



# CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG GIẢM NHỆ THIÊN TAI

LÊ HUY NGỌ

Ủy viên Trung ương Đảng

Trưởng Ban Chỉ đạo Phòng, chống lụt, bão Trung ương

## 1. Tình hình thiên tai và công tác phòng, chống giảm nhẹ thiên tai.

Nước ta nằm trong vùng nhiệt đới, gió mùa, có bờ biển dài gần 3.400 km, đặc điểm địa lý dài và hẹp, địa hình phức tạp, núi cao, sườn dốc, rừng bị tàn phá nhiều, đồng bằng hẹp và thấp trũng, lại ở gần một trong 5 vùng bão lớn nhất thế giới, nên hàng năm thường xuyên chịu ảnh hưởng của nhiều loại thiên tai như bão, lũ, lũ quét, sạt lở đất, úng lụt, đông lạnh, hạn hán,... gây nhiều tổn thất về người, tài sản, cơ sở hạ tầng và phá huỷ môi trường sinh thái. Chỉ tính từ năm 2001 đến nay, nước ta đã phải gánh chịu 17 cơn bão và 8 đợt áp thấp nhiệt đới (trong đó có 8 cơn bão mạnh từ cấp 10 trở lên) 26 trận lũ, 54 trận lũ quét với cường độ cao. Thiệt hại do những thiên tai trên gây ra vô cùng nặng nề: 1.845 người chết và mất tích, hơn 1,3 triệu ha lúa bị ngập, hư hại (trong đó, trên 190.000 ha mất trắng); hơn 2.700 tàu, thuyền bị chìm; gần 1,6 triệu ngôi nhà bị phá huỷ và hư hại. Giá trị tổn thất về kinh tế ước tính trên 13.300 tỉ đồng.

Trước tình hình thiên tai luôn là mối đe dọa thường trực tới tính mạng, cuộc sống và sản xuất của nhân dân, Đảng và Nhà nước ta đã thường xuyên quan tâm tới công tác phòng, chống giảm nhẹ thiên tai (PCGNTT).

### a. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngay sau khi thành lập nước, ngày 22-5-1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh 70/SL, thành lập Ủy ban Trung ương hộ đê (sau đó Ủy ban này được đổi thành Ủy ban Bảo vệ đê điều các cấp theo Sắc lệnh 194/SL ngày 28-5-1948) - tiền thân của Ban Chỉ đạo Phòng, chống lụt, bão Trung ương ngày nay. Từ đó đến nay, nhiều văn bản quy phạm pháp luật quan trọng về công tác PCGNTT đã được ban hành: *Pháp lệnh Đê điều*, ban hành ngày 9-11-1989; *Pháp lệnh Phòng, chống lụt, bão*, ban hành ngày 20-3-1993; Nghị định số 168- HĐBT ngày 19-5-1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) quy định về tổ chức, nhiệm vụ của Ban Chỉ đạo Phòng, chống lụt, bão Trung ương và Ban Chỉ huy Phòng, chống lụt, bão các cấp, các ngành; *Pháp lệnh Phòng, chống lụt, bão sửa đổi, bổ sung ban hành* ngày 24-8-2000; *Pháp lệnh Đê điều sửa đổi*, ban hành ngày 07-9-2000; Nghị định số 78/2005/NĐ-CP ngày 10-6-2005 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của *Pháp lệnh Phòng, chống lụt bão sửa đổi...* Ngoài các văn bản trên, nhiều văn bản luật liên quan đến công tác PCGNTT cũng đã được ban hành, như: *Luật Tài nguyên Nước, Luật Sử dụng đất,*

*Luật Bảo vệ môi trường, Luật Bảo vệ rừng, Luật Tài nguyên và khoáng sản,...* Hàng năm, Thủ tướng Chính phủ đều có chỉ thị về công tác phòng chống lụt bão (PCLB) và tìm kiếm cứu nạn (TKCN), giao nhiệm vụ cụ thể cho các cấp, các ngành và lực lượng vũ trang thực hiện nhiệm vụ PCLB và TKCN. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đã tác động tích cực, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác PCGNTT ở nước ta.

