

国家安全译丛  
NATIONAL SECURITY  
第二辑

# 美国政府 保密史

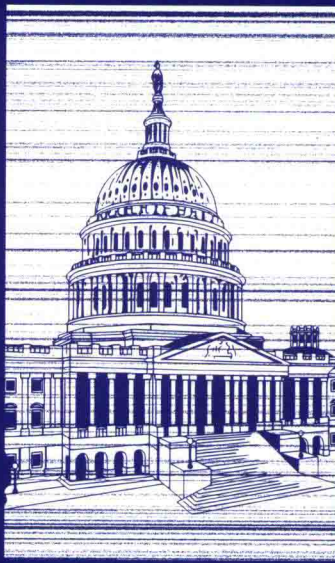
制度的诞生与进化

## CLASSIFIED

A History of Secrecy  
in the United States Government

[美] 戴维·弗罗斯特 著  
David B. Frost

雷建锋 译



美利坚保密制度的历史和启迪

非外借

国家安全译丛

NATIONAL SECURITY

第二辑

# 美国政府保密史

制度的诞生与进化

## CLASSIFIED

A History of Secrecy  
in the United States Government

[美] 戴维·弗罗斯特 著

David B. Frost

雷建锋 译



金城出版社  
GOLD WALL PRESS

### 图书在版编目 (CIP) 数据

美国政府保密史：制度的诞生与进化 / (美) 戴维·弗罗斯特 (David B. Frost) 著；雷建锋译. —北京：金城出版社，2019.2

(国家安全译丛 / 朱策英主编. 第二辑)

书名原文：Classified: A History of Secrecy in the United States Government

ISBN 978-7-5155-1771-1

I. ①美… II. ①戴… ②雷… III. ①国家行政机关—保密—工作—历史—美国 IV. ① D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 275163 号

CLASSIFIED: A History of Secrecy in the United States Government by David B. Frost

Copyright © 2017 David B. Frost

Published by special arrangement with McFarland & Company, Inc., Publishers, Jefferson, North Carolina, USA

Chinese translation copyright © 2018 by Gold Wall Press

ALL RIGHTS RESERVED.

本书中文版通过版权方授权金城出版社独家出版。

本作品一切权利归**金城出版社**所有，未经合法授权，严禁任何方式使用。

## 美国政府保密史：制度的诞生与进化

MEIGUO ZHENGFU BAOMISHI ZHIDU DE DANSHENG YU JINHUA

作 者	[美] 戴维·弗罗斯特
译 者	雷建锋
策划编辑	朱策英
责任编辑	郝俊伟
文字编辑	尹 楠
开 本	710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张	13
字 数	200 千字
版 次	2019 年 2 月第 1 版
印 次	2019 年 2 月第 1 次印刷
印 刷	三河市百盛印装有限公司
书 号	ISBN 978-7-5155-1771-1
定 价	60.00 元



出版发行	<b>金城出版社</b> 北京市朝阳区利泽东二路 3 号 邮编：100102
发行部	(010)84254364
编辑部	(010)64271423
投稿邮箱	gwpbooks@yahoo.com
总编室	(010)64228516
网 址	http://www.jccb.com.cn
电子邮箱	jinchengchuban@163.com
法律顾问	北京市安理律师事务所 (电话) 18911105819

## 序 言

保密，历来被看作需要隐藏罪迹者之所为。托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）曾告诫他的小外孙说：“每次你不禁要秘密行事时，问问自己，这件事你会在大庭广众下做吗？如果不会，那它肯定错了。”这则告诫的智慧固然世所公认，但保密这一做法却并非总是错的——不论就私人生活还是政府运作而言。保密有其存在的道理，它常常是必要的。

1787年夏，当美国宪法的缔造者们云集费城时，他们的商议就笼罩在保密的帷幕下。通向宾夕法尼亚州议会的门全被紧锁，哨兵在会场内外持械护卫，会议主席乔治·华盛顿（George Washington）让55名代表逐一宣誓保守秘密。在国家新宪章的塑造过程中，美国人民未能充当任何角色，他们甚至不知道这些代表们所考虑的其他方案。然而，如果商议过程公开，宪法能否最终获得通过，便很难说了。的确，美国宪法指导原则的缔造者詹姆斯·麦迪逊（James Madison），毫不怀疑对制宪会议进行保密的必要性，“以便会议和民众免于听受上千种错误且可能有害的报道”。

本书与秘密本身无关。它讲述的是，在美国政府240多年的治理中，保密制度所扮演的角色。这段历史，是以1774年的第一次大陆会议为开端，到总统获得向国会和人民隐瞒信息的行政特权，再到二战时期的曼哈顿计划，直至当今，为保护国家安全和其他敏感信息，而形成的高度复杂、争议不断的涉密信息处理程序。本书描写了政务公开的理念和保密制度的现实需要间存在的冲突，展现了美国历史上在这两方面分别作出的政治妥协。

# 目 录

<b>第 1 章</b>	<b>保密工作与大陆会议</b>	
	代表们的保密誓言	003
	大会的日志	014
	秘密的委员会	017
<b>第 2 章</b>	<b>新宪法的诞生</b>	
	《邦联条例》的失败	021
	安纳波利斯会议	025
	谢司起义	029
<b>第 3 章</b>	<b>联邦制宪会议</b>	
	代表们云集费城	033
	会议期间的保密制度	040
	对保密问题的处理	050
	会议工作圆满收官	056
	会后的保密工作	060
	会议记录的管理	063

<b>第 4 章</b>	<b>宪法批准会议</b>	<b>067</b>
	保密成为攻击新宪法的口实	067
	会议关于保密问题的辩论	073
<b>第 5 章</b>	<b>国会敞开大门</b>	<b>079</b>
	最初对开放国会的数次要求	079
	众议院	082
	参议院	084
	现代的闭门会议	098
	条约与弹劾的议程	101
<b>第 6 章</b>	<b>保密与公共记录</b>	<b>107</b>
	迈向更高公开度的最初几步	110
	免费邮递特权	111
	扶持报业的发展	113
	国会议程的永久记录	116
	广播与电视走入国会	119
	C-SPAN	126
<b>第 7 章</b>	<b>黑色预算与人民的钱款</b>	<b>129</b>
	曼哈顿计划	139
	当今的黑色预算	144
<b>第 8 章</b>	<b>行政部门的保密与公开</b>	<b>149</b>
	国情咨文	150
	推荐条款	153

## 目 录

<b>第 9 章</b>	<b>行政特权：总统隐瞒信息的权力</b>	<b>157</b>
	圣克莱尔之败	159
	莫里斯事件	162
	《杰伊条约》	163
	合众国诉尼克松案	166
<b>第 10 章</b>	<b>联邦记录与人民知情权</b>	<b>169</b>
	《信息自由法案》	172
	《总统文件法》	176
<b>第 11 章</b>	<b>安全分级</b>	<b>179</b>
	分级制度的历史沿革	179
	总统的主导角色	181
	<b>参考文献</b>	<b>187</b>
	<b>英汉对照表</b>	<b>192</b>

## 第1章

# 保密工作与大陆会议

议事时各门须保持紧闭，各成员须自认为负有最高之荣誉义务，保守会议秘密，直至多数人要求使之公开。

——帕特里克·亨利 (Patrick Henry)，1774年9月6日

1774年9月5日，北美13个殖民地中，来自12个殖民地的共计45名代表，齐聚于费城木匠厅。<sup>[1][2]</sup>北卡罗来纳的3名代表要稍后到场，其他已有代表在场的殖民地中，另有8名代表也将晚些抵达。唯有佐治亚因西部边界印第安人的一系列起义，当时正在游说英国以争取支持，因此未派人参加第一次大陆会议 (First Continental Congress)。

最早提出召开“美利坚各州联合会议”的，是塞缪尔·亚当斯 (Samuel Adams)。1773年9月27日，在《波士顿公报》(Boston Gazette)上，他发表了一封以《评论》(“Observation”)为题的公开信，公开发出这一呼吁。次年5月23日，纽约城的“51人委员会”(由一伙亲英但反对其残暴贸易法令的商人组成)，响应马萨诸塞这一呼吁，并号

[1] 大会本来安排于1774年9月1日(周四)召开，但当时到场代表太少，因而推迟至次周周一(9月5日)开幕。

[2] 除特别注明译注或编注外，本书其他注释均源自英文版原注。——编注



召：“基于以上原因，我们认为，当务之急是召开一次全体殖民地代表参加的大会，而且应尽快召集。”<sup>[1]</sup>支持会议的声音很快传遍了各殖民地。不到3个月，会议便得以举行。

第一次大陆会议旨在对1774年英国通过的《强制法案》(Coercive Acts)，进行统一的回应。当年早些时候，英国国会之所以颁布这一系列惩罚性法令，是因为在英国政治层看来，美国殖民地对大英帝国统治的反抗正不断滋长，让人无法容忍。对英国人而言，事态的转折点出现于上一年的12月。马萨诸塞“自由之子”(Sons of Liberty)的一群爱国者被《茶税法》(Tea Act)激怒，于是草草扮成莫霍克印第安人(Mohawk Indians)，登上3艘英国商船，随即将东印度公司的300多箱茶叶倾入波士顿港。

虽然此后7周内，会议的讨论几乎都将笼罩于秘密帷幕之下，但各殖民地无意隐瞒召开会议的決定，也不曾试图掩盖56名参会代表的身份。有些代表是由人民直接选出的，有些由其殖民地的立法大会(legislative assembly)选举，另一些则是受当地通信委员会(committee of correspondence)的指派。大多数殖民地都设有通信委员会，其目的是通报那些被认为有失公允的英国政令。人们不仅在委员会之间传播这些信息，也把它们散播到居民众多的乡村地区。不论选举方法如何，大多数代表都是在公众和英国官员的视线下公开选出的。尽管马萨诸塞的代表是由立法大会闭门选举产生，但大会的目的并非什么秘密；确实，英国总督托马斯·盖奇(Thomas Gage)的秘书还站在议事厅门外，咚咚拍门，高声宣布大会已被官方叫停了。代表们去往费城的路线也未作特别的保密。8月10日，当约翰·亚当斯(John Adams)与马萨诸塞的其他代表从布伦

[1] New York Committee of Fifty-One to Boston Committee of Correspondence, May 23, 1774, The Avalon Project, Goldman Law Library, Yale University Law School. 纽约城此前任命“由51人组成的”委员会，负责“就此事及其他一切重大公共事件与我各姊妹殖民地彼此通信”。

特里 (Braintree) 启程, 开始他们去往费城的 3 天行程时, 有 50 多名支持者为他们热烈送别, 这些全都公然发生在英军的注视之下。欢呼雀跃的男女老少将门口团团围住。代表们向费城的行进, 即使称不上敲锣打鼓的挑衅, 也是充满着庆祝气氛。“当 (马萨诸塞的) 代表们经过康涅狄格 (Connecticut) 时,” 约翰·亚当斯在日记中写道, “每个城镇都奏响钟声、高放礼炮。”<sup>[1]</sup>

尽管之前的事件大多向公众公开, 但会议一经召开, 透明度就会发生明显转变。代表们商议的内容几乎不向公众透露。通往木匠厅的门会被关上, 代表们将宣誓严守秘密, 而商议内容的官方日志也将受到严密修订。日后, 一旦与英国的战争无法避免, 一切与战争相关的事务都将被记录在单独的秘密日志中。

## 代表们的保密誓言

9 月 4 日周日晚上, 在距木匠厅两个街区之遥的费城酒馆 (或称史密斯酒馆), 第一次大陆会议的代表们举行了非正式会谈。他们同意把通过议事规则列为第二天的首项议程, 认为在会议期间和选举会议主席时须遵守这些规则。然而第二天, 大部分时间都花在了代表的正式入座上。每位代表的委任书都需要被展示和宣读, 然后批准通过, 余下的时间便只够选举主席和大会秘书了。来自弗吉尼亚的培顿·伦道夫 (Peyton Randolph) 被选为主席 (一个尊贵的但大体上礼节性的职位), 宾夕法尼亚的查尔斯·汤姆森 (Charles Thomson) 作为非代表被选为大会秘书。

[1] John Adams, Diary, August 16, 1774, *Founders Online*, National Archives, [www.founders.archives.gov/documents/Adams](http://www.founders.archives.gov/documents/Adams) [Original source], L.H. Butterfield, ed., *The Papers, Diary, and Autobiography of John Adams*, vol.2, 1771–1781 (Harvard University Press, 1961, pp. 99–100).

再过了一天，即9月6日周二，代表们将注意力转到议事规则上。最早采纳的规则之一，便是弗吉尼亚的帕特里克·亨利所提出的“议事时各门须保持紧闭，各成员须自认为负有最高之荣誉义务，保守会议秘密，直至多数人要求使之公开”<sup>[1]</sup>。虽然从专业角度来说，第一次大陆会议称不上是一个“政府”，但采纳亨利的提议，仍然标志着美国政治领袖们第一次集体在保密状态下处理人民事务。

表面上看，代表们的保密誓言与人民主权（popular sovereignty）和法治原则互不相容——而这两项原则却为他们广泛拥护，在日后建立的新国家的宪法中，也将处于核心地位。尽管代表们在哲学层面承认这两项原则，但他们的秘密决议却与之相悖。公众将无法准确评估代表们在密室中的所作所为（这对人民主权的理念至关重要），也无法判断代表们所遵循的决策程序是否公平合规（这是法治的必要条件）。尽管在保密状态下处理人民事务并非全无先例，但代表们的这一决定，却不符合公众日益增长的对政府扩大公开度的兴趣。

在1774年的美国，许多政治领袖仍将政府治理看作一门深奥的学问，认为最好把它托付给精通此道之人。但即便如此，这种想法已不像以前那样主宰着政治思想领域了。几百年来，基于历史上所谓王无谬行的理论，政府的秘密运作曾受到认可；但此时，它开始让位于提高政府公开度的设想。这种设想的根源，是人民主权理念及其必然结果：关于政府活动的信息发布应成为常态，而非例外。公众与政府的关系正在经历深刻变革。人们不再是臣民，而是变为公民。正因为新建立起来的这种公民地位，人民成为合法政权的主要（若非唯一）来源。于是，政府更多地被视为人民的公仆，而非主人。人民主权运动对合法政府及其权力的限制愈发增多。该运动的一个结果，便是令人们相信：凡主张在政府事务中运用保密制度的人，应预备好一番合理说辞，解释为何向人民

[1] *Journals of the American Congress From 1774 to 1788*, vol. 1 (Sept. 5, 1774, to Dec. 31, 1776), p. 55.

隐瞒重要信息。

英国议会的议事内容向来对民众保密。议会的投票和演说均属秘密，任何违反保密规则的议员都有可能被传唤。确实如此，1641年2月初，英国下议院甚至驱逐了一名议员——爱德华·迪林（Edward Dering）爵士——并将其送入伦敦塔关了一段时间，原因是他发表了三篇自己的议会讲话。迟至1747年，《绅士杂志》的编辑爱德华·凯夫（Edward Cave），还因报道上议院会议内容而被逮捕，并被押解到上议院受审。他被处以罚款，又被要求跪在上议院的律师面前请求宽恕。他保证不再印发议会的辩论记录，然而五年后又重操旧业。英国议会对于保密制度的坚持，一直延续到乔治三世治下的1771年，此时下议院终于解除了媒体报道会议内容的禁令。

美利坚各殖民地大体沿袭了英国这套办法，有时甚至青出于蓝。不必说，由于殖民地参议院（senate）和参事会（council）的成员通常由殖民地总督（colonial governor）任命，而总督又听命于英王，公众当然还是被排斥于会场之外。在功能上，这些参事会大体相当于英国的上议院，对通常由殖民地立法大会创议的新法律进行批准，并常常认为王室的各项指示是在控制他们的行动。但即便如此，依旧有越来越多的美利坚人期望，政府能在阳光下运行。

大陆会议的许多代表曾担任过所在地立法大会代表，因此他们也是被人民选出的。由于这些立法大会总体上旨在实现民意，因此对大多事务倾向于公开处理，而非像亨利所提出的那样秘密进行。立法大会通常会公布其会议日志，有时甚至允许公众到场聆听。例如在马萨诸塞，自1685年起，殖民地立法机关便开始将会议内容公之于众。马萨诸塞的地方议会还是北美最早向公众敞开大门的立法机关；1766年，它向公众让步，满足他们了解更多会议辩论的要求。美国独立战争（American Revolutionary War）期间，各地通过的宪法中，有两部——分属纽约和宾夕法尼亚——明确要求立法机关理应开门议事。1777年《纽约宪法》规定：“参事

会和立法大会的大门须时刻向所有人敞开，除非本州利益要求辩论保密。”<sup>[1]</sup>1776年《宾夕法尼亚宪法》也作了类似的规定：“下院的门须向一切行为得体的人士保持敞开，除非本州利益要求其关闭。”<sup>[2]</sup>两部宪法也都要求其立法机关定期发布官方的会议日志。

尽管扩大政府的公开度已成潮流，但木匠厅的大门仍对公众紧闭，而且直至大陆会议结束都将如此。虽然会议日志中没有任何线索，说明代表们为何采取关门的策略——日志中只记载称，亨利的秘密决议得到一致通过——但一些代表的信函和日记却表明，这一决定主要出于两点考虑：其一，大会需尽快采取行动；其二，可能更为重要的是，代表们需要维持美利坚团结一致的形象。

代表们面前摆着成堆的工作，种种事件又以迅雷不及掩耳之势纷至沓来。据约翰·亚当斯说，这些事件全都充斥着“困难和危急”。因此，怀着紧迫感处理这些事务，无疑是合理的。若将代表们每日审议的内容全摆到公众眼前，势必会拖慢进程；更无须说让公众参与审议将会如何了。特拉华的代表西泽·罗德尼（Caesar Rodney），在写给其弟的一封信中，表达了自己的担忧。他解释道，在会议批准公布内容前，有必要对公众保密，“以避免门外发生不必要的争执”<sup>[3]</sup>。尽管广泛的公众参与或将有益于会议，但代表们仍然把决策效率摆到了优先位置。

代表们同样明白，如果希望在英国面前，各殖民地坚定地一致要求英国改变政策，那就必须对会议内容保密。确实，在对付北美殖民地时，大英帝国具有的一大优势，便是其内部各机构表面上——而非实质上——的团结。1773年，马萨诸塞众议院议长小托马斯·库欣（Thomas Cushing, Jr.），在致弗吉尼亚众议院议长培顿·伦道夫的信中，强调对英国

[1] Constitution of New York, art. XV (Apr. 20, 1777).

[2] Constitution of Pennsylvania, Sect. 13 (Sept. 28, 1776).

[3] Caesar Rodney to Thomas Rodney, September 12, 1774, Edmund Cody Burnett, ed. *Letters of Members of the Continental Congress*, vol. 1 (Washington, D.C., Carnegie Institution, 1921) pp. 29–30.

展现殖民地统一战线的重要性：“那些希望奴役我们的人，在他们的议会和行动中，就像兄弟般团结。他们正是胜在这一点上。这难道不值得效仿吗？这方面值得我们向敌人学习。”<sup>[1]</sup>

库欣不免夸大了英国人事实上的团结程度。英国议会中，对美洲殖民地怀有同情的议员不在少数。第一代查塔姆伯爵（1st Earl of Chatham）威廉·皮特（William Pitt）是一位广受尊敬的政治家，曾两度执掌英国内阁。他在退休后仍站出来警告上议院：“有朝一日，我们将被迫取消这些暴力的压迫手段。”伯爵因此建议，英国更明智的选择是“在能后退时后退，而不要等到必须后退之时”<sup>[2]</sup>。埃德蒙·伯克（Edmund Burke）——当时政治思想界的翘楚之一——则敦促下议院给予美洲殖民地更多的自治权限。伯克解释说，英国所面临的状况，同样发生于“一切拥有辽阔帝国的民族……庞大的躯体内，肢体末梢的能量循环势必相对衰弱，这是自然现象……苏丹<sup>[3]</sup>权力滔天，但也只能松散地维系其统治。对广袤而四境远隔的帝国而言，这是不可更易的状况，是永恒规律”<sup>[4]</sup>。

不论英国方面团结程度如何，美利坚几乎不可避免地要产生严重罅隙。在北方商贸中心和南方农业中心，经济与政治的主流观点大相径庭。沿东海岸定居的殖民地居民，与在西部边界开创新生活者，也各有不同的愿景。在许多方面，美洲各殖民地之间的关系，尚不如它们各自与英国的关系来得紧密。的确，在个人层面上，大多数代表彼此从未谋面。据说，当听人说起乔治·华盛顿上校在弗吉尼亚议会的讲话时，约翰·亚当斯曾

[1] Thomas Cushing to Peyton Randolph, June 2, 1773, William Pitt Palmer et al. eds. *Calendar of Virginia State Papers and Other Manuscripts*, vol. 8 (Richmond, 1890), p. 19.

[2] William Pitt (Jan. 29, 1775), *Celebrated Speeches of CHATAM, BURKE, AND ERSKINE*, Selected by Philadelphia Bar Association (E. C. & J. Biddle, Philadelphia, 1845) p. 32.

[3] 苏丹是伊斯兰国家统治者的称号。——编注

[4] Issac Kramnik, ed. *The Portable Edmund Burke*, “Speech on Conciliation with the Colonies” (March 25, 1775) (Penguin, New York, 1999).

问道：“华盛顿上校是谁？他说了什么？”<sup>[1]</sup>许多代表从未迈出过所在殖民地的边界。约翰·亚当斯本人就从未离开新英格兰。即便是宗教信仰，有时也能造成代表之间的分裂。有一次，关于应请哪一派的牧师前来主持早祷的问题，便引发了一场争执。第一次大陆会议召开之时，代表间成功建立信任与合作的历史基础，可谓相当有限。

有一点自然是确凿的，即这些殖民地均在某些时候受到过英国的严酷统治，至少在这一方面同病相怜。英国历史学家约翰·阿道夫（John Adolphus）后来写道：“同样的委屈，尽管并非人人身受，却为人人所指；同样的解脱之道，尽管显无事先交流，却出自异口同声——所不同的仅在于暴力的程度，而这要取决于人民的智慧或他们所拥戴的领袖们的性情。”<sup>[2]</sup>殖民地是否准备以武力实现其目标？这是代表们被召集而来所要回答的最终问题。

尽管各殖民地对英国的殖民政策多有怨言，但第一次大陆会议并非一场旨在迈向战争的会议。为达成殖民地的目标，是否必须与英国决裂？代表们对此远未取得共识。虽然代表们得到的指示是，寻找解除殖民地压迫的方法，但他们从未受命寻求完全独立。事实上，就像新罕布什尔（New Hampshire）的代表一样，大多数代表之所以被派来费城，是为“在母国与其殖民地之间，恢复令人愉悦的和平、和谐与互信”<sup>[3]</sup>。尽管在具体方法的选择上，代表们被授有极高的自由决断之权，但在他们的指派者看来，这些方法应是“合法且审慎的”<sup>[4]</sup>。

[1] A.J. Langguth, *Patriots* (Simon & Schuster, New York, 1988), p. 208. 如何应对波士顿人与英国人可能发生的武装冲突？弗吉尼亚人对此有过争论。据称，华盛顿说的是：“我会起兵一千，自筹军饷，亲自引兵率卒前赴波士顿救难。”

[2] John Adolphus, *The History of England from the Accession to the Decease of King George the Third*, vol. II (A. E. Mallett, London, 1841), p. 118.

[3] W.C. Ford, ed., *Journals of the Continental Congress 1774-1789* vol. I (Washington, D.C., GPO, 1904), p. 15.

[4] W.C. Ford, ed., *Journals of the Continental Congress 1774-1789* vol. I (Washington, D.C., GPO, 1904), p. 15 (e.g. instructions to Delaware delegates).



代表们得到的指令纵然有许多条条框框，但他们的个人观点却是五花八门。塞缪尔·亚当斯是最早也最热忱拥护殖民地独立的人士之一，他确信唯有与英国一刀两断，方能使殖民地走向自由。当英国的盖奇将军敦促他与国王讲和时，亚当斯回答道：“我早已在众王之王处求得内心平和。任何个人考虑，都不能诱使我背弃祖国的正义事业。”<sup>[1]</sup>宾夕法尼亚的效忠派代表约瑟夫·盖洛威（Joseph Galloway），则提倡更为中和的路线，主张殖民地留在大英帝国。尽管被一些人指为“半个爱国者”，但盖洛威向其他代表保证，自己与他们一样都与自由为友；只不过，“凝聚两国的最佳方案”不在于分家，而在于授予“美利坚人与英国臣民同等的权利与特权”。<sup>[2]</sup>纽约代表菲利普·利文斯顿（Philip Livingston）的立场则在另一极端，他讽刺说整个美利坚独立的概念都是“徒劳、空洞、浅薄、可笑的”，并警告说，如果“英国任由我们随波逐流，我们自己便会立刻打起来”。<sup>[3]</sup>

代表们之间和他们所代表的殖民地之间，在经济、政治和哲学上，存在着诸多差异；有鉴于此，将那些势必产生的分歧限制于木匠厅的高墙之内，不失为审慎之举。英国历史学家兼议员威廉·P·马西（William P. Massey）后来写道：“（若没有保密决议，）这次著名的会议可能会分崩离析，无法达成任何成果，在其选民和英国面前，当然更不会显示出这种令人敬畏的姿态——激发无限景仰和尊重的团结、决断和坚毅。”<sup>[4]</sup>

宣誓是一回事，能否保守秘密是另一回事。就如本杰明·富兰克林

[1] John E. Hall, ed. *The Port Folio* vol. xviii (Harrison Hall, Philadelphia, 1824), p. 411.

[2] Joseph Federico and Matthew McHenry, *Galloway Township* (Arcadia Publishing, Philadelphia, 2011), pp. 7–8.

[3] L.H. Butterfield, ed., *The Papers, Diary, and Autobiography of John Adams*, vol. 2 (Harvard University Press Cambridge, MA, 1961), p. 107. See also National Archives, Monday, Aug. 22, 1774, *Founders Online*, [founders.archives.gov/documents/Adams](http://founders.archives.gov/documents/Adams).

[4] William P. Massey, *A History of England During the Reign of George the Third*, vol. II (John W. Parker and Son, London, 1858) p. 202.



(Benjamin Franklin) 在《穷理查年鉴》(*Poor Richard's Almanack*) 中写过的俏皮话：“三个人也可以保守秘密——假如其中两人死了的话。”尽管富兰克林的妙语不失为实情，而且会议也未规定泄密行为的处罚，但多数情况下，代表们仍能谨守誓言。即使对最亲近的人，他们也不曾透露有关大会工作的信息。约翰·亚当斯向妻子阿比盖尔 (Abigail) 写道：“会议内容均为高度机密。”<sup>[1]</sup> 在早前写给妻子的信中，他作了部分解释：“如此形势下，毫无顾忌进行写作将是轻率之举。”<sup>[2]</sup> 在另一封写给波士顿同乡埃尔布里奇·格里 (Elbridge Gerry) 的信中，亚当斯承认保密规则之必要性，但也惋惜道，这些规则让他无法向他人征询建议。“大会中通过的一切事宜皆属机密，我就是受制于这些保密限令、禁规和约定，”亚当斯写道，“这令我无法同朋友自由交流想法，即使在那些他们远比我懂得多的问题上，也不能咨询他们的意见。然而，为了更优先的利益，这种不便也是必须承受的。”<sup>[3]</sup> 康涅狄格代表塞拉斯·迪恩 (Silas Deane) 同样坚守了保密誓言的承诺，他向妻子伊丽莎白写信说：“我们的会议由于各种原因将秘密进行，因此对这个问题，直至散会为止，什么都不能说；尽管我们也许会向全世界公开所有内容，但时机未成熟时，这样做是不妥的。”<sup>[4]</sup> 塞缪尔·亚当斯也写下了类似的话：“关于他们辩论的主

[1] John Adams to Abigail Adams, September 18, 1774 [electronic edition]. *Adams Family Papers: An Electronic Archive*. Massachusetts Historical Society [www.masshist.org/digitaladams](http://www.masshist.org/digitaladams).

[2] John Adams to Abigail Adams, September 8, 1774 [electronic edition]. *Adams Family Papers: An Electronic Archive*. Massachusetts Historical Society [www.masshist.org/digitaladams](http://www.masshist.org/digitaladams).

[3] John Adams to Elbridge Gerry, November 5, 1775, Edmund C. Burnett, ed., *Letters of Members of Continental Congress*, vol. I (Carnegie Institution, Washington, D.C., 1921), p. 249.

[4] Silas Deane to Mrs. [Elizabeth] Deane, September 5–6, 1774. *Conn. Hist. Soc. Collections*: vol. II, p. 172; See also Edward C. Burnett, ed., *Letters of Members of the Continental Congress*, vol. I (Carnegie Institution, Washington, D.C., 1921), p. 11.

题，我受名誉约束，当下无法奉告。”<sup>[1]</sup>

当第一次大陆会议于10月26日休会时，代表们已顺利通过了《权利宣言》（“Declaration and Resolves”）和《大陆协定》（Statement of Continental Association）。前者是一部宣示殖民地权利、倾泻怨愤的文件，而后者则是12个殖民地缔结的一份书面承诺，商定中止对英贸易，直至英国殖民政策出现令人满意的转变。大陆会议亦表决通过，假如各殖民地的不满未妥善解决，则将于1775年5月10日重启会议。通过这些议案后，第一次大陆会议的代表们便启程返乡。

大会通过的《权利宣言》被送至英国议会时，英国人表现冷淡，但并不感到意外。当时正值1775年4月中旬，列克星敦和康科德战役（Battles of Lexington and Concord）已经打响；英军也已围攻波士顿。整个英国社会中更是滋长着对美利坚人的蔑视，不屑他们装出一副与英国公民平起平坐的模样。<sup>[2]</sup>之后不到1个月，英国议会便宣布马萨诸塞湾殖民地处于叛乱状态。议会同时宣布，将坚决执行“大英帝国的法律与宪制”，并且吁请国王“采取最切实的手段，令法律与最高立法机关的权威得到其应有的服从”。<sup>[3]</sup>看起来，一切和解的机会已不复存在。

1775年5月10日，第二次大陆会议（Second Continental Congress）召开，此次的地点选在费城的宾夕法尼亚州议会（Pennsylvania State House），即宾夕法尼亚的殖民地首府。与第一次会议一样，第二次大陆会议也未被明确授予治理权；但正是这一会议，在此后14年中充当事实上的政府，而它治理的国家便是随后将要诞生的美利坚合众国。

[1] Samuel Adams to the Boston Committee of Correspondence, September 17, 1774, Harry Alonzo Cushing, ed., *The Writings of Samuel Adams*, vol. III (G.P. Putnam's Sons, New York, 1907), p. 154.

[2] William P. Massey, *A History of England During the Reign of George The Third*, vol. II (John W. Parker and Son, London, 1858) p. 197.

[3] Worthington Chauncey Ford, ed., *Some Papers Laid Before the Continental Congress, 1775* (Gov. Printing Office, Washington, D.C. 1905), p. 27.

13个殖民地中，有12个殖民地派代表出席第二次大陆会议，他们许多人也是第一次大陆会议的代表。此后的2周内，更多代表将会陆续抵达，新参会代表中就包括大名鼎鼎的本杰明·富兰克林和约翰·汉考克（John Hancock），分别来自宾夕法尼亚和马萨诸塞。未参与第一次大陆会议的佐治亚，一开始仍拒绝派人与会；但在1775年7月4日于萨凡纳（Savannah）举行的第二次地方会议上，佐治亚接受了《大陆协定》的条款，并选举出5名代表赴会。培顿·伦道夫与查尔斯·汤姆森出任原职，依旧担任大会主席和秘书。5月底，伦道夫被召回弗吉尼亚主持众议院工作，托马斯·杰斐逊被选来接替他，担任弗吉尼亚代表。1775年5月24日，约翰·汉考克当选大会主席，他在这一位置上工作到1777年10月29日。<sup>[1]</sup>

第二次大陆会议最早通过的几项决定中，便有与第一次会议近乎雷同的保密决议。5月11日通过的这一决议，再一次将代表们置于“保守会议秘密的最高荣誉义务”<sup>[2]</sup>之下。与上次相同，决议中并未规定违反者应受何等处罚。第二次大陆会议还采取了额外的预防措施，规定因参与大会工作而能获知秘密商议的非代表，亦须宣誓保密。当大会同意秘书汤姆森聘用一位名叫蒂莫西·马特拉克（Timothy Matlack）的雇员时，前提便是马特拉克必须“首先宣誓……对一切可能托付给他，或他可能获知的大会事宜保密”<sup>[3]</sup>。次年（1776年）6月12日，覆盖面更广的保密政策出台，要求新政府的一切雇员宣誓：不会“直接或间接地泄露可能获知的任何事宜”。战争与军械委员会（Board of War and Ordinance）是由大会创立的常设委

[1] 1775年9月，培顿自弗吉尼亚返回大会。一些代表要求他辞职。10月22日培顿（因中风）猝死，这一事件兀然告终。

[2] “A Century of lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774–1785,” *Journals of the Continental Congress*, vol. 2, May 11, 1775 (Library of Congress, Washington D.C., 1904–1937) p. 22 (hereinafter *Journals of the Continental Congress*).

[3] *Journals of the Continental Congress*, vol. 2, at 49.

员会，负责监督大陆军（Continental Army）的行政工作；最早被要求宣读这份新誓词的，就是该委员会的雇员。<sup>[1]</sup>

第二次大陆会议召开之时，与大英帝国和解的希望已十分渺茫。英国领导层中，早先支持对殖民地作些让步的人数不断减少。而在美国这边，越来越多的民众开始相信，不用武力是无法争取到自由的。大会一度向“加拿大受压迫的定居者”致信称：“我们，已决意过自由的生活——要么宁可不要。”<sup>[2]</sup>5月15日，会议开幕后还未满一周，大会表决通过，将美利坚各殖民地进入“军事防御状态”。一个月后，已经开始身着上校军服进出会场的乔治·华盛顿，接到任命他为大陆军总司令的委任状。

1775年8月23日，美英和解最后的一丝希望亦被打破。英王乔治发表《皇家宣言》，称弗吉尼亚正处于“公开、公然的叛乱”之中。他命令所有英国官员和忠诚属民，“一旦发现任何人与武力公开反对我政府的叛乱者存在通信来往，或对其施以任何形式、任何程度的襄助或支持，则须向我国主要的内阁大臣或其他适当官员，提供一切必要且充分的信息”<sup>[3]</sup>。

由于与英国的关系愈发紧张，大会提高了对保密制度的要求，再加之一些与会者疑已违背保密誓言，大会通过了第二项保密决议。这次的决议规定了泄密的严惩措施。这项决议于1775年11月9日通过，宣称：“若有成员违反此协议，将被逐出大会，并被视为美利坚自由的敌人，亦将受到相应的对待；对任何签字表示同意的代表，此协议一视同仁。”<sup>[4]</sup>共计87名代表签署了这项新的保证：11月9日有39人签署，其余人之后向大会报到时签署。

[1] *Journals of the Continental Congress*, vol. 5, at 435.

[2] *Journals of the Continental Congress*, vol. 2, at 68–69. 信件被译成法文，共印出1000份，被送往加拿大，“在彼处居民间散发”。

[3] *William and Mary College Quarterly Historical Magazine*, vol. 20 (Whittet & Shepperson, Richmond, VA, 1912), pp. 123–124.

[4] *Journals of the Continental Congress*, vol. 2, at 342–342.

在近 15 年的会议期间 (1774 年 9 月 5 日至 1789 年 3 月 2 日), 大陆会议成果颇丰。它宣布美利坚脱离英国独立, 建立新的国家政府, 组建军队, 又投身于一场为期 6 年多的血腥、昂贵的战争。而当一切尘埃落定, 公众仍未获准对会议的辩论进行第一手探究。

## 大会的日志

尽管决定闭门开会, 但代表们并不打算对公众永久隐瞒他们的商议内容。第一次和第二次大陆会议上通过的保密决议, 均对会议内容的公开作出过规定, 只不过都限于应“多数人要求”。而即便如此, 最终向公众解密的会议记录, 也只捕捉到了会场上的一部分内容。许多事仍属机密。

1774 年 10 月 22 日, 第一次大陆会议行将休会时, 决定将“现已修改过的大会日志送至报社, 用于印刷发表”<sup>[1]</sup>。“修改”这一操作, 也延续到第二次大陆会议。1775 年 7 月 25 日, 大会指派由约翰·亚当斯、理查德·亨利·李 (Richard Henry Lee) 和约翰·拉特利奇 (John Rutledge) 组成委员会, “修订大会日志以备发表”<sup>[2]</sup>。但尽管有委员会负责修订, 也不是所有会议内容最初都得以发表——有些显然被压下了。1775 年 11 月 30 日, 大会授权发表更多的会议日志, 并要求上述委员会“研究目前是否适合发表上一会期压下未发的那些日志”<sup>[3]</sup>。同年早些时候, 12 月 14 日, 大会通过章程规定: “每早须宣读前一日会议记录, 进行修改、誊录, 以便交付发表。”<sup>[4]</sup>

[1] *Journals of the Continental Congress*, vol. 1, at 101-102.

[2] *Journals of the Continental Congress*, vol. 2, at 208.

[3] *Journals of the Continental Congress*, vol. 3, at 393.

[4] *Journals of the Continental Congress*, vol. 3, at 427.

对大会日志并不只是常规修订。早前，大会秘书汤姆森便已决定，只记录那些最终投票通过的决议。动议若仅被提出而未被采纳，则不会记入他的日志。“就会议记录这事而言，”汤姆森解释说，“大会通过的，我写下来；大会拒绝的，我就由它去了。”<sup>[1]</sup> 约翰·亚当斯后来在自传中写道：“除非动议获得多数赞成并向大会通报，否则大会秘书不会对其作任何记录。”<sup>[2]</sup> “这种安排，”亚当斯不无讽刺地评论道，“对反对派是一种便宜……如此一来，任何他们不喜欢的主题，就能避免出现在日志上。”<sup>[3]</sup> 会场辩论（floor debate），即使相关议案最终通过，也未写入汤姆森的日志。

大会秘书汤姆森之所以只记录大会赞成的决议，是受帕特里克·亨利一次讲话的影响。第一次大陆会议召开不久后，亨利在某次讲话中，将前途未卜的殖民地比作一个身陷困境的人，说此人不知如何应对，于是向朋友问计。“一人提议这个，另一人提议那个，”亨利说，“而或许第三人提出的建议，更契合目前的困难处境，于是被欣然接受。至于那些被拒绝的计划，从此再无干系，也不会被想起。”<sup>[4]</sup> 汤姆森认为亨利的说法在理，后来他又解释道：“我认为这对作会议记录而言，是很好的指导。”<sup>[5]</sup> 尽管汤姆森作记录的方法一开始只是个人决定，但大会并未加以干涉。于是这也成为大会的官方政策。

[1] Lewis Harley, *The Life of Charles Thomson* (George W. Jacobs & Co., Philadelphia, 1900), p. 95.

[2] Charles Francis Adams, *The Works of John Adams* (Charles C. Little and James Brown, Boston, 1856), p. 30.

[3] John Adams autobiography, Part 1, *John Adams* (Feb. 17, 1776), sheet 31 of 53 [electronic edition]. *Adams Family Papers*. [electronic edition]. *Adams Family Papers: An Electronic Archive*. Massachusetts Historical Society 222.masshist.org/digitaladams.

[4] Moss Coit Tyler, ed., *Patrick Henry* (Houghton, Mifflin and Company, Boston, 1890), p. 97. See also *American Quarterly Review*, vol. 1, p. 30.

[5] Lewis Harley, *The Life of Charles Thomson* (George W. Jacobs & Co., Philadelphia, 1900), p. 95.

即便是那些理应出现于汤姆森官方日志中的事项，也并非都记录在案。一些有争议的提案一旦泄露，可能（甚至潜在地）暴露出殖民地间不够团结，结果就被日志略去了。约瑟夫·盖洛威“关于联合大英帝国与其殖民地的计划提议”<sup>[1]</sup>便是一例。盖洛威的这份计划呼吁，由大议事会（Grand Council）与总督统（President General）分掌殖民地的内政，大议事会的成员由各殖民地议会——本质上相当于英国议会——分别选出，而总督统则由英王指派，担任行政首长。盖洛威的计划在初读时，以区区一票之差落选。<sup>[2]</sup>由于票数接近，代表们要求将其悬置，以备再议，于是按规定，盖洛威计划被汤姆森写入会议记录。然而这份计划此后并未得到讨论。到10月22日，即会议最后一日，从大会日志中，主张独立的激进派成功抹掉了盖洛威计划的存在。尽管不知何人所为，但在盖洛威看来，塞缪尔·亚当斯无疑为挫败其计划出过力。“他吃得少，喝得少，睡得少，”盖洛威这样描写亚当斯，“但想得一点也不少，而且在追求其目标时，无比坚决、不知疲倦。”<sup>[3]</sup>之后，新泽西皇家总督威廉·富兰克林（William Franklin），向英国殖民地事务大臣达特茅斯伯爵（Earl of Dartmouth）汇报称：“他们不仅拒绝继续讨论（盖洛威计划），就连计划本身和那道（要求日后再议的）指令，也在会议记录中被一并抹掉。这样就连只言片语都不会剩下。”<sup>[4]</sup>虽然盖洛威的计划也可能赢得不少美利坚人的支持，但他们压根都不知道这一提议的存在。

[1] *Journals of the Continental Congress*, vol. 1, at 49–51.

[2] “Galloway’s Plan for the Union of Great Britain and the Colonies,” [www.ushistory.org](http://www.ushistory.org); See also Julian B. Boyd, *Anglo-American Union: Joseph Galloway’s Plan to Preserve the British Empire, 1774–1778* (Octagon Books, New York, 1970).

[3] Edmund C. Burnett, ed., *Letters of Members of the Continental Congress*, vol. 1 (Carnegie Institution, Washington, D.C., 1921), p. 55.

[4] William Franklin to the Earl of Dartmouth, Dec. 6, 1774. Chauncey Ford, ed., *Journals of the Continental Congress* (Gov. Printing Office, Washington, D.C.; 1904), p. 51 n. 1. 方案被拒绝并从记录上抹去，都使盖洛威愤怒不已。盖洛威作为富兰克林的私人好友，曾将方案的一份副本交给富兰克林。



## 秘密的委员会

1775年秋，美洲殖民地仍未向英国宣布独立——这一步要等到来年夏天。然而为了备战，第二次大陆会议已成立了两个“秘密”的委员会：秘密委员会（Secret Committee）和秘密通信委员会（Committee of Secret Correspondence）。两者都要承担一定的政府职能——主要是国防与外交方面。这些职能通常由政府行政部门负责；而在行政部门缺位的情况下，这些职能以及广义的政府职责，都落到了大会身上。保密制度的作用愈发凸显出来。

秘密委员会成立于1775年9月18日。<sup>[1]</sup>任务是采购各类战争物资，并分发给殖民地军队，这些物资最初包括火药、铜制野战炮和火枪。采购所需的资金，通常来自将美国商品运销到欧洲的收入所得。由于皇家海军（Royal Navy）封锁了商路，双向货运大多被安排由悬挂外国国旗的中介船只进行。为秘密委员会工作的代理人在执行任务时，要奉行最高的保密等级。例如，威廉·宾厄姆——是位宾夕法尼亚的有钱人，后来担任过美利坚合众国的参议员——就被委员会派去马提尼克岛（Martinique），购买“1万支配好刺刀的优质火枪”。在授予他的书面指示上，委员会提醒道，他的职责是“遵守最严格的保密制度，不向任何人透露所执行任务的只言片语，除非对方是为完成任务而必须接触的人士”<sup>[2]</sup>。

通信委员会则成立于10周之后的1775年11月29日，作用是联络沟通在英活动的代理人，以及“我们在世界其他地方的朋友”<sup>[3]</sup>，力图确保他们从外交和资金上支持殖民地的战事。鉴于通信委员会活动的秘密属性，

[1] *Journals of the Continental Congress*, vol 2, at 253.

[2] “The Committee of Secret Correspondence: Instructions to William Bingham June 3, 1776,” *Founders Online*, National Archives, [www.founders.archives.gov/ocuments/Franklin](http://www.founders.archives.gov/ocuments/Franklin) [Original source: William B. Willcox, ed., *The Papers of Benjamin Franklin*, vol. 22 Yale University Press, New Haven, 1982, pp. 43–447].

[3] *Journals of the Continental Congress*, vol. 3, at 392.



其成员开始对该委员会的名称冠以“秘密”二字。很快它便被正式称为秘密通信委员会。该委员会的外交职能不断发展，于是在1777年4月17日，大会正式将其重新命名为外事委员会（Committee for Foreign Affairs）。

确保这两个委员会活动的机密性，其重要程度自不待言。为此，大会指示将两者的活动记入秘密日志。秘密日志与公共日志分开存放，后者记录的是大会的其他低敏感度议题。1776年5月10日，大会要求秘密通信委员会“将其会议记录呈送大会”，同时指示该委员会，呈送内容中不要包括“委员会雇用或有通信来往的人员姓名”<sup>[1]</sup>。委员会在海外部署了隐蔽身份的代理人，披露身份显然于其任务不利。因此，这些代理人的姓名，只被记录在秘密日志中。在整个战争期间，大会与其驻欧洲各公使通信时，遵循何种密级，都是个别地因事而定。但到战争结束后的1784年5月3日，邦联议会（Confederation Congress）采纳了托马斯·杰斐逊的提议，规定“一切来自美国驻欧使节的信件，无论何时都应遵循保密强制令（injunction of secrecy），除非议会以特别许可的方式，允许发表或传播其中部分”<sup>[2]</sup>。采纳杰斐逊的提议，很可能标志着美国对“自始加密”原则（“born classified” principle）的首次运用。

要防止英国取得战争情报或者其他敏感信息，必然意味着也要将美利坚人民蒙在鼓里。虽然在大陆会议上，人民的代表们通常有权接触机密信息，但有关秘密通信委员会的情报却往往不在此列。该委员会的工作信息，按例不向委员会以外的议员开放。阿瑟·李（Arthur Lee）是来自弗吉尼亚的美利坚爱国人士，曾在英国攻读法律和医学；他同意在当时所居住的伦敦市，为秘密通信委员会担任代理人。1776年9月底，李向委员会报告称，法国有意为大陆军提供武器和弹药。收到报告后，由本杰明·富兰克林和罗伯特·莫里斯（Robert Morris）执掌的秘密通信委员会，作出结论：“鉴于报告的性质和重要程度，我们一致认为，有义不

[1] *Journals of the Continental Congress*, vol. 4, at 345.

