

# 从私有到公用：美国公共土地政策的环保转向（1891—1934年）

高国荣

**摘要** 19世纪末至20世纪30年代，美国的公共土地政策经历了从片面强调开发到推进自然资源保护的重大转折。从19世纪末开始，联邦政府逐步停止了公共土地的私有化，并通过设立各类保护区将剩余的公共土地保护起来，同时对生态脆弱地带的私人土地进行回购，从而进行保护性利用，到20世纪30年代，公共土地政策的环保转向基本完成。1891年和1934年可谓美国公共土地政策环保转向的两个关键节点，在此期间公共土地政策的环保转向体现得最为明显。美国公共土地政策的环保转向顺应了时代发展的要求，也体现了联邦政府在环境保护方面公共治理能力的加强。美国公共土地政策的环保转向对于我国合理利用土地资源及推进生态文明建设具有一定的参考价值。

**关键词** 土地私有化 公共土地政策 自然保护区 环境保护

【中图分类号】K712 【文献标识码】A 【文章编号】2095-851X(2022)02-0029-18

美国联邦政府自立国以来到1867年，通过各州让渡、购买和对外战争等方式获得了总共18.4亿英亩的未开发土地，包括北美大西洋沿岸13州以及得克萨斯州<sup>①</sup>以外的所有土地。联邦政府对这些所谓的原始公共土地拥有所有权、处理权和管辖权(Davis, 2018)。<sup>②</sup>

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“环境史及其对史学的创新研究”（批准号：16ZDA122）；国家社会科学基金一般项目“1930年代美国大平原土地沙化及其治理研究”（批准号：14BSS037）；国家社会科学基金中国历史研究院委托项目“世界资本主义史研究”（批准号：20@WTZ008）。

【作者简介】高国荣，中国社会科学院大学历史学院教授，中国社会科学院世界历史研究所研究员，邮政编码：102401，电子邮箱：gaogr@cass.org.cn。

致谢：感谢审稿专家的匿名评审。

① 这14个州在加入联邦之前实际上是邦，约占美国国土面积的20.7%，境内土地已经基本私有化，不存在需要联邦处理的原始公共土地。

② 目前公共土地占美国国土面积的约1/3，其中约3/4由联邦政府所有并管理，约1/4由州和地方政府管理。本文所指的公共土地除特别说明，仅指联邦政府管理的国有土地，公共土地与国有土地等同使用。

19世纪初以来的一个多世纪里，联邦政府根据国家社会经济状况的变化不断调整公共土地政策，通过出售和赠予的方式将约12亿英亩的公共土地变为私有土地（Gates, 1968）。到了19世纪末20世纪初，美国宜农地区的土地绝大部分已经私有化，而尚未私有化的公共土地基本不适宜农耕。

在从农业社会向工业化和城市化过渡之际，联邦政府的公共土地政策出现了重大调整。从19世纪末开始，联邦政府逐步停止了公共土地的私有化，并通过设立各类保护区将剩余的公共土地保护起来，同时对生态脆弱地带的私人土地进行回购，从而进行保护性利用。2012年前后，美国联邦政府拥有公共土地约6.35亿英亩，主要用于自然资源的保护性利用及满足民众的休闲娱乐需求，其中约30%由美国农业部林业局管辖，约65%归属内政部，其余部分成为国防部的军事基地和能源部的能源基地。内政部管辖的土地依据不同用途划归土地管理局、鱼类和野生动物保护局、国家公园管理局管辖（Davis, 2018）。

我国学界对美国公共土地政策有过一些讨论（黄仁伟, 1993；孔庆山, 2002；王旭, 2003；徐扬、田雷, 2018；侯深, 2020；李鸿美, 2019），既有研究大多关注19世纪末以前的美国公共土地政策，且着重于公共土地的私有化研究，这些研究基本上认为，土地私有化政策对美国经济社会发展具有积极作用。虽然既有研究有助于深入了解美国公共土地政策的早期历史，但常常忽视公共土地私有化政策带来的消极后果，而对19世纪末20世纪初公共土地政策的环保转向几乎没有涉及。20世纪50年代之前美国学界对公共土地政策有较多研究，其中不少值得参考（Gates, 1968；Donaldson, 1881；Hibbard, 1939；Robbins, 1976；Peffer, 1972），但也留下了继续探讨的空间。

在笔者看来，美国公共土地政策的环保转向出现在19世纪末20世纪初，主要有两种表现形式：一是停止国有土地私有化；二是设立各类保护区，如国家森林保护区、国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区、国家矿产资源保护区等。1890年之前联邦政府将公共土地留作保护区的情况只零星存在，只有在改革浪潮奔涌的进步主义时代才真正地持续推进。1891年《森林保护区法》颁布之后，越来越多的公共土地被作为保护区保留起来；1934年通过的《泰勒放牧法》从根本上扭转了公共土地私有化的政策，成为公共土地政策环保转向的一个重要里程碑。

1891年和1934年可谓美国公共土地政策环保转向的两个关键节点，在此期间公共土地政策的环保转向体现得最为明显，并一直延续至今。本文即从环境史角度对这期间美国公共土地政策的环保转向加以考察。

## 一、公共土地政策调整的背景

### （一）19世纪原始公共土地的快速私有化

在建国之后的约一个半世纪里，美国联邦政府转变了公共土地的处理方式，通过

颁布《宅地法》等，使原始公共土地快速私有化。

联邦政府在1781—1867年先后拥有原始公共土地约18.4亿英亩。这些土地主要通过四种途径获得，一是各州让渡。美国在获得独立之后，因建设和巩固新生政权的需要，1781—1802年西部各州将阿巴拉契亚山脉以西、密西西比河以东总计2.36亿英亩的土地让渡给联邦政府，西部土地国有化政策由此被确立下来。二是购买。1803—1867年，联邦政府先后四次以极其低廉的价格总共获得约10亿英亩土地，其中面积最多的两笔交易分别是1803年购买5.3亿英亩的法属殖民地路易斯安那、1867年从俄国手中购得3.75亿英亩的阿拉斯加。三是通过战争迫使列强出让殖民地或弱小邻国割地。1819年从西班牙获得东西佛罗里达约0.75亿英亩土地，1848年通过战争迫使墨西哥政府割让约3.39亿英亩土地。四是拓占。通过大量移民和长期拓殖，在实际占有这一既成事实基础上，于1846年获得俄勒冈地区1.83亿英亩的土地（U. S. Department of Commerce, 1989；孔庆山，2002）。

随着国土面积的扩大和公共土地面积的快速增加，联邦政府获得了大量可支配的土地资源，为了让这些资源最大限度地发挥作用，促进美国的国家建设，联邦政府决定将公共土地快速私有化。

### 1. 公共土地私有化方式的转变——从卖地到送卖并举

在19世纪的大部分时间里，联邦政府推行的是公共土地快速私有化的基本政策，公共土地处理方式经历了从卖地到送卖并举的转变。1812年，联邦政府在财政部下面设立土地总局，<sup>①</sup>负责处理原始公共土地的调查、销售和交易等业务。19世纪上半叶，为了增加政府财政收入（U. S. Department of Commerce, 1989），联邦政府首先着手处理密西西比河以东的公共土地，主要采取分块出售的办法将土地由公有变为私有。但由于出售地块面积大、总价高，普通人买不起，大量土地实际上囤积到土地公司手里。为了让普通人也能买得起土地，联邦政府不断下调售地面积。1800—1860年，联邦政府售出了约1.59亿英亩的公共土地（U. S. Department of Commerce, 1989）。<sup>②</sup>

### 2. 颁布《宅地法》——为移民免费提供土地

为鼓励拓荒者到西部定居开发土地，从19世纪60年代起联邦政府为移民无偿分配土地。1862年林肯总统签署并颁布了《宅地法》，依据该法，年满21岁具有美国公民身份或申请加入美国国籍的成年男子，在缴纳10美元登记费后，即有权获得160英亩宅地的使用权；还可通过两种方式获得宅地所有权，一是在宅地上居住或耕作满5年，国家即可为其颁发土地所有权证，二是宅地申请人在登记满6个月后可以每英亩1.25美元的价格购买。此时，国有土地私有化政策不再着眼于为政府增加收入，而是使土地尽快有人定居并加以开发（Brown, 1948），从而尽快使土地变成

① 1849年土地总局从财政部移到了内政部。

② 作者根据相关参考文献的数据计算得出。

生产生活资料。

《宅地法》是美国历史上最重要的土地立法，是联邦政府为移民免费提供土地的开始，也是美国西部公共土地处理政策的重要转折点。此后，一方面为了鼓励移民在干旱地带定居开发，另一方面因在干旱的西部160英亩土地不足以支撑一个家庭的生计，联邦政府通过数次对《宅地法》进行修订，不仅扩大了授地面积，而且放宽了申请宅地的居住年限要求。1909年通过《扩大宅地法》将单位授地面积增加到320英亩，该法适用于蒙大拿州、怀俄明州和科罗拉多州；1916年通过《放牧宅地法》将单位授地面积扩大到640英亩，但只能作为草场使用。另外，依据《植树法》《荒漠土地法》《木材与石料法》，移民可通过种树、修渠等方式改进农田生产条件获得一定数量的土地。

### 3. 公共土地私有化数量的迅速增加

《宅地法》及相关授地法令的颁布，极大地加速了联邦原始公共土地的私有化。在《宅地法》颁布5年之后的半个多世纪里，每年有数万乃至数十万人获得土地所有权。1868年，大约2.3万人获得总计35.5万英亩的土地所有权。首批获得土地的农民带来了巨大的宣传效应，从1873年起，公共土地私有化数量猛增，1890年为406万英亩，1900年为348万英亩，1913年超过1000万英亩，1923年为559万英亩（U. S. Department of Commerce, 1989）。1862—1923年，大约有135万人获得了土地所有权，约2.14亿英亩公共土地转化为私人土地（Hibbard, 1939）。

1802—1934年，联邦政府原始公共土地的52%、约9.65亿英亩土地通过出售或赠予实现了私有化，其中依据《宅地法》及相关授地法令处理的占15%，赠送给铁路公司的占5%，军功授地占3%，12%的土地赠予了州政府用于发展基础教育和公共交通等，其他用地占17%；<sup>①</sup>剩下的48%、约8.72亿英亩土地依然由联邦政府管辖（Peffer, 1972；Clawson, 1971；U. S. Department of Commerce, 1989）。

## （二）公共土地政策调整的原因

19世纪末以来，土地短缺及滥用、非宜农土地农业开发的失败、社会经济转型，以及20世纪二三十年代农业经济和生态危机的加剧等迫使美国联邦政府对公共土地政策进行调整。

### 1. 土地短缺及滥用

19世纪末以前，美国人普遍认为，土地只有被拓殖和发展农业生产才具有价值。在发展至上这一观念影响下，西部广袤区域被拓殖定居，农业区域不断扩大，未开垦荒地大量减少。未开发土地的减少使得“人人都能成为农场主”梦想的现实基础不复存在。同时，土地资源滥用情况一直非常严重，由于地多人少，总有新的土地可供开垦，人们对保护土地并不在意。在广大西部地区，拓荒者常常争先恐后地占用最好的土地，他们闯入联邦政府尚未勘察并挂牌出售的区域，以便当这些土地销售时能优

<sup>①</sup> 作者根据相关参考文献的数据计算得出。

先购买。<sup>①</sup> 为了争夺牧场，西部牧区接连出现了“牛羊争牧”“农牧争地”的流血冲突（周钢，2006）。为了争夺资源，人们完全忽视了牧草资源的保护和基本设施建设，缺少水源、不适宜农耕的草地也被大量开垦，滥用自然资源的情形非常普遍。持续的榨取和破坏，导致牧草资源枯竭、畜牧业难以为继。1898年，美国农业部专家本特利在考察美国西南部后指出，得克萨斯的部分牧场破坏情况如此严重，以至于牧民对草场恢复已不抱任何期望（U. S. Department of Agriculture, 1936）。

## 2. 西部干旱地区农业开发遭遇困境

为突破农业发展的自然瓶颈，帮助农民在西部定居，联邦政府于1902年通过了《垦务法》，规定政府承担在西部兴修水利的职责，水利设施修建经费来自出售西部公共土地的部分收入，水利灌溉工程所惠及的耕地将分成不超过160英亩的地块分配给个人。《垦务法》的通过表明，在西部优质土地资源短缺的情况下，联邦政府开始动用强大的国家力量，提高自然资源的利用范围和利用效率。联邦政府推动西部开发的努力，使西部农业走上了不断突破自然界限的道路。政府通过免费授地、兴修水利等措施吸引并鼓励更多农民盲目定居西部，努力拓展农业。在非宜农地带尽管劳作非常辛苦，但农民所得却难以维持生计，生活异常艰难，成千上万的农民因破产而逃离，没有离开的农民则越来越频繁地接受救济。与此同时，持续垦种导致了水土资源的严重破坏，农业灾害屡见不鲜。生态脆弱地带则常常陷入“越垦越穷，越穷越垦”的恶性循环。

## 3. 社会经济转型

19世纪后半叶，伴随多条横跨大陆铁路的修建和第二次工业革命的兴起，城市化加速发展，美国从农业社会向工业化和城市社会快速转型。这一时期城市人口占全国人口的比例不断上升，从1860年的19.8%猛增到1890年的35.1%，1900年达到39.7%，1920年首次过半，达到51.4%（U. S. Department of Commerce, 1989）。<sup>②</sup> 城市的快速发展，在带来繁荣和机会的同时，也产生了贫民窟、环境污染、交通拥挤、远离自然、紧张焦虑等诸多新问题。与靠土地为生的农村人口不同，越来越多的城市中产阶级有了更多的闲暇和收入，在他们看来，舒适怡人的自然环境是生活质量的重要组成部分，对健康也至关重要，于是会在周末或节假日选择去野外度假。到了19世纪末，美国工商业最为发达的新英格兰地区兴起了繁荣的旅游经济。城市民众希望有更多的公共土地实现共享并被用作娱乐休闲场所，因此需要增加更多的城市绿地和公园，并希望将更多的公共土地作为国家森林公园、野生动植物栖息地保护起来。城市人口成为推动联邦政府调整美国公共土地政策的重要力量。

随着工业化和城市化的发展，自然的审美价值和生态价值越来越受到重视，自然

<sup>①</sup> 在美国历史上，未开发的公共土地常常被视为免费资源，拓荒者常常在联邦公共土地销售前进占，在这些土地销售时他们有优先购买权，由于西部土地广袤，政府无力监管，对占地乃至垦伐等行为往往不加追究。

<sup>②</sup> 作者根据相关参考文献的数据计算得出。

的综合利用也日益得到认可。

#### 4. 20世纪二三十年农业经济和生态危机加剧

美国农产品过剩问题在第一次世界大战结束后开始凸显。随着战后欧洲农业的恢复以及农产品进口需求的减少,农产品的海外市场严重萎缩。与此同时,美国农业机械化在第一次世界大战之后的大发展显著提高了农业生产效率和农业产量,使得农产品过剩问题日趋严重。农产品的严重过剩,使得农产品价格一路走低,于是城乡收入差距开始拉大。1929年经济大萧条的爆发又给农业带来重创,农产品价格出现断崖式下跌,以致跌破了生产成本。在20世纪30年代初,中西部地区甚至出现了玉米当柴烧、牛奶被倒掉、牲口被枪杀的咄咄怪事。

农业扩张引起农业经济危机的同时,也带来了严重的生态危机。农业在非宜农地区的扩张,导致珍贵的土地资源被严重破坏。从第一次世界大战后期到20世纪30年代,被誉为“美国粮仓”的美国大平原进入了“大垦荒”时期,在此期间,有数千万英亩草地被开垦,大量土地裸露,草场出现严重退化,涵养、调节水分的能力明显下降,各种水旱灾害频繁发生。自1932年起的五六年间,强沙尘暴天气频繁出现,根据俄克拉荷马农技学院统计,学校所在的古德韦尔城在1933—1937年共出现352次沙尘暴天气,平均每年超过70次,1937年甚至达到134次(Bonnifield, 1979)。大平原南部地区约上亿英亩的区域,因土地沙化严重被称为“尘暴重灾区”。强沙尘暴殃及的区域并不限于大平原,也影响到美国整个东部地区。

严重的生态灾害让越来越多的公众意识到,如果任由土地破坏发生,美国文明的自然基础将被动摇。频发的严重自然灾害是美国公共土地政策调整的直接原因。

## 二、私有化的终结及公共土地政策的环保转向

自建国以来的一个多世纪里,联邦政府一直推行公共土地快速私有化政策,为此通过了以《宅地法》为首的多个免费授地法令,但随着免费授地法令局限性的日益暴露,联邦政府逐渐意识到,剩余的空闲公共土地不宜私有化,而应由政府保留。19世纪末至20世纪30年代,美国公共土地政策经历了从快速私有化到终止私有化的重大转折,保护和利用公共土地的新思路最终通过1934年的《泰勒放牧法》被确立下来。

### (一) 公共土地私有化的终结

#### 1. 《宅地法》等免费授地法令的局限性

以《宅地法》为首的免费授地法令的局限性主要表现在三个方面,一是所体现的“土地分配民主化”不具有实际意义。相较于铁路公司、土地公司等权势集团从联邦政府获得的大量土地,民众通过《宅地法》获得的土地要少得多。在《宅地法》实施以后,独立农户的比例不升反降,而佃农的比例却不断提高,美国西部出现了土地集中的趋势。二是单位授地面积偏小,在干旱的西部不足以维持农民的基本生计。

周期性的干旱常常导致农业歉收，甚至农场破产。成千上万的农民满怀希望而来，却带着失望逃离了西部。虽然1916年的《放牧宅地法》使宅地单位授地面积扩大到640英亩，但大多数获得宅地的人口却依然依赖救济才能生活，到了1930年前后，依据该法申请宅地的人越来越少（Peffer, 1972）。三是土地投机活动在西部干旱地区盛行。不仅权势集团，普通民众参与土地投机的也大有人在，许多人申请宅地，并非有意成为农民，而是想通过出租或出售土地赚钱。土地投机虽然客观上为大平原开发注入了资金和活力，但也加剧了土地的滥用和社会动荡。

在联邦原始公共土地私有化过程中，适合农耕的优质土地常常率先私有化，往往越晚开发的土地越不适合农耕。在《宅地法》颁布之前，密西西比河以东的公共土地大多已成为私人土地。在密西西比河以西的干旱地区，适合农耕的联邦公共土地大体依照其等级渐次被处理，甚至不适合农耕的土地也被大量开垦，遗留下来的则基本不适合农耕。时至1929年美国土地总局待分配的闲置公共土地还有约1.9亿英亩，这些土地基本为经济价值不高的干旱荒漠或极寒地带，不具备农耕的基本条件，虽然可以作为牧场使用，但其承载力很低。联邦政府逐渐意识到，闲置公共土地的继续私有化可能导致一系列问题，由政府保留才是避免风险的根本之道。

## 2. 闲置公共土地作为国有牧场加以保护和使用的倡议与试点

19世纪末以来，保护西部非宜农闲置公共土地逐渐被提上政府的议事日程。1880年前后，联邦政府对西部自然状况的了解已经远较1862年《宅地法》颁布之际充分而准确（Fite, 1986）。不断有政府官员和政府机构建议废除《宅地法》，认为应通过新立法将西部干旱地区尚未处理的公共土地保护起来。1875年，美国土地总局年度登记报告指出，西经100度以西、喀斯喀特山脉及内华达山脉以东的广大区域，除了可以发展河水灌溉的少数地区，公共土地均不宜通过现有《宅地法》授予个人。这可能是美国官方首次提及《宅地法》不适用于西部牧区（Foss, 1969）。1878年，美国地质调查局局长鲍威尔在对西部干旱地区做了详尽调查之后指出，干旱地区应该发展畜牧业，牧场达到一定规模才有使用价值，要避免土地零碎分割导致的牧场碎片化，牧场应该由牧户集体使用和管理（Foss, 1969）。鲍威尔的建议极富远见，尽管在当时被忽视了，但在时隔20年后却越来越频繁地作为议案被提交给国会。

由于私人滥用草地以及急功近利的短期行为非常普遍，越来越多的官员反对将剩余公共土地私有化。1899年，华盛顿州国会参议员艾迪森·福斯特提交了“公共土地作为牧场出租”的议案。1903年，西奥多·罗斯福总统任命公共土地委员会就西部牧场使用开展研究，该委员会在1905年提交的报告中建议，西部未分配公共土地应“禁止拓殖定居”，只能作为公共牧场按规定出租使用（Foss, 1969）。西奥多·罗斯福总统在1907年敦促国会通过了关于“政府管理公共牧场”的立法，此后近20年时间里，类似议案被一再提出。但由于那一时期自由放任思想占据主导地位，因此在西部推行保留公共土地不作为宅地授予的改革依然面临强大阻力。

正是在这种背景下，闲置公共土地开始试点，作为国有牧场出租使用，并发挥了

良好的示范引领作用。1928年,美国国会通过立法在蒙大拿州东南部建立了一个牧区,该牧区位于南瓜河与米斯巴河之间,面积约11万英亩。当时使用这片草场的15家牧户拆除围栏,将支离破碎的牧场集中连片,并成立牧业合作社对草场进行共同管理。仅3年之后,该牧区的载畜量就从不到2300头增加到5000头(Robbins, 1976; Burlingame, 1977)。试点带来的生态及经济效益双赢引起了西部牧户的浓厚兴趣,他们纷纷向联邦政府提出参加公共牧场合作管理试点的申请。于是联邦政府开始考虑出台一部法律将这一模式推广到闲置的公共土地上。

### 3. 《泰勒放牧法》的颁布与公共土地私有化政策的终结

罗斯福“新政”时期,联邦政府通过《泰勒放牧法》等相关法律,加强了对西部公共土地的管理。1929—1933年,美国遭遇了史无前例的大危机和大萧条,自然环境也一度恶化,1933年和1934年,强沙尘暴天气在全美肆虐,西部卷起的滚滚沙尘席卷了美国东部地区,让美国民众切身感受到了滥用公共土地的危害。

在这种危急形势下,国家干预思想开始被广为接受,《泰勒放牧法》迅速被国会两院通过,并于1934年6月28日经富兰克林·罗斯福总统签署生效。该法旨在保护阿拉斯加以外只适合放牧或种草的西部公共土地“免受破坏”,确保“合理利用、改进和开发牧场”以及“稳定依赖公共牧场的畜牧业”,并将西部8000万英亩土地作为牧区保留起来,禁止作为宅地处理,规定只能在政府监管下出租用于放牧(Roosevelt, 1938)。该法授权内政部新设牧业局,制定规章制度规范牧区的使用、管理与保护,确定牧场承载力,向租户发放为期10年的牧场出租许可证,并收取一定的牧场使用费。1934年11月26日和1935年2月5日,富兰克林·罗斯福总统两次签署总统令,要求对西部24州尚未分配的公共土地进行调查并科学分类,以确定其最佳用途,在这项工作完成前,禁止将公共土地作为宅地处理。1936年,美国国会又通过修正《泰勒放牧法》将另外6200万英亩公共土地作为牧场保护起来。

尽管《泰勒放牧法》为宅地申请保留了一道缝隙,但前提是要经勘察确认适合农垦,由于公共土地的分类标准非常严格,在该法通过后3年的时间里,提出宅地申请的357户中最终只有19户、约5%获批(Peffer, 1972)。《泰勒放牧法》的通过意味着《宅地法》的基本废止,正如著名资源保护人士斯泰格纳所说,《泰勒放牧法》结束了公共土地私有化的历史进程(Lowitt, 1984);“新政”改革派官员特格韦尔指出,这部法律表明公共土地对拓荒农民关上了大门,过时的、不断制造麻烦的公共土地政策走向终结(Robbins, 1976)。《泰勒放牧法》是美国公共土地政策史上具有里程碑意义的重大立法,体现了美国公共土地政策私有化的基本终结。

### (二) 公共土地政策的环保转向

《泰勒放牧法》标志着新公共土地政策的开始,也体现了联邦政府公共土地政策的环保转向。

正如著名资源保护人士斯泰格纳所说,《泰勒放牧法》开启了“剩余土地作为国家资产,根据国家利益进行明智管理”的新时代(Lowitt, 1984)。富兰克林·罗斯福



总统认为这部法律使美国“资源保护迈出了一大步”（Lowitt, 1984）。

《泰勒放牧法》的环保转向主要体现在三个方面，一是畜牧被确认为公共土地的合理利用方式。在此之前受传统观念影响，牧场主对公共土地的权利主张并未得到法律的认可，因为公共土地政策一直以促进农业定居为宗旨，将公共土地划分为大牧场进行分配的倡议虽然有人提起，但因被认为有悖于民主原则而得不到社会的支持。《泰勒放牧法》的通过，将西部不适合开垦的广大区域作为牧区保护起来，由此畜牧日益成为干旱公共土地的主要利用方式。在该法通过的当年就成立了32个公私合营牧区，牧场面积达1.78亿英亩（Peffer, 1972），每个牧区的面积平均达到数十万英亩，牧区面积的扩大便利了转场、轮牧、休牧等多种保护性措施的实施。二是公共草场由免费开放的公共资源变成了需要管理的国家资产。1934年以前，公共牧场是人人都可随意使用的免费资源，责权利的分离导致了对草地的掠夺式开发，成为典型的所谓“公地的悲剧”。联邦政府通过发放牧场租用许可证、征收放牧费等方式对草地利用进行监管，此种方式在1906年率先为国有林区牧场采用，但大范围推广却是在1934年之后（Andrews, 2006）。持照放牧及放牧收费将市场手段引入公共管理，是环境管制手段的重要创新。三是对公共草地国家所有权的确认，为草地的多重利用和生态管理提供了可能。《泰勒放牧法》通过之际，政府优先强调草地的饲用价值，与此同时，也肯定草地在水土保持、野生动物保护和民众娱乐休闲等方面的功用。该法通过当年，民间资源保护队即有约1.2万人参与牧区建设（Peffer, 1972）。公共草地的国有化在事实上否定了牧场主对闲置公共土地的独占权，为公共土地在战后实现多种生态服务功能创造了条件。

### 三、国家保护区的建立

在进步主义时期兴起的资源保护运动，明显体现了美国公共土地政策的环保转向。为了遏制滥用导致的资源短缺，以及防止珍稀资源被少数人所鲸吞，并促进资源的可持续利用，联邦政府通过设立各类国家保护区的形式将剩余公共土地中具有特殊经济文化生态价值的部分保护起来，从而对这些保护区进行科学管理和明智利用。森林保护区起初侧重于自然资源的经济功用，而国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区早先则强调自然的美学与科学文化价值。尽管资源保护与自然保护兴起之初存在分野，但随着生态观念的传播和旅游经济的兴起，自然保护区的综合利用日益受到重视。自然保护区的建立，确立了联邦政府对部分公共土地的永久所有和直接管理，体现了美国公共土地政策的环保转向和国家公共管理权力的扩大。

#### （一）国家森林保护区的建立

森林保护作为进步主义时代资源保护的一个重要方面，是从美国西部公共土地率先开始的。1891年《森林保护区法》授权总统在西部公共土地上设立国家森林保护区，在此后的20年间，美国多位总统籍此将大片公共土地保护起来。应该说，1891

年的《森林保护区法》及森林保护区的建立是美国公共土地政策环保转向的首要举措。

### 1. 森林破坏与森林保护思潮的兴起

美国本是森林资源非常丰富的国家,17世纪白人移民初抵北美殖民地之际,北美大陆北纬49度以南后来成为美国领土的区域有一半土地为茂密的森林所覆盖(Frome, 1971),东部地区到处是一望无际的森林,西部山区及太平洋沿岸郁郁葱葱的林地也不罕见。此后森林被大量砍伐,无数参天大树或者被用于造船盖房,或者变成了铁路枕木、矿井棚架和金属冶炼燃料。为开辟农田,拓荒者采用烧荒、剥树皮等方式大量破坏森林植被,由此森林面积和森林蓄积量呈快速减少趋势。19世纪初以来,美国的主要木材供应基地不断西移,从缅因州移至纽约州和宾夕法尼亚州,19世纪70年代已经移至五大湖区(Frome, 1971)。

滥砍滥伐导致林火不断,1871年10月8日威斯康星州佩什蒂戈林区大火导致150万英亩森林被毁,近1500人在火灾中丧生(Zinser, 1995)。1894年,至少有400人在明尼苏达州北部欣克利林区的一场大火中遇难。1907年,落基山区由机动车、野营和雷电等引起的森林火灾达2503起(Van Hise, 1918)。熊熊大火使珍贵的森林资源化为灰烬,据估计,1880—1896年被烧毁的成材林价值年均5000万美元,每年补种树苗需要花费至少50万美元(Van Hise, 1918)。森林植被的大量减少,使土地裸露,涵养水源的功能大大削弱,引发了频繁的自然灾害。

19世纪下半叶以来,保护森林资源的呼声越来越强烈。随着森林的减少和灾害的增多,越来越多的人意识到森林是一种需要保护的珍贵资源。早在1864年,美国资源保护先驱乔治·马什就在《人与自然》中警告,滥伐森林在旧大陆导致了文明崩溃,如果继续大肆破坏森林,美国很有可能重蹈旧世界的覆辙(Marsh, 2003),该书对美国民众产生了很深的触动,其观点成为资源保护的思想基础。一些有识之士开始大力宣传森林资源的重要价值和森林保护的重要性。内政部官员罗伯特·马歇尔就指出,森林作为一种重要的自然资源,在经济上是重要的原材料,在生态方面可以保持水土,同时又是宝贵的娱乐休闲资源(Frome, 1971)。越来越多的政府官员呼吁国家要调整公共土地政策,对森林资源进行保护。联邦政府也被寄予希望,要求其在社会经济生活中更加积极地发挥作用。在这种情况下,科技人员的专业权威和国家的政治权威相互结合起来,在“美国森林之父”吉福德·平肖的大力推动下,在植物学家、博物学家、野生动物专家、户外运动爱好者、旅游行业从业者的支持下,联邦政府开始推行森林保护政策。

### 2. 国家森林保护区的建立

联邦政府的森林保护首先从公共土地开始,然后推行到私人土地。森林保护是进步主义时期资源保护运动的最重要方面。资源保护运动倡导对自然资源的明智利用和科学管理,认为应将一部分公共土地加以留存而不予开发。为保护森林资源,美国农业部在1876年设立了林务处。林务处是一个研究咨询机构,在对全国森林状况进行

调查后，于1885年发布了《林业报告》。1891年，国会通过《森林保护区法》，授权总统可以随时根据国家需要，在任何公共土地上划拨一部分土地设立为国家森林保护区。这部法律成为创建国家森林体系的开始，是永久保留公共土地政策的新起点（Clawson, 1971），美国公共土地政策环保转向由此进入实质性阶段。

19世纪末20世纪初，多位美国总统利用《森林保护区法》将大片公共土地辟为国家森林保护区，且新增保护区面积屡创新高，在本杰明·哈里森总统任内（1889—1893年）国家森林保护区面积为1342万英亩，在史蒂芬·克利夫兰总统任内（1893—1897年）达到2569万英亩，威廉·麦金利总统任内（1897—1901年）新增的国家森林面积为705万英亩，在西奥多·罗斯福总统任内（1901—1909年）有1.48亿英亩公共土地作为国家森林被保护起来（Hibbard, 1939）。到1907年，总共1.75亿英亩公共土地变成了国家森林保护区（Everhart, 1983）。至此美国国家森林体系基本框架逐步形成。

联邦政府还通过购买将东部部分私人土地公有化。私人土地公有化始于进步主义时代，是从联邦政府购买私人林地开始的。19世纪末20世纪初，联邦政府虽然介入传统上属于州和地方事务范围的森林保护，但实际上未有法律依据。1911年《威克斯法》的通过，为联邦政府干预私人林地使用扫除了法律上的障碍。《威克斯法》授权联邦政府购买河流源头的私人林地，建立国家森林公园，以保护河流航运能力，并参与林火防治。《威克斯法》通过后的10年间，联邦政府购买的私人林地约236万英亩（U. S. Department of Commerce, 1989）。1924年，国会又通过了《克拉克—麦克纳里法》，授权联邦政府可以“在航运河道所在的整个流域购买私人林地”，并增加了森林保护方面的拨款（Smith, 1971），这不但大大加快了国家森林体系在东部地区的扩展，还将资源保护从西部扩展到全国。截至1933年，联邦政府通过《威克斯法》和《克拉克—麦克纳里法》购买的私人林地达453万英亩（Gates, 1968）。<sup>①</sup>

### 3. 对森林的管理及综合利用

随着森林保护区面积的扩大，联邦政府加强了对森林的管理，不断为国家森林保护区的综合利用创造条件。

事实上，关于森林如何保护和利用，1891年的《森林保护区法》并没有做出明确规定，而是由1897年颁布的《建制法》正式提出的，该法指出，建立森林保护区的目的是涵养水源、调节径流，保障河流的稳定通航，并高效持久地供应木材，为此，授权内政部长管理森林保护区内的伐木、采矿、放牧、防火等工作（Zinser, 1995）。在平肖担任林业局局长之后，联邦政府加强了对森林的保护和管理，原本只是研究咨询机构的林业处于1905年升格为林业局，并从内政部转移到了农业部。1908年林务官已经达到1500人，负责对全国上亿英亩的国有林地进行监管，工作重

<sup>①</sup> 通过这两部法律购得的林地约为2000万英亩，约占东部联邦公共土地的50%。

点是防止森林火灾。林业局在国有林地上相继修建了消防站、防火通道、瞭望塔，并配备了消防机动车和通信设备。这些防火设施为加强森林巡查及第一时间扑灭火情提供了可能。当然这些设施是需要投入的（Van Hise, 1918）。可以说，科学林业正是通过有效防控林火不断发展壮大的。

作为进步主义时代资源保护的领头羊，森林保护一开始就侧重于自然的经济价值，是功用性资源保护的代​​表。设立国家森林保护区的初衷是要高效持久地利用森林资源提供木材。在国家森林保护区内，可以从事政府监管下的伐木、放牧、采矿等开发活动。国家森林保护区的经济效益总体呈稳定增长态势，从1911年的197万美元增加到了1930年的493万美元。这些营业性收入主要来自伐木和牧场租用费。营业性收入的四分之三用于国家森林保护区的运营，四分之一回馈国家森林保护区所在的州及临近区域，用以支持地方发展（U. S. Department of Commerce, 1989）。

森林的休闲娱乐功能也逐渐受到关注。1898—1910年在平肖担任负责人期间，林业局坚决反对将部分国家森林保护区划作国家公园，但仅仅2年之后，1912年林业局的年度报告就首次承认国家森林保护区的休闲功能。1921年，林业局西南地区助理林务官奥尔多·利奥波德建议，将新墨西哥州吉拉国家森林保护区中的7万英亩作为荒野进行完好无损的保护，该建议在1924年得到了采纳，随后也应用到其他地区。在罗斯福“新政”期间，民间资源保护队还在国家森林保护区修建露营地、林间步道等。这些设施为森林保护区的综合利用创造了条件，使国家森林保护区在资源保护、娱乐休闲等方面的功能得到加强。

## （二）国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区、国家矿产资源保护区的建立

19世纪末至20世纪30年代，联邦政府还将大片公共土地作为国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区和国家矿产资源保护区保留下来。与森林保护区建立之初侧重于自然的经济价值不同，早期的国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区重视的是自然的精神文化价值及娱乐休闲价值。在19世纪美国快速崛起的过程中，壮丽的荒野景观被视为区别于欧洲的一张亮丽名片，成为彰显美国独特性和构建国家认同的重要源泉（高科，2019）。完好无损地保护独特的荒野景观，将其建成对公众免费或几乎免费开放的休闲娱乐场所，亦是自由、民主、平等观念的体现。19世纪下半叶，公共土地之所以能作为国家公园、国家纪念地、国家野生动物保护区被保护起来，正是由于人们认可这些保护地所承载的多重价值。

### 1. 国家公园的建立

建立国家公园的目的是把景色优美的公共土地保护起来，并对公众开放，以满足人们的度假和休闲娱乐需求。较之于建立国家森林保护区的简单程序，建立国家公园需要经过繁琐的国会立法，保护的层次更高，限制也更多，因此建立国家公园的周期相对要长。国家公园所保护的公共土地面积要少于国家森林保护区。国家森林保护区由农业部林业局管辖，林业局强调，要发展更高效、更持久的林业，源源不断地提供更多、更优质的木材，而国家公园由美国内政部国家公园管理局管辖，着重对公共土

地进行完整无损的保护，只可有限度地进行旅游开发。

在联邦政府建立国家公园之前，美国地方政府和州政府都曾将其所辖的公共土地中的一部分建立公园。最早的城市公园是1634年建立的波士顿公园。1832年，阿肯色州曾将占地近1000英亩的温泉作为公园保留下来，由此开创了州政府建立公园的先河；加利福尼亚州在1864年也在其公共土地上建立过两个公园。

19世纪后半叶，随着城市化进程的加速，联邦公共土地上越来越多壮丽、原始、辽阔的土地被完好无损地保留下来，为人们更多地提供“愉悦与享受”的休闲空间。国家公园中往往有多种多样需要保护的珍贵稀有资源，要完整无损地保护这些资源需要足够的空间（Zinser, 1995），国家公园的面积往往达到数万英亩，甚至数十万英亩。黄石公园建立之前，前往黄石地区探险和考察的人发现了这里独特的间歇泉、热泉等地热景观，并提出了保护这些奇观的倡议，该倡议让北太平洋铁路公司嗅到了发展旅游交通的商机，在铁路公司的推动和媒体的宣传下，黄石地区的美丽风光深深打动了美国民众，在社会舆论的推动下，国会于1872年通过了《黄石公园法》，将面积210多万英亩的公共土地保护起来，辟为黄石国家公园（Gates, 1968）。黄石国家公园是联邦政府建立的首个国家公园。

随着边疆开拓时代的远去和进步主义时代的到来，国家公园建设驶入快车道，1890年以后越来越多的联邦公共土地被作为公园用地保护起来。仅在1890年，联邦政府就将加利福尼亚州将近90万英亩的联邦公共土地保护起来，建立了红杉国家公园、约塞米蒂国家公园和格兰特将军国家公园。<sup>①</sup>1899年，国会通过立法在华盛顿州设立了面积20多万英亩的雷尼尔山国家公园。西奥多·罗斯福在担任总统期间，先后建立了五处国家公园，包括1902年在俄勒冈州建立的火山口湖国家公园、1903年在南达科他州建立的风洞国家公园、1904年在北达科他州建立的萨里斯山国家公园、1906年在俄克拉何马州建立的普拉特国家公园和在科罗拉多州建立的梅萨维德国家公园。这些国家公园的建立，使约22万平方英亩的公共土地被永久性保护起来（高科，2017）。塔夫脱担任总统期间，联邦政府于1910年在蒙大拿州建立了近100万英亩的冰川国家公园。在威尔逊总统任内，又划拨了40余万英亩土地，在科罗拉多州设立了落基山国家公园，在加利福尼亚州设立了十余万英亩的拉森火山国家公园，在夏威夷州设立了夏威夷国家公园。上述公园均位于西部。东部地区由于土地大多为私人所有，虽然有不少区域景色怡人，但不具备建立国家公园的条件，只有为数不多且面积相对较小的几个国家公园，分别是1919年在缅因州建立的4万余英亩的阿卡迪亚国家公园；1926年在弗吉尼亚建立的近20万英亩的谢南多厄国家公园；罗斯福“新政”时期，联邦政府通过在佛罗里达州建立大沼泽地国家公园、在北卡罗来纳州和田纳西州建立大雾山国家公园，将东部约260万英亩的公共土地保护起来。

<sup>①</sup> 1940年格兰特将军国家公园成为国王谷国家公园的一部分。

## 2. 国家纪念地的建立

美国联邦政府还通过建立国家纪念地保护公共土地。1906年,国会通过《古迹法》授权总统可以发布公告,将联邦公共土地上的历史遗迹以及其他具有历史和科学价值的地方作为国家纪念地保护起来,并规定对非法发掘、劫掠等行为处以罚款或监禁。该法虽然名为《古迹法》,但也可以用来保护自然景观。国家纪念地所要保护的常常是在全国范围内有代表性的一种以上的珍稀资源,往往面积较小,有的甚至不足一英亩,旅游资源的丰富多样性不如国家公园(Zinser, 1995)。1906年怀俄明州东部的魔鬼塔成为全美首个依《古迹法》设立的国家纪念地。同年,在亚利桑那和新墨西哥还设立了三个国家纪念地,其中位于亚利桑那的石化林近2.6万英亩。1906—1933年富兰克林·罗斯福总统执政前,美国一共设立了约45个国家纪念地(Zinser, 1995)。西奥多·罗斯福总统“利用该法指定的18处国家纪念地中,文化遗迹6处,其他12处均为自然景观”(Zinser, 1995)。

为加强对国家公园、国家纪念地和相关保护区的管理,国会在1916年通过了《国家公园保护法》,并依据该法成立了国家公园管理局。该局的职责是保护公园中的风景、自然与历史遗产以及野生动植物,使其完好无损,以确保子孙后代也能够享乐其中。国家公园管理局遵循的是生态保护优先理念,重视自然资源的审美、科学、文化、生态等价值,着重于保护而不是开发。为获得民众对扩大国家公园体系的支持,国家公园管理局从成立之初就强调要将保护与利用结合起来,支持旅游开发,并通过修建道路、旅馆、野餐区、露营区等基础设施为旅游观光创造条件并提供便利。国家公园内禁止开垦、伐木、放牧、采矿、筑坝等开采活动,作为休闲娱乐场所,人们在公园内可以爬山、骑马、游泳、划船、垂钓、滑冰滑雪,甚至可以驾车游览。

## 3. 国家野生动物保护区的建立

早在19世纪后期,联邦政府就有过设立野生动物保护区的尝试。1869年,格兰特总统在阿拉斯加的普里比洛夫群岛设立了海獭保护区;1881年,哈里森总统为保护海洋生物在阿拉斯加设立了阿福格纳克岛林地和近海保护区(Zinser, 1995);西奥多·罗斯福总统执政期间建立了4处国家野生动物保护区,总面积达150万英亩,另外还设立了53处鸟类保护区。1909年,联邦政府利用国会拨款,在蒙大拿州从印第安部落购买了1.28万英亩土地作为国家野牛保护区;1913年塔夫脱总统在阿留申群岛划拨了270万英亩土地作为野生动物保护区;1924年为保护水禽联邦政府在密西西比河上游购买私人土地,建成鱼类与野生动物保护区;1928年联邦政府在犹他州建立了贝尔湿地候鸟保护区;1934年国会通过《候鸟狩猎印花税法案》,为购买野生动物栖息地拓宽了融资渠道,同年通过了《鱼类与野生动物协调法》,授权联邦水资源管理部门在水利工程所在地获取土地,以保护野生动物(Zinser, 1995)。

## 4. 国家矿产资源保护区的建立

在19世纪末期之前,联邦政府很少对公共土地上的采矿行为进行管制。为鼓励人们开发西部,美国国会在1872年通过了《采矿法》,将蕴藏矿产资源的公共土地

面向美国公民和已经宣誓愿意成为美国公民的人开放，授权采矿者可以购买一定面积的矿业用地。《采矿法》为采矿者自由开采矿产和获得矿地所有权提供了法律保障，被称为“采矿者的《宅地法》”（李鸿美，2019）。然而采矿与冶炼造成了严重的环境破坏。随着第二次工业革命的兴起和美国作为世界大国的崛起，煤炭、石油等矿产资源成为国家重要战略物质。在这种情况下，美国东部各州大力呼吁停止销售蕴藏矿产资源的公共土地，主张将其作为国家矿藏储备区保护起来。

联邦政府在建立矿产资源保护区方面采取了一些积极措施。对于非宜农公共土地中矿产和能源蕴藏丰富的土地，联邦政府将其作为国家矿业能源基地保护起来。在西奥多·罗斯福总统任内，将8000万英亩探明有煤炭资源和470万英亩磷酸盐蕴藏量丰富的公共土地作为国家矿产基地加以保护，将29条河流沿岸的150万英亩土地作为国家水电基地保护起来（Van Hise, 1918）。1920年通过的《矿地租赁法》确认了联邦政府对公共土地中矿业用地的所有权，停止了对矿业用地的销售，规定矿业用地只能通过租赁进行开发。此后，联邦政府依据该法将大量公共土地作为国家矿藏储备基地保护起来。根据内政部统计，到1928年时联邦政府在公共土地上保护的煤田约为3000万英亩、油田500万英亩、磷酸盐矿区200万英亩、碳酸钾矿区750万英亩（Robbins, 1976）。

总之，1891—1934年，联邦政府通过设立各类保护区将大量公共土地保护起来。一般而言，公共土地上森林矿产资源最丰富、景色最壮观、物种最多样、生态系统最完整、科学及文化价值最高的那部分往往被作为保护区优先得到保护。此外，联邦政府还以购买的方式将一部分私人林地和农田纳入国家各类保护区体系。

## 四、结论

19世纪末至20世纪30年代，美国公共土地政策经历了从片面强调开发到推进自然资源保护的重大转折。公共土地政策的着眼点不再像以往那样片面追求短期经济利益，而是着眼于未来的长远发展，致力于最长久时间内最大多数人的最大幸福（Pinchot, 2004）。为实现这一目标，美国公共土地政策从出售和授予转向保护和管理，建立了各种形式的国家保护区，联邦政府也由公共土地的暂时托管者变成了永久持有者和直接管理者。

美国公共土地政策的转变，很大程度上是国家依靠专家智慧促进对土地资源的合理利用和明智管理，通过公共产权来防止和约束个人和资本对边际土地的无序利用，有计划地开发非宜农土地以保障国民的整体利益和长远利益。国家作为公共利益的代表，在引导和促进自然资源的合理利用和保护方面发挥了积极作用。

美国公共土地政策的转变顺应了时代发展的要求。在美国领土快速扩张的19世纪早期和中期，公共土地的快速私有化是当务之急，可以满足占人口多数的拓荒者的愿望，但也导致很多问题出现。在大陆扩张基本完成、土地资源有限供给、未

开发土地大多不宜开垦、现有公共土地政策漏洞百出的情况下，公共土地政策的调整势在必行。公共土地的保护性利用日益受到重视，并得到了不断增加的城市人口的支持。美国公共土地政策的转变，成为大转折时代的一个缩影，自由放任逐渐让位于国家干预，预示着城市化时代、国家干预时代和生态学时代的到来。尽管公共土地保护性利用政策在第二次世界大战后也经历过反复，但它却作为一种趋势得到延续乃至强化。

美国公共土地政策环保转向的经验，可为我国促进土地资源合理利用、推进生态文明建设提供一些参考：一是要加强宣传，倡导全社会珍惜、合理利用和切实保护土地资源；二是要因地制宜地利用土地资源，禁止对非宜农土地进行开垦；三是非宜农土地应由国家所有，在政府监管下实行保护性利用、有偿利用和可持续利用；四是非宜农土地的利用要顺应城市社会发展的需要，注重其生态价值和休闲娱乐价值。

## 参考文献

高科 (2017): 《1872—1928 年美国国家公园建设的历史考察》，东北师范大学，博士学位论文，第 52 页。

高科 (2019): 《荒野观念的转变与美国国家公园的起源》，《美国研究》第 3 期，第 142—160 页。

侯深 (2020): 《变动的环境，变动的国家——美国作为一个环治国家的演化》，《华中师范大学（人文社会科学版）》第 2 期，第 130—140 页。

黄仁伟 (1993): 《美国西部土地关系的演进：兼论“美国式道路”的意义》，上海：上海社会科学院出版社。

孔庆山 (2002): 《美国早期土地制度研究》，广州：中山大学出版社，第 19 页。

李鸿美 (2019): 《西部观念、环境认知与美国公共土地制度的演进（1862—1935）》，南开大学，博士学位论文，第 117 页。

王旭 (2003): 《美国西部开发与联邦政府的土地政策》，《史学集刊》第 1 期，第 64—72 页、第 112 页。

徐扬、田雷 (2018): 《美国早期土地政策变迁中的“土地观”与“美国梦”》，《美国研究》第 2 期，第 118—133 页、第 8 页。

周钢 (2006): 《畜牧王国的兴衰：美国西部开放牧区发展研究》，北京：人民出版社。

Andrews, R. (2006), *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*, New Haven, Conn.: Yale University Press, p. 148.

Bonnifield, P. (1979), *The Dust Bowl: Men, Dirt, and Depression*, Albuquerque, Co.: University of New Mexico Press, p. 71.

Brown, R. (1948), *Historical Geography of the United States*, New York: Harcourt, Brace, p. 329.

Burlingame, M. G. (1977), “National Contributions of the Montana Extension Service 1893 - 1930”, *Agricultural History*, 51 (1), p. 241.

Clawson, M. (1971), *The Bureau of Land Management*, New York: Praeger Publishers, p. 14, p. 17.



- Davis, S. (2018), *In Defense of Public Lands: The Case against Privatization and Transfer*, Philadelphia: Temple University Press, p. 10.
- Donaldson, T. (1881), *The Public Domain: Its History with Statistics*, Washington, D. C. : Government Printing Office.
- Everhart, W. C. (1983), *The National Park Service*, Boulder, Colorado: Westview Press, p. 11.
- Fite, G. C. (1986), *The Farmers' Frontier 1865 - 1900*, Norman: University of Oklahoma Press, p. 24.
- Foss, P. (1969), *Politics and Grass: The Administration of Grazing on the Public Domain*, New York: Greenwood Press, p. 39, p. 40, p. 42.
- Frome, M. (1971), *The Forest Service*, New York: Praeger Publishers, p. 6, p. 8, p. 18.
- Gates, P. W. (1968), *History of Public Land Law Development*, Washington, D. C. : Government Printing Office, Background. pp. 566 - 567, p. 596.
- Hibbard, B. (1939), *A History of the Public Land Policies*, Madison: The University of Wisconsin Press, p. 398, pp. 530 - 531.
- Lowitt, R. (1984), *The New Deal in the West*, Bloomington: Indiana University Press, p. 71, p. 71, p. 65.
- Marsh, G. P. (2003), *Man and Nature*, Seattle: University of Washington Press, p. 38.
- Peffer, E. L. (1972), *The Closing of the Public Domain: Disposal and Reservation Policies, 1900 - 50*, New York: Arno Press, p. 357, p. 329, p. 257, p. 225, p. 226.
- Pinchot, G. (2004), "Principles of Conservation", in David Stradling, ed., *Conservation in the Progressive Era: Classic Texts*, Seattle: University of Washington Press, p. 22.
- Robbins, R. M. (1976), *Our Landed Heritage: The Public Domain, 1776 - 1970*, Lincoln: University of Nebraska Press, p. 421, p. 423, p. 395.
- Roosevelt, F. D. (1938), *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 3, New York: Random House, p. 309.
- Smith, F. E. (1971), *Land and Water, 1900 - 1970: A Documentary History*, New York: Chelsea House Publishers, p. 233.
- U. S. Department of Agriculture (1936), *The Western Range: A Great but Neglected Natural Resource*, Senate Document 199, 74<sup>th</sup> Congress, 2d Session, Washington, D. C. : United States Government Printing Office, pp. 122 - 123.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1989), *Historical Statistical of the United States: Colonial Times to 1970*, New York: Kraus International Publications, p. 428, p. 423, p. 429, p. 429, pp. 429 - 430, pp. 11 - 12, p. 533, p. 535.
- Van Hise, C. R. (1918), *The Conservation of Natural Resources in the United States*, New York: Macmillan Company, p. 237, p. 243, p. 243, p. 10.
- Zinser, C. (1995), *Outdoor Recreation: United States National Parks, Forests, and Public Lands*, New York: John Wiley & Sons Inc., p. 234, p. 235, p. 83, p. 83, pp. 678 - 680, p. 70, p. 479, p. 480.

## The Transition of U. S. Public Land Policy from Privatization to Retention between 1891 and 1934

GAO Guo-rong

(School of History, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102401, China)

**Abstract:** Between the 1890s and the 1930s, American public land disposal policy has experienced a great transition from rapid privatization to retention. Since the late 19th century, the federal government gradually abolished the policy of privatization of public land, reserved the unappropriated public land to establish various reserved areas, and purchased the private land in the ecological fragile areas to promote conservation for the general public welfare. All the efforts promoted a basically-done conservation of public land in the New Deal era. Both 1891 and 1934 could be considered as the two critical points of conservation turn of public land policy because that the substantial withdrawals of public land for public interests occurred mostly often between the two years. The transition of the public land policy indicates that the federal government played a more positive role in environmental management according to the changing situation of the era, and might offer some references for China to promote rational land use and construction of ecological civilization.

**Key Words:** land privatization; public land policy; natural reserves; environmental protection

责任编辑：薛亚玲