

โครงการรถไฟไทย-จีน : ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะ

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อักษรศรี พานิชสาส์น

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยยุทธศาสตร์ไทย-จีน แห่งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

www.vijaichina.com

ลำดับเวลาและพัฒนาการของความร่วมมือรถไฟไทย-จีน สรุปได้ดังนี้

- 1) เมื่อเดือนธันวาคม 2557 รัฐบาลไทยและจีนได้มีการลงนามใน “บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนด้านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565” หรือเรียกโดยย่อว่า MOU รถไฟไทย-จีน
- 2) ต่อมาในปี 2558 ได้มีการประชุม “คณะกรรมการร่วมเพื่อความร่วมมือด้านรถไฟระหว่างไทย-จีน” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย ประชุมร่วมกับฝ่ายจีนรวม 9 ครั้ง
- 3) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2558 รัฐบาลไทย-จีนได้มีการลงนามในเอกสาร “กรอบความร่วมมือรถไฟไทย-จีน” (Framework of Cooperation : FOC) โดยเอกสารมี 3 ภาษา ในส่วนที่เป็นภาษาไทย มีความยาว 3 หน้ากระดาษ มี 21 ข้อตกลง
- 4) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2558 ได้มีการจัด “พิธีเริ่มต้นโครงการรถไฟไทย-จีน” (เชิงสัญลักษณ์) ณ สถานีรถไฟเชียงรากน้อย จังหวัดปทุมธานี
- 5) ในปี 2559 ได้มีการจัดงานสัมมนาเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมและรับฟังข้อคิดเห็นต่อโครงการรถไฟไทยจีน รวม 5 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา สระบุรี และระยอง
- 6) เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559 ในระหว่างการเจรจาทวิภาคีของนายกรัฐมนตรีไทยและจีน ณ มณฑลไห่หนาน ประเทศจีน ได้ข้อสรุปว่า ฝ่ายไทยจะลงทุนเองทั้งหมดและจะเร่งดำเนินการในส่วน “รถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพ-นครราชสีมา”

ทั้งนี้ ประเทศไทยและจีนได้เคยมีการเจรจากับรัฐบาลจีนมาตั้งแต่ สมัยของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อด้วยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน โดยแต่ละรัฐบาลของไทย ได้มีการกำหนดเนื้อหา และแนวเส้นทางรถไฟที่หลากหลายกันไป ดังสรุปในตาราง

ตารางเปรียบเทียบบันทึก MOU รถไฟไทย-จีนของ 3 รัฐบาลไทย

บันทึก MOU รถไฟ ไทย-จีน	รัฐบาลประยุทธ์	รัฐบาลยิ่งลักษณ์	รัฐบาลอภิสิทธิ์
เนื้อหาหลัก	ทางคู่ Standard Gauge ขนาดราง 1.435 เมตร ความเร็ว 250 กม./ชม.	รถไฟความเร็วสูง วิ่งด้วยความเร็ว 250 กม./ชม.	รถไฟความเร็วสูง โดยจะจัดตั้งบริษัทร่วมทุนรูปแบบรัฐวิสาหกิจ สัดส่วน 51 : 49
แนวเส้นทาง	กรอบใหญ่ คือ เส้นทางกรุงเทพ-หนองคาย และมีส่วนแยกจากแก่งคอย-มาบตาพุด ในที่สุด สรุปที่จะเริ่มดำเนินการในช่วงกรุงเทพ-นครราชสีมา ก่อน โดยในช่วงนี้จะเป็นรถไฟความเร็วสูง วิ่งด้วยความเร็ว 250 กม./ชม.	ระบุเน้นสายกรุงเทพ - เชียงใหม่ใน MOU (ในขณะที่ฝ่ายจีนได้ศึกษาทั้ง 2 เส้นทางคือ สายกรุงเทพ-เชียงใหม่ และกรุงเทพ-หนองคาย)	ผ่านอีสานไทยในเส้นทางกรุงเทพ-หนองคาย
หน่วยงานลงนามฝ่ายจีน	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติจีน (สภาพัฒน์จีน)	กระทรวงรถไฟจีน	กระทรวงรถไฟจีน
หน่วยงานลงนามฝ่ายไทย	กระทรวงคมนาคมไทย	กระทรวงคมนาคมไทย	กระทรวงคมนาคมไทย
เดือน ปีที่ลงนาม	ธันวาคม 2557	เมษายน 2555	2554 แต่ไม่ได้มีการลงนาม เนื่องจากมีการยุบสภา

ที่มา : รวบรวมโดยดร.อักษรศรี พานิชสาส์น

มีดังนี้ สำหรับสาระสำคัญของ “รถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพ-นครราชสีมา” และคำถามที่ถูกลบออก 11 ข้อ



ข้อ 1. มูลค่าโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-นครราชสีมา เป็นเท่าไร ?

คำตอบ : อยู่ระหว่าง 1.7-1.9 แสนล้านบาท (ขึ้นอยู่กับผลการศึกษาของไทยหรือจีน)

ข้อ 2. ขนาดรางและแนวเส้นทางเป็นอย่างไร ?

คำตอบ : รางมาตรฐาน 1,435 เมตร และเป็นทางคู่ แนวเส้นทาง กรุงเทพ-นครราชสีมา

ข้อ 3. รถไฟความเร็วสูงสุดเท่าไร เพื่อขนส่งอะไร ?

คำตอบ : ความเร็วสูงสุด 250 กิโลเมตร/ชั่วโมง และเน้นขนส่งผู้โดยสาร

ข้อ 4. รูปแบบการลงทุนและเอกชนจะมีส่วนร่วมหรือไม่ ?

คำตอบ : ไทยลงทุนเองทั้งหมด ทั้งนี้ การพัฒนารถไฟความเร็วสูงมีผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า ผลตอบแทนทางการเงิน รัฐจึงเป็นผู้ลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน และอาจเปิดโอกาสให้เอกชนไทยหรือต่างประเทศ เข้ามาร่วมลงทุนเดินรถ ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติ

ข้อ 5. แหล่งเงินมาจากไหน ?

คำตอบ : กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล โดยพิจารณาจากหลายแหล่งเงินและต้องเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ดีที่สุด เมื่อเปรียบเทียบทั้งจากแหล่งเงินในประเทศและต่างประเทศ

ข้อ 6. มีการศึกษาและจัดทำ feasibility study หรือไม่ โดยฝ่ายใด ?

คำตอบ : เส้นทางช่วงกรุงเทพ -นครราชสีมา ได้มีการศึกษา feasibility study แล้ว โดยมีทั้งการศึกษาของฝ่ายไทยเอง (ประมาณการว่ามีมูลค่า 1.7 แสนล้านบาท) และผลการศึกษาโดยฝ่ายจีน (ประมาณการว่า มูลค่า 1.9 แสนล้านบาท)

ข้อ 7. เรื่องสิ่งแวดล้อม EIA ผ่านหรือยัง ?

คำตอบ : อยู่ระหว่างดำเนินการ รอเข้าประชุม คชก.ครั้งที่ 5 คาดว่า จะประชุมในเดือนเมษายน นี้

ข้อ 8. แล้วยังคงเป็น"เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงภูมิภาค" หรือไม่ จะเชื่อมโยงจีน-ลาวได้อย่างไร?

คำตอบ : ในภาพรวม ยังคงเป็น"เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงภูมิภาค" โดยจะเชื่อมโยงจีน-ลาวได้ด้วยรางขนาด 1 เมตร ของไทยที่มีอยู่แล้ว แต่จะปรับปรุงทำทางคู่ตามโครงการรถไฟทางคู่ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการเดินทางได้ถึง ประมาณ 100-120 กิโลเมตร/ชั่วโมง โดยเฉพาะการขนส่งสินค้า"ทางรางไปจนถึงชายแดนหนองคาย และเมื่อถึง ณ จุดด่านเชื่อมพรมแดน ก็ยกขบวนสินค้าไปใช้รางในลาวได้ (แม้จะมีขนาดรางกว้างกว่า แต่ไม่มีปัญหาในการบริหารจัดการทางเทคนิค)

ข้อ 9. จะเริ่มสร้างเมื่อไร ?

คำตอบ : คาดว่า ภายในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2559 น่าจะสรุปทุกอย่างได้ชัดเจนและเริ่มก่อสร้าง

ข้อ 10. ในเมื่อไทยจะลงทุนเองทั้งหมด แล้วทำไมต้องจ้างจีนมาสร้าง?

คำตอบ : เนื่องจากการดำเนินการในโครงการนี้เป็นไปตามกรอบความร่วมมือรถไฟไทย-จีน (ลงนาม 3 ธค.58) และไทยมีการเดินหน้าร่วมมือกับจีนมาในหลายส่วนแล้ว รวมทั้งมีการศึกษาร่วมกัน ตลอดจนเทคโนโลยีรถไฟจีนเป็นที่ยอมรับระดับสากล ดังนั้น การดำเนินการนี้ยังคงเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศต่อไป แม้ว่าไทยจะเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด

ข้อ 11. ทำไมต้องนครราชสีมา ?

คำตอบ : รถไฟสายนี้จะเป็นรถไฟความเร็วสูงเน้นขนส่งผู้โดยสาร โดยเชื่อมจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดอันดับ 1 และ 2 ของประเทศไทย โดยเฉพาะชาวโคราชในขณะนี้ ต้องเดินทางด้วยรถทางถนนนาน 3-4 ชั่วโมง เพื่อมากรุงเทพฯ ((แม้จะมีสนามบินที่นครราชสีมา แต่ไม่มีเครื่องบินเปิดบริการ เพราะสนามบินห่างเมือง 30-40 กม))

ที่สำคัญ รถไฟสายประวัติศาสตร์นี้ จะเป็นรถไฟความเร็วสูงสายแรกของไทยที่เป็น"ประตูสู่ภาคอีสาน"

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ความจริงที่ชัดเจนคือ เส้นทางรถไฟไทยอยู่ในสภาพทรุดโทรม ขาดการบำรุงรักษา แม้ว่าประเทศไทยจะมีโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองยาวมากกว่า 4,000 กิโลเมตร แต่ครอบคลุมเพียง 47 จังหวัดที่มีรถไฟให้บริการ และมีสารพัดปัญหา เช่น ปัญหาระบบอาณัติสัญญาณ ปัญหาการขาดแคลนรถจักรและล้อเลื่อน และปัญหาจุดตัดทางรถไฟเสมอระดับโดยเฉพาะทางลัดผ่าน

ที่สำคัญ ทางรถไฟส่วนใหญ่ของไทยยังเป็นทางเดี่ยว มีสัดส่วนของทางคู่เพียงร้อยละ 9 ของเส้นทางรถไฟทั้งประเทศ (ประมาณ 380 กิโลเมตร) ในขณะที่ จีนมีความยาวรถไฟแบบทางคู่สัดส่วนสูงถึงร้อยละ 47 ของเส้นทางรถไฟทั่วประเทศ

ในขณะนี้ ประเทศไทยมีคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานระบบรางติดอันดับที่ 78 ของโลก นอกจากนี้ ระบบรางของประเทศไทยยังอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าเวียดนาม ซึ่งมีคุณภาพของระบบรางติดอันดับ 48 ของโลก

คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานระบบรางจาก Global Competitiveness Index 2015-2016

ตัวชี้วัด	ยุโรป				ญี่ปุ่น	เอเชีย				
	เยอรมัน	ฝรั่งเศส	อิตาลี	สเปน		เกาหลีใต้	ไต้หวัน	จีน	เวียดนาม	ไทย
- คะแนน 1-7	5.6	5.8	4.0	5.9	6.7	5.6	5.5	5.0	3.2	2.4
- อันดับโลก	9	6	32	4	1	10	11	16	48	78

ที่มา The Global Competitiveness Report 2015-2016

ข้อเสนอแนะ

มาถึงวันนี้ รัฐบาลไทยมีแผนการพัฒนาระบบรถไฟในหลายเส้นทาง มีทั้งโครงการพัฒนาระบบรถไฟที่จะร่วมมือกับจีนและโครงการรถไฟร่วมมือกับญี่ปุ่น โดยส่วนตัว ผู้เขียนมองว่า เป็นเรื่องดีและควรให้การสนับสนุนทั้งความร่วมมือกับจีนและญี่ปุ่น เพราะถึงเวลาแล้วที่เราจะต้อง “ยกเครื่องระบบราง” ของไทย

โดยเฉพาะในกรณีโครงการรถไฟไทย-จีน แม้จะต้องใช้เวลาในการเจรจาและต้องใช้ความรัดกุมรอบคอบในการเจรจายละเอียดทางเทคนิค ตลอดจนประเด็นทางการเงินต่างๆ

ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่นที่รถไฟไทย-จีนจะพาดผ่าน จำเป็นต้องร่วมมือกัน และจะต้องคิดไกลและมองกว้างในระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว รัฐบาลต้องพิจารณาการพัฒนาระบบรางโดยองค์รวม เช่น จะต้องกำหนดบทบาทของระบบรถไฟมีเตอร์เกจที่มีอยู่เดิม (ราง 1 เมตร) และระบบรถไฟขนาดรางมาตรฐานที่จะก่อสร้างใหม่ (ราง 1.435 เมตร) เพื่อวางบทบาทให้ชัดเจนว่า จะรองรับผู้โดยสารและสินค้าแตกต่างกันอย่างไร

สำหรับประเด็นเทคโนโลยีระบบรถไฟที่จะลงทุน แม้จะชัดเจนว่า แนวรถไฟเส้นทางใดจะร่วมมือกับจีน ก็ต้องใช้เทคโนโลยีระบบรถไฟของจีน และแนวเส้นทางใดที่จะร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่น ย่อมต้องใช้

เทคโนโลยีระบบรถไฟของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีโอกาสในการกำหนดมาตรฐานของรถไฟทั้งสองเส้นทางให้เป็นมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานแบบเปิดให้มากที่สุดแทนการปล่อยให้เป็นมาตรฐานของแต่ละระบบเป็นเอกเทศ

ทั้งนี้ ข้อเสนอนี้อาจทำให้ทั้งสองโครงการต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนามากขึ้น แต่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากขึ้นเช่นกัน

ดังนั้น หากกำหนดเป็นมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานแบบเปิด (open standard) จะทำให้บริษัทจากยุโรปหรือบริษัทชั้นนำจากประเทศอื่นได้มีโอกาสเข้ามาแข่งขันในการให้บริการในอนาคตบางส่วนได้ ทั้งหมดนี้ย่อมจะทำให้ประเทศไทยมีทางเลือกที่ดีมากขึ้น

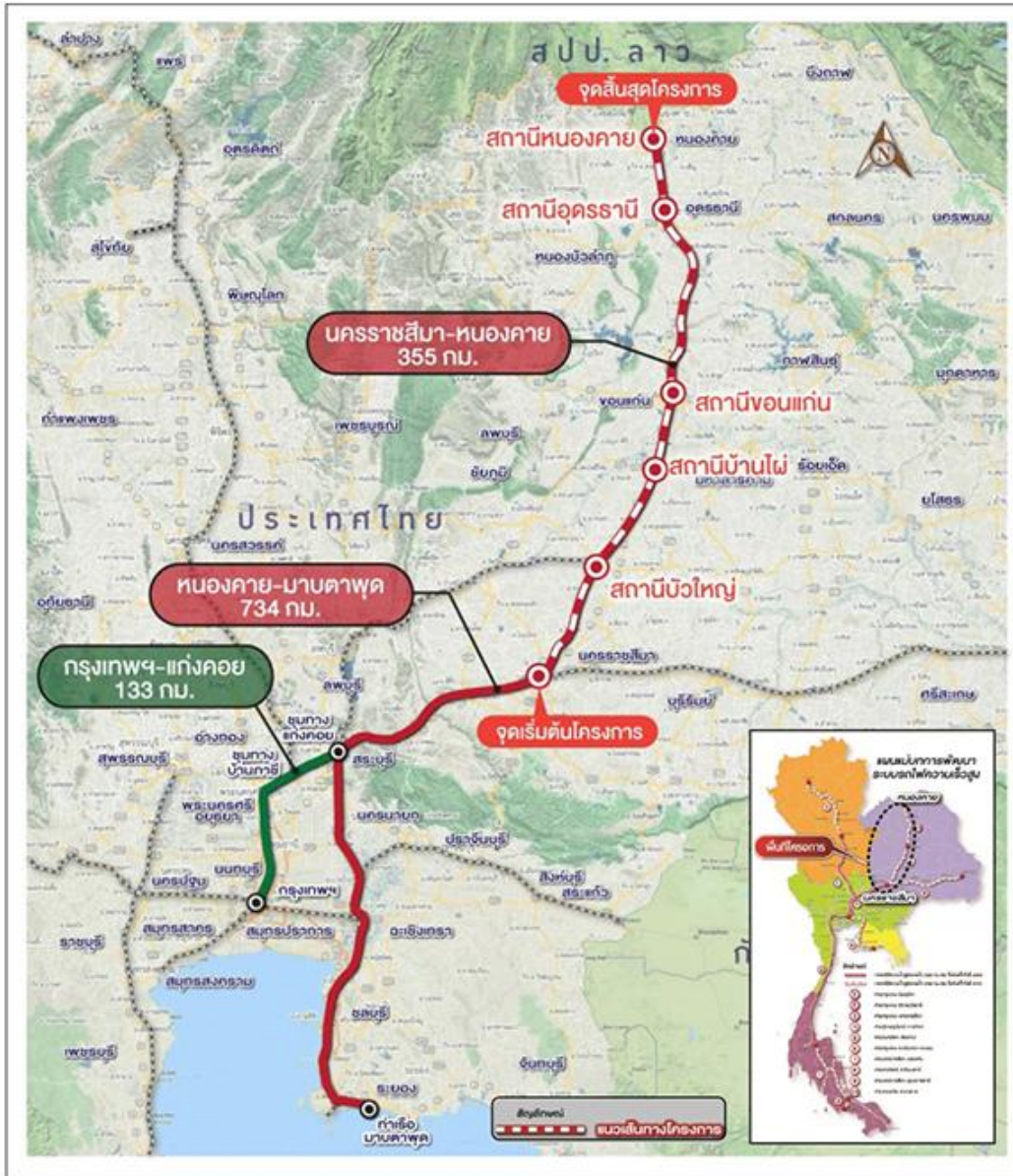
ที่สำคัญ โครงการก่อสร้างรถไฟเป็นการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้น กรณีที่แนวเส้นทางรถไฟบางช่วงอาจจะยังไม่มีปริมาณความต้องการใช้เส้นทางรถไฟมากพอในอนาคตอันใกล้ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและเพื่อลดต้นทุนค่าโครงการฯ ก็อาจจะชะลอการก่อสร้างในช่วงดังกล่าวไว้ก่อนแล้วหันไปใช้ประโยชน์จากแนวเส้นทางรถไฟที่มีอยู่แล้วหรือกำลังจะก่อสร้างตามแผนที่มีอยู่แล้ว โดยจะต้องไม่กระทบภาพใหญ่ของแนวเส้นทางที่จะเชื่อมโยงในภูมิภาค และสามารถใช้งบประมาณที่มีจำกัดมาเน้นพัฒนาแนวเส้นทางรถไฟที่จะมีความต้องการใช้เป็นลำดับต้นก่อน ในส่วนที่เหลืออาจจะค่อยเริ่มต้นทยอยก่อสร้างในอนาคตตามความจำเป็น ก็ไม่น่าจะสายเกินไป

ในเชิงยุทธศาสตร์ ความสำคัญของรถไฟไทย-จีนที่จะสร้างขึ้น คงไม่ได้เป็นเพียงแค่การวิ่งผ่านแผ่นดินไทย แต่จะเป็นรถไฟสายจีน-อาเซียนที่(จะ)พาดผ่านหลายประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค และจะเป็นการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

คำถามตามมาก็คือ แล้วท้องถิ่นจะได้ประโยชน์อะไร ผู้เขียนเชื่อว่า โครงการนี้จะเป็นการหยิบยื่นโอกาสกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ทั้งด้านการสร้างงานและการกระจายรายได้ให้กับคนในพื้นที่ หากมีการค้าการลงทุนและการผลิตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือขยายมากขึ้น แต่ทั้งหมดนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาดและต้องไม่เป็นเพียงการหวังผลประโยชน์ให้พวกพ้อง หวังเพียงเพื่อจะรับค่านายหน้า หรือมีการฉ้อฉลคอร์รัปชั่นเพื่อผลประโยชน์ให้พวกพ้องเหมือนที่ผ่านมา

ท้ายที่สุด การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และเปิดโอกาสให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์ในเชิงพื้นที่ รวมทั้งการรับฟังข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญที่รู้จริง แล้วนำมาปรับโครงการตามความเหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำเป็นอย่างยิ่ง

ภาพแนวทางการรถไฟไทย-จีน กรุงเทพมหานคร-หนองคาย ที่เคยใช้เจรจาในช่วงปี 2558



รูปแนวเส้นทางรถไฟทางคู่ขนาดทางมาตรฐาน (Standard Gauge) ช่วงนครราชสีมา-หนองคาย