

“国内改进”与 美国国家构建

(1801—1833)

叶凡美 • 著

Internal Improvement and the Building of
Early American Nation-State
1801-1833



中国社会科学出版社

“国内改进”与 美国国家构建

(1801—1833)

叶凡美 ● 著

Internal Improvement and the Building of
Early American Nation-State
1801-1833



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“国内改进”与美国国家构建：1801～1833 / 叶凡美著. —北京：
中国社会科学出版社，2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2425 - 3

I . ①国… II . ①叶… III . ①政治制度史—研究—美国—
1801～1833 IV . ①D771. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 071752 号

出版人 赵剑英

责任编辑 李庆红

特约编辑 罗淑敏

责任校对 张慧玉

责任印制 王超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂

版 次 2013 年 4 月第 1 版

印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.75

插 页 2

字 数 237 千字

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

“国家让人受益，也对人形成威胁。”

——默里·埃德曼：《政治的象征运用》

目 录

导言	(1)
一 问题的提出	(1)
二 学术史回顾	(4)
三 本书的主旨	(22)
 第一章 美国建国初期的国家构建	(28)
一 制宪时期关于国家构建的争论	(29)
二 共和国初期联邦党与共和党之争	(47)
 第二章 “国内改进”的缘起	(60)
一 美国建国初期的交通	(61)
二 各州的“国内改进”尝试	(71)
三 “国内改进”与国家构建	(81)
 第三章 共和党执政与“国内改进”的延滞	(90)
一 联邦政府的“国内改进”规划	(91)
二 杰斐逊执政时期“国内改进”的延滞	(107)
三 麦迪逊执政与“国内改进”的继续延滞	(114)
 第四章 麦迪逊总统对《红利法案》的否决	(126)

2 “国内改进”与美国国家构建(1801—1833)	
一 1812 年战争	(127)
二 战后国家构建	(134)
三 国会关于《红利法案》的辩论	(141)
四 麦迪逊总统的否决	(157)
第五章 关于“国内改进”的大辩论	(165)
一 国会关于《塔克报告》的辩论	(166)
二 门罗总统对宪法解释的重大修正	(188)
三 国会关于《总勘测法案》的辩论	(210)
四 联邦政府“国内改进”政策的实施	(225)
第六章 小亚当斯执政与全国“国内改进”的推进	(230)
一 “自由即权力”	(231)
二 全国“国内改进”的推进	(237)
三 南部各州对全国“国内改进”的抵制	(241)
第七章 杰克逊执政与联邦政府“国内改进”政策的逆转	(251)
一 杰克逊总统关于“国内改进”的立场	(252)
二 杰克逊总统对《梅斯维尔公路法案》的否决	(256)
三 联邦政府“国内改进”政策的逆转	(261)
结语	(269)
参考文献	(278)
后记	(304)

导　　言

一　问题的提出

美国建国之初，交通状况十分落后。用一些美国学者的话来说，这时期美国的“道路修建和维护方法与中世纪欧洲的情形相差无几”^①。缓慢低效的交通极大地限制了各地人们的相互交流和商贸往来，并对美国的政治和经济发展带来严重的不利影响。因此，大力进行交通建设，改善各地之间、尤其是东部沿海地区与西部内陆地区之间的沟通和联系，成为新诞生的美国面临的紧迫而艰巨的任务。在随后 70 年的时间里，美国各地掀起了轰轰烈烈的“国内改进”运动，历经修筑公路、开凿运河和铺设铁路等交通建设高潮，取得了一系列“革命性的”成就。这一系列交通建设高潮及其成就被美国学者称为交通革命。^②

^① Sidney Ratner et al. , *The Evolution of the American Economy: Growth, Welfare, and Decision Making*, New York: Basic Books, 1979, p. 109.

^② 在 18 世纪末的美国，“国内改进”（internal improvement）被广泛用来指“各种能促进新美国人民的安全、繁荣和启迪的项目”，此后该词的含义受到压缩，专指具有公共性质的交通建设。参见 John L. Larson, *Internal Improvement, National Public Works and the Promise of Popular Government in the Early United States*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001, p. 3; “交通革命”一词则由美国著名经济史学家乔治·泰勒在其著作中首次提出，参见 George R. Taylor, *The Transportation Revolution, 1815 – 1860*, New York: Rinehart, 1951。

2 “国内改进”与美国国家构建(1801—1833)

交通革命促使内战前的美国经济发生巨大的变化。美国经济史学家普遍认为，交通革命致使运输费用大幅下降，由此导致的国内市场的扩大和区域经济的专业分工乃是内战前美国经济得以迅速增长的关键。^① 交通革命不仅对内战前美国经济的发展产生重大影响，而且是当时国家政治生活中一件引人注目的大事。美国学者哈里·沙伊伯认为：“在 1815—1850 年间的政治话语中，就持久性和重要性而言，没有什么问题（甚至包括奴隶制问题）超过了国内改进问题。”^② 在美国宪法所确立的联邦体制中，联邦政府与各州政府分权而治，^③ 美国宪法并没有明确授予联邦政府进行“国内改进”的权力，因此，这一权力被认为是保留给各州政府和人民的。建国之初，各州政府和私人企业承担了进行“国内改进”的重任。但是，“国内改进”项目耗资大、建设时间长、工程技术要求高，各州的“国内改进”长期面临资金匮乏和技术不足的困境，陷入重重困难。某些跨州项目陷入各州管辖权限的纠纷而寸步难行。于是，自建国之初，人们纷纷要求联邦政府积极参与和资助“国内改进”。但是，联邦政府能否进行“国内改进”？它对“国内改进”的干预是否违背了宪法原则并构成对各州政府权

^① 参见 George R. Taylor, *The Transportation Revolution*; Douglass C. North, *The Economic Growth of the United States, 1790 – 1860*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1961, pp. 166 – 168; Stuart Bruchey, *The Roots of American Economic Growth, 1607 – 1861*, New York: Harper & Row, 1965, pp. 158 – 160。

^② Harry N. Scheiber, “The Transportation Revolution and American Law: Constitutionalism and Public Policy”, *Transportation and the Early Nation*, Indianapolis: Indiana Historical Society, 1982, pp. 1 – 29.

^③ 本书中所用“州”一字对应的英文是“state”，确切地说，该英文单词指的是“国”和“邦”的意思。本书沿用中文里已约定俗成的译名“州”，不过，在美国建国早期，“州”并不同于我们所理解的一般地方行政区域，它的含义接近于“国”和“邦”。

力的侵犯？是否应当通过一项明确授予联邦政府进行“国内改进”的权力的宪法修正案？联邦政府在“国内改进”中究竟应当发挥什么作用？采取什么政策？美国联邦政府围绕这些问题发生了激烈争论和交锋。“国内改进”成为国会年复一年进行持久不懈的激烈辩论的主要议题之一，同时也是历届总统年度国情咨文和其他文件中有关国内事务的重要话题之一。

本书主要对1801—1833年间美国联邦政府围绕“国内改进”的激烈争论和有关政策举措进行考察和分析。1801年，共和党的代表人物托马斯·杰斐逊就任美国总统。在他执政时期，各地居民要求联邦政府参与和资助“国内改进”的呼声日渐高涨，“国内改进”日益成为联邦政府关注的头等大事之一。为此，财政部长艾伯特·加勒廷精心拟定一份《关于公路和运河的报告》，力主由联邦政府统一规划和建设一个全国“国内改进”体系。杰斐逊及其继任者詹姆斯·麦迪逊总统支持和提倡联邦政府主持建设全国“国内改进”体系。但是，他们坚持对宪法作“严格解释”，强调必须通过一项宪法修正案，明确授予联邦政府进行“国内改进”的权力。国会对此发生重大纷争，联邦政府在“国内改进”问题上便始终裹足不前。1817年，麦迪逊总统否决了关于设立一项用于全国公路和运河建设的永久基金的《红利法案》(the Bonus Act)，其理由是该法案违背了美国宪法中对“联邦政府和各州政府之间权力的明确划分”^①。在詹姆斯·门罗总统执政时期，国会围绕“国内改进”事宜展开了一场旷日持久的大辩论。门罗总统始则坚持其前任关于“国内改进”的立场，后则有所变化。在

^① James Madison, “Veto Message”, March 3, 1817, James D. Richardson, ed., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789 – 1897*, Washington D. C. : Bureau of National Literature, 1899, Vol. 2, p. 570.

4 “国内改进”与美国国家构建(1801—1833)

其任内，联邦政府在“国内改进”问题上取得重大突破，于1824年通过重要的《总勘测法案》(the General Survey Act)。此后，约翰·昆西·亚当斯总统试图在其前任的基础上，继续推动联邦政府深入进行全国范围内的“国内改进”。但是，安德鲁·杰克逊就任总统后，逆向而动，否决了多个“国内改进”法案，导致联邦政府的“国内改进”政策发生逆转。至1833年，联邦政府基本上放弃了进行“国内改进”的努力。

美国早期联邦政府围绕“国内改进”的持久而激烈的争论在今天的人们看来似乎不可思议：由联邦政府进行“国内改进”乃是一件于国于民都大为有利的事情，为什么争论各方固执己见、争论不休呢？“国内改进”在联邦政府引起激烈纷争的原因究竟何在？联邦政府为何最终未能主持建设全国“国内改进”体系？有关“国内改进”的纷争与美国早期的国家构建有何关联？争论的结果对于美国早期国家的政治发展产生了什么影响？本书试图对这些问题做出回答。

二 学术史回顾

在美国史学界，对于美国早期联邦政府围绕“国内改进”的争论和有关政策举措的系统研究还很少。这并不等于说美国史学家完全忽视了对美国早期政府与“国内改进”之间关系的研究。不过，20世纪40年代以前，美国经济史学科深受古典经济学的影响，经济史学家普遍信奉“自由放任”学说。该学说推崇“个人主义”和“自由主义”，强调个人与私人自发性组织在社会经济生活中的作用，极力主张政府应当很少或者根本不介入经济领域。在这种氛围下，经济史学家普遍认为美国政府在19世纪的社会经济生活中是消极被动的，执行无所作为的“自由放任”政策。他们对内战前的“国内改进”做了大量研

究，但是大多局限于孤立地看待“国内改进”史，基本上忽视了对美国早期政府与“国内改进”之间关系的研究。^①

20世纪40年代以后，情况发生了变化。学术与时代之间向来存在一种微妙的互动。罗斯福“新政”的实施给美国社会、政治和经济带来巨大变化，对美国史学界也造成不小的冲击，学术氛围为之一变。在“新政”的影响下，美国学者开始重新审视19世纪，特别是内战前美国政府在社会经济生活中的作用。20世纪40年代至80年代初，美国史学家针对美国政府（包括联邦政府、各州与地方政府）在内战前“国内改进”中的作用这一重大主题进行了广泛而深入的探讨，形成一个不小的研究热点，研究成果蔚为大观。不过，绝大多数研究论著侧重对各州及地方政府在内战前“国内改进”中的作用进行个案研究，其中包括在美国学术界引起巨大反响的奥斯卡·汉德林夫妇所著《共和国：马萨诸塞州政府在经济中的作用之研究》和路易斯·哈茨所著《经济政策与民主思想》。^②汉德林夫妇和哈茨均认为，由于受联邦体制的限制，联邦政府在内战前社会经济生活中基本上无所作为，但是各州和地方政府在其中扮演了十分重要的角色。他们的论著分别探讨了马萨诸塞州和宾夕法尼亚州政府在内战前州经济生活中的作用，并得出了大致相同的结论：两州政府在内战前大力介入和干预了州的

^① Caroline MacGill et al., *History of Transportation in the United States before 1860*, Washington D. C. : The Carnegie Institution of Washington, 1917; Alvin F. Harlow, *Old Towpaths: The Story of the Canal Era in the United States*, New York: D. Appleton & Company, 1926; Slason Thompson, *A Short History of American Railways, Covering Ten Decades*, New York: Books for Libraries Press, 1925; Paul W. Gates, *The Illinois Central Railroad and Its Colonization Work*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1934.

^② Oscar Handlin and Mary F. Handlin, *Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy, Massachusetts, 1774–1861*, New York: New York University Press, 1947; Louis Hartz, *Economic Policy and Democratic Thought: Pennsylvania, 1776–1860*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1948.

6 “国内改进”与美国国家构建(1801—1833)

经济事务，发挥了十分积极的促进和管理经济的作用。在马萨诸塞州，州政府“给予日益兴旺发展的生产体系的资助和指导是通过多种渠道实现的”。在宾夕法尼亚州，“州政府通过特许状政策，混合型公司中的联合产权，公共工程项目，以及对经济活动的监管等，在州资源和企业的开发与发展中扮演了主导而非被动的角色”。两州政府介入和干预的一个重要经济领域便是“国内改进”。在马萨诸塞州，州政府在财政拮据的情况下，主要通过颁发特许状成立公路、桥梁、运河和铁路公司这一方式来发展交通建设，这种公司乃是州政府用以履行部分政府职能的一种“特殊的公共机构”。在宾夕法尼亚州，州政府除采取类似的特许状政策外，还往往直接投资兴办“国内改进”工程。

汉德林夫妇和哈茨的著述在学术上的重要意义在于：他们摧毁了在美国学术界长期占据主流的“自由放任”说。他们的观点振聋发聩，吸引了整整一代史学家追随其后，投身研究美国政府与内战前社会经济生活的关系。大量研究论著对各州或各地方政府在内战前“国内改进”中的作用进行个案研究，其中不乏优秀之作。不过，在此只能概略提及：哥伦比亚大学经济史学教授卡特·古德里奇发表了一系列研究论文，从不同的角度探讨了美国各级政府（尤其是各州和地方政府）在内战前“国内改进”中发挥的重要作用。^①他指导的众多研究生

^① Carter Goodrich, “Public Spirit and American Improvements”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 92, 1948, pp. 305 – 309; “National Planning of Internal Improvements”, *Political Science Quarterly*, Vol. 63, 1948, pp. 16 – 44; “The Virginia System of Mixed Enterprise”, *Political Science Quarterly*, Vol. 64, 1949, pp. 355 – 387; “The Revulsion against Internal Improvements”, *Journal of Economic History*, Vol. 10, 1950, pp. 145 – 169; “Local Planning of Internal Improvements”, *Political Science Quarterly*, Vol. 66, 1951, pp. 411 – 445; Carter Goodrich and Harvey H. Segal, “Baltimore’s Aid to Railroads”, *Journal of Economic History*, Vol. 13, 1953, pp. 2 – 35. (<http://links.jstor.org>)

则集中对各州的运河建设史进行考察和分析。^①由此形成的“古德里奇学派”成为这一时期美国经济史学引人注目的中心。在对各州及地方政府在内战前“国内改进”中的作用进行个案研究的论著中，值得一提的还有米尔顿·希思的《建设性的自由主义》、詹姆斯·普里姆的《密苏里州的经济政策》、哈里·沙伊伯的《俄亥俄运河时代》、罗纳德·肖的《西去的伊利水》以及哈里·皮尔斯的《纽约州的铁路》。^②

在大量个案研究的基础上，乔治·泰勒和卡特·古德里奇分别于1951年和1960年推出了他们的宏观综合性论著，《交通革命》和《美国政府对运河和铁路的推动》，并成为这一时期相关研究的代表性著作。泰勒在书中对1815—1860年间的美国经济的发展情况进行了全面考察，贯穿全书的主线则是交通革命，亦即内战前“国内改进”中的巨大作为和成就。泰勒在书中首创的“交通革命”一词很快成为史学界的通用语。泰勒认为，交通革命促使美国统一的国内市场迅速形成，区域经济的专业分工和工业化进程得到长足的发展，内战前的美国经济因而发生重大转型，由原来依附于欧洲市场、且以农业为

^① Carter Goodrich, ed., *Canals and American Economic Development*, New York: Columbia University Press, 1961; Nathan Miller, *The Enterprise of a Free People: Aspects of Economic Development in New York State During the Canal Period, 1792–1838*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1962.

^② Milton S. Heath, *Constructive Liberalism: The Role of the State in Economic Development in Georgia to 1860*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954; James N. Primm, *Economic Policy in the Development of a Western State, Missouri, 1820–1860*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954; Harry N. Scheiber, *Ohio Canal Era, A Case Study of Government and the Economy, 1820–1861*, Athens, Ohio: Ohio University Press, 1969; Ronald E. Shaw, *Erie Water West: A History of the Erie Canal*, Lexington, KY: The University Press of Kentucky, 1966; Harry H. Pierce, *Railroads of New York: A Study of Government Aid, 1826–1875*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1953.

8 “国内改进”与美国国家构建(1801—1833)

主的经济转变为立足于国内市场和国内贸易的全国性经济。作者视野广阔，并没有只局限于公路、运河、汽船和铁路等建设问题本身，而是视之为美国工业化进程和经济一体化进程中的一个不可或缺的环节。泰勒的独特贡献就在于他建立了一个关于内战前美国经济发展的宏大解释框架，并将交通革命视作其中的关键环节。尤其重要的是，作者吸收了自汉德林和哈茨以来美国经济史学中所取得的最新研究成果，在书中讨论了各级政府所发挥的广泛的经济职能问题，并突出强调政府政策在交通建设和国家经济发展中的重要作用。正因为如此，有评论者称赞泰勒的书是对“内战前公共经济政策进行总结和分析的最好作品”^①。

与泰勒著作的宏大框架相比，古德里奇著作的研究范围要小一些。尽管如此，其著作并不失为对美国各级政府在19世纪“国内改进”（尤其是运河和铁路建设）中的作用进行综合考察的典范之作。古德里奇提出，在19世纪的美国，私人资本不足和地广人稀等因素促使美国政府采取了“发展型”经济政策，大力投入交通建设，以此“开发广阔的新土地供人们定居和生产”。联邦、州和地方等各级政府均参加到“国内改进”运动中，通常是与私人企业联合进行交通建设，形成了多层次、多形式的公私混合企业；在很多情况下，政府还直接投资兴办公路、运河和铁路工程，并为此建立专门的行政机构。古德里奇对各级政府参加和资助“国内改进”工程的数以万计的案例进行了综合考察，并对各级政府在不同时期和不

^① George R. Taylor, *The Transportation Revolution*; Harry N. Scheiber and Stephen Salsbury, “Reflections on George Rogers Taylor’s *The Transportation Revolution, 1815 – 1860: A Twenty-five Year Retrospect*”, *Business History Review*, Vol. 51, Spring, 1977, pp. 79 – 89. (<http://links.jstor.org>)

同交通建设类型中的直接开支进行了估算。他的结论是，各州和地方政府在内战前“国内改进”中的资金投入要远远高于联邦政府的资金投入，因此前者较之后者在内战前“国内改进”中发挥了更为积极的主导作用。作者强调，在“国内改进”中政府与私人企业的关系是“合作性而非竞争性的”，政府大力投入“国内改进”，其最终目的是为私有经济的发展提供支持。最后，作者分析了政府作用对经济产生的影响，强调美国政府在“国内改进”中的积极作为“推动了经济的发展。由于这一刺激因素，经济的发展加快了”^①。

各州和地方政府在内战前“国内改进”中扮演了十分重要的角色，相较而言，由于受联邦体制的限制，联邦政府在“国内改进”中基本上无所作为，这是前述汉德林夫妇和哈茨的论著得出的一致观点。这一观点得到众多学者的赞同。在20世纪40年代至80年代初，大批研究者热衷于探讨各州和地方政府在内战前“国内改进”中的所作所为，而基本上忽视了对联邦政府在其中所发挥作用的研究。

尽管如此，联邦政府在内战前（偶尔延至内战后）“国内改进”中的作用仍然吸引了少数研究者的注意。罗伯特·拉塞尔在《与太平洋海岸通讯的改善》中，系统考察了1783—1864年间联邦政府为贯通大西洋和太平洋两岸而做的种种努力，其重点则是1844—1864年间联邦政府为从墨西哥及中美洲地区获得修建贯通两大洋的运河及铁路的权利而做的外交努力，以及国会有关修建横贯大陆铁路的辩论和出

^① Carter Goodrich, *Government Promotion of American Canals and Railroads, 1800 – 1890*, New York: Columbia University Press, 1960. 古德里奇在书中对美国各级政府在“国内改进”中的作用的考察涵盖了几乎整个19世纪。

台的土地赠予等政策措施。作者充分利用了联邦行政部门和国会的档案，对众多相关法案和政策决策进行了仔细追踪、梳理和分析。^①

特伦坦·杰克逊所著《西部的马车路》在一定程度上是对拉塞尔的研究著述的补充。作者利用丰富的联邦政府档案，对鲜为人知的1846—1869年间联邦政府在密西西比河以西的道路探查、勘测和建设活动进行详尽研究。作者指出，他写作此书的目的是要修正史学界普遍存在的错误观点，即认为在太平洋铁路建设之前，具有开拓精神的边疆移民是西部交通建设的主导力量。实际情况是，为解决交通问题，边疆移民总是毫不迟疑地转向联邦政府寻求帮助，“在整个19世纪，全国政府对西部交通的贡献连续持久并占据主导”。在美墨战争结束后，为推动西部的开发，联邦政府在该地区进行了连续的道路探查、勘测和建设活动。不过，从某种意义上说，对可供通行的道路的探查活动远较相对有限的公路修建更为重要。军队在这些活动中发挥了关键的作用。作者的结论是，联邦政府的马车路项目为前往西部的移民、商人、邮递员和士兵等开辟了道路，从根本上说，西部交通建设以及西部开发离不开对联邦政府作用的依赖。^②

福里斯特·希尔在《公路、铁路和水路》中，重点考察了联邦政府给予内战前“国内改进”的一项特别资助，即由西点军校培养的工程师部队提供的关键的勘测和其他工程技术

^① Robert R. Russell, *Improvement of Communications with the Pacific Coast as an Issue in American Politics, 1783 – 1864*, Cedar Rapids, Iowa: Torch Press, 1948.

^② W. Turrentine Jackson, *Wagon Roads West, A Study of Federal Road Surveys and Construction in the Trans-Mississippi West, 1846 – 1869*, Berkeley: The University of California Press, 1952.

服务。作为当时国内唯一经过良好学院训练的工程技术人员，军队工程师依据 1824 年联邦政府通过的《总勘测法案》，对全国各地上百个运河、公路和铁路建设项目进行勘测、制定规划、并做费用估算。军队工程师在铁路建设中尤其做出了重要贡献，即便在 1838 年《总勘测法案》被废除后，这些工程技术人员仍然与铁路保持了密切关系，在各地铁路建设项目的勘测、规划、具体施工和管理中发挥了不可替代的作用。此外，军队工程师在全国河流与港口的改良项目以及西部的探测等活动中也扮演了重要角色。总之，军队工程师“将他们的知识用于公路、运河和铁路的勘测、河流与港口的改良、技术教育的发展、西部的探测等，从而在美国交通史和早期经济发展史上赢得显著的地位”。作者认为，联邦政府这一政策的“目的显然是通过创造对企业有利的条件来指导经济发展”。同特伦坦·杰克逊一样，希尔强调联邦政府在推动交通革命以及国家经济的发展中功不可没。^①

可见，联邦政府在“国内改进”中并非无所作为。在他们的综合性论著中，泰勒和古德里奇对联邦政府的“国内改进”政策举措均有所讨论。泰勒的论述极为简略。古德里奇在书中则用两章的篇幅分别考察了联邦政府在 1801—1830 年间围绕“国内改进”的激烈争论和有关政策举措，以及 1850—1872 年间在西部大平原铁路和横贯大陆铁路建设中联邦政府给予私人铁路公司的高额贷款和上亿英亩的土地赠予等政策措施。但是，两位学者都认为联邦政府在“国内改进”中的作用是次要的，相较而言，各州和地方政府发挥了更为积

^① Forest G. Hill, *Roads, Rails, and Waterways, The Army Engineers and Early Transportation*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1957.