

บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
มองผ่านกระบวนทัศน์ รัฐประศาสนศาสตร์\*

THE ROLES OF THE GOVERNMENT IN MANAGEMENT OF MARINE  
AND COASTAL RESOURCES FROM THE VIEWPOINT OF PUBLIC  
ADMINISTRATION PARADIGM



บุญยวีร์ หนูประกอบ, ภาวิดา รังษี

Punyavee Nooprakob, Pawida Rungsee

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Suratthani Rajabhat University

Corresponding Author E-mail: punyaveenew@gmail.com

**บทคัดย่อ**

รัฐมีบทบาทเกี่ยวเนื่องกับการดำรงชีวิตของประชาชนในด้านต่าง ๆ บทความนี้นำกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวคิดของสเตฟาน พี. ออสบอร์น มาใช้วิเคราะห์บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยศึกษาแนวทางการดำเนินงานของรัฐจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 ทำให้แบ่งบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรตามประเภทของกระบวนทัศน์หลักออกเป็น 3 ช่วง คือช่วงที่ 1 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 บทบาทของรัฐมีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม แต่เนื่องจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทำให้ในช่วงที่ 2 ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นรอยต่อความเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นในช่วงที่ 3 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-12 จึงมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์หลักในการจัดการทรัพยากร บทบาทของรัฐเป็นไปตามกระบวนทัศน์การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ หนุนเสริมด้วยกระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

**คำสำคัญ:** บทบาทของรัฐ; ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง; กระบวนทัศน์; รัฐประศาสนศาสตร์

## Abstract

The tasks of a government are involved with various aspects of the daily life of its population. This article aimed to bring the concept of the Public Administration Paradigm of Stephen P. Osborne to analyze the roles of government in the management of marine and coastal resources by studying the government's national socio-economic development plan from the 1<sup>st</sup>-12<sup>th</sup> issue of The National Economic and Social Development Plan. The roles of the government in the management of marine and coastal resources are divided into 3 phases of the main paradigm: the first part concerns 1<sup>st</sup>-5<sup>th</sup> issue of The National Economic and Social Development Plan which were in accordance with the Public Administration paradigm. However, due to resource degradation, the second phase, which was in line with the 6<sup>th</sup> National Economic and Social Development Plan, became the connecting point of changes in paradigm of the solving problems. Therefore, in the third phase from the 7<sup>th</sup>-12<sup>th</sup> National Economic and Social Development Plan, the main paradigm in resource management of the government shifted to the New Public Governance paradigm, supported by the Public Administration and New Public Management paradigm.

**Keyword:** Roles of government; Marine and coastal resources; Paradigm; Public Administration

## บทนำ

คำว่า “รัฐ” หรือ State ใช้ครั้งแรกเมื่อต้นศตวรรษที่ 13 (เจษฎา ทองรุ่งโรจน์, 2559) เดิมมองว่ารัฐคือศูนย์กลางอำนาจ กฎหมายหรือนโยบายที่ผลิตขึ้นโดยรัฐจะมีผลบังคับใช้และควบคุมประชาชนตามแนวทางที่รัฐพิจารณาแล้ว แต่แนวคิดนี้ถูกสั่นคลอนด้วยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐมิได้มีอิสระในการใช้อำนาจแต่สังคมก็มีอาจปฏิเสธบทบาทของรัฐได้ กล่าวคือรัฐยังคงมีความเป็นอิสระตามอำนาจที่ตนมี เพียงแต่เป็นอิสระภายใต้กรอบที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้างแห่งรัฐ และยังมีกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมที่เริ่มมีอำนาจเช่นเดียวกัน (อัญชิรญา จันทรปิฎก, 2563) ดังนั้นบทบาทหรือการดำเนินการของรัฐในด้านต่าง ๆ จึงส่งผลต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง

ชุดความคิดหรือกระบวนทัศน์ที่เกี่ยวกับรัฐในแต่ละช่วงเวลา ทำให้รัฐมีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินหรือการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและความผาสุกของประชาชน (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2561) เกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1887 เมื่อ Woodrow Wilson

เขียนบทความเรื่อง The Study of Administration (พิทยา บวรวัฒนา, 2546) จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเร็วกว่าปีก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงชุดความคิดหลักในการบริหารงานภาครัฐไปหลายชุด ชุดความคิดเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ประเทศไทย มีความยาวชายฝั่งทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาตอนเหนือ รวมกันประมาณ 2,815 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 23 จังหวัด (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, 2548) ทำให้เกิดการนำทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาใช้ประโยชน์ในหลายรูปแบบ เช่น การประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำนาเกลือ การตั้งถิ่นฐานของชุมชน การท่องเที่ยวและนันทนาการ การคมนาคมขนส่ง การอุตสาหกรรม การขุดเจาะปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนการทำเหมือง เป็นต้น (เรืองโร โตกฤษณะ, 2558) มีการประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีมูลค่ามากกว่า 24 ล้านล้านบาทต่อปี และในห้วง 10 ปีข้างหน้า ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยจะมีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, 2562)

บทบาทของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดขึ้นมานาน ดังที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แต่การใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และฉบับต่อ ๆ มาเพื่อส่งเสริมการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ จากจุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ภาครัฐยังคงมีบทบาทในด้านนี้อย่างต่อเนื่องแต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบไป บทความนี้ได้นำกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่จัดแบ่งโดย Osborn (2006) มาใช้วิเคราะห์บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 เพื่อให้สังคมเข้าใจบทบาทของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรที่เคยเกิดขึ้น และมองเห็นแนวทางการปรับตัวของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

### กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์

กระบวนการทัศน์ หมายถึง ชุดของแนวคิด การรับรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนการปฏิบัติร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง ชุมชนหนึ่ง จนเกิดเป็นแบบแผนของทัศนคติเฉพาะเกี่ยวกับความจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและชุดแนวคิดนั้นมีฐานเป็นแม่บทความคิดหรือแนวปฏิบัติของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ กระบวนการทัศน์ มีที่มาจากคำว่า พาราไดม์ (Paradigm) นำเสนอโดย Thomas Kuhn ในหนังสือเรื่อง The Structure of Scientific Revolution ใน ค.ศ. 1970 ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการที่ยิ่งใหญ่ต้องเริ่มจากการปรับพาราไดม์ เมื่อสังคมซับซ้อนขึ้นถึงขั้นวิกฤติ พาราไดม์เดิมที่วงวิชาการใช้อยู่จะไม่มีพลังในการอธิบายได้อีกต่อไป การก้าวข้ามหรือผ่าน

ทางตันจำเป็นจะต้องมีพาราไดม์ใหม่ (อมรา พงศาพิชญ์, 2557) กล่าวคือ กลุ่มทฤษฎีที่มีการพัฒนาในศาสตร์นั้น ๆ จะมีการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีของนักทฤษฎีไว้ด้วยกัน และอยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน นักทฤษฎีในกระบวนทัศน์นั้น ๆ จะไม่ขัดแย้งกัน มีเนื้อหาทฤษฎีที่เกี่ยวพันกัน แต่เมื่อมีกลุ่มนักทฤษฎีที่มีข้อเสนอขัดแย้งและมีความหลากหลาย เมื่อนั้นกระบวนทัศน์จะถูกหักล้างและก้าวเข้าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ หรือเรียกว่าการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) (กฤษณ์ รักชาติเจริญ, 2557) อย่างไรก็ตาม การหักล้างไม่ได้หมายความว่ากระบวนทัศน์เดิมหมดไปแล้วเปลี่ยนมาใช้กระบวนทัศน์ใหม่ แต่เป็นการหักล้างแนวคิดทฤษฎีกลุ่มเดิมเพื่อให้เกิดแนวคิดทฤษฎีกลุ่มใหม่เพิ่มขึ้น

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ Osborne (2006) ได้จำแนกกระบวนทัศน์ในการจัดบริการสาธารณะออกเป็น 3 กระบวนทัศน์ ดังนี้

1. การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) (พ.ศ. 2430-ปัจจุบัน) บทบาทของรัฐเปรียบเสมือนการพายเรือ ทำทุกธุรกรรมสาธารณะด้วยตนเอง จึงมีการหาวิธีการบริหาร เช่น การแยกการบริหารออกจากการเมือง วิทยาศาสตร์การจัดการ หลัก POSDCoRB รวมถึงทฤษฎีระบอบราชการในอุดมคติของ Max Weber ซึ่งเป็นทฤษฎีหลักของการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรก ๆ โดยมองว่าระบอบราชการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดต้องใช้กฎระเบียบควบคุมการบริหารในการจัดบริการสาธารณะ และการจะเค้นประสิทธิภาพออกจากเจ้าหน้าที่รัฐให้ได้มากที่สุดก็คือ การให้ความมั่นคงในการทำงานแก่บุคคล และให้สวัสดิการที่ดีในการทำงาน เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้นจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องทุ่มเทให้กับการทำงานอย่างเต็มที่เพราะทราบดีว่าตนอยู่ในระบบการทำงานที่มีความมั่นคงสูง ส่งผลให้การทำงานเชื่องช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเกิดความไม่คุ้มค่าในการบริหารจัดการ

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (พ.ศ. 2535-ปัจจุบัน) รัฐเป็นเพียงผู้ถือหางเสือของเรือ ไม่ได้ทำทุกอย่างเอง แต่เน้นให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนทั้งทางด้านการบริหารจัดการและการลงทุน เช่น การจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง และแยกออกมาเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์รูปแบบการบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับภารกิจ การปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานเป็นแบบสัญญาจ้าง และต่อสัญญาเมื่อเจ้าหน้าที่สามารถทำตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่องค์กรต้องการ เป็นต้น เพื่อลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงการบริหารสาธารณะให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดมากขึ้น แต่เมื่อนำวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐทั้งที่สองภาคส่วนนี้มีเป้าหมายแตกต่างกัน ทำให้ภาครัฐมองประชาชนเป็นลูกค้าที่มาขอรับบริการ ไม่คำนึงความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ

3. การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มีลักษณะเหมือนกับแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) โดย J.V. Denhardt & R.B. Denhardt (ปิยากร หวังมหารพร, 2563) (พ.ศ. 2543-ปัจจุบัน) มีฐานคิดมา

จากค่านิยมประชาธิปไตย ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกันในสังคม ความยุติธรรม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ภาครัฐไม่ควรมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้าแต่เป็นพลเมือง กระบวนทัศน์นี้มีการผสมผสานเรื่องลำดับชั้นการบังคับบัญชา การตลาดและเครือข่ายเข้าด้วยกันเพื่อหาทางออกหรือวิธีแก้ปัญหาสาธารณะ การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีองค์ประกอบดังนี้

3.1. การทำงานแบบเครือข่าย ตัวแสดงมีอิสระในการทำงาน และไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงภาครัฐหรือเอกชนก็จะมีการต่อรองซึ่งกันและกัน

3.2 การพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในรูปแบบของการใช้ข้อมูล ความรู้ ความคิดร่วมกัน มีการประสานงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน มีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นแนวนราบ ไม่มีใครมีอำนาจเหนือกว่าใคร

3.3 การเจรจาต่อรอง เช่น เรื่องผลประโยชน์ หรือการพูดคุยทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน (Torfing, 2012)

บทบาทของภาครัฐตามกระบวนทัศน์นี้ ได้แก่ การให้บริการพลเมืองและชุมชน ช่วยประสานให้พลเมืองสามารถเจรจาต่อรองกันและทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน

สรุปได้ว่า Stephen P. Osborne ได้จำแนกกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 กระบวนทัศน์ที่ส่งผลต่อบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะ ดังนี้ 1. การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม หรือ PA รัฐทำหน้าที่เปรียบเสมือนการพายเรือ ทำทุกธุรกรรมสาธารณะด้วยตนเอง 2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM รัฐเปรียบเสมือนผู้ถือหางเสือของเรือ ไม่ได้ทำทุกอย่างเอง แต่เน้นให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน และ 3. การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ หรือ NPG ภาครัฐทำหน้าที่ในการให้บริการพลเมืองและชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

### บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 ซึ่งเป็นแผนแม่บทการพัฒนาประเทศพบว่าบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาตามการแบ่งประเภทของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ โดย Stephen P. Osborne ดังนี้

ช่วงที่ 1 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปตามกระบวนทัศน์ PA ซึ่งในแต่ละแผนภาครัฐมีบทบาท ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) มีเป้าหมายในการนำทรัพยากรของประเทศ รวมถึงทรัพยากรด้านการประมงที่มีความอุดมสมบูรณ์มาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ภาครัฐได้เริ่มส่งเสริมการทำประมงทะเลด้วยการดำเนินงานด้านวิชาการ จัดตั้งสถานีทดลองประมงที่จังหวัดสงขลาและภูเก็ต มีความร่วมมือกับประเทศเยอรมันจัดสร้างห้องทดลองชีววิทยาการประมงขึ้นใน พ.ศ. 2508 ในด้านการลงทุนได้มีการสำรวจหาพื้นที่การประมงในอ่าวไทยและมหาสมุทรอินเดีย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การสะพานปลาและองค์การหอยเอ็น มีการสร้างท่าเทียบเรือและขุดลอกคลองเพื่อขยายเส้นทางการขนส่งทางทะเล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) รัฐยังดำเนินการด้านต่าง ๆ ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ทั้งงานด้านวิชาการ การสร้างสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการทำประมง แต่ที่เพิ่มเติมขึ้นคือการส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพประมงในทะเลมากขึ้น มีการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาการประมงเพื่อสอนการเดินเรือในแหล่งน้ำลึก และการใช้อุปกรณ์การทำประมงที่ทันสมัย รวมไปถึงการจัดหาแหล่งเงินกู้ให้ผู้ประกอบอาชีพประมงกู้ยืม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) การประมงทะเลในประเทศไทยก้าวหน้าไปมาก สัตว์น้ำจำนวนมหาศาลถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ ส่งผลให้จำนวนสัตว์น้ำลดลง จากการสำรวจใน พ.ศ. 2524 พบว่าปลาหน้าดินในอ่าวไทยมีศักยภาพการผลิตสูงสุดอยู่ที่ 750,000 ตัน/ปี มีการจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ 990,000 ตัน มากกว่าศักยภาพการผลิตสูงสุดถึงร้อยละ 31 เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525) แต่ภาครัฐกลับส่งเสริมให้ใช้เรือที่มีขนาดใหญ่และออกทำการประมงไกลขึ้นเพื่อให้จับสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้น ต่อมาเมื่อประเทศอื่น ๆ หายอຍประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ทำให้พื้นที่การทำประมงของประเทศไทยลดลง ภาครัฐแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น และส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เมื่อมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้กองเรือประมงพาณิชย์ของไทยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น บทบาทหน้าที่ของรัฐที่ตามมาคือการควบคุมเรือประมงไทยให้ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่เข้าไปทำการประมง ส่วนบทบาทอื่น ๆ ได้แก่ การส่งเสริมการประมงขนาดเล็ก

บทบาทของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ช่วงที่ 1 มีความสอดคล้องกับกระบวนการ PA ภาครัฐมีบทบาทหลักในการจัดการทรัพยากรเพราะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสมบัติสาธารณะ ภาครัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนจึงต้องเข้าไป

บริหารจัดการ มีบทบาทชี้นำและส่งเสริมให้นำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยการสนับสนุนทางวิชาการ การวิจัย สำรวจเส้นทางการเดินเรือ ผูกอบรวมอาชีพ หาแหล่งเงินกู้ให้กับผู้ประกอบการอาชีพประมง สร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ท่าเรือ ขุดลอกขยายคลอง เป็นต้น ทำให้มีผู้ประกอบการอาชีพประมงเพิ่มขึ้นอย่างมาก และกลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ อย่างไรก็ตามการนำทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์จำนวนมากศาลอย่างต่อเนื่องมานาน ก็ทำให้ทรัพยากรในท้องทะเลไทยที่เคยอุดมสมบูรณ์เสื่อมโทรมลง

ช่วงที่ 2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) รอยต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์หลักและบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภาครัฐส่งเสริมการทำประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมง การวางแผนการใช้ทรัพยากรประมงอย่างถูกต้อง เพื่อกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงเป็นธรรม มีการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ รวมถึงบูรณะแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำด้วย บทบาทของภาครัฐที่เคยทำหน้าที่ชี้นำปรับเปลี่ยนมาเป็นการหาแนวทางเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น สนับสนุนให้องค์กรในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่แนวทางการปฏิบัติยังไม่ชัดเจน

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-12 บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสอดคล้องกับกระบวนทัศน์หลักคือ NPG ผสมผสานกับกระบวนทัศน์ PA และ NPM มีรายละเอียดดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) บทบาทของรัฐในช่วงนี้เป็นการผสมผสานระหว่าง 2 กระบวนทัศน์คือ PA ได้แก่ การใช้อำนาจรัฐสั่งการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ เช่น เร่งออกพระราชบัญญัติรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชายฝั่งทั่วประเทศ และอีกกระบวนทัศน์หนึ่งคือ NPG มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรประมงในระดับพื้นที่ เร่งรัดวางแผนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในระดับพื้นที่และระดับจังหวัด รวมถึงจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรชายฝั่ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น เอกชน และประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) บทบาทของรัฐในช่วงนี้ยังคงเป็นการผสมผสานระหว่าง 2 กระบวนทัศน์คือ PA ได้แก่ การจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดมาตรการที่เข้มงวดเพื่อฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่อ่าวกระเป๋ ฟังงา ภูเก็ต และทะเลรอบเกาะสมุย ส่วนบทบาทที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ NPG จะมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น ได้แก่ การมีองค์กรที่มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่พัฒนา บริหาร ประสานการปฏิบัติตามแผนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใดอย่างเป็นระบบ ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานพัฒนาของรัฐ และติดตามความก้าวหน้าของโครงการอย่าง

ต่อเนื่อง รวมถึงสนับสนุนให้มีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ภาครัฐมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้การจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เช่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางเพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะก่อนดำเนินการลงทุนและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม รวมถึงมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีการกำหนดเขตและมาตรการคุ้มครองการทำประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน ซึ่งการดำเนินการที่เกิดขึ้นเป็นไปตามกระบวนการ NPG

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) บทบาทของรัฐเป็นไปตามกระบวนการ NPG มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่ภาครัฐให้การรับรองสิทธิชุมชนจึงมุ่งเน้นการจัดการเชิงพื้นที่ภายใต้การจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ ข้อตกลงร่วมกันของภาคีการพัฒนาในการจัดการป่าชายเลนของชุมชน การคุ้มครองปะการัง หอยทะเล พื้นที่จับสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงและการทำประมงชายฝั่ง เป็นต้น รวมถึงมีการเสริมสร้างศักยภาพของคนในชุมชนเพื่อให้ตระหนักต่อคุณค่าของทรัพยากร มีการพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่น การจัดการความรู้ และการเปิดเวทีของภาคประชาสังคมเพื่อยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) บทบาทของรัฐในช่วงครึ่งแรกเป็นไปตามกระบวนการ NPG เป็นหลัก และมีความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ในการดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรร่วมกับชุมชน การจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรชายฝั่งและป่าชายเลนเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องทุกปี อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นนอกแผนคือเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้แจ้งเตือนประเทศไทยว่าอาจถูกระบุให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม และกำหนดระยะเวลาให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหภายใน 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558) หากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการประมงของประเทศครั้งใหญ่ (ภาวิดา รังษี และเศกสรรค์ ยงวณิช, 2564) ด้วยการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบด้านการประมง เช่น ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และเปลี่ยนมาใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และบังคับใช้อย่างเข้มงวด มีบทลงโทษสูง บทบาทของรัฐในช่วงท้ายของแผนนี้เป็นไปตามกระบวนการ NPG

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยังคงมีการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม อย่างต่อเนื่อง และมีการจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงแห่งชาติทางทะเล ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการทัศน์ PA แต่เมื่อรัฐบาลบริหารจัดการให้การทำประมงเป็นไปตามกฎหมายของประเทศและมาตรฐาน ระเบียบของการประมงระหว่างประเทศ ก็เริ่มมีการรับฟังปัญหาคำแนะนำนโยบายไปปฏิบัติจากผู้ประกอบอาชีพประมงและปรับแก้กฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการทำประมง ส่วนบทบาทของรัฐที่แตกต่างจากแผนก่อนหน้านี้คือมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการและจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล หมู่เกาะและชายหาด ซึ่งมีความสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ NPM

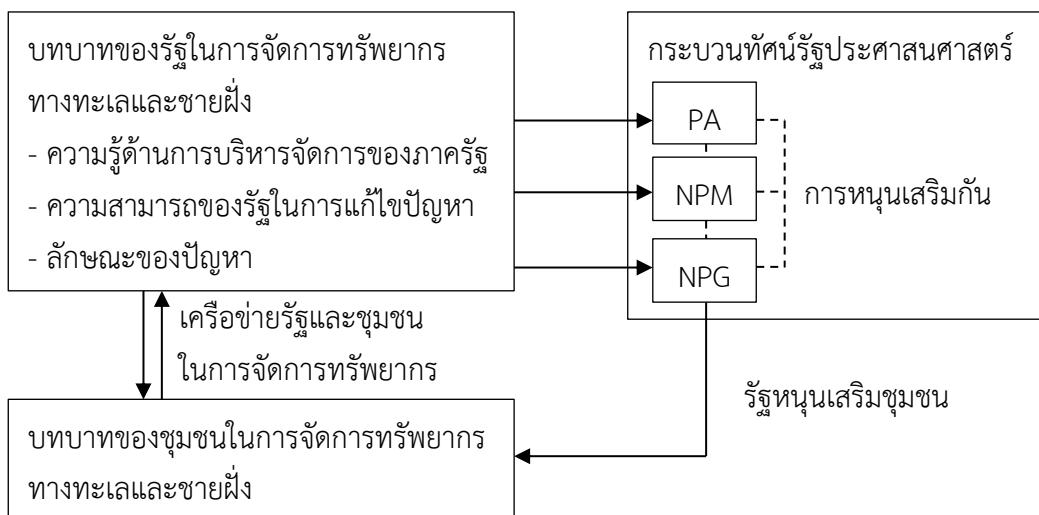
สรุปได้ว่าบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แบ่งออกเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงที่ 1 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 บทบาทของรัฐเป็นไปตามกระบวนการทัศน์ PA เป็นหลัก ช่วงที่ 2 ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นรอยต่อของการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เนื่องจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและช่วงที่ 3 ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-12 บทบาทของรัฐเป็นไปตามกระบวนการทัศน์หลักคือ NPG ผสมผสานกับกระบวนการทัศน์ PA และ NPM อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเพียงการวิเคราะห์เบื้องต้น การจะเข้าใจถึงบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในภาพรวมต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

## องค์ความรู้ใหม่

การนำกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์มาใช้วิเคราะห์บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพบองค์ความรู้ใหม่ ดังนี้

1. รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนยังคงมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาสาธารณะ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ
2. บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในแต่ละช่วงมีความสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงเวลานั้น ๆ ความสามารถของรัฐในการแก้ไขปัญหา รวมถึงลักษณะของเรื่องหรือปัญหาที่อาจจะทำให้รัฐมีบทบาทในการจัดการแตกต่างกัน ดังที่ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2563) กล่าวว่า องค์การภาครัฐและภาคีสาธารณะจะใช้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะแต่ละงาน

3. ลักษณะของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเกี่ยวข้องและกระทบกับประชาชนในหลายภาคส่วน เช่น ภาคการประมง การท่องเที่ยว ชุมชนชายฝั่ง เป็นต้น บทบาทของรัฐตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-12 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ส่งผลให้ในอนาคตบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามกระบวนทัศน์ NPG มากขึ้นเพราะประชาชนเรียนรู้และตระหนักต่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชนที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอาจเกิดปัญหาอื่น ๆ และมีองค์ความรู้ใหม่ที่จะนำมาช่วยแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าเดิม บทบาทของรัฐตามกระบวนทัศน์ NPG ก็อาจเปลี่ยนไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่ โดยมีการดำเนินการของรัฐที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์เดิมช่วยหนุนเสริมในบางด้าน



ภาพที่ 1 สรุปองค์ความรู้ใหม่

## สรุป

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นของทุกคน รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการ ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่ทรัพยากรยังมีความอุดมสมบูรณ์ ด้วยการส่งเสริมการนำทรัพยากรมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ PA ก่อให้เกิดการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์จำนวนมหาศาลและต่อมาทรัพยากรเสื่อมโทรมลง ภาครัฐได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นการจัดการทรัพยากรร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนชายฝั่งซึ่งเป็นไปตามกระบวนทัศน์ NPG หนุนเสริมด้วยกระบวนทัศน์ PA และ NPM การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ทำให้องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์สามารถนำมาใช้เพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาให้กับสาธารณะได้

## เอกสารอ้างอิง

- กฤษณ์ รักชาติเจริญ. (2557). การจัดการบริการสาธารณะ: จากมุมมองของการพัฒนาการจัดการภาครัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล*, 1(1), 21-32.
- คณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. (2562). *ทะเลและมหาสมุทรและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ. (2561). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 7(2), 197-203.
- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. (2563). แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 115-140.
- เจษฎา ทองรุ่งโรจน์. (2559). *พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย รัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โสภณการพิมพ์.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2563). *การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: มองผ่านนโยบายประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮาส์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2546). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 – ค.ศ. 1970)* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาวิดา รังษี และ เสกสรรค์ ยวงนิชัย. (2564). บทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย กรณีศึกษา การประกอบอาชีพประมงในจังหวัดระนอง. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, 4(2), 1-14.
- เรืองโร โตกฤษณะ. (2558). *การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: ทรัพยากรประมงทะเล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2525). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2564, จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3780](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780)
- อมรา พงศาพิชญ์. (2557). กระบวนทัศน์ สิทธิมนุษยชน และความยุติธรรมในสังคมเปลี่ยนผ่าน. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(2), 7-20.
- อัญชิรญา จันทรปิฎก. (2563). บทวิเคราะห์บทบาทรัฐ-สาธารณะในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดการร่วมผลิต. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา*, 15(2), 240-247.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Torring, J. (2012). *Governance networks*. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.