

TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VÀ ĐÓNG GÓP CỦA NGÀNH CÔNG AN TRONG PHÒNG CHỐNG THIÊN TAI VÀ TÌM KIẾM CỨU NẠN

Nguyễn Văn Khiêm⁽¹⁾, Huỳnh Thị Lan Hương⁽²⁾,
Mai Văn Khiêm⁽³⁾, Nguyễn Ngọc Chung⁽¹⁾

⁽¹⁾Văn phòng Bộ Công an

⁽²⁾Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu

⁽³⁾Tổng cục Khí tượng Thủy văn

Ngày nhận bài: 06/5/2021; ngày chuyển phản biện: 07/5/2021; ngày chấp nhận đăng: 27/5/2021

Tóm tắt: Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, các loại hình thiên tai các hiện tượng thời tiết cực đoan ngày càng gia tăng, khó dự báo và tác động đến người dân và phát triển kinh tế - xã hội. Công an nhân dân là một trong các lực lượng nòng cốt trong thực hiện các công tác về ứng phó biến đổi khí hậu, phòng tránh và giảm nhẹ rủi ro thiên tai. Tuy nhiên, hiện nay ngành Công an vẫn tồn tại một số khó khăn và hạn chế như lực lượng chính quy và chuyên nghiệp còn mỏng, công tác tổ chức thực hiện nhiều nơi còn chưa nhất quán và hiệu quả, thiếu phương tiện, thiết bị,... Bộ tiêu chí đánh giá hiện trạng và đóng góp của ngành Công an trong công tác phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn quốc gia, vì thế là cần thiết, nhằm góp phần nâng cao năng lực và hiệu quả đóng góp của ngành. Bài báo phân tích các cơ sở khoa học và thực tiễn về tồn tại, thách thức và yêu cầu hiện tại của Bộ Công an nhằm đề xuất các tiêu chí và yêu cầu trong đánh giá hiện trạng và đóng góp của ngành Công an vào nỗ lực chung của cả nước.

Từ khóa: Ngành Công an, biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn.

1. Mở đầu

Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề bởi thiên tai. Với quan điểm quản lý và thực hiện phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai nên theo một quy trình khép kín, liên tục, giao thoa và bổ trợ lẫn nhau. Tuy nhiên, rủi ro thiên tai phụ thuộc vào bản chất vật lý của hiểm họa, mức độ phơi bày trước hiểm họa và tính dễ bị tổn thương. Do vậy, quản lý rủi ro thiên tai mang tính tổng quát và hệ thống trong việc sử dụng các hướng dẫn hành chính, các tổ chức, năng lực và các kỹ năng điều hành nhằm thực hiện các chiến lược, chính sách và khả năng đối phó để giảm thiểu mức độ phơi bày trước hiểm họa, giảm tính dễ bị tổn thương và giảm thiểu khả năng xảy ra hiểm họa và các tác động bất lợi nếu hiểm họa xảy ra.

Trong điều kiện biến đổi khí hậu (BĐKH), các giải pháp thích ứng với BĐKH, phòng chống

thiên tai (PCTT) và tìm kiếm cứu nạn (TKCN) luôn cần có những phương án đối với những tác động tiêu cực có tính dị thường mà việc dự tính chưa đựng sự không “chắc chắn”. Vì thế, Ban Liên Chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) đã đưa ra những khuyến cáo liên quan đến khoảng “tin cậy” khi sử dụng các thông tin trong các kịch bản BĐKH. IPCC (2014) nhấn mạnh đến mức độ tin cậy của các tính toán theo kịch bản BĐKH toàn cầu ở mức trung bình với xác suất dao động từ 33 - 66% [2]. Trong Kịch bản BĐKH và nước biển dâng (NBD) năm 2016, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng nhấn mạnh tính không chắc chắn trong các dự tính các yếu tố khí hậu [1].

Theo Khoản 3, Điều 6 của Luật Phòng, chống thiên tai, Công an nhân dân (CAND) được quy định là lực lượng nòng cốt trong công tác sơ tán người, phương tiện, tài sản, cứu hộ, cứu nạn, bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội theo sự điều động của người có thẩm quyền. Ngoài ra, ngành Công an còn có trách nhiệm bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội trong phòng, chống

Liên hệ tác giả: Nguyễn Văn Khiêm

Email: khiemuptbca@gmail.com

thiên tai. Trong những năm qua ngành Công an đã có nhiều cố gắng, nỗ lực. Tuy vậy ngành Công an nhất là ở địa phương vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu hiện tại, phương án PCTT, TKCN ở một số nơi vẫn chưa sát thực tế, công tác chuẩn bị theo phương châm “4 tại chỗ” chưa được quan tâm đúng mức, thiếu phương tiện, thiết bị phục vụ PCTT nên hiệu quả ứng phó, xử lý, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa chưa cao. Tìm kiếm, cứu người trong các sự cố, thảm họa liên quan đến thiên tai vẫn chưa hoàn chỉnh, thiếu tính thống nhất, chưa mang tính chuyên nghiệp cao và phương tiện chuyên dùng, đặc chủng chưa đủ mạnh để chủ động ứng phó với các tình huống xảy ra.

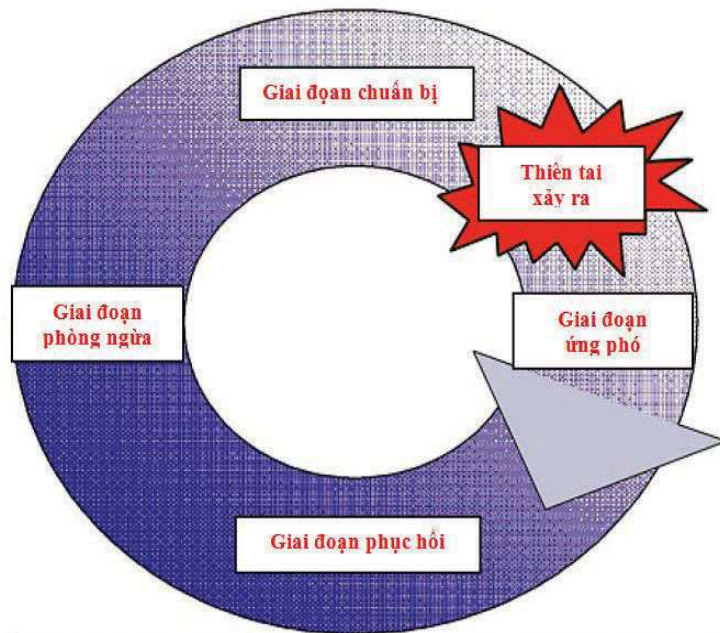
Để góp phần phát huy được vai trò của ngành Công an trong ứng phó với BĐKH, PCTT, và TKCN cũng như khắc phục hậu quả thiên tai, bài báo xây dựng bộ tiêu chí phục vụ đánh giá hiện trạng và đóng góp của ngành Công an trong công tác này. Các nội dung và tiêu chí được xây dựng dựa trên sự phân tích cơ sở lý thuyết từ quy trình quản lý thảm họa 4 bước của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), các nguyên tắc chỉ đạo và yêu cầu của Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, và các yêu cầu về thực tiễn trong thực hiện công tác ứng phó với BĐKH, PCTT và TKCN của Bộ Công an trong điều kiện BĐKH. Nghiên cứu này chỉ tập trung vào các nội dung có liên quan đến bão, lũ gây ngập lụt và lũ quét.

2. Quy trình quản lý thảm họa 4 bước và khả năng áp dụng

Trên thế giới có nhiều tài liệu về quản lý thiên tai (QLTT), các quy trình và mô hình được áp dụng rất phong phú và đa dạng [3]. Trong đó, quy trình QLTT khép kín (Disaster management cycle) là một công cụ được sử dụng phổ biến ở nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ trong quản lý các sự kiện thiên tai và tác động của chúng. Được xây dựng và phát triển từ những năm 1970 [4], tuy nhiên, các chuyên gia vẫn còn tranh luận về nguồn gốc của nó và hiện nay có nhiều khái niệm về quy trình QLTT khép kín khác nhau [4]. Nhiều tổ chức, các nhà khoa học sử dụng khái niệm quy trình QLTT khép kín

là quá trình liên tục, trong đó các Chính phủ, doanh nghiệp và xã hội dân sự lập kế hoạch và giảm thiểu các tác động của thiên tai, phản ứng trong và ngay sau khi thiên tai xảy ra và thực hiện các bước để phục hồi sau khi xảy ra thiên tai. Áp dụng điển hình có thể kể đến Trung tâm nghiên cứu phát triển toàn cầu (GDRC), Nishan - ishan Đại học Kelaniya, Sri Lanka [5], và Horita - Đại học São Paulo, São Carlos, Brazil. Từ những năm 1975, quy trình QLTT khép kín do Baird (1975) đề xuất bao gồm sáu giai đoạn khác nhau: (i) Tái thiết, (ii) Giảm nhẹ và dự báo, (iii) Khả năng sẵn sàng ứng phó, (iv) Cảnh báo, (v) Cứu trợ và (vi) Phục hồi [4]. Quy trình do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Tổ chức cứu trợ thiên tai của Liên hợp quốc (UNDRO) (1992) đề xuất bao gồm năm giai đoạn. Đến năm 2002, Alexander đề xuất bốn giai đoạn riêng biệt [4]. Khan (2008) đề xuất quy trình với 3 giai đoạn gồm: Ứng phó trong thiên tai; phục hồi sau thiên tai và giai đoạn chuẩn bị và giảm nhẹ trước thiên tai [4]. Ngoài ra, có nhiều ví dụ điển hình khác về quy trình QLTT khép kín bao gồm hai giai đoạn là trước khi xảy ra thiên tai (gồm phòng ngừa, giảm nhẹ và chuẩn bị sẵn sàng ứng phó) và sau khi xảy ra thiên tai (gồm phục hồi và giảm nhẹ) [6]. Tương tự, Poser & Dransch (2010), quy trình QLTT khép kín là một quá trình liên tục của 2 giai đoạn: Giai đoạn trước thiên tai gồm Giảm nhẹ (giảm thiểu rủi ro và phơi bày trước thiên tai) và Chuẩn bị sẵn sàng (lập kế hoạch, chuẩn bị sẵn sàng ứng phó và ngăn ngừa hiểm họa); Giai đoạn sau thiên tai gồm Ứng phó (giảm tác động của thiên tai thông qua các nỗ lực ứng phó và tìm kiếm cứu nạn) và Phục hồi (thông qua dọn dẹp và tái thiết) [7].

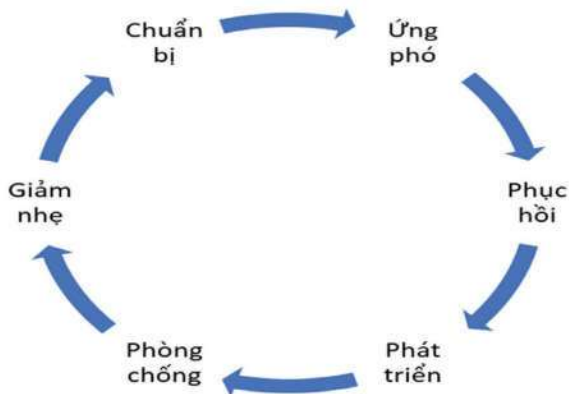
Mặc dù có nhiều sự khác nhau đối với số giai đoạn trong quy trình QLTT khép kín nhưng phiên bản phổ biến nhất là quy trình với 4 giai đoạn. Cơ quan Quản lý trường hợp khẩn cấp Hoa Kỳ - FEMA [8], [9], Học viện quản lý thiên tai ứng phó sự cố và tìm kiếm cứu nạn Vương quốc Anh - DIMERSAR [7], [10] và nhiều tác giả khác sử dụng quy trình 4 giai đoạn minh họa trong Hình 1.



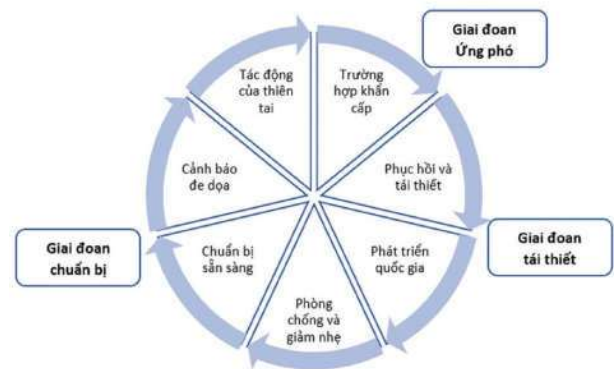
Hình 1. Quy trình quản lý thiên tai khép kín [11]

Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) nhấn mạnh quan điểm, để có hiệu quả, QLTT cần được thực hiện như một hoạt động toàn diện và liên tục, không phải là một phản ứng định kỳ

đối với các tình huống thiên tai riêng lẻ [12]. Cụ thể, quy trình quản lý thảm họa sử dụng cho các chương trình phát triển và các nước thành viên của ADB được khuyến cáo áp dụng (Hình 2).



Hình 2. Quy trình quản lý thảm họa cơ bản của ADB [12]



ADB cũng xây dựng quy trình theo các giai đoạn khác nhau. Trong đó cũng gồm 4 giai đoạn chính theo Hình 1 nêu trên:

- *Giai đoạn thực hiện các giải pháp lâu dài bao gồm các hành động ngăn ngừa (prevention) và giảm thiểu (mitigation).* Trong đó các hành động ngăn ngừa được thiết kế để ngăn chặn sự xuất hiện của các tác động tiêu cực của thiên tai đến đời sống của con người, xã hội và hệ thống tự nhiên. Các hành động giảm thiểu thường là các chương trình cụ thể nhằm giảm thiểu tác động của thiên tai đối với một

quốc gia hoặc cộng đồng. Ví dụ, phát triển và áp dụng các quy tắc trong xây dựng các công trình (công trình nhà chống bão, công trình ven biển có cốt độ cao an toàn) có thể giảm thiệt hại và mất mát trong trường hợp động bão, nước biển và triều cường dâng cao, là một trong những hạng mục giảm thiểu. Thuật ngữ giảm thiểu thể hiện rõ ràng quan điểm và nhận thức về việc, mặc dù có thể ngăn chặn một số tác động tiêu cực của thiên tai, nhưng các tác động này vẫn tồn tại, không thể loại bỏ, vẫn phải chấp nhận và thích ứng với chúng nhưng có thể giảm bớt các

tác động tiêu cực nếu có hành động thích hợp.

- *Giai đoạn trước khi thiên tai xảy ra (preparedness)* bao gồm các biện pháp cho phép các chính phủ, tổ chức, cộng đồng và cá nhân ứng phó nhanh chóng và hiệu quả với các tình huống thiên tai. Các hoạt động cụ thể có thể bao gồm:

+ Xây dựng và duy trì các kế hoạch ứng phó thiên tai;

+ Các điều khoản đặc biệt của các quốc gia cho hành động khẩn cấp, chẳng hạn như sơ tán cộng đồng có nguy cơ bị tác động đến nơi trú ẩn an toàn;

+ Xây dựng và nâng cấp hệ thống cảnh báo và thông tin liên lạc khẩn cấp;

+ Thực hiện nâng cao giáo dục và nhận thức cộng đồng.

- *Giai đoạn xảy ra thiên tai* bao gồm việc đánh giá các tác động của thiên tai (disaster impacts) và phản ứng lại với các tác động đó (response);

- *Giai đoạn sau khi xảy ra thiên tai* bao gồm các hoạt động phục hồi (recovery) và các hoạt động phát triển xây dựng (development). Đây là quá trình cộng đồng và quốc gia được hỗ trợ để trở lại mức hoạt động bình thường của họ sau thảm họa. Quá trình phục hồi có thể rất kéo dài, mất 5 - 10 năm, hoặc thậm chí hơn. Các hoạt động hướng tới việc khôi phục lại hệ thống sau thiên tai, tái thiết và xây dựng lại. Tiếp theo là các hành động nhằm lồng ghép và đưa các hoạt động phục hồi vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia. Điều này nhấn mạnh ý nghĩa của việc các kết quả thực hiện PCTT, các bài học kinh nghiệm, các kết quả và nỗ lực được phản ánh một cách hiệu quả trong các quá trình xây dựng chính sách tương lai vì lợi ích của tiến bộ quốc gia.

Hiện nay, ở Việt Nam, các hoạt động PCTT được triển khai theo 3 bước chính (phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả). Quy trình này được thực hiện liên tục, quay vòng và hàng năm, các báo cáo kết quả hoạt động, bài học kinh nghiệm được xây dựng phục vụ cho quá trình chuẩn bị, phản ứng và phục hồi với các thiên tai có khả năng xảy ra trong tương lai. Có thể nhận thấy quá trình và cách thức thực hiện các hành động phòng chống và giảm nhẹ thiên tai của Việt Nam tuy không theo quy trình QLTT khép kín nhưng

về bản chất là một quy trình tổng hợp, kết nối, kế thừa và khép kín.

Trong thực tế triển khai ở Việt Nam, một hoạt động ứng phó (ví dụ tổ chức sơ tán người và tài sản ra khỏi khu vực nguy hiểm khi có thông tin về xuất hiện bão phía Đông Philippine hoặc trên Biển Đông và di chuyển vào đất liền với cường độ mạnh và nguy hiểm) đã được lên kế hoạch, có những bước chuẩn bị từ trước (đầu năm trước khi mùa bão diễn ra hàng năm tại các cấp). Các hoạt động hỗ trợ việc lên kế hoạch cho công tác sơ tán dân, công tác chuẩn bị cơ sở vật chất, nhà, lán trại sơ tán (việc lồng ghép phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ công tác sơ tán trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội) được xem như là các hành động của giai đoạn giảm thiểu (mitigation) và giai đoạn chuẩn bị (preparedness), các hành động này cũng được xem xét và thực hiện hàng năm. Tương tự, các bài học kinh nghiệm của các hoạt động cứu trợ trong và sau một trận bão, lũ sẽ được đúc rút nhằm cung cấp thông tin trong việc thực hiện giai đoạn tái thiết/ phục hồi (recovery), các nội dung này được trình bày chi tiết trong Kế hoạch PCTT và TKCN hàng năm tại các cấp. Trong giai đoạn này, các bài học kinh nghiệm được áp dụng nhằm giảm thiểu hoặc ngăn ngừa tác động và sẵn sàng ứng phó với những loại hình thiên tai này.

Thêm vào đó, với lịch sử lâu đời trong PCTT và TKCN, các hành động trong các giai đoạn phòng ngừa, chuẩn bị và phục hồi được thực hiện không chỉ theo trình tự cứng nhắc mà có sự giao thoa và điều chỉnh theo các điều kiện hoàn cảnh thực tế. Với hệ thống tổ chức và cơ cấu thực hiện theo 4 cấp (quốc gia, tỉnh, huyện và xã), các kỹ năng và kiến thức của cộng đồng, vùng miền được vận dụng, tổng hợp và lồng ghép vào các việc thực hiện các kế hoạch PCTT và TKCN tại cấp cộng đồng và các cấp cao hơn (khi phù hợp).

Với mục tiêu xây dựng cơ sở khoa học trong đánh giá và phân tích đóng góp và hiệu quả ngành Công an trong thực hiện PCTT và TKCN quốc gia, bài báo đã áp dụng quy trình QLTT khép kín. Khung QLTT khép kín 4 bước của ADB được xem là phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh Việt Nam và được áp dụng trong nghiên cứu này.

3. Phương pháp xác định các tiêu chí và nội dung áp dụng quy trình trong đánh giá thực trạng và đóng góp của công tác phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn trong ngành Công an

Bài báo xem xét các cơ sở về lý thuyết bao gồm các yêu cầu đặt ra cho công tác PCTT và TKCN trong Luật phòng, chống thiên tai của Việt Nam, quan điểm và một số nội dung được đề cập trong các văn bản pháp quy khác của Việt Nam trong phòng chống giảm nhẹ thiên tai, ứng phó với BĐKH và các yêu cầu theo hướng dẫn của ADB (2008) trong QLTT/thảm họa theo quy trình 04 giai đoạn khép kín. Các tồn tại, thách thức và yêu cầu hiện tại của Bộ Công an được xem là cơ sở thực tiễn để xây dựng các tiêu chí đánh giá đóng góp và hiệu quả của ngành/bộ trong thực hiện quy trình chung về PCTT và TKCN của Việt Nam. Trong đó nhấn mạnh yếu tố về thời gian xảy ra thiên tai.

a) Các yêu cầu thực hiện theo quy trình khép kín 4 bước của ADB

ADB (2008) phân tích cụ thể các yêu cầu chính trong việc thực hiện ứng phó với thiên tai. Các vấn đề cần đặc biệt quan tâm chính bao gồm: (i) Các yêu cầu về cơ cấu tổ chức thực hiện (Organization); (ii) Các yêu cầu về xây dựng và lập kế hoạch (Planning); (iii) Các yêu cầu về nguồn lực (khả năng cung cấp và sử dụng nguồn lực); (iv) Các yêu cầu về trình độ và kỹ năng trong thực hiện các hành động phục vụ QLTT và thực hiện PCTT và TKCN.

b) Yêu cầu về phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn của Luật phòng, chống thiên tai của Việt Nam

Về nguyên tắc

Trong Điều 4 của Luật phòng, chống thiên tai Việt Nam nêu rõ nguyên tắc cơ bản trong phòng, chống thiên tai bao gồm:

- Phòng ngừa chủ động, ứng phó kịp thời, khắc phục khẩn trương và hiệu quả.

- Phòng, chống thiên tai là trách nhiệm của Nhà nước, tổ chức, cá nhân, trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, tổ chức và cá nhân chủ động, cộng đồng giúp nhau.

- Phòng, chống thiên tai được thực hiện theo phương châm bốn tại chỗ: Chỉ huy tại chỗ; lực lượng tại chỗ; phương tiện, vật tư tại chỗ; hậu

cần tại chỗ.

- Lồng ghép nội dung phòng, chống thiên tai trong quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, địa phương và quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành.

- Phòng, chống thiên tai phải bảo đảm tính nhân đạo, công bằng, minh bạch và bình đẳng giới.

- Phòng, chống thiên tai phải dựa trên cơ sở khoa học; kết hợp sử dụng kinh nghiệm truyền thống với tiến bộ khoa học và công nghệ; kết hợp giải pháp công trình và phi công trình; bảo vệ môi trường, hệ sinh thái và thích ứng với BĐKH.

- Phòng, chống thiên tai được thực hiện theo sự phân công, phân cấp, phối hợp chặt chẽ giữa các lực lượng và phù hợp với các cấp độ rủi ro thiên tai.

Về các yêu cầu theo Luật phòng, chống thiên tai của Việt Nam:

- Xây dựng kế hoạch (Điều 15 - Chương II);

- Trách nhiệm thực hiện của các bên liên quan (Điều 27 và Điều 44 - Chương II);

- Các yêu cầu về nguồn lực (Điều 23 - Chương II);

- Các nội dung về lồng ghép phòng chống thiên tai vào phát triển kinh tế - xã hội (Điều 16 - Chương II);

- Các biện pháp ứng phó khi thiên tai diễn ra (Điều 26 - Chương II);

- Các hoạt động trong khi thiên tai diễn ra (Điều 25 - Chương II);

- Các hoạt động của giai đoạn khắc phục hậu quả và phục hồi (Điều 30 - Chương II).

c) Các yêu cầu và cơ sở thực tiễn trong phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn

Công tác QLTT ở Việt Nam được tổ chức, phân cấp và giao nhiệm vụ cho các Bộ, ngành (theo ngành, lĩnh vực) và các địa phương (theo lãnh thổ). Để giúp Chính phủ và chính quyền các cấp trong việc điều phối liên ngành, chỉ huy, chỉ đạo và huy động lực lượng, phương tiện đối phó với thiên tai, một hệ thống gồm các Ban Chỉ đạo TW về PCTT, Ủy ban Quốc gia ứng phó sự cố thiên tai và TKCN, Ban chỉ huy PCTT và TKCN các cấp.

Hiện nay, cơ chế quản lý thực hiện ứng phó với BĐKH, PCTT và TKCN trong ngành Công an chủ yếu theo nguyên tắc chỉ đạo tập trung theo 3 giai đoạn, trước, trong và sau thiên tai. Ngành Công an đã có nhiều cố gắng, nỗ lực trong công

tác PCTT và TKCN. Thường xuyên chuẩn bị tốt lực lượng, phương tiện, cơ sở vật chất bảo đảm cho nhiệm vụ phòng chống thiên tai, cứu hộ cứu nạn; chủ động rà soát, điều chỉnh, bổ sung hệ thống văn bản, bảo đảm cho các phương án ứng phó. Tuy vậy ngành Công an nhất là Công an ở đơn vị địa phương vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu hiện tại, phương án phòng chống thiên tai, TKCN ở một số nơi vẫn chưa sát thực tế, công tác chuẩn bị theo phương châm “4 tại chỗ” chưa thực sự được quan tâm đúng mức, thiếu nhiều phương tiện, thiết bị phục vụ phòng chống thiên tai nên hiệu quả ứng phó, xử lý, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa chưa cao.

Trong đó các tồn tại về mặt hệ thống tổ chức ứng phó với BĐKH, PCTT và từ Bộ đến địa phương cũng là một trong những nguyên nhân hạn chế hiệu quả và các đóng góp của ngành. Cơ chế tổ chức thực hiện chưa thống nhất, một số địa phương chưa coi trọng xây dựng cơ chế phù hợp và tổ chức tập huấn, huấn luyện, diễn tập ở địa phương mình. Chưa có chính sách khuyến khích các hoạt động khoa học công nghệ, thu hút đầu tư, hợp tác quốc tế, huy động nguồn lực cho lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng các sản phẩm trong phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, cứu nạn, cứu hộ. Chưa có quy định rõ ràng đâu là lực lượng thường trực chuyên trách, lực lượng dự bị, lực lượng xung kích và lực lượng kiêm nhiệm. Thêm vào đó, nguồn lực cho công tác PCTT nói chung, cho công tác TTCN, khắc phục hậu quả nói riêng vừa thiếu về chủng loại, số lượng vừa yếu về công năng, công suất. Về nguồn lực, chỉ có một số đơn vị là chuyên biệt và tập trung chủ yếu vào công tác ứng phó với BĐKH, PCTT và TKCN, còn lại đều là lực lượng kiêm nhiệm.

4. Các tiêu chí và nội dung áp dụng quy trình trong đánh giá thực trạng và đóng góp của công tác phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn trong ngành Công an

Căn cứ vào các phân tích đã nêu trên, bài báo tiến hành đề xuất các tiêu chí và nội dung thực hiện đánh giá hiện trạng và đóng góp của ngành công an theo quy trình 4 bước của ADB, như sau:

- Giai đoạn phòng ngừa và giảm thiểu: Được xác định là khoảng thời gian mà Chính phủ, các

Bộ, ban, ngành và địa phương xây dựng và thực hiện các hành động hàng năm khi chưa có các dự báo ngắn hạn liên quan đến 3 loại hình thiên tai nêu trên. Trong đó tập trung vào các hành động và biện pháp nhằm loại bỏ hoặc giảm thiểu xác suất xảy ra hiểm họa thiên tai trong tương lai và giảm thiểu tác động cũng như thiệt hại gây ra từ những hiểm họa không thể tránh khỏi.

- Giai đoạn chuẩn bị: Được xác định là giai đoạn từ khi Chính phủ, các Bộ, ban, ngành và địa phương xây dựng và thực hiện các hành động khi có các dự báo ngắn hạn liên quan đến 3 loại hình thiên tai nêu trên. Các hành động trong giai đoạn này sẽ tập trung nhiều vào việc xây dựng kế hoạch hoặc chuẩn bị sẵn sàng ứng phó và phục hồi trước các tình huống khẩn cấp.

- Giai đoạn ứng phó trong và ngay sau: Được xác định là giai đoạn từ khi Chính phủ, các Bộ, ban, ngành, địa phương và cộng đồng thực hiện các hành động PCTT và TKCN trong và ngay sau khi thiên tai liên quan đến 3 loại nêu trên xảy ra. Các hành động chính tập trung vào các nỗ lực cứu người và ngăn ngừa thiệt hại thêm về tài sản.

- Giai đoạn phục hồi và tái thiết: Được xác định là giai đoạn từ khi Chính phủ, các Bộ, ban, ngành, địa phương và cộng đồng xây dựng và thực hiện các hành động khôi phục, xây dựng lại khu vực bị ảnh hưởng, cũng như tiếp tục các nỗ lực ứng phó phù hợp đã được thực hiện trong giai đoạn trên.

Mặc dù các tiêu chí sử dụng để đánh giá hiện trạng cũng như hiệu quả các hành động PCTT và TKCN của Bộ Công an được đề xuất phân chia theo 4 giai đoạn nêu trên. Tuy nhiên, trong thực tế, một hành động có thể được xem xét mang lại những những đóng góp và hiệu quả cho nhiều giai đoạn. Trong nhiều trường hợp các giai đoạn cũng có thể không thực sự được phân biệt quá rõ ràng về mặt thời gian.

Các tiêu chí và nội dung đề xuất theo 4 nhóm: (i) Cơ cấu tổ chức; (ii) Xây dựng và lập kế hoạch, (iii) Nguồn lực, và (iv) Trình độ và kỹ năng của lực lượng CAND tham gia công tác PCTT và TKCN. Chi tiết các tiêu chí/nội dung cụ thể đề xuất cần xem xét và phân tích khi đánh giá hiện trạng, khó khăn và những đóng góp của ngành Công an trong công tác PCTT và TKCN gồm:

a) Giai đoạn phòng ngừa/giảm thiểu

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Cơ cấu tổ chức	- Hệ thống văn bản pháp quy có liên quan được rà soát và cập nhật
	- Đảm bảo sự thống nhất và thông suốt trong chỉ đạo và chỉ huy giữa các cấp/ngành có liên quan từ trung ương đến địa phương và cấp cơ sở/cộng đồng
Xây dựng và lập kế hoạch	- Mức độ cập nhật các thông tin và tính sát thực của các kế hoạch được xây dựng
	- Lồng ghép các nội dung liên quan đến PCTT và TKCN trong các kế hoạch, quy hoạch phát triển ngành (gồm 6 nội dung quy định trong Khoản 5 Điều 15 của Luật PCTT)
	- Kế hoạch thông tin, truyền thông và tổ chức các tập huấn, huấn luyện, diễn tập và đào tạo nâng cao trình độ nguồn nhân lực của lực lượng CAND thực hiện PCTT và TKCN
Nguồn lực	- Định kỳ thực hiện sửa chữa, bảo dưỡng và đầu tư mới nhằm đảm bảo nguồn lực (phương tiện, trang thiết bị, nhu yếu phẩm, các công trình PCTT và nguồn lực khác, đảm bảo nguyên tắc “4 tại chỗ”)
	- Định kỳ thực hiện sửa chữa, bảo dưỡng và đầu tư mới trang thiết bị của hệ thống thông tin liên lạc, hệ thống cảnh báo và hệ thống quản lý thông tin
	- Hỗ trợ thực hiện xây dựng và nâng cấp trường học, trạm y tế, trụ sở công, nhà văn hóa cộng đồng và công trình công cộng khác ở khu vực thường xuyên xảy ra thiên tai và kết hợp sử dụng làm địa điểm sơ tán dân khi có thiên tai
	- Kế hoạch/dự kiến phân bổ nguồn lực tài chính cho các hoạt động hàng năm thực hiện phòng ngừa và giảm thiểu
	- Phát triển và nâng cao khả năng huy động lực lượng CAND thực hiện PCTT và TKCN (thường trực, kiêm nhiệm, chuyên trách, xung kích và dự bị)
	- Thực hiện đăi ngộ cán bộ chiến sỹ thực hiện nhiệm vụ PCTT và TKCN
Trình độ và kỹ năng	- Đẩy mạnh áp dụng KHCN trong chỉ huy, điều hành và phối hợp với các ngành/đơn vị có liên quan khác trong thực hiện PCTT và TKCN
	- Hoạt động truyền thông và nâng cao năng lực của lực lượng CAND trong PCTT và TKCN.
	- Đảm bảo hoạt động diễn tập phù hợp với các cấp độ rủi ro của sự cố, thiên tai.

b) Giai đoạn chuẩn bị

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Cơ cấu tổ chức và thể chế thực hiện	- Đảm bảo thực hiện các chỉ đạo của cấp trên (các quy định, kế hoạch, công điện, ...)
	- Rà soát và kiện toàn bộ máy tại các cấp (cấp Bộ, địa phương, huyện, xã)
	- Thực hiện trực ban nghiêm túc, theo dõi chặt chẽ diễn biến của các loại hình thiên tai
	- Đảm bảo các nhà máy thủy điện, các công trình thủy lợi vận hành theo đúng quy định/quyết định và kế hoạch của từng năm
Xây dựng và lập kế hoạch	- Xây dựng và cập nhật các kế hoạch và phương án cụ thể về nguồn lực, phân công và phối hợp thực hiện (kế hoạch phòng chống bão, lũ quét, sạt lở đất, ...)
	- Xây dựng các phương án phòng chống liên quan đến các rủi ro thứ cấp (ví dụ rủi ro liên quan đến an toàn các hồ chứa, nhà máy thủy điện,...)
	- Lập kế hoạch về ngân sách và nguồn tài chính và xây dựng các phương án huy động kinh phí cho các hoạt động PCTT và TKCN

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Nguồn lực	- Rà soát, kiến nghị bổ sung, sửa chữa và bảo dưỡng nhằm đảm bảo nguồn lực (phương tiện, trang thiết bị, nhu yếu phẩm, các công trình PCTT và nguồn lực khác, đảm bảo nguyên tắc “4 tại chỗ”)
	- Khả năng huy động lực lượng CAND thực hiện PCTT và TKCN (thường trực, kiêm nhiệm, chuyên trách, xung kích và dự bị)
	- Đảm bảo hoạt động của hệ thống thông tin liên lạc, hệ thống cảnh báo và hệ thống quản lý thông tin
Trình độ và kỹ năng	- Khả năng tiếp nhận và xử lý các thông tin cảnh báo từ cộng đồng và các tổ chức/đơn vị có liên quan
	- Khả năng tiếp nhận, phán đoán tình hình và phản ứng phù hợp kịp thời với các thông tin dự báo về thời gian, cường độ và phạm vi ảnh hưởng của thiên tai

c) Giai đoạn ứng phó trong và ngay sau thiên tai

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Cơ cấu tổ chức và thể chế thực hiện	- Ban hành kịp thời và chính xác các công điện khẩn nhằm thực hiện các hoạt động PCTT, TKCN và khắc phục hậu quả
	- Kết hợp và huy động các nguồn lực và các đơn vị có liên quan thực hiện công tác PCTT và TKCN
	- Khả năng phản ứng nhanh và chủ động trong triển khai các hành động PCTT và TKCN (mức độ phù hợp và kịp thời của các quyết định chỉ huy điều hành ứng phó)
Nguồn lực	- Đảm bảo hệ thống thông tin liên lạc
	- Đảm bảo giảm thiểu các thiệt hại đến hoạt động sản xuất (thu hoạch hoa màu, lúa, nuôi trồng thủy hải sản, ...)
	- Đảm bảo nguồn lực tài chính phục vụ công tác hỗ trợ trong và sau thiên tai
	- Đảm bảo thực hiện di dời kịp thời và hiệu quả các hộ gia đình bị ảnh hưởng
	- Đảm bảo an toàn, vệ sinh môi trường và an ninh trật tự, an toàn công trình công cộng và dân sinh trong điều kiện thiên tai
	- Đảm bảo công tác cứu trợ và tiếp nhận cứu trợ
Trình độ và kỹ năng	- Đảm bảo an toàn cho lực lượng tham gia công tác PCTT và TKCN
	- Ứng dụng KHCN trong chỉ huy, điều hành và phối hợp với các ngành/đơn vị có liên quan khác trong thực hiện PCTT và TKCN

d) Giai đoạn phục hồi và tái thiết/phát triển

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Cơ cấu tổ chức và thể chế thực hiện	- Xây dựng và bổ sung các chính sách đãi ngộ cán bộ chiến sĩ thực hiện nhiệm vụ PCTT và TKCN
Xây dựng và lập kế hoạch	- Lồng ghép các nội dung liên quan đến PCTT và TKCN trong các kế hoạch, quy hoạch phát triển ngành (gồm 6 nội dung quy định trong Khoản 5 Điều 15 của Luật PCTT)
Nguồn lực	- Đầu tư mới và nâng cấp các phương tiện, trang thiết bị, nhu yếu phẩm, các công trình PCTT và nguồn lực khác, đảm bảo nguyên tắc “4 tại chỗ”)
	- Nâng cấp và áp dụng khoa học công nghệ tiên tiến cho các hệ thống thông tin liên lạc, hệ thống cảnh báo và hệ thống quản lý thông tin

Nhóm	Tiêu chí/nội dung
Nguồn lực	- Tăng cường hợp tác quốc tế, phát triển, trao đổi và chia sẻ kinh nghiệm, KHCN và tài chính trong thực hiện PCTT và TKCN
Trình độ và kỹ năng	- Thực hiện các đề án và chương trình nâng cao trình độ chuyên môn của lực lượng CAND trong PCTT và TKCN - Tập trung phát triển KHCN trong chỉ huy, điều hành và phối hợp với các ngành/đơn vị có liên quan khác trong thực hiện PCTT và TKCN.

5. Kết luận

Để có thể xây dựng được các tiêu chí phục vụ đánh giá hiện trạng và các đóng góp của lực lượng Công an trong công tác ứng phó với BĐKH, PCTT và TKCN, bài báo đã phân tích và đánh giá sự phù hợp của mô hình quản lý thảm họa 4 bước khép kín của ngân hàng phát triển Châu Á. Các nguyên tắc chỉ đạo và yêu cầu của Luật Phòng, chống thiên tai cũng được phân tích và xem xét như cơ sở khoa học và lý thuyết của các tiêu chí/nội dung đề xuất. Để có được các cơ sở về mặt thực tiễn, bài báo đã tóm tắt và phân tích các tồn tại và thách thức mà hiện nay lực lượng CAND đang phải đối mặt trong thực hiện nhiệm vụ về ứng phó với BĐKH, PCTT và TKCN.

Từ đó, bài báo đã tiến hành xây dựng bộ tiêu chí phục vụ đánh giá đóng góp và hiệu quả của ngành Công an theo 4 giai đoạn khép kín, gồm:

(i) Giai đoạn phòng ngừa; (ii) Giai đoạn chuẩn bị; (iii) Giai đoạn ứng phó; (iv) Giai đoạn hỗ trợ trực tiếp.

Các tiêu chí được chia theo 4 nhóm: (i) Cơ cấu tổ chức; (ii) Xây dựng và lập kế hoạch, (iii) Nguồn lực, và (iv) Trình độ và kỹ năng của lực lượng CAND tham gia công tác PCTT và TKCN. Với các tiêu chí này, có thể đánh giá hiện trạng cũng như những đóng góp của ngành trên tất cả các lĩnh vực và các địa bàn, vùng miền. Từ đó đề ra các phương án, kế hoạch thực hiện, các tình huống thiên tai cụ thể liên quan đến bão, lũ lụt và lũ quét. Để có thể triển khai áp dụng các tiêu chí/yêu cầu được đề xuất trong bài báo, cần có các nghiên cứu và áp dụng thí điểm nhằm đánh giá khả năng áp dụng cũng như những nội dung cần điều chỉnh của các tiêu chí/yêu cầu này tại các cấp (cấp bộ, cấp tỉnh và cấp địa phương).

Tài liệu tham khảo

Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), “*Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam*,” Nhà xuất bản Tài nguyên Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

Tài liệu tiếng Anh

2. IPCC (2014), *Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
3. M. Nojavan, E. Salehi, and B. Omidvar (2018), “Conceptual change of disaster management models: A thematic analysis,” *Jàmbá J. Disaster Risk Stud.*, vol. 10, no. 1, pp. 1–11.
4. C. Coetzee and D. Van Niekerk (2012), “Tracking the evolution of the disaster management cycle: A general system theory approach,” *Jàmbá J. Disaster Risk Stud.*, vol. 4, no. 1, pp. 1–9.
5. Sakalasooriya Nishan (2015), “*Disaster Management Cycle*”.
6. A. Holloway (2003), “Disaster risk reduction in southern Africa: hot rhetoric-cold reality,” *African Secur. Stud.*, vol. 12, no. 1, pp. 29–38.
7. S. E. Harrison and P. A. Johnson (2016), “Crowdsourcing the disaster management cycle,” *Int. J. Inf. Syst. Cris. Response Manag.*, vol. 8, no. 4, pp. 17–40.
8. I. Mergel (2014), “*Social media practices in local emergency management: Results from central New York*”.

9. FEMA, "Emergency Management in the United States (Unit 4)", Federal Emergency Management Agency (FEMA), [Online]. Available: https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is111_unit4.pdf.
10. F. E. A. Horita, L. C. Degrossi, L. F. G. de Assis, A. Zipf, and J. P. de Albuquerque (2013), "The use of volunteered geographic information (VGI) and crowdsourcing in disaster management: a systematic literature review".
11. I. H. Sawalha (2020), "A contemporary perspective on the disaster management cycle," *foresight*.
12. W. N. Carter (2008), "Disaster management: A disaster manager's handbook".

CRITERIA FOR ASSESSING THE STATUS AND CONTRIBUTION OF POLICE FORCE IN EFFECTING TO NATURAL DISASTER PREVENTION, MITIGATION, SEARCH AND RESCUE

Nguyen Van Khiem⁽¹⁾, Huynh Thi Lan Huong⁽²⁾,
Mai Van Khiem⁽³⁾, Nguyen Ngoc Chung⁽¹⁾

⁽¹⁾Office of the Ministry of Public Security

⁽²⁾Viet Nam Institute of Meteorology, Hydrology and Climate change

⁽³⁾Viet Nam Meteorological and Hydrological Administration

Received: 06/5/2021; Accepted: 27/5/2021

Abstract: *Natural disasters and extreme weather events are becoming more difficult to predict; they are increased both in magnitude and intensity. In the national efforts to climate change response, disaster risk prevention and mitigation, the police force is considered to be the core part. However, it still has faced some challenges and limitations, for example, insufficiency of facilities and equipment, less professional and regular forces. The implementation systems are, to some extent, inconsistent and ineffective. To improve the capacity and effectiveness of the police force's actions to national disaster prevention and search and rescue, it is necessary to have a set of criteria for assessing the current police's situation and contribution. For developing these criteria, the paper considers articles and requirements under the Law on natural disaster prevention and mitigation as scientific foundations. The 4-step developed by the Asian Development Bank (ADB) is also taken into account. While the practical foundation is based on current problems, challenges and needs of the Ministry of police affairs.*

Keywords: *Police force, natural disaster prevention and mitigation, disaster management cycle, climate change.*