

美國文化叢書

# 民主與設計

——美國田納西河流域管理局實錄——

D. E. Lillienthal 原著  
徐仲航譯述

國立北平圖書館編輯  
商務印書館印行

美國文化叢書

# 民主與設計

——美國田納西河流域管理局實錄——

D. E. Lillienthal 原著

徐仲航譯述

國立北平圖書館編輯  
商務印書館印行

中華民國三十五年二月重慶初版  
中華民國三十五年十一月上海三版

◆(37072 滙報紙)

美國文  
化叢書

民主與設計  
美國田納西河流  
域管理實錄一冊

TVA-Democracy on the march

定價國幣肆元伍角

印刷地點外另加運費

版權所有  
翻印必究

發行所	印刷所	發行人	編輯者	原譯者	編述者
商務印書館	各地印刷廠	朱經農	國立北平圖書館	徐仲航	David B. Lillienthal
			上海河南中路		

## 序

現在全世界人都談民主。同時，全世界人都重視設計。但是在一般人心意中，民主與設計二者之間，是不無多少矛盾的。怎樣把這種矛盾解消，怎樣把這兩個同有必要的民主與設計結合起來，而使設計成爲民主的，即構成所謂民主的設計，這也正是今日許多有進步頭腦而腳踏實地的人士的一個要切實解決的問題。

其實這個問題已經解決了。所謂民主的設計的最好例子，如英倫赫肯黎博士 (Julian Huxley) 所說，就在美國的田納西河谷，與沿哥倫比亞河的西北區。赫肯黎博士在一九四二年春第二度訪問美國這個田納西河谷區域以後曾經說，『在重訪問時最使我感覺興趣的就是 TVA (田窪局)，抱着把全盤設計與民主的些價值調協起來的顯明目的，所採取了的那種技術。』

這個所謂田窪局本是羅斯福一九三三年初當政後實行新政最早也最成功的一個收穫。它究竟怎樣實施民主，實施設計，而把二者融會起來，它的主要指導人之一利廉德氏已經在一九四四發表了這本書，把這些都已親切而明白的敘述了出來。那時這本書一到手，吾即曾以『民主、科學、設計』爲題，寫過一篇介紹。曾說：

『民主、科學、設計，這是今日思想的中心，這是今日行動的綱紀。有此乃有革命，也有此乃可以革命。乃有人民的革命。』

民主、科學、設計、人民、革命，這些正是這本新書之所表示。

這本書固然只能算是一本小書，但斷然是一本好書，是一本極其實在充實有物的書。是一本民主勝利，科學成功，設計有效，人民革命，生活快活的頌詞。

所謂田窪局 TVA，全名田納西河谷窪管理局 (Tennessee Valley Authority)，固然已是全世界所注意

的在美國一個特別劃定不以州為限的區區實行的關於水利、電力、農工業、資源利用，集體經營的大規模實驗；就是中國前去該區參觀實習並從事正規工作的也已不少數（本書中有多處提到中國）。著者就是該管理局的現任主席，本其十年經驗，自述其專業，自數其家珍，當然倍感親切。但是此書的意義，此書的旨趣，却并非止此而已。本書論題的範圍雖是局部的，但其意義之所及却是一般的。就在於民主的發展，科學的利用，設計的實踐，自由快活的充分獲得。於此可見如何分權，於此可見人民如何參與有關其日常生活的決定，於此可見真正經濟民主的模範。

由本書并可得所謂設計的意義，與其如何同誼於著者所謂『統一發展』（特著第十八章）。又如著者說，『民主設計的命根就是：在全體人民上都覺醒起一種共同道德旨趣之感。不是一隻鴿的，而是一個方向。不是一個計劃，一勞而永逸，而是由人民自覺地選擇許多陸續相繼的計劃。』因此，『顯然，在一個民主國裏永遠必須把計劃依據在此時此地，依據在「事物的實在情形」上。』

田窪局本是一種科學與政治結合的實驗。本書也就在表示科學與政治結合，使科學發生其最大功能，能收到怎樣的效果。設立田窪局這半獨立機關的法案成立於羅斯福當政的第一年，即一九三三，五月十八。這個設置，實是羅斯福新政的最顯赫的一件。十年以來，由它在田納西河上所築成或改善的二十幾所壩（堰）已使得那塊地區成了美國第二個最大的電力生產者。今年（一九四四）可以產生全部十二萬萬瓩時的電能。一瓩時電等於十小時的人力。所以著者說該谷窪的十二萬萬瓩時可以看作就是一百二十萬萬小時人力（簡說「人時」）應用於一個區域的資源上。

據著者自序說：

『這是一本講明日的書。』

『我今天寫它的旨趣是打算撥開包圍我們的，關於明日的，遊移混亂的霧。這個霧大部分是由空話造成的，是由在現實世界上全無實在根據的空話造成的；要驅散這個烏煙瘴氣，我們必須看到空話後面的實在。』

『因此這本書就是講實在事物實在人物的：河流與怎樣開發河流；新工廠新工作與新工廠新工作是怎樣創造的；農場人與農場人怎樣得到繁榮與自足自給。……』

著者的旨趣就在說，要得到新工作，新工廠，肥沃的農田，并不必需選擇於左右兩極端之間，并不必需選擇於過分集權的龐大政府與無為政策之間，并不必需選擇於私人企業與社會主義之間。著者乃相信，由已經考驗的民主原則，就已有了一種哲學，一套工具，適應到這個機器時代，就可以指導人，並支持者，來增加個人自由與康樂的機會。

著者又說，『我相信機器與工藝與科學對康樂的偉大潛能。……但我相信由於民主的實踐，工藝的世界，在全部歷史中，已提供了最大的機會，對於個人的發展，照着他自己的材能、志望、以及執行自由人的責任的意願。這兒要有一個選擇。用科學作惡呢，還是用科學為善？我相信人能使自己自由。我有些信念都已獲得了確鑿的證明，因為我已看見它都已有了實質，而成了這個窪地與其人民的生活的一部分；而我在本書所寫的也就是對於這個』。

著者更總結其經驗說，『事情能作得有效的最好的方法，而且也許就是唯一的方法，就是遵守自然的一體，隨順民主的方法，由人民自己天天積極參加』。這是田窪局這個實行民主設計，科學與生活，工藝與人民結合的實驗成就的要義，也就是著者在本書所要拿具體實物來弄明白的。『在這一箇谷窪裏，已證明能夠發展出些方法（著者稱為「草根民主」的方法），由此而為更大的快活，更深的經驗，為自由，創造機會，就在技術進步的路程中。』

說到『遵守自然的一體』，使人不能不想到基督教經典中所說的『你必須知道真理，真理教你自由』。

本書於卷首序言，卷末檢名，本文二十章以外，還有附錄一篇（頁二二七至二四一），專述為專門家用的參考書等，大部都有說明，從農業起，至運輸研究止，以英文字母為序，總分十六部門，也是一個很有用的參考材料。據說講論田窪局的書與期刊中的論文已有三千五百種以上。田窪局的專門圖書館已編有詳目，其中一

種就是『田納西河谷窪管理局檢名書錄』(Indexed Bibliography of the Tennessee Valley Authority)。就從講論田窪局的一般與專門的藝文之多，當也可見世人對於這個創闢地地主地有計劃地利用科學工藝以開發一個廣大地區(面積約等英格蘭與蘇格蘭之和，人口約四百五十萬)的資源以充裕人生的事業是在如何殷切地注意。在世界革命戰爭的今日也實在值得如此。

這也是本書著者所極重視的一點，在書末『田窪局與世界改造』一章中就有詳細敘說。據說近年參觀田窪局的已有一千一百萬人以上，包括差不多全世界各個國家的代表。蘇聯去的也不少，著者固深願田窪局成爲國際資源開發事業的模型。就是對於世界戰後永久和平的條件，田窪局的啓示也不在少。著者說，『在隨便什麼時間配景裏，統一的資源開發，隨便什麼所在的，都對個人有幫助，隨便什麼所在的：田窪局就是這個真理的一個證明，而且是一個很容易了解得了的證明。』

汎論田窪局的書，本書參考書日中是不舉的。最近出版最可注意的一本就是英國今日極關心這類問題的名科學家兼政治學家尤里安·赫胥黎博士所作的一本『田窪局：設計上的冒險事業』(I.V.A. Adventure in Planning 一九四三冬英國 Chem 建築出版部出版。一八二頁。價英幣八先令六便士)。這原是英國有名的『建築評論』(The Architectural Review)一九四三年六月號的全號，本書著者在書中曾特別加以稱引。因此說：『我們的外國來賓看得特別清楚，田窪局說的是一種世界語，一種切近人民生活上的東西的言語，那些東西就是：土壤肥力、森林、電、磷酸鹽、工廠、礦物、河。』由赫胥黎博士文結論中所說，『有人正在研究一種一般田窪局型的設施如何可使適合於作爲國際的而非一國的機關，又如何可使適應於促進較落後地區的有計劃的發展，』也可想見田窪局計劃對於中國的建新國是如何地有關。

赫胥黎博士的同道何登教授(J. B. S. Haldane)談到田窪局也曾說：就是田窪局的規劃在蘇聯三、四、五年的計劃社會主義建設的龐大計劃中，也許也不過僅僅是一個偶然事件，可是它的意義却比所擔負的計劃的小小範圍大約的多多。還有英國更青年的前進生物學家華丁頓博士(C. H. Waddington)在他一本極其可讀的小書『科

學態度』(The Scientific Attitude 一九四一英國企鵝叢書書店出版。一二八頁。價英幣九便士)。對於田窪局事業也曾力為揄揚。

著者利廉德雖自稱不是職業作家，可是全書文字却是簡明流暢，就是短短二十章的題目也都雅有意趣。『(下略。——以上都是原介紹辭。)

在這個介紹文之末，吾當時已提到，這本書已由美國國務院委託人譯成中文。現在它已由徐仲航先生譯出來了。國內正在鬧着設立一個相類的YVA(揚子江谷窪管理局?)對於TVA已很知重視。那麼，對於這個譯本，想必都是以先睹為快的。只是因為交印匆促，不及細心校閱，倘有不妥的地方，再版時當再改正。至於關於TVA的一般敘述書，新近出版的，現姑再舉三種，以備有志者參考。

Pritchett, C. Herman. The Tennessee Valley Authority: A Study in Public Administration. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1943, pp. 13 + 333. \$3.50.

Finer, Herman. The T. V. A.: Lessons for International Application. Montreal: International Labour Office, 1944, pp. 8 + 289. \$1.50.

Duffus, R. L. The Valley and its People. New York: Alfred A. Knopf, 1944, pp. 167, \$2.75.

張申府



## 原序

這是一本關於明天的書

我今天寫這本書，其用意在於希望由此解除籠罩着我們的對於明天的將信將疑，含混不清的霧障。此種霧障，大都是由於言詞而起，這種言詞都是不與現實一致的。因而解除這種迷霧的暗影，我們必需看到隱藏在這種言詞背後的現實。

所以，這本書是關於真實的事物與真實的人民的：河流及其如何開發；新工廠與新工作及其如何創造；農場與農民及怎樣才能使之自力更生，並且日進於繁榮。我的意思是要說明：由於在美國這地方所得到的確實可靠的經驗，可知獲得此種新的工作，新的工廠，和肥沃的農田，我們並不需要在『左』『右』兩極端之間，在過度集權的龐大政府和無為政策之間，在私人企業和社會主義之間，以及在傲慢自大，繁文瑣節的官僚政治與少數私人獨佔之間，去選擇了。我已在這本書裏，表明了我的信念，就是：就在這實驗過的民主的原則上，已有了一種哲學，一套工具，適用在現在這個機器時代上，足以領導我們，幫助我們來增進個人自由與福利的機會。

這個信念，也就是說：這是能夠完成的；就是，假如我們所正視的是現實，而不是言詞，那麼，那種霧障，以及由它的虛無飄渺的陰影，所引起的恐怖；是會消失的；這個信念乃根據在田納西流域的十年經驗。在那兒，人民和他們的制度機關——在這些制度機關之中，以田納西河流域管理局知名的區域開發公司，就是其一——就已經提供了這樣一個證明民主的活力的鐵證。所顯示了世界處處人們的明天的豫期與希望的，就是這十年的實際經驗，這也就是本書的背景。

我是一個管理人，并非專門著作家。這本書在文字上就不免帶着這種缺點。而且我是在執行工作中寫的，

常常且是在任何管理人都遭過的那些循環不已的『危機』中。我也承認，寫到田納西流域管理局，我不能完全客觀。任何人也不能專心致志於這種工作，像我十年來是的，還能對這個這樣使人興奮的工作，全無感情。那麼現在開始，我就要正告讀者，在我這本書裏，發表發現不出超然中立的論調來。關於這一點，我用不着辯解；我相信，這個世界正亟需信念。有種所謂不偏不倚的態度，其實必然不可避免地是不負責任的態度，這種態度實在太多了。在這本書裏，却表明了信念，拈出了結論。

這本書的意思，並不想對田納西流域管理局作全部的說明。除了最簡單的提綱而外，我沒有描寫這個事業的工程和技術方面，也沒有描寫這個流域裏的變化對於某個人的生活所加的影響，有些地方這固然是田納西流域管理局的歷史中最有趣味的部分。公共權力問題，在這本書中提到的也很少，雖然這個問題，在過去曾經是關於本局最受爭論的中心；現在這個問題，對於這個流域，顯然是已經解決了。

我在這本書中所寫下來的，乃是我的信仰的陳述，以及支持這個信仰的事實與理由。

我相信，人們可以學習着工作得與自然的力量相諧調，既不要掠奪天產，也不在用之上感到絕望。我相信，機器，技術與科學，對於人類的福利藏有很大的潛在能力。縱然這些對於人類精神是確有一種加以奴役與阻撓的威脅，我却相信這些危險是可以防止的。我相信，經由民主的實踐，對於個性的發展，按着每個人自己的才能，志願與抱負，以執行一個自由人的責任，工藝界實已提供了有史以來最大的機會。用科學為惡呢還是為善，我們是要有個選擇的。我相信，人們能夠使自己自由。我的這些信念確加強了，當我看到了這些信念都已有了實質，而成了這個流域與其人民的生活的一個部分的時候；這種生活也就是我在這本書裏所寫的。

我所陳說的對於田納西流域管理局的解釋，主要是我個人的解釋，因為每一個人都必然地要由他自己的眼睛來看他的經驗。但寫在本書中的見解與觀念，在我形成它上，對於許多男男女女們，以及對於生活在這個流域裏的大多數的人們，我都是深深感謝的；那其中當然包括田納西流域管理局的男男女女們，以及我好些同仁

與共同工作者在內。因為這種緣故，我已把這本書奉獻給他們——民主的建築者——農民、經理、建築家、工程師、建築工人、化學師、商人、會計師、牧師、許多不同行業的人們——就以安在本局些樞關上的牌子的精神，在那上邊，並沒董事部或工程師分等階的名分表，只有簡單一句題詞，就是：『爲美國的人民建築的。』

許多朋友們，包括田納西流域管理局董事部與職員同事，都看過這本稿子的全部或一部，作有很有幫助的建議與批評，不勝感謝之至！對於兩位同仁，我特別要深深致謝。在寫作的個個階級，本局總經理戈登·克萊浦先生，都給了我許多意見，批評，以及關於編輯上的建議；他的明析而豐富的智力，更給我不少的刺激。本局駐華盛頓代表瑪格萊特·渦文女士，我也是同樣特別感謝的，因為受到她的罕有的批判力的益處，以及實際的編輯上的協助，還有許多積極的建議。我還要特別感謝瑪蓮·李慕思女士，由於她的技巧和耐心，本書寫作時自始至終，從我速記初稿到最後打成修正了的定稿。就是她幫忙完成的。

也像過去二十年裏，我擔任的各種工作一樣，我寫這本書時也大大有賴於我夫人的敏感的判斷。對於她，我是感謝不盡的。

田納西流域管理局所受賜於參議員喬治·諾里斯的是舉國共知的。實在說，沒有他就不会有田納西流域管理局；他的政治家風度，他的忠貞、純樸，是深深銘刻在本局立法史的每一章節之中。自從田納西流域管理局創立以來的歲月之中，管理人都享有吸取那些智慧卓見的甘泉的特權，那些智慧卓見就是表明諾里斯先生是美國歷史上偉大的人物之一者。我還要指出：在本書所包括的期間我的那位同事，從他特別所得之處，他就是哈考爾特·莫爾根先生，我所曾結識的最高尚又最能包容的人物。他實是對於全流域，關於一切基本問題的一位偉大的導師。

最後，除了本書本文中所有的與個人無關的話以外，我還要再加上一句對美國總統（羅斯福）表示感佩的話。這不但因為他對於田納西流域管理局保持地力和地方分權的基本原則，給以始終不渝的支持（對於這個事

業的設立大部分本來是由於他的意思)，而且尤其因為他多年的熱心，和友好的指示與鼓勵

一九三四年十月六日於田納西州，諾里斯城，松蔭路。利廉德

# 目錄

## 序

### 原序

第一章	一個流域——一千個流域	一
第二章	使河流爲人民工作	八
第三章	一百二十萬萬精靈	一五
第四章	土地生出新生命	二一
第五章	人民的紅利	二九
第六章	新方法舊任務	三九
第七章	一件無縫的天衣	四八
第八章	共同的目標	五四
第九章	草根民主	六一
第十章	人類精力的解放	七三
第十一章	實業家的決定	八五
第十二章	專家與人民	九五
第十三章	露天政府	一〇一
第十四章	地方分權	一一一
第十五章	分權制度的支持者	一二二

第十六章	現代工具與現代工作	一三三
第十七章	『政治』是幹什麼的？	一四二
第十八章	計劃與設計人	一四二
第十九章	管理局與世界改造	一六一
第二十章	決能成功	一七二

# 民主與設計

## 第一章 一個流域——一千個流域

這本書是在美國一條最大的河流，田納西河流域中寫成的。所寫的就是這條河流，這塊窪谷，這中間的農田土壤，這山坡上的白色的橡樹與松林，這流域的山中所埋藏着的礦產。寫的關於灌溉這地方田野的暴雨，雨水匯流而成的小川，以至這些小川匯成的這條大河。這本書就是寫的這片窪谷區域的人民，在這塊土地上工作的人，製鋁工人，軋棉工人，以及站在百貨店櫃檯後面的商人。那些照管紡錘和接線頭的女工，和那些教小孩子的學校女教師。

這是一篇大變革的故事。自從國會責成田納西河流域管理局以開發此區域的任務以來，十年之中，都有怎樣的經過，這就是一篇說明。是這樣的一篇故事：一條變化無常的河流，現在成爲這達那可愛的湖泊的鏈鎖了，人民享用它，依賴它生活，一年四季都是通行商船的，但是現在滋養他們的企業了。這故事所講的，就是從前那些非但無益而且爲害的河流，怎樣的由於管理而日夜的工作着，創造電力，減輕人們做苦工的負擔。這故事講的是田地因爲年代久遠而陷於荒蕪不毛，現在也變成富有生機的，豐饒的沃壤，綠葉滿野了。那兒的樹林，從前是任意斫伐，任人掠取的，現在是加以保護，強壯的小樹叢生起來了，正在開始慢慢的走向成熟之境。這就是那兒的人民，他們爲的創造新的窪谷，已往都是怎樣的工作了的一個故事。

現在我寫的是田納西窪谷。但是這兒所有的一切，在任何別的千萬窪谷，祇要有山有水，有注入大海的河流，都可以發生同樣的情形。因爲地球上的窪谷，都具有這幾種共同性：就是水、空氣、土地、礦產與森林。無論是在密蘇里或在阿肯薩斯，在巴拿馬或在阿根廷，在中國或在印度，都恰好有此種情形相似的河流，河水

流過了峽谷，竹林與棕櫚，流過了荒蕪的漠野——河流成爲氾濫的威脅，土地和人民，煎熬於荒廢與乾旱的狀況中，全世界的河流，長江、恆河、鄂畢河、巴拿馬河、亞馬孫河、尼羅河都在等待着人來管理。在美國和世界千餘窪谷之中，土地都需要把生產力加強，高低不平和地勢峻峭的土地，平坦如手掌的土地、斜坡、森林、山中的鑛產，所有這些，都可以用人爲的努力，使人民的生活達於優裕之境。

至於在外國，千餘窪谷中的城市與鄉村，生活着不下百種不同方言的人民和許多種族，已經不再是隔絕了。當你經過國境的時候，你可以看見人們都在察看地圖，你從而可以發見，他們的法律、法院、護照條例和幣制，都是各個不相同的。你可以聽出他們的語言是不相同的。皮膚的顏色，家庭和街市的風俗習慣，也都是不相同的。儘管有這些不同，但是人民仍以爲生的根據是相同的：水與土壤，窪谷中的河川，以及地下埋藏的鑛物。任何地方的人，無論是加里弗尼亞的或是莫洛哥的，烏克蘭的或者是田納西的，他們都必須建造房屋。此所以他們要挖掘鑛物，斫伐樹木，設計進行。這就是他們全盤希望的基礎，希望免於飢寒，免於苦工，結束長期的不安定與貧窮。我們此地的和全地球上的千多處窪谷，都有一個相同的道理：每處地方，土地、森林和水，都有了怎樣的遭遇，就決定當地人民的遭遇。

田納西河已往常常是一個破壞的爲害的怪物。今天，在田納西河流域管理局（以下簡稱管理局）工作了十年之後，它的無限力量，終於給當地人民工作了。這是全世界幾千條河流中所罕有的事實。然而，這也可能成爲多數的，容或是大多數的事實。此種工作將在我們的時代開始，也可能由現在人們的有生之年，美滿進行到完成之境。在今天，縱使是空想的，但祇要有適當的組織，一伙工程師、科學家、管理家，幾乎就沒有不能成功的事情。不可能的事情能夠完成了，就是在這二十世紀中間做成的。

今天，技術專家、建築家是我們的方向：人們所用以爲武裝的不是斧子、來福槍和長刀，而是柴油發動機、水壓機、巨大的電鏟、變頸蒸餾器——尤其是新技術的出現，現代的精密組織和巧妙的執行。當這些人們有想像有信心的時候，他們能夠移動大山，從技巧中他們能夠開創新的工作，減輕人類的苦役，給耗損已盡的



地方以新的生機和豐饒的產量，把河流也置於支配之下，把大地上的植物和地下的礦物，變為魔術般的機器，在現世中鋪展生活的道路。

這就是十年來發生於田納西河流域的事情。在這兒，人們把科學和組織技術應用到水、土地、森林、礦物等的天然資源上，已經給人民造出很大的利益了。正是由於這種技術和資源所生的效果，使全世界的人民，更加增長其自身的需要了。因此之故，人民都心懷一種信念，相信他們都能夠所有這些東西——這是構成我們現代真正革命的內容，而以實際政治的優勢為前導的。人們不復以貧窮為不可免除了，而對於苦役、疾病、污穢、饑饉、水災以及身體上的疲憊，也都不再視為是由於鬼神作祟所給與的處罰了。

這兒有一種重要的事實是，未來的政治所必須爭取的。政治上須有保證，平民運動需要展開，這樣，自然與科學之日益增加的成果，才能適應人民的要求。提供公共的目的，是可以努力而致的。在此種條件之下，各國人民，將獲得技術進步的成果，一如過去十年來我們在田納西窪谷中所成就的那樣，在現世紀可以風行全球了。

況且現在正是講這類事情的適當時期。人們在進行激烈的生存鬭爭中，奇蹟是作用於試驗室和機器中的。一向所未會想過的事物，親眼看它實現了。人們因而受了激動，現在幾乎沒有不可能的事情了。無論是在前線，或在後方，人們總是以恐懼躊躇的心情，以垂涎美色香味的心情，希望着將來。有人是在作戰，有人是在生產。他的弟兄們，有的則是力能作戰，但對於上述前途缺乏堅定信仰的熱誠，也可以從見聞中自己取得經驗。他們也不再為那些抽象的觀念所動搖了，他們錯綜複雜的思想較少，但是比之於那些知識分子在講台上所講的，或政治領袖在宣言中所寫的，都比較更切近於實際生活。

鬭爭是首先到來的。但是在鬭爭的另一面，在人類思想的深奧處，還隱藏着另一種圖景：用什麼方法把六十畝地使之變為沃土？怎樣改良植物果實的水化或凝結過程，使之在市場上佔最好的地位？如何能使採用新式機器的工廠，在工作中能夠收回費用，確保其還債能力？在城市裏的居民，孩子們能夠有腳踏車；學校、醫

院、教會都有暖氣與電光；春天永遠不再有水災；河上長引擎的柴油大船把倉庫中的麥子運走；冷藏器和灌溉用的運河；瘴疾蚊永遠絕跡。一般人都在說，等等這些和許多別的事情，到了戰後都能實現。因為發明家，化學家和工程師們能夠使它實現。在奧札克（Ozarks）的十字街頭，在狄特律（Detroit）獵者的幕帳裏，在灤河（Rial R.）的公寓裏，在格蘭特（Rio Grande）河走過去的油田裏的人們，在威爾士的煤礦裏，在里士（Leeds），在曼普斯特，甚至於在恆河岸上的村莊和重慶的防空洞裏，都流行着這種說法。

我們的信念被偉大領袖的感人言論所支持。被自由，繁榮與民主所保證。這種言論，祇有把它引伸到人們的家庭中，農場中和商店中，它才能發揮那實際的感動人的力量。這種言論是否是在說，男人女人以這樣的苦役來謀生，不能經常獲得勝利嗎？將不至於常此困厄常此痛苦吧？假如他們常時陷於這種飢餓狀態，則農場的土壤與他們有何關係呢？提煉五金的鑛物，建造房屋的森林，將怎樣進行呢？很久以來，婦女們一向是每天用吊桶提水的，現在採用抽水機了，這意義是什麼呢？穿過這窪谷的河川，由河水的流動，假如能用以推動新工廠的機輪，這又是如何的有價值呢？這都是那些有志建設新技術的青年工程師，化學家和受過軍事訓練的機械師們的工作。是那些懷抱着新城市理想的建築家和工程師的工作。是那些懷抱着新式醫院和改良營養之理想的醫生們的工作。

那些使人感動的原理，其用意安在呢？他們的用意自然遠非保證與空談可比的，雖然他們也是坦率直陳雄辯滔滔的。這是做種實在的工作，一種已經有了若干經驗，並且有足夠的人才和技術的工作。因而保證的言詞才能夠見諸實際，這乃是現世紀莊嚴偉大的作業。

但是每件事情的成敗利鈍都要看作法如何。

工作執行的精神，工作的目標，是為多數人的利益或是為少數人的利益，方法的選擇去取，這都是決定人們到底將生活於自由與和平之中，或是很快的把資源消耗淨盡，或是加以支持扶助。有所收穫，不僅僅為着自己，而是為着將來的一代。

科學與技術之實質的成就，在今天可能造不出利益，而且實際會有害處。除非使它具有一種道德目標，除非以它懷抱着，並且實行爲人民本身謀利益。若是沒有這樣目標，則技術的進步，也許會成爲人類精神上的災難。把原料出產區工業化，對於普通人，可能僅祇使他們變成一種新式奴隸，同時給民主制度以毀滅。

但是，單祇是此種道德目標，還不足以保證資源的開發是幸福而不是禍根。根據管理局在此窪谷中的經驗，爲着使此種目標成爲有效的，我提出來兩大原則：

第一，資源的開發，其管理必需順應自然。

第二，人民必須參加此種開發的活動。

我想我們可以肯定，具體的工作是在是在完成的過程中。然而在進行之時，假如忽略了順應天然資源，則一切代價將虛擲於用盡耗竭的土地上，斫伐過度的森林中，毀壞了的河川中，以及惡化的工業上。而且，此種巨大的工作，假如人民拒絕積極的參加，則今後他們容或窮困，容或繁榮，祇是不能獲得自由。

這種資源開發工作的進行，是否必不可免的，僅祇由極端集權的政府來指導呢？是否必須由少數特權階級的經理，專家，或政治家們來進行呢？這在對於民主政治持失敗主義態度的，憤世嫉俗的犬儒學派，昏迷不醒和已經失效的自由主義者，對於人類失了信心的，專門迷信武力的，他們都會是這樣肯定的。完成這種工作，除了毀壞天然資源，使各處壞陋不堪，使森林成爲殘廢，使河流變爲污濁的溝渠，使土地、水，與人失了協調而外，就再沒有別的辦法了嗎？那些貪得無厭，眼光短淺，不知不覺的人們說：『是的，事情就是這樣的。』

在此窪谷中所得的經驗，對於上述的欺人之談，以及抱有此種見解的人，正是一個回答。我即將在此窪中進行說明。管理局全部經驗的要點，就是欲使此種工作有效的完成，必須以民主的方式，使人民自己每天積極的參加。順應自然的和協，這是最好的辦法，或者也可以說是唯一的辦法。

在田納西窪谷中都已進行了什麼事情，以及我在此書中所要敘述的，乃是詳細的，描述的，各別的，我所能見到的，所鑑定的，所分析過的一些事物。有一件是值得普遍討論而大書特書的事情，即管理局的創立，直言之，乃是實驗的性質。它是在一種探險的和革新的精神下管理着的。然而這並不是那種烏托邦的『布祿克農莊』(Brook Farm)(註)的實驗。我們絕不想逃避到那單純的過去，或幻想那奇異的將來，管理局與這窪谷，是伴同着一切錯綜複雜和艱難困苦，而面對着現實的。

管理局所代表的民主的發展方式，是特殊的。然而它是深深的植根於美國地道的傳統和一般經驗的。他們的方法，與那些被私人企業與公營企業所慣於僱用的人們的方法是不同的，雖然管理局的實驗是遵守着美國現行法令的。它不須要美國憲法有何修改，國會可以全權管理，財產權和社會制度，也不至於遭遇到劇烈的改變。簡單說來，這窪谷中所生的變化，是在典型的和傳統的美國條件下，而不是在那種永不兌現的，實際並不存在的『空想』條件上進行的。

管理局宏遠的目標和特殊的方法，是構成此種事業的最重要的部分。這些將給其餘的美國人，和那日漸增加的其他各國的負責人士，以極其有用的供獻，他們和在此窪谷中有十年歷史的我們，同樣的關切這些問題。

祇有在此種目標和方法之下，我們對於和平與自由的要求才有回答。此外的一切——『原則』上的：經濟與財政，美元與英鎊，關稅與捐輸，失業保險，健康計劃，新式機器，新式模型，新式化學工業，新式電氣工業，民主政府，甚至於重要的國際協定——凡此一切，都要根據於我們所作的決定，和我們明天所要進行的基本活動的程序，開發土地，利用水與空氣等等資源，並且以現代的技術，科學和組織的力量，深入到土地之內。

(註)譯者按，『布祿克農莊實驗』，是十九世紀前半美國著名的共產主義實驗之一種，最初以純家庭企業的方法經營，參與其事的多半是新英格蘭超然論者的著名作家，如威廉遜寧，佐治李福來，及浪漫派作家霍桑等。彼等對於農事不甚熱心，於是變為宗教及文化性質的

結合。布祿克農莊，在麻色州洛克伯利的西北，其試驗始於一八四二年，實行空想社會主義傅利葉的主張，至一八七四年，完全失敗而解體。

## 第二章 使河流爲人民工作

此地較之十年以前是完全不同了。走到每處地方，你都可以看到這種改變。你可以看到沿路的電線，新刷色的房屋，農村中新設的電力抽水機，路口上設置着的冷藏所，鋸木廠和研磨機。你還能看見今天矗立在那裏的工廠，那兒幾年以前是地力已盡了的農田，和節比排列着的茅屋。現在你看到市鎮邊際的新房舍無慮萬千——新房子的房東們每年祇須走去幾次收租，其數目即爲彼一年的收入。

如果你乘坐飛機來到這窪谷的上空，像我在這十年中所時常這樣作的，你就能夠見到所有變革的大部分。從五千尺的高空，觀察這些巨大的變革，那顯然是不會看錯的。一副生動的，使人興奮的圖畫，展開在你的眼前；你能夠看到那高低起伏的，層次整潔的山坡；你能看到那新設計的，使雨水不至奔流，而是緩緩的流入最近的出口處；你能夠看到那灰色的堤壩，那種堅實的標誌跨過河身，從前是紅黑色的，因爲被腐蝕了的泥土所沖積，現在已呈着深藍色了。你能夠看到那帶着兩隻拖船的汽船，開到新河的盡處去御貨。你走到那兒的每處地方，都會看到那鋼製的傳電塔，一種二十世紀的電塔，矗立於十八世紀的山中茅舍的旁邊，這正是此種變革的象徵和概略。你今天若是走進田納西窪谷中，這就是你所能夠看到的一切。你又能夠看到，各處尙未完成的工

作，其範圍至爲廣大，那就是這個窪谷將來的問題和前途的希望。

一個專門人才，對於他興趣所及的事物，是要多加注意的。管理局所代表的，是具體的工業的成就，是在一個廣大地區中，以水泥與鋼鐵，以復蘇地力，以重建森林寫成的記錄。在短短的幾年之中，改變了水改變了地面，由此可以見到，現代科學所能做出的偉大效果。此中工業的故事，是慘澹經營而條分縷析的，並且把田窪局的工程師們，農學家們，城市建設家們，化學家們，生物學家們，森林學家們，公共衛生專家們和建築家們的報告書，出版很多冊數了。

這些專門的報告書，會使專家們感覺興趣的。至於普通公民，可以從另一種報告中知到此處變革的真相。那就是：新的私人工業在這裏建設起來了，從前倒閉了的企業復活了，人民手中的錢多起來了，稅務的弊端減少了，銀行存款增加了，市場的購買力加強了，這些趨勢，在此次戰爭爆發之前，已經顯然的確定了。公民們可以從公共圖書館或公園的閱覽室中，看到這十年來變革的記錄，那真是前所未有過的，醫院更多起來了，衛生單位幾乎增加了一倍，肺癆病，瘧疾和由貧窮而生的疾病都減少了。從那些出版物中，可以看到那輸送電力到此地區的農村，其電線里程的數字，以及人民用電的總數，也提高得很快，凡此一切，在美國都是史無先例的。那本質較為優良的食品出產，每畝土地產量的不斷增加；以至河上運輸噸數的增加，人們當遠都能記憶。人們還可以計算，種植在森林中的千百萬株的幼苗，是有很大的潛在價值的。人們還可以見到，那最新創建的『南方大湖』，幾千哩長的，樹木繁茂而未經毀損的岸線，在羣山環抱之中，一池深藍色的湖水，養着無數的游魚，這是一副多麼幽美動人的景緻啊！

這種景緻和這種記錄，正是反映着這個美麗的窪谷都是怎樣的變革了，幾百萬的美國人也仍然是改變了。這一個變革的故事，是從河流開始的。在地圖上，看到由山谷流水冲成的五條支流，每條支流都自成一條大河，即布羅德河、霍爾斯敦河、哈瓦西河、小田納西河及克林曲河。這都是出自那雨量充足的美國東部的一條主流田納西河。從地圖上看到田納西河主流，形似深彎的新月，河源及其東部倚於阿巴拉契安山脈；月彎的一端，把阿拉巴馬北部切去了三分之一；月彎的西端，穿過平原，拱入田納西和肯塔基兩州的西部。田納西河並不是流向一個共同的方向，而是指着三個方向的：最先流向南方，流至半途而轉向西方，最後又折往北方了。來到這兒的人們，差不多是一致的注意這地圖上的河流，那一股頑強不屈的水勢，好像是逆坡而流似的，從田納西州的諾克斯威爾，浩浩蕩蕩行了六百五十英里。那新鮮的樹林，生長在偉大的煙山上。這是美國東北部通達肯塔基州巴杜佳窪地中間的最高山峯。從那兒通過俄亥俄州，你就可以看到伊利諾斯的田野了。

穿過這窪谷的河流，實際是經過南方七州的：經過沿海西部的北加羅林納和弗吉尼亞兩州；經過佐治亞，

阿拉巴馬和密士失必三州的北部；經過肯塔基西半部與田納西州接壤北至俄亥俄的地方，而田納西全州差不多都有這河流經過。根據一種不甚準確的統計，窪谷地區起自亞西弗爾城的山上，西至水流遲緩的密士失必河上的孟斐斯。至於南北兩面，則起自往昔爲汽船停泊而笛聲相繼的俄亥俄州登岸地方，以迄密士失必河的棉田，和鑄鐵爐火光燭天的伯明翰州——全州統計，面積約等於英格蘭蘇格蘭之和，人口約爲四百五十萬。

這就是築有二十一個蓄水池，正在人民手中管理着，爲人民工作的田納西流域管理局的水道系統。爲着執行此種工作，設計了並且築成了十六個新池，其中的幾個在美國是最大的蓄水池。五個已有的水池，已經加以改良或修理了。管理局一個老練的木匠，他曾參與七個水池的建築工作，對我說過：『這是一件最難做的大工程。』我到是沒法爲他的話找證明，然而在建設和工程上說，這的確是一種最大的工作，在美國歷史上，任何一個單一機關是一向未曾這樣做過的。

酷暑與嚴寒，急風驟雨以至在秋老虎的炎光底下，百十萬人與他們的伙伴駕駛着牽引機器，在做着砍伐、剷除、拖曳等工作，清除了一七五、〇〇〇畝以上的田地，那即是現在爲湖水所掩蔽的地方，他們修築了並改造了一、二〇〇哩以上的公路，將近一四〇哩的鐵路。他們開鑿的岩石和地面將近三〇、〇〇〇、〇〇〇立方碼，以爲築造蓄水池基石之用，使用最大的電鏟和幾千噸炸藥。開掘的體積之大，足夠容下二十座百層大廈。

（註）爲着操縱這條河，管理局投入河中的材料總計有一一三百萬立方碼的水泥，石塊和土。

綜合這些情形，需要加以一番比較。上述一一三百萬立方碼的材料，已經比埃及七個大金字塔總體積的十二倍還多。使用於管理局蓄水池的材料，單祇水泥一項，已有巴拿馬運河全部水閘和建築物的兩倍半，有布爾德（Boulder）蓄水池的十倍，比大考里（Grand Coulee）蓄水池大出了一、二〇〇、〇〇〇立方碼。以同樣多的材料，能夠築成像蘇聯但尼普魯斯托埃（Dnieprostoy）一樣大的七個蓄水池。大考里蓄水池是純石工建築中最大的一個，布爾德蓄水池僅居其次。後者施工時間五年，發動我們六家最大的私人建築公司合力參加工作。前者工程進行至八年之久，參與工作的有十家最大的私人建築公司。



假如以完成田納西流域全部蓄水池所需要的材料，以單一組織來工作的話，就能築成布爾德那樣規模的蓄水池三十五個，或者大考里那樣規模的蓄水池十個。管理局的職員們，在一九四二年設計了同時並且在建築着蓄水池十二個，改進了四個，計劃了一個南方最大的汽機發電廠，建築了幾處化學工廠和兵工廠，所用男女工人總計四萬。

建築家的工作，把一條水道淵深的河流，造成爲水上公路，在那上面運輸大量貨物。一九四二年經過水閘的運輸量在一六一百萬噸以上，這是與軍部工程團合作的，把船隻由這個湖面移到另一個湖面。一九二八年這條河的運輸量祇有四千六百萬噸，而一九三三年僅有三千二百萬噸。這大半是運輸細沙與碎石，和幾種森林產品，而且是往返於鄰近地方的短程航行。

到今天，那巨大的新式拖船，裝着偉大的『狄賽爾』式柴油引擎，推動着雙脊樑的大船，往來航行，而載運貨物原料品也不受限制了，鋼板鋼條和棉製品，從伯明翰向北運來，穀類從明尼阿波利斯運來，千萬噸的汽油、火油、機器、普通商品、汽車、軍用運輸車和吉甫車。據估計，一九四五年，當此河工程全部完成時，全年之中，貫通全河各處，皆可通行無阻，則從事航運業者，每年可有三百五十萬美元的剩餘。

從前是寂靜的產棉的市鎮，現在是熙來攘往的碼頭了。新興工業沿着水道運輸的路子而繁盛起來，這是常理。幾百萬元資本投進去了，幾千萬種事業創始了，新式的吊穀機，麵粉廠，火油站，都在沿岸建立起來了。在阿拉巴馬的德開突爾城，幾年之前，農民種穀種棉的地方，現在造起了大船廠，造起航行於遠洋的大船，經由羅勒 (Wheeler Lake) 湖開入北大西洋了。

這些湖上，還有幾千隻新製的各式各樣的游艇，富麗的快艇，帆船，家製的小船等等。九千英里長的岸線——比美屬大西洋太平洋以至墨西哥灣海岸的全長還要多——這已足以爲人民休養生息的依據了。沿岸地面數千里全都建造公園，以供全國，各州，各城市及管理局享用。有五十多所船塢，專爲供應全國各地漁人的需要。由於艱苦忍耐的科學方法之實施，在於使自然界發揮力量，魚的數量大爲增加，蓄水池中的魚已有從前四

十倍之多，而大河蓄水池中所有的魚也有從前的十五倍。在這些湖中捕到的魚共有四十多種，這數目與大湖中的情形比較起來，已經是不相上下了。這真是一種繁盛的實業，一九四三年出產食魚六百萬磅，以後並可增加產量至每年二千五百萬磅。

在田納西窪谷的人們建造這些蓄水池之前，農莊與工廠，每年都遭受水災的威脅，河岸兩旁的每個市鎮，每個村莊以及鐵路，都建築一個防水堤。今天，算是有保障，在田納西窪谷中，每年一次的危險除掉了。由於地方保護工作的實施，從幾點上說，這地區是十分安全了。即使那有史以來最大的水災，也能夠抵禦。管理採取保護步驟的結果，甚至影響及於窪谷以外的地方。因為田納西河不至於再把它那滔滔的急流，加到洪水的上面，以致在俄亥俄和密士失必河的下流，逐漸造成破壞不堪的，決堤沒岸的大災難了。

在地球上其餘的千數窪谷中的人民，他們是生活在恐怖之中，河水每年給他們帶來財產的損害，苦難與死亡。然而這裏的人民是平安的。一九四二年冬季，洪水流入這窪谷中的田納西河與弗吉尼亞河，那時假如這河的工程還沒有完成，則此次洪水，勢必造成嚴重的災害，而在下游加塔諾加(Chattanooga)的關係重要的軍火工業機器，亦將為水所淹停止工作，這就是直接的損失亦在百萬以上了。

但是在一九四二年經過的情形是特別的，管理局本部向各地蓄水池發出命令，消息很快的傳至北加羅林那深山中哈瓦西蓄水池管制室的技師：『把哈瓦西河水全都放回來，不要存放在田納西河中。』技師把電鈕一捺，鐵門關閉，河水隨着停流了。發給荷爾斯登的奇羅基蓄水池的通知說：『使荷爾斯登的水向回流』。又發給加塔諾加的一個危險的工業地區吉卡毛加蓄水池的通知：『把水放出，以備上游的水注入。』

人們在他們每一個蓄水池的管制工具旁邊，接受上級命令執行職務。從每條支流放出水的數量，是受着精密管制的。田納西河是握在掌中了，沒有破壞，沒有恐慌，工作上沒有阻礙。大部分的水，最近是經過渦旋輪裏放出來的，非但不破壞這窪谷，反而有生產動力的益處。

負責觀測水位的人，送達報告給蓄水池的技師，辦理此項工作，有一個精密的組織系統，對於雨量與河流

水位的觀測，可以預知次日水位的高度，各個流域總計有三百個管理站，用電報，電話和短波無線電，送達關於水位觀測的報告於管理局觀測部分的負責人。下面的一個例子，是一九四二年水勢危急的時候，弗吉尼亞的孟杜達地方附近的巴克爾站的一個報告：

『水位三·八四呎，雨量一·一七吋』

這就是說，在報告發出的時候，水位是上記的數字，當時降雨，而過去二十四小時內，雨量爲一·一七吋。

報告從很遠的幾百處雨量觀測站送來，這些電報有的是農民的老婆拍來的，有的是路旁鋪店的商人拍來的，也還有樵夫拍來的。從那幾乎是人跡不能到達的深山中的河川上，使用管理局自製的精巧的短波無線電機傳送報告，一向沒有人爲的阻擾。所有的報告，都是由工程師一一的加以整理審核；所以他們很準確的曉得，以後的每天每天，將有多少水，流進某某河。今天報告和昨天的核對一番，明天的再和今天的重新訂正，於是更正的專家的判斷，送至河道管制室去，布魯特河、霍爾斯頓河、克林曲河、哈瓦西河，每天都流進着干水來，清清楚楚的了。

關於工作的指令發出去，使水流入或放出，以適應田納西各處的緊急需要。此河由海灣至發源處，全長等於密士失必河自發源處至新奧爾廉一段之長。田納西河全部都在受着管制，當此一蓄水池存水過多時，就把它放入另一池中，全窪谷由此得以安然無事。

這種情形，在其他各河谷並非如此的。某新聞社於一九四三年五月十三日發出的消息，可以作爲一個例證：

『本星期四，大小河水同時上漲，淹沒六州低地農田百萬畝以上，春穀皆葬身水中，公路亦不能通行，最少淹斃七人。

『災區延及阿肯色』俄克拉何馬、堪薩斯、密蘇里、印度安那、及伊利諾斯各州，水災結果，致使數百

農民無家可歸。

『兵工廠技師等，已於水災到來之前，先行撤退，彼等顯見抵抗洪水已成絕望，於是接二連三放棄其堤壩。』

幾天以後，即一九四三年五月二十七日，紐約時報上有這樣一段記載：

『在淫雨連綿的五月天裏，伊利諾斯、密蘇里、阿肯色、俄克拉何馬、堪薩斯與印度安那等州，氾濫地區達三、九二六、〇〇〇畝，死亡二十一人，此爲一九三七年以來，美國中部最大的水災，當時俄亥俄及密士失必兩河谷中遭難無家者達一、〇〇〇、〇〇〇人以上，死亡四六六人。』

此種情形，全世界各國大致相同，這兒又有一個例子，是一九四三年八月七日印度新德里的報紙所載的：『過去一週中，由於喀里河水之氾濫，近百村莊，突遭水洗，估計有印人一萬，慘遭沒頂，而英屬亞日米爾麥瓦刺省將及六分之一地面，淪爲澤國矣。』

於是，一九四三年秋天，緊隨着這次大水災之後，起了饑饉。

世界上的大河，像這樣完全在管制之下的，除了田納西河而外，再沒有一條。也再沒有一條別的河，像這樣賣氣力給人民工作的。因爲今天，它這樣英勇的自己獻身，轉動那巨大的水車，在管理局的發電廠中，以水力發動機與蒸汽機，轉變出來電力，這就是田納西河最大的出產。

（註）譯者按：百層大廈（Empire State Building），係指紐約三十四號街之大廈而言，共一〇二層。高一、二四八呎。

### 第三章 一百二十萬萬精靈

管理局建造這些蓄水池以來，十年的歲月，把這塊地區造成爲美國製造最大動力的第二位。一九四四年，預備造出電力一百二十萬萬瓩時，（註一）這差不多是美國參加第一次世界大戰時，全國所用電力總量的一半。這個數字對於人類實含有深長的意思。我們必須記得：電力總量全掌握在人民手中時，即是人民支配其資源的現代手段，是他們最好的唯一的提高生產的方法，是他們工業化的機會，也是他們今後可能達到的希望。一瓩時的電力，真是現代人的奴僕，它是完全爲人工作的，每一瓩時的電力，估計等於十個單位時間的人的能力，於是全窪谷一百二十萬萬瓩時的電力，正可以視爲把一千二百萬萬人時（註二）使用在這塊僅有的地方！這就是現在這電氣時代，使人類能力增殖的方法。

十年以前，在管理局區域之內，每人造出電的數量，爲美國平均每人的百分之六十，現在爲全美國平均數的一半。過去十年中，每人造出電量總數增加百分之五百，較之全美國增加的速度高出兩倍。過去十年中，據可考的材料估計，田納西窪谷地區每人每年生產的動力，祇有四〇〇瓩時；一九四三年增加六倍爲二、四〇〇瓩時，而同時期全美國每人每年的動力生產量僅爲一、五三〇瓩時（這數字的計算，是以計算區域內的人數，除該區所產總電量；與我在後文中行將論及的每一家庭所用電量的平均數不可混淆）。

設計使未開發的國家工業化，必須從製造電力開始。蘇聯的事實就是這樣的，即使一九三五年（最近數字不可靠）平均每人製造電力祇不過一四一瓩時。中國的數字僅有五·一瓩時。每個人都有很高的造電記錄，這是工業社會所必要的。

然則，田納西窪谷的電力，都用到什麼地方去了呢？自從法國失敗以來，大半是直接用於軍火生產了。電力是現代戰爭的血輪。我們以鋁爲例，就可以證明這個道理。這窪谷的動力，已經爲美國飛機製造業生產了大

量的鋁，在戰爭的一段嚴重時期，出產的鋁，佔全國總產量的半數以上。鋁幾乎全是藉電力而生產的，製造一架大的轟炸機所用的電力，等於一個全國家庭四百年間所消耗的電力。

關於製鋁工業，管理局以生產的電力供給軍用，這不過是略舉一例而已。在此次歐戰爆發之前，從一九三三年起，這兒有六個基本原料的工廠，單祇他們所用的電力，就足有波斯頓城或者匹茲堡城，全體人民與全部工業所用的電力之多。此外，全窪谷上下各處，還有很多小工廠，燃燒鍋爐，動轉摩托，都是仰賴於控制中的田納西河的水力。這些工廠，有五金工廠，食品工廠，纖維工廠，木器工廠，化學工廠，飛機工廠，鍋爐工廠，防毒面具製造廠，和炸藥廠。管理局自己的化學工廠，現在也把動力使用於軍事目標；製造發放煙幕的材料，炸藥，燃燒彈及橡皮。使用於軍事目標的那些動力，還是要繼續下去的，一直到戰爭勝利為止。這個日子，全窪谷都要準備它的來臨，以便再把那用非其道的人類精力，化干戈為玉帛，重新用之於建設這一塊和平的樂土吧！

田納西河的電流，通至全窪谷的各處。地區內七州的農村，使用電力的共有八五、〇〇〇處，平均每五處農村有一村用電的，十年以前，密士夫必州使用電力的農村為百分之一，佐治亞州為三十六分之一，田納西和亞拉巴馬為二十五分之一。在目前這十年之中，全國與此區都以同樣的進度，增加了三倍。我們的前程還是遠得很，到了戰後，電線與器械又充足了，這一帶的農村，又將大踏步的前進了，再過十年，田納西窪谷的農村中，而還沒有使用電力的，是將寥寥無幾啦。

在萬千農莊與萬千農家之中，你可以看到已為動力所完成的那些變化。廚房中設了冰箱，水是由電力抽水機打上來的，老太婆與年青的女人，用不着再以桶子提水，倉廩中設有糧秣乾燥器，路旁的鋪店中設着冷藏器，公用的食物除水器，小摩托推動磨礮機，鋸木機和車牀。電氣醃製火腿，蒸製甘薯及冷藏鮮牛奶。

一九三四年，在密士失必的一個小鎮市高林斯（Corinth）地方的一家木器店背後，成立的管理局合作社，農民們便是通過這一特殊組織，而參加這一部分工作的。這就是機構遍佈全國的「農村電化事業管理

處」，（註三）指導之下的，質樸的模範的農村合作社。現在田納西窪谷的五州地區，共有此種合作社四十五處，住在那兒的人，必須出席參加其中一個合作社的年會，藉以曉然於電化所引起的一切變革，因為摩托與器械，畢竟不過說明了事情的一部分而已。

我曾全天參與這種聚會，兩千多農民，攜帶他們的小孩與妻子，討論管理局當局與董事部所提出的金融和工作的報告。隨後我們吃一頓野餐，看了一次電氣新用途的表演。有些電氣企業的規模頗大，有一個企業投資總額將近二百萬元，社員七千五百人；另有一個資本為一百二十五萬元，社員六千七百人。這些社員的參與會議，就不單是業務方面的意味，而是另有一番情調的：對於人民實含有一種無形的意義，因為許久以來，人民對於以現代的精力利用厚生之道，還沒有確認，可是鄰近他們的人們，對於這些已經是老生常談了。會議中所談的，仍然是歸結到「在我們戰勝」以前，在電桿還沒有樹起，電線還沒有架好，電燈還沒有發光之前的這些艱難困苦的日子裏，我們還必須支撐過去。

你可以注意一下，鎮市居民，幾百小村莊，大鎮和較好的城市，電力給他們所帶來的變化，都是怎樣經過的。合六個州中的這類地方，五十萬家庭和舖店，使用從河水的動力發出來的電，由一百二十九家地方公營的代理店，向管理局電廠批發來的，這些事情，真是在電力史中所未曾有過的。此地區的各家各戶，在十年前，他們使用電力是極盡節約的能事，甚至於還有很多人根本就沒有用電。而用電人家主要是用於電燈，電熨斗和無線電。但是，時至今日，用電的人家和用電的數量，都同樣的大見增加了。

世界上祇有幾個地方，他們用電是如此之廣的。此如，加塔奴加地方，每十家是九家是架設電線的，現在也有了電氣冰箱；在諾克斯威爾，每四家總有三家架設電線的；那希威爾地方，有半數的家庭裝上電線了。全窪谷上下各處，在許多小鄉村中，城市中，在農業地區的情形，都大致是相同的。管理局第一批十二個配電人記錄的家庭用電冊子上，登記着地方公共代理店，習以為常的，取得許可，以低廉的價格，把管理局的電力轉售給各用戶。當這制度的開辦伊始，平均的用電是比全國的記錄為低，僅有百分之十七。經過兩年以後，平均

用電記錄爲百分之一四六，較之全國各家庭平均用電數字高出百分之七七，當時全國的記錄祇提高了百分之十五，此種增加的情形，可知已往的努力並不是徒勞的。在一九四二——四三年之間，仰賴着管理局十二個基本的配電所供給的電力，增加了百分之一九六；同一時期，全國範圍增加的數字爲百分之六十三。

用另一方法來表明這種變革的影響，就是統計第一次用電的都市家庭的數目。在那十二個基本配電所的情形，用電家庭的數目增加了百分之五十八，同一時期全國範圍的平均數增加的祇有百分之六。一九三四——四二年之間，全國增加的數目爲百分之三一。反之，十二個配電所所在的鄉村，用電家庭的數目，則較之一九三四年增加百分之二百三十二。

田納西河動力利益的分佈，自然不是每個鄉村都是一樣，可是總結果到是相同的。有些鄉村，用電百分數的增加真是可觀；在某些事例中是百分之二百至三百，而在另一些事例中還要更大。在管理局所屬的，已經發電二年或二年以上的，八十四個城市配電所中，用電家庭的數目，祇有三家是例外，其餘統統超過了全國的記錄，即一九四二年爲一、〇二二瓩時。在此中的四十二個城市和鄉村中，用電家庭的平均數目，較之全國的超出了百分之五十。在另外的十三個鄉村中，用電家庭的平均數目，較之全國的超出了百分之百。

一個人怎樣才能夠計量，在這窪谷中使用電力的空前變化呢？爲什麼用電比別的地方多，而收入仍然是很大呢？對這些問題的解答，大部分在於人們對於電另有一種新的想法。最好抱定廉價的原則，用戶自然廣汎起來了。這種『寧多勿少』的原則，是管理局創立的，國會使管理局擔任貯備充足電力的任務，以供廣汎應用。管理局全部法制之道德的背景，就在於裨益大多數人民，因此被委任制定了特別法。

爲實現法律上的政策，使電的用途達於廣汎普遍起見，除了在電氣工業方面曾有幾種例外，管理局需要徹底放棄固定電費率的辦法，一九三三年九月，我們宣佈的電費價目表，根據後來一般的見解來判斷，實在是過於低廉了。那時候所以把價目定得低廉，是根據着一種原則的，就是不要使人民吝嗇於用電的開銷，而目的是在使他們毫不吝惜的廣汎的使用。爲着達到使人民廣汎使用的目的，電費價目自然需要大事減低。此種辦法，



我們相信在財政上是正確的。因為此後，人民才實行普遍的大量的使用電力，而配電所的收入，也就隨之比例的增加。證之以亨利福特規定他第一批出品的汽車價目的例子，更見得此種經營原則是正確的。凡在大衆生產的領域內是獲利的事業，則電力供給也必然是獲利的。此外，普遍的使用電力，還能增加窪谷中人民的生活力和財富。

體現在管理局價目表中的特別電費率，較之全國任何地方以及每個地方的電費，並夠不上絕對的標準。任何其他公司的電費率，都比管理局的高，因此證明他們是重利勒索者。全國處處的情形，是各不相同而變化多端的，這窪谷所提供的實例，正是具有重大意義的尺標，這兒所表現出來的，電費率之劇烈的降低，卒至造成今日各家庭各農莊，對於電力發生了有增無已的要求，這對消費者和效用來說，是兩有裨益的。

毗連於田納西窪谷地區的私人企業的經驗，是頗饒趣味的。管理局宣佈了低廉電費之後不久，附近的東南方的私人企業，爲適應環境起見，把他們的電費大事削減，於是馬上引起了用戶用電量之驚人的增加。在這些私人公司採行管理局的原則一年以後，雖然他們並沒有很快的把電費降低，但是全美國六個私人公司中的五家，自是以後，在東南方面，電力生產特別增加了。

隨着這次減價，鄰近地方的那些公司，在銷售器材方面，馬上凌駕了全國其餘地方的同業了。舉例說：佐治亞電力公司，在全國電業公司中，是僅居第二十三位的，減價的第一年中，雖然以微小的地位，但比之其餘的各公司，多賣了許多電氣冰箱，而電熱器的出售竟佔第一位，電梯居第二位。至於和它毗連着的田納西電力公司，是在全國同業中序列第十三位的，緊隨着此次電費減價之後，馬上升了地位，出售電梯，是全國的第一名，出售電氣冰箱的第二名，出售電熱器的第三名。田納西電力公司，僅有定住用戶十萬家，較之收入多的地方，如紐約及伊利諾斯州的各公司，實際以出售家庭用電料器材爲多。

管理局所定的電費率，當時引起一陣大爭論，單爲這個問題，曾寫下了萬語千言，我在此書中實不願再論這個問題。此種電費標準，正確說來，已經並且正在繼續爲公共目的而服務。它曾經引導全國，以現實主義的

精神，重新試驗低廉電費在財政上的可行性。它曾經建立了一種事實，人們認為是可能的，就是私人企業，可以以把電費減至十年以前的水準以下，還是有利的。

在田納西窪谷裏，此種電費的尺度，現時正在降落的過程中，在城市的與在合作社的配電所中，還握有大批的多餘的現款，所以降落還繼續下去。到了戰事結束之後，他們多半都將把電費普遍的減至比一九三三年的水準再少百分之二十五。現在私人企業所收的電費，並不特別的高於一九三三年管理局所宣佈，而隨即以『不可能』的理由決然聲明取銷的電費率。在成本較高的時期，管理局把利益讓給私人公司。全國住戶的平均電費，一九三三年為五·五二分；一九四二年為三·六七分，這就是說，較之一九三三年的水準減低了百分之三十三又二分之一。

全國基本用戶付出的電費率，從一九二六至一九三三——即管理局創立之年，七年之中，祇降落其平均水準的百分之二。在管理局創立以後的七年之中，電費平均水準降低了百分之二十三；一九四二年全國普遍降落的數字，較之一九三三年實際為三分之一。

這裏自然還有別的力量在努力着。但是，顯然無疑的，電費尺標制已成爲一般的常識了。此種辦法起自一九三三年，創始的是電氣工程界的幾位先進，他們正如哈德富爾公司的福格森，正如科瑪市政系統中的依文思。

關於這個問題引起的尖銳論爭，現在不妨留待歷史家，和那些糾纏於故紙堆中的人們來批判吧！人們一讀此書，可知減低電費，祇不過是管理局歷史中的一部分而已，至於這流域的全部事蹟，且容我繼續介紹吧。

（註一）譯者按：Kilowatthour 譯爲『瓦時』，是功的單位，即一瓦的電力於一時間所作的功能。

（註二）譯者按：Man hour 譯爲『人時』，即平均每人每小時所表現的工作功能，等於每瓦時電力所表現的十分之一。

（註三）譯者按：原文爲 REA 係 Rural Electrification Administration 之縮寫，譯爲農村電化事業管理處。

## 第四章 土地生出新生命

這條河流現在是變了，它做工作。可是它所在的土地，正是人民生活所寄的地方。窪谷中萬千畝的土地，已經失了生機，人民假如是健全的，他們必須把土地弄得再旺盛而多產。因為在這窪谷裏，較之在美國任何別的地方，有更多的人民依賴每一畝農田以爲生計。農場的範圍，一般都是規模狹小，平均才祇有七十五畝地方。但農民的家庭卻很大，而其人口出生率在美國又是最高的。許多人民生活在地方枯竭的農田上，這就是十年以前的景象，假使開發資源之道德的目標——是對於人類的最大利益——能夠獲得的話，管理局就如它改革河流同樣的，不得不負起改革土地的責任了。

土地是在變化中。變化土地，是一種種遲緩的工作。大規模的使用現代機器，用以再造世世代代喪失了生機的土壤，這種特別的工作，其進行的歷程是不可忽視的。雖然在這短短的幾年之間，你已經可以看見，到處都有各不相同的變化。溝渠已經整理，水流沖毀的崖岸，已經在從容不迫而着實穩固的修繕中。若干已經毀損而尚待整理的地方，爲他們反對者所爭辯過的，十年的復興工作，顯然已經完成。深綠色的青苗掩蓋着地面，牧場，草地和尚未開刈的裸麥與燕麥，到處都是豐收多產的表現。把河岸做成斜坡，鋪上席子，撒下種子，鋪上草皮，這些工作，就使萬千畝被沖浸的河岸得到了保護。有濠溝以分轉水流，有小蓄水池以調節水量，萬千的濠溝和蓄水池，都在幫助控制着地上的水流，制御着使之浸滲到土裏，以滋養那新種植的草與樹木的根苗。幾千畝的地面上，普遍栽植管理局自己苗圃中培養出來的，一億五千萬株子生（即以種子蕃殖的——譯者註）樹木，

農民在百餘萬畝的農田上築起了臺地，其設計樣式的優美，把窪谷造成一幅新的圖畫。此種美麗的景色，致使傑弗森（註一）欣賞了他的故園麥提塞羅（註二）的農田而喊出『美的極致是任何東西都不能勝過的』。農田

上表露着的波浪起伏的曲線美，沿着小山隨着窪谷蜿蜒而來。

兩萬家私人農場，總共包括將近三百萬畝的面積，都是在管理局支持之下，採行現代化農耕方法的。他們運用科學技術，好像魔術般的開鑿，製造並利用磷酸肥料，使用動力與機器。這些農場，雖然面對着有些頗堪注意的個人危險，但他們很願意採取此種農業改革的途徑，這與單祇着眼於穀量生產的是絕不相同，因為這是很重大的人類的事實。

這些拓荒者自稱爲『實驗農民』。他們有自己的組織，即一般所週知的農村改進協會，和另外一些性質相同，名稱相近的團體。很多這類團體，他們都是怎樣的表現他們的作用，我將在以後隨加說明，因為這都不是公共的而是私人農場。但是在幾千處這類農場之中，即在田納西窪谷的每一市鎮，差不多佔全窪谷的十分之一的農場，你可以預言，在今後的若干年中，全區域都能有如何大的成就。你可以曉得，在全窪谷其餘的那些土地中，其糧食的生產水準能夠達到怎樣。還不到十年以前，這些實驗農場所遭遇的嚴重困難，正如在國內其他地方所遭遇的相同。然而，現在你可以看看，他們經過科學與技巧，經過學習，每個人找尋建設他們新天地的途徑，已經得到豐富的報酬了。

在過去的十年中，全窪谷的農事，無論在利益上或在收穫上都增加了。但在那些實驗農場，你可以曉得，這塊土地最大的供獻能到怎樣，而在此種可能性之下，農民們所能做的最大限量又是怎樣？公家給他們的補助是有限得很。爲要明瞭這些，最好是引用包括窪谷區七州的國家開發處的記錄，因為他們是取得管理局同意而執行實際計劃的機關。

農業專家們，談到這件事情的時候，歸之於大量生產。在最近十年之內，流域內的生產水準的確提高了：穀類增加百分之十三；小麥增加的比例與穀類相同，但所用田地面積更少；芻草增加百分之三十三。同時期實驗農場的情形，因爲採行新式農耕方法的結果，其增加的數字竟三倍於前者。在新式農耕方法之下，以相同的人力用於相同的地畝上，其結果所產肉類，雞蛋，牛奶及乳製品等，增加的數字由百分之三十至百分之六

十。

從國家農業機關幾千種報告的記錄中，還兒有一篇是記載着『土地貧瘠』，人民凶悍好鬪的一個田納西村鎮，從一九三九年管理局實施合作計劃時開始，到一九四二年度報告時為止：

『乳牛增加百分之七十，即一九三九年一月爲四十三頭，一九四二年秋季爲七十三頭。菜牛與牛犢最近三年來，每年出賣數目增加一倍，……此外，豬與家禽等，實際上都有增加。』

在關於弗吉尼亞的一個村莊的報告中，說明他們在五年之中，食品生產加倍的情形，開發處處長關於實驗農民寫道：

『現在比之一九三七年，牛肉與乳牛的數目都增至兩倍。羊增加了百分之二十四，雞增加了百分之十三，牝豬增加了百分之三十一。』

此處還有一篇肯塔基州來的報告：

『從四年以來實行『實驗』那年開始，家畜數目增加了一倍。芻草更見增加，現在的牧場也比從前更加改良。麥田畝數減少三分之一，人工與消耗都較前減省了，但是同樣的收成更見增加了。』

國家開發處處長在關於佐治亞州一百零三個農場的進步情形的報告中說：

『棉花收成從每畝二七五磅增至幾乎四百磅。麥子生產由每畝二十斗（註三）增至三十斗。每一農場，改良土壤的畝數，已由十增至三十五畝。每一農場所養牲畜數目已經加倍。』

農業專家們要知道人民如何的改變了土地，這是一個衡量的方法。他們會告訴你，用什麼法子把牧畜的季節延長了；用什麼法子，使土地多生產富於營養的飼草，和更好的麥子；用什麼法子，使每一畝地能夠多供養些牲畜，再用什麼法子使每一種收成，使每一頭牛，使每一個工作的農民，在每一個生產單位上，都能增加生產的價值，提高生產的數量。

他們可以告訴你，在田納西州漢密爾頓縣的經驗，那裏有一個『黑人農業社』，一九四〇年八月他們參加

了實驗計劃，當時他們在那衰竭的土壤上工作，每畝地祇能產麥十斗。但是，到了一九四二年秋季，那祇是實驗開始後的兩年工夫，黑人農業社的社長就有這樣的報告：

『農業社在一九四二年秋季，收刈了比從前同一季節收刈的八倍之多的芻草……一九四二年秋季下種的，有十斗至十二斗的冬季植物種子，如：紅豆、大巢菜、燕麥及裸麥等。

『農業社中乳牛從八頭增至三十五頭，做工的家畜由九頭增至十八頭，牝豬四口，牝鷄由一百九十增至六百。』

爲說明這種變化了的土地，還另有一種方法，那就是引證兩萬多名開路先鋒的拓荒者的事蹟。比如，實驗農民亨利克拉克就是一個例子。十年以前，他在田納西州格林及爾縣的山上，以五十五畝土地開始了農耕。當時，開發處的記錄中這樣的描寫着：『耕作情形是每況愈下，……若干土地，竟至於棄置不顧：蘆葦、松樹、柿樹、黃樟樹（註四）茂盛得像叢林一般，遮蓋着地面。石灰肥料，磷酸肥料，或者純粹肥料，一向都未曾用過。牧畜用的地方，一向也未曾下過一粒草子。』至於設備方面，克拉克全部的所有，祇不過是『一匹小黑馬』，加上一個粗製的小滑雪車罷了。

在一九三六年秋季，克拉克做了實驗農民。除了他自付運費的管理局的六噸磷酸肥料而外，縣農事委員及其助手，也都給他以指導與鼓勵，實際上他是沒有利用現代農學知識，沒有利用電力和機器的能力。在他那五十五畝土地上全部變革的工作，都是出於克拉克和他夫人的技巧與熱心而得的。

人們絕不會以爲今天這樣豐饒的牧場和農田，與從前那臺草滿地，斜坡爲水沖毀的狀態是一樣意義的。從前是每畝祇能出產十斗麥子的土地，現在出產五十至六十斗了。在現在精心耕作的農田上，種滿了紅豆，苜蓿，飼養了一羣可愛的牛犢。亨利克拉克從前祇有一匹黑色的小牝馬，一架原始的滑雪車；可是他現在有一部自動牽引機，一部收割機，一部播種機，還有些別的器具。此外以收取用錢的辦法，以自己的機器替別人作工，也還增加若干收入。全年每個星期之中，克拉克都有牛奶和雞蛋送到市場上去賣，每年有若干條牛賣給屠場，有

幾百筐蕃茄買給菜市場，還有一大批煙葉，那是他們最大的現款收穫。所有這些，都量出之於十年以前，實際上不生產的農田。當時有人以為，這種樣子的農田已經是越過了『邊際效用』，祇好為公家買去作為空地吧。然而現在，克拉克把這塊地方現代化了，在這上面建立了一所快愉適意的家庭，廚房裏有電爐，冰箱，還有洗衣機器。今天，他就是這全部財產，全套設備的全權主人。萬千家此種實驗農莊的詳細記錄，有人會想到，他們的結果容或不同，但是差不多沒有例外的，都是在說明變革土地，變革生活的，令人嚮往的故事。

為着改造田納西窪谷區的土壤和農民生活，從一九三三年起，開始了土地測量的工作，以企對於區域內各種土壤，都經過一回詳盡的科學的測量，這是一向未曾有過的增強種植的工作。由於窪谷區內許多地方進行測量，和窪谷區七個大學受管理局委託，對於土壤進行科學分析的結果，於是農民可以到縣鎮的農事委員那裏去問，他們的土地究竟是一種什麼類型的土壤，是富勒敦（Fullerton）型的黑硅石質淤沙土呢？是莫利（Maury）型的泥沙土呢？或是哈塞爾（Hartselle）型的純沙土呢？抑或是任何類型中的某一種呢？各式各樣的土壤，是各不相同的，對於每種土壤都需要以不同的方法來管理，然後才能以最少的資力，換得來最大的收穫。土壤能夠給人民盡到最大的助能，當人民瞭解它的時候。

這種實證的試驗工作，自然是『學習』，『教授』等事的另一種說法。它的工作所及，遠超過收成、飼草、牧場、農莊以及倉廩之上，他還包括農田中的林地，窪谷中百分之五十四的地方都已植樹，總共一千四百萬畝的林地，百分之四十以上的都屬於農民。

農民的林地，已經成為實驗農場的一部分了，在這林地中，他們栽了一些新的樹種，如具有特異氣味的黑胡桃，或者一種純種的黑刺槐，或者是具有抗病性質的亞洲栗子，或者是東洋柿子。管理局從它自己設立的苗圃中，取出來十種樹秧，其中嫩枝和接栽下來的枝芽總共有十一萬株，此外還有各種特殊性質的樹苗，都已由農民栽植妥貼。有一種樹是專門選作柵欄柱子的。另有一種樹，它的枝幹正合於製造紡車軸，其果核又可以賣給附近的炸彈工廠。有一種樹可以用作牲畜的食料，另有一種樹則因為它長得美觀，或者它的樹蔭可供農家

乘涼，其果實的包莢又可以爲豬牛的飼料。所有這些樹木，都有幫助保護土壤，調劑地上水量的作用。它們多半是提高了農民的收入，同時還使農民解除了單祇倚賴那用地過多的穀與棉的壓迫。

這流域中充足的雨量，和長時間的生長季節，使樹木扶搖直上的生長起來，致令人有難於置信之感。在作者執筆的地方，我舉目在望的山坡上，九年以前，還是新播下的松樹種子。可是，今天呢，多數都已長到十八呎至二十五呎之高了，把山坡畫成爲一塊綠蔭密茂，鬱鬱蒼蒼的景色。無論是私人的林地和森林，無論是管理局幾千畝的蓄水池地基，流域中的林木就是報價啊！

農民們各別的並且聯合的，在努力於防止森林的火災，以科學方法處置木材和實施收穫，已在三十三個縣鎮中開始實驗了，計叢中的森林財產總共爲二十萬畝。用於木材工業的工人，平均爲流域中每十二名工人中，卽有木工一名，全年業務費一一、〇〇〇·〇〇〇元，已經湊足，曾經一度動搖破碎的基礎，因此又穩固了。你可以看到，處處皆是的，生氣勃勃的新樹木，在這逐漸變革的區域中長成了。

、這裏的變革不祇是在地上，並且同樣的也變革在地下。地球裏面的礦物也要使之爲人民作工。田納西河流域的礦物之多，總在五十種以上。因爲到現在還沒得充分的利用，所以若干種礦物，人類還是未曾使用。比如，北加羅林那山中所藏綠色的橄欖石鑛，就是一個例子，此種鑛石中含有四分之一的鎂金屬。管理局發現了許多種鑛苗，發現之後還確定了它的成分，在有些情形之下，更是多方的提煉，因此，實業家們爲着鑑定某種鑛物，在新興工業中，能否變得是有用的，將有一個可靠的基礎來判斷。

有些鑛物因爲成色太低，在實施勤工津貼的拓荒年代，人口稀少，一切都是草創，浪費消耗是普通現象，在那時候，這些鑛物是不足引動私人工業家的。但是現在，在管理局的實驗保證之下，許多鑛物都可以經濟的使用了。比如，一種瓷器原料名爲高嶺土的，自從殖民時代以來，卽馳名於北加羅林那，但是爲着製造上等瓷器，還是從外國輸入瓷土，比較把本國的瓷土加工改造方能適用的，似乎要更便宜些，更容易些。管理局早就有一個計劃，要用精製的方法改造土產高嶺土，使之適用於美國的陶器廠。此種計劃，已經試驗成功了。現在



加北羅林那所產的高嶺土，已經有幾家私人公司，在那裏大量的開採，以爲製造瓷器之用。

另有一種低度的錳鐵，從前是很少使用，現在有一種新的方法，可以使此種礦物用於煉鋼工業。管理局工程師最近在筋灘（註五）發現一種新方法，從一種白土中提取鋁，這種白土在田納西，阿拉巴馬和密士失必等地方產量甚多。在從白土中提取鋁的工廠附近，有一座建築，正在試驗從橄欖石鑛中提取鋁。在幾州的試驗所中，此種試驗，現正在管理局主持之下積極進行，這一類的發展，正是尙未到來的別的新變革的信號。

『事實勝於雄辯』。這些事實之強而有力，正如管理局開掘富源的巨大地動機，一只高大的橡皮輪子就有九呎直徑，或如那修築臺地的機器，其工具的強大有力，是堪與比倫的。就在這塊地區，過去十年之中，進行了並且完成了多少事實，在開發資源上，在整備組織上，可以說在美國另外的任何地方，沒有這樣的完備徹底。

關於各河流域衛生狀況的事實，關於地方政府各級財政組織和森林事業的事實，關於娛樂的設備，關於現在與將來運輸脈絡的事實，關於土地的種類，和按照類別而分別使用的事實，流域中每塊地方用空中照相的事實，以及關於製繪地圖的事實。管理局的製圖員，受軍部委托，定製許多種在流域區以外，具有戰略價值的地方的，詳細精確的地圖。還有一些工廠，不是爲目前使用，而是爲着可以隨時作爲軍用或者變爲任何種企業工廠的事實。同一塊土地，用之於植棉，和用作牧場，兩相比較，那一種對於土地消耗較多的事實。推而至於學校、醫院、佃農、降雨、肺癆病、梅毒、工業上的人與技術、工業與家庭用水、交通運輸的費用，等等的事實。

虛偽的『事實』，由於它本身的原因，作出來的『報告』自然是索然無味的。生動的事實，是爲今日人民生活所必需的，或者足以爲他們將來工業建設，農業建設，教育與公共衛生等建設事業之決定因素的。知識的份量也是在爲變革這流域而工作着，開發這區域的富源，以提高人民收入的水準。

（註一）譯者按：傑弗森（Thomas Jefferson）是美國第三屆總統，自幼即獲得西方民主思想的陶冶，一七八九年任駐法公使時，親見

法國大革命，對於法國人民及其革命運動，奇與熱烈之同情。於當時美國民主政治之建立多所供獻；美國獨立宣言即由彼起草，主張農民德莫克拉西，他是弗吉尼亞大學的創辦人。

(註二)譯者按：夢提塞羅 (Monticello) 是傑弗森的故鄉，在弗吉尼亞州沙羅次維爾附近，家宅建築都麗堂皇，施工期間二十五年，內有招待所，法律所，修容所等設備。

(註三)譯者按：Bushel 譯爲斗或筐，容量八加侖，爲數類之量器。

(註四)譯者按：Sassafras 譯爲黃樟樹，係北美洲東部所產的樟科植物，它的根含有芳香性揮發油。

(註五)譯者按：Muscle Shoals 譯爲筋灘，在田納西河威爾遜蓄水池附近，水流湍急。

## 第五章 人民的紅利

我所不厭其詳的，直到現在講述的這個故事，主要的還是在說明田納西流域的具體的變革。此中大部分的資金，全國人民都已經預先交付了。但是，生活在這兒的人民，他們的收入的水準確實提高了。在一九四〇年，即戰爭的影響還沒有擴大之前，流域區七州，每個人的收入較之一九三三年的水準，高出了百分之七十三，在同一時期內，全國平均每人祇提高了百分之五十六。在進款支付的統計上，也看出來同樣的發展趨勢。在一九三三至一九四三的十年之間，流域區七州每人進款支付的數目，實際是超過了全國範圍的每人進款支付的指數。流域區七州，每州提高的指數，也高出於全國範圍的每州提高的指數。至於進款支付總計，其趨勢也是相同的：全流域各州進款率及各州總計，也都高過於全國範圍增加的指數。一九三三至一九三九年期間，銀行存款增加了百分之七十六，同時期全國銀行存款祇增加了百分之四十九；零售貨物增加了百分之八十一，同時期全國範圍的祇增加了百分之七十一。

這些靠得住的數字，都在表示，我們的收入水準的確是提高了，這是有目共睹的。但是田納西流域區的收入依然是低微，祇有全美國水準的一半。

人民的這些事業，其遭遇怎樣呢？在這區域中，農業是私人企業中最重要的，我已經說過，它是走向進步向上的路子，土地的豐收不但穩定，而且是繼續增長高的。在工業的意義上看，又是怎樣的呢？也仍然是在快速的發展中。就是在戰前，流域中有幾種大工業，已經是有增無已的供給現代工業幾種基本原料，如鋁、矽鐵、金屬化學原料，包括國內兩家最大的磷酸鹽化學工廠。

戰爭，以壓倒的力量把我們捲入漩渦了。爲着保守戰時祕密的緣故，與這些事有關係的發展，很少可以發

表的。曾經是工業落後的流域，它也從事於軍事生產工作，當這全部故事能夠揭露的時候，在美國的產業界將是一個奇蹟，是這樣的一個奇蹟，就是當它已經發生於海外了，在國內絕不易守得秘密。

這些工業之如此重要，至少因為它是新興輕工業和一九三三年以前即已存在的工廠之發展的起動機。自從一九三三年以來，新起來的工業，可以數出來這樣一個行列，就是：冷藏食品、乳酪、飛機、褥墊、瓶子洗淨器、火爐、麵粉、飾花木器、槍筒帽、手杖、電熱器、木器、鞋、帽、乾電池、靴、馬護肩、雲母、氧氣、無色氣體、金屬鑄模、斧柄、及重晶石等，無不有專廠製造。許多小規模的工業，都是因為這些湖與湖之間的交通往來，把貫通田納西河流域的各地地方，造成爲一塊美麗如畫的弧形地帶，乃有了提供利潤的機會，有以致之。

我們在這窪谷中尙待進行的事情，還多得很呢。在全國的工業與製造的比數上，經濟上所佔的分數既少，但又擁有如許大量的富藏的這一地區，還有許多工廠急待建築。在流域區潛在的富源之中，存有很多新工作，正等待實驗所和企業家們來開闢。億萬畝的土地尙未恢復其最高度的生產力。當管理局在一九三三年開始其工作的時候，窪谷中總計八百五十萬畝已墾的土地，在浸蝕沖毀中損失了七百萬畝，完全消失表層土壤的在一百萬畝以上，需要栽植更多的樹木，建築更多的房屋、學校、醫院、公路等。農民與新式工廠的產業工人，學會了許多新的技術，千百萬的男女，都因為給管理局工作，而增加了技術的本實。但他們的訓練欠缺，仍舊是一個重大的障礙，需要克服。這些工作，是勉強開始了，有些草率，然而田納西流域的工作是在進行中的。

民主，是在這流域中前進着。這到不單祇因為有這些實質上的變革，或者收入的數目增加了，以至於經濟上的活動等緣故。我信仰這一地區有遠大的前途，我更知道，人民的偉大精神與偉大力量尤其值得注意。有人解釋說，這地區的問題，乃是『人類救難』的問題，這完全是無稽之談。這窪谷中的富源，即是人類的財產，即是人類的利益。人民已經獲得了掌握現代工具的機會，而且發揚了他們自己的領導。他們以單純的目標，和智慮周詳的計謀，擔任艱巨的任務，用力少而成功多，他們所表現的能力，在美國任何別的地區，是難與比倫。

的。

這個機會的來臨，帶來了一種更加昂揚的信仰，堅定與驕傲之感。有一件明明顯顯到處皆知的事情，一九四三年五月十八日阿拉巴馬州的得揆忒日報有一段社論，編者是社會的領袖，他直言不諱的敘述那悲慘的既往，並且以之和樂觀而豐足的現在，作一個對比。七年以前，得揆忒的狀況是困難的，然而今天呢？它是美國中部最快樂最有前途的一個小城。『這七年的遭遇怎樣啊？』日報的編者提出來這樣一個問題，自己隨即解答道：

『我們可以一談這些大蓄水池；；本國工業的建築、電力、最後論及窪谷中萬千農場的農民。但是，有顯著進步的，乃是人民見解的改變。他們都不再駭怕，他們已見到了自己權力的輪廓。在會場中，他們現在能夠站起來講話，而且可以主張說，假如工業不從別的地方輸入這流域，我們就要建設自己的工業了。他們今天正是這麼做呢！』

十年來的這些變革，自然不是管理局自己做的。事實上，管理局在從事這些工作時所採行的方法（以後我還要詳細敘述），其要素即為：以直接的嘉獎鼓勵，運用所有的各種力量，所有的各種可能的條件；私人的資金與私人的努力；在農莊在工廠；國家的資金與國家的活動；地方的、社會的、團體的、學校的、社團以及合作社的，所有各單位都已盡了最大的功能。尤其是幾十所聯合代理處的合作——國民常備兵團；農業部通過若干的機關；農村電化事業管理處，科學研究局，農業調查處，商品信用公司，合作貸款銀行，與森林服務處；公共衛生服務處；工程師兵團已於一九三三年以前，預為佈置下田納西河調查測量的準備，這就是一般所週知的『三二八號國會文件』；海岸警衛隊；工務部，內政部的幾個局；墾荒局早已為諾利斯與惠勒蓄水池準備了計劃；地質調查所，氣象局——等等，這一系列名單，假如要它更完全的話，全國機關團體，將大部分被包括在內了。

呢？

管理局在這十年之中，把公家的錢用去了多少呢？假如按照人民分得的紅利計算一下，這些開消是否值得呢？

公家企業與私人企業同樣的，應當產生和成本同等的，或者更多的利益和價值，這是很重要的事情。並且成本問題，原料與人力的比較問題，對於投資所產生的收穫，這在一個研究企業發展之可能性的人，是首先要考慮到的事情。

至於管理局財政方面之各種可能的技術上的改進，我自然是不必加以申論的。因為這對於一般讀者，是引不起多大興趣的。這類事實，都可見之於管理局對國會的週年報告中，關於財政方面的連篇累牘的陳述。此外在關於管理局財政問題的專門書籍和文章中也可以看到。我祇是把關於這一方面的基本事實，加以概括的敘述，這種討論，在判斷此種事實的意義上，是很有用處的。

管理局所用的資金，都是由國會指撥的專款，祇有兩種是例外的：六千五百萬的管理局債券，用於修理和再建蓄水池及各種設備的。和電力用戶所供給的五千萬。但為避免含混論點起見，我把管理局用的各種開銷，統統視為從國庫直接領到的。至於所提到的兩項例外，那是無礙於我的論點。付出這些資金的美國人民，是定能收回他們的報酬的。

人民是否已經收回了他們盈利的報酬，並且管理局把他們的錢，以這樣的投資開銷出去，是否值得？要判斷這個問題，需要記住，田納西流域和全國各處，所得的許多利益，是難以精確的數字衡量的。祇有投資在動力的種種便宜，使聯邦納稅人，除了得到許多別的利益而外，還生出若干元的盈餘。因為祇有動力，是管理局投資的主要生產，是為着賣錢的。其餘別的經費，即使也有一些收益，可是很少，祇不過表現於對人民，對社會以及對其企業，都有好處而已。

例如，一條可以通航的運河，對於航業家，對於使用這運河的實業家，對於消費穀類、火油、汽油等的人都是有利益的。這自然是實在的情形，不但在田納西是這樣，就是在俄亥俄、伊利諾斯、密蘇里所有這些地

方的許多河流，百多年以來，聯邦資金費去了幾百萬元。因此之故，要想對於航業的盈利。對於動力企業的盈利，以確實的元數來計算，都是不可能的。可是，正因為管理局的帳上，沒有表明出來，自然就會說是沒有盈利的。

同樣的情形，因為有這些蓄水池的緣故，也就有了管制水勢的利益，而密士失必通至紅河口的所有的水路，都是由是而得以延展了。祇因為管理局對於這些盈利，並不收取金錢，因而納稅人的紅利，就不能按着若干元的方法來計算了。管理局出資生產使用磷酸肥料植物的食品，其盈利情形也是這樣的。並且用以調劑土壤浸蝕，這不祇是在田納西窪谷，就是在明尼蘇達、紐約、依阿華、以及在窪谷區以外的十七個州都是這樣。在森林業，工業調查，地圖印製業也全是這樣的。

這種開發工作的開銷，以純支出的記錄表現在管理局的帳簿上。然而是以實際的利益表現在窪谷區和國家的決算書上的。改進公共事業的開銷，是全國一致的，由此所得的利益，預計把它再分配給納稅人，祇是並不以現款的方式，而是以實際的利益實行的。

現在轉來看管理局的開支吧。首先看它疏濬河道的開銷：管理局的財政決算書指出，整治好一條六百五十英里長的通航的運河，帶有防汜設備和動力供給，管理局於一九四三年六月三十日完成這樣一個工廠，總共投資四七五、〇〇〇、〇〇〇元。現在（譯者按係指作者署稿時，在一九四三年九月）正在興工中的，將於一九四四年底完成而開始使用的幾個蓄水池，估計其用費，將在七〇〇、〇〇〇、〇〇〇元左右。其中代表動力投資的約佔百分之六十五，即四五〇、〇〇〇、〇〇〇元。有了這些投資，管制河道的工程，才能大致的完成。

這些投資，給人民生出了多少紅利呢？由支出的這些經費所得的收穫，能夠證明這種開支是正當的嗎？

在關於動力方面，回答這個問題是比較容易的。因為動力是出售的，而且他的收入是以元計算，所以這是可以放心的了。到一九四三年六月底屆期的會計年度中，管理局出售動力的收入已超過了三一、五〇〇、〇〇〇。

○元。生產這份動力所去的工作費，包括二、〇〇〇、〇〇〇元的稅款，六、〇〇〇、〇〇〇元的折舊費（合每元的百分之二十），除去開銷折剩下來收益在一三〇、〇〇〇、〇〇〇元以上。

截止於現在會計年度的最初幾個月，所得的實際報酬，指出自從一九三三年管理局開始工作時，迄於一九四四年六月底，動力的純收入將在四〇、〇〇〇、〇〇〇元以上。這一筆巨額的盈利，也就是在五六年的工夫積成的，因為一九三三至一九三七年中間，管理局還不是發售動力的企業，那時候機構還沒有完成，能力微薄，限於許多法規與禁令，對於由流域區河水發出的動力，不准經常出售。此種純收入的大小，就是明顯的表示了：田納西河的動力設備，一切開銷都是值得的。

這都是祇計及管理局的現款盈利的算法。至於別的間接的利益，還是沒有計算在內的。但是利益是非常之多，其中由於減稅的結果，消費者每年省出一〇、〇〇〇、〇〇〇元。流域區企業，那成本低廉的大量的動力，其結果，使國內其他地區的企業，沾受同樣的利益，因為流域區以外地區的工廠，其裝備與原料百分之八十是賣給管理局的。他們也不去衡量這種事實，對於國家的價值究竟有多麼大了，因為從這條河水發出來的動力，使美國在一九四三年就能夠造出大批的轟炸機羣，派往歐洲和南太平洋了。

現在所得的收入和盈利將來能否繼續下去呢？戰事結束了，大量的動力，將不再用之於軍事生產。然而電氣在將來，在工業上，仍然是必需的，尤其在化學品和輕金屬的生產上，這是沒有疑問的。管理局現有的大部分的使用動力的廠家，轉變為電化和冶金界的民用生產，實在是合理的事情。把為戰爭所妨礙的情形轉移過來，則流域中農村與家庭日用的電力，在任何情形下，都有大量增加的希望。戰後短期蕭條的時候，動力的收入可以繼續的抵得住開支，因為除了電線折舊而外，還能夠提出一大筆純收入，這數目大約在每年一〇、〇〇〇、〇〇〇元與一五、〇〇〇、〇〇〇元之間。

投入於動力生產的資本，和它收入之間的關係，以過去所得盈利收入的情形來看，是情況良好的。以至今為止的實際經驗，管理局經營動力的盈利收入，在將來的三十年內，可以無利息的，把投在這事業的資本金



部，償還給美國人民。因為很多資本都是投在土地，或者差不多是一種不固定的資產上的——一所水泥蓄水池，其穩固情形，正如放在那裏的一塊大岩石——為償付此項投資，這實在是一個暫時的期間。

在這三十年償還期間到了末尾時候的情形將是這樣的：（一）人民投下資本，由河流造出供人使用的電力，架起了傳送電流的線路網，通達於全流域的各處。使用管理局動力的各用戶，對於人民在這上面的投資，應當給以報酬。（二）管理局的電力用戶，把這四五〇、〇〇〇、〇〇〇元的資產，都完全付還以後，這筆錢就得以更有效的利用了，同時準備金可以保存不動。因為，經常不變的電線折舊費，一般都是向納稅人征收的。（三）已付資本的大量盈利收入，將繼續流入國庫。

證明全國對於田納西流域的動力投資之健全穩固，這又是一個方法。全部投資中，祇有一小部分，即六五、〇〇〇、〇〇〇元，是代表着管理局所發行的債券。此外，都是國會指撥基金政策下的直接的專款。但是，國會應當另外採行一種辦法。因為，我以為這與整治土壤浸蝕和航業等沒有現金收入的活動是不同的，聯邦稅人，對於他所投於動力生產的資本，是可以直接用直接生利的手段，獲致收入的。所有動力投資的款項，國會都可以授權管理局發行債券，對於認購此項債券的私人付以利息。此種辦法，就是聯邦政府，需要把資本的負擔轉移一下，把它從一般納稅人身上，轉移到投資的個人身上。至於此中的利息，自然也要付與此種投資的個人。

假如此種債券能夠發行，祇要百分之二的利息，管理局的盈利收入，就足夠抵償知份利錢。由於經營上的新陳代謝作用，實質的財產，可以保持於不變；由於收來向電線折舊費以資彌補，投入的資產也可以維持其數量於不變。因而自現在起，六十年內，由收入所得的，可以把發行的債券全都還清了。假如這種債券的利息，把它提高為百分之二又分二分之一，可以得到相同的結果，祇是債券收回的期間稍長些，大約八十年。

根據事實，可知此種情形，在公用事業和鐵路方面，用此種辦法收回全部資金的，即使有過也很少。另有一事，也須牢記在心的，就是管理局及其代理店，經常收取折舊費的辦法，在私人投資的公用事業中，很少這

樣辦的。

總而言之，管理局的情形是這樣的：第一，採行此種辦法，足以清償資本的負債。第二，採行此種辦法，足以付息。第三，經過聯邦政府，全國納稅人仍可繼續擁有興盛的，保持財產不受虧蝕的，並且爲以後生產純利的一個商店。

全國納稅人，雖然把資本已經預先交付了，可是他們仍然能得報價，能夠擁有這份財產。償付利息的期間如此之短，而財產的存在期間那樣長，在這地區不算合理。若能改用一段較長的償付期間，可說是更爲聰明的辦法。並且可以用此餘額，抵償今後管理局減低動力批發價格之資。

無論採行那一種方法，三十年，六十年或者是八十年還本付息，動力投資，總歸是穩妥可靠，有利有酬的專業。除此之外，附着於河水動力的好處，還有一種並不視爲開發富源的價值。在開發河流的總共七〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的投資中，所生產出來的，並不單祇是動力一種，還有航業和水勢管制。把這三種職能，納於單一的一個機構之中，而仍能達成這三種目的，這就無異於以一個機構的開銷，兼辦三種職務，其經濟省費是不待言的。航業和水勢管制，也就因此而佔了便宜，減低了成本。同樣的道理，因爲航業和水勢管制，和動力是混合在一個機構之內的緣故，從而動力的價格，也自然就比它以單一機構，單獨經營便宜得多了。

國會指示給董事部，從投資總額中，撥給航業和水勢管制各以適宜部分的款項，管理局是記錄在卷的。開發河流投資的總額，大致是這樣分配的：動力佔百分之六十五，航業佔百分之十五，水勢管制佔百分之二十（這些數字都是試驗的，因爲在作者執筆時，治劃還沒有全部完成呢）。此種分配計劃，是根據那精緻細密的技術研究的基礎作成的。

投資在動力，航業和水勢管制的七〇〇、〇〇〇、〇〇〇元的負債，即使要完全取償於動力的收入，不到六十年的工夫也就可以辦到了。不過是，如此做法，在這流域中未免太不公平。因爲在開發其他河流時，國會一向沒有採行過這樣的政策，而這政策本身，又是不足爲訓的。我所以引證這些事實，不過是在說明，不管資

本的開銷如何分配，這種投資是正當而有益的。

航業和水勢管制的開支，在一九四三的會計年度中爲二、〇三五、〇〇〇元，此數不祇包括工作費，就連實際的折舊費也是計算在內的。從企業開始以來，截止於一九四三年的會計年度末尾，供給航業和管制水勢的純開支，總計約爲一〇、〇〇〇、〇〇〇元。

這些開銷都生出了什麼結果，我已經說過了。由這些開銷生出來的利益，自然不能用元數來準確衡量的。對於使用這河道的航業者，每年爲他們殖生出三百五十萬元的儲金，再過一個相當的時期，此種收入每年可達八百萬元以上。救濟水災儲金，一年中收到一百萬元以上。這個河流以及防止水災的設施，對於私人營業的發榮滋長，也給了很大的直接刺激。至於到了用統計數字不能表明的時候，我們還有各種理由相信，由盈利的價值，證明了給航業與水勢管制所分配的投资比數是正確的。每年將有約二五〇、〇〇〇、〇〇〇元的盈利。合折舊費在內，每年工作費約爲三、〇〇〇、〇〇〇元。

放下河道的問題不談，我們一觀復興土地的事情，管理局的決算書中指出：截止於一九四三年六月底的會計年度中，用於復興土地的支出是三、三四四、〇〇〇元。這數目，不祇是用之於生產肥料，而且還包括着田納西窪谷的，和國內其他地方的二十一州在內的，實驗農場的行政費用。用於印製地圖、造林、工業以及所有的各種研究工作的開銷，簡言之，即是我所說過的一切開發計劃所需用的總數，在這一年度中爲二、五九五、〇〇〇元。由這些開支所收回來的報酬，也仍然是不能以元數來計算的。可是，他所生出來的報酬是建設了流域區，建設了全國。在過去的十年期間中，用於管理局土地復興和所有其他各種開發工作的純開支爲三九、〇〇〇、〇〇〇元，此外尚有用於肥料工廠及其設備的支出爲八、三八三、〇〇〇元，這包括着在筋灘（譯者註見前）的一個肥料工廠，和磷酸礦石的預備廠，這自然應屬於投資方面的。所有管理局爲各種目的而支出的資本，截止於一九四四年（此文執筆時爲一九四三年九月）六月底，將爲七五〇、〇〇〇、〇〇〇元左右。

國家在這種開發工作上所用的支出，是否值得呢？解決這一問題，自然不是用統計數字所能證明的。你必得看看這窪谷，這些基金的支出，在增加流域區和全國生產力上，都做了什麼工作？你必得看看，流域區那種繼長增高的力量，和那種簇新的蓬勃的生氣，在平時和戰時，對全國的總力量所生的影響。一個人必得想想，在這流域區裏，對於千千萬萬的男人女人——農民，從事於新企業的商人，新式工廠工人，給他們一個報國的機會，要怎樣做才算值得呢？

這個問題，是會計專家或者財政專家不能給我們答覆的。也許是在流域全部的總結果確是值得的。人民必能答覆他們自己，由他們的付出所得的代價是怎樣的，畢竟不是一件數學上的事情，而是最高的公共政策。

## 第六章 新方法舊任務

『支配自然，先要服從自然』

——法明西斯·培根

一九三三年五月，國會通過法案，創設田納西流域管理局，這是美國公共政策的新紀元。自從移民斯土以來，這是第一次，美國人開始用新方法支配自然，一掃從前那種荒廢自然，持輕忽藐視或者不顧事實的態度對待自然的方法，而是另持着瞭解自然，順應自然法則的態度：人與自然資源合為一體，土地、河川、森林、鑛產、農業、工業與人類協調一致。

人民從報紙上看到的，國會創設管理局的法案，對大多數人民的意義，自然不是這樣。因為管理局成立以後，一般人都視之為單純的『動力』企業，視之為公家的水力發電的冒險事業。就是到了今天，雖然它已有範圍那樣廣大的各種活動，可是還有許多人，仍然認為管理局祇是一個電氣企業。為什麼這些人，把管理局的事業範圍和目標，視為如此狹小，這是完全可以明白的。

遠在十五年前，管理局還沒有成立的時候，國會裏面和一般的公開辯論，大半都是草率的集中於田納西河之潛在的資源，即水力發電問題。多年以來，就有一種決意，就像標賣第一次大戰時剩餘下來的卡車，靴鞋，及掘壕鐵鍬等各種便宜東西那樣，利用第一次大戰時的公積金，整理阿拉巴馬筋癱的國家蓄水池和電廠。那時還祇計劃一個電廠，其辦法或是按照私人所有的營業那樣，使之成為私人工廠。或者仍由公家管理，不過對於出售當作動力的用電，加以限制，以免盈利為私人工業所分攤。

至於這些動力的用途如何，是那幾年來公衆討論的主要問題。直至通過了創立管理局的法案，才算把這個問題解決。還有一個狹窄的問題沒有解決，那就是『公家主權』問題。羅斯福總統的咨文，堅決的要求國會批

准，開發國家資源要採行根本的新的更張的諾里斯法案，這個要求，後來終於在一九三三年五月十八日由總統簽署而成爲法律了。總統咨文，不但其詞句是動人的，而且充溢着富有創造性的，政治現實主義的，建設紐約州的遠大計劃的經驗。此種宏謀遠略，是成長於他在佐治亞的家庭，以長時間的歲月，思維着南方問題，以及南方和全國之關係的結果。

總統咨文：『筋灘的開發，不過是全部田納西河潛在效用的一小部分而已。假如從此種利用厚生的全局來考察其卓越的動力資源，它的範圍就很廣大，包括水勢管制，復蘇土壤，整治土地侵蝕，造林及工業的分配與變更等。簡單說來，當此戰爭時期，開發動力，最合理的辦法，是按照每條河的流域所包括的若干州，作成全國整個的計劃，以謀人民前途的生活幸福。』

總統於是建議：『立法創設田納西流域管理局，由政府授予公司名義，而由私人企業保有優先權。該公司應負廣大無限責任，設計爲正當用途保存並開發田納西河排水區及其附近地區的天然富源，以促進全國一般社會的和經濟的福利，對於這種職務，更須賦與必要的權力，以期將此等計劃見諸實行。其職責應爲恢復筋灘的開發工作，以期與此廣大計劃相呼應。』

『許多艱苦的教訓告訴我們說，人類浪費，由於缺乏計劃。世界上幾個有深思遠慮的城市和國家，都是高瞻遠矚，並且是已有了計劃。然而，我們的國家，是『正在成長』，乘此時機，正好把計劃延伸對比較寬廣的領域，使多少州都包括在一個偉大的計劃之內，和我們這一條最大的河流發生直接的休戚關係。』

管理局法案，並不是漫不經心或臨時想起的，而是國家政策之悉心籌劃，顧慮周詳的產物。因爲在美國歷史中，這是第一次，不僅集中注意於一條河的全部資源，而且還注意於開發資源與自然界自身的協調一致。水，土地與森林的協合一一致，造成一件無縫的天衣，正如梅特蘭（註）所說：『所有歷史的一致』那樣，無論是好或是壞，牽動了天衣中的任何一條線，就要影響到其餘的許多線。

在這種新的政策之下，從這流域的各種爲源之中，爲人民創造財富的機會，乃成爲一個單純的問題。把這問題的許多部分連接起來，使之成爲一個統一的總體，那就須有一個負責的機關。窪谷區的資源，是不能劃分爲各自的片段，用以適應政府的職權劃分的。政府之所以那樣辦，因爲它一向是習以爲常的覺得那樣才方便。若說是上帝創造萬物的時候，就已經把自然資源給以分類了，使之適應於美國聯邦政府的組織表，這種說法是不允許的。爲着顧及協合一致的關係，對於個人經營的特種有限公司來開發此處種種的資源，都是不允許的。上帝造成就是一體的，人類就按照一體的來開發它。

把這河流的一切視爲一體，正如世界上每一條別的河流一樣，它擁有很多潛在的財產。它能夠以水力發電，使人民在家中樂享其福。它能夠促進農村的繁榮，它又能助長工業的發展。然而，即以現在的河流與現有的蓄水池，假如都是經過了慧心的鑿劃，就能夠當作一條運河來通航。河水又可以供漁人娛樂及從事漁撈，從游泳與划船尋求樂趣，還可以供給家庭與工廠用水。但是這條河也還有很多的義務：它有水災重臨的恐怖，威脅了人民的安寧生活。工業上的浪費與公用構渠，致使水源的供給漸少，河水滾捲山谷與農田的泥土流入海中，對於人類，更是一去不復返的損失。

這些潛在富源之良否，管理局都把它委之於一個單一的經理處了。這條河流，已經視爲這一地區中較大的——一個模型，自然界許多財產中的每一份都織入這一件天衣之中。土地、礦產、森林、都已結爲一體，都與這窪谷中的人民生活息息相關的。那就是一切人們的利益，也就是一般人們的目標，和新的經理處的責任之所在。以前，在美國從事於開發公家資源所用的法子，不是這樣的。國會創設管理局以來，就把從前的舊方法棄置不用了。開發河流，從河流水中爲人民造出利益，這種單純的任務，已往就沒有專設的組織這樣做過。在離我寫此書不遠的地方，另外有幾條河，那是由私人企業開發的，他們的結果，就不免大異其趣了。在那些河上建造蓄水池，無論是依照着公家的計劃，或是依照私人的計劃，若是首先沒有根據一個總計劃來設計的時候，就不能保證把某河流當作全體中的一個單位，來充分的利用它。他們也有專爲開發動力而造的蓄水池，此類私

人蓄水池，爲着馬上從它所發的動力生出利潤起見，就把這條河其餘的蓄水池充分發展動力的可能，給損傷了或是毀壞了。這就是因爲，他們並不把這條河視爲全體河流中的一個單位而設計的或建築的。此類動力蓄水池，在建造上或使用上，也不是爲着控制水勢的，更不是要使之成爲一條長期通航的運河。這些河的充分效用是毀壞了。同樣的道理，爲着這通航的單純目標，千百萬元的公積金，已經用在我們的幾條河上了，但是那些蓄水池的建築，不是爲的管制水勢或者發生電力的。它們現在，好似一座森嚴的壁壘，謹防建築的目標複雜化。

經過多年的長時間，用去了幾千萬元的經費，建築堤堰，以使幾條河下游的水，能在我們的控制之下倒流回來。但是因爲在水源地方，並沒有貯水池的設備，以致堤堰也沒有發揮保護的效力。

經過長期的歲月，還仍然有輕視自然界真理的。世界上任何流域，河流所發生的都是什麼事情，大部分是取決於陸地上所發生的事情，農民耕耘出來的五穀種類，他們使用的機器的式樣，他們砍伐樹木的數量，都是決定的因素。假使水流與土地的開發並不協合，則人民就不能從土地與河流實現充分的利益。

假如土壤是曝露着的，而不以作物的根和枝葉來保護它，則人民就要貧困，而河水也要被放好的田園泥土所混濁了。因而農民每年每年，都必須更多更多的利用他的土壤，因此土壤所遭受的循環性的損傷，更要加快了。直至地面作物和頂層土壤都已消失淨盡的時候爲止。到了那一天，就要與那河區廣大而至堪痛惜的中國黃河流域的情形，成爲難兄難弟了。雨水從土地流出，好像流過鋪道似的那樣快，即使在雨落緩和的時候，岸上的雨水也要迫使河流湍急，並且每次落雨，都使河流造成爲害重大的水災，五穀、家宅、橋樑、道路等等，都不免遭遇破壞。不祇土壤貧瘠的地方如此，貫通全河流域，就是人民生活較爲富庶的地方，土壤也還仍然在保護之下，岸旁已經建築了工廠的地方，也要同遭洗劫的命運。工業與鐵路被破壞了，農莊與村鎮湮沒了，蓄水池中充塞着淤沉的泥沙，運河的航行也停頓了。

假如不是那樣的話，把地面鋪起草皮，或者栽上樹木，按時加以耕耘，就可以達到管制雨水的目的。以這



樣方法處理的土地，可說是等於一個蓄水池，他能夠替代一部分的水勢管制和發展河流的任務，正如河岸上櫛比的蓄水池，能夠使下游的水流回來的作用，有同樣的功效。很多場合，把土地經過如此的計劃而後，它就發揮了最大的效能，其結果可能的減少了管制水勢所需要的工程費用。

農民的新牧場和新草坪，也可以說是一種蓄水池。倘以現在實行於田納西流域千百萬農場中的，新的農耕方法，能夠在我們這流域所及的農耕區域中，一律的實行起來，則每年由地面流入河中的平均十二吋深的雨水，就能有一半爲土壤所吸收。諾里斯大蓄水池高出於克林曲河面二六七英尺。農場中由此所貯藏的水量，就足有兩個諾里斯大蓄水池所藏的水量之多。我相信，這必有實現的一天。

這自然不是一件新事情，管理局也並沒有發明出來什麼。祇是一條河能夠提供許多利益，還可以有許多意料不到的收穫。這一流域的土地利用及開發，和經過工程建築所給它的改良，是不可分的。這是多年以來，料學家 and 工程師們所一致公認的。地力保存主義者，有一個顯著的傾向，他們已經發見了這個真理，並且在文字上和口頭上，都極力的宣揚，已經有一個世代以上了。事實是這樣的，差不多任何農民，站在他小屋子的門下，眼望着急雨打在他的田上，而且填滿了溝渠，他是看得明明白白的。重要之點乃是這個：關於土地與河流之不可分的知識，成爲了我們國家的事業，而且見諸實行的，祇有這一次在這條河上實現了。至於在這流域以外的另一個流域，若有別的企業的農業專家，也關心於他們自己和他們的土地時，我們就把我們這些河一併交付給一個機構的工程師們去發展它。時至今日，國會所指示的，必得把所有這些各種資源視爲是整體而不可分割的來處理的，田納西流域是獨一無二的。

這流域奉行着協合一致的原則，從事於復興土地和增加土地的有用性，這與管制河流一樣，無非都是爲人類謀利益。開發土壤，增加其生產能力，並不祇是單純的土地、耕種、和農業科學等的問題。它也和開發河流一樣，並不祇是單純的水的管制，蓄水池和工程技術而已。恢復土地的肥沃性，整治溝渠，山坡上重新植樹，這些工作的本身，和管制水勢，航業，與動力等工作，同樣是永無止境的，因爲河流與土地，是不能分開的，

所以土地和森林、礦產、工廠、商店、和人民賴以謀生的資源，也都是不能分開的。

流域中所採行以達到目的的方法，是與從前傳衍甚久的舊方法完全不同了。其所以不同的原因，乃在於把自然資源視為匯集着的一個整體，不過置於各種不同的用途而已。協合一致的觀念，不可避免的使每個農民都把自己的農場，視為勞作的一個單位而已。農場，也是一件無縫的天衣啊。

那種文雅而呆板的分出『森林學』，『土壤學』或是『機械工程學』一類的名詞，對於農民不相宜的。同時，復蘇土壤，或是保持土壤水分的工作，若是和農民的全盤謀生大計相乖離，也是不合適的，管理局本着這種意思，從事於他的工作，沒有『司法』的系統，沒有離開過化學工程師。其所以如此的，就是因為這是一個『農事』問題，是屬於實業家的，或者是發明家的。因為復蘇土地，乃是『公家』的事情，或者是一鄉一州專家的事情』因為農業是『全國的』問題。這流域中，技術專家們，發明出來新式機器，實業家決定去製造它，販賣它，農民假如因此而能種植保護土壤的禾苗，以維持其生活，則此種事情，就與管理河上蓄水池以復興土地，其重要性是不分軒輊的。此處發明出來的速成製冰機，輕便打穀機，和播種機，都是計劃去克服農民走向保護土地之路上，所遇到的特殊的經濟上的障礙。我們洞見到，修築臺地是復興土地的真實因素。因為他們違反了自然界的和協律，因為他們開發了幾種資源，而沒有注意這些資源之相互的，以及對人生的關係，古代文化因而湮沒無聞了。世界上每處地方，其繁榮的可能，都是確切無疑的，但因為對於資源之胡濫而不均衡的開發，其跡象反而是貧困，荒涼破滅，令人生厭。從前是繁榮得生氣勃勃的，而現在是垂死的村鎮了。從前提供優裕生活的土地，現在是浸蝕沖毀，成爲不毛之地了。充滿着進取的企業心的青年的志氣，和沉着有爲的成年，在廣大的地區中，表現着神志沮喪，死氣沉沉。

在一個世代以前，田納西東部山中的達克鎮，有一段工業史是這樣的：銅礦發現了，已經築廠開始提煉。在這樣一個偏僻的地區，開發了一種資源，有了新的工作，正可以爲農業與林業的補充收入。然而，他們在計劃中，祇開發銅這一種資源。附近七英里有莊嚴偉大的硬木樹林，他們砍伐這樹林，供作鎔爐的燃料，硫黃與

氣煙筒中放出來，不但把尙未砍伐的樹木，而且把所有的植物全都薰死，把地表層的土壤薰壞，變爲對生命有毒害的了。

枯竭的土地，表層的草木爲風雨所摧毀而喪失淨盡了。曾經是可愛而多產的大地，割裂出若干的溝渠，逐漸擴大而爲寂寥荒涼的二十多呎的深溪峽谷。今天在此種慘憺的光景之下，沒有人不爲之戰慄驚心的。泥滓從毫無保護的山坡沖洗下來，流入河川而毀滅了魚的性命。下游一個私人電力公司的蓄水池，也填滿了泥滓。水是把它對於人畜對於工業的價值，洗劫一空了。達克鎮資源之一的銅鑛，確是開發了，然而所有其餘的各種資源，都因爲它的開發而遭了毀滅。人民和他們的機關，遭受了這些惡影響。

所有此種荒涼頹廢，給予製銅公司的職員們，和愛惜自然的人們以許多痛苦。因爲雜亂而不均衡的開發資源，其不自然的情形，絕不像一個簡單的倫理故事所說的，『好人』或『壞人』那樣的純樸真實。它的意義遠比這個重大，開發資源，是我們全國思想的反映，在此種情形之下，早年的開發工作者，其遠見實遠勝於一般人民，因爲在遭受損害的地主們，經過長期的痛苦的聚訟之後，他們對於這些破壞的損失，已經付出了現款。

達克鎮煉銅廠煙筒裏放出來的氣味，現在是無害的了。因爲在一個後繼的公司手中，用新的方法，在製銅的過程中，製出副產物硫酸來，發出來的煙氣已經沒有毒害。現在硫酸的價值比銅本身的價值高得多了。製銅公司，在各方面與管理局極積的合作，現在雖然仍在實驗時期，在被煙毒薰毀的地區。已經實行森林再建的計劃。以達克鎮當作資源的一個單位還是末節，銅是開發了，納稅者人力、物力、財力，從前都用去了若干，將來又需用若干，都是在所不計。然而，將來的報償是高得很啊！

此種情形，似乎是趨於極端的，那是因爲帳目結算得快，而又令人一目了然。在帳目結清以前，一個地區的財產，每每表現着是減少而不是增加。這在數學上是不會模糊的，水雨線腳的下降，下水面水準的下降，使俄亥俄州工業用水的供給感受威脅。點綴着威斯康星和密執安森林區各村鎮，都呈着衰敗不堪的狀態，人民陷於沉滯與貧困。從森林中，是把木料『開發』了。也會經有過一個繁榮的時期，然而農業，漁業和狩獵被破

壞了，終於把森林也破壞了。現在有幾個地區，對於城市、公路、學校和一般人，都沒有可以供給的產品了。除非以人民的利益為目標，除非採行協和一致的原則為開發自然的方法，則其最後，祇有獲得這些痛苦的果實。

現時在改造中的，地方衰竭了的南方農田，僅能勉強種植棉花這一種植物，這又是自然界殘酷而不留情面的一種說明。在那裏，從前曾經是可愛的田莊宅第，因為它的基礎土壤地方已經衰竭的緣故，現在是空無人跡，一片荒涼了。這種令人觸目驚心的怪現象，真是國家荒廢地利的標石。芝加哥和紐約滿哈坦的高塔，密士失必流域原野上俄哈馬摩登化的街道、土地、水、礦物、森林等等，正如那些古老的田莊宅第一樣，統統是在這一個基礎上面的。我們所居住的，是城市與鄉村合為一體的。

假如把自然資源消耗盡了，在任何地方，我們都失了保障失了安全。在今天這種人口不斷增加的和機器的時代，祇有增加危險。因此我們必須記取着：除非是我們注重了自然的復蘇法則，則現代技術，可以使曾經是逐漸過程的資源消耗，變成為加速度的，在一兩個世代的循環期間，就消耗完了。

因為電力是公有的，以成本低廉的電力，大量的供給於工業化，其意義就已說明了現代的幸運。在過去的十年中，田納西河發出的電力，對於這個窪谷中的工業發展，實在有偉大的成就。無論在印度，在中國，在阿肯色，或是在巴爾幹，電力實在是重工業的必要條件。因為有電力，把農業的俄國，變成了工業和軍事的巨人。電力，能夠給人民以很大的利益，然而它也能夠帶來災難。因為工業發展受了大量電力供給的刺激，除非受着一致的原則來管理，它就能夠加速對於自然資源的毀滅，促使凋落的日子早日來臨。

電力就像別種資源的產物一樣，可以用為平衡的和一致的開發程序之一部分。因此，它更是人民永久幸福之所繫。電力是最高雅也是最有實效的一種力的形式，它本身具有可動性，它帶給人民各種福利，但人民對於此種力的源泉用不着給予什麼。電力是人類能力經過科學而倍增的象徵。但是，祇有把力的潛能視為整體的，其利用不止於它的本身，而在乎有助於保持資源及恢復資源，然後它的利益才是安全而耐久的。這本書，就是

關於由動力開發以保持自然資源的經過之各種說明。

當一個人或是一個地區，在維持生活上，幾乎專門倚靠採取原料、伐木、種麥、採煤、開銅礦等事，而很少依賴於製造業的時候，於是此等原料，此等自然資源，因為供給着不斷增加的人口，而陷於瀕盡耗竭的嚴重情形之下了。一個地區，從伐木、植棉、或者某一距離間的運輸所得的收入，祇不過是總收入中的一部分而已。必得到了把樹木造成了紙，或是把棉花做成了被服，這才算真的增加了價值。假使一箇地區，好像殖民地似的，必得專門倚賴於伐木，或植棉以為收入的來源，而全然不能製造，不能造紙，不能紡織，不能製造家具，所有由原料加工的器物都不能製造，於是迫不得已，竭澤而漁，搜刮土壤中僅存的那點生殖能力，砍伐森林至於毀滅的程度，把油田取盡了，礦苗採光了，這真是重大的問題。

由於迫不得已，把資源用得枯竭了，可以用電力的幫助使工業發展而致於減少損耗。但是，實業假如僅祇是開拓的性質，而沒有把我們人人所賴以生存的自然生產力給以保存的作用，則實業本身就能夠把一個地區弄得蕩盡耗竭，以至傷及人民的安寧和福利。所以，進行實業開發，正如開發河流，土地或是森林一樣，方法的『如何』，是最為重要的。

到了大戰以後，將有很大的能力轉用於開發世界各處。除非是一種新的觀念和新的行動取得主宰地位，則此種開發工作，在世界各處，都將重演達克鎮以至於古代巴比倫的故事。

單祇有善意是不夠的，單祇有言論或者是高尚的意旨也都行，唯有豐衣足食才行。假如人民身受了利益，同時民主的機構也在澎勃滋長，那就必然會有原則和政策，以為開發的遵循。

自然資源的協和一致必然不可漠視。從事於自然資源的開發，更不可以辜負它的偉大目的，懲戒既往，警惕將來，努力為之，完成大業。

（註譯者按：Frederic William Maitland，譯名麥特蘭，是英國法學家，以研究英國法及英國社會史而成名。曾任劍橋大學英國法教授，代表著作為英國法與文藝復興，愛德華一世以前英國法律史，愛德華二世年鑑等書。一八五〇——一九〇六。

## 第七章 一件無縫的天衣

### ——土地、水與人三位一體——

立法創設管理局，對於舊有的方法的廢除，是經過周詳之考慮的。管理局的主要特點，在於他的聯合一體的辦法，那是與政府傳統的辦法截然不同的。然而這個機構中，在個人執行工作上，並沒有什麼新奇的地方。政府關於水勢管制，與航業等活動，已經有悠久的成例，至於公用動力制度，也並不是創舉。若說管理局還有珍奇足道的一點，那就是一個機關負全盤業務的責任，任何種個別的活動，本身都不是最後的結論，結論必要以全體為依歸。建造蓄水池，或是復蘇土壤，任何種活動，無論是在辦公室的，是在工廠的，是在商店的，是在廚房的或是農田的，都是為增進此地區內的男女人民的生活福利的活動之不可分的一部分。

管理局的職權分配，與政府現行的分部分局等辦法不同。關於設計與建造蓄水池，購置土地，架設電線，及出售本區所產動力等業務，若是分門別類的，就得設置六個機關，現在管理局設立一個單行的機關，就代替了這六個。另有一個機關，專就全部河道系統，而籌劃其航行，動力，水勢管制及娛樂等事。田納西河的行政計劃。與其他河道不同的地方，以下述的事實可以說明：在某處地方，有一部分人擬出一個蓄水池的計劃來，另有一個建造了一個蓄水池，第三部分人把這蓄水池使用了一部分而佔為己有，第四部分人把這蓄水池的盈利分配了一份，就是這樣一部分一部分的，各自為政。幾部分的工作任務，操之於各不相干的距離遙遠的個人手裏，各自有單獨的行動，孤立的政策。

管理局的每個蓄水池，都是為幾個目的而規劃的。管理局的工程師，計劃的這些蓄水池，不祇是為通航而準備了充足的深度，為水位漲至最高時作了準備，並且保證他們有互相為用的利益，因為動力都是由這一個來源。貫通全河流域，由發源至海口，每個蓄水池，都是全部系統中的一部分。每個蓄水池，其地位，大小及其

功用，都是受別個蓄水池的情形所決定，不輕忽任何一個，及其相互作用，則全河流的潛在價值才能夠體現出來。

管理局所負責任範圍既如此廣泛，而又是以這一地區的福利為直接目標，至於所建造的一個或是一列的蓄水池，不過是視為達到其目標的一種手段而已。在它的計劃之中，每一件工作的進行，都要有助於總目標的完成，以取得各種可能的利益。管理局的董事部注意了這一連串的責任，在建造這些蓄水池的開頭，就採行一種『有效計算』的方法，關於選擇，雇用，訓練與管理工人，都由管理局直接辦理，對於管制工資政策和工作條件，也由管理局直接負責。但是，美國其餘地方的情形，就與此全然不同了。政府的建設計劃，普通都是以『訂合同』行之的，那就是某一家包工商人承做這件工程，購料，選擇及雇用工人，都由承包商辦理，在完工的時候，取得代價及盈利。但是田窪局執行它的計劃，除了很少的特殊而又是在臨時性質的工程，如造橋或建造水平坑道，是在田窪局的計劃直接指導之下，而由政府雇用的而外，其餘都是由田窪局直接招募直接雇用的。

建造蓄水池，不單祇是挖掘地基，灌入水泥，使河流能以控制為已足。它還提供這一地區的人民，以學習新技術的機會。此種技術，當工業在南方發展時，尤其是需要孔殷。藝徒訓練的結果，使當日墾荒的農民，在這十年中，學成爲熟練的工匠，而佃農也在學習做機械師。田窪局以此等努力，幫助着蓄水池訓練工人，不分黑人或白人，都是在幫助着這一地區的原料加工製造的過程。

管理局爲着同樣理由，供給各蓄水池工人以充足的住宅起見，在分散的幾處地點，建造房屋。在我們管理局裏，那些富有創造性的工程師們，建築師們，和建築業者，費了幾年的工夫，發明出來各式各樣的成本低廉的房子。例如一種可以移動的房子，先在某一地方建造起來，然後可以移至別的地方。在這地區，此種房子一般都被認爲是用途最爲廣泛的。由於模倣的關係，全流域各私人住宅的標準，都這樣的一般化了。這種情形，就是一個新來的生客，也會一望而知的。在某處把它做好，隨時可以拆卸運走，用費又是照例的一律低廉，這是

全國私人建築家所努力計劃的，爲一般所樂於使用的房子。

一般的習慣，對於公共和私人蓄水池的建造工作是不公開的，管理局對於建築鄉村的工作，也是不『公開』的，這到是無關乎道德或是慈善的。那是由於開發這地區的廣大目標，由於管理局所負的義務，要便是凡參加這一區域建設工作的人，都能充分運用每一個獲利的機會。有一位到這裏來參觀過的諷刺家，稱管理局爲建設工業的『汎特利瑞』（註），所以得到此種批評的原因，如其說是因爲他看到了工人在俱樂部裏打乒乓球，勿寧說是他看到了使用起重機的工人，利用晚上的空閒時間研究藍圖，或是看到了工人們從大機器下面出來，跑到圖書館去看書，這圖書館對於每個建築地區的工人，即使他們是遠居在山上的，也都可以利用。

開設這些公共場所，就是在金錢方面也並不多費。因爲備辦那很好的食品，預備那舒適的休息和娛樂場所，都認爲是使工作效率的重要條件。管理局的每件工作，都需要有這種設備來滋潤它。如果大家都需要的時候，用集體商議的辦法，取聯合委員會的辦法，以處理提高效率一類的問題。管理局每一單位，較之全國各處，在這方面的用度都少，然而它的工作成就卻是特別的迅速。對於工作的重大妨礙就是罷工，可是十年以來，管理局未曾有過。

在建設計劃如此龐大的地區，而不幸事件，卻保持至最少限度。一九四一年，全國安全會議年會中，關於不幸事件的次數及程度，管理局佔最少的記錄。

不幸事件的情形，每個單位的費用，以及執行計劃的記錄，對於衡量此種工作的效率，這是公認的方法。不祇在修築蓄水池上，而是在建設這全部地區上，都是尋求每一種機會，以聯合的方法，執行開發的責任。每一個單一企業，都是由此而實現了效率，完成了任務。就因爲使用的是這種方法，所以在組織機構解散，組員退職了以後許久，還能夠分得到由副產品所生的利益。以後我還要詳加說明的，我們的目的乃在於，要爲我們鄰近地區從事於建設的工人，造成住宅計劃，圖書館計劃，和公共衛生的設備。將來即使工人們已離去了許久，他們也還仍然能夠由地方獨立的維持這些事業於不墮。



因為不能按照一種工作的本身，單獨的設想其結果，於是我們的責任就更增加了。管理局認為，我們不能夠因為建築工作的疏忽，以致於草菅人命而不顧。當那搖擺的大水桶，把水泥傾倒在最後一塊開石的時候，巨大的鋼門關起來了，河流於是停止。人們不妨問：假如水流很快的潛入田中，則十千萬的農民之家的命運，將要怎樣呢？鄉村公所、學校、教會又將如何呢？在我們單純目標的開發計劃之下，直到今天，不分公共的抑或是私人的，都是這一樣的回答：『地主們的田地，已經有了公平的報價。村鎮中從前那低於水面甚多的，氾濫成河的街道，現在出入也方便了。我們已經盡到了責任。我們的工作是建造蓄水池，這工作已經完成了。我們現在是划船向洋面進發，萬里前途正未可限量呢！』

這樣回答，對於從事於治河企業者，是毫不奇怪的。至於近來由戰爭陰謀，做出來的某些窮兇極惡的事例，那是因為把企業的目的複雜化了的緣故有以致之，但任何企業一般的因素，卻是受單一目標所管理着的。

管理局不能把蓄水池的閘門關起，不能清還對地主和村鎮人民的債務，更不能每天去視察蓄水池的閘門，因為這一地區的資源，連同人力在內，都認為是整體的，而開發河流的工作，祇不過是這一地區建設工作中簡單的一部分而已。

所以，在管理局蓄水池的建造工程仍在進行還沒有放進水來的時候，管理局就把附近地方的，已經他們訓練過的男女們，招來這裏。他們看看，他們的土地那一處是可以賣出的，把家室搬開他們所不滿意的地方，請教於專家和鄰居人的指點，遷移至於他們有益的地方去。附近農民和工程專家的忠告，使他們決意遷移，這種移動，對於他們的農事改進，是個很好的機會。千千萬萬的農民之家，在各種事情上，受此種指引實在獲益極多。比如，替他們作一個建造新房子，或是養雞房的簡單計劃，通知他們關於附近電力情形，或是農業改進會的消息。

十五個蓄水區，八千一百零七個農家，重新安排家庭的記錄，都在慎重的保存着。關於這些事情的總結

論，是頗有趣味的。幾乎沒有一家爲他的土地籌款，也沒有一家拜倒於金錢之下，以成了黃金商人爲光榮。從同一地方遷移來的農家，根據其半數的報告，約有百分之七十的農家，都自己表白，對於這新地方，都相當的滿意。他們現在所採行的新的農耕方法，就在說明，居於現在的高地，是可以改善生活的，較之他們從前在河底從事於舊耕種方法時，要好得多了。

農場和五穀都是事實，人類的感情也是事實。假如協和一致的觀念實現了，則人類的情感應當計算爲成功因素的一部分。現在姑且以坟墓爲例。坟墓，本來並沒有經濟上或工程上的重要性，但是因爲農民的祖先葬埋在那裏了，於是這坟墓對於他們就成了寶貴的象徵，象徵中包含着無限的意義。他們相信，不幸者的坟墓，是要深入十八層地獄的。這是人類的一件嚴重事實。誰若是漠視了這些現實，那他們所企劃的一切「進步」，人們在感情上將給他一個冷淡，困難，和置之不理的態度。管理局把老百姓的坟墓移動了幾千座，都是移到農民自己或者教會爲之選擇的墓地。但是我們所作的，還不止於這些具體的工作而已。死了的人，雖然經過多年的歲月，枯骨已經化成塵土，仍須視爲老百姓視爲有重要意義的墳墓，表示尊敬，以適應他們的感情。在我們許多龐大工作中，這是說明了一種小事。但是我相信，這對於人們的感情，是很有作用的，今天全流域的人民，對於管理局的技術領導和技術家們，具有如此堅定的信心，得力於我們對這類事情的注意之功，實在很大。

因爲基本目標的光明磊落，各鄉鎮把被蓄水池湮沒的街道損失的費用付出了，從此更除却許多苦惱。在北部阿拉巴馬的一個小城，根特斯威爾的事情就是一個例子。根特斯威爾蓄水池截回的逆水，能夠湮沒這棉業貿易中心的許多街道，於是對於這些街道和商業生活，不免要加以相當的重新整理。一個小城市遭遇這樣大的變化，不是容易的事情。但是，遠在這水勢漲起之前，管理局的設計技術專家們，就與當地的以及州政府的當局們商議辦法，由這次商議，更產生了根特斯威爾城市計劃委員會，最近又頒佈劃分城區地帶的法令，列爲州中首要工作，實行分區管理，關於主要街道也有計劃。因爲城市中心有很深的水道，致使根特斯威爾成爲商埠，有大量的貨運從此經過。在新的鄉村計劃之下，這條水道就不作爲娛樂使用，而專爲工業使用。這個城市伸入

根特斯威爾湖廣闊的綠波之中，形成一個半島。在今天成爲阿拉巴馬最能引人入勝的地方。從前是個不幸的小城，現在轉過了運氣，而鄉社的指導作用，也使它繼續有果實可收。

(註)譯者按：原文 Little Fort Fannin 是美國女作家 Frances Eliza Hodgson Barnet 所著小說，汎特利瑞是美國的男孩子，有英雄事蹟，後來作了英國一個貴族的繼承人。

## 第八章 共同的目標

進行一個範圍如此廣大的計劃，所負責任的艱鉅，自然是不待言的。當這些專家們這沒有在管理局的機構之內工作起來的時候，也還沒有這些困難。在一般的學校和大學裏，很少訓練技術人才，把人民各種問題視爲一體的田窪局，自然是責無旁貸了。因而，把管理局爲着一個共同目標，怎樣的聚精會神於剷除障礙，潛藏在人們心中的障礙，尤其是以取得他們合作爲主的技術家和專家們，克服這些困難以達到一致開發的事蹟加以描繪，我想是不爲無用的。

十年以前，我們在從事於這份工作的過程中，羅致了各種職業專門家的各種技術，如地質學家，農業經濟學家，森林學家，化學家，建築家，公共衛生專家，能夠忍受荒僻生活的專家，養魚家，圖書館員，木材專家，修理家，會計師，律師等等，現代的任何技術企業，在任何情形之下，對這每一種工作，都要求高度的職業專門化。

工程師，生物學家，農業經濟學家，或化學家等等這些分類的名詞，其所包含的意義，實在過於概括了。比如，在處理地上資源的時候，森林專家這一名詞，可以代表一打的各種有關係的特殊技術範圍的專門家。他是由範圍已經比較狹窄的許多專家，如植樹專家，園藝技師，接樹專家等等之中區分出來的，他本身就是專門的。所以，一個負行政責任的人，對於每一種知識主要領域的基本變化，必得緊緊的追隨著，依附著。舉例說：管理局的幹部中，曾經有過一位樹木學家，他的成年生活，大半消耗於研究樹木的年輪了。他在考察古代樹木年輪的過程中，大放光彩，對於兩輪和遠古水位研究的結果，遠非人爲的記錄所可比擬的。這位專家，大半藉助於文字的力量，看遍了全世界樹木的年輪。職務的專門化，一般未必都要達到這樣的精煉程度。但在管理局現代這種事業中，也算是達於極點了。管理局所努力的範圍之廣大，並不亞於自然與技術所提供的限

度。職務的專門化，使協和一致的觀點永遠不會改變，而此種觀點，是管理局所志在必成的。

因此，除非我們對於爲全部企業所依賴的，高度專門化的技術之聯合一致，立下了根基之外，我們就無法希望，用現代科學，把資源全體一致的來加以處置，這是顯然的事情。人類高度專門職務底合作問題，對於管理局，自然是普通的，並沒有什麼神奇。我們在這流域中，採行此種步驟，已經快到成功之境。在別的場合，對於一種精神的分崩力量，也有克服的辦法。

各種不同的技術的聯合一致，是我們管理局工作的中心部分，其實這也是現代生活的中心問題。技術，它是不會自己互相調合的。管理局在挑選幹部的時候，最重要的是需要這位專家有遠大的眼光，因爲這事業企劃的遠大，管理局自己需要挑選出的專家是這樣的：對於這一致的整個計劃，他有志獻身於其中一部的的工作。但是充其量也不容易使每個專家，都能認識他自己的工作，和全體的相互重要關係；或者和別的技術部門的相互重要關係。其實這個問題中之絕望的部分，而爲大家所一致注意的，乃是某種專家，強不知以爲知，從事於他自己本行以外的作業。

這到並不是說，專家是一種狹窄的人。事實是這樣的，對於一個特殊的問題，聚精會神而又成見在胸，關於他視線所不及的任何事物，都有些不耐煩，獨對於土壤化學啦，冶金學啦，漁撈以及荒野生活，或者統計術這一類事情，越要加緊的用心，他越要看別的事物爲無足輕重。

這門專門的技術，正是推動人類進步的助力。由於專門化強度的高低，造出的秩序少而分裂大。而且還危及於共同的目標。直到每一個來到這裏的技術家，都已曉得，同時還了然於這是一個整個的問題，把他的技術從屬於共同的目標，不如此則資源的開發，不能達到協合一致的境地。

從管理局的實際經驗，可以說明特殊利益參差的問題。就如一個蓄水池建造好了，這一片龐大的人工的湖水，隨即掩庇了千千萬畝農場、坟墓、學校、公路，一部分或者全部的市鎮。管理局董事部首要的事情，先須決定購田若干畝，從工程師取得地圖，以便明瞭，當蓄水池閘門關閉時，水力所及的地方，這些地方的土地

必須收買過來，關於這一點是無可置辯的，問題在於除此之外，還需在新的沿岸購買什麼樣的土地？

管理局的農事專家們提出意見，除了實際為水所遮掩的地方而外，不要再買土地。他們說，農田是為種植五穀的，因之所有的農田，都為農事所必需。但是，公共娛樂專家們聽到了，馬上提出來另一意見，他們堅決主張在全部沿岸購買廣大土地，作為『保護地帶』，其廣度每至數百哩。他們說，這種土地應當永遠保持為風景區、作為公園、遊戲場、防止作為私人開發的地區，損傷自然的美景，以免公共利益祇為少數人享受。這些看法，在一個農事專家是沒有意義的。相反的，對於一個娛樂設計人，也是完全不合口味。

防瘧專家，還另有一種意見：他曾主張建築堤壩，防止平原和低地存水，以減少蚊蟲滋生的機會，但這需要大量的土石工程和抽水設備。他還能夠指定，不准有人居住在離岸一哩的地區內，以免蚊蟲傳染瘧疾。他甚至於能夠規定，日落至日出的這一時間，人們應當由這地區完全退出，因為那是蚊蟲最為活躍的時候。至於公路工程師的態度又不同了，比如他主張，應當把地區內的半島地方全部收買，使農家庭遷移到別的地方居住，以免多修公路，增加築路費用。而且在此等地方築路，水漲時又每有被淹的危險。

另一方面，動力專門家要求購置最少限度的土地，以便由出售電力所得進款，用之於土地的消耗，減至最少限度。航業專門家，同樣的要提出他專門的利益，他主張購置土地，以備用為修建碼頭、貨棧、船塢和開闢航綫等需要，他所主張使用的地方，和娛樂、農業、以及防瘧專家所需要的地方，就不免有衝突了。有時候，問題更加複雜，考古學家主張把地區史前時代的某種遺蹟保存起來，或者是移動一下，可是稅收專家，根據地方政府財政的理由，主張把這古物賣給政府，並且要從這一稅源區，把它移到另一地方去。

不用說，專家們提出來這些意見，并非受金錢所驅使，在金錢方面，他們是沒有利害關係的。事實上，很多專家們，祇是因為他們要求比原來的範圍更廣大些的工作機會，才到管理局來的。此地在今錢方面，一種廉潔無私的空氣，更加强了專門化的趨向。

我已經說過，初看起來，至少有一點，甚至有幾點利益上的衝突，這是顯然的事情。此等參差不同之點，

不能得到合理的解決，祇能折衷各專家的意見，使之『互相讓步，達於妥協』。然而，問題是必須解決的，需要有個決定。比較費錢，祇不過是考慮的因素之一而已。基本問題永遠是這個：要整個兒的照顧全局，不要單單的以某一專門的或技術的特殊化的利益為標準。採行什麼步驟，才會生出最好的結果，才會為全區人民造幸福呢？這要以共同的目標，以全盤事業的目標為衡量的準繩。管理局的專家們，和它的董事部，際此時機，正好在一起互相學習，把各種不同的觀點，化為決定廣大的共同目標。建造這許多蓄水池的決定，很顯然的，並非智力所不及的問題，那正是一種新思想的產物，把複雜的問題，化為單純的問題。

當今科學界，無論是教育、工程、甚至於神學，都守著森嚴的壁壘，存門戶之見，這一部門科學家的特殊知識，離開了別一部門科學家的知識領域，而孤守自己的小天地。各種科學家知識間的鴻溝，在管理局已經開始其凋落的過程了。管理局的專家們，深信不疑，把各種專門的意見，做成一個聯合的結論，很快的發展為易於實行的分工合作。專門技術，其意義不止它的本身，這種看法，已經認為是當然之論了。並且認為，每一種技術，都祇不過是為開發資源，為保存資源工作之必要的知識中的一部分而已。

人民利益，這種共同的目標，由於觀察實測和共同參加的力量，永遠成為專家們的高尚的技術動作。那種足以增廣專門領域之眼界之機會，以及使他們和別的知識領域發生關係的機會，他們都一概歡迎。

管理局的工程師們，發明出來化學肥料，其目的並不止於在實驗中試驗為已足。他們曉得農業的歷史，也曉得農業的實踐，在他們周圍的附近地方，實際上農民們常常使用他們試驗出來的結果。農業專家學會了最有助於改良土壤的，就由實業工程師來發明，由商人來販賣。現在，專家之間的衝突，很少需要董事部來給解決的，對於此類最重大的問題，他們採行一種標準解決的辦法，以達到共同承認為止。

當一個大蓄水池的水，因為使之倒流而致於停止成為死水的時候，那就有了產生瘧疾蚊蟲的機會了。它增加病疫傳播的機會，發展而成為帶有風土性的疾病。自然，管理局是義不容辭的，要盡其可能的把瘧疾完全驅除窪谷區，以減殺此種病症至於最低限度。因為這種病症能使人力的來源陷於枯竭，美國南部因瘧疾蚊蟲作

祟，致使人們工作時間耗損甚多。在管理局權威的治瘡專家指導之下，針對此種危機，現在做成一個龐大的計劃，正在大步驟前進中。

瘧疾蚊（即四足瘧疾蚊）把牠的幼蟲寄生於湖沿的淺水中。有一種殺死幼蟲的方法，就是突然把蓄水池的閘門放開，使湖水突然外流，水平面立即下降，於是幼蟲離水而附著於湖濱，一兩天內就可死滅。但是，突然放水使水平下降，要浪費很多的動力原料，假如這放出去大量的水，使他經過機輪，依正常的方法使之流出，當然會生出大量的動力來的。此所以動力專家，不同意這種辦法，是理之當然的了。

我還記得，一九四二年春季，軍需工業渴望動力而不可得的這一非常時期，真不湊巧，雨又下得很少，水面極低。尤其使人不快的，那正是一年中瘧疾蚊生命週期的嚴重季節，一切都適合於瘧疾蚊幼蟲滋長的條件，可怕的後果是隨之即來的。這種事態的嚴重，已經需要董事部加以考量了。可是恰如人意的事情出現了，有一位專家，他是被派處理動力與瘧疾等問題的，在共同一致的目標之下，此種合作是發生向心力作用的，所表現的實在是真實的進步。治瘧專家自告奮勇的，把他所研究的情況逐日作出結論，這對於管理局的幹部，自然又增加一層沉重的負擔。然而，也正因為這樣，管理局的幹部，也就得了一種優勢，關於培育蚊蟲情形的變化，他們得了具體的例證。關於逐日結論的情形，都是根據臨時的報告，和治瘧專家，水力工程師的合作，諸種條件相配合，才得以解除了這番危機。那種比較武斷的『專家』，用突然降落水平面的辦法，由此而得以避免使用了。

危機遭逢了嚴厲的手段，瘧疾的危險沒得流行起來，動力也很少浪費。假如能夠節省動力，而還無損於人的生命和健康，則治瘧專家顯然會同意這種辦法。他們所運用聰明才智的，也就是為着這個目的。至於動力專家，對於生命和健康，同樣的也看得是重於金錢，祇是他們關於這次危機的處理方法，主張要根據每天的事實，取決於真實的情況而採取步驟。我還不能忘記，在管理的初期，專家們都各自為政，每個人都按着他自己特殊的觀點而奮鬥，有時候還禮貌，有時候簡直就是粗暴，不但很少互相信賴，而且甚至於以其專門知能而驕



傲別人。

由於管理局工作幹部中，技術人員心理上協和一致的原則所生的影響，我已經加以論列了，歸根結論，資源的開發，祇有經由人的意識與人的技巧，而此種技巧，在今天大部分是工業的。

在這裏，設計和建築蓄水池的人們，運用動力的人們，建造車站和公路的人們，都是本着自覺的目標，在一起正確的工作的。公共衛生的醫生，和各種專門家們，是每天互相接觸着的，他們是在單一的管理之下工作着，這足以助長他們的努力和思想的一致。就像李威士·馬穆福持在城市文化一書中所指明的，那種單純目標的思想和專門化的結果，是不足為訓的。他說『這是一種實在的情形，造紙工程師，運用水利學上驚人的技巧，作了一個灌溉計劃，在水力廠建築工程完結之後，卻發現了這塊土壤不適於耕種』。（註）管理局的土壤專家們，不會有這樣笑話，他們是根據正確的判斷，才做成最初的決定。

於是，在開發資源的基礎變化上，即人的心理，思想和行動方法的變化，須要先行開始。因為對於資源，由少數人先有一種不平凡的看法，就會造出新的法規，新的組織，於是產生了田納西流域管理局。這種思想方法，不斷擴大其經歷的圈子，合專家，職員，與人民為一體。這種方法，不能祇局限於管理局技術工作的範圍之內的。共同開發資源，必須達到共同的目標，全流域所有的人民，和所有的經理機關，大家的目標，盡可能的使之接近。

這是一種人民的事業。全流域的人民都要以全力赴之。我深信不疑，在這個流域中的一切情形，和任何別的地方及其人民，都是一個道理。一個高地的農民，一望而知這種一致的情形，正如管理局的農事專家們所曉得的同樣重要。詩人惠特曼說過：『與自然共安息』，每個農民，除非是以這樣態度對待他的農場，鄉社以及河流，則此種事業便沒有成功的希望。使這流域中的實業家，對於農場，河流，與礦物，都能夠統觀全體，就像管理局的工程力量所表現的那樣，是十分重要的。因為，一個開發計劃，要使它成為有效的，祇有當它是操在人民的心和手中時，才是可能的。我是要建樹這樣一種立論基礎，在以下幾章，就要為我的立論舉出證

明。

這是自然界的大循環。宇宙間這種莊嚴偉大的跡象，沒有再比田納西流域生活上的動力裝備更為明顯的了。高出水面六千呎的瀑布，沖激着山坡，從土層中植物的根株中濾過，經過萬千無數的小派絡，終於匯聚到一條河流中，這樣的一條河又一條河，最後流到管理局的蓄水池中。再流過一條粗大的鋼管，動轉着水輪。水力轉化成爲電力，再繼續它的行程，經過十個這樣的蓄水池，經過十個這樣的水輪，最後流向大海。每一時間，都在創造電力。電力之速，真是瞬息天涯的，它的高熱，又有些令人難於置信，它把磷酸鐵的鎔鑪，燒到不能再高的熱度，磷酸化學產品，被農民用在田裏，復蘇土壤的生機，滋長牧草，牧草又吸收無窮盡的太陽之光。這些牧草，生長於電力與磷酸肥料的滋養，增長人畜的力量，保持土壤，排除淤泥，保持土壤中的水分，展緩了流向大蓄水池的水勢，水流愈多，則由水流所生的電力也愈多。

這種無窮無盡的循環，真有起死回生的力量。它賜予生命，它持續生命。一致的道理實行了，浪費的，徒然的事情沒有了。收獲的不再是舊日的貧窮與掠奪的故事。而是自然，科學與人的三位一體的和協一致。

(註)譯者按：李威士·馬穆福特原文爲 Lewis Mumford，是美國作家，生於一八九五年，著作甚多，一九三二年獲得 Guggenheim 獎金，所引城市文化一書，係 Harcourt Brace 公司一九三八年出版。

## 第九章 草根民主

由人民來做，爲着人民。

『這樣偉大的不是土地不是美國；

是你，是我或是任何一個。』

是那很快的經過了文化，政府和理論，

通過了詩歌，景物和事業，

形成了的人。

我可以誓言：

忽視了人，

萬般都無足貴。』

——惠特曼

人民，在開發資源上是最爲重要的。利益和幸福，不祇是人民的真實目的，而且還是完成開發事業的手段。他們的天才，能力和精神都是工具，這不但是『爲着人民』，而且是『由人民來完成』的。

開發資源的目標，較之人類大多數的物質利益，必須更爲遠大。在陷於凍餓的狀況之下，我們不能仍然在快樂，這是實在的情形。然而，飽食終日，單單的滿足了基本的物質需要還是不行的。每個人都會覺得，自己已是相當的重要。他所要求的，不但要自己的發表意見，而且還要證明他的意見，是如何的重要，願意某些事情是由他所決定，或者由他決定某一部分，因而證明了在某些事情上，他的有用性和必要性，遠比他本人爲大。

這種發展個性的熱望，在今天，比從前任何時代都來得強烈。巨大的工廠，密如蛛網的電線，神奇奧妙的機器裝置，標準化，所有這些，都是表明了個人的渺小，因為這些東西，命中注定都不是個人的。如果盡量地開發資源，對於世界的前途，其主要的事實，是能夠適合於大多數人的生活，假如他們能夠自己來做，就像在他們自己的小社會中所作的實際開發的工作那樣，在自己的土地上，為自己工作，這樣，對於個人的慾望固然能夠得到滿足的機會，可是範圍過於狹小了。人們，不祇是多要有些東西，而是要更加強壯更加快活。

開發資源，不要用現代生活之非人的力量來束縛着，以滅殺個人的重要性。因為束縛是違反民主的——「忽視了人，萬般都無足貴」。

祇有民主之無與比倫的方法，開闢了一條路子，鼓勵和解放個人的能力與其創造性。無論在什麼場合，什麼情形，人類的創造天才和他的手藝是值得榮耀的。科學和大機器的世界，也仍然還是人的世界。我們對於現代的任務，是更加艱巨了，但是較之使用斧子和手搖織機的時代，民主方法的機會，更大得多了。

組織開發資源，現代的工作方法，不單是要根據協和一致的原則，而且還要藉此能夠把人們聯帶成爲我們這一時代的偉大事業中的一份子，無論每天工作在田野的，在工廠的，在公事房的，都能夠把人的天才得以啓發而運用。至於任何高度集權的，獨裁的，以及非人性的開發組織，他們把開發的事業操之於一個企業，一個工業，或者是一個政治團體之手，因之就不能達到上述的任務。

在過去的十年中，人民參加開發他們的窪谷，正是這樣的廣汎，這樣的密切。

民主方法在精神上的收獲，實是個人以一種更新的觀念評價事物，其結果必是理由充足的。除此之外，在實際生活方面，利用每一個節目，使人民對於這地區的開發事業，積極的來參加。我想，除了這樣辦而外，沒有別的法子完成這種事業。協合一的工作，時時都在調整那些錯綜複雜，頭緒萬端的各種業務，以使在技術世界中，一致的來開發資源。這是把開發事業僅僅委之於距離遙遠的政府，或是企業的首腦，所不能收效的事。

人民必須與這事業結爲一體。爲着管理上的必要也得這樣。在純工作效率上說也必須這樣。在我個人的經驗中，沒有再比這樣更加富有激勵作用的了。有規畫的管理，給人類精神一種上昇的力量，這種提高效率的方法，是每試必驗的。從任何方面來看，除此而外，沒有另外的方法。世界上沒有一種法典，沒有一種章程，能夠詳盡而有效的，把開發資源的正確方法，條分縷析的指示出來。也沒有那個地方的統治者或特務警察，能夠以高壓強迫的手段維持於長久。在管理的意義上說，更沒有那一種藍圖或設計，能夠盡善盡美，足以適應一種企業上日新月異的要求。這除了人民而外，任何都不能滿足這些需要。

自從管理局的事業開創伊始，我和許多人都有同樣的見解，這流域全部一致的開發，假如要使之實現，祇有使這地區內的人民，盡量的實行計劃，參與決定才能收效。這種意見，現在已經實現到相當的程度。每年，甚至於每月，大家都可以看到，人民在參加這種基礎工作上，日漸強大起來，成爲開發田納西流域的設計人和機械師，雖然有時也遭遇些挫折。

在這一章和以下幾章，我要說明，管理局怎樣的在草根中從事於改良土壤的工作，並且在這地區內的每一角落的每種生活，無論在農民、工人、商人、公務員以至管理局與政府，與地方政府之間，都怎樣的使分權的制度在工作着。我要說明，這些觀念怎樣的見諸實行了，我於是選定了，要從管理局怎樣的運用草根民主於土地改良工作的故事，着手我的說明。

沿田納西河流域二十二萬五千家農場，一百三十五萬農民，他們的土地，向來是苦惱着他們。差不多他們每個人都曉得，自己所希望的是什麼。他們曉得，增加土地的生產能力，疏通溝渠與小河，保存土地的水分，使土壤不至爲水沖毀，這是他們所最需要的。他們差不多人人都是一樣，不容易改變作事的方法，他們是在追隨着一種有權威的傳說，使他們不得不改變。然而，等到他們對於某種事情，發生了信仰之後，他們就更加熱心，更加有精神。

在華盛頓的農業科學局，和他在田納西河的分局，派去的農業專家們，關於土壤、肥料、打蠶等等的個別

技術問題，多年以來都是胸有成竹，都能夠一一的給以滿意的解答。在他們特殊的業務範圍之內，都是才堪勝任，而且是獻身於工作的。但是，在這地區之內，和東南各州，農業收入是日漸降落的。有些縣分，平均每一農戶的收入每年還不及美金一百五十元。土壤的損失也很嚴重，佃農的數目日漸增加。得了專家的幫助，除了棉業和穀子而外，都有一些改良，但因為進展的步調非常緩慢，所以全部的情形還繼續下降的。包括城市在內，全體農業縣分，沒有專用電話綫，沒有專供農村用電的電綫，沒有公共圖書館，沒有一家報紙，沒有醫院，沒有公共的衛生事務所。

聯邦與各州，關於農業問題的專門知識，是很豐富的，然而大部分都還是一般的。那並不是根據於特殊農場或是農業社會之需要的知識。等到這些知識達到了農民的時候，中間要經過實驗的科學結果的報告，書面的或者經由一個農業的分支機關的口頭報告，都是一些個別部門的片段知識，每每與農民的具體問題格格而不相入。對於處理農業問題，多種多樣的方子，以及政府所設二十多個不同的分支機關，其結果祇能使問題更加複雜混亂。

所急需的並不單祇是更多的技術知識，而是把農場本身各部門可用的知識與可用的技巧聯結起來。各大學中，關於農場實習的各種技術知識，最後必得實行於流域中萬千的農場。一個設備美麗的實驗站或試驗所的情形，與一個實際農場的情形，那是截然不同的。試驗的知識一定要實施於農場，全部農場業務的興替，那是農民的問題。

還有，管理局曉得，各農業專門學校也很快的證明了，祇有農民個人，才會把所有這些可用的專門知識實用起來。因此，實行這種新方法的教育計劃，必得以農民為中心。我們不希望，農民提出來需要某種改良土壤的方法。我們希望，他能夠各就本業，從實踐中學習。他的隣里左右，也能夠從他所實際做出來的向他學習。我們也不希望，單祇有一個名不符實的外表，標榜着『志願的』和『教育方法』等美名，故意掩飾其威逼強迫或褊狹的政治目的。

經過了一番研究之後，從工作中得出來一種方法，由州的，地方的和聯邦的代理處參加合作，使萬千農家集中力量於實驗農場的工作。我在前面已經說過，此種努力是有了具體結果的。在這些實驗農場上的農民們，發生了兩種觀念，這兩種觀念並且結合在一起，即一致的觀念與民主的觀念。那就是說，開發資源的計劃與執行，大部分必需經由人民之手。

這些個典型的工作農場，就是這流域的教室。此地的農民，和他們的妻子兒女，以及他們的隣居，學習並且實驗了資源的一致性，學習並且實驗了草根民主的道理。此地把專家們技巧的果子送給他們。在流域中的每一村鎮，總有農村改進會一個或者一個以上。擁有三萬二千名的農民會員。這些團體，是由農民組成的，並且完全由他們自己選出的董事部執行一切。

田納西流域實驗農場的計劃，開始於一九三五年，他的辦法是這樣的：一個村鎮中的農民，由該村鎮的代辦人招集到一起，把實驗農場的辦法向大家說明，然後選取其中志願以其土地供作大家實驗之用的若干農戶。最近，農民和專家們顯然都已這樣作了，一個村鎮中全體農民，爲着實驗的緣故，都已組織成更有效的單位，不再像從前那樣的散漫。這種由農民協會自己組織的團體，因此名之爲區域實驗農場。有些村鎮，一處竟成立此種農場二十多個，包括八十多農家，自成一個『小窪谷』。

此種實驗農場的中心作用，就是在土壤中使用礦質磷酸肥料。專家們很久都已曉得，大部分的土地全是缺乏這種肥料的。大家逐漸的也都承認了，這是美國大部分土地的缺點。二十多年以前，一位保守派的拓荒者卡爾斯范海斯 (Charles Van Hise) 先生說過：『土壤中缺乏磷酸肥料，對於美國的前途，是最有決定關係的，最重要的，最久遠的問題。』這種情形，專家們是知得已久的了。但是，灌溉仍然是以毫不減弱的步調進行着的。我有一位朋友莫爾根 (Dr. Harcourt A. Morgan) 博士，是農業科學家的領袖，他比美國任何人都知道得清楚，在貧瘠的土壤上使用礦質磷酸肥料，是最有神效的，但是，他也知道，並且還耐心的領教別人，那就是：重要的事情不單是在土壤上使用磷酸肥料，而且是把個人農場的全部管理，給他一個改絃更張。這樣的改

變了以後，則磷酸肥料的使用，可以成爲調整其必需事情的槓桿，從這一點上，就可以看到並且學習到『天衣無縫』的教訓。

在專家與農場之間，還存有一道鴻溝，這是已往的舊方法所沒有解決的，管理局所做的事情，任務就是要在架一座橋樑在這鴻溝之上。

還有，管理局把這些典型農場之屬於技術方面的與科學方面的各種問題，都集攏來在一起解決，這是被着干人視爲不屬於『農業』範圍的問題。發明家，工程師，運輸專家和商人，他們在調整農場的工作上，都是人人有份的。在這些被視爲與農業『不相干』的人們中間，化學工程師的地位，與他們是同樣的重要。在過去期間，農民們因爲受了費用過高的限制，以致不能充分的使用磷酸肥料。管理局的化學技術家們，獲得華盛頓方面和田納西流域中別的部門的助力，從一九三三年開始，在高度集中的農場裏，製造此種肥料，減低生產成本，在運輸方面和一般的開銷上，都省去了許多。

在筋灘地方，第一次世界大戰留下來的龐大的軍火工廠，變成研究此種技術的中心了。一九三五年創設一個全新的製造磷酸的電爐，在試驗階段，技術上已證明是成切了。後來，管理局正式建設一個工廠，從變爲化石的獸骨中，爲農場土壤每年造出十五萬噸改良了的植物營養資料。這些獸骨，是曾經有一個時期，在田納西中部生活着的海獸的遺骸，這就是磷酸肥料的真正始祖。此種產物，較之從前一般使用的數量多出了四倍。

政府辦理農事的機關與管理局合作，把這種新的化學材料和產量豐富而價值低廉的石灰石，用在他們的土地上，可以使將要不能支持的土壤，生長莢豆與荷蘭種的翹搖（一種供家畜飼料或作肥料的豆科植物）。此類植物，根上生着的許多瘤狀體，由於細菌吸收無限量空氣的作用，使瘤狀體中包含豐富的淡氮成分。每使用磷酸肥料一磅於土壤中，平均就可生出三磅淡氮。於是磷酸肥料與石灰石，經過莢豆，就能增加淡氮。這三位一體，就意味着新生的肥沃的土壤。

一塊土地，若是缺少了這三種基本的成分，那就是一塊不毛的死地。在死地上，雖然每年冬季，降落在窪



谷中每畝農田上的六千噸雨量，也不能生長任何植物的。但是，富於這三種成分的土地，有了正確精密的計劃，農民又曉然於耕種的方法，可以不但保持土壤河流於不弊，而且還富裕了人民。

這兒是新的現代化的專門的工具：一種高濃度的礦質磷酸肥料，和在增加土地生產上，科學所能為力的專家的一般知識。然而，必須使用這些工具的，乃是農場的人民，而對於這些工具之有效的使用，是意味着農民對於他的全盤農場，必須向前計劃，一再的加以調整，使之適應，正如工廠的經理，對於一個新發明的新機器，必須時時的調整以使之適應的情形，是一樣的道理。那是意味着，當實際的問題已經發生，在計劃中，必須有技術上的措施。他應當取得他附近最有能幹的農民的意見。在他使用這種新工具實現以前，他應當克服物理上經濟上所有各種的障礙。並且最後，假如國家和社會的利益，都受賜於這種技術的進步，則此地的農民，定然會曉然於協和一致，在開發資源上是真理：這一個農場，樹林、牧場，以至於一座房子，一座倉廩，都祇不過是若干中的一個單位，而非孤立的一個。同樣的道理，土地與水，森林與礦產，動力與工業，在他們的工作和生命中，都是不可分割的一個部分。在某一個農場中，他是大自然環節中的一部分。

在這塊土地上，農民們能夠看得到，科學是怎樣的影響於他的日常生活。關於這一層，筋澱的化學工廠，諾里斯畜位池最大的輪轉機，州立各大學的實驗室，都有同樣大的影響。換言之，科學界最後必成爲人類的『工頭』。科學，如果這樣的使之與人更加接近，則一般的人們，無論在鄉村的或是在城市的，技術對於他，事實上所能辦得到的究竟都是什麼，他就能夠曉得了。簡單說來，人民所能選擇的是什麼？假如沒有這種知識，則自由人選擇民主權利，又將怎樣實現呢？

這種草根民主的思想，對於科學家和對於平民，都是一樣的有好處。技術是沒有止境的。農民們所實行的，使用礦質肥料在他的土地上，這對實驗室的研究是極有價值的，它對於那日新月異的新發明，開闢新的門徑。管理局筋澱工廠和實驗室的情形就是這樣。在那兒，農民們就是在化學工程師的協助之下，替他們設計新的生產工具，適應他們的實際需要。在平民與技術專家之間，保持着一道交往的路子，對於科學，對於發明，

對於工業，都是適應需要的刺激。這是草根民主方法的又一種收穫。

我們再來談實驗農場。地方既已選擇妥當，第一步的工作，就是要把這一個農業教室，畫出地圖，製就一個登記的目錄。此種地圖與目錄，並不是爲着應付遠方的詢問，把它當作『文件』而保存起來，也並非是出於職業上的慣例。乃是他們鄰近的農民與農業委員會做出來的。他們做出這地圖以後，農民、技術人員、村鎮的農業代表和實驗農場的助理員，大家把這地圖研究一過。他們攜帶地圖與目錄單，到當地去實際巡視一週，有時候是走過幾次，研究過幾回。於是作出來一個簡要的新的經理計劃。把這一農場當作教室來使用，並且保存詳細記錄，因此別人可以得到他們實際經驗的利益。實驗農場的農民，是免費使用管理局高濃度的礦質磷酸肥料，祇是自出運費，就可以爲實行新計劃而充分的使用，他並且允許隣居也可以使用這肥料。藉以保持土壤的元氣，保持土壤中的水分，此外並沒有別的原因。因爲一切別的調整的方法，如必要數量的石灰，打壟，牧場以及爲牧場造圍牆，築造小房子和穀倉，和必要的機器等設施，都要自己化錢。大部分的農民都是靠著在土壤上化費甚高的穀子，棉花如煙草等收入來維持生活的。因此對於這些農產品，就必須要付出更高的代價。他的流動資金，即使有也是很少。他們所投放到那種貧瘠土地中的錢，老實說是一種『冒險資本』，他們從擔負這種資源上的冒險，無論有沒有收入，一家老小，也得度過一季嚴寒的冬天。然而，他們會勇敢的自動的作這種冒險的試驗，田納西全州中，有兩萬人以上都參加了，並且成功了。

許多實驗農場的農民，在增加他們的富源的資產上已經獲得成功。其中很多的在增加現款收入方面，或者在提高家庭生活標準方面獲得成功。在這種收穫的同時，還保持了土壤，復蘇了土壤。這是異常重要的，因爲這種方法是自發自動的，對於任何人都不得使用強迫的力量，而是用他們自己的利益，和這塊土地上的公共利益相結合的方法。每個人都與管理局的共同目標合爲一體，於是資源的開發，其利益是人人有份的。在這裏，私人的利益是爲公共的利益而服務。

這種新的作事方法，有一個時期，很惹起若干人們的懷疑。地方住民間起了各種謠言。有一種謠言，竟至

於這樣說，說農民祇要一使用管理局這種礦質磷酸肥料，他的土地以後便歸政府所有。然而看看實際情形在農畝間，一塊土地是生着很少的而且是無用的蒲草，另一塊土地是生着豐滿茂盛的紅色翹搖和苜蓿，於是人們的態度和趣味逐漸改變了。實驗農場，變成人們參觀，研究和效法的目標了。在開展新的農業中，受影響最大的就是一向沒有做過實驗農民的那些農民。千千萬萬的農民，沒有做過實驗的農民，將要用一天的工夫，把這些實驗農場的教室逐一的看看。

從弗吉尼亞地方來的報告說：那些從實驗農場的大教室出來的『學生』們，回到家裏去，都已經部分的或是全盤的改變了他們自己的農場。我曾經參加過農民的這種集會，幾十個農民整天的聚集在農田裏，熱心的研究，提出問題，互相辯論，關於困難的地方，或者不知其所以，然的地方，不斷的追求『專家』的答覆。

湯瑪斯·哲弗森也是弗吉尼亞地方的一個農民，他發現了這種教育方法，真是民主國家的基礎。在十八世紀成爲真理的事情，在千百種技術操在每個公民手中的現今，必更成爲加倍的真理。在這些集會之中，一個人走上講台，報告他的經驗，另一個人接着述說他的歷史。這一個人的計劃和那一個人的計劃相比較。在這兒學習過的課程，帶回到家中去實驗。

例如，在阿拉巴馬地方的一次集會，從八個不同的村鎮來的三百農民，都聚集在亞倫農場，參加一天的集會。單從這一次聚會中我們曉得，這是受實驗制度影響的十五萬畝土地的代表。阿拉巴馬最初有一萬畝土地，爲着避免被冬季的雨水所洗刷，種上了莢豆以資保證，此外還採行了一些別的步骤，保持土壤，恢復土壤，保存土壤中的水分。在出產方面，增加了百分之三十至百分之百的效率，曾經是把美國土地的最高限量用盡了。供給附近的村鎮與城市，以及遠方的製造業中心。

農民們所想到的，首先自然是他自己的土地，自己的家庭，然後才及於他的隣居。他與隣人開始工作。第一件使他關心的事情，就是他自己的農場，然後才及於公共防火的設備，然後才及於學校，及於公共衛生問題，才及於教會。因此之故，先從『改良土壤』，或者說『改良耕種』來着手做起，而以人與資源之協和一致

的不可克服的力量，很快的把它完成。正如總統（譯者按係指羅斯福）關於管理局問題向國會的咨文中所說的：『對於人類的各種事情予以接觸並賦與生命。』

農民們開始在一起工作了，把他們的努力集中在一件更為重要的事情上，比較任何個人視為重要部分的還更為重要的事情。簡單的實驗農場發展為區域實驗農場，有廣泛的鄉村協會，由各村鎮選舉出來的代表組成董事會。從磷酸肥料與石灰的使用，生出來各種利益。如飼養牲畜及其改良等，假如沒有牲畜與羊羣，則農民就無從利用他的牧場和草地，以至白白的棄置了。

關於這牧場所產的肉類，冷藏的方法怎樣辦呢？這對於一個技術人員到是一件順手而來的簡單的事情。農場工程師作出一個答案：一個拉抽屜的冰箱可以供給十二個家庭。這並不是大而不當的計劃或者什麼空想，專家們都是切近於人民的需要而不帶着十全主義的幻想的。這種冰箱之簡單，在於每個鄉村的木匠都能以低廉的成本做出來。最初是在白松村做出來一個實驗的標本，後來這種標本為大家所樂用，就被管理局買下來了。於是許多村鎮都相繼的買它，風行一時。千千萬萬磅的肉類都依此而貯藏起來。因而，收入也增加了，萬千家農戶的食品改良了。這種事情，不單祇是說明了客觀上的需要，而且是說明了專家們的工作，能夠適應人民的需要，以他們工作的供獻，人民既得以選擇去取，實際又改良了他們的飲食。

關於流域中專門家所設計而為農民的團體與機關在一起所實驗的事情，許多別的技術專家都對之有大致相同的回答：田納西窪谷，在此次戰事開始以前就已經做得小有成績的食品除水的工作，輕便灌溉，簡單而費用低廉的穀倉乾燥器，新式農業所用的小型電力馬達，輕便打穀機，製冰機等等。所有這些各種的技術上的努力，使一個農民可以隨着他所期望的去，這就是說，他這樣的作去，就可以保持他的土壤。這是一羣農民，集合在一起，研究『機巧』的結果，大家作出集體的意見，最近並且時常向商界定製用具，以適應他們自己的需要。

購買牲畜飼料或者築造圍牆，出售雞蛋，果醬或牛肉，對於農民個人，最好是採行市場集體交易的方式，

而經由管制實驗農場的協會來辦理。現在，經過自然的進化，農業改進協會在充實農村生活中，對於此一計劃與別一計劃之間，發揮着中介的作用。

在田納西窪谷，共同工作的影響，造成了肥沃的土地，由此而加意保護土壤，使得它的生產能力日漸加強，這不但是人類生活上的問題。復蘇土壤，對於人民及其團體的功勞，一如對於土地的功勞之大。學校的建築油刷了，裝上燈了，有的還重新改建了。教會與村社的活動，因為受了它的刺激而更加活躍起來了，在人民參加的幾十種活動之中，都普遍的受了影響。這種事情，祇有那種憤世嫉俗的罵世派，才會感覺奇怪。當人們抓緊了共同的目標，懷着人類的信念，以最大的深度與廣度，加工於自然界，建設開發某一地區的資源，是人類精神上永不磨滅的功績。這真是一切結果中最重要的一個。

在此地的鄉村生活中，另有一個同樣的，從技術上發生的果子，那就是電力。此地農民們也仍還是共同工作的，組織他們自己的電氣合作社，有時還反對私人經營。就以磷酸肥料而論，電力成了槓桿，在若干變化中，都是發生這種作用。電氣在實際的農村管理中引起了許多變化，保持土壤，使之加強生產力。輕便的電動馬達，冷藏器，電力冷藏牛奶，和電力溫土等等，都是意味着增加農場的收入。而農民也可以藉此多得的收入購買更多的磷酸肥料，多買些牛，多準備些飼草、冬糧、莢豆，少預備些穀類與棉花。

就如同在磷酸肥料中，電力在技術上成爲槓桿的作用一樣的，在一致開發資源中，電力所盡的義務，遠超出於改良生活以上。比如，由於電力之到達鄉村，使鄉村的學校標準受了重大的影響。一架電爐或電力冰箱，出現於農村的廚房時，也同樣的發生出重大的影響。廚房重新油刷了，穿上了一件新的外衣，用具也都擦光磨亮了，過了不久，所有的房舍全都煥然一新，新的房子也建造起來了，炫耀的光彩充滿了這塊地方。收入增加了，致使這地方富麗堂皇起來，就是因爲使用了電力，有以致之。你不妨追蹤一下，電力發達的途程，從房舍的井然有序，光耀堂皇中，完全可以看得出來。

當草根民主的原則被人所奉行了，電氣，就如同土壤中的礦質磷酸肥料那樣，對於人類生活，提供一種刺

激的作用。這種作用，也如同大家爲着比任何個人更大膽目標而共同在一起工作似的，有相同的偉大意義。由於這樣的聯合努力，公民共同的參加，個人的主要自由擴大了，他的滿足增加了。

一個共同的目的爲草根民主的方法所引伸了，這種方法，不祇是使着相鄰的村子更加接近，而且使鎮市之間，集團之間也都更加接近。隨着時間的進展，全地區都是這樣的發展着。從這一個地方到那一個地方，全有這種影響。北加羅林那地方的農民，居住在瓦杜加高山，或者傑克森村的人們，都與弗吉尼亞的，阿拉巴馬的，和西部肯塔基的人民更加接近了。一個共同的目的，造成我們這一個窪谷。

這種富有團結力量的影響，並不是單單給予田納西窪谷的。在這窪谷以外的二十一州，其中有南方七州，同樣的實驗農場，都用的是管理局的磷酸肥料，現在已有五千農場，農民組織起來團體，一切活動與業務，都是按著同一的路線發展，雖然規模不甚宏大。

不久以前，從著名產奶區的維斯康辛州，載來南部公共汽車的農民，蒞臨這窪谷來參觀。他們發現自己的地方有些不對頭，他們用幾天的工夫走遍了田納西和阿拉巴馬的實驗農場。到了今天，在維斯康辛已經有七個鄉村的同樣的實驗農場，在使用管理局的磷酸肥料。這幾年來，我有一件最感快活的經驗，那就是眼看到維斯康辛的農民，同阿拉巴馬的植棉的農民，精神十足的坐在司機台前，高談闊論的述說他們在耕種中所得的經驗，而他們的祖先，也許還在示羅的戰場上互相敵對的打過仗呢。然而，這些公民，將永遠也不會想到阿拉巴馬和維斯康辛的人們，再會重蹈戰爭的覆轍。並且，來到這窪谷的萬千的巡禮者，無論是來自墨西哥的，中國的，巴西的，澳洲的，以至於幾十處外國地方的，其意義都遠不及這阿拉巴馬農場中，兩位農民的談話爲更有意義。

## 第十章 人類精力的解放

管理局草根民主的故事，並不單是一種保護土壤的故事。它乃是古代的民主原則之現代的表現，而在促進共同的目標上，解放了人類的精力。

人類的精力，在實踐中可以建設一個區域，可以使人民的生活富裕，這絕不局限於某一種人或者某一集團。這兒，在農民、工人、商人、圖書館員、宣教師與醫生之間，主要的並沒有分別。在這種開發資源的任務之中，所有生活在這窪谷中的人們，每個人都是需要的，不過祇有程度上的不同而已。

一個人無論他所操的是什麼職業，從他積極參加這種基本工作之中，所得到的個人滿足是很大的。在自己的農場或是在管理局的蓄水池工作，在從事於公共的或者私人的工業研究或者工業發展的工作，促進管理局新築湖泊以發展交通運輸的工作，都能夠得到滿足個人慾求的機會。在各種工作中，草根民主的原則是一樣的，每一個計劃與每一個動作，都不免為這樣的問題所考驗：這種促進一致開發的活動，所使用的是增加人民收入的方法嗎？在這種基本工作上，是否給予人民以充分的機會，解放人類最高的天才與最大的潛在能力，而使之盡量發展呢？

舉例說，實際參加管理局建築工程的建築工人，已經看到了這流域的全貌。這些人們，在這一區域的建設工作上，擔任了積極的而且是主要的部分。管理局之特殊的方法所遭致來的這種結果，自然與農民方面的草根民主有所不同，然而原則上是一樣的。我已經說過，這些方法是已經試驗過的。

用傾注水泥的方法，得以建築起來世界紀錄的道格拉斯蓄水池；筋灘巨大的電鍍爐的火光，或者沿着電力傳導台而拉起了銅纜與鉛線，管理局的工人們曉得，而且事實上也表現着他們曉得，他們這樣的為這流域而工作，實在也就是為他們自己工作，為他們自己建設。由於他們的工作，換來了廉價的電力，開闢這窪谷的富源

乃是在說明，各種私人工業都是對的，對於他們和他們子孫的技巧，都是很好的機會。

從一九三三年起，管理局好似萬千工人的直接主人似的，開始了他的建設工作。在管理局做完了指定工作的各種不同行業的工人，至少有二十萬。這些人差不多都是來自田納西流域的。千千萬萬的手藝人——木匠、機器匠、電業工人、鐵路工人、航業工人，蒸汽機工人，在這建設中都是需要的，他們構成了人事管理中的主要部分，並且把他們納入建設河流的計劃之中了。

在過去的十年之中，這些人不止一次的，在做完了一個蓄水池的工程，揩淨了他們的工具，過了幾天的工夫，又跑到幾哩之外，或者越過高山，去開始另一個蓄水池的工作。有些人他的兒子跟隨他學習手藝，等着機會到來，起而代替他父親的職務，或者就當作老經驗的日工而參加於管理局的建設工作。人人都知道，這個少年是可以擔得起這份工作的，因為他的學徒期間，是按步就班，一步一步學習的，教導他的人，已經證實他的手藝上的必要條件，而且是由同業公會和管理局的經理人，聯合監督與指導的。建設管理局的工人，幾乎全體都是同業公會的會員，他們和他們的組織，幾年以來，就與管理局訂有正式的合同，關於工作時間，工資，工作條件，以及傷害賠償等手續都有詳細規定。工人承認參加於這流域的聯合開發工作，在合同中是有公開說明的：『管理局事業的公共利益、永遠是至高無上的……』

興建蓄水池，提供公共的也即是全流域的利益，工人們一如他們自己的利益一樣，保持電線使之永遠通着電流，保持常有磷酸肥料送到土地去，按着個人所完成的工作性質，以最低廉的用費，工人們都是怎樣的盡其最善的努力，這在任何地方，興建主要蓄水池的時候，都是記載得明明白白的。工人羣衆和他們選出的領袖，已經把管理局的事業視爲他們自己的事業，把全窪谷的利益視爲他們自己的利益了。

『管理』這種事情，在管理局佔着很少的成分，僅祇在徵募人們來積極參加使河流工作的任務，盡其組織上的努力而已。這種工作，自從管理局的事業開始以來，便證實了南方工人真是呱呱叫的，新的技術他能夠操縱自如，適當的工資標準和工作條件，都經由會議和集體磋商的步驟而決定，這就是到達效率，價廉而工精的



民主的鑰匙。自然，偶而也有相反的記錄，在開創伊始一年來的管理局，也有人對於蓄水池的工作，認為祇不過是獲得政府職位的一個機會而已。在管理人與工人代表之間，有些格格不入的情形，自然這有一種錯誤的思想，每每把事情纏入地方的糾紛之中。然而，大多數人，卻另有與此不同的看法。

挑選工人的方法，生出來許多好的影響。一九三三年，爲着修建第一個公路的聯鎮，諾利斯蓄水池，需要補充幾千名新工人，於是管理局在七州中的一百七十九處村鎮舉行一次考試。這次考試的內容一部分是用圖解的，因爲我們是要挑選機械人才和具有一般常識的人才。鉛筆和紙張放在面前的時候，人們每每就容易集中意志。在指定的一天，從原先要求找工作的六萬人之中，有三萬八千人分別的聚集在他們自己的鄉村小學或者鄉鎮公所，第一次給管理局做工。這是一種守信用的行爲。從前就一向沒有人用這種方法來挑選建築工人。但是在經濟恐慌已經繼續了幾年之後的當時，對於千千萬萬急於找得工作的失業工人，他們都企圖利用政治的或者是權勢的關係，在政府機關中找得一件工作，這種考試工人的辦法是值得一試的，或者對於他們的特長，也是一個一顯身手的機會啊。

管理局對於這些工人是謹守信約的。此種工作進行的情形又頗差強人意。所有他們的工作成績的統計記錄和考試的記錄，都是在相互對照的考核，於是管理局的工人考試辦法，每隔幾年經過一次修改與連續的舉行，這成了管理局『效率工作』的一再實行的象徵了，因而用不到『拉扯着』工作就可以順利的進行。

人們都從山中集攏來了，他們把山中的農場留給親族去耕耘。經驗宏富的老練的建築工人與五金工人，從城市來到這沿河流域。昆布蘭高原的煤礦工人來參加考試。他們經過一次罷工以後，便失業了許久，礦場從此停工了，工人也都走光。這批人最近都被管理局招來工作。幾個月以後，在諾利斯蓄水池，人人都可以看得出來，這是一種不平凡的建設力量。管理局這批工人們，在他們的工作和同業公會的聚會中，都已表明了，管理局事業的成功，以及這地區建設的完成，與他們都是利害相關的。工人們說，他們需要接受訓練，因爲還有別的蓄水池的工程還須進行。諾利斯蓄水池的興建祇是一個開端，假如管理局所得的記錄良好，還有很多蓄水池

和全流域的電力系統，都將開工建設。工人們說，他們願意曉得關於減低電費的內容，他們也希望知道筋灘地方硝酸鹽工廠停工，管理局都採行什麼步驟？

工人們盡心竭力的從事於工作，這表示了管理局的事業之興替，與他們是利害相關的。來到這裏參觀而與工人談話過的人們說，他們由此可以意識到管理局人們的既定目標之所在。各方面的報告，關於工作上許多失事的傷害，證明了他們對於管理局的廣大目標之忠誠不二。這些傷害，每每誇大其詞的被宣傳着，因為人們相信，這全盤事業的公共目標，是被管理人或者另外一些什麼人給破壞的，對於這種情形，他們主張能夠採取什麼處置的辦法。

其餘的蓄水池，都追隨着諾里斯蓄水池之後，其工作情形與工作進度，是大致相同的。如惠萊爾蓄水池，皮克羅克、根特斯威爾、啓卡摩卡、海瓦西、肯塔基、瓦池巴爾、赤羅基、道格拉斯、方譚納以及許多別的地方。一九四三年的情形，較之一九三三年時，人的波動較大，但現在也正常了。這種情形是不難了解的，他們是很快的在組織中發揮了作用，正是他們曉得自己所能做的是什麼。

在開發這窪谷的組織中，工人的利益和股份，並不限於祇使用管理局的支票。遵循着管理局的管理而工作的工人領袖，已經看到了管理局十年來努力的規模，真是千方百計的在斬除管理局的，因而也就是他們自己的，前途上的荆棘，以把握改善生活的機會。水災毀滅了工廠，工作與家庭，浪費農村土地，許多人都從這些痛苦的經驗中，獲取了教訓，他們曉得，管理局是解脫這些毀滅勢力的道路。

會議桌周圍，對於這流域懷抱著堅強的信念，工人們熱烈助成建設前途的願望，是屢屢被提到的。各行業主要負責人的代表，每年集會商討關於工作管理，工資調整，工作規則，修正或追加他們和管理局之間的協定。在歷次的各種會議中，都表現出來，管理局對於他們，不祇是一個工作的地方。這種意見，在管理局的行業會議和勞工會議中幾次的表示過。這是代表着十五種同業公會，兩萬五千名僱員的實際生活和自己的意見。

參與這流域建設而執行工資會議之繁瑣工作的，各種聯合經理委員會，或在聯合管理委員會的交替工作中，對於學徒訓練，你可以看出，他們是表現着同樣的態度。爲聯合協定和實際經驗所規劃的這一複雜機構，是穩妥妥實的公民自我教育的過程。對於這流域的經濟，採取這樣的學習方法，不祇是裨益於工人，而且解決了全體人民的問題。當人們離開了管理局而自尋職業時，他不祇是帶着新技術而去，並且還帶着更多的了解。

參與管理局事業的，有組織的勞工領袖們，對於這地區的進展前途，以現實主義的精神處理各種問題。從參加這工作的同事方面得到各種報告，比如關於實驗農場的，每一部門，都是把實際教訓，滲入於全流域的實際生活裏面。這些領袖們，田納西流域各行業公會的會員們，以及工會，在他們各自的社會中，都是積極負責任的公民。姑且舉一個例子，流域中一個大城市的戰後計劃委員會的委員，對於當地工業前途上的若干問題感到困惑，這正是全地區困難問題的縮影。還有各州勞工聯合會主席，是這流域會議的會員，在各種公共事業，如教育，開發實業，保存及使用資源等等的顧問委員會中，就非常活躍。全部地區中，待人採決的事實，都是從工人與經理人的磋商中決定的，其基礎還賴於這些工人領袖們的經驗豐富。換言之，就是對於這流域的知識是整個的——它的潛在能力和進步的境界——從會議中所產生的管理局的幹部，正在考慮着尋求着，勞工領袖怎樣的與管理局直接合作，參加工作以外的各種活動。

管理局工人方面與經理方面的自我教育過程，還生出另一種結果。在法律上，管理局是要求『與工作相近的工資率』。勞工與經理兩方面，通常都進行普遍的調查，每年調整一次的工資協定，就是根據這些而定的。協定是依照管理局地區內實行的一般工資率爲準繩的。在達到協議的時候，有兩個不同的條件，提供決定這個複雜問題的資料：是按照管理局每一企劃中所『通行的』在某一特殊地方的工資爲標準呢？可是按照管理局全部企劃的一般平均工資爲標準呢？

關於這個問題，引起了工人行伍的自身，發生無數的利益衝突——地方與地方，地方與全流域。但是，第

一次以至後來每年一次的，關於工資的協商，都是以全地區各處相近似的看法決定的。工人全體，在支持這種政策上是有所收穫，這是很顯然的。可是在某些特殊情形下，也有所失。因為管理局的通行的工資率，既不是最低的，也不是最高的，而是在數學上完全折衷的，在這種過程中，勞工與經理兩方面，從事實的教訓中，可以達到這樣的衡量方法：最好是採行什麼辦法，能促進管理局全地區的工作效率，提高工作標準，以有助於全地區的開發事業呢？

一九四三年九月中旬，管理局本部人員，與董事部，全流域行業公會執行委員會與工會舉行一次全天的會議。所討論的並不是關於工資與工作時間的問題，這些問題就完全沒有談到。而所討論最為詳細的，乃是戰後復員的問題，乃是東南各州與內地及東部各州的錯綜複雜的運費率差額問題，乃是全流域將來的土地與肥料等問題。

這些並不是『勞工』問題。這些是關於工人，商人和農民之普通利益的問題。因為這三種團體，在流域開發事業上，發生日益密切的關係，於是對於這些問題能夠聰明的把握着，自然會構成工人商與農民之間的紐帶作用。

田納西流域的工人，對於改造全流域的事業，用不着急求工作，也用不着對其忠誠無二加以保證，這其中有一個簡單的原因，那就是他們生活在這裏面。這些人們，也有許多曾經在擁擠不堪的東部和北部的大工業城市裏，而且最近還在西部的大工業城市中住過。他們是在富有的地方住過的。在過去的時期中，他們絕少在那裏安居不動，而是挑選適宜的地方，從南滿遷移出來。這十年以來，他們看到了窪谷發生了變化，他願意在這裏生活，在這裏工作，這些人們，生活在這美麗窪谷的山嶺，斜坡和平原上，為他們城市中建立已久的親戚關係維繫着。一個人甘心情願生活在這一個地方，而不願意生活在別的地方，此種情形，在民主政治的任何計劃中，都必需重視這種基本的事實。

管理局草根民主的工作方法，適用到商人，和適用於農民與工人，是一樣的道理。這十年以來，窪谷中所

生的變化，對於商人方面是極其重要的，商人們最初雖然很多都持着懷疑的態度來對付管理局，也有的人把它祇視為是一個發電所，或者另一種形式的「政治」。但是到了最初十年的末尾，對於管理局區域建設的思想，大多數商人，都已十分明瞭，並且誠心誠意的接受這思想，認為自己也是其中的一份子，與農民和工人，對管理局的觀感已經沒有什麼不同。管理局草根民主的方法，在經理一方面，有些問題，時常與商人接觸，他們接受了管理局的宗旨與方法之後，對於一致開發窪谷資源，實在有很大的貢獻。

使我最感興奮的事情，乃是我認為最重要的一致開發的辦法，現在已經為多數商人所明白承認：都承認資源的一致性，都承認農民與商人在共同開發資源上的一致性。他們現在也都明白了，可以用簡便的方法，學習我們大家都已經歷過的，現在還在日益滋長中的民主經驗的地方，那就是管理局。我手頭有一份佔半張報紙地位的阿拉巴馬牛奶場出品公司的廣告，那就是我心目中最質樸最真純的一幅圖畫。這個企業，五年以前在阿拉巴馬的小城得傑忒成立，以當地的資本，當地人管理，製造奶酪，在阿拉巴馬北部還是首創第一家，它的廣告開始以大楷字母這樣寫著：

「奶酪廠是人民與管理局的驕兒……」

「那些與沖毀侵蝕了土地鬪爭的農民們，管理局給他們以新的希望。管理局廣泛的管制沖毀土地的計劃，合着它盡量利用土壤以栽種的土地復興計劃，致使耕地日進於肥沃。」

「電力來到田間，使各種計劃都為之大放光明。此種電力，主要在幫助農民來擴張他的農場，使之多設分支單位，而不在乎單祇增產某種穀物。」

「農民現在根據專家的建議，創設一個完美的牛奶場。歷經苦心經營，現在已經是粗具規模了，因之需要一個市場，以銷售它的出品。」

「我們因此開設奶酪廠……」

商人與商務企業，逐漸的了解到，每件事情的相互關係，而且都是依附於管理局而存在的。有一個木漿造

紙的例子。這種工業是需要大量水的供給，其水的來源，就是用田納西河支流從山上流出的水。造紙公司現在考慮一個問題，就是每打上四千五百萬加侖的水，要從水流中混進大量的淤泥的問題，而這些淤泥都是從農田中沖出來的。

在這工廠附近，是一個農業實驗區。造紙公司的職員逐漸就留心觀察，從使用磷酸肥料的農田中流出來的水，所混的淤泥比較從前少了，這是因為斜坡土地上所掩蔽着的農作物已經有了改良，因之各處所排出的水量幾乎相等了。在這公司所由引水的地方，農民們倘若能夠用上述保護土壤的方法於農業實驗區，那就可以減少水中的淤泥成分，從而去除水中淤泥的工作就可以省掉。因此之故，商人們自動的願意對實驗農場的建設，予以財政上的援助。他們都成了海鳥德郡土壤保存互助會和土地利用協會的會員了。最近我參加一次集會，是由這實驗區的幾處農場協會組織的。會員包括六百家農場家庭。一個公司的職員，站在那炎熱的八月的陽光底下，領導開會，與農民們檢討一塊種植荷蘭翹搖或莓繁屬植物的牧場。

商人的『眼光』放大了，農民因為在業務上與商人接近，對於商人的了解加強了，眼光也隨之增大了。他們曉得了農業實踐是向着工業而發展，他們的子孫與隣人都要賴此以維持生計，這是多麼重要的事情。

爲着給商人尋找特別利益的機會，最好的辦法就是把他的企業股份，參加到聯合開發資源的一起。窪谷開發中的一件新發明，用壓力蒸汽鍋爐從棉花種子裏提取油料，這就是一個例子。

在南方約有四百二十哩的地方，從事於棉子提油的工業，大部都是小型的地方的。他們從彈棉工人那裏買來棉花種子，從種子提出棉油以後，再把剩下的渣子賣出，這種業務在植棉業中很佔勢力，經營人靠着運氣，以此解決其生活問題。雖然現在戰時不適用於大量產棉，然而南方市場仍以棉業爲中心，即在將來的許多年內，這種情形也還是要繼續下去的。一部分南方土地之肥沃與否，係於棉子提油工業之成功與否，這又是『天衣無縫』的一個例子。已經提了油的棉子渣子，在南方假如還把它飼養牲畜，則全體渣子的百分之八十的肥料價值，可以重新回到土壤中去，但是假若是把它運到別的地方，就不會有這份收穫。而運往別的地方，到是一個

常規的辦法。假使東南部的棉子油工廠的商人，要想賺錢，他就把棉子油渣子當地消費了而不出口，於是全地區都受了好處。在這種情形之下，土地施肥，一部分是操在商人之手的。

棉子油業的商人，曾有一個時期境遇非常困難。幾百家小規模的提油廠，有幾年的工夫，都在利益微薄的狀態下，勉強掙扎。在管理局成立以前，幾乎有四十年的歲月，提油的設備一直沒有改良過。

窪谷中的技術專家們，和田納西州立大學，以及代表兩個棉子油業協會的商人，經過幾年工夫的實際工作之後，發明出來一種壓棉子的鍋爐裝置，這是棉油業中技術方面的飛躍進步。此種發明已為公共機關所有，而此種機器的製造，是經過特許由幾家著名的工廠承做的，南部許多棉子油工廠，都已經裝設此種機器。在幫助商人獲得更多的利潤，此種機器的裝置，提供了更多於機會於土壤肥料方面，因此也就是幫助全地區的開發事業。

在草根民主的原則中工作，而傾服於公共技術管理的商人，在使用木材的工業上，又是一個顯明的例子。工作在這一重要事業中的人們發現了，他們能夠把全窪谷森林資源的項目，如數家珍般的列舉出來，如，樹木的位置、種類、年齡、價值、現有數目，以及與生產有關的各種情形，無不知得詳盡。比如一個製造廠商，要製造槍托需要更多的胡桃木材以應大量的軍需，而要求各方推存有此種木材的工廠。於是管理局可以提供特別詳細的專門報告，並且推存有此種木材而能製造的廠商。因此之故，此種新工廠便可列於現在的商業企劃之內，而不至於把現在生長著的胡桃樹竭澤而漁，一次用光。現有的此種木工廠，都是為適應這種定貨而設立的。

商人們有這種信心，因為他們曉得一件事實；就是商人必得製造利潤。從這地區資源上的見地說，上述推荐廠商的辦法是對的。從此開闢了一個不是作買賣的樹秧子的市場。開發窪谷區的資源，從此也得到助力。另一部分商人，也參加到聯合開發流域的事業中來了，利用一向被人視為廢材的木塊木條，製成薄片的合木板，此種合木板最適於充作地板或樓梯，所謂『廢物』，一經人們如此的利用起來便成爲上品，在地板工業上可用

爲最好的硬木料子。

自然，在拉着商人參加聯合開發的工作上，其努力的方面是及於任何集團的。開闢田納西河的運輸交通事業，商人們也表現了一份努力。但是怎樣的才爭取到這一點，在草根民主的途中，也說明了存有若干的困難。

美國的內地水道，祇有比較大些的航業，在運送煤炭、油類、沙石、及小麥等則盡量使用。此種傳統的而且是重要的運輸事業，它的本身對於流域的全部開發，沒有很大的幫助，尤其是它的製造上的幫助更少。現在所需要的正是一些小規模的航業，因爲船身小，不必拖曳駁船，運載那些製成品或半製品，如製麵包用的蘇打、棉織品、肥料、汽車、麵粉、無線電器材及傢俱等。

怎樣才能夠達成這一目標呢？一個辦法就是由管理局自己發動內河航業，這就是說由管理局派遣運輸航業專家的團體，招引有先見之明的航業家來參加內河航業。但是這種辦法已經不能採用，因爲按照草根民主的原則，要採行另一種途徑。在促進內河航業方面，商人如果肯於負起這份責任，直接與遠見的航業家合作，這就可以拉着他們參加全地區的開發資源的事業，同時也就把他們造成爲窪谷區新公民的集團，是凡直接參加管理建設的，都將給他們以補給。

有些商人，多年以來便認清了這道河對於他們將來會有利益，因而他們敢於領導着同業來參加，組織起來一個私人的團體，田納西河水路會議。這個會議與管理局的技術專家們，共同設計了許多碼頭，以聯絡鐵路，汽車公路與水路的交通，這可以使沒有力量自建碼頭的小航業者也來參加航行，而無須更大的開銷。關於建造此等聯運碼頭，管理局已獲得國會的撥款。

因此之故，田納西流域的商人，對於內河航業，都極積的參加。爲着研究有助於河道通航的一切，廣泛的教育工具開始了。商人們走來與管理局商討很多問題，不祇是關於航業專門的問題，而且有關於工業的、鐵路的、農業的、化學的以及其他特殊問題的，不久之後大家便都了然，關於河道使用方面的，到是並不止於運費



問題與節約問題呢。

像實驗農場一樣，內河也變成了一種教室，此時的教室是專為商人而設的，為着共同開發資源而設的教室。從每一個特殊部門的立場來看，森林、礦產與農產品，和工業及運輸業都互有密切的關係，正如磷酸肥料與電力一樣，內河也成為新思維方法的刺激材料，而此種思維方法，又是培養新式工廠，新的工業觀念，以更加解放人類的創造能力的因素。水路會議的領袖們，這樣的執行此種公共職務，其結果自然獲得光榮與滿足。

我已經說過，這一段歷史，也是說明着田窪局方法許多困難的一種。在田納西河諾克斯威爾地方，那是沿河最大的一個城市，可是當地的商人領袖，對於管理局的辦法竟表現毫不動心的樣子。其實，對於全地區而論，為此種目的而建造碼頭，尤其在戰時，是很重要的事情。管理局面對着這種試練，不等着當地人起來開發，而自己甘為前鋒，先着手開辦交通事業，我們以為，在道理上說，這是原無不可的。然而，根據我們的實際經驗，使我們深切的相信，這種沒有人民參加的辦法，事實證明，是很少效果的。

此種事業，除非有商業界參加合作，則建造碼頭以利戰時運輸的企圖，在此必要原料異常緊縮的時候，我們相信這不會成功的。因此，我們決定了，在此種情勢還沒有改變之前，我們要把這工程給它來個無限期延期的處置。此種決定，也曾引起窪谷區若干部分社會上，憤激不滿的表示。

但是，諾克斯威爾的實業家們，馬上看穿了這一點。他們組織了一個委員會，並且召集製造家們和其他的有眼光的航業家們開了一個會，在第一次會議中，一位銀行家，他是會中的地方委員，對於當時的局勢有下列的評論，當時報紙曾經發表過：『有一件事情，對於這種冷淡無情，毫不關心的態度，是負有責任的，雖然我並不相信——我們把這比之於耶蘇聖誕節。聖誕老人來了，除了掛起我們的長統襪而外，沒有任何別的事情，而且不到聖誕的前夜，我們絕不掛起這種禮物。』水路會議的主席，是一位別的城市居民，他對於他的職務，凡有需要是極願為力的。自然，管理局的幹部，在技術問題的方面，是盡其利用之能事。這一個人民委員

會的報告，說明了這一委員會所創造所發展起來的，前途光明在望的交通事業，顯然不是管理局自己的幹部所能竟其全功的。

倘若管理局接受了這位官僚十足的，聖誕老人的作風，到是可能使事情變得更單純更容易，並且可以減少互相攻訐的不愉快的情形。然而，單祇在經濟效果上觀其究竟，則影響殊少。民主的方法，不單祇在人道上是合理的，尤其重要的是注重『實效』。

聯運碼頭是建築了。戰事結束以後，管理局計劃把這些事業移交給幾種全流域的而不是聯邦的公共會社來管理，由此更可以把握着實業家參加的政策。

民主的方法常常是遲緩的。有的時候，用力頗久而結果全無。但同一事情，假若另外使用一種方法，就可以很快的水落石出。然而，無論慈母之保養嬰兒的行動，無論是實行專斷獨裁的行動，向例都是暫而不久的現象，而又每每是比實際情形還要來得明顯。

## 第十一章 實業家的決定

實業家的決定，其關係之重要，沒有更甚於今天的了。實業家對於我們所依存的資源，其一舉一動的措  
施，其對於現代專家技術的使用方法，簡言之，他們政治的寬闊性，都將決定我們資源的前途，因此也就將決  
定千百萬人類的命運。

我們曉得，私人工業的命運，也同樣的與此有存亡相應的關係。假使工業失掉了人民的信仰，則縱有雄辯  
滔滔的演說家，有滿紙大登的廣告，對於工業致其宣揚讚譽，也都是徒然的。又假如人民都相信，在將來的十  
年之內，工業化的結果一定是壞的，同時他們都相信另外有一個好辦法，則人民對於工業的信仰，也同樣的會  
失墜。

像我這樣，一個人生活在工業還比較不發達的流域中，其前途的命運真是不可限量的。看看這莊嚴富麗的  
自然之美，你就不禁回憶，那些醜陋不堪而雜亂無章的地方，如摩撒加希拉、泰因、德拉瓦及俄亥俄等地方，  
怎樣的由於工業化而造成爲可愛的，適於居住的地方了。

現在以工業的眼光，對於戰後的這個流域，作一個大規模的工業擴張計劃，以保存我們的富源於永久，對  
於自然之美加意愛惜而使之不至於被掠奪以盡，完成此種建設計劃是大有機會的，即在世界其他流域的地方，  
也是同一道理的，無論在城市或在鄉村，由此都可以實現人類的幸福生活，不再因爲缺乏聰明或眼光，而遭受  
不必要的犧牲。我們是否能夠成功呢？在貧困的田舍生活與窘迫不堪的附屬於工業的貧民巷，二者之中，我們  
就不能有另外的抉擇嗎？私人工業，能否使用這些資源而同時獲得利潤，並且保持其元氣的壽命於永遠呢？實  
業與公益是否能夠並行而不相悖？對於這些問題給以肯定的回答，是最爲重要的事情。

在田納西流域，對於這一問題的回答，將要看管理局在聯結公共利益與私人利益的努力上，其成功的程度

如何以爲斷了。我們來宣示於大衆，開發這流域，無論在原則上或在實踐上，我們都是用自動自願，而不是強制壓迫的方法，以求達成聯結公共利益與私人利益，使之打成一片。從這問題的範圍來衡量，我們的實際經驗是沒有虛偽沒有掩飾的。然而對於全國的工業和人民，其鼓舞扶助的功勞是很關重要的。這一點，我在前面雖然有所論列，現在還應當加以更詳細的討論。

管理局使大家羣力以赴的特殊方法是怎樣的呢？可以簡單的這樣說：管理局所負的責任在於，使私人的利益與優勢的公共利益，在開發資源的事業中有所獲得，並且能夠協和一致的使開發的工作收得實效。在這一實驗中，具有特色性的部分還是在方法上。這方法就在於把專門家的技巧和管理，適用於草根民主的原則，對於公共的利益，無論是實際上辦得到的，或者實際上難於即行實現而可以努力倡導的，都取敗正面的積極的行動，而不用反面的消極的限制。關於公共利益，我所指的即是人民的利益，人民即是人類，而不是指着制度中的，如『工資所得者，投資者，投票人』或『消費者』等人。『人民高於一切』，這是包括着男女老幼一概在內的。

每當私人利益與公共利益衝突的時候，每當一種教條認爲無管理就可以繁榮的時候，專門技術越是與這些情形緊相接觸，則對於促進人民的幸福就最有效用。到現在所得到的生產的成果，和良好狀況的前途，其原因在此。我完全相信，這種方法的真實判斷，還係於將來的考驗。現在擺在我們面前的問題，是極複雜也極重大的。

把自然界的原料資源給以加工製造，是私人工業的主要工作。爲使工業能夠勝任此種工作，人民必須擔負爲此種工作而付出的一切代價，就是所有的利潤，也包括在內的。這些資源，是人民的真實財產。但是，假如把它浪費了，或者不顧將來的把它一時消耗完了，人民就成爲破產的而不能有任何的作爲了。人民祇有把他的技巧表現在支持生活和生產資源上，方能達到強壯長壽的境地。這是一種歷史的法則，任何政治上的歌功頌德，實業上的花言巧語，都不能逃出此種公例的。這是穩如泰山的事實。

工業上對於資源給以完善的管理，乃是關乎民族生死存亡的事情。但這不能單祇依靠於工業的善良目標爲已足。私人工業，看到了爲保護資源的基本利益，所需要的一切步驟，他本身或者能夠採取此種行動。但是時間一長，事實作不到的時候，我們都自以爲是的來咒罵工業了。好像這是一種合法的補救之道似的。這每每是發現了事實的人們所加的判斷，其論據是工業曉得怎樣的保護一般的公共利益。最近拿出來的補救辦法，發布一些章則，都不免是消極的靜的辦法。

工業，對於保持人民的富力資源和長久的利益，是可以善致其熱烈的希望的。但是，在一個私人工業，什麼是它所願意做的，又什麼是他所能做的，這常是截然兩事。這兩種利益常是衝突的，或者說勢將衝突。管理局所努力的，以調整此種衝突爲任務。

一個重要的事例，就是管理局對於磷酸肥料的研究，生產與實驗。我已經說過，美國土地中，磷酸成分之驚人的不斷的減少的過程，是如何的厲害，致使管理局不得不在筋灘地方，開設新式電氣鼓風爐的工廠。這工廠製造高濃度的磷酸肥料，即技術家所說的『植物營養品』。管理局的植物出產品，沒有問題的，是技術上的超等貨色，而且，這種爲生命之所繫的礦物，管理局是以各種有效的方式來供應的。但是，爲磷酸原料的磷酸石，是能夠用盡的，而且是一經用盡，便無可補償。使用此種新式電氣鼓風爐，不祇是高度的礦石可以製煉，而且可以製造那剩餘下來的低度礦石。這對於我們的磷酸存儲，對於我們的土地，對於我們營養食物的生產，因之對於我們的精力，以及對於我們文化的持續，在在都有長久的利益。

私人肥料工業，即將採行這些技術的改良，於是管理局是大有希望了。從而低度的礦石也可以使用，高濃度的磷酸用之於田裏爲肥料，可以減省運費及別種開銷。所以我們看得清清楚楚，擴大了農民的需要，致使私人的生產與分配大量的增加了。這樣一來，現在使用在土地上的那一點點可憐的有限的磷酸肥料，將來可以增加若干倍而使用，同時對於公共利益和私人利益，還都可有所貢獻。

但是，有一些例外，就是某些肥料工業，還未被普遍的人認識。在一九三四年，即管理局工作開始以後，

實際的情形是這樣的：高濃度的磷酸肥料，無論它用在土地上是如何的使人滿意，在生產上如何的節省礦石，而又減省成本，可是農民不喜歡用它。其理由很簡單，製造磷酸的工業家說：『在過去，我們是設法購買高濃度磷酸肥料的，但是農民們不要它，他們所要的反而是低度的磷酸肥料，我們必得供給消費者所希望的東西。』

管理局得到了全國各處的，技術家的最好的建議，從聯邦農業部，從州農業廳，以及私人的建議等等。我們可以斷定，用實際的試驗，試驗其效果，農民們慢慢的就可以使用高濃度的磷酸了。

全流域範圍的，最近是全國範圍的，對於高濃度磷酸的價值，示範給農民們作為試驗的教育程序，其成功的歷史，我已經敘述過了。隨着二十八州實驗的結果，隨着農業調整全國規模的計劃，私人工業在高濃度磷酸肥料的生產，分配與銷售上，都突然的增加了。

一九三四年，全國私人工業，生產了二、九八四、五四九噸的磷酸肥料。五年以後，即一九三九年，增至三、九五三、六九四噸，至一九四二年，產量竟達到五、一四四、四八四噸。一九四〇年，出售和分配於流域各州的磷酸肥料，較之一九三四年所出產的數量，多出了百分之四十。在田納西流域的各村鎮，使用磷酸肥料數目的增加率，比之於全國範圍的，多出百分之五百。在此以前，私人工廠，無論在肥料的生產上或銷售上，都不曾這樣的增加過。從阿拉巴馬工藝學校的報告中看出來，在管理局高濃度磷酸肥料的試驗，在阿拉巴馬的十個村鎮中，私人生產的磷酸肥料，有九千零七十一噸是賣給農民了。在十個沒有試驗農場的代表村鎮，私人工廠售出的磷酸肥料，祇有八百三十噸。

下面是從弗吉尼亞州經理員的報告中摘錄的：

『最初，祇有實驗農場的農民使用管理局供給的磷酸肥料。因為它的效果被人注意，後來別的農民也購買磷酸肥料使用。……一家在流域內有六個支店的公司，在一九三七至四〇年的時期中，所售出的過磷酸鹽，比較已往四年中所售出的，還多出百分之六十。』

當這些實驗的結果表現出來的時候，肥料粉的製造者們，大部分對於管理局的工作持着友誼的態度。我們招呼過技術家們，對於工業要大家商討。私人公司已經有幾家裝設了電力鼓風爐，這都是照着管理局的設計而作的。這種善良的結果普遍的流傳出去之後，已爲社會所公認，全國的和州的農民合作協會，已推銷此種肥料了。但是，反對者也隨着發生了，除了幾種例外，往日製造與分配那種『混合』肥料，即低度磷酸原料的，都起來反對我們的高濃度磷酸肥料。在現狀之下，使用高濃度肥料的農民，惹起了分配方法的成本變貴了。這種情形，是利於『混合』肥料論者，和千千萬萬中立分子的。但是社會一般，都大致相同的，以這樣的口號來宣傳着：『政府做生意』，『侵犯自由企業的領域』。農民團體與國會，對於這些反管理局計劃的宣傳，都不爲所動。

把高濃度磷酸肥料當作商品出售之增加，是一件頗堪注意的事情。私人工業生產高濃度磷酸肥料，在發展上若不是遇到這些阻礙，則此等利益，對於土地與人民的最大好處，祇不過是其中的一小部分而已。儘管農民方面需要不斷的增加，這真是一件莫明其妙的事情。但是，正如幾年以前的私營電工業似的，大規模的生產與銷售，成本較爲低廉；而小規模的生產，成本高，價格自然貴了。他們的真實利益，是係於這一點，可是許多分配商店，對於這種情形的認識，還是過於遲緩。

配銷商人協會所爭持的是這個，他們說磷酸肥料，已經足夠農民所希望的與所需要的數量了，這已經就是進步的美國企業之協和一致的表現。而其實際呢？全國磷酸肥料的出產，還是完全不足以適應需要。因爲在土地方面，公共的利益和磷酸礦石發生了關係，於是此種不合時宜的實業政策，無疑的需要有一次改絃更張。比如代之以電氣工業，就是最現實的事例之一。

主張混合肥料的和配銷肥料的人們之合作上的難題，並不是我們的典型的經驗。在大多數的情形之下，工業界用盡了心機，曾與我們積極的合作，以企由於使用廣大的公共利益的資源中，達到他們那點有限的，而又重要的營業利益。管理局與美國製鋁公司締結一個單行的綜合契約，這也就說明了，雖然他們的觀點多方面

的與管理局不相同，可是這些實業家們，也要與管理局向同一方向進行呢。

美國製鋁公司，很久以來，便在田納西河的一個支流，小田納西河上游，所有了幾個蓄水池。位置在管理局許多蓄水池上游的這些蓄水池，倘若把它們參加到管理局蓄水池的系統之中，而使之擔任其工作的一部分，則對於公共利益，無論在動力方面，或者在管制水災方面，比之於它們的獨立存在，都會有更大的好處。經過好幾年的研究與磋商的結果，訂出了契約，其目的在於盡量設法利用河流，同時不至減少公司所用的動力，並不至增加其成本。根據一九四一年簽訂的契約，美國製鋁公司同意將阿爾卡蓄水池的使用權移交給管理局。這就是說，把每時每刻所蓄積起來的水，要經由電力輪機或閘門放出。這個契約的效用，在於統一全河流的管制，藉以增加電力，管制水流及航行，造福大眾。至於由此契約而致增產的電力，其收益歸縮約雙方分享。製鋁公司成立已久的一個軍用電力廠，最近也移交給管理局了，管理局接收過來以後，正在為這工廠建造方潭那蓄水池呢。

美國製鋁公司與管理局，這兩個機構，在組織的目的上是大大不相同的。因之在執行他們的具體事實上，使阿爾卡私人蓄水池與管理局公共蓄水池，都能夠以全體中的一個單位而工作這一點上，達到了一種內容複雜的協議。在經常舉行的討論中，在公共利益與私營企業利益的問題上，以及在觀念上，都不免有些衝突，但在此處是盡量避免因襲的陳言套語，以求實現促進私營企業與人民的利益。

管理局與實業界，由這樣合作所生的利益，自然並不是要限於使工業為利潤而動作的。一個無利潤的農民合作社，即啓卡摩卡河生產者協會，是一個採行此種同樣方法的新的私營企業。在管理局的利益上對於這些農民，有一個起碼的工作要做成功，才足以為開展此種業務的獎勵，那就是他們需要有一個較好的市場，以出售草莓，為什麼這樣注意草莓呢？因為這種植物，在我們流域的某些地方，是擔負了保持土壤的任務，因此這也是管理局的利益，同時這種營業，又可以提供農民一筆可觀的收入，但這需要農民不把此種收穫在市場上拋售，以致擾亂物價，這才會對農民有實際的好處。此外，利用冷藏以及別種保持的方法，以便此種有益於保持



土壤的植物多多種植，自然在技術方面，會有多少可能，從而私人利益得以獲得，那就是說，可以有一致的適宜的價格。

田納西州立大學與管理局的技術研究，在一起工作的結果，製成了一種新的製冰機。一九三九年，此種新發明已經讓度給一個為農民所組織的工業團體，他們是種植草莓的。後來又加上別的物產，豆類、桃子及魚類等的製造。這個企業，在金融方面，已經走上成功之路了。一九四三年，在宣布百分之六的股份紅利之後，對於農民股東又分給將近一萬五千元的純利。一九四三年，裝罐頭的水菓與蔬菜，總數在三百萬磅以上。一九四三年夏季，再建工廠的費用為美金五萬元。在這工廠中收用了附近五個鄉鎮的人民。造冰機，一種技術上的新收獲，可以使草莓業的收入增加一倍。

在全盤的私營企業與公共的事業之間，還仍然存有別種的衝突，或者可以說是顯然的衝突。我所指的就是為工業產品消費者的人民與工業之間的衝突。我們都曉得，怎樣才能夠使資源發揮最大的力量，這是工業所能決定的。我們可以無須乎批判的就確定，每種工業或者每種實業，都要依它的產品消費者的真正需要是什麼來決定的。

有一種流行的，然而卻是錯誤的觀念，認為消費者的需要，工業可以毫無意識的就適應了。顧客方面，也為這種流行的觀念所染，以為這是天下的公論。假如銷貨市場降落了，就以為是某種出品不能適應公共需要的證明；假如是高漲了，就以為是某種出品洽合公共需要的結果。這種判斷盛行起來，以廣告及各種花樣，促使人民選擇某種商品。

由於時間的進展，此種理論遭遇了慘敗。一種實際的情形，那就是磷酸肥料並不足以滿足土地和農民的需要。後來我們又時時的曉得，比較好的產品，簡直絕迹於市場，或者為着保持私營工業的地位，而致產品遲遲的不到市上來。顧客們簡直無從曉得，將有什麼產品製造出來，於是他們祇好委之於他們沒有自由選擇的機會，這不過是愚昧無知的表現而已。我們曉得，由於攔斷，致使新的企業得不到主要的供應品，甚或使顧客迷

惘而無所適從，或在高壓之下討生活。對於這些現象的補救之道，祇見到慣用的是意氣從事的辦法，比如隨時散見的刑事起訴，消極的規章上的限制，以及『永勿再犯』的規定等等。

管理局所用的方法，恰巧與此相反。管理局的方法在於和此等工業通力合作，協助他們確定和應付顧客的真正需要。比如一九四三年夏天，一件新的工業出品，廚房用的家庭園藝出品的去水機出現於市場，就是一個例子。

一九四三年七月八日，戰時生產局公布，對於一些比較小而新的家庭用具製造者，已經許可他們使用戰爭原料，為市場上，特別是為着東南部的市場多多製造這些用具。田納西州大學和管理局的技師們，是製這些除水機的設計人。在這種新發明的背後，管理局對於食物收藏和除水等方法，已經有過多年的研究了。此種研究工作的目標，在於使這一地區，食物生產最多而浪費最少。執行這種工作，單是一份技術專家的報告，還是不足以適應需要。私人企業，認為製造除水機有利可圖的時候，他們才來發明這種東西。設計方面，必須是洽合於人民的真正需要，簡單便利，效率大而合於科學道理，成本還須低廉，則人民自然覺到這是一種物美價廉的器具而樂於使用了。

關於自然研究的一些問題，困難很少。一種實際的方法，要使它適應家庭主婦的要求，以使訓練她們能夠使用這些裝置。這件事情，不能夠按照習慣上的看法，把它完全委之於售貨術。

這些事情，自然不是實驗室的發明家，或者售貨經理們，在一個距離遙遠的辦公室中所能解決的問題。管理局與田納西州大學合作，取得各州經理人的協助，對於其他各種問題也多所努力，與人民日常生活很接近。經過各地方經理關係的路子，技術專家製造除水機的設計，與各地的廚房聯繫起來了。並且經由這些地方的經理，把各學校教授除水機製造法的教師們，也給組織起來了。一九四三年二月，在諾克斯威爾開了一次會，從南方十州總共來了一百五十位教師出席，他們散會回去以後，把技術傳授給千萬萬別的人們。這一地區，正在廣汎的展開收藏食物方法的知識。

工業界與田納西河流域公共技術機關的關係，在管理局歷次的會議中已經表現出來，我們現在所講的，不過是其中的近事而已。一九四三年七月，一位除水機製造家參加管理局的技術幹部與田納西、佐治亞、阿拉巴馬及弗吉尼亞各州大學代表的一次聚餐會。坐在這位製造家右邊的，是流域中各電氣團體的代表，他們對於傢具之分配問題最爲熟悉，這一次他們是爲除水機的零售和批發商人而來發言的。除水機製造者聲言，當公共機關把計劃做出來的時候，他們即從事製造。他並且採用一種售貨廣告的小冊子，載明怎樣使用和保管這機器，看來好像公共技術機關的代表們作的似的。這些工業家們曉得，請教於沒有利害關係的技術專家，實在是至有價值的事情，因爲他們自己和消費者沒有聯絡，而專家們是有的。他們甚至於把關於零售價格怎樣才算相宜的問題，提出來向大家徵求意見。

這種出品，是否能證明是全部成功的，判斷這個問題，現在是爲時尚早，而且是無關宏旨的。因爲事實表現得異常明顯。這就是一種方法，把實業家的創造力和經理人的技術判斷結合起來，而與消費者的觀點緊相接觸。這種聯合是最爲需要的。

因爲在草根民主的原則之中工作，已經開闢了對人民及其各種組織相交往的路子，這種技術工作，對於工業是有特殊效用的。大多數的製造家，對於製造任何種工業出品，差不多都能勝任愉快。然而，若是以公共利益高於一切的意義來評判，無論如何，並非全體工業都已把資源善盡其用了。而且其中有很多的還未能密切的適應消費者的真實需要，甚至於對他們自己，能夠取得的利益，也未能竭其促進之力。因而，最有本實的農業機器公司，在這阿帕拉幾山脈也還沒有創造出來打穀機器，這其中的原因，一部分是由於技術家對於我們特殊的農業情形，沒有確切的知識，或者沒有『感覺』，一部分由於他們對於從這種出品能夠獲利的事情，沒有信心。

因爲管理局具有這種知識，具有這種信心，所以能夠在這流域裏，以幾年的工夫，計劃出一種成功的打穀機來。這種計劃，已經爲私人公司所採用，製造與出售。這種機器的各種零件，許多私人公司正在製造與出

售。

從我講過的許多事例之中，以民主與自動方法的設計，目的在進行着兩個主要的工作使之結合在一起：要保持我們的自然資源，並為每個人的福利與私人工業的需要而使之生產。

## 第十二章 專家與人民

管理局與工業界的合作基礎，在於對公共利益運用技術上的技巧，即公共的與私人的專門技術。

這樣的公與私的合作，有時候是以冷淡的，即或不說是敵對的態度被接受的。當某種工業，墨守着傳統的觀念，認為『實業界與政府間的合作』，其意義為公共機關在於接受與保護所有現行的實業政策，其中即使有把資源誤用了的也不能例外。這絕不是負責任的工作者的態度，而祇是一個唯唯聽命的人。

圍繞着這種錯誤觀念的『合作』，而長成了實業界與政府的全部哲學和實際行動。比如，它已使工業界與同業公會做出來一種曖昧行動，就是直接由政府執行公共職務，而他自已則祇成為與政府保持『友好』關係的『接觸者』。此種錯誤的合作觀念，同樣的導使公務人員，不分老幼的，都以阿諛奉承相習成風，使用人人周知的老套，以『政治家』相標榜，並且以多種方法，助長政府人員個人的野心與虛榮。

在目前的短時期中，在一種不能分辨他們自己與付托給他們的責任之間的關係的人們，算是偶然的成功。但若以全局而論，此種情形以及與此相類的各種現象，對於實業是有害的。對於公衆，那是背叛他們的利益。那是招致煽動，替實業招致政治虐待的根源。從此提出來一個簡單的政治上的要求：那就是要實際的使用技術知識。

一九〇四年的自由主義的某些方法，現在也為許多保守派所採用。比如，使競爭者脫出於把持和不正當的行爲，認為這種公斷人的職責，僅僅政府才有。這種觀念，在今天是完全不夠的。政府不單純是一個公斷人，也不是參加於任何一方面的競爭者。政府的技術工作正多得很呢——為實業，為工人，為消費者，以及為我們全體維護生產力於不弊，都是它的工作。

管理局最近一種富有趣味的發展，更足以增強此種論點。一個經營着千萬種貨物負責全國分配責任的，和

那些貨物的千千萬萬的製造家們，時時與管理局商議關於全流域的生產和銷售上的各種問題。這個商號是負責詳細分析戰後的美國市場的。試驗室和管理局的先導工廠，以及一切和他們合作的機關，正在進行各種的發明，這是流域中各種貨物使用者所特別需要的，也是他們所特別希望的。在商人與管理局之間，各種問題都是往返商議的：管理局是否為南方大湖維持一個新式金屬游艇的市場？廚房式的麵粉廠，怎樣的在公司試驗與市場鑑定之下而成立起來？管理局的薄片式地板製造法，比較市場上從前所出售的那種木板，是否是更為實用的？在廣汎分配的價格要求上，是否能夠適應？

公司中技術家的現實主義與其經驗，地區內專家的遠大眼光，都集中注意於他們所進行的資源開發，使之與人民的真正需要相配合，因此也就收到相互增補的效果。我們沒有人聽說過，政治家與實業家曾以他們如許的精力和時間，來討論那種不着實際的『侵犯私人企業』的問題。這兩種形式的專門家，都各自有他們不同的作用，然而都是互相承認對方的地位和重要性的。

管理局所發展起來的一切方法，幫助了建立新興的私人企業，特別是小型的委託事業。經濟發展委員會主席保羅霍夫曼先生說過：『大企業已經『有資源和技術能力』了，但是『最近創立起來的小企業，就太以艱難了』。管理局保證的發明，影響於創立新興的小型企業，並且導使其他企業的大發展。

在戰爭期間，小規模企業遭遇了嚴重的損害。那些相信霍夫曼先生說話的人，認為他所說的『在自由企業的制度之下，小企業就是鑛山表面岩層下固的岩』，他們主張對於新興的委託企業，保持門戶開放的態度，因此，須要採取步驟以達到他們的希望，免致徒托空言。這問題也是很複雜的，但在這流域中所有的實際經驗，已足以為研究這問題的答案。

私營企業和公共利益之間的衝突，顯然的或者是有形的，以及管理局都怎樣的努力以使這些企業成爲一個生產的單位，我已經論究過了。當然的，在某一期間，還不能把這些存在的矛盾協調起來。因此，私營企業還須是從屬的。但是，表現着不能妥協的那種衝突的場面，可以使之減少至於不能全部實現的程度。在現在的情

形之下，這可以使人們對政府的工業的技術家增加信念。遠比人們對當局者，即包括管理人，經理以及非技術人員的信賴爲多。而且，人們能夠從偏見，教條，和無限制的概括之中，使他們自己接近於真實，接近於工作的真實，這是可以從接近問題本身，所能美滿完成的工作。

這兒，在草根民主的原則之中工作着的管理局，它在消除或者調整許多衝突的努力之中，已經獲致這樣大的勝利，這是別人認爲除非是「鬪爭到底」不能解決的。有把握事實的妙訣，而且極願意提供實際方策的專家，於此種利益的衝突，除非在發作的時候，立即被他審查明白，則爲偏見，爲愚昧無知或對於事實莫不關心所固蔽，而衝突將愈演愈深。

專家們，以他們廣博的現代的知識，不僅在使公私利益之協調一致的發展上，而且在現代生活的每一方面，都有他的中心任務去執行。人民與專家：其間的關係如何，在新民主的發展中是最爲重要的。因爲，若是沒有工程和經理的專家，則人民即陷於孤立無援。而我們也同在此種命運之中。那種威力強大的工業的進行，巨大的銀行投資家，電工器材的巨大的製造者，農家的婦女，養鷄場的工作者，遠方的小鉋牀工廠的工作者，種植煙草的人，駕駛貨車的和牛奶廠的工作人，煤炭礦場，大小商人，醫務所……等等，各行各業，農業、鑛業、交通、製造、分配、或者服務於政府機關的人們，都有同樣的休戚關係。

管理人對公的或者私的事業之任務之一，乃是他按着民主的原則，設法把現代科學與技術，交付於平凡人的手中。這是管理局草根民主的工作所力求實現的。假如技術知識，能使之爲人們的日常生活而服務，假如能夠使之爲人類改進的公共目標而服務，那就是民主之現代的形式及其運用的收穫。

這就需要對於專家與人民間的現行關係，無論在工業或在政府方面，有些劇烈的變化。

最重要的是，專家與人民必須在一起。技術家所住的地方，應當即是他們所服務的人民所住的地方。在最高的專門領域，有重大的例外，但是不能害及於原則。一個專門家，不應當遠離於人民所面對着的問題。形體

的接近，雖然並不能爲接近人民的保證，可是確有促成接近人民的作用，地理上的距離遙遠，假如不一定能確保是精神上與了解上的距離遙遠，然而也確有助成的作用。尤其在我們領土廣闊，地方習俗與自然條件大有參差的美國。

使專家與人民分離開來，這並非常是出於技術人員的個人意見，而常常是政府企業與私人企業之執行部分，考慮政策所得的結論。到了技術家與人民住在一起的時候，遠離於中央的權力，也就因爲這種事實，知識的力量與知識的決斷廣延起來了。這件事情的本身，某些執行者，常常是把暗語隱蔽於行政的或者實業的『原則』之中，而把此種觀念宣佈了罪狀。

與人民生活在一起的專家，應當是最有能幹的人，而不是最懦弱的人，並不是在華盛頓或在紐約被全國總會選擇淘汰下來的那些人們。在實業上和公共事業上，人民歡迎技術家領導的心理已經衰微了，因爲過去的事實，是司空見慣的，從中央總部派遣到地方去的專家，說一句負責任的話，只不過比聽差的強一些而已。

使技術家面對着人民的需要，簡單說，我是指着基本的需要而言的，國會創立管理局於地方分權的基礎之上，使這種需要的滿足成爲可能了。關於這一點，我不久就要研究到的。

不但應當使專家們與人民生活在一起，而且各種專家們都應當生活在一起，工作在一起。特殊部門的專家，他們以專門技術解決問題的內容，一般人不能希望了解這些，所以他們也無須生活在一起。而且，除非爲適應管理方法上的需要，他們也無須把各個人所得的結論聯結在一起。而一般人也仍然能夠把他們所得的結論，運用於自己的生活。

專家們當他們生活和工作在平凡人的問題中間，在他們各自的特殊領域中，技術是他們的特長。人民自己進行的技術教育，比之於技術家來教育平凡人的這種教育，前者是次要的。在距離遙遠，只有公文報告，記錄，和裝飾門面的設施，都是不成功的。

專家們，在他們的工作上，不耽入於忘我的境地，就不會發揮最大的效能。除非他們能夠認識到，他們的



技能乃是全體工作中的一部分，承認了這種重要性，無論對於私人的或者公共事務，一個人要確信他是在爲着別人而執行某種重要的工作，他是某種事物中的一部分，而這種事物是遠比他本人重要得多。這種認識工作的重要，對於他是一種衡量的尺度。我想，這就是管理局技術幹部，經過這事業開創的許久以來，那種令人欽佩的，成年不懈的熱誠精神，已經爲連續不斷的，別的地方的，和從世界各處來到的參觀者所注意與評論到了。一種天真純樸的想頭，以爲能夠使人們工作得最好的誘因，就是在獲得報酬與利潤。管理局許多的機要幹部，他們來到這裏工作，所得的報酬，都比他離開的地位報酬少。

我已經發見，人民對於開發資源以造福人類，大都極其重視，假如他們若是極積參加了其中的一部分工作，則尤其特別重視。關於專家們參與這事業的重要性，和工作對於專家們的重要性，人民所想像的，乃是極其動人聽聞的。因此之故，這種意念發展到一個相當的程度，不僅由此而決定了個人的慾求之滿足，而是決定了他的效率。

與人民生活在一起的專家們，比較容易看出來人民的希望。假如人民有選擇去取的知識，他們會抉擇，他們所希望的都是什麼？將來又應該希望什麼？人民不會靠賴專家，也不會信任他們，一直到人民被說服了，認爲在實業中和在政府的工作中，究竟什麼是於「人民有益的」，並不是技術家懸出來他們自己的標準。假如技術家們，由於和人民共同生活，進而了解人民的希望是什麼，而非專家的希望是什麼，則人民將更加信任他們和他們的意見。遇有黨派的或政治的攻擊襲來的時候，人民會起來保護他們，甚至於幫助促進他們專門的職業上與科學上的利益。

事實上，專家們既已決定與人民生活在一起，而且爲他們解決問題，共同處理自然環境與社會環境。他們這種真誠獻身的偉大，平凡的庸俗的人們，也必認爲這是一種事實的證明。此種獻身行爲，是對於人民日常生活的改進，而不是對專家們自己的專門利益和專門專業的改進。技術家，無論他是森林學家，社會福利工作者，經理，財政農業或者礦冶專家，他們追求技藝，是因爲這技藝給他一種快樂，能夠創造他自己的或是他這

一、行業的聲譽。工作在病牀旁邊的醫生，或者戰場上的將領，也同樣的，都將採取某種特殊性質的專門途徑。當某種事情做成了的時候，專家們必得學習着對人民解釋其成功原因。使資源開發成爲可能，唯一的方法是誘導平庸人的行動。對於「理由」的解釋，差不多永遠是一種關鍵。在實業的中心或政府首腦部分的專家和經理們，遠離人民而孤立，不耐煩給人民解釋什麼事情。出發於這種不耐煩，馬上就有一種高高在上的優越的感覺，進而就是不負責任或者單祇是發佈命令。而對於人民不負責任或者是發佈命令，無論是出之於專家，政治家，實業經理，或者是公務人員，都是反民主的。

## 第十三章 露天政府

共同一致的開發資源，需要各種努力之廣泛的結合。這種工作，不祇是爲著全體人民，而且是爲著所有的人民的建設。其目的是全國的，但這工作是要求政府的每一機關，各州的，地方的以及聯邦的，是凡能夠促使共同目標之實現的，都來參加。我在前幾章已經說過的，草根民主的政策，把私人團體和個人，如農民、工人、實業家、都拉在一起，而同爲管理所使用，成爲一個聯合的組織。因此之故，各地方社會的政府經理人，和田納西河流域的各州，已成爲管理局踴躍負責的夥伴了。

地方分權的政府行政機能，分明是全國性的，我想沒有例外，而且可以說是實在的，任何時候，自從這流域的工作開始以來，祇要是有州的或者地方的組織，能夠把法律所賦與給管理局的工作，執行一部分，我們就力求不由聯邦的機關來作它。這樣求取成效的辦法，乃是在明白規定職權並保證聯合努力的經理技術之煩難的實驗。於是固執法律上的『權力在各州』或者『聯邦至上』的爭執，已經變成沒有關係了。

在這一地區的經驗中，並沒有由於設立聯邦的地方經理處而意味爲州政府與地方團體的傾覆毀滅的危機，或者像十年以前的黨派攻訐。此種矛盾的情形，是曾經有過的。從記錄中，我們知道一種無可爭議的事實，就是在田納西河流域，現在的州政府，比它在十年以前，是強大得多，而且執行的職務也多了。現在，地方團體和地方政府的機能，是更加強有力了，這也是人所共知的事實。我可以說，在北美合衆國，在成績上能有與此同等基礎的，沒有第一個地方。

在開展各州與地方經理處之廣大而密切的關係上，管理局並沒有『發明』出來什麼新的方法。聯邦的若干經理處，在這幾年中，到是作得頗有進步。管理局對於地方——各州——聯邦合作的實驗，使聯邦及各州許多的行政者和立法者的作法加強了，他們都是爲着一種相同的目標，即反對漠不關心和敵視的障礙，對抗問題中

原有的一些困難而工作的。

爲着遂行與地方政府及州政府的這種普遍的合夥關係，已經訂立了成文的契約。現在管理局與流域內每種形態的公共機關之間，從鄉村圖書館，一直到州立大學，公路以及保存委員會，總共訂立此種契約不下數百件。

這些契約的實際效用，遠勝於法定義務的規定。他們也造成了關於共同目標的特殊協定，此等協定，每每是條件寬大的。在達於最後協定之前，互相矛盾的觀念與政策之商討，爭論及決定，對於目標上的供獻，比之於契約的本身，還更重要許多。當問題隨着時間的進行而隨時發生的時候，常常是既定契約所未能涉及的，或者是締約的任何一方面，準備在他們的關係上要採行新的步驟了，再來重新審核這廣大的目標，以及契約中的特殊條件，這提供了一個具有偉大的教育價值的機會。締結契約的規劃，促進了在現狀條件下，對於特殊問題的重視。這對於空談地方與聯邦的經理『合作』，取而代之了。因而加強了地方對於共同目標的廣大組織體制。在我們的經驗中證明，此種雙方均負義務的契約，乃是籌劃着使它本身適用於某種關係上的必需，要使它發揮最大的效能，必須承認，應當不斷的在變革中，而且應當是動的。

因爲經由這種聯合經營的結果，在這偉大的變革中，顯然的完成了很多的偉大事業。這些股份的配合，它的範圍是廣汎的，而它的内容之差別多樣，一如這流域中複雜生活的本身：測勘雲母鑛，或者錳的礦脈；在農田中試種結實的樹木；爲黑人開闢休養公園；致力於瘧疾之特殊治療；建造森林，荒野生活的避匿所；森林防火；造屋；河流污穢及工業給水等問題；考古資料之保存；亞麻製造工業的研究；公路測勘；小型牛奶冷卻器之發明；牽引打穀機的發明；以及其他許多相似的農業上的發明，大大小小幾百家的聯合企業。推行這種周詳政策的結果，在山納西河流域各州，絕少的經理店不是按照此種辦法，而成爲國家企業一部分的。

假如把這視爲管理局的『特權』或者『管轄權』的狹隘問題，則鄉村的或各州的經理店，大部分的活動都按照契約進行，是可以由管理局單獨的來完成的。但是，對於憲法上中央政府在某種場合，是否有可以排除各

州和地方行動的優越「權限」，這種抽象的問題，是與活動的地方分權制度沒有關係的。管理局所擔負的是廣延全國的責任。他的職責在於領導，獎勵與指揮；在最廣大的意義上籌劃。

爲着免得使管理局單爲某種特殊工作而在某地方專設機關起見，於是需要由一個州的或地方的經理店分擔責任，並進行商訂與聯合事業有關係的契約。我們已經審思熟慮的要想「着手作些事情」，而爲地方機關與團體無須外援就可以在最近進行的。我們要想把每一種新的活動，都納入這一地區的生活潮流裏，都把它掌握在地方經理人手中，到了創始者聯邦的援助撤銷的時候，仍能使之繼續進行。這兒實行的草根民主的方法，因而不單是對於各州或地方團體「給以幫助」和「配給聯邦資金」的技術工作而已了。

我現在以圖書館事業的發展爲例來說明。當局要爲那千千萬萬的建築瓦赤巴爾蓄水池的工作人員預備一所圖書館。但是我們並不希望這是一所獨立的圖書館，一度成立了，在蓄水池建築工程完了之後，就關門結束了。因此之故，管理局會同田納西區圖書館組，與諾克斯威爾州城市圖書館部訂結契約，由這兩個機關辦理圖書館，其費用由我們負擔，限度不超過管理局配給圖書館的一般費用標準。這兩個機關，熟知當地的人民，熟知誰是地方擁護的領袖。後來，這個契約就成爲發展地方圖書館的精華了，這一地區的圖書館事業，從而以此爲起點，很自然的成長起來了。當管理局的建設工作沿河而上，推及於鄰近縣分蓄水池的時候，地方機關與領袖參加此種事業的日益加多，他們都捐獻於地方議會和縣參議會的籌募基金運動，圖書館事業，由是而擴展至於田納西河的東部十三縣。而在此以前，此地有充足圖書設備的圖書館祇有一所。現在地區內流通圖書館遍佈各處，把圖書送到管理局建築工人的家裏。契約的條款中規定，非僱用人員的住處是遠距離的。

一九四二年秋季，瓦赤巴爾蓄水池將近完成，管理局給它的補助資金，因而也將屆期滿終止的時候了。現在到了我們開始對於方法的真正實驗時期了。我們是否已有了根深蒂固的基礎，足以支持和繼續所已着手的事業呢？爲着研究，怎樣才能保持這地區的圖書館，使之繼續進行，當時召集了一次會議。參與這會議的有十二位女人六位男人，代表着十三縣中的七個圖書館會議，每位出席的，逐一起來報告他的經驗，其中麥格斯縣的

維里士夏道夫人開始發言：

「麥格斯縣有人民六千，而鐵路，電話及報紙全都沒有。僅有的交通方法祇有流動圖書車和傳說中的葡萄藤路。（註一）一旦我們失掉了流動圖書車，我們怎樣還能曉得世界大勢呢？改進衛生狀況及生活標準，除了閱讀而外，我們還再有什麼機會呢？全縣人民，那就祇有以訛傳訛的談話，而沒有閱讀了！已往麥格斯縣每月讀書四千冊，圖書館不與之接觸的，全縣中沒有一家。」

圖書館會議的多數會員們，在他們爲着設立地區圖書館而向縣當局要求幾百塊錢的補助費以前，要猶豫一年或兩年之久。在這次會議閉幕以前，全體同意向州立法官提出要求每年劃撥經費兩萬五千元。他們成立了一個立法委員會，並發動全州各界予以支持。於是一九四三年二月九日，田納西州長簽署了一道法案，設立東部田納西區圖書館，由州中支付開辦費兩萬元。

從瓦赤巴爾區的圖書館計劃時開始，到州政府劃撥經費，創設較大規模的圖書館爲止的這一期間，已經有三年的工夫了。一九四〇年一月，人民無書可讀的實際爲二六三、〇〇〇人。三年以後，在這十二縣中，從前是一本書也沒有的，現在有圖書館藏書五萬兩千冊了。這些書籍遍佈於地區內的各個地方，包括最遠距離的在內，至少有二百處以上。登記的借書人共兩萬二千。一九四三年一月，圖書借閱數共達二十五萬冊。

在這十三縣中，人民由於他們自己的努力，並且僅有管理局的間接鼓勵，已經使他們的生活水準不斷的進步，因而自然也造成了其他各種進步。州教育廳長，在一次接見記者時發表，劃撥經費，乃是建設全地區圖書館事業的第一個步驟，州中可共支付二十五萬元，每元錢都將發揮它最大的效用。另有田納西河流域，其他蓄水區的若干縣分，正由管理局與該州經理處進行商訂同樣性質的契約。希望在兩年以後，即成爲全州系統中的一部分。

東部田納西的這種開發，並不是舉世無雙的。至今爲止，爲着管理局的工作人員而作的每一所圖書館計劃，其管理責任已委托給地方機關了，一旦到了管理局退出地方的時候，他們的承受委托，就要變成是經常的職

務了。區域圖書館的制度，行於阿拉巴馬的北部三縣，及加羅林那的西北部三縣，是由於當時根斯特威爾和海瓦西蓄水池的興建而成立的，我以為將來有這種希望，就是在管理局與草根民主制度中，合作社的努力，在田納西流域各州將普遍成立切合於實際用途的圖書館組織。

地方機關以同樣的方法同樣的計劃，來維持公園事業的開展。十年以前，當管理局工作伊始的時候，全流域內就很少為公共娛樂的戶外場所。田納西也沒有州立公園制度，各縣也沒有預備出來為公園用的地方，無論田納西或阿拉巴馬當時都沒有州立的風景保管處，而在今天，這幾州都已有了很活躍的風景保管處了。這就是最優美的州縣公園制度的開端，怎樣能夠充分的利用地區內的自然美景於遊目騁懷以休養身心，正在不斷的設計中呢。

此種工作開始於一九三四年，當時管理局開辦了幾處實驗公園，地址都是在蓄水池邊。流域內萬千的人民，都來遊覽這些實驗公園，他們都一致贊許，並且願意努力促進其發展。無論是為管理局的公園事業的前途，或是為各州與地方所經營的公園事業，在一般的公益上說，這總是一層基礎。我們所選定的，還是地方及各州經營的辦法。

在田納西州，管理局協助州中起草創設州立風景保管處的工作。州立公園制度是肇端於此的。繼之以州中成功的管理，與獨立的經費，現在田納西州的公園制度，是西南部最完善的了。管理局與州立風景保管處，訂立一道概括性質的契約，雙方依照契約，極積的合作進行。這一塊圍繞着新建湖水的，美極自然的土地，管理局以地主的資格，把它的大部分租借給州與縣的公園委員會了，租借是名義的，祇是附有一種條件，保證這地方祇能作為公共娛樂場所，而不能如管理局當初買進時期那樣，作為國家使用。

管理局用新的方法，以利用流域內資源的實業研究計劃，乃是聯邦政府與各州間，以協定的方式，促進全國整個計劃的又一例證。進行此種工作，但有任何的可能，我們都是拉着州立大學的工程或農業的研究部來結伴合作，而不是單獨創立全新的人事機構。由管理局經手創立的計劃，或者管理局與某些州立機關合擬的計

劃，當州中財政的或其他種的補助增加了，或者此種計劃完全為州中接收時，則管理局的財政的或其他種的補助，即逐漸減少，或者竟而終止，這種辦法已經是多次的了。由於草根民主方法的結果，州中的工業是大有進步而受了獎勵。管理局同時，也對聯邦財政部，用最少的開銷，負起了對全國的義務。

州的或地方的機關，按着此種方法的要求，作了一種工作，則聯邦的機關，對於他在這些企業中所盡的一部分力量，就慷慨的授予信用。這是係於大眾的擁護，倘是沒有這種基於充分諒解的擁護，則地方經費是難於保證的，並且還難於避免其逐漸減少，以至於全部停止。

等到這些事情實現了，管理局就把它自己對於開創和獎勵的活動減至最少的限度。但是這樣做來，對於開發地區資源的全部計畫是危險的。管理局把它各州伙伴的職務逐漸加重，而使自己的活動逐漸減少的政策，實行假如達於極點，那定然會是一條自取失敗的道路。其結果必至於使管理局本身的努力，也失掉公眾的擁護，各州或地方機關，願意管理局以匿名的辦法來協助，以免這事業遭受毀傷。

從農業問題中表現出來的，在方法上還是不免有缺陷。有一件幾乎是難於令人置信而又確實情形的，就是流域中許多農民，對於為這實驗計劃之創始者並兼是資助者的管理局，實際上倒反而不曉得他都已作了些什麼事情。我們且舉一個例子，在一所管理實驗工作的縣農業代表的辦事處，農民們可以看到關於聯邦及州的農業管理處各種工作情形的報告。雖然在那一縣裏，主要的農業活動，是全地區的實驗工作，但卻沒有一個字提到管理局的。這種情形是並不稀罕，因為決定與各州現有的機關共同工作，管理局在關於他的土地開發計劃方面，在某種程度，沒有博得地方和全國的諒解與擁護。比如說，有幾個州的農業經理處的政策，與管理局自己所當實行的並不一致，就好像我們執行這計劃的機關，是與管理局不相聯屬似的。但是，除了這些偶然的缺陷之外，我可以肯定，各州經理處所執行的工作方法，是完全正確，而且其善良的後果必更能持久。這種方法較之管理局假如採行那種因襲習俗的作風，一切工作都由自己來辦，就強得多了。

在這個農業計劃中，與現有的其他機關締結契約的辦法，自從這工作開始，而且在這工作進行過程中的每



一步驟，都是這樣辦的。成文協定，對於管理局新的磷酸肥料，給以小規模實驗的，最先是由各州的農業試驗站，在流域內各大學的土地上實行的。到了生產狀況可以舉行實驗的時候，縣經理員即被派為總其大成的負責管理人，管理田中實驗工作，並一個助手協助他的管理工作，他的開銷，則由管理局擔負，縣經理員本來是地方職員，然而他經常是代表着州的擴充專業處和聯邦農業部的，而且接受他們的一部分補助。管理局，七州的擴充專業處，和聯邦農業部之間，成立一個包羅甚廣的協商備忘錄，廣汎的而且非常正確的規定了他們新的聯合。

當這計劃在一九三四年開的時候，田納西流域內的許多縣分，沒有為本縣經理員的工作撥款，因之就完全沒有經理員。但在管理局的計劃實行了幾個月之後，全流域中祇有一個縣供給了全時間的經理員。有一個縣，為着地方政治的原因，縣政府拒絕撥款設經理員，於是一部分人民發起自動捐獻，籌募必要的資金，所以計劃的實行不至於被延擱。直到原任的縣長離職他去，或者他的心理改變了以後。經過了一年的期間，這一縣就自己供給資金了。到今天，在田納西流域中的各州及地方農業推廣的工人，達到向來未曾有過的最高記錄。但是，為聯合企業擔任顧問和監督的中央幹部，其數目並未劇烈的增加——一九三五年開始時為三十八人，現在是五十三人。

雖然以這麼少的幹部，而土地重建及土地利用的全新計劃的實施，也得以監督了，重新凝聚和配合的植物營養，使土地復甦了。新的機器和新的技術把農民的收入提高了，個人的利益和國家的福利，都與此有聯帶的關係。州與縣的機構，在這過程中加強了。在全流域內，地方與州的政府的力量更大了，他們由於使用而加強了。

在草根民主的原則之下，地方機關與管理局中間的夥伴關係，最遠大的事例，就是流域中的動力系統。現在為世界最大的動力生產者之一，它呈現出一幅聯邦政府的聯營企業，和遍佈於六州的幾百的地方社團的圖畫，以及那仰賴這動力為生的四百多萬的人民。這些人民，從微小的農業集中點，和山中的農村，直到三十多

萬人民的大城市，無不包羅俱全。

集中的大規模的生產，配合以地方分權的，草根民主原則的地方負責。

這個公式，在實業界許多別的場合中，以及在政府之國內的和國際的事情上，都可以證明是極其重要的。

電力，正如土地似的，直接而密切的與人民的日常生活相接觸。而且發電，傳導與配電等事，在美國乃是最高度集中的工業之一。管理局在現代生活所必需的分權工作，都有了什麼成就，這不僅在公共行政上，而且以草根民主的方法，怎樣的才能有貢獻於一般實業中的嚴重問題，使之大放光明。

那種妄自尊大的毛病，以及對於遠方管理持着不信任的態度，無論在什麼地方都是沒有的。人民所希望的不僅僅是政府，而尤其希望如像電力這種的主要供應，對於他們能怎樣密切都好。

在動力系統上，某種程高的集中，是會發生經濟效果的，除此以外的任何方法，都不能夠達到此種目的。幾年以來，我已經曉得，一種成功的分權管理的方法，於工作效率上並無損傷，可以得到各種的社會收穫。田納西流域的動力計劃，構成了第一的大規模的實驗，那是全縣都能夠斷定的。發電與傳導，是需要黏料和技術的及物理的要素，才能完成經濟上的收益。因此，這些事情的本身，是已經作到集中的程度了：電力廠和高電壓的傳導網，都由管理局自己直接從事經營。

但是，這樣一種經濟原理，對於電力之零星的分配，是並不適用的，因為『電力是不分割的』。在這流域的系統中，分配制度的管理和所有，是分權的，與管理局締結契約以獲得批發電力，因而參加了全區域的電力計劃，這是由每一個團體，經過公開討論，董事會議決和投票複決而決定的。負責這些城鎮鄉的合作社，直接配送電力給城市的，農村的，以及人民自己所居住的鄉村。

管理局把田納西河上的發電廠的電力，批發給一百二十九個各別獨立的分配系統，包括有組合的和沒有組合的幾百個村莊。這些系統，其中有四十五個是由合作協會經營的，其餘的是由自治市經營，有些則是服務於

全縣的。國會在關於管理局的法案中，設計出一種全國的標準，規定於管理局批發動力的契約中。在零售電力的分配者中間，真實劃一的政策，由此而實行了，尤其是盛行於幾件重要的事情裏，如電費、會計、收入盈餘的分配，及代用捐稅的支付等。但是，地方電力分配系統所有和管制，是屬於人民自己的，通常是經過包括地方公民在內的董事部。在這個地區之內，用電的公民，受這一百二十九個系統中的，每一個所屬的個別地方機關的服務，其責任是放在代表他們的同市的公民的肩上的，假如在一個城市之內，服務的情形不夠，則地方的管理機關就近在眼前，一定會很快的欣然負起責任的。

每年製出一種關於財政的和經營狀況的比較表，把一百二十九個系統中的每一村莊，財政和經營的結果，都詳細的對照着記錄下來，作個比較。如果甲村每一單位的管理費高於乙村的時候，則甲村的董事可以要求主管人加以解釋。如果乙村積有盈餘了，並且像許多別的村莊所曾作過的，把電費減低至管理局所定的標準以下，則此一事例，盡可能的要使甲村以及所有其餘的村莊，都對乙村進行競賽。因為會計的帳目都是一律的，所以是易於比較的。

因之，在實在的意義上說，住在每一村莊的人民，在廣大的範圍內，他們是能夠決定自己的工作效率和電費水準的。他們現在有了機會可以直接曉得了：管理公共事務和負責任的原則，允許政治滲入市政工作的惡影響，把分配電力這職務放在不含政治性團體手中的重要，所有這一切，都可以使大部分的人民，學習事務的經驗。而顯然不同的，就是各城市服務部所屬許多村莊的機器——如水，路政以及其他相似的事業——其首腦人物過去的經歷，主要還是政治的。

供給電力的管理，採取這樣的方法，在財政和在工作方面的結果都是良好的。其中頗有許多顯著的成就，收入甚多而各單位的工作開支甚少。在此地沒有詳加陳述的機會，但在公文中已經有詳細的記載了。

事例的感染性，幾乎在這地區中每一部分的變化上都很有實效。即如在農業計劃上，我們是靠着從實踐中學習的原則，而不是憑着高高在上的人們說教或者由強迫，以獲致效果的。用這種方法把電力送給人民，那就

是倡導地方自尊心與聰明機巧，並且和別的地方實行友誼競爭的辦法，今後對於田納西流域的意義，不亞於十年來幾十萬萬瓦時電力的貢獻。

但是，地方分權這種事例，比之於低額電費更有影響。因為實行這一計劃，全鄉村和全體公民，把他們自己從嚴格的私人經營中解脫出來，為他們的隣人，為他們的全鄉村，為他們的全區域而服務。在多數的情形中，除了博得領袖的聲譽和工作的安慰而外，並沒有別的報酬。作了地方電業會議的會員，參加於國家政府的股份之中，以條約規定，地方與國家團結一體於共同的目標之下：為着人類的福利而廣汎的使用電力。他們對於那距離遙遠的總機關所實際決定的真正高度集中化的事業給以諷刺誹謗，並不是虛張聲勢的。管理局與這些地方會議之間是時常發生意見不合的，此種齟齬，雖然經常是由於磋商而達於一致，但管理局幹部按照原先的計劃所擬的意見，遭受拒絕，是一件極平常的事情。

供應配給電力，完全由電業會議負責，從城市的邊緣送到電力冰箱或工廠的壓鑽機上，絕對順應着那種顯明的政策，這政策是構契約的一部分，而為他們所志願參加的。參加了契約以後，聯邦政府和地方，同時都受契約的拘束。這些會議的組成人，是有各種不同的背景和利益關係的。幾位銀行的總經理，一個股票經紀人，許多農民，律師，一個藥劑師。在全部的開發事業中，他們很有極積活動的機會，而在他們鄉村中經營電力事業，就是極積活動的一部分。電業會議，在實業開發上，由此而成為鄉村設計，公共娛樂，戰後設計等等事業的，鄉村的開創中心了。

流域中另有一部分公民，就這樣的學習了共同開發資源的課程：電力與工業，與農業；農業與土壤改造，土壤與水勢管制等等中間的密切關係。從此可以看出，草根民主，就是公民自我教育的全部故事。男女老幼，都親眼看到他們這流域的改造，他們並實際參加這份工作。從這事業中，他們得到一個使自己更多學習自然界基礎知識和人類關係的機會。

（註一）原文作 Grapevine，是美國人的一種那說，盛行於內戰時期，說是從葡萄藤可以通電話，簡言之為葡萄藤路。

## 第十四章 地方分權

『每件事情都由華盛頓來指揮，並不是聰明的辦法』。

——一九三七年六月三日，羅斯福總統關於地方權力問題咨文國會。

我在前面所寫的，就是我們在這個地方，是為達到中央政府職務的地方分權而努力的途徑。

這種分權方法的主要目的，乃是為個人生活開闢一個更富裕，更快樂，更可靠的較大的機會，為個人創造真正的自由，培養他重視自己的觀念。至於中央集權的行政，造成遠方和在外的統治，由此而對於個人自決，和履行責任，這些培養個性和發展個的機會，是更加阻撓了。

假如人民遠離他們的政府，而政府對於他們的日常生活並無關涉；更假如在管制與指揮謀生方面，在工業上，在農業上，在物品的分配上，都與人民生活及地方社會隔得遠遠的，則民主如何能夠成為人民的現實生活，我覺得那是一種不可理解的啞謎。

『中央集權』不僅是管理上，與大小的範圍上的技術問題，我們是在處理人類精神上一種非常急迫的需要，我們把這體現於一種信念裏面，名之為『民主』。現代生活，已經把美國推進到一種最為嚴重的實驗場中了。在這一流域內，實驗民主方法的經驗，在這兒就有了非凡的意義，這是千萬萬確的。

國會把管理創設為全國的機關，但限定於一個特定的地域。這就提供了地方分權的機會。一個限定的地域，由於它的天然資源而形成的輪廓，和附着於此的人類利益，就是聯合活動的單位，而不是全國的。

這種實驗工作執行的程度，幫助着解決由權力向中央高漲，和公民離開政府而孤立所引起的一些問題，這就是管理局對全國福利最真實的貢獻，使民主政治成為強大有力。這些，歷史是不會把它忘記的。

自然，管理局不能是祇能實行這一種方法而已的。此外還有適應於其他問題和其他地域的，別種不同形式

的管理方法。分權管理，是永遠免不了各別不同的現象。這正如集權的遠方管理，永遠免不了呆板一律的現象，是一樣的道理。

地方分權，在實行上，無論如何總不是一件容易事情。在它進行的途程上，永遠不會是沒有挫折，全不令人失意，那樣一帆風順的。然而，在每一地方，倘使我們還要保存和發揚我們公民的精力和熱情，則保持這一條通路，我們的民主政治，是會受他的鼓舞而不斷強大的。

過分的中央集權，我們的中央政府，自然也不是沒有此種特性的。這是一種普遍全世界的趨勢，在實業界也恰如在政界一樣。我們全國首都的中央集權，大都是由於想要保護公民，使他們能夠免掉實業和商業生活中的過分集權的害處的結果。這種趨勢，已經盛行多少世代了。小規模的百貨商店和鄉下的藥房，已經被那在同一店東同一管理下而零售同樣商品的連環商店，所取而代了。在銀行、戲院、旅館、和配給電力的機關，就是說在實業界的每種活動中，當地的統治和管理，幾乎是全然看不到的，可以肯定的，實業的集中，有使單位成本降低和促進工作的優點。除非是鄉下的女成衣匠，或者鄉下的雜貨店和旅店，至少在開辦之初，集中的好處，是收不勝收的。人民似乎有意想要從全體一律中獲得一種保障似的。

最近，在村鎮開始清查存貨的時候，已經付出了貨物的代價。地方商業的利潤已被吸引出去，地方的企業已陷於窒息之境了，而垂死的鄉村，由是才覺悟到，這是由於遠方統治的幾種重大的罪行有以致之。一九二九年大築慌來襲的時候，實業集中，使我們較之以往任何時期都更容易因為被襲而陷於毀滅。動力歸於中央了，一切有關於人民生活的決定，都是遠離於人民的。城市與各州，在這惡魔之前束手無策。聯邦政府必須採取行動了。政府集權的趨勢加速的進展。

一種諷刺的論調，說集中了的實業，將來一如它的過去，必將成為分權政府之真價的巧於詞令的辯護人。從他們的中央機關，因而發出宣言和小冊子。人們的心中泛起了一種莫明其妙的混亂的感覺：他們在一個鋪店裏買來的食物，從這一口岸到另一口岸，幾乎每個城市，都有它的複製品。他們在第一流的椅子上休息。他們

穿的鞋子是全國一律的。在這一律的中間，他們都同時聽着無線電廣播同樣的問題，一個歎惜『編練團隊』之弊害的問題。或者從他們當地的晚報上，讀到一篇社論，與當日若干別的報紙，討論同一個問題，就是要求他們選舉一位自誓能夠中止政府中央集權的候選人。

我並不是被那種大實業小政府的申述所引動了的人。我們相信，聯邦政府必須有大權力，以便處理那層出不窮的有全國性的問題，這一類問題，因為範圍太廣，所以不是地方政治單位所能勝任的。我相信，並且確實知道，多數的現實主義者，一定與我有相同的見解。在將來，中央政府對於集中化的實業，所不免造出來的全國性的問題，必當擔負更多的責任。戰爭已經助長了這種趨勢。

人民有權要求他們的聯邦政府，給他們一個機會，分沾深造科學和研究的利益。有權要求對於革除他們地方政治單位的權力所管制不到的經濟弊端，予以保障。他們更有權力主張，用於執行規定他們個人福利的法律，不能削弱民主政治中的人類智謀。

中央集權，無論是在政府，抑或是在巨大的企業中，都存有同樣的誘惑性及危險性。誰忘記了這個，就是愚蠢。在這兩種情形之中，問題就是在贏得與此種集中的權力以共來，而為我們認為必須取得的利益。同時還要避免這種中央權力過分集中管理的危險。

那是能夠完成的。在許多實業的經營中，一如在政府的活動中，工作都能完成。田納西流域動力組織的經營，怎樣和這流域人民接近的方法，我已經描述過了。基於我的確信，自然可以明白，對於分權管理的必要，不必懷着『過大發展』的杞人之憂。在此，我們僅僅把有關於供應電力的活動集中了，那對於整個地區是有共通關係的，而且由單一的經營就能做得很好的。那就是生產出來動力，然後從蓄水池和蒸汽電力廠，把它傳導至各個鄉村。但是，我已經指出，在田納西河流域，配電系統的所有和管理，都是地方分權的。我相信，這就是權力歸中央，管理歸地方之有效的配合。這祇是若干事例中的一個而已。

權力，和權力的執行，這中間的區別是重要的。我們，無論是從事於行政的，是公民，或是政治家，對

於這一點，都是模糊不清的，這是由來已久的事情。我們已往的行動，是基於這樣的一個前題，爲着權力集中的需要增加了，於是此種權力在行政上的集中化，同樣是勢所難免的。我們假定了，新的權力和在華盛頓的議席，既已許給政府，則此等權力，因之也必得由華盛頓來執行。從蒙混不清和不知不覺出發，對於聯邦行政的頭重腳輕及運轉不靈，我們曾經視爲那是當然的。這分明是荒謬無稽。困難的乃在於，對權力和權力的執行，這兩個觀念，要分別清楚，不把它混爲一談。

我們的任務在於發明出來經理的計劃，從這個計劃，使中央政府的許多權力，不再由華盛頓爲遠方的管理，而是由民間來就地管理。

任何地方，一個國家的首都，對於地方情形及鄉村風俗的知識，勢所難免的，都要感覺缺乏。尤其面積像這樣廣大的美國，各地方和全區域的差異性是這樣的厲害而重要，許多公民與行政官，看到了來自華盛頓的，有增無已的中央管理的權力，對於我們疆界以內，自然的和經濟的變化，是顧及不到的。出自此種參差不同的文化和武力，就不能由中央集權的行政中培養出來。

我們可以說，在曾經西班牙人所殖民的新墨西哥地方的美國公民，潛藏於他們的風俗背後的，幾世紀的傳統，把生活消磨於南方山中的男男女女，他們的問題，是何等的不同。然而，華盛頓對於此種情形，實在是過於疏忽善忘，一般人都有與此相同的看法。真是困難的事情，單祇憑着揣在袍面前的一紙備忘錄，一位行政官就能夠活現的瞭然於一個距離遙遠地方的實際情形，比如：新澤稷州鄉村的生活方式，較之梅茵州東部海岸的生活習慣，就是大不相同的。而且這些人民的祖先，從各自的老家鄉帶給他們以各種不同的風俗習慣，各種不同形式的生方法，以及他們生活地區的各不相同的氣候。當一個帶有全國性的計劃，頒發給城市和鄉村的人民與農民，而使之實行以至於顯然影響到他們生活的時候，則此類事實，都是極端重要而不可忽視的。當這些差別性，尙未被瞭解的時候，一切法令，都近於粗製濫造和不切實際。他們的信仰毀滅了，祇有擾亂不安，而沒有促進人民的福利。



中央集權，在國家的首都或者在大實業裏，常常在報紙上誇耀其重要價值。這就蒙混了現實的意義。人們從報紙上得到的某種成見，更加阻礙了他對於事物的瞭解，使他們對於所應當作的現實的事情，更加是缺乏知覺力的：一部分人，一部分人們的問題，在現實的英國的現實事物。在一個首都，不單是華盛頓，而是任何的首都，從過去到現在，爲什麼原因，總是有這麼多的官僚政治的精神。有這樣組織上的陰謀，有這麼多的病理學上的個人野心，有這麼多的中燒的妒火，以及爲個人復仇的私鬪，所有這些，都不是神祕不可思議的。事實乃是這樣：一個高度中央集權的制度，是要男男女女都是爲着這個度本身的，就是他們的觀念和野心，也是要這樣。要想達到保持這種知覺力和瞭解的任務，而是在中央集權的羣團裏，許多能幹的和正直的人民，已經經看出來，那幾乎是不可能的。

從報紙上作決定，有一種反乎人情的影響。多少的違反人情的，殘酷不仁的事情，由此就可以得到說明。這差不多是每個偉大的人類觀察家都會注意到的。托爾斯泰在戰爭與和平一書裏，對於這一點特別說得明白。書中培利比未可夫是站在拿破崙將領戴華德將軍面前的一名俘虜。

『戴華德當時正在看報，報紙上滿載着紛紜的人間事務與生命上的問題，這些都是多數的象徵。而培利的事情，祇不過是其中的一例而已。戴華德抬起頭來，對他略一斜視。本來戴華德摩滿可以不顧什麼良心上的責任，就做出來一件惡行爲，早就把他殺掉。但是現在，他想到他也是人……』

在草根民主的道理中，把每個人都看作是『人』，這是淺近平常的事。這就是我們的聯邦政府，所應多多政力的職務。

這實在是民主政治所永遠要求的。因爲國家首都行政上過度集權積累下來的結果，致使政府的效率大爲減殺。這在政府的本身，是極端嚴重的。因爲對於地方情形的愚昧無所知，和距離遙遠，或者是動作遲緩，以致法令與計劃都遭遇失敗。但是我們，是爲災患更加深重的結果所威脅着，那就是失掉了人民的仰信，而這種仰信正是民主政府的真實基礎。亞歷山大·漢密爾敦（註一）始終是強力中央政府的擁護者，我用他的話來說：

『始終是距離遙遠而見不到的政府』，是不會生出人民信仰的。他又說：

『政府平素的措施，越是要多運用國家的權力，人民越多習慣於他們政治生活中的普通事變，他們的眼光與感覺越要熟習。對這些客觀情形，深入得越多，與最敏銳的感情相接觸，則人類心靈上最活潑的動力源泉，轉化於行動的就越多，因而獲得國民的尊敬心理和歸依之情越要大。』

當國民的『尊敬心理和歸依之情』讓位給發展了的恐懼與不安的時候，則授與政府以更多的權力，也祇是用之於爲非作惡而已。政府某些官員任意浮動的笑柄，替代了他們的自尊心。民主政治，決不能在恐懼或挪揄侮蔑的氣息中繁榮起來的。有兩個可能，最後是必然要發作一個的：或者是素持不信任態度的人民，他們的恐懼不安，常常是匯集於自私者們的心中，可能根據一般的利益，拒絕服從中央政府；或者是一個驕傲自大的中央政府，完全以強力來執行它的意志。這兩種情形的任何一種，對於民主政治的本質都是毀滅的。

我們是陷於兩難之境了，我們沒有理由，隱蔽其中任何的一面。我並不是把它所表現的複雜性和困難性減至最少。我們是需要一個強力的中央政府。這在眼看着我們現代世界之變革性的每個人，都是淺而易見的。但是，除非我們曉得此種的中央權力，有多少是能夠以地方分權而執行的，則我們對於將來的前途，還不算有深切的了解。每一件重要的行政，並不需要在華盛頓作決定。我們必需改正自己的一種觀念，以爲是凡由聯邦財政部支薪的每一個幹部，對於聯邦新法律和條例所規定的每一細節，他都要支配，這種想法是不對的。我們，凡是對於民主方法懷着虔誠信心的人，應當首先主張使用民主方法，那就可以保持國家的行政機能，不至於首都集權得如此之甚，不至於和一般人民隔絕得如此之遠，因而沮喪了並防礙了普通公民參與政府事務的情緒。因爲民主政治的命脈之所系的，正賴於公民這樣的參加呢。

聯邦的職務，在行政上可以是分權的，但在公民和他們的代表方面，需要一種完全改變了的看法。因爲此種權化了的事實，可不全是由於政府行政上的過失。法令方面，很少設計出來提供行政上新技術發展的錦囊妙計。你僅能很少見的，在一道新法令的條文中，認爲過度集權有可能的危險而已。

我們的近代史表現的，許多名流和社論記者，慣好罵行政者爲『官僚』，並提出方法，使官僚政治的流毒，得不再再發展的機會。國會方面，常常是避重就輕的，一件新法案通過了，一個全新場面的聯邦活動的監督責任，總是堆積在已經筋疲力盡（但很少不歡迎的）的官僚肩上。這位官僚，他雖然有一批嶄新的助手，然而爲全體細目所系的最後裁決，仍舊是他的責任。

實行這種金字塔式的責任制度，美國實在太大了。在一種妄自尊大的普遍霧圍裏，人們仍舊是繼續的發生同樣的情形，人類的知識和精力是有有限度的，古代人對於權力的慾望，充其量是爲權力而權力。

至於田納西流域管理局，在國會通過的法案中，已經允許它實行分權管理。若不是國會授予這一個機會，管理局也就無從在草根民主的方法中，開展他的事業。一個能夠管理得了的地區，一道河的流域，就是他的一個人行政單位。根據問題作決定，而又對問題本身負責任。這是地方分權的實驗。

地方分權，並不是在各州遍設區域辦事處，或者分支機關，假如一切必須取於華盛頓，則在田間的官員，證明他僅祇是聽差的而已。真正地方分權的意義，在選拔與訓練人才上，另有一種與此完全不同的見解。他的意義是人才下鄉。但是，倘若是有重要的工作，真實的任務，使他不能離開中央，這樣人就不必下鄉了。

假如把各局各部，從人烟稠密的華盛頓遷移出來，那也不是地方分權。那自然可以算是必要而真正聰明的辦法，然而那可不是地方分權。除非你遇到下述的兩個問題，你就不能像我們在田納西河流域管理局知道的，地方分權的真實意義。這兩個問題是：

第一，鄉下人有沒有決定權？

第二，人民個人的和地方公共的團體，是不是極積的參加企業的活動？

各種事情對於地方分權的反響都是很好的。但是，除非對於分權的真實意義，有了深切的理解，從人民方面發出急迫而不斷的要求，則對於分權的前途，仍然是於事無補的。

就像管理局所曾用過的那些方法，當作建議而被提出的時候，經常過到的主要障礙，乃在於地方人民，各

州的經理處，或者聯邦經理處派到鄉間工作的職員們，不能被信任為是能夠執行國家政策的。這其中的原因，時常被更爲伶俐而圓滑的言詞所掩飾着。但是無論怎樣僞裝，這已經就是他的說詞了。當時在華盛頓聯邦政府主張着而又有權執行國會所制定的法案的官吏們，他們有爲此作證的責任。其實這樣的陳述，常常證明是中央集權對於民主政治生機之絕望的冒險。因爲他們，對於居住在首都市外的任何人，表現着過低的估價或深切的藐視，甚或是根源於官僚政治時行的空架子，而存着卑視與奴役的念頭。

自然，有很多事例，似乎是爲某種主張支援，就是說一種管理完善的國家企業，決不能經由地方合作社之手，而竟其全功。因爲他們以爲，地方政治，在公共事業上缺乏趣味和經驗，而又不適宜於擔任管理工作。厚顏無恥的黨派行爲，甚至於賄賂貪污——所有這些，都是重重的障礙。我確信，這些危機是存在的。我更確信，我們在這流域，已經把上述的大部分情形戰勝了。然而，可供採擇的，另外還有什麼途徑可循環呢？公民很少人參加政府行政的，地方人民的責任減至少之又少了。許多在鄉下工作的聯邦政府的職員，隨帶着表格，填就之後寄到華盛頓去請示『辦法』，因爲祇有這種『完善的管理』才能是允許的。人民的關懷心理，萎縮得江河日下；地方人民與中央政府之間，人民與他們生活攸關的公共企業之間的鴻溝，有增無已的擴大了。這就是他們選擇的途徑啊！

常時是鬆弛軟弱的國民的筋肉和個人的責任心，除非給筋肉以工作，則永遠不能夠使之強壯。祇有使用才能長得強壯，此外沒有別的法門。由於地方官吏或鄉間工作人員的本質問題，較之中央本部所能成就的，在效能上是有有些差次，致使分權制度，有些時候不見效率，雖然這也是實在情形。因爲，沒有人民及與此相同團體的合作（一種公認爲艱難的目標），則詳細而遠大的經濟或社會的政策，和民主政治的計劃，沒有一種能夠收效的。我可以確切的說，在我們參戰第二年，我在這兒所寫的都是真實而無可置疑的。一般人民的日常經驗，證明這是無可非議的。

國家政策上高度集中化的行政，其缺點所在，決不僅僅是由於個別人民的愚昧或頑固不化。藉着報紙上的

言論以及凡俗人的風俗，硬要使人民成爲供祭祀的羔羊，代人負罪，但到了真相大白的时候，那是很少效力，而經常是不成功的。我們需要認識清楚，不要意志薄弱，抱怨於這些那些，這一政黨那一政黨，倒反而把真正的對象輕輕放過，那對象就是集權的危險與弊害。

這些弊害，都是由於大企業的管理之過度集中而生的，因爲他是不顧人性。對於這個問題，有一種足資借鏡的意見，那就是百年以前美國社會還比較單純的時候，陶奎維爾（註二）在他所著美國的民主政治一書中所說的：

「一個中央政府，任憑它怎樣的善於啓迪教化，任憑它有何精巧練達的手腕，他不能把存在於一個龐大國家的一切，巨細無遺的包括淨盡。……而當它試圖創立及運用許多錯綜複雜的動機時，一定得不到美滿的結果，或者竟至於徒勞無功。中央集權，在使人們的表面行爲達於某種程度的一律上，實在是容易收效的。……並且企圖把那種拘泥慣例，墨守成規的處理事務的作風，永遠維持下去。行政官長們，認爲那就是十全的制度之證據，而高呼歡迎。……簡言之，它是消極的制止多而積極的作爲少。到了社會秩序擾亂，或者變革的行程加速的時候，力量就會棄它的而去。一旦公民個人的合作，對於促進此種步驟成爲必要的時候，則集權政府的懦弱無能就被揭穿了。即使到了需要人民幫助的時候，則其條件盡由政府選擇，而又以政府指定的方式行之。……這些都不是結合人類意志所要求的條件。政府的錯施，一定要是自由的，它的行動一定要是負責的。或者說，這就是人類的天性。人們對於他們所不熟知的計劃，甯肯作一個消極的傍觀者，而不願意作一個從屬的行動者。」

我根據在這流域中的經驗，使人民極積參加草根民主的工作，有許多困難，我與任何人一樣，都清楚的曉得。再引用陶奎爾的話，「勸人埋首於自己的事務」，這是何等艱難的事情。但我們的經驗是多加鼓舞，勝於垂手歎氣。因爲在這流域中，證明了幾乎每村每鎮和每一城市，每一農民社會，可爲公共服務的人才，是用之不竭的。有一種觀念，認爲管理的頭腦，計謀及能力，是美國有限的財產，這實在是一種荒唐無稽之談。而此

種說法，大都是出發於對分權制懷疑的人們。在我這一本關於這流域開發的故事裏，幾乎每章每節，都可證明這種言論之荒謬。

事實上，管理局未曾或懈的，採取最有效的方法，來解消這企業開創伊始時大部的懷疑，並且使人民在各種觀點上，廣汎的熱誠的合作。舉例說，關於管理局動力計劃的情形，假如管理局不是設立在這地區，也不屬於這地區，再假如除非等到遠在幾百哩外的華盛頓，把「請示」的公文批示下來以後，管理局不能自作決定，則我以為，這流域的人民，能與管理局締結關於供應動力的契約的，祇有少數了。如其受華盛頓的遠距離的統治，似乎就不如紐約的一家取締公司（註三）的管理之更受歡迎。更假如，管理局若不是把它自己所經營的一切，依次的使之分權化，則它的計劃執行的結果，一定很壞。管理局地方和分區的經理們，以及其餘的鄉間工作人員，不僅僅是公事房的僮僕，戴着顯赫的頭銜，而沒有地位沒有實權。他們是經過選擇訓練的，給他以廣大的責任，和斟酌處理的權力，也給他們以應得的報酬。

聯邦政府職務上的分權行政制度，並非是毫無掛誤的能醫萬病的靈藥。在草根民主的裏面，錯誤過失，自然也是在所難免的。但是，即使是錯誤也是有用的，因為人們都是近在眼前，藏在這錯誤背後的原因，可以發見出來供人檢討。不止一端的，英明的決定及其成功，都是全體人民滿意與光榮的資料。我堅信不疑，假如把動力廣布開來，假如人民參加他們政府的計劃，是生活上所必需的，更假如維持人民對於聯邦政府的信仰是重要的，則分權制度是必需的。

我所說的分權制度，是指着美國而言的。但是，過度集權的流毒，不祇是威脅着美國自己。分權行政，是全世界有效的解毒劑的一種，因為它所根據的人類感情，是世界的。中央集權制度，在任何地方，都是人類精神的一種威脅，而它的統治，是為全體愛好自由的人們，所痛心疾首的。

（註一）譯者按：亞歷山大·漢密爾敦（Alexander Hamilton 1757—1804）是美國歷史上著名的政治家之一。主張中央集權，一七八〇年起草一個政府計劃，主張中央權力強大論，美國報紙聯邦主義者及聯邦銀行的創立計劃都是他草擬的。他創立造幣局以後，他的政策就

被稱爲『漢密爾敦制度』。因爲主張的不同，他與民主政治領袖哲弗遜作長期他抗爭。他是美國聯邦政府第一任財政部長。一九〇四年全集十二卷出版，此外關於財政，金融及商業著述頗多。

(註二)譯者按：Toqueville, Alexis de (1804-1850) 譯爲陶奎維爾，是法國自由主義政治家及作家。一八四八年革命前後尤其著名。參加法政府派遣之美國訪問團，歸國後出版他的美國的民主政治（一八三五），主張進步，文筆生動引人，被認爲自由主義的文學經典。一八四九年短期任外長。另著有舊制度與革命。

(註三)譯者按：Holdings Company，譯爲取締公司，以取締其他公司或營業方法爲業的一種新式公司，掌有其他公司的主權，或承受權利而從事營業，以他的利益分配及證券利息的一部爲收入。

## 第十五章 分權制度的支持者

『我希望從此進入實驗政府的時代』

——多瑪斯·哲弗遜。

假如全國就是實行國家權力的一個單位，你自然就不能把聯邦政府的職務給他分權化了。要實行分權，顯然的必須使用那比較全國面積爲小的區域。在管理局的情形是這樣的，國會與總統（譯者按：係指已故前總統羅斯福）決定了，資源開發應當基於天然較小單位的區域。至於區域的解釋，在一九三三年的法案中已有了說明，即『田納西河流域地帶，以及……與因開發發生了關係，或實際受開發之影響的毗連區域……』。

劃分區域的用處，就是把它當作開發的一個單位，以從事於有條不紊的『實驗』。把此種方案在國策上所生的影響報告於國民，而就之以爲研究其效率的材料。當時已經擬定，此種實驗的結果，假如成績良好，則此種方法，應當推廣至其他區域，以供他們觀摩和採用。要田納西流域成立一種實驗場的主張，時常有這表現，而且羅斯福總統，關於創設管理局，最初致國會的謄文中就說：『假如我們即此成功了，我們就可以由此前進，逐步的，在我們國境之內其餘的廣大天然單位的區域上，爲同樣的開發。』

把管理局的成果，以區域分權的方法，實用於國內其他部分的開發，自從國會歷次提出區域開發的法案以來，已成爲某些實際效果的問題了。關於這一問題提議，每每都是主張在國內某處地方創設田納西河流域管理局——TVA。

這幾個字母，把它當作開發資源的一種象徵使用，那自然是我們所感覺愉快的。但是，若把它指爲是與開發資源的提議有關的，那就非但不正確，而且是一種誤解。除非他們事實上採行了管理局的思想。這思想的要義是，



——聯邦的一個自治經理處，在區域內有作決定的權力；

——由區域經理處負責，將區域內的資源，統籌全局的處理，而不是由集權的幾家聯邦經理處，來分割的處理；

——由法律規定的一個政策，使聯邦的區域經理處，與地方及州的經理處合作進行。

我所解釋的，管理局全部的實驗，很明顯的，除非他把明白寫TVA於法案，而為十年來由法案轉化為行動的中心要義，與其真精神這些基本原則，具體的表現出來，則任何的資源開發，沒有一個可以描繪為TVA之一種的。

我在此所擔心的，並不是國會將來的立法，是否採行實現於管理局的這些原則，因為此書具有一種更深遠的目的，而並不是爭論者，極力主張沿用管理局的原則，以增加更多的區域權力。但是，在討論將來的資源政策上，我有責任指出，僅僅使用『區域權力』或者『區域行政』的術語，這事情的本身，並不是TVA思想的實行。

構成一個區域的是什麼呢？能使開發作待最有效力要有多麼大的面積呢？關於這些細密的節目，我不敢多加已見，有些專家，他們是自信能夠決定這些問題的。實際上，對於怎樣才算是一種正確的尺寸的判斷，沒有人能夠做出來這樣一個公式。對於區域的構成和區域主義的一般理論等問題，有志深加研究的人，可以再讀關於這些問題的專門著作。

但我們從管理局的特殊經驗中，有一種結論是我們所一致主張的：在着管理的意義上看，為着便於管理，區域不應當劃得太大。假如區域過於龐大，則對於聯合開發資源的全盤可能性，和人民及其問題接近的機會，都不免遭受致命的損傷。

依我的意見，管理局現有的分區範圍，河流加上廣延於流域以外的用電區，要它像原來那樣的大小就可以了，以後不必再行擴大。有一次上院已經通過，國會至今還沒有決定的一件議案，主張把開發昆布蘭的責任加

給管理局。我以為這可以在戰後實行，這是正確的。那條河的位置是在這地區和這流域之內，在距離田納西河口兩三哩的地方，注入俄亥俄河。昆布蘭流域的人民，已經參加管理局企業的一部分了，並且對這事業很瞭解。但是，因為有例外，因為電力現在已經延伸到這區域以外的地方去服務，於是於我頗覺得，增加管理局的領地範圍，將有害於它的工作效能，而且對於我們所尋求的，攻擊遠距離管理的弊害，也受了威脅。

那些對管理局懷有信仰，並企圖把這方法實行於自己區域的人們，應當提出警告，這是一種隨時修正的適應工作，而不是抄襲仿造。其實，區域觀念的力量，有助於傳統的，文化的，和生活方式的差別性的培養，而在別的重要事情上，又無損於國家的統一。國家統一，經由差異性的統一，這是國家格言的要義：從多樣性合為一體。（註一）

假如我給留下來的是一種印象，把管理局的方法，在所有的情況之下，都供為照字抄錄的現成的模型；或者純粹的分權，要適用於國家任何的，甚至於每一種職務的執行上，那我就祇有敬謝不敏了。聯邦政府的很多職務，從它對於土地、水、森林、鑛產的開發及改良等事來看，乃是表現着全然不同的許多問題。資源，是有它的一定的天然的地位的，祇有按着它這種天然的地位，來加以充分的處理才能成功。管理局的方法，可以很快的適應這些個問題。但是，純粹意義的區域分權制，是否可以適用於許多其他的職務，並不是一個概括的問題。每到必需發明各種不同的計劃的時候，管理局的方法與經驗，就可以大有供獻了。

在公共事業和實業中，能幹的人們，總是一貫的參與此種發明的的工作，並且獲得了顯著的成績。分權的管理，其進展已很有可觀，然而還另外有一種傾向在發展。立法者和行政官，曾以一種厚顏的態度對付分權制度，他們把中央所授予的斟酌處理權與決定權的真實意義，以極端惡劣的姿態，呈現於華盛頓政府。國會議員。對於『華盛頓中央集權』的弊害，將出之以猛烈的攻擊，隨之幾乎在同一時間，馬上（無疑的，是出於不知不覺）就催促通過法案，要在華盛頓的中央局處中，再增設管理統制的機構。一位能幹的國會議員，對於聯邦分權的必要，關切得非常誠懇，最近提出一件綜合性的議案，建議要廣汎的研究政府實行分權的方法。但是，

後來只有幾個月工夫，仍舊是這位議員，又提議把聯邦所有經營的一切動力，都歸併到華盛頓的中央「動力行政」的機構之下！

區域分權的問題，更被簡單純樸所遮掩了。因為戰時人口密集緣故，一部分人從華盛頓遷移到別的城市去，於是很多人說這就是「地方分權」。這可以簡單的說中央集權更浪費的形式之一種。於是就有一種趨勢，用爭辯那十分不相干的或是比較不重要的瑣細末節的方法，分散人們的注意力，使之從問題的中心分離開來，而陷於對問題模糊不清。因此之故，對於一個區域經理處，是否應當冠以一個三人委員組織的部，或者單一的行政長官為其首腦的問題，有時候，就大有機會可乘了。這對於地方分權之一個單位的區域，自然是沒有任何補益的。

對於區域主義，另有一種更為狡猾的，迴避現實的方法：他們把區域開發的好機會，描畫為儼然生龍活現的一幅詳細的圖畫，描畫為優點俱備的典型，然而對於怎樣才能獲得這些美滿的結果，他卻不加討論。這種置事實於度外的花言巧語，把逐一陳述的好處，描繪得這般的動人的聽聞，然而證之以歷史的事實，以任何傳統的方法來開發資源，一向沒有成功的。如此表現的姿態，假如不是表示着缺少坦白，就是不懂得主要的因果關係。大眾對於包含於區域分權中的問題，適於作現實的，坦白的討論。若是研究到一種特殊目的的問題，則為建成此種目的，也應當不加掩飾的，使用同樣程度的特殊方法，而不能視為「管理上的瑣事」置之不理。

地方分權和區域主義的反對者，他們直接了當的面對着問題。除了某些主要反對者的意見，我不想回答他們任何人，其中有的是裝飾在專家技術的口頭禪之中的。在他們重複多樣的字句中，時常有集權政府的局的或處的「授與權力」的意味隱匿在背後。對於這些，大眾是很少關心的，我也不感覺趣味，因為我沒有發見此種反對意見與我有什麼關係。

反對者時常很真誠而率直的提出來意見，以為分區主義，將使國家「巴爾幹化」，成為分崩離析的若干小區域。以為分區主義就是一種褊狹的地方主義，加增區域間的仇視，防礙真正的國家統一，把國家弄得分離破

碎，而不能聯為一體。然而，此種論點，正足以表示他對於我們的歷史缺乏瞭解，對於分區主義的性質也缺乏瞭解。那些假定，所指的區域而非個個的州，並沒有常常成為發展國家重要政策的單位，有些學者，為特涅(Turner)已經說明過這情形，而大家也都熱習很知到。在國會的計錄中，我們看到『某某先生從印第安那州來』，或者從紐約抑或從得克薩斯來。而報紙更是較為現實的，他報告關於計劃，會議『產麥地帶或者棉花集團的參議員』的選舉的消息，或者『新英格蘭代表在國會』的消息。

爲着聯邦立法的實際目的，必要認清，我們這是分區的國家，而不是分州的國家。

我們國家各種政策的生長發展，並非各州間衝突的結果，而是代表着許多自然區域間利益協調的企圖。對於關稅，內河水道改良，以及關於農業的處理等等問題，都是在區域的基礎上來討論的。解決我們國家這樣大的一個經濟的和政治的問題，不是各州間的爭鬪，而是各區域間的競賽。解決區域間的爭執問題，在美國的歷史中，只有一次是訴諸武力的。我們國家的政策，對於國內各區域間的歧異之爭，永遠是沿着妥協的途徑而處於和協的，雖然對於國家的利益，每每是所費不貲。局部主義是什麼呢！每一區域，都爲着他自己的利益而競爭，對於全國的利益，每每是很少顧及的。現在，我們要避免這種主義，倘能把這老調不再彈起，我們希望着那分離不一致和局部自私自利的惡魔，永不復見，然而這是談何容易呢！

另一方面，現代的分區制度，是完全建築在國家利益至上的基礎之上的。較大地區的問題和資源，公認爲有一種公通性，比如一條河的流域，而任何單個的州則不然。某些觀念，在國內某一部分發展，而沒有發展及於全國，這是大家所公認的。但是，解決區域問題，和區域資源的開發等問題，是一種關係全國的事情，這也是大家所公認堅決主張的。區域的進步，和國家的福利，應當是調協一致的。在國家利益至上的原則之下，區域制度和局部主義之不同，是應當辨別的。我們的歷史昭示了，在局部主義的旗幟之下，各州曾有配合或支持反對聯邦行動的事實。在現代意義之下的分區制度，聯邦政府執行着適應區域需要，達成福利全國的目的。

田納西流域管理局的創設，就是此種現代思想的分區制度的例子。管理局的建立，包括七州，然而並未嘗

以此而自認爲有特殊的地位，聯合起來向國家要求什麼特權，也並不倦念於由此而生的全國福利。聯邦立法本身創立一個獨立的區域經理處，其基本目的，就是在保持生長在田納西流域的天然資源，並在協調廣大的國家目標與國家政策的原則下，從事於這些資源的開發。這正是『巴爾幹化』的反面，而且實在是它的消毒劑。

管理局是聯邦經理處事實上的分權體制。分區制度的思想，和管理局結爲一體了，這就展開了區域利益和國家利益之合理的協調的路子。把聯邦的機構，使用在此種工作上，用以替代着經常是完全粗淺不堪，而又沒有實際的，政策的，抑或是理論基礎的，政治上議價的平常方法，這還是破題兒第一遭呢！

管理局法案於一九四〇年修正以後，它在平衡區域與全國的關係上，另有一種頗饒趣味的情形。那法案授權給流域內地方和州的經理處，對管理局的產業提高繳納，以代捐稅。此種辦法，表現了區域和全國的利益之間，存有尖銳的衝突。自然，聯邦的產業，不能由各州徵稅。田納西流域希望國會同意，從聯邦政府所設的田納西河流域管理局，獲取可能最大限度的納稅額。這在另一方面，也就是中央政府的利益，在於使它的財政部能夠得到管理局動力收入的餘額之最大限度。這也即是僅僅同意了給這流域繳納最低限度的捐稅。在國會面前，許多事情，都有與此類似的衝突情形。當俄克拉何馬的州長，調集州中軍隊，用武力表明反對聯邦政策的時，國會中爭辯的激烈，真是達於最高峯了。

國會方面，能夠根據事實和相當的原則，來調整田納西流域的，區域與全國間的衝突，這還是第一次。因爲，管理局的天職，也就是在造成這種平衡的關係。因此，考慮這種問題，並不是僅僅以投票的強度，互相幫助的情形，或者以幾種偶然事件以及臨時破裂爲標準。爲着使此種職務達於成功之境，管理局必需取得該區的信仰，並且向國會保證，是以國家利益爲前題的。

管理局置產，對前途的預料，區域中從聯邦資金所得的利益，由於這些事實而引起的，地方捐稅問題，管理局會作過詳盡的分析。幾個州的，各種不同的賦稅法詳細條文，管理局也曾加以密切的研究。管理局的代表，

與各州的稅務官吏，州長，許多縣的稅務諮議，以及聯邦稅務官吏，進行會商關於各種特殊的困難問題。後來擬具了一種辦法，把管理局認為是全國性的機關。它雖然沒有地方稅務團體原來那樣的主張，但是，因為他的公正無私，已經足以使各州間同心協力的合作了。國會委員會，經過詳盡無遺的審議之後，管理的法案通過了，各州也表示贊成。在此法案之下，截至一九四三年底為止的會計年度中，管理局付給流域內各州各縣的動力收入的稅款，總計為美金五、三二〇、〇〇〇元。單在一九四三年六月底為止的會計年度中，管理局這項支出的總數就有二百萬元。

區域的企業，對於設置一個聯邦經理處的办法，雖然是瞭解並且也同情，認為能發生團結各區域增進全國利益的作用，但因為它增加國家的力量，所以和局部主義的惡魔是相反的。此種情形的實例是多得很多的，比如說，在這事業開始之初，管理局會採取堅定不移的立場，反對其他區域已有的工業向田納西流域遷移的任何政策。看來在此區域內如此重要的工業發展，我們對國家所負的義務，如果那樣作起來，顯然將不免被那海盜式的工業所擾亂。此種政策，實在是關係重大的，人們最初看來是並不同意，但是現在，已博得差不多全流域的支持，有些私人企業，在這種實行侵入的作法上，久已是習之若素了。單免稅，供給免費土地與建築物，和廉價而易於駕馭的勞動力，以招致工業遷移，實行起來的結果，惹起了區域內部的自相仇視和互不相信。這是流域以內的實業利益，在今天籠罩於不滿的雲霧之下的實際情形。

管理局用一種十分不平常的方法，以聯系國家利益和這一區域的利益，已經把國力加強了。使用鼓風爐，把大平原以西地方的磷酸鐵石造成肥料這件事，就是一個說明。自然，這還是以田納西區的需要為起點的。但這一區內的高度磷酸鐵石，其埋藏量實在有限得很，以它來供給這一區域土地上的大量需要，是不夠的。但是，在西部的公共區域，卻有無盡藏的供給力。管理局最新設計的電力鎔爐，本來可以作為製造此等鐵石的理想工具，以供西方中部為肥田之用，但是，此種鎔爐，不適用於西方的鐵石，因為主要的成本低廉的電力，還不在近傍。怎樣才能有便於使用西方燃料的新式鼓風爐，這要管理局的化學工程師才能回答。禁止把東南部的

礦用至山窮水盡，因之國家才得改良西方中部的土地，區域的利益促進了全國的利益。

以那行之已久的，地方或局部精神的，各州的自行封鎖，和其他各種的商業障壁的記錄，把它和在相似的，有時候是相同的情形之下的，國家的區域經理處的作爲，作一番對照的比較，並不是徒勞無益的作業。

區域制度，能夠試驗出來，在開發上或在管理上，一種有固定規模的方法，然後供給全國公開使用。關於這一點，管理局自己的起源，就可以把它說明。羅斯福在紐約州，佐治·諾利斯在內布拉斯加州，都已預見到了，對於資源實行區域計劃的價值之重要，他們都主張在南部的一個地區，建位國家的實驗工作，以作爲各區域估評選擇的濫觴。全部河流的實驗及試驗工作。比如以複合效用的蓄水池，替代單純有限效用的蓄水池，以蓄水池來管制水勢，試行的結果，證明了可以通行於任何別的地方。關於管理上的新方法，也有同樣的情形：在別的聯邦經理處之中，關於地方分權的幾種特殊步驟，直接的公開出來作爲大家的知識，並且爲在這一區域所得的成功經驗作證明。

區域制度，是在加強着國家，而不會分割國家。管理局已經把國家安放在這樣的基礎上面，如一九三三年羅斯福在總統選舉的演說中，在南方所說的：

『今天，在兩個州這樣規模的一個小區域之內，不僅是聯邦政府施惠於人民的機會……這是爲很多州的，實際是爲全聯邦的人民，完成大目標的機會。因爲，我們在這兒，有一個不是爲自己，而是爲繼起的後代，樹立典型計劃的機會，努力於工業，農業，森林業和防制水災。把相距幾千哩的遠方，聯合爲一個一致的整體，於是爲我們那些尚未出生的，千百萬的後代，提供一個生息於斯的，更好的機會，和更好的地方。』

在許多瑣細的事情上，管理局把自私的局部主義和全國的區域主義，作了一番對比。管理局的人事，是根據着一種審慎的政策，從全國各地方選拔來的。但是在另一方面，褊狹的局部的利益，在許的城市和州，把僱用的範圍，局限於本地方的公民。管理局把技術人員，『借給』許多政府的經理處去工作的辦法，也是表現與

此相同的趨勢；比如對於南方的榜濕威爾的管理，對於南部加羅林那的散提古柏的開發，以及對於得克薩斯的加羅拉多河的管理等，都是例子。各經理處，在某種程度，必須參加田納西流域的工作經驗與工作方法，即使在瑣細事情上，如辦理買地，做電率表格，管理人事及會計等，也全要經驗一下。國內別的地方，最近還有幾個別的國家，在許問題上要請管理局幫忙，因而這一區域的經理處，頗有墜入狹窄的區域主義的危險。

像管理局這樣的區域機構，假如有很多的時候，怎樣能使它們互和調和而達於一致呢？這個問題時常被提出來，好像祇能有一種答復似的，那就是把區域制度給它完全駁倒。有的時候，由於對區域觀念還表示友誼，於是可以聽到這樣的說法：『已經證明了管理局是有效的，但是因為那祇有一個管理局。』

照這些批評的意見，各個區域，應當是各自爲政了。這結果是造成混沌紛亂，否則就是在華盛頓設立『統一的』專誠管理的機構，對於這些擔心，需要根據管理局的經驗，給它一番解釋。

當然無需乎過慮，爲這些企業所策中的各種政策，會有什麼衝突。這政策是什麼呢？就是區域當局必須推行國家的政策。此等廣大政策的內容，必須由國會決定。國會與總統的最高職責，自然正是在決定此種有關於全國的，政策上的衝突問題。爲着助成對於此等政策上的紛歧得到合理的解決，區域當局正是達成此目的的工具。假如立法方面，把地方分權的基礎建立起來；國會方面，把法案通過，則基本政策大事已定，前途足以引爲擔憂的根據，似乎就很多了。

假如不是政策上的一致，則對於區域當局之間，以衝爲愛的是什麼事情呢？是缺少一致嗎？實際上並非如此。聯邦分權管理的職責，實在並不止於動作上的劃一。實際上還是這樣的：這一區域的問題，應當用與其他區域不同的方法來解決。

對於此種掛慮的情形加以檢討是更緊要的。弄清楚了以後，乃曉然於這種異議觀點的性質，抱持此種掛慮心理的人，幾乎沒有例外的，由於他們不相信地方分權就是管理的政策。分權制長，直爽坦白的努力提倡多樣性的發展；而集權制度要求一律和標準化。



事情是十分簡單，假如你所謂『一致』的觀念，是指着行政上的全國一律，則區域制度將要造出使『一致』行不通的問題了。一個管理完善的國家，每一個區域都不是標準化的，不是同樣的，更不是一律的，這種情形，你假如認為是不能想像的，那你就不能希望有分權制度，而你自然就要反對地方權力了。反之，不提倡一律性的管理，而在廣大的國家政策之下，發揮地方的各異性，特殊性，把這各處差別如此之大的國家，運用柔軟性和斟酌處理的精神，於是你就會感覺到，有一種正確明朗的，合於人情的，使人稱意的各種情形，出現在你的眼前。然後，由集權主義者所提起的一切問題，就比較簡單而容易處理了。

對於那些負有管理責任的人，誇大其詞的說是必要那樣做，才可以獲得『一致』，這是困難的事情。這涉及管理方面的許多瑣細事情。我若用最完全假設的說法，聯邦用『一致』的方法購買土地，勢將把田納西州東部的農村高地，和東北部印第安那的局部平原，使用同樣的方法，那些主張一致的人們又將如何呢？對於那些人們，假如不是把『一致』實行於全國，有一個關於人事管理的章則，那章則也是無濟於事的。

現在，你的心理假如就是那樣的反應，你就要反對區域制度了。因為祇有中央集權的政府，能夠把國家陷入於如此簡單的一種模型之中。在田納西流域，在阿肯色，在伊利諾斯和新墨西哥，怎樣去執行這些地方的公共事業計劃，假如激動了你，假如這種差異性表現為衝突，於是，你以為區域分權制度將促進衝突的假定，就是對的了。

這到並不是說，在區域制度之下，各區域之間，將不會有衝突發生。重要的衝突，必須由國會解決，這是中央政府建立以來，一向是如此的。其他的涉及於行政部分重要衝突，將由總統解決，這又是在集權的中央政府的管轄之下，一向如此的。

許久以來，我們庇護管理上的強迫觀念，認為一律在管理上是必要的。國會與總統，必須處理而又必須繼續處理的，關於這一類的一致問題的總數，一天天的大了。區域制度，沒有把這些衝突完全的抑或大部的解除掉，但是我敢大膽的說，它能使衝突相當的減少。這是真的，因為使之達於同一最好的場合，就是與發生衝突

接近的地方，而不是在它的上層，也不是在中央機關。這些，是實業管理家所熟知而每天實行的。同樣的事情，在政府中也可以得到證明。

所以，看看全幅的景況，那就可以肯定的說，在國家的利益上，不但沒有給一致增加困難，而且據我看，由於區域制度，實在使困難遞減了。讓讀者想想吧，管理局所用以執行開發資源之任務的方法，是以地方社會和州的經理處爲一大主體。因爲管理局在田納西流域，就是一個地方分權的聯邦經理處，所以它有權從民間來作一切決定。至於地方社會自己所不能解決的管理上的嚴重的衝突，則訴之於遠方的而常常是不切實的司法「裁判」，以求解決。我已經說過，那種辦法並不公平。

區域經理處，和聯邦其他的經理處之間，或者與中央部之間的一致，自然不是機械的。自從開始以來，管理局已經展開了一個綜合的計劃，這是要由聯邦的每一個經理處之間的積極合作來完成的。無論在華盛頓或在鄉間的辦事處，都負有幫助這一區域建設的職責。這一區域的變革，是由於聯邦這些經理處活動活動的功勞。在前幾章，我已經暗示過了，我在此仍然要重新加重的提出來。管理局，與幾十個聯邦的局處，訂立了幾百起契約，這些介於聯邦經理處之間的契約關係，時時的在重要的事情上發展重要的差異性。把這些契約締結成功，也不是一件容易事情。但是，在幹部之間，任何差異性的問題，都沒有不會解決的。十餘年來，在管理局與這些聯邦的局或處之間的衝突，必須與總統一見才要解決的，一次也沒有。事實上，從法國淪陷的三年半以來，關於權力問題必需與總統會商的，乃是那一次爲着適應軍事需要，管理局要改變它的工作內容。

區域制度問題，包含着的内容紛繁而龐大。因爲涉及許多根本的問題。更周密詳細的討論，是本書範圍所不及的。我們的經驗明白的指出，把一致的困難與衝突的危險，認爲是起於區域分權制度的，那都是言過其實，絕對不確的。

(註一)譯者按：一七七六年美國掌璽委員會建議，在國璽上刻着「加拉丁文的格言 E. pluribus Unum，意思是：從多數合成一個。現行的錢幣上，也多鑄上這句話。

## 第十六章 現代工具與現代工作

一種新的現代的工作，必要一種新的現代的工具。發明機器，以之完成既定的政策和目標，一種企業的精神，和一種創造的現代的眼光，都是十分必要的。管理局所從事進行的，就是此種新的現代的工作。爲着這工作的緣故，國會與總統，創造了一種新的行政工具：區域開發的組織。

田納西流域管理局，這種合作體制的公共管理處的設立，它組織，工作方法，以及其工作的性質與範圍，都與美國從前開發資源的努力是不同的。但是，實際上，管理局並不是因爲是一個合作性質的，而成爲具有特色的團體了。運用合作於公共事業的辦法，自然既不新奇又不希罕。

管理局的重要政策，成爲二十世紀的民主政治的工具，其原因在於：國會創立管理局，同時把主要的原則，和實行現代經營的一切，都鄭重其事的載在法律上。一個聯邦經理處，賦有全權處理的最廣大的責任，這是美國實業中，認爲達於盡美盡善的管理，所必需的條件。

立法中有幾個部分，是頗費斟酌的，對於經營的原則，以及爲推行新政所必需的組織，在國會委員會中，曾經過許多的討論和辯駁的。這事情的本身，就是一件重大事件，在美國政府的記錄中是罕見的，並且使我們把法律變成事實的工作，更加容易完成了。

雖然是根據政策的，而又經過周詳考慮的立法，也是可以澈底辯論的，而爲完成這些政策，所提出來的辦法，却很少被人注意。足以注定政策是有效的抑或是失敗的關於管理的規定，是經過激烈的辯論的。可是，那是由幾個書記起草，僅僅把幾種舊有的法律或者成案的詞句摘錄下來，在他們也就權且算作提出法案了。還有，把管理方法制成法案了，但這不是爲達到立法的目的，也不是因爲它有促進法案目的的特殊效用，而是因爲，現有的一些政府機關，主張急於擴張他們的管轄權，或者保護『授予』他們的權利。

在任何事情作成功以前，必要使之經過那種『過關口』和批准的手續，這種過分的中央集權，其重重複複的麻煩，致使事情遭受不能堪的遲誤與延擱。管轄權的爭執，和『諉卸責任於他人』的事實，都證明是政府處理方法的昏迷錯亂。在立法的階段，有許多事情就可以看得出來，他們對於所有這些壞處，是毫不在乎的一手培植起來的。現代化的經營的原則，在公共事務上的重要性，他們就這樣的不能認識，這足以使我們在最近的將來，就要遭受到嚴重的後果啊。

緊接着戰事結束之後，甚至於還在敵對行為沒有停止以前，有這一連串的新困難面臨着我們：處理價值幾十億元的最新式的國有工廠；建立與各國間的交通機構，維持世界和平關係的經濟工具；加強國內資源的開發……等等，是不勝列舉的。這些都不是傳統的舊問題了，而是水力發電工作那樣新的現代的問題，比如關於巨型的貨物運輸機，和那實行起來足以使世界為之改觀的帶電子發明物。使政策發生效力的工具，係於解決這些傳統的，偏執的，頑固不化的問題，如果能把已往的倦怠疎忽改變過來，這大概是有希望的。

於是，管理局在那模糊的空想充滿了戰後計劃的氛圍中，作了一個真理的實驗，那時候需要充分瞭解的：最關重要的，是使工作得以完成的方法，而不是置之不理，並且，對於公共的或個人的資源開發和工業化，方法的選擇，將決定它是為某些特權者，政治的或經濟的利益，而成為個人獨裁的，抑或是由積極的參加，並分得利益而成為民主的。

一種工作，不能完成為民主的，倘若選定了用官僚的方法來執行它。我所指的是，由政府或私人的機關派人單獨的來執行，而且此作成的事情，是『對於』人民的，並不是與人民合作的。一種事業，假如由法律或習慣，必須用官僚的方法來執行，那就不能夠培養出來人們的民主精神。

工具的選擇是重要的，那可以是這樣的一種選擇，由此種選擇，而使分權制度成為可能，並使專家們和負責的行政官與人民接近，一定參與解決人民的問題。方法的選擇，能使資源開發的任何獲得一致的希望都成泡影，因為不准開發的經理處實行足以達到協和一致的經營。方法，在『管理』上並不是一種晦暗模糊的事情，

它好似目的與結果之不可分，又正如我們的肉是由血生出來的道理是一樣的。

法律上爲什麼要設多少局，多少處，多少委員會，那都是由於習慣上的一脈相傳，而並沒有追隨着現代的管理原則，這是不難瞭解的。過去的立法政策，大都是消極限制的：『某件事情不許作』。因此，立法機關的空氣，也就帶着一種濃重的取締限制的精神，表現着那一點兒小心謹慎的有限的責任，而缺少信任，並且永遠是用這一個人來監視和阻止別人。

但是，管理技巧的傳統性和風土性，與所有這些法律上的消極性是離得很遠的。管理，是肯定的行動的，比如說：『這就要作成了，』這是用意識與技巧，以固定的責任，規定出來是在作什麼。經理人用廣泛的自由來判斷，怎樣的才能作得最好，那就需要掌握着最好的，現代的管理方法。

在管理局的規約中，國會明白的宣布了，在田納西流域都做些什麼事情：把未經使用的資源，如河流、土地、礦產、和森林，使它們工作。着手的工作，分別規定得清楚而簡單，但包括的範圍很廣。在航業方面：從諾克斯威爾到俄亥俄中間的，一條最窄處祇有九呎寬的蓮河，田納西河與密士失必河下游的水位管制，都已包括在內。動力方面：盡其最大限度，與此河的其他種使用相配合。農業和工業的開發，筋灘工廠的經營，研究工作，以及其他的等等事情，國會對管理局的管理人說過，我們所希望的事情，要用什麼方法來判斷來把握，才可以說是要得的呢？

不祇是多少事情我們做了，而且我們所遵循的基本政策，也同樣的得以推行了。就如關於電力的處理，國會方面，對於這事業中的細節，並沒有想要掌握其特別電費率的企圖，而祇是指示管理局，要它遵行固定的電費規定。在什麼地方應當建築蓄水池，並不是法律給我們規定的，也不是在日常執行法律中指示給我們的。但是我們知到，某些廣大的政策，應當在他的組織和執行上求效果，這就是說，一定要有多重的效用，而到了事業之間發現有衝突的時候，航業和水位管制，比較動力生產，應當佔有優先權。管理局詳細的財政記錄並不是指定的，可是財政政策與費用保管確都已規定清楚了。什麼人合乎我們雇用的要求，怎樣的來挑選這些人員，

並沒有載在我們的規約中，但在規約的附件裏已經指定，一定要絕對的按着他的特長，而沒有政治上的考量。現有各州及地方經理處，與農民，及農民團體，公共團體，和沒有利益關係的團體，訂了很多的合作契約，這對於管理上的民主方式的政策，很有一種鼓勵的作用。然而，推行這些政策的形式，到不必是固定不變的。

這就是管理實業的好方法。但是，政府大多數的管理處，新的和舊的，國會都還沒有這樣作過。經營方面的詳細節目，比如旅費這項開支究竟應當多少，這就是在私人的董事部也還不能決定。這些事情，在聯邦的組織中，一般都是根據常年經費決定的。經理方面的費用，條目不下萬千，都是經法律規定的，所以開支的總數，不能超出規定。一個巨大的企業，而用這種經營瑣事的方法，這自然與現代的實業經營的道理是不相合的。此種作法，在田納西流域管理局這種企業，為固定經費項目所代表的各種因素的比例，將被歪曲和誇大了。管理者應當用最好的方法，集中全力以爭取包括全局的結果，因為那種逐條記載的，律令的限制，和經理方面的指揮，必定是偏執於詳細的項目，而不着重於全部事業的結果。曾經給與法律命令以尊嚴的，瑣細項目，其繁劇與紊亂，使經理職務的普遍與一致的重要機能，大為減弱了。

管理局所作的，關於這些細目工作的指揮，並不是國會的職務。祇有一九四二年的一個事例。當時對於管理局最大限度的旅行費，是由法律規定的。這種與現代的經理原則相背離，說是出於經濟的措施，而任何能幹的經理人，都可以看得出來，這實際是不免於消耗和浪費的。還不到一年以前，國會對這問題再行討論，同時把自己的行動解除了，而採行糾正錯誤的步驟，因此追溯了既往。在立法者看來，已是顯然的，管理局保持工作人員在農場中所需的費用（政府傳統的術語名之曰「旅費」），是用於建築蓄水池，或傳導電線，或經營一個化學工廠開支的一項。

工作已經規定，廣大的政策也已樹立，國會對於田納西流域管理局的立法，已經開了我們歷史的新頁：一個區域的資源開發，固定由一個經理處負其成果的責任。擔任這個經理，在他應當是極為平凡的，是在一個地方，負責全盤工作的所有部分，各個部分又是互相關聯，互相交織的，比如土地、水、礦產、森林等，這真是

政府行政上的一大革命。

在河流的開發上，不單祇水的管制，或航業或動力，而把所有關於水的使用，都合攏在一起，由一個公共經理處負其全責。並不是把水這份資源放在政府的某一部分，以與土地或森林分開來處理，也不是把農業與工業分開來處理，更不是把工業與運輸及電業分開來處理。管理局所負的成果的責任，是用對於資源之一致性的認識來衡量的。管局的規約中明白的指出：『協助關於促進田納西河流域自然資源之適當使用，保存及開發……；』『居住於上述流域的人民之經濟的及社會的幸福；』『上述地區內，自然的，經濟的，及社會的開發；』『上述流域的農業及工業的開發』等等。

對於因為得不到成績而規避責任及推諉不知，最好治療方法，就是固定責任。可惜，在許多的公共管理地區，對於此種健全正確的原則，仍現着有些新奇似的。國會就是用的這種固定責任的辦法，切斷了管理局任何規避責任的可能。假如，由建築蓄水池，而招來了危及公共健康的瘧疾，則管理局就不能推諉，說公共衛生是其他機關的責任。再假如，因為使生河水生電，致使水災不能充分管制，這也同樣的，不能推諉說，管制水災另有負責的機關。更假如動力的成本太高，以致不能償付所投入的資本，也不能推諉責任，說這是因為別人造的蓄水池不能應用。經營上的每件事情，都是這一個相同的道理，現在我以人事選擇為例：

管理局會議（不是文官委員會），對於人事的任用，升遷及解雇，從總經理以至於信差，制定了一份詳細條款的規定。我們所要建立的，是法律上所說的一種『專長制度』，我們已經這麼做了。但是，選定的人員，假如對於人民的各種問題，是不能勝任或是感覺遲鈍的，再或者一件速記或架線工作，原來是一日之工就可做完的，而我們雇用了整個的月工，那我們就休想能夠通過文官委員會章則的譴責，我們的管理人，對於管理局會議，也不能卸脫責任。舉例說，我們想像管理局接受了興建肯塔基蓄水池的委托，費用為一一〇、〇〇〇、〇〇〇元，然而並不包括設計和執行建築人們的用費，真是有些奇怪。我們的政府，經常缺少實行固定責任的辦法，在我寫此書的時候，聯邦常設經理處之中，祇有管理局對於它的人事的選擇升遷，是絕對負責的。

參議員李斯特·赫爾，一九三三年充任管理局法案討論會代表，最近致送參院司法委員會一道覺書，裏面說：

「管理局全部規程的目的之所在——創設一個能夠負起責任，而脫離我們訴苦的政府的若干官僚作風。我們敢下保證，假如遭遇失敗，決沒有『推諉責任於其他部分的事情。因之也就無需乎消耗精力與時間，於管轄權的爭執。管理局委員會，志願為國會所規劃的政策之有效的執行負起責任。』」

國會是一貫的，把這種經理上的原則，即固定而又不分割的責任，伸展於這事業的日常生活之中。購買田地築造蓄水池，就是一個例子。它不能和其餘的工作分開。假如這塊田地，不能很快的適應建築人的計劃，或者，地主與我們辦事，不是公平的，迅速的，或者客氣的，則管理局不能歸咎於政府別的任何機關。對於購買機器，材料和其他物品，損失賠償，履行契約，也是這樣的。在大多數的政府事業中，經理的職能，這樣的從個別的工作（如建築、工廠、蓄水池等）分離，而集中於幾個不負全部成果責任的，各別獨立的經理處。業務經理們，習慣於那種全然不同的許多方法，此種分開為簡單工作的辦法，就是他們與政府周旋屢遭挫敗的根源，

由於這種健全的經理原則，反對管理局的人們，雖不斷的提出不贊成的建議，而國會方面，有意把法律上批准管理局經費的手續解除，這種意見，已獲得美國現任審計長的許可，這位審計長就是負責稽核管理局帳目的。

因此，管理局得了經理上的自由處置之權，但它所應當鄭重其事的，不祇是在於它所做的，而且還在於怎樣做得最好。

這種責任固定的辦法，增進創造力，並給企業和經驗以發展的機會。勞動者合作的場面，就是一個例子。每一個現代的經營家都曉得，在一個困難的事業中，要想獲得優良的成績，大部分要靠賴於對雇用人員的工作關係，由此而建立信賴，培養工作興趣與工作熱情。對於管理局的動力系統，或在建築中的蓄水池的工作，罷



工或者任何擾亂的發作，都足以造成災難，而管理局的管理人，是要絕對負責的。因此之故，與工作者關係的發展，一開始就成爲我們主要注意的一件事情。

假如國會對於人事的管理，有如管理局和幾個別的經理處之間的那樣作法，而有任何責任分割的主張，則現在已爲大家所週知，並爲一般人所承認的，有組織的工人與管理局之間，由工人管理的極積合作，是不會發生的。固定責任制，因此也就促進了管理局的經理部分，與雇用人員之間的『管理上的民主』。這應當是極其顯然的，除非在管理局以內實行了民主的方法（不祇是勞動者經理部間的，而且是管理局經理部分的本身），那就不可能希望，在這流域的生活上，管理局還能促進民主精神的加強呢。

國會反對把管理局事業的責任分割開，因爲從過去的事實可以看得明白，那樣的作法，不免產生出一種毫無意識的統一性，以及由此而生的強制和死氣沉沉。把職務使之離開了養育它的，給予它現實與生命的責任主體而使用，任何機關，這樣的把權力的主體分割開來運用，就不免要把它寫在『章則』上面，對於防止錯誤和濫用職權，這章則的詳盡，到真是多至無以復加了。爲着得到想像中的標準化的利益，此種章則，每每是通行全國，於是它就不免扮演着數學上最小公分母的作用了。章則的儀式性，管轄權的爭執，對於繁文縟禮的官樣文章之讚頌，都一同的滋長於這種責任分割的氛圍裏面。

自然，我並不是暗指着，說美國的公共事業有什麼奇怪。在英國，政府的行政機關，時常被人譽之爲世界最好的不列顛內務部，也表現這種相同的趨勢，不實行經理上的原則。一位觀察家（註）在論及英國政府的老套作風時，關於這個問題說：

『在英國，內政上的傳統，暗示着一種強硬的權力上的階級制度的組織……議會對於行政上任何細目的質詢，都集中於強硬和過度的中央集權的問題。一位退職的郵務總管對於這問題說：『對那些大官僚們，提出來行政上的瑣細節目，適足以轉動他的心思，離開那廣大的政策。』地位的完全保證，經常的行政上的特色，有一種趨勢，就是升遷不依特長而依年長和先進，這對於常規的行政最爲相宜，這是英國內政上的

特色。但這對於創作力的表現，不能發生充分的鼓舞作用，而這作用，在廣播上或在售貨術上，都是最爲需要的。」

一位在公共事業上的經驗宏富的，著名的曼却斯實業家思斯特·西蒙爵士，一九四三年他參觀了田納西流域管理局，他對於管理局幹部的那種創造精神，有所評論。後來他把此行親自觀察的結果，印行出版，其中說：

「管理局的指導者們……已經盡其能事的，通過幹部負起工作責任……同時一掃內政上官僚習氣的繁文縟節。全體幹部，都是興奮鼓舞，而勇於負責的。我看到了，由這些幹部們，培養出一種建設的創造的精神，正如那最完善的，私人企業的情形是一樣的。」

管理局在經理上的任何的缺點，任何的遲誤與浪費，以及曾有過執行上失掉效率，這都是由管理局委員會直接負責的。因爲國會所提供給我們的這個環境，把它經營至於完善是可能的。國會與總統，所期望於我們的，就是要我們經營出一個盡美盡善的實業合作社。「這是你的工作，這兒有無窮盡的方法，等着你來執行。經理上的詳細節目，你可以選擇最好的方法，在你們規約中，規定的政策範圍之內去斟酌進行。你是經理，要把事情做好，假如你不能而又不做，你是要負責任的。」

合作社就是實行固定責任的最好的媒介物。管理局已經把這合作社樹立起來了，祇是它本身不作任何的保證。它並不如國會所賦予其餘各局的那樣，把責任分割開來，而從事於細目的經營。事實上，我們有幾個公共合作社，就是這樣的給我們加上了負累。但是，沒有保證，在實行合作計劃上，有一種心理上的好處，由於既成的慣例，合作社負經營上的完全責任這觀念，已經是深入人民的心中。

國會於一九三三年，趁着選擇獨立合作社創立計劃的機會，從政府機關各局的老套辦法之中，把管理局解放出來了。管理局就繼續的在這種獨立自主的狀況中，它不是現有的任何局或處的一部分，它的報告是直接送呈總統和國會的。

假定國會使管理局在這流域所執行的，關於經理上和分權上的許多原則，把它延伸到政府的各個部門，那就能夠意味着實質是取消有歷史性的華盛頓的各部嗎？那樣做，對於現有各局的影響如何呢？這些問題，不是此書的範圍所能討論的。但即使這些原則，由政府批准，把它延伸到聯邦的每一件活動上，則中央很多機關的職務，顯然還是全無影響的。還可以看得出來的，華盛頓各部的規模將要縮小，他們的工作性質和內容也要有變更。

我希望關於政府管理上的這些問題，能成爲研究和客觀討論的題目。因爲這些問題，從此都要相繼不斷的提出來的。我們的聯邦政府，逐漸的，將成爲國會和人民詳細研究的問目，試驗與或急或緩的變革，是在所不免的。

政府執行職務的方法，其中各種問題，都屬於專家的專門領域，但其與人民日常生活的關係，現在是太以密切了。政府中反對改革的人們，有的時候，也頗能使官僚生活不得安逸下去，他們裁減了很多行政的和經理的人員，他們說，在政府的行政中，無論他怎樣的尊貴，就絕沒有個人的或政治的特權。就是這種作法，已經不能抗拒大眾要求政府採行現代管理的熱潮了。

（註）原書註：見牛津大學出版的戈登著：英國的公共事業。

## 第十七章 『政治』是幹什麼的？

田納西流域管理局能夠離開政治嗎？

這是人們時常提出來而且時常爭辯的問題。人民對於『政治』的看法，既不模糊也不空洞。他們的看法是這樣的：任命工程師，購地人，及一般工作人員，因為這些人們，或者他們的親戚朋友，曾經幫助過選舉某人去作官；材料的準備，在某種意味上，能夠便有參政權的製造家獲得幸運；在蓄水池的所在地，能夠多得選票；簡言之，把管理局看為黨派的政治目的而使用了。

管理局的反對者，在這幾年的長期爭辯中，認為黨派政治的流毒，勢不可避免的要傳染給管理局，而任何的政府事業都有此種特點。參議員諾利斯，針對着一個極力反對公共企業的提案所發的爭論，便是實際的例證之一。防止此種預言成為事實，曾經是這計劃執行者的一件心神不安的重大事情。一直到現在，我們所得到的這些成就，大都是由於國會自己所作的決定，這是寫在管理局法的結語中的；一定不允許摻雜進來政治。

一條沒有政治的河流，一個工程師，無論他是民主黨員或是共和黨員，是保守黨員或是自由黨員，他是有政治問題的知識和趣味，或者是全然沒有，對於他具有設計蓄水池的能力，是完全沒有關係的。在此種意義上，專門家正如河流一樣，是沒有政治的。但是，一條河流是否應當開發，那就是個政治問題了，而且是一個真正的『政治』題材。一連串的蓄水池，是否單祇提供航行使用，或者是為着全河流一致的目標，而提供所有各種的用途，這又是政治問題，並且應當由國會作決定的。管理局法案，就是滿含着這種無限的政治決定的，那是代表全體人民的議員們，所應當而且必須作的決定。決定把資源聯合一致的來開發，這就是一個政治決定，提供區域分權的機會，在一個區域內，把責任付托給一個固定的經理處，甚至於管理局在人事選擇上也必得脫出於政治，所有這些，都是政治的決定。

各種事實，和並非政治的觀點，而是有經驗的判斷，都是技術決定與技術動作之可靠的基礎。在某一固定地方的這一塊岩層，是否可以作為蓄水池的安全基礎，某種載重卡車，電力傳導塔，是否最適合於某種用途，是凡這些，都不是政治問題，因而不應當依政治為決定，也不應當由政治團體來決定。反之，專家與經理人，不應當直接或間接的決定政治問題，而尤其重要的，他們應當在事業上負起嚴正的責任，以爭取公眾的輿論，這時時都是民主政治方法的表現。

這些原則，能夠並行不背嗎？科學與政治，能夠共同相處而不分軒輊嗎？專家與經理們，有操縱我們生命的大力量的技術知識，掌握在他們手中，能夠使大眾覺着不足為異嗎？

管理局在過去十年之中，自然多次的遇到這些基本的問題。對於這些問題的回答，一直到現在，都是肯定的。大家都已普遍的承認，技術與經理兩方面，已經達到最高的標準，而管理局是為國會樹立的公共政策所領導的。熱心支持管理局反對政治干涉的人們，最容易得到人民的反應。阿拉巴馬州參議員班克海德，在最近參議院的辯論中所說的，就可以代表此點：

『田納西流域管理局，沒有政治的活動；除了為執行該局法案所宣布的而外，它沒有作過政策性的計劃，據我們從各方面所聽到的，它所做的還都能使一般人感覺滿意……』。

『在田納西流域，不問政治的計劃，是人民所贊成的。為使服從上院（在一個法案中，參議員指自己）的認可權，工程師建築師會計師以及其他人等，與管理局成立了聯系，人民劇烈的反對起來……』

『在田納西河全流域中，我不曾聽過任何人，對於這種提議，說過一個字贊成上院認可權的話。但在另一方面，我却接到了千百封的，數不過來的信函，都是反對這種提議的，這已經提出來一個趨勢，管理局是走向政治組織的。』

政治，在它對於技術的關係上，還沒有什麼明白的結論。但是，可以從它在這十年來成功的歷程中描畫出來的。改變使管理局脫離政治這一政策，永遠是國會權力之內的事情。被參議員班克海德所非難的那個法案，

事實上已於一九四三年六月經上院通過，而在我執筆此書時，正在等候下院的一個委員會來決定它的命運呢。這個問題，即使是關於管理局的，永遠不能這樣的就認為是『解決』了。

對於政治與技術不清楚，和相互的弱立，管理人對人民所負的責任不夠，公衆的了解，是最有效的唯一的保證。管理局已往的政策，技術和經理的活動，是否可以運用之於別的公共事業的場合，關於這個問題，理論的檢討，是不能決定的，這種公衆的了解，一定要不斷的，以智巧和正確方法的具體事實，使之振奮更新，而對於那錯誤的，要付出更高的代價。

這並不是抽象的『政治科學』的問題。在最近的將來，美國要面臨着一些重要的問題須要決定。連我們現在所談的問題也包括在內。這些問題，例如：關於國家飛機工廠、製鋁、橡膠、化學及製鋼等工廠，造船廠及其它等，投資總數在幾十億元。是不是很多的技術問題，要用政治方法來決定呢？另一方面，專家和實業經理們，是不是由於被稱為『技術』家或『經濟』家，而把真正的政策問題裝扮起來，自己來決定政治問題呢？處理這些問題，是不是能夠採取一種由政治，經理和技術判斷的方式，舉行公開的鬭爭呢？管理局的這一類經驗，其實踐的重要性是不小的。

我已經表示過，管理局全體職員雇員的委派，都是由董事部負責的。國會有一個臨時規定，對於這些人員的委派，避免政治方面的考量。原文是這樣的：『所有此等委任及升遷，不准以政治的鑑別或政治的條件，為考慮的標準，而應當一概按着特長及效率為基礎。』違反這種規定的，董事部則由總統下令予以免職處分，職員雇員則由管理局委員會下令免職。在此種委任之下，全盤人事選擇制度，已經完全確立，而此種行動所根據的方法，曾經為公私企業的經理界所極口稱讚。因為管理局的實際情形和特殊需要，這種人事制度，對於由戰時需要而引起的突然而龐大的發展，是足夠適應的。由於對動力和軍火的緊急需要，管理局的人力總量由此而增加了。約略從一九四〇年的一萬四千增至一九四二年的四萬。一九四二年一月三十日，國會發表了一個組織蓄水池的緊急命令，四天以後，人事部已經有一千八百人來擔任工作。所有此種人事選擇工作，都是在推荐制

度和文官部以外進行的。

最初，某些國會議員們，有一種表示，對於委任時不顧及政治這種顯明的規定，他們要求我們置之不理，或者是設法規避。但是，到了彰明昭著的時候，我們有意來共同取消這規定，但是沒有例外的，當初那些性急難耐的減少了。試行了一兩年以後，這政策已爲大家所承認，爲一般人所接受。許多議員，也表示贊成這一政策了。

肯塔基州參議員巴克利，最近在議會中所說的，足以爲許多立法者的經驗與態度的代表，他說：

「議長先生，爲着管理局的緣故，我有一種不同的意見和不耐煩的情緒，這是完全出於自然和人情的反應。當吉勃斯維爾蓄水池（即現在著名的肯塔基蓄水池）的任命發表，建築工程開始的時候，失業正在盛行，並且延及於我們全州和田納西流域。這蓄水池與我相距不及二十三哩，許多人來找我，以爲我能夠在管理局給他找得工作。我指給他們，這種事實，就是我們當初制定這法律的時候，在法律中規定，對於雇用任何人，管理局不能考量他的政治條件，我們熱誠的希望，能使管理局脫離政治。」

「管理局是如此熱誠的要聽命於國會的訓示，並且小心翼翼的來遵守這法律。因之，無論參議員或是衆議員，寫了介紹信來，對於尋找工作的人，還不如不寫爲佳。管理局不希望人民懷着這樣一種觀念，以爲任何人來到這兒得到工作，都是因爲有議員的介紹：：我所以發此議論的。因爲管理局已經離開了政治。對於任何人的任用，都無須加以政治上的考量，不管他是民主黨的，共和黨的，抑或是任何其他黨的。」

於是參議員開始對於立法表示他的堅強的反對，他相信管理局會有政治混入。

假如不是因爲有這種政策，則聘請到高才的技術家和經理是不可能的。但是，依照被雇用者的特長以爲任用和升遷的標準，還不算更爲重要的辦法。被雇用者，因爲盡忠於他的政治立場，所以不能夠單獨的盡忠於他的特長和這事業的公共目標。於是全部的企業，將被那一半技術一半政治的意見所傳染。由此管理局就失掉了立足的基礎。純潔無疵的公衆的信仰，很快的也就逐漸消失了。政治一旦混入了，建基於專門技術的巨大企業

的全部，成爲岌岌可危的了。

現在，自然有各種的『政治』。管理者與技術家，他們的目的無論怎樣的自命清高，也沒法真真的摒絕了政治，而耽溺於自己的小天地中。

國會一向一貫的作法，就是對於那些在政治上玩弄個人牌子的，持着『比他們純潔』的態度。幾年以前，我久已警覺了此種表裏不一致的態度，當時我讀過一篇反對政治上推荐制度的，署了名的雜誌論文，詞句非常爽直。這位作者，在一九三三年時，在政府中曾居過顯要的位置。管理局成立之初，這位『武士』要求我們董事部，必得把他的一位親戚，在局中佔一席職位。一位衣冠楚楚的青年來送信，我們答復說：這位置已答應給國會議員推荐了，請這位親戚填寫表格，另覓別的事情吧。這位青年滿想不接受這種答復，他說，有人告訴他，這種考試規矩，是不能適用於有社會地位的人們。這些人們，久已失掉了公務，但在此以前，他們對於所有公務管理者的名譽，是頗有沾污的。

引用親戚朋友，乃是個人政治的一個表現；管理局首要的行動之一，就是爲反對此種親戚主義，建立一個堅強的政策。所以，來到政府擔任戰時生產工作中一份技術工作的實業家，他們對於總統或國會，受黨派的攻擊，並沒有不合適的感覺。他們甚至於利用在政府中的職位，來延長政治地位。這些人們，一定的，對於他們所加給公共事務技術家信仰上的傷害，也還沒有理解。政治是有多種多樣的，管理者與專家們，必須以清除這些駁雜多樣性爲己任。

國會自己有個決定，把這種政治風氣，從管理局的技術中排斥除去。而我們，在對於管理局的責任上說來，也是義不容辭的，應該使管理局脫出於政治漩渦。因此，管理局於一九三六年，採行一個政策，禁止管理局的任何人員參加政治活動，即使關於地方自治事情也不許參與。是凡管理局的人員，沒有一個可以充當任何公職候補人，除了大選而外，不能參與任何的選舉運動。這是與哈却法案（註一）以前的若干年中，限制聯邦所有的雇員參加政治活動是一樣的，祇是範圍沒有那麼廣汎。管理局的這種政策，使居住在田納西流域的萬千公



民，不得參與鄉政府事務，這種嚴格的禁止，可以說過於極端了。然而比較起來，這種嚴格的限制，使他們免於走入危險的方向，我們以為還是對的。

管理局，假如它的經營是政治的，可能成爲這流域的災禍了。如果在執行工作的當中，政治浸入於管理局的人事銓衡裏，或者染指於款項的管理中，那將有怎樣的意義呢？那將是意味着，管理局架設起來的千萬哩的傳導電線，並不是爲着經濟上和工程上的原因，反而成爲政治的基礎了。

管理局如果是在政治之下經營的，則處理購料及裝設等事，也不免可能的有政治上的因素存乎其間。甚至於建造蓄水池，在選擇位置的時候，也要多注意於政治的原因而作決定，對於水流，地基，這一塊地基與另一塊地基費用的比較，以及工程方面的實際考量，都要很少注意了。最近有一件事情，管理局受了很大的政治攻擊，就是因爲一個蓄水池的位置問題引起的。

一九四二年春季，國會中有一件提案，主張改變管理局向來的的方法，而使政治染指於管理局技術和業務裏面去。大家都明白，這種辦法，在管理局的歷史上，真是空前的。地方的公共團體，和全流域的各商會，在報紙上每天連篇累牘的刊登着反對這辦法的啓事。各報館也都一致的寫起了強硬攻擊的社論。甚至於一向爲私人電業說話，而又根本反對創設管理局的，一個通行全國的雜誌，也提出反對的意見，他說：『管理局擁有受過訓練的人才，與合格的工程幹部；；管理局應當脫離開政治。』（註二）報紙上的廣告、信件、社論，以及星期夜校和婦女俱樂部，所表示的旨趣，都是主張『管理局離開政治』。於是上述的提案，也就沒有通過。

確實說來，管理局由實驗中所直接影響的，都還使人滿意，因而爲着使此種開發工作抵於完成起見，是應當保持着是沒有政治的。現在政治家們『最好的政治』就是使管理局脫離政治。在開發流域的基本問題上，最有思想而又最爲精明的領導，乃是來自較爲年青的那些政治領袖和選舉出來的官吏們。他們能夠理解到，支持管理局，不是爲着得到職位和恩惠，他們對於這些是久已斷了念頭，假如管理做出了一件好事，那件好事，全國全流域都極口稱讚，認爲是入位稱職，那已經就構成了政治上的報酬。停止了對於贊助管理局脫離政治的政治

策，這是流域中候選人的一份政治資本，同時也是許多具有「現實」觀念的人民所驚歎不置的。這就是說「政治，就沒有好政治」。這些被選舉的官吏們，他們所代表的人民，對於管理局的觀念，和對於他的技術，經理以及手藝，還有一天信仰的時候，則管理局的政治危機，就不會有多大的發展。一旦到了此種信仰消失的時候，則政治決定與政治方法的浸入就不遠了。

但是，除非他們對於事業的成績絕對負責的話，則執行國會所作的政治決議，授予管理局經理人以如此寬汎的獨立行動之權，並不是安全和聰明的辦法（在我覺得，管理局的經理和專家們，一般都是可用的）。還有，在執行國會所作決定，管理局有避免干涉的自由，這就必不可免的，須要這政策的本身，常常是在掌握之中，而且由國會視為政治工具，而常常加以檢查。當經理和技術家們，在政府或實業界，允許他們運用自己的權能與專門知識，而自己又不負責任的時候，則民主政治的基礎，馬上受了威脅。

責任，從全部的成績報告開始。管理局每年作過幾次這種報告與公文，廣汎的流行着。關於管理局經常活動的報告，送呈國會的是每年一次，那是最詳細的。至於個別事情的報告，是隨時都有的。財政報告是綜合的，包括着最進步的業務方法：一份細目分明的單位成本計算；一份關於財政的月份和年度的說明書，包括結算表和收入帳；一份貸借對照表，由國家審計長和一家代表的商店會計附加稽核考語。每年另要作詳細的會計報告，經由預算局轉呈參眾兩院的撥款委員會與總統。此類報告，就是國會中關於管理局問題辯論的對象，也是報紙刊物寫文章的題材。

公私企業中，很少有幾家，是受到強力而長期的公家檢查的，也很少關於他們作更詳細的報告。所以，國會於一九三八年組織一個聯合調查委員會，附設着一個有相當規模的技術部，用一年的工夫來調查管理局。關於這次調查的報告，會議錄和工程方面的分析，總共印出了七、五〇〇頁。

管理局的全部綱領，關於法令方面的增刪和撥款，國會是時時加以檢查的。檢查之後的報告和辯論中，關於管理方面的效率，也是隨時涉及的，把新的政策追加到管理局的基本規約裏，然後批准。舉例說，一

九三八年管理局爲着購買田納西電力公司的產業而訂立契約，那就是由國會檢查的。訂入契約中的每一件冗長的問題，我與電力公司的代表威爾基（Wendell Willkie）先生，經過幾年的磋商，再由大家檢查，辯論，最後才批准。國會檢查其政策的另一個例子，就是一九四〇年法律上變更關於管理局納稅的規定。國會中的報告和辯論，形成了對於基本政策的重新評價，以及對於管理局中會計職務上每一件事情，都來一次清算。

由於各種事實的試驗，掌握這一個公共企業，可以完全達於嚴格負責的境地，而無須乎藉助於議會中從細節上的政治統制。但是，建立起來對人民最有效的負責，很少固定的方法。工作於草根民主的方法，是安排人民的需要和希望的最準確的保證，也是負公共責任最生動的方式。當經理和專家們接近於人民及其問題的時候，並不是經常的拘守着由國會決定的形式。這個綱領的執行是否是成功的，或者必需加以調整，幹部們是否都是生氣勃勃的去把握機會，抑或是驕傲自大，專顧自己，這些都不一定要由國會來決定的。

分權制度就是一面鏡子，對這廣大的目標，作得好或者作得壞，每天每時都能反射出來的。因爲這是一個區域的經理處，工作與工作的決定，都是在這流域中，管理局錯誤，甚或是不負責任的地方，都是與每天的生活動序不能離開的。成功的到來，祇有經由技術的領導才能實現。不是與人民離得遠遠的，形成一種神祕莫測的關係，而是由熟識接近，日常的潛移默化，建立信仰中得來的。在草根民主中，生長出來一種新的責任制度，這遠比國會中的批評，檢查和報告，都更有意義。這是參加工作的人們之間的，每天每天應負的責任。

實業界和政府企業的經理與專家們，由於他們的技巧，給與他們這樣大的權力，變成了新的統治階級，是否會爲他們自己的利益，而剝削全社會呢？詹姆士·伯翰（James Burnham）教授，在他所作的管理革命論一書中，曾廣泛的討論過這個問題。他說：「社會集團或經理階級，追逐着社會的統治、勢力、特權、以及統治階級的地位」，（註三）這已經實行於德國和俄國了。這位教授又說，因此在他發展的路子上。美國也是在不

免的。他又說，我們這些『新主人翁』的職務，現在就是由這些企業的執行，來表演『管理革命』的第一階段，他指出汽車總公司和管理局就是例子。

在過去，與此同樣的預言曾經有過。這些預言，用那些從沒有民主經驗與民主人才的國家，取來的相似的例證，作為裝飾。但是，這種論題，對於伯韓教授所一再陳述的，發生了怎樣的重要性，那就是多少人在那裏守着莊嚴的經理和技術的位置了。經理統治的觀念，不能夠輕輕的抹掉，這樣諷刺的一個論題，它的影響，對於自滿的，質樸的和性急的，不能說是無關宏旨。我相信，管理局的方法，顯然是打算提高經理的責任，因為權力的分散，恰巧是反作用的，而且正好是對『經理革命』之有效的消毒劑。

『政治』和國會，那種繼續增高的，藐視一切的態度，對於民主政治，比較那以經理和技術為統治中堅的夢想，是更為危險的。雖然後者對於民主政治，也並非不生關係。這在對民主政治抱着失敗主義態度的人們，和一般的反動人物，是一點也不新奇，也不是驚異的。但是在進步的人士中間，去發見這種政治上的不滿，真是一個大危險的信號。我聽到，最近出之於政府和實業界的行政大員或技術專家們，對政治和國會，懷着嫌惡與不耐煩，表示得最為堅強。他們迫切的企圖，趕快的完成緊急的戰爭工作。但是，這工作是被他們所說的『政治壓迫』，即連續不斷的國會委員會的報告，以及屢開不完的立法委員的會議，所攔誤以至於受了阻礙。這種情形，對於工作甚多和一本良心的人們，自然是難於忍受的。並且，所在這一章裏所努力描畫的，政治政策的制定，和這政策的執行與管理，我有充分的理由說，全都遭受了挫折。然而，進步的人士們，尤其是身居管理或技術職位的人們，都負有重大的責任，要絲毫不苟的承認，政治是掌握基本政策的。我們首先必得知道，假如政治制度，成為不足信任的，那就是民主政治的敵人獲得重大的勝利了。

（註一）譯者按：哈却法案在英國歷史上有劃時代的意義。William Henry Hatch（一八三八—一九六年），是國會議員，由於他所領導的農業問題研究的成功，得以在一八八七年把他的法案通過於國會，名『哈却法案』（Hatch Act）。由這法案，創設了聯邦農科大學，一八八九年農業部也才在政府中取得了地位，並創設牲畜局。

(註二)作者註，見一九四三年五月十六日出版的電氣世界五六——七頁。  
(註三)作者註，原書係一九四一年紐約 John Day 公司出版。

## 第十八章 計劃與設計人

假定管理局就是這個區域的設計機關。但是在組織一覽表上，並看不到一個社會計劃的部分。而當我要一份管理局計劃的時候，也沒有人能夠拿得出來：對於我們管理局懷着友好的，熱心的研究家，我們多次的聽到過這種批評。

管理局拿不出來計劃，是因為我們沒有預備這種文件。單獨的部門也沒有統設計人的腦汁，作出個別的計劃來。大約看到這本書以後，就更能清楚，這也並不是我們的『計劃』。

管理局是美國最先的一個設計機關。進行於這流域中的巨大變革，正是現代民主計劃的證據確鑿的例子。這是國會明明白白表示的希望，我們也就是根據它的授權而行事的。但是，這幾年之中，在管理局的內外，我們關於『計劃』與『設計』這兩個術語，在使用上曾經是審慎將事的，所以在本章之前，我們也一向沒有用過。因為『設計』這一術語，使用上的不同意義太多，以至於使術語辭典失效用，甚至於成爲含混不清的根源了。

但是，把這本書的意思，解釋它使成爲設計的術語和設計人所用的詞句，是必需的。因爲，設計這觀念，在今天是被廣泛的討論着的。『設計』這一詞句的若干含義，已經被人刪削，現在提到這一詞句，僅僅是指着平常向前看的意思，所以這一詞句的使用，已經失掉了廣大的意義。還有另一種極端的主張：他們證實『設計』這詞句是可用的，或者輕率的宣告它是不適用的，因爲這詞句對於他們，乃是意味着，完全重新組織我們的社會制度，爲一個包羅萬有的國家社會主義，以及同類的制度。有些眼光敏銳前途遠大的實業家，主張廣泛的爲戰後『設計』，他們的意思以爲，這樣作可以保證『自由企業』或『民主的資本主義』的前途。這些詞句，也還是一種鬆弛的筆法，同樣的模糊了『設計』本身的意義。

關於設計一詞的討論，暫且止於此處。但是，因為它是指着所有的事情所有的人，我所以在沒有詳細的把它解釋以前，暫且避免用它。在這流域之內，設計對於我們是什麼意思，我在使用這一詞的時候，心裏已經想到。我們在這流域中所實行的『一致開發』的觀念，其實就是『設計』一詞的同義語。

在美國，我們總是常常作計劃的。我們的問題並不是：我們是否應當計劃，而是我們應當作那一類的計劃，要什麼樣的設計人，用什麼方法來『厲行計劃』？關於這些問題，在田納西流域都已做出了什麼，我已經說過，放出光明的還是實際經驗。

關於經濟的和社會的計劃，在美國不但一點也不新奇，並且是和這個共和國的歷史一樣的悠久。一般的說來，過去在美國的計劃，都是由兩個大集團作的：第一，被選的官吏們，所謂『政論家』『政治家』的；第二，實業家們，所謂『建設工作者』和資源的『開發者』的。

我們來看一看，某些代表着經濟利益和執行人的社會觀的例子。例如，土地計劃。根據一七六三年的英國皇家宣言，殖民地的人民，不准自由出入於西方的土地。後來，根據一七八七年的條例，政治家們對於土地計劃，別有一種認識：就是對殖民開放西方的土地。當時人民的社會與經濟的觀念，是主張土地計劃的，因為藉此能夠刺激而且鼓舞西方的殖民。

關於被選官吏的公共事業計劃，我們或可再舉實業計劃為例。在美國製造業的初期，有一個刺激工業的計劃，當時有些社會人士，如漢密爾頓，韋伯斯特以及他們那一部分人物，都希望能得到一種特定的結果：就是東北幾州的製造業。他們以國內市場的『保護』，設計關於東北幾州的工業前途，而他們所用以實行這一計劃的有效方法，就是保護關稅。

一八八二年的宅地法，修正的所得稅法，錫爾曼 (Sherman) 反托辣斯法案，農業會員法等等，所有經由我們的政治團體所訂立的公家的計劃，而由國會，州議會，和地方條例所通過的章則法令，可以按二連三的這樣的引述下去。

被選的代表們，對於此類計劃，所作的一件有特色的事情，就是他們在訂立計劃的會議中，並不會羅致那些受過技術訓練的人們，如科學家，經濟學家，工程師，和管理家們，以至於多少有價值的助力，交臂失之了。

這些早期的計劃者們，都怎樣的從事於工作呢？這些計劃，對於公共利益，是不是照顧周詳的呢？這兒可以確定的是：他們的計劃，不是沒有效果的，不是僅僅寫出來為敷衍門面的報告與推荐書。他們是把這些計劃實行了的，而且是在這一百五十年來，從這些行動之中，已經造出來一個向所不會有過的，最大的農業和工業的國家了。

我們曉得，過去的這些設計人，所作成的公共計劃，其中頗有一些，使我們直至今天還食其惡果的。那就是把我們的自然資源，造成緊急危迫的現狀。有些公共事業計劃，比如我們今天還在施行的宅地法，真是浪費而又眼光短淺，為着我們目前年復一年的特殊需要，我們現在曉得了，這些零零碎碎的計劃，是極不聰明的。洪水的災害，斫伐已盡的森林，地力枯竭的土壤，這些都是我們所付出的代價的一部分。要求修改這些計劃的呼聲，從羅斯福總統關於創設管理局問題諮文國會起，回溯至一九〇九年狄奧多羅斯福總統的保持委員會提出建議，中間已經有一世代的時光了。那建議說：

『為改進水路系統起見，應當採行廣大的計劃，從管制中獲取利益，把所有關於利用水的事項，統統包括在內，即：澄清河流與根絕水災，以利航行；擴充灌溉工作；運用及發展動力；土壤沖毀之預防；給水河流之澄清；沼澤及氾濫地帶之排水及利用。』

關於實業計劃的討論，使美國能以把握戰後階段的時機，這件事在我們私人企業中的某些能幹人物所領導的刊物上，甚表同情。至於公職人員設計的情形，我們應當記得，實業家一作了設計人的時候，他們是不敢冒險於新奇事情的。包括時期很長的計劃，是進步企業中常見的，已成的慣例了。這有一個最好的例子，就是美國電報電話公司。這個巨大的交通事業，在對於將來作繼續不斷的廣汎的研究工作上，曾開銷了大批的款



項，根據此種研究，展開了五年的計劃，十年的計劃，甚至於將來還有更長時期的計劃，都是關於新的建設，交換消息方法的改良，以及增加設備等。在其他的企業中，早已有了具體的組織，從事於擬訂比較更為經濟的計劃。關於市場，金融趨勢，技術上的變遷，所有可能影響於一個巨大企業之活動前途的，這些複雜的因素，一一都在研究之列。

由實業家作計劃，時常被認為是私人企業所必要的。那種辦法，自然目標直接而單純，人們大概都可以算得出來，就是完全為着利潤。把一個計劃，作成爲報告的形式，到是堂皇其表了，但是，從公司的財務報告上，就可以證明，這種不能發生工作效力的計劃，其實就是一個失敗的計劃。這是一個簡單易明的道理。實業設計人，很少感覺到，要把他的問題更加複雜一點，在他的計劃中，這種製造利潤的決定，對於社會全體是有利的，抑或是有害的。並且，我已經說過，一個單一的實業，或者甚至於全部工業，往往是不能夠決定這種問題的。

這種情形，被實業家認為是設計上的嚴重缺點。因爲，在他認為是正當目的的，乃是實業的利得，而不必是適合於社會的目標。那就是說，不必適合於人民的繁榮與幸福。美國電話電報公司和小製造業者的計劃，在這些企業裏面，都可以充分的發生效力。但是電話電報公司和小製造業者，由這計劃所受的影響，遠勝於他們的業務本身。這些許多的外在的因素，實業家就沒有實際生效果統制方法了。這一實業，以及流域中千萬家的實驗企業，私人計劃的命運如此悲慘，即使從個別的企業觀點來看，一時還是股實可靠的，而對於許多其他企業，每每是爲害甚大的，因而對於公共福利，也是爲害甚大的。

資源一致開發的觀念，乃是基於顧及個人利益的民主的計劃，私人企業的利益，可以由此而逐漸的和我們全體的利益打成一片，這就是說：全體國民的利益。從全體看來，田納西流域的事情，祇有這樣才能解決。私人經營的農業，收入增加了，這大都是由於幫助改良土壤計劃的結果。私人經營的，肥料公司的售貨，增加的速度。在它的歷史上是空前的，這是由於管理局對於新肥料的生產與實驗，是爲着促進土地上包括全體的公衆

利益的結果。在教育上提倡森林防火，與科學方法的斫伐，促進了森林保護，同時還幫助了私人經營的木料業。鄉村計劃，使每個人都覺得村鎮是快活而可愛。這同時又提高了私人地主的土地價值。我所說過的，種種這些結果，都是一般的公共利益，同時也都促進了企業的特殊利益。

一個成功的設計人，他必需了解而且信賴着人民。一個成功的設計專家，他是時時刻刻的把普通人放在心中的。設計人，不管他是技術的，抑或是管理的，都必需承認，他並不是在處理哲學上的抽象問題，也不僅僅是統計上的，或工程上的材料，或者是法律方面的原則，而並且此種計劃，其目的又不是止於計劃之本身的。

在以上的分析中，我所說的民主的設計，那是指着人類的事情。因之，所有的計劃，除非是表現着對於人類——男人，女人——的願望有充分的瞭解，並予以確認而外，他是要失敗的。對於人類既沒有了解，而又缺乏人類的感情，他就沒法走向現實的計劃的目標。忒曼·亞諾爾特 (Thurnam Arnold) 在政府的象徵中，對於這種有熱情而不現實的人物，有很恰當的描寫：

『那稍從即逝的權力上的機會，她們總是失之交臂。因為他們總是耽擱於理想的社會，對於眼前的現實社會，反而不能了解，不能巧妙的處理。他們不斷的作那種徒勞無益的呼喊，多年以來所反覆申言的是：『我們教育人民吧，這樣做他們就能夠了解而敬重我們了。』(註一)

一個道德的，而其實是宗教的目標，深刻而又基礎穩固的，巨大的計劃，那正是民主政治，對於我們國內以獨裁者自命的，並且同樣的對於外國反民主的人們的回答。在資源之一致開發上，有這樣的一個巨大的計劃：人與自然的統一。我們就是在這樣的一種計劃之下，在這流域中邁步前進。其實，這祇是一種臨時的步驟。但是，我們所擔負的責任，並不單祇是每天造出來星星點點的進步，而是廣大的，普及一切的，我們全體工作者的總目標，一切人們的物質幸福，和他們培養精神力量的機會。

這就是生動的，民主計劃的原則——全體人民，對於一般的道德目標的覺醒。可以說，並不是一個目標，

而是一個指針。並不是一個一勞永逸的計劃，而是由人民有意識的選擇了的，一種成功的計劃，民主主義者惠特曼，發過這樣一句警語：『擬定了的目標，是不能撤消的』。

這樣的，對於計劃的認識，是我所確信的，假如是正確的，那在民主政治上就是平坦易行的，我們必得常常的把計劃安放在『此時此地』，安放在『事物之本來』的基礎上。為改善人類命運，所行的爭自由的奮鬥，不知流盡了多少人的鮮血！因為對於這樣簡單，而又如此重要的，人類戰略的問題沒有了解，而致於遭受失敗，捐棄理想，這是多麼令人傷心的事情！人們往往企圖逃避那教育的長期工作，逃避那乾燥無味的『每天都要做』的事情。這是為一種計劃所迫，這種計劃每每以法律的形式出現，而人民對於出此計劃的理由，是否已經了解，以及由此所得的利益的如何，他們都是一向未曾考慮過的。

不願意從你所立足的一種歷史的謬見出發，今天的設計工作，在世界任何一個地方，假如作出了重大的錯誤，則別的地方，也將墜入同樣的陷井之中。過去對於這個問題的教訓，我是清清楚楚的。人性證明得真確的，若是一再的重提這個問題，將不免令人討厭的：設計的時候，一定要把人民的利益，算在裏面；並且把他們的既存的制度，一定要構成爲計劃的一部分；公民的自我教育，比較詳細的計劃，和實質的改革，都更爲重要。

管理局一向未曾遇到過這樣粗率的行動，以『清除』或者強制的改革流域生活中的，這些因素或習俗制度。就是因爲大家都有同樣的信念，認爲那樣做法，對於一致開發的計劃，是最有刀的反對者。

從現時的所在，我們按部就班的前進。人們都會曉得，有這樣一個故事：一個走路的人向某君問路，往瓊斯威爾村（密執安州的希爾斯德爾縣境——譯者）從那兒走呢？某君想了半天又用很長的時間來指點他，然後說：『朋友，假如我是你，我就不從此地出發了。』有些設計的情形，正如這段奇聞所說的一樣，它不從此地出發，它『放棄義務』，所以它永遠不能生存。

管理局對於設計的觀念，並不是把它視爲個別分立的，而是把它當作一體的繼續的過程。一九三三年，總

統致國會的諮文，特別申明這一點。原文說：『關於田納西河流域及其附近地帶的，自然資源之開發，以增進國家之經濟的及社會的一般福利，應當付與管理局以廣大的設計責任。』接着又說：『應當授予管理局以執行這些計劃的，必要的權力。』這原則，於是加進管理局的法案中了。

這是基本的，然而對於管理局許多的不滿，從外部高漲起來了，就像管理局成立初年的情形一樣。有些人認為，設計與執行之間，很少甚至於沒有關係，他們主張把設計與執行的責任分開。這種觀念，類推至於一所住宅，一個公事房，和任何一個建築物，然而，這種類推是錯誤了。因為，一個區域的開發，是一個行動的過程，它的起點與終點，並不是任意決定的。在區域的開發中，積成區域開發成績的，是每天在特定田間的耕耘工作，從特定地帶收取木材，建築工廠，教室，房屋和公路，這些個人的行為。管理局的目的，不在於製作計劃，而在於這一流域的開發。

自然，許多的計劃，是需要作的。但是計劃與行動，是一個責任中的兩個部分。管理局不僅是負責計劃，而且還負責其執行的結果。這些結果，主要是依靠着人民的參加。得到人民的參加，大都全以自動的為基礎。得以用這樣方法，來完成一件工作，真是上選，那就需要新計劃與新方法的發明。假如本着這個意思，管理局有一個『設計機關』，依照一般對這術語的解釋，其責任限定於製作計劃，則此等計劃，將不免與其他的許多計劃，遭受同樣的命運：索然無味的書目提要一類的冊籍，妝飾着書廚，如此而已。

湯瑪斯曼在他所作民主之未來的勝利一書中，指出了唯知論者把設計與行動分開的見解之極端荒謬。他的話真是令人感動的，因為他詳盡的道出了隱藏於歐洲文化災害之下的原因來：

『德莫克拉西是一種思想，但這是關於生活和行動的思想。……在民主世紀以前的知識，還沒有行動的思想，即使他的思想見諸行動了，他的這思想會生出何種的行動來，他也沒有想到。沒有民主的，或者沒有民主教育的國家，其特點就是：他們的思想，沒有現實的根據，祇是抽象的空想，意識完全與自己的生活離開，思想之現實的結果，一點也沒有考慮到』。(註二)

在管理局，設計與責任，消融於這些計劃的執行裏面，迫使我們的技術家，不得不把表現於生命氣息中的這些計劃，使之成爲在這區域或鄉村生活主潮的一部分。因爲，在田納西流域，專家們不能逃出於他所設計的後果，雖然他們能夠而且時常的，把設計與執行分開。這於專家們的本身，是有重大影響的。祇要是把設計這樣的來想像，專家們對於他所處理的問題，顯然是應當密接着的。

我的意思以爲，設計的觀念在美國，仍然是爲着爭取廣大的支持者而鬪爭的。這是因爲，多數人設計出來的冠冕堂皇的一些計劃，設計人都不曾擔負其執行的責任。他們不曾如我們這流域中的專家們所有的，那些有益的訓練，於是他們要問問自己：「這個計劃，我能夠負責執行嗎？人民是否了解這計劃，是否能夠助其實現？他們是否要自己作計劃呢？」

在管理局的工作中，我們曾用心的設實行，在我們認爲是對於民主政治中的自由問題，最爲謙誠的一種言詞，就是約翰·杜威所說的：

「我們的歷史，所留給我們的，關於民主政治的鬪爭，還是係於我們自己的習慣和態度。祇有擴大民主方法的實用範圍，才能夠獲致勝利。那方法就是：商議、說服、談判、交換意見，消息合作，組織自己的政治、實業、教育、一般的文化，一個民主思想的進一步的表示，一個民主思想的信徒……」

「……美國的民主政治，祇有從他自己生活行爲的實驗中，從多數的，局部的，和實驗方法的實際效果中，以獲得並保證人性力量之繼續解放，共同合作，以服役於自由，而這種合作又是自告奮勇的。如此，方能有所貢獻於世界。」（註三）

在這流域中，所實施的經濟的和社會的計劃，都是什麼呢？建造蓄水池和其他建築物，這地產即使是私人使用的，或者是鐵路用地，管理局自然有權按照政府規定的價格，把它收買過來。然而除此以外，管理局所設計的，關於這一區域的開發，就沒有別的重大事項，可以這樣的來用法律強制的了。然而我們並沒有發現什麼困難的地方。

這並不是說，我要剛愎自用的，認爲一向不會有過什麼調整的方法，或者很多錯誤荒廢的地方，也不會採行自動的方法，於是把正確的設計，作爲無用了。假如人民有這樣的決定，是要勸他另作別的決定的。曾有人向我們不斷的指出，教育和自發行動，都是作得太以遲緩，而祇有藉着法律的力量，才能應付用盡取竭的危機。我們的批評家認爲：由於我們的方法，一點也沒有得到什麼進步。他指出很多農民，仍然繼續不斷的在山上耕耘，多是種植棉花與五穀，毀壞的田地，一天天的加多。指出拒絕森林專家的勸告，將使木材出產的利益蒙受損失。指出製造工廠，仍然以其排出的污濁，弄污了河水，而在終止此種污穢，所使用的技術方法，也很少表現出來效力。我們很清楚，不祇一次了，設計方面，並不獎勵工業場所。

這種沒有厲行計劃的表現，已經淆亂了許多觀察家和企業研究家的聽聞，尤其在最初幾年，使多少人陷於迷茫無所知，甚至於他們勃然大怒。然而我們，曾經是繼續的，信賴我在此書所講的全部方法，締結契約的方法，說服、激發、獎勵、這些方法，都於基於人民對管理局的信仰，以及技術領導的成功。我強烈的感覺到，大家所承認的自動方法的限度，其結果有時是壓迫的悲慘的。在執行開發資源的計劃中，並沒有把最小限度的強制也完全取消。因爲強制是沒有止境的，一旦強迫的方法，被人憑恃爲執行計劃的手段，那就需要更多的強制。任何高貴代價的自動方法，在遲延與錯誤中，到頭來實行強力設計的代價，是不亞於我們自由的代價，我深切的服膺此旨。

(註一) 作者註：見一九三五年耶魯大學書局出版的新天國，二一——二二頁。

(註二) 作者註：見一九三九年紐約阿弗利德·諾甫公司出版，原著二八頁。

(註三) 作者註：原文見一九三九年紐約普特曼公司出版的自由與文化，一七五——一六頁。

## 第十九章 管理局與世界改造

近年來此參觀管理局的一百一十多萬人民的，幾乎世界上每一個國家的代表都有。此次戰爭開始以後，來此參觀的外國人，顯然加多了。他們都是順次而來的：一位即將回到重慶的中國將軍，帶着臂章與佩劍；一位從新德里來的農業大臣；英國駐美大使；瑞典新聞記者團，特別要考察現代的新式發電廠的構造；一位巴西的科學家；一位奧國的著名政治家；一位捷克的電學專家——不遠千里而來的，何止萬千！

管理局又是一個爲外國專家訓練的場所。這裏有來自南美十二個共和國的工程師和農業專家共四十多人；從中國來的，與從南美來的數目相仿，特別的誠摯而熱烈。在一個根據租借法案而設立的水力發電廠中，一批俄國工程師，和管理局的技術家們，在一起共同工作着。這工廠將於一九四四年，在「離烏拉爾不遠的某處」河流開始發電。

此種牢不可破的「訪問」的潮流，那就是提醒你一條道路，農民從這條道路，可以一觀隣人的實驗農場，藉以曉得「別人是怎樣作的」，然後他就可以在自己的田中，試行他自己的方法了。來自各國的這些訪問者，不僅是政策的擬定者，而且是各該行業的專家：從公共衛生到繪製地圖，從再清算到鄉村計劃，無不具備。從這裏，他們看到，他們個別的特殊利益，怎樣的能夠使之成爲資源開發的全體工作中之不可分的一部分而實現。

從許多國家寄來的信函中，反映出來，這種利益，是舉世相同的。來信提出許多問題，要求各種材料，所提出的關於管理局怎樣進行其業務的一些問題，曾有力的反映了這一區域開發資源的利益。最近幾個月通信，多半是從戰後重建委員會的官吏，流亡政府的代表，和西半球諸國的立法者寄來的。外國刊物與報紙的作家們，描寫管理局，並說明他們所信仰的，就是爲着那遠方的，而且從前是很少聞名的區域，即他們的家鄉，

所擔負的課業。舉例說，英國一個領導刊物建築評論，一九四三年六月，發表一篇很長的，描寫管理局以及他對管理局的意見的文章。作者是著名的科學家兼出版家朱蓮·赫胥黎，在結論中他說：

「最後，然而不是最少，管理局的思想，如河流等自然資源之計劃的開發，已經尋得一般世界思想的途徑了。管理局的思想與方法，都是幫助着指導新設計機關之成長的，就如中東的供應會議。已經從事研究，管理局式的一般姿態，怎樣能夠使之適用於國際，而不使之成爲一個鎖國的機關（因此，當管理局削去了並且超過了國家的權利與限界的的時候，在其他的事情上，也削去了並且超過了國家的主權），而使它適於促進比較落後的區域，如非洲那樣的地方的計劃的開發。」

外國來此參觀的人們，看得特別清楚，管理局已經說出了它是國際的，說出了它緊靠着人民的生活的：土壤施肥、森林、電氣、磷酸肥料、工廠、鑛物、河流。當一個中國人或祕魯人，看見這一長列的工作着的蓄水池，或是看見了電力導入一個簡單的農舍，再或者看見了田畝中由磷酸肥料而得以恢復了地力，那就用不到一位英文翻譯，而可以懂得的。因爲，他所看見的，實際上並不是在田納西河上的一個諾里斯蓄水池，也不是佐治亞的一個農莊，而是在中國，在祕魯的一條河流，一道窪谷，一個農莊。在此處所發生的變化，是和全世界各處人們所追求的並沒有兩樣。技術問題，在根本上，主要也還是一樣的：處理土地被沖毀的工作，無論是沿着長江，或是沿着哈瓦西河；處治瘧疾蚊蟲，無論在緬甸，或是在密士失必河的某一縣；動力生產，無論是在瑞士的諾爾蘭，或是在北加羅林那的某一縣，基本上都是相同的。

爲人民所贊同，並爲人民所參與的，管理局所展開的民主方法，同時也足了一般人的廣汎的願望了。來到我們這兒的參觀者，曾經再三再四的，作過這樣的評論：「我們對於管理局與人民共同工作的方法，比較對於它的蓄水池和實業開發，更感覺趣味。」對於這些外國的觀光者，我們所申明的乃是：資源開發，不僅是應當爲着流域內的人民，而且是應當由他們來進行的。因爲，人類到處皆然的真理是：他們希望看見，用他們自己的方法，爲他們自己的國家進出的這些變革。美國人應當記取着這件重要事情，尤其是那些想要按照我們自己



的模型，改造全世界的人們。

管理局開發資源的經驗，是經過切實檢討的。爲着把這教訓，留傳給破碎不堪的戰後世界，俾得藉以從事於巨大的，具有歷史價值的改造事業。因爲大家都已普遍的承認，我們對於世界的將來，無論是抱着和平的希望，或是懷着新戰爭的肯定，其重要的關鍵，還要係於世界上鼓勵開發資源工作的知識程度。這裏所講的，自然還不是故事的全貌，政治制度上的種族對立和文化衝突的影響，還是在深化着。但是，根本說來，世界的擾攘不寧，還要靠着我們所從事的，每個人的，因而是每個國家的，實質生活的處理方法爲轉移的。

這個問題的支節，是牽涉極廣的，逐一研究，實非此書範圍所能及。但是，顯然的，人民所受的資源的壓迫，就是因爲資源未能給他們以充分的供應。從而養成了一種武裝侵略其他國家的精神，這是由來已久的了。把這一部分人民的土地、森林、與礦產，完全爲另一部分的人民而開採。曾經造出了無數的仇恨的火絨，近來更爆發而爲戰爭，這已經是司空見慣的事情了。但是，還不十分明顯。以一致開發的方法，創造持續不斷的生產力，免使很快的把資源用盡。例如，由於技術進步，使低度鑛石和那不易得到的高度鑛石，有相同的效用。再者，由於技術家的技巧，使已經用盡的地力，能夠大量的增加生產能力，以減輕由戰爭造出來的貧窮荒涼的緊迫狀態。於是就可以此爲基礎，慢慢的建築起現代世界的和平。田納西流域的經驗，在這事情上是，大放光明了，這就是成爲外國觀光者趣味集中的，發界改造的方針。

在美國與在其他國家，管理局已被人認爲是人類才能的象徵。它所創造與所建樹的，不僅是爲着戰爭與死亡，而是爲着和平與生命。這在戰後的階段，其意義是非常重大的。因爲，在德日兩國投降以後，我們自己隊伍裏面的自暴自棄與犬儒主義者，將成爲我們不共戴天的死敵了。我們目前奮鬥的任務，使我們緊張而不敢懈怠。一旦我們鬆弛了，那就必不可免的會有失敗到來，給你在信念上和希望上一種慘重的損失。當這樣情況到來的時候，很重要的，但是正如精神上的防腐手術一樣，是絕望的。這在美國與海外，是不乏生動的例證的，而管理局就是其中的一個：人類創造的能力，以及每天爲人民所渴望的，民主的實驗和實用的公司。

我在前一章已經談過關於『設計』，談過你應當從現時所在的地方出發前進，這是很重要的，以這一變化，促進另一變化，特別致力於戰後世界我們的經濟和政治思想。然而，使不禁愕然的，乃是對於把這道理實用於我們自己的事情上，人們表示他們頗能了解。但是，當他們考慮到世界社會的前途時，就要率爾從事的，丟掉了經驗和現實的綱繩了。假如他們設法要使這全流域樣樣都合於管理局自己計劃的模型時，他們很快的就要加以非難了。然而他們似乎是十分熱心的，甚至於更狂妄的企圖着，要美國在不民主的基礎上，建設起一種世界秩序來。

在爲着持久和平的努力上，管理局還另有一種方法，可以把它的經驗發出光輝來。因爲管理局是一種實驗，一個人可以很快的明白這一真理：在任何時間的情形之下，在任何地方，一致開發資源，幫助着每個人。一區更興隆的，更多生產的田納西流域，已經造益於全美國，和她的各個區域了。這種情形將要繼續下去的，當世界上的任何區域，加強它的生活基礎的時候。區域的經濟開發，無論是在國內，或者在國際，都不是可怕的而是要鼓勵的。

當地球上比較發達區域的人民，會因爲另一地方的資源開發和較大的生產力，而遭受損失了，當他們解除了那種懼怕的心理，而代之以受其利益的時候，然後國際的政治合作，就要走上完全實現的途徑了。由於那種畏懼的心理，培養了極端的國家主義，而其產物，就是造成人民間的仇恨，關稅壁壘，貿易限制，獨裁政治，最後結局就是戰爭。實質的退縮不進，就激起這些深切的不安，在世界上增加機會。

我以爲，世界和平大半要係於廣大人民，特別是我們美國人，對於經學學上的金言之了解與實踐。國與國之間的政治合作的主要機構，將要減弱了，這些政治的安排，除非使之日漸增加的，依靠於經濟合作的效力，則實在可能把所造成全盛時代打破了。

田納西流域的經驗，幫着美國的輿論界把這類事情，弄得更清楚些，因之在世界改造的工作上，提供了教育上的效果。在管理局成立的最初，有一種得意的議論，這爲這一流域的開發，將危及於另一地方的人民——

俄亥俄的，康涅狄格的，和紐約的，有這樣一種傳說，假使在阿拉巴馬州再建築一個工廠，那就要使俄亥俄工廠的工人減少了。再假如田納西州出產更多的牛奶製品，那就是意味着威斯康星牛奶業的一份損失。這種思想，在關於管理局的社論和講演中，鄭重其事的發揮着，他們所根據的假定，是說有恰好這麼多貨物的一個市場，而美國在生產與消費上，現在已經達到了她的最高水平。

這種思想的荒誕不經，直到我們國內在草根民主中才得以完全明白。希望美國的輿論，爲着永久和平，來支持全世界的經濟合作，這在政治上，真是一種天真質樸的思想。我們中間尚有很多人，主張在倫理的基礎上採行此種政策，甚至於傷及於我們的經濟了，他還是同意這政策，這未免是離題太遠了。

這些事情，可以從近在我們眼前的各種實驗，得到充分的說明。那兒是管理局的真實價值之所在。例如，俄亥俄，康涅狄爾，或者紐約的許多人民，已經證明了田納西流域生產力的增加，並沒有危及於他們自己的生活標準，並不像許多人向他們說過的那樣。在這流域中的幾百萬人民，能夠生產出來一些東西，就可以更多購買一些如汽車，無線電收音機，冰箱，衣服之類的享受，從而也就造成了一個更爲富裕的國家，自然俄亥俄，康涅狄爾與紐約，都是富而且強的了。我所引證過的，這一流域內的人民收入水平提高的數字，可以很容易的，作爲增加了生產的每一區域的說明。

十年以前，田納西流域在全國電器工業上是『全無』市場的；最近幾年以來，它變成了購買力特別增加的全國的領導市場，這情形我已經說過。在紐約州的斯刻涅克塔狄的電力總公司的舖子裏，或者在俄亥俄州的曼斯愛爾特的威斯丁好斯公司，他們多出產了千千萬萬的電爐，抽水機，冰箱，現在可以看到，一種於他們有利的事情出現了，就是這一流域的生產力，已經綽有餘裕的，能夠買得起他們店裏的貨物了。這就是說，在斯刻涅克塔狄的人們，可以購買這流域所製造的罩衣和鋁製品，可以有餘暇在管理局的湖上樂享假期了。

最初，人們對於管理局的煤業反對得很厲害，由這種反對更加表明了，固執着限制發展的政策，是如何的錯誤，他們的議論，以爲用河水開發電力，管理局就要失掉它既有的，用以供給蒸氣發電的煤業市場。實際

上，水力的健全開發，及建全的政策。其用途自然要大見增加，由此而刺激了別種資源的使用，如煤，這自然是在所難免的。流域內爲工業使用的，和爲其他目的使用的煤業交易，曾漲至它向所未有的高度。就是這一區域的蒸氣動力所用的煤，也超過它所有的記錄。例如管理局電費的實例，在這廣大的區域中，也使動力的使用倍加了，而煤炭又是電力的主要來源。自從這河流開發以來，爲蒸氣機發電，向來沒有用過這樣多的煤炭，管理局自己已經建築了並且使用了蒸氣電力廠，以補河水動力之不足。購煤數目是年有增加的，計：一九四〇年五七四、〇〇〇噸，一九四一年六九三噸，一九四二年一、三一九、〇〇〇噸，主要都是要生產動力使用的。

有目標的作業，一個接連一個的，這就是我們所學習的方法，說世界上另外地方的經濟開發，對於我們有危險，那是空想的。當美國人確知了，經濟開發是幫助了俄亥俄的人民，而並沒有傷害了他們的時候，若是墨西哥人，巴西人，俄國人以至於中國人，也同樣的使用這種方法開發他們的資源，對我們以及他們互相間進行貿易，自然也可以得到相同的結論，而這種結論，可以從當地人民直接得來。

在國內，狹隘的局部主義，被確認爲自取失敗的政策以前，而先要希望美國人能夠認清激烈的國家主義對於世界的災難，這是一種愚蠢的想法。當美國默許中還還允許內部存有殖民制度的時候，你却來要求結束遠離美國的殖民制度，以及這制度危害國家利益的理由，這似乎是並不重要。而殖民主義，或者開拓內地，其實質是以南方和西方的原料，來供給北方和東北的工業區。

由於一方面對於印度的自行開發，表示熱烈的關切，可是對於美國本身未開發區域的實業開發，非但沒有進行的意趣，甚至於還持着反對的態度。在此種兩面態度之下，美國的輿論，對於世界合作，就不會有力量。由這種諷刺的態度，可以證實一個疑問，就是有些人們，對於遠隔重洋的中國表示贊助，而對於近在眼前的佐治亞和阿肯色，卻是擱置不問，這其中有一個原因，是少數美國人的經濟和政治的既得的利益，發生了矛盾。

世界合作，不能夠僅僅建築在精神的同情上面，也不能建築在逃避那近在眼前的，艱苦的現實上面。我們自己的認識，可以充分的證實，我們對於全世界的目標，並可以充分的學習各國互相依存的偉大真理。在這種行動的，而不僅僅是詞句的真理的教訓之下，管理局扮演着有限度的，然而是有用的角色。

對於使公衆澈底了解這些事情，我們還有頗長的一段路程。最近，在一九四三年春季，一位全國的領袖人物，我們東方的一个大州的州長，他提出來警告，說是南方和西方的工業成長，將要爲害於他的一州。認爲此地較大的工業活動，就是意味着對他那一州的損失，這顯然是一種假定。他的論點，一部分是起於管理局送呈國會的報告，在那些報告中，我們主張爲着全國的利益起見，把這種區域的運費制度取消。那制度規定的，南方和西方的運費，比工業的北方和東方的高得很多。我們提議採行全國一律的運費率，對於任何區域都沒有差別待遇。

在南方製造的貨物，比在俄亥俄以北製造的，每哩運費要高出百分之四十（鐵路運費成本單位大致相同）。在南方和其餘同居於不利地位的區域的製造業者，必不免遭受重大的損失。南方的工業，發展得如此之困難而遲緩，沒有使人注意的進步，以致被迫得必須付與極其低廉的工資。並且，因爲製造業給與技術工人以產生最高收入的機會，美國殖民區域的收入，比較北方工業區的收入更少了。這是無可奈何的，因爲給製造業者以這樣不利的地位，南方與西方不得不採取下愚的辦法，把他們的土地肥沃性，木材，鑛產及油類等天然資源，忍受着最大的損失，弄得蕩盡耗竭了。但在另一方面，啊種揚揚得意的區域運費制度，在原料運輸上鼓勵這種辦法。

管理局相信，把區域運費制度這種人爲的障礙除掉了，可以使南方與西方增加他們原料製造的數量，於是區域運費這種內部的關稅壁壘，就不至於再阻攔他們的製造品自由的運向他們的經濟市場了。人民的收入，由此也能提高，因爲低廉收入，和依賴原料，即是世界上殖民地制度的標誌。

管理局曾經堅決的主張，這種變革，不應當是取諸南方以填補那貧乏的內地，而應當是雙方利益均霑的。

並且，區域制度問題確實是很重要的。而美國輿論的發展，是同情經濟合作的。必須使美國人普遍的瞭解，美國未開發區域生產的增加，對全國及其所有的區域都是有利的。否則的話，若是還相信在世界事情上，以同樣的原則，而能博得美國人有效的和不斷的普遍支持，那真是一種絕望的空想了。

我國政府和私人投資者，要在怎樣的限度，和在什麼樣的條件之下，才能夠資助世界其餘地方資源開發的財政，以爲支持這和平棟梁的一種手段呢？對於這一個問題的全部討論，顯然是不屬於本書的範圍之內。我所要說明的，簡單就是這個：想到這個問題，不應當懼怕『對於我們自己的實業家和農民製造競爭』。這種恐懼心理，在國際的領域，不像在國內各區域中間，它是很少普遍的效力。例如，互通貿易這件事，祇有在貿易，卽生產物的往還存在的地方，才有意義。祇有獎勵那些生產少的區域和生產少的國家，才能夠使之成爲興隆強盛的區域和興隆強盛的國家。

無論我們獎勵與否，或者竟不分皂白的，盲目的懷着恐懼心理，但是全世界的資源開發和工業化，在戰後必將急速的進展。美國可以用幾種辦法，加速這種過程，並轉移其趨勢。然而，若是相信，對於其他大國，關於開發他們的河流，或者別種資源的決定，其廣大的認可權是操在我們的手裏，那就是毫無意義了。若是接受了這樣一種的膚淺皮相之論，那就是一向從我們眼前流過的主要事實，我們都對之蒙蔽起來兩眼——全世界以機器與科學，集中力量向着資源開發緊忙着推進。

但是，這兒還擺着有些問題：這種開發，在國內與國外，將採取什麼方針？是爲誰的利益進行開發？除非是人民認爲是於自己有利而要求進行的事情，則任何人也不能把那兒的資源給浪費以盡，古舊的開發方法，似乎很少值得因襲的了。

就是因爲這種緣故，所以管理局的經驗，應當使大家明瞭。因爲，用之於這一區域的開發方法的知識，能使人民批判，能要求對於他們的問題給與回答，這些問題就是：經濟開發是否要視爲全體一致的？人類所依賴的資源，是否要把它當作造福於人類的手段？每種資源的開發，其目的僅僅是爲開發而開發嗎？開發所得的利

益，被幾種沒有爲道德目標所承認的事情，而漸漸的用盡了嗎？資源開發這件事，是否被當作僅僅是技術家和實業的物質界的作業呢？這件事，是否同樣的被當作是一種民主的機會，其要義即是人民參加，接受人民所展開的好的觀念，並接受他們的希望呢？

這些新計劃，是否要招來獨夫政治，而爲那這方統治和極端的中央集權的方法所管理呢？或者以中央政策地方分權的管理爲總的原則呢？這些開發，是否用現代工具的活動與指導以完成事功呢？或者，這些開發，是以古代的傳統驅殼，和官僚保障的方法來管理呢？這些事情的決定，除非由那些總是以自私自利爲中心的人們來缺席裁判，那就應當是人民所面對着的問題。在美國和其他國家，時間愈益迫近了，戰後的開發事業，行動就能代替了計劃。

在開發了的和在沒有開發的區域，廣汎的運用公共公司，以爲實行戰後開發的工具，這種辦法，已成爲各方面討論的目標。反對以傳統的機關作爲適應現代需要的工具這一點，在其他各國正如在美國所起的反應，是大體相同的。人們漸漸的承認了，人民自主的公司，能夠做出來某些成就，而例行公事的政府機關，就做不出來這樣。其他國家，同樣的，要想保證政府採用任何別種途徑，以實行現代的管理方法，幾乎是不可能的。無論在英國，中國或澳洲，清除傳統機關這種方法的崇拜主義，顯然的，都表現着有同樣的程度的需要。而公共公司，似乎就是達到此種目的的方法之一。管理局所採行的業務方法和管理計劃，因此也成了外國觀察家直接研究的重要題材了。

公共開發公司，遵循着管理局廣大的方針，可能成爲管理局國際資源開發計劃的媒介。這就是說，資源的開發，不祇是靠着一個國家，而多數國家資源的開發，其管理與責任，必須在幾個國家間，或其人民間有所劃分。這件事情，是曾經詳加考慮的，特別英國在討論中歐，例如多瑙河流域的開發問題時，提出了各式各樣的開發公司。羅文 (Lewis L. Lorwin) 先生寫道：『此種國際的公共公司，在對於啓發二十世紀的國際經濟活動上，一如它對於十九世紀的私人公司似的，都可以證明它是一個很有效用的發明。他在結論中提到，公共公

司是根據於「它在全國的水平，其經驗的價值，在美國已經由田納西河流域管理局的實驗證明了。在英國已經由英國廣播公司證明了……建議，在國際的領域……，在公共管理之下，執行業務用最大限度的柔軟性，而標準化的官僚方法則用最小限度的拘束性，這是一個達到社會目標的機曾。（註）

但是，公共公司的用處，它本身雖然可能是很有用的，然而除非在一個自然區域之內，成爲一致開發這種根本思想的工具，則對於管理局的思想，祇不過是一種偶然的關係而已。

一條河流，無論它是完全在一個國家的領域之內，或者是流經幾個國家，對於開發的技術問題，和需要把它當作一個單位而處理，都是不生影響的。河流是沒有國籍的。例如，多瑙河它忘却了國家間的仇恨，和許多國境線的阻攔，由德國的黑林，穿過巴伐利亞、奧國、匈牙利、南斯拉夫、保加利亞、羅馬尼亞、宛延流下，一直流到三個出口，而注入黑海。它的名字，隨着它流經國界的變遷，而有各種不同的聲調。但是，這條河流的本身，並不像他名字的變音，它是很少爲政治差別所影響的。這樣的一條河流，它自己的天然條件，是自成一個單位的。它的開發，也應當顧及它是一個完整的單位，流經幾個國家，需要有一個國際機關。管理局這樣模型的機構，正好適應這種要求。

這到是一些頗饒趣味的理論。但是，可不能以此爲論據而推測得太多。在這種自然區域的人民中間的各種差異性，以往的散漫，種族的對立，風俗習慣和語言的障礙，都是人事上的實在情形，而此種情形，在河流或森林是沒有的。一條河流上所有的人民，他們所從事的一般的開發工作，就可以把舊有的那些緊張情緒給平息了。然而，在自然與人們的組織中間，由任何過於簡單的推論，以低估此種困難，那就相當的悲慘了。

關於管理局的思想，在世界經濟發展中所佔的地位，我還有最後的一言。按着聯合一致的原理，開發資源在美國，可以意味着是一個發展工業和農業的時期。那可以意味着收入的增加，是工作機會的加多，是受過訓練的人才在新企業上的冒險。相反的，假如我們，對於資源消耗的現象，疎忽了或者置之不理；再假如，我們對於自然所給予我們的一切資源，毫不經心的浪費的使用，那就要增加『縮減』的危險，我們就要『罄其所



有』，於是造出來恐怖與不安。這種情形，對於美國之參與世界事情，增加了很大的政治上的困難，甚至於使之成爲不可能。工人們沒有工作，或者恐怕將來會沒有工作；實業家爲緊縮問題和一蹶不振的市場所圍困；農人們焦慮着得不到保證，城市的人民，是否有錢能夠買得起他們種植的穀物。舉凡這些，都不是與其他國家合作的樣子。

在世界事情上，美國的輿論所給的支持是什麼，完全要取決於這個：國內的主要感覺是樂觀的誠意的，或者那些苦惱着的人們，令人可怕的貪得無厭，使世界遭殃，『以免自己滅亡！』

這樣的逃避，只是一種幻想。但是，受了恐嚇的人，就要相信它。除了最有訓練的精神而外，恐慌已經壓倒所有自然而熱心的，與人共同工作的衝動給滅殺了。一個蒸蒸日上的國家，她自然不一定需要分擔世界的責任。但是，可以斷言，一個在恐慌中的國家，在世界事情上，她是永遠不會擔負重大職責的。

在田納西流域，這種開發工作，已經創造了一種遠大的精神，一種對於將來的信仰和希望的標誌。美國在戰後，資源開發的限度，可以用這種方法，來刺激實業家，農民和工人的信仰。由此可以得到重大的精神上的效果，遠勝於在經濟上僅存皮骨。因此這就可以證明，創造並維持美國的公共輿論，實在是世界和平希望之所係的事情啊！

（註）作者註：原文見新海外邊疆，測量製圖學，一九四三年五月出版，二一二頁。

## 第二十章 決能成功

地球上萬千流域中之一的這個流域，人們的物理基礎已經改進了。這變化是一天比一天明顯。河流是生產的，土地是更加可靠而多收成，森林已有出產，做坊工廠，新式的房舍與電線，都各以不同的顏色，面對着田納西流域。

這是實際上真正的進步嗎？它把人類生存的本質提高了嗎？當我們的物理環境，有了這些變化，其結果是否人們的生命更加充實而豐富，更有人性呢？我可以斷言，對於大多數人，這回答顯然是肯定的。然而，在評價這流域經驗的意義上，有些疑問之點，既不可視同等閒，也不能隨便處理，人民不只是提出來這些問題，而且要從我們大多數人所能回答的方法，而分別的得到回答。

有些人們以為，物質生活的進步，不能產生幸福，於是設法阻撓物質生活的進步。很多抱着這種信念的人，認為物理上的進步，技術，機器，絕不能改善人類的命運，並且以為，實際上墮落的源泉，就是他們所說的『物質主義』。

這本書的全部旨趣及其論題，是反對這些思想，和這思想所依據的哲學。我自然並不相信，當人們改變他們的物質環境時，他們就更加快樂或者更好些。機器使人免於苦役，但並沒有由此而解放他的精神。技術使我們的生產增加，但並不一定使我們的生活豐富。工程師能給我們建築大蓄水池，但若使這流域成為偉大的，只有賴於偉大的人民。技術並無善惡，人們必得自己在精神上求解放。

因為在這流域中，我們物質環境的這些改變，其自身並不能使我們更快活，更仁慈，更慷慨豁達，但是這可不能解釋為，這些事情與我們的精神生活沒有關係。

我們有一個選擇。這是重要的事實，人們不是無能的，他們有力量使用機器，以增益人類神聖的生存。實

在的，究竟是柔順的接受首長的一道命令，或者是執行慈善的保育嬰兒的事務，他們容或沒有能力來作決定，這就是民主的選擇力量已經萎縮了。然而，這種力量，永遠是潛在着的，歷史上表明了，他們的復甦是何等之快。我們將如何的來善用物質的改進，這個決定，是我們作的。我們所作的，並非受一種不可抗力的，不能控制的力量壓迫，也沒有人給我們以什麼不可思議的條件，或者解釋爲『經濟發則』。在將來的潮流中，我們並不是沒有生氣的人。

除非是聖人，或者是偉大的苦行主義者，我想大多數人都同意，貧窮與物質上的不滿足是一種災患。正因爲極端的貧窮是一種災患，於是就不能認爲，一種舒適的或者高標準的物質生活就是幸福。田納西一家農民的主婦，現在她有電力抽水機，可以把水抽到她的廚房了，這比較她從前不得不從井裏每天每天的擔水到廚房，她的精神可能更加寬厚，也可能適得其反；可能更加自私，也可能更不自私。一個從前是很貧窮的耕耘的農民，他現在工廠裏有了很適意的工作，收入很可觀，並且住在城市的舒適住宅，他可能更加寬宏大量，更加理性，更能多想到別人，在公共事業上更加活躍，也可能適得其反。我們全曉得，有一些並不出名的人，都是出身於貧困，而後來是過着『標準很高的生活』。

從一個改良了的環境，所得的結果，無論是幸福或者是不幸，是自由或者是奴隸，總而言之，無論是好是壞，主要是靠賴於這些變化是如何實現的，靠賴於用以達到這些具體結果的方法，還要看什麼精神和用什麼目的來使用這些變化的成果。因爲，一種較高標準的生活，較大的生產能力，和對於自然的控制，其本身並非即是幸福，倘使我們不能善用它，那就不能成爲精力的源泉。

用各種努力，使用機器於人類的改進，而出之於一種絕對厭世主義的態度，這是根本不能同意的。那些人們的論旨是這樣的：生命的本身就是一種罪惡，因此，任何尋求避免這種苦難，減輕這種索然無味的努力，都是指導錯誤和徒勞無益的。對於那些虔誠而熱情於此種信念的人們，真是沒有一種回答可以使他們滿足的。在美國，雖然也有少數人，認爲可以允許他們堅持這種全稱否定的觀點，但是關係重要的在於這樣一種信仰（或

者可以說是缺乏信仰），它所影響和潤色的作用雖不甚大，但對於物質變化所持的異議的作用，着實廣汎。例如：許多人雖然並不否認生命本身的價值，然而他却皈依於另一種信仰，以爲人類的本質是惡的，而且是天生的難於改變的趨向於惡。這種『不可思議的，惡性的人心』，還是由於對改進人類的物質環境的任何努力的，指導錯誤和趣味之所致。

人類的確有惡的傾向，這是生活在最近這二十五年以來的人，很少否認的。但是，我深信而且可以斷言，兩相衡量，重力還是在善的一方面。這是一個信仰的問題，因爲，能夠證明或者駁倒這天秤任何一邊的統計專家或邏輯學家，那裏有呢？祇有在人性本善這一信仰的前提之下的行動，我們才能促進這種善。正如納粹黨人在人性本惡的信仰之下的行動，培養了人類的獸性與墮落的情形是一樣的。

民主而沒有信仰，是一種絕對不可能的事情。因爲，在衡量上，性善是遠勝於性惡的。培養人類在音樂，繪畫，或詩歌方面的創造能力，每一件努力，都基於這種同一的信仰，都相信這同一的假定。這就是我們在這流域中所努力從事的，說這是『物質主義的』吧，沒有回答。所有這些努力之所在，就是人類的信仰。

我認爲，自己是在處理一個廣汎的宗教和哲學思想上的問題，這是劇烈的論爭了幾個世紀，而仍然繼續着的問題。縱使在這裏不能充分的討論，但這是不能置之不理的。我必得把這問題保持原狀，爲着目前，我引證兩位當代的思想家對於這個問題的意見，也正是恰獲我心的。

第一位就是現代大哲學家胡適博士，直到最近還是中國駐美大使。他指出無數東方人的情形，即在美國也不在少數，都認爲物質環境的改良，對於精神上是沒有助力的，而此種文化，即所謂『物質主義的』他說：

『我以爲，文化若是物質主義的，它就要被物質所限制而不能勝過，就要感覺他自己對於物質環境是無能爲力的，於是就不能充分的利用人類知識以征服自然，以改良人類狀況。聖賢們可以盡其所能的給人民上催眠，要他們滿足於讚美上帝，聽天由命。然而，就是這種自己催眠的哲學，較之他們所居住的污穢的房屋，所吃的貧乏的飲食，以及奉樹木與泥土爲上帝的空想，都更切近於物質。』

『另一方面，這種文化，是把人類的聰明智慧，充分的用之於研究真理，以求掌握自然界，改變物質，使之爲人類服務，從愚昧無知，異端邪說，和奴隸狀態中，把人類的精神解放出來，使之適應於自然；改良社會與政治制度，使之適合於大多數人的利益，這樣的一種文化，是非常唯心論的和精神的。』(註)

庇護十一世 (Pope Pius XI) 在他著名的『四十天齋戒』的通諭中說：

『所以，祇有經濟和社會的組織都健全的樹立起來，並且達到了目的，那時候，經濟事情上技術的成就，和社會的組織，才能夠使人們取得所有這些自然的財富與資源的各種物品。這些物品，應當足夠供給所有的需要和正當的生活，以提高人類繁榮和文化的水平，倘能慎重從事，不但沒有妨礙，而且特別有助於道德。』

但是，對於就象我們在這流域所有的這種企業，除了有些哲學上的異議而外，還有一種更廣泛的不同的意見。因爲物質進步和自由還感覺不夠充分，於是在世界各處，泛起了一種可怕的信念，以爲個人自由必須全部取消。接受這種觀念，在我們一生中實在是不可忽視的事件，而技術最進步的國家，歐洲的德國和遠東的日本，他們的人民，還在這種信念中生活呢。

在美國，懷着此種見解的人也頗佔勢力。他們是以陰謀狡猾，權謀邪術的方法，要把美國說服。他們說，現代技術，需要普通人民（自然，他們自己並不以此自居）放棄個人自由的理想，放棄對自己的命運發出呼聲。祇有順從這種錯誤的觀念，以現代工業來提高『生活標準』才是可能的。這裏正有一種巧合，極端保守的，和過分急進的人們，在這一點上是聯合一致了。這種對於現代個人生活，因之即是對於民主，所持的失敗主義的態度，道處都被人忽視了，而所有對它支持態度的，也都被人輕輕的忘却。

田納西流域技術的結果，和各種專家很多的成就，自然不是一件小事。但是，以一個管理人和公民的立場而言，除非這些技術的產物促進了一種信念，認定機器與科學能爲個人精神更大的發展而效力，則據我所知，自然界的成就，和物質的利益，其真實的價值如何，就實在難於憑信了。

少數人還沒有看到現代的實用科學和機器，是威脅個性發展的，而個性發展確是民主制度的目的。就因為這種緣故，最近十年以來，在田納西流域的經驗，真是再接再厲的。已經試驗出來了，在這流域所能展開的方法，即我所描寫過的草根民主的方法，已經為較大的幸福，為更深刻的經驗，為自由，在技術進步的基礎上，造出了這一個絕好的時機。老實說，在這流域，即使在這短短的十年之中，我們也掌握了一種信念，就是：當技藝的使用，具有一種道德目標的時候，並且當它的方法是澈底民主的時候，絕不為機器而犧牲個人的自由，和精神上的一切，於是才能夠促進機器來達成這種目標。

這是非常重要的，我們有這種信念，我們有明顯的根據來支持這種信念。因為現實的情形是：用機器與科學以改變我們的物質環境的工作，這工作必須完成。這應當是由民主來把它完成，由那些相信人民第一的人們來完成，由那些相信衆人的力量，而不是僅僅幾個人的力量的人們來完成。這不能由失敗主義者來完成。並且不應當由那些相信人類天生是性惡的人們來完成。然而，這工作終歸是要完成的，而且由於某些人們，它決能完成。祇有這些問題：將怎樣來完成？於誰有利益？對於這些問題的回答，大部分將要依賴於不可捉摸的信仰了。

信仰，在人類社會中是最大的力量，是所有各種力量中最實現的力量。怎樣能保持信仰於不墮，並使之繼續加強呢？那就是從工作中去求取信仰。這不妨拿一家實驗農場農民的情形為例，當你同他接談的時候，你立即可以發現，他的信仰是受了鼓勵。他實在發現了他的家中有些新的事情，而這事情是他一向不相信會出於他的家中的。他能夠發現，科學都能替他的土地做些什麼事情，在他的屋子裏面能替他做些什麼事情，能為他的社會與隣人做些什麼事情？他與他的妻子，所親眼看見的，在在都是加強他們信仰的資料，從而類推到別的事情，他們的田莊，社會以至他們的國家，他們於是相信，這是能夠完成的。

信仰使個性與機器及科學，能以併駕齊驅共同繁盛。主要的是這些：人們祇須有一種足夠深沉的信仰，在日常生活與工作中，深沉至於堅定不移的程度，那就足以完成這些事工，而且必能完成。因為，在這流域，不

能解決的問題，和不能勝過的物質障礙，都已經沒有了。僅有的嚴重的障礙，還是人們的心理。這自然也是不可輕視的，但是人們有思想，一種新的思想，就能把這些改變過來。發生於這個流域的最大的事情，乃是這種正在成長着的信仰。信仰，不僅是現代科學進步所能用以爲創造較高額的收入，和更舒適的生活而已。尤其在於技術能給人們選擇，一種真正的選擇去取，人們用此以爲達到空前未有的，人類解放的工具。

但是，單祇有一種確信，一種固定的信仰，那還不能夠完成。還必須有一種緩急先後的判別，必須知道那一件是應當首先首始。有些人夢想得很高，然而他們一向不曉得，在緩急先後上應當怎樣做。這是衰弱的知識分子，至善論者，頭腦冷靜的，失敗主義者，得了思鄉病的自由主義者，與罵世派們，對於人類前途所共有的態度，他們恍惚的以想像造出所有各種的困難，再把這些困難加以渲染誇大。但是手持電鏟的夢想家，他曉得着手去做是要緊的。手執電鏟的夢想家，希望有一個工作，足夠壯麗堂皇，足以有生活於其中的餘裕，並且有開始去做的機會就行了。

他們對於一件工作的開端，祇是這樣的看法。因爲這是一種繼續的過程，這就改進了人類的自然環境。這是沒有完結，沒有終止的，也沒有既成品的圖樣。

以現代的方法來創造我們的富源，並且使機器爲全人類工作，這種事情，我與田納西流域的許多同人，都確信這必能成功。正因爲我們共同的經驗，我們相信用這種方法和目的之必能達於成功。這種經驗，使我確信科學與發明，可以意識的，審慎的，導引之以獲致實現人民所希望的那種世界。假如人們所希望的，是地方分權的實業，希望『家庭耕耘』，或者希望城市不要過大，才能使人愉快，才能沒有煙氣，沒有污穢，沒有稠密擁擠的現象。達到這些目的，已經有這種現代的方法了。人民，在以民主的精神，從事於公私企業的工作，必能實現他們實質上所希望的那種國家，那種社會。

具體的工作即將完成了，它的方法，假如不是民主的，就要是反民主的了。它的完成，或許由一個龐大的私人公司中的一小部分統制全國的資源而實現；或者由一個組織緊密的政治團體而實現；也或者由於有志負此

責任的人民團體，或幾個團體的同盟合作而實現，都有可能。花言巧語的中央集權論者，長才的經理家們，犬儒學派的政治家們，每一個對於人民的力量沒有信仰的人，他想要由統制自然資源的開發以取得利益，由此以統制人類的生活，他就很難尋得這工作的途徑。這是危險的事情，沒有人能夠把這種風雨欲來的危機化險為夷。也沒有人看不到擺在我們國家民主前途的苦惱的日子。但是，災難不能加害於我們。人民，在日常生活之中，祇有盡瘁於歷史所賦予我們的民主，才能夠打退從內部襲來的進攻，而使之處於決定的失敗地位。民主能夠從實驗與鬭爭中甦醒起來。

在這流域，我寫過這種信仰的聲明，人民曉得，我們這一時代的工作必能完成。因為他們看到並且得到了第一批的收獲。他們知道其必能成功，不只是為着人民，而且是由人民來完成的。

（註）作者註，原文見筆樹德編譯人類往何處去一書，四〇——四一頁。紐約龍門書林公司一九三七年出版。