

## บทที่ 1

### บทนำ



การพัฒนาประเทศตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันโดยการใช้แนวทางการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ความร่วมมือของภาครัฐและทุน ผลของการพัฒนาดังกล่าวด้านหนึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่วนอีกด้านหนึ่งผลจากการพัฒนามิได้กระจายสู่ประชาชน โดยเฉพาะชาวนบทที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีฐานะยากจนและยังต้องพึ่งพาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การขยายตัวของอุตสาหกรรมเข้าสู่ชนบทได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนโดยกลุ่มทุนผลสานกับอำนาจรัฐ หรือจากโครงการของรัฐเพื่อตอบสนองการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ทรัพยากรส่วนรวมถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยโดยอ้างผลจากการพัฒนาและยังเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน<sup>1</sup>

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีได้สะท้อนความต้องการของประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง แต่กลับปรับเปลี่ยนตามทิศทางเศรษฐกิจโลกโดยผ่านการครอบงำจากธนาคารโลก องค์กรการเงินระหว่างประเทศ องค์กรการค้าโลก บรรษัทข้ามชาติ ในรูปของการลงทุนและความช่วยเหลือในด้านต่างๆ และจากกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศ ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีความโน้มเอียงที่จะเลือกการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม และเกื้อกูลผลประโยชน์ของภาคธุรกิจมากกว่าประชาชน<sup>2</sup> ลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ระหว่างรัฐกับสังคมและประชาชนกับประชาชน การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ

---

<sup>1</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, "การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนชาวไทย," ใน วิพากษ์สังคมไทย. ฉลอง สุนทรวาณิชย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 160.

<sup>2</sup> รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย," ใน โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย. สังคีต พิริยะรั้งสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 65.

อย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมาประกอบกับการเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นของภาคธุรกิจเอกชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ได้ส่งผลให้รัฐมีแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อที่จะสนองความต้องการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านๆมา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติมุ่งตอบสนองการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนและการพาณิชย์ของรัฐเป็นสำคัญ<sup>3</sup>

การดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ทำให้ทรัพยากรภาคเกษตรและทรัพยากรในชนบทกลายเป็นวัตถุที่รัฐดึงเอามาป้อนสนับสนุนการสร้างความสำเร็จเติบโตที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก การจัดการบริหารทรัพยากรโดยรัฐในภาพรวมก็ยึดหลักผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยที่รัฐจะพยายามจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราที่สูง ซึ่งมีได้เคยมีการพิจารณาถึงผลกระทบในการใช้ทรัพยากรและผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม<sup>4</sup> อันแสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้นมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต หากแต่อยู่ที่การทำลายสภาพแวดล้อม การตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>5</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้นสิ่งที่เกิดควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนามาก็คือความยากจนในชนบทและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว แต่แนวทางการพัฒนาเพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวมักถูกยกมากล่าวอ้างเสมอว่าเป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการขยายตัวและความเจริญเติบโตของประเทศ<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>สันติ จีระพันธ์, "ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมเรื่อง สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 8.

<sup>4</sup>อภิชัย พันธเสน, "สภาพดิน-น้ำ-ป่า' 36 และข้อเรียกร้อง," ใน สิ่งแวดล้อม' 36: ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร. สมฤดี นิโครวัฒนา ยิ่งยง และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: องค์การพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36, 2536), หน้า 206.

<sup>5</sup>เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมป่าชุมชนในประเทศไทย. เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 133.

<sup>6</sup>ยศ สันตสมบัติ และอัมมาร สยามวาลา, นิเวศน์วิฤทธิความรู้อับกับวิฤทธิ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2541), หน้า 49.

ทรัพยากรทางทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทย การประมงทะเลจึงเป็นกิจกรรมที่มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง มีการพัฒนาวิธีการทำประมงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อนำเอาทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรทางทะเลมีความเสื่อมโทรมนั้นเป็นเพราะทรัพยากรมีลักษณะเป็นทรัพย์สินส่วนรวม (common property) ซึ่งหมายความว่าชาวประมงทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงและมีโอกาสที่จะออกไปทำการประมงได้อย่างเสรี ชาวประมงแต่ละคนจึงพยายามใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่โดยมิได้คำนึงถึงการบำรุงรักษา<sup>7</sup> รวมทั้งการพัฒนาประมงเป็นไปอย่างไม่มีระบบและมาตรการในการจัดการประมงของรัฐได้ผลน้อยมาก มีการลงแรงทำประมง (fishing effort) มากเกินไปทำให้ทรัพยากรประมงถูกใช้เกินกว่าศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติ<sup>8</sup> ขณะที่การพัฒนาประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรมกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาทำให้มีการทวีการใช้ประโยชน์จากท้องทะเลอย่างเข้มข้น

การทำอุตสาหกรรมประมงมีช่องทางการลงทุนในเชิงพาณิชย์ที่เปิดกว้างมากขึ้นสำหรับเอกชนในการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ นอกจากนั้นระบบการผลิตเชิงพาณิชย์ภายใต้การสนับสนุนของรัฐได้เข้าไปแทรกแซง ส่งเสริมและชักจูงอย่างต่อเนื่องให้ชุมชนหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์พึ่งพากับทรัพยากรอย่างใกล้ชิด ได้เปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการผลิตยังชีพมาสู่การผลิตเพื่อการค้า ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์และการใช้ทรัพยากรเปลี่ยนไป ขณะที่การพึ่งพาทลาด การบริโภคนิยมและการขยายตัวของประชากร ก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการทำลายและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากท้องทะเล โดยเฉพาะสัตว์น้ำทะเลที่มีความรุนแรงมากขึ้น<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Crutchfield, A James. "The Economics of fisheries management," แปลโดย เรืองโร โตกฤษณะ, "เศรษฐศาสตร์การจัดการประมง," ใน เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ. สุธาวัลย์ เสถียรไทย และเรณู สุCHARมณ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2535), หน้า 160.

<sup>8</sup>กังวาลย์ จันทโรจิติ, การประมงขนาดเล็กของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 2.

<sup>9</sup>วัฒนา สุกัณศีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย. อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 522.

การประมงทะเลมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ผลจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการพัฒนาประมงทะเลได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในแง่บวกและลบ ในแง่บวกที่ได้รับคือการเพิ่มปริมาณผลผลิตประมงที่มีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ภายในเวลาไม่ถึงสองทศวรรษประเทศไทยก็ติดอันดับหนึ่งในสิบของโลกที่มีผลผลิตด้านประมงสูงสุด นอกจากนี้ยังมีบทบาทที่สำคัญ เช่น<sup>10</sup>

- สร้างรายได้ให้กับประเทศ ผลผลิตสัตว์น้ำที่ประเทศได้ผลิตขึ้นในแต่ละปีนั้น นอกจากจะบริโภคภายในประเทศแล้ว ส่วนหนึ่งถูกส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศทั้งในรูปของสัตว์น้ำสดและผลิตภัณฑ์ประเภทต่างๆ เช่น น้ำปลา เป็นต้น สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นหลายหมื่นล้านบาท

- ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการที่อุตสาหกรรมประมงได้มีการพัฒนาขึ้นมา ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตน้ำแข็ง ตู้ต่อเรือ อุตสาหกรรมห้องเย็น โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ การทอวนและเชือก ฯลฯ อุตสาหกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดรายได้และการว่าจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้แรงงาน (labour intensive industry)

การประมงทะเลนับว่าเป็นหัวใจของอุตสาหกรรมประมงของไทย ทั้งนี้เนื่องจากผลผลิตสัตว์น้ำมากกว่าร้อยละ 90 เป็นผลผลิตจากประมงทะเล ดังนั้นรัฐจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการประมงทะเลอย่างต่อเนื่อง แต่ผลจากการพัฒนาประมงทะเลในช่วงที่ผ่านมาปรากฏว่าเกิดความเสื่อมโทรมขึ้นกับทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยทั้งบริเวณชายฝั่งและทะเลลึกอย่างรุนแรง โดยมีสาเหตุสำคัญจากการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติของทรัพยากรและการจับสัตว์น้ำโดยวิธีการและเครื่องมือที่มีลักษณะเป็นการทำลายล้างพันธุ์สัตว์น้ำและระบบนิเวศของทรัพยากรประมง<sup>11</sup> ผลการศึกษาสภาพทรัพยากรในช่วงที่มีการพัฒนาการทำประมงแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรประมงโดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำดินในอ่าวไทยตกอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง “ทางราชการจะต้องพิจารณาออกมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรนี้โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะ

<sup>10</sup> กังวาลย์ จันทระโชติ, การประมงขนาดเล็กของไทย, หน้า 2-3.

<sup>11</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “แนวความคิดและหลักทั่วไปด้านการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ,” รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1-2 (ธันวาคม 2530 ถึง กันยายน 2534), หน้า 8.

กระทำได้อันหนึ่ง และได้อธิบายให้ใช้มาตรการ “จำกัดจำนวนเรืออวนลากในอ่าวไทย”<sup>12</sup> หากแต่การขยายตัวของประมงและการเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือประมงในขณะนั้นรวดเร็วเกินความคาดหมาย ส่งผลกระทบให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมมาตั้งแต่ พ.ศ.2515 ดัชนีที่บ่งชี้ว่าการทำประมงอวนลากในอ่าวไทยได้เกินศักยภาพการผลิตและตกอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม คือ การเพิ่มการลงแรงงานทำการประมง (เพิ่มจำนวนเรือ เพิ่มขนาดเรือ เพิ่มประสิทธิภาพการทำประมง) ตั้งแต่ พ.ศ.2516 เป็นต้นมา แต่ปริมาณสัตว์น้ำหน้าดินที่จับได้ไม่ได้เพิ่มขึ้น องค์ประกอบของสัตว์น้ำที่จับได้เป็นปลาเปิดเพิ่มสูงถึงร้อยละ 70 ของสัตว์น้ำที่จับได้ด้วยเครื่องมืออวนลาก แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ ปลาเปิดที่ได้จากการประมงอวนลาก อวนรุน มีสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ยังไม่เข้าข่ายการทำประมงถูกจับมีปริมาณสูงขึ้น ขนาดของปลาที่จับได้มีขนาดเล็กลง<sup>13</sup> แม้จะมีมาตรการอนุรักษ์และจำกัดเครื่องมือประมงอวนลาก อวนรุน ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นต้นมา แต่ก็ล้มเหลวเมื่อนำไปปฏิบัติ

การนำทรัพยากรประมงขึ้นมาใช้ประโยชน์ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนตามแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ามีการนำทรัพยากรประมงขึ้นมาใช้อย่างไม่จำกัดจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและลดลงซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงการใช้ประโยชน์จนเกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะความต้องการสัตว์น้ำของตลาดภายในและภายนอกประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นประกอบกับการผ่อนผันกฎระเบียบข้อบังคับการค้าระหว่างประเทศส่งผลให้การทำการประมงขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพควบคุมการทำประมง<sup>14</sup> ดังจะเห็นได้จากการ

---

<sup>12</sup> เหวตี ประเสริฐเจริญสุข, กฎหมายและการใช้มาตรการทางกฎหมายกับการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทะเล: บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟจังหวัดสงขลา. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 8.

<sup>13</sup> มีทนา บุญยุค และสมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา, “การประมงอวนลากในอ่าวไทย,” ใน รายงานผลการสัมมนาวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งชาติ ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2526), หน้า 109.

<sup>14</sup> Craig Johnson, “Common property, political economy, and local resource management : Reflections on “ rights-based” fishing in southern Thailand “ South East Asia Research 8 (March 2000): 34-35.

ดำเนินการตามนโยบายและแผนงานในการพัฒนาประมงทะเล เช่นการบริหารและจัดการทรัพยากรประมงทะเลของหน่วยงานรัฐเป็นไปแบบขาดเอกภาพ ไม่สามารถควบคุมการทำประมงให้เป็นไปตามกฎระเบียบและกฎหมายได้ การจำกัดจำนวนเรืออวนรุน อวนลากให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมไม่มีประสิทธิภาพ และยังมีเครื่องมือประมงบางชนิดมากเกินไป อีกทั้งยังมีความสามารถทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ

ผลจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย ความล้มเหลวในการจัดการประมงของรัฐและการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนชาวประมงทำให้ทรัพยากรประมงมีไม่เพียงพอกับความต้องการของชาวประมงจึงเกิดการแย่งชิงในการใช้ทรัพยากรประมงขึ้นในหมู่ชาวประมง ระหว่างกลุ่มประมงพาณิชย์ที่มีการทำประมงเพื่อมุ่งแสวงหากำไรโดยใช้เครื่องมือทันสมัย มีระบบการจ้างงานและการจัดการเป็นองค์กร กับชาวประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงโดยใช้แรงงานคนในครัวเรือนกับเครื่องมือพื้นบ้าน<sup>15</sup> จนกลายเป็นตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรชายฝั่งระหว่างกลุ่มชาวประมงที่มีขนาด วิธีการและการใช้เครื่องมือต่างประเภทกัน<sup>16</sup>

ปัจจุบันทรัพยากรประมงหลายชนิดอยู่ในสถานการณ์ถูกนำขึ้นมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่แล้ว หลายชนิดถูกนำมาใช้อย่างไม่เหมาะสม ไม่คุ้มค่า ดังเช่นทรัพยากรปลาฉลามน้ำชนิดต่างๆที่ถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ในปริมาณที่เต็มกำลังการผลิตของทรัพยากรและทรัพยากรปลาฉลามน้ำบางชนิดได้ถูกจับขึ้นมาเกินศักยภาพการผลิตสูงสุดแล้วเช่น ปลาหูแตก<sup>17</sup> ขณะเดียวกันการทำประมงปลา

<sup>15</sup>Theodore Panayotou, "Management concepts for small-scale fisheries: economic and social aspects," Fisheries Technical Paper 228 (Rome : Food and Agriculture Organization,1982), p.1.

<sup>16</sup>โปรดดูตัวอย่างความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2500-2540 ซึ่งมีผลกระทบ ความรุนแรง รูปแบบการแก้ปัญหาและผลลัพธ์ แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่เพิ่มเติมได้จาก วัฒนา สุกัณศีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 564-599.

<sup>17</sup>บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย:รายงานผลการสัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน. (กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2530), หน้า 332.

ผิวน้ำบางชนิดในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งมากขึ้น โดยเฉพาะการประมงปลากะตักที่ได้สร้างความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ รวมทั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

### ความเป็นมาของปัญหาการประมงปลากะตักในประเทศไทย

ปลากะตักจัดเป็นปลาผิวน้ำชนิดหนึ่งที่มีขนาดเล็ก ชอบอยู่เป็นฝูง พบทุกจังหวัดชายทะเล ทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน ปลากะตักมีชื่อเรียกหลายชื่อตามภาษาท้องถิ่น เช่น ปลาไส้ตัน หัวอ่อน เกย มะลิ โบไม้ จิ้งจิ้ง ยิวเกี้ย สายไหม ข้าวสาร และบุร่า ปลากะตักถือได้ว่าเป็นทรัพยากรปลาผิวน้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ มีราคาและความต้องการของตลาดสูง มีการจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ในปริมาณสูง ปลากะตักจึงถูกจัดอยู่ในประเภท “ปลาผิวน้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและมีความสำคัญต่อการประมง” (นอกนี้ยังมีปลาหู ปลาลัง ปลาโอ ปลาหลังเขียว ปลาอินทรี ปลาหูแขกและปลาสีกุน) การประมงปลาผิวน้ำเริ่มขยายตัวตั้งแต่นั้นปี พ.ศ.2468 โดยการนำอวนตั้งเงจากประเทศจีนเข้ามาใช้ ต่อมา มีการปรับปรุงประสิทธิภาพทำให้ผลผลิตด้านการประมงทะเลมีปริมาณเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ.2503 ซึ่งจับได้ประมาณ 146,471 เมตริกตัน หรือประมาณร้อยละ 66.87 ของผลผลิตทางการประมงของประเทศไทย ในจำนวนนี้ร้อยละ 60 เป็นปลาผิวน้ำ<sup>18</sup>

ในอดีตมีการทำประมงปลากะตักน้อย ส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณอ่าวไทย ปริมาณปลากะตักที่จับได้จากบริเวณดังกล่าวมีจำนวนเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 90 ของที่ทำการประมงได้ทั่วประเทศ โดยปลากะตักส่วนใหญ่จะได้จากการทำประมงอวนล้อมในเวลากลางวัน เครื่องมือที่สำคัญรองลงมาได้แก่โป๊ะ อวนรุนและอวนลากคู่เป็นต้น โดยทำการประมงกันมากแถบจังหวัดระยอง ชลบุรี ตรัง สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงาและสตูล ปลากะตักที่จับได้ส่วนใหญ่จะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตน้ำปลา ตากแห้งและต้ม-ตากแห้ง นอกจากนี้ยังใช้ทำน้าบูดู หมักดองและการทำปลาป่น<sup>19</sup> ในช่วงระยะ 10-15 ปีที่ผ่านมาความต้องการปลากะตักเพิ่มมากขึ้น(ตาราง 1)

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 326-340.

<sup>19</sup> ไพโรจน์ ช้ายเกลี้ยง, “การจัดการเชิงเศรษฐกิจของการประมงปลากะตักในอ่าวไทย,” (โครงการศึกษาพิเศษ บัณฑิตวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528), หน้า 5.

เนื่องจากการส่งออกน้ำปลา ปลากระตักแห้ง ปลากระตักต้ม-ตากแห้งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ประกอบกับตลาดภายในประเทศมีความต้องการ เป็นเหตุให้ราคาปลากระตักสดเพิ่มสูงขึ้น

ตาราง 1 ปริมาณและมูลค่าส่งออกน้ำปลาและปลากระตักตากแห้งของไทย  
ระหว่างปี พ.ศ. 2531 – 2541

ปี	ปริมาณและมูลค่าส่งออกน้ำปลา		ปริมาณและมูลค่าปลากระตักแห้ง	
	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2531	12,016.5	202.90	1,692.3	97.31
2532	13,203.2	233.84	1,197.4	68.89
2533	16,002.0	288.41	18,439.3	389.75
2534	17,152.0	308.68	20,458.0	452.18
2535	18,966.0	345.51	22,064.1	594.00
2536	18,321.0	342.94	14,812.1	416.11
2537	20,826.0	383.44	12,673.5	441.89
2538	25,242.0	472.92	13,929.3	500.31
2539	24,061.0	466.45	16,744.8	501.15
2540	26,262.0	606.23	19,113.1	530.39
2541	-	-	12,613.7	451.17

ที่มา: กรมประมง, "การประมงปลากระตักในน่านน้ำไทย," เอกสารประกอบการประชุมคณะ  
กรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ 28 มิถุนายน 2542. (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและ  
สหกรณ์, 2542), หน้า 48.

ราคาปลากระตักที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวทำให้ชาวประมงพยายามแสวงหาวิธีการทำประมงแบบ  
ใหม่ที่สามารถจับปลากระตักได้มากขึ้น วิธีดังกล่าวคือ เปลี่ยนวิธีทำประมงจากกลางวันมาเป็น  
การทำประมงในตอนกลางคืนประกอบแสงไฟล่อหรือการใช้เรือปั่นไฟล่อปลาแล้วใช้อวนจับ ได้แก่  
อวนล้อม อวนช้อนและอวนครอบปลากระตัก ซึ่งได้ผลดีเพราะธรรมชาติของปลากระตักชอบขึ้นมา  
ผิวน้ำตอนที่มีแสงไฟ นอกจากนี้จะมีการพัฒนาเครื่องมือในการทำประมงแล้วยังมีการขยายแหล่ง  
จับออกไปอย่างกว้างขวางทั่วน่านน้ำไทยและมักจะมีการเคลื่อนย้ายเรือไปทำการประมงในเขต  
จังหวัดอื่นๆตามฤดูของมรสุม จากผลการสำรวจของฝ่ายสถิติกรมประมง พบว่าระหว่างปี



พ.ศ.2518-2523 ปริมาณปลากะตักที่จับได้เฉลี่ยประมาณ 16,430 เมตริกตันต่อปี หลังจากนั้น ปริมาณการจับได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา

## ประเด็นปัญหา

ธรรมชาติของปลากะตักเป็นปลาผิวน้ำขนาดเล็ก อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่งและหมู่เกาะต่างๆทั่วทั้งอ่าวไทย ชอบอยู่รวมเป็นฝูงขนาดใหญ่ จับได้ครั้งละปริมาณมาก ในอดีตจนถึงปัจจุบันใช้แปรรูปผลิตเป็นน้ำปลาที่มีคุณภาพและนำไปแปรรูปโดยการต้ม-ตากแห้งหรืออบจนแห้งเพื่อส่งไปขายยังต่างประเทศ

เดิมทีเครื่องมือทำการประมงส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือประมงขนาดเล็ก เช่น อวนทับตลิ่ง อวนล้อมปลากะตัก โป๊ะและอวนรุน เป็นต้น แต่ในระยะหลังประมาณปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมาปลากะตักลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ขณะที่ความต้องการปลากะตักแห้งเพื่อการบริโภคเพิ่มมากขึ้นทั้งในและนอกประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบต่อปริมาณวัตถุดิบที่ส่งเข้าโรงงานน้ำปลามากขึ้นเรื่อยๆ จึงมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงโดยมีการพัฒนาปรับปรุงเครื่องมือและวิธีการทำประมง มีการเปลี่ยนการจับจากในเวลากลางวันมาเป็นกลางคืน มีการนำเครื่องกำเนิดไฟฟ้ามาใช้ประกอบการทำประมงอวนล้อมปลากะตัก ส่วนใหญ่นิยมทำประมงในพื้นที่ภาคตะวันออก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถจับปลากะตักได้เป็นจำนวนมาก ทำให้ผลการจับปลากะตักเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการเพิ่มปริมาณการลงแรงงานของกลุ่มเรืออวนล้อมปลากะตักประกอบแสงไฟล่อที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 นับตั้งแต่เริ่มมีการจับปลากะตักผลผลิตที่ได้ยังคงอยู่ในระดับพอดีกับศักยภาพการผลิตของประเทศประมาณ 19,000 เมตริกตัน<sup>20</sup>

หลังจากการพัฒนาเครื่องมืออวนล้อมประกอบแสงไฟล่อเข้ามามีบทบาทต่อการประมง ทำให้ศักยภาพการผลิตสูงเลยระดับการผลิตของธรรมชาติหลายเท่าตัว เพราะการทำประมงด้วยวิธีนี้ไม่ได้จับเฉพาะปลากะตักชนิดเดียว ในแต่ละครั้งจะพบลูกปลาเศรษฐกิจชนิดอื่นๆติดขึ้นมาเป็น

---

<sup>20</sup> ปลอดประสพ สุรัสวดี, "การประมงทะเลไทย," เอกสารประกอบคำบรรยายสำหรับนายทหารนักเรียนวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 26. ณ.วิทยาลัยการทัพเรือ พระราชวังเดิม (กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2533), หน้า 15.

จำนวนมากเช่นกัน เพราะการใช้เครื่องปั่นไฟล่อปลาประกอบกับเครื่องมืออวนที่ใช้เป็นการใช้อวนที่มีตาถี่ขนาด 0.5 เซนติเมตรซึ่งต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดคือ 2.5 เซนติเมตร ถือว่าเป็นการทำลายทรัพยากรทางทะเลอย่างรุนแรง เพราะในการทำประมงที่ใช้ขนาดของอวนที่มีตาถี่เพียง 0.5 เซนติเมตร จะมีสัตว์น้ำชนิดอื่นติดปนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก นอกจากจะทำลายลูกปลาเศรษฐกิจอื่นโดยตรงแล้วยังทำลายปลากะตักซึ่งเป็นแหล่งอาหารของปลาเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะการทำประมงปั่นไฟตอนกลางคืนในแต่ละครั้งไม่เพียงแต่จะจับเอาปลากะตักขึ้นมาเท่านั้น ลูกกุ้ง ลูกปลาหมึก และลูกปลาเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ ก็ขึ้นมาตามแสงไฟจึงทำให้พลอยถูกจับไปด้วย เมื่อนำไปคัดแยกบนเรือลูกปลาเหล่านี้ก็ถูกคัดทิ้งทะเลหรือไม่ก็นำไปทำปลาป่นแทน เป็นสาเหตุให้ชาวประมงที่ใช้เครื่องมือประมงชนิดอื่นๆ จับสัตว์น้ำได้น้อยลง จึงมีการประท้วงขับไล่เรือปั่นไฟในพื้นที่ต่างๆจนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มเรือประมงปลากะตักปั่นไฟและกลุ่มประมงพื้นบ้าน “..โดยปกติประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงพาณิชย์อวนรุน อวนลากนั้น มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เนื่องจากชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากอวนรุน อวนลากอย่างรุนแรงถือว่าเป็นศัตรูอันดับหนึ่ง แต่ในกรณีเรือปั่นไฟนี้ทั้งสองกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่าต้องยกเลิก ความเดือดร้อนที่ว่านี้ไม่เพียงแต่กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเท่านั้น เรืออวนรุน อวนลาก เรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ก็ได้รับผลกระทบจากการทำประมงปั่นไฟทั้งสิ้น จึงมีความพยายามเสนอให้ยกเลิกเครื่องมือปั่นไฟปลากะตัก”<sup>21</sup>

ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้น กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งอาจจำแนกออกได้สองกลุ่ม คือ กลุ่มประมงพื้นบ้าน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มประมงอวนลากเล็กและกลุ่มประมงปลากะตักกลางวัน ซึ่งมีองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มประชาสังคมให้การสนับสนุน และอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มเรือประมงปั่นไฟและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจปลากะตักแห้ง กลุ่มนายหน้าซื้อขายปลากะตัก โดยมีกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำปลาเป็นพันธมิตร<sup>22</sup> ต่างฝ่ายต่างก็ออกมาเรียกร้องความต้องการของฝ่ายตน จนเหตุการณ์ลุกลามกลายเป็นความรุนแรง เช่น การปิดอ่าวประท้วง เป็นต้น

รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมประมง ได้หาทางแก้ปัญหาโดยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เช่น การแบ่งเขตการทำประมง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้

<sup>21</sup>“สงครามปลากะตักหายทะเลไทย,” *กรุงเทพธุรกิจ* (17 มิถุนายน 2542): 2.

<sup>22</sup>“ศึกปลากะตักน้ำปลาที่ถล่มจากน้ำตา,” *ดอกเบี๋ย* (5-11 กรกฎาคม 2542): 8.

รัฐบาลจึงได้หาทางยุติปัญหาโดยมอบหมายให้คณะกรรมการประมงแห่งชาติเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ มีการตั้งคณะกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบมีระยะเวลาศึกษา 4 เดือน ต่อมาผลการศึกษารูปออกมว่าการใช้ไฟประกอบเครื่องมือทำการประมงปลากะตักไม่ทำลายทรัพยากรมากนักเมื่อเทียบกับเครื่องมือชนิดอื่นเช่น อวนลาก อวนรุน ผลการศึกษานี้นำไปสู่ข้อสรุปการแบ่งเขตการทำประมง โดยรัฐได้ให้เหตุผลว่าเป็นวิธีการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงปั่นไฟ

รัฐบาลในฐานะคนกลางถูกมองว่าไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาและไม่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมเท่ากับสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมนั้นกลุ่มประมงพื้นบ้านมีอคติกับรัฐบาลอยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากเห็นว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯผู้ลงนามอนุมัติให้มีการใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงได้นั้นมีธุรกิจส่วนตัวเกี่ยวกับโรงงานน้ำปลาอยู่ และรัฐบาลถูกมองว่ามีส่วนได้เสียกับนายทุนโรงงานต่างๆด้วย เพราะนายทุนเหล่านี้เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับรัฐบาล<sup>23</sup> ดังจะเห็นได้จากการแก้ปัญหาแต่ละครั้งรัฐจะออกมาอ้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำปลาและการส่งออกผลิตภัณฑ์จากปลากะตักที่ประเทศจะสูญเสียไปจำนวนมาก ดังนั้นการตัดสินใจแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักแต่ละครั้งจึงเป็นเพียงการหาข้อยุติลงชั่วคราว อันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองเป็นคราวๆไปโดยขึ้นอยู่กับกระแสอิทธิพลของแต่ละกลุ่มที่ทำการกดดันหรือให้ประโยชน์แก่รัฐมากกว่าเท่านั้น ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรในสังคมไทยถูกผูกโยงเข้ากับโครงสร้างทางการเมือง การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงแฝงไว้ด้วยเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองภายใต้ประเด็น "การรักษาสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจของชาติ"<sup>24</sup> ที่รัฐบาลพยายามผลานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงทั้งสองฝ่ายให้สามารถทำการประมงร่วมกันได้ โดยชาวประมงพื้นบ้านสามารถกลับมาทำการประมงในแบบเดิม ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟสามารถทำการประมงเชิงพาณิชย์ต่อไปได้

<sup>23</sup>“สัมมนาปัญหาการเมืองการปกครองไทย: ความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง,”เอกสารประกอบการเรียนภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 2.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.

ขณะที่นโยบายหรือมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้แก้ปัญหาปรากฏว่าไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลพอที่จะแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรปลากะตักได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกฝ่าย หากแต่เกิดประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ถ้ารัฐมีนโยบายที่มีเป้าหมายก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐก็ต้องตระหนักถึงเรื่องต้นทุนทางสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร ไม่ใช่คำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นแนวคิดและนโยบายของรัฐตั้งแต่อดีตที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน ที่มีพื้นฐานของหลักการและระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาจากสมมติฐานของความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติและมีจุดเน้นที่ “การใช้ประโยชน์”(use-oriented) จากทรัพยากรเป็นสำคัญ ดังนั้นถึงแม้ว่าโดยแบบอย่างเป็นทางการ “การใช้ทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล” (rational use) จะเป็นหลักการที่ยอมรับกันในการกำหนดนโยบายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ไม่สามารถที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลได้อย่างจริงจังเท่าใด<sup>25</sup>

กรณีปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักเมื่อพิจารณาในข้อเท็จจริงพบว่า วิธีการทำประมงโดยใช้วนตาที่ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะช่วยจับปลากะตักได้จำนวนมาก อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ปลากะตักเป็นวัตถุดิบ เช่น โรงงานน้ำปลา ธุรกิจปลากะตักตากแห้ง ฯลฯ เติบโตขยายตัวก่อให้เกิดการจ้างงานและทำรายได้เข้าประเทศจำนวนมากจากการส่งออก แต่ก็ได้ทำลายทรัพยากรทางทะเลอย่างรุนแรงเพราะนอกจากจะทำลายลูกปลาเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ แล้วยังทำลายปลากะตักซึ่งเป็นแหล่งอาหารของปลาเศรษฐกิจอีกด้วย รัฐก็ยังคงให้มีการทำประมงต่อไป

ลักษณะประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับปลากะตักของรัฐที่มีได้ค่านึงว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นมาสังคมจะต้องได้รับประโยชน์สูงสุด ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนต่างๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เสียไปต้องต่ำกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ นโยบายของรัฐคำนึงถึงรายได้ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มทุน แต่กับปัญหาการใช้ประโยชน์และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระยะยาวรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

---

<sup>25</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “แนวความคิดและหลักทั่วไปด้านการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ,” รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะเวลาที่ 1-2, หน้า 7.

เมื่อเป็นเช่นนั้นการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายประมงที่เกี่ยวข้องกับปลากะตัก ตั้งอยู่บนพื้นฐานหรือประกอบไปด้วยหลักเหตุผลมากนักน้อยแค่ไหน โดยมีประเด็นคำถามในการวิจัยดังต่อไปนี้

1. เหตุใดจึงเกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก มีปัจจัยอะไรที่เป็นสาเหตุความขัดแย้ง
2. ประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับนี้เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดใครบ้างมีส่วนกำหนด ใครได้ประโยชน์และมีวิธีการอย่างไรให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้น
3. มีใครหรือกลุ่มใดบ้างที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ผลกระทบดังกล่าวนำมาซึ่งการต่อสู้ทางการเมือง หรือมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์แก่ฝ่ายตน มีการตอบโต้จากกลุ่มที่ได้รับประโยชน์อย่างไรบ้าง ตลอดจนการต่อสู้ดังกล่าวประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งและบริบทการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง มีบทบาทอย่างไรต่อปัญหา และปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำปลากะตัก
2. เพื่อศึกษาว่ากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานหรือได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและวิธีการใด และแนวความคิดและวิธีการดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือส่งผลกระทบต่อนโยบายอย่างไรเมื่อนำไปบังคับใช้

### สมมติฐานการวิจัย

การกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักของรัฐมีหลักเหตุผลประกอบน้อยมากหรือแทบจะไม่ปรากฏเลย

### กรอบความคิดในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษานโยบายประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผลมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาศัยกรอบความคิดต่างๆเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยการสำรวจกรอบความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะแบ่งเป็น

2 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำถามในการวิจัยคือ กรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับบริบทแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก และกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในแง่ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

ทฤษฎีที่ใช้ศึกษาประกอบด้วยกรอบการศึกษาดังนี้

1. การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล (Rational Policy Making) เพื่อชี้ให้เห็นรูปแบบ วิธีการกำหนดนโยบาย เนื้อหาของนโยบายที่ผ่านมาว่าถูกกำหนดขึ้นตามหลักเหตุผลหรือไม่ อย่างไร

2. กรอบการวิเคราะห์กลุ่มผลักดันทางการเมือง (Politics of Pressure Group) เพื่ออธิบายว่านโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมา เป็นผลมาจากการผลักดันหรือได้รับอิทธิพลจากกลุ่มต่างๆ มากน้อยแค่ไหน อย่างไร

3. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Theory) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Economics) เพื่ออธิบายสภาพและความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้นว่ามีสภาพแวดล้อมและมีผลกระทบอย่างไร ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักของรัฐ

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย**

1. เข้าใจถึงสาเหตุความเป็นมาของปัญหา วิธีการแก้ไขปัญหาของแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะรัฐและปัจเจกต่างๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ตลอดจนปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตัก

2. เข้าใจถึงกรอบความคิดและวิธีการของรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตัก และข้อบกพร่องหรือผลกระทบของกรอบความคิดและวิธีการดังกล่าวที่มีต่อนโยบาย

**วิธีการศึกษา**

การศึกษาจะใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยจะทำการสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ควบคู่กันไป ดังนั้นวิธีการดำเนินการวิจัยสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะดังนี้

1. ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล (documentary research) ประกอบด้วย

1.1 เอกสารชั้นต้น (primary source)

- เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หนังสือราชการรายงานการประชุมมติคณะรัฐมนตรี เอกสารแผนงาน นโยบาย โครงการและกฎหมายของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเกี่ยว

กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรชายฝั่ง เช่น กรมประมง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ คณะกรรมการศึกษาผลกระทบการทำประมงปลากะตัก สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

- เอกสารภาคสังคม ได้แก่ เอกสาร บทความ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนงานศึกษาวิจัยต่างๆขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้อง

#### 1.2 เอกสารชั้นรอง (secondary source)

- ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ

2. วิธีการสัมภาษณ์ โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมาย เช่น บุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาใน ส่วนราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน ตลอดจนกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่

### ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษากำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปลากะตัก โดยมีภารกิจกำหนดกรอบการศึกษาไว้สองส่วนคือ

1. ระยะเวลาที่ทำการศึกษา จะศึกษาตั้งแต่เริ่มปรากฏปัญหาความขัดแย้งในปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพราะตั้งแต่เกิดปัญหาได้มีการกำหนดนโยบายต่างๆขึ้นมา อย่างเป็นรูปธรรม ในแต่ละช่วงเวลาจะพบว่านโยบายมีความแตกต่างและเกิดการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือนโยบายช่วงเวลาหนึ่งแต่ละฝ่ายจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ได้รับประโยชน์จากนโยบายหรือผลกระทบจากนโยบายไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วง ดังนั้นจึงมีโอกาสทำการศึกษาเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่งได้

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการต่างๆที่รัฐได้ตั้งขึ้นมาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ยังได้ศึกษารวมไปถึงกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ เช่น สมาคมโรงงานน้ำปลา สมาคมประมงแห่งประเทศไทย เป็นต้น ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก

## การนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยและงานวิจัย

บทที่ 3 กล่าวถึงมูลเหตุและพัฒนาการของปัญหา รวมทั้งเสนอความเป็นมาและการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐเท่าที่ผ่านมา และวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นแรงผลักดันที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ในประเด็นในต่างๆเพื่อพิสูจน์สมมติฐาน

บทที่ 5 สรุป อภิปราย การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตัก