

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประมง

ดังได้กล่าวในบทที่แล้ว ถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในของมาเลเซีย ในฐานะปัจจัยนำเข้า (inputs) สู่ระบบการเมือง (political system) ของมาเลเซีย ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประมง ในฐานะปัจจัยนำเข้าอีกตัวหนึ่งที่มีส่วนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยและมาเลเซีย (outputs) โดยจะพิจารณาถึงความสำคัญและพัฒนาการประมงของไทย ความจำเป็นในการออกไปทำประมง นอกน่านน้ำไทย และพฤติกรรมของกองเรือประมงไทย ดังนี้

ความสำคัญและพัฒนาการประมงของไทย

การประมงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทำรายได้คิดเป็นร้อยละ 1.2 ของรายได้ ประชาชาติรวมในปี พ.ศ. 2528<sup>1</sup> ในแต่ละปีผลผลิตทางการประมงไทยมีปริมาณ และมูลค่า เพิ่มขึ้นเป็นจนวนมหาศาล โดยเฉพาะผลผลิตจากการประมงทะเล\* ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของผลผลิตสัตว์น้ำทั้งหมดของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ดังตารางที่นำมาแสดง

---

<sup>1</sup> จุมพล นาคะลักษณ์ และ ศิริลักษณ์ สุวรรณรังษี, "การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง," ใน รายงานผลการสัมมนาร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชนเกี่ยวกับอนาคตประมงไทย, หน้า 477.

\* การประมงของไทย แบ่งเป็น 4 สภาวะ คือ การประมงทะเล การประมงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และการใช้ประโยชน์สัตว์น้ำ.

ตารางที่ 5 ผลผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2528

พ.ศ.	ผลผลิต (เมตริกตัน)			ปริมาณร้อยละ ของสัตว์ทะเล ต่อผลผลิตรวม	มูลค่า (ล้านบาท)		
	รวม	ทะเล	น้ำจืด		รวม	ทะเล	น้ำจืด
2501	196,300	145,000	51,300	73.87	1,153	725	428
2502	204,794	147,770	57,024	72.16	1,233	754	479
2503	219,045	146,471	72,574	66.87	1,412	832	580
2504	305,750	233,275	72,475	76.33	1,571	1,029	542
2505	339,788	269,709	70,079	79.38	1,643	1,106	537
2506	393,855	323,374	70,481	82.11	1,935	1,167	768
2507	576,986	493,190	82,790	85.48	2,490	1,835	655
2508	615,120	529,483	85,637	85.52	2,470	1,798	672
2509	720,282	635,165	85,117	88.18	2,578	1,903	675
2510	847,445	762,188	85,256	89.94	3,047	2,309	738
2511	1,089,303	1,004,058	85,245	92.17	4,037	3,251	786
2512	1,270,034	1,179,595	90,439	92.88	4,798	4,011	787
2513	1,448,404	1,335,690	112,714	92.22	5,033	4,097	906
2514	1,587,077	1,470,289	116,788	92.64	5,528	4,554	974
2515	1,679,540	1,548,157	131,383	92.18	6,307	4,936	1,376
2516	1,678,901	1,538,016	140,885	91.88	8,209	6,562	1,647
2517	1,510,466	1,351,590	158,876	89.48	5,984	4,094	1,890
2518	1,555,300	1,394,608	160,692	89.67	7,194	5,102	2,092
2519	1,699,086	1,551,792	147,294	91.33	8,121	5,969	2,152
2520	2,189,907	2,067,533	122,374	94.41	10,660	8,622	2,038

ตารางที่ 5 (ต่อ)

พ.ศ.	ผลผลิต (เมตริกตัน)			ปริมาณร้อยละ ของสัตว์ทะเล ต่อผลผลิตรวม	มูลค่า (ล้านบาท)		
	รวม	ทะเล	น้ำจืด		รวม	ทะเล	น้ำจืด
2521	2,099,281	1,957,785	141,496	93.26	13,828	11,459	2,369
2522	1,946,334	1,813,158	133,176	93.16	14,004	11,318	2,686
2523	1,792,948	1,647,953	144,995	91.91	14,068	10,508	3,560
2524	1,989,025	1,824,444	164,581	94.09	17,134	13,213	3,921
2525	2,120,133	1,986,571	133,562	93.70	18,931	14,246	4,685
2526	2,255,433	2,099,986	155,447	93.11	19,238	15,236	4,002
2527	2,134,838	1,973,019	161,819	92.42	18,337	14,541	3,796
2528	2,225,204	2,057,751	167,453	90.48	19,786	15,651	4,135

ที่มา : ฝ่ายสถิติการประมง กรมประมง ปี พ.ศ. 2530

ผลผลิตเหล่านี้นอกจากจะใช้ประโยชน์โดยการบริโภคสด แปรรูป และทำอาหารสัตว์ภายในประเทศแล้ว ยังมีปริมาณเหลือสามารถส่งออกนํารายได้เข้าประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี ด้วยเหตุนี้การประมงจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

1. เป็นแหล่งอาหารโปรตีนราคาถูกที่ใช้บริโภคภายในประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มว่าปริมาณความต้องการจะเพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากประมาณความต้องการสัตว์น้ำของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2525 เท่ากับ 929,000 ตัน ปี พ.ศ. 2530 เท่ากับ 1,080,000 ตัน และปี พ.ศ. 2535 เท่ากับ 125,000 ตัน นอกจากนี้ปริมาณความต้องการสัตว์น้ำของประเทศทั้งหมดเพื่อนำไปบริโภคทำอาหารสัตว์ และส่งออก ก็ได้เพิ่มจาก 2,120,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2525 เป็น 2,270,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2530 และ 2,440,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2535 ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ประมาณความต้องการสัตวันน้ำของประเทศไทย

หน่วย : พันตัน

	2525	2530	2535
1. ปริมาณสัตวันน้ำเพื่อการบริโภค	929	1,080	1,250
2. ปริมาณสัตวันน้ำสำหรับทำอาหารสัตว์	839	840	840
3. ปริมาณการส่งออกและนำเข้า	352	350	350
รวมปริมาณความต้องการทั้งหมด	2,120	2,270	2,440

ที่มา : กรมประมง ปี พ.ศ. 2530

2. เป็นแหล่งการจ้างงานและแหล่งรายได้ของประชาชน ปัจจุบันจำนวนชาวประมงทั่วประเทศมีประมาณ 500,000 คน<sup>2</sup> และมีครัวเรือนประมงในปี พ.ศ. 2528 ประมาณ 84,401 ครัวเรือน<sup>3</sup> แยกเป็นครัวเรือนลูกจ้างประมงทะเล 26,875 ครัวเรือน และจำนวนครัวเรือนประมงทะเล 57,526 ครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีครัวเรือนที่ทำการเพาะเลี้ยง 7,988 ครัวเรือน ครัวเรือนแปรรูปสัตวันน้ำ 14,184 ครัวเรือน ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงผู้ที่ประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ซึ่งมีอีกเป็นจำนวนมาก รายได้จากการประมงสำหรับลูกเรือที่ไม่เป็นงานเฉลี่ยเดือนละ 1,500 บาท และสำหรับลูกเรือที่เป็นงานเฉลี่ยเดือนละ 5,000 - 7,000 บาท ดังนั้นการประมงจึงเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ใหญ่และมีความสำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งของประเทศ<sup>4</sup>

<sup>2</sup> บทสัมภาษณ์ ไพโรจน์ ไชยพร, จุดสารสราณรมย์ (มกราคม 2530) : 3.

<sup>3</sup> กรมประมง, สถิติการประมงแห่งประเทศไทยปี 2528 (กรุงเทพมหานคร : กรมประมง, 2530), หน้า 45.

<sup>4</sup> คมเด็ยว, "กรอ.ประมง," เคลินิวส์ (5 เมษายน 2530) : 7.

3. ก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ได้แก่ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมปลาป่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลบรรจุกระป๋อง ซึ่งผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ดังตารางต่อไปนี้

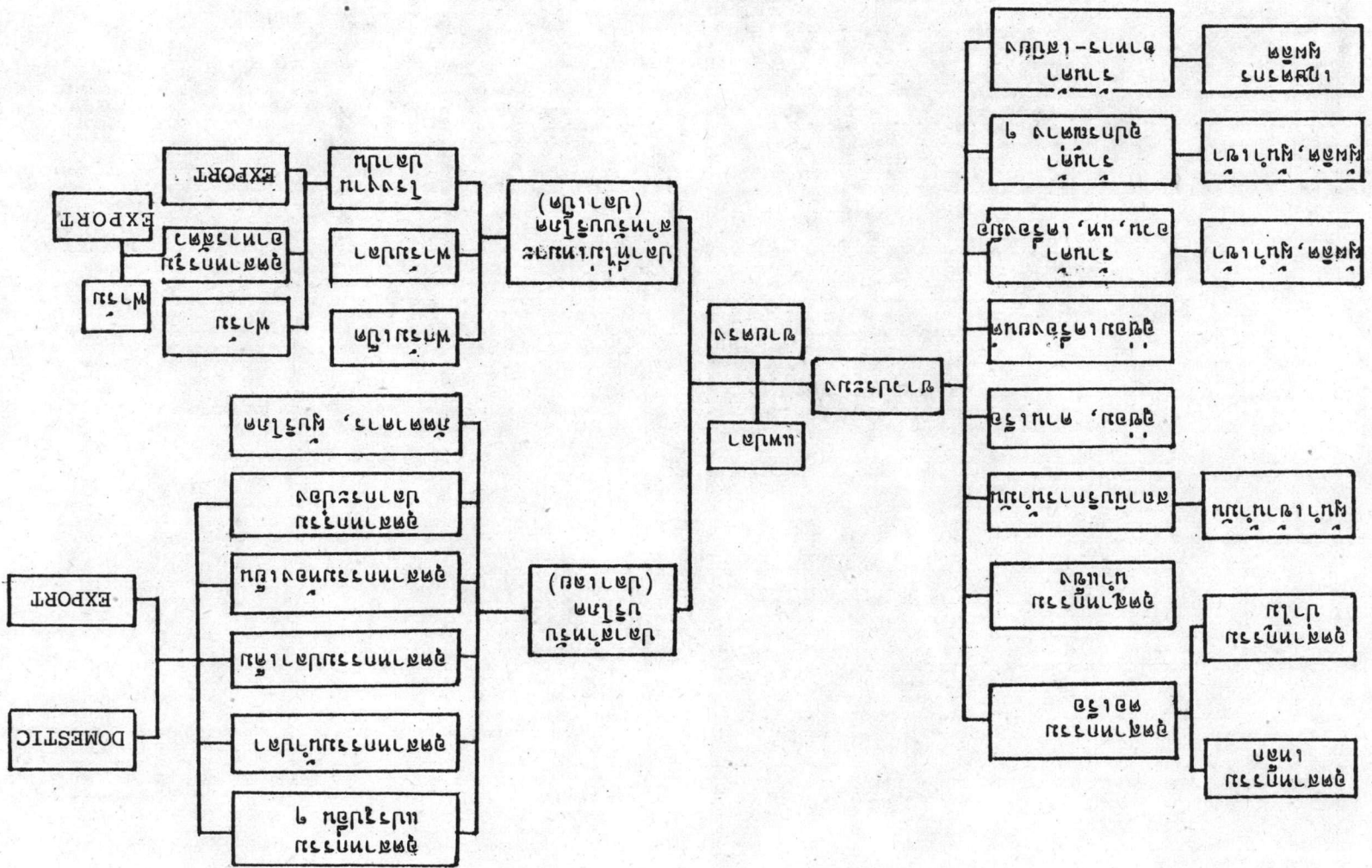
ตารางที่ 7 จำนวนโรงงานท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจแปรรูปสัตว์น้ำ และโรงงานอุตสาหกรรมสัตว์น้ำบรรจุกระป๋อง ปี พ.ศ. 2523 - 2528

ปี	จำนวนโรงงานท่องเที่ยว	จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจแปรรูปสัตว์น้ำ	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมสัตว์น้ำบรรจุกระป๋อง
2523	29	1,637	13
2524	34	1,728	14
2525	41	5,949	24
2526	47	6,552	26
2527	54	6,199	38
2528	56	5,967	39

ที่มา : กรมประมง ปี พ.ศ. 2530

นอกจากนี้ยังมีอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมต่อเรือและซ่อมเรือ โรงงานน้ำแข็ง โรงงานผลิตและจำหน่ายอุปกรณ์ประมง แพปลา สะพานปลา ท่าเทียบเรือ กิจการน้ำมันเชื้อเพลิง สถาบันการเงิน ฯลฯ บรรดาอุตสาหกรรมต่อเนื่องเหล่านี้ เมื่อเชื่อมกับกระบวนการผลิต อันได้แก่ การจับ การเพาะเลี้ยง และการแปรรูป รวมเรียกว่า อุตสาหกรรมการประมง ซึ่งมีวงจรธุรกิจดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 วงจรธุรกิจการขนส่งทะเล



ที่มา : กรมประมง ปี พ.ศ. 2530

4. เป็นสินค้าที่มีสัดส่วนมูลค่าการส่งออกในแต่ละปีเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอื่น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8 ปริมาณสินค้าประมงนำเข้า - ส่งออก และตุลการค่า

หน่วย : ร้อยละ

หมวด	สัดส่วนมูลค่าการส่งออก					
	2509	2514	2519	2524	2529	2530
1. ผลิผลเกษตร	76.9	62.6	51.8	47.7	34.0	27.8
2. ผลิผลอุตสาหกรรม	3.8	10.0	26.0	35.8	55.3	62.7
3. ผลิผลป่าไม้	2.2	1.5	1.7	0.1	0.3	0.3
4. ผลิผลเหมืองแร่	11.6	13.7	6.7	7.7	2.7	2.0
5. ผลิผลิตภัณฑ์ประมง	1.8	2.9	4.4	4.3	6.4	6.1
6. อื่น ๆ	3.7	9.3	9.4	4.4	1.3	1.1

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ยังเป็นสินค้าออกที่นำรายได้เข้าประเทศเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเป็นมูลค่ามหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2516 และในช่วงปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9 ปริมาณสินค้าประมงนำเข้า - ส่งออก และดุลการค้า

ปี	สินค้าขาเข้า		สินค้าขาออก		ดุลการค้า (ล้านบาท)
	(ปริมาณ (ตัน))	มูลค่า(ล้านบาท)	(ปริมาณ (ตัน))	มูลค่า(ล้านบาท)	
2513	14,229	85.61	44,956	369.82	+ 284.21
2514	15,934	82.33	55,111	497.56	+ 415.23
2515	15,139	83.69	82,381	807.17	+ 723.47
2516	19,542	92.55	104,133	1,649.93	+ 1,557.38
2517	19,965	93.55	88,221	1,548.98	+ 1,455.43
2518	19,682	125.19	97,994	2,106.09	+ 1,980.90
2519	24,931	149.82	133,454	3,097.74	+ 2,947.92
2520	18,634	138.62	180,331	3,590.90	+ 3,452.28
2521	28,703	176.31	235,386	5,018.47	+ 4,833.16
2522	79,967	432.02	277,896	7,326.24	+ 6,894.22
2523	43,569	483.25	262,568	7,250.81	+ 6,767.56
2524	47,174	549.96	300,036	8,775.74	+ 8,225.78
2525	46,215	725.53	316,679	11,230.74	+ 10,505.21
2526	58,942	1,093.08	344,899	12,677.17	+ 11,584.09
2527	119,064	2,119.34	411,722	15,080.89	+ 12,961.55
2528	152,707	3,857.46	466,219	18,527.66	+ 14,670.20
2529	266,888	7,581.86	535,177	26,826.38	+ 19,244.52
อัตรา การเพิ่ม ร้อยละ ต่อปี (2504- 2529)	12.68	18.08	19.78	29.83	-
อัตรา การเพิ่ม ร้อยละ ต่อปี (2520- 2529)	26.30	51.27	11.13	21.97	

ที่มา : กรมศุลกากร ปี พ.ศ. 2530



จากความสำคัญของอุตสาหกรรมการประมงที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศนี้เอง ภายใต้อำนาจพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมงนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายเน้นที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตสัตว์น้ำ ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวประเทศไทยด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการจากประเทศเยอรมันได้จัดตั้งโครงการพัฒนาการประมงทะเล\* แบบทวีภาคีขึ้น ภายใต้อำนาจโครงการนี้ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันได้ให้ความช่วยเหลือแนะนำการใช้เครื่องมือประมงอวนลากจนประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสามารถเพิ่มปริมาณการจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวด้านการลงทุนทำประมงทะเลในภาคเอกชน โดยเปลี่ยนจากการใช้เครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพและใช้แรงงานคนตามแบบการประมงเพื่อยังชีพ มาเป็นการประมงพาณิชย์ที่มีการลงทุนสูง ใช้วิธีการและอุปกรณ์ทันสมัย จนทำให้จำนวนเรือทำการประมงอวนลากได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในด้านขนาดและกำลังแรงม้าของเครื่องยนต์ (ตารางที่ 10) ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำประมง และสามารถขยายพื้นที่ทำการประมงไปยังแหล่งประมงห่างไกลอื่น ๆ จึงทำให้ปริมาณการจับสัตว์น้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 305,750 เมตริกตันในปี พ.ศ. 2504 เป็น 720,282 เมตริกตันในปี พ.ศ. 2509 (ตารางที่ 4) และยอดการส่งออก 42.49 ล้านบาท ขาดดุล 20.57 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 234.97 ล้านบาท เกินดุลถึง 171.08 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2509 (ตารางที่ 9)

---

\* ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลในน่านน้ำไทย แบ่งเป็น 3 ประเภทตามที่อยู่อาศัยเครื่องมือที่จับ และลักษณะสำคัญตามหลักวิชาการ ดังนี้คือ

1. ปลาผิวน้ำ คือ ปลาที่อาศัยบริเวณผิวน้ำ ซึ่งสามารถจับได้ด้วยเครื่องมืออวนล้อมเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น ปลาทุ ปลาปลิง ปลาโอ ปลาอินทรี ปลาจาละเม็ด ปลาสำลี ปลากระบอก ฯลฯ ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2504 ผลผลิตของปลาผิวน้ำมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเทียบกับผลผลิตจากการประมงทะเลชนิดอื่น

2. ปลาหน้าดิน คือ ปลาที่อาศัยบริเวณพื้นท้องทะเล หรือใกล้พื้นท้องทะเลซึ่งสามารถจับได้ด้วยเครื่องมืออวนลากเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น ปลากะพง ปลาทราย ปลาฉลาม ปลากระเบน ปลาลิ้นหมา ปลาใบขนุน ฯลฯ เมื่อมีการใช้เครื่องมืออวนลากนี้ ผลผลิตจากปลาหน้าดินได้มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งแทน

3. สัตว์น้ำประเภทไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ กุ้ง หมีก หอย และปู ซึ่งถือเป็นสัตว์ทะเลหน้าดิน

ตารางที่ 10 จำนวนเรือประมงอวนลาก และปริมาณการจับต่อชั่วโมงลากอวนในอ่าวไทย และทะเลอันดามัน

ปี	จำนวนเรืออวนลาก	ปริมาณการจับเฉลี่ย (ก.ก./ชม.)	
		ในอ่าวไทย (เรือประมง 2)	ในทะเลอันดามัน
2506	2,327	231.6	
2507	2,457	225.6	
2508	2,606	179.2	
2509	2,870	131.8	484.7
2510	3,201	115.1	
2511	3,311	105.9	
2512	3,403	102.7	
2513	3,450	97.4	
2514	3,600	66.3	
2515	4,486	63.1	
2516	5,837	51.9	
2517	5,271	57.7	
2518	4,962	47.0	
2519	5,204	57.2	55.8
2520	6,288	47.3	
2521	6,453	48.4	129.2
2522	8,747	47.2	
2523	10,421	43.7	
2524	7,525	38.9	

ที่มา : กองประมงทะเล กรมประมง ปี พ.ศ. 2530

ความสำเร็จของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ทำให้รัฐบาลมีนโยบายเน้นการพัฒนาการประมงทะเลเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศและส่งออก ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ปริมาณการผลิตสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นจาก 847,445 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2510 เป็น 1,587,077 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2514 (ตารางที่ 2) และยอดการส่งออก 286.55 ล้านบาท เกินดุล 211.29 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2510 เป็น 497.56 ล้านบาท เกินดุล 415.23 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2514 (ตารางที่ 9)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) รัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายขีดความสามารถการผลิตสัตว์น้ำ และเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นเพื่อมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ปริมาณการผลิตสัตว์น้ำได้เพิ่มจาก 1,679,540 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นอัตราที่ทำให้ไทยติดอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศที่มีผลผลิตทางการประมงสูงสุดของโลก เป็น 1,699,086 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2519 (ตารางที่ 2) และยอดการส่งออก 807.17 ล้านบาท เกินดุล 2,947.92 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2515 เป็น 8,097.74 ล้านบาท เกินดุล 2,947.92 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2519 (ตารางที่ 9)

อนึ่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2517 น้ำมันดีเซลที่ใช้กับเรือประมงมีราคาสูงขึ้นและขาดแคลน เป็นเหตุให้ชาวประมงประสบภาวะขาดทุนไม่สามารถออกไปทำการประมงได้ ปริมาณการผลิตสัตว์น้ำจึงลดลงในปี พ.ศ. 2517 และ 2518 เมื่อชาวประมงสามารถปรับตัวเข้ากับสภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวได้ ทำให้ปริมาณการผลิตกลับเพิ่มขึ้นอีกในปี พ.ศ. 2519 และ 2520 (ตารางที่ 2)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ซึ่งเป็นระยะผันผวน เนื่องจากการประมงทะเลประสบภาวะวิกฤต จากการที่ประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ระหว่างปี พ.ศ. 2522 - 2524 เป็นผลให้พื้นที่ทำการประมงทะเลของไทยลดลงประมาณ 3 แสนตารางไมล์\* กอปรกับน้ำมันดีเซลมีราคาสูงขึ้นอีก จึงทำให้ปริมาณการ

---

\*ในปี พ.ศ. 2519 แหล่งประมงทะเลของไทยมี 4 แหล่ง คือ อ่าวไทย ทะเลอันดามัน ทะเลจีนใต้ และอ่าวเบงกอล แต่หลังจากปี พ.ศ. 2520 ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล แหล่งประมงของไทยจึงเหลือเพียง 2 แหล่งคือ อ่าวไทย ซึ่งมีชายฝั่งทะเลยาว 1,875 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 304,000 ตารางกิโลเมตร และทะเลอันดามัน ซึ่งมีชายฝั่งยาว 740 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 116,280 ตารางกิโลเมตร

ผลิตสัตวันน้ำลดลงอีกปีละประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์จากผลผลิตในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งเท่ากับ 2,189,907 เมตริกตัน เหลือ 1,989,025 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2524

จากสาเหตุดังกล่าว นโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งเพิ่มผลผลิต การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งถึงแม้ว่าปริมาณการผลิตสัตวันน้ำ จะลดลงก็ตาม แต่ยอดการส่งออกยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง คือ 3,590.90 ล้านบาท เกินดุล 3,452.28 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2520 เป็น 8,775.74 ล้านบาท เกินดุล 8,225.78 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2524 (ตารางที่ 9)

แผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจของประเทศ จากการผลิตเพื่อบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งทำให้มีการ ขยายตัวของการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงมุ่งรักษาระดับการผลิตสัตวันน้ำให้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศและมี เหลือส่งออก ผลปรากฏว่าตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ นี้ ปริมาณการผลิตสัตวันน้ำสูงกว่าระดับ 2 ล้านตันทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ไม่มีราคาลดลงทำให้ต้นทุนการทำประมง ไม่เพิ่มขึ้น กอปรกับความต้องการสินค้าสัตว์น้ำเพื่อบริโภคและเป็นวัตถุดิบในการผลิตเพื่อส่งออก เพิ่มขึ้น ก็ยิ่งทำให้ราคาสัตว์น้ำสูงตามไปด้วย ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้ชาวประมงทำการประมง มากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาพัฒนาการประมงของไทย<sup>5</sup> จากแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาทั้ง 5 ฉบับ ร่วมกับ ข้อกำหนดการทำประมงของประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอันได้แก่ เขตประมงดั้งเดิม มีการจับปลามากเกินไป มีเรือเข้าไปทำการประมงในเขตประมงดั้งเดิมนี้อีกมากเกินไป มีกอง เรือที่ออกไปทำการประมงในเขตทะเลที่ไกล และกองเรือเหล่านี้ประกอบด้วยเรือ เครื่องไม้ เครื่องมือที่ทันสมัย ซึ่งการประมงของไทยมีลักษณะดังกล่าวทุกประการ คือ เขตประมงดั้งเดิม ของไทย คือ อ่าวไทย มีการจับปลามากเกินไปเนื่องจากมีเรือเข้าไปทำการประมงเป็นจำนวนมาก

---

<sup>5</sup>ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม เรื่องการประมงในน่านน้ำไทยได้จาก ศูนย์พัฒนาการ ประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, รายงานผลการสัมมนาความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชนเกี่ยวกับ อนาคตประมงไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2530).

และมีกองเรือพร้อมอุปกรณ์ที่ทันสมัยสามารถออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ ก็จะเห็นได้ว่าการประมงของไทยมีความเจริญก้าวหน้า และพัฒนามาถึงขีดสูงสุดแล้ว<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาสู่ระดับดังกล่าวมีข้อน่าสังเกตรัฐบาลเน้นในเรื่องปริมาณและมูลค่าการผลิต การส่งออก และรายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้นจากกิจการนี้ในแต่ละปี โดยให้ความสำคัญในเรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรประมงน้อยมาก ซึ่งการพัฒนาในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพดังที่กล่าวมานี้ ทำให้การประมงของไทยเติบโต ก้าวหน้า โดยมีลักษณะดังนี้คือ<sup>7</sup>

1. เป็นระบบอิสระ เนื่องจากรัฐบาลเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถทำประมงได้อย่างเสรี โดยมิได้มีกฎเกณฑ์ มาตรการควบคุมมากนัก เห็นได้จากการขยายตัวของจำนวนเรือประมงอวนลาก ระหว่างปี พ.ศ. 2506 - 2523 (ตารางที่ 9)

2. เน้นในเรื่องการส่งออกมากกว่าการใช้ประโยชน์ภายในประเทศ เห็นได้จากปริมาณความต้องการสัตว์น้ำที่เพิ่มขึ้นเพื่อป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมแปรรูปสำหรับส่งออกโดยในปี พ.ศ. 2523 ปริมาณความต้องการสัตว์น้ำเท่ากับ 56,000 ตัน ปี พ.ศ. 2526 162,000 ตัน และปี พ.ศ. 2528 324,000 ตัน<sup>8</sup> นอกจากนี้จำนวนโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำสำหรับส่งออก และปริมาณการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศ ก็ได้เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี (ตารางที่ 7, 8)

---

<sup>6</sup> ปลอดประสพ สุรัสวดี และ พิภพ เหล่าพิศจัน, "ปัญหาการประมงทะเลของประเทศไทย," วารสารการประมง 39 (4 กรกฎาคม 2529) : 329.

<sup>7</sup> โฆษิต บันเปียมรัชฎ์, "หลักการจัดการและพัฒนาทรัพยากรประมงทะเลเพื่ออุตสาหกรรมไทยในอนาคต," ใน การสัมมนาทางวิชาการ เรื่องทรัพยากรทางทะเลกับอนาคตเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 60.

<sup>8</sup> จุมพล นาคะลักษณ และ ศิริลักษณ สุวรรณรังษี, "การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง," ใน รายงานผลการสัมมนาร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชนเกี่ยวกับอนาคตประมงไทย, หน้า 487.

3. อาศัยการจับสัตว์น้ำนอกเขตน่านน้ำไทย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60 ของผลผลิต สัตว์น้ำทะเลทั้งหมด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่เรือประมงมีจำนวนมากเกินไปในขณะที่ยังขาด ทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยมีจำกัด ดังนั้นเพื่อให้คุ้มกับปริมาณลงแรงประมง เรือประมงจึงมีความจำเป็นต้องออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ อันเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์มากกว่า

4. เกิดภาวะการลงทุนมากเกินไป (over capitalized): ในภาคอุตสาหกรรม การประมง กล่าวคือ การออกไปทำประมงนอกน่านน้ำให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า ซึ่งเป็นแรงจูงใจ ให้ผู้ประกอบการ ลงทุนในกิจการด้านนี้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนต่อเรือที่ทันสมัยและมี ราคาแพงมาก อนึ่ง การลงทุนที่มากเกินไปนี้แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายจากการผลิตที่ไม่สม เหตุผล และก่อให้เกิดการแสวงหากำไรมากยิ่งขึ้น

5. ชาวประมงส่วนใหญ่เป็นชาวประมงรายย่อย เนื่องจากการประกอบอาชีพประมง กระทำได้ง่าย และให้ผลตอบแทนสูง จึงเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่แถบ ชายฝั่งทะเล หันมาประกอบอาชีพนี้มากยิ่งขึ้น และเมื่อมีชาวประมงรายย่อยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ยังขาดทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำมีจำกัด ชาวประมงเหล่านี้จึงต้องออกไปจับปลาในน่านน้ำอื่น

จากลักษณะที่กล่าวทั้งหมดข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการประมงของไทยอาศัยการจับ สัตว์น้ำนอกน่านน้ำเป็นสำคัญ

#### ความจำเป็นในการออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย

การขยายตัวของประมงอวนลาก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา แม้จะสร้างความ ก้าวหน้าให้อุตสาหกรรมประมงของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นสาเหตุสำคัญที่สุด ประการหนึ่งที่ทำให้ ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะปลาหน้าดินในบริเวณอ่าวไทยซึ่งเป็นแหล่ง ประมงที่สำคัญ ลดความอุดมสมบูรณ์ลงและอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากมีการทำประมง มากเกินกว่าศักยภาพการผลิตของทรัพยากร

ในระยะแรกของการนำเครื่องมืออวนลากเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น ทรัพยากร สัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทยยังไม่เคยถูกใช้ประโยชน์มาก่อน อัตราการจับเฉลี่ยต่อชั่วโมงการลาก อวนสูงถึง 231.6 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี พ.ศ. 2506 (ตารางที่ 10) ผลตอบแทนต่อการ ลงทุนที่สูงเช่นนี้ทำให้ชาวประมงหันมาใช้เครื่องมืออวนลาก และต่อเรือประมงเพิ่มจาก 2,327

ลำ ในปี พ.ศ. 2506 เป็น 3,201 ลำ ในปี พ.ศ. 2510 เป็น 6,288 ลำ ในปี พ.ศ. 2520 และ 7,525 ลำ ในปี พ.ศ. 2524 (ตารางที่ 10) เมื่อจำนวนเรือประมงมีมากขึ้นทำให้เกิดการแข่งขันกันทำประมงในแหล่งเดียวกัน อัตราการจับสัตว์น้ำต่อชั่วโมง การลากอวนลดลงเหลือ 115.1 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี พ.ศ. 2510 เหลือ 47.3 ในปี พ.ศ. 2520 และเหลือ 38.9 ในปี พ.ศ. 2524 (ตารางที่ 10) และสัตว์น้ำที่จับได้แต่ละครั้งมีขนาดเล็กมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อต้นทุนในการจับ ทำให้ต้นทุนสูงขึ้นไม่คุ้มกับการลงทุน กอปรกับเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาแพงและขาดแคลนกองเรือประมงไทยจึงจำเป็นต้องหาแหล่งประมงใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าในอ่าวไทยและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างวด ดังนั้นกองเรือประมงไทยจึงเริ่มขยายเขตการทำประมงจากในบริเวณอ่าวไทยไปยังน่านน้ำห่างไกลอื่น ๆ แต่เมื่อประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล กองเรือประมงไทยที่ออกนอกน่านน้ำจำเป็นต้องกลับเข้ามาทำประมงในน่านน้ำไทยอีก ซึ่งยังส่งผลต่อทรัพยากรสัตว์น้ำที่เสื่อมโทรมอยู่ก่อนแล้วกลับทรุดโทรมมากยิ่งขึ้น กองเรือประมงไทยจึงจำเป็นต้องออกนอกน่านน้ำอีก

อย่างไรก็ตาม การทำประมงมากเกินไปกว่าศักยภาพการผลิตสูงสุดของทรัพยากรสัตว์น้ำ นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยเสื่อมโทรมแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรสัตว์น้ำที่จำเป็นในการบริโภคและส่งออกอีกด้วย ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว กองเรือประมงไทยจึงมีความจำเป็นต้องออกไปทำประมงน่านน้ำ ซึ่งในเรื่องนี้ รองอธิบดีฝ่ายพัฒนา กรมประมง ดร.ปลอดประสพ สุรัสวดี ได้กล่าวว่า "ทรัพยากรในบ้านเรามีจำกัด เราต้องออกไปหากินนอกประเทศ นโยบายในประเทศของกรมประมงเป็นคอนเซ็ปต์เวทไฟ คือ เขิงรับ แต่การประมงนอกประเทศเป็นโพเรสซิฟ คือ เขิงรุก แต่ถ้าคนรุกไม่อยู่ในโอวาทมันก็กลายเป็นปัญหาการล้วงลำน่านน้ำคนอื่น"<sup>9</sup>

---

9

บทสัมภาษณ์ ดร.ปลอดประสพ สุรัสวดี, นิตยสารไฮ - คลาส 53 (กันยายน 2531) : 64 - 75.

### พฤติกรรมของกองเรือประมงไทย

ภายหลังจากที่ประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล กองเรือประมงไทยที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ มักจะประสบปัญหาเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาเลเซีย จับกุมในซอ हालะ เมื่อน่านน้ำ และลักลอบทำการประมงอยู่เสมอ<sup>10</sup> พฤติกรรมเช่นว่านี้ ส่วนหนึ่งได้รับการยืนยันจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในภาครัฐบาล และผู้ประกอบการว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และเมื่อพิจารณาจากสถิติเรือประมงไทยที่ถูกทางการมาเลเซียจับกุม จะพบว่าเรือส่วนใหญ่ถูกจับในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย

อนึ่ง จากการศึกษา ผู้วิจัยสามารถแบ่งพฤติกรรมที่ยั่วให้เกิดปัญหาของกองเรือประมงไทย ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ไม่มีเจตนาที่จะลักลอบทำประมง แต่ในขณะที่แล่นเรือผ่านน่านน้ำมาเลเซียโดยสุจริต เพื่อไปทำประมงร่วมกับประเทศอื่น หรือไปทำประมงในทะเลหลวงตามฤดูกาลทำประมง บังเอิญพบฝูงปลาขนาดใหญ่และมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ชาวประมงจะยอมเสี่ยงทำประมงในบริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่สามารถจับปลาจากน่านน้ำอื่นได้เต็มลำเรือ ในเที่ยวกลับ
2. มีเจตนาลักลอบทำประมง เนื่องจากน่านน้ำมาเลเซียมีความอุดมสมบูรณ์ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าการลงทุน อีกทั้งไม่ต้องเสียผลประโยชน์ให้แก่ใคร และไม่เสียเวลาในการเตรียมเรือ เตรียมคนเพื่อทำประมงร่วม ชาวประมงจึงยินดีที่จะเสี่ยงทั้ง ๆ ที่รู้ว่ามีโอกาสถูกจับกุม
3. เรือประมงไทยที่มีพฤติกรรมเยี่ยงโจรสลัดหากินปล้นสะดมเรือประมงไทยและมาเลเซียด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในน่านน้ำไทยและมาเลเซีย ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อน ความหวาดระแวง และความเข้าใจผิดระหว่างสองประเทศ

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึง

ประการแรก ลักษณะนิสัยของชาวประมง ที่ปกติเคยทำประมงกันอย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แต่เมื่อระบบเขตเศรษฐกิจจำเพาะถูกนำมาใช้ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะวางเงื่อนไข

<sup>10</sup> ศึกษารายละเอียดในบทที่ 2.



ในการปกป้อง และใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำของตน สิ่งนี้ได้กลายเป็นข้อจำกัดสำหรับชาวประมง<sup>11</sup> ซึ่งชาวประมงไม่ยอมรับความจริงในข้อนี้ และไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบดังกล่าวได้

ประการที่สอง จากข้างต้น ความอยู่รอดได้กลายเป็นเหตุผลที่สำคัญ เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยมีปริมาณและคุณภาพลดลง แต่จำนวนผู้ประกอบการ แรงงาน และเรือประมงมีมากขึ้น การแข่งขันมีมาก จึงจำเป็นต้องออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ แต่ก็ต้องพบกับระบบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ชาวประมงจึงอยู่ในภาวะที่ต้องเสี่ยงทำประมงในน่านน้ำมาเลเซีย ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และอยู่ใกล้ ทำให้สามารถทุนต้นทุนการผลิต ในเรื่องนี้ชาวประมงมีทัศนคติที่ค่อนข้างตรงกันว่า "รู้ว่าเป็นเขตของเขา แต่ทำยังไงได้ ถ้าไม่เสี่ยงเข้าไปจับก็ไม่รู้จะไปทำอะไรกัน พวกเราหากินกับทะเลมานานแล้ว" และถึงแม้ว่าจะถูกจับกุมก็ไม่เข็ดหลาบ ยังกล่าวด้วยว่า "ต้องไปอีกแน่นอนเพราะไม่รู้จะไปทำอะไรมาหากินอะไรอย่างอื่น ถึงจะเข็ดก็ต้องเสี่ยง"<sup>12</sup>

ในขณะเดียวกัน เหตุผลของความอยู่รอด มีแนวโน้มที่แปรเปลี่ยนเป็นความเห็นแก่ได้ ทั้งนี้เพราะการเสี่ยงทำประมงในน่านน้ำมาเลเซียหากไม่ถูกจับกุม จะให้ผลตอบแทนที่เกินคุ้ม ซึ่งแรงจูงใจจากผลตอบแทนดังกล่าวทำให้ชาวประมงและผู้ประกอบการ ลงทุนต่อเรือประมงเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหากำไรและผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำมาเลเซีย

อนึ่ง ลักษณะนิสัยของชาวประมง ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจและความเห็นแก่ได้ของชาวประมง ล้วนทำให้กองเรือประมงไทยมีพฤติกรรมที่ละเลยต่อความถูกต้อง กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทั้งฝ่ายไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งของทางฝ่ายมาเลเซีย ซึ่งเป็นเหตุให้กองเรือประมงไทยถูกทางการมาเลเซียจับกุมอยู่เสมอ และขณะเดียวกันพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นปัจจัยนำเข้าไปมีส่วนผลักดันให้มาเลเซียจำเป็นต้องนำกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอันเข้มงวดมาปฏิบัติกับไทยจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน

<sup>11</sup> ศึกษารายละเอียดในบทที่ 2.

<sup>12</sup> ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี, "ประมงไทยถูกจับ ปัญหาที่ไม่มีวันสิ้นสุด," ไทยรัฐ