*b. Tổ chức chỉ đạo, chỉ huy PCGNTT.*

Chính phủ đã thành lập Ban Chỉ đạo Phòng, chống lụt, bão Trung ương, Ủy ban quốc gia Tìm kiếm cứu hộ, cứu nạn và Ban Chỉ huy Phòng, chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn các bộ, ngành, địa phương. Các cơ quan này đã phối hợp xây dựng kế hoạch hoạt động chung trong công tác PCGNTT, TKCN theo phương châm “chủ động phòng tránh, ứng phó kịp thời, khắc phục có hiệu quả” khi thiên tai xảy ra. Các bộ, ngành, địa phương căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, xây dựng và chỉ đạo triển khai kế hoạch PCGNTT, TKCN trên cơ sở lồng ghép với các chương trình, dự án phát triển của bộ, ngành, địa phương.

Trong công tác PCGNTT, TKCN, Chính phủ đã thực hiện phương châm “4 tại chỗ” và giao cho lực lượng vũ trang là lực lượng chủ lực. Trên cơ sở đó, Bộ Quốc phòng và Bộ Công an đã xây dựng và bố trí lực lượng hợp lý trên các địa bàn xung yếu về lụt, bão, xây dựng các phương án và thường xuyên tổ chức diễn tập cứu hộ, cứu nạn trên không, trên biển, hộ đê, phân chặn lũ... Hàng năm, Thủ tướng Chính phủ, lãnh đạo các cơ quan PCGNTT, TKCN, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn,... trực tiếp kiểm tra đê điều, chỉ đạo ứng phó và khắc phục hậu quả khi thiên tai xảy ra.

*c. Công tác phòng ngừa thiên tai.*

Công tác tuyên truyền, giáo dục nâng

cao kiến thức về thiên tai được các cấp, các ngành và các địa phương quan tâm, đã góp phần nâng cao nhận thức của cộng đồng đối với thiên tai. Để thực hiện phương châm chủ động phòng tránh, Nhà nước đã đầu tư xây dựng, củng cố, nâng cấp các công trình PCGNTT, TKCN. Chỉ tính riêng trong 5 năm gần đây (2001-2005), Nhà nước đã:

- Đầu tư xây dựng, củng cố, nâng cấp hệ thống đê sông, đê biển với khối lượng lớn, chất lượng công trình ngày một nâng cao. Cụ thể: đã đào đắp trên 23,7 triệu m<sup>3</sup> đất; đổ trên 826.000m<sup>3</sup> bê tông; xây dựng mới và nâng cấp gần 30.000 km đê, kè, bờ bao; xây dựng và tu sửa 211 cống, 28 cầu; trồng trên 140.000 cụm tre chắn sóng.

- Sửa chữa, nâng cấp và xây mới trên 70 hồ chứa nước đa mục tiêu (cắt lũ, chống hạn, phát điện, cải tạo môi trường sinh thái,...).

- Hoàn thành 55 công trình thủy lợi kiểm soát lũ (thoát lũ, thau chua, rửa mặn, kết hợp làm tuyến dân cư tránh lũ) ở đồng bằng sông Cửu Long.

- Xây dựng 744 cụm tuyến dân cư tránh lũ ở 8 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ở đồng bằng sông Cửu Long.

- Xây dựng, nâng cấp hệ thống giao thông tránh lũ trên các tuyến quốc lộ: quốc lộ 1A, quốc lộ 80 (Kiên Giang), quốc lộ 62 (Long An), quốc lộ 50, 53, 54, 57, 60, 61, 63. Đường Hồ Chí Minh và các quốc lộ 6, 2, 18, 32,... lên các tỉnh biên giới phía Bắc cũng được xây dựng, nâng cấp đảm bảo khả năng vượt lũ trong mùa mưa.

- Xây dựng 8 khu neo đậu tránh, trú bão cho tàu thuyền nghề cá.

- Đã trồng được 560.000 ha rừng phòng hộ đầu nguồn, khoanh nuôi 870.000 ha rừng tái sinh, trồng mới 590.000 ha rừng sản xuất. Vì vậy, độ che phủ của rừng đã tăng từ 33,2% vào năm 1999 lên khoảng

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

40% vào năm 2005, góp phần quan trọng trong việc giảm nhẹ lũ lụt.

- Xây dựng các trung tâm TKCN ở cả ba miền Bắc, Trung, Nam. Đầu tư mua sắm trang, thiết bị phục vụ công tác TKCN, gồm: 8 tàu cứu hộ trên biển có công suất lớn, 4 máy bay cứu hộ.

