

“红线政策”与美国住房市场的反歧视立法

王 旭

(上海师范大学 都市文化研究中心, 上海 200234)

摘要: 美国的居住区隔离是一个备受诟病的社会问题。联邦政府出台的“红线政策”推波助澜,强化了久已存在的种族歧视倾向,是导致居住区隔离的重要原因之一。在社会各界的压力下,美国国会先后通过几个立法,试图纠正这些问题。但居住区隔离现象木已成舟,这些立法只是枝节性补救,恐难以彻底挽回“红线政策”的消极影响、弥合种族歧视的裂痕。

关键词: 美国住房; 居住区隔离 “红线政策”; 《住房贷款披露法》; 《社区再投资法》

中图分类号: K712.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2016) 05-0089-10

一般而言,美国种族关系有三大症结:居住区隔离、就业隔离、教育隔离。其中,居住区隔离是本源性的。居住区隔离从20世纪初开始萌发,20世纪二三十年代加速发展,二战后形成固定模式,难以扭转。这种现象的形成,与美国联邦政府在住房市场实行的“红线政策”(Redlining)密不可分。“红线政策”从20世纪30年代普遍实施,到20世纪70年代在一系列法律法规的约束下有所收敛,但其潜在影响仍难以根除,如幽灵一般挥之不去。直到今天,在美国住房市场,少数族裔依然处于不利地位。这种现象对美国大都市区中心城市和郊区分离发展的格局,对黑人和白人之间乃至不同族裔之间的关系,对美国住房市场和社区发展,都产生了明显影响,也折射出美国联邦政府城市政策演进过程中的多方博弈。厘清“红线政策”的来龙去脉,梳理其影响,有助于我们清醒认识美国居住区隔离的成因和相关政策的得失,对美国目前的社会问题和政府政策的效果,也能有较准确的判断。

一、“红线政策”的出台与居住区隔离

在美国历史发展的早期,联邦政府并不干预地方事务包括城市事务,联邦宪法对地方政府如何设置与管理未置一词。但到19世纪后期,城市化的快速发展使城市问题日益凸显。至1920年,美国的城市人口超过农村人口,成为一个城市化国家后,城市问题更成为全国关注的焦点,其中以城市住房问题最为突出。大量外来移民和南部黑人涌入城市,而城市住房的建设和改善没有及时跟进,结果,住房紧缺,房价高企,出现了大量贫民窟。1929—1933年经济大萧条期间,很多人失业,因无法按期支付住房按揭贷款而被银行收回住房,失去了生活的基本保障,这在当时成为全国性的普遍问题。地方政府无力自保,迫使联邦实施有限的干预,干预的起点就是城市的住房领域。

罗斯福政府实施“新政”,对城市事务进行干预。在此过程中,创建了两个新的政府机构,即房主贷款公司(The Home Owners Loan Corporation)和联邦住房管理署(Federal Housing Administration)。

作者简介: 王旭,上海师范大学都市文化研究中心研究员,厦门大学历史系“闽江学者”特聘教授,研究方向:美国史。

房主贷款公司成立于1933年,旨在保障城市居民得到合理的住房贷款,购买住房或保住现有住房,以缓解萧条期间大量房主丧失住房抵押权的问题。在其成立的最初3年间,为近百万处于丧失抵押权边缘的房主提供了新的分期付款,但提供贷款担保涉及很多问题。在一些州,房主贷款公司40%的贷款项目甚至在重新获得贷款资金之后仍被取消了赎回权,这就涉及如何准确判断其资助的住房的安全性。要做到这一点,房主贷款公司就要在全国范围加强和改善对住房的评估工作,对发放贷款的住房和其所在社区的情况有更准确的判断。始料不及的是,这种评估改革却促成了城市住宅区分级的做法,即“红线政策”。

房主贷款公司对全国239个大中城市不动产投资的安全程度进行了调查。评估师精心设计了调查问卷,涉及居民的职业、收入和种族以及住宅的房龄、建筑类型、价格范围、出售要求和整体维修状况。这样就形成了一套正规而统一的评估系统,有助于提升美国房地产业评估的整体水平,其评估结果却为“红线政策”做了铺垫。

房主贷款公司设计的这套分级系统,将受评估城市的社区划分为A、B、C、D四大类,分别涂以绿色、蓝色、黄色和红色。第一类即A级地区,多半是新的的小区或居住区,其居民构成同质化,居住状况稳定。所谓居民同质化,意味着居民为从事体面的专门职业工作的美国白人。第二类是B级地区,其状况差强人意,虽已过巅峰状态,尚能保持稳定。第三类是C级地区,通常有明显衰退迹象。第四类是D级社区,被定义为“C级地区中初现端倪的情况在这里已经成为普遍现实”^①,多半是黑人居住区,住房老旧,空间拥挤,价格下降,租金低廉,没有吸引力。这些评估结果随即转换为相应的颜色并标注在房主贷款公司机密的“住宅安全地图”上,呈交给联邦住房贷款银行理事会,供其参考。与此同时,这个评估结果成为联邦政府的另外一个住房管理机构实施政策的依据,这个机构就是联邦住房管理署。

1934年6月,根据全国住房法成立的联邦住房管理署,是联邦政府管理住房的常设机构,其主要责任是对住房分期付款提供担保和保持较低贷款利率。^② 联邦住房管理署在发放贷款担保时,需要清晰地掌握相关社区住房的资质情况,而房主贷款公司的评估结果及其住宅安全地图自然成为其重要的参照依据。银行和保险公司等也如法炮制,相继采用房主贷款公司的地图为他们借贷和判定资质的依据。这样一来,房主贷款公司和联邦住房署使20世纪30年代银行和保险业已经存在的歧视现象制度化、系统化。^③ 可以说,这两个机构是“红线政策”的始作俑者。学术界在解释“红线政策”时也都认为,房主贷款公司起了关键作用,其物化的形式就是安全地图。城市史研究的权威学者肯尼思·杰克逊在其《马唐草边疆:美国的郊区化》中对它们之间的关系有深入的分析。^④ 不过,近来有研究试图做出新的解释,认为房主贷款公司的地图传播得并不广泛,所以并不是这一时期放贷人参照的唯一或最有影响的地图,例如费城的某些住宅区被划为红色区域还是能获得分期付款。^⑤ 该研究强调,联邦住房管理署关于邻里的评价标准最终对贷款模式有更大的影响。例如,联邦住房管理署的《承保指南》建立了一个种族化的标准,鼓励放贷人若想获得联邦住房管理署的贷款保险就要遵循该标准。这个观点并未否定“红线政策”的消极作用,只是更关注联邦住房管理署的其他举措。应该

① Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1985, p. 198.

② 1965年美国住房与城市发展部成立后,联邦住房署成为其下属机构。自1934年以来,这两个机构为3400万住房贷款和47207个多户住宅建筑的抵押贷款提供担保。今天,联邦住房署仍在提供贷款担保独立户住宅有480万,多户住宅1.3万。2008年次贷危机后,联邦住房署和房地美、房利美一道成为美国最大的住房贷款机构,依靠联邦住房署获得贷款购买住房的美国总人口从2%增长到三分之一。所以探讨联邦住房署的政策走向是重要的。

③ 有很多学者认为联邦政府的这些做法等于鼓励了居住区隔离,因其数量很多,暂不一一评述。中国学者较有代表性的论述是孙群郎《美国郊区化进程中的黑人种族隔离》(《历史研究》2012年第6期)。

④ Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1985, pp. 197-218.

⑤ Amy Hiller, "Redlining and the Home Owners' Loan Corporation," *Journal of Urban History*, 2003, Vol. 29, No. 4, pp. 394-420.

说,上述两个联邦政府机构在“红线政策”出台过程中,都扮演了不光彩的角色,只是其切入点不同而已。按照联邦住房管理署的规定,“社区特色”是建立在当时明显的种族与族群隔离的基础之上。联邦住房管理署在一份名为《有利可图的社区规划》的技术性手册中建议开发商要根据年龄、收入、种族等情况进行房地产开发。然而,联邦住房管理署不为那些被“黑人入侵”威胁的区域提供担保。他们声称,黑人的流入会提高贷款风险。不仅如此,各种银行和储蓄贷款协会也拒绝向“红线”地区提供私人贷款和抵押贷款。美国民权委员会在其1961年的报告里称,黑人要获得住房贷款,需要付较高的首付,余款必须在较短的时限内付清。^①结合联邦住房管理署的其他举措,可以明显看出“红线政策”实施的初衷。联邦住房管理署之所以关注“不和谐的种族或民族集团”,是种族主义传统理念作祟,它担心如果不能保证严格的维持白人—黑人隔离局面,整个地区将会失去投资价值。《承保指南》直言不讳地警告“如果一个社区想要维持稳定,其房地产继续由同样的社会阶层和种族居住是必需的。”^②除了推荐契约范本,联邦住房管理署还编辑了详细的报告和地图,标出今后黑人家庭最有可能迁入的区位。例如,杰克逊发现,在一份1939年3月的布鲁克林地图中,任何一个街区只要出现一户非白人家庭,就足以把整个街区标示为黑人街区。同样,华盛顿哥伦比亚特区地图非常详尽地描绘出黑人人口的蔓延和非白人人口住房的百分比。^③至1948年11月19日,联邦住房管理署主任助理W. J. 洛克伍德直言不讳地说“联邦住房管理署从来没有给混合居住的住宅项目提供担保”,因为他们预料到“这样的项目将很可能在短期内变成全黑人或全白人居住区”。^④1968年,伊利诺伊州的参议员保罗·道格拉斯就联邦政府在住房金融中的作用进行发言时指出“穷人和那些处于贫困边缘的人几乎被完全排斥了。这些人和中产阶级下层共占美国人口的40%,他们的住房需求是最大的,却仅得到了联邦住房管理署贷款的11%……”^⑤在此以前,种族歧视仅限于某些城市,此时联邦住房管理署却将其物化为国家政策,等于联邦政府开始接纳了市场的种族歧视态度。而且,安全地图上标示不适合贷款担保的是大片社区,而非散在的一些建筑,影响面很大。如1966年,联邦住房管理署在新泽西州卡姆登或帕特森这两个衰退中的工业城市,没有对一户家庭提供贷款担保。这往往导致整个社区住房销售的困难,致其价格暴跌。华盛顿的措施随后被私人利益集团所效仿,以致银行及储蓄和贷款机构“仅仅因为房地产的地理区位”而拒绝提供贷款,一些私人住房投资商甚至如法炮制出自己的红线图。这一做法的种族倾向十分明显,为居住区隔离铺平了道路。

另外一个例子同样非常清晰地反映出联邦住房管理署在种族关系上的取舍。20世纪30年代晚期,底特律向外扩展地域时,有些白人家庭迁到近郊黑人居住区的附近。白人居民数量增长很快,到1940年几乎把这个黑人区包围了。但是黑人和白人都不能获得联邦住房管理署的保险,因为这属于一种“不和谐”的种族群体状态。1941年,一位白人开发商索性在白人区和黑人区之间修建了一堵混凝土墙,联邦住房管理署的评估师们立即进行新的评估,同意为白人居民的房产提供贷款。^⑥联邦政府后来的一系列举措进一步强化了这种现象。《1949年住房法》宣称“尽快让每个美国家庭都能搬进体面的家,并享受稳定良好的居住环境。”该法关于多户住宅的第608条中,政府承诺在未来8

① “Housing: United States Commission on Civil Rights Report,” No. 4, 1961, <http://www.law.umaryland.edu/marshall/usccr/documents/cr11961bk4.pdf>.

② Federal Housing Administration, *Underwriting Manual*, quoted from Nathan Straus ed., *Two-Thirds of a Nation: A Housing Program*, New York: Alfred A. Knopf, 1952, p. 223.

③ 这些地图中有一部分保存于美国国家档案局地图部。See Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1985, p. 209.

④ Nathan Straus ed., *Two-Thirds of a Nation: A Housing Program*, New York: Alfred A. Knopf, 1952, p. 221.

⑤ Paul Douglas et al., *Building the American City: Report of the National Commission on Urban Problems to the President of the United States*, Washington: Government Printing House, 1968, pp. 100-101.

⑥ David Allan Levine, *Internal Combustion: The Races in Detroit, 1915-1926*, New York: Greenwood Press, 1976, p. 132.

年斥资 54 亿美元建造公寓住房, 共计建设 71.1 万个居住单元。^① 然而, 建筑商们在公寓建筑中塞入尽可能多的“小套间”, 许多建筑物质量粗糙、空间狭小。联邦住房管理署的官员对这种现象视而不见, 等于默认。该条款的真正受益者是建筑商, 他们借机抬高造价估算、土地价格以及各项费用, 而无需承担任何金融风险, 甚至在开工前, 他们就能够获得丰厚的利润。不到一年时间, 美国已有 70% 的公寓获得联邦住房管理署根据第 608 条款所提供的担保。^② 由于牟取暴利的丑闻频发, 参议院于 1956 年进行立案调查。调查委员会发现, 80% 的建筑商都存在“贷款过量”的问题, 也就是说, 他们的借款比成本要多得多, 可以轻易地发一笔横财。多出的贷款通常占其成本的 25%, 此类款项总计达 5 亿美元。^③ 新泽西州纽瓦克市长期困境重重, 难以获得改造破旧社区的贷款。联邦评估师在 20 世纪 30 年代的评估记录反映出当地的高税率、沉重的救济负担、人均公共债务过高以及“收入较高的人口迁居到城市以外的强烈倾向持续多年”^④。1939 年, 纽瓦克地区住宅安全地图显示, 在这个拥有 40 多万人口的城市里, 居然没有 A 级社区。威区希克和克林顿希尔等“高级犹太人”社区以及韦尔斯伯格和福里斯特希尔等非犹太人社区, 勉强被评为 B 级。普通的纽瓦克社区等级甚至更低。罗斯威尔、伍德赛德和东韦尔斯伯格等维护良好而富有吸引力的工人阶级社区, 被划为 C 级。其余地区包括移民社区艾恩邦德和所有黑人社区, 都被标注为 D 级或危险区。20 世纪 60 年代的电影《革命的 1967》就是专门反映纽瓦克市的社区如何在“红线政策”影响下衰败的。即使在首都哥伦比亚特区, 联邦资助更愿意考虑的是外围地区而不是中心地带的老社区。从 1937 年初开始, 哥伦比亚特区的联邦住房管理署项目大部分都集中在两个外围地区, 很少有贷款担保发放到主要是黑人的市中心区和东南部地区。到 1960 年底, 郊区得到的贷款保险是市区的 7 倍多, 如华盛顿大都市区至少有三分之二的联邦住房管理署项目都位于郊区。

这样一来, 联邦住房管理署的担保大部分流向郊区的新住宅项目, 而冷落了中心城市的老旧住宅。根据 1935 年至 1939 年由联邦住房管理署担保的圣路易斯大都市区的 241 所新住房的样本分析, 有 91% 位于郊区。而且, 超过一半的住房购买者曾居住在市区。^⑤ 换句话说, 联邦住房管理署的住房担保推动白人加速向郊区迁移。1955 年, 哥伦比亚大学教授查尔斯·艾布拉姆斯强烈地指责了联邦住房管理署的做法“创建伊始, 联邦住房管理署就以所有白人社区的保护者自居, 将代理人派遣到各地以阻止黑人和其他少数民族在白人社区购买住房。”^⑥ 到 1976 年, 数据显示总数超过 11.1 亿美元的联邦贷款资金被发放给县(主要是郊区), 而只有 3.14 亿美元分给了市区。^⑦ 这进一步强化了住房方面的种族和阶级界限, 增加了郊区的中产阶级和白人色彩, 而中心城市的衰退区域更加破败。杰克逊不无揶揄地说“房主贷款公司和联邦住房管理署更像为郊区而非市区服务的机构。”^⑧ 这种双重标准造成的后果显而易见。一方面, 穷人和少数民族邻里受到冷落, 红线区无法获得投资和再开发的资本, 中心城市亦难以得到改善住房的投资, 住房价格下跌, 中等收入家庭租房供应量萎缩。此外, “红线政策”也妨碍小企业获得改善其居住区的贷款。现有投资减少, 潜在投资捉襟见肘, 这些社区自然出现全面衰退局面。另一方面, 郊区获得诸多优惠, 得到居住投资的青睐。白人居民大量迁入,

① *The Housing Act of 1949*, Chapter 338-1st Session, Public Law 171-81st Congress, p. 32, https://bulk.resource.org/gao.gov/81-171/00001EE4_595076.pdf.

② “FHA’s Impact on the Financing and Design of Apartments,” *Architectural Forum*, January 1950, Vol. 92, p. 97.

③ Leonard Downie, Jr., *Mortgage on America*, New York: Praeger, 1974, p. 59.

④ Elvin K. Wyly and Steven R. Holloway Source, “The Disappearance of Race in Mortgage Lending,” *Economic Geography*, Vol. 78, No. 2, Apr. 2002, pp. 129-169.

⑤ Linda L. Royster, *HUD Operating Data Relating to FHA Mortgage Insurance Activities*, Washington D. C.: Government Printing House, 1975, p. 38.

⑥ Charles Abrams, *Forbidden Neighbors: A Study of Prejudice in Housing*, New York: Harper and Brothers, 1955, pp. 229-235.

⑦ Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1985, p. 211.

⑧ Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1985, p. 215.

建造独栋住宅兴盛一时。富有的白人购房或搬迁时，自然首选 A 区，其次是 B 区。这两类住宅区多半位于郊区，这客观上成为人口向郊区迁移的参照和诱因。甚至商品零售业也有“红线政策”。有些连锁商店划定“零售红线”(retail redlining)，不在某些区域开设分店，导致这些社区缺少日杂店、银行和其他服务设施，仅有的店铺也是销售价高质次的商品。信贷卡、住房和汽车保险都是如此。俄亥俄州保险局还准许保险公司利用邮政编码的地图和人口统计资料来决定是否给予汽车保险，它们并不依据盈利与否，而是根据社区的种族构成。

郊区的兴盛与老城区的衰退形成了鲜明对照。同样居住在一个大都市区，境遇却大不相同：一个是所有的传统金融渠道畅通无阻，另一个则只能依赖联邦住房管理署；一个是在郊区，居民皆为白人，另一个在内城，居民是清一色的黑人。

联邦住房管理署的评估手册指示银行要避免有“伤害性”的种族群体，建议城市政府实施种族限制的区划条例以及禁止黑人买主的住房合同。在郊区，联邦住房管理署鼓励人们使用限制性公约来确保社区的同质性，并防止未来可能发生的任何种族暴力或房价下降等情况。1947 年该署发行的小册子中公开称“如果某地的住户种族状况是混杂的，那么一定要明确这种混杂会否导致现在或将来的居民不愿住在这里。保护性的契约对于规划居住区的健康发展尤为重要，因为它们可以规范土地的使用，为和谐发展奠定良好的基础，还能吸引住户。”^①全国有色人种协进会指责联邦住房管理署的这些做法“助长了黑人隔都的形成”^②。1948 年最高法院就裁定联邦住房管理署拒绝向特定地区贷款的限制性公约是违法的，住房与房贷财务署署长雷蒙德·福利却在这一判决生效两年后才宣布：联邦住房管理署不会停止对特定地区的贷款。事实上，直到 1968 年，联邦住房管理署的官员们仍约定俗成，继续维持隔离的“传统”。

二、1975 年《住房贷款披露法》

20 世纪 60 年代是美国联邦政府实施社会改革的高峰期，推出以“肯定性行动”(Affirmative Action)为代表的一系列行政命令和立法，其所推行的矫正性措施也紧紧围绕“反歧视”这一政策基点展开，其中，住房方面的歧视自然也是主要改革对象。1968 年，作为《民权法案》一部分通过的《公平住房法》^③明文禁止住房销售和出租的种族歧视，并规定该法适用于住房信贷。随后建立的“公平住房和平等就业机会办公室”具体实施和管理这个法律。任何个人如果怀疑所在社区或邻里有红线现象，就可以填写一份住房歧视申诉表，得到政府相关部门的帮助。这个立法正式否认了联邦政府的“红线政策”，是一个明显的进步。但是，“红线政策”木已成舟，潘多拉魔盒已开启。即使政府部门不再公开施行，但这种做法已成为人们的思维定式，影响面很广，而且大多数私人发贷机构并未立即放弃“红线政策”和其他歧视做法，保险业更是如此。^④草根社团组织结成联盟，挑战“红线政策”，其中芝加哥一马当先。1972 年 3 月召开的芝加哥西北部组织会议有来自 39 个州的城市的 1600 名参加者，会上展开了反“红线政策”运动。会议的组织者——专业社区工作者、家庭主妇盖尔·辛克塔(Gale Cincotta)声名鹊起，成为反“红线政策”运动的领导人物。会后成立了一个名为“全民行动”(National People's Action)的联盟性组织。该组织下设住房技术信息中心和大都市区住

^① Federal Housing Administration, *Underwriting Manual*, January 1947, quoted from Nathan Straus ed., *Two-Thirds of a Nation: A Housing Program*, New York: Alfred A. Knopf, 1952, p. 223.

^② Raymond A. Mohl and Roger Biles, *The Making of Urban America*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2012, p. 233.

^③ United States, Department of Justice, "The Fair Housing Act," <http://www.justice.gov/crt/about/hce/title8.php>. 该法是 1968 年民权法第八款，因其主要涉及住房平等，因此又称公平住房法。

^④ Elvin K. Wyly and Steven R. Holloway, "The Disappearance of Race in Mortgage Lending," *Economic Geography*, Vol. 78, No. 2, Apr. 2002.

房联盟,具体联络、协调相关改革活动,从游说地方官员到公共集会,还发起“贫民窟日”。住房技术信息中心于1974年8月起还专门出版通讯《贷款披露》(Disclosure),以披露歧视性的贷款和保险活动。与之形成呼应之势的是,芝加哥南部的一个“公民行动项目”(Citizens Action Program)所发起的“绿线战略”(greenlining),鼓励居民只在那些保证在城市社区再投资的银行存款。1975年3月号的《贷款披露》发现,1973年填报了信息披露表的41家芝加哥的银行,包括卢普区几乎所有的大银行,它们的4420亿美元资产仅有极小比例用于芝加哥的住房贷款。比较其总住房贷款和储蓄存款,可以发现它们在住房总投资上的款项仅为储蓄额的1.5%。传统上,人们储蓄是住房信贷的主要来源,当银行方决定把这笔钱用在其他方面时,就会出现严重的住房信贷短缺,如芝加哥的很多社区都面临按揭贷款不够的问题。^①结果形成这样一种局面:这些贫困社区的金融机构千方百计地吸收存款,却拒绝在当地发放贷款,转投给富裕的、欣欣向荣的郊区。为解决关于信贷配给的担忧,改革者们认为银行应该履行“等价交换”的义务,如果银行从联邦政府获得好处(包括联邦存款保险、低成本资金或获得使用支付系统和贴现窗口的权利),就有义务向整个社区提供服务,满足社区的信贷需求。

在他们的努力下,1974年前后,芝加哥成为美国第一个通过市政信息披露法令的城市。市长理查德·戴利、州长丹·沃克都赞成州发布管理规则,限制州授权的银行实行“红线政策”。1974年1月,伊利诺伊州有350家州授权的储蓄银行被禁止实行“红线政策”。由12个委员构成的伊利诺伊州立法调查委员会组建起来,实施相关立法。委员会听取了辛克塔等人的证词,发布了409页的报告,要求每一个机构的储蓄和按揭活动实行年度披露制度,每5年评估一次,并举行公共听证会。这些努力的最终结果是出台两个要求披露信息和禁止地理歧视的法案。^②

1970年代,此类草根运动扩展到全国,妇女团体、租户委员会、住房保护协会、公共住房居民委员会、“反蔓延式增长”郊区联盟和成千上万的邻里组织加入其中。住房问题不仅是当地群体关注的焦点,也成为全国性团体关注的中心问题。1975年,辛辛那提市的一对中年夫妇在一个种族杂居的小区购买住房,申请贷款被拒。他们起诉该贷款方,出现了关于“红线政策”的第一个法院判决,判决结果为“红线政策”是非法的。紧接着,1976年1月13日俄亥俄州南部的美国联邦地区法院也肯定了这一裁定,认为“红线政策”违背了《1968年民权法》。很多改革团体受到鼓舞,认为可以通过对银行、州和地方政府、国会施加压力来改变现状、促成投资。而且,他们说服美国住房与城市发展部和联邦住房贷款理事会的官员共同关注“红线政策”问题,甚至包括一些联邦管理人员。改革者的战场转向华盛顿后,寻求全国范围的《住房贷款披露法》就成为改革者共同努力的目标。“全民行动”在1974年第三次年会上,宣布要在《贷款披露》上公开美国所有的储蓄和贷款数据。通过这些数据,可以清楚地展示全国范围内“红线政策”和撤资影响的程度。在美国很多大城市中,他们都取得很大进展。辛克塔在一次国会的听证会上这样说“我们一直以为是不动产公司、保险公司、储蓄贷款和银行以及大公司在作祟,但我们万万想不到,其实是联邦政府、联邦住房管理署和住房与城市发展部摧毁了我们的社区。”^③国会先后举办了几次关于贷款披露法的听证会。新闻媒体也被发动起来,《华盛顿邮报》写了很多文章,与国会听证会同步行动,彼此呼应。“全民行动”得到很多国会议员的支持,参议院银行与住房委员会主席即来自威斯康星州的参议员威廉·普罗克斯迈尔依据国会图书馆的资料,对华盛顿特区的17个储蓄与贷款机构的典型案例进行了分析,并在《华盛顿邮报》上用一个整版刊发。在国会听证会上,辛克塔的证词长达118页,采用大量图表和详细数

① HTIC, *Disclosure*, No. 6, March 1975, pp. 5-6.

② Ed Manus, “Backers Mildly Optimistic for Laws Curbing Redlining,” *Chicago Tribune*, May 4, 1975; Chris Mount, “New Redlining Proposals Hailed,” *Chicago Tribune*, June 19, 1975.

③ House Subcommittee of the Committee on Government Operation, “Defaults Rise on FHA-Insured Mortgages: Report,” 92nd Cong., 2nd Sess., pt. 2, May 4, 1972, p. 571, <http://www.cnbc.com/id/29953730>.

据,其中包括芝加哥大都市区按邮编排列的各地区内联邦住房管理署借贷数据,涉及时间25年,以此来分析储蓄和信贷机构的例行做法。所使用的数据和案例,足以证明“红线政策”确实存在。她说,大型借贷机构都有按揭记录和资料,他们非常清楚其投资走向哪里,但民众和国会却无从获得这些信息。事实上,储蓄人作为消费者,有权知道他或她的存款被投资到哪里了。所以,社区、城市和国会最有效的办法是在全国范围实行强制性的贷款信息披露,这样每一个案例都可以公开,“红线模式”就会大白于天下,无处遁形。《华盛顿邮报》《华尔街日报》《纽约时报》《芝加哥论坛报》和《太阳时报》等广泛甚至是连篇累牍地报道了这次听证会,使其成为舆论关注的焦点。

1975年,国会终于通过了《住房贷款披露法》(*Home Mortgage Disclosure Act of 1975*),并于1976年由福特总统签署成为法律,美联储依法负责该法案的执行。这是改革的一大胜利,具有里程碑的意义。根据这一法案,大多数在大城市开设业务机构的住房贷款公司必须向公众披露住房贷款信息,包括借贷方的数量、地理位置等,以帮助公众识别该公司是否充分地满足住房融资需求。信息的披露也有助于美国有关公平贷款法律的执行,有利于做出投资决策,弥补了1968年《公平住房法》执行的缺陷。

1979年,美国联邦政府专门成立了联邦金融机构检查委员会,负责协调多个政府机构统一执行监督职能,其成员机构包括美联储、联邦存款保险公司、国家信贷联合管理局、货币管理办公室和储蓄管理局等,具体负责向公众提供相关统计数据。这样,每年3月31日,《住房贷款披露法》要求范围内的贷款机构必须报送上一年度信息,由联邦金融机构检查委员会在该年9月公布相应统计数据。目前,约有8900家公司需要报送信息,占全部住房贷款机构的80%。由于覆盖面广泛,这些统计数据具有很好的代表性。国会后来多次修订该法,增加了信息披露内容。

三、1977年《社区再投资法》

“全民行动”再接再厉,又将斗争重点转向对衰败社区的再投资上,弥补撤资所造成的伤害。他们把“红线政策”看成道德问题,而不是经济问题。在多方的努力下,国会通过了1977年《社区再投资法》(*Community Reinvestment Act*),要求银行在接受存款的区域发放贷款。同时,该法对“红线政策”作出有针对性的约束,要求贷款方对借贷方申请进行评估时要视个案而定,而不是针对某些社区。

《社区再投资法》鼓励金融机构对中低收入地区发放住房开发、重建和消费贷款,满足其所在社区特别是低收入社区及居民的信贷需求,帮助他们获得有效的融资服务,并防止地理因素等所带来的歧视行为。该法涉及货币监管署、美联储等多个监管部门,它们对各地区金融机构制定了包括投资、消费以及社区金融服务等方面的详细的考核标准,主要考核金融机构是否满足社区内小企业和小农场投资的信贷需求,金融机构为社区居民特别是中低收入居民提供消费信贷的总额、发放形式、所占比重以及网点设置、服务范围和服务质量等内容。通过对银行贷款的走向、金融服务的提供等情况进行全面检查,评估银行对本地区中低收入居民、小微企业等的信贷投放力度,并将考核结果与银行年度评级、分支机构开设、业务拓展等优惠政策和行政许可联系起来,直接给银行戴上了“紧箍咒”,切实解决经济欠发达地区缺乏信贷资金支持和金融贷款歧视等问题。在这些压力之下,芝加哥的银行向那些衰退区域提供贷款,1984年市中心的三大银行发放1.73亿美元的《社区再投资法》贷款,成为其他城市效仿的榜样。在金融机构兼并过程中,《社区再投资法》的相关法规为公众提供了评价机会。一些社区利用这样的机会向银行施加压力,迫使银行向那些欠发达地区进行再投资,并鼓励金融机构为了满足社区的需求,而考虑与之签订《社区再投资法》框架下的协议。

《住房贷款披露法》与之相辅相成,要求放贷人报告他们提供贷款的数量和地理分布,目的在于使社区团体和监管机构能够监督贷款的空间分布。《社区再投资法》则为社区群体提供一种机制,用

这些披露的资料信息来促成公平借贷。此外,《社区再投资法》还要求银行在所有社区都实施同样的借贷标准。^①其目的并不是限制借贷,而是要求银行对内城居民和郊区居民实施一样的标准。很快,有350个根据《社区再投资法》制定的协议签订,向低收入或较低收入社区和少数民族邻里的实质性投资达到1万亿美元。^②《社区再投资法》最初的执行形式包括定期的非公开检查、主观检查程序以及对那些不履行《社区再投资法》义务的机构,监管者有权推迟其兼并或扩张的申请。这些最初的条款确立了12项考核要素来评价银行的业绩,对存款类金融机构开展定期的《社区再投资法》检查。要求银行对其所在区域提供服务,包括低收入家庭、小农场和小微企业;监管者根据《社区再投资法》绩效公共评价法对银行进行检查和评估,这个评估用于审批各种申请的依据。对银行业绩进行调查、监督并使其信息公开化;通过组织活动、施压和协商,依据《社区再投资法》签订满意的协议;与银行合作完成协议,提供新产品和服务,改善社区再投资活动。

《社区再投资法》标志着监管的新时代。在该法出台前,很多黑人社区和少数族裔社区面临信贷短缺的尴尬局面,这些低收入和少数族群居民无法获得便利的贷款和小额商业贷款。《社区再投资法》提倡增加对中低收入者和少数族群居民的资金分配,并且包括相当比重的房屋抵押贷款和小规模的商业信贷活动,这就改变了银行对中低收入家庭和少数族裔地区的住房贷款模式,重新发掘了这些市场及其潜在价值。履行《社区再投资法》的银行更乐意向低收入家庭和少数族裔地区提供贷款。这样一来,银行、社区组织和地方政府之间形成了新的合作机制。

四、反“红线政策”立法的影响与评价

从1968年《公平住房法》到1975年《住房贷款披露法》,再到1977年的《社区再投资法》,有关反“红线政策”的立法从制度层面看似已趋于完善,但在社会层面和实际运行中,潜在的消极影响仍若隐若现,后来的重大法规和政策性调整都无法改变既定事实。

《住房贷款披露法》最初确实起过一定作用,因为按照社区的分布公开贷款情况,就可以判定借贷是否有歧视,是否受“红线政策”左右。20世纪80年代末的储贷危机出现后,歧视再次引起人们的注意。国会于1989年通过了《金融机构改革、复兴与实施法》(FIR-REA),要求监管方准备关于放贷机构履行《社区再投资法》的详细书面考核;强制公开披露《社区再投资法》等级和考核;建立四级评级系统;将种族、性别和收入等信息纳入《住房贷款披露法》的数据库中,从而使社区组织能够将其数据同人口地域信息联系在一起,以便进行更详细的地理学和人口统计学分析。《金融机构改革、复兴与实施法》包括对《住房贷款披露法》的修正,挖掘了这些信息对反歧视的潜力,将该法延伸到抵押贷款银行,要求抵押贷款申请也要公开化。其中有两个条款非常关键,一是将《住房贷款披露法》包括的范围扩大到要求公开小型借贷方的信息;二是增加了这些信息的细节,包括借贷方种族成分的信息。社区团体、学者或管理者都可使用这些信息来监测是否有全国、地方市场或个体机构的不平等或歧视现象。与之相适应,《住房贷款披露法》后来也经历过几次修订,信息披露内容和范围有所扩大。为促进贷款行为的公平性,1989年修订的《住房贷款披露法》要求披露根据不同收入、性别、人种等因素划分的申请人的贷款申请比例。同一年,《社区再投资法》也被加以修订,进一步要求管理者对金融机构进行评估。这些举措加强了社区组织的考核能力,迫使放贷机构在中低收入地区积极放贷。进入21世纪后,全国有5000多社区群体积极地从事对出贷方活动的监管。

^① Paul S. Grogan and Tony Proscio, *Comeback Cities: A Blueprint for Urban Neighborhood Revival*, New York: Basic Books, 2002, p. 114.

^② A. Schwartz, "Bank Lending to Minority and Low-income Households and Neighborhoods: Do Community Reinvestment Agreement Make A Difference?" *Journal of Urban Affairs*, Vol. 20, 1998, pp. 269-301.

应该说,这些举措确实起到了一定的积极作用。但是,“红线政策”的出现恰好迎合了社会上固有的种族歧视,私人企业和借贷机构纷纷效仿或借题发挥,以致形成固定模式,强化了居住区隔离现象。后来的社会改革和国会立法只是局部修补或缓解其负面影响,却无法彻底根除“红线政策”。20世纪七八十年代,金融机构如银行和贷款机构在实际运行中继续使用“红线政策”,歧视潜在的住房买主。甚至在20世纪90年代一系列著名法律诉讼后,黑人和少数族裔社区内的小企业获得的贷款仍比相应规模的白人社区少得多。“同时,掠夺性的住房信贷政策日益定位在黑人和少数族裔的次级贷款,尽管他们有资格获得不太麻烦的支付方案。”^① 哈佛大学的住房联合研究中心是研究住房政策的权威机构,该机构从20世纪90年代起每年都发布《全国住房情况年度报告》。其中,1997年报告称,白人和少数族裔之间明显存在住房拥有率的鸿沟。例如,相当于中间收入100%—120%之间的白人居民仅有10%被拒绝贷款,这个收入水平的西裔居民的相应比例升至19.6%,而在非洲裔居民那里升至22.8%。数以百万计的家庭难以实现拥有住房的美国梦,就是因为贷款歧视。报告的结论是:“很不幸,此种做法依然以住房贷款红线、贷款导向和其他形式的歧视存在。”^② 美国市长大会(The U. S. Conference of Mayors)是全国性城市领导人的业务团体,每年都会发布几份关于城市热点问题的研究报告。1998年美国市长大会的研究报告题为《美国住房市场的鸿沟》,用大量篇幅谴责导致贷款歧视的城市“红线政策”。报告发现,对少数族裔家庭来说,歧视尤为严重。中心城市的住房拥有率为49%,远低于郊区的71.5%,出现了相差22.5%的鸿沟。中心城市居民即使与郊区居民有同样的收入水准,也很难像郊区居民那样拥有一套住房。这不仅对那些家庭不公平,使他们没有机会在自己选择的住房里生活,也影响了这些城市对城市经济和社会稳定具有非常重要作用的住房拥有率的保持。报告援引了美联储的统计显示,同样收入的少数族裔居民在申请抵押贷款时,比白人居民更可能被拒绝。美国市长大会的社区发展与住房委员会主席、旧金山市长威利·布朗质问道“在当前经济强劲发展的大潮中,不是所有的船都应该漂起来吗?”^③ 如何解决这一问题?大会执行主席J. 托马斯·科克伦称,私人贷款机构有责任与联邦住房管理署及其他公共机构合作,保证所有愿意买房的人都能够公平地获得贷款信誉;无论城市居民还是郊区居民,住房市场应该一视同仁,住房拥有率的鸿沟必须弥合。遗憾的是,时至今日,住房拥有率的鸿沟仍清晰可见,黑人社区仍是被遗忘的角落。“红线政策”远不止是限制了城市住房的购买,也束缚了城市发展的活力,并将损毁数以千计的少数族裔社区。不仅是黑人住宅很难获得贷款担保,就是黑人社区的小型商业也很难获得贷款,甚至其商业密度、规模、工业配套、邻里收入水平和地方企业的信誉资质都符合条件情况也是如此。而且,内城的工人比郊区工人更难于找到工作。2009年,有学者指出“尽管有几十年政府的改革,但美国住房信贷系统依然反映出长期以来的种族分离模式和不平等模式。主要原因在于次级贷款的高度集中和非白人住宅区的财产留置权被收回。银行和保险业对黑人社区和白人社区区别对待,他们给黑人社区的几乎都是次贷。他们把此类次贷称为‘隔都贷款’(ghetto loans)。源于‘红线’的较低的储蓄利率和银行不信任可能有助于解释为什么在少数民族社区银行的分支机构少。”^④ 数据显示,2006年到2013年,以少数族裔为主的社区,房价下降了26%,下降幅度超过以白人为主的社区3倍。^⑤ 房价的

① Kirk Hallahan, “The Mortgage Redlining Controversy, 1972–1975,” Paper presented to Qualitative Studies Division, Association in Journalism and Mass Communication, Montreal, 1992, <http://lamar.colostate.edu/~pr/redlining.pdf>.

② Joint Center for Housing Studies of Harvard University, *The State of the Nation's Housing 1997*, <http://www.jchs.harvard.edu/research/publications/state-nations-housing-1997>.

③ The U. S. Conference of Mayors, “America's Homeownership Gap: Mayors Attack Urban Redlining, Mortgage Discrimination,” <http://usmayors.org/publications/home.htm>.

④ Jesus Hernandez, “Redlining Revisited: Mortgage Lending Patterns in Sacramento 1930–2004,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, No. 2, June 2009, http://linesbetweenus.org/sites/linesbetweenus.org/files/u5/redlining_revisited.pdf.

⑤ Joint Center for Housing Studies of Harvard University, *The State of the Nation's Housing 2014*, <http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/sonhr14-color-ch6.pdf>.

变动,是城市或社区运行好坏的晴雨表。这就不难理解,为什么居住区隔离、包括“红线政策”直到今天仍是美国社会各界包括学术界关注的重点问题。^①2015年,哈佛大学住房联合研究中心全国住房情况年度报告的结论是“城市的复兴当然需要全面而综合性的努力,包括改善公共服务和相关的教育、交通、公共安全以及就业等基础设施,但质优价廉的住房依然是治理长期萧条区域的重中之重”^②。

20世纪的美国,进入以大都市区为主导形式的新型城市化时代。中心城市和郊区是大都市区的两个有机组成部分,根据世界各国的普遍发展规律,两者应该并行乃至互动发展。但美国联邦政府政策导向偏重郊区,使得中心城市和郊区分离发展,渐行渐远,甚至在二战后出现轰动一时的“白人群飞”(white flight)现象。中心城市和郊区由此形成了截然不同的“两个世界”:郊区几乎是清一色的中产阶级白人居民;黑人和拉美裔居民则蜗居在中心城市。“C”“D”两类居民区无一例外地集中在中心城市,与郊区无涉。中心城市受困于居住区隔离,发展迟滞,直至今日仍无明显起色。比较之下,在联邦政府的相关政策中,“红线政策”的影响长期而顽固,因此还有必要进一步反思。

责任编辑:刘莉

① 限于篇幅,本文不一一列举学界的研究,比较有代表性的是 Dan Immergluck, “Redlining Redux,” *Urban Affairs Review*, Vol. 38, No. 1, 2002; Gregory D. Squires, “Racial Profiling, Insurance Style: Insurance Redlining and the Uneven Development of Metropolitan Areas,” *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25, 2003, pp. 391-410; Stephen R. Holloway, “Exploring the Neighborhood Contingency of Race Discrimination in Mortgage Lending in Columbus, Ohio,” *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 88, 1998, pp. 252-276; “Redlining in Philadelphia,” <http://cml.upenn.edu/redlining/intro.html>.

② Joint Center for Housing Studies of Harvard University, *The State of the Nation's Housing 2015*, <http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/jchs-sonhr-2015-ch1.pdf>.



山东大学 张祥龙教授



浙江大学 黄先海教授



厦门大学 王旭教授



苏州大学 陈龙教授



吉林大学 贾玉娇教授