

2: 公平住房历史

第1部分 我们的大都市地区如何形成种族隔离 (1890年代至1950年代)

在1800年代晚期，许多非裔美国人开始从美国南部地区移居至其他地区。这就是历史学家常说的“大迁徙”的开端，在大迁徙期间，有五百多万的非裔美国人在1960年之前从美国南部迁移至其他地区。¹的确，许多家庭在面对拒绝向其出租或出售房屋的房东、开发商和私房屋主时，都遭受了明显的住房歧视。但是，有的家庭却找到了愿意无视种族地转让房地产的住房提供者。这使部分非裔美国人家庭得以在美国的许多城市和社区购得公寓、房屋和农场。虽然非裔美国人面临着重大的歧视，有时甚至是暴力，但是他们在这一时期并未被系统性地隔离在非裔美国人聚居区内。² 1890年的人口普查显示，并未有主要的大都市区域存在居住性种族隔离的固定模式。³ 多个事件的发生将彻底改变这一现实。

首先，1896年，美国最高法院在“普莱西诉弗格森案”中裁定路易斯安那州有关授权铁路列车实施种族隔离的法律并不违反宪法。该判决确立了许多州和联邦种族隔离法律（有时被称为“吉姆·克劳法”）所依据的法律基础。普莱西还提出了根据法律规定“隔离”但“平等”的命题，这对20世纪上半叶的住房政策和措施产生的深远的影响。⁴

在世纪之交发生的第二次重大发展便是有组织的房地产行业得以形成和发展，该行业拥护的一项指导原则便是种族隔离的必要性。成立于1908年的美国全国房地产交易协会（NAREE）早在1913年就指示其会员单位不要促进种族融合。⁵

大约在同一时间，许多地方政府纷纷利用各自的立法权限推进种族隔离。1910年，继巴尔的摩市通过种族分区条例之后，阿拉巴马州、加利福尼亚州、科罗拉多州、佛罗里达州、佐治亚州、肯塔基州、马里兰州、密苏里州、北卡罗莱纳州、俄克拉荷马州、南卡罗莱纳州、德克萨斯州和弗吉尼亚州的城市纷纷通过类似法律。⁶ 这些条例规定了不同种族的居住区域，其明确目的就是保持种族隔离。这种种族隔离法律是由志在“保护”白人社区免受非裔美国人及其他有色人种侵占的白人政治领袖制定的。肯塔基州路易斯维尔于1914年通过的一项条例规定：

1 William Cohen, *The Great Migration as a Lever for Social Change*, in *Black Exodus: The Great Migration from the American South* 78 (Alferdteen Harrison ed., 1991).

2 Douglas S. Massey & Nancy A. Denton, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass* 14-26 (1993).

3 Robert L. Dorman, *The Creation and Destruction of the 1890 Federal Census*, 71 *Am. Archivist* 350, 350-83 (2008).

4 Harvey Fireside, *Separate and Unequal: Homer Plessy and the Supreme Court Decision that Legalized Racism* (2005).

5 Stephen P. Meyer, *As Long As They Don't Move Next Door: Segregation and Racial Conflict in American Neighborhoods* 7 (2001).

6 Richard Rothstein, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America* 45-46 (2017).

“本条例旨在通过制定合理的条款，规定在切实可行的情况下，对住宅、住宿场所及集会地点分别按白人和有色人种进行隔离分区，防止路易斯维尔市内的白人和有色人种发生冲突和敌意，保护公共秩序并促进公共福利。”⁷

与上述事件不同，1917年，最高法院在“*布肯南诉韦利案*”中裁定路易斯维尔市的种族分区条例违反宪法。⁸ 虽然有此判决，但是美国全国有色人种协进会（NAACP）还是耗费了三十多年的时间抗议美国南部地区持续采用种族分区。⁹

经过无数的法律挑战，各个城市才最终被禁止利用其分区权力明确规定不同种族的居住区域。但是，有组织的房地产行业并未被轻易震慑。1916年，美国全国房地产交易协会更名为全国房产局协会（NAREB）。1917年，全国房产局协会提倡针对房地产契约使用“种族限制条款”并发展“房主协会”，从而“保护”新的住宅小区。在州法院中可强制执行的种族限制条款被用来防止非裔美国和其他有色人种移居至白人社区。¹⁰ 1919年，位于威斯康星州密尔沃基市郊区沃瓦托萨的一个住宅区制定了一项条款，规定：

“除白人以外，禁止任何人在任何时候购买、拥有、出租或占有纳入华盛顿高地或其任何组成部分的任何土地或土地上的任何建筑。本禁止不包括受雇于本规定所含任何土地之所有者或占有者的佣人。”¹¹

1924年，美国全国房产局协会采用并实施了新的“道德准则”，规定会员房地产代理或经纪人有道德义务区分不同种族和民族。¹² 该准则第34条（持续生效至1950年）规定：

“房地产经纪不得帮助向具有房地产或住宅性质的社区引入可能有损该社区房地产价值的任何种族或民族成员或个人”。¹³

在此时期，该协会的领导层配合并支持许多地方房产局制定和实施限制非裔美国人及其他有色人种迁入白人社区的计划。为协助地方房产局的这一工作，该协会于1927年制定并宣传了“示范性”种族限制条款。¹⁴ 在当时传播的示范性协议中，有一条规定：

7 Baltimore, Md., Ordinance 692 (May 15, 1911).

8 *Buchanan v. Warley*, 245 U.S. 60 (1917).

9 Richard A. Epstein, *Lest We Forget: Buchanan v. Warley and Constitutional Jurisprudence of the Progressive Era*, 51 Vand. L. Rev. 787 (1998).

10 Karl Taeuber, *The Contemporary Context of Housing Discrimination*, 6 Yale L. & Pol'y Rev. 339, 340-42 (1988).

11 Lois M. Quinn, *Racially Restrictive Covenants: The Making of All-White Suburbs in Milwaukee County* 2 (1979).

12 Joe R. Feagin, *A House is Not a Home: White Racism and U.S. Housing Practices, in Residential Apartheid: The American Legacy* (1994).

13 Margalynne Armstrong, *Race and Property Values in Entrenched Segregation*, 52 U. Miami L. Rev. 1051 (1998).

14 Allen R. Kamp, *The History behind Hansberry v. Lee*, 20 U.C. Davis L. Rev. 481 (1987).

“1.限制是上述房屋的任何部分均不得被任何一名或多名黑人使用或占用，但是此限制不妨碍上述房屋的合法所有者或占有者为了对上述房屋提供服务而实际雇佣的黑人门卫、司机或佣人在被雇佣期间分别占用位于地下室、谷仓或后面车库的门卫室、司机住所或佣人住所”。¹⁵

到1928年，美国境内由白人所拥有或占有的房屋有半数契约附有种族限制条款。¹⁶ 可由州法院强制执行的种族限制条款通过新兴房地产行业的传播，使美国的许多社区有效地实现了种族隔离。¹⁷ 此外，政府的种族分区也对许多城市形成明显的居住隔离模式负有不可推卸的责任。¹⁸ 随着美国城市种族隔离现象的日益恶化，美国经济也面临崩溃。

1929年发生的经济大萧条促使联邦政府制定作为“新政”组成部分的住房政策和计划，以稳定美国的经济并重建中产阶级。但是，“新政”对非裔美国公民而言，毫无用处。旨在确保人们享有体面租赁住房及房屋所有权机会的计划并未惠及大部分非裔美国人。即使有非裔美国人被允许参与计划，也几乎总是以隔离为基础。¹⁹

1932年，新政中的《联邦住房贷款银行法案》使联邦住房贷款银行委员会（FHLBB）得以建立。该委员会向储蓄贷款协会提供资金，使拥有住房变得更加容易和负担得起，但这并非面向所有人。1933年颁布的《房主贷款法案》使房主贷款公司（HOLC）得以建立。该公司是由联邦住房贷款银行委员会负责管理的公共机构，提供较低成本的再融资，帮助房主偿还抵押贷款。联邦住房贷款银行委员会委托制定出包含四类“住宅安全地图”的评级制度，供房主贷款公司使用。²⁰ 非裔美国人居住的社区被归为最不理想且不提供融资的区域并标注成“红色”。这便是后来某些领导者采用“划红线注销”做法的起源。虽然房主贷款公司在1936年之前停止提供购房贷款时，但联邦政府仍继续在其住房计划中实施歧视。

美国国会于1934年颁布《国家住房法案》，成立联邦住房管理局（FHA）。联邦住房管理局采用了房主贷款公司所用的住宅安全地图制度，但通过提供工作表（FHA表2082）的方式增加辅助评估师，工作表中含有“种族住宅区名称”以及用于注明社区为“白人”、“混合”、“外国人”或“黑人”社区的空白处。该管理局还提供了“示范性”种族限制条款，并**规定**将其作为获得该管理局资助的一个条件。²¹ 以下是1938年《联邦住房管理局经济担保手册》的一段摘录：

¹⁵ *Id.*

¹⁶ David M.P. Freund, *Colored Property: State Policy and White Racial Politics in Suburban America* 94 (2007).

¹⁷ Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (1987).

¹⁸ Paige Glotzer, *Exclusion in Arcadia: How Suburban Developers Circulated Ideas about Discrimination, 1890–1950*, 41 *J. Urb. Hist.* 479 (2015).

¹⁹ Susan J. Popkin, George C. Galster, Kenneth Temkin, Carla Herbig, Diane K. Levy, & Elsie K. Richer, *Obstacles to Desegregating Public Housing: Lessons learned from Implementing Eight Consent Decrees*, 22 *J. Pub. Policy Analysis & Mgmt.* 181 (2003).

²⁰ Lois Lee Woods II, *The Federal Home Loan Bank Board, Redlining, and the National Proliferation of Racial Discrimination 1921-1950*, 38 *J. Urb. Hist.* 1036 (2012).

²¹ Keith F. Gotham, *Urban Space, Restrictive Covenants and the Origins of Racial Residential Segregation in a US City, 1900-50*, 24 *Int'l J. Urb. & Reg'l Res.* 616 (2000).

“一个位置的周边区域需经过调查确定是否存在不相容的种族或社会群体，以预测该位置是否可能会被该等群体入侵。要确保社区的稳定性，就有必要确保该社区居住有相同的社会及种族阶层。如居住的社会或种族阶层发生变化，通常会导致社区不稳定及房价下跌。”²²

在1930年至1950年期间，美国成交的每五套住房中，就有三套是由联邦住房管理局提供贷款资助的，但是联邦住房管理局用于资助非白人买家的贷款却不足2%。²³

在1930年代中期，联邦政府为公共住房的开发提供了资助，以缓解拥挤城市区域的过度拥挤状况并向家庭提供体面、安全的经济适用房。经允许，各地区可自行决定公共住房所处位置及其居住者。结果，大部分公共住房便开始以种族隔离为基础运作，供白人居住的公共住房设在白人社区，而供非裔美国人居住的公共住房则设在黑人聚居区。²⁴

在第二次世界大战期间，服役于作战单位的美国军队也实行了种族隔离。美国黑人，联邦政府资助的军人住房也经常采取种族隔离。^{25 26} 二战之后，回国的非裔美国退伍军人继续面临种族隔离和排斥。²⁷ 1944年颁布的《军人复员法案》使退伍军人管理局（VA）得以向退伍军人提供房屋抵押贷款，但该管理局采用了联邦住房管理局的歧视性经济担保标准。²⁸ 这导致大部分非裔美国退伍军人都未能通过该计划获得购房资格。美国各地有许多面向退伍军人的新增住宅小区建成，但大部分都以种族隔离为基础提供。

联邦住房管理局和退伍军人管理局的贷款计划使拥有住房变成了大多数美国白人的现实。在1934年至1969年期间，住房拥有率从44%上升至63%。²⁹ 而在同一时期，能够通过这些计划获得房屋抵押贷款的非裔美国人却不足1%。³⁰ 因此，当联邦政府在重建白人中产阶级时，少数种族家庭便没有机会通过自有住房创造跨代财富。³¹ 这使得目前非西班牙裔白人家庭拥有的平均资产净值达79,400美元，与之相比，非裔美国人家庭的平均资产净值则为7,500美元。³²

1930年代和40年代的联邦住房政策帮助巩固了美国大部分都市地区的居住隔离状况。截止1948年，美国有85%的新住宅小区设有种族限制。³³ 位于密尔沃基市的公共政策组织“公民政府研究局”于1949年发布报告称，密尔沃基市自1910年以来立契转让的土地有90%含有种族限制条款。³⁴

22 John Kimble, *Insuring Inequality: The Role of the Federal Housing Administration in the Urban Ghettoization of African Americans*, 32 *Law & Soc. Inquiry* 399, 399-434 (2007).

