

试论美国政府在西部开发中的主导地位

黄贤全¹, 陈学娟²

(1. 西南大学 历史文化学院, 重庆市 400715; 2. 深圳市宝安区塘尾万里学校, 深圳 518103)

摘要:美国政府在西部开发过程中起了领导核心作用。在政府土地政策引导和市场机制作用下, 美国政府把西部土地资源成功转化为开发西部的生产要素, 吸引移民、土地投机商和筑路公司到西部进行农牧业垦殖、城镇社区和交通道路建设。美国政府还在 20 世纪初把西部土地销售收益划拨为西部水利灌溉工程建设资金, 直接参与西部开发活动。

关键词:美国政府; 西部开发; 主导地位; 土地出售; 免费授地

中图分类号:F119 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)01-0174-07

关于美国政府在西部^①开发中的地位与作用, 美国史学界长期以来的主流观点认为, 联邦政府在 19 世纪奉行“自由放任”政策, 在经济领域中消极被动无所作为^[1]。我国学者也认为, 西进运动时期移民“向西迁移的举动带有很大的自发性和盲目性, 并不存在有计划、有组织、有领导、有步骤的开发行动”^[2]。二战后, 美国少数学者认同美国政府在交通建设中的积极作用^[3]。其实, 近 150 年^②西部开发过程反映出, 美国政府既有贯穿始终的开发目标——对西部进行农牧业垦殖和城镇社区建设, 使东西部融为一体; 又有一以贯之的开发思路——以联邦政府的西部公共土地资源为资本, 以市场机制吸引各种生产要素流向西部投资开发; 还有因地制宜的开发策略——从大块批发售地到小块信贷售地, 从军功奖励授地到公民免费领取宅地, 从联邦政府授地修筑道路到把售地收益转化为西部水利灌溉工程建设资金, 美国政府参与西部开发的全过程, 组织领导了西部开发。

一、联邦政府的西部土地出售政策

美国政府首先把西部土地资源收归国有, 随后将国有土地商品化, 在市场上公开销售, 并服务于联邦政府的西部开发政策。必须指出, 美国政府通过各种途径将西部土地收归国有, 是对世代在西部土地上繁衍生息的印第安人传统土地所有权和使用权的公然漠视与剥夺。

(一) 美国西部土地出售政策逐渐向垦荒移民倾斜

美国政府一直采取以西部土地资源换取移民和资金开发西部的政策, 采取有偿与无偿相结合的方式分配西部公共土地, 通过不断降低获得西部土地所有权的门槛, 鼓励民众到西部垦荒创业。

《1785 年土地法》采取“大块成交与现金付款”方式出售西部土地, 最小出售面积 640 英亩, 出售价格每英亩 1 美元^[4]。急需土地的普通移民无力购买, 三大土地投机公司(俄亥俄合伙公司、赛奥托公司、约翰·西姆斯公司)却各购买了 100 万英亩, 1787 年俄亥俄合伙公司还从邦联国会直接获得俄亥俄河

① “美国西部”泛指美国阿巴拉契亚山脉以西至太平洋沿岸的整个地区, 包括密西西比河流域、大平原、落基山脉及太平洋沿岸地区。

② 我们认为, 美国西部开发的时间为 1785—1934 年, 具体标志为:《1785 年土地法》确定了美国西部公共土地归国家所有并公开出售, 1934 年《泰勒放牧法》规定联邦公共牧场有偿使用, 授权总统回收不适合农耕土地并划为牧场或林地, 标志联邦土地政府从大规模处置西部土地转为保护西部土地资源。

收稿日期: 2010-05-20

作者简介: 黄贤全(1964-), 男, 四川成都人。西南大学历史文化学院教授, 主要研究世界近现代史教学和美国经济史。

基金项目: 国家社会科学基金西部项目“美国历史上的区域经济开发模式研究”(06XSS002), 项目负责人: 黄贤全。

流域 500 万英亩土地,如果考虑沼泽地面积和用贬值债券冲抵购地款,每英亩售价只有 9 美分,便于土地投机商囤集和炒作西部土地^{[5]126}。

《1800 年土地法》实行“小块成交与分期付款”方式出售土地。本次最小出售面积 320 英亩,单价每英亩 2 美元;向购地者提供 4 年期信贷(实际上为 5 年,因第 4 年到期后 1 年未能缴清土地款,土地才被没收),或 3 年分期付款优惠(年利息率 6%) ;该法还首次规定优先购买权,在公共土地上修建了磨房和锯木场者可获得所占土地的优先购买权,且按拍卖底价成交。《1800 年土地法》给购地移民提供多项优惠政策,基本满足了普通民众的购地愿望。据美国公共土地委员会统计,1796—1820 年联邦政府提供信贷支持出售土地 19 399 158 英亩,价值 47 689 563 美元^{[6]203}。《1800 年土地法》掀起美国西部开发的首次高潮,仅 1800 年土地出售额就为前 5 年土地出售总额的 8 倍^[7]。如果说 1800 年杰斐逊当选总统是美国民主政治史上的一次革命,那么,《1800 年土地法》则是美国有偿转让西部土地史上的一次革命,标志美国土地政策向民主化方向转变,“美国政府的土地政策转向推动西部土地开发”^{[5]127}。

1841 年《优先购买权法》规定,擅自占地垦荒农民对自己开垦的土地有优先购买权,最多可购买 160 英亩,单价为每英亩 1.25 美元。该法正式确认占地者有优先购买权,反映美国西部土地政策进一步向垦荒移民倾斜。1854 年《土地分级与降价出售法案》降低土地单价。除联邦政府向铁路公司授地保留间隔地块外,所有联邦土地在投放市场 10 年以上仍未售出,以每英亩 1 美元价格出售;投放市场 15 年以上仍未售出,以每英亩 0.75 美元出售;投放市场 20 年以上仍未售出,以每英亩 0.5 美元出售;投放市场 25 年以上仍未售出,以每英亩 0.25 美元价格出售;投放市场 30 年以上仍未售出,以每英亩 0.125 美元出售。按该法出售的土地达 2 600 万英亩^{[8]46}。

内战前土地出售政策演变反映出美国政府出售西部土地的目的逐渐从增加联邦政府收入转向鼓励移民开垦西部土地,并投入巨额土地勘测经费。1785—1880 年联邦政府投入勘测费 24 468 691 美元^{[6]192}。据公共土地委员会 1880 年报告,截止 1880 年,国会通过约 3 500 项公共土地法案,联邦政府土地销售收入 200 702 849.11 美元,支付西部土地勘测等销售管理成本 322 049 595.96 美元,联邦政府为销售西部土地补贴 121 346 746.85 美元^{[9]18,21}。

(二) 联邦政府对购地垦荒移民的救济政策

《1800 年土地法》采取分期付款方式出售西部土地,有部分购地移民因各种原因无力偿付到期购地款项。对难以履行合同偿付后续购地款的移民,联邦政府没有简单地按照市场原则没收其土地,反而伸出援助之手,敦促国会制定系列救助法案,采取延缓偿付期限、免除欠款利息、推迟没收、付款优惠、退回部分所购土地等措施,尽量避免没收移民土地。

1806 年《暂停出售俄亥俄州和印第安纳领地某些土地的法令》是第一个救助法。它规定,如果购地者逾期不能偿付全部购地款,在 1806 年 10 月 1 日前暂停执行《1800 年土地法》第 5 条“逾期不能结清全部土地款项者的土地将被没收拍卖”的条款。1808 年《延长购买合众国土地付款期限的法令》给予购地者为期 2 年的延期付款优待。1810 年《救助法案》向购地者返还被没收尚未出售土地。该法规定,在西部购地不超过 640 英亩的移民,在购地后 5 年间至少有一年在所购买土地上居住并开垦土地,如果这些土地在 1809 年 1 月 1 日后因拖欠购地款而被没收,但未被出售,原购地移民提出申请,则可恢复对该块土地的所有权,过去的没收作废,过去已付购地款划入购地移民名下,拖欠购地款视为延期付款。

1821 年《公共土地购买者救济法》允许购地者放弃部分无力偿付购地款的已购土地。该法规定:第一,1820 年 7 月 1 日以前的所有合法土地购买者,可向土地局提出申请,放弃部分尚未付清购地款的所购土地,被放弃土地的已付款项可以用来支付其他尚未放弃土地的分期付款。第二,免除 1821 年 9 月 30 日前公共土地购买者所有购地欠款部分的利息;第三,尚未付清公共土地购买款的移民,根据已付购地款项多少分为三类:第一类债务人按每期同等数额分 8 年偿清,第二类债务人分 6 年偿清,第三类债务人分 4 年偿清;第四,凡在 1822 年 9 月 30 日前偿清全部到期购地款者,尚未付款部分可优惠 37.5%

偿付^①；第五，根据本法令放弃的土地两年内不得出售，这为原购地者留下再次购回的机会。1828年《关于无力偿付购地款的公共土地购买者救济法》，对历史上因拖欠购地款而被没收且已出售的原购地者进行补偿。该法规定，因无力付清全部购地款而被没收土地者，除已享受1821年救济法案优惠者外，可向相关土地局申请，土地局将向他发放原购买土地时已付款项证书（含购地款1/20的定金），此付款证书所载款项与现金一样，可以用来支付购买其他公共土地的任何款项。这样，该法等于退还了自1787年以来被没收土地的已付购地款^[10]。

从这些救助法案可看出，尽管联邦政府采取市场化方式销售西部土地，但又通过系列救助法案打破市场规则，向政治化原则（保护西部移民拥有自己所开垦土地的权利）靠近。只要购地移民设法使自己所购土地不被没收，或没收后不被出售（阻止他人购买），即使未完全付清购地款，土地仍归原购地移民所有，可以继续占有和使用，这就最大限度地降低了购地垦荒移民的开发风险。

二、联邦政府的免费授地政策

美国土地政策在内战前以市场化配置为主，在向西部购地垦荒者提供多种购地优惠的同时，逐渐向免费分配西部公共土地政策过渡，以期吸引更多移民和资金开发西部。

美国免费授地源于北美殖民地创建初期授地与军功授地传统。美国军功授予土地制度是为奖赏或补偿军队官兵为国家服役而由国家提供无偿的土地补偿。1779年《弗吉尼亚军功授地法》规定，上校每人授地500英亩，士兵每人100英亩^[11]。1776年9月16日大陆会议决定，对大陆军官兵的奖励由过去的每人20美元，改为向大陆军官兵授予公共土地，即上校军官每人500英亩，中校每人450英亩，少校每人400英亩，上尉每人300英亩，中尉每人200英亩，少尉每人150英亩，军士和士兵每人100英亩。1811年国会首次制定《军功授地法》，授权总统划拨600万英亩土地作为军功授地，每个士兵可获得160英亩土地。1850年《军功授地法》扩大了军功授地范围，自1790年以来参加历次战争的联邦军人、志愿军、边疆骑警、参战民兵，以及他们牺牲后的遗孀或子女，皆可授予联邦公共土地。1855年《军功授地法》进一步扩大了对军人的认定范围和授地数量，规定自1790年以来，在任何战争时期，凡服役满14天者（包括往返军营时间）都视为军人，可获得160英亩的公共土地；以前领取的军功授地不足160英亩者，可以依法申请补足。截止1886年，国会通过的军功授地法向北美独立战争军人及其后代授予土地9549949英亩，向1812年美英战争官兵授地4452760英亩^{[9][112-113]}。

为配合美国大陆扩张政策，鼓励移民占领和开垦特定地区，国会制定了三个区域性免费分配公共土地法：1842年《武装占领和开发东佛罗里达半岛未开发地区法案》、1850年《关于向俄勒冈垦荒者授予土地的法案》和1854年《新墨西哥、堪萨斯和内布拉斯加土地授予法案》。联邦政府在边疆局部地区免费分配公共土地，既是对美国民众渴望免费分配西部土地的积极回应，又是联邦政府探索加快西部开发进程的一种尝试。经过资产阶级民主派和改良主义者的不懈努力，1862年国会终于通过免费分配公共土地的《宅地法案》。1862年《宅地法》规定：第一，任何一家之长或年满21岁的美国公民，或按归化法宣誓愿意成为美国公民者，从未拿起武器反抗合众国政府，从1863年1月1日起可到西部申请免费获得160英亩公共土地。第二，任何申请免费获得西部土地者，必须依本法向土地局官员宣誓，他所获得的土地完全为自己定居和耕种所用，并缴纳10美元手续费，土地耕种满5年后发给土地所有权证；或以优先购买权方式，支付每英亩1.25美元，提前获得该土地的所有权（仍需居住6个月以上）。第三，获得免费土地后居住不满5年或放弃该土地达6个月者，政府将收回该土地；该土地在任何情况下都不得用于偿还该土地所有权证颁发前所欠任何债务。第四，在战争期间，在美国正规军或志愿军中服役不少于14天者，不得因年龄不满21岁而剥夺其享有本法令规定的免费分配公共土地的权利。1862年《宅地法》确定的宅地面积160英亩是按东部农场标准拟订的，它不能满足半干旱和干旱的西部农场经营对土地的需要，1909年《扩大宅地法》将免费领取西部宅地的面积扩大到320英亩；1916年《畜牧宅地法》将

^① 37.5%是现在土地售价每英亩1.25美元与原价每英亩2美元的差额，即按现在土地价格每英亩1.25美元结算。

免费领取西部牧场宅地的面积扩大到 640 英亩。

1862 年《宅地法》实施 4 年后,有 1 892 516 英亩西部土地被免费授予定居移民,占这 4 年联邦处置西部土地总数 4 629 312 万英亩的 40.9%^[12]。根据《美国公共土地委员会报告》(1905 年),1863—1904 年联邦政府确认土地所有权的宅地农场数量为 718 819 个,面积 96 495 030.32 英亩^{[13]175}。1909 年和 1916 年《宅地法》分别把宅地面积扩大到 320 英亩和 640 英亩,又恰逢第一次世界大战引发的粮价暴涨,梦想成为农场主的美国民众纷纷涌向西部。1860—1920 年美国新建农场约 440 万个,其中免费宅地农场 140 万个,占新建农场的 32%^{[5]289}。农民在 20 世纪前 20 年获得的免费宅地农场面积,超过 19 世纪该项土地面积的总和^{[5]472}。1862 年《宅地法》既是内战期间联邦政府的一项革命性措施,也是美国西部开发史上具有里程碑意义的法律,实现了以资产阶级民主方式免费分配西部公共土地,加速了西部垦荒农业向商品农业的转变。

三、联邦政府的授地筑路政策

开发西部的最大障碍是交通运输极其困难,在修筑碎石公路(1790—1815)和开凿运河时期(1815—1850),联邦政府除投入少量资金外,主要依靠西部土地资源,通过授予筑路公司和运河公司土地,将土地资源转化为交通道路建设资金,解决了西部基础设施建设的资金难题。

(一) 联邦政府资助碎石公路建设

建国初期,为建设全国交通运输体系,联邦政府实施“国内改进”(Internal Improvements)计划:联邦政府以西部公共土地资源为资本,将公共土地授予州政府或私营公司,州政府或私营公司将联邦政府授地转化为公路、运河和铁路建设资金。1808 年财政部长艾伯特·加勒廷向国会提交一份联邦道路和运河建设报告,报告建议修筑通往南部佐治亚州和西部田纳西河流域的公路;建设连接天然河流(哈德逊河、莫霍克河等)的运河,修筑绕过尼亚加拉瀑布的运河,形成全国性的水路运输通道;报告还建议联邦政府在 10 年内划拨 2 000 万美元财政盈余资金用于全国交通道路建设^[14]。1824 年国会通过《总勘测法》,为“国内改进”项目划拨勘测经费。“尽管对宪法原则有顾虑,美国建国后的历届政府与国会实际上都赞成拨款资助特定的公路、运河和铁路建设。从杰斐逊政府到杰克逊政府,每届联邦政府实施‘国内改进’计划的年均拨款持续增长。约翰·昆西·亚当斯总统以热心于‘国内改进’计划而闻名,他执政期间联邦政府实施‘国内改进’计划的年均拨款为 70.2 万美元,到杰克逊政府时期增加到年均 132.3 万美元。”^{[15]21}

建国初期修筑的公路主要用碎石铺成,故称“碎石公路”。因公路投资人设卡收取通行费,又称“税道公路”。碎石公路的建设资金主要有三个来源:私人投资、州政府的资金和联邦政府的拨款及授地,其中以私人投资为主体。联邦政府资助碎石公路建设有三种方式。

第一,国会通过法案,将联邦公共土地出售净收入的 3%~5% 划拨为道路建设资金。1803 年,国会决定把俄亥俄州境内联邦公共土地出售净收入的 5% 作为道路建设专项经费,其中 3/5 由该州议会决定修筑州内公路,2/5 由国会决定修筑抵达或通过该州的公路^{[15]19}。随后,联邦政府与伊利诺伊、印第安纳、密苏里州分别签署类似协议,规定这 3 个州境内联邦公共土地出售净收入的 5% 用于修筑这 3 个州境内的碎石公路。1806 年《筑路法案》规定,将各州境内联邦公共土地出售净收入的 3%,划拨各州进行道路建设^{[5]145}。第二,联邦政府拨款修建沟通美国东西部的坎伯兰大道。坎伯兰大道于 1811 年开工,1833 年修建到俄亥俄州的哥伦比亚。这条抵达俄亥俄河流域的东西通道,全长 834 英里,联邦政府投资 682.1 万美元^[16]。第三,联邦政府授予各州土地,各州政府将其转让后变成修筑碎石公路的资金。1823—1904 年联邦政府授予各州修建碎石公路的土地为 3 229 230 英亩,最终确认土地所有权的授予土地为 2 867 474 英亩^{[13]140-141}。

(二) 联邦政府资助运河建设

1807 年“克拉蒙特号”汽船在哈德逊河首航成功后,美国掀起开挖运河热潮。1817 年纽约州议会决定修筑伊利运河和尚普兰运河。1825 年伊利湖岸布法罗市至纽约州阿尔巴尼的伊利运河正式开通,运河向南沿哈德逊河直达纽约市,建成通往西部的水运通道。到 19 世纪中期,美国建成 7 条连接各个地区的主要运河:伊利运河、宾夕法尼亚干线运河、切萨皮克—俄亥俄运河、詹姆斯河—卡洛瓦运河、俄亥

俄—伊利运河、沃巴什—伊利运河、伊利诺伊—密执安运河^[17]。

运河建设费用昂贵,优质碎石公路建设成本为每英里 5 000~10 000 美元,运河建设成本为每英里 2~3 万美元,造价最高的切萨皮克—俄亥俄运河高达每英里 6 万美元^{[15]52-53}。1815—1860 年,美国运河建设总投资为 18 820 万美元,其中州政府投资 13 650 万美元,占总投资的 73.4%^{[18]215}。美国运河建设中还吸收了大量外国资金。据哈维·H·西格尔统计,1815—1860 年,外国投资者、主要是英国银行机构认购美国各州政府和运河公司发行的运河融资债券,共计 6 200 万美元。其中认购纽约州债券 1 200 万美元、宾夕法尼亚州债券 2 400 万美元、马里兰州和印第安纳州债券各 700 万美元^{[18]278}。据莫尔顿统计,1790—1909 年,美国投入运河建设资金 329 533 949.31 美元,其中联邦政府投资 40 905 877.31 美元,约占运河投资总额的 13%^[19]。联邦政府资助运河建设的主要途径有四种:

首先,国会授权美国地形测绘工程兵团(the U. S. Topographical Corps of Engineers)为运河线路提供免费勘测服务。

其次,国会为开凿运河提供公共土地。1827、1828 年,国会分别通过法案,授权联邦政府向印第安纳、伊利诺伊和俄亥俄州建设连接伊利湖与沃巴什河的运河、连接密执安湖与伊利诺伊河的运河、延长迈阿密运河到伊利湖的运河开凿,提供宽阔的路权(a broad right-of-way),在联邦公共土地上开凿运河两侧 5 英里内授予间隔地块,即每 1 英里运河授予 5 个间隔地块土地。到 1860 年,国会向密执安、印第安纳、伊利诺伊、威斯康星和俄亥俄州授予联邦土地约 400 万英亩,资助 5 个州修筑运河^{[15]49}。1827—1904 年联邦政府授予修建运河的土地为 4 597 804 英亩,最终确认土地所有权的土地为 4 598 698 英亩^{[13]141-142}。1828—1846 年,联邦政府还授予密西西比流域各州治理内河航道的土地 2 246 236 英亩^{[13]142}。

其三,联邦政府认购少量运河公司股票和债券。1828 年,联邦政府认购切萨皮克和特拉华运河公司、路易斯维尔和波特兰运河公司等运河公司股票。联邦政府认购运河公司股票总量约 300 万美元,其中认购切萨皮克和特拉华运河公司股票 45 万美元^{[15]49-50}。

其四,国会决定把联邦财政盈余分配给各州用于运河等交通设施建设。1836 年《联邦盈余资金法案》规定,将联邦政府盈余资金在第二年按季度分配给各州实施“国内改进”计划。1837 年,各州获得前三季度的联邦政府财政盈余拨款 2 800 万美元。第四季度爆发经济危机,联邦拨款没有兑现^[20]。

(三) 联邦政府授地修筑西部铁路

联邦政府为加速西部开发,将铁路建设与西部土地资源结合起来,找到一条多快好省的筑路之策——通过向私营公司授予联邦公共土地,换取西部铁路建设。联邦政府资助西部铁路建设的方式有三种。第一,为铁路线路提供勘测服务。1824、1838 年,国会分别通过法案,要求联邦政府承担铁路线路勘测工作。巴尔的摩—俄亥俄铁路、查尔斯顿—汉堡铁路等 61 条铁路的勘测工作都是联邦政府工程技术人员完成的,联邦政府支付勘测费用 7.5 万美元。第二,国会降低铁路建设所需钢铁的关税。1830—1843 年,因调低关税,铁路公司节省铁路建设成本 600 万美元^{[15]95}。第三,联邦政府(或通过州政府)向铁路公司授予联邦公共土地,再由铁路公司将土地转让后筹集铁路建设资金。从 1833 年开始,国会以个案形式向铁路公司授予联邦公共土地,鼓励私营企业修筑铁路。

1850 年《伊利诺伊中央铁路土地授予法》授权联邦政府向州政府授予该州境内的联邦公共土地,吸引国内外资金到美国西部建设长达 700 英里的伊利诺伊中央铁路(从芝加哥到莫比尔)。该法内容全面,为随后其他授地筑路法所仿效。第一,联邦政府将铁路“通过权”(铁路线两侧各 100 英尺的铁路路基)和西部联邦公共土地授予伊利诺伊、密西西比和亚拉巴马州政府,州政府再将其转赠给私营筑路公司。第二,筑路公司授地有三部分:铁路路基用地;铁路线两侧 6 英里范围内的双号地块(每个地块 640 英亩);补偿地块(如果双号地块为联邦保留地,则在铁路两侧 6~15 英里范围内加倍补偿)^{[15]96}。第三,铁路线两侧的单号地块,由联邦政府公开拍卖,底价为法定最低售价的 2 倍,即 2.5 美元/英亩。第四,要求 1856 年完成铁路修建任务,否则联邦政府收回授予土地^[21]。第五,铁路授地法沿用资助碎石公路和运河建设原则,铁路应作为“美国政府的公共运输通道,联邦政府有权免费或按优惠价格运送政府财产或军队”^{[9]133}。1862 年《太平洋铁路法》把授地方式改为联邦政府直接向铁路公司授地,并扩大授地面积。

联邦政府向铁路公司授地有四种模式:第一,铁路基本授地为铁路线两侧各 6 英里范围内的间隔地

块,即每 1 英里铁路授地 6 个地块;如果间隔地块为联邦保留地,则在铁路线路两侧 15 英里或 20 英里范围内补偿。第二,铁路基本授地为铁路线两侧各 10 英里范围内的间隔地块;如果间隔地块为联邦保留地,则在铁路线两侧 20 英里或 30 英里范围内补偿。第三,铁路基本授地为铁路线两侧各 20 英里范围内的间隔地块;如果间隔地块为联邦保留地,则在铁路线两侧 25 英里、30 英里或 50 英里范围内补偿。第四,铁路基本授地为铁路线两侧各 40 英里范围内的间隔地块;如果间隔地块为联邦保留地,则在铁路线两侧 50 英里或 60 英里范围内补偿,这种模式只适用于西部领地^{[9]124}。

从 1850 年大规模授地修筑铁路,到 1870 年国会终止授地筑路政策,铁路公司获得公共土地面积:据 1905 年《公共土地委员会报告》为 155 273 560.73 英亩,截止 1904 年,确认土地所有权的实际授地 104 550 292.37 英亩^{[13]143}。据 1943 年《联邦土地总局报告》,截止 1942 年,实际授地为 131 350 534 英亩^{[9]122}。

四、联邦政府修建西部水利灌溉工程

19 世纪后期,美国西部开发推进到干旱半干旱地区,国会调整土地政策,通过 1877 年《荒漠土地法》、1891 年《干旱土地法》、1894 年《凯里法》等法案,扩大授地面积,提供多项购地优惠,鼓励移民开垦和灌溉半干旱干旱土地,成效甚微^[22]。乔治·马克斯维尔领导的全国灌溉协会发起一场支持修建西部水利灌溉工程的游说运动,促使民主党和共和党在 1900 年总统竞选纲领中主张联邦政府投资修建西部水利工程,开垦西部半干旱地区。1901 年西奥多·罗斯福就任总统时宣称,“联邦政府的首要任务是保护西部土地和水资源”^{[23]vii}。1902 年国会通过弗朗西斯·G·纽兰兹提出的《西部开垦法案》(又称《纽兰兹开垦法》)。1911 年国会通过《沃伦法案》,修改《纽兰兹开垦法》,授权将联邦灌溉工程的剩余水量向既定灌溉区提供补充供水,并扩大灌溉区的供水量和灌溉面积^{[23]10}。

1902 年《纽兰兹开垦法》授权联邦政府修建西部水利灌溉工程。该法规定:第一,授权联邦内务部在西部 16 个州及领地上修筑水库等灌溉工程,并负责经营管理。第二,将西经 100 度以西各州联邦公共土地出售纯收益(除 5% 地方教育事业基金外)划入“西部干旱土地开垦基金”,作为西部水利灌溉工程建设资金。第三,每户移民免费申请灌溉土地数量不超过 160 英亩,定居 5 年并耕种一定面积后,即可获得土地所有权。第四,垦区灌溉用水实行有偿服务,再用水费收入修建更多水利工程,扩大灌溉面积^[24]。《纽兰兹开垦法》标志联邦政府不仅仅是领导西部开发,而且直接参与西部开发活动。联邦政府不仅为西部水利灌溉工程直接出资,还负责西部水利灌溉工程的维护与经营,隶属联邦政府内务部的开垦署负责组织实施和管理。

依据 1902 年《纽兰兹开垦法》,1901—1910 年筹集西部干旱土地开垦基金 65 370 802 美元^[25]。截止 1922 年,联邦政府投入西部水利灌溉工程建设资金为 13 500 万美元,其中 13 000 万美元已通过水费方式偿还^[26]。1901—1938 年联邦政府向西部水利灌溉工程(不包括相关水电站)投入资金 440 089 109 美元^{[27]44},建成西部水利灌溉工程 50 多座,如亚利桑那州的吉拉河工程、盐河工程;加利福尼亚州的中央大峡谷工程、奥兰多工程;科罗拉多州的格兰峡谷工程、帕格里工程;爱达荷州的博伊西工程、米尼多卡工程;蒙大拿州的米尔克河工程、阳河工程;内华达州的纽兰兹工程;怀俄明州的肯德里克工程;新墨西哥州的里奥格兰德工程、优马提拉工程、维尔工程;犹他州的奥格登河工程;华盛顿州的亚基马工程、大古力水坝工程等^{[27]64-66}。博尔德峡谷工程涉及科罗拉多河流域 7 个州,国会单独立法授权开垦署修建。到 1938 年,联邦政府为博尔德峡谷工程(不包括相关水电站)累计投资 11 731 万美元^{[27]66}。

联邦政府西部水利灌溉工程可灌溉面积:1913 年为 1 181 362 英亩,实际灌溉面积 694 142 英亩;1923 年上升为 1 718 000 英亩,实际灌溉面积 1 214 000 英亩;1933 年达到 2 026 000 英亩,实际灌溉面积 1 590 000 英亩。这些已灌溉土地生产农产品价值:1913 年为 15 676 411 美元,1923 年为 65 046 000 美元,1929 年达到 87 560 000 美元,受经济大危机影响,1933 年生产农产品价值降为 48 139 000 美元^[28]。到 1937 年,联邦政府西部水利灌溉工程的灌溉能力:可单独供水灌溉面积为 2 977 146 英亩(包括在印第安人社区的灌溉面积),联邦与私人水利工程共同供水可灌溉的面积为 1 575 655 英亩,两项合计可灌溉的面积达 4 552 801 英亩^{[27]50}。

总之,在美国西部开发时期,美国政府以土地政策为杠杆,充分发挥市场机制作用,通过廉价出售或无偿授予联邦公共土地的政策,成功吸引国内外移民、土地投机商和私营公司到西部进行农牧业垦殖、城镇社区开发与交通道路建设。美国政府在西部开发中起到领导核心作用,不仅通过土地政策引导把西部土地资源转化为开发西部的各种生产要素,而且在20世纪初把西部土地销售收益划拨为西部水利灌溉工程建设资金,政府直接参与西部开发活动,使西部干旱半干旱地区得以开垦利用。

参考文献:

- [1] Caroline E. Macgill and a Staff of Collaborator, History of Transportation in the United States before 1860[M].
- [2] 王章辉,黄柯可. 欧美农村劳动力的转移与城市化[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999:54-55.
- [3] Carter Goodrich edited, Canals and American Economic Development[M]. New York: Columbia University Press, 1961.
- [4] Ray Allen Billington, Westward Expansion: A History of the American Frontier[M]. Second Edition, New York: The Macmillan Company, 1960:208.
- [5] Clyde A. Milner II, Carol A. O'Connor, Martha A. Sandweiss edited, The Oxford History of the American West[M]. New York: Oxford University Press, 1994.
- [6] Public Land Commission: The Public Domain, Its History with Statistics[M]. Washington: Government Printing Office, 1884.
- [7] Payson Jackson Treat, The National Land System: 1785—1820[M]. Secondary Edition, New York, 1967:406.
- [8] Margaret Walsh, The American West: Visions and Revisions[M]. New York Cambridge University Press, 2005.
- [9] Vernon Carstensen edited, The Public Land: Studies in the History of the Public Domain[M]. Madison: The University of Wisconsin Press, 1968.
- [10] 孔庆山. 简论美国土地处理制度中的救济法案[J]. 史学集刊,2004(1):56-61.
- [11] Jonathan Hughes, American Economic History[M]. New York, 1983:48.
- [12] Mitchel Roth, Issues of Westward Expansion[M]. Westport: Greenwood Press, 2002:118.
- [13] Public Land Commission: Report of the Public Land Commission, with Appendix[M]. Washington: Government Printing Office, 1905.
- [14] Caroline E. Macgill and a Staff of Collaborator, History of Transportation in the United States before 1860[M]. Washington: Published by Carnegie Institution of Washington,1917:135-136.
- [15] George Rogers Taylor, The Transportation Revolution, 1815—1860[M]. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1951.
- [16] 福克纳. 美国经济史[M]. 北京:商务印书馆,1989:345.
- [17] Glen Porter ed., Encyclopedia of American Economic History[M]. New York: Charles Scribner's Sons, 1980: Vol. 1. 75.
- [18] Carter Goodrich edited, Canals and American Economic Development[M]. New York: Columbia University Press, 1961.
- [19] 何顺果. 美国边疆史[M]. 北京:北京大学出版社,1992:164.
- [20] Howard R. Lamar edited, The New Encyclopedia of the American West[M]. New Haven: Yale University Press, 1998:549.
- [21] T. E. Dofwa, Transcontinental Railroads Legislation, 1835—1862[M]. New York: Arno Press, 1981:112-117.
- [22] Mohamed T. EL-Ashry and Diana C. Gibbons, Water and Arid Lands of the Western United States[M]. New York: Cambridge University Press, 1988:32.
- [23] National Irrigation Policy-Its Development and Significance[M]. Washington: United State Government Printing office, 1939.
- [24] Char Miller, Mark Cioc and Kate Showers, History in Dispute: Water and the Environment since 1945, Global Perspective[M]. St. James Press, 2001:V. 7. 26.
- [25] F. H. Newell, Annual Report of the Reclamation Service 1910—1911[M]. Washington: Government Printing office, 1912:33. <http://imgcache.newsbank.com/cache/serical2/display-bitonal.pdf>.
- [26] Twenty-First Annual Report of the Reclamation Service 1921—1922[M]. Washington: Government Printing office, 1922:1. <http://imgcache.newsbank.com/cache/serical2/display-bitonal.pdf>.
- [27] U. S. Congress, Senate, National Irrigation Policy-Its Development and Significance[M]. Washington: United State Government Printing office, 1939.
- [28] Statistical Abstract of the United States 1921[M]. Washington: United State Government Printing office, 1922:30. Statistical Abstract of the United States 1938[M]. Washington.