



# นโยบายพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวของมาเลเซีย



ดินแดนที่เรียกว่าคาบสมุทรมาลายูหรือที่ตั้งของประเทศมาเลเซียในปัจจุบันนั้น ได้ถูกครอบครองจากชาติตะวันตกมาเกือบ 5 ศตวรรษ ก่อนที่จะได้รับเอกราชในปี 2500 โดยถูกครอบครองโดยโปรตุเกสในช่วงปี 2054-2145 ดัชหรือฮอลันดาหรือเนเธอร์แลนด์ในช่วงปี 2145-2367 และได้ตกมาเป็นอาณานิคมของอังกฤษในช่วงปี 2368-2500 การครอบครองคาบสมุทรมาลายูของชาติตะวันตกในยุคนี้ ได้ใช้ดินแดนแห่งนี้เป็นแหล่งเชื่อมต่อทางการค้าระหว่างชาติในฟากตะวันออกกับชาติตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษ เพราะคาบสมุทรมาลายูเป็นแหล่งของการผลิตและการค้าสินค้าอย่างพาราและปาล์มน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญในขณะนั้นรวมถึงแร่ดีบุก

สำหรับสินค้าข้าวแม้จะเป็นพืชดั้งเดิมที่มีการเพาะปลูกเพื่อการยังชีพและเป็นอาหารของครัวเรือนในคาบสมุทรมาลายู แต่การผลิตสินค้าดังกล่าวไม่ค่อยได้รับความนิยมจากผู้ครอบครองอาณานิคมเท่าไรนัก การพัฒนาผลิภาพการผลิตเพื่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลผลิตจึงถูกละเลย ผลผลิตข้าวในแหลมมาลายูจึงมีไม่

เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศและจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าข้าวเพื่อเพิ่มอุปทานข้าวในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการมาโดยตลอด

แหล่งนำเข้าข้าวที่สำคัญของคาบสมุทรมาลายูในยุคนี้ได้จากคาบสมุทรเบงกอล หรือประเทศอินเดีย(ในปัจจุบัน) จากคาบสมุทรอินโดจีนหรือประเทศ

เวียดนาม(ในปัจจุบัน) จากพม่าหรือเมียนมาร์ และจากสยามหรือไทย ทั้งนี้ได้มีรายงานว่า ในช่วงระหว่างปี 2477-2481 การนำเข้าข้าวของคาบสมุทรมาลายู(ซึ่งในขณะนั้นสิงคโปร์ยังรวมอยู่กับมาเลเซีย) รวมเฉลี่ยปีละ 0.544 ล้านตันข้าวสาร ในขณะที่ผลผลิตข้าวภายในประเทศมีเพียงเฉลี่ยปีละ 0.331 ล้านตันข้าวสาร<sup>2</sup>

<sup>1</sup> นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติและผู้ประสานงานชุดโครงการ "งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย" สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)

<sup>2</sup> Beth Rose (1985).



พื้นที่การผลิตข้าวที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของคนในประเทศ

ข้าว ทำให้พื้นที่การทำนามีจำกัด

ข้าวจะเป็นพืชอาหารจานหลักของคนในประเทศมาเลเซียเช่นเดียวกับประชากรในประเทศอื่นๆ ของภูมิภาคเอเชียและอาเซียน แต่เนื่องจากจำนวนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาในมาเลเซียนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ประมาณว่ามีไม่เกินสองแสนครัวเรือน<sup>3</sup> อีกทั้งพื้นที่ที่เพาะปลูกข้าวก็มีจำกัด ทำให้ภาครัฐได้มีแนวนโยบายเฉพาะในเรื่องการพัฒนา

คาบสมุทรมาเลย์จึงต้องพึ่งพิงการนำเข้าถึงร้อยละ 38<sup>3</sup> และจำต้องพึ่งพิงการนำเข้าข้าวเรื่อยมา

เมื่อมาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี พ.ศ. 2500 และมีพื้นที่ของประเทศประกอบด้วยสองส่วน ได้แก่ พื้นที่ส่วนหนึ่งอยู่บนคาบสมุทรมาเลย์หรือที่เรียกกันว่ามาเลเซียแผ่นดินใหญ่ และพื้นที่อีกส่วนหนึ่งอยู่ในเกาะเบอร์เนียวที่ประกอบด้วยรัฐซาบาห์และรัฐซาราวักหรือรวมกันเรียกว่ามาเลเซียตะวันออก โดยมีประชากรในขณะนั้นประมาณ 7 ล้านคน<sup>4</sup>

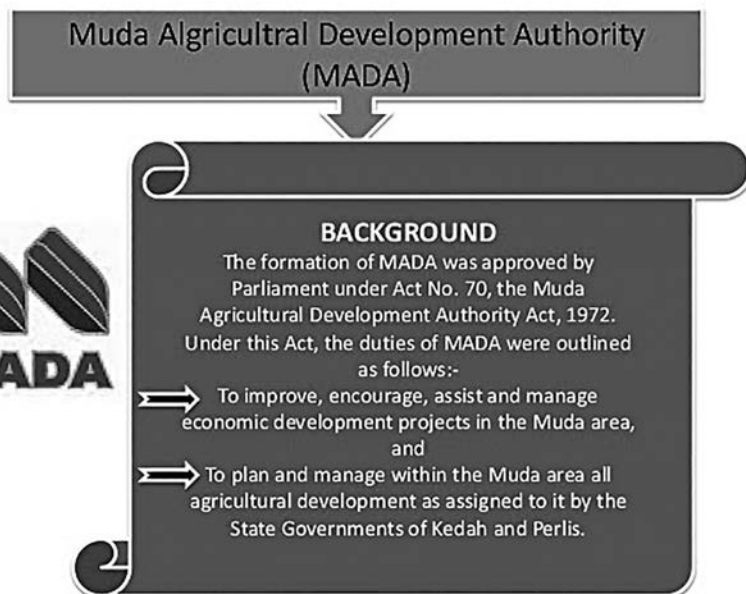
ในปัจจุบันมาเลเซียมีประชากรประมาณ 30 ล้านคน และมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวรวมกันประมาณ 4.30 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นพื้นที่ปลูกข้าวที่อยู่ในคาบสมุทรมาเลย์ในพื้นที่รัฐเกดะห์ รัฐกลันตัน รัฐเปรัก รัฐปาลิส และปีนัง ซึ่งรัฐที่ปลูกข้าวส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนเหนือของคาบสมุทรมาเลย์และหลายรัฐมีพื้นที่ติดกับภาคใต้ของไทย

การเพิ่มขึ้นของพื้นที่เพาะปลูกข้าวในมาเลเซียเป็นไปอย่างช้าๆ จาก 4.27

ล้านไร่เฉลี่ยในช่วงปี 2534-2536 มาเป็น 4.30 ล้านไร่เฉลี่ยในช่วงปี 2554-2556 หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.7 ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา<sup>5</sup> ทั้งนี้เพราะความจำกัดของลักษณะภูมิณีเวศของประเทศ โดยพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ของมาเลเซียจะถูกใช้ประโยชน์ไปเพื่อการปลูกไม้ยืนต้น เช่นยางพารา ปาล์มน้ำมัน และไม้ผล ซึ่งให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าการปลูก

ภาคการผลิตข้าวและอุตสาหกรรมข้าวในประเทศ โดยในด้านหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประชากรในประเทศ และอีกด้านหนึ่งเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวในระดับหนึ่ง

ที่ผ่านมารัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคการเกษตร โดยเฉพาะความสำคัญของการผลิตข้าว ทั้งนี้ในช่วงของแผนพัฒนามาเลเซียฉบับที่



เขตพัฒนาการเกษตร Muda

3 อัตราการพึ่งพิงนำเข้าข้าวคำนวณได้จากการนำเอาปริมาณข้าวนำเข้าหารด้วยปริมาณความต้องการทั้งหมดในประเทศเป็นรายปี

4 การแยกตัวของสิงคโปร์ออกจากมาเลเซียเกิดขึ้นในปี 2506

5 คำนวณจากฐานข้อมูลของ FAO

6 Siwar, Chanduri et al. (2014)

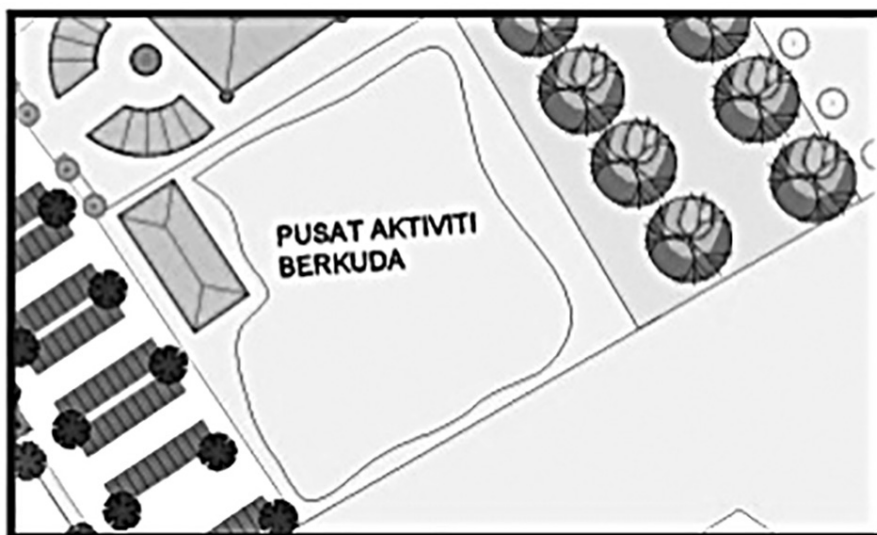


การปลูกข้าวในเขตพัฒนาการเกษตร Muda

ภาครัฐ ทำให้เกิดการยอมรับและการแพร่กระจายของการปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในพื้นที่ดังกล่าว การพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลให้การผลิตข้าวของเกษตรกรมาเลเซียมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มสูงขึ้นจนสามารถทำให้ระดับพึ่งพิงตนเองด้านข้าวเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 87 ในช่วงปี 2514-2518 และปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 92<sup>7</sup> ในช่วงปี 2519-2523

1-4 ได้จัดทำเขตพัฒนาการเกษตร Muda (Muda Agricultural Development) และเขตพัฒนาการเกษตร Kemubu (ในช่วงปี 2510-2530) เป็นต้น โดยในเขตพัฒนาดังกล่าวภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการลงทุนพัฒนาด้านระบบชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร ไปพร้อมๆกับการพัฒนาระบบการจัดการไร่นาทำให้พื้นที่ปลูกข้าวได้ขยายตัวและรวมถึงการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี อีกทั้งได้จัดทำนโยบายทั้งในด้านการให้การคุ้มครองที่ดินของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเพาะปลูกข้าว การดำเนินมาตรการยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรที่ทำนาให้มีระดับรายได้ทัดเทียมกับผู้ประกอบอาชีพการเกษตรอื่นๆ การให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้จากการทำนา โดยผ่านมาตรการประกันราคาขั้นต่ำ (minimum guarantee price) การให้การอุดหนุนรายได้กับผู้ประกอบอาชีพทำนาและรวมถึงการให้การอุดหนุนในปัจจุบันการผลิตเช่นปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนการลงทุนด้านการพัฒนาด้านงานวิจัยเรื่อง



โครงการธุรกิจฟาร์มปลูกข้าวขนาดใหญ่

ข้าวและการส่งเสริมงานวิจัยใหม่ๆไปสู่เกษตรกร การสนับสนุนสินเชื่อการเกษตร การจัดให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรขึ้นเป็นสมาคมเกษตรกรเพื่อให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการผลิต เข้าถึงความรู้ในด้านการจัดการไร่นาสสมัยใหม่ไปพร้อมๆ กับการเข้ารับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตจาก

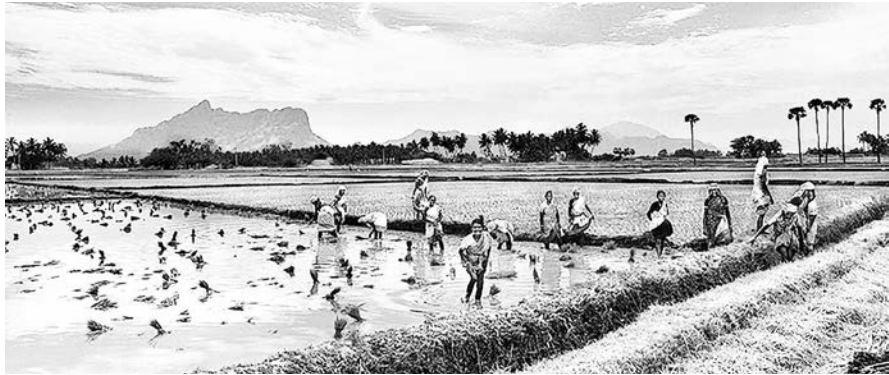
แม้ว่ามาเลเซียจะประสบความสำเร็จของการเพิ่มผลผลิตข้าวภายใต้เขตพัฒนาการเกษตรต่างๆ เช่น Muda และ Kemubu เป็นต้น แต่จากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วรวมถึงการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวในระยะต่อมาค่อนข้างมีจำกัด ทำให้ระดับการพึ่งพิง

<sup>7</sup> Siwar, Chanduri et al. (2014)



ตนเองเรื่องข้าวของมาเลเซียได้ถดถอยลงในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา โดยในช่วงปี 2553-2557 มาเลเซียผลิตข้าวได้เฉลี่ยปีละ 1.73 ล้านตันข้าวสาร แต่ความต้องการข้าวภายในประเทศมีเฉลี่ยปีละ 2.79 ล้านตัน และต้องนำเข้าข้าวเฉลี่ยปีละ 0.99 ล้านตันข้าวสาร ทำให้อัตราการพึ่งพิงตนเองของมาเลเซียถดถอยลงเหลือร้อยละ 62

การตระหนักถึงความจำเป็นด้านความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับเป้าหมายของการผลิตข้าวเพื่อการพึ่งพิงตนเองให้ได้ ทำให้ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาภาคการผลิตข้าวของมาเลเซียได้รับการพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดการเพาะปลูกข้าวไปสู่รูปแบบของการจัดตั้ง Paddy Mini Estate เพื่อเป็นการรวมพื้นที่นาแปลงเล็กแปลงน้อยของเกษตรกรในพื้นที่เข้าด้วยกัน มีการให้การลงทุนในการปรับระดับพื้นที่ดินไปพร้อมๆกับการพัฒนารูปแบบการจัดการไร่นาแบบใหม่ในเชิงธุรกิจฟาร์มโดยมีคณะกรรมการซึ่งมีพันธกิจร่วมกันระหว่างเกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตในไร่นาให้สูงขึ้นไปพร้อมกับยกระดับเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเฉพาะในพื้นที่ Kemubu ได้มี Paddy Mini Estate ถึง 107 แห่ง รวมเป็นพื้นที่ประมาณ 38,934 ไร่ มีชาวนาที่ร่วมกันจำนวน 2,145 คน<sup>8</sup> นอกจากนี้มาเลเซียยังได้ริเริ่มโครงการธุรกิจฟาร์มปลูกข้าวขนาดใหญ่ (Ladang Merdeka Project) ในรัฐซาบารห์และรัฐซาราวักเป็นต้น โดยโครงการดังกล่าวรัฐได้ให้การสนับสนุนกำหนดพื้นที่พิเศษให้การ



สนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้าไปลงทุน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการก่อตั้งฟาร์มขนาดใหญ่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่ง

มาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศอาเซียนที่เป็นผู้นำเข้าข้าว อีกทั้งนโยบายเรื่องข้าวของมาเลเซียในอดีตที่ผ่านมาได้มีบทบาทที่ให้การคุ้มครองทั้งด้านผู้ผลิตและด้านผู้บริโภคข้าวภายในประเทศในระดับค่อนข้างสูง ทั้งนี้ในยุคก่อนปี 2510 ภาครัฐได้เข้าไปควบคุมกลไกตลาดข้าวเปลือกและข้าวสารผ่านหน่วยงานที่เรียกว่าองค์การสหพันธ์การตลาดสินค้าเกษตร (Federation Agricultural Marketing Authority) ซึ่งภายใต้ต้องการสหพันธ์ดังกล่าวได้มีคณะกรรมการตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (Marketing Paddy and Rice Board) ทำหน้าที่ในการควบคุมและติดตามกิจกรรมทางการตลาดทั้ง



ข้าวเปลือกและข้าวสารทั้งระบบของมาเลเซีย ต่อมาในปี 2514 รัฐบาลมาเลเซียได้แปลงองค์การดังกล่าวขึ้นเป็นองค์การข้าวเปลือกและข้าวแห่งชาติขึ้น (National paddy and Rice Board) และได้ปรับมาเป็น BERNAS ภายใต้การแปรรูปเป็นองค์กรมมหาชนในปี 2537 ซึ่งย่อมาจากภาษามาเลย์ว่า Padiberas Nasional Berhad โดยองค์การดังกล่าวมีทำหน้าที่สำคัญในการ (1) สร้างความมั่นใจให้กับชาวนาว่าจะได้รับราคาที่ยุติธรรม (2) สร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคว่าจะ

<sup>8</sup> คำนวณจากข้อมูลของ USDA: Malaysia Grain and Feed Annual (various issues)

<sup>9</sup> Siwar, Chanduri et al. (2014)





ซื้อข้าวได้ในราคาที่ยุติธรรม (3) ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการถือครองและจัดหาอุปทานข้าวให้มีเพียงพอกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (4) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่นำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวเปลือกและข้าวสารของประเทศทั้งระบบ รวมถึงการประสานและติดตามการจัดทำโครงการตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมข้าวของประเทศ

นอกจากนี้ BERNAS ยังเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจในการควบคุมราคา

ทั้งในระดับไร่นาโดยรับซื้อข้าวเปลือกในราคาประกัน การจัดการควบคุมระบบการสีแปรรูปข้าว การจัดการควบคุมระดับขายส่งและขายปลีก การจัดส่งสำรองข้าวเพื่อภาวะฉุกเฉินของประเทศ ตลอดจนการเป็นผู้ผูกขาดในการตัดสินใจนำเข้าข้าวของมาเลเซีย รวมถึงการมีอำนาจในการออกกฎระเบียบควบคุมและจัดการการตลาดและแปรรูปข้าวทั้งระบบอีกด้วย

เนื่องจากในการบริหารจัดการขององค์การดังกล่าวยังผูกพันอยู่กับภาครัฐเป็นอย่างมากทั้งในด้านนโยบายและผู้บริหารองค์การ ทำให้อุตสาหกรรมการค้าข้าวของมาเลเซียในภาพรวมยังอยู่ในรูปแบบของการควบคุมกำกับโดยภาครัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น ภายใต้ของการเป็นประชาคมอาเซียน เป็นที่คาดเดาได้ว่ามาเลเซียจะยังไม่เปิดตลาดนำเข้าข้าวให้เป็นตลาดการค้าเสรีอย่างแน่นอน

### เอกสารอ้างอิง

- Beth Rose: The Rice Economy of Asia, IRRI, 1985.
- Daño, Elenita C. and Erna D. Samonte “Public Sector Intervention in the Rice Industry in Malaysia” Southeast Asia Regional Initiatives, (unknown year)
- FAO data base
- Siwar, Chanduri et al. “Issues and Challenges Facing Production and Food Security in the Ganeray Areas in the East Coast Economic Region (ECER), Malaysia, 2014.
- USDA: Malaysia Grain and Feed Annual (various issues)

### ขอบคุณรูปภาพจาก

- [http://etp.pemandu.gov.my/images/articles/img\\_agriculture\\_epp11.jpg](http://etp.pemandu.gov.my/images/articles/img_agriculture_epp11.jpg)
- <http://www.slideshare.net/AzuanHafifi/cadangan-pembangunan-semula-pantai-merdeka-kedah>
- <http://www.slideshare.net/naz260290/agency-pembangunan-pertanian>
- <https://pertanianselangor.files.wordpress.com/2012/03/ricefield-tamilnadu.jpg>