23 Marc Seitles, *The Perpetuation of Residential Racial Segregation in America: Historical Discrimination, Modern Forms of Exclusions, and Inclusionary Remedies*, 14 *J. Land Use & Envtl. L.* 89 (1998).

24 Richard H. Sander, *Housing Segregation and Housing Integration: The Diverging Paths of Urban America*, 52 *U. Miami L. Rev.* 977 (1998).

25 *New Apartment Buildings Exclusively for Negroes*, Milwaukee J., July 11, 1943.

26 *Two Negro Housing Projects Approved; to Hold 42 Units*, Milwaukee Sentinel, Nov. 25, 1943.

27 *Negro Housing Project Leads to Noisy Protests*, Milwaukee Pub. Paper, May 8, 1994.

28 Massey, *supra* note 2 at 53.

29 Douglas S. Massey, *Origins of Economic Disparities: The Historical Role of Housing Segregation*, in *Segregation: The Rising Costs for America* 39-80 (James H. Carr & Nadine K. Kutty eds., 2008).

30 Stella J. Adams, *Putting Race Explicitly into the CRA*, in *Revisiting the CRA: Perspectives on the Future of the Community Reinvestment Act* 167, 168 (Prabal Chakrabarti et al. eds., 2009).

31 *Id.*

32 G. William Domhoff, *Power in America: Wealth, Income, and Power, Who Rules America?* (Apr. 2017), <https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/wealth.html>.

33 David M. P. Freund, *Colored Property: State Policy and White Racial Politics in Suburban America* 94 (2007).

34 Metropolitan Milwaukee Fair Housing Council, *Analysis of Impediments to Fair Housing: Milwaukee County, Wisconsin* 2008 98-99 (2008).

1948年，最高法院在“*谢利诉克雷默案*”中裁定法院不得强制执行种族限制条款。³⁵ 但是，在1950年代乃至1960年代，该判决并未阻止房地产代理和私房屋主继续使用种族限制条款并将其纳入房地产契约中。³⁶ 白人往往可以借助由联邦担保的房屋抵押贷款，移居至限制种族的新社区和郊区，而大部分非裔美国人则只能继续被隔离并留在拥挤不堪的城市中心区且时常被归入不安全、不卫生且不达标的住房。³⁷

在20世纪早期，房地产行业和政府部门的许多杰出领导者和思想家都关心白人社区、白人特权和白人财富的保留和保护。这些白人所以采取的行动都建立在一套种族主义信仰的基础上，这种信仰就是非裔美国人和其他有色人种因其可见的劣性而对房地产价值及白人的经济利益产生固有的威胁。美国居住隔离的部分创造者对自己的种族观点毫不避讳，这也体现在他们的著作中。值得注意的是，许多参与制定由新政而衍生的歧视性联邦住房政策和计划的白人（例如伊利、巴布科克、费舍尔、霍伊特等）恰恰是1920年代由房地产行业推动的种族隔离政策的关键设计者，这些政策使美国大都市地区形成双重住房市场和种族隔离社区。

了解被明显种族主义意识形态驱使的房地产行业与制定具有相同歧视性质的联邦住房政策的政府机构之间的相互作用和协调关系至关重要。但令人难以理解的是，竟有如此庞大的私人资源和公共资源被用于隔离种族或大量的人口，且有如此之多的个人和机构执着于创造并维持美国的居住性种族隔离。

住房隔离历史揭示了美国当前社会的许多真相。首先，我们有必要认识到一个事实，那就是我们的国家通过我们的政府及许多私人机构有意地隔离不同种族，而这种歧视性措施使数代的白人在社会和经济方面获得不正当利益。这种措施系统性地伤害并隔离了非裔美国人及其他有色人种。其次，住房隔离历史充分说明了五十年前的美国民权运动为何竭力通过具有历史意义的联邦《公平住房法案》。最后，住房隔离历史还提出了有用的见解，说明随着时间的推移，需要付出多大努力和资源，才能创建更多开放、公平、融合的大都市地区。

35 Mark Tushnet, *Shelley v. Kraemer and Theories of Equality*, 33 N.Y.L. Sch. L. Rev. 383 (1988).

36 Joe T. Darden, *Black Residential Segregation Since the 1948 Shelley v. Kraemer Decision*, 25 J. Black Stud. 680 (1995).

37 A. Leon Higginbotham, Jr., *Race, Sex, Education and Missouri Jurisprudence: Shelley v. Kraemer in a Historical Perspective*, 67 Wash. U. L. Rev. 673 (1989).

种族隔离的部分创造者

理查德·T·伊利，经济学家，有时被称为“房地产之父”或“土地经济学之父”，于1920年在威斯康星大学创建土地经济学与公共事业研究所。在其著作《经济学概论》（1914）中，伊利将非裔美国人的贫困归咎于“黑人自身的经济惯性和惰性”。³⁸ 伊利宣称，“下层群体”最适合农地租赁，因为他们“缺乏经济素质。南部的黑人就证明了这一点。”³⁹ 伊利与美国商务部密切合作，于1933年创办了联邦房主贷款公司（HOLC）。

内森·威廉·麦克切斯尼，曾任美国全国房产局协会（NAREB）总顾问。内森·麦克切斯尼著有《房地产经纪职业道德准则》（1924-1950），其中就包含了第34条准则。麦克切斯尼还于1927年撰写并通过美国全国房产局协会印发了示范性种族限制条款，供房地产经纪人使用。

弗雷德里克·巴布科克，杰出的房地产评估师。在其著作《城市房地产评估》（1932）中，巴布科克写到，“在可影响土地价值的人所具备的特质和特性中，种族遗产和倾向似乎是最为重要的。”⁴⁰ 他还表示，“人与人之间的大部分差异和不同都是细微的，因此，价值下跌较为缓慢。但是，有一点不同，那就是种族，它可导致价值的迅速下跌。通常，这种下跌可部分通过种族隔离避免，南部地区历来普遍采用这一措施，将白人与黑人隔离。”⁴¹ 巴布科克自1934年至1940年期间担任联邦住房管理局的首席评估师兼助理局长，同时编写了《联邦住房管理局经济担保手册》的多个版本。

亚瑟·A·梅，美国房地产评估师协会前任会长。在《住宅房地产评估》（1942）一书中，梅解释称，社区评估的基本标准是居民收入水平、种族和民族背景的同质性，在较小的程度上，还包括宗教的同质性。⁴² 在谈及房地产贬值时，梅将经济性陈旧定义为因业主自住吸引力下降及继而引发的需求不足而导致的价值损失。他引述到，“不和谐种族或民族群体的入侵——会导致业主自住吸引力下降及价值损失。”⁴³ 在标题为“不和谐群体的渗透”这一部分中，梅写到，“格格不入的种族或民族群体的入侵将首先带来威胁，并最终造成价值下跌……对于每个居住有一定比例非本国出生人口或非白人人口的大城市，必须对该情况加以考量。”⁴⁴ 梅关于不和谐种族群体迁入社区将对房地产价值产生不利影响的理论被纳入了联邦政策。梅在其书中添加了一个附录，其中含有退伍军管理局所使用的评估报告复印件，该管理局要求评估师提供包括“典型影响”在内的社区特性信息，而列出的第一类便是“种族”影响。⁴⁵

38 Richard T. Ely, *Outlines of Economics* (1893).

39 *Id.*

40 Frederick Babcock, *The Valuation of Urban Real Estate* (1932).

41 *Id.*

42 Arthur A. May, *Valuation of Residential Real Estate* (1942).

43 *Id.*

44 *Id.*

45 *Id.*

种族隔离的部分创造者（续）

霍默·霍伊特，土地经济学家、房地产评估师和房地产顾问。在其于1933年出版的《百年来芝加哥地区的土地价值》一书中，霍伊特提出了各种族和民族影响房地产价值的“排名”，范围从最有利（1）到最不利（10）：

1. 英格兰人、德国人、苏格兰人、爱尔兰人和斯堪的纳维亚人
2. 北意大利人
3. 波西米亚人和捷克斯洛伐克人
4. 波兰人
5. 立陶宛人
6. 希腊人
7. 俄国犹太人
8. 南意大利人
9. 黑人
10. 墨西哥人⁴⁶

霍伊特于1934年至1940年期间成为联邦住房管理局（FHA）具有影响力的住房经济学家。任职联邦住房管理局期间，霍伊特制定了一个评级制度，范围从A到D，用于评估该管理局贷款所面临的风险。“A”级地区的特点是“没有非白人种族或经济规模比老派美国人低的民族居住”且“住宅区内……没有工厂或商店”。“D”级地区的特点是“不同种族和民族混居”且“住宅、工业和商业建筑混合”。联邦住房管理局会为“A”级地区提供长期的房屋抵押贷款担保，为B级地区提供20年的担保，为C级地区提供10年的担保，而对于D级地区，则不提供担保。等级越低，利息越高，该管理局所认定的风险越大。

赫伯特·U·纳尔逊曾任美国全国房地产经纪人协会的前身，美国全国房产局协会（NAREB）的行政秘书。在担任该协会行政秘书期间，纳尔逊鼓励并协助地方房产局采纳旨在发展“黑人聚居区”并限制非裔美国人及其他少数民族迁居的计划。纳尔逊直接参与了1933年颁布的有关建立房主贷款公司（HOLC）的立法的制定和游说。

⁴⁶ Homer Hoyt, *One Hundred Years of Land Values in Chicago* (1933).

种族隔离的部分创造者（续）

斯坦利·L·麦克迈克尔房地产代理、房地产评估师和作家。《麦克迈克尔评估手册》（1931）成为美国《评估行业国家标准》并获得美国全国房产局协会和房地产评估师协会（AIREA）的认可。⁴⁷ 麦克迈克尔列出了产生“衰败”区的“不相容种族入侵”迹象，其中包括“社会或种族变化”并建议评估师观察“社区内是否存在不良种族分子”，如是，该群体的壮大是否会损害房地产价值。⁴⁸ 在其所著《城市发展的要素》（1928）一书中，麦克迈克尔推荐实施严格的种族隔离并称“一个有色人种家庭定居到此前只有白人居住的街道会使房地产价值大幅贬值。”⁴⁹ 麦克迈克尔的评估方法曾在数十年间被视为房地产行业以及政府住房计划的“最佳实践”。

厄内斯特·M·费舍尔于1945年至1961年期间在哥伦比亚大学教授城市土地经济学，并于1948年被任命为哥伦比亚大学城市土地利用与住房研究所首任所长。他在房地产和公共政策领域著作颇丰。从哥伦比亚大学退休后，费舍尔为各种机构和组织提供咨询并被任命为美国全国房产局协会（NAREB）教育与研究主任。厄内斯特·M·费舍尔在《房地产实务原理》（1924）一书中写到，“某些种族购买房地产很有可能降低该地区其他房地产的价值，这是个常见的现象。”⁵⁰ 费舍尔后来成为联邦住房管理局的杰出顾问经济学家。

47 Stanley L. McMichael, *McMichael's Appraising Manual*, (1931).

48 *Id.*

49 Stanley L. McMichael & Robert Fry Bingham, *City Growth Essentials* (1928).

50 Ernest M. Fisher, *Principles of Real Estate Practice* (1924).

第2部分 争取通过开放住房法律的斗争（1950年代至1968年）

截止1950年，长期的政府行为及私人市场普遍存在的住房歧视使我们的大都市地区高度种族隔离。大量的白人得以从拥挤的城市地区迁往郊区，而大多数非裔美国人则时常被剥夺种种机会，只能留在过度拥挤而贫困的城市社区。

市地区迁往郊区，而大多数非裔美国人则时常被剥夺种种机会，只能留在过度拥挤而贫困的城市社区。

在1940年代，纽约市民开始组织有关公平住房问题的活动。1943年，美国大都会人寿保险公司宣布其计划建设仅供白人居住、价值一亿美元的“史蒂文森城”住宅小区。⁵¹ 这一当地组织活动促使纽约州住房歧视委员会（NYSCDH）以及美国全国反住房歧视委员会（NCDH）（1950之前）成立。美国全国反住房歧视委员会致力于消除美国的住房歧视和种族隔离。该委员会已成为领导全国促进开放住房和公平住房立法的杰出组织。该委员会还参与推动地方及州公平住房立法的通过。

1957年，该等委员会的努力终于得到了回报，纽约市成为美国第一个通过公平住房法律并禁止住房歧视的城市。⁵² 到1961年，纽约州通过了一部适用于公共和私人住房的公平住房法律。⁵³

在1960年的美国总统竞选期间，候选人约翰·F·肯尼迪表示，如果当选，他将用“总统签字笔”结束联邦住房所存在的种族歧视。⁵⁴ 肯尼迪当选后几个月，民权领袖纷纷指责总统未能拿起笔杆兑现承诺。1962年11月，肯尼迪总统最终签署了11063号行政命令。该命令要求联邦政府采取“一切必要而适当的措施，杜绝在联邦政府此后同意全部或部分提供贷款、预付款、补助金或捐款帮助的……住宅房地产的销售、租赁或其他处置方面发生种族、肤色、教义或民族歧视……”⁵⁵ 可惜，结果证明该命令不过是一个象征性的举动，因为执行这一新政策的措施少之又少。例如，该命令允许个人住房与融资贷款机构进行自我监管，导致许多州和地方仍然存在违规现象。⁵⁶

51 Charles V. Bagli, *Other People's Money* (2013).

52 Michael H. Schill, *Local Enforcement of Laws Prohibiting Discrimination in Housing: The New York City Human Rights Commission*, 23 *Fordham Urb. L.J.* 991 (1996).

53 *Fair Housing*, New York State Office of the Attorney General, <https://ag.ny.gov/civil-rights/fair-housing> (last visited May 29, 2018).

54 Senator John F. Kennedy, Speech at National Conference on Constitutional Rights and American Freedom (Oct. 12, 1960).

55 Exec. Order No. 11,063, 3 C.F.R. 652 (1962).

56 *Id.*

通过公平住房立法的努力在美国大多数城市和州遇到了被丰厚资助的人士的强烈反对，这种反对常常是由有组织的房地产行业领导的。1965年，威斯康星州的房地产经纪人协会打破常规并最终支持《开放住房法》的通过。然而，该协会的支持代价高昂——州法律规定仅向违反者处以10至200美元的罚款，并规定包括住房歧视受害者在内的任何人为协助执法而利用“测试”收集佐证的行为违法。⁵⁷ 在《开放住房法》中纳入这一测试禁令有效地阻止了该法律执行，这是房地产行业支持该法律的一个重要因素。

伊利诺伊州的社区组织协调委员会（CCCO）是当地民权组织的一个联盟，该委员会邀请马丁·路德·金博士及南方基督教领袖联合会（SCLC）参加1965年在芝加哥举行的反对居住性种族隔离活动。⁵⁸ 到1966年夏季，广为人知的芝加哥自由运动着力通过非暴力游行、静坐和示威寻求开放住房。这些活动最终以与芝加哥市长理查德·戴利举行峰会并约定在芝加哥地区实施公平住房政策及采取措施实施公平住房画上句号。⁵⁹

威斯康星州的密尔沃基也是1960年代开放住房行动主义的发源地。从1967年8月开始，詹姆斯·格洛比神父与全国有色人种协进会青年委员会一同领导开展了持续两百天的开放住房示威游行活动。⁶⁰ 游行从密尔沃基的北部开始游行，穿过16街高架桥，抵达白人聚居的密尔沃基南部，其间往往要面对愤怒的白人暴徒。游行的目的是促使包括密尔沃基市在内的地方社区通过开放住房法律，而这最终于1968年联邦《公平住房法案》通过后不久得以实现。

截止1968年，美国有四百多个以公民为基础的公平住房组织存在，大多数组织的明确宗旨均为提倡通过公平住房法律。许多这样的组织均取得了成功。超过十九个州及哥伦比亚特区禁止住房销售和租赁过程中存在歧视行为。这些新法律的条款各有不同。林登·约翰逊总统支持通过一项联邦法律，使全国的覆盖范围更加统一。但是，自从约翰逊总统于1966年向国会提交了首份公平住房议案之后，就鲜少有人支持通过该法律。⁶¹ 1968年发生的几个重要事件使这一国家立法获得新生。

1968年3月1日，因主席为前任伊利诺伊州州长奥托·科纳而常被人称为“科纳委员会”的美国国家民事骚乱顾问委员会出具了一份最终报告。⁶² 约翰逊总统于1967年成立该委员会，旨在研究美国城市发生的大规模民事骚乱。⁶³ 科纳的报告总结出，美国正分裂成“两个社会，一个黑人社会，一个白人社会——二者相互隔离且不平等。”⁶⁴

57 Wis. Stat. § 101.222.

58 Stephen P. Meyer, *As Long As They Don't Move Next Door: Segregation and Racial Conflict in American Neighborhoods* 183 (2001).

59 *Id.* at 187.

60 Jean M. White, *James Groppi - From the Church To the 'Real World'*, *Washington Post*, June 11, 1978.

61 Wendell E. Pritchett, Robert Clifton Weaver and the American City: *The Life and Times of an Urban Reformer* 257 (2008).

62 The United States Kerner Commission, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (1968).

63 Exec. Order No. 11,365, 32 Fed. Reg. 11,111 (Aug. 1, 1967).

64 The United States Kerner Commission, *supra* Note 49.

报告称：

“大多数美国白人从未理解而黑人则永远不会忘记的一点是——白人社会与黑人聚居区的形成密切相关。因为黑人聚居区是由白人机构创造、白人机构维持并由白人社会纵容的。”⁶⁵

在考虑了不同的政策选择后，该委员会总结，“除了颁布联邦公平住房法律外，别无他法。广泛而统一的覆盖范围是打破住房歧视的关键，而这种覆盖范围只能通过联邦立法实现。”⁶⁶

公平住房的话题仍未消散。1968年4月1日至2日，美国最高法院听取了“琼斯诉艾尔弗雷德·H·梅耶公司案”的口头辩护。该案由约瑟夫·李·琼斯提起，琼斯是名非裔美国人，曾尝试购买位于圣路易斯区新住宅小区的一套房子，但因其种族而遭到开发商的拒绝。⁶⁷ 琼斯起诉称，1866年颁布的《民权法案》（美国法典第42篇第1982节）授予美国所有公民“继承、购买、租赁、出售、拥有和转让动产及不动产”的权利，开发商违反了该规定，他有权依法获得赔偿。⁶⁸

1968年4月4日，牧师马丁·路德·金博士于田纳西州孟菲斯市被人刺杀。美国100多个城市爆发暴力事件和民事骚乱，大多数国会议员均意识到需要采取措施来平息暴乱。⁶⁹ 约翰逊总统及其他国会议员都认为此次悲剧和危机是推动公平住房立法的一个契机。由马萨诸塞州参议员爱德华·布鲁克（共和党）和明尼苏达州参议员沃尔特·蒙代尔（民主党）联名提交的两党议案在国会遭到一段时间的冷遇后，终于顺利获得两院批准和通过，且未引发多少辩论。⁷⁰ 在相对较短的有关拟定公平住房法案的辩论中，参议员布鲁克表示，“公平住房并不能保证终结黑人聚居区，”⁷¹ 但是，“能证明美国的黑人聚居区状况并非无法改变。”⁷² 这位非裔美国参议员提及自己在二战退役后寻找房子所面临的困难，借以说明美国住房市场所存在的偏见。⁷³ 布鲁克提议，要战胜“美国白人和黑人之间的积怨，我们的政府有义务立刻采取行动。”⁷⁴ 参议员蒙代尔解释到，该拟定法律的目标是“将黑人聚居区变成”⁷⁵ “真正融合而平衡的居住模式。”⁷⁶

1968年4月11日，仅在金博士被人刺杀后的一个星期，约翰逊总统签署了1968年《民权法案》第八章，即联邦《公平住房法案》。⁷⁷ 这一新法律禁止在住房方面发生种族、宗教、肤色和民族歧视。⁷⁸ 美国住房与城市发展部（HUD）经授权执行这一新法律。美国司法部（DOJ）也可在能确认某一歧视模式或惯例时提出禁令救济要求。最后，任何个人均可直接向法院起诉，依法获得赔偿。

65 *Id.*

66 *Id.*

67 *Jones v. Mayer*, 392 U.S. 409 (1968).

68 *Id.*

69 Jonathan Zasloff, *The Secret History of the Fair Housing Act*, 53 *Harv. J. on Legis.* 247 (2016).

70 *Id.*

71 Edward Brooke, *Bridging the Divide: My Life* 176 (2007).

72 *Id.*

73 *History of Fair Housing*, U.S. Dep't of Housing & Urban Development, https://www.hud.gov/program_offices/fair_housing_equal_opp/aboutftheo/history (last visited May 29, 2018).

74 90 Cong. Rec. 2,281 (1968)

75 *Id.*

76 *Id.*

77 The Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3603 (1968).

78 42 U.S.C. § 3604.

新法律包含多项限制条款和豁免条款，限制了联邦政府的执法权力及该法律的整体范围。例如，常被称为“墨菲夫人”豁免条款的一条规定将两百多万住房单元排除在该法律范围之外，这些单元主要为业主自住的四单元或以下建筑。但是，这些较小建筑的业主很快就会知道他们被包含在另一法律范围之内。1968年6月17日，最高法院在“琼斯诉梅耶案”作出判决，认定1866年颁布的《权利法案》禁止在所有住房中对公民实施种族歧视且可通过向联邦法院提起诉讼强制执行。⁷⁹

联邦《公平住房法案》中另一项重要但鲜为人知的条款规定，美国住房与城市发展部及联邦财政援助接受者对“住房和城市发展计划及管理方式必须切实促进”该法案的实施。⁸⁰ 这一规定旨在确保政府未来设计并实施的住房与社区开发活动能消除尚存的住房选择壁垒并减少居住性种族隔离，从而弥补美国住房歧视与种族隔离政策历史所造成的伤害。

1950年代和1960年代不断发展壮大的公平住房运动很大程度上着力争取通过联邦公平住房法律，来禁止住房方面的种族、肤色、宗教和民族歧视。虽然公平住房法律的通过在1968年获得了巨大的政治支持，但是如果没有金博士被人刺杀的事件，当时可能还不会颁布这一法律。许多倡议者希望新的法律能迫使联邦政府通过其未来的住房与社区开发活动解决科纳委员会提出的问题并逆转因美国长期的种族隔离政策和种族歧视而造成的伤害。

虽然公平住房法律得以历史性地获得通过，明确规定住房歧视属于违法行为，但是重要的问题仍然存在。法律是否足以震慑未来的住房歧视？联邦、州和地方政府是否会投入所需资源，大力实施公平住房法律？地方、州和联邦政府是否会履行各自义务，切实推进公平住房，努力消除住房选择壁垒并减少居住性种族隔离？

⁷⁹ Jones v. Mayer, 392 U.S. 409 (1968).
⁸⁰ 42 U.S.C. § 3608.

第3部分 总结教训：50年来的联邦公平住房政策 (1968年至2018年)

1968年通过联邦《公平住房法案》（FHA）之后，许多公平住房倡议者对政府投入执法资源持谨慎乐观态度。但是，最开始发现的是，执行新法律的重担会更多地压在联合律师提起诉讼的民间个人和民权组织身上。在《公平住房法案》通过后，住房与城市发展部秘书罗伯特·C·韦弗立即要求国会拨款1100万美元，资助该部新增的850个岗位，以帮助执行新的公平住房法。⁸¹ 韦弗只收到两百万美元的拨款，用以资助全国约200个岗位。⁸² 韦弗博士后来向记者表示，如果没有足够的人员来执行法律，“公平住房立法就会变得毫无意义”⁸³ 回顾政府在该法案通过后二十年的执法情况，足以证明这些话具有先见之明。

但是，根据新《公平住房法案》提起的私人诉讼确实产生了影响并形成了大量支持公平住房权利的案例法。例如，1972年，美国最高法院裁定非裔美国人和白人租户均可根据《公平住房法案》提起诉讼，控告房东操控等待解决住房的申请人名单并根据种族使用歧视性接受标准。⁸⁴ 最高法院认为，《公平住房法案》保护每个人享有融合社区所带来的社会、商业和职业福利的权利。在国会于1974年对《公平住房法案》所作修正案中，“每个人”的定义明确延伸至禁止性别歧视，这在很大程度上归功于1970年代早期开展的妇女运动。

执行《公平住房法案》的能力在1975年也获得了重大的胜利，当时联邦法院裁定《威斯康星州开放住房法》的反测试条款违反宪法，不得继续执行。⁸⁵ 该判决及此后的许多判决均明确表示，测试是执行《公平住房法案》的一个重要调查工具，政府不得采取措施限制该活动。

在整个1970年代，民间个人经常到法院起诉，以行使其公平住房权利，尤其是当人们逐渐发现住房与城市发展部和司法部的执法权限因《公平住房法案》本身而受到限制。例如，住房与城市发展部没有任何行政执法权限，只能对申诉作出调解，而司法部则只能在歧视模式或惯例案件中寻求禁令救济。虽然没有限制诉讼当事人可以提出的损害赔偿额度，但是，《公平住房法案》规定惩罚性赔偿最高不得超过1000美元。除了这些限制外，许多执法机构缺乏执行公平住房法律的政治意愿，不愿意分配所需资源，加大执法力度。因此，地方公平住房组织的数量再次上升。

81 Wendell E. Pritchett, Robert Clifton Weaver and the American City: The Life and Times of an Urban Reformer (2008).

82 *Id.*

83 *Id.*

84 *Trafficante v. Metro. Life Ins. Co.*, 409 U.S. 205 (1972).

85 *United States v. Wisconsin*, 395 F. Supp. 732 (W.D. Wis. 1975).

截止1970年代中期，美国全国反住房歧视委员会（NCDH）召开多次会议，有三十多个公平住房组织参加。这些组织的使命极其相似，均呼吁人们关注因普遍存在的住房歧视及明显的居住性种族隔离而产生的持续伤害，同时还提供调查（测试）及法律资源，协助遭到歧视的受害者提出索赔（通常通过法院）。

1977年，住房与城市发展部与全国反住房歧视委员会合作开展有关大都市地区住房市场实践的全国性测试研究。⁸⁶ 研究结果显示，美国的住房市场所存在的非法种族歧视程度高得惊人。研究结果还鼓励未来在全国范围内成立更多的地方公平住房组织。

1982年，最高法院在“天堂房地产诉科尔曼案”中裁定，在某些情况下，测试人员和公平住房组织可根据《公平住房法案》的规定向法院提起诉讼，寻求损害赔偿和禁令救济，这使公平住房组织获得了一个必不可少的工具。⁸⁷ 在“天堂案”作出判决后几年内，公平住房倡议者得以通过起诉并阻止非法住房歧视的方式，打开无数住宅单元和社区的大门，而不仅仅依靠个人租户或购房者提出申诉。

在同一时期的纽约，全国有色人种协进会与司法部诉扬克斯市及纽约州的重要案件被提交到联邦法院，该诉讼旨在解除住房与学校所存在的种族隔离。⁸⁸ 1985年，联邦法官签发了一份600多页的判决书，详细列举了三十多年来有关仅在扬克斯市少数种族地区建设补贴住房并维持种族隔离的公立学校系统的政府决策。⁸⁹ 在遭到当地的强烈抗议后，住房救济命令得以签发，规定在扬克斯的白人区建设公共住房及经济适用的私营租赁公寓单元，以促进居住融合。该计划还包含多项集成住房咨询与援助计划，如向首套房购买者提供的首付援助等。⁹⁰

到1980年代晚期，多个国家基金会宣布不再资助全国反住房歧视委员会并将转投其他优先事项。1987年，因未能找到其他资金来源维持其运作，全国反住房歧视委员会被迫关闭。该委员会关闭时，正值地方公平住房组织数量迅速增长之时。1988年，全国公平住房联盟（NFHA）成立，填补了因全国反住房歧视委员会关闭而遗留的空缺，在解决国家级公平住房问题方面发挥了领导作用。

在1970年代晚期和1980年代早期还有无数为通过旨在加强联邦《公平住房法案》的立法而作出的努力，直到1988年，这些努力才得以成功。

1988年，美国国会颁布《公平住房修正案》（FHAA或“修正案”），将该法律的覆盖范围和保护措施扩大到残疾人和有子女的家庭。⁹¹ 新的FHAA条款包含了为使残疾人获得并使用住房而对规章和政策作出通融性合理变更的权利，以及为提高无障碍性而对现有住房的物理状况进行合理改造的权利。⁹² FHAA还规定，1991年以后新建的所有多户住房（含四个附属单元或以上）的设计和建设均应达到最低无障碍性和可改造性。⁹³

86 Ronald E. Wienk, *Measuring Racial Discrimination in American Housing Markets: The Housing Market Practices Survey* (1979).

87 *Havens Realty Corp. v. Coleman*, 455 US 363 (1982).

88 Lena Williams, *Judge Finds Yonkers Has Segregation Policy*, *N.Y. Times*, Nov. 21, 1985.

89 *Id.*

90 *Id.*

91 Fair Housing Amendments Act of 1988. H.R. 1158, 100th Cong. 1987.

92 *Id.*

93 *Id.*

除了扩大保护外，FHAA还扩大了住房与城市发展部及司法部的执法职能。FHAA授权住房与城市发展部发布有关歧视的初步调查结果、在调查过程中发传票要求提供证据并召开行政听证会确定是否违反《公平住房法案》。住房与城市发展部行政法官目前有权签发有关损害赔偿、禁令救济以及民事罚款（支付给联邦政府）的命令。修正案还授权住房与城市发展部秘书针对系统性歧视自行提起行政申诉。⁹⁴

国会甚至将另一种执法途径纳入FHAA，规定司法部在收到住房与城市发展部移交的特定案件后，向法院提起诉讼，为个人原告寻求救济。⁹⁵此外，修正案还特别授权司法部代表歧视模式或惯例的受害者寻求由联邦政府征收的民事罚款以及货币赔偿。在1990年代早期，司法部住房司的律师人数从十二人增加至五十多人，致力于《公平住房法案》在全国联邦法院的实施。与此同时，司法部还自行发起内部测试计划，开展测试调查，从而提起数十起基于种族、民族、残疾和家庭出身的歧视模式或惯例案件诉讼。

虽然修正案为政府终于能够提供更高效的机制来执行《公平住房法案》带来些许希望，但是仍有两个问题挥之不去。政府是否会持续投入所需资源，支持这一新的执法职能？而反过来，政府是否会对自身的执法更加积极主动，减少对接受个人住房歧视申诉的依赖程度？

1990年，美国国会通过了《美国残疾人法案》（ADA）。⁹⁶该法案虽然限制了在住房方面的应用，但也的确使残疾人有更多的机会获得就业、公共服务、公共住宿设施、交通等各方面的社区生活。1999年，最高法院在“*奥姆斯特德诉LC案*”中裁定，禁止隔离或体制化残疾人，使其能够在最多元化的社区环境中生活。⁹⁷

在过去五十多年里，许多地方和州纷纷通过公平住房法律，有些法律与联邦《公平住房法案》内容相同，有些则扩大了覆盖范围并加强了保护。例如，《纽约州人权法》目前禁止基于年龄、婚姻状况、性取向和兵役状况的歧视。⁹⁸《纽约州人权法》还将公民身份/外国人身份、性别认同、合法职业、同居伴侣身份、合法收入来源以及家暴/跟踪受害者身份纳入歧视范围。⁹⁹虽然地方和州政府执法机构的效力因政治领导在任何特定时间所考虑的优先事项不同而存在较大差异，但是纽约的州和地方法律明确规定了公民有权向州法院提起诉讼或行政申诉，以行使公平住房权利。

94 *Id.*

95 *Id.*

96 42 U.S.C. 126 § 12101.

97 *Olmstead v. LC.*, 527 US 581 (1999).

98 N.Y. Exec. Law § 296(5).

99 New York City Human Rights Law, N.Y.C. Admin. Code §§ 8-101, 8-203 (2018).

在2013年至2016年期间，住房与城市发展部颁布了多项重要的法规，以协助执行《公平住房法案》，其中包括有关界定《公平住房法案》项下性骚扰指控的法规，以及有关规定接受住房与城市发展部资助的州和城市用以评估自身工作是否切实促进公平住房的程序的法规。住房与城市发展部有一项重要法规称为《歧视性影响规则》，阐明如指控某一表面中立但不公正的规则或政策对受《公平住房法案》保护的某一群体产生了不利的差别性影响或造成或维持了住房种族隔离，应承担举证责任。¹⁰⁰

虽然各联邦上诉法院几十年来均同意，根据《公平住房法案》确定非法歧视无需提供倾向性证据，但是该等法院所采用的证据标准各有不同，导致全国各地的执法效果不一。2015年，最高法院在“包容性社区项目诉德克萨斯州住房与社区事务部案”中裁定，在某些情况下，中立政策可能违反《公平住房法案》，从而就该问题作出了澄清。¹⁰¹ 该指导以及住房与城市发展部的《歧视性影响规则》进一步加强了公平住房执法。

振兴长期面临投资缩减的贫困社区的需求以及消除住房选择壁垒和减少居住隔离的需求，有时会被错误地框为相互矛盾或冲突的政策目标。如同其倡议者所明确表述的，《公平住房法案》的这种双重目标认可了实现住房无歧视及创造融合居住模式的需求。¹⁰² 但是，支持该法案的立法者也认可该法律需修复因几十年的歧视和投资缩减而对“整个社会”所造成的伤害。¹⁰³ 这意味着，作为一个国家，该法律鼓励我们在长期以来因种族或民族而不受欢迎或封闭的社区，消除住房选择壁垒并实施包容性政策。我们还应促进贫困社区、振兴社区或中产阶级层化社区的公平发展，确保该等社区真正转变成人人皆有机的地方，这一点同样重要。这两项工作均需要政治意愿和大量资源的投入，也需要公正和公平。此外，为了实现公平住房，能否成功实现目标与我们在这两个方面取得进步的能力密不可分。

自1968年通过《公平住房法案》以来，住房歧视的特征或性质已发生巨大改变。这一变化意味着消费者和执法机构将面临重大的挑战。在1968年，有色人种在寻找住房时吃闭门羹或遭到种族歧视性辱骂的情况并不鲜见。虽然这类歧视仍然存在，但已较少发生。要了解如今大多数住房歧视是如何发生的，就必须将“闭门”画面换成“旋转门”，人们会在礼貌而巧妙地陪同下进出并被带离其所期望的住房，且往往不会发现其遭遇了歧视。如果消费者未察觉到自己遭到了歧视，就没有理由提出申诉。如果没人提出申诉，大部分政府机构就不会采取任何执法行动。如果没有任何执法行动，歧视就将继续发生。这一现实情况使测试变得比以往任何时候都更为重要，因为，测试通常是能用于查出并消除住房歧视行为的唯一工具。虽然公平住房正义中心等机构往往拥有最有效的测试能力，但是民间公平住房组织的作用仍至关重要。

100 Discriminatory Effect Rule, 24 C.F.R. § 100.500 (2013).

101 Texas Dep't of Hous. & Cmty. Affairs v. Inclusive Cmty. Project, Inc., 135 S.Ct. 2507 (2015).

102 114 Cong. Rec. 2708 (1968).

103 *Id.*

在联邦《公平住房法案》通过后的五十年里，居住隔离情况略有减少，非法住房歧视程度也有所下降，但这两方面的进步始终极为缓慢。与此同时，公平住房法律得到大力巩固。法院不断作出裁决，坚定并实现这一重要民权法律的目标。遗憾的是，政府各级部门未能投入所需资源，支持公平住房法律的有力执行，导致在住房租赁、销售、融资和保险方面仍然存在普遍的歧视。在某些政府住房政策和计划中，仍可发现歧视性壁垒。此外，事实证明，大部分获得联邦经费的政府部门均未能优先考虑履行其切实推进公平住房的职责。这导致我们的国家仍未能修复将近一个世纪的歧视性政策和措施所造成的伤害。

过去五十年的联邦公平住房政策已证明了该法律的价值及加大执法力度的需要。《公平住房法案》的承诺很大程度上仍未兑现。许多人仍无机会享受公平住房，而我们的大都市地区也仍然存在较大程度的种族和民族隔离。持续的歧视和居住隔离造成了怎样的伤害？我们要采取何种措施，方能减少非法住房歧视并创建开放、无障碍且包容的社区？