

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 4

ทรัพยากรประมงทะเลไทย...กับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รองศาสตราจารย์ ดร.เรืองไร โตกฤษณะ

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตุลาคม 2548

สารบัญ

บทนำ	1
1. ขนาดของภาคเศรษฐกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง	1
1.1. บทบาทของภาคเศรษฐกิจประมงในระบบเศรษฐกิจไทย	1
1.2. สัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเลและการนำไปใช้	2
1.3. อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงทะเล	5
1.4. การส่งออกสินค้าประมง	6
2. สถานภาพความยั่งยืนของทรัพยากรประมงทะเลไทย	14
2.1. แนวโน้มผลผลิตประมงทะเล	14
2.2. พัฒนาการการประมงทะเลและการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบสัตว์น้ำที่ทำ ประมงได้	16
2.3. ปัญหาความยั่งยืนของทะเลไทย	21
3. นโยบายของรัฐ	23
3.1. นโยบายประมงที่ผ่านมา	23
3.2. นโยบายการพัฒนาการประมงแห่งชาติ	26
3.2.1. นโยบายการจัดการทรัพยากรประมง	27
3.2.2. นโยบายการฟื้นฟูทรัพยากรประมง	28
3.2.3. นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพชาวประมง	29
4. ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข	30
4.1. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงทะเล	30
4.2. การควบคุมจำนวนเรือประมง	31
4.3. การทำประมงที่ผิดกฎหมายและทำลายทรัพยากร	35
4.4. ข้อขัดแย้งระหว่างการประมงพาณิชย์กับการประมงขนาดเล็ก	36
4.5. ปัญหาด้านทุนการทำประมงและแรงงานประมง	37
5. ทางเลือกและข้อเสนอในการจัดการในห้าปีข้างหน้า	38
5.1. การจัดการประมงขนาดเล็ก	40
5.2. การจัดการประมงเชิงพาณิชย์	43
เอกสารอ้างอิง	46

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การใช้ประโยชน์สัตว์น้ำเค็มแยกตามชนิดสัตว์น้ำและการใช้ประโยชน์	4
ตารางที่ 2	จำนวนโรงงานแปรรูปและปริมาณสัตว์น้ำเค็มที่ใช้เฉลี่ยต่อโรงงาน ปี 2545	6
ตารางที่ 3	มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงชั้นปลูม อัตราการขยายตัว และ สัดส่วนของมูลค่าส่งออกรวม ปี 2545 - 2548	7
ตารางที่ 4	มูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารทะเลบรรจุกระป๋องและแปรรูป อัตราการขยายตัว และ สัดส่วนของมูลค่าส่งออกรวม ปี 2545 - 2548.....	10
ตารางที่ 5	ผลผลิตสินค้าประมงชั้นปลูม การส่งออก การนำเข้า และการแปรรูป ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศที่สำคัญอื่นๆ ปี 2544	12
ตารางที่ 6	ปริมาณและมูลค่าผลผลิตสัตว์น้ำ ปี 2524 - 2545	15
ตารางที่ 7	การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการประมงทะเลไทย	18
ตารางที่ 8	องค์ประกอบสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล ปี 2525 2535 และ 2545	19
ตารางที่ 9	ศักยภาพการผลิตและผลจับสัตว์น้ำปี 2545	22
ตารางที่ 11	จำนวนเรือประมงตามรายงานสำมะโนประมง.....	34
ตารางที่ 10	สรุปการเปลี่ยนแปลงจำนวนเรืออวนลาก อวนรุน	32

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	การเปรียบเทียบส่วนแบ่งปริมาณและมูลค่าสัตว์น้ำเค็มปี 2545.....	2
ภาพที่ 2	การใช้ประโยชน์สัตว์น้ำแต่ละชนิดปี 2545	5
ภาพที่ 3	ปริมาณและมูลค่าผลผลิตสัตว์น้ำปี 2524 - 2545.....	14

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง

ทรัพยากรประมงทะเลไทย...กับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.เรืองไร โตกฤษณะ²

บทนำ

รายงานฉบับนี้ประกอบด้วยการศึกษาตามหัวข้อที่กำหนดในการจัดทำรวมห้าประเด็น คือ ขนาดของภาคเศรษฐกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อให้ภาพบทบาทของประมงไทย สถานภาพของความยั่งยืนของทรัพยากรประมงทะเลไทย นโยบายของรัฐที่ผ่านมาเกี่ยวกับการประมงไทย ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข และ ทางเลือกและข้อเสนอในการจัดการในห้าปีข้างหน้า

1. ขนาดของภาคเศรษฐกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

1.1. บทบาทของภาคเศรษฐกิจประมงในระบบเศรษฐกิจไทย

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจากการประมงในปัจจุบันมีมูลค่าคิดเป็นประมาณร้อยละสองของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยในปี 2543 มีส่วนแบ่งสูงสุดอยู่ร้อยละ 2.39 แล้วลดลงตามลำดับจนเป็นร้อยละ 1.75 ในปี 2546 เป็นส่วนที่มาจากการทำประมงทะเล 91.822 พันล้านบาท และจากการทำประมงน้ำจืดอีก 12.156 พันล้านบาท รวมเป็น 103.978 พันล้านบาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศทั้งหมดเป็น 5,930.362 พันล้านบาท เฉพาะประมงทะเลอย่างเดียวมีส่วนแบ่งร้อยละ 1.55 และเมื่อเปรียบเทียบกับภาคการเกษตร ผลิตภัณฑ์มวลรวมจากภาคการประมงคิดเป็นร้อยละ 15.43 ของภาคการเกษตรโดยรวม (ซึ่งคิดเป็น 491.026 พันล้านบาท) ในด้านอาหาร การบริโภคสัตว์น้ำ

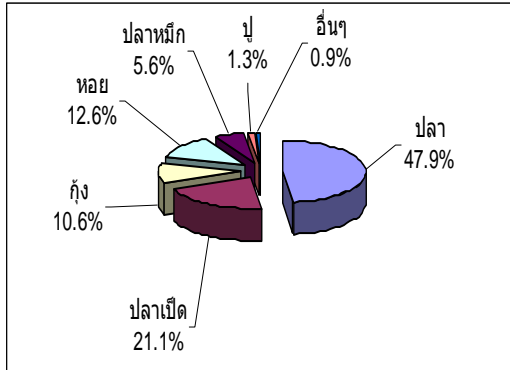
¹ รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเสริมสุขภาพ

² คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

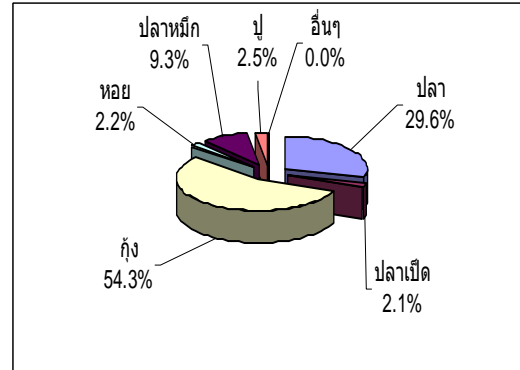
คิดเป็น 78.449 พันล้านบาทหรือร้อยละ 10.46 ของการบริโภคอาหารในประเทศและร้อยละ 2.21 ของการบริโภคโดยรวมในภาคเอกชน โดยมี แนวโน้มเพิ่มขึ้น³

1.2. สัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเลและการนำไปใช้

จากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ กรมประมง สัตว์น้ำเค็มทั้งที่ทำประมงได้และที่ได้จากการเพาะเลี้ยงในปี 2545⁴ มีปริมาณ 3,303.8 พันตัน(คิดเป็นมูลค่า 115.013 พันล้านบาท) ในจำนวนนี้ร้อยละ 47.9 เป็นปลาที่ใช้เป็นอาหาร ร้อยละ 21.1 เป็นปลาเบ็ดซึ่งใช้ทำอาหารสัตว์ ร้อยละ 10.6 เป็นจำพวกกุ้ง ร้อยละ 12.6 เป็นพวกหอย ร้อยละ 5.6 เป็นปลาหมึก ร้อยละ 1.3 เป็นปูที่เหลืออีกร้อยละ 0.9 เป็นสัตว์น้ำอื่นๆซึ่งมีแมงกะพรุนเป็นสำคัญ แต่ในเชิงมูลค่า ปลาหมึกมีมูลค่าร้อยละ 29.6 ของมูลค่ารวม ปลาเบ็ดมีราคาต่ำจึงมีมูลค่าเพียงร้อยละ 2.1 สัตว์น้ำจำพวกกุ้งขายได้ราคาดีจึงมีส่วนแบ่งมูลค่าสูงถึงร้อยละ 54.3 ส่วนหอยเป็นสัตว์น้ำราคาต่ำมีส่วนแบ่งมูลค่าเพียงร้อยละ 2.2 ปลาหมึกเป็นสัตว์น้ำที่มีราคาสูงจึงมีส่วนแบ่งมูลค่าร้อยละ 9.3 สูงกว่าส่วนแบ่งปริมาณเช่นเดียวกับปูที่มีส่วนแบ่งปริมาณร้อยละ 2.5 ที่เหลืออีกไม่ถึงร้อยละ 0.1 เป็นมูลค่าสัตว์น้ำอื่นๆกว่าครึ่งของมูลค่าสัตว์น้ำเค็มได้มาจากกุ้ง และกุ้งส่วนใหญ่ได้มาจากการเลี้ยง (ร้อยละ 75.60 ของกุ้งทั้งหมด) ไม่ใช่จากการทำประมง (ภาพที่ 1)



(1.1) ปริมาณรวม 3,303.8 พันตัน



(1.2) มูลค่ารวม 115.013 พันล้านบาท

ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบส่วนแบ่งปริมาณและมูลค่าสัตว์น้ำเค็มปี 2545

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

³ คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลปี 2546 ยังเป็นข้อมูลเบื้องต้น

⁴ ยังไม่มีตัวเลขเผยแพร่สำหรับปี 2546

จากตารางที่ 1 ปลาจำนวน 1,583.3 พันตัน ประมาณเกือบหนึ่งในสาม(ร้อยละ 30.9)คือ 489.2 พันตันจะนำไปแช่แข็ง/แช่เย็นใช้ทั้งบริโภคในประเทศและส่งออก ที่นำไปใช้บรรจุกระป๋องมี ปริมาณใกล้เคียงกันคือ 467.1 พันตัน(ร้อยละ 29.5) ที่นำมาบริโภคสด 386.3 พันตัน(ร้อยละ 24.4) ใช้ทำน้ำปลา 107.7 พันตัน(ร้อยละ 6.8) รองลงไป 60.2 พันตัน (ร้อยละ 3.8) เป็นปลา คุณภาพต่ำซึ่งอาจเป็นลูกปลาขนาดเล็กที่ติดอวนขึ้นมา นำไปใช้ทำอาหารสัตว์ ที่แปรรูปเป็นปลา เค็ม 47.5 พันตัน(ร้อยละ 3.0) นึ่งย่างรมควัน 12.7 พันตัน(ร้อยละ 0.8) และอื่นๆ 12.7 พันตัน (ร้อยละ 0.8)

ปลาเบ็ดทั้งหมด 696.6 พันตัน ส่วนใหญ่เป็นปลาที่ได้จากเรืออวนลาก จะใช้ทำอาหารสัตว์ กุ้งทั้งหมด 350.5 พันตัน ส่วนใหญ่ใช้แช่แข็งและบรรจุกระป๋อง เพื่อส่งออกเป็นสำคัญ กว่า หนึ่งในสามคือ 130.1 พันตัน (ร้อยละ 37.1)ใช้แช่แข็ง ใกล้เคียงกัน 124.9 พันตัน(ร้อยละ 35.6) ใช้บรรจุกระป๋อง ซึ่งทั้งสองรายการเน้นส่งออกเป็นสำคัญ ที่ใช้บริโภคสดในประเทศประมาณหนึ่งใน ห้าคือ 75.4 พันตัน(ร้อยละ 21.5) นอกจากนี้ยังมีกุ้งเคยที่ใช้ทำกะปิ 4.6 พันตัน(ร้อยละ 1.3) และที่เหลืออีกประมาณหนึ่งพันตันแปรรูปอื่นๆ(ร้อยละ 0.3)

หอยจำนวน 417.2 พันตัน ส่วนใหญ่ได้จากการเลี้ยง (ร้อยละ 91.8) ในการใช้ประโยชน์ ส่วนใหญ่คือ 298.3 พันตัน(ร้อยละ 71.5)ใช้บริโภคสดในประเทศ รองลงไปคือแปรรูปตากแห้ง 60.5 พันตัน(ร้อยละ 14.5) ใช้บรรจุกระป๋อง 49.2 พันตัน(ร้อยละ 11.8) และที่เหลือแช่เย็นแช่ แข็ง 9.2 พันตัน(ร้อยละ 2.2)

ปลาหมึกที่ทำประมงได้ทั้งหมด 184.8 พันตัน ส่วนมากจะนำไปแช่แข็งเพื่อส่งออกเป็น สำคัญ ในส่วนนี้เป็นปริมาณ 120.5 พันตัน (ร้อยละ 65.2) รองลงไปใช้บริโภคสด 37.0 พันตัน (ร้อยละ 20) ใช้ตากแห้ง 14.2 พันตัน(ร้อยละ 7.7) ปลาหมึกแห้งที่มีคุณภาพดีส่วนใหญ่ จะ ส่งออกให้แก่ญี่ปุ่น ปลาหมึก ที่เหลือในปริมาณใกล้เคียงกัน 13.1 พันตัน(ร้อยละ 7.1)ใช้บรรจุ กระป๋องในลักษณะซีฟู้ดคอกเทล รวมกับอาหารทะเลอื่นๆ

ปูทั้งหมด 42.1 พันตัน ส่วนใหญ่เป็นปูม้าที่ทำประมงโดยอวนจมปู ส่วนใหญ่คือ 24.2 พันตัน (ร้อยละ 57.4) ใช้บรรจุกระป๋องเพื่อส่งออก รองลงไป 11.8 พันตัน(ร้อยละ 28.0)ใช้ บริโภคสดในประเทศ ที่เหลือ6.1 พันตัน(ร้อยละ 14.6)นำไปแช่เย็น/แช่แข็ง

สัตว์น้ำอื่นๆ 29.3 พันตัน ส่วนใหญ่เป็นแมงกะพรุน ใช้ทำเค็มเกือบทั้งหมด คือ 28.9 พันตัน (ร้อยละ 98.8) ที่เหลือแปรรูปอื่นๆอีกเพียง 0.4 พันตัน(ร้อยละ 1.2)

ตารางที่ 1 การใช้ประโยชน์สัตว์น้ำเค็มแยกตามชนิดสัตว์น้ำและการใช้ประโยชน์

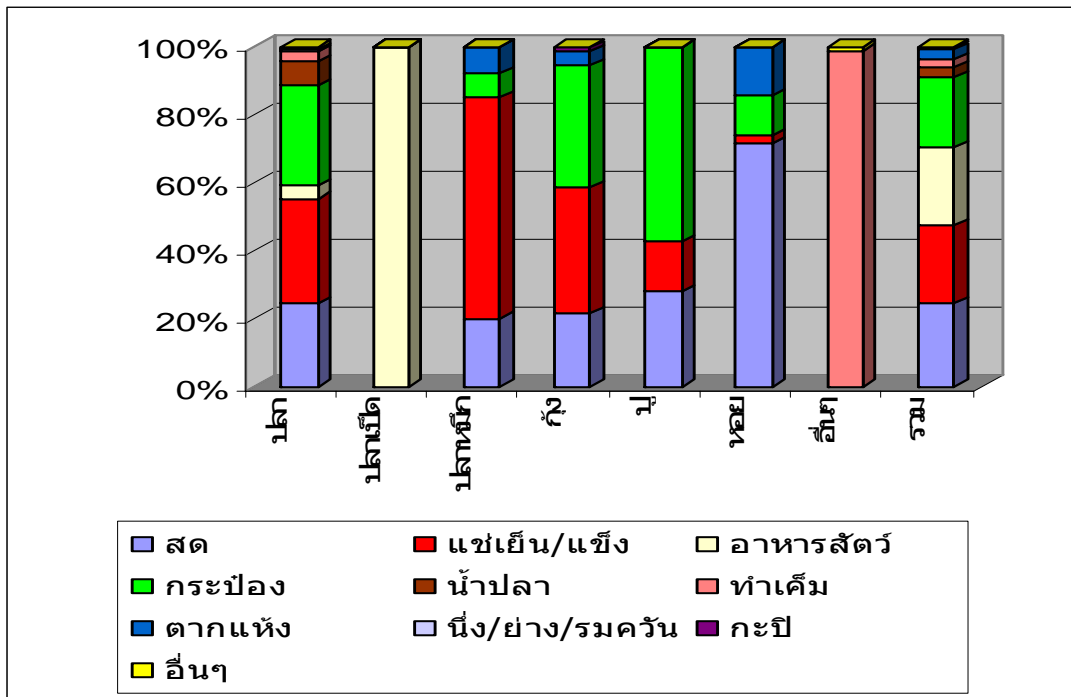
(พันตัน, ร้อยละของสัตว์น้ำแต่ละชนิด)

รายการ	บริโภค สด	แช่เย็น/ แช่แข็ง	อาหาร สัตว์	บรรจุ กระป๋อง	น้ำปลา	ทำ เค็ม	ตากแห้ง	นึ่ง/ ย่าง/ รมควัน	กะปิ	อื่นๆ
ปลา	386.3 (24.4)	489.2 (30.9)	60.2 (3.8)	467.1 (29.5)	107.7 (6.8)	47.5 (3)	-	12.7 (0.8)	-	12.7 (0.8)
ปลาเปิด	-	-	696.6 (100.0)	-	-	-	-	-	-	-
ปลาหมึก	37.0 (20.0)	120.5 (65.2)	-	13.1 (7.1)	-	-	14.2 (7.7)	-	-	-
กุ้ง	75.4 (21.5)	130.1 (37.1)	-	124.9 (35.6)	-	-	14.5 (4.1)	-	4.6 (1.3)	1.0 (0.3)
ปู	11.8 (28.0)	6.1 (14.6)	-	24.2 (57.4)	-	-	0.0 (0.0)	-	-	-
หอย	298.3 (71.5)	9.2 (2.2)	-	49.2 (11.8)	-	-	60.5 (14.5)	-	-	-
อื่นๆ	-	-	-	-	-	28.9 (98.8)	-	-	-	0.4 (1.2)
รวม	808.8 (24.5)	755.1 (22.9)	756.8 (22.9)	678.5 (20.5)	107.7 (3.3)	76.4 (2.3)	89.3 (2.7)	12.7 (0.4)	4.6 (0.1)	14.1 (0.4)

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละ

โดยรวมสัตว์น้ำเค็มที่ใช้บริโภคสดเป็น 808.8 พันตัน(ร้อยละ 24.5) รองลงไป 756.8 พันตัน(ร้อยละ 22.9)เป็นปลาคุณภาพต่ำใช้ทำอาหารสัตว์ ที่ใช้แช่เย็น/แช่แข็งมีปริมาณใกล้เคียงกัน 755.1 พันตัน(ร้อยละ 22.9) ที่ใช้บรรจุกระป๋อง 678.5 พันตัน(ร้อยละ 20.5) ใช้ทำน้ำปลา 107.7 พันตัน (ร้อยละ 3.3) ตากแห้ง 89.3 พันตัน(ร้อยละ 2.3) ทำเค็ม 76.4 พันตัน(ร้อยละ 2.3) นึ่ง/ย่าง/รมควัน 12.7 พันตัน(ร้อยละ 0.4) ทำกะปิ 4.6 พันตัน(ร้อยละ 0.1) ที่เหลือ 14.2 พันตัน (ร้อยละ 0.4)ใช้แปรรูปอื่นๆ จะเห็นได้ว่าการนำไปใช้เพื่อบริโภคสดประมาณหนึ่งในสี่ของที่ผลิตได้ เกือบครึ่งหนึ่งใช้แปรรูปแช่เย็น/แช่แข็ง และบรรจุกระป๋อง กว่าหนึ่งในห้าเป็นสัตว์น้ำคุณภาพต่ำที่ใช้ทำอาหารสัตว์ (ตารางที่ 1 และรูปที่ 2)



ภาพที่ 2 การใช้ประโยชน์สัตว์น้ำแต่ละชนิดปี 2545
(ร้อยละของปริมาณผลผลิตแต่ละชนิด)

ที่มา: คำนวณจากตารางที่ 1

1.3. อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงทะเล

โรงงานแปรรูปสัตว์น้ำเค็มในปี 2545 ประกอบด้วยห้องเย็น 153 โรงงาน โรงงานอาหารทะเลบรรจุกระป๋อง 45 โรงงาน โรงงานปลาป่น 93 โรงงาน โรงงานแปรรูปสามประเภทนี้มีขนาดค่อนข้างใหญ่ โดยเฉลี่ยวัตถุดิบสัตว์น้ำจากในประเทศที่ใช้เฉลี่ยต่อโรงงาน มากที่สุดสำหรับโรงงานอาหารทะเลบรรจุกระป๋อง เป็น 15,077 ตัน/โรงงาน/ปี ปัจจุบันมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพื่อแปรรูปบรรจุกระป๋อง ที่เห็นได้ชัดเจนคือปลาทูน่า กุ้งก็มีการนำเข้าจากประเทศใกล้เคียง ที่ใช้วัตถุดิบเฉลี่ยต่อโรงงานรองลงไปคือ โรงงานปลาป่น ใช้วัตถุดิบเฉลี่ย 8,137 ตัน/โรงงาน/ปี และมีปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบ ห้องเย็นใช้วัตถุดิบในประเทศเฉลี่ย 4,935 ตัน/โรงงาน/ปี ส่วนใหญ่เป็นกุ้งแช่แข็ง รองลงไปเป็นปลาหมึกแช่แข็ง ซึ่งปัจจุบันมีการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อการแช่แข็งและส่งออกเช่นกัน

นอกจากโรงงานแปรรูปขนาดใหญ่สามประเภทแรก ที่มีขนาดรองลงมาเป็นโรงงานน้ำปลา (รวมโรงงานทำน้ำบูดู) 165 โรงงาน ใช้วัตถุดิบเฉลี่ย 653 ตัน/โรงงาน/ปี ในจำนวนนี้เป็นโรงงานน้ำปลา 84 โรงงาน ส่วนมากตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนในและชายฝั่งอ่าวไทยภาคตะวันออก ส่วนโรงงานน้ำบูดู 81 โรงงาน ตั้งอยู่ บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง

โรงงานแปรรูปอื่นๆเป็นโรงงานขนาดเล็ก มีทั้ง ทำเค็ม ตากแห้ง นึ่ง/ย่าง/รมควัน และอื่นๆ (ซึ่งได้แก่โรงงานลูกชิ้นและโรงงานข้าวเกรียบ) มีจำนวน 683 620 28 และ 244 โรงงาน ตามลำดับ วัตถุประสงค์ที่ใช้เป็นวัตถุประสงค์ในประเทศ เฉลี่ยไม่ถึงสองร้อยตันต่อโรงงานต่อปี คือเป็น 158 144 162 และ 58 ตัน/โรงงาน/ปี ตามลำดับ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนโรงงานแปรรูปและปริมาณสัตว์น้ำเค็มที่ใช้เฉลี่ยต่อโรงงาน ปี 2545

	ห้อง เย็น	บรรจุ กระป๋อง	ปลาป่น	น้ำปลา 1/	ทำเค็ม	ตาก แห้ง	นึ่ง/ย่าง/ รมควัน	อื่นๆ2/
จำนวนโรงงาน	153	45	93	165	683	620	78	244
ชายฝั่งอ่าวไทยตอนใน	80	27	20	46	274	304	39	49
ชายฝั่งอ่าวไทย: ภาคตะวันออก	10	3	8	29	36	73	5	10
ชายฝั่งอ่าวไทย: ภาคใต้ตอนบน	16	3	10	6	28	67	1	2
ชายฝั่งอ่าวไทย: ภาคใต้ตอนล่าง	27	10	31	82	303	94	19	173
ชายฝั่งทะเลอันดามัน	20	2	24	2	42	82	14	10
สัตว์น้ำเฉลี่ยต่อโรงงาน(ตัน)	4,935	15,077	8,137	653	158	144	162	58

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

หมายเหตุ: 1/ รวมโรงงานน้ำบูดู

2/ รวมโรงงานลูกชิ้นและข้าวเกรียบกุ้ง

1.4. การส่งออกสินค้าประมง

สินค้าประมงโดยเฉพาะกุ้งแช่แข็งเป็นหนึ่งในสินค้าส่งออกที่ทำรายได้สำคัญให้แก่ประเทศ เฉพาะสินค้าประมงชั้นปลูมมีมูลค่าการส่งออกเป็นประมาณร้อยละสองของมูลค่าส่งออกโดยรวม โดยเกือบครึ่งหนึ่งเป็นกุ้งแช่เย็นแช่แข็งและปลาหมึกสดแช่เย็นแช่แข็งและเนื้อปลาและปลาแช่เย็นแช่แข็งรวมกันประมาณครึ่งหนึ่งที่เหลือเป็นกุ้ง ปลาหมึกและปลาตากแห้ง กุ้งต้มสุกแช่เย็น ปลามีชีวิต และพันธุ์ปลา และพวุกปู หอยและอื่นๆ ในปี 2545 มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงชั้นปลูมเป็น 71.145 พันล้านบาท(ร้อยละ 2.4 ของมูลค่าการส่งออกรวม) เป็นกุ้งแช่เย็นแช่แข็ง 34.406 พันล้านบาท (ร้อยละ 1.2) ปลาหมึกแช่เย็นแช่แข็ง 12.676 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.4) และเนื้อปลาและปลาแช่เย็นแช่แข็ง 16.459 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.6) ในปี 2547 มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงชั้นปลูมลดลงเป็น 32.690 พันล้านบาท(ร้อยละ 1.8 ของมูลค่าการส่งออกรวม) โดยการส่งออกกุ้งสดแช่เย็นแช่แข็งลดลงเป็น 32.534 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.8) แต่การส่งออกปลาหมึกแช่เย็นแช่แข็งเพิ่มเป็น 15.170 พันล้านบาท (ร้อยละ 0.4) และการส่งออกเนื้อปลาและปลาแช่เย็นแช่แข็งลดลงเล็กน้อยเป็น 16.175 พันล้านบาท (ร้อยละ 0.4) (ตารางที่ 3)

ยังมีการส่งออกสินค้าประมงแปรรูปในลักษณะบรรจุกระป๋องและแปรรูปอื่นๆ ซึ่งมีมูลค่าประมาณร้อยละสองถึงสามของการส่งออกรวม ดังนั้นรวมกับสินค้าประมงชั้นปลูม สินค้าประมงจะมีมูลค่าประมาณร้อยละสี่ถึงห้าของการส่งออกรวม

ในปี 2545 การส่งออกอาหารทะเลกระป๋องมีมูลค่า 86.502 พันล้านบาท(ร้อยละ 3.0 ของมูลค่าส่งออกรวม) ส่วนใหญ่เป็นกุ้งแปรรูปลักษณะอื่นๆที่ไม่ใช่บรรจุกระป๋องมูลค่า 37.296 พันล้านบาท(ร้อยละ 1.3) รองลงไปเป็นทูน่าบรรจุกระป๋อง 24.087 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.8) ปลาแปรรูปอื่นๆที่ไม่ใช่บรรจุกระป๋อง 8.171 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.3) ปลาทูน่าแปรรูปอื่นๆที่ไม่ใช่บรรจุกระป๋อง 5.451 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.2) ปูกระป๋อง 3.326 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.1) กุ้งกระป๋อง 2.162 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.1) ปลาหมึกแปรรูปอื่นๆที่ไม่ใช่บรรจุกระป๋อง 1.985 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.1) และซาร์ดีนกระป๋อง 1.681 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.1) นอกจากนี้ยังมีหอยลายกระป๋อง ปลาหมึกกระป๋อง ปูแปรรูปอื่นๆ จำพวกกุ้งปู และหอยลายแปรรูปอื่นๆ และอาหารทะเลแปรรูปอื่นๆ อีกเล็กน้อย

ในปี 2547 การส่งออกสินค้าอาหารทะเลบรรจุกระป๋องและแปรรูปเพิ่มขึ้นเป็น 36.490 พันล้านบาท แต่สัดส่วนลดลงเป็นร้อยละ 2.3 ของมูลค่าการส่งออกรวมในปีนี้ เนื่องจากขยายตัวต่ำกว่าการส่งออกสินค้าอื่นๆ โดยมีการลดลงในกลุ่มของกุ้ง การส่งออกกุ้งแปรรูปลดลงเป็น 33.282 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.9) แต่ทูน่ากระป๋องเพิ่มขึ้นเป็น 29.212 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.7) ปลาอื่นๆแปรรูปมีมูลค่าส่งออกเพิ่มเป็น 10.180 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.3) ปลาทูน่าแปรรูปมีมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นเช่นกันเป็น 7.005 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.2) ปูกระป๋องมีมูลค่าส่งออกลดลงเป็น 3.263 พันล้านบาท กุ้งกระป๋องลดลงเป็น 1.347 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.03) ปลาหมึกแปรรูปลดลงเป็น 1.562 พันล้านบาท แต่ซาร์ดีนกระป๋องเพิ่มขึ้นเป็น 2.124 พันล้านบาท(ร้อยละ 0.1) (ตารางที่ 4)

การส่งออกสินค้าประมงชั้นปลูมชะลอตัวลง ที่ยังมีการขยายตัวมักจะเป็นสินค้าที่ยังมีการส่งออกน้อย เช่น กุ้งแห้ง กุ้งต้มสุก ปลาสตแซ่เย็นแซ่แข็ง ปลาแห้ง ปลาหมึกซีวิตและพันธุ์ปลา ปลาหมึกแห้ง ปูแช่เย็นแซ่แข็งหนึ่งหรือต้ม และ หอย ส่วนปลาหมึกสดแช่เย็นแซ่แข็งที่เพิ่มขึ้นอาจเป็นเพราะมีการนำเข้าวัตถุดิบมาเพื่อส่งออก สำหรับอาหารทะเลบรรจุกระป๋องยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยกเว้นกุ้งกระป๋องและหอยลายกระป๋อง อาหารทะเลแปรรูปมีแนวโน้มการส่งออกเพิ่มขึ้นเช่นกัน ยกเว้นกุ้งแปรรูปและปลาหมึก แปรรูป

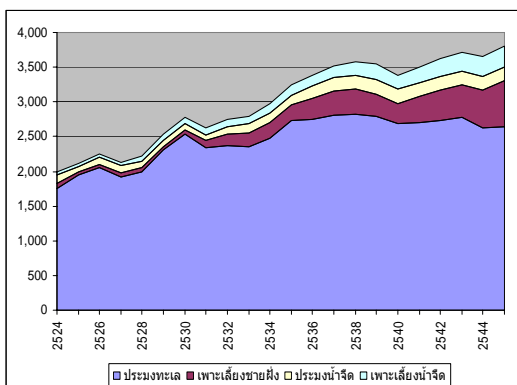
จากข้อมูลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในปี 2544 ไทยมีผลผลิตสัตว์น้ำเค็มชั้นปลูมรวม 2,200.599 พันตัน และยังนำเข้ามามาก 7.621 พันตัน จากจำนวนรวม 2,208.220 พันตัน มีที่ใช้เป็นอาหารบริโภคในประเทศ 304.862 พันตัน(ร้อยละ 13.8) นำไปแปรรูปมากที่สุด 1,766.415 พันตัน(ร้อยละ 80.0) ส่งออก 134.943 พันตัน(ร้อยละ 6.1) ที่เหลือนำไปใช้อื่น ๆ อีกสองพันตัน ในเชิงผลผลิตไทยเป็นผู้ผลิตอันดับที่ 10 ของโลกในปี 2544 มีส่วนแบ่งการผลิตอยู่ร้อยละ 3.1 ของโลก และเป็นผู้ส่งออกอันดับที่ 6 ปริมาณการส่งออกของไทยคิดเป็นร้อยละ 5.6 ของการส่งออกจากทุกประเทศ ปริมาณการส่งออกจากไทยใกล้เคียงกับที่ส่งออกจากจีน แต่มูลค่าการส่งออกค่อนข้างต่ำ คืออยู่ในอันดับที่ 36 มีมูลค่าการส่งออก 39.097 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.9 ของมูลค่าการส่งออกจากทุกประเทศ ในขณะที่จีนมีมูลค่าส่งออกสูงถึง 252.752 ล้านเหรียญสหรัฐคิดเป็นร้อยละ 5.6 ของมูลค่าการส่งออกรวมจากทุกประเทศ จะเห็นได้ว่าราคาต่อหน่วยที่ไทยขาย ได้จะค่อนข้างต่ำ โดยเฉลี่ย 289.73 เหรียญสหรัฐต่อตัน ขณะที่ราคาเฉลี่ยส่งออกของจีนอยู่ที่ 1,865.47 เหรียญสหรัฐต่อตัน สูงกว่าไทยถึง กว่าหกเท่าตัว ในด้านการใช้ผลผลิตเพื่อแปรรูป ไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ของโลก ปริมาณผลผลิตที่ใช้แปรรูปคิดเป็นร้อยละ 3.5 ของที่ใช้แปรรูปในทุกประเทศ นอกจากนี้การนำเข้าสินค้าประมงชั้นปลูมของไทย อยู่ในอันดับที่ 30 ของโลกคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของปริมาณที่ทุกประเทศนำเข้า มีมูลค่าการนำเข้า 8.778 ล้านเหรียญสหรัฐคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของมูลค่าการนำเข้ารวมทุกประเทศ (ตารางที่ 5)

2. สถานภาพความยั่งยืนของทรัพยากรประมงทะเลไทย

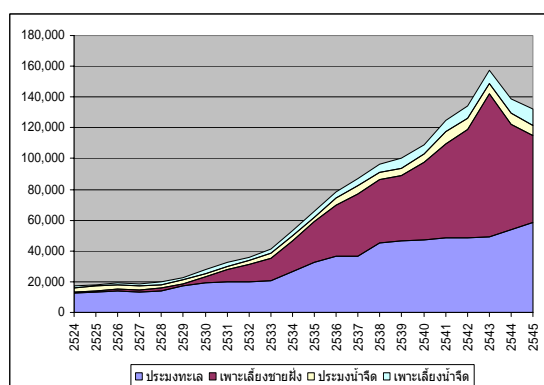
2.1. แนวโน้มผลผลิตประมงทะเล

ผลผลิตประมงทะเลก่อนปี 2530 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนถึง 2,540.0 พันตันในปี 2530 แล้วลดลงหลังจากนั้นจนถึงปี 2534 จึงเพิ่มขึ้นอีก คาดว่าส่วนหนึ่งของที่เพิ่มขึ้น เป็นผลผลิตที่ได้จากการทำประมงในน่านน้ำของประเทศใกล้เคียง ในส่วนของผลผลิตสัตว์น้ำโดยรวม นับแต่ปี 2530 ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากปี 2534 แม้ว่าปริมาณสัตว์น้ำที่ผลิตได้จะยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็มีการลดลงเป็นบางปีนับตั้งแต่ปี 2538 ซึ่งผลผลิตรวมสูงถึง 3,572.6 พันตัน แล้วลดลงในสองปีต่อมาปริมาณผลผลิตกลับเพิ่มขึ้นอีกในปี 2541 จนเป็น 3,797.0 พันตัน

ในปี 2545 ผลผลิตสัตว์น้ำมากกว่าครึ่งหนึ่งได้มาจากประมงทะเล(ร้อยละ 69.6) รองลงไปเป็นส่วนที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง(ร้อยละ 17.4) ซึ่งมีกุ้งเป็นสำคัญ อีกร้อยละ 7.8 ได้มาจากการเพาะเลี้ยงน้ำจืด ที่เหลือร้อยละ 5.2 มาจากประมงน้ำจืด ปริมาณผลผลิตที่เพิ่มในระยะหลังเป็นการเพิ่มในส่วนอื่นนอกจากประมงทะเลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง เฉพาะประมงทะเลที่กลับมาเพิ่มขึ้นนับแต่ปี 2534 มีปริมาณสูงสุดเป็น 2,827.4 พันตันในปี 2538 แล้วลดลงจนเป็น 2,643.7 พันตันในปี 2545 เฉพาะปริมาณสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล มีแนวโน้มที่จะไม่เพิ่มขึ้น ในรูปของมูลค่า เป็นที่ชัดเจนว่าในปัจจุบันมูลค่าจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งมีความสำคัญ ใกล้เคียงกับมูลค่าจากการประมงทะเลที่ไม่เพิ่มขึ้นมากนักเช่นกัน การเคลื่อนไหวของมูลค่าผลผลิตขึ้นกับราคากุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเป็นสำคัญ (ภาพที่ 3 และตารางที่ 6)



3.1 ปริมาณสัตว์น้ำ (พันตัน)



3.2 มูลค่าสัตว์น้ำ (ล้านบาท)

ภาพที่ 3 ปริมาณและมูลค่าผลผลิตสัตว์น้ำปี 2524 - 2545

ที่มา: ตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ปริมาณและมูลค่าผลผลิตสัตว์น้ำ ปี 2524 - 2545

ปี พ.ศ.	ปริมาณ (พันตัน)					มูลค่า(ล้านบาท)				
	ประมง ทะเล	เพาะเลี้ยง ชายฝั่ง	ประมง น้ำจืด	เพาะเลี้ยง น้ำจืด	รวม	ประมง ทะเล	เพาะเลี้ยง ชายฝั่ง	ประมง น้ำจืด	เพาะเลี้ยง น้ำจืด	รวม
2524	1,756.9	67.5	116.5	48.1	1,989.0	12,335.9	877.5	2,914.5	1,006.0	17,133.9
2525	1,949.7	36.9	87.7	45.8	2,120.1	13,370.6	875.4	3,068.0	880.0	18,194.0
2526	2,055.2	44.8	108.4	47.0	2,255.4	14,049.1	1,187.1	2,996.5	1,005.6	19,238.3
2527	1,911.5	61.5	111.4	50.4	2,134.8	13,277.2	1,264.1	2,569.4	1,226.4	18,337.1
2528	1,997.2	60.6	92.2	75.2	2,225.2	14,077.3	1,573.3	2,569.7	1,565.2	19,785.5
2529	2,309.5	39.1	98.4	89.3	2,536.3	16,987.3	1,890.1	2,069.9	1,935.0	22,882.3
2530	2,540.0	61.9	87.4	89.8	2,779.1	19,357.1	3,726.1	2,113.1	2,445.3	27,641.6
2531	2,337.2	108.9	81.5	102.1	2,629.7	19,823.0	8,216.9	1,784.7	2,597.9	32,422.5
2532	2,370.5	168.7	109.1	91.7	2,740.0	19,935.2	11,493.6	2,228.2	2,213.0	35,870.0
2533	2,362.2	193.2	127.2	103.8	2,786.4	20,738.4	14,753.6	3,301.7	2,602.0	41,395.7
2534	2,478.6	230.4	136.0	122.7	2,967.7	26,403.7	20,362.1	3,290.8	2,969.2	53,025.8
2535	2,736.4	229.3	132.0	142.1	3,239.8	32,833.0	26,234.5	2,998.8	3,478.2	65,544.5
2536	2,752.5	295.6	175.4	161.6	3,385.1	36,224.1	33,603.5	4,489.5	4,089.9	78,407.0
2537	2,804.4	345.8	202.6	170.4	3,523.2	36,337.2	40,961.8	4,805.6	4,896.6	87,001.2
2538	2,827.4	357.5	191.7	196.0	3,572.6	45,183.2	41,038.8	4,601.1	5,288.5	96,111.6

ตารางที่ 6 (ต่อ) ปริมาณและมูลค่าผลผลิตสัตว์น้ำ ปี 2524 - 2545

ปี พ.ศ.	ปริมาณ (พันตัน)					มูลค่า(ล้านบาท)				
	ประมง ทะเล	เพาะเลี้ยง ชายฝั่ง	ประมง น้ำจืด	เพาะเลี้ยง น้ำจืด	รวม	ประมง ทะเล	เพาะเลี้ยง ชายฝั่ง	ประมง น้ำจืด	เพาะเลี้ยง น้ำจืด	รวม
2539	2,786.1	326.0	208.4	228.7	3,549.2	46,815.3	42,029.5	4,995.4	6,785.6	100,625.8
2540	2,679.5	299.7	205.0	200.2	3,384.4	47,134.2	50,399.0	5,154.2	5,954.8	108,642.2
2541	2,709.0	367.6	202.3	226.9	3,505.8	48,380.8	61,526.3	7,687.5	6,951.9	124,546.5
2542	2,725.2	441.2	206.9	252.6	3,625.9	48,444.6	70,502.5	7,221.3	7,953.1	134,121.5
2543	2,773.7	467.0	201.5	271.0	3,713.2	49,401.8	92,602.5	7,024.8	8,433.2	157,462.3
2544	2,631.7	534.5	202.5	279.7	3,648.4	53,718.5	68,571.9	7,049.4	9,279.8	138,619.6
2545	2,643.7	660.1	198.7	294.5	3,797.0	58,374.5	56,638.7	6,290.3	10,987.8	132,291.3

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

2.2. พัฒนาการการประมงทะเลและการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบสัตว์น้ำที่ทำประมงได้

องค์ประกอบสัตว์น้ำเค็มที่ผลิตได้ จำแนกได้เป็น ปลาผิวน้ำ ปลาหน้าดิน ปลาเลี้ยงที่แยกไม่ได้ว่าเป็นปลาผิวน้ำหรือปลาหน้าดิน แต่ทั้งสามกลุ่มนี้เป็นปลาที่ใช้เป็นบริโภคทั่วไปทั้งในรูปของสัตว์น้ำสดและแปรรูป และยังมีปลาเบ็ดที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ เป็นสัตว์น้ำที่มักจะได้จากประมงอวนลาก ก็ยังมีสัตว์น้ำวัยอ่อนอื่นๆที่ติดขึ้นมากับอวนตาถี่ มีขนาดเล็กใช้บริโภคโดยตรงไม่ได้ จะใช้ทำอาหารสัตว์ ขายไปเป็นปลาเบ็ด เป็นสัตว์น้ำราคาต่ำ สัตว์น้ำที่ขายได้ราคาสูงเป็นพวก กุ้ง และปลาหมึก นอกจากนี้ยังมีพวกหอย และสัตว์น้ำเค็มอื่นๆส่วนมากเป็นแมงกะพรุน

ชาวประมงมีการปรับตัวไปตามวิวัฒนาการเครื่องมือประมง และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ ในอดีตก่อนที่จะมีการพัฒนาเครื่องมืออวนลากในปี 2504 สัตว์น้ำที่ทำประมงได้เป็นส่วนมากเป็นปลาผิวน้ำ มีปลาหู เป็นสำคัญ เครื่องมือประมงในช่วงแรก เป็นเครื่องมือประจำที่จำพวกโป๊ะ ในปี 2468 มีการนำอวนล้อมจากจีนมาใช้ เรียกกันว่า อวนตังเก ในปี 2473 มีการดัดแปลงเครื่องยนต์ที่ใช้กับเรืออวนลากคู่ของญี่ปุ่นไปใช้กับเรืออวนตังเก พัฒนาเป็นเรืออวนดำ(หรือเรียกกันว่า อวนหลอม) ใช้จับปลาหูและปลาลังเป็นสำคัญ และยังคงใช้กันอยู่ในทุกวันนี้ ผลผลิตปลาผิวน้ำเพิ่มขึ้นรวดเร็ว ต่อมาในช่วงปี 2502 - 2506 มีการนำอวนลากแผ่นตะเข้จากเยอรมันเข้ามาใช้ เครื่องมือประมงชนิดนี้ ใช้ทำประมงสัตว์

น้ำหน้าดิน การพัฒนาเครื่องมืออวนลากชนิดนี้ส่งผลให้จำนวนเรือประมงอวนลาก ตลอดจนอวนรุน ซึ่งมุ่งจับสัตว์น้ำหน้าดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับแต่ปี 2504 ในช่วงนี้สัตว์น้ำหน้าดินมีมากเป็นอันดับหนึ่งของผลผลิตประมงทะเล ลดความสำคัญของปลาผิวน้ำล่าง

ในปี 2511 เรือประมงอวนลากขนาดใหญ่⁵ของไทยเริ่มออกไปทำประมงนอกน่านน้ำในบริเวณใกล้เคียง เรือกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่วนอวนลากขนาดเล็กที่ทำประมงในน่านน้ำไทย มีการทำประมงปลาหมึกเพิ่มขึ้น

จำนวนผลผลิตประมงทะเลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว⁶ ไทยติดอันดับหนึ่งในสิบของประเทศที่มีผลผลิตสัตว์น้ำสูงสุดของโลกเป็นครั้งแรกในปี 2515⁷ ในปีนี้ เริ่มมีปัญหาการลงกำลังประมงอวนลากเพื่อจับสัตว์น้ำหน้าดินมากเกินไปในอ่าวไทย (บุญเลิศ ผาสุก 2530)⁸ ชาวประมงดัดแปลงเครื่องมืออวนลากให้สามารถให้ทำประมงปลาทุซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญได้ด้วย แต่ปลาทุที่ได้จากเครื่องมือนี้เป็นปลาทุขนาดเล็ก ผลผลิตปลาทุเริ่มลดลงเนื่องจากการทำประมงมากเกินไปในระดับที่เหมาะสม

ในปี 2516 เพื่อแก้ปัญหาราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเรือประมงไทยอวนล้อมพัฒนาเครื่องมือโดยการใช้ขี้ผึ้งและติดไฟล่อปลา(เริ่มจากการใช้ตะเกียงแล้วเปลี่ยนเป็นใช้เครื่องปั่นไฟ)ให้มารวมกันเพื่อล่ออวนล้อมจับ ในปี 2522 - 2524 มีการนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาช่วยหาฝูงปลา เปลี่ยนจากการทำประมงปลาทุ และปลาหลังเขียว ซึ่งเป็นปลาผิวน้ำขนาดเล็กไปทำประมงปลาโอมากขึ้น ขยายเขตการทำประมงออกไปยังน่านน้ำใกล้เคียง

การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลในปี 2522 - 2524 ลดพื้นที่การทำประมงของเรือประมงไทยลง ขณะเดียวกันเรือที่เคยทำประมงนอกน่านน้ำไทยในบริเวณใกล้เคียง ไม่สามารถเข้าทำประมงได้เช่นที่เป็นมา ส่งผลให้ปริมาณการทำประมงลดลงในช่วงนี้ แล้วกลับเพิ่มขึ้นอีกหลังจากปี 2524 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการทำประมงนอกน่านน้ำไทย ทั้งที่ทำข้อตกลงถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบทำประมง⁹ จากนั้นปริมาณที่ทำประมงทะเลได้มีการแกว่งขึ้นลงตามการปรับตัวของชาวประมงและสภาวะทรัพยากรแนวใหม่การเพิ่มชะลอลงในระยะหลัง

สรุปสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ใน ตารางที่ 7 ซึ่งสะท้อนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในทะเลไทย

⁵ ความยาวประมาณ 24 เมตรหรือมากกว่า

⁶ ผลผลิตประมงทะเลในปี 2504 เพิ่มขึ้นร้อยละ 59.2 จาก 146.471 พันตันในปี 2503 เป็น 233.275 พันตันในปี 2504 และเพิ่มขึ้นเป็น 1,003.058 พันตันในปี 2511 และเป็น 2,067.533 พันตันในปี 2520 แล้วลดลงหลังจากนั้น กลับเพิ่มขึ้นในปี 2524

⁷ อยู่ในอันดับที่ 7

⁸ จากการสำรวจโดยเรือสำรวจประมงของกรมประมง พบว่า ปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงได้ต่อหนึ่งชั่วโมงการลงอวนลากลดลงจาก 298 กก.ในปี 2504 เหลือเพียง 63 กก. ในปี 2515 และเป็น 20 กก.ในปี 2532 ปัจจุบันเป็นประมาณ 12 กก.

⁹ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์(2539) ประมาณว่ามีเรือประมงไทยที่ทำประมงนอกน่านน้ำ 3,889 ลำ ร้อยละ 27.7 เป็นเรือที่ทำสัญญาการเข้าทำประมงถูกต้อง

ตารางที่ 7 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการประมงทะเลไทย

ปีพ.ศ.	ภาวะการทำประมงทะเลไทย
2468	นำเทคโนโลยีอวนดั่งเกจากจีนมาใช้ทำประมงในทะเลไทย
2473	พัฒนาอวนดำ ดัดแปลงเครื่องยนต์จากญี่ปุ่น ใช้ทำประมงปลาผิวน้ำ ได้แก่ปลาทุปลาปลิง เป็นสำคัญ
2502	นำเทคโนโลยีอวนลากแผ่นตะเข้จากเยอรมันมาใช้ ทำประมงสัตว์น้ำหน้าดิน
2504	ผลจับเป็น 298 กก./ชม.
2506	จำนวนเรืออวนลาก อวนรุนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
2511	เรือประมงขนาดความยาว 24 เมตรขึ้นไปออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย เรือขนาดเล็กหันไปทำประมงปลาหมึกมากขึ้น
2515	ไทยอยู่ในลิบอันดับแรกของประเทศที่ทำประมงได้มากที่สุดเป็นครั้งแรก มีการทำประมงเรืออวนลากเกินศักยภาพการผลิต ผลจับลดลงเป็น 63 กก./ชม.
2516	พัฒนาอวนล้อมซั้งและการใช้แสงไฟล่อปลา
2520	ผลผลิตถึงระดับสูงถึงกว่าสองล้านตัน แล้วลดลง การทำประมงปลาผิวน้ำที่สำคัญ เช่นปลาทุ ปลาหลังเขียว และปลาสิ่กุนเกินศักยภาพการผลิต
2522 -2524	ประเทศเพื่อนบ้านประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ นำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้หาฝูงปลา
2524	ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่มีการแกว่งขึ้นลง
2526	ผลผลิตสูงถึงกว่าสองล้านตันอีกครั้ง
2532	ผลจับเป็น 20 กก./ชม.
2539	ไม่ถึงหนึ่งในสามของเรือที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำมีการทำข้อตกลงถูกต้อง
2548	ผลจับเป็น 12 กก./ชม.

ในตารางที่ 8 เปรียบเทียบองค์ประกอบสัตว์น้ำเค็มที่ทำประมงได้ในปี 2525 2535 และ 2545 ปริมาณที่ทำประมงทะเลได้ในปี 2525 เป็น 1,986.6 พันตัน เพิ่มขึ้นเป็น 2,965.7 พันตัน ในปี 2535 และ 3,303.8 พันตัน

ตารางที่ 8 องค์ประกอบสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล ปี 2525 2535 และ 2545

2525			2535			2545		
ชนิดสัตว์น้ำ	ปริมาณ (พันตัน)	ร้อยละ	ชนิดสัตว์น้ำ	ปริมาณ (พันตัน)	ร้อยละ	ชนิดสัตว์น้ำ	ปริมาณ (พันตัน)	ร้อยละ
รวม	1,986.6	100.0	รวม	2,965.7	100.0	รวม	3,303.8	100.0
ปลาผิวน้ำ	395.5	19.9	ปลาผิวน้ำ	841.2	28.4	ปลาผิวน้ำ	833.0	25.2
หลังเขี้ยว	116.9	5.9	หลังเขี้ยว	163.5	5.5	กะตัก	151.7	4.6
ทู	86.1	4.3	กะตัก	159.9	5.4	ทู	146.4	4.4
ทูแขก	35.8	1.8	ทู	129.6	4.4	หลังเขี้ยว	128.9	3.9
โอลาย	25.9	1.3	โอลาย	94.6	3.2	ทูแขก	104	3.1
กะตัก	24.6	1.2	โอต้า	74.4	2.5	โอต้า	62.6	1.9
ปลาผิวน้ำอื่นๆ	106.2	5.3	ปลาผิวน้ำอื่นๆ	219.2	7.4	ปลาผิวน้ำอื่นๆ	239.4	7.2
ปลาหน้าดิน	99.2	5.0	ปลาหน้าดิน	223.4	7.5	ปลาหน้าดิน	509.0	15.4
ทรายแดง	17.3	0.9	ทรายแดง	65.4	2.2	ทรายแดง	121.4	3.7
จวด	11.0	0.6	ตาโต	44.6	1.5	ตาโต	103.6	3.1
ตาโต	9.6	0.5	ปากคม	38.3	1.3	ปากคม	79.1	2.4
ปากคม	8.6	0.4	จวด	18.5	0.6	จวด	51.7	1.6
ลิ้นหมา	6.8	0.3	ลิ้นหมา	7.7	0.3	ดาบเงิน	19.9	0.6
ปลาหน้าดินอื่นๆ	45.8	2.3	ปลาหน้าดินอื่นๆ	48.9	1.6	ปลาหน้าดินอื่นๆ	133.3	4.0
ปลาเลย	84.5	4.3	ปลาเลย	164.7	5.6	ปลาเลย	241.3	7.3
ปลาเปิด	812.8	40.9	ปลาเปิด	1,001.4	33.8	ปลาเปิด	696.6	21.1
ปลาหมึก	116.6	5.9	ปลาหมึก	150.3	5.1	ปลาหมึก	184.8	5.6
ปลาหมึกกล้วย	70.6	3.6	ปลาหมึกกระดอง	65.0	2.2	ปลาหมึกกล้วย	89.5	2.7
ปลาหมึกกระดอง	39.0	2.0	ปลาหมึกกล้วย	64.8	2.2	ปลาหมึกกระดอง	73.2	2.2
ปลาหมึกอื่นๆ	7.0	0.4	ปลาหมึกอื่นๆ	20.5	0.7	ปลาหมึกอื่นๆ	22.1	0.7
กุ้ง	188.6	9.5	กุ้ง	301.6	10.2	กุ้ง	350.5	10.6
กุ้งแชบ๊วย	19.0	1.0	กุ้งกุลาดำ	179.7	6.1	กุ้งกุลาดำ	262.4	7.9
กุ้งโอคัก	15.7	0.8	กุ้งแชบ๊วย	15.9	0.5	กุ้งแชบ๊วย	21.1	0.6
กุ้งอื่นๆ	153.9	7.7	กุ้งอื่นๆ	106.0	3.6	กุ้งอื่นๆ	67.0	2.0
ปู	29.9	1.5	ปู	44.5	1.5	ปู	42.1	1.3
ปูม้า	25.0	1.3	ปูม้า	36.3	1.2	ปูม้า	28.9	0.9
ปูอื่นๆ	4.9	0.2	ปูอื่นๆ	8.2	0.3	ปูอื่นๆ	13.2	0.4
หอย	157.2	7.9	หอย	135.4	4.6	หอย	417.2	12.6
หอยแมลงภู่	65.5	3.3	หอยลาย	70.6	2.4	หอยแมลงภู่	291.0	8.8
หอยอื่นๆ	91.7	4.6	หอยอื่นๆ	64.8	2.2	หอยอื่นๆ	126.2	3.8
สัตว์น้ำเค็มอื่นๆ	102.3	5.1	สัตว์น้ำเค็มอื่นๆ	103.2	3.5	สัตว์น้ำเค็มอื่นๆ	29.3	0.9

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ กรมประมง

ในปี 2525 ปลาเปิดมีปริมาณส่วนแบ่งในปริมาณสัตว์น้ำเค็มที่ได้จากประมงทะเลสูงที่สุด สูงถึงร้อยละ 40.9 ลดลงเป็นร้อยละ 33.8 ในปี 2535 และในปี 2545 ส่วนแบ่งปริมาณปลาเปิด ลดลงเป็นร้อยละ 21.1 เป็นรองปลาผิวน้ำ ซึ่งมีส่วนแบ่งปริมาณสูงที่สุดในปีนี้ (ร้อยละ 25.2) ในขณะที่ปริมาณส่วนแบ่งปลาหน้าดินก็สูงขึ้นมาเป็นอันดับที่ 3 มีส่วนแบ่งร้อยละ 15.4 สูงกว่าส่วนแบ่งในปี 2535 กว่าเท่าตัว

การเปลี่ยนแปลงนี้อาจอธิบายได้จากการปรับพฤติกรรมการทำประมงในหมู่ชาวประมง ในปี 2525 อวนลากเป็นเครื่องมือประมงที่สำคัญ ใช้กันมากที่สุด และสัตว์น้ำที่ทำประมงได้ส่วนใหญ่เป็นปลาเปิด การใช้วนตาถี่และการลงกำลังประมงเกินศักยภาพการผลิตส่งผลให้สัตว์น้ำหน้าดินเสื่อมโทรมลง สัตว์น้ำที่ทำประมงได้จากอวนลากมีขนาดเล็กไม่สามารถใช้บริโภคโดยตรงได้ ต้องขายเป็นอาหารสัตว์ ไม่ได้ราคา ทั้งต้นทุนการทำประมงที่สูงขึ้น ร่วมกันส่งผลให้ชาวประมงที่ทำประมงอวนลากโดยเฉพาะอวนลากขนาดเล็กในประเทศ มีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย ชาวประมงเริ่มหันไปใช้เครื่องมือประมงอื่น ส่วนหนึ่งตัดแปลงเรือไปทำประมงปลากะตักซึ่งเป็นปลาผิวน้ำขนาดเล็ก

ในปี 2535 ส่วนแบ่งปลาผิวน้ำยังเป็นอันดับที่สองแต่ส่วนแบ่งสูงขึ้นเป็นร้อยละ 28.4 การขยายตัวของประมงปลากะตักซึ่งใช้อวนตาถี่ และพัฒนามาใช้แสงไฟล่อฝูงปลา นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกับประมงชายฝั่งอื่นๆ เนื่องจากชาวประมงชายฝั่งเห็นว่าประมงปลากะตักใช้อวนตาถี่ ตัดสัตว์น้ำวัยอ่อนขึ้นมาส่งผลให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรม¹⁰

ในปี 2545 ส่วนแบ่งปริมาณปลาผิวน้ำสูงเป็นอันดับที่หนึ่ง (ร้อยละ 25.2) มากกว่าส่วนแบ่งปริมาณของปลาเปิด (ร้อยละ 21.1) ขณะเดียวกันส่วนแบ่งปริมาณปลาหน้าดินสูงขึ้นถึงร้อยละ 15.4 อยู่ในอันดับที่ 3 การทำประมงอวนลากแผ่นตะเข้ขนาดเล็ก (เรือขนาดต่ำกว่า 14 เมตร) จับสัตว์น้ำได้น้อยและยังขายได้ในราคาต่ำไม่คุ้มค่าใช้จ่าย ชาวประมงจึงตัดแปลงเรือมาทำประมงอวนลากคานถ่างแทนอวนลากแผ่นตะเข้ ทำประมงสัตว์น้ำหน้าดินเช่นกัน แต่ยังคงขายได้ราคาดีกว่าปลาเปิด

กุ้งเป็นสัตว์น้ำที่มีส่วนแบ่งปริมาณประมาณร้อยละสิบ เป็นรองปลาผิวน้ำ ปลาเปิดและปลาหน้าดิน หลังจากการพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้ง ผลผลิตส่วนใหญ่เป็นกุ้งกุลาดำที่ได้จากการเพาะเลี้ยง กุ้งแชบ๊วย กุ้งโอคัก และกุ้งอื่นๆที่ได้จากการทำประมงมีส่วนแบ่งปริมาณประมาณร้อยละสาม อย่างไรก็ตามการเพาะเลี้ยงกุ้งประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม เนื่องจากมีการเลี้ยงหนาแน่นเกินขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ ปัจจุบันต้องเลี้ยงในระบบปิดซึ่งต้องใช้ทักษะและการลงทุนสูงขึ้น และยังมีภาระหนี้สินเลี้ยงกุ้งชาวซึ่งมีอัตราอดตายสูงกว่ากุ้งกุลาดำกันมากขึ้น แต่ผลผลิตที่ได้มีขนาดเล็ก ขายได้ในราคาต่ำกว่ากุ้งกุลาดำ

ปลาหมึกมีส่วนแบ่งปริมาณประมาณร้อยละห้า ปัจจุบันผู้ส่งออกมีการนำเข้าปลาหมึกสดเพื่อการส่งออก ที่ทำประมงได้ในประเทศไม่เพียงพอสำหรับความต้องการใช้

¹⁰ ดูรายละเอียดจาก Ruangrai Tokrisna (2000)

ส่วนแบ่งปริมาณหอยไม่แน่นอน ที่สำคัญมีอยู่สองชนิดคือ หอยลายซึ่งได้จากการทำประมง มีปริมาณไม่แน่นอนแล้วแต่แหล่งที่เกิดหอย และหอยแมลงภู่ที่ได้จากการเลี้ยง ซึ่งผลผลิตขึ้นกับสภาวะแวดล้อมเป็นสำคัญ

2.3. ปัญหาความยั่งยืนของทะเลไทย

การทำประมงในน่านน้ำไทยอยู่ในระดับเกินศักยภาพการผลิตนับแต่ปี 2520 เป็นต้นมา ปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงได้ในภาพรวมเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งคาดว่าเป็นเพราะการปรับตัวของชาวประมงทั้งในวิธีทำประมงและการเปลี่ยนแปลงชนิดสัตว์น้ำที่ทำประมง และส่วนหนึ่งของผลจับมาจากการทำประมงนอกน่านน้ำไทย การทำประมงนำสัตว์น้ำขึ้นมาใช้สูงกว่าศักยภาพการผลิต จะส่งผลให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลง ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงได้ต่อหนึ่งหน่วยการลงกำลังประมงเช่น ปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงได้จากการลงอวนหนึ่งชั่วโมงลดลง ชาวประมงจะต้องลงกำลังมากขึ้นเพื่อจับสัตว์น้ำ ต้นทุนทำประมงสูงขึ้นแต่รายได้ลดลง ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย

จากตารางที่ 9 ผลผลิตปลาผิวน้ำในอ่าวไทยมีศักยภาพการผลิต 400.0 พันตัน และได้มีการทำประมงเกินระดับนี้มาตั้งแต่ก่อนปี 2520 ที่ยังเพิ่มขึ้นได้เป็นเพราะการปรับเปลี่ยนชนิดของสัตว์น้ำหมุนเวียนไป

การทำประมงปลาทูเกินศักยภาพการผลิตทั้งในอ่าวไทยและทะเลอันดามัน แต่เนื่องจากปลาทูเป็นสัตว์น้ำที่สำคัญ จึงมีการอนุรักษ์และฟื้นฟูโดยการปิดอ่าว ห้ามทำประมงในช่วงปลาวางไข่ ซึ่งมีผลฟื้นฟูทรัพยากรช่วยให้ผลจับไม่ลดลง ปลาทูแขกในอ่าวไทยมีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตในปี 2520 ส่งผลให้ผลจับในปีต่อๆมาลดลง จึงมีการนำมาตรการปิดอ่าวมาใช้ฟื้นฟูทรัพยากร

ปลาลังในอ่าวไทยในอดีตมีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตไปแล้วเช่นกัน ในปัจจุบันทำประมงได้ต่ำกว่าศักยภาพการผลิต

สำหรับปลาโอทั้งโอดำและโอลายไม่มีตัวเลขระดับศักยภาพการผลิตที่ชัดเจน แต่ก็มีการทำประมงอยู่ในระดับสูง

การทำประมงปลาสิ่กุนอยู่ในระดับต่ำกว่าศักยภาพการผลิต

ตารางที่ 9 ศักยภาพการผลิตและผลจับสัตว์น้ำปี 2545

ชนิดสัตว์น้ำ	อ่าวไทย		มหาสมุทรอินเดีย		รวม	
	ศักยภาพ ผลิต	ผลจับ 2545	ศักยภาพ ผลิต	ผลจับ 2545	ศักยภาพ ผลิต	ผลจับ 2545
ปลาฉลาม ¹	400	645.9	50	187.1	450	833
ปลาหู ²	> 62.0	115.6	20	30.8	> 82.0	146.4
ปลาหูแขก ³	110	71.4	5	32.6	115	104
ปลาลัง ⁴	32	17.3	na	15.5	na	32.8
ปลาโอ ⁵	> 25.0	104.7	5	9.3	> 30.0	114
ปลาสิ่กุน ⁶	na	38.6	na	9.2	> 50.0	47.8
ปลาหลังเขียว ⁷	150	108.2	12.7	20.6	162.7	128.8
สัตว์น้ำหน้าดิน ⁸	750	924.3	200	488	950	1412.3
ปลาหมึกกล้วย ⁹	41	70.1	na	19.4	na	89.5
ปลาหมึกกระดอง ⁹	25	47.8	na	25.4	na	73.2
ปลาหมึกสาย ⁹	4.9	8.5	na	13.6	na	22.1

ที่มา: ¹ บัญชีเรือ 2525 ² กองประมงทะเล 2527 และ บัญชีเรือ 2530 อ้างถึง อุดม ปาเตีย และ สมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา 2523 ³ บัญชีเรือ 2530 อ้างถึง อุดม ปาเตีย และ สมศักดิ์ จุลละศรี 2523 ⁴ กองประมงทะเล 2527 ⁵ กองประมงทะเล 2527 ⁶ บัญชีเรือ 2530 ⁷ สมศักดิ์ จุลละศรี 2524 และ บัญชีเรือ 2530 อ้างถึง อุดม ปาเตีย 2525 ⁸ มีทนา บุญยกุล และ สมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา 2525 และ บัญชีเรือ 2530 ⁹ มาลา สุพงษ์พันธุ์ 2527

ส่วนปลาหลังเขียวในอ่าวไทยมีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตตั้งแต่ปี 2520 ปัจจุบันทำประมงได้ต่ำกว่าศักยภาพการผลิต เนื่องจากทรัพยากรเสื่อมโทรมลง แต่สำหรับประมงปลาหลังเขียวในฝั่งอันดามันมีการทำประมงสูงกว่าศักยภาพการผลิต ผลที่จะตามมาคือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชนิดนี้ สำหรับสัตว์น้ำหน้าดิน มีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตเช่นกัน ปัจจุบันทรัพยากรเสื่อมโทรม

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการทำประมง ประกอบกับการพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ส่งผลให้ไทยกลายเป็นผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำรายสำคัญของโลก แต่การลงแรงประมงมากเกินไปในระดับที่เหมาะสมซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2520 ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลไทยเสื่อมโทรมลง ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในระยะหลัง ส่วนหนึ่งมาจากการทำประมงนอกน่านน้ำไทย อีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นเนื่องจากผลผลิตกุ้งกุลาดำที่ได้จากการเพาะเลี้ยง อย่างไรก็ตามในปี 2540 ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งลดลง เนื่องจากมีการใช้พื้นที่ชายฝั่งเลี้ยงกุ้งมากเกินไปจนเกินขีดความสามารถรองรับของสภาวะแวดล้อม ซึ่งทำให้สิ่งแวดล้อมสำหรับการเลี้ยงกุ้งเสื่อมโทรมลง เกิดโรคระบาด ผลผลิตลดลง ผู้เลี้ยงกุ้งต้องหันมาใช้ในการเลี้ยงกุ้งในระบบปิด เพื่อรักษาคุณภาพของน้ำในบ่อกุ้ง การเลี้ยงกุ้งในระบบนี้ ผู้เลี้ยงต้องลงทุนมากขึ้น และต้องมีทักษะการจัดการบ่อที่ดีพอ ต่อมาผู้นำพันธุ์กุ้งชาวจากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงแทนกุ้งกุลาดำที่มีโอกาสเป็นโรคสูง แต่ผลผลิตกุ้งชาวมีขนาดเล็กกว่าและราคาขายต่ำกว่ากุ้งกุลาดำ นอกจากนี้ที่ผลผลิตประมงทะเลยังไม่ลดลงมากนัก อีกส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการปรับตัวของชาวประมง ทั้งในด้านเครื่องมือประมงและชนิดสัตว์น้ำที่ทำประมง

ทรัพยากรประมงทะเลไทยอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม เห็นได้ชัดเจนจากปริมาณผลจับต่อหนึ่งหน่วยการลงกำลังประมงที่ลดลงอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ปัจจุบันผลจับที่ได้การลงอวนหนึ่งชั่วโมงต่ำกว่าที่เคยเป็นก่อนการทำประมงมากเกินไปถึงกว่าสิบเท่า ชาวประมงที่ทำประมงในทะเลไทยต้องลงทุนมากขึ้นแต่รายได้ที่ได้ลดลง ส่งผลให้ชาวประมงที่มีทางเลือกหันไปทำประมงนอกน่านน้ำและ/หรือประกอบอาชีพอื่น ซึ่งเท่ากับว่าลดการลงกำลังประมงในทะเลไทยลงโดยปริยาย

3. นโยบายของรัฐ

3.1. นโยบายประมงที่ผ่านมา

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (2504 - 2509) รัฐให้ความสำคัญแก่การบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อให้ชาวประมงมีทรัพยากรไว้ใช้ เป็นแหล่งรายได้ รวมถึงการบูรณะแหล่งสัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม ในระยะปลายของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย การส่งเสริมการประมงทะเลโดยใช้อุปกรณ์และวิธีการสมัยใหม่ การสำรวจและวิจัยทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยกำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตประมงทะเลขึ้นร้อยละ 37.3 หรือเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี¹¹ การพัฒนาเครื่องมืออวนลากเกิดขึ้นในช่วงนี้

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (2510 - 2519) เครื่องมือประมงทะเลที่ใช้กันอยู่เป็นการทำประมงชายฝั่งเป็นสำคัญ และชาวประมงยังมีข้อจำกัดด้านทักษะการทำประมงน้ำลึก รัฐมีนโยบายให้ความสำคัญแก่การทำประมงเพื่อส่งออก ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และจัดตั้งศูนย์พัฒนาและฝึกอบรมประมงทะเล

¹¹ ระหว่างปี 2503 - 2508 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 25 ต่อปี

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐเริ่มให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในอนาคต¹² และเห็นว่าไม่ได้มีการนำกฎหมายการอนุรักษ์ธรรมชาติที่มีอยู่มาบังคับใช้อย่างได้ผล สมควรมีการแก้ไขให้ใช้ได้จริง ทรัพยากรประมงโดยเฉพาะสัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทยเริ่มเสื่อมโทรม ในช่วงนี้รัฐชะลอเป้าหมายอัตราเพิ่มผลผลิตประมงทะเลลงจาก ร้อยละ 16.6 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2 เป็นร้อยละ 11.3 สำหรับปลาทะเลในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 แต่สำหรับกุ้งลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 14.9 เป็น 13.1 เนื่องจากมีความสำคัญในการทำรายได้จากการส่งออก มีการพัฒนาที่ดินชายฝั่งประมาณหนึ่งล้านไร่เพื่อการเลี้ยงกุ้ง มีโครงการพัฒนาการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ในด้านการประมงทะเลยังดำเนินการโครงการพัฒนาประมงทะเล วิจัยและทดลอง ออกแบบเรือประมงและเครื่องมือประเภทต่างๆ ส่งเสริมให้ชาวประมงรู้จักวิธีการประมงน้ำลึก วิธีการเดินเรือและการใช้อุปกรณ์ทันสมัยที่เหมาะสมแก่การประมงทะเลลึก ในด้านการสำรวจ ดำเนินการสำรวจแหล่งประมงในอ่าวไทย ทะเลจีนตอนใต้และมหาสมุทรอินเดีย เพื่อทำแผนที่แหล่งสัตว์น้ำ นอกจากนี้มีการติดตั้งและปรับปรุงเครื่องรับวิทยุชายฝั่งและบริการข่าวสารการประมง เพื่อให้ความสะดวกด้านสื่อสารแก่ชาวประมง ทั้งยังมีโครงการส่งเสริมอาชีพประมง โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ โดยปรับปรุงการเก็บรักษา และการแปรรูปสัตว์น้ำ โครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของชาวประมง

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520 - 2524) ช่วงนี้การลงแรงทำประมงในอ่าวไทยมีมากเกินระดับที่เหมาะสม ทรัพยากรที่เสื่อมโทรมลง เป็นเหตุให้ชาวประมงส่วนหนึ่งต้องลงทุนต่อเรือขนาดใหญ่ ออกไปทำประมงไกลมากขึ้น ขณะที่รัฐชายฝั่งใกล้เคียงประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล จำกัดพื้นที่ทำประมงของเรือประมงไทยลง รัฐวางนโยบายแก้ไขโดยการให้ความสำคัญแก่การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และการทำประมงร่วมในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอื่นๆ

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525 - 2529) รัฐให้ความสำคัญแก่การเจรจาร่วมทุนทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นๆ และการควบคุมเรือประมงพาณิชย์ของไทยให้ปฏิบัติตามข้อตกลงของการร่วมทุน ขณะเดียวกันสำหรับผลผลิตในประเทศ ยังมีนโยบายขยายการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง มีการกำหนดพื้นที่สำหรับการส่งเสริมการเพาะเลี้ยง มีการผลิตพันธุ์กุ้งและพันธุ์ปลาที่มีราคาสูง ให้การฝึกอบรมเทคนิคการเพาะเลี้ยง มุ่งสนับสนุนให้ทำการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเป็นอาชีพหลักมากขึ้น และเริ่มมีการปลูกป่าชายเลนเพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ชายฝั่ง

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2530 - 2534) รัฐกำหนดมาตรการการพัฒนาทรัพยากรประมงในน่านน้ำไว้ห้ามาตรการ ได้แก่ มาตรการปรับปรุงกฎหมายการประมงให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป มาตรการการอนุรักษ์โดยการวางแผนการนำทรัพยากรมาใช้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมให้มากขึ้น มาตรการควบคุมโดยสร้างเสริมสมรรถนะการควบคุมจำนวนเรือเครื่องมือประมงและการใช้วัตถุดิบในโรงงานอุตสาหกรรม มาตรการเพิ่มผลผลิตโดยการปล่อยพันธุ์

¹² ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

สัตว์น้ำ และมาตรการฟื้นฟูบูรณะแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ และยังให้ความสำคัญแก่การทำประมงนอกน่านน้ำ เพื่อลดปัญหาจำนวนเรือประมงที่มีมากเกินไป โดยการสำรวจแหล่งประมงในน่านน้ำสากลและรัฐชายฝั่งที่ให้เข้าทำประมง และสนับสนุนการร่วมทุนทำประมงตามกฎหมายประมงระหว่างประเทศ

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (2535 - 2539) รัฐถือเป็นนโยบายที่จะให้การส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำครบวงจร พัฒนาการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ป่าชายเลน รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นทั้งต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการประมง สำหรับการทำการประมงทะเลซึ่งมีปัญหาการทำประมงเกินระดับที่เหมาะสม รัฐกำหนดนโยบายเร่งรัดการแก้ไขระเบียบข้อบังคับการควบคุมเรือประมง จัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรประมงในระดับพื้นที่ ให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากร และการใช้ประโยชน์ให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งให้ความสำคัญแก่การลด ความสูญเสียหลังทำประมงได้มาแล้ว ตลอดจนการอนุรักษ์ปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติ ในภาพรวมยังให้ความสำคัญแก่การเพิ่มบทบาทของภาคการประมงในการพัฒนาการเกษตร

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540 - 2544) รัฐให้ความสำคัญแก่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในการส่งออก ขณะเดียวกันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามามีบทบาทด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความสนใจในการจัดทำโครงการการฟื้นฟูทะเลไทย¹³ และมีบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเริ่มการดำเนินงานในส่วนนี้บนพื้นฐานของการพัฒนาแบบบูรณาการ ทั้งนี้กระแสการค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐให้ความสนใจแก่การพัฒนาแบบยั่งยืนมากขึ้น มีการพัฒนาบุคลากร การถ่ายทอดเทคโนโลยี และข้อมูลสารสนเทศเพื่อสร้างวิสัยทัศน์ในการอนุรักษ์และการพัฒนาแบบยั่งยืน

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545 - 2549) รัฐกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของทรัพยากรประมงให้ความสำคัญแก่การฟื้นฟูทะเลไทยในแบบบูรณาการ ครอบคลุมการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรทะเล แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล และประมงพื้นบ้าน สนับสนุนการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอวนรุน อวนลาก ประกาศเขตและกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล ให้การคุ้มครองปะการัง หญ้าทะเล และสาหร่ายทะเล รวมทั้งฟื้นฟูชายฝั่งทะเลที่เสื่อมโทรมจากกระบวนการกัดเซาะ ตลอดจนจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะจากชุมชนและกิจกรรมการพัฒนาตามแนวชายฝั่ง เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ

¹³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ได้จากเรื่องโรและคณะ(2541)

กว่าร้อยละ 80 ของผลผลิตสัตว์น้ำเค็มไทยได้มาจากประมงทะเล ส่วนที่เหลือมาจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ซึ่งมีกุ้งเป็นสำคัญ รองลงไปได้แก่ หอยแครง หอยแมลงภู่ หอยนางรม ปลากระพง และปลากะรัง โดยมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในทะเลรวม 284,492 ไร่ สำหรับการเลี้ยงหอยและปลาที่กล่าวมา ร้อยละ 45.73 เป็นพื้นที่ที่มีผู้ขอเช่าเลี้ยงถูกต้อง ที่เหลือมีทั้งที่ไม่ได้ขออนุญาต และที่ไม่เอื้ออำนวยทำให้ต้องลงทุนสูงจึงไม่มีผู้เช่าใช้¹⁴ รัฐมีโครงการที่จะนำพื้นที่มาจัดสรรให้เกษตรกรเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตและเป็นรายได้แก่เกษตรกร โดยใช้การแปลงทรัพย์สินเป็นทุนจัดทำเอกสารสิทธิ์โดยจัดสรรให้รายละไม่เกินสิบไร่ ทำฟาร์มคู่สัญญา โดยให้กรมประมงแนะนำเทคนิค และ ขายผลผลิตผ่านองค์การสะพานปลา รัฐประมาณการว่าเกษตรกรจะมีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาทต่อรายต่อเดือนได้ผลผลิต 1.5 ล้านตันต่อปี มูลค่า 17,000 ล้านบาท ขณะนี้มีการดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำเอกสารสิทธิ์ และรับสมัครบุคคลเข้าร่วมโครงการ

3.2. นโยบายการพัฒนาการประมงแห่งชาติ

การพัฒนาการประมงไทยในปัจจุบันประกอบด้วยนโยบายสี่ส่วน คือ นโยบายการประมงในน่านน้ำไทย นโยบายการประมงนอกน่านน้ำไทย นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมประมง

นโยบายการประมงในน่านน้ำไทย กำหนดเป้าหมายที่จะรักษาผลผลิตไว้ไม่ให้ต่ำกว่า 1.7 ล้านตัน โดย แยกเป็นผลผลิตจากอ่าวไทย 1.3 ล้านตัน¹⁵ และอีก 0.28 ล้านตันจากฝั่งอันดามัน¹⁶ รวมเป็นผลผลิตประมงทะเลไม่น้อยกว่า 1.58 ล้านตัน ส่วนที่เหลือเป็นผลผลิตประมงน้ำจืด ทั้งยังกำหนดการลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่าลงไม่ต่ำกว่าปีละ 0.1 ล้านตัน¹⁷

สำหรับนโยบายการประมงนอกน่านน้ำไทย กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อขยายแหล่งทำประมงอย่างมั่นคง ให้ได้วัตถุดิบมาใช้ในประเทศ และจัดระเบียบให้เป็นไปตามข้อตกลงกับรัฐชายฝั่ง มุ่งผลักดันให้เรือประมงที่มีความยาวไม่ต่ำกว่า 18 เมตร จำนวนไม่น้อยกว่า 3,500 ลำ ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำได้อย่างถูกต้อง โดยมีผลผลิตไม่ต่ำกว่าปีละ 1.8 ล้านตัน

¹⁴ คาดว่าพื้นที่ที่ยังเหลือพอจะนำมาใช้ขยายการเพาะเลี้ยงได้มีประมาณร้อยละสิบ

¹⁵ ผลผลิตจากอ่าวไทย 1.3 ล้านตันแยกเป็นสัตว์น้ำหน้าดิน 0.75 ล้านตัน ปลาผิวน้ำ 0.4 ล้านตัน และผลผลิตประมงพื้นบ้าน 0.15 ล้านตัน

¹⁶ ผลผลิตจากทะเลอันดามัน 0.28 ล้านตันแยกเป็นสัตว์น้ำหน้าดิน 0.2 ล้านตัน ปลาผิวน้ำ 0.05 ล้านตัน และผลผลิตประมงพื้นบ้าน 0.03 ล้านตัน

¹⁷ ในปี 2545 ผลผลิตประมงทะเลโดยรวมเป็น 2.64 ล้านตัน สูงกว่าเป้าหมายขั้นต่ำ ร้อยละ 67.1 แยกเป็น ผลผลิตจากอ่าวไทย 1.9 ล้านตัน และ จากมหาสมุทรอินเดีย 0.9 ล้านตัน สูงกว่าเป้าหมายขั้นต่ำร้อยละ 46.1 และ 221.4 ตามลำดับ ในขณะที่ผลผลิตปลาเปิดตลาด 0.042 ล้านตัน ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 58.1

นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ มุ่งเพิ่มผลผลิตทั้งจากเพาะเลี้ยงชายฝั่งเพื่อการส่งออกและจากเพาะเลี้ยงน้ำจืดเพื่อการบริโภคในประเทศ และยกระดับรายได้ของผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยกำหนดเพิ่มผลผลิตอย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อปี โดยการพัฒนาเทคนิคการจัดการและวิธีการ รักษา สภาวะแวดล้อม และให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐาน

นโยบายอุตสาหกรรมประมง ให้ความสำคัญการแก้ปัญหาด้านการส่งออก มุ่งยกระดับมาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามความต้องการของตลาด และปรับปรุงคุณภาพวัตถุดิบให้ตรงความต้องการของโรงงานแปรรูป กำหนดเป้าหมายการส่งออกไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านตันมูลค่า 75 พันล้านบาท เพิ่มมูลค่าร้อยละ 10 ต่อปี และอัตราการบริโภคสัตว์น้ำในประเทศไม่ต่ำกว่า 30 กก./คน/ปี โดยส่งเสริมการหาแหล่งวัตถุดิบให้พอกับความต้องการของอุตสาหกรรม พัฒนาการตลาด และผลิตภัณฑ์ พัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต ระบบข้อมูลข่าวสาร และรักษาสภาวะแวดล้อมไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมประมง

เพื่อดำเนินการให้ได้ตามที่วางวัตถุประสงค์ไว้ในนโยบายการประมงในน่านน้ำไทย รัฐกำหนดสามมาตรการหลักดังนี้

1. เร่งรัดการจัดการทรัพยากรประมงมาใช้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์
2. พื้นฟูทรัพยากรประมงและสภาวะแวดล้อม เพื่อให้สามารถคงระดับศักยภาพการผลิตสูงสุดได้อย่างยั่งยืน
3. ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพชาวประมง

3.2.1. นโยบายการจัดการทรัพยากรประมง

ในการจัดการทรัพยากรประมง แนวทางที่กำหนดไว้ประกอบด้วย การควบคุมเรือประมง เครื่องมือประมง พื้นที่ทำประมง ฤดูกาลทำประมง ให้สิทธิทำประมง และการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำแก่ชาวประมงในท้องถิ่น และเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อควบคุมจำนวนเรือประมง มาตรการที่จะนำมาใช้ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายการ ต่อเรือประมงโดยให้อำนาจกรมเจ้าท่าควบคุมการต่อเรือทุกขนาด การกำหนดสีของเรือประมงตาม ประเภทการใช้งานและการทำประมง การปรับปรุงระบบการรับจดทะเบียนเรือและการออก ใบอนุญาตให้อยู่ในที่เดียวกัน และการกำหนดระเบียบและแผนปฏิบัติการควบคุมเส้นทางเดินเรือ ประมง ทั้งนี้หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมประมง กรมเจ้าท่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ กองทัพเรือ

เพื่อควบคุมเครื่องมือประมง มาตรการที่จะใช้ได้แก่ การกำหนดชนิด ขนาด จำนวน และวิธีใช้เครื่องมือประมงให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากร การปรับปรุงกฎหมายให้สามารถใช้ในการควบคุมการนำเข้าเครื่องมือประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำรุนแรง การปรับปรุงอัตราอากรตามประสิทธิภาพของเครื่องมือประมง และการกำหนดแนวทางลดเครื่องมือประมงที่มีมากเกินไปจนที่กำหนดหรือที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำรุนแรง หน่วยงานหลักได้แก่ กรมประมง สมาคมประมงแห่งประเทศไทย และ กรมศุลกากร

เพื่อควบคุมพื้นที่ทำประมง ซึ่งให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์และลดความขัดแย้งระหว่างชาวประมง มาตรการที่จะใช้ได้แก่ การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ปะการัง สาหร่ายทะเล หญ้าทะเล และพรรณไม้หน้า การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรประมงในบริเวณป่าชายเลนที่น้ำท่วมถึง การกำหนดเขตอนุญาตทำประมงแยกตามลักษณะการประกอบหรือขนาดเรือ หน่วยงานหลักได้แก่ กรมประมง กรมป่าไม้ องค์การบริหารจังหวัด และสมาคมประมงฯ

เพื่อควบคุมฤดูการทำประมง มาตรการที่จะใช้ได้แก่ การกำหนดเขตและฤดูห้ามจับสัตว์น้ำให้ต่อเนื่องเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ชาวประมงในแต่ละท้องถิ่น การกำหนดชนิดและขนาดสัตว์น้ำที่ห้ามทำประมงโดยเฉพาะสัตว์น้ำที่หายาก/ใกล้สูญพันธุ์/มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง การกำหนดชนิด ขนาดและปริมาณสัตว์น้ำที่ต้องขออนุญาตมีไว้ในครอบครองเพื่อการส่งออกหรือนำเข้า หน่วยงานหลักได้แก่ กรมประมง กรมป่าไม้ องค์การบริหารจังหวัด และกรมศุลกากร

เพื่อส่งเสริมการให้สิทธิทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแก่ชาวประมงในท้องถิ่น มาตรการได้แก่ การจัดระเบียบพื้นที่ทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยเน้นสิทธิทำประมงหน้าบ้านของชาวประมงในท้องถิ่น การสนับสนุนการนำระบบโควตาการทำประมงมาใช้ในแต่ละพื้นที่ และการสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรเอกชนและองค์กรท้องถิ่น หน่วยงานหลักคือ กรมประมง องค์การบริหารจังหวัด และสมาคมประมงฯ

เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรการที่จะใช้ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการประมงประจำเขตและจังหวัด การปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายหน่วยตรวจการประมง การสนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการในภาคเอกชนในแต่ละจังหวัดเพื่อประสานงานและตรวจสอบการปฏิบัติงานควบคุมการทำประมงของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานหลักคือ กรมประมง องค์การบริหารจังหวัด สมาคมประมงฯ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

3.2.2. นโยบายการฟื้นฟูทรัพยากรประมง

แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรประมง ประกอบด้วย การควบคุมและแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรประมง การประเมินผลและตรวจสอบสถานะการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรประมง การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งประมง

การแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญแก่ การควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน ชุมชน และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว นอกจากนี้กำหนดมาตรการให้มีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบคุณภาพน้ำตามแหล่งประมงที่สำคัญเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการประมง หน่วยงานหลักได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมประมง และสำนักงานจังหวัด

การประเมินผลและตรวจสอบสถานะการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรประมง เป็นแนวทางที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรประมง กำหนดให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบงานส่วนนี้

การพัฒนาและฟื้นฟู แหล่งประมง กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเลไว้สี่มาตรการ ได้แก่ การเร่งรัดการทำแผนการใช้ประโยชน์และจัดสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยสัตว์น้ำ (ได้แก่ปะการังเทียม) ในแหล่งประมงที่เสื่อมโทรม การส่งเสริมการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรประมง โดยเฉพาะการประมงพื้นบ้าน ฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน รวมทั้งการผลิตและปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อฟื้นฟูทรัพยากร หน่วยงานหลัก คือ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมป่าไม้ กองทัพเรือ สำนักงานจังหวัด องค์กรชาวประมงท้องถิ่น และสมาคมประมงฯ

3.2.3. นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพชาวประมง

ให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงประสิทธิภาพ แนวทางประกอบด้วย การพัฒนาประสิทธิภาพเรือและแรงงานประมง การส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการประมงและการประมงพื้นบ้าน และ การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารด้านการประมง

แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพเรือและแรงงานประมง ประกอบด้วย การปรับปรุงมาตรฐานเรือและผู้ควบคุมเรือ การสนับสนุนการเปลี่ยนเรือไม้เป็นเรือเหล็ก การจัดทำทะเบียนลูกเรือประมง การจัดทำแผนฝึกอบรมชาวประมง หน่วยงานหลักประกอบด้วย กรมประมง กรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย กองทัพเรือ และ สำนักงานจังหวัด

แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจประมง ประกอบด้วย การส่งเสริมการเข้ามามีบทบาทขององค์กรชาวประมงและเอกชน การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชาวประมง การส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทประกันภัยเพื่อลดความเสี่ยงในธุรกิจประมง การสนับสนุนการค้นคว้าทางวิชาการและเทคโนโลยี การจัดสร้างเครื่องหมายการเดินเรือ หน่วยงานหลักคือ กรมประมง กรมส่งเสริมสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ องค์กรสะพานปลา สถาบันการศึกษา สำนักงานจังหวัด กองทัพเรือและกรมเจ้าท่า

แนวทางการพัฒนาการประชาสัมพันธ์และข่าวสาร ประกอบด้วย การพัฒนาประสิทธิภาพหน่วยงาน การพัฒนาอุปกรณ์และเครื่องมือ และการให้ความสำคัญแก่การสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมประมง กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานจังหวัด กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสมาคมประมงฯ

4. ประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข

4.1. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงทะเล

การลงกำลังประมงมากเกินไปจนส่งผลให้ทรัพยากรประมงในทะเลไทย โดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทย เสื่อมโทรมลงตั้งแต่ปี 2520 จำนวนการลงแรงประมงอวนลากมีมากเกินไปจนมาตั้งแต่ปี 2516 (บุญเลิศ ผาสุก 2530) ชาวประมงปรับตัวด้วยการออกไปทำประมงในน่านน้ำอื่น ซึ่งส่วนหนึ่งก็ยังมีปัญหาการละเมิดข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง เรืออวนลากที่ยังทำประมงอยู่ในน่านน้ำไทยมักเป็นเรืออวนลากขนาดเล็ก (ความยาวต่ำกว่า 18 เมตร) เรือประมงขนาดใหญ่หาทางออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ เจ้าของเรือบางรายที่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น เลิกทำประมงเนื่องจากรายได้ที่ได้ไม่สูงมากดังที่เคยเป็นมาเมื่อทรัพยากรยังอุดมสมบูรณ์ ต้องลงทุนมากขึ้น แต่จับสัตว์น้ำได้น้อยลง ผู้ที่เข้ามาจับช่วงซื้อเรือต่อมักเป็นผู้ที่มีทักษะการทำประมงอยู่แล้ว เช่น ไต่เรือ หรือผู้ที่เคยรับจ้างทำประมง แต่ไม่มีเรือเป็นของตนเอง เจ้าของเรือเดิมไม่นิยมให้ลูกหลานทำประมงสืบต่ออาชีพนี้ แต่นิยมส่งให้เรียน เพื่อให้สามารถทำอาชีพอื่นที่ไม่ใช่ประมง มีชาวประมงบางรายที่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น

โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาแล้วจำนวนเรือประมงจึงไม่ลดลง เมื่อผลจับในอ่าวไทยลดลง ชาวประมงปรับตัวด้วยการย้ายแหล่งทำประมง เรือขนาดใหญ่ส่วนหนึ่งออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย ซึ่งให้ผลตอบแทนสูง¹⁸ ชาวประมงอวนลากที่ยังทำประมงในน่านน้ำส่วนหนึ่งขนย้ายเรือจากอ่าวไทยไปทำประมงในฝั่งอันดามัน ซึ่งแม้ระดับน้ำจะมีความลึกมากกว่าอ่าวไทย แต่โดยเปรียบเทียบทรัพยากรสัตว์น้ำก็ยังคงอุดมสมบูรณ์มากกว่าอ่าวไทย ทั้งชาวประมงยังดัดแปลงเรืออวนลากเพื่อให้จับสัตว์น้ำอื่นๆที่เห็นว่ายังพอทำได้ เช่น ดัดแปลงเครื่องมือให้ทำประมงปลาทุใต้ ดัดแปลงเครื่องมือเป็นอวนที่ใช้ทำประมงกลางน้ำ แทนที่จะมุ่งจับสัตว์น้ำหน้าดินแต่อย่างเดียว ดัดแปลงเรืออวนลากไปทำประมงปลากะตัก ซึ่งเป็นที่ต้องการของประเทศผู้นำเข้า (ได้แก่ ญี่ปุ่นและมาเลเซียเป็นสำคัญ)

¹⁸ ยังมีการต่อเรือใหม่ในช่วงนี้ คาดว่าเป็นเรือที่นำไปใช้นอกน่านน้ำ

เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลศักยภาพการผลิตของสัตว์น้ำแต่ละชนิดเท่าที่มีอยู่ พบว่าสำหรับสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งปลาผิวน้ำ เช่น ปลาทู ปลาลัง ปลาโอ และสัตว์น้ำหน้าดิน เช่น ปลาหมึก และ กุ้ง มีการทำประมงนำสัตว์น้ำมาใช้เกินศักยภาพแล้วทั้งนั้น ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งในน่านน้ำไทยอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรมเห็นได้จากปริมาณผลจับต่อหนึ่งหน่วยการลงแรงประมงที่ลดลงถึงกว่าสิบเท่าตัว¹⁹

แม้ว่าปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำโดยรวมจะไม่ลดลงอย่างชัดเจน เนื่องจากการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของชาวประมง แต่สภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสะท้อนได้ด้วยผลจับต่อหนึ่งหน่วยการลงแรงประมงที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายความว่าเพื่อจับสัตว์น้ำในจำนวนเท่าเดิม ชาวประมงต้องลงแรงมากขึ้น ต้นทุนจับสัตว์น้ำสูงขึ้น ผลตอบแทนสุทธิของชาวประมงลดลง การทำประมงเป็นอาชีพที่ไม่ได้ทำรายได้มากดังที่เป็นมาในช่วงที่ทรัพยากรยังอุดมสมบูรณ์

4.2. การควบคุมจำนวนเรือประมง

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย เกิดจากการลงแรงประมงจับสัตว์น้ำมากเกินไปจนระดับศักยภาพการผลิต ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่สร้างเสริมได้ (Renewable resource) ฝูงสัตว์น้ำมีการเจริญเติบโตเพิ่มจำนวนได้ ดังนั้นหากการทำประมงเป็นไปในลักษณะการจับสัตว์น้ำมาใช้ในจำนวนไม่มากกว่าที่ฝูงสัตว์น้ำเติบโตขึ้น ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยจะไม่ลดลง ธรรมชาติของทะเลไทยเอื้อให้ฝูงสัตว์น้ำมีการเจริญเติบโตตามระดับศักยภาพการผลิตที่นักวิชาการจากกองประมงทะเลศึกษาไว้ตั้งได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่การลงแรงประมง เช่นจำนวนเรือที่ออกทำประมง ที่มีมากเกินไปที่เหมาะสม มีการทำประมงสัตว์น้ำขึ้นมามากกว่าระดับศักยภาพการผลิต ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำ เสื่อมโทรมลง ทะเลไทยมีสัตว์น้ำน้อยลง ชาวประมงจึงต้องลงทุนมากขึ้นเพื่อจับสัตว์น้ำในจำนวนเดิม ได้รับผลตอบแทนสุทธิที่ลดลง

รัฐตระหนักในปัญหาจำนวนเรือโดยเฉพาะเรืออวนลากที่มีจำนวนมากเกินกว่าระดับที่เหมาะสม มาตั้งแต่ปี 2516 และเห็นว่าควรจะต้องลดจำนวนเรือลง นักวิชาการกรมประมงเห็นว่าควรลดจำนวนการลงแรงประมงลงครึ่งหนึ่งของที่เป็นอยู่ในปี 2524²⁰

ในปี 2525 เพื่อควบคุมจำนวนเรืออวนลาก กรมประมงเปิดโอกาสให้เรืออวนลากที่ไม่ได้จดทะเบียนมาจดทะเบียนให้ถูกต้อง ขณะนั้นเรืออวนลากมีอยู่กว่าหนึ่งหมื่นลำ และเข้ามาจดทะเบียน 10,047 ลำในปีนั้น ในปี 2527 เรือที่จดทะเบียนลดลงเป็น 9,101 ลำ แต่ต่อมาอีกสองปีมีการต่อเรืออวนลากเพิ่มขึ้นอีกกว่าแปดร้อยลำ ในปี 2528 นอกจากเรืออวนลากที่กล่าวมา ยังมีเรืออวนล้อมจับ 1,227 ลำส่วนมากเป็นเรืออวนดำ อวนปลาอินทรี และอวนปลาทู (บุญเลิศ ผาสุก 2530)

¹⁹ จาก 298 กก.ต่อหนึ่งชั่วโมงลงอวนในอ่าวไทยในปี 2504 เป็น 52 กก.ในปี 2516 และเป็นเพียง 20 กก. ในปี 2532 (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ 2539 อ้างถึงข้อมูลจากการสำรวจโดยเรือสำรวจประมง 2 กองประมงทะเล กรมประมง)

²⁰ ในปี 2524 มีการลงแรงประมงอวนลาก 11.47 ล้านชั่วโมง จับสัตว์น้ำหน้าดินได้ 571.78 พันตัน ผลจับต่อหนึ่งชั่วโมงการลงอวนเป็น 49.8 กก. (มัทนา บุญยุบลและสมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา 2525)

รัฐมีนโยบายควบคุมจำนวนเรืออวนลากและอวนรุนมาตั้งแต่ปี 2532 โดยไม่อนุญาตให้เพิ่มจำนวนเรือ และจะลดจำนวนเรือประเภทนี้ลง เนื่องจากเป็นเครื่องมือประมงที่มีอัตราการทำลายสัตว์น้ำหน้าดินสูง

ก่อนปี 2535 จำนวนเรืออวนลากที่จดทะเบียนถูกต้องยังมีมากกว่าหนึ่งหมื่นลำ แต่ลดลงเป็น 9,465 ลำในปี 2535 และลดลงตามลำดับหลังจากนั้นเป็น 9,086 ลำในปี 2536 ส่วนเรืออวนรุนที่จดทะเบียนลดลงจาก 1,907 ลำในปี 2532 เป็น 808 ลำในปี 2536²¹ และเพิ่มเป็น 6,198 ลำในปี 2538 และ 5,163 ลำในปี 2543 ส่วนเรืออวนรุนที่ใช้เรือมีเครื่องยนต์ในเรือมี 1,458 ลำในปี 2528 ลดลงเป็น 1,142 ลำในปี 2538 (ตารางที่ 10)

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในทะเลไทยเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนเรือประมงไทยลดลง โดยเฉพาะเรือที่ทำประมงในทะเลไทย

ตารางที่ 10 สรุปการเปลี่ยนแปลงจำนวนเรืออวนลาก อวนรุน

ปีพ.ศ.	เรืออวนลาก	เรืออวนรุน
2525	จดทะเบียน 10,047 ลำ	
2527	จดทะเบียน 9,101 ลำ	
2529	ต่อเพิ่มมากกว่า 800 ลำ สำมะโนประมง รายงานว่ามี 7,234 ลำ	สำมะโนประมง รายงานว่ามีเรืออวนรุน เฉพาะที่มีเครื่องยนต์ 1,458 ลำ
2532	ควบคุมจำนวนเรืออวนลาก	ควบคุมจำนวนเรืออวนรุน สำมะโนประมง รายงานว่ามีเรืออวนรุน เฉพาะที่มีเครื่องยนต์ 1,907 ลำ
2535	จดทะเบียน 9,465 ลำ	
2536	จดทะเบียน 9,086 ลำ	สำมะโนประมง รายงานว่ามีเรืออวนรุน เฉพาะที่มีเครื่องยนต์ 808 ลำ
2538	สำมะโนประมง รายงานว่ามี 6,198 ลำ	สำมะโนประมง รายงานว่ามีเรืออวนรุน เฉพาะที่มีเครื่องยนต์ 1,142 ลำ
2542	สำมะโนประมง รายงานว่ามี 5,163 ลำ	

²¹ ข้อมูลจากสถิติเรือประมงไทย ปี 2536

จำนวนเรือประมงทั้งหมดตามรายงานสำมะโนประมงพ.ศ. 2528 เป็น 53,457 ลำ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 เป็น 54,538 ลำในปี 2538 ในจำนวนนี้มีเรือที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ 1,038 ลำ ส่วนใหญ่เป็นเรืออวนลากแผ่นตะเฆ่และอวนลากคู่ที่ไปทำประมงในอินโดนีเซีย และเมียนมาร์ ในปี 2543 จำนวนเรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 จากปี 2538 เป็น 58,119 ลำ²² ส่วนที่เพิ่มเป็นเรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือ ใช้ในประมงพื้นบ้านทำประมงไม่ห่างฝั่งมากนัก เรือพวกนี้ไม่ทำอวนลากแผ่นตะเฆ่หรืออวนลากคู่ และส่วนที่เพิ่มยังเป็นเรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือขนาดใหญ่มีความจุไม่น้อยกว่า 50 ตันกรอส ไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย ส่วนที่ลดลงได้แก่ เรือมีเครื่องยนต์ในเรือขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 10 ตันกรอส) และขนาดกลาง (10 – 49 ตันกรอส) ลดลง 2,019 ลำ ส่วนใหญ่เป็นเรืออวนลากแผ่นตะเฆ่หรืออวนลากคู่ที่ทำประมงในน่านน้ำไทย

โครงสร้างองค์ประกอบเรือประมงต่างกันไปในระยะที่ผ่านมา เนื่องจากการปรับเปลี่ยนของชาวประมง ในปี 2528 เรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือมี 16,982 ลำ คิดเป็นร้อยละ 31.78 ของเรือทั้งหมด ในจำนวนนี้เกือบครึ่งคือร้อยละ 13.54 เป็นเรืออวนลาก ในกลุ่มเรืออวนลากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 7.20) เป็นเรืออวนลากขนาดกลาง รองลงมา เป็นเรืออวนลากขนาดเล็ก (ร้อยละ 5.07) ที่เหลือเป็นเรืออวนลากขนาดใหญ่ (ร้อยละ 1.27)

ในปี 2538 เรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือลดลงเป็น 15,282 ลำ หรือร้อยละ 28.02 ของเรือทั้งหมด เป็นเรืออวนลาก ร้อยละ 11.36 จำนวนเรืออวนลากลดลง และมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างขนาดเรือ โดยมีเรือขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 2.43) แต่ขนาดเล็กและขนาดกลางลดลง (เป็นร้อยละ 2.47 และ 6.46 ตามลำดับ) เรือที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วงนี้เป็นเรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือทำประมงอวนลอยเป็นสำคัญ และที่เพิ่มอีกกลุ่มหนึ่งคือเรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในปี 2543 เรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือลดลงอีกเป็น 13,263 หรือร้อยละ 22.82 ของเรือประมงทั้งหมดในปีนี้ จำนวนเรืออวนลากลดลงเป็น 5,163 ลำ²³ เรือที่เพิ่มขึ้นในช่วงนี้เป็นเรืออวนครอบปลาตะกั้ง อวนลอยปลาทุ อวนล้อมซั้ง และอวนล้อมจับปลาทุ ซึ่งเป็นเครื่องมือทำประมงปลาผิวน้ำ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินส่งผลให้เรืออวนลากที่ทำประมงสัตว์น้ำหน้าดินเป็นหลักลดจำนวนลงโดยปริยาย ชาวประมงหันไปทำอวนล้อมและอวนลอยมากขึ้น นอกจากนี้เรือที่เพิ่มจะเป็นเรือขนาดใหญ่ที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ

²² วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ (2544) ประเมินการว่ามีเรือประมงทั้งหมด 61,321 ลำ เป็นเรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือ 14,965 ลำ นอกเรือ 43,240 ลำ และไม่มีเครื่องยนต์ 3,116 ลำ ในจำนวนนี้เป็นเรือที่ไม่ได้จดทะเบียน 18,485 ลำ จำนวนการประมงการนี้ มากกว่าข้อมูลของสำมะโนประมงทะเลพ.ศ. 2543 ซึ่งรายงานว่ามีเรือทั้งหมด 58,119 ลำ เป็นเรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือ 13,263 ลำ นอกเรือ 42,417 ลำ และไม่มีเครื่องยนต์ 2,639 ลำ

²³ ปี 2528 มีอวนลากรวม 7,234 ลำ ลดลงเป็น 6,198 ลำในปี 2538 และลดลงอีกเป็น 5,163 ลำในปี 2543

ตารางที่ 11 จำนวนเรือประมงตามรายงานสำมะโนประมง

ปีพ.ศ.	จำนวนเรือทั้งหมด (ลำ)	ที่มีเครื่องยนต์ในเรือ (ลำ)	ที่มีเครื่องยนต์นอกเรือ และไม่มีเครื่องยนต์ (ลำ)
2528	53,457	16,982	36,475
2538	54,538	15,282	39,256
2543	58,119	13,263	44,856

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากจำนวนเรือที่สำมะโนประมงทะเลรายงานว่ามีอยู่ 58,119 ลำ ตามรายงานสถิติเรือประมงไทย มีเพียง 18,146 ลำ (ซึ่งไม่ถึงหนึ่งในสามของเรือประมงทั้งหมด) ที่จดทะเบียนไว้ถูกต้องกับกรมประมง ข้อนี้เป็นปัญหาในการควบคุมจำนวนเรือ นอกไปจากการที่รัฐไม่สามารถใช้มาตรการลดจำนวนเรือลงให้มีการลงแรงประมงในระดับที่เหมาะสมได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งทางด้านเศรษฐกิจของชาวประมงซึ่งส่วนมากไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น ข้อจำกัดด้านสังคมเนื่องจากเรือประมงส่วนใหญ่เรือเป็นเรือขนาดเล็กและชาวประมงเองยังขาดทักษะในการประกอบอาชีพนอกการประมง สำหรับเรือประมงขนาดใหญ่ รัฐยังไม่สามารถเข้าแทรกแซงเพื่อลดจำนวนเรือลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และข้อจำกัดด้านการบริหาร เนื่องจากที่ผ่านมาการจดทะเบียนเรือต้องทำที่กรมเจ้าท่า/กรมการขนส่งทางน้ำ/พาณิชย์นาวี แต่การขออาชีพบัตรทำประมงต้องขอที่กรมประมง แยกหน่วยงานกัน มีปัญหาในการประสานงานการควบคุมจำนวนเรือ

แม้รัฐจะเริ่มให้ความสนใจที่จะใช้วิธีซื้อเรือให้เลิกทำประมงเพื่อลดจำนวนเรือและลดการลงกำลังประมงลง การที่ยังมีเรือทำประมงที่ไม่ได้จดทะเบียนก็จะเป็นอุปสรรค เนื่องจากจะทำให้ยากแก่การควบคุมจำนวนเรือที่เหลืออยู่ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ นอกเหนือไปจากปัญหาว่าการลดจำนวนเรือลงด้วยการซื้อเรือออกจากการทำประมง อาจไม่เป็นการลดการลงกำลังทำ ประมงลงด้วยเรือที่ยังคงอยู่ อาจเพิ่มประสิทธิภาพการทำประมงให้มากขึ้น ดังเป็นปัญหามาแล้วในประเทศที่ใช้วิธีนี้เพื่อการลดการลงแรงประมง งบประมาณที่ต้องใช้เป็นจำนวนมากในการลดการลงแรงประมง อาจไม่มีประสิทธิผลตามที่ต้องการ

การควบคุมเรือให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมจึงยังคงเป็นปัญหาสำหรับประมงไทย อย่างไรก็ตามในระยะหลังมีแนวโน้มว่า ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในทะเลไทยทำให้เรือประมงที่ต้องใช้ทุนสูง ประสบปัญหาความไม่คุ้มทุน เรือขนาดใหญ่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ และอีกส่วนหนึ่งก็ตัดแปลงเครื่องมือ ส่งผลให้จำนวนเรืออวนลากซึ่งทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินลดลง

4.3. การทำประมงที่ผิดกฎหมายและทำลายทรัพยากร

กรมประมงได้นำมาตรการหลายรูปแบบมาใช้ เพื่อรักษาและฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์และฟื้นฟูของทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น การปิดอ่าวห้ามทำประมงในฤดูปลาทูวางไข่ ซึ่งเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในปี 2496 โดยห้ามทำประมงอวนล้อมจับในพื้นที่ และในช่วงเวลาที่ปลาทูวางไข่ในอ่าวไทย ต่อมาในปี 2502 และ 2504 แบ่งเวลาที่ห้ามออกเป็นสองช่วง ระยะเวลาที่ใช้ในเดือนม.ค.ถึงมี.ค.และช่วงวางไข่ในช่วงกลางเดือนเม.ย.ถึงกลางเดือนกรกฎาคม แต่ยกเว้นให้อวนล้อมจับที่มีขนาดตาอวนไม่ต่ำกว่า 4.7 ซม.เข้าทำประมงได้ในช่วงปลาวางไข่ ต่อมาในปี 2515 ห้ามทำประมงอวนลากทุกชนิดในช่วงเดือนก.พ.ถึงมี.ค.ในอ่าวไทยพื้นที่ บางส่วนของประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราช ในปี 2518 เพิ่มการห้ามทำประมงปลาทูโดยอวนลอยในช่วงปลามีไข่ และในช่วงปลาวางไข่ยกเว้นให้เฉพาะที่ใช้ตาอวนไม่ต่ำกว่า 4.7 ซม. ทั้งยกเว้นให้เรืออวนลากคานถ่างที่ทำประมงกลางคืน ในที่สุดลดระยะเวลาปิดอ่าวลงเป็นสามเดือน ช่วงปลามีไข่ 15 ก.พ. – 31 มี.ค. และช่วงปลาวางไข่ 1 เม.ย.-15 พ.ค. ในปี 2527 ขยายมาตรการปิดอ่าวไปฝั่งอันดามัน ในพื้นที่ บางส่วนของพังงาและกระบี่ในช่วง 15 มี.ค.-15 ก.ค. มาตรการปิดอ่าวมีการปรับปรุงหลายครั้งตามคำร้องเรียนขอผ่อนผันของชาวประมง ขณะนี้การดำเนินประสพผลเป็นที่ยอมรับและส่งผลให้ทรัพยากรปลาทูพื้นตัว จับปลาทูได้มากขึ้น

นอกจากมาตรการปิดอ่าวเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรปลาทู กรมประมงยังกำหนดมาตรการห้ามทำประมงอวนล้อมจับที่ใช้ประกอบแสงไฟจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

ในส่วนของสัตว์น้ำหน้าดิน มีมาตรการห้ามทำอวนลากและอวนรุนในพื้นที่บางส่วนของชลบุรีซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำระหว่างเดือนม.ค.- ก.พ. ตั้งแต่ปี 2528 มาตรการห้ามทำประมงอวนลากและอวนรุนในเขตพื้นที่ 3,000 เมตรจากชายฝั่งตั้งแต่ปี 2528 ทั้งยังกำหนดว่าเครื่องมืออวนลากอวนรุนต้องทำประมงห่างจากเครื่องมืออื่นไม่ต่ำกว่า 400 เมตร เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจเกิดกับเครื่องมือประมงชนิดอื่นโดยเฉพาะอวนลอย ซึ่งมักเป็นเครื่องมือประมงพื้นบ้าน

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตาอวนต้องไม่ต่ำกว่า 2.5 ซม.สำหรับเครื่องมือที่ใช้แสงไฟลอยไม่ต่ำกว่า 3.2 ซม.สำหรับเครื่องมือประมงปลาหมึกที่ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้า การห้ามทำประมงอวนล้อมจับขนาดยาวเกิน 200 เมตรลึกเกิน 2.5 เมตร ขนาดตาอวนต่ำกว่า 0.5 ซม.ทำประมงในทะเลสาบสงขลา ระหว่างเดือนม.ค.-ก.ค. และไม่อนุญาตให้จดทะเบียนเครื่องมือประจำที่เช่น โป๊ะและโพงพางตั้งแต่ปี 2521 ห้ามทำประมงปูม้าในฤดูวางไข่เดือนต.ค.-ธ.ค. ห้ามทำประมงปูม้าในอ่าวพังงาช่วงเดือนธ.ค.-ก.พ. ห้ามทำประมงปูด้วยลอบและอวนลอยระหว่างเดือนพ.ย.-ธ.ค. ห้ามคราดหอยลายที่ใช้เรือมีเครื่องยนต์ในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่ง ห้ามคราดหอยทุกชนิดที่ใช้ประกอบเรือมีเครื่องยนต์ขนาดยาวมากกว่า 14 เมตร และกำหนดซี่คราดขนาดความถี่ซี่ไม่น้อยกว่า 1.2 ซม.และความกว้างปากคราดไม่เกิน 1.8 เมตร

การฝ่าฝืนมาตรการเหล่านี้ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในทะเลไทย ยังมีปัญหาการนำมาตรการที่มีอยู่มาบังคับใช้ให้ได้ผล เนื่องจากข้อจำกัดด้านกำลังคน เครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณที่ต้องใช้ในการเฝ้าระวังควบคุมไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนที่ยังมีอยู่จำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับความยาวของชายฝั่งทะเลไทยและพื้นที่ที่ทำประมง

4.4. ข้อขัดแย้งระหว่างการประมงพาณิชย์กับการประมงขนาดเล็ก

รายงานสำมะโนประมงทะเลนियามการดำเนินงานของประมงไทยเป็นสองกลุ่มคือการประมงพาณิชย์ที่ใช้เรือมีเครื่องยนต์ในเรือขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปกับประมงขนาดเล็ก มีทั้งที่ไม่ใช้เรือใช้เรือไม่มีเครื่องยนต์ เรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ และเรือมีเครื่องยนต์ในเรือขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส

ในปี 2538 คร่าวเรือประมงทั้งสิ้นมี 53,112 คร่าวเรือแยกเป็นประมงพาณิชย์ 5,492 คร่าวเรือ (ร้อยละ 10.34) และประมงขนาดเล็ก 47,620 คร่าวเรือ (ร้อยละ 89.66) ในปี 2543 จำนวนคร่าวเรือประมงเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.83 เป็น 57,801 คร่าวเรือ แต่ประมงพาณิชย์ลดลงร้อยละ 18.83 เหลือ 4,458 คร่าวเรือ (ร้อยละ 7.71 ของคร่าวเรือประมงทั้งหมดในปีนั้น) ขณะที่ประมงขนาดเล็กเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.02 เป็น 53,343 คร่าวเรือ (ร้อยละ 92.29) ส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่ใช้เรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ ทำประมงชายฝั่งเป็นสำคัญ น่าสังเกตว่าโครงสร้างคร่าวเรือประมงเปลี่ยนแปลงไปโดยมีคร่าวเรือประมงขนาดเล็กมากขึ้นแต่คร่าวเรือประมงพาณิชย์ลดลง เครื่องมือประมงหลักของประมงพาณิชย์คืออวนลาก ในขณะที่เครื่องมือประมงหลักของประมงขนาดเล็กคืออวนติดตา²⁴ ส่วนใหญ่เป็นอวนลอยกุ้งและอวนจมปู²⁵

จากการศึกษาของกองเศรษฐกิจการประมง พบว่าปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงได้โดยประมงขนาดเล็ก คิดเป็นร้อยละ 5.65 ของปริมาณสัตว์น้ำที่ทำประมงทะเลได้ แต่มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 18.70 เนื่องจากสัตว์น้ำที่ทำประมงได้เป็นชนิดที่ขายได้ราคาสูง²⁶

ดังนั้นแม้จำนวนเรือที่ใช้ในกลุ่มคร่าวเรือประมงขนาดเล็กจะมีจำนวนมากและเป็นส่วนใหญ่ของเรือประมงไทย แต่ก็ยังเป็นเรือขนาดเล็ก และมักเป็นเรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือ ทำประมงได้ไม่ห่างฝั่ง

²⁴ ร้อยละ 47.1 ของคร่าวเรือประมงพาณิชย์ในปี 2538 ใช้อวนลาก และลดลงมาเป็น ร้อยละ 44.4 ในปี 2543 หันไปใช้อวนติดตา และลอบเพิ่มขึ้น ในส่วนคร่าวเรือประมงขนาดเล็ก ในปี 2538 ร้อยละ 52.1 ใช้อวนติดตาและเพิ่มเป็นร้อยละ 54.8 ในปี 2543 เครื่องมืออื่นๆที่คร่าวเรือประมงขนาดเล็กใช้มากขึ้นได้แก่ อวนครอบ และอวนรุน ลดการใช้อวนลากลงเช่นกัน

²⁵ จับปูมาเป็นสำคัญ

²⁶ เป็นการศึกษาผลผลิตหมู่บ้านประมงทะเลในปี 2537 (กองเศรษฐกิจการประมง 2539)

การกลับเข้ามาทำประมงในน่านน้ำไทยของเรืออวนลาก ในระยะแรกๆ หลังจากที่ประเทศเพื่อนบ้านประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว การใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน มักจะเป็นปัญหากับอวนลอย เนื่องจากเรืออวนลาก อวนรุนที่ทำประมงใกล้ชายฝั่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่อวนลอยที่ชาวประมงวางไว้ดักสัตว์น้ำ ขณะเดียวกันการวางอวนลอยก็เป็นอุปสรรคแก่การเดินทางเรือและการลาก-รุน สถานการณ์ดีขึ้นเมื่อการทำประมงอวนลากในน่านน้ำไทย ได้รับผลตอบแทนต่ำ เนื่องจากทรัพยากรเสื่อมโทรม ทำให้เรืออวนลากในน่านน้ำไทยลดจำนวนลง ทั้งต่อมาส่วหนึ่งของอวนลากขนาดใหญ่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่จำนวนเรืออวนลอยในทะเลไทยเพิ่มขึ้น แต่การดัดแปลงเครื่องมือประมงเป็นอวนปลาตะกั่ว โดยเฉพาะที่ประกอบแสงไฟล่อ ก่อให้เกิดปัญหาการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ตามแสงไฟเข้ามาติดอวนปลาตะกั่ว ซึ่งใช้ตาอวนถี่ เพื่อจับปลาตะกั่วที่มีขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังมีปัญหาระหว่างเรือคราดหอยกับประมงขนาดเล็ก ในแหล่งทำประมงใกล้ชายฝั่ง

แม้จะมีมาตรการห้ามอวนลากอวนรุนทำประมงในระยะ 3,000 เมตรจากชายฝั่ง เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินและสัตว์น้ำวัยอ่อนไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการควบคุม

ประมงขนาดเล็กมีข้อจำกัดด้านแหล่งประมง เรือขนาดเล็กไม่สามารถออกไปประมงไกลฝั่ง ส่วนใหญ่ประมงขนาดเล็กโดยเฉพาะที่ใช้เรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ และไม่มีเครื่องยนต์ ทำประมงวันต่อวัน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงในน่านน้ำส่งผลกระทบโดยตรงต่อประมงขนาดเล็ก ในขณะที่ประมงพาณิชย์ยังมีทางเลือกที่จะออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ

4.5. ปัญหาต้นทุนการทำประมงและแรงงานประมง

ต้นทุนทำประมงที่สำคัญคือน้ำมันดีเซล ซึ่ง ในปี 2534 ต้นทุนน้ำมันของเรืออวนลากต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของต้นทุนรวมเล็กน้อย²⁷ แต่ในปี 2547 ชัยสูงขึ้น เป็นกว่าครึ่งและสูงกว่าร้อยละ 60 ในบางขนาดของเรือ พบว่ารายได้สุทธิจากการประมงเรืออวนลากและอวนรุนมีแนวโน้มลดลงและขาดทุนในเรือบางประเภท โดยเฉพาะเรือขนาดเล็กที่ยังทำประมงในอ่าวไทย ในสถานการณ์ที่ทรัพยากรเสื่อมโทรมลง ค่าใช้จ่ายทำประมงสูงขึ้น เนื่องจากจับสัตว์น้ำได้ไม่ถนัดดังที่เคยเป็นเมื่อทรัพยากรยังอุดมสมบูรณ์ ทั้งราคาน้ำมันยังสูงขึ้นตลอดมาเป็นปัญหากับเรือประมงไทย

ต้นทุนสำคัญอันดับที่สองคือแรงงาน ซึ่งประกอบด้วย ใต้ และ ลูกเรือ ค่าแรงงานคิดเป็นประมาณร้อยละ 15 ของต้นทุนทำประมง ปัจจุบันแรงงานในเรือประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติ และเจ้าของเรือมีปัญหาการหาคนทำงาน เนื่องจากการเป็นลูกเรือประมง เป็นงานหนัก แรงงานไทยมีโอกาสหางานอื่นที่ดีกว่า ไม่นิยมที่จะเป็นลูกเรือ เจ้าของเรือที่จ้างแรงงานต่างชาติ ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่หาแรงงานต่างชาติมาเป็นลูกเรือเป็นรายหัว การเปลี่ยนคนงานหมายถึงต้นทุนเพิ่มขึ้น ทั้งยังหาคนมาทำงานได้ยาก ขาดแคลนแรงงานที่จะรับจ้างเป็นลูกเรือประมง

²⁷ กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร 2536

ปัจจุบันแรงงานที่ใช้นอกจากไต้เรือแล้ว แรงงานที่ด้อยทักษะทำงานหนัก จะเป็นแรงงานต่างชาติ เป็นพม่าเป็นส่วนใหญ่ เจ้าของเรือเมื่อจ้างแรงงานพวกนี้ได้จะใช้วิธีย้ายแรงงานจากเรือไปลำต่อลำ กลางทะเล ป้องกันแรงงานหลบหนีขึ้นฝั่งระหว่างเอาเรือเข้าเทียบท่า

ปัจจุบันเรือประมงแก้ปัญหาต้นทุนค่าน้ำมันและแรงงานที่หายาก โดยลดการนำเรือเข้าเทียบท่าลง แต่จะใช้เรือขนสัตว์น้ำวิ่งรับสัตว์น้ำรวมกันจากเรือประมงหลายลำกลางทะเล เข้ามาเทียบท่าขนถ่าย

5. ทางเลือกและข้อเสนอในการจัดการในห้าปีข้างหน้า

แม้ประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารทะเลอันดับนำของโลก แต่ทรัพยากรประมงในทะเลไทยอยู่ในสถานะเสื่อมโทรม มูลค่าของการส่งออกส่วนใหญ่มาจากกุ้ง ซึ่งได้จากการเพาะเลี้ยง เป็นสำคัญ และในปัจจุบันการเลี้ยงกุ้งก็ถูกจำกัดลงด้วยความเสื่อมโทรมของสถานะแวดล้อมชายฝั่ง การขยายตัวของการเลี้ยงกุ้งจะไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วเช่นที่ผ่านมา มีปัญหาสถานะแวดล้อมที่จะต้องแก้ไข สถานะแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยเช่นในอดีตทำให้การเลี้ยงกุ้งต้องลงทุนสูงขึ้นในขณะที่ได้ลดลง สถานะเช่นนี้ประมงไทยได้พบมาแล้วในกรณีความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในอ่าวไทย ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเข้ามาชดเชยผลผลิตจากประมงทะเล เมื่อทั้งทรัพยากรทั้งในทะเลไทยและชายฝั่งเสื่อมโทรมลง ทางเลือกหนึ่งของชาวประมงคือการออกไปทำประมงนอกน่านน้ำ แต่ก็ทำได้เฉพาะประมงพาณิชย์ ส่วนใหญ่ของเรือประมงไทยเป็นประมงขนาดเล็ก ใช้เรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ ทำประมงไกลฝั่ง มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ที่ออกทำประมง ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเลจึงเป็นปัญหามากที่สุดสำหรับชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งต้องทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นนอกจากการประมง

จากข้อมูลของการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเลพ.ศ.2543 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เรือที่ใช้ทำประมงขนาดเล็กมีทั้งหมด 51,078 ลำ ร้อยละ 87.88 ของเรือประมงทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นเรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ 42,217 ลำ และเรือมีเครื่องยนต์ในเรือที่มีขนาดระวางน้อยกว่า 10 ตันกรอส 6,222 ลำ ที่เหลืออีก 2,639 ลำเป็นเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ เรือที่ใช้ทำประมงพาณิชย์มีอยู่ 7,011 ลำ ร้อยละ 12.12 ของเรือประมงทั้งหมด เป็นเรือขนาดกลางที่มีระวางตั้งแต่ 10 ตันกรอสแต่ไม่เกิน 50 ตันกรอส 5,064 ลำ ที่เป็นเรือขนาดใหญ่ระวางตั้งแต่ 50 ตันกรอสขึ้นไปมี 1,977 ลำ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเรือในปี 2538 เรือที่เพิ่มขึ้นเป็นเรือประมงขนาดเล็กที่มีเครื่องยนต์นอกเรือ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.9) และเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ระวางตั้งแต่ 50 ตันกรอสขึ้นไป (เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.2) นอกนั้นมีจำนวนลดลง โดยรวมเรือประมงในปี 2543 เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 เรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่เพิ่มขึ้นทำประมงนอกน่านน้ำเป็นสำคัญ

การลดจำนวนลงของเรือประมงพาณิชย์ซึ่งเป็นเรือขนาดกลางและเรือประมงขนาดเล็กที่มีเครื่องยนต์ในเรือ มีผลลดการลงกำลังการทำประมงในน่านน้ำไทยลง แต่เรือประมงขนาดเล็กที่มีเครื่องยนต์นอกเรือเพิ่มขึ้นมาก การควบคุมจำนวนเรือจึงควรพิจารณาตามกลุ่มขนาดเรือประกอบกับวิธีทำประมงและอำนาจการทำลายทรัพยากร ที่ผ่านมารัฐเห็นว่าการใช้มาตรการควบคุมจำนวนเรือยังไม่เป็นผลเท่าที่ควร มีเรือไม่ถึงหนึ่งในสามที่จดทะเบียนถูกต้องไว้กับกรมประมง อย่างไรก็ตามความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทำให้รายได้จากการทำประมงลดลง เรือประมงพาณิชย์รวมทั้งเรือประมงขนาดเล็กที่มีเครื่องยนต์ในเรือที่ทำประมงในน่านน้ำไทยลดจำนวนลง กลุ่มนี้เป็นเรืออวนลากเป็นสำคัญ แต่ที่เพิ่มขึ้นเป็นเรือประมงขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์นอกเรือทำประมงไม่ห่างฝั่ง และมักใช้อวนลอย โดยเฉพาะอวนลอยกุ้งและอวนจมปู

เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรประมงโดยเฉพาะปลาหูช้างซึ่งเป็นปลาผิวน้ำที่มีความสำคัญในการประมงไทย รัฐใช้มาตรการปิดอ่าวในฤดูปลามีไข่ และฤดูปลาวางไข่ การฟื้นฟูของทรัพยากรชนิดนี้ส่งผลให้ชาวประมงดัดแปลงเครื่องมือจากที่เคยจับสัตว์น้ำหน้าดินไปทำประมงปลาผิวน้ำเพิ่มขึ้น ในส่วนของทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดิน มีมาตรการห้ามเรืออวนลากอวนรุนทำประมงในระยะ 3,000 เมตร จากชายฝั่ง แต่ด้วยชายฝั่งทะเลไทยมีความยาวกว่าสองพันกิโลเมตร ยากแก่การที่รัฐจะควบคุมให้บังคับมาตรการได้อย่างได้ผล มีการวางปะการังเทียมเพื่อเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำชายฝั่ง ทั้งยังเป็นเครื่องมือกีดขวางเรืออวนลากและอวนรุน

เพื่อช่วยเหลือชาวประมงขนาดเล็กรัฐดำเนินโครงการประมงพื้นบ้าน ส่งเสริมให้ชาวประมงใช้เครื่องมือที่ไม่ทำลายสัตว์น้ำโดยไม่เลือกชนิด และเป็นเครื่องมือที่จับสัตว์น้ำที่ขายได้ราคาดี เช่น การวางลอบ ทั้งลงทุนโครงสร้างพื้นฐานให้ชาวประมงเช่นสร้างโรงซ่อมและท่าเทียบเรือในหมู่บ้าน และได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปให้ดำเนินโครงการ CHARM (Coastal Human and Resource Management) ซึ่งให้ความสำคัญแก่การพัฒนาศักยภาพชาวประมงขนาดเล็กในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

ปัจจุบันเพื่อลดจำนวนเรือ กรมประมงให้ความสนใจในโครงการการซื้อเรือคืน และร่วมมือกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติในการรวบรวมข้อมูลเพื่อวางแผนลดการลงกำลังประมงลง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการประมงไทย ทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากร จำนวนเรือประมงที่มีมาก การทำประมงผิดกฎหมาย ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์และประมงขนาดเล็ก และการที่ต้นทุนประมงสูงขึ้น เป็นผลมาจากปัญหาการจัดการทรัพยากรประมง ซึ่งเป็นทรัพย์สินร่วม(Common property) ซึ่งทุกคนมีสิทธิ์เข้าใช้ แต่ไม่มีผู้ที่มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สิน (Property right) อย่างชัดเจน จึงขาดผู้ดูแลบำรุงรักษา เมื่อยังมีความอุดมสมบูรณ์มีผู้เข้าทำประมงมาก จนจับสัตว์น้ำขึ้นมามากกว่าศักยภาพการผลิต ส่งผลให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลง จำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

มาตรการการจัดการมืออยู่สองกลุ่มใหญ่ๆ คือการฟื้นฟูทรัพยากร ด้วยการห้ามทำประมงในบางพื้นที่ ในบางฤดูกาล การกำหนดขนาดตาอวน การจำกัดเครื่องมือทำประมง และการกำหนดโควตาารวมให้ทำประมงได้น้อยกว่าจำนวนที่สัตว์น้ำเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้เมื่อใช้ได้ผล ทรัพยากรได้รับการฟื้นฟู มีอยู่อุดมสมบูรณ์มากขึ้น ทำประมงได้ง่ายขึ้น ลงทุนน้อยลง ปริมาณผลจับเพิ่มขึ้น รายได้สุทธิที่สูงขึ้นจะจูงใจให้ผู้เข้ามาลงทุนทำประมงเพิ่มขึ้น หากไม่จำกัดการลงแรงประมงทรัพยากรก็จะเสื่อมโทรมลงอีก จำเป็นต้องใช้มาตรการจำกัดการลงแรงประมง ซึ่งมาตรการที่ใช้กันทั่วไปในประเทศต่างๆ ได้แก่ การจำกัดการประมงด้วยการออกใบอนุญาต (Licensing) การใช้โควตารายบุคคล (Individual quota) ซึ่งให้ต่อหน่วยการประมงเช่นต่อหนึ่งราย ชาวประมงหรือต่อลำ และการเก็บภาษี

ปัญหาการจัดการประมงอีกเรื่องหนึ่งของการประมงไทย คือการทำประมงโดยจับสัตว์น้ำหลายชนิด (Multi-species) ซึ่งพบในอวนลากและอวนรุนที่เป็นเครื่องมือที่ไม่เลือกชนิดสัตว์น้ำ (Non-selective) นอกจากนั้นชาวประมงแต่ละรายยังใช้เครื่องมือหลายชนิด (Multi-gears) เปลี่ยนไปตามฤดูและแหล่งทำประมง ทั้งยังมีการดัดแปลงเครื่องมือ ดังเช่นการดัดแปลงอวนลากเป็นอวนครอบปลาเกตุ ดัดแปลงอวนลากให้ทำประมงปลาทุได้ด้วย ทำให้ยากแก่การติดตามควบคุมเพื่อลดปัญหาในการจัดการประมง ควรแยกการดำเนินการออกเป็นสองกลุ่ม คือการจัดการประมงขนาดเล็กและการจัดการประมงพาณิชย์

5.1. การจัดการประมงขนาดเล็ก

การประมงขนาดเล็กใช้เรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือเป็นส่วนใหญ่ (42,217 ลำในปี 2543) เรือไม่มีเครื่องยนต์อีกกว่าสองพันลำ และมีเรือที่มีเครื่องยนต์ในเรือขนาดระวางน้อยกว่า 10 ตันกรอส กว่าหกพันลำ (6,222 ลำในปี 2543 และมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากรายได้ต่ำ) ทำประมงอยู่ในน่านน้ำไทย เรือเหล่านี้กระจายกันอยู่ตามหมู่บ้านประมงมากกว่า 1,500 หมู่บ้าน ควรอาศัยการจัดการประมงเชิงชุมชน (Community based fishery management) เข้ามาช่วยในการจัดการ โดยรัฐมีบทบาทเป็นผู้ร่วมจัดการ (Co-management)

การจัดการประมงเชิงชุมชน แก้ปัญหาการจัดการโดยให้สิทธิ์ทำประมงแก่ชุมชนประมงชายฝั่ง วิธีนี้ช่วยลดปัญหาการขาดกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินร่วม ซึ่งทำให้ชาวประมงเร่งการลงแรงประมงเพื่อให้ได้สัตว์น้ำที่เป็นทรัพย์สินร่วมมาเป็นของตนให้มากที่สุด จนทรัพยากรเสื่อมโทรม เมื่อมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สิน ชาวประมงจะมีแรงจูงใจที่จะรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรไว้เพื่อให้ตนมีสัตว์น้ำไว้ใช้ได้อย่างยั่งยืน สนใจที่จะทำประมงในลักษณะที่ไม่ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร

นอกจากนั้นชาวประมงยังมีความรู้ซึ่งเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น เกี่ยวกับทรัพยากรประมงที่ตนใช้ประโยชน์อยู่ ข้อนี้ช่วยลดปัญหาในขณะที่ข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ยังมีไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้วางแผนการจัดการได้ โดยเฉพาะเมื่อการทำประมงมีลักษณะทำประมงสัตว์น้ำหลายชนิดโดยใช้เครื่องมือประมงหลากหลายชนิด (Multi species - multi gears) ซึ่งยากที่รัฐจะติดตามควบคุมได้ตลอดการให้สิทธิ์ทำประมงแก่ชุมชน ให้ชุมชนบริหารจัดการการประมงในชุมชนของตน เปิดโอกาสให้ชาวประมงเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางแผน จัดการการประมง จะช่วยให้ชาวประมงยอมรับและปฏิบัติตามข้อบังคับที่วางไว้มากขึ้น ลดความขัดแย้งเกี่ยวกับการทำประมงในระดับชุมชนลง การติดตามและตรวจสอบในระดับชุมชนทำได้สะดวกกว่าที่จะทำโดยรัฐซึ่งมีกำลังอยู่จำกัด

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นได้คือการละเมิดสิทธิ์ทำประมงและกฎระเบียบโดยคนนอกชุมชน ข้อนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐในลักษณะการจัดการร่วม (Co-management) แต่ทั้งนี้รัฐควรมีบทบาทเป็นผู้เสริมมากกว่าที่จะเป็นผู้นำ และเข้ามามีบทบาทป้องกันและแก้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับคนนอกชุมชน ทั้งโดยการใช้กฎหมาย/กฎระเบียบข้อบังคับ บทลงโทษ และการลงโทษผู้ทำความผิด

สิ่งที่จำเป็นสำหรับการนำการจัดการประมงเชิงชุมชนมาใช้ให้เกิดผล ที่สำคัญคือความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่จัดการการประมงชุมชน ปัจจุบันด้วยความร่วมมือของหลายฝ่ายทั้งหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และนักวิชาการที่ทำงานในท้องถิ่น สร้างความสามารถให้แก่ชาวประมงท้องถิ่นในการจัดตั้งองค์กรและเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง มีการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์หลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนชายฝั่ง ทั้งชาวประมงเองก็ตระหนักในความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่จำเป็นต้องร่วมกันฟื้นฟูไว้ให้มีใช้ได้อย่างยั่งยืน การให้สิทธิ์แก่ชุมชนชายฝั่งจะช่วยให้ความมั่นใจในการลงทุนลงแรงร่วมมือฟื้นฟูทรัพยากร²⁸

ในประเด็นของความยุติธรรม เนื่องจากทรัพยากรประมงเป็นทรัพย์สินร่วม การให้สิทธิ์ทำประมงแก่ชุมชนชายฝั่ง ในเชิงกฎหมายอาจมีปัญหา อย่างไรก็ตามสิทธิ์ที่ให้ มิได้ให้ขาดแต่ควรกำหนดให้เป็นช่วงระยะเวลาเช่น ปีต่อปี สามปี ห้าปี หรือสิบปี และจัดระบบให้ชุมชนเป็นผู้ขอใช้สิทธิ์ โดยมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ตัวแทนชาวประมง ตัวแทนผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ตัวแทนประชาชน ตัวแทนหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง และผู้เกี่ยวข้องที่สนใจ ในการประมง เป็นต้น พิจารณาเป็นขั้นตอน ดังนั้นการให้สิทธิ์ชั่วคราวนี้ ส่วนรวมสามารถตรวจสอบและแก้ไขได้ ประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้คือการมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์มากขึ้น ให้มีไว้ใช้ได้อย่างยั่งยืน โดยประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ ติดตามเฝ้าระวัง ควบคุม และบังคับใช้มาตรการการจัดการโดยส่วนกลาง อย่างไรก็ตามในระยะแรก จำเป็นต้องลงทุนเสริมสร้างองค์กรท้องถิ่นที่จะมีบทบาทในการจัดการเชิงชุมชนให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Ruangrai Tokrisna (1996) และ Ruangrai Tokrisna et.al(1997)

การดำเนินการควรเป็นดังนี้

1. กำหนดขอบเขตของพื้นที่ทำประมงในความรับผิดชอบชุมชนชายฝั่ง เช่นเป็น 3,000 เมตร จากชายฝั่ง²⁹ ทั้งนี้ต้องพิจารณาระยะที่เหมาะสม อยู่ในความดูแลของชุมชนประมงชายฝั่งได้
2. กำหนดชุมชนประมงชายฝั่งและสถานภาพขององค์กรและสมาชิกให้ชัดเจน เพื่อให้สิทธิทำประมง³⁰ องค์กรชุมชนประมงที่จัดตั้งควรมีเอกภาพในระดับหนึ่ง สมาชิกในกลุ่มไม่แตกต่างกันมากจนเกินไปในสถานะเศรษฐกิจและสังคม ทำประมงในพื้นที่เดียวกัน ใช้เรือและเครื่องมือคล้ายกัน
3. กำหนดสิทธิทำประมงที่จะให้แก่ชุมชน เพื่อความชัดเจนในการที่ชาวประมงจะเข้ามาจับบทบาทจัดการการประมงผ่านองค์กรที่ตนเป็นสมาชิกอยู่³¹
4. จัดตั้งองค์กรชาวประมงถ้ายังไม่มี และจัดประชุมชี้แจง ทหารเรือ และฝึกรวมสร้างเสริมทักษะในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้แก่สมาชิก

²⁹ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์(2544) เสนอให้แบ่งเขตทำประมงในน่านน้ำไทยเป็นสามส่วน คือ 3,000 เมตรความลึกไม่เกิน 5 เมตร เป็นเขตอนุรักษ์ อนุญาตให้ทำประมงเฉพาะเครื่องมือประมงพื้นบ้านที่ไม่มีเครื่องยนต์และการเพาะเลี้ยงในทะเล เขตประมงทะเลชายฝั่งตั้งแต่กว่า 3,000 เมตร ไปถึงไม่เกิน 7,000 เมตรจากชายฝั่ง ความลึก 5 – 20 เมตร และเขตประมงพาณิชย์ตั้งแต่ 7,000 เมตรขึ้นไปจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของทะเลไทย ตามข้อเสนอทั้งสองส่วนแรกน่าจะเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของชุมชนประมงชายฝั่งเพื่อการทำประมงขนาดเล็กที่ใช้เรือระวางน้อยกว่า 10 ตันกรอสควรมีการพิจารณารายละเอียดข้อกำหนดเรือที่อนุญาตให้ทำประมงได้

³⁰ ในประเทศญี่ปุ่นใช้สหกรณ์ประมงเป็นเกณฑ์ สหกรณ์ประมงหนึ่ง ๆ สามารถมีสมาชิกจากหลายหมู่บ้านประมงในบริเวณใกล้เคียงกันได้ ทั้งนี้แหล่งประมงเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่ม การเป็นสมาชิกมีค่าสมัครและค่าธรรมเนียม จำนวนสมาชิกจะไม่เพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากคนญี่ปุ่นรุ่นใหม่เห็นว่าการทำงานหนักและการพัฒนาบริเวณชายฝั่งส่งผลให้มีทางเลือกประกอบอาชีพนอกการประมงมากขึ้น ผู้บริหารสหกรณ์จะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก เท่ากับว่าเป็นตัวแทนที่จะติดต่อกับภายนอก ดังนั้นการจัดการประมงในลักษณะนี้จะเป็นการตัดสินใจจากระดับล่างสุดคือชาวประมงขึ้นไป(bottom up) ไม่ใช่จากรัฐลงมา (top down) ในปี 2001 มีสหกรณ์ประมง 3,662 สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ruangrai Tokrisna and Seiichi Fukui 2004)

³¹ การจัดการประมงในประเทศญี่ปุ่นแบ่งการจัดการเป็นสามกลุ่ม **กลุ่มที่หนึ่ง เป็นการให้สิทธิทำประมง (Fishing right)** ซึ่งยังแยกเป็นสามกลุ่มย่อยคือการทำประมงร่วม (Common fishery) ให้แก่สหกรณ์ประมงเท่านั้นและระบุพื้นที่ทำประมงชัดเจน สิทธินี้ให้เป็นเวลา 10 ปี การประมงที่ทำได้แก่ การเก็บรวบรวมสัตว์/พืชน้ำตามชายฝั่ง การทำประมงอวนลอยและอวนประจำที่อื่นๆ การทำประมงประเภทอวนที่บดลิ่ง อวนลากแบบ Hand trawl การตกปลา การประมงแบบ การทำประมงปลากระบอก ปลาทราย และ sand lance กลุ่มย่อยที่สองคือ การทำประมงแบบกำหนดเขต (Demarcated fishery) เวลาที่ให้ 5-10 ปี เป็นการให้สิทธิเพาะเลี้ยงสัตว์/พืชน้ำโดยมีการติดตั้งอุปกรณ์ในทะเล กลุ่มย่อยที่สามคือ การทำประมงโดยใช้เครื่องมือประจำที่ในระยะลึกเกินกว่า 27 เมตร นอกจาก สิทธิทำประมงที่กล่าวมา ยังมีการจัดการ**กลุ่มที่สองเป็นการประมงแบบที่ต้องขอใบอนุญาต (Licensed fishery)** แบ่งออกเป็นสองกลุ่มย่อย คือที่อนุญาตโดยรัฐมนตรี ออกให้แก่ เรืออวนลากขนาดใหญ่ อวนล้อมขนาดกลาง การประมงทูน่าในทะเลลึก อวนลอยปลาแซลมอนขนาดกลาง การทำประมงปลาหมึกแบบjigging พวกนี้มักเป็นการทำประมงนอกน่านน้ำและที่อนุญาตโดยผู้ว่ามณฑล ออกให้แก่อวนลากขนาดเล็ก โดยไม่เกินที่กระทรวงกำหนดจำนวนเรือ น้ำหนัก แรงเครื่องยนต์ ได้แก่ อวนล้อมขนาดกลาง การใช้อวนขนาดเล็ก และเรืออวนและอวนลอยปลาแซลมอนขนาดกลางในทะเลในเขต การใช้อวนอื่นๆ อวนล้อมปลาทราย การประมงแบบที่ต้องดำน้ำ อวนติดตา และการประมงแบบ Octopus pot ซึ่งเป็นการทำประมงในทะเลญี่ปุ่นเป็นสำคัญ กลุ่มที่สามเป็นการประมงแบบ**ไม่มีข้อจำกัด (Free fishery)** ได้แก่การทำประมงแบบเบ็ดวัดและเบ็ดราว ยกเว้น ที่ทำประมงในเขตที่ให้สิทธิทำประมงไปแล้ว Octopus pole-and-line ในบริเวณที่ให้สิทธิทำประมงแบบการทำประมงร่วมไปแล้วต้องยื่นขอต่อสหกรณ์ที่ได้สิทธิไป และเบ็ดราวทูน่าขนาดความจุมากกว่า 5 ตันกรอสต้องขออนุญาตจากกระทรวง(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ruangrai Tokrisna and Seiichi Fukui 2004)

5. กำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กรชาวประมงกับรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการจัดการทรัพยากรประมงในระดับจังหวัด เขตประมง³² และระดับชาติ ซึ่งในระดับชาติมีคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติอยู่แล้ว ที่ต้องพิจารณาคือองค์ประกอบคณะกรรมการเพื่อให้มีตัวแทนผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ

ในการดำเนินการ หน่วยงานหลักควรเป็นสำนักบริหารจัดการด้านการประมง กรมประมง โดยร่วมมือกับหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานจังหวัด สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน ในส่วนของการประสานงานและจัดตั้งคณะกรรมการในระดับต่างๆ กรมประมงควรดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ หนึ่งสำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่งและสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง สังกัดกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรร่วมมือบทบาทในการประสานงานกับชุมชนเพื่อให้ชาวประมงขนาดเล็กได้ใช้วิธีทำประมงที่เหมาะสมกับทรัพยากร

5.2. การจัดการประมงเชิงพาณิชย์

เมื่อแยกประมงพาณิชย์ออกจากประมงขนาดเล็ก เหลือเรือมีเครื่องยนต์ในเรือขนาดระวาง 10-49 ตันกรอส จำนวน 5,064 ลำ ซึ่งมีแนวโน้มลดจำนวนลงเนื่องจากไม่คุ้มที่จะทำประมงในทะเลไทย และเรือขนาด 50 ตันกรอสขึ้นไปอีก 1,977 ลำ ซึ่งปัจจุบันออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย

ในปี 2539 เรือประมงตั้งแต่ขนาดกลางค่อนข้างใหญ่ระวาง 30-50 ตันกรอสเป็นเรือประมงที่ทำประมงในน่านน้ำไทย แต่เมื่อผลจับต่ำลงก็ออกไปทำประมงในน่านน้ำประเทศใกล้เคียงมีทั้งที่ลักลอบและมีข้อตกลงถูกต้อง เรือประมงขนาดใหญ่ทำประมงนอกน่านน้ำมีทั้งที่ลักลอบและมีข้อตกลงถูกต้องเช่นกัน มีเรือประมงขนาดใหญ่ระวาง 100 ตันขึ้นไปที่ทำประมงนอกน่านน้ำมาเกือบ 30 ปี และส่วนใหญ่ทำประมงโดยมีข้อตกลงถูกต้อง รวมจำนวนเรือที่มีข้อตกลงถูกต้อง 1,079ลำ ลักลอบ 2,810 ลำ รวม 3,889 ลำ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ 2539)

ในปี 2544 มีเรือประมงไทยประมาณ 1,550 ลำที่ลักลอบทำประมงในน่านน้ำประเทศอื่น แยกเป็นเรืออวนลาก 1,500 ลำ เรืออวนล้อม 50 ลำ และที่มีข้อตกลงถูกต้องประมาณ 3,000 ลำ เป็นเรืออวนลาก 2,500 ลำ อวนลอย 200 ลำ และอวนล้อม 300 ลำ และเรืออวนล้อมทำประมงในทะเลหลวงอีก 1 ลำ ส่วนเรือที่ทำประมงในน่านน้ำไทยอีก 2,221 ลำมีศักยภาพที่จะดัดแปลง

³² ปัจจุบันมีอยู่ 5 เขต ได้แก่ เขตประมง 1 บริเวณชายฝั่งในภาคตะวันออก เขตประมง 2 บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนใน เขตประมง 3 บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนบน เขตประมง 4 บริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง เขตประมง 5 บริเวณชายฝั่งมหาสมุทรอินเดีย

เรือออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทยได้ รวมเป็นเรือที่ประมาณการว่าจะโยกย้ายออกจากน่านน้ำไทยไปทำประมงที่อื่นได้ 6,772 ลำ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ 2544)

คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติมีมติที่จะลดจำนวนเรือประมงลง โดย จะต้องจดทะเบียนเรือประมงที่มีอยู่ทุกลำ สนับสนุนให้ชาวประมงเลิกทำประมงโดยสมัครใจ สร้างแรงจูงใจให้ชาวประมงเลิกอาชีพประมง จับกุมเรือประมงที่ทำผิดกฎหมาย และดำเนินการรับซื้อเรือคืน ทั้งนี้ กำหนดที่จะลดจำนวนเรืออวนลากและอวนรุนในอ่าวไทย และอยู่ในระหว่างการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดการดำเนินการในขั้นต่อไป รวมทั้งจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลได้ ผลเสียเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ประมวลข้อมูล และทำความเข้าใจ ระหว่างกัน

การลดการลงกำลังทำประมงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีทะเบียนเรือทุกลำที่ทำประมงในปัจจุบัน ทราบจำนวนเรือที่แน่นอน เพื่อให้แน่ใจได้ว่าเมื่อซื้อเรือคืนแล้ว จำนวนเรือที่เหลืออยู่จะเป็นจำนวนที่เหมาะสม และสามารถทำให้ทรัพยากรฟื้นตัวได้ รัฐต้องสามารถควบคุมจำนวนเรือได้อย่างแท้จริง

นอกจากจะควบคุมจำนวนเรือแล้ว ปัญหาที่เคยขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งนำมาตรึงการซื้อเรือคืนมาใช้ลดการลงกำลังทำประมง เพื่อการฟื้นฟูทรัพยากร คือเรือที่เหลือทำประมงอยู่ คาดว่าเมื่อจำนวนเรือในแหล่งทำประมงของตนลดลง ทรัพยากรฟื้นตัวแล้ว จะมีสัตว์น้ำให้ทำประมงมากขึ้น จึงปรับปรุงเรือประมงของตนเพิ่มความสามารถที่จะทำประมง ทำให้ไม่สามารถลดการลงแรงประมงตามที่ต้องการ ในที่สุดก็ไม่สามารถฟื้นฟูทรัพยากรประมงได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นหากจะนำนโยบายซื้อเรือคืนมาใช้ต้องสามารถควบคุมไม่ให้เรือประมงที่เหลืออยู่ลงทุนเพิ่มความสามารถจับสัตว์น้ำของเรือแต่ละลำ เพื่อให้การลงแรงประมงไม่เพิ่มขึ้น แต่คงอยู่ในระดับที่ต้องการลดลงมาเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรประมง นอกไปจากการไม่อนุญาตให้ต่อเรือใหม่และมีการจัดการให้ไม่สามารถนำเรือที่ซื้อคืนกลับมาทำประมงในน่านน้ำไทยได้อีก

ปัจจุบันเรืออวนลากขนาดกลางมักจะออกไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย เนื่องจากการทำประมงในอ่าวไทยไม่คุ้มทุน เรือที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำเช่นนี้ควรได้รับการสนับสนุนให้เข้าทำประมงอย่างถูกต้อง เพื่อลดจำนวนเรือในน่านน้ำไทยลง ควรมีการจัดทำทะเบียนเรือที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำแล้วให้ถูกต้องชัดเจน ป้องกันการกลับเข้ามาทำประมงในทะเลไทยซึ่งจะทำให้การลงแรงประมงในน่านน้ำไทยเพิ่มขึ้นอีกเมื่อทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยฟื้นตัวขึ้น สำหรับเรืออวนลากขนาดใหญ่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำอยู่แล้วในปัจจุบัน ควรมีการจัดทำทะเบียนให้ถูกต้องเช่นกัน

หนึ่งจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับ ศักยภาพผลิตและสถานภาพสัตว์น้ำ ผลจับต่อหน่วยการลงกำลังประมงของเครื่องมือประมงชนิดต่างๆ เพื่อประกอบการกำหนดระดับการลงแรงประมงที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังต้องมีงบประมาณที่จะใช้ซื้อเรือคืน และที่จะใช้ในการควบคุมให้การซื้อเรือคืนลดการลงแรงประมงได้ตามที่กำหนดไว้

การดำเนินนโยบายการซื้อเรือคีนดังกล่าวมาข้างต้น รัฐโดยกรมประมง ควรแสวงหาความร่วมมือจากชาวประมง โดยผ่านสมาคมการประมงไทยและสมาคมประมงนอกน่านน้ำในการจัดการประมงเชิงพาณิชย์ ชั้นแรกเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการวางแผนระดับการลงกำลังทำที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิต งานส่วนนี้ผู้รับผิดชอบหลักควรเป็นสำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล กรมประมง และการดำเนินการควรทำอย่างต่อเนื่อง มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้วางแผนการจัดการ การออกมาตรการ และการควบคุมจำนวนเรือ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารจัดการด้านการประมง กรมประมง โดยร่วมมือกับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐต้องทำงานร่วมกับสมาคมประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมประมงนอกน่านน้ำเพื่อการควบคุมจำนวนเรือให้ได้ผล

เอกสารอ้างอิง

- กองประมงทะเล. 2527. การประมงอวนล้อมจับและสภาพทรัพยากรปลาผิวน้ำ. **รายงานผลการประสัมมนาวิชาการกองประมงทะเลและกองสำรวจแหล่งประมง** กรมประมง.
- กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. 2536. **ธุรกิจการประมงเรืออวนลากของประเทศไทย**. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- กองเศรษฐกิจการประมง. 2538. **สถิติเรือประมงไทย ปี 2536**. กรมประมง.
- กองเศรษฐกิจการประมง. 2539. **ผลผลิตหมูบ้านประมงทะเล ปี พ.ศ. 2537**. กรมประมง.
- บุญเลิศ ผาสุก. 2530. การประมงทะเลในน่านน้ำไทย. **อนาคตประมงไทย ผลการสัมมนาร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน**. ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- มัทนา บุญยุบล และ สมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา. 2525. การประมงอวนลากในอ่าวไทย. **รายงานการสัมมนาวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งชาติ ครั้งที่ 2**. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- มาลา สุพงษ์พันธุ์. 2527. การประมงปลาหมึก. **รายงานผลการสัมมนาวิชาการ การประมงทะเล กองประมงทะเลและกองสำรวจแหล่งประมง**. กรมประมง.
- เรืองไร โตกฤษณะ วุฒิ หวังวัชรกุล พงศ์พัฒน์ บุญชูวงศ์ เมธี แก้วเนิน และ ธนาภรณ์ กระสวยทอง. 2541. **มิติใหม่ในการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการทะเลไทย**. รายงานผลการวิจัยเสนอ สำนักนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. 2539. **ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย**. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. 2544. **ยุทธวิธีแก้ปัญหาประมงทะเลของไทยอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อความยั่งยืน**. จามจรีโปรดักท์.
- สมศักดิ์ จุลละสร. 2524. **การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะการประมงปลาผิวน้ำในอ่าวไทย 2514 - 2521**. กองประมงทะเล.

Tokrisna, Ruangrai. 1996. Economic Concept of Community Based Management for Coastal Fisheries. **Proceedings of the Regional Workshop on Coastal Fisheries Management Based on Southeast Asian Experiences**. Southeast Asian Fisheries Development Center

Tokrisna, Ruangrai, Pongpat Boonchuwongse and Penporn Janekarnkij. 1997. **A Review on Fisheries and Coastal Community-Based Management Regime in Thailand**, International Centre for Living Aquatic Resources Management (ICLARM)

Tokrisna, Ruangrai. 2000. Conflict in Fishery Resource Utilization; A Case Study of Light Luring Anchovy Fishery in Thailand, **IIFET Proceeding 2000**, Oregon

Tokrisna, Ruangrai and Seiichi Fukui. 2004. "Community Based Coastal Fishery Management: Lesson Learned from Seto Inland Sea, Hyogo Prefecture, Japan". **Journal of Internatioanl Cooperation Studies**, Vol.12 NO.1, Kobe University. August 2004

ตารางที่ 3 มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงชั้นปฐม อัตราการขยายตัว และ สัดส่วนของมูลค่าส่งออกรวม ปี 2545 - 2548

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2545	2546	2547	2547 ม.ค.- พ.ค.	2548 ม.ค.- พ.ค.	2545	2546	2547	2548 ม.ค.- พ.ค.	254 5	254 6	2547	2547 ม.ค.- พ.ค.	2548 ม.ค.- พ.ค.
รวมทั้งสิ้น	2,923,941	3,326,015	3,922,411	1,479,277	1,645,636	1.36	13.75	17.93	11.25	100	100	100	100	100
สินค้าเกษตรกรรม (กสิกรรม,ปศุสัตว์,ประมง)	305,418	366,226	414,859	156,253	157,164	-2.28	19.91	13.28	0.58	10.5	11	10.58	10.56	9.55
สินค้าประมง	71,145	73,611	72,035	27,096	27,572	-22.2	3.47	-2.1	1.76	2.43	2	1.84	1.83	1.68
กุ้ง	34,509	36,046	32,690	11,252	11,116	-37.4	4.46	-9.31	-1.21	1.18	1.1	0.83	0.76	0.68
(1) กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง	34,406	35,918	32,534	11,193	11,089	-37.15	4.39	-9.42	-0.93	1.18	1.08	0.83	0.76	0.67
(1.1) กุ้งกุลาดำ	28,283	24,175	15,027	5,484	2,786	-	-14.52	-37.84	-49.2	0.97	0.73	0.38	0.37	0.17
(1.2) กุ้งก้ามกราม	494	603	796	350	435	-	22.08	31.96	24.34	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
(1.3) กุ้งอื่น ๆ สดแช่เย็น แช่แข็ง	5,629	11,139	16,711	5,359	7,868	-89.72	97.89	50.02	46.81	0.19	0.33	0.43	0.36	0.48
(2) กุ้งแห้ง	92	102	126	49	24	-73.23	10.21	24.43	-50.31	0	0	0	0	0
(3) กุ้งต้มสุกแช่เย็น	11	27	30	11	3	-71.2	157.55	9.16	-70.37	0	0	0	0	0
ปลาหมึก	12,964	13,836	15,428	6,183	6,115	6.73	6.72	11.51	-1.1	0.44	0.4	0.39	0.42	0.37
(1) ปลาหมึกสดแช่เย็น แช่แข็ง	12,676	13,506	15,170	6,096	6,008	6.14	6.54	12.32	-1.45	0.43	0.41	0.39	0.41	0.37
(2) ปลาหมึกแห้ง	288	330	258	87	107	41.02	14.61	-21.74	23.1	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
ปลา	18,908	19,324	19,007	7,584	8,553	1.58	2.2	-1.64	12.77	0.65	0.6	0.48	0.51	0.52

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2545	2546	2547	2547 ม.ค.- พ.ค.	2548 ม.ค.- พ.ค.	2545	2546	2547	2548 ม.ค.- พ.ค.	254 5	254 6	2547	2547 ม.ค.- พ.ค.	2548 ม.ค.- พ.ค.
(1) หนี้อุปโภคบริโภค	12,670	12,634	11,487	4,614	5,335	8.55	-0.28	-9.08	15.64	0.43	0.38	0.29	0.31	0.32
(2) หนี้สิน	3,789	4,032	4,688	1,925	1,992	-13.3	6.44	16.25	3.51	0.13	0.12	0.12	0.13	0.12
(3) หนี้สิน/เพิ่ม/ลด	1,652	1,902	1,994	704	857	4.35	15.13	4.86	21.66	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05
(4) หนี้สิน และพันธบัตร	798	756	838	342	368	-19.41	-5.28	10.87	7.76	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
สัดส่วนจำพวก คริสตจักร	3,299	3,311	3,586	1,482	1,423	-13.2	0.37	8.3	-4.01	0.11	0.1	0.09	0.1	0.09
(1) หนี้สิน	1,012	989	1,238	457	518	-35.98	-2.35	25.22	13.54	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
(2) หนี้สิน	278	325	406	160	150	-21.19	16.68	24.92	-6.18	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(3) สัดส่วนจำพวก คริสตจักรอื่น ๆ	2,008	1,998	1,942	865	754	7.66	-0.51	-2.79	-12.88	0.07	0.06	0.05	0.06	0.05
เม็ดเงินลงทุน	286	282	327	121	61	38.25	-1.5	16.16	-49.42	0.01	0	0.01	0.01	0
ตลาดหุ้น	418	169	101	59	36	-18.5	-59.68	-40.1	-40.07	0.01	0	0	0	0
กบ	2	46	66	25	19	-99	2,200.00	43.91	-23.27	0	0	0	0	0
สินทรัพย์อื่น ๆ	758	597	830	389	250	-3.31	-21.23	38.94	-35.78	0.03	0	0.02	0.03	0.02

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

หมายเหตุ: 2548(ม.ค.-พ.ค.) เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 4 มูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารทะเลบรรจุกระป๋องและแปรรูป อัตราการขยายตัว และ สัดส่วนของมูลค่าส่งออกรวม ปี 2545 – 2548

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2545	2546	2547	2547 ม.ค.-พ.ค.	2548 ม.ค.-พ.ค.	2545	2546	2547	2548 ม.ค.- พ.ค.	2545	2546	2547	2547 ม.ค.- พ.ค.	2548 ม.ค.- พ.ค.
รวมทั้งสิ้น	2,923,941	3,326,015	3,922,411	1,479,277	1,645,636	1.36	13.75	17.93	11.25	100	100	100	100	100
สินค้าอุตสาหกรรม การเกษตร	218,942	247,586	256,154	98,384	108,634	2.55	13.08	3.46	10.42	7.49	7.44	6.53	6.65	6.6
อาหารทะเลกระป๋องและ แปรรูป	86,502	88,793	90,749	31,674	33,497	-3.22	2.65	2.2	5.76	2.96	3	2.31	2.14	2.04
อาหารทะเลกระป๋อง	31,719	34,699	36,490	13,361	15,614	-1.61	9.39	5.16	16.87	1.08	1	0.93	0.9	0.95
(1) ทูน่ากระป๋อง	24,087	27,600	29,212	10,825	13,021	-6.3	14.58	5.84	20.29	0.82	0.83	0.74	0.73	0.79
(2) ซาร์ดีนกระป๋อง	1,618	1,968	2,124	827	905	6.37	21.65	7.95	9.4	0.06	0.06	0.05	0.06	0.06
(3) ปูกระป๋อง	3,326	3,045	3,263	1,020	1,196	11.77	-8.43	7.15	17.27	0.11	0.09	0.08	0.07	0.07
(4) กุ้งกระป๋อง	2,162	1,550	1,347	472	296	61.45	-28.33	-13.07	-37.23	0.07	0.05	0.03	0.03	0.02
(5) หอยลายกระป๋อง	399	371	368	160	115	-29.72	-6.99	-0.86	-28.12	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(6) ปลาหมึกกระป๋อง	128	166	176	57	82	-0.85	29.68	6.28	44.09	0	0	0	0	0
อาหารทะเลแปรรูป	54,782	54,094	54,259	18,313	17,883	-4.12	-1.26	0.3	-2.35	1.87	1.6	1.38	1.24	1.09
(1) กุ้งแปรรูป	37,296	34,208	33,282	10,435	9,286	-11.73	-8.28	-2.71	-11.01	1.28	1.03	0.85	0.71	0.56
(2) ปลาหมึกแปรรูป	1,985	1,847	1,562	607	588	4.84	-6.98	-15.41	-3.05	0.07	0.06	0.04	0.04	0.04
(3) ปูแปรรูป	690	579	703	209	215	-13.99	-16.08	21.39	2.73	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
(4) ปลาแปรรูป	13,622	16,183	17,185	6,487	7,242	24.31	18.8	6.19	11.63	0.47	0.49	0.44	0.44	0.44
(4.1) ปลาทูน่า	5,451	6,804	7,005	2,459	2,984	58.41	24.82	2.95	21.35	0.19	0.2	0.18	0.17	0.18
(4.2) ปลาอื่น ๆ แปรรูป	8,171	9,379	10,180	4,028	4,257	8.69	14.79	8.54	5.7	0.28	0.28	0.26	0.27	0.26
(5) สัตว์น้ำประเภท รัสเซีย	402	420	432	150	139	-12.11	4.58	2.66	-7.66	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(6) หอยลาย	101	88	200	88	44	-5.76	-13.12	126.67	-49.6	0	0	0.01	0.01	0
(7) อาหารทะเลแปรรูปอื่น	686	768	895	337	370	3.33	12.03	16.57	9.58	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

หมายเหตุ: 2548(ม.ค.-พ.ค.) เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 5 ผลผลิตสินค้าประมงชั้นปลูม การส่งออก การนำเข้า และการแปรรูป ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศที่สำคัญอื่น ๆ ปี 2544

อันดับที่	ประเทศ	ผลผลิต (พันตัน)	ร้อยละ ของโลก	อันดับที่	ประเทศ	ส่งออก (พันตัน)	ร้อยละ ของโลก	อันดับที่	ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านUS\$)	ร้อยละ ของโลก
1	จีน	10,961.866	15.7	1	สหราชอาณาจักร	317.293	13.1	1	เดนมาร์ก	331.561	8.0
2	เปรู	7,823.091	11.2	2	สวีเดน	215.348	8.9	2	เวียดนาม	326.471	7.9
3	ชิลี	3,646.141	5.2	3	เดนมาร์ก	180.472	7.4	3	สหราชอาณาจักร	313.806	7.6
4	สหรัฐอเมริกา	3,518.907	5.0	4	นอร์เวย์	151.643	6.3	4	สเปน	292.037	7.1
5	ญี่ปุ่น	3,512.517	5.0	5	จีน	135.490	5.6	5	จีน	252.272	6.1
6	อินโดนีเซีย	3,389.650	4.8	6	ไทย	134.943	5.6	6	ฝรั่งเศส	231.711	5.6
7	สหพันธรัฐรัสเซีย	3,085.164	4.4	7	ไอร์แลนด์	104.367	4.3	7	นอร์เวย์	172.75	4.2
8	นอร์เวย์	2,615.759	3.7	8	เวียดนาม	99.839	4.1	8	สหรัฐอเมริกา	158.217	3.8
9	อินเดีย	2,301.609	3.3	9	สเปน	74.022	3.1	9	กรีซ	156.218	3.8
10	ไทย	2,200.599	3.1	10	สหพันธรัฐรัสเซีย	65.224	2.7	10	อินโดนีเซีย	124.804	3.0
	รวมของโลก	70,003.628	100.0		รวมของโลก	2,424.491	100.0	26	ไทย	39.097	0.9
									รวมของโลก	4,136.352	100.0

ตารางที่ 5 ผลผลิตสินค้าประมงชั้นปฐุม การส่งออก การนำเข้า และการแปรรูป ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศที่สำคัญอื่น ๆ ปี 2544 (ต่อ)

อันดับที่	ประเทศ	แปรรูป (พันตัน)	ร้อยละ ของโลก	อันดับที่	ประเทศ	นำเข้า (พันตัน)	ร้อยละ ของโลก	อันดับที่	ประเทศ	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	ร้อยละ ของโลก
1	จีน	7,821.190	15.5	1	นอร์เวย์	231.990	11.6	1	ญี่ปุ่น	782.116	18.5
2	เปรู	7,571.500	15.0	2	เดนมาร์ก	229.109	11.4	2	สเปน	516.287	12.2
3	ชิลี	3,512.644	7.0	3	สเปน	196.901	9.8	3	สหรัฐอเมริกา	510.705	12.1
4	ญี่ปุ่น	3,440.021	6.8	4	มาเลเซีย	188.031	9.4	4	อิตาลี	371.378	8.8
5	สหรัฐอเมริกา	2,743.904	5.4	5	ฝรั่งเศส	121.267	6.1	5	ฝรั่งเศส	313.810	7.4
6	นอร์เวย์	2,650.867	5.3	6	ญี่ปุ่น	112.038	5.6	6	เดนมาร์ก	220.966	5.2
7	สหพันธรัฐรัสเซีย	2,387.043	4.7	7	สหรัฐอเมริกา	108.779	5.4	7	สหราชอาณาจักร	160.931	3.8
8	ไอซ์แลนด์	1,779.703	3.5	8	โคตดิวอรี	91.001	4.5	8	นอร์เวย์	159.619	3.8
9	ไทย	1,766.415	3.5	9	อิตาลี	83.187	4.2	9	เนเธอร์แลนด์	134.904	3.2
10	อินโดนีเซีย	1,601.037	3.2	10	สหราชอาณาจักร	76.711	3.8	10	ปอร์ตุเกส	103.249	2.4
				30	ไทย	7.621	0.4	32	ไทย	8.778	0.2
	รวมของโลก	50,466.881	100.0		รวมของโลก	2,001.633	100.0		รวมของโลก	4221.471	100.0

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