

广东外语外贸大学法学院

“21世纪国际问题研究丛书”

美国早期 土地制度研究

孔庆山 著



中山大学出版社

广东外语外贸大学法学院
“21 世纪国际问题研究丛书”

美国早期土地制度研究 (1785 ~ 1862)

孔庆山 著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

美国早期土地制度研究:1785~1862/孔庆山著. —广州:中山大学出版社,2002.9

(广东外语外贸大学法学院“21 世纪国际问题研究丛书”)

ISBN 7-306-02007-2

I. 美… II. 孔… III. 土地制度 - 研究 - 美国 - 1785 ~ 1862 IV. F371.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095046 号

责任编辑:杨捷 责任校对:曹遂 封面设计:方楚涓 责任技编:何雅涛

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团发行

南海系列印刷公司印刷

(地址:广东省佛山市市东下路6号 邮编:528200 电话:0757-2233651)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.25 印张 257 千字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印数:1-1000 册 定价:20.50 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

作者简介

孔庆山，1956年生，河北平乡人。广东外语外贸大学法学院外交学系副教授，中国美国史研究会常务理事。1978年入河北师范大学外文系学习，获文学学士学位；1982年入南开大学历史系，学习美国外交史，获硕士学位；1989年至1990年于南京大学中美文化中心学习，主修中美关系和国际政治；1999年再次入南开大学学习，主攻美国政治制度，于2002年获得史学博士学位。曾从事世界史和政治学方面的教学和研究，著有《中国县级行政管理研究》（国家“七五”重点课题，合著）、《美国的凝聚力》及有关中美关系、美国外交和土地制度方面的论文。现于广东外语外贸大学法学院外交学系从事当代美国外交和国际政治方面的教学和研究工作。

内 容 提 要

美国土地制度在美国历史发展进程中占有非常重要的地位。无论是在殖民地时期，抑或是建国以后，土地的分配、占有、使用和管理问题一直是摆在政治家们面前的重要问题。

联邦土地制度的核心是西部公共土地的私有化问题。私有化的手段主要有出售和赠予。在联邦初期，土地的出售乃是联邦土地处理的主要手段。由于西部土地是未经开垦的原始荒地，浑然一体，因此，在土地出售之前，首先要解决的问题就是土地的测量和划分。测量制度成为美国土地处理制度中的一项重要制度。

土地的出售是一个看似简单而实则非常复杂的问题。土地法令的制定涉及联邦与各州、东部与西部、南部与北部、新州与旧州的关系以及民主与保守等各种政治、经济和思想文化势力激烈的冲突和妥协。最小单位土地出售面积从 640 英亩缩小到 40 英亩，前后经过近 40 年的时间，美国也从联邦党人相对保守的政治转变为杰克逊的大众民主政治。《优先购买权法》的颁布和《宅地农场法》的通过标志着早期以财政收入为主的土地处理制度转变为以开发为主的土地处理制度。至此，美国联邦早期土地制度的演变基本完成。

总 序

徐真华*

国际问题研究在中国是一个新兴的多学科的研究领域。中华人民共和国建国后，特别是 1963 年，中央转发毛泽东同志的“关于加强研究外国工作的报告”之后，高等院校开始设立有关国际问题的学系和研究所，在科学研究、人才培养等方面都取得了开创性的成就。党的十一届三中全会以来，伴随着我国改革开放的深入，我国的国际问题研究发展十分迅速，在研究内容上，我国学者的研究几乎涉及到了国际问题领域的所有方面，并在国际格局、国际战略、人权理论等方面取得了重大成果。但是我们也应该看到，国际问题研究虽然取得了很大成绩，却还不能完全适应我国对外关系的发展需要，在中国加入 WTO 及党的十六大提出全面建设小康社会之后，需要就更加显著和迫切了。

国际问题研究并非学科概念，含义很广泛。国际战略研究、安全研究、国别研究、国际关系理论研究、大国关系研究、中外关系研究等等，这些学术研究的领域有着十分广泛的发展前景，大量的前沿问题需要人们进行深入的探索。

国际问题研究在社会科学中是应用性、时间性很强的一个领域，它应该立足于中国，从中国国情出发，为中国的国家利益服务，为中国的决策服务。如进行比较政治体制方面的研究，它不仅是为了了解世界各国的政治制度，最重要的是为我国进行的

* 广东外语外贸大学校长，博士，教授，博导。

体制改革提供国外的经验教训。世界上任何国家、任何地区的政治经济问题，无不同这些国家、这些地区政治体制的性质、经济的运作模式、决策的方式与内容以及利益矛盾紧密相关，研究世界各国的政治、经济、社会体制，我们就能从中吸取别人的长处，为改革和完善中国特色的社会主义提供借鉴。但是，由于国际形势错综复杂，一些一时不被引人注目的小问题也许在某个时候突然会演变为重大的国际危机，成为急需应付的重大问题，因此在国际问题的研究上既要面对现实，也要有养兵千日用在一时的长远考虑。

国际问题研究，西方国家一直处于领先地位，表现在研究机构多、研究人员多、国际交流多、著述出版多。在著述方面，如保罗·肯尼迪的《大国的兴衰》，兹比格纽·布热津斯基的《大棋局》，塞缪尔·亨廷顿的《文明的冲突与世界秩序的重建》，亨利·基辛格的《大外交》等，在国际问题研究领域产生了重大的影响。我也期望我国的学者，特别是我们学校从事国际问题研究的学者写出有影响的著作。

国际问题纷繁复杂，可变因素极多，回溯过去，考察现在，预测未来，是我们研究的一个重要任务。如果我们能够做到见微而知著，对问题不表态则已，一旦发表意见就总能一语中的，为后来的发展情况所证实，那我们的国际问题研究就会在全国产生重大影响了。我想，脚踏实地，辛勤耕耘，一步一个脚印地走下去，总有一天会实现的。

国际问题研究，不仅要求理论的深邃和视野的开阔，最重要的是思想和方法的创新，最需要的是不同学科的交叉与整合，最关心的是前沿研究的信息与技术。世界风云瞬息万变，只靠第二手的翻译资料进行研究，如果涉及的是现实问题，无论研究者的目光如何敏锐，比起别人来起码在时间上就慢了半拍。但是只懂外语，而对国际问题研究的基本原理茫然无知，所见的也只是皮

毛，不可能取得深入的成果。同时，现代科学技术在国际问题研究中得到广泛应用，如计算机、互联网等现代化手段使国际问题研究进入一个新的阶段，而与数学等自然科学的结合，使国际问题的研究发生质的变化。此外，国际问题研究还需要进行广泛而深入的调查，接触大量的原始档案，但要做到这几者兼备，谈何容易！值得庆幸的是，本套丛书的作者是我校法学院外交学系的一批年轻学者，他们毕业于名牌大学，大多获得博士深润，受过名师的熏陶，精通外语，有跨学科的学习和研究经历，有扎实的理论功底，有宽广的学术视野，有敏锐的理性思辨能力。我不禁由衷高兴。

孔庆山博士的《美国土地制度研究》，依据翔实的原始材料，借鉴美国和国内学者的研究成果，对美国土地制度的渊源和演变作了深入的探讨，澄清了不少史实，匡正了不少错误的看法，揭示美国早期土地制度演化的两大趋势，并对其所涉及的各种因素进行了条分缕析。本书最大的学术收获在于厘清了美国早期土地制度的细节和来龙去脉，体现了一种踏实严谨的学风。

王树春博士的《转型时期的俄罗斯国家安全战略》一书，是在大量钻研俄罗斯“国家安全构想”、“军事学说”和“外交政策构想”等政府文件以及俄罗斯学者，关于安全问题的著述等第一手俄文资料的基础上写作的。安全观转型是本该书的独特研究视角，它既是该书所关注的背景之一，又是该书的理论基础，其中隐含着当前俄罗斯安全观与历史上俄罗斯安全观的比较，这种比较作为主线贯串了全书。该书对新时期俄罗斯国家安全战略的研究，无论从对其内容本身研究的层面，还是从研究方法的层面，都有所突破和创新。

唐小松博士的《遏制的困境——肯尼迪和约翰逊政府的对华政策》，是在研究美国政府新近出版的原始档案、当事人回忆录等大量一手资料的基础上写作而成。20世纪60年代美国的对华

政策处在敌对与缓和之间的过渡阶段，肇始于 50 年代的遏制和孤立政策难以为继，美国决策者不得不就其对华政策作某些调整，继肯尼迪政府提出“微开门”方针后，约翰逊政府又出台“遏制但不孤立”政策。但是，美国调整对华政策并不是出于心甘情愿，而是为自己寻求出路，以便摆脱日益被国际社会孤立的局面，因此它仍死守遏制中国的防线。“遏制的困境”由此得名。本书是国内学者较早研究这个领域的专著，是一项具有开拓性的科研成果。

《德国社会发展研究》、《英法德三国关系研究》是马桂琪教授、黎家勇副教授两人多年合作研究欧洲问题的结晶。前书着眼于德国社会的发展历程，从古代日耳曼人的社会叙述到 20 世纪 90 年代德国的重新统一，研究了德国所走过的复杂而曲折的道路，透视了德国如何几度沉沦几度辉煌，分析了德国由落后走向先进的原因、动力与条件，德国社会经济发展则成为全书的主线。后书的写作重点是分析英法德三大国的国际关系，注重挖掘三大国互动关系中的决策动机、决策条件、决策的可行性及效果，既重视三大国在处理相互关系事务中的共性，又凸显它们的个性，即分析的立足点是三大国的本国利益，旨在探讨三大国在国内外各种因素影响下如何从自身利益出发，运用自己的外交技能最大限度地实现本国的利益，展现三国历届政府外交政策在不断地调整过程中的连续性。至于三大国在相互关系中的外交共性，本书在行文中虽有所提及，但主要是希望通过对三大国外交的分析 and 对比，让读者自己从中去领略。两书在写作方法上，遵循时间顺序和事件的自然发展过程，都没有离开具体的事件作抽象的讨论，而是通过动态的阐述将作者的思想展示在读者面前。

本套丛书是我校法学院外交学系教师辛勤耕耘的结果。在写作过程中，几位作者深感国际问题研究的多学科性和动态性对写作带来的困难，深感这套丛书只能视为继续深入研究过程中的一

个阶段性的成果，许多问题和观点尚待进一步探讨与改进。我热情地欢迎各位专家、读者能对丛书中的观点展开讨论、争鸣，以促进学术繁荣，也促进广东外语外贸大学法学院外交学系的成长。

“21 世纪国际问题研究丛书”的公开出版，标志着法学院外交学系教育科研工作上了一个新台阶。借写此序的机会，祝愿法学院外交学系（含外交学专业、国际政治专业）成为我国南方一个重要的国际问题人才培养基地，并跻身于全国一流外交学和国际政治专业的行列。

2002 年 11 月 20 日

目 录

总序	(1)
绪论	(1)
第一章 美国土地制度的渊源	(36)
一、北美殖民开始时期英国基本的土地占有制度	(36)
二、英国土地占有制度在北美的移植及其实践	(50)
三、土地占有制度在新环境中的演变	(69)
第二章 邦联时期领地管理与公地出售制度之确立	(74)
一、关于“公地”、“领地”与“准州”的概念	(74)
二、邦联领地与公地的形成	(82)
三、领地组织与管理制度的形成	(90)
四、公地出售制度的确立	(100)
第三章 联邦土地出售制度的演变	(109)
一、土地法令与土地制度	(110)
二、早期土地出售法令的两大发展趋势	(113)
三、1796 年《土地法令》	(116)
四、1800 年《土地法令》	(129)
五、1820 年《土地法令》	(138)
六、1832 年《土地法令》	(146)
七、美国土地处理制度中的救济法案	(150)
八、土地分级和降价出售法令	(163)

第四章 占地问题与优先购买权·····	(175)
一、占地的历史传统·····	(176)
二、殖民地及邦联时期的占地问题·····	(181)
三、优先购买权制度的演变·····	(184)
第五章 免费土地主张与《宅地农场法》·····	(206)
一、早期免费分配土地的先例·····	(206)
二、独立后至 1862 年前的免费土地问题 ·····	(211)
三、争取免费土地立法的斗争·····	(217)
四、《宅地农场议案》在国会的辩论及其通过 ·····	(224)
第六章 美国土地制度中的军功授地·····	(244)
一、军功授地之渊源·····	(245)
二、独立战争时期的军功授地·····	(248)
三、建国后的军功授地·····	(255)
第七章 美国的土地测量制度·····	(264)
一、土地测量制度的渊源·····	(265)
二、土地测量中的村镇划分·····	(269)
三、建国后的土地测量·····	(277)
结语·····	(286)
参考文献·····	(290)
后记·····	(312)

绪 论

—

土地是人类赖以生存的基础。它为人类提供了活动场所、生存空间、维持生命的食物以及其他许多满足人类需要的物质原料。在前工业社会，土地是财富和社会地位的象征，土地决定着一个人的社会地位和身份。人与土地的关系几乎比其他任何关系都更为重要。^① 美国 19 世纪的土地改革家亨利·乔治说，土地的占有方式是“决定人的社会、政治、文化和道德水平的最根本因素”；“土地乃人类栖息之场所，人类一切物质之库藏。人类生于斯，长于斯，葬于斯”。^② 托马斯·杰斐逊政府的财政部长阿尔伯特·加勒廷说，土地占有量的多少比政治制度更能决定人的幸福。^③ 土地问题是人类历史进程中至为重要的一个问题。土地关系着一个国家的存亡和人民的福祉。正如英国著名作家珀西·阿尔登所说，“一个国家的历史在很大程度上就是它的土地制度史”。美国大金融家詹姆斯·J. 希尔说，“没有人的土地是荒野，没有土地的人是暴民。任何文明进程中的第一件事就是为那些希

① 罗利·巴娄：《土地资源经济学》(Raleigh Barlowe, *Land Resources Economics*)，纽约 1961 年版，第 1 页。

② 阿伦·M. 萨科爾斯基：《美国土地占有制度与土地税收》(Aaron M. Sakolski, *Land Tenure and Land Taxation in America*)，纽约 1957 年版，第 VI 页。

③ 弗雷德里克·杰克逊·特纳：《美国历史上的边疆》(Frederick Jackson Turner, *The Frontier in American History*)，纽约 1962 年版，第 317 页。

望拥有自己的家的人提供一个家”^①。故曰“普天之下，土地为本”^②。

古往今来，社会等级的划分、对奴隶和农奴的剥削、农民起义、王朝的更迭、人民的贫穷和社会骚乱等，都与土地问题息息相关。^③对土地问题之研究，为古今中外学者所高度重视。我们从中国浩瀚的古籍中可以找到很多有关土地问题的论述。中国重要的史籍中一般都辟有专门章节如《食货志》或《田制》等来记录土地制度。土地问题在中国历代政治中占有极为重要的地位。由于土地乃是稀缺资源，对土地的争夺往往是最残酷的斗争。土地占有关系同王朝的兴衰和政治的安定有着直接的关系。

在美国，土地问题以一种全新的面貌展现出来。从联邦政府来说，它不是对旧的土地占有关系的调整，而主要集中在对处女地或待开发土地的处理和分配问题上。这是它与其他大多数国家土地问题不同的地方。

土地和土地制度对美国的影响超过任何问题。美国可以说是一个“土”生的国家。土地制度本身对美国西部影响之巨大几乎无法形容。通过对公共领地的控制，联邦政府的触角直接触及到西部千家万户的生活。公共领地的管理活动处于边疆生活的中心。对边远地区的居民来说，不管他们是种植园主、小农场主、占地者或是律师，再也没有比土地更为重要的东西了。联邦政府通过对土地的控制，把联邦权力延伸到遥远的西部乡村。公共土

① 鲁本·莫基特里克：《德克萨斯的公地制度 1823~1910》(Reuben Mckitrick, *The Public Land System of Texas, 1823~1910*)，麦迪逊 1918 年版，第 5 页。

② 这是美国威斯康星大学土地经济和公用事业研究所的座右铭，原文为“Under All, the Land”。理查德·T. 伊利：《土地政策》(Richard T. Ely, *Land Policies*)，安阿伯 1922 年版，第 II 页。

③ 萨科斯基：《美国土地占有制度与土地税收》，纽约 1957 年版，第 4~5 页。

地的分配对国家的经济生活具有极为深远的影响。^①

土地制度同美国的发展成长息息相关。在某种程度上,美国是靠它的土地制度征服整个大陆的。如果缺乏对土地制度的基本了解,那么对美国历史的研究和了解也会是肤浅的。美国历史在很大程度上可以用“土地”二字来书写。最初的13个殖民地是如何建立和发展起来的?美国如何从偏于北美大陆东部大西洋沿岸一隅的一个蕞尔小国,像滚雪球一样,翻越阿帕拉契亚山脉,迅速占领密西西比河流域,然后跨越大平原奔向太平洋,成为横跨两洋的大陆强国?这些问题似乎都可以从土地制度中找到部分答案。学者们对美国土地制度有着经久不衰的兴趣,其原因也正在于此。

土地问题是美国许多学者十分关注的一个问题,他们从各个视角对其进行了广泛深入的研究,可谓成果累累。下面择其要述之。

裴森·杰克逊·特里特的《联邦土地制度 1785~1820》是最系统的研究美国联邦土地制度的专著,堪称美国土地制度的经典之作,可惜所研究的时段太短,联邦土地制度还没有完全成形它就结束了。^② 特里特对新英格兰土地制度的影响给以很高的估计,但对1800年《土地法令》中的赎卖制度给以严厉的抨击,将其贬斥得一无是处。本杰明·贺瑞斯·希巴德对赎卖制度也给以同样低的评价。这是笔者最难以苟同的地方。

本杰明·贺瑞斯·希巴德的《公共土地政策史》在美国联邦土

① 马尔科姆·罗尔堡:《土地局的业务——美国公地开发与管理 1789~1837》(Malcolm J. Rohrbough, *The Land Office Business, The Settlement and Administration of American Public Land, 1789~1837*),加利福尼亚1990年版,第237~238页。

② 裴森·杰克逊·特里特:《联邦土地制度 1785~1820》(Payson Jackson Treat, *The National Land System, 1785~1820*),纽约1910年第1版,纽约1967年第2版。

地政策研究史上占有重要地位。^① 希巴德深受弗雷德里克·杰克逊·特纳的影响。^② 他的这部著作在 1924 年出版时,他是威斯康星大学农业经济系的主任。他是以一个农业经济史学家的观点来研究美国联邦土地政策的。该书对公共领地的获得和各种土地政策给以详细介绍,对《宅地农场法》的起源给以特别研究。对联邦公路、铁路和教育赠地也有详尽的研究。该书对西部土地的处理和土地制度方面的研究似嫌不足。

亚伦·M. 萨科爾斯基也是美国土地问题研究方面的一位重要学者。他的《巨大的美国土地泡沫》可以说是一部土地投机通史。^③ 该书对自美国殖民地时期起一直到 20 世纪 20 年代的土地投机进行了全面研究。他的另一部著作《美国土地占有制度和税收》具有更强的学术性。^④ 该书主要探讨了美国联邦土地处理和占有制度及其渊源,并对州的土地处理制度亦有简单介绍。有关土地投机的介绍在书中占有很大篇幅,而对土地税收的研究所占篇幅甚小,与书之标题不太相称。笔者本希望通过该书对美国土地税收有些了解,但很令人失望。

美国边疆学者马尔科姆·J. 罗尔堡的《土地局的业务》对美国土地处理制度中土地管理机构的组织和运作给以生动的描述,使读者透过美国偏远地区一个小小土地局的窗口可以窥视美国当

① 本杰明·赫拉斯·希巴德:《公共土地政策史》(Benjamin Horace Hibbard, *A History of the Public Land Policy*),纽约 1924 年版。

② 希巴德与后面将要谈到的福特和沙非都是特纳的学生。他们在上学期间就对土地问题产生了浓厚兴趣。希巴德的毕业论文是“迪因县的农业史”(History of Agriculture in Dane County);福特的毕业论文就是本文下面所引用的那部著作;沙非的毕业论文是“俄勒冈的获得”(The Acquisition of Oregon)。

③ 萨科爾斯基:《巨大的美国土地泡沫》(*The Great American Land Bubble: The Amazing Story of Landgrabbing, Speculations, and Booms from Colonial Days to the Present Time*),纽约 1932 年版。

④ 萨科爾斯基:《美国土地占有制度与土地税收》。

时的政治、经济和社会生活的全貌。^① 这部著作成为这方面研究的权威之作。

保罗·W. 盖茨堪称土地问题研究方面的大师，可惜没有一部综合性的土地制度著作。^② 他的著作可以专到像《康奈尔大学的威斯康星松林地》这种地步。^③ 盖茨的著作和文章主要是从农业的视角来研究美国的土地政策、土地投机、西部土地占有关系和租佃关系的。^④ 盖茨的研究中，除去《农场主的时代》以外，其他大都是研究内战以后的农业和土地问题。^⑤

罗易·马尔文·罗宾斯的《我们的土地遗产》对联邦土地政策给以简单的总结，但他对土地改革给以更多的关注。^⑥ 罗宾斯试图把影响美国政治、经济和社会发展的各种力量同土地问题结合起来。他探讨了联邦土地处理制度所产生的政治、经济和社会效果。该书主要根据国会记录写成。

马歇尔·哈里斯的《美国土地占有制度的渊源》对殖民地时

① 罗尔堡：《土地局的业务——美国公地开发与管理 1789~1837》。“The Land Office Business”这几个词很难翻译，何顺果先生将其译为《土地办公业》，不过我认为 Land Office 应是一个集合名词，即 1800 年《土地法令》专门设立的“土地局”或“土地管理局”。Business 无论是译为“生意”、“业务”或是“买卖”等，都觉不妥。还有后来成为美国人交谈中的一个习语的“I am doing a land office business.”更是难以译出。译者们习惯将其译为“生意兴隆”，实际上已与土地局无关了。

② 保罗·W. 盖茨：《公地法律发展史》（Paul W. Gates, *History of Public Land Law*），华盛顿 1968 年版。此书重点不在土地制度的研究上。

③ 盖茨：《康奈尔大学的威斯康星松林地》（*The Wisconsin Pine Lands of Cornell University*），纽约 1954 年版。

④ 盖茨：“不和谐土地制度中的《宅地农场法》”（Homestead Act in An Incongruous Land System），《美国历史评论》1936 年 7 月第 41 期；《边疆地主与拓荒佃农》（*Frontier Landlords and Pioneer Tenants*），艾萨卡 1954 年版。

⑤ 盖茨：《农场主的时代：1815~1860 年的农业》（*The Farmer's Age, Agriculture 1815~1860*），纽约 1960 年版。

⑥ 罗易·马尔文·罗宾斯：《我们的土地遗产》（Roy Marvin Robbins, *Our Land-
ed Heritage: The Public Domain, 1776~1936*），普林斯顿 1942 年版。