

## ปริมาณธัญพืชสำรองในประเทศของจีนสูงเป็นประวัติการณ์

หนังสือพิมพ์ไชน่าเดลีได้รายงานข่าวเกี่ยวกับคำกล่าวของ Mr. Xu Shaoshi ประธานคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติจีน (เทียบเท่ารัฐมนตรี) และ Mr. Ren Zhengxiao เลขาธิการ State Administration of Grain (เป็นหน่วยงานระดับสูงกว่ากรม แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติจีนซึ่งเป็นหน่วยงานเทียบเท่าระดับกระทรวงของไทย) ในช่วงการประชุมประจำปีระหว่างผู้แทนรัฐบาลกลาง ผู้แทนรัฐบาลมณฑล ภาคเอกชน และนักวิชาการจีนที่เกี่ยวข้องกับการหมุนเวียนธัญพืชของประเทศ ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจีน (State Council) ให้จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ปริมาณธัญพืชสำรองในประเทศของจีนพุ่งขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ แต่รัฐบาลจีนจะยังคงเดินหน้าจัดหาธัญพืชเข้าสู่สต็อกของรัฐบาลต่อไป พร้อมกับจะเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในการจัดเก็บธัญพืชสำรองโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคลังสินค้าเอกชนด้วย เพื่อที่จะดูแลผลประโยชน์ของเกษตรกรในประเทศในสภาวะที่ตลาดธัญพืชในประเทศกำลังอิ่มตัว ซึ่งในปัจจุบัน จีนมีปริมาณผลผลิตธัญพืชรวมเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นปีที่ ๑๒ และมีปริมาณธัญพืชสำรองทุกประเภทรวมกันสูงถึง ๒๓๐ ล้านตัน อันเป็นปริมาณการเก็บสำรองธัญพืชที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ และเป็นปริมาณการเก็บสำรองธัญพืชที่มากที่สุดในโลกด้วย โดยเกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณดังกล่าวเป็นข้าวโพด ทั้งนี้ State Administration of Grain คาดว่า ปริมาณข้าวโพดสำรองของจีนจะเพิ่มเป็น ๒๐๐ ล้านตันภายในเดือนเมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งเทียบเท่าปริมาณที่บริโภคในประเทศในระยะเวลา ๑ ปี

(๒) รัฐบาลจีนกำลังพิจารณาปรับราคารับซื้อขั้นต่ำของข้าวโดยจะพิจารณาตามสายพันธุ์ต่างๆของข้าวเพื่อให้เป็นไปตามกลไกตลาดและให้ตลาดเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดราคาของสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการของภาครัฐเพื่อดูแลผลประโยชน์ของเกษตรกรมากขึ้น

ทั้งนี้ รัฐบาลจีนอาจจะดำเนินนโยบายรับซื้อและจัดเก็บโดยรัฐเพื่อการสร้างเสถียรภาพในตลาดธัญพืชและดูแลเกษตรกรได้ยากลำบากขึ้น เนื่องจากธัญพืชในประเทศของจีนกำลังเผชิญหน้ากับแรงกดดันที่ทำให้ราคามีแนวโน้มลดต่ำลง ขณะที่การก่อสร้างคลังสินค้าเพิ่มเติมก็ไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณธัญพืชสำรอง ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญในตลาดธัญพืชจีนที่ส่งผลกระทบต่อการค้าธัญพืชในประเทศ ได้แก่ การที่ธัญพืชนำเข้ามีราคาต่ำกว่าธัญพืชในประเทศมาก โดยข้าวสาลีนำเข้าราคาต่ำกว่าข้าวสาลีในประเทศประมาณ ๗๗๑ หยวน (๔,๒๔๑ บาท) ต่อตัน ข้าวนำเข้าราคาต่ำกว่าข้าวในประเทศประมาณ ๗๕๕ หยวน (๔,๐๙๘ บาท) ต่อตัน และข้าวโพดนำเข้ามีราคาต่ำกว่าข้าวโพดในประเทศประมาณ ๗๙๐ หยวน (๔,๓๔๕ บาท) ต่อตัน และแม้ว่ารัฐบาลมีมาตรการจำกัดการนำเข้าธัญพืชจากต่างประเทศ แต่ผู้ประกอบการในประเทศก็ยังนำเข้าสินค้าทดแทนข้าวโพด เช่น บาร์เลย์ ข้าวฟ่าง และกากธัญพืชจากกระบวนการผลิต/กลั่น (เหล้า/เบียร์/

\* ใช้เป็นวัตถุดิบผลิตอาหารสัตว์

เอทิลแอลกอฮอล์) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่ง State Administration of Grain ก็จะพยายามแก้ไขสถานการณ์ด้วยการส่งเสริมให้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์ธัญพืชแปรรูปมากขึ้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มจำนวนแหล่งจัดเก็บธัญพืช เครื่องมือ และเทคโนโลยีในการผลิตต่างๆ เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าประเภทดังกล่าว ของจีนในตลาดโลกด้วย

### ข้อคิดเห็น

กรณีข้างต้นอาจมีนัยว่า รัฐบาลจีนอาจอยู่ในภาวะที่ต้องพยายามรักษาสมดุลระหว่างนโยบายความมั่นคงด้านอาหารและการอุดหนุนเกษตรกรรายผู้ปลูกธัญพืชโดยการตั้งราคารับซื้อที่ต่ำเนินมาหลายปี กับการพยายามลดภาระที่เกิดขึ้นจากการให้การอุดหนุนด้านราคาที่ไม่สอดคล้องกับกลไกตลาด เช่น ต้องรับซื้อธัญพืชเข้ามาในสต็อกของรัฐเป็นปริมาณมาก ขณะที่ผลผลิตและพื้นที่เพาะปลูกธัญพืชสำคัญกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพยายามลดความกังวลประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรมายังจีน โดยในช่วงปี ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา มีการตีพิมพ์ความเห็นจากกระทรวงเกษตรของจีนว่าจะพยายามลดพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดลง และมีการปรับลดราคารับซื้อข้าวโพดลง ขณะที่ ในอีกด้านหนึ่ง กลับมีการตีพิมพ์ข่าวว่า แม้รัฐบาลจีนจะมโนนโยบายพึ่งพาตนเองในด้านอาหารโดยเฉพาะในส่วนของธัญพืชสำคัญ ได้แก่ ข้าวและข้าวสาลี แต่ก็ยังมีความต้องการจะนำเข้าธัญพืชประเภทต่างๆจากต่างประเทศอยู่เป็นอย่างมาก

หากรัฐบาลจีนมีความพยายามที่จะลดการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรลงอย่างต่อเนื่องโดยวิธีการต่างๆ อาจจะทำให้เกิดแนวโน้มที่อาจส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรและเกษตรกรแปรรูปจากต่างประเทศ ได้ ดังนี้

- ปริมาณ/ความต้องการนำเข้าสินค้าหรือสินค้าทดแทนจากต่างประเทศจะน้อยลง หากภาครัฐของจีนส่งเสริมให้ใช้สินค้าในประเทศ ผ่านนโยบายอุดหนุนบางอย่าง เช่น ให้อุดหนุนโรงงานที่ใช้วัตถุดิบการผลิตจากในประเทศ หรือขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการใช้วัตถุดิบจากในประเทศมากขึ้น ซึ่งกรณีลักษณะนี้กำลังเกิดขึ้นกับการส่งเสริมให้ผู้ผลิตเอทานอลในประเทศหันมาใช้ข้าวโพดในประเทศแทนมันสำปะหลังนำเข้า

- การนำเข้าสินค้าหรือสินค้าทดแทนจากต่างประเทศจะมีความสะดวกลดน้อยลง ซึ่งแม้ว่า รัฐบาลจีนซึ่งเป็นภาคีของความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหลายฉบับอาจไม่สามารถประกาศห้าม หรือระงับการนำเข้าได้โดยขาดเหตุผลรองรับที่เหมาะสม แต่ก็อาจมีการใช้มาตรการบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อเชิงการชะลอการนำเข้า เช่น การกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวด เพิ่มความถี่หรือระยะเวลาที่ใช้การสุ่มตรวจสินค้า การกำหนดขั้นตอนการนำเข้าหรือขั้นตอนการตรวจปล่อยสินค้า ซึ่งกรณีลักษณะนี้ ได้เกิดขึ้นแล้วในสินค้ามันสำปะหลังของไทย โดย สพต. ณ กรุงปักกิ่ง เคยได้รับข้อมูลจากผู้ประกอบการจีนว่า จากการที่รัฐบาลจีนพยายามระบายนส่งเสริมให้นำข้าวโพดในสต็อกรัฐบาลบางส่วนมาใช้ผลิตเอทานอล แต่ก็ยังคงเปิดให้นำเข้ามันสำปะหลังที่ผู้ประกอบการจีนมักจะใช้เป็นวัตถุดิบการผลิตเอทานอลได้ตามปกติ แต่ผู้ประกอบการจีนก็พบว่าการตรวจสอบมันสำปะหลังที่ด่านนำเข้ามีความเข้มงวดขึ้น และระยะเวลาที่ใช้การดำเนินการนำเข้าก็

ข้างล่าง รวมทั้งภาครัฐได้ประสานขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการหันมาใช้ข้าวโพดเป็นวัตถุดิบในการผลิตให้มากขึ้นด้วย

- **เกิดผลกระทบทางลบจากกลไกทางธุรกิจ** เมื่อส่วนต่างของราคาสินค้าประเภทเดียวกันหรือสินค้าทดแทนในประเทศของจีนที่เคยได้รับการอุดหนุนกับราคาสินค้านำเข้าลดน้อยลง ผู้ประกอบการบางส่วนอาจหันไปใช้สินค้าประเภทเดียวกันจากในประเทศแทนทำให้นำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศลดลง และจะเกิดการแข่งขันด้านราคาระหว่างสินค้านำเข้ากับสินค้าในประเทศ หรือเกิดกรณีผู้ค้า/ผู้นำเข้ารายใหญ่หรือกลุ่มใหญ่รวมตัวกันกด/กำหนดราคาสินค้า ซึ่งฝ่ายผู้ส่งออกต้องพยายามแก้ไขโดยการรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และร่วมมือกับภาครัฐทั้งของตนและของฝ่ายนำเข้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดทางการค้า หรือการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนพิจารณาแนวทางแก้ไขและป้องกันปัญหาอื่นๆ ในระยะยาวด้วย

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงปักกิ่ง

๑๔ มกราคม ๒๕๕๙