

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 เงื่อนไขสำคัญของการไปสู่ความสำเร็จของระบบการจัดการประมงโดยชุมชน	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 ชุมชนก็จะมีภาวะกระตือรือร้นและให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการดูแลรักษาและจัดการ เพราะมีความมั่นใจว่าผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนั้นจะตกเป็นของชุมชนอย่างแน่นอน

การทำการประมง

จากการที่ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติ ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ไม่มีใครสามารถห้ามผู้ใดมิให้เข้ามาทำการประมงได้ หรือแม้แต่จะมาควบคุมการทำการประมงก็ทำได้โดยยาก 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

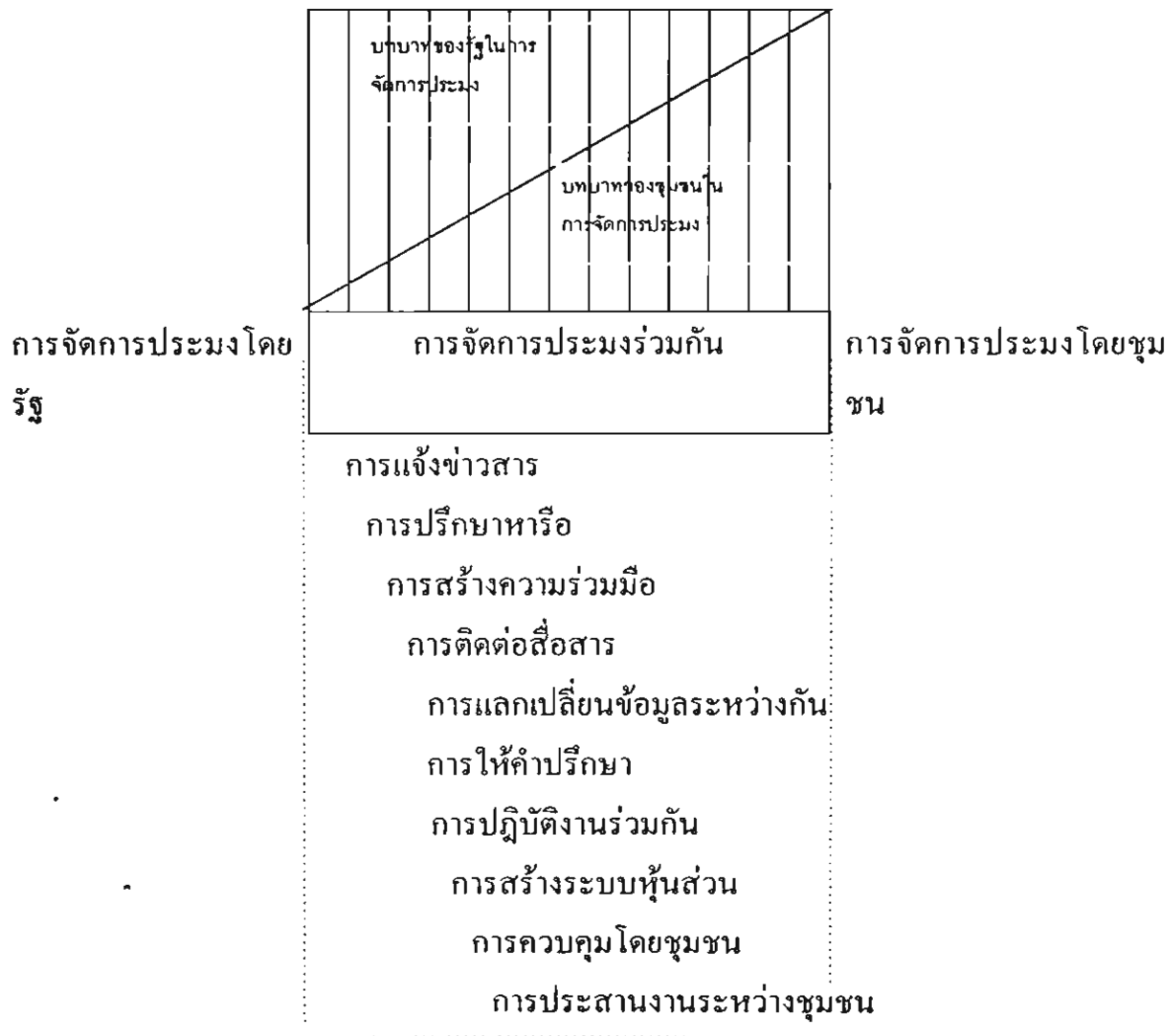
ภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะสามารถเปลี่ยนการทำการประมงแบบเสรีมาเป็นการทำการประมงแบบมีการควบคุมได้ทันที โดยอาศัยระบบสิทธิการทำประมง (Fishing rights) ซึ่งเป็นระบบที่ต้องใช้ควบคู่ไปกับการจัดการประมงโดยชุมชน สามารถกล่าวได้ว่า การจัดการประมงโดยชุมชนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีระบบสิทธิการทำประมง 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 ในขณะที่เดียวกันชุมชนประมงจะทำการเรียนรู้การจัดการประมง 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 ในทางนิตินัยแล้วชุมชนประมงจะเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติทรัพยากรประมงเหล่านี้ชาวประมงในชุมชนนั้นจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ชาวประมงทุกคนจึงมีหุ้นส่วนอยู่ในทรัพยากรประมง ดังนั้นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในตัวชาวประมง

ทุกคน ชาวประมงจะต้องรู้ว่าตนเองมีหุ้นส่วนอยู่ในความสำเร็จและความล้มเหลวของการจัดการประมงโดยชุมชน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการระบบนี้ จะได้รับการจัดสรรให้กับหุ้นส่วนทุกคนอย่างยุติธรรม

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 ยังจะมีปัญหาในเรื่องของการติดต่อสื่อสารระหว่างกันและการบริหารและจัดการประมงของชุมชนอีกด้วย

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 การควบคุมโดยการตรวจจับก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะต้องเป็นอีกต่อไป เนื่องจากมีความมั่นใจว่า ชาวประมงทุกคนรู้จักเคารพในสิทธิของผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อสังคม และเจ้าหน้าที่ของรัฐยินดียินยอมข้างอยู่กับชาวประมง และจะรักษาผลประโยชน์ของชาวประมงอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่

10. เมื่อรัฐเห็นว่าชุมชนประมงสามารถดำเนินการในเรื่องของการจัดการประมงได้ผลดีแล้ว รัฐก็จะกระจายอำนาจในการจัดการให้เพิ่มมากขึ้น หรือขยายขอบเขตในการจัดการให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

จะเห็นได้ว่าการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวประมงขนาดเล็ก การจัดการประมงโดยชุมชนเป็นวิธีการจัดการประมงที่ต้องการการประนีประนอม การให้ความเชื่อถือและความไว้วางใจกัน ในระหว่างชาวประมงขนาดเล็ก ดังนั้นการจัดการประมงโดยชุมชนจะไม่เกิดขึ้นได้โดยง่ายหรือ

ภายในระยะเวลาอันสั้น และก็ไม่สามารถให้ความมั่นใจได้ว่าระบบนี้จะยั่งยืนตลอดไป เพราะเมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไปก็อาจจะมีวิธีการจัดการประมงวิธีอื่นที่เหมาะสมกว่าก็ได้

สิ่งที่ต้องระลึกลู่เสมออีกคือ 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 กฎหมายอุรา (Ura Law) กฎหมายนี้ได้ประกาศใช้โดยมีจุดมุ่งหมายในการเก็บภาษีอากรจากชุมชนประมง

ภายใต้กฎหมายอุรา ชุมชนที่อยู่ตลอดชายฝั่งทะเลได้ถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ ชุมชนประมงและชุมชนกสิกรรม คนในชุมชนประมงเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ภายใต้สิทธิการทำประมง (Osumi-usuki) ที่ออกให้โดยชามูไร โดยผู้ที่เข้าไปทำการประมงนั้นต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้กับชามูไรเป็นการตอบแทน 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 จะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการประมงด้วย 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 จะเป็นผู้ที่ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทเคลื่อนที่ (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 รัฐบาลกลางจะทำการกำหนดเขตในทะเลให้แก่อะไรก็ตามจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับทะเล 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 และในการจัดสรรสิทธิการทำการประมงให้กับสหกรณ์ประมง รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดสรรให้ตามแผนการจัดการประมงชายฝั่งนี้

ขั้นตอนในการขอสิทธิการทำการประมงจากรัฐบาลท้องถิ่นของสหกรณ์ประมง

ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ประมง สหกรณ์ประมงทุกสหกรณ์จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการจัดการสิทธิการทำการประมง (Fishing rights management committee) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ที่สหกรณ์ประมงได้รับสิทธิการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจากรัฐบาลท้องถิ่น ให้แก่สมาชิกของสหกรณ์

หน้าที่ของกรรมการชุดนี้ได้แก่

- ก. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกและสหกรณ์ประมงในการติดต่อขอรับสิทธิการทำการประมงและใบอนุญาตทำการประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น
- ข. ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอโครงการเสนอต่อรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อขอรับสิทธิการทำการประมงและ/หรือใบอนุญาตทำการประมงที่ต้องการ
- ค. จัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับการจัดการประมงโดยชุมชน ภายใต้สิทธิการทำการประมง และ/หรือใบอนุญาตทำการประมงที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่น

สหกรณ์ประมงใด เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้เรียบร้อยแล้ว และต้องการขอสิทธิการทำการประมงและ/หรือใบอนุญาตทำการประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

- 1) สหกรณ์ประมงเรียกประชุมใหญ่ ให้สมาชิกทุกคนได้ออกความเห็นและลงมติว่า ต้องการสิทธิการทำการประมงประเภทใดบ้าง 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