

□世界史研究

农奴制废除之后的俄国精英与农民问题

[俄] И. А. 赫里斯托福罗夫
李振文 (译)

[摘要] 1861年农民改革不仅是各种利益和思想斗争与妥协的结果,也是后来俄国其他改革的起点。这场改革具有多重意义,俄国精英往往根据自己的观念对其作出不同的解读,加之缺乏关于俄国农村的客观信息,因此俄国政府和社会都对农民改革的方向缺乏明确的认识。一些政府高官试图改变1861年改革的某些原则,推动农民从村社土地所有制转向农户土地所有制,但并没有成功。19世纪70年代末80年代初,随着俄国农业危机的出现,俄国社会和政府对农民问题愈加重视。信息匮乏阻碍了俄国精英对农民问题的认识,他们对农民问题的认识并未明显受到其政治信念的影响。俄国政府试图降低农民的税费并为此爆发了争论,但最终阻止农民土地流通的观点占据了上风,社会最终承认农民土地是国家财产的变种。随着国家调控经济的思想日渐盛行,俄国精英将加深农民对土地的依附作为克服农业危机的措施。

[关键词] 1861年农民改革; 俄国精英; 农民问题; 村社

[基金项目] 吉林大学研究生创新基金资助项目(450060523080)

[收稿日期] 2015-08-10

[DOI] 10.15939/j.jujss.2015.06.017

[作者简介] И. А. 赫里斯托福罗夫(Игорь Анатольевич Христофоров),俄罗斯国立高等经济学院(НИУ ВШЭ)人文学系教授,历史学博士(莫斯科101000);译者李振文,吉林大学东北亚研究院博士研究生(长春130012)。

从废除农奴制到斯托雷平改革,在接近半个世纪的时间内,俄国政府的农业政策经历了许多曲折。史学界对《1861年2月19日条例》颁布之后俄国农村的社会经济变迁已经取得了相当多的研究成果^[1],但是对政策演变的研究仍然较少。

一、农民改革何去何从: 俄国精英对农村的认识及其对政府决策的影响

(一) 史学界对俄国农业政策变迁的相关研究

一般认为,俄国农业政策的变化是政府和社会中的改革者(进步派)和反改革者(反动派)之间矛盾斗争的结果。但学者们通常并未认识到,当时的政府和社会拥有怎样的农业信息,这些信息在多大程度上是准确的,是否被当时的接受机制有意无意地歪曲了,它们又是怎样上达高层、怎样被使用的?因此学者们在研究相关问题时,有时会不加鉴别地接受经过整理、过滤和简化的信息。学者通常会预先设想,政府制定政策的基础是高层对自己的目的有明确清醒的认识,制定和通过决议的机制都是相当透明与合理的。但实际上,受教育阶层对农民等级的认识既不明

确也不合理,而官僚机构提出的所谓有益的行政和经济措施,只不过掩盖了他们的无知、偏见或者意识形态教条。

二十多年来,一些西方史学著作致力于分析农村信息上达彼得堡的渠道,亦即探讨俄国精英使用了怎样的“透镜”去研究农村问题。^[2]但是这些著作通常涵盖相当长的历史时期,研究最普遍的问题,而对政府政策的分析只是蜻蜓点水。而在传统的研究中,学者们只是在揭示斯托雷平改革的前提时顺便研究一下19世纪60—80年代初这一时段。^[3]

最近一些学者认为,1861年农民改革不仅是各种利益斗争妥协的结果,而且是具有象征意义的事件。它不仅在很多方面决定了《1861年2月19日条例》的实际内容^[4],而且成为后来其他改革的出发点。1861年改革虽然解决了俄国历史上的重大问题,但同样让许多原则性的问题悬而未决,后来的决策者和思想家都会对这次本质上具有多重意义的改革作出不同的解读,使其符合自己的政治观念和策略。

(二) 1861年农民改革的思想基础与俄国精英的不同解读

改革前夕的俄国社会对农民的认识是矛盾的,存在着两种相互对立的认识体系。一种是纯粹理性的观点,将农民视为自由劳动力,同时又认为农民是极不稳定的无政府主义者和潜在的叛乱者,因此应该安抚和管束他们。^{[5]118-126,235-258}另一种是浪漫主义的观点。传统主义者和斯拉夫主义者认为,农民是拥有自己的文化、世界观和法律意识的自给自足的主体,他们需要的根本不是管控,而主要是让他们自己做主。那么,哪种观点是《1861年2月19日条例》的认识基础呢?两者都是。一方面,改革遵循了监管农民的逻辑,目的是建立合理化的小土地所有者阶层;另一方面,《条例》承认了对农民的不干涉原则,这表现在建立了复杂的农民自我管理制度,农民有自己的私刑和自我管理,不仅不受地主的管控,而且不受行政机构的干涉,农民在本质上几乎是完全自治的。在这个意义上,改革不仅是不同政治力量之间妥协的结果,而且是对立的思想互相妥协的结果。

不仅1861年改革本身是内在矛盾的,而且之后对它的解释也是观点各异,甚至截然对立。这有几方面的原因。首先,法律本身的模糊性造就了不同的“解释传统”。只要通读《条例》原文就会发现,无法对其意图做到完全一致的解读,更不用说条例的辅助材料了。其次,对《1861年2月19日条例》实施效果的阐述取决于哪一个政治集团获得了收集和解释信息的控制权。农奴制废除之后,有权收集农村信息的部门包括:内务部(其中掌管农民事务的是地方处)拥有一整套统计机构(中央和各省的统计委员会),它们通过警察局从乡政府收集信息;财政部(征税厅和赎买总局)负责收集上交到县级和省级财政机关的农民税额(包括赎金)信息,不过实际的征收工作由农民和警察局操办;农村安置总委员会作为农民事务方面的最高行政、司法(包括部分立法)机关,在地方上要通过各省农民事务署和民事调解官代表大会才能发挥作用,但后两者在很大程度上受制于省长和内务部,而且同样从乡政府收集信息;后来出名的地方自治局统计机构使用的是完全不同的方法——直接观察和整体描述法,但它产生于19世纪70年代,在改革后十年内根本不存在。^[6]因此,不同的部门对农民改革初期结果的解释并不一致,而且总体上关于农村现状的客观数据是极端匮乏的,政府也多次承认这一点。另外,俄国精英以实用主义的态度对待这两种解释,他们会根据具体的政治和言说目的而选择使用哪一种解释。

在这种情况下,无论是“监管主义”还是“不干涉主义”,在1861年之后都得到了发展,并且突破了经典的“保守主义——自由主义”的二元对立框架。^[7]比如,当时的官僚将监管农民的纯理性思想与浪漫主义、斯拉夫主义的农民独立自主思想结合起来,认为农民有自己的文化和法律意识,应该保护他们,使传统体制免受现代世界和市场经济的影响,直到农民适应了自由市

场的新环境。

19世纪60年代末,俄国政府开始对农民改革进行初步总结,思考如何发展农村,并判断改革的结果与五六十年代之交改革者的意图是否相符。从此,农民问题又开始变得相当尖锐起来,但是此时已经无法确定俄国农村改革将向何处去。换句话说,在改革后的十多年里,无论是改革者还是反改革者,对农民改革的方向并没有明确的认识。

二、村社所有制抑或农户所有制: 政府调整农业政策的困境

(一) 村社所有制还是农户所有制: 政府内的不同意见

根据《1861年2月19日条例》的规定,1870年政府取消了对农民处置自己份地的若干限制,从此农村安置总委员会(由沙皇胞弟康斯坦丁·尼古拉耶维奇亲王担任主席)就非常关注农民放弃使用份地的信息,关注农村土地是否从村社土地使用制转变为农户使用制。^{[8]Ф. 1162. Оп. т. 16. Д. 11. Л. 4; Ф. 73. Оп. 8. Д. 9367. Л. 1-3 об.} 总体而言,农村安置总委员会和部分高官主张维护1861年改革制定的村社土地所有制和使用制,但是反对村社的声音仍然很强。

19世纪70年代初,宪兵司令 П. А. 舒瓦洛夫和国有财产大臣 П. А. 瓦卢耶夫提出了调整农业政策的计划。从19世纪50年代末开始,瓦卢耶夫反对村社制度,反对《1861年2月19日条例》中的“农民主义”思想。1872年瓦卢耶夫领导了“调查农业现状委员会”,其目的是制定出拆散村社的纲领。但由于村社属于《1861年2月19日条例》的成果,而批准该条例又被认为是沙皇本人的功绩^{[9]339},因此瓦卢耶夫并不敢直接宣称修订《条例》,而是在报告中极其谨慎地讨论了转向农户土地所有制的可能性。他认为很难将现有制度推倒重来,只能局部改造,即限制份地重分的时限,让村社能在二分之一乃至三分之一的社员同意的情况下放弃村社土地所有制,而非需要三分之二的社员同意。^{[10]6-7}但是调查农业现状委员会的工作并未取得实际效果。

财政大臣 М. X. 赖滕是政府中改革派的领袖,是宪兵司令 П. А. 舒瓦洛夫的政治对手,但同时也是一位反村社主义者。他不仅赞同瓦卢耶夫的上述提议,还主张修改《1861年2月19日条例》,认为1861年前夕制定农民改革法律时,编纂委员会根本没有赞同村社,只是承认它是一个临时的事实^{[8]Ф. 573. Оп. 18. Д. 27580. Л. 31.},而且当时的各省贵族委员会“否定了整个村社作为村社土地的法律权利单位……让农民直接面对地主,中间不允许有任何中介”^{[8]Ф. 573. Оп. 18. Д. 27580. Л. 21 об. - 23 об.}。此外他还提出,一旦农民选择了农户所有制,就应禁止其返回村社所有制。但是赖滕的建议被农村安置总委员会否决。

(二) 政府调整农业政策的现实困境

除了高层的认识分歧以外,还有许多技术性的障碍阻碍了政府制定明确的方针。19世纪70年代初,财政部非常关注如何征收与核查赎金。问题在于,许多农民都按照《1861年2月19日条例》第165条提前支付了赎金,要求退出连环保,给他们发放独立于村社的税单。但是省级国库多次拒绝这样的要求,宣称“不应该由每个人来交税,而是以整个村社为单位交税”^{[8]Ф. 573. Оп. 8. Д. 9276. Л. 1-9.}。而在村社所有制下,农民的份地在众多的村社土地中难以核查,这就增加了给农民发放单独税单和土地所有权凭证的难度。要让农民切实而非仅是名义上退出村社,有时还需要村社完全重分土地(数十年后的斯托雷平改革就是这样做的)。农村安置总委员会态度也很矛盾“村社土地中的单独地块尽管可以转为单个农民的财产,然后可以成为其他等级的财产,但是它们一直属于村社总体份地的一部分。”^{[8]Ф. 1181. Оп. т. 15. 1870 г. Д. 100. Л. 26.}因此,《1861年2月19日条例》是一个系得非常紧的结,只有通过国家对农村大规模和长时间的干涉才能将

其解开。

另外，法律确实为所有制问题的矛盾性阐述创造了空间。一方面，1861年法律规定，农奴在签订完赎买协议之时“就进入农民所有者等级”；另一方面，政府又限制农民对份地的支配，这种限制一直存在，甚至在农民完全交纳赎金之后依然如此，由此出现了上文列举的矛盾现象。

三、19世纪七八十年代之交关于农民问题的争论和政府的农业政策

19世纪70年代上半期政府内部的斗争以及随后的外交危机和俄土战争，在一段时期内将农民问题排挤到次要地位。直到七八十年代之交，政府才开始重塑农业战略。不过在此之前，农业问题已经成为社会各界关注的焦点。

（一）信息匮乏阻碍了俄国精英对农民问题的认识

俄国精英对于农村状况的认识并没有质的飞跃，其首要原因在于信息不足。1877年著名经济学家 Ю. Э. 杨松出版了《农民份地和支付情况统计调查初稿》^[11]一书，在当时引发了强烈反响，直到现在也被认为是反映农村现实情况的优秀著作。但是他也承认，依据的资料不可靠，且极不全面。他将农民的定居生活等同于村社所有制，不可避免地形成了农民的“浪漫主义”的静止形象，无法看到貌似稳定的农民经济未来转型的可能性。1880年内务部在一份关于农民事务的报告中承认，完全缺乏对农业发展关键问题的客观信息，包括所谓的赠与农（дарственники，指的是在1861年改革中无偿获得四分之一份地的农民，他们被迫放弃自己使用的其他土地）、农民外出打工的规模、土地租赁的普及程度等等^[8]Библиотека. Коллекция печатных записок. № 973. Ч. 2，因此官员们不得不求助于研究俄国农村的学者。19世纪七八十年代的官方文件经常引用 А. С. 波斯尼科夫、Ю. Э. 杨松、С. Я. 卡普斯金等“民粹派学者”的著作。

由于严重缺乏关于农村情况可靠的信息，先入为主的臆断不可避免地占据上风。19世纪80年代初，大贵族派的巴维尔·彼得罗维奇·舒瓦洛夫指出，“农民的贫困程度有些被夸大了，而且两个对立的阵营都异口同声地夸大其词”。一些人（大贵族和少数自由派）认为1861年改革给经济造成了恶劣影响，农民很少能够独自经营自己的产业，特别是村社为害甚剧，阻碍了农业技术的进步和所有者阶层的形成；另一些人（民粹派和大部分自由派，此时的自由派与民粹派的观点非常接近）则认为，农民的份地不足，税费负担过于沉重，因此应该给农民更多的土地并且减税。^[8]Ф. 1092. Оп. 1. Д. 311. Л. 4。但这两种人都支持农村实施更加深入的社会改革。此外还有第三种意见，认为只需采取某些局部性措施：迁移农民、发展小额贷款、废除连环保、降低税负。比如 А. И. 瓦西里奇科夫认为“减轻农民的赎金和税负并不会带来重大效果，因为农民的沉重负担不是因为这些税费，而是因为他们租赁土地时承担的税额之外的间接支付。”他在给新任财政大臣 А. А. 阿巴扎的信中写道，即便给农民分配额外的土地，几年之后也会不足，而且会动摇土地财产方面的全部权利。^[8]Ф. 651. Оп. 1. Д. 785. Л. 5 об。

（二）自由派和保守派在农民问题上的差异与融合

俄国精英的政治信念与其对农民问题的态度之间并没有明显的关系。对于1861年宣布的改革原则的意义，无论是“自由派”抑或“保守派”，其内部均有截然对立的观点。例如支持发展私有财产的，既有未来立宪民主党的创始人之一 Ф. И. 洛基切夫，也有贵族团结联盟的主要领导人 А. А. 鲍勃林斯基伯爵。如此迥异的人能联合起来，不是因为他们都反对村社，而是因为对待农民的立场有一致之处。他们都认为，1861年法令造就了一个依附于土地、依附于国家、缺乏

完整土地权和迁徙自由的农民阶层，这对农村的发展是不利的，因此应该支持发展农民的私有财产。但是俄国社会中的大多数人都认为，这与民众的传统背道而驰。与此同时，许多人主张强化而非削弱对农民的监管，持这种观点的既有自由派，也有保守派，包括“先进的”地方自治活动家和民粹派学者。从19世纪70年代中期开始，各地方自治局越来越频繁地请求加强村社对农民的管理，禁止割取农民的份地，因为土地保证了农民的生存和交租。^[12]⁸¹⁷⁻⁸¹⁹到80年代初，更多人开始请求废除1861年《赎买条例》第163、165和169条（它们规定了如何退出村社和割取农民份地）。这种提议具有明显的保守主义性质，因为一旦将它们废除，农民的人身自由和财产权就会受到限制。^[8]Ф. 1317. Он. 1. Д. 61. Л. 103. 这样农民的土地无法分割和转让，将加深农民对村社的依附性。

（三）调整税费：19世纪80年代初俄国政府的农业政策

1879年政府在讨论废除人头税时，再次关注《1861年2月19日条例》的命运。1880年11月农村安置总委员会会议上，时任财政大臣A. A. 阿巴扎承认，如果不调整农民的赎金，那么废除人头税也没有什么意义。相反，如果让赎金与土地收益相一致，那么就为农民放弃使用土地、限制甚至完全废除连环保、改革身份证制度创造条件。^[8]Ф. 1180. Он. т. 15. 1881 г. Д. 28а. Л. 12-13.

在这次会议之前，财政部和内务部都已经在总体上制定了解决农民问题的纲领。前者即为财政副大臣H. X. 本格1880年9月的著名报告《论俄国的财政状况》^[13]^{178, 182-184}；后者是内务部编写的匿名报告《论地方自治局提出的消除农民经济混乱状况的措施》^[14]Ф. 600. Он. 1. Д. 508. Л. 1-31.，很明显，这篇报告是在M. C. 卡哈诺夫和内务部地方处处长Ф. Л. 巴雷科夫的参与下编写的，反映了内务大臣M. T. 洛里斯-梅里科夫的观点。

本格在报告中请求亚历山大二世关注农民缺地少地、赋税沉重的状况，认为在农民负担过于沉重的地区应该组织农民迁徙和降低赎金。内务部也表达了这种观点，而且更加详细。问题在于：在哪些地区降低赎金？如何降低？标准的份地和赎金应该是多少？他们都认为，一方面农民的土地应该足以保障“养家糊口、缴纳税收和赎金”；另一方面赎金应该与土地收益相一致。可是，赎金与土地收益之间的差距很大，如何将它们协调一致？亚历山大三世登基之初，政府内部围绕这一问题爆发了激烈争论。财政大臣阿巴扎和参政员K. И. 多蒙托维奇提出的方案认为，应该在非黑土区降低农民的赎金负担，因为黑土区的土地价格远远超过赎金。从土地价格和赎金相一致的角度看，这种提议是完全公正的。但是黑土区农民的贫困程度比非黑土区有过之而无不及，而且国务会议和农村安置总委员会中的许多人（包括洛里斯-梅里科夫）都担心农民会因此而心生迷惑、聚众闹事。阿巴扎回应说，减轻所有农民的负担是不可能的，此次降低赎金不是为了做慈善，而是为了恢复在准备1861年改革时被破坏的公平。

经过激烈的斗争，在M. T. 洛里斯-梅里科夫的调和之下，国务会议和农村安置总委员会联席会议支持A. A. 阿巴扎，而且康斯坦丁·尼古拉耶维奇亲王也发挥了权威作用，他认为赎金和份地应该保持一致。但是新任沙皇亚历山大三世在伊格纳季耶夫和波别多诺斯采夫的支持下并没有批准这份决定，而是同意召集所谓的“专家”讨论降低赎金的方式。

在洛里斯-梅里科夫和阿巴扎退休、伊格纳季耶夫被任命为内务大臣之后，专家组召开了会议。这些专家包括著名的地方自治局活动家、政论家和学者。大部分专家都团结在Д. 萨马林的周围，他提出不仅要降低黑土区农民的赎金，而且应该废除《赎买条例》第165条。在他看来，降低赎金是必要的，但赎金不应该与土地收益保持一致。首先，1861年农民改革时确定赎买交易的基础是代役租的资本化，因此农民赎买的不可能是土地，而是赋役。这些赋役部分加之于土地，部分加之于人身，而赎金尽管从土地中征收，但是不能认为是为了赎买土地。其次，农民对

份地的权利的基础不是买卖，而是国家权力。国家把土地分给农民，让他们交税，土地就有了社会财产的性质，社会财产只是国家财产的一种形式，这样逻辑上就应该承认土地是国家的财产。^{[15]VIII,255}在这种情况下，国家有权加强对农民土地的控制。最终，这种观点战胜了主张让农民成为享有充分权利的土地所有者的少数派。

这样，在19世纪70年代末80年代初，社会和政府高层的认识都出现了巨大的变化：阻止农民土地的流通和征用的观点占据了上风。与此同时，社会最终承认农民土地是国家财产的变种。总体而言，当时各种政治派别都试图通过“反自由主义”的方式解决农民问题。对于这种趋势，通常的说法是“保守派压制了自由派”，但这经不起推敲。因为早在新沙皇开始反动时期之前，关于发展农村的新观点就已经定型了，而且其支持者不仅有保守派，还有公认的自由派，包括许多坚定的西方主义者。

笔者认为，上述“意识革命”的原因在于，19世纪中期曼彻斯特学派的经济学说趋于没落，在1873年的经济危机之后，越来越多的经济学家认为国家调控经济具有合理性和有效性，这种观点被欧洲多国政府所接受，变成主导的经济学思想。俄国社会发现这种变迁似乎符合俄国传统，因为他们在经济和政治上早已习惯让农民依附于土地，于是将加深农民对土地的依附作为国家调控经济的措施和克服农业危机的手段。

[参考文献]

- [1] Wildman A K. *The defining moment: Land charters and the post-emancipation agrarian settlement in Russia, 1861—1863*. Center for Russian and East European Studies, University of Pittsburgh, 1996.
- [2] Kotsonis Y. *Making Peasants Backward: Agricultural Cooperatives and the Agrarian Question in Russia, 1861—1914*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- [3] Gaudin C. *Ruling Peasants. Village and State in Late Imperial Russia*. DeKalb: Northern Illinois University Press, 2007.
- [4] Wortman R S. *Scenarios of Power. Myth and Ceremony in Russian Monarchy. Vol. 2: From Alexander II to the Abdication of Nicolas II*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- [5] Христофорв И. А. *Аристократическая оппозиция Великим реформам. Конец 1850—середина 1870-х гг. М.*, 2002.
- [6] Stanziani A. *Statiens, zemstvo et état dans la Russie des années 1880 // cahiers du monde russe et soviétique*. 1991, 32 (4).
- [7] Field D. *The End of Selfdom. Nobility and Bureaucracy in Russia, 1855—1861*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- [8] Российский государственный исторический архив (РГИА).
- [9] Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. Т. 2. М., 1961.
- [10] Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования сельского хозяйства и сельскохозяйственной промышленности. Приложение 5. Частные записки и заметки членов комиссии и других лиц. СПб., 1873.
- [11] Янсон Ю. Э. *Опыт статистического исследования о крестьянских наделах и платежах*. СПб., 1881.
- [12] Сазонов Г. П. *Обзор деятельности земств по сельскому хозяйству (1865—1895)*. Т. 2. СПб., 1896.
- [13] Программная записка Н. Х. Бунге Александру II о финансовом положении России // *Судьбы России*. СПб., 1999.
- [14] Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ).
- [15] Самарин Д. Ф. *Собрание статей, речей и докладов*. Т. 1. М., 1903.

[责任编辑: 刘文山]

Russian Elite and Peasants' Problems after the Abolition of Selfdom

I. A. Khristophorov (147)

Abstract: Russian Peasants Reform of 1861 was not only a result of struggle and compromise of a variety of interests and ideologies, but also was the starting point for subsequent reforms. This reform had its own multiple meanings, and the Russian elite often made different interpretations based on their conceptions. Coupled with the insufficiency of objective materials on the Russian countryside, the Russian government and society lacked of clear understanding on the direction of rural reform. Some governmental dignitaries tried to change the principles of the 1861 reform, pushing peasants from the commune land ownership into household land ownership, but did not succeed. In the late 1870s and early 1880s, with the emergence of Russia's agricultural crisis, the Russian society and government paid more attention to the peasants' problems. The Russian government tried to reduce the peasants' payments, and after controversy the views of stopping the flows of peasants' land eventually prevailed, the society acknowledged the peasants' land was a variant of state property. Along with the prevalence of the idea of country's economic regulation, the Russian elite tried to overcome the agricultural crisis by deepening the dependence of peasants on the land.

Keywords: Peasant Reform of 1861; Russian elite; peasant question; commune

P. A. Zaionchkovski and Russia Studies in US. from 1960s to 1980s

O. V. Bol'shakova (153)

Abstract: P. A. Zaionchkovski was a model of American-Soviet academic exchange during the Cold War. In about 20 years time, he directed and trained a large number of outstanding American trainees, then they become a major force that promoted the Russian history studies in America to a quantum leap. This special academic history, not only showed the contact experiences and academic points of Zaionchkovski and his American students, but also provided a reference for our contemporary world history studies. Zaionchkovski's plain and rigorous academic philosophy, his research methods of emphasis on raw materials, until today have not lost their significances. **Keywords:** P. A. Zaionchkovski, Russia studies in America, Russian history, academic exchanges.

Keywords: P. A. Zaionchkovski; Russia studies in America; Russian history; U. S. -Soviet's academic exchanges

American Federal Transit Policies in the Late 20th Century and Their Effects

SUN Qun-lang, SONG Chen (159)

Abstract: At the beginning of the 20th century, the United States had the most developed urban transit system in the world. But from then on, the transit system of America began to decline, and as of the middle of the 20th century, the transit system only had a minor status in the whole American transportation system. In order to stop the declining of the transit system, the federal government passed a series of transit policies from 1960s, investing more and more money in the transit system, and keeping reforming the ownership system and operating system. These policies greatly encouraged the enthusiasm of the local governments and state governments in developing transit systems. Therefore the federal transit policies in some extent contained the decline of the American transit system.

Keywords: The United State of American; transit; Federal transit policies