

试论罗斯福对田纳西河流域的治理和开发

温荣刚

(渤海大学 历史系, 辽宁 锦州 121013)

摘 要: 罗斯福上台伊始就建立了田纳西河流域管理局, 该机构对当地水资源和土地资源进行有效的开发与利用, 不仅改变了当地过度浪费资源的情况, 而且解决了当地的一系列社会问题, 改善了当地的经济结构, 影响巨大。

关键词: 罗斯福; 田纳西河流域管理局; 综合治理

中图分类号: K712.52 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672- 8254(2006)04- 0014- 04

原来拥有肥沃土地和大片森林的田纳西河流域, 到了 19 世纪末, 由于此前移民在这里盲目地滥垦, 使这片土地变得日益贫瘠。其结果使仰仗这片土地为生的居民, 在 20 世纪初就不可避免地陷入了普遍的贫困, 这里成为了一个显著的落后地区。威尔逊和哈定两位总统曾经尝试去解决这个问题, 均未获得成功。富兰克林·罗斯福在大萧条中当选了美国的第 32 任总统, 为了摆脱资本主义的经济危机, 推行了一系列的新政措施, 成立田纳西河流域管理局就是其中的一项。表面上看, 该机构的成立暂时缓解了一些就业的压力, 但其更为重要的作用却在于对当地资源的综合开发和利用, 当地的经济结构得到改善, 造福于后世。罗斯福对田纳西河流域的治理与开发为我国在进行公共工程建设时, 避免出现重复投资、效益不高等问题提供了借鉴和启示。

一、田纳西河流域管理局的成立

罗斯福上任之前的美国已经深陷严重的经济危机之中, 当时远在美国的凯恩斯曾撰文主张通过用扩大政府开支, 由政府出面兴办大型公共工程建设, 解决就业、促进消费的办法来摆脱经济危机, 但是没有一个国家做出这种尝试。上台伊始的罗斯福, 根据当时的国情, 实施了美国有史以来

最大规模的公共工程计划。田纳西河流域管理局就是在这样的背景下成立的一个独立的联邦政府机构。

1933 年 4 月, 罗斯福总统向国会提出综合治理田纳西河流域的法案, 并于当年 5 月 18 日获得通过。根据该法案成立了田纳西河流域管理局, 旨在“改进通航、并为田纳西河的洪水控制做准备; 确保重新造林和合理使用田纳西河流域界限的土地; 保证该流域地区工农业的发展; 并通过建立股份公司, 来经营亚拉巴马州的马瑟肖尔斯及附近地区的政府财产, 为国防做准备及其它目的……”^{[1](P97)}。田纳西田河流域管理局成立以后, 对田纳西河流域资源进行开发和利用, 不仅改变了过度浪费资源的现象, 而且广泛改善了当地社会的经济条件, 使流域内的一系列社会问题得到解决, 影响深远。

田纳西河是密西西比河的主要支流之一, 由发源于弗吉尼亚西南部的霍尔斯顿河和发源于北卡罗来纳西部的弗伦奇布罗德河在田纳西州诺克斯维尔汇合而成。该河全长 652 英里, 地跨弗吉尼亚、北卡罗来纳、亚拉巴马、佐治亚、田纳西、肯塔基和密西西比 7 个州, 流域面积 4.09 万平方英里, 其中田纳西州占据一半。在田纳西河流域管理局对这一地区实施统一规划和综合开发之前,

当地居民已经在此生活了 200 多年。18 世纪初,此地是印地安诸部落交战和狩猎之地,以后在英法争夺老西南部的斗争中又起了重要作用,它还是移民向西迁徙的重要路线。但自从 19 世纪后期以来,尤其是到了 20 世纪初,由于对土地进行不合理的开垦和耕种,森林的过度砍伐,对资源进行掠夺式的开采等,造成水土流失、环境恶化,这一切使该流域处于一种广泛的贫困状态。“人均收入不足 100 美元,还不到当时人均收入的一半”,“仅有 2% 的当地居民用了电”^{[2](P321)}。这也正如阿瑟·摩尔根所认识到的,“这种自由放任的做法所带来的危害给我们提出了要求,即要对这种状况采取措施。”^{[2](P321)}

罗斯福总统对自然环境一直比较感兴趣,这一点早在其任纽约州州长时就已表现出来,而恰恰是“萧条和总统职权又给他提供了这样一个机会”^{[2](P319)}。1933 年 5 月 18 日,《田纳西河流域管理法》获得通过,规定要“实现与总目的一致的田纳西河流域盆地及附近地区的特殊目的有益的如下立法: ①最大限度地控制洪水; ②为了通航的目的大力开发田纳西河; ③为了控制洪水和通航而大力发电; ④合理使用界内土地; ⑤在该流域盆地宜于重新造林的所有土地上采取适当方法重新造林; ⑥居住在该流域盆地的人民经济和社会福利……”^{[1](P101)}。根据该法案成立田纳西河流域管理局,对该流域进行治理。

田纳西河流域管理局被授权拥有规划、开发、利用、保护流域内各项自然资源的广泛权力,包括防洪、航运、水电、工农业用水、环境保护与维护自然生态平衡等等。它既是联邦政府部一级的机构,又是一个综合性的经济实体,具有很大的独立性和自主性。田纳西河流域管理局拥有一支包括规划、设计、施工、科研、生产、运营和管理等方面的专业队伍。

二、田纳西河流域管理局对当地资源的综合治理及保护

作为罗斯福新政的一项措施,旨在解救美国的经济危机而成立的田纳西河流域管理局,随着它各项计划的展开,取得了一系列的成效。其中最明显的效果就是不仅缓解了当时持续已久的严重的就业压力,而且改造了当地的社会经济条件,

泽被后世。

田纳西河流域管理局对田纳西河流域的治理和开发,首先是对当地水资源的开发与使用为切入点的。“田纳西河流域管理局的局长们认为,他们的首要任务是控制田纳西河及其支流,以停止侵蚀、防洪并改进航运。”^{[3](P102)}田纳西河流域降水丰富,河流落差大,在这种地形和气候条件下,如果地表植被遭破坏后,极易发生严重的洪涝灾害。针对这种情况,田纳西河流域管理局以田纳西河干流为重点,以修建大坝及其它水利设施和发电站为中心,达到防洪、蓄水、提供能源、改善航运和提高该流域总体经济水平的目的。从 1933 年开始,8 年内即修建大坝 6 座,改建 11 座,修建 650 英里的内陆水道和一批水电站。到 1952 年,又修建新大坝 14 座。通过这些治理措施的实行,大大削减了田纳西河的洪峰,也明显减轻了下游俄亥俄河和密西西比河的防洪压力。“结果是在美国雨量最大的区域之一建成一种近于完美的雨水控制体系。”^{[3](P102)}自此以后,田纳西河流域就再也没有发生过大的洪涝灾害,并且相应地增加了许多农田的灌溉面积。据 1981 年估计,自 1936 年以来,仅防洪一项就减少损失 21.18 亿美元。

田纳西河流域管理局取得的一项非常重要的成就是利用田纳西河丰富的水能资源生产出大量廉价的电力,带来了巨大的经济效益。“田纳西河流域管理局很快就成为美国最大的电力生产者。1933 年到 1978 年间,该流域的总发电能力从 80 万千瓦增为 2800 万千瓦,而实际发电量则从 15 亿瓦小时,增为 1180 亿瓦小时”^{[3](P104)}。到 20 世纪 40 年代初期,田纳西河流域管理局所辖地区每人每年的耗电量是 1180 度,与此形成鲜明对比的是,全国平均每人每年耗电量是 850 度。从电费来说,田纳西河流域的居民电费是每度 2 美分多一点,而全国平均电费为每度 4 美分多。到 20 世纪 60 年代初期,田纳西河流域管理局所辖地区的电量消耗三倍于全国平均数。全国平均电费是每度 2.5 美分,而田纳西河流域的用电者每度电却不到 1 美分。1981 年发电收入达到 25.25 亿美元,向 7 个州内的 2800 多万家工商企业提供电力。“田纳西河流域管理局……使原属贫瘠之地可以利用大量电力。它显著证明人类控制原始自然力和纠正两百年来滥垦对沃土的损害的能

力。”[3](P101)

与此同时,由于大量廉价电力的生产,使电力应用范围不断扩大,促使很多工业从旧西北地区向南迁移,以便利用廉价的电力进行生产,一些新的工业企业也在这个地区建立起来,这个地区的产业结构发生了巨大变化。

田纳西河流域的航运业也因对水资源的治理而迅速发展起来。田纳西河流域管理局在田纳西河干流筑有9级设船闸的水坝,通过大坝控制河流水位,同时疏浚了河道,通航里程达1050公里,加上支流通航里程达1240公里,这样就使得田纳西河诺克斯维尔以下全程常年通航,并通过俄亥俄河及密西西比河与美国21个州的内陆水运系统相联结,从而促进了工农商业的发展与对外联系。至1980年,田纳西河流域的航运量比1933年提高31倍,达到3200万吨。“廉价的驳船运输在650英里长的内陆水道上,将汽车、汽油、铁和水泥运往沿河城市”[4](P190)。

随着对田纳西河水资源的开发与利用,田纳西河流域管理局围绕土地资源的改善与开发,因地制宜,全面发展农、工、林各业,并取得了显著的成效。

在农业方面,结合流域化肥生产的大力发展与廉价供应,鼓励农民施用化肥,提高土壤肥力;帮助农场主耕种土地以保持土壤的含水量;依靠充足的电力发展农业灌溉,改善农业生产条件;还进行了循等高线开沟耕作和覆盖作物利用的示范。从1929年到1949年,美国其他地方的农民收入增加了170%,而与此同时,田纳西河流域的农民收入则增加了200%。田纳西河流域举办了成百个示范农场和良种场,引导农民发展高产农田,提高农民的种田技术,使该流域农业产值比1933年增长了16倍,农业人口也由1933年的62%下降到1982的5%。

在工业方面,随着洪水威胁的解除和航运事业的兴旺,流域内工业有了很大发展。田纳西河流域先后增加约35亿美元的工厂企业投资,为50万人提供了就业机会;流域内已建成的化肥厂和实验室成为美国最大的肥料生产和研究中心,产品畅销全国并远销欧、亚、拉美。

在林业和水土保持方面,把植树造林和防止水土流失作为整个田纳西河流域综合治理的一个重要组成部分。田纳西河流域管理局曾与民间自

然资源保护组织合作,在荒山谷地植树造林125万英亩。到20世纪70年代末,田纳西河流域森林覆盖率超过50%,蓄材量是1933年的2倍。到1983年时,田纳西河流域的林业产值已经超过20亿美元。

在卫生保健方面,通过防疫计划,到1952年,该局消灭了田纳西河流域的疟疾,而在1933年时,这一流域的某些地区,患疟疾的人却占总人口的30%。

可见,田纳西河流域管理局对当地资源的开发与保护不是一项一项孤立地去完成的,而是对水资源和土地资源进行合理开发与使用的,具有明显的综合性的特点。

三、田纳西河流域管理局对罗斯福的回馈

田纳西河流域管理局的成立及其实践,是罗斯福的首创,在客观上取得了成功。

首先,田纳西河流域管理局从建立伊始,就始终以田纳西河流域水资源和土地资源的统一开发利用为基础,以发展农业、工业和保护生态环境为目标,建立起一整套自然、经济和社会的协调体系,大大地改善了田纳西河流域的生态环境及其附近居民的生产生活条件。正如德怀特·L·杜蒙得所言:“在那个流域里,人民和他们的机构在十年之内完全把这个区域的面貌改变了,几乎五百万公民(指受其影响的23.3万平方千米上的人口)全体的生活标准都大大地提高了。土地的生产力增加了许多倍。为青年男女提供的机会已经增多了。那里有新的工厂、新的工作、新的自由职业的机会……”[5](P573)。而且事实已经证明,田纳西河流域管理局已经超额完成了保护当地资源并对其进行合理开发的任务,“当年的危害者——田纳西河已经变成了人类的仆人。这片荒凉贫瘠的土地升起了新的希望。”[2](P334)

其次,凯恩斯所提出的解救经济危机的办法,在田纳西河流域管理局成立后的具体操作过程中得到了验证,即在有效需求不足之时,政府可以扩大开支,兴办公共工程建设,解决就业和促进消费等问题,这同时也为罗斯福提供了一条解救经济危机的道路。田纳西河流域管理局成立以后,“到1940年,在诺里斯(Norris)等6座大坝即将建成

之时, 国会批准了总额为 1.85 亿美元的花费。1944 年, 为新建另外 4 座大坝, 国会又批准 1.44 亿美元。”^[6]正是在政府财政的大力支持下, 田纳西河流域管理局的各项措施得以顺利开展, 并取得明显的成效。

在罗斯福新政期间, “仅 1933——1939 年, 美国国家救济与联邦工程计划支出总额达到了约 180 亿美元。”^{[7] (P718)}这样的结果, 毫无疑问地造成了美国政府的连年赤字, 但客观效果却使整个国家的境况有所好转, 大大减轻了失业者的贫困和痛苦。“他(罗斯福)指出, 三年内至少有 600 万人有了职业, 1936 年的国民收入为 1933 年的一倍半。他(罗斯福)上任以来工业产量几乎翻了一番; 到 1936 年秋, 底特律滚滚开出的汽车, 比 1929 年以外哪一年都多, 比 1922 年多 3 倍。电力工业售出的电比任何时候都多。1936 年 5 月, 《纽约时报》的商业活动指数上升到 100, 这是 1930 年以来第一次。公司利润表, 1933 年显示有 30 亿美元赤字, 1936 年变为盈利 50 亿美元。……从 1933 年第一季度到 1936 年第三季度, 农场主的净收入差不多增加到 4 倍。”^{[8] (P224-225)}1936 年 4 月 25 日, 罗斯福在纽约市纪念托马斯·杰斐逊诞辰宴会上的讲话中同样提到: “虽然联邦政府今年有大约三十亿美元的赤字, 但是合众国人民的国民收入已从 1932 年的三百五十亿美元增加到 1936 年的六百五十亿美元。”^{[9] (P117)}正是这种政绩使罗斯福在 1936 年大选中取得了决定

性的胜利, 民主党在国会和州长的选举中也大获全胜。这样, 又对罗斯福一系列政策的贯彻和执行提供了保证。

综上所述, 田纳西河流域管理局的成立及其实践, 不仅给已经深陷萧条的美国注入了一针强心剂, 同时, 它也成为区域经济综合开发成功的典范。目前, 我国在实施西北大开发战略和振兴东北老工业基地的过程中, 应当结合具体的国情从中吸取有益的经验。

参考文献:

- [1] 黄德禄. 黄安年选译. 世界史资料丛刊现代史部分 1917——1939 年的美国[Z]. 北京: 商务印书馆, 1990.
- [2] Schlesinger·Arthur Meier. The coming of the New Deal [M] Boston, Houghton Mifflin, 1980.
- [3] [美]阿瑟·林肯·威廉·卡顿. 一九〇〇年以来的美国史(中册)[M]. 中译本, 北京: 中国社会科学出版社, 1983.
- [4] [美]拉尔夫·德·贝茨. 1933—1973 年美国史(上册)[M]. 中译本 北京: 人民出版社, 1984.
- [5] [美]德怀特·L·杜蒙得. 现代美国 1896—1946 年[M]. 中译本, 北京: 商务印书馆, 1984.
- [6] Stuart Chase. TVA: The New Deal's Best Asset [Z] http://newdeal.feri.org/search_details.cfm?link=http://newdeal.feri.org/nation/na36136.htm.
- [7][美]吉尔伯特·C·菲特, 吉姆·E·里斯. 美国经济史[M]. 中文版, 沈阳: 辽宁人民出版社, 1981.
- [8] [美]威廉·爱·洛克腾堡. 罗斯福与新政 1932—1940 年[M]. 中文版, 北京: 商务印书馆, 1993.
- [9] 关在汉编译. 罗斯福选集[M]. 北京: 商务印书馆, 1982.

(责任编辑: 蔡国相)

On Roosevelt's harness and exploitation of Tennessee River

WEN Rong-gang

(Department of History, Bohai University, Jinzhou 121013, China)

Abstract: Upon his governance, Roosevelt sets up Tennessee Valley Authority. This administrative organization effectively changes the local situation in water waste by exploiting the local water and land resources, a series of social problems have also been solved, the local economic structure is improved, and great influence has been made.

Key words: Roosevelt; Tennessee Valley Authority