



การพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา

วรรณชัย สุวรรณกาญจน์, กฤษณา ไวสารวาท

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

E-mail : chaisuw@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งศึกษา (1) สถานการณ์ประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่ประสบกับภาวะถดถอย (2) นโยบายของ รัฐและผลกระทบต่อประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา และ (3) แนวทางการพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านที่เหมาะสมกับ พื้นที่จังหวัดสงขลาและให้ดำรงอยู่ได้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มและการวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า (1) สถานการณ์ประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา ที่ประสบอยู่คือ ความไม่ยั่งยืน ปัญหาความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรประมงชายฝั่ง การใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างนานาชนิด ภาครัฐไม่สามารถกำกับอุตสาหกรรมประมงได้ ประมง พื้นบ้านขนาดย่อมจับปลาได้น้อยลง การตรวจเข้มการประมงและปัญหาเรือประมงผิดกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของสหภาพ ยุโรป (2) เรือประมงพื้นบ้านไม่สามารถหาปลาออกชายฝั่งเกินที่กฎหมายกำหนด (3) แนวทางการพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านที่ เหมาะสมประกอบด้วย การจัดการประมงเชิงชุมชน การวางแผนส่งเสริมการประมงให้แก่ชาวประมงทะเลพื้นบ้าน การดำเนินการ กับเรืออวนลากผิดกฎหมายประมง การสร้างกติการ่วมกันของชาวประมงพื้นบ้าน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิง ทรัพยากรประมง การแก้ปัญหาประมงเสื่อมโทรม การยกเลิกอวนรุน เรือปั่นไฟกะตักและพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 34

คำสำคัญ : การพัฒนานโยบาย, ประมงพื้นบ้าน, จังหวัดสงขลา



Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University

Vol. 10 No.2 (July–December) 2018

Policy Development of Artisanal Fisheries in Songkhla Province

Wanchai Suwannakan, Krisana Vaisamruat

Doctor of Philosophy (Public Administration) Western University

E-mail : chaisuw@gmail.com

Abstract

Addressing the situation of artisanal fisheries in Songkhla Province, this article studies the deteriorating situation of the artisanal fisheries and secondly examines the government policy that has impact on this local fishery. Thirdly explores the proper policy that government should develop for the province which would strengthen local livelihood. Draws on the initial research method of in-depth interviews, the analysis reveals the unsustainability in Songkhla Province with problems of depleting coastal sea resources as the result of numerous destructive fishing methods. Government sector is incapable of tackling the fishing industry while the strict application of EU with regard to illegal fishery, vessels and abuse of human rights, small scale fisheries face restrictions to extend their activity outer sea beyond the legal delineated limit, with less fish catching. Finally approaches to develop policy suitable to this particular locality consist of community-based fisheries management, promoting artisanal fisheries planning, prohibiting illegal trawlers, building a common rule for local fisheries, solving the competing conflicts in fisheries resource, devastated fishing, prohibiting the use of helix, fish aggregating device which cause damage exploitation and revoking the royal enactment on fisheries 2558 BE section 34.

Keywords : Policy Development, Artisanal Fisheries, Songkhla Province

เน้นความเป็นวิจัย ปูทางฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



บทนำ

ประมงพื้นบ้าน (Artisanal Fisheries) เป็นการประมงใกล้ บริเวณชายฝั่งเพื่อยังชีพหรือประมงขนาดเล็ก ทากการประมง โดยใช้เครื่องมือประมง เช่น แหหรือเบ็ดแบบต่างๆ ถือได้ว่าเป็นการประมงเพื่อยังชีพและสร้างรายได้ในท้องถิ่น โดยมีเขตการทำประมงอยู่ในทะเล มีระยะตั้งแต่ชายฝั่งทะเลออกไป 3 ไมล์ทะเล อาจขยายไปได้ไม่เกิน 12 ไมล์ ซึ่งประสบปัญหาทรัพยากรประมงพื้นบ้านเสื่อมโทรมไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็น

ผลมาจากการเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ ได้แก่การเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำ การพังทลายของดินตามชายฝั่งทะเล การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของน้ำในทะเลและการเกิดคลื่นลม อย่างรุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การวางไข่ แหล่งที่อยู่อาศัย ห่วงโซ่ อาหาร ส่วนสาเหตุที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ได้แก่ การปล่อยให้ทำการประมงอย่างผิดวิธีและเกินขนาด รวมทั้งการส่งเสริมการประมงในเชิงพาณิชย์ที่ขาดแนวทางใน การจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการเพิ่ม จำนวนอย่างรวดเร็วของเรือประมงพาณิชย์ ประสิทธิภาพของเครื่องมือมีสูงขึ้น (อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2559) และยังมีความขัดแย้งในการเข้าใช้ทรัพยากรประมงระหว่างประมงพาณิชย์ และประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะการรุกรานเขตประมงพื้นบ้านถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งในปัจจุบันยัง พบปัญหาเรือปั่นไฟและการใช้อวนลาก อวนรุน จับสัตว์น้ำ ขนาดเล็กติดขึ้นมาเป็น

จำนวนมาก รวมถึงการทำธุรกิจปลาก่อนทำให้มีการจับสัตว์น้ำขนาดเล็กเข้าสู่อุตสาหกรรมส่งผลต่อ ปริมาณของสัตว์น้ำในพื้นที่ประมงพื้นบ้านลดน้อยลง (บรรจง นะแส, สัมภาษณ์ 7 มีนาคม 2560)

จากปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลให้ทำการประมงพื้นบ้าน ได้น้อยลง ทั้งจากการเสื่อมโทรมทรัพยากรธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ ทำให้ภาครัฐได้ออกกฎหมายสำหรับการ ควบคุมการทำประมงโดยกำหนดพื้นที่จับสัตว์น้ำและพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับชาวประมง รวมทั้งออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือประมงเชิงพาณิชย์บางประเภท เช่น อวนลาก และอวนรุนในพื้นที่ 3 กิโลเมตรจากชายฝั่งที่เป็นแหล่งที่อยู่ อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นต้น โดยกรมประมงจะอนุญาต ให้ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำขนาดเล็ก เลือกรับเฉพาะชนิดพันธุ์ ของสัตว์น้ำ เช่น อวนลอยกุ้ง อวนจมปู อวนรุนเคยและลอบปู เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือประมงเหล่านี้ไม่สามารถนำไปทำการประมงในเขตทะเลน้ำลึกที่มีคลื่นลมแรงได้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงมีหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติการประมงพ.ศ.2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และมีหน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาทิ กรมประมงเป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ในที่จับสัตว์น้ำและเรือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

เน้นความเป็นวัช ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



ดูแลพื้นที่ป่าชายเลน กรมเจ้าท่า ดำเนินการตามกฎหมายดูแลการใช้พาหนะทางน้ำ ฯลฯ แต่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงยังมีลักษณะแยกส่วนและพื้นที่จัดการตามเฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม มีความซ้ำซ้อน เกิด ปัญหาเรื่องการประสานงานในการดำเนินนโยบายของรัฐที่ ส่งผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน การทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ด้อยประสิทธิภาพ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2559)

ที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ การประมง โดยกรมประมงได้รับการจัดสรรงบประมาณซื้อ เรือตรวจการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับประมง มีการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนา ประมงแห่งชาติ แต่ยังคงขาดนโยบายที่ชัดเจนว่าจะมุ่งเน้นการ อนุรักษ์ทรัพยากรหรือการค้า โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งรวมถึงการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐในการ ดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลที่ผลต่อประมงพื้นบ้าน อย่าง กรณีที่สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองเตือนประเทศไทยว่ายังมีการ ทำประมงผิดกฎหมาย ไม่มีระบบการรายงาน ไม่มีมาตรการควบคุมทำประมง(IUU) หากประเทศไทย ไม่สามารถ แก้ปัญหาได้ ทางสหภาพยุโรปจะให้ใบแดงคือ ประเทศใน กลุ่มสหภาพยุโรปจะไม่รับซื้อสินค้าสัตว์น้ำไทยทุกชนิด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาป้องกันการโดยใบแดง ภาครัฐจึงได้ดำเนิน มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการประมง หลาย มาตรการ ส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหา แต่บาง

มาตรการมีผลกระทบต่อ ชาวประมงพื้นบ้าน กรณี การประกาศใช้พระราชกำหนดการ ประมง พ.ศ. 2558 แทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านหลาย ประเด็นและที่มีผลกระทบมากที่สุดคือกรณี “มาตรา 34 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 “ห้ามมิ ให้ผู้ได้รับ ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการ ประมงในเขตทะเล นอกชายฝั่ง”พร้อมกำหนดโทษ หนัก (มติชนออนไลน์, 4 กุมภาพันธ์ 2559) ทำให้ ชาวประมงพื้นบ้านมีการเรียกร้องให้ มีการปรับแก้ กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ชาวประมง พื้นบ้านที่ ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบายของรัฐ และได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว โดยได้มีการ เรียกร้องให้ภาครัฐแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ ชาวประมงพื้นบ้าน สามารถประกอบอาชีพได้

ที่ผ่านมาแม้ว่าภาครัฐจะมีการส่งเสริมให้ ชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร ซึ่ง ลดปัญหาได้ เพียงส่วนหนึ่ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชุมชน ประมงพื้นบ้าน เครือข่ายประมงพื้นบ้าน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ชาวประมง พื้นบ้านส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพประมงและมี บทบาทในการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง แต่ในทางกลับกันชาวประมงพื้นบ้านนั้นยังไม่ มีส่วนร่วมใน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประมง ในพื้นที่ เนื่องจาก ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายการ ประมงจะเน้นกลุ่มเรือประมง พาณิชย์ อย่างเช่นกรณีของ คณะกรรมการประมง

เน้นความเป็นวัช ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



ประจำจังหวัด ชาวประมงพื้นบ้านยังมี สัดส่วนในการเป็นคณะกรรมการน้อยเมื่อเทียบกับภาคส่วน อื่นๆ (บรรจง นະแส, สัมภาษณ์ 7 มีนาคม 2560) ปัญหาการประมงดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาจากการ ดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประมงพื้นบ้านซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและวิถีชีวิตของ ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ดังนั้น การศึกษา การพัฒนา นโยบายประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา ซึ่งผลจาก การศึกษาจะสามารถเป็นแนวทางนำไปสู่ทางเลือกในการ แก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประมงพื้นบ้านของไทยที่ส่งผลต่อ การเพิ่มทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงวิถีชีวิตของ กลุ่มคนที่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านให้มีความทำและลดปัญหาการย้ายถิ่นฐานได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ประมงพื้นบ้านใน พื้นที่จังหวัดสงขลาที่ประสบกับภาวะถดถอย
2. เพื่อศึกษานโยบาย ของรัฐและผลกระทบที่มีต่อประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัด สงขลา
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนา นโยบายประมงพื้นบ้านที่ เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดสงขลาและให้ดำรงอยู่ได้

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย (1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 19 คน ได้แก่ ผู้บริหารส่วนนโยบาย จำนวน 9 คน ผู้บริหารส่วนปฏิบัติ จำนวน 7 คน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 3 คน วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญคำนึงถึง ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ประมง เป็นการเลือกอย่างเจาะจง (2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลสภาพปัญหา และแนวทางการพัฒนาประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 15 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา และ (3) การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) โดยรวบรวมข้อมูล ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ การ ประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กฎกระทรวงประกาศของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ประกาศและระเบียบกรมประมงที่เกี่ยวข้อง กับประมงพื้นบ้าน



การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการจัดกลุ่มข้อมูล การจำแนกหมวดหมู่ของข้อมูลให้เป็นระบบ มีการตรวจสอบ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม พร้อมทั้ง ลดทอนและกลั่นกรองข้อมูล การแสดงและพรรณนาข้อมูล และการหาข้อสรุปและตรวจสอบผลการวิจัย เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของข้อมูลที่ได้รับ และเพื่อนำไปใช้ในการนำเสนอผล ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

สถานการณ์ประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่กำลังประสบอยู่ ดังนี้

1. ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง เกิดจากสาเหตุทางธรรมชาติที่ทำให้สัตว์ชนิดต่างๆสูญพันธุ์และสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ใน การทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ทำให้ ประมง พื้นบ้านต่างได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความสมบูรณ์ ของทรัพยากรที่ลดลง การจับสัตว์น้ำเกินกว่ากำลังการผลิต ของธรรมชาติ ปริมาณน้ำจืดลดลงส่งผลให้ปลาน้ำจืดอาจเกิด การสูญพันธุ์ได้ การสูญพันธุ์ของพืชใต้น้ำ สัตว์น้ำทะเลบาง ชนิดอาจสูญพันธุ์ได้เนื่องจากขาดแคลนแหล่งอาหาร ระบบนิเวศน์ของป่าชายเลนเปลี่ยนไป ส่งผลเสียต่อความหลากหลายทางระบบนิเวศ เป็นต้น
2. ปัญหาการใช้เครื่องมือทำลายล้างนานาชนิด การประมงเกินขนาด การประมงผิดกฎหมายและการใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างนั้นเป็นต้นเหตุของปัญหา ต่างๆ อาทิ จำนวนปลาที่น้อยลงจนใกล้หมด

ไป ปัญหา แรงงานทาสรวมถึงการทำลายระบบนิเวศทางทะเล ความ เสียเปรียบในการแข่งขันการจับสัตว์น้ำ ได้เป็นแรงกดดันให้ ชาวประมงพื้นบ้านได้หันไปทำการประมงและใช้เครื่องมือใน การจับสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพสูงเกินขนาดเป็นการตักตวงผลประโยชน์จากท้องทะเล ทาให้สัตว์น้ำหลายชนิดใกล้สูญพันธุ์

3. ปัญหาภาครัฐไม่สามารถกำกับกับการประมงได้ พื้นที่แหล่งน้ำมีขนาดใหญ่ทำให้ควบคุมการทำประมงไม่ทั่วถึงพื้นที่บางส่วนต้องถูกจำกัดทั้ง ๆ ที่เป็นแหล่งน้ำ ที่มีความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรประมง ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่แท้จริงจากชุมชนชาวประมง พื้นบ้านยังคงคิดว่าการจัดการทรัพยากรประมงเป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ชาวประมงมีหน้าที่เพียงจับปลามาใช้ ประโยชน์และขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากร ประมงในท้องถิ่น การบริหารทรัพยากรประมงได้รับความ กดดันจากฝ่ายการเมืองทำให้การดำเนินการกับผู้กระทำผิดไม่เด็ดขาด ชาวประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอยู่เป็นประจำ การละเมิดกฎหมายสืบเนื่องจากทรัพยากรประมงลดลง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประมง การลักลอบใช้เครื่องมือผิด กฎหมาย การทำประมงในฤดูกาลต้องห้าม ความขัดแย้ง ระหว่างผู้ใช้เครื่องมือประมงต่างชนิดกัน ความขัดแย้ง ระหว่างชาวประมงด้วยกันขาด จิตสำนึกในการอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ โรงงานอุตสาหกรรมระบายน้ำเสียสารเคมี ลงสู่แหล่งน้ำ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถ กำกับกับการประมงได้ทั่วถึง

เน้นความเป็นวัช ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



4. ปัญหาชาวประมงพื้นบ้านจับปลาได้น้อยลง การจับปลาได้น้อยลงเป็นสถานการณ์ที่ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลาประสบปัญหาในปัจจุบันซึ่งเกิดจาก ปริมาณสัตว์น้ำที่น้อยลงและพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้านถูกจำกัด

5. ปัญหาการตรวจเข้มการประมงที่ผิดกฎหมาย ของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบการป้องกันยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) กำหนดให้ ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงที่จับจากทะเลไปยังสหภาพยุโรปต้องจัดทำระบบป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมง แบบ IUU และต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรป ทุกครั้ง เพื่อรับรองว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำ ประมงแบบ IUU

6. ปัญหาเรือประมงผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นการ ทำประมงแบบธุรกิจของกลมนักลงทุน โดยใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งยังลักลอบเข้ามาทำการ ประมงในเขต 3,000 เมตร หรือ 3 กิโลเมตร จากชายฝั่ง ซึ่ง เป็นเขตอนุรักษ์ และเป็นพื้นที่ทำการประมงของชาวประมง พื้นบ้าน หลายครั้งเกิดการกระทบกระทั่งกันจนถึงขั้นทำร้าย ชาวประมงพื้นบ้าน นโยบายของรัฐและผลกระทบที่มีต่อประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา นโยบายของรัฐส่งผลกระทบต่อ ประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลา ได้แก่ เรือประมง พื้นบ้านไม่สามารถหาปลาออกชายฝั่งเกิน

ที่กฎหมายกำหนด ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงใน เขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการอนุญาตดังกล่าวอธิบดีจะประกาศ อนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างการใช้วอนลากของเรือประมงพาณิชย์ ซึ่งเป็นเครื่องมือ ประมงทำลายล้างและรุกรานพื้นที่ประมงพื้นบ้าน รวมถึงช่องโหว่ของกฎหมายและการบังคับใช้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการประมงให้สอดคล้องกับการผลิตของธรรมชาติให้สามารถทำการประมง ได้อย่างยั่งยืน

แนวทางการพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านที่เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย

1. การจัดการประมงเชิงชุมชน การนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชนมาพัฒนาใช้กับการจัดการทรัพยากร ประมงชายฝั่งทะเล ซึ่งหากสามารถแก้ไข ปัญหาความเสื่อม โทรมและความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรประมงยังผลให้ เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมงและเกิดประโยชน์แก่ชุมชนชาวประมงทะเล พื้นบ้านอย่างยั่งยืน ภาครัฐควรมีการพัฒนาการทำประมงหรือการจัดการประมง โดยชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากร ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรย่อมมีสิทธิในการ



เข้าไปใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่ในการฟื้นฟู ดูแลรักษา มีการกำหนดแหล่งทำการประมงแต่ละชุมชนอย่างชัดเจนชาวประมงมีความสมัครสมานตัวกันเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการใช้ ประโยชน์ มีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการ กำหนดมาตรการ กฎกติกากในการทำการประมงและมีการประสานงานที่ดีระหว่าง หน่วยงานภาครัฐกับชุมชน

2. การวางแผนการส่งเสริมการประมงให้แก่ชาวประมงทะเลพื้นบ้าน รูปแบบการส่งเสริมที่ดีจำเป็นที่ จะต้องมีการศึกษาถึงความต้องการและการยอมรับของ ชาวประมงที่จะรับความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งใน ด้านการมีส่วนร่วมของชาวประมงในการจัดการทรัพยากรที่ ใช้ร่วมกันในท้องถิ่นและด้านการมีจิตสานึกต่อการอนุรักษ์ ทรัพยากร การทำงานร่วมกันที่จะเข้ามารับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรประมงเพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมการประมง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชุมชนชาวประมงทะเลพื้นบ้านในแต่ละพื้นที่

3. รัฐบาลดำเนินการกับเรืออวนลากผิดกฎหมายประมง หลังจากทีสหภาพยุโรป (EU) ให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในกรณีที่ไม่สามารถควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ได้ ทำให้ภาครัฐต้องออกมาตรการเข้มบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษา ทรัพยากรในท้องทะเลไทยให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่ยั่งยืน ด้วย

การเสนอให้รัฐบาลประกาศสงห้ามการใช้เครื่องมืออวน ลาก อวนรุนและเรือปั่นไฟโดยเด็ดขาด

4. การสร้างกติการ่วมกันของชาวประมงพื้นบ้าน โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการรักษาทรัพยากรชายฝั่งและให้มี การใช้ทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างยั่งยืน มิได้มีเป้าหมาย เพื่อครอบครองสิทธิเหนือทะเลในการทำการประมงแต่อย่าง ใด ในความเป็นจริงแล้วชาวประมงพื้นบ้านทามาหากินโดยใช้ เรือขนาดเล็กและใช้เครื่องมือแบบเรียบง่ายเลือกจับสัตว์น้ำ เฉพาะอย่าง ชาวประมงพื้นบ้านต้องอาศัยทรัพยากรเพื่อการอยู่รอด ระบบทำการประมงพื้นบ้านจึงช่วยสร้างความมั่นคง แก่ผู้ใช้ทรัพยากรและมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ รวมถึง การแบ่งปันประโยชน์ที่ได้ภายในชุมชน โดยอาศัย ภูมิปัญญาที่ เป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน ซึ่งกลายเป็นกฎกติกากในการจัดการอนุรักษ์เพื่อการมีส่วนร่วมในการรักษา ทรัพยากรชายฝั่ง

5. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรประมง การแบ่งเขตการทำประมงพื้นบ้านและ ประมงพาณิชย์ โดยให้แต่ละชุมชนหรือท้องถิ่นควบคุมและ กำหนดประเภทเครื่องมือและปริมาณสัตว์น้ำที่ทำการประมง ได้ ตลอดจนห้ามชาวประมงจากต่างถิ่นเข้าไปทำการประมง ในเขตประมงของท้องถิ่นหรือชุมชนอื่น การแบ่งเขตการทำ ประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ ช่วยแก้ปัญหาในการใช้พื้นที่ทับซ้อนและลดข้อขัดแย้ง



6. การแก้ปัญหาประมงเสื่อมโทรม ควรมีการประเมิน และตรวจสอบสภาวะการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากร ประมงอย่างสม่ำเสมอ ควรจัดทำเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อให้ทำ การประมงอย่างยั่งยืนรณรงค์ไม่ให้เกิด การใช้ เครื่องมือประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำและ ทรัพยากรชายฝั่ง และควรสร้างจิตสำนึกของการใช้ ประโยชน์เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากร

7. การแก้ปัญหาอวนรุน อวนรุนเป็นมูลเหตุแห่ง การ เสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงที่สำคัญ อวนรุนเป็น เครื่องมือประมงที่จัดได้ว่าทำลายทรัพยากรค่อนข้าง สูง เพราะมีสัดส่วนของลูกปลาเศรษฐกิจขนาดเล็กที่ ปนอยู่ใน กลุ่มปลาสูงถึงร้อยละ 65-70

8. การแก้ปัญหาเรือปั่นไฟกะตัก เรือปั่นไฟจับปลา กะตักเป็นการทำลายทรัพยากรและสร้างความ เตือร้อน ให้กับอาชีพประมงอื่นๆ เพราะเป็นการใช้ ไฟล่อให้ลูกปลาเข้ามาเล่นแสงไฟแล้วใช้อวนตาถี่ล้อม จับเป็นผลทำให้ลูกปลา เศรษฐกิจอื่นๆ ถูกทำลายไป ด้วย

9. การยกเลิกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา34เพื่ออนุญาตให้ชาวประมงพื้นบ้านเรือประมง ขนาดเล็กสามารถออกทำการประมงในเขตทะเลนอก ชายฝั่งได้ การกำหนดเขตทะเลชายฝั่งมีวัตถุประสงค์ หลัก ที่จะคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งอนุบาล และขยายพันธุ์ สัตว์น้ำ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเล จึงควรทำการประมง ด้วยเครื่องมือที่ไม่เป็นอันตราย ต่อสัตว์น้ำสำคัญ และไม่กวาด จับสัตว์น้ำวัยอ่อน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาการพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านจังหวัด สงขลามีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายผลดังนี้

1. ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง จังหวัดสงขลานั้นนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อวิถี ชีวิตของ ชาวประมงพื้นบ้านโดยตรง ทำให้ปริมาณ สัตว์น้ำลดลงโดย เกิดจากหลายสาเหตุคือ การใช้ เครื่องมือทำลายล้าง เช่น อวน รุน อวนลาก เรือไฟ ปั่นปลากะตัก และการระเบิดปลา การ ปล่อน้ำเสีย จากโรงงาน /ชุมชน และน้ำกั่งลงทะเล การ ทำลาย ป่าชายเลน ปะการัง หญ้าทะเล ซึ่งเป็นแหล่งเพาะฟัก สัตว์น้ำตามธรรมชาติทำให้ชาวประมงจับสัตว์น้ำได้ น้อยลง เกิดการอพยพแรงงานเข้าไปทำงานในเมือง หรือลักลอบไปทำ ประมงในเขตประเทศพม่า ชาวประมงขาดแคลนอาหารเพื่อ การบริโภค ขาด แหล่งทำมาหากินและต้องเลิกการประกอบ อาชีพ ประมงพื้นบ้าน

2. ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านและประมง พาณิชย์ เนื่องจากทรัพยากรทางทะเลลดน้อยลง ประกอบกับ มาตรการทางกฎหมายที่จำกัดการทำ ประมงก่อให้เกิดความ ขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์ และประมงพื้นบ้าน โดยสาเหตุ ที่สำคัญของการแย่ง ชิงทรัพยากรที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรธรรมชาติของชายฝั่งทะเลและปริมาณสัตว์ น้ำ ในทะเลลดน้อยลง อีกทั้งการห้ามทำการประมง นอกน่านน้ำ ทำให้เรือประมงพาณิชย์มีพื้นที่ในการทำ ประมงจำกัด จึง ลักลอบเข้ามาทำประมงในพื้นที่ ชายฝั่งทะเลจังหวัดสงขลา

เน้นความเป็นวัช ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



3. การใช้เวลานอกและอวนรุนของเรือประมงพาณิชย์ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ทำการประมงของประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นปัญหาการแย่งชิง ทรัพยากรทางทะเลชายฝั่ง ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง เรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้านในการทำการประมง ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องโร โดกฤษณะ (2558) ที่พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดจากการเข้าใช้ทรัพยากรประมงมีทั้งความ ขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ใช้เครื่องมือประมงต่างๆ กัน เช่น อวนลาก อวนรุน อวนปลากะตัก ลอบปูที่พับได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันเป็นพื้นที่ทำการ ประมงพื้นบ้าน

4. การกำหนดพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดจากกระแสนโยบาย (policy stream) และกระแสของการเมือง (Political stream) แต่ในขณะเดียวกันการประมงพื้นบ้านในจังหวัด สงขลากลับได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่กำหนดเขต การทำประมงพื้นที่ ซึ่งทำให้ประมงพื้นบ้านมีข้อจำกัดทาง พื้นที่ในการทำการประมง ส่งผลกระทบต่อการใช้วิถีชีวิตของ ชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งได้มีการเรียกร้องให้มีการยกเลิกมาตรา 34 พร้อมทั้งขอให้มีการพิจารณากำหนดขอบเขตในการทำประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์อย่างเท่าเทียมสอดคล้อง กับอรุณ หงษ์ทอง (2552) ที่ได้ศึกษามาตรการทางกฎหมาย ในการจัดทำประมงชายฝั่งในประเทศไทย พบว่า การประมง ชายฝั่งยังมีปัญหาอีกหลายประการและไม่ได้ได้รับการแก้ไข ทั้งการออกมาตรการคุ้มครองทรัพยากรประมงทรัพยากร ชายฝั่งมากเกินไป ส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้ประกอบอาชีพ

ประมงพาณิชย์ และนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับอุดมศักดิ์ สนธิพงษ์ (2559) ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การจัดการทรัพยากรประมงที่ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย หลายประการ เช่น การเกิดช่องว่างของการใช้อำนาจเดิมกับ องค์กรท้องถิ่นผู้รับโอนอำนาจ การดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน กรม ประมงไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงตามศักยภาพของทรัพยากรประมงได้ ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างของกฎหมาย และการบริหารแบบเดิมที่มีลักษณะแยกส่วน เป็น การ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่ง มีความซ้ำซ้อน มีปัญหาเรื่องการประสานงาน เกิดการทับ ซ้อนของอำนาจหน้าที่

5. การบังคับใช้กฎหมายกับเรือประมงพาณิชย์ ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการรุกรานชายฝั่งทะเลของ เรือประมงพาณิชย์รวมถึงการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ซึ่ง ภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการกับเรือประมงพาณิชย์ที่รุกราน พื้นที่ประมงชายฝั่งและทำผิดกฎหมายประมง ชี้ให้เห็นว่าการ นำนโยบายบริหารจัดการประมงยังไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้เกิดทรัพยากรเสื่อมโทรมและความขัดแย้งระหว่าง ประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ตามมา ซึ่งสอดคล้องกับ Kerr and Newell (2003) ได้อธิบายว่า ความล้มเหลวในชั้น การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น อาจเกิดจากการที่องค์กรนั้นนา นโยบายไปปฏิบัติไม่ดีเท่าที่ควร เป็นเพราะองค์กรนั้นอาจมี ศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและไม่มีเทคนิค วิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม

เน้นความเป็นวัฏ ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



ข้อเสนอแนะ

การพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา มีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐบาลควรทบทวนกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตประชาชนชาวประมงพื้นบ้านและผ่อนปรนการอนุญาตเขตการทำประมงพื้นบ้านให้เหมาะสม โดยเฉพาะ มาตรา 34 ซึ่งได้มีการกำหนดเขตการทำประมงพื้นบ้านระยะ 3 ไมล์ทะเลหรือ 5.5 กิโลเมตร จากชายฝั่งทะเล ทำให้เกิด ข้อจำกัดในการทำประมงพื้นบ้าน เนื่องจากในปัจจุบัน ทรัพยากรชายฝั่งทะเล มีความเสื่อมโทรมและสัตว์น้ำมี ปริมาณลดลงทำให้ ชาวประมงพื้นบ้านต้องการทำการประมง ภายใน น่านน้ำไทยในเขต 12 ไมล์ทะเลจากฝั่ง

1.2 รัฐบาลควรเข้มงวดในเชิงปฏิบัติการในการ บังคับใช้กฎหมายกับเรือประมงพาณิชย์ที่ทำผิดกฎหมาย และ ใช้เครื่องมือผิดประเภท รวมถึงการรुकู้พื้นที่ ประมงชายฝั่ง เนื่องจากเรือประมงพาณิชย์ถูกห้ามไม่ให้ทำการประมงนอก น่านน้ำ ส่งผล ให้มีการ ลักลอบรुकู้เขตประมงพื้นบ้าน บ่อยครั้ง ทำให้ เครื่องมือของชาวประมงพื้นบ้านเกิดความเสียหาย และทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความ ชัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ ตามมา

1.3 ควรส่งเสริมให้ประมงพื้นบ้านมีชุมชนที่เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรในพื้นที่ มีการ กำหนดแหล่งทำการประมงแต่ละชุมชนอย่าง ชัดเจน มีการรวมตัวกัน กำหนดมาตรการ กฎ กติกา ในการทำประมงและ ควรมีการประสานงานที่ดี ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชน

1.4 ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและลดความขัดแย้ง ระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์เพื่อยุติข้อ พิพาท ต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยการเปิดเวทีให้ชาวประมง พื้นบ้านและ ประมงพาณิชย์ได้มีการพูดคุยพบปะ รวมถึงการแบ่งเขตการทำประมงให้ชัดเจนและสร้าง ความเข้าใจให้เรือประมง พาณิชย์ไม่รุกู้และทำลาย ทรัพยากรชายฝั่งทะเล

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ควรมีการกำหนดเขตการทำประมง เขตฤดู ปลาว่างไข่และเขตรักษาพันธุ์พืชจากสถานการณ์ ผลผลิตจาก การทำประมงลดลงเพื่อเป็นการจัดการ ทรัพยากรประมง อย่างยั่งยืน

2.2 การแก้ปัญหาอวนรุน อวนรุนเป็นเครื่องมือ ทำลายล้างทรัพยากรเพราะจับสัตว์น้ำไม่ได้ขนาด จึง ควรเร่ง ดำเนินการอย่างเข้มงวด

2.3 ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเพื่อยกเลิก เรือ ไฟปั่นปลากะตัก เรือจับปลากะตักส่งผลกระทบต่อ การทำมาหากินของชาวประมงพื้นบ้านอย่างรุนแรง



References

- Hongthong, A. (2009). **Legal Measures for the Management of the Coastal Fisheries of Thailand**. Master of Laws Thesis in Natural Resources and Environmental Law, Thammasat University.
- Kerr, S. and Newell, R.G. (2003). Policy-Induced Technology Adoption: Evidence from the U.S. Lead Phasedown. **Journal of Industrial Economics**. 51(3), 317-343.
- Matichon Online. (2016, 4 February). **Local fishers protested by threatening in front the ministry of Agriculture to dumb fishes in a call for the abrogation of fishery 's decree**. Retrieved July 20, 2019, from <https://www.matichon.co.th/news/25053>
- Nasae, B. (2017, 7 March). **Thai Sea Watch Association** (Interview).
- Sinthipong, U. (2017). Legal Problem Concerning the Management of Fisheries Resources. **Naresuan University Law Journal**. 9(1),7-26.
- Tokrisna, R. (2015). **Coastal and marine resource management: Marine fishery resources**. Bangkok: National Research Council of Thailand.