



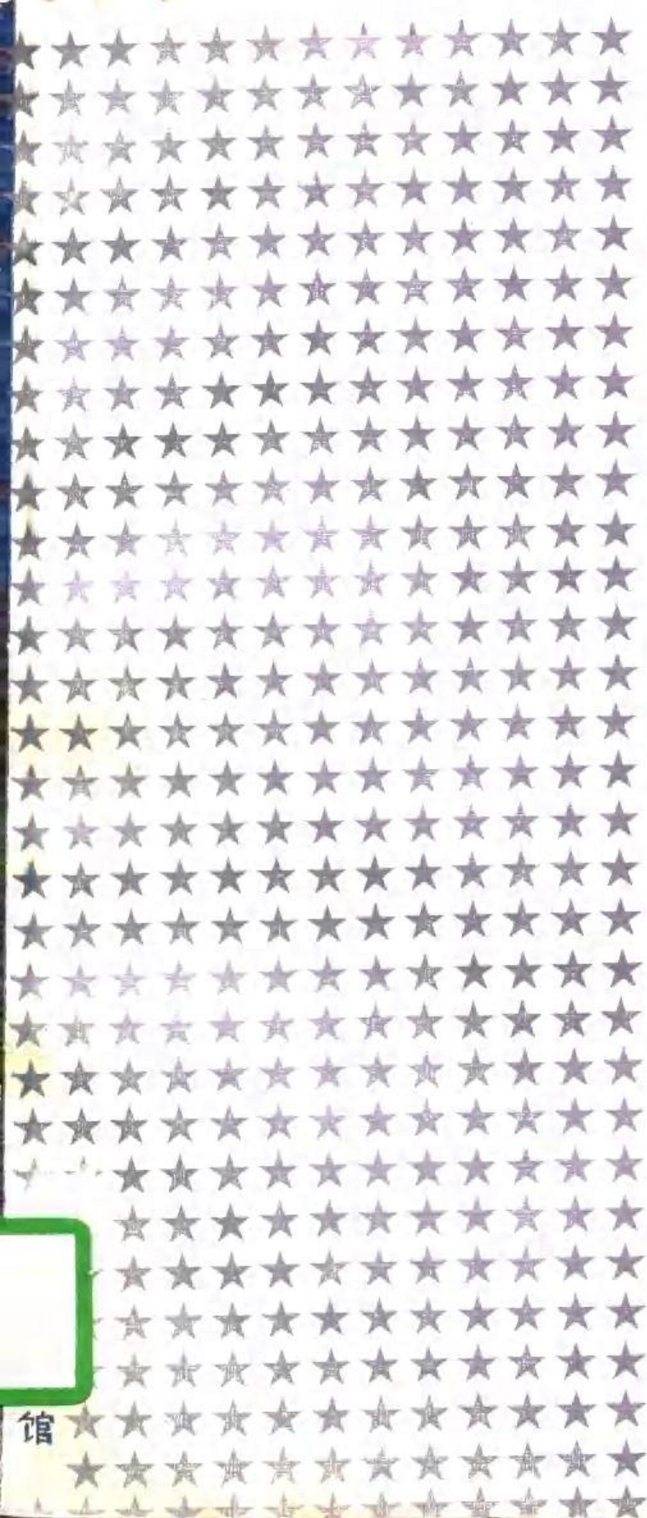
MEIGUO CONGSHU

美国丛书

美国的历程

下册 第二分册

〔美〕J·布卢姆等著



馆



美国丛书

美国的历程

下 册 第二分册

〔美〕 J. 布卢姆 S. 摩根 L. 罗斯 合著
A. 施莱辛格 K. 斯坦普 V. 伍德沃德

戴瑞辉 吕永祯 吴聿衡 译 黄席群 校

商务印书馆 1988年·北京

第二十七章 新政

在1932年底到1933年初的那个冬天，由萧条引起的灰心绝望情绪比以前更加沉重地弥漫美国。从11月选举到1933年3月新总统就职的四个月中，胡佛已毫无威信可言，而罗斯福又无职权。胡佛仍一味坚持罗斯福所谴责的那些政策，妨碍了他与他的继任者之间有任何进行合作的机会。2月，胡佛总统建议罗斯福发表一系列保守的声明，他在私下致共和党某参议员的信中写道：“我知道，假如当选总统果然发表这类声明，他便认可了共和党政府全部主要的施政纲领。”即将就任的总统看穿了胡佛这一举动其实是要他投降而非合作，自然予以拒绝。正如无论在什么情况下，他也会这样做的一样。

罗斯福未对任何纲领公开表态，只是等待着执政之日来临。美国人忧心忡忡，情绪沮丧，也在等待着国家首脑的更迭。2月，在佛罗里达州迈阿密有个疯子企图谋害罗斯福的性命，使他们越发焦虑不安。选民们对于新的办法究竟会给他们带来什么并无把握，但他们却有确切的证据说明旧的办法在灾难声中即将告终。

日益蔓延的经济恐慌开始集中于经济中最薄弱的环节之一——银行系统。由于经济继续衰退，越来越多的人为谋安全之策都将储蓄变为现金。对金融机构的压力日益增加，储户排长队等着提款，以及向银行进一步挤兑的威胁，迫使密执安州州长在2月中宣布银行休假，即下令本州银行暂时关闭。这一行动在其他州引起连锁反应。在胡佛政府的最后一天，由于全国各地银行相继歇业，行将卸任的总统说道：“我们已经山穷水尽，再也无能为力了。”

一、富兰克林·罗斯福

他的背景 and 经历 新总统年五十一岁，同远房堂兄西奥多一样，出身于显贵家庭，因而具有高度的公民责任感，对于那些只顾赚钱发财的人怀有某种蔑视的看法。他象西奥多一样，也是个性格活泼、精力充沛、富于魅力的人。西奥多对他影响很大，他们的政治生涯有出奇的相似之处。两人都是开始在纽约州议会登上政治舞台的，都曾在华盛顿担任助理海军部长，都曾担任纽约州长，都曾是副总统候选人。

富兰克林与西奥多不同之处是，他是罗斯富家族中加入民主党的一支，他没有西奥多那么浓厚的知识分子味道，但也不象他那样象个道德家，热衷说教。尤其是，他温文尔雅、待人随和，曾使某些观察家认为他过于谦和，难以承担重任和作出决断。但在第一次世界大战期间，他曾担任海军部助理部长，却是一位富有才略的行政官员。在1920年作为副总统候选人时，他也是一位强有力的竞选者。1921年，他患了脊髓灰白质炎。这种疾病使他的下肢失去活动能力，许多人认为他的政治生涯将从此结束。他重返政界的决心表明他的内心精神不仅是勇敢的，而且是坚韧不拔的。他是一位富于想象力的纽约州长，没有其他任何一个州曾采取他那么多的积极措施来改善萧条带来的后果。1932年获民主党提名，正是他这位富有经验的政治家的工作的成果。

在罗斯福和蔼可亲的外表下面隐藏着复杂的个性：既轻松愉快而又性格忧郁，既坦率又狡猾，既豪爽而又难以捉摸，既大胆而又谨慎，既果断而又推推诿诿。他整个一生都坚定不移地致力于公益，尤其是改善人民大众的福利和境遇，但为达此目的所使用的手段往往前后不一致，有时是不足取的。然而，他具有突出当代

人心所系的重大问题的才干，善于运用其身为总统驾驭全局的谋略，使全国对必要的行动有所准备，这使他在执政期间赢得了绝大多数美国人的信任，尽管有少数有权势的人始终在跟他作对。

他的思想 罗斯福生长于进步运动时代。西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊是早年他的思想的启发者。他认为政府是为公众谋福利的必要工具。当“粗暴的个人主义”使部分居民或国家某些地区得不到适当保护时，他一往无前地号召全国纠正这类情况。但1933年遇到的是新问题。进步运动曾经是一种社会改良的福音，而不是经济增长的纲领。面对经济崩溃情况，进步派和保守主义分子同样感到困惑不解。然而，保守主义分子信奉自由放任主义，不让政府采取积极的行动，而罗斯福这样的进步派则积极有为，在社会政策方面敢于冒风险，时刻准备要求赞成他的意见的政府采取措施促使经济复苏。

在经济方面，罗斯福已有一些具体倾向而不止是理论。在竞选总统运动中，他支持两个主要想法：采取措施和规划。至于从哪些方面下手，他的看法有时并不一致。

他的某些顾问的见解较明确。这是一群大部分来自哥伦比亚大学的教授，在竞选中作为他的智囊团。小阿道夫·伯利和加德纳·米恩斯1932年写的著作《现代股份公司与私人财产》是他们政见的基础。他们确信，经济集中的趋势是无法逆转的。这种趋势已经把古典经济学所说的古老的自由市场的大部分转变为“被统制的”市场，在这种市场中，基本经济决策不是由供求法则所决定，而是取决于经营大公司的人们的政策。在伯利和米恩斯看来，市场结构的这种变化已使古典的自由放任主义理论成为过时陈旧的理论了。

哥伦比亚大学另一位经济学家雷克斯福德·特格韦尔也持这

种见解，力劝当选总统采纳这种大胆的结论。特格韦尔论述道，倘若经济集中是不可避免的，那么由私人控制国家的经济生活就不可能是可靠的。正是这种私人控制造成了萧条。在二十年代，经济生产的收益变成了企业家的利润、存款和他们进行投机的资本，而这种收益本应通过向工人付较高的工资和向农场主付更高的价钱来增强购买力。按照特格韦尔的看法，管理现代结成为一整体的经济的唯一途径即在于由政府来进行有组织的规划。

作为智囊团名义上的领袖人物的伯利、特格韦尔、米恩斯、雷蒙德·莫利等人，在某种意义上可说是西奥多·罗斯福的“新国家主义”的继承者。有些人回顾了美国在第一次世界大战全国处于紧急状态时的政策，主张为了克服萧条应恢复战时经济结构。他们的看法加强了伯利等人建立中央规划新体制的主张。胡佛的复兴金融公司本身就是威尔逊的战时金融公司的翻版（见第663页）。曾参与战时工业局工作的人们及象伯纳德·巴鲁克、休·约翰逊、乔治·皮克一类的人现在开始拟订工业和农业规划草案，虽然很不热中于特格韦尔的随之进行社会改革的想法。

673 罗斯福身边的人并非全都赞同国家规划的作用。其他和他接近的人，尤其是最高法院的法官路易斯·布兰代斯和哈佛大学教授费利克斯·弗兰克福特，驳斥了经济集中化不可避免的论点。他们不相信中央规划的意见，而赞成主张推行更加鼓励竞争的政策。还有一些人在国会民主党议员中比在总统身边的圈子中更有影响，他们是威廉·詹宁斯·布赖恩一类的通货膨胀政策的支持者。另外还有象刘易斯·道格拉斯这样的人，罗斯福要任命他为联邦预算署署长，这类人是赞成健全货币制度和自由放任主义的民主党党员，他们象共和党员一样，极力坚持金本位制和年度预算平衡。对当选总统施加有力影响的，时而是这些集团中的这部分人，时而又是另一部分人，由此制订的政策自不免有时互相抵触。

罗斯福更为关心的是行动，顾不上考虑前后的一贯性，对相互冲突的争论和政策都采取了温和的态度。这些分歧的意见促使他也使他能够对于相互竞争的主张和人物的可取之处进行比较，他更加确信，关键问题必须由他作出决定。他对内阁成员的遴选便反映出他想要容纳各种不同观点，并且相信他对意见纷纭的顾问们是能够驾驭的。他任命田纳西州民主党员科德尔·赫尔为国务卿。在威尔逊执政时期，赫尔提出了所得税修正案，不过他现在发表政见甚为谨慎，只是激烈反对国际贸易壁垒。两个有魄力的进步派共和党人——衣阿华州的亨利·华莱士和伊利诺伊州的哈罗德·伊克斯分别被任命为农业部长和内政部长，纽约州老资格的社会工作活动家弗朗西丝·珀金斯出任劳工部长，成为美国历史上第一位进入内阁的妇女；其他职位大都由民主党政治家担任。

二、“百日”

总统就职 1933年3月4日，千百万美国人围在收音机旁收听新总统发表就职演说。罗斯福开始这样说道：“首先让我明确地说，我坚决相信我们唯一引为恐惧的只是恐惧本身。”然后他指责企业领导人，说正是他们的无能和失误应对当时的经济灾难负主要责任。他最后说：“全国要求采取行动，现在就采取行动，”他又说将要求国会授予他“足以向紧急事态发动一场大战的广泛行政权，这种权力之大，要如同我国实际遭到外来敌人入侵时授予我的权力一样。”

行动很快便接踵而来。在就职演说后，罗斯福紧接着便宣布全国银行一律休假，要求国会召开特别会议，国会于3月8日开会，立即收到了关于金融危机的特别咨文和紧急银行法草案。这份草案是罗斯福的顾问们和胡佛政府财政部行将卸任的某些工作

人员通力合作拟订出来的。不到八个小时，参众两院以喊声表决
674 通过了这项法案，送还总统签署。作出决策与通过法案如此配合，如此迅速，确是前所未见的，全国人心为之一振。

总统迅速抓住全国情绪急切这一有利情况，提出了要求削减政府开支，包括退伍军人年金的法案。继经济咨文之后，他要求通过伏尔斯台德法修正案，使出售淡酒和啤酒合法化。关于经济和啤酒的这两项法案迅速获得通过，意味着在首都的两个最有影响的院外活动集团——退伍军人和禁酒主义者遭到了失败。这一切行动使全国情绪大为振奋。沃尔特·李普曼写道：“在一个星期之内，对任何事任何人都已丧失信心的全国人民又恢复了对政府和自己的信心。”

为农业制订规划 到此时为止，罗斯福的纲领看起来声势赫赫，但内容仍不脱正统的窠臼。这时，总统在专心考虑经济复苏的问题时，采纳了主张运用联邦政府权力帮助管理工农业并“使之合理化”的谋士们提出的路线。3月16日，罗斯福向国会山提交一份咨文，要求对全国农业执行大胆的政策。他说：“我坦率地告诉诸位，这是从未走过的一条新道路。我同样坦率地告诉诸位，前所未有的局势要求我们试用新办法。”

局势确乎是前所未有的。美国农民每人的现金净收入在1929年到1932年期间从一百六十二美元跌到四十八美元。由于农产品价格比工业品价格跌落得更快，农民的购买力只有1929年的百分之六十左右。农民的固定的费用，尤其是在物价高时欠的抵押借款，越发成为空前沉重不堪的负担。个别农场主看到要应付日趋跌落的价格，除增加生产外别无他途，便将更多的农产品投入市场，于是价格下跌得更快更贱。有些农民便烧毁或抛掉他们的产品。

政府建议的中心思想是“调整农业”。这项计划旨在通过控制

生产来增加农民收入，通过向同意按国家计划调整种植规模的农民提供补贴的办法来控制生产。这项调整方案要靠从面粉厂、纺织厂或牲畜屠宰加工厂收的加工税来筹措款项。倘若农民不通过公民投票表明他们大部分持赞成态度的话，任何方案都不会实施。这个计划在各地应尽量交给农民自己去执行。最终目的是使农民的购买力实际上恢复到1909—1914年的水平。这一概念即所谓保持“平价”。

农业部和主要的农业组织几经开会讨论之后，提出了农业调整法案。此法案除规定提供补贴外，还提出其他一些解决农业问题的措施。例如，该法案授权政府可以提供贷款或收购不易腐烂的农产品，贮存在政府的仓库内，借以维持农产品价格。该法案还授权政府通过租入土地的方式减少耕地，通过达成销售协议和销售限额的方式调节投放市场的农产品。政府运用这些权力不仅可以防止市场上农产品过剩，而且可以设立储备粮以备歉岁之需，用亨利·华莱士的话来说，便是拥有了“一个常年谷仓”。国会中支持通货膨胀政策的议员又提出一项重要的修正案，授权总统发行钞票，重新将白银定为货币，改变美元中的黄金含量。与此同时，新设立的农业信贷署迅速对抵押掉土地的农民提供有效的救济。

在华盛顿制定计划之际，农村中的动乱日见加剧。4月下旬，一批农民涌向衣阿华州勒马斯的一个法官的家中，差一点将他以私刑处死，因为这个法官拒绝中止取消赎回抵押土地权。最激进的农民团体农场主假日协会重新以举行农场罢工相威胁。农民的怒潮日趋高涨，衣阿华州长大为震惊，出动了国民警卫队，宣布六个县戒严。

这些事态的发展促使国会于5月12日通过农业调整法。根据此立法设立了农业调整管理局。新政由此开始了提高农民收入的运动。第一项任务便是减少已陷入产品过剩困境的农业耕地面

积。此时，连年积压的棉花已达八百万包之多，使棉价下跌到五美分一磅。然而，到农业经济调整法通过之日，又有大约四千万英亩土地种上了新棉。挽救棉农的唯一办法便是说服他们犁掉已经种植的棉花，以此换取补贴。农业调整管理局着手这项工作，开展了一场雷厉风行的运动，在春夏二季犁掉了大约一千万英亩棉田。农业调整管理局按照农业管理局和农民协进会的建议，为解决玉米和肉猪过剩情况，收购和屠宰了大约五百万头仔猪。

正当人们需要农产品时，却大量毁掉农产品，对这种讽刺感受最深切的莫过于下令这样干的人们。亨利·华莱士说：“毁掉正在生长的庄稼，这完全是违背人类最健全的本性的。”⁶⁷⁵但这位农业部长又指出，工业从1929年以来大大压缩生产，实际毁掉了大量的潜在产品，从逻辑上讲，农业为何就要被剥夺掉保全自己的同样权利呢？

物缺则贵的无情法则在发生作用。随着农业生产的下降，加上1933—1934年小麦和玉米遭到严重旱灾，价格回升了。从1932年到1936年期间，农业总收入增加了百分之五十，出售农产品的现金收入（包括政府的补贴）几乎翻了一番。保持平价的比例从1932年的百分之五十五上升到1936年的百分之九十。主要的受益者是商品农场主、大土地所有者、大量接受补贴的农场主（见第683页）。但是许多家庭农场主同样得到了好处。虽然农业调整管理局偶尔也受到最高级领导层政策冲突的影响，但顺利地进行了其行政工作，成效显著。

为工业制订计划 农业计划只涉及美国经济中较小的一部分。1933年，美国工业雇用的工人比1929年约少五百万，产值减少了一半多。企业家力图使买卖有赚头，只好降低成本，即降低工资和裁减雇员。然而，工资和雇员裁减得愈多，群众购买力下

降得愈利害。

越来越多的人一致主张，制止工业衰退的唯一办法在于由政府和企业双方共同制定计划。这种见解不仅得到特格韦尔支持，因为他赞成由政府管理经济，而且得到约翰逊的支持，因为他对战时工业委员会记忆犹新。在企业界拥有很大发言权者，尤其是美国商会，现在极力主张私人贸易组织应有规定价格、分配市场与“稳定”工业生产的权利。它们认为，经济要复苏，就必须限制约翰逊所说的“野蛮残忍，置他人于死地的，贪婪的利己主义理论”的作用。

春天，政府制订了一项所谓的全国工业复兴法案，内容分两部分。第一部分的宗旨是通过订立可免受反托拉斯法限制的公平竞争规约，“促进工业组织起来，以期在贸易集团之间进行合作”。法案中有一个重要条款，即著名的第七条第一款，规定联邦政府保证工会有组织及进行集体谈判之权，以期得到工人支持。法案第二部分提出要成立公共工程署，并为此拨款三十三亿美元。罗斯福6月16日签署这项法案，称之为“向工业界提出的艰巨任务。工业界长期以来便坚持认为，它只要被授予一致行动的权利，即可为公益做出许多事，这一直为法律所不许。自今日起，工业界享有了这种权利。”

根据全国工业复兴法建立了两个机构，一个是全国复兴总676署，由约翰逊将军领导，另一个是公共工程署，由哈罗德·伊克斯主持。约翰逊把全国复兴总署看作一个为恢复就业和振兴工业而发动的一场全国改革运动，人们很兴奋，高举火把，列队游行，举行盛大规模的集会。约翰逊发现工业各个行业订立规约的谈判进展缓慢，令人失望，便在7月间提出订立“一揽子规约”的想法，愿意合作的雇主应保证遵守全国复兴总署规定的最低工资和最高工时的标准。以印第安人的雷鸟为蓝本而设计的蓝鹰徽成了服从

规约的标志。总之，在约翰逊所设计出的复兴运动气氛中，蓝鹰振翅高飞了。二百万雇主接受了一揽子规约，全国的大工业部门开始接受分别订立的规约。

这些规约保护工厂经理免收竞争之苦，他们因而便可以停止降低价格和工资了。然而它们也保护了那些勉强撑持的商号和强大的企业，前者本来是最好听其倒闭，而后者本可按照低于一般市价的产品价格进行生产并赢利。此外，这些规约使得对新式改良设备进行投资的可能性为之减少。而这种新资金的投资其实会有助于刺激全面的经济。

全国复兴总署打算实现美国改革派某些长远的目标，从而部分抵销了上述副作用。在经济领域里，它希望通过提高工资与缩短工时来实现持久稳定的再就业。在社会领域里，它想废除童工，改善劳动条件，鼓励劳工组织起来，扩大规定商品最低零售价的作法。

没过多久，全国复兴总署便开始进行一些超过其能力的工作了。它没有集中力量促使主要工业部门订立规约，反而热中于为地方性的和服务性行业订立规约。进行这些工作完全是出于人道主义的善良动机，因为血汗工厂制在这些行业里是根深蒂固的。但是这样一来，全国复兴总署便陷入纷繁琐碎的执行问题中，以致精力分散，声誉受损。约翰逊不愿行使全国复兴总署拥有的强制权，他想避免惹动法院就复兴总署是否符合宪法进行裁决。因而，他主要依靠舆论压力来反对那些被他斥之为“骗子”的雇主们。当国家处于严重危机关头，这种压力不无作用，一旦经济情况日渐好转，越来越多的雇主便对规约群起而攻之。

全国复兴总署内部不断受到来自同业公会的压力，它们要求利用规约作为提高物价的手段。许多企业家觉得，规定价格倒是一个对付要求在工资、工时和集体谈判等方面让步的适用的交换条件。另一方面，全国复兴总署内外都有一帮人提出，价格提高太

多会使扩大购买力的整个政策归于失败。他们担心规定物价会成为已被国会在谢尔曼法中宣布为非法的某种垄断的方便工具。1934年，一个由刑事案件辩护律师克拉伦斯·达罗任主席的特别委员会对此进行了调查，似乎证实了人们对于全国复兴总署已成为垄断的工具的指责。

同时，全国工业复兴法第七条第一款关于劳工的规定大大地推动了工会的组织，使许多雇主怨恨不已。休·约翰逊秉性易变，他的政策方针也反复无常，使全国复兴总署的存在进一步引起非议。1934年秋，罗斯福迫使他离职，由一个五人委员会接替他的职务。至此，全国复兴总署已丧失了它的吸引力。1933年，几乎人人都赞成给它一次有所建树的机会，到了1935年，除了同业公会和工会外，多数人都反对它。最高法院终于在1935年宣布全国工业复兴法是违反宪法的，政府如释重负地接受了这一裁决。其实，从一开始它便在寻求振兴工业和进行改革的其他途径。

“百日”的结束 农业调整管理局和全国复兴总署树立了一个国家计划的样板，在这种意义上，这两个机构也是新政早期的关键措施。但1933年国会特别会议的成就决不仅限于此。在1933年3月4日以后的“百日”中，罗斯福向国会提交了十五份咨文，使十五项主要议案获得通过成为法令。

通货膨胀论的鼓吹者在国会中最为强大，而且在政府行政部门也是畅言无忌的。他们迫切希望摆脱在物价高涨时所负债务的重担。由于银行关闭和经济法产生了紧缩通货的作用，政府也在寻求刺激物价普遍上涨的措施。思想保守的官员，尤其是预算局局长道格拉斯，反对任何意味着通货膨胀的措施。相反，许多南部和西部地区的国会议员要求政府或是大量印行美钞，或是大量用白银作为法定货币。他们希望的这些前景得到农场主、甚至企业

界某些人士的广泛支持。罗斯福本人不希望通货膨胀，但他决定使物价上涨，但不能涨得太快，以免抵销掉职工工资和农民收入的增加部分，只要涨到足以减轻债务对经济的拖后腿作用即可。他越发看清了美国必须在老的金本位制和物价上涨政策二者之间作出抉择，而他毫不犹豫地作出了这种抉择。1933年4月18日，总统发布控制黄金流出美国的行政命令，决定正式废止金本位制。几个星期之后，国会通过决议，废除一切公私合同中涉及以黄金作为货币的条款，批准废止金本位制。

与此同时，对农业调整法（见第674页）提出的一项赞成通货膨胀政策的修正案授予总统种种金融权。在7月召开的伦敦经济会议上，他拒绝在国际汇兑中给美元规定一固定币值，从而捍卫了美国金融政策的独立性。罗斯福本来一直渴望采取行动，在11月份农产品价格下跌时，便开始执行一项收购黄金的方案，目的是通过财政部收购黄金来提高物价水平，尤其是农产品价格。此方案在经济上是否奏效，大可怀疑。但是，这次行使权力使总统能在通货膨胀政策支持者和银行家双方都求他在他认为肯定有害的政策的时候，采取措施保持对金融政策的控制权。到1934年1月，这项试验显然未能提高价格，但要求通货膨胀的压力则大为减轻。政府于是将美元稳定为三十五美元兑换一盎司黄金，也就是1933年以前黄金价值的百分之五十九点零六。罗斯福还使国会通过了1934年的黄金法，这项立法授予财政部调节国外的美元兑换率与国内信贷条件的巨大新权力。

黄金政策，连同1933—1934年通过的有关银行和证券的各项立法，把国家的金融中心从华尔街转移到华盛顿。通货膨胀的冒险行动和财政部行使新权力，形成了一种持续的“利息低廉的借款”政策，换句话说，就是实行低利率。这使私人借贷较具有吸引力，国家为筹款举债所付的利息也因而减少。但这仍不足以刺

激私人 and 政府投资，因为私人仍然觉得赢利机会甚微，政府则担心引起巨大赤字而踌躇未决。通货膨胀和利息低廉的借款犹如工业计划一样，未能产生复兴经济的作用，只不过使国家掌握了以往由私人支配的经济活动领域的管辖权。1935年通过的关于1913年联邦储备法的修正案具有划时代的意义，它扩大了政府管辖经济的权力。早先的法令将大部分管理银行系统的权力交给联邦储备银行各地区分行，这些地区分行是由私人银行家支配的。新法律将权力集中于华盛顿的政府机构——联邦储备系统董事会，它现在直接控制着影响货币量和信贷额的重要手段。

1933年的证券法是走向节制华尔街业务活动的第一步，它要⁶⁷⁸求银行在发行新证券时必须将有关的资料全部公之于众。“百日”的另一项立法葛拉斯-斯蒂格尔法规定，商业银行与投资银行必须分开，以限制银行的投机活动。1934年的立法加强了证券法，到1935年又采取了进一步的措施，即设立了证券交易所管理委员会，以制止和惩处证券交易中的弄虚作假和欺诈行为。

“百日”的其他一些行动的目的在于立即援助银行并减少人们在萧条期间所受的损害。房产主贷款法为偿还抵押债务提供贷款，使无数房主保住了住宅。这种贷款以及农业信贷署为农民抵押债务提供的类似贷款，制止了取消房屋和农场的赎回权，同时对银行和保险公司也有所帮助。债务人以政府的公债抵偿其尚未偿还的抵押借款，贷款机构收到这些公债后，随时可兑成现金，并保证可以定期得到利息。新政的另一项措施是联邦储蓄保险公司建立了为储蓄和活期存款提供保险的制度，从而有助于恢复人们对银行的信任。这表明新政在对资本主义进行改革的同时，力图挽救资本主义。

联邦紧急救济法更是破天荒第一次建立了联邦救济制度。在哈里·霍普金斯这位纽约的社会工作者足智多谋的领导下，新建

立的救济机构迅速给各州拨款，立即援助贫困的失业者。霍普金斯在次年冬天开始实验“以工代赈”，就是让干点活而不是单纯施舍，这项方案具有国会1935年批准的政策倾向。

“百日”期间的另一措施是将以工代赈和保护自然资源结合在一起，这就是成立了民间资源保护队，吸收十八岁至二十五岁的男青年参加，在农村劳动。民间资源保护队的露营地遍及全国各地，保护队的小伙子们在保护和扩大水库、流域、森林和公园方面做了有益的工作。三十年代初期，一场尘暴旋风似地从美国西部大平原受侵蚀的干裂的土地席卷而来，突出说明有必要制订一项使全国恢复生机的水土保持政策。于是，沿着从加拿大到得克萨斯州这段百分之一的子午线种起了一条防风林带，还采取了其他措施促进重新造林，控制过度放牧，鼓励农场主种植可改良土壤的农作物和推广其他保持土壤的手段。

就某些方面而言，“百日”新政最惊人的创举莫过于拯救了整整一个地区。田纳西河流域是后人会称作一个“不发达”区域的极其显著的例子。那里，经常发生的洪水冲刷了表土层；森林稀少，砍伐过度；居民收入不到全国平均收入的一半；高原各县半数以上的家庭靠救济维生，每一百个农场中只有两个有电气设备。
679 然而，这个流域里却拥有全国最有价值的水力发电场址之一，即亚巴拉马州的马瑟肖尔斯。有些人，尤其是内布拉斯加州参议员乔治·诺里斯，看出这里蕴藏的廉价电力完全可用来改变这个流域的生活状况。但诺里斯提出的要求政府兴建水电站的议案竟遭历届共和党总统的否决。

有许许多多的因素汇集于这一流域，有些是良机，有些是难题，其中不仅有电力和水土保持问题，而且有化肥生产、洪水控制、内河航道、尤其是居民贫困的恶性循环等等问题。罗斯福作出了改变其全貌的大胆决定，他把这些因素看作一个问题的各个

部分。他认为，问题的答案不是进行一系列孤立的、互不联系的改造项目，而是在一个权力机构的领导下进行全面综合的开发。1933年4月，他要求国会设立“一个既拥有政府职权，又具有私人企业那种灵活性和首创精神的机构”，其职责为“制定开发整个田纳西河流域的国家规划。”

尽管这个地区的各电力公司极力反对，其经理们声称，该流域已经拥有足够以后年代所耗电力的发电能力，国会仍于1933年5月通过了设立田纳西河流域管理局的议案。事实证明，田纳西河流域管理局是新政政绩中最为成功最为杰出的一项。在田纳西河流域管理局局长戴维·利连撒尔提出的“发扬基层民主”口号的指引下，该局利用一切机会争取当地的合作，修建了水坝和电站，疏浚了河道，给土壤施加了肥料，再造了森林，把魔力般的电力送到了流域最远的角落。流域内的基层民主实际上只适用于白人。协同管理局工作的地方机构有计划地将黑人排斥在外，不许他们参预其事和分享收益，华盛顿方面未表示反对。然而至少对白人来说，一种新生活开始在那个地区沸腾起来。不久，世界各地的参观者纷纷前来考察其成就。从来未有任何其他新政机构在国际上引起这么大的影响。

三、为复苏而斗争

战胜恐惧 “百日”诱发人们大大地恢复了信心。在恢复信心这件事上，总统自身的人格起了主要作用。直到1932年竞选时，富兰克林·罗斯福的形象仍是朦胧不清的。这时，他历次发表的演说，在无线电台上播出的一连串“炉边谈话”，每星期两次的记者招待会，使他几乎成为一个时时刻刻都会出现在每个美国家庭中的人物。他浑身焕发着饱满的精力、果断的精神、乐观的情绪。他崇