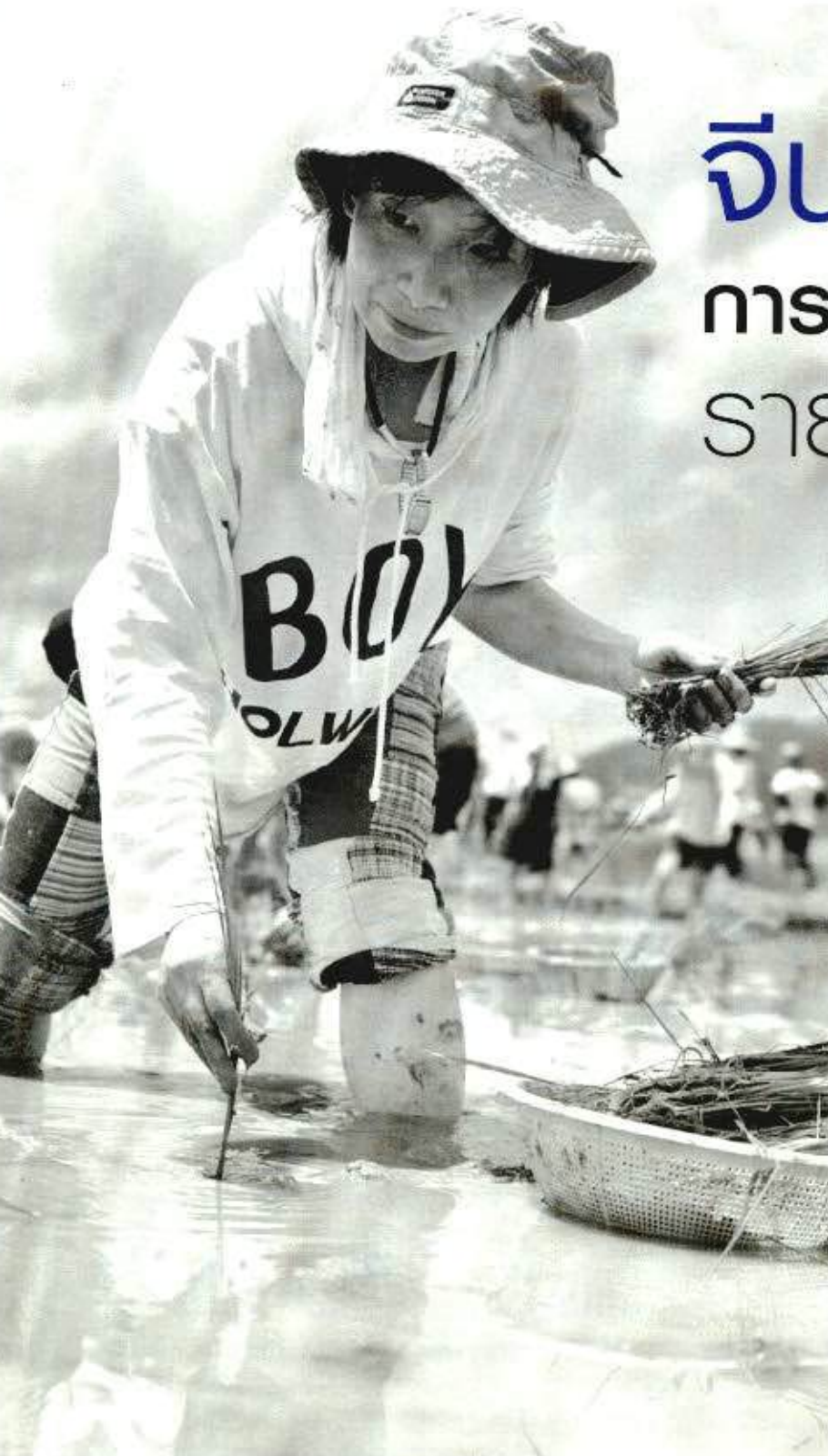


โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ อาจารย์สาขาวิชาโล สหกรณ์และองค์ประกอบของสาขา
และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าวเมืองไทยเกษตร
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ข้าวและงานวิจัย (กรม)



จีน..กำลังก้าวสู่ การเป็นผู้นำข้าวข้าว รายใหญ่ของโลก

ข้าวเป็นกลุ่มธัญพืชที่เป็นอาหารจานหลักของประชากรจีน เช่นเดียวกับประชากรของประเทศอื่นๆ ในเอเชีย การที่จีนมีจำนวนประชากรมากเป็นลำดับที่หนึ่งของโลกหรือประมาณกว่า 1,400 ล้านคน ทำให้ความต้องการบริโภคข้าวของจีนมีสัดส่วนสูงชันและเป็นประเทศที่มีผู้บริโภคข้าวมากจีนเป็นลำดับที่หนึ่งของโลกด้วยเช่นกัน แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา การบริโภคข้าวต่อคนของจีนได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน 97 กิโลกรัมต่อคนต่อปีในปี 2543 ลดลงเหลือ 83 กิโลกรัมต่อคนต่อปีในปี 2557 ก็ตาม ซึ่งจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ความต้องการบริโภคข้าวของจีนโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

“

ปริมาณการนำเข้าของจีน
จะปรับสูงขึ้นกว่านี้อีก สำหรับ
ในปี 2555-2557 การนำเข้า
สุกธของจีนได้ปรับเพิ่มสูงขึ้น
เป็น 3.04, 3.78 และ 4.1 ล้านตัน
ข้าวสารตามลำดับทำให้ปัจจุบัน
จีนได้กลายเป็นผู้นำเข้าสูงสุด
ในโลกและมากกว่าการนำเข้า
ของไนจีเรียที่เคยเป็นผู้นำเข้า
ข้าวเป็นอันดับหนึ่งของโลก
ในปี 2554

”



ในอีกด้านหนึ่งการที่เศรษฐกิจของจีนได้ขยายตัว
อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องในช่วงกว่าสามทศวรรษ
ที่ผ่านมาโดยเฉพาะการเติบโตและการขยายตัวของ
ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ได้ส่งผลต่อการหดตัว
ลงของภาคการเกษตรของจีน จากร้อยละ 40 ของมูลค่า
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศราวช่วงทศวรรษ
2513 มาเป็นร้อยละ 27.1 ในช่วงทศวรรษ 2533 ลดลง
เหลือร้อยละ 16 ในช่วงทศวรรษ 2543 และต่ำกว่า
ร้อยละ 16 ในปัจจุบัน การหดตัวลงของภาคการเกษตร
ในจีนได้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการเคลื่อนย้ายแรงงาน
จำนวนมากจากภาคเกษตรไปสู่ชนออกภาคการเกษตร
อย่างต่อเนื่อง และได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงใน
โครงสร้างภายในของภาคการเกษตร ตลอดจนภาค
การผลิตข้าวในประเทศจีน กล่าวคือพื้นที่ดินสวนหนึ่ง
ของภาคการเกษตรได้ถูกนำไปใช้เพื่อการขยายตัวของ
เมือง ทั้งเป็นแหล่งของอุตสาหกรรมและแหล่ง
ที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการผลิตพืชก็ได้
ปรับเปลี่ยนจากข้าวซึ่งเป็นพืชอาหารดั้งเดิมไปสู่การผลิต
พืชอาหารชนิดอื่นๆ ที่ให้มูลค่าเพิ่มต่อหน่วยผลผลิตสูง

โดยเฉพาะพืชผักและผลไม้ อีกทั้งค่าจ้างแรงงานในภาคการเกษตรของจีนก็ได้ปรับตัว
สูงขึ้นตามมาด้วยเช่นกัน

จากรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ รายงานว่าพื้นที่
เพาะปลูกข้าวของจีนได้ลดลงจาก 209.50 ล้านไร่ในปี 2533 มาเป็น 191.13 ล้านไร่
ในปี 2556 แต่การที่ผลผลิตต่อไร่ของจีนได้เพิ่มขึ้นจาก 963.2 กิโลกรัมต่อไร่ มาเป็น
1,077 กิโลกรัมต่อไร่ อันเป็นผลจากการปฏิรูประบบแรงจูงใจให้กับเกษตรกร การพัฒนา
ระบบชลประทาน การปฏิรูปกลไกตลาดและราคา รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่
โดยเฉพาะข้าวลูกผสม (Hybrid Rice) ได้เป็นแรงหนุนสำคัญที่ทำให้ผลผลิตข้าว
ต่อพื้นที่และปริมาณผลผลิตข้าวโดยรวมยังคงเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าผลผลิตข้าวของจีน
เพิ่มจาก 132.53 ล้านตันข้าวสารในปี 2533 มาเป็น 144.50 ล้านตันข้าวสารในปี
2557 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.63 ต่อปี ในขณะที่อุปสงค์ข้าวของจีนภายในประเทศ
เพิ่มขึ้นจาก 123.91 ล้านตันข้าวสารในปี 2533 มาเป็น 147.60 ล้านตันข้าวสารในปี 2557
หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.29 ต่อปีในช่วงเวลาดังกล่าว การที่อุปทานผลผลิตเพิ่มขึ้นช้ากว่า
การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จึงกำลังส่งผลต่อการขยายตัวในการ
นำเข้าข้าวสุกธของจีนความมาด้วย



ในอดีตก่อนจะมีการปฏิรูปการเกษตร ในรูปของระบบบารวม (People's Communal System) นโยบายการผลิตข้าวของจีน มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและสามารถรักษาระดับในการพึ่งพิงตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ในสินค้าข้าวมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ แต่มีผลผลิตส่วนเกินจากการใช้บริโภคภายในประเทศไม่มากนัก โดยส่วนมากจะเก็บสำรองไว้เป็นมูลกัณฑ์กันชนเพื่อให้ความมั่นคงทางอาหารสำหรับประชากรที่มีจำนวนมาก และนำออกมาขายในบางปี ที่ผลผลิตมีน้อยหรือผลผลิตได้ไม่เพียงพอกับการใช้บริโภคภายในประเทศ

การมีนโยบายปฏิรูปการเกษตรจากระบบบารวมไปสู่ระบบการให้สิทธิกับครัวเรือนในการตัดสินใจเลือกการผลิต (Household Responsible System) ในระยะเวลาต่อมา ได้ส่งผลให้ปริมาณผลผลิตข้าวของจีนเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนทำให้จีนกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญเมื่อประมาณเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การส่งออกสุทธิของจีนได้มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเรื่อยมาในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการหดตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าว นับจากปี 2553 เป็นต้นมา จีนจึงได้เปลี่ยนเป็นผู้นำเข้าสุทธิ

กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริการายงานว่าการนำเข้าของจีนในปี 2554 ได้มีการนำเข้าสุทธิถึง 2.63 ล้านตัน และหากรวมกับการค้าระหว่างชายแดนจีนกับเวียดนาม และจีนกับเมียนมาด้วยแล้ว ปริมาณการนำเข้าของจีนจะปรับสูงขึ้นกว่านี้อีก สำหรับในปี 2555-2557 การนำเข้าสุทธิของจีนได้ปรับเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3.04, 3.78 และ 4.1 ล้านตันข้าวสาร ตามลำดับ ทำให้ปัจจุบันจีนได้กลายเป็นผู้นำเข้าสูงสุดในโลกและมากกว่าการนำเข้าของไนจีเรียที่เคยเป็นผู้นำเข้าข้าวเป็นลำดับที่หนึ่งของโลกในปี 2554 โดยมีจำนวน 3.4 ล้านตันข้าวสาร

หากย้อนดูนโยบายเรื่องข้าวของจีนในช่วงปี 2499-2521 ซึ่งเป็นช่วงที่จีนยังให้นโยบายเศรษฐกิจในรูปแบบบารวม จะเห็นได้ว่ารัฐเป็นผู้จัดการทั้งในด้านการผลิตและการกระจายผลผลิตจากไร่นาสู่ผู้บริโภค ซึ่งระบบการจัดการดังกล่าวไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรในการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต จึงได้เกิดการปฏิรูปในระบบการจัดการไร่นาเสียใหม่ นับจากปี 2522 เป็นต้นมา โดยจัดให้เกษตรกรแต่ละครัวเรือนได้รับสิทธิในการตัดสินใจจัดการเลือกชนิดและวิธีการผลิตของตนเอง และการให้สิทธิในการใช้ที่ดินในระยะยาวไปพร้อมๆ กับการให้สิทธิในการขายผลผลิตส่วนเกินในตลาดได้ หลังจากที่ได้จัดผลผลิตจำนวนหนึ่งตามโควตาให้กับรัฐซึ่งให้ราคาซื้อที่ต่ำกว่าราคาตลาดมาก อีกทั้งรัฐยังได้ยินยอมให้เกษตรกรเลือกเก็บผลผลิตส่วนเกินนั้นเอาไว้ใช้ในครัวเรือนเองก็ได้

การให้สิทธิกับครัวเรือนในการจัดการการผลิตและผลผลิตของตนเองดังกล่าว ได้สร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรในการปรับปรุงผลผลิตภาพการผลิตข้าวในไร่นาอย่างมาก และส่งผลให้ผลผลิตข้าวต่อไร่และจำนวนผลผลิตข้าวรวมของจีนปรับตัวสูงขึ้น ในช่วงระหว่างปี 2522-2527 ผลผลิตข้าวต่อไร่ของจีนเพิ่มสูงขึ้นถึง

ร้อยละ 26 และจำนวนผลผลิตรวมเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 23¹ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเกษตรกรมีทางเลือกในการตัดสินใจในการเพาะปลูกพืชที่ให้ผลกำไรที่ดีกว่า ทำให้เกษตรกรบางส่วนปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินไปปลูกพืชอาหารอื่นๆ ส่งผลให้พื้นที่เพาะปลูกข้าวของจีนทยอยปรับตัวลดลง

นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการจัดสรรการผลิตและการกระจายในระดับฟาร์มผู้บริโภค จีนได้ประกาศการปฏิรูประบบตลาดตามมาจากในช่วงปี 2528-2536 ทั้งนี้ได้ยกเลิกระบบโควตาที่เกษตรกรจะต้องจัดส่งให้กับรัฐและได้รับราคาต่ำกว่าราคาตลาด ไปเป็นระบบการทำสัญญาตามข้อตกลงในผลผลิตที่จะจัดให้กับรัฐ เป็นจำนวนที่แน่นอนในแต่ละรายๆ ไป ผลผลิตส่วนที่เหลือเป็นของเกษตรกรและเกษตรกรตัดสินใจได้โดยตรงว่าจะเก็บไว้รอเวลาขายหรือจะขายไปในทันที และจะนำไปจำหน่ายในที่ใดๆ ก็ได้

ในขณะที่เดียวกันก็ได้ดำเนินการปฏิรูปกลไกตลาดข้าวที่เกี่ยวข้องกับค่านผู้บริโภค กล่าวคือก่อนปี 2534 รัฐเป็นผู้จัดสรรปันส่วนข้าวในราคาอุดหนุนให้กับผู้บริโภค ซึ่งราคาที่รัฐปันส่วนให้มันต่ำกว่าราคาตลาด โดยมีราคาเพียงหนึ่งในสี่ของราคาตลาด ทำให้เกิดการขยายตัวด้านความต้องการบริโภคข้าวอย่างมาก และขณะเดียวกันในการอุดหนุนข้าวในค่านผู้บริโภครัฐก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามมาอีกด้วย

ดังนั้นเพื่อลดภาระที่รัฐจะต้องอุดหนุนในปี 2534 รัฐบาลจีนจึงได้ปรับเพิ่มราคาข้าวขึ้น ส่วนที่ผู้บริโภคต้องจ่ายให้สูงขึ้นไปพร้อมกับราคาธัญพืชอื่นๆ และเพื่อให้กลไกตลาดข้าวไม่มีค่านเบียดเบียนมากเกินไป รัฐจึงได้ปฏิรูปกลไกการตลาดข้าวและธัญพืชอาหารอื่นๆ ในปี 2536 ไปพร้อมกับการยกเลิกราคาข้าวปันส่วนนับแต่นั้นมา ทำให้กลไกตลาดข้าวทั้งในค่านผู้ผลิตและผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้จีนยังได้ปฏิรูปและปรับเปลี่ยนนโยบายราคาจากการให้การอุดหนุนผู้บริโภคไปสู่การให้การอุดหนุนราคาค่านผู้ผลิตตามมา เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มผลผลิตเพื่อให้เกิดการพึ่งพิงตนเองในเรื่องข้าวพร้อมกับการใช้เป็นกลไกในการปรับปรุงคุณภาพข้าวทั้งนี้รัฐได้กำหนดระดับราคาขั้นต่ำที่เกษตรกรควรจะได้รับไปพร้อมกับปรับเปลี่ยนวิธีการคำนวณงบประมาณเพื่อการรับซื้อข้าวส่วนหนึ่งเข้าสู่ถังของภาครัฐ เช่นในช่วงปี 2538-2541 รัฐบาลจีนได้จัดระบบข้าวสำรองใหม่โดยให้ผู้ว่าฯ แต่ละมณฑลเป็นผู้บริหารจัดการการพึ่งพิงตนเองในเรื่องธัญพืชอาหารของแต่ละมณฑล และต้อง

สร้างสมมูลในอุปสงค์และอุปทานธัญพืชในมณฑลของตนเอง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจในการรับซื้อข้าวเพื่อการเก็บสำรองในระดับราคาสูง เพื่อให้เกิดการขยายตัวของปริมาณผลผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวของจีนในปี 2541 มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นหลายสถิติสูงสุดจากที่เคยเป็นอยู่ไปพร้อมๆ กับการส่งออกของจีนที่มีสูงถึง 3.79 ล้านตันในปีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของนโยบายยกระดับราคาข้าวรับซื้อโดยรัฐในระดับราคาสูง ได้ส่งผลกระทบต่อภาระทางการเงินในการแบกสต็อกข้าวของภาครัฐไว้อย่างมาก เนื่องจากการระบายออกทำได้จำกัดและสร้างความเสียหายต่อคุณภาพและปริมาณข้าวในสต็อกรัฐตามมา

เพื่อลดภาระทางการเงินและลดความเสียหายจากการสะสมข้าวไว้ในสต็อกของภาครัฐ ในช่วงต้นทศวรรษ 2540 รัฐบาลจีนได้มีนโยบายปรับลดราคาสำหรับรับซื้อข้าวจัดเก็บในสต็อกลงไปพร้อมๆ กับการสร้างกลไกราคาให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างข้าวคุณภาพดีกับข้าวคุณภาพต่ำ นอกจากนี้ ข้าวคุณภาพต่ำที่มีอายุสั้นซึ่งปลูกในมณฑลทางใต้ของจีนไม่ได้รับอนุญาตให้มีการรับซื้อข้าวชนิดดังกล่าวเข้าสู่สต็อกรัฐซึ่งทำให้เกษตรกรทางใต้เลิกปลูกข้าวคุณภาพต่ำและหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า พร้อมๆ กับส่งผลให้ปริมาณการผลิตข้าวของจีนลดลงตามมาด้วย เป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวในปี 2546 ลดลงต่ำสุดในรอบสิบปีก่อนหน้านั้น และทำให้การส่งออกข้าวของจีนได้ปรับตัวลดลงตามมาด้วย

แม้ว่าในปัจจุบันปริมาณผลผลิตข้าวของจีนจะเพิ่มขึ้นไปจากปี 2546 แต่ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง กล่าวคือจาก 112.46 ล้านตันข้าวสารในปี 2546 มาเป็น 137.00 ล้านตันข้าวสารในปี 2553 และปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 144.5 ล้านตันข้าวสารในปี 2557² ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา รายงานว่าในปี 2557 จีนมีการส่งออกข้าวจำนวนเพียง 0.40 ล้านตันข้าวสาร ซึ่งในจำนวนนี้เป็นข้าวส่งออกให้ผู้บริโภค หรือ Japonica Rice เป็นสำคัญ ส่วนด้านการบริโภคข้าวมีจำนวนสูงกว่าด้านการผลิตทำให้จีนต้องนำเข้าข้าวสารเจ้าซึ่งเป็นชนิดข้าวที่มีการบริโภคกันมากในภาคใต้ของจีน โดยมีจำนวนการนำเข้าถึง 4.5 ล้านตันข้าวสารในปี 2557 นอกจากนี้ยังมีมีการลักลอบการนำเข้าข้าวจากชายแดนด้านเวียดนามและเมียนมาที่มีระดับราคาถูกกว่าเข้าไปทางตอนใต้ของจีนและเป็นข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการอีกจำนวนหนึ่ง

ในทศวรรษหน้านี้ จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกจะมีความแปรปรวนไปในทิศทางขาขึ้นอย่างแน่นอน หากปรากฏการณ์ในการนำเข้าข้าวของจีนมีเพิ่มสูงขึ้นอย่างค่อเนื่อง ดังนั้นจีนจึงหนีไม่พ้นที่จะต้องกลายเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ในตลาดการค้าข้าวโลก

¹ Zhang, L. power point in http://www.unep.ch/etp/etp/events/Agriculture/ppp_china.pdf

² IRR "World Rice Statistics on Line"

³ USDA: Grain World Markets and Trade, various issues

⁴ ข้อมูลจาก USDA

⁵ Xie and Naopantuwong (2014), Review of Rice Policies in China, Thailand, and Vietnam, ARE Working paper No. 2557/1

⁶ ข้อมูลจาก USDA

เอกสารอ้างอิง

1. IRR, "World Rice Statistics on Line"
2. USDA: Grain World Markets and Trade, various issues
3. Xie and Naopantuwong (2014), Review of Rice Policies in China, Thailand, and Vietnam, ARE working paper No. 2557/1
4. Zhang, L. power point in http://www.unep.ch/etp/etp/events/Agriculture/ppp_china.pdf