

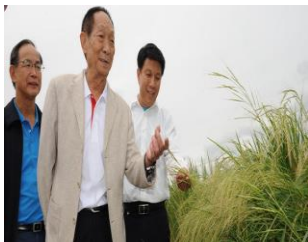
พุงมังกรกับข้าวไทย



ช่วงนี้เรื่องข้าวดูจะเป็นเรื่องที่คนไทยให้ความสนใจเป็นพิเศษ คนที่ไม่ได้อยู่ในวงการข้าวก็ยังมีสัมผัสข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาลไทยกันไม่มากก็น้อย ไม่เว้นแม้กระทั่งเพื่อนสนิทคนหนึ่งของผมที่ยังอุตส่าห์ไลน์มาถามเมื่อหลายวันก่อนว่า “**ที่มีข่าวว่าจีนซื้อข้าว 1 ล้านตันนะ เขาไปทำอะไร?**” ซึ่งเล่นเอาผมงงกับคำถามนี้ไปด้วยอยู่พักหนึ่ง ใจก็นึกอยู่ว่าเป็นคำถามคำถามอะไรที่อกนั้นหรือเปล่า หรือเพื่อนผมล้อเล่นอะไรอยู่หรือเปล่า ผมนึกดีใจที่เพื่อนของผมคนนี้ ซึ่งไม่ได้อยู่ในวงการข้าวหรือสนใจเรื่องการเมืองแบบเข้าเส้นเลือด ก็ยังให้ความสนใจในปัญหาของประเทศและชาวนาในปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้น คำถามดังกล่าวก็ทำให้ผมคิดว่าคงมีคนไทยอีกมากมายที่อยากรู้เรื่องตลาดข้าวจีน ผมเลยขอรวบรวมข้อมูลการผลิตและตลาดข้าวจีนมาแล้วให้พวกเราได้อ่านกัน ...

การผลิตข้าวของจีน

พื้นที่เพาะปลูก ... ลดใน ขยายนอก ข้าว นับเป็นธัญพืชที่สำคัญที่สุดในจีน โดยใช้พื้นที่เพาะปลูกราวร้อยละ 27-29 ของพื้นที่การเพาะปลูกธัญพืชของจีนโดยรวม และคิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 20 ของพื้นที่การเพาะปลูกโดยรวมของโลก ทั้งนี้ พื้นที่เพาะปลูกข้าวโดยรวมมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยในช่วงกว่า 30 ปีที่ผ่านมา เพื่อแบ่งปันให้แก่การเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ขณะเดียวกัน หากพิจารณาในรายละเอียดก็พบว่าสัดส่วนพื้นที่



เพาะปลูกข้าวทางตอนเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวเมล็ดสั้น (Japonica) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว จากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 18 ขณะที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวพันธุ์ผสม (Hybrid) ในจีนก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 14 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 50 ในปี 2543 และเพิ่มขึ้นเป็นกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ปลูกข้าวโดยรวมของจีนในปัจจุบัน

นอกจากนี้ จีนยังสนับสนุนส่งเสริมให้ประเทศอื่นๆ เพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกข้าวพันธุ์ผสมอีกด้วย โดยนับแต่ปี 2550 จีนได้ส่งออกข้าวพันธุ์ผสมที่คิดค้นขึ้นไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนรวมนับแสนตัน อาทิ สหรัฐฯ เวียดนาม ปากีสถาน และอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเวียดนาม ซึ่งเริ่มนำเข้าและปลูกข้าวพันธุ์ผสมนับแต่ปี 2537 การปลูกข้าวพันธุ์ผสมให้ผลผลิตสูงกว่าข้าวพันธุ์ท้องถิ่นถึงร้อยละ 20 ทำให้เวียดนามขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวพันธุ์ใหม่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เวียดนามสามารถลดต้นทุนการเพาะปลูกข้าว และเปลี่ยนสถานะจากการเป็นประเทศผู้นำเข้ามาเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลกอย่างรวดเร็ว

นี่ยังไม่นับรวมถึงการที่รัฐวิสาหกิจจีนออกไปลุยทำแปลงเพาะปลูกธัญพืชขนาดใหญ่ในต่างประเทศ อาทิ โครงการเพาะปลูกข้าวโพดและปศุสัตว์ของ Xinjiang Construction and Production Corporation ในยูเครน

ซึ่งนับเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่เป็นสองเท่าของที่เคยมีมา จนหลายคนคิดว่านี่จะเป็นยุคใหม่ด้านการเกษตรของจีนในต่างประเทศ ขณะเดียวกัน จีนยังใช้เครือข่ายออกไปจัดหาสินค้าเกษตรในต่างประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าจีนจะไม่ขาดแคลนผลผลิตทางการเกษตร เช่น ในปี 2554 **คอฟโค** (COFCO) ได้จัดเตรียมเงินทุนสำรองไว้ราว 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับการออกไปควมบรมกิจการต่างชาติในช่วง 5 ปีหลังจากนั้น และยังคงออกไปประมูล ธัญพืชและสินค้าเกษตรอื่นจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง อาทิ เนเธอร์แลนด์ รัสเซีย บราซิล อาร์เจนตินา แคนาดา และออสเตรเลีย รวมทั้งการจัดซื้อข้าวจากไทย

ผลผลิตมากที่สุดในโลก ... เพิ่มขึ้น แต่ไม่พอ จีนนับเป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีปริมาณมากกว่า 140 ล้านตันในปี 2556 คิดเป็นสัดส่วนราว 1 ใน 3 ของผลผลิตโดยรวมของโลก ประการสำคัญ จีนสามารถเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและนับเป็นหนึ่งในประเทศที่มีผลผลิตข้าวต่อพื้นที่สูงที่สุดในโลก ทั้งนี้ ผลผลิตข้าวของจีนมีสัดส่วนราวร้อยละ 45 ของผลผลิตธัญพืชของจีนโดยรวมในปัจจุบัน



ในเชิงโครงสร้าง ผลผลิตข้าวของจีนได้เปลี่ยนหน้าตาไปอย่างมากในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ ในภาพรวม จีนมีสัดส่วนผลผลิตข้าวเมล็ดยาวลดลง ขณะที่ผลผลิตข้าวเมล็ดสั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงทศวรรษ 1980 ผลผลิตเกือบร้อยละ 90 เป็นข้าวเมล็ดยาว ลดลงเหลือราวร้อยละ 80 ในช่วงทศวรรษ 1990 และเหลือร้อยละ 70 ในช่วงทศวรรษ 2000 ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องจากการปรับเปลี่ยนขนาดพื้นที่การเพาะปลูก โดยจีนลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเมล็ดยาว (Indica) และหันไปเพาะปลูกข้าวเมล็ดสั้นมากขึ้น

ท่านผู้อ่านอาจสงสัยว่าทำไมจีนหันไปเพาะปลูกข้าวเมล็ดสั้นมากขึ้น ผมคิดว่ามีหลายสาเหตุ

ประการแรก แม้ว่าจีนจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ในเชิงภูมิศาสตร์ แต่พื้นที่เพาะปลูกมีค่อนข้างจำกัด บางพื้นที่เป็นเทือกเขาบ้าง ทะเลทรายบ้าง และแม้จะมีแม่น้ำขนาดใหญ่หลายสาย และพัฒนาโครงข่ายการกระจายน้ำ แต่หลายพื้นที่ก็ยังคงขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวที่ต้องใช้น้ำในปริมาณมาก

ประการที่สอง จีนต้องการใช้พื้นที่เพาะปลูกธัญพืชหลายประเภทเพื่อป้อนปากท้องคนและสัตว์ รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป ว่าง่ายๆ แม้ว่าข้าวจะเป็นสินค้าหลักแต่ก็ต้องแย่งพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่อย่างจำกัดกับธัญพืชอื่นเช่นกัน

ประการที่สาม ในอดีต จีนมีพื้นที่ทางตอนเหนือที่กว้างและไม่ได้ใช้ประโยชน์ขนาดใหญ่ และด้วยข้อจำกัดด้านสภาพอากาศ ก็ไม่สามารถเพาะปลูกพืชเกษตรอื่นได้มากนัก แต่สามารถเพาะปลูกข้าวเมล็ดสั้นได้ดี รัฐบาลจีนก็เลยสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ทางตอนเหนือเพื่อการเพาะปลูกข้าว

ประการสุดท้าย ในเชิงของการแข่งขัน ประเทศผู้ผลิตข้าวเมล็ดสั้นในภูมิภาคส่วนใหญ่มีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าหรือมีข้อจำกัดด้านการผลิตที่มากกว่าเมื่อเทียบกับข้าวของจีน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และมองโกเลีย ข้าวเมล็ดสั้นของจีนจึงมีโอกาสในการส่งออกไปยังตลาดประเทศใกล้เคียงในอนาคต

ในเชิงคุณภาพ จีนมีการพัฒนาด้านการเพาะปลูก จัดเก็บ และแปรรูปข้าวที่มีคุณภาพให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้อ่านบางท่านอาจเคยได้ยินนักธุรกิจไทยที่มาบุกตลาดจีนในยุคแรกถ่ายทอดประสบการณ์เรื่องข้าวปนกรวดมาแล้วบ้าง และเล่าว่านั่นเป็นหนึ่งในเหตุผลว่าทำไมเราจึงเห็นคนจีนรุ่นเก่าฟันแตก แต่ผู้ประกอบการข้าวรายใหญ่ในปัจจุบันต่างหันมาใส่ใจกับตลาดระดับกลาง บน และการสร้างตราสินค้ามากขึ้น ไม่เพียงแต่เมล็ดข้าวที่มีคุณภาพดีขึ้น แม้กระทั่งบรรจุภัณฑ์ข้าวที่จำหน่ายในซูเปอร์มาร์เก็ตและช่องทางจัดจำหน่ายสมัยใหม่อื่นนับว่าได้รับการพัฒนาอย่างหลากหลาย เช่น ในรูปถุงพลาสติกที่มีให้เลือกอยู่หลายขนาด บางรายไปไกลถึงขนาดทำเป็นถุง ก่อง หรือกระป๋องกระดาษ เพื่อเน้นในเรื่องสิ่งแวดล้อม แถมยังมีการออกแบบที่ดี ทั้งในแง่สีสันความสวยงาม ความสะดวกในการขนย้าย (พร้อมหูหิ้ว) และการเปิดปิดบรรจุภัณฑ์ และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแบรนด์และวิธีการหุงข้าวเสร็จสรรพ



นโยบายความมั่นคงและอาหารปลอดภัย vs. การพึ่งพาตนเอง โดยที่ข้าวเป็นธัญพืชหลักของจีน ดังนั้น การพิจารณาณโยบายธัญพืชโดยรวมของจีนก็สะท้อนภาพและเชื่อมโยงกับนโยบายข้าวของจีน ivo อย่างแน่นอน โดยนับแต่ปี 2549 จีนได้กำหนดเป้าหมายระดับการพึ่งพาธัญพืชไว้ที่อย่างน้อยร้อยละ 95 และต้องการคงเป้าหมายดังกล่าวไปจนถึงปี 2563

อย่างไรก็ดี ผลจากนโยบาย**ความมั่นคงด้านอาหาร** (Food Security) และ**อาหารปลอดภัย** (Food Safety) ที่ดำเนินมาในช่วงหลายปีหลังนี้ทำให้รัฐบาลจีนพยายามผลักดันและส่งเสริมการพัฒนาด้านอุปทาน โดยหันมาให้ความสำคัญในด้านคุณภาพและความปลอดภัยมากขึ้น และปรับลดเป้าหมายผลผลิตลง จนมีกระแสข่าวว่า ผลผลิตธัญพืชภายในประเทศของจีนในบางปีต่ำกว่าระดับร้อยละ 90 เสียอีก แถมในปี 2556 คณะมนตรีแห่งรัฐ (State Council) ของจีนก็ยังได้ปรับลดเป้าหมายการเพาะปลูกธัญพืชในช่วงปี 2557-2563 ลงเหลือ 550 ล้านตัน จากเดิม 602 ล้านตัน



แม้ว่านักวิชาการในอีกซีกหนึ่งมองว่า จีนไม่จำเป็นต้องรักษาระดับการพึ่งพาตนเองไว้สูงนัก เพราะได้ขยายการลงทุนไปเพาะปลูกในต่างประเทศ และกระชับสายสัมพันธ์กับแหล่งซัพพลายธัญพืชกับหลายประเทศแล้ว ซึ่งจะช่วยให้อาจสามารถจัดสรรพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่อย่างจำกัดไปให้สินค้าเกษตรอื่นได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน โดยที่คนจีนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น และรัฐบาลจีนตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวเป็น 10,000 เหรียญสหรัฐ

ต่อปีภายในปี 2563 รายได้ที่สูงขึ้นจะส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภคของชาวจีน กล่าวคือ ชาวจีนจะบริโภคธัญพืชเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ และใส่ใจเรื่องคุณภาพมากขึ้น



แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ดูเหมือนว่าผลผลิตที่ต่ำกว่าระดับการพึ่งพาตนเองตามที่กำหนดไว้จะปลุกกระแสความกังวลใจในเรื่องราคาและเสถียรภาพด้านอาหารให้ หมู่นโยบายภาครัฐและผู้บริโภคชาวจีนในวงกว้างอีกครั้ง ส่งผลให้รัฐบาลจีนตัดสินใจหวนกลับมาสู่นโยบายการพึ่งพาตนเองด้านธัญพืชอีกครั้ง โดยในรายงาน

ด้านนโยบายประจำปี หรือที่รู้จักกันในชื่อ “Document No. 1” ซึ่งนำเสนอโดย คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์และคณะมนตรีแห่งรัฐเมื่อต้นปี 2557 ระบุถึงการเพิ่มระดับการพึ่งพา

ผลผลิตด้านการเกษตรของตนเอง โดยตั้งเป้าหมายการ “พึ่งพาธัญพืชภายในประเทศ 100%” ภายในปี 2563 อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายดูจะไม่มั่นใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะเห็นว่าปัญหา การขาดแคลนน้ำและการปนเปื้อนของโลหะหนักในดินเพาะปลูกที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 2.5 ของพื้นที่เพาะปลูก โดยรวมของจีนในระยะหลังกำลังกลายเป็น “ปัญหาใหญ่” และอาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพึ่งพา

ตนเองด้านการเกษตรในระยะยาว โดยในส่วนของข้าว ผลจากการขาดแคลนน้ำก็ทำให้นักวิชาการบางส่วนประเมินว่าผลผลิตข้าวของจีนในปี 2557 จะอยู่ที่ราว 141.5 ล้านตัน ลดลงถึงร้อยละ 10.5 เมื่อเทียบกับของปีที่ผ่านมาเสียด้วยซ้ำ ขณะเดียวกันก็มี ข้อมูลที่ระบุว่าจีนเป็นประเทศที่ใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อการเพาะปลูกในสัดส่วนร้อยละ 30 ของปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีของโลก

ทั้งนี้ ต้นพืชสามารถดูดซับปุ๋ยเหล่านั้นได้เพียงร้อยละ 25-35 ของปริมาณที่ใช้เท่านั้น พฤติกรรมการใช้ปุ๋ยดังกล่าว นอกจากจะทำให้ต้นทุนการเพาะปลูกสูงโดยใช่เหตุแล้ว ยังมีผลต่อคุณภาพข้าว โดยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2556 นักวิชาการได้ตรวจพบข้าวที่เพาะปลูกในมณฑลมณฑล หูหนานและพื้นที่ทางตอนใต้ปนเปื้อนสารแคดเมียม (Cadmium) ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง ในระดับที่สูง อันเพิ่มความกังวลใจอย่างมากต่อคุณภาพข้าวที่บริโภคอยู่ในหมู่ชาวจีน



การบริโภคข้าวในจีน

จีน ... แซมป์กินข้าว ในอดีต ผมเคยได้ยินคำกล่าวยอดฮิตของคนไทยเชื้อสายจีนที่ว่า “เรื่องกินเรื่องใหญ่ เรื่องตายเรื่องเล็ก” ซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญที่ชาวจีนมีต่อเรื่องการบริโภคอาหาร ขณะที่ท่านเวิน เจียป่าว อดีตนายกรัฐมนตรีคนชยันของจีนก็เคยกล่าวในเรื่องนี้เอาไว้เช่นกันว่า มีเพียง 2 เรื่องที่อาจสร้างปัญหาทำให้ รัฐบาลอยู่ไม่ได้ ซึ่งหนึ่งในนั้น ได้แก่ เรื่องปากท้อง โดยที่ชาวจีนบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ดังนั้น ข้าวจึงนับเป็น เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เรากำลังพูดถึงผู้บริโภคราว 1,400 ล้านคน หรือกว่าร้อยละ 20 ของจำนวน ประชากรโลก การปล่อยให้จีนขาดแคลนข้าว หรือปล่อยให้ข้าวมีราคาแพงขึ้นอย่างไร้เหตุผลก็อาจส่งผลต่อความ อยู่รอดของรัฐบาลจีน



ในเชิงปริมาณ ชาวจีนบริโภคข้าวมากที่สุดในโลก และยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยปีละราว 120 ล้านตัน ในทศวรรษ 1980 เป็นเฉลี่ยปีละ 130 ล้านตันเศษ ในทศวรรษ 1990 และเพิ่มเป็นเฉลี่ยปีละราว 140 ล้านตัน ในทศวรรษ 2000 ทั้งนี้ ในปี 2556 จีนบริโภคข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 147 ล้านตัน เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 14 เมื่อเทียบกับของปีที่ผ่านมา ซึ่งนั่นหมายความว่า จีนยังปลูกข้าวไม่เพียงพอสำหรับความต้องการภายในประเทศ และสถานการณ์น่าจะเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกอย่างน้อย 5 ปี

ผลผลิตและการบริโภคข้าวของจีน ระหว่างปี 2551/52-2556/57

ปี	ปริมาณ (ล้านตัน)	
	ผลผลิต	การบริโภค
2551/52	134.3	133.0
2552/53	136.6	134.3
2553/54	137.0	135.0
2554/55	140.7	139.6
2555/56	143.0	144.0
2556/57	141.5	147.0



การบริโภคข้าวต่อหัว ... ลดลง อย่างไรก็ดี การบริโภคข้าวต่อหัวของจีนมีแนวโน้มลดลงในช่วงหลายปีหลัง ปัจจุบัน ชาวจีนบริโภคข้าวเฉลี่ยอยู่ที่ราว 90 กิโลกรัม ต่อปี โดยการบริโภคข้าวต่อหัวของคนในเมืองอยู่ที่เพียงครึ่งหนึ่งของคนในชนบทเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจีนได้เริ่มผ่อนคลายนโยบายลูกคนเดียวระยะออกใหม่ ซึ่งอนุญาตให้พ่อหรือแม่ที่เป็นลูกคนเดียวมีลูกได้ 2 คนแล้ว แต่การขยายตัวของชุมชนเมืองของจีนที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้คนในชนบทที่ย้ายเข้าสู่สังคมเมืองจะค่อยๆ เปลี่ยนพฤติกรรมโดยหันมาบริโภคข้าวน้อยลง ส่งผลให้การบริโภคข้าวของจีนโดยรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงในระยะยาว

การนำเข้า-ส่งออกข้าวของจีน

การส่งออก ... มีศักยภาพในระยะยาว การส่งออกข้าวของจีนมีแนวโน้มลดลงนับแต่ปี 2550 และอยู่ในระดับราว 0.4 ล้านตันในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นข้าวคุณภาพต่ำ อย่างไรก็ดี โดยที่ผลผลิตข้าวต่อพื้นที่ของจีนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และหากรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการพึ่งพาผลผลิตภายในประเทศในระดับสูง ก็คาดว่าผลผลิตจะมากกว่าปริมาณการบริโภคภายในประเทศราว 10 ล้านตัน ในปี 2563 ซึ่งหากอุปสงค์และอุปทานในจีนเป็นเช่นนั้นและคงอยู่จริง ก็คาดว่าจีนจะกลายเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวในอนาคต



การนำเข้า ... กลายเป็นแชมป์โลก ขณะที่การนำเข้าข้าวของจีนในยุคก่อนเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และช่วง 5 ปีแรกหลังการเป็นสมาชิก มีระดับ ค่อนข้างต่ำและผันผวน โดยนำเข้าเฉลี่ยราว 0.5 ล้านตัน ต่อปี การนำเข้าข้าวของจีนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยมานับแต่ปี 2551 โดยในระหว่างปี 2553-2556 การนำเข้าข้าวของจีนเติบโตถึงราว 6 เท่าตัว โดยเพิ่มขึ้นจาก 0.5 ล้านตันในปี 2553 เป็นถึง 3.4 ล้านตันในปี 2556 ซึ่งทำให้จีนแซงหน้าไนจีเรีย กลายเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลกไปโดยปริยาย

ประการสำคัญ การนำเข้าข้าว 3-4 ล้านตัน ต่อปีนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณความต้องการโดยรวมของประเทศ เพราะคิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 3 ของการบริโภคโดยรวมเท่านั้น ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ปลอดภัยในมุมมองของเสถียรภาพด้านอาหาร (จีนนำเข้าธัญพืชร้อยละ 2.5 ของปริมาณผลผลิตโดยรวม) แถมจีนยังมีพืชทางเลือกอื่นในการบริโภค อาทิ ข้าวโพด เผือก และมัน กอปรกับตลาดข้าวระหว่างประเทศก็มีระดับการแข่งขันและเสรีมากขึ้น จึงไม่น่าเป็นประเด็นที่จีนเกรงว่าจะมีความเสี่ยงในการพึ่งพาข้าวนำเข้าแต่อย่างใด

นโยบายคองคั้งและเงื่อนไขการนำเข้าข้าว



นโยบายคองคั้ง ... เพิ่มระดับ จีนนับเป็นประเทศที่มีการสำรองข้าวคองคั้งมากที่สุดในโลก โดยมีสัดส่วนคิดเป็นเกือบร้อยละ 45 ของปริมาณสำรองข้าวคองคั้งรวมของโลก ทั้งนี้ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จีนมีแนวโน้มเพิ่มระดับการสำรองคองคั้งข้าวเพิ่มขึ้นจากราว 38.6 ล้านตันในปี 2552 เป็นกว่า 46 ล้านตันในปี 2557

สำรองคองคั้งข้าวของจีน ระหว่างปี 2551/52-2556/57

ปี	ปริมาณ (ล้านตัน)
2551/52	38.6
2552/53	40.5
2553/54	42.6
2554/55	45.0
2555/56	46.6
2556/57	46.4

โควตาข้าว ... กลเม็ดคุมการนำเข้า คงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่ารัฐบาลจีนสร้างเงื่อนไขผูกปมการนำเข้าข้าวไว้อย่างแยบยล นับแต่ปี 2537 จีนมีพันธะสัญญาผูกพันกับองค์การการค้าโลกในสินค้าข้าวในลักษณะ “โควตาภาษี” (Tariff Rate Quota: TRQs) โดยกำหนดปริมาณไว้ที่ 5.32 ล้านตัน จำแนกเป็นข้าวเมล็ดสั้นและ

เมล็ดข้าวอย่างละครึ่ง โดยข้าวในโควตาเสียอากรนำเข้า (In-quota tariff) ในอัตราร้อยละ 1 ของราคา CIF ขณะที่ข้าวนอกโควตาเสียอากรนำเข้า (Out-of-quota tariff) ในอัตราร้อยละ 65 ของราคา CIF เพื่อปกป้องผู้ผลิตข้าวทั้งสองประเภท

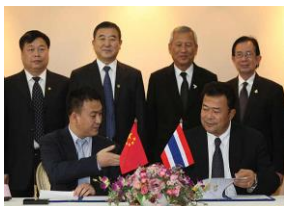
ต่อประเด็นคำถามว่าทำไมรัฐบาลจีนจึงต้องกำหนดโควตานำเข้าข้าวเมล็ดสั้นและยาวไว้อย่างละครึ่งนั้น ผมเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นการลดระดับการนำเข้าข้าวเมล็ดสั้น เพราะจีนมีผลผลิตมากพอและสามารถแข่งขันด้านราคาได้ นอกจากนี้ ยังทำให้โควตาข้าวเมล็ดยาวลดน้อยลงไปโดยปริยาย (เมื่อกำหนดสัดส่วนไว้อย่างละครึ่ง) ซึ่งช่วยให้สามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าข้าวโดยรวมไปพร้อมกัน



โดยที่อัตรอากรนำเข้าของข้าวนอกโควตาที่สูงดังกล่าวทำให้จีนไม่เคยนำเข้าข้าวเกินกว่าปริมาณที่ผูกพันไว้ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ ผู้นำเข้าข้าวยังต้องมีคุณสมบัติและยื่นขอรับโควตาการนำเข้าเป็นคราวๆ ไป (เอกสารแนบ) ซึ่งกลายเป็นปัญหาอุปสรรคด้านการนำเข้าข้าวในอีกชั้นหนึ่ง โดยการจัดสรรข้าวในโควตาดังกล่าวในปัจจุบันกระจายไปยังรัฐวิสาหกิจจีนในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณการนำเข้าข้าวในแต่ละปี ส่วนที่เหลือจัดสรรให้แก่กิจการเอกชน ทั้งนี้ รัฐบาลจีนยังยืนยันในข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลกในปี 2557 ในเงื่อนไขเดิม ซึ่งปริมาณโควตาภาษีดังกล่าวมีสัดส่วนคิดเป็นราวร้อยละ 14 ของปริมาณข้าวที่ซื้อขายระหว่างประเทศโดยรวม ซึ่งคาดว่าจะอยู่ที่ราว 38 ล้านตัน

ประการสำคัญ ประเด็นปัญหาที่กลายเป็น “**ทอร์คออฟเดอะทาวน์**” ในบ้านเรา ก็คือ การซื้อขายข้าวตามสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ หรือ “**จีทูจี**” กับสองรัฐวิสาหกิจยักษ์ใหญ่ในวงการสินค้าเกษตรของจีนอย่าง “**เปียด้าฮวง**” (Beidahuang) จากมณฑลเฮยหลงเจียง และ “**คอฟไค้**” ผู้ยิ่งใหญ่ในวงการเกษตรจากกรุงปักกิ่ง ซึ่งสร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจ เพราะจากการศึกษาพบว่า นอกเหนือจากการกำหนดโควตานำเข้าข้าวดังกล่าวในพันธะสัญญากับ WTO แล้ว จีนยังสร้าง “**คอขวด**” โดยซ่อนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่าในการซื้อขายข้าวแบบจีทูจีนั้น รัฐบาลจีนได้มอบหมายให้คอฟไค้ ซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่ราวร้อยละ 60 ของทั้งหมด เป็นผู้นำเข้าข้าวแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งปริมาณข้าวส่วนนี้มีสัดส่วนราวครึ่งหนึ่งของปริมาณโควตาที่กำหนดไว้

นั่นเท่ากับว่า การนำเข้าข้าวอยู่ในมือของรัฐบาลจีนเกือบสมบูรณ์ เพราะในส่วนของกรนำเข้าข้าวของรัฐก็ใช้คอฟไค้เป็นหน่วยงานนำเข้าจุดเดียว ขณะที่การนำเข้าข้าวของเอกชนก็ต้องขอรับการจัดสรรโควตาจากรัฐบาลอยู่ดี



ดังนั้น จีนจะนำเข้าข้าวมากหรือน้อยในแต่ละปีขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลจีนเป็นสำคัญ เช่น หากปีใดที่ผลผลิตข้าวภายในประเทศมีอยู่มาก จีนก็อาจไม่จัดสรรโควตาการนำเข้าข้าวมากนัก หรือหากจีนมีนโยบายเพิ่มปริมาณสำรองสินค้าเกษตร เนื่องจากเกรงปัญหาภัยแล้ง ภัยสงคราม หรือเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับประเทศที่ต้องการ

จัดซื้อสินค้าจีน ก็อาจจัดสรรโควตาหรืออาจให้คอปได้ไปจัดซื้อข้าวแบบจีทูจีมากขึ้น

ในทางกลับกัน เงื่อนไขที่ผูกมัดให้คอปได้เป็นผู้นำเข้าแบบจีทูจีแต่เพียงผู้เดียว ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สัญญาซื้อขายข้าวระหว่างกรมการค้าต่างประเทศและเปย์ต้าฮวง ซึ่งลงนามซื้อขายข้าวจำนวน 1.2 ล้านตัน ไปเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2556 ต้องมีอันยกเลิกไป เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องเกรงว่าจะโดนควั่นหลังจากการตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เห็นว่า การลงนามซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐกับจีนต้องกระทำกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลกลางเท่านั้น

ทำไมจีนต้องซื้อข้าวไทย

ข้าวไทย ... เหมาะสำหรับการบริโภค สำหรับผู้อ่านหลายท่านอาจสงสัยว่า ในขณะที่จีนเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดของโลก ทำไมจีนเป็นผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลกดังที่ปรากฏในปี 2556 เหตุผลประการแรก ก็คือ จีนเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากและบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ทำให้มีความต้องการข้าวจำนวนมหาศาลใน



แต่ละปี ซึ่งขีดความสามารถในการผลิตข้าวของจีนยังไม่เพียงพอในเชิงปริมาณ ประการถัดมา โดยที่ชาวจีนฐานะดีขึ้น และหันมาใส่ใจด้านความปลอดภัยมากขึ้น (แถมยังบริโภคน้อยลง) จึงต้องการเลือกบริโภคข้าวคุณภาพดี ซึ่งข้าวจีนไม่อาจตอบสนองได้มากพอทั้งในเชิงปริมาณและภาพลักษณ์ จีนจึงนำเข้าข้าวจำนวนมากในแต่ละปี

ข้าวไทยนับเป็นข้าวคุณภาพดี ยิ่งพอเป็นข้าวหอมมะลิด้วยแล้วยังมีภาพลักษณ์และชื่อเสียงที่ดีมากในตลาดจีน ไม่ว่าจะซื้อข้าวเกี่ยวกับความไม่น่าเชื่อถือด้านคุณภาพของข้าวไทยปล่อยออกมาอย่างไรก็ตาม ประการสำคัญ กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศก็มีการกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบข้าวส่งออกที่ได้รับการยอมรับในทางกลับกัน รัฐบาลจีน โดย AQSIQ ก็ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและกำกับตรวจสอบมาตรฐานข้าวนำเข้าอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ข้าวไทยที่ผ่านการตรวจสอบและส่งมาจำหน่ายที่ตลาดจีนจึงไม่มีประเด็นในเรื่องมาตรฐานคุณภาพ



ต่อประเด็นที่ว่า **“จีนนำเข้าข้าวไทยจำนวน 1 ล้านตันไปทำอะไร?”** ผมก็ขอเรียนว่า โดยที่ข้าวไทยเป็นที่ต้องการของตลาด มีคุณภาพและภาพลักษณ์ดี รวมทั้งยังมีราคาสูงกว่าข้าวของคู่แข่งเช่นเวียดนามและอินเดีย ดังนั้น คอปได้และรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่ทำธุรกิจค้าข้าวกับไทยมาเป็นหลายสิบปี และมีความเชี่ยวชาญข้าวไทยและการทำตลาดในจีนเป็นอย่างดี คงไม่มีเหตุผลในการที่จะนำเอาข้าวไทยไปทำเป็นอาหารสัตว์หรือทำลายให้ขาดทุนเล่นแต่อย่างใด

ประการสำคัญ เราอาจนึกสงสัยว่าทำไมบริษัทจีนที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของจีนซึ่งนิยมบริโภคข้าวเมล็ดสั้นจึงนำเข้าข้าวไทยซึ่งเป็นข้าวเมล็ดยาว คำตอบก็คือ **“โอกาสทางธุรกิจ”** ข้าวที่นำเข้ามาจากไทยไม่จำเป็นต้องส่งไปทำตลาดในพื้นที่ทางตอนเหนือเสมอไป เฉกเช่นเดียวกับการที่ผู้ประกอบการไทยนำเข้า

สินค้าจากต่างประเทศก็มีใช้เพื่อจำหน่ายในไทยเสมอไป เหล่านี้พอช่วยตอบคำถามของเพื่อนผมได้ว่า **“จีนซื้อข้าว
ดังกล่าวมาจำหน่ายเพื่อการบริโภคนั่นเอง”**

อย่างไรก็ดี โดยข้อเท็จจริงแล้วก็อาจพบว่า ข้าวหอมมะลิไทยยังมีกรณีปัญหาการถูกลดลงและละเมิด
ทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องหมายการค้า “HOM MALI” ที่เป็น **“ตรารวงข้าวสีเขียว”** อยู่
ค่อนข้างมาก ทำให้ข้าวหอมมะลิไทยในตลาดจีนสูญเสียมาตรฐาน มีภาพลักษณ์ที่ต่างไป และขาดเสน่ห์ของ
ความหอมกรุ่นไปไม่มากนักน้อย จนทำเอาผู้บริโภคชาวจีนจำนวนมากมักบ่นว่าข้าวที่เรานำเอามาจัดกิจกรรม
ประชาสัมพันธ์แจกชิมในจีนมีรสชาติและความหอมกว่าข้าวหอมมะลิที่พวกเขาซื้อหามาบริโภคมาก

ดังนั้น ไทยจึงจำเป็นต้องกำกับตรวจสอบเข้มสินค้าข้าวส่งออก และร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐของจีนใน
การตรวจสอบคุณภาพข้าวไทยที่จำหน่ายในตลาดจีน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ต่อกัน **“สถานะ”** ด้านมาตรฐาน
คุณภาพของข้าวไทยเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคจีน ขณะเดียวกัน ตลาดข้าวในจีนก็เริ่ม **“สลับซับซ้อน”**



มากขึ้น การที่ผู้บริโภคในเมืองซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่ดีและมีแนวโน้มบริโภคข้าว
น้อยลง จึงเริ่มเปลี่ยนมุมมองความคิด โดยหันมามองหาและยินดีจ่ายเงินซื้อ **“ข้าว
คุณภาพ”** มาบริโภคมากขึ้น จุดนี้เองที่อาจเป็นโอกาสของตลาดข้าวหอมมะลิและ
ข้าวพิเศษที่มีมูลค่าเพิ่มสูงประเภทใหม่ของไทยในตลาดจีน

นอกจากนี้ โดยที่จีนยังคงจะเป็นตลาดข้าวของไทยที่สำคัญในอนาคต กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศยัง
อาจใช้เวทีการประชุมทวิภาคีด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-จีนนำเสนอเพื่อขอให้รัฐบาลจีนเพิ่มรายชื่อผู้นำเข้าข้าว
แบบรัฐต่อรัฐให้มีความ **“ยืดหยุ่น”** แก่การนำเข้าข้าวไทยมากขึ้น โดยอาจเพิ่มเติมรายชื่อรัฐวิสาหกิจในระดับ
มณฑล แทนที่จะกระจุกตัวอยู่กับคอฟได้เพียงรายเดียว เพราะปัจจุบันรัฐวิสาหกิจจีนในระดับมณฑลก็เป็นกิจการ
ขนาดใหญ่และมีความพร้อมในการที่จะร่วมมือกับรัฐบาลไทยในการนำเข้า และเป็นช่องทางกระจายข้าวและสินค้า
เกษตรอื่นๆ ในตลาดจีน ถ้ามหากพิจารณาจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ คอฟได้เองก็ยังมีสัดส่วนการถือหุ้นของ
ภาครัฐต่ำกว่าของหลายรายในจีน

แม้ว่าคำว่า **“ทำนาบนหลังคน”** จะเสียดแทงความรู้สึกของเราไม่น้อยเพียงใด แต่หลังของชาวนาก็ยัง
เป็นพื้นที่ที่เฝ้าหวงใจนักการเมืองและนายทุนอยู่เสมอ ...

ที่มา: บทความจากศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

(<http://www.thaibiz.net/th/news/15816/99/>)