

# 美国州际高速公路铺设与种族冲突

## ——以 40 号州际高速公路为例

董俊

(厦门大学人文学院历史系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 州际高速公路的铺设是美国交通史上破天荒的举措, 其重要性和巨大影响毋庸置疑, 但也产生了新的种族问题: 大量非洲裔美国人社区在高速公路的修建过程中遭到了刻意破坏, 加重了种族矛盾。其中, 横穿田纳西州纳什维尔黑人社区的 40 号州际高速公路就是一个突出的案例。从 40 号州际公路的路线制定到黑人社区居民反对的失败, 都深刻地反映了地方政府在规划路线时对黑人社区的刻意破坏与对黑人权益的漠视, 折射了高速公路铺设过程中的种族不平等。公路铺设之后又便利了白人和就业机会的外迁, 加剧了就业隔离和居住隔离, 带来了严重的交通不公平和种族隔离问题。

**关键词:** 美国州际高速公路; 40 号州际公路; 纳什维尔; 交通公平

4.1 万英里的美国州际高速公路系统被认为是“自金字塔以来最大的公共工程项目”,<sup>①</sup> 为美国现代城市郊区化提供了重要的技术支撑,<sup>②</sup> 促进了人口与工商业外迁, 极大地推动了郊区的发展, 也令在大都市区化过程中本已步入衰退的中心城市问题更加严重, 史无前例地改变了整个国家的城市和郊区景观。州际公路系统对美国社会产生了巨大而深远的影响, 但也带来了严重的环境、种族和社会问题。美国公路的大规模铺设开始于 20 世纪 50 年代, 得到了联邦政府的大力资助。最初, 高速公路的铺设主要是为了适应汽车交通的发展、缓解交通拥堵、促进经济发展, 还有国防方面的考虑, 受到地方政府和汽车、石油等产业的积极欢迎。但在建设过程中, 由于路线规划、房屋拆迁、环境破坏等问题, 批评浪潮渐起, 甚至在 20 世纪六七十年代形成了声势浩大的抵制高速公路运动(Highway revolts)。其中, 拆迁问题是人们反对公路修建的一个重要原因, 在鳞次栉比的城市区域铺设结构巨大的高速公路必然会损伤已经存在的建筑结构, 大量房屋与社区因公路修建而遭到拆毁。在此过程中, 黑人和其他少数族裔社区遭到了毁灭性打击, 穿过这些社区的路线规划极其常见, 有些甚至是高速公路官员和政策制定者有意为之, 刻意让高速公路穿过黑人和少数族裔社区, 达到既拆除这些有色种族社区又完善公路系统的目的。因高速公路修建而搬迁的家庭并未得到合理充分的补助, 而且公路修建之后, 便利了人口、工商业和就业机会的外流, 而受种族歧视等原因被隔离在中心城市有色种族大多无法使用汽车交通实现通勤工作, 导致了社会隔离和种族矛盾的加剧。

如今, 在评估高速公路对郊区化、经济发展及环境方面影响的同时, 也有研究者开始关注州际高速公路系统修建带来的不平等, 例如, 论文集《高速公路之劫: 交通种族主义与通往平等的

收稿日期: 2018-08-01

基金项目: 本文得到中国国家留学基金“国家建设高水平大学公派研究生项目”(201606310146)资助。

作者简介: 董俊, 厦门大学人文学院历史系博士研究生, 导师为王旭教授。

① Robert Fishman, “The American Metropolis at Century’s End: Past and Future Influences,” *Housing Policy Debate*, Vol. 11, Issue 1 (2000), p. 201.

② 孙群郎 《美国城市郊区化研究》, 商务印书馆 2005 年版, 第 128 页。

新路径》<sup>①</sup>认为交通公平和环境正义、民权运动的目标一致，是一种值得去抗争的基本权利。因为交通系统并不是凭空出现的，它是经过规划而来的，而且经常对穷人和少数族裔不利。《计划的破坏：州际高速公路与中心城市房屋》<sup>②</sup>一文引用了大量因高速公路修建而遭到破坏的非裔美国人社区的案例，认为州和地方抱着“一石二鸟”的心态，试图利用联邦援助高速公路的资金来清理内城衰败地区，提升市中心的地产价值，同时解决交通问题。作者认为高速公路规划者甚至有意让高速路线穿过非裔美国人社区。《通往不公的高速公路：州际高速公路系统对美国城市贫困及少数民族社区的不同影响》<sup>③</sup>一文认为美国公路系统是在经济和交通发展掩盖下的吉姆·克劳时代的隔离。研究州际高速公路带来的交通不平等问题对我们更加全面地认识和评价州际高速系统非常有益，本文主要以40号州际公路的铺设与纳什维尔黑人社区为例论述美国公路铺设对黑人社区的影响，该案例十分突出，从40号州际公路的路线制定到黑人社区居民反对的失败，都深刻地反映了地方政府在规划高速公路路线时对黑人社区的刻意破坏与对黑人权益的漠视，折射了高速公路铺设过程中的种族不平等。

### 一、美国州际高速公路系统的修建与种族问题的来源

美国公路建设可追溯至19世纪末全国性的“公路改良运动”(Good Roads Movement)，该运动最初由自行车组织倡导，主要致力于改善乡村道路，后来联邦政府也在各种宣传机构的鼓动下参与到修建活动中来。<sup>④</sup>《1916年联邦援建道路法》确立了联邦与州合作修建公路的理念，授权农业部长通过各州的高速公路部门与各州合作，共同负责乡村邮路建设。法案要求各州设立的“州高速公路部门”(State highway department)是指由州法律授权的，可以执行相关职能的部门、委员会或者官员。<sup>⑤</sup>在法案通过前的1914年，美国已经有33个州拥有高速公路部门，到1919年，所有州都设立了符合规定的高速公路部门。<sup>⑥</sup>1918年第一次世界大战爆发，军用运输剧增。除了铁路，那些非军事用途的普通公路也承载过量，同时非军事的运输也在增多，大大增加了对于良好道路的需求。<sup>⑦</sup>《1921年联邦高速公路法》重申了联邦与州合作的原则，细化了“州高速公路部门”的内容，指代包括所有州级部门、委员会、局，以及拥有足够权力、能够胜任和联邦合作的官员。法案中的“高速公路”“highway”涵盖的范围比较广，包括路权(rights of way)、桥梁、排水、结构、路标、护栏，以及与公路相连的保护结构，不过依然不包括城市道路。<sup>⑧</sup>1916年和1921年法案是联邦政府援建公路的开始，为后续援建奠定了基础。

20世纪30年代，由于经济危机的影响，联邦政府开始更多地参与经济，哈伯特·胡佛和富兰克林·罗斯福都非常重视道路建设对就业和经济的影响，<sup>⑨</sup>尤其是罗斯福总统，他是收费高速公路

① Robert D. Bullard, Glenn S. Johnson and Angel O. Torres, eds., *Highway Robbery: Transportation Racism & New Routes to Equity*, Cambridge: South End Press, 2004.

② Raymond A. Mohl, "Planned Destruction: The Interstates and Central City Housing," in Raymond A. Mohl, Roger Biles, eds., *The Making of Urban America* (Third Edition), Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012, pp. 287-302.

③ David Karas, "Highway to Inequity: The Disparate Impact of the Interstate Highway System on Poor and Minority Communities in American Cities," *New Visions for Public Affairs*, Vol. 7 (April 2015), pp. 9-21.

④ 孙群郎《美国城市郊区化研究》，第128-130页。

⑤ Federal Aid Road Act of 1916, 39 Stat. 355. US Government Publishing Office, 1916-07-11. <http://legisworks.org/sal/39/stats/STATUTE-39-Pg355a.pdf> (2018-05-07).

⑥ Ellis L. Armstrong, ed., *History of Public Works in the United States, 1776-1976*, Chicago: American Public Works Association, 1976, pp. 75, 78.

⑦ Owen D. Gutfreund, *Twentieth-Century Sprawl: Highways and the Reshaping of the American Landscape*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 22.

⑧ Federal Highway Act of 1921, 42 Stat. 212. US Government Publishing Office, 1921-11-09. <http://legisworks.org/sal/42/stats/STATUTE-42-Pg212.pdf> (2018-05-07).

⑨ Tom Lewis, *Divided Highways: Building the Interstate Highways, Transforming American Life*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp. 22-23.

的积极推崇者。1938年2月8日,罗斯福总统召见公共道路局(Bureau of Public Roads)<sup>①</sup>局长托马斯·麦克唐纳(Thomas McDonald),讨论道路修建问题,总统在一幅美国地图上画了3条东西走向和5条南北走向的路线,要求麦克唐纳研究建立一个沟通北美大陆的收费高速公路系统的可行性。麦克唐纳在4月16日提交的内部报告中指出,国家非常需要一个高速公路系统来保证机动车辆的顺畅通行,但是认为公路的收费不足以偿还融资的债券,收费公路在都市区域或许可行,但农村地区的交通流量不能保证足够的收费来偿还债券。<sup>②</sup>6月8日,国会通过《1938年联邦援建高速公路法》,要求公共道路局提交建立从东到西、从北到南各3条收费高速公路的可行性报告。<sup>③</sup>公共道路局在1939年提交的报告《收费公路与免费公路》中再一次因融资问题否定了收费公路的可行性。报告肯定了国家在国防和未来交通方面对跨区域高速公路的需求,同时指出交通拥挤主要发生在都市区域,需要改善交通设施来解决城市街道的拥挤问题。<sup>④</sup>如果说1939年报告提出了建立城市高速公路的必要性,那么随后的《1944年联邦援建高速公路法》则奠定了建立城市高速公路的基础,该法案将城市道路纳入援建范围之内,明确表示要铺设4万英里的国家州际高速公路系统(National System of Interstate Highways),连接主要都市区、城市和工业中心,并且为国防服务。<sup>⑤</sup>但是法案里并没有提及为该系统拨款。

到20世纪50年代,铺设全国性高速公路的必要性与重要性愈加凸显:汽车的普及和郊区化的发展趋势增加了对于良好道路的需求;朝鲜战争结束后,国家的关注重点转回到国内事务,修建高速公路是需要优先考虑的事项;<sup>⑥</sup>而且彼时处于冷战时期,美国面临着核武器的威胁,德怀特·艾森豪威尔总统认为利用高速公路进行临战疏散是应对核威胁的明智选择。<sup>⑦</sup>50年代中期,国会通过了《1956年联邦援建高速公路法》,拉开了美国高速公路系统修建的大幕。该法案批准248.25亿美金,计划在13年内(1957-1969)铺设4.1万英里的州际高速公路,联邦政府对于公路的资助份额高达90%。法案要求建立高速公路信托基金(Highway Trust Fund)来管理高速公路建设资金,资金来源主要是对于汽油、轮胎、特殊燃料等与机动车辆相关项目的税收。<sup>⑧</sup>这是联邦首次将对高速公路使用者征收的消费者税用于援助高速公路建设,根据“按需付费”(pay-as-you-go)的原则,能够保证对公路项目的长期援助。<sup>⑨</sup>另外,出于国防考虑,该高速公路系统的全称更新为“国家州际及防御高速公路系统”(National System of Interstate and Defense Highways)。

联邦政府的大力支持让高速公路建设得到了飞速发展,但是修建穿过城市的高速公路不可避免地会带来大规模房屋拆除、社区破坏、人口搬迁及环境问题。<sup>⑩</sup>被高速公路穿插而过的社区,其房

① 公共道路局(BPR)成立于1915年,负责道路建设相关工作,其前身是成立于1893年的道路调查办公室(the Office of Road Inquiry)。1967年公共道路局的职能转移至成立于1966年的联邦高速公路管理署(Federal Highway Administration)。参见U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, 2012-09-17. <https://www.fhwa.dot.gov/about/>(2018-05-11)。

② Richard F. Weingroff, "President Franklin D. Roosevelt and Excess Condemnation," U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, 2017-06-21. <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/excess.cfm>(2018-03-07)。

③ Federal Aid Highway Act of 1938, 52 Stat. 633, SEC. 13. US Government Publishing Office, 1938-06-08. <http://legisworks.org/sal/52/stats/STATUTE-52-Pg633.pdf>(2018-05-15)。

④ U. S. Bureau of Public Roads, *Toll Roads and Free Roads*, 76<sup>th</sup> Congress, Washington: U. S. Government Printing Office, 1939, pp. VII-4. Hathi Trust Digital Library. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=wu.89090507302;view=1up;seq=1>(2017-03-16)。

⑤ Federal - Aid Highway Act of 1944, 58 Stat. 838, Section 7. US Government Publishing Office, 1944-12-20. <http://legisworks.org/sal/58/stats/STATUTE-58-Pg838a.pdf>(2017-07-27)。

⑥ Christopher W. Wells, *Car Country: An Environmental History*, Seattle: University of Washington Press, 2012, p. 273.

⑦ Tom Lewis, *Divided Highways: Building the Interstate Highways, Transforming American Life*, pp. 88-91.

⑧ Federal - Aid Highway Act of 1956, 70 Stat. 374. US Government Publishing Office, 1956-06-29. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>(2017-07-20)。

⑨ Ellis L. Armstrong, ed., *History of Public Works in the United States, 1776-1976*, p. 94.

⑩ Raymond Mohl, "Stop the Road: Freeway Revolts in American Cities," *Journal of Urban History*, Vol. 30, No. 5 (July 2004), p. 674.



产价值会直线下降,更严重的是居民被迫搬迁,社区的联系也会遭到破坏。<sup>①</sup>自1956年法案通过到1967年,10年间美国有超过30万户居民因修建高速公路而搬迁。<sup>②</sup>在选址过程中,高速公路规划者有意让高速路线穿过穷人和少数族裔(多为非洲裔美国人或者西班牙裔美国人)社区,这是因为贫困社区的地价往往低于富裕社区;富裕社区的居民通常和地方政府领导者关系密切,这可以影响高速路线规划。更重要的是很多城市将铺设高速公路看作拆除黑人区的大好机会。<sup>③</sup>所以因修建高速公路而搬迁的居民大多是穷人和少数族裔。

利用修建城市高速公路的机会拆除城市衰败区域来复兴中心城市的想法早就存在:公共道路局1939年提交的报告《收费公路与免费公路》就提到很多城市的商业区被贫困的市民占据,变成了贫民窟,需要彻底根除,以便为交通流通腾出更多空间。<sup>④</sup>“大纽约缔造者”罗伯特·摩西(Robert Moses)<sup>⑤</sup>也非常赞同拆除贫民窟为高速公路腾空间,认为这不仅可以改善道路,还有利于整片区域的复兴。<sup>⑥</sup>自二战时便有大批的南部黑人受战时军工生产的吸引迁徙到北部和中西部城市,战后美国经济的快速增长又继续拉动黑人进入城市,<sup>⑦</sup>这些黑人主要聚集在被白人遗弃的城市社区中,形成了大量贫民窟。诚然,也有高速路线穿过白人工薪阶层社区,但修建穿过黑人社区的高速公路在州际高速修建的年代是最常见的选择,而且受到影响的不仅仅是他们的住房,还包括教堂和商业区。<sup>⑧</sup>

高速公路部门有义务为搬迁者提供补偿,但是《1956年联邦援建高速公路法》只提到为各州公共设施(utility facilities)的搬迁提供资金补偿,<sup>⑨</sup>不涉及住宅搬迁。直到1962年,联邦才有明确的规定要求对搬迁给予补偿,但那时伤害已经造成。在州际高速公路建设的前6年中,只有8个州提供了小部分的搬迁援助。<sup>⑩</sup>《1962年联邦援建高速公路法》要求州高速部门为搬迁者提供咨询服务,并要求为搬迁的个人(或家庭)提供不超过200美金、为搬迁的商业公司提供不超过3000美金的经济援助。<sup>⑪</sup>但是到1964年底,只有12个州提供了这些微弱的资金补偿,大多数高速部门只提供搬迁建议。<sup>⑫</sup>《1968年联邦援建高速公路法》重申了高速公路搬迁援助问题,指出因修建高速公路而不得不搬迁的人群需要得到补偿和帮助,因为他们因整体的公共利益而承受了不成比例的伤害。<sup>⑬</sup>《1970年统一搬迁援助和不动产收购政策法》更加全面地讨论了援助问题,旨在为所有因联邦项目及联邦援助项目而搬迁的人提供公平和公正的援助,以使这些人不致因公共项目而遭受不成比例的

① Martin V. Melosi, "The Automobile Shapes the City," *Automobile in American Life and Society*. [http://www.autolife.umd.umich.edu/Environment/E\\_Casestudy/E\\_casestudy4.htm](http://www.autolife.umd.umich.edu/Environment/E_Casestudy/E_casestudy4.htm) (2018-01-20).

② Bernard J. Frieden and Lynne B. Sagalyn, *Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities*, Cambridge: The MIT Press, 1989, p. 29.

③ Ibid., p. 28.

④ U. S. Bureau of Public Roads, *Toll Roads and Free Roads*, 76th Congress, 1st Session, House Document, No. 272, 1939, pp. 94-95.

⑤ 罗伯特·摩西(1888-1981)是美国著名的城市规划者,曾出任过长岛州立公园委员会和纽约州立公园委员会主席,对美国公共工程建设有巨大影响。关于摩西可参考李文硕《罗伯特·摩西与纽约城市发展》,博士学位论文,厦门大学,2014年。

⑥ Robert Moses, "Slums and City Planning," *The Atlantic*, (January 1945 Issue). <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1945/01/slums-and-city-planning/306544/> (2018-01-20).