- Công tác cảnh báo, dự báo được quan tâm đầu tư, đã có bước tiến cả về hệ thống tổ chức và chất lượng dự báo. Hệ thống mạng lưới quan trắc, thu thập, xử lý thông tin từng bước được tăng cường cả về công nghệ và nhân lực.

- Hệ thống thông tin liên lạc phục vụ công tác chỉ huy, chỉ đạo PCGNTT, TKCN đã được quan tâm đầu tư, có nhiều tiến bộ. Đến nay, đã có 96% số xã có điện thoại; hệ thống thông tin dọc Duyên hải miền Trung được đầu tư lớn, đáp ứng một phần nhu cầu thông tin liên lạc giữa đất liền với các tàu, thuyền ngoài khơi; các thiết bị liên lạc vô tuyến, vệ tinh luôn luôn sẵn sàng phục vụ yêu cầu PCGNTT, TKCN, nhất là đối với những vùng chưa có mạng điện thoại.

*c. Công tác ứng phó và xử lý hậu quả thiên tai.*

Căn cứ vào tình hình, đặc điểm riêng của nước ta, các cơ quan chỉ đạo, chỉ huy PCGNTT, TKCN đã xây dựng phương án “4 tại chỗ” để ứng phó và xử lý thiên tai. Qua thực tiễn, phương án này đã phát huy tác dụng, mang lại hiệu quả. Mỗi khi thiên tai xảy ra, cấp uỷ đảng, chính quyền các cấp nơi địa phương xảy ra thiên tai đã chủ động, kịp thời huy động lực lượng vũ trang và nhân dân địa phương đối phó với thiên tai trước khi các lực lượng ứng cứu của trung ương và các địa phương khác tới giúp đỡ. Biểu hiện rõ nhất là việc ứng phó với các trận thiên tai lớn trong lịch sử như: lũ lụt miền Trung năm 1999, lũ lụt ở đồng bằng sông Cửu Long năm 2000 - 2001, bão biển và nước dâng lớn tại miền Bắc

năm 2005...

Khi thiên tai xảy ra, Chính phủ đã xuất cấp kịp thời các phương tiện cứu hộ, cứu nạn, nhà bạt, áo phao, lương thực, thực phẩm... từ Quỹ Dự trữ quốc gia để trang bị cho các đơn vị lực lượng vũ trang và nhân dân địa phương. Chính vì vậy đã hạn chế đến mức thấp nhất thiệt hại có thể xảy ra. Trong ứng phó với thiên tai, nhân dân ta đã phát huy truyền thống đoàn kết, tương thân, tương ái, “lá lành đùm lá rách”, chia sẻ những mất mát về tinh thần, ủng hộ, giúp đỡ về vật chất cho đồng bào vùng bị thiên tai.

Nhìn lại công tác PCGNTT, TKCN thời gian qua, mặc dù các lực lượng PCGNTT, TKCN đã có những cố gắng lớn, cơ sở vật chất kĩ thuật được tăng cường, công tác chỉ đạo, chỉ huy và điều hành trong ứng phó với thiên tai từ trung ương đến địa phương có bước tiến rõ rệt, song, so với thiệt hại do thiên tai gây ra và nhiệm vụ PCGNTT, TKCN phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian tới vẫn còn một số nhược điểm, tồn tại cần tiếp tục khắc phục.

Một là, nhận thức về thiên tai với sự phát triển bền vững trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ý thức chấp hành luật pháp về PCGNTT của một bộ phận không nhỏ nhân dân và ngay cả trong không ít cán bộ, công chức ở một số cơ quan nhà nước chưa đầy đủ, chưa triệt để, dẫn đến chủ quan trong công tác phòng ngừa, bị động trong công tác ứng phó và vi phạm luật pháp về lĩnh vực PCGNTT. Nhiều khu công nghiệp, khu du lịch, các khu đô thị, cụm dân cư, đường giao thông xây dựng ở vùng ven biển và đồi núi chưa chú trọng đến các yếu tố đảm bảo an toàn và né tránh bão, lụt. Việc lấn sông, lấn biển để xây dựng làm cho công trình luôn luôn bị đe dọa, tổn nhiều tiền của, công sức để duy tu và bảo vệ. Nhiều công trình xây dựng cản trở thoát lũ hoặc làm

nghiêm trọng thêm lũ lụt chưa được giải toả. Việc quản lý tàu thuyền hoạt động trên sông, biển; quản lý khai thác cát và các hoạt động khác trên sông, biển... còn yếu kém.

*Hai là*, hệ thống tổ chức chỉ đạo, chỉ huy PCLB, TKCN tuy đã được hình thành từ nhiều năm và cũng đã phát huy được hiệu quả nhất định, song về mô hình chưa thể hiện rõ là một cơ quan quản lý nhà nước về thiên tai; chưa ngang tầm nhiệm vụ được giao, chưa đủ mạnh để làm tốt công tác phòng ngừa và ứng phó với thiên tai. Cụ thể, hệ thống tổ chức từ trung ương đến địa phương còn phân tán, chưa tập trung, đội ngũ cán bộ phần lớn phải kiêm nhiệm nhiều việc nên hoạt động không chuyên nghiệp; thiết bị điều hành ứng phó lạc hậu.

*Ba là*, lực lượng cứu hộ, cứu nạn còn yếu, thiếu tính chuyên nghiệp, trang thiết bị hiện đại chưa nhiều, do đó, khả năng ứng phó chưa nhanh, tầm hoạt động chưa rộng, hiệu quả TKCN chưa cao. Hệ thống chính sách đối với các lực lượng làm nhiệm vụ cứu hộ, cứu nạn chưa phù hợp nên chưa huy động được sức mạnh tổng hợp của các ngành, các cấp trong phòng, chống thiên tai. Quy chế phối hợp giữa các lực lượng tham gia PCGNNT, TKCN còn có một số bất cập, chưa phát huy sức mạnh tổng hợp từ các lực lượng và cộng đồng nhân dân tham gia công tác này.

*Bốn là*, giải pháp PCGNNT, TKCN mới tập trung vào giải pháp công trình, chưa chú trọng đến giải pháp phi công trình. Trong giải pháp công trình, phần lớn mới xây dựng được những công trình đảm bảo cho khả năng trước mắt, chưa chú ý đến giữ gìn môi trường sinh thái bền vững, bảo đảm an toàn điều kiện sinh sống của người dân, nhất là người dân ở những vùng thường xuyên xảy ra ngập lụt, sạt lở lũ quét và có nguy cơ xảy ra lũ quét. Việc quản lý, bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng

phòng hộ ven biển, ven sông còn bị buông lỏng nên diện tích thảm phủ tại một số nơi bị suy giảm, hạn chế hiệu quả PCLB, hạn hán, tạo ra những hiểm hoạ khó lường.

- Hệ thống máy móc phương tiện dự báo, cảnh báo thiên tai, đặc biệt là lũ quét, động đất, sóng thần còn nhiều hạn chế, chưa đến được với người dân trong vùng thường có thiên tai.

- Công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao kiến thức PCGNNT, TKCN cho cộng đồng chưa thường xuyên và thiếu hệ thống, chủ yếu mới trên phương tiện thông tin đại chúng.

*Năm là*, nguồn vốn đầu tư cho chương trình PCGNNT, TKCN còn thấp, Quỹ Phòng, chống lụt, bão còn nghèo nàn,...

## **2. Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác PCGNNT, TKCN thời gian tới.**

Theo dự báo của các trung tâm khoa học lớn trên thế giới, với sự ấm lên của khí hậu toàn cầu, nhiều diễn biến phức tạp về thời tiết và thiên tai trở thành hiểm hoạ lớn cho con người, nhất là ở những vùng dân cư đông đúc, chậm phát triển. Để khắc phục những tồn tại, thiếu sót trên đây, đưa công tác PCGNNT, TKCN trong thời gian tới đạt hiệu quả cao, giảm nhẹ thiệt hại về tính mạng và tài sản của Nhà nước và nhân dân, thực hiện tốt phương châm chủ động phòng ngừa, ứng phó kịp thời và khắc phục có hiệu quả, cần triển khai thực hiện tốt một số giải pháp sau:

*Thứ nhất*, cùng với việc tiếp tục xây dựng, bổ sung, củng cố và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với công tác PCGNNT, TKCN ở nước ta, Đảng, Nhà nước cần xây dựng và ban hành chiến lược PCGNNT, TKCN; gắn chiến lược này với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững trên phạm vi cả nước cũng như từng vùng.

*Thứ hai*, nâng cao hơn nữa năng lực dự báo, đảm bảo dự báo sớm và chính xác

các thiên tai để có phương án phòng ngừa, ứng phó cũng như giải quyết hậu quả một cách kịp thời, hiệu quả. Cần ứng dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật, trang bị máy móc tiên tiến cho công tác dự báo lũ, bão, động đất.

*Thứ ba*, tăng cường đầu tư cho công tác xây dựng, củng cố và nâng cao hiệu quả của các công trình PCGNTT, TKCN. Cụ thể:

- Tăng cường việc gia cố, duy tu, sửa chữa và nâng cấp hệ thống đê sông, đê biển trên toàn quốc; trong đó, đặc biệt chú ý các chương trình lớn như xử lý các đoạn đê có nền yếu, xử lý các cống dưới đê bị hỏng... ở các tỉnh đồng bằng Bắc Bộ và Bắc Khu IV cũ; hệ thống đê bao chống lũ sớm để đảm bảo sản xuất 2 vụ đông xuân và hè thu ở các tỉnh Bắc Trung Bộ; hệ thống đê biển, đê cửa sông ở các tỉnh ven biển.

- Duy tu, bảo dưỡng những công trình thủy lợi, các hồ đa mục tiêu hiện có; đẩy nhanh tiến độ xây dựng các công trình thủy lợi, các hồ chứa đa mục tiêu đang xây dựng ở các tỉnh Tuyên Quang, Sơn La và ở những vùng trọng điểm hay xảy ra lũ, lụt khác.

*Thứ tư*, tiếp tục triển khai công tác trồng và bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ ven biển và những vùng sát lở ven sông, suối. Mục tiêu đến năm 2010, hoàn thành chương trình trồng rừng và bảo vệ 5 triệu ha rừng, đưa độ che phủ của rừng lên 43%. Khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia công tác trồng rừng để phát triển nhanh rừng sản xuất, góp phần nâng cao độ che phủ của rừng.

*Thứ năm*, tiếp tục nghiên cứu và thực hiện việc chuyển đổi cơ cấu mùa vụ, cây trồng ở những nơi hay xảy ra lụt, bão, hạn hán... theo hướng bảo đảm sản xuất hai vụ đông - xuân và hè - thu, đưa những cây có khả năng chống chịu được với lụt, bão,

hạn hán vào trồng ở những địa phương này.

*Thứ sáu*, tiếp tục thực hiện các hiệp ước về quản lý và ứng phó khẩn cấp khi thiên tai xảy ra mà nước ta đã kí kết; tăng cường hợp tác quốc tế với tổ chức ADRC, ADPC về giảm nhẹ thiên tai mà nước ta là thành viên. Thu hút các tổ chức và cá nhân đầu tư vào lĩnh vực PCGNTT, TKCN, nhất là nâng cao năng lực, chuyển giao khoa học - công nghệ về lĩnh vực này.

*Thứ bảy*, đổi mới và tăng cường hơn nữa công tác tuyên truyền, giáo dục để nâng cao nhận thức, hiểu biết của nhân dân về thiên tai, từ đó nhân dân tích cực, chủ động trong công tác phòng ngừa, “tự cứu mình” trước khi các lực lượng cứu hộ, cứu nạn đến. Để đạt mục tiêu trên, ngoài sử dụng các phương tiện truyền thông đại chúng, cần đưa chương trình này vào các trường học. Để phát huy hơn nữa truyền thống tương thân, tương ái giúp đỡ đồng bào khi gặp thiên tai, hoạn nạn, Đảng và Nhà nước cần có chính sách biểu dương, khuyến khích kịp thời những tổ chức và cá nhân điển hình làm tốt công tác cứu trợ, cứu nạn.

*Thứ tám*, cần thành lập cơ quan quản lý nhà nước chuyên trách đối với lĩnh vực PCGNTT, TKCN cứu nạn trực thuộc Chính phủ, được tổ chức và chỉ huy, chỉ đạo chặt chẽ từ trung ương đến địa phương; có nhiều chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trong đó có chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền mà các cơ quan đang thực hiện công tác PCLB, TKCN, chống cháy rừng,... thuộc các bộ, ngành hiện nay. Đầu tư để nâng cao trình độ mọi mặt của các lực lượng cứu hộ, cứu nạn; phấn đấu xây dựng một lực lượng tìm kiếm cứu hộ, cứu nạn chuyên nghiệp, giỏi nghiệp vụ, có tinh thần dũng cảm, được trang bị máy móc, phương tiện hiện đại □