

执行摘要

概述

2021 年 9 月 1 日星期三晚，飓风艾达的余波到达纽约。虽然该风暴已经在当时被重新分类为后热带气旋，但其依然打破了我市单小时最多降雨量的记录，导致水灾泛滥和数百万美元的损坏，夺走了纽约市内 13 个人的生命。2021 年 9 月 5 日，总统 Joseph R. Biden, Jr. 签发了纽约州重大灾害公告（[4615-DR-NY](#)）。

2022 年 3 月 22 日，美国住房和城市发展部（HUD）宣布纽约市（“我市”）将获得 \$187,973,000 的资金，以支持飓风艾达后的长期恢复工作；该资金将由我市的管理和预算办公室管理。已在 *社区发展整笔拨款灾后恢复（CDBG-DR）的资金分配以及 CDBG-DR 合并弃权 and 替代要求的实施* 联邦公报通知（第 87 卷第 100 号，2022 年 5 月 24 日，[87 FR 31636](#)，“HUD 通知”）中宣布了这笔资金分配，通过《2022 年救灾补充拨款法案》（[公法 117-43](#)）提供资金。

资金必须被用作“受灾最严重地区的救灾、长期恢复、基础设施和住房复原、经济振兴和减灾”。该行动计划确定了我市将如何利用其 CDBG-DR 资金分配，以支持恢复和复苏工作，包括资格标准、资金将如何解决未满足需求，以及我市将如何遵守与该资金相关的要求。我市将在 30 天公众意见征求期内发布该计划。该征求期将于 2022 年 9 月 26 日结束。除此之外，我市还将于 2022 年 9 月 14 日美国东部时间晚上 7 点召开公众听证会，征求更多意见。

特定灾害概述

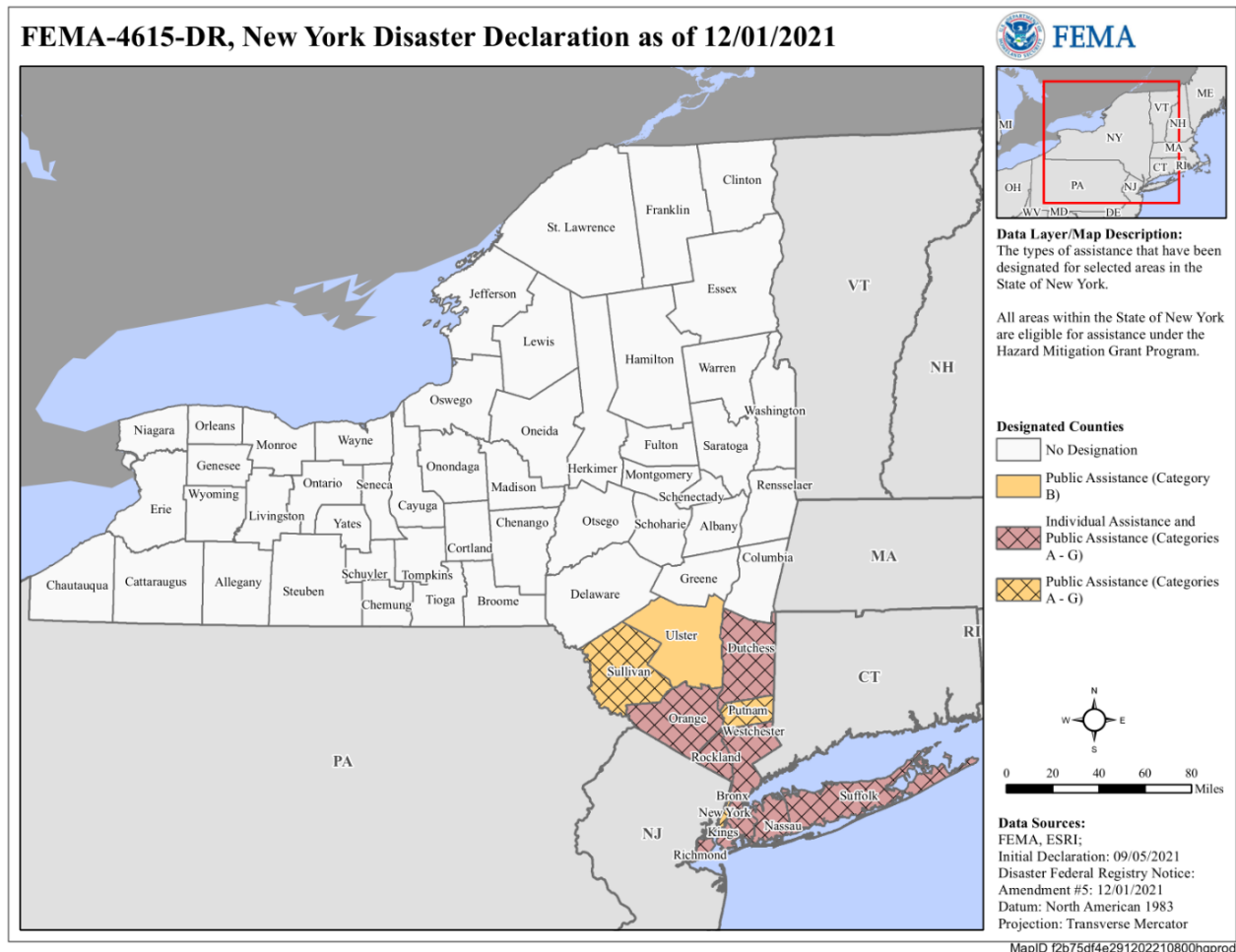
比较不幸的是，纽约人对恶劣天气并不陌生。作为东海岸的沿海城市，居民们一早就知道纽约市容易遭受热浪、暴风雪和沿海水灾的侵袭。但 2021 年夏季，一系列强风暴清楚表明，我们需要正式面临另一个威胁：极端降雨事件导致的内陆水灾。从 7 月 8 日开始的热带风暴艾尔莎，到于 9 月 1 日和 2 日达到高潮的后热带气旋（PTC）艾达，我市经历了三次风暴，各次风暴产生的降雨量都是在某一年中发生的几率最大仅为百分之一次的事件。于 8 月 21 日登陆的热带风暴亨利在当时打破了我市单小时降雨量记录，但这个记录也在 10 天后被 PTC 艾达超越。

我市已经为极端降雨规划多年——我市于 2021 年 5 月发布了雨水复苏计划，但该区域此前从未经历过如 PTC 艾达一般强大和凶猛的风暴。虽然夏季的早期热带风暴会带来大量降雨，但这些事件一般在较长的时间段内发生，不会有如艾达带来的雨水一般持续的强降雨。国家气象局首次为纽约市签发了突发性水灾紧急情况。在史泰登岛，艾达在不到 12 小时内产生了超过九英寸的降雨，其中绝大部分发生在三小时内。在布朗克斯西部，一小时内的降雨量达到三英寸多。

除了艾达的历史性降雨总量以外，该风暴还因水灾发生地点值得注意。该风暴的持续降雨导致我市的下水道系统不堪重负，该系统通常的处理能力是每小时处理 1.75 英寸的降雨。雨水因此聚集在街道上，如瀑布一般流入地铁系统、地窖和地下室，特别是 100 年泛滥平原以外的内陆区域。根据我市对受损房产的分析，受艾达影响的建筑物中仅有 6.9% 在 100 年泛滥平原内，13.7% 的建筑物在 500 年泛滥平原内。

我市估计大约 33,500 栋建筑物遭受损坏，这约为我市所有建筑物的 3.3%。虽然五大行政区全都受到艾达的影响，但外行政区受到的影响尤其严重。受损房产中，有 39.9% 在皇后区，26.7% 在布鲁克林区，18.7% 在布朗克斯区，12.7% 在史泰登岛，而仅有 2.0% 在曼哈顿区。因此，总统灾害通知将布朗克斯县、国王县（布鲁克林）、皇后县和里奇蒙县（史泰登岛）指定为有资格获得 FEMA 的个人和公共援助计划，而纽约县（曼哈顿）仅有资格获得 FEMA 公共援助。除此之外，HUD 也未将曼哈顿纳入应该优先获得 CDBG-DR 资金的受灾最严重地区之列。

图 1：纽约州灾害公告地图



在行政区方面，位于皇后和布鲁克林区的受损房产数目最多。但当从社区地区制表区域（CDTA）方面观察受损情况时，遭受的损坏其实有相对均匀地分散在四个受最大影响的行政区内：没有所占比例超过受损房产的 7.1% 的 CDTA。

图 2：受损房产的热图

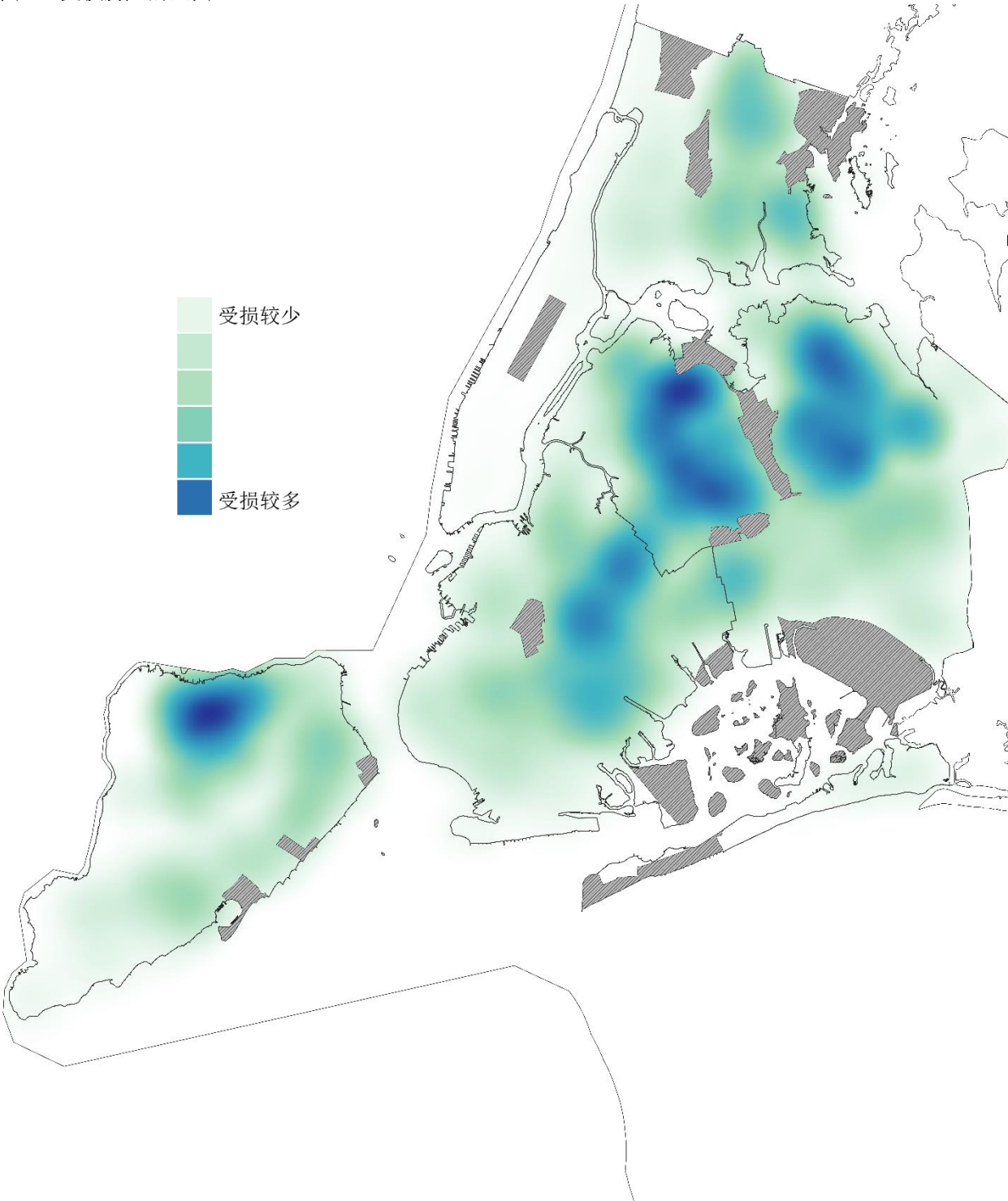


图 3：CDTA 的受损房产——按照受损建筑的数目

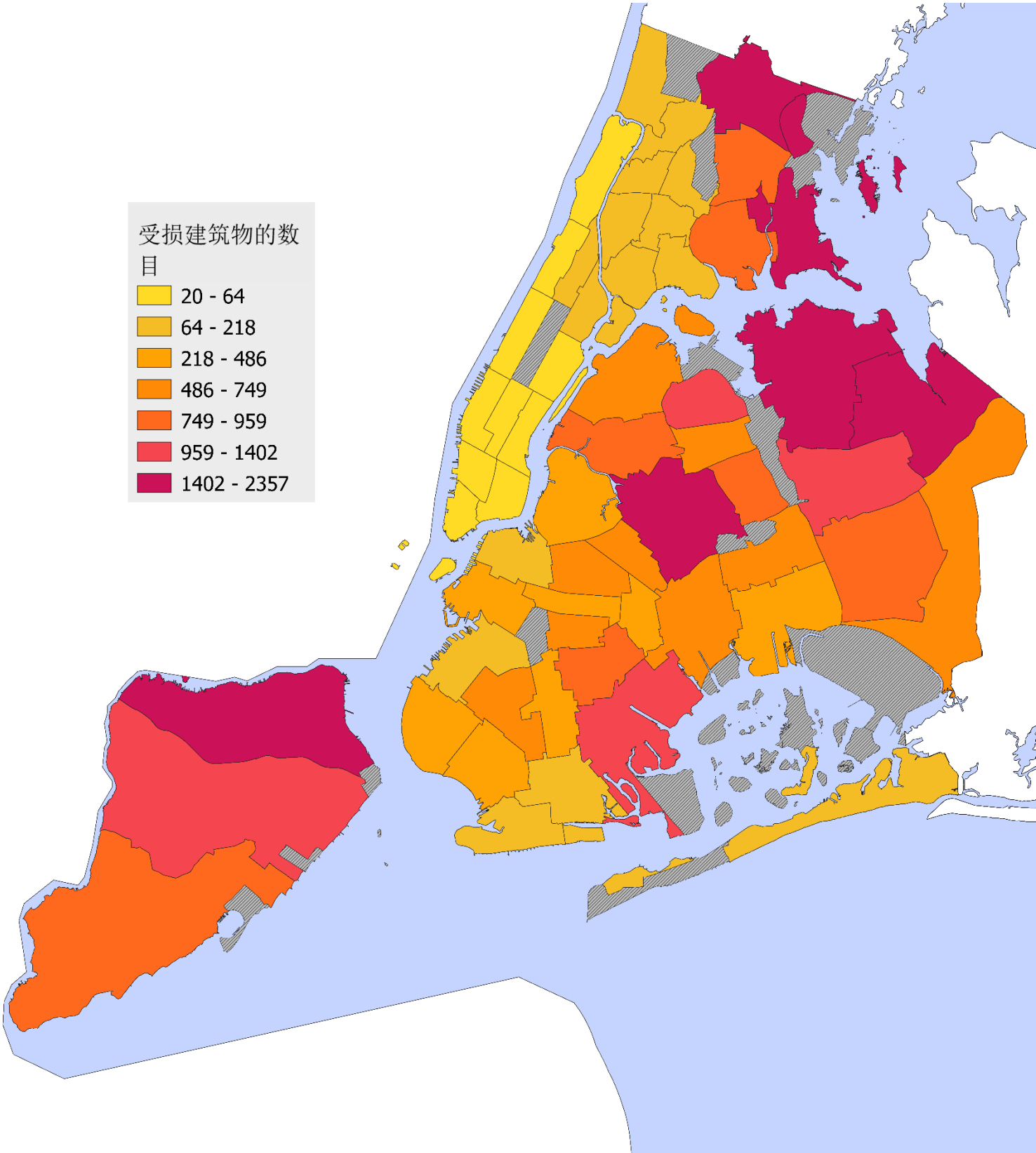
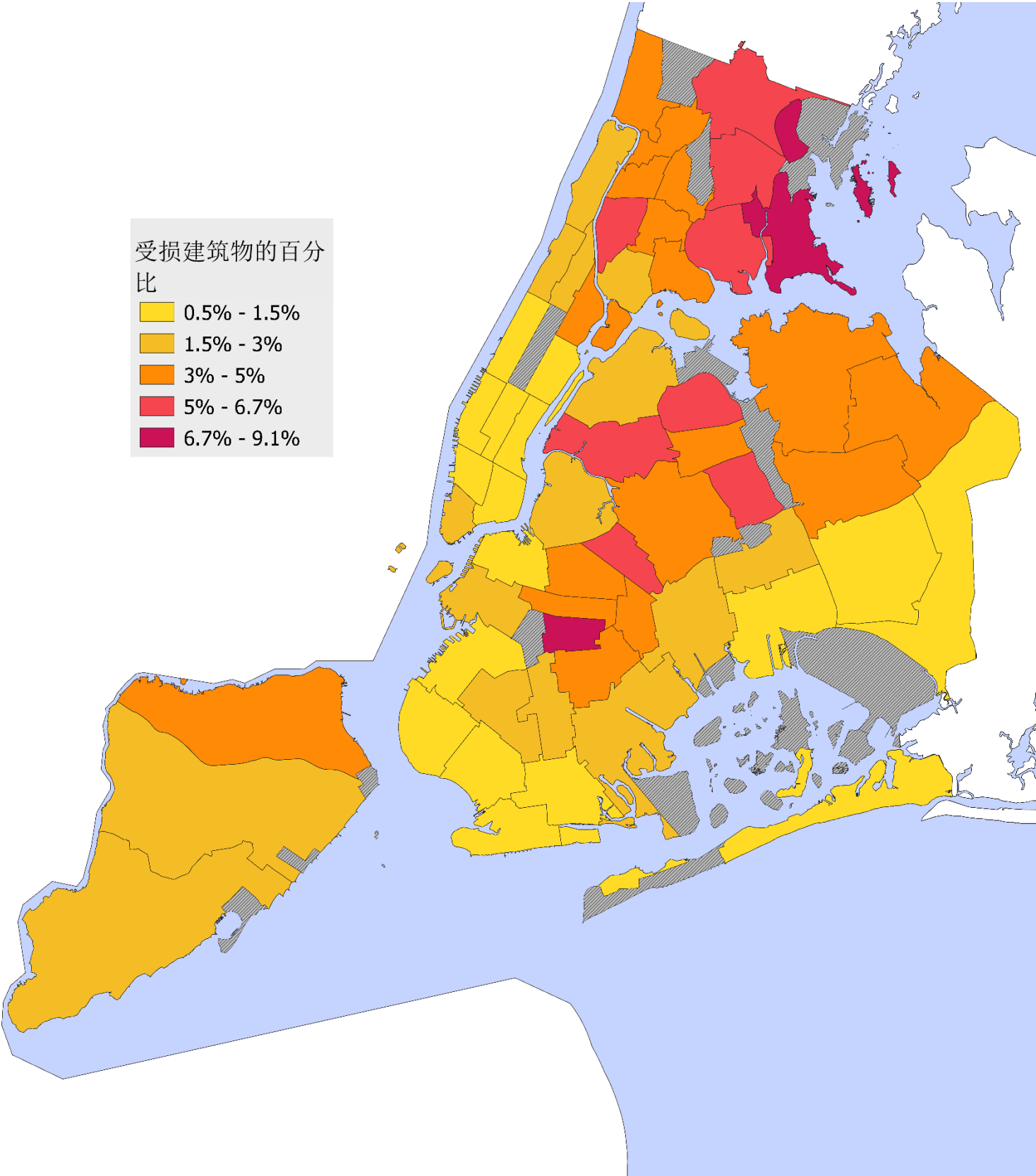


图 4：CDTA 的受损房产——按照 CDTA 中受损建筑物的百分比



该风暴还对住宅房产造成不成比例的影响：超过 92% 的受损房产是住宅结构，尽管住宅房产在全市范围内所有建筑物中占不到 87%。包含商业空间的建筑物，包括混合用途建筑物，占受影响建筑物的 7.5%。大约 800 栋受影响建筑物是单一的商业用途，这占有受影响建筑物的 2.4%。给商业房产造成的损坏主要与存货和设备损失有关，而不是结构破坏。

在经历了艾达后，我市的房屋局检查了全市成千上万栋建筑物，并且认定 116 栋建筑结构不安全，完全或部分不可被占用。更进一步的，截至当日已完成的 FEMA 检查将 10 栋住宅建筑物确定为已被摧毁，1,282 栋建筑物遭受了重大损坏。虽然受损的严重程度比不上之前的风暴（例如飓风桑迪），但其内陆本质、损坏遍布外行政区的范围以及降雨的速度展示了我市在如何应对恶劣天气事件并为其做好准备方面的巨大转变。

根据我市的初步分析，我市对 DR 资金的需求可被分为六大主要领域：

单户型房屋和地下室公寓

小型住宅建筑物不成比例地受到影响：虽然一户和两户家庭房屋占全市建筑物的 52%，但它们却占因艾达受损建筑物的 75%。这些受损房产位于我市各地，但主要集中在皇后、布鲁克林和布朗克斯，很多房产在低收入和移民小区，有高比例的高风险群体。单户型房屋（1~4 户单元）遭受的最多损坏来自地下或地面空间（例如地下室、一楼）的水灾。

地下室公寓

成千上万的纽约人住在我市各地的非法地下公寓。这些单元经常缺少基本安全要求，使居住者遭受水灾、火灾和其他安全危害的风险更大。但这些单元也是平价住房的关键来源，是我市实现其平价住房目标的重要机会。这些单元通常提供更适中的租金，低收入的纽约人更能负担得起，包括在住房市场中未得到充分服务的群体。地下室公寓还为房产业主提供次要收入来源，他们经常是住在同一房产的小房东。复杂且过时的法规和规定使人们很难将这些单元改造为安全合法的用途。提高地下室居住者的安全，尤其是他们在发生水灾事件期间的安全，是我市工作的重中之重。

下水道反水

水灾期间有水通过门窗进入屋内导致的损坏，以及通过管道配件经下入道反水进入屋内导致的损坏。防反水阀降低污水反水进入地下室的可能性，是预防成千上万美元的损失的廉价方式。我市目前正在研究，对于房产业主来说，在哪里安装防反水阀将是最有效的。

公共住房

纽约市房屋局（NYCHA）拥有和运营超过 170,000 套公共住房单元，这些单元是近五十万的低收入纽约人的家。若没有这些住房，这些家庭中的很多人将无法在我市越来越昂贵、竞争越来越激烈的住房市场中找到平价公寓。保留平价住房存量这个关键部分——不仅为了 NYCHA 今天的居民，还为了子孙后代——是纽约市工作的重中之重。

大约 230 栋 NYCHA 建筑物受到了艾达的影响，其中分布在布朗克斯、布鲁克林和皇后区的 12 个住区遭受了尤其严重的损坏。NYCHA 目前估计仅损坏成本一项将至少耗资 1.5 亿美元。虽然期待水灾保险、FEMA 公共援助和可能从纽约州获得的援助会支付该成本的很大一部分，但 NYCHA 也将承担部分费用。除此之外，与艾达相关的恢复工程还为纳入减灾工作提供了机会，以预防因未来事件遭受严重的损坏和巨额费用。

宣传和其他公共服务

公共信息

PTC 艾达给英语能力有限（LEP）之人带来的影响尤其大。据媒体报道，多位纽约市的艾达受害者不会讲英语或英语能力有限。虽然我市能够通过 Notify NYC 服务使用多种语言发布紧急警报，但国家气象局没有。除此之外，用户还必须登录接收 Notify NYC 警报，而不是像基于位置的 NWS 警报一样在一定程度上以自动方式接收警报。正如艾达所证明的，信息不平等可以导致给 LEP 社区造成严重且不成比例的影响，而早期无障碍通知对保护和保留生命起到至关重要的作用。

水灾保险

我市正计划实施多个管理极端降雨的项目，但需要多年或数十载才可实现这些工作的全面影响。除此之外，我市还永远都无法预防所有水灾事件。随着极端降雨事件变得越来越频繁，我市将教育和鼓励居民，以通过购买水灾保险保护他们自己，即便是住在一般不需要水灾保险的内陆地区。我市意识到并且正在与其联邦合作伙伴合作解决保险单费用上涨问题。但购买水灾保险依然是预防水灾事件造成经济灾难的最佳方式。我市将与业主和租户合作进行韧性审计和改造，从而降低保险的费用。

韧性和减灾

我市已经在雨水管理方面做出了变革性投资，其将改善水质，为气候变化做好准备。但总是需要做更多。我市已经制定了多个方法，并且将不断扩充，以使我市的韧性更强，这包括

- 在雨水进入下水道系统或导致当地水灾之前从街道、人行道和其他硬表面收集雨水的绿色基础设施系统；
- 输送、储存和过滤径流降水或雨水的蓝带和湿地；
- 将扩大我市下水道、水处理厂、泵站等能力的灰色基础设施改善；以及
- 将减灾和韧性考虑事宜纳入所有市政府设施（例如医疗保健设施、教育设施、娱乐区域和开放空间、公用事业、疏散中心）和计划（例如提供给小型企业、平价住房、劳动力发展工作的援助）。

规划

最后，艾达强调了市政府及其政府合作伙伴和其他利益相关者可提高的多个领域。这些领域包括但不限于：

- 为潜在雨水管理改善研究特定的空间区域；
- 规划好在发生突发性水灾时更好地将居住者从地下空间撤离出去；
- 确定地下室和地窖公寓的位置以及如何使它们有更好的防水、防火性能等；
- 改善预报、监测、跟踪和评估极端天气事件之影响的方法；以及
- 评估减少碳排放量、增强韧性的创新性技术和方法。

摘要

指导方针

我市在制定该行动计划之前和期间咨询了受灾害影响的居民、当地企业所有者、服务提供者、纽约州、NYCHA、联邦政府和其他利益相关者，以确保我市计划的资金用途会对确定的需求做出反应，

并且与其他恢复工作一致。在选择资金倡议时，我市曾优先考虑符合 CDBG-DR 拨款的资格标准、旨在使我市最易受影响的群体获益的计划，以减少未来的人身和财产损失。如 HUD 通知所述，至少必须将我市资金分配中的 \$150,378,400 花在符合 HUD 定义的受灾最严重地区布朗克斯、布鲁克林、皇后区和史泰登岛。除此之外，至少必须将该拨款的 70% 用于造福中低收入之人和地区。

这些计划提议资助与住房、基础设施、经济振兴、公共服务、规划和拨款的行政管理相关的活动等。资助的活动包括

- 为小型业主和租户提供财务咨询和水灾保险援助；
- 复原公共住房住区，打造韧性更强的房产；
- 补贴单户型住房的韧性改善；
- 在平价住房内添加韧性社区空间；
- 增强当地商业区应对灾害的能力；
- 扩大我市的绿色基础设施网络；
- 开展宣传工作，增强易受影响社区的危害意识；以及
- 做好恢复和韧性计划。

虽然我市的管理和预算办公室将是管理该拨款的主要实体，但将在多家市政府机构间协调开展这些计划的工作。我市将在该拨款的整个期间继续公民参与工作，并且会在必要时做出调整。

提议的资金分配金额

表 1: CDBG-DR 计划资金分配

计划	资金分配	期待给中低收入人士带来的好处	期待给 MID 区域带来的好处
<u>住房</u>	123,200,000	110,460,000	117,495,239
水灾保险和财务咨询	1,000,000	510,000	800,000
公共住房复原和韧性计划	88,200,000	88,200,000	87,695,239
单户型住房的韧性改善	25,000,000	12,750,000	20,000,000
平价住房内的韧性社区空间	9,000,000	9,000,000	9,000,000
<u>基础设施</u>			
绿色基础设施扩建	30,000,000	30,000,000	30,000,000
<u>经济恢复</u>			
当地商业区的应急能力建设	450,000	229,500	360,000
<u>公共服务</u>			
提高危害意识和社区宣传	6,716,000	3,814,850	4,862,000
<u>规划</u>			
做好恢复和韧性计划	20,369,000	N/A	5,348,812
总的非行政计划	180,735,000	144,504,350 80%	158,066,051 87%
<u>行政</u>			
CDBG-DR 行政	7,238,000	5,787,050	6,330,163
总额	187,973,000	150,291,400	164,396,214

未满足需求和提议的资金分配

根据本计划下一节的未满足需求评估，我市已经估计未满足需求为 \$320,205,695。该估计值是基于目前对我市可用的最佳数据，主要是来自 FEMA、美国小企业管理局和我市分析结果信息。但我市将在重要的新数据变得可用时更新未满足需求章节。

表 2：未满足需求和提议的资金分配

类别	剩余的未满足需求	未满足需求的百分比	资金分配	计划资金分配的百分比
住房	\$188,600,000	58.9%	\$123,200,000	65.5%
基础设施	\$86,151,695	26.9%	\$30,000,000	16.0%
经济振兴	\$0	0.0%	\$450,000	0.2%
公共服务	\$6,716,000	2.1%	\$6,716,000	3.6%
规划	\$31,500,000	9.8%	\$20,369,000	10.8%
行政成本	\$7,238,000	2.3%	\$7,238,000	3.9%
总额	\$320,205,695	100.0%	\$187,973,000	100.0%