成了共生的关系,在调控公共牧场工作方面,内政部部长就敏锐地认识到这一点,在一个将公共牧场由 80,000,000 英亩扩大到 143,000,000 英亩的议案中,内政部部长认为该议案的通过可以增加保护队工作的价值和扩大保护队的工作范围。^⑦很明显,他认为保护队是牧场管理工作中不可分离的一部分,也正因如此,罗斯福对保护队规模的削减会影响到放牧部门的工作,罗斯福对保护队的削减是站在保护队作为独立机构运行的立场上来考虑问题,而非站在各个资源保护部门从事具体工作的角度来思考,保护队自身运转的资金与设备状况影响了对牧场管理工作的投入,他认为:“当我们有大量已经修建好和装备好的营地,其工作仅部分完成时,另外拔出资金去修建和装备新营地是有困难的。

^① James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^② James J. McEntee, “The CCC and National Defense,” <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

^③ John D. Guthrie, “The CCC and American Conservation,” p. 409.

^④ John A. Salmond, *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*, p. 127.

^⑤ “Claude R. Wickard, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, April 5, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 497.

^⑥ “Claude R. Wickard, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, April 5, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 497.

^⑦ “Lyle T. Alverson, Acting Executive Director, National Emergency Council, to Roosevelt,” Washington, February 8, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 481.

国家公园管理局否决了 5 条主要道路的建设计划。^①保护队的指导费克纳也对此也持积极支持的态度,谈到:“在这儿,我想强调某些事,在民间资源保护队从事的每项工作中,要极其小心以免伤害国家公园、州公园和遗址的美景。本地材料只应用于种植树木和灌木,对自然条件的维护必须与该区域的发展相适应。”^②内政部部长也持相似的观点,认为应该区分国家公园与地方公园建设目标,国家公园应致力于保存自然自有景观,使之尽可能不被破坏,反对过多地修筑公路,该措施表面上便利了游人,其实更加深了对自然的破坏。而州公园则致力于为公众提供便利的娱乐设施与场所。^③无疑,在发展国家公园时有着很深厚的自然保护气息,而地方公园的发展则有着很强的功利主义目的。鉴于保护队的工作对环境有如此重大的影响,国家公园管理局加强了对保护队的技术指导,从 1934 年 8 月起,国家公园管理局使用保护队的资金雇佣技术人员从事相关活动。^④

不论保护队具体从事的建设工作是什么,总体上,保护队代表着联邦的人力、物力投入。这对之前因财力匮乏而得不到充分发展的国家公园或州公园而言,这是一种刺激,也是一次自我发展的机遇,内政部部长在 1935 年 2 月 9 日说:“在过去的两年间,几乎整个都归功于紧急保护工程项目,保守地估计:价值约 6,000,000 美元的 422,000 英亩土地通过赠予或购买等手段已经被增加到州娱乐体系。”^⑤受到激励而正积极展开行动的州有:俄克拉何马州、亚利桑那州、路易斯安那州、密西西比州、明尼苏达州、佛罗里达州、佐治亚州、南卡罗来那州、宾西法尼亚州、俄亥俄州、阿肯色州、密苏里州、北达科他州、缅因州、和内华达州。^⑥有如此之多的州受到保护队工作的影响,使保护队成了联邦开展资源保护运动影响州的工具之一。保护队的削减会影响州公园的发展,内政部

^① John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4b.htm

^② “Radio Address by Robert Fechner, John D. Coffman, and Conrad L. Wirth,” April 6, 1935, RG 35, NA, p. 10, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4b.htm

^③ “Address of Secretary of the Interior Harold L. Ickes to the National Park Service Conference of State Park Authorities,” Washington, D. C., February 25, 1935, RG 79, NA, pp.15-16, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4b.htm

^④ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4c.htm

^⑤ “[Enclosure] Harold L. Ickes, Secretary of the Interior, to Roosevelt,” Washington, February 9, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 351.

^⑥ “[Enclosure] Harold L. Ickes, Secretary of the Interior, to Roosevelt,” Washington, February 9, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 352.

老化的设备影响水坝的正常运行，二是当时的干旱与经济危机使得当地居民无力对水坝进行维护投资。而此刻保护队的介入则恰逢时机，保护队清理疏通淤塞的沟渠，对老化的设备进行替换，使沟渠的运行永久化。保护队的行动既保证了中西部农业生产的稳定，也确保了国家的投资得以回收，结果：“被垦务局使用的保护队在政府永久拥有和开发的财产上工作，毫无例外得保护和扩大了联邦政府投资的安全”。^①

1.4.3 民间资源保护队与其他设施的建设和野生动物保护

保护队在公园与国家森林中的娱乐设施建设方面也颇有建树，而且与生物调查处合作，在保护野生动物方面做出了实质性贡献。

1.4.3.1 保护队在公园与国家森林中的建设活动

保护队在公园里和国家森林中的娱乐设施建设工作主要是建立探幽通曲的小径，建设野营地点、野餐地点、小桥、浴室等基本便利设施。从对一条小径的建设可略知保护队工作之细致，具体情况为：“小径被修得很宽，在林业地带是4英尺宽，在开阔地带是2英尺宽，力求易于远足和尽可能的平整。在开阔地区，小径被正方形的雪松植成直角间隔开来，在林业地带非常显眼。防护物是为了旅行者有地方可以宿营、休息或使之免于风暴。这些建筑大部分都是这样设计的，在地势高的地方，用钢铁椽子代替木制品，使这些建筑不至于成为易燃物并可抵御冬天的大雪。木制结构的建筑被修在山坡的低处……”^②

保护队作为资源保护的手段从环境生态的角度而言是把双刃剑，国家公园管理局与州公园对保护队的运行持不同的态度，国家公园管理局的霍勒斯·奥尔布赖特意识到保护队开展工作的前提是不损害野生动物的庇护所、不得引进外来植物=防火道路的建设不得影响荒野，认为如有疑问则可向国家公园管理局的野生动物部门咨询。^③保护队在公园的活动引发了过度开发的趋势，1934年夏，

^① “John C. Page, Commissioner, Bureau of Reclamation, to James Roosevelt, Secretary to the President,” Washington, December 31, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 164.

^② Jon Horn, Cultural resource inventory record form, site no. 669EA27, pp. 1-2. Located at: Forest Supervisor's Office, Mount Hood National Forest, Gresham, OR, in Alison T. Otis, William D. Honey, Thomas C. Hogg, Kimberly K. Lakin, *The Forest Service and the Civilian Conservation Corps, 1933-42*, United States Department of Agriculture, 1986, last updated 07-jan-2008, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc/chap14.htm

^③ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Tuesday, April 4, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4b.htm

目的是为了恢复战场、维护历史场所、遗迹、博物馆和战场场址。此类工作必须依此而做，目的是使战壕和其他历史场所不被破坏而仍然保持现在的状态或恢复它们在那个时代的状态。换言之，紧急保护工程署必须依照由陆军部同意并由委员会已经决定的修复原则开展工作。”^①显然，困扰保护队的问题仍然是技术问题，这反映了保护队在资源保护运动中自身的局限：只能提供人力、资金支持，在技术方面则受制于专业的资源保护部门，保护队要想谋求持久性地位，必须对此做出积极反应。这也是罗斯福的两难选择。在保护队的运行机制中，保护队由各部门协同运行，其中，军队的职能和作用可以淡出，将其移交给美国林务局运行，但在具体的资源保护工作中，保护队无法摆脱提供支援的辅助角色，即使技术部门之间相互出现分工转移和隶属变迁的情况，如土壤侵蚀局由内政部转归为农业部并更名为水地保持局，同时合并了诸多相关部门的保护土壤工作，保护队则不受此种转变的影响。而保护队一旦局限于提供人力、资金支持的角色，则受制于反经济危机的救济目的，这则使保护队处于变动的基础之上无法取得固定的国家机构的地位，罗斯福把保护队人数限至在3,000,000的提议是治标不治本，国家公园管理局利用保护队的资金雇佣了有相关资源保护背景的学生作技术指导，1934年，保护队在开展相关工作之前会对队员作历史背景的教育。国家公园管理局把修复工作限至在那些可以体现公园特色的部分。^②

保护队在上述工作领域取得了巨大的成就：“保护队美化了233,793英亩土地，发展了52,319英亩公共野营地。它开发了10,398英亩公共野餐地”，^③保护队为47个州、35个县和74个市的公园工作，在97个国家公园与历史遗迹区域工作，并修复了3,980个历史建筑，为此，保护队投入了9,005,407人工作日劳动做调查。^④这些巨大的数字反映了两个问题：一是保护队在促进国家公园、地方公园的发展方面取得了长足的进步。二是保护队的作用是催化剂，有观察家人为：“民间资源保护队给予联邦、州、地方区域的娱乐设施的保护与发展是规模巨大的，这种规模在通常情况下是不可能取得的。”^⑤保护队取得的巨大成就来

^① MacArthur to Fechner, May 10, 1933, RG 407, NA, in John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Friday, May 12, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4d.htm

^② John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Friday, May 12, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4d.htm

^③ John D. Guthrie, "The CCC and American Conservation," p. 410.

^④ John D. Guthrie, "The CCC and American Conservation," p. 410.

^⑤ James J. McEntee, "The CCC and National Defense," <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>

部长对 53 个在州公园工作的干旱救济保护队和其他 43 个在州公园的保护队的去向而忧心，担心会影响州公园的发展。^①

保护队在保护荒野时，也是一种生态干预。在保护奥非诺克沼泽时，生物调查处被指责栽种外来树种，该活动破坏了该地区的原始生态，作为合作伙伴的保护队也涉及此事。^②其后，在该地区筑路的计划又遭到反对，被抨击为：“它看起来就像另一个例子，只是要为了给民间资源保护队一些事情去做，而不顾有什么破坏性后果”，^③反对者认为：“在类似于奥非诺克的地区根本不能容许民间资源保护队的存在。”^④关于该沼泽产生的纠纷提出了一个根本性的问题：保护队虽然是救济机构，但其工作方向毕竟是资源保护，其工作方法、工作地点安排等具有生态影响，其工作必须在相关技术部门的指导下按照科学的方法严格开展。在关于沼泽问题的通信中，也可以看到资源保护与荒野保护之间相互斗争的影子。罗斯福为使保护队得到持续发展和常设性的政治地位曾对保护队的工作方向和工作量忧心忡忡，注重需要更多的自然资源来提供工作，该事件提醒保护队对收购的自然资源进行保护时应注意工作方式。

罗斯福通过亲自观察，对保护队在公园广泛的工作给了很高的评价，认为：“我想，根据观察到的第一手材料，我可以谈论民间资源保护队队员的劳动成果，他们把谢南多厄国家公园和其他公园开放给我们的公民们使用和享用，他们为政府工作所取得的成绩和他们曾在工厂中工作所取得的成绩是一样优秀的。就像他们曾为私人工作时一样，他们有权在此为自己所取得的成就而感到自豪。”^⑤

1933 年，陆军部向国家公园管理局转交了 11 个国家军事公园、11 个国家公墓、10 个国家战场、10 个国家遗址、3 个国家纪念物和 2 个国家公园。^⑥这增加了国家公园管理局的工作范围，为保护队提供了新的工作领域和工作机会，但军方对保护队的介入却心存疑虑，他们提醒：“必须记在心里，发展这些公园的

^① “[Enclosure] Harold L. Ickes, Secretary of the Interior, to Roosevelt,” Washington, February 9, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 352.

^② “Jean Sherwood Harper to Roosevelt,” Swarthmore, Pa., May 26, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 66-67.

^③ “Jean Sherwood Harper to Roosevelt,” Swarthmore, Pa., January 10, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 167.

^④ “Jean Sherwood Harper to Roosevelt,” Swarthmore, Pa., January 10, 1938, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 167.

^⑤ “Speech by Roosevelt at the Dedication of Shenandoah National Park, July 3, 1936,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 538.

^⑥ John C. Paige, *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942: An Administrative History*, last modified: Friday, May 12, 2000, http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc4d.htm

种长期投资，与救济所产生的即时性效益无法比较。因此，当经济形势好转或就业形势好转，保护队就失去了吸引力，从救济的角度而言，也就失去了存在的价值。因此，资源保护运动要得到确实发展与长足的进步，就必须与短期内波动不平的经济形势保持一定距离，追求长期性收益。

单从资源保护的角度讲，保护队在 30 年代横空出世，极大的刺激了当时美国政府的资源保护运动，但它并没有从根本上改变联邦政府资源保护的行政格局。它的工作方向上被罗斯福抽象地指派为森林、土壤保护、防洪，不会对正常的就业构成威胁。^①这意味着保护队虽然是一个联邦机构，却没有自己专属的工作对象，其具体工作由农业部、内政部主管，这两大部门仍然主管着资源保护的工作领域，保护队为它们开展工作提供了充足的人力、物力支持。这也使得保护队与这两个部门的工作融合在一起，结果罗斯福开始削减保护队时影响了这两个部门正常工作的开展。

总体而言，保护队推动了资源保护运动的发展。从保护自然环境、保护生态平衡的角度讲，保护队取得了巨大的成绩，上述的各类相关统计数据明显地说明了这一点，保护队所从事的活动一方面是阻止对自然环境的进一步破坏，另一方则积极进取，主动修复、建设已遭到破坏的自然环境，在这些活动背后体现出的重大意义是：人与自然环境的相互关系出现了改变，人不再是一味地奴役自然、破坏自然，而是开始谋求与自然和谐相处，开始突破单从经济收益的角度待自然的狭隘眼光。

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 143.

源于反经济危机的需求，这种巨大进步的原因并不是公众自觉的资源保护意识和环保意识的觉醒。

1.4.3.2 民间资源保护队与野生动物保护

保护队在野生动物保护方面投入了巨大的人力、物力，取得了丰硕的成果：“从 1933 年起购买了近 8,000,000 英亩的土地和水资源用地作野生动物庇护所，”在野生动物保护方面，民间资源保护队共投入 2598 个营地工作月。^①

在其他工作方面，保护队也建树不凡：“（到 1939 年 1 月），民间资源保护队修建了 4,105 个养鱼池，发展了国家和州的鱼类产卵设施，改善了超过 6,207 英里溪流的情况，在湖泊、池塘和溪流中安置了 636,447,728 尾鱼苗，对超过 30,744,049 英亩的土地进行了啮齿动物控制活动”。^②

到解散时，保护队完成了数量惊人的工作：“保护队已修建了 4,622 个鱼苗养殖池塘，种植了 112,912 英亩鱼饲料，为了更好的发展渔场，改善了 6,966 英里溪流的情况，在溪流、池塘、湖泊和水库投放了 972,203,910 尾鱼或鱼苗，民间资源保护队花费了 116,384 人工作日劳动喂养野生动物，并修建了 32,148 个防护栏”。^③

总之，民间资源保护队为维护自然环境的生态平衡做出了突出贡献。

民间资源保护队的构想起源于罗斯福在纽约州的实际从政经验，同时，把植树造林与劳动救济相结合的提议也得到了社会的普遍赞同。

罗斯福上台之后开始推行他的保护队计划。保护队诞生于经济大危机之中，至此，它的运行与经济危机的形势同呼吸、共命运。经济大危机为保护队提供了空前的人力与资金支持，公众对保护队的运行也持积极支持的态度，并和国会议员们一起为了在本地区布置保护队营地而努力。保护队受欢迎的主要原因在于：保护队可以吸收大量的失业青年，不但解决了失业问题，而且也提供了救济金，这有助于稳定家庭和减轻了地方的财政负担；另外，保护队所采购的食物等来源于地方市场，保护队的来到刺激了地方经济的发展；而保护队自身所从事的资源保护工作，如修建水渠、小路等对当地社会的发展也具有经济价值。

从本质上讲，资源保护也是一种经济投资，而且回报丰厚，但它毕竟是一

^① Perry H. Merrill, *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*, p. 47.

^② Robert Fechner, "My Hopes for the CCC," <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>

^③ John D. Guthrie, "The CCC and American Conservation," pp. 410-411.

积的西部将能维持比我们现在总人口还要多的人口……

单靠森林无法充分调节和保护旱地区的水资源。为了使水流保持平衡和贮藏洪水，巨大的水库建设工程是必需的。这些建设工程已经被证明：对于私人而言太大，因而无力担承此项工作。即使单个的州采取行动，也无法很好地完成该任务。”^①西奥多·罗斯福虽是在谈美国西部的水利建设，但也表明了联邦政府将在水利建设中担承重要责任的想法。

1903年，他否决了力图由私人公司在马斯尔肖尔斯修建水坝的议案，籍此，西奥多·罗斯福总统发表了自己对联邦政府开发田纳西河的态度，谈到：“不论政府在何处为了航运的目的而修建一座水坝和闸门，那儿的水流都具有巨大的价值。把当地的这种财产让给相邻的个体私人，而与此同时，全国公众将为了提高地方利益而纳税，这是不正确和不公平的。

看来对全国纳税者可行的方法是：当政府在进行或被要求对一条河流进行改善建设时，这种投资应尽可能地产生利益，使物有所值。”^②

西奥多·罗斯福总统对经济回报的态度与后来国会把田纳西河流域管理局作为一个由政府经营而追逐经济利益的企业在本质上是相似的。此时，资源保护拥护者对开发田纳西河的态度是坚决反对私人开发，同时对政府是否应介入开发而举棋不定，这种模糊的态度随着政府在马斯尔肖尔斯对两个化学工厂和一座水坝的建设而被打破了。

2.1.2 关于马斯尔肖尔斯项目的争论

尽管美国到1917年才正式参加第一次世界大战，但早在1916年，美国就对关系国防安危的氮肥生产依赖于进口智利的肥料而感到不安。1916年国会通过了《国家防御法》，在第124条款授权总统解决氮肥的生产与研究问题，为战时的美国生产制造炸药的必备成份氮和在和平时生产用于农用的肥料。政府在亚拉巴马州马斯尔肖尔斯建立了两座工厂和一座水坝，其中马斯尔肖斯水坝用于提供电力。两座工厂和水坝对美国参战并没有帮助，直到1925年，威尔斯水坝才建设完成，而一座工厂因采用美国尚未完全掌握的生产工艺而被废弃。无论如何，马斯尔肖斯的工厂和水坝成了从一战后到富兰克林·罗斯福时期，

^① *Congressional Record*, Vol. 35, December 3, 1901, pp. 85-86, in John H. Kyle, *The Building of TVA: An Illustrated History*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1958, p. 7.

^② *Congressional Record*, Vol. 36, March 4, 1903, p. 3071, in John H. Kyle, *The Building of TVA: An Illustrated History*, pp. 7-8.

第二章 田纳西河流域管理局研究

上一章分析了在经济大危机期间，联邦政府成立民间资源保护队在全国范围内从事资源保护活动，本章则探讨美国联邦政府对国家某一特定地区的资源进行开发与保护的活動——田纳西河流域管理局的运行。1933年5月18日，管理局成立，与保护队不同的是：虽然它也是在经济大危机的背景下成立，其成立目的中也有反经济危机的诉求，但它却获得了永久性国家机构的政治地位并一直延续到今天，它的特性与保护队这种差异将在本章一一加以论述。

第一节 田纳西河流域管理局的成立

不像民间资源保护队，罗斯福为其创立思想的起源者，在管理局的成立问题上，其他人也为管理局的成立做出了突出贡献，甚至来自内布拉斯加州的参议员乔治·W·诺里斯被称为田纳西河流域管理局之父。

2.1.1 资源保护拥护者对开发水资源所持的观点

资源保护是一种环境思想，也是一种政治思想、经济思想，平肖对资源保护在开发水资源中的立场有过明确论述：“资源保护强调现在就发展和使用水力，不要拖延。它要求在一个广泛、综合的计划之下，立即修建可以航行的水路来协助铁路运输。”^①资源保护也是一种利益分配思想，在西奥多·罗斯福时期，资源保护也是反垄断的思想，它并未强调在人与人之间如何具体得平等分配经济利益，而从经济角度把分成了两种对立的经济利益团体：少数人（垄断集团），绝大多数人，平肖认为：“资源保护意味着最好的东西被最多数的人使用最长的时间”^②

在国家对田纳西河的早期开发中，关注点在于如何分配奔腾而泻的水资源产生的电力。西奥多·罗斯福总统在上台之初，便对私人开发水资源的能力持否定态度，认为：“水自身的供应依赖于森林。在干旱地区是水而不是土地决定产量。如果我们把现在浪费的水资源节省下来用于灌溉，那么，占美国一半面

^① Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, Seattle and London: University of Washington Press, 1910, pp.43-44.

^② Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 48.

胡弗总统在否决诺里斯的议案时认为：“这个议案引起的争议是我国公众面临的最重要的争议之一，该法案明确主张联邦政府拥有和经营电力和制造产业，把其作为主要目标而非次要的副产品，这涉及到煽动激励反对电力公司的行为[联邦贸易委员会调查]，电力问题不能通过政府经营电力企业来解决……纠正企业错误行为的方法在于调节。我犹豫着，思考着：如果政府所想的不再是促进公正与平等的机会，而是直接干预市场贸易，那么，我们宪法的未来、我们政府的未来、我们国家的未来会如何。那不是自由主义，那是堕落。”^①这揭示了整个马斯尔肖尔斯项目争论的大背景是资本主义自由市场经济，政府得尽可能避免直接干预。

关于马斯尔肖尔斯的水坝与工厂的争论反映了资源保护的一个本质问题：问题之所以会变得复杂在于水坝的电力问题。此前，政府曾在田纳西河对其航运等工作做过多方努力，并未引起如此大的争议，政府的投资是公益投资。而19世纪末20世纪初，电力作为商业化的能源得到大力发展，此时政府干预水力发电问题就是对自由市场经济的干预。此时争论的焦点问题是应不应该干预。而在罗斯福时期，政府对田纳西河流域的电力生产的目标是确立标准的电力价格，引起私人电力公司电价的下降。在此历史背景下就可以发现资源保护成了资本主义国家调节市场经济的手段之一，已经异化为一种经济手段。在现实的政治经济中，并不存在单纯的不受干扰的资源保护，保护队的产生与运行揭示了资源保护与经济危机间的关系，周期性爆发的经济危机的不稳定性影响了保护队获得常设性国家机构的政治地位，而田纳西河流域管理局则代表了资本主义国家对资本主义自由市场经济调控的一种政府干预手段。诺里斯的提案被拒绝反映了不受干预的资本主义自由市场经济向国家垄断资本主义经济转型时的历史特点。

就经济与资源保护的关系而言，防止浪费的资源保护被异化成了国家调控经济的手段，关于马斯尔肖尔斯的争论对资源保护运动的发展有着重要的转折意义；从资源保护、自然保护的大背景而言，环境保护活动开展的模式似乎是先发展后治理，资源保护侧重于对已经遭到严重破坏的自然资源进行恢复，是一种亡羊补牢似的悲剧性努力，而在开发田纳西河流域时，围绕马斯尔肖尔斯

Controversy, 1920-1930, Nashville: Vanderbilt University Press, 1961, p. 315.

^① President of the United States, *Veto Message Relating to Disposition of Muscle Shoals*, Senate Doc. 321, 71 Cong., Sess. (1931), 6, in Preston J. Hubbard, *Origins of the TVA: the Muscle Shoals Controversy, 1920-1930*, p.293.

国会争议的焦点之一。

国会争论的本质是：政府是否要直接介入对这些工厂的经营，关于如何处理该财产的争论可分为两个时期，一是私人公司要求购买时期，二是诺里斯力求政府亲自经营时期。国会中的议员们围绕争论分为四派，一派主张保卫田纳西河的公共利益，政府开发该流域的电力；一派主张私人经营电力；一派主张在马斯尔肖尔斯生产廉价的农用肥料，一派主张私人控制电力、肥料生产。^①

提出购买马斯尔肖尔斯财产的私人或公司有：工业家：亨利·福特、亚拉巴马电力公司、亚拉巴马电力公司与田纳西电力公司和孟菲斯电力照明公司的联合购买等。这几大购买计划之所以失败是因为：一、私人或公司提出的购买或出租价格太低，从经济角度无法让政府感到满意，二、私人或公司的提议对大规模生产可以降低市场价格的肥料项目持冷淡态度，大多数只是允诺进行肥料的试验或生产规定数额的肥料。三、以诺里斯参议员为首的政治力量的反对。

其实，早在 1916 年，南卡来罗那州的参议员埃利森·D·史密斯就提交了份法案，该法案后被并入《国家防御法》的第 124 条款。他认为：“我想说，在提交这个法案时，我的注意力根本不在马斯尔肖尔斯或这个国家任何其他地方的水能问题上……更进一步明白地讲，我引进该法案的目的是想提出和确定：该问题是否是可行的，即由政府亲自经营水能而不涉及其他地方的水能问题或私人经营的问题。我仅想得到这样一个事实：政府亲自经营是可行的，是能够被制定成法律的。”^②

诺里斯主张政府经营的议案虽然先后被约翰·卡尔文·柯立芝、赫伯特·胡弗总统所否决，但在这场长达 15 年的争论中，真正的胜利者仍然是诺里斯。因为诺里斯成功地阻止了私人对马斯尔肖尔斯的经营企图，正如肯尼思·D·麦卡莱尔所言：“整个田纳西河流域，事实上整个南方，都受惠于乔治·W·诺里斯的战斗，在近来的 10 年中，他主张马斯尔肖尔斯的项目应该保留在政府手中，并为了公众的利益而使用……作为一个南方人，也作为一名田纳西河流域的代表，我对诺里斯所作的斗争表示深深的敬意。”^③

^① Norman Wengert, "Antecedents of TVA: The Legislative History of Muscle Shoals," *Agricultural History*, Vol. 26, No. 4, October, 1952, pp. 144-145.

^② U. S. Congress, Senate, Committee on Agriculture and Forestry, *Withdrawal of Water-Power Sites and Construction of Water-Power Plants for Manufacture of Nitrates. Hearings... on S. 4971...*, 64 Congress, 1 session (1916), p. 31, 42-43. See also Senator Smith's statement on the floor of the Senate in *Congressional Record*, 53:5630(1916), in Norman Wengert, "Antecedents of TVA: The Legislative History of Muscle Shoals," p. 143.

^③ *Cong. Rec.*, 72 Cong., 2 Sess., 3181-82, in Preston J. Hubbard, *Origins of the TVA: the Muscle Shoals*

于电力生产或用于灌溉,就像只为了羊肉而利用一只羊,只为了牛肉用于利用一头小公牛,却扔掉了皮革和皮毛。一条河流是一个整体,它的用途却是多元的,现在我们的技术已经使我们可以不必为使用其中的一个用途而牺牲另一个用途,可以二者并举。”^①平肖在此从效率的角度来评价综合开发的必要性。同时,他也预见到综合开发所可能引起的政治纠纷,谈到:“这样一个计划必须考虑到我们河流的所有用途和所有可以控制它们的手段。它肯定要处理许多问题,此类问题涉及到州与国家在建设和控制工作方面的关系,涉及到要处理中转站和协调铁路与水运的问题。工程技术上的困难会超过我们之前解决过的任何困难。要协调利益群体和地方的冲突,处理其他更大问题,更复杂的法律问题会使我们最聪明人劳神。”^②

约翰·H·克尔认为:“或许,解决田纳西河问题的关键之处可在平肖1907年的经典概念中发现。”^③这是指平肖从生态学的角度考虑综合开发事宜,他认为:

“森林与水流和内陆航运的关系;与水力和防洪的关系;与土壤和土壤侵蚀的关系;与煤矿、石油和其他矿物的关系;与渔业和狩猎的关系;还有其他可能有用的或浪费的自然资源的关系——这些问题使我困惑。所有这些因素与森林有什么关系?森林又对它们有什么影响?

这里没有孤立和片面的问题。我的工作使我接触到它们。但它们之间的基本联系是什么?

突然,一个主意闪过我的脑海,即这些复杂的问题是统一的——一种资源与另一种资源的联系不是故事的结束。在此,就不再有大量不同、独立的和自相矛盾的问题,就像我们习惯认为的那样,每个问题都有自己的立足点。在此有一个单一的问题与其他问题都相关。鉴于这种新想法,所有这些孤立的问题都被集中并组成了一个巨大的核心问题,即为了人类的利益而利用地球。”^④

平肖的上述两种概念表面相似,但其本质思想却大为不同,第一种概念认为应该从河流的整体性出发,统筹诸多用处,这种开发方式是类似于田纳西河流域管理局综合开发的思路,用诸多处于不同位置的水坝来控制一条河流,以资源保护的两条标准:避免浪费和效率作为利用的指南,同时平肖也敏锐地注

^① Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 53-54.

^② Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 55.

^③ John H. Kyle, *The Building of TVA: An Illustrated History*, p. 5.

^④ *Breaking New Ground* (New York: Harcourt, Brace&Co., 1947), p. 322, in John H. Kyle, *The Building of TVA: An Illustrated History*, pp.4-5.

展开的争论是资源保护者主动出击的政治努力，尽管田纳西河流域土壤侵蚀严重、植被破坏严重，田纳西河也受洪水泛滥的困扰，但相比较而言，整个田纳西河尚未因电力问题受到过度地开发，诺里斯力争政府主动开发的行为是资源保护对政治经济反作用的主动性的体现，在资源保护的指导下预防将来私人利益对该流域的无序开发。除了在政治思想上有积极意义外，诺里斯阻碍私人开发田纳西河的努力在工程技术上也有至关重要的意义：1933年5月18日成立的田纳西河流域管理局的开发活动与其他河流的开发活动不同之处在于它强调综合开发，即在修建水坝、水库时着力于追求航运、防洪、发电等多项目标并举，水坝、水库的建设要求与单一的用于防洪、发电的水坝建设要求不一样。对管理局而言，控制整个田纳西河的关键不在于某一座水坝，而在于一系列水坝的系统控制，这个庞大的工程是私人公司所无力完成的，但一旦私人公司可以随意开发田纳西河，必然会给管理局控制整个流域的行动带来困扰。

值的指出的是，尽管诺里斯本人也主张对田纳西河进行综合开发，但整个马斯尔肖尔斯项目争论的本质却并未受此干扰，仍旧是在争论是否该由政府经营该目。在国会、私人公司具体讨论是否出租马斯尔肖尔斯工程的过程中，肥料应该被批量生产还是实验性的少量生产的问题一再被提及，在此时的历史语境中，电力、肥料与农村的发展密切相关，发展电力、肥料也是资源保护主义者关注的重要问题，具体论述将在下文展开。总之，马斯尔肖尔斯项目的争论为将来政府成立田纳西河流域管理局奠定了思想基础。

2.1.3 综合开发思想与田纳西河流域管理局

田纳西河流域管理局的主要任务是防洪和发展航运，电力生产为其附属产物，而在当时美国河流的开发中，除胡弗水坝自身具有多项功能外，水坝建设都是功能单一、目的单一。除田纳西河之外，已开发的流域并无多功能的项目。^①

平肖早在1910年就提出了对水资源进行综合开发的思想，认为：“河流发展的真正的问题也值得我们像关注它的商业效益一样去关注。每一条河流从其源头到河口都是一个统一的整体。如果把它的全部用益交给人类，服务于人类的所有需求，那么，必须在心中有个明确的概念。单独把一条河用于航运，用

^① Harry Wiersema, "The River Control System," in Roscoe C. Martin, ed, *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, pp. 79-82.

罗斯福对开发田纳西河流域有着自己独特的想法,在上台之前,罗斯福亲自参观了马斯尔肖尔斯的工程项目,宏大的工程项目给他留下了深刻印象,并对如此闲置项目而感到吃惊,谈到:“我不仅对马斯尔肖尔斯的规模巨大的工厂印象深刻,我坦白地告诉你,它至少我曾经想象过的两倍大。它困扰着我,我相信也困扰着几乎每一个党内的其他人,我们与参议院和众议院的议员不同,我们和工程师、全国各地的其他人一样。我想,我们都被这样的事实所困扰,如此巨大的工厂竟然这些年来都被闲置。”^①

罗斯福反对浪费和主张发展,所以他决定使马斯尔肖尔斯的项目投入运行,与此同时,罗斯福把马斯尔肖尔斯工程的运行纳入到更广泛的考虑之中,认为:“首先,使马斯尔肖尔斯的工程投入运行。第二是使马斯尔肖尔斯的项目成为更大的发展计划中的一部分,该计划把从弗吉尼亚的群山到俄亥俄和到海湾的整个壮丽的田纳西河都包括了进来。”^②罗斯福计划对整个田纳西河流域进行开发,但这种开发也只是罗斯福进行规划区域开发的试验,认为:“今天,马斯尔肖尔斯不只是为联邦政府给一些州的小部分地方的公众提供服务的机会。马斯尔肖尔斯给了我们一个机会去为了许多州的公众,事实上为了整个国家去完成一个伟大的目标,因为我们有机会设立一个规划的样本,不仅为了我们自己,也为了子孙后代而规划,我们力图把工业、农业、林业和防洪等方面编织成一个统一的整体,覆盖 1 千英里,使我们可以为数百万尚未出生的子孙后代在未来提供更好的机会和更好的场所。”^③

在罗斯福的这番讲话中,可以看到多目标开发的影子,但他的回答却不再是平肖或工程师兵团的纯学理性的论述,也并未提及在田纳西河流域这个大生态圈内各种资源在将来的开发中会如何相互影响,他是从社会经济的角度来看待开发事宜。首先,他认为马斯尔肖尔斯的项目只是开发整个田纳西河的开始,对是否该由政府经营该项目虽然没有明确表态,但通观全文可见罗斯福对经营马斯尔肖尔斯项目工程的设想已超出了此前 15 年间一直闹得沸沸扬扬的公私经营的争论,而是力图赋予其更多的社会责任,更明确的讲,是一种政治责任,它将成为推进区域规划的样板和突破口,他把经济发展与资源保护相提并论、

^① “Speech by Roosevelt,” Montgomery, Alabama, January 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 133.

^② “Speech by Roosevelt,” Montgomery, Alabama, January 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 133.

^③ Ibid. “Speech by Roosevelt,” Montgomery, Alabama, January 21, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 133.

意到了这种着眼于整体的利用不只是一个纯技术的理论问题（仅管就技术而言，它也是一个前所未有的挑战），它在实践操作中会引起严重的政治纷争，平肖的第二种想法是纯粹的生态思考，从各种资源之间相互存与影响的角度做出考虑，人类介入这个复杂的生态系统应小心翼翼。

1930 年，工程兵师团提交对田纳西河进行多功能综合开发的报告，工程兵师团才在考察了该流域后对其发展提出了两种不同的方案，一种方案主张投资近 250,000,000 美元修建 7 座大坝，可同时从事发电、通航、防洪等工作，另一方案为投资 75,000,000 美元修建 32 个小水坝，对航运有一定保证，但不生产电力。^①

多用途发展方案的资金花费不同于单用途发展方案的资金花费，1938 年纽约时报的一篇社论论述到：“这是非常简单的，艾丽丝。田纳西河流域管理局计划花费 500,000,000 美元在田纳西河流域发展大量开发水能。但我们真的需要那些水能吗？噢，不！水能只是在提高田纳西河的航运时的副产品。单独提高航运只需要花费约 75,000,000 美元。它也是防洪的副产品，单独防洪只需要花费约 50,000,000 美元。所以，亲爱的，你明白了吧，现代的发展方式就是花费大量的金钱去做一些事情，而在别的情况下，只需五分之一花费便可完成。”^②这篇文章的作者显然对管理局的项目持嘲讽的态度，认为管理局的运行是不经济的、不合算的，不过从他的言论中可以看出多用途发展的方向：防洪、航运、发电。至于他的观点是否正确，管理局的运行是否违背了资源保护主义的核心原则——避免浪费和效率？将在后边章节详加论述。他分析问题的方法显然不对，多用途开发不是简单的将几种可以分别从事的工作简单相加，而是一种有内在联系的综合开发，当几种分别开发的功能联合在一起时，不论拨款在这几种功能上如何分布，系统的总体平衡运行才是最终目的。

综上所述，在建立田纳西河流域管理局的思考中，多用途开发是一种全新的想法。这种想法更多的讲是一种技术思考，是管理局运行必须满足的基本条件。而罗斯福则为这种思考加入了更多社会思考的内容，他提出了对田纳西河流域进行综合的区域发展规划。

2.1.4 综合区域规划与田纳西河流域管理局的建立

^① Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 9.

^② *The New York Time*, January 30, 1938, IV, 8:4, Brian Black, "Referendum on Planning: Imaging River Conservation in the 1938 TVA Hearings," in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*, pp. 185-186.

务于大众。”^①不过此时，这些项目的发展牵扯到了在更大范围内的区域发展，他谈到：“很明显，马斯尔肖尔斯的发展是潜在地公共开发整个田纳西河流的小部分。这种发展，如果着眼于它的整体，将超越仅仅是电力的发展，它进入了更广泛的领域，诸如：控制洪水、防止土壤侵蚀、植树造林，消除农业中使用的贫瘠的土地，分配工业并使工业多样化。”^②罗斯福在此强调了在区域内，社会经济的发展与保护自然资源活动的相互结合，相对而言，困绕了议会 10 余年的电力发展就是个次要目标。罗斯福在此并未论及多功能发展的技术问题，而是提出了综合的追求目标。

他对该项目的影响作了明确的概述：“简而言之，在战争时期所发展的力量合乎逻辑地导致了国家规划，这种规划是为了整个流域，涉及许多州和数百万公众未来的生活与福利。它触及和影响到人类生活的方方面面。”^③罗斯福在此表述了两种非常重要的思想，一是这种规划为国家规划，是至上而下的规划，二是这种规划涉及范围广，影响到人类的各种生活，那么，这种规划的最高目标就是为了人类更好地生活。

罗斯福对即将成立的管理局的性质作了二分法式的鉴定：“在此，我建议国会立法建立一个田纳西河流域管理局——一个公司，既有政府的权力又有私人企业所具有的灵活性与主动性。”^④管理局既是政府机构，又是电力企业，这种二元性是管理局对自身的定位。在这种二元性中，哪一种因素会居于主导地位？罗斯福在此显然倾向于它是政府机构，认为：“为了合适地使用、保护和发展田纳西河流域及其附近区域的自然资源，为了国家的更广泛的社会利益和经济利益，它将被赋予最广泛的规划职责。”^⑤管理局的各类项目影响范围是不一样的，就是防止洪水的水利项目而言，它的影响范围是田纳西河流域，也对密西西比河有一定影响。其电力供给稍微超出田纳西河流域并的确起到了下降电力价格的作用。肥料项目在整个罗斯福当政时期处于试验开发阶段，其使用范围却是全国性的。在此处，罗斯福显然是指管理局在区域内的行政指导规划责任。

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^② “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^③ “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^④ “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^⑤ “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

并结合在一起，把其与工农业发展、林业发展和防洪发展等量观之。

但资源保护不只是一种纯学理的形而上学，而是包含在社会经济发展的维度中，罗斯福作为一名政治家，有着强烈的实践意识，这种把资源保护落实到现实中的观点极大地推动了资源保护运动的开展。罗斯福在上述谈话中也预示着一场新政治变革的开始：利用规划来发展区域社会。这种想法揭示了资源保护与政治之间更深层次的关系，在美国的发展过程中，政治对资源的开发一直起着主动的指导作用，最明显的例子是一系列《宅地法》和垦务局的建立，对美国发展有着重要影响的西进运动就是美式民主政治的西扩运动，也是一场生态灾难。一直以来是政治变革影响资源保护，资源保护是一种被动的政治产物。而在此处，罗斯福把资源保护作为政治变革的工具，推动规划这一新的发展形式。他对规划的空间与时间有一种相对模糊的认识，“整个区域为一千余英里”，其意为田纳西河流域。时间是为了“我们和将来的子孙后代”，可理解为面向未来而即将采取积极行动。与其他人对开发马斯尔肖尔斯的项目的态度相比，罗斯福显得醉翁之意不在酒，而更在实行区域规划这一政治构想。

事实上，成立田纳西河流域管理局是罗斯福推行区域规划这种资源保护方式的试验，在发表上述讲话时，他还未上台，像民间资源保护队一样，这些资源保护措施虽然名义上是新政的一部分，其起源却有着深厚、广博的思想背景，绝不能简单地把这些措施归结为罗斯福为反经济危机而采取的应急性临时措施。民间资源保护队虽然存在了九年多最后消失了，但考虑到罗斯福为使保护队持久化而所做的种种努力，就其个人而言，保护队绝非临时性应付危机的措施，田纳西河流域管理局成立后产生了巨大的政治影响，但在美国却未出现同样类型的第二个流域管理机构，但考虑到罗斯福对推广管理局模式的区域规划所做的种种努力，同样不能就此断言成立管理局为反经济危机的临时举措。

在罗斯福时期，资源保护运动得以大力开展，其原因在很大程度上归结于反经济危机的需求，就经济危机与资源保护的深层次关系而言，资源保护固然有被反经济危机异化为措施的可能，但资源保护思想与资源保护运动自身的发展也是资源保护运动得以在罗斯福当政时期大力开展的必要因素之一。

罗斯福上台后，于1933年4月10日正式向国会提议，建立田纳西河流域管理局。在此次演讲中，他上次提及的思想得到了体现和发展。在马斯尔肖尔斯的政府财产仍然是进行规划的起源和突破口，他认为：“在田纳西河流域继续闲置的巨大的国家投资使我要求国会采取必要的立法措施，使这个项目可以服

通过花费公共资金或通过公共机构的指导和控制使这种开发公正、平等和经济合算，这种开发是为了促进上述地区的自然、经济和社会发展得有序和适宜；总统被进一步授权在进行下述调查和规划时要与受影响的州、州的下属部门和机构相配合，或与其他机构相配合，为此目的，进行合适的研究、实验和示范工作。”^①第 23 条规定：“在进行上述条款的活动时，根据情况的进展，总统应该不时的向国会提出立法建议，作为他为了适当的执行上述目的手段。建议须与田纳西河流域和相邻区域的普遍目标相适宜，即为了：（1）最大限度地控制洪水；（2）最大限度地发展田纳西河的航运；（3）与洪水控制和发展航运相协调，最大限度地生产电力；（4）合理地利用贫瘠的土地；（5）合理地在上述流域合适的地方植树造林；（6）发展上述流域居民的经济福利和社会福利。”^②

这两条规定从行文立意而言，与法令中的其他条文似乎不协调，但却非常符合罗斯福对田纳西河流域管理局的期望。这两条法规赋予了总统宽泛的调查权力与规划权力，对这种权力做出双重束缚，一方面总统得把规划向国会报告，申请立法，另一方面，规划又须以上述 6 条标准为指导依据。国会只表示允许管理局进行规划，对其实际执行却又语焉不详。这种法令术语的模糊使管理局在未来的发展充满了变数，法令一味指示管理局依靠地方各级政府、联邦各部门的配合，却又表示管理局有调查与规划的权力，这使管理局在实际的运营中能否承担起广泛的规划责任与区域发展责任，而不变成只是一个大型的电力企业成为一个疑问。而且该法案也表现了罗斯福与国会双方之间对管理局的不同看法，国会对管理局的要求正如上文所述，是对具体目标的追求，而罗斯福则把管理局作为推进政治变革的第一步。

罗斯福是区域规划的积极推进者的说法也得到了诺里斯的证实，在讨论管理局的法案时，他认为：“在总统就职之前，他提出了一些意见来扩大这个法案的内容。我并不为我自己居功，但那些扩大法案的内容确实是我一直在参议院和许多其他场合公开赞同却未写进法案的内容。我非常高兴我们将有这样一位总统，把法案的内容拓宽，依据我的判断，结果，这对子孙后代，特别是公众的幸福和安康有非常重要的物质价值。”^③这表明：不论田纳西河流域管理局的

^① 48 Stat. 69, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp.183-184.

^② 48 Stat. 69, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 184.

^③ Page 2781, *Congressional Record*, Vol. 77, in Aelred J. Gray and David A. Johnson, *The TVA Regional Planning and Development Program: The Transformation of an Institution and Its Mission*, Hants: Ashgate Publishing Limited, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2005, p.159.

罗斯福在此更多的表达出了他对管理局规划责任的期望,但进一步的落实方案却未言明,只是含糊地说:“管理局将被赋予必要的权力使这些计划落到实处。”^①罗斯福在此处设想:管理局所拥有的权力是联邦政府才拥有的调控大权,这种调控无疑会对田纳西河流域内的7个州产生重大的政治影响。

罗斯福对管理局所拥有的规划职能作了更深入地阐述:“许多痛苦的经验已经教育了这个国家,我们人类因缺乏规划而导致浪费。这里和那里,有一些聪明的城市和县已经向前看并做出了规划。但是,我们国家才‘刚开始行动’。是时候把规划推广到一个更广阔的领域,在这里,该规划包含的项目直接关系到许多州和我们最伟大的流域之一。”^②罗斯福在此表达了双重含义,一是罗斯福道出了规划——这是从事资源保护运动的手段,二是把田纳西河流域管理局定位为规划手段在国家层次上的发展。总之,罗斯福的演讲预示着一个层层相连的计划,马斯尔肖尔斯的项目只是田纳西河流域规划的起因,而田纳西河流域管理局则是日后在全国范围内开展广泛的区域规划活动的试验。这也预示着田纳西河流域管理局的这种模式将产生后续的影响。

国会最终对田纳西河流域管理局的看法都体现在5月18日的相关立法中,国会对管理局的多目标发展与综合发展持积极的认可态度,认为:“宣布田纳西河管理局法的目标是为了提高田纳西河的航运能力和控制洪水;为了在田纳西河流域植树造林或适当地使用贫瘠的农业用地,为了便利于该域的工业和农业发展;为了给出于国防需要而在亚拉巴马州的马斯尔肖尔斯附近建立的一家由政府经营的公司提供指导,也为了其他目的。”^③

国会在该法案中对管理局的组织结构,活动范围和工作方式做了详细说明,但对罗斯福所津津乐道的规划以及规划方式却给出了含糊的回答,这便是法案中的第22条与23条规定,第22条规定:“为了进一步合理使用、保护和发展田纳西河流域及其邻近相关区域或受此法案影响的邻近区域的自然资源,为了给上述区域的公民提供普遍的福利,在此,总统被授权,在国会拨款的范围内,用他认为是合适的手段或方法,对上述田纳西河流域和邻近区域进行调查和做出总的规划,这有助于国会和这几个州来指导和控制开发的程度、结果、范围。

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^② “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^③ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, Chicago: The University of Chicago Press, 1955, p. 160.

和挑选所有其他官员、代表和职员。

(b)首次就职的官员的任期在本法案生效后于总统又提名之时截止，一名官员的任期截于第三年年底，在该法案通过后，一名官员的任期截止至第 6 年年底，一名官员的任期截止至第 9 年年底。董事会的继任者应该像前任一样被任命，任期从前任任期年满 9 年时开始。

(c)任何人经任命填补前任任期未满时出现的空缺，其任期为前任余下的任期……

(d)当董事会有两名成员在职时，出现的空缺并不影响董事会有权去执行管理局的运行。2 名在职的成员构成运行管理局事务的最低法定人数。

(e)董事会的每个会员都是美国公民，年薪 10,000 美元，由管理局现金支付。除工资外，每个成员允许占有在亚拉巴马州马斯尔肖尔斯附近政府所拥有的财产作为他的居住处，由总统指派占有。董事会在行使法案所赋予的任务时，管理局对会员的实际工作支出予以补贴（包括差旅费和生活费）。^①

总统虽然指派了董事会的主席，但法案中却未对主席与其他两位成员的权力关系做出任何说明。最重要的是，并未对董事会会员们之间如果出现分歧时如何调节做出说明，而且，两名董事便可以运行董事会，总统对管理局拥有任命董事会成员的权力。而董事会主席与其他两位成员平分权力，并无绝对控制的权力。在其后的争论中，哈考特·A·摩根与利连索尔为一方与阿瑟·E·摩根形成了对抗。把会员住处设在区域内有利于管理局对本区域的问题及时做出反馈。

管理局董事会作为最高权力中心，具有决策与施实具体行动的双重任务。单从理论上讲，作为一个多目标综合开发的机构需要一个统一的领导决策机构，而在管理局在 1933 到 1938 年的运行中，由于董事会成员的意见不一，又分别享有负责执行具体实际工作的权力，使得个人之争成为了关乎管理局基本发展方向的路线之争。

阿瑟·E·摩根自己对分工的描述是：“这是太阳底下的一个新机构，三个彼此陌生的人组成了董事会，因为政策和项目的每一点都必须被执行，和政府行政相关的每一点都必须被执行，我们花费了一些必要的时间来认清我们的职责。各项目正被区别分类：一个电力项目，一个肥料项目，一个广泛的规划项

^① “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp.161-162.

起源有多种理论思想背景，罗斯福都对管理局的建立打上了强烈的个人烙印，注重规划，以规划为资源保护的手段，这是罗斯福区域发展的指导原则。从这个意义上讲，管理局从建立之时起就具有二元性：一方面侧重于防洪与发展航运，并积极进行电力生产，另一方面则得对整个区域的发展负责，这需要管理局在大力开展水利建设项目的同时积极进行规划活动，罗斯福把这种二元性表述则为：管理局既要具有必要的行政权力，又要具有私人企业的灵活性。^①不论是规划活动还是水利建设，都对当时的资源保护运动和田纳河流域的生态环境产生了积极影响。在美国政府成立管理局的背景中，政府对资源开发采取谨慎的态度，其中，注重合理地利用自然资源，这种认识是对开发行为的约束，也是保护自然环境的一种手段。

第二节 田纳西河流域管理局的组织结构及运行

田纳西河流域管理局对罗斯福而言是区域开发的实验，对美国政府而言也是一种全新的尝试，尽管此前，美国政府已有了国家经营企业的先例，如巴拿马运河公司，但管理局不仅是经济公司，也是联邦政府机构，它的组织结构在国会的法案中有了详细规定。实践表明，这些规定留有大量的可变空间。在罗斯福时期，管理局的领导层在 1938 年发生的人员变动深刻地改变了管理局的运行进程甚至对田纳西河流域的政治、经济和环境的发展都有巨大的影响。本文分别讨论管理局的领导层人事变迁、管理局的人事制度、管理局的经济制度，探讨管理局这一联邦机构是如何具体运行，从而治理田纳西河流域的生态环境。

2.2.1 管理局领导层的人事变迁

指挥管理局实际运行的最高领导机构是由三名成员组成的董事会。罗斯福任命的董事会成员为：哈考特·A·摩根、大卫·E·利连索尔和阿瑟·E·摩根，其中，阿瑟·E·摩根是董事会主席。法案规定：“首先被任命的董事会成员应被认为是创办人，从第一次董事会的会议开始管理局算是被创立……”

第二条（a）管理局董事会（此后被称为董事会）成员将由三人组成，成员在参议院的建议和同意下由总统任命。总统将任命董事会的主席。董事会任命

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

根认为是灾难性的”。^①

这次人事变迁的一个积极后果是在董事会之下设了总经理一职，总经理负责把董事会的决议向下属各专职能部门传达，同时也负责把各部门的意见、方案整理后向董事会报告，表面上起了中转站的作用，实际上，这种分工有利于使董事会成为一个专事重大决策的总体规划机构，其实际工作则由总经理督促下属部门去完成。因此，总经理办公室地位重要，被评论为：“总经理办公室成为了组织的枢纽，向董事会要求政策指导和批准某些重大项目，对职员而言，则是制定目标和执行已经批准的政策和项目。”^②

2.2.2 管理局的人事制度

管理局既是政府机构，又是企业的特性也表现在它的人事政策上。管理局在人事政策上享有很大的自主权，法案明确规定：“管理局不必考虑适用于美国官员和雇员的民事局法，可视运行工作的必要性而任命经理、助理经理、官员、职员、律师、代表，可以确定他们的工资、责任……而且董事会明确并提供一个组织系统来确定责任和促进效率。董事会任命的人员可由董事会调动。任何普通官员或雇员的工资不得超过董事的工资。”^③

可见董事会有着人事决定权，而且雇员不同于政府官员。管理局的人事政策的特点：一是注重能力与成绩，二是集体议价共同制定工资。

2.2.2.1 注重能力与成绩的人事体系

“能力与成绩人事体系”与公务员的人事体系具有某些相似与区别，管理局在招聘人员时也采取考试制度，与民事部门在特定时间召开的考试不同，管理局随时都接受工作申请。利连索尔曾生动地描绘了这一制度：“当应征者拿着笔和面前的纸时，他们的思维好像被冻住了，一部分考试考图画——来考察对技术的领悟与普通的智力。这样，在一个给定的日子里，在原来的 60,000 名工作申请者中约 38,000 人去学校或他们县的政府大楼去参加管理局第一次的考试。”^④

^① Brian Black, "Referendum on Planning: Imaging River Conservation in the 1938 TVA Hearings," in Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, p. 191.

^② John Oliver, "Administrative Foundations," in Roscoe C. Martin, ed, *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, pp. 42-43.

^③ "Appendix B. Tennessee Valley Authority Act," in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p.162.

^④ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 85.

目, 还有马上就开始的建设项目正在被拟定。”^①在此, 阿瑟·E·摩根坦陈了各董事会成员间的不熟悉, 同时对项目也作了分类, 在各种从事具体生产的项目中, 摩根特别提到了规划项目, 可见他对该项目的重视程度。

尽管法案规定: “所有董事会成员应该是相信本法案的可行性和精神实质的人”。^②但这条规定过于抽象, 阿瑟·E·摩根和利连索尔却对该法案做出了不同的理解。哈考特·A·摩根负责农业项目和化肥项目, 利连索尔负责电力与航运项目, “工程技术与地理部门、土地规划与人口安置由阿瑟·E·摩根负责”, “林业、防止土壤侵蚀、工业项目则分别由阿瑟·E·摩根与哈考特·A·摩根负责”。^③阿瑟·E·摩根仅管负有整体规划的责任, 但对其对二位成员并无有效地约束。阿瑟·E·摩根与其他两位董事之间爆发了严重的冲突, 罗斯福最终免去了阿瑟·E·摩根的职务。

实践证明, 就个人的政治观点而言, 阿瑟·E·摩根对规划有着浓厚的兴趣, 他曾谈到: “当我第一次通过国会了解到田纳西河流域管理局的法案时, 我非常失望。那里有大量的项目是关于社会、经济规划, 但只有少数的机会被提供去展示这种行动, 而这种行动很大程度上是公众信任的基础。在该区域的主要建筑项目由其他方面负责, 而管理局自身却对此不过问……我成功地改变了该法案, 使总统有更大的权力选择在该流域什么机构去负责主要的建设工作。”^④阿瑟·E·摩根在诺里斯进了城镇规划的试验, 但效果不佳, 结果: “此类规划, 阻碍了电力项目的优先发展性, 也使公众很难全面理解田纳西河流域管理局所追求的目标。”^⑤当 1936 年, 利连索尔任期满时, 阿瑟·E·摩根力图使其不留任的努力失败, 利连索尔留任后, 阿瑟·E·摩根仍坚持管理局全面发展的主张。1938 年 3 月 22 日, 阿瑟·E·摩根被解职, 这不只是个人的离职, 也是一种积极规划思想的弱化。

哈考特·A·摩根在短暂地就任董事会主席之后便把职位让予利连索尔, 此后, 利连索尔主导了管理局的发展, 他本人更强调电力的发展: 一位学者认为: “无论如何, 利连索尔将公开允许管理局强调电力生产, 而这种方式正是老摩

^① Arthur E. Morgan, “The Tennessee Valley Authority,” *The Scientific Monthly*, Vol. 38, No. 1, January, 1934, p. 66.

^② 48 Stat. 59, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 162.

^③ John Oliver, “Administrative Foundations,” in Roscoe C. Martin, ed, *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, p. 40.

^④ Arthur E. Morgan, “The Tennessee Valley Authority,” p. 66.

^⑤ Brian Black, “Referendum on Planning: Imaging River Conservation in the 1938 TVA Hearings,” in Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, p. 187.

局在招募黑人时并不想积极地改变田纳西河流域的种族问题。

仔细分析管理局的人事政策便可发现尽管管理局成立于百日新政时期，是罗斯福积极克服经济大危机的初期，但管理局自身并不是作为反经济危机的临时机构出现，在成立管理局的法案中，并未提到管理局负有解决该地区失业问题的任务。尽管在经济大危机期间，在该流域有大量失业工人渴望得到救济工作，并且也的确在管理局找到了工作，但管理局的人事政策却百密而不疏，是一套含有招募、考核、培训的持久性工作体系，不同于民间资源保护队的救济工作体系。

2.2.3 田纳西河流域管理局的财务制度

从经济的角度讲，管理局是由联邦政府经营的大型公共电力企业，对该流域的电力消费市场产生了决定性的影响，这些经济调节影响都是管理局作为电力企业通过自由市场发挥作用的，因此，完全可以从企业经营的角度来分析管理局的运行，但与此同时，管理局也是联邦政府进行地区资源开发的行政机构，其活动经费由联邦拨出又是合乎情理，而且，它还肩负有防洪、发展航运等公益项目的责任，因此，管理局的拨款具有二元性，一方面是一种投资，可以核算成本、利润，另一方面，又是政务、公务花费，产生巨大的无形利益，如对该区域的地方经济的促进作用，因防洪而避免了之前威胁该区域居民生命与财产的安全隐患，这些利益都是实实在在，但又无法用单纯的经济数字收益完全彻底地计算清楚。这种二元性是根植于管理局自身的政治经济属性，也根植于罗斯福在咨文中所宣称的，要求议会赋予管理局既具有政治权力又赋予其私人企业的灵活性。^①这种特点鲜明地表现在联邦行政机构与国会对管理局的财务管理中。

法案规定：“董事会应选任一名出纳，视情况需要可以选任若干助理出纳，出纳与助理出纳应在委员会要求时提供保荐完好的关于证卷和资金的财务资料。”^②管理局有清楚的帐目，法规规定：“管理局在任何时候都应该保持完整、准确的帐目。”^③管理局向总统和国会负责，法案规定：“管理局应该在每年的

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^② “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p.163.

^③ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p.168.

管理局对雇员的工资依照职位有不同分级,共分12等级。每一个等级又分为3类,如工资的第7级,入门类为2,000.00美元,标准类为2,300.00美元,最高类为2,600.00美元,每个雇员只要工作期满12个月,工资自动由入门级转入标准级,但要从标准级转入最高级则颇为不易,需要在取得标准级工资一年后作出非同寻常的成绩来。^①管理局把雇员的工作服务分级评价为:“不满意”、“满意”、“非常满意”,每半年在统一的日子进行评定,依据是“是否胜任、行为、工作质量、每个雇员的工作数量”,对于“满意”这一级别并不需要对雇员作出特别的报告,但对“不满意”与“非常满意”则需要有相关材料做出解释。^②这种品评自然是对管理局人事政策中的能力与效率进行判断。

2.2.2.2 集体议价共同制定工资制

管理局的人事政策也体现了利连索尔的草根民主思想。此前,美国政府的雇员中不允许组织工会,1935年,《瓦格纳法》通过后,管理局首开先例,积极鼓励自己的雇员组织工会,集体议价共同制定工资。在法案中规定:“在管理局作为一方的所有合同中,要求在雇佣劳动力和技工从事建设、改造、维护或维修建筑、水坝、闸门或其他项目时应包含一条条款,即付给劳动力和技工的工资标准应不低于临近地区做这类工作的工资。”^③该法案对附近一词并未做出确切规定。

管理局每年组织一次对工资的定价讨论,在确定工资方面,附近最终被定义为田纳西河流域,^④这种定义暗含有发现整体区域的思想,利连索尔谈到:“谈判双方明白通过此方式去验证他们对事实的分析和他们的判断是否明智,即什么样的回答将能最好地服务于整个区域,促进田纳西河流域管理局的效率提高,鼓励推广劳工标准工资,这有助于把整个区域当作一个整体来发展。”^⑤

管理局的劳工不仅是管理局的雇员,他们也是田纳西河域的居民,因此,他们对管理局的发展充满关切,如在1943年9月中,董事会和劳工共同协商战后管理局的发展问题。^⑥管理局在雇佣工人时不可避免的要触及种族问题,管理

^① Lee S. Greene, "Personnel Administration in the Tennessee Valley Authority," *The Journal of Politics*, Vol. 1, No. 2, May, 1939, p. 182.

^② Lee S. Greene, "Personnel Administration in the Tennessee Valley Authority," pp. 186-187.

^③ "Appendix B. Tennessee Valley Authority Act," in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 162.

^④ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 89.

^⑤ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 89.

^⑥ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 89.

议会做出的补偿策略决不仅仅是一个经济补偿方案，而且还是一个政治宣言，在处理管理局与地方利益的纠葛中，管理局做出了补偿，这种补偿的目的固然一方面是为了维护地方的原有利益，另一方面则是为了维护管理局独立自主不受地方干预的政治地位。只是在经济中做出了让步，这种让步并非是由地方征税，而是由管理局这一方主动给予补偿，主动权在管理局这一方。单就补偿的金额而言，法案规定：“每一财政年度的金额应按照下列方法在各州中平均分配：上述补偿的一半金额由管理局在上一财政年度中电力售额的总收入中，按各州电力消费的百分比分配”，^①即各州所得到的收入与它所消耗的电力成正比，这笔收入不是在各州之间平分，而取决与各州所消耗的电量，与管理局在该州实际的营业额相关，补偿的另一半是管理局在各州所占资产在管理局总资产中的百分比，^②这与管理局作为单个经济实体所拥有的资产相关，决定上述判断的依据还在于法案规定：“本条款中所用的‘全部收入’按规定相当于管理局在上一财政年度所出售的电力所得的总收入，不包括管理局自己使用、出售或分配给美国政府的其他机构用于任何非再出售的其他目的。”^③这句话意味着，这部分电力收入为纯粹的商业所得收入，自己使用或政府机构自己使用的非商业用途不计入内，在补偿金额方面，管理局的地位类似于一个以售出电力谋利为目的私人企业，在管理局的二元性中，罗斯福所呼吁的私人企业的主动性与灵活性在此得到了体现，对此更明确的佐证是在如何确定管理局纳税的两年的平均数，法案规定：“上述两年的平均数在计算时应按照这部分财产为私人所拥有和经营或上述土地为私人所拥有时，在最后两年纳税的平均数计算。”^④这里已明确无误地把管理局的纳税标准类比作私人运营的资费标准。显然，管理局的二元性不仅有利于它自身的运营，也为政府处理地方事务时提供了新思路。管理局的组织结构的特点在于它虽然是联邦机构，但在人事、经济核算等方面达到了像私人企业一样的灵活。

^① “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 174.

^② “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 174.

^③ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 174.

^④ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp. 174-175.

12 月,向美国总统和国会提交财务评估和完整的报告,报告管理局在政府的上一个财政年度的经营情况,该报告应该包括每个发电站的发电成本情况、雇员总数及姓名、工资和年度补助超过 1,500 美元的员工的工作状况。^①议会与总统对管理局的运行一直保持关注,法案规定:“美国的会计总长应该在他自己决定的时间检查管理局的财务,检查在每个政府的财政年度不得少于 1 次,有他自己挑选调查人员……其调查资料分别给总统、董事会主席、管理局的主要办公室用于公共调查,一份自己保留以用于国会所需。”^②

管理局财务制度中的一项措施与地方州有最重要的利害关系。作为联邦政府机构,管理局在处理地方事务时享有某些豁免权。其中一项便是管理局无须向地方政府纳税,这种权力激起了地方与地方企业的反弹,管理局为修建水库水坝而购买的土地、企业设备等原先是地方的财产,给地方财政交纳一定税金,而被管理局收购后,地方财政收入减少,这有可能加重地方其余部分的纳税负担,不仅如此,对地方企业而言,这被视为管理局在进行不公平竞争。而且,这不仅涉及到管理局是否交税的财务问题,这也涉及管理局运行的政治地位问题,一旦管理局向地方交税,这也意味着管理局有可能受地方的政治管辖,这是管理局所不能接受的,而且这也与管理局是联邦机构的政治地位相矛盾。^③

经过讨论,国会最终做出了决定,让管理局给予地方一定的补偿。法案规定:董事会被授权自 1940 年 7 月 1 日起的每一个财政年度,从上一财政年度中的电力收入和其他附加收入中提供补偿,“上述金额支出可作为管理局的生产成本”。^④补偿金额是在一财政年度的收入中所占的比例:“从 1940 年 7 月 1 日起,10%;1941 年,9%;1942 年,8%;1943 年,7.5%;1944 年,7%;1945 年,6.5%;1946 年,6%;1947 年,5.5%;从 1948 年的财政年度之后,每年 5%”。^⑤上述补偿实际上是替代税收,因此,管理局的财产可免除地方税收。^⑥

^① 48 Stat. 63, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 169.

^② 该法所在条款为: 48 Stat. 63-64, as amended by 49 Stat. 1080-1081, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 169.

^③ Alexander T. Edelman, “Public Ownership and Tax Replacement by the T.V.A.,” *The American Political Science Review*, Vol. 35, No. 4, August, 1941, pp. 727-737.

Lawrence L. Durisch, Hershal L. Macon, “Payments in Lieu of Taxes by the Tennessee Valley Authority,” *The Journal of Politics*, Vol. 3, No. 3, August, 1941, pp. 318-334.

^④ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp. 173-174.

^⑤ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 174.

^⑥ “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 174.

方面持慎重态度，主张稳打稳扎的策略，力图逐步把想法变为现实。在 1937 年 2 月 9 日下午 4 点钟的新闻发布会上，罗斯福较为完整地公布了他的区域开发计划，认为应设立八个区域开发机构，其分类标准为：每个区域不应太大，也不应太小，其从事工作的范围甚广，包含“防洪”、“抗旱”、“防止土壤侵蚀”、“航运”、“植树造林”等。开发机构于每年的 6 月份或 8 月份向总统提交报告，这个报告与总统自身的财政预算相对比后由国家计划委员会建议，各区域开发机构再修订一份新报告，使之与总统的财政预算所需相符合。两份报告俱由总统提交国会由国会做出选择。罗斯福认为此类规划的费用应该相当于现有机构从事规划的费用，该机构主要是区域建议机构，主要功能是单纯的规划，不排除具有行政责任。^①农业部长亨利·A·华莱士对罗斯福的计划提出了详细意见：认为行政指导功能不能与计划功能混为一体，指出：“如果一个区域或国家机构既制定规划又执行规划，那么它的地位就与其他几个联邦部门没有区别。而且，如果规划由内阁的一个成员负责，那么就不会有非常好的配合”。^②

华莱士刚在文中前一部分指责内政部部长的专断，而事实上，在罗斯福的后来计划中，区域机构曾考虑要由内政部长负责，故此处，华莱士应该是反对内政部长负责此事。他认为规划机构不能同时是行政机构的说法显然是与罗斯福对管理局的看法相违背，他指出：“进而言之，如果区域开发机构遍布整个美国，赋予它们执行自己规划的行政权力，将导致区域项目与国家项目相重叠”。^③

为了进一步说明该理论。他举了水土保持项目的设想：“正如你所知道的，在土壤开发与土壤保护中，农场收入是最大的影响因素。如果土壤保护工作由 7 个或 8 个区域机构执行，正如大多数此类提案中所考虑的那样，那么就不会出现这样的情况即：8 个计划都协调一致地被纳入到一个全国农业项目中，使农场产生足够的收入，同时，引导水土保持措施的执行。”^④通观上文，便可知华莱士是站在联邦部级机构的立场来思考区域开发模式。在他看来，联邦部级机构是垂直性地处理全国各专项事务，会与区域开发机构处理地方事务时发生矛盾。

Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 451.

^① “Press Conference, Executive Offices of the White House,” February 9, 1937, 4 P. M. in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume Two, pp. 15-16.*

^② “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 11, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume Two, p. 59.*

^③ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 11, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume Two, p. 59.*

^④ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 11, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume Two, p. 59.*

第三节 罗斯福的区域规划与田纳西河流域管理局的运行

田纳西河流域管理局在罗斯福时期的主要负责人是利连索尔，他对区域发展和管理局的运行方式的理解与罗斯福的理解是有出入的。因此，在讨论管理局对区域发展的影响时必须区分罗斯福思想中的管理局与利连索尔实际运行的管理局。诺门·卫格特使用了象征性的管理局与现实中的管理局来区分二者。^①二者都对美国的政治发展产生了巨大影响。本文分别具体分析罗斯福与利连索尔视眼中不同的管理局。

2.3.1 罗斯福的区域规划计划

管理局成立后，罗斯福开始积极推进区域规划计划，管理局则为这些计划提供了借鉴。

1933年12月19日，罗斯福在处理关于哥伦比亚河的法案时，要求哥伦比亚河流域，密西西比河流域、阿肯色河流域的参议员们共同会晤，认为：“我认为我们应该为这三个流域制定一个或多或少统一的政策。”^②罗斯福在此处开始表露出想制定关于全国流域统一开发的计划。罗斯福的建议被参议员克伦劳·斯·C·第尔所采纳，他准备制定一个新法案，该法案主张再把圣劳伦斯河和科罗拉多河流域也包括进来，建立一个五人代表委员会，与总统任命的各部门下属委员会协同工作。他的意图是成立一个全国性的区域开发负责机构，管理局在适当的时候亦可并入。^③罗斯福对此计划未予以支持，在1935年1月23日的新闻发布会上，当问及开发哥伦比亚河流域的问题时，罗斯福持慎重的态度，只主张现在先打算在各流域建立不付工资的建议委员会，做一些调查工作，为将来设置永久性机构做准备。^④

1935年11月23日的一份报告中提及近期内总统将获得一份关于区域发展的报告，提到：“在我们历史上，这份报告首次开始思考：在现代条件下，美国各区域与联邦政府的关系和各区域之间的相互关系”。^⑤罗斯福在推行区域开发

^① Norman Wengert, "TVA--Symbol and Reality," *The Journal of Politics*, Vol. 13, No. 3, August, 1951, pp. 369-392.

^② "Roosevelt to Senator Clarence C. Dill of Washington," Washington, December 19, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 227.

^③ "Senator Clarence C. Dill of Washington to Roosevelt," Washington, December 29, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 234-236.

^④ "Press Conference, Executive Offices of the White House," January 23, 1935, 10:35 A. M. in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 341.

^⑤ "[Enclosure] Frederic A. Delano, Chairman, Advisory Committee to the National Resources Committee, to Harold L. Ickes," Washington November 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and*

这类似于利连索尔的地方分权思想，对地理分区的标准，罗斯福持灵活的态度，并未机械的一概以流域作为判断标准，对社会经济条件也极为重视，主张建立 7 个区域开发机构：“第一个在大西洋沿岸；第二个在大湖地区和俄亥俄流域；第三个在田纳西河流域和坎伯兰河；第四个在密苏里河和北部的红河流域；第 5 个包括阿肯色河、红河、里奥格雷登河流域；第 6 个包括科罗拉多河、流入加利福尼亚和俄勒冈一带的南部太平洋区域的河流，第 7 个是哥伦比亚河流域。”

①除去“田纳西河流域管理局”、“哥伦比亚河流域管理局”、“密西西比河流域委员会”，其余区域早期的主要任务是发展综合开发的计划。②区域开发机构与各相关机构合作，向总统提交计划，总统依据财政预算作出统一权衡考虑后上报国会，国家计划委员会只有协调区域发展计划的权力而无实际行政权。国会批准后的计划将由相关部门执行或某一区域机构执行。③

不论罗斯福如何确定划分区域的地理标准，他计划中的区域化分标准仍然是以河流、流域为基本区分地理单位，区域机构的权力只是断言在初期只有计划的权力，但在谈及执行计划项目时，也不排除由区域开发机构亲自执行的可能。这些基本想法与罗斯福在 1933 年公开发表的关于马斯尔肖尔斯的规划观点在本质上是一样的。在关于国家计划委员会的权限问题上，罗斯福显然不同意华莱士的看法，应使区域机构直接对总统和国会负责。就这一点而言，罗斯福显然想让区域规划机构也成为像田纳西河流域管理局一样的政治机构。也正因如此，他才会对田纳西河流域管理局的政治地位不予改动。在罗斯福这篇咨文的背后包含着两大基本思想：一是滥用自然资源的情况不能再继续下去，必须进行改革，而改革的方法就是进行规划。这就点而言，他的思想与 1933 年 3 月 21 日的表述的思想一样，正如那次他认为管理局只是一个规划的样本，此次，他将使田纳西河流域管理局的模式泛化，这次提案的思想渊源与田纳西河流域管理局的发展思想是一脉相承的；二是在区域发展问题上，罗斯福仍然坚持了综合发展观，主张区域开发机构“至少在他们刚开始运行时，首先发展一个综合规划，来保护、维护和仔细使用资源，此类资源包括水资源、水能、土壤、

① “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 69.

② “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 69-70.

③ “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 70.

并且举了个具有代表性的例子。管理局在实际运行中与各级部门间的相互关系为：一方面作为联邦级机构得与地方州级机构相处，另一方面也得与同为联邦级别的内政部、农业部等机构相处。具体在水土保持方面，经过仔细研究，发现管理局在农业政策方面与水土保持局的关系不佳，对水土保持局持一定的排斥态度。^①华莱士的提议表面上是得到了事实验证，但在管理局排斥水土保持局的背后是地方机构对水土保持局的排斥。^②

国会法案中一再明确了管理局与其他机构、个人和地方组织处理关系的原则：合作。在这一点上，利连索尔忠实地执行议会的指示，大体上，管理局成功的处理了与各级政府部门的关系，其实，即使是处理同一问题，管理局与部门机构所采取的方法和取得的效果也可以是不一样的。出于以上考虑，华莱士提出了如下建议，1、由相关部级部门和区域内人士组成区域规划机构，利于部门开拓眼界。它所负有的职责是全面规划该区域的“自然资源与人力资源”。区域机构隶属于国家计划委员会，2、该机构无行政执行权。^③华莱士的计划与管理局有若干相似之处：都负责该流域的自然资源、社会资源规划，不同之处在于该机构只有规划权，且隶属于国家计划委员会。在人事上没有田纳西河流域管理局的独立性。就政治地位而言，田纳西河流域管理局独立于任何联邦部级机构，直接对罗斯福和国会负责，而且管理局也一直主张不应受地方政治的影响，而华莱士的规划本质上类似于创造一个受部门控制的计划机构。尽管田纳西河流域管理局在实际的运行中所使用的行政权力很小，但在罗斯福的构想中，管理局是具有巨大行政权力的执行机构。

经过多年的思考和与各部门的协商，罗斯福于1937年6月3日向国会提交咨文，系统地表述了自己的区域开发思想。罗斯福认为：“任何事情都由华盛顿来直接指挥是不明智的。国家规划需要从底层开始，换言之，城镇的问题、县的问题、州的问题，应该由大的地理区域协调之后再由国家的首都做出最终的协调。这样国就会看到一幅完整的景象，而地方细节又不会被忽略。”^④在罗斯福的提议中，对地方利益有所顾及，也对华盛对一切都发号施令表达了不满，

^① Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, New York: Harper & Row, 1966, pp. 169-179.

^② Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, pp. 169-179.

^③ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 11, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 59-60.

^④ “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 68.

支流并入田纳西河流域管理局的管辖范围。^①

罗斯福对区域发展机构归属的思考则经历了一翻思想变迁,在1941年之前,罗斯福一直主张区域发展机构应该直接隶属于总统,经由总统转而向国会负责,国家计划委员会只是负责协调工作,对区域发展机构并无实质性的决定权,而在1941年5月29日,罗斯福的思想转变得很明显,认为:“这些区域发展机构应该利用大量的地方意见和参与,但它们也应执行联邦政府的责任,保护和使用权我们国家的自然资源。我的意见是这些区域发展机构应该在一个联邦主要机构内分享经验,该联邦部门是负责资源保护的部门,该机构思考消除区域间的问题,并依据相关政策给予它们综合指导。”^②

罗斯福虽未说清楚该部门是哪一部门,根据其后续文献可推知该机构应该是内政部。这与农业部长华莱士先前的意见相反。罗斯福已经认识到了区域发展是一条漫长的道路,现在的工作是在那些区域,先建立区域计划机构,使这些机构建立在一个稳固的基础之上。他对田纳西河流域管理局的政治地位是十分满意的:“我认为田纳西河流域管理局已经被证明运行得很好,我不准备从任何方面改变它现在的地位”。^③

罗斯福谈到:“你知道我们面前有许多工作。如果要我个人指导这些机构,而这些机构就是你和我都觉得应该建立的许多地方发展机构,我确信我会不得不要求推迟它们的建立。但是如果推迟,则会有可能会失去完成我们现在正努力和共同工作而有可能要完成的工作的任何机会。无论如何,从眼前角度和从长远的角度考虑,我认为应把这些机构与一个联邦机构连结在一起。这个机构也应该负责开发与发展矿业资源的事宜。”^④罗斯福在此表述了两层含义,一是他认为公务繁忙,他个人无暇顾及所有区域开发的事务。这可能会推迟区域机构的建立。因此,这种推迟,不仅会丧失有利的政治时机,即使将来建立了,仍然有巨大的工作量。二是由一个联邦部级机构负责区域发展机构。这是一个巨大的思想转变,它意味着将来这些区域开发机构将不会拥有类似于田纳西河流域管理局的政治地位,而罗斯福在上文已经明确表示不会改动田纳西河流域

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, March 2, 1945, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 634.

^② “Roosevelt to the Senator George W. Norris of Nebraska,” Washington, May 29, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 512.

^③ “Roosevelt to the Senator George W. Norris of Nebraska,” Washington, May 29, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 512.

^④ “Roosevelt to the Senator George W. Norris of Nebraska,” Washington, May 29, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 512-513.

森林和该机构在该区域所负责的其他资源。”^①

综上所述，罗斯福在本质上是提议在全国建立七个田纳西河流域管理局。1937年8月13日，罗斯福仍持此观点，并不赞同参议院的第57号联合解决方案，该法案把陆军部和工程兵师团置于国家规划的核心地位。^②不过，罗斯福在区域发展与田纳西河流域管理局之间还是做出某些区分，认为就整个区域规划而言，即将在议案中的区域开发机构只是计划机构，认为：“当然，很容易称其为‘小田纳西河流域管理局’，但实际上它们不是。”^③上述言论并非是否决田纳西河流域管理局模式，而是只计划在该阶段把区域开发机构限制为计划机构。即使到了1941年2月4日，罗斯福仍然对扩充田纳西河流域管理局模式有兴趣，在下午4点20分举行的新闻发布会上，罗斯福回顾了关于田纳西河流域管理局发展及扩充的想法，并谈论了对发展阿肯色河流域的看法，认为陆军部不应插手此事，谈到：“因为这已远远超出了电力发展的范围。”^④对综合开发与区域发展策略仍充满信心。

管理局的发展与罗斯福的区域发展思想之间的关系是既相互联系又有某种区别，管理局自身是罗斯福进行区域发展计划的一部分，罗斯福积极扩大田纳西河流域管理局模式，但在具体的推广过程中，区域开发与田纳西河流域管理局有了某些细微的差异，一是这些区域开发模式是否应具有行政权力的问题，罗斯福一度曾在这个问题上有含糊的表示，如前文分析，主张区域开发机构先具有规划权。其实，田纳西河流域管理局自身虽然在第22、23条法案中被授予了规划的权力，但研究表明，自从利连索尔领导田纳西河流域管理局运行以来，田纳西河流域管理局的侧重转向电力生产领域，在规划方向也是鼓励与地方机构的合作，促进地方规划的发展，不过，它也作为某些综合规划。例如，在1945年3月2日，罗斯福曾提及根据法案第22条，他发布了行政命令第616号，让田纳西河流域管理局提交了份报告：《关于田纳西河与坎伯兰河和它们流域以及它们之间地貌的联系、经济的联系和其他联系》，主张议会立法把坎伯兰河及其

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 69-70.

^② “Roosevelt to the Senate,” the White House, August 13, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 102-103.

^③ “Press Conference, Hyde Park, October 6, 1937, 11:30 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 139.

^④ “Press Conference, Executive Offices of the White House, February 4, 1941, 4:20 P. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 492.

护,他将在他职位上呆的时间不会超过 30 天。”^①

诺里斯曾与罗斯福为建立田纳西河流域管理局有过密切的合作,罗斯福在建立田纳西河流域管理局的过程中表达的区域规划思想是得到他大力赞同的。因此,当罗斯福在推广田纳西河流域管理局模式时,为了减轻工作量而让内政部介入的提议被认为是对田纳西河流域管理局模式的背离,而该模式最重要的原则就是不受政治干预,具有很大的独立自主性。在诺里斯看来,区域发展机构拥有独立自主的政治地位是非常重要的。而罗斯福在推广全国区域开发机构的过程中,其基本原则与 1933 年在开发田纳西河流域时是有某些改变,但区域规划的思想仍然坚持下来。

在 1941 年 9 月 20 日,预算局局长哈罗德·D·史密斯与罗斯福探讨了摆在国会面前关于区域开发的两种方案,其中:“一种方案——知名的,是阿肯色河流域管理议案和众议员平克的区域管理局议案——将建立独立的管理局,模仿田纳西河流域管理局,将有权力进行规划和从事各种资源发展的实验工作,从事各种水土资源的保护工作。”^②这个构想类似于诺里斯在前文刚提及的主张,也类似于罗斯福对田纳西河流域管理局的原始期望;第二种议案,即:“另一种类型的议案,其中的代表是由参议员保和众议员黑尔引进的——建立的区域开发机构的首要职责是规划、建设或收购和运行电力设备。”^③如此而论,区域发展机构本质上就成了一个国有电力企业,仅管罗斯福本人对私人发展电力颇有微词,不过上述提案却有违罗斯福区域规划的主要原则:服务于该区域整体的社会经济发展。

类似于田纳西河流域管理局的机构将拥有广泛的权力,它们被授权从事修建水利项目或改良土地等项目。^④这两类项目的地理分布为:太平洋沿岸西北地区重视电力项目,阿肯色河流域管理局重视综合发展。二者都主张成立直接对总统负责的三人委员会,并享有一系列自主权力处理区域事务。^⑤史密斯认为电力市场急需电力供应,但并不能确信需要像田纳西河流域管理局这样类型的机

^① “Senator George W. Norris of Nebraska to Roosevelt,” Washington, D. C. June 7, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 514.

^② “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 527.

^③ “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 527.

^④ “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 527.

^⑤ “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 528.

管理局的政治地位。负责这些区域开发机构的部门是一个资源保护部门。在罗斯福时期,负责资源开发与保护的主要部门就是农业部和内政部,而内政部更多的是处理公有资源财产,所以,该机构是内政部。

罗斯福本人也对内政部在资源保护方面的工作表示认可,认为:“内政部部长已经建立了一个电力处,负责综合处理布恩维尔电力局和垦务局的一些电力项目。电力处仅向内政部部长报告,并独立于内政部的任何其他局和办公室。因为这个电力局,内政部便合乎逻辑地变成了区域发展机构与行政当局之间联系的桥梁。”^①此番谈话明确了内政部将领导区域发展机构,也谈到了区域开发中一个不得不谈的问题:电力问题。尽管罗斯福表示区域划分的地理标准可以多样化,并列举了大平原地区的干旱因素也可以导致区域划分的例子。但罗斯福最终提出的区域开发是以河流、水域为标准的七大区域划分,那么电力发展问题也就随之而来,华莱士此前曾主张电力发展从属于防洪、航运等资源保护项目。这种态度与《田纳西河流域管理局法案》表述的对电力的态度是一致的。

内政部因有电力局而被选为负责区域开发机构的事务。可见罗斯福对电力问题的重视。同时也应注意的是电力局在内政部内的政治地位,它独立于其他部门而直接向内政部部长报告,这表明罗斯福对将来的区域开发机构的行政地位的考虑:它们将会具有某种程度的相对独立性,内政部部长只是化繁为简,代替总统预先处理区域发展问题。罗斯福的意见遭到了诺里斯的反对,他认为:“如果一个区域发展机构成了一个部的一个局,它在将来会成为一个政治足球。它将会陷入政治纠纷并被最终证明是巨大的失败。”^②田纳西河流域管理局成了成功的典型,他对罗斯福说:“在你的行政生涯中,你可以看到田纳西河流域管理局的成就。它是一个巨大的成功。历史将证明它是你执政中取得的最大成就之一……它成功归的原因之一在于《田纳西河流域管理局法案》赋予它独立的运行机制……”

在该法令之下,没有董事会成员会被任命,除非他相信法案的原理。这使得政治无法侵入下属官员的任命、提升、降职和离职”^③,他也提及:“大约一年前,田纳西河流域管理局的总经理告诉我如果没有该法案的这部分条款的保

^① “Roosevelt to the Senator George W. Norris of Nebraska,” Washington, May 29, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 513.

^② “Senator George W. Norris of Nebraska to Roosevelt,” Washington, D. C. June 7, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 513.

^③ “Senator George W. Norris of Nebraska to Roosevelt,” Washington, D. C. June 7, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 514.

如果国会任命三个人的委员会为领导时，我也很乐意接受。”^①这种模糊的态度是否是出于田纳西河流域管理局在前五年董事会的人事纠纷引发的借鉴，目前缺乏更直接的史料证明这一判断，故在此存疑。

在区域开发机构到底应该向谁负责的问题上，罗斯福最终有了明确的想法：“我的想法是制定出一种工作方法，开发机构通过内政部部长向总统汇报各种开发事宜，内政部部长决定通常的问题，在例外的情况下，开发机构有权直接向总统提出申请。这让开发机构作为一个自我管理的机构去处处理它所有的实际问题。”^②单从上文并不能断定开发机构是隶属于内政部，其行政政治地位低于联邦部级机构。因为它在例外时可直接向总统报告，而且：“与此同时，开发机构在规划未来的发展时应该向国家资源委员会报告，并得到他们对该计划的赞同。如果可能，让它们通过预算局局长向总统报告。”^③这层指示有双重含义，一方面指出该机构也受到国家资源委员会、预算局局长的约束，同时也使区域发展的计划可以被纳入全国的资源规划和政府的实际财政拨款项目中，这两个机构起的作用类似于内政部部长，代罗斯福做一些先期的审查工作。他对发展电力问题的主张是：“最后，这些计划也会被提交给联邦电力委员会以提供建议。”^④

在罗斯福的思考中，此时的区域发展计划仍是他在1937年6月27日提出的在全国建立区域发展计划的延伸，在该计划中，大部分区域机构的首要职能是进行规划，还未谈到是否应有实质性的行政权力，所以，他对华莱士、史密斯等人担忧的区域开发机构与部级机构的权力冲突与重叠问题并未加以关注，仔细梳理他对这一问题的思考，便发现：国家计划委员会、国家资源委员会等相继的计划机构在全国区域发展计划中一直扮演着积极的领导和协调角色，事实上，罗斯福为了使国家资源委员会成为常设性国家机构一直在积极努力，但最终仍未获得成功。所以，罗斯福对全国区域开发的计划应为：建立地方区域开发机构，它在行政上受内政部长的某些指导，但最终决定权仍然在总统手中。

在罗斯福的实际考虑中，区域开发机构的隶属只是个次要问题，并未加以

^① “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September, 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 531.

^② “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September, 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 531-532.

^③ “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September, 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 532.

^④ “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September, 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 532.

构。^①他表示：“我倾向于相信，或迟或早，我们必然会在全美范围内准备重新组织某些联邦机构，使之统一运行许多水库和其他水利项目，我不认为我们已准备好那么做，或它不是一个紧迫的任务。”^②史密斯的思想类似于农业部长华莱士的思想，但仍有巨大的区别，华莱士主要担心区域规划机构在行政执行上会与联邦其他部级机构相冲突，主张只保留规划的权力。而史密斯认为，在规划的层面，联邦已有机构也足以完成任务，他谈到：“建议区域规划和研究可以通过已有的适于此目的机构负责，特别是通过国家资源规划委员会，而且，在现阶段，任何新机构的建立都应该集中在电力发展工作方面。”^③因此，太平洋沿岸西北地区的立法代表与内政部部长伊基斯会谈，而伊基斯本人对区域开发机构的态度是：内政部部长应该领导这些区域开发机构。^④

在罗斯福创立田纳西河流域管理局时提出的计划中，并未提到区域开发机构与联邦部门之间有可能出现的冲突问题，他只是单纯地从资源保护的角度认为：自然资源的使用应该从整体入手，顾及各方影响。所以，罗斯福提议建立田纳西河流域管理局，乃至推广区域发展计划的本质是资源保护对政治的影响与反弹。之前，资源的保护与使用一直受到政治的影响，而此时，规划则恰恰相反。不过，单纯从资源保护的观点提出的政治革新计划在实施过程中必然会被现实所纠正。

从1933年起，罗斯福致力于推广的区域发展机构的功能只限于初步地规划，而农业部部长、内政部部长又从各自的立场出发对区域规划表达不同意见，这些意见从本质上讲是不赞成田纳西河流域管理局模式的。罗斯福对这两种方案表述了自己的意见，认为不仅处理电力事务，也处理其他资源保护项目才是田纳西河流域管理局的本质；^⑤每个区域开发机构的领导人应该是国家资源委员会的委员和隶属于内政部的建议委员会的委员。在关于决定区域开发机构的行政人员首脑时，罗斯福的态度是：“我倾向于每一个机构由一个人做领导，当然，

^① “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 528.

^② “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, pp. 528-529.

^③ “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 529.

^④ “Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, D. C., September 20, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 528.

^⑤ “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 531.

功来源于田纳西河流域实行自治和该流域的公众得到的决定和指示来自于诺斯威尔而不是来自于华盛顿。我们如何才能让这种情况继续,并且也让内政部在诸如放牧、航运等等领域有大量的发言权和最终的决定权?”^①罗斯福在认识到田纳西河流域管理局在团结地方参与的同时也开始思考部级机构与区域开发机构之间的相互关系。此时,已到罗斯福政府的末期,区域发展仍在理论讨论中。

2.3.1 利连索尔的区域开发计划

上文论述了在罗斯福的思考中,田纳西河流域管理局是什么样的区域开发机构,以及罗斯福为了在全国推广七大区域开发而做的一系列努力,在整个罗斯福时期,区域开发的推广始终处于起步阶段,而管理局的成功为此提供了制定规划与执行规划的范例,而在实际运行过程中,管理局的规划职能一直未得到充分发展,管理局与联邦机构、地方机构之间又是依赖与合作的关系,在这种合作中,管理局的积极主动性局限在提供技术与资金支持,管理局的实际运行与接替阿瑟·E·摩根的利连索尔的思想密切相关。如果说,罗斯福认为管理局的主要特点是规划,而利连索尔则认为管理局的主要特点是地方分权。二人思想的不同之处在于:罗斯福认为管理局是 Authority,而利连索尔认为管理局是 administration。现在详细分析利连索尔分权思想的起源与发展。

利连索尔认为随着现代社会经济的发展,出现了一些大的垄断集团,它们制定统一的产品标准,由中枢发出命令由地方负责具体执行。这种过度集中有利也有弊,利是消费者可以在各地享受到统一标准的商品,其弊是地方多样性的利益受到了压制。这种大企业力图建立小政府以便自己为所欲为,为此,为了公众的利益有必要加强联邦机构的权力,但联邦过度集权则会引发另一个问题,即:“在像美国这样的一个大国,其自然和经济都是多样化的,不可能任何行政决定都从国家的首都发出。在华盛顿过度的集中必然会导致决定到来并投入实际行动前,引发漫无止境的延误。当任何建议、法规、要求必须被提交首都经过审查、批准、执行时,这就不能快速完成任何事情”。^②利连索尔则提出了解决方案,即:“在我看来,补救措施并不在于限制联邦政府的权力。须把联邦政府的一些行政权力下放到地方”^③。

^① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, January 8, 1945, in the Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 623.

^② David E. Lilienthal, “The TVA and Decentralization,” *Survey Graphic*, June 1, 1940, Vol. 29, No. 6, p.335, Publisher: Survey Associates, Inc., <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

^③ David E. Lilienthal, “The TVA and Decentralization,” <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

任何评论,只是谈到:“在实际操作中,当然,与每个区域开发机构应直接向总统报告的共识相反。我们已经成功得大量削减了直接向总统报告的外围机构的数目,结果,总统一个人每天仍然要工作 10 到 12 个小时。”^①可见,对管理局地位的决定因素是总统过于繁忙,无暇处理,在此前提下,由处理环境资源保护问题的内政部部长出面帮忙处理些次要事务也是情理之中。

罗斯福对推进区域开发计划一直坚持不懈,1944 年 9 月 21 日,罗斯福向国会建议建立密苏里河流域管理局,对田纳西河流域管理局所取得的成绩大为赞赏。^②1944 年 10 月 24 日,罗斯福对田纳西河流域管理局所取得的成就作了深刻的分析:“10 余年来,田纳西河流域管理局已经成功的证明为了充分利用一条伟大河流的资源而建立了专门负责的机构展示了一种方式,该方式可以调和各种利益和确保协调规划的发展模式。它也证明这样一个机构,位于该流域,能使自己和该区域结合起来,确保州和地方部门最大可能的参与该项目”,^③他谈到了其特点:“这与通常广泛的流域发展计划相反,此类计划是由几个部门共同支持的综合法案,在许多流域进行特定目标的发展。这种发展方式通常加强了华盛顿的权力,而且也强化了各参与部门之间的特殊利益,这促使他们引进特殊的立法,授权给他们直接关心的部门处理项目”。^④这是罗斯福少有的就权力运行特点对田纳西河流域管理局进行分析,在此,他认为田纳西河流域管理局的特点是最大限度地动员了地方利益的参与。这种思想颇类似于其后将论述的利连索尔的地方分权思想。

罗斯福认为管理局并不会对地方的政治形成负面影响,在 1944 年 11 月 14 日下午 4 点 10 分的新闻发布会上,罗斯福认为:“例如,在田纳西河流域,我想,许多年前,被田纳西河流域管理局所影响的七个州在想它们将要放弃某种权利,现在,它已经运行了很长一段时间了,今天,并没有任何一个州感到它们曾被不公平的对待。”^⑤1945 年 1 月 8 日,罗斯福在给内政部部长的信中对区域发展机构与内政部的关系进行了思考,提及:“田纳西河流域管理局的巨大成

^① “Roosevelt to Harold D. Smith, Director, Bureau of the Budget,” Washington, D. C., September, 26, 1941, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 531.

^② “Roosevelt to the Congress,” the White House, September 21, 1944, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 594-595.

^③ “Roosevelt to Governor Merrell Q. Sharpe, Pierre, South Dakota,” Washington, October 24, 1944, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 601.

^④ “Roosevelt to Governor Merrell Q. Sharpe, Pierre, South Dakota,” Washington, October 24, 1944, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 601.

^⑤ “Press Conference, Executive Offices of the White House, November 14, 1944, 4:10 P. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 608.

整合资源开发活动。而利连索尔则侧重于如何具体地开展工作，如何避免与现有机构的冲突。罗斯福计划中的区域开发机构具有较为强势的政治地位，力图协调各方政治力量，而利连索尔领导下的管理局则处于较为弱势的政治地位，主张利用已有机构开展工作。

罗斯福区域开发的目的是为了防止对资源的滥用而导致浪费。利连索尔领导下的管理局则反对行政权力的过分集中，担心会束缚地方和公众，极力推动公众参与。这不是一种资源保护思想，而是一种政治民主化的思想，但利连索尔的区域思想与资源保护有些联系，他认为新的区域主义侧重于该区域的资源开发，而旧的区域主义如：玉米带（区域）、棉花带（区域）等，是一种政治集团，对民主制有消极影响。^①罗斯福把规划视为政府官员的施政方针，而利连索尔则认为规划是通过教育使公众达成一种发展的共识。罗斯福与利连索尔的观点之间的关系不是简单的谁对谁错，而是二者在本质上有点风马牛不相及，所以罗斯福期望中的制定与执行区域规划的机构在实践中变成了注重引导地方公众参与的单纯的行政分权机构，利连索尔多次提及要教育公众、要依靠地方机构，但未提及管理局自身应如何相对集权，如何主动变革地方政治机构。在实践中，利连索尔的指导思想不但对地方现有机构无丝毫侵犯与冲突，反而为地方机构开展工作提供了资金、技术支持，受到地方的欢迎，这为管理局开展工作提供了便利。利连索尔在《田纳西河流域管理局：民主在前进》中仔细阐述了上述思想，^②但对该思想产生的生态影响并未深入讨论。

利连索尔领导下的管理局开展工作所采取的方法与原则都是国会在《田纳西河流域管理局法》中明文规定的。可见，罗斯福与利连索尔之间的分歧，在本质上是罗斯福与国会之间的分歧，是行政首脑与立法机关之间的分歧。

第四节 田纳西河流域的自然状况与社会经济状况

在罗斯福的考虑中，区域的自然地理条件对决定区域的范围、设立机构有着重大影响，同时必须注意到罗斯福设立管理局的最终目的是为了该地区公众的社会经济福利。所以，管理局运行的基础是该地区的自然地理条件和社会经济状况。

该流域最重要的地理因素便是田纳西河，斯图尔特·蔡斯在 30 年代写到：

^① David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, pp. 144-146.

^② David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*.

仔细对比便可发现罗斯福的思想与利连索尔的思想起源不一样。区域规划是一种出于对自然资源统一性的认识而提出的综合发展策略,是一种纯粹的资源保护思想。它强调的是对资源的开发与使用必须多层次配合并有计划地推进而不滥用。而地方分权思想起源于利连索尔对垄断资本主义时期的社会经济集中化趋势的认识,他意识到联邦政府为了维护普通公众的利益有必要强化权力,但又惧怕过度强化权力会导致地方事务被过度束缚,因此强调应给予地方一定的权力。在此,利连索尔主张区分联邦权力集中和联邦行政指导权力集中之间的区别。他认为:“一个强有力的联邦中央政府,确定国家政策,这是基本的。但我不同意这些高度集中的行政运作机能必须被遵守。”^①利连索尔认为:“法律要被成功地实施,地方的条件和文化必须被加以考虑……地方参与不仅是明智的,而且也是基本的”。^②

利连索尔不只是简单的在地方与联邦中央的权力划分之间寻找平衡点,而是对地方与联邦所拥有的权力作了不同性质的判定。把处理具体事务的行政指导权力与类似于主权的权力作了区分。既然首都指挥一切的行政方式会因地方的具体情况不同而做出改变,那么,地方公众和地方政府的积极参与是必须的。管理局为他提供了一个表述地方分权思想的实际范例,他把这种积发动公众参与的政策称之为草根指导,认为地方分权指导具有两个特点:

“首先是行政权力的下放是指在地方之外有一个遥远的中心,由地方做出尽可能多的决定。一个过度集中的行政指导,不论是公共或私人企业,总是使它的地方机构的官员成为信使和邮差,不能那样进行行政分权。在行政分权的情况下,着眼于增加地方官员能在地方做出判断的能力,在此条件下,地方官员被挑选、训练和监督。

其次,一个行政权力下放的联邦行政机构必须有一个目的,即:尽可能的使群众广泛参与。为此,它必须利用州和地方机构作为补充和刺激,而不是与它们的人员和设备相重叠。联邦机构必须具有领导权,但它的作用必须是鼓励地方机构的合作并建立全国的基本标准。它不能满足于遵守这些标准。”^③

罗斯福认为地方州、联邦各专职部门对流域的开发因为侧重于某一方面而顾此失彼,或因各自为政而影响整体利益,所以才建立流域开发机构,该机构或是先期具有规划功能,或是被国会赋予执行规划的行政职能,总体趋势是要

^① David E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization," <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

^② David E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization," <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

^③ David E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization," <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

而另一位当事人则称：“希克逊先生告诉我，当他是孩子时，在他的 63 英亩土地上，他父亲种植了一茬玉米之后再种植小麦。“在玉米被摘下后，我们推倒玉米杆，而小麦长到你的胸部那么高。我最后种植玉米是在 1934 年，它只是长出一些穗来，仅有你半个拳头那么大。”一代人就摧毁了大自然工作了数个世纪的成果。”^①

就自然条件而言，该地区并不恶劣，但白人定居的一百多年间，极大地破坏了该地区的生态环境。由于种植棉花、玉米等农作物，土地的肥力被迅速耗尽，而对肥力的补充措施又不得力，使得土地迅速变得贫瘠，而对林业等植被的破坏使得土壤侵蚀变得非常严重。该地区的水分和肥力被冲进河里又造成了洪水泛滥。整个地区的生态发展进入了恶性循环的圈子。

该地区居民的心态如何呢？在管理局开始运行的过程中，该区域居民又有何反应？

该地区有大量黑人，白人多为英格兰、苏格兰、爱尔兰后裔，十九世纪末大量的外国移民涌入美国，但他们都集中在铁路沿线地区，对该地区的影响不大。^②不过：“这种人口的纯粹性对该流域从某些方面讲可能是好事，从另一些方面讲又是坏事。对许多人而言，作为家庭、社会和区域自豪感的源头而言是好事。它使得彼此间相互理解。它保存了许多好的旧传统，包括不顾收音机中提供的许多新歌谣而依旧在山谷中回荡的歌谣，也包括老故事、歌谣和舞蹈。另一方面它也把陌生的刺激挡在门外”。^③这种心态可以表述为保守，正因为如此心态和落后的经济相结合，以致参观者在与美国北部对比后把此地视为异域。^④

该流域居民的心态虽然保守，对新事物却也并非持一味抵制的态度，洛雷纳·希科克说：

“我和正在从事这项工作的人们交谈，和即将感到这项项目影响的乡镇和城市的居民交谈，和普通市民交谈，和接受救济的市民交谈——尽可能和我所能找到的各类型的人交谈。

他们完全不像我一样为此激动。他们批评项目的某些特点。我的印象是流

^① George C. Stoney, "A Valley to Hold To," *Survey Graphic*, July 1, 1940, Vol. 29, No. 7, p. 391, publisher: Survey Associates, Inc., <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^② Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*. New York: Alfred A. Knopf, 1946, pp. 125-126.

^③ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 126.

^④ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 127.

“该流域横穿 7 个州——不幸的是，上帝并没有咨询最高法院——包含约 40,000 平方英里的面积，大小约为英国的五分之四。它有近 250 万人，仅有四分之一居住在城市。超过一半的区域为森林所覆盖，但几乎没有不被开垦的。几乎所有的林地都被砍伐，大量的林地被依照典型的美国方式烧毁、滥用和毁坏。在流域内有大量的煤矿、铁矿、铜矿、磷矿和其他矿石，在奔腾的河流中蕴含数百万马力的能量。这儿有一些工厂，但就整个区域而言尚未实现工业化，它的生存，或压榨式的生存，主要依靠它的自然资源——森林、草场、土地和矿产”。^①

该流域涉及的范围广阔，上述七个州所占流域的面积百分比分别为：“亚拉巴马州占 13%、佐治亚州占 2.7%、肯塔基州占 2.7%、密西西比州占 0.9%、北卡罗来那州占 11.2%、田纳西州占 53.8%、弗吉尼亚州占 8.4%”。^②如若不是由联邦政府设立专职机构，七个州之间进行合作是件复杂的事。在众多人口中，由于工业不发达，城市化水平低，绝大多数人口生活在农村，这为农业的发展造成了极大的生态压力。该地区的植被破坏严重，需要加以规范开发资源的行为，该地区是一片落后的地区，同时也是一片充满希望的地区，蕴含着丰富的自然资源，这为工业化提供了坚实的物质基础。

对该流域的农业生产状况，有两份当事人的描述，可以勾勒出整个流域农业生产的图景，一位当事人谈到：

“我认为：我昨天参观的一个区在西部田纳西是非常典型的。梯田、薄薄的土壤、可怕的居住条件、文盲、长期的营养不良……

‘5 年是你能从这片土地收获任何庄稼的最长年限’，一个农场主告诉我，‘到时候你就必须离开，重新清理更多的土地并再一次重新开始。’

庄稼在这里的生长是受限制的。以玉米为例，只长到它在艾奥瓦州的约三分之一高。他们告诉我这甚至不是一片好的林业用地。仅有一层薄薄的土壤覆盖着岩石。一个县代表曾说那或许是一片好的果园用地，但农场主的任何农作措施都必须在技术熟练的权威的指导下完成。’

当然，田纳西东部更糟，你经常可以看到在山上砍伐掉树木代之种植谷物的后果，在这些山岭上经常有‘裸露’的岩石！”^③

^① Stuart Chase, “TVA: the New Deal's Greatest Asset, Part I. Landscape and Background,” *The Nation*, June 3, 1936, permissions: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na36702.htm>

^② Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 1.

^③ Lorena Hickok, “Report, Florence, Alabama,” June 6, 1934, in Franklin D. Roosevelt Library, Hopkins Papers, Box6, publisher: Hopkins Papers, FDRL, <http://newdeal.feri.org/hopkinsi/hop15.htm>

相近的观点,主张发展廉价的电力。^①电力发展甚至被纳入到罗斯福反经济危机的大计划中,罗斯福认为要克服经济危机,就要发展农村,提高农村的购买能力,而农村电力化有助于达成此目标,电力发展是农村再定居和区域发展规划的一部分。^②

罗斯福上台后,积极推动管理局的建立,虽然声称:马肖尔斯尔肖的发展超出了电力发展的范围,^③但对电力发展也给予了相当大的关注。在法案中,电力的地位得到明文确保。

电力是处于次于防洪和航运的位置,这只是说明其在管理局的综合开发中所处的相对位置,而不是说联邦政府对其资金投入少和电力的经济效益比其他两方面要少。

在1933年到1939年的诉讼中,管理局得以最终获胜的原因在于它开发电力是为了防止浪费,国家煤矿联合会的执行秘书约翰·D·巴特尔在众议院的军事委员会的听证会上的表述可代表私人公司对管理局电力项目的态度。

他认为:“这个项目仅有一个方面是我们非常反对的,那就是联邦政府花费纳税人的钱建立电力企业,我们认为不必要的原因很简单,整体上,在全国范围内有充足的电力供给,特别是在田纳西河流域有着过剩的电力供给。”^④巴特尔反对政府进入电力生产。而且也一再声称并不反对政府从事防洪、航运的资源保护行动。^⑤而且对推广农村电气化也无恶意,他谈到:“煤炭行业对美国电气化并不反对。我们甚至觉得应该把电气化扩展到农村。但我们不认为美国联邦政府拿纳税人的钱去促进这些项目的完成是其职能。”^⑥他的核心意思是反对政府介入具体的商业经营中。当被问及最尖锐的问题:“他们修建了这些水坝是为了做这些你认为是正确的事,并且当他们修建这些水坝时,你认为这些水坝

Woolner, ed., *FDR and the Environment*, p. 125.

^① Sarab Phillips, “FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920-1932,” in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*, pp. 125-126..

^② Sarab Phillips, “FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920-1932,” in Henry L. Henderson and David B. Woolner, ed., *FDR and the Environment*, pp. 135-136.

^③ “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^④ John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” publication: *Hearings before the Committee on Military Affairs*, 1935, publisher: United States, Congress, House of Representatives, 74th Cong., 1st Sess., 1935, <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

^⑤ John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

^⑥ John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

域中的数千人并不真正了解它。但这些人——作为一个整体而言——已经开始‘感觉’到管理局的存在，即使该项目没有对我们的救济项目产生影响”。^①

正是这种心态，使得把公众积极引入管理局的项目成为必要。

在该流域，土地资源的恶劣与社会经济的落后结合在一起，造成了巨大的影响：一位观察家谈到：“在整个州，在乡村，故事都是一样的，文盲、虚弱的人、营养不良、低标准的生活，一旦他们依靠救济，他们非常愿意依此度过余生。一团糟。”^②这意味着管理局的介入不仅仅是要负担起资源保护的责任，也肩负着社会变革的使命，希科克认为管理局将为工业化开辟道路，^③也是出于同样的考虑。

第五节 田纳西河流域管理局的电力项目

管理局起源于马斯尔肖尔斯的水坝和化学工厂。化学工厂是从事氮肥生产，而水坝则是电力生产。在 1919 年到 1933 年的争论中，水力发电问题也是一个焦点。电力生产在管理局的资源保护活动中占有重要地位，而且也是管理局在 1933 年到 1939 年间陷入与几大私营电力公司法律诉讼的决定因素，至少从外表看来，管理局颇似是大型的水利电力生产公司而非综合开发机构，因此，必须对管理局的电力项目作一番探讨。

首先，电力是否是一种自然资源？在田纳西河奔腾不休的河水中蕴含有数百万马力的能量，如果不加以利用则会被白白浪费。从这个角度而言，电力是对水利资源加工后的一种产品，可视作开发水资源的产物。在资源保护运动中，电力资源也被纳入其中。反对浪费是资源保护思想中重要的一环，而对开发的资源如何分配也是一个重要问题。电力不仅是一种可获取利润的商品，也是社会经济发展的重要推动力量。它不是可有可无的奢侈品，而是社会进步的必需品。在 20 世纪 20 年代，平肖作为宾西法尼亚州州长时已经认识到电力对该州的农村进步、发展具有重要意义，同时也意识到高昂的电力价格阻碍农村实现电力化，积极主张政府经营电力，降低价格。但此类思想遭到胡弗总统的机会平等思想的反对，学者认为：“本质上讲，胡弗惧怕政府进入电力行业会消除对私人努力和地方自治的刺激，从而削弱经济体系”。^④而此时的罗斯福持与平肖

^① Lorena Hickok, "Report, Florence, Alabama," <http://newdeal.feri.org/hopkinsi/hop15.htm>

^② Lorena Hickok, "Report, Florence, Alabama," <http://newdeal.feri.org/hopkinsi/hop15.htm>

^③ Lorena Hickok, "Report, Florence, Alabama," <http://newdeal.feri.org/hopkinsi/hop15.htm>

^④ Sarab Phillips, "FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920-1932," in Henry L. Henderson and David B.

全流域上上下下
他们都听到了高兴的呼喊；
政府意味着商业，
他们的工作像魔法。
哦，看这些有前途的孩子们，
他们信任他们的政府；
听，他们锤子的响声，
他们将建好那个水坝或完成爆破作业，
事情正在发生改变，
好时光降临田纳西；
全流域的好时光即将来临，
为了萨利，为了我”。^①

歌词是把管理局作为改善区域社会经济发量的力量来歌颂，剧情则是推广管理局的电力使用，剧中人物的对白表达了管理局即将承担的责任。具体剧情是一位农场主和市民发现电价过高，而电力销售经理又表示爱莫能助。市民与委员会委员的一席对话最为重要：

“委员：克拉克先生，你并未比其他人多付一美分的电费。

人（虚构的角色）：我知道，这就是问题所在。我们都为此支付的价钱过高了。

委员：克拉克先生，公司卖给你的电力的利润是百分之七到百分之八。我认为那是合理的利润，如果你是一个商人，你会怎么认为？

人：你看，委员先生。我并不是要你代表企业和我争论。我是一个纳税人！我付给你薪水需要你去和他们争论！委员会的职责是什么？不正是要帮助像我一样的人吗？

委员：克拉克先生，法律允许任何私人企业对它们的投资谋求合理的利润。

人：那又怎样？”^②

至此，随着剧情的发展，最终的解决方式便是罗斯福一直所主张的管理局应该生产电力，对电力市场的私人电力公司起‘指标价格’的作用，罗斯福对

^① Arthur Arent, "Power, Act I, Scene 15," Publisher: Federal Theatre Project, February 23, 1937, First produced at the Ritz Theatre, NYC, February 23, 1937, a living newspaper of Federal Theatre Project, <http://newdeal.feri.org/tva/pwr15pr.htm>

^② Arthur Arent, "Power, Act I, Scene 15," <http://newdeal.feri.org/tva/pwr15pr.htm>

生产的电力应该被浪费掉？”^①巴特尔给出了最终的回答：“好过于增加我们的失业人数和把我们的人推向救济；是的。”

巴特尔为了狭窄的本行业利益，而允许浪费资源，这明显是违背了管理局法案的精神，也不符合资源保护的原则。在这里，对资源使用起指导作用的因素是利润而不是全社会的福利，因此，他此前说过的不反对航运、防洪、农村电气化的承诺也都是无力的空头支票，因为管理局从事的是综合开发，各因素缺一不可。如果考虑到巴特尔对私人竞争的观点，则会明白，这其实仍是马斯尔肖尔斯争论的扩展。管理局法案的通过标志着是否由政府经营电力企业在国会达成了总体一致，但具体到管理局的运行，则在实践中遭到了私营企业的反对。他认为：“我反对联邦政府资助的一切。”^②他并不反对私人企业的竞争，认为：“我们并不反对那个项目，只要这些电力是由私人企业生产，并且在商业市场的基础上出售。”^③

在 1939 年之后，管理局结束了与电力公司的法律纷争，水坝、水库的修建也颇具规模，而且内部领导层也无大矛盾，利连索尔的主张开始得到有效地贯彻，此时，管理局的电力政策的影响才变得更巨大。正如前文所考察过的，该地区居民持比较保守的态度，因此，管理局必须大力开展其宣传工作，在电力使用方面，现虽然未找到与管理局直接相关的文学作品，却找到了宣传其电力政策的舞台剧剧本，结尾的《田纳西河流域管理局之歌》（简·托马斯作）为点睛之笔：

“我的名字叫威廉姆·爱德华，
我生活在科夫里克韦；
我正在工作的项目
他们称作田纳西河流域管理局。
当我还是个孩子时，
政府开始启动它，
现在他们正在努力
田纳西正走出荒凉。”

^① John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

^② John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

^③ John D. Battle, “Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts],” <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>

量的生产电力，并按批发价格出售，而零售价格则由市或乡村使用电力的合作组织确定，但其原则是为了使普通消费者得到廉价的电力。故法案电力分配的原则是：“董事会被授权出售自己不用的剩余电力，操作闸门和生产它的其他工作所不用的电力。依照下例确定的政策，把电力分配给州、县、市、公司、合作伙伴或个人；董事会被授权可签定不超过 20 年的电力出售合同，在出售电力时，董事会将优先考虑州、县、市、市民或农场主的合作机构，该机构被组织起来不是为了赢利，而主要是为了给市民和自己的成员提供电力。”^①进一步指明：“为了促进和鼓励在传输线路合理的距离内的农场尽可能地使用电力照明和动力，董事会有权修建传输线路通至农场和小村庄，除此之外，这些地方得不到合理的电力价格，董事会可以制定规章条款，使此类电力的出售和分布做到他们认为的平等和公正……董事会被授权在任何出售电力的合同中包含如下条款、条件：包括确定再出售电力的价格，……如果买主不能遵守上述条款、条件或违反这些规章制度，在董事会进行再选举时可以宣布合同无效。进一步规定，按照本条款，为了直接向农场主和小村庄供电，董事会有权决定是否购买农场和小村庄现有的发电设备……”^②这表明了管理局电力项目的本质：服务于公益。

综上所述，管理局电力项目的首要职责是满足联邦政府自己的需要，之后的剩余电力向市民、农场主的家庭与农业生产供给。在供电的过程中，对电力出售的零售价格进行控制，确保电价低廉，这一点是相当必要的，因为最终是由用户资助电力开发，如果零售价格不变，则管理局的电力与私人企业的电力毫无二样，管理局也无法发挥指导价格的作用。虽然是在出售电力，但不是单纯地追逐商业利益。在满足了前两类的需求之后，剩余电力还可向工业企业出售，虽然是为了追求利润，但从整体而言是有益于公众的，因为它有利于降低普通公众的电力开支。在本质上，这并未改变管理局电力项目的社会公益关怀的本质。

现在分别考察管理局对农村和城市的供电政策。管理局对农村的售电政策是批发出售，而具体的零售则需要某一区域内的农场主进行自发地组织，以组织的形式与管理局合作。正如法案中所规定的，管理局是间接干预地方事务，

^① 该条款所在的法案应为：48 Stat. 64, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 171.

^② 该条款所在的法案应为：49 Stat. 1076, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp. 171-172.

电力的观点是：私人电力企业出于对利润的追求，电力售价过高，导致广大用户消费量小。而管理局的首要目标是要改善该地区的社会经济，所以对出售电力采取薄利多销的办法，他谈到：“假设它以千瓦每小时 y 美分的价格卖了 x 千瓦的电量。公司的总收益为 z 。现在，我们进入并告诉这些当地居民，如果他们以半价即 $1/2 y$ 的价格买 $2x$ 千瓦的电力，公司的收益仍将有 z 。换言之，如果他们以半价购买了 2 倍的电力，那么月末，公司的总收益仍将一样。现在，那正是我们努力要做的。”^①罗斯福的意思是在不影响私人电力公司收益的前提下，居民可以得到更多更廉价的电力。利连索尔更明确地表示，电力不仅是商品，也是社会进步的重要推动力量，即使是私人电力企业，也要起到公益机构的作用。^②

由于电力是资源保护的配生产物，管理局的主要作用不是商业企业，而且电力生产也涉及到与民争利等问题，所以管理局法案对此有明确的规定。首先，生产电力是为了辟免浪费，法案规定：“董事会被授权经营任何水坝和水库控制水流，其首要目的是为了促进航运和控制洪水。只要符合以上目的，为了管理局、美国政府和它的任何机构使用电力，委员会被授权在任何水坝提供和运行设备生产电力。委员会被进一步授权，只要有会，就提供和运行设备生产电力，其目的是为了避免浪费水能，按照本法令的规定，至此，传输和出售这些电力，只要切实可行，则有助于清偿投资和维护管理局的项目。”^③

其次，出售电力是为了公众的福利，法案规定：“政府的政策是只要切实可行，就分散和出售马斯尔肖尔斯生产的多余电力，公平地分配给位于传输线路的范围之内的州、县和市。这一政策进一步声明：该项目的首要目的是整个区域居民的利益，特别是家庭和农业用户能够得到廉价的电力，出售给工业使用电力是次要目的，主要是为了获得足够高的负载利用率和利润，以便家庭和农业用户能够得到尽可能低廉的电力，并鼓励增加家庭和农业用电量。”^④

在利连索尔的地方分权思想中，电力项目的原则是管理局负责大规模大批

^① Franklin D. Roosevelt, "One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.," November 23, 1934, publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 3, 1934, New York City: Random House, 1938, p. 465, <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>

^② David E. Lilienthal, "Business and Government in the Tennessee Valley," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 172, Towards National Recovery, March, 1934, pp. 45-49.

^③ 49 Stat. 1076, in "Appendix B. Tennessee Valley Authority Act," in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp.170-171.

^④ 该条款所在的法案应为：48 Stat. 64-65, in "Appendix B. Tennessee Valley Authority Act," in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 172.

就代顿县的电力价格而言，在管理局到来之前的收费为：先前 20 千瓦小时为 8 美分；接下来的 30 千瓦每小时为 7 美分；接下来的 50 千瓦每小时和超过此数为 5 美分。现在，管理局的报价为：前 40 千瓦每小时为 3 美分；接下来的 150 千瓦每小时为 2 美分；接下来的 200 千瓦每小时为 1 美分；接下来的 1 千瓦每小时为 4 厘。^①价格差距如此巨大，结果不言而喻：“简而言之，田纳西河流域管理局把代顿县的电力花费平均削减了约三分之二。至从签定了合同之后，在接下来的 5 年内，电力用户从 637 名增至 923 名。而且每户消耗的总电量几乎增加一倍。与此同时，代顿县获得纯利润为 58,000 美元，现在（1940 年——译者注），月纯利润近 4,000 美元。”^②管理局的电力政策产生了薄利多销的后果。

在上述例子中，管理局是直接降下了市民所使用的电价，其电力政策广泛的影响是从整体上降下私人电力公司的出售价格。由于管理局的电力生产在法律地位上是屈从于航运、防洪的，是为了避免浪费的产物，因此，如何计算管理局电力生产的成本便成为一个大问题，是否如私人电力公司所指责的那样，管理局的电力售价是低于成本的？^③而一旦管理局使私人电力公司的电价下降到同一水准并且也能谋利，上述疑问便得到事实的回答。

科林斯县以最低的价格从密西西比电力公司购买电力，管理局只起传输作用。结果：密西西比电力公司得到了同样的利润并卖出了更多的电力。^④这种状况是罗斯福政府一直所追求的目标，在不触动和破坏私人公司利润的前提下打破私人公司因利润而对电力销售所做出的阻碍，最终采取的方法类似于亨利·福特的大规模生产与大规模消费相结合的办法。在上述个案中，管理局促使密西西比公司降低了电价，但其作用是间接的。电力是社会进步的推动力量，而管理局为推广电力的使用做出了突出贡献。

第六节 田纳西河流域管理局的肥料项目

在罗斯福当政时期，管理局的农业政策与肥料生产密切相关。早在 1916 年建立马斯尔斯肖尔斯的水坝和化学工厂的考虑之一便是在和平时提供农用氮

^① George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^② George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^③ 对此问题进行研究的文章有：Edward S. Mason, "Power Aspects of the Tennessee Valley Authority's Program," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 50, No. 3, May, 1936, pp. 377-414.

Robert W. Harbeson, "The Power Program of the Tennessee Valley Authority," *The Journal of Land & Public Utility Economics*, Vol. 12, No. 1, February, 1936, pp. 19-32.

^④ Franklin D. Roosevelt, "One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.," <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>

对地方事务的发展起推动作用。农场主有选择权，即：“决定加入还是留在管理局的电力供给项目之外是由每个社区自由决定的。通过协商会议、城镇的立法会或农场主的公共集会，公众表述他们的意愿。结果，公众授权该他们，城市或合作系统有权利和义务依照他们表达的期望直接把电力输送给城市、农场和村庄的消费者。”^①管理局取得巨大成就：“现在（1940年——译者注）管理局向大约一百个分离和相互独立的区域批发供电。其中30家是由合作系统运行的，剩下的由市运行……最终拥有和控制地方电力分配系统权力的权力掌握在公众手中。”^②

管理局在供电方面取得了巨大的成就，与私人电力公司相比，在管理局介入该区域的电力市场之前，该区域电力市场的特点一是电力售价过高，二是剩余大量电力卖不出去。管理局奉行的策略一是大量降低电价，使电力适于普通公众的消费水平，二是在农村电器化项目下，采取分期付款，开发适于农场主使用的电器等方式出售电力机器，推动对电力的市场需求。

管理局不仅与现有的电力公司竞争已有的市场，而且也把电力发展延伸向此前私人公司不触及的偏远乡村。在亚拉巴马州的加尔曼县，一个农场主听了利连索尔关于电力项目的演讲后开始筹建一个乡村电力协会，后来这位农场主带了18名邻居和一名律师又咨询过利连索尔。返回家后，这些人组织成一个合作委员会并向农村电气化局申请贷款，当时，亚拉巴马电力公司的供电线路未向农村延伸。镇上的居民拒绝提供帮助。电力公司对要摆脱其电力影响的农场主们采取如此敌视的行动：“电力公司的线路突然延伸到此前从未到过的地方和没有签约消费者的地方，试图获得优先权。”合作者们并未屈服，进行了努力斗争。^③电力公司对要摆脱其电力影响的农场主们采取如此敌视的态度，这也暴露出私人公司无力承担“指标价格”这一公共职能的角色。合作者们最终取得了胜利：“现在（1940年——译者注），在加尔曼县参与合作的人已经超过了1,592名，他们其中的大多数人此前并未使用过电灯。这些消费者们通过他们挑选代表和召开大会的方法，对价格、政策和他们自己系统的经营方法有着决定权。收集、维护和延伸线路的政策也由他们掌握。”^④上述活动体现了草根政策的原则：“田纳西河流域管理局的草根指导政策的首要原则是要公众自己先行动起来。”^⑤

^① David E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization," <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

^② David E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization," <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>

^③ George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^④ George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^⑤ George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

“在管理局到来之前，在 8 年前，这 63 英亩土地是被严重侵蚀的土地”。^①可见，管理局的农业政策对这种转变是发生了巨大的推动作用，这种转变到底是什么？

专家早已经知道关于防止土壤侵蚀的技术知识，但长期以来落实不到具体的农场，利连索尔认为：“联邦、州和农业机构对关于农业问题的技术知识是深入的，但它在很大程度上是广泛的。它不是建立在一个特别的农场或农业社区的需要之上。当这种知识通过对试验田的科学报告、小册子或许多机构中的某一个机构的口头宣传传到达农场主手中时，它已通常是一系列不连贯的知识，它通常对农场主个人的问题太遥远了。他非常可能被诸多方面的‘补救措施’所迷惑，也因就农业问题被他必须与之打交道的各类政府机构所迷惑。”^②

而农场主也非常清楚农业问题的症结所在，利连索尔认为：“农场主——在田纳西河流域约有 225,000 户农场，约 1,350,000 人居住其间——已经长久得注意到他们的土地陷入了困境之中。他们知道，几乎他们所有人都知道，他们需要的是什麼。他们知道要增加土地的产量，治理沟壑，知道要把水分保留在土地中防止水土流失”。^③

所以，在管理局介入具体的农业问题之前，田纳西河流域的基本情况是：农场主对恶化的自然环境有所警觉，并对治理知识有初步了解。而该地区州和联邦的农业机构对处理土地问题也并非无所准备，而是具备了丰富的治理知识，但在具体引导农场主行动方面却鲜有建树。管理局的任务就是使该区域的农场主与农业机构的具体合作行动得以展开和结合起来，使宽泛、深奥的科学技术知识从农业机构专家的人手中落实到每户农场主的手中，落实到每户农场的土地经营实践中，利连索尔认为：“在专家和农场主之间是有巨大的鸿沟，过去的方法并未把它填满，而田纳西河流域管理局所做的就是在这个鸿沟的两侧架一座桥梁。”^④

州农业延伸机构也给出了答案，一位观察家谈到：“‘已经 20 年了’，一个代表告诉我，‘我曾一直试图在这儿运行一些整体的农场示范项目，但我并未使它们启动。哦，我曾在几个农场中有一些试验作物，但有些小的收获。’现在，这个代表已有 12 户示范农场马上就要运行。在这个县的宅地里每四英里之内就

^① George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^② David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 72.

^③ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, pp. 71-72.

^④ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 74.

肥。在一战结束到罗斯福上台之前的争论中，肥料项目始终是一个争执不下的重要因素。罗斯福和国会都对生产肥料和改善该地区的农业生产寄予厚望。而“消除农业中使用的贫瘠的土地”^①与肥料的使用有密切联系。

2.6.1 肥料项目的社会背景

在整个罗斯福当政时期，处理涉及环境的问题的方法仍属于资源保护的方法，此时的环境政策有两个特点，一是主导资源保护的政治领导力量是上层精英人士，在罗斯福政府中，农业部、内政部等部门聚集了致力于资源保护的政治实干官员如贝内特等。二是具体的环境伦理思想、生态知识还未主导资源保护运动。但这也是一个充满变革的时期，表面上，罗斯福的资源保护运动并未脱离西奥多·罗斯福时期的思想范畴，但罗斯福与前几任总统在资源保护方面最大的本质区别就在于他在资源保护方面做出了巨大的实质性工作。在田纳西河流域，管理局的农业政策也波及到该区域四分之三的人口。在罗斯福当政时期，美国各地的资源破坏已经到了惊人的程度，罗斯福也在各种演讲中提到这种现象，具体到田纳西河流域，由于习惯上种植棉花、玉米等消耗土壤肥力的农作物，水土流失严重。但是否可以把这一切都归咎于农场主和佃农的愚昧无知？农场主是否对这一切无动于衷？这个问题的解答对评价管理局的农业政策对环境的作用至关重要。事实上，在联邦政府为资源保护运动呕心沥血时，农场主也对如何保护自己农场的土地有着自己合理的想法，联邦政府并非在扮演先知先觉的角色。

一位官员谈到：“我们向外望去，观察着席克森先生山上的 63 英亩土地。最陡峭的部分被种植为永久性的草场，被一道道田垄所间隔着，用来为厚厚的草皮贮水。稍微向下的斜坡被修成较宽广的梯田，种以幼小的玉米，底层的草地种着绿色的燕麦。”^②这种农作物分配体系一是因地制宜，建设草场和分类耕种，比起前文所述的情况，席克森的土地利用显然是正确的生产方式。二是修筑土垄、梯田、草场，重视保护水资源，自然有利于防止水土侵蚀。

当问及是否有政府专家帮助时，得到了否定的回答。这种明智的选择是农场主希克森自己想出来的，与管理局的专家指导无关，但令人感到矛盾的是：

^① “Roosevelt to the Congress,” the White House, April 10, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 151.

^② George C. Stoney, “A Valley to Hold To,” <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

促进防止土壤侵蚀”。^①其肥料是免费的，规定：“在该法令的授权下，董事会可以捐赠或出售由其运行的工厂或诸多工厂的肥料，由县示范农业机构、农业大学或其他董事会所指导的机构公正、平等地发放肥料，为了试验、教育和引进新肥料，并与试验中的农场主合作，以便获取以下信息：肥料的价值、肥料的影响、最好的使用方法。”^②

把资源保护这种思想从理论落实到实践的过程中，它得不断受到社会、政治、经济形势的修改，就管理局的农业项目而言，固然可以说是能通过开发高效能的磷肥可以有效的补充土壤损失的肥力，有利于保持水土的植物生长，但它的具体使用却需要注重农场主的经济状况，农业机构的组织分配方式等。农场主保持土壤时，面临两难的选择，一位观察家谈到：“但当这种保护土地的措施得以推行时农场主和他的家庭将如何生存？当他孩子的食物依靠土地而他不得不耗尽土地最后一盎司的养份时他应该做何选择？”^③管理局必须找到一种有效的农业模式，该模式应有以下特点：“以某种方法制造出一种发展模式，不仅能使表土保持在原来的位置上并保持水分，与此同时也能继续或更好地支持这些家庭的生存，就像过去旧模式曾经支持的一样。”^④管理局的新农业系统不仅要在生态上是可行的、完善的，在经济上也必须是站得住脚，该项目对农场主而言也是件获利颇丰的投资。保持土壤这种公共资源的活动必须与私人获利的投资相结合才有可能得以推行。管理局的农业政策就是要在保护土壤的同时使农场主脱离这种两难的选择，甚至使农场主在土壤恢复和经济收获两方面都获得巨大收益。

2.6.3 磷肥的社会影响

就磷肥而言，它对社会经济产生的影响又如何，作者实地考察了两个不同地区后得出了结论：“在哥伦比亚附近；茂密的草场、肥壮的奶牛、高而成排的玉米、雪松林荫，在它们之上是价值 20,000 美元的白色圆柱型的农场居室。在布里奇波特附近，光秃秃的红色群山、矮小的家畜、发育不良的庄稼、未粉刷过的屋棚位于受侵蚀的山上。最明显的对比都显现在公众的脸上。

^① 48 Stat. 61, as amended by 49 Stat. 1076, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 165.

^② “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 166.

^③ George C. Stoney, “A Valley to Hold To,” <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^④ George C. Stoney, “A Valley to Hold To,” <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

有一家。是肥料项目使示范项目得以重新启动的。”^①

2.6.2 政府对肥料项目的期望

管理局在马斯尔肖尔斯有两座建好的化学工厂，其中一号工厂从建好之日起便被废弃，只有二号工厂可以生产氮肥，但在罗斯福时期，管理局肥料项目却转而生产磷肥，由哈考特·A·摩根负责肥料项目，罗斯福提及：“他领导了用石灰中的磷进行得很好的实验，他们相信，在整个区域之内，以及就整个区域的土地而言，磷肥是你能最廉价的加到土壤中的最好的东西。”^②罗斯福本人对肥料项目的期望是技术创新与“指标价格”的混合体，认为：“工厂首先是一座实验工厂。这是它的首要目的。为此，他们计划于今年在政府所有的一千英亩土地上，在当地典型的遭到破坏的土地上，他们计划在这数千英亩土地上使用石灰中的磷以观测效果如何。他们计划进行一个明确的测试。他们把它与其他肥料对比，把它们放在平行的土垄里，他们将会分辨出哪种肥料最廉价但效果却最好。通过大规模的使用，他们将能够计算出对最好的肥料而言，合适的价格是什么。”^③计算出合适的价格之后便在推广普及使用的过程中引导其他私人肥料公司的价格向此靠拢。^④

在整个罗斯福时期，管理局的肥料项目主要致力于开发研究，其产品一部分用于示范农场，一部分用于农业调整署的项目，还有部分曾在二战时期运往英国，总之，管理局的肥料并未大批量的生产而引起肥料市场价格大幅度的下降，换言之，它并未像电力生产一样起到“指标价格”的作用。不过它的肥料项目反映了资源保护思想中的一点，即如何把最好的资源公平地分配给公众。

管理局的法案中是通过行政机构与地方公众联合会免费发放而完成任务的，规定：“与以下各单位合作：国家的、州、地区、县试验站、示范农场、农场主、土地拥有人、农场主或土地拥有者联合会，其目的是为了在引进产品的初始阶段或试验阶段使用新肥料或新的使用方法，为了使用肥料或其他方法来

^① George C. Stoney, “A Valley to Hold To,” <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^② Franklin D. Roosevelt, “One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.,” <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>

^③ Franklin D. Roosevelt, “One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.,” <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>

^④ Franklin D. Roosevelt, “One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.,” <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>

道尔顿放牧的两头奶牛，牧场用地来源于利用废弃的土地和不再耕种玉米的土地。他看过道尔顿农场第一年的记录，代表们是多么辛苦才使那些得以记录，他知道不论修建梯田和种植越冬的作物的代价有多么大，增加的产量显示了投入是有利可图。

把发生在道尔顿农场的这些事用在他自己的小农场上没有任何阻碍，适用于他自己的特殊问题：灌溉、土壤深度、家庭所需。事实上，他成功地在自己农场采用了新的农业方法。就像田纳西河流域的其他数千户农场主一样，这是田纳西河流域管理局政策成功的体现，他们喜欢称它为‘草根指导’。”^①

道尔顿被选为示范农场项目的农场主，一是他是席克森的邻居，也是席克森所在社区的居民，他的成就对该社区具有示范作用。县代表与该社区的农场主协会在启动该项目时发挥了积极的主导作用。管理局是通过这些机构从而与道尔顿实现了合作。道尔顿参与项目的土地是 123 英亩，这个数字在参与项目的农场中具有代表性，因为参加示范农场项目的农场多为中大型农场，该项目被批评为对佃农和小农场主缺乏关爱。把其归咎为管理局与县代表机构合作，而县代表机构通常倾向于和中大型农场主合作，^②从行政的角度讲，管理局无法关注小型农场和佃农似乎是屈服于地方压力。但事实却有可商榷之处。在管理局的法案中，在罗斯福对管理局的期望中，从未提及它对改善该区域的土地占有情况负有任何责任。而且正如前文所提及的，参加示范项目的农场主需要承担一定的风险，投入一定的资金，而这是小农场主和佃农所无力承受的。这也反应了资源保护思想在现实的政治经济背景下遭到了修改。本应该属于提高公益的行为却被参与者的政治地位和经济实力所影响。

道尔顿参加该项目的方式关键在于被“提名”、“被选为”，这意味着，他是以民主的方式担当此任的，而且该社区的其他公众对他有某些制约权力。其实，在此处，关键的问题是信任问题。示范农场本身是个教育项目，管理局对农场主是无任何强制权力的。要使农场主们受到教育，那么保持农场主们对示范农场主的信任是至关重要的。正如所言：“成功的候选人在他们领居那里是被信任的，尽管他们的土地不必是最好的。事实上，如果土地不是最好的，那实验才更有意思。”^③管理局、农业延伸机构、农场主的地方联合会，协力合作，选出

^① George C. Stoney, "A Valley to Hold To," <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>

^② Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, pp. 117-153.

^③ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 107.

哥伦比亚的土地从石灰石中得到持续不断的磷肥供应。在布里奇波特附近，那儿没有这个基础。不同之处在于磷肥。”如果考虑到在田纳西河流域，更多的居民是生活在农村并依靠农业生存，那么对磷肥的需求就显得更为迫切。

2.6.4 示范农场

管理局的作用在于使农场主组织起来，积极参与肥料项目，而这也是利连索尔的草根民主所期望的，同时农业部及其农业延伸机构、赠地大学与管理局也得加强合作，使抽象的农业技术知识落实到一户户农场中。考虑到农场主的经济状况，肥料项目的花费必须低廉。上述各要素综合起来便是管理局的示范农场项目。以一户具体的示范农场个案来说明管理局这一政策。

“在离席克森家半英里的地方，用他自己的话说在‘可听到喊叫的距离内’，居住着詹姆斯·道尔顿，他所有的 123 英亩土地变成了邻近的示范农场。在 1935 年，在县代表召开的一次社区会议上，道尔顿被提名从事这项工作。在他的农场和农场记录被县代表和土壤保护委员会检查后，道尔顿最终被选任为社区联合会的主席。

席克森如何做？

道尔顿与田纳西河流域管理局签订了合作合同，每年，道尔顿可以得到规定数量的特别试用肥料，他提供肥料运输费；把这些肥料用在永久性的草场上、冬天的豆荚类庄稼或其他肥沃土壤和保持水分的庄稼上；不能用于损伤土壤的庄稼。保持基本的农场记录以显示所使用肥料的效果。只要他愿意，他可以自由地退出该项目。其他事情由道尔顿、邻居与县代表负责。

这些人聚集在一起并画出道尔顿农场的地图，标示出所有的土壤类型、测量出的坡度、表土的状况、沟渠。他们标记下道尔顿的工具水平、劳动力、牲畜，最后还有他的家庭所需。一个农场计划被拟定出来，所有这些事情都被纳入考虑。通常，道尔顿在冬季种植谷物以防止土壤侵蚀。所试用的肥料使谷物的生长加倍。并且，这些覆盖物在下个春季将被翻转过来。随之而种的玉米的产量几乎是通常的两倍，在更少的土地上生长出更多的玉米，这允许道尔顿从事有利的生产方式，把几英亩已经受到严重侵蚀的土地从种植玉米中退出来而转向牧场经营。事情正是这样发生转变的。

希克森观察着。晚上，他经过自己的田地，注意到玉米仅长到他的膝关节那么高，往下走，透过道尔顿的围栏，看见道尔顿的玉米长到齐腰高。他看见

示范农场在经济上是成功的, 结果: “示范农场比一般农场干草增产 $\frac{1}{3}$; 小麦增产 $\frac{2}{3}$; 玉米增产 $\frac{1}{4}$; 在其播种面积基本没有增加的情况下, 棉花和烟草增产 $\frac{1}{2}$ 。出售的牛奶增产一半; 出售的鸡蛋增产一半; 出售的热狗增产 $\frac{2}{3}$; 在基本未增加劳动力投入的情况下, 水果和蔬菜增产一半”。^①

管理局作为联邦政府机构把肥料送交予农场主联合会处理, 简化了合作形式。农场主联合会有着广泛的影响, 管理局明白: “在流域的每个县都有一个或更多的农场提高联合会, 会员总数超过 32,000 名农场主。这些联合会是由农场主自己组织, 并且完全由农场主选出信赖的委托人组成委员会负责运行。”^②在本质上, 示范农场的基础是农场主联合会, 其基本运行机制是农场主进行自我管理, 政府只提供技术帮助。但农场主的积极性也是项目开展的关键, 即: “大多数示范农场主除了工作资本外一无所有。出于渴望, 他们投入的是 ‘冒险资本’, 他们冒着失去现金收入来源的风险和他们家人渡过冬天。”^③

示范农场主支付的费用为肥料的运输费, 他实际上得到了双重收益, 一方面是肥料免费; 另一方面是节省的运输费, 因为在过去, 流域的肥料中有大量的成份是无用的废料, 但私人肥料经销者出于商业利益的追求, 一直不愿去除这些杂质。^④所有农场主为此也需要支付不必要的运输费用, 换言之, 农场主在过去支付了大量不必要的运输费用。

管理局对肥料的用途是着力于资源保护, 其原理是: 磷促进豆荚类植物生长, 其根部从空气中吸收氮气并转化为肥料。^⑤这也要求农场主改变过去种植玉米、棉花等农作物的生产模式。

具体到个案: 道尔顿参与该项目的期限应该是 5 年。农业技术专家一方面考察农场的自然条件, 一方面也在考察道尔顿的经济需求, 这是把资源保护由美好愿望变成现实的过程, 也是把宽泛的科学技术知识转化为具体可操作的实践知识的过程, 这一步也是在填补该流域农业机构与农场主之间的鸿沟。总之, 这是把资源保护由理论结合实际变成实践的过程, 这是管理局的农业项目比此前其他联邦农业机构的进步之处。保持了基本的农场记录, 这实际也是把实践再理论化的过程。由于使用高效能的磷肥, 道尔顿的土地获得了丰产, 农场经

^① Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 121.

^② David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 73.

^③ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 77.

^④ Norman Wengert, “The Land: TVA: And the Fertilizer Industry,” *Land Economics*, Vol. 25, No. 1, February, 1949, pp. 13-14.

^⑤ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, pp. 100-101.

了值得农场主们信任的示范农场，农场才可有可能具有教育意义。既然是对保护土地的示范教育，那么土地的好坏不成问题，事实上，在该区域越具代表性的差一点儿的土地越具有教育意义。

单个农场的示范教育引起新的行动，结果：“在许多情况下，少数单个示范农场的例子导致了所谓的区域示范。在那里，一群农场主们联合起来，经营上万英亩的土地，共同执行相同的计划。社区联合的优势是可见的。一组农场主可以买犁、平整土地的设备 and 纯种的公牛，而这是单个农场主所无法付担的，能够发现单个农场主无法发现的方法把奶制品和其他产品运向市场”。^①

区域示范是单个农场示范的必然结果，也是其目标。毕竟治理该区域日积月累所形成的水土流失问题是社会问题，最终也须在大规模的基础上才能得以解决。示范农场是教育项目，是激励与榜样，倘若没有接踵而至的区域示范，那么示范农场的教育就是失败的。而且区域示范不单单是单个示范农场主的联合，而是从量变上升到了质变，区域示范的农业经营显然优于单个农场的经营业绩。使用肥料既是一种对土壤的生态补救，也与经济投资融合在一起，但在管理局介入该流域之前，肥料投资是失败的，管理局提及：“以棉花地为例，通常使用的商业肥料包含有氮。但这是个恶性循环的系统。当土地变得贫瘠时农场主必须购买更多的氮。为了购买他们，他必须开垦山腰的土地并种植更多的棉花。更多的棉花导致更低廉的价格。更多的土地被水冲走，更少的钱被投资到庄稼上，需要更多的肥料，而只有更少的钱去购买它。”^②因此，使示范农场盈利成为至关重要的目标。

管理局的肥料项目就整体而言分可以为两部分，一部分是在马斯尔肖尔斯进行研究，之后在各州进行试验，在上述行动取得满意的效果后才开始进入示范农场阶段，对其实际使用进行更广泛地推广。据统计：“从 1935 年开始，肥料被送出田纳西河流域管理局区域，到 1943 年在 28 个州的 6,375,000 英亩的土地上有 43,000 户示范农场。其中上述土地的 85% 在流域的 7 个州内，但磷肥的有益影响范围是全国性的。”^③有近半数的磷肥通过农业调整署散发给农场主。^④

^① Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 107.

^② Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 100.

^③ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 108.

^④ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 111.

托给美利坚合众国的管理局处理，完成本法的目的。”^①

“为了修建水坝、水库、传输电路、发电厂以及其他建筑，为了发展航运，管理局有权在田纳西河或其任何支流的任何地点获得不动产，在上述情况中，财产所有者没有或拒绝以管理局董事会确定的公正和合理的价格出售财产，管理局将行使征用权，并处理所有认为完成本法任务所需的财产……”。^②

“在田纳西河及其支流修建水坝、水库，并与威尔逊坝、诺里斯坝、惠勒坝和与现在正在建设的匹克威克兰汀水坝连接，有权提供 9 英尺深，从诺克斯维尔到它们河口的航路并维持水源供应，并最好地促进田纳西及其支流的航运和控制田纳西河和密西西比河流域的洪水……”。^③

管理局的司法地位比较独特，它虽是联邦机构，但并无强制权力，在此，它是像一个企业似的进行诉讼活动，例如在最初几年内它与私人电力公司展开的诉讼。管理局对土地的征用本质上是公共普遍利益与私人特殊利益的冲突。管理局对土地的征用即使辅助以司法手段，也采用了补偿策略。决定管理局征地政策的原因一是流域建设的需求，这取决于流域的自然地理环境，二是法案对管理局自身所能采取的手段限制以及联邦其他早已存在的农业机构的帮助。

迁移居民是管理局与农业部、赠地大学之间的合作项目，管理局只是作为迁移农场的农场主和其他联邦负责机构的中间人，转述双方之间的述求。一位观察者注意到：“我们发现了一位年青的妇女，她的任务是平息少数不满的个人，这些人嚷着他们更愿意呆在将要被淹没的水库而不愿离开他们的居所，他们不愿意接收任何购买价钱。自由联盟应该给他们建立一座纪念碑，因为他们被压迫时是如此充满勇气。这位妇女有一种天赋，能够吸取他们的反对并最终使他们迁移走。”^④这位妇女就是管理局专门处理迁移问题的工作人员之一。

M·哈瑞·萨特菲尔德曾经探讨过管理局在 5 处水库工地迁移居民的具体活动：管理局与农业延伸机构成立了再定居局，该局与农业信贷署、再安置署、工程促进署合作处理迁移问题。工作首先是要了解被迁移居民的具体状况，即：“这些问题需要知道：家庭的经济来源、农场的规模和类型、再定居的要求以

^① “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 163.

^② 48 Stat. 60-61, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, p. 163.

^③ 48 Stat. 61, as amended by 49 Stat. 1075, in “Appendix B. Tennessee Valley Authority Act,” in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, pp. 163-164.

^④ Stuart Chase, “TVA: the New Deal’s Best Asset, Part III. Planning by Consent.” *The Nation*, June 17, 1936, publisher: *The Nation*, permissions: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na36769.htm>

济的赢利性得以保障,才允许道尔顿进一步改变耕作模式,把部分土地改为牧草,事实上,生态稳定有利于农业生产的顺利进行,而经济稳定则有利于缓解对土地的压力,维护生态稳定。

管理局示范农业项目的成功之处在于它同时维护了农场的生态稳定与经济稳定,避免了农场主在二者之间做出两难的选择,也打破了上文所提及过的恶性循环。席克森对道尔顿的农场进行了亲自观察与对比后,被事实所说服,主动改变自己农场的经营方式。这对资源保护思想而言是从实践到实践。管理局的示范农场项目之所以能取得成功就在于该项目的动力始终在农场主之间,管理局只起推动作用。广大农场主的积极参加是该项目成功的根本原因。

第七节 田纳西河流域管理局的水坝建设项目

尽管管理局在电力生产上取得突出成就,但在本质上,它并非电力企业,从事航运和防洪是国会对管理局的明确要求。利连索尔本人也认识到航运可产生积极的经济效应,认为在田纳西河发展航运并与密西西比航运相连接,有利于降低航运费用,促进商品流通量,平衡全国的资源与经济发展。^①

据管理局统计:“在河流发展的所有投资中,近 65%的拨款用于电力,15%用于航运,20%用于防洪(这些数字是推测,因为到写作时为止,并非所有的项目都已完成)。”^②拨款的百分比并不能说明全部问题,虽然电力投资会最终直接产生经济回报,但航运、尤其是防洪则是一项公共政策,产生的经济效益是无法直接用数字统计的。管理局在发展航运、防洪上的投入分别为:“在发展航运上的历年投入分别为:1933 年到 1938 年,1,334,667 美元,1939 年 656,453 美元,1940 年为 855,850 美元,1941 年为 993,115 美元,1942 年为 1,075,708 美元。共计 4,915,793 美元;在防洪上的历年投入分别为:1933 年到 1938 年,1,157,943 美元,1939 年,422,875 美元,1940 年,444,577 美元,1941 年 594,310 美元,1942 年 633,420 美元,共计 3,253,035 美元”。^③

管理局为修建水坝需要购买新的土地,法案有如下明确规定:“(管理局)有权以美利坚合众国的名义行使征用权,购买任何不动产或通过诉讼程序获得任何动产,此类不动产将被归入美利坚合众国的名下。因此,这类财产将被委

^① David E. Lilienthal, "Navigation on the Tennessee River," *Southern Economic Journal*, Vol. 4, No. 4, April, 1938, pp. 397-409.

^② David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 40.

^③ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 247.

尔斯水坝，为原来已经建好的水坝，一类是自己组织力量修建的水坝，还有一类水坝是购买的私人公司的水坝，之后把它整合进管理局的水坝运行系统。不过，管理局的水坝建设也不完全是依照区域发展的自然需求所建，第二次世界大战使美国对电力的需求大增，管理局也顺应形势修建了专门致力于电力生产的水坝。其实，第二次世界大战对资源保护运动产生了重要影响，如民间资源保护队，为了使之得到持续发展，曾向军事方面靠拢，最终不免被取消，而管理局的命运则好些，它生产的大量肥料、电力、其他产品为反法西斯战争提供了巨大的支援。

管理局在主流和支流分别修建不同类型的水坝，即：“在主流，因为很明显的原因，不能存有大量的水：水堤太低了，相邻的土地太有价值了。支流的水坝起了大量贮存水的作用。因此有两种类型的水坝：主流上的水坝相对又低又长，支流上的水坝通常较高（诺里斯，285 英尺；海沃西，307.5 英尺；丰塔纳，460 英尺，是美国东部最高）较短。支流上的水坝没闸门”。^①在具体的修建过程中，两类水坝进行配套修建，即：“（在建设水坝的过程中），为了保持系统的平衡，计划是修建一座贮存水坝，就修建一座主流水坝：诺里斯水坝是一座贮水水坝，惠勒水坝就是一座干流水坝，海沃西水坝是贮存水坝，皮克威克水坝就是干流水坝，诸如此类。这种方法能在最短的时间内产生最大的利益。”^②

管理局对已经收购到手的水坝周围的土地进行处理，目的是为了防止土壤侵蚀，防止泥土淤塞水坝。管理局在诺里斯水库共购进了 117,000 英亩土地，计划分成 10 个区，每个区的用途如下：

“1. 定居区，农场被允许继续发展，农场主们将从林业中得到可靠的现金收入。

2. 庄稼地，农业生产将得到正确耕作方法的指导。

3. 牧场，在反对过度放牧的严格控制下，将会被出租。

4. 永久性产出的林业（76,000 英亩）将永久性的出产木材。砍伐量不得超过每年的增长量。伐木业将产生收益。

5. 培育树木幼苗区域，包括研究防止水土侵蚀的植被的实验和林业作物实验，这类林业作物可以养活人和动物——树木有黑胡桃树、日本栗树、柿树、

^① Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 93.

^② Harry Wiersema, “The River Control System,” in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, p. 85.

及其他有助于最好地开展迁移工作的信息。”^① 这些信息是把迁移的家庭作为一个经济实体加以对待，该类信息有助于再定居局工作的顺利开展，就诺里斯、海威西、得斯威尔、惠勒、匹克威克兰汀五个水库的再迁移户而言，这些家庭主要是农业经营者，其活动范围为附近区域，这些家庭期望将来定居区的生产模式是他们所熟悉的。对决定迁移最重要的经济因素而言，这些居民的收入低于该流域的平均水平，农场的平均年收入为 100 到 267 美元。^② 而有些缺乏土地和生产工具的佃农使迁移工作更充满难度，而土地拥有者的迁移工作相对容易。到 1937 年 3 月 1 日，有 4,172 户家庭完成迁移工作，其中 15% 的家庭即使无须再迁移局的帮助也可顺利完成迁移；近 44% 的家庭有足够的经济支持，但仍需要再迁移局的帮助；超过 1/3 的家庭在迁移中需资金与技术帮助。最终的结果是大部分家庭在迁移后仍居住在原地区附近。^③

不论居民是积极主动采取了管理局的迁移计划，还是通过法律手段最终被迫离开，整体而言，管理局的迁移项目还算是比较成功，公众也是积极配合，利连索尔提及管理局保存了 15 处水库所迁移的 8,107 户农场的记录，结果：“依据约半数从一个地方迁移到另一个地方的家庭的详细报告，表明近 70% 的农场家庭表示对他们新迁移的地方表示满意或更满意。他们使用新农业耕作方式已经展示了比起他们曾经在河底曾经使用过的旧耕作方式，他们是如何从上面的土地上得到更好的生活。”^④ 在迁移居民的过程中也涉及到种族问题，黑人居民在迁移过程中得到的照顾不够周详，迁移之后的生计和社区生活都不如以前。^⑤ 管理局在种族问题上的表现是并非想纠正种族歧视，只是按照当时已有的社会文化习惯处理问题。

与之前修建单个水坝的不同之处在于，管理局是把整个田纳西河流域作为一个整体来对待，用处于流域不同位置的水库来整体调控水流，即：“所有的水坝，相互之间彼此关联。它使整个河流处于被控制状态。正如工程师们喜欢讲的那样，它是一系列水坝的集合。”^⑥ 管理局所运行的水坝分为三类，一类如威

^① M. Harry Satterfield, "The Removal of Families from Tennessee Valley Authority Reservoir Areas," *Social Forces*, Vol. 16, No. 2, December, 1937, p. 258.

^② M. Harry Satterfield, "The Removal of Families from Tennessee Valley Authority Reservoir Areas," p. 259.

^③ M. Harry Satterfield, "The Removal of Families from Tennessee Valley Authority Reservoir Areas," pp. 260-261.

^④ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 58.

^⑤ Melissa Walker, "African Americans and TVA Reservoir Property Removal: Race in a New Deal Program," *Agricultural History*, Vol. 72, No. 2, African Americans in Southern Agriculture: 1877-1945, Spring, 1998, pp. 417-428.

^⑥ Text by R. L. Duffus, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority; Charles Krutch, Chief, *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*, p. 81.

000 份出租许可覆盖约 54,000 英亩土地，管理局从中得到的收益为 103,000 美元。”^①

第八节 田纳西河流域管理局的林业与卫生项目

管理局的林业与卫生项目是管理局维护该流域整体生态平衡的重要措施，现具体分析如下：

2.8.1 管理局的林业项目

管理局的林业政策与农业部的林业政策既有联系又有区别。从 1933 年到 1937 年，管理局的林业政策类似于林业局的政策，侧重于公共购地和对私人林业的调控。在收购贫瘠土地的项目中，管理局也被纳入到了国家统一规划中，1934 年，管理局为此花费 26,277,446 美元，1935 年，管理局为此花费 71,988,513 美元。^②

1937 年，管理局的林业政策发生转变，其具体政策是：

“1、为了木材的生产、流域保护、野生动物、牧场或其他林业用途，与纳西河流域管理局的其他部门、非田纳西河流域管理局的机构合作考查确定流域内的林业资源和水资源的特征与价值。

2、研究如何利用林业工业的发展促进电力的使用；

3、规划如何运营田纳西河流域管理局自己所拥有的林业土地；

4、调查确定林业与控制水的关系，包括研究最好地防止侵蚀的方法，植树造林、生产可栽种的幼苗、森林防火、重新安置渔业和野生动物资源、林业经营、利用和出售林业产品；

5、为了广泛的流域保护的利益，与国家、州、地方机构和个人土地所有者或土地所有者联合会合作提高运营林业的措施。

6、给分配给田纳西河流域管理局从事林业工作的民间资源保护队提供规划和技术指导；

7、经营两个林业幼苗场；

8、与相关部门合作规划渔业项目和野生动物发展项目；

^① Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 76.

^② “Lewis W. Douglas, Director, Bureau of the Budget, to Roosevelt,” Washington, April 3, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-194*, Volume One, p. 270.

桑树、美州山核桃树和其他种类。偶然的，这是该流域内最有趣的实验之一，特别是由有能力的优秀科学家负责。

6. 狩猎区，为限制狩猎，为了保护野禽的繁衍，建立一个禁止非法入侵的自然保护区。

7. 一个荒野区域，为了保存荒凉。不允许存在任何便利设施。梭罗将在这里找到安宁。

8. 一个原始区域，那里原始森林的残余将得到保护。

9. 一个研究区域（6,000 英亩），一个生物学家的实验室。不允许狩猎。

10. 娱乐区域，服务于野营者、徒步旅行者、男童子军，划出宿营点和休息处。没有热狗贩卖处。”^①

比较管理局后来在修建其他水库和水坝时的购地规模，此处，管理局的购地量是过多。用十个地理分区的方式进行资源保护，各种保护措施被归类为所属区域，而且，农场主的收入也多元化，依赖于农业、牧业、林业，即使是农业生产也是在资源保护的指导下进行，这显然是致力于建立生态稳定和经济稳定的农业。其他设立培养幼苗区域，对娱乐区、狩猎区、自然保护区进行划分则使自然资源的利用得到人为的控制。

整体上，管理局处理水库周围土地的手段分为两种，一种是直接植树造林，绿化水坝周围，此项工作颇有成效，结果：到 1942 年底，“管理局在水库周围购买的 37,000 英亩土地中种植了约 45,000,000 棵树”。^②另一种方式对适于农用的土地出台了政策：“管理局并不像个农场主似的亲自处理，而是通过它的农业事务部门与水土保持联合会（农场主的俱乐部或联合会）合作，这些组织属于一系列水库所在县，这些组织在管理局出租土地时提供建议和协助，管理局为此向它们付费。联合会划分土地类别，建议每类土地最最适合种植何种农作物，他们也向附近农场主中的佃户（管理局更愿意叫他们为领有许可证者）提供建议，也建议管理局应该收取多少补偿金或出租费用。”^③这部分土地在出租时已被置于资源保护的指导之下，管理局的目标是规范土地使用，即：“在本质上，管理局的兴趣在于引进更好的农业生产方式和在利用上述土地时提高轮作制所发挥的作用。”^④上述措施使管理局在经济上也有收获：“在 1940 年，有近 2，

^① Stuart Chase, "TVA: the New Deal's Best Asset, Part III. Planning by Consent," <http://newdeal.feri.org/nation/na36769.htm>

^② Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 71.

^③ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 76.

^④ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 76.

具体为：“收集的种子在上述州的四个国家森林中是按比例分配的。总共包括：

“600 蒲式耳北美鹅掌揪树种、4,000 蒲式耳短叶松、2,600 蒲式耳弗吉尼亚松、4,000 蒲式耳刺槐，所有种子在适当的照料之下，能产生 2,000,000 棵北美鹅掌揪树苗、10,000,000 棵短叶松树苗、8,000,000 棵弗吉尼亚松树苗、6,000,000 棵刺槐树苗。而松核，在这个地区的植树造林中是限量供应的，将采集 25 蒲式耳或更多”。^①对这些树种的加工也离不开林务局的帮助，这些种子被林务局在南方的三个育苗场处理和收集。这些育苗场是在西弗吉尼亚的帕森斯，阿肯色的拉塞尔维尔，路易斯安那的卡塔胡拉。^②

在该流域，林业火灾也造成了巨大的损失，即：“调查表明，在该流域，每约 700,000 英亩林地每年就遭到约 10,000 次火灾，损失率达 5%。”^③管理局开展了防火教育项目，据统计：“从 1934 年 2 月到 1942 年 12 月 31 日，约有 6,000 次教育电影被展出，在流域各州内，有超过 750,000 名居民观看。儿童和教师也被吸收进运动，数以十万计的小册子被散发。”^④

到 1939 年时，管理局仍然发现自己在林业防火方面的工作有些不足，还有很多工作要完成。1939 年 1 月 16 日，罗斯福对哈考特·A·摩根提及：“正如你在田纳西河流域发现的一样，不充足的林业防火控制情况也在别的重要的林业区域可以发现。”^⑤，可见管理局的防火工作还需改进。

在该流域，具体的林业状况为：“在整个流域内，54%的土地为林木所覆盖，有 14,000,000 英亩，其中，40%的林木为农场主中所有”，^⑥管理局把这部分林业作为农场经济的一部分对待，利连索尔谈到：“所有的树木都有助于保护土壤、保持水分。树木中的大部分提高了农场主的收入和减轻了对土地的压力使农场主不必因为需要收入而种植损伤土壤的玉米和棉花。”^⑦该流域的自然条件优良，使树木的生长速度惊人，据利连索尔的观察：“从我写作的这儿，我可以看到一个斜坡，9 年前栽种了新的松树树苗。现在，这些树木的大部分有 18 到 25 英尺高，山腰是一个深绿色的堤岸。”^⑧此类树木有两个特点，一是属于商品树木，

^① “Reforestation by the Tennessee Valley Authority,” p. 500.

^② “Reforestation by the Tennessee Valley Authority,” p. 500.

^③ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 75.

^④ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 75.

^⑤ “Roosevelt to Harcourt A. Morgan, Chairman, Board of Directors, Tennessee Valley Authority, Knoxville,” Washington, January 16, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 289.

^⑥ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 29.

^⑦ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 29.

^⑧ David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 29.

9、研究和实验以便发现和发展特殊种类树木和各类改良的树木，示范并鼓励它们的使用。”^①

从上述政策可见：管理局更强调与联邦相关机构和州级地方机构合作，把自己的作用限定在科学技术的开发与支持鼓励上。管理局的这种林业政策与其他政策一样，反映了利连索尔对管理局政治作用的定位：推行地方分权制，管理局在处理关于流域开发的问题时不过分集权。管理局的林业政策是田纳西河流域管理局综合开发田纳西河流域的重要一环，正如前文所分析的，该流域的居民伐木垦荒，加剧了水土流失，而森林可保持水土，防泥土淤塞，是绿色水库。

管理局在田纳西州的克林顿和阿拉巴马州的马斯尔肖尔斯拥有两个幼苗培育场，这些幼苗通过农业延伸机构向农场主免费提供，农场主则签订维护合同，管理局还可得到 18 到 36 个民间资源保护队积极帮助。^②管理局在民间资源保护队的协助下开展了富有成效的植树造林工作，结果：“从 1933 年到 1942 年，在由管理局支持和由联邦政府所维护的林业项目上，这些民间资源保护队提供了近 5,000,000 人工作日的劳动。总之，在总面积超过 2,000,000 英亩的约 15,000 户农场中，有近 136,000 英亩被严重侵蚀的土地得到了保护。到 1942 年底，通过田纳西河流域管理局的合作项目，在该流域中种植了超过 150,000,000 棵树木，其中，栽种了 105,000,000 棵树木用于控制农场中的土壤侵蚀。”^③相比较而言，管理局对私人农场主的林地政策与肥料政策在本质上是一样的：管理局提供的帮助是免费的。

保护队对管理局的林业项目的支援远远超出了田纳西河流域的范围，而且，支援也不局限于单纯的提供 18 到 36 个营地的人力，例如保护队收集植树用的种子，据报道：“紧急保护工程的主任罗伯特·费克纳宣布：民间资源保护队正在收集一万蒲式耳的松果和其他种子用于田纳西河流域的植树造林”。^④种子的来源超出了管理局的地理范围，即：“这些种子大部分来源于弗吉尼亚、西弗吉尼亚、北卡罗来纳和阿肯色州。”^⑤联邦政府对管理局的植树是有细致计划的，

^① J. O. Artman, "Forestry," in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, pp. 179-180.

^② Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 71.

^③ Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, p. 71.

^④ "Reforestation by the Tennessee Valley Authority," *Science*, New Series, Vol. 78, No. 2031, Special Issue Containing the Preliminary Announcement of the Fifth Boston Meeting of the American Association for the Advancement of Science and Associated Societies, December 27, 1933, to January 2, 1934, Edited by Dr. Henry B. Ward, Permanent Secretary, December 1, 1933, p. 500.

^⑤ "Reforestation by the Tennessee Valley Authority," p. 500.

办法在于把综合开发作为一种共同准则贯彻到各方专家的心里，并以 1942 年春季管理局的处理方式为例说明，该年是战争急需电力的时期，也是蚊子生长的旺季，管理局似乎是面临着两难的困境，结果灭蚊专家、电力专家与水利专家共派出一名代表向管理局董事会陈述此事。最后，灭蚊专家、电力专家、水利专家根据每天的观测结果，天天共同协商解决方法，最终完成了灭蚊与电力生产的任务。^①

管理局把合作工作落到了实处，在一份董事会主席写给亚拉巴马州卫生官员的信中提及：“作为这些协商的结果，惠勒水坝的设计作了修改，以便提供可变动的水位，从而可以有效地控制蚊子，而且清理水坝基座的工作在你们部门（亚拉巴马州卫生部门——译者注）指导的方法下正在进行。”^②

总体上，管理局最终成功地消灭了蚊子，维护了该流域居民的健康和生态的平衡。

田纳西河流域管理局的成立起源于对马斯尔肖尔斯的化学工厂和水坝的争论，从一战结束到富兰克林·罗斯福政府时期，国会在理论上对政府经营企业进行了富有成效的探索。罗斯福上台之后，积极推动管理局的成立，他把管理局作为区域规划和资源保护的工具体。

1933 年 5 月 18 日，国会通过了成立管理局的法案。成立后的管理局自身具有二元性：既是政府机构，其行为具有公益性，又是进行成本核算的企业。这种性质影响了管理局的运行方式、活动手段等。从 1933 年至 1939 年，管理局与私营电力公司陷入了一系列诉讼之中，私营公司反对政府干预商业，主张自由竞争。最终，因电力项目属于防洪与通航的副产品，管理局获得胜诉。

资源保护主张：最好的东西给最广大的公众使用最长的时间，^③这也是一种追求利益公平分配的经济思想，对电力使用的分配原则就体现了这一点，一方面，罗斯福主张管理局生产的电力起“指标价格”作用，刺激私营电力公司采用薄利多销的原则，降低销售价格；另一方面也积极支持农场主使用电力。

管理局的示范农场项目对该流域的生态有巨大影响：由于白人近二百年的涸泽而渔地开垦，该地区土地中的肥力大量流失，土壤侵蚀严重，而政府的治理技术又无法具体落实到单个的农场中，管理局通过免费发放新肥料，成功地

^① David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, pp. 65-66.

^② O. M. Derryberry, M. D., "Health," in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, p.197.

^③ Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, p. 48.

可生产果实；二、是农场主可按其用途分类使用：一种可作篱笆、一种可作棉花纺锤、一种树木的果实可出售、一种可为野生动物提供食物、一种可为家族美化庭院、一种可养牛喂猪。^①管理局处理此类树木是通过农业延伸机构与农场主开展合作。

管理局的林业工作取得了巨大成就，建立了保护水土的林业体系，从整体上维护了该流域的生态平衡。

2.8.2 管理局卫生项目

在该流域，管理局的介入也对该流域的生态健康产生了影响。管理局的卫生项目重视由蚊子引发的疾病，蚊子的问题是管理局修建水坝是引起的消极生态问题。

从本质上讲，管理局的目的是为了整体上提高该流域的社会经济发展，所以灭蚊成为其义不容辞的责任。而且管理局灭蚊还有一个有利条件是早在其建立之前，蚊子已经作为健康问题由当地的和联邦的卫生部门负责处理，已积累了丰富的治理经验，与其合作的工作方法也符合利连索尔所提倡的地方分权制原则。

管理局与州卫生部门确立了合作的原则，在董事会写给亚拉巴马州卫生官员的信中提及：“管理局的目的是提高流域的条件——不是创造或维持健康损害。我们知道你们部门在控制注满水的水库的疟疾方面有最广泛的经验，你们的合作和建议对管理局有着不可估量的价值。通过我们的卫生和医药部门，我们将与你们部门有热诚的合作联系，为了加强这种合作，这项工作正在进行中，目标正被提交。它可以被管理局接受为一条确定的政策，在州公共卫生部门的合作与建议下，尽一切可能维持在亚拉巴马州水库有效控制疟疾的工作。”^②

灭蚊的基本原理是：在夏季，蚊子把虫卵产在水坝边，通过改便水位来改便虫卵生存环境，达到消灭蚊虫的目的，^③但在实际操作过程中涉及巨大的经济利益，为降低水位而放出的水会被白白浪费掉，而这部分水资源原本可以被用来发电，产生经济效益，用来补偿投资与开支。利连索尔认为解决困境的唯一

^① David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, p. 29.

^② O. M. Derryberry, M. D., "Health," in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, p.196.

^③ 可参考：O. M. Derryberry, M. D., "Health," in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, p.196.

也可参考：David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, pp. 65-66.

第三章 罗斯福政府治理沙尘暴

尽管罗斯福在上台伊始就积极推行一系列资源保护措施,积极推进资源保护,但就在这一时期爆发了美国历史上最严重的生态灾难之一——沙尘暴。沙尘暴的产生是由日积月累的长期原因所致,但对罗斯福政府而言却完全是一起突发事件,是对政府应急能力的挑战,相对于民间资源保护队、田纳西河流域管理局等项目,罗斯福政府治理沙尘暴的措施却显得有些零散不成系统。尽管 Dust Bowl 作为一种自然灾害,也作为一种特定的区域划分获得了舆论、官方(水土保持局、甚至罗斯福在信中也曾提及该词)的认同,但并未出现在严格意义上执行专项治理措施、负责专门治理的区域机构,而且对灾区的救治等措施也由大危机所要求的其他经济措施代为效劳。

沙尘暴的爆发,大平原(特别是南部大平原)的公众也难辞其咎,但他们是否真正在扮演贪婪的牧场主、农场主的角色,因唯利是图而遭到大自然的惩罚?在一些研究沙尘暴的著作中可以见到对政府治理措施或贬或扬的论述,但对南部大平原居民的论述语焉不详。事实上,整个沙尘暴治理是在两个层面上同时展开:官方层面即政府治理;公众层面,即农场主自己积极调整经营措施,适应突如其来的自然巨变。

讨论沙尘暴的治理时还涉及到长时段、中时段、短时段的问题,费尔南多·布罗代尔提出的时间划分法对理解治理沙尘暴有一定的启发作用。从长远角度而言,大平原对沙尘暴、干旱并不陌生,而且大平原的开发的的确是受到了湿润周期与干旱周期相互交潜的影响,例如 1890 年代的大干旱迫使先前移居大平原的居民们被迫离开。但此次,该地区的居民们决定坚守下去,尽管有部分居民离开(约翰·斯坦贝克在《愤怒的葡萄》中塑造了约德一家为其艺术代表,^①该著作为作者赢得了诺贝尔文学奖,更证明了该艺术形象的不朽)。30 年代的沙尘暴不仅仅是自然灾害那么简单,也是大自然对该区域的经济类型进行矫正的契机。总之,称之为南部大平原经济的一次进化历程也未尝不可。

使治理活动复杂化的另一个原因是官方与大平原居民的心态差异。该地区居民亲自体验到沙尘暴的危害,对该地区发展出了一种特殊的感情,而这似乎

^① [美]约翰·斯坦贝克著,胡仲持译,张友松校:《愤怒的葡萄》,北京:外国文学出版社,1982 年。

解决了这一困境。示范农场是一个教育场所，向周围的农场主展示了如何建立一个在生态上稳定、在经济上也稳定的资源保护型农场，该项目吸引了流域内大批农场主的参与，是草根民主运用的典范。

另外，管理局在使用购买水库、水坝周围的土地时，也积极推行资源保护政策，为了维护生态稳定，管理局在植树造林、林业防火等方面颇有建树。管理局的水坝建设也是对该区域原有生态的一次介入，滋生了蚊虫。在地方卫生部门的配合下，管理局开展了卓具成效的防治工作。

总之，在罗斯福当政时期，管理局在资源开发方面取得了不俗的成绩，同时也注重资源的保护。其工作的特点是：一、积极调动广大地方公众的参与和支持；二、注重与地方机构、其他联邦机构合作，共同开发与保护资源；三、管理局在取得重大经济效益的同时，也取得了重大的生态效益，它积极改变该区域土地遭到严重破坏的状况，推行有利于保持生态稳定的农业生产方式，防止了洪水、蚊子等生态灾难，并且积极保护该区域的森林。这些行动表明：人在利用自然资源的同时，也在积极寻求人与自然和谐相处的局面，帝国式论点的环境观已经开始发生转变，人开始关注自然，开始重视生态价值、开始重视生态效益。

六区。它包括：“堪萨斯西部的三分之一，科罗拉多的东南部，俄克拉何马的锅把尔区，得克萨斯锅把尔区北部的三分之二，以及新墨西哥的东北部。”^①但上述部分显然不能包括沙尘暴所波及的全部范围，水土保持区还把大平原近三分之一约1亿英亩的土地也划分了进来。^②

滚滚沙尘暴变动不居，因此，受损区域也不是固定不变，考察不同时间的报导，发现沙尘暴重灾区的范围不断变化。沃斯特提及它的中心区域为“堪萨斯州的莫顿、科罗拉多州的贝卡，俄克拉何马州的得克萨斯和锡马龙，得克萨斯州的达勒姆，以及新墨西哥州的尤宁”。^③邦尼菲尔德提供了更详细的名单：“按风蚀条件、国家宣传品、联邦救济和通常的记载，沙主暴的中心区域包括得克萨斯的锡马龙和俄克拉何马的海狸县；新墨西哥的尤宁县；科罗拉多的普罗沃斯县和贝卡县；堪萨斯的莫顿县、史蒂文斯县、苏厄德县、斯坦顿县、格兰特县、汉密尔顿县；得克萨斯的达勒姆、哈特利、谢尔曼、穆尔、汉斯福德和奥基尔特里县。”^④1935年11月的一篇文章中曾提到：“沙尘暴的中心区应该为堪萨斯州的利不瑞，位于苏厄德县，距离堪萨斯州与俄克拉何马州边界5英里，距离堪萨斯州与科罗拉多州边界约60英里。这个区域南北长约400英里，东西长约300英里。受到最严重影响的区域是以利不瑞为圆心的方圆近100英里的范围。超过100个县位于该区域。人口估计约900,000人”。^⑤在1936年7月31日的《科学》杂志上有骗载文认为：“依据水土保持局的调查，沙尘暴区包含25,000平方英里，包括得克萨斯、堪萨斯、科罗拉多和俄克拉何马的20个县。”^⑥受风蚀影响的严重程度不一，即：“在先前的报告中，在15,810,885英亩土地中，有近7,091,000英亩或近43%的受调查区域，仅轻微地受到风蚀的损害，相当大的区域完全不受影响。有近8,710,000英亩受到严重的影响。包括价值189,876,291美元的16,805个农场的土地。”^⑦

沙尘暴的范围是四处游移的，它还扬尘于大西洋，但它主要集中在南部大平原。

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第29页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第29页。

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第30页。

^④ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 3.

^⑤ Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," *Public Health Reports (1896-1970)*, Vol. 50, No. 40, October 4, 1935, p. 1370.

^⑥ "The Dust Bowl Area," *Science*, New Series, Vol. 84, No. 2170, July 31, 1936, p. 113.

^⑦ "The Dust Bowl Area," *Science*, New Series, Vol. 84, No. 2170, July 31, 1936, p. 113

与官方和某些艺术家的认识存在差异。在论及民间资源保护队、田纳西河流域管理局时,探讨到它们产生的思想根源都在罗斯福上台之前,此类措施都是长期政治思考的结果,沙尘暴作为突发事件,治理根源却也是根植于20年代的农业思想和防止土壤侵蚀的防护思考。总之,以上论点将在下文一一阐明。

第一节 沙尘暴的爆发及其危害

在20世纪30年代初,美国陷入了干旱的自然危机中,干旱重心由东部逐渐转移到中西部大平原地区。研究大平原地区的干旱对研究沙尘暴治理有双重意义:一、干旱是沙尘暴爆发的自然原因之一,而这一自然现象也引起了沙尘暴地区居民对治理沙尘暴所持有的一种特殊态度,即:“沙尘暴不是某一天或单另某一年的产物,而是干旱的产物。这就是许多小麦农场主逐渐形成的看法:它可能早已形成,这超出了致力于恢复贫瘠土地的政府资源保护专家们的知识和技能,也超出了在阻止大平原正在遭受严重破坏的专家们的知识和技能。”^①大平原居民对干旱持有的这种态度又使其对“天若有雨”的转折性想法情有独钟。二、大平原地区的沙尘暴是以两种方式进入联邦政府的决策视眼:一种方式是1934年的滚滚沙尘暴落到了华盛顿——白宫的草坪和正在听证贝内特关于水土保持立法的国会。另一种方式便是以干旱的形式进入政府决策中,政府在实际行动中,有时把干旱治理与沙尘暴治理混为一谈,并出现用干旱治理指代沙尘暴治理的情况,从实际政策的执行效果而言,治理干旱的措施对治理沙尘暴也是有益的。

3.1.1 沙尘暴的地理位置

滚滚沙尘暴作为一种特殊的自然现象最终产生了一个特殊的地理名词 Dust Bowl。Dust Storm 和 Dust Bowl 这两个词都可以译为沙尘暴,在相关文献中二者亦可互相替代,但 Dust Bowl 具有更丰富的内含与外延。在沙尘暴咆哮的8年中,有两次沙尘暴最具有历史意义,一次是1935年5月14日的黑色星期日,这一天是大平原居民所熟知的,而联合报社的记者罗伯特·盖格在此次沙尘暴的第2天发明了一个新词汇 Dust Bowl,这个词汇很快变得流行并获得了官方认可:水土保持局接受它,罗斯福在信件中也提及它。水土保持局在地图上使用它,并在该地区成立了专门的办公室——总部位于阿马里洛的水土保持区新第

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 56.

大部分沙尘暴都集中于春季，则使夏季、秋季、冬季又显得较为适宜居住。这种特性对大平原居民是去是留、是做 Okie 还是固守肯定产生了一定程度的影响。

另外它也证实了赫特的判断，的确，1935 年、1936 年和 1937 年的沙尘暴爆发次数都很高，而此时也是联邦政府的沙尘暴治理措施逐渐系统投入之时，农场主的治理活动与联邦政府的治理措施是乎并未立即阻止沙尘暴的爆发。这一点能否得到确认，对评价联邦政府的治理成效至关重要。

另有一种统计，即：“在 1930 年代，水土保持局(the Soil Conservation Service)编制了一个地区范围所有尘暴的发生频率表，以能见度不到一英里为准。1932 年为 14 次；1933 年，38 次；1934 年，22 次；1935 年 40 次；1936 年，68 次；1937 年，72 次；1938 年，61 次——随着干旱的减弱降了一点，1939 年 30 次；1940 年 17 次。1941 年 17 次。”^①这个数据完美地反映了沙尘暴在大平原的活动轨迹：逐渐增多，至 1935 年开始达到顶点，并在 1936 年、1937 年保持相当多的爆发次数，在 1938 年之后，随着降雨量的恢复而减少。

上述关于沙尘暴爆发的数字只说明了：一、在大平原地区，沙尘暴是如何的频繁。二、这些沙尘暴的程度又是如何严重。它未说明更深层次的内容：这些严重频繁的自然灾害究竟为该地区带来了多大的物质损失和精神损失，而进一步辨明此类损失是评价罗斯福政府治理措施的先决条件。

3.1.3 沙尘暴造成的生产损失

斯坦贝克对沙尘暴进行了全景式的描绘：“天空弥漫着尘土，愈来愈暗；风掠过大地，卷起尘土送往别处。……最细的尘土现在已不落回大地，而是消失在逐渐变暗的天空中了。

……尘沙整天从天空筛下来，到第二天还是往下筛落，给大地铺了一床平整的毯子。这尘沙落在玉米上，积在篱笆顶上，堆在电线上；它也落在屋顶上，覆盖在野草和树木上。”^②上述描写虽然是出自小说，但完全是写实的。

斯沃毕达作为堪萨斯州的农场主谈到了沙尘暴的破坏性传播，即：“我们那儿的风大部分来自北方，当土地被侵袭时，破坏作用是无法限制的。来自受风蚀侵蚀土地的尘土盘旋着笼罩着相邻区域的土地。很快，相邻区域也被吹走；这样尘土像传染病式地延伸向郊区。”^③

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 10 页。

^② [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第 2—3 页。

^③ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, pp. 56-57.

3.1.2 沙尘暴持续时间

赫特认为袭卷南部大平原地区的沙尘暴始于1932年1月21日的得克萨斯锅把尔地区,^①而斯沃毕达作为堪萨斯州米德县的一位农场主提供了更早的例子:“在1929年和1930年,达科他州的土地就已经被吹走,那儿的农场主就开始放弃他们的农场并离开该区域。”^②整体而言,沙尘暴从1932年持续到1940年,其中1935年是个转折点,也是最高点,其后沙尘暴间或持续到1940年。^③

在这漫长的时期内,沙尘暴保持着频繁的爆发率,一个锅把尔区的大学保存了1933年到1937年的沙尘暴爆发记录:

“1933年1月4次,2月4次,3月14次,4月17次,5月12次,6月7次,7月3次,8月3次,9月3次,10月0次,11月2次,12月1次;1934年,1月2次,2月0次,3月6次,4月6次,5月2次,6月2次,7月0次,8月1次,9月0次,10月1次,11月2次,12月0次;1935年1月2次,2月7次,3月11次,4月20次,5月6次,6月1次,7月1次,8月1次,9月0次,10月2次,11月1次,12月1次;1936年1月0次,2月9次,3月18次,4月16次,5月14次,6月1次,7月2次,8月1次,9月0次,10月1次,11月7次,12月4次;1937年1月9次,2月14次,3月18次,4月21次,5月23次,6月17次,7月15次,8月10次,9月7次,10月无记录,11月无记录,12月无记录。”^④

该记录可验证学者们对沙尘暴的某些认识,首先在各年度的3月份、4月份、5月份,沙尘暴爆发的次数最多,在1933年总计70次的爆发中,3、4、5月份占43次,1934年总计22次的爆发中,这3个月仍占14次,1935年总计53次的爆发中,这3个月占37次。1936年总计73次的爆发中,这3个月占48次,1937年总计134次的爆发中,这3个月占62次,^⑤在各年中,这3个月的爆发次数在全年的爆发次数中所占的百分比分别为:1933年61%,1934年64%,1935年70%,1936年66%,1937年43%,可见,除1937年外,春季沙尘暴爆发所占的比例都在60%以上,春季是沙尘暴的集中爆发期,从农业耕作的角度而言,正是播种季节却遭此自然灾害,对大平原的经济发展产生了特殊的影响和打击。

^① R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 31.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 56.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 49.

^④ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 71.

^⑤ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 71.

丘含量的 10 倍。”^①

事情至此远未结束，这些原本是富于肥料养分、原本可以生产出各种农作物的尘土到了空中后并未固定下来，这柄悬挂在美国大平原之上的达摩克利斯之剑会在沙尘暴中降落下来。如果说当极富价值的表土被吹散在空中是一场灾难，那么这些表土重新降回到大地也绝不是一件单纯的幸事。当这柄达摩克利斯剑落下时，大平原的公众吃足了苦头，即使是美国东部地区的居民也分担了大平原的困境。落下来的尘土数量巨大，在 1935 年 8 月，一位道奇市的尘土清理工负责清理阁楼的尘土，结果：“到后来的夏天，他共清理了堪萨斯西南部 227 个屋子，估计从每个阁楼带走 2 吨尘土”^②。还有一个史实从侧面反映了家庭主妇清理了多少尘土，即：“在 1935 年 4 月，在俄克拉何马的盖蒙和古德韦尔，53 位家庭主妇清理屋子的工作以每小时的工资为 25 美分计算，每月工资近 30 美元。”^③这些尘土原本是可以造福于公众。当整个沙尘暴地区的经济陷入困境时，除尘产业却一枝独秀：“商人们报告扫帚、拖把、刷子和真空吸尘器出现了热销；而干洗业也增加了生意。”^④这种据有讽刺意义的经济活动的繁荣表明了漫天尘土数量之巨大。

3.1.4 沙尘暴对居民生活造成的损害

漫天尘土在倾倒入地面时，也渗透到居民的日常生活中，影响到了居民的衣、食、住、行。斯坦贝克在《愤怒的葡萄》中写道：在晚上，“家家户户都紧关着门窗，用布塞住了缝隙，然而细得肉眼看不出的尘沙还是钻进来，象花粉一般停积在桌椅上和碟子上。人们从自己的肩膀上把尘土掸下来。门槛上也积聚着一行一行的尘沙。”^⑤上述描写并非是脱离事实而天马行空的臆测，一位加登市的妇女谈到：

“我们对这件事所能做的一切就是坐在我们布满尘土的椅子上，透过弥漫在房子上的迷雾，彼此呆呆地望着，看着那种雾慢慢地、静静地落下来，像一块厚厚的棕灰色的毯子把所有的东西——包括我们自己——都遮盖起来。当我们打开门时，带土的旋风打着转儿，无情地朝我们打过来……门窗全都关得紧紧的，但是那些细微的颗粒好像能透过墙渗进来似的。它们钻进了碗柜和衣橱，

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 30 页。

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 39.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 49.

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 36.

^⑤ [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第 3 页。

斯坦贝克在小说中写道：“夜里，风以更快的速度掠过地面；它在玉米的根脚间灵巧地掘着，玉米用它软弱的叶子与风搏斗，直到根部被猛掀猛撬的风刮松了，于是每一根茎秆都横倒在地上，标志着风向。”^①沙尘暴对庄稼的毁灭性打击并非完全是虚朽的。小说中提到的农作物是玉米，而在大平原地区占统治地位的农作物是小麦，小说中玉米倒地的景象在现实中发生在小麦身上：“我的大部分剩余的小麦成了 2 月份首批来袭的大风的牺牲品，那个区域的小麦不能够承受住大风连续的袭击，大风首先把小麦掀倒在地，尽而把小麦连根拔出。至此事情并未完结。它们吹走了肥沃的表土，把底层的土壤暴露出来；接着吹过‘硬地面’，使其变得像水泥一样硬。”^②

土地遭到了双重损害，表土的农作物被吹走，在 1935 年，“3 月底，一场新的尘暴席卷了南部平原，毁掉了堪萨斯一半的小麦作物，俄克拉何马的四分之一，以及的内不拉斯加的全部——500 万英亩全部被吹光了。”^③

比起不翼而飞的农作物，漫天飞舞的尘土代表着更大的损失，农场主完全明白那薄薄的表土被吹到空中后意味着什么：“我非常清楚，只有表面那 5 英寸厚的土壤有肥力能够生产出好的农作物来。如果那层土壤没有了，得花费 10 年的时间来使土地恢复到先前的丰产状态。那是一位对 25 年前该区域类似情况有所了解的人所说的”。^④事实上，这种巨大的损失是：“到 1938 年，风蚀最严重的一年，1,000 万英亩土地至少流失了 5 英寸表土；另有 1,350 万英亩至少流失了 2.5 英寸。在这个地区的所有耕地，每英亩被刮走的泥土有 408 吨……根据罗伊·金梅尔——为沙尘暴地区任命的联邦特别协调员的说法，1938 年它们流失的泥土是 85,000 万吨，远远超过了被冲进密西西比河的数量”^⑤

这么多宝贵财富散布在空中，据报道：“在俄克拉何马州古德韦尔的锅把尔地区农业与技术学院的气象站，科学家们估计：本地的一场沙尘暴覆盖了 5,000 平方英里，大约把超过 7,000,000 吨泥土传送到空中。相当于从 46,000 英亩土地中带走了一英寸的土壤。”^⑥这么多宝贵土壤被浪费掉，例如：“一份艾奥瓦沉积物的样本显示，那些流失的泥土所含的有机物和氮是留在得克萨斯达勒姆县沙

^① [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第 2 页。

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 58

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 13-14 页。

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p.60.

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 30 页。

^⑥ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 193.

3、所有暴露于尘土中的人需要戴面具。”^①

事实上，防尘措施早已得到开展，一位专家注意到一些屋子的窗户外边用玻璃布密封。^②这类措施得到了贯彻，甚至做得太好了，好地过火了，例如：“沃伦·穆尔住在堪萨斯西南部，记得在一次尘暴中，眼看着炉灶上的煤气火焰逐渐地变成橘黄色，煤油灯变得暗淡无光，最后人们只好又打开了窗户，而不管有没有尘暴。”^③

科学家经过研究，认为“并没有证据表明尘土中含有病原性组织。”^④但这个结论并不能使人轻松，因为：“实验表明：在尘土中含有很高的硅石成份”，^⑤而“硅被描述为是一种对身体有害的物质，经常影响消化系统、肾、肝、循环系统和神经系统，所以它很有可能发展成急性感染。”^⑥在其影响中，“‘立即影响’就是呼吸道疾病感染者的增多和死亡率增多”，^⑦而“‘长远影响’则不清楚”。^⑧

沙尘暴已侵入了该地区居民的日常生活与饮食中，是防不胜防的，例如：“在堪萨斯西部的45个县里——那儿是沙尘暴最剧烈的，由严重的呼吸道感染而死亡的比例是9.9/10,000，而全州的平均比例是7/10,000；婴儿死亡率是8.05/10,000，全州的平均比例是6.23/10,000”。^⑨

到1935年5月29日，红十字会向1,631户家庭分发了17,700个防沙面具。^⑩生活在堪萨斯米德县的斯沃毕达深有体会地谈到：“依我个人经验而言。我经常使用一把挖掘铁锹从我屋中移走大量的尘土。”^⑪正因如此，斯坦贝克在小说中的描写也非欺人之谈，他写到：“男男女女都挤在自己的家里，出去的时候都在脸上扎了手帕盖住鼻子，还戴了风镜保护眼睛。”^⑫而沃斯特则把防沙面具比

^① Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1382.

^② Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1382.

^③ Warren Moore to author, taped interview, September 9 1977, [美]唐纳德·沃斯特，《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第20页。

^④ Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1383.

^⑤ Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1383.

^⑥ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, pp. 138-139.

^⑦ Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1383.

^⑧ Earle G. Brown, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn, "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935," p. 1383.

^⑨ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第18—19页。

^⑩ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 52.

^⑪ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 67.

^⑫ [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第3页。

我们的脸脏得像在灰尘里打过滚儿。我们的头发变成灰色，而且粘糊糊的，沙尘在我们牙间中间摩擦着。”^①

上述史料证明了斯坦贝克所言不虚，他的小说源于生活，忠实地反映了沙尘暴期间室内生活的情况。斯沃毕达也谈到：“生活在罐头之外的人无资格嘲笑沙尘暴地区的居民。当风和土地都被刮起来的时候，密封的罐头是唯一沙尘暴无法穿透的容器。即使如此，当沙尘暴恰好经过时，你将不得不和着尘土吃掉你的食物，它将持续两到三天。只要一分钟或更少的时间，桌子上和食物上将布满尘土。即使你愿意挨饿两天，干渴迫使你多喝水；如果你外出接水时恰巧一阵严重的沙尘暴袭来，在你回到屋里之前，桶中将有厚厚的一层淤泥。”^②

这些沙尘暴亲历者已经证明了斯坦贝克描述的正确性，同时也表明在该地区，居民要想生存下去，必须接受的一个残酷事实是把沙尘暴纳入生活，结果：“1935年之后，尘暴少了很多戏剧效果。对多数人而言，它们绝对是一个必定要承受的负担，有时，这种负担过于沉重。”^③赫特也谈到1935年间，沙尘暴区的居民开始对沙尘暴习以为常。^④否则，就必须像历次居民开发大平原一样，选择离开。

沙尘暴的最大威胁不是给居民的日常生活带来不便，沙尘暴对居民造成的致命打击是沙尘肺炎。堪萨斯西南部的四家医院承认在1935年的一月到四月，遭受严重呼吸道疾病的患者比例分别为12%、14%、17%、52%。^⑤斯沃毕达谈到：“这四家医院接收的233名严重呼吸道患者中有33人死亡。这是1935年的情况。在上述四家医院于1934年接收115人中死亡15人，这表明了在沙尘暴地区普遍的健康恶化状况。”^⑥

1935年4月29日，美国红十字会与俄克拉何马州、科罗拉多州和堪萨斯州召开防治会议，取得了一些成果，即：“俄克拉何马州、科罗拉多州和堪萨斯州的州卫生官员发表了一个声明，同意美国红十字会启动的防治建议：

- 1、那些得了此病而在家中得不到足够照顾的人应该去医院；
- 2、对沙尘暴区域的屋子进行防尘处理；

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第13页。

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 143.

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第22页。

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 36.

^⑤ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 137.

^⑥ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, pp. 137-138.

谣来反映沙尘暴地区的社会生活，他的歌谣和斯坦贝克的《愤怒的葡萄》一样，是写实的艺术佳作，籍此，我们可以更加深入地了解沙尘暴地区。“沙尘暴蓝调”是盖瑞写于 30 年代，艺术化地反映了该地区居民的困苦生活。

“我刚被卷进来，我称它们为沙尘暴蓝调，
我刚被卷进来，我称它们为沙尘暴蓝调，
我刚来到沙尘暴地区，我将再一次离开。
我猜你听过各种蓝调，
我猜你听过各种蓝调，
但当尘土高扬时，你甚至看不到天空。
我曾看到尘土如此黑，以致于我看不到任何东西，
我曾看到尘土如此黑，以致于我看不到任何东西，
风是如此的冷，孩子，它几乎吹走你的泪水。
我曾看见风如此凶猛，以致于它吹倒我的围栏，
我曾看见风如此凶猛，以致于它吹倒我的围栏，
把我的拖拉机埋在 6 英尺深的地下。
它使我的农场变为一个沙堆，
是的，它使我的农场变成一个沙堆，
我为此酗酒。
我在老沙尘暴地区呆了十年，
我在老沙尘暴地区呆了十年，
当你得了沙尘暴肺炎，孩子，是时候离开了。
我有一个女孩，她年青而长相甜美，
我有一个女孩，她年青而长相甜美，
但一场沙尘暴把她埋在一千六百英尺的地下。
她是一个好女孩，修长、苗条而勇敢，
是的，她是一个好女孩，修长、苗条而勇敢，
我不得不用蒸汽铲把我亲爱的救出来。
这些沉闷的蓝调是我所知的最沉闷的一首，
这些沉闷的蓝调是我所知的最沉闷的一首，
在往日的沙尘暴中，象鸵鸟一样把头藏于脚跟，我将打包行李并离开。

为一战中的防芥子气面具，^①这个比喻并不过分，沙尘暴的确象毒气一样致命。

在这种压力下，沙尘暴区的居民表现出了惊人的勇气，他们并没有像先前的开拓者一样纷纷离去，大部分人都留了下来，走了的那部分人成了 Okie，他们的艺术形象便是斯坦贝克在其小说《愤怒的葡萄》中所塑造的约德一家。他们把所有家当装在汽车上沿着 66 号公路向加利福利尼亚的迁徙之旅是一场伤心之旅。

在对 Okie 的研究中需要澄清一些问题，首先是移民人数问题，为了健康原因或经济原因，在沙尘暴地区有人选择了离开，而且为数不少，据统计：“在得克萨斯州锅把尔区的 32 个县中，23 个县人口减少……达勒姆减少了 17%，同时整个锅把尔区下降了差不多 5%。堪萨斯西南部的莫顿县下降 47%，格兰特 37%，斯坦顿 33%，斯蒂芬斯 31%。仅 1938 年一年当中，有将近 5,000 名难民离开了堪萨斯州角上的 19 个县……人口再安置署调查了沙尘暴地区的 40 个县，发现从 1930 年到 1935 年，他们的农业人口减少了不到 3%，但在 1935 年到 1937 年间，尘暴开始后，有 34% 以上的人口离去。”^②在整个 Okie 的流民中，真正的生态难民的比例并不高，这些流民更多地来自沙尘暴地区更北部的玉米带而非南部大平原的小麦带。他们迁移的原因更多的是由于经济形势恶化，佃农被迫重新谋求发展。到 1935 年，只有近 16,000 人是来自真正沙尘暴地区并定居在加利福尼亚。^③在南部大平原的居民外流运动中，相当一部分是从农业流向其他行业，居民居住在附近。

在漫天的沙尘暴中，人的处境尚岌岌可危，牧畜的处境自不必多讲，斯沃毕达谈到：“许多牧畜死于吃食尘土，当它们在稀疏的草场吃少量的草时，由于太靠近地面，把沙土吃进入口中。许多牧畜挺过了第一个或第二个沙尘暴季节，但不免死亡，因为沙土混和在它们嚼食的饲料中，把它们的牙齿磨到了牙床。”^④问题远不至此，沙尘暴造成饲料歉收，使得牧畜的生存成为问题，而这也是联邦政府在日后的沙尘暴治理中要着重处理的问题之一。

伍迪·盖瑞是活跃于 30 年代到 40 年代的一名歌手，他亲自到过沙尘暴地区，他写下了一系列关于沙尘暴的歌曲，他就象一位游吟诗人，用艺术化的歌

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 18 页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 57—58 页。

^③ James N. Gregory, *American Exodus: The Dust Bowl Migration and Okie Culture in California*. New York: Oxford University Press, 1989, p. 11.

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 143.

寸厚的表土，该土层富于肥料，土层之下则是坚硬而不适于农耕的土层。该地区的土壤在生态上比较脆弱，但经过亿万年的自然演化，该地区也发展出了适于地方气候的生态圈，用弗雷德里克·克莱门茨的顶级理论而言，^①在白人正式大规模开发该地区之前，该地区维持了相对稳定的生态圈。

3.2.2 天

天，指的是气候、温度，其核心是指降雨量。由于该地区土质的特殊性，降雨量对该地区的稳定具有决定性作用。正因如此，大平原干旱地区委员会才会认为：“整个区域的标志是低的年降雨量。”^②年降雨量不超过 20 英寸，而且下降的不规则，即：“经常以暴雨的形式在短期内密集地下完，受到温度的广泛影响，也被风所影响，风的平均强度不同于美国除了沿海地区外的其他地区。”^③沃斯特指出了深层次的气候根源：“从山脉过来的暖干气流，从北极席卷而来的冷干气流，和从墨西哥湾来的暖湿气流”相遇造成降雨，^④“尘暴地区几乎完全处在流动于山脉之间的加剧干燥的西风控制之下：仅仅在偶尔的情况下，雨水会从海湾过来”。^⑤

在这种大环境下，干旱间或到来，至少在 30 年代之前是不可预测的。从这一方面讲，该地区又是危机四伏，十九世纪末的大干旱就曾把大平原的大量居民赶向他方。即使如此，该地区还是维持了相当程度的生态稳定，虽然在 30 年代之前也曾爆发过沙尘暴，但还未能严重到刮出一个时代的程度：“肮脏的 30 年代”，其关键之处还在于伏于地表的草皮没有了。这些草皮并非自动脱落，从而使土地失去了最有力的防御武器。而草皮的存在与否取决于人事。这也是治理沙尘暴的关键所在。在大平原开垦草地的历史也是对美国西进运动在生态上的否定回答。

3.2.3 人事

19 世纪初，当泽布伦·派克等人考察大平原时，并未预见到这里将来能成

^① 克莱门茨的顶级理论参见：[美]唐纳德·沃斯特著，侯文蕙译：《自然的经济体系——生态思想史》，北京：商务印书馆，1999 年，第 249—301 页。

^② Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” August 27, 1936, in Franklin D. Roosevelt Library, Hopkins Papers, Box 13, Publisher: Hopkins Papers, FDRL, <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 87 页。

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 87 页。

我刚来到沙尘暴地区，我将很快离开。”^①

上述内容就是沙尘暴对该地区居民造成的危害，也是该地区居民参与沙尘暴治理行动的社会背景，只有了解了这一点，才能深刻地了解该地区居民们对政府的治理行动为何采取配合的态度。

第二节 沙尘暴起因分析

大平原地区的土地失去草皮的覆盖，而且天气干旱，使得土壤中的水分散失，土壤变成小颗粒，大风则把土壤颗粒掷到空中随风而散，形成了居民们所见到的、所闻到的和吃到的沙尘暴，成了小说家斯坦贝克、摄影家多罗西娅·兰格、记者盖格笔下的沙尘暴。沙尘暴的爆发原因则涉及到天、地、人三方面的原因。

3.2.1 地

地，指的是大平原的自然地理结构与植被状况，赫特认为在大平原南部主要有三种土壤，东部的黑钙土、西部的南方棕黑色土壤、科罗拉多东部的和新墨西哥东北部的棕色土壤，其中南方棕色土壤不适于种植小麦和易受风蚀。^②南部大平原土壤的特质是有粘性，小土壤颗粒结成大土壤颗粒，这种土壤在通常条件下不存在危害，但“长期的干旱会摧毁这种粘性，特别是当土壤被过度开垦时。当这种粘性被摧毁时，这种土壤就会易散成小颗粒并易被风吹走”^③

沃斯特谈到大平原土壤有两个特点：“第一是富含有机物的暗色的表面层，其颜色在东部是黑的，……而到了洛基山脉就变成了深褐色；第二是一个由有限雨水过滤作用所形成的盐碱聚集地带，通常是石灰碳酸盐……这种石灰质的物质在松散的表面下形成了硬质地层……在这一层中的土壤被称之为‘钙层土’(pedocals)。这意味着，比起潮湿气候下的土壤，它保存了更多的矿物质。如果有足够的雨水，它就可以生长大量的植物，但是同时，雨水也最终会把它里面可溶的营养物质都冲走。”^④

总之，这一切都证实了斯沃毕达的说法：在大平原，农业的关键在于 5 英

^① Lyrics as recorded by Woody Guthrie, *Dust Bowl Ballads*, Camden, N. J.: RCA Studios, 1940. Transcribed by Manfred Helfert, in Victor Bondi, ed., *American decades Primary Sources, 1930-1939*, Detroit: Gale Research, 2004, p. 449.

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, pp. 17-18.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 18.

^④ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第86页。

在这些日渐缩小的草地中,放牧量也不断增加,每头牛占有的草地数目急剧减小:“在 1880 年,大平原有 2,395,342 头牛、1,867,921 只羊和 333,031 匹马,平均每头家牛占草地 182 英亩;1890 年,大平原有 6,324,586 头牛、3,650,055 只羊和 1,439,776 匹马,平均每头家牛占 56 英亩草地;在 1900 年,大平原有 12,624,204 头牛、12,809,289 只羊和 2,630,585 匹马,平均每头家牛占草地 28 英亩;到了 1910 年,大平原有 10,555,935 头牛、10,212,654 只羊和 3,779,032 匹马,平均每头家牛占草地 31 英亩。”^①尽管在 1910 年,每头家牛平均占草地量比 1900 年有所回升,但从 1880 年到 1910 年的大趋势是牧畜不断增多,过度放牧的势头有增无减。

从 1880 年到 1910 年,在农作物内部的种植比例关系上,小麦取得了相对优势,其绝对数目不断增加;而整体上,除小麦以外的其他农作物,尽管较之小麦,其比例相对减少,但绝对量也得到了巨大的增长:“在 1880 年,大平原的农作物分别为:棉花 88,147 英亩、大麦和黑麦 90,269 英亩、燕麦 268,564 英亩、玉米 1,215,953 英亩、小麦 1,487,754 英亩、高粱:无数据、干草 711,427 英亩;在 1890 年,大平原的农作物分别为:棉花 271,262 英亩、大麦和黑麦 515,236 英亩、燕麦 2,305,220 英亩、玉米 6,098,080 英亩、小麦 6,547,412 英亩、高粱 51,405 英亩和干草 5,232,807 英亩;在 1900 年,大平原的农作物分别为:棉花 677,578 英亩、大麦和黑麦 1,062,490 英亩、燕麦 2,866,463 英亩、玉米 8,631,930 英亩、小麦 13,834,047 英亩、高粱 119,083 英亩和干草 8,160,405 英亩;在 1910 年,大平原的农作物分别为:棉花 2,689,365 英亩、大麦和黑麦 2,834,314 英亩、燕麦 6,182,491 英亩、玉米 13,783,975 英亩、小麦 18,867,770 英亩、高粱 1,180,947 英亩和干草 14,619,833 英亩”。^②

3.2.3.2 第一次世界大战期间的开发活动

总之,到了 1910 年时,大平原的开发活动已经进入了高潮,随后在 1914 年,爆发了第一次世界大战。一战的爆发是大平原农业发展的转折点,这也是沙尘暴爆发的起因之一,一战对大平原的生态产生了巨大影响。在一战中,美国加入了协约国,而此前,西欧小麦供应商俄罗斯的运粮通道被土耳其堵住,巨

^① Table 3. 2. Livestock in All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 47.

^② Table 4. 1. Acres Harvested in the Eight Leading Great Plains Crops in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 86.

为小麦王国和美国的面包篮，恰恰相反，当时的公众认为此地是美国大沙漠。1862 年《宅地法》的颁布推动了大平原的移民活动，在开发大平原的过程中，铁路公司扮演了积极角色，把政府赠予的土地出售给移民。

3.2.3.1 第一次世界大战之前的开发活动

在十九世纪末开发大平原的过程中，主要发生了两件大事，一是旱作农业技术的推广，二是小麦种植的初步确定。农场主在当时已经遭遇到短期的干旱问题，哈迪·坎贝尔发明了旱作农业，即：“在秋季进行深耕，压实底层土，不断地翻动沙尘覆盖物(dust mulch)，在夏季休耕——每年都让一部分土地空闲以保护水分。”^①而且抗旱能力强的“土耳其红麦”和高粱取代了 1890 年之前的主要农作物玉米。^②坎贝尔的旱作农业在本质上并不是对抗干旱，而是对抗水分的蒸发，目的是保护土壤中的水分，避免不必要的浪费。^③

就旱作农业而言，把土块把打碎以获取水分，则使土壤散成颗粒，夏季休耕则客观上加快了农场主对草地的开垦，结果：“农场主倾向于耕作更多的土地，超过了原来期望在农作物一年一熟时所种植的亩数。”^④旱作农业本质上是在缺雨的大平原建立一种可行的农业生态系统，并不是为了要保护大平原的生态环境。

从《宅地法》到 1914 年之前，大平原的草地开垦取得了很大的发展：“在 1880 年，大平原总共有 440,076,135 英亩土地，其中，庄稼地为 3,150,687 英亩，占 1%，而草地有 436,925,448 英亩，占 99%；在 1890 年，大平原总共有 372,134,144 英亩土地，其中，庄稼地为 16,263,898 英亩，占 4%，而草地有 355,870,246 英亩，占 96%；在 1900 年，大平原总共有 383,877,120 英亩土地，其中，庄稼地为 31,137,360 英亩，占 8%，而草地为 352,739,760 英亩，占 92%；在 1910 年，大平原总共有 385,175,040 英亩地，其中，庄稼地为 52,959,820 英亩，占 14%，草地为 332,215,220 英亩，占 86%。”^⑤上述数据有双重含义，一方面，大量的草地被开垦，农业生产得到了迅速推进，另一方面，随着草地面积的不断减小，大平原的居民正在不断逼近该地区生态的极限。

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 111 页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 111 页。

^③ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, pp. 40-41.

^④ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 41.

^⑤ Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 28.

雇佣帮手，雇主的妻女们忙着准备诸多食物的景象已经不见。拖拉机取代马匹作为动力也是农场主从经济的角度做出的选择。在大平原，牧畜的食物之一是种植的饲料，但随着一战对粮食的巨额需求，农场主用小麦生产取代饲料生产，所以饲料和饲草的缺乏导致了饲料的高价格，这使得拖拉机对农场主在经济上更具吸引力，在冬天，他也不需要去喂养6到8匹马。^①而且拖拉机与马匹相比较还有其他优势，即：“总而言之，拖拉机能够工作得更长久，更努力，使用更少的人类劳动而能比马能完成更多的工作。”^②此时的拖拉机较之以前蒸气驱动、价格昂贵的情形作也出了技术革新和价格调整。对农场主而言，农业机械化不但有心，而且也有力。风调雨顺的气候，一战对小麦的大量需求，巧舌如簧的推销商和银行信贷使农场主在经济上暂时有能力购买农业机械。此消彼长，在20到30年代，随着拖拉机的普及，马匹数量出现了惊人的下降：由1920年的4,500,000匹下降到1935年的3,000,000匹。^③

一位支援者在1914年描述了拖拉机的优势：“引进大型的农业机械是对发展北达科他农业利益的物质援助，一套犁、24英尺的耙子、4马力的播种机、八英尺长的收割机、巨大的44英寸圆柱分离器和自助系统，极大地促进了农业发展，……近来大拖拉机开垦土地的速度是每天15到30英亩，在巨大的前灯的帮助下，工作无昼夜之分，没有停顿，翻开了州农业发展的新篇章。这个钢铁怪物的工作能力相当于16到20匹马而不必浪费劳动力；在人员更替和人工照明的帮助下，能够一天24小时不停顿地征服大草原的草或谷茬。在操作中，它翻转草地、打包庄稼、耙地、播种都依靠操作者的意志。”^④

该评论者对拖拉机的赞许和推崇之情不言而喻，他所说的拖拉机的这些优势都可以在斯沃毕达在农忙季节不分昼夜的工作中得到证明，只有一点他说错了，他认为拖拉机在工作时轻便灵活，完全依从操作者的意志，从技术上讲的确如此，但在本质上，驱动拖拉机运动的是利润，斯坦贝克敏锐地认识到这一点，他把利润归结为其代言人：银行。在《愤怒的葡萄》中，这种认识入木三分：“汽缸的轰鸣声响彻了原野，与空气和大地合为一体，大地和空气都跟着颤动起来。发出低沉的声响。驾驶员控制不住它——它一直回转来。只要拨动一下操纵杆，就可以改变拖拉机的方向，但是驾驶员的两只手却不能随意播动，

^① Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 127.

^② Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 124.

^③ Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 131.

^④ Northern Pacific Railway, "North Dakota," in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, pp. 130-131.

大的粮食需求则由美国政府来提供，这推动了大平原在两方面的发展，一、增加小麦生产，二、使用拖拉机、联合收割机，农业开始实现机械化。美国政府把爱国主义政治与小麦生产相结合，认为小麦可以赢得战争，于是：“所有人都明白，宣传的意义是诱导农场主种植更多的小麦”。^①事实上，农场主也得到了经济上的鼓励，1914年12月，小麦为一蒲式耳0.87美元到0.99美元，到了1916年12月，麦价已上涨到一蒲式耳1.61美元。^②

农场主面临着有利于生产小麦的政治环境和市场环境，不仅如此，农场主还遇到了生产小麦的其他有利条件：温和的天气以及节省人力的拖拉机。

在整个战争年代，大平原总体上风调雨顺，大平原似乎已经屈服于农场主了，例如：“南部大平原中心区的平均降雨量略多于16.50英寸；在1918年达到18.86英寸，在1919年达到21.20英寸。”^③

一战使大量劳动力从农业生产中离开，导致农业劳动人手奇缺，农业工资也升高，在1918年，在北达科他的戈尔登瓦利县，农业工人工资为每天为3.50美元，而通常，工资应为2.00美元左右，^④而在堪萨斯，工资达4.50美元一天。^⑤坎弗认为：一战“奠定了两大革命性转变的基础，在农业生产方面转向拖拉机和政府大规模经营农业经济”。^⑥沃斯特认为：“远在欧洲的流血冲突对美国南部大平原产生了深刻的影响，不是使它迈向完全不同的方向，而是加速了已经在发展的趋势。”^⑦沃斯特指的发展趋势是大规模的资本主义农业生产。在大平原的8个州之内，农业生产为：“1879年，种植了12,200,000英亩；1899年，种植了53,500,000英亩；1909年，种植了71,600,000英亩；1919年，种植了87,800,000英亩。”^⑧一战结束后大平原的农业生产并没有被马上削减，因为西欧的恢复尚需要美国的进一步支持。

在开发大平原的过程中，拖拉机、联合收割机的作用值得探讨，因为它使农场主在理论上有了巨大的开垦能力和收获能力，而且也减少了对雇佣人手的需求，其取代雇佣人手的过程或许可比拟作“机器吃人”，之前在收获季节临时

^① Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 110.

^② Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 110.

^③ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 122.

^④ Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, pp. 125-126.

^⑤ Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 126.

^⑥ Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 129.

^⑦ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第114页。

^⑧ Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

的粮食价格，大平原是否能继续容忍农场主不计后果地挑战自然极限。滚滚沙尘暴给出了最终的回答。

3.2.3.3 20 年代的开发活动

在 20 年代早期，小麦市场出现了波动，小麦价格下降：1920 年小麦价格为一蒲式耳 2.50 美元，1921 年下降为一蒲式耳 90 美分，1924 年上升到一蒲式耳 1.5 美元以上，“1924 年到 1928 年小麦价格仍然相对接近非农产品的临售价格”。^①30 年代，情况仍未改观：1930 年，小麦的市场价为一蒲式耳 65 美分，于 1931 年降到一蒲式耳 25 美分。^②小麦农场主的对策是实现农业机械化，购买更多的拖拉机、联合收割机，例如：在堪萨斯，1915 年有近 3,000 台拖拉机，1920 年有 17,177 台，1925 年为 31,171 台，“到经济危机之前”，已有 66,275 台，而联合收割机的数字也经历了大体上相似的巨额增长，1925 年有 4,700 台，1930 年有 24,239 台。^③这些农业机械的增加还形成了一种不易改变的经营模式，即：“一旦在小麦收获设备上投资，一个农场主就不能很快地改种别的庄稼；他不得不种栽小麦直到机器实现折旧。越来越多的农场主被锁进了这个系统。”^④这个经济循环系统自身不断扩大，其代价是越来越多的草地被开垦，终于，这个系统被经济大危机与沙尘暴从经济上和生态上分别打破。

农场主的目的是：一方面降低生产成本，另一方面扩大小麦生产能力，结果：“在 1920 年到 1930 年间，在南部大平原 72 个县的农场的机械设备增加超过了一倍——达到了惊人的数目 84,689,732 美元。为了成功地经营一个大平原农场，必要投资也增加了。在 1920 年，每个农场的设备的平均价值是 772 美元；十年之后，它增加到超过了 1,300 美元，而且大部分投到了拖拉机、犁、联合收割机和卡车上。”^⑤

此时农场经营已处于如履薄冰的境地：如果农业市场进一步崩溃或大平原自然气候突然变迁，如果遭遇像 1890 年左右的大干旱，大平原将崩溃。不幸的是，在 30 年代，大平原的农场主同时遇到了二者，使情况更为复杂的是：此时的农场经济已不是开拓时期的生存经济，而是完全的商品经济，大危机与沙尘暴治理结合在一起，因此，罗斯福的沙尘暴治理政策已不是单纯的生态政策，

^① Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 47.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 42.

^③ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 49.

^④ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 51.

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 130.

因为造出拖拉机和派出拖拉机的那个怪物仿佛控制了驾驶员的一双手，控制了他的脑子和筋肉，给他戴上了眼罩，套上了口罩——蒙住了他的心灵，堵住了他的嘴，掩盖了他的理智，制止了他的抗议，……驾驶员并不比银行更爱土地。他尽可以夸赞拖拉机——赞美它那机器制成的表面，它那雄伟的力量，它那些汽缸震耳的吼声，但这究竟不是他的拖拉机。拖拉机后边滚着亮晃晃的圆盘耙，用锋刃划开土地——这不象耕作，倒象施外科手术。一排圆盘耙把土划开，掀到右边，另一排圆盘耙又把它划开，掀到左边；圆盘耙的锋刃都被掀开的泥土擦得亮亮的。圆盘耙把后面拖着铁齿耙又把小小的泥土划开，把土均匀的铺平。耙后是长形的播种机——翻砂厂里装置的十二根弯曲的铁管，由齿轮推动着，按部就班的在土里插进抽出，驾驶坐在铁座上，看着自己无意划出的那些直线，感到得意，看着并非自己所有和他所不爱的拖拉机，也感到得意。^①这不是农业耕作，这是对土地、对自然的屠戮，而不幸的是：这就是当时大平原农场主们所热衷的事业。

那位评论家只看到了拖拉机所具有的技术优势，还忽略了另一个事实，拖拉机使农场主更陷入债务危机中。在沙尘暴的爆发中，佃农的增加也被视为原因，农业部认为佃农对保护不属于自己的土地没兴趣。^②第一次世界大战对大平原农场主产生了双重的经济影响，具体表现为：一方面，使大平原的农业生产卷入了国际市场，^③大平原农场主拥有了广阔的销路市场，二是使农场主与银行信贷、农业机械生产者之间结成了联盟，而这种结合的唯一出路在于不计后果地尽可能多的生产小麦，因为：“在繁荣时期，很少有农场主节省下任何钱。他们的生活标准得到了提升，但大多数成衣、拖拉机、汽车和其他奢侈品现在都变成了必须品，并且要依靠贷款来购买。^④由俭入奢易，由奢入俭难，对大平原的农场主而言，被卷入了商品消费的浪潮中，正如沃斯特对哈斯科尔县地方感缺失的考察所证明的：大平原农场主此时形成的消费观的特点并不是节俭与自我克制。

沃斯的判断是正确的，一战是大平原农业走向国际商品市场的催化剂，它加速了这一转变，大平原从美洲大沙漠转变为了美国的面包篮，但现在，它已成为世界的面包篮，它的地位使它面临着双重危险：市场是否能提供足够好

^① [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第42页。

^② Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 121.

^③ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 121.

^④ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 122.

英亩，到 1930 年则为 831 英亩。^①

单向盘犁也被指责应为沙尘暴的爆发负责，这种犁可以有效地从根部除草，但会使土壤变为细细的粉尘。^②正如对拖拉机与联合收割机的讨论一样，技术并不是造成沙尘暴的主要原因。

在大平原的开拓史中，这一时期出现的名人是堪萨斯州哈斯科尔县的小麦女皇艾达·沃特金斯、格里利县的西蒙·菲什曼、俄克拉何马州锅把尔区的 J·H·格鲁弗，他们都是种植小麦的大农场主。^③在这一时期，最能体现沙尘暴爆发原因的代表是箱包农的产生，这些箱包农是经济投机与自然投机的结合，他们有着正常的职业，提供一份有保障的收入，借助于农业机器的帮助，租种土地赚取小麦利润，这部分农场主对治理土地并不感兴趣，而且比一般农场主在经济上抗打击能力强。

把农业统计数据相对比，便会发现这十年间大平原农业生产的巨变：“到 1920 年，大平原共有 383,547,320 英亩土地，其中，庄稼地为 69,026,950 英亩，占 18%，草地为 314,520,370 英亩，占 82%；到 1925 年，大平原共有 383,535,700 英亩土地，其中，庄稼地为 91,219,645 英亩，占 24%，草地为 292,316,055 英亩，占 76%；到了 1930 年，大平原共有 383,532,800 英亩土地，其中，庄稼地 107,243,963 为英亩，占 28%，草地为 276,288,837 英亩，占 72%”。^④在 10 年间，庄稼地增加 4%，草地缩减了 4%。

放牧产业也发生了巨变：“在 1920 年，大平原有：13,572,361 头牛、5,949,763 只羊和 4,590,730 匹马，每头家牛平均占牧场达 23 英亩；在 1925 年，大平原有：12,688,764 头牛，羊的统计数据未知，4,061,205 匹马，在 1930 年，大平原有：13,242,093 头牛、9,537,249 只羊和 3,337,749 匹马，每头家牛平均占草地 21 英亩。^⑤从 1880 年到 1930 年，每头牛平均占有草地量直线下降。

这十年间农作物种植的具体比例为：“在 1920 年，大平原有：2,716,409 英亩棉花、6,316,632 英亩大麦和黑麦、6,526,952 英亩燕麦、12,516,942 英亩玉米、30,706,054 英亩小麦、2,995,574 英亩高粱和 20,801,060 英亩干草；在 1925 年，

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 113 页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 117 页。

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 118 页——第 119 页。

^④ Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 28.

^⑤ Table 3. 2. Livestock in All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 47.

而且也是经济政策。

机器作为一种巨大的生产力量，使农场主的生产有利可图，即：“联合收割机去掉了小麦生产的上限。一个农场主可以尽可能多地种植小麦并收获它。”^①结果出现了贝内特所说的“恶性循环”，即：“更大规模地经营，更多的联合收割机投入使用，这节省了开支。当小麦的价格低于一蒲式耳 1 美元时，农场主只有开垦更多的土地，才有机会保本，看起来似乎如此。”^②大平原的农场主变成了现代化的农业经营者：经营着“轮子上的工厂。”^③

在大平原农业迈向现代化的同时，佃农的情况不乐观，即：“许多农场的实际购买者都是新来的定居者，佃农比率迅速上升，租用率从 1920 年的 24.9% 上升到 1930 年的 37.1%，1930 年的统计表明在 72 个县的 13,200 多户农场中，比起 10 年前的统计，驻地农场主（土地所有者或部分所有者）从 33,596 人下降至 29,596 人”。^④总之：“到了 20 年代末，在南部大平原核心地区的 64% 的农场主依靠商品粮生活”。^⑤其实，在一战结束到沙尘暴爆发的这段时期内，大平原的社会组织结构发生了剧变：佃农增多，这彻底打碎了托马斯·杰弗逊对依靠小块土地维持独立地位的杨基农民的理想，这标志着大平原的农业生产被彻底地卷入了资本主义商品经济，农场作为像企业一样的经济单元而在资本主义商品经济中沉浮。此时的南部大平原不仅在生态上是空前危险的，在经济安全上也是空前危险的，资本主义生产方式同时制造出了必然的恶果：经济大危机和沙尘暴。

小麦之所以能在大平原居于主导地位，除了自然原因外，也有市场原因，例如：“由堪萨斯州农业委员会在 1919 年进行的调查表明在国家西部，每英亩小麦可净得 1.89 美元，而在中部和东部，种植小麦，在每英亩上都赔钱。小麦是大平原农场主唯一能生产并成功地与其他农业区域竞争的农作物。”^⑥无怪乎南部大平原的农场主对这片土地充满信心。“天若有雨”的信条是建立在这种信任之上的，即：“同样的小麦能在沙尘暴地区的核心地区以在其他较润湿地区一半的代价生产。”^⑦该地区农业生产活动的兴旺也扩大了农场的经营规模：堪萨斯、科罗拉多和得克萨斯州 22 个高地平原县的农场在 1920 年平均面积是 771

^① Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 132.

^② Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 132.

^③ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 132.

^④ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, pp. 143-144.

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 147.

^⑥ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 48.

^⑦ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 56.

场主都忽略的。大平原的农场主们在拥有沃斯特所说的生态资本主义精神的同时，也拥有马克斯·韦伯所说的追求利润努力工作的资本主义精神，^①斯沃毕达承认在工作季节：

“我的拖拉机日夜班轰鸣着，每 24 小时，我能翻转 80 英亩土地，每隔 6 小时才停下来维修一下。我雇佣了一个人开着拖拉机从早上 6 点钟直到晚上 6 点钟。之后我将驾驶拖拉机整晚地工作。

任何一个小麦农场主都会告诉你在临晨 3 点钟到黎明时驾驶拖拉机是一项危险的工作，当时你睡意朦胧的工作。我经常无法睁开眼睛，当我想打盹几秒钟，仅因为出于本能紧握住钢轮上像钳子一样的把柄，才使我不至于掉下去被犁撕成碎片。许多人这样死掉，但我很幸运；我努力工作。”^②在利润的趋动下，人、机器和土地都被推向开发的极限。

3.2.3.4 沙尘暴爆发的文化根源

在资本主义经济体系中，人被异化成了机器，对拖拉机驾驶员、拖拉机、土地而言，表面上三者结合在一起，但实质上人与劳动工具、土地之间的感情却分崩离析，这种微妙而又深刻的感情是沃斯特所指的那种资本主义生态精神，这种感情被小说家斯坦贝克捕捉到了：“坐在铁座上的那个人，看去并不象一个人；他戴着手套和风镜，鼻子和嘴上套着橡皮制的防沙面具，他是那怪物的一部分，是个坐着的机器人……他看不见土地的真面目，嗅不出土地的真气息；他的两脚踏不到泥土，感觉不到大地的温暖和力量……他对土地既不熟悉，也没有所有权，既不信赖也无所求。如果撒下的种子没有发芽，那也不相干。如果长出来的幼芽在大旱天枯萎了，或是在大雨里淹死了，那也与驾驶员不相干，正如不关拖拉机的事一样。……庄稼生长起来，和收割的时候，没有人用指头捏碎过一撮泥土，让土屑从他的指间当中漏下去……土地在铁的机器底下受苦受难，在机器底下渐渐死去；因为既没有人爱它，也没有人恨它，既没有谁为它祈祷，也没有谁诅咒它。”^③从一战结束到 30 年代，拖拉机、联合收割机等机器的确得到了巨大发展，但是否就可以把拖拉机的使用归结为沙尘暴爆发的原因？就像《划破大平原的犁》中所意图表达的那样？

^① 资本主义精神见：[德] 马克斯·韦伯著，于晓、陈维纲译：《新教伦理与资本主义精神》，北京：三联书店，1987 年。

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 57.

^③ [美]约翰·斯坦贝克：《愤怒的葡萄》，第 42 页。

大平原有 5,641,285 英亩棉花、5,436,832 英亩大麦和黑麦、8,343,065 英亩燕麦、17,636,671 英亩玉米、28,132,316 英亩小麦、4,947,891 英亩高粱和 14,767,667 英亩干草；到 1930 年，大平原有 7,384,118 英亩棉花、8,726,487 英亩大麦和黑麦、6,487,039 英亩燕麦、18,663,619 英亩玉米、38,075,762 英亩小麦、5,647,081 英亩高粱和 13,543,937 英亩干草。”^①从 1925 年到 1930 年，小麦在多样化种植中继续保持了绝对优势的主导地位，同时在绝对数量上也实现了巨额增长，整个大平原的农业生产整体上出现了巨额增长。

斯沃毕达曾认为：“或许，大平原可以支持不确定数目的牧场主，依靠牛和马维持他们的生计”，但利益的刺激使小麦取得了农业生产的主导地位。^②牧场是日后罗斯福以及其他新政农业专家们所期许的农业生产方式，认为在生态上更适合大平原，但在此刻，决定农业生产模式的首要因素并不是生态优劣，而是有利与否，小麦的市场价值大，例如：“土地作为牧场使用时估价为约一英亩 10 美元，当种以小麦时被估价为一英亩 100 美元，尽管有许多抵押利息和增加的税需要支付，但一次好的小麦收成卖一个好的价钱所产生的利润相当于十年牧场的收入。”^③可见，只需开垦草皮，其地价可增加 10 倍，其收益亦可增加 10 倍。因此，大平原农场主开垦草皮是资本指引下唯一的发展模式，此时的联邦政府又推波助澜，“小麦赢得战争”的口号对农场主而言不只是爱国口号，也是利润的召唤。

小麦代替牧场在生态上是一次冒险，但农场主们经过仔细考虑，获得了与大平原赌博的勇气：大平原干旱地区委员会发现：“能找到的急端的例子是：在 20 年内，一个小麦农场超过 90% 的纯利润可集中在一年内获得”。^④种植小麦是在冒险，但赢面很大。整体上，大平原的农场主们掷出了骰子，最终他们赢来了漫天尘土和无尽的悔恨。詹姆斯·劳莱这位农场主表达了种植小麦的哲学，认为小麦种植是一项很确定的投资，以 10 年为例，小麦农场主会有失败的时候也会有收获的时候，但收获会最终弥补损失。^⑤

总之，从经济投资的角度讲，小麦种植是项明智的选择，但这个结论有一个大前提：大平原能容忍农场主挑战其自然极限，而这一前提却又是政府和农

^① Table 4. 1. Acres Harvested in the Eight Leading Great Plains Crops in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 86.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 67.

^③ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 68.

^④ Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 125.

综上所述,沙尘暴爆发的原因涉及干旱周期的到来等自然原因,但市场的盲目刺激,农场主借助于新农机设备过度开垦草地才是沙尘暴爆发的主要原因,而根本原因则在于盲目自发的资本主义市场经济和生产体系。

第三节 罗斯福政府对治理沙尘暴的思考

上文探讨了沙尘暴爆发的原因,本文则探讨罗斯福政府如何思考沙尘的起因与治理对策。第二节与第三节的内容存在某种类似,但本质区别是:对沙尘暴起因的分析是历史学语境,相关专家在著作中进行了比较和探讨,而罗斯福政府的思考则属于历史语境,他们受当时农业发展思想与社会问题的影响来看待沙尘暴问题,并提出了相应的治理措施。

1935年沙尘暴进入了联邦政府的决策视眼,罗斯福在1935年4月11日的信中表示:派农业部和联邦紧急救济署去调查干旱地区的沙尘暴并研究治理方案,并表示已经知道在推广条播和起垄项目。^①与民间资源保护队、田纳西河流域管理局等治理措施相比,罗斯福在治理沙尘暴时的特点是:视眼广阔,罗斯福把沙尘暴问题与全国性农业政策联系在一起,而且在更高的思考层次上看待该问题,认为:“几个月前,从西部大平原刮到大西洋的沙尘暴是对整个国家的一个警告,如果我们继续浪费我们的财产——土壤的肥力,这是我们的财富和生命的最终源泉,将会发生什么。”^②

罗斯福把沙尘暴视作自然界对人类开发活动的警告,这种思想对指导治理活动能起到高屋建瓴的作用,不过,罗斯福的治理思想仍有资源保护思想的影响,其表现是:一是强调功利作用,沙尘暴是对土壤肥力的损伤,即使对治理措施的思考,也强调获得积极的经济效益,认为:“你们已经了解了很多治理措施:鼓励植树造林;给公众机会,自愿地从贫瘠的土地迁移到肥沃的土地,在那里,可以满足双方的需要——换言之,美国的每一平方英里的土地都必须被最合理地使用。”^③显然,这是对追求土地利用效率的努力。二是积极规划,对于沙尘暴,罗斯福认为:“这是一个需要一百年才能完成的项目。”^④环境灾难

^① “Roosevelt to Governor Alf M. Landon, Topeka, Kansas,” Washington, April 11, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 367-368.

^② “Speech by Roosevelt, Fremont, Nebraska, September 28, 1935,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 438.

^③ “Speech by Roosevelt, Fremont, Nebraska, September 28, 1935,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 438.

^④ “Speech by Roosevelt, Fremont, Nebraska, September 28, 1935,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt*

拖拉机大为提高了农场主的耕种能力，但真正驱动拖拉机的不是石油，而是利润，斯坦贝克在小说中则称之为银行。拖拉机只是农用机械工具，它在使用方面是由利润指导。

就沙尘暴爆发的文化根源而言，沃斯特作了精彩论述，他认为最终驱使农场主不顾一切地开垦大平原的动力是一种资本主义文化精神，这种精神可视为资本主义精神所教导的生态价值观，它包括：

“1、自然必须被当作资本。这是一笔经济财富，可以成为利益和特权的源泉以及创造更多财富的工具。树木、野生动物、矿产、水以及土壤，都只不过是既可以开发也可以被运载的商品，因为它们的归宿就在市场。……自然机能上的相互依赖性在这种经济核算中也被打了折扣。

2、为了自身不断地进步，人有一种权利，甚至是义务去利用这个资本……

3、社会制度应该允许和鼓励这种持续不断的个人财富的增长……”^①

沃斯特从大平原农场主的开发行为中发现了这一文化现象，但它并不能成为沙尘暴形成的根本原因，真正的原因是资本主义市场经济在运行中以利润为准绳的必然结果。

在资本主义经济制度中，工人成为了机器的附属，人遭到了异化，而在大平原，大自然也遭到了异化，成为了产生利润的工具，大平原由牧场转为农场、主要农作物由玉米转为小麦、不断增加的佃农，这一切都是大自然被异化的结果，沃斯特所言的这种文化就是农场主在大自然被异化后的心态。滚滚沙尘暴的核心是金钱利润。在利润的刺激下，人对土地的感情并非依恋，以斯沃毕达为例，他在堪萨斯米德县的奋斗历程充满艰辛，但在他的书中并未表现出对土地的爱，而是描述了作为一名精明的农场主像个风险投资家一样不断尝试的历程。沃斯特本人也曾讨论过哈斯科尔县的地方感问题，他发现：“哈斯科尔县的居民在急于向其他地方寻求指导时，却没怎么注意他脚下的土地……更重要的在于这样一个事实，他们一直紧盯着城市社会的市场、时尚和生活标准。”^②正因为人与土地之间并未建立深厚的依恋，不了解土地的极限才导致了沙尘暴的爆发，所以，经济大危机与沙尘暴都在30年代出现并不是偶然的巧合，而是资本主义制度在经济发展与生态发展上遭遇挫折的表现，沙尘暴的爆发不仅仅是自然灾害，还是社会灾难，也是经济灾难。它的出现是资本主义制度的必然结果。

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，前言，第6页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第221页。

无知,谈到:“是的,我的朋友们,在那些过去的日子里,因为人们没有我们的知识,他们伤害了自然,自然发起了反击。我们当代人的任务是,恢复自然的富饶,这是我们曾一度从她那儿索取的,以便她能再次微笑,并使我们的后代得到更多。”^①罗斯福用缺乏知识来解释出现自然危机的原因,这种思想在思考过程中具体表述为:由于缺乏知识,导致大平原居民的耕种方式出现失误,罗斯福本人并未对沃斯特所说的资本主义文化动因展开任何评批。罗斯福对干旱地区的恢复计划是推进牧场生产,同时也不支持削减该地区的人口。稳定是罗斯福治理沙尘暴的特点之一。

整个30年,自危机主要是干旱、洪水、土壤侵蚀、沙尘暴,这使得罗斯福得以全盘思考人与自然的关系,并提出了治理自然的综合计划,这就是曾提到过的区域计划,即:

“通过频繁的和明显的沙尘暴、洪水和干旱,自然已经给了我们警告,如果我们想要保护我们自己和我们的子孙后代,我们就必须保护自然资源,这种自然资源是一个国家生命的源泉,当还有时间时,我们必须行动。

经验已经告诉我们要谨慎地使用我们国家的自然资源,就要长远规划。洪水、干旱和沙尘暴非常真实地表明自然拒绝容忍人类继续违反它的规则。谨慎地经营不仅仅要求从事反对这些灾难的工作,而且还需要仔细地规划以防止它们发生。此类计划要求协调许多相关活动。”^②

此处,罗斯福所表述的治理思想并未超出治理沙尘暴的基本准则:一是要小心谨慎地利用自然资源,二是要推行长远规划。

罗斯福在此指导原则上推出了关于治理沙尘暴的观点,即:“大平原区域的问题是缺乏雨水、相对高速的风、疏松、易碎的土壤和不合时宜的农业生产方式。该区域的自然性质使得解决大平原干旱的问题并不像解决穿过该流域的水电力问题一样。”^③在此罗斯福指出依据自然的不同条件考虑不同的联邦治理体系。

罗斯福对大平原自然灾害的了解并非纸上谈兵,他曾见证过9个州的干旱情况,罗斯福认为:“由于新的干旱席卷整个大平原地区、西部玉米带的各州和

^① “Speech by Roosevelt, Vincennes, Indiana, June 14, 1936,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 531.

^② “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 68.

^③ “Roosevelt to the Congress,” the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 69.

的爆发非一夕一日之功，而治理也应着眼于长远的未来，罗斯福了解到治理工作的长期性，追求土地利用效率，并准备进行一个长期治理计划，他的长远规划也不是不无道理。罗斯福的这两种指导思想被贯彻了下来，其思想在大平原干旱地区委员会的报告中得到了体现。罗斯福总结到：“在我们国家的历史上，我们第一次开始那项目，因为我们第一次开始明白我们必须依靠遵循自然规律、驾役自然以代替违反自然规律、伤害自然。”^①

在1936年1月10日的新闻发布会中，罗斯福认为开垦不适用的耕地种植小麦是引发沙尘暴的原因，即：“引起沙尘暴的唯一原因是我们把土地用于错误的目的，本应该作为牧场，但我们把它们用来种植小麦。”^②这奠定了罗斯福治理沙尘暴的基本方法：调整土地的使用方向，使大平原的农业生产由耕作转向牧场。

罗斯福在治理沙尘暴时是以三种自然现象为出发点来分析的：干旱、土壤侵蚀、风蚀，其中风蚀是土壤侵蚀的一种，为了对症下药，罗斯福对风蚀区域进行确定，罗斯福谈到爆发沙尘暴时的区域，认为它包含：

“得克萨斯锅把尔地区、俄克拉何马西部、堪萨斯西部、内布拉斯加西部、南达科他西部——仅凭记忆讲——北达科他西部、蒙大拿的一大部分、科罗拉多的东部、新墨西哥的北部。

……它相当于所有新英格兰、所有纽约、所有新泽西和所有宾西法尼亚加在一起。那是国家一片非常巨大的区域”。^③

1936年1月15日，罗斯福对风蚀区域进行了确定：“我提到的某些区域在得克萨斯西部、俄克拉何马西部、堪萨斯西部、内布拉斯加西部、北达科他西部、南达科他西部、科罗拉多东部、新墨西哥的某一部分和蒙大拿，如果继续耕作，上述区域都会被吹跑。”^④

尽管风蚀区与干旱区有某些出入，但整体上相互重合，这就确保了罗斯福的治理具有针对性。罗斯福把先前移民开发北美而引发的自然危机归咎于他们

and Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 438.

^① “Speech by Roosevelt, Fremont, Nebraska, September 28, 1935,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 438.*

^② “Press Conference, Executive Offices of the White House, January 10, 1936, 10:55 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 469.*

^③ “Press Conference, Executive Offices of the White House, January 10, 1936, 10:55 A. M.,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 469.*

^④ “Roosevelt to Senator Morris Sheppard of Texas,” Washington, January 15, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945, Volume One, p. 471.*

理问题时把天气因素排除在外,认为:“没有理由相信,大平原区域基本的因素:气候温度、降雨量和风已经历了任何根本的变化。从此以后,该区域的未来必须依靠在某种程度上,哪种农作措施能够适应自然条件。”^①还谈及:“大平原区域的气候属性不会被任何人类行为所改变,尽管它们会慢慢地改变,变得更好或变得更坏,但我们仍然无法预测自然天气的周期。”^②因此,治理目标是以尊重自然规律为前提条件,而且委员会确信:“通过在干旱地区的旅行和早已记录的资料补充,很明显,我们所遭遇的不仅仅是一个短期内的救济问题,该问题早已由几个联邦政府部门在处理,而是一个长期的涉及重新调整和重新组织的问题。”^③委员会在此实际上提出了一个问题:如何把短期治理与长期项目相结合。委员会的目标是稳定该区域的经济,确保每个家庭的收入稳定等,^④委员会对此的思考是:“治理步骤必须连续、不间断和耐心地进行。一个相当稳定的农业经济必须被建立起来,被维持并被交给下一代。”^⑤

委员会对沙尘暴的起因进行了归类:不合适的农作方式、一战对小麦生产的刺激、过度开垦草皮和过度放牧,其中有两点原则值得特别指出,一是认为:“不知是幸运还是不幸运,定居西部大平原的活动恰好发生在40年干旱周期的结束和现在已经结束的降雨周期的到来之际。这样,发生在19世纪末和20世纪早期的短暂和偶然的干旱被认为是例外,并未被视为警告”。^⑥这种观点把沙尘暴的起源又推向了偶然因素,归因于机遇的误会,这自然有利于对农场主的责任加以开脱,更不会去反思在生态灾难背后所潜藏的经济制度问题。这种观点也说明了罗斯福政府对大平原经济的基本态度:在了解了天气因素之后致力于维持稳定持续的发展模式。

另一条原因是,委员会认为政府的推行的一系列《宅地法》难辞其咎,认为:

“他们被应该是他们天然指导的政府所误导。联邦政府的宅地政策,它保

^① Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.ht>

^② Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑤ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑥ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

更往南的各州，上述保护水资源的工作正在扩展。在中西部，水资源的保护并不是如此紧急，在这儿，更多工作是控制土壤侵蚀和修建农场通往市场的道路。”^①罗斯福在此意指以工代赈，一石二鸟，既救济了公众又从事了治理干旱的工作，他在1937年9月28日表示要避免进一步开垦草皮和过度放牧。^②总之，在罗斯福的计划中，大平原的未来取决于当地社会是否适合当地的自然条件。

罗斯福为了进一步了解大平原的旱灾情况、沙尘暴情况并商讨治理事宜，由1936年成立了大平原干旱地区委员会负责专门调查此事，在任命莫里斯 L. 库克的信中，调查目的、范围先行做出了判断：“我要求你担任大平原干旱地区委员会的主席，执行一项调查任务，寻找最有效地利用大平原地区自然资源的方法，特别是寻找可行的措施补救下列地区的灾情：密苏里、普兰特、阿肯色流域，俄克拉何马锅把尔区和得克萨斯锅把尔区以及附近区域，干旱给这些地区带来了广泛的损失和打击了许多当地居民。”^③罗斯福为了更有效地利用自然资源，积极寻找补救措施，这是资源保护的考虑，考查区域是把风蚀区域包含在内的。

罗斯福对沙尘暴的爆发原因提出了假设，要求委员会加以确认，即：“我们假设有广泛流行的、代表了一般文明进程的发展模式和定居方式。很可能在这个降雨量相对少的区域，从国家更湿润地区带来的生产模式不能适应现在该地区的自然条件。”^④罗斯福在此的认识与先前的认识一脉相承，但也有某些不同，他言外之义是把沙尘暴的起因归于一种误会，免除了对农场主过度开发的责备，更谈不上对沃斯特所说的资本主义文化进行批评。在沙尘暴爆发的诸多原因中，对利润的追求是根本原因，事实上，在整个新政期间，罗斯福一直在致力于调控自由放任的市场经济。此处，罗斯福却未对此作更多的讨论。不过，他仍然坚持了他的看法：大平原的自然灾难源于对土地不恰当地利用。

8月16日，委员会提交了报告，其中，承认注意到罗斯福的指示，^⑤该报告并未脱离罗斯福对沙尘暴的认识。委员会认为将提供一个长期计划，在考虑治

^① “Speech by Roosevelt, Washington, September 6, 1936,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 569.

^② “Speech by Roosevelt, Bonneville Dam, Oregon, September 28, 1937,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 133.

^③ “Roosevelt to Morris L. Cooke, Administrator, Rural Electrification Administration,” Washington, July 18, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 541.

^④ “Roosevelt to Morris L. Cooke, Administrator, Rural Electrification Administration,” Washington, July 18, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 541.

^⑤ Morris L. Cooke, et al., “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

发展和使用。”^①这表明罗斯福政府治理沙尘暴的指导思想仍然是以效益为目标的资源保护,而且还辅以正确的农耕方式,如修建水坝等措施。^②

罗斯福除了强调牧场的优越性外,并未完全放弃农耕,委员会在此采取了一种物尽其用的折中态度。委员会在讨论了各项治理措施后,要求联邦政府、地方政府、农场主个人三者间相互合作与协调,由联邦起主导作用;委员会一直把沙尘暴的治理作为一项经济任务来完成,并把它与一个全国的农业政策相联系。^③这种态度与罗斯福的态度是一致的,确实,沙尘暴的治理不是某一区域的地方问题,因为:“大平原的未来不仅涉及现居住在该区域的 2,500,000 多居民及其子孙后代的未来;也涉及到所受影响的各州的近 10,000,000 居民的未来,还涉及到更深远、更潜在地影响到全国 120,000,000 人的未来。”^④显然委员会对罗斯福的具体治理思想进行了阐述,其最终治理方案并未对资本主义制度进行反思,对利润并未多作挞伐,而是侧重于调整开发手段,属于技术治理范畴。

第四节 农场主对沙尘暴的治理

南部大平原地区的农场主们饱经沙尘暴之苦,对沙尘暴有着切肤之痛,尽管罗斯福政府主张在治理沙尘暴的活动中,联邦政府发挥主导作用,^⑤但冲在沙尘暴治理最前线的是农场主。农场主对沙尘暴的治理行动分为:固守在该地区,积极自发寻找治理方案,最后在联邦政府的资助下有组织的开展治理沙尘暴的活动。

那些留下来的农场主对联邦政府开展的沙尘暴治理至关重要,大平原干旱地区委员会认为:“国家已经从大平原居民的勇气和持久中获得利益”,^⑥委员会不鼓励区域内无目的地移民,并思考该区域应该能承受多少人,但决不想让该地区成为经济荒漠。^⑦

^① Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^② Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑤ Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑥ Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑦ Morris L. Cooke, *et al.*, "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

持土地分配面积小而又要求每块宅地的一部分应该被耕作，现在看来这造成了不可估量的伤害。1862 年的宅地法，限制每人的持地量不超过 160 英亩，在西部大平原，这是对过度耕种西部大平原的一种刺激，而且因为那种原因，几乎必然导致贫困。

接下来扩大授予个人持地量的措施并没有解决那个问题。一项对北达科他和蒙大拿的宅地持有量的研究表明，在北达科他东部，160 英亩足够支持一个家庭，在北达科他西部和蒙大拿，二到三倍这样规模的土地都不够用，在后者的区域里，几倍大的赠地是必要的。

令人震惊的记录是到 1916 年之前，在《宅地法》中仅有 60% 的用户运行良好；从那时起，仅 45% 的用户应该受到警告。”^①

在此，《宅地法》固然导致了过度耕种，但委员会认为它还导致了另一个恶果：贫困。这反映了委员会看待沙尘暴的视角，他们不只是从生态的角度，而且也是从政治和经济的角度加以考虑，《宅地法》在大平原的失败是对杰弗逊杨基农场主理想的打击，而大平原干旱地区委员会追求的核心目标是：稳定、持久而能抗干旱的经济局面，委员会认识到：“1934 年和 1935 年的沙尘暴使每一个生活在洛基山以东的美国人都认识到严重地做错了一些事”，^②至于具体损失：“有把握地讲，大平原 80% 的土地处于某种程度的侵蚀。大平原多达 15% 的土地已经被严重地侵蚀和永久地伤害了。”^③委员会提出的治理目的是：维持该区域的标准生活；发展抗旱的经济；调整现有的资助体系；团结地方机构；规范迁移活动；改变税收体系；保护水土。^④

委员会确定了一系列行动方案，其中体现了 20 年代格雷的土地利用思想和罗斯福合理利用土地思想的计划是：“依据土地使用类型把该区域分成小区，每一类型都是该小区土地最适宜和最安全的使用类型；另外，决定哪种农业生产方式和工程治理最适合哪种类型的土地。某些贫瘠的区域应该永久地退出商业生产。在可耕种的土地上实施诸下土壤保持措施：重新植草、等高耕作、起垄、修建梯田、条播种植和继续种植防护林。适于当地特点的植草示范项目应该被

^① Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^② Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

价格，我前面所受的损失就都可以得到弥补。”^①最后一句话并非虚妄之言，委员会所提及的，20年内90%的纯利润可在一年之内获得。^②大平原的自然气候呈极端变化的特点，一旦风调雨顺，这儿又是全美国的面包篮。大平原居民的希望是建立在一种自然投机的基础之上的，是充满风险的，而这种投机正是联邦政府所反对的。

联邦决定建立抗干旱的农业体系，这是从自然条件最坏的前提做出打算的。可见，大平原居民与干旱地区委员会对未来的期望稍微有些偏差。要想在沙尘暴地区坚持下来，居民的心态必做出某些重大调整，他们并不是顺从自然，而是用幽默、讽刺来自我解嘲，斯沃毕达也学会与他的邻居用俏皮话交谈，结果：“他惊讶地看着我，我仍被我自己的转变所震惊。在前些年，我对待晚上的灾难（沙尘暴——译者注）是非常严肃的；而此刻，我正在取笑它。”^③这心路的转变是必然的，也是必须的，因为：“当黑暗袭来时，幽默感，硬着头皮充英雄，或者孩子气的不负责任，就像4月份的天气那样，也可能和躲避尘暴的地窖一样有价值。”^④事实上，大平原居民的这种乐观、这种幽默只是一种精神上的防护手段，他们对大平原之外的讥讽无法置之一笑，而是异常敏感，他们对斯坦贝克的小说不满，对亚历山大·霍格描绘该地区惨状的油画表示愤怒。斯沃毕达认为：“我们这些居住在大平原的人并不认为该区域已变成那样，我们仍然对陌生人的批评感到忿恨。”^⑤

在严重的自然危机面前，大平原居民仍然能坚持下来的另一个原因可以从历史的角度加以考察：从1935年到1940年间是农场主的生产活动接触动了大平原的自然极限，自然开始反弹的时刻。早在联邦政府认定要在该地区建立一种适合自然条件的变化，并抗击干旱的农业体系之前，大平原的居民已经在进行历时几十年的尝试了。具体内容可分析数据：

“在1935年，大平原共384,602,580英亩土地，其中，庄稼地有118,914,807英亩，占大平原土地的31%，草地有265,687,773英亩，占大平原土地的69%；在1940年，大平原共383,220,480英亩土地，其中，庄稼地有105,019,416英亩，占大平原土地的27%，草地有278,201,064英亩，占大平原土地的73%。”^⑥

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 76.

^② Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 150.

^④ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第22页。

^⑤ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 135.

^⑥ Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains*:

民众在沙尘暴地区逐渐开展了一系列自救活动，斯沃毕达的经历提供了处于坚守状态下，农场主奋斗的个案。当沙尘暴开始时，他咨询有经验的邻居，结果：“依照他们的意见，一旦土地被风吹，就没有机会去挽救庄稼；唯一知道阻碍土壤运动的方法是条播种植。这意味着犁开相对平行的、间隔为 20 或 30 英尺的深沟，呈东西方向，横贯风向。这种耕作会阻碍沿着地面的风的力量，并允许细小的泥沙般的土壤颗粒填在挖开的沟中”。^①这是防止风蚀的民间举措，民众的参与应该是踊跃积极的，斯沃毕达谈到：“在该区域，所有人都抓住这个细微的机会去挽救庄稼。”^②斯沃毕达对此干劲十足，谈到：“不顾任何困难，我坚持工作，直到我所有的土地都被起垄”。^③

在整个 30 年代，面对年复一年的沙尘暴，农场主必须有坚忍不拔的精神和持久的心态才能坚持下来，当斯沃毕达 5 次种植小麦而只收获一次时，仍然坚持乐观的态度，认为：“你可能会认为我相信在大平原种植小麦是无利可图的。但我不惧惩罚，在此，我又种植了小麦，仍抱以希望。”^④对来年报以希望，对发展充满乐观主义精神，使大平原人赢得了“来年人”的称号，“天若有雨”被盖格描述为大平原居民的普遍心态，^⑤这从一个侧面反映了该区域居民对未来的憧憬。不过，在与自然的对峙中，农场主也表现出了消极的一面，例如斯沃毕达谈到：“在米德县，仅有我们 5 个人对我们的土地起垄。”^⑥在米德县的普遍情况是：“许多农场主在徒劳地挽救他们的庄稼之后，已经没有钱去买燃料和油。剩下的少部分人仍有资金可以投资在工作上，只是不认为有必要去阻止他们的土地被风吹走。他们感到失去了一季的农作物已经够艰难了，并未与风作斗争；现在只能放任不管等风蚀停止。”^⑦可见停止努力的农场主分为两类，一类是缺乏进一步治理资金，另一类是缺乏正确的认识。而这两个缺陷都是可以通过联邦政府提供援助而克服的。

大平原地居的居民在迭遭重创的情况下仍然坚持，其原因是多样的，斯沃毕达本人认为：“一茬接一茬的种植庄稼而无收获的经历甚至打击了我，但我认识到现在停止会使我在时间、工作和金钱上遭受重大损失，所以我又一次像其他人一样乐观，分享着持久的观点：一旦我收获一次好的庄稼，并遇上合适的

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 59.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 59.

^③ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 60.

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 62.

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 28 页。

^⑥ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 75.

^⑦ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 75.

分析相关治理机构的行动。

3.5.1 治理土壤侵蚀机构的建立及变迁

3.5.1.1 土壤侵蚀局

在 20 世纪 20 年代, 贝内特就已经开始关注土壤侵蚀的问题, 不过他指的是水土侵蚀, 而罗斯福在上台之前, 已经对植树造林防止土壤侵蚀形成自己的见解, 因此, 在 1933 年 10 月, 在内政部分成立了土壤侵蚀局, 贝内特任局长, 由联邦公共工程紧急救济署提供 5,000,000 美元, 后来还拨去 5,000,000 美元用于该部门,^①该机构为反危机的临时机构, 是反经济危机反和自然危机的结合。

当时, 土壤侵蚀局面临着严重的土壤侵蚀局面, 美国每年土壤侵蚀损失 3,844,000,000 美元, 在 1,907,000,000 英亩被调查的土地中, 有 857,386,922 英亩土地受损, 受风蚀之害的土地为 322,961,231 英亩, 受到沟状侵蚀之害的土地为 337,000,000 英亩, 其中 4,000,000 英亩不宜农耕。^②水土侵蚀局的对策是建立示范工程, 到 1934 年 4 月, 建立 24 个示范工程, 其中有 20 个流域示范项目。^③

在 1935 年 2 月 23 日, 内政部部长伊基斯收到贝内特的信, 主张增加属于土壤侵蚀局的民间资源保护队的分配数目, 当时, 土壤侵蚀局已在 23 个项目中有 51 个民间资源保护队, 但仍不敷用, 在 39 个已获批准的项目中, 仍有 16 个项目需要人手, 而将来扩大项目中包含 100 个示范项目, 需要 500 个民间资源保护队。^④在这些数字的背后, 贝内特断言: “我们确信是时候确认土壤侵蚀局作为负责农业用地的土壤侵蚀问题的主要机构的这种地位了。”^⑤而这种主要地位的确立则意味着对其他负责水土保持项目的部门的活动进行重新协调, 因为: “由林业局领导的民间资源保护队从事的控制土壤侵蚀的工作经常与土壤侵蚀局更多完成的项目重复和冲突。”^⑥因此, 机构调整势不可免, 即: “为了更高效和更广泛地支持行政机构处理水土保持问题, 紧迫要求采取行动移除重复和冲

^① A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

^② A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

^③ A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 109.

^④ “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 357.

^⑤ “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 357.

^⑥ “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 357-358.

从 1880 年到 1997 年间,在 1935 年,大平原的庄稼地占大平原土地的 31%,草地占大平原土地的 69%,这是庄稼地占地的最高峰时期,1940 年的庄稼地占大平原土地的 27%,比 1935 年的 31% 回落 5 个百分点,相应的草地的百分点上升 5 个。从 1940 年到 1997 年,庄稼地的百分点一直在 27 到 29 之间徘徊,但一直未增至 1935 年的 31%。^①可见,大平原的居民已经在 30 年代的经济危机和自然危机中发展出了相对合理的耕地生产百分比。

如果再审视,从 1880 年到 1935 年,庄稼地的百分比是从 1% 上升到 31%,^②从 1880 年到 1997 年的一百多年的跨度来考察,大平原在 1930 年代,在沙尘暴爆发的时期正是农场主在大平原对生产方式探索的定型时期。因此,干旱地区委员会一直追求的长期农业计划并不是开始于 1930 年代,而是开始于白人进入大平原时期,开始于《宅地法》(1862 年)时期,30 年代的沙尘暴是大平原进化该地区的农业生产方式和自然选择的手段,农场主的坚持努力以及联邦与州地方政府的合作便利了这一历史性进程的实现。

该结论还可以获得其他数据的支持:“在 1935 年,大平原有牛 12,995,308 头、羊 9,895,846 只和马 2,670,803 匹,每头家牛平均占 20 英亩草地;在 1940 年,大平原有牛 10,613,025 头、羊 8,765,936 只和马 1,637,512 匹,每头家牛平均占草地 26 英亩;从 1880 年到 1997 年每头家牛平均占草地量从 182 英亩降至 9 英亩,^③平均数量总体下降,但草地总数却在 1935 年的 265,687,773 英亩附近变迁。其他类似的还有农作物产量,尽管数目在 1940 年之后有增加,但总耕地面积却未改变,一直在 1935 年到 1940 年之间浮动。^④可见,农场主不自觉地成了历史的工具,为维护大平原的生态稳定做出了贡献。

第五节 罗斯福政府对沙尘暴的治理

罗斯福治理沙尘暴是从经济角度、干旱角度、水土保持角度等各方面看问题,进行综合治理。本文打算分析相关治理机构、治理立法、治理拨款。首先

Agriculture and Environment, p. 28.

^① Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 28.

^② Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 28.

^③ Table 3. 2. Livestock in All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 47.

^④ Table 2. 3. Land in Crops and Grassland, All Great Plains Counties, in Geoff Cunfer, *On the Great Plains: Agriculture and Environment*, p. 28.

之中。

到1935年3月20日，罗斯福已经下定了决心，认为：

“无论如何，经过全面思考涉及运行的相关因素，并摆出了所有其他的考虑——不论从任何角度思考问题，我得出了唯一正确的意见——作为一个运行机制问题，土壤侵蚀局应该转入农业部。

比起其他宽泛的目标，它的运行机制更多的涉及到农业问题。”^①

罗斯福的判断依据是依该局与农业部的工作关联更多。他对内政部部长伊基斯动之以情，晓之以理：“我已经和贝内特谈过了，我认为，他个人更愿意呆在内政部，因为你曾给予他们优越的待遇。但无论如何，我着眼于通常的行政安排常识和规划，毫无疑问，土壤侵蚀局与农业部比与内政部有更多的业务往来。”^②从上述言论判断，水土侵蚀局转归内政部是有利于相关行政工作的开展，是罗斯福优化行政运行的举措。至此，土壤侵蚀局的去向问题已然在行政框架内部获得解决，接下来则面临着更至关紧要的问题：如何由暂时性的临时机构变成常设性的国家机构。

随着沙尘暴的日愈肆虐，国会认识到了水土保持的重要意义，确认到：“……浪费农场、牧场和国家林地中的土壤资源和水分，从而导致土壤侵蚀，这是对国家福利的一种损害，至此宣布：国会的政策是为控制和防止土壤侵蚀提供永久的支持……”^③国会允许土壤侵蚀局转变为水土保持局，这是水土保持事业发展历程中的巨变、质变。

比较罗斯福时期的另一件大事：罗斯福为使民间资源保护取得常设地位而进行的活动，则可发现土壤侵蚀局成功的原因。土壤侵蚀局在前期努力中，逐步确立了在处理土壤侵蚀问题中的主导地位，而这是保护队一直努力却未达到的，保护队一直以雄厚的人力、物力支持各项资源保护工作的开展，但在行政运行中始终扮演了后备军的角色，主要起支援与扩充作用。尽管在具体的项目运行中，保护队与各个资源保护部门的工作融为一体，成为该部门工作的一部分，罗斯福对保护队规模的削减也严重地影响了各部门具体工作的开展，但最重要的一点：保护队却始终未最终形成自己特有的工作对象与工作方法，而这

^① “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, March 20, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 363.

^② “Roosevelt to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, March 22, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 364.

^③ Report of Chief of Soil Conservation Service (Washington, 1940), 5, in A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 110.

突，并在土壤侵蚀局、美国林务局和其他政府机构之间充分的协调工作。”^①

随着防治土壤侵蚀工作的开展，一方面该工作还需要进一步扩大，另一方面，必须重新定位土壤侵蚀局的治理地位。作为治理土壤侵蚀问题的主要部门，必须对其他相关部门的类似工作进行整合。此时，贝内特并未提及最关键的问题：作为反危机的临时机构的最终去向问题，不过，该部门不但扩充项目范围，还要承担更重要的治理责任，任重而道远，对该机构取得常设国家机构的问题已是呼之欲出。

在对土壤侵蚀局进行的重组中，它由内政部转入农业部，其实现途径有两种：1、通过总统发布行政命令进行机构重组；2、通过总统的立法权进行调整。如果土壤侵蚀局从内政部转归农业部，这势必会影响到与内政部门内各相关部门的合作计划，相关部门有：印第安事务办公室、放牧控制部门、田纳西河流域管理局、紧急保护工程署（即民间资源保护队）、密西西比河流域委员会、加利福尼亚三角洲委员会。^②据判断，土壤侵蚀局的转移对这些部门的影响不大。^③

土壤侵蚀局按照当时的建立法令，应该到 1935 年 6 月 16 日到结束，该局却预见到了被延长的命运，其佐证为：“因为土壤侵蚀局正与农业大学制定协议，土壤侵蚀局的州代表被指导准备计划把救济与土壤侵蚀局的工作相结合”。^④到 1935 年 3 月 7 日，在农业部部长华莱士给罗斯福的信中透露：议员马文·乔已拟定使土壤侵蚀局永久化的议案。不过，此时讨论的重心是土壤侵蚀局转入农业部的合理性，他认为：“土壤侵蚀局的工作是杰出的，但它的大部分工作（此类工作为纽约时报所提及的工作——译者注）是农业工作，是与农业实验站和延伸机构在私人农场上进行的”，^⑤而内政部与农场主的关系相当糟，^⑥言外之意是该局转入农业部是合理的安排。显然内政部与农业部为该局的归属处于争执

^① “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 358.

^② “[Enclosure 2] Donald R. Richberg, Executive Director, National Emergency Council, to Roosevelt,” Washington, February 28, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 358-359.

^③ “[Enclosure 2] Donald R. Richberg, Executive Director, National Emergency Council, to Roosevelt,” Washington, February 28, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 359.

^④ “[Enclosure 2] Donald R. Richberg, Executive Director, National Emergency Council, to Roosevelt,” Washington, February 28, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 359.

^⑤ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, D. C., March 7, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 361-362.

^⑥ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, D. C., March 7, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 362.

水土保持局对沙尘暴地区的土地进行了航空拍摄,对土地种类进行分类甄别,用各种颜色加以标示,结果:“把大平原的地图变成一幅抽象的表现主义杰作。他们还画出了侵蚀的程度和种类,对农田的每一角都有核准的治理步骤,这样农场主们就没必要自己去摸索治理办法。例如,在第三类型的非常厚实的黏土地上,使用第2、第6及第15项技术。”^①总之,水土侵蚀局在治理沙尘暴的技术上实现了突破,不过,从技术上的突破到技术的普及还有一段很长的路要走,而联邦最终是通过资金援助和水土保持区来推广技术的使用。

3.5.1.3 州水土保持区

在1936年8月,大平原干旱地区委员会曾提及:

“很明显,如果个人土地所有者被允许任意处理他的财产,就会最终毁坏他们自己和危及他邻居们的财产,而且,也不会有永久性的农业体系或永久性的土地。我们建议:在现有的法律框架内或合乎宪法的立法之内,考察约束这些所有者的可能性。受影响的州已经在强烈的地关注此类问题。

在这一步上,联邦政府可作为一个建议者进行行动,就像它早已经在《州水土保持区法》中做得一样,在去年,该法由农业部的土地政策委员会、水土保持局和法务官办公室合作制定。最近,这项立法的文本已被印刷和分送给各州考虑。”^②

此处,委员会暗示应该对土地私人所有者对财产的使用进行限制,其限制手段就是《州水土保持区法》,因为《州水土保持区法》把权力下放于个人农场主之手,因此,国家实际上只是起支援作用,该法只是一种对农场主进行限制与开展合作的手段,委员会把它与区域法相提并论,认为:“先例可以在区域法规中发现,该法规由大多数美国城市为了保护它们自己,反对有损于公共利益的土地使用而制成的。在威斯康星和明尼苏达,区域法已经开始在郊区施行。对它自己财产的保护要求对私人所有的财产权利进行某些限制。”^③在委员会看来,水土保持区与水土保持技术无关,而是与限制私人财产权的使用权有关。

(1) 罗斯福政府对推行水土保持区的思考

农场主是否会接受这种对自己有所权进行限制的法规?罗斯福经过对干旱

^① [美]唐纳德·沃斯特:《尘暴:1930年代美国南部大平原》,第296页。

^② Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Morris L. Cooke, *et al.*, “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

是土壤侵蚀局所具有的优点，它力主协调其他相关部门的土壤保护工作，尽力避免工作上的冲突与重复，最终形成术有专攻的有利局面。保护队与土壤保持局的这种本质差别从前文贝内特的信中便可窥见一斑：他力主为了更好的执行土壤侵蚀局的任务要求更多的保护队，但在具体工作方面却主张与其他部门相协调。^①

保护队的成立是资源保护与经济救济相结合的产物，虽然延续了 9 年多，但始终与救济并未彻底分离，这种与经济危机捆绑式的生存方式使保护队的运行历经波折。就起源而言，土壤侵蚀局与保护队在本质上并无二异，但滚滚沙尘暴和严重的土地侵蚀状况使国会对侵蚀的危害认识达成了一致：认为这是对国家福利的损害，^②因此，使资源保护得以与经济救济的角色相分离，摆脱了短期内受经济波动影响的缺陷，使土壤侵蚀局成为国家常设机构。

3.5.1.2 水土保持局

土壤侵蚀局对个人农场主采取的是示范说明的教育方针，罗斯福曾认为：“我认为土壤侵蚀局与其他联邦机构和州机构合作从事控制土壤侵蚀的工作进展缓慢，但确实要说服农场主，让其认为在事实上，从事此类工作是个人事务与爱国义务。”^③这说明该工作在落实到私人农场主方面进展缓慢。

水土保持局成为常设性国家机构，便于治理活动，因为资源的破坏与滥用所产生的恶果可能是经过长期努力才可治愈，就沙尘暴而言，尽管于 40 年代初由于治理和干旱周期的结束而消亡，但在 50 年代和 70 年代又分别出现，自然环境的变迁以及造成的巨大压力像布罗代尔所说的中时段一样，只有常设的国家机构才能对此进行追踪和即时反馈。水土保持局取代土壤侵蚀局既是行政机关内部优化治理土壤侵蚀的结构，也是美国政府对自然危机深刻认识的产物。水土保持局在工作方法上与土壤侵蚀局的工作方法变化不大，真正使水土保持局的工作落到实处，走出单纯的示范项目阶段，使所示范的知识变为实际成果的关键行动是州水土保持区的建立。

^① “[Enclosure 1] Hugh H. Bennett, Director, Soil Erosion Service, to Harold L. Ickes, Secretary of the Interior,” Washington, February 23, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 357.

^② Report of Chief of Soil Conservation Service (Washington, 1940), 5, in A. L. Riesch Owen, *Conservation under F. D. R.*, p. 110.

^③ “Roosevelt to Reverend A. C. Millar, Editor, *The Arkansas Methodist*, Little Rock, Arkansas,” Washington, March 22, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 365.

产价格下降了很多。斯沃毕达本人也曾在此期间希望收购某块土地，但在亲自参观之后取消了该计划。

其实，不论华莱士的上述言论是托辞还是某种真实的想法，在罗斯福及其政府的规划中，都不存在成立区域性专职治理机构的想法，罗斯福在全国的资源使用区域规划中提及干旱区域，但仔细考查罗斯福的整体思想便可发现：他的意图是以大河流为基本划分单位，推行流域治理。事实上，仅管罗斯福政府并未确切得知干早期将到底持续多久。但毫无疑问，干早期最终将结束，新的润湿期终将要到来。因此，到时候，沙尘暴治理机构的命运也将成为问题，所以，委员会的建议（不论将来干旱与否，要发展适于该地区自然状况的农业经济）比成立专职的区域治理机构更为明智。沙尘暴地区与田纳西河流域最大的不同之处在于田纳西河流域侧重于水流，而该区域侧重于农业，农业则是一个更为复杂的问题，罗斯福把该地区的农业问题与发展稳定的全国性农业政策相联系，认为：“我们将进行长期地努力反对低价和干旱。”^①沙尘暴与经济大危机对农业生产的影响在经济上是类似的，他提到：“美国农场主需要一个永久性的农业政策，其中，一个永久性的土地利用项目将占有重要的一席之地。农场主们要求确保不再发生下例悲剧，像在1932年当他们获得好收成而按价出售时，产生的灾难性后果不亚于旱灾所为。坚定的政策必须在好的年份和坏的年份维持一样的农业价格。当我们遭遇旱灾时，它必须起作用；当我们的庄稼丰收时，它也必须起作用”。^②这就使得沙尘暴治理变得复杂起来，它不仅是单纯的生态建设，也是波及甚广的经济建设。因此，联邦对沙尘暴区域并未采取类似管理局的专而精的治理模式，而是采取多视角治理的方式。从经济视角而言，把它与稳定持久的全国性农业计划相联系。也正因如此，才会出现比1933年的《农业调整法》更具有资源保护意义的1936年的《土壤保护和家畜分配法》。

从1937年2月5日开始，罗斯福开始推行《州水土保持区法》，罗斯福在给得克萨斯众议员罗伯特·H·伍德的信中认为在1938年在各州统一落实《土壤保护和家畜分配法》存在困难，提醒：“但如果你注意到水土保持局的控制土壤侵蚀和在流域内进行的保护水资源的项目，我向你推荐农业部的《标准州水土保持区法》，该法是农业部为了便利该项目而制定。”^③在此，罗斯福把该法作

^① Franklin D. Roosevelt, "On Drought Conditions," <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^② Franklin D. Roosevelt, "On Drought Conditions," <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^③ "Roosevelt to Robert H. Wood, Texas House of Representatives, Austin," February 5, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 13.

地区的9个州的实地考察后,描述了该地区公众的心态:“在干旱地区,民众不惧怕使用新方法去迎接自然的挑战,并改正过去的错误。如果过度放牧损害了牧场的土地,他们愿意削减放牧。如果某些麦地应该转为草场,他们愿意合作。如果种植树木可防风或停止土壤侵蚀,他们愿意与我们工作。如果要求修建梯田、夏季休耕或庄稼轮作,他们愿意执行。他们准备去适应,而不是去与自然法则相冲突。”^①总体上,罗斯福在此的描述是正确的。

在沙尘暴持续不断的压力下,大平原地区的公民们甚至准备走得更远,1937年,西南农业联合会的三位领导人致电罗斯福:“在沙尘暴地区,干旱状况已经达到了非常严重的状态,要求极端的行动。我们请求联邦政府为了保护沙尘暴地区的生命和财产……在联邦政府的监督下,工作必须马上开展,用一支由拖拉机和起垄种植机组织起来的队伍在一流地操作和在系统的命令下,在沙尘暴地区的南部和西部从事保护土壤的工作,未开垦的土地不去触及,直到整个区域被治理”。^②在此,农场主们呼吁在联邦政府的统一规划之下开展治理活动,甚至还主张在沙尘暴地区实行军法管制。^③这一点已经对美国传统的民主制度构成威胁。在堪萨斯州也有类似的请求,而州长拒绝了该建议,但同时也表示要不遗余力的帮助农场主。^④

1937年5月12日,在俄克拉何马州博伊西城的一次会议中提到了成立沙尘暴管理局的建议,该建议比较符合罗斯福在全国范围内推广区域规化的建议,在该规划中,罗斯福也自认为干旱可以作为规划机构的地理划分依据。但上述提议最终被农业部部长华莱士所否决,雷·杰克逊认为华莱士之所以否决该提议的原因在于他害怕“(沙尘暴管理机构)以法定的政府价格收购土地,将会降低整个区域的土地价格。”^⑤他对此不以为然,认为此时,沙尘暴地区的土地已无价值。^⑥他这个判断是正确的,在经济危机和沙尘暴的打击下,该地区的地

^① Franklin D. Roosevelt, "On Drought Conditions," September 6, 1936, publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^② Pamela Riney-Kehrberg, "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity," *Agricultural History*, Vol. 66, No. 2, History of Agriculture and the Environment, Spring, 1992, p. 142.

^③ Pamela Riney-Kehrberg, "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity," p. 142.

^④ Pamela Riney-Kehrberg, "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity," pp. 142-143.

^⑤ Pamela Riney-Kehrberg, "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity," p. 143.

^⑥ Pamela Riney-Kehrberg, "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity," pp. 143-144.

方法。”^①事实上,治理沙尘暴的良药是雨水,但在干旱的条件下,这一万能良药可遇而不可求,在此前提下,土质与降雨导致了对不同工作方法的需求,因此,客观上就无法成立类似于治理局的专门治理机构,因此,适宜本地地理状况的水土保持区便成为理想的治理工具,一方面可以协调该区域小范围内的治理工作,另一方面也可以与州、农业部的大治理政策相结合,是处理地方治理事务的实质性治理机构,这也符合罗斯福对联邦、州和地方政治作用的期盼,他提醒到:“记住,联邦和州政府仅做一些广宽泛的规划工作。一个既定项目的实际工作来源于地方。地方需要依据地方情况起垄。地方项目只有在得到项目所在地的建议和帮助后才能做出决定,项目所在地能提供最好的建议。”^②

在1937年2月16日的信中,农业部部长华莱士建议罗斯福向各州推荐该法的实施,认为:“许多州的立法机构正处于开会期。他们大多数会思考相关立法,使他们与联邦合作开展防洪和控制土壤侵蚀的计划。我想你给各州州长们写一封信要求他们考虑该相关立法,这么做应该是合适的”。^③该法案的适用范围应该是防洪与防止土壤侵蚀,因为该法案在本质上是对某一小流域的水分进行治理,该法案的另一项功用是弥补水土保持局所开展的示范工程的不足,即:“已经采取了行动开展示范工程,但仍有很多工作需要完成。单独的示范工程的项目不足以完成控制土壤侵蚀的工作。此类工作仅仅指出了发展方向。”^④示范工程需要从民间资源保护队、水土保持局的技术专家的展示转化为农场主们的实际行动,这是保持区成立的一个原因。

治理沙尘暴应统一行动,因为:“对某些土地侵蚀控制工作的失败,特别是此类土地位于流域或分水岭的源头,这使得问题进一步复杂化,这能把土壤冲到或吹到其他土地上,使在流域或分水岭的任何其他地方控制土壤侵蚀的努力更加困难。”^⑤

斯沃毕达结合自己的实际治理经验辛酸地谈到了邻里之间在治理中的相互牵制作用:“如果我没有翻整我的土地,土地的沙尘会迅速得毁坏我邻居的小麦,而那是违反我的原则的。在之前的两年里,这个人的土地的尘土吹到我的土地

^① Franklin D. Roosevelt, “On Drought Conditions,” <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^② Franklin D. Roosevelt, “On Drought Conditions,” <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^③ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 22.

^④ “Roosevelt to Governor James V. Allred, Austin, Texas,” Washington, February 23, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 26.

^⑤ “Roosevelt to Governor James V. Allred, Austin, Texas,” Washington, February 23, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 26.

为把水土保持工作落实到州的工具。

《州水土保持区法》在整个农业部的土壤治理措施中占有核心地位，早在1935年的《水土保持法》中已责令地方成立水土保持委员会，作为花费联邦资金的前提，现在，水土保持局的工作已越过单纯的示范阶段。^①因此，《州水土保持区法》本应该是由州立法机构制定，但此项工作仍未取得很大进展，因此，农业部的土地委员会才会制定一部分可供州参考使用的立法，其目的是：“这项法案提供建立地方保护区的授权许可，保护区有权利建立和指导地方项目以防止水流淤塞和土壤侵蚀。”^②该法案并非单是针对土壤风蚀，而是针对如何处理保持水分的问题，其目的类似旱作农业，它致力于为农场主提供一种组织方式，因此，它的外延宽广：“该法案足够宽广，可以为地方在流域防洪方面提供合作的基础。”^③该法案是30年代联邦政府对州的一种间接干预，因为只有州才能处理这个阶段的控制侵蚀的问题。是联邦为州的具体行动提供指导，它也简化了政府与个人之间的合作形式，即：“联邦政府将与一个负责任的公共机构合作而非与大量的私人农场主合作。”^④它也是联邦政府充分调动州、地方、农场主合作的工具，即：“为联邦、州、个人之间开展合作处理全国范围内的水土保持工作活动，它将进一步建立一个合适的基础。”^⑤这也达到了大平原干旱地区委员会所主张的各级机构与个人合作处理沙尘暴的目的。而且也是对治理机制的重大变革。

从经济角度而言，成立沙尘暴治理局已经不可能，即使从地理角度而言，该机构也不可能成立，尽管田纳西河很难被驯服，但整体上可以依靠不同位置的水坝使之像一条河流一样处于控制之下，而大平原地区的地理状况则更复杂，罗斯福认识到：“我试图使大家明白：在整个干旱区域，治理干旱没有简单的万灵药，治理计划必须依靠本地的条件，因为这些条件随着年降雨量、土壤的性质、海拔和地表的状况而不断变化。水分和土壤的保护方法会在一个县和临近的县有所不同，适用于牛羊生产县的工作方法不同于在小麦县或玉米带的工作

^① “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 21.

^② “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 21.

^③ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 21.

^④ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 21.

^⑤ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, February 16, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 21.

在该法案的制定过程中，M·L·威尔逊起了重要作用，他本人也同利连索尔一样，信奉地方分权思想，认为像美国这样一个大国，华盛顿无法包揽一切，为了效率应该向州、地方授权。^①而且这种地方分权必须落到实处，官方政策必须与民间行动合拍。^②比较利连索尔的思想，便可发现二者在本质上并无区别，由于土质等地理环境的特点，使得在大平原地区虽然无法成立类似于管理局的大治理机构，但在更微观的层次上，完全可以成立地区性的微型管理局。

事实上，水土保持局在农业上面临的困难与管理局在田纳西河流域农业发展上所遇到的困境完全一样：人与技术的分离。水土保持局通过租用、购买等手段获得了受到侵蚀的农场的土地，在其上从事修梯田、起垄、推行轮作制等各项防止侵蚀的土地治理措施。但水土保持局很快便发现它的示范工程的影响不超过周围 15 英里的范围，^③但农场主却对接受此类项目存在疑问，威尔逊认为：“好的，农场主们来参观项目。之后他们回家，学会如何在自己的农场上处理该事务。他们对自己说，‘好的，对那些家伙们而言，修建梯田是件容易的事情。他们所要做的是招集一些挣高薪的官员拿着技术草图，划出梯田，之后带来重型装备。好了，我从哪儿能找钱得到那些重型装备？我并不知道如是否能修成梯田。如果一条梯田被冲毁了或破了，接下来，我又该如何？’”^④资金、技术阻碍农场主开展治理活动，示范工程耗资巨大，也非单个农场主所能承受。

管理局的农业政策之所以成功并不在于它仅仅推广的是新技术，还在于它推广免费的肥料，使农场主有能力启动项目，农场治理沙尘暴的关键之处也在于处理好投入与收益的问题。为此，威尔逊想到了保护区的主意，他了解到：“保护区是一个地方政府的机构，像一个县或一个市，由一个州的法律所建立，该区域是为了建设水利项目和调节水流，使水流用于灌溉，诸如此类。它主要处理水的问题，它是个地方组织。它既对土地征税也从州立法机构获得补贴，以此作为运行的财政收入。它保护水资源和便利灌溉。”^⑤在此提及的保护区的政治地位和功能与日后成立的水土保持区的政治地位、功用一致，故保护区亦可被视为水土保持区的起源之一。

^① Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," United States Department of Agriculture, Soil Conservation Service, February, 1990, p. 6.

^② Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 7.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 74.

^④ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 13.

^⑤ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 14.

里,而他并未采取任何措施防止它,但我却从未没有不对他的庄稼损失负责,我并不打算采取对他人福利漠然置之的态度,而这种态度却正变得很流行。”^①这说明对沙尘暴的治理必须要打破狭隘的土地所有权对治理活动所造成的限制,要求农场主采取统一的行动,而沙尘暴造成的危害也决非是对个人、对区域利益的损害,而是对公共利益的损害,漠然置之与放任自流的态度得以变得普遍则说明治理形势很紧急,需要马上采取合适的组织形式,对农场主进行联合训练。当风向改变,当斯沃毕达的土地对邻居造成损伤,邻居要求其治理时,他认为:“在这儿有很多人像我的邻居,对他人的福利漠不关心,却非常关心自己的利益。我曾有过类似的遭遇,但从未发现有效的反击行动。我为了我自己的利益也为了他的利益治理土地,我尽量愉快地从事这项工作。”^②因此,水土保持区也是一个教育项目,也是以公共利益为核的组织形式。

罗斯福政府对治理思考的视角、治理对象自身的地理特性、水土保持局项目的开展、示范项目的局限、农场主单个治理效果差强人意等诸多因素相结合,最终决定了在沙尘暴地区成立的治理机构不是类似于管理局的大治理机构,而是范围较小,组织形式灵活的治理机构:水土保持区,因此,大平原干旱地区委员会才会认为:“危机是对民主制度的一次测试,我们相信我们不必建立机构去执行任何专制的权力就能处理好问题。”^③

水土保持区的成立也体现了罗斯福的自由观,他谈到:“我的一些朋友肤浅地谈到任何个人都有权利利用自己的财产做任何自己想做的事,联邦、州和地方政府无权干预此事,他们错误地称之为‘个人的自由’。我并不同意他们,也从未同意过他们,因为不像他们,我所考虑的是美国的未来。是的,我的自由观并不允许个人或团体从事破坏自然的活动以至于伤害他们的邻居,特别是伤害美国未来子孙后代的利益。”^④因此,水土保持区是对个人权利的一种规范,它具有深刻的政治影响,罗斯福认为:该法案组织水土保持区作为州下属机构,使经过选举之后的土地使用规范成为立法,“该法案促使农场主采取必要的合作行动”。^⑤

(2)《州水土保持区法》的制定

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 95.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 98.

^③ Morris L. Cooke, et al., “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ “Speech by Roosevelt, Bonneville Dam, Oregon, September 28, 1937,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 133.

^⑤ “Roosevelt to Governor James V. Allred, Austin, Texas,” Washington, February 23, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 27.

人”。^①这是该法案对现实治理情况的一种准确判断，以佃户为例，被指责为了利润而不爱惜土地，对土地治理缺乏兴趣，而箱包农的来去自由也是造成沙尘暴的主要原因之一，该法令最终打破所有者、使用者之间的界限，以使用权为调节目标，这无疑是正确的，因不作为而造成自己土地的土壤侵蚀，会对周边的治理工作造成困扰，这是对公共利益的损害。

该法案从治理技术的角度出发，对土地使用方法进行协调，这也是对罗斯福所说的自由观进行阐述。该法案并未从根本上改变资本主义土地所有权，也未从根本上改造以利润为目标的资本主义农业经营模式，更谈不上从根本上矫正沃斯特所指称的资本主义生态观。这并不是一个激进的农业措施，它只是在推广一种集体治理行动，其中要求农场主们相互间开展合作活动。正如沃斯特所言：“它的作用是通过怀疑者的再争取和对持异见者的整治，来检查示范区以外新技术的实施情况。”^②水土保持区是水土保持局地方化的延伸与手段，其成立原因在于：“休·贝内特和芬尼尔仍察觉到，新的农作方式，如果不是出自联邦的专家之手，而是出自受他们影响的那些人所管理的社区团体，就会更受欢迎。”^③水土保持区的运行得到了公众的支持，在南部大平原的新第六区，到了1940年有37个水土保持区，约190,000,000英亩，为沙尘暴地区的五分之一。^④因此，该区的成立的重要意义在于为农场主与沙尘暴治理技术之间的鸿沟架起了可以沟通的桥梁，与管理局所推行的草根民主类似，水土保持区是对农场主在治理义务上的授权，是地方分权思想在社区推广的结果。

水土保持区的组织形式的核心是确保农场主们能够平等、民主地开展合作。本质上是对农场主之间所拥有和受管制的权力进行分配。首先，成立州级机构——州水土保持委员会，成员为州内相关的农业技术官员，并邀请农业部派一名成员。^⑤其目的是为了强化州与联邦政府的联系。^⑥

委员会拥有诸下权力：为水土保持区提供技术援助、监督保持区的工作、协调区与区、区与农业部的合作，发布项目信息。从总整而言，该委员会是管

^① Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture, "A Standard State Conservation Districts Law, 1936," p. 4.

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第300页。

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第300页。

^④ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第301页。

^⑤ Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture, "A Standard State Conservation Districts Law, 1936," p. 5.

^⑥ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 35.

在美国的政治体制中，联邦与国会无权建立州级下属的地方机构，只有州级立法机构才有此权力，因此，威尔逊谈到了要把保护区的工作范围扩展到保护土壤的工作范围，认为：“我并不喜欢它们被限制在仅仅处理水的问题。我需要保持区可以处理土壤侵蚀的问题。我想做一些我们在《宅地法》做过那类的事情。我希望地方授权。我希望授权处理基本的问题，为某一个特殊的领域制定一个资源保持计划、在农场中建造梯田、改变庄稼种植、扩大和种植保护土壤的农作物、治理水分流失和风蚀问题。我希望农场主们能通过保护区这种合作的方式来规划和完成上述任务。”^①在制定《水土保持区法》中的设想是把水利治理单位扩展到土壤治理机构，而在《水土保持区法》制定完成后，则是把该机构延伸到治理洪水领域。可见此类机构只是农场主互助合作的组织形式，灵活多变，其实质是对农场主的个人行为进行矫正。菲利普·M·克拉克认为此项创举是威尔逊对资本主义民主制的应用。^②威尔逊敏锐的认识到农场主在开展治理活动方面有心无力，无足够的资金去承担工作，因此，联邦的作用就是提供资助，即：“事实上，我们都同意农场主所需要的只是联邦政府直接提供的资金、资金或可得到资金的方法。”^③而州和地方政府则可协助农场主达到此项目的。州水土保持区在政治结构中的地位反映了美国公众对宪法的灵活使用，在此意义上，管理局的性质类似于水土保持区，在本质上：“管理局它是一种组织形式，使联邦政府、州政府、地方政府共同合作促进田纳西河流域的发展”。^④

威尔逊最终阐述了将要拟定的水土保持区的基本思想框架是由农场主自己运行掌握实权，同时也为水土保持局提供合作的机会。^⑤

（3）《标准的州水土保持区法》的内容

《标准的州水土保持区法》对土地使用权和土地占有权进行了考虑，使用“土地占有者”或“土地的占有者”来指代“任何个人、公司或社团，其将拥有所有权或即将占有使用位于该地区内的任何土地，该地区即在该法案下成立的水土保持区，其土地所有者不论是所有人、出租者、承租人、佃户或其他

^① Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 14-15.

^② Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 15.

^③ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 17.

^④ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," p. 22.

^⑤ Douglas Helms, "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick," pp. 26-27.

范在该地段的使用进行修正。^①

事实上,地区法院是作为最后需要惩罚时才出现的司法机关,而调节委员会本质上是土地使用规范的裁决者与“法庭”,水土保持区有权与其他区、州和国家农业部门开展相关合作。至于保持区在期满之后存亡绝续与否则完全操纵在农场主手中。^②

州水土保持区的缺陷是:它只是对土地使用者的使用权进行限制,但对资本主义市场并未加以触动,对土地所有制没有触动。因此,保持区面临着一个致命缺陷:外来土地占有者对土地使用者的投票压力,水土保持区的生存不取决于是否符合资源保护和发展的长远规划,而屈从于市场压力。一旦大平原的自然气候缓和,新的降雨周期重新到来,自然危机一旦消除,水土保持区的农场主们面对利润的诱惑和压力会导致水土保持区的瓦解。

与水土保持区类似的思考是1878年J·P·鲍威尔提交的关于干旱地区的报告。鲍威尔在报告中把大平原中部至太平洋沿岸确认为干旱地区,^③认识到在干旱地区定居的情况不同于东部,^④鲍威尔已经认识到降雨量在该地区低于20英寸,这不利于农业发展,而须对灌溉加以重视。在大平原地区,最宝贵的财富不是土地,而是对土地发展至关重要的水,对灌溉权的控制就是对土地真正的控制,^⑤这一点也被后来的大平原干旱地区委员会所认可,但对大平原干旱地区委员会影响最明显的是对宅地面积数的质疑。

鲍威尔认为:“草是如此稀少,以至于牧场主必须要有大量的区域来支持他的畜牧业。通常,单独的4分之一平方英里土地对他毫无价值;牧场面积完全无法满足最贫穷的牧场主之需”。^⑥必须扩大牧场面积,因为:“对一个牧场而言,4平方英里土地是必须的最低数目,更大面积的牧场也是需要的;对牧场主而言,至少2,560英亩土地才是有价值的,在某些地方,这个数目还应该更大些。”^⑦即使扩大了宅地数目,上述标准仍然是不够的。牧场主与牧场主之间因为对水的

^① Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture, "A Standard State Conservation Districts Law, 1936," pp. 22-25.

^② Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture, "A Standard State Conservation Districts Law, 1936," pp. 26-28.

^③ J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," Washington Government Printing Office, 1879, p. 1.

^④ J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," p. 4.

^⑤ J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," pp. 3-43.

^⑥ J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," p. 21.

^⑦ J. W. Powell, Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," p. 22.

理州内水土保持区的机构，但水土保持区运行的真正权力并不在委员会手中，而在农场主手中，这可以从保持区的产生程序、运行过程等得到见证：要成立一个水土保持区需要至少 25 位土地使用者联合向州水土人委员会提出申请，最后州委员会需要在预期成立保持区的土地内举行投票会议解决问题。在委员会做出决定成立保持区时，必须对地理因素给予足够重视，如“土壤的构成”、“侵蚀的分布”、“通行的土地使用方式”、某些特殊区域、分水岭等各项问题。最终，委员会将是否成立水土保持区的问题交由农场主投票决定，只有该区域内的土地使用者才有权投票做出最终决定。此类活动的费用由委员会负担。如果大多数投票者同意，委员会方才有权设立水土保持区。其中保持区中有 5 名监督，2 名由委员会任命，3 名监督由地方选举，保持区内的所有土地使用者都有权选举三位监督，并提名多位候选人，其选举费用仍由州水土保持委员会支付。其中任命的两位监督是技术专家，监督委员会内部的决策原则仍是多数决定制，监督委员会的职责：进行技术调查，在区域内协调指导各种防止土壤侵蚀项目，从事各种保持水土项目的日常工作。对农场主而言，监督委员会类似于保持区处理日常事务的行政机构，但委员会之开展活动的依据是土地利用规范，这也是成立水土保持区的重要原因。该规范的制定与修改都掌握在土地使用者手中，其运行原则依然是大多数同意原则。^①土地使用法规本质上是农场主的自律原则，也是对农场主治理沙尘暴活动进行统一和协调的规范，其目的是为了避免出现象斯沃毕达似的困境，打破在沙尘暴治理过程中邻里活动不一互相牵制的僵局，用沃斯特之言是对“持异议者的争取与整治”。^②它既是对治理技术的要求，也是对土地使用者治理权力的确认，表明在水土保持区内，治理沙尘暴是土地所有者共同的义务，是推广水土保持局示范工程治理技术的平台。

唯一可以对土地使用规范进行变更的是土地的自然性质。作为一种法规，对违反者施以惩罚是必须的。在地方法院的裁决下，可对违反者处以一定数额的罚款。在监督委员会对违反者提起诉讼和地方法庭进行审判之间的规训体制中，调节委员会起了进一步明晰事实的作用。该委员会的三名成员在水土保持区的建议与赞成下由州水土保持委员会任命。该委员会的任务是当统一的土地利用规范不适合具体的地理自然条件时，由该委员会进行调查并对土地使用规

^① Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture, "A Standard State Conservation Districts Law, 1936," pp. 5-22.

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 300 页。

的农场主也要加以鼓励。^①

早在 1935 年春,联邦紧急救济署就开始资助该项目,堪萨斯州收到 250,000 美元,农场主每英亩收到 10 美分补贴,“雇人从事该工作则每英亩收到 40 美分”,在汉密尔顿县则补贴燃料。^②同年,因为该项目:得克萨斯州锅把尔地区收到 500,000 美元,新墨西哥州则收到 400,000 美元,^③

到 1936 年,联邦政府对紧急起垄项目持更积极的支持态度,通过《土壤保持和家畜分配法》为此拨款 2,000,000 美元。拨款的具体过程则较为复杂,这对农场主的心态产生了一定影响,斯沃毕达谈到:“通常,拨款过程有太多的手续干预,并且,附加的条件对许多农场主长期以来引以为荣的独立感是种打击。为了获得一份资助,农场主不得不向县代表申请,并签署声明,宣布:他是一个需要资助的人,不能借到足够的钱来买燃料和汽油从而对他的土地进行起垄。之后,才会给他一个信贷机会,使他获得大部分资助。”^④斯沃毕达的观察很很仔细,的确,因为这种顾虑有一些农场主放弃参与该项目。^⑤为此造成的物质损失不得而之。尤其是起垄计划的前提是万众一心、联合行动共攘义举,虽不像是后来的水土保持区一样是明显的组织性行为,但仍是一场大规模的统一行动,而部分农场主的不参与,对组织行动也是巨大的打击。不过,就总体而言:“大多数农场主赞同该项目,并渴求开始从事该项目。”^⑥在项目中,1936 年春的 2,000,000 美元拨款中花费了 1,422,591.53 美元,其中:堪萨斯州的 42 个县得到 500,000 美元;科罗拉多州的 21 个县得到 530,000 美元;新墨西哥州 17 个县得到 250,000 美元;俄克拉何马州的 6 个县得到 220,000 美元,得克萨斯的 25 个县收到 500,000 美元。^⑦

相较之 1935 年的拨款行动,该年在拨款时,政府采取了更慎重的态度,斯沃毕达观察到:“许多前一年申请并得到政府资助的农场主,他们其实没有该项资助也可以从事起垄工作,在今年,当他们再一次申请时,他们遭到了严厉第批评和简短的否决。”^⑧而且对于要求数额超过治理需求的农场主,则削减申请

^① [美]唐纳德·沃斯特:《尘暴:1930 年代美国南部大平原》,第 44 页。

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 69.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 70.

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 107.

^⑤ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 70.

^⑥ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 70.

^⑦ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, pp. 70-71.

^⑧ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 157.

利用等原因还应该进一步联合,形成类似水土保持区的联合体。由 9 名或更多的农场主进行联合申请,占有公共土地面积达 2,289 到 2,370 英亩土地,在联合的占地内可相互依靠,共同开发生产。^①对也牧场主持类似的考虑。^②在鲍威尔的考虑中,应对缺乏雨水的策略是扩大耕种面积和推广合作。他并未考虑到资本主义市场对农业的影响,而是认识到在新政期间罗斯福所认识到的一条真理:该地区的农业生产必须与该地区的自然条件相适应,农场主要适应该地区而不是盲目地改变该地区。与水土保持区相比较,鲍威尔也并未触及土地所有制的问题,而是对农场主对水的使用权进行了规范,本质上,他的构想也可视为水土保持区的前身之一。

3.5.2 联邦政府资助的紧急起垄项目

起垄防止沙尘暴是联邦与南部大平原的农业专家们提出的防治沙尘暴的第一步,要求联邦政府进行统一规划,因为:“为了达到良好的结果,专家们明白必须在南部大平原的各地同时进行该活动。”^③这也是大平原农场主们在自发治理失败后的新尝试,对农场主而言,进行治理的最大困难在于缺乏启动资金,即:“为了使项目启动,农场主需要帮助。他们大多数没有资金;数千人依靠救济”。^④事实上,形势不容乐观,大平原的农场主之所以能生存下来,联邦的救济发挥了重大作用。因此,额外的治理项目必须由联邦资助。1936 年,大平原的农业专家们向农业部要求 3,500,000 美元的资助。^⑤

起垄就是用双头曲面铁板的起垄机翻出田垄,并与风向成垂直交叉,使翻滚的尘土被田垄所阻留,或用凿子凿碎地下的硬土固定土壤,^⑥总之,起垄是针对风蚀保护表土的一项土工作业。除了上文提到的资金问题外,箱包农不参与起垄也是个问题,即:“或许你是住在离你的农场 100 英里远的地方,一年只到田里去两次——一次是播种时,再一次收割时,那这种工作也就干不成了。”^⑦因此,对参与治理的农场主不仅仅是资助的问题,而且还须对雇人从事起垄工作

^① J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," pp. 30-33.

^② J. W. Powell, "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps," pp. 33-40.

^③ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 199.

^④ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 199.

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 199.

^⑥ [美]唐纳德·沃斯特:《尘暴:1930 年代美国南部大平原》,第 44 页。

^⑦ [美]唐纳德·沃斯特:《尘暴:1930 年代美国南部大平原》,第 44 页。

的农场主起垄了 4,469,270 英亩土地——2,469,534 英亩为修建等高耕作线”。^①该数目接近专家与农场主们的要求数字。此类项目对大平原的生态和经济都起到了良性的推动作用，结果：“5 月的雨下完后，在等高耕作用的土地上，试验表明约一英寸的额外水分被吸收，比起未进行等高耕作的土地而言，底层湿润的土壤增加了一英尺多。”^②农业生产条件的好转预示着该区域农业经济形势的好转，即：“这些结果促使土壤科学家断言将增产 4,500,000 蒲式耳的谷物和 500,000 多磅的农作物残余来覆盖土壤。”^③更具体的如：“1936 年春，得克萨斯州兰德尔县的农场主出资 18,000 美元对 120,000 英亩小麦地进行起垄，收获了价值 300,000 美元的 75,000 英亩的小麦”。^④

对农场主而言，进行紧急起垄是一项可以接受的联邦计划，农场主对联邦迁移该地区居民的计划持反对态度，而起垄计划因其经济效益和采取补贴的手段而显得温和，沃斯特认为：“个人利益，再加上政府的钱，总的看来，还能够使裸露的土地置于某种控制之下。”^⑤也谈及其缺陷：“紧急起垄行动既没有注意到南部大平原上人和土地的更深层的问题，也没有制止住充分发展了的黑风暴。不过它给了农场主一些事情做，同时也让一些尘土不会被吹得太远。”^⑥单就技术层面而言，起垄行动开始得较迟，而且治理侧重于保持水分。就政治层面而言，该项目意义非凡：它为联邦稳定沙尘暴地区提供了物质帮助和技术帮助，使农场主有一些事做，则使人口外流得以避免。大平原干旱地区委员会力图发展一个长期治理计划是远水不解近渴，该项目虽为应急，但也开始了联邦动员农场主参与治理的活动，也为农场主在治理中面临的困境：缺乏资金和缺乏组织管理提出了初步的解决方案。该计划可视为水土保持区的前身。正如罗斯福所明确的：治理行动必须依据本地区情况自行考虑，^⑦从这一角度而言，州水土保持区是联邦紧急起垄计划在地方更细致化地体现与发展。

3.5.3 罗斯福政府的其他治理措施

罗斯福政府对治理沙尘暴还采取了其他各种措施，此类措施的针对性不强或效果差强人意，在此，一并做出如下分析：

^① R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 73.

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 73.

^③ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 73.

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 73.

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 44 页。

^⑥ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 45 页。

^⑦ Franklin D. Roosevelt, "On Drought Conditions," <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

数额,使其符合实际的治理需求。^①总之,在1936年,沙尘暴区的农场主们得到了数额庞大的资助,再加上严格的审查制度,使得资金在使用方面减少了不必要的损耗,使资金的使用落到了实处。

在联邦资金的有力援助之下,农场主投入到了繁忙的起垄工作中——“每个农场主都关心自己的土地,但每个农场主都明白他是一支巨大的队伍的一员。”^②正是这种危机感和对危机连带利益的认同感,使农场主在合作互利的道路上走的更远:“在许多区域,农场主们集中起他们的拖拉机和其用农设备使工作进得更有效。在社区内所有的机械和耕犁被集中在某一个农场,因此,在几个小时内,就可使该农场布满等高的垄。当一个农场的起垄完成之后,整个队伍又移向另一个农场。”^③社区农场主们这种惊人的合作与斯沃毕达之前与邻居之间的纠纷态度相比判若云泥,是共同的自然危机使农场主们各自为政的自发行为走向自觉的联合。

联邦为此项目投入大量的公共资金,这确认了一个基本事实:沙尘暴是对全国公共利益的损害,尽管在沙尘暴的打击中,大平原地区各阶层的利益受损程度不尽相同,但都是受害者。拖拉机等机械设备在起垄项目中发挥了积极作用,这证明了机器只是中性的生产工具,它并不是引起沙尘暴的罪魁祸首。对农场主而言,联邦的资助对个人而言也是一种经济收益,农业生产也得到了促进,就1935年而言,即:“作为那项工作的结果,1935年5月几乎所有的雨都被土壤所吸收,并便于农作物即使在干旱持续进行的情况下继续生长”,^④1936年的农业生产也应该有此发展。该起垄计划也符合大平原干旱地区委员会力图在该地区发展持久抗旱的农业经济意图,还符合大平原干旱地区委员会力图把联邦的救济等项目纳入长期治理计划的目标。

1936年的2,000,000美元中未用完的剩余款项用于1937年的春季起垄,结果:“到1937年6月底,1,853,948.28美元被用于8,028,642英亩的起垄上,另外农场主个人出资治理了1,903,025英亩土地。”^⑤治理效果良好:“除堪萨斯外,各州都报告因为该项目,防治风蚀的条件得到了提高”。^⑥1936年4月10日,专家们预期需要治理4,000,000英亩土地,^⑦1936年,“联邦政府资助沙尘暴地区

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 157.

^② Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 201.

^③ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 201.

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 70.

^⑤ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 71.

^⑥ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 71.

^⑦ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 201.

持有沃斯特所称的资本主义生态伦理不变。农场主从某种程度上失去了彻底反思的机会。小农场主在该项目中获得的利益有限，因为他不可能过多地削减小麦种植，一位沙尘暴地区的居民谈到：“我以为这不公平的，一个大投机家有那么多土地去耕作，而一个小农场主却不得不缩减生产，直到他几乎没有生存的余地……这个依靠家庭农场而没有其他生计来源的小人物，如果他缩减了生产，为什么不能得到适当的补偿金？为什么不能让这个大投机家去寻求自救的出路。”^①

据分析：“与农业调整署合同的农场主中，46.8%的农场主仅生产 17.2%的小麦，收到 100 美元或更少。他们是小农场主。占更小比例约的 16.7%的农场主生产了 27.7%的小麦，收到的支票为从 200 美元到 399 美元。这是些较大的农场主，而不是巨大的小麦皇帝，他们则收到 10,000 美元或更多”。^②所以，农业调整署的救济资金分布是极不平衡的：“1933 年，农业调整署花费的 96,807,000 美元中，仅有 1,542,300 美元落到 46.8%的农场主手中”。^③

从生态角度而言，该项目也有一个巨大缺陷，即它对休耕等保护土地的积极措施的实施是个打击，即：“另一方面，如果一块土地在过去三年的任何一年的夏天休耕，这种通常受到赞扬和鼓励的有益措施，却削减了根据农业调整署条款应该收到的资助数目和将来应该耕作的土地亩数。”^④这对治理沙尘暴是非常不利的。

对大平原人而言，《农业调整法》是矛盾的，因为：“事实上，它的目标就是严格地为国家做那些南部大平原在 30 年代的大部分时间里没有必要做的事——削减粮食生产而不是增加生产。”^⑤总体而言，沙尘暴地区的农场主积极参与了该项目，结果，斯沃毕达认为：“由于这样、那样的原因，很少有小麦农场主不参与农业调整署的项目。”^⑥对大平原的农场主而言，农业调整署并没有改变他们在农业种植上的投机性，反而为农场主提供了另一个投机的机会。1935 年在米德县，一些农场主为种植小麦还是获取农业调整署的补贴而为难，实践证明比起变幻莫测的沙尘暴，农业调整署的收入更值得信赖，选择错了的农场主

^① Quoted by James Beddow, "Depression and New Deal: Letters from the Plains," *Kansas Historical Quarterly*, 43(Summer 1977), 144. [美]唐纳德·沃斯特，《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 213 页。

^② Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 122

^③ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 123.

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 78.

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 208 页。

^⑥ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 82.

3.5.3.1 《农业调整法》

不论罗斯福政府对治理沙尘暴地区有怎样的长远规划，治理沙尘暴的实际工作早于政府的认识。治理沙尘暴本质上就是治理该地区的农业问题，罗斯福提出的改变具体生产方式、以牧场代替麦田等计划，这都属于技术问题，要真正治理沙尘暴就必须对利润进行限制，联邦政府初步做到了这一点，这根源于沙尘暴爆发的年代与经济大危机的必然重合。正如前文所分析的，罗斯福站在联邦的高度，从全国农业市场的角度推行治理沙尘暴的政策，其典范就是《农业调整法》。诞生于百日新政的农业调整署在治理沙尘暴方面发挥了惊人的广泛作用。

《农业调整法》的主要功效是一方面削减小麦产量，这利于遏制沙尘暴地区农场主的开垦活动。另一方面是为削减的农业产量提供经济补助，这对沙尘暴区的农场主具有双重意义，既维持了当时的农业生产态势，又使农场主得到资助，得以维持下去。毕竟，对以利润为生产目标的农场而言，沙尘暴与农产品的低价格造成的经济影响是等量齐观的。无怪乎邦尼菲尔德认为：在整个 30 年代，沙尘暴地区农场主的经济形势并不劣于全国水平。^①

农业调整署的具体安排为：“根据农业调整署的协议，一个农场主必须把他总体平均耕作亩数的 15%退出生产，其计算基础是在过去连续三个耕种季节的平均耕种亩数。在每个县，以县的平均亩产量作为退出生产的支付基础。”^②可见，《农业调整法》并非是一个激进的经济改革措施，对大小农场主表面上采取了一刀切的公平做法，并未涉及到土地所有权的变革。这个条款实际上对大农场主有利。因为大农场主更多地从事商品粮生产。所以：“结果，根据政府的这一计划，那些一直全力以赴致力于商业化生产的人得到的是奖赏，而不是惩罚，尤其是那些非常住企业家也包括在内。”^③罗斯福政府之所以积极推广水土保持区的目的之一就是使土地使用者做到责、权、利的统一，从某种程度上限制箱包农等不作为的农场主，而农业调整署却变相地鼓励了箱包农，给联邦政府治理沙尘暴地区造成了困难。事实上，这种补偿还有一个恶果，即：“为使津贴源源不断，人们就必须坚守小麦生意——继续种植这种作物而不顾它对土地有什么影响。”^④这表明小麦种植在此被异化为农场主谋求补贴的工具，农场主仍然

^① Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 105.

^② Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, pp. 77-78.

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第213页。

^④ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第213页。

农业调整署来支付治理款项也是理所当然的，整体良好的自然环境对小农场主也是有益的。可见，由于土地所有权不同而使得受益不同，其反映出的深层次问题是：资源保护虽然是跨种族、跨阶级的公益行动，但正是由于经过现有经济状况的过滤，它会扭曲。

罗斯福取代旧法的是 1936 年的《土壤保护和家畜分配法》，该法案超越了原来被宣布违宪的《农业调整法》的简单代替，它明确地把治理纳入其中，并提供了切实可行的手段：用补贴来刺激农场主采用更环保的生产方式。罗斯认为该法案有三个目的：“第一个目的是通过明智与合适的土地使用方法保护土壤”，^①其余两个目标则是维护农场品市场和保护消费者利益。^②无疑，保护土壤是新增的内容，而且在全部法案中处于核心地位，具体做法为：“激励和保护农场主自愿由原来种植消耗肥力的过剩作物诸如棉花、玉米、小麦和烟草等转而种植防止土壤侵蚀和修复土壤肥力的农作物诸如草、豆科类植物，此类作物并未生产过剩”。^③此处，罗斯福仍然力图一石两鸟，已经明确了保护土壤的重要性，并决心采取行动，但其资源保护具有不彻底性，豆科类植物之所以受到鼓励，其生产尚未过剩，还有市场需求是其重要原因之一。罗斯福力图在经济大危机与资源保护之间找出二者的结合点。资源保护注重于长远利益，可谓之义，补贴是当时联邦刺激农场主改变生产的利器，可谓之利。在此，罗斯福试图调和义利。以利行义。亦可见罗斯福对土壤侵蚀治理的认识局限，他把沙尘暴的产生归结于大平原地区不适当的农业生产模式，此处，又把沙尘暴归结于人类不合理地开垦，始终未触及资本主义制度。不过，鉴于当时农场主在沙尘暴治理过程中的主要困难是缺乏资金，该项措施不失为一条可行之策。该项措施鼓励轮作制、多样化经营，而这也是当时南部大平原所需要的。该政策甚至与水土保持区有某种联系，该政策鼓励州与联邦政府合作，计划不迟于 1938 年 1 月在全国范围内统一开展行动，后来，罗斯福认识到：“我们不能依靠同时在 48 个州开展工作来确保对农业的收益。”^④因此，转而推荐《州水土保持区法》。

1937 年春，农业调整署的另一项政策更有资源保护性，即对于旱地区的农

^① “Statement by Roosevelt on Signing the Soil Conservation And Domestic Allotment Act,” Washington, March 1, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 490.

^② “Statement by Roosevelt on Signing the Soil Conservation And Domestic Allotment Act,” Washington, March 1, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 490-491.

^③ “Statement by Roosevelt on Signing the Soil Conservation And Domestic Allotment Act,” Washington, March 1, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 491.

^④ “Roosevelt to Robert H. Wood, Texas House of Representatives, Austin,” February 5, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 13.

损失惨重：“他们既损失了庄稼又失去了他们原本可以得到的支票。”^①事实上，农场主参加农业调整署项目的原因远不如斯沃毕达认为的那么复杂，原因非常简单：“大多数沙尘暴地区的农场主参加农业调整署项目，因为他们别无他法。”^②农场主在经济上是如此困窘，以至于：“农业调整署为沙尘暴地区的农场主们提供了从 1933 年到 1937 年的主要收入。”^③斯沃毕达在沙尘暴地区进行了艰苦的挣扎，最后也不得不接受农业调整署的资助，他最终认识到那款项才是真正的纯收入。^④若不是有农业调整署的资助，会有更多的难民走上 66 号公路，潮水般地涌向加利福尼亚和俄勒冈，因为：“在沙尘暴地区，联邦的援助对农场主而言意味着去还是留。”^⑤

对罗斯福而言，《农业调整法》需要为治理沙尘暴负起更大的责任，他认为是低价格导致了农场主更多地开垦土地从而引发沙尘暴，而这对消费者的根本利益也是一种巨大的损害。^⑥因此，联邦政府将“提供长期和更持久的调整项目来积极刺激土壤保护活动。投资将建立在以下基础之上：鼓励农场主采取更稳固的农业经营措施、鼓励采取轮作制和采取保护土壤的方法”。^⑦可见，在 1935 年 10 月 25 日，罗斯福已经开始把土壤保护纳入到《农业调整法》的未来发展中，从此，农业调整署开始摆脱单纯的农业救济机构的角色，而更具有资源保护色彩。表面上，农业调整署提供的是削减小麦的补贴，以至于大平原的农场主无功而受禄，但在本质上，对其他地区的农场主而言是削减补贴，对大平原地区的农场主而言却是生态救济，因为他们的小麦不是损失于溃崩的农业市场，而是干旱造成了颗粒无收。沃斯特、邦尼菲尔德等人认为农业调整署在具体分配上有失偏颇，这种观点是正确的，但从生态治理的角度而言，其结果却大谬不然，因为不论是大农场主还是小农场主，只要加入该项目就得削减产量，就会有大量的土地退出生产，这种休耕无疑对治理沙尘暴是有益的。既然沙尘暴是全国的公害，对整个美国农业发展造成了严重的威胁，那么由联邦政府通过

^① Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 168

^② R. Douglas Hurt, “Foreword,” 1986, Lawrence: University Press of Kansas, in Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 18.

^③ R. Douglas Hurt, “Foreword,” 1986, Lawrence: University Press of Kansas, in Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 18.

^④ Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 204.

^⑤ R. Douglas Hurt, “Foreword,” 1986, Lawrence: University Press of Kansas, in Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, p. 18.

^⑥ “Statement by Roosevelt on the Agricultural Adjustment Program,” Washington, October 25, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 445.

^⑦ “Statement by Roosevelt on the Agricultural Adjustment Program,” Washington, October 25, 1935, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 445.

即：“支付款项被分成两类——利润和收购款。所有者或抵押持有人收到购买款，用来满足抵押信贷。利润单归生产者所有，但迫使他支持一个长远的产品控制计划。”^①比起农业调整署的粮食生产计划来，该项目更侧重于救济，无意从根本上削减市场：“所有的州紧急牧畜收购项目的指导都允许收购到这种程度，确保维持基本的畜群度过冬季。”^②收购款项是低廉的，具体为：“牛犊的价格根据其具体情况而定，一般是4——5美元；一发小牛是10——15美元，2岁或者更大一点的是10——20美元。”^③最终，收购成了替牧场主对牧群进行优胜劣汰的工具，即：“仅管饲料供给短缺而价格昂贵，沙尘暴地区的农场主倾向于保存他们最好的牧畜。”^④牧场主作出这种选择说明紧急收购没有去除牧场主进行自然投机的心态，直到1936年9月6日，罗斯福还谈到：“我看到牧场主因为缺乏草料和过冬的饲料而卖掉了所有牧畜，但他们拥有的种牛和意志将有助于他们度过将要来临的冬天。”^⑤

紧急干旱收购项目收购了牧场主的那些最不需要收购的牧畜，该项目本质上是救济项目，使牧场主能在大平原固守下来。到1935年初，该项目结束。收购了约83,000,000头牧畜，^⑥其中：“在堪萨斯，沙尘暴地区的牧场主卖掉316,149头牧畜，收到4,529,347美元。科罗拉多的生产者卖掉116,589头牧畜，收到1,683,219美元。在新墨西哥沙尘暴地区的县，联邦政府收购了173,916头牧畜，花费了2,278,259美元。俄克拉何马的牧场主卖掉84,224头牧畜收到1,128,395美元，得克萨斯的牧场主卖掉305,723头牧畜，收到3,541,240美元。”^⑦赫特把该项目的作用分为三种：“使数千牧畜免于饥饿与浪费”，使牧场主可保留基本的牧群，避免了该地区的财政崩溃。^⑧比之于《农业调整法》，该项目意义不大，仅使牧场主得到了救济，也算是一种生态救济，但并未对牧场主的经营方式作根本性纠正。本质上只是冻结了该地区牧畜业的发展现状，优化了牧群结构。不过客观上使牧场主固守下来也是一项重要的积极成就，毕竟，社会稳定与巩固是开展治理活动的先决条件。

3.5.3.3 联邦政府收购贫瘠土地的计划

^① R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, pp. 106-107.

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 107.

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第147页。

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 108.

^⑤ Franklin D. Roosevelt, "On Drought Conditions," <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>

^⑥ Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, p. 125.

^⑦ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 110.

^⑧ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 110.

场主施行双重补贴制度，一方面是对减产部分进一步补贴，另一方面对治理风蚀的措施亦给补贴，“在农业调整署控制风蚀项目的条款下，沙尘暴地区的农场主每英亩因起垄可以得到 25 美分的补贴”。^①罗斯福在论及《水土保持及家畜分配法》时曾提及在该法令之下，农场主可获得双重收益，既领到了补贴又种植了农作物（该类作物非生产过剩），^②言外之意即农场主将趋之若鹜，他这个判断是正确的。

在论及农业调整署对沙尘暴治理的作用时，公认：如果不是来自它的援助，大平原将更荒芜。既然 Okei 可视作生态难民，那么农业调整署的资助可被视作生态援助。大平原干旱地区委员会曾提及要稳定该地区，并不想把该地区变成荒漠。正是在农业调整署的资助下，固守的农场主为联邦进一步开展治理活动打下了基础。农业调整署毕竟是经济大危机的产物，作为一种临时救济性的努力来处理环境问题自有诸多不足，不过对农业市场进行某些规范，改善了治理的外围条件。

3.5.3.2 牧畜紧急收购计划

在大平原地区，小麦是占主导地位的商品经济农作物，小麦的扩张削减了草皮的数量，但牧场经济却并未因此而退缩。引起沙尘暴的重要原因就在于过度放牧，在 1870 年，大平原牧场中有 1,500,000 头公牛，到了 1935 年则有 7,500,000 头公牛，还有 3,000,000 头公牛依靠其他饲料喂养。^③

沙尘暴对该地区的畜牧业也造成了致命打击，一方面是部分牲口暴露在风沙中死于折磨，另一方面则是牧草的大面积死亡，饲料成为紧急问题。原来在《农业调整法》中有关于牧畜收购的条款，但遭到了牧场主们激烈地反对而被取消。1934 年 4 月，政府通过修改过的《农业调整法》等从事牧畜收购，但力度与规模不大。直到 1934 年 5 月中，成立了干旱救济署开始大规模地统筹收购事宜，收购计划主要是针对干旱地区。

具体的收购过程是把牧畜分为两大类，一类对过于羸弱的牧畜当场处决，一类牧畜则可以被放至其他牧场喂养一段时期，该计划相应地推动了罐头制品救济业的发展。在开始时，该收购计划的确是有引诱牧场主控制生产的目的，

^① R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 94.

^② “Statement by Roosevelt on Signing the Soil Conservation And Domestic Allotment Act,” Washington, March 1, 1936, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 491.

^③ Morris L. Cooke, et al., “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

联邦政府在科罗拉多收购了 786,250 英亩；在堪萨斯收购了 92,836 英亩，计划在新墨西哥州收购 161,664 英亩；计划在得克萨斯州收购 288,678 英亩；计划在俄克拉何马州收购 85,452 英亩。^①在收购土地的过程中，起决定性的两个因素是价格与气候。最终：“从 1938 年 1 月到 1941 年 6 月，联邦政府仅获得 1,827 份地产，在南部大平原涉及面积 581,696 英亩土地。大部分土地位于沙尘暴地区。这些土地中包括 249,268 英亩庄稼地和 334,428 英亩牧场地，其比例分别为 42.9% 和 57.1%。”^②

收购到的土地面积不大，而且也没起到从农场主的过度耕种中保护土地的目的，因为在收购的土地中，“仅 29.3% 的土地在收购时是处于使用状态，49% 的土地处于遗弃状态，21.7% 的土地被归类为‘部分被闲置或遗弃状态’。”^③购地项目对沙尘暴治理的帮助有限，事实上也不可能由联邦政府出面把大平原大片受损的土地全部收购并植草，相比之联邦政府的这种直接行动，《农业调整法》的减产政策和《泰勒放法》终止《宅地法》的政策更合乎当时的社会经济情况。1940 年 2 月，贫瘠土地收购计划结束，从 1935 年到那时为止，联邦购买了近 1,000,000 英亩的土地，其中 350,000 英亩得到了治理。^④其结果虽不宏大，但毕竟也使部分土地退出了生产。

3.5.3.4 防护林的建设

防护林的建设对治理沙尘暴具有特殊意义，罗斯福本人对植树造林有着浓厚的兴趣，当防护林项目开始运转时，沙尘暴还未进入到联邦的决策视眼，该项目像《农业调整法》等新政项目一样，并非专门针对治理沙尘暴而设，但恰逢其时地起到了治理作用。

1933 年 8 月 19 日，罗斯福向美国林务局林务官询问：“请看附录的地图，在中部地带的西侧种植一系列一百英尺的防护林花费有多少（在地图上，该区域包括得克萨斯北部的一小部分、得克萨斯西部的一小部分、俄克拉何马西部的一小部分、穿过西部堪萨斯和穿过布不拉斯加中部）？这些防护林间隔约五英里，共六道。”^⑤在罗斯福的构想中，防护林位于大平原的东部，在附着的技

^① R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 117.

^② R. Douglas Hurt, “The National Grasslands: Origin and Development in the Dust Bowl,” *Agricultural History*, Vol. 59, No. 2, The History of Soil and Water Conservation: A Symposium, April, 1985, p. 257.

^③ R. Douglas Hurt, “The National Grasslands: Origin and Development in the Dust Bowl,” p. 257-258.

^④ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 118.

^⑤ “Roosevelt to Robert Y. Stuart, Forester, Forest Service,” Washington, August 19, 1933, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 198-199.

罗斯福把沙尘暴看作是耕种方式不当的结果,因此改变耕作方式不失为一条良策。而大平原干旱地区委员会在遵照罗斯福的指示后对退耕植草的方案较为赞许,认为:“在该区域内,某些类型的土地应该被出租或拍卖,以刺激土地所有者执行退耕还草或退耕还林的项目。对于某些土地由于过于受损严重,以至于个人无法恢复,应该由县、州或联邦政府接管并永久性地用于植草或植树。”^①与罗斯福的上述观点有同工异曲之妙。改变的办法在于把全国的土地进行分类分级,之后按土地类型耕作。其根本精神倒颇合资源保护的宗旨:效率最大化。但邦尼菲尔德对此不以为然,认为农业生产区域化会使大平原成为东部的农业殖民地。^②

这种思想得到了罗斯福的赞同,也是大平原干旱地区委员会提出治理方案的主导思想之一,认为:“该区域应该被分为更小的区域,依据每部分土地最适合与最安全的生产方式投入使用……一些贫瘠的土地将永久性地退出商业生产。”^③在该计划的落实远景中,委员会认为联邦政府应该起主导作用,他们对南达科州计划委员会于1936年1月提交的报告表示认可,报告是关于农业资源的,在前言中谈到:“如果一项计划把低劣的农作物土地转为草地的政策要被采纳,要落实它必须采用官方行动。因为联邦政府处于更好的位置来统一指导一项政策,而不必像地方团体一样屈服于地方压力,看来合乎逻辑的是由它去执行把农业用地退出生产的任务。无论如何,该州应该依照州公民的利益予以配合。”^④联邦政府执行收购贫瘠土地并植草的计划已然明了。

联邦采取的实际行动更早,早在1934年2月,联邦紧急救济署就开始行动,计划收购750,000,000英亩,约占所有农田的8%。^⑤该项目在沙尘暴地区开展的规模不大,而且行动的时间也太迟,从1937年开始时,沙尘暴即将结束。1934年春,在农业调整法的拨款下,土地有所收获:“在科罗拉多的奥特奥县南部、新墨西哥州的哈定县、堪萨斯州的莫顿县分别购得153,278英亩、63,765英亩和52,364英亩。”^⑥1937年7月的《琼斯——贝克黑德农场租佃法》加速了收购。

^① Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^② Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, pp. 111-112.

^③ Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^④ Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^⑤ [美]唐纳德·沃斯特:《尘暴:1930年代美国南部大平原》,第259—260页。

^⑥ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 116.

英亩已经被成功的种植，人们已在计划另外种植 2,000,000 英亩。”^①

该项目在沙尘暴地区取得了成功，结果：“在沙尘暴地区堪萨斯州、俄克拉何马州、得克萨斯州防护林种植长度分别为 3,540 英里，2,994 英里，2,042 英里……在整个区域，平均成活率为 58%”。^②对于防护林的作用，沃斯特认为对治理沙尘暴功效不大。^③其实，防护林阻止了沙尘暴向东扩展，而且，从大平原农场主踊跃参加的势头来看，是对资源保护运动的一次大普及，无怪乎罗斯福谈到：“我非常高兴知道防护林项目的成功。我们现在所要做的是公开它——在国会公开它和在全国公开它。”^④

防护林还美化了沙尘暴地区：“树木完全改变了荒凉的农场周围的环境。农舍看起来更像个家。对劳累过度的农场主妻子而言，这意味着很多”。^⑤如果考虑到在沙尘暴爆发的岁月中，居民们日常生活中的经历，那么，防护林对沙尘暴区农场主心理的治疗则是价值无限。

3.5.3.5 人口再安置署、农业保障署

在沙尘暴治理活动中，人口再安置署与其相继的农业保障署也发挥了积极作用，人口再安置署致力于让农场主捱过沙尘暴，为此它全面地干预了农场主的生活，为农场主制定了生活计划、生产计划，鼓励多样化经营，精打细算的指导和巨细无遗的规划是该项目的特点，并向农场主提供贷款，结果：“到 1936 年 8 月中，得克萨斯锅把尔地区得到 30,000 美元，科罗拉多东南部得到 5,000 美元，堪萨斯西南部得到 35,000 美元，俄克拉何马锅把尔地区得到 47,000 美元，新墨西哥州得到 109,000 美元。”^⑥

农业保障署在取代了人口再安置署之后，也积极行动，它给农场主贷款，鼓励购买非居留地的地主的农场。^⑦这也是保护环境措施，具体来说：“典型的情况是：一个经受了尘暴灾害的一般种植 160 英亩或 320 英亩小麦的农场主，将会有足够的贷款达成一个有关周围田地的长期合同，使整个农场单位达到

^① “Morris L. Cooke to Roosevelt,” Washington 5, D. C., February 15, 1945, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 631.

^② R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 135.

^③ [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 304——304 页。

^④ “Roosevelt to Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture,” Washington, May 15, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 336.

^⑤ Vance Johnson, *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*, p. 241.

^⑥ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 94.

^⑦ R. Douglas Hurt, *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*, p. 95.

术报告中列举了种植的益处：削减风速，而风速的下降则可减少对土壤水分的蒸发，因此种植防护林成了防治干旱的有效手段。^①

该计划在生态上不但可行，而且利益巨大。但面对务实的大平原农场主和国会，罗斯福显然还要拿出更有力的诱惑来。事实上，在防护林的整个运行期间，该项目始终未获得国会的真正支持。在以救济为主题的 30 年代，该计划在经济上并不吸引国会。但在沙尘暴地区，该计划却最终获得了农场主的大力支持。漫天飞舞的黄沙对农场主而言比什么都更有说服力。

在大平原干旱地区委员会的报告中，在罗斯福 1936 年的炉边谈话中，防护林都作为防治手段得到提及，可见，在罗斯福政府的治理思考中，该项目还是占有很大份量的。该项目尽管在开始时遭到技术质疑：是否能在干旱地区植树，还有政治阻挠，原先预定的拨款被削减三分之一。但在 1936 年 8 月 15 日的一份报告中显示：该计划的具体执行进展圆满，具体为：“在 1935 年到 1936 年，共种植 32,035 英亩，植树 23,771,000 棵。在 1936 年 7 月 1 日，平均存活率达 81.2%。^②这个成绩是相当良好的。

与该计划在国会遭到冷遇的境遇相反，大平原农场主的积极性与支持被逐渐调动了起来，1939 年 5 月 9 日，华莱士对罗斯福说：“我的调查已经证明该项目正受到强有力的地方支持。”^③农场主与政府几乎平摊开支，农场主负责提供植树点、栅栏、防护等，而联邦政府则提供技术、树苗、防护材料等。^④1940 年 3 月 8 日，华莱士谈到：“防护林项目在大平原内开展工作的 6 个州内变得非常受农场主欢迎。”^⑤1945 年 2 月 15 日，莫里斯·L·库克向罗斯福回顾起整个项目，指出原先计划南北走向的树列为了适应当地的风向改为东西走向，其长度为南北长约 2,000 英里，以 10 行为标准方式。^⑥从 1935 年正式启动该项目到 1945 年已经十年了，其效益应该得以体现，所以才会出现如下情况：“现在，250,000

^① “[Enclosure 2] Forest Planting Possibilities in the Prairie Region,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 200-203.

^② “Memorandum on the Shelterbelt by Earl W. Tinker, Assistant Chief, Forest Service,” Washington, August 15, 1936, “the Plains Shelterbelt,” in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, p. 549.

^③ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 9, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 335.

^④ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, May 9, 1939, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 335.

^⑤ “Henry A. Wallace, Secretary of Agriculture, to Roosevelt,” Washington, March 28, 1940, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 439.

^⑥ “Morris L. Cooke to Roosevelt,” Washington 5, D. C., February 15, 1945, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 631.

场主在自然环境的压力下也表现出了配合的愿望，于是，合作就成了大平原干旱地区委员会报告中的主旋律。

1932年，大平原地区爆发了沙尘暴，在此后的10年间，沙尘暴屡屡爆发，袭卷了整个中部地区并波及东部，给大平原的社会经济发展造成了巨大的损失。其中灾情最严重的五个州（堪萨斯、俄克拉何马、德克萨斯、新墨西哥、科罗拉多）交界处被媒体冠之以沙尘暴（Dust Bowl）的称号，并在官方治理中得到了承认。

漫天黄尘卷走了农业生产中最有价值的表土，也刮走了数以百万计的庄稼，从天而降的黄尘又给居民的生活带来不便，甚至造成了致命的伤害——沙尘肺炎。

如此种种恶果使得对沙尘暴的起源探讨尤为重要。1861年之后，白人陆续大规模移民大平原，到第一次世界大战之前，已经取得了不俗的开发成果，此时的农业生产有两大特点，一是推广旱作农业，尽管整个干旱地区的年降雨量少于20英寸，但采用此法，则可保持水分，农业还是可以维持下去的；二是多样化的农作模式遭到削弱，小麦种植开始取得主导地位。第一次世界大战的爆发彻底加速了大平原地区农业生产的开发速度和结构变迁，美国政府鼓励农场主生产小麦，而且，天公作美加之市场价格稳中有升，使得大平原出现了开垦草地的高潮。从一战结束到30年代前期，小麦的市场价格出现回落，农场主出于种种经济考虑，仍大力推行垦植政策，使大片土地失去草皮的保护。

30年代初的干旱引发了沙尘暴。罗斯福政府经过调查后，把沙尘暴的起因归结于错误的农业生产模式，并提出了长远规划的治理方案，力图在该地区建立持久的抗旱农业生产体系。

在实际开展的治理活动中，罗斯福政府建立了治理水土侵蚀的常设性机构：水土保持局，为了进一步把地方农场主组织起来和规范农场主的生产活动，大力在地方推广水土保持区，至于其他治理措施，如联邦资助的紧急起垄计划只是应急性政策；三个《农业调整法》从总体上规范农业市场，并强调保护土壤，为治理沙尘暴建立了良好的大环境；紧急牧畜收购则救济了农场主，人口安置署则迁移了部分公众，贫瘠土地收购计划、防护林种植、《泰勒放牧法》都对沙尘暴的消失起了积极作用。

分析罗斯福政府的沙尘暴治理可以发现：一、治理经济大危机的措施便利了沙尘暴的治理，这源于沙尘暴与经济危机都是资本主义发展的产物。二、治

2,000 英亩或更多；这大部分土地会再长出草来去养一群牛”。^①其政策的本质也在于对土地使用权进行规范。到 1940 年在南部大平原有 400 个上述所改组的单位。^②

上述两个机构的工作在理论上具有重大意义：由联邦对农场生产进行彻底干预。但毕竟规模太小，不足以改变该地区的农业生产形势。从更大的背景讲，大平原干旱地区委员会直到 1936 年 8 月仍无法确定该地区到底可以承载多少人口，因此，大规模的人口再安置工作在理论上也不可能走得太远。无论如何，该项目毕竟安置了少数在生态适应性上更成功的农业生产单元。

3.5.3.6 《泰勒放牧法》

1934 年 6 月 28 日国会通过《泰勒放牧法》，授权内政部部长对不超过 80,000,000 英亩的公用牧场进行管理，如设立放牧区、决定放牧时间等。^③该法令代表着联邦政府在实质上停止了《宅地法》，^④公共土地的开垦活动受到国家的监督和控制，也代表着国家开始对土地生产的使用权进行规范。

大平原干旱地区委员会认为：“无论如何，合作的原则应该被激起与鼓励，特别用来适合该区域的需求和问题。《泰勒放牧法》和在国家森林与在州的土地上放牧的法规应该被使用，明确地致力于刺激放牧联合会的形成。应该协助合作放牧区以防止过度放牧，这也应该被另一个项目所协助，即购买公共土地以扩充他们的牧场。几个州的公民和新墨西哥州的布法罗印第安人已经开始采取合作行动以防止过度放牧。其他农场主应该遵循他们所设立的榜样。”^⑤大平原干旱地区委员会满意放牧法所体现出的合作与对牧场主的约束功能。在这一点上，它类似于《州水土保持区法》，可见在沙尘暴治理中，传统的个人自由受到了规范、约束。本来，治理沙尘最应该从爆发的原因资本主义市场经济的盲目刺激来入手，但这是一项宏大的规划，罗斯福政府一时间无力着手，在罗斯福看来，最宏大的干预就是建立一个长久稳定的农业市场，而这是一项长期任务，非朝夕可就，因此转而规范农场主的个人行为就成了一种替代性选择，而且农

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 217 页。

^② [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930 年代美国南部大平原》，第 217 页。

^③ “Statement by Roosevelt on Signing the Taylor Grazing Act, Statement in re Enrolled Bill 6462,” Washington, June 28, 1934, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One, pp. 313-314.

^④ Richard N. L. Andrews, *Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy*, p. 172.

^⑤ Morris L. Cooke, et al., “Report of the Great Plains Drought Area Committee,” <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

结 语

经过对上述三个各案的仔细分析，可以对罗斯福当政时期涉及环境的三个问题做出如下结论。

首先，罗斯福政府包括罗斯福本人是否有明确的行动思想？是否在行动时做到全国一盘棋，政策与具体活动之间做到了前后有序、相互协调？就罗斯福本人而言，他热爱大自然，青少年时期在海德公园的生活经历和从政之初就从事纽约州的资源保护工作有助于他对环境有更深刻的了解。他和平肖一样强调对资源的开发与利用。资源保护运动兴起于 19 世纪末 20 世纪初的进步主义时期，该项运动在西奥多·罗斯福当政时期曾获得了巨大的发展，而且指导思想则由平肖做了深入的阐述，这就是富兰克林·罗斯福开展资源保护运动的背景，可见资源保护运动在富兰克林·罗斯福当政之前在思想上与实践上都有了相当程度的发展。富兰克林·罗斯福政府处理涉及环境的问题的指导思想是资源保护。

他在总统任期内，从事各类资源保护工作：如防止土壤侵蚀、收购贫瘠的土地用于植树造林、通过全国性的农业政策既调整农产品市场，又推广保护资源的耕作方式，积极推动田纳西河流域的开发。

这些活动都可以做个案研究，但各项具体活动之间还是有一定关联的。民间资源保护队从事各项资源保护活动，在治理沙尘暴的过程中，保护队积极参与土壤侵蚀局、水土保持局的防止土壤侵蚀的示范工程，而田纳西河流域管理局的植树造林活动也受惠于保护队的积极配合；管理局在推行农业示范计划时，核心是要保护土壤和防止水土侵蚀，这也是水土保持局所追求的目标。罗斯福以田纳西河流域管理局为区域发展、区域规划的手段，力图在全国范围内推行管理局模式时，曾提到也可以把干旱地区当作一个特定区域对待。^①在这些具体细小的行政关联背后隐藏着罗斯福对待资源开发的总态度：禁止涸泽而渔，谋求可持续发展，积极开展资源保护运动。综上所述，三个个案之间的相互关系是：一、它们在具体的工作细节方面互有关联、相互支持。二、在开展这三个项目时，罗斯福的基本指导思想是资源保护。三、三个项目在运行过程中，都

^① "Roosevelt to the Congress," the White House, June 3, 1937, in Edgar B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two, p. 69.

理并未从根本上触及利润体系，而这正是沙尘暴爆发的根本原因，其治理并不彻底。三、罗斯福政府的治理措施稳定了沙尘暴地区的社会、经济发展，而且，更重要的是治理还具有重大的生态价值和生态意义，在沙尘暴爆发前，农场主与国家对于开发自然资源采取的态度在本质上是：1、注重经济收益；2、忽视自然规律，持帝国式论点，夸大了人在与大自然的对抗中人的力量。沙尘暴及治理措施教育了农场主与联邦政府，使他们认识到了自然规律不可违背，一旦违背就要受到惩罚。也使他们认识到要在该地区生存与发展下去，社会经济的发展必须以顺应当地的自然环境为前提，这个认识是人与自然间相互关系的一大转折，自然环境的重要性得了相对提升，人开始谋求与自然和谐相处。另外，各项治理措施确实有利于恢复该地区的生态平衡，维护自然环境的稳定，这是值得肯定的。

打击。

在治理沙尘暴的活动中，经济危机起了特别的作用，对处在资本主义商品粮食市场中的农场主而言，沙尘暴所造成的打击类似于经济大危机对他们造成的影响，毕竟谷贱伤农。生产不出粮食与粮食卖不出去对农场主而言都是经济灾难。也正因如此，致力于治理全国农业市场的《农业调整法》对沙尘暴地区的农场主同样有利，沙尘暴在大平原地区所做的正是农业调整署孜孜以求的目标。因此，对《农业调整法》的作用必须重新认识，沃斯特、邦尼菲尔德都站在道德的立场上抨击农业调整署的政策不公平，小农场主并未受到足够的照顾，它的作用只是为沙尘暴地区的农场主提供了救济，使农场主得以坚守下来等待干旱周期的结束。^①这种看法固然正确，但它未看到经济危机与沙尘暴的爆发在本质上是一致的，是资本主义制度分别在经济适应上、生态适应上失败的标志。

农业调整署是罗斯福政府开始确立一个长期、稳定的全国性农业政策的关键行动，是从经济方面根治沙尘暴的重大行动。对沙尘暴的治理也受益于经济大危机，所以，大平原干旱地区委员会才会说：早在此前，联邦政府已经为该地区投下了大笔救济，主张在今后的治理中对救济活动做统一安排。^②

田纳西河流域管理局的运行受经济危机影响不大。它的起源是长达十多年的围绕马斯尔肖尔斯项目的争论，争论的焦点是：是否应该由政府直接经营该项目。罗斯福时期的管理局是国家宏观调控经济的手段之一，特别是在电力生产领域，把电力生产定位为：为了在执行防洪和发展航运的过程中避免浪费水力而发电，推行“指标价格”政策，即由管理局生产大量廉价电力，使整个电力市场的价格下降，达到薄利多销的目的，致力于一、解决由于私营电力企业导致的电价过高，从而影响了电力普及的问题。二、是对私人利润进行确保，私营电力企业的总利润不会受到削减，在实际运行中还会增加。30年代也是罗斯福政府推行新政、国家积极干预经济的时期。从这个角度而言，管理局的产生与发展是时代大背景发展到该阶段的产物，与经济大危机有着深层次的联系。

资源保护运动也是一项争取利益分配的政治经济运动，电力问题本身就是资源保护问题之一，在20年代，平肖、罗斯福等人都已注意到了发展电力与农村摆脱贫困状态、减轻对环境压力的关系，^③因此，管理局的电力发展也可视作

^① [美]唐纳德·沃斯特：《尘暴：1930年代美国南部大平原》，第208—214页。

Paul Bonnifield, *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, pp.121-123.

^② Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

^③ Sarab Phillips, "FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920-1932," in Henry L. Henderson and David B.

面临着共同的社会大背景：经济大危机。本文讨论三个项目在罗斯福时期的历史背景下的发展情况。

罗斯福开发自然资源的哲学是恢复、稳定和发展。罗斯福的资源保护思想并不完全等同于罗斯福政府的资源保护思想，在具体的保护活动中，罗斯福受惠于政府内各个资源保护部门的官员。在民间资源保护队的运行过程中，各部门协同合作，不断完善运行机制；在开发田纳西河流域的过程中，利连索尔提出了地方分权的思想，并把它融入到管理局的日常运行中，参议员诺里斯积极主张由联邦政府经营马斯尔肖尔斯的水坝，因此被称为“田纳西河流域管理局之父”；在治理沙尘暴方面，格雷等人主张土地分类利用，大平原干旱地区委员会在罗斯福的指示下提出了长期治理的方案。上述各部门和官员对待治理的态度与观点最终被纳入到治理的实际行动中，丰富、完善、发展了政府的治理活动。

其次，罗斯福当政时期又是美国陷入经济大危机并摆脱经济大危机的时期，经济大危机对政府处理涉及环境的问题有何影响？处理涉及环境的问题又对经济大危机有何反作用？

在 30 年代，经济大危机与生态危机的相遇并不是偶然的，尽管美国在十九世纪末期开始开展资源保护运动，但到了 30 年代，美国自然环境遭到破坏的情况仍然十分严重，最突出的表现便是爆发了沙尘暴这一生态灾难。30 年代是美国发展方式在经济、生态适应性上面临危机的时刻。

在经济大危机的打击下，百业萧条，但资源保护运动却获得了空前的发展，罗斯福为应对大萧条，增加公共开支，刺激市场消费。民间资源保护队致力于救济失业青年和保护自然资源。不论罗斯福如何削减保护队规模，总体上，保护队还是获得了充足的人力补充。队员的工资、保护队运行的消费、保护队完成的大量公益事业，这一切使保护队成为最受欢迎的新政措施之一。资源保护运动似乎取得了圆满的成功，但保护队始终未获得常设性机构的政治地位。正因为保护队被异化为救济的工具才得到大力发展，这反而使保护队建立在不稳定的基础之上，经济形势的好坏与保护队最终的命运成反比关系发展。

这种表面矛盾的现象反映出的本质问题是：资源保护是项长期投资，是功在当今，利在后代。该类活动的施实必须是建立在长期规划的基础之上。它的运行有着符合自己规律的发展趋势，拔苗助长似的过快发展并不能从根本上推动它的进步。当社会对保护队的救济需求减弱、消失时，资源保护运动便受到

其吸引人的经济附加条件。滚滚沙尘暴下的数千万公众之所以积极参与政府的治理计划，其实是迫于环境压力和经济压力。总之，广大公众的确是规模空前地参与了资源保护运动，但这种迫于压力被动地参与并不具有持久性。这一奇特的现象根植于当时资源保护运动发展的大历史背景中。

最后，罗斯福当政时期处于资源保护运动（重视经济利益）与二战后的环境保护运动（注重人与自然和谐相处）的转折期间，因此，罗斯福政府的上述举措对保护美国整体的生态平衡与维护公众健康的生存环境有重要意义，但不得不指出，这种生态重要性在罗斯福政府的决策考虑中是处于次要地位的，民间资源保护队的建立与运行、田纳西河流域管理局的发展和沙尘暴的治理，都是出于直接的经济目的。不过总体上，罗斯福政府所开展的资源保护运动是对美国公众的一次重大的教育活动，对以后蓬勃兴起的环境保护运动起了推动作用。民间资源保护队使广大青少年加深了对大自然的了解，田纳西河流域管理局改善了该区域的生态环境，沙尘暴使农场主们尝到了过度开垦土地的苦果，这一切使得广大公众对人与自然间的相互关系有了进一步的了解。这预示着在资源保护运动将走向新的发展阶段：广大公众主动、积极地参与并形成一股独特的政治力量。

总体上，资源保护运动在罗斯福时期获得了空前发展，既是得益于经济大危机的促进，也是自身发展到一定程度的必然结果，在取得巨大成就的同时，也暴露出了缺陷：急需广大公众的主动参与和有力支持。最后，罗斯福政府进行的上述资源保护活动对美国的自然环境与环境保护运动都有深远影响。从保护自然环境的物质收益而言：1、在一定范围内，政府、农场主停止了对自然资源的过度开发，如保护队积极参与土壤保护、牧场经营等活动；政府对开发田纳西河流域采取慎重的态度，谋求有计划、多目标的开发；在沙尘暴地区，农业生产受到调控。2、政府积极恢复已经受到损伤的自然环境，保护队从事植树造林、林业灭火等活动，它也从事国家公园、州公园的建设和保护野生动物等活动；田纳西河流域管理局推广示范农场计划，推广可以有效补充土地肥力的肥料，它也从也事防洪活动、积极开展林业项目和卫生项目；在沙尘暴地区，联邦政府推广保护水土的农作方式、资助起垄项目、种植防护林等。上述各项措施都极大地改善了美国的自然环境。从保护环境的角度而言，不论是被动还是主动，大量的美国公众被卷入了资源保护运动，对民间资源保护队的队员而言，对参与示范农场计划和受该计划影响的农场主们而言，对沙尘暴地区的农场主

处理涉及环境的问题。

资源保护运动虽然受到经济危机的冲击，但也对经济危机做出了反应，民间资源保护队的救济功效众所周知，管理局则在此期间则显著地促进了该流域的社会发展。

经济大危机和涉及环境之间的问题二者之间的关系到底是怎样的呢？一方面，罗斯福把二者联系起来考虑，把发展资源保护运动作为反经济大危机的一种手段，而反经济大危机则为资源保护运动的发展提供了动力；另一方面，罗斯福也试图使资源保护运动的发展摆脱经济危机的影响，使其能长久化，这种思考的突出表现就是他力图使保护队取得常设性国家机构的地位。

在整个罗斯福时期，资源保护运动的一大特点是参与活动、受到影响的公众人数众多：保护队有几百万队员，加之受其支持的家庭，受到影响的人数更多；沙尘暴侵袭了五到八个州，数千万公众的生活、生产受影响；管理局的发展影响到大小相当于英格兰、人口约 2,500,000 的田纳西河流域。^①资源保护运动正走向前所未有的广阔世界。

罗斯福政府进行的一系列资源保护运动本质上是在辩证地协调社会发展过程中的长远利益与短期利益的关系，长远规划是罗斯福在各项资源保护活动中常常谈及的一个字眼，罗斯福为使民间资源保护队成为常设机构进行了不懈的努力，这也是罗斯福对资源保护运动进行长久规划的努力之一，最终，保护队被撤消；他把管理局作为区域发展的手段，作为区域规划的样板，并力图在全国范围内建立 7 个大区域开发机构，虽然该计划最后不了了之，但体现了罗斯福对资源开发的态度；当论及治理大平原的沙尘暴时，大平原干旱地区委员会最终提出的意见是发展一种长期规划的抗旱农业。^②事实上，该计划随着干旱周期的结束、降雨周期的到来而没了下文。总之，罗斯福的长远规划遭到了挫折，这说明资源保护思想还未成为一种普遍的政治思想，还未从社会精英阶级普及到大广公众。前文虽然提到，在这一时期，参与资源保护运动的人数巨增，但仔细分析便可发现：公众的这种参与行动是一种被动地参与。保护队之所以得到充足的人力补充和公众的积极支持，其主要原因是经济大危机的压迫，而不是出于公众思想认识的提高。田纳西河流域管理局之所能顺利开展工作，在于

Woolner, ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 107-152.

^① Stuart Chase, "TVA: the New Deal's Greatest Asset, Part I. Landscape and Background," <http://newdeal.feri.org/nation/na36702.htm>

^② Morris L. Cooke, et al., "Report of the Great Plains Drought Area Committee," <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>

参考文献

1、原始史料:

- [1] "Appendix B. Tennessee Valley Authority Act." in Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, Chicago: The University of Chicago Press, 1955, pp. 160-188.
- [2] Arent, Arthur. "Power, Act I, Scene 15." Publisher: Federal Theatre Project, February 23, 1937, First produced at the Ritz Theatre, NYC, February 23, 1937, a living newspaper of Federal Theatre Project, <http://newdeal.feri.org/tva/pwr15pr.htm>
- [3] Battle, John D. "Statement of John D. Battle, Executive Secretary of the National Coal Association[excerpts]." publication: *Hearings before the Committee on Military Affairs*, 1935, publisher: United States, Congress, House of Representatives, 74th Cong., 1st Sess., 1935, <http://newdeal.feri.org/misc/coal.htm>
- [4] Brown, Earle G, Selma Gottlieb, Ross L. Laybourn. "Dust Storms and Their Possible Effect on Health: With Special Reference to the Dust Storms in Kansas in 1935." *Public Health Reports* (1896-1970), Vol. 50, No. 40, October 4, 1935, pp.1369-1383.
- [5] Brown, Edgar. "What the Civilian Conservation Corps (CCC) Is Doing for Colored Youth." *The CCC and Colored Youth*, Washington, D. C.: United States Government Printing Offices, 1941, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc03.htm>
- [6] "CCC Youth Refuses To Fan Flies Off Officer; Is Fired." *Norfolk Journal and Guide*, 13 January 1934: 7, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc02.htm>
- [7] Callahan, William H. "Letter, Utah County Department Public Welfare." March 8, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records (Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc002.htm>
- [8] Chambers, Nobel L. "Letter, Cache County Department of Public Welfare." March 9, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records (Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc003.htm>
- [9] Chase, Stuart. "TVA: the New Deal's Greatest Asset, Part I. Landscape and Background." *The Nation*, June 3, 1936, permissions: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na36702.htm>
- [10] Chase, Stuart. "TVA: the New Deal's Best Asset, Part III. Planning by Consent." *The Nation*, June 17, 1936, publisher: *The Nation*, permissions: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na36769.htm>
- [11] Cooke, Morris L. *et al.* "Report of the Great Plains Drought Area Committee." August 27, 1936, in Franklin D. Roosevelt Library, Hopkins Papers, Box 13, Publisher: Hopkins Papers, FDRL, <http://newdeal.feri.org/hopkins/hop27.htm>
- [12] Durisch, Lawrence L, Hershall L. Macon. "Payments in Lieu of Taxes by the Tennessee Valley Authority." *The Journal of Politics*, Vol. 3, No. 3, August, 1941, pp. 318-334.

们而言，他们都对自然环境有了深刻的认识。对国家和公众而言，上述资源保护活动体现了新的原则：即帝国式论点的生态观开始得以改变，在人与自然环境的相互关系中，人被夸大的作用得到了认识，人开始关注自然，开始尊重自然规律，开始谋求与自然和谐相处。尽管人仍旧注重经济利益和物质收益，但也开始重视维持生态平衡的环境利益，总之，这种认识开始转向二战后的环境主义，不过，这种转向尚未完全完成，只是开始有了这方面的趋向。这种认识是资源保护和环境主义之间的过渡阶段，处于资源保护思想发展的转折时期。

- 1930-1939, Detroit: Gale Research, 2004, p. 449.
- [28] Mason, Edward S. "Power Aspects of the Tennessee Valley Authority's Program." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 50, No. 3, May, 1936, pp. 377-414.
- [29] McEntee, James J. "The CCC and National Defense." *American Forests*, July, 1940, Publisher: The American Forestry Association, permission by *American Forests*, <http://newdeal.feri.org/forests/af740.htm>
- [30] Morgan, Arthur E. "The Tennessee Valley Authority." *The Scientific Monthly*, Vol. 38, No. 1, January, 1934, pp. 64-72.
- [31] Nixon Edgar B ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume One. New York: Franklin D. Roosevelt Library, 1957.
- [32] Nixon Edgar B ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945*, Volume Two. New York: Franklin D. Roosevelt Library, 1957.
- [33] Powell, J. W. "Report on the Lands of the Arid Region of the United States, with a More Detailed Account of the Lands of Utah. With maps." Washington Government Printing Office, 1879
- [34] "Reforestation by the Tennessee Valley Authority." *Science*, New Series, Vol. 78, No. 2031, Special Issue Containing the Preliminary Announcement of the Fifth Boston Meeting of the American Association for the Advancement of Science and Associated Societies, December 27, 1933, to January 2, 1934, Edited by Dr. Henry B. Ward, Permanent Secretary, December 1, 1933, p. 500.
- [35] Roosevelt, Franklin D. "Inaugural Address." March 4, 1933, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, 1933, New York City: Random House, 1938, p. 11, Publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, <http://newdeal.feri.org/speeches/1933a.htm>
- [36] Roosevelt, Franklin D. "Informal Remarks at a C.C.C. Camp." August 12, 1933, Publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, 1933, (New York City: Random House, 1938), p. 322, <http://newdeal.feri.org/speeches/1933f.htm>
- [37] Roosevelt, Franklin D. "One Hundred and Sixtieth Press Conference (Excerpts), Warm Springs, Ga.." November 23, 1934, publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, reprinted in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 3, 1934, New York City: Random House, 1938, p. 465, <http://newdeal.feri.org/speeches/1934f.htm>
- [38] Roosevelt, Franklin D. "FDR to Robert Fechner." 27 September 1935, in "CCC Negro Foremen" file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc07.htm>
- [39] Roosevelt, Franklin D. "On Drought Conditions." September 6, 1936, publisher: Works of Franklin D. Roosevelt, <http://newdeal.feri.org/chat/chat08.htm>
- [40] Satterfield, M. Harry. "The Removal of Families from Tennessee Valley Authority Reservoir Areas." *Social Forces*, Vol. 16, No. 2, December, 1937, pp. 258-261.
- [41] Soil Conservation Service, United States Department of Agriculture. "A Standard State

- [13] Edelmann, Alexander T. "Public Ownership and Tax Replacement by the T.V.A.." *The American Political Science Review*, Vol. 35, No. 4, August, 1941, pp. 727-737.
- [14] Fechner, Robert. "Robert Fechner to Thomas L. Griffith, 21 September 1935." in "CCC Negro Selection" file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc04.htm>
- [15] Fechner, Robert. "Robert Fechner to Robert J. Buckley, 4 June 1936." in "CCC Negro Selection" file, BOX700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc05.htm>
- [16] Fechner, Robert. "The Civilian Conservation Corps Program." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 194, The Prospect for Youth (November, 1937), pp. 129- 140.
- [17] Fechner, Robert. "My Hopes for the CCC." Rprinted from *American Forests: The Magazine of The American Forestry Association*, Washington D. C., January, 1939, permission granted by *American Forests*, 1998, Publisher: The American Forestry Association, <http://newdeal.feri.org/forests/af139.htm>
- [18] Greene, Lee S. "Personnel Administration in the Tennessee Valley Authority." *The Journal of Politics*, Vol. 1, No. 2, May, 1939, pp. 171-194.
- [19] Harbeson, Robert W. "The Power Program of the Tennessee Valley Authority." *The Journal of Land & Public Utility Economics*, Vol. 12, No. 1, February, 1936, pp. 19-32.
- [20] Helms, Douglas. "The Preparation of the Standard State Conservation Districts Law: An Interview with Phillip M. Glick." United States Department of Agriculture, Soil Conservation Service, February, 1990.
- [21] Hickok, Lorena. "Report, Florence, Alabama." June 6, 1934, in Franklin D. Roosevelt Library, Hopkins Papers, Box6, publisher: Hopkins Papers, FDRL, <http://newdeal.feri.org/hopkinsi/hop15.htm>
- [22] Ickes, Harold L. "Harold L. Ickes to Robert Fechner, September 26, 1935." in "CCC Negro Foremen" file, Box700, General Correspondence of the Director, Record Group 35, National Archives, College Park, Maryland, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc06.htm>
- [23] Lilienthal, David E. "Business and Government in the Tennessee Valley." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 172, Towards National Recovery, March, 1934, pp. 45-49.
- [24] Lilienthal, David E. "Navigation on the Tennessee River." *Southern Economic Journal*, Vol. 4, No. 4, April, 1938, pp. 397-409.
- [25] Lilienthal, David E. "The TVA and Decentralization." *Survey Graphic*, June 1, 1940, Vol. 29, No. 6, p.335, Publisher: Survey Associates, Inc., <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm>
- [26] Lilienthal, David E. *TVA: Democracy on the March*. New York: Overseas Editions, Inc., 1944.
- [27] Lyrics as recorded by Woody Guthrie. *Dust Bowl Ballads*. Camden, N. J.: RCA Studios, 1940, Transcribed by Manfred Helfert, in Victor Bondi ed., *American decades Primary Sources*,

- [6] Cole, Jr. Olen. *African-American Experience in the Civilian Conservation Corps*. Gainesville: University Press of Florida, 1999.
- [7] Cunfer, Geoff. *On the Great Plains: Agriculture and Environment*. College Station: Texas A&M University Press, 2005.
- [8] Finer, Herman. *The T. V. A.: Lessons for International Application*. Montreal: The International Labor Office, 1944.
- [9] Gray, Aelred J and David A. Johnson. *The TVA Regional Planning and Development Program: The Transformation of an Institution and Its Mission*. Hants: Ashgate Publishing Limited, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2005.
- [10] Gregory, James N. *American Exodus: The Dust Bowl Migration and Okie Culture in California*. New York: Oxford University Press, 1989.
- [11] Hays, Samuel P. *Conservation and The Gospel of Efficiency: The progressive Conservation Movement, 1890-1920*. New York: Atheneum, 1969.
- [12] Henderson, Henry L and David B. Woolner ed. *FDR and the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- [13] Hubbard, Preston J. *Origins of the TVA: the Muscle Shoals Controversy, 1920-1930*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1961.
- [14] Hurt, R. Douglas. *The Dust Bowl: An Agricultural and Social History*. Chicago: Nelson-Hall Inc, 1981.
- [15] Johnson, Vance. *Heaven's Tableland: The Dust Bowl Story*. New York: Farrar, Starus And Company. 1947.
- [16] Kyle, John H. *The Building of TVA: An Illustrated History*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1958.
- [17] Lacy, Leslie Alexander. *The Soil Soldiers: The Civilian Conservation Corps in the Great Depression*. Radnor: Chilton Book Company, 1976.
- [18] Martin, Roscoe C ed. *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*. Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press, 1956.
- [19] Merchant, Carolyn. *The Columbia Guide to American Environmental History*. New York: Columbia University Press, 2002.
- [20] Merrill, Perry H. *Roosevelt's Forest Army: A History of the Civilian Conservation Corps, 1933-1942*. Montpelier: Perry H. Merrill, 1981.
- [21] Nash, Roderick. *Wilderness and the American Mind*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.
- [22] Otis, Alison T, William D. Honey, Thomas C. Hogg, Kimberly K. Lakin. *The Forest Service and the Civilian Conservation Corps, 1933-42*. United States Department of Agriculture, 1986, last updated: 07-jan-2008,
http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/ccc/index.htm
- [23] Owen, A.L. Riesch. *Conservation under F. D. R.*. New York: Praeger, 1983.
- [24] Paige, John C. *The Civilian Conservation Corps and the National Park Service, 1933-1942*:

- Conservation Districts Law, 1936”.
- [42] Stoney, George C. “A Valley to Hold To.” *Survey Graphic*, July 1, 1940, Vol. 29, No. 7, p. 391, publisher: Survey Associates, Inc., <http://newdeal.feri.org/survey/40c18.htm>
- [43] Svobida, Lawrence. *Faming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*. Lawrence: University Press of Kansas. 1986.
- [44] Swing, Raymond Gram. “Take the Army Out of the CCC.” *The Nation*, October 23, 1935, Vol. 141, No. 3668, p. 459, Publisher: *The Nation*, <http://newdeal.feri.org/nation/na35459.htm>
- [45] “The Dust Bowl Area.” *Science*, New Series, Vol. 84, No. 2170, July 31, 1936, pp. 113-114.
- [46] Thurber, R.T. “Letter, Sevier County Department of Public Welfare.” March 9, 1937, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records(Utah), Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc005.htm>
- [47] Utah State Department of Public Welfare. “Selection of Enrollees for the Civilian Conservation Corps(Utah).” reprinted from *First Biennial Report of the Utah State Department of Public Welfare, 1936-38*, pp.99-103, in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records(Utah), Publisher: CCC in Utah, 1938, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc008.htm>
- [48] Utah State Department of Public Health. “Minutes: Pre-Camp Orientation Meeting, Salt Lake County Department of Public Health.” in National Archives and Records Administration, Record Group 35, Division of Selection, State Procedural Records(Utah), July 3, 1939, Publisher: CCC in Utah, <http://newdeal.feri.org/ccc/ccc010.htm>
- [49] Wandall, Luther C. “A Negro in the CCC.” *Crisis*, 42, August, 1935, p. 244, 253-253, <http://newdeal.feri.org/aaccc/aaccc01.htm>
- [50] “With the Civilian Conservation Corps.” reprinted from *American Forests: The Magazine of The American Forestry Association*, July, 1933, permission granted by *American Forests*, 1998, Publisher: The American Forestry Association, <http://newdeal.feri.org/forests/af733.htm>

2、英文著作：

- [1] Andrews, Richard N. L. *Managing the Environmemt, Managing Ourself: a History of American Environmental Policy*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- [2] Bondi, Victor ed., *American Decades Primary Sources, 1930-1939*. Detroit: Gale Research, 2004.
- [3] Bonnifield, Paul. *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1979.
- [4] Chandler, William U. *The myth of TVA: conservation and development in the Tennessee Valley, 1933-1983*. Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 1984.
- [5] Clapp, Gordon R. *The TVA: An Approach to the Development of a Region*. Chicago: The University of Chicago Press, 1955.

- [9] Hurt, R. Douglas. "Foreword." 1986, Lawrence: University Press of Kansas, in Lawrence Svobida, *Farming the Dust Bowl: A First-Hand Account from Kansas*, pp7-32.
- [10] Johnson, Charles. "The Army, the Negro and the Civilian Conservation Corps: 1933- 1942." *Military Affairs*, Vol.36, No.3, October, 1972, pp. 82-88.
- [11] Nelsen, Clair E. "Remembering the CCC: Buck Meadows, California, 1933-1934." *Journal of Forest History*, Vol. 26, No. 4, October, 1982, pp. 184-191.
- [12] Oliver, John. "Administrative Foundations." in Roscoe C. Martin ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press. 1 956, pp. 35-49.
- [13] Phillips, Sarab. "FDR, Hoover, and New Rural Conservation, 1920- 1932." in Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 107- 152.
- [14] Sears, John F. "Grassroots Democracy: FDR and the Land." in Henderson, Henry L and David B.Woolner ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp.7-17.
- [15] Riney-Kehrberg, Pamela. "From the Horse's Mouth: Dust Bowl Farmers and Their Solutions to the Problem of Aridity." *Agricultural History*, Vol. 66, No. 2, History of Agriculture and the Environment (Spring, 1992), pp. 137- 150.
- [16] Rome, Adam. "Conservation, Preservation, and Environmental Activism; A Survey of the Historical Literature,"
<http://www.nps.gov/history/history/hisnps/NPSThinking/nps-oah.htm>
- [17] Salmond, John A. "The Civilian Conservation Corps and the Negro." *The Journal of American History*, Vol.52, No. 1, June, 1965, pp. 75-88.
- [18] Walker, Melissa. "African Americans and TVA Reservoir Property Removal: Race in a New Deal Program." *Agricultural History*, Vol. 72, No. 2, African Americans in Southern Agriculture: 1877-1945 (Spring, 1998), pp. 417-428.
- [19] Wengert, Norman. "The Land: TVA: And the Fertilizer Industry." *Land Economics*, Vol. 25, No. 1, February, 1949, pp. 11-21.
- [20] Wengert, Norman. "TVA--Symbol and Reality." *The Journal of Politics*, Vol. 13, No. 3, August, 1951, pp. 369-392.
- [21] Wengert, Norman. "Antecedents of TVA: The Legislative History of Muscle Shoals." *Agricultural History*, Vol. 26, No. 4, October, 1952, pp. 141 -147.
- [22] Wiersema, Harry. "The River Control System." in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press. 1 956, pp. 77-94.

4、中文专著:

- [1] [美]丹尼尔·布尔斯廷著, 中国对外翻译出版公司(中国, 北京)译, 美国新闻处(香

- An Administrative History*. National Park Service, Department of the Interior, 1985, last modified: Tuesday, April 4, 2000,
http://www.nps.gov/history/history/online_books/ccc/index.htm
- [25] Pinchot, Gifford. *The Fight for Conservation*. Seattle and London: University of Washington Press, 1910.
- [26] Salmond, John A. *The Civilian Conservation Corps, 1933-1942: A New Deal Case Study*. Durham: Duke University Press, 1967.
- [27] Selznick, Philip. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row, 1966.
- [28] Text by Duffus, R. L, illustrations by the Graphics Department of the Tennessee Valley Authority: Charles Krutch, Chief. *The Valley and its People: A Portrait of the TVA*. New York: Alfred A. Knopf, 1946.
- [29] Udall, Stewart. *The Quiet Crisis and the Next Generation*. Salt Lake City: Peregrine Smith, 1988.

3、英文文章：

- [1] Artman, J.O. "Forestry." in Roscoe C. Martin ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press. 1 956, pp. 177-192.
- [2] Black, Brian. "The Complex Environmentalist: Franklin D. Roosevelt and the Ethos of New Deal Conservation." in Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 19-47.
- [3] Black, Brian. "Referendum on Planning: Imaging River Conservation in the 1938 TVA Hearings." in Henry L. Henderson and David B. Woolner ed., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan. 2005, pp. 181 - 194.
- [4] Derryberry, O. M, M. D., "Health." in Roscoe C. Martin, ed., *TVA, the First Twenty Years: A Staff Report*, Alabama: University of Alabama Press, Knoxville: University of Tennessee Press. 1 956, pp. 193-205.
- [5] Gorham, Eric. "The Ambiguous Practices of the Civilian Conservation Corps." *Social History*, Vol. 17, No. 2, May, 1992, pp. 229-249.
- [6] Gower, Calvin W. "A Continuing Public Youth Work Program: The Drive for a Permanent Civilian Conservation Corps, 1933- 1942." *Environmental Review:ER*, Vol.1.5, NO.2, Autumn, 1981, pp. 39-51.
- [7] Guthrie, John D. "The CCC and American Conservation." *The Scientific Monthly*, Vol. 57, No.5, November, 1943, pp. 401-412.
- [8] Hurt, R. Douglas. "The National Grasslands: Origin and Development in the Dust Bowl." *Agricultural History*, Vol. 59, No. 2. The History of Soil and Water Conservation: A Symposium, April, 1985, pp. 246-259.

- [7] 高国荣:《环境史学与跨学科研究》,《世界历史》2005年05期,第102—112页。
- [8] 高国荣:《20世纪90年代以前美国环境史研究的特点》,《史学月刊》,2006年02期,第105—114页。
- [9] 高国荣:《美国著名环境史学家唐纳德·沃斯特教授访谈录》,《世界历史》2008年05期,第125—135页。
- [10] 高国荣、周钢:《20世纪30年代美国对荒漠化与沙尘暴的治理》,《求是》,2008年10期,第60—62页。
- [11] 高国荣:《环境史在美国的发展轨迹》,《社会科学战线》,2008年06期,第111—117页。
- [12] 侯文惠:《〈尘暴〉及其对环境史研究的贡献》,《史学月刊》,2004年03期,第25—32页、142页。
- [13] 侯文惠:《环境史和环境史研究的生态学意识》,《世界历史》,2004年03期,第73—86页、期刊的倒数第2页。
- [14] 黄贤全:《美国政府对田纳西河流域的开发》,《西南师范大学学报(人文社会科学版)》,2002年04期,第118—121页。
- [15] 景爱:《环境史:定义、内容与方法》,《史学月刊》,2004年03期,第5—7页。
- [16] 景爱:《环境史续论》,《中国历史地理论丛》,2005年04期,第152—158页。
- [17] 刘军:《论西方环境史的政治特点》,《史学月刊》,2006年03期,第15—21页。
- [18] 刘绪贻:《田纳西河流域管理局的性质、成就及其意义》,《美国研究》,1991年第04期,第36—43页。
- [19] 马力:《人与自然关系的重新审视——读〈自然与权力——世界环境史〉》,《中国出版》,2005年01期,第61页。
- [20] 梅雪芹:《环境史学的历史批判思想》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》,2005年01期,第126—130页。
- [21] 梅雪芹:《从环境的历史到环境史——关于环境史研究的一种认识》,《学术研究》,2006年09期,第12—22页、147页。
- [22] 梅雪芹:《环境史:一种新的历史叙述》,《历史教学问题》,2007年03期,第38—44页。
- [23] 梅雪芹:《关于环境史研究意义的思考》,《学术研究》,2007年08期,第89—93页。
- [24] 梅雪芹:《什么是环境史?——对唐纳德·休斯的环境史理论的探讨》,《史学史研究》,2008年04期,第70—79页。
- [25] 梅雪芹:《世界史视眼下环境史研究的重要意义》,《社会科学战线》,2008年06期,第105—110页。
- [26] 唐纳德·沃斯特著,侯深译:《为什么我们需要环境史》,《世界历史》,2004年03期,4—12页。
- [27] 唐纳德·沃斯特著,侯深译:《环境史中的变化——评威廉·克罗农〈土地的变迁〉》,《世界历史》,2006年03期,第138—140页。
- [28] 滕海键:《新政的奇葩:民间资源保护队》,《历史教学》,2006年01期,第28—33页。

- 港)校:《美国人建国历程》,北京:生活·读书·新知三联出版社,1993年。
- [2] [法]费尔南·布罗代尔著,吴模信译:《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》,北京:商务印书馆,1996年。
- [3] [美]亨利·戴维·梭罗著,徐迟译,外国文学名著丛书编辑委员会编:《瓦尔登湖》,上海:上海译文出版社,1993年。
- [4] [美]J·唐纳德·休斯著,梅雪芹译:《什么是环境史》,北京:北京大学出版社,2008年。
- [5] [英]克莱夫·庞廷著,王毅、张学广:《绿色世界史:环境与伟大文明的衰落》,上海:上海人民出版社,2002年。
- [6] [美]拉尔夫·亨·布朗著,秦士勉译:《美国历史地理》,北京:商务印书馆,1973年。
- [7] 李文华、金陵、徐勇、陈永孝、汪境仁,编著:《流域开发与管理——美国田纳西河流域与中国乌江流域对比研究》,贵阳:贵州人民出版社,1989。
- [8] [德] 马克斯·韦伯著,于晓、陈维纲译:《新教伦理与资本主义精神》,北京:三联书店,1987年。
- [9] 梅雪芹:《环境史学与环境问题》,北京:人民出版社,2004年。
- [10] [美]唐纳德·沃斯特著,侯文惠译,梅雪芹校:《尘暴:1930年代美国南部大平原》,北京:生活·读书·新知三联书店,2003年。
- [11] [美]唐纳德·沃斯特著,侯文惠译:《自然的经济体系——生态思想史》,北京:商务印书馆,1999年。
- [12] [英]亚当·斯密著,唐日松译:《国富论》,北京,华夏出版社,2005年。
- [13] [德] 约阿希姆·拉德卡著,王国豫,付天海译《自然与权力——世界环境史》,保定:河北大学出版社,2004年。
- [14] [美]约翰·斯坦贝克著,胡仲持译,张友松校,《愤怒的葡萄》。北京:外国文学出版社,1982年。

5、中文论文(历史学):

- [1] 陈志强:《开展生态环境史研究 拓宽解读人类历史的视角》,《历史研究》,2008年02期,第38——41页、189页。
- [2] 付成双:《西部环境史:美国史研究的新视域》,《历史教学(高校版)》,2007年06期,第64——70页
- [3] 付成双:《从环境史的角度重新审视美国西部开发》,《史学月刊》,2009年02期,第107——118页
- [4] 高国荣:《20世纪30年代美国南部大平原沙尘暴起因初探》,《世界历史》,2004年01期,第73——86页。
- [5] 高国荣:《什么是环境史》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》,2005年01期,第120——125页
- [6] 高国荣:《年鉴学派与环境史学》,《史学理论研究》,2005年03期,第127——136页、160页。

致 谢

经过一番艰苦努力，我终于完成了论文，在此，我向所有的良师益友们表示感谢。

首先感谢我的导师马世力老师，马老师对我的论文写作进行了悉心指导，其次，感谢陈志强老师、赵学功老师、哈全安老师、杨巨平老师等在论文开题时给予我的指导；感谢付成双老师赠送我一些论文资料，并提出论文的修改意见；感谢论文评阅专家们提出宝贵的修改意见。最后，感谢武鹏同学为我查找资料，感谢侯波同学对论文的中、英文摘要进行修改。

高祥峪

2009.5.16

- [29] 滕海键:《民间资源保护队的缘起和历史地位》,《史学月刊》,2006年第10期,第57—64页。
- [30] 滕海键:《美国历史上的资源与荒野保护运动》《历史教学(高校版)》,2007年08期,第54—60页
- [31] 滕海键:《简论罗斯福“新政”的自然资源保护政策》,《历史教学》,2008年20期,第102—106页
- [32] 王利华:《生态环境史的学术界域与学科定位》,《学术研究》,2006年09期,第5—11页、147页。
- [33] 王利华:《作为一种新史学的环境史》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2008年01期,第15—17页。
- [34] 王玉德:《试析环境史研究热的缘由与走向——兼论环境史研究的学科属性》,《江西社会科学》,2007年07期,第7—13页。
- [35] 温荣刚:《试论罗斯福政府对田纳西河流域的治理和开发》,《渤海大学学报(哲学社会科学版)》2006年04期,第14—17页。
- [36] 亚克西姆·纳得考著,崔建新译:《环境史的转折点》,《中国历史地理论丛》,2005年04期,第141—151页。

6、学位论文:

- [1] 高祥峪:《20世纪30年代美国南部大平原沙尘暴治理研究》,硕士学位论文,导师:付成双,南开大学,2006。
- [2] 孙港波:《西奥多·罗斯福政府自然资源保护政策研究》,博士学位论文,导师:丁则民,东北师范大学,1995年。

7、网站:

- [1] Library of Congress, <http://www.loc.gov/index.html>
- [2] New Deal Net Work, <http://newdeal.feri.org/>
- [3] Natural Resource Conservation Service, <http://www.nrcs.usda.gov/>
- [4] Tennessee Valley Authority, <http://www.tva.gov/>

8、数据库:

- [1] CADAL—高等学校中英文图书数字化国际合作计划:
<http://www.cadal.cn/searchcn/listclassification.jsp>
<http://www.cadal.zju.edu.cn/Index.action>
- [2] GALE, <http://infotrac.galegroup.com/itweb/nankai>
- [3] JSTOR, <http://www.jstor.org/>
- [4] 中国学位论文全文数据库(万方):
<http://211.81.31.50>
<http://211.81.27.22>

