



บทที่ 6

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การประมงทะเลของประเทศไทยในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา การทำประมงโดยใช้เครื่องมือประมงอวนลาก (Trawl) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ได้ขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้ทำลายทรัพยากรประมงหน้าดินในอ่าวไทย และทะเลอันดามันอย่างมาก พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลดำเนินมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมง ยังขาดประสิทธิภาพในการจำกัดการลงแรงประมง

การดำเนินการจัดการประมงของไทยถือเสมือนว่าทรัพยากรเป็นผลประโยชน์ของรัฐซึ่งทำให้มีการดำเนินมาตรการทางกฎหมาย เพื่อจะได้รายได้จากภาษีอากรเข้ารัฐ รัฐบาลกลไกเกี่ยวกับการจัดการประมงที่จะจูงใจให้ชาวประมงมีส่วนร่วมด้วย (With the participation of fishermen) พ.ร.บ. การประมงได้ใช้มานานแล้ว ในขณะที่สภาวะของการทำประมงยังล้ำสมัย ปัจจุบันการพัฒนาการประมงและการจัดการประมงได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว แต่กฎหมายประมงยังมิได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง มีการจับสัตว์น้ำมากเกินไปจนสัตว์น้ำในน่านน้ำแหล่งการประมงของไทยอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมจำนวนสัตว์น้ำลดน้อยลง แม้ว่าในปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยจะได้กำหนดมาตรการในการจำกัดเรือประมงอวนลาก แต่การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใด

การประมงทะเลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น แหล่งทำการประมง (Fishing ground) ที่ชาวประมงส่วนใหญ่จะทำการประมงได้ดี จึงควรเป็นเขตน่านน้ำของไทยที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ (National maritimes jurisdiction) เพราะเป็นแหล่งประมงที่ใกล้ที่สุด จะทำเช่นไรจึงจะสามารถจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล เพื่อให้สามารถทำการประมงได้ในระยะยาวนาน ตามหลักการของการใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดและถูกต้อง การวิจัยวิธานินพนธ์นี้ มีความเห็นว่า รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารและจัดการประมงทั้งหมด สมควรจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการประมงทั้งสองฉบับ คือ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 เลือใหม่ รวมทั้งการควบคุมดูแลให้ผู้รับอนุญาตทำการประมงปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับให้รัดกุมยิ่งขึ้น และพยายามปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่ชาวประมงรับรู้เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งการดำเนินการร่วมกัน ตามหลักการและทฤษฎีความคิดเห็นของนักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการของการจัดการประมงที่ศึกษา รวมทั้งวิธีการ

การจัดการประมงในประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียที่ได้เสนอให้ทราบมาข้างต้นแล้ว

### ข้อเสนอแนะ

#### 6.1 ปัญหาการควบคุมจำนวนเรือประมง

จากรายงานทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์สภาวะของการทำการประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินในปัจจุบัน แสดงให้เห็นชัดเจนว่าทรัพยากรเสื่อมโทรมลงมากยิ่งขึ้น จนมีอัตราการจับสัตว์น้ำลดเหลือ 52 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง จึงได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ซึ่งตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2521 ได้มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงคมนาคม ไปดำเนินการทามาตรการควบคุมจำนวนเรือประมงและประเภทของเครื่องมือทำการประมงให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย และให้จัดระบบการควบคุมเป็นขั้นตอนตามความเหมาะสม เพื่อให้กระทบต่อชาวประมง อุตสาหกรรมการประมงทะเล และเศรษฐกิจของประเทศน้อยที่สุด และได้สั่งการให้ดำเนินการจัดระบบการควบคุมการประมงทะเลในน่านน้ำไทย โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาออกระเบียบกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32(1) ของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 เพื่อระงับการออกใบอนุญาตใหม่สำหรับเรืออวนลากหน้าดิน ยกเว้นเรือที่กำลังต่ออยู่แล้ว และให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งมีสาระในหลักการดังนี้

ก. เรือประมงจะต่อใหม่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมประมงแล้ว

ข. กรมเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เฉพาะรายที่ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำ

การประมงต่อกรมประมง และได้รับความเห็นชอบจากกรมประมงในการใช้เครื่องมือประเภทที่ขอแล้วเท่านั้น

เรื่องนี้ กรมประมงได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน ลงวันที่ 26 มีนาคม 2523 ซึ่งจะมีผลในการควบคุมมิให้จำนวนเรืออวนลากและอวนรุนมีจำนวนเกินกว่าที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมประมงก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2523 และจะค่อยลดจำนวนลงเมื่อเรื่อนั้นทำผิดกฎหมาย เปลี่ยนไปทำการประมงโดยใช้เครื่องมือชนิดอื่น หรือใช้ในกิจกรรมอื่น เรือหมดสภาพ ฯลฯ จนลดจำนวนเหลือในจำนวนที่พอเหมาะกับความทรัพยากร แต่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

ได้ขอผ่อนผันให้ยืดเวลาการบังคับใช้และขอแก้ไขระเบียบนี้ตลอดมาจนไม่มีผลในการควบคุม และลดจำนวนได้ในปัจจุบัน

#### แนวทางการแก้ไขปัญหา

พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 บทบัญญัติมาตรา 4(3) กำหนดให้เรือที่ใช้ทำการประมงเป็นเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเครื่องมือในพิกัด 14 ชนิด ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2490) ไม่ปรากฏว่า มีเรือที่ใช้ทำการประมงเป็นเครื่องมือในพิกัด <sup>(1)</sup> จึงสมควรจะได้แก้ไขกฎกระทรวงเพิ่มเติมให้เรือประมงเป็นเครื่องมือในพิกัดที่ต้องขอรับอาชญาบัตร โดยประสานงานกับกรมเจ้าท่า เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมเรือประมง ซึ่งชาวประมงอาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของกรมเจ้าท่าและกรมประมงพร้อมกัน วิธีเดียวกันนี้ประเทศมาเลเซียได้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์จำนวนเรือประมง (Limited entry) มาแล้ว โดยเรียกเก็บเงินอากรในการขออาชญาบัตรคิดจากน้ำหนักของเรือที่ใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ทำการประมงเป็นเกณฑ์ เช่น เรือประมงขนาดน้ำหนัก 25 ตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึง 40 ตันกรอส หากใช้เครื่องมืออวนล้อม เสียค่าธรรมเนียม 50 เหรียญมาเลเซียต่อปี ถ้าเป็นเรือขนาดน้ำหนักเดียวกันแต่ใช้เครื่องมืออวนลากจะต้องเสียเงินอากร 75 เหรียญมาเลเซียต่อปี

ฉะนั้น จากหลักการที่ได้ศึกษามาแล้ว ปรากฏว่า มาตรการควบคุมการลงแรงประมง โดยการควบคุมจำนวนเรือประมง ให้เรือประมงเป็นเครื่องมือทำการประมงที่ต้องขออาชญาบัตรทำการประมง พร้อมทั้งการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าอาชญาบัตรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเก็บโดยวิธีคิดจากน้ำหนักของเรือเป็นต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดให้เรือประมงเป็นเครื่องมือในพิกัด และกำหนดอากรค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องมือทำการประมงเพิ่มขึ้นด้วย

## 6.2 ปัญหาการดำเนินมาตรการระบบอาชญาบัตรให้มีผลในการอนุรักษ์ทรัพยากร ประมง

ปัจจุบันแหล่งน่านน้ำไทยได้ขยายออกไป โดยประเทศไทยประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในอนุสัญญาอนุสัญญาทะเล ค.ศ. 1982 จะต้องแสวงใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงอย่างสมประโยชน์สูงสุด หากในแหล่งน่านน้ำเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ชาวประมงไทยไม่สามารถแสวงประโยชน์ได้เต็มที่แล้ว ส่วนของทรัพยากรที่เหลือ จะต้องพิจารณาให้รัฐชายฝั่งอื่นที่เสนอขอใช้แสวงประโยชน์ ดังนั้น ระบบวิธีการเกี่ยวกับอาชญาบัตรจะต้องเปลี่ยนแปลงไป

### แนวทางแก้ไขปัญหา


(ก) กรมประมงสมควรขอความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การระดับภูมิภาค เพื่อส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้ข้อเสนอแนะประเมินทรัพยากรในน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย เพื่อจะได้ข้อมูลทางชีววิทยาที่ทันสมัย เป็นประโยชน์ในการกำหนดแผนและโครงการในการจัดการประมง รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของไทยเกี่ยวกับการจัดการชายฝั่ง (Coastal zone management)

(ข) กำหนดเขตทำการประมงของเรือประมงและการใช้เครื่องมือประมงแต่ละประเภท แยกขนาดน้ำหนักของเรือประมงให้ทำการประมงในแต่ละเขต พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายให้สถาบันชาวประมงมีอำนาจหน้าที่จัดการประมง ตรวจสอบ สอดส่อง ดูแล ทำหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง

(ค) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงระดับชาติประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เพื่อกำหนดแผนนโยบายการประมงในระดับชาติ และทำหน้าที่รับผิดชอบกำกับจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในระดับชาติ มีอำนาจตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ประสานงานพิจารณาจัดสรรอาชญาบัตรทำการประมงแก่สถาบันการประมงเอกชนหรือบุคคลผู้ประกอบอาชีพการประมงที่ต้องลงทุนสูง และทำการประมงกับรัฐที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาความตกลงทางการประมงหรืออำนาจความช่วยเหลือต่อบุคคลที่ได้สิทธิทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ

(ง) จะต้องควบคุมเรื่องการเข้าออกของเรือประมง ณ ท่าเทียบเรือ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขการปฏิบัติไว้ในอาชญาบัตรทำการประมง เพื่อผลประโยชน์ในสถิติการประมง และป้องกันการแข่งขันน่านน้ำของต่างประเทศ

การดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไข พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 ส่วนการแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 เพิ่มบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการออกอาชญาบัตรให้กับชาวประมงต่างชาติที่มีความสนใจขอทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย หากว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตดังกล่าวมีส่วนเกินกว่าที่ชาวประมงของไทยจะทำการประมงได้ กำหนดบทลงโทษชาวประมงต่างชาติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ให้บังคับได้ทั้งเรือประมงและคนประมงบนเรือทุกคน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย