

§ 历史学研究 §

论邦联国会对北美印第安人政策及意义

雷 芳

(湖南科技大学, 湖南 湘潭 411201)

摘 要: 美国独立之初, 邦联国会(1781—1789)依照《邦联条例》获得处理对印第安人事务的权力, 并在这一领域大显身手。邦联国会所确定的购买和文明同化政策奠定了未来美国政府对印第安人政策的基础。同时, 邦联国会在处理对印第安人事务时相对于州的主动和主导地位, 又有助于美国早期国家观念的形成。

关键词: 邦联国会; 印第安人政策; 文明同化; 国家观念

中图分类号: K712.42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2013) 01-0063-08

华盛顿曾经说过“西部土地的移民问题和与印第安人缔结和约的问题是如此相似, 要界定其中的一个问题, 就必须对另一个问题加以考虑。”^①美国独立时, 移民和土地投机公司迫切希望获得西部土地, 而大陆会议缺少稳定的财政来源, 因而也希望西部这片国家领地能成为国家财政的一个重要来源。各方面的因素都要求邦联国会尽快采取措施, 帮助移民向西部开发。但是印第安人不肯放弃他们的土地所有权, 他们与移民之间的流血冲突日趋激烈。采取何种政策来处理西部土地上的印第安人, 帮助移民获得土地, 保护移民的财产和安全, 这是北美独立后面面临的一个十分重大的问题。当时的全国性政府——邦联国会在这一问题上发挥了主导性作用, 是加强美国国家联盟的重要纽带, 又奠定了美国联邦政府对印第安人政策的基础。

一、获得授权

殖民地时代, 英王和英国政府拥有处理印第安人事务的权力, 这一传统对国会代表有着深刻的影响, 大多数人相信, 处理印第安人事务的权力应该属于国家政府。美国革命期间, 大陆会议承担了处理对印第安人事务的职责。

在起草《邦联条例》时, 大陆会议任命了一个13人委员会起草结盟方案, 分别由各州派遣一名代表组成。来自“有地州”和“无地州”的委员会成员在国会权限问题上态度有所不同。迪金森、富兰克林都是来自中部“无地州”, 因而在他们设计的结盟方案中不可避免地带着该州利益的价值取向。富兰克林不仅是一个宾夕法比亚人, 而且也是一个土地投机者。在他好几个版本的结盟方案中,

作者简介: 雷芳(1975—), 女, 湖南双峰人, 湖南科技大学副教授。

基金项目: 国家社科基金项目“美国邦联国会研究”(11CSS008)、湖南省社会科学基金项目(2010YBB131)

^① “George Washington to James Duane, September 7, 1783,” in John C. Fitzpatrick, ed., *The Writings of George Washington from the Original Manuscript Sources, 1745–1799*, Vol. 27, Washington D. C., U. S. Govt. Print. Off. (<http://etext.virginia.edu/etcbin/toccer-new2?id=WasFi27.xml&images=images/modeng&data=/texts/english/modeng/parsed&tag=public&part=156&division=div1>)

都体现了“无地州”的要求,即授予邦联国会处理对印第安人事务的权力。^①而来自“有地州”的代表反对授予邦联国会管理对印第安人事务的权力。

最后,13人委员会提交给大陆会议的《邦联条例》草案第14条规定,国会应该和易洛魁联盟诸部落以及邻近的一些印第安部落缔结联盟,确定他们的边界,并保证他们的土地。在同一条款中,除非各州边界确定下来,否则各州或者个人从印第安人那里购买来的土地是无效的。而边界确定下来以后,购买各州疆域范围之外的土地应该由合众国对印第安事务委员会来进行。^②

这些条款通过暗含权力的方式赋予国会处理印第安人事务,管辖各州领土之外的土地的权力。13人委员会草案第18条则明确授予国会“独占性的权力”:管理对印第安人贸易和处理一切与印第安人相关的事务的权力;限制那些根据特许状有权占有从大海到大海之间土地的州的边界,并界定那些尚未确定边界的州的边界的权力;在之前英国政府从印第安人手中购买来的土地,以及以后将从印第安人处购买来的这些独立的土地上建立新州的权力;为了共同的福利处置这些土地的权力;最后,确定这些将要创设的州“根据自由的原则所采用的政府形式”的权力。该草案强调“这些条款属于国会”,从而赋予了国会广泛的权力。^③

但是并非每个州都同意由国会来处理印第安人事务,7月2日,大陆会议就此问题展开了激烈的辩论。反对者主要来自南卡罗来纳,它希望殖民地自己处理印第安人事务;而佐治亚则希望由国会来承担这一职责,因为佐治亚面临着印第安人的威胁,但是该州没有足够的力量去对付。最后的决定是由国会来承担处理印第安人事务的责任。正如威尔逊所说,印第安人拒绝承认任何最高权威存在,因而只有合众国国会才有足够的力量去处理与他们之间的关系。但是殖民地(州)之间以及它们和国会之间仍在争夺处理印第安人事务的权力。^④大陆会议8月2日的结盟草案中仅仅这样规定“合众国国会应该拥有独占性权力和权利……管理贸易,以及处理全部对印第安人事务,(这些印第安人)不是任何一州的成员。”^⑤

再经过数次修改,最后《邦联条例》定稿中第9条规定“合众国国会应该拥有独占性权力和权利……管理对印第安人贸易,处理全部对印第安人事务,(这些印第安人)不是任何一州的成员,但是(邦联国会)不得侵犯任何一州对其领土范围内的立法权。”^⑥这样,从理论上说,管理对印第安人事务以及贸易的权力保留给了邦联政府。但是邦联国会在实践中处理对印第安人的政策在州那里并不是完全得到执行的。

二、征服理论

美国革命期间,许多土著印第安人是英国的盟友,易洛魁人在英国人的大力支持和帮助下,在莫霍克河谷袭击移民。一些印第安人在伊利河以及肯塔基等地与美国作战,在许多战役中击败了美国

^① 1754年的奥尔巴尼联盟方案规定大总统在大议会的建议下,应该控制对印第安人事务;1775年7月21日,他的结盟条例第10条涉及处理印第安人事务问题。未经国会同意或者未经以上提及之委员会同意,任何殖民地不得对任何印第安部落发动攻击,遇有问题,首先应该由国会或者委员会来分析发动这样战争的正义性和必要性。应该尽快与六大部落缔结永久攻守联盟;应该界定它们的边界,并予以保障;不能侵犯它们的土地,所有从私人或者殖民地从它们那里进行的土地购买都不再有效;除非由奥农达加(Onondaga)的印第安部落的大委员会与总体国会之间缔结的契约才能有效;其他任何印第安部落的边界和土地也应该在同样的方式下受到保护;应该任命一些人驻扎于某些地区,由他们负责制止在对印第安人的贸易中对印第安人的不公正行为,以及负责从我们的总体开销中提供一小部分费用,用于减轻他们个人的物资匮乏或者痛苦。而为了合众国政府的福利,对它们进行的所有购买都应该由国会来负责。Worthington Chauncey Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Washington D. C.: Government. print off., 1904-1937, Vol. 2, pp. 197-198.

^② Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 5, p. 549.

^③ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 5, pp. 550-551.

^④ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 6, pp. 1077-1079.

^⑤ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 5, pp. 674-689.

^⑥ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 9, pp. 844-845.

人。^①他们希望英国赢得战争,但独立战争以美国人胜利而告终。印第安人参与战争,并不能影响战争的结局,但是战争结局却是对他们产生了长远的影响。在战争结束后,印第安人的盟友——英国,并未在《巴黎和约》中为他们争取任何保护性条款,《巴黎和约》第二条规定,密西西比河以西所有土地都属于美国,这让居住于这些地区的土著印第安人大为震惊和愤怒,因为这等于英国已经将他们全部出卖给了美国人。大不列颠已经同意合众国拥有这片土地,但是并没有谁就这种主权的变更征求印第安人的意见。从理论上说,美国获取印第安人土地,仅仅是由美国政府去告诉那些印第安人,所有这些土地都是英国在 1783 年割让给美国的,印第安人只能居住在美国政府划拨给他们的土地上。^②

1780 年 10 月 10 日,大陆会议承诺,各州割让给合众国的土地应该用于共同的福利,“对这些土地进行拓殖,并建立几个共和国”。^③一旦和平到来,国会迫切希望获得俄亥俄河与密西西比河之间的土地。

1783 年 10 月 15 日,詹姆斯·杜安,作为邦联国会所任命的对印第安人事务委员会的主席,呈交给邦联国会一个报告,该报告奠定了邦联国会在 1783—1787 年间的西北印第安人政策的基础。报告认为,为了彼此之间的和平,确定二者之间的边界问题,应该与印第安部落召开一次大会 (convention),告诉那些印第安人,根据《巴黎和约》,英国已经把他们居住的土地割让给了美国。在革命时期,他们(印第安人)是站在英国一边的,所以他们本来应该和他们的盟友一起被驱赶到大湖区以北去。但是美国人决定宽恕他们曾经所犯的过错,并在美国人和印第安人之间划出一条界线。美国由于移民扩张和偿还国家债务,需要大量土地,因而印第安人应该割让部分土地给美国。这样做应该是正义的,因为印第安人必须赔偿在战争时期对美国造成的损失。因而报告中建议,现在的俄亥俄州的大部分土地应该割让给合众国。^④委员会提出,邦联国会的第一个任务是划定保留给印第安人土地的界线。界定的划定应该“适合各部落的具体情况,并满足公众的需要”,也就是说,应该严格限制印第安人的居留地,保留出足够的土地,从而能够满足革命时期军功授地制度所承诺给士兵的土地。他们认为,从印第安人处获得这些土地是不需要付出代价的,再说,邦联国会财政捉襟见肘,也没有足够的资金去偿付这些土地。委员会认为,印第安人是战争中的失败者,他们是被美国征服的部落,根据“征服权利”理论,他们应该被剥夺了土地。印第安人只能接受美国政府对他们边界的划定,并且承认这个法案的正义性。^⑤当然,该报告中的建议在后来得到了详细的阐述,从此时直到 1787 年,该报告一直是美国对印第安人政策的基础。^⑥

1783 年秋,邦联国会派遣专员前往印第安人居住地区,他们带着胜利者的姿态,要求土著印第安人接受《巴黎和约》。他们运用一种“征服”理论:美国击败了英国,因而也就击败了英国的北美印第安同盟;根据美国和英国签订的合约,美国有权获得全部北美印第安部落的土地。“应该让印第安人知道,本国家为了自己的主权,经过了八年的斗争。现在,根据 1782 年 11 月 13 日合众国与大不列颠之间缔结的和平条约,大不列颠将第二条所划定疆域范围内的全部土地所有权割让给合众国”。^⑦因而,邦联国会在 1783 年 10 月讨论对印第安人政策时说“印第安人不顾北美美人一再的建议和忠告,加入到英军一方,对抗美利坚人。现在英国失败了,那么作为英国的盟友的印第安人也就是战败者。本来战败者将丧失一切土地和权利,但是美国人本着宽宏大度和仁慈之心,给予印第安人友谊和帮助。基于这些考虑,划定印第安人居留地的界线,保护我们的公民进行狩猎和移民,维护移民

① 关于印第安人在独立战争期间与美国人的冲突,参见李剑鸣《文化的边疆:美国印第安人与白人文化关系史论》,天津:天津人民出版社,1994年,第51-52页。

② Reginald Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," *William and Mary Quarterly*, Vol. 18, No. 1, January 1961, p. 35. <http://links.jstor.org>.

③ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 18, p. 915.

④ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 25, pp. 680 - 690.

⑤ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 25, pp. 681 - 683.

⑥ 1784年5月28日,负责考虑南部印第安人事务的委员会提出的一个报告,其内容十分接近于这个委员会的报告。Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 27, pp. 453 - 464.

⑦ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 25, p. 684.

和印第安人之间的和平与友好关系。印第安人应该感激美国人的仁慈。”^①

在这样的“征服理论”的支配下,邦联国会专员前往印第安部落,不是为了去购买土地,而是显示胜利者的姿态,甚至装作慷慨,将一部分原本属于印第安人的土地还给他们。1785年联邦代理人对特拉华人和怀安多特人说“我们通过征服而获得这片土地,我们是来给予的,而不是来获取的。”^②

1784年,根据《斯坦尼克斯堡条约》,美国剥夺了六大部落原来对俄亥俄地区不太明确的所有权。条约谈判过程十分简单,邦联国会派遣的和谈专员奥利弗·沃尔科特(Oliver Wolcott)、理查德·巴特勒(Richard Butler)和阿瑟·李告诉印第安人说“大不列颠国王已经把全部土地割让给了美国,根据征服者应有的权利,他们对全部土地拥有所有权。”而根据最后缔结的条约,六大部落割让了他们对宾夕法尼亚以西土地的所有权。1785年1月,邦联国会和谈专员乔治·罗杰斯·克拉克(George Rogers Clark)、巴特勒和阿瑟·李在麦金托什堡重复了签署《斯坦尼克斯堡条约》时的故事,他们告诉印第安人说“你们已经被征服了,你们的土地必须由我们来处置!”当印第安人说,他们很高兴看到六大部落将他们一部分的土地割让给美国,这些专员回答说“正好相反,我们征服他们后从他们那里得到了土地,然后再把部分土地送给六大部落中曾经对我们有敌意的那些人了。”美国人一再强调,这不是印第安人割让土地的问题——美国已经拥有了西北土地,他们(美国人)不是“接受而是赐予”。^③1785年1月21日,条约签署,根据该条约在俄亥俄西北划定部分土地给怀恩多特族、特拉华族、渥太华族(Ottawas)和齐佩瓦族(Chippewas)这些部落居住。这些土地东至凯霍加河(Cuyahoga River),西至莫米河(Maumee River),北至伊利河,其界限跨越现在的俄亥俄河中部。

1786年《芬尼堡条约》完全是建立在征服理论基础之上的。前两个条约引起许多印第安人的抵抗,这次缔约只有肖尼族参加。邦联国会和谈使团在巴特勒和乔治·罗杰斯·克拉克的率领下,再一次向印第安人口授条约条款。这一次遭到肖尼族首领的抗议,这位首领对和谈专员说“这些土地,上帝给予我们这些土地,尽管我们不知道如何去测量它们,但是它们都是我们自己的。”但是他们的抵抗很快被镇压,美国人说“这片土地属于美利坚合众国。他们用鲜血捍卫了这片土地,他们将永远保护这片土地。”印第安人发现这种抵抗完全是徒劳的,1786年1月31日,条约正式签署,划拨给肖尼族一小块居住的土地,美国获取了迈阿密河以西的土地。^④

这些条约主要是划定印第安人的居住地界线,“合众国本着人道和自由的理念”,承诺给予他们一定的物资援助。通过这些谈判,划定界线的理念成为一种想当然的观念。^⑤这些都是口头协议条约,尽管它们帮助美国获得的土地不像邦联国会原先预设的那么辽阔,但是通过这些谈判,美国获得了现在俄亥俄西部和南部的土地。在与印第安人缔定这些条约时,美国人完全是以战胜者的姿态,认为他们是在与被征服的部落进行谈判。但印第安人从不认为自己是被征服的部落,他们也无意于求和。^⑥

甚至,尽管条约划定了印第安人的居留地,合众国承诺限制白人移民侵占居留地之内的土地,但联邦政府无力控制白人移民西涌的洪流,也无力阻挡移民对印第安人的大肆杀戮。西北印第安人对邦联采取的印第安政策深恶痛绝。到1786年,他们拒绝承认与美国签订的这些条约,他们说,与美国缔结这些条约的人不具有代表各部落的资格,甚至有些条约是在美国的威逼利诱之下缔结的。这些土著部落的头领坚决捍卫他们的土地。他们在西班牙人、英国人的物质支持下,进一步抵抗移民西进。土著部落首领麦基利弗雷(MacGillivray)在西班牙的支持下,联合其他印第安部落进行抵抗,呼吁

① Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 25, pp. 685 - 686.

② Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," pp. 35 - 39.

③ Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," pp. 38 - 39.

④ Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," p. 39.

⑤ Francis Paul Prucha, *The Great Father: The United Government and the American Indians*, Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1984, p. 44.

⑥ Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," pp. 35 - 39.

各部落不派遣代表出席会议, 以使大会无法召开, 从而邦联国会代表提出的和平条约不具有有效性。西北的许多印第安部落, 如莫霍克部落, 以其首领约瑟夫·布兰特 (Joseph Brant) 为代表, 他们不承认原本属于他们的土地应该被美利坚人占领。

同时, 移民无视邦联国会的禁止和印第安人的反对, 擅自拓殖到俄亥俄河以西土地, 到处攫取小块土地。1785 年, 邦联国会发布命令, 要求移民呆在俄亥俄河以南, 并征募军队开至边疆, 他们烧毁那些擅自占地者的帐篷, 但是他们不能杀戮那些顽固攫取土地的人。军队一撤走, 移民们又回来了, 重建他们的家园。^①这使得西部边疆杀机四起, 迫切需要邦联国会作出有效的应对。国会代表詹姆斯·曼宁在致杰贝兹·鲍温的信中这样写道 “昨天, 克拉克将军致信给国会主席, 告知我们, 一些印第安人部落联合在一起, 他们的战争委员会已经正式向合众国宣战。这个问题对于我们西部边疆如此重要, 与我们的利益如此休戚相关, 这要求邦联国会以最快的速度对这个问题作出决议。”^②

到 1786 夏, 土著北美人和移民之间零星的武装冲突时有发生, 大规模的战争也极有可能。邦联国会代表金在写给格里的信中说 “俄亥俄河西岸, 肯塔基与印第安部落交界之处, 肯塔基居民对印第安人采取了极不正义和非人道的做法, 这导致弗吉尼亚边疆人口的锐减。……因为, 一些不知道名称的印第安部落的流浪者, 不断地袭击并杀害大量边疆移民。”^③ 1786 年 5 月 17 日, 曼宁在写给赫泽卡亚·史密斯 (Hezekiah Smith) 的信中说 “那些野人对西部边疆进行野蛮的掠夺, 但是如果没有那些目无法纪的匪徒的煽动……是不可能出现这种情况的。调查的结果证明事实确实如此。在这样的掠夺中, 许多无辜的人, 无疑将遭受灭顶之灾。邦联政府 (指邦联国会——引者注) 目前惨淡的财政状况, 导致我们只能对这些可怜的人们提供十分微薄的援助。”^④

1786 年 6 月 9 日曼宁致鲍温的信中说 “自由以及爱国主义精神洋溢于整个国家。我担心, 一种理想的、但是不切实际的、自私的政策有可能摧毁这个邦联。回顾美利坚过去在这个问题上的作为, 我认为, 一些公开的不正义的行为, 在那些部落日益严重, 不仅会玷污我们的民族特性, 而且会激怒人类那些正义的统治者。西部阴霾密布, 预示着辽阔的、几乎毫无防守的边疆将成为血腥之地。现在这个问题已经提交到邦联国会进行讨论, 邦联国会到底是派遣一支军队前往印第安人地区, 尤其是对付怀安多特人 (the Wiandots), 保持着武力威慑, 还是寻求和平? 但是由于邦联国会内很难达到法定开会人数, 这个问题会被日复一日地搁置下去。”^⑤从当时邦联国会代表的通信中可以看出, 面对当时紧急的形势, 邦联国会难以达到法定能够开会的人数, 他们忧心如焚。

邦联国会代表金认为, “组建印第安人事务部乃当务之急”。^⑥ 1786 年 8 月 7 日, 邦联国会通过一个管理印第安人事务的法令。该法令规定, 以俄亥俄河为界, 设立南北两个印第安事务部, 各部分别设立一个负责人, 授权他们分别监管印第安人事务。这两个印第安事务部归陆军部长管辖, 他们直接和陆军部长保持联系, 遵守他的指示。这些负责人和他们的代理人有权授予贸易许可证, 但是他们必须宣誓自己不得从事贸易, 必须履行他们的职责, 忠于职守。所有的贸易者必须凭借贸易许可证, 每年缴纳 50 美元的费用, 必须缴纳 3 000 美元的保证金, 以严格保证遵守法律和法规。只有合众国的居民才能居住于印第安人中间, 或者与他们进行贸易。^⑦理查德·巴特勒对此感到十分高兴, 他于 1786 年 7 月 14 日写给塞缪尔·霍尔登的信中说 “国会与印第安人进行谈判, 并缔结了四个主要条约, 这些条约于 4 月得到公布。6 月 28 日提出重建印第安人事务部, 尽管还没有正式开始重组, 但是这个提议已于 8 月 7 日得到采纳。(国会) 的这些行动有助于改善与印第安人之间的关系, 从而有

① Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 285, pp. 223 - 224.

② Paul H. Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, 26 vols, Washington D. C.: Library of Congress: U. S. Govt. Print. Off., 1976 - 1996, Vol. 23, p. 344.

③ Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, Vol. 23, p. 340.

④ Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, Vol. 23, p. 294.

⑤ Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, Vol. 23, p. 344.

⑥ Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, Vol. 23, p. 340.

⑦ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 31, pp. 490 - 493.

助于经济的发展。”^①

邦联国会深信,美利坚向西扩张是必然的。因而,除了组建印第安事务部,1786年10月20日,邦联国会召集更多的军事力量,并且加强了西部的驻防,以对付印第安人,支持移民向西拓殖。^②但是,由于维持庞大军事力量需要稳定的财政作为支持,而邦联国会当时的财库空空如也,支付不了庞大的军事开支,“征服理论”在实践中难以取得多大效果。新生国家在当时面临着许多严峻的困难,迫切要求维持与印第安人之间的和平,因此,邦联国会开始考虑采取其他方式来处理对印第安人的关系,既维持彼此间的和平,又保护移民的利益。在这样的背景下,邦联国会开始考虑转变政策。

三、政策转向

在美国建国初期,有不少政治家谈论到对印第安人“文明开化”的可能性。杰斐逊不止一次说过,印第安人在体制和心灵方面,都与白人相上下,因而完全可能获得改造。和他同时代的知识阶层也大多认为,印第安人的独特习俗和生活方式乃是环境的产物,而非天性所致;只要采取适当的开化政策,他们便能顺利步入文明生活。^③但是在战争胜利后为报复土著部落在战争中的行为,以及对西部土地的狂热追求下,美国人以胜利者的姿态,带着征服理论去面对土著部落,难以客观冷静地去思考“文明开化”的政策。

亨利·诺克斯将军先后担任邦联的陆军部长和华盛顿政府的陆军部长。他意识到,以征服理论去解决对印第安人的关系问题,会产生两个方面的严重后果。第一,如果白人人口的扩张和战争,造成土著部落的毁灭,那么无关利害的人们及其后代,就会把这种行为归入西班牙人在墨西哥和秘鲁的暴行一类。^④另一方面,如果以暴力手段去对付土著部落,必将给双方都造成毁灭性的损失。他看到,西进攫取土地的移民和土著人之间的武装冲突将是一个长期的过程。在启蒙思想的熏陶下,他认为,环境塑造一个民族的文化,因而通过改造北美印第安人的生存环境,可以帮助印第安人从“野蛮”状态进化到“文明状态”。因而他认为,最好的办法是对印第安人采取“绥靖”政策,不以武力夺取他们的土地。承认土著人对土地的权利,与他们就土地问题坦诚地进行谈判,并且购买他们让出的土地。最后,不仅仅要用金钱来偿付这些印第安人,同时还应该利用教师、牧师、教育以及其他文明化的手段来帮助他们。他说,采取这样的政策,可以节约金钱,提高共和国的荣誉,同时有助于国家的西部扩张。^⑤他指出“‘文明开化’即使不能引导印第安人融入文明生活,至少也可以使他们从属于美国利益;而且与军事征服相比,这一计划还能够节省开支,代价极为低廉。”^⑥1787年7月10日,诺克斯在提交给邦联国会一个报告中提出,当前邦联国会既没有足够的资金,也没有足够的军事力量去进行一场对印第安人的战争,因而,保持和平是至关重要的。^⑦两个星期之后,诺克斯再一次告诉邦联国会当前形势的严峻性,并认为邦联国会最好是花费少量的钱去购买土地,这样做所需要的开销少于进行一场对印第安人的战争。^⑧

邦联国会代表也逐步认识到,必须对印第安人采取一种更公正的政策,保护他们的权利和财产,使之不受那些非法移民和投机者的损害。

1787年2月,邦联国会发布一系列指示给各部负责人,以作为1786年法令的补充条款。这些指示中这样说“合众国决定:国会于1786年8月7日制定的管理印第安人事务的法令,以及之后所制

① Smith, ed., *Letters of Delegates to Congress*, Vol. 23, p. 39.

② Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 31, p. 891.

③ 李剑鸣 《文化的边疆》,第71页。

④ 李剑鸣 《文化的边疆》,第75页。

⑤ Jack P. Greene and J. R. Pole, eds., *A Companion to The American Revolution*, Blackwell Publisher, 2000, p. 416.

⑥ Francis Paul Prucha, *Documents of United States Indian Policy*, Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2000, pp. 22-23, p. 32.

⑦ Horseman, “American Indian Policy in the Old Northwest, 1783-1812,” p. 41.

⑧ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 33, pp. 388-391.

定的相关法令,应该成为指导你们行为的基本原则。”邦联国会承认“移民确实侵占了克里克和切洛基等部落一些土地……许多重要的理由要求合众国必须与印第安人之间保持和平关系,只要这种关系不是以合众国的正义与荣誉为代价。你们应该尽快弄清楚,是哪些因素导致印第安人在边疆进行暴力活动,并就此调查提交报告……合众国作出决定,必须以正义和公共信誉作为与印第安人进行交往的基础。合众国的人民也许不会为了一些眼前的利益而牺牲那些重要的国家原则,但是如果通过他们自己的行动证明了他们的决心,那么他们可以少遭受一些无缘无故的攻击,从而少受惩罚。”^①这些指示要求各部负责人去弄清楚印第安人不满的原因,并且想办法平息这些不满;要求把发展对印第安人贸易作为一个特别重要的目标,但是从事贸易者不能不得到相应的贸易许可证,并调查那些贸易者的性格和行为。为了执行邦联国会发布的法令,各前线驻点的指挥官应该给予他们必要的援助,各州的指挥官也是如此。^②

邦联国会把诺克斯的报告交给一个委员会去审议,该委员会的负责人是内森·戴恩。经过该委员会的讨论于1787年8月9日提交一个报告给邦联国会,建议邦联国会改变对印第安人政策。该报告认为,美国人要实现自己的愿望,可以采用比战争简单得多的办法。美国应该放下高高在上的优越感,应当以平等的态度去对待印第安人,“不仅让他们(印第安人)见识美国的实力,也让他们看到美国的正义和人道”。该报告还反问道,尽管这些土地已经是美国的了,但是以平等购买的原则去获取土地,不是比赠与印第安人土地更合适吗?^③邦联国会接受了报告的建议,开始采取一种更为策略化的政策。10月5日,邦联国会根据该报告制定立法,并提出一个基本条约框架(a general treaty)。10月中旬,邦联国会拨款20 000美元,用于与印第安人缔结条约,邦联国会可以在认为必要的时候使用这笔资金。^④随后,合众国决定采取向印第安人购买土地,而不是以征服理论获得土地的政策。

邦联国会在《西北法令》中也规定“应该对印第安人保持最高的信用,未经过他们的同意,不得擅自抢夺他们的土地和财产;他们的财产、权利和自由不应该受到侵犯和干涉,除非是在获得邦联国会授权的正义的和合法的战争中;应该尽早制定正义和人道的法律,以免对他们造成不公正,并保持同他们之间的和平与友谊。”^⑤邦联国会提出放下“高高在上和命令性的话语”,取而代之在“一种更平等的基础上来处理对印第安人的关系”,“不是美国给予印第安人土地,而是向印第安人采取更为公平的购买办法”。^⑥正如诺克斯认识到的,以征服权利为基础去与印第安人缔结条约,这根本难以取得任何效果,这一做法带来的后果只能是无休止的战争,只会持续威胁到边疆的和平安宁。英国和殖民地时期的做法,即向印第安人购买他们的土地权利,这是让印第安人保持安静的唯一办法。因而,诺克斯积极推动邦联国会去采取这一政策。他向邦联国会建议,邦联国会应该就印第安人割让的西北土地,以购买的方式对他们进行赔偿。

1788年底,西北领地总督阿瑟·圣·克莱尔(Arthur St. Clair)在俄亥俄地区的一个驻点与印第安人进行协商,希望实现西北地区的和平。这次协商会议一直持续到1789年1月,最后克莱尔分别与六大部落以及其他部落之间签署了两个条约,以购买他们让与合众国的土地。尽管合众国支付的款额很小,但这标志着邦联国会所采取的对印第安人的新政策开始付诸实施。克莱尔告诉印第安人说,虽然美国通过政府获得了这些土地,但是邦联国会还是准备向印第安人购买土地。虽然他不完全承认印第安人对土地的权利,但他还是开始采用购买土地的原则。邦联国会希望通过与怀安多特以及其他部落缔结条约,从而维护西北土地上的和平。

① Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 32, p. 67.

② Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 32, pp. 67 - 69.

③ 该委员会成员有内森·戴恩、本杰明·霍金斯、约翰·基恩(John Kean)、威廉·欧文(William Irvine)和爱德华·卡林(Edward Carrington), Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 33, pp. 477 - 481.

④ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 33, pp. 665 - 666.

⑤ Ford, ed., *Journals of the Continental Congress*, Vol. 32, pp. 340 - 341.

⑥ Horseman, "American Indian Policy in the Old Northwest, 1783 - 1812," pp. 41 - 42.

结 语

邦联最初的征服理论难以奏效,取而代之以和平谈判的手段。亨利·诺克斯等人提出的文明同化政策,得到邦联国会的采用,来自民间的行为变成了国家政策,并成为后来美国联邦政府处理“印第安人问题”的基本政策。邦联国会的对印第安人政策在两个重要方面对美国后来的发展产生着深远影响。首先,邦联国会采取的对印第安人政策,既是英国在 1776 年之前所采取的办法,同时也为后来根据宪法所建立的联邦政府所沿袭。在新宪法中,没有提到有关北美印第安人的问题,只是规定联邦国会具有“管理与外国的、州与州间的,以及对印第安部落的贸易”。该条款以及宪法中关于国会具有缔约权的条款,为联邦政府在 1790 年代通过一系列法律授予了权力,这些法律奠定了国家关于北美印第安人权利问题的政策基础,通过缔结条约获得印第安人的土地,并在土著人中间尽快推行“文明开化”政策。其次,对印第安人事务极为复杂,在涉及州利益的问题上,州无视邦联国会的权力和政策,造成混乱局面。如果各州在对印第安人问题上,各自为政,将既无法应对形势的需要,也难以解决移民迫切需要的安全与秩序。在这种情况下,越来越多的人意识到,只有由国家政府去制定统一的政策,并以国家的力量去对抗印第安人,才能有所成效,为移民向西部拓殖提供必要的土地和安全保障,并建立良好的秩序。这样,形势的需要,呼吁加强全国性政府的权力,因而,邦联国会在实际运作中,相对于州,逐步加强全国性政府的权力,这有助于美国建国时期国家主义观念的发展。

The Indian Policy of the Confederation Congress and Its Significance

Lei Fang

(Hunan University of Science and Technology, Xiangtan, Hunan 411201)

Abstract: In accordance with the Articles of Confederation, the Confederation Congress had the right to deal with Indian affairs, and it played an active role in this area. The measures that the Confederation Congress took to solve Indian issues were mainly bribery and assimilation, which laid the foundation of the US government's Indian policy. At the same time, the Confederation Congress had more power over Indian affairs than over the states, and this would have contributed greatly to the formation of early American concept of State.

Key words: the Confederation Congress, Indian policy, civilization, concept of state

(责任编辑:黎原)