

## สถานการณ์ตลาดข้าวโพดและการปฏิรูปนโยบายการรับซื้อข้าวโพดของจีน

ช่วงหลายปีที่ผ่านมา จีนมีปริมาณข้าวโพดคงคลังสูงและได้เพิ่มภาวะเก็วิสาหกิจและงบประมาณของจีนอย่างหนัก ราคาภายในประเทศและต่างประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้ มีความกดดันสูงจากการนำเข้าส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการแปรรูปและราคาในห่วงโซ่อุตสาหกรรมที่ไม่สอดคล้องกับราคาวัตถุดิบ โดยสถานการณ์ข้าวโพดของจีนในปัจจุบันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### การแก้ปัญหาข้าวโพดมีแรงกดดันสูง

ปัจจุบัน ปริมาณการผลิตของธัญพืชและสต็อกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพด เนื่องจากในช่วง ๑๒ ปีที่ผ่านมาจีนได้มีการขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวโพดประมาณ ๘๗,๕ ล้านไร่ ส่งผลให้ผลผลิตข้าวโพดมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลจากการดำเนินนโยบายรับซื้อข้าวโพดเข้าในสต็อกของรัฐบาล จีนกลายเป็นประเทศที่มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดมากที่สุดของโลกตั้งแต่ปี ๒๐๑๔ เป็นต้นมา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือปริมาณข้าวโพดในสต็อกที่เพิ่มขึ้นทำให้จีนต้องใช้งบประมาณในการรับซื้อและรักษาจำนวนมหาศาล Mr. Cheng Guoqiang นักวิจัยจาก Development Research Centre of the State Council คาดการณ์ว่า ปัจจุบันนี้ จีนมีสต็อกข้าวโพดจำนวน ๒๕๐ ล้านตัน ซึ่งแต่ละปีจีนต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาสูงถึง ๖๓,๐๐๐ ล้านหยวน

แม้ว่าในปี ๒๐๑๕ จีนได้ปรับลดราคารับซื้อข้าวโพดในสต็อกของรัฐบาลเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้ราคาข้าวโพดในท้องตลาดปรับตัวลดลงตามมา แต่ราคาภายในประเทศก็ปรับราคาต่างประเทศยังคงมีความแตกต่างกันประมาณ ๖๐๐ หยวน/ตัน ทำให้จีนไม่สามารถส่งออกข้าวโพดไปยังต่างประเทศได้ เพื่อลดปริมาณข้าวโพดในสต็อก ขณะที่การนำเข้าข้าวบาร์เลย์และข้าวฟ่างซึ่งเป็นธัญพืชที่ทดแทนข้าวโพดได้มีปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ปัญหาข้าวโพดที่มีกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่รุนแรงมากขึ้น

จากข้อมูลสถิติ ข้าวโพดของจีนร้อยละ ๖๕ ถูกนำไปใช้ผลิตเป็นอาหารสัตว์และอีกร้อยละ ๓๐ ถูกนำไปแปรรูป ส่วนที่ใช้เพื่อการบริโภคมีสัดส่วนน้อยมากซึ่งไม่ถึงร้อยละ ๑๐ Mr. You Fei นักวิจัยจากสถาบันเกษตรศาสตร์แห่งประเทศจีนกล่าวว่า อุปทานข้าวโพดของจีนมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ความต้องการภายในประเทศมีจำกัด สาเหตุสำคัญคือ ๑) ได้รับผลกระทบจากข้าวบาร์เลย์และข้าวฟ่าง ซึ่งเป็นธัญพืชที่มีต้นทุนต่ำและสามารถทดแทนข้าวโพดในการผลิตเป็นอาหารสัตว์ ๒) ข้าวโพดเป็นธัญพืชที่นำไปผลิตพลังงานได้ แต่เนื่องจากได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ตกต่ำ ทำให้วิสาหกิจที่แปรรูปข้าวโพดเป็นพลังงานต้องลดการผลิต ๓) การชะลอตัวของเศรษฐกิจทั่วโลกทำให้ความต้องการผลิตภัณฑ์แปรรูปจากข้าวโพดเช่นแป้งลดลง

จากการวิเคราะห์ห่วงโซ่อุตสาหกรรมพบว่าห่วงโซ่อุตสาหกรรมข้าวโพดมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ๑) มีอุปทานจำนวนมากในช่วงต้นน้ำ มีแรงกดดันข้าวโพดในสต็อกสูง ๒) มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในช่วงกลางและช่วงปลายน้ำ ซึ่งวิสาหกิจส่วนใหญ่มีผลประกอบการบริเวณจุดคุ้มทุนเท่านั้น

## การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ

เพื่อแก้ไขปัญหาในอุตสาหกรรมข้าวโพด คณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติจีน (National Development and Reform Commission หรือ NDRC) ของจีนได้ประกาศยกเลิกนโยบายการรับซื้อข้าวโพดเข้าในสต็อกของรัฐบาลกลาง และหันมาดำเนินมาตรการใหม่ ได้แก่ “การรับซื้อตามราคาในตลาดและเงินอุดหนุน” ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรสามารถจำหน่ายข้าวโพดในตลาดและการคลังของจีนจะให้เงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งเพื่อรักษาระดับรายได้ของเกษตรกรในพื้นที่เพาะปลูกสำคัญ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญของจีนเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวสามารถช่วยลดปริมาณการนำเข้าข้าวโพดหรือผลิตภัณฑ์ทดแทนจากต่างประเทศ วิสาหกิจแปรรูปในปลายน้ำ อาทิ อาหารสัตว์ แป้ง เอทานอล จะได้ไม่ต้องเผชิญปัญหาขาดทุนทุกปี

นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรของจีนได้ผลักดันการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร โดยลดพื้นที่การปลูกข้าวโพดลง ซึ่งได้วางแผนลดพื้นที่ปลูกข้าวโพดจำนวน ๒๐.๘๓ ล้านไร่ภายใน ๕ ปี ซึ่งมีผลผลิตประมาณ ๒๑ ล้านตัน ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นๆ ที่ตลาดมีความต้องการ และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวโพดในเชิงลึกขยายห่วงโซ่อุตสาหกรรมให้ยาวขึ้นโดยเปลี่ยนจาก “คลังธัญพืช” เป็น “คลังธัญพืช คลังเนื้อ คลังนม คลังน้ำตาล คลังเชื้อเพลิง” ซึ่งตั้งแต่ปี ๒๐๐๐ เป็นต้นมา จีนได้นำข้าวโพดมาเป็นวัตถุดิบผลิตเอทานอล และได้ทดลองผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิงในสัดส่วนร้อยละ ๑๐ ต่อร้อยละ ๙๐ นำร่องใช้ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มณฑลเหอหนานและมณฑลอันฮุย เป็นต้น ซึ่งสามารถเพิ่มความต้องการใช้ข้าวโพดได้ประมาณ ๔.๕ ล้านตัน/ปี

Mr. Pan Wenbo รองอธิบดีกรมการเพาะปลูก กระทรวงเกษตรจีนได้กล่าวว่า สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือผลตอบแทนจากการเปลี่ยนไปเพาะปลูกพืชชนิดอื่นๆ ทดแทน เนื่องจากในช่วงสองปีที่ผ่านมา ราคาข้าวโพดปรับตัวสูงขึ้นทำให้เกษตรกรขยายพื้นที่การปลูกข้าวโพด อาทิ ในมณฑลเฮยหลงเจียง การปลูกข้าวโพดจะมีผลตอบแทนสูงกว่าการปลูกถั่วเหลืองประมาณ ๔๘๐ หยวน/ไร่ ซึ่งทำให้เกษตรกรคิดว่าถ้าเปลี่ยนไปปลูกถั่วหรือธัญพืชอื่นๆ จะมีผลตอบแทนน้อยลง ขณะที่ถั่วเหลืองเป็นธัญพืชที่ขึ้นลงตามกลไกตลาด และเป็นธัญพืชที่ความผันผวนในราคา จึงมีความกังวลว่าธัญพืชที่ทดแทนข้าวโพดจะจำหน่ายได้ยาก

องค์กรด้านการเกษตรเริ่มมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการเพาะปลูกข้าวโพด ผู้บริหารสหกรณ์ข้าวโพดหมู่บ้านหนึ่งในมณฑลเหลียวหนิงเชื่อว่า ถ้าพึ่งพาการจำหน่ายข้าวโพดประเภทเดียวย่อมไม่มีหลักประกันผลตอบแทน ต้องมีการขยายห่วงโซ่อุตสาหกรรมให้ยาวขึ้นซึ่งในปีนี้ สหกรณ์มีการสร้างโรงงานแปรรูปข้าวโพดและฟาร์มเลี้ยงแกะเพื่อเพิ่มผลตอบแทนโดยรวมจากข้าวโพด เนื่องจากราคาข้าวโพดมีรายได้อยู่ประมาณ ๑.๔ หยวน/กิโลกรัม แต่ถ้าหากนำข้าวโพดมาแปรรูปเป็นเม็ดหรือแป้งข้าวโพดแล้วจะมีราคาเป็น ๘-๑๐ หยวน/กิโลกรัม และกว่า ๒๐ หยวน/กิโลกรัมตามลำดับ

จากการที่จีนได้ลดการสนับสนุนการปลูกข้าวโพด จึงมีผู้คนคาดการณ์ว่าในอนาคต ข้าวโพดของจีนจะสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างประเทศเหมือนถั่วเหลืองหรือไม่ สำหรับข้อสงสัยดังกล่าว อธิบดีกรมการเพาะปลูก กระทรวงการเกษตรจีนได้กล่าวว่าถ้ามองในระยะยาวแล้ว ข้าวโพดยังเป็นธัญพืชที่มีความต้องการสูงและจะไม่เกิดปัญหาเหมือนกรณีถั่วเหลือง เนื่องจาก

- ๑) ความแตกต่างด้านการบริหารการนำเข้า ตามพันธะที่มีต่อ WTO ถั่วเหลืองที่นำเข้าจาก

ต่างประเทศไม่มีข้อจำกัดด้านโควต้าละมีการเก็บภาษีศุลกากรเพียงแต่ร้อยละ ๓ เท่านั้น แต่การที่นำเข้าข้าวโพดมีข้อกำหนดด้านโควต้า ซึ่งแต่ละปีจีนมีโควต่านำเข้าข้าวโพดเพียง ๗.๒ ล้านตัน (โดยมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ ๔ ของปริมาณการบริโภคในประเทศ) โดยมรอตตราภาษีในโควต้าร้อยละ ๑ และภาษีนอกโควต้าร้อยละ ๖๕

- ๒) ความแตกต่างของแหล่งแปรรูป โรงงานแปรรูปถั่วเหลืองส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ใกล้ท่าเรือ ดังนั้นจะเน้นการใช้วัตถุดิบนำเข้าเป็นหลัก แต่โรงงานแปรรูปข้าวโพดมีจำนวนมากและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งเพาะปลูกสำคัญหรือแหล่งปศุสัตว์ วัตถุดิบที่ใช้ส่วนใหญ่ได้มาจากภายในประเทศ
- ๓) ความแตกต่างด้านปริมาณผลผลิต ผลผลิตข้าวโพดมีสัดส่วนในผลผลิตธัญพืชของจีนคิดเป็นร้อยละ ๓๖ ขณะที่ผลผลิตของถั่วเหลืองมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ ๒ และปริมาณการค้าถั่วเหลืองของโลกเท่ากับ ๑๑๗ ล้านตัน ซึ่งมีปริมาณสูงกว่าปริมาณการบริโภคของจีน แต่ปริมาณการค้าข้าวโพดของโลกมีจำนวน ๑๒๐ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของปริมาณการบริโภคข้าวโพดของจีน

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างการเพาะปลูกข้าวโพดจะช่วยยกระดับเขตการเพาะปลูกที่มีศักยภาพ และปรับลดการเพาะปลูกในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

---

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงปักกิ่ง

วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