

นิเวศวิทยาการเมืองของการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เพ็ญญา สอนทอง* และ โอฬาร ถิ่นบางเตียว**

(วันรับบทความ: 30 มีนาคม 2562, วันแก้ไขบทความ: 9 กรกฎาคม 2562,

วันตอบรับบทความ: 12 กรกฎาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษานิเวศวิทยาการเมืองของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศอ่าวบ้านดอน ความขัดแย้งทางนิเวศและปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง และการเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอนที่เป็นธรรมและยั่งยืน การวิจัยเป็นเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิทยา เศรษฐศาสตร์การเมือง แบบวิภาษวิธี สหวิทยาการเชิงวิพากษ์ (Dialectic) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive selection) ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับประมงชายฝั่งอ่าวบ้านดอน จำนวน 4 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ภาครัฐ 2) ผู้นำท้องถิ่น 3) ประมงพื้นบ้าน และ 4) ภาคประชาสังคม พื้นที่ในการศึกษา จำนวน 3 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอไชยา อำเภอพุนพิน และอำเภอกาญจนดิษฐ์

ผลการวิจัยพบว่า อ่าวบ้านดอนมีการเปลี่ยนแปลง 3 ยุค คือ ยุคเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองก่อน พ.ศ. 2504 เน้นอาศัยทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพมาสู่การสัมปทานป่าและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายทะเล พ.ศ. 2504-2545 มีการให้สัมปทานป่าชายเลนเพื่อสร้างรายได้ของรัฐ และการจัดสรรพื้นที่ทะเลให้เกษตรกรเลี้ยงหอยตะเภา (หอยนางรม) เพื่อแก้ปัญหาความยากจน จนถึง พ.ศ. 2532 รวมพื้นที่อนุญาต 40,656 ไร่ ครอบคลุมในพื้นที่อำเภอไชยา ท่าฉาง กาญจนดิษฐ์ และดอนสัก ต่อมารัฐส่งเสริมการส่งออกอาหารทะเล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เกิดนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการ Sea Food Bank พ.ศ. 2547 นำไปสู่การบุกรุกยึดครอบครองพื้นที่ทะเลนอกเขตอนุญาตกว่า 200,000 ไร่ เพื่อเลี้ยงหอยแครง เนื่องจากให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง พื้นที่

* นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา (Email: pennapa.sru@gmail.com)

** อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา (Email: olam1977@gmail.com)

ส่วนรวมทางธรรมชาติ (The Commons) ถูกแย่งยึดเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล (private land) ทะเล
มีเจ้าของ ปิดกั้นสิทธิการทำประมงพื้นบ้าน ฐานของเศรษฐกิจชุมชนถูกแย่งยึด ประมงพื้นบ้าน
ไร้ที่ทำการประมง เกิดวิกฤตอ่าวบ้านดอน นำไปสู่ความขัดแย้งของคน 3 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่
ผู้เสียสิทธิการดำรงชีวิตหรือการอยู่อาศัยในทรัพยากรอ่าวบ้านดอน (existence rights of the
poor) ผู้มีอิทธิพลและพลังอำนาจแย่งยึดทรัพยากรเพื่อสะสมความมั่งคั่ง และผู้ควบคุม/จัดการ
ทรัพยากรหรือบังคับใช้กฎหมาย การจัดการทรัพยากรในกระแสหลักโดยอำนาจรัฐและกฎหมาย
อาจไม่นำไปสู่ความเป็นธรรมและยั่งยืนของชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทะเล
สาธารณะ (non-property or open access) ชุมชนประมงจึงต้องเป็นคนจัดการทรัพยากร
(Self-governance) มีกฎกติกาและธรรมนูญอ่าวที่มีดุลยภาพในการใช้ทะเลร่วมกัน

คำสำคัญ: นิเวศวิทยาการเมือง, ความขัดแย้งทางนิเวศ, การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง,
อ่าวบ้านดอน

The Political Ecology of the Coastal Resources Management in Bandon Bay, Surat Thani Province

Pennapha Suanthong* and Olarn Thinbangtio**

(Received Date: March 30, 2019, Revised Date : July 9, 2019,

Accepted Date : July 12, 2019)

Abstract

This article aims to study the political ecology of the coastal resource management in Bandon Bay at Surat Thani. The purposes of study are to study the ecological changes in Bandon Bay, the ecological conflict, and the factors affecting to the conflict. This study also offers the guideline of the coastal resource management justly and sustainably. The study is a qualitative research by using the methods of dialectic, interdisciplinary political economy, and in-dept interview. The participants are selected purposively from 4 groups of representatives involved in the coastal fishing in Bandon Bay namely 1) government officers 2) local leaders 3) local fishermen, and 4) community people. The areas for collecting the data are in 3 districts namely Chaiya, Phunphin, and Kanjanadit.

The study shows that there are 3 era changes in Bandon Bay. Firstly, prior 1961 it is called Self-Sufficiency Economy which people normally depended on natural resources for living until forest concession and aquaculture came. Later in 1961-2002, there was the mangrove forest concession for the government income and also aquaculture concession area of oyster farm for solving poor problem until 1989. The total concession area was 40,656 rai covering districts of Chaiya, Thachang, Kanjanadit and Donsak. Later, in 2002-2006, according to the Ninth National Economic and Social Development Plan, the government supported sea

* Graduate student, Doctor of Political Science Program in Political Economy and Governance, Burapha University (Email: pennapa.sru@gmail.com)

** Advisor, Assistant Professor Dr., Faculty of Political Science and Law (Email: olarn1977@gmail.com)

food export. Then, there was a policy of the property change to capital named Sea Food Bank project in 2004. Accordingly, there was the trespass of outside permitted area more than 200,000 rai for doing cockles farms which gave them high economic returns. Finally, the common natural areas turned to become private property affecting to local fishery for living since they were unable to do fishing in the common natural area. Accordingly, there were 3 groups of conflict namely existence rights of the poor (local people), an influential group who wanted to keep the resources for their own accumulation, and the controllers who legally managed all resources. The natural resource management which was run by the government and law powers may not assist the community people to make the benefits of non-property or open access areas justly and sustainably. Therefore, the fishermen community should manage their own natural resources (self-governance) and share their rules for the balance of bay use.

Keywords: Political Ecology, Ecological Conflicts, The Coastal Resources Management, Bandon Bay

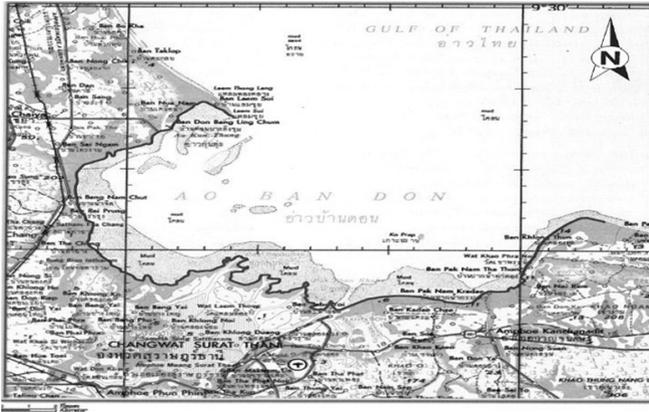
1. บทนำ

อ่าวบ้านดอน พื้นที่ชายฝั่งทะเลทางอ่าวไทย มีลักษณะเป็นเว็จอ่าวโค้งรูปพระจันทร์หงาย ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่แหลมชุย อำเภอไชยา ลงมาเขตอำเภอท่าฉาง อำเภอพุนพิน อำเภอเมือง อำเภอกาญจนดิษฐ์ จนถึงแหลมกลาในอำเภอดอนสัก ความยาวของแนวชายฝั่งประมาณ 120 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 434,575 ไร่ รองรับน้ำจากลำคลองน้อยใหญ่จำนวนมาก เกิดความอุดมสมบูรณ์จากการสะสมของตะกอนปากแม่น้ำกลายเป็นแหล่งอาหารสำคัญของสัตว์น้ำ สร้างความหลากหลายของระบบนิเวศ เป็นพื้นที่ที่ชาวประมงใช้ดำรงชีพมายาวนาน ทะเลจึงเชื่อมโยงคนกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นฐานเศรษฐกิจชุมชน พื้นที่วัฒนธรรม ภูมิปัญญา มักเรียกกันว่า “ทะเลพ่อเฒ่า” (ประมวล จิตนุพงศ์, สัมภาษณ์, 2560) ทะเลจึงเป็นพื้นที่มรดกแห่งการดำรงชีพตามธรรมชาติของชุมชนที่ส่งต่อลูกหลานสืบสานกันมา ชาวประมงจึงมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย มีน้ำใจ ผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ ผืนน้ำ และท้องฟ้า มีภูมิปัญญาในการทำประมง ดำรงชีวิตอยู่กับทะเล จับสัตว์น้ำเป็นรายได้ให้แก่ครอบครัวสืบสานต่อกันมา (มนูญ คุ่มรักษ์, สัมภาษณ์, 2561) จึงสามารถจำแนกชาวประมงพื้นบ้านตามปัจจัยการผลิต ได้ 3 กลุ่ม คือ ประมงพื้นบ้านที่มีทั้งเรือและเครื่องมือประมง ประมงพื้นบ้านที่ไม่มีเรือแต่มีเครื่องมือประมง และประมงพื้นบ้านที่ไม่มีทั้งเรือและเครื่องมือประมง (ปวีณ จุลภักดี, สัมภาษณ์, 2561) จากเงื่อนไขความแตกต่าง จึงมีการเกื้อกูลกันในการทำประมง คนมีเรือจะให้คนที่ไม่มีเรืออาศัยออกทะเลไปทำประมงด้วย โดยอาจช่วยเหลือค่าน้ำมัน หรือช่วยแรงงานแทนค่าใช้จ่ายที่เรียกกันว่า “การต่ออายุ” โดยช่วยลงเครื่องมือและเก็บกู้เครื่องมือให้เจ้าของเรือ ขณะเดียวกันก็ได้ลงเครื่องมือของตัวเองด้วยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่เป็นการเอื้อเฟื้อกัน (จรินทร์ เอยะเชยชม, สัมภาษณ์, 2560)

ความเดือดร้อนเกิดขึ้นเมื่อชาวประมงถูกกีดกันออกจากพื้นที่การทำประมง ไม่สามารถทำประมงได้ จากการบุกรุกยึดครอบครองพื้นที่ทะเลท่าฟาร์มเพาะเลี้ยงหอยของปัจเจกบุคคล ทะเลสาธารณะกลายเป็นพื้นที่มีเจ้าของ (ownership) ปิดกั้นสิทธิการทำประมงพื้นบ้าน การครอบครองทะเล จึงมี 2 ลักษณะ คือ การได้รับใบอนุญาตของรัฐสำหรับเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (ประเภทหอย) และการบุกรุกยึดครอบครองพื้นที่ทะเลสาธารณะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งโดยไม่ได้รับอนุญาต (พัฒน์พงศ์ ปลื้มพัฒน์, สัมภาษณ์, 2561)

การอนุญาตพื้นที่ให้เอกชนหรือเกษตรกรเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เริ่มครั้งแรกเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในปี พ.ศ. 2522 และการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2523 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) อำเภอกาญจนดิษฐ์จึงเป็นพื้นที่เป้าหมาย ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเพื่อความมั่นคงของกองทัพภาคที่ 4 และการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเพื่อการส่งออกทดแทนการทำประมงจากธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

ภาพที่ 1 แสดงพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ที่มา: Google Map data, (2012)

การจัดสรรพื้นที่ทะเลให้เป็นสิทธิปัจเจกบุคคล เพื่อเลี้ยงหอยในพื้นที่ชายฝั่ง (หอยตะไกรม) จึงเริ่มใน พ.ศ. 2522 ในเขตอำเภอกาญจนดิษฐ์ จำนวน 9,376 ไร่ และเขตอำเภอท่าฉาง จำนวน 10,300 ไร่ ต่อมาปี พ.ศ. 2523 ขยายไปในอำเภอดอนสัก จำนวน 4,000 ไร่ ปี พ.ศ. 2524 เขตอำเภอไชยา จำนวน 2,000 ไร่ ปี พ.ศ. 2530 อนุญาตเพิ่มในเขตอำเภอไชยาอีก 2,680 ไร่ และในปี พ.ศ. 2532 ในเขตอำเภอกาญจนดิษฐ์ อนุญาตเพิ่มอีก 12,300 ไร่ รวมพื้นที่อนุญาต 40,656 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 9.33 ของพื้นที่อ่าว ขณะนั้นยังไม่กระทบต่อการทำประมงพื้นบ้านมากนัก เนื่องจากการเพาะเลี้ยงจำกัดอยู่ในพื้นที่อนุญาต

ผลกระทบเริ่มเกิดขึ้นเมื่อ รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้โครงการ Sea Food Bank พ.ศ. 2547 (สมัยรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร) สนับสนุนให้ทะเลในเขตพื้นที่อนุญาตมีมูลค่าเป็นสินทรัพย์ สามารถใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่อยู่ในเงื่อนไขโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ จึงนำไปสู่การบุกรุกจับจองยึดครอบครองพื้นที่ทะเลนอกเขตอนุญาตกว่า 200,000 ไร่ กันล้อมเป็นคอกสี่เหลี่ยม ทำคอกเลี้ยงหอย (บางแปลงสุดลูกหูลูกตา) สำหรับขออนุญาตกรมประมง (ประมงอำเภอ) ทะเลกลายเป็นพื้นที่ซื้อ-ขาย ทั้งที่ไม่ถูกกฎหมาย จากแต่เดิมไร่ละ 3,000-5,000 บาท กลายเป็นไร่ละ 50,000-80,000 บาท หลังทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา ทะเลกลายเป็นพื้นที่มีราคาแม้ไม่ได้เข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การขยายพื้นที่บุกรุกครอบคลุมทั้งอ่าวบ้านดอน รวมทั้งในเขตอนุรักษ์อำเภอท่าฉาง อำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี และในเขตอำเภอบ้านดอน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (เจษฎา เพชรรัตน์, สัมภาษณ์, 2561) นโยบายดังกล่าวส่งผลให้ชาวประมงไม่มีพื้นที่ทำการประมงเนื่องจากการบุกรุกทะเลสร้างคอกหอย ซึ่งละเมิดสิทธิการดำรงชีวิตและการอยู่

รอด (existence rights of the poor) ในการใช้พื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ (The Commons) และการออกมาเรียกร้องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวมกลับถูกคุกคาม ทำร้าย ดังนั้นในท่ามกลางความหลากหลายของความขัดแย้งจะมีแนวทางอย่างไร เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีความสมดุลเป็นธรรม และยั่งยืนทางนิเวศต่อชุมชนสังคมอ่าวบ้านดอน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 2) เพื่อศึกษาความขัดแย้งทางทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอนที่เป็นธรรมและยั่งยืน

3. ขอบเขตการศึกษา

พื้นที่ในการศึกษาคั้งนี้ได้แก่ พื้นที่ความขัดแย้งในพื้นที่ทำการประมงชายฝั่งในอ่าวบ้านดอนเขตอำเภอไชยา อำเภอพุนพิน และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีลักษณะของความขัดแย้งในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) คาดว่าผลการศึกษาจะทำให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน ตลอดจนความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบ และปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน
- 2) คาดว่าผลการศึกษาจะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอน ที่เกิดความความเป็นธรรมในการดำรงชีวิตและความยั่งยืนทางนิเวศ ที่เป็นข้อเสนอจากชุมชนและสังคม
- 3) คาดว่าผลการศึกษาจะทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ว่าด้วยนิเวศวิทยาการเมืองแห่งความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งอ่าวบ้านดอน

5. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการศึกษา

ความขัดแย้งในการศึกษานี้ เป็นความขัดแย้งจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งอ่าวบ้านดอน จากการอนุญาตของรัฐเพียงเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และการบุกรุกยึดครองของทะเลพื้นที่ส่วนรวมสาธารณะของเอกชนเลี้ยงหอยแครง หอยนางรม และหอยแมลงภู่ โดยไม่ได้รับอนุญาต กีดกันคนอื่น (exclusive) ไม่ให้เข้าถึงและใช้พื้นที่ธรรมชาติ

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มชายฝั่ง พบงานวิจัย 3 กลุ่ม คือ

1) ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง มีงานของวัฒนา (2543) ณรงค์ชัย (2542) และ เลิศชาย (2545)

2) พัฒนาการ ผลกระทบและการปรับตัวของชุมชนประมงพื้นบ้าน มีงานของ เลิศชาย และคณะ (2542) ฉวีวรรณ (2536) เลิศชาย (2543) และ ชลิตา (2543)

3) นโยบายรัฐกับความขัดแย้ง มีงานของ พงษ์พันธุ์ (2549) ไชยณรงค์ (2559) นิภาพร (2558) และ พัชรภา (2561)

จากที่ยกมาจะเห็นได้ว่างานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนใหญ่จะเน้นการวิเคราะห์แนวดุลยภาพ ทำอย่างไรจึงจะจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ค่อยมีการนำเสนอมิติความขัดแย้ง ถ้ามีก็มีมิติเดียว คือรัฐกับประชาชน ยังมีช่องว่างของการศึกษาในระดัชมุขชนหรือการเปรียบเทียบระหว่างวัฒนธรรม แต่ยังมีขาดภาพมองที่เป็นระดับอ่าวที่แต่ละพื้นที่มีการก่อตัวหรือเชื่อมโยงกันในระดับการแก้ปัญหา เคลือบแฝงผลประโยชน์ในการจัดสรรปันแบ่งทรัพยากรธรรมชาติ (distributive Justice) ของ รัฐ ทูน ไปละเมิดสิทธิการดำรงชีวิตหรือการดำรงอยู่ของคณคน คือประมงพื้นบ้านไม่ให้เข้าถึงสิทธิในทรัพยากร

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบด้วยสองส่วนคือ ความขัดแย้งทางนิเวศ และแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอน นิเวศวิทยาการเมืองศึกษาความขัดแย้งทางนิเวศ ในมิติของสิทธิในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร โดยใช้แนวคิดความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมของ Paul Robbins (2004; 2012) ซึ่งมองว่าความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมเกิดจากการปิดกั้นการเข้าถึงการใช้หรือการครอบครองทรัพยากรโดยรัฐ (state authorities) บริษัทเอกชน (private firms) หรือชนชั้นนำทางสังคม (social elites) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจากอำนาจการเมือง (politicized) และระบบนิเวศ (ecologized) เมื่อกลุ่มต่างๆ พยายามปกป้องทรัพยากรส่วนรวมจากการจัดการการใช้ประโยชน์โดยอำนาจการพัฒนาของรัฐ ผ่านนโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติหรือการอนุรักษ์ ทำให้เกิดเป็นความขัดแย้ง เงื่อนไขความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมจึงมาจาก 3 ปัจจัย คือ โครงสร้างทางสังคมกับความแตกต่างในการเข้าถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มชนชั้น สถาบันทรัพย์สินและกลไกทางการเมืองในการควบคุมจัดการทรัพยากร และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจากชนชั้น การแบ่งงาน และจินตนาการทางชนชาติ (race imagines) เป็นประเด็นให้เกิดความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันผนวกแนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom (1990; 2005; 2008) การจัดการร่วม มีองค์ประกอบของขอบเขตของทรัพยากร ความสอดคล้องของกติกา การร่วมตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา การกำกับดูแล การลงโทษ กลไกในการจัดการความขัดแย้งรัฐบาลรับรู้และให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกา และกติกาและการจัดการทรัพยากร

ต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า บวกกับเศรษฐศาสตร์การเมืองสีเขียวและนิเวศวิทยาการเมืองของ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2561) ซึ่งมองการจัดการทรัพยากรบนฐานของความยั่งยืนของชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ธรรมชาติและระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริบทของภูมินิเวศที่แตกต่างกันใน 5 มิติ คือ ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและการเมืองท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และจิตสำนึกของผู้คนในสังคมและชุมชน ให้มีความสำคัญกับธรรมชาติและทำให้ธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการชุมชนอย่างเป็นระบบหรืออย่างเป็นองค์รวมโดยคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน และแก้ไขปัญหานั้นพื้นฐานของธรรมชาติท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหลักการสิทธิธรรมชาติ ในการส่งเสริมให้การปกป้องและการอนุรักษ์ระบบนิเวศท้องถิ่น เป็นกรอบในการพิจารณาเนเวศวิทยาการเมืองของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งทางนิเวศในอ่าวบ้านดอน ที่เป็นมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

6. วิธีวิทยาการวิจัย

งานศึกษานี้ ผู้วิจัยใช้วิธีวิทยาวิชาวิธี (Dialectic) เศรษฐศาสตร์การเมือง แนวสหวิทยาการเชิงวิพากษ์ เลือกกรณีศึกษาพื้นที่ความขัดแย้งในอ่าวบ้านดอน 3 พื้นที่ คือพื้นที่ชายฝั่งทะเล อำเภอไชยา อำเภอพุนพิน และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีลักษณะความขัดแย้งที่แตกต่างกัน

6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการต่างๆ ดังนี้

1) การศึกษาเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเอกสาร ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนภาคใต้ ประวัติศาสตร์เมืองไชยา เอกสารกรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง เอกสารการประชุมของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ข่าวจากหนังสือพิมพ์ เอกสารออนไลน์ รายงานข่าวของสำนักข่าวต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2) การศึกษากาคนนาม (field research) โดยใช้การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) ได้แก่

2.1) การสัมภาษณ์รายบุคคล (in-depth interviews) สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประมงจังหวัดสุราษฎร์ธานี เจ้าหน้าที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและบริหารการจัดการทะเลและชายฝั่งที่ 5 (สุราษฎร์ธานี) รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดสุราษฎร์ธานีผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงหอย นายทุนแพปลา ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน ตัวแทนเครือข่ายอนุรักษ์อ่าวบ้านดอน ประธานสมาคมประมงพื้นบ้านรักษ์อ่าวบ้านดอน นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน (NGOs) ผู้นำท้องถิ่นและท้องที่ และตัวแทนคณะ

กรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี และการสนทนากลุ่ม (focus groups) ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน เครือข่ายอนุรักษ์อ่าวบ้านดอน เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทะเล และสมาคมประมงพื้นบ้านรักษ์อ่าวบ้านดอน

2.2) การสังเกตการณ์สนาม (field observations) สังเกตการณ์การปฏิบัติการของเครือข่ายอนุรักษ์อ่าวบ้านดอน ลงพื้นที่สำรวจอ่าวบ้านดอน การเลี้ยงหอย กิจการแพปลา โครงการป่าเลชุมชน การทำข่าวจากการร้องเรียนการบุกรุกพื้นที่ทะเลอ่าวบ้านดอน การประชุมสัมมนาของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมประจำเดือนสมาคมประมงพื้นบ้านรักษ์อ่าวบ้านดอน ทุกวันที่ 17 ของเดือน (ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2561-กุมภาพันธ์ 2562) และการร่วมกิจกรรมภาคสนามกับมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต

6.2 การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความปรากฏการณ์ทางสังคม โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์วิภาษวิธีเศรษฐศาสตร์การเมือง บนฐานแนวคิดทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) ที่ความข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์วิเคราะห์และวิพากษ์ (Critical theory) ความขัดแย้งทางนิเวศและสิ่งแวดล้อม (ecological conflicts) และนำเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอนที่มาจากคนพื้นที่

6.3 การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้หลักการสามเส้า (triangulation) โดยตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน การเก็บข้อมูลเดียวกันในช่วงเวลาที่ต่างกัน และการเก็บข้อมูลเดียวกันในสถานที่ต่างกัน

7. ผลการศึกษา

7.1 ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางนิเวศและสิ่งแวดล้อมพบว่า การเปลี่ยนทางนิเวศและสิ่งแวดล้อมอ่าวบ้านดอน มีการเปลี่ยนแปลง 3 ยุค คือ

ยุคแรก เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในระบบยังชีพ (ก่อน พ.ศ. 2504) ชาวบ้านทำมาหากินโดยอาศัยธรรมชาติ ส่วนใหญ่ทำกสิกรรม ทำนา ทำสวน ทำประมง บางส่วนนอกฤดูการทำนา ก็ทำประมง เพื่อหาปลาเป็นอาหาร ผลผลิตเพื่อการบริโภค ใช้ระบบแลกเปลี่ยนกันระหว่างชุมชน ชาวเลกับชาวเหนือ (พื้นที่ชายฝั่งทะเลกับพื้นที่ราบสูง) นำมาซึ่งการไว้เนื้อเชื่อใจกันจนผูกมิตรเป็นญาติ เป็นเกลอกัน (เพื่อนรัก) “เกลอเขา-เกลอเรา” แสดงให้เห็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันข้ามวัฒนธรรม เศรษฐกิจเงินตราจึงมีบทบาทน้อย การดำรงชีพอาศัยทรัพยากรจากธรรมชาติ เศรษฐกิจผูกมิตรกันในโลกขณะสังคมเครือญาติ นับถือระบบผู้อาวุโสๆ เป็นทั้งผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางจิตวิญญาณ

ยุคที่สอง การสัมปทานป่าชายเลน และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (พ.ศ. 2504-2544) เป็นยุคที่รัฐให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนแก่เอกชนเพื่อตัดไม้ (นโยบายการอนุญาตทำไม้ป่าชายเลนโดยให้สัมปทานระยะยาว มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 มกราคม 2509) ขณะเดียวกันมีการบุกรุกป่าชายเลนนอกเขตสัมปทานเพื่อทำนาถุ้ง โดยเฉพาะในอำเภอไชยา และอำเภอท่าฉาง

เพื่อทำนาทุ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ นโยบายการอนุญาตทำไม้ป่าเลนโดยให้สัมปทานระยะยาว (15 ปี) (มติคณะรัฐมนตรี, 9 สิงหาคม 2526) ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนที่ได้รับการสัมปทานส่วนหนึ่งได้แปรสภาพไปเป็นนาทุ่ง และการเลี้ยงกุ้งขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผลตอบแทนที่สูง กลุ่มทุนในจังหวัดและกลุ่มทุนภายนอกเข้ามาทำนากุ้งที่ดิน แปรสภาพป่าชายเลนจากสิทธิการสัมปทานป่า ไปเป็นนาทุ่ง และการให้เช่าสิทธิ์จากการสัมปทานเพื่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ

ผลจากการที่นาทุ่งทำรายได้ที่ดีให้ผู้เพาะเลี้ยง ในช่วง พ.ศ. 2528 คนต่างถิ่นอพยพเข้ามาจับจองที่ดินสาธารณะและมาซื้อ-ขายที่ดินเพื่อลงทุนเพาะเลี้ยงกุ้งส่วนใหญ่ จากจังหวัดสมุทรปราการ และเพชรบุรี มีประสบการณ์ในการเลี้ยงกุ้ง เข้าครอบครองพื้นที่อำเภอท่าฉางในตำบลเขาก่าน หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 3 ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนแถบนี้ถูกบุกรุกทำนาทุ่งเกือบทั้งหมด ส่วนในอำเภอกาญจนดิษฐ์ มีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำที่ชุมชนท่าทองโดยบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ และบริษัทศรีสุพรรณฟาร์ม ในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งเพื่อการส่งออก ส่งผลให้การขยายตัวของการเพาะเลี้ยงกุ้งครอบคลุมทั้งอ่าวบ้านดอน ทำให้ป่าชายเลนถูกบุกรุกเพื่อทำนาทุ่ง คิดเป็นร้อยละ 70 ถูกกว้านซื้อโดยนายทุนเพื่อเลี้ยงกุ้งในลักษณะฟาร์มขนาดใหญ่ ใช้พื้นที่กว่า 10,000 ไร่ขึ้นไป การเลี้ยงกุ้งขยายตัวสูงมากในช่วงปี พ.ศ. 2540-2545 และตั้งแต่ปี 2545 ราคากุ้งตกต่ำลง ต้นทุนการเลี้ยงสูงมาก ทำให้เกษตรกรรายย่อยหยุดการทำนาทุ่งเนื่องจากภาวะหนี้สิน เกิดภาวะกึ่งกินเงินเดือน (เงินเดือนที่ดินถูกสถาบันการเงินยึดแทนการชำระหนี้) คงเหลือแต่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ (นพรัตน์, สัมภาษณ์, 2561)

นอกจากนั้น ในช่วง พ.ศ. 2520-2524 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ได้กำหนดให้จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่หนึ่งที่ต้องเน้นหนักในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความไม่มั่นคงจากภัยคอมมิวนิสต์ จึงนำไปสู่การเร่งรัดพัฒนาพื้นที่โดยอำเภอกาญจนดิษฐ์ อำเภอท่าฉางเป็นพื้นที่เป้าหมาย ใช้รูปแบบนิคมสหกรณ์ในการแก้ปัญหาขณะเดียวกันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) ได้ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง จึงนำไปสู่การประกาศพื้นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงหอยชายฝั่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ครั้งแรกใน พ.ศ. 2522 (ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 7 บัญญัติว่า เกษตรกรสามารถขออนุญาตใช้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ โดยยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ จึงนำไปสู่การอนุญาตพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ประเภทหอยในจังหวัดสุราษฎร์ธานี อนุญาตในอำเภอกาญจนดิษฐ์ 2522 จำนวน 9,376 ไร่ (6 กุมภาพันธ์ 2522) อำเภอท่าฉาง จำนวน 10,300 ไร่ (26 เมษายน 2522) อำเภอดอนสัก จำนวน 4,000 ไร่ (2 กรกฎาคม 2523) และอำเภอไชยา จำนวน 2,000 ไร่ (10 พฤศจิกายน 2524) ต่อมารัฐบาลเพิ่มในอำเภอไชยาอีก จำนวน 2,680 ไร่ (27 ตุลาคม 2530) และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จำนวน 12,300 ไร่ (2 กรกฎาคม 2532) (สำนักงานบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5, 2560) ให้เป็นกรรมสิทธิ์ครอบครองของปัจเจกบุคคล (Private Property) สามารถสืบทอดมรดกได้

สามารถควบคุมการใช้และกีดกันสิทธิ์บุคคลอื่นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทะเลสาธารณะถูกรัฐทำให้เป็นสิทธิ์เชิงเดี่ยว (single right) ให้ปัจเจกบุคคลมีอำนาจจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่ตนเอง (single individual) สูญเสียสิทธิความเป็นพื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ (the commons or open access/ non-property) ทำให้สูญเสียพื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติบางส่วนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โครงสร้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่สาธารณะจึงเปลี่ยนไป

ยุคที่สาม วิฤกตอ่าวบ้านดอนจากการส่งเสริมการส่งออกสินค้าทะเล “โครงการ Sea Food Bank” (พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน) การมุ่งเป้าหมายเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจด้านการส่งออกสินค้าทะเลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ส่งผลให้รัฐมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2549 ปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำทั้งหมดรวม 4.053 ล้านตันมูลค่า 146,967 ล้านบาทเป็นการจับจากธรรมชาติ จำนวน 2.698 ล้านตัน และจากการเพาะเลี้ยงจำนวน 1.354 ล้านตัน การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งมีส่วนช่วยสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก ในปี พ.ศ. 2550-2562 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้ประเทศไทยเป็นครัวโลก พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโครงการ Sea Food Bank ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ทำกินให้แก่ประชาชนในการแก้ปัญหาความยากจน และสร้างฐานการผลิตอาหารทะเลทดแทนการจับจากธรรมชาติ ทำให้ทะเลถูกจับจนเป็นพื้นที่ส่วนตัว เพื่อขอแปลงสิทธิ์เป็นทุน มีการบุกรุกพื้นที่ทะเลนอกเขตอนุญาตกว่า 200,000 ไร่ โดยการจับจอบกันอาณาเขตล้อมคอกเลี้ยงหอยแครง การคราดหอยแครงแบบพลิกหน้าดิน ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหญ้าทะเล สัตว์ตัวอ่อน การขยายตัวของคอกหอยบุกรุก ปิดกั้น การเดินเรือประมง และจำกัดสิทธิการทำประมงของประมงพื้นบ้าน ในปี พ.ศ. 2557 ชาวประมงจึงรวมตัวกันปิดอ่าวบ้านดอน โดยใช้เรือประมงกว่า 200 ลำ เพื่อเรียกร้องสิทธิการทำประมงพื้นบ้านให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะจังหวัดสุราษฎร์ธานี แก้ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นการเปิดพื้นที่ความขัดแย้งให้เป็นประเด็นสาธารณะ เป็นที่สนใจของภายนอกในแวดวงสื่อของประมงพื้นบ้านจากการถูกแย่งชิงพื้นที่และทรัพยากร สื่อมวลชนเริ่มเข้ามารับรู้ปัญหา นำเสนอประเด็นความขัดแย้ง แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวก็เหมือนไฟไหม้ฟางเช่นกัน โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งเขตอำเภอพุนพิน และอำเภอเมืองฯ เป็นเขตห้ามเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ยังถูกกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ยึดครองครอบ เพื่อเก็บหอยแครงที่เกิดตามธรรมชาติขาย ได้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงแก่ผู้ยึดครองครอบ จึงกีดกันคนอื่นไม่ให้เข้าถึงและใช้พื้นที่ ละเมิดสิทธิการดำรงชีวิตหรือการอยู่อาศัยของคนจนหรือประมงพื้นบ้าน ขณะเดียวกันการออกมาเรียกร้องสิทธิในทรัพยากรก็ถูกคุกคาม ข่มขู่ เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิต การแก้ปัญหาที่เหมือนไฟไหม้ฟาง การยึดครองครอบทะเลจึงยังคงดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวการใช้ทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติกลายเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ผลกระทบต่อการดำรงชีวิต (livelihood effect) ด้วยชาวประมงมีรายได้จากการทำประมงชายฝั่งเป็นหลัก เมื่อรัฐส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อการส่งออกและสร้างรายได้ให้กับครัวเรือนโดยให้สิทธิเอกชนที่มีศักยภาพ ขณะเดียวกันการบุกรุกพื้นที่นอกเขตอนุญาตได้ขยายวงกว้าง พื้นที่ทะเลกลายเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล กีดกันไม่ให้เกิดการทำประมง สูญเสียพื้นที่ทางอาหารใน การดำรงชีพ

2) ความไม่มั่นคงของอาชีพประมงพื้นบ้าน การที่ไม่สามารถเข้าถึงทะเลเพื่อทำการประมง ทั้งจากการปิดกั้นพื้นที่ของผู้ถือสิทธิอนุญาตเอกชนตามกฎหมาย และผู้บุกรุกพื้นที่เพื่อเลี้ยงหอย ทำให้ทะเลได้กลายเป็นพื้นที่ส่วนตัว ปิดกั้นการเข้าถึงพื้นที่สำหรับการทำประมงพื้นบ้าน ต้องเลิกประกอบอาชีพประมง

3) ความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร (distributive injustice) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากทะเลในลักษณะสิทธิปัจเจกบุคคลโดยอนุญาตของรัฐ และการบุกรุกยึดครองครองทะเลจากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มทุน และนักการเมือง ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพ ทรัพยากรตกอยู่กับคนบางกลุ่มที่ใช้ผลประโยชน์จากทรัพยากรครอบงำรัฐ เกิดการสมประโยชน์กัน อำนาจรัฐจึงเอื้อผลประโยชน์/กลุ่มอิทธิพลในการครอบครองทรัพยากร การใช้พื้นที่สาธารณะของประชาชนถูกคุกคามทำอันตราย

4) เกิดวิกฤตนิเวศและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง การคราดหอยแครงแบบกวาดทะเล พลิกหน้าดินของฟาร์มเลี้ยงหอย ทั้งน้ำเสียจากนาุ้ง อุตสาหกรรมชายฝั่ง และปฏิกูลจากขนำเฝ้าหอย ล้วนปล่อยลงสู่ท้องทะเล ทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรม เกิดวิกฤตมลภาวะในน้ำ สารพิษตกค้างสะสมในสัตว์ทะเล โดยเฉพาะเชื้อปรสิตบางชนิดที่ความร้อนไม่สามารถฆ่ามันได้ เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคอาหารทะเล

5) ความไม่เป็นธรรมทางนิเวศ (ecological injustice) การขูดรีดทรัพยากร ตั้งแต่การให้สัมปทานป่าชายเลน พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา การเลี้ยงกุ้งกุลาดำชายฝั่งตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ถึงปัจจุบัน ทำให้นิเวศชายฝั่งเสื่อมโทรม ป่าชายเลนซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์วัยอ่อนและสัตว์น้ำโดยเฉพาะปูแสมหรือปูเปี้ยว ปูดำ กุ้งแม่น้ำ หรือกุ้งก้ามกรามที่เคยมีมาก รสชาติอร่อย สูญพันธุ์ และผลจากการคราดหอยแครงในลักษณะกวาดทะเลพลิกหน้าดิน ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ทำลายระบบนิเวศชายฝั่งอย่างรุนแรง

6) การละเมิดสิทธิมนุษยชน (Human rights violation) การบุกรุกยึดครองครองทะเลของเอกชนในเขตชายฝั่ง กีดกันสิทธิการทำประมงพื้นบ้านของชาวประมง เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน "สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม" หรือสิทธิการดำรงชีวิตและการอยู่อาศัยของคน

7.2 ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง พบว่า ความขัดแย้งเชิงนิเวศและสิ่งแวดล้อมอำเภอบ้านดอน เป็นความขัดแย้งในการเข้าถึงสิทธิในพื้นที่การทำประมง ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนรวมสาธารณะหรือพื้นที่ทรัพยากรร่วม (Collective Resources/ Non-Property Rights) เมื่อไม่มีใครเป็นเจ้าของระบบการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ การจกฉวยแย่งชิงทรัพยากรจึงเกิดขึ้น นำไปสู่ความขัดแย้ง ดังนี้

1) ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านด้วยกัน เป็นความขัดแย้งในอุดมการณ์การใช้การทำประมง ระหว่างประมงพื้นบ้านอนุรักษ์กับผู้ทำประมงทำลายทรัพยากร จากการใช้เครื่องมือผิดกฎหมาย เช่น อวนตาถี่ ลอบงู กุ้งกึ่ง ซ้อนปีก ความขัดแย้งจากการถูกกล่าวหาเป็นสายให้เจ้าหน้าที่จับเครื่องมือผิดกฎหมาย ความขัดแย้งจากการเดินเรือทำให้เครื่องมือเสียหายจากการวางเครื่องมือต่อเนื่องไม่เปิดโอกาสให้คนอื่นได้ใช้พื้นที่ และพื้นที่ทำการประมงก็จำกัดลง เนื่องจากการขยายตัวของคอกหอย

2) ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ เป็นความขัดแย้งจากการเข้ามาทำ การประมงในเขตชายฝั่งของประมงพาณิชย์ (ระยะ 3,000 เมตร/ ซึ่งปกติเขตประมงชายฝั่งคือ 3 ไมล์ทะเลหรือ 5.6 กิโลเมตร) แย่งชิงทรัพยากรประมงพื้นบ้าน ความขัดแย้งนี้ยุติลง จากการเกิดขึ้นของคอกหอยที่ครอบคลุมทั้งอ่าว ปิดกั้นการเข้ามาของเรือประมงพาณิชย์ในเขตชายฝั่ง

3) ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับผู้ประกอบการเลี้ยงหอยนอกเขตอนุญาต การอนุญาตให้พื้นที่ทะเลสาธารณะเป็นพื้นที่อนุญาตเลี้ยงหอย เริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในรูปแบบนิคมสหกรณ์ และการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2523 ต่อมามีการส่งเสริมการส่งออกอาหารทะเลภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) ทำให้รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ภายใต้โครงการ Sea Food Bank โดยให้ทะเลเป็นสินทรัพย์ประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ส่งผลให้มีการบุกรุกทะเลกว่า 200,000 ไร่ เพื่อขอแปลงเป็นทุน ขณะที่กรมประมงอนุญาตให้ใช้พื้นที่อนุญาตเดิมแปลงเป็นทุน โครงการฯ ยุติลงในปี 2551 พื้นที่ที่บุกรุกยังถูกเอกชนครอบครอง เพราะการเลี้ยงหอยแครงให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงมาก ขณะเดียวกันมีการซื้อ-ขายพื้นที่ทะเลกันในราคาที่สูง แม้ไม่ถูกกฎหมาย ทะเลจึงเป็นพื้นที่ทำกำไรทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยม ละเมิดการดำรงชีวิตคนจนไปสู่การสะสมทุนจากการแย่งยึดทรัพยากร

4) ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเลี้ยงหอยกับนายทุนเลี้ยงกุ้งและอุตสาหกรรมชายฝั่ง การเลี้ยงกุ้งในระบบเปิด น้ำเสียจากอุตสาหกรรม การฉีดล้างแร่ อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ คลังน้ำมัน ปิโตรเคมี และอื่น ๆ ปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเล กระทบระบบนิเวศ เนื่องอำเภอบ้านดอน ก้นอ่าวมีลักษณะเป็นท้องกระทะ น้ำไม่สามารถไหลออกไปสู่ทะเลเปิดได้ จึงเกิดการสะสมของตะกอนสิ่งปนเปื้อนในท้องอ่าว กระทบทั้งห่วงโซ่อาหาร หอยตาย สะสมสารพิษในสัตว์ โดยเฉพาะหอยแครง สัตว์หน้าดินกินเลน การสะสมสารพิษสูง ส่งผลกระทบต่อ

ผู้บริโภค เป็นความกังวลของผู้เลี้ยงหอย

5) ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับกลุ่มอิทธิพล เป็นความขัดแย้งจากการที่กลุ่มอิทธิพล (ผู้นำท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น/ชาติ) ยึดครองครอบพื้นที่และทรัพยากรนอกเขตพื้นที่อนุญาต พื้นที่อนุรักษ์ โดยเฉพาะเขตอำเภอบ้านดอน อำเภอเมืองฯ เป็นพื้นที่ที่ถูกหอยแครงที่เกิดเองตามธรรมชาติขาย ให้มูลค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงกีดกันประมงพื้นบ้านไม่ให้ใช้พื้นที่ทำประมง หากใครเข้าไปใช้พื้นที่ทำประมงก็จะถูกคุกคาม นำไปสู่การปิดอ่าวในปี พ.ศ. 2557 แต่ปัญหาก็ยังไม่ถูกแก้ไข

6) ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับรัฐ เป็นความขัดแย้งในการจับเครื่องมือประมงผิดกฎหมาย และการที่รัฐไม่แก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทำให้ชาวประมง และมองว่าอำนาจรัฐเอื้อทุน

7) ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับรัฐ เป็นความขัดแย้งจากการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีกฎหมายของตนเอง ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นในการควบคุมการใช้หรือกระจายทรัพยากร เช่น การส่งเสริมการเลี้ยงหอยในชายฝั่งทะเลเป็นอำนาจของกรมประมงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขณะที่คอกหอยและขนานในทะเล ชัดต่อ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ของกรมเจ้าท่า ขณะเดียวกันเจ้าท่า และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงได้ ปลอมให้การบุกรุกยึดครองทะเลส่วนรวมเป็นพื้นที่ส่วนตัว กลายเป็นสภาวะปรกติ

จากความขัดแย้ง พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในอ่าวบ้านดอน คือ

1) นโยบายรัฐ ประกอบด้วย

1.1) นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนและการป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายจากคอมมิวนิสต์ ปลายทศวรรษ 2510 บริบททางการเมืองจากการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ เป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาในพื้นที่ภาคใต้ ในลักษณะการจัดตั้งนิคม เป็นหนึ่งในรูปแบบของการจัดสรรที่ดินทำกินและส่งเสริมอาชีพให้ราษฎร ในการป้องกันภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ โดยมีเป้าหมายส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น ปลูกปาล์ม น้ำมัน ปลูกยางพารา กลุ่มเป้าหมายของราษฎรที่ถูกชักชวนให้เข้ามาอยู่ในนิคม คือ ทหารผ่านศึก ชาวไทยกลับคืน ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินจากภูมิภาคต่าง ๆ ด้วยการให้เงินช่วยเหลือในการสร้างที่พักอาศัย และการให้ที่ดินทำกิน 10 ไร่ 20 ไร่ 25 ไร่ แล้วแต่ข้อกำหนดของแต่ละนิคม การจัดตั้งนิคมในจังหวัดสุราษฎร์ธานี มี 4 นิคม เริ่มจากการประกาศจัดตั้งนิคมสหกรณ์ที่อำเภอพนม เมื่อ พ.ศ. 2517 การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองที่อำเภอเมืองบริเวณขุนทะเล เมื่อ พ.ศ. 2518 ในปี พ.ศ. 2519 การจัดตั้งนิคมสหกรณ์ที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ และนิคมสหกรณ์ที่อำเภอท่าฉาง พร้อมกันเมื่อ 20 กรกฎาคม 2519 ในปี พ.ศ. 2523 นิคมสหกรณ์กาญจนดิษฐ์ ได้รับการส่งเสริมให้เป็นนิคมสหกรณ์เพาะเลี้ยงกุ้ง

(พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอกาญจนดิษฐ์และอำเภอท่าฉาง, 2519) การเพาะเลี้ยงหอยสองฝาที่หมู่บ้านสันติสุข ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมือง และ ตำบลท่าทอง อำเภอกาญจนดิษฐ์ ผู้อพยพรุ่นแรกหรือทายาทของผู้อพยพรุ่นแรกที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานในราวปลายทศวรรษ 2490 ก่อนการจัดนิคมสหกรณ์ฯ ส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมที่อพยพมาจากชุมชนมุสลิมที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา และเขตมีนบุรี จังหวัดกรุงเทพฯ บางส่วนเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในนิคมสหกรณ์เพาะเลี้ยงกุ้งกาญจนดิษฐ์ ซึ่งต่อมาได้ผันตัวเป็นผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงในปัจจุบัน ส่วนตำบลท่าทอง อำเภอกาญจนดิษฐ์ พบว่าผู้ที่ตั้งถิ่นฐานจำนวนหนึ่งเป็นผู้ที่อพยพมาจากตำบลบางตะบูน อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งที่สำคัญก่อนอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ปรีชาต่านกุลชัย, สัมภาษณ์, 2561)

การประกาศพื้นที่อนุญาตสำหรับการแก้ปัญหาความยากจนจึงเริ่มในอำเภอกาญจนดิษฐ์ พ.ศ. 2522 จำนวน 9,376 ไร่ อำเภอท่าฉาง ปี พ.ศ. 2523 จำนวน 10,300 ไร่ ปี พ.ศ. 2524 อนุญาตในพื้นที่อำเภอคอนสักและไชยา เขตคอนสัก จำนวน 4,000 ไร่ และเขตอำเภอไชยา จำนวน 2,000 ไร่ โดยการส่งเสริมการเลี้ยงหอยตะกอมหรือหอยนางรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการครอบครองทะเลพื้นที่สาธารณะโดยปัจเจก-บุคคลจากการอนุญาตของรัฐ

1.2) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การประกาศ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2519” และ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอท่าฉางจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2519” พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนี้ ทำให้ที่สาธารณะประโยชน์และป่าไม้ชายเลนบริเวณอำเภอกาญจนดิษฐ์ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่สาธารณะประโยชน์ในอำเภอท่าฉางเดิมอยู่ในพื้นที่คุ้มครองเมื่อมาอยู่ในความดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงได้ใช้ประโยชน์ด้วยการประกาศเป็นพื้นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในอำเภอท่าฉาง และกาญจนดิษฐ์ เมื่อ พ.ศ. 2522 และ “การออกประกาศกระทรวงห้ามทำการประมงอวนลาก อวนรุน ในเขต 3,000 เมตร ห่างจากฝั่งในบางพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี” ทำให้ชาวประมงอวนลากอวนรุนจำนวนหนึ่งได้ตัดสินใจเข้าร่วมในโครงการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงหอยแครงเพื่อทดแทนอาชีพเดิม การประกาศพื้นที่อนุญาตทำให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในอ่าวบ้านดอน ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงหอยแครงโดยภาครัฐ ใช้ 2 รูปแบบ คือระบบสัมปทานและระบบสหกรณ์ ชายฝั่งเขตท่าฉางได้ให้สัมปทานแก่สุริยาฟาร์ม (สุมาวี เพชรมณี) ผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงรายใหญ่ซึ่งเป็นนายทุนจากมาเลเซีย เริ่มทำการเพาะเลี้ยงครั้งแรกเดือนตุลาคมถึงธันวาคม 2524 ทศวรรษ 2520 จึงเป็นช่วงของการส่งเสริมจากกรมประมงในการเลี้ยงหอยแครง ในรูปของการให้ทุนภายนอกประเทศสัมปทานพื้นที่ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยเพาะเลี้ยงหอยแครงในรูปแบบกลุ่มด้วยการตั้งกลุ่มเลี้ยงหอยแครงใน พ.ศ. 2530 ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของ “สหกรณ์ผู้เลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจังหวัด

สุราษฎร์ธานี” กรมประมงได้ส่งเสริมการเลี้ยงหอยแครงขึ้น และขยายตัวแบบก้าวกระโดดในช่วงต้นทศวรรษ 2540 เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ออก “ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ : ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546” ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 โดยสมาชิกนิคมสหกรณ์ใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) ประกันหนี้เงินกู้ยืมของตนต่อสถาบันการเงิน ธนาคาร สหกรณ์ หรือสถาบันการเงินอื่นที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นชอบให้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นการเปิดโอกาสให้โอกาสสมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในการผลิต

1.3) นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน “โครงการ Sea Food Bank” พ.ศ. 2547 แนวคิด การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีฐานแนวความคิดมาจาก “ทุนที่ตายแล้ว” (dead capital) ในหนังสือ The mystery of capital ของนายเซอร์นันโด เดอ โซโต นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ เดอ โซโต ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนามีความจำกัดในการเข้าถึงและได้มาซึ่งทุนนั้น คือประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถสร้างสถาบันและระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินที่ตนมีให้เป็นทุนได้เหมือนที่ประชาชนในประเทศพัฒนาสามารถทำได้ อติตนาয়กรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร จึงนำการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาประยุกต์ใช้เป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย (บรรจง นະแส, ม.ป.ป.: 4)

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 จึงกล่าวไว้ว่า “การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายความว่า การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบสามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุนเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้โครงการ Sea Food Bank นำไปสู่การบุกทะลวงทะเลเพื่อแปลงเป็นทุน

2) กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย จากการที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร อ่าวบ้านดอนในฐานะพื้นที่ทางทรัพยากรจึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ 3 หน่วยงานหลัก คือ กรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมงมีหน้าที่ส่งเสริมการทำประมง การออกอาชญาบัตรเพื่อใช้เครื่องมือประมงในพิภคโดยอนุญาต โดยอำนาจนายอำเภอในเขตประมงนั้น ๆ บังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กรมเจ้าท่า มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนเรือ ควบคุมสิ่งล่องล้าลำน้ํา บังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีหน้าที่ในการบริหารจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร

ทางทะเลและชายฝั่ง บังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายของหน่วยงานเอง ทำให้เกิดความขัดแย้ง การให้เอกสิทธิ์เลี้ยงหอยในทะเลภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การสร้างคอกหอยและขนำขัดกับกฎหมายพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 (“*สิ่งกีดขวางลำน้ำ*” มาตรา 117) ของกรมเจ้าท่า และแต่ละหน่วยงานปล่อยให้ “*ความคิดเป็นปกติ*” ไม่แก้ไขปัญหา สร้างความเดือดร้อนในการใช้พื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ

3) ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน จากอิทธิพลของแม่น้ำตาปี-พุมดวงและแม่น้ำจำนวนมากต่างไหลลงสู่อ่าวบ้านดอน ได้ชื่อว่า “*ดินแดนแห่งคลองร้อยสาย*” ทำให้อ่าวบ้านดอนเป็นแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ แม่น้ำตาปีเป็นแม่น้ำแห่งชีวิตและเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ ลำน้ำยาว ประมาณ 232 กิโลเมตร เป็นแม่น้ำสายที่ยาวที่สุดในภาคใต้ มีจุดกำเนิดเกิดจากเทือกเขาหลวง ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ลำน้ำน้อยใหญ่ไหลบรรจบกันไหลลงสู่แม่น้ำตาปีตั้งแต่เขตอำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผ่านอำเภอพระแสง อำเภอนาสาร อำเภอเคียนซา อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงสู่อ่าวบ้านดอนในเขตอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี หรือที่ชาวบ้านนิยมเรียกกันว่า “*ปากน้ำบ้านดอน*” แม่น้ำพุมดวงหรือแม่น้ำคีรีรัฐ มีต้นน้ำอยู่บนเทือกเขาระหว่างจังหวัดพังงากับจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีแควเล็กแควน้อยไหลมาบรรจบกัน ไหลผ่านอำเภอพนม อำเภอบ้านตาขุน อำเภอคีรีรัฐนิคม อำเภอพุนพิน และไหลมาบรรจบกับแม่น้ำตาปีบริเวณตอนเหนือของสะพานรถไฟพระจุลจอมเกล้า ในเขตอำเภอพุนพิน จึงทำให้ปากน้ำอ่าวบ้านดอนเป็นพื้นที่รองรับน้ำจากแม่น้ำสายใหญ่สองสายที่ไหลสองสายสำคัญมาบรรจบกัน เรียกว่า “*ปากน้ำตาปี*” แม่น้ำทั้งสองไหลพาแร่ธาตุที่อุดมสมบูรณ์มาสู่อ่าวบ้านดอน ขณะที่ทางตอนเหนือมีแม่น้ำพุมเรียง ทำให้อ่าวบ้านดอนมีความสมบูรณ์ของทรัพยากรมีความหลากหลายของสัตว์น้ำ เป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญ เป็นแหล่งเกิดหอยแครงธรรมชาติ มีมูลค่าสูงทางเศรษฐกิจ “*ชุมทรัพย์หมื่นล้าน*” (ประสิทธิ์ เชื้อเอี่ยม, สัมภาษณ์, 2560) การเกิดขึ้นของลูกหอยแครงตามธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ เขตอำเภอพุนพิน อำเภอเมืองฯ นำไปสู่การแย่งยึดพื้นที่และทรัพยากรของผู้มีอิทธิพลไปจากประมงพื้นบ้าน จึงนำไปสู่ความขัดแย้ง และทวีความรุนแรงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จนถึงปัจจุบัน

7.3 ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม พบว่า การจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่ผ่านมา เน้นการจัดการทรัพยากรโดยกระแสหลัก รัฐเป็นผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใช้กฎหมายและนโยบายรัฐในการควบคุม/จัดการทรัพยากรชายฝั่ง ดูแลทรัพยากรของท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อพัฒนาประเทศ ละเลยผู้ซึ่งอาศัยทรัพยากรในการดำรงชีวิตเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ขณะที่กลุ่มอำนาจ (ผู้นำท้องถิ่น/ท้องถิ่น นักการเมือง นายทุนประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) ฉกฉวย แย่งยึดทรัพยากรธรรมชาติไปเพื่อการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Accumulation by Dispossession) เกิดความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและ

ใช้ทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพของคนกลุ่มไร้อำนาจ ถูกมองไม่เห็นหรือวางเฉยในการกระจายความยุติธรรมจากรัฐ ดังนั้นทิศทางใหม่เพื่อความเป็นธรรมและยั่งยืนต่อชุมชน/ท้องถิ่น แนวทางในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน จึงควรจัดการใน 2 ลักษณะ คือ การจัดการทรัพยากรชายฝั่งในเขตพื้นที่อนุญาตเลี้ยงหอย และการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในพื้นที่บุกรุกนอกเขตอนุญาต พื้นที่อนุรักษ และเขตพื้นที่คุ้มครองทางนิเวศหรือพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (Ramsar Site) กล่าวคือ

1) การจัดการทรัพยากรชายฝั่งในเขตพื้นที่อนุญาตเลี้ยงหอย

1.1) กำหนดกฎกติกาในการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในฐานะที่ทะเลไม่มีเจ้าของ การได้สิทธิในทรัพยากรของปัจเจกบุคคลต้องไม่ละเมิดสิทธิการดำรงชีพของคนอื่น มีมาตรการให้พื้นที่ธรรมชาติเป็นกลุ่มสิทธิ (bundle of rights) มากกว่าการเป็นสิทธิเชิงเดี่ยว ซึ่งจะถูกควบคุมโดยเจ้าของสิทธิ เพราะคนอื่นจะเสียสิทธิในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรในพื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ (the commons or natural place) ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของบุคคลอื่นโดยปัจเจกบุคคลที่ยึดครองครอบเป็นเจ้าของ ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนด้านการดำรงชีวิต

1.2) การจัดการพื้นที่เอกสิทธิ์ที่รัฐอนุญาตให้ปัจเจกบุคคล ควรจัดการในลักษณะของความหลากหลายสิทธิ (Hybrid/ Mixed) เช่น ในฟาร์มหรือคอกหอยแครงสามารถให้ประมงพื้นบ้านทำการประมงที่ไม่กระทบการเลี้ยงหอยแครงได้ เช่น การวางเบ็ดทอดแห เพราะหอยแครงฝังตัวในดินเลน

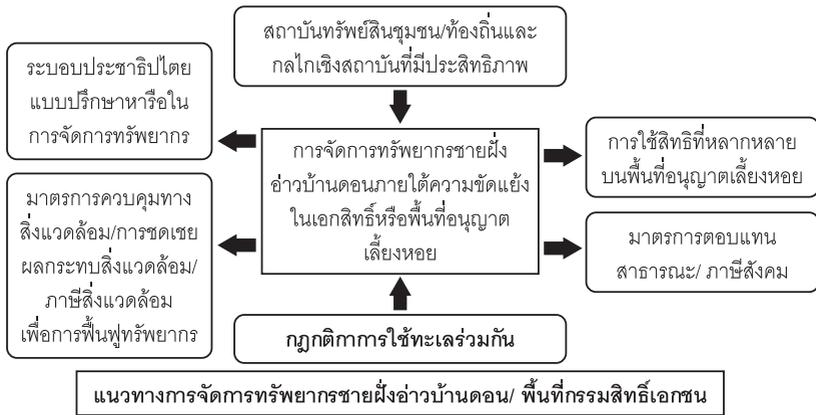
1.3) ในโซนพื้นที่ที่กำหนดเขตเพาะเลี้ยงไปแล้วแต่ระบบนิเวศไม่เหมาะสำหรับการเลี้ยงหอย ให้คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีมติเพิกถอนสิทธิ์ครอบครองคอกหอย เพื่อให้ทะเลกลับคืนสู่สาธารณะทันที เช่น ในอำเภอไชยา ที่มีลักษณะเป็นดอนทราย ไม่เหมาะแก่การเลี้ยงหอย แต่จะมีสัตว์น้ำตามฤดูกาลของทะเล

1.4) ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ในการจัดการปัญหาพื้นที่ธรรมชาติและการเข้าถึงสิทธิในทรัพยากรอ่าวบ้านดอน ที่เห็นคุณค่าของทุกชีวิตในทรัพยากร ให้มีสถาบันสิทธิทรัพย์สินของชุมชน (Property Institution) ในการควบคุมบริหารจัดการทรัพยากรได้เอง

1.5) กำหนดมาตรการ/กติกาการตอบแทนสาธารณะหรือภาษีสังคม จากการได้ผลประโยชน์ในทรัพยากรส่วนรวมเพื่อการพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่น ตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ได้

1.6) กำหนดมาตรการ/กติกาการควบคุมมลพิษและวิกฤตทางสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง เช่น มาตรการการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อม ในการใช้ทะเลสาธารณะ เพื่อความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของชุมชน/ท้องถิ่น

ภาพที่ 2 แนวทางการจัดการทรัพยากรที่รัฐให้กรรมสิทธิ์เอกชนครอบครอง พื้นที่ทะเลสาหรณะเลี้ยงหอย



ที่มา : ผู้วิจัย

2) แนวทางในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในพื้นที่บุกรุกนอกเขตอนุญาต พื้นที่อนุรักษ์ และเขตพื้นที่คุ้มครองทางนิเวศหรือพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง (Ramsar Site) กล่าวคือ

2.1) ออกมาตรการหรือกฎหมายขอกินพื้นที่ทะเลชายฝั่งจากการถูกบุกรุกยึดครอบครองเป็นพื้นที่ส่วนตัว ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและกระจายผลประโยชน์ในทรัพยากรให้เป็นธรรม ไม่มีใครเป็นเจ้าของทะเลหรือครอบครองทะเลได้ (non-property/ open access) โดยทำการประมงตามกติกา

2.2) กลไกคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต้องมองการณ์ไกลในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ เข้าถึงปัญหาและจัดการปัญหาอย่างแท้จริง และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม

2.3) ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องไม่สนับสนุนการทำผิดหรือการสนับสนุนการยึดครอบครองพื้นที่และเข้าถึงทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล ในพื้นที่อ่าวบ้านดอน

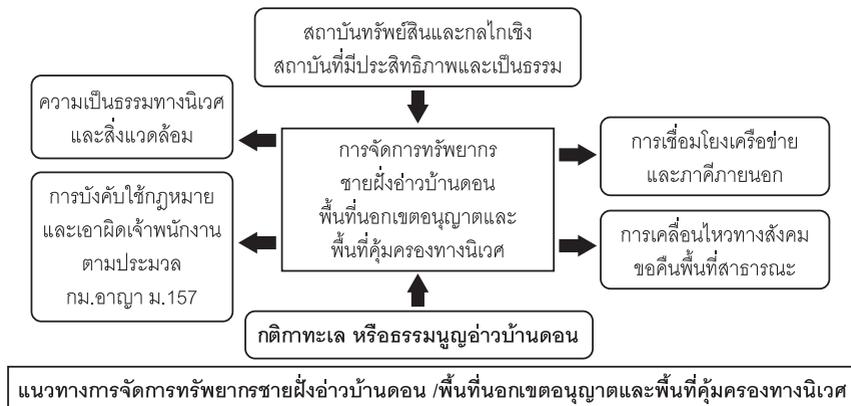
2.4) ดำเนินการขอกินพื้นที่ทะเลสาหรณะตลอดแนวชายฝั่ง และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ในพื้นที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ จำนวน 6,000 ไร่ จากนักรการเมือง และทำแนวชายฝั่งสำหรับทำประมงพื้นบ้านในระยะ 400 เมตร จากแนวชายฝั่งถึงเขตคอกหอยอนุญาต ตามมติคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี และในพื้นที่อื่น ได้แก่ อำเภอไชยา ท่าฉางในระยะห่างจากฝั่งถึงคอกหอย ระยะ 1,000 เมตร เป็นพื้นที่สาธารณะ สำหรับประมงพื้นบ้าน ยกเว้นเขตอำเภอเมืองฯ อำเภอพุนพิน เป็นพื้นที่ไม่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเนื่องจาก

ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเขตพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2543 เป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับทุกคนทำการประมงที่ไม่ทำลายระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ห้ามมีคอกหอย การบุกรุกพื้นที่สาธารณะให้ดำเนินการตามความผิดอย่างจริงจังและลงโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมต่อบุคคลอื่นที่มีสิทธิในการดำรงชีวิตหรืออยู่รอดในพื้นที่ส่วนรวมสาธารณะ

2.5) กฎหมายและกลไกการบังคับใช้ต้องมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบ เอาผิดกับผู้ละเมิด การบังคับใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติของเจ้าพนักงานอย่างจริงจังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” เช่น การละเลยต่อการแก้ปัญหาสร้างสิ่งกีดขวางล่งลำน่าน้ำในอ่าวบ้านดอนตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 เจ้าพนักงานมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายหรือการส่งเสริมของหน่วยงานอื่นต้องไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

2.6) ชุมชนประมงอ่าวบ้านดอนต้อง “จัดการตนเอง” (Self-Governance) ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีกติกาทะเลหรือธรรมนูญอ่าวบ้านดอนที่มีคุณภาพในการใช้ทะเลร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหา เพราะการจัดการโดยรัฐไม่เป็นธรรมและไม่รักษารวมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาพที่ 3 แนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอนในพื้นที่บุกรุกและพื้นที่คุ้มครองทางนิเวศ



ที่มา: ผู้วิจัย

8. อภิปรายผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ห้วงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาในตามหัวข้อสรุปผลการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จากทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองที่สำรวจมาแล้วจากบทที่ 2 ดังนี้

เราพบว่า นิเวศวิทยาการเมืองของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอ่าวบ้านดอน ในมิติของความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง เป็นความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกระบวนการในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการสร้างรายได้ของประเทศจากการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเล ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อสนับสนุนดังกล่าว ตั้งแต่ต้นนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน พ.ศ. 2522 การป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2523 มีการจัดสรรพื้นที่ทะเลให้เป็นสิทธิปัจเจกบุคคลครอบครองเพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพ อนุญาตโดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนถึง พ.ศ. 2532 รวมพื้นที่อนุญาต 40,656 ไร่ และการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเพื่อการส่งออกทดแทนการจับจากธรรมชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการ Sea Food Bank นำไปสู่การบุกรุกจับจองพื้นที่ทะเลชายฝั่ง เพื่อรับประโยชน์จากโครงการทั้งชายฝั่งให้นายทุน รวมทั้งนายทุนจ้างชาวประมงปักแนวเขตครอบครองพื้นที่ทะเลชายฝั่ง ทำให้พื้นที่ทะเลกว่า 200,000 ไร่ ถูกบุกรุกจับจอง มีเจ้าของ มีการซื้อขายกันได้ในราคาค่อนข้างสูงเหมือนขายที่ดินบนบก กีดกันสิทธิในการทำประมงพื้นบ้าน รวมทั้งพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ในเขตอำเภอพนงิน อำเภอเมืองฯ ถูกยึดครอบครองโดยกลุ่มอิทธิพล (ผู้นำท้องที่/ท้องถิ่น/นักการเมือง) เพื่อเอาประโยชน์จากหอยแครงเกิดเองตามธรรมชาติซึ่งเกิดเฉพาะในบริเวณนี้ ชูตรีตเอาทรัพยากร กีดกันบุคคลอื่นๆไม่ให้เข้าถึงพื้นที่และใช้ทรัพยากรทั้งจากสัตว์น้ำและหอยที่เกิดตามธรรมชาติ ด้วยการคุกคามข่มขู่ จึงนำไปสู่ความขัดแย้งจากความไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร (injustice and equity) ในพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource place) เงื่อนไขความขัดแย้งจึงก่อตัวจากนโยบายรัฐอนุญาตที่ให้สิทธิเอกชนครอบครองพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของสิทธิเชิงเดี่ยว ที่ใช้/ทำประโยชน์ในพื้นที่ได้เฉพาะเจ้าของสิทธิ์ (owner) กีดกันคนอื่นออกจากทรัพยากรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ความซับซ้อนของบทบาททรัพยากรที่หลากหลายสิทธิถูกลดบทบาทลง (complex bundles of rights) รับผิดชอบปัจเจกบุคคล ขณะที่กฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การผลัดความรับผิดชอบ ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมกำกับ และการบังคับใช้กฎหมาย เกิดการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนและกลุ่มอิทธิพล ประกอบกับพื้นที่ทะเลอ่าวบ้านดอนมีความสมบูรณ์ เป็นแหล่งเกิดหอยแครงตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าสูงให้ผู้ยึดครอง ผู้มีอำนาจและอิทธิพลจึงใช้โอกาสดังกล่าวใน

การยึดครองครอบพื้นที่สาธารณะและทรัพยากร เพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์สะสมความมั่งคั่งจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่แบ่งปันผู้ยากไร้ที่ต้องดำรงชีวิตหรืออยู่รอดในทรัพยากรตามสิทธิธรรมชาติที่สืบทอดกันมา (usufruct rights) จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่อ่าวบ้านดอน

ขณะที่การศึกษาความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมของ Robbins (2004) ได้ศึกษาความขัดแย้งจากการพัฒนาการเกษตร หลังการล่าอาณานิคมของอังกฤษ ขูดรีดทรัพยากรและแรงงานในระบบการผลิตเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ในแกมเบีย (Gambia) แถบแอฟริกาตะวันตก เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม (cash-crop economy) โดยการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (ฝ้าย ถั่วเหลือง ข้าวและอื่น ๆ) ในพื้นที่ขนาดใหญ่ ยึดแย่งพื้นที่ธรรมชาติหรือทุ่งเลี้ยงสัตว์ (natural place) ซึ่งเป็นพื้นที่ดำรงชีพ (พื้นที่อาหาร ต้นไม้ ทุ่งหญ้า) ไปจากชนพื้นเมืองผู้หญิงถูกขูดรีดแรงงานให้ทำงานในภาคเกษตรอุตสาหกรรม ผู้หญิงจึงออกมาเรียกร้องสิทธิ จนนำไปสู่การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐานที่แตกต่างกันในการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เพื่อให้ผู้หญิงได้มีเวลาสำหรับครอบครัว มีพื้นที่สำหรับปลูกข้าว ขณะที่ผู้ชายให้ใช้แรงงานในภาคการผลิตพืชเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จึงนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิของผู้หญิงในพื้นที่สาธารณะเพื่อการดำรงชีพ โดยใช้การปกป้องเด็ก ต่อสู้เพื่อขอพื้นที่ในการดำรงชีวิตและการแบ่งงานกันทำ จึงนำไปสู่การจัดทำนโยบายการพัฒนาพื้นที่สาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำไปจัดการการใช้พื้นที่สาธารณะในตะวันตกที่เคารพสิทธิตามประเพณี (usufruct rights) หรือกรณีความขัดแย้งใน US West จากการยึดพื้นที่สร้าง the Sangre de Cristo Land Grant Commission ซึ่งใช้พื้นที่กว่า 77,000 เอเคอร์ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างคนท้องถิ่น (local Hispano) ซึ่งตั้งรกรากถิ่นฐานในพื้นที่มาก่อน (คริสต์ศตวรรษที่ 19) กับรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่อ้างการพัฒนาพื้นที่ ชาว Hispano อ้างสิทธิการดำรงอยู่ในที่ดินและการเป็นเจ้าของพื้นที่ (claim usufruct rights to the land) ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันในการล่าสัตว์ การใช้ไม้ การทำปศุสัตว์ ขณะที่รัฐอ้างว่าชุมชนล่าสัตว์ ตัดไม้ เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความชอบธรรมในยึดพื้นที่เพื่อการพัฒนาในระบบรวมศูนย์ นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการใช้ (equity) การครอบครอง (tenure) หรือการเข้าถึงพื้นที่ (access) เป็นกรณีการต่อสู้ในถิ่นอาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาก่อน (residents of areas) มาสู่การจัดพื้นที่ใหม่ ให้ผู้อาศัยใหม่ และเจ้าหน้าที่รัฐ ของรัฐสมัยใหม่ จึงเป็นความขัดแย้งจากอำนาจการพัฒนา (development authorities) จากความลำเอียงทางการเมือง (political bias) ดังนั้น the Sangre de Cristo Land Grant Commission จึงเป็นระบบปิดของการปฏิบัติทางชนชั้นและเชื้อชาติ ในการแย่งยึดพื้นที่ของรัฐจากผู้อาศัยเดิม จึงนำไปสู่ความขัดแย้ง เป็นความขัดแย้งจากโครงสร้างทางสังคมกับความแตกต่างในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบ สถาบันทรัพย์สินที่มีอำนาจทางการเมืองและความลำเอียง และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมบนผลประโยชน์ทางชนชั้น และการกดขี่ทางเชื้อชาติในพื้นที่ธรรมชาติ ดังนั้นความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมของ Paul Robbins จึงเกิดจากโครงสร้างทางสังคมการเมืองที่มีอิทธิพลจัดการสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของนิเวศ อำนาจการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ

บริษัทเอกชน หรือชนชั้นนำทางสังคม ปัจจุบันที่เร่งให้เกิดความขัดแย้ง มี 2 ประการ ประการแรก คือกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกิดจากกลุ่มท้องถิ่นควบคุม จัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากร โดยอ้างการพัฒนา และประการที่สอง ระบบนิเวศเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในการอนุรักษ์ หรือนโยบายการพัฒนาทรัพยากรของรัฐ จากโครงสร้างทางสังคมที่แตกต่างในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบ สถาบันทรัพย์สินซึ่งเป็นกระบวนการสร้างทางการเมือง และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมบนฐานอำนาจชนชั้น เพศสภาพ/การแบ่งงาน และจินตนาการชาติพันธุ์ นำไปสู่ความขัดแย้ง

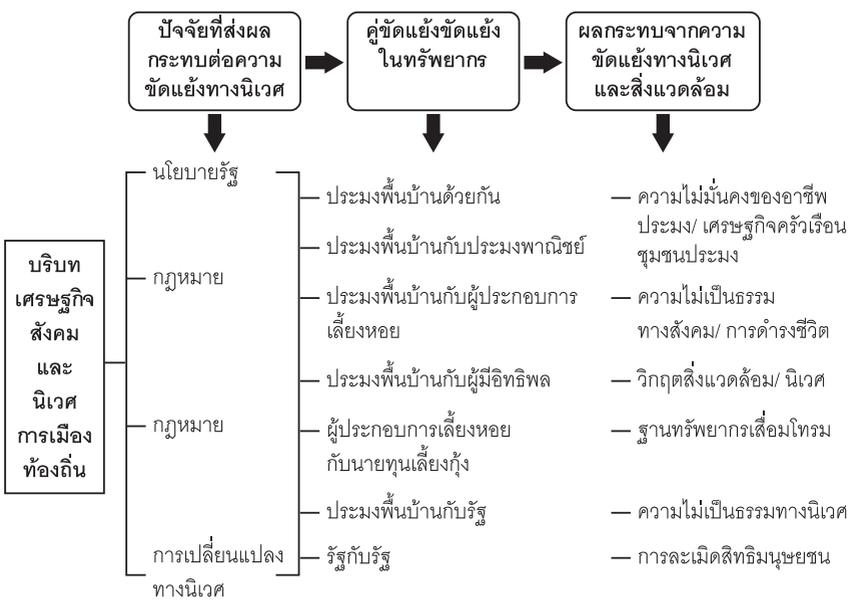
โดยสรุป ความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมในอ่าวบ้านดอน จากการศึกษาเป็นความขัดแย้งจากการแย่งยึดทรัพยากร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายรัฐ กฎหมาย และการปฏิบัติ การของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย สร้างความไม่เป็นธรรมและเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง และใช้ทรัพยากร ขณะเดียวกัน ความสมบูรณ์ทางนิเวศของอ่าวบ้านดอนเองที่เอื้อให้เกิดลูกหอย แครงตามธรรมชาติมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เป็นมูลเหตุให้เกิดการฉกฉวยครอบครองพื้นที่และ ทรัพยากรสะสมความมั่งคั่งจากทรัพยากรธรรมชาติ (accumulation of dispossession) ของกลุ่ม อธิปไตย/กลุ่มทุน ที่อาศัยอำนาจรัฐคุ้มครองการเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ส่วนรวม รวมทั้งการปล่อยปละละเลยต่อการควบคุมการบังคับใช้กติกากฎหมาย จึงนำไปสู่ การบุกรุกแย่งยึดพื้นที่ของกลุ่มผู้มีอำนาจ ครอบครองทรัพยากรที่นอกเหนือจากการจัดสรรของ รัฐ ขณะเดียวกันการเรียกร้องสิทธิในทรัพยากรกลับถูกคุกคาม ชมชู่ จึงแตกต่างจากตะวันตกใน บริบทของความขัดแย้ง พื้นที่ของความขัดแย้ง และเงื่อนไขของความขัดแย้ง ตะวันตกดึงเอา ทรัพยากรจากคนท้องถิ่นเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อการพัฒนาประเทศ และการใช้พื้นที่ส่วนรวม สาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม ละเมิดสิทธิผู้ที่เคยอยู่อาศัยมาก่อน (residents) กรณี the Sangre de Cristo Land Grant Commission ใน US West และการขูดรีดแรงงานในระบบ การเกษตรเพื่อการค้าในแกมเบีย นำไปสู่การเรียกร้องสิทธิผู้หญิงในการพัฒนา (woman in development) และบทบาทหญิงชายโดยการแบ่งงานกันทำ

การศึกษาความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมจากการศึกษานิเวศวิทยาการเมืองของการ จัดการทรัพยากรในการศึกษานี้แตกต่างจากความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมของ Robins ดังที่ กล่าวมา องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยนี้ จึงเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มี ความหลากหลายของมิติความขัดแย้ง ความหลากหลายของความขัดแย้งนี้เป็นผลที่เกี่ยวข้องกับ สังคม ระบบนิเวศ พื้นที่ เศรษฐกิจ การเมืองท้องถิ่น และโครงสร้างอำนาจของพื้นที่ ที่แต่ละพื้นที่ เอนานิเวศวิทยาการเมืองผนวกกับเศรษฐศาสตร์การเมือง ขณะที่ชุมชนเองก็มีการบริหารจัดการ ตนเองในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเช่นกัน ดังนั้น นิเวศวิทยาการเมืองแห่งความขัดแย้ง เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งอ่าวบ้านดอน สรุปได้ ดังภาพที่ 4

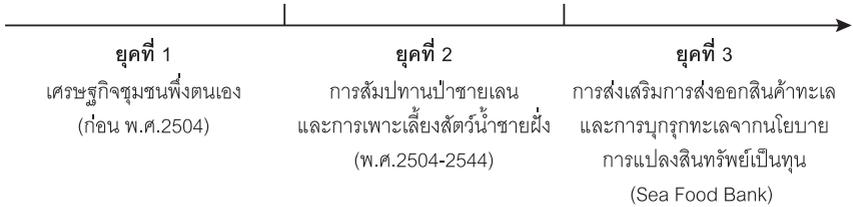
ความขัดแย้งชายฝั่งอ่าวบ้านดอน เป็นความขัดแย้งจากการให้สิทธิปัจเจกชน ครอบครองทะเลเพื่อสร้างรายได้และการบุกรุกทะเลสาธารณะของบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพล

(ทุน ข้าราชการ/กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น/ชาติ) กีดกันคนที่ไร้อำนาจ (ประมงพื้นบ้าน) ออกจากพื้นที่ทรัพยากร เกิดความไม่เป็นธรรม การเรียกร้องสิทธิในการดำรงชีวิต ถูกคุกคาม ช่มชู้ และการแก้ปัญหาจากภาครัฐในฐานะผู้มีอำนาจ การจัดการทรัพยากร (ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 26) ขาดความต่อเนื่องไม่สามารถจัดการปัญหาการบุกรุกพื้นที่ได้ ส่งผลกระทบต่อการทำการประมง จึงนำไปสู่ความขัดแย้งของหลากหลายกลุ่ม

ภาพที่ 4 แสดงนิเวศวิทยาการเมืองแห่งความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และชายฝั่งอ่าวบ้านดอน



การเปลี่ยนแปลงทางนิเวศอ่าวบ้านดอน



ที่มา: ผู้วิจัย

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่มีใคร/กลุ่มใดเป็นเจ้าของ ทะเลสาธารณะไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทะเลไม่เป็นของรัฐ รัฐเพียงมีอำนาจควบคุมอย่างเดียว ไม่อาจเก็บค่าเช่าได้ E. Ostrom จึงบอกว่า เมื่อไม่มีใครเป็นเจ้าของทรัพยากรเลย มีแนวโน้มว่าประชาชนจะเข้าไปยึดครองเพื่อทำมาหากิน จึงเกิดความยุ่งเหยิง บั่นบวน ทำให้ทรัพยากรทรุดโทรม ทะเลก็จะเสื่อมโทรม ที่ผ่านมารัฐเข้าไปจัดการ ส่งผลกระทบทั่วโลก การจัดการของรัฐไม่ค่อยรักษาระบบธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นชุมชนประมงอ่าวบ้านดอนจึงต้องมีการบริหารจัดการแบบใหม่ ชุมชนต้องเป็นคนจัดการทรัพยากร “อ่าวบ้านดอนจัดการตนเอง” เพราะรัฐไม่สามารถจัดการได้ ชุมชนประมงต้องเป็นผู้จัดการ ต้องร่างบทบัญญัติหรือกฎกติกาในการใช้ทะเลร่วมกัน เขตไหนใช้อย่างไร มีมติรับรองร่วมกันในภาคปฏิบัติ เป็นกติกาใหม่ที่มีคุณภาพ “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอ่าวบ้านดอนจึงไม่มีใครรู้กว่าคนอ่าวบ้านดอน”

9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนโยบายเชิงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาดังต่อไปนี้

9.1 เนื่องจากอ่าวบ้านดอนเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) หรือผู้กระทำกร (actors) ที่มีส่วนได้เสียและผู้กระทำกรเหล่านั้นต่างก็มีความคิดและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นในกระบวนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหากอำนาจรัฐเหนืออำนาจประชาชนในการจัดการทรัพยากร การจัดการต่าง ๆ จึงมักเกิดการคิดเองทำเองของผู้มีอำนาจ (imaginaries) ในการวางแผนการใช้หรือการออกนโยบายในการจัดการทรัพยากรมากกว่าความเป็นจริงทางสังคมที่เกิดขึ้นบนฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นทรัพยากรร่วม จะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร คนไร้อำนาจก็จะถูกแย่งยึดทรัพยากรจากผู้มีอำนาจหากขาดการพูดคุย เจรจา ต่อรอง รวมทั้งประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เพื่อปกป้องเสียงข้างน้อยที่รัฐไม่ค่อยได้ยินเสียง (ประมงพื้นบ้าน) ให้สามารถเข้าถึงและใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นทรัพยากรร่วมได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้นกลไกของคณะกรรมการประจำจังหวัดในทุกการแก้ปัญหา ต้องลดบทบาทอำนาจรัฐลงและเพิ่มอำนาจให้กับอำนาจประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งในลักษณะชุมชนจัดการตนเอง

9.2 เพื่อให้สถานการณ์และสภาพปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่อ่าวบ้านดอนได้รับการแก้ไขหรือมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม ทุกภาคส่วนจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนการแก้ปัญหาและการจัดการที่ผ่านมา ภาครัฐต้องเอาใจจริงเอาใจงในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นคนจัดการทรัพยากรในพื้นที่สาธารณะที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของได้บนฐานของความยุติธรรมทางสังคมของทุกฝ่าย (social fairness) รวมทั้งคำนึงถึงความยั่งยืนทางนิเวศด้วย (ecological sustainable)

9.3 ด้วยอ่าวบ้านดอนมีกฎหมายหลายฉบับในการบังคับใช้ ชาติความเป็นองค์รวม (holistic) ในการจัดการ ต่างหน่วยงานต่างเน้นเป้าหมายของตนเอง เพื่อตอบตัวชี้วัดที่เกิดจากจินตนาการ ชาติภาพมองพื้นที่วิถีชีวิตคนกับทรัพยากรที่เป็นคนไร้อำนาจ การคิดไม่รอบด้านในการจัดการทรัพยากรการจัดการในระบบสิทธิปัจเจกบุคคล นำไปสู่การสูญเสียสิทธิสาธารณะของคนส่วนใหญ่ ในที่สุดรัฐก็ไม่อาจเอาคืนกลับสู่สาธารณะได้ เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้พื้นที่ส่วนรวมธรรมชาติ ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับทะเลและชายฝั่ง จึงควรเป็นกฎหมายเชิงบูรณาการที่ผู้มีส่วนได้เสียในทรัพยากรควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการทรัพยากร เปิดโอกาสให้ชุมชนจัดการทรัพยากรของตนเอง มีกฎการใช้ทะเลที่มีดุลยภาพ ตั้งแต่กฎระดับปฏิบัติการ (operative rule) กฎระดับนโยบาย (Collective rule) และระดับกติการัฐหรือรัฐธรรมนูญรัฐ Constitutional rule มีการโคจรซ้ำ (nested enterprises) ทั้งระบบชุมชนท้องถิ่น และระดับอ่าวที่เป็นอำนาจประชาชนอย่างแท้จริง

9.4 กลไกทางสถาบัน เช่น คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ต้องทำหน้าที่จริง เป็นธรรม ตรงไปตรงมา ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน ทั้งในพื้นที่อนุญาต และดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดที่ยึดครองครอบพื้นที่ทะเลสาธารณะนอกเขตอนุญาต พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง เนื่องจากหน่วยงานรัฐที่เป็นเอกหน่วยงาน (กรมเจ้าท่า กรมประมง และอื่นๆ) ไม่สามารถดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติส่วนรวมซึ่งมีความซับซ้อนได้ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานสร้างความเอกเทศในการจัดการตามหน้าที่เพื่อประโยชน์รัฐมากกว่าชุมชน อีกทั้งยังเป็นปัจจัยเร่งและชนวนของความรุนแรง จึงต้องเป็นกฎหมายองค์รวมเชิงบูรณาการ ที่ชุมชนมีอำนาจเต็มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลบนฐานของจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อม (environmental ethics) ที่เชื่อมโยงระหว่าง มนุษย์ ธรรมชาติ และชุมชนสังคม

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอกาญจนดิษฐ์และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอท่าฉาง. (2519, 3 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 93 ตอนที่ 99.

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. (2548, 13 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนที่ 108 ก.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560. (2560, 24 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 10 ก.

พัชราภา ดันตราจิน. (2561). "ศึกษาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมง: กรณีศึกษาวิธีการดำรงอยู่กับความขัดแย้งของชาวประมงชายฝั่ง." *วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย*, 10 (2): 356-398.

เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. (2542). *เรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน*. นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.

เลิศชาย ศิริชัย. (2543). *พัฒนาการชุมชนประมงพื้นบ้านในกลุ่มทะเลสาบสงขลา: ศึกษากรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

_____. (2545). "ชุมชนประมงพื้นบ้านกับปัญหาการจัดการทรัพยากร." ใน บรรจง นะแส (บก.). *การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: บริษัทเพื่อฟ้า พรินติ้ง จำกัด.

วัฒนา สุกันต์ศิลป์. (2543). *ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลภาคใต้*. ในอานันท์ กาญจนพันธุ์. (บรรณาธิการ) *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

_____. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey: Princeton University Press.

_____. (2008). *Design Principles of Robust Property-Right Institutions: What Have We Learned?*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University, Tempe, AZ, U.S.A.

Robbins, P. (2004). *Political Ecology: A Critical Introduction*. USA: Blackwell Publishing.
_____. (2012). *Political Ecology: A Critical Introduction*. (2nd ed.). USA: Blackwell Publishing.

ข้อมูลการสัมภาษณ์

จรินทร์ เฉยเชยชม. (2560, 17 ธันวาคม). *นายกสมาคมประมงพื้นบ้านรักษ์อ่าวบ้านดอน และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สัมภาษณ์.

เจษฎา เพชรรัตน์. (2561, 16 สิงหาคม). *ประมงพื้นบ้านอ่าวบ้านดอน (ตำบลลิเล็ด)*. สัมภาษณ์.

นพรัตน์ นิลแก้ว. (2561, 16 มิถุนายน). *ที่ปรึกษาสมาคมประมงพื้นบ้านรักษ์อ่าวบ้านดอน*. สัมภาษณ์.

ปวีณ จุลภักดี. (2561, 17 กรกฎาคม). *ประธานมูลนิธิป่าทะเลเพื่อชีวิต และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สัมภาษณ์.

ประมวณ จิตนุพงษ์. (2560, 22 พฤศจิกายน). *ประธานกลุ่มอนุรักษ์ตำบลตะเคียนทอง*. สัมภาษณ์.

ประสิทธิ์ เชื้อเอี่ยม. (2560, 6 ตุลาคม). *ประมงพื้นบ้านอ่าวบ้านดอน*. สัมภาษณ์.

ปรีชา ด่านกุลชัย. (2561, 17 สิงหาคม). *ผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอ่าวบ้านดอน*. สัมภาษณ์.

พัฒนพงศ์ ปลื้มพัฒน์. (2561, 17 กันยายน). *ประธานกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทะเลตำบลท่าทอง (อ.สทล.) และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. สัมภาษณ์.

มนูญ คุ่มรักษ์. (2561, 6 ตุลาคม). *ประธานเครือข่ายอนุรักษ์อ่าวบ้านดอน*. สัมภาษณ์.