



เติมความรู้

สมพร อิศวิลานนท์<sup>1</sup>



# ข้าว พืชอาหารจานหลัก ในฟิลิปปินส์

ข้าวเป็นอาหารจานหลักของประชากรฟิลิปปินส์ แต่โดยสภาพที่ตั้งของ ประเทศแล้วฟิลิปปินส์มีภูมิประเทศส่วนใหญ่ประกอบด้วยหมู่เกาะต่าง ๆ ไม่น้อย กว่า 7,000 เกาะ ในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งในเกาะใหญ่ ๆ เช่น เกาะลูซอน มินดาเนา เป็นต้น จะมีพื้นที่เป็นที่ราบสลับกับหุบเขาและทิวเขา ฟิลิปปินส์จึง เป็นประเทศที่มีพื้นที่ราบลุ่มสำหรับการเพาะปลูกข้าวจำกัด วิถีชีวิตของการ ปลูกข้าวของเกษตรกรจำนวนมากไม่เพียงพอจึงเป็นการทำนาแบบขั้นบันไดตามที่ราบ บนไหล่เขา อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยของฟิลิปปินส์อยู่ ในระดับต่ำ และผลิตข้าวได้ไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ



สภาพพื้นที่การเกษตรในประเทศฟิลิปปินส์ที่มีจำกัด

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



ฟิลิปปินส์จึงต้องนำเข้าข้าวเป็นประจำเกือบทุกปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา การที่ฟิลิปปินส์ยังก้าวไม่พ้นการพึ่งพิงนำเข้าข้าว ด้านหนึ่งเป็นเพราะความมีจำกัดของพื้นที่เพาะปลูกข้าวและต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติค่อนข้างสูงเกือบทุกปี ทำให้ผลผลิตแปรปรวนมาก อีกด้านหนึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วจาก 32.25 ล้านคนในปี พ.ศ. 2517 ได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 102.16 ล้านคนในปี พ.ศ. 2557<sup>2</sup> หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาทำให้สถานการณ์การผลิตพืชอาหารจานหลักโดยเฉพาะข้าวของฟิลิปปินส์ตามไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากร

ในภาพรวมแล้วฟิลิปปินส์มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 4.8 ล้านเฮกตาร์หรือประมาณ 30 ล้านไร่ ในจำนวนนี้อยู่ในเกาะลูซอนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งหมด ในปี 2557 มีผลผลิตข้าวโดยรวมประมาณ 11.86 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 18 ล้านตันข้าวเปลือก) ในด้านการบริโภคฟิลิปปินส์มีความต้องการข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศประมาณ 12.5 ล้านตันข้าวสาร อย่างไรก็ตาม ในช่วงจากปี 2553-2557 ฟิลิปปินส์มีข้าวในสต็อกเฉลี่ยปีละ 1.88 ล้านตัน และมีการนำเข้าข้าวเฉลี่ยปีละประมาณ 1.58 ล้านตัน<sup>3</sup>

การเปลี่ยนแปลงในภาคการผลิตข้าวของฟิลิปปินส์เกิดขึ้นในช่วงปลายของทศวรรษ 2500 เพราะได้มีการค้นพบ



ข้าวพันธุ์ IR8 หรือ Miracle rice ค้นพบโดย IRRI



การทำการเกษตรแบบเข้มข้นได้ทำให้ผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อความต้องการ

ข้าวพันธุ์ IR8 หรือ miracle rice โดยสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ซึ่งตั้งอยู่ที่ฟิลิปปินส์ ข้าวพันธุ์ IR8 เป็นข้าวพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง มีลักษณะไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีได้ดีหากมีการเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเพาะปลูกข้าวของฟิลิปปินส์ที่ปลูกข้าวได้ปีละครั้งตามมาด้วย โดยประธานาธิบดีมาร์กอสในขณะนั้นได้ให้การสนับสนุนอย่างสำคัญในการให้เกิดการแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ใหม่นี้ดังกล่าว เพราะต้องการให้ฟิลิปปินส์สามารถพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้จัดทำโครงการ “Masagana99” หรือโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้ 99 cavan<sup>4</sup> (ประมาณ

4900 ก.ก.) ต่อเฮกตาร์ในพื้นที่ชลประทานทั้งในฤดูนาปีและนาปรังขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ทั้งนี้ ได้จัดให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการได้รับการสนับสนุนในเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พันธุ์ข้าว สินเชื่อเพื่อจัดหาปัจจัยการผลิต การซื้อปุ๋ยในราคาอุดหนุน พร้อมๆ กับการให้การอุดหนุนในราคาข้าวเปลือกที่รัฐรับซื้อ

ผลจากการแพร่กระจายตัวของการยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่และการสนับสนุนของรัฐในเชิงนโยบายเพื่อการเพิ่มผลผลิตข้าว ทำให้ผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากผลผลิตเฉลี่ยปีละ 3.06 ล้านตันข้าวสาร (ประมาณ 5.94 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ.2509-2513 มาเป็นเฉลี่ยปีละ 4.77 ล้านตันข้าวสาร



สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI)

<sup>2</sup> <http://www.worldometers.info/world-population/philippines-population/>  
<sup>3</sup> คำนวณจากข้อมูล USDA (2015) Grain: World Markets and Trade, July version  
<sup>4</sup> [http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana\\_99](http://www.sourcewatch.org/index.php/Masagana_99)



สถาบันวิจัยข้าวของประเทศฟิลิปปินส์ (PhilRice)

(ประมาณ 7.95 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 หรือประมาณ 10 ปีถัดมา อีกทั้ง ในช่วงระยะเวลาต่อมา รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ข้าวของประเทศขึ้น จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวของประเทศ หรือ PhilRice ขึ้นในปี 2528 เพื่อให้เป็นหน่วยงานในการพัฒนางานวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยด้านข้าวของประเทศ รวมถึงการเป็นสถาบันที่สร้างความร่วมมือกับ IRRI ในการฝึกสร้างนักวิจัยด้านข้าวให้กับประเทศฟิลิปปินส์ ปัจจุบันสถาบัน PhilRice ได้เติบโตโดยมีทั้งสถานีวิจัยข้าวในภูมิภาคต่างๆและสถานีวิจัยด้านข้าวและชาวนารวมถึงการมีศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพถึง 70 แห่ง ทั่วประเทศ

ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าภาคการผลิตข้าวในฟิลิปปินส์ได้มีการปรับตัวทั้งในด้านอุปทานผลผลิตและผลผลิตต่อไร่เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือผลผลิตข้าวเปลือกได้เพิ่มจาก 355 ก.ก.ต่อไร่ เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 มาเป็น 509 ก.ก.ต่อไร่ เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2539-2543 และปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 645 ก.ก.ต่อไร่เฉลี่ย ช่วงปี ค.ศ. 2553-2557<sup>5</sup> ในขณะที่ผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์ได้เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยปีละ 7.27 ล้านตันข้าวสาร(ประมาณ 12.2 ล้านตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี 2529-2533 มาเป็น 11.35 ล้านตันข้าวสาร( 17.46 ล้านตันข้าวเปลือก)ในช่วงปี ค.ศ. 2553-2557



ฟิลิปปินส์ยังคงต้องพึ่งพารับเข้าข้าวจากต่างประเทศ

การขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวของฟิลิปปินส์ในช่วงทศวรรษ 2510 และ 2520 อันเป็นผลกระทบจากการปฏิวัติเขียวได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับฟิลิปปินส์ว่าจะสามารถพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของการพึ่งพิงตนเองได้อย่างสมบูรณ์ของฟิลิปปินส์ เกิดเป็นจริงได้ ในช่วงเวลาสั้น ๆ ของช่วงปี พ.ศ. 2522-2524 และปี พ.ศ. 2530 เท่านั้น<sup>6</sup>

การมีต้นทุนการผลิตข้าวในระดับที่สูง ความมีจำกัดของที่ดินที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกข้าว รวมถึงการที่ฟิลิปปินส์ต้องประสบกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะพายุไต้ฝุ่นอยู่บ่อยครั้งในแต่ละปี ได้สร้างความแปรปรวนต่ออุปทานผลผลิตข้าวของประเทศและเกษตรกร และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้

ฟิลิปปินส์ต้องพึ่งพิงการนำเข้าข้าวเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารในประเทศในช่วงเกือบสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

ความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าข้าวมาเสริมเข้ากับอุปทานผลผลิตภายในประเทศ เพื่อให้พอเพียงกับความต้องการเกือบทุกปีของฟิลิปปินส์ และการที่ต้องรักษาภาคการผลิตข้าวภายในประเทศ ฟิลิปปินส์จึงใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้การปกป้องกับภาคการผลิตข้าวในประเทศ โดยที่ผ่านมามีฟิลิปปินส์ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีข้าวไว้ค่อนข้างสูงในอัตราร้อยละ 40 สำหรับการนำเข้าภายในโควตาจำนวน 350,000 ตัน ส่วนการนำเข้า ข้าวนอกโควตาได้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 50 อีกทั้งภายในกลุ่มการค้าเสรีอาเซียนฟิลิปปินส์ยังคงสินค้าข้าวไว้ในบัญชีสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง (sensitive list) อีกด้วย

สำหรับนโยบายด้านการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศ ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นได้เห็นความจำเป็นในการจัดตั้ง “สำนักงานอาหารแห่งชาติ” หรือ National Food Authority มีชื่อย่อว่า NFA ขึ้น โดย



สำนักงานอาหารแห่งชาติ (National Food Authority)

<sup>5</sup> คำนวณจากข้อมูลของ FAO

<sup>6</sup> <http://www.bworldonline.com>



สำนักงานอาหารแห่งชาติที่กล่าวถึงนี้ มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่สำรองข้าวเพื่อสร้างมูลภัณฑ์กันชนใช้เป็นมาตรการในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารขึ้นภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประเทศประสบวิกฤตภัยธรรมชาติหรือในยามที่เกิดภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ NFA ยังทำหน้าที่ในการดูแลควบคุมระดับราคาขายปลีกข้าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสำหรับผู้บริโภค ควบคุมการนำเข้าข้าว และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่สนับสนุนนโยบายของรัฐในการสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรโดยจัดซื้อข้าวจากเกษตรกรเก็บไว้ในสต็อกในราคาอุดหนุน เป็นต้น

การขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเบนิกโน อากีโนที่ 3 ของฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2553 ได้นำเสนอความท้าทายเชิงนโยบายต่อการสร้างความ

มั่นคงทางอาหารโดยเฉพาะสินค้าข้าวให้กับประชากรของฟิลิปปินส์ โดยได้ประกาศว่าจะดำเนินการให้เกิดการพึ่งพิงตนเองเรื่องข้าวให้ได้อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงแล้วในช่วงสองปีที่ผ่านมาฟิลิปปินส์ยังต้องนำเข้าข้าวและนำเข้าข้าวเพิ่มมากขึ้น จาก 1 ล้านตันในปี พ.ศ. 2556 มาเป็น 1.8 ล้านตัน ในปี พ.ศ.



เทคโนโลยีการผลิตที่ยังไม่ก้าวหน้า





ปัญหาภัยธรรมชาติที่ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญอย่างต่อเนื่อง

2557 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80 โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากการประสบกับภาวะภัยแล้งและวาทภัยจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก

แต่ Briones<sup>7</sup> ได้วิเคราะห์ไว้ว่าหากฟิลิปปินส์จะพึ่งพิงตนเองให้ได้นั้น ฟิลิปปินส์จะต้องลงทุนเพื่อการพัฒนาด้านชลประทาน การสร้างความเข้มแข็งในการจัดการโร่น้ำให้กับเกษตรกร การลงทุนวิจัยในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิต การพัฒนาในด้านเครื่องจักรกลการเกษตร รวมถึงการจัดการความสูญเสียในช่วงเก็บเกี่ยวและหลังการเก็บเกี่ยวให้เกิดขึ้นในวงกว้าง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มผลิต

ภาพการผลิตข้าวรวมถึงการลดต้นทุนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะต้องปฏิรูปกลไกตลาดข้าวให้เอกชนเข้ามามีบทบาททดแทนบทบาทของสำนักงานอาหารแห่งชาติ รวมถึงการสนับสนุนด้านสินเชื่อการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรขนาดเล็กเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งภาคการผลิตข้าวของฟิลิปปินส์จะต้องพัฒนาให้มีผลผลิตต่อเนื้อที่เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 จากสถานภาพที่เป็นอยู่ หรืออาจจะต้องเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกข้าวให้ได้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 19 หรือมีฉะนั้นก็ต้องพัฒนาพื้นที่ ๆ ไม่มีชลประทาน

ในฟิลิปปินส์ให้เป็นพื้นที่ชลประทานให้หมด รวมถึงได้สรุปไว้ว่าโอกาสที่ฟิลิปปินส์จะพึ่งพิงตนเองตามเป้าหมายของรัฐบาลไม่น่าจะเกิดขึ้นได้

การเลื่อนเป้าหมายเพื่อการพึ่งพิงตนเองของรัฐบาลฟิลิปปินส์ออกไปอีก 2 ปีข้างหน้า<sup>8</sup> จึงเป็นความท้าทายอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้มีการวิเคราะห์คาดการณ์กันว่าฟิลิปปินส์ยังคงก้าวไม่พ้นการพึ่งพิงนำเข้าข้าวอย่างแน่นอนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

<sup>7</sup> เอกสารเรื่อง Rice self-sufficiency for the Philippines: Is it feasible?

<sup>8</sup> <http://www.reuters.com/article/>

ขอบคุณภาพจาก <http://www.vietnambreakingnews.com>  
<https://dogoodingnow.wordpress.com/2012/05/02/planting-rice-is-always-more-fun-in-the-philippines>  
<http://cambridgeschoolinc.com/blog/category/uncategorized/>  
[http://yubanet.com/scitech/Carbon-dioxide-could-reduce-crop-yields\\_printer.php](http://yubanet.com/scitech/Carbon-dioxide-could-reduce-crop-yields_printer.php)  
<https://ricematters.wordpress.com/about/>

