



การมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง

Participation in Commercial Fisheries Management in Ranong Province

ภาวิดา รังษี¹ และ เสกสรรค์ ยงวนิชย์²

Pawida Rungsee, Sekson Yongvanit

บทคัดย่อ (Abstract)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง 2) ศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 26 คน ร่วมกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ประกอบการประมง ผู้ประกอบการแปรรูป องค์กรพัฒนาเอกชนและชาวประมงพื้นบ้าน มีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์ของจังหวัดระนอง โดยภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการประมงในลักษณะของการปฏิบัติตามกฎหมาย การแสดงความคิดเห็นเพื่อให้มีการปรับปรุงมาตรการด้านการประมงของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ส่วนปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ การปรับตัวของภาครัฐ การปรับตัวของผู้ประกอบอาชีพประมง ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบอาชีพประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนองได้เกิดขึ้นมาในระดับหนึ่งแล้ว และต้องพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร

คำสำคัญ (Keywords): การมีส่วนร่วม; การประมงพาณิชย์; การจัดการประมง; จังหวัดระนอง

Abstract

This research aims to 1) study the nature of participation in commercial fisheries management in Ranong province, and 2) study the factors that contribute to the participation in commercial fisheries management in Ranong province. This research uses a qualitative method with semi-structured in-depth interviews

Received: 2020-11-03 Revised: 2020-11-30 Accepted: 2020-12-03

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น Doctor of Philosophy in Public Administration, Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University, pawida_r@kkumail.com

² คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University, corresponding email: sekson@kku.ac.th

conducted with 26 key informants, participatory and non-participatory observations, and descriptive data analysis. The results demonstrate the participation in fisheries management among many sectors, including fisheries operators, operators of individual fishing ports, non-governmental organizations, and local fishermen. These sectors participate in the manner of compliance with the law, providing comments for the improvement of government measures in fisheries management and for their participation in the law-making process. The factors that contribute to the participation include the adaptation of government and fisheries operators, and the good relationship between the local and commercial fishermen in Ranong province. All in all, this kind of participation in commercial fisheries management in Ranong province has already developed to a certain extent. This development has to be further promoted to ensure an equal partnership between the state and the users of natural resources.

Keywords: Participation; Commercial Fisheries; Fisheries Management; Ranong Province

บทนำ (Introduction)

ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติมีการทำประมงมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการแบ่งปริมาณผลผลิตจากการประมงของโลกออกเป็น 2 ส่วนคือผลผลิตจากการประมงน้ำจืด 11.9 ล้านตัน และผลผลิตจากการประมงทะเล 81.5 ล้านตัน (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2016) ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผลผลิตจากการประมงทะเลมีมากกว่าผลผลิตจากการประมงน้ำจืด และผลผลิตจากการประมงพาณิชย์มีปริมาณมากกว่าการประมงพื้นบ้านและการประมงชายฝั่งหลายเท่าตัว ทำให้เห็นว่าการประมงพาณิชย์มีความสำคัญในฐานะแหล่งผลิตอาหารของมนุษยชาติและสร้างรายได้ให้กับประเทศต่าง ๆ ที่ส่งออกสินค้าทางการประมง

ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารทะเลที่สำคัญของโลกมานาน จนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการส่งออกผลผลิตด้านการประมงในปริมาณมากติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก และใน พ.ศ. 2557 มีการส่งออกสินค้าประมงมากเป็นอันดับ 4 ของโลก (FAO, 2016) การนำทรัพยากรด้านการประมงมาใช้ประโยชน์จำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน ในลักษณะที่มองว่าสัตว์น้ำในทะเลเป็นสมบัติของส่วนรวมจึงเกิดการทำประมงอย่างเสรี โดยไม่มีการควบคุมและจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้สัตว์น้ำที่จับได้มีอัตราเฉลี่ยลดลงเรื่อย ๆ ใน พ.ศ. 2521 มีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 126.75 กิโลกรัม/ชั่วโมง ขณะที่ใน พ.ศ. 2548 มีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 51.456 กิโลกรัม/ชั่วโมง (สิชล หอยมุข, พรอนันต์ คีรีรัตน์, ธุมชาติ ใจเย็น, ทศพล

กระจำจาดารา, และวรลี สิงห์ธงยาม, 2559) ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารของโลกในอนาคต ดังนั้น ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้ประกาศเตือนมายังประเทศไทยอย่างเป็นทางการเพื่อให้รับทราบว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หากรัฐบาลไม่แก้ไขภายในระยะเวลา 6 เดือน ระหว่างเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย (อริยพร โพธิ์สัย, 2560) ทำให้รัฐบาลเข้ามาจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงอย่างจริงจัง ประกอบกับการมีส่วนร่วมในด้านการจัดการประมง ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนถึงการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545) ส่งผลให้เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 สหภาพยุโรปได้ประกาศว่ารัฐบาลไทยสามารถแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมให้หมดไปได้ (ไทยรัฐออนไลน์, 2562) ความสำเร็จดังกล่าวนำมาสู่คำถามว่าภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ผู้ประกอบอาชีพประมง องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมง มีส่วนร่วมในการจัดการประมงอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพื้นที่ติดทะเลมากถึง 22 จังหวัด และมีแนวชายฝั่งทะเลรวมกัน 3,148.23 กิโลเมตร (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2556) ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประมงให้ชัดเจนมากขึ้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนองซึ่งตั้งอยู่ทางตอนบนของทะเลอันดามัน เป็นแหล่งวัตถุดิบด้านการประมงที่สำคัญของประเทศมานาน มีสัตว์น้ำขึ้นเทียบท่ามากที่สุดจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันเพราะมีสัตว์น้ำจากประเทศพม่าขึ้นเทียบท่าที่จังหวัดระนองด้วย (สำนักงานประมงจังหวัดระนอง, 2553) จากนั้นสัตว์น้ำจะถูกส่งไปขายทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยพบว่าปริมาณสัตว์น้ำที่ถูกส่งไปขายที่สะพานปลากรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ. 2557-2561 มากกว่าร้อยละ 50 มาจากท่าเทียบเรือประมงระนอง ส่วนที่เหลือมาจากจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ (องค์การสะพานปลา, 2561) ดังนั้น การศึกษาบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประมงจึงจะทำให้ทราบถึงกลไกการทำงานที่ขับเคลื่อน ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม และทำการส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมนั้นมีความเข้มแข็งและก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการจัดสรรทรัพยากร รายได้จากการทำประมงและความยั่งยืนของทรัพยากรประมง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objective)

1. เพื่อศึกษาลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Method)

1. **รูปแบบการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

2. **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือกลุ่มตัวอย่างมี 2 ระดับคือ การคัดเลือกในระดับกว้าง ด้วยกลยุทธ์การคัดเลือกตัวอย่างตามทฤษฎีซึ่ง Nielsen (1996) ได้กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร ร่วมกับการคัดเลือกตามโอกาสหรือตามข้อมูลที่ปรากฏ เมื่อลงพื้นที่แล้วพบกลุ่มบุคคลซึ่งสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ได้แก่ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการประมง ทำให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพในภาคการประมงพาณิชย์ ชาวประมงพื้นบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการประมงในพื้นที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ จากนั้นได้ทำการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยกลยุทธ์ที่เฉพาะเจาะจงตามลักษณะของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละประเภท ทำให้มีการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Technique) และแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 26 คน ดังนี้

2.1 ผู้ประกอบอาชีพในภาคการประมงพาณิชย์ รวม 12 คน ได้แก่ ผู้ประกอบการประมง 5 คน ผู้จัดการเรือ 2 คน ผู้ควบคุมเรือ 5 คน คัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (Snowball Technique)

2.2 ชาวประมงพื้นบ้าน 5 คน คัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (Snowball Technique)

2.3 เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการประมงในพื้นที่ รวม 5 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค จังหวัด ทำเทียบเรือองค์การสะพานปลาระนอง หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเกาะสุรินทร์ พังงา ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงระนอง ใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

2.4 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ รวม 4 คน ได้แก่ นายกสมาคมประมงจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน 1 คน ซึ่งใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้ประกอบธุรกิจแพปลา 2 คน ใช้การคัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (Snowball Technique)

3. **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง โดยสอบถามถึงวิธีการทำงาน ปัญหาการประมงในพื้นที่ บทบาทของผู้ใช้ทรัพยากรในภาคการประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้านต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาการทำประมงร่วมกับภาครัฐ รวมถึงผลที่เกิดขึ้น

4. **การเก็บรวบรวมข้อมูล** การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง

5. **การตรวจสอบข้อมูล** ใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลและด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล

6. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Analysis Descriptive) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและสัมพันธ์กันในทุกมิติ ทั้งสภาพการทำประมง ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน เพื่อสร้างข้อสรุปและนำเสนอเป็นผลการวิจัย

ผลการวิจัย (Research Results)

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงของจังหวัดระนองเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลต้องการเข้ามาแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ใน พ.ศ. 2558 โดยมีกระบวนการ ดังนี้ 1) การแก้ไขปัญหาเรือไม่มีทะเบียน เรือสวมทะเบียน เรือที่ใช้เครื่องมือการประมงไม่ตรงกับอาชญาบัตรการทำประมงที่รัฐอนุญาต ด้วยการสำรวจเรือประมง เปิดให้มีการจดทะเบียนเรือ และขอใบอนุญาตทำการประมง เพื่อให้รัฐสามารถวางแผนและควบคุมการทำประมงได้ 2) การจัดสรรทรัพยากร โดยมีการกำหนดแนวเขตเพื่อแบ่งพื้นที่การทำประมงระหว่างเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ 3) การกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบด้านการประมงเพื่อควบคุมการทำประมงและฟื้นฟูทรัพยากร และ 4) การมีหน่วยงานคอยควบคุมการใช้ทรัพยากรของชาวประมง จากกระบวนการจัดการประมงจะพบว่าภาครัฐมีบทบาทในกระบวนการจัดการอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการประมงมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนซึ่งจากการศึกษาพบลักษณะของการมีส่วนร่วมและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง โดยพิจารณาจากผู้ที่มีบทบาทในการจัดการประมง

1.1 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการประมง ได้แก่

ประการแรก การปฏิบัติตามกฎหมาย หลังจากที่รัฐได้ออกประกาศและคำสั่งมาบังคับใช้กับการทำประมงเป็นจำนวนมากและมีบทลงโทษสูง ผู้ประกอบการมีความตื่นตัวและให้ความสนใจในข้อกฎหมายเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยสอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น การประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้ประกอบอาชีพประมงเพื่อให้ข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งจัดขึ้นบ่อยครั้ง โทรศัพท์ แอปพลิเคชันไลน์ เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะการจัดทำสมุดจดบันทึกการทำประมงที่บ่งบอกถึงพิกัดการจับสัตว์น้ำ ชนิดสัตว์น้ำและน้ำหนักที่จับได้ในแต่ละวัน ส่งให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง และกรมประมงได้นำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการคำนวณหาค่าผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืนเพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการประมง ได้แก่ จำนวนเรือที่จะได้รับใบอนุญาตทำการประมงในรอบปีการประมง 2 ปี/ครั้ง จำนวนวันที่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในแต่ละปีของเรือแต่ละประเภท

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงมาตรการของรัฐเพราะมาตรการเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการทำประมงจริง เช่น การขอให้ปรับระยะเวลาการแจ้งเข้าออกเรือกับศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง จากที่กำหนดให้แจ้งล่วงหน้า 4 ชั่วโมง ปรับลด

เป็น 2 ชั่วโมง และ 1 ชั่วโมง ตามลำดับ กล่าวคือเมื่อเรือและคนงานมีความพร้อมผู้ประกอบการจึงทำการแจ้งขอเข้าเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือ เป็นต้น

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ได้แก่ 1) การส่งตัวแทนเข้าไปเป็นคณะกรรมการประมงจังหวัดเพื่อเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมงของจังหวัดระนอง แล้วนำมติการประชุมไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดี 2) ผู้ประกอบการประมงเป็นสมาชิกของสมาคมประมงจังหวัดซึ่งมีการประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องการประมงบ่อยครั้ง และสมาคมประมงจังหวัดก็ทำงานร่วมกับสมาคมประมงแห่งประเทศไทยเพื่อรวบรวมปัญหาและข้อเรียกร้องไปเสนอต่อรัฐบาล

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมแจ้งเบาะแสการทำประมงผิดกฎหมาย ชาวประมงพื้นบ้านจะแจ้งเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเมื่อพบการทำประมงผิดกฎหมาย เช่น มีเรือประมงพาณิชย์เข้ามาทำการประมงในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน และเรือประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนองจะแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อพบว่ามีเรือประมงจากพื้นที่อื่นทำการประมงผิดกฎหมาย

1.2 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการแพปลา เรือประมงที่มาจอดเทียบท่าที่แพปลาเพื่อขายสัตว์น้ำจะต้องมีเอกสารแจ้งนำเรือเข้าเทียบท่าซึ่งได้รับอนุญาตจากศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง การปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการแพปลาทำให้เกิดการป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมายเพราะเรือประมงผิดกฎหมายจะไม่สามารถนำเรือเข้าเทียบท่าเพื่อขายสัตว์น้ำได้

1.3 การมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านเรื่องกำหนดพื้นที่ในการทำการประมง พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการประมงจังหวัดกำหนดเขตทะเลชายฝั่งเพื่อใช้แบ่งเขตการทำประมงระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้านเพื่อลดความขัดแย้งในการทำการประมง คือให้เรือประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง และให้เรือประมงพาณิชย์ทำการประมงนอกเขตทะเลชายฝั่ง ทำให้ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายซึ่งเป็นคณะกรรมการประมงจังหวัดได้ทำการเจรจา ตกลงกันและกำหนดเขตทะเลชายฝั่งของจังหวัดระนองให้ห่างจากชายฝั่ง 3 ไมล์ทะเล และห่างจากเกาะ 1.6 ไมล์ทะเล

1.4 การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำการประมงโดยตรง แต่ก็มีบทบาทในการเป็นตัวกลางประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้ประกอบการประมงและแรงงานประมง เช่น มูลนิธิด้านแรงงานในพื้นที่ทำการประสานงานเพื่อนำแรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงานไปร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 สรุปได้ว่าผู้ประกอบการประมงรวมถึงผู้ประกอบการแพปลา ชาวประมงพื้นบ้าน และองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการประมงในลักษณะของการปฏิบัติตามกฎหมาย การช่วยเจ้าหน้าที่รัฐสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมาย การแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตรการในการจัดการประมงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการทำประมงในพื้นที่ และมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ทำให้

เกิดการแก้ไขปัญหาการประมงที่เกิดขึ้นมานานในจังหวัดระนอง ได้แก่ การทำประมงและการจ้างแรงงานประมงผิดกฎหมาย รวมถึงก่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรและผู้ประกอบอาชีพประมง ยังคงมีรายได้จากการทำประมง

2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง แบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย ได้แก่

2.1 การปรับตัวของภาครัฐ ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

ประการแรก การปรับเปลี่ยนกฎหมายให้มีความทันสมัยด้วยการยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่บังคับใช้นาน และบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพประมงให้มีส่วนร่วมกับการจัดการประมง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประมงจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนจากผู้ประกอบอาชีพประมงแขนงต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมงให้สอดคล้องกับบริบทด้านการทำประมงของจังหวัดระนอง แล้วนำเสนอแนวทางต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดี

ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา รัฐบาลมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดการประมง โดยใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 สั่งการแก้ไขกฎหมาย ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เมื่อก่อนการเมืองวุ่นวายหมด เราควบคุมเรือ ควบคุมอะไรไม่ได้เลย เรืออวนรุนหลายร้อยลำที่ขวางผืนทะเล ผิดกฎหมาย เราก็กทำอะไรไม่ได้ ไม่นึกว่าจะมาถึงจุดนี้ได้เลย” (สัมภาษณ์สุวิทย์ คชสิทธิ์, 26 สิงหาคม 2562) ปัจจุบันเรือประมงผิดกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้และภาครัฐสามารถวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการทำประมง มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เช่น การตรวจเรือที่เข้าออกจากท่าเทียบเรือโดยศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง การออกตรวจเรือประมงขณะทำการประมงอยู่ในทะเล การบังคับให้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ต้องติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือเพื่อให้กรมประมงสามารถตรวจสอบการเดินเรือได้ เป็นต้น เป็นสาเหตุที่กดดันให้ผู้ประกอบอาชีพประมงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการประมง เพราะมองว่าการที่รัฐออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ มาบังคับใช้ โดยที่พวกเขาไม่มีส่วนร่วมได้ส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพอย่างมาก จึงเกิดการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นของผู้ประกอบอาชีพประมงในสมาคมประมงจังหวัดระนองและสมาคมประมงแห่งประเทศไทยเพื่อช่วยเหลือกันและทำให้มีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐ

ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเนื่องมาจากกฎหมายด้านการประมงที่มีบทลงโทษสูงซึ่งอาจทำให้เกิดการต่อต้านจากผู้ประกอบอาชีพประมง เพื่อลดการต่อต้านที่อาจเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงใช้วิธีการสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทำผิดกฎหมายมากกว่าการปราบปราม รวมทั้งในการทำงานของ

หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเกาะสุรินทร์ พังงา ก็ได้ทำงานโดยใช้วิธีการสร้างเครือข่ายร่วมกับชาวประมง ทำให้มีการแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อพบการทำประมงผิดกฎหมาย

2.2 การปรับตัวของผู้ประกอบอาชีพประมง การที่กฎหมายด้านการประมงมีมาตรการที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรและมีข้อจำกัดในการทำประมงหลายประการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการประมงให้ความสนใจและตื่นตัวในการศึกษากฎหมายเพื่อหาช่องทางการทำประมงที่จะช่วยรักษาระดับรายได้โดยไม่ทำผิดกฎหมาย ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “แรก ๆ เค้าไม่สนใจ หลัง ๆ พอมีคดี บทลงโทษของ พรก.ประมง โทษปรับสูงมาก บางลำโดนไป 100 กว่าล้าน ชาวประมงก็เริ่มปรับตัวเพราะไม่อยากเสี่ยงกับความเสียหายแบบนี้” (สัมภาษณ์น.ก. การะบุตร, 5 มีนาคม 2562)

2.3 ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบอาชีพประมงพาณิชย์ เช่น ผู้ควบคุมเรือหรือไต่เรือซึ่งทำประมงอยู่ในพื้นที่เดียวกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมานาน เมื่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้ตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพประมงพาณิชย์และตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านเป็นคณะกรรมการประมงจังหวัดจะต้องทำการเจรจา ตกลงกันในการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งซึ่งส่งผลต่อการแบ่งเขตการทำประมงของเรือประมงพาณิชย์และเรือประมงพื้นบ้าน ทั้งสองฝ่ายก็สามารถเจรจา ตกลงกันได้ด้วยความเข้าใจกัน

จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อนี้แสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีบทบาทต่อการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงอย่างมากทั้งในทางตรงและทางอ้อม ทางตรงคือการใช้อำนาจตามกฎหมายและทางอ้อมคือการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดได้กลายเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบอาชีพประมงต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการประมงและสนใจศึกษากฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการประกอบอาชีพ

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

จากผลการวิจัยข้างต้นนำมาสู่การอภิปรายผลการวิจัย 2 ประเด็นคือบทบาทของภาครัฐในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงและแนวทางการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมง ดังนี้

1. บทบาทของภาครัฐในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประมงเป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติตามกฎหมายเพราะถูกบังคับหรือหากมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นก็เป็นไปตามกรอบแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ จึงสังเกตเห็นว่าภาครัฐมีบทบาทต่อการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์ของจังหวัดระนอง โดยหลังจากภาครัฐสามารถนำเรือประมงพาณิชย์เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและควบคุมจัดการการประมงได้แล้ว ใน พ.ศ. 2559 ก็ได้เปิดให้ผู้ประกอบอาชีพด้านการประมงมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยลำดับเพราะในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดเรื่องการให้ผู้ประกอบอาชีพประมงเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการประมง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Njock, Allison, Westlund, and Konan (2009), Fleischman et al. (2014) และ Kaplan and Kite-Powell

(2000) ที่กล่าวว่า บทบาทของรัฐและสถานการณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการประมง อย่างไรก็ตาม เมื่อภาครัฐปรับเปลี่ยนโครงสร้างในการจัดการประมง การที่จะให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการประมงควรต้องคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ในด้านความสัมพันธ์ของผู้ใช้ทรัพยากร ซึ่งในจังหวัดระนองผู้ประกอบการอาชีพประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้านมีความสัมพันธ์ที่ติดต่อกันมานานในลักษณะในลักษณะของการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพราะทำการประมงอยู่ในพื้นที่เดียวกันมานาน ทำให้ตัวแทนของทั้ง 2 ฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการประมงจังหวัดทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ Islam and Berkes (2016) และ Klain, Beveridge and Benett (2014) ที่กล่าวว่าปัจจัยที่จะทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ มาจัดการประมงร่วมกันนั้นมาจากบริบททางประวัติศาสตร์ การยึดมั่น เคารพต่อคุณค่าในเชิงวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างกันและความอดกลั้น นอกจากนี้การที่ภาครัฐเข้ามารับฟังปัญหาของภาคประมง เปิดให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตรการด้านการประมงที่รัฐกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการทำประมงในพื้นที่และสามารถปฏิบัติตามได้ก็มีความสอดคล้องกับที่ Momtaz and Gladstone (2008) ได้กล่าวถึงการออกกฎหมายด้านการประมงว่าจะต้องมีการรับฟัง ปรัชญาหรือกับทุกฝ่ายเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ใช้ทรัพยากรและคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เป็นต้น

2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง ได้แก่ การปรับตัวของภาครัฐ การปรับตัวของผู้ประกอบการอาชีพประมง และความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบการอาชีพประมงพาณิชย์ แสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประมงมีหลายภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบการอาชีพประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้าน ประกอบกับผลจากการวิจัยพบว่าภาครัฐมีบทบาทในการจัดการประมงมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ แต่แนวทางที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการประมงมีประสิทธิภาพมากขึ้นจะต้องทำให้เกิดการจัดการประมงร่วม (Fisheries Co-management) เพื่อแบ่งปันความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ใช้ มีการพิจารณาหาทางออกในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดประสิทธิภาพและมีสิทธิตามกฎหมาย การจัดการประมงร่วมจะนำไปสู่พลวัตของความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสร้างสมรรถนะและเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มผู้ใช้ในการบริหารการประมงให้เป็นไปตามกฎหมาย (Nielsen, 1996) กล่าวคือภาคส่วนต่าง ๆ ควรมีส่วนร่วมมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เพราะควรจะมีบทบาทในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรัชญา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันกับภาครัฐ โดยจะต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรให้กับกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในงานวิจัยของ Memon and Krik (2011)

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ภาครัฐควรกระจายอำนาจให้กับผู้ประกอบการอาชีพประมง ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการประมงในระดับจังหวัดที่สอดคล้องกับแผนและนโยบายด้านการประมงในระดับชาติ โดยอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดทำแผนการจัดการประมงของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการอาชีพประมง พาณิชย์ และชาวประมงพื้นบ้าน โดยอาจมีองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่ทำงานด้านการประมงทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงาน และเมื่อจัดทำแผนร่วมกันและนำไปปฏิบัติแล้วก็ให้มีการทบทวน เพื่อปรับเปลี่ยนแผนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ เพื่อสร้างให้ภาคการประมงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการด้านการประมงที่สอดคล้องกับพื้นที่มากขึ้น ควรมีการปรับลดจำนวนของข้าราชการที่เป็นคณะกรรมการประมงจังหวัดลงและเพิ่มจำนวนของผู้ประกอบการอาชีพประมงให้มากขึ้น เพื่อให้มีการสะท้อนปัญหาของภาคประมงในพื้นที่และหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ก่อนที่จะนำข้อเสนอที่ได้ไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมาชำนองนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดี

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2556). **ระบบฐานข้อมูลและมาตรฐานข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://km.dmc.go.th/th/c_56/s_77/d_2766 [1 กรกฎาคม 2562].
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, ถวัลย์รัฐ วรเทพพิทักษ์, พิสิฐ ศุภกิจพงศ์, พัทรี สิโรรส, ถวิลวดี บุรีกุล, โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ... สิทธิศักดิ์ ทรัพย์ศิริโสภา. **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2545.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2562, 8 มกราคม). **ด่วนประมงไทยเฮ สหภาพยุโรปประกาศถอนใบเหลือง IUU ไทยแล้ว**. ไทยรัฐ. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1464816> [11 พฤศจิกายน 2562].
- นภ การะบุตร. (5 มีนาคม 2562). **หัวหน้าศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง**. สัมภาษณ์.
- สำนักงานประมงจังหวัดระนอง. (2553). **รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัดระนอง ประจำปี 2553**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www4.fisheries.go.th/local/index.php/main/site/fpo-ranong> [11 พฤศจิกายน 2562].
- สิชล หอยมุข, พรอนันต์ ศิริรัตน์, ธูมาดี ใจเย็น, ทศพล กระจ่างดารา, และวรวิสิษฐ์ หอยมุข. (2559). **ทรัพยากรสัตว์น้ำจากเรือสำรวจประมง บริเวณฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทย พ.ศ. 2549** (รายงานผลการวิจัย). ภูเก็ต: ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเลฝั่งอันดามัน.

- สุวิทย์ คชสีห์. (26 สิงหาคม 2562). ผู้ตรวจราชการกรมประมง. สัมภาษณ์.
องค์การสะพานปลา. (2561). **สถิติการประมง พ.ศ. 2561**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.fishmarket.co.th/index.php?option=com_content&view=category&id=44&Itemid=356 [11 พฤศจิกายน 2562].
- อริยพร โพธิ์ใส. (2560). “มาตรการและแนวทางป้องกันปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศไทยกับหลักการสำคัญของ IUU Fishing.” **วารสารจุลนิติ**, 14(4), 149-161.
- Fleischman, F., Ban, N., Evans, L., Epstein, G., Garcia-Lopez, G., & Villamayor-Tomas, S. (2014). “Governing large-scale social-ecological systems: Lessons from five cases.” **International Journal of the Commons**, 8 (2), 428–456.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2016). **The State of World Fisheries and Aquaculture**. Rome: Publishing Policy and Support Branch.
- Islam, D., & Berkes, F. (2016). “Can small-scale commercial and subsistence fisheries co-exist? Lessons from an indigenous community in northern Manitoba, Canada.” **Maritime Studies**, 15 (1), 1-16.
- Kaplan, I. M., & Kite-Powell, H. L. (2000). “Safety at sea and fisheries management: fishermen's attitudes and the need for co-management.” **Marine Policy**, 24 (6), 493-497.
- Klain, S. C., Beveridge, R., & Bennett, N. J. (2014). “Ecologically sustainable but unjust? Negotiating equity and authority in common-pool marine resource management.” **Ecology and Society**, 19 (4), 1-15.
- Memon, P. A., & Kirk, N. A. (2011). “Maori commercial fisheries governance in Aotearoa/New Zealand within the bounds of a neoliberal fisheries management regime.” **Asia Pacific Viewpoint**, 52 (1), 106-118.
- Montaz, S., & Gladstone, W. (2008). “Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: Community consultation and social impacts.” **Environmental Impact Assessment Review**, 28 (2-3), 214-225.
- Nielsen, J. R. (1996). **Fisheries co-management theoretical aspects, international experiences and future requirements**. Annual Finnish Fisheries Conference, November 28-29, 1996, Turku, Finland.
- Njock, J.-C., Allison, E. H., Westlund, L., & Konan, A. (2009). “Innovation in Fisheries Co-management, and the Challenge of Mobility.” **Fisheries, Sustainable and Development**, 5, 267-279.