

论美国内战时期自由民局的创建

王淑霞

(济南大学历史与文化产业学院, 山东济南, 250022)

摘要: 内战期间, 大量逃奴及获得自由的数百万黑人无以为生。起初, 是联邦军队、民间团体及慈善组织采取种种措施帮助他们生存。军队及民间力量的不足促使联邦政府承担起解决黑人生活问题的责任, 国会对建立自由民局的必要性、合宪性等问题进行了辩论, 支持建立者获得微弱优势, 最终建立起统一的帮助自由民、难民重建社会生活与生产秩序的联邦机构自由民局。它的创建是美国福利制度发展史上的突破, 预示了联邦制下权力布局的改变。

关键词: 自由民局; 美国内战; 合宪性; 美国联邦福利机构; 美国国会

中图分类号: K712.43

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)01-0223-06

自由民局是美国历史上第一个联邦福利机构,^①其全称为“难民、自由民及被遗弃土地管理局”, 隶属陆军部。它是 1865 年 3 月 3 日距离内战结束十多天时建立的, 主要任务是战后监督和处理内战期间一切被遗弃的土地, 处理与难民及自由民(内战中被解放的黑奴)相关的一切问题。那么, 为什么在内战即将结束时成立这一联邦机构? 它是怎样建立起来的? 在美国学者的一些著作中有零散的分析。^②而在国内学术界尚未见到对此问题的专门探讨。该局的创建不仅仅是迫于解决当时所面临的社会问题, 更重要的是其建立涉及到美国的宪政体制, 所以, 国会对它建立的必要性、合宪性进行了辩论。鉴于此, 本文拟对促成自由民局创建的相关因素以及国会对建立该机构的论辩进行探讨, 以期丰富国内史学界对美国内战与南方重建史乃至联邦体制演变史的认识。

又使叛乱州几百万奴隶获得自由。无论是逃奴还是自由民, 他们虽摆脱了主人的控制, 但他们将如何维持生存成为联邦政府面临的一大难题。可以说, 黑人生活问题的迫切需要解决以及与此紧密相连的社会生产秩序的亟待恢复, 是促使联邦政府建立自由民局的根本原因。时值内战期间, 联邦军队、民间团体等对解决黑人的生活问题进行了最初的尝试, 这些尝试既说明联邦军队及民间团体在促使联邦政府承担起救助黑人责任方面发挥过一定的作用, 同时也说明他们对数百万黑人生活问题的解决能力有限。

联邦军队将领面对着数量庞大的黑人难民, 采取了一系列维持他们生存的措施。这些措施都是临时性的, 涉及到的地区和人数均非常有限。譬如, 有的将领把逃奴视为战时“违禁品”,^{[3](16)}将他们留在军营干活; 有的将领在自己管理的土地上采用雇佣劳动。在新奥尔良, 本杰明·F·巴特勒将军指定专人管理被遗弃的土地, 允许黑人耕种, 规定头等劳力每天工作 10 小时, 每月工资 10 美元。^{[4](107)}1862 年底, 格兰特将军派专人在“大交叉点”收容黑人, 让他们从事采摘棉花的工作, 每摘一磅棉花发给 1 角 2 分的报酬, 留在该地区效忠于联邦的种植园主也有权利按此条件雇佣黑人。^{[5](347-348)}有的将领要求黑人与种植园主签订带有一定强制性的劳动合同。1862 年春, 在联邦军队占领了路易斯安那州大部分盛产甘蔗的地区后, 本杰明·F·巴特勒将军要求那些从种植园逃跑的奴隶以及仍在种植园的反抗者, 继续在“忠诚”的主人的土

内战的爆发, 打乱了美国南方原来的社会秩序。一方面, 一些奴隶主因战争而逃跑, 很多奴隶处于无人管的状态; 另一方面, 很多奴隶认为跟随联邦军队就是走向解放, 故大量奴隶逃亡到联邦战线的阵地内。对此, 约翰·伊顿曾说: “这些大队人马来到我们身边, 如同搬来了一座座城市。”^{③[1](28)}内战中, 逃亡奴隶总数达到 50 万人以上。^{[2](235)}《解放黑奴宣言》的颁布

收稿日期: 2013-07-31; 修回日期: 2013-09-08

基金项目: 山东省高等学校人文社会科学计划研究项目“自由民局与美国南方重建”(J12WD03)

作者简介: 王淑霞(1967-), 女, 山东德州人, 济南大学历史与文化产业学院副教授, 历史学博士, 主要研究方向: 美国历史与文化。

地上劳动,与主人签订年度劳动合同。主人必须提供固定的工资、口粮和必需的医疗,禁止肉体体罚。^{[6](55)}后来纳撒尼尔·P·班克斯将军在被占领的路易斯安那州扩大本杰明·F·巴特勒计划的应用范围。他宣布:前奴隶必须避免流浪和闲逛。军队“劝诱”他们与种植园主签订年度合同,他们将得到农作物收成的5%或每月3美元的工资,还有口粮、住所及医疗。他们一旦被雇佣,没有雇主的允许不得随意离开种植园。^{[6](55)}该制度在实行高峰时,涉及到大约1500个种植园里的50000名黑人劳动者。^{[1](56)}

还有的将领临时将土地分配给黑人使用,但黑人没有所有权。1865年1月16日,谢尔曼将军发布了第15号特别战地命令,规定:“从查尔斯顿以南的岛屿沿海30英里河川两岸,被遗弃的稻田及佛罗里达州圣约翰河两岸的田野都予以保留,划归由于战争行动及合众国总统的宣言而获得解放的黑人……居住”,“每户黑人都将拥有一块不超过40英亩的可耕地……直到他们能够自己或者国会规定他们的所有权以前,由军事当局保护他们的土地所有权。”^{[7](350)}该命令使大约40000名黑人在上述土地上安家落户,当时共有485000英亩的土地被分给黑人,并开始生产。^{[5](350)}

如上所述,军队对黑人生活问题的处理表现出两个特点:一是受益的黑人数量有限。因为此时军队的主要职责是打败叛乱军,而非救济照顾黑人生活。二是军队救助黑人的方式主要是组织他们劳动,使其依靠自己的劳动维持生存。将领们之所以采用这种方式,主要是因为:第一,联邦将领或普通战士大都来自北方。北方一直盛行的是资本主义雇佣劳动制度,他们耳濡目染的是雇佣劳动,故雇佣劳动成为其解决黑人生活问题的基本方式。当然,不同的将领思想观念也有不同,导致他们组织劳动的方式略有差异。第二,这些将领受清教工作伦理的思想影响较深,他们在组织黑人劳动的过程中,也极力向黑人灌输清教的工作伦理思想,即公平的劳动获得公平的工资,同时强调个人自助的精神,培养他们靠劳动生存的思想意识。第三,将领们希望黑人通过自己的劳动减轻对军队的依赖,“以免用无用的嘴来靡费我们的粮食,因为他们会吃光为我们的战斗人员所需要的粮食的”。^{[5](347)}把他们组织起来进行劳动,既可以尽可能地减少敌方利用黑人作为潜在战争资源的机会,使敌军的士气、作战能力因后方无生产人手而受挫,也有利于稳定被占领地区的社会秩序。

当然,为了解决黑人的生活问题,内战期间还采取过征募黑人入伍、试图把黑人移民国外或国内其他

地区等方式。可见,那时的联邦政府还没有统一的解决黑人生活问题的政策。军队的措施远远不能满足数百万黑人的现实需要,将领们迫切希望政府制定统一的政策,减轻军队的负担,使他们专心致力于军事问题。这样,陆军部于1863年3月组成“美国自由民调查委员会”,“调查被国会法案和总统1863年1月1日宣言解放的有色人的生活状况,提出什么样的措施能最好地保护和改善他们的状况,以便他们能自我保护和自立;在镇压叛乱的过程中,怎样最有效地利用黑人为政府服务”。^{[8](73)}在委员会相继提交的两份报告中,一方面提出了自由民生活中存在的问题,如受雇的自由民工资很低,还常常拿不到,黑人正在遭受剥削。地方当局不给他们救济,不允许他们去济贫所等。另一方面也提出改善黑人境遇的措施,如在被弃的土地上安置黑人,帮助他们成为其占用园地的主人,赋予黑人公民权及政治权,为其建立学校、提供医疗、司法服务等。“首要的是保护他们,反对任何借口、任何形式的奴隶制的恢复,然后让他们自立”,^{[9](382)}委员会建议成立“解放局”或“自由民局”。^{[10](65)}“美国自由民调查委员会”的成立表明联邦政府在尝试解决黑人生活问题上迈出了重要一步,詹姆斯·M·麦克弗森曾说委员会的工作是“为自由民局的建立奠定了基础”。^{[11](186)}