⑦ 关于“黑人城市化”可参考胡锦涛《美国黑人城市化与五六十年代黑人民权运动》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),1998年第2期,第51-56页。

⑧ Raymond A. Mohl, "Planned Destruction: The Interstates and Central City Housing," in Raymond A. Mohl, Roger Biles, eds., *The Making of Urban America*, p. 293.

⑨ Federal - Aid Highway Act of 1956, 70 Stat. 374, SEC. 111 (a).

⑩ Bernard J. Frieden and Lynne B. Sagalyn, *Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities*, p. 30.

⑪ Federal - Aid Highway Act of 1962, 76 Stat. 1145, Section 5. US Government Publishing Office, 1962-10-13. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg1145.pdf> (2017-08-07).

⑫ Bernard J. Frieden and Lynne B. Sagalyn, *Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities*, p. 31.

⑬ Federal - Aid Highway Act of 1968, 82 Stat. 815, Section 30. US Government Publishing Office, 1968-08-23. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-82/pdf/STATUTE-82-Pg815.pdf> (2017-08-07).

伤害。法案提供的援助主要有三点：一是为企业(或农场)、房产主、租房者的搬迁分别制定了援助方案，例如为房产主提供最多1.5万美金的搬迁补助金，为租房者提供最多4000美金的补助；二是提供搬迁咨询服务；三是为不动产收购制定原则，例如联邦机构负责人要尽可能地通过协商的方式征购，在协商之前要对不动产进行评估等等。<sup>①</sup> 1970年的搬迁援助法案为搬迁建立了统一的援助机制，只是此时高速公路造成的破坏已经覆水难收了。

路线选址的刻意加上政府援助的严重滞后，让许多城市的少数族裔遭受家园被毁的痛苦。除此之外，这种路线规划还极易引起种族冲突。20世纪六七十年代的美国社会动荡不安，民权运动、女权运动、反战运动、环境保护等运动层出不穷，抵制高速公路运动也在其列，房屋拆迁和再安置问题是人们反对高速公路修建的重要原因。《纽约时报》就曾撰文指出高速公路路线选址是引起抵制高速公路情绪的主要原因，也是1966年夏天种族关系紧张的推动因素之一。<sup>②</sup> 其中，40号州际公路穿过纳什维尔黑人社区的案例尤为突出，地方政府在规划路线时为了避免对白人社区造成破坏而选择了黑人社区，并对黑人社区刻意隐瞒，黑人居民奋力反抗却未能取得成功，深刻地反映了高速公路铺设过程中的种族不平等。

## 二、40号州际高速公路与纳什维尔黑人社区的拆除

1955年初，田纳西州雇了一个名为克拉克与拉普阿诺(Clark and Rapuano)的工程咨询公司来为田纳西州规划高速公路系统，以便连接该州主要城市。<sup>③</sup> 几个月后，克拉克与拉普阿诺公司提交了规划报告，他们设计的公路系统包括围绕中心商业区的内环线，以及朝向不同方向的放射状线路，其中有一条通往孟菲斯的路线就是后来的40号州际公路。1955年6月，在田纳西州高速公路部召开的路线讨论会上，孟菲斯路线没有得到通过。7月中旬，他们又召开了第二次会议，这次会议的备忘录对其他路线都有详细的讨论记载，但是对于通往孟菲斯的40号州际公路却语焉不详，只有一句话“同意州高速公路部推荐的路线。”<sup>④</sup> 实际上，田纳西州高速公路部秘密修改了这条路线，使其直接穿过北纳什维尔(North Nashville)黑人社区中心，并对公众隐瞒了初始路线的存在，直到1967年北纳什维尔居民提起诉讼时才发现还有一条初始路线。<sup>⑤</sup> 北纳什维尔是由城市更新项目<sup>⑥</sup>建成的，早前的城市更新迫使大批黑人居民和商人搬离市中心，在北纳什维尔聚集。此地也是纳什维尔市主要的黑人住宅区和商业区，这里囊括了纳什维尔市80%的黑人商业。更改后的路线将会造成大规模黑人居民和商业搬迁，对黑人商业区造成毁灭性打击。<sup>⑦</sup> 与之相对应，克拉克与拉普阿诺公司规划的40号州际公路并不需要大规模的居民和商业搬迁，只是会有一小部分白人持有的、服务于黑人社区的零售商店会受到影响。克拉克与拉普阿诺公司的路线规划不仅极富专业性，还包括对受路线规划影响的区域邻里模式、结构和经济影响的分

① Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970, 84 Stat. 1894. US Government Publishing Office, 1971-01-02. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1894.pdf> (2017-07-27).

② Homer Bigart, "U. S. Road Plans Periled By Rising Urban Hostility," *New York Times*, Nov. 13, 1967. 文章并未具体指出是1966年的哪一场种族冲突。关于“20世纪60年代美国城市种族暴力冲突”可参考梁茂信、聂万举《60年代以来美国城市种族暴力冲突的特征及其根源》，《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)，2000年第4期，第59-68页；Terry H. Anderson, *The Movement and the Sixties*, New York: Oxford University Press, 1995.

③ John E. Seley, *The Politics of Public - Facility Planning*, Lexington: D. C. Heath and Company, 1983, p. 58.

④ Hubert James Ford, "Interstate 40 through North Nashville: A Case Study in Highway Location Decision Making," Master's Thesis, University of Tennessee, 1970, Appendix B, pp. 122-130.

⑤ Helen Leavitt, *Superhighway - Superhoax*, Garden City: Doubleday & Company, INC., 1970, pp. 177-179.

⑥ 城市更新(urban renewal)是联邦政府在二战后开启的城市改造项目(1949-1972)，旨在更新内城衰败区域、满足社会和经济发展的主要内容是清理贫民窟、商业开发、城市综合治理。城市更新对新兴产业发展起到了推动作用，但在执行过程中拆迁大于建设，对城市资源的再分配非常不利于社会经济地位低下的贫民，给他们造成了严重的伤害。具体可参考李艳玲《美国城市更新运动与内城改造》，上海大学出版社2004年版。

⑦ John E. Seley, *The Politics of Public - Facility Planning*, pp. 57, 59.

析。<sup>①</sup>而调整后的最终路线却没有详细的交通、成本及影响分析。<sup>②</sup>

根据《1956年联邦援建高速公路法》的规定，任何申请联邦援助高速公路的项目都需要召开公共听证会。<sup>③</sup>纳什维尔的公共听证会于1957年5月举行，但是此次听证会有很多令人迷惑的地方。首先，关于听证会的消息被贴在白人社区的邮局公告栏里，北纳什维尔地区没有关于该听证会的公示，而且当地也没有任何关于这场听证会的新闻报道，黑人无从知晓；其次，公示的时间被做了手脚。公示上的听证会日期是5月14日，但实际上听证会是在5月15日举行，而且没有对于日期变更的解释；再次，听证会上的讨论避实就虚，会议记录也不完整，只有高速公路官员的言论，以及他们对与会者提问的回答，但是没有关于问题的记录，也没有提问者姓名的记录，会议记录里甚至没有提及40号州际公路的信息。<sup>④</sup>北纳什维尔居民并不知道听证会的召开，所以无法通过听证会了解40号州际公路路线规划的信息。居民们也试图询问更多关于高速公路路线规划的信息，但总被搪塞过去。当一部分心怀疑虑的居民询问关于路线的具体信息时，他们得到的总是逃避性的回应。不仅是普通的黑人居民，甚至是两名政府地铁委员会(Metro Government Council)的黑人成员也无从得知任何关于该规划状态的信息和该路线的具体影响范围。<sup>⑤</sup>

1958年，联邦政府批准了纳什维尔高速公路规划，田纳西州在1967年秋公开了确切的路线。<sup>⑥</sup>该路线公布后，立即引起了轩然大波，北纳什维尔居民强烈反对，他们在当年10月组织了一个名为“纳什维尔40号州际公路指导委员会”(Nashville I-40 Steering Committee)的市民组织来反对40号州际公路的规划。委员会由费斯克大学经济学教授弗卢努瓦·科尔斯博士(Dr. Flournoy A. Coles)领导，成员主要是费克斯大学和玛雅医学院的教员，以及其他北纳什维尔居民。<sup>⑦</sup>委员会向市长、州长、田纳西州议会代表团，以及联邦高速公路官员呼吁停止现行路线建设，但这些请愿都失败了。<sup>⑧</sup>委员会还试图寻求当时的交通部长艾伦·博伊德(Alan Boyd)的帮助，申请将公路修建延迟90天。在给博伊德的信里，委员会列举了17条现行40号州际公路规划可能会对北纳什维尔地区造成的负面影响，如会让黑人隔都现象更加严重、加剧社区紧张与不安等严重后果，但是该请愿也没有得到回应。<sup>⑨</sup>同时，委员会还联系了宾夕法尼亚大学的城市规划师耶鲁·拉宾(Yale Rabin)重新规划40号州际公路，拉宾设计了一条避开黑人社区的路线，但是该规划并未得到重视。在认识到协商无望之后，指导委员会于1967年10月26日向地方法院提起诉讼，要求法院颁布禁令停止40号州际公路的修建。委员会的申述内容主要包括两点：其一，质疑听证会的合法性。委员会认为1957年5月15日举行的公共听证会不足以支撑公路建设，因为没有多少人知道那次会议、听证会日期错误、会议记录也不完整。而且改动后的40号州际公路规划缺乏完整的工程和经济影响分析。其二，种族歧视，40号州际公路的路线规划是一种基于种族和社会经济地位的歧视。<sup>⑩</sup>

耶鲁·拉宾在法庭上作证称：40号州际公路的修建将会摧毁北纳什维尔地区80%的黑人商业，破坏1/3的公园设施。此外，40号州际公路还会直接切入一片由三所黑人大学组成的大学区域，切断其中一所与另外两所的联系。公路的修建会削弱中产阶级结构、破坏商业社区的经济基础、减少

① Helen Leavitt, *Superhighway - Superhoax*, p. 177.

② Raymond A. Mohl, "Citizen Activism and Freeway Revolts in Memphis and Nashville: The Road to Litigation," *Journal of Urban History*, Vol. 40, No. 5(2014), p. 880.

③ Federal - Aid Highway Act of 1956, 70 Stat. 374, SEC. 116 (c).

④ A. Q. Mowbray, *Road to Ruin*(Second printing), Philadelphia and New York: J. B. Lippincott Company, 1969, p. 179.

⑤ Helen Leavitt, *Superhighway - Superhoax*, p. 178.

⑥ A. Q. Mowbray, *Road to Ruin*, p. 180.

⑦ Raymond A. Mohl, "Citizen Activism and Freeway Revolts in Memphis and Nashville: The Road to Litigation," p. 883.

⑧ A. Q. Mowbray, *Road to Ruin*, p. 180.

⑨ Hubert James Ford, "Interstate 40 through North Nashville: A Case Study in Highway Location Decision Making," pp. 47 - 50.

⑩ Raymond A. Mohl, "Citizen Activism and Freeway Revolts in Memphis and Nashville: The Road to Litigation," pp. 883 - 884.



就业机会、切断居民与物资和服务的现存联系、摧毁多个小商业，从而加剧整个社区的“隔都化”。简而言之，它会破坏对一个社区至关重要的活动与联系，对北纳什维尔社区的打击是致命的。被高速公路摧毁家园的黑人声称他们并未得到任何来自州和城市关于寻找新住处的帮助。黑人商人在法庭上申述他们几乎不可能将商店搬到其他地方，因为隔都区已经没有足够的商业用地了，他们又被禁止进入白人领域。而且，在黑人商业被摧毁的同时，隔都北面一个新的白人持有的购物中心正在崛起，该购物中心将会吸收掉所有黑人丢失的生意。<sup>①</sup>

面对指导委员会的指控，田纳西州高速公路官员在法庭上依然试图采取隐瞒掩盖的态度。如在被问及初始路线时，一位官员声称不知道该路线的存在，但当他面对一份1956年的会议记录（该记录明确记载了他参与了初始路线的讨论）时，他又强辩说如果会议记录记载他当时有参与，那么他或许有参与，但是他已经记不清那次会议和原始路线了。<sup>②</sup>

1967年11月1日，法官小弗兰克·格雷（Judge Frank Gray Jr.）拒绝了委员会的禁令申请。他认同委员会对路线选址负面影响的指控——破坏北纳什维尔社区的经济生活和教育机构，但认为这些不足以证明40号州际公路的路线规划是刻意的种族和社会经济地位歧视。那时，田纳西州已经花费了950万美金在土地征购上，还投入了100万美金用于工程研究，所以尽管北纳什维尔居民竭力反对，巨大的沉没成本依然让40号州际公路的修建拥有大量拥趸。<sup>③</sup>高速公路部门对信息的刻意隐瞒延缓了北纳什维尔居民的抗争，在很大程度上造成了这种不利局面，不过40号州际公路指导委员会并没有就此放弃。1967年11月4日，在全国有色人种协进会法律辩护和教育基金（NAACP Legal Defense and Education Fund）的帮助下，委员会向位于俄亥俄州辛辛那提市的第六巡回上诉法院（Sixth Circuit Court of Appeals）提起上诉，要求停止公路修建，不过此次上诉依然没有成功。委员会又于1967年12月1日向最高法院提起上诉，但是最高法院在12月28日宣称不会审理该案件。<sup>④</sup>

至此，北纳什维尔地区已经无力改变40号州际公路的路线。最终因为40号州际公路的修建，620多家黑人房屋、27栋公寓及6家黑人教堂遭到拆除，50条街道遭到破坏。三所黑人高等学府——费斯克大学、玛雅医学院和田纳西州立大学（Tennessee State University，也即以前的Tennessee A & I University）被割裂开来。有1.2万到2万人服务于一座和玛雅医学院相联系的医院，这些人没有私人交通工具，被迫步行穿过高速公路去医院。在当时，玛雅医学院培养了大批黑人医生和牙医。实际上，这三所学校都是很著名且受人尊重的机构，却依然遭到了破坏。城市研究学者约翰·塞利（John E. Seley）认为一个严重后果是，在当时的背景下，40号州际公路修建造成的公立学校隔离让废除学校种族隔离更加困难。<sup>⑤</sup>田纳西州高速公路部门一直没有解释他们改动40号州际公路路线的原因，直到1968年2月40号州际公路指导委员会才知道初始路线是因为种族因素才没有得到通过，因为初始路线会影响到一个白人医院区（hospital complex）、工商业区、一个住宅区以及一个公共公园。<sup>⑥</sup>由此可见，对40号州际公路路线的更改是规划部门刻意为之，目的是将破坏转移到黑人社区。

### 三、州际高速公路铺设与种族隔离

美国高速公路铺设也加剧了种族隔离，主要表现在两个方面：其一是居住区隔离，从短期来看，被迫搬迁的穷人和非裔美国人涌入邻近的社区，导致白人从这些社区“逃逸”。从长期来看，公

① A. Q. Mowbray, *Road to Ruin*, p. 181.

② Helen Leavitt, *Superhighway - Superhoax*, p. 179.

③ A. Q. Mowbray, *Road to Ruin*, p. 182.

④ Hubert James Ford, "Interstate 40 through North Nashville: A Case Study in Highway Location Decision Making," Master's Thesis, University of Tennessee, 1970, pp. 55 - 58.

⑤ John E. Seley, *The Politics of Public - Facility Planning*, pp. 59 - 60.

⑥ Hubert James Ford, "Interstate 40 through North Nashville: A Case Study in Highway Location Decision Making," p. 38.

路的修建便利了白人往郊区的迁移。而且,高速公路占用城市土地,也减少了住房与城市用地。<sup>①</sup>美国城市环境史学者马丁·麦乐西(Martin Melosi)总结说“城市州际高速公路和环城高速所造成的后果和城市更新运动的目标一致——清除了低收入群体的住房。如此一来,原本充满活力的社区被割裂,市中心的居住功能被削弱,城市住宅量减少,这种情况在穷人和弱势群体中间尤为严重。”<sup>②</sup>历史学者雷蒙德·莫尔(Raymond A. Mohl)认为城市州际公路的规划与铺设是一种有计划的破坏,他认为决策者和高速公路修建者刻意利用高速公路的修建来拆除低收入社区(尤其是黑人社区),这种做法重塑了美国城市的种族分布状况。五六十年代的高速公路修建造成了更大更严重的空间隔离,加剧了20世纪晚期美国城市第二批隔都的形成。<sup>③</sup>

其二是就业隔离。城市化程度超过50%之后,会向大都市区化(metropolitanization)转型,从传统城市化的单核心、集聚模式向分散化和多中心模式转变。<sup>④</sup>美国自1920年城市人口超过农村人口之后便进入转型阶段,人口、商业和制造业开始向城市外围迁移。到20世纪50年代,“人口、商品和资本的流动空前加快,人口和产业重心不断向郊区倾斜”,中心城市日趋衰落。<sup>⑤</sup>在此过程中,一方面少数族裔由于种族歧视、经济条件等原因被迫留在中心城市;另一方面,郊区在大都市区化的过程中逐渐成为美国就业的主体,城市实现了功能置换,“产业结构不断升级,逐步由过去的制造业中心转变为信息和服务中心,那些要求教育水平较高的白领工作职位不断增加,而那些蓝领工作和非技术性服务业在迅速向郊区迁移”。<sup>⑥</sup>也即中心城市的制造业就业机会减少,而专业性较强的服务业就业机会增加。

如此转变的后果是种族两极化和就业分散化,黑人聚集在中心城市,而白人和工作职位流向郊区,这样内城的黑人很难争取到郊区的就业机会,黑人失业率高于白人,最终导致了社会隔离和种族矛盾的加剧。尽管教育贫乏、技能缺失、种族歧视等因素对黑人的高失业率造成了影响,但是种族的城乡两极化分布和就业机会分散也在其中扮演了非常重要的角色。一方面黑人人口与就业机会在空间上是分离的,因为中心城市的服务需要较高的技术水平,通常难以吸收经济地位低下、无力提高职业技能的人就业,而非技术性服务业又转移到了郊区;另一方面通勤工作严重依赖私人汽车,而黑人的汽车拥有率相对较低,所以居住在中心城市的黑人很难接触到位于郊区的工作机会。<sup>⑦</sup>尽管有公共交通设施的存在,但现存的公共交通主要是以中心城市为中心,方便沿线居民进入市中心,并不适合从中心城市到郊区的通勤。无论是白人还是黑人,中心城市的居民都很少能利用“回程”(empty backhaul)的通勤公交车或者火车去郊区工作。私人汽车才是美国最常见的通勤工具,但是很多城市居民无法负担汽车,甚至无法承担拼车去郊区工作的费用。<sup>⑧</sup>

居住区隔离和就业隔离极易激化种族矛盾,造成社会不安。1965年瓦茨骚乱之后,负责调查该次暴乱的麦科恩委员会(McCone Commission)在调查报告中指出尽管技能缺失和种族歧视会造成黑人失业,但数量少而成本高的公共交通更是不能忽视的限制黑人就业的重要原因。汽车交通促成的隔都,以及公共交通的匮乏与昂贵耗时妨碍了洛杉矶中南部等地区居民的就业、教育、购物及其他生活需求,由此引发

① Michael Lewyn, *Government Intervention and Suburban Sprawl, the Case for Market Urbanism*, New York: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 27 - 30.

② Martin V. Melosi, "The Automobile Shapes The City," *Automobile in American Life and Society*.

③ Raymond A. Mohl, "Planned Destruction: The Interstates and Central City Housing," in Raymond A. Mohl, Roger Biles, eds., *The Making of Urban America*, pp. 287 - 302.

④ 王旭 《大都市区的形成与发展: 二十世纪中期以来世界城市化转型综论》,《历史研究》,2014年第6期,第130-146页。

⑤ 梁茂信 《当代美国大都市区中心城市的困境》,《历史研究》,2011年第6期,第121页。

⑥ 孙群郎 《美国城市郊区化研究》,第359页。

⑦ Yale Rabin, "Highways as a Barrier to Equal Access," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 407 (1973), pp. 64, 67 - 68.

⑧ National Commission on Urban Problem, *Building the American City: Report of the National Commission on Urban Problems to the Congress and to the President of the United States*, 1969, p. 48. Internet Archive. [https://archive.org/details/buildingamerican00unit\\_0\(2017-07-19\)](https://archive.org/details/buildingamerican00unit_0(2017-07-19)).



了暴乱。<sup>①</sup> 在美国城市发展的现有格局之下,交通对于就业至关重要,被称为“环境正义之父”的罗伯特·布拉德(Robert D. Bullard)就认为便利的交通条件在自给自足方面扮演了重要角色,甚至可以归结为“没有交通就没有工作”,但是通常来说,公共交通并不能充分地将城市居民和工作联系起来。<sup>②</sup>

## 余 论

无论是40号州际公路路线的制定、对北纳什维尔居民的隐瞒,还是公共听证会的信息模糊都反应了对黑人社区的刻意破坏。而黑人社区的反抗失败也折射出种族歧视背景之下当权者对黑人权益的漠视。五六十年代,美国有多个城市因路线选址问题爆发了抵制高速公路运动,成败不一。历史学者雷蒙德·莫尔认为有两点原因导致了北纳什维尔社区反抗的失败:一是时间,一方面纳什维尔高速公路部门对相关信息的刻意隐瞒,延缓了北纳什维尔居民的抗争,在很大程度上导致北纳什维尔居民抗争的失败;另一方面反抗活动结束得相对较早,无法利用60年代末联邦政府出台的一系列政策。二是北纳什维尔居民的抗争较为温和,而且没有学习其他城市的斗争经验。<sup>③</sup> 莫尔的分析对我们理解为什么纳什维尔黑人社区会抗争失败很有益处,却忽略了单一的黑人群体在种族歧视背景之下的弱势地位。美国各城市的反抗活动成败不一,但总体而言,白人社区和跨种族的富裕群体的反对活动更容易取得成功,正如《高速公路的民俗学:现代主义城市的种族与反抗》一书所述:大多数高速公路反抗的胜利都属于白人中产阶级和富裕的社区,它们能够集结资源迫使州公路部门让步,但公路反抗的胜利不会发生在有色种族社区。<sup>④</sup> 州公路部门在设计40号州际公路路线时为了不破坏白人社区而将路线迁移到黑人社区,避免了白人社区的反对,而单一的黑人群体在当时的背景下很难取得抗争的胜利。

纳什维尔并非个案,例如,在亚拉巴马州,85号州际高速公路穿过了蒙哥马利市的一个非裔美国人社区,破坏了300户蒙哥马利黑人的房屋和2个黑人教堂。该城黑人领袖在知晓路线规划之后,向地方、州和联邦高速公路官员呈递了一份有1150人签名的请愿书,抗议该路线,并提供了一条额外的路线,这条备选路线主要穿过空地,成本比原始路线少了3万美金,但是结果并没有因此改变。<sup>⑤</sup> 在佛罗里达州的迈阿密,上城(Overtown)是一个繁荣的非裔美国人生活中心,有“南方的哈莱姆区”<sup>⑥</sup>(Harlem of the South)之称。1956年佛罗里达州公路部和地方官员及一些商业群体一起制定了第95号州际高速公路路线,让其直接穿过上城区进入迈阿密市中心。该条公路路线还有另外一个选择,即利用一条已经废弃了的铁路线作为修建空间,但是被高速公路规划者以“为中心商业区在未来的发展提供足够空间”为理由否决了。该条公路的铺设,导致大量住房和上城的主要商业区被拆除,摧毁了迈阿密非裔美国人的商业和文化中心。一个巨大的高速公路立体交叉道就导致了1万人口的房屋被拆。在95号州际高速公路修建之前,大约有4万非裔美国人居住在上城,公路建成后,只有不到一万人还居住在这块区域,上城已经变成一块被高速公路占领的城市荒地,没有了昔日的繁荣景象。<sup>⑦</sup>

罗伯特·布拉德在其《论美国城市交通公平》一文中认为,可以从三个方面来探讨交通不平等问

① California Governor's Commission on the Los Angeles Riots, *Violence in the City - An End or a Beginning*, Los Angeles, Governor's Commission on the Los Angeles Riots, 1965, p. 65.

② Robert D. Bullard, "The Anatomy of Transportation Racism," in Robert D. Bullard, Glenn S. Johnson, Angel O. Torres, eds., *Highway Robbery: Transportation Racism & New Routes to Equity*, Cambridge: South End Press, 2004, p. 19.

③ Raymond A. Mohl, "Citizen Activism and Freeway Revolts in Memphis and Nashville: The Road to Litigation," *Journal of Urban History*, Vol. 40, No. 5 (2014), pp. 886 - 887.

④ Eric Avila, *The Folklore of the Freeway: Race and Revolt in the Modernist City*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014, p. 2.

⑤ Raymond A. Mohl, *The Interstates and the Cities: Highways, Housing, and the Freeway Revolt*, Poverty and Race Research Action Council, Research Report, 2002, pp. 32 - 33.

⑥ 哈莱姆区(Harlem)是美国纽约曼哈顿的一个社区,是著名的美国黑人文化和商业中心。

⑦ Raymond A. Mohl, "Race and Space in the Modern City: Interstate - 95 and the Black Community in Miami," in Arnold R. Hirsch, Raymond A. Mohl, eds., *Urban Policy in Twentieth - Century America*, New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1993, pp. 100 - 158; Raymond A. Mohl, *The Interstates and the Cities: Highways, Housing, and the Freeway Revolt*, pp. 30, 77 - 82.

程序方面(procedural)、地理方面和社会方面。其中,程序方面关注交通决策在制定时是否遵循了统一、公平一致的原则,探讨其采取的原则是否对所有人都是公平的;地理方面关注交通决定在地理上和空间上(如乡村、城市、中心城市)的积极和消极影响,例如该交通决策在空间上是否对一部分区域有益而对另一部分区域无益;社会方面探讨交通益处和负担的分配是否是随机的。一般来说,交通便利设施对富裕和教育水平高的人群更为有益,而交通的负担却不成比例地落在了有色种族和社会经济地位低下的人群身上。代际的公平问题也属于这一分类,因为一些交通决策的影响和后果可能会在几代之后才显现。<sup>①</sup>

从这个角度来看,美国州际高速公路的铺设无论如何也称不上公平:首先,在程序公平方面,高速公路的路线主要切入的是穷人和有色种族的社区,不符合公平一致的原则;其次,在地理公平方面,高速公路修建对于郊区的益处远远大于中心城市,便利了人口与工商业向郊区流动、推动了郊区发展,削减了中心城市的活力;最后,在社会公平方面,并不是所有人都享受了这一交通发展的福利,高速公路铺设及汽车交通的发展对富裕阶层和白人的益处远大于穷人和有色种族,但高速公路的负面影响却是由整个社会来承担的,其中有色种族和社会经济地位低下的人群承受得更多,例如社区破坏和环境不平等,“城市州际高速公路经常穿过有色种族社区,导致非裔美国人和拉美裔人更多地暴露在空气污染中”。<sup>②</sup>不均衡的交通规划在一定程度上加剧了种族、经济和环境的不平等。可以说,州际高速公路在铺设过程中便给少数族裔造成了不成比例的伤害,公路铺设之后又促进了白人与就业机会的外流,加剧了就业隔离和种族隔离,不利于种族矛盾的缓和。值得一提的是,为了解决此类问题、创建平衡的交通模式,联邦政府在20世纪后半期已经开始加大了对公共交通的资助,这不仅有助于建立更加均衡的交通模式,也会在一定程度上促进交通公平,缓解因高速公路铺设而加剧的种族隔离问题。

责任编辑:宋 鸥

## Interstate Construction and Racial Conflict: A Case Study of I - 40

DONG Jun

( Department of History , Xiamen University , Xiamen , Fujian , 361005 , China )

**Abstract:** The Interstate system is an unprecedented project in American transportation history. There is no doubt about its importance and great influence. However , new racial issues have come in the wake of the construction of the Interstate. Thousands of homes and communities were destroyed in the path of the new highways , especially the African American neighborhoods , which has exacerbated racial tension. Interstate - 40 through North Nashville , Tennessee , is a typical case. The route planning and the failure of the black community's resistance have profoundly reflected the deliberate destruction and the disregard of the black rights in the planning process , reflecting the inequity in the construction process. Moreover , the highway has facilitated the dispersal of white people and their employment opportunities , which intensified employment and housing segregation , and created serious transportation inequity , eventually aggravated racial segregation.

**Key words:** Interstate; Interstate - 40; Nashville; transportation equity

<sup>①</sup> Robert D. Bullard, "Addressing Urban Transportation Equity in the United States," *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 31, No. 5 (2003), p. 1188.

<sup>②</sup> Nancy Jakowitsch and Michelle Ernst, "Just Transportation," in Robert D. Bullard, Glenn S. Johnson, Angel O. Torres, eds., *Highway Robbery*, p. 167.