

公平住房评估  
圣克拉拉县住房要素更新（**2023-2031** 年）



## X.1 内容摘要

### 积极推进公平住房

“**积极推进公平住房**”是指除打击歧视行为外，还应采取有意义的行动，克服种族隔离模式，促进建立包容性社区，消除基于受保护特征而限制获取机会的障碍。具体而言，积极推进公平住房意味着采取有意义的行动，共同解决住房需求和机会获取方面的重大差距，真正实现融合和平衡的生活模式，将种族和族裔聚居的贫困地区转变为充满机会的地区，促进和维护对民权和公平住房法的遵守。公共机构所开展的与住房和社区发展相关的所有活动和计划均有责任积极推进公平住房。(Gov. Code, § 8899.50, subd. (a)(1).)

来源：加州住房和社区发展部指导意见，2021 年，第 14 页。

本公平住房评估 (AFH) 是圣克拉拉县（简称“县”）2023-2031 年规划期间住房要素更新的组成部分。AFH 旨在根据联邦和州公平住房法规定的受保护特征，通过数据、地图、社区意见和政策分析，全面了解影响获得住房和机会的趋势和因素。联邦《公平住房法案》禁止基于种族、肤色、国籍、宗教、性别、家庭状况和残疾状况的歧视。《加州公平就业与住房法案》增加了一些额外的受保护特征，包括但不限于性取向、性别认同、军人和退伍军人身份以及收入来源。AFH 包括旨在一些目标和优先事项，旨在培养更融合的社区，减少住房差距（例如更高的住房成本负担率），以及通过解决不平等的根本原因来增加机会的获取。加州议会于 2018 年通过了 A.B. 686 号法律，将积极推进公平住房 (AFFH) 的义务纳入州法律，因此该县的住房要素必须包含 AFH 组成部分。自 1968 年以来，联邦住房和社区发展基金的接受者一直承担着 AFFH 义务。

AFH 还概述了公平住房的优先事项和目标，以解决公平住房问题。此外，AFH 还制定了一系列意义重大的战略，助力圣克拉拉县在履行积极推进公平住房的义务方面取得进展。经过与圣克拉拉县（简称“县”）协商，依据第 X.2 节中详述的社区参与流程以及听取广泛的利益相关者的意见后，法治民权律师委员会（Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law，简称“律师委员会”）和“根政策”编制了本报告。

为给本 AFH 中提出的结论和建议奠定基础，律师委员会和“根政策”审查并分析了：

- 来自美国人口普查局和其他来源的有关该县、权益城市、附近社区和更广泛地区的人口、住房、经济和教育状况数据；
- 该县的多项规划文件和法令，包括“2020-2025 年圣克拉拉县结束无家可归现象社区计划”和“圣克拉拉山谷农业计划”；
- 反映住房歧视投诉的数据；以及

- 涉及圣克拉拉县住房市场现实情况和受保护阶层成员实际生活的广泛利益相关者的意见。

**AFH** 利用这些来源和其他来源对公平住房问题进行分析，如受保护阶层成员的融合和隔离模式、区域内种族或族裔集中的贫困地区、受保护阶层在获得机会方面的差距，以及比例失衡的住房需求。此项分析还研究了该县的公共支持住房以及残疾人士的公平住房问题。此外，还对私人和公共机构的公平住房执法行动、外展能力和资源进行了评估。**AFH** 找出了导致公平住房问题的因素，并提出了该县为克服这些障碍可以采取的措施。**AFH** 设想该县和其他伙伴会合作领导实施这些建议的措施。这种伙伴关系可能存在于该县办公室和部门之间，该县、各市和圣克拉拉县住房管理局 (**SCCHA**) 之间，或者，县和非政府合作伙伴（例如，最终对象：住户）之间。

如果可以获得该县非建制地区的具体数据，则本 **AFH** 对当地情况的分析将侧重于这些地区。对于一些重要的公平住房问题，仅针对非建制县的可用数据有限，因此本 **AFH** 中的数据反映的是城市县的情况。城市县并不包括该县的所有城市化地区，而是由非建制县以及坎贝尔、洛思阿图斯、洛思阿图斯山、洛斯加图斯、蒙堤圣利诺、摩根山和萨拉托加的建制地区组成。城市县在规划方面是一个重要的地理位置，因为它由县内主要负责管理美国住房和城市发展部 (**HUD**) 的社区发展整体补助金 (**CDBG**) 的地区组成。

## 圣克拉拉县概况

圣克拉拉县位于加州北部的海湾地区，是硅谷的所在地，也是加州圣何塞-桑尼维尔-圣克拉拉大都会统计区（地区）的一部分。该地区包括圣克拉拉县和圣贝尼托县全境。本评估报告中提及的地区是指该地理区域，而不是更广泛的旧金山湾区。该县拥有近 200 万人口，呈现高度多样化，没有多数种族/族裔群体。其中亚裔美国人和太平洋岛民的比例最高 (35%)，其次是白人 (33%)、拉丁裔 (26%) 和黑人 (2%)。然而，这些趋势在全县范围内各不相同。亚裔和太平洋岛民主要居住在城市县、库比蒂诺、圣何塞、圣克拉拉（市）、桑尼维尔和该地区，拉丁裔主要居住在吉尔罗伊，白人则主要居住在山景城和帕洛阿托。在所有权益辖区中，圣何塞的种族隔离程度最高，亚裔美国人、太平洋岛民和拉丁裔居民更有可能居住在种族隔离的城市东部。与白人、华人和印度裔居民相比，拉丁裔和越南裔居民进入就业机会丰富的地区的机会有限，就业与住房高度不平衡（即就业增长地点与住房生产地点之间的脱节）在这些模式中起着重要作用。该县和该地区的种族/族裔贫困集中区 (R/ECAP) 主要位于圣何塞东部，与现有和历史上的种族隔离模式一致。

圣克拉拉县移民人口众多，主要来自墨西哥 (7%)、印度 (6%)、中国 (6%)、越南 (5%) 和菲律宾 (3%)。这些人口比例很好地反映在了该地区层面。然而，这些移民群体选择定居的权益辖区各不相同。库比蒂诺居住着大量来自印度和中国的移民人口，但来自墨西哥和越南的人口却比该县其他大部分地区都要少。与此同时，居住在吉尔罗伊 (17%)、山景城 (6%) 和圣何塞 (10%) 的墨西哥移民比例也很高。库比蒂诺 (17%)、山景城 (7%)、圣克拉拉市 (13%) 和桑尼维尔 (15%) 的印度移民比例较高。越南移民在圣何塞 (8%) 的比例最高，而中国移民在库比蒂诺 (16%)、山景城 (8%)、帕洛阿托 (10%)、圣何塞 (5%)、圣克拉拉市 (6%) 和桑尼维尔 (9%) 的比例也很高。虽然移民人口并不完全代表英语水平有限的社区，但在全县范围内，西班牙语、汉语和越南语是使用最广泛的语言。

几乎在所有辖区，黑人和拉丁裔居民面临住房问题的比例最高，拉丁裔家庭的过度拥挤率高达 12%。这一比例是位列第二名的亚裔美国人或太平洋岛民 (4%) 的三倍。此外，在全县范围内，包括环境健康、劳动力市场和学校水平等多个类别在内，居民在获取机会方面存在明显差异，这些差异似乎在该县西部地区（包括库比蒂诺、洛思阿图斯、洛思阿图斯山、洛斯加图斯、蒙堤圣利诺和萨拉托加）较为显著，而在圣何塞则不太明显。

圣克拉拉县几乎没有传统的公共住房，而是依赖于基于项目的第 8 节和低收入住房税收抵免 (LIHTC) 单元，以及住房选择券。许多权益辖区利用包容性分区计划、附属住宅单元 (ADU) 计划和/或移动房屋租金稳定条例来补充其经济适用房存量。

与其他同类住房市场相比，该县的残疾人士集中程度相对较低，相对比例也较低。例如，居住在基于项目的第 8 节单元的残疾居民比例与该县残疾居民的人口比例大致一致。然而，住房选择券持有者中的残疾人士比例是前者的两倍，这表明残疾人士在获得该县有限的住房选择券供应方面并没有面临过重的负担。虽然为残疾人士保留的公共支持住房开发项目很少，但有很大一部分是为老年人保留的，而老年人更有可能患有残疾。此外，较新、较大的开发项目还必须遵守更高的无障碍建筑标准，使其成为残疾人士负担得起的经济适用房。

圣克拉拉县的公平住房执法部门包括私人公平住房组织，这些组织与各辖区签订合同，提供住房调解和仲裁服务，同时还开展私人公平住房执法行动，并为圣克拉拉县居民提供外展服务。

## 圣克拉拉县的种族隔离历史

2020 年 6 月 23 日，圣克拉拉县通过了一项决议，宣布种族主义是一场公共卫生危机，需要在地方、州和联邦一级采取社会正义政策加以解决。<sup>1</sup>公共卫生危机影响着该县居民。如今，与白人居民相比，圣克拉拉的黑人、土著和拉丁裔家庭承受着比例失衡的成本负担，申请抵押贷款被拒，还可能遭到驱逐。<sup>2</sup>该地区始终存在住房歧视现象，2015 年，某公寓大楼以国籍为由对墨西哥潜在租户的全面歧视就是明证。<sup>3</sup>此外，圣克拉拉县与美国大部分地区一样，存在种族隔离现象。该县的社区分别位列白人、亚裔和拉丁裔社区隔离现象最严重的前十名。<sup>4</sup>与 1970 年相比，圣克拉拉县和海湾地区大多数县的种族隔离程度更高。<sup>5</sup>若要消除圣克拉拉县的种族隔离现象，就必须了解导致这一现象的历史背景，主要表现是公共和私人组织联手将非白人排斥在该地区之外。

在旧金山湾，以种族为由导致流离失所、剥夺和排除财产的传统由来已久。在殖民化之前，该地区居住着数十个不同的土著群体，但在西班牙、墨西哥和美国的统治下，该地区的土著人口锐减。<sup>6</sup>19 世纪中期，美国政府强迫加州的 119 个部落签订了一项条约，划定了 19 个保留地。<sup>7</sup>参议院当时只提供了五处，不到条约条款中详细规定的土地面积的十六分之一。<sup>8</sup>联邦政府也忽视了履行其对土著群体及其财产权的防御和法律保护的承诺，使他们遭受了猖獗的私人暴力行为，并使流离失所成为合法现象。<sup>9</sup>

在土著居民流离失所的过程中，私人和公共行动之间的相互影响继续反映在该地区对亚裔移民和美国黑人的待遇上。联邦政府于 1882 年通过了《排华法案》，而加州议会则通过了《外国人土地法》，分别剥夺了亚洲移民获得公民身份的机会，以及购买甚至承包农业

---

<sup>1</sup> Santa Clara Cnty. Bd. of Supervisors, Resolution 101830, *Declaring Racism a Public Health Crisis* (2020 年 6 月 23 日)

[http://sccgov.ig2.com/Citizens/Detail\\_LegiFile.aspx?Frame=&MeetingID=12210&MediaPosition=&ID=101830&CssClass=](http://sccgov.ig2.com/Citizens/Detail_LegiFile.aspx?Frame=&MeetingID=12210&MediaPosition=&ID=101830&CssClass=).

<sup>2</sup> Santa Clara County, RACE COUNTS, <https://www.racecounts.org/county/santa-clara/> (最后访问日期: 2023 年 7 月 21 日)。

<sup>3</sup> *Project Sentinel v. Associated Capital Consultants, Inc. et al.*, 09-15-1261-8 (美国住房与城市发展部, 2015 年 8 月 31 日) (和解协议), <https://www.hud.gov/sites/documents/16PSVASSPCOATEDCAPITAL.PDF>.

<sup>4</sup> Stephen Menendian et al., *The Most Segregated Neighborhoods in the San Francisco Bay Area*, OTHERING & BELONGING INSTITUTE AT UC BERKELEY (2021 年 10 月 11 日), <https://belonging.berkeley.edu/most-segregated-cities-bay-area-2020>.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> Eli Moore et al., HAAS INSTITUTE FOR A FAIR AND INCLUSIVE SOCIETY AT UC BERKELEY, *Roots, Race, & Place: A History Of Racially Exclusionary Housing in the San Francisco Bay Area* 16-17 (2019).

<sup>7</sup> *Id.* at 17

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> *Id.* at 17, 19.



用地的能力。<sup>10</sup>在《外国人土地法》仍然有效期间，联邦政府在第二次世界大战期间强行遣返了所有持不同政见的日本人，迫使许多人以远低于公平价格的价格私下出售房产。<sup>11</sup>私人暴力行为还包括纵火犯烧毁圣何塞唐人街和其他街区，以及暴力骚乱。<sup>12</sup>

即使最高法院于 1917 年裁定划定明确的种族分区为非法行为，该县的官员仍然在积极延续种族隔离现象。<sup>13</sup>1955 年，贵格会种族正义组织美国公谊服务委员会 (American Friends Service Committee) 注意到，该县的开发商拒绝向黑人家庭出售和出租房屋，尽管福特工厂的许多黑人工人负担得起大量未售出的住房。于是，该组织努力在该县的一个非建制地区建造了一个综合小区。<sup>14</sup>然而，在该分区将被整合的消息传出后，县监事会迅速着手重新规划该地块，将其用途从住宅用地重新划定为工业用地，以防止创建混合种族社区。<sup>15</sup>圣克拉拉县两个后备开发地块所在的建制镇也采取了类似行动，拒绝批准或扩大最小地块面积，使其无法向工薪阶层销售。<sup>16</sup>

大约在同一时间，福特宣布将生产基地迁往米尔皮塔斯，迫使工人们在该地区寻找新的住房。<sup>17</sup>当时，圣克拉拉县的社区基本没有种族限制，这让白人工人很容易找到住房，而黑人工人却很难找到。<sup>18</sup>米尔皮塔斯附近的一个拟议开发项目原本是不存在歧视的，但为了阻止黑人工人搬到该地区，米尔皮塔斯的卫生区将向该开发项目收取的下水道使用费提高到了之前向开发商建议的十倍。<sup>19</sup>做出这一决定的卫生区当时由县监事会的一名成员担任主席，而该监事会正是阻止美国公谊服务委员会开发项目的理事机构。<sup>20</sup>

县政府还参与了一项全国性的“城市重建”行动，使数千名有色人种流离失所。在全部范围内，地方机构将社区指定为“衰败”社区，以便从房主和租户手中夺取房产进行拆除。<sup>21</sup>县政府指导开发州际公路和高速公路穿过东圣何塞，而东圣何塞是使用西班牙语人口特别集中的地区，这导致这些社区被夷为平地。<sup>22</sup>虽然法律要求重建被拆除的房屋，但县政府只建造了十分之一被推倒的房屋。<sup>23</sup>

与该地区早期的种族隔离历史一样，私人机构与政府一起努力维护种族隔离。20 世纪初，一位白人推销员以种族隔离主义和白人至上主义为理念，在未建制的圣克拉拉县建立了一个私人社区，称为圣城。<sup>24</sup>这座小镇曾经贴满了种族主义标语，自 20 世纪 40 年代以来

---

<sup>10</sup> *Id.* at 19

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.* at 23-24

<sup>13</sup> *Buchanan v. Warley*, 245 U.S. 60 (1917).

<sup>14</sup> RICHARD ROTHSTEIN, *THE COLOR OF LAW*, 116-17

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.* at 119.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> ELI MOORE ET AL., *HAAS INSTITUTE FOR A FAIR AND INCLUSIVE SOCIETY AT UC BERKELEY, ROOTS, RACE, & PLACE: A HISTORY OF RACIALLY EXCLUSIONARY HOUSING IN THE SAN FRANCISCO BAY AREA* 45 (2019).

<sup>22</sup> *Id.* at 47

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> Katie Dowd, *The Un-Holy History of Holy City, the Bay Area's Most Racist Tourist Trap*, SFGATE (2019 年 11 月 5 日下午 1:45), <https://www.sfgate.com/sfhistory/article/holy-city-santa-cruz-father-william-riker-13035533.php>.

一直空置，因为当时小镇的创始人因支持纳粹政权而被指控犯有煽动叛乱罪。<sup>25</sup>尽管如此，它还是使大家想起了 20 世纪圣克拉拉县的种族隔离主义者通过隔离来维护白人至上的无数方式。

然而，私人机构并非主要通过圣城这样的非建制城镇在该县维持种族隔离，而是通过种族引导。种族引导是指房地产经纪人故意劝阻黑人买家不要在全县以白人为主的社区购买房产。<sup>26</sup>与此同时，这些经纪人会引导白人购房者前往白人社区，并向他们保证，即使最高法院宣布种族限制条款为非法规定，他们仍然可以继续与邻居达成协议，将有色人种拒之门外。<sup>27</sup>通过这种方式，房地产经纪人将黑人人口排除在圣克拉拉县以白人为主的城镇之外，引导他们前往非建制地区，例如圣马特奥的东帕洛阿托等，并经常歪曲事实，贬低住房质量。<sup>28</sup>20 世纪 60 年代，房地产经纪人和倡导者注意到了圣克拉拉县种族引导实践的特殊性和广泛性。<sup>29</sup>

20 世纪中期，圣克拉拉县公众努力抵制种族融合。圣克拉拉县政府和圣克拉拉的建制城镇齐心协力，共同确保不会进行非歧视性开发。<sup>30</sup>与此同时，该县居民和房地产经纪人通过私下实践支持种族隔离制度。这种做法的影响至今仍在发挥作用，因为只有不到 3% 的县居民为黑人或非裔美国人。<sup>31</sup>尽管圣克拉拉县是一个多元化的县，居住着大量亚洲和拉丁裔人口，但非白人社区的隔离和不达标的住房条件仍然存在，这不断提醒人们在 21 世纪积极推进公平住房的重要性。

### 导致公平住房问题的因素

本评估包括对以下导致公平住房问题因素的讨论和分析：

1. 获得金融服务的机会
2. 残疾人士进入优质学校的机会
3. 残疾人士获得公共支持住房的机会
4. 残疾人士获享交通服务的机会
5. 接纳和入住政策及程序，包括公共支持住房的优惠政策
6. 多种面积经济适用房的可获性
7. 公共交通的可获性、类型、频率和可靠性
8. 公众反对
9. 破损和废弃的房产

---

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> ELI MOORE ET AL., HAAS INSTITUTE FOR A FAIR AND INCLUSIVE SOCIETY AT UC BERKELEY, *ROOTS, RACE, & PLACE: A HISTORY OF RACIALLY EXCLUSIONARY HOUSING IN THE SAN FRANCISCO BAY AREA* 50 (2019).

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> *Id.* at 49-50.

<sup>30</sup> RICHARD ROTHSTEIN, *THE COLOR OF LAW*.

<sup>31</sup> U.S. Census Bureau, QuickFacts, Santa Clara County, California, 可见 <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/santaclaracountycalifornia/PST045222>.



10. 遭受家庭暴力、约会暴力、性侵犯和被他人跟踪的受害者流离失所，和/或缺乏住房支持
11. 经济压力导致居民流离失所
12. 出行障碍
13. 无法使用公共或私人基础设施
14. 无法使用政府设施或服务
15. 高昂的住房成本导致居民无法负担
16. 缺乏各种规模的可负担、可获得的住房
17. 缺乏负担得起的居家或社区支持服务
18. 缺乏为需要支持性服务的个人提供负担得起的综合住房
19. 缺乏对住房无障碍改造方面的援助
20. 缺乏从机构环境过渡到综合住房的援助
21. 缺乏社区振兴战略
22. 缺乏地方私人公平住房外展和执法行动
23. 缺乏地方公共公平住房执法行动
24. 缺乏地方或区域合作
25. 英语水平有限的个人缺乏有意义的语言使用机会
26. 特定街区缺乏私人投资
27. 缺乏对特定街区的公共投资，包括服务或便利设施
28. 公平住房机构和组织缺乏资源
29. 缺乏州或地方公平住房法
30. 土地使用和分区法律
31. 借贷歧视
32. 无障碍住房的地点
33. 用人单位的地点
34. 危害环境健康的地点
35. 合格学校的位置和学校分配政策
36. 经济适用房的地点和类型
37. 经济适用房损失
38. 居住规范和限制

39. 私人歧视
40. 经济适用房信息计划的质量
41. 为残疾人士提供住房和支持性服务的监管障碍
42. 公共支持住房的选址政策、实践和决定，包括合格分配计划和其他项目的自由裁量方面
43. 收入来源歧视
44. 阻碍残疾人士居住在公寓、家庭住宅、支持性住房和其他综合环境的州或地方法律、政策或做法
45. 未解决的违反公平住房法或民权法的行为

### 拟议目标和措施

为处理上述影响因素，本评估为该县提出了以下目标和措施。本评估报告第 X.4 节对各项目和措施的叙述性说明进行了阐述，此外，还包含一系列表格，将以下各项与影响因素和其他相关信息联系在一起。

- I. 通过在获取机会较大的地区、持续流离失所地区和居民面临流离失所风险地区增加经济适用房的供应量，促进居住区种族/族裔融合并减少迁移<sup>32</sup>。
  - a. 倡导灵活处置公共资金，以加快并增加经济适用房的开发。
  - b. 加大私营部门对经济适用房的支持。
  - c. 通过利用县级资源（包括地理信息制图工具等）来识别、优先考虑和开发适宜的公有用地，重点是获取机会较大地区的地块，从而加快经济适用房开发。
  - d. 支持并向圣克拉拉县各城市提供技术援助，以帮助强化包容性住房和商业联动收费政策，促进经济适用房的开发。
  - e. 根据“2018 年圣克拉拉山谷农业计划”概述的行动，通过赠款资助等方式促进农民工住房的建设。
  - f. 与各城市合作，申请并获得资金，以实施增加低收入家庭负担得起的出租房和自有住房的计划，并为无家可归者提供帮助。
  - g. 帮助社区组织成立社区发展公司或增加其活动，主要目标是增加经济适用房。
- II. 减少经济适用房开发的分区和土地使用障碍。
  - a. 为考虑在获取机会较大的地区改变分区的城市提供支持，以促进经济适用房的开发。

---

<sup>32</sup> 在本文件中，“流离失所”一词既指直接流离失所，包括驱逐、丧失抵押品赎回权和房屋拆除，也指间接流离失所，包括居民因住房成本增加、住房不足或其他因素而迁离。

- III. 在启动驱逐程序之前或期间，通过加强租户保护和住房保护战略以及获得资源的途径，保护租户免受流离失所的影响。
  - a. 探索在房主与租户的法律程序中如何加强对租户的资助。
  - b. 支持对租户、房东和其他住房提供者开展有关租户权利法律的教育。
  - c. 促进各城市之间关于租户保护策略的讨论。
  - d. 跟进并合作保护全县补贴合同即将到期的经济适用房开发项目。
  - e. 与圣克拉拉县高级法院及其他合作伙伴合作，为处于驱逐程序中的弱势租户提供获取资源的便利。
- IV. 增加历史减资低收入社区的居民的机会。
  - a. 增加免费公共交通通行证和其他交通选择的数量，使无住房者能够获得服务。
  - b. 研究增加南部县（包括摩根山市、吉尔罗伊市、圣马丁市和部分非建制县地区）获得服务的机会
- V. 推进无家可归服务的种族平等以及永久性住房支持服务。
  - a. 在所有关于无家可归的报告中提供包括种族和族裔在内的人口统计数据，以突出和解决不平等问题。
  - b. 提供创伤知情护理和种族平等/反种族主义培训，以及向英语水平有限人员、残疾人士和所有帮助无家可归者的工作人员提供无障碍服务的培训。
  - c. 将事关无家可归者的种族平等工作与圣克拉拉县的其他种族平等倡议结合起来。
- VI. 继续支持公平住房执法、教育和外展工作。

拟议的目标和战略还进一步推进了“2020-2025 年圣克拉拉县结束无家可归现象社区计划”中的战略，该计划是结束该县无家可归现象的路线图。第 X.4 节中的表格详细说明了该计划与上述各项之间的联系。