

Giảm thiểu rủi ro thiên tai và vai trò của quy hoạch đô thị tại Việt Nam

Disaster risk reduction and the role of Urban planning in Vietnam

> PGS.TS LÊ ANH ĐỨC*, TS ĐỖ PHÚ HƯNG

Khoa Kiến trúc, Trường Đại học Văn Lang; *Email: duc.la@vlu.edu.vn

TÓM TẮT

Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề của thiên tai, trong đó bão, lũ thường xuyên xảy ra, hạn hán, xâm nhập mặn, sạt lở và nhiều thiên tai khác đã và đang gây nhiều thiệt hại về tính mạng, tài sản của người dân ở các địa phương đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển của cả nước nói chung và các địa phương nói riêng. Đặc biệt sự ảnh hưởng và tác hại của thiên tai còn trở nên nghiêm trọng với các khu vực đô thị, nơi tập trung đông dân cư. Trên thế giới, quy hoạch được xem là một trong những giải pháp trung và dài hạn nhằm hạn chế tác hại từ rủi ro thiên tai đến các đô thị. Tuy nhiên, làm thế nào để quy hoạch đô thị tại các đô thị Việt Nam có thể hạn chế được thiệt hại và rủi ro thiên tai vẫn đang là những nội dung cần thiết để nghiên cứu trong thực tiễn các đô thị Việt Nam.

Nội dung bài viết nhóm tác giả sẽ trình bày và phân tích các nội dung (1) Tổng quan về khái niệm và lý luận về giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRR); (2) Các lý luận và kinh nghiệm của DRR trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển đô thị; (3) Rủi ro thiên tai tại Việt Nam và đề xuất vai trò quy hoạch đô thị trong giảm thiểu rủi ro thiên tai.

Từ khóa: Giảm thiểu rủi ro thiên tai; quy hoạch đô thị

ABSTRACT

Vietnam is one of the countries that heavily affected by natural disasters, in which storms and floods are the most frequent and dangerous. Besides storms and floods, severe droughts, saltwater intrusion, landslides and many other natural disasters have been causing a lot of damage to people's lives and properties in localities throughout the country. This has hindered the development of the whole country in general and each locality in particular. In particular, the effects and harms of natural disasters have become more serious in urban areas where the population is densely populated. In the world, urban planning is considered one of the medium and long-term solutions to limit the harm from natural disasters to cities. However, the contents and methods of urban planning in Vietnamese cities that can limit damage and disaster risks are still necessary contents for practical research in Vietnamese cities.

The content of this article will present and analyze the following contents (1) An overview of the concept and theory of disaster risk reduction (DRR); (2) Theories and experiences of DRR in urban planning and development; (3) Disaster risk in Vietnam and proposed role of urban planning in disaster risk reduction

Key words: Disaster risk reduction (DRR); urban planning

1. KHÁI NIỆM VÀ LÝ LUẬN VỀ GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI

Thiên tai là hiện tượng tự nhiên bất thường có thể gây thiệt hại về người, tài sản, môi trường, điều kiện sống và các hoạt động kinh tế - xã hội. Các loại hình thiên tai thường gặp bao gồm: bão, áp thấp nhiệt đới, gió mạnh trên biển, lốc, sét, mưa lớn, lũ, lũ quét, ngập lụt; sạt lở đất, sụt lún đất do mưa lũ hoặc dòng chảy, hạn hán; nước dâng, xâm nhập mặn, nắng nóng, hạn hán, cháy rừng do tự nhiên, rét hại, mưa đá, sương mù, sương muối, động đất, sóng thần và các loại thiên tai khác. Tùy thuộc theo các khu vực và vùng lãnh thổ, tác hại của thiên tai sẽ có thể xảy ra rất nghiêm trọng hoặc có khả năng được giảm thiểu do các hoạt động phòng chống hoặc tăng cường năng lực chống chịu của cộng đồng địa phương.

Giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRR) là một cách tiếp cận có hệ thống để xác định, đánh giá và giảm thiểu tác động và thiệt hại thiên tai. Khái niệm này đã được các nhà nghiên cứu trên thế giới

sử dụng từ những năm 1970 (B. Wisner et. al, 2013), các nghiên cứu DRR nhằm mục đích giảm thiểu các tổn thương kinh tế - xã hội đối với thảm họa cũng như đối phó với các mối nguy về môi trường và các mối nguy khác gây ra chúng.

Văn phòng Liên hợp quốc về Giảm thiểu rủi ro thiên tai (UNDRR) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), đã định nghĩa DRR: "Khung khái niệm về các yếu tố được xem xét với các khả năng giảm thiểu tính dễ bị tổn thương và rủi ro thiên tai trong toàn xã hội, để tránh (phòng ngừa) hoặc hạn chế (giảm thiểu và chuẩn bị) các tác động bất lợi của các mối nguy, trong bối cảnh rộng lớn của phát triển bền vững" (UNISDR, 2004). Qua đó, một cách tiếp cận toàn diện để DRR được đưa ra trong Khung hành động Hyogo (2005-2015) (UNISDR, 2005), với mục tiêu "Xây dựng khả năng chống chịu của các quốc gia và cộng đồng đối với thảm họa" nhằm "Giảm đáng kể thiệt hại do thiên tai, về tính mạng và tài sản xã hội,

kinh tế và môi trường của các cộng đồng và quốc gia".

Năm 2009, Định nghĩa về DRR được chính thức thống nhất trong Hệ thống Chiến lược Quốc tế về Giảm nhẹ Thiên tai (UNISDR): "*Khái niệm và thực tiễn về giảm thiểu rủi ro thiên tai thông qua các nỗ lực có hệ thống để phân tích và quản lý các yếu tố nhân quả của thiên tai, bao gồm thông qua việc giảm thiểu phơi nhiễm với các mối nguy hiểm, giảm thiểu tính dễ bị tổn thương của con người và tài sản, quản lý khôn ngoan đất đai và môi trường, và cải thiện khả năng sẵn sàng cho các sự kiện bất lợi* (UNISDR, 2009). Từ đó, kế thừa Khung hành động Hyogo, *Khung chiến lược giảm thiểu rủi ro thiên tai - Khung Sendai (2015-2030)* (UNISDR, 2015) đã tập hợp các tiêu chuẩn chung, một khuôn khổ toàn diện với các mục tiêu có thể đạt được và một công cụ dựa trên pháp lý để DRR. Khung Sendai đã được 187 quốc gia trên thế giới thống nhất ký kết tham gia và đưa vào các chương trình mục tiêu và hành động ở các quốc gia. Trong đó, UNISDR cung cấp phương tiện hợp tác giữa các Chính phủ, các tổ chức và các tổ chức xã hội dân sự để hỗ trợ việc thực hiện Khung và nhấn mạnh sự cần thiết phải giải quyết vấn đề DRR và thích ứng với biến đổi khí hậu khi thiết lập các Mục tiêu Phát triển bền vững.

Hàng năm UNDRR xuất bản các báo cáo thường niên ở cấp độ toàn thế giới và từng khu vực nhằm đánh giá tình hình rủi ro thiên tai, các giải pháp của các chính phủ, cũng như đề xuất xây dựng các chiến lược toàn cầu trong từng giai đoạn ngắn hạn 3-5 năm (ADPC & UNDRR, 2020), (UNDP, 2010), (K. Chmutina et al., 2014), (S. S. Priti Attri et al., 2010).

Các thiệt hại và rủi ro về thiên tai diễn ra trên thế giới ngày càng trở nên rất nghiêm trọng. Các quốc gia tham gia khung Hyogo và Khung Sendai đều triển khai và đều kết nối trên hệ thống toàn cầu nhằm tăng cường DRR.

Các nội dung nghiên cứu về DRR đều được triển khai theo các nhiệm vụ chính (UNISDR, 2015):

(i) *Giám sát, đánh giá và hiểu về rủi ro thiên tai và chia sẻ những thông tin về rủi ro thiên tai;*

(ii) *Tăng cường quản trị và điều phối rủi ro thiên tai, tích hợp vào các chiến lược, quy hoạch kế hoạch, chương trình và sự tham gia đầy đủ và có ý nghĩa của các bên liên quan ở các cấp thích hợp;*

(iii) *Đầu tư vào khả năng phục hồi của các khu vực, cộng đồng và quốc gia và môi trường, cũng như thông qua công nghệ và nghiên cứu;*

(iv) *Tăng cường các hệ thống cảnh báo sớm đa nguy cơ, sự chuẩn bị, ứng phó, phục hồi, phục hồi và tái thiết. Để bổ sung cho hành động và năng lực quốc gia, cần phải tăng cường hợp tác quốc tế giữa các nước phát triển và đang phát triển và giữa các quốc gia với các tổ chức quốc tế.*

Như vậy, các nội dung trong nghiên cứu về DRR có phạm vi khá rộng lớn, bao trùm tất cả các lĩnh vực, cấp độ không gian cũng như hệ thống quản lý. Trong phạm vi nghiên cứu về đô thị và quy hoạch đô thị, các vấn đề về đánh giá rủi ro là rất cần thiết, bên cạnh đó là việc lồng ghép các nội dung về DRR trong quy hoạch đô thị, triển khai các nội dung thực thi và quản lý quy hoạch cũng là nội dung rất cần thiết.

Về việc giám sát và đánh giá về rủi ro, có khá nhiều quan niệm khác nhau, nhưng cách thức xác định rủi ro của UNDISR là khá tổng quát và chuẩn xác, theo đó: đánh giá rủi ro phải dựa trên đánh giá các mối nguy hại (hazards), khả năng dễ bị tổn thương (vulnerability) và năng lực ứng phó các nguy hại (capacity) (UNISDR, 2009). Theo công thức như sau: Rủi ro thiên tai (Risk) = Các mối nguy hại (H) + Khả năng dễ bị tổn thương (V) - Năng lực ứng phó các nguy hại (C).

Hầu hết các quốc gia trên thế giới khi tham gia vào khung Sendai đều đã có các nghiên cứu đã đánh giá khá rõ nét về rủi ro

của các quốc gia và địa phương, UNDISR cũng đã có báo cáo thường niên về giảm thiểu rủi ro tại Việt Nam cũng như các khu vực và quốc gia trên thế giới (ADPC & UNDRR, 2020).

2. LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM VỀ DRR TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

Trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển đô thị, các vấn đề về DRR trở nên được quan tâm hàng đầu khi các tác hại của thiên tai ngày càng trở nên nghiêm trọng. Bên cạnh đó, theo dự đoán đến năm 2030, trên 60% dân số toàn cầu sẽ sống trong đô thị. Các khu vực đô thị là những nơi có mật độ dân cư tập trung cao dẫn đến các tác hại càng nghiêm trọng hơn.

Quy hoạch đô thị được xem là các giải pháp trung và dài hạn nhằm làm giảm thiểu các rủi ro thiên tai. Việc nghiên cứu lồng ghép các vấn đề quy hoạch và quản lý đô thị đã được UNDP xác định là rất cần thiết, trong đó là việc hoạch định các chính sách, tăng cường thể chế cho các kế hoạch DRR cũng như xây dựng các kế hoạch và biện pháp DRR (UNDP, 2010). Bên cạnh đó, đã có rất nhiều nghiên cứu cũng như thực tiễn trên thế giới cho thấy việc lồng ghép DRR trong quy hoạch đô thị là nhiệm vụ của các nhà quy hoạch - thiết kế đô thị, đặc biệt vai trò quan trọng của các nhà hoạch định chính sách, nhà quy hoạch trong việc xác định các quy trình ứng phó, các giải pháp hạn chế rủi ro, tăng cường năng lực cộng đồng cùng các công cụ giảm thiểu (K. Chmutina et al., 2014), (S. S. Priti Attri et al., 2010).

Thực tế, trên thế giới đã có nhiều nghiên cứu tích hợp và xây dựng các giải pháp, biện pháp DRR, thích ứng biến đổi khí hậu trong quy hoạch và quản lý đô thị. Nhiều kinh nghiệm cũng như bài học kinh nghiệm đã được công bố. Tài liệu hướng dẫn DRR trong quản lý đô thị tại Ấn Độ (UNDP, 2016), trong đó các nội dung Quy hoạch và thiết kế đô thị được tích hợp trong DRR bao gồm: các giải pháp quy hoạch môi trường, giải pháp thiết kế bền vững, thiết kế hạ tầng bền vững, giải pháp công trình thích ứng với ngập lụt, động đất... ; Các nghiên cứu quy hoạch thích ứng tại Úc (A. March et al., 2020); Nghiên cứu đặc biệt cho khu vực Caribbean và châu Mỹ Latin (Omar Bello, 2021); Ngân hàng châu Á cũng đã có tài liệu hướng dẫn về Giảm thiểu rủi ro thiên tai bằng quản lý sử dụng đất cho các nhà quy hoạch (Jun Rentschler, 2020). Các lý thuyết về quy hoạch tích hợp hoặc quy hoạch thích ứng cũng đã rất phổ biến trên thế giới: lý thuyết về quy hoạch thích ứng; Quy hoạch đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu; Quy hoạch thích ứng nước biển dâng ... cho thấy hệ thống quy hoạch đô thị trên thế giới đã có những phát triển về mặt lý luận nhằm đáp ứng việc lồng ghép DRR trong quy hoạch. Khả năng tích hợp và lồng ghép Quy hoạch và thiết kế đô thị nhằm DRR đã được xây dựng gồm các nội dung:

- Kết hợp đánh giá rủi ro thiên tai vào quy hoạch và quản lý đô thị, đặc biệt các khu đô thị và các khu dân cư dễ bị thiên tai; tại các khu vực đông dân và các khu vực đô thị hóa nhanh chóng;

- Lồng ghép việc đánh giá các rủi ro thiên tai vào quy trình lập kế hoạch cho các dự án cơ sở hạ tầng trọng điểm, bao gồm các tiêu chuẩn thiết kế, phê duyệt, thực hiện dự án và cân nhắc dựa trên những đánh giá tác động xã hội, kinh tế và môi trường.

- Phát triển, nâng cấp và khuyến khích sử dụng các hướng dẫn và các công cụ giám sát cho DRR trong các nội dung quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch không gian, quy hoạch môi trường và các giải pháp kỹ thuật.

- Kết hợp đánh giá rủi ro thiên tai vào nội dung quy hoạch vùng và phát triển nông thôn, đặc biệt trong quy hoạch các vùng núi, ven biển, vùng chịu ảnh hưởng lũ lụt. Chú trọng các nội dung về xác định các khu vực đất đai thích hợp xây dựng và an toàn cho định cư của con người.

- Khuyến khích việc sửa đổi phát triển các tiêu chuẩn xây dựng hiện tại hoặc xây dựng mới nhằm phù hợp với các điều kiện gia tăng thiên tai; phát triển các tiêu chuẩn cho việc phục hồi và tái thiết các khu vực sau thiên tai tại các địa phương.

Tuy vậy, mỗi một quốc gia có hệ thống quy hoạch và đặc thù bối cảnh riêng, do vậy việc áp dụng và lồng ghép các vấn đề DRR trong quy hoạch và quản lý đô thị không thể máy móc đưa từ các kinh nghiệm của nước ngoài. Cần xem xét một cách cụ thể các vấn đề bối cảnh Việt Nam, khung thể chế pháp lý, chiến lược quốc gia cho công tác quy hoạch hiệu quả và khả thi.

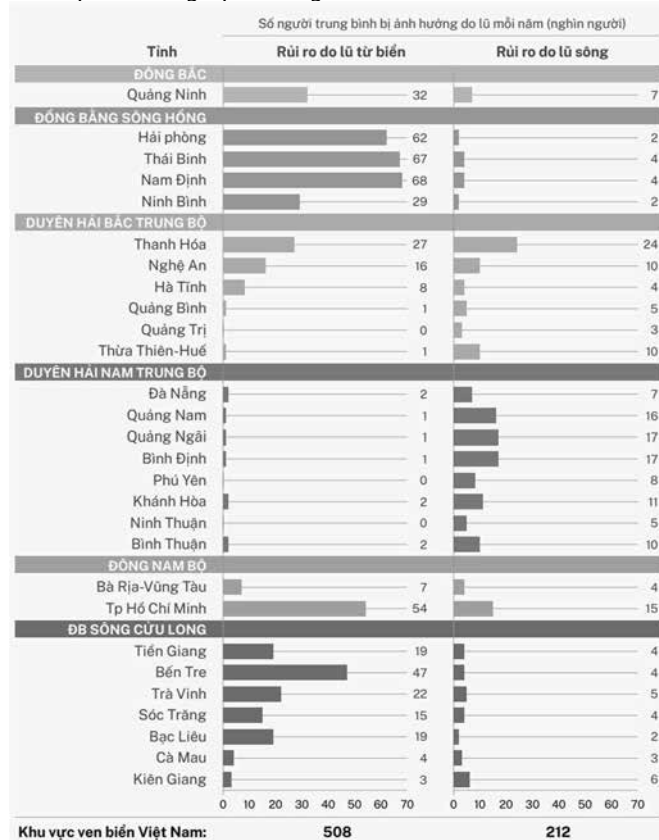
3. RỦI RO THIÊN TAI TẠI VIỆT NAM VÀ VAI TRÒ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ TRONG DRR

a. Bối cảnh thiên tai và thiệt hại tại Việt Nam và TP.HCM

Các rủi ro và hiểm họa từ thiên tai đã và đang gây các tác hại nghiêm trọng đến Việt Nam nói chung và các địa phương nói riêng với tần suất và tác động khác nhau tùy thuộc vào vị trí địa lý, địa hình, độ cao và các yếu tố khí hậu. Tác hại của thiên tai phổ biến tại Việt Nam phải kể đến những tác động từ các loại rủi ro như sau:

- Bão: Việt Nam cũng hứng chịu trung bình từ 7 đến 9 cơn bão mỗi năm. Bão kèm theo gió mạnh, sóng triều, triều cường và lượng mưa không ngừng, có khả năng gây ra những thiệt hại thảm khốc cho đất nước. Các tỉnh miền Trung và vùng ven biển có nguy cơ cao do bão.

- Lũ lụt: Lũ lụt ở các lưu vực trước đây được coi là một phần của chu trình nước tự nhiên, tuy nhiên trong bối cảnh hiện nay, thủy triều gia tăng, lượng mưa lớn, xói mòn và nước biển dâng bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu đang làm trầm trọng thêm rủi ro và tác hại từ lũ lụt. Hầu hết các tỉnh và TP ở Việt Nam đều bị ảnh hưởng bởi lũ lụt với cường độ và thời gian khác nhau (J. Rentschler, 2020).



Hình 1. Số người bị ảnh hưởng do rủi ro của Lũ tại khu vực ven biển Việt Nam năm 2020 (J. Rentschler, 2020)

- Hạn hán: Ở miền Trung, hạn hán thường do thiếu lượng mưa và khả năng tích nước của các hồ chứa hạn chế, do thời tiết nắng nóng gay gắt trở nên trầm trọng hơn.

Biến đổi khí hậu là một vấn đề đáng lo ngại ở Việt Nam do khả năng làm trầm trọng thêm các tác động và tần suất của các hiểm họa khí tượng thủy văn, khiến chúng trở nên khó lường và có sức tàn phá lớn hơn. Những thay đổi về lượng mưa dữ dội, những thay đổi về hình thái bão và thời gian hạn hán kéo dài kéo dài trong vài tháng là những thách thức có thể phải chứng kiến trong những thập kỷ tới. Đến năm 2100, mực nước biển có thể dâng 75 cm đến 1 m so với giai đoạn 1980-1999, do đó khiến nhiều thành phố ven biển và các khu vực sản xuất nông nghiệp khó khăn trong nhiều năm tới nếu không có các hành động thích ứng và giảm thiểu. Theo dự báo của mực nước biển dâng, khoảng 40% diện tích Đồng bằng sông Cửu Long, 11% Đồng bằng sông Hồng và 3% các tỉnh ven biển có thể bị ngập. Khoảng 10-12% dân số Việt Nam có thể chịu tác động trực tiếp của sự thay đổi này, điều này cũng sẽ dẫn đến những thiệt hại kinh tế đáng kể, vì khoảng 60% thành phố thủ đô nằm trên mực nước biển trung bình 1,5m, ngập lụt đô thị có thể trở thành mối quan tâm cấp bách trong những thập kỷ tới (UNDP&IMHEN, 2015).

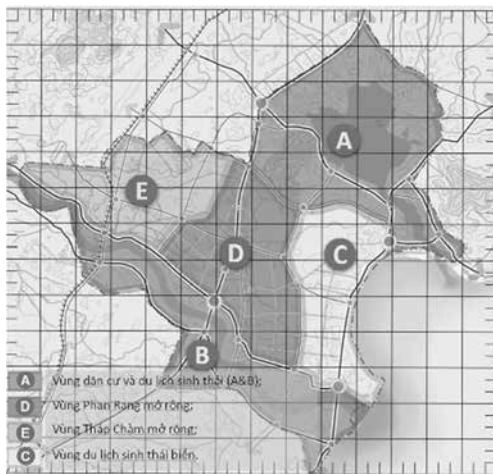
b. Chiến lược DRR và quy hoạch đô thị tại Việt Nam

Với những tác động và thiệt hại nghiêm trọng từ thiên tai, Việt Nam đã tham gia thực hiện Khung Hyogo và ký kết tham gia Khung Sendai. Chính phủ đã sớm ban hành *Chiến lược quốc gia về Phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020* (năm 2007) (TTCP, 2007), *Chương trình Mục tiêu quốc gia Ứng phó với biến đổi khí hậu* (năm 2009) và *Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng* (2009) tiếp tục quá trình giảm nhẹ tình trạng dễ bị tổn thương của cộng đồng dân cư, đặc biệt là các khu vực và các ngành dễ bị ảnh hưởng bởi các hiểm họa và thảm họa thiên nhiên có liên quan đến ĐCKH.

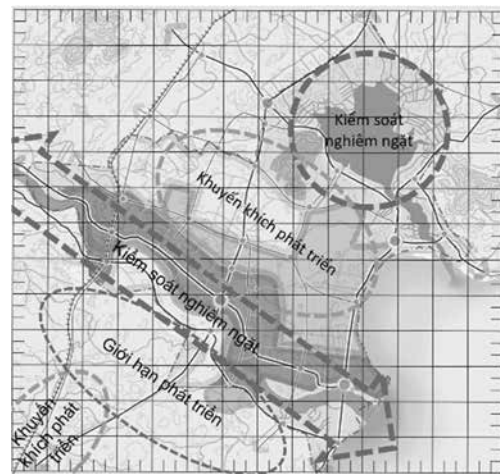
Từ năm 2016, Chính phủ đã chủ trương xây dựng Kế hoạch và Lộ trình triển khai Khung hành động Sendai giai đoạn 2015-2030 về DRR tại Việt Nam. "*Báo cáo tiến độ Quốc gia về việc thực hiện khung hành động Hyogo*" (UNISDR, 2015), "*Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng biến đổi khí hậu*" (SREX Việt Nam) (UNDP&IMHEN, 2015). Hiện nay các chiến lược quốc gia đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc lồng ghép vấn đề DRR vào các khuôn khổ chính sách, chiến lược, lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại cấp tỉnh và quốc gia trong giai đoạn 2011-2015 và các kế hoạch giai đoạn 2011-2020 cũng đã lồng ghép một số yếu tố về DRR. Đây là một dấu mốc quan trọng của Việt Nam trong nỗ lực giảm nhẹ rủi ro thiên tai.

Năm 2021, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành *Chiến lược quốc gia về Phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2030 tầm nhìn 2050* (TTCP, 2021). Các bộ, ngành và địa phương đã triển khai các kế hoạch, chương trình phòng chống thiên tai quản lý theo các ngành và triển khai tại các địa phương. Như vậy, với các tác động và ảnh hưởng nghiêm trọng của rủi ro, thiên tai đến các khu vực nói chung và đặc biệt các tác động đến đô thị, việc nghiên cứu lồng ghép DRR trong quy hoạch đô thị về mặt thực tiễn lẫn pháp lý đều rất cần thiết.

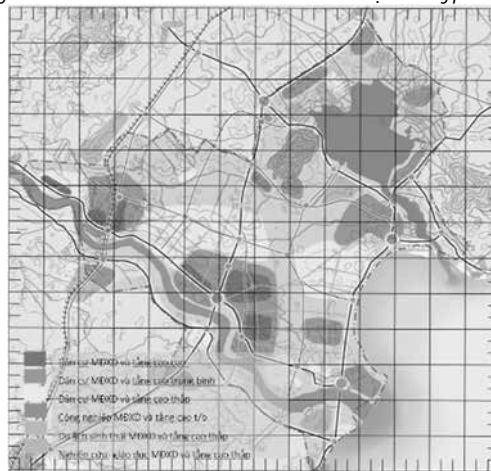
Xét về quy định và pháp lý, quy hoạch đô thị vẫn phải đảm bảo cụ thể hóa các chiến lược quốc gia, các quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, cũng như các định hướng của địa phương. Do vậy, về mặt pháp lý các đồ án quy hoạch đô thị hiện nay phải đảm bảo triển khai các chiến lược quốc gia về Phòng, chống



a. Định hướng phân vùng



b. Định hướng phân vùng phát triển nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai



c. Định hướng phát triển không gian theo giải pháp giảm thiểu rủi ro thiên tai

Hình 2. Quy hoạch lồng ghép các vấn đề giảm thiểu rủi ro do hạn hán và lũ tại Ninh Thuận (Nguyễn Q.V., 2022)

thiên tai của Chính phủ và các địa phương. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy nhiều khó khăn trong tích hợp DRR trong quy hoạch đô thị. Hiện nay, phương pháp quy hoạch của Việt Nam chủ yếu chú trọng về tổ chức không gian, chưa chú trọng đến bảo vệ môi trường, các bài toán kinh tế đô thị để hỗ trợ các giải pháp DRR và thích ứng BĐKH. Quy định và thực tiễn về nội dung quy hoạch hoàn toàn chưa có yêu cầu đánh giá, phân tích rủi ro thiên tai, chưa phân tích các tác động thiên tai và BĐKH. Các đề xuất chủ yếu là sử dụng đất, gia tăng các chỉ tiêu đất đai và sử dụng đất, nhưng chưa có xây dựng mô hình đô thị thích ứng; việc lựa chọn đất xây dựng, cấu trúc không gian đô thị, sử dụng đất, hạ tầng....hoàn toàn chưa tính đến các giải pháp thích ứng, giảm thiểu rủi ro, khai thác triệt để nguồn lực đô thị, gia tăng sử dụng đất, thiếu chú trọng tới phát triển bền vững và bảo vệ môi trường sinh thái.

c. Vai trò quy hoạch đô thị trong DRR

Cùng với việc tham gia các Khung chiến lược quốc tế về DRR, Việt Nam đã có chiến lược triển khai các biện pháp chủ động phòng, chống thiên tai, trong đó các giải pháp trong lĩnh vực quy hoạch đô thị là một trong những nhiệm vụ quan trọng.

Trên thực tế, việc nghiên cứu DRR như lũ lụt, ngập nước, các giải pháp về cấp thoát nước,... cũng như nghiên cứu lồng ghép vào các vấn đề quy hoạch đô thị đã được thực hiện khá nhiều tại Việt Nam, cụ thể như:

(i) Đã có khá nhiều nghiên cứu về DRR, tăng khả năng chống chịu cho các khu vực; Kinh nghiệm DRR trong quy hoạch đô thị (WVIEA, 2015);

(ii) Trong khía cạnh Thích ứng Biến đổi khí hậu, lũ lụt, ngập nước: đã có các nghiên cứu của GIZ với sự hỗ trợ của Bộ Xây dựng (GIZ, 2020), Tăng khả năng chống chịu cho các khu vực ven TP.HCM để ứng phó với Biến đổi khí hậu, Tăng khả năng hồi phục từ các giải pháp giảm thiểu rủi ro ngập lụt;

(iii) Các giải pháp quy hoạch thích ứng BĐKH, DRR: Đã có các nghiên cứu quy hoạch đô thị thích ứng với ngập nước, Các giải pháp thiết kế đô thị cho các đô thị sông nước (ADB, 2019), Tích hợp giải pháp quy hoạch - Tổ chức không gian thích ứng hạn - lũ (Nguyễn Q.V., 2022).

Thực tế nội dung các nghiên cứu về quy hoạch và quản lý đô thị trong việc DRR đã được triển khai với các nội dung cơ bản như sau:

- Hầu hết các nghiên cứu trong nước đều có đánh giá các thiệt hại, tác động của biến đổi khí hậu, thiên tai đối với các khu vực đô thị Việt Nam, việc tiếp cận chỉ từ chiều hướng các tác động cụ thể, chưa tiếp cận tổng thể các lý luận của DRR. Các nghiên cứu chỉ xác định các thiệt hại, tác hại nhưng hầu chưa đánh giá đầy đủ tính dễ bị tổn thương và năng lực chống chịu. Các đề xuất các biện pháp phòng tránh, hoặc các giải pháp tổ chức không gian nhằm hạn chế các tác động trực tiếp; Hầu như

chưa có các biện pháp quy hoạch cụ thể của cộng đồng hay các yếu tố quy hoạch đa ngành khác;

- Một số nghiên cứu trong nước có xây dựng các mô hình tích hợp quy hoạch nhưng cũng chỉ mới xác định các giải pháp cụ thể, chưa hình thành các mô hình mang tính lý luận; trong khi đó, chỉ khi xác định các mô hình lý luận thì mới có thể áp dụng vào các trường hợp khác nhau; Sự khác biệt về hệ thống quy hoạch cùng với thể chế pháp lý cũng là những khó khăn cho việc áp dụng các mô hình tích hợp với quy hoạch đô thị;

- Hầu hết các nghiên cứu từ các tổ chức nước ngoài đã tiếp cận theo hướng tổng thể, xem xét đầy đủ các thành tố của rủi ro (tác hại, tính dễ bị tổn thương, năng lực ứng phó). Tuy nhiên các nghiên cứu chỉ dừng lại ở mức độ khuyến cáo, hướng dẫn... chung mà chưa cụ thể cho các giải pháp quy hoạch đô thị, như các giải pháp phân bố dân cư, cấu trúc đô thị hay giải pháp về hạ tầng kỹ thuật;

4. ĐỀ XUẤT VAI TRÒ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ TRONG DRR

Như đã phân tích như trên, các phương pháp lồng ghép tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu hay DRR trong quy hoạch đã được nghiên cứu trên thế giới, nhưng ở Việt Nam, vấn đề này chưa được nghiên cứu và xây dựng các mô hình lý thuyết tiến tới áp dụng trong pháp lý và thực tiễn. Trong bối cảnh hệ thống quy hoạch Việt Nam đang dần phát triển theo hướng đa ngành, quy hoạch đô thị cũng cần có những nghiên cứu về mặt lý luận các mô hình mới, có thể lồng ghép và tích hợp các vấn đề của DRR và biến đổi khí hậu.

Chính vì vậy, về mặt thực tiễn các đề xuất vai trò của Quy hoạch đô thị trong giảm thiểu rủi ro thiên tai sẽ bao gồm:

- Quy trình quy hoạch đô thị cần lồng ghép nội dung phân tích bối cảnh thiên tai cụ thể của từng khu vực và địa phương tại Việt Nam, nhằm đánh giá các tác động cụ thể của thiên tai như bão, ngập lũ và xâm nhập mặn làm cơ sở đánh giá những tác động đối với đô thị.

- Xây dựng và bổ sung nội dung của công tác đánh giá rủi ro vào trong các công tác quy hoạch và quản lý đô thị hiện nay, đặc biệt là quy trình triển khai thực hiện quy hoạch và thực thi quy hoạch;

- Đánh giá thực tiễn công tác quy hoạch hiện nay, vận dụng các giải pháp có khả năng hạn chế, giảm thiểu các tác hại và rủi ro của thiên tai bao gồm các giải pháp định hướng phân vùng, phân bố dân cư, lựa chọn đất xây dựng đô thị cũng như xác định cấu trúc và phân bố dân cư và các giải pháp kỹ thuật về hạ tầng, giải pháp kết cấu;

- Xây dựng kế hoạch thực thi quy hoạch bao gồm cả các giải pháp về kiểm tra, giám sát cũng như đánh giá thực thi trong quy hoạch nhằm đảm bảo hiệu quả quy hoạch cũng như đáp ứng tốt nhất cho công tác phòng chống và giảm thiểu rủi ro thiên tai;

Như vậy, quy hoạch đô thị đã và đang là các giải pháp giảm thiểu rủi ro thiên tai hiệu quả ở các đô thị hiện nay, việc lồng ghép giảm thiểu rủi ro thiên tai trong quy hoạch đô thị từ quy trình quy hoạch, chính sách phát triển đô thị cũng như quá trình quản lý và thực thi quy hoạch là một nội dung cần thiết áp dụng trong tác quy hoạch và phát triển các đô thị Việt Nam, đặc biệt là các khu vực thường xuyên chịu tác động của thiên tai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] ADB. *Natural solutions for cities in Vietnam - Water-sensitive urban design*. Manila 2019.

[2] ADB, *Reducing Disaster Risk by Managing Urban Land Use: Guidance Notes for Planners*. ADB, 2016.

[3] Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) & UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), "Disaster Risk Reduction in Viet Nam - Status Report 2020," 2020.

[4] A. March *et al.*, "Urban Planning and Natural Hazard risk Reduction - Critical frameworks for best practice," Melbourne, 2020.

[5] B. Wisner, P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters - Second edition*. 2003.

[6] GLZ, *Đánh giá sự thích ứng với ngập lụt đô thị và quản lý thoát nước của Việt Nam dưới tác động của Biến đổi khí hậu*. Hà Nội: Nhà Xuất bản Xây dựng, 2020.

[7] Jun Rentschler, S. de V. Robbé, J. Braese, N. H. Dũng, M. van Ledden, and B. P. Mayo, "Tăng cường khả năng chống chịu khu vực ven biển - Phát triển khu vực ven biển Việt Nam - Cơ hội và rủi ro thiên tai," 2020.

[8] K. Chmutina, T. Ganor, and L. Boshier, "Role of urban design and planning in disaster risk reduction," *Proc. Inst. Civ. Eng. Urban Des. Plan.*, vol. 167, no. 3, pp. 125-135, 2014.

[9] Omar Bello, A. Bustamante, and P. Pizarro, "Planning for disaster risk reduction within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development," Santiago, 2021.

[10] Nguyễn Quốc Vinh, "Định hướng tổ chức không gian các đô thị thuộc lưu vực sông Ninh Thuận thích ứng hạn - lũ," Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc TP.HCM, 2021.

[11] S. S. Priti Attri, Anil K. Gupta, Smita Chaudry, "Sustainable Urban Development: Integrating Land Use Planning and Disaster Risk Reduction," in *Sustainable Rural Development for Disaster Risk Reduction*, 2013, no. January.

[12] Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định phê duyệt Chiến lược phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020*. Việt Nam, 2007.

[13] Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định phê duyệt chiến lược phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn đến 2050*. Việt Nam, 2021.

[14] UNDP; BMTPC, *Disaster Risk Reduction: A Handbook for Urban managers*. New Delhi: Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation Government of India, 2016.

[15] UNDP, "Urban Risk Management," NY - USA, 2010.

[16] UNISDR, "Việt Nam - Báo cáo tiến độ Quốc gia về việc thực hiện khung hành động Hyogo - HFA (2013-2015)," 2015.

[17] UNDP và Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu (IMHEN), *Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với Biến đổi khí hậu - Báo cáo tóm tắt phục vụ các nhà hoạch định chính sách*. Hà Nội: UNDP.2015.

[18] UNISDR, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*, vol. 1. 2004.

[19] UNISDR, "International Strategy for Disaster Reduction Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations," Geneva, Switzerland, 2005.

[20] UNISDR, "UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction," Geneva, Switzerland, 2009.

[21] UNISDR, "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030," Geneva, Switzerland, 2015.

[22] World Vision International - East Asia (WVIEA), "Building Urban Resilience Through Disaster Risk Reduction in Asia and Pacific - Priorities, good practices and lessons learnt," Bangkok, Thailand, 2015.