



Các bài học từ Chương trình ACCRN tại Việt Nam

# GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI Ở ĐÔ THỊ VIỆT NAM: NHỮNG BẤT CẬP VÀ THÁCH THỨC

Tháng 6, 2017



# GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI Ở ĐÔ THỊ VIỆT NAM: NHỮNG BẤT CẬP VÀ THÁCH THỨC

---

## TÁC GIẢ

### ISET-VIỆT NAM

Nguyễn Ngọc Huy

Trần Văn Giải Phóng

Nguyễn Anh Thơ

## TRÍCH YẾU

*Quá trình đô thị hóa đang đứng trước nhiều áp lực mới—như: thiên tai đe dọa nghiêm trọng đến hệ thống đê kè ven các sông; nhu cầu tiêu thụ năng lượng đẩy nhanh sự phát triển của hệ thống đập và công trình thủy điện; phát thải khí nhà kính tăng cao; các hiện tượng thời tiết cực đoan và nước biển dâng diễn ra với tần suất và cường độ ngày càng cao; và thiên tai tác động ngày càng nghiêm trọng hơn đến an sinh và hạ tầng. Khi những vấn đề này xảy ra cùng lúc với nhau, nhiều cộng đồng dân cư trong các khu vực đô thị và ven đô thị càng trở nên dễ bị tổn thương hơn trước các hiểm họa tự nhiên và thiên tai. Các nỗ lực giảm thiểu rủi ro thiên tai (RRTT) ở Việt Nam cho đến nay chủ yếu tập trung vào khu vực nông thôn và thường sử dụng các phương pháp quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM) với hiệu quả cao. Tài liệu này sẽ phân tích các bất cập và thách thức trong lĩnh vực giảm thiểu rủi ro thiên tai ở khu vực đô thị của Việt Nam.*

---

## Từ khoá

*Rủi ro thiên tai ở đô thị*

*Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị*

*Giảm thiểu rủi ro thiên tai*

*Biến đổi khí hậu*

## GIỚI THIỆU

Giảm thiểu rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH là những lĩnh vực ưu tiên ở Việt Nam ngày nay. Do do đặc thù về địa hình, Việt Nam chịu tác động của nhiều loại hình thiên tai, như bão, lũ, sạt lở đất, xói lở, hạn hán, và các tác động liên quan đến khí hậu như xâm nhập mặn và nước biển dâng. Phần lớn đô thị của Việt Nam đều nằm ở vị trí tiếp giáp với bờ biển và tập trung ở hai đồng bằng châu thổ chính, nơi chịu tác động của nhiều loại hình thiên tai (CCFSC, 2014).

Quản lý và giảm thiểu RRTT không phải là một lĩnh vực mới ở Việt Nam. Trên thực tế, các hoạt động này đã được thực hiện rộng rãi từ nhiều năm nay với vai trò tích cực của các cơ quan chính quyền từ trung ương tới địa phương, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội. Tuy nhiên, phần lớn các nỗ lực này mới chỉ tập trung vào khu vực nông thôn, và chủ yếu gồm các hoạt động chuẩn bị, ứng phó và phục hồi với thiên tai.

Phương pháp quản lý RRTT của các cơ quan chức năng và các tổ chức phi chính phủ bao gồm bốn quá trình chính, đó là chuẩn bị, ứng phó, phục hồi, và giảm nhẹ, và chú trọng năm yếu tố cơ bản là xây dựng năng lực, chuẩn bị trước tác động, ứng phó khẩn cấp, khôi phục, và tái thiết.

Hầu hết các đô thị ở Việt Nam đều lựa chọn một khung phân tích duy nhất để đánh giá về tình trạng dễ bị tổn thương—chẳng hạn như dựa vào loại hiểm họa, vị trí địa lý, và lĩnh vực cụ thể ở đô thị (Tyler và cộng sự, 2010). Thống nhất một khung phân tích như vậy giúp đảm bảo cho các hành động đề xuất được phù hợp với các đặc tính về tình trạng dễ bị tổn thương tương ứng trong khung phân tích, và đảm bảo minh bạch về những điểm còn thiếu sót trong bản kế hoạch hành động được đề xuất. Tuy nhiên, chỉ sử dụng một khung

phân tích duy nhất cũng có những hạn chế của nó. Ví dụ, nếu chỉ chú trọng vào các đặc tính dễ bị tổn thương liên quan đến vị trí địa lý, một đô thị có thể không thực hiện các biện pháp cần thiết ở trên địa bàn toàn thành phố liên quan đến một ngành cụ thể, như quản lý tài nguyên nước hay hệ thống năng lượng.

Do tính phức tạp, đa dạng của các nhóm dân số và các hệ thống ở đô thị, và do đặc thù của thiên tai ở bối cảnh đô thị, công tác giảm thiểu RRTT sẽ thách thức hơn rất nhiều đối với các cộng đồng ở đô thị. Trong bối cảnh gia tăng dân số đô thị, nhất thiết phải xây dựng và tổ chức một hệ thống các phương pháp tiếp cận và công cụ phù hợp cho công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH ở đô thị, bước đầu tập trung vào khái niệm khả năng chống chịu ở bối cảnh đô thị.

Tài liệu này tổng kết lại những kinh nghiệm và khó khăn, thách thức trong cách tiếp cận hiện tại về giảm thiểu RRTT và thích ứng BĐKH ở Việt Nam, đặc biệt là trong việc áp dụng các phương pháp và công cụ truyền thống để đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương ở khu vực đô thị và ven đô trong bối cảnh đô thị hóa và BĐKH.

## QUẢN LÝ THIÊN TAI Ở ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Theo ước tính của Ủy ban Phòng Chống lụt bão Trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, khoảng 80-90% dân số Việt Nam có cuộc sống bị ảnh hưởng bởi bão. Trung bình hàng năm, Việt Nam hứng khoảng 6-8 cơn bão hoặc siêu bão với cường độ khác nhau, trong đó các vùng ven biển bắc bộ và trung bộ thường bị tác động mạnh nhất trong các tháng đầu mùa bão. Chịu tác động trực tiếp là các cộng đồng sinh sống ven biển, và cả các động đồng ở vùng cao, nơi

**BẢNG 1. NHỮNG THIÊN TAI MỚI XẢY RA Ở CÁC ĐÔ THỊ CỦA VIỆT NAM (TÍNH ĐẾN 2015)**

| Năm  | Sự kiện                    | Số người chết | Số người bị thương | Số người mất tích | Thiệt hại kinh tế (tỷ đồng) | Số đô thị bị tác động                       |
|------|----------------------------|---------------|--------------------|-------------------|-----------------------------|---|
| 2014 | Lũ tháng 7                 | 11            |                    | 3                 |                             | Lạng Sơn, Bắc Cạn, Lào Cai                  |
| 2013 | Bão Nari                   | 38            |                    |                   | 1.491                       | Các thành phố (TP) trung bộ và bắc trung bộ |
|      | Bão Wutip                  | 65            |                    |                   | 11.000                      | Huế, Quảng Trị, Đồng Hà, Quảng Bình         |
| 2012 | Bão Sơn Tinh               | 27            |                    |                   |                             | Các TP từ Quảng Bình đến Thanh Hóa          |
|      | Lũ đồng bằng sông Cửu Long | 83            |                    |                   |                             | 12 TP đồng bằng sông Cửu Long               |
| 2011 | Bão lũ miền Trung          | 28            |                    |                   |                             | Các TP miền Trung                           |
| 2010 | Bão Mindulee               | 20            |                    |                   |                             | Quảng Bình, Hà Tĩnh, TP Vinh                |
|      | Lũ tháng 10                | 100           |                    |                   |                             | Quảng Bình, Hà Tĩnh                         |
| 2009 | Bão Mirinae                | 120           |                    |                   |                             | Các TP nam trung bộ                         |
| 2008 | Bão Kammuri                | 133           | 91                 | 34                | 1.939                       | Các TP bắc trung bộ                         |
|      | Lũ lụt                     | 144           |                    |                   | 3.000                       | Hà Nội và các TP bắc trung bộ               |
| 2007 | Bão Lekima                 | 88            | 180                | 8                 | 3.216                       | 17 TP Bắc bộ và Trung bộ                    |
| 2006 | Bão Xangsane               | 72            | 532                | 4                 | 10.402                      | 15 TP Trung bộ và Nam Trung bộ              |
| 2005 | Bão số 7                   | 68            | 28                 |                   | 3.509                       | 12 TP Bắc bộ và Trung bộ                    |
| 2004 | Bão số 2                   | 23            | 22                 |                   | 299                         | 5 TP miền Trung                             |
| 2003 | Lũ lụt                     | 65            | 33                 |                   |                             | 9 TP miền Trung                             |
| 2002 | Lũ lụt                     | 171           |                    |                   | 457                         | 12 TP đồng bằng sông Cửu Long               |
| 2001 | Lũ lụt                     | 393           |                    |                   | 1.536                       | 12 TP đồng bằng sông Cửu Long               |
| 2000 | Lũ quét                    | 28            | 27                 | 2                 | 43                          | 5 TP miền Bắc                               |
| 1999 | Lũ lụt                     | 595           | 275                |                   | 3.773                       | 10 TP miền Trung                            |

Nguồn: tổng hợp từ GFDRR, 2011; website và số liệu của UBPLBTW; số liệu tại DMC, 2014

thường xảy ra lũ quét do bão kèm theo mưa lớn gây ra. Lũ sông thường xảy ra trên diện rộng và kéo dài đến hết mùa mưa ở các vùng châu thổ lớn. Việt Nam có 2.360 con sông, hầu hết đều ngắn và dốc, vì vậy mưa lớn ở các lưu vực sông sẽ khiến lũ lên nhanh, chảy xiết và diễn biến trong thời gian ngắn.

Phần lớn diện tích của Việt Nam—đặc biệt là khu vực Tây Nguyên và Duyên hải Trung bộ—đều chịu ảnh hưởng của mưa lớn. Bảng 1 trình bày danh sách các loại hình thiên tai chính đã xảy ra ở các khu vực đô thị và gây tổn thất nặng nề với tính mạng và tài sản của người dân.