[2] *Journals of Continental Congress*, vol. 26, at 331-332.

容辞之责任使其免于泄露，即便向大陆会议也不能透露……惨痛的经验告诉我们，大会人员众多，无法守住秘密。”<sup>[1]</sup>确实如此，后来，连《常识》（*Common Sense*）的作者托马斯·潘恩（Thomas Paine）这样的爱国者，也被从委员会秘书的职位上撤下，原因便是他披露了法国有意资助美利坚人的消息。<sup>[2]</sup>

就在大陆会议着力为战争正名并四处求援时，公众对于提高大会公开度的诉求也在增加。一边呼吁美利坚人为战争付出必需的牺牲（按人头计算，独立战争期间的死亡率甚至高于两次世界大战期间的死亡率），另一边又对人民隐瞒大会决策背后的商议过程，这种做法已愈发不能服众。于是1777年，大会开始定期发表官方日志。到1779年，每周的定期发布成为通例；然而这一做法仅持续到该年年末，原因是“花销不菲，又因流通规模过小，几乎无法达成发表时的目的；而且实际上，一般人对大会事务并无太高的兴趣”<sup>[3]</sup>。秘密日志则依然密而不发。

即便到1783年9月战事结束，一切保密理由亦随之消逝时，邦联议会依然拒绝向公众开放这些日志。直至近半个世纪后的1820年2月2日，才有一位弗吉尼亚的议员乔治·斯特罗瑟（George Strothers）提出议案，要求将秘密日志公开。“我们政府的理论，”斯特罗瑟说，“建立在人民的德行和智慧之上；放到实践中，对公众人物进行评价时，应该看其所作所为；就好像评判果树时，应该看其果实。（现在）是时候见到果实，从而（让人民）能对果树作出评价了。”他问道：“诚实的人会想用一块幕

[1] Peter Force, ed., “American Archives, Fifth Series,” vol. II, at 818–819 (Statement of members Benjamin Franklin and Robert Morris; concurred in by Richard Henry Lee and William Hooper) (M. St. Claire Clark and Peter Force, Washington, D.C., 1851).

[2] 1778年，潘恩指控大陆会议代表赛拉斯·迪恩（Silas Deane），说后者试图从法国援助中牟取私利。为证实自己的说法，他引用了曾以委员会秘书身份获取的文件。潘恩次年被解职。

[3] *Journals of the Continental Congress*, vol. 13, at 5.

布遮掩他的行为，不让公众看到吗？我觉得是不会的。”<sup>[1]</sup> 尽管对斯特罗瑟的提议存在一些反对意见——主要是公开的成本问题——但国会仍于 1820 年 4 月 21 日进行授权，允许秘密日志、“一切与大陆会议日志相关的文件档案、至今仍被认定为机密的其他所有大陆会议文件档案”<sup>[2]</sup> 得以公开。

[1] John C. Rives, ed., “Abridgement of the Debates of Congress from 1789 to 1856,” vol. vi (D. Appleton and Co., New York, 1858), pp. 493–494.

[2] 1818 年 3 月 27 日，国会通过了一份更早的决议，要求公开秘密日志，但“总统认为不宜当下公布的外交通信部分除外”。1820 年 4 月 21 日的决议取消了这条但书。

## 第2章

# 新宪法的诞生

现在就看组成邦联的各州，凭它们所选定的行动方针，究竟将使这个国家变得幸福而可敬呢，还是会使它陷于卑微？抑或更加糟糕地，堕入无政府和混乱状态？

——乔治·华盛顿，1783年7月8日

## 《邦联条例》的失败

1776年7月4日，殖民地正式宣告独立，设立起某种形式的中央政权势在必行。协调各方的战争努力，确保外交承认，以及建立国民身份的意识，这些都要求组建一个全国政府——美利坚政府。建立全国政府需起草计划，这一任务被交给议会下属的委员会，由特拉华的约翰·迪金森（John Dickinson）主持。尽管迪金森的工作对美国人民意义重大，但该委员会却采取了闭门商议，公众不仅无从参与，而且根本不知其存在。迪金森委员会形成的一系列提议，最终成为《邦联和永久联合条例》（Articles of Confederation and Perpetual Union，简称《邦联条例》或《条例》）的基础。通过这一协议，建国伊始的这13个州，将美利坚合众国缔造为一个

由诸主权国家构成的邦联——“一个彼此友好的牢固联盟”<sup>[1]</sup>。

1777年11月15日,《邦联条例》由大会正式通过。2天后,《条例》发往各州,以待批准。《条例》需13个州一致批准,方能生效。1777年12月16日,弗吉尼亚成为首个批准国家新宪章的州。其他一些州则于1778年初分别批准了《条例》。到1778年6月大会重新召开时,仅剩马里兰、特拉华和新泽西三州尚未批准。这些小州不愿批准《条例》,除非大州同意放弃对西部土地的主张。最终,新泽西和特拉华接受《条例》,分别于1778年11月26日和1779年2月12日批准;唯有马里兰拒不让步。一些州的立法机关恼怒于马里兰的顽固不化,纷纷通过决议,要求组建一个将马里兰排除在外的全国政府。另一些州——例如北卡罗来纳——虽然支持《邦联条例》,但坚持认为,若将马里兰排除于新联盟之外,那只会造成国家虚弱、分裂,为外国干涉和操纵敞开大门。正当马里兰与其他州争吵不休时,英军开始对马里兰切萨皮克湾(Chesapeake Bay)沿岸的居民点展开劫掠。马里兰官员向法国请求海军援助,但法国人却力劝他们批准《条例》,然后向各姊妹州求援。法国对马里兰求援的冷淡回应,加上弗吉尼亚同意放弃对西部土地的主张,使马里兰议会于1781年3月1日批准了《邦联条例》。托马斯·罗德尼(Thomas Rodney)在日记中记载道,在费城,“协会山上敲响13门火炮,宣告这一伟大联合和邦联的实现”<sup>[2]</sup>。

虽然《邦联条例》旨在建立一个全国政府,但它对政府的行政和司法部门并未提出任何规定。全国政府仅由一院制的立法机关组成,其中13

---

[1] 早在两年多以前,本杰明·富兰克林便已勾画出《条例》草案。1775年7月12日,富兰克林的草案在大陆会议上宣读,但未被处理。当时各殖民地尚未宣布从英国独立。然而富兰克林依然希望,这份草案能促使代表们开始思考美利坚当前与未来的需要。不过他强调称,这只是一份草案,大陆会议或许能想出更完美的条文。

[2] “A Century of lawmaking for a New Nation: Congressional Documents and Debates, 1774–1875,” *Letters of Delegates to Congress*, Thomas Rodney’s Diary, March, 1781. (hereinafter *Letters of Delegates to Congress*).