二

军队将领不仅自己采取措施解决黑人生活问题,还给美国传教士协会写信请求帮助,故以美国传教士协会为代表的一些民间团体、慈善组织为解决黑人的衣、食、住、医疗、教育等问题做了大量工作。他们在推动建立统一的解决黑人生活问题的机构方面发挥了重要作用。

美国传教士协会是第一个关注自由民及难民问题的民间团体,它在收到本杰明·F·巴特勒将军等人的求助信后,很快行动起来。在1861年底,他们派了几个代理到战地分发衣服,给黑人世俗和宗教的指导,此后他们的工作迅速扩展。在弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、密苏里、密西西比等州,建立学校和传教区。有7000多名儿童与日校、夜校联系,有5000名儿童与主日学校联系在一起。协会派到战地的代理,有的监管农场,有的帮助统计黑人,有的负责孤儿济贫所。内战结束前,他们管理的黑人范围更加广泛,到达佛罗里达、路易斯安那、密西西比等州。^{[12](26)}军队将领的信引起整个北方的同情,所有教

派的教会、传教士协会很快进入需要他们的地方。

除了已经成立的民间组织外，为了快速帮助自由民，在各地形成了一些新的团体。波士顿自由民教育委员会于1862年2月7日组成，后改为新英格兰自由民救助协会，目的是“减轻身体痛苦、组织工业、给予指导、告诉公众自由民的权利及需要”。^{[10](56)}在纽约，组织了国家自由民救济协会，帮助皇家港及门罗要塞的15 000名穷人，雇佣“有能力的教师向前奴隶传授一般的工业及机械技能、教育的基本原理、基督教的观念”。协会章程规定：“自由民的救济与改善，教他们文明与基督教；向他们灌输秩序、勤奋、节俭、自立的思想；用自尊鼓励他们，提升他们人性的水平。”^{[10](56)}

类似的组织还有很多，如哥伦比亚地区的国家自由民救济协会、辛辛那提“违禁品”救济协会、费城妇女救助协会、西北自由民救助委员会、圣路易斯“违禁品”救济协会、纳什维尔难民救助协会、小石城救济委员会、华盛顿自由民协会，等等。这些协会做了大量工作，如为老弱病残者送衣服、鞋子、毯子等；组织有能力的黑人劳动，派人管理棉花种植园；有的还在南方建立一些非正式的地区学校，征募教师，每月付给他们工资；有的在南方开设商店，允许贫穷的黑人按成本价购买生活必需品，减少随军小贩对黑人的勒索；有的在华盛顿建立就业办公室，为自由民安置工作，等等。

西部卫生委员会和美国卫生委员会等平民志愿组织为黑人提供医疗服务。它们本来的目的是改善军营卫生状况，减轻士兵痛苦和伤亡率。但他们很快发现自由民、白人难民必需品匮乏、生活困苦。居民生活在“极端的贫穷与痛苦中”，“没有任何舒适的设施，几乎没有生活必需品”。^{[13](353)}环境如此之差，疾病、死亡很常见，有人估计营地的黑人死亡率大约近三成。他们“对这些无声的诉求不能充耳不闻”，^{[12](29-32)}所以，开始在黑人及难民中分发食品，提供衣物，给予医疗照顾。自由民救助协会也为“违禁品”健康制度提供一些辅助人员，走访“违禁品”小屋，请医生看病人。黑人自己也提供非专业服务如妇女护理、打扫卫生、做饭；男人做些砍伐，制作病床等与医院相关的其他工作。

内战爆发带来大量社会救助问题，民间团体及慈善组织对黑人进行了一定援助，但这些援助很有限。第一，所有这些救助协会在组织与活动方面都是独立的，在服务的地区或领域存在着交叉与重叠，缺乏一个凌驾于各团体之上的机构对他们的活动进行协调与统一，降低了救助的效率。如在同一地区，可能会存

在多个救助协会，而在有的地区可能得不到救助团体的帮助。不同的协会都在进行着相似的工作，未专注于某个领域。即便是卫生委员会也没专门进行医疗卫生活动，他们也参与食品、衣服的分发等救济事务。为弥补不足，他们尝试过联合的努力，如1863年，纽约、波士顿、费城、辛辛那提、芝加哥等地的自由民救济协会联合成为“美国国家自由民救济委员会”（亦称“美国委员会”）。其次，在救助中有的人表现出种族歧视。在南卡罗来纳州海岛，某救济协会工作人员请医生去看一名将死的“违禁品”，医生不愿去，工作人员求助于医生怜悯“人类”的情感，医生反驳道：“‘人类’？他们只是动物，连牲畜的一半价值都没有。”^{[13](358)}第三，民间组织的力量毕竟有限，没有能力满足日益庞大的自由民群体的衣、食、住、受教育等各方面的需求。当第38届国会第一次会议准备召开时，波士顿、纽约、费城等地的“自由民救助协会”共同给林肯写了一封信。信中说：对自由民的照顾已经完全超出私人机构所能承受的负担，只有国家能够处理这一问题，“提供最好的能力”，强烈要求林肯向国会提出“立刻创立解放局”。^{[3](30)}

三

联邦军队、民间团体对解决黑人生活问题的努力及其表现出的难负之重，对政府统一政策的制定产生了重要影响。国会对要求联邦政府处理自由民生活问题的呼吁做出了回应。众议员托马斯·D·埃里奥特于1863年1月向第37届国会提出创建“解放局”的议案，但因国会即将休会，该议案没有被公布。同年12月14日，他再次向第38届国会提出如上议案。该议案共有六条，主要内容是：建议在陆军部下设一个机构。在参议院的建议及同意下，总统有权任命该机构的负责人，在此负责人之下再安排几名助理负责人。其主要职责是，对被解放的黑人进行一般监管，为他们制定必须的待遇规定，允许他们耕种被弃或被没收的土地，帮助他们获得公平的工资。这些负责人及地方监督人将有权解决“自由民之间引起的所有困难，除非当诉诸于宪兵法官或其他法庭变得必要”，所有的承担起执行解放奴隶的法律和命令职责的政府官员要向“解放局”的负责人报告他们的活动。^{[3](36)}因成立该机构的受益人是刚刚获得解放的黑人，故该议案在国会宣布后，引起了众、参两院对该机构建立的必要性、合宪性等问题的激烈争论。

支持建立者阐述了建立的必要性：第一，保护黑

人的需要。针对自由民调查委员会报告中所说的自由民被虐待的情况,托马斯·D·埃里奥特说:“你让那些残忍的人进入黑人中间吗,或是白色的猎犬敏于被捕获的猎物,它们的毒牙是残酷的,他们对黄金的追求不惜以人的生命为代价!”“这样的人现就在那里,他们的虐待使黑人悲伤沮丧。如果议案被通过,这种虐待就会被阻止,不需政府花费,因为自由民局会使他们自食其力。”一名议员说,“他们要求的只是机会、指导、一个时期的教育”,“然后,他们将偿还你们三十、六十甚至上百倍”。若不建立该局,“在一代自由民生存下来之前,一代自由民会被毁灭”。^{[3](36)}黑人仍未学会怎么样是自由,指导、保护他们的任务对私人机构来说太重。第二,议员威廉·D·凯利从黑人作为棉花的生产者及工业品消费者的角度支持建立自由民局的议案。他认为“自由民未来的福利需要这种行动,不允许他们懒散、好逸恶劳、流浪的恶习”。为什么呢?北方人的工业会因棉花匮乏而瘫痪,自由民将在南方土地上生产出棉花。凯利问:“……西北部的人是否不希望创造出数百万他们大宗商品的消费者—自由的消费者?我了解宾夕法尼亚州与新英格兰将不会抱怨,如果四百万人过去一直不是他们产品的消费者,现在将每年春秋去购买他们工厂生产的产品。”^{[3](39)}

反对建立者反对种族平等。一位参议员说,当“上帝让黑人低劣时”,^{[14](101)}制定使黑人平等的法律不在人的权力之内,他们认为黑人的从属地位是预先注定的。议案中让黑人接受教育的计划使南方白人非常担忧,在他们看来,“一名受教育的黑人是一个最危险的黑人”。该议案在南方被称为“最疯狂的实验”。^[15]这些人认为使黑人变得像白人一样自由、平等、能生存是不可能的事,他们顽固倡导社会不平等,竭力维持白人的优越地位。第二,他们维护州权。民主党议员卡尔布弗莱施说正在审议中的议案“取得了太多令人质疑的权力,侵害了公民的私人权利,根本上干预州主权”,“在立法体制上插进一个楔子,对我们社会状况只有悲惨的影响”。议员麦克道尔也说该机构“……直接违背了所有的以前我们政府和法律的观念”。^{[14](91)}第三,反对建立者担心为了自由民局的运作,政府会向人们征税。议员詹姆斯·布鲁克斯对自由民局不可预见的花费作出反应:我抗议为了该机构向选民征税。以北部劳工的名义我抗议,以北部工匠的名义我抗议,以北部资本家的名义我抗议,为了北方白人妇女和白人儿童的利益我抗议。不要为了支持南方的黑人加重财政负担。很清楚詹姆斯·布鲁克斯把黑人问题视为南方的问题。^{[14](92)}综上所述,反对者主要是从维护州权的角度反对建立自由民局的,一定程度上反映了当

时美国的政治体制、主流思想。当时,美国联邦政府与州政府各有自己的管辖领域,福利、救济等问题在内战前一般属于地方政府或民间组织参与的领域,所以,反对者看出了自由民局的建立有改变政府权力布局的趋势。19世纪中叶美国盛行的是自由放任思想,普遍认为管得少的政府就是好政府,反对联邦政府插手本应属于州政府处理的事情。而支持建立者则主要是从有利于资本主义经济发展、将黑人转化成为自由劳动者的角度支持建立该机构的,这种思想顺应了美国资本主义发展的趋势。

双方争论的焦点在于被提议的自由民局是否符合宪法。支持建立者对自由民局的合宪性作了说明:第一,根据宪法,总统是陆海军总司令。通过镇压叛乱,总统与国会已经有效地行使战争权。在这些权力中,已经被运用的最有效、最人道的权力之一,是解放敌人的奴隶。但是,解放奴隶的权力同时涉及到对这些人保护的职责。不履行保护的职责,行使解放的权力或许就是犯罪。假如没有国会的立法,政府对黑人实行保护就不能进行。没有国会的立法,总统的权力就不能实施。根据宪法第一条第八款的规定,国会有权制定为行使国会各项权力和由宪法授予合众国政府或其任何部门或官员的一切其他权力所必要和适当的法律。^{[16](575)}所以,国会有权制定保护黑人的法律。第二,国会有权宣战及制定关于“陆战捕获的条例”。被《没收法案》解放的奴隶是战俘,这是立法的适当主题。第三,总统的另一项战时权力,是向敌人发表宣言。国家的信念是保证宣言的实现。奴隶已被一项宣言解放,这样他们就成为“政府的平民”,他们有责任效忠政府,有权利得到保护。

反对建立者的依据主要是国际法中对“战争”概念的界定。国际法中“战争”的含义,一般是指两个或两个以上国家间的军事斗争,国家是战争的主体。故他们认为:除非国会承认南部邦联是国家,否则联邦政府的战争权就不存在。反对者试图用国际法上对“战争”的定义,来达到联邦政府对南部邦联为国家的事实上的承认。民主党人塞缪尔·S·考克斯指出:所有支持自由民局的建立源于战争权的观点是“完全的诡辩”。针对反对者对“战争”一词的界定,支持建立者找出了联邦最高法院1863年“战利品案”判决中对“战争”一词的解释,即“战争”是指“一个国家以武力实现其权利的一种状态”。^{[17](148)}萨姆特事件之后,总统所面临的实际情况是一场战争,“无论其前面的孕育时间有多长,它还是从其母体中突然诞生了,一个身披战争全副甲冑的战神”。总统并没有发动这样的战争,但他必须要接受“以战争形式出现的挑战,

而无须等待国会赋予其战争之名；而且无论总统或国会赋予它什么名字都改变不了事实”，^{[18](142)}即“无论敌方是一个外国侵略者，还是几个组织起来进行叛乱的州，这仍然是一场战争，尽管宣战是‘单方面’的……”。“如果战争的法律上的存在必须由立法机关批准，我们从1861年立法机关非常会议通过的几乎每一个立法中，都可以找到这种批准，那次非常会议完全用来制定法律，使政府能够坚决而有效地进行战争。再者，1861年，我们发现国会‘十分谨慎小心’，在预料会有此类尖锐的反对意见时通过了一项法令，‘赞成总统的一切行为、声明和命令等等，并使其合法化和生效，犹如它们是按照合众国国会先前明确授权和指示颁布的’……”。^{[17](149)}“战利品案”的判决说明国内叛乱就是战争。既然南部叛乱是战争，那么，依据宪法赋予总统和国会的战争权要求建立自由民局就符合宪法。

主张建立“解放局”的议案在1863年12月14日进入众议院议程后，经过辩论与修改，于1864年3月1日以69:67的微弱多数在众议院获得通过，“解放局”被更名为“自由民事务局”。但议案在送交参议院后，又遇到障碍，主要争议是将该机构置于哪个部门之下？有议员坚持将其置于财政部下，因为当时的被弃与被没收土地属于财政部管辖。1864年6月参议院通过了把该局置于财政部下的议案，遭到众议院拒绝，出现了僵局，国会休会。同年12月，建立了由参、众两院议员组成的联合委员会，对双方的分歧进行协调，拟定了一个凝聚两院共识的议案，被修正的议案于1865年3月3日在参、众两院获通过，同一天林肯总统签署，建立自由民局的议案终于成为正式法律。依据该法，经参议院批准，总统任命了自由民局局长及10个助理局长，该机构很快运转起来。

自由民局的建立是国会立法妥协的结果，最终通过的法案与初始的议案相比，已有很大不同。譬如，法案受益人除议案最初规定的自由民，又增加了白人难民，且将原属于财政部管理的被弃与被没收土地置于陆军部下。早期议案希望建立巨大的济贫院，这将需要大量资金，但法案最终没有规定联邦政府为该机构提供资金，其运转所需资金来源于出租或出售其掌握的被弃土地或其他财产所获收入等。激进共和党人所极力提倡的黑人土地所有权、选举权等，遭到民主党、温和共和党人的反对。结果是法案对自由民关于土地的购买、租用及救济品的分发等问题做了具体规定，关于自由民的投票权没有给予任何保证，等等。这样，联邦政府开始承担起了社会救助的责任。

综上所述，内战期间黑人生活的穷困以及联邦军

队、民间团体为解决这一问题进行的努力及其表现出的不足，成为促使自由民局建立的重要因素。在国会对自由民局建立必要性及合宪性辩论中，支持建立者取得优势，所以，在联邦政府的层面终于建立起统一的负责照顾黑人及难民生活的机构——自由民局。该机构的建立虽带有战时性、暂时性（在建立该机构的法案中同时规定了它存在到战争结束一年后），但它的建立确实使联邦政府的权力深入到传统上由州政府管辖的领域，体现出权力布局将被改变的趋势。正如杜波伊斯所说，自由民局的建立是“伟大的国家与巨大的种族及社会问题作斗争的最非凡、最引人注目的尝试之一”。^{[19](13)}

注释：

- ① 多本书中都将自由民局视为美国历史上第一个联邦福利机构，此处仅举两例。
- ② 对是否建立自由民局的辩论散见于如下书目：George R. Bentley. *A History of the Freedmen's Bureau*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1955: 16-39; Louis Henry Bronson. *The Freedmen's Bureau: A Public Policy Analysis*. Ann Arbor, Michigan: UMI, 1971: 70-114.
- ③ 所引外文的中译均出自作者之手。

参考文献：

- [1] Wharton, Vernon Lane. *The Negro in Mississippi* [M]. New York: Harper & Row, 1965.
- [2] 王金虎. 南部奴隶主与美国内战[M]. 北京：人民出版社，2006.
- [3] George R. Bentley. *A History of the Freedmen's Bureau* [M]. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1955.
- [4] James S. Allen. *Reconstruction: The Battle for Democracy, 1865—1876* [M]. New York: International Publishers, 1937.
- [5] 刘祚昌. 美国内战史[M]. 北京：人民出版社，1978.
- [6] Eric Foner. *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863—1877* [M]. New York: Haper & Row, Publishers, 1988.
- [7] Walter L. Fleming. *Documentary History of Reconstruction: Political, Military, Social, Religious, Educational & Industrial 1865—1906. Vol. I* [M]. McGraw-Hill Book Company, 1966.
- [8] United States: *The War of the Rebellion: A Compilation of the Official Records of the Union and Confederate Armies. Ser. III, Vol. III*. [Multimedia]. Washington, DC., 1899.
- [9] United States: *The War of the Rebellion: A Compilation of the Official Records of the Union and Confederate Armies. Ser. III, Vol. IV*. [Multimedia]. Washington, DC., 1900.
- [10] Victoria Marcus Olds. *the Freedmen's Bureau as a Social Agency* [microform]. Ann Arbor, Mich.: UMI, 1967.
- [11] James M. McPherson. *Struggle for Equality: Abolitionists and*

- the Negro in the Civil War and Reconstruction [M]. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1964.
- [12] Paul Skeels Peirce. The Freedmen's Bureau: A Chapter in the History of Reconstruction [M]. St. Clair Shores, Mich.: Scholarly Press, 1970.
- [13] Gaines M. Foster. The Limitations of Federal Health Care for Freedmen, 1862—1868 [J]. The Journal of Southern History, 1982(3): 358.
- [14] Louis Henry Bronson, The Freedmen's Bureau: A Public Policy Analysis [Microform]. Ann Arbor, Michigan: UMI. 1971.
- [15] The JBHE Foundation. This Conflict over the Freedmen's Bureau Emerged a Number of Today's Leading Black Colleges Source [J]. The Journal of Blacks in Higher Education, 2002-2003(38): 136.
- [16] 任东来, 等. 美国宪政历程: 影响美国的 25 个司法大案[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004.
- [17] [美]斯坦利·I·库特勒. 最高法院与宪法——美国宪法史上重要判例选读[M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [18] [美]伯纳德·施瓦茨. 美国最高法院史[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.
- [19] W. E. B. Du Bois., The Souls of Black Folk [M]. Chicago, 1903.

On the establishment of the Freedmen's Bureau at the end of American Civil War

WANG Shuxia

(School of History and Culture Industry, University of Jinan, Jinan 250022, China)

Abstract: During the American Civil War, a large number of escaped slaves and liberated blacks lived on nothing. At first, it was the Federal Army and Folk Group and Charitable Organization that adopted some measures to keep them alive. At the same time, the military and folk limitation precipitated the federal government to undertake the duty of caring the of blacks, and the Congress disputed the necessity and constitutionality to establish the Freedmen's Bureau to support the feeble majority, which resulted in the establishing of the Freedmen's Bureau that helped the freedmen and refugees reconstruct the order of the social life and production. Its foundation was the breakthrough of the welfare system, presaging the change of power layout under the Federal System.

Key Words: Freedmen's Bureau; American Civil War; constitutionality; the United States Federal Welfare Agency; America's Congress

[编辑: 苏慧]