## **KHUNG CHÍNH SÁCH VỀ GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI**

Việt Nam đã có một lịch sử lâu dài về chuẩn bị và chủ động ứng phó với thiên tai. Hệ thống đê sông và đê biển trên khắp cả nước là bằng chứng rằng từ nhiều thế kỷ nay, người dân và các cấp quản lý ở Việt Nam đã nhận thức được tình trạng dễ bị tổn thương của nước ta trước tác động của bão lũ. Chính phủ Việt Nam đang tích cực chuẩn bị nhằm ứng phó với những thách thức sẽ còn tiếp tục gia tăng trong tương lai trong công tác thích ứng với BĐKH và quản lý RRTT. Nhưng khung chính sách hiện nay vẫn chưa phản ánh được thực tế rằng phần lớn dân số đang tập trung ngày càng đông hơn vào các khu vực đô thị, và do mật độ dân số đô thị tăng cao, cùng đặc tính phức tạp của hệ thống hạ tầng và vị trí địa lý, RRTT đối với các đô thị có những đặc thù riêng.

## ***Khung pháp lý mở rộng chưa quan tâm đến khu vực đô thị***

Hầu hết các luật và quy định về hiểm họa thiên nhiên ở Việt Nam đều tập trung vào những hiểm họa có nguy cơ là bão và lũ lụt, còn các loại hình hiểm họa khác thì được đề cập trong các văn bản luật và quy định riêng rẽ. Khung pháp lý về bão lũ được hình thành từ năm 1946 khi Ủy ban Trung ương Hộ đê, tiền thân của Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương hiện nay, được thành lập dưới Sắc lệnh của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Khung pháp lý này bao gồm Pháp lệnh về Phòng chống Lụt bão (PCLB) năm 1993, Nghị định năm 1996 quy định chi tiết về việc thi hành pháp lệnh này, Quyết định năm 1996 về Thành lập Ủy ban PCLB Trung ương, và pháp lệnh năm 2000 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh PCLB. Các hiện tượng động đất và sóng thần có mức rủi ro tương đối được đề cập trong các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 2006 và 2007. Nghị định về Phòng thủ Dân sự năm 2008 đề cập đến tất cả các hiểm họa tự nhiên và nhân tạo và nêu rõ cơ cấu và vai trò của các lực lượng phòng thủ dân sự ở cấp quốc gia, tỉnh thành, quận huyện và phường xã (IFRC, 2014).

Các luật và quy định này định ra chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan khác nhau trong công tác ứng phó với thiên tai, và không có sự phân biệt giữa khu vực nông thôn và thành thị. Các biện pháp phòng chống và giảm nhẹ thiên tai mà các luật và quy định trên đưa ra chủ yếu là các hành động mang tính ngắn hạn, trong khi chiến lược xây dựng khả năng chống chịu cần có những biện pháp mang tính dài hạn. Các biện pháp này tập trung phòng chống hoặc giảm nhẹ tác động của những hiểm họa được dự báo, thông qua các hành động như cảnh báo sớm cho ngư dân và cộng đồng, sơ tán người và tài sản ra khỏi vùng có nguy cơ cao, đóng

cửa các khu vực hay xảy ra thiên tai, ngăn tàu thuyền ra khơi, hướng dẫn cho tàu thuyền trú tránh bão, và bảo vệ đê kè. Mặt khác, một số hành động phòng chống thiên tai mang tính dài hạn đã được xác định trong Pháp lệnh năm 1993. Cụ thể, đó là quy định về xây dựng kế hoạch phòng chống thiên tai cho mỗi khu vực, xây dựng cơ sở hạ tầng phòng chống và giảm nhẹ tác động của bão lũ, lập kế hoạch tái định cư, và tăng cường nhận thức về giảm thiểu RRTT trong nhân dân. Trong Luật Đê điều cũng có quy định chi tiết hơn về hệ thống hạ tầng này. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu đều tập trung vào quản lý thiên tai ở khu vực nông thôn.

Năm 2007, Chính phủ ban hành Chiến lược Quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, trong đó vạch ra chiến lược của Việt Nam về giảm nhẹ và quản lý thiên tai, và tập trung vào lũ lụt, bão và hạn hán. Chiến lược gồm một kế hoạch hành động rất cụ thể và thực tiễn, bao gồm các chương trình về cải thiện hệ thống pháp lý và chính sách, thống nhất cơ cấu tổ chức, nâng cao nhận thức cho cộng đồng, trồng rừng và bảo vệ rừng đầu nguồn, tăng cường năng lực quản lý thiên tai bằng khoa học kỹ thuật, các biện pháp cơ cấu, và một số chương trình về tăng cường năng lực cảnh báo và dự báo. Tuy nhiên, chiến lược quốc gia này chưa đề cập đến khu vực đô thị, và không có kế hoạch hành động về giảm thiểu RRTT cho các đô thị.

Bản Kế hoạch Hành động Triển khai Chiến lược Quốc gia (SNAP) phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai được công bố vào năm 2009 với một Chương trình Quốc gia gọi là Quản lý Rủi ro Thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM). Sau khi chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai được phê duyệt, tất cả các bộ ngành, tỉnh và thành phố phải xây dựng kế hoạch hành động (KHHĐ) riêng để triển khai chiến lược, dựa trên

hướng dẫn của Ủy ban PCLB Trung ương. Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ Thiên tai (DMC) đã triển khai chương trình này với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ tại 6.000 xã nông thôn ở tất cả các vùng miền của Việt Nam.

Trong giai đoạn 2005-2014, Chính phủ Việt Nam đã đạt được bước tiến mới trong công tác lồng ghép giảm nhẹ RRTT vào khung kế hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội (KT-XH) ở cấp quốc gia, ngành và địa phương, đồng thời thông qua luật mới về Phòng chống Thiên tai, có hiệu lực từ tháng 5 năm 2014. Phần lớn các kế hoạch phát triển ngành và Kế hoạch Phát triển KT-XH ở cấp quốc và cấp tỉnh trong giai đoạn 2011-2015, cũng như các kế hoạch tổng thể giai đoạn 2011-2020, đều đã có lồng ghép các yếu tố về quản lý RRTT.

### *Chồng chéo trong quản lý thiên tai*

Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) được chỉ định là cơ quan chủ đạo trong công tác điều phối về BĐKH ở Việt Nam, trong khi đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) giữ vai trò chung trong công tác giảm nhẹ và ứng phó với thiên tai. Thêm vào đó, Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm quản lý hệ thống thoát nước và các công trình công cộng trọng yếu; Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) có thẩm quyền trong các vấn đề về sử dụng đất và quy hoạch tổng thể; và Bộ Khoa học và Công nghệ (KH&CN) đóng vai trò trong công tác dự báo về khí hậu.

Ủy ban PCLB Trung ương, do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT làm đầu mối điều phối, là cơ quan điều phối chung trong công tác quản lý RRTT ở Việt Nam. Bộ TN&MT có đại diện trong Ủy ban này, cùng với các bộ ngành chủ chốt khác, Hội Chữ Thập Đỏ (CTĐ) Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Cục Quản lý Đê điều và Phòng chống Lụt bão và Trung tâm Quan trắc

Khí tượng Thủy văn Quốc gia. Căn cứ vào chức năng và nhiệm vụ của từng đơn vị, các bộ, ngành và cơ quan địa phương chịu trách nhiệm thực thi có hiệu quả và điều phối các nội dung, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp liên quan để cập trong chiến lược.

Bộ NN&PTNT và Ủy ban PCLB Trung ương chủ trì thực hiện Chiến lược Quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. Ủy ban PCLB Trung ương đóng vai trò là cơ quan đầu mối ở cấp quốc gia. Các trách nhiệm thực thi cụ thể được giao cho các bộ, ngành, và cơ quan địa phương, nhằm tạo sự cân bằng và phân phối các nguồn đầu tư hàng năm, nhằm thực thi hiệu quả chiến lược quốc gia. Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm kiểm tra, đánh giá việc thực thi chiến lược của các bộ, ngành, địa phương, tiến hành rà soát công tác thực thi chiến lược mỗi năm một lần, và năm năm một lần rút ra các bài học kinh nghiệm và khuyến nghị lên Thủ tướng Chính phủ các điều chỉnh về nội dung và giải pháp của chiến lược.

Ở mỗi tỉnh, Bộ phải thành lập một ban PCLB cấp tỉnh, đứng đầu là Phó Chủ tịch Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh, và thành viên là đại diện của tất cả các sở ngành liên quan. Hoạt động của ban PCLB cấp tỉnh chủ yếu là xây dựng kế hoạch cho việc chuẩn bị, ứng phó và phục hồi thiên tai.

Thủ tướng Chính phủ phân công cho Bộ TN&MT soạn thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia (MTQG) về BĐKH, phê duyệt tại Quyết định 158 vào tháng 12 năm 2008. Bộ TN&MT có trách nhiệm rõ ràng trong việc hướng dẫn và hỗ trợ cho các bộ ngành và địa phương trong việc xây dựng và thực thi KHHĐ ứng phó với BĐKH. Bộ KH&ĐT chỉ đạo và điều phối các bộ ngành và địa phương trong việc xây dựng quy trình khung chuẩn và các hướng dẫn về lồng ghép các vấn đề liên quan

đến BĐKH vào chiến lược, chương trình và kế hoạch phát triển KT-XH. Cuối cùng, UBND các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm xây dựng và thực thi KHHĐ ứng phó với BĐKH tại địa phương mình. Tuy nhiên, vào năm 2015, 7 năm sau khi ban hành, công tác thực thi KHHĐ ở khu vực đô thị vẫn còn rất hạn chế, và vẫn còn thiếu sự phối hợp giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT trong lĩnh vực giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH. Ở cấp ngành và cấp tỉnh, các hành động ứng phó với BĐKH và tác động của các hành động này đối với công tác giảm thiểu RRTT vẫn chưa được quản lý một cách có hệ thống.

Quá trình phát triển đô thị đang đứng trước những nguy cơ nghiêm trọng do sự thiếu điều phối này gây ra. Cơ sở hạ tầng ở đô thị sẽ tồn tại qua nhiều thập kỷ, và khi một khu vực đô thị đã được xây dựng, hình thái phát triển của nó sẽ kéo dài hàng thế kỷ sau. Do đó, quá trình quy hoạch đô thị cần được thực hiện trên cơ sở cân nhắc các rủi ro về biến đổi khí hậu, đảm bảo tránh được các rủi ro thiên tai trong tương lai. Bộ Xây dựng đóng vai trò chủ chốt trong việc xác định hình thái đô thị của các thành phố ở Việt Nam, qua việc ban hành các hướng dẫn và quy định, như quy chuẩn xây dựng và quy hoạch tổng thể. Mới đây, Bộ Xây dựng đã ban hành Quyết định 2623/BXD, yêu cầu các thành phố lồng ghép các yếu tố về BĐKH và giảm thiểu RRTT ở đô thị vào quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển đô thị của địa phương mình.

Có thể thấy, đã có nhiều biện pháp chính sách ở cấp quốc gia về vấn đề giảm thiểu RRTT, BĐKH và phát triển đô thị, nhưng giữa các chính sách này lại chưa có sự điều phối hay lồng ghép. Đối với các nhà hoạch định đô thị, điều này có nghĩa không có định hướng rõ ràng về các biện pháp cần thiết trong công tác phòng tránh thiên tai có xét đến các đặc thù của đô thị.

# CÁC THÁCH THỨC TRONG CÔNG TÁC GIẢM THIỂU RRTT Ở ĐÔ THỊ VÀ CÔNG CỤ GIẢM THIỂU RRTT CHO ĐÔ THỊ

## CÁC THÁCH THỨC TRONG CÔNG TÁC GIẢM THIỂU RRTT Ở KHU VỰC ĐÔ THỊ

Kinh nghiệm trong công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH ở các đô thị từ một số dự án thí điểm đã cho thấy những thách thức đối với công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị so với ở nông thôn như sau.

- Ở các cộng đồng đô thị có sự đa dạng, phức tạp về thành phần, nhân khẩu. Mối liên hệ, gắn kết giữa các thành viên cộng đồng và giữa cộng đồng với nơi sinh sống thường không cao. Nguyên nhân là do dân cư trong một cộng đồng đô thị có thể đến từ nhiều nơi khác nhau, chưa có mối quan hệ gắn kết lâu dài, họ không hiểu rõ về nhau, và cũng không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương.
- Khó khăn trong huy động sự tham gia của người dân vào các hoạt động giảm thiểu RRTT, do mức thu nhập, mức sống và lối sống của người dân đô thị khác với ở nông thôn. Không giống như ở nông thôn, người dân ở thành phố thường phải đi làm xa hơn và bị quản lý nghiêm ngặt hơn về thời gian làm việc tại cơ quan, dù là các công việc hành chính hay công nhân, làm thuê, do vậy việc tổ chức tham vấn với họ thường gặp nhiều trở ngại hơn.
- Các hệ thống và cộng đồng nhạy cảm ở đô thị gây thách thức cho công tác đánh giá tính dễ bị tổn thương. Các hệ thống ở đô thị phức tạp hơn, và chịu ràng buộc lớn hơn bởi các yếu tố vượt ra ngoài ranh giới hành chính của phường/xã được đánh giá. Ví dụ, khi xem xét hệ thống cấp nước của

một thành phố ở hạ nguồn, cần tính đến các tác động ở cấp lưu vực.

- Thiếu công cụ đánh giá tác động của thể chế chính sách của địa phương, bao gồm các luật, các quy định, quy ước xã hội, sự phân quyền, và tiếp cận thông tin.
- Khó huy động chính quyền tham gia, hỗ trợ cho các chính sách và hành động giảm thiểu RRTT. Chính quyền ở các đô thị có nhiều áp lực và ưu tiên hơn, trong đó có các ưu tiên về phát triển kinh tế xã hội. Lãnh đạo chính quyền địa phương có thể không ủng hộ các biện pháp thích ứng được đề xuất, bởi họ không coi đó là ưu tiên hàng đầu trong công việc của mình.
- Tác động của các quá trình mang tính đặc thù của đô thị như công nghiệp hóa, đô thị hóa gây thêm nhiều thách thức. Tác động của đô thị hóa có xu hướng lấn át các tác động thuận túy của thiên tai hay biến đổi khí hậu. Ví dụ, quá trình xây dựng và phát triển đô thị có thể là nguyên nhân trực tiếp gây ra ngập lụt nghiêm trọng khi mưa bão xảy ra. Việc lập kế hoạch giảm thiểu RRTT rất khó có thể bắt kịp với quá trình đô thị hóa nhanh chóng này.
- Còn thiếu một đội ngũ nhà chuyên môn và người hướng dẫn có kinh nghiệm thực hiện công tác lập kế hoạch giảm thiểu RRTT cho khu vực đô thị.

## HẠN CHẾ KHI ÁP DỤNG CÁC CÔNG CỤ HIỆN TẠI TRONG GIẢM THIỂU RRTT Ở ĐÔ THỊ

Những người công tác trong lĩnh vực này, đặc biệt là tại Hội CTĐ Việt Nam và nhiều tổ chức khác tại Việt Nam, thường sử dụng một số công cụ chính trong quá trình thực hiện các biện pháp giảm thiểu RRTT. Việc lựa chọn sử dụng công cụ nào và sử dụng như thế nào phụ thuộc vào nhu cầu cụ thể của từng địa phương, thời gian và nguồn nhân lực, tài lực và vật lực sẵn có. Điều



quan trọng là cần hỗ trợ cho các cơ quan địa phương trong việc thực thi các hành động can thiệp được chỉ ra từ kết quả của Đánh giá Tình trạng Dễ bị tổn thương và Khả năng (VCA). Ngoài các khó khăn chung trong việc thực hiện công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị như đã đề cập ở phần trên, việc áp dụng từng công cụ cụ thể trong quá trình thực hiện VCA cũng có những hạn chế khác nhau. Các hạn chế này được mô tả ở phần dưới đây.

### ***Nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp***

Tuy ở khu vực đô thị có các ưu thế so với nông thôn về nguồn thông tin và dữ liệu, nhân lực và mặt bằng dân trí, nhưng việc nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp cũng có nhiều hạn chế do:

- Chưa có đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm thực hiện các nghiên cứu, đánh giá và phân tích ở bối cảnh đô thị.
- Chưa có cơ chế rõ ràng cho việc huy động nguồn dữ liệu, vì vậy thông tin tuy nhiều nhưng lại khó tiếp cận và khai thác, đặc biệt là các thông tin mang tính nhạy cảm cao như quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị. Mặt khác, việc có một lượng lớn thông tin từ nhiều nguồn, nhiều ngành, nhiều cấp khác nhau cũng gây mất thời gian cho quá trình thu thập và khó khăn cho việc tổng hợp, phân tích.
- Chưa có nhiều thông tin về phòng chống lụt bão, chưa có hướng dẫn về phòng chống lụt bão trong dài hạn. Các thông tin hiện nay về kịch bản BĐKH là chưa nhiều, và chưa ở mức chi tiết cần thiết cho các nghiên cứu ở cấp cộng đồng.

### ***Hồ sơ lịch sử thiên tai***

Khi nghiên cứu hồ sơ lịch sử, nguồn dữ liệu được lưu trữ cho khu vực đô thị thường đầy đủ hơn so với nông thôn. Tuy nhiên, khi thực hiện các điều tra, phỏng vấn hay thảo luận nhóm, sẽ khó xác định nhóm đối tượng phù hợp để lấy thông tin do có nhiều biến động về dân số. Cộng đồng sống ở đô thị cũng thường không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương do hạn chế về thời gian định cư. Việc kiểm chứng thông tin vì vậy cũng khó khăn hơn.

### ***Xây dựng bản đồ rủi ro***

Tuy nguồn dữ liệu, thông tin ở khu vực đô thị có nhiều, chi tiết và hệ thống hơn (bản đồ địa chính, địa hình, quy hoạch xây dựng chi tiết), nhưng việc áp dụng phương pháp vẽ bản đồ gặp phải hạn chế. Nguyên nhân là các đô thị có mật độ các công trình cao, với nhiều vật cản tầm nhìn; địa hình ở đô thị không ổn định như ở nông thôn mà có thể biến đổi rất nhanh chóng trong quá trình đô thị hóa; và người dân ở đô thị cũng ít nắm rõ về địa bàn dân cư hơn, đặc biệt là với việc xây dựng các tòa nhà và công trình hạ tầng làm thay đổi hình thái thoát lũ và đặc tính rủi ro, nên khó xác định được vùng dễ bị tổn thương.

### ***Lịch theo mùa***

Phương pháp này cho đến nay chỉ được áp dụng cho khu vực nông thôn, dựa vào lịch mùa vụ. Nó vẫn có thể sử dụng cho đánh giá ở các vùng ven đô. Tuy nhiên, với các khu nội thành, cần có sự hiệu chỉnh để tập trung vào các lĩnh vực cụ thể, do đô thị đa dạng hơn nông thôn rất nhiều về cơ cấu lao động, loại hình sinh kế, rất khó để phân tích dàn trải trong các thảo luận nhóm chuyên sâu.

Sinh kế tại đô thị ít phụ thuộc vào mùa vụ, thời vụ, nên phân tích này sẽ không phản ánh được sinh kế một cách hiệu quả.

### **Thảo luận nhóm đặc thù**

Khó kiểm chứng thông tin do người dân cung cấp trong các thảo luận nhóm, và khó xác định nhóm đặc thù do cách lựa chọn, phân loại khác với nông thôn. Lịch sinh hoạt, làm việc bận rộn của người dân ở đô thị gây áp lực về mặt thời gian, có thể khiến việc đánh giá thực hiện vội vàng, không hiệu quả.

### **Khảo sát lát cắt**

Khó xác định chính xác được bản đồ lát cắt do cơ sở hạ tầng đô thị có mật độ cao và rất phức tạp.

### **Sơ đồ Venn**

Cái khó trong việc áp dụng phân tích bằng sơ đồ Venn là việc xác định vai trò của các tổ chức chính trị xã hội được đánh giá, do khối lượng và tính phức tạp của thông tin ở đô thị, dẫn đến khó thu thập và phân tích hơn. Điều này sẽ gây nên tình trạng thiếu đồng nhất về quan điểm, ý kiến của người dân. Sơ đồ Venn cũng mới chỉ đánh giá sự quan tâm trong một lĩnh vực cụ thể nào đó, nên gặp nhiều thách thức trước các hệ thống và lĩnh vực đa dạng, phức hợp ở khu vực đô thị.

## **BÀN LUẬN: CÁCH TIẾP CẬN VỀ KHẢ NĂNG THÍCH ỨNG Ở ĐÔ THỊ TRONG GIẢM THIỂU RRTT**

Sẽ là không khả thi và không thực tiễn nếu đem cách làm ở khu vực nông thôn áp dụng ngay vào bối cảnh đô thị, do sự tồn tại của các rủi ro mới và phức tạp, như

rủi ro sự cố đối với các công trình, nước biển dâng, sụt lún, lũ ở thượng nguồn, và các vấn đề về thoát lũ ở cấp vùng. Giảm thiểu RRTT thường bao gồm những biện pháp công trình ở một phạm vi rộng lớn, do dựa vào các số liệu đã lỗi thời trong quy hoạch đô thị. Chưa có sự cân nhắc các khía cạnh giảm nhẹ rủi ro trong việc thực hiện các can thiệp về công trình (như đê kè), khi một sự cố xảy ra có thể làm tê liệt toàn bộ hệ thống. Hơn nữa, các đầu tư hạ tầng không được quy hoạch phù hợp có thể tạo cảm giác an toàn giả tạo. Có cả những thách thức về mặt thể chế, đặc biệt là những hạn chế về phương pháp giám sát đánh giá và cả trong công tác triển khai. Các hoạt động giảm thiểu RRTT cũng thường chỉ tập trung vào các ứng phó khẩn cấp.

Chương trình Mạng lưới các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN) áp dụng phương pháp nghiên cứu hành động, đã góp phần thúc đẩy các cơ quan ở cấp thành phố chủ động tiến hành đánh giá các áp lực về khí hậu và tính dễ bị tổn thương tiềm ẩn của địa phương mình, từ đó đề xuất các giải pháp, thay vì phải sử dụng các chuyên gia bên ngoài hoặc chuyên gia quốc gia để xây dựng các kế hoạch này (Tyler và cộng sự, 2010). Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) đã xây dựng một khung khái niệm về khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị, trong đó tập trung vào:

- tìm hiểu về tình trạng dễ bị tổn thương của đô thị trước các tác động của thiên tai và BĐKH dựa trên ba khía cạnh căn bản – **hệ thống, tác nhân, và thể chế** (xem thêm chi tiết trong tài liệu của ISET: Xúc tác xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị: Áp dụng các khái niệm về khả năng chống chịu vào thực tiễn lập kế hoạch trong chương trình ACCCRN, tạm dịch từ tiêu đề tiếng Anh: *Catalyzing Urban Climate Resilience: Applying Resilience*

*Concepts to Planning Practice in the ACCCRN Program (Moench, Tyler & Lage, 2011));*

- các chia sẻ học hỏi đối thoại nhằm huy động tối đa kiến thức bản địa và kiến thức khoa học chuyên sâu của tất cả các bên liên quan;
- các hành động can thiệp nhằm xây dựng khả năng chống chịu cho các hệ thống, tác nhân và thể chế dựa trên đặc thù của từng yếu tố; và
- tính chất mới mẻ và tương tác cao của các quá trình này.

Một vấn đề then chốt trong công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH là làm thế nào để các nhà hoạch định có thể sử dụng hiệu quả các thông tin về khí hậu và thiên tai sẵn có, khi các thông tin này có tính bất định cao, và tồn tại dưới những dạng thức không quen thuộc và thiếu tính rõ ràng. Trong các giai đoạn đầu của chương trình ACCCRN, nhiều đối tác bày tỏ những vướng mắc do thiếu các dữ liệu về tác động của BĐKH trong tương lai để thiết kế các tiêu chuẩn cho xây dựng cơ sở hạ tầng. Dưới đây là một số khía cạnh có thể được xem xét áp dụng trong công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH ở đô thị (Tyler và cộng sự, 2010).

- Tập trung vào tình trạng dễ bị tổn thương hiện tại: Tất cả các chiến lược giảm thiểu RRTT và thích ứng BĐKH hiện nay đều chủ yếu tập trung vào các thách thức và đặc điểm dễ bị tổn thương hiện tại, rất có thể sẽ trở nên trầm trọng hơn do BĐKH. Các vấn đề này bao gồm ngập úng, thiếu nước, phòng hộ lũ, suy thoái hệ sinh thái, và quản lý chất thải rắn.
- Lập kế hoạch “không hối tiếc”: Chiến lược không hối tiếc là các hành động luôn mang lại kết quả tích cực, không phụ thuộc vào điều kiện khí hậu và áp dụng được với nhiều kịch bản tương lai khác

nhau. Ví dụ về các chiến lược không hối tiếc bao gồm: nâng cao nhận thức, xây dựng hệ thống cảnh báo sớm, cải thiện cung cấp dịch vụ, hệ thống thoát nước, quản lý nước thải, v.v. Trong nhiều trường hợp, chiến lược không hối tiếc là câu trả lời cho các vấn đề hiện tại, đảm bảo mang lại lợi ích tức thì, nhưng cũng góp phần tăng cường khả năng chống chịu với các hiểm họa khí hậu trong tương lai.

- Nghiên cứu sâu hơn về các tương tác giữa khí hậu và các hệ thống đô thị cơ bản: Các thành phố đều cần có các số liệu tốt hơn tại địa phương cùng các nghiên cứu khoa học chi tiết với tính tin cậy cao về tác động của BĐKH tại địa phương, nhằm giúp cho quá trình lập kế hoạch trong tương lai đạt hiệu quả hơn. Một quan tâm chung của hầu hết các thành phố là tìm hiểu kỹ hơn về tác động đối với các chỉ số thủy văn căn bản và các hệ thống quản lý nước liên quan đến quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch.
- Tránh những hành động thích ứng không phù hợp: Các chiến lược có ghi nhận sự gia tăng nguy cơ do phát triển ở các vùng dễ bị tác động, do khai thác quá mức các tài nguyên quan trọng (như nước ngầm), và/hoặc tính dễ bị tổn thương của các ngành cụ thể (như ngư nghiệp, nông nghiệp). Đây là các phương pháp giúp điều tiết cho phù hợp hơn sự phát triển của những ngành hay lĩnh vực nhạy cảm.
- Nhận thức: Một số thành phố đã ưu tiên nâng cao nhận thức cho các nhóm khác nhau, từ người dân đến các doanh nghiệp tư nhân và cán bộ trong chính quyền, nhằm tạo sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân đối với các hành động xây dựng khả năng chống chịu, và xây dựng năng lực nhằm tạo sự chuyển biến trong hành động và thúc đẩy các hành động thích ứng trong nhân dân.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ NN&PTNT, 2006. Quyết định số 312/QĐ-PCLBTW về việc ban hành Quy chế về chế độ thông tin, báo cáo trong chỉ đạo, triển khai đối phó với lũ, bão.

Bộ NN&PTNT, 2007. Quyết định số 08/2007/QĐ-BNN về Ban hành quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo Trung ương về các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng.

Chính phủ Việt Nam, 2006. Quyết định số 245/2006/QĐ-TTg về Ban hành Quy chế báo áp thấp nhiệt đới, bão, lũ.

Chính phủ Việt Nam, 2007. Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020.

Chính phủ Việt Nam, 2008. Quyết định số 1002/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.

Chính phủ Việt Nam, 2008. Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu.

Chính phủ Việt Nam, 2009. Quyết định số 76/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc kiện toàn Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm Cứu nạn và Hệ thống tổ chức tìm kiếm cứu nạn của các Bộ, ngành Trung ương và địa phương.

Chính phủ Việt Nam, 2009. Văn bản số 820/TTg-KTN Kế hoạch thực hiện Chiến lược Quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020.

Chính phủ Việt Nam, 2016. Báo cáo Tiến độ Quốc gia về việc thực hiện Khung hành động Hyogo giai đoạn 2013-2015.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2009. *Disaster Risk Management Programs for Priority Countries: East Asia and Pacific, Vietnam*, p. 107.

Hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ Quốc tế (IFRC), 2014. *Viet Nam: Country Case Study Report, How Law and Regulation Support Disaster Risk Reduction*.

Moench M., Tyler S., & Lage, J. (Eds.), 2011. *Catalyzing urban climate resilience: Applying resilience concepts to planning practice in the ACCCRN program (2009–2011)*. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Nguyen, H., 2014. *Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam: policy landscape and analysis*. Oxfam Vietnam.

Nguyen, H., Tran P., & Nguyen, A. T., 2014. *Áp dụng công cụ đánh giá tính dễ bị tổn thương và khả năng (VCA) ở khu vực đô thị: Các thách thức, khó khăn và hướng tiếp cận mới*. Hà Nội: ISET-Việt Nam.

Nguyen, P. N., Tran, T. T. T., Tyler, S., Nguyen, Q. A., Bach, T. S., Nguyen, N. H., & Pham, K., 2014. *Đánh giá kinh nghiệm của chính quyền địa phương trong hoạt động xây dựng kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH tại Việt Nam*. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội – Việt Nam (ISET-Việt Nam).

Quốc hội Việt Nam, 2006. Luật Đê điều (số 79/2006/QH11).

Quốc hội Việt Nam, 2013. Luật phòng, chống thiên tai (số 33/2013/QH13).

Tyler, S., Reed, S. O., MacClune, K., & Chopde, S., 2010. *Planning for Urban Climate Resilience: Framework and Examples from the Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN)*. Climate Resilience in Concept and Practice Working Paper Series.

Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương (CCFSC), 2014. Báo cáo tiến độ thực hiện Chiến lược quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

Tài trợ bởi Quỹ Rockefeller

