

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน

2.1 ความเป็นมา ความสำคัญ ความหมายการทำประมง

การศึกษาในครั้งนี้ผู้เขียนทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านในประเทศไทย ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาจึงต้องศึกษาจากความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของประมงไทยและประมงพื้นบ้าน

ประเทศไทยมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลครอบคลุม 24 จังหวัด ทั้งด้านทะเลฝั่งอ่าวไทย และด้านทะเลฝั่งอันดามัน มีความยาวถึง 2,614 กิโลเมตร ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ที่อาศัยใกล้ฝั่งทะเลประกอบอาชีพทำการประมงจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล ปี 2543 ระบุว่ามิชุนชนชาวประมงทั่วประเทศ 3,797 ชุมชนมีครัวเรือนที่ทำประมงอย่างเดียว 55,981 ครัวเรือน หรือประมาณ 280,000 คน มีเรือประมง 58,119 ลำ¹ ซึ่งแบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มชาวประมงพาณิชย์ และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวประมงขนาดเล็กมีการพัฒนามานับร้อยปีในการทำประมงโดยมุ่งทำมาหากินประมงชายฝั่งทะเลระยะทาง 3 กิโลเมตร หรือตามกำลังความสามารถของผู้ทำการประมงโดยใช้เรือขนาดเล็กซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่จะติดเครื่องยนต์ใช้เครื่องมือเรียบง่ายไม่ซับซ้อน และเลือกจับสัตว์น้ำเฉพาะอย่างเป็นการประมงเพื่อยังชีพหาอาหารสร้างรายได้ และก่อให้เกิดการสร้างงานในท้องถิ่น²

การพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประมงอวนลาก เรือปั่นไฟ เพื่อสนับสนุนธุรกิจปลาปน อาหารสัตว์ ในช่วง 3 ทศวรรษ

¹ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2562). *ข้อมูลจังหวัดชายทะเล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=222&lang=th. [2562, 15 กันยายน].

² กองเลขานุการสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้. (2545). *โครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. หน้า 10.

ที่ผ่านมาส่งผลให้ทรัพยากรชายฝั่งและสัตว์น้ำของไทยมีปริมาณลดน้อยลงเรื่อย ๆ และอยู่ในสถานะเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤติเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ประเภททวนลากสามารถจับสัตว์น้ำได้ในอัตราเฉลี่ย 297.6 กิโลกรัมต่อการลาก 1 ชม. ซึ่ง แสดงให้เห็นความสมบูรณ์ของทรัพยากรประมงในทะเลไทยในอดีต ในปี 2528 ปริมาณสัตว์น้ำที่จับ ได้เฉลี่ยลดลงเหลือ 54 กิโลกรัม/ ชั่วโมง โดยเครื่องมือชนิดเดียวกัน และในปี 2541 ลดลงเหลือ 7 กิโลกรัมเท่านั้น³ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตกอยู่ในสภาพอ่อนแอ การเลี้ยงชีพประสบความยากลำบาก ชาวประมงพื้นบ้านจึงลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อปกป้องปากท้องของตนเองจากการรุกรานของประมงพาณิชย์ที่ทำลายเครื่องมือประมงและทำการประมงซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงสองฝ่าย ชุมชน ชาวประมงพื้นบ้านได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มปรับเปลี่ยนวิธีการ และดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งในชุมชนและทะเลบริเวณใกล้เคียงในภาคใต้⁴

ดังนั้น สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเอื้ออำนวยให้แก่การประกอบอาชีพประมงเป็นอย่างดีเพราะสภาพที่ตั้งของประเทศไทยตั้งอยู่บนฝั่งทะเลและมีพรมแดนธรรมชาติที่ติดกับชายฝั่ง ทะเลเป็นระยะทางยาวถึง 2,614 กิโลเมตร ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่มีพรมแดนติดกับชายฝั่งทะเลรวม 24 จังหวัดมีอาชีพประมงมาโดยตลอดขณะเดียวกันสภาพทางภูมิศาสตร์พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีลักษณะ เป็นที่ราบลุ่ม และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยแม่น้ำหนองบึง ตลอดจนทะเลสาบจึงทำให้มีการประกอบอาชีพประมง จึงกล่าวได้ว่าอาชีพประมงเป็นอาชีพที่เก่าแก่ที่สุดอาชีพหนึ่งของคนไทย แต่ไม่ได้เป็นอาชีพที่สร้างความร่ำรวยให้แก่ผู้ประกอบการแต่อย่างใด

2.1.2 ความหมายของประมงไทยและประมงพื้นบ้านประมงไทย

1) ประมงไทย

การประมงทะเลไทยมีมาช้านานสามารถแบ่งช่วงการพัฒนาออกเป็น 4 ระยะ คือ ยุคก่อนปี 2503 เป็นช่วงการเริ่มต้นพัฒนาการประมงทะเลเป็นการประมงพื้นบ้าน และใช้เรือประมงขนาดเล็กไม่มีเครื่องยนต์ ผลผลิตสัตว์น้ำในช่วงนี้มีปริมาณมากสำหรับใช้บริโภคภายในประเทศเกือบทั้งหมดต่อมายุคในระหว่างปี 2503-2523 รัฐบาลไทยเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) การประมงไทยก็ได้เริ่ม

³ องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน. (2542). *วิกฤตการณ์ทรัพยากรประมงไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน.

⁴ บรรจง นะแส. (2545). *การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้*. สงขลา: โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.

พัฒนาขึ้น และขยายตัวอย่างรวดเร็วมีการนำเอาเครื่องมืออวนลากหน้าดินแบบแผ่นตะเข้เข้ามาทดลองใช้ในน่านน้ำไทย และได้ประสบความสำเร็จอย่างมากโดยมีปัจจัยสำคัญจากการพัฒนาเทคโนโลยี และเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพในการจับปลาผิวน้ำให้ดียิ่งขึ้น รัฐจึงให้การสนับสนุนการทำประมงอวนลากแก่เอกชนรวมทั้งการลงทุนรวมทั้งการสนับสนุนด้านการเงินจากประเทศอุตสาหกรรมเพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการสำรวจแหล่งประมงใหม่โดยภาครัฐ เช่น แหล่งทำประมงในทะเลจีนตอนใต้ และนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาประมงนอกชายฝั่งหรือประมงทะเลลึกทำให้การประมงทะเลของไทยสามารถเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำจนถึงอันดับหนึ่งในสิบของประเทศที่มีปริมาณการจับสัตว์น้ำสูงของโลกจากสถิติการประมงในปี พ.ศ. 2504 เรืออวนลากสามารถจับสัตว์น้ำได้ในอัตราเฉลี่ย 297.6 กก. ต่อการลาก 1 ชม. ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจับของเครื่องมืออวนลากและความสมบูรณ์ของทรัพยากรประมงในทะเลไทยในอดีต⁵

2) ประมงพื้นบ้าน

การทำประมงพื้นบ้านอาจมีความหมายและขอบเขตแตกต่างกันตามสภาพท้องถิ่นหรือปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น แบบพื้นบ้าน (Artisanal) แบบขนาดเล็ก (Small-scale) แบบดั้งเดิม (Traditional) หรือแบบยังชีพ (Subsistence) เป็นต้น

คำว่า “ชาวประมงพื้นบ้าน”⁶ ได้ให้คำจำกัดความไว้ คือ กลุ่มที่ใช้แรงงานเป็นชาวบ้าน สมรรถภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำต่ำทำให้ได้ผลผลิตน้อย และจะออกทำการประมงในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งชาวประมงไม่สามารถกำหนดรายได้ของตนเองได้ ต้องขึ้นอยู่กับผู้รับซื้อผลผลิตของตนซึ่งส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าคนกลางเข้ามาร่วมทั้งกรรมประมง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ความหมายของประมงพื้นบ้านว่า “เป็นการทำประมงโดยใช้ เครื่องมือขนาดเล็กไม่ทันสมัย ทำประมงพื้นที่ไม่เกิน 3 กิโลเมตร จากชายฝั่งโดยอาศัยแรงงานในครอบครัว”⁷ ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของกองเลขาการสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้⁸ ซึ่งกล่าวว่า ชาวประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มคนที่ดำรงชีวิต และทำมาหากินด้วยการทำประมงชายฝั่งทะเล และแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อนและเลือกจับสัตว์น้ำเฉพาะอย่าง เช่น แห เบ็ด ลอบ ไซ อวนลอยปลา อวนลอยกุ้ง อวนจมนู เป็นต้น

⁵ องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน. อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 3.

⁶ กังวาลย์ จันทร โษติ. (2541). *การจัดการประมงโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ บรรจง นะแส. อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 4.

ชาวประมงพื้นบ้านประเทศไทยมีพัฒนาการมานับร้อยปีจึงมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงทะเล และแม่น้ำลำคลองอย่างลึกซึ้ง

การทำประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ใช้แรงงานในครอบครัวและเป็นการทำประมงเพื่อยังชีพเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากการทำประมงพาณิชย์ที่ทำการประมงเพื่อแสวงหากำไร การทำประมงพื้นบ้านมีหลักการผลิตเป็นเศรษฐกิจแบบครอบครัวที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกันการบริโภคไม่ใช่กำไร เป็นการดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับธรรมชาติ และระบบนิเวศน์มากที่สุดอีกทั้งชุมชนประมงพื้นบ้านมักเป็นขามุสลิมส่วนใหญ่มีการสร้างที่พักชั่วคราวซึ่งชาวประมงพื้นบ้านเรียกว่า ทับ หรือ ขน้า เพื่อหาสัตว์น้ำชั่วคราวตามฤดูกาลประมาณ 2-3 เดือน แล้วพากันมาตั้งถิ่นฐานเนื่องจากการหาสัตว์น้ำทำได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้เครื่องมืออะไรที่ซับซ้อนเป็นการหาสัตว์น้ำตามชายฝั่งน้ำตื้นซึ่งในอดีตสัตว์น้ำมีความอุดมสมบูรณ์ชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำเพื่อยังชีพโดยออกทะเลเกือบทุกวันลำหนึ่ง 2-3 คน⁹

ในปัจจุบันอาจจำแนกชาวประมงพื้นบ้านได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ชาวประมงพื้นบ้านไม่มีเรือและเครื่องยนต์จะใช้ความสามารถของตัวเอง และเครื่องมือจับสัตว์น้ำแบบง่าย ๆ ทำการประมงจับสัตว์น้ำอยู่ริมฝั่งทะเลริมคลองแนวป่าชายเลน เช่น ลุ่ม แห หรือการใช้มือมกึ่ง งามหอย เป็นต้น

(2) ชาวประมงพื้นบ้านที่มีเรือแต่ไม่มีเครื่องยนต์จับสัตว์น้ำอยู่ตามแนวป่าชายเลนในคลอง แม่น้ำใช้เครื่องมือแบบง่าย ๆ เช่น ใช้แร้วจับปู

(3) ชาวประมงพื้นบ้านที่มีเรือ และเครื่องยนต์ขนาดความยาวเรือไม่เกิน 10 เมตร เครื่องยนต์ที่ใช้มีกำลังไม่เกิน 30 แรงม้า ออกจับสัตว์ห่างจากฝั่งไม่เกิน 7 กิโลเมตร ในประเทศไทยเรือที่ใช้มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของภูมินิเวศ เช่น ฝั่งทะเลอันดามันใช้เรือหัวโทง ส่วนฝั่งอ่าวไทยใช้เรือกอและ/หรือเรือท้ายตัด เป็นต้น

กรมประมงได้แบ่งประเภทเครื่องมือประมงพื้นบ้านออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้¹⁰

(1) ประเภทอวนลอย ประกอบด้วยอวนลอยจะละเมียด อวนลอยกึ่ง อวนลอยปู อวนลอยปลากระบอก อวนลอยปลาหู อวนลอยปลากะพง อวนลอยปลากูเรอ อวนลอยปลาตาบ อวนลอยหมึก และปลาอื่น ๆ ซึ่งเครื่องมือประมงประเภทอวนลอย หมายถึง เครื่องมือที่มีลักษณะเป็นผืนอวน

⁹ วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2542). *วิพากษ์เศรษฐกิจทุนนิยม คั้นสู่ชุมชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิถีธรรม. หน้า 58.

¹⁰ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2562). *ข้อมูลจังหวัดชายทะเล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=222&lang=th. [2562, 15 กันยายน].

คล้ายสี่เหลี่ยมผืนผ้าวิธีการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำขวางหรือปิดล้อมสัตว์น้ำให้ว่ายมาชนแล้วติดหรือพันตาของเครื่องมือประเภทนี้มีการวางอวน 2 แบบ คือ แบบที่หนึ่งวางอวนเป็นแนวตรงหรือโค้งเล็กน้อยปล่อยผืนอวนทิ้ง แบบที่สองวางอวนเป็นวงกลมปิดล้อมฝูงสัตว์ การทำประมงด้วยเครื่องมือประเภทนี้ชาวประมงพื้นบ้านนิยมใช้มากที่สุด เนื่องจากลงทุนไม่สูงมากนัก และสัตว์น้ำที่จับได้มีราคาค่อนข้างสูง

(2) ประเภทเครื่องมือเคลื่อนที่ ประกอบด้วย แหหมึกที่ใช้ไฟล่อซ่อนแหอื่น ๆ

(3) ประเภทเบ็ด ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดตก สำหรับเบ็ดราวนั้นใช้ตัวเบ็ดเป็นจำนวนมากต่อเชื่อมกับสายคร่าวเบ็ดห่างเท่ากันมีทั้งแบบใช้เหยื่อล่อ และแบบไม่ใช้เหยื่อล่อ การใช้เบ็ดตกส่วนใหญ่จะทอดสมออยู่กับที่ หรือปล่อยเรือลอยลำตามน้ำ หรือตามลมสายเบ็ดหนึ่งอาจมีตัวเบ็ดตั้งแต่ 1 ตัวขึ้นไป ชนิดของเบ็ดตกถ้าจำแนกตามชนิดของสัตว์น้ำจะเป็นเบ็ดตกปลา กับ เบ็ดตกหมึก

(4) ประเภทเครื่องมือประจำที่ คือ เครื่องมือที่ติดตั้งอยู่กับที่อย่างชั่วคราว หรือถาวรในแหล่งประมงเพื่อจับสัตว์น้ำ เช่น ลอบปู ลอบปลา ไซ เป็นต้น

สรุปได้ว่าประมงพื้นบ้านเป็นประเภทการประมงขนาดเล็กที่ใช้เรือขนาดความยาวไม่เกิน 10 เมตร ขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้าทำการประมงไม่ไกลจากฝั่งมากนักระยะไม่เกิน 3 กิโลเมตร ซึ่งกรมประมงได้จำแนกประเภทเครื่องมือพื้นบ้าน เป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย เครื่องมือประมงพื้นบ้าน ประเภทอวนลอย ประเภทเบ็ด ประเภทเครื่องมือเคลื่อนที่ ประเภทเครื่องมือประจำที่ต่าง ๆ

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง

2.2.1 ความหมายของทรัพยากรประมง

ทรัพยากรประมง¹¹ หมายถึง พืช น้ำ สัตว์น้ำ รวมทั้งผลผลิตหรือผลพลอยได้จากพืชและสัตว์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในน้ำโดยพืชน้ำ ได้แก่ สาหร่ายต่าง ๆ ส่วนสัตว์น้ำ ได้แก่ กุ้ง หอย ปู ปลา เต่า ปลาหมึก ปะการัง และในส่วนของสัตว์น้ำอื่น ๆ จำพวกผลผลิตหรือผลพลอยได้ เช่น ไข่ของสัตว์น้ำ เปลือกของสัตว์น้ำ เป็นต้น

¹¹ พิชญ์ จงวัฒนากุล. (2558). *มาตรการสั่งการและควบคุมการใช้มาตรการสั่งการและควบคุมสำหรับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ>ทรัพยากรประมง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/04-03-02.html>. [2563, 7 กรกฎาคม].

ทรัพยากรประมงนอกจากจะเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของมนุษย์แล้วยังเป็นวัตถุดิบที่สามารถนำไปแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรประมงได้อีกด้วย เช่น ปลาหมึกกระป๋อง กุ้งแช่แข็ง โดยสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยเสรี (open access) ส่งผลให้ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประเทศต้องประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ดังนั้นแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่าง พ.ศ. 2550–2554 จึงได้มีแนวทางในการบริหารจัดการในอนาคตจึงได้แก่การฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งให้กลับคืนสู่สภาพสมดุลทางธรรมชาติโดยเร็ว เช่น การปลูกป่าชายเลน นอกจากนี้การกำหนดกติกาและเขตทำการประมงอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงเชิงพาณิชย์ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนต่าง ๆ เริ่มมีบทบาทในการร่วมดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพิ่มมากขึ้น

ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นอาหารโปรตีนสำคัญสำหรับประชากรโลกมีสัดส่วนร้อยละ 16¹² ของแหล่งโปรตีนจากสัตว์การเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้มีการบริโภคทรัพยากรสัตว์น้ำมากขึ้น โดยเพิ่มจาก 40 ล้านตันในปี พ.ศ. 2523 เป็น 86 ล้านตันในปี พ.ศ. 2541 และคาดว่าปริมาณการบริโภคสัตว์น้ำในโลกจะสูงขึ้นถึง 110 ล้านตันในปี พ.ศ. 2553 จึงถือเป็นความรับผิดชอบรวมกันในการช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรประมงของทุกชนชาติในโลก

มีการแบ่งทรัพยากรสัตว์น้ำไว้ตามถิ่นที่อยู่อาศัย 3 ประเภท คือ¹³

1) แพลงตัน (Plankton) หรือไรน้ำเป็นสิ่งมีชีวิตชั้นต่ำที่อาศัยอยู่ในน้ำมีทั้งพืชและสัตว์จะลอยล่องไปตามกระแสน้ำโดยสัตว์อื่น ๆ จะใช้เป็นอาหารในการดำรงชีพดังจะสังเกตเห็นว่าตามแหล่งน้ำที่แพลงตันอุดมสมบูรณ์จะมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่ร่วมกันชุกชุม การดำรงชีวิตของแพลงตันจะใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์และอาหารที่กินได้จากน้ำ แพลงตันพืชจะเจริญเติบโตโดยการสังเคราะห์แสง และแพลงตันสัตว์จะใช้แพลงตันพืชเป็นอาหาร ส่วนแพลงตันสัตว์ก็จะเป็นอาหารของสัตว์น้ำชนิดอื่น ต่อไป

2) เนคตัน (Necton) เป็นสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำที่สำคัญที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยปลาชนิดต่าง ๆ สัตว์น้ำเลี้ยงลูกด้วยนมได้แก่ วาฬ โลมา แมวน้ำ

¹² กัญญารัตน์ ตสิงผล. (2558). *การจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยชุมชน: กรณีศึกษา ชุมชนประมงพื้นบ้านแหลมมะขาม ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹³ วิชัย เทียนน้อย. (2542). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: อักษรวัฒนา.

สิงโตทะเล และสัตว์น้ำที่ไม่มีกระดูกสันหลัง เช่น หมึก แมงกะพรุน เป็นต้น สัตว์น้ำเหล่านี้นอกจากจะเป็นอาหารแล้วยังนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่นอีก

3) เบนโทส (Benthos) เป็นสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ตามพื้นล่าง หรือใกล้กับท้องน้ำ ได้แก่ กุ้ง เต่า ปู หอย ปะการัง เป็นต้น สัตว์น้ำเหล่านี้มนุษย์จะนำมาใช้เป็นอาหารแต่บางชนิดนำมาใช้เป็นเครื่องประดับภายในบ้านหรือประดับธรรมชาติของท้องทะเลให้สวยงาม เช่น ปะการัง

สามารถสรุปได้ว่า จากประเภทของทรัพยากรประมง ทรัพยากรประมงจะเป็นสิ่งมีชีวิตชั้นต่ำที่มีทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำซึ่งเป็นอาหารของสัตว์น้ำและปลาชนิดต่าง ๆ ตลอดจนสัตว์เลื้อยคลานด้วยนมและสัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลังซึ่งมนุษย์นำมาใช้เป็นอาหาร เครื่องประดับ เครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

สาเหตุ และปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรประมงลดน้อยลง

สาเหตุ และปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรประมงลดน้อยลงประกอบด้วย¹⁴

- 1) ภาวะการจับปลาเกินควร
- 2) ภาวะน้ำเสีย น้ำเสียเกิดจากแหล่งชุมชน โรงงานอุตสาหกรรมคราบน้ำมัน เหมืองแร่ และอื่น ๆ
- 3) ป่าชายเลนและปะการังถูกทำลาย
- 4) อัตราการเติบโตของประชากร
- 5) วิธีการทำการประมง เช่น การใช้อวนลากหน้าดิน เป็นต้น
- 6) สาเหตุอื่น ๆ เช่น การใช้อะไรระเบิด หรือสารพิษในการทำการประมง

จากสาเหตุข้างต้นสรุปได้ว่าสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรประมงลดลงเกิดจากหลายปัจจัย ซึ่งล้วนแต่เป็นฝีมือมนุษย์ ได้แก่ อัตราการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็วจึงต้องการอาหารโปรตีนจากสัตว์น้ำเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดสภาวะการจับปลาเกินศักยภาพการผลิตรวมทั้งการเกิดภาวะน้ำเสียและทำลายแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ

2.2.2 การจัดการทรัพยากรประมง

การจัดการ (Management)¹⁵ หมายถึง การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด และการสงวนรักษา เพื่อให้กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นสามารถให้ผลยั่งยืนต่อมวลมนุษย์และธรรมชาติ โดยหลักการแล้ว

¹⁴ สุชาติ สุขคง. (2531). *ทัศนคติของชาวประมงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในตำบลแหลม ตะลุมพุก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

¹⁵ อุไรวรรณ กว่างขวาง. (2554). *ทำไมต้องมีจัดการทรัพยากรประมง*. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืด.

“การจัดการ” จะต้องมีแนวทางดำเนินงานขบวนการ และขั้นตอนรวมทั้งจุดประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนแน่นอนจากคำจำกัดความข้างต้น

ดังนั้นการจัดการทรัพยากรประมงจึง หมายถึง การดำเนินการอย่างมีขั้นตอนในการจัดหา รักษาชดเชยการใช้ทรัพยากรประมง และสงวนอนุรักษ์ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคงอยู่อย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ทรัพยากรประมง หมายถึง สัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา รวมถึงพืชน้ำและส่วนของสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในน้ำ ทั้งหมดนี้มีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ โดยเป็นแหล่งอาหาร โพรตีนที่สำคัญ ทั้งที่นำมาบริโภคสดและแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ มีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม และการส่งออก¹⁶ โดยเฉพาะคนไทยผูกพันและสัมพันธ์ต่อการใช้ทรัพยากรประมงมาเนิ่นนานและด้วยปัจจุบันเทคโนโลยีต่าง ๆ พัฒนาก้าวไกลขึ้นก็ยิ่งเพิ่มความสะดวกและง่ายดายในการเก็บเกี่ยวทรัพยากรประมงที่มีอยู่มาใช้ เป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงที่มีอยู่ในประเทศมีจำนวนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ปัจจุบันมีการไปทำการประมงนอกน่านน้ำเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์การจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยช่วง ปี พ.ศ. 2538-2540 ผลผลิตทรัพยากรประมงไทยมีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 17 โดยลดลงจาก 1.84 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2538 เหลือเพียง 1.52 ล้านตันในปี 2540 ในขณะที่เดียวกันการทำประมงนอกน่านน้ำไทยในช่วงปี พ.ศ. 2538-2540 ปริมาณการจับสัตว์น้ำมีแนวโน้มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 18.1 จากปริมาณ 0.91 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2538 เป็น 1.07 ล้านตันในปี พ.ศ. 2540¹⁷

แนวโน้มที่ลดลงของทรัพยากรประมงอยู่ในสถานการณ์น่าเป็นห่วงถ้าผลผลิตจากแหล่งน้ำลดลงอย่างต่อเนื่องอย่างนี้ไปเรื่อย ๆ ประกอบกับปริมาณการจับที่มากขึ้นซึ่งเป็นผลจากความต้องการอาหารเพื่อสนองต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นต่อไปทรัพยากรประมงคงไม่เหลือให้นำมาใช้ประโยชน์อีกซึ่งผลเสียที่ตามมา คือมนุษย์จะขาดแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญไป นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมจะหยุดชะงักเนื่องจากขาดแคลนวัตถุดิบ ดังนั้นเพื่อให้ทรัพยากรประมงที่มีอยู่ลดลงไปมากกว่านี้และเพื่อเพิ่มพูนทรัพยากรประมงให้มากขึ้นและยังคงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืนเราจึงต้องมีการจัดการทรัพยากรประมง

ในส่วนพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490¹⁸ นิยามทรัพยากรสัตว์น้ำไว้ว่าสัตว์ และพืชที่อยู่อาศัยตลอดอายุขัยในน้ำทั้งไข่ และตัวอ่อนรวมทั้งซากของสัตว์และพืชเหล่านั้นซึ่งสัตว์น้ำที่เห็น

¹⁶ จิราภรณ์ ไตรศักดิ์. (2563). *การจัดการประมง คำตอบที่ไม่รอคำถาม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.konseo.com/page1552>. [2563, 7 กรกฎาคม].

¹⁷ กรมประมง. (2551). *สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2552*. เอกสารฉบับที่ 12/2553. ศูนย์สารสนเทศ.

¹⁸ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490.

เด่นชัดและเกี่ยวข้องกับใช้ประโยชน์เป็นอาหารมนุษย์ทุกวันนี้ ได้แก่ ปลา ปู กุ้ง หอย สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก และสัตว์เลื้อยคลาน¹⁹

2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรกับชุมชน

การจัดการทรัพยากรภายใต้ลักษณะการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนจำนวนมากในสังคมนั้น²⁰ ประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ คือ การผสมผสานเพื่อลดความขัดแย้งหรือการผูกขาด เป้าหมายหลักจึงมุ่งไปสู่ชุมชนอันเป็นกลุ่มประชากรกลุ่มแรก และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรในอันดับต้น ๆ ชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรทั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรอย่างแยกไม่ออกตามความหมายของชุมชนที่กล่าวว่าชุมชนเป็นการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่งเพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิตจนก่อให้เกิดระบบความสัมพันธ์ของคนความเชื่อ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ อาชีพ

การเป็นชุมชนซึ่งมีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างแยกไม่ออกความหมายข้างต้นส่งผลให้ชุมชนพัฒนาการจัดการทรัพยากรของถิ่นที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการใช้ ทรัพยากรในการประกอบอาชีพ หรือแม้แต่ใช้ควบคู่ไปกับชีวิตประจำวันซึ่งการจัดการ เป็นลักษณะของการจัดการตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังเช่น กรณีของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านซึ่งจะมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องทะเลคลื่นลมรวมถึงทรัพยากรสัตว์น้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นความรู้ที่มีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ การสังเกต และการได้รับการถ่ายทอดภูมิปัญญาต่าง ๆ จากบรรพบุรุษสามารถดูแล และจัดการใช้ ทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืน แต่มาในยุคปัจจุบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากชาติตะวันตก เพราะเชื่อว่าเป็นชาติที่พัฒนาแล้วแต่แนวคิดและวิธีการจัดการแบบ ตะวันตกนั้น ไม่ได้เรียนรู้ถึงวิถีหรือจารีตแบบชาวประมงพื้นบ้านไทยที่มีมิติของการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติแบบเพื่ออนาคต และรักษาให้ยั่งยืน ภูมิปัญญาท้องถิ่นหลายอย่างสามารถอธิบายได้ตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากร

ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างชาญฉลาดนั้นจะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม หรือจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเพราะว่าวัฒนธรรม

¹⁹ เขมภัทท์ เย็นเปี่ยม และคณะ. (2558). *แนวทางการจัดการทรัพยากรปูม้าโดยชุมชนประมงเรือเล็ก บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น กรณีศึกษา: อ่าวเพ จังหวัดระยอง*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักบริหารโครงการส่งเสริมการวิจัย ในอุดมศึกษาและพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ. หน้า 13-14.

²⁰ กรรณิการ์ นาคฤทธิ. (2558). *การศึกษารูปแบบการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งของชุมชนประมงพื้นบ้าน กรณีศึกษานาการปูม้า ชุมชนคลอง อบต. หมู่ที่ 4 ตำบลบางแก้ว อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. สารนิพนธ์หลักสูตรพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต, ภาควิชาการพัฒนารัฐบาลชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

และสังคมได้พัฒนาตัวเองมาพร้อม ๆ กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของสังคมนั้น ๆ กล่าวโดยทั่วไปการอนุรักษ์ถือได้ว่าเป็นทางแห่งการดำเนินชีวิตเพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมไม่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งแต่ทุก ๆ อย่างรวมกันซึ่งมีบทบาทต่อชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก

ได้ให้ข้อสังเกตว่าในชุมชนชนบทส่วนมากจะมีทักษะและประสบการณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สนองตอบต่อวิถีชีวิตการผลิต และการดำเนินชีวิตอีกทั้งยังมีความพยายามร่วมกันในการปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ให้ลูกหลานในอนาคตเป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนชนบทมีวิธีการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิต และระบบการผลิตของชุมชน อีกทั้งยังมีความรู้ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการและสืบทอดความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรให้ชนรุ่นหลังอีกด้วย ซึ่งแต่ละชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างกันไปแต่สภาพทางสังคมเป็นการพิสูจน์ว่ารัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอที่จะอนุรักษ์ให้ยั่งยืน และมีคุณภาพตลอดไปแต่จะต้องเป็นการเข้ามาช่วยดูแลร่วมกันระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดจึงเป็นความร่วมมือที่จะเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐและชาวบ้าน และยังได้ให้ข้อสังเกตชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้อง มีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้²¹

1) ต้องเป็นชุมชนที่ทำการเกษตรขนาดเล็ก หรือเป็นชาวปะมงชายฝั่งขนาดเล็ก ไม่มีปัญหาแรงงานในครอบครัว

2) มีการจัดการองค์กรชาวบ้านที่ดีมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ได้องค์กรเหล่านี้มีหลายรูปแบบนับตั้งแต่องค์กรที่รวมตัวกันหลวม ๆ ไปจนถึงองค์กรที่มีข้อผูกมัดสมาชิกอย่างแน่นหนา ตลอดจนมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนได้

3) ชุมชนมีอิสระที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น เก็บของในป่าชายเลนมาบริโภค หรือแม้แต่ตัดไม้ในปริมาณจำกัดมาใช้ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าคุณเป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง

4) ชุมชนมักมีการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์รวมอยู่ด้วยมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี อุดมการณ์ที่เปลี่ยนไป คือ เปลี่ยนอุดมการณ์การพัฒนาที่รัฐยึดยึดไว้ให้ ได้แก่ การเอารายได้เป็นตัวเงินและวัตถุประสงค์เป็นเครื่องวัดความสำเร็จก้าวหน้าของคนกลายมาเป็นยกความมั่นคงด้านต่าง ๆ ของครอบครัวความสุขความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่น ๆ มาเป็นอุดมคติแทนเงินตราและวัตถุประสงค์ปรนเปรอต่าง ๆ

²¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543). *เก็บที่โล่งแก่รกรกหญ้า*. กรุงเทพฯ: โครงการต้นน้ำต้นชีวิต มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย. หน้า 17-25.

2.2.4 หลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน

ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะตัว คือ เป็นสาธารณสมบัติ (Common Property) ทุกคนจึงมีเสรีภาพในการที่จะเข้าไปเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ หรือเป็นทรัพย์สินที่เปิดสำหรับทุกคน (Open Access Resources) และเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างทดแทนได้ (Renewable Resources)²² ทรัพยากรประมงให้โอกาสแก่ทุกคนที่อยู่ใน ชุมชนหรือกลุ่มคนทำมาหากินอาจจะเปิดโอกาสให้ทุกคนที่ต้องการอาศัยทรัพยากรในการยังชีพเข้าใช้สอยทรัพยากรไม่มีเขตแดนที่จำกัดจึงเป็นผลให้เกิดการแข่งขันกันมากในระหว่างผู้ประกอบการอาชีพประมง²³ ชาวประมงจะแข่งขันจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดในปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงการปล่อยสัตว์น้ำไว้ให้เจริญเติบโตในอนาคตเพราะไม่มั่นใจว่าสัตว์น้ำที่ปล่อยให้มีการเจริญเติบโตนั้นใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์²⁴

จากแนวคิดเรื่องระบบสิทธิในทรัพย์สินที่กล่าวมาแล้ว ทรัพยากรประมงนับเป็นทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ (common property fisheries resource) ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และเปิดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างเสรี (open access fishery) หากขาดการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาของคุณลักษณะความเป็นสาธารณสมบัติของทรัพยากรประมงแล้ว สภาพการใช้ประโยชน์ที่มากเกินไปและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงจะเกิดขึ้นในที่สุด ฉะนั้นในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยได้มีแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และจัดการทรัพยากรประมงเพื่อให้การใช้ทรัพยากรประมงเกิดประโยชน์สูงสุด แต่การดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐในการดำเนินงานด้านบุคลากรเครื่องมือและงบประมาณ และการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด และใช้มาตรการโดยชาวประมง จากการขาดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมงเอง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงชายฝั่งทะเลที่เป็นทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านที่มีวิถีชีวิตต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในการดำรงชีพ ดังนั้นจึงได้มีแนวคิดใหม่ในการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมง โดยได้

²² วิทย์ ธารชลาณุกิจ. (2525). *การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

²³ Pearse, Peter H. (1981). Fishing rights, regulations and revenues. *Marine Policy, Elsevier*, 5 (2), pp. 135-146. อ้างถึงใน พิภพ เหล่าพิพัฒน์. (2534). *การจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล ในน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁴ กังวาลย์ จันทโรจิติ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 6.

หันมาคำนึงถึงความสำคัญของชุมชนต่อการเข้ามาดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ซึ่งมีรากฐานมาจากระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นจารีตประเพณีของชุมชนดังกล่าว แนวคิดใหม่ดังกล่าว คือ การจัดการประมงโดยชุมชน²⁵

หลักการสำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชนนั้นก็ คือ รัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชน ได้รับมอบจากรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะที่เดียวกันชุมชนก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขต

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.1 ความหมายของหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁶ หมายถึง การดำเนินงานต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดการเก็บรักษาการซ่อมแซมการใช้ประโยชน์และการสงวนรักษาเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติได้ใช้ตลอดไปอย่างไม่ขาดแคลนหรือมีปัญหาใด ๆ หรืออาจจะหมายถึงกระบวนการจัดการแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการในระดับต่าง ๆ ของมนุษย์และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา คือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ-สังคมและคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการอนุรักษ์ด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาดประหยัด และก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁷

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต้องคำนึงถึงคุณลักษณะพิเศษของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทเพื่อให้เกิดรูปแบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติ (common property resources) ได้แก่ สัตว์ป่า ป่าไม้ ทุ่งหญ้า และทรัพยากรประมง

²⁵ ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. (2542). *การมีส่วนร่วมของชาวประมงทะเลพื้นบ้านในการจัดการประมงโดยชุมชน: กรณีศึกษาอ่าวปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการจัดการประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

²⁶ กรรณิการ์ นาคฤทธิ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26.

²⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. (2563). *ข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอาเซียนและประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom13/04-04.html>. [2563, 7 มกราคม].

เป็นต้น ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทุกคนในสังคม โดยมีคุณลักษณะเฉพาะร่วม 2 ลักษณะ คือ การควบคุม หรือ การจำกัดการเข้าถึงทรัพยากร เป็นสิ่งที่ยากลำบาก (the difficulty of exclusion) และการเข้าร่วมใช้ ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละบุคคล จะไปลดสิ่งที่ควรจะได้ของบุคคลอื่น (subtractability)²⁸

การจัดการทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติจะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องเป็นการจัดการที่ไม่ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์มากเกินไป และต้องสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากคุณลักษณะความเป็นสาธารณสมบัติได้ทั้ง 2 คุณลักษณะ คือ การสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากร เป็นวิธีการแก้ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรอย่างไม่จำกัด (the exclusion problem) และ การกำหนดกฎหมายเพื่อควบคุมระดับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่อนุญาตแก่ผู้ใช้ทรัพยากร เป็นการแก้ปัญหาการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรซึ่งการใช้ของบุคคลหนึ่งไปลดสิ่งที่ควรจะได้ของบุคคลอื่น (subtractability problem)²⁹

ดังนั้น การจัดการทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติระบบสิทธิในทรัพย์สิน (property rights) จึงเป็นรูปแบบที่กำหนดขึ้นในการจัดตั้งสถาบันการจัดการ (institutional arrangement) เพื่อกำหนดว่าบุคคลใดสามารถที่เข้าควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยรูปแบบทั่วไปของสิทธิในทรัพย์สินมี 4 รูปแบบ คือ³⁰

1) ทรัพยากรที่ให้เข้าถึงอย่างเสรี (open access) เป็นลักษณะที่มีได้มีการมอบสิทธิในทรัพยากรให้ผู้ใดทั้งสิ้นไม่มีการเกิดรูปแบบในการจัดการทำให้การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจึงเป็นไปอย่างเสรีและเปิดให้กับทุกคน

2) ทรัพยากรที่เป็นของชุมชน (communal property) เป็นทรัพยากรที่ถูกควบคุมโดยชุมชนของผู้ใช้ทรัพยากรที่มีลักษณะเหมือนกันโดยชุมชนเป็นผู้จำกัดการเข้าไปเก็บเกี่ยวทรัพยากรของคนอื่น ๆ และจัดการใช้ทรัพยากรในหมู่สมาชิกในชุมชนจึงเป็นลักษณะที่ชุมชนมีสิทธิในทรัพยากรนั้น ๆ

3) ทรัพยากรที่เป็นของบุคคลหรือเอกชน (private property) เป็นการมอบสิทธิให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งมีสิทธิในการใช้ประโยชน์การจัดการทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ใด ๆ และการโอนขายหรือให้แก่บุคคลอื่นได้โดยทั่วไปทรัพยากรที่เป็นของบุคคลหรือเอกชนเป็นสิทธิที่อยู่ในความดูแลและมีกฎหมายบังคับใช้โดยรัฐ

²⁸ ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ที่ 34.

²⁹ Feeney, J., Peterson, C. and Noller, P.. (1994). Equity and marital satisfaction over the family life cycle. *Personal Relationships*, 1 (1), p.17. อ้างถึงใน ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ที่ 34.

³⁰ ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ที่ 34.

4) ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ (state property) เป็นทรัพย์สินที่รัฐมีอำนาจเหนือทรัพย์สิน การควบคุมและจัดการทรัพย์สินในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ

การจัดการทรัพย์สินธรรมชาติ³¹ หมายถึง การนำทรัพย์สินธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยืดอายุการใช้งานให้ยาวนานที่สุด ดังนั้น การใช้ทรัพย์สินธรรมชาติจึงต้องกระทำด้วยความฉลาดแต่มิได้หมายความว่า จะเก็บรักษาสິงเหล่านั้นไว้โดยมิได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้หันมาสนใจในเรื่องการจัดการทรัพย์สินธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินธรรมชาติตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบโดยตรง และมีการจัดตั้งอาสาสมัครเพื่อการจัดการทรัพย์สินหลักสำคัญในการจัดการทรัพย์สินธรรมชาติมีหลายประการ คือ

1) การถนอม เป็นการจัดการทรัพย์สินธรรมชาติเพื่อพยายามคงสภาพทั้งปริมาณและคุณภาพเอาไว้ โดยการใช้ทรัพย์สินธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ นอกจากจะนำน้ำมาใช้เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าและการชลประทานแล้วยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ การคมนาคมขนส่ง และการนันทนาการอีกด้วย

2) การบูรณะฟื้นฟู การบูรณะฟื้นฟูทรัพย์สินธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ให้กลับคืนสภาพเดิม หรือเกือบคงเดิมอาจกระทำได้ด้วยทรัพย์สินธรรมชาติบางชนิด เช่น ดิน น้ำ ป่า และทุ่งหญ้าเท่านั้น เช่น ดินที่นำมาใช้เพื่อการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันติดต่อกันเป็นเวลานาน จะทำให้คุณภาพของดินเสื่อมลงการบูรณะฟื้นฟูจะทำได้โดยการเติมปุ๋ยขาวใส่ปุ๋ย ปลูกพืชคลุมดิน หรือพักหน้าดินไว้สักช่วงระยะเวลาหนึ่ง สำหรับกรณีป่าไม้ อาจทำได้โดยการหากล้าไม้มาปลูกเสริมในบริเวณที่ซึ่งต้นไม้ขนาดใหญ่ถูกโค่นลง และต้องเฝ้าบำรุงรักษาจนกระทั่งต้นไม้ นั้นเติบโต การปิดป่าของประเทศไทยเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยฟื้นฟูสภาพป่าไม้ของประเทศให้เพิ่มขึ้น หรือป่าที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3) การนำมาใช้ใหม่ สำหรับการจัดการทรัพย์สินธรรมชาติชนิดนี้จะทำได้ดีกับแร่ธาตุบางชนิด และน้ำ ส่วนทรัพย์สินธรรมชาติอื่น ๆ จะกระทำได้อย่างหรือทำไม่ได้เลย การนำเศษเหล็ก สังกะสี อะลูมิเนียม ตะกั่ว ทองแดง พลาสติก และเศษกระดาษที่ทิ้งแล้ว กลับมาหลอมหรือเปลี่ยนสภาพสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ด้านอื่น ได้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยในการอนุรักษ์ทรัพย์สินธรรมชาติ

4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานตามที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในข้อการถนอมที่ว่าทรัพย์สินธรรมชาติบางชนิดที่ปรากฏอยู่ตามธรรมชาติจะไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้มาก

³¹ วิชัย เทียนน้อย. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 19. หน้า 17-22.

เช่น น้ำที่ไหลลงมาตามลำน้ำถ้าหากสร้างเขื่อนขวางลำน้ำ เพื่อยกระดับของน้ำเหนือเขื่อนให้สูงขึ้น พลังงานน้ำไหลจะสามารถนำมาใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เป็นจำนวนมาก การนำโลหะมาประดิษฐ์เป็น เครื่องจักร เครื่องกลจะสามารถทำงานแทนพลังงานมนุษย์ได้ เช่น รถแทรกเตอร์จะช่วยในการ เตรียมดินเพื่อใช้ทำการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันตามฤดูกาลเพาะปลูกครั้งต่อไป

5) การนำสิ่งอื่นมาใช้ทดแทน การนำสิ่งอื่นมาใช้ทดแทนทรัพยากรธรรมชาติบางชนิด อาจจะกระทำได้ เช่น การประหยัดเหล็กไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น โดยการนำพลาสติกแข็ง มาใช้แทน เช่น กันชนรถยนต์และบังโคลนของรถจักรยานยนต์ เป็นต้น การห่อของเดิมใช้ใบพืช เช่น ใบตอง หรือใบบัวแต่ในระยะหลัง ๆ นี้ ได้นำถุงพลาสติกมาใช้แทนใบพืชเหล่านั้น ส่วนในบาง ประเทศที่ขาดแคลนเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการหุงต้ม ได้ทำการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำพลังงานจากแสง ดวงอาทิตย์มาใช้ทดแทนจึงช่วยในการจัดการป่าไม้ และยืดอายุการใช้งานของพลังงานเชื้อเพลิงจาก แร่ธาตุให้ยาวนานออกไป ดังนั้น การนำเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งมาใช้ทดแทนจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ มีอายุการใช้งานเพิ่มมากยิ่งขึ้น

6) การสำรวจแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติม เป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นการค้นหา ทรัพยากรธรรมชาติที่หลงเหลืออยู่ภายในผิวโลกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติต่อไปจากการ ที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดค้นเครื่องมือในการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพทำให้ค้นพบ แหล่งแร่ธาตุมากมายทั้งบนบกและภาคพื้นทะเล เช่น การค้นพบแร่ปิโตรเลียมเป็นจำนวนมาก ในอ่าวไทย และที่ราบภาคกลางตอนบนของประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการสำรวจหา แหล่งประมงทะเลซึ่งได้ส่งเรือดำน้ำเข้าไปสำรวจแถบขั้วโลกเหนือ ผลปรากฏว่าได้พบฝูงปลาเป็น จำนวนมากอาศัยอยู่ใต้แผ่นน้ำแข็ง และพืดน้ำแข็ง จึงเป็นที่หวังได้ว่าแหล่งประมงใหม่ที่พบนี้จะช่วย ลดภาวะการขาดแคลนอาหารโปรตีนของชาวโลกให้น้อยลงได้

7) การประดิษฐ์ของเทียมขึ้นมาใช้ จากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้มนุษย์ สามารถค้นคิดประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมา ในจำนวนนี้ได้มีการผลิตของเทียมหลายอย่างขึ้นใช้ เป็นต้นว่ายางเทียม ไหมเทียม และการสังเคราะห์สารเคมีเพื่อนำมาใช้แทนสารที่สกัดจากพืชที่นำมา ผลิตยารักษาโรค เป็นต้น จากความสารถของมนุษย์ดังกล่าว จึงช่วยลดภาระที่ทรัพยากรธรรมชาติ บางชนิดถูกนำมาใช้สอยให้น้อยลง หรือหมดไปในที่สุด³²

2.3.2 หลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติจัดเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ เพราะใน ปัจจุบันจะเห็นว่าทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ล้วนแต่ต้องเผชิญกับปัญหาความเสื่อมโทรม ปัญหาการร่อยหลอของทรัพยากรธรรมชาติด้วยกัน

³² วรรณิการ์ นาคฤทธิ. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 26.

ทั้งสิ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการลดสภาพของปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแนวคิดพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้³³

1) การสร้างระเบียบกฎเกณฑ์เป็นสิ่งสำคัญที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพราะจากปัญหาและสาเหตุของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีพื้นฐานมาจากการที่ผู้บริหารทรัพยากรธรรมชาติไม่เคารพในระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มักจะมีการละเมิดหลักเลี้ยงหรือพยายามใช้ช่องว่างของระเบียบกฎเกณฑ์ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองให้มากที่สุด ซึ่งระเบียบกฎเกณฑ์นี้ควรที่ผู้รับผิดชอบจะต้องมีการสร้างปรับปรุงให้มีความเหมาะสมต่อสถานภาพและสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท รวมทั้งผู้ให้ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ต้องปฏิบัติอย่างจริงจังและเข้มงวด

2) การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงในปัจจุบันวิทยาการของโลกในสาขาต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาก้าวไกลมากขึ้น ดังนั้น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงสมควรที่จะได้นำเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้เพื่อลดปัญหาการสิ้นเปลืองของทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อลดปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นติดตามมา เช่น ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการนำเอาพลังงานจากแสงแดดมาใช้ทดแทนพลังงานจากซากฟอสซิลได้ดีขึ้น ถึงแม้ว่าปัจจุบันนี้ต้นทุนจะสูงกว่าก็ตาม แต่เชื่อว่าการในอนาคตยังคงมีการพัฒนาที่ก้าวหน้าขึ้นในที่สุดก็จะสามารถนำมาใช้ทดแทนได้อย่างสมบูรณ์

3) การสร้างระเบียบวินัยในปัจจุบันจะเห็นว่าได้มีกลุ่มองค์กรตลอดจนหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนได้เริ่มให้ความสนใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น นับเป็นโอกาสอันดีในการที่จะอาศัยกลุ่มผู้สนใจเหล่านี้เป็นผู้นำในการสร้างระเบียบวินัยให้เกิดขึ้นเป็นจุดเริ่มต้น โดยการจัดตั้งเป็นชมรมหรือสมาคมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถ้าประสบผลสำเร็จในเบื้องต้นแล้วกิจกรรมของชมรมหรือสมาคมจะเป็นตัวช่วยเสริมสร้างควมมีระเบียบวินัยในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติในวงกว้างต่อไป

4) การให้การศึกษาการจัดการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชนในทุกระดับ ทุกกลุ่มทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งการให้การศึกษาควรที่จะเน้นเกี่ยวกับการทำให้เกิดทักษะ ความรู้ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้เกิดขึ้นเป็นขบวนการที่ต่อเนื่องกันไป ตลอดจนการเผยแพร่โดยอาศัยผ่านทางสื่อมวลชนในทุกแขนงสาขาก็จะเป็นสิ่งช่วยกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมในการที่จะเข้ามาจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น

ในการดำเนินงานเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายของบ้านเมืองเป็นเครื่องมือ ซึ่งจะทำการดำเนินงานเพื่อการจัดการเป็นรูปธรรมและบรรลุตามเป้าหมายที่ได้

³³ วรรณิการ์ นาคฤทธิ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 26.

วางไว้ การที่ประชาชนรู้จักการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด การหาสิ่งอื่นมาใช้ทดแทน หรือมีการสำรวจแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติมจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ได้ยาวนานยิ่งขึ้น และจะช่วยป้องกันมิให้มวลมนุษยชาติได้รับความเดือนร้อนเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติก่อนถึงเวลาอันควร อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่ปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้เชี่ยวชาญ แต่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันทั้งภาครัฐและเอกชน การจัดการศึกษาหรือการบริการให้ความรู้ทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรจะทำอย่างต่อเนื่องเพราะประชาชนทุกคนและทุกอาชีพจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย

2.4.1 ความหมายของการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่เป็นผลให้แหล่งทรัพยากรประมงคงความอุดมสมบูรณ์ และให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการประมงรวมถึงการทำนุบำรุงปรับปรุง และรักษาแหล่งทรัพยากรการประมงการพัฒนาเครื่องทำการประมงทำการประมงและการนำทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่ และมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดและถาวร³⁴

ทรัพยากรทางทะเลจัดได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่สร้างขึ้นใหม่ได้ ประเทศใดแม้ว่าจะมีความได้เปรียบทางลักษณะพื้นที่มีทรัพยากรทางทะเลมากมาย แต่ถ้าไม่รู้จักใช้ไม่รู้จักรักษาทรัพยากรย่อมเสื่อมโทรมจนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้หรืออาจต้องอาศัยระยะเวลายาวนานกว่าทรัพยากรจะฟื้นตัว ตรงกันข้ามกับประเทศที่แม้ว่าทรัพยากรทางทะเลจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด แต่ถ้ารู้จักใช้ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้ยาวนานและถาวร ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีการจัดการทรัพยากรทางทะเลของตนเพื่อผลประโยชน์ขั้นสุดท้าย คือ ประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ

³⁴ ขานยนต์ สราญรมย์. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นภารกิจหรือหน้าที่ที่รัฐพึงต้องปฏิบัติเพื่อให้ทรัพยากรมีความสมบูรณ์ยั่งยืนตลอดไป

2.4.2 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย

หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย

1) หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแต่เพียงฝ่ายเดียว ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมจึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁵ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่าสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยตาม³⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีกรมประมงเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งระบบ ได้แก่ การศึกษาวิจัยค้นคว้า และทำการทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูลสถิติและความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำประมง ผลិតภัณฑ์สัตว์น้ำ การสำรวจแหล่งทำประมง รวมทั้งการส่งเสริมและ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

³⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

เผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และรวมถึงการควบคุมกิจการประมงให้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับชุมชน

ชุมชน³⁷ คือ กลุ่มที่มีการอยู่ร่วมกันและสมาชิกทุกคนได้ให้ความสนใจร่วมกันในเรื่องราว ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มคนนั้น ไม่ใช่ให้ความสนใจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ให้ความ สนใจโดยทั่ว ๆ ไปซึ่งมีขอบเขตมากพอที่จะอยู่ร่วมกันในชีวิตประจำวัน³⁸

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524³⁹ ให้ความหมายไว้ว่า ชุมชนหรือประชาคม คือ กลุ่มคนที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็ก กว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า ชุมชนหมายถึงเขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคย และการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไป จากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดดีกว่า และความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมหรือของศาสนา

หลักการพื้นฐานของการจัดการประมงโดยชุมชน แบ่งเป็น 5 หัวข้อ คือ⁴⁰

1) ความมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Empowerment) ของชุมชนท้องถิ่น และ ชุมชน ชาวประมงท้องถิ่นหรือองค์กรท้องถิ่นควรมีขีดความสามารถในการร่วมกับองค์กรของรัฐในการ ปฏิบัติการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างถูกวิธี ซึ่งจะทำให้มีหลักประกันความมั่นคงทางอาหารที่มีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) ความเสมอภาค (Equity) หลักการของความเสมอภาคเชื่อมโยงกับหลักการของ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ความเสมอภาคหมายถึงความมีโอกาสเท่าเทียมกันในการใช้ ทรัพยากร ในระหว่างประชาชน และในระดับชั้นของประชาชน ความเสมอภาคนั้นจะทำให้ ชาวประมงพื้นบ้านมีโอกาสได้ใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา การป้องกันรักษาและบริหาร จัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง ความเสมอภาคยังหมายถึงความรวมถึง ความเท่าเทียมระหว่าง ชาวประมงในปัจจุบันและลูกหลานของชาวประมงในอนาคตอีกด้วย

³⁷ กัญญารัตน์ ตีพิมพ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17.

³⁸ จีรพรรณ กาญจนจิตรรา. (2522). *การพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³⁹ พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524.

⁴⁰ สกฤต สุพงษ์พันธ์. (2546). *วิธีการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมประมง.

ซึ่งจะได้ระบบที่เป็นหลักประกัน ในการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงชายฝั่ง เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต

3) การรักษาสภาพแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ecological soundness and sustainable development) การจัดการประมงโดยชุมชนนั้นยังต้องคำนึงถึงการสนับสนุนเทคโนโลยีและการปฏิบัติการที่ไม่เพียงแต่จะให้ผลดีทางด้านสังคม วัฒนธรรมและความต้องการเชิงเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังเป็นผลดีในเชิงนิเวศวิทยาอีกด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืนควรพิจารณาพร้อมกับสถานะและธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมและทางด้านอื่น ๆ ในรูปแบบของการบูรณาการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประชากรผู้อยู่อาศัยในปัจจุบันและอนาคต

4) ให้ความสำคัญต่อสินค้าพื้นเมืองและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการประมงโดยชุมชนยังคำนึงถึงคุณค่าภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น และผลิตภัณฑ์หรือสินค้าประมง พื้นบ้านซึ่งความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้จักต้องนำมาปรับปรุงและอบรม เพื่อเพิ่มขยายให้มีความรู้โดยทั่วกัน ภายในโครงการและหรือระหว่างโครงการอื่น ๆ

5) ความเท่าเทียมกันทางเพศ (Gender fairness) การจัดการประมงโดยชุมชน คำนึงถึงบทบาทในท้องถิ่น ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การสนับสนุนให้มีโอกาสเท่าเทียมกันทั้งสองเพศในการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงและอื่น ๆ

ในหลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน สิ่งที่เป็นหลักสำคัญที่จะก่อให้เกิดระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น คือ การกระจายอำนาจจากรัฐสู่ประชาชนในท้องถิ่นหรือการจัดการจากล่างสู่บน เพื่อให้เกิดการจัดการด้วยตนเองและการมีส่วนร่วมของชาวประมงและองค์กรประมง⁴¹

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชาวประมงและองค์กรประมงให้ สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการประมงจึงเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานให้เกิดการพัฒนา ซึ่งมีลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวคิดการมีส่วนร่วมใน 2 ประการพื้นฐาน คือ⁴²

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision – making) ในการกำหนดกฎระเบียบ มาตรการ และวิธีการปฏิบัติ รวมทั้งการตัดสินใจในการแบ่งปันปันส่วนในผลประโยชน์จากทรัพยากรประมงภายในหมู่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน (implementation) การควบคุมและตรวจตรา เฝ้าระวัง และติดตามผลตามกฎระเบียบ มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของชุมชน

ดังนั้นการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมงและองค์กรชาวประมงจึงมีบทบาทเป็นทั้งผู้วางแผนงาน ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ติดตามผลการปฏิบัติงานในตัวเองตามแนวทางของ

⁴¹ ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 34.

⁴² กัญญารัตน์ ตลิ่งผล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 17.

กิจกรรมการจัดการทรัพยากรประมง⁴³ การจัดการประมงโดยชุมชนจึงเป็นความพยายามดำเนินการ เพื่อให้เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชาวประมง และองค์กรชาวประมงในการวางแผนงานและปฏิบัติงานในการจัดการทรัพยากรประมง⁴⁴

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน⁴⁵ หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ของรัฐการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสาร สองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วม ของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพการ ตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้าง ฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไป ปฏิบัติอีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่าจะรุนแรง” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชน และค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของ สาธารณชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การตัดสินใจในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและรับผิดชอบของประชาชนในกิจกรรม ต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นคุณลักษณะ ภายในบุคคลหรือกลุ่มคน และปัจจัยด้านการสื่อสารซึ่งเป็นทั้งการสื่อสารมวลชนและสื่อบุคคล จากภายนอก มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า ดังนี้⁴⁶

⁴³ Hotta, S. (1993). Crystal structures of oligothiophenes and their relevance to charge transport. *Advanced Materials*, 5 (12). อ้างถึงใน ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ 34.

⁴⁴ ณรงค์ชัย เจริญรุจิทรัพย์. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ 34.

⁴⁵ วันชัย วัฒนศัพท์. (2552). *การแก้ไขความขัดแย้งในสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁴⁶ กัญญารัตน์ ตลิ่งผล. อ้างแล้ว เจริญรุจิทรัพย์ 17.

1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

การมีส่วนร่วมทางสังคมของบุคคลนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ⁴⁷ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพของสังคมและเศรษฐกิจสูง ผู้ที่มีการศึกษาสูง และเงินเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจ แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ก็จะเป็นผู้ที่มีบทบาทในชุมชนสูง โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

2) ปัจจัยทางด้านคุณลักษณะทางสังคม

นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้วคุณลักษณะทางสังคมไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัยประเพณีในบุคคลหรือกลุ่มคนก็อาจจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน⁴⁸

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

- (1) การปฏิบัติตนให้คล้ายตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มคนดูเหมือนกันจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
- (2) มาตรฐานคุณค่าบุคคล และกลุ่มบุคคลดูเหมือนกันจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับคุณค่าของตนเอง
- (3) เป้าหมายบุคคล และกลุ่มบุคคล ดูเหมือนกันจะส่งเสริมปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง
- (4) ประสบการณ์ที่ฝึกปฏิบัติธรรมดาพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ฝึกปฏิบัติธรรมดา
- (5) ความคาดหวังบุคคล และกลุ่มบุคคล จะมีพฤติกรรมตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องมีพฤติกรรมในสถานการณ์เช่นนั้นทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตน คาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน
- (6) การมองแต่ตัวเองบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองควรต้องกระทำเช่นนั้น

⁴⁷ ทัดดาว บุญपाल. (2530). *ปัจจัยบางประการที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษา ของหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่ ตำบลสวก อำเภอเมือง จังหวัดน่าน*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁴⁸ วิมลศิริ เหมทานนท์. (2546). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีชุมชนย่านบางลำพู*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(7) การบีบบังคับบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ

(8) นิสัยและประเพณีบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

(9) โอกาสบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวน และชนิดของโอกาส

(10) ความสามารถบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนมีความสามารถ

(11) การสนับสนุนบุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อเขาารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

ผลกระทบ คือ ผลที่ตามมาจากการผลิต เช่น ถ้ามีการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นเป็นผลผลิตของโครงการผลกระทบอย่างหนึ่งก็คือ การลดการตายของทารก⁴⁹

ผลกระทบ หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลกอันได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้สำหรับทรัพยากรของโครงการค่าใช้จ่ายในทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสด้วย

ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลงาน หรือผลผลิตหรือผลประโยชน์ในระดับประถม (primary effects) ของแผนหรือโครงการ ผลกระทบอาจเป็นได้ทั้งทางบวก และทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁵⁰

ผลกระทบเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอด้วยเหตุผลหลายประการโดยทั่ว ๆ ไปแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกันของการเปลี่ยนแปลงระดับประถมศึกษา

⁴⁹ Bryant & White. (1982). *Political Analysis Technique and Practice*. Belmont Calif Wadsworth. pp. 137-140. อ้างถึงใน ลักษณ์ เสี่ยมจิตต์. (2543). *ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการดำเนินนโยบายสร้างทางหลวงพิเศษ (มอเตอร์เวย์) ที่มีต่อชุมชนข้างทาง: ศึกษากรณีทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 สายกรุงเทพฯ-ชลบุรีสายใหม่*. ปัญหาพิเศษ รม. (นโยบายสาธารณะ). ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

⁵⁰ อนันต์ เกตุวงศ์. (2532). *ภูมิศาสตร์ชนบท*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 26 อ้างถึงใน ชวลิต โภชนพันธ์. (2543). *ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการดำเนินนโยบายพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด: ศึกษากรณีโรงเรียนมาบตาพุดทันพิทยาคาร*. ปัญหาพิเศษระดับมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ไปสู่ระดับต่อ ๆ ไป ผลการเปลี่ยนแปลงระดับประถมเป็นผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผน และโครงการและผลอันนี้จะมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อไปได้อีกระดับหนึ่งหรือหลายระดับได้ เป็นกรณีๆ ไป⁵¹

สรุป ผลกระทบ คือ ผลที่เกิดจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจเป็นผลที่เกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม⁵²

ผลกระทบของนโยบายหนึ่ง หมายถึง ผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้นแบ่งผลกระทบได้เป็นประเภทต่าง ๆ ตามมิติ (dimension) ดังนี้คือ

1) การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อน ทำให้คนเป็นโรคพยาธิซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น หรือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายโครงการ คจก. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและทหารมากขึ้น

2) การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (objective impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิด จะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้นไม่ว่าใครจะรับรู้หรือไม่ เช่นนี้ก็จะเกิดประเภทหนึ่งคือ

(2) ผลกระทบเชิงอัตวิสัย(subjective impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณี ทำให้คนไทยเป็นอันมากรู้สึกอับอายต่างชาติ

3) การแบ่งตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ (impact) อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบโดยตรง (direction impact) ผลกระทบทางอ้อม (indirect impact)

4) การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่า (value) ของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) หมายถึง ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและผลกระทบในเชิงลบ (negative impact) ได้แก่ ผลกระทบที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁵² สุคนธา จันทรูปราคากุล. (2551). *ผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมง: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรปราการ*. การศึกษารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

5) การแบ่งผลกระทบตามช่วงเวลา (time) ที่เกิดจะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือผลกระทบในระยะสั้น (short run impact) สรุปอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (future run impact) หรือผลกระทบในระยะยาว (long run impact)

6) การแบ่งผลกระทบตามขอบเขตที่เกิดขึ้น (scope) สามารถแบ่งออกได้เป็นผลกระทบที่มีผลในวงกว้าง และผลกระทบที่มีผลในวงแคบ⁵³ แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมีจำนวนมาก ได้ส่งผลกระทบต่อไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคง ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจทำให้โครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไทยไม่สามารถขยับขึ้นสูงได้ เพราะนายจ้างมีทางเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวได้หากแรงงานไทยไม่ทำ นอกจากนี้จะทำให้ประเทศไทยเสียภาพพจน์ในการละเมิดสิทธิมนุษยชน และถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้า ในการส่งสินค้าออกรวมทั้งจะทำให้ไทยขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก แรงงานต่างด้าวจะแย่งงาน และที่ทำกินของคนไทยและทำให้รัฐสูญเสียทรัพยากรในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

(2) ด้านสังคม ทำให้ประชาชนไทยไม่มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน มีปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษาและสถานภาพทางสังคมของบุตรแรงงานต่างด้าว แรงงานเป็นพาหะนำโรคติดต่อมาแพร่เชื้อและทำลายสิ่งแวดล้อม

(3) ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กลุ่มต่อต้านที่แฝงตัวเข้ามาในกลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า อาจใช้ไทยเป็นแหล่งหลบซ่อนและฐานในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลและอาจมีการหาข่าวเกี่ยวกับกลุ่มต่อต้านที่แฝงตัวเข้ามาในกลุ่มแรงงานต่างด้าว

(4) ด้านความมั่นคงภายในประเทศ แรงงานต่างด้าวจำนวนมากในประเทศไทย อาจเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อย หากคนเหล่านี้รวมตัวกันก่อความไม่สงบหรือก่อวินาศกรรมอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศได้⁵⁴

จากการศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านในบทที่สองนี้ ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของประมงไทยและประมงพื้นบ้าน แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับชุมชน แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ ต่อไปจะได้

⁵³ แสวง รัตนมงคลมาส. (2543). *การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชนองค์กร การทำและการตัดสินใจ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

⁵⁴ สุคนธา จันทบูรพราภากุล. อังแล้ว เริงอรรถที่ 66.

ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านของประเทศไทยและระหว่างประเทศในบทต่อไป