

Phòng ngừa sạt lở ở đồng bằng sông Cửu Long và quản lý nhà nước

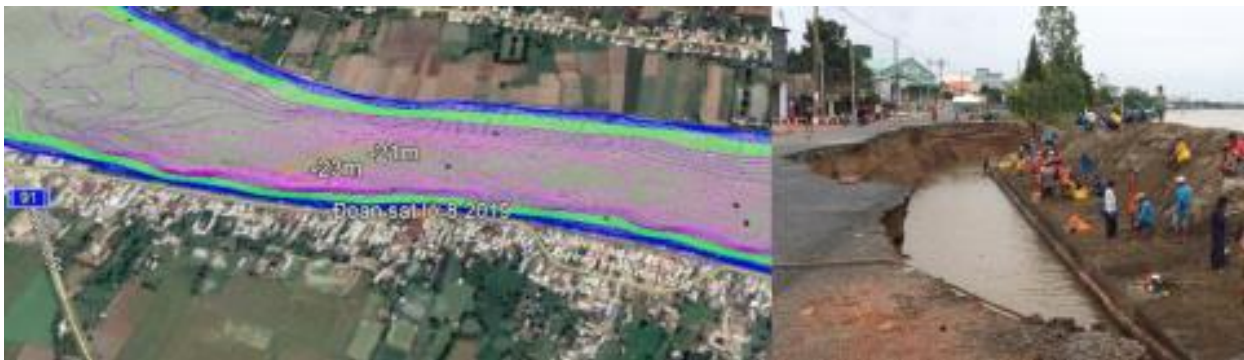
Nguyễn Ngọc Trân [1]

Tóm tắt. Nguyên tắc cơ bản trong phòng, chống thiên tai là “Phòng ngừa chủ động, ứng phó kịp thời, khắc phục khẩn trương và hiệu quả”, Luật Phòng, chống thiên tai quy định. Nội hàm của phòng ngừa thiên tai là gì, phòng ngừa sạt lở ở đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) cần gì ở quản lý nhà nước, là nội dung của bài viết từ thực tế ở đồng bằng. Đặc biệt tác giả nhấn mạnh sự cần thiết phải quản lý nhà nước về đất bồi, một tài sản công, và lưu ý sự cần thiết phải nghiên cứu tác động của các nhà nuôi cá bè lồng đến bồi, lở. Cuối cùng là 6 kiến nghị với Quốc hội và Chính phủ.

1. Khắc phục sạt lở và những bài học cần rút ra

Đêm 31.07 rạng sáng ngày 01.08.2019, Quốc lộ 91 qua xã Bình Mỹ, huyện Châu Phú lại bị sạt lở. Đây là lần sạt lở thứ hai trong vòng chưa đầy 10 năm tại cùng một địa bàn, cách nhau chỉ vài trăm mét.

Hình 1 thể hiện hai đoạn sạt lở năm 2010, và lần này 2019. Đoạn đã xảy ra hai lần sạt lở có độ sâu từ -22 đến -19 mét, với vách có độ dốc gần như thẳng đứng. Còn một hố sâu -23 mét ở phía trên điểm sạt lở 2019 (số liệu của Sở Tài nguyên và Môi trường An Giang). Hình 2 là cảnh cấp tập đổ cát vào bao rồi thả xuống sông để tạo mái đoạn sạt lở.



Hình 1. Đoạn sạt lở 2019 trên QL 91 qua xã Bình Mỹ. Hình 2. Đổ cát tạo mái đoạn sạt lở

Theo lãnh đạo huyện Châu Phú, cho đến sáng ngày 03 tháng 8, khoảng 6000 mét khối cát đã được thả xuống chỗ lở để tạo mái. Cát được lấy từ hai vị trí trên sông Hậu thuộc xã Bình Long và Bình Thủy thuộc huyện, ở phía trên và phía dưới, và cách chỗ sạt lở 3 km. Được biết chỉ để “vá” chỗ sạt lở, trước mắt tỉnh đã chi khoảng 25 tỷ đồng từ Quỹ phòng chống thiên tai [2].

Tuy nhiên, vấn đề quan trọng là giải đáp câu hỏi tại sao lại xảy ra sạt lở trong vòng *chưa đầy 10 năm, tại cùng một địa bàn, cách nhau chỉ vài trăm mét*. Bài học gì cần rút ra để tránh lặp lại những “Bình Mỹ” khác? Căn cơ hơn nữa, cần nhìn lại khâu quản lý nhà nước về phòng, chống thiên tai,

2. Nội dung phòng ngừa thiên tai trong Luật

Luật phòng, chống thiên tai [3] (Luật PCTT) là văn bản pháp quy cao nhất trong lĩnh vực. Việc phân tích toàn diện sau 5 năm Luật có hiệu lực, chắc chắn Quốc Hội, Chính phủ sẽ sớm tiến hành trong bối cảnh đất nước đang phải ứng phó với biến đổi khí hậu ngày càng khắc nghiệt, tổn thất ngày càng cao, trên khắp ba miền của đất nước, từ miền núi, trung du, đến đồng bằng và duyên hải. Và không chỉ có *thiên tai* mà còn có “*nhân tai*” xuất phát từ việc khai thác tài nguyên quá mức, hoặc không kiểm soát được, và không đúng quy luật.

Bài viết này đề cập một số vấn đề từ trải nghiệm thực tế ở ĐBSCL nhằm góp phần vào việc rà soát, sửa đổi, bổ sung Luật mà theo tác giả là cần thiết.

“Phòng ngừa thiên tai” cần được xác định và coi trọng hơn

Trong Luật PCTT, tại Điều 3, *Giải thích từ ngữ*, khoản 3, giải thích: “*Phòng, chống thiên tai là quá trình mang tính hệ thống, bao gồm hoạt động phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai*”.

Tại Điều 4, *Nguyên tắc cơ bản trong phòng, chống thiên tai*, khoản 1 quy định: “*Phòng ngừa chủ động, ứng phó kịp thời, khắc phục khẩn trương và hiệu quả*”.

Mục 1 trong Chương II dành cho *Phòng ngừa thiên tai*, trong đó có Điều 13, *Nội dung phòng ngừa thiên tai*. Điều này có 9 khoản. Tại khoản 1, là “*xây dựng, phê duyệt và thực hiện chiến lược, kế hoạch phòng, chống thiên tai*”. Tại khoản 2, là “*lồng ghép nội dung phòng, chống thiên tai vào quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của địa phương và quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành*”. Tại khoản 3, là “*xây dựng chính sách trong lĩnh vực phòng, chống thiên tai*”.

Mặc dù vậy nội hàm của cụm từ này *chưa được xác định rõ*. Nhìn chung 9 khoản chỉ ra những việc cần làm hơn là nội dung của phòng ngừa.

Theo tác giả, nội hàm của *phòng ngừa* trước tiên bao gồm: (1) làm sáng tỏ nguồn gốc phát sinh thiên tai; (2) dự báo; (3) đề xuất các biện pháp hạn chế thiên tai; (4) nhận diện, ngăn ngừa các tác động của con người làm trầm trọng thêm thiên tai. Có

như thế mới *phòng ngừa chủ động* được và đóng góp có hiệu quả vào hoạt động phòng, chống thiên tai.

Với nội hàm như vậy, Luật cần dành cho công tác phòng ngừa thiên tai sự quan tâm thỏa đáng. Trong Luật PCTT hiện hành cụm từ “phòng ngừa thiên tai” được sử dụng vắn vắn 5 lần trong khi đó cụm từ “phòng, chống thiên tai” 381 lần.

3. Phòng ngừa thiên tai cần cơ chế để thực thi

Bản đồ đường đồng mức lòng sông Tiền, sông Hậu và các sông kênh chính trên địa bàn tỉnh An Giang thường xuyên được Sở Tài nguyên và Môi trường cập nhật, từ đó theo dõi và đề ra các *vùng cảnh báo sạt lở*. Năm 2019, có 8 vùng cảnh báo sạt lở ở các huyện, thành phố An Phú, Châu Đốc, Châu Phú, Châu Thành, Chợ Mới, Long Xuyên, Phú Tân, Tân Châu. Các tỉnh khác có lẽ cũng làm tương tự.

Cảnh báo sạt lở ở xã Bình Mỹ đã được lãnh đạo tỉnh lắng nghe *nhưng* triển khai biện pháp phòng ngừa thì bị vướng về cơ chế. Theo những người trong cuộc, trong quy định hiện hành, rất khó, gần như không thể chi để phòng ngừa. Khi xảy ra sạt lở thì mới có kinh phí để khắc phục cho dù cao hơn nhiều lần!

Thực tế cho thấy cần xem xét lại các cơ chế, đặc biệt cơ chế tài chính, đang trói tay việc phòng ngừa thiên tai và đang lãng phí ngân sách nhà nước. Nếu tình hình này không sớm được tháo gỡ, sẽ xảy ra sạt lở cũng tại Bình Mỹ, cách vị trí lần này không xa trong vài năm tới là điều có thể tiên liệu từ hôm nay.

4. Phòng ngừa thiên tai cần sự phối hợp giữa các ngành và giữa trung ương với địa phương

Sạt lở ở Bình Mỹ xảy ra rạng sáng ngày 01.08.2019. Chỉ vài giờ sau lưu thông đường bộ từ Long Xuyên đến Châu Đốc được tái lập. Thì ra đó là nhờ có đường tránh bên ngoài được xây dựng sau lần sạt lở năm 2010. Rất tiếc đường tránh này chưa hoàn tất vì hai đầu nối vào QL 91 bị đình trệ trong các năm qua. *Hình 3,4.*

Đường tránh ngoài là một biện pháp phòng ngừa sạt lở. Nếu nó xong từ 5 năm nay và được đưa vào sử dụng, chia tải với QL91 (càng tốt nếu có quy định là tuyến bắt buộc cho xe có trọng tải lớn) thì sạt lở ngày 01.08.2019 đã có thể không xảy ra.

Trong cái rủi, có cái may. Ví dụ này chỉ ra rằng *phòng ngừa thiên tai rất cần đến sự phối hợp tốt liên ngành và giữa Trung ương - địa phương* [4].



Hình 3. Đường QL91 tránh trong và ngoài



Hình 4. Một đầu nối tránh ngoài đang thi công

5. Phòng ngừa sạt lở ở ĐBSCL cần quy hoạch không gian đúng quy luật

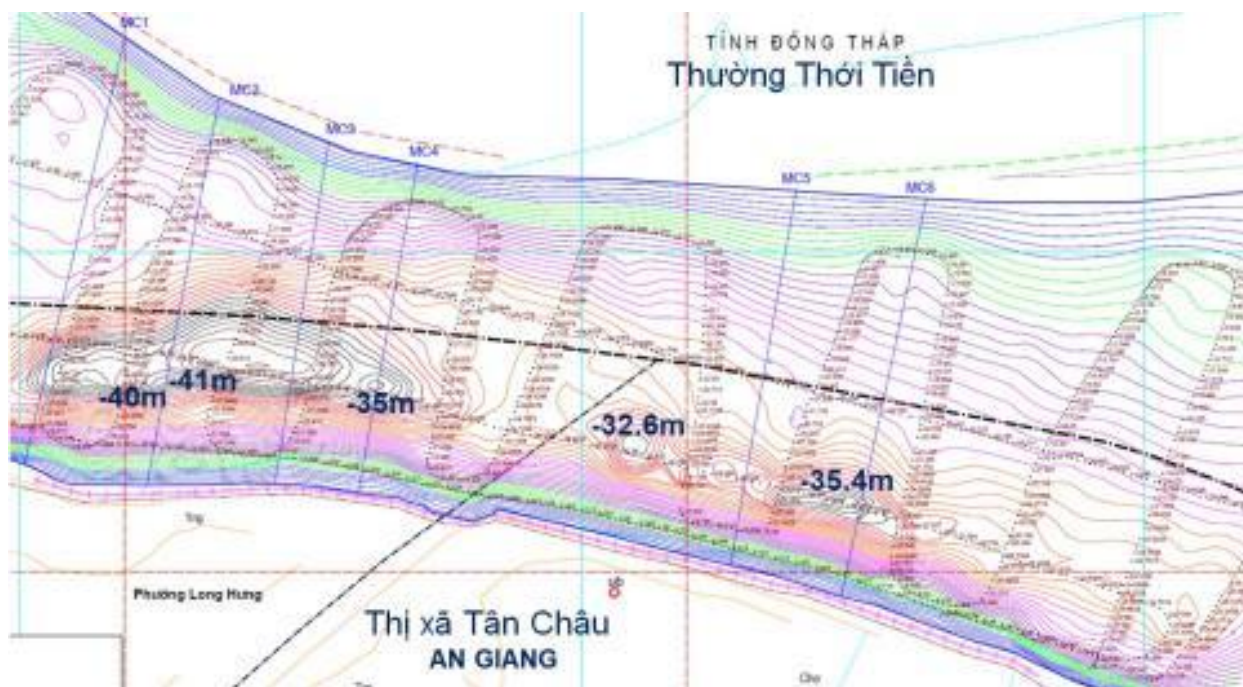
Đối với các sông lớn trên thế giới, để phòng ngừa tác hại của các trận lũ lớn, quy hoạch sử dụng rất thận trọng không gian hai bên bờ “lòng sông chủ” [5]. Tại các đồng bằng châu thổ các sông lớn trên thế giới, mà ĐBSCL là một, diện tích nước tràn ra rất rộng. Do vậy quy hoạch không gian chỉ xây dựng một bên, bên kia là

không gian dành cho dòng sông, chấp nhận cho lũ tràn. Quyết định xây dựng bên nào tùy thuộc vào nhiều yếu tố (kinh tế, xã hội và nhất là địa lý tự nhiên). Phải cân nhắc, nhưng chỉ xây dựng một bên.

Thị xã Tân Châu trước đây được xây dựng bên hữu ngạn của sông Tiền, thị xã Hồng Ngự bên tả ngạn, bên kia sông đối diện không có kè kiên cố vượt lũ, là vì tuân thủ theo nguyên tắc quy hoạch nói trên.

Kè kiên cố và vượt lũ cả hai bên bờ sông sẽ dẫn đến dòng sông chảy siết, xói sâu, gây sạt lở tại chỗ, gây diễn biến về địa mạo và dòng chảy phức tạp về phía hạ lưu.

Hình 5 tại Tân Châu với kè cứng, vượt lũ ở cả hai bờ, về phía Thị xã Tân Châu (An Giang) và về phía xã Thường Thới Tiền (Đồng Tháp) là một ví dụ minh họa [6].



*Hình 5. Sông Tiền đoạn đi qua thị xã Tân Châu.
Bờ đứng, hố sâu phía hữu ngạn, bờ lồi về phía tả ngạn.*

6. Phòng ngừa thiên tai cần sự phối hợp giữa các tỉnh, huyện

Bồi lở diễn ra không theo ranh giới hành chính mà theo quy luật của dòng chảy. Chống sạt lở tối đa cho phía địa phương mình (xã, huyện, tỉnh) bất chấp những tác

động đến phía đối diện và về phía hạ lưu sẽ *không dẫn đến phát triển bền vững* cho mình và cho đồng bằng sông Cửu Long. Bởi lẽ cũng chưa chắc mình được “yên thân” nếu các địa phương phía trên cũng hành xử giống như mình.

Xin đơn cử một ví dụ. Địa hình lòng sông Tiền, đoạn đi giữa huyện Thanh Bình (Đồng Tháp) và huyện Chợ Mới (An Giang) được thể hiện trong Hình 6. Bờ đứng, hố sâu bên hữu ngạn về phía Chợ Mới, bờ lồi tả ngạn về phía Thanh Bình (Hình 6, bên trái). Ngược lại, bờ đứng, hố sâu bên tả ngạn về phía Thanh Bình, bờ lồi hữu ngạn về phía Cù lao Gieng, Chợ Mới (Hình 6, bên phải). Cồn Én là cù lao được bồi giữa sông Tiền, một phần thuộc tỉnh Đồng Tháp, một phần thuộc tỉnh An Giang.

Nếu “*cứ sạt lở là kê*” thì các địa phương cùng đi vào một *chuỗi chình trị không hồi kết*. Tiền mất mà tật vẫn mang. *Quyết định đúng đắn nhất là nắm rõ quy luật bồi lở, quy hoạch sử dụng không gian đúng quy luật [7], đặt lợi ích chung lên trên, phối hợp với nhau mà phòng ngừa sạt lở, vì sự phát triển chung bền vững của khu vực.*



Hình 6. Sông Tiền đoạn đi giữa các huyện Thanh Bình (Đồng Tháp) & Chợ Mới (An Giang)

7. Phòng ngừa sạt lở cần sự quản lý bồi, lở

Mỗi năm Ủy ban quốc gia phòng, chống thiên tai đều tổng hợp báo cáo của các tỉnh, thông báo số điểm sạt lở, chiều dài sạt lở, diện tích sạt lở, v.v. ...

Không biết hàng năm có hay không một báo cáo, ở Trung ương và ở các tỉnh, thống kê bao nhiêu điểm bồi, ở đâu, diện tích bao nhiêu hecta. Cần nhớ rằng đất bồi là tài sản công cần được quy định và quản lý.

Cần được quản lý còn vì đất bồi (ven bờ hay cồn nổi lên giữa sông) làm thay đổi mặt cắt ướt của sông, theo thời gian sẽ thay đổi dòng chảy. Bồi, lở trên một dòng sông luôn đi liền với nhau, là sự thống nhất của hai mặt đối lập. Cần nhận thức điều này

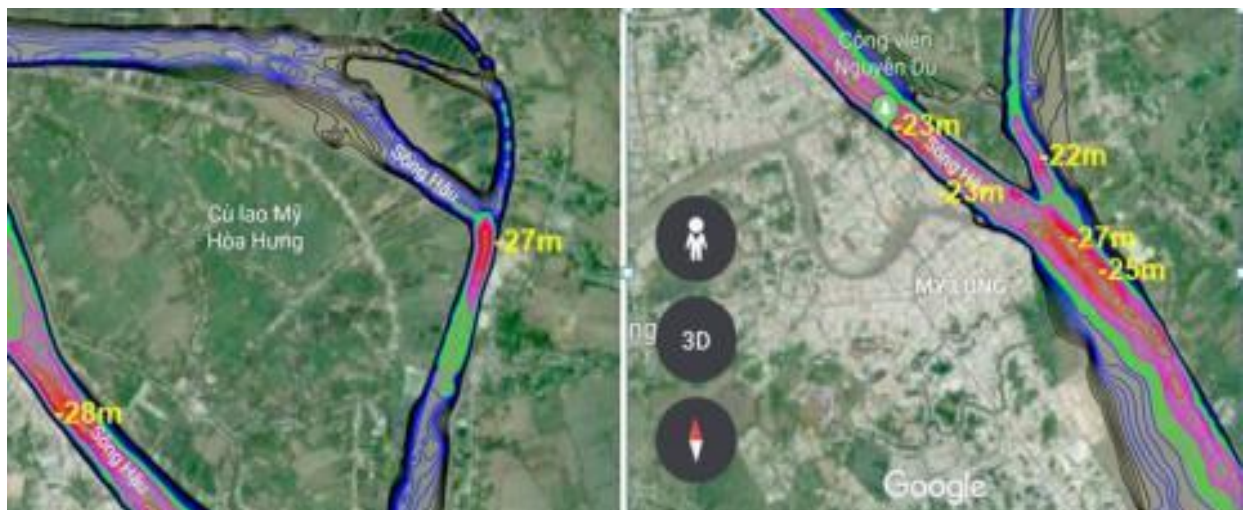
sâu sắc để từ đó quản lý đất bồi tốt hơn. *Quản lý tốt đất bồi chính là phòng ngừa sạt lở.*

Hình 7 và Hình 9 là một ví dụ về quá trình bồi, lở ở xã Mỹ Hòa Hưng (Tp. Long Xuyên) từ 12.12.2007 đến 14.04.2019, theo dõi qua ảnh vệ tinh Google Earth.



Hình 7. 1: Chiều ngang sông Hậu hẹp lại. 2: Vùng bồi cuối Củ lao Ông Hồ (CLOH)
3: Vùng bồi bắc, đông bắc CLOH. 4: Vùng bồi mở dọc xuống phía Nam.
5: Củ lao bị lở so với năm 2007. 6: Dòng chảy sông Hậu thay đổi hai bên củ lao

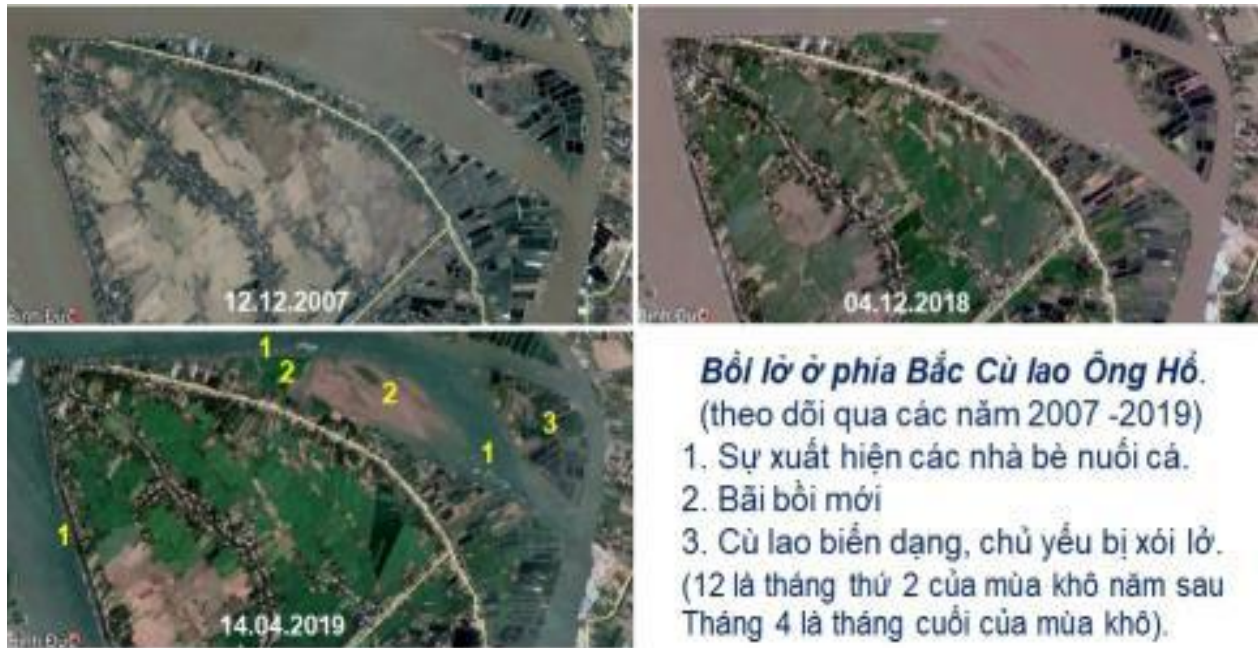
Hình 8 thể hiện các vùng bồi tự nhiên và nhân tạo và địa hình đáy sông Hậu trên địa bàn Thành phố Long Xuyên [8].



Hình 8. Các vùng bồi và địa hình đáy sông Hậu (2009) trên địa bàn Thành phố Long Xuyên

8. Phòng ngừa sạt lở cần quan tâm đến tác động của nhà bè nuôi cá

Tỉnh An Giang là một trong các tỉnh có số lượng nhà bè nuôi cá trong sông nhiều nhất ở ĐBSCL. Châu Đốc, Long Xuyên là những địa bàn có nhiều nhà bè trong tỉnh An Giang.

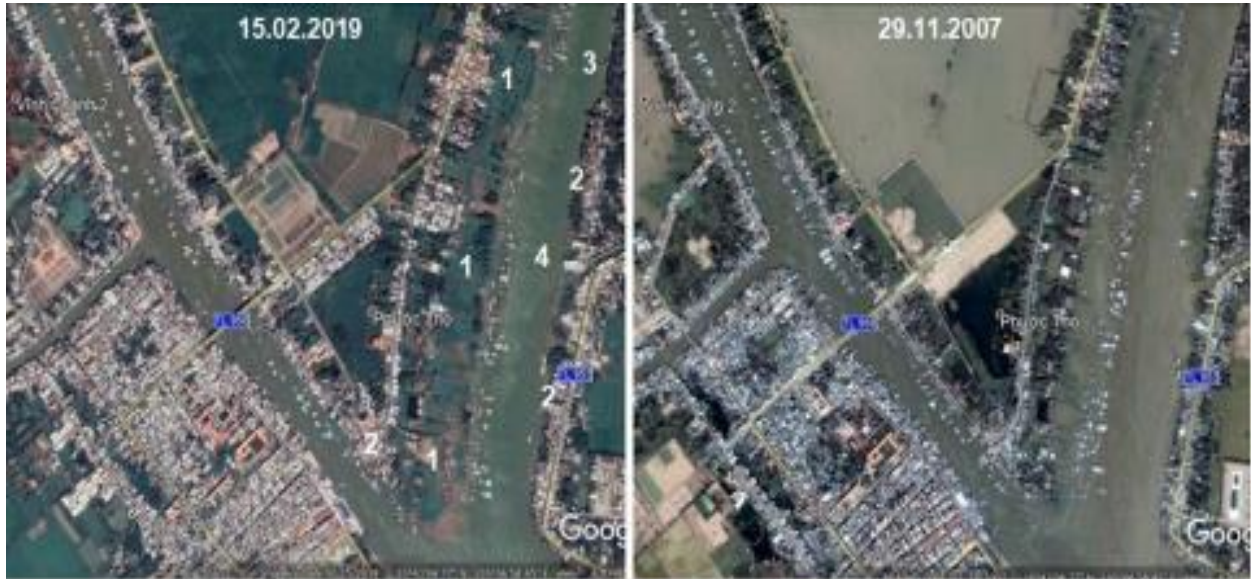


Hình 9 thể hiện sự bồi lở ở phía Bắc Cù lao Ông Hồ, xã Mỹ Hòa Hưng, từ năm 2007 đến năm 2019.



Hình 10. Nhà bè ở dọc tả ngạn sông Hậu, xã Mỹ Hòa Hưng năm 2007, và vùng bồi hiện nay

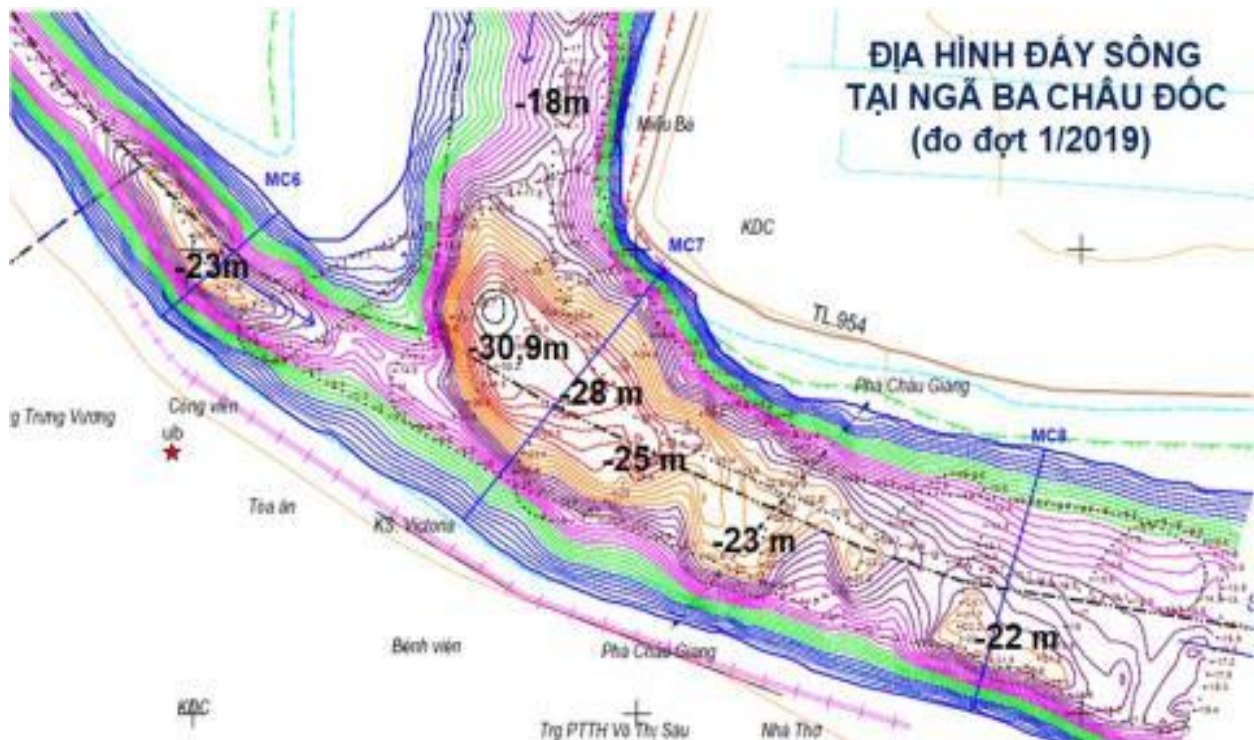
Hình 10 cũng dẫn đến cùng nhận xét qua sự hiện diện của dãy nhà bè được dựng lên dọc theo bờ ở phía Tây Nam Cù lao Ông Hổ và vùng đất mới bồi (bồi về phía hậu của các nhà bè) 12 năm sau. Càng rõ hơn qua Hình 11 ở Ngã ba Châu Đốc.



Hình 11. Nhà bè ở Ngã Ba Châu Đốc. (2007 phải, 2019 trái)

Nhà bè dày đặc. Hai dãy trên sông Châu Đốc. Nhiều lớp trên sông Hậu.

1. Vùng bồi.
2. Xây dựng lấn sông.
3. Vùng lở đứt đường giao thông.
4. Chiều ngang sông Hậu bị thắt hẹp.
5. Đáy sông bị xói sâu. Xem Hình.



ĐỊA HÌNH ĐÁY SÔNG
TẠI NGÃ BA CHÂU ĐỐC
(đo đợt 1/2019)

Khảo sát thực tế và ảnh vệ tinh cho thấy, vì sự phát triển bền vững, cần có một nghiên cứu khoa học (bằng thống kê và mô phỏng số và vật lý) mối tương quan giữa các nhà bè và bồi lở.

9. Kiến nghị

(1) Quốc Hội, Chính phủ sớm tiến hành rà soát, xem xét việc sửa đổi, bổ sung *Luật phòng, chống thiên tai*. Xác định rõ nội hàm của “phòng ngừa thiên tai”.

(2) Phòng ngừa thiên tai cần cơ chế để thực thi. Xem xét lại các cơ chế, đặc biệt cơ chế tài chính.

(3) Quy định bằng văn bản pháp luật sự phối hợp giữa các ngành, giữa trung ương và địa phương, giữa các địa phương trong công tác phòng ngừa thiên tai.

(4) Quy hoạch không gian ở ĐBSCL tôn trọng quy luật của một đồng bằng châu thổ của một sông lớn.

(5) Phòng ngừa sạt lở cần sự quản lý nhà nước không chỉ đối với sạt lở mà còn đối với đất bồi, một tài sản công.

(6) Cần có một đề tài nghiên cứu khoa học cấp tỉnh (đối với An Giang chẳng hạn) và cấp cao hơn (đối với ĐBSCL) về các tác động của các nhà bè nuôi cá lồng trên sông./.

Cám ơn. Tác giả cảm ơn sự giúp đỡ về tài liệu, số liệu, và các trao đổi với Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và Đài Khí tượng thủy văn tỉnh An Giang.

Chú thích:

[1] *Giáo sư Tiến sĩ khoa học, Đại biểu Quốc hội các khóa IX, X, XI.*

[2] *Kinh phí để vá sạt lở ở Mỹ Hội Đông (Chợ Mới) cách đây hai năm vào khoảng 47 tỷ đồng giá thời điểm 2017.*

[3] *Luật đã được Quốc Hội khóa XIII thông qua ngày 19.06.2013 và có hiệu lực kể từ ngày 01.05.2014. Dưới Luật, có Nghị định số 160/2018/NĐ-CP, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2018, quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật.*

[4] *Có ý kiến (cần được kiểm chứng) cho rằng sau khi cầu Vàm Cống được đưa vào sử dụng, lượng xe khách và xe tải từ Long Xuyên đi Châu Đốc tăng và là một tác nhân gây sạt lở.*

[5] “Lòng sông chủ” theo định nghĩa là lòng sông mà nước đã tràn đến trong con lũ lịch sử của sông. Khái niệm lòng sông chủ được mở rộng cho các trận lũ lớn với xác suất cực thấp. Sự thận trọng có thể được gia giảm phụ thuộc vào tần suất các con lũ lớn đã xảy ra và xác suất tràn ra hai bên bờ đã diễn ra như thế nào.

[6] Địa hình lòng sông với các đường đồng độ sâu, trên nền ảnh vệ tinh Google Earth được trình bày trong bài viết này là tư liệu do Sở Tài nguyên và Môi trường cung cấp.

[7] Có thể tham khảo Nguyễn Ngọc Trân, Vấn đề sạt lở ở đồng bằng sông Cửu Long, Giải pháp nào, ở đâu? Báo Đất Việt online, ngày 24.5.2018, <http://baodatviet.vn/dien-dan-tri-thuc/van-de-sat-lo-dbscl-giai-phap-nao-o-dau-3358742/>

[8] Ảnh vệ tinh nền Google Earth (04.12.2018). Địa hình đáy sông từ Sở Tài nguyên và Môi trường An Giang.