

【注：本文作于 2017 年 10 月 2 日，以“种族隔离阴霾下的罗斯福新政”为题（无副标题）发表于《读书》2018 年第 2 期，第 42-51 页。】

## 种族隔离阴霾下的罗斯福新政 ——被挟持的宪政转型及其后果

林垚

耶鲁大学宪法学家布鲁斯·艾克曼在三卷本《我们人民》的后两卷中（*We the People*, Ackerman 2000; Ackerman 2014），将南北战争、罗斯福新政、民权运动视为美国立宪建国之后的三大宪政转型时刻。南北战争连同随后通过的三条宪法修正案，解决了立宪时遗留的奴隶制问题、以及联邦与州之间的主权归属之争，并且（尤其是第十四修正案）为司法审查在未来发挥更大作用埋下了伏笔；罗斯福新政打破了政府不应干预经济生活的迷思，其在社会保障、劳资关系、基础建设等各方面的举措迄今仍在塑造着美国政治经济的地貌；民权运动不但促成了种族隔离在法律上的废除，更深刻地改变了美国的社会文化规范，令以往大行其道的歧视言论与观念逐渐遭到主流舆论唾弃（尽管特朗普的上台再次显示出种族主义的根深蒂固）。

种族问题是贯穿整个美国政治史的根本线索之一，其影响在几次宪政转型中展现得尤其淋漓尽致。南北战争及民权运动的种族背景毋庸赘言；新政的主题是经济与社会福利，种族因素在其中扮演的重要角色很容易遭到忽视。然而这种忽视，恰恰是美国主流政治叙事对自身种族主义罪恶持续遮蔽的后果。

因反对墨索里尼的法西斯主义政策而流亡美国的意大利作家费雷罗（Leo Ferrero），1933 年在美国南部调研时感慨道：“我在这里总是因为黑人问题而和别人激烈争吵。南部对待黑人的态度真是完全疯狂——这里没有任何[白]人对黑人遭受的苦难有哪怕一丁【以上第 42 页/以下第 43 页】点儿的理解。多么贫瘠的想象力啊！几乎没有一个[南方白]人意识到政治自由与法律权利的重要性。每个[南方白]人都眷恋着 [对黑人的]暴政与私刑。”黑人社会学家、民权运动先驱杜波伊斯（W. E. B. Du Bois）也在 1935 年写道：“美国黑人面临的情况从没有像今天这样危急——1830 年[废奴主义兴起时]没有，1861 年[内战爆发时]没有，1867 年[南方重建启动时]也没有。黑人对最基本的正义的诉求，从没有像今天这样被人置若罔闻。我们中间有四分之三人被剥夺了投票权；可是没有哪位撰文论述民主改革的作者对黑人问题说过哪怕一个字。”

这便是整个二十世纪上半叶美国种族政治的大环境，也是罗斯福新政出台前后的时代背景。这是一个种族隔离制度在南部十七个州依法实施（并被威尔逊引入联邦政府内部）、全国公众对此习以为常的时代，是一个白人暴民可以肆无忌惮地对少数族裔动用“私刑（lynching，包括绞死、砍头、火烧、鞭打、阉割等形式）”的时代，也是一个“南部阵营（the Southern bloc，亦称 Solid South）”在民主党内以及国会中掌握着不成比例的政治权势的时代。不理解这个时代特殊的种族背景，就无法理解罗斯福新政的许多具体措施，及其对美国种族状况持续至今的深远影响。约翰霍普金斯大学前教务长暨政治学家罗伯特·利伯曼的《移动肤色界限线》（*Shifting the Color Line*, Lieberman 1998），以及哥伦比亚大学政治系与历史系双聘教授埃拉·卡茨内尔森的《当平权行动只惠及白人时》（*When Affirmative Action Was White*, Katznelson 2005），正是理解新政与种族之间关系及其后果的必读之作。

美国政治中的所谓“南部”，并不是指地理意义上的整个美国南方，而是从东南沿海到中南部的十来个州，其具体范围在不同时代有所变动。从 1877 年“南方重建”失败，到 1964 年《民

权法案》通过，期间的将近一百年中，内战时“南方邦联（Confederacy）”的十一个加盟州（南卡、密西西比、佛罗里达、阿拉巴马、佐治亚、路易斯安那、德克萨斯、弗吉尼亚、阿肯色、田纳西、北卡），以及周边的六七个【以上第 43 页/以下第 44 页】州，从州立法机构、各级地方公职到国会席位基本被民主党把持；而这些南方民主党人掌权后，一方面推行吉姆克罗法与种族隔离制度、采用各种手段剥夺黑人及其它少数族裔的投票权，另一方面在参选资格上刁难共和党，逼得后者撤走这些州里的基层组织，造成事实上的一党制。到了二十世纪初，立法强制执行种族隔离的州数量稳定在十七个，它们在联邦政治中共同进退，结成了牢不可破的“南部阵营”；当时全国大约四分之三的黑人，都居住在这些南部州。

“南部阵营”无论从经济上还是人口上，与其它区域相比都处于劣势。然而宪法以及国会章程的设置，令该阵营的政治力量得到了不成比例的放大。首先，各州不论大小，在参议院中一律拥有两个席位，这在相当程度上抑制了工业化程度较高、人口较稠密的东北部及西部的政治力量。同时，参议院里的“阻挠议事”制度，意味着只要一个阵营拉到三分之一的票数，就可以阻挠任何议案的通过，大大提高了少数派讨价还价的能力；而南部阵营恰好达到这个票数，整个二十世纪上半叶多次利用阻挠议事制度令国会无法制定“反私刑法”。

此外同样重要的是，国会里的各种法案，往往需要经由两院相关领域的委员会先行草拟与推荐，才能进入实际的表决程序，而委员会的遴选及职位安排极其依赖议员的“年资”，也就是任职本院议员的时间长短；在一党专政的南部州，国会民主党议员一旦当选便高枕无忧，连任几十年是家常便饭，相反，在两党竞争相对激烈的其它州，议员更换频繁、年资较浅，因此国会委员会中的关键职位基本被来自南部阵营的议员把持，从委员会中出炉的草案也因此不得不深深打下他们的烙印。

大萧条后，民主党入主白宫、夺得参众两院多数，看似大有可为。然而此时国会内部，毋宁说是北方民主党、南方民主党、共和党三足鼎立的局面，北方民主党虽有行政部门作为后盾，国会绝大多数委员会的主席职位却掌握在南方民主党手中。共和党经过老罗斯福【以上第 44 页/以下第 45 页】福、老拉弗雷特两次脱党分裂，塔夫特、柯利芝一脉的小政府主义者在党内占了上风，无意与罗斯福联手推行经济刺激和社会再分配；雄心勃勃规划新政的北方民主党人，除与南方民主党议员合作外别无他途。

南部各州本来较为贫困，在大萧条冲击下比全国其它地区更加亟须联邦政府的救济，因此南方民主党人至少在早期时是从理念上全盘支持新政的（但到了后期，由于担心工会活动提高黑人劳动者的参政意识，因此多数南方民主党议员转而反对新政中对于劳资关系的立法）。尽管如此，对于南部阵营的议员们来说，防止黑人（以及其它有色人种）在社会经济地位上与白人平起平坐，是和在经济危机中化险为夷同样重要（如果不是更加重要）的政治任务；如果南部白人获得联邦经济援助的前提是让黑人们享受同等机会的救济与福利、甚至是打破种族隔离制度，那么他们宁可谁都别拿到这些援助。

这里有必要特别强调的是，尽管种族主义者坚信不同种族之间存在天然的畛域与差异，但“种族”概念从来都只是“社会建构（social product）”的产物；譬如在美国历史上，“白人”与“有色人种”之间的分界线，就一直处在争议与调整之中。十九世纪四五十年代，逃荒的爱尔兰人大量涌入美国谋生时，在许多本土美国白人（特别是反移民的“无知党”人）眼中其实是属于“有色人种”的。比如 1864 年一份反对“跨种族交配（miscegenation）”的小册子，便宣称爱尔兰裔是“一个比黑人更加野蛮的种族和更加低等的文明”、“本来作为有色人种[应该生活在]热带附近[，]却因为在北方长期定居[，]而退化到比最堕落的黑人还不堪的水平。”同时，热切渴望融入主流社会的爱尔兰移民，则通过比本土白人更加卖力地反对废奴、主张排华，最终在十

九世纪后半叶“荣升”到“白人”的行列之中（参见诺伊尔·伊那提耶夫的经典之作《爱尔兰裔如何变成白人》；*How the Irish Became White*, Ignatiev 1995）。

类似地，十九世纪末二十世纪初来到美国的东欧与南欧移民，其“种族归属”一开始也模棱两可，并因此成为二十世纪初“第二【以上第 45 页/以下第 46 页】波三 K 党运动”的打击对象之一；幸运的是，这一批东南欧移民劳工中普遍的无政府主义与共产主义倾向，令其成为新政对工人运动重点收编的对象，其“白人身份”也因此获得保证（参见戴维·罗迪杰《通过工作成为白人》；*Working Toward Whiteness*, Roediger 2005）。与此相反，对于同样力求获得白人身份的“高种姓”印度裔及肤色较浅的北部印度裔，美国最高法院却在 1923 年的“合众国诉辛德案（*United States v. Bhagat Singh Thind*）”中判称：尽管当时科学界的主流观点认为北部印度人与雅利安人血缘接近，但种族划分根据的是“常识（common sense）”、不是科学；而根据（高院大法官们眼中的）“常识”，印度裔不属于白人。美国印度裔与东欧、南欧裔移民的命运，就此分道扬镳。

种族隔离时代南部各州先后制定的种种法律，包括禁止跨种族婚姻、禁止不同种族混用公共设施、禁止餐馆向不同种族提供服务等等，逐步在美国社会文化中强化并固定了“白人”与“有色人种”的区分。新政伊始，利用自身在民主党内以及国会中不成比例的影响力，南部政客们双管齐下，通过两方面的策略来确保新政的种种措施尽可能地不惠及黑人和其它有色人种。首先，他们在各项法律草案中强行添加各类与种族高度相关的职业和身份限制。比如在制定 1935 年《社会保障法案》（*Social Security Act*）时，南方参议员们坚持要求将农业雇工与家政雇工从社保中排除。这两类职业在当时黑人劳动力中所占比例超过 60%，在南部黑人劳动力中更是达到 75%，排除了这两类职业，也就将绝大部分黑人家庭排除在了社保范围之外（当然，这种做法难免“误伤”到许多白人农民）。

另一方面，南方参议员们在起草法案时，坚持将福利项目的执行权力从联邦手中转移到州，并且坚决阻止在任何福利法案中加入反种族歧视的条款。尽管福利项目的经费完全来自联邦政府，但经费一旦发放到州政府后，对个体申请者的资格审查及补助过程便由州政府或市镇一手遮天。地方官员们没有了来自联邦的约束，歧视起【以上第 46 页/以下第 47 页】黑人申请者来也就更加肆无忌惮。这令社保覆盖的黑人范围进一步缩小，全国超过 65% 的黑人被新法案排除在外，而这个比例在南部某些地区达到了 80% 以上。

1944 年的《退伍军人权利法案》（*GI Bill of Rights*）是新政期间美国最重要的立法之一，旨在为一千六百万退伍军人提供失业保险、低息贷款、高等教育及职业培训学费补贴等一系列福利。1948 年的联邦经费有 15% 用于安置退伍军人；截至 1955 年，已有 225 万退伍军人在法案资助下进入大学接受高等教育、560 万退伍军人进入技术学校接受职业培训。这项法案令退伍军人成功融入市民社会，并培养出规模庞大的中产阶级与技术人才队伍，对战后美国繁荣的贡献无法估量。

但与其它新政项目一样，《退伍军人权利法案》的制定与实施也遭到了种族主义者的劫持。由于军人的“民族英雄”身份令南部阵营难以像对其它新政立法那样利用种族与职业的关系动手脚，因此后者主要目标是阻止联邦“插手”退伍军人的转业扶助过程；最终，由著名种族主义者、密西西比众议员兰金（John Rankin）担任主席的众议院世界大战立法委员会，在南部参议员以及南方各路游说团体的配合下，推翻了总统团队及参议院教育委员会等先后提出的几套联邦转业方案，将退伍军人扶助项目的执行权下放给了各州。这意味着在申请低收入救济、住房贷款、商业贷款等各方面，黑人老兵再一次地需要面临地方官员肆无忌惮的歧视与刁难；除此之外，这也意味着在《退伍军人权利法案》作用最为重大的高等教育及职业培训领域，黑人退伍士官还要遭受额外的一重打击。

其时弗吉尼亚、田纳西等十七个南方州在法律上明确规定白人与有色人种不得在同一所学校内接受教育，密西西比州的法律甚至点名指定哪所学校只能接受白人、哪所学校只能接受黑人。南部种族隔离州的黑人学校，多数是在国会 1890 年《第二次莫瑞尔法【以上第 47 页/以下第 48 页】案》（Second Morrill Act）的压力下才建立的：如果实行种族隔离制度的州不肯建立黑人学校，就得不到联邦拨款；但这些由各州政府不情不愿建立的黑人学校，数量既少（比如 1947 年密西西比州超过一半的人口是黑人，但州里 33 所大学只有 7 所被允许招收黑人），经费更是捉襟见肘，导致招生人数受限（全美 50% 以上黑人大学的学生人数少于 250 名，90% 以上黑人大学的学生人数少于 1000 名），场馆、器材、图书等各方面资源均严重匮乏。

由于《退伍军人权利法案》的实施权被下放给了各州，因此整套高等教育种族隔离制度被全盘保留，黑人老兵就算依法拿到高等教育退伍优惠券，也要么因为黑人大学名额实在有限而求学无门，要么只能辗转转到未获全美高校联合会认证的野鸡大学混文凭。理论上说，南部黑人老兵也可以拿着退伍优惠券去北部或西部求学，但在现实中，受限于信息不足、路费高昂、以及不少外地高校本身的种族歧视（比如普林斯顿大学 1942 年内部调查有三分之二学生反对招收黑人）等因素，这种梦想基本没有实现的可能。

退伍军人职业培训的情况与此类似。以佐治亚州为例，1946 年全州 246 个职业培训项目中，只有 6 个对黑人开放；不但如此，在退伍军人报名参加职业培训之前，他们还得首先找到愿意为其担保的雇主，这个要求进一步将黑人排除在培训项目之外。在《退伍军人权利法案》生效头两年退伍的十二万南部黑人士兵中，只有七千人获得了职业培训的机会。

除此之外，新政的住房政策同样对后世种族关系影响至深。对于这段历史，加州伯克利大学法学教授理查德·罗瑟斯坦在其新著《法律的肤色》（*The Color of Law*, Rothstein 2017）的相关章节中梳理尤详。

概而言之，在新政以前，美国房地产业的通行规则是购房首付必须达到一半以上、剩余按揭部分采取高息贷款且必须在五到七年内偿清，这样的要求足以令绝大多数人望而却步，其中城市中产与【以上第 48 页/以下第 49 页】劳工阶层的住房拥有率尤为低下。罗斯福上台后，为了实现“居者有其屋”的理念，先后成立“房主贷款公司”（Home Owners' Loan Corporation, HOLC）与联邦住房管理局（Federal Housing Administration, FHA），由政府出面为购房者担保，延长按揭年限、降低首付比例与房贷利息，大幅提高了美国民众的自有住房率，令城郊中产社区如雨后春笋般在全美涌现。截至 1950 年，全美大约一半的住房按揭均经由 FHA（以及退伍军人事务局）担保；从 1934 年到 1972 年，FHA 直接帮助将近 1100 万户家庭拥有了自己的住宅、帮助另外 2200 万户家庭修缮了房屋。

但在这个过程中，HOLC 与 FHA 刻意将黑人及其它有色人种排除在购房担保范围之外；从 1934 年到 1962 年，FHA 一共向新屋主提供了 1200 亿美元的购房担保，其中超过 98% 提供给了白人。FHA 的《担保手册》明确规定，若一个社区内“混入了不和谐的种族或民族群体（infiltration of inharmonious racial or nationality groups）”，则该社区内的所有房产均将被降低评级、不能获得 FHA 担保。这一政策不但鼓励、而且变相强迫开发商采取种种手段将有色人种驱逐出待开发的住宅区、甚至驱逐出开发区周边的其它社区（因为如果周边社区存在黑人等有色人种居民的话，FHA 同样可能拒绝担保）。比如美国历史上第一个大规模兴建的郊外住宅区、被后世奉为全美战后郊区开发的原型与楷模的纽约州拿骚郡（Nassau County）莱维顿镇（Levittown），其承建商莱维特父子公司（Levitt & Sons）就在购房合同中明确规定，该镇所有房屋均不得转售、租赁、借用给除了“高加索种族”之外的任何人。

于是，即便在法律上并未实行种族隔离的北部与西部各州，黑人及其它有色人种实际上仍被逐渐集中到 FHA 地图上“用红线划出（redlining）”的、被公共住房补贴与银行贷款项目以及其

它种种公共服务设施所遗弃的内城贫困社区。与此同时，为了配合发展新兴“全白人”城郊住宅区的交通，政府开始大规模修建高速公路，而这些【以上第 49 页/以下第 50 页】高速公路的用地很大一部分来自对有色人种社区的强征强拆，进一步摧毁了原有的社区结构，加剧了“贫民窟（ghetto）”的形成。

作为美国政治史上屈指可数的几次宪政转型之一，罗斯福新政通过建立社会保障体系以及其它种种福利项目，将白人劳工成功纳入了强有力的福利国家框架，为贫困白人（尤其是二战以前依旧大部分处于社会底层的东欧裔与南欧裔白人）提供了阶层上升与社会融入的渠道；对此过程，诸如堪萨斯大学历史学家戴维·罗迪杰的《通过工作成为白人》（*Working Toward Whiteness*, Roediger 2005）等专著均有详述。

但与此同时，南部阵营对新政项目的挟持，以及其余各方在此问题上的绥靖纵容，却将黑人群体甩到了福利国家的边缘，进一步拉大了其与白人的社会经济差距。三十年后的民权运动虽然终结了法律层面的种族隔离，却因为“新政同盟”破裂，而再也无力召集起同等规模的社会经济规划，只能听凭大多数黑人家庭在底层挣扎，陷入种族贫富分化的恶性循环。讽刺的是，当七十年代起“平权行动（Affirmative Action）”项目终于开始对黑人施以援手时，尽管这些项目的力度相比于新政对贫困白人的扶助来说根本只是杯水车薪，却仍被某些有意无意地遗忘了历史的人们，当作黑人群体“不肯努力工作只知道吃政府福利”的“证据”，进一步合理化自己的种族主义情结。

需要指出的是，种族隔离（以及新政中无所不在的种族歧视）损害到的并不仅仅是美国黑人，而是当时所有的“有色人种”，包括华裔、日裔、印度裔、拉美裔等等；只不过二十世纪六十年代美国移民体系改革以后，其余这些“有色人种”受益于母国同族移民源源不断的到来，获得了额外的社会资本与人力资本，即便在居住隔离既成事实的大背景下，也仍有机会仅凭内部资源重建社区、提高族群经济地位；而对于祖先被当作奴隶掠夺和贩卖到新大陆、“故乡”早已无迹可寻的美国黑人来说，通过移民输血“自力更生”的捷径一开始就被堵死，如今又被经济宪政转型的专车抛在轮后，此时若去指【以上第 50 页/以下第 51 页】责他们“怎么不自己加把劲跑步赶上”，岂非滑天下之大稽。

种族主义是美国政治的痼疾，种族正义是美国宪政转型的未竟事业——这个教训在特朗普粉墨登场、白人至上主义招摇过市的今天，愈发显得真切而惨痛。

#### 参考文献：

- Bruce Ackerman (2000), *We the People, Volume 2: Transformations* (Cambridge, MA: Harvard University Press)
- Bruce Ackerman (2014), *We the People, Volume 3: The Civil Rights Revolution* (Cambridge, MA: Harvard University Press)
- Noel Ignatiev (1995), *How the Irish Became White* (New York, NY: Routledge)
- Ira Katznelson (2005), *When Affirmative Action Was White: An Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America* (New York, NY: W. W. Norton)
- Robert Lieberman (1998), *Shifting the Color Line: Race and the American Welfare State* (Cambridge, MA: Harvard University Press)
- David Roediger (2005), *Working Toward Whiteness: How America's Immigrants Became White: The Strange Journey from Ellis Island to the Suburbs* (New York, NY: Basic Books)
- Richard Rothstein (2017), *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America* (New York, NY: Liveright Publishing)