

338.13593

ท 363 %

5.3

นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

ปริญญานิพนธ์

ของ

ทัศนพร ทองแสน

11 พ.ค 2535

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

ตุลาคม 2530

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

403334

178531

นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

บทคัดย่อ

ของ

พัทธนาพร ทดงแสน

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

ตุลาคม 2530

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 โดยเฉพาะนโยบายการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาล รวมทั้ง ผลอันเกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า นโยบายการผลิตข้าวของรัฐบาลมุ่งส่งเสริม การเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่ทำนาออกไปมากกว่าการพัฒนาทางด้านเทคนิคการเกษตร จึงทำให้การผลิตข้าวของประเทศไทยประสบปัญหาผลผลิตต่อไร่ตกต่ำ ตลอดจนความ ไม่แน่นอนของปริมาณผลผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจของชาวนา ในช่วงเวลาที่ศึกษาี้ ตลอดจนถึงปัจจุบัน เมื่อเกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 และ ภาวะขาดแคลนข้าวในต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยมีนโยบายควบคุมการค้าข้าวในช่วง ระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2497 ปรากฏว่า รัฐบาลประสบผลสำเร็จในนโยบายควบคุม การค้าข้าว เพราะสามารถควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ แต่ก็ต้องประสบปัญหา ทางด้านการค้าหลายประการ เช่น ปัญหาการกักตุนข้าว ปัญหาการลักลอบนำข้าว ออกนอกประเทศ ตลอดจนการหดตัวและการสูญเสียผลผลิตข้าวไทยในต่างประเทศ ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะเมื่อภาวะการค้าข้าวของตลาดโลกต้องประสบการแข่งขันกัน อย่างรุนแรงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ได้ทำให้ปริมาณข้าวที่ส่งออกจำหน่าย ต่างประเทศของไทยและมูลค่าที่ได้รับลดลงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือก ของชาวนาที่ผลจวนจวน รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการค้ามาเป็นเสรี เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ปรากฏว่า การใช้นโยบายการค้าเสรีของรัฐบาล ทำให้ปริมาณ การส่งออกข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมาเพิ่มขึ้น แต่มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อควบคุมการส่งออกนั้นได้ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศขาดเสถียรภาพ กล่าวคือ ทำให้เกิดภาวะข้าวสารแพง ในช่วงที่รัฐบาลปล่อยให้ข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศ มาก และเกิดภาวะข้าวเปลือกราคาตกต่ำ เมื่อรัฐบาลจำกัดการส่งออกให้น้อยลง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายราคาข้าว เพื่อที่จะควบคุมให้ราคาข้าวทั้งราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร

มีเสถียรภาพ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทั้งฝ่ายขานาและผู้ซื้อข้าวบริโภค ปรากฏว่า นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาระยะสั้น ซึ่งสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ก็กลายเป็นได้ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ เช่น ปัญหาข้าวสารแพง ข้าวเปลือกราคาตกต่ำ ให้หมดสิ้นไปได้

RICE POLICY OF THE THAI GOVERNMENT,

P.E. 2475 - 2503

AN ABSTRACT

BY

THASANAPORN TONGSAEN

Presented in partial fulfillment of the requirement

for the Master of Education degree

at Srinakharinwirot University

October 1987

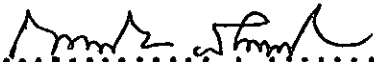
The purpose of this thesis is to study "Rice Policy" of the Thai government between B.E. 2475 - 2503 particularly, the producing and trading policies of the government including the effects resulted from such policies.

It was found that the Rice producing policy aimed at product increasing by expanding planting areas rather than developing agricultural technology. The problem of the Rice producing in Thailand arose when the products decreased ~~to~~ amount per rai (equal to 1600 square meters). This uncertainty of the product quantity has been one of the causes of economic problems for farmers since the period of this study upto today. The crisis of the World War II and rice shortage in world market forced Thai government to set a policy on controlling rice trading during B.E. 2484 - 2497. The consequence was the government succeeded because the amount of domestic rice could be controlled for the political and economic benefit of the country at that time. However, there were many trading difficulties in relation to rice stocking, rice smuggling, and also the contracting and losing of foreign markets later on. Especially, when trading conditions of the world market have turned to severe competition since B.E. 2497, the amount and the price of rice exported were reduced a great deal; the impact on the farmers was the price of rice was lower. Therefore, the government has changed the trade policy to be an independent system in order to solve such problems, and the new policy has increased the amount of rice to be exported. In addition, the measures carried out by the government

to control exporting even made the price of rice inside the country unstable, i.e. the husked rice was expensive while the government allowed more rice to be exported and the price of unhusked rice was lower when the government limited the rice export. Hence the government has settled the "Rice Policy" by controlling both the price of husked and unhusked rice so that justice will come to rice producers and buyer. Finally the outcome of most policies is only a short - term problem solving that can settle the conflict temporarily, however the continuing problems of high - price of husked rice and low - price of unhusked rice cannot be eventually solved.

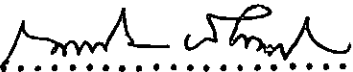
คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตและคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการที่ปรึกษา

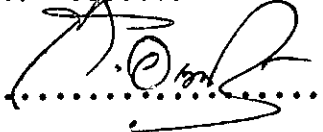
..........ประธาน

..........กรรมการ

คณะกรรมการสอบ

..........ประธาน

..........กรรมการ

..........กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายฝ่าย ขอขอบพระคุณ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณรงค์ พวงพิศ และ ดร.กิตติมา สังข์เกษม ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ
ให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนปริญญานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ถนอม อานามวัฒน์ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบปากเปล่า

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ประพาสน์ พงษ์ธิประภา ที่กรุณาตรวจแก้ไข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่กองจดหมายเหตุนั่งชาติ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา เจ้าหน้าที่ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลาง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักหอสมุดกลาง
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ที่อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร

ขอขอบคุณคณะอาจารย์หมวดสังคมศึกษาโรงเรียนปทุม เทพวิทยาคารที่ต้องทำงาน
หนักขึ้น ตลอดจนเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนทำปริญญานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณ คุณวีระ - คุณประไพ จันทอรุณ และคุณสุภาพ บุตรสีหศักดิ์ ที่ให้ความ
ช่วยเหลือในทางต่าง ๆ ตลอดเวลาที่ศึกษา

ขอขอบคุณ คุณถาวรวัลย์ พวงนิล คุณจารุณี มณีกุล และเพื่อน ๆ ทุกคนที่เป็น
กำลังใจและให้ความช่วยเหลือมาตลอด

ท้ายที่สุด คุณความดีของปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ขอบอบแก่บิดา มารดา พี่น้องทุกคน
และคุณชวช ทองแสน ผู้มีส่วนผลักดันให้มาศึกษาต่อรวมทั้งให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ
รวมทั้ง ลูกพี่ และลูกพี่ ที่ยอมอดทนและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนมีความพยายามในการศึกษา
ตลอดมา

ทัศนพร ทองแสน

สารบัญ

บทที่	หน้า	
บทนำ	ก	
1	1✓	การผลิตและการค้าข้าวในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2475
	1	ลักษณะการทำนาแบบดั้งเดิม
	3	สภาพการผลิตและการค้าข้าวก่อนและหลัง พ.ศ. 2398
	4	สภาพการผลิตและการค้าข้าวก่อน พ.ศ. 2398
	6	สภาพการผลิตและการค้าข้าวภายหลัง พ.ศ. 2398
	10	ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวภายหลัง พ.ศ. 2398 /.....
	10	ปัญหาการพัฒนาทางด้านเทคนิคการผลิตข้าว
	11	ปัญหาการชลประทาน
	12	ปัญหาชาวนา
	15	ปัญหาพ่อค้าคนกลาง
	16	นโยบายของรัฐบาลช่วงก่อน พ.ศ. 2475
	17	นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว
	17	นโยบายภาษีอากร
	18	นโยบายส่งเสริมการขุดคลอง
	20	นโยบายส่งเสริมเทคนิคด้านการเกษตร
	24	นโยบายพัฒนาการคมนาคมและขนส่ง
	27	นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิต
	32	นโยบายการค้าข้าว
	32	นโยบายการค้าเสรี
	33	นโยบายควบคุมการค้า

นโยบายราคาข้าว	35
นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าว	35
นโยบายส่งเสริมราคาข้าวเปลือก	37
นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร	38
 2 สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ระหว่าง	
พ.ศ. 2475 - 2503	41
เศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับตลาดโลก	41
สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482	43
สภาพทั่วไป	43
สภาพและปัญหาการผลิต	44
สภาพและปัญหาการค้า	45
สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488	50
สภาพทั่วไป	50
สภาพและปัญหาการผลิต	52
สภาพและปัญหาการค้า	54
สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497	57
สภาพทั่วไป	57
สภาพและปัญหาการผลิต	59
สภาพและปัญหาการค้า	60
สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503	72
สภาพทั่วไป	72
สภาพและปัญหาการผลิต	76
สภาพและปัญหาการค้า	78

3	นโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503	88
	นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว	88
	นโยบายภาษีอากร	88
	นโยบายส่งเสริมเทคนิคทางการเกษตร	93
	นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าว	99
	นโยบายแก้ปัญหาพ่อค้าคนกลาง	106
	นโยบายการพัฒนาทางด้านคมนาคมขนส่ง	109
	นโยบายการค้าข้าว	112
	นโยบายควบคุมการค้าข้าว	113
	นโยบายควบคุมการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488	113
	นโยบายควบคุมการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497	114
	นโยบายการค้าเสรี	120
	มาตรการควบคุมการส่งออก	122
	นโยบายส่งเสริมการส่งออก	129
	นโยบายราคาข้าว	139
	นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร	140
	นโยบายยกระดับ/พุงราคาข้าว (ข้าวเปลือก)	144
4	ผลการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล	150
	ผลทางด้านการผลิต	150
	ผลดี	150
	ผลเสีย	152

บทที่	หน้า
ผลทางด้านการค้า	152
ผลดีของการใช้นโยบายควบคุมการค้า	159
ผลเสียของการใช้นโยบายควบคุมการค้า	162
ผลดีของการใช้นโยบายการค้าเสรี	168
ผลเสียของการใช้นโยบายการค้าเสรี	170
ผลทางด้านการราคา	178
ผลดี	179
ผลเสีย	180
5 สรุป	183
บรรณานุกรม	194

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงผลผลิตเฉลี่ยของข้าวเปลือกระหว่าง พ.ศ. 2449 - 2487	11
2 แสดงสถิติการผลิตข้าวโดยเฉลี่ยของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2464- 2483	45
3 แสดงปริมาณ มูลค่า และราคาข้าวส่งออกของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2470 - 2482	47
4 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2480 - 2488	53
5 แสดงปริมาณ และมูลค่าข้าวส่งออกของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488	56
6 แสดงปริมาณการส่งข้าวสารออกจำหน่ายของประเทศไทยต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2477 - 2497	59
7 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497	60
8 แสดงปริมาณ มูลค่า และราคาข้าวส่งออกของประเทศไทย พ.ศ. 2489 - 2497	64
9 แสดงส่วนแบ่งสรรชาวไทยสำหรับ 6 เดือนแรกของปี 2492	70
10 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2503	77
11 แสดงปริมาณ มูลค่า และราคาเฉลี่ยของสินค้าข้าวขาออกของประเทศไทย พ.ศ. 2498 - 2503	79
12 เปรียบเทียบปริมาณข้าวที่ยุโรปซื้อจากไทยและสหรัฐอเมริกา ระหว่าง พ.ศ. 2500 - 2503	85
13 แสดงโครงการชลประทานย่อยในพื้นที่ต่าง ๆ พ.ศ. 2482 - 2486	98

14	แสดงจำนวนสหกรณ์และเงินทุนระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500	105
15	แสดงปริมาณการส่งออกข้าวของตลาดฮ่องกง สิงคโปร์ และมลายู ในระหว่างเดือน มิถุนายน - กรกฎาคม 2503	136
16	เปรียบเทียบพื้นที่และผลผลิตข้าวของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503	151
17	ปริมาณการส่งออกข้าว ระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488	160
18	ปริมาณข้าวที่ประเทศอินเดียซื้อจากประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2500	168
19	แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2499 ...	169
20	แสดงผลกำไรเฉลี่ยของพ่อค้าส่งออกข้าวช่วงก่อนมีโควตา ระยะมีโควตา และหลังมีโควตา	173
21	เปรียบเทียบดุลการค้าต่างประเทศของไทยระหว่าง พ.ศ. 2492 - 2503	176

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 กราฟแสดงปริมาณการส่งออกจำแนกตามประเทศ พ.ศ. 2470 - 2501	164

บทนำ

ข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นพืชเศรษฐกิจที่ทำรายได้ให้ประเทศมากที่สุด เศรษฐกิจของประเทศไทยและประชาชนไทยจึงขึ้นอยู่กับการค้าข้าวมาเป็นเวลานาน แม้กระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้การวางนโยบายในด้านการผลิตและการค้าข้าวจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลต้องดำเนินการ เพื