

ความร่วมมือพัฒนาโครงการรถไฟไทย-จีน



中泰铁路合作



Thailand & China

Railway Development Cooperation



เสนอ

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

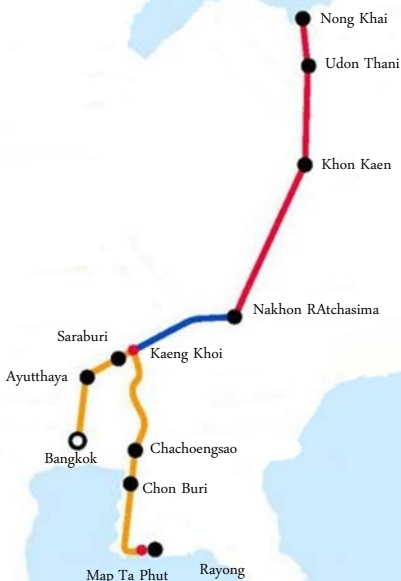
กระทรวงคมนาคม

จัดทำโดย

ศูนย์อาเซียน - จีนศึกษา

สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์

กุมภาพันธ์ 2558





รายงานวิจัย
เรื่อง

ความร่วมมือพัฒนาโครงการรถไฟไทย-จีน

เสนอ

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

กระทรวงคมนาคม

จัดทำโดย

ศูนย์อาเซียน - จีนศึกษา

สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์

กุมภาพันธ์ 2558

รายชื่อคณะวิจัย

- | | |
|----------------------------------|------------------|
| 1. นายพิษณุ เหยียนมหาสาร | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2. Prof.Dr.Tang Zhimin | หัวหน้าโครงการ |
| 3. น.ส.อรสา รัตนอมรภิรมย์ | นักวิจัย |
| 4. น.ส.ณัฐพัชร์ อภิรุ่งเรืองสกุล | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 5. น.ส.ภัสราลักษณ์ วัฒนานุสสิทธิ | ผู้ช่วยนักวิจัย |

คำนำ

จากงานศึกษาวิจัยของศูนย์อาเซียน-จีนศึกษา สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์ เรื่อง “ความร่วมมือพัฒนาโครงการรถไฟไทย-จีน” พบว่า ประวัติศาสตร์การคมนาคมขนส่งทางรางของไทยกำลังจะพลิกโฉมหน้าครั้งสำคัญ เมื่อรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือการก่อสร้างรถไฟความเร็วปานกลาง 160-180 กม./ชม. อันจะนำมาซึ่ง**โครงการรถไฟทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร โครงการแรกของประเทศไทย** ในเส้นทางหนองคายถึงมาบตาพุด ความยาวรวม 867 กิโลเมตร โดยไทยและจีนจะร่วมกันดำเนินการศึกษารายละเอียดโครงการในปี 2558 และถือเป็นส่วนหนึ่งในวาระฉลองการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน ครบรอบ 40 ปี

อนึ่ง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือด้านโครงสร้างรถไฟระหว่างไทย-จีนนั้น สามารถจำแนกได้เป็นปัจจัยภายในของประเทศทั้งสอง รวมทั้งปัจจัยภายนอกที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าศึกษาวิจัย เพื่อให้เข้าใจแรงจูงใจและปฏิกิริยาที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-จีน งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายที่มาที่ไปแห่งความร่วมมือ ทั้งปัจจัยในส่วนของไทยและปัจจัยในส่วนของจีน เพื่อมุ่งหวังให้ “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างรถไฟไทย-จีน” บรรลุเป้าหมาย และยังประโยชน์สูงสุดให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองประเทศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณในการสนับสนุนด้วยดีของทางสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ที่เอื้อเพื่อข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่งานวิจัยชิ้นนี้อย่างมาก และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาค้นคว้าจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อย รวมทั้งมีส่วนช่วยส่งเสริมความร่วมมืออันดีระหว่างไทย-จีน โดยเฉพาะด้านการพัฒนาความทันสมัยของระบบขนส่งทางรางต่อไปในอนาคต

คณะวิจัย

กุมภาพันธ์ 2558

สารบัญ

หน้า

สารบัญ	I
สารบัญตาราง	II
สารบัญรูปภาพ.....	III
1. ความเป็นมาของการวิจัย	1
2. นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการรถไฟของไทยในปัจจุบัน.....	5
3. นโยบาย “ก้าวออกไป” ของรถไฟจีน.....	15
4. ศักยภาพด้านรถไฟความเร็วสูงของจีน.....	19
5. ความร่วมมือด้านรถไฟไทย-จีน	30
6. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	42
บรรณานุกรม.....	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 โครงการศึกษาและออกแบบระบบไฟฟ้าความเร็วสูง 4 เส้นทาง.....	2
ตารางที่ 2 โครงข่ายรถไฟของไทยในปัจจุบัน	5
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบสภาพการแข่งขันตามรูปแบบการสัญจร	6
ตารางที่ 4 สัดส่วนการขนส่งและต้นทุนการขนส่งของประเทศไทย.....	7
ตารางที่ 5 คุณภาพโครงสร้างพื้นฐานของไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น	8
ตารางที่ 6 แผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟระยะกลางและระยะยาวของจีน	20
ตารางที่ 7 เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจีน	22
ตารางที่ 8 ศักยภาพรถไฟความเร็วสูงของจีนแต่ละรุ่น.....	24
ตารางที่ 9 รถไฟความเร็วสูงของจีนกับสถิติอันดับหนึ่งของโลก.....	25
ตารางที่ 10 รายชื่อวิสาหกิจด้านรถไฟของจีน.....	28
ตารางที่ 11 กรอบเวลาทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนารถไฟไทย-จีน.....	35
ตารางที่ 12 หน่วยงานฝ่ายไทยผู้รับผิดชอบโครงการความร่วมมือรถไฟไทย-จีน	35
ตารางที่ 13 แผนการก่อสร้างรถไฟทางคู่รางมาตรฐานสายหนองคาย-มาบตาพุด	36
ตารางที่ 14 สรุปเหตุการณ์สำคัญความร่วมมือเพื่อพัฒนาด้านการรถไฟระหว่างไทย-จีน.....	39
ตารางที่ 15 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างระบบรางระหว่างไทย-จีน	42

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1 เส้นทางที่เหมาะสมที่สุดจากรายงานการศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงเมื่อ มี.ค. 2537.....	1
รูปภาพที่ 2 สัดส่วนปริมาณการขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัด	6
รูปภาพที่ 3 สัดส่วนและมูลค่าการขนส่งสินค้าจำแนกตามรูปแบบการขนส่ง ปี 2556.....	7
รูปภาพที่ 4 โครงการพัฒนารถไฟฟ้าทางคู่ระยะเร่งด่วน.....	9
รูปภาพที่ 5 โครงการพัฒนารถไฟฟ้าทางคู่ระยะที่ 2.....	10
รูปภาพที่ 6 โครงการพัฒนารถไฟฟ้าทางคู่รางมาตรฐาน 1.435 เมตร.....	11
รูปภาพที่ 7 แนวเส้นทางรถไฟความเร็วสูงตามนโยบาย “ก้าวออกไป” ของรถไฟจีน.....	16
รูปภาพที่ 8 เปรียบเทียบระยะทางรถไฟความเร็วสูงที่มีความเร็วสูงกว่า 200 กม./ชม.ขึ้นไป.....	21
รูปภาพที่ 9 แนวเส้นทางโครงการพัฒนารถไฟฟ้าทางคู่ระหว่างไทย-จีน.....	36
รูปภาพที่ 10 เส้นทางรถไฟทางคู่ 1.435 เมตรที่จีนและญี่ปุ่นสนใจลงทุน.....	44

1. ความเป็นมาของการวิจัย

ประเทศไทยเคยมีการศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงมาแล้วตั้งแต่เมื่อปี 2537 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าจ้างกลุ่มที่ปรึกษานำโดยบริษัท วิลเบอร์ สมิธ แอสโซซิเอตส์ อิงค์ ในการสำรวจความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในประเทศไทยเปรียบเทียบกับ 6 เส้นทางจากกรุงเทพมหานครไปยังทุกภาคของประเทศ ด้วยเทคโนโลยีรถไฟ 3 รูปแบบที่นำมาศึกษา ได้แก่ การปรับปรุงรถไฟขนาดรางกว้าง 1 เมตร (Modernized Metre Gauge-MMG) รถไฟรางมาตรฐาน 1.435 เมตร ความเร็วสูงสุด 200 กม./ชม. (High Speed Rail-HSR200) และรถไฟรางมาตรฐานความเร็วสูงสุด 300 กม./ชม. (High Speed Rail-HSR300) ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนั้นระบุว่า โครงข่ายชายฝั่งตะวันออกมีความเหมาะสมมากที่สุด โดยปริมาณผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ – ชายฝั่งทะเลตะวันออก (มาบตาพุด) จะมีปริมาณมากกว่าในเส้นทางอื่นทั้งหมด แนวเส้นทางรถไฟนั้นจะเป็นแนวคู่ขนานไปกับทางหลวงสายกรุงเทพฯ-ชลบุรี (ใหม่) โดยไม่ผ่านฉะเชิงเทรา เป็นแนวเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่ดีที่สุด (รูปภาพที่ 1) และขนาดรางที่ก่อสร้างควรเป็นรางมาตรฐาน 1.453 (Standard Gauge) วิ่งความเร็วระดับ 160 กม./ชม. นับจากกรุงเทพฯ ไปยังชลบุรี (83 กม.) ใช้เวลา 44 นาที ไปยังพัทยา (130 กม.) ใช้เวลา 68 นาที และไปถึงระยอง (191 กม.) ใช้เวลา 104 นาที



รูปภาพที่ 1 เส้นทางที่เหมาะสมที่สุดจากรายงานการศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงเมื่อ มี.ค. 2537

การประเมินเงินลงทุนโครงการในขณะนั้นคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณ 29,600 ล้านบาท โดยยังไม่รวมค่าเวนคืนที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอีกจำนวน 4,200 ล้านบาท จากการคาดคะเนพบว่าผู้โดยสารแต่ละวันในปี 2563 จะมีจำนวนมากถึง 130,000 คน ซึ่งจะมีรายได้จากค่าโดยสารในปีดังกล่าวถึง 7,000 ล้านบาท¹ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ตั้งแต่สิ้นสุดรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพคุณ พลิกภัยในเดือนกรกฎาคม 2538 และรัฐบาลต่อมาอีกหลายชุด

จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในสมัยนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 มีมติมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมศึกษาความเหมาะสมของแผนแม่บทโครงการรถไฟความเร็วสูง เชื่อมระหว่างกรุงเทพมหานครไปยังภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออก ประกอบด้วย 4 เส้นทางหลัก (ตารางที่ 1) ได้แก่ 1. เส้นทางกรุงเทพฯ – เชียงใหม่ 2. เส้นทางกรุงเทพฯ – นครราชสีมา 3. เส้นทางกรุงเทพฯ – หัวหิน และ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2537). การศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง (ประเทศไทย) รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 สรุปสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ : สศช., 19 หน้า.

4. เส้นทางกรุงเทพฯ – ระยอง โดยกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ดำเนินงานศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง 3 เส้นทางแรก และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ดำเนินงานศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูงเส้นทางสายตะวันออก ซึ่งทั้ง 4 สายหลักกำหนดความเร็วเดินรถในการศึกษาไว้ที่ 250 กม./ชม.

ภายใต้รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้มีนโยบายนำโครงการรถไฟทางคู่ระบบรางมาตรฐาน 1.435 เมตร มาพิจารณาดำเนินการอีกครั้ง และปัจจุบันกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาได้ดำเนินการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูงแล้วเกือบทุกเส้นทาง เหลือเพียงสายกรุงเทพฯ-หนองคาย ระยะที่ 2 นครราชสีมา-หนองคาย ซึ่งมีกำหนดศึกษาแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2558 และสายใต้ช่วงหัวหิน – ปาดังเบซาร์ ที่ยังอยู่ระหว่างรอการศึกษา

ตารางที่ 1 โครงการศึกษาและออกแบบรถไฟความเร็วสูง 4 เส้นทาง

เส้นทาง	ช่วง	ระยะทาง (กม.)	งบประมาณ ลงทุน (ล้านบาท)	EIRR (%)	ความคืบหน้า
กทม. – เชียงใหม่	บางซื่อ – พิษณุโลก	384	214,885	14.71	ขอ EIA
	พิษณุโลก – เชียงใหม่	288	232,411	13.19	ขอ EIA
กทม. – หนองคาย	บางซื่อ – นครราชสีมา	256	169,591	14.04	แก้ไข EIA
	นครราชสีมา – หนองคาย	355	184,441	12.66	ระหว่างศึกษา
กทม. – ปาดังเบซาร์	บางซื่อ – หัวหิน	225	98,399	8.11	ขอ EIA
	หัวหิน - สุราษฎร์ธานี	425	235,162	12.38 (กทม.- สุราษฎร์ฯ)	รอศึกษา
	สุราษฎร์ธานี - ปาดังเบซาร์	332	197,167	12.76 (กทม.-ปาดังฯ)	รอศึกษา
กทม. – ระยอง	สนามบินสุวรรณภูมิ - ระยอง	193	101,205	13.21	ขอ EIA
รวม		2,458	1,433,261		

ที่มา : สนข. เรียบเรียงโดยคณะวิจัย (2558)

หมายเหตุ : EIRR = Economic Internal Rate of Return คืออัตราส่วนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ต้องมากกว่าร้อยละ

12 ต่อปีจึงจะคุ้มค่าการลงทุน

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าการศึกษาโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง 4 เส้นทางระยะแรกนั้น เส้นทางกรุงเทพฯ-หัวหิน ระยะทาง 225 กิโลเมตร มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (EIRR) ต่ำกว่า 12% ซึ่งไม่คุ้มค่าในการลงทุน โดยคาดว่าจะมีผู้โดยสารประมาณ 6,600 คนต่อวัน แต่หากต่อเส้นทางออกไปจะเพิ่มผู้โดยสารมากขึ้นได้และทำให้ EIRR มากกว่า 12% ส่วนอีก 3 เส้นทางล้วนมีความคุ้มค่าในการลงทุนมากกว่า 12% โดยเส้นทางกรุงเทพฯ-พิษณุโลก คาดว่าจะมีผู้โดยสารประมาณ 20,000 คนต่อวัน เส้นทางกรุงเทพฯ-นครราชสีมา คาดว่าจะมีผู้โดยสาร 18,000 คนต่อวัน²

นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีมติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 เห็นชอบในหลักการกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558-2565) ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานและเห็นชอบแนวทางการพัฒนาในระยะเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการในปี 2557 และ ปี 2558 สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางราง โดยการวางมาตรฐานใหม่สำหรับอนาคต โดยการสร้างรถไฟทางคู่ ขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร (Standard Gauge) จำนวน 2 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางหนองคาย-นครราชสีมา-ท่าเรือแหลมฉบัง ระยะทาง 737 กิโลเมตร และเส้นทางเชียงใหม่-เด่นชัย-บ้านภาชี ระยะทาง 655 กิโลเมตร

ต่อมารัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 นโยบายที่ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและคมนาคมทางราง และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 รับทราบรายงานแผนการดำเนินงานโครงการลงทุนพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งที่สำคัญในปี พ.ศ. 2558 ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

กระทั่งเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2557 ระหว่างที่นายกรัฐมนตรีลี เค่อเฉียงเดินทางมาร่วมประชุมสุดยอดผู้นำแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion-GMS Summit) ครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพมหานคร ได้มีพิธีลงนามความตกลงบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน 2 ฉบับ ได้แก่ (1) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 และ (2) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคในระยะยาว โดยจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-จีน ทั้งในส่วนของ การพัฒนาเส้นทางรถไฟและความร่วมมือด้านการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งได้เริ่มการประชุมครั้งแรกในต้นปี 2558

² ASTVผู้จัดการออนไลน์, เล็งต่อรถไฟความเร็วสูงสายใต้ถึงชุมพร ผลศึกษาชี้กรุงเทพฯ-หัวหินไม่คุ้มทุน, www.manager.co.th/asp-bin/mgrView.asp?NewsID=9560000099679

สำหรับบันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือด้านการรถไฟไทย-จีนนั้น จะนำมาซึ่งโครงการรถไฟทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร (Standard Gauge) โครงการแรกของประเทศไทย ในเส้นทางหนองคาย-นครราชสีมา-แก่งคอย-ท่าเรือมาบตาพุด และเส้นทางแก่งคอย-กรุงเทพฯ ความยาวรวม 867 กิโลเมตร เป็นรถไฟความเร็วปานกลาง 160-180 กม./ชม. โดยไทยและจีนจะร่วมกันดำเนินการศึกษารายละเอียดโครงการในปี 2558 และถือเป็นส่วนหนึ่งในวาระฉลองการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน ครบรอบ 40 ปี

อนึ่ง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือด้านโครงสร้างรถไฟระหว่างไทย-จีนนั้น สามารถจำแนกได้เป็นปัจจัยภายในของประเทศทั้งสอง รวมทั้งปัจจัยภายนอกที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าศึกษาวิจัย เพื่อให้เข้าใจแรงจูงใจและปฏิกิริยาที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-จีน ขณะเดียวกัน แม้ความร่วมมือจะเกิดขึ้น แต่ทว่าการจะผลักดันให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟแล้วเสร็จ ตลอดจนสามารถเปิดการเดินรถ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการเชื่อมโยงในภูมิภาค (Connectivity) ได้อย่างแท้จริงนั้น ย่อมต้องมีปัจจัยเสริมอีกหลายประการ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าศึกษาและเป็นสิ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งหาคำตอบ