

การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล : ศึกษากรณีการทำประมงปลากะตักขึ้นไฟ

นายชาคริต อ่อนเมือง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0313-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๑๐๔๓๗๘๖

RATIONAL POLICY MAKING : THE CASE OF ANCHOWY
FISHING WITH ELECTRIC LIGHTS

Mr. Chakrit Onmuang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0313-9

ชาคริต อ่อนเมือง : การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล : ศึกษากรณีการทำประมงปลา
กะตักปั่นไฟ. (RATIONAL POLICY MAKING : THE CASE OF ANCHOVY
FISHING WITH ELECTRIC LIGHTS) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์
เสงี่ยมพงษ์, 267 หน้า. ISBN 974-17-0313-9.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปลา
กะตัก โดยมีสมมติฐานในการวิจัยคือ การกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักของรัฐมีหลัก
เหตุผลประกอบน้อยมากแทบจะไม่ปรากฏ

ผลการศึกษาปรากฏว่า รัฐมีแนวโน้มในการใช้เหตุผลในการกำหนดนโยบายการทำ
ประมงปลากะตักน้อยมาก เมื่อรัฐนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติได้ทำให้ ต้นทุนทางสังคมและ
สิ่งแวดล้อมต้องสูญเสียไปมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับและนับวันจะรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ
ผลกระทบที่เกิดขึ้นนำไปสู่ปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สาเหตุที่ทำให้การ
กำหนดนโยบายมีแนวโน้มประกอบด้วยหลักเหตุผลน้อยมากเนื่องจาก รัฐให้ความสำคัญกับการ
พัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลาปะตักที่เกิดขึ้น รัฐในฐานะเป็น
ผู้กำหนดและวางแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงทะเล ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากร
ปลาปะตักในฐานะเป็นที่มาของรายได้และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นอันดับสำคัญ ส่วน
ปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเป็นสิ่งสำคัญในอันดับรองลง
ไป โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนทางสังคมที่ต้องเสียไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้รวมศูนย์อำนาจในการ
จัดการทรัพยากรและออกระเบียบกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์แต่ผู้เดียว นอกจากนี้รัฐไม่เปิด
โอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง นอก
จากผลการศึกษาดังกล่าวแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า การนำแนวคิด การกำหนดนโยบายที่
ยึดหลักเหตุผลมาใช้ในการพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วยหลักเหตุผลหรือ
ไม่นั้น ประสพกับข้อจำกัดในการใช้หลักต้นทุนและผลประโยชน์ในการวิเคราะห์ เช่น การไม่
สามารถวัดข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าได้อย่างชัดเจน คุณค่าของแต่ละกลุ่มที่ไม่สามารถเปรียบเทียบ
กันได้ เป็นต้น ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้หลักเหตุผลไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับการตีความและประยุกต์ใช้ใน
แต่ละกรณี

ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2544

ลายมือชื่อนิสิต..... *ชาคริต อ่อนเมือง*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์*

4181116724 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD : RATIONAL / FISHERY / COST AND BENEFIT

CHAKRIT ONMUANG : RATIONAL POLICY MAKING : THE CASE OF ANCHOVY FISHING WITH ELECTRIC LIGHTS. THESIS ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR , PISANU SANGIAMPONGSA Ph.D., 267 pp. ISBN 974-17-0313-9.

The research aims to study policy making with regard to anchovy fishing. The hypothesis of the research is that the government's policy process of anchovy fishing has tendency to be less than rational.

The research found out that the state policy regarding anchovy fishing is not an output of a fully rational process. When the policy is implemented, social and environmental cost is therefore higher than benefits gained. This is because the state has a centralized authority to manage natural resources and generate rules while giving more attention to economic development at a higher extent than anchovy fishing problems. This means that the state as policy formulator regarding the use of marine resources treated anchovy mainly as a source of revenue and economic benefit while the problem from resource consumption was given a less priority. Furthermore , the state did not include local communities in its decision making and resource management. This study also found that rational policy making as a concept seems to have limitation due to the inseperable fact and values as well as the problem of its practicality. In addition a rational policy depends largely on the final decision makers who usually are politicians.

Department..... Government
Field of study..... Government
Academic Year..... 2001

Student's..... *ชक्रิต อนุวงศ์*
Advisor's..... *พิสนุ สางิแอมปองสา*



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาที่ข้าพเจ้าได้รับจนถึงระดับนี้ ขอรำลึกพระคุณของพ่อและแม่ไว้อย่างสูงสุด ที่ได้อดทน เอาใจใส่ ให้การสนับสนุนการศึกษาทุกอย่างโดยไม่เคยกดดันและคาดหวังสิ่งตอบแทน

กราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และคอยให้คำแนะนำปรึกษาในการทำ นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา บรรพศิริโชติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ รับเป็นประธานและกรรมการวิทยานิพนธ์ และการให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา

ผู้ที่ให้ข้อมูลและมีส่วนสำคัญต่อการศึกษาครั้งนี้คือคุณถวิล ทรัพย์ปรุง และคุณไพโรจน์ ช้ายเกลี้ยง แห่งกรมประมงที่เสียสละเวลาและให้ความอนุเคราะห์เรื่องข้อมูลเป็นอย่างดี อาจารย์พิษณุ พงษ์สวัสดิ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเกี่ยวกับประเด็นและแง่มุมที่น่าสนใจในการเขียนงาน

ขอบคุณ แสงอรุณ เพื่อนที่พึ่งพาได้เสมอ พี่พอนเนตร กับความช่วยเหลือที่มีค่า ยุทธศักดิ์ และสุภาพร เอื้อเพื่ออ่านการ์ตูนเวลาที่เครียด ใหญ่และเจียน เพื่อนและรุ่นน้องร่วมวิถีการศึกษา นอกจากนี้ยังมีเพื่อนและพี่คนอื่นๆอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้ที่มีน้ำใจคอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษาหรืองานบ้านเทิง :)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หวังว่าจะเป็นงานศึกษาที่พอมีประโยชน์สำหรับผู้ที่นำไปศึกษาในคราวต่อไป สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบแต่ผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

ชาคริต อ่อนเมือง

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	13
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	13
1.4 กรอบความคิดในการศึกษา.....	13
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
1.6 วิธีการศึกษา.....	14
1.7 ขอบเขตในการศึกษา.....	16
1.8 การนำเสนอผลการวิจัย.....	17
2. แนวคิดและทฤษฎี.....	17
2.1 แนวคิดเรื่องกำหนดยุทธศาสตร์.....	17
2.2 แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันทางการเมือง.....	25
2.3 แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม.....	38
3. สภาพปัญหาความขัดแย้งการทำประมงปลากะตัก.....	52
3.1 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง.....	57
3.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา.....	78
3.3 สรุปประเด็นปัญหา.....	87
4. บทวิเคราะห์.....	92
4.1 บทบาทรัฐต่อประมงทะเล.....	94
4.2 การกำหนดยุทธศาสตร์การทำประมงปลากะตัก.....	118
4.3 แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์การทำประมงปลากะตัก.....	144

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 ความล้มเหลวของระบบกฎหมายและการละเลยสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรประมง.....	165
4.5 ผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย.....	187
4.5.1 กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการทำประมงปลากะตัก.....	187
4.5.2 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบในด้านลบจากการอนุญาตให้มีการทำประมง ปลากะตักประกอบแสงไฟ.....	198
5. บทสรุป.....	235
รายการอ้างอิง.....	243
ภาคผนวก.....	250
ภาคผนวก ก โครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ	245
ภาคผนวก ข ตารางแสดงพัฒนาการปัญหาความขัดแย้งการทำประมงปลากะตัก	247
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	267

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	13
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	13
1.4 กรอบความคิดในการศึกษา.....	13
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
1.6 วิธีการศึกษา.....	14
1.7 ขอบเขตในการศึกษา.....	16
1.8 การนำเสนอผลการวิจัย.....	17
2. แนวคิดและทฤษฎี.....	17
2.1 แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล.....	17
2.2 แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันทางการเมือง.....	25
2.3 แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม.....	38
3. สภาพปัญหาความขัดแย้งการทำประมงปลากะตัก.....	52
3.1 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง.....	57
3.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา.....	78
3.3 สรุประเด็นปัญหา.....	87
4. บทวิเคราะห์.....	92
4.1 บทบาทรัฐต่อประมงทะเล.....	94
4.2 การกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก.....	118
4.3 แนวคิดการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก.....	144

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 ความล้มเหลวของระบบกฎหมายและการละเลยสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรประมง.....	165
4.5 ผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย.....	187
4.5.1 กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการทำประมงปลากะตัก.....	187
4.5.2 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบในด้านลบจากการอนุญาตให้มีการทำประมง ปลากะตักประกอบแสงไฟ.....	198
5. บทสรุป.....	235
รายการอ้างอิง.....	243
ภาคผนวก.....	250
ภาคผนวก ก โครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ	245
ภาคผนวก ข ตารางแสดงพัฒนาการปัญหาความขัดแย้งการทำประมงปลากะตัก	247
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	267

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกน้ำปลาและปลากะตักแห้งของไทย ระหว่างปี 2531-2541.....	8
ตารางที่ 2 แสดงปริมาณการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตปี 2540.....	53
ตารางที่ 3 อัตราจับต่อชั่วโมงการลากอวนในอ่าวไทย.....	54
ตารางที่ 4 แสดงเครื่องมือและวิธีการทำประมงปลากะตัก.....	63
ตารางที่ 5 แสดงการจัดอันดับเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากร.....	56
ตารางที่ 6 ต้นทุนและรายได้ของการทำประมงปลากะตักปี 2542 และ 2540 แยกตามเครื่องมือและแหล่งประมง.....	156
ตารางที่ 7 ตารางแสดงมูลค่าเพิ่มของปลากะตักที่ใช้ต้มตากแห้ง เปรียบเทียบระหว่าง การส่งออกไปยังมาเลเซีย และการบริโภคภายในประเทศ.....	158
ตารางที่ 8 แสดงจำนวนโรงงาน ปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิตน้ำปลา.....	191
ตารางที่ 9 ปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิตน้ำปลารายจังหวัด ปี 2540.....	192
ตารางที่ 10 ผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไทย พ.ศ.2516-2536	200
ตารางที่ 11 ผลการสำรวจสำมะโนประมงทะเลเปรียบเทียบระหว่าง ปี 2538 และปี 2541-2542.....	202
ตารางที่ 12 จำนวนเรือประมงที่ทำประมงปลากะตักในอ่าวไทยปี 2539 และสำรวจปี 2541-2542.....	203
ตารางที่ 13 ปริมาณผลผลิตปลากะตักของประเทศไทยระหว่างปี 2545-2538.....	204
ตารางที่ 14 ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนแยกตาม ชนิดเครื่องมือและแหล่งประมง.....	218
ตารางที่ 15 ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนแยกตาม ระยะห่างจากฝั่งและความลึก.....	219
ตารางที่ 16 ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้โดยเฉลี่ย จำนวนอวนที่ใช้ ระยะห่างจากฝั่งและ ระยะเวลาที่ใช้ของชาวประมงพื้นบ้านระหว่างปี 2541 กับปี 2537-2538 จำแนกตามประเภทของอวน.....	224
ตารางที่ 17 ตารางแสดงรายได้ ต้นทุน และรายรับของชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา ปี 2536-2542.....	226

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 18 ตารางแสดงรายได้ ต้นทุน และรายรับของชาวประมงพื้นบ้าน อำเภอปะนาเระ ปี 2536-2542.....	227
ตารางที่ 19 ตารางแสดงรายได้ ต้นทุน และรายรับของชาวประมงพื้นบ้าน อำเภอหนองจิก ปี 2536-2542.....	228
ตารางที่ 20 ตารางแสดงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอวนล้อมปลากระตักกลางวันในอ่าวพังงา เปรียบเทียบก่อนปี 2541 กับปี 2541-2542	229

สารบัญญภาพ

ภาพประกอบ	หน้า
แผนภาพ 1 ระบบการตัดสินใจตามตัวแบบหลักเหตุผล.....	23
แผนภาพ 2 ปริมาณการทำปริมาณประมงปลากะตักที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ระหว่างปี 2514 - 2538	59
แผนภาพ 3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำประมงปลากะตัก.....	64
แผนภาพ 4 โครงสร้างอำนาจในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.....	81
แผนภาพ 5 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง.....	87
แผนภาพ 6 การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านในระดับต่างๆ.....	124
แผนภาพ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัญหา.....	128
แผนภาพ 8 วงจรการทำประมงปลากะตัก.....	188
แผนภาพ 9 วิธีการตลาดในจังหวัดสงขลาและปัตตานี ปี 2542.....	196
แผนภาพ 10 การใช้ประโยชน์ปลากะตักปี 2540.....	197