

试论进步主义运动对美国水电开发的影响

金昱昊

(山东师范大学 历史文化学院, 山东 济南 250358)

摘 要: 进步主义时代是美国承上启下的时代, 因此对 20 世纪后的美国发展产生了长久而深远的影响。进步时代所产生的资源保护主义思想对美国环保运动发展产生了重要作用, 而在这种思想的指导下为了合理开发水电而成立的联邦电力委员会也同样发挥着很重要的作用。在进步主义时期, 联邦电力委员会由于不是专门机构而且人员多为别处借调, 很难履行职责; 在 20 世纪 30 年代之后, 联邦电力委员会成为了独立的机构并且职权范围也得到了扩大, 但由于受资源保护主义思想指导以及为应对电力短缺问题, 联邦电力委员会往往采取了唯电力利益至上的水电开发原则, 而忽视或轻视其他非电力价值; 但随着现代环保运动的兴起, 20 世纪 60 年代中期后, 联邦电力委员会逐渐转向了兼顾多种用途开发。1977 年联邦电力委员会转变为联邦能源管理委员会对当今美国电力开发中仍发挥着重要作用。因此, 进步主义运动对美国水电开发产生了深远的影响。

关键词: 进步主义运动; 资源保护主义; 联邦电力委员会

DOI: doi.org/10.70693/202607025887

一、引言

进步时代是美国历史上重要的转型和发展时期, 标志着美国逐步进入现代社会。“美国由农业时代进入工业时代, 由传统社会进入现代社会, 由早期资本主义发展到现代资本主义……可以把进步主义时代视为一个承上启下、继往开来的时期”^{[1]P300} 因此, 进步主义运动的影响并非仅仅局限于运动进行和发展时期, 而是对 20 世纪之后的美国产生了深远的影响。但国内对于进步主义运动的评价多是从进步主义时期进行分析, 并未从长时段视角分析进步主义运动的长远影响; 而且对于进步主义运动对于美国环保运动的作用也涉及较少^[2-4], 本文试图以长时段视角从进步主义运动对 20 世纪后的美国水电开发的影响角度论述进步主义运动在美国环保运动中的重要作用和深远影响。从资源开发和利用的角度来看, 进步主义时代设立的管理水电开发的联邦机构——联邦电力委员会 (Federal Power Commission) 一直沿用至今, 且这一时代的资源保护主义也对美国人的思想产生了极大的影响。因此, 进步运动在这个角度来说是极为成功的。

二、进步主义时代: 资源保护主义与联邦电力委员会设立

进步主义这一观念虽然是在美国 20 世纪初的进步时代被提出并作为这一时期的指导思想, 但观念的生成往往早于观念的提出。这种观念实际上源于从北美殖民地到美国发展过程中不断膨胀的乐观主义, 即从五月花号进入北美开始, 殖民者们通过自己的努力生存下来并不断发展壮大, 到美国独立并成功赢得独立战争的胜利, 再到后续发展中西进运动以及工业革命取得的巨大成就, 似乎没有什么困难是美国人克服不了的, 这就带给了美国人一种独特的乐观主义精神。在国家层面, 这种乐观主义精神就表现为一种“美国例外论”, 美国可以避开其他国家所面临的困境和问题, “将如山巅之城, 为万众瞻仰”; 在个人层面, 这种乐观主义就表现为一种通过个人努力就能取得事业成功的信心; 在资源开发和利用中就表现为人定胜天, 随意征服和改造自然。美国自然资源丰富, 使美国人有了资源取之不尽用之不竭的错觉。

因此, 在 20 世纪初前后, 在这种乐观主义的驱使下, 美国人便认为自然资源可以随意开采和利用, 加之资

本家肆意开采，政府又不加以控制，很多资源都被浪费^{[1]P158}。主要表现为对于土地资源的不加节制进行侵占、对森林资源的过度砍伐以及对燃料煤、石油和天然气等资源的不合理开采以及低效率利用。大量土地资源“落入了大个人或大企业的手中，而这些人目标永远是牟利……大土地所有者紧紧抓住他的土地不放，直到环境实际上使他无法再持有土地为止”^{[5]P7}；当时林木资源年增长量仅为年消耗量的三分之一；煤炭采掘率不到一半，而剩下一多半不易开采或质量较差的煤则因废弃矿井塌陷而导致永远无法开采，而开采出来的煤能源利用率也仅为5%，已然废弃的油气田中虽然仍存在大量油气资源，但人们放任天然气自然挥发以及石油流入水中，甚至大量燃烧石油使其易于排出^{[5]P4-5}，种种资源浪费现象不胜枚举。

在进步主义时期会产生早期的环保思想，就是为了解决盲目乐观导致的资源浪费问题。在这个时期中，对于环境问题以及能源开发问题，进步主义者的主要代表有两种观点：一种是以吉福特·平肖为代表的“资源保护主义”（Conservation），另一种是约翰·缪尔为代表的“自然保护主义”（Preservation）。吉福特·平肖《为保护自然资源而战》一书中揭露了自然资源开发和利用中的资源浪费行为，认为“保护意味着在最长的时间内为最大多数人谋取最大的利益”^{[5]P21}，对于自然资源只要不是无节制开发，并且开发的资源是为了公众利益而非私人利益就是合理开发，就可以在发展经济的同时兼顾资源保护。而约翰·缪尔在其著作《我们的国家公园》中详细描述多个国家公园的壮丽景色，倡导将自然景色进行保留，并通过完全不对该地区进行任何人为开发和利用来进行保护，“到自然中寻求安全”^[6]。

这两种思想由于都注意到了发展中需要对环境或资源进行保护，因此共同努力，形成一股合力，推动了进步时代的环境保护。但是这两种思想本身就有本质的区别，最终在“赫奇赫奇山谷争论”中分裂并由“资源保护主义”占据了主导地位^[7]。这种资源保护主义一直在环境保护和资源开发中起主导作用，直到20世纪七八十年代的现代环保运动兴起才在一定程度上冲击了其主导地位。受资源保护主义影响，在西奥多·罗斯福担任总统时期就注重水力资源的开发，1902年的《垦殖法》（The Reclamation Act）中就允许联邦政府用出售西部公共土地所得的一部分来修建水坝、水库和其他开发工程，罗斯福大坝就是《垦殖法》下的五个主要项目之一，虽然主要目的是为了解决灌溉问题，但同时利用水力进行发电^[8]。第一次世界大战能源短缺刺激下，伍德罗·威尔逊任总统期间，1920年6月10日通过的《联邦水电法》设立了联邦电力委员会，并赋予其对美国可航水域及联邦公共土地、保留地上的水电开发项目发放许可证的权力^[9]，也就是说对开发水电项目进行监督管理以及对河流的水力资源进行合理开发。自此，联邦电力委员会对美国水电开发进行管理和监督。但这一时期的联邦电力委员会发挥作用明显不足，主要原因是委员会中的工作人员都由其他部门借调而来，在履行职责方面缺乏专业性和责任感，在联邦电力委员会的第一次年度报告中就指出了该问题，“我们亟需一个由训练有素、经验丰富的人员组成的小组……建议立即采取措施修订该法案，至少在必要的程度上允许委员会聘用自己的人员”^[10]，这就导致了委员会发挥职能受限，委员会就连第一个年度的10万美元的财政拨款都未使用完。因此，联邦电力委员会在进步主义时期可以说是并没有发挥多大的作用。

虽然进步主义时期在20世纪20年代结束，但终究唤醒了人们注重资源保护和关注自然环境的意识。资源保护主义观念下形成的联邦机构联邦水电委员会这一联邦机构被保留了下来并在后续得到发展，并且资源保护主义思想一直贯穿于美国环保运动发展进程中。正如西奥多·罗斯福总统在演讲《与人民的进步契约》中所说：“我们的事业建立在永恒的正义原则之上；即使我们这些现在的领导者暂时失败，最终事业本身也必将胜利”。

三、20世纪30年代到60年代中期：资源保护主义影响下的单一用途开发与对其他用途的兼顾

1930年的《重组联邦电力委员会法》改善了联邦电力委员会的处境，将原先由三位内阁部长兼任的联邦电力委员会改组为由总统任命的五人委员会，并赋予其自行任用工作人员的权力^[11]，拥有了更大的职权以履行职责。1935年《公用事业法》第二编修订了《联邦水力法》，并将修订后的法律命名为《联邦电力法》；该法明确赋予联邦电力委员会对州际输电和州际批发售电费率，以及相关会计与记录制度的管辖权^[12]。20世纪30年代随着“实用共识”逐渐遍及整个美国，建立起了受州政府监管的垄断电力公用事业公司对各自所在地区进行电力供应^[13]。电力公司为了获得规模效益，采取了大规模扩建发电厂以降低电价来换取消费者电力需求的增长，电价本就是逐渐降低的，甚至达不到州监管机构所定的最高电价，因此联邦电力委员会想要监管电价便更为困难，而且虽

然联邦电力委员会在法规中对全国电力公用事业公司都有管辖权,但《联邦电力法》“有意保留了州的大部分传统管辖权”^[14]。因此联邦电力委员会对于各州电力公用事业公司的监管权就主要集中在监管公司水电开发方面并决定是否发放水利工程的建设许可。

虽然联邦电力法中有兼顾河流其他价值的考量,但联邦电力委员会以及整个美国都受资源保护主义影响,而水电开发又是为了满足公众电力需求,因此就存在单一用途开发的趋势即唯电力利益至上的原则,而忽视其他河流其他方面的价值,如鱼类、风景等非电力需求。尤其是在二战后民众总消费也在持续增长。“从1950年的1910.09亿美元,增长到1960年的3252.41亿美元”^[15]。总消费的持续稳定增长又会进一步刺激经济发展。人民平均消费也在持续增长,“每人每年平均实际消费,从第二次世界大战结束时的1350美元,上升到1962年的1824美元,增长35%。到1956年,81%的美国家庭有了电视机,96%的家庭有了电冰箱,67%的家庭有真空吸尘器,89%的家庭有洗衣机”^[16]。这种高消费的模式,不仅居民电器使用增多,加速了电力的消耗;消费刺激的工业生产发展同样加剧了电力紧张的状况。电力需求不断上升的情况下,联邦电力委员会唯电力利益至上的开发趋势愈发明显。

这种趋势在20世纪50年代的水电开发中表现的极为明显。在电力需求与非电力需求对比中,联邦电力委员会都会倾向于对电力需求的支持,因此在这一时期联邦电力委员会对于水力发电厂都是进行许可。塔科马案(The Tacoma Case)则是较为典型的案例,根据《联邦电力法》,塔科马市(The City of Tacoma)有权建造和运营发电厂,因此申请了在通航水域建造和运营水电项目的许可证。1951年联邦电力委员会授权塔科马市在华盛顿州的考利茨河上修建两座高坝,但该申请遭到该州的反对,理由之一是拟建水坝将形成的水库将淹没该州拥有的一个鱼苗孵化场。但委员会仍然颁发了水坝的开发许可证,协调措施是安装计划包括花费900多万美元来减少考利茨河产卵期鱼类的损失,但该计划仍然违反了华盛顿州旨在为鱼类产卵提供而全面保护限制该河上水坝高度为25英尺的法规^[17-18]。经过长期诉讼,尽管民众倡议重申了25英尺的高度限制,华盛顿州最高法院最终仍然在深思熟虑后批准了塔科马的申请,做出确认大坝债券有效性的宣告性判决^[19]。从这个案件中,我们可以看到,联邦电力委员会对于水电站建设的许可的优先级很高,可以违反州法规规定,虽然联邦电力委员会在开发电力的考量优先于其他非电力需求,但也不是完全不顾及其他需求,可以通过许可条件对开发公司加以限制,此案中的减少产卵期鱼类损失的措施便兼顾了生态利益。

波特兰通用电气公司(the Portland General Electric Company)对鱼类问题持类似态度,联邦电力委员会向波特兰通用电气公司颁发许可证,允许其在俄勒冈州德舒特河(the Deschutes River)上修建一座带有发电设施的水坝。尽管俄勒冈州德舒特河上的水坝会对鲑鱼和硬头鳟造成伤害。委员会的理由是,每年电力收益超出电力成本的金额估计为3.51万美元,而使用水坝上游德舒特河的鱼类每年的价值为1.77万美元。最高法院维持了联邦电力委员会的裁决,认为该委员会有权做出适当决定,并指出许可方将实施令人印象深刻的补救性保护计划^[20]。这个案例就充分表现了联邦电力委员在衡量电力价值与其他价值的大小以做出判断,渔业价值远远小于电力价值时,联邦电力委员会会偏向于发电,但是需要注意的是,在电力价值远远大于其他价值时,仍然采取了补救保护计划。

联邦电力委员会出于娱乐价值而拒绝水电开发工程的案例并非没有,在纳梅卡贡河水电公司(Namekagon Hydro Company)一案中,委员会拒绝为威斯康星州仅存的几处自由流动的水道之一——梅卡贡河下游的水电站颁发许可证。委员会在此案中拒绝接受基于价值比较的分析,因为特殊娱乐活动的机会“不能用金钱来充分评估”^[21]。第七巡回法院确认,为了保护该河流的“独特娱乐价值”,拒绝纳梅卡贡河项目是必要的。法院强调纳梅卡贡河未经开发,自然风光优美,可以安全地划独木舟和钓鲈鱼,因此需要牺牲相对较小的水力发电项目^[22]。与塔科马和波特兰案例中批准的庞大项目相比,拟议的设施只有1500千瓦的发电能力。因此,纳梅卡贡案的裁决并不意味着娱乐价值优先于大型发电效益。对于较小规模水电站,联邦电力委员会并不会将其电力开发效益放到首位。

太平洋西北电力公司(Pacific Northwest Power Company)面临一个更棘手的决定,联邦电力委员会被迫在华盛顿州蛇河的两个水电厂选址之间做出选择,分别是位于蛇河和鲑鱼河交汇处的尼兹珀斯(Nez Perce)厂址和位于鲑鱼河口上游的高山羊(High Mountain Sheep)厂址。尽管联邦电力委员会发现尼兹珀斯发电厂发电和蓄洪能力更强,运营成本更低,但联邦电力委员会还是批准了高山羊的提案,因为后者具有“决定性的优势”,即避免干

扰鲑鱼逆流而上。对于这一决定与塔科马市的做法不一致的说法,委员会虽然出于电力开发考量批准了一些项目开发,但这并不意味着渔业资源必须屈从于电力考量。在特定情况下根据两种诉求的相对重要性,权衡利弊才是决定性的。委员会认为与高山羊设施相比,内兹珀斯站点的电力优势在经济上微不足道^[23]。这项裁决以及公用事业区的裁决表明,在不损失大量电力利益的情况下,委员会越来越愿意保护鱼类资源。

因此,虽然联邦电力委员会为应对电力需求增长而在水电开发中趋向于以电力开发为主,但在发展过程中,实际上联邦电力委员会同时也注意到了对其他非电力因素的保护,而在这个过程中,美国人也逐渐质疑起了原本占据主导地位的资源保护主义并推动环保思想向现代环保主义发展。

四、20 世纪 60 年代中期后:现代环保主义推动生态价值的彰显

20 世纪 60 年代,现代环保思想逐渐兴起,联邦电力委员会注重电力开发的行为遭到了希望保护生态民众的指责。20 世纪 60 年代中期的“风暴王山争论”被认为在现代环保运动中具有里程碑意义^[24],该事件在 20 世纪 80 年代初才得到了解决,可以说是贯穿于美国现代环保运动始终,体现了现代环保主义兴起对联邦电力委员会决策的影响。20 世纪 60 年代,美国纽约的联合爱迪生公司(Consolidated Edison Company of New York)主要出于经济因素的考量,决定在康沃尔附近的风暴王(Storm King Mountain)开发一座水力发电站,哈德逊风景保护协会(Scenic Hudson Preservation Conference)认为该工程会破坏风暴王山的自然景观,反对项目开发。导致联合爱迪生公司与以哈德逊风景保护协会为代表的环保组织进行了近 20 年的争论。风暴王山争论以 20 世纪 80 年代初联合爱迪生公司与环保组织签订协议而告终,康沃尔项目最终未被建成。在该事件初期,联邦电力委员会出于电力开发的需求,批准了纽约联合爱迪生公司在具有极大风景价值的风暴王山开发水电站的建设许可,就遭到了以哈德逊风景保护协会为代表的民间环保团体的阻挠和上诉。该水电站未能成功建设不仅反映了美国环保思想由保护主义逐渐转向现代环保主义,也说明联邦电力委员会以往为电力利益至上的开发趋向的终结。

在此之后,联邦电力委员会便不断在电力开发与生态保护之间努力进行权衡,1977 年《能源部组织法》的颁布,联邦能源管理委员会正式成立。根据该法,联邦能源管理委员会是“能源部内的一个独立监管委员会”,联邦电力委员会的大部分职责都下放给了新成立的联邦能源管理委员会^[25],换句话说,联邦电力委员会并没有消失,而是转变为了联邦能源管理委员会并于今天仍在发挥着重要的作用。

五、结语

进步主义时期产生了资源保护主义这一思想并为开发水电设立了联邦电力委员会这一机构。联邦电力委员会在成立后以资源保护主义为指导,监督指导开发了美国 20 世纪 60 年代前的水电开发,为保障美国能源安全发挥了重要作用。虽然在发展过程中忽视了他非电力价值,但随着现代环保运动兴起,联邦电力委员会也受这种思想的影响,努力平衡能源开发与生态保护,其转变后的联邦资源管理委员会在今天仍然对美国电力发挥极大作用,而这一转变进程由发现问题并努力解决问题本身也是进步主义的体现。因此,从资源开发和利用的角度来看,进步主义时代设立的管理水电开发的联邦机构——联邦电力委员会一直沿用至今,且这一时代的资源保护主义也对美国人的思想产生了极大的影响。因此,进步运动在这个角度来说是极为成功的。

参考文献:

- [1] 李剑鸣. 大转折的年代——美国进步主义运动研究[M]. 天津:天津教育出版社,1992.
- [2] 高芳英. 美国经济结构的变动与进步运动[J]. 世界历史,1999,(4):112-116.
- [3] 王春来. 转型、困惑与出路——美国“进步主义运动”略论[J]. 华东师范大学学报,2003,(9):71-78+86-124.
- [4] 冯伟年. 论美国进步运动的历史背景及其社会影响[J]. 西北大学学报(哲社版),2001,(5):131-136.
- [5] Pinchot, Gifford. The fight for conservation[M]. CreateSpace Independent Publishing Platform,2010.
- [6] 约翰·缪尔. 我们的国家公园[M]. 南京:江苏人民出版社,2012;1-25.
- [7] 胡群英. 资源保护和自然保护的首度交锋——20 世纪初美国赫奇赫奇争论及其影响[J]. 世界历史,2006,(3):12-20+159.
- [8] U.S. Congress. Act of June 17, 1902[S]. United States Statutes at Large,1902,32:388.
- [9] U.S. Congress. Federal Water Power Act: Act of June 10, 1920[S]. United States Statutes at Large,1920,41:1063,1065,1075.

- [10] POLAND S L, et al. A Salute: 75 Years for the FPC and FERC[J].Energy Law Journal,1995,16(2):294-295.
- [11] U.S. Congress. An Act to Reorganize the Federal Power Commission[S].United States Statutes at Large,1930,46:797-798.
- [12] U.S. Congress. Public Utility Act of 1935[S].United States Statutes at Large,1935,49:847-855,863.
- [13] HIRSH R F. Power Loss: The Origins of Deregulation and Restructuring in the American Electric Utility System[M].Cambridge, MA: MIT Press,1999.
- [14] FREEMAN J. The Uncomfortable Convergence of Energy and Environmental Law[J]. Harvard Environmental Law Review,2017,41:350.
- [15] ALEXANDER C C. Holding the Line: The Eisenhower Era, 1952-1961[M].London: Indiana University Press,1975:103.
- [16] 刘绪怡, 韩铁, 李存训. 美国通史:第6卷[M].北京:人民出版社,2002:136.
- [17] State of Washington Department of Game v. Federal Power Commission[S].Federal Reporter,1953,207(2):391,395-396.
- [18] City of Tacoma v. Taxpayers of Tacoma[S].Washington Reports,1953,43(2):468,482-489.
- [19] Portland General Electric Co.[S].Federal Power Commission Reports,1951,10:445.
- [20] Federal Power Commission v. Oregon[S].United States Reports,1955,349:435.
- [21] In re Namekagon Hydro Co.[S].Federal Power Commission Reports,1953,12:203,206.
- [22] Namekagon Hydro Co. v. Federal Power Commission[S].Federal Reporter, Second Series,1954,216:509,511-513.
- [23] Pacific Northwest Power Co.[S].Federal Power Commission Reports,1964,31:247,259-262,272-273.
- [24] LIFSET R D. Power on the Hudson: Storm King Mountain and the Emergence of Modern American Environmentalism[M].Pittsburgh: University of Pittsburgh Press,2014.
- [25] U.S. Congress. Department of Energy Organization Act[S].United States Statutes at Large,1977,91:565,582-583.

An Analysis of the Impact of the Progressive Movement on U.S. Hydropower

Development

Jin Yuhao

(School of History and Culture, Shandong Normal University, Jinan , China)

Abstract: The Progressive Era was a pivotal period of transition in American history, exerting a long-standing and profound influence on the country's development throughout the 20th century and beyond. The ideology of conservationism emerging from this era played a crucial role in the evolution of the American environmental movement. Under the guidance of this ideology, the Federal Power Commission (FPC) was established to ensure the rational development of hydropower, occupying a significant position in federal administration. During the Progressive Era, the FPC struggled to fulfill its mandates as it was not yet an independent specialized agency and relied heavily on personnel seconded from other departments. After the 1930s, the FPC was reorganized into an independent regulatory body with expanded jurisdiction. However, driven by conservationist tenets and the need to address power shortages, the Commission often adopted a "power-supremacy" principle in hydropower development, prioritizing electricity generation while marginalizing or neglecting non-power values. With the rise of the modern environmental movement in the mid-1960s, the FPC gradually shifted toward a "multi-purpose" development approach. In 1977, the FPC was succeeded by the Federal Energy Regulatory Commission (FERC), which continues to play a vital role in contemporary U.S. energy development. In conclusion, the Progressive Movement has left a deep and enduring imprint on the trajectory of hydropower development in the United States.

Keywords: Progressive Movement; Conservationism; Federal Power Commission