

分类号:

学校代码: 10140

密级: 公开

学号: 4031631618



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 斯图尔特·尤德尔的环保思想与环保实践研究
(1961-1968)

英文题目: Studies on Stewart Udall's environmental protection thought
and practice(1961-1968)

论文作者: 孙阳雪

指导教师: 滕海键 教授

专 业: 世界史

完成时间: 二〇一九年六月

申请辽宁大学硕士学位论文

斯图尔特·尤德尔的环保思想与环保实践研究
(1961-1968)

Studies on Stewart Udall's environmental protection
thought and practice (1961-1968)

作者: 孙阳雪
指导教师: 滕海键 教授
专 业: 世界史
答辩日期: 2019 年 5 月 27 日

二〇一九年五月·中国辽宁

摘要

进入 20 世纪 60 年代，美国经济高速增长，工业成绩斐然。然而，战后美国工业部门的迅速发展使得环境污染问题日益严重，已经直接影响到美国大众的日常生活。这样，越来越多的美国人开始认识到环境问题的紧迫性与严重性，从而使环保运动支持者的数量不断增多，美国政府也开始对环境问题给予越来越多的关注。斯图尔特·尤德尔作为环保主义者，以一个政府官员的视角思考环境问题，并身体力行积极推动环保事业，其环保思想在当时具有代表性。本文试图对斯图尔特·尤德尔的环保思想及其推动的环保举措进行研究，作为考察美国战后环保运动的一个视角。

本文由绪论、正文、结语三部分构成。

绪论部分说明选取斯图尔特·尤德尔的环保思想与环保实践作为研究对象的缘由，关于斯图尔特·尤德尔的环保思想的学术史回顾，以及本文研究的学术价值。

正文第一部分考察斯图尔特·尤德尔的成长经历以及早期环保主义者的思想对尤德尔的影响。

第二部分考察尤德尔的保护思想中具有代表性的内容，其中包括控制人口过快增长、对“科学至高无上”思想的批判、城市环境总体规划思想和保护与开发公共土地的思想等。

第三部分讨论了尤德尔在推动实施自然资源保护法案、保护荒野地区、建立国家公园、进行水资源开发与管理等方面的具体实践。其中主要包括尤德尔的支持与《荒野法》《濒危物种保护法案》和《野生和风景河流法》的通过，尤德尔对荒野概念的拓展，提出了国家公园建设“十年计划”，推动《土地与水资源保持基金法案》，尤德尔参与的联邦海水淡化计划，制定国家水质标准等内容。

第四部分对斯图尔特·尤德尔的环保思想及环保实践的影响进行了分析，其不仅扩大了环境保护内涵，帮助人们树立起环境伦理准则，而且加快了美国环保立法进程，提升了联邦政府的环境管理意识，使得美国的环境保护运动更趋于制度化。

结语部分对本篇论文进行总结，提升。

关键词：美国 斯图尔特·尤德尔 环保思想 环保实践

ABSTRACT

Since the 1960s, the United States has witnessed rapid economic growth and remarkable industrial achievements. However, the rapid development of the American industrial sector after the war has made the environmental pollution problem more and more serious, which has directly affected the daily life of the American public. In this way, more and more Americans began to realize the urgency and seriousness of environmental problems, thus increasing the number of supporters of the environmental movement, and the U.S. government began to pay more and more attention to environmental problems. As an environmentalist, Stewart Udall thought about environmental issues from the perspective of a government official and actively promoted environmental protection. His environmental protection thoughts were representative at that time. This paper attempts to study Stewart Udall's environmental protection thoughts and environmental protection measures as a perspective to examine the post-war environmental protection policies of the United States.

This paper consists of three parts: introduction, text and conclusion.

The introduction part explains the reason why Stewart Udall's conservation thought is selected as the research object, the academic history review of Stewart Udall's conservation thought, and the academic value of this paper.

The first part of the text examines the growing experience of Stewart Udall and the influence of the ideas of early environmentalists on Udall.

The second part examines the representative contents of Udall's protection thought, including controlling the over-rapid growth of population, criticizing the thought of "science is supreme", the thought of overall planning of urban environment and the thought of protecting and developing public land.

The third part discusses Udall's specific practices in promoting the implementation of the natural resources protection act, protecting wilderness areas, establishing national parks, and carrying out water resources development and management. Mainly including Udall's support and protection under the endangered species act the wilderness act and by the wild and scenic rivers act, Udall to the development of the concept of the wilderness,

puts forward the construction of national park "ten-year plan", promote the land and water to keep funds act, Udall part of federal desalination project, establish national standards for water quality, etc.

The fourth part of Stewart Udall ideas of environmental protection and environmental protection practice is analyzed, the influence of not only expand the connotation of environmental protection, to help people establish environmental ethics, and accelerate the process of the United States environmental protection legislation, improve the federal government's environmental management consciousness, tend to be more institutionalized makes American environmental protection movement.

The conclusion part summarizes and improves this thesis.

Key Words: American Stewart Udall Environmental protection thought
Environmental protection practice

目 录

摘要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪论.....	1
0.1 研究对象介绍.....	1
0.2 研究目的与研究意义.....	2
0.3 国内外研究概况.....	2
0.3.1 国外研究概况.....	2
0.3.2 国内研究概况.....	4
0.4 基本框架及主要内容.....	5
0.5 研究特色与创新之处.....	5
1 斯图尔特·尤德尔环保思想产生的历史背景.....	7
1.1 尤德尔的成长经历.....	7
1.2 尤德尔环保思想产生的思想渊源.....	12
2 斯图尔特·尤德尔环保思想的主要内容.....	14
2.1 控制人口过快增长思想.....	14
2.1.1 人口过快增长的影响.....	14
2.1.2 尤德尔将计划生育作为内政部的一项政策.....	16
2.2 对“科学至高无上”思想的批判.....	16
2.2.1 科学技术带来的环境问题.....	16
2.2.2 对《寂静的春天》的支持.....	17
2.2.3 科学家应建立生态良知.....	18
2.3 城市环境治理思想.....	19
2.3.1 城市环境问题产生的根源.....	20
2.3.2 城市总体规划思想.....	21
2.3.3 创建卫星城镇.....	23

2.3.4	提升人们对改善城市环境的认识.....	24
2.4	保护与开发公共土地思想.....	24
2.4.1	加快对公共土地进行科学评估与分类.....	25
2.4.2	加强对采矿业的治理以保护公共土地.....	26
3	斯图尔特·尤德尔的环保实践.....	28
3.1	推动实施环境保护法.....	28
3.1.1	尤德尔的支持与《荒野法》的通过.....	28
3.1.2	关注野生动植物保护并推动《濒危物种保护法案》的通过.....	31
3.1.3	成立自然河流研究小组以推动《野生与风景河流法》的通过.....	33
3.1.4	推动城市环境保护法的通过.....	34
3.2	促进国家公园体系的发展.....	35
3.2.1	提出国家公园建设“十年计划”.....	36
3.2.2	《土地与水资源保持基金法案》.....	37
3.2.3	制定国家公园门票制度.....	38
3.2.4	国家公园的讲解与教育服务.....	39
3.2.5	国家公园与青年发展计划.....	40
3.3	加强对国家水资源的开发与管理.....	41
3.3.1	推动实施《水质法》以促进各州制定水质标准.....	41
3.3.2	敦促节约并合理利用水资源.....	44
3.3.3	推动联邦海水淡化计划.....	45
4	斯图尔特·尤德尔环保思想和环保实践的影响.....	47
4.1	尤德尔环保思想的影响.....	47
4.1.1	扩大了环境保护内涵，树立起环境伦理准则.....	47
4.1.2	出版环境保护书籍，提高公众的环保意识.....	49
4.2	尤德尔环保实践的影响.....	50
4.2.1	加快了美国环保立法进程.....	50
4.2.2	成立了新的环保机构与组织.....	51
4.2.3	提升了政府环境管理意识，扩大了内政部的环保职能.....	52
4.3	尤德尔环保思想与环保实践的历史地位.....	53

结语.....	55
参考文献.....	57
致谢.....	62

绪 论

0.1 研究对象介绍

斯图尔特·尤德尔作为美国第 52 任内政部长，是一名对环境保护有着深刻认识的思想者。本文的考察时间段集中在尤德尔担任美国内政部长的八年里，即 1961-1968 年，试图探寻在这一时期尤德尔作为内政部长对美国环保事业的发展做出了哪些贡献。

美国内政部（Department of the Interior）于 1849 年成立，是美国联邦政府重要部门之一。内政部在建立初期合并了综合土地办公室、专利局、印第安人事务局、军人养老保障局的职能，并进一步扩大到包括人口普查、领地管理、西部土地开发、特区监狱管理和灌溉系统管理等职能。1872 年黄石国家公园建立后，国家公园管理工作划归内政部管理。1879 年该部建立地质调查局负责联邦地质勘探工作。内政部在以后的发展中，其职责扩大到海洋资源的管理和保护、濒危物种的保护以及矿产资源管理等等，内政部也逐渐成为执行美国环境保护任务的行政、政策和法律事务的联邦政府管理部门。可以说，内政部的环保职能在尤德尔任内政部长期间几乎达到了顶峰。因此，内政部也成为了我们今天考察美国环境史的一条重要线索。

作为美国历史上唯一在任 8 年且历经两任总统的内政部长，尤德尔任职期间极大地推动了美国现代环保运动的发展，并获得了白宫内外广泛的赞誉。1969 年，尤德尔卸任后，仍积极投身于环保事业，他开设环境咨询公司、担任环境方向的大学客座教授，并成为了一名环境保护方面的职业撰稿人，相继出版了《1976 年：明天的议程》、《美国自然宝藏：国家自然古迹和海滨》等多部书籍，使得越来越多的人关注环境问题。2010 年 3 月，尤德尔逝世后，美国总统奥巴马对他做了这样的评价：“在过去的 30 年中，斯图尔特·尤德尔为这个国家做出了令人尊敬的贡献，无论是二战时期在意大利上空的战斗，还是在国会或是内政部中，他都留下了不可磨灭的印迹，这一切都将激发无数的美国人，为了更加洁净的空气、水以及保护我们的天然宝藏而继续努力奋斗。”2010 年 6 月 8 号，为了纪念尤德尔，奥巴马总统签署法案，命名内政部大楼为“斯图尔特·李·尤德尔内政部大楼”。

0.2 研究目的与研究意义

斯图尔特·尤德尔作为美国第 52 任内政部长，对美国现代环保运动的发展做出了杰出贡献。本文试图对尤德尔在环保事业上的贡献做综合性的探讨，系统地论述其环保思想产生的历史背景、环保思想与环保实践的主要内容及其产生的深远影响。由于这一研究在国内尚属首次，因此，这一研究具有一定的理论意义，有助于推进有关 20 世纪 60 年代美国现代环保运动的研究，同时对 20 世纪 60 年代的美国政治、经济史的研究有一定的深化作用。

现如今，发展与资源、环境问题已经成为了一个全球性的问题。如何平衡这二者的关系，不只是某一个国家，而是全体人类都要面对的问题。当下中国处于社会主义现代化建设的关键时期，如何协调经济发展与环境保护之间的关系是今后发展经济时代需解决的一大难题。要解决经济发展引发的环境问题，解决环境问题进一步催生的社会问题，平衡人与自然的关系，实现人与自然的共同发展，美国内政部长斯图尔特·尤德尔的环保思想与环保实践具有借鉴意义。

0.3 国内外研究概况

0.3.1 国外研究概况

美国史学界对尤德尔及其贡献的研究成果较多。

托马斯·G·史密斯在《约翰·肯尼迪、斯图尔特·尤德尔与新边疆中的环保》^①一文中论述了在肯尼迪制定资源保护政策中，尤德尔在控制水和空气污染、土壤保护、资源发展等方面起到的推动作用。

托马斯·G·史密斯所著的《斯图尔特·尤德尔——这片土地的管家》^②是一本研究尤德尔的专著。该书按照时间顺序十分详实地介绍了尤德尔的家庭背景、成长经历、从政历程等，书中第 8 章至第 12 章记述了尤德尔在环保方面所做出的贡献，其在担任内政部部长期间所颁布与支持的环保政策等，以及尤德尔所著的《平静的危机》一书的写作背景与主要内容。

亨利·瑟戈的文章《斯图尔特·尤德尔的道德工作：把伦理学扩展到生态思维》^③，作者站在环境伦理学的角度对尤德尔的环保思想进行了评述。该文在简要介绍

^① Thomas G.Smith.John Kennedy,Stewart Udall,and New Frontier Conservation[J].Pacific Historical Review, Vol.64, No.3(Aug,1995).

^② Thomas G.Smith.Stewart L.Udall,Steward of the Land[M].University of New Mexico Press, 2017.

^③ Henry Sirgo.The Moral Work of Stewart L.Udall to Extend Ethics to Encompass Ecological Thinking[M]. Department of Social Sciences McNeese State University,2003.

了尤德尔的生平、政治生涯、取得的环保成果后，主要论述尤德尔的环保思想与环保举措将环保概念进一步扩大，并将环保思想发展为环境伦理学，在一定程度上提高了美国大众的环保意识。

芭芭拉·拉维恩的文章《斯图尔特·尤德尔的保护理念，1961-1968》^①，作者以时间为线，分四个部分对尤德尔环保理念进行研究。文章的第一部分分析了尤德尔自然资源保护思想的形成原因。第二部分探讨了尤德尔在发展美国国家公园体系方面的思想。第三部分论述了尤德尔对美国西部水资源短缺的思考。第四部分论及尤德尔的城市规划思想。该文夹叙夹议，对尤德尔的自然资源保护思想做了透彻的分析与概括。但不足之处是该文仅限于考察尤德尔的自然资源保护思想；限于篇幅，该文对许多问题所述浅尝辄止。

詹姆斯·迈克尔·贝利的博士论文《沙丘、红杉和水坝中的政治：亚利桑那州的尤德尔兄弟和美国国家公园，1961-1969》^②，对尤德尔在自然资源保护与开发方面的实践进行了研究。具体以两个国家公园和一个水利工程的建设过程为例进行考察，它们分别是印第安纳沙丘国家湖滨、红杉国家与州立公园和大峡谷水坝。作者通过丰富的史料对尤德尔兄弟在这些过程中面临的重重阻力，最终如何解决，达成怎样的共识等进行了详细的描述。最终落脚点在尤德尔兄弟在其中扮演的角色，分析他们的立场及其贡献。

阿尔弗莱德·伦特在《国家公园：美国的历程》^③一文中通过对关键历史人物的日记、手稿与新闻报道等一手资料进行整理来论述美国国家公园的发展历程，其中包含了尤德尔发展国家公园体系的一些主张与举措，对于研究尤德尔的环保实践具有一定价值。

丹尼斯·罗斯在《国家森林与为荒野立法而战》^④一文中以森林为切入点介绍荒野法通过的过程，内容全面具体，文章涉及尤德尔对《荒野法》的最终通过所做出的贡献。

莱纳德在《1948-1966年联邦水污染控制法案分析》^⑤一文中对1948-1966年联邦水污染的立法背景与过程进行了分析，在论文的最后部分涉及到尤德尔对于水资

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977.

^② Bailey,James Mchael.The Politics of Dunes,Redwoods,and Dams: Arizona's Brothers Udall' and American National Parklands,1961-1969[D].Thesis (Ph.D), Anzona State University,1999.

^③ Alfred Runte.National Parks:The American Experience[M].Lincon University of Nebraska Press, 1997.

^④ Dennis Roth.The National Forests and the Campaign for Wildness Legislation[J].Journal of Forest History,Vol.28, No.3(July,1984),pp.112-125.

^⑤ Leonard B.Dworsky.Analysis of Federal Water Pollution Control Legislation,1948-1966[J].American Water Works Association,Vol.59,No.6(June,1967),pp.651-668.

源危机的认识与看法。

0.3.2 国内研究概况

有关斯图尔特·尤德尔的环保思想与实践，国内可借鉴的研究成果较少，莫倩倩在《试论约翰·肯尼迪时期的环境保护政策》^①一文中涉及了肯尼迪政府时期尤德尔对环保政策的贡献。

吴保光在《美国国家公园体系的起源及其形成》^②一文中对美国国家公园体系的起源与发展过程做了详细如实的介绍，其中涉及到了尤德尔在美国国家公园体系处于停滞阶段时，为国家公园建设筹集资金、改善国家公园的管理与运营模式等举措。

目前学术界在尤德尔个人研究方面取得的成果，包括了对尤德尔整体环保理念的多方面研究，以及对尤德尔环保实践与环保成果的个案研究。然而对尤德尔整体环保理念的研究，大部分缺乏对20世纪60至70年代美国现代环保运动的时代背景介绍，并没能将尤德尔在环保方面的成就完整论述。对尤德尔环保实践的个案研究虽然数量较多，但较为分散。所以，在尤德尔的个人研究方面，缺乏系统的基础性研究。未能论述尤德尔在任内政部长期间具体有哪些环保举措，体现了怎样的环保思想，尤德尔为什么这么做，以及具有怎样的现实意义等问题。

为此，本文试图在已有的学术成果基础上对尤德尔的环保思想与环保实践做系统的研究，在研究过程中借助了丰富的原始资料。其一是尤德尔所出版的书籍或者其撰写的文章与演讲稿。尤德尔一生笔耕不辍，在环保方面的著作颇丰。其中，尤德尔作为第一作者的著作共七本，文章共二十二篇，演讲稿三十余篇。其二，美国亚利桑那大学为纪念尤德尔专门开设了尤德尔个人官方网站，里面记载了尤德尔一生所留下的文字，内容丰富详实。其三是现藏于林登·约翰逊图书馆的尤德尔的访谈口述史料，这部分资料中既包含了尤德尔对一些环保问题的观点，又包含了尤德尔从未在公共场合回答过的问题。最后，是尤德尔同时期的新闻报道，其中《纽约时报》与《华盛顿时报》刊登了大量有关于尤德尔的文章，这也极大地丰富了论文的史料构成。

^① 莫倩倩. 试论约翰·肯尼迪时期的环境保护政策[J]. 城市公共艺术研究, 2016(6)

^② 吴保光. 美国国家公园体系的起源及其形成[D]. 硕士学位论文, 厦门大学, 2009

0.4 基本框架及主要内容

论文在结构上是由绪论和四个章节的正文组成。绪论部分主要阐述选题的研究目的与意义、选题的国内外研究概况、论文的基本框架及主要内容、论文的研究特色与创新之处和对斯图尔特·尤德尔这一研究对象的介绍。

正文第一章考察斯图尔特·尤德尔环保思想产生的历史背景，主要概述了当时美国面临的资源和环境危机、尤德尔的成长经历以及早期环保主义者的思想对尤德尔的启示作用，而正是这些因素共同促使了尤德尔环保思想的产生，这些环保思想最终推动了美国环境保护运动的发展。

正文第二章考察关于尤德尔的环保思想中具有代表性的几方面内容，其中包括控制人口过快增长的思想、对“科学至高无上”思想的批判、城市环境总体规划思想和保护与开发公共土地思想。

正文第三章讨论了尤德尔在推动实施自然资源保护法、保护荒野地区、建立国家公园、水资源开发与管理等方面的具体实践。其中主要包括尤德尔的支持与《荒野法》《濒危物种保护法案》和《野生和风景河流法》的通过，尤德尔对荒野概念的拓展，尤德尔提出国家公园建设“十年计划”，推动《土地与水资源保持基金法案》，尤德尔参与的联邦海水淡化计划，制定国家水质标准等内容。

正文第四章对斯图尔特·尤德尔的环保思想和环保实践进行了评析，并概括出了尤德尔的环保思想与环保实践所产生的影响，即提高了公众的环保意识，支持与推动多项环保法案，促使环境问题制度化，扩大了内政部的环保职能，改善与提高了环境质量，最终推动了美国现代环保运动的发展。

0.5 研究特色与创新之处

本文选取了在美国环境史上做出卓越贡献的内政部长斯图尔特·尤德尔为研究对象，采用宏观理论与微观实证相结合的方式，通过对尤德尔的环保思想与环保实践中具有代表性的内容研究，意在以小见大，最后分析其对于美国环保运动产生的影响与意义。作者认为尤德尔的环保思想与环保实践提供了一个环境保护的新视角，对其进行梳理和分析，能为我们今天处理经济发展与环境保护的问题提供些借鉴。

本文拟从环境政治史视角开展研究，以尤德尔编写的著作与演讲稿、尤德尔的访谈口述史料、尤德尔的官方网站、尤德尔的个人报道以及法院判决书等原始史料

为依据，以环境史分层研究的理论为指导，系统讨论尤德尔的环保思想与环保实践。此外，在研究方法上，笔者欲选择综合运用历史学、经济学、环境学、法学等跨学科的研究方法，通过对法律文献进行解读，对政策实施效果的统计数据进行对比分析，以此来论证斯图尔特·尤德尔的环保思想与环保实践产生的历史影响。

1 斯图尔特·尤德尔环保思想产生的历史背景

1.1 尤德尔的成长经历

1920年1月31日，斯图尔特·尤德尔出生在亚利桑那州的圣约翰斯，在那里他完成了小学至高中教育。尤德尔的课余时间都是在圣约翰斯北部的家庭农场中度过的，在这样的户外环境中，他逐渐了解并热爱上了这片自然风光。这几乎是他一个人的天地，是他的乐园。童年的户外记忆对尤德尔一生的影响或许远于学校对他的影响。那时的尤德尔经常进行野外探险，游过小溪，穿过苜蓿田，沿着小科罗拉多河狩猎鸭子，或是骑着小马经过阿帕奇和纳瓦霍人的领地。有时，尤德尔还与父亲相约，共同去攀登圣约翰斯旁的秃山，童年时期的这段经历也培养了尤德尔的爬山爱好。他在担任内政部长期间，于1961年登上了富士山，于1963年登上了乞力马扎罗山^①，很多的户外运动爱好者也正因如此对他的环保工作加以支持。尤德尔后来回忆起童年往事时说道：“我虽然没有生长在荒野之中，但是坐在我家的后门边，你可以在时令季节打野鸭，有时在早晨还会听到郊狼的叫声”。^②

在父母的教育下，尤德尔从小便爱护周围的环境。当一家人外出野营时，孩子们会在父母的督促下，在离开营地前检查火源、修建通往溪流的小路或是掩埋掉留下的垃圾。尤德尔的父母总是这样要求他们的孩子，即在他们离开之后，周边的环境要比他们来之前还要好。尤德尔后来也曾说道：“每一代人，每一天，每一星期，每一月，每一年，都要在特定的时间内肩负起对环境的责任。”^③

在晚年的一次采访中，当记者问及他积极投身环保事业的原因时，童年的那片苜蓿田不禁浮现在尤德尔的脑海。由于圣约翰斯的土地状况不佳，再加上每年可耕种时间较短，因此，苜蓿作为当地一种少有的经济作物而价值珍贵。于是，为了提高苜蓿的产量，当地居民在不断提高灌溉技术的同时，还互相提醒不要因过度放牧而导致土壤更加贫瘠。这些信条都成为了尤德尔一生不可忘却的记忆。也是从那时起，尤德尔意识到了人与土地之间的关系不应是敌对的或是征服的，而是一种保护与责任。^④

^① Udall Reaches the Top of Fuji in a Cold Wuxl[N].New York Times,Nov 5,1961.

^② Bailey,James Mchael.The Politics of Dunes,Redwoods,and Dams: Arizona's Brothers Udall' and American National Parklands,1961-1969[D].Thesis (Ph.D), Anzona State University,1999,p.21.

^③ Stewart L. Udall.Call Them Human Life Refuges[J]. Audubon,1968,2(70):30.

^④ Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis (Ph.D). Texas A & M University,1977,p.24.

尤德尔是摩门教家族的后代，他从小便被埋下了希望从事公共服务事业的种子。19世纪80年代，他的祖父大卫·金·尤德尔作为摩门教的领袖，离开了生活近三十年的犹他州，前往亚利桑那州的圣约翰斯去开拓新的教区。大卫·金·尤德尔带领着他的五十多名族人穿越了科多拉多河，走过了方圆几百英里的荒野，经过四百多英里的长途跋涉，最终才到达了目的地——圣约翰斯。然而，等待他们的却是当地恶劣的自然环境，贫瘠的土地，多变的天气和频发的自然灾害。更为严峻的是信仰天主教的墨西哥农民早已占据了这片土地，因信仰不同，大卫·金·尤德尔和他的族人们处处受到敌视。很快，一部分摩门教信徒迫于种种压力而离开了圣约翰斯。更为不幸的是，几个月后，当地的陪审团接到了对大卫·金·尤德尔的指控，并判处了他两年的有期徒刑。后来有人提供了可为他洗脱罪名的证据，但是大卫·金·尤德尔坚信这是上帝需要他经历的磨难，^①因此放弃了上诉。两年后大卫·金·尤德尔刑满释放，赢得信众支持的他成为了摩门教主教，并主管圣约翰斯教区三十五年。^②

尽管生存条件恶劣，尤德尔家族仍然继承与发扬了摩门教合作与勤俭的优秀传统。不久之后，尤德尔家族便在这片土地上扎下了根。用了不到三年的时间，他们就建造出了自己的居住点，兴建了锯木工厂，并挖掘了灌溉沟渠。1886年，在大卫·金·尤德尔的带领下，摩门教徒们成立了圣约翰斯灌溉公司，并与墨西哥人达成了水资源使用协议。后来，圣约翰斯灌溉公司又陆续建造一些水库，缓解了当地的水资源危机。由于这些最初的努力，科罗拉多河上最大面积的灌溉地区现就位于圣约翰斯附近。

摩门教的家庭是一个有凝聚力的团体，在一定程度上来说，它是基本社会单位、基本经济单位与基本教育单位。每一个孩子都会被告知自己的祖先如何被科罗拉多河的危险水域所侵害，如何克服重重阻碍，在河床的沙滩上重建砾石与水坝结构，因此每一代的尤德尔人都知道要为圣约翰斯的供水做出努力。在这样的家庭背景下，听着祖父故事长大的尤德尔，很早便产生了为公共服务的思想。几十年后，尤德尔回忆往事时不禁发出这样的感慨：“我从小受到的教育是，没有什么个人追求比公共服务更为高尚。”^③可以说，摩门教影响了尤德尔的一生。

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.20.

^② Udall,David King Udall and Pearl Udall Nelson, Arizona Pioneer Mormon; David King Udall: His Story and His Family,1851-1938[M].Arizona Silhouettes Tucson, 1959, p.55.

^③ Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.23.

尤德尔于1937年正式考入了一所位于亚利桑那州东部的社区大学，入学的第二年，他转入到了亚利桑那大学。由于对摩门教虔诚的信仰，尤德尔在经历两年的大学生活后，他选择了暂停学业，到宾夕法尼亚州和纽约州北部开始进行福音传教工作。^①在这两年的传教工作中，尤德尔极大地提升了自己的语言表达能力与思维逻辑能力。在尤德尔重新回到学校学习之前，第二次世界大战爆发了。尤德尔在炮兵学校接受训练后，正式加入到美国空军，并成为了一名远程轰炸机的机枪手。在二战期间，尤德尔在意大利和罗马尼亚上空成功地完成了五十多个任务，因在战斗中沉着冷静、处事果断，尤德尔赢得了一枚橡树叶航空勋章。^②

战争结束后，尤德尔回到亚利桑那大学继续完成学业，并获得了法学学位。在大学期间，尤德尔积极参与校园活动，在纽约麦迪逊广场花园举行的全国大学生运动会决赛中，他为一支出色的篮球队效力。^③毕业后，尤德尔成为了图森市的一名正式律师，几年后，他又和哥哥莫里斯·尤德尔成立了尤德尔律师事务所，并为他们的客户赢得了一些亚利桑那州历史上影响力极大的人身伤害官司。尽管如此，尤德尔对政治的兴趣逐渐超越了他对发展中的事务所的关注。1947年，他对父亲在亚利桑那州最高法院的竞选活动进行管理，同时他还成为了亚利桑那州民主党分会副主席。^④广泛参与的社会活动也使得尤德尔逐渐明确了自己的事业方向，跃跃欲试的他正在为步入政坛进行全面的准备。

1954年当民主党现任议员宣布退休时，尤德尔决定在国会中谋求这个职位，最终他成功当选了民主党议员。进入国会后，尤德尔接受了内政与岛屿事务委员会和教育与劳工委员会的任命。在尤德尔的众议院政治生涯中，挑战国会传统的年资制度可称得上是浓墨重彩的一笔。他曾写了一篇名为“年资制度正在失去控制”的文章，并刊登在《纽约时报》上。^⑤可以说，在一定程度上，尤德尔推动了美国国会的改革。在尤德尔等人的努力下，国会参众两院最终在人事设置方面做出了重大调整。议长的权力被削弱，国会的权力更加均衡，更重要的是确立了小组委员会制度。这一举动使很多年轻议员能够不受资历限制的束缚，在立法工作中有更多的发言权。总而言之，尤德尔为国会改革做出了贡献。

^① 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>.

(检索日期: 2018年11月17日)

^② 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>.

(检索日期: 2018年11月17日)

^③ Stewart L. Udall, interview with Barbara LeUnes, November 14, 1973, College Station, Texas.

^④ 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>.

(检索日期: 2018年11月17日)

^⑤ A Defense of the Seniority System[N].New York Times,Jan 20,1957.

作为传统上处理自然资源的内政与岛屿事务委员会的成员，尤德尔获得了宝贵的政治经验。在美国“亚利桑那中部工程”项目中，他受益匪浅。20世纪40年代后期，内政部农垦局对外宣布，将在科罗拉多河上修建10个水坝。该局拟建的一个水坝选址位于科罗拉多州和犹他州交界处的国家恐龙遗址的回声谷。以塞拉俱乐部为首的自然资源保护团体对此进行了强烈的反对，他们认为水坝的修建不但不能带来其设计者所预期的经济效益，反而会破坏国家恐龙遗址公园独一无二的审美及科学价值。作为国会议员的尤德尔，此时陷入了矛盾之中，他一方面想要保护更多的国家公园与纪念碑，另一方面又想为西部各州谋求福利，缓解水资源短缺的危机。经过反复的交涉，虽然问题没有在尤德尔那里得到解决，却让他在其中学习到了很多。作为一名合格的政治家，他开始从胸怀大志的有为青年向一名能平衡各方面利益冲突的成熟政治家迈进。

尤德尔在内政与岛屿事务委员会任职的六年时间内，从小热爱自然的他逐渐在环境保护方面崭露头角，其中便涉及到了自然资源的保护、国家公园的建立、开放空间的扩大等等。为了保护亚利桑那州10万英亩的林地，尤德尔与美国林业协会展开合作，拯救木材免遭破坏。这片林地曾经属于科科尼诺和锡特格里夫斯国家森林的一部分，因早期的诉讼而脱离了林业局的管辖。当牲畜公司想要出售这片林地时，尤德尔提出了一项国会授权购买的法案。然而，国会虽然对尤德尔的事业表示同情，但拒绝提供资金去收购该林地。因此，在这种情况下，这片林地将出售给私人业主。环保主义者此时担心林地会落入那些以赚钱为主要目的的木材商手中。在尤德尔看来，林业局对这片土地进行保护是最符合公众利益的。因此他联系到了著名的亚利桑那州的木材商，西南木材厂公司总裁J·B·埃本斯，埃本斯曾公开表示政府从管理土地的角度出发去购买森林土地是最佳的解决办法。尤德尔随即协助谈判将林地出售给艾本斯。在尤德尔的推动下，西南木材厂公司、牲畜公司与林业局达成了合作协议。协议规定，该林地木材应与联邦木材同时砍伐，并且林业局要负责为私有土地提供范围管理服务。^①尤德尔因此得到了美国林业协会的赞扬，称他有能力为保护原则而努力奋斗，并在必要时将失败转化为局部胜利。

第二次世界大战后，随着人们生活质量的提高和人口的不断聚集，人们对户外娱乐空间的需求增多。然而在20世纪50年代，一方面，由于政府在国家公园管理的财政预算有限，导致新建立的国家公园屈指可数，一些国家公园内部的道路和设施也严重落后，存在安全隐患。另一方面，美国林业局虽然在理论上接受了自然资

^① James B. Craig, What Happened in Arizona[J]. American Forests, 1967,4(29):62-63.

源的多用途理论，然而在实际操作上更倾向于平肖所确立的经济功利主义政策，使得木材和水资源等使用者认为，与一些娱乐用途如野营、狩猎和钓鱼等相比，他们在法律上享有优先地位。此时，作为国会议员的尤德尔认为，在未来的保护政策中，风景和娱乐的价值不应从属于经济目的。因为在尤德尔看来，“进行户外活动的自由，是人们拥有的最重要的自由之一。人们会逐渐意识到这个国家的自由与开放空间之间有着非常密切的关系。”^①

为了扩大人们的开放空间，尤德尔与其他民主人士参与了改革运动，要求将自然资源的户外娱乐用途提升到与其他用途相同的水平。尤德尔还支持建立了维尔京群岛国家公园，这也是艾森豪威尔时期建立的唯一一座国家公园。然而，尤德尔仍清楚地意识到，国会在十九世纪八十年代所认定的“风景不是一分钱”的障碍并没有被推翻。政府虽然支持以转让或捐赠的方式，作为获取适宜的风景和娱乐场所的手段，但是其他令人满意的土地正流失到以经济为导向的行业。^②于是，在尤德尔担任内政部长后，扩大美国人民户外休闲娱乐空间，建立国家公园，保护美国自然资源便成为了他优先解决的问题。

可以说，年轻的尤德尔在进入国会后，很快引起了同党派的参议员肯尼迪以及林登·约翰逊的注意。尤德尔后来成为了肯尼迪在亚利桑那州的竞选主席。1960年，尤德尔成功地为肯尼迪赢得了17张宝贵的亚利桑那州选票。1961年，肯尼迪当选总统后，尤德尔被任命为美国第37任内政部部长，这为他日后推动美国现代环保运动的发展提供了重要的平台。^③

总之，回顾尤德尔的成长经历，我们可以看出，亚利桑那州恶劣的自然条件与少年时期的家庭教育，使尤德尔对人与自然的关系有了更深刻的认识；摩门教的信仰与家族性格，使尤德尔从小便树立了服务大众的远大理想；国会任职的经历，使尤德尔获得宝贵政治经验的同时，将眼光逐渐聚焦于环境保护方面。而与尤德尔成长岁月相伴的是美国环境质量的下降、社会结构的演变和社会运动的开展。于是，尤德尔上任后通过一系列的改革措施，推动了美国现代环保运动的发展并在一定程度上提升了美国人的环保意识。

^① Udall.Conservation in the 1960's[J]. New York,1974,7(15):279-280.

^② Udall.Conservation in the 1960's[J]. New York,1974,7(15):279-280.

^③ 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>.
(检索日期: 2018年11月17日)

1.2 尤德尔环保思想产生的思想渊源

约翰·缪尔和吉福德·平肖是二十世纪最具影响力的两位保护主义者。然而，他们之间的保护理念却存在着明显的差异。

被誉为“国家公园之父”的约翰·缪尔是自然保护主义的代表人物。缪尔于1892年领导成立了塞拉俱乐部，并号召人们要不断地去探索荒野，来思考自然的意义以及人类与自然的关系。在缪尔看来，在宇宙当中，所有的生物都是同等重要的组成部分，人类本无权对其进行干涉。^①然而，如今人类却认为地球及其上面的所有资源都是为了人类的使用而存在的。因此，人类不能与其他生物和谐相处。缪尔从保护自然生物的合理性出发，教育和号召人们来保护与恢复自然环境。可以说，缪尔的环保思想是超功利主义的。

与自然保护主义相对的是资源保护主义，其代表人物是吉福德·平肖。平肖是美国著名的林学家，于1901年任美国林业局第一任局长，他主张对自然资源进行科学的利用与管理。平肖的保护思想是相对功利的，他认为既要保护自然资源，又要使用自然资源，既要防止资源枯竭，又不能保留不动以制约经济发展。在他看来，“自然保护是为了共同利益解决共同问题的，是在共同意义上的对自然的利用。”^②因此，平肖认为自然资源的开发利用要有利于社会的全面发展，并非认为自然应该得到保护。

平肖作为西奥多·罗斯福总统最得力和最信任的科学顾问，他的资源保护主义思想因此在20世纪30年代以前一直占据主导地位。然而，在30年代后期，随着环境问题的不断恶化，如美国大平原“尘暴”的爆发，越来越多的人开始质疑资源保护主义这一指导思想，与此同时，自然保护主义思想逐渐被更多的人所接受。第二次世界大战后，随着大面积的荒野遭到破坏与国家公园的过度开发，两种保护思想争论再起。自然保护主义的支持者们认为联邦政府忽视了对于缺乏经济价值的荒野的保护，对自然资源的保护总是过于功利。

这两种思想无疑对年轻的尤德尔产生了很大的影响。首先，尤德尔的童年是在亚利桑那州的偏僻地带度过的，因此，他对自然存在一种亲近感，可以说，尤德尔本身具有一定的自然保护主义思想。然而，亚利桑那州艰苦的自然环境却给年轻的尤德尔留下了很深的印象，在他的记忆中，他的先辈们大多数时间都在努力耕种、灌溉水源。因此，这样的成长经历又使得尤德尔不得不考虑到人类的实际需求，而

^① 刘翠萍. 20世纪初美国资源保护主义与自然保护主义之争[D]. 硕士学位论文, 辽宁大学, 2012

^② Arthur A. Ekirch, Jr. Progressivism in America[J]. New York, 1974, 9(57): 150-151.

无法去做一名纯粹的自然保护主义者。在这种状况下，尤德尔结合了自然保护主义与资源保护主义这两种思想，并提出了这样的口号：“对于自然资源我们要最大化地利用，也要最大化地保护。”^①

除此之外，尤德尔还受到了许多保护主义先知的影响，例如乔治·帕金斯·马什、约翰·卫斯理·鲍威尔以及奥尔多·利奥波德等等。可以说，尤德尔的环保思想被早先的环保主义者的著作和活动所塑造，他的思想又通过自身的经历和政治经验而逐步成熟，这些都为他日后的环保思想奠定了基础。

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.27.

2 斯图尔特·尤德尔环保思想的主要内容

二十世纪六十年代以来，美国现代环保运动在资源和荒野保护运动的基础上继续发展。人们开始重视环境污染对人体健康的影响，竭力倡导健康的生产和生活方式，这也使得尤德尔对于生态、城市、人口、科学技术等问题予以更多的关注。

2.1 控制人口过快增长思想

2.1.1 人口过快增长的影响

“二战”结束后，医疗技术的进步，生活水平的提高，安定的社会环境，宽松的移民政策都推动了美国人口的快速增长。在 1945-1965 年间，美国出现了一个生育高峰。人口年增长率从 40 年代前半期的 1.06% 增长到 50 年代中期的 1.72%，人口总数从 1940 年的 1.3 亿增加到 1970 年的 2.03 亿。^①人口增长及经济进步使可再生资源不敷使用，生态危机也愈发严重。正是在这一背景下，一些传统的资源保护组织及新兴的环保组织开始重视人口与资源短缺这一问题。例如生物学家费尔菲尔德·奥斯本，他于 1948 年出版了《被掠夺的星球》一书，书中写到：“长期以来，人口压力已经被视为战争的主要原因之一，但是迄今为止，人们很少意识到，它同时也是世界范围内资源退化的一个主要原因。”^②鸟类学家威廉·福格特也在他出版的《生存之路》一书中，阐述了世界人口增长与粮食供应之间的不平衡。

尽管如此，人口问题在 20 世纪中期并没有引起足够重视。当时，世界粮食连年丰收，美国经济也呈现出繁荣景象，多数人都憧憬着更加美好的明天。1963 年未来资源协会发表的一篇报告更是提出了与上述完全相反的观点，该报告认为技术进步使得人类可利用的资源越来越多，在 20 世纪甚至更长的时间内都不会存在资源短缺的问题。这种盲目乐观的估计很容易为时人接受，对民众产生误导。

然而在这种情况下，尤德尔仍首先清楚地意识到，现代科学虽然已经取得了很大的成就，但并不能解决所有问题，现代科学不能在地球表面增加一平方英尺的土地，也不能给地球增加不可再生的矿物。人口问题仍然是资源保护中的一个基本问题。尤德尔例举了这样几个例子：随着人口的增长及经济的进步，可再生资源不敷使用，人类对不可再生的化石能源的依赖程度也越来越高。从 1945 年到 1955 年，

^① 徐再荣等著. 20 世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2013: 167

^② Fairfield Osborn. Our Plundered Planet[M]. Little, Brown and Co: Boston, 1948: 41.

美国消耗的石油以年均 5.4% 的速度增长。尤德尔还以美国西南部的水资源为例，指出目前西南部的用水需求已经超过了可用水量。尽管政府在水处理、水坝和水库等方面的支出很大，但如果人口增长的趋势继续下去，水资源长期短缺的地区将由东部向北部再向全国蔓延。因此，尤德尔得出了这样的结论：“人口的压力于我们的资言，无论是可再生的还是不可再生的资源，都是一场正面的冲突。”^①

其次，尤德尔从生态学的角度出发，认为理解人口过度增长的关键，并不在于人口密度，而是看一个地区相对于土地承载力的人口数量。一个地区当前的人口如果已经明显导致该地区长远的承载力下降，这个地区就属于人口过度增长，按照这个标准，美国目前已经出现了严重的人口过剩。

最后，尤德尔在此基础上提出人口过度增长不仅导致人们在资源分配、生态保护等问题上产生越来越多的冲突，更重要的是会危及到人类的自身发展。就如同尤德尔于 1965 年 8 月 10 日在政府行动委员会的对外援助与支出小组委员会上做出的重要发言，“如果目前的人口增长率无限期的延续下去，人类现在面临的大多数关键问题将根本无法得到解决。除非我们解决了人口过快增长的问题，否则它将越来越多的出现在议会和理事会上，成为关乎生命、自由、和平和追求人类幸福的所有决定的无声掌控者。”^②

在尤德尔看来，人口的进一步增长会对户外娱乐场所提出更多的要求。在 20 世纪 60 年代的十年时间里，国家公园的游客人数翻了一番，狩猎和捕鱼许可证的发放数量也逐年增加。因此，尤德尔强调：“当我们的人口数量到达临界点时，我们的公园、荒野地区以及我们的户外区域将会定量配给，参观国家公园将成为类似于参观一个大型的游乐园或动物园，钓鱼、狩猎和探索荒野的自由也将会成为一种特权……那时我们将失去我们一直试图创造的价值。”^③

同时，尤德尔意识到过多的人口挤进不可扩展的空间是对健康的威胁，也是对美学的侵犯，但他认为最危险之处在于这对一个人的尊严和作为一个人的重要性的影响。在一个人口过多的国家，个人的日常选择会减少，个体从一个精神存在转变为一个齿轮，从一个选择者变成程序化的操作者。他进而说道：“在这样的状况下，孩子们将慢慢学会接受庸俗、喧闹和无知的人；他们也会接受凌乱、劣质和粗野的

^① Hearings before the Subcommittee on Foreign Aid Expenditures of the Committee on Government Operations, Crisis.89th Cong., 1st sess., pt. 2-A, p. 942.

^② Hearings before the Subcommittee on Foreign Aid Expenditures of the Committee on Government Operations, Crisis.89th Cong., 1st sess., pt. 2-A, p. 942.

^③ Hearings before the Subcommittee on Foreign Aid Expenditures of the Committee on Government Operations, Crisis.89th Cong., 1st sess., pt. 2-A, p. 948.

生活环境。”^①

2.1.2 尤德尔将计划生育作为内政部的一项政策

尤德尔警告说，美国政府必须立刻采取相应的措施，制定合理、自愿的人口方案与政策来稳定人口的数量，否则，人们的生活质量则会急剧下降，许多受人重视的机构也会在人口重压下崩溃。1965年6月20日，尤德尔在印第安事务局和领土办公室发出指示，将计划生育列入内政部社会服务项目的一部分，这在一定程度上发挥了联邦政府控制人口增长的作用，尤德尔也是第一位提出计划生育政策并采取有效行动的政府官员。^②尤德尔在解释这一政策时指出：“这不是一种武断的控制人口增长做出的努力，它的目的不是任意限制印第安人与领土人口的规模，而是打开自由选择的大门，从而扩大人类可获得的自由。”^③

除此之外，尤德尔认为联邦政府还应该为形成稳定的人口数量提供更多的方向。因此，他支持在卫生部、教育部和福利部设立人口办公室的国会法案。此外，他还建议成立一个人口政策专家委员会，以确定“新的‘人口增长’的决定因素和方向”。该委员会不仅关注国家的最佳人口数量，而且要关注人口分布格局。因为在尤德尔看来，如果人口分布格局不合理的情况继续下去，国家可能会因为把聚落集中在太小的空间上，而危及生态系统的完整性。另外，人口政策专家委员会还可以提出体现“每个地区特有的文化、农业、商业、气候和其他特征”的人口发展方案。如此一来，随着地区人口的逐渐稳定，城市规划者、商人和政府将会有一些新的选择。他们将不再需要关注每年增加的人口问题，而把时间集中在关乎“更大程度人性化”的事务上。这也正如阿诺德·汤因比后来指出的：“人类的目标应该是得到最大的幸福，而不是最大数量的人口。”^④

2.2 对“科学至高无上”思想的批判

2.2.1 科学技术带来的环境问题

战后，随着科学技术的迅猛发展，人们的生产方式与富裕程度得到了大大的提升。塑料制品、食品添加剂、洗涤剂石化产品的广泛使用，方便了人们的日常生

^① Stewart L. Udall.1976: Agenda for Tomorrow[M].New York,Harcourt, Brace & World,1968:107.

^② Hearings before the Subcommittee on Foreign Aid Expenditures of the Committee on Government Operations, Crisis,89th Cong., 1st sess., pt. 2-A, p. 951.

^③ Hearings before the Subcommittee on Foreign Aid Expenditures of the Committee on Government Operations, Crisis, 89th Cong., 1st sess., pt. 2-A, p. 943.

^④ 陈静生，蔡运龙和王学军. 人类—环境系统及其可持续性[M]. 北京：商务印书馆，2007：110.

活；植物遗产学与植物病理学上的突破，加上新的化肥与杀虫剂的使用，使得美国的粮食产量得到了大幅度提升；在“用电量以每年 7%-10%的速度递增”^①的情况下，核能发电在当时被认为是提供廉价电力的理想选择……在 20 世纪 60 年代，这些科学技术取得的胜利，使得大多数的资源专家乐观的认为，人类即将走出资源短缺的时代，科学技术是通往富裕王国的一把钥匙，这也使得当时的人们产生了科学技术能解决所有问题的惯性思维。

然而，当人类沉浸在科学技术取得胜利的同时，科学技术产生的负效应也逐渐显露出来。垃圾废料产品堆积如山、有毒化学物的逐步入侵、空气、土地，水的大面积污染等等。此时，一些有识之士开始从生态学角度分析科学技术的弊端，例如，康芒纳曾得出这样的结论：“近几年对美国环境造成巨大危害的主要原因是自二战以来科学技术上的巨大飞跃，对这些高科技产品的消耗已经超出了自然的承受范围。”^②卡普拉在《转折点》中也写道“在人类的科技取得巨大进步的同时，它作用于自然界时的反映就是对空气、水和食品的污染。”^③

这一现象引发了尤德尔的广泛思考，此时作为内政部长的他在此基础上，从经济与政治角度对于科学技术产生负面影响的原因进行了深层次的挖掘。在尤德尔看来，二战后美国生态危机发生的主要原因是技术变革，而技术发生变革很大程度上归咎于人们单纯追求经济效益。例如，杀虫剂在被利用的初期因廉价高效被人们普遍认为是防治农林有害生物的首选，但是生产商们并没有考虑到杀虫剂在很大程度上会对环境产生巨大危害。所以说一些生产商投资科学技术是为了在短期内获得高额的经济回报，在这种情况下，他们并没有将环境质量以及长期的经济发展考虑其中。因此，若想取得经济增长与保持生态的良性循环目标，一方面，企业要在应用科学技术时考虑到环境质量问题，政府部门也要加强对其监管。另一方面，就需要社会本身发挥作用，人们需要认识到科学技术应用的潜在危险，认识到其对空气、风、水源、气候、土地等产生的综合影响，人们要客观辩证的看待科学技术，科学技术并非是“至高无上”的。

2.2.2 对《寂静的春天》的支持

1962 年，蕾切尔·卡逊出版了《寂静的春天》一书，指出现代科学技术存在的缺陷，当时美国大规模推广使用的杀虫剂对环境造成了灾难性后果：杀虫剂不仅污

^① Robert Gottlieb. Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement[M]. Golden, Colo: Fulcrum, 1962: 76.

^② 巴里·康芒纳. 封闭的循环[M]. 侯文蕙译, 长春: 吉林人民出版社, 1997: 122

^③ 费·卡普拉. 转折点[M]. 黄文芳译, 北京: 中国人民大学出版社, 1989: 16-17

染了土壤、河流、湖泊、沿海水域以及地下水，而且会通过食物链的不断传递致使虫鱼鸟兽因中毒而大量死亡，最终会破坏人类的免疫系统与遗传基因，对人体健康和生态系统构造成极大危害。卡逊作品的问世石破天惊，震动全国，引发了美国社会一场旷日持久的辩论。

农业界和化工界矢口否认卡逊指出的事实，并通过向出版部门施压，企图阻止该书的发行与传播；在该书出版后，又组织他们的专家顾问，诋毁卡逊及其作品。面对这些诽谤与不实的言论，尤德尔赞扬了这本书，并公开为卡逊进行辩护。1961年夏天，《纽约时报》上刊登了《寂静的春天》的摘录，尤德尔为其提供了表明自己立场的相关资料。1963年4月下旬，在马里兰州帕图森特的内政部野生动物研究中心的落成典礼上，尤德尔发表演讲，称卡逊是“一位伟大的女性，她通过对我们周围存在的危险的有力描述唤醒了这个国家。”尤德尔同时组织内政部工作人员开始搜集有关杀虫剂对环境造成危害的材料，注意该书出版的每一阶段，并发起教育活动，向公众宣传使用杀虫剂所产生的危害。小弗兰克·格雷厄姆因而称赞尤德尔是“第一位指出杀虫剂污染我们整个环境的政府工作人员。”^①

在尤德尔和其他环保主义者的推动下，肯尼迪总统委派科学委员会对杀虫剂问题展开了调查，最终于1963年5月公布了政府的杀虫剂调查报告。该报告证明了卡逊的观点，否定了化工界与农业部大规模使用杀虫剂的计划，并要求政府有关部门向公众说明杀虫剂的用途及有害性。^②总之，以卡逊、尤德尔等人为代表的环保主义者取得了最后的胜利。

2.2.3 科学家应建立生态良知

当人们逐渐认识到，二战后美国生态危机发生的主要原因是科学技术的变革，那么如何改变科学技术的应用便成为了关键问题。在尤德尔看来，只有通过源头上改变产生污染物的科学技术，才可以真正解决生态环境问题。例如，动植物以及人类体内的杀虫剂残留大幅度降低，原因在于政府已经明令禁止使用杀虫剂。一些河流中的磷酸盐浓度大大降低，原因在于地方法规已经禁止生产含有磷酸盐成分的洗漆剂。于是，在此基础上，尤德尔提出了若要从源头上禁用能产生污染的科学技术，就必须按照生态环保以及人类健康发展的标准去建构科学技术。传统的科学技术在其发展过程中有着一个明显谬误，那就是科学技术只是孤立、部分、局部地观

^① Frank Graham, Jr. *Silent Spring* (Boston, 1970), p. 50; Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, December 16, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 1.

^② 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 2016(4)

察、分析问题，这就与原本自然界的整体性、复杂性、关联性相违背。因此，科学家们必须要培养整体观念，并建立起生态良知。也就是说，科学家在建构科学技术的过程中必须将生态学思想融入其中。

同时，科学家们还需要具有怀疑精神与冒险精神，因为没有哪个团体能比科学界更好的针对被误导的技术提出建设性的批评，人类社会需要蕾切尔·卡逊、保罗·埃利希、雷内·杜博斯这样的科学家。然而，在尤德尔看来，在当时只有少数美国科学家通过强烈反对错误的技术进步而做出了实际贡献。而这些富有冒险精神的科学家们经常受到同事们的谴责，因为他们偏离了所谓的“既定事实，沉溺于夸张。”尤德尔后来说道：“他宁愿看到科学家们错误地站在积极主义和偶尔夸张的立场上，也不愿意看到国家的规划者基于不实的信息而采取不切实际的计划。”^①

因此，尤德尔不仅要求科学家们“从象牙塔下来”，参与实际的环境决策，而且他还鼓励更多的科学家培养生态良知与社会良知。他认为新的保护工作需要更多的具有整体观念的科学家，他们将阐述与自然有关的科学技术的观点。正如尤德尔所说：“未来的科学家必须有达芬奇的创造性，约翰尼斯·开普勒的科学性和查尔斯·达尔文的机智。”^②

2.3 城市环境治理思想

20世纪60年代，尤德尔收到了许多封谴责城市环境问题的来信，其中一封来自加利福尼亚州的九岁男孩的信件给尤德尔留下了深刻的印象。小男孩在信中这样写道：“有一天，我和小伙伴们前往附近的空地捕捉蜥蜴，然而却发现这片空地上开始建造起房屋，旁边还有许多台挖掘机正在进行作业……”带着失望与愤怒，小男孩跑回了家并写信给美国总统，他希望总统可以留出更多的土地，让他和小伙伴们在那里玩耍和捕捉蜥蜴。这封信被交给了尤德尔，尤德尔回信给小男孩道：“我认为有必要让孩子们在开放的空间里捕捉蜥蜴，跟随蚂蚁，躺在草地上去观察天空中云的形状……”^③

类似于这位男孩的信，激发了尤德尔对城市问题的更深层次的关注。在1966年的一次记者招待会上，当尤德尔被问及他对保护环境看法时，他回答说：“这里只有一个环境，这里的资源是相互关联的。保护零碎土地的老旧思想已经过时了，因为如今70%的人们都生活在城市地区……我们应该把注意力集中在城市环境的整

^① Stewart L. Udall. The Ivory Tower Is Under Siege[J]. Audubon, 1971,3(22):118.

^② Stewart L. Udall. The Ivory Tower Is Under Siege[J]. Audubon, 1971,3(22):119.

^③ Stewart L. Udall, interview with Barbara LeUnes[J]. College Station, Texas, 1973,11(14):35.

体治理上。”^①

2.3.1 城市环境问题产生的根源

自十九世纪中期以来，在美国社会，随着大量农村人口涌入城市，城市开始处于畸形发展阶段，公共交通、城市住房、空气、水资源、环境卫生等问题也愈发严重。面对这种情况，尤德尔认为，城市问题的根源在于过去的缺陷、规划的失败与设计的不合理。虽然这些错误并不是现在产生的，但在人口从农村向城市大规模迁移和人口快速增长的时代，这些错误变得更加严重。^②

尤德尔曾说道：“从历史上看，我们拥有了这块大陆，并以贪婪的姿态而不是尊重的态度来创造生存空间。”^③在尤德尔看来，就像十九世纪的土地掠夺者破坏森林，屠杀水牛一样，二十世纪的投机者——开发商创建了城市。数以百计的公司开始掠夺人们共同的财富；不明智的区划委员会通过批准建立规划不良的建筑，剥夺了城市居民的开放空间的与绿化土地；高速公路的建造者和汽车制造商牺牲了怡人的景观和清新的空气以换取短期的经济效益；噪音的不断加强侵犯了人们的宁静与健康。

另一方面，联邦政府也直接或间接地造成了城市环境问题的加剧。为了应对二战后严重的住房短缺问题，联邦住房管理局在进行房屋规划时，并没有将绿化土地、开放空间、景观美化、街道规划等方面考虑其中，这使得城市看起来像是一片荒地。大多数城市的重建也造成了人类社会的灾难性后果。联邦政府资助的贫民窟清理和城市重建项目使社区遭受重创，使背井离乡的居民成为受害者。另外，联邦政府对于高速公路的快速建造也加剧了汽车的泛滥和高速公路的拥堵，也使得高速公路旁广告牌逐渐增多。^④

尤德尔同时强调，部分城市环境问题是由于地方政府缺乏改造或重建城市的预算和能力。受 18 和 19 世纪美国传统的影响，乡村控制的立法机构和国会不信任城市的聚集。因此，他们通过限制地方权力和保留收入来源，使地方政府的财政吃紧。尤德尔说道，有了这些障碍，市政厅缺乏领导力是可以理解的，因为“软弱的政治排斥卓越，吸引平庸”。因此，历史书中只提到了少数有责任心的市长和当地的政治家，却把注意力集中在派头十足的市长和精明的政治老板身上，这些人在一定程

^① Press Conference, February 28, 1966, in Official Report of Proceedings, VI, p. 242.

^② John C. Calhoun, Jr. The Concept of the Overview Group[J]. Texas A&M University, p.97.

^③ Stewart L. Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World, 1968:27.

^④ Stewart L. Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World, 1968:20.

度上导致了城市的缓慢衰败。^①

作为对城市环境侵蚀的抗议，美国人开始逃往郊区。在 20 世纪 50 年代的十年时间里，郊区人口数量增加了 44%。但是，涌向郊区的移民只增加了对土地开发商和汽车的依赖。这些开发商和大部分的产品制造商一样，生产标准化产品、进行包装、安排快速分发，最后融资并出售。因此，高速公路的开发者们最关心的是在路上提升汽车的速度，他们认为有理由迁移成千上万的人，推平树木，入侵公园，破坏风景名胜区。尤德尔后来遗憾地写道，“随着二十世纪的发展，土地投机和汽车在很大程度上决定了城市的面貌和特征。”^②

“在我们的生活中，霓虹灯比日落更多，”尤德尔说道。他把城市景观看作是沥青丛林，有贫民窟和霓虹灯的荒野，一切都缺乏美感与和谐。在他看来，郊区是无法确定的荒地，在单调的地块上有数百万所千篇一律的房子，公路两旁的广告牌、汉堡店、加油站、电影和汽车旅馆一字排开……^③对于城市的未来，尤德尔表现出深深的忧虑，于是他提议一种新的城市建设与管理模式以缓解日益严重的城市环境问题。

2.3.2 城市总体规划思想

尤德尔通过对美国多个城市的考察，对城市总体规划有了进一步的设想。首先，在他看来，城市建设在过去失败了，因为规划者从来没有站在每一个人和每一个社区的角度去思考和行动。因此他提议，要把每个人当作一个负责任的主体，每个社区当作文明的基本载体，最后，把城市当作社会生活的有机整体。每个人和每个社区都应该采用一个总体观念来设计与改造城市。尤德尔表示，让建筑师设计别致的建筑是不够的，因为建筑不能代替美丽、平衡的城市；让工程师设计顺畅的公路是不够的，因为公路不能代替整个公共交通系统；让土地开发者规划建设项目是不够的，因为他们不能创造出以整体设计为特征的城市。因此，尤德尔认为，人们必须将各个学科必须结合起来，以掌握城市总体规划的艺术。所以他建议每位市长都召集一个市政重建委员会，由劳工领袖、商人、政治家、艺术家和设计师等各行各业的代表组成。该委员会应负责教育社区、审查个别项目和指导今后的城市建设方案。^④

其次，尤德尔指出，人们在进行城市的总体规划时，还应该体现城市的建筑传

^① Stewart L. Udall.1976: Agenda for Tomorrow[M].New York: Harcourt, Brace & World,1968:35.

^② Stewart L. Udall.1976: Agenda for Tomorrow[M].New York: Harcourt, Brace & World,1968:29.

^③ Stewart L. Udall.But Then Came Man[J]. Vital Speeches, 1967,6(13):57.

^④ Stewart L. Udall.1976: Agenda for Tomorrow[M].New York: Harcourt, Brace & World,1968:84.

承与文化底蕴。在尤德尔看来，现代城市的建设者们为了快速呈现城市风貌，而往往在操作层面上将复杂的理论片面化、简单化、模式化。他很欣赏古希腊人建造的和谐美丽的城市，认为他们掌握了城市的独特艺术。^①正如伊迪丝·汉密尔顿在希腊语中所表达的，“我们的思考方式是认真考虑每一个单独的主体，同时又将这些单独的主体看作是整体的一部分，而这种思维习惯被希腊人所做的一切所铭记。”^②尤德尔强调，如果美国人民采用了古希腊的方式，每个城市都会重新发现其独特性。尤德尔列举了圣达菲、萨凡纳、旧金山和新奥尔良等因其土著特色而具有特殊吸引力的城市。然而，这些城市在很久以前就失去了吸引力，因为“它们丢失了各自的特色——土地的颜色、本土建筑、电车、图腾柱、市场、历史房屋和其他地标。”^③因此，他敦促每个城市都要坚持所在地区的真实传统。在尤德尔看来，真正的城市设计，真正的规划方案，应当体现出对当地及区域条件的充分利用，展示当地的个性与文化。

最后，尤德尔认为城市可以构成一个完整的生态有机系统。在进行城市规划时，还必须认真研究与城市相关的生态系统，并作出科学的分析。因此他强调，城市应为公园、绿地、湖泊等留出更多的开放空间，而不是为道路和汽车预留更多的空间。尤德尔坚持说，“美学欣赏不应停留在像亚利桑那州大峡谷这样巨大的地质构造中，而应该包括对地球上每一个角落的同等尊重。我们需要一点绿色，一种贴近家的自然环境，一个人可以自由行走或与大自然交流的自然环境。”^④

为了在城市推广开放空间的概念，尤德尔敦促社区采用土地银行的方式。通过购买位于社区边缘的土地的财产或地役权，一个城市可以为其后代保护田园风光。尤德尔很欣赏二战后加拿大渥太华地区的绿化带计划。考虑到加拿大首都城市的增长模式，加拿大国家资本委员会在城市南部购买了农田和休憩用地。因此，这些大城市的居民拥有超过 10 万英亩的空地和公园，这也为城市提供了一条自然美景的长廊。^⑤总之，对自然的理解与尊重，使得尤德尔的城市总体规划思想涵盖了更多的内容，即生态与可持续发展。这样的城市规划不仅使得城市符合了自然的要求，而且也满足了人们对于自然的需求，做到让城市融入到自然环境之中。

^① First Lady's Committee on Beautification, in Official Report of Proceedings, VII, p. 351.

^② Edith Hamilton. The Greek Way[J]. New York, 1930, 17(1):30-34.

^③ Stewart L. Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World. 1968:95.

^④ Stewart L. Udall. Speech before the United States Conference of Mayors, June 14, 1961, in Official Report of Proceedings, I, p. 191; Stewart L. Udall, "Seven Things You Can Do," House and Garden, 137 (June, 1970), p. 111.

^⑤ Stewart L. Udall. Quiet Crisis[M]. Gibbs Smith, 1988:168.

2.3.3 创建卫星城镇

由于一些城市的规模现已超出了可居住的范围，因此，在尤德尔看来，改造只是解决城市问题的一部分。在拥挤变得更加难以忍受之前，要将注意力放在创建卫星城镇上面。“就像在一个特定的区域内有一个最佳的人口密度一样，”尤德尔写道，“所以城市必须有一个最佳的物理规模。”^①然而，部分大城市的市长认为，发展新城镇会吸引人口和有利可图的工业，因此反对将尤德尔的建议纳入房屋及城市发展条例草案。但是尤德尔坚持说道，“新城镇不仅可以缓解大城市的人口压力，而且可以创造出一体化的住房模式。”^②

尤德尔认为，城市规划者应该把卫星城镇作为一个活跃的、可行性人类体验的一部分，一个可以供人们居住、工作、购物和玩耍的亲密场所。他敦促建造更多类似雷斯顿的卫星城镇，那里距离华盛顿特区 20 英里，位于弗吉尼亚州的乡村。20 世纪 60 年代早期，城市规划者将雷斯顿建设成一个自给自足的社区，融合了就业机会、购物中心、娱乐场所和其他基本服务。同时，雷斯顿的房子紧密地聚集在一起，由开放的空间与其他集群分开。^③通过集群开发，建筑商可以建造每英亩的最佳住宅数量，并将多达三分之一的土地保留给林荫大道、钓鱼溪流和休闲公园等。^④在尤德尔看来，这样的卫星城镇既保存了小城镇的优点，同时又能享受其周围规模大的城市所提供的机会，更为重要的是，每座城市都将被一片永久开放的土地所包围，居民也能获得亲近自然的机会，可谓一举多得。

尤德尔进一步提出，这些创建的卫星城镇还可以形成城市集群单位，这一理念类似于 19 世纪末 20 世纪初英国埃比尼泽·霍华德等人提出的“田园城市”的构想，即以一个中心城市带其周围设计各异的田园城市。这些卫星城镇之间也可以用绿地、花园或者农业地区分隔开来，同时又在政府的统一管辖下构成一个整体，服务于共同的生存与发展目标。

总之，尽管卫星城镇的扎根速度缓慢，但尤德尔认为，创建新型的卫星城镇，既能缓解大城市的人口压力，又使得社会实现城乡一体化的发展，形成一种与自然相融合的城市发展模式。因此，卫星城镇这种城市理念应该被视为现代城市发展模式的典范，并进行大范围的推广。

^① Stewart L. Udall. Quiet Crisis[M]. Gibbs Smith, 1988:171.

^② Stewart L. Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World. 1968:79.

^③ Stewart L. Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World. 1968:134.

^④ Stewart L. Udall. Quiet Crisis[M]. Gibbs Smith, 1988:167.

2.3.4 提升人们对改善城市环境的认识

尽管人们已经认识到需要改善城市环境的质量，但在尤德尔看来，这只是一个开始。当越南战争逐渐消耗越来越多的国内重要项目所需的联邦资金时，他感到非常失望。^①但归根结底，尤德尔知道，美国人民最终将决定国家的优先事项。他同意奥尔多·利奥波德的观点，认为保护的将来取决于人类的态度。因此，他敦促国家扩展利奥波德的土地伦理的概念，把人力资源作为保护运动的一个重要方面。^②

尤德尔认为，自然保护主义者最初只有一个目的，即拯救沼泽、荒野、野生动物物种等，但这样却忽略了人类繁荣发展的基本要求。因此，他呼吁自然保护主义者“从森林、山区和乡村来到市政厅前。”^③尤德尔坚持认为，城市环境的治理应该成为保护运动的一部分。

尤德尔还向自然保护主义者和所有关心环境质量的人提出要求，希望他们与美国青年建立融洽的关系。在尤德尔看来，20世纪60年代的年轻人明确表示，他们拒绝把唯物主义作为衡量人类利益的基础，他们最终可以从一个更有利的角度来设定保护人类生存的目标。“在这一代人中，”尤德尔说道，“他们对自然界的价值有着深刻的认识，对于物质利益竞争在一定程度上改变了人类精神的根基所处的自然环境而感到失望。”^④因此，尤德尔认为，致力于保护自然资源的人们和年轻一代的思想者应该成为对抗美国城市侵蚀的盟友，只有这样，才会有更多的人共同去应对现代城市现存的各种问题，使人们的城市生活进入到一种理想的境界。

2.4 保护与开发公共土地思想

在美国的环境资源中，公共土地是最基本的，是其他环境资源的载体，因此美国的环境资源开发政策首先就是公共土地政策。美国的公共土地最早来源于各州的让渡。独立战争结束后，各州对西部土地的要求发生了矛盾，最后各州达到妥协，把西部2亿多英亩的土地让渡给中央政府。十九世纪上半期，美国又通过购买、战争与条约获得了十亿英亩的土地，领土从大西洋沿岸扩张到太平洋沿岸，形成了美国历史上的西部领地。多年来，美国政府颁布了一系列法律，如各种土地法和采矿法以规范公共土地的使用。然而，据统计，到1961年为止，联邦政府所有的土地

^① Stewart L. Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, July 29, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, P. 21.

^② Udall, *Quiet Crisis*, p. 190; Address by Stewart L. Udall at Dedication of Great Swamp National Wildlife Refuge, New Vernon, New Jersey, May 29, 1964, in *Speeches of the Secretary of the Interior*, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas.

^③ Stewart L. Udall. *Quiet Crisis*[M]. Gibbs Smith, 1988:95.

^④ Stewart L. Udall. *Quiet Crisis*[M]. Gibbs Smith, 1988:101.

约为 7.7 亿英亩，除去已确定用途的土地，仍有 4.5 亿英亩的公共土地处于闲置的状态。^①而这些闲置的土地大多数被各类资源开采公司如伐木公司和各类采矿公司租用。此时，自然资源保护者和保育人士也在强调，应该为子孙后代保留更多开放的空间。因此，各方利益集团关于公共土地的最佳使用的冲突也愈发激烈。面对这种情况，尤德尔在担任内政部长不久后，便对公共土地的开发与保护表示关切，并制定了相应的解决方案，以提升公共土地的使用率。

2.4.1 加快对公共土地进行科学评估与分类

尤德尔在就任内政部长后，面临着大量积压的公共土地的用地申请，其中许多的申请还是在三、四年前提出的。为此，尤德尔宣布实施一个为期 18 个月的公共土地禁令，并在这期间对公共土地进行科学的分类与评价，在把土地资源分为矿地、林地、水电基地、煤田、可灌溉和放牧土地等基础上，还要针对土地的质量进行客观的评价，为政府决策提供依据。在尤德尔看来，对公共土地进行科学的评价与分类是一项先驱者计划，只有经过对土地充分的考察，搞清土地不同的价值，才能保证公共土地上的各种资源得到最充分、最有效和最持久的使用。

1963 年，土地管理局在科罗拉多州、蒙大拿州和俄勒冈州的公共土地上完成了土地评估。评估报告称，公共土地上的过度放牧导致出现了更深的沟壑，土壤贫瘠化和植物稀疏现象进一步加剧，公地牧场处于严重退化的状态。^②这份报告引起了公众的重视，这就需要对范围内的公地牧场进行及时的治理与恢复，然而这会产生额外的经费。尽管范围内的牧场主们更倾向于将放牧费维持在较低的水平，但尤德尔坚持认为应增加其费用，因为在尤德尔看来，如今放牧费的总收入与管理成本不成正比。与林业局每月向每头牛的用户收取 60 美分、印第安林业局收取 1.25 美元相比，土地管理局收取 19 美分的费用是远远不够的，因此牧场主们必须支付公平的份额。最终，收取的费用从每头牛 19 美分增至 30 美分，用于改善公地牧场的费用占比也从收益的 25% 增加到 33%。^③尤德尔认为，提高使用费是恢复日益退化的西部牧场的重要一步，虽然泰勒放牧法被认为是现代主要的资源保护措施之一，但在筹资方面仍有一些不足之处。约翰·普罗科普也因此在此《美国森林》一书中称赞尤德尔“努力改进泰勒放牧法的完整性，并将其作为一项有效的保护措施”。^④

^① Annual Report of the Secretary of the Interior, 1961, p. 10.

^② Annual Report of the Secretary of the Interior, 1963, pp. 60-62.

^③ Annual Report of the Secretary of the Interior, 1963, p. 66.

^④ Barbara Laverne Blythe Leunes. The Conservation Philosophy of Stewart L. Udall, 1961-1968[D]. Thesis(Ph.D). Texas A & M University, 1977, p.30.

为了提升土地科学管理能力，加深公众对公共土地进行保护的理解，尤德尔还发起了一个示范项目，即在内政部划分的 85 个示范区内，科学地解释公共牧场和林地的使用方法与具体用途，并采取一系列的措施，恢复和提高遭受洪水、大风侵蚀的土地的生产力，最终这些地区的公共土地由地方政府、私人土地所有者、土壤保护区的保护团体共同开发与管理。

尤德尔于 1964 年又推动政府颁布了《土地分类与多重利用法案》，该法案授权内政部长审查其管辖下的公共土地，确定哪些土地应保留为公有，哪些土地可用于社区发展，并确认了公共土地应用于多种用途的原则。尤德尔将《土地分类与多重利用法案》视为一项积极的保护措施，因为在此之前，公共土地的分类在某种程度上给人们留下了一个普遍的印象，即所有公共土地都可以随时出售。然而随着这项法案的通过，国会公开表明保留公共土地是一项积极的替代做法，这样也会为子孙后代保留更多的开放空间。^①总之，在对土地进行科学的分类与评估后，尤德尔对公共土地的整体认识更为清晰明确，也加强了对土地的合理保护和资源的合理开发，力求在维护生态平衡的基础上最有效地利用自然资源。

2.4.2 加强对采矿业的治理以保护公共土地

矿业边疆的成功是美国西部发展史上的一部神话，它缔造了无数的矿业城镇，也使得无数人的发财梦想得以实现。然而，随之而来的是对自然无情的掠夺与破坏。在每一轮淘金热过后，都会留下千疮百孔的矿坑，给当地生态带来严重的破坏。面对这种种，尤德尔曾感叹道：“没有战争，没有大屠杀，也会造成这样的浩劫，就像那些掠夺土地的矿工在一片曾经美丽、绵延起伏的阿巴拉契亚山脉所留下的一样”。对尤德尔来说，这是“人类对环境完全漠视的纪念碑”。^②

在尤德尔看来，采矿业的发展之所以带来如此严重的环境问题，其根源在于 1872 年《采矿法》的颁布。1872 年《采矿法》全称为《促进美国矿产资源开发的法令》，1872 年颁布后便成为了指导美国矿业发展的最根本法律。该法规定所有联邦公地上的矿产资源都“允许勘探，自由买卖”，免费开放，即“允许勘察者在证明矿石是有价值的矿石的条件之下，划定联邦土地的界限，并获得其全部所有权”。^③其实，1872 年《采矿法》为了促进矿产开发，只是确定了矿业产权，并没有对尾矿处理、矿渣处理等作出详细的规定，也没有对采矿所造成的环境问题加以规范。

^① Stewart L. Udall. September 16, 1967, Washington, D.C., to Julia Butler Hansen, in LBJ Administrative History, II.

^② Stewart L. Udall. The Mining Law of 1872 Must Be Scrapped[J]. National Wildlife, 1970, 6(8):11.

^③ 廖红. [美] 克里斯·朗革. 美国环境管理的历史与发展[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006: 26

正是由于法律的不完善，使得许多大矿业公司乘虚而入，逃避环境责任，这也逐渐成为了美国矿业发展中肆意浪费和环境破坏的元凶。对此尤德尔曾指出，“在美国的领土上，没有任何一项法律坚持如此荒谬的原则”。^①

在尤德尔看来，政府应推动新的法规，以取代 1872 年的《采矿法》，去保护公共土地上的人民、土壤、动植物等免受采矿的干扰。同时，政府要制定相关的条例，要求与采矿公司签署租赁条例，而不是向采矿公司提供巨额补助。这些租赁条例要明确规定，采矿公司应采取科学的采矿方法，明智的做出判断，以符合当地的地形、气候、土壤等条件。^②

另一方面，尤德尔认为以利润为唯一目标、以先到先得的森林法则为指导思想的美国采矿业必然会带来严重的资源浪费。由于人人都想开采更多的矿藏，再加上冶炼技术所限，因此，许多低品位的矿藏被直接浪费掉了。在 20 世纪 60 年代，科罗拉多州、犹他州和怀俄明州的巨大的油页岩矿藏开发较为活跃的情况下，为了避免浪费现象的进一步加剧，部长尤德尔于 1964 年任命了一个咨询委员会，以监督油页岩矿藏的开采并给予技术上的指导。他规定，任何涉及油页岩开采的行动都必须强调节约，不是以囤积为出发点，而是要建立在创造性的高效回收与明智使用上。

在尤德尔离任前，他向国会提交了地面采矿立法，并要求矿业公司积极努力寻求渠道，恢复被破坏的土壤、植被、河流等，争取把环境破坏降到最低。尤德尔清楚的知道，面临着来自国会的矿业游说团体的压力，通过适当的立法将会很困难，但他仍然坚持认为，随着社会的进步和人们环保意识的增强，政府、民间力量会为此做出艰苦的斗争。而在国家自然资源议程中，尚未完成的、最为重要的工作就是通过立法以取代 1872 年《采矿法》。

^① Stewart L. Udall.1976: Agenda for Tomorrow[M].New York: Harcourt, Brace & World.1968:113.

^② Stewart L. Udall, January 23, 1968, Washington, D.C.,to President Lyndon B. Johnson, in Natural Resources Collection, Box 11.

3 斯图尔特·尤德尔的环保实践

3.1 推动实施环境保护法

自 20 世纪 60 年代以来，美国通过了多部环境保护法，例如 1964 年通过的《荒野法案》，1965 年通过的《高速公路美化方案》《固体废物处置法》，1966 年通过的《濒危物种保护法案》，1968 年通过的《野生与风景河流法》《国家古迹法》等等，这其中多个法案出台的背后都有着尤德尔的付出与贡献。这些法律不仅涉及环境保护的诸多方面，而且不断被修订完善，构建了美国环境保护的基本法律体系。尤德尔也成功地将这些保护法中蕴含的环保思想传递给美国大众并渗透进多个领域，使得环境保护逐渐成为以保护生态系统为导向的、综合性的整体行动。

3.1.1 尤德尔的支持与《荒野法》的通过

第二次世界大战后，美国经济迅速发展，被学者称为一个富裕的社会。然而伴随着经济的繁荣，随之而来的是郊区住宅的修建与大坝的修筑，美国的荒野地区正在消失。然而在当时，美国并没有相应的法律对荒野进行有效的保护。正是在这一背景下，1956 年霍华德·扎尼泽提交给国会一份荒野法议案，议案强调将 5 千万英亩的土地留作永远不被开发的荒野，其中包括国家公园、国家森林、野生动物保护区、国家历史纪念区以及印第安人保留地等，同时成立由专家和公众共同组成的荒野保护监督委员会。

荒野法议案的推进过程可以说是十分艰难，五年内国会两院未给予一次通过。究其原因，除了议案本身存在一些缺陷，更重要的是，议案遭到了多方面的反对。反对者来自采矿、伐木、牧业及石油等相关行业，国家林业局和国家公园管理局也站在反对者的行列，因为监督委员会的成立将会限制他们的职能，而即便是这些职能的行使，也受到了管理不善的指责；有些人因为限制机动车辆及设备进入荒野区而站在了反对者的行列，他们认为应该修建一些设施，以便游人能够更舒适地游览观光。而在这一阶段，荒野法议案的支持者仅限于塞拉俱乐部、奥杜邦协会、荒野协会等环保组织和少数荒野爱好者。

这一阶段的荒野法议案遭到了如此多方面的反对，其原因是当时的人们并没有对保护荒野、尊重荒野这一理念有充分的认识，大多数人对荒野的态度仍以平肖的“明智利用”占据主流，将荒野看作是人类取之不尽、用之不竭的私人宝藏。因此，

他们并不能接受人们进行大规模的土地保护而不对其进行经济开发，这在当时看起来似乎有悖于人们的惯性思维模式。而荒野法议案的真正内涵是要在人类不对荒野进行任何干涉的基础上，保留荒野最原始的状态。因此，荒野法议案的支持者们首先需要做的是从根本上改变人们的惯性思维，从而让更多的人接受荒野的存在。

1961年肯尼迪任职美国总统后，便表达了自己对正在审议的荒野法议案的支持。可以说，这在一定程度上推动了荒野法议案的顺利出台。而尤德尔作为时任内政部长，更是为荒野法议案的最终通过做出了卓越的贡献。

在尤德尔看来，保护荒野的意义十分深远。首先，荒野自身具有多重价值，其中包括美学价值、娱乐价值、历史文化价值等。与此同时，科学家们还可以对荒野里的生态系统，包括动植物物种、地质结构等进行自然科学研究。更为重要的是，尤德尔很赞同弗雷德里克·杰克逊·特纳的边疆理论，尤德尔进而认为，美国人许多优秀的品质和民族性格，包括进取精神、个人力量、内心强大等都形成于自然的荒野之中。因此尤德尔反复强调，荒野是不可再生的，如果人类对其做出任何的改变，那么日后无论人类付出怎样的努力都无法恢复其原貌，所以维持荒野现状是最明智的选择。^①

为了推动荒野法议案的顺利通过，尤德尔首先在多个公共场合表达了自己对荒野法的支持。与此同时，在荒野法议案的宣传方面，尤德尔也展现了他过人的语言表达能力。之前有关荒野法议案的宣传都是一味强调保护荒野这一理念，而尤德尔则是站在美国人民的角度进行思考，提出了诸如“荒野法议案的最终通过能够让人们享受到真正的荒野”^②等一些具有感召力的宣言，将荒野与千千万万美国人民的切身利益联系起来，晓之以理，动之以情，因此起到了很好的宣传效果。尤德尔还通过在《纽约时报》上发表长文的方式，以专业的角度向公众介绍了荒野法议案的审批流程与当前进度，同时还介绍了法案的具体执行步骤，其中就包括了纳入荒野保护体系的荒野数量、荒野后续的保护与管理等等。诸如此类的宣传，使得公众对荒野法议案有了更多深入的了解。

但此时还有部分议员质疑，荒野法议案的通过会缩小政府对于公共土地的管理范围。对此，尤德尔回应称，对于这些以捐赠或联邦购买等方式获得的土地，政府需要承担更多的责任。因为从一定程度上来讲，这些土地被纳入到了一个更加规范

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.120.

^② House Foes Score Wilderness Bill[N].New York Times,1962,May 28,1962.

的管理系统。^①还有一些反对的声音认为，只有少数的美国公民是真正热爱荒野的，大多数美国公民会因保护大面积的荒野而无法真正从自然资源带来的经济增长中获益。尤德尔对此回应称：“国家需要各类不同的资源，在荒野保护范围以外的供应地也会有足够的资源，国家会出台新项目对其进行开发。”^②之后尤德尔还提出了相关的解决方案，以打消民众的顾虑。

面对如此多反对的声音，尤德尔能够沉着冷静地一一做出回应并提出了相应的解决方案。并且他充分的利用了报纸媒体等宣传方式，同时发挥了自己的演讲特长来进行观点的论述。可以说，尤德尔这样的做法取得了一定的成效。荒野法议案于1963年4月以73比12在参议院得到通过，之后被提交到众议院进一步审核。^③

然而，荒野法议案在众议院的审核中仍然面临着重重阻碍。此时的矛盾点有两个，一是荒野地区的采矿年限如何限定，二是荒野法的涵盖对象是否包括森林保护区。韦恩·阿斯皮诺作为众议院专门小组委员会主席，他对荒野法议案持反对态度。面对这些具体问题的争议，尤德尔意识到，在当前被动的局面下已经无法通过舆论宣传来进行改变，因此，做出一定的妥协才能化解矛盾。于是议员约翰·丁格尔在尤德尔的授意下向众议院提交了荒野法议案的修正案。最后经过协商，阿斯皮诺接受了荒野上的煤矿在停止使用之前还可以继续勘探20年这一条件。^④最终，参议院和众议院在1964年8月20日达成一致。与此同时，尤德尔也安抚了对修正案有不满情绪的自然资源保护者们，希望他们能够顾全大局，为了荒野法议案的最终通过，只能做出了暂时性的让步。

1964年9月，林登·约翰逊总统在白宫的玫瑰花园签署了《荒野法》。可以说，对于《荒野法》的最终通过，尤德尔首先在舆论宣传方面进行了有效的传播，同时在实际操作上起到了直接的推动作用。几个月后的纽约时报一篇社论这样评论道：“荒野法议案在众议院进行投票时，能够仅仅以12张反对票顺利通过，斯图尔特·尤德尔功不可没。”^⑤

1964年通过的《荒野法》被称为“美国文明的一个里程碑”，是美国环保运动取得的一个重大胜利。首先，《荒野法》的通过，表明了美国人对荒野价值的普遍认可。在此之前，美国人一直将荒野与文明对立起来，将荒野视为征服的对象，而到20世纪60年代，美国人已经开始认为荒野是一种需要保护的珍贵资源。《荒野

^① House Foes Score Wilderness Bill[N].New York Times,May 28,1962.

^② To Save the wonder of the Wilderness[N].New York Times,May 27,1962.

^③ 徐再荣等著. 20世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2013: 156

^④ To Save the wonder of the Wildernes[N].New York Times,May 27,1962.

^⑤ The Issue:Conservations[N].New York Times,Oct 22,1964.

法》第一次以法律的形式明确了荒野的性质，即“地球及其生命群落未受人为影响、人类到此只为参观而不居留的区域”。^①

其次，《荒野法》的通过使得荒野保护体系也得以初步建立，这个体系“包括国家森林、国家公园以及国家荒野保护区的土地”。依据《荒野法》，全国有 910 万英亩的土地被纳入国家荒野保护系统；在接下来的 10 年内还对即将作为荒野区的另外 540 万英亩土地进行了评估；法律还规定了将来设立新的荒野保护区的程序。^②可以说，这些目标的达成与尤德爾当时付出的努力不可分割，它也在一定程度上证明了尤德爾荒野保护思想的正确性与前瞻性。

3.1.2 关注野生动植物保护并推动《濒危物种保护法案》的通过

罗杰·L·迪塞威斯特在《濒危王国》一书中曾写道：“据说信鸽的鸣叫声在远处听起来就像摇铃。我们永远无法理解这一点，也从未亲身体会过，因为 20 世纪从 19 世纪继承来的只是一片劫掠后的荒漠。”^③正如迪塞威斯特所说，19 世纪以来，野生动植物在美国一直被看作是公共资源而不是私人财富。因此，在美国，每个人都被准予捕杀动物意味着野生动物极易受到伤害。以至于到 20 世纪，某些自然物种，如大西洋鲑、大海雀、旅鸽等，在人类的捕杀下濒临灭绝。第二次世界大战后，随着城市的扩张和人口的蔓延，人类活动产生的污染又持续不断地使无数的兽类、鸟类、植物和微生物灭亡，因为它们的栖息环境受到了或迅猛的或长期的破坏。

在尤德爾看来，地球上的所有生命互为联系，并构成了一个整体。因此，每个生命都是平等的，每个生命都应该得到应有的尊重。同时他认为，由于人类活动范围的不断扩大，人类应该对地球上的其他生物负道义上的责任。所以，面对着这些野生动植物的处境十分危险的情况，尤德爾认为开展濒危物种的保护运动刻不容缓，因为尤德爾清楚地意识到，无论人类做出怎么样的努力都无法使灭绝的自然物种再现。

野生生物管理一直是各州关注的主要问题，一些州企图摆脱联邦政府对其领域上野生生物的控制并加强自己的管理。但尤德爾并不鼓励这一做法，在他看来，地方政府在野生生物管理方面所做的一些判断与决定并不总是符合最佳保护原则。尤德爾对联邦野生生物管理的支持，得到了一些人的赞同，同时也出现了一些反对的

^① 徐再荣等著. 20 世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京：中国环境科学出版社，2013：157

^② 徐再荣等著. 20 世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京：中国环境科学出版社，2013：157

^③ [美]菲利普·沙别科夫. 滚滚绿色浪潮：美国的环境保护运动[M]. 北京：中国社会科学出版社，1997：139

声音。例如，阿拉斯加的参议员欧内斯特·格鲁宁在尤德尔发布禁止从飞机上射击老鹰的法规后，指责说道：“与阿拉斯加人民的未来相比，尤德尔似乎更加关心一只鸭子的未来。”除此之外，尤德尔还反对在育空河上修建大坝，因为他认为鱼类和野生动物的数量会因大坝的修建而大幅度减少。^①

经过联邦和州生物学家多次的合作研究后，尤德尔于1966年正式宣布，目前在美国濒临灭绝的野生生物多达78种。在尤德尔等人的推动下，同年，《濒危物种保护法案》最终通过。该法案不但禁止破坏某些动植物物种来限制人的行为，而且给政府明确的职责以采取行动去防止这些物种的灭绝，如授予内政部长制定保护濒危野生动物栖息地方案的权力。另外，在早些时候，野生动物管理局、“野生动物保护者”等社会团体以及热心市民等都为了保护动植物物种而做出了不同的尝试，少数几个州也曾出台关于禁止捕杀野生动物的地方法规，但保护的效果并不明显。而在《濒危物种保护法案》颁布后，联邦政府、州政府以及各类动物保护团体的保护方案可以互为补充，并在专业动物学家、生态学家的指导下推动实施。可以说，动植物物种保护体系得到了进一步的完善。

《濒危物种保护法案》的颁布首先使得相当多的物种得以从灭亡的边缘被挽救回来。例如，美洲鹤这种大而惹眼的涉水禽由于其漂亮的羽毛遭到大量的捕杀，到40年代仅剩下了15只。在法案颁布后，经过恢复、抢救，其数量在80年代已达到200只。^②短吻鳄曾几乎从东南部和墨西哥湾沿岸各州的温热水域中消失，它是因为被当作一种危险的无用动物，或由于人们想得到它的肉和有用的皮而遭到了大量的捕杀。当被置于《濒危物种保护法案》的保护之下后，其数量迅速得到了恢复。^③其次，随着《濒危物种保护法案》的颁布，野生动物保护区的数量在不断增多。更为重要的是，法案的颁布增加了美国公众对野生生物濒危性的理解。一些大众媒体开始对野生动物给予关注，当时的《生活》杂志刊登出了几乎没有人听说过的黑足鼬的相关信息，一些黑足鼬的照片也被刊登在户外杂志上。一些博物学家和生态学家如杰拉尔德·达雷尔、康拉德·洛伦兹的书籍在当时十分畅销。所有这些变化都反映出尤德尔等人做出的努力使得人们对野生动植物有了更加成熟的观点和更合乎道德的评价。1968年，野生动物协会授予尤德尔其最高奖项——奥尔多·利奥波德奖章，以奖励他对野生生物保护所做的杰出贡献。^④

^① Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, July 29, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 10.

^② [美]菲利普·沙别科夫. 滚滚绿色浪潮：美国的环境保护运动[M]. 北京：中国社会科学出版社，1997：146

^③ [美]菲利普·沙别科夫. 滚滚绿色浪潮：美国的环境保护运动[M]. 北京：中国社会科学出版社，1997：146

^④ Fred G. Evenden. March 21, 1968, Washington, D.C., to President Lyndon B. Johnson, in Executive Papers, Box 207, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas. Hereafter this collection is cited as Executive Papers.

3.1.3 成立自然河流研究小组以推动《野生与风景河流法》的通过

出于兴利除害的目的，美国政府在 19 世纪末至 20 世纪初开始在江河上兴建水库、大坝、堤防、航道、港口等工程项目。直至上世纪中叶，各类水利工程几乎遍及美国境内的大部分江河。但是，水利工程的不断推进不仅对江河的连通性造成了一定程度的破坏，而且导致江河内的鱼和水鸟等生物的生存受到了极大威胁，甚至出现了濒临灭绝的迹象。在尤德尔看来，兴修水利工程一方面会促进社会的发展，但是随着人类愈发没有节制地将河流应用于防洪、发电、工业和城市供水、废物处理、灌溉、航运等，越来越多的河流已经改变了其自然的状态而沦为了人类的附庸。面对这种情况，尤德尔认为应立即采取行动加以制止。因此，他向社会各界人士发出呼吁，呼吁人类要将自然环境的可持续性维护与人为资源使用协调起来，以共同保护江河自然流动等特点，维护江河原始风貌。只有这样，人们才能在原生态环境中尽情享受户外游憩带来的自由，人们可以在郊外进行野营、在河上划独木舟、在湖边钓鱼等等，以感受河水流动的最原始状态。^①

河流保护这一概念并不是首次被提出。早在 1905 年，威斯康星州就开始采取保护生态河流的行动，但是当时联邦政府并没有给予过多的关注。尤德尔在总结了威斯康星州的经验后，制定了河流保护的新方案并采取了一系列措施。尤德尔先是与农业部长奥维尔·弗里曼于 1963 年 5 月领导成立了自然河流研究小组。该小组负责清查和评估主要的自然流动河流，并就如何保护这些河流提出建议。在长达 18 个月的研究期内，研究小组列出了 650 条保护河流，并根据河流的流量、水质、使用率、现有地位等特点，对其中的 67 条河流进行了初步研究，又对其中的 22 条河流进行了详细研究。可以说，自然河流研究小组的研究成果奠定了野生与风景河流法案的基础。在经过自然河流研究小组两年的调研后，尤德尔向约翰逊总统提议，为了保障国家的原生态河流可以永久保持自然流动状态而不受到外界各种形式的干扰，为了保障对河岸、岸线以及滨水区域的保护，联邦政府需要建立野生与风景河流保护系统。^②

1968 年 10 月 2 日，约翰逊总统正式签署了《野生与风景河流法》，旨在保护风景河流免受开发所造成的不可逆转性破坏。正如尤德尔所相信的那样，《野生与风景河流法》作为世界上第一部以河流风景保护为目标的法律制度，不仅对国家风景河流保护体系进行了新的设计与建立，而且从国家层面以法律形式强调了保障江

^① Elizabeth Gillette. Action for Wilderness [J]. San Francisco, 1972, pp. 134-135.

^② Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, July 29, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 14.

河自由流淌的重要意义，将自然流淌作为江河一切衍生价值，包括风景价值、游憩价值、生态价值等核心基础。^①同时与国家野生动物保护区体系、国家公园体系等并行，丰富了国家自然与文化遗产的保护内容。总之，《野生与风景河流法》的颁布使得风景河流首次被确定为宝贵的自然资源，这是属于美国人民的财富。

3.1.4 推动城市环境保护法的通过

20世纪60年代，约翰逊总统把“美化国家”作为“伟大社会”改革中的一个有机组成部分，他明确表示政府在“建立一个对人们的健康和精神有益的环境”方面富有不可推卸的责任。在这样的大背景下，尤德尔提出了一份十二点计划，以帮助实现约翰逊总统“美化国家”的目标。其中不仅包括扩大国家公园系统、保护野生与风景优美的河流、建立荒野保护区等有关自然美化的目标，还包括美化公路、控制广告牌、减少垃圾堆放等有关城市美化的目标。在尤德尔看来，随着城市的扩张与技术的进步，城市之中到处充满了广告牌、霓虹灯和垃圾堆。因此，国家必须开启一项新的保护措施，以在城市中创造美丽。为了实现城市美化计划，尤德尔与约翰逊的妻子伯德·约翰逊夫人推动了一系列城市环境保护法案的顺利通过。

20世纪60年代，美国城市人口每年要丢弃数以万计的垃圾废料，其中包括上百万个啤酒和饮料罐，而此时对垃圾的回收利用还闻所未闻。这些随手抛弃的啤酒和饮料罐本身就是对城市环境的一种破坏。在尤德尔看来，控制固体废物并合理地回收利用废弃物，不仅能减少对美国城市环境的污染，而且有益于保护公众的健康。于是在1965年，在尤德尔等人的推动下，国会通过了《固体废物处置法》，法案授权联邦政府为州一级处理固体垃圾的研究、训练和计划提供资金。可以说，《固体废物处置法》的颁布是联邦政府处理固体垃圾问题的最初努力。

与此同时，面对着高速公路两旁林立的广告牌，在尤德尔与约翰逊夫人的促成下，《高速公路美化方案》被提交国会，并于当年10月获得通过。该法案要求对高速公路两侧的广告牌进行合理的规划，以便汽车驾驶者在高速公路上行驶时能够欣赏到周围令人着迷的景色。同时规定未能履行这些条款的州和地方政府将失去联邦政府提供的高速公路资金。^②尽管20年后规划广告牌的的努力被攻击成一个残酷的幻想，但在当时，《高速公路美化方案》的顺利通过的确体现出美国城市风景的一个重要变化。

除了推动以上两个方案的顺利通过，尤德尔还与约翰逊夫人一起，以首都华盛

^① 刘海龙，杨冬冬. 美国《野生与风景河流法》及其保护体系研究[J]. 中国园林, 2014(5)

^② 徐再荣等著. 20世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2013: 204

顿为示范，开启城市美化计划，旨在利用规划设计上的创新来恢复城市中由于工业化的破坏而失去的视觉美与和谐生活。在尤德尔看来，城市美化计划的目的是美化城市，消除工业对城市的破坏，因此美化计划首先应与城市污染治理结合起来，于是，尤德尔号召人们清扫街道，保持公共饮水源的卫生清洁，并倡导限制城市公害，控制噪声，严禁胡乱架设电线、电杆等。其次，尤德尔还组织成立了由热心市民组成的委员会，并制定了一系列的行动计划，强调通过清洁、粉饰、修补来创造城市之美，包括用花卉、植被装点城市街区、种植灌木植被、修缮步行道以及改进铺地等等。除此之外，市政礼堂、公共图书馆、博物馆、歌剧院、音乐厅的建造也成为了城市美化计划的重要组成部分。正如尤德尔所想象的那样，在尤德尔等人的推广宣传下，华盛顿的美化计划引起了市民的热烈反响，《华盛顿晚报》的专栏作家玛丽·麦克格罗里写道：“尤德尔正在成为城市风景的化妆师”^①。

3.2 促进国家公园体系的发展

“国家公园”这一概念最早兴起于美国，通常认为这一概念是于1832年由美国画家乔治·卡特琳所提出的。^②1872年，美国总统格兰特签署了《黄石公园法》，这标志着世界上第一个国家公园的成立。从黄石国家公园建立至今，美国国家公园的概念已得到了发展与丰富。美国国家公园有狭义和广义之分。狭义的国家公园是指直接冠以“国家公园”之名、拥有独特的自然地理属性的大片自然区域，也包括少数重要的历史文化遗产保护地。广义的国家公园即“国家公园体系”，其涵盖了美国国家公园管理局所管辖的全部领域，包括国家公园、国家纪念地、国家战场、国家历史公园、国家湖滨等。^③在尤德尔担任内政部长的60年代，国家公园体系属于美国内政部的管理范围。

二战后美国经济得到了快速的发展，美国人户外休闲活动需求大增。据统计，在所有的休闲方式中，选择出游的人数遥遥领先，参观国家公园的游客每年以12%的速度递增。^④与之相矛盾的是，美国国家公园体系此时陷入到了困境之中。一是政府现有的土地无法满足国家公园的进一步建设，二是由于联邦政府的拨款是美国

^① Sharon Francis, interview with Dorothy Pierce McSweeney, September 5, 1980, 8, transcript, LBJPL; Lyndon Johnson, taped telephone conversation with Leonard Goldenson, president, American Broadcasting Company, March 3, 1965, in Beschloss, *Reaching For Glory*, 201; “The President’s Great Message,” *Washington Post*, February 9, 1965; “America the Beautiful?” *New York Times*, February 9, 1965; “Conservation Comes of Age,” *Washington Evening Star*, February 10, 1965; Mary McGrory, “Beauty Blooms in Politics,” *Washington Evening Star*, February 10, 1965.

^② 王辉，孙静. 美国国家公园管理体制进展研究[J]. 辽宁师范大学学报（社会科学版），2015（1）：44

^③ 王辉，孙静. 美国国家公园管理体制进展研究[J]. 辽宁师范大学学报（社会科学版），2015（1）：44

^④ 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报（哲学、人文科学、社会科学版），2016（4）

国家公园经营的主要资金来源，因此，逐渐造成了一定的财政压力。美国国家公园体系也因此长时间处于发展停滞状态。面对这种情况，尤德尔相继制定了兴建国家公园的“十年计划”、“土地和水资源保护资金计划”，并在后期进行了国家公园的运营与管理改革，并将国家公园体系与美国“青年资源保护队”和“美国青年就业计划”相结合，实现了双赢。可以说，在尤德尔的不懈努力下，美国国家公园体系在 20 世纪 60 年代后期进入到了快速发展阶段，经过半个多世纪的发展，美国国家公园体系已经形成了一套趋于成熟的管理体制。

3.2.1 提出国家公园建设“十年计划”

在 20 世纪 60 年代以前，新的国家公园的建立主要通过联邦政府出资购买土地建立国家公园、联邦政府将公共用地划分为国家公园、企业与个人集资购买土地后向联邦政府提出建立公园的申请等方式。然而，国家公园体系的发展在 60 年代前并没有引起联邦政府的高度重视，联邦政府也很少出资购买土地来建立国家公园，这也在一定程度上导致了国家公园发展的滞后。

在尤德尔看来，得到公众的支持是建设国家公园的首要之处。尤德尔意识到，如今的美国人民需要从城市的人流、嘈杂的噪音、堵塞的交通以及钢筋水泥中走出来，进入到国家公园中去享受清新的空气与宁静的树林。然而，美国人民在国家公园建设方面采取的行动太少了。因此尤德尔呼吁人们要保存足够的土地，个人可以通过将私人土地与金钱捐赠给州或联邦公园机构，或将私人土地委托给私人机构进行保护等方式去贡献自己的力量。尤德尔还号召企业以及社会团体集思广益并积极采取行动来给与国家公园建设更多的支持，共同为子孙后代留下更多的“绿色遗产”。

尤德尔的呼吁取得了很大的成效，但遗憾的是，仅仅依靠企业与个人的力量，很难达既定目标，这也促使尤德尔决定以国会为依托进行变革。在尤德尔的努力说服下，1962 年 3 月 1 日，肯尼迪总统向国会正式提交了报告。在这份报告中，肯尼迪总统提出了有关国家公园体系的扩建、户外休闲娱乐的保障、荒野地区的保护等内容。肯尼迪总统这一提议，被 20 世纪 60 年代的自然资源保护者誉为保护领域的“大宪章”。

尤德尔行动的第一步就是要联邦政府将国家公园建设提上日程。在此基础上，尤德尔认为国家出资购买土地去建设国家公园是一种最好的也是唯一可行的方式。因此，在这种情况下，尤德尔提出了国家公园建设的“十年计划”。尤德尔通过多个渠道表示，在 20 世纪之前，美国人民很少有机会去创造大型的保护项目，因此，

他认为美国国家公园体系需要在 10 年间增加 2300 万英亩的土地，其中国家公园用地要达到 1600 万英亩、国家休闲区用地要达到 250 万英亩、野生动物保护区用地要达到 450 万英亩，国家公园道路和景区道路要多于 100 万英亩。^①

尤德尔清楚地意识到国家公园项目将会花费巨额资金，但在尤德尔看来，对国家公园进行投资是一种社会投资，同时意味着政府合理的使用公共资金。尤德尔坚持认为，对国家公园进行投资不仅会得到精神和生态方面的回报，还会得到经济上的回报。他同时强调，在新建的国家公园附近居住的民众可能会因资源被限定在了保护圈内而抱怨收入的减少，可是随着时间的推移，他们就会发现旅游业的发展将带给人们更高的收入。尤德尔例举了这样几个例子来证明自己的观点。在 1958 年，有超过三百万的游客到大烟山国家公园进行游玩，并在公园附近 30 英里区域内的消费高达 3500 万美元。另外，位于怀俄明州的大提顿国家公园附近的旅游消费总额达到了 700 万美元。^②

这些数据都在表明，对国家公园进行投资的意义深远，国家公园自身和周边旅游业的发展能带来丰厚的经济回报。虽然尤德尔提出的国家公园“十年计划”最终没有得到实现，但是它以《土地与水资源保持基金法案》的方式保留了下来。

3.2.2 《土地与水资源保持基金法案》

在 1963 年，美国国内有很多人对于尤德尔提出的国家公园建设“十年计划”表示支持，当时《纽约时报》上的一则新闻写道，尤德尔提出的加快建设国家公园的计划获得了全体内阁成员的支持。^③这在一定程度上说明了尤德尔的基本理念已经得到了认可，接下来需要对计划的可行性进行提升。于是，在这种情况下，尤德尔转变了思路，决定设立自然资源保护基金，土地和水资源保持基金计划由此产生。土地和水资源保持基金来源于从沿海石油和天然气钻探中获得的收入，或是将联邦盈余的土地等资源出售后获得的收入。除此之外，尤德尔还计划通过增收摩托艇燃油税的方式，并结合在国家公园收取门票费、使用费等方式为休闲场所提供所需资金。^④同时，在尤德尔看来，该基金不仅能为民众提供更多的户外休闲机会，还会促成联邦、州和地方之间的合作。一方面，联邦政府要在为各州提供财政支持的基础上，促进各州间的合作共赢；另一方面，各州要在国家公园获利的基础上，承担

^① Udall Supports Purchases of Land For Use as Parks[N].New York Times,Aug 15,1962.

^② Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.66.

^③ Parks Fund Gets Cabinet Support[N].New York Times,Mar 8,1963,3.

^④ Otis D.Beasley. Recorded interview with William W.Moss, December 15, 1969, Washington, D.C.,JFK Oral History, p.7.

相应的户外休闲的成本与责任。

《土地与水资源保持基金法案》于 1964 年在美国国会最终通过，生效的法案虽然与尤德尔的最初设想有不同之处，但仍然实现了尤德尔扩建国家公园的基本目标。在此之后，《土地与水资源保持基金法案》为土地的购置提供了大量的资金支持。尤德尔于 1965 年为新墨西哥州的国会代表签署了一张 4986 美元的支票，这是《土地与水资源保持基金法案》支出的第一笔经费，其中纽约州、缅因州、明尼苏达州、爱达荷州都得到了相应的资金。^①可以说，《土地与水资源保持基金法案》所提供的经费在一定程度上使得国家公园能够正常管理与运营，国家公园体系从此进入到较为稳定的发展模式，以至于后来尤德尔感慨道：“《土地与水资源保持基金法案》的通过与扩建国家公园同样关键”。^②

3.2.3 制定国家公园门票制度

随着国家公园体系的快速发展，游客人数逐年增长，尤德尔意识到需要投入更多的经费以维护国家公园的日常运营。在这种情况下，尤德尔创造性的打破公园免费参观的制度，开始实行收费制。尤德尔制定了以下三种收费方式。其一是售卖门票的方式，门票是国家公园根据公园主题所设计的贴纸或邮票，这样，游客在参观完公园后还可以将邮票或贴纸留作纪念。其二是售卖联票的方式，这种收费方式较为新颖，在一定程度上使得一年去多个国家公园进行游玩或者选择在一个国家公园内进行多次游玩的游客的出行更加便捷。^③其三是将游客在公园内租用交通工具的租金作为门票的方式。尤德尔设计的初衷是，国家公园占地较大，一些游客需要借助交通工具进行游玩。所以公园内部会为游客提供不同种类的交通工具，这些交通工具的租借费用大约是 5 到 10 美元。^④尤德尔所发明的这种被广大游客所接受的、较为合理的售票方式延续至今。

在尤德尔看来，为了避免游客过度滥用自然资源，减少对环境造成的损害，国家公园还应该向游客收取特殊的费用。国家公园可以向野餐、野营或者登山、钓鱼的游客收取相应的租金等等。除此之外，尤德尔还发明了一些国家公园的衍生产品，例如生态保护方面的书籍、公园主题纪念册、公园主题集邮册以及明信片等等。这样不仅能带来一定的经济收入，而且还能丰富游客的游玩体验。

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.221.

^② Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, May 19,1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 28.

^③ US to Set Fees on Forest Areas[N].New York Times,Jan 24,1965.

^④ Future Parklands:Secretary Udall Stresses Urgent Need For More National Playgrounds[N].New York.Times,Apr 14, 1965.

3.2.4 国家公园的讲解与教育服务

美国国家公园讲解与教育服务是以教育功能为前提，为游客提供深刻且有意义的学习和娱乐体验。早在 1886 年美国军队守护黄石国家公园时，一些驻扎的士兵不时会给游客讲解地热等知识，但他们的讲解并不专业，因此，不能称之为解说。^①1916 年国家公园管理局成立后，开始重视这些具有教育意义的解说项目，公园也为游客提供了许多关于国家公园讲解的小册子。在这之后，一些新的解说方式、解说工具及解说技术逐渐被应用。但是随着二战的爆发直到 20 世纪 50 年代，美国国家公园体系发展滞缓，参观的游客数量也在不断减少，公园解说这一项目的发展也受到了较大的阻碍。

20 世纪 60 年代，尤德尔上任后，国家公园体系取得了突飞猛进的发展，尤德尔也逐渐认识到应该通过讲解等服务让国家公园真正传递自然的价值，带给游客自然美的体验。于是尤德尔计划在国家公园内设立游客中心。游客中心不仅包含了公园微缩景区、各类动植物标本模型，还配备了专业人员为游客进行讲解。这样，在专业人士的讲解下，游客不仅能深入了解国家公园，还可以根据自己的兴趣爱好选择园区进行游玩。锡安国家公园作为第一座进行实践的国家公园，在当时共花费 50 万美元建设了游客中心。除此之外，多种类型的导游设备如试听语音导览机等在当时也投入了使用。^②这在一定程度上提升了游客的兴趣，因此游客的数量逐年递增。1961 年锡安国家公园接待的游客数接近 60 万人，购买讲解服务的游客更是占到了总人数的 20%。可以说，尤德尔的游客中心这一设计理念成功地得到了实现。在尤德尔的推动下，截至 1975 年，美国国家公园体系中一共建成 281 处游客中心。^③

与此同时，尤德尔鼓励国家公园管理局创新思维，加强对美国青少年的生态教育工作。在尤德尔的建议下，公园管理局与公立学校系统开展了合作，制定出一些行之有效的生态教育方案。国家公园管理局在国家公园体系内开发了近 30 个自然、教育和娱乐单元，并为青少年建立了环境研究区域。学校还可以定时免费租用国家公园，培养学生的环保意识。发展到 1975 年，美国已有 80 个国家公园设立了环境学习区，供全国近 19 万名学生使用。^④此外，在尤德尔的建议下，国家公园管理局还制作了很多关于环境保护的影片，在学校进行放映。可以说，经过这一系列的努力，国家公园管理局与学校、青年保护组织、社区团体等展开了密切的合作，共同

^① 张佳琛. 美国国家公园的教育与解说服务研究[D]. 硕士学位论文, 辽宁师范大学, 2017

^② 孙燕. 美国国家公园讲解的兴起及启示[J]. 中国园林, 2012 (6): 112

^③ Stewart Udall. The National Parks of American[N]. New York, 1966, p.15.

^④ Barbara Laverne Blythe Leunes. The Conservation Philosophy of Stewart L. Udall, 1961-1968[D]. Thesis(Ph.D). Texas A & M University, 1977, p.103.

致力于为了当代人及后代人的利益而进行的自然资源保护。

总之，在尤德尔的推动下，20世纪60年代国家公园体系内的讲解与教育服务迅速发展，越来越多的游客不再仅仅是到此一游，而是真正感受到了自然美的价值。同时，通过对国家公园的参观与体验，更多的青少年也都怀有一颗热爱自然、敬畏荒野的心灵，这也正是尤德尔所追寻的国家公园的价值所在。

3.2.5 国家公园与青年发展计划

20世纪60年代，美国政府开启了美国青年就业项目，作为林登·约翰逊总统“伟大社会”改革中“向贫困开战”计划的中心环节之一。美国青年就业项目主要包括为16-21岁的贫困青年提供宿舍，举办职业训练，目的是帮助处于弱势地位的青年掌握自力更生的技能并使其进入社会工作。而这一项目面临的首要问题是在减少开支的条件下找到合适的培训场地。

尤德尔认为可以将培训场所设置在国家公园内。因为在尤德尔看来，首先，国家公园在当时遍及全国，青少年可以选择就近的国家公园参加培训。^①其次，国家公园中的大片旷野可以方便搭建简易的设施，这在一定程度上降低了开销。除此之外，尤德尔还针对这些青少年设计了一整套的培训方案，除了让他们接受专业技能的培训外，还要求青少年在国家公园内自己解决所有的问题，包括搭建帐篷、生火、做饭等。如此一来，不仅青少年们的动手能力、生活能力、团队协作能力得到了提升，而且他们还能提前进入工作状态，可谓效果显著。

据统计，在美国青年就业项目开展的第一年，就有近5万名青少年进入到国家公园内，他们在接触大自然的同时，经过职业培训后走上了工作岗位。后来很多曾受益于这一项目的青年人为回馈自然，他们主动回到国家公园内从事志愿者工作。可以说，经过几年的实践与探索，国家公园内的美国青年就业项目取得了阶段性胜利。

在美国青年就业项目的成功启发下，众议院和劳工委员在1963年会向国会提交了一份关于成立青年资源保护队的议案。尤德尔对这一议案表示十分赞同，并成为了该项目的牵头人。在尤德尔看来，该项目类似于1933-1942年的民间资源保护队项目，花费不多却能够收获很多。青年资源保护队项目旨在安排16至22岁的青少年进入国家公园内，参与野生动植物研究、历史建筑保护、桥梁施工、道路抢修、营地建立、游客援助、动植物栖息地保护以及能源改造等工作。除此之外，青少年

^① Youth Job Corps is Ready to Roll[N].New York Times,Aug 16,1964.

们还能够享受联邦政府为其提供的衣食住行及医疗等方面的福利，同时，他们每个月还能赚到 60 美元至 75 美元的工资。^①每名青少年的活动期限为 6 个月至 2 年，尤德尔认为该项目成本预算低于 4 亿美金。^②在联邦政府开展青年资源保护队计划的同时，各州也开始成立青年资源保护队。

在尤德尔看来，青年资源保护队计划的主要目的，首先在于培养青少年对于自然的热爱与尊重。其次，该计划能将参与其中的青少年转变为人力资源进而开展各类国家公园的保护工作。尤德尔在任期间虽然没有看到该计划的最终实施，但该计划在他卸任两年后逐步实施并延续至今。可以说，美国青年就业计划与青年资源保护计划在尤德尔的推动下，实现了完美的结合并发挥了很大的作用。青少年们不但因此懂得了保护自然资源，而且在一定程度上提升了自己的工作能力，培养了积极的工作态度。

总之，通过尤德尔的不懈努力，国家公园在美国社会、经济、教育等方面扮演着越来越重要的角色，美国国家公园体系也得到了进一步的发展。更为重要的是，越来越多的人意识到了生活中不仅仅有高楼大厦和车水马龙，还有美丽的原始森林、浪漫的海滨和无边的旷野。国家公园在 20 世纪 60 年代逐渐成为了美国人生活中不可或缺的一部分，与家人、朋友在国家公园中共度周末时光开始成为美国人的生活习惯，而这样的生活方式也渐渐蔓延到全世界。

3.3 加强对国家水资源的开发与管理

在尤德尔看来，20 世纪 60 年代的水资源管理不仅包括水资源的开发同时包括水污染的治理。一方面，面临日益严重的水资源短缺问题，开发新的水源与管理节约用水成为了重中之重。同时，水污染治理刻不容缓。其一，清洁的水源能够确保人们获得安全的饮用水，而对水源的污染也就对人类的健康造成直接的威胁。其二，清澈美丽的河流是自然美景的一个重要组成部分，污染了河流也就直接破坏了风景，这与 20 世纪 60 年代美国人讲求生活质量，户外娱乐日益增加的社会发展趋势发生了直接冲突。因此，无论是从国家的资源储备角度来看，还是从关注人们健康的环境保护运动来看，水资源的开发与管理都是迫切需要解决的问题。

3.3.1 推动实施《水质法》以促进各州制定水质标准

自从历史迈入工业化时代以来，水污染问题就成为了人类社会的一个挥之不去

^① Help For Youth[N].New York Times,Mar 4,1963.

^② Cabiret Members Back Youth Conservation Corps at Senate Hearing[N].New York Times,Feb 27,1963.

的问题。二战后，随着美国经济、工业和城市的迅速发展，越来越多的污染物被排放到河流中，对人类的健康造成了直接的危害。以至于到 20 世纪 60 年代，人们普遍认为美国治理水污染的法律不足以解决国家日益严重的水污染问题。面对这种情况，在尤德尔看来，过去一段时间内，联邦政府因不想过多的干涉属于“地方事务”的水污染控制问题，因而使得各州政府将水污染控制的权力牢牢掌握在自己手中，而大工业企业就可以利用它们雄厚的财力物力对各个地方政府分而治之，将水污染控制标准维持在最宽松的水平上，这是造成水污染问题愈发严重的主要原因。因此，尤德尔认为，要想解决这一问题，联邦政府进行积极的干预就变得十分有必要，联邦政府需要发起一系列的干预措施，包括研究、规划和执行水污染治理方案，以帮助各州制定水质标准。

在尤德尔和民主党参议院爱德蒙·马斯基的推动下，美国国会于 1965 年通过了《水质法》。该法案规定，将建设污水处理设施的拨款金额增加到每年 1.5 亿美元，并将每项工程的年最大补贴额从 6000 万美元提高到 1.6 亿美元，第二年又通过了该法案的修正案，规定在 5 年内将总金额增加到 35 亿美元，而且联邦政府对工程总投入的资助比例将扩大到 50%。^①与此同时，该法案在健康、教育和福利部下新设立了一个联邦水质管理局，以监督各州制定的水质标准。在尤德尔看来，“这项法案的通过，使得联邦政府能够对地方制定的水质标准进行有效的监管，这标志着这个国家水资源管理新时代的到来。”^②

1966 年 5 月 10 日，林登·约翰逊总统将联邦水质管理局从健康、教育和福利部转交给内政部管辖。尤德尔对此认为，这是一个合乎逻辑的决定，因为水污染问题几乎涉及到每一个部门。他在当时欣喜地说道：“这将成为内政部的一个纪念日，这也是自 1849 年内政部成立以来，总统为扩大内政部的职能采取的重要措施之一。”^③

然而，1965 年颁布的《水质法》，却引发了部分利益集团的抗议。一些企业家们因此需要大量减少污染物的排放，而对这一法案进行谴责。同时，地方政府官员担心当地的工业发展会因此受到阻碍，于是抗议联邦政府的干预举措。联邦政府在当时受到这些希望对当地水污染进行自我管理与控制的高管和政治家们的困扰。

尤德尔立即对这些指控作出了回应：除非各州拥有能够保持水资源清洁的州法

^① 廖红. [美] 克里斯·朗革. 美国环境管理的历史与发展[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006: 122.

^② Stewart L. Udall. Comeback for the Willamette River[J]. National Parks, 1968, 3(42): 7.

^③ Memorandum for President Lyndon Johnson from Stewart L. Udall, May 6, 1966, in Executive Papers, Box 204. Italicized in the original.

律，并任命以清洁水而不是以工业发展为主要目的的水污染控制机构，否则，必须遵守内政部制定的水资源政策。^①尤德尔认为，一个把未经处理的废物倒入河流的商人是公益性的敌人。为了解释他的观点，尤德尔在《国家公园》中写道：“一个行业拥有某种神圣的权利，可以将任何种类的废物倾倒入最近的湖泊或溪流中，只是因为这个行业给人们提供了工作机会。而这一概念如今必须让位于污染控制是企业经营成本的必要组成部分的原则。只有牢固确立这一原则，才能保障属于全体人民的水为全体人民所用。”^②

尤德尔也随即采取行动，他直接要求各州政府在两年内，为州际河流及其支流制定水质标准。尤德尔一再强调，各州制定的水质标准只有达到恢复已被污染的水域和保护清洁水域的目标，内政部才能批准各州提交的水质标准。如果各州在规定期限内未采取有效行动，那么它们将失去获得联邦拨款的资格，同时联邦政府将代替它们制定水质标准。尤德尔对此认为，这不仅会使联邦政府在水质标准制定上享有最终的决定权，而且在一定程度上加强了联邦政府对水污染的治理。尤德尔同时认为，应该将水质标准的制定发展成为一种州与联邦政府的合作项目，因此，他经常与各州进行交流，并鼓励联邦水质量管理局的工作人员与各州展开密切合作，为其提供技术援助与支持。在联邦政府的干预下，1965年的《水质法》突破了狭隘的地方利益的限制，把全国的河流和水道作为一个整体加以处理，其目标是在源头就遏制对水源的污染，而不必等它波及下游再来处理。

为了确保内政部对各州制定的水质标准的审查是基于可靠的科学判断，尤德尔还设立了由八十六名工程师和水务专家组成的国家水质标准技术咨询委员会，并要求他们提供关于公共用水、工业用水、农业用水、娱乐和美学、鱼类、水生生物和野生动物用水的具体水质要求。尤德尔清楚地知道，所设定的审查标准绝不是完美的，因为在某些情况下，他们的知识储备相对有限，但这却代表了在有限的时间内可以实现的最佳的水质标准。

尤德尔和联邦水质管理局还要求各州对所有倒入州际河流或沿海水域的市政和工业废物实行可去除多达85%的生物可分解物质的二级处理。在尤德尔看来，虽然控制市政和工业污水将会是一个巨大的进步，但在许多地区，这是远远不够的。因为虽然一些常规污染源受到了控制，但还存在妨碍民众使用洁净水的其它障碍。例如灌溉作物产生的径流、娱乐和商业船只的污染、养牛场的废物以及处理后的污

^① Congressional Record, 90th Cong., 2nd sess., p. 15.

^② Stewart L. Udall. Comeback for the Willamette[J]. New York, 3(15): 7-10.

水中的磷酸盐等都将成为重点处理对象。

总之，在尤德尔和联邦水质管理局的共同努力下，60年代美国的水污染状况有所改善，水污染处理的设施与水平不断提高，更为重要的是，水污染治理问题不再仅仅是地方的、个人的问题，而成为了联邦层面和公众层面的共同问题。1967年，约翰逊政府在1965年《水质法》的基础上又前进了一步，国会以压倒多数通过了《清洁水恢复法案》，该法案规定联邦政府将在水污染控制方面进行更多的研究，并且取消对某些水污染控制计划的拨款限制。可以说，尤德尔等人做出的努力为《清洁水恢复法案》的最终通过奠定了坚实的基础。

3.3.2 敦促节约并合理利用水资源

1961年，美国东北部降水稀少。这种由风向变化而引发的干旱整整持续了五年。由于这样恶劣的天气主要集中在美国人口最为稠密的地区，其影响尤其严重。到1965年夏天，美国东北部的干旱状况已进入到危机阶段。纽约市的水库蓄水量已下降了60%，费城市要求获得特拉华河和舒尔基尔河40%的流量，新泽西州的城镇已没有多余的水资源储备。更为紧急的是，此时作为世界最大的淡水湖水系的大湖区，其水位出现了大幅度下降。安大略湖的水位下降了1.2英尺，伊利湖的水位下降了1.3英尺，密歇根湖和休伦湖的水位下降了2.3英尺。而大湖区的水位每下降一英尺就会导致2.7万亿立方英尺水的流失。^①

此时，在许多城市地区，官员们在向公众发表安抚性言论或宣布紧急情况之间犹豫不决。1963年，当水库蓄水量减少时，纽约市供水事务专员建议关闭该市的喷泉，并要求公众减少用水，呼吁餐馆停止向顾客供应免费的水。^②而随着那年冬天雨雪的到来，促使专员撤回了他的议案。1964年年底，纽约市市长罗伯特·瓦格纳宣布，尽管降水量没有恢复到正常值，但他并不认为纽约市面临着缺水的危机。

尤德尔对政府官员表现出来的乐观情绪感到不安，他警告“水资源丰富的东部人”，水资源供应不能再被视为理所当然。他敦促人们思考保护水资源的重要性。在尤德尔看来，东北部地区存在的问题并不在于缺乏水资源，而是缺乏对水资源的长期规划，以及有效的水资源保护和管理措施。尤德尔认为浪费是造成水资源危机的一个重要因素。尤德尔以纽约市为例，认为纽约市的供水系统是全国“管理最宽松的系统之一”。^③在尤德尔看来，纽约市并没有将防止浪费作为水资源管理中的

^① Frank E. Moss. The Water Crisis [J]. New York, 1967, 5(15):70-71.

^② Press Conference, July 15, 1965, in Official Report of Proceedings, V, p. 121.

^③ United States Department of the Interior, The Population Challenge; What It Means to America (Washington, 1966), p. 20.

一个重要组成部分。城市中的老人们认为水资源应该免费提供给个人。许多水库提供的水会直接从水龙头流入到漏水的污水管道中。并且，纽约市民经常在冬天让水管中的水自由流淌，以防止水管结冰……然而，纽约市并没有对于种种浪费的行为进行处罚。更为严重的是，虽然纽约市计量商业用水，但它并不计量家庭用水。^①

针对这些情况，尤德尔提出了自己的观点。作为参议院内政和岛屿事务委员会关于“东北部水危机”的听证人，尤德尔首先将纽约与费城的用水计量方法进行了对比。1959年，费城市实行了用水的普遍计量。在这之后，调查结果发现，费城市那时一天的用水量比1955年减少了5000万加仑。因此，尤德尔得出了这样的结论，在管理一个有效的供水系统时，防止浪费有效的方法是要对家庭用水进行科学的计量，并根据用水量去向每个家庭收取相应的费用。尤德尔指出，在纽约这样的城市，“不进行计量，就无法真正核算用水量。人们就不会知道水真正去往哪里，人们也无法真正知道供水系统是否运行有效，用水成本是否合理。”^②

1967年，参议院国家水资源特别委员会也发布了报告显示，在不久的将来，西部的许多地区也将面临严重的水资源短缺问题。可以说，20世纪60年代的水资源危机所涉及的范围越来越广。在这种情况下，尤德尔强调，水资源缺失大部分是人为造成的，也可以说：“我们是一个浪费水资源的国家”。^③尤德尔认为，将阿拉斯加和加拿大的水输送到美国的计划应该是最后的努力。但是，开发新水源、进行长距离抽水、建造新水坝等都有可能构成尚未意识到的生态风险。所以，尤德尔呼吁人们应该从干旱中吸取一些教训，并在雨季到来后仍然能记住这些教训。人们有必要进行思想上的根本转变，在日常生活中，要把水资源当作一种珍贵的资源来寻求、回收、开发、利用和再利用。同时，尤德尔鼓励加快研究和开发水资源的活动，例如社区应该探索出能够将处理后的污水变为饮用水的方法，以增加现有的水资源供应。

3.3.3 推动联邦海水淡化计划

20世纪60年代以来，联邦政府对于水资源管理不断深入。1964年，国会通过了一项法案，在内政部设立水资源研究办公室；1967年，《清洁水恢复法案》的出台，加强了对水污染的研究，联邦授权资金研究一些具体问题。尽管众多的研究项目都是由联邦政府资助的，但受到最多关注的项目是海水淡化项目。

^① Noel Perrin. *New York Drowns Another Valley*[J]. *Harpers*, 1963,8(27):70-80.

^② Hearings before the Senate Committee on Interior and Insular Affairs, "Northeast Water Crisis," 89th Cong., 1st sess., p. 25.

^③ Stewart L. Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, May 19, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 35.

自从在国会任职以来，尤德尔一直支持联邦海水淡化计划。在他看来，海水淡化作为一种淡水资源增量技术，具有不受季节影响、产水稳定、水质好等特点，是解决水资源危机的有效途径之一。尤德尔曾经说道：“几个世纪以来，人类一直梦想着将无穷无尽的海水转化为能够满足自身需要的水资源，但直到最近，技术的进步才使得这一梦想成为现实。”^①

虽然咸水办公室于 1952 在内政部内设立，但资金不足减缓了研究和开发工作的进度。在肯尼迪的支持下，尤德尔增加了海水淡化计划的预算，并建设了一些海水淡化的工厂。1961 年 6 月，在德克萨斯州弗里波特建立的第一个海水淡化工厂的落成典礼上，尤德尔表示，他相信海水淡化是世界上所有干旱地区希望的象征。在尤德尔看来，建立示范工厂只是一个开始，因为随着技术的不断突破，淡化水的价格将从每千加仑 1.25 美元降至 0.60 美元，因而具有更加广阔的市场，并且，更加复杂的水处理方法也将会进一步得到完善。^②

到 1965 年，一些干旱国家逐渐对海水淡化这一项目产生了兴趣。于是，在 1965 年 10 月，尤德尔主办了第一届国际水淡化研讨会，来自六十五个国家的代表出席了此次会议。尤德尔向代表们提议，要求他们考虑世界范围内的共同合作，以解决水资源问题。同时，他还向这些代表代表提供了关于脱盐技术的资料，并在区域和国家水资源调查方面提供了技术援助。

^① Stewart L. Udall, "United States Joins Dedication of Jidda Desalting Plant," Department of State Bulletin, 56 (April 3, 1967), p. 561.

^② Stewart L. Udall, recorded interview with Joe B. Frantz, May 19, 1969, Washington, D.C., LBJ Oral History, p. 40.

4 斯图尔特·尤德尔环保思想和环保实践的影响

林登·约翰逊总统曾这样评价尤德尔：“毫无疑问，你是历史上最活跃、最多姿多彩、最富有成效的内政部长之一。对我们的同胞来说，你留下了数百万英亩的国家公园、荒野和游憩区，对于环境重要性的新认识，以及朝着清洁的空气和清洁的水资源迈出的重要一步……这是一笔富有的甚至是无价的财产。”^①可以说，尤德尔的环保思想及其环保实践，一方面扩大了环境保护内涵，帮助人们树立起环境伦理准则，从而提高了公众的环保意识。另一方面，在一定程度上促使联邦政府提升了环境管理意识，扩大了内政部的环保职能。最后，尤德尔支持与推动了多项环保法案，这使得美国环境运动的成果和生态文明具备了政治上的保证。可以说，在尤德尔的推动下，美国现代环保运动得以继续展开。

4.1 尤德尔环保思想的影响

尤德尔的环保思想在一定程度上促使美国人扩大了环境保护内涵，并使其树立和强化了保护环境的伦理准则，也促使更多的美国人意识到公民对保护这个国家岌岌可危的环境应该负有的责任和义务，因为在尤德尔看来保护环境最终就是保护人类自己。以至于到 20 世纪 60 年代末期，以生态学为理论基础的环境保护意识不断为美国大众所接受，成为一股不可逆转的历史潮流，这是包括尤德尔在内的美国各界精英人士共同努力的结果。

4.1.1 扩大了环境保护内涵，树立起环境伦理准则

在 20 世纪 60 年代以前，美国的环境保护意识在一定程度上停留在资源保护的层面上，而尤德尔的环保思想使得环境保护的内涵得到了极大的扩展，包含了野生动植物保护、扩大开放空间、科学技术改革、人口控制、生态和能源控制、城市污染治理、职业健康运动等方方面面，并逐渐发展成为人们普遍认可和尊重的环境伦理准则。

首先，在资源保护方面，尤德尔始终强调万事万物之间存在着密切联系，应将人类、资源和环境视为一个整体，从而使资源保护主义得到了进一步的发展。在 20 世纪早期的自然资源保护运动中，生态系统中的物种被人为地进行道德区分，自然资源保护部门曾将一些肉食动物作为害兽加以消灭，这说明当时的人们对物种间相

^① President Lyndon Johnson to Stewart Udall, January 7, 1969, folder 1, box 182, SLUP.

互依赖的生态学缺乏基本的认识。并且从当时主导的思想观念来看，自然资源仍然被认为是取之不尽，用之不竭的，对自然的人为破坏司空见惯。

然而，尤德尔从环境伦理的角度出发，认为在人类历史发展过程中，应该把人的自我存在与大自然中的所有物种、生命共同体、生态系统的存在紧紧联系在一起，把人类道德共同体的范围扩大到整个生态系统中。于是，尤德尔通过促成《荒野法案》《濒危物种保护法案》和《野生与风景河流法》等相关法案的通过，不仅将荒野、自然物种、河流等纳入到保护范围内，而且使人们逐渐认识到，荒野、河流、自然物种等不再只是因其贮藏的资源而被赋予价值，其自身就具有内在价值，比如生态、生物多样性、历史、科学、性格塑造等价值，这些价值既不能用金钱衡量也无法用经济发展和城市化所替代。只有承认自然物种的内在价值，承认生物的多样性，才有利于人类尊重生命，善待大自然，维护生态系统的平衡和健康运行。可以说，这是人类价值观念上的一种变革，也是环境伦理上的重要进步。

其次，在资源使用方面，在尤德尔看来，传统的以消耗大量自然资源为代价的经济发展模式，不仅使得人类面临着自然资源日趋紧缺的“增长的极限”的挑战，而且严重损害生态环境，直接损害人类子孙后代的利益。尤德尔因此提出地球的资源供给是有限的，为了节约和保护自然资源，必须倡导物质上的足够使用和再利用观念。于是，尤德尔呼吁每个家庭节约用水；推动《固体废物处置法》的实施，提高废物的回收利用；成立矿藏开发咨询委员会，避免开采过程中的浪费等等。可以说，尤德尔的最低限度使用资源的理念不仅突破了传统的无限扩张的生产和消费观念，而且逐渐发展成为一种使用物质资源的伦理道德。

再次，在质疑主导国家规划的错误假设方面，尤德尔把科学与技术的发展方向与自然资源的保护，生态利益的实现联系起来。过去，人类通常把科学与技术看作是“战胜自然”、“统治自然”的手段，而尤德尔提出的环境伦理，要求技术与科技“生态化”，把是否有利于自然资源节约、利用和再生，是否有利于生态环境的稳定与完善，作为科技成败得失的一把基本尺度。在人口控制方面，尤德尔认为地球的承载能力是有限的。人类生活和价值的实现与人类人口的减少相一致。这也使得越来越多的人意识到，控制人口的增长与保护自然环境，促进其他生命形式的丰富性和多样性，同样应作为环境伦理的重要组成部分。

最后，在约翰逊政府时期，尤德尔将环境保护的内涵进一步丰富，将扩大开放空间融入进去。他认为政府的环保政策应该尽可能考虑人与自然和谐的发展，为公众提供更适宜的生活环境，更多的户外消遣、休闲的环境。于是，在尤德尔的推动

下，内政部在 20 世纪 60 至 70 年代，保护了 385 万英亩的公共土地，建立了 4 个国家公园，并为国家公园体系设计了一整套完善的管理与运营模式，最终使得国家公园体系在 20 世纪 60 年代后期进入到稳定发展阶段。

4.1.2 出版环境保护书籍，提高公众的环保意识

为了让人们意识到环境问题的严重性与紧迫性，在 1963 年 11 月，尤德尔出版了其代表作《平静的危机》，该书追溯了美国环保运动的历史，体现了他对环保事业的承诺，并为未来制定了一系列的保护议程。在《平静的危机》最后一章中，尤德尔写道，“今天的美国正处于财富和权力的顶峰，然而，我们生活在一片美丽逐渐消失的土地上，不断增长的丑陋，不断缩小的开放空间，以及每天被污染、噪音所削弱的整体环境，简而言之，这就是平静的危机。”^①尤德尔想通过《平静的危机》告诉公众，在 20 世纪 60 年代，环境问题已经不是一个潜伏的问题，而是一个人类面临的生死攸关的问题，而解决这一问题的前提是，公众必须要对环境问题形成共识，即解决环境问题刻不容缓。这本书因其深远的现实意义与强烈的紧迫感而迅速受到了大众的关注，出版不久后就成为了一本畅销书籍。可以说，伴随着利奥波德《沙乡年鉴》和卡逊的《寂静的春天》的问世，尤德尔的《平静的危机》再一次成为了美国现代环保运动史上的里程碑。

可以说，在尤德尔等环保人士方方面面的努力下，20 世纪 60 年代后期随着环保运动的不断深入，美国民众的生态环保意识也普遍得到了提高。这可以从有关的民意调查和关于环境问题的新闻报道体现出来。有调查显示，在 20 世纪 50 年末期，关于环境问题的民意调查还很少，社会对这个问题的关注度还很低。1965-1970 年的盖普洛民意调查显示：认为政府关注的头三件大事，应该包括“减少空气和水污染”的公众比率在 5 年内翻了 3 倍多，从 17% 增加到 53%。^②同一时期，《纽约时报》的一个民意调查显示，多达 45% 的美国人认为，“保护环境如此重要，因此不能降低环境的要求和标准。要不计成本地持续改善环境”。^③

不仅公众提升了对环境问题的关注，媒体也加强了对这方面的报道。有关环境问题的报道越来越多地成为《时代》、《财富》、《新闻周刊》、《纽约时报》、《华盛顿邮报》等报刊的头版文章或封面要目。“生态学”、“环境代价”、“资源枯竭”、“河流富营养化”、“环保主义者”等词汇很快流行开来。^④这也使尤

^① Stewart L. Udall. Quiet Crisis[M]. Gibbs Smith, 1988:155.

^② 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 2016(4)

^③ 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 2016(4)

^④ 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 2016(4)

德尔能够在 1968 年的一篇文章中写道：“环保运动已经不再是孤立于主流外的边缘性行动，整个环境都成为了人们关注的对象……环保运动的发展与人们生活质量的提升息息相关。”^①

总之，尤德尔的环保思想，使得美国现代环保运动逐步从早期的自然资源保护，转向关注生存环境的所有方面和整个生态系统的稳定。从关注一个国家或地区的环境保护，转向全球环境保护的合作；从只重视环境保护的技术因素，转向关注考虑环境问题的政治、经济、社会、伦理的因素。同时尤德尔从生态意识的整体性和相互依存性为出发点提出的环境伦理准则，是合理的、富有启迪的。它们从根本上有利于人们转变传统的思想价值观念，对人与自然环境作出新的观照与思考，促进人类与自然界和谐相处，推动人、社会和生态环境的可持续发展。

4.2 尤德尔环保实践的影响

在尤德尔任内政部长期间，他通过促成议会立法、发布行政命令等方式，使得美国环保立法进程不断加快，新的环保机构相继建立，联邦政府的环境管理意识也在一定程度上得到了提升。可以说，在尤德尔的推动下，美国的环境保护运动更趋于制度化。20 世纪 60 年代的环境保护运动也逐渐发展成为跨部门的、以保护生态系统为导向的、综合性的整体行动。

4.2.1 加快了美国环保立法进程

20 世纪 60 至 70 年代，在尤德尔的推动下，美国国会通过了数量可观的环境保护法，这些法案包括以下几个方面：一、土地资源保护立法，其中包括《荒野法案》、《土地和水资源保持基金法案》。二、水资源立法，其中包括《水质法》、《野生与风景河流法》。三、野生生物资源保护立法，其中包括《濒危物种保护法案》。四、其他相关法案，其中包括《清洁空气法》、《固体废物处置法》、《国家步道体系法》与《国家古迹法》等。

总体来说，这些环保立法不仅涉及的环境保护范围更为宽广，而且突破了之前的环境立法的局限性。20 世纪早期虽然出台了一些环境立法，但其局限性还相当明显。当时的环境立法，“主要是有关单个问题的以利用为导向的部门性协议立法”，“其目标主要是对自然资源的开发进行管理，并维持其经济上的有用性，而不是保

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.152.

护自然本身”。^①然而，在尤德尔看来，人们应该从生态学的角度出发，将环境作为一个整体来加以恢复与保护。于是，在尤德尔的推动下，这些环保立法将荒野、河流、野生动植物等作为主体加以保护的同时，更加注重与人们息息相关的空气质量、水质、工作和居住场所的卫生状况等很多外部条件。

另一方面，根据这些法案，在那些被却认为经受保护而不能开发的荒野、天然河流和动植物保护区以及联邦文化古迹的地方，都专门设立了联邦机构进行检测与保护。这些措施很快也被州和地方政府所效仿，他们纷纷在自己管辖区域内建立起保护与检测机构。这也正如尤德尔所描述的那样：“如今的环境政治已经在联邦、州及地方政府中显示出其强大的力量”。^②

可以说，战后 60-70 年代是美国环境立法最为集中的时期。而在尤德尔执政期间，他推动的美国联邦政府和议会先后通过的环境保护及相关法案更是近十部。这些法案首先体现了联邦政府环境政策的主要理念和价值取向，对后来的美国环境立法具有一般性的指导意义。为了适应环境法发展的需要，美国的宪法、行政法、普通法等也相继作了相应的调整。另一方面，这些法案使得环保工作被纳入法制化轨道。并且在此之后，这些环境立法不断地被修订完善，构建了美国环境保护的基本法律体系。总而言之，尤德尔做出的努力在一定程度上加快了美国环保立法的进程。

4.2.2 成立了新的环保机构与组织

为了有效开展环境保护运动，尤德尔还设立了一些新的环保机构和组织。例如，1965 年，尤德尔建立了国家水质标准技术咨询委员会，以推动对水资源的管理。1966 年，尤德尔任命了一个关于环境健康与相应问题的特别工作组，专门研究城市环境保护问题。这个特别工作组在 1967 年提出了一份报告，题为《建立一个能够生活的环境战略》，实际上它已经涉及了一个将在 20 世纪 70 年代居于支配性地位的重要问题。甚至在争议最大的人口问题上，尤德尔也迈出了人口控制的最初几步，他组织成立一个人口政策专家委员会，以应对人口爆炸和世界资源日益减少的局面。

可以说，这些环保机构的成立，不仅使得政府在环境治理过程中能够运用环境科学与生态学的基本原理，从而掌握环境保护与科学管理方法。而且实现了政府对环境污染与控制的集中管理，体现出政府对环境问题的重视程度大大加深。

^① 联合国环境规划署. 全球环境展望 2000[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2000: 183

^② 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>.
(检索时间: 2018 年 11 月 17 日)

4.2.3 提升了政府环境管理意识，扩大了内政部的环保职能

在尤德尔看来，造成环境污染的一个主要原因在于，在自由资本主义时期，政府认为控制环境破坏的第一责任者是直接制造污染的城市和工厂。而 20 世纪前半世纪的经济说明，工厂、城市和州都无法正确处理好发展经济和控制污染的关系问题，只有联邦政府能够通过规则来解决这个矛盾。联邦和地方的权力之争也成为了美国政府在 20 世纪 50 年代和 60 年代初期在环境保护政策方面没有取得突破性进展的一个重要因素。

尤德尔曾明确表达了联邦政府应该承担起保护环境的责任，他认为，这不是联邦政府该不该管的问题，而是怎么样管好的问题。在尤德尔看来，在 60 年代以前，联邦环境管理混乱，政府很难区分控制污染到底是属于公共健康事务还是环境保护事务。尤德尔列举了这样一个例子，在 20 世纪 60 年代，涉及水资源污染控制的管理机构有：健康、教育和福利部的水污染控制咨询委员会，内政部的休闲娱乐管理局、矿产资源管理局、地质勘查和盐碱地水资源管理办公室等，这种管理交叉的现象严重影响了管理效率。^①

针对上述情况，尤德尔多次强调，环境保护是一个全国性的问题，各州不再能够单独面对，他们需要来自联邦政府的指导与财政支持；许多环境问题较为复杂，包括资源保护及工程和现代污染具有跨州界特征，需要综合的解决方法，因此联邦政府有必要设立集中的环境保护职能部门。因此，在尤德尔的建议下，约翰逊总统决定将自然资源和环境管理集中归内政部管理，而尤德尔的任职也为内政部树立了一个新的部门形象。

尤德尔所领导的内政部最初于 1849 年成立，是美国联邦政府中重要且历史悠久的部门。内政部在成立初期主要负责管理国家的内部事务。该部合并了综合土地办公室、专利局、印第安事务局、军人养老金保障局的职能，后来其职责进一步扩大到包括人口普查、领地管理、西部土地开发和灌溉系统等职能。在尤德尔执政期间，内政部的环保职能得到了进一步的扩大。

在尤德尔任内政部长期间，内政部开展实施的环境保护工作和项目无论从数量、规模和资金投入上可以说是史无前例的。以内政部所辖的国家公园管理局为例，在 8 年时间里，国家公园管理局从事了大量国家公园的基础设施建设，他们总计购置 385 万英亩的新土地，建立了 4 个国家公园（犹他州的峡谷地国家公园、加利福尼亚州的红杉树国家公园、华盛顿州的北喀斯喀特山国家公园和得克萨斯州的瓜达

^① Thomas G.Smith.Stewart L.Udall,Steward of the Land[M].University of New Mexico Press, 2017:89.

卢佩山国家公园)、6个国家纪念碑,8个国家海岸,9个国家游憩区,20个历史遗址,50个野生动物保护区。^①其次,在公共土地保护方面,20世纪60年代,为了加快对公共土地进行分类与保护,尤德尔支持土地管理局提出的土地多用途管理模式的议案,同时要求国会赋予土地管理局更多的权力,目的是让土地管理局拥有更灵活的土地出售权,并废除过时的定居点法案。于是,在这一条件下,土地管理局通过土地划分的形式将野生动物栖息地、娱乐用地、土壤和水资源等纳入到保护范围内。土地管理局的职能在这一时期得到了扩大。另外,在约翰逊总统执政期间,在尤德尔的建议下,约翰逊总统还将水污染控制权转交给内政部,这也使得内政部能够更好的发挥环保作用,并为尤德尔提供了与每个州和每个社区进行接触的机会。

可以说,在尤德尔的领导下,内政部的工作重点从西部资源开发转变为对全国环境的治理,职责也逐渐扩大到矿产、海洋资源的开采与保护、水污染的治理、城市环境的整体改善、国家公园及历史名胜的管理、狩猎和捕鱼管理等等。尤德尔对于内政部逐渐发展成为了一个全国性的环保部门感到十分自豪,他曾满意地说道:“在我1961年担任内政部长之初,几乎很少有人包括我自己,能够理解生态一词的含义。但通过内政部门的六年努力,人们对生态学的兴趣越来越大,生态学的概念开始流行起来”。^②可见,内政部扮演的无疑是与美国大地关系最为紧密的开发者与守护人的角色,在尤德尔的领导下,内政部很好地协调了两者,并取得了不小的成就。

有一组数据显示,在1961年至1967年期间,在尤德尔的领导下,内政部的财政预算不仅翻了一番,达到了18亿美元,而且雇员人数也增加了1.6万人。尤德尔也成为了唯一在任8年且历经两任总统的内政部长。总而言之,尤德尔成为了约翰逊总统在“伟大社会”计划中提升美国环境质量的代理人,尤德尔的任职也为内政部树立了一个新的部门形象。

4.3 尤德尔环保思想与环保实践的历史地位

可以说,尤德尔给后人留下了许多环境遗产,这种遗产不仅包括具体的环境保护政策和立法、机构和制度创新,也包括一些新的环境保护思想、原则和概念的形成等等。对于尤德尔在美国现代环境保护运动中所取得的成就和历史地位,许多学

^① 尤德尔个人官方网站:<http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>
(检索日期:2018年11月20日)

^② Thomas G.Smith.Stewart L.Udall,Steward of the Land[M].University of New Mexico Press, 2017:186.

者都给予了很高的评价。美国德克萨斯州 A&M 大学的芭芭拉·拉维恩认为，美国的环境保护运动在亨利·戴维·梭罗提倡荒野的价值、乔治·珀金斯·马什介绍生态学的基本原理以及斯图尔特·尤德尔强调环境质量的时期取得了极大的进步。^①在另一位美国学者里彻·欧文看来，环境保护的原则虽然不是尤德尔首创，但是却从来没有获得如此全面的特性。在 20 世纪 60 年代，没有任何自然资源被排除在保护视野之外。^②亨利·瑟戈认为，尤德尔在唤醒美国民众有义务保护环境与推动环保运动方面是一位伟大的领导者。^③

尤德尔在环境保护方面取得的巨大成就取决于多种因素。20 世纪 60 年代，美国面临的严重的环境污染问题为尤德尔在全国范围内推行其环保理念和政策提供了历史机遇，因为生态危机促成了社会各界的共识，在一定程度上减少了国会的阻力，使尤德尔能够筹集适量的资金与劳力从事环境保护工作。另一方面，美国经济的转型使得作为主要污染源的农业和重工业已经失去了其经济支柱的地位，从而把环境保护的代价减少到可以接受的程度，使得政府采取大规模环保措施成为可能。尤德尔正是抓住这一时机，通过推动环境立法、协调政府机构、加大舆论宣传等方式强调地球管理和环境伦理的概念，不仅使得民众的环保意识大大提升，而且使得联邦政府在环保立法的推进、环保机构的建立和环保行动的实施等方面发挥着越来越重要的作用。这些进步不仅促使企业调整经营理念、促使学届加强对环境问题的研究，同时也为 20 世纪 70 年代美国现代环保运动高潮的到来奠定了坚实的基础。毫无疑问，在 20 世纪 60-70 年代，美国现代环保运动得以持续发展，斯图尔特·尤德尔功不可没。

^① Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall,1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977,p.231.

^② A.L.Riesch Owen.Managing the Environment,Managing Ourselves:A History of American Environmental Policy[J].New York,3(11):8-19.

^③ Henry Sirgo.The Moral Work of Stewart L.Udall to Extend Ethics to Encompass Ecological Thinking[M].Department of Social Sciences McNeese State University,2003:29.

结 语

1969年，尼克松就任美国总统后，尤德尔辞去了内政部长一职。离开政坛后，尤德尔并没有止步于此，而是笔耕不辍，成为了一名职业撰稿人，他不断地在报纸、杂志上发表环保方面的专栏文章，并出版了《美国的自然宝藏：国家自然遗迹和海岸》《1976：明天的议程》《悄然临近的危机》等书籍，在宣传环保思想，提升美国民众环保意识等方面，继续发挥着重要作用。与此同时，尤德尔还担任了耶鲁大学环境学院的客座教授，并开设了一家国际咨询公司，关注各类环境保护问题。

1979年，尤德尔从华盛顿返回到亚利桑那州定居，并重新开始律师工作。他成为了一名维护环境正义的斗士，在20世纪80年代的大部分时间里为美国核爆炸中的受害矿工提出诉讼，寻求联邦政府的经济补偿，最终于1990年迫使乔治·布什总统签署了《核辐射暴露赔偿法》。在尤德尔的不懈努力下，美国政府对核辐射中的矿工、核试验的参与者以及处于受影响的下风地区的群众平均每人支付10万美元的损害赔偿，尤德尔也因毕生致力于环保事业并保护核辐射受害者而荣获了联合国终身成就奖。

2010年尤德尔逝世后，《纽约时报》上用了一整版内容来纪念他。

通过本文对尤德尔的环保思想与环保实践的考察，我们不禁会问，尤德尔究竟为美国的现代环保事业带来了什么，又是什么让人们去怀念他。

首先，尤德尔的环保思想与环保实践在一定程度上拓展了环境保护的内涵，影响了更多的美国人，使其树立和强化了保护环境的伦理准则，也促使更多的美国人意识到公民对保护这个国家岌岌可危的环境应该负有的责任和义务，因为在他看来保护环境最终就是保护人类自己。在20世纪60年代末期，以生态学为理论基础的环境保护意识不断为美国大众所接受，成为一股不可逆转的历史潮流，这是包括尤德尔、卡逊在内的美国各界精英人士共同努力的结果。

其次，在尤德尔的推动和领导下，内政部的工作重点从西部资源开发转为对全国环境的治理。在尤德尔任内政部长期间，内政部将近400万英亩土地纳入联邦保护范围，其中包括新建4个国家公园，6个国家纪念碑址，8个国家海岸区，9个国家游憩区，20个历史遗址和50个野生动物保护区，成就斐然。可以说，从马萨诸塞州的科德角海岸到阿拉斯加未被驯服的荒野，作为美国自然的守护者，尤德尔因其不懈的努力而给美国人保留了大量珍贵的自然遗产，他在美国环保历史上是一座

丰碑，他也因此成为约翰逊总统“伟大社会”计划中提升美国环境质量的代言人和旗帜。

最后，作为内政部长，尤德尔通过以促成议会立法、发布行政命令等方式，推进了美国环境保护的制度建设。尤德尔推动国会通过了近 10 部环保立法，这些环保立法不仅继承了先前自然环保主义思想和实践，其内容也涉及到影响人类生存和健康的一切外部环境。为了有效开展环境保护，尤德尔还推动设立了一些新的环保机构和组织，从行政角度为美国的环保事业做出了贡献。美国现代环保运动得以持续发展，尤德尔发挥了重要作用。正如美国学者托马斯·史密斯所言：“正如民权运动没有马丁·路德·金的领导不会那么成功一样，没有斯图尔特·尤德尔的领导，美国现代环保运动就不会迅速发展”。^①

^① Thomas G.Smith.Stewart L.Udall,Steward of the Land[M].University of New Mexico Press, 2017:203.

参考文献

▲ 外文文献

(一) 原始文献

1. 斯图尔特·尤德尔著述:

- [1] Stewart Udall. 1976: Agenda for Tomorrow[M]. New York: Harcourt, Brace & World, 1968.
- [2] Stewart Udall. America's Natural Treasures: National Nature Monuments and Seashores[M]. New York: Norton, 1987.
- [3] Stewart Udall. Plea for a Green Legacy[J]. Christian Science Monitor, Vol. 7, No. 3 (September, 1961), pp. 20-24.
- [4] Stewart Udall. Quiet Crisis[M]. Gibbs Smith, 1988.
- [5] Stewart Udall. The National Parks of America[J]. New York, Vol. 61, No. 4 (March, 1966), pp. 11-12.
- [6] Stewart Udall. What Price Resources for the Good Life[J]. American Forests, Vol. 10, No. 3 (November, 1961), pp. 42-46.

2. 斯图尔特·尤德尔演讲稿

- [1] Address for the First International Symposium on Water Desalination, Washington, D.C., October 4, 1965.
- [2] Address for the Commemoration of the 50th Anniversary of the Theodore Roosevelt Dam on the Salt River Reclamation, Project, Phoenix, Arizona, March 18, 1961.
- [3] Remarks to The Inter-American Specialized Conference to Deal with Problems Relating to the Conservation of Renewable, Natural Resources in the Western Hemisphere, Mar Del Plata, Argentina, October 18, 1965.
- [4] Remarks at the meeting with Bulgarian Fuel and Power Minister Popov, Washington, D.C., May 12, 1967.
- [5] Statement by Secretary Udall on The Death of Robert Frost, January 29, 1963.

3.报纸文章

- [1] A Defense of the Seniority System[N].New York Times,Jan 13,1957.
- [2] Composition of New Congress and Legislature,Results in New Jersey and Suburbs[N].New York Times,Nov 4,1954.
- [3] Congress to Get Resources Plan [N].New York Times,Feb 18,1962.
- [4] House Foes Score Wilderness Bill [N].New York Times,May 8,1962.
- [5] Help for Youth[N].New York Times,Mar 4,1963.
- [6] Is There A Future for the National Parks[N].New York Times,Mar 8,1963.
- [7] Johnson Pressing Wild Rivers System[N].New York Times,Mar 5,1965.
- [8] News Summary and Index[N]. New York Times,Jun 21,1962.
- [9] Our Perilous Population Implosion[N].Saturday Review, September 2, 1967.
- [10]Parks Fund Gets Cabinet Support[N]. New York Times,Mar 8,1963.
- [11]Plea for... A Green Legacy[N]. The Christian Science Monitor, September 12, 1961
- [12]Save the Redwoods[N].New York Herald Tribune, Sunday, May 25, 1963.
- [13]Save the Redwoods[N].New York Herald Tribune, Sunday, May 25, 1963.
- [14]To Save the Wonder of the Wilderness[N].New York Times,May 27,1962.
- [15]The Conservation Challenge of the 60's[N].The Carpenter, June 11,1962.
- [16]The Issue Conservation[N].New York Times,Oct 22,1964.
- [17]Udall Offers Plan for Recreation Tax[N].New York Times,May 16,1961.
- [18]Udall Promises Nature Showcase[N]. New York Times,Nov 28,1962.
- [19]Udall Presses Congress for \$ 2.7 Billion to Buy New Park Land[N].New York Times,Mar 22,1967.
- [20]Wilderness Bill Appears to Gain[N].New York Times,Apr 28,1964.
- [21]We Need "Distance In Our Eyes"[N].Life Magazine, December 22, 1961.
- [22]78 Species Listed Near Extinction Udall Issues Inventory With Appeal to Save Them[N].New York Times,Mar 12,1967.

4.期刊文章

- [1] Secretary of the Interior Udall proposes: A Citizens' Lobby For the Outdoors[J].Park Maintenance, Vol.19,No.4(February, 1963),pp.77-83.
- [2] Supertechnology:Another God That Failed[J].New Mexico Alumnus,Vol.12,No.1

.(March,1977).pp.18-23.

[3] The Energy Crisis:A Radical Solution[J].World Magazine,Vol.30,No.4(May,1973).
. pp.33-35.

[4] We Must Save The Beauty of Our Land[J].The Carpenter, Vol.12,No.2(April,
1964).pp.88-90.

(二) 研究论著

1. 专著

[1] Henry Sirgo.The Moral Work of Stewart L.Udall to Extend Ethics to Encompass
Ecological Thinking[M].Department of Social Sciences McNeese State University,
2003.

[2] Schrepfer,Susan R.The Fight to Save the Redwoods: A History of the Environmental
Reform, 1917-1978[M].Madison,Wis.University of Wisconsin Press,1983.

[3] Thomas G.Smith.Stewart L.Udall,Steward of the Land[M].University of New
Mexico Press, 2017.

[4] Udall,David King and Udall,Pearl.Arizona Pioneer Mormon; David King Udall: His
Story and His Family,1851-1938[M].Arizona: Arizona Silhouettes Tucson,1959.

2. 学术论文

[1] Baker,Richard A.The Conservation Congress of Anderson and Aspinall,1963-64[J].
Journal of Forest History,Vol.29,No.3(Jul.,1985),pp.104-119.

[2] McCloskey,Michael.Wilderness Movement at the Crossroads,1945-1970[J]. Pacific
Historical Review,Vol.41,No.3 (Aug,1972),pp.346-361.

[3] Proescholdt,Kevin.Untrammeeed.Wilderness[J].Minnesota.History,Vol.61.No.3 (Fall,
2008).PP. 114-123.

[4] Smith,Thomas G.John Kennedy,Stewart Udall,and New Frontier Conservation[J].
Pacific Historical Review, Vol.64,No.3 (Aug.1995).

3.学位论文

- [1] Bailey,James Mchael.The Politics of Dunes,Redwoods,and Dams:Arizona's Brothers Udall' and American National Parklands,1961-1969[D].Thesis (Ph.D), Anzona State University,1999.
- [2] Barbara Laverne Blythe Leunes.The Conservation Philosophy of Stewart L.Udall, 1961-1968[D].Thesis(Ph.D).Texas A & M University,1977.

▲ 中文文献

1. 汉译学术著作

- [1] [美]奥尔多·利奥波德. 沙乡年鉴[M]. 侯文蕙译. 长春: 吉林人民出版社, 1997
- [2] [美]巴里·康芒纳. 封闭的循环——自然、人和技术[M]. 侯文蕙译. 上海: 上海译文出版社, 2002
- [3] [美]菲利普·沙别科夫. 滚滚绿色浪潮: 美国的环境保护运动[M]. 周律等译. 北京: 中国环境科学出版社, 1997: 10
- [4] [美]J.R.麦克尼尔. 阳光下的新事物: 20世纪世界环境史[M]. 韩莉等译. 上海: 商务印书馆, 2013: 7
- [5] [美]斯塔夫里阿诺斯. 全球通史: 从史前史到21世纪[M]. 吴象婴等译. 北京: 北京大学出版社, 2011
- [6] [美]唐纳德·沃斯特. 自然的经济体系: 生态思想史[M]. 侯文蕙译. 上海: 商务印书馆, 1999: 12
- [7] [美]唐纳德·休斯. 什么是环境史[M]. 梅雪芹译. 北京: 北京大学出版社, 2018: 11
- [8] [美]威廉·P. 坎宁安. 美国环境百科全书[M]. 张坤民等译. 长沙: 湖南科学技术出版社, 2003: 188

2. 学术著作

- [1] 包茂红. 环境史学的起源和发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012
- [2] 付成双. 自然的边疆: 北美西部开发中人与环境关系的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012
- [3] 高国荣. 美国环境史学研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2014: 4
- [4] 侯文蕙. 征服的挽歌——美国环境意识的变迁[M]. 上海: 东方出版社, 1995

- [5] 梅雪芹. 环境史研究叙论[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011: 12
- [6] 徐再荣等著. 20世纪美国环保运动与环境政策研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2013: 10

3. 学术论文

- [1] 侯文蕙. 美国新环境意识初探[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 1992(4)
- [2] 高国荣. 环境史在美国的发展轨迹[J]. 社会科学战线, 2008(6)
- [3] 高国荣. 美国现代环保运动的兴起及其影响[J]. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 2016(4)
- [4] 刘军. 论西方环境史的政治特点[J]. 史学月刊, 2006(3)
- [5] 卢风. 荒野、城市与文明[J]. 环境教育, 2010(2)
- [6] 滕海键. 美国历史上的资源与荒野保护运动[J]. 历史教学(高校版), 2007(8)
- [7] 滕海键. 漫谈美国人的环境意识[J]. 绿叶, 2001(6)

4. 学位论文

- [1] 高科. 1872-1928 美国国家公园建设的历史考察[D]. 博士学位论文, 东北师范大学, 2017
- [2] 舒峻峰. 美国 1964 年荒野法研究[D]. 硕士学位论文, 辽宁大学, 2013
- [3] 吴保光. 美国国家公园体系的起源及其形成[D]. 硕士学位论文, 厦门大学, 2009

▲ 参考网站

- [1] 美国环保局网站:<http://www.epa.gov/>
- [2] 美国国会图书馆网站:<http://www.loc.gov/>
- [3] 美国国家档案馆网站:<http://www.archives.gov/>
- [4] 尤德尔个人官方网站: <http://www.library.arizona.edu/exhibits/sludall/addresses.htm>
- [5] 中国国家图书馆网站:<http://www.nlc.gov.cn/>

致 谢

时光荏苒，如水东逝。三年的研究生生活即将步入尾声。回首这一段心路历程，万千感慨涌上心头。有欣喜、有感动、有释然、有不舍，但更多的，还是感谢。

首先，我要感谢我的导师滕海键教授。在攻读硕士研究生的三年时光里，滕老师渊博深厚的学识、缜密的逻辑思维、亲切随和的个性，以及为人、为学、为事的方法和态度，都让我受益良多。在论文的撰写过程中，滕老师更是给予了我无私的支持，无论是选题构思、资料搜集还是篇章谋划，滕老师都会在百忙之中及时给出切实可行的指导和建议，论文就是在与老师不断探讨、修改中充实和完善起来。在此衷心感谢恩师对我的悉心指导。

其次，我要感谢石庆环老师、韩毅老师、侯锐老师、李艳枝老师、郭霞老师、王丽英老师、王铁军老师、祝乘风老师，感谢各位老师三年来的倾囊相授及对我论文的指导与帮助。

同时，我要感谢世界史专业的同学们，让我感受到了集体的力量。我还要感谢我的同门小伙伴王秋阳和苟雨丹，感谢她们在我论文写作过程中给予的帮助与鼓励；感谢同寝室的小伙伴郭远芳、王雨和祝佳怡，感谢她们在日常生活中给予的理解与关心；感谢我的好朋友李昂，这三年来的默默陪伴，感谢一路有你，让我倍感温暖。我想，即便前路漫漫，我们也会携手同行，且走且歌。最后，我要感谢我的父母，他们是最坚强的后盾与最温暖的港湾。

光阴的钟摆悄悄带走四季和时间。我与辽大在灿烂的九月相遇，也将在艳丽的七月分别。我想这三年的读研时光将会是我一生中最美好的回忆。

时维四月，一场春雨一场暖，正是草长莺飞的时候，文华楼前的蒲公英又要开了……

孙阳雪

二〇一九年四月



硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE