

รายงานการศึกษา

เรื่อง

การจัดการประมงโดยชุมชน

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้จัดทำรายงาน

กังวาลย์ จันทรโชติ

ภาควิชาการจัดการประมง

คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รายงานการศึกษา

เรื่อง

การจัดการประมงโดยชุมชน

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้จัดทำรายงาน

กังวาลย์ จันทรโชติ

ภาควิชาการจัดการประมง

คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คำนำ

ในปัจจุบัน ได้มีการพูดถึงการหาแนวทางใหม่ในการจัดการประมงชายฝั่ง เนื่องจากการจัดการประมงชายฝั่งที่ได้ดำเนินการมาในอดีตนั้น ไม่สามารถป้องกันทรัพยากรประมงชายฝั่งให้พ้นจากการเสื่อมโทรมได้ แนวทางในการจัดการประมงชายฝั่งที่เหมาะสมซึ่งได้มีการเสนอในการประชุมทางวิชาการหลายครั้งก็คือ การจัดการประมงชายฝั่งควรจะใช้วิธีการจัดการประมงโดยชุมชน โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ในการจัดการ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทย เอกสารฉบับนี้จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวประมง และองค์กรพัฒนาเอกชน ในเรื่องของการจัดการประมงโดยชุมชน เพื่อให้การพัฒนาระบบนี้ให้เกิดขึ้นในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้ และขอขอบคุณ Dr. Tadashi Yamamoto อดีตศาสตราจารย์ของ Nihon University และ Dr. Yutaka Hirasawa อดีตศาสตราจารย์ของ Tokyo University of Fisheries ที่ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมงโดยชุมชนมาโดยตลอด และขอขอบคุณ Dr. Robert S. Pomeroy แห่ง International Center for Living Aquatic Resources Management ที่ได้ให้การสนับสนุนเอกสารสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 แนวความคิดของการจัดการประมงโดยชุมชน	3
2.1 หลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน	4
2.2 การพัฒนาไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชน	7
2.3 เงื่อนไขสำคัญของการไปสู่ความสำเร็จของระบบการจัดการประมง โดยชุมชน	11
2.4 ผลดีของการจัดการประมงโดยชุมชนที่ได้รับผลสำเร็จ	13
บทที่ 3 การจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่น	16
3.1 วิวัฒนาการของการจัดการประมง	17
3.2 การจัดการประมงชายฝั่งโดยระบบสิทธิการทำประมง	20
3.3 การจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น	22
3.4 การจัดการประมงโดยชุมชน	24
3.5 ตัวอย่างการจัดการประมงโดยชุมชนในประเทศญี่ปุ่น	29
บทที่ 4 การจัดการประมงโดยชุมชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	36
4.1 การจัดการประมงของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	36
4.2 การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน	38
บทที่ 5 ประเทศไทยกับการจัดการประมงโดยชุมชน	44
5.1 ผลของการจัดการประมงทะเลของไทยในอดีต	44
5.2 การพัฒนาการจัดการประมงโดยชุมชนของไทย	45
5.3 ขั้นตอนในการพัฒนาการจัดการประมงโดยชุมชน	48
5.4 วิวัฒนาการของระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของไทย	50
บรรณานุกรม	55

บทที่ 1

บทนำ

ผลจากความล้มเหลวของการจัดการประมงในอดีต ซึ่งได้แสดงออกมาเป็นรูปธรรมที่เด่นชัดคือการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรประมงชายฝั่งหรือทรัพยากรประมงห่างฝั่ง นักจัดการประมงจึงได้พยายามหาแนวทางใหม่สำหรับการจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม เพื่อให้การทำการประมงในประเทศของตนเป็นการทำการประมงแบบยั่งยืน

กฎการจัดการประมงที่ผ่านมา ได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดการประมงรูปแบบต่าง ๆ ออกมาใช้ อาทิเช่น การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การกำหนดขนาดตาอวนของเครื่องมือทำการประมง การห้ามจับสัตว์น้ำในบางพื้นที่ การควบคุมเครื่องมือทำการประมง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ได้กำหนดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางชีววิทยาประมงและเศรษฐศาสตร์ประมง โดยในเงื่อนไขแรกจะให้มีการทำการประมงโดยมุ่งหวังให้เกิดผลผลิตถาวรสูงสุด (Maximum Sustainable Yield: MSY) ในขณะที่เงื่อนไขประการที่สองจะให้มีการทำการประมง โดยมุ่งหวังให้เกิดผลผลิตที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด (Maximum Economic Yield: MEY) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองแนวทางนั้นมีได้คำนึงถึงชาวประมงและชุมชนประมงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากมีความเชื่อกันว่า การทำการประมงที่จุด MSY หรือ MEY จะมีผลดีต่อชาวประมงโดยตรง โดยมิได้พิจารณาว่า การที่จะมีการทำการประมงที่จุด MSY หรือ MEY ได้นั้น ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดก็คือตัวชาวประมง มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐประกาศออกมาใช้นั้นหากชาวประมงไม่ปฏิบัติตามแล้วมาตรการเหล่านั้นจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการประชุมทั้งในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อหาแนวทางในการจัดการประมงที่เหมาะสม โดยหัวข้อที่มีการหารือกันมากที่สุด ก็คือ การจัดการประมงชายฝั่ง ซึ่งเป็นการประมงของชาวประมงขนาดเล็ก ที่รัฐจะต้องให้การช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ข้อเสนอจากการประชุมทั้งหลายมีความสอดคล้องกันคือ ในการจัดการประมงชายฝั่งนั้นจะต้องให้ชาวประมง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่งอย่างเต็มที่ ซึ่งการที่จะให้ชาวประมงได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการประมงได้นั้น รัฐจะต้องเปลี่ยนรูปแบบในการจัดการประมงเสียใหม่ จากการจัดการประมงโดยรัฐมาเป็นการจัดการประมงโดยชุมชน

การจัดการประมงโดยชุมชนนับได้ว่า เป็นมิติใหม่ของการจัดการประมงชายฝั่งของประเทศต่างๆ ประเทศที่มีความคุ้นเคยต่อระบบนี้ก็มีเพียงประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น เนื่องจากประเทศ

ญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาระบบนี้มากกว่า 200 ปีแล้ว โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงและกฎหมายสหกรณ์ประมงให้สามารถรองรับ และสนับสนุนการจัดการประมงโดยชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เป็นประเทศที่มีระบบการจัดการประมงชายฝั่งที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้ชาวประมงขนาดเล็กของญี่ปุ่นมีความอยู่ดีกินดี สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

จากตัวอย่างการจัดการประมงโดยชุมชนของญี่ปุ่น ที่ได้ผลสำเร็จ ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงมีแนวคิดที่จะสร้างระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้นในประเทศของตน แต่ประเทศเหล่านี้ขาดปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญทางการประมงสองประการคือ การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรประมง และการควบคุมการทำประมงภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง และปัจจัยทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความมีวินัยของคนในชาติ คนญี่ปุ่นเป็นผู้ที่มีวินัยสูงดังนั้นจึงมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ขอมรับข้อตกลงต่าง ๆ ที่คนส่วนใหญ่ให้ความเป็นชอบ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ที่จะพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ด้วยวิธีการลอกแบบประเทศญี่ปุ่นมานั้น อาจจะประสบความล้มเหลวได้โดยง่าย เพราะความแตกต่างกันในปัจจัยพื้นฐานดังกล่าว

ประเทศไทยซึ่งกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งอย่างรุนแรง และมีผลทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชาวประมงขนาดเล็กก็ได้มีแนวคิดที่จะนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชน มาใช้แก้ปัญหาดังกล่าวการที่จะพัฒนาระบบนี้ขึ้นมาได้รัฐจะต้องมีการดำเนินการในหลาย ๆ ด้าน ตั้งแต่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน การสร้างความเข้าใจร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวประมงในแนวคิดและวิธีการของระบบนี้ ซึ่งจะต้องใช้เวลาพอสมควรในการดำเนินการ

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกัน ต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวประมง รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ในเอกสารนี้จะนำเสนอแนวคิดของการจัดการประมงโดยชุมชน การจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่น การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศไทย เพื่อให้เห็นภาพของการจัดการประมงโดยชุมชนอย่างถูกต้อง

บทที่ 2

แนวความคิดของการจัดการประมงโดยชุมชน

ผลจากการใช้วิธีการจัดการประมงที่ยึดนโยบายการสั่งการจากส่วนราชการไปยังชาวประมง (Top-down policy) ที่ประเทศต่าง ๆ ได้ใช้กันมาหลายทศวรรษนั้น พบว่า วิธีการจัดการประมงดังกล่าว ซึ่งจะใช้มาตรการในการจัดการประมงที่หลากหลาย ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการในการจัดการประมงที่ประเทศต่าง ๆ ได้นิยมใช้กันได้แก่

1. การห้ามทำการประมงในบางพื้นที่ (Area closure) ในแหล่งทำการประมงที่มีข้อยืนยันทางชีววิทยาประมงว่าเป็นแหล่งวางไข่ หรือเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน หรือเป็นพื้นที่ที่ต้องการรักษาไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของพ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำ รัฐจะประกาศห้ามทำการประมงในพื้นที่เหล่านี้
2. การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล (Seasonal closure) ในฤดูที่ปลามีไข่และระยะเวลาที่สัตว์น้ำยังมีขนาดเล็กอยู่ ชาวประมงจะถูกห้ามทำการประมงในช่วงระยะเวลานั้น โดยปกติจะมีระยะเวลาประมาณ 1-2 เดือน
3. การกำหนดขนาดของตาอวน (Mesh size limits) เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจับสัตว์น้ำขนาดเล็กขึ้นมาใช้ รัฐจึงได้ทำการกำหนดขนาดตาอวนของเครื่องมือทำการประมงแต่ละชนิดขึ้น
4. การกำหนดปริมาณการจับ (Catch quota) มาตรการนี้มักนิยมใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะการที่จะสามารถกำหนดปริมาณการจับได้จะต้องมีการประเมินศักยภาพการผลิตของสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพ และการตรวจสอบปริมาณการจับสัตว์น้ำของชาวประมงแต่ละรายต้องมีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน
5. การควบคุมเครื่องมือทำการประมง (Fishing gears restriction) เครื่องมือทำการประมงบางประเภทมีประสิทธิภาพในการจับสูงมาก เครื่องมือเหล่านี้ได้แก่ เช่น อวนรุน อวนลาก ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นรัฐจึงทำการควบคุมจำนวนเรือประมงในกลุ่มนี้ไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป และในบางประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ได้ห้ามมิให้ทำการประมงอวนลากโดยเด็ดขาดในหลายแหล่งทำการประมง และในขณะเดียวกันก็ทำการห้ามเครื่องมือทำการประมงเหล่านี้เข้ามาทำการประมงในบริเวณชายฝั่ง
6. การควบคุมไม่ให้มีเรือประมงเพิ่มขึ้น (Limit entry) รัฐอาจจะใช้ระบบภาษีหรือระบบการออกใบอนุญาตมาใช้สำหรับป้องกันไม่ให้มีชาวประมงหน้าใหม่เกิดขึ้น หรือไม่ให้ชาวประมงที่มีอยู่เดิมต่อเรือประมงเพิ่มขึ้น

มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ได้มีการใช้มาเป็นเวลานาน แต่ทรัพยากรประมงของประเทศ ก็ยังอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมอยู่ ด้วยเหตุผลต่อไปนี้คือ

1. ชาวประมงไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐได้ประกาศใช้ เพราะคิดว่าตัวเองจะต้องเสียประโยชน์ในระยะสั้น ในขณะที่เดียวกันก็มีความรู้สึกต่อต้าน เพราะเห็นว่ารัฐควบคุมชาวประมงมากเกินไป
2. ค่าใช้จ่ายในการตรวจจับ (Enforcement costs) ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ จะสูง เพราะรัฐต้องลงทุนสร้างกองเรือตรวจประมงเป็นเงินจำนวนมาก และมีค่าใช้จ่ายสูงในการปฏิบัติงาน ได้มีผู้เคยตั้งคำถามว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะคุ้มหรือไม่ เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการตรวจจับที่มีประสิทธิภาพ
3. การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการประมงทุกขั้นตอน จะดำเนินการโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ชาวประมงซึ่งจะเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้ ไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด การยอมรับในมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดจึงไม่เกิดขึ้น
4. การจัดการประมงของรัฐไม่มีเอกภาพ มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมง ตามข้อบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ การจัดการประมงจึงขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีค่อนข้างน้อย และแต่ละฝ่ายจะพยายามรักษาอำนาจของหน่วยงานของตนไว้ให้มากที่สุด

ดังนั้น ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้พยายามพัฒนาวิธีการจัดการประมงที่เหมาะสมกับประเทศของตน จากการประชุมของนักวิชาการด้านการจัดการประมงที่มีขึ้นในประเทศต่างๆ ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าการจัดการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการประมงชายฝั่งนั้น จะต้องใช้วิธีการจัดการประมงโดยชุมชน (Community-based fishery management) เท่านั้น ปัญหาต่าง ๆ ของการประมงชายฝั่งจึงจะสามารถแก้ไขได้

2.1 หลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน

หลักการสำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ก็คือรัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชนได้รับมอบจากรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะเดียวกันชุมชนก็จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารและจัดการใช้ประโยชน์จากทะเล ภายใต้เงื่อนไขของการอยู่

ดีเกินดีของชาวประมงในชุมชน และการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ของชุมชน

ดังนั้น ภายใต้หลักการดังกล่าวข้างต้น ต้นตอของปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง 2 ประการคือ ทรัพยากรประมงไม่มีใครเป็นเจ้าของที่ชัดเจน และการทำการประมงแบบเสรี จะถูกขจัดออกไป เมื่อต้นตอของปัญหาได้ถูกขจัดไปแล้ว ทรัพยากรประมงก็จะสามารถฟื้นฟูให้กลับมาสู่สภาพที่อุดมสมบูรณ์ดังที่เคยเป็นมาในอดีตได้

การเป็นเจ้าของทรัพยากร

ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโลกนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าลักษณะการครอบครองของทรัพยากรมีอยู่ด้วยกัน 4 ลักษณะคือ

1) ทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ (Common property) ทรัพยากรประเภทนี้เป็นของทุกคนในสังคม ทุกคนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีโดยที่บุคคลอื่นไม่มีสิทธิห้ามปราม ทรัพยากรนี้จึงมีลักษณะคล้ายกับทรัพยากรที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของที่แน่ชัด

2) ทรัพยากรที่เป็นของรัฐ (State property) ทรัพยากรนี้มีรัฐเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ผู้ใดจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐเสียก่อน

3) ทรัพยากรที่เป็นของชุมชน (Communal property) ทรัพยากรนี้จะ เป็นของทุกคนที่อาศัยอยู่ในชุมชน หากผู้ใดต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ชุมชนได้กำหนดไว้ โดยปกติแล้วทรัพยากรประเภทนี้รัฐจะเป็นผู้มอบให้กับชุมชน เช่น ป่าชุมชน ชุมชนจะได้รับสิทธิในการครอบครองเป็นเจ้าของทรัพยากร สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐ แต่ต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรนั้น สิทธิการครอบครองทรัพยากรของชุมชน จะไม่สามารถโอนหรือขายให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นใดได้ หากชุมชนไม่ต้องการครอบครองทรัพยากรต่อไป ก็ต้องคืนสิทธิในการครอบครองกลับไปให้รัฐ

4) ทรัพยากรที่เป็นของบุคคลหรือนิติบุคคล (Private property) การครอบครองทรัพยากรของบุคคลหรือนิติบุคคลจะมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ทรัพยากรประเภทนี้ผู้ที่ครอบครองสามารถให้เช่า ขาย หรือให้ยืมแก่ผู้อื่นได้ โดยอาจจะได้รับผลตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่บุกรุกหรือเข้าไปใช้ทรัพยากรประเภทนี้ โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครอง จะต้องถูกฟ้องร้องคดีใช้ค่าเสียหายตามกฎหมาย

จากลักษณะการถือครองทรัพยากรดังกล่าวข้างต้น ทรัพยากรที่เป็นของส่วนกลางหรือเป็นสาธารณสมบัติจะถูกทำลายให้เสื่อมโทรมได้ง่ายที่สุด รองลงไปก็ให้แก่ทรัพยากรที่รัฐเป็นเจ้าของ เนื่องจากรัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และทรัพยากรที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ จะเป็นทรัพยากรที่ได้รับการปกป้องดูแลเป็นอย่างดี เพราะลักษณะการเป็นเจ้าของมีความชัดเจนคือสามารถระบุได้ว่า ทรัพยากรนี้เป็นของใคร ดังนั้นทรัพยากรเหล่านี้จึงคงสภาพความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้เป็นอย่างดี มีการใช้อย่างฉลาด สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

ในการประชุมขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการพยายามแสวงหาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน และข้อสรุปก็คือในการจัดการทรัพยากรใด ๆ นั้น รัฐไม่ควรดำเนินการแต่ผู้เดียว รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใช่ทรัพยากรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย ซึ่งแนวคิดนี้้องค์การสหประชาชาติได้บรรจุไว้ใน Agenda 21 Declaration และ สนธิสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าการที่จะรักษาทรัพยากรไว้ให้นุชนชาติได้ใช้ต่อไปในอนาคตนั้น จะต้องให้ผู้ใช่ทรัพยากรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น และทำหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ในส่วนของทรัพยากรประมง เมื่อจะให้ชุมชนประมงเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ในการจัดการประมง เมื่อทรัพยากรประมงที่เคยเป็นสาธารณสมบัติได้เปลี่ยนมาเป็นสมบัติของชุมชนแล้ว ชุมชนก็必将มีความกระตือรือร้นและให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการดูแลรักษาและจัดการ เพราะมีความมั่นใจว่าผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนั้นจะตกเป็นของชุมชนอย่างแน่นอน

การทำการประมง

จากการที่ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติ ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ไม่มีใครสามารถห้ามผู้ใดมิให้เข้ามาทำการประมงได้ หรือแม้แต่จะมาควบคุมการทำประมงก็ทำได้โดยยาก และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูง ประการที่สองก็คือการที่ชาวประมงคนหนึ่งจับสัตว์น้ำมากขึ้น หรือการมีชาวประมงเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้ผลผลิตสัตว์น้ำต่อหนึ่งหน่วยการลงแรงทำการประมง (Catch per unit of fishing effort) ของชาวประมงคนอื่น ๆ ลดลง เนื่องจากทรัพยากรประมงมีจำกัดอยู่จำนวนหนึ่งเท่านั้น

ด้วยลักษณะดังกล่าวข้างต้น การทำการประมงที่ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นการทำประมงแบบเสรี มีการขยายกองเรือประมงอย่างรวดเร็ว โดยมีได้คำนึงถึงขนาดของ

สต็อก (Stock size) ของสัตว์น้ำที่มีอยู่ จึงเกิดมีการทำการประมงมากเกินไป (Overfishing) แทบทุกมุมโลก ซึ่งปัญหานี้จะแก้ได้ก็ด้วยการเปลี่ยนวิธีการทำการประมงแบบเสรี ให้เป็นการทำการประมงแบบมีการควบคุมเท่านั้น

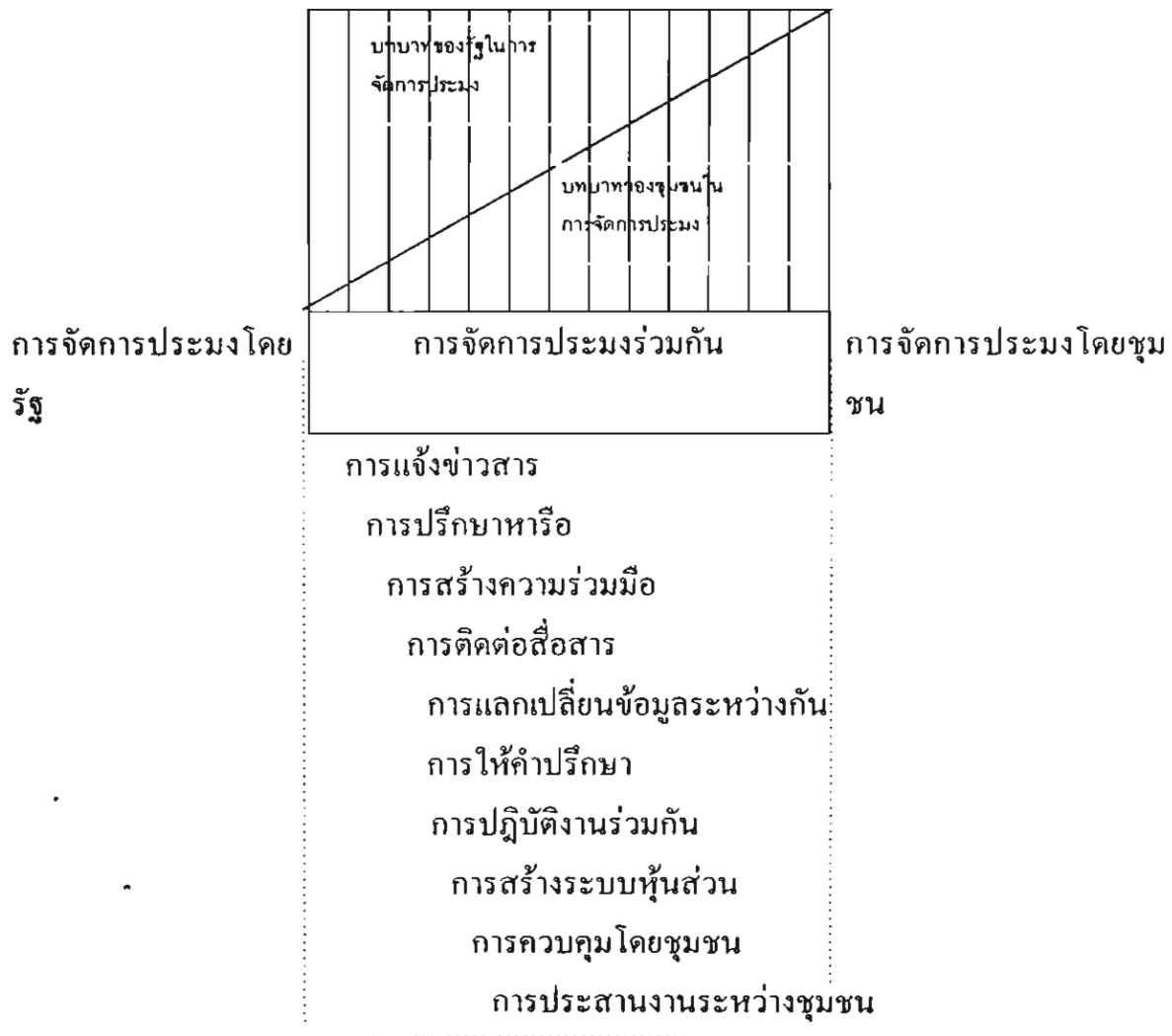
ภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะสามารถเปลี่ยนการทำการประมงแบบเสรีมาเป็นการทำการประมงแบบมีการควบคุมได้ทันที โดยอาศัยระบบสิทธิการทำประมง (Fishing rights) ซึ่งเป็นระบบที่ต้องใช้ควบคู่ไปกับการจัดการประมงโดยชุมชน สามารถกล่าวได้ว่า การจัดการประมงโดยชุมชนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีระบบสิทธิการทำประมง ดังนั้นในเบื้องต้นรัฐจะต้องทำการกำหนดขอบเขตในการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงของชุมชน และกำหนดว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงนี้ การทำการประมงจึงจะถูกควบคุมด้วยเงื่อนไขดังกล่าว

2.2 การพัฒนาไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

ในการเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงที่ดำเนินการโดยรัฐ ไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ไม่สามารถกระทำได้ทันทีหรือในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงในเกือบทุกประเทศมีความคุ้นเคยกับการเป็นสาธารณสมบัติของทรัพยากรประมง และการทำการประมงแบบเสรีมาเป็นเวลานานร้อยปีมาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการพัฒนาระบบการจัดการประมงได้เป็นอย่างดี และในปัจจุบันได้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศต่าง ๆ นั้นยังต้องใช้เวลาเกือบ 200 ปีในการพัฒนา ทั้งที่ชาวประมงญี่ปุ่นต้องทำการประมงแบบควบคุมมาตั้งแต่ต้น และยอมรับแต่เบื้องแรกแล้วว่า ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่มีเจ้าของชัดเจนไม่ใช่สาธารณสมบัติ

ดังนั้น การที่ประเทศใดจะทำการเปลี่ยนแปลงจากระบบการจัดประมงโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนทันทีนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ที่สำคัญที่สุดก็คือความพร้อมของฝ่ายรัฐที่ขอมโอนอำนาจในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งความพร้อมของทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายชุมชนประมงจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการพัฒนา และการที่จะเปลี่ยนระบบการจัดการประมงที่ทำโดยรัฐไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนโดยทันที เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ฉับไวเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นมาได้ เนื่องจากความไม่พร้อมของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงควรจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน รัฐจะลดบทบาทในการจัดการประมงที่ละน้อย ในขณะที่ชุมชนประมงจะทำการเรียนรู้การจัดการประมง และเริ่มมีบทบาทในการจัดการประมงมากขึ้นทีละน้อย ๆ ขั้นตอนนี้เรียกว่าการจัดการประมงร่วมกัน (Fisheries co-

management) การจัดการประมงร่วมกันจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการพัฒนากระบวนการจัดการประมงโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนของการจัดการประมงโดยชุมชนเสียก่อน



รูปที่ 2.1 ขั้นตอนการพัฒนาไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

ในรูปที่ 2.1 ด้านซ้ายสุดเป็นจุดที่การจัดการประมงจะกระทำโดยรัฐทั้งหมด และด้านขวามือสุดเป็นจุดที่เป็นการจัดการประมงโดยชุมชน และการจัดการประมงร่วมกันจะเป็นสะพานเชื่อมระหว่างการจัดการประมงทั้งสองระบบ การจัดการประมงร่วมกันนั้นจะเป็นการจัดการประมงที่รัฐจะยอมให้ชุมชนประมงหรือองค์กรชาวประมงเข้ามามีส่วนรวมในการจัดการประมงด้วย โดยในระยะแรกบทบาทของชุมชนประมงจะมีเพียงเล็กน้อย และจะมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่ความบทบาทของรัฐในการจัดการประมงก็จะลดลงทีละน้อย เมื่อการจัดการประมงร่วมกันได้พัฒนาไปถึงจุดสุดท้าย การจัดการประมงโดยชุมชนก็จะเกิดขึ้น ณ จุดนี้บทบาทของรัฐในการจัดการ

ประมงจะลดลงเหลือเพียงเป็นที่ปรึกษาทางด้านวิชาการให้แก่ชุมชนเท่านั้น ชุมชนจะทำหน้าที่ในการจัดการประมงอย่างสมบูรณ์

ขั้นตอนในการพัฒนาระบบการจัดการประมงที่ทำโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนมีดังนี้

1. การแจ้งข่าวสาร ขั้นตอนแรกสุดของการพัฒนาก็คือรัฐจะต้องทำการเผยแพร่แนวคิดของรัฐเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการประมงไปยังชุมชนให้ชาวประมงได้รับรู้อย่างทั่วถึง รวมทั้งจะต้องอธิบายให้ชาวประมงได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนในระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ในขณะเดียวกันรัฐจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันนี้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการประมงโดยชุมชน ในขั้นตอนนี้รัฐต้องมีความมั่นใจว่าชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนที่เหมือนกัน ซึ่งเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจร่วมกันแล้ว การดำเนินการขั้นต่อไปจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การพัฒนาจะล้มเหลวหรือสำเร็จจะขึ้นอยู่กับความเข้าใจในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของทุกคนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือฝ่ายชาวประมง รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย

2. การปรึกษาหารือ เมื่อรัฐได้ทำการชี้แจงให้ชาวประมงได้เข้าใจในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนแล้ว รัฐและชาวประมงจะทำการปรึกษาหารือกันเพื่อหาข้อสรุปว่า ชาวประมงมีความสนใจและต้องการให้มีการจัดการระบบนี้เกิดขึ้นหรือไม่ การปรึกษาหารือจะต้องทำกับชาวประมงอย่างทั่วถึง เพื่อรัฐจะได้รู้ว่าชุมชนประมงใดพร้อมที่จะเข้ามาบทบาทในการจัดการประมง และรัฐเองจะได้รับความคิดเห็นที่มีประโยชน์ ต่อการพัฒนาระบบนี้จากชาวประมง การปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดและจริงใจ จะได้ข้อสรุปที่มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

3. การสร้างความร่วมมือ หลังจากการปรึกษาหารือและได้ข้อสรุปที่ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับชุมชน ระหว่างชาวประมงด้วยกัน และระหว่างชุมชนประมงที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ความร่วมมือกันเป็นปัจจัยที่สำคัญ ทุกคนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

4. การติดต่อสื่อสาร รัฐจะต้องสร้างเครือข่ายการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-ways communication) ให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างกัน การสื่อสารที่ผิดพลาดอาจจะนำไปสู่การล้มเหลวของโครงการได้ การติดต่อสื่อสารจะใช้สื่อทุกประเภทที่สามารถใช้ได้ เพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพสูงที่สุด

5. การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ในการจัดการประมงไม่ว่าจะอยู่ในรูปใด ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ดังนั้นรัฐและชุมชนจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ข้อมูลที่รัฐจะให้กับชุมชนประมงจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับนโยบาย แผนการดำเนินการ และงบประมาณที่รัฐจะจัดสรรให้กับโครงการนี้ นอกจากนั้น ข้อมูลทางวิชาการด้านต่าง ๆ ก็เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องให้กับชุมชนประมง เพื่อที่ชุมชนประมงจะได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนการจัดการประมง ในส่วนของข้อมูลที่ชุมชนจะต้องจัดหาให้กับรัฐก็ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการจับสัตว์น้ำ จำนวนชาวประมง เรือประมง และเครื่องมือทำการประมงประเภทต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้สำหรับการประเมินขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำ และการกำหนดปริมาณการลงแรงทำการประมงที่เหมาะสม เพื่อให้ชุมชนนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนการจัดการประมงของชุมชนต่อไป

6. การให้คำปรึกษาหารือ บทบาทที่สำคัญของรัฐในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น คือเป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการให้แก่ชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความพร้อมที่จะให้คำปรึกษาแก่ชุมชนโดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ ของการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ชุมชนประมงจะมีความต้องการคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ชุมชนประมงก็สามารถให้คำปรึกษาแก่รัฐในด้านต่าง ๆ ได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของประเพณี วัฒนธรรมและค่านิยมของชุมชน

7. การปฏิบัติงานร่วมกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวประมงจะต้องจับมือร่วมกันในการปฏิบัติตามภารกิจต่างๆที่มีอยู่ การปฏิบัติงานร่วมกันจะช่วยให้งานสำเร็จได้โดยง่ายเพราะทั้งสองฝ่ายจะมีความรู้ความชำนาญทั้งที่แตกต่างกัน และคล้ายคลึงกัน เมื่อรวมเอาศักยภาพของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน จะเกิดพลังที่เข้มแข็งในการผลักดันให้การพัฒนาธุระกิจไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นแล้ว การปฏิบัติงานร่วมกันจะสร้างความสนิทสนมให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวประมง ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งอะไรขึ้นทั้งสองฝ่ายสามารถจะทำความตกลงระหว่างกันได้โดยง่าย ในส่วนของชาวประมงการปฏิบัติงานร่วมกันจะต้องเกิดขึ้นในกลุ่มชาวประมงด้วยเช่นกัน ภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ชาวประมงทุกคนในชุมชนจะมีภาระหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรประมงของชุมชน ดังนั้นชาวประมงทุกคนจึงต้องร่วมมือกันทำงานในด้านต่าง ๆ เช่นการบริหารงานขององค์กรชาวประมงในชุมชน การให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของชุมชน ร่วมกันปกป้องทรัพยากรประมงของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

8. การสร้างระบบหุ้นส่วน ภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ในทางนิรนัยแล้วชุมชนประมงจะเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติทรัพยากรประมงเหล่านี้ชาวประมงในชุมชนนั้นจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ชาวประมงทุกคนจึงมีหุ้นส่วนอยู่ในทรัพยากรประมง ดังนั้นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในตัวชาวประมง

ทุกคน ชาวประมงจะต้องรู้ว่าตนเองมีหุ้นส่วนอยู่ในความสำเร็จและความล้มเหลวของการจัดการประมงโดยชุมชน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการระบบนี้จะได้รับการจัดสรรให้กับหุ้นส่วนทุกคนอย่างยุติธรรม

9. การควบคุมโดยชุมชน เมื่อพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ได้มาถึงจุดที่ชุมชนจะทำหน้าที่ในการจัดการประมงได้แล้ว รัฐจะปล่อยให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดระเบียบและข้อบังคับขึ้นมาใช้กับการทำการประมงของชุมชนเอง คณะกรรมการจัดการประมงของชุมชน จะทำการพิจารณาออกระเบียบข้อบังคับ เพื่อใช้สำหรับการจัดการประมง โดยยึดหลักประชาธิปไตยในการตัดสินใจว่าจะออกระเบียบข้อบังคับอะไรบ้าง ซึ่งระเบียบข้อบังคับที่ออกมานี้จะต้องได้รับการปฏิบัติตามจากชาวประมงทุกคนอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการควบคุมการทำการประมงจึงทำโดยชุมชนอย่างสมบูรณ์ ผู้ที่ละเมิดจะถูกชุมชนลงโทษตั้งแต่กล่าวตักเตือน เปรียบเทียบปรับ ห้ามทำการประมงชั่วคราว และการขับออกจากการเป็นสมาชิกซึ่งจะทำให้หมดสิทธิการทำการประมงโดยสิ้นเชิง

10. การประสานงานระหว่างชุมชน เมื่อทุกชุมชนได้มีการจัดการประมงโดยชุมชนแล้ว แต่ละชุมชนจะมีเขตทำการประมงของตนที่แน่ชัดและจะมีอาณาเขตติดต่อกับชุมชนอื่น เพื่อให้การจัดการประมงโดยชุมชนในภาพรวมทั้งหมดมีประสิทธิภาพทุกชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดติดกัน จะต้องมีการประสานงานระหว่างกัน โดยอาจจะมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรระดับภูมิภาคหรือจังหวัดขึ้นมา ซึ่งจะมีประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรประมงที่มีการอพยพหากินอยู่ในแหล่งทำการประมงของหลายชุมชน การตรวจตราดูแลทรัพยากรประมงร่วมกัน รวมทั้งการฟื้นฟูทรัพยากรและการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานร่วมกัน

2.3 เงื่อนไขสำคัญของการไปสู่ความสำเร็จของระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

ได้มีนักวิจัยในหลายประเทศได้พยายามค้นคว้าวิจัยเพื่อหาคำตอบในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนที่มีผลสำเร็จ คำตอบที่ได้มีความหลากหลายด้วยกันเพราะความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของแต่ละประเทศ แม้แต่ในประเทศเดียวกันในแต่ละภูมิภาคก็มีความแตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้เช่นกัน คำตอบที่ได้จึงเป็นคำตอบสำหรับพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการประมวลคำตอบทั้งหมดที่ได้มานั้น จะสามารถสรุปได้ว่าในการที่จะพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนให้สำเร็จได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ 11 ประการดังนี้

1. มีการกำหนดขอบเขตแหล่งทำการประมงของแต่ละชุมชนให้ชัดเจน แหล่งทำการประมงที่จะอยู่ภายใต้การจัดการของชุมชนใด จะต้องมียุทธศาสตร์แสดงขอบเขตไว้อย่างเด่นชัด โดย

ทั่วไปจะอาศัยสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นสิ่งที่แสดงขอบเขตเพราะดูได้ง่าย ในการกำหนดว่าชุมชนใดจะมีแหล่งทำการประมงจำนวนเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับความชุกชุมของทรัพยากรประมง จำนวนชาวประมง ระดับความลึกของน้ำ และความสามารถในการจัดการของชุมชน

2. มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกให้ชัดเจน เนื่องจากผู้ที่มีสิทธิในการทำการประมงในแหล่งทำการประมงของชุมชนได้นั้น จะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงของชุมชน และเนื่องจากทรัพยากรประมงจะมีให้ใช้ประโยชน์ได้จำนวนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก็จะเหมาะสมกับจำนวนชาวประมงจำนวนหนึ่งเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของชาวประมงหรือสมาชิกให้ชัดเจน เพื่อเป็นการควบคุมจำนวนชาวประมงไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป เพราะนอกจากจะมีทรัพยากรประมงไม่เพียงพอแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องของการติดต่อสื่อสารระหว่างกันและการบริหารและจัดการประมงของชุมชนอีกด้วย

3. ชาวประมงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชาวประมงที่มีประสบการณ์ในการรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมใด ๆ มาก่อน โดยอาจจะเป็นการรวมกลุ่มกันในทางศาสนา การทำการประมงหรือแม้แต่การรวมกลุ่มกันในวงศ์เครือญาติ จะรู้ถึงวิธีการหาข้อสรุปของปัญหาและหาวิธีการแก้ปัญหาด้วยกัน ประสบการณ์เหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่ดีสำหรับการรวมตัวกันเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน การจัดการประมงโดยชุมชนจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าชาวประมงไม่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม

4. ชุมชนเคยมีประสบการณ์ในการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน เช่น การจัดการการใช้แหล่งน้ำ พืชพันธุ์เลี้ยงสัตว์ และป่าไม้ของชุมชน ซึ่งหลักการในการจัดการจะคล้ายคลึงกับการจัดการประมงโดยชุมชน ดังนั้น เมื่อนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชนเข้าไป ชุมชนก็จะรับได้โดยง่าย

5. ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดการประมงโดยชุมชนจะต้องมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เสียไป ซึ่งจุดนี้จะต้องสามารถชี้แจงให้ชาวประมงได้เห็นได้อย่างชัดเจน

6. ชาวประมงที่จะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทุกคนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมง โดยจะต้องเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงที่ตั้งขึ้น เข้าร่วมประชุมออกความเห็นและลงคะแนนเสียงในการกำหนดทิศทางในการจัดการประมง รวมทั้งจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำการประมงของตนที่ถูกต้องและทันสมัยแก่องค์กรที่ชุมชนตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดการประมง และปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ของชุมชนโดยเคร่งครัด

7. มาตรการในการจัดการประมงที่ชุมชนกำหนดขึ้นนั้น สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ มาตรการที่กำหนดใช้จึงควรเป็นมาตรการที่ง่ายในทางปฏิบัติ และการติดตามหรือตรวจตราสามารถทำได้ง่ายโดยชาวประมงทุกคน

8. มีกฎหมายที่เหมาะสมสนับสนุน รัฐจะต้องตรากฎหมายออกมารับรองการรวมตัวเป็นองค์กรของชาวประมง สิทธิในการทำการประมง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการประมงของชุมชน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะต้องมีให้พร้อมแต่เบื้องต้น

9. สมาชิกของชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีและมีกลุ่มผู้นำในชุมชน สมาชิกของชุมชนจะต้องมีความเต็มใจในการเสียสละเวลา กำลังและทุนทรัพย์ในการจัดการประมง และในชุมชนมีกลุ่มผู้นำที่จะเป็นหลักในการจัดการประมง

10. รัฐมีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจในการจัดการประมงให้แก่ชุมชน รัฐจะต้องมีนโยบายที่แน่วแน่ในเรื่องนี้ และมีการตรากฎหมายที่จำเป็นออกมาเพื่อแสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ของรัฐที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น

11. มีการประสานงานที่ต่อเนื่องระหว่างรัฐกับชุมชน โดยรัฐอาจตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำการประสานงานกับชุมชนเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ องค์กรนี้ควรจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากรัฐ และตัวแทนขององค์กรชาวประมง องค์กรนี้จะทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการจัดการประมงโดยชุมชนในแต่ละพื้นที่ แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชุมชน รวมทั้งเป็นองค์กรที่กำหนดกฎระเบียบที่ทุกชุมชนต้องปฏิบัติตามร่วมกัน

2.4 ผลดีของการจัดการประมงโดยชุมชนที่ได้รับผลสำเร็จ

ในการจัดการประมงโดยชุมชน หากได้มีเงื่อนไขตามที่ได้กล่าวไว้ใน 2.3 แล้ว การจัดการประมงก็จะประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลดีให้เกิดขึ้นกับสังคมในหลายด้านด้วยกันคือ

1. สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดให้เกิดขึ้นในระหว่างชาวประมง และกลุ่มชาวประมงกลุ่มต่างๆ อันจะทำให้การวางแผนการจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในภาพรวม สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมให้เกิดขึ้นกับชาวประมงทุกคนเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อการจัดการประมง ตั้งแต่การพร้อมใจกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดการประมง การร่วมแรงกันในการฟื้นฟูทรัพยากรประมงชายฝั่ง ตลอดไปจนถึงการปฏิบัติตาม กฎ และระเบียบต่างๆ ที่ชุมชนได้กำหนด ซึ่งจะทำให้ชาวประมงได้หลุดพ้นจากข้อกล่าวหาของนักชีววิทยาที่ว่าชาวประมงเป็นผู้ล่าที่ไม่รู้จักพอ และในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าชาวประมงมุ่งเน้นแต่จะแสวงหากำไรสูงสุดจากทรัพยากรประมงแต่ประการเดียว

3. การขัดแย้งระหว่างชาวประมง และกลุ่มชาวประมงจะลดลงและหมดสิ้นไป เพราะทรัพยากรประมงมีเพียงพอสำหรับชาวประมงทุกคนในระดับที่ทุกคนพอใจ ภายใต้ระบบการ

จัดการประมงที่ชุมชนได้กำหนดขึ้น หากมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น จะใช้วิธีการเจรจาต่อรองกัน ภายใต้อารมณ์แห่งความยุติธรรมและเสมอภาคของทั้งสองฝ่าย

4. ชาวประมงจะมีอำนาจต่อรองกับภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องเจรจาต่อรองในการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ กับผู้ใช้ทรัพยากรกลุ่มอื่นๆ หรือในกรณีที่มีการใช้ทรัพยากรอื่นใดในพื้นที่ชายฝั่ง ชาวประมงจะมีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับผู้ที่จะเข้ามาร่วมใช้ทรัพยากรชายฝั่ง

5. การรวมตัวของชาวประมงเป็นองค์กรที่เป็นระบบในการจัดการประมงโดยชุมชน พลังของกลุ่มที่ใช้ในการจัดการประมงอย่างเข้มแข็ง จะเป็นพลังที่สามารถนำไปใช้ในการต่อรองกับพ่อค้าคนกลางในระบบตลาดได้เป็นอย่างดี

6. ผลจากการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดของชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างแน่นแฟ้นระหว่างชาวประมงกับรัฐ ทั้งสองฝ่ายจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการประมงระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรประมง การมีข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจในสภาพของทรัพยากรประมงชายฝั่งได้อย่างถูกต้อง อันจะนำไปสู่การพัฒนาการประมงชายฝั่งแบบยั่งยืนต่อไป

7. ก่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจทั้งจากชาวประมงและรัฐที่จะแสวงหาวิธีการในการจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการประมงของชาวประมงที่อาจจะเกิดขึ้นได้

8. สร้างความไว้วางใจระหว่างชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดขึ้น อีกทั้งชาวประมงจะมีความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน การลงทุนทำการประมงที่จะเป็นการเอาเปรียบผู้อื่นจะลดลง และหมดไปในที่สุด

9. เมื่อชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชื่อมั่นต่อกันสูง การควบคุมโดยการตรวจจับก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากมีความมั่นใจว่า ชาวประมงทุกคนรู้จักเคารพในสิทธิของผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อสังคม และเจ้าหน้าที่ของรัฐยินดียินยอมข้างอยู่กับชาวประมง และจะรักษาผลประโยชน์ของชาวประมงอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่

10. เมื่อรัฐเห็นว่าชุมชนประมงสามารถดำเนินการในเรื่องของการจัดการประมงได้ผลดีแล้ว รัฐก็จะกระจายอำนาจในการจัดการให้เพิ่มมากขึ้น หรือขยายขอบเขตในการจัดการให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

จะเห็นได้ว่าการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวประมงขนาดเล็ก การจัดการประมงโดยชุมชนเป็นวิธีการจัดการประมงที่ต้องการการประนีประนอม การให้ความเชื่อถือและความไว้วางใจกัน ในระหว่างชาวประมงขนาดเล็ก ดังนั้นการจัดการประมงโดยชุมชนจะไม่เกิดขึ้นได้โดยง่ายหรือ

ภายในระยะเวลาอันสั้น และก็ไม่สามารถให้ความมั่นใจได้ว่าระบบนี้จะยั่งยืนตลอดไป เพราะเมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไปก็อาจจะมีวิธีการจัดการประมงวิธีอื่นที่เหมาะสมกว่าก็ได้

สิ่งที่ต้องระลึกลู่อยู่เสมอก็คือ การจัดการประมงโดยชุมชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองแบบประชาธิปไตย มีการคัดเลือกตัวแทนโดยการลงคะแนนเสียง การตัดสินใจใด ๆ ใช้เสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน ดังนั้นภายใต้ระบบนี้ชาวประมง ชุมชนประมงและรัฐ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และโครงสร้างให้สอดคล้องกับระบบ

การจัดการประมงโดยชุมชนจะมุ่งเน้นว่าใครเป็นผู้ควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และใครจะเป็นเป็นผู้ได้ประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งการที่จะพัฒนาการจัดการประมงโดยชุมชนให้เกิดขึ้นมาได้นั้น จะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศต่อไป

บทที่ 3

การจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนอกจากจะเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมแล้ว การประมงทะเลของประเทศญี่ปุ่นก็มีความเจริญก้าวหน้าอยู่ในอันดับที่หนึ่งของทวีปเอเชีย และเป็นอันดับหนึ่งในสามของโลก ทั้งนี้เนื่องจากคนญี่ปุ่นได้ยึดถือข้าวและปลาเป็นอาหารหลักมาแต่โบราณกาล จึงได้มีการพัฒนาการทำนาและการทำประมงอย่างต่อเนื่อง คนญี่ปุ่นเป็นชนชาติที่มีการบริโภคปลาสูงมากประเทศหนึ่งของโลก รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการให้เงินอุดหนุนในสาขาการประมงทะเลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อให้มีการพัฒนาในสาขานี้แบบยั่งยืน สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เงินอุดหนุนแก่สาขาการประมงทะเลได้แก่

1. หลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ชาวประมงญี่ปุ่นได้ถูกเก็บภาษีอย่างมาก เพราะรัฐต้องการเงินไปฟื้นฟูประเทศและพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เมื่อภาคอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้า รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก จึงได้นำไปใช้ในการพัฒนาการประมงทะเลอย่างเต็มที่ โดยการให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการวิจัยค้นคว้าและการให้เงินอุดหนุนแก่ชาวประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงขนาดเล็ก

2. ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นเกาะ มีพื้นที่ราบสำหรับการทำการเกษตรจำกัด ความอยู่รอดของประเทศจึงขึ้นอยู่กับทางเรือเป็นสำคัญ สินค้าในหมวดอาหารเป็นสินค้าที่ประเทศญี่ปุ่นต้องนำเข้าเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ดังนั้นหากเกิดวิกฤตการณ์ใด ๆ เกิดขึ้นทำให้การขนส่งทางเรือขัดข้อง ประเทศญี่ปุ่นจะเกิดการขาดแคลนอาหารทันที ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางอาหารให้แก่ประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงใช้งบประมาณเป็นจำนวนไม่น้อยในการที่จะรักษาจำนวนชาวนาและชาวประมงไว้ให้ได้จำนวนที่เพียงพอสำหรับการผลิตข้าวและปลาให้คนญี่ปุ่นได้บริโภคในระดับหนึ่งในขณะภาวะปกติ หรือในขณะที่มีวิกฤตการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่งการที่จะให้มีชาวนาและชาวประมงเหลืออยู่ได้ รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ ในการปกป้องชาวนาและชาวประมง รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ในปัจจุบัน ชาวนาและชาวประมงของประเทศญี่ปุ่นสามารถผลิตข้าวและสัตว์น้ำได้ประมาณร้อยละ 50 ของอุปสงค์ (Demand) ทั้งหมด

ในการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือแก่ชาวประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงขนาดเล็กนั้น ได้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ทรัพยากรประมงไม่ใช่สาธารณสมบัติ แต่จะเป็นสมบัติของชุมชนประมง (Fishery communal property)

2. การทำประมงจะมีการควบคุม ไม่ปล่อยให้มีการทำประมงแบบเสรีเกิดขึ้น

ดังนั้น รัฐจึงได้มีการพัฒนาวิธีการในการจัดการประมงที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยยึดหลักการสำคัญ 2 ประการข้างต้น รัฐได้มีการพัฒนาระบบสิทธิการทำประมง (Fishing Rights) และ การจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น โดยใช้องค์กรชาวประมงเป็นแกนหลักในการดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรชาวประมงที่ทำหน้าที่นี้ คือ สหกรณ์ประมง

ในบทนี้จึงจะชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการการจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่สหกรณ์ประมงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการประมงโดยชุมชน

3.1 วิวัฒนาการของการจัดการประมง

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาการจัดการประมงมากกว่า 250 ปีแล้ว โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งการพัฒนาการจัดการประมงออกได้เป็น 3 ยุคด้วยกัน ดังนี้

1) ยุคก่อน พ.ศ. 2410

ก่อน พ.ศ. 2410 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมากกว่า 3 ศตวรรษ ดินแดนของญี่ปุ่นได้ถูกแบ่งออกเป็นส่วนย่อย ๆ กว่า 100 เขต ในแต่ละเขตจะถูกปกครองโดยขุนนางที่เป็นซามูไร (Samurai Lord) และประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายปิดตายประเทศ ไม่เปิดให้ประเทศใดเข้ามาติดต่อทำการใด ๆ ประเทศจากยุโรปพยายามจะเข้าไปทำการติดต่อให้ประเทศญี่ปุ่นเปิดประเทศต้อนรับประเทศต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

ในยุคนี้ได้มีการออกกฎหมายบทเกี่ยวกับการจัดการประมงขึ้นใน พ.ศ.2286 แต่ได้ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ.2405 กฎหมายฉบับนี้เรียกว่า กฎหมายอูรา (Ura Law) กฎหมายนี้ได้ประกาศใช้โดยมีจุดมุ่งหมายในการเก็บภาษีอากรจากชุมชนประมง

ภายใต้กฎหมายอุรา ชุมชนที่อยู่ตลอดชายฝั่งทะเลได้ถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ ชุมชนประมงและชุมชนกสิกรรม คนในชุมชนประมงเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ภายใต้สิทธิการทำประมง (Osumi-usuki) ที่ออกให้โดยชาмуไร โดยผู้ที่จะเข้าไปทำการประมงนั้นต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้กับชาмуไรเป็นการตอบแทน สำหรับคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนกสิกรรมจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมง แต่สามารถเก็บรวบรวมสาหร่ายทะเลเพื่อนำมาใช้เป็นปุ๋ยสำหรับการเพาะปลูกได้

จะเห็นได้ว่า การประมงของประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มจากจุดที่ถูกต้องในหลักการของการจัดการประมง ซึ่งก็คือทรัพยากรประมงจะต้องมีเจ้าของที่ชัดเจน และการทำการประมงมีการควบคุม

ในระหว่าง พ.ศ.2411 - 2443 ซึ่งเป็นระยะเวลา 32 ปีที่ประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายสำหรับการจัดการประมง ทั้งนี้เนื่องจากการล่มสลายของราชวงศ์โตกุกาวา (Tokugawa Dynasty) ในพ.ศ.2410 และได้มีการก่อตั้งราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ขึ้นแทน กฎหมายอุราก็ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการพยายามร่างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้แทนหลายฉบับ แต่ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของผู้บริหารประเทศ ในช่วงระยะเวลานี้ชาวประมงจำนวนมากได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปทำการประมงโดยเสรีโดยไม่ยึดถือหลักปฏิบัติที่กำหนดโดยกฎหมายอุรา

2) ยุคกฎหมายประมงฉบับเก่า (2444 - 2491)

กฎหมายประมงฉบับเก่าเป็นกฎหมายประมงฉบับแรกที่ผ่านการเห็นชอบโดยระบบรัฐสภา ภายใต้กฎหมายประมงฉบับนี้ สิทธิการทำประมงจะมอบให้แก่องค์กรชาวประมง (Fishery Society) และหากชาวประมงคนใดต้องการได้สิทธิการทำประมงนี้ จะต้องเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงเสียก่อน ดังนั้นองค์กรชาวประมงในขณะนั้นจึงทำหน้าที่ในการจัดการให้สิทธิการทำประมงแก่ชาวประมง

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ มีชาวประมงจำนวนหนึ่งที่ยังคงทำการประมงภายใต้สิทธิการทำประมงของกฎหมายอุราอยู่ และชาวประมงกลุ่มนี้ต้องการรักษาสิทธินี้ไว้ต่อไป รัฐจึงยินยอมที่จะให้ชาวประมงกลุ่มนี้มีสิทธิในการทำประมง โดยไม่ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงดังที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในยุคนี้คือ การก่อกำเนิดของอวนลาก ที่ใช้เรือมีเครื่องยนต์กลาง ลำขนาดกลาง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูง กองเรือเหล่านี้ได้สร้างความขัดแย้งกับชาวประมงขนาดเล็ก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการออกมาตรการเพื่อการควบคุมเรืออวนลากเหล่านี้ โดยการใช้ระบบการให้อาชนาบัตรสำหรับการทำการประมง (Fishing License) ที่เข้มงวดขึ้นใน พ.ศ. 2453 โดยอาชนาบัตรนี้จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกจะออกให้โดยรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งอาชนาบัตรนี้จะออกให้กับเรือที่ทำการประมงใกล้ฝั่งแต่ยังอยู่ในเขตทะเลของท้องถิ่นนั้น กลุ่มที่สองเป็นอาชนาบัตรที่ออกโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งจะออกให้กับเรือประมงที่ทำการประมงในแหล่งทำการประมงนอกพื้นที่ของเขตต่างๆ เรือที่ทำการประมงในแหล่งทำการประมงที่อยู่ในเขตของท้องถิ่นตั้งแต่สองท้องถิ่นขึ้นไป และเรือที่ทำการประมงนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล

3) ยุคกฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน

หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นได้พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองใน พ.ศ.2488 ฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่น และได้บังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นทำการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายประมงให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ข้าราชการที่เคยมีอำนาจเหนือราษฎรก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน

กฎหมายประมงฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้ในพ.ศ.2492 โดยได้ประกาศใช้หลังจากที่กฎหมายสหกรณ์ประมงได้ประกาศใช้แล้วใน พ.ศ.2491 ซึ่งในการจัดการประมงชายฝั่งของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กันไป

ภายใต้กฎหมายประมงฉบับใหม่นี้ สิทธิการทำการประมงทั้งหมดที่ได้เคยมีมาในอดีตได้ถูกยกเลิกทั้งหมด และให้ใช้สิทธิการทำการประมงภายใต้กฎหมายประมงทะเลฉบับใหม่นี้แทน โดยสิทธิการทำการประมงนั้น รัฐจะมอบให้กับสหกรณ์ประมง และสหกรณ์ประมงนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกต่อไป ดังนั้นในขั้นแรกชาวประมงในแต่ละท้องถิ่นจะต้องทำการจัดตั้งสหกรณ์ประมงขึ้น โดยปฏิบัติตามที่กฎหมายสหกรณ์ประมงได้กำหนดไว้ ซึ่งจะเน้นในหลักของประชาธิปไตย เมื่อชาวประมงได้จัดตั้งสหกรณ์ประมงเสร็จเรียบร้อยแล้ว รัฐจะมอบสิทธิในการทำการประมงให้กับสหกรณ์ประมงนั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับชาวประมงที่มีสิทธิการทำการประมงตามกฎหมายประมงฉบับเก่านั้น รัฐได้ออกพันธบัตรทดแทนให้ โดยพันธบัตรนี้จะมีอายุ 5 ปี ซึ่งเป็นการซื้อสิทธิการทำการประมงคืนมาจาก

ชาวประมงเหล่านี้ และหากชาวประมงกลุ่มนี้ต้องการทำการประมงต่อไป ต้องไปสมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงแล้วจึงจะได้สิทธิการทำการประมงที่ออกให้ตามกฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า ตลอดเวลากว่าสองศตวรรษของวิวัฒนาการของการจัดการประมงของญี่ปุ่นนั้น ได้ยึดหลักสองประการเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของทรัพยากรและการทำการประมงโดยการควบคุมตลอด ชาวประมงญี่ปุ่นจึงมีความคุ้นเคยและเข้าใจในหลักการทั้งสองเป็นอย่างดี การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนจึงเกิดขึ้นได้โดยไม่ยาก

3.2 การจัดการประมงชายฝั่งโดยระบบสิทธิการทำการประมง

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การทำการประมงชายฝั่งของชาวประมงขนาดเล็กของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ระบบสิทธิการทำการประมงเป็นหลัก โดยสิทธิการทำการประมงนั้นรัฐได้มอบให้กับสหกรณ์ประมง แล้วสหกรณ์ประมงนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ชาวประมงขนาดเล็กที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงนั้น จะต้องมีส่วนที่และความรับผิดชอบในการจัดการประมงด้วย ดังนั้นการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งของประเทศญี่ปุ่นจึงอยู่ในมือของชาวประมงขนาดเล็กหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนประมงขนาดเล็กได้มีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการใช้ทรัพยากรประมงที่เป็นของชุมชน และชุมชนก็เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ไปพร้อมกัน

ระบบสิทธิการทำการประมงของญี่ปุ่นจำแนกออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

1. สิทธิการทำการประมงพื้นฐาน (Common fishing rights) สิทธิประเภทนี้มีอายุ 10 ปี โดยทั่วไปแล้วรัฐจะต่ออายุสิทธิให้ทุก 10 ปี เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวประมง สิทธินี้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

ก. สิทธิการทำการประมงสัตว์น้ำที่อยู่กับที่และพืชน้ำ (Sedentary animals and plants) ได้แก่ เช่น การเก็บสาหร่ายทะเล การจับหอยทุกชนิด เม่นทะเล กุ้ง ปลาหมึก ปลิงทะเล ทากทะเล ปลาฉาว ฟองน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการทำการประมงประเภทนี้แทบจะไม่ต้องใช้เครื่องมือทำการประมงใด ๆ ยกเว้นการจับปลาหมึกที่มีการใช้เครื่องมือประเภทลอบ ดังนั้นสิทธิประเภทนี้จึงเหมาะกับชาว

ประมงที่มีทุนน้อยให้สามารถเก็บรวบรวมสาหร่ายและสัตว์น้ำที่อยู่กับที่ได้โดยมือเปล่า และอาจไม่จำเป็นต้องใช้เรือ

ข. สิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประจำที่ (Non-mobile or stationary gear) เป็นสิทธิการทำประมงที่ใช้เครื่องมือประจำที่ประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น ลอบปลา อวนลอย เป็นต้น ชาวประมงที่ได้สิทธิประเภทนี้มักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่ากลุ่มชาวประมงที่ได้รับสิทธิประเภทแรก

ค. สิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือดังต่อไปนี้คือ อวนลากทับตลิ่ง อวนล้อมจับที่ใช้เรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ และการทำประมงในบริเวณกองปะการังเทียม

2. สิทธิการทำประมงโดยใช้โป๊ะเชือกขนาดใหญ่ (Large-scale setnet) การทำประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทนี้จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำหรับการลงทุนสูง ดังนั้นรัฐจะสอบถามสหกรณ์ประมงก่อนว่า สหกรณ์ประมงเองหรือกลุ่มของสมาชิกสหกรณ์สามารถลงทุนทำการประมงประเภทนี้ได้หรือไม่ หากทำได้ก็จะให้สิทธินี้แก่สหกรณ์ประมงไป ในกรณีที่สหกรณ์ประมงไม่มีความสามารถที่จะลงทุนได้ รัฐก็จะให้สิทธินี้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลภายนอก โดยรัฐจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจำนวนหนึ่ง

3. สิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (Coastal aquaculture rights) เป็นสิทธิที่มอบให้กับผู้ที่ต้องการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและสาหร่ายทะเล สิทธินี้รัฐก็จะมอบให้กับสหกรณ์ประมงเพื่อนำมากระจายให้กับสมาชิกต่อไปเช่นกัน แต่ในกรณีที่เป็นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งมีการลงทุนสูง รัฐอาจจะมอบสิทธินี้ให้กับบุคคลหรือนิติบุคคลก็ได้ ตัวอย่างเช่นการเลี้ยงปลาหางเหลืองในกระชัง (Yellow-tail cage culture) ซึ่งปลาชนิดนี้มีราคาสูงและการลงทุนสำหรับการเลี้ยงก็สูงด้วยเช่นกัน ชาวประมงขนาดเล็กหรือแม้แต่สหกรณ์ประมงบางกลุ่มก็ไม่สามารถลงทุนได้ รัฐจึงจำเป็นต้องให้สิทธินี้กับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทะเลได้สูงสุด ผู้ที่ได้รับสิทธิประเภทนี้จะต้องทำการเลี้ยงในพื้นที่ที่รัฐได้กำหนดไว้เท่านั้น รวมทั้งจะต้องเลี้ยงสัตว์ตามชนิดและจำนวนที่รัฐกำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.3 การจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน การจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ระบบสิทธิการทำประมง (Fishing rights system) สำหรับการจัดการประมงชายฝั่ง (Coastal fishery) และใช้ระบบการออกใบอนุญาตการทำประมง (Fishing licence) สำหรับการทำประมงนอกฝั่ง (Off shore fishery) และการประมงน้ำลึกหรือการประมงนอกน่านน้ำ (Deep sea fishery)

1) ระบบสิทธิการทำประมง

ภายใต้ระบบนี้รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เมืองต่าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้สิทธิการทำประมงอะไรแก่สหกรณ์ประมงใด สิทธิในการทำประมงนี้มี 3 ประเภทด้วยกันคือ สิทธิการทำประมงชั้นพื้นฐาน สิทธิการทำประมงโดยใช้โป๊ะเชือกขนาดใหญ่ และสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

สิทธิการทำประมงชั้นพื้นฐานและสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ นั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะพิจารณาอบให้กับสหกรณ์ประมงที่อยู่ในท้องถิ่น นั้น โดยสิทธินี้จะมีอายุ 10 ปี ดังนั้น ในทุก ๆ 10 ปี สหกรณ์ประมงจะต้องดำเนินการขอสิทธิการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น การที่มีการกำหนดอายุของสิทธิการทำประมงไว้ก็เพื่อจะได้ใช้เป็นช่องทางสำหรับการยกเลิกสิทธิการทำประมงของสหกรณ์ประมงที่ไม่มีการดำเนินการทำการประมงอย่างแท้จริง ในส่วนของสิทธิการทำประมงโดยใช้โป๊ะเชือกขนาดใหญ่ และสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง นั้น จะมีอายุสั้นกว่าคือมีอายุเพียง 5 ปีเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการทำการประมงโดยใช้โป๊ะเชือกนั้น สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณสูง ซึ่งหากมีการจับสัตว์น้ำมากเกินไปจะมีผลทำให้ขนาดของสต็อก (Stock size) ของสัตว์น้ำลดลงได้ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นก็อาจจะงดการให้สิทธิการทำประมง โดยใช้โป๊ะเชือกขนาดใหญ่หรืออาจจะลดจำนวนลงให้เหมาะสมกับขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำที่มีอยู่ในขณะนั้น สำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งหากมีการจัดการที่ไม่ดี จะก่อให้เกิดมลภาวะแก่ทะเลในบริเวณที่ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ ดังนั้นการที่อายุของสิทธิในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งได้ถูกกำหนดไว้เพียง 5 ปี ก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะขึ้นในบริเวณชายฝั่ง

2) ระบบการออกใบอนุญาตทำการประมง

ในส่วนของการประมงนอกฝั่งและการประมงน้ำลึกนั้น การจัดการจะใช้ระบบการออกใบอนุญาตทำการประมง โดยใบอนุญาตนี้จะอนุญาตให้ทำการประมงในแหล่งทำการประมงที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การจัดการประมงโดยระบบสิทธิการทำการประมง ซึ่งหมายถึงการทำการประมงในแหล่งทำการประมงที่อยู่นอกบริเวณชายฝั่ง

โดยทั่วไปแล้วชาวประมงที่ได้รับใบอนุญาตนี้ จะเป็นผู้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทเคลื่อนที่ (Mobile gears) ซึ่งเครื่องมือทำการประมงนี้ จะมีประสิทธิภาพในการจับค่อนข้างสูง เครื่องมือทำการประมงเหล่านี้ได้แก่ เช่น อวนล้อมจับ (Purse seine) อวนลาก (Trawls) เบ็ดราว (Long lines) ฯลฯ เป็นต้น

ใบอนุญาตทำการประมงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

ก. ใบอนุญาตทำการประมงที่ออกให้โดยรัฐบาลท้องถิ่น ใบอนุญาตนี้จะออกให้กับเรือที่ทำการประมงที่อยู่ในเขตของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น โดยแหล่งทำการประมงจะอยู่นอกบริเวณชายฝั่งที่มีการจัดการประมงโดยระบบสิทธิการทำการประมง ใบอนุญาตนี้จะมีอายุ 5 ปี

ข. ใบอนุญาตทำการประมงที่ออกให้โดยรัฐบาลกลาง เรือประมงที่ทำการประมงในแหล่งทำการประมงนอกชายฝั่งของท้องถิ่นตั้งแต่ 2 ท้องถิ่นขึ้นไป หรือเรือที่ทำการประมงนอกเขตประมงของท้องถิ่นแต่ยังอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล หรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำประเทศญี่ปุ่น โดยใบอนุญาตนี้จะออกให้โดยรัฐมนตรี ใบอนุญาตนี้จะมีอายุ 5 ปี เช่นเดียวกัน

ด้วยระบบการจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้ชาวประมงทุกระดับตั้งแต่ชาวประมงขนาดเล็ก ชาวประมงพาณิชย์ และบริษัททำการประมง มีแหล่งทำการประมงที่แน่ชัดของแต่ละกลุ่ม ปัญหาการขัดแย้งเชิงทรัพยากรประมงระหว่างชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ จึงแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงแต่ละคนมีความรับผิดชอบสูง และมีการเคารพในสิทธิของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนญี่ปุ่นเป็นคนที่มีความวินัยสูง การจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น จึงมีปัญหาและอุปสรรคน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ

ข้อดีอีกประการหนึ่งของระบบการจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่นก็คือ มีการจำแนกชาวประมงแต่ละกลุ่มออกจากกันอย่างชัดเจน เมื่อรัฐมีนโยบายใด ๆ กับชาวประมงกลุ่มใด ก็มีภาพของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน การวางแผนพัฒนาชาวประมงแต่ละกลุ่ม จึงทำได้ตรงเป้าหมาย

โดยสรุปแล้วการจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการประมงชายฝั่ง ได้ประสบผลสำเร็จมาด้วยดี ก็เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการประมงลงไปยังท้องถิ่นและสหกรณ์ประมงอย่างสมบูรณ์ ทำให้ทรัพยากรประมงมีเจ้าของที่ชัดเจน และการทำการประมงก็เป็นการทำการประมงที่มีการควบคุม ดังนั้นทรัพยากรประมงจึงถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการพัฒนาประมงชายฝั่งอย่างยั่งยืน

3.4 การจัดการประมงโดยชุมชน

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด (Prefecture) โดยในแต่ละจังหวัดจะมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในจังหวัด ทำการบริหารจังหวัดนั้น ให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ในส่วนของการประมงนั้น รัฐบาลกลางจะทำการกำหนดเขตในทะเลให้แก่ทุกจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับทะเล จังหวัดเหล่านี้จะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรประมงทั้งหมดในพื้นที่ที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ ชาวประมงที่ต้องการใช้ทรัพยากรประมงเหล่านี้หรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง จะต้องทำการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ประมง และจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อขอสิทธิทำการประมง เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว สหกรณ์ประมงจึงจะสามารถนำสิทธิที่ได้รับไปจัดสรรให้กับสมาชิกต่อไป

ในการดำเนินการนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานด้านการประมงประจำท้องถิ่น (Regional fisheries coordination committee) คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการกำหนดแผนการจัดการประมงชายฝั่ง (Coastal fisheries management plan) ของจังหวัด คณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 16 คน ในจำนวนนี้ชาวประมงจะทำการคัดเลือกตัวแทนของชาวประมงจำนวน 9 คน เข้ามาเป็นกรรมการ ส่วนอีก 7 คนนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมง และกรรมการทั้ง 16 คนจะทำการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการกันเอง คณะกรรมการชุดนี้มีวาระคราวละ 5 ปี คณะกรรมการมีหน้าที่หลักสอง

ประการคือ การรักษาผลประโยชน์ของชาวประมงในจังหวัดและเป็นคณะที่ปรึกษาด้านการประมงของจังหวัดแก่รัฐบาลท้องถิ่น

แผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัด จะจัดทำโดยคณะกรรมการชุดนี้โดยยึดหลักประชาธิปไตย และในการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมง รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดสรรให้ตามแผนการจัดการประมงชายฝั่งนี้

ขั้นตอนในการขอสิทธิการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่นของสหกรณ์ประมง

ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ประมง สหกรณ์ประมงทุกสหกรณ์จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการจัดการสิทธิการทำประมง (Fishing rights management committee) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ที่สหกรณ์ประมงได้รับสิทธิการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจากรัฐบาลท้องถิ่น ให้แก่สมาชิกของสหกรณ์

หน้าที่ของกรรมการชุดนี้ได้แก่

- ก. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกและสหกรณ์ประมงในการติดต่อขอรับสิทธิการทำประมงและใบอนุญาตทำการประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น
- ข. ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอโครงการเสนอต่อรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อขอรับสิทธิการทำประมงและ/หรือใบอนุญาตทำการประมงที่ต้องการ
- ค. จัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับการจัดการประมงโดยชุมชน ภายใต้สิทธิการทำประมง และ/หรือใบอนุญาตทำการประมงที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่น

สหกรณ์ประมงใด เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้เรียบร้อยแล้ว และต้องการขอสิทธิการทำประมงและ/หรือใบอนุญาตทำการประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

- 1) สหกรณ์ประมงเรียกประชุมใหญ่ ให้สมาชิกทุกคนได้ออกความเห็นและลงมติว่า ต้องการสิทธิการทำประมงประเภทใดบ้าง และ/หรือใบอนุญาตทำการประมงชนิดใดบ้าง

2) เมื่อสมาชิกสหกรณ์ประมงได้ลงมติโดยใช้เสียงส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการการจัดการสิทธิการทำการประมงจะจัดทำคำขอตามมตินี้ และยื่นต่อรัฐบาลท้องถิ่น

3) เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้รับคำขอของสหกรณ์ประมงแล้ว จะมอบให้คณะกรรมการประสานงานด้านการประมงของท้องถิ่นพิจารณาข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมการชุดนี้ อาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากสหกรณ์ประมงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ การพิจารณาคำขอจะใช้แผนการจัดการประมงชายฝั่งที่ได้จัดทำไว้แล้วเป็นหลัก

4) รัฐบาลท้องถิ่นรับผลการพิจารณาจากรัฐบาลและทำการมอบสิทธิการทำการประมงตามที่คณะกรรมการได้พิจารณา โดยในสิทธิการทำการประมงจะระบุประเภทของสิทธิการทำการประมงที่ได้รับ กำหนดเวลาของสิทธิ (10 ปี) แหล่งทำการประมงและระยะเวลาในแต่ละปีที่จะอนุญาตให้ทำการประมงสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ เช่น การจับกุ้งมังกร จับได้จากเดือนสิงหาคมถึงพฤษภาคม การจับปลาหมึกยักษ์ (Oatopus) จับได้จากเดือนมกราคมถึงธันวาคม การจับหอยเป๋าฮื้อ (Abalone) จับได้จากเดือนเมษายนถึงกันยายน เป็นต้น

5) เมื่อสหกรณ์ประมงต้องการต่ออายุสิทธิการทำการประมง เมื่อครบ 10 ปีแล้ว ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการขอในครั้งแรก

ขั้นตอนในการจัดทำแผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัด

- 1) รัฐบาลท้องถิ่นตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการประมงประจำท้องถิ่น
- 2) คณะกรรมการจัดทำร่างแผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัด
- 3) เสนอแผนฉบับร่างให้รัฐบาลท้องถิ่นพิจารณา
- 4) รัฐบาลท้องถิ่นเผยแพร่ ร่างฉบับนี้ให้สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน โดยการใช้สื่อประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่
- 5) จัดทำประชาพิจารณ์ร่างฉบับนี้ เพื่อฟังความเห็นจากสังคม
- 6) คณะกรรมการประสานงานด้านการประมงประจำท้องถิ่นมีสิทธิโต้แย้งได้ หากร่างของแผนมีการเปลี่ยนแปลง
- 7) เมื่อทุกฝ่ายให้ความเห็นชอบร่างของแผนและการแก้ไข รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการประกาศแผนการจัดการประมงชายฝั่งออกมาเป็นทางการ ซึ่งในแผนจะระบุชนิดของสัตว์น้ำ เครื่องมือทำการประมง ฤดูกาลทำการประมง ที่จะมีการให้สิทธิการทำการประมงโดยรัฐบาลท้องถิ่นต่อไป

องค์ประกอบของการจัดการประมงโดยชุมชน

ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบสิทธิการทำประมงและระบบใบอนุญาตทำการประมง สหกรณ์ประมงมีหน้าที่ในการจัดการประมงในแหล่งทำการประมงที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น สมาชิกของสหกรณ์จะทำการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดการประมง โดยยึดหลักประชาธิปไตย กฎระเบียบ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่สหกรณ์ประมงจะประกาศออกมาให้สมาชิกปฏิบัติตามก็จะได้มา ด้วยวิธีเดียวกัน

ในการจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่นจึงดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงมา โดยตลอด โดยทั่วไปแล้วสหกรณ์ประมงจะมีแนวทางในการจัดการประมงที่คล้ายคลึงกัน โดยจะ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการคือ

1. การจัดการทรัพยากรประมง

ทรัพยากรประมงซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของชาวประมง จะได้รับการดูแลเป็นอย่างดี จากสหกรณ์ประมง เพื่อให้ทรัพยากรมีความอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป วิธีการที่สหกรณ์ประมงใช้ สำหรับการทำให้ทรัพยากรประมงมีความอุดมสมบูรณ์ได้นั้น มีด้วยกัน 2 วิธีด้วยกันคือ

1.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ซึ่งทำได้โดย

ก. ทำการประเมินขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำ เพื่อให้รู้ว่าจะสามารถนำสัตว์น้ำแต่ละชนิดขึ้นมาใช้ได้ปะละเท่าไร สหกรณ์ประมงสามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้สำหรับการกำหนดแนวทางในการจัดการประมงต่อไป ซึ่งข้อมูลนี้จะนำไปใช้สำหรับมาตรการโควตาการจับ (Catch quota) ได้ เป็นอย่างดี ในการประเมินขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำแต่ละชนิดนั้น โดยปกติจะดำเนินการโดยนักวิจัยของสถาบันวิจัยการประมงของรัฐบาลท้องถิ่น สหกรณ์ประมงจะเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลปริมาณการจับสัตว์น้ำแต่ละชนิดและปริมาณการลงแรงทำการประมง (Total amount of fishing efforts) ที่สมาชิกของสหกรณ์ประมงได้ดำเนินการมาในรอบปี การรวบรวมข้อมูลจะทำอย่างถูกต้องตามหลักวิชา ภายใต้การเสนอแนะของนักวิจัย ข้อมูลจึงมีความถูกต้องแม่นยำ เมื่อนำไปใช้ประเมินขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำแต่ละชนิดจึงมีความเที่ยงตรงเชื่อถือได้ การจัดการประมงของสหกรณ์ประมงจึงทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ทำการควบคุมการจับสัตว์น้ำแต่ละชนิดไม่ให้เกินจุดผลจับถาวรสูงสุด (Maximum sustainable yield) โดยใช้มาตรการในการจัดการประมงรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การห้ามจับสัตว์น้ำในบางฤดูกาล การควบคุมวิธีการทำการประมง การกำหนดขนาดของตาอวนที่ใช้จับสัตว์น้ำ เป็นต้น มาตรการที่ใช้มากที่สุดจะเป็นมาตรการกำหนดโควตาในการจับให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ประมงแต่ละคน

1.2 การเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมง ท้องทะเลในแต่ละบริเวณจะมีความสามารถในการผลิตทรัพยากรประมงได้จำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและความอุดมสมบูรณ์ของท้องทะเล สหกรณ์ประมงภายใต้ข้อเสนอแนะทางวิชาการจากสถาบันวิจัยประมงของรัฐบาลท้องถิ่น จะซื้อหรือผลิตลูกสัตว์น้ำเพื่อปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ เป็นการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับสต็อกของสัตว์น้ำแต่ละชนิด โดยมุ่งหวังให้ขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำใหญ่ที่สุดภายใต้ข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

2. การจัดการปริมาณการลงแรงทำการประมง

ขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำที่มีอยู่ จะเป็นตัวกำหนดว่าปริมาณการลงแรงทำการประมงที่เหมาะสมคือเท่าใด ซึ่งสหกรณ์ประมงจะต้องควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมงไม่ให้เกินจุดนี้ การควบคุมทำได้โดย

2.1 การควบคุมฤดูกาลทำการประมง สหกรณ์ประมงจะกำหนดว่าสัตว์น้ำแต่ละชนิดนั้น สมาชิกสามารถทำการประมงตั้งแต่เดือนใดถึงเดือนใด การลดเวลาที่ขอมให้มีการทำการประมงลงไป ปริมาณการลงแรงทำการประมงก็จะลดลงตามไปด้วย

2.2 ควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพในการจับสูง เพราะจะสามารถจับสัตว์น้ำได้มากในระยะเวลาอันสั้น อันจะส่งผลให้ทรัพยากรประมงตกอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมได้โดยง่าย ในการทำการประมงนั้นจะต้องควบคุมประสิทธิภาพของการลงแรงทำการประมงแต่ละหน่วยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำที่มีอยู่ จึงจะสามารถควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมงทั้งหมดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ควบคุมจำนวนเรือประมง การลงแรงทำการประมงในแต่ละหน่วยนั้นจะประกอบด้วยเรือประมง เครื่องมือทำการประมงและชาวประมง การควบคุมจำนวนเรือประมงจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมง

2.4 ควบคุมขนาดของเรือประมงทั้งในด้านระวางบรรทุกและจำนวนแรงม้าของเครื่องยนต์เรือ ซึ่งจะมีผลทำให้ประสิทธิภาพของเรือประมงไม่สูงเกินไป

2.5 ควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงที่ชาวประมงจะนำไปใช้ในแต่ละเที่ยว เมื่อจำนวนเครื่องมือทำการประมงถูกควบคุม ปริมาณการลงแรงทำการประมงก็就会被ควบคุม

2.6 ควบคุมจำนวนวันทำการประมง

2.7 ควบคุมจำนวนชั่วโมงทำการประมงในแต่ละวัน

2.8 กำหนดขนาดของสัตว์น้ำที่จับ

2.9 ควบคุมปริมาณสัตว์น้ำที่จับแต่ละวัน

3. การจัดการแหล่งทำการประมง เพื่อเป็นการรักษาแหล่งทำการประมงไม่ให้เสื่อมโทรม อันจะมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรประมง การจัดการแหล่งทำการประมงสหกรณ์ประมงดำเนินการในหลายวิธีด้วยกันคือ

3.1 ป้องกันแหล่งทำการประมงให้ปลอดจากมลภาวะ โดยการดูแลไม่ให้มีการปล่อยของเสียจากอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบ้านเรือนลงสู่แหล่งทำการประมง รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ท้องทะเล แนวปะการังและแนวหน้าทะเลโดยการกระทำของมนุษย์

3.2 ทำการฟื้นฟูแหล่งทำการประมงโดยการจัดสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยให้แก่สัตว์น้ำ (Artificial fish reefs หรือ Fish apartments) และแหล่งวางไข่ให้แก่สัตว์น้ำ

3.3 กำหนดให้มีการหมุนเวียนในการใช้แหล่งทำการประมง

3.4 ทำการตรวจตราไม่ให้มีเรือประมงจากที่อื่นเข้ามาลักลอบทำการประมง

3.5 ตัวอย่างการจัดการประมงโดยชุมชนในประเทศญี่ปุ่น

ก. การทำประมงหอยเป๋าฮื้อ

อำเภออาเบะ (Abe district) เป็นอำเภอที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตของหอยเป๋าฮื้อ ในระยะแรกที่ยังไม่มีการจัดการประมงโดยชุมชน ผลผลิตของหอยเป๋าฮื้อมีน้อยกว่า 10 ตันต่อปี แต่หลังจากมีการจัดการประมงโดยชุมชนเกิดขึ้น ผลผลิตของหอยเป๋าฮื้อได้เพิ่มขึ้นเป็น 30-50 ตันต่อปี และเคยมีผลผลิตสูงสุดถึง 95 ตันต่อปี

ในการจัดการประมงสำหรับการประมงหอยเป้าชื้อนั้น สหกรณ์ประมงได้กำหนดว่าในการจับหอยเป้าชื้อให้ใช้วิธีการค้ำลงไปจับเพียงวิธีเดียวและกำหนดขนาดของเป้าชื้อที่จับ โดยจะเริ่มจับได้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม จนถึงวันที่ 24 กันยายน การค้ำน้ำห้ามใช้อุปกรณ์ช่วยในการดำเพื่อควบคุมประสิทธิภาพในการจับ ใน 1 อาทิตย์จะอนุญาตให้จับได้เพียง 5 วัน และในแต่ละวันจะเริ่มทำการจับได้ตั้งแต่เวลา 9 นาฬิกาและต้องยุติการจับเมื่อถึงเวลา 15 นาฬิกา

หอยเป้าชื้อที่จับได้จะถูกนำไปจำหน่ายที่ตลาดโอซาก้าทุกวัน การซื้อขายใช้วิธีการว่าประมูล รายได้ของชาวประมงแต่ละคนโดยเฉลี่ยประมาณ 2,000 เหยียสหรัฐต่อเดือน

การจัดการประมงหอยเป้าชื้อ

สหกรณ์ประมงอาเบะได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการประมงเป้าชื้อขึ้นใน พ.ศ.2525 และได้ดำเนินการเพื่อการจัดการประมงหอยเป้าชื้อดังนี้

ก. การฟื้นฟูขนาดสต็อกของหอยเป้าชื้อ

- 1) ปรับปรุงพื้นที่ท้องทะเลให้เหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยของหอยเป้าชื้อ ซึ่งโครงการนี้รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้เงินอุดหนุน
- 2) ขจัดและทำลายศัตรูของหอยเป้าชื้อให้มีจำนวนลดลง ศัตรูเหล่านี้ได้แก่ปลาหมึกยักษ์ เม่นทะเล และปลาดาว โดยการจับปลาหมึกยักษ์ในราคาที่สูงกว่า ตลาดถึง 3 เท่า เพื่อสร้างสิ่งจูงใจให้ชาวประมงจับปลาหมึกยักษ์มาขาย ในส่วนของเม่นทะเล สหกรณ์ประมงได้ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากเม่นทะเลให้มากขึ้น
- 3) สร้างแหล่งหญ้าทะเลให้มีพื้นที่มากขึ้น และสร้างความอุดมสมบูรณ์ของหญ้าทะเลให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่
- 4) ปลปล่อยลูกหอยเป้าชื้อเพื่อเพิ่มขนาดของสต็อก โดยได้ปล่อยลูกหอยเป้าชื้อจำนวน 100,000 ตัว ในพ.ศ. 2524 และอีกปีละ 60,000 ตัว ในพ.ศ.2525 และ 2526 และลดลงเหลือ 50,000 ตัว ในพ.ศ.2527 และหลังจากนี้ได้ปล่อยปีละประมาณ 70,000 ตัว

ข. มาตรการในการจัดการประมง

- 1) ภายใต้สิทธิการทำการประมง ชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์และครอบครัวเท่านั้นที่มีสิทธิในการจับหอยเป่าฮื้อ และสิทธินี้จะขายให้คนอื่นหรือให้คนอื่นเช่ามิได้ สำหรับพลเมืองของอำเภออาเบะ และไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงหากต้องการจับหอยเป่าฮื้อ สหกรณ์ประมงอนุญาตให้ทำได้แต่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่สหกรณ์ประมงอาเบะร้อยละ 15 ของมูลค่าของหอยเป่าฮื้อที่จับได้ ซึ่งหากเป็นสมาชิกจะเก็บเพียงร้อยละ 5
- 2) ห้ามทำการประมงหอยเป่าฮื้อตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน จนถึงวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี และในช่วงที่อนุญาตให้ทำการประมงได้จะต้องทำการประมงไม่เกิน 5 วันต่อ 1 อาทิตย์ โดยเริ่มจับได้ตั้งแต่เวลา 9 นาฬิกาจนถึง 15 นาฬิกา
- 3) ห้ามดำน้ำโดยสวมใส่ชุดดำน้ำ
- 4) หอยเป่าฮื้อที่อนุญาตให้จับได้ต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 9 ซม. ซึ่งชาวประมงทุกคนต้องเอาหอยเป่าฮื้อทุกตัวที่จับได้ไปให้สหกรณ์ประมงทำการตรวจ ณ จุดที่นำหอยเป่าฮื้อขึ้นมาขาย ชาวประมงที่ละเมิดข้อห้ามนี้จะถูกห้ามทำการประมง 1 อาทิตย์ นอกจากนั้นแล้วสหกรณ์ประมงอาเบะยังได้จัดตั้งเรือตรวจขึ้น 2 ลำ แต่ละลำจะมีชาวประมง 3 คน คอยตรวจดูแลการจับหอยเป่าฮื้อทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน สมาชิกของสหกรณ์ประมงอาเบะทุกคนจะหมุนเวียนกันทำหน้าที่นี้
- 5) จัดให้มีการรณรงค์และให้การศึกษาแก่คนโดยทั่วไป ให้ช่วยกันปกป้องคุ้มครองลูกหอยเป่าฮื้อ เพื่อให้มีจำนวนหอยเป่าฮื้อมากขึ้น

ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการประมงหอยเป่าฮื้อและปัญหาที่ยังมีอยู่

ก่อนที่จะมีการจัดการประมงหอยเป่าฮื้อผลผลิตของหอยเป่าฮื้อในแต่ละปีมีน้อยกว่า 10 ตัน แต่หลังจากสหกรณ์ประมงอาเบะได้ดำเนินการจัดการประมงหอยเป่าฮื้ออย่างจริงจังแล้ว ผลผลิตของหอยเป่าฮื้อได้เพิ่มเป็น 50 ตันต่อปี และเมื่อนำมาคิดเป็นมูลค่าแล้วจะส่งผลให้ชาวประมงมีรายได้ดี เนื่องจากราคาของหอยเป่าฮื้อสูงมาก รายได้เฉลี่ยของชาวประมงกลุ่มนี้จะสูงกว่าของชาวประมงในที่อื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการประมงหอยเป่าชื่อของอำเภออาเบะ ก็ยังมีปัญหาบางประการเหลืออยู่ ได้แก่

1) เนื่องจากไม่มีมาตรการในการควบคุมปริมาณการจับ มีแต่มาตรการควบคุมขนาดของหอยเป่าชื่อที่จะจับและการกำหนดฤดูกาลทำการประมง ดังนั้นผลผลิตจึงมีความผันแปรอยู่ระหว่าง 30-90 ตันต่อปี ดังนั้นจึงควรมีการควบคุมปริมาณการจับในแต่ละปีให้เหมาะสมกับขนาดสต็อกของหอยเป่าชื่อ และเมื่อมีการกำหนดปริมาณการจับไว้แล้ว เมื่อชาวประมงจับได้จนถึงปริมาณที่กำหนดแล้ว จะต้องยุติการทำการประมงทันที ถึงแม้ว่าฤดูทำการประมงจะยังไม่สิ้นสุดก็ตาม

2) การห้ามใส่ชุดดำน้ำในการจับหอยเป่าชื่อ ทำให้ชาวประมงที่มีร่างกายแข็งแรงได้เปรียบชาวประมงที่มีความอ่อนแอกว่า สามารถจับหอยเป่าชื่อได้มากกว่า ดังนั้นเพื่อความยุติธรรมควรอนุญาตให้ใส่ชุดดำน้ำได้ด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพ แล้วใช้มาตรการกำหนดปริมาณการจับขึ้นมาใช้แทนมาตรการนี้

3) การตรวจตราดูแลแหล่งทำการประมงหอยเป่าชื่อไม่ให้ชาวประมงจากที่อื่นเข้ามาทำการประมงจะเสียค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้สมาชิกสหกรณ์ประมงอาเบะที่ทำการประมงหอยเป่าชื่อทุกคนต้องรับภาระเท่าเทียมกัน จึงควรให้สหกรณ์ประมงอื่น ๆ ควบคุมไม่ให้สมาชิกของคนเข้ามาลักลอบทำการประมงอย่างเคร่งครัด เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการตรวจตราดูแลของสหกรณ์ประมงอาเบะ

ข. การเลี้ยงปลาหางเหลืองในกระชัง

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสิทธิการทำการประมงประเภทหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้กับสหกรณ์ประมง การเลี้ยงปลาหางเหลืองในกระชังได้มีการเลี้ยงกันอย่างแพร่หลาย เพราะปลาหางเหลืองมีราคาสูง ลูกปลาที่จะนำมาเลี้ยงใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากธรรมชาติ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการจับลูกปลามาจากธรรมชาติมากเกินไป จนอาจทำให้สต็อกของปลาหางเหลืองในธรรมชาติเสื่อมโทรมได้ จึงต้องมีการจัดการการเลี้ยงปลาหางเหลืองในกระชัง เพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น

สหกรณ์ประมงยูซึ (Yusu fishermen's cooperatives) ซึ่งอยู่ในจังหวัดเอฮิเมะ (Ehime Prefecture) เป็นสหกรณ์ที่ทำการเลี้ยงปลาทางเหลืองในกระชัง เพื่อให้การเลี้ยงปลาทางเหลืองในกระชังของสหกรณ์เป็นไปอย่างยั่งยืน สหกรณ์ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการการเพาะเลี้ยงดังนี้

ก. การดูแลสิ่งแวดล้อม

เพื่อเป็นการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมสำหรับการเลี้ยงปลาตลอดไป สหกรณ์ประมงยูซึได้ดำเนินการดังนี้

1) มีโครงการตรวจสอบสภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงปลาทางเหลืองอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักงานส่งเสริมการประมง ประจำจังหวัดนางาซากิ (Nagasaki Prefectural Fisheries Extension Workers Office) การตรวจสอบจะทำปีละครั้ง โดยจะทำการตรวจสอบเกี่ยวกับคุณสมบัติทางฟิสิกส์ เคมี และชีววิทยาของแหล่งที่เลี้ยงปลา

2) ทำการตรวจสอบสมาชิกของสหกรณ์ที่เลี้ยงปลาทางเหลืองปีละสองครั้ง เพื่อตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สหกรณ์ได้กำหนดไว้หรือไม่

3) การควบคุมการจับลูกปลาทางเหลืองจากธรรมชาติ การเก็บรวบรวมลูกปลาทางเหลืองเพื่อนำมาเลี้ยงในกระชังนั้น จะถูกกำหนดให้มีการเก็บรวบรวมได้เฉพาะฤดูกาล ขนาดของลูกปลาที่จับและจำนวนลูกปลาที่จะอนุญาตให้จับ นอกจากนั้นแล้วยังควบคุมจำนวนเรือที่จะออกไปจับลูกปลาด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกปลาถูกจับมากเกินไป รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตจับลูกปลาให้แก่สหกรณ์ประมงที่สมาชิกทำการเลี้ยงปลาในกระชังลูกปลาที่จะจับมาสำหรับการเลี้ยงนั้น ต้องมีขนาดเล็กกว่า 15 ซม. การเก็บรวบรวมจะทำได้ไม่เกิน 25 วัน ในระหว่างวันที่ 1 เมษายนถึง 30 มิถุนายน แต่ในทางปฏิบัตินั้นการกำหนดวันแรกสำหรับการรวบรวมลูกปลาจะถูกกำหนดโดยมติของสภาการเลี้ยงปลาของจังหวัดนางาซากิ (Fish culture optimization council of Nagasaki prefecture) และสภาการเลี้ยงปลาทะเลของจังหวัดนางาซากิ (Sea fish culture council of Nagasaki prefecture) โดยระเบียบแล้วสภาการเลี้ยงปลาทะเลของจังหวัดนางาซากิ จะเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของลูกปลาที่จับได้ว่าตรงตามข้อกำหนดที่วางไว้หรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติสภานี้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการคัดเลือกตัวแทนจำนวน 25 คน จากสหพันธ์สหกรณ์ประมงของจังหวัดนางาซากิ (Nagasaki prefectural federation of fishery cooperatives association) สหพันธ์สินเชื่อของสหกรณ์ประมงในจังหวัดนางาซากิ (Nagasaki prefectural credit federation of fishery cooperatives association) สหกรณ์ประกันภัยจังหวัดนางาซากิ (Nagasaki prefectural mutual insurance cooperatives association) และสห

กรณีประมงทุกสหกรณ์ในจังหวัดนราธิวาส โดยตัวแทนทั้ง 25 คนนี้จะแบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะทำการตรวจสอบลูกปลาที่รวบรวมได้โดยชาวประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ตัวแทนแต่ละกลุ่มจะมีพื้นที่รับผิดชอบของกลุ่มโดยเฉพาะ ซึ่งจากการตรวจสอบด้วยวิธีนี้พบว่าลูกปลาที่จับได้มีขนาดตามที่กำหนด และจำนวนที่จับได้จะคลาดเคลื่อนกับจำนวนโควตาที่กำหนดไว้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในกรณีที่สหกรณ์ใดจับลูกปลาได้ต่ำกว่าโควตาที่ได้รับ สหกรณ์นั้นสามารถโอนโควตาส่วนที่เหลือให้กับสหกรณ์อื่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลท้องถิ่นเสียก่อน

4) การควบคุมจำนวนกระชังที่ใช้เลี้ยงปลา เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการเลี้ยงปลาในกระชังมากเกินไป จับจะมีผลทำให้สภาพแวดล้อมทางทะเลที่ใช้เลี้ยงปลาเสื่อมโทรมได้ และอาจจะส่งผลให้มีการจับลูกปลาเกินกว่าโควตาที่กำหนดได้ ดังนั้นจึงได้มีการควบคุมจำนวนกระชัง และการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

ก. พื้นที่โดยรวมของกระชังและจำนวนปลาที่เลี้ยง

พื้นที่ทั้งหมดของกระชังที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสขนาด ยาว 10 เมตร กว้าง 10 เมตร ลึก 5 เมตร จะมีได้ไม่ถึงร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดที่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงได้ และสำหรับกระชังที่เป็นรูปทรงกลมมีเส้นผ่าศูนย์กลาง 10 เมตร ลึก 5 เมตร จะมีพื้นที่ทั้งหมดได้ไม่ถึงร้อยละ 5 ของพื้นที่ทั้งหมด

ในส่วนของจำนวนปลาที่เลี้ยงนั้น สำหรับกระชังรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส จะปล่อยปลาเลี้ยงได้รวมเป็นน้ำหนักไม่เกิน 35 กก. ต่อตารางเมตร และไม่เกิน 70 กก.ต่อตารางเมตรสำหรับบ่อกลม

ข. ตำแหน่งที่วางกระชัง

กระชังที่เลี้ยงปลาจะต้องตั้งในบริเวณที่ไม่ทำให้การหมุนเวียนของกระแสน้ำเปลี่ยนแปลงไป และกระชังจะต้องตั้งให้มีช่องว่างระหว่างกระชังอย่างเพียงพอให้น้ำทะเลไหลผ่านได้โดยสะดวก

ค. การหมุนเวียนเปลี่ยนตำแหน่งกระชัง

เพื่อไม่ให้พื้นท้องทะเลมีการสะสมของเสียจากการเพาะเลี้ยง จึงต้องมีการย้ายตำแหน่งกระชังตามระยะเวลาที่กำหนด

ได้มีการพยายามกำหนดจำนวนตัวของปลาที่จะให้ผู้เลี้ยงแต่ละรายได้เลี้ยงเพื่อเป็นการควบคุมปัญหามลภาวะและสต็อกของปลาหางเหลือง โดยได้กำหนดไว้ว่า ผู้เลี้ยงแต่ละรายควรเลี้ยงปลาไม่เกิน 17,000 ตัว แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ ในปัจจุบันผู้เลี้ยงแต่ละรายทำการเลี้ยงปลาดังแต่ 15,000 ตัว ถึง 20,000 ตัว

สำหรับผู้เลี้ยงที่มีจำนวนกระชังมากกว่าที่ได้รับอนุญาต ผู้เลี้ยงรายนั้น อาจจะถูกรัฐบาลระงับการขายอาหารปลาให้หรือมีการลงโทษอื่น ๆ ตามจำนวนและขนาดของกระชังที่เกินกว่าที่กำหนด

ผลผลิตจากการเลี้ยงสหกรณ์ประมงเป็นผู้จัดจำหน่าย ดังนั้นสหกรณ์ประมงจึงสามารถควบคุมผู้เลี้ยงให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้โดยง่าย ดังนั้นการเลี้ยงปลาในกระชังของสหกรณ์นี้จึงไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการขาดแคลนลูกปลาสำหรับเลี้ยง

บทที่ 4

การจัดการประมงโดยชุมชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การประมงทะเลได้มีบทบาทที่สำคัญต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลาช้านาน บทบาทที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่ การผลิตอาหาร โปรตีนจากเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพสูงให้แก่คนในประเทศ สร้างการจ้างงาน นำเข้าเงินตราต่างประเทศ สร้างรายได้ประชาชาติ และก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการประมงทะเล อย่างไรก็ตาม ระดับการพัฒนาประมงทะเลในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการประมงทะเลมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่มีศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ จะมีการพัฒนาการประมงทะเลค่อนข้างช้า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า อุปสงค์ของสินค้าสัตว์น้ำในประเทศเหล่านี้มีไม่มากนัก เนื่องจากผู้บริโภคนิยมบริโภคสัตว์บกมากกว่า การที่มีตลาดภายในประเทศจำกัด การพัฒนาการประมงทะเลจะเกิดได้ค่อนข้างช้า

ถึงแม้ว่าการพัฒนาการประมงทะเลของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้จะมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเทศจะมีปัญหาที่เหมือนกันคือ ปัญหาของการประมงขนาดเล็ก ชาวประมงขนาดเล็กในภูมิภาคนี้ยังคงอยู่ในวงจรแห่งความยากจน ต้องการความช่วยเหลือจากภายนอกในการพัฒนาการประกอบอาชีพและการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิต ซึ่งความช่วยเหลือเหล่านี้เกือบทั้งหมดรัฐเป็นผู้จัดหาให้ และองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มได้เข้าไปช่วยเหลือในบางส่วน

4.1 การจัดการประมงของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้จะมีรูปแบบในการจัดการประมงที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากทุกประเทศได้ศึกษาและใช้แนวความคิดในการจัดการประมงของประเทศทางตะวันตกเหมือนกัน มาตรการที่ใช้ในการจัดการประมงโดยทั่วไปของประเทศเหล่านี้ได้แก่

1. การห้ามทำการประมงในบางพื้นที่ (Area closures)
2. การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล (Seasonal closures)
3. การควบคุมเครื่องมือทำการประมง (Gear restriction)
4. การควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมงโดยใช้ระบบภาษีและใบอนุญาตทำการประมง (Limit entry by taxation and fishing license)
5. การควบคุมขนาดของตาอวน (Mesh size limit)

แนวคิดในการจัดการประมงของทุกประเทศจะเหมือนกันอยู่ในประเด็นหนึ่ง ก็คือ รัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการประมง มาตรการในการจัดการประมงที่รัฐได้ประกาศออกมาใช้ทั้งหมด จึงเป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อให้ชาวประมงต้องปฏิบัติตาม และเพื่อไม่ให้ชาวประมงฝ่าฝืนมาตรการเหล่านี้ รัฐต่างๆ ได้จัดตั้งกองเรือตรวจประมงขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจตรา ดูแล และจับกุมชาวประมงที่ได้ละเมิดมาตรการที่ประกาศใช้ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการตรวจจับมีมูลค่าสูงมากในแต่ละปี แต่การตรวจจับก็ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ผลที่เกิดขึ้นก็คือความล้มเหลวของการจัดการประมง ทรัพยากรประมงในเกือบทุกประเทศอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม ชาวประมงขนาดเล็กยากจนลงกว่าเดิมถึงแม้ว่ารัฐจะให้ความช่วยเหลือไปแล้วก็ตาม ในส่วนของชาวประมงพาณิชย์ก็อยู่ในสภาพที่ไม่แตกต่างจากชาวประมงขนาดเล็กเท่าใดนัก บางรายต้องออกไปจากธุรกิจทำการประมงเพราะไม่สามารถแบกรับภาวะการขาดทุนจากการทำการประมงได้ บางกลุ่มที่มีเงินทุนและความสามารถ ก็จะออกไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศต่างๆ ภายใต้อัดตกลงทางการประมง (Fishing agreement) หรือการลงทุนร่วมทำการประมง (Fishery joint venture)

จากความล้มเหลวในการจัดการประมงดังกล่าว ประเทศในภูมิภาคนี้ได้พยายามหาแนวทางใหม่ในการจัดการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงชายฝั่งซึ่งเป็นการทำการประมงของชาวประมงขนาดเล็ก ในขณะเดียวกันได้มีองค์กรระดับภูมิภาคสององค์กร ได้แก่ International Center for Living Aquatic Resources Management (ICLARM) และ Bay of Bengal Program (BOBP) ซึ่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาการประมงขนาดเล็กในภูมิภาคนี้มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ได้จัดทำโครงการการมีส่วนร่วมของชาวประมงขนาดเล็กในการจัดการประมงชายฝั่งขึ้น โดยมีแนวความคิดเช่นเดียวกันกับการจัดการประมงโดยชุมชน องค์กรทั้งสองจะให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการเป็นหลัก โดยให้บริการด้านผู้เชี่ยวชาญและการให้ทุนทำการศึกษาวิจัย รวมทั้งให้เงินสนับสนุนบางส่วนในการจัดทำโครงการนำร่อง ICLARM จะมีบทบาทครอบคลุมกว้างขวางกว่า BOBP โดยจะครอบคลุมทั้งในทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ สำหรับ BOBP นั้นการทำงานจะครอบคลุมเฉพาะประเทศที่อยู่ในบริเวณอ่าวเบงกอลเท่านั้น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็ได้รับความช่วยเหลือจากทั้งสององค์กรในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน และในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐจากภูมิภาคนี้ ได้มีโอกาสไปศึกษาเกี่ยวกับการจัดการประมงโดยชุมชนในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้นในภูมิภาคนี้ โดยคาดหวังว่าการจัดการประมงโดยชุมชนจะสามารถแก้ปัญหาของการประมงขนาดเล็กในประเทศของตนได้

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของภูมิภาคนี้ การสร้างระบบการจัดการประมงขึ้นในแต่ละประเทศดำเนินไปได้ค่อนข้างช้า บางประเทศยังอยู่ในขั้นการระดมความคิด บางประเทศกำลังทำการศึกษาวิจัย และบางประเทศได้มีการทำโครงการนำร่องไปบ้างแล้ว การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของภูมิภาคนี้ ไม่สามารถจะเลียนแบบของประเทศญี่ปุ่นได้โดยตรง แต่จะใช้เป็นตัวอย่างและบทเรียนได้เป็นอย่างดี รูปแบบและวิธีการของประเทศญี่ปุ่นบางอย่าง เมื่อนำมาดัดแปลงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของแต่ละประเทศแล้ว ก็จะนำมาใช้ได้ ประเทศในภูมิภาคนี้อาจจะต้องเริ่มจากการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนประมงเสียก่อน แล้วจึงค่อยพัฒนาไปสู่ระบบการจัดการประมงในภายหลัง เมื่อทุกฝ่ายมีความพร้อม สิ่งที่ต้องพึงระลึกอยู่เสมออีกก็คือ การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะต้องใช้เวลาานพอสมควร เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวิธีการจัดการประมง บทบาททั้งของฝ่ายรัฐและชาวประมงขนาดเล็กจะแตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีเงื่อนไขที่ดีในการสร้างระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ยังต้องใช้เวลานับร้อยปีในการพัฒนาให้ระบบนี้มีความมั่นคงดังในปัจจุบัน

4.2 การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

ดังได้กล่าวไว้ใน 4.1 แล้วว่า การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในที่นี้จึงจะสรุประดับการพัฒนาของระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศต่างๆ เหล่านี้เป็นรายประเทศ เพื่อจะได้เห็นภาพของระบบนี้ในแต่ละประเทศว่าได้มีการพัฒนาไปอย่างไรบ้าง

ประเทศบรูไนดารุสซาลัม

การประมงทะเลของประเทศนี้เป็นกิจกรรมที่ไม่สำคัญนักต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะรายได้หลักของประเทศอยู่ที่อุตสาหกรรมปิโตรเลียม ความยาวชายฝั่งของประเทศบรูไนดารุสซาลัมมีเพียง 130 กิโลเมตรเท่านั้น และมีพื้นที่ทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลประมาณ 35,600 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนชาวประมงขนาดเล็กอยู่ประมาณ 1,500 คน

เนื่องจากจำนวนชาวประมงมีอยู่น้อยมากเมื่อเทียบกับทรัพยากรประมงที่มีอยู่ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรประมงจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ในส่วนของการประมงขนาดเล็ก รัฐจะส่งเสริมโดยการให้ความรู้และเงินทุนแก่ชาวประมงขนาดเล็ก เพื่อให้สามารถจับสัตว์น้ำได้มากขึ้นกว่าเดิม มาตรการในการจัดการประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ในส่วนของการประมงพาณิชย์จะใช้วิธีการ

ออกใบอนุญาตทำการประมงเป็นเครื่องมือ และได้มีการแบ่งเขตการทำการประมงของการประมงพาณิชย์และประมงขนาดเล็กไว้อย่างชัดเจน โดยชาวประมงขนาดเล็กจะทำการประมงภายในเขต 3 ไมล์ทะเลจากฝั่ง ชาวประมงพาณิชย์ทำการประมงได้ในแหล่งทำการประมงที่อยู่ห่างจากฝั่งตั้งแต่ 3 ไมล์ทะเลไปจนถึง 20 ไมล์ทะเล

ถึงแม้ว่าการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนจะยังไม่เกิดขึ้นในประเทศนี้ เนื่องจากปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรยังไม่เกิดขึ้น แต่กรมประมงได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งระบบนี้ขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เพราะได้เห็นตัวอย่างจากประเทศอื่นๆแล้วว่า การจัดการประมงโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว จะไม่สามารถรักษาทรัพยากรประมงไว้ได้

ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรประมงทะเลที่สมบูรณ์ประเทศหนึ่ง เนื่องจากเป็นประเทศที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยเป็นอย่างมาก โดยมีเกาะมากกว่า 17,000 เกาะ และมีความยาวชายฝั่งถึง 81,000 กิโลเมตร แหล่งทำการประมงทะเลของประเทศมีทั้งสิ้น 5.8 ล้านตารางกิโลเมตร

การจัดการประมงจะยึดหลักทางชีววิทยาและเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ ดังนั้นมาตรการในการจัดการประมงที่ประกาศใช้ จะเป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการลงแรงทำการประมงโดยใช้วิธีออกใบอนุญาตทำการประมง ในส่วนของการประมงขนาดเล็ก ได้มีกฎหมายดั้งเดิมที่กำหนดสิทธิการทำการประมงให้แก่ชาวประมงขนาดเล็ก โดยให้มีสิทธิในการทำการประมงในบริเวณชายฝั่งทะเลที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ได้มีรายงานว่า ในปัจจุบันรัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียได้มีการแบ่งอำนาจในการรับผิดชอบดูแลการประมงชายฝั่ง ให้แก่หน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัด และรัฐได้จัดทำแนวเขตที่กำหนดแหล่งทำการประมงของชาวประมงขนาดเล็กขึ้น เพื่อที่จะได้มีการพัฒนาการประมงชายฝั่งแบบยั่งยืน และไม่ให้เกิดการขัดแย้งระหว่างชาวประมงขนาดเล็กกับชาวประมงพาณิชย์ ในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง ได้ใช้วิธีการที่เรียกว่า “Sasi” ซึ่งมีหลักการคล้ายกับการจัดการประมงโดยชุมชน รัฐจะยอมให้ชุมชนที่มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรให้มีอำนาจในการควบคุมการทำการประมงของชุมชน โดยองค์กรนี้จะเป็นผู้กำหนดมาตรการในการจัดการประมงขึ้นมาเอง การควบคุมจะครอบคลุมไปถึงทรัพยากรชายฝั่งอื่นๆและแนวปะการังด้วย ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการของชุมชน จะถูกลงโทษตั้งแต่การถูกดำเนินไปจนถึงการถูกยึดเครื่องมือทำการประมง จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประเทศอินโดนีเซียได้มีพื้นฐานในบางส่วนสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

ประเทศมาเลเซีย

การประมงทะเลนับได้ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญสาขาหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ความต้องการบริโภคสัตว์น้ำของคนมาเลเซียจะสูงกว่าชาติมุสลิมอื่นๆ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากการมีการศึกษาที่ดี ทำให้คนมาเลเซียมีความเข้าใจเป็นอย่างดีว่า โพรตีนจากสัตว์น้ำเป็นโปรตีนที่มีคุณภาพสูงที่สุด ดังนั้น ปริมาณการบริโภคสัตว์น้ำจึงสูงถึง 39.5 กิโลกรัมต่อคนต่อปี และได้มีการประมาณการไว้ว่า ในพ.ศ. 2553 คนมาเลเซียจะบริโภคสัตว์น้ำสูงถึง 60 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ดังนั้น รัฐบาลมาเลเซียจึงมีนโยบายและแผนงานที่แน่ชัดในการเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำให้เพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ โดยได้พยายามพัฒนากองเรือประมงทะเลให้มีประสิทธิภาพในการทำ การประมงสูงขึ้น และส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง กรมประมงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกรมไว้สี่ประการคือ

1. เพิ่มผลผลิตการประมงของประเทศ
2. ให้มีการจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพ
3. พัฒนากองเรือประมงน้ำลึกให้ทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน
4. เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สองข้อแรก กรมประมงได้ออกมาตรการในการจัดการประมงหลายประการ ซึ่งได้แก่ การควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมง การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล

ในด้านการจัดการประมงโดยชุมชน ประเทศมาเลเซียอยู่ในกลุ่มที่มีการพัฒนาในเรื่องนี้ต่ำ ซึ่งประเทศในภูมิภาคนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันกับประเทศมาเลเซีย ได้แก่ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม และประเทศสิงคโปร์ การที่ประเทศมาเลเซียไม่ได้ให้ความสนใจกับระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ก็เนื่องจากรัฐยังมีความคิดแบบเดิมอยู่คือ การจัดการประมงมีแต่รัฐเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการได้ และรัฐพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวประมงขนาดเล็กในด้านต่างๆ ตัวชาวประมงก็ไม่ได้สนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการประมง เพราะมีความเคยชินต่อการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามาจุดประกายความคิดในเรื่องนี้ให้แก่ชาวประมงขนาดเล็กก็มีน้อยมาก ในปัจจุบัน จึงมีแต่นักวิชาการกลุ่มเล็กๆกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่สนใจในเรื่องนี้ โดยได้พยายามทำการวิจัยเพื่อหาคำตอบพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบนี้ในอนาคต

ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วยเกาะต่างๆจำนวน 7,100 เกาะ มีแหล่งทำการประมงที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะถึง 2.2 ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งใหญ่เป็นอันดับสองรองจากประเทศอินโดนีเซีย ผลผลิตทางการประมงของประเทศอยู่ในอันดับ 12 ของโลก และมีผู้ทำงานอยู่ในสาขาประมงประมาณหนึ่งล้านคน ปัญหาสำคัญของการประมงทะเลได้แก่ การเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมง ความยากไร้ของประมงขนาดเล็ก ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และประสิทธิภาพของกองเรือประมงพาณิชย์ต่ำ ทำให้ขาดศักยภาพที่จะออกไปทำการประมงในบริเวณไกลฝั่ง จากปัญหาเหล่านี้ ทำให้ผลผลิตจากประมงทะเลไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้อีกในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงชายฝั่งที่มีปัญหารุนแรงในด้านการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมง และการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง

ในด้านการจัดการประมง ก่อนพ.ศ. 2513 การจัดการประมงก็ใช้วิธีเดียวกันกับประเทศอื่นๆในภูมิภาคนี้ ซึ่งการจัดการประมงก็ล้มเหลวมาตลอด ในพ.ศ. 2513 ได้มีกลุ่มนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง ได้ร่วมกันผลักดันให้มีการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทั้งหมดไปพร้อมๆกัน เพราะทรัพยากรทั้งหลายนี้จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแน่นแฟ้น จะแยกการจัดการออกเป็นเฉพาะทรัพยากรแต่ละชนิดไม่ได้ จากการผลักดันดังกล่าว จึงได้เกิดมีโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะจัดการทรัพยากรชายฝั่งทุกประเภทให้สามารถมิใช่ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ภายได้โครงการนี้แผนงานจัดการทรัพยากรประมงเป็นแผนงานที่ใหญ่ที่สุด และจากโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งนี้ ได้มีการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยชุมชนเกิดขึ้น

การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนของประเทศฟิลิปปินส์ ได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านการเงินและวิชาการจากรัฐและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆเป็นจำนวนมาก โดยการสนับสนุนได้มีเป็นจำนวนมากตั้งแต่พ.ศ. 2527-2537 จึงทำให้ระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนของประเทศนี้มีการพัฒนามากกว่าประเทศอื่นๆในภูมิภาคนี้ และในทางประวัติศาสตร์ ชุมชนประมงได้มีความคุ้นเคยกับการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงในท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยก่อนที่ประเทศสเปนจะเข้ามายึดครอง โดยชุมชนจะมีสิทธิที่ชอบธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลที่ติดกับชุมชน และชุมชนก็ได้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงนี้มาโดยตลอด แต่เมื่อประเทศสเปนเข้ามายึดครอง ก็ได้ประกาศยกเลิกสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรของชุมชน และให้ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติตั้งแต่นั้นมา และการจัดการประมงก็เป็นการจัดการโดยรัฐบาลตลอด จวบจนในสมัยของประธานาธิบดีอะควิโน ได้มีการออกกฎหมายมาสนับสนุนให้มีการจัด

การประมงโดยชุมชนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาชาวประมงขนาดเล็กให้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น หลังจากมีกฎหมายดังกล่าวออกมา รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรต่างๆได้ผลักดันให้มีการจัดการประมงโดยชุมชนที่เป็นรูปธรรมขึ้น

ในโครงการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยชุมชนนั้น มีหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก ซึ่งจำแนกออกเป็นกลุ่มต่างๆได้ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐจำนวน 21 หน่วย โดยเป็นหน่วยงานจากส่วนกลาง 14 หน่วยงาน และเป็นหน่วยงานในท้องถิ่น 7 หน่วยงาน
2. องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 38 องค์กร โดยเป็นองค์กรภายในประเทศ 36 องค์กร และองค์กรต่างประเทศ 2 องค์กร
3. สถาบันวิจัยจำนวน 12 สถาบัน โดยเป็นสถาบันวิจัยของรัฐ 9 สถาบัน เอกชน 1 สถาบัน และต่างชาติ 2 สถาบัน

จะเห็นได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทต่อการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนค่อนข้างมาก โดยมีจำนวนองค์กรถึงร้อยละ 53 ของจำนวนองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การทำงานของหน่วยงานทั้งหมดนี้ ได้ร่วมกันทำงานต่างๆต่อไปนี้

1. การจัดตั้งองค์กรในชุมชน (52 โครงการ)
2. ให้การศึกษาฝึกอบรม และการพัฒนาความชำนาญ (48 โครงการ)
3. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการทำประมง (43 โครงการ)
4. การสร้างการว่าจ้างงาน และการจัดหาสินเชื่อมาสนับสนุนการประกอบอาชีพ (42 โครงการ)
5. การสร้างที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ (40 โครงการ)
6. การฟื้นฟูป่าชายเลน (34 โครงการ)
7. การปกป้องพื้นที่ที่อยู่ในการดูแลของชุมชน (26 โครงการ)
8. การประเมินทรัพยากรและการติดตาม (22 โครงการ)
9. การวางแผนการจัดการทรัพยากร (14 โครงการ)
10. การจัดทำกฎหมายและนโยบาย (13 โครงการ)

ในปัจจุบัน ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการทดลองใช้ระบบการจัดการประมงร่วมกันและการจัดการประมงโดยชุมชนในหลายพื้นที่ โดยจะเลือกดำเนินการในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง

ก่อน และในการดำเนินการจะมีการวิจัยทั้งทางด้านชีววิทยาของทรัพยากร เศรษฐศาสตร์ และ สังคมศาสตร์ควบคู่กันไปโดยตลอด สามารถกล่าวได้ว่า การจัดการประมงโดยชุมชนของประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการพัฒนามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้เนื่องจากมีกฎหมายมาสนับสนุน และได้รับการสนับสนุนทางการเงินและวิชาการอย่างเต็มที่จากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ แต่ถึงกระนั้น ผลสำเร็จที่จะเห็นเป็นรูปธรรมยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

บทที่ 5

ประเทศไทยกับการจัดการประมงโดยชุมชน

5.1 ผลของการจัดการประมงทะเลของไทยในอดีต

การประมงทะเลของไทยได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากการนำเอาเครื่องมือทำการประมงประเภทอวนลากมาใช้ ภายใต้ความช่วยเหลือทางวิชาการของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ผลจากการพัฒนาการประมงอวนลากของไทยในระยะแรกชาวประมงสามารถจับสัตว์น้ำหน้าดินขึ้นมาใช้ได้เป็นจำนวนมาก จึงทำการเพิ่มขนาดและจำนวนเรือประมงอวนลากอย่างรวดเร็ว การที่มีปริมาณการลงแรงทำการประมงที่มากเกินไปจะส่งผลให้มีการจับสัตว์น้ำจนเกินกว่าศักยภาพการผลิตของทรัพยากร ปัญหาที่ตามมาก็คือการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ซึ่งได้สะท้อนออกมาให้เห็นได้ชัดจากอัตราการจับต่อชั่วโมงของเครื่องมืออวนลากในอ่าวไทย โดยในพ.ศ. 2504 อัตราการจับมีถึง 297.6 กิโลกรัมต่อชั่วโมงอวนลาก แต่หลังจากนั้นเพียง 10 ปีได้ลดลงเหลือเพียง 96.6 กิโลกรัม และได้ลดลงมาเรื่อยๆ จนในปัจจุบันเหลือเพียงประมาณ 40 กิโลกรัมต่อชั่วโมงอวนลากเท่านั้น

การใช้ทรัพยากรประมงอย่างขาดความรับผิดชอบก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรม รวมทั้งการควบคุมของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ทรัพยากรประมงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรประมงชายฝั่งของไทยจึงอยู่ในภาวะวิกฤติ

การเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงเป็นดัชนีที่ดีในการชี้ถึงประสิทธิภาพของการจัดการประมงของไทย มาตรการในการจัดการประมงที่ได้มีการใช้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถกล่าวได้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะทรัพยากรประมงมีการเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ซึ่งแม้ว่าการฟื้นฟูทรัพยากรประมงในเขตร้อนจะใช้เวลาน้อยกว่าในเขตอบอุ่น แต่ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรประมงจะสูงมาก และหากมีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แล้ว การลงทุนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรประมงอาจจะไม่คุ้มกับการลงทุนก็ได้

กรมประมงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการประมง และได้ใช้ประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดมาตรการในการจัดการประมงต่างๆออกมา มาตรการในการจัดการประมงของไทยจะถูกกำหนดขึ้นด้วยเหตุผลทางชีววิทยาประมง โดยมุ่งเน้นการลดการลงแรง

ทำการประมงเป็นสำคัญ มาตรการในการจัดการประมงที่มีการใช้มากที่สุด ได้แก่ การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การควบคุมจำนวนอาชญาบัตร และการควบคุมเครื่องมือทำการประมงบางชนิดไม่ให้เข้ามาทำการประมงในบริเวณชายฝั่ง ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่ใช้เพื่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่มีมาตรการใดที่ใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น การเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงจึงเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในปัจจุบัน

การล้มเหลวของการจัดการประมงทะเลของไทย เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งหากปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรไม่สามารถแก้ไขได้ การขัดแย้งระหว่างชาวประมงก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป และจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในท้ายที่สุดการประมงทะเลก็จะล่มสลายลง ประเทศจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ในด้านต่างๆเป็นจำนวนมาก และที่รุนแรงที่สุดก็คือความสงบสุขจะหมดสิ้นไปจากสังคมชนบท ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาให้หมดไป รัฐจะต้องแสวงหาแนวทางใหม่ในการจัดการประมง ซึ่งจากการประชุมของ Indo-Pacific Fishery Commission (IPFC) ในพ.ศ. 2530 ได้ข้อสรุปว่า การจัดการประมงที่เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มีอยู่สองรูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบแรกเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการประมงชายฝั่งให้แก่ท้องถิ่น โดยใช้ระบบสิทธิการทำประมง และอีกรูปแบบหนึ่งจะเป็นการจัดการประมงสำหรับการประมงพาณิชย์ โดยจะใช้ระบบการจดทะเบียน หรือการออกอาชญาบัตร เป็นเครื่องมือในการจัดการ

5.2 การพัฒนาการจัดการประมงโดยชุมชนของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีแนวคิดในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้นในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ปัญหาคาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง และการพัฒนาชุมชนประมงขนาดเล็ก ในอดีตที่ผ่านมา กรมประมงได้มีโครงการต่างๆในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งและพัฒนาชุมชนประมงขนาดเล็กให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น โครงการเหล่านี้ได้แก่

1. การจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานเพื่อการครองชีพ
2. ให้การศึกษานอกโรงเรียนแก่ชาวประมงขนาดเล็ก โดยให้การศึกษาที่จะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพเป็นหลัก
3. การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง
4. การจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล
5. การปลูกสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

โครงการต่างๆเหล่านี้ ยังไม่ได้จัดตั้งต่อของปัญหาสองประการดังได้กล่าวแล้วข้างต้น การจัดการประมงโดยชุมชนเท่านั้น ที่จะสามารถจัดตั้งต่อของปัญหาได้

ประเทศไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของชุมชน ในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดเป็นนโยบายของชาติที่จะให้ชุมชนเข้ามามีอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้เขียนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 46 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในมาตรา 56 ยังได้ระบุไว้อีกว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงดูแลรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ” ซึ่งจากทั้งสองมาตราดังกล่าวนี้ จะเป็นสิ่งที่ยืนยันอย่างแน่ชัดว่า นโยบายแห่งชาติในเรื่องของการจัดการทรัพยากรนั้น จะให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ รัฐบาลใดก็ตามเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งของไทย จะต้องเปลี่ยนจากรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

อย่างไรก็ตาม ในการที่รัฐจะนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชนเข้ามาใช้ในประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบสำหรับคำถามต่อไปนี้เสียก่อน

1. รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมง มีความเต็มใจที่จะมอบอำนาจในการจัดการประมงชายฝั่งให้แก่ชุมชนประมงหรือยัง? ข้าราชการโดยส่วนมากแล้ว ยังยึดติดอยู่ในระบบอำนาจนิยม การที่จะสูญเสียอำนาจบางอย่างไป ถึงแม้ว่าจะเป็นอำนาจเพียงเล็กน้อยก็มักจะไม่ค่อยยินยอม และจะมองว่าชาวประมงขนาดเล็กยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามารับผิดชอบในการจัดการประมง ดังนั้น ในขั้นแรกสุดของการพัฒนาระบบการจัดการ

ประมงโดยชุมชนขึ้นในประเทศไทย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความยินยอม พร้อมใจร่วมกัน ที่จะมอบอำนาจในการจัดการประมงไปให้แก่ชุมชน ซึ่งหากรัฐยังไม่เต็มใจที่จะดำเนินการดังกล่าว โอกาสที่ชุมชนประมงจะได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการจัดการประมงก็จะเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีแรงผลักดันจากชุมชนประมง นักวิชาการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนก็ตาม

2. ผู้ที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประมงโดยชุมชนทั้งหมด มีความเข้าใจร่วมกันในแนวความคิดของระบบการจัดการประมงโดยชุมชนหรือไม่? ถึงแม้ว่าการจัดการประมงโดยชุมชนจะได้มีการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้วในประเทศญี่ปุ่น แต่ก็ยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมา เมื่อคนภายนอกดูความเจริญก้าวหน้าของการประมงชายฝั่งของประเทศญี่ปุ่น มักจะสรุปไปในแนวเดียวกันว่า การประมงชายฝั่งของญี่ปุ่นเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างดีนั้น ก็เพราะมีสหกรณ์ประมงที่เข้มแข็ง ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการพัฒนาการประมงชายฝั่งให้เจริญก้าวหน้า ก็จะต้องมีสหกรณ์ประมงที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นการสรุปเพียงผิวเผิน มิได้มองให้ลึกลงไปว่า ทำไมสหกรณ์ประมงจึงเข้มแข็งได้ จึงไม่ได้เรียนรู้ไปถึงการจัดการประมงโดยชุมชนที่ดำเนินการโดยสหกรณ์ประมง ดังนั้น หากไทยต้องการนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชนมาใช้ รัฐจะต้องให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ันักการเมือง ข้าราชการทุกระดับชั้น ชาวประมง องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ มีความเข้าใจในแนวความคิด และโครงสร้างของระบบไปในทิศทางเดียวกัน ให้ทุกคนได้รู้ว่าจะต้องแสดงบทบาทอะไร เมื่อทุกคนมีความเข้าใจร่วมกันแล้ว การดำเนินการขั้นต่อไปก็จะไม่ใช่สิ่งที่ยาก
3. กฎหมายต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถสนับสนุนระบบการจัดการประมงโดยชุมชนได้หรือไม่? องค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชนคือ การกำหนดให้ชุมชนประมงเป็นเจ้าของทรัพยากร และการทำการประมงจะถูกควบคุมโดยระบบสิทธิการทำการประมง ในปัจจุบันกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถสนับสนุนการครอบครองทรัพยากรประมงของชุมชน และระบบสิทธิการทำการประมง ซึ่งหากไม่มีกฎหมายมาสนับสนุนแล้ว การพัฒนาระบบนี้ก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้
4. องค์กรชาวประมงที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะสามารถเข้ามารับภาระหน้าที่ในการจัดการประมงได้หรือไม่? องค์กรชาวประมงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ สมาคมประมง สหกรณ์ประมง และกลุ่มเกษตรกรทำการประมง ซึ่งหากมองย้อนกลับไปยังกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรชาวประมงที่มีอยู่นั้น จะพบว่า ไม่เกื้อหนุนต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชนแต่อย่างใด เพราะกฎหมายเหล่านี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่

คล้ายคลึงกันคือให้ชาวประมงรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้มีการกำหนดบทบาทขององค์กรในเรื่องของการจัดการประมงแต่อย่างใด

5. ชาวประมงมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการจัดการประมงหรือไม่? การตอบคำถามนี้ค่อนข้างจะลำบาก เพราะศักยภาพของชาวประมงในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ชาวประมงขนาดเล็กในภาคใต้บางส่วนอาจมีความพร้อมกว่าชาวประมงในที่อื่น ความพร้อมของชาวประมงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น การศึกษา การมีจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร การมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นกลุ่ม ฯลฯ เป็นต้น จากการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของชาวประมงขนาดเล็กที่มีต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยศูนย์พัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fisheries Development Center) และภาควิชาการจัดการประมง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า ชาวประมงที่มีปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรประมง และประกอบอาชีพประมงเพียงอย่างเดียว จะมีทัศนคติในทางที่ดีต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ดังนั้น การที่จะนำระบบการจัดการประมงโดยชุมชนไปใช้กับพื้นที่ใด จะต้องมีการศึกษาให้แน่ชัดเสียก่อนว่าชาวประมงมีความพร้อม การพัฒนาระบบนี้จึงจะต้องเริ่มทำในชุมชนที่มีความพร้อมก่อน การที่จะใช้ระบบนี้พร้อมกันทั้งประเทศเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

คำถามทั้งหมดนี้ จะต้องสามารถแสวงหาคำตอบให้ได้ การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนจึงจะสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งการหาคำตอบนั้น มิใช่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียว ชาวประมง องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ จะต้องเข้ามาร่วมกันใช้ความรู้และประสบการณ์ที่แต่ละคนมีอยู่มาช่วยกันหาคำตอบ

5.3 ขั้นตอนในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

การจัดการประมงโดยชุมชนเป็นสิ่งใหม่ของสังคมไทย และสังคมไทยเป็นสังคมที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการประมงที่ดำเนินการโดยรัฐ มาสู่การจัดการประมงที่ดำเนินการโดยชุมชนประมงในทันที ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงของไทยจากหน้ามือเป็นหลังมือ ก็อาจจะเกิดกระแสต่อต้านจากหลายๆฝ่าย ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวประมงพาณิชย์ หรือแม้แต่ชาวประมงขนาดเล็กและองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่ม กระแสต่อต้านนี้มาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการจัดการประมงโดยชุมชนอย่างแท้จริงนั่นเอง ตัวอย่างที่ได้เกิดขึ้นได้แก่การไม่ยอมรับของชาวประมงขนาดเล็กและองค์กรพัฒนาบางกลุ่มในเรื่องของการควบคุมจำนวนชาวประมงให้เหมาะสมกับทรัพยากรประมงที่มีอยู่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการไปสู่ความ

สำเร็จของการพัฒนาระบบนี้ เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยก็เพราะมีการตีความไปว่าวิธีนี้จะเป็นการบังคับควบคุมชาวประมงขนาดเล็ก ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันในเรื่องต่างๆกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน ขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการประมงมีดังต่อไปนี้

1. ทำการเผยแพร่ปรัชญา แนวความคิด และหลักการของการจัดการประมงโดยชุมชนให้สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อให้ทุกคนได้มีความเข้าใจร่วมกันและเห็นประโยชน์ที่แท้จริงของการจัดการประมงโดยชุมชน กลุ่มเป้าหมายของการทำความเข้าใจมีอยู่ด้วยกันสี่กลุ่มด้วยกันคือ *กลุ่มแรก* ได้แก่นักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการจัดการประมงโดยชุมชน *กลุ่มที่สอง* ได้แก่ข้าราชการที่จะต้องดำเนินการซึ่งจะเป็นข้าราชการจากหลายหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค *กลุ่มที่สาม* ได้แก่ชาวประมงขนาดเล็ก และ*กลุ่มที่สี่* ได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนประมงขนาดเล็ก
2. ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือร่างกฎหมายใหม่ เพื่อให้มีกฎหมายที่สามารถสนับสนุนการสร้างระบบการจัดการประมงโดยชุมชน พระราชบัญญัติประมงฉบับปัจจุบันต้องมีการปรับปรุงให้มีมาตราที่รองรับสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงของชุมชน และการกำหนดสิทธิในการทำประมง ในส่วนขององค์กรชาวประมงที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการประมงนั้น หากรัฐมีนโยบายที่จะใช้สหกรณ์ประมงทำหน้าที่นี้ รัฐจะต้องร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ประมงแยกออกมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะสหกรณ์ประมงจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากสหกรณ์อื่นๆ เช่นจำนวนสมาชิกอาจมีการกำหนดไว้จำนวนหนึ่งเท่านั้น ในปัจจุบัน มีหลายประเทศได้ออกกฎหมายสหกรณ์ประมงมาใช้แล้ว เพื่อเตรียมไว้สำหรับการจัดการประมงโดยชุมชน
3. สร้างความร่วมมือในลักษณะสามประสานให้เกิดขึ้น ในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น มีกลุ่มบุคคลสามกลุ่มที่จะต้องร่วมมือกันทำงานอย่างใกล้ชิด *กลุ่มแรก* คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงนักวิจัยและนักวิชาการที่อยู่ในภาครัฐและภาคเอกชน *กลุ่มที่สอง* คือ ชาวประมงขนาดเล็ก และ*กลุ่มที่สาม* คือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน ทั้งสามกลุ่มนี้จะต้องร่วมมือกันทำงานโดยแต่ละกลุ่มจะดำเนินการในส่วนที่ตนเองมีความรู้ ความชำนาญ แต่เป้าหมายของทุกกลุ่มจะเป็นเป้าหมายเดียวกันคือ ความอยู่ดีกินดีของชาวประมงขนาดเล็กและความสงบสุขของชุมชนประมงขนาดเล็ก

4. ทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบเพื่อนำมาใช้สำหรับการพัฒนาระบบการจัดการประมง โดยชุมชน การวิจัยจะต้องทำไปพร้อมๆกันทั้งด้านชีววิทยา เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา และการวิจัยจะต้องมีการกำหนดกรอบวิจัยที่ชัดเจน เพื่อให้ได้คำตอบที่ถูกต้องตรงกับคำถามที่มีอยู่
5. จัดตั้งองค์กรชาวประมงขึ้นในชุมชน รัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถทำงานร่วมกันเป็นอย่างดีในเรื่องนี้ เพราะรัฐเป็นผู้ถือกฎหมายและมีงบประมาณและบุคลากรสนับสนุน และองค์กรพัฒนาเอกชนมีประสบการณ์สูงในการทำงานระดับชุมชน สามารถฝังตัวอยู่กับชุมชนเป็นระยะเวลานานได้ การพัฒนาผู้นำชุมชนให้มีคุณภาพสูงขึ้นก็ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน การอบรมแนะนำหลักการจัดการองค์กรและการบริหารก็ต้องทำควบคู่กันไป ขั้นตอนนี้เป็นเตรียมความพร้อมของชุมชน
6. รัฐทำการศึกษาหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของแหล่งทำการประมงของแต่ละชุมชน หลักเกณฑ์นี้ควรจะได้มาจากการหารือกับตัวแทนชาวประมงขนาดเล็กในแต่ละชุมชน โดยตัวแทนเหล่านี้จะเป็นผู้ลงมติว่าหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมสำหรับทุกชุมชนนั้นควรเป็นอย่างไร
7. จัดทำโครงการนำร่อง ในปัจจุบันมีชุมชนประมงขนาดเล็กบางแห่ง มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในการจัดการประมง รัฐควรทำโครงการนำร่องในชุมชนเหล่านี้ โดยเลือกทำในชุมชนที่มีศักยภาพสูงที่สุดก่อน และเมื่อได้ผลสำเร็จก็จะขยายต่อไปในชุมชนอื่นๆต่อไป การทำโครงการนำร่องนอกจากจะเป็นการสร้างประสบการณ์ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ยังเป็นตัวอย่างสำหรับชุมชนอื่นๆให้ได้เข้ามาศึกษาจากสภาพที่เป็นจริง

5.4 วิวัฒนาการของระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของไทย

ประเทศไทยได้มีการใช้หลักการบางส่วนของจัดการประมงโดยชุมชนมาเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว โดยได้มีการให้สัมปทานแก่เอกชนในการครอบครองและใช้ประโยชน์พื้นที่ในทะเลบางส่วน ทั้งนี้เอกชนจะต้องใช้พื้นที่นั้นสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเท่านั้น และเอกชนจะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมตามที่กรมประมงได้กำหนด และมีหน้าที่ดูแลไม่ให้เกิดมลภาวะขึ้นในเขตสัมปทานที่ได้รับ สัมปทานจะมีอายุเพียงปีเดียวแต่สามารถต่ออายุได้

ในพ.ศ. 2535 กรมประมงและสมาคมประมงแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันจัดประชุมใหญ่ระหว่างชาวประมงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประมงทะเล โดยได้กำหนดหัวข้อการประชุมว่า “อนาคตของการประมงไทย” โดยจัดขึ้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ข้อสรุปที่สำคัญ

ประการหนึ่งจากการประชุมก็คือ กรมประมงควรจะนำระบบสิทธิการทำการประมงมาใช้สำหรับการจัดการประมงชายฝั่ง และเปิดโอกาสให้ชาวประมงขนาดเล็กได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่ง ซึ่งตรงกับหลักการของการจัดการประมงโดยชุมชน กลุ่มชาวประมงที่เสนอเรื่องนี้มีความเชื่อว่า หากกรมประมงทำตามข้อเสนอนี้ได้แล้ว จะเกิดประโยชน์ที่สำคัญสามประการ คือ *ประการแรก* ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงจะลดลงและอาจจะหมดสิ้นไปในอนาคต *ประการที่สอง* รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณสำหรับการตรวจจับเรือประมง และ*ประการที่สาม* ทรัพยากรประมงชายฝั่งจะฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์กว่าในปัจจุบัน ชาวประมงขนาดเล็กจะมีรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างสงบสุข

หลังจากการสัมมนา กรมประมงได้นำข้อเสนอของชาวประมงขนาดเล็กมาพิจารณาดำเนินการ และในพ.ศ. 2536 กรมประมงได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาแนวทางพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการสร้างระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการพิจารณาด้านกฎหมายเป็นอันดับแรก เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา จากการพิจารณาได้มีการเสนอแนะให้กรมประมงทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติประมง และจัดทำร่างกฎหมายสหกรณ์ประมงซึ่งควรดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และคณะกรรมการชุดนี้ยังได้ดำเนินการเพื่อให้มีโครงการนำร่องเกิดขึ้น รวมทั้งการพยายามขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกลุ่มสหภาพยุโรป (European union) แต่เนื่องจากในขณะนั้น ภาวะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดี กลุ่มสหภาพยุโรปจึงไม่อนุญาติให้ความช่วยเหลือ

และเพื่อให้ข้าราชการกรมประมงที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้มีความรู้และความเข้าใจในปรัชญา แนวคิด โครงสร้าง และวิธีการดำเนินการของระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ใน พ.ศ. 2536 ภาควิชาการจัดการประมงได้ขอการสนับสนุนทางด้านวิชาการจาก Asian Productivity Organization (APO) ซึ่งมีสำนักงานอยู่มีประเทศญี่ปุ่น APO ได้จัดส่งศาสตราจารย์ Tadashi Yamamoto จาก Nihon University ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการจัดการประมงโดยชุมชนของญี่ปุ่น และเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในโครงสร้างของการประมงทะเลของไทยเป็นอย่างดี เนื่องจากได้ทำงานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติทางการประมงอยู่ในประเทศไทยมาก่อน มาให้ความรู้และข้อแนะนำในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนแก่ข้าราชการของกรมประมงและนักวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นเวลาหนึ่งเดือน โดยในระยะเวลาหนึ่งเดือนนี้ ได้มีการบรรยาย การสัมมนา และการลงปฎิบัติพื้นที่เพื่อแสวงหาชุมชนที่จะจะสามารถทำโครงการนำร่องได้ ผลจากการได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในครั้งนี้ ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในเรื่องของการจัดการประมงเป็นอย่างดี

ในพ.ศ. 2537 กรมประมงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกหลายคณะเพื่อดำเนินการสร้างระบบสิทธิการทำการประมง โดยงานที่เร่งด่วนคือ การพัฒนากฎหมายให้สามารถสนับสนุนระบบสิทธิการทำการประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการทำโครงการนำร่อง

ถึงแม้ว่าจะได้มีการพยายามดำเนินการในหลายด้าน แต่ความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากความล่าช้าในการให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่ต้องการ หากไม่มีกฎหมายเหล่านี้แล้ว การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมก็ยังสามารถดำเนินการได้ สิ่งที่ต้องการอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นการวิจัยเพื่อหาคำตอบในด้านต่าง ในส่วนของการทำโครงการนำร่องนั้น ยังมิได้มีการทำอย่างเต็มรูปแบบเพราะขาดการสนับสนุนทางด้านกฎหมาย ศูนย์พัฒนาการประมงทะเลฝั่งอันดามันได้ร่วมกับ Bay of Bengal Program ได้ดำเนินการจัดทำโครงการนำร่องของระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้นในบริเวณอ่าวพังงาขึ้นในพ.ศ. 2538 โครงการนี้มีอายุ 5 ปี โดยมีเป้าหมายหลักที่จะเปลี่ยนเจตคติของชาวประมงจากการเป็นผู้ใช้ทรัพยากรแต่อย่างเดียว ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรประมงด้วย แต่เป็นการดำเนินการที่ไม่เต็มรูปแบบ เนื่องจากมีปัญหาทางด้านข้อกฎหมาย สิ่งที่ต้องการจึงทำได้ในเรื่องของการฟื้นฟูทรัพยากร การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง และการจัดตั้งองค์กรชาวประมงเพื่อเข้ามาทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการจัดการประมงร่วมกันในระยะแรกๆ โดยคาดหวังว่าเมื่อมีกฎหมายมารองรับ การจัดการประมงร่วมกันจะพัฒนาไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนต่อไป และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการประชุมคณะกรรมการของชุมชนทุก 2 เดือน เพื่อติดตามความก้าวหน้า รับฟังปัญหาจากชุมชน และให้คำปรึกษาแก่ชุมชน

โครงการนำร่องอีกโครงการหนึ่งที่จะดำเนินการโดยกรมประมง ได้แก่โครงการที่อ่าวบางสะพาน ที่มีอาณาเขตครอบคลุมอำเภอบางสะพานน้อยและอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พื้นที่เหล่านี้ได้แก่

อำเภอบางสะพานน้อย หมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับอ่าวบางสะพานคือ หมู่ที่ 3, 4 และ 5 ตำบลทรายทอง และหมู่ที่ 3 และ 10 ตำบลบางสะพาน เครื่องมือทำการประมงที่ใช้ได้แก่ อวน ล้อมจับปลาเกะตัก 3 ลำ อวนครอบจับปลาเกะตัก 55 ลำ อวนลอยและลอบหมึก 155 ลำ

อำเภอบางสะพาน หมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับอ่าวบางสะพานคือ หมู่ที่ 5 ตำบลปากแพรก หมู่ที่ 1 และ 9 ตำบลพงศ์ประศาสน์ และหมู่ 3 และ 5 ตำบลแม่รำพึง เครื่องมือทำการประมงที่ใช้

ได้แก่ อวนครอบหมึก 60 ลำ อวนลอยปู ปลา 38 ลำ อวนครอบปลากะตัก หมึก 19 ลำ อวนล้อม ปลากะตัก 9 ลำ อวนลอยปลาทราย 6 ลำ ลอบหมึก 3 ลำ และอวนลาก 3 ลำ

ชาวประมงที่เข้ามาทำการประมงในอ่าวบางสะพานจากทั้งสองอำเภอ มีจำนวนทั้งสิ้น 351 ราย

ในโครงการจะรวมชุมชนประมงที่ไม่ได้อยู่ติดกับอ่าวบางสะพานแต่เข้ามาทำการประมงในอ่าวบางสะพานเข้าไว้ในโครงการด้วย โดยจะเป็นชาวประมงในหมู่ที่ 1 และ 2 ตำบลแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน หมู่ที่ 2, 3 และ 9 ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน หมู่ที่ 2 และ 3 ตำบลทับสะแก อำเภอทับสะแก และหมู่ที่ 7 ตำบลห้วยยาง อำเภอทับสะแก ชาวประมงในพื้นที่นี้มีจำนวน 206 ราย เครื่องมือทำการประมงที่ใช้ได้แก่อวนล้อมปลากะตักและอวนลาก

กรมประมงเลือกพื้นที่นี้เนื่องจากชาวประมงขนาดเล็กในพื้นที่นี้ได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่เข้มแข็ง มีความสนใจในระบบการจัดการประมงโดยชุมชน และพื้นที่มีความเหมาะสมสำหรับการดำเนินการ คาดว่าโครงการนี้จะเริ่มปฏิบัติได้ภายในพ.ศ. 2541

5.5 ผลได้จากการจัดการประมงโดยชุมชน

ผลประโยชน์หรือผลได้หลักจากการจัดการประมงโดยชุมชนนั้นก็คือ ทรัพยากรประมงชายฝั่งจะมีเจ้าของที่แน่ชัด และการทำการประมงมีการควบคุม ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาต้นตอของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง เมื่อต้นตอแห่งปัญหาได้รับการแก้ไข ทรัพยากรประมงชายฝั่งก็จะสามารถฟื้นตัวมีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม ดังนั้น หากประเทศไทยสามารถพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนให้เกิดขึ้นมาได้แล้ว ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่

1. ทรัพยากรประมงชายฝั่งจะมีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม หรืออย่างน้อยที่สุดจะมีความอุดมสมบูรณ์กว่าในปัจจุบัน
2. ชาวประมงขนาดเล็กจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อทรัพยากรประมงชายฝั่งมีความอุดมสมบูรณ์ ชาวประมงจะจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น รายได้ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ชาวประมงขนาดเล็กจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม

3. ชาวประมงขนาดเล็กไม่ต้องอพยพไปหางานทำในเมือง เนื่องจากทรัพยากรประมงที่มีอยู่ เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตในชุมชนได้ ปัญหาการแตกแยกของครอบครัวก็จะไม่เกิดขึ้น
4. สังคมไทยจะมีความมั่นคงในเรื่องของอาหารสัตว์น้ำ เพราะจะมีสัตว์น้ำมาตอบสนองความต้องการในการบริโภคได้อย่างเพียงพอ
5. ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงจะหมดสิ้นไป ชาวประมงขนาดเล็กมีแหล่งทำการประมงของคนที่แน่นอน

อย่างไรก็ตาม หวังระลึกไว้เสมอว่า การจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะสามารถทำให้ชาวประมงขนาดเล็กมีรายได้เพิ่มขึ้นมาได้ระดับหนึ่ง และหลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนได้ ชาวประมงขนาดเล็กสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติสุข แต่การจัดการประมงโดยชุมชนจะไม่สามารถสร้างความร่ำรวยให้กับชาวประมงขนาดเล็กได้ เพราะด้วยข้อจำกัดทางธรรมชาติ ทะเลจะสามารถผลิตสัตว์น้ำให้ได้เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น แต่จำนวนชาวประมงขนาดเล็กนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก

การพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้นในประเทศไทย เป็นงานที่ท้าทาย ต้องใช้ความรู้ ประสบการณ์ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ความมุ่งมั่นและความอดทนของทุกฝ่าย ผลสำเร็จจึงจะเกิดขึ้นได้ และผลสำเร็จนี้จะไม่เห็นได้ในระยะเวลาอันสั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่เร่งร้อนในการที่จะได้เห็นผลสำเร็จ ความล้มเหลวของโครงการมิใช่อุปสรรคที่ความสำเร็จยังไม่ได้เกิดขึ้น แต่อยู่ที่การยอมแพ้ของผู้ที่เกี่ยวข้องและยุติโครงการไป

บรรณานุกรม

- วันทนา เจนกิจโกศล. 2540. ทักษะคติของชาวประมงพื้นบ้านที่มีต่อการจัดการประมงโดยชุมชน: กรณีศึกษาบ้านไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอกลองใหญ่ จังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. 2530. อนาคตประมงไทย. รายงานผลการสัมมนาร่วมภาครัฐและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ.
- Atapattu, A.R. 1993. Case Studies of Community-based Approaches to Resource Management in Sri Lanka. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.
- Berkes, F. 1989. Common Property Resources; Ecology and Community-Based Sustainable Development. Belhaven Press. London.
- Berkes, F. P. George and R.J. Preston. 1991. Co-Management: the evolution in theory and practice of the joint administration of living resources. Alternatives 18(2): 12-18.
- Berkes, F. 1994. Co-management: bridging the two solitudes. North. Perspect. 22(2-3): 18-20.
- Bromley, D.W. and M.M. Cemea. 1989. The management of common property natural resources: some conceptual and operational fallacies. World Bank Discussion Paper 57. World Bank, Washington, D.C.
- Doulman, D. 1993. Community-Based Fisheries Management: Towards the Restoration of Traditional Practices in the South Pacific. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.
- Dyer, C.L. and J.R. McGoodwin, Editors. 1994. Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management. University Press of Colorado, Niwot, USA.
- Hasegawa, A. 1993. Activities of Japanese Fisheries Management Organizations Established by Initiatives of Fishermen's Group. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.

- Hvinding, E. and E. Jul-Larsen. 1993. Community-based resource management in tropical fisheries. Center for Development Studies, University of Bergen, Norway.
- Jentoft, Svein. 1989. Fisheries Co-Management: delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy*, April: 137-154.
- Juntarashote, K. 1992. Fisheries Institutions and Fisheries Management in Thailand. In *Proceedings of the JIFRS/IIFET/ZENGYOREN Symposium on Fisheries Management: International Perspectives on Fisheries Management with Special Emphasis on Community-based Management Systems Developed in Japan*. 26 August-3 September 1991. Tokyo, Japan.
- , 1995. Possible Development of Community-based Fishery Management in Thailand with the Advent of the Fishing Rights System. In *Proceedings of the 7th Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade: International Co-operation for Fisheries and Aquaculture Development*. 18-21 July 1994. Vol. 1. National Taiwan Ocean University, Taiwan.
- , 1995. Thai Fisheries Co-Management Program. Paper presented in Fisheries Co-Management Workshop on Research Strategy, Methodologies, Field Experience of Partners and Exchange of Information. 29-31 May 1995. The North Sea Center, Hirtshals, Denmark.
- Korten, D.C. 1986. Community-based resource management, p 1-15. In D.C. Koeten (ed.) *Community Management: Asian experiences and perspectives*. Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, USA.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge, England.
- McCay, J. Bonnie. 1993. *Management Regimes*. The Beijer International Institute of Ecological Economics. The Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm. Sweden.
- Pinkerton, E. 1989. Introduction: Attaining better fisheries management through co-management--prospects, problems and propositions, p 3-33. In E. Pinkerton (ed.) *Co-operative management of local fisheries*. University of British Columbia Press, Vancouver.
- Pomery, R.S. 1994. Community management and common property of coastal fisheries in Asia and the Pacific: concepts, methods and experiences. *ICLARM Conf. Proc.* 45. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Philippines.

- Pomeroy, Robert, S. and Meryl J. Williams. 1994. Fisheries Co-management and Small-scale Fisheries: A Policy Brief. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Philippines.
- Pomeroy, Robert S., Sverdrup-Jensen Sten and Raakjaer-Nielsen Jesper. 1995. Presented in Fisheries Co-Management Workshop on Research Strategy, Methodologies, Field Experience of Partners and Exchange of Information. May 29-31, 1995. The North Sea Centre, Hirtshals, Denmark.
- Rettig, R.B., F. Berkes and E. Pinkerton. 1989. The future of fisheries co-management: a multi-disciplinary assessment. In E. Pinkerton (ed.) Co-operative management of local fisheries. University of British Columbia Press, Vancouver.
- Ruddle, K. 1994. Traditional community-based marine resource management systems in the Asia-Pacific Region: status and potential. International Center for Living Aquatic Resources Management, Manila, Philippines.
- Wahayono U., Kee-Chai Chong, Suseno and Reza Pahlavi. 1993. Traditional Community-based Fisheries Management Practices in Indonesia. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.
- Willmann, R. 1993. Community-based Resources Management: Experiences with Forestry, Water and Land Resources. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.
- Yahaya, J. 1993. The Community-Based Fisheries Management System: Issues, Problems and Constraints. In Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.
- Yamamoto, T. 1993. A fishing right to co-operation as a basis for community-based fisheries management. Paper presented at the international conference on fisheries economic, 26-28 May 1993, Norway.
- . 1996. Community-based fisheries management with fishermen's organization can be developed only a limited entry. Paper presented at the regional workshop on coastal fisheries management, 19-22 November 1996, Chiangmai, Thailand.

Zemer, Ch. 1993. Community Management of Marine Resources in the Muluku Islands. *In* Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fisheries Management System for Asia and the Pacific. Kobe, Japan, 8-12 June 1992. FAO Fisheries Report No. 474. FAO, Rome.