

การเปลี่ยนผ่านนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทย สู่โมเดลเศรษฐกิจบีซีจี

วิชชุดา สร้างเอี่ยม*

Received: 26 April 2023

Revised: 24 August 2023

Accepted: 15 January 2024

บทคัดย่อ

การที่ประเทศไทยกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ในปี ค.ศ. 2050 และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิในปี ค.ศ. 2065 นอกจากจะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญแล้ว ยังหมายถึงการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ทุกรูปแบบเพื่อเพิ่มศักยภาพการกักเก็บคาร์บอน ทั้ง ป่าเศรษฐกิจ ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่สีเขียวในเมือง รวมถึงการปลูกไม้เศรษฐกิจ จากการทำสวนป่าที่ยั่งยืนและการเสริมสร้างความหลากหลายทางชีวภาพและ บริการระบบนิเวศป่าไม้ที่สามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสู่โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว หรือเศรษฐกิจบีซีจี บทความนี้ ทบทวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงหลังสัมปทานป่าไม้ต่อเนื่องมาจนช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่โมเดล เศรษฐกิจบีซีจี ภายใต้กระบวนทัศน์เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ได้แก่ กระบวน

* รองศาสตราจารย์ คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์;
อีเมล: witchuda.s@nida.ac.th

ทัศน์เศรษฐกิจการป่าไม้ กระบวนทัศน์เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนทัศน์เศรษฐกิจคาร์บอน เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์ของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา บทความนี้ยังชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในการเปลี่ยนผ่านสู่โมเดลเศรษฐกิจสีเขียว ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระบวนทัศน์ที่หลากหลายเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนและความไม่ลงรอยกันทางนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้อย่างแยกส่วนกัน และนำมาสู่ข้อเสนอแนะการผสมผสานและบูรณาการนโยบายในบริบทความหลากหลายทางกระบวนทัศน์

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงนโยบาย, กระบวนทัศน์นโยบาย, การกักเก็บคาร์บอน, การจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน, บริการระบบนิเวศป่าไม้

Thailand Forests Economy Policy in Transition to BCG Economy

Witchuda Srang-iam**

Abstract

Thailand's pledge to reach carbon neutrality by 2050 and to achieve an economy with net-zero greenhouse gas emissions by 2065 has not only led to a reduction in carbon emissions from key economic sectors, but also signified an increase in the carbon storage potential from the whole forest sector. Planting economic trees in sustainable forest plantations, enhancing forest biodiversity, and delivering ecosystem services are also advocated as Thailand's bio-circular-green (BCG) economy model to simultaneously tackle climate change and poverty. This article reviews forest policy changes from the end of concession period until the BCG economy transition period, falling under three different economic paradigms: promoting "economic" forest plantations, protecting forested area and biodiversity, and capturing forest carbon. It adopts theories of paradigmatic policy change in explaining these

** Associate Professor, Graduate School of Environmental Development Administration,
National Institute of Development Administration; E-mail: witchuda.s@nida.ac.th

policy changes. In the transition towards BCG economy, the article also unveils the existence of multiple policy paradigms and discusses policy overlaps and inconsistencies produced under institutional fragmentation. The findings suggest policy mixes and policy integration that work in the context of paradigmatic pluralism.

Keywords: Policy Change, Policy Paradigm, Carbon Storage, Sustainable Plantation Management, Forest Ecosystem Services

บทนำ

ประเทศไทยได้มีการกำหนดแนวนโยบายและทิศทางการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้มาช้านาน เริ่มต้นจากการออกกฎหมายและจัดตั้งองค์การด้านป่าไม้โดยเฉพาะขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การจัดตั้งกรมป่าไม้ ใน พ.ศ. 2493 และการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2528 ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการ โดยเป็นถ้อยแถลงนโยบายจำนวน 20 ข้อ ที่ได้ใช้เป็นกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2550 จึงได้มีการยกเลิกไปเนื่องจากมีแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ที่ครอบคลุมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด ได้แก่ ทรัพยากรดิน แร่ ชายฝั่ง นอกเหนือจากทรัพยากรป่าไม้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวไม่สามารถเป็นไปได้นั้นทางปฏิบัติ สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการกระจายอำนาจและภารกิจ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติในปัจจุบันที่ได้รับความเห็นชอบโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2562¹ ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 24 ข้อ ครอบคลุมนโยบายด้านการจัดการป่าไม้ ด้านการใช้ประโยชน์ผลผลิตและการบริการจากป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ และด้านการพัฒนาระบบบริหารและองค์การเกี่ยวกับการป่าไม้²

¹ มติคณะรัฐมนตรี, 6 พฤศจิกายน 2562.

² คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, มีนาคม 2563). https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/policy/national_forest_policy.pdf (สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565), 1-2.

ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านนโยบายป่าไม้นั้นเอง ได้เกิด การปฏิรูประบบราชการและแยกงานด้านอนุรักษ์และการคุ้มครองป่าไม้ออก จากกรมป่าไม้เดิมในปี พ.ศ. 2545 พร้อมกับการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ป่าไม้ และบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ พื้นที่ดินชายทะเล ป่าชายเลน แนวปะการัง หาดทรายทะเล และสัตว์ทะเล ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีจุดมุ่งหมาย ในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและความสมดุลของระบบนิเวศ เพื่อเป็นฐานความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

ภายใต้ความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ป่าไม้ไทยได้มีบทบาทสำคัญในการรักษาสมดุลของคาร์บอนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอีกแง่มุมหนึ่ง การกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนในปี ค.ศ. 2050 และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิในปี ค.ศ. 2065 นอกจากนี้จะเป็นพันธกรณีให้ประเทศไทยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญแล้ว ประเทศไทยยังคงต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ทั้งป่าเศรษฐกิจ ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่สีเขียวในเมือง เพื่อเพิ่มศักยภาพการดูดกลับคาร์บอนจากภาคป่าไม้ อีกด้วย พร้อมไปกับการส่งเสริมศักยภาพของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในการกักเก็บคาร์บอน “สีน้ำเงิน”

กว่าสามทศวรรษของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงบทบาทของป่าไม้ก่อให้เกิดการพัฒนาแนวนโยบายการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่หลากหลายภายใต้โครงสร้างสถาบันที่แตกต่างกัน ความหลากหลายของแนวนโยบายและทิศทางการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่แยกส่วนกันจะก่อให้เกิดการทับซ้อนและ

ความไม่ลงรอยกันในการขับเคลื่อนนโยบาย ก่อให้เกิดความท้าทายและสูญเสียโอกาสในการบูรณาการนโยบายที่มีอยู่ในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลักดันโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว หรือโมเดลเศรษฐกิจบีซีจีให้เป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาของประเทศ ครอบคลุมแนวนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่แตกต่างกันเข้าด้วยกัน

บทความนี้จะประสงค์ที่จะทบทวนการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทย ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งแสดงให้เห็นการพัฒนาโครงสร้างสถาบันและนโยบายที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา โดยมุ่งอธิบายการพัฒนาฐานคิดหลักของเศรษฐกิจภาคป่าไม้ร่วมสมัย ที่ให้เห็นช่องว่างและความเสื่อมถอยของฐานคิดดั้งเดิมในยุคสัมปทานป่าไม้ การเปลี่ยนผ่านจากฐานคิดดั้งเดิมไปสู่ฐานคิด “ป่าเศรษฐกิจ” และการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน เศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ ไปสู่เศรษฐกิจของการกักเก็บคาร์บอนภาคป่าไม้ ผ่านมุมมองเชิงทฤษฎีของการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบาย (A theory of paradigmatic policy change) ที่จะนำเสนอในส่วนเนื้อหาถัดไป ในส่วนหลังของบทความจะเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับลักษณะทางกระบวนทัศน์ที่ปรากฏในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่ผ่านมา ตลอดจนการเกิดขึ้นของโมเดลเศรษฐกิจบีซีจีที่กำหนดทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ของประเทศไทย ก่อนจะนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะในการบูรณาการนโยบายสู่การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวทางของโมเดลเศรษฐกิจบีซีจี

ทฤษฎีว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบาย

กระบวนทัศน์นโยบาย (a policy paradigm) จัดเป็นความคิดกระแสหลักในสังคมที่สะท้อนชุดความเชื่อหนึ่งเกี่ยวกับเป้าหมายนโยบาย (policy goals) ธรรมชาติของปัญหา นโยบาย (policy problems) และเครื่องมือ (policy instruments) ในการแก้ปัญหา³ กระบวนทัศน์นโยบายหนึ่งจะมีอิทธิพลในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นระยะเวลานาน โดยอาจเผชิญกับการตั้งคำถามจากสังคมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายภายใต้กระบวนทัศน์เดิมนั้นจะเกิดขึ้นในสองลำดับชั้น การเปลี่ยนแปลงในลำดับแรก (first order) เป็นการเปลี่ยนแปลงค่าพื้นฐานของเครื่องมือนโยบายซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำ ส่วนการเปลี่ยนแปลงในลำดับสอง (second order) เป็นการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือนโยบายซึ่งเกิดได้ไม่บ่อยนัก การเปลี่ยนแปลงในลำดับแรกและลำดับสองนั้นจะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยผ่านการเรียนรู้ในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เป้าหมายนโยบายไม่มีการเปลี่ยนแปลง⁴

การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบายจึงจัดเป็นการเปลี่ยนแปลงในลำดับสาม (third order) ซึ่งไม่เกิดขึ้นบ่อยนักในระยะยาว โดยผ่านการเรียนรู้ของสังคมที่ก่อให้เกิดการตีความปัญหา นโยบายใหม่อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของเป้าหมาย โดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบายจะเป็นผลจากกระบวนการทางสังคมและการเมือง มากกว่าจะเป็นผลจากกระบวนการทางเทคนิคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลง

³ Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (April 1993), 279.

⁴ Ibid., 279-280.

⁵ Ibid., 283-284.

ในสองลำดับแรกนั้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการตัดสินใจแบบเสมอไป หากแต่ความล้มเหลวของนโยบายเดิมซ้ำๆ ที่ให้เห็นความแตกต่างระหว่างความคิดกระแสหลักที่เชื่อกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (anomalies) สะสมจนบั่นทอนความชอบธรรมของกระบวนการตัดสินใจเดิม และนำมาสู่ความพยายามในการทดลองนโยบายใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากสังคมและการเมืองในวงกว้าง จนในที่สุดเมื่อแรงสนับสนุนทางสังคมและการเมืองนี้สามารถผลักดันการกำหนดนโยบาย การเปลี่ยนแปลงองค์การ รวมถึงกระบวนการดำเนินการมาตรฐานในกระบวนการนโยบายเดิม การก่อตัวของกระบวนการตัดสินใจใหม่จึงสามารถพัฒนากลายเป็นกระบวนการตัดสินใจกระแสหลักต่อไป⁶

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการตัดสินใจเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานมักเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนความล้มเหลวของนโยบายหรือวิกฤตการณ์ที่ไม่สามารถแก้ไขหรืออธิบายได้ด้วยกระบวนการตัดสินใจเดิม การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการตัดสินใจอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นระยะเวลาหนึ่ง ที่อาจยาวนานหลายทศวรรษ ผ่านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันหรือการเปลี่ยนแปลงชุดปัจจัยสำคัญ โดยที่ปัจจัยเหล่านั้นได้เสริมแรงกันและกันจนสามารถก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมทางสังคมและการเมืองได้⁷ หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการตัดสินใจในแง่มุมมองของการคิดเชิงระบบ

⁶ Matt Wilder and Michael Howlett, "Paradigm construction and the politics of policy anomalies," in *Policy Paradigms in Theory and Practice*, eds. John Hogan and Michael Howlett (London: Palgrave Macmillan, 2015), 101-115.

⁷ Donley T. Studlar and Paul Cairney, "Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change: Tobacco control in comparative perspective," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80, No. 3 (July 2014), 513-531.

การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์จะเกิดขึ้นจากวงจรการป้อนกลับนโยบาย (policy feedback loop) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากล่างขึ้นบน (bottom-up) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง (top-down) กลไกการเสริมแรงกันและกัน (self-reinforcing) ในระหว่างชุดปัจจัยสำคัญนี้จะเกิดเฉพาะในวงจรการป้อนกลับเชิงบวก (positive feedback loop) หรือที่มีลักษณะเชิง “สร้างสรรค์ (virtuous)” เท่านั้น ในขณะที่วงจรการป้อนกลับเชิงลบ (negative feedback loop) หรือที่มีลักษณะเชิง “บกพร่อง (vicious)” จะสร้างกลไกการแก้ไขกันและกัน (self-regulating) ที่เป็นการต่อต้านหรือกีดขวางการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบาย⁸

นอกจากการเปลี่ยนแปลงภายในกระบวนทัศน์นโยบายเดียวกันแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบายยังเกิดจากการป้อนกลับข้ามไปมาระหว่างนโยบายอื่นในชุดนโยบายที่มีปฏิสัมพันธ์กัน (cascading feedback effects) ได้อีกด้วย⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงภายในชุดนโยบายที่เกี่ยวกับประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นระบบระหว่างนโยบายที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย¹⁰

⁸ Sebastian Sewerin, Benjamin Cashore and Michael Howlett, “New pathways to paradigm change in public policy: Combining insights from policy design, mix and feedback,” *Policy and Politics*, Vol. 50, No. 3 (June 2022), 448.

⁹ Ibid., 448-450.

¹⁰ Cyndi V. Castro, “Systems-thinking for environmental policy coherence: Stakeholder knowledge, fuzzy logic, and causal reasoning,” *Environmental Science and Policy*, Vol. 136 (October 2022), 413-427.

ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์อันสืบเนื่องจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุดนโยบาย สะท้อนความจำเป็นในการทบทวนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่ผ่านมา เนื่องจากความคิดหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ชุดความคิดมาตรฐานในการจัดการป่าไม้ในยุครุ่งเรืองยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้มาเป็นเวลาช้านาน เช่นเดียวกับบทบาทของวงการวิชาการและนักวิชาการป่าไม้ที่ยังคงเป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสความคิดหลักจากสังคมภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนทัศน์ของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่คงอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างล้าสมัยก่อให้เกิดความไม่ลงรอยกันทางนโยบาย (policy inconsistencies) ทั้งไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภายนอกและไม่สอดคล้องกับนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกัน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนากระบวนทัศน์ใหม่¹¹

การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์ของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทย

แม้การทำไม้จะเริ่มดำเนินมาช้านานตั้งแต่ก่อนจะมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้และคุ้มครองรักษาป่าไม้ของประเทศไทยจากการทำไม้โดยเริ่มจากการควบคุมกิจการป่าไม้สักเพียงชนิดเดียว และต่อมาในปี พ.ศ. 2456 ได้มีการขยายไปสู่การควบคุมกิจการป่าไม้กระยาเลยและของป่า แต่จุดเริ่มต้นของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ของรัฐ

¹¹ Eberhard F. Bruenig, "Paradigm change, expedience or fashion? Policy inconsistencies in the Congo Basin countries," *International Forestry Review*, Vol. 8, No. 1 (March 2006), 133-137.

อย่างเป็นทางการในยุคแรก คือ การทำป่าไม้สักเอง รวมถึงการปลูกสร้างสวนป่า ในรูปแบบรัฐพาณิชย์โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวง เศรษฐกิจการ พ.ศ. 2476 ให้จัดตั้งกองทำไม้ สังกัดกรมป่าไม้ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบการทำป่าไม้เริ่มจากในภาคเหนือ เพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐบาลในพื้นที่ ป่าบกและป่าชายเลน แต่เนื่องจากข้อจำกัดของกฎระเบียบทางราชการ ในปี พ.ศ. 2490 จึงได้มีการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หรือ ออ.ป. ขึ้น และในปี พ.ศ. 2499 ได้เปลี่ยนสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพันธกิจหลักในการ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้ โดยเฉพาะการทำไม้สักในยุคสัมปทานป่าไม้

การทำสัมปทานป่าไม้นั้นแม้มีแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ในการทำไม้ ตามหลักวิชาการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การกำหนดรอบตัดฟัน กำหนด ให้กันไม้สักไว้ให้แห้ง 2 ปีก่อนตัดฟัน และการกำหนดขนาดอย่างต่ำที่สุดของ ไม้สักที่จะกันได้ เป็นต้น¹² หากแต่รัฐหรือผู้ให้สัมปทานไม่ได้มีการบังคับใช้ กฎเกณฑ์การทำไม้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นว่าการสัมปทาน ป่าไม้เป็นการตัดไม้ทำลายป่า และก่อให้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมอย่างอุทกภัย ครั้งใหญ่ในหลายพื้นที่ อาทิ เหตุการณ์อุทกภัยภาคใต้ปี พ.ศ. 2518 ภาพของท่อน ชุงขนาดต่างกันที่ถูกน้ำพัดพาจากพื้นที่ป่ากลายเป็นหลักฐานของข้อโต้แย้ง ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน ก่อปรกับการเปิดโปงการทุจริตของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ของ รัฐเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าในพื้นที่สัมปทาน¹³ จนในที่สุด รัฐบาลได้มีการ ระงับหรือการยกเลิกสัมปทานป่าไม้เป็นการชั่วคราวในปี พ.ศ. 2527 และได้มี การยกเลิกสัมปทานป่าไม้เป็นการถาวรในสิ้นปี พ.ศ. 2532

¹² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ เทียม คมกฤต, นโยบายการป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514), 164-220.

¹³ “สัมปทานป่าไม้ บทเรียนจากสายน้ำเลือด,” มูลนิธิสืบนาคะเสถียร (seub.or.th), 18 พฤศจิกายน 2560, <https://www.seub.or.th/seub/บทความ/สัมปทานป่าไม้-บทเรียนจาก/สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565>.

นโยบายป่าไม้ของประเทศไทยที่ผ่านมาสะท้อนอิทธิพลที่มีมาช้านานของกลุ่มชนชั้นนำที่มีความสัมพันธ์โยงใยกันเป็นเครือข่าย ได้แก่ หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลป่าไม้ หน่วยงานความมั่นคงภายใน และกลุ่มทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการป่าไม้ อันมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อตัดวงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) จากการทำลายป่าและการแปรสภาพป่าธรรมชาติมากกว่าจะเป็นการคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าไม้¹⁴ กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ได้ดำเนินนโยบายที่มักจะได้รับผลตอบแทนจากขบวนการภาคประชาสังคมหรือชุมชนที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ซึ่งถูกประกาศว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้จากการดำเนินยุทธศาสตร์พัฒนาในพื้นที่ป่าไม้โดยการสร้างถนนและจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเพื่อลดการขยายฐานที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ในช่วงสงครามเย็นปี พ.ศ. 2516-2520 และได้ขยายบทบาทใหม่ของกองทัพไทยไปสู่การอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อความมั่นคงของประเทศ ในช่วงใกล้สิ้นสุดสงครามเย็นปลายทศวรรษ 2520 ถึงต้นทศวรรษที่ 2530 การดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2536¹⁵ และล่าสุดนโยบายทวงคืนผืนป่า¹⁶ ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ที่แม้อ้างว่าเป็นการดำเนินการ

¹⁴ Oliver Pye, "Forest policy and strategic groups in Thailand," *Internationales Asienforum*, Vol. 36, No. 3-4 (2005), 311-336.

¹⁵ ธนวัฒน์ รุ่งเรืองตันติสุข, "การอนุรักษ์ป่าไม้กับบทบาทใหม่ของกองทัพไทย ภายหลังจากทำสงครามต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย: กรณีโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม," *วารสารประวัติศาสตร์*, ปีที่ 45, ฉบับที่ 1 (2563), 117-132.

¹⁶ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

บังคับใช้กฎหมาย แต่จากข้อเท็จจริงในพื้นที่ ล้วนเป็นการอพยพคนออกจากป่า และเปิดพื้นที่สัมปทานการตัดป่าและเชื้อประโยชน์ให้นายทุนเช่าปลูกไม้เศรษฐกิจอย่างยูคาลิปตัส¹⁷

อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการต่อต้านกลุ่มทุนชนชั้นนำโดยนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและชุมชนยังส่งผลค่อนข้างจำกัด การผลักดันแนวความคิดการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่าภายใต้วาทกรรม “ป่าชุมชน” ยังมีสถานะเป็นกระบวนทัศน์ทางเลือกที่ยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับรากฐานได้¹⁸ พลังการขับเคลื่อนทางสังคมของกระบวนทัศน์ทางเลือกนี้ยังมีอยู่อย่างจำกัด ดังเห็นได้จาก การริเริ่มโครงการจอมป่า (Joint Management of Protected Areas: JOMPA) ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้พิสูจน์ว่าสามารถจัดการป่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าได้อย่างยั่งยืน อันนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนในระดับพื้นที่¹⁹ และการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับแรกของไทย²⁰ ที่ใช้เวลายาวนานเกือบสามทศวรรษ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวกลับไม่รับรองสิทธิชุมชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อีกทั้งการจัดการใดใดในป่าชุมชนยังอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐอย่างกรมป่าไม้

¹⁷ ศราวุธ ฤทธิพิณ, “จาก คคก. ยุคเผด็จการ รสช. สู่ยุคทองคื่นผืนป่าภาค 2 ภายใต้คำสั่งคสช.,” *ประชาไท* (prachatai.com), 30 มิถุนายน 2558, <https://prachatai.com/journal/2015/06/60088> (สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2566).

¹⁸ บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, “การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย,” *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 37, ฉบับที่ 2 (2561), 144-162.

¹⁹ ศราวุธ ฤทธิพิณ, อ้างแล้ว.

²⁰ พระราชบัญญัติป่าชุมชน, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก, 29 พฤษภาคม 2562, 71-103.

แม้ว่าการกำหนดนโยบายป่าไม้ของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนชนชั้นนำที่ยังคงมีการดักตวงส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากป่าไม้ในรูปแบบที่แตกต่างออกไป²¹ แต่กระนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ตั้งแต่ยุคหลังสัมปทานป่าไม้จนถึงปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันเกี่ยวกับเป้าหมายและสาระสำคัญทางนโยบาย อันเกิดจากอิทธิพลของกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

การสืบทอดของกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจการป่าไม้

หลังการยกเลิกการสัมปทานป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังมิบทบาทต่อเนื่องในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ โดยเป็นหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนการปลูกป่าไม้ ภายใต้การจัดการอย่างเป็นระบบภายใต้ชื่อ สวนป่า ออป. ที่ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ครบวงจร ตั้งแต่การจัดทำสวนป่าเพื่อผลิตไม้ ไปถึงการแปรรูปและจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากไม้ และการให้บริการอื่นได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในสวนป่า การรับรองการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน เป็นต้น ในพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจทั้งหมดรวมถึงพื้นที่ป่าปลูกในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมป่าไม้ โดยจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติสวนป่าเป็นหลัก ซึ่งรวมไปถึงการขับเคลื่อนงานด้านการป่าไม้ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จัดสรรให้มีการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าคุ้มครองและพื้นที่หวงห้ามในราชการป่าไม้ ตลอดจนป่าชุมชนที่ได้อนุญาตให้ชุมชนอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนด้วย

การขับเคลื่อนงานด้านการป่าไม้ หรือ “ป่าเศรษฐกิจ” เน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากป่าไม้ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่เปลี่ยนหรือไม่มี

²¹ ศราวุธ ฤทธิพิณ, อ้างแล้ว.

กรรมสิทธิ์ครอบครองโดยประชาชน และมีลักษณะของป่าไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ขนาดกว้างใหญ่ ความหนาแน่นและอุดมสมบูรณ์ของพืชพรรณ สัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตอื่น รวมถึงการมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมในระดับจุลภาค ดังปรากฏให้เห็นในนิยามของป่าไม้ตามกฎหมาย “..ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”²² และ “ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาล ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย”²³ สอดคล้องกับนิยามของป่าไม้ในทางวิชาการ ที่หมายถึงบริเวณที่มีต้นไม้หลายชนิด ขนาดต่างๆ ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและกว้างใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น เช่น ความเปลี่ยนแปลงของลมฟ้าอากาศ ความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำ มีสัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตอื่นซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2528 ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในอัตราร้อยละ 40 จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ เป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวเป็นไปตามหลักการจัดการป่าไม้โดยประมาณการจากปริมาณการใช้ไม้ของคนไทยและอัตราการสูญเสียการนำไม้ใช้ประโยชน์²⁴ แต่ตามที่กำหนดในแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2536²⁵ จนถึงนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2560 มีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าเศรษฐกิจและป่าชุมชนไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15

²² พระราชบัญญัติป่าไม้, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 58, 15 ตุลาคม 2484, มาตรา 4(1).

²³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 81 ตอนที่ 38, 28 เมษายน 2507, มาตรา 4.

²⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, นโยบายป่าไม้แห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงาน กรมป่าไม้, 2528), 9 - 10.

25 คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, “แผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ,” เอกสารกรมป่าไม้ (6 พฤศจิกายน 2562), <https://www.forest.go.th/planning/wp-content/uploads/sites/6/2022/12/2.-แผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565).

ของพื้นที่ประเทศ หรือ 48.1 ล้านไร่ ตัวเลขเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้นี้ได้ปรากฏใน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แม้ว่าการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจจะมีความเป็นไปได้มากกว่าการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือป่าธรรมชาติ การเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้นเป็นไปได้อย่างจำกัด โดย ณ เริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีการกำหนดให้มีการปลูกเพิ่มไม่น้อยกว่า 26 ล้านไร่ แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ได้มีการปรับลดเป้าหมายพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเหลือเพียงร้อยละ 12 หรือ 38.5 ล้านไร่²⁶ โดยเป็นการปรับลดเป้าหมายพื้นที่ป่ากว่า 10 ล้านไร่

กว่าสองทศวรรษตั้งแต่การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการแยกส่วนงานที่รับผิดชอบเรื่องการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยออกจากกรมป่าไม้เดิม การขับเคลื่อนนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจต้องประสบกับข้อจำกัดทางกฎหมายเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการป่าไม้ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับไม้ยืนต้นที่เป็นไม้หวงห้าม ได้แก่ การขึ้นทะเบียน/ขอเคลื่อนย้ายซื้อขายยนต์ ใบรับรองการค้า-ส่งออกไม้ และการแปรรูปไม้-เคลื่อนย้ายไม้ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน²⁷ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 ที่ได้มีการระงับการพิจารณาอนุญาตไว้ชั่วคราวหรือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2535 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะอนุญาตในลักษณะที่เป็นข้อจำกัดต่อการถือครองหรือบุคคลทั่วไป ทำให้ไม่สามารถทำการปลูกสร้างสวนป่าใน

²⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง, 1 พฤศจิกายน 2565, 107.

²⁷ วีรศักดิ์ ไควสุรัตน์, “สวนป่าเศรษฐกิจ: วิถีภูมิภาครุ่นที่สี่ที่สด,” ไทยพับลิก้า, 13 เมษายน 2565, <https://thaipublica.org/2022/04/weerasak-kowsurat24> (สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565).

เขตพื้นที่ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการให้แรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกสวนป่าในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของตน การพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้เพื่ออุตสาหกรรมป่าไม้ยังเป็นบทบาทหลักของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอย่างองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมีพื้นที่ปลูกป่าประมาณ 1.1 ล้านไร่ ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยและภาคเอกชน มีพื้นที่สวนไม้เศรษฐกิจรวมกันเพียง 3-5 ล้านไร่ นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากการแข่งขันกับพืชอาหารและพืชพลังงานอื่น

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2560 เป็นต้นมา การขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจการป่าไม้ของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน สะท้อนให้เห็นจากการสนับสนุนกล้าไม้และเงินอุดหนุนสำหรับการปลูกไม้โตเร็วเพื่ออุตสาหกรรม ไม้โตเร็วเพื่อพลังงานทดแทน ไม้รอบตัดฟันยาว และไม่เศรษฐกิจในพื้นที่ไม้ยางพาราและเกษตรกรรม รวมถึงในพื้นที่ของรัฐอื่น โดยกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายในหลายประเด็น ได้แก่ การเปิดทางให้ประชาชนได้มีการใช้ประโยชน์ไม้ยืนต้นที่อยู่ในที่ดินของตนเองตามพระราชบัญญัติป่าไม้²⁸ การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ระงับการพิจารณาการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่า²⁹ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการปลูกป่าและมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างสมดุล การแก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่า

²⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก, 16 เมษายน 2562, 107, แก้ไขมาตรา 7 “ไม้ชนิดใดที่ขึ้นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม”

²⁹ มติคณะรัฐมนตรี, 5 ตุลาคม 2565.

เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิในการทำไม้ที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า³⁰ อีกทั้งสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการปลูกพืชไร่มาเป็นการทำสวนป่า และการจัดการป่าอย่างยั่งยืนผ่านการรับรองมาตรฐานป่าไม้ (Forest Standard Certification) อาทิ FSCFM (Forest Management Certification) ตามแนวทางขององค์การจัดการด้านป่าไม้ (Forest Stewardship Council) และมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (มอก. 14061) ในปี พ.ศ. 2547 ที่ได้ปรับปรุงในปี พ.ศ. 2564 ให้ครอบคลุมบริบทป่าชุมชนและไม้นอกเขตป่า

แม้ว่าในอนาคตจะต้องมีการผ่อนคลายข้อจำกัดทางกฎหมายเพิ่มเติม อาทิ การขึ้นทะเบียน/ขอเคลื่อนย้ายเชื้อยไซยนต์ ใบรับรองการค้า-ส่งออกไม้ และการแปรรูปไม้-เคลื่อนย้ายไม้ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากป่าไม้ภายใต้กระบวนทัศน์ “ป่าเศรษฐกิจ” มีการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางการป้องกันการบุกรุกและตัดไม้ทำลายป่าในยุคสัมปทานป่าไม้ ไปสู่แนวทางการส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืนในลักษณะสวนป่ารวมถึงพื้นที่ป่าเอกชน ที่ไม่ได้เพียงแต่มุ่งให้เกิดผลผลิตและบริการจากทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ลดทอนทุนทางธรรมชาติอันสะท้อนศักยภาพในการผลิตของอนาคตเท่านั้น แต่ยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม³¹ โดยผ่านการรับรองมาตรฐานการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืนที่ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่คุณค่า อย่าง การรับรองทั้งการปลูกป่าและการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มาจากป่าที่ผ่านการรับรอง

³⁰ พระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 44 ก, 22 พฤษภาคม 2558.

³¹ See also the definition of sustainable forest management in International Tropical Timber Organization, “Revised ITTO Criteria and Indicators for the Sustainable Management of Tropical Forests including Reporting Format,” ITTO Policy Series No. 15. ITTO Yokohama, Japan, 2005

การแผ่ขยายของกระบวนทัศน์เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยและการเคลื่อนไหวทางสังคมขององค์การพัฒนาภาคเอกชนอย่างมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และภาคประชาชนในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ ได้ผลักดันให้เกิดนโยบายสงวนพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยอย่างจริงจัง แม้ว่าการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพจะเริ่มมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยได้รับแรงกดดันจากการเพิ่มขึ้นของประชากร สืบเนื่องถึงความต้องการใช้ประโยชน์พื้นที่ นโยบายการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในฐานะพื้นที่สีเขียวและฐานความหลากหลายทางชีวภาพเริ่มมีความชัดเจนขึ้นในประเทศไทยภายหลังการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2545 โดยเรียกพื้นที่ป่าไม้ส่วนนี้ว่า “ป่าอนุรักษ์”³²

การขับเคลื่อนกระบวนทัศน์ “ป่าอนุรักษ์” ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของระบบนิเวศพื้นที่ป่าไม้ในขณะที่มีการใช้ประโยชน์อย่างจำกัด “โดยให้คงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติรักษาคุณภาพของระบบนิเวศให้มากที่สุด...การใช้ประโยชน์ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามศักยภาพหรือขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่...เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการ”³³ ทั้งนี้ ยังมีการระบุเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับขนาดพื้นที่ปกคลุม

³² แนวคิด “ป่าอนุรักษ์” ในประเทศไทยหมายถึงพื้นที่คุ้มครองและมีข้อห้ามในการใช้ประโยชน์อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะแตกต่างจากความหมายของการอนุรักษ์ป่าไม้ในนานาประเทศที่จะหมายถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

³³ คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, 2563), 4.

ด้วยไม้ยืนต้นและการไม่นับรวมไม้ยืนต้นในภาคเกษตรกรรม ดังนิยามป่าไม้ ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ “พื้นที่ปกคลุมของพืชพรรณที่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นไม้ยืนต้นปกคลุมเป็นผืนต่อเนื่อง ไม่น้อยกว่า 3.125 ไร่ และหมายรวมถึงทุ่งหญ้าและลานหินที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ที่ปรากฏล้อมรอบด้วยพื้นที่ที่จำแนกได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่รวมถึงสวนยูคาลิปตัส หรือพื้นที่ที่มีต้นไม้ แต่ประเมินได้ว่าผลผลิตหลักของการดำเนินการไม่ใช่เนื้อไม้ ได้แก่ พื้นที่วนเกษตร สวนผลไม้ สวนยางพารา และสวนปาล์ม”³⁴ และให้เป็นไปตามนิยามและคำทางป่าไม้ ตามเอกสารทางวิชาการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ³⁵

นโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 หรือ 80.88 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นจากเป้าหมายพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับแรก โดยอาศัยหลักการใช้ที่ดินในพื้นที่ลาดชันเกินกว่าร้อยละ 35 และหลักการจัดการลุ่มน้ำในการวิเคราะห์หาพื้นที่ป่าต้นน้ำ³⁶ สะท้อนให้เห็นนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2565 กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้กำหนดแผนการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 1.85 หรือ 5.97 ล้านไร่ จากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่ร้อยละ 22.93 หรือ 74.19 ล้านไร่ ตามข้อมูลล่าสุด โดยเป็นการขยายไปสู่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์และเป็นผืนป่าติดต่อกับเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งหากเป็นไปตามแผนฯ จะทำให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติหรือป่าอนุรักษ์นี้เพิ่มขึ้นไปอีกเป็น

³⁴ เพ็งอ้าง, 11.

³⁵ Forest and Agriculture Organization, *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*, Rome, 2020.

³⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, อ้างแล้ว, 9-10.

ร้อยละ 33 หรือ 105.83 ล้านไร่ ภายในปี พ.ศ. 2570³⁷ โดยย่อหมายถึง การลดลงของพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น รวมถึงพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อการใช้ประโยชน์ด้วย

แม้ว่าการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในเชิงปริมาณน่าจะเป็นไปได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ที่มีนโยบายทวงคืนผืนป่าผ่านการรวมศูนย์อำนาจใหม่ของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อความมั่นคงใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม³⁸ ที่ผ่านมารมอุทยานแห่งชาติฯ กลับประสบความท้าทายเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ การลดลงของความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ อย่างไฟป่า และการรุกรานของพื้นที่เกษตรกรรมและการท่องเที่ยว นอกจากนี้ งานป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ได้รับการจัดสรรงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่ค่อนข้างจำกัด³⁹ ยิ่งทำให้การจัดการพื้นที่คุ้มครองที่มีอยู่ของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากปัญหาเหล่านี้ได้นำมาสู่การประยุกต์แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ⁴⁰ ในการจัดการพื้นที่คุ้มครอง

³⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13, อ้างแล้ว, 107.

³⁸ โอฟาร์ อ่องพะ และวัชรพล พุทธิรักษา, “รัฐองค์รวมกับการศึกษาเชิงวิพากษ์ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน หลังพฤษภาคม 2557,” *CMU Journal of Law and Social Sciences*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (2562), 64-84.

³⁹ ปริญญารัตน์ เลี้ยงเจริญ, “กลไกการจัดการด้านการเงินการคลังของพื้นที่อนุรักษ์: กรณีเขตผืนป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ๋,” *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, ฉบับที่ 117 (กรกฎาคม 2558), 1-32, <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/06/wb117.pdf> (สืบค้นเมื่อ 27 กรกฎาคม 2566).

⁴⁰ รายงานการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) นำเสนอการวิเคราะห์และแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 10 ในปี ค.ศ. 2010

การขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 2000 นั้นเริ่มต้นจากรายงานการประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษ (Millennium Ecosystem Assessment) โดยธนาคารโลกได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์มูลค่าทางเศรษฐกิจของบริการจากระบบนิเวศที่มีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และได้ขยายผลเป็นรูปธรรมในอีกทศวรรษต่อมาในรูปแบบโครงการนำร่องในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้มีโครงการเพิ่มศักยภาพการใช้มาตรการเศรษฐกิจศาสตร์เพื่อคงคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ (Enhancing the Economics of Biodiversity and Ecosystem Services in Thailand: ECO-Best) ในพื้นที่ดงพญาเย็น-เขาใหญ๋ โครงการเร่งเสริมความยั่งยืนของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Catalyzing Sustainable Protected Areas: CatSPA) โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพและแรงจูงใจในการอนุรักษ์สัตว์ป่าในผืนป่าตะวันตก (Tiger) และโครงการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และลุ่มน้ำแบบบูรณาการบนฐานชุมชนโดยการประยุกต์ใช้กลไกชดเชยตอบแทนคุณค่าของระบบนิเวศ (Integrated Community-based Forest and Catchment Management through an Ecosystem Service Approach: CBFCM) โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการเหล่านี้มีแนวทางในการประเมินมูลค่าประโยชน์ที่สังคมได้รับจากระบบนิเวศ และการกำหนดกติกาให้ผู้ได้รับประโยชน์ดังกล่าวจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ดูแลระบบนิเวศในแต่ละบริบท⁴¹ นำมาซึ่งการพัฒนากลไกการเงินที่เป็นตัวช่วยในการจัดการพื้นที่คุ้มครองตามแนวคิดค่าตอบแทนของบริการระบบนิเวศ (Payments for Ecosystem Services) ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11⁴²

⁴¹ ธันยารณ์ ศรเกษตรรินทร์, “มาตรการการจ่ายค่าตอบแทนการบริหารจัดการระบบนิเวศป่าไม้,” *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3 (2562), 329-344.

⁴² แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง, 14 ธันวาคม 2554, 120.

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไม่ใช่วิธีการสร้างความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อเป็นกลไกทางการเงินในการจัดการพื้นที่คุ้มครองเป็นไปได้อย่างจำกัด เนื่องจากมีผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้นั้นมีจำนวนมาก อีกทั้งผู้ดูแลระบบนิเวศคือกรมอุทยานแห่งชาติฯ ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐในการดำเนินการอยู่แล้ว ในภายหลังการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้ตามแนวคิดคำตอบแทนของบริการระบบนิเวศจึงได้พัฒนาไปเน้นการสร้างมูลค่าให้แก่บริการระบบนิเวศป่าไม้ในเรื่องการกักเก็บคาร์บอนของพื้นที่ป่าที่ได้มีการดำเนินการไปก่อนหน้านี้ผ่านกลไกเรดด์พลัส (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: REDD+)⁴³ ดังที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

การครอบงำของกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจคาร์บอน

ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินถือเป็นภาคส่วนหนึ่ง⁴⁴ ในการบรรเทาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ในพิธีสารเกียวโต (2005-2012) ภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ มีเพียงการปลูกป่าในพื้นที่ที่ไม่เคยเป็นป่ามาก่อน (Afforestation) และในพื้นที่ที่เป็นป่ามาก่อนและถูกทำลายไป (Reforestation) ที่สามารถนับเป็นการกักเก็บคาร์บอนตาม

⁴³ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืช, การจ่ายคำตอบแทนการบริการของระบบนิเวศ: เรดด์พลัส, ชุดเรียนรู้: โลกร้อน เรดด์พลัส และสิ่งแวดล้อมป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2559).

⁴⁴ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้แบ่งภาคส่วนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็น 5 ภาคส่วน คือ ภาคพลังงานและขนส่ง ภาคป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาคกระบวนการอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร และภาคของเสีย

พันธกรณีของประเทศภาคผนวกที่ 1 ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคบังคับ ส่วนการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคป่าไม้จากการทำลายป่าและการทำให้ป่าเสื่อมโทรมในประเทศกำลังพัฒนา หรือเรียกชื่อย่อว่า “เรดด์” ซึ่งต่อมาได้มีการขยายกรอบการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงบทบาทในการอนุรักษ์ป่า การจัดการป่าอย่างยั่งยืน และเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่า หรือเรียกชื่อใหม่ว่า “เรดด์พลัส” เป็นอีกหนึ่งกลไกทางการเงินที่สร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยในการดูแลรักษาป่าและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม ผ่านกองทุนหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (Forest Carbon Partnership Facility: FCPF) และกองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund) โดยภายหลังจากพิธีสารเกียวโต กรอบงานเรดด์พลัสยังได้บรรลุไว้ในความตกลงปารีส⁴⁵

บทบาทของภาคป่าไม้ตามกรอบอนุสัญญาฯ จึงไม่ใช่เพียงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคป่าไม้จากการทำลายป่าและการทำให้ป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าด้วยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการกักเก็บคาร์บอนจึงเป็นการดำเนินกิจกรรมหรือการเพิ่มบทบาทในการอนุรักษ์ป่า การจัดการป่าอย่างยั่งยืน และการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอน ทั้งนี้ การเพิ่มบทบาทในการอนุรักษ์ป่า หมายถึงการเพิ่มพื้นที่ป่า การดูแลรักษาและการฟื้นฟูสภาพป่าอนุรักษ์ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ส่วนการจัดการป่าอย่างยั่งยืน คือ การดำเนินการและการใช้ประโยชน์จากป่าและพื้นที่ป่าเศรษฐกิจโดยเป็นการเพิ่มความสามารถในการกักเก็บคาร์บอน และการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่า หมายถึง การส่งเสริมหรือการปลูกเสริมให้ป่าธรรมชาติมีการเติบโตเพิ่มขึ้น การขยายรอบตัดฟัน การเพิ่มผลผลิตมวลชีวภาพต่อพื้นที่ การสนับสนุนให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์จากไม้ รวมถึงการ

⁴⁵ Paris agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (12 December 2015), Article 5.

เพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่อื่นที่เปลี่ยนเป็นพื้นที่ป่า อย่างการฟื้นฟูป่าในที่เคยเป็นป่าและการบูรณะป่าธรรมชาติและป่าเสื่อมโทรมด้วย

สำหรับประเทศไทย กรมอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานหลัก ร่วมกับกรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ในการดำเนินการตามกรอบงานเรดด์พลัส โดยได้มีโครงการนำร่องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคป่าไม้โดยสร้างแรงจูงใจและกระบวนการมีส่วนร่วมและการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทน ได้แก่ แผนปฏิบัติการเรดด์พลัส ระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคป่าไม้อ้างอิง ระบบการตรวจติดตามการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ และการรายงานในเรื่องการป้องกันผลกระทบต่อสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม โครงการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคป่าไม้ของประเทศไทยยังเป็นเพียงการนำร่องและการศึกษาวิจัยเท่านั้น⁴⁶

การขับเคลื่อนบทบาทของป่าไม้ในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ทวีความสำคัญขึ้นในการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP26) ประเทศไทยโดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศเจตนารมณ์ในการบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี พ.ศ. 2593 และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2608 ในการมุ่งสู่เป้าหมายดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้เป็นการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ 40 ซึ่งหมายถึงจะต้องเพิ่มความสามารถในการดูดซับและการกักเก็บ

⁴⁶ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาคป่าไม้ กองการต่างประเทศ, *กรอบงานเรดด์พลัส: หลักการและแนวทางการดำเนินการ*, ชุดเรียนรู้: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาคป่าไม้ และกรอบงานเรดด์พลัส, (กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2561).

คาร์บอนในภาคป่าไม้จากเดิม 91 ล้านตันต่อปี ให้ได้ 120 ล้านตันต่อปี⁴⁷ เพิ่มขึ้นจากเดิม 30 ล้านตันต่อปี ยิ่งไปกว่านั้น การที่ประเทศไทยเข้าร่วมปฏิญญากลาสโกว์ของผู้นำด้านป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Glasgow Leader's Declaration on Forests and Land Use) ที่มุ่งหยุดยั้งการสูญเสียป่าไม้และความเสื่อมโทรมของที่ดินภายในปี ค.ศ. 2030 ย่อมหมายความว่าในการไปสู่เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภาคป่าไม้ของประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่การกักเก็บคาร์บอนเป็นบวกอย่างสมบูรณ์ก่อนหน้าถึง 20 ปี แม้ว่าบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยล่าสุดปี 2019 ซึ่งให้เห็นว่า ภาคป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินจะยังเป็นแหล่งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเกษตรมากที่สุดถึง 9.5 ล้านตัน⁴⁸

จากข้อมูลในบัญชีก๊าซเรือนกระจกของไทยล่าสุด ประเทศไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด 372 ล้านตัน และมีการกักเก็บคาร์บอนเพียง 91 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นการดูดซับจากพื้นที่การเกษตรถึง 75.8 ล้านตัน เปรียบเทียบกับการดูดซับจากพื้นที่ป่าไม้ 25.8 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า⁴⁹ จึงไม่น่าแปลกใจว่า แนวทางส่งเสริมเศรษฐกิจภาคป่าไม้เพื่อการกักเก็บคาร์บอนจึงขยายรวมถึงไม้ยืนต้นที่มีผลผลิตหลักของการดำเนินการไม้เนื้อไม้ ดังเห็นในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี⁵⁰ ที่มีการกำหนดเป้าหมายการเพิ่ม

⁴⁷ “Thailand’s Long-term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy (Revised Version)”, Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (November 2022).

⁴⁸ “Thailand’s Fourth Biennial Update Report (BUR)”, United Nations Framework on Climate Change (website, 29 December 2022), <https://unfccc.int/documents/624750> (accessed 5 February 2023).

⁴⁹ Ibid., 57-59.

⁵⁰ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, 13 ตุลาคม 2561.

“พื้นที่สีเขียว” ร้อยละ 55 ของพื้นที่ประเทศ จำแนกเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติหรือ ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 35 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 และพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง และชนบท อีกร้อยละ 5 จากการรวบรวมพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สีเขียวอื่นในความดูแลของหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵¹ อย่างที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี จนถึง การออกระเบียบวิธีการคำนวณคาร์บอนภาคป่าไม้ขององค์การบริหารจัดการ ก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมสำหรับสวนไม้เศรษฐกิจโตเร็ว (Economic Fast Growing Tree Plantation)⁵² แม้ว่าการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกจากภาคป่าไม้และ พื้นที่สีเขียวตามกลไกภาคสมัครใจ (T-VER) นั้นมีเพียงกว่า 3 แสนตันต่อปี⁵³

การประกาศเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในฐานะแหล่งกักเก็บ ก๊าซเรือนกระจกทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในปี พ.ศ. 2564

⁵¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “โครงการการพัฒนาระบบสถิติข้อมูล และตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ,” รายงานฉบับสมบูรณ์, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2564, http://nsr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/12/ประเด็นที่-18_การเติบโตอย่างยั่งยืน.pdf (สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565), 10.

⁵² คู่มือเพิ่มเติมได้ที่ องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก, “ระเบียบวิธีลดก๊าซเรือนกระจก ภาคสมัครใจ (T-VER Methodology): ป่าไม้และพื้นที่สีเขียว,” <https://ghgreduction.tgo.or.th/en/methodology/methodology-for-voluntary-emission-reduction/forestry-and-green-space.html> (สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565).

⁵³ “สถิติการขึ้นทะเบียนโครงการ T-VER,” ฐานข้อมูลและสถิติ กลไกลดก๊าซเรือนกระจก, องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (เว็บไซต์), <https://ghgreduction.tgo.or.th/th/tver-database-and-statistics/t-ver-project-stat-report.html> (สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2566).

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁵⁴ และกรมป่าไม้⁵⁵ ต่างออกระเบียบเพื่อส่งเสริมภาคประชาชน องค์การภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจให้มีส่วนร่วมในการปลูก บำรุง อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ โดยผู้พัฒนาโครงการจะได้รับคาร์บอนเครดิตในอัตราร้อยละ 90 เป็นแรงจูงใจ ส่วนหน่วยงานรัฐผู้ดูแลพื้นที่จะได้รับการแบ่งปันคาร์บอนเครดิต ร้อยละ 10 บริษัทเอกชนขนาดใหญ่อย่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังได้มีโครงการปลูกป่าและนำคาร์บอนเครดิตขายในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก เช่นเดียวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ตั้งเป้าหมายป่า 1 ล้านไร่เพื่อกักเก็บคาร์บอน⁵⁶ นอกจากนี้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ยังได้เปิดจำหน่ายคาร์บอนเครดิตจากสวนป่า ออป. ตามหลักการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเสริมสภาพคล่องทางการเงิน⁵⁷ โดยได้มีการทำสัญญาจำหน่ายล่วงหน้ากับองค์การภาคเอกชนเป็นรายโครงการไปแล้ว

⁵⁴ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการปลูกและบำรุงป่าชายเลนสำหรับองค์กรหรือนุคคลภายนอก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 161 ง, 19 กรกฎาคม 2564.

⁵⁵ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 20 ง, 27 มกราคม 2565.

⁵⁶ “ส่องกลยุทธ์ ‘ทฟผ’ สู่อันดับต้นๆ ศักยภาพเทคโนโลยีโลกใช้ในไทย,” *เดลินิวส์* (dailynews.co.th), 13 สิงหาคม 2566, <https://www.dailynews.co.th/news/2615730/> (สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2566).

⁵⁷ “หลักเกณฑ์การจำหน่ายคาร์บอนเครดิตขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2564,” เอกสารแนบท้ายคำสั่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ 169/2564, 1 ธันวาคม 2564, <https://www.fio.co.th/carboncredit/j641220-4-carboncredit.pdf> (สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2566).

โมเดลเศรษฐกิจบีซีจีกับการเปลี่ยนผ่านทางกระบวนการผลิตสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคป่าไม้

โมเดลเศรษฐกิจบีซีจี เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กัน 3 รูปแบบ คือ เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ที่อาศัยการประยุกต์องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ⁵⁸ ในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ในปี พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้โมเดลเศรษฐกิจบีซีจี เป็นระเบียบวาระแห่งชาติของประเทศไทย และต่อมาได้รับการบรรจุไว้อย่างเป็นทางการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2565-2569) ซึ่งกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว เป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาของประเทศ ควบคู่ไปกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การสร้างความสามารถในการ “ล้มแล้ว ลุกไว” และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ⁵⁹

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ได้กำหนดกลยุทธ์ในการส่งเสริมเศรษฐกิจการป่าไม้และเศรษฐกิจการกักเก็บคาร์บอนอย่างชัดเจน กลยุทธ์ย่อยเหล่านี้กระจายอยู่ในกลยุทธ์ที่ตอบสนองเป้าหมายระดับหมวดหมู่ที่แตกต่างกัน ได้แก่ การส่งเสริมและผลักดันการเพิ่มพื้นที่ป่าต้นน้ำ/ป่าเศรษฐกิจที่สามารถสร้างรายได้ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมสำหรับการ

⁵⁸ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, “แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564-2570,” <https://waa.inter.nstda.or.th/stks/pub/bcg/BCG-Action-Plan.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565).

⁵⁹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13, อ้างแล้ว, ปฐมบท.

ปลูกพืช (กลยุทธ์ย่อยที่ 4.1)⁶⁰ การสร้างกลไกจูงใจให้มีการปลูกป่าในพื้นที่ที่ถูกทำลายหรือพื้นที่ว่าง การพัฒนาระบบและกลไกสร้างแรงจูงใจการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อเศรษฐกิจชุมชน (กลยุทธ์ย่อยที่ 2.6)⁶¹ การส่งเสริมและพัฒนาระบบตลาดคาร์บอนและการสร้างรายได้จากการกักเก็บคาร์บอนในภาคป่าไม้ (กลยุทธ์ย่อยที่ 2.3)⁶²

นโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ภายใต้กระบวนการทัศน์เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ จะเน้นการส่งเสริมการสร้างรายได้ชุมชนบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม (กลยุทธ์ย่อยที่ 2.2)⁶³ ซึ่งหมายถึงรวมถึงการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยการพัฒนาขีดความสามารถคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ พร้อมกับกลไกการกระจายรายได้ไปสู่การอนุรักษ์ เช่น การสนับสนุนให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมนักท่องเที่ยวเข้า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย” (กลยุทธ์ย่อยที่ 3.3)⁶⁴ ซึ่งส่วนหนึ่งจะใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน อย่างไรก็ดี ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังมุ่งไปในทิศทางการเพิ่มบทบาทภาคประชาชน ชุมชน และภาคเอกชน ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (กลยุทธ์ย่อยที่ 4.2)⁶⁵ โดยไม่ได้มีการให้คำตอบแทนบริการระบบนิเวศเป็นแรงจูงใจ

ความหลากหลายของนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่ปรากฏอยู่ในโมเดลเศรษฐกิจบีบีจีซึ่งเป็นแนวคิดหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

⁶⁰ เฟิงอ้าง, 32.

⁶¹ เฟิงอ้าง, 110.

⁶² เฟิงอ้าง, 109-110.

⁶³ เฟิงอ้าง, 109.

⁶⁴ เฟิงอ้าง, 41.

⁶⁵ เฟิงอ้าง, 119.

สังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นพหุลักษณะทางกระบวนทัศน์ (paradigm plurality) ที่เกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้⁶⁶ โดยที่แต่ละกระบวนทัศน์นโยบายได้พัฒนาขึ้นภายใต้โครงสร้างสถาบันที่แยกส่วนออกจากกันอย่างชัดเจน อันเป็นผลจากความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออิทธิพลจากประเด็นเศรษฐกิจอื่นที่มีความเชื่อมโยงกับภาคป่าไม้ จากการป้อนกลับข้ามไปมาระหว่างนโยบายอื่นภายในชุดนโยบายที่เกี่ยวข้องกัน⁶⁷ แต่ได้ขยายอำนาจการครอบงำ (hegemony) การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่อยู่ในอีกสถาบันหนึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน ลักษณะทางกระบวนทัศน์เช่นนี้ก่อให้เกิดทั้งโอกาสและความท้าทายของการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ ดังเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับเครื่องมือนโยบาย และระดับเป้าหมายนโยบาย ภายใต้กระบวนทัศน์ที่แตกต่างกันในแต่ละบริบทสถาบัน

กว่าสามสิบปีภายหลังยุคสัมปทานป่าไม้ การพัฒนาเศรษฐกิจการป่าไม้ในประเทศไทยยังคงขึ้นอยู่กับบทบาทของวงการวิชาการและนักวิชาการป่าไม้ ในองค์การภาครัฐอย่างกรมป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นสำคัญ กระบวนทัศน์เศรษฐกิจการป่าไม้ดั้งเดิมได้เผชิญกับความเสื่อมถอย อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของเครื่องมือและการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่เดิมซึ่งไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายนอก ความล้มเหลวทางนโยบายภายใต้กระบวนทัศน์เศรษฐกิจการป่าไม้นำไปสู่ความพยายามในการรวบรวมประเด็นภายใต้กระบวนทัศน์อื่นที่มีอำนาจการครอบงำในสังคมมากกว่า ดังเห็นได้จากการปลดล็อก “ไม้หวงห้าม” ในที่ดินเอกชนเพื่อเปิดทางให้มีการทำไม้เศรษฐกิจ

⁶⁶ Julia Szuleck, Jürgen Pretzsch and Laura Secco, “Paradigms in tropical forest plantations: A critical reflection on historical shifts in plantation approaches,” *International Forestry Review*, Vol. 16, No. 2 (2014), 128-143.

⁶⁷ Sewerin, Cashore and Howlett, *Policy and Politics*, Cited, 448-450.

การนำเครื่องมือทางการเงินไปใช้ในการอุดหนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจในภาคเอกชน การขอรับการรับรองมาตรฐานการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนที่มีการพิจารณาการผนวกความหลากหลายทางชีวภาพในสวนป่า ออป. เพื่อเพิ่มมูลค่าตลาดให้กับผลิตภัณฑ์จากไม้ การทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าสำหรับคาร์บอนที่กักเก็บในป่าเศรษฐกิจ และการผ่อนคลายกฎหมายให้เอกชนสามารถปลูกป่ากักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ของรัฐ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มเติมจากเศรษฐกิจคาร์บอน แม้ว่ากระบวนการที่เศรษฐกิจการป่าไม้จะยังทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในปัจจุบัน ผ่านชุดความคิดมาตรฐานในการจัดการป่าไม้ที่สืบทอดมายาวนาน แต่เห็นได้ชัดว่าอำนาจการครอบงำนั้นได้ถูกรุกคืบจากกระบวนการที่เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายชีวภาพ และกระบวนการที่เศรษฐกิจคาร์บอน

การปรับลดตัวเลขเป้าหมายพื้นที่ป่าเศรษฐกิจลงเรื่อยๆ จากเดิมร้อยละ 25 สู้อยู่ละ 15 และร้อยละ 12 ในขณะที่มีการปรับเพิ่มตัวเลขเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 สู้อยู่ละ 25 และร้อยละ 33 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นการแผ่ขยายอำนาจการครอบงำของกระบวนการที่เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพเหนือกระบวนการที่เศรษฐกิจการป่าไม้ที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 2010 นโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ภายใต้กระบวนการที่เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพเน้นการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตามกระบวนการที่ตนดั้งเดิมอย่างจำกัด โดยอาศัยการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของความหลากหลายทางชีวภาพและบริการของระบบนิเวศ และอาศัยมูลค่าดังกล่าวเป็นแรงจูงใจในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ตัวอย่างเครื่องมือนโยบายภายใต้กระบวนการที่ตนนี้ ได้แก่ การจ่ายค่าบริการของระบบนิเวศป่าไม้ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ และการพัฒนาเศรษฐกิจอื่นที่อาศัยฐานความหลากหลายชีวภาพของระบบนิเวศป่าไม้อย่างไรก็ดี

ที่ผ่านมากรมอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายตามกระบวนการที่ขณะนี้ยังไม่สามารถขยายผลพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม นโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในปัจจุบันจึงได้มีการควมรวบประเด็นตามกระบวนการที่เศรษฐกิจคาร์บอนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบริการของระบบนิเวศป่าไม้ เนื่องจากรูปแบบและความชัดเจนของมูลค่าของคาร์บอนที่วัดได้ง่ายกว่ามูลค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ

การปรับเปลี่ยนเป้าหมายและตัวเลขพื้นที่สีเขียวอื่นที่ไม่มีลักษณะของป่าไม้ตามกระบวนการดั้งเดิมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 แม้จะกำหนดเพียงร้อยละ 5 ก็ตาม สะท้อนให้เห็นการเริ่มให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียวอื่นในฐานะแหล่งกักเก็บคาร์บอน เช่น สวนสาธารณะที่มีต้นไม้ใหญ่ในเขตเมือง⁶⁸ กระบวนการที่เศรษฐกิจคาร์บอนนี้ได้ครอบงำการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในหลายประเด็น อาทิ การออกระเบียบแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เอกชนปลูกป่าเพื่อกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ของรัฐดังที่ได้กล่าวแล้ว ระเบียบวิธีคำนวณปริมาณคาร์บอนภาคสมัครใจฉบับใหม่ โดยองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกได้ยอมรับการคำนวณปริมาณคาร์บอนจากไม้ยืนต้นอื่นที่สามารถกักเก็บคาร์บอนในเนื้อไม้ได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่วนเกษตร สวนยางพารา สวนยูคาลิปตัส และสวนไม้เศรษฐกิจโตเร็วอื่นเพิ่มเติมจากระเบียบวิธีการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจเดิม⁶⁹ กระบวนการที่

⁶⁸ พื้นที่สีเขียวในเมืองและพื้นที่ที่มีต้นไม้แต่ประเมินได้ว่าผลผลิตหลักของการดำเนินการไม่ใช่เนื้อไม้เหล่านี้ไม่ได้จัดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามนิยามป่าไม้ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและนโยบายป่าไม้แห่งชาติของประเทศไทย

⁶⁹ ระเบียบวิธีการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจสาขาน้ำตาล เดิมจะมีเฉพาะการปลูกป่าอย่างยั่งยืน (Sustainable Forestation) กับ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าและการเพิ่มพูนการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าในระดับโครงการ (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation and Enhancing Carbon Sequestration in Forest Area Project Level: P-REDD+) เท่านั้น

เศรษฐกิจคาร์บอนนี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในวงกว้าง ไม่เพียงแต่เฉพาะองค์การภาครัฐที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนเศรษฐกิจคาร์บอนเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดแรงกระตุ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในกลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจด้วย แม้ว่าจะได้มีการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยไปไม่นาน จึงคาดหมายได้ว่า กระบวนทัศน์เศรษฐกิจคาร์บอนนี้จะยิ่งขยายอำนาจการครอบงำนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยต่อไปได้อีกในอนาคต

การพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่มีคุณค่าในหลายมิติ⁷⁰ ภายใต้อิทธิพลของกระบวนทัศน์เศรษฐกิจที่หลากหลายในเวลาเดียวกันนี้ ก่อให้เกิดความไม่ลงรอยกันทางนโยบายหลายประการ ความไม่ลงรอยกันดังกล่าวเริ่มตั้งแต่การปรับเพิ่มตัวเลขเป้าหมายป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 เป็นร้อยละ 33 และร้อยละ 22 ของพื้นที่ประเทศไทย ตามลำดับ จากเป้าหมายเดิมในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ร้อยละ 25 และร้อยละ 15 ตามลำดับ อย่างเลือนลอยและไม่สามารถอธิบายว่าเพิ่มขึ้นเพราะเหตุใด ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดตัวเลขเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับตัวเลขเป้าหมายการกักเก็บคาร์บอนในภาคป่าไม้ตามยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย เนื่องจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 นั้นจะสามารถดูดซับและกักเก็บก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากเกินกว่าที่กำหนดไว้ไปมาก อีกทั้งยังไม่นับรวมปริมาณการดูดซับจากพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่สีเขียวอื่น ความไม่ลงรอยกันนี้ยังปรากฏชัดเจนระหว่างการใช้เครื่องมือและการกำหนดเป้าหมายระหว่างนโยบาย ตัวอย่างเช่น การใช้มาตรการทางการเงิน

⁷⁰ Violeta Gutiérrez-Zamora, Irmeli Mustalahti and Diego García-Osorio, “Plural values of forests and the formation of collective capabilities: Learnings from Mexico’s community forestry,” *Environmental Sociology*, Vol. 9, No. 2 (2023), 117-135.

เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปลูกป่าเศรษฐกิจหรือไม่เศรษฐกิจโตเร็วในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรหรือพื้นที่ว่างเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และส่งเสริมการกักเก็บคาร์บอน ซึ่งย้อนแย้งกับการประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม นอกจากนี้แล้ว หากไม่มีการส่งเสริมการจัดการป่าไม้เศรษฐกิจเหล่านี้อย่างยิ่งย่น อาจกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและการลดลงของบริการระบบนิเวศป่าไม้อีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ตั้งแต่ช่วงหลังสัมปทานป่าไม้เป็นต้นมาสะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์ที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่มีอำนาจครอบงำชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา อันได้แก่ กระบวนทัศน์เศรษฐกิจการป่าไม้ที่สืบทอดมาจากยุคสัมปทานป่าไม้ กระบวนทัศน์เศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพที่แผ่ขยายมาในช่วงคริสต์ทศวรรษ 2000 และกระบวนทัศน์เศรษฐกิจคาร์บอนที่ครอบงำการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 2020 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การทบทวนนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ของประเทศไทยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์นโยบายอันเกิดจากผลสะท้อนกลับจากนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจภาคป่าไม้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการกำหนดเป้าหมายนโยบายเครื่องมือนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับ หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนเครื่องมือนโยบายและแนวทางการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเดิมที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมายนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระบวนทัศน์ โดยที่กระบวนทัศน์ดั้งเดิมและกระบวนทัศน์ที่เกิดขึ้นใหม่ยังคงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากการควมรวมแนวนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่แตกต่างกัน ภายใต้โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ

เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว หรือเศรษฐกิจปีที่สี่ ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาของประเทศ

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ที่มีความหลากหลายทางกระบวนการเช่นนี้ ยังสะท้อนให้เห็นความไม่ลงรอยกันระหว่างเป้าหมายนโยบาย เครื่องมือนโยบาย และแนวทางการดำเนินนโยบาย อันเป็นผลสืบเนื่องจากการแยกส่วนกันในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในกระบวนการที่แตกต่างกันของกรมป่าไม้ ที่รับผิดชอบในส่วนป่าเศรษฐกิจ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่รับผิดชอบในส่วนป่าอนุรักษ์ และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ที่รับผิดชอบในส่วนการกักเก็บคาร์บอนในภาคป่าไม้

ในการเปลี่ยนผ่านนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทยภายใต้บริบทความหลากหลายทางกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการเศรษฐกิจการป่าไม้ กระบวนการเศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนการเศรษฐกิจคาร์บอน จำเป็นต้องบูรณาการเป้าหมายนโยบาย เครื่องมือนโยบาย รวมถึงแนวทางการดำเนินนโยบายเข้าด้วยกัน ให้เอื้อต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในหลายกระบวนการ ตัวอย่างของการบูรณาการนโยบาย ได้แก่ ส่วนป่าหลากหลายความมุ่งหมาย (multi-purpose plantations) ที่สามารถตอบโจทย์การบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการกักเก็บคาร์บอน ลดการทำลายป่าและยังคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในป่าธรรมชาติจากการเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจของป่าปลูกได้ในขณะเดียวกัน⁷¹

⁷¹ Alain Paquette and Christian Messier, "The role of plantations in managing the world's forests in the Anthropocene," *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol. 8, No. 1 (February 2009), 27-34.

หรือแม้กระทั่งป่าไผ่ลาร์ที่เป็นความพยายามที่จะสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าไผ่⁷²

นอกจากการบูรณาการทางนโยบายแล้ว ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะส่วนที่ทับซ้อนกันตามห่วงโซ่คุณค่าของเศรษฐกิจภาคป่าไผ่ ยังจำเป็นต้องมีการผ่อนคลายกฎเกณฑ์และการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานกำลังกันระหว่างกระบวนทัศน์ที่แตกต่างกัน ในส่วนการประสานนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไผ่ นอกเหนือจากการทบทวนนิยามและตัวเลขเป้าหมายป่าไผ่และพื้นที่สีเขียวให้สอดคล้องกันแล้ว ยังต้องพิจารณากำหนดมาตรการสนับสนุนการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่แตกต่างกันไปพร้อมกัน อาทิ การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ด้วยไม้ที่ผ่านการเสริมความแข็งแรงเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้และการกักเก็บคาร์บอนเป็นระยะเวลายาวนานมากขึ้น การส่งเสริมป่าเศรษฐกิจที่มีการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและมีการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม ระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกกับผู้ผลิตในอุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เมื่อมูลค่าของไม้ในตลาดสูงขึ้น ก็จะเป็นแรงจูงใจให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจมากขึ้น อีกทั้งการส่งเสริมการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนก็จะเป็นการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศสวนป่า และยังเพิ่มความสามารถในการกักเก็บคาร์บอนของประเทศไทย

⁷² Dan-Bi Um, “Exploring the operational potential of the forest-photovoltaic utilizing the simulated solar tree,” *Scientific Reports*, Vol 12, (2022), 12838.

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาคป่าไม้ กองการต่างประเทศ. *กรอบงานเรดด์พลัส: หลักการและแนวทางการดำเนินการ*, ชุดเรียนรู้: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาคป่าไม้ และกรอบงานเรดด์พลัส, (กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2561).
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืช, *การจ่ายค่าตอบแทนการบริการของระบบนิเวศ: เรดด์พลัส, ชุดเรียนรู้: โลกร้อน เรดด์พลัส และสิ่งแวดล้อมป่าไม้*, (กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2559).
- คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงาน กรมป่าไม้, 2528).
- คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, 2563).
- เทียม คมกฤต, *นโยบายการป่าไม้*, (กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514).

บทความ

- ธันวาคม รุ่งเรืองตันติสุข, “การอนุรักษ์ป่าไม้กับบทบาทใหม่ของกองทัพไทยภายหลังการทำสงครามต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย: กรณีโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม.” *วารสารประวัติศาสตร์*, ปีที่ 45, ฉบับที่ 1 (2563), 117-132.
- ธัญยาภรณ์ ศรีเกษตรินทร์, “มาตรการการจ่ายค่าตอบแทนการบริหารจัดการระบบนิเวศป่าไม้.” *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3 (2562), 329-344.
- บัณฑิต ศิริรักษโสภณ, “การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย.” *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 37, ฉบับที่ 2 (2561), 144-162.
- โอฬาร อ่องพะ และวัชรพล พุทธรักษา, “รัฐองค์รวมกับการศึกษาเชิงวิพากษ์ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และ ที่ดิน หลังพฤษภาคม 2557.” *CMU Journal of Law and Social Sciences*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (2562), 64-84.
- Bruenig, Eberhard F., “Paradigm change, expedience or fashion? Policy inconsistencies in the Congo Basin countries.” *International Forestry Review*, Vol. 8, No. 1 (March 2006), 133-137.
- Castro, Cyndi V., “Systems-thinking for environmental policy coherence: Stakeholder knowledge, fuzzy logic, and causal reasoning.” *Environmental Science and Policy*, Vol. 136 (October 2022), 413-427.
- Hall, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (April 1993), 275-296.

- Paquette, Alain and Christian Messier, "The role of plantations in managing the world's forests in the Anthropocene." *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol. 8, No. 1 (February 2009), 27-34.
- Gutiérrez-Zamora, Violeta, Irmeli Mustalahti, and Diego García-Osorio, "Plural values of forests and the formation of collective capabilities: Learnings from Mexico's community forestry." *Environmental Sociology*, Vol. 9, No. 2 (2023), 117-135.
- Pye, Oliver, "Forest policy and strategic groups in Thailand." *Internationales Asienforum*, Vol. 36, No. 3-4 (2005), 311-336.
- Sewerin, Sebastian, Benjamin Cashore, and Michael Howlett, "New pathways to paradigm change in public policy: Combining insights from policy design, mix and feedback." *Policy and Politics*, Vol. 50, No. 3 (June 2022), 442-459.
- Studlar, Donley T. and Paul Cairney, "Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change: Tobacco control in comparative perspective." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80, No. 3 (July 2014), 513-531.
- Szuleck, Julia, Jürgen Pretzsch, and Laura Secco, "Paradigms in tropical forest plantations: A critical reflection on historical shifts in plantation approaches." *International Forestry Review*, Vol. 16, No. 2 (2014), 128-143.
- Um, Dan-Bi., "Exploring the operational potential of the forest-photovoltaic utilizing the simulated solar tree." *Scientific Reports*, Vol. 12 (2022), 12838.

Wilder, Matt and Michael Howlett, "Paradigm construction and the politics of policy anomalies." In *Policy Paradigms in Theory and Practice*, edited by John Hogan and Michael Howlett, 101-115. London: Palgrave Macmillan, 2015.

ออนไลน์

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. "แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564-2570." <https://waa.inter.nstda.or.th/stks/pub/bcg/BCG-Action-Plan.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565).

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. "แผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ." เอกสารกรมป่าไม้, 6 พฤศจิกายน 2562. <https://www.forest.go.th/planning/wp-content/uploads/sites/6/2022/12/2.-แผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565).

ปริญญารัตน์ เลียงเจริญ. "กลไกการจัดการด้านการเงินการคลังของพื้นที่อนุรักษ์: กรณีเขตผืนป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่." รายงานที่ดีอาร์ไอ, ฉบับที่ 117 (กรกฎาคม 2558), 1-32. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/06/wb117.pdf> (สืบค้นเมื่อ 27 กรกฎาคม 2566).

วีรศักดิ์ โควรสุรัตน์. "สวนป่าเศรษฐกิจ: วิถีภูมิภาคร่วมที่ดีที่สุด." ไทยพับลิก้า, 13 เมษายน 2565. <https://thaipublica.org/2022/04/weerasakowsurat24> (สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565).

ศรายุทธ ฤทธิพิณ. "จาก คจก. ยุคเผด็จการ รสช. สู่ยุคทวงคืนผืนป่าภาค 2 ภายใต้คำสั่ง คสช." *ประชาไท* (prachatai.com), 30 มิถุนายน 2558. <https://prachatai.com/journal/2015/06/60088> (สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2566).

- “สถิติการขึ้นทะเบียนโครงการ T-VER.” ฐานข้อมูลและสถิติ กลไกลดก๊าซเรือนกระจก, องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (เว็บไซต์). <https://ghgreduction.tgo.or.th/th/tver-database-and-statistics/t-ver-project-stat-report.html> (สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2566).
- “ส่องกลยุทธ์ ‘กฟผ’ สู้คาร์บอนต่ำ ศึกษาเทคโนโลยีโลกใช้ในไทย.” เดลินิวส์ (dailynews.co.th), 13 สิงหาคม 2566. <https://www.dailynews.co.th/news/2615730/> (สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2566).
- “สัมปทานป่าไม้ บทเรียนจากสายน้ำเลือด.” มูลนิธิสืบนาคะเสถียร (seub.or.th), 18 พฤศจิกายน 2560. <https://www.seub.or.th/seub/บทความ/สัมปทานป่าไม้-บทเรียนจากสายน้ำเลือด/> (สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “โครงการการพัฒนาระบบสถิติข้อมูลและตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ.” รายงานฉบับสมบูรณ์, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2564. http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2021/12/ประเด็นที่-18_การเติบโตอย่างยั่งยืน.pdf (สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565).
- องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก. “ระเบียบวิธีลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ (T-VER Methodology): ป่าไม้และพื้นที่สีเขียว.” <https://ghgreduction.tgo.or.th/en/methodology/methodology-for-voluntary-emission-reduction/forestry-and-green-space.html> (สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565).
- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. “หลักเกณฑ์การจำหน่ายคาร์บอนเครดิตขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2564.” เอกสารแนบท้ายคำสั่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ 169/2564, 1 ธันวาคม 2564. <https://www.fio.co.th/carboncredit/j641220-4-carboncredit.pdf> (สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2566).

Forest and Agriculture Organization. *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*. Rome, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca9825en>

International Tropical Timber Organization. “Revised ITTO Criteria and Indicators for the Sustainable Management of Tropical Forests including Reporting Format.” ITTO Policy Series No. 15. ITTO Yokohama, Japan, 2005. https://www.itto.int/policy_papers/

“Thailand’s Fourth Biennial Update Report (BUR).” United Nations Framework on Climate Change (website, 29 December 2022). <https://unfccc.int/documents/624750> (accessed 5 February 2023).

“Thailand’s Long-term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy (Revised Version).” Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, November 2022. https://climate.onep.go.th/wp-content/uploads/2023/05/Thailand-LT-LEDS-Revised-Version_08Nov2022.pdf

กฎหมาย

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, คำสั่ง ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้, 14 มิถุนายน 2557.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, คำสั่ง ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน, 17 มิถุนายน 2557.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง, 14 ธันวาคม 2554.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง, 1 พฤศจิกายน 2565.

พระราชบัญญัติป่าชุมชน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก, 29 พฤษภาคม 2562, 71-103.

พระราชบัญญัติป่าไม้, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 58, 15 ตุลาคม 2484, 1417-1451.

พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก, 16 เมษายน 2562, 106-110.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81 ตอนที่ 38, 28 เมษายน 2507, 263-281.

พระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 44 ก, 22 พฤษภาคม 2558, 1-8.

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, 13 ตุลาคม 2561.

ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการปลูกและบำรุงป่าชายเลน สำหรับบ่อหรือบุคคลภายนอก, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 161 ง, 19 กรกฎาคม 2564, 23-28.

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 20 ง, 27 มกราคม 2565, 1-3.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/36546 เรื่อง ร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 6 พฤศจิกายน 2562.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/26015 เรื่อง ขอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2535 เกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน, 5 ตุลาคม 2565.

Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations Treaty Series Online, Volume 3156, No. I-54113, 12 December 2015. [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume 3156/Part/volume-3156-I-54113.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203156/Part/volume-3156-I-54113.pdf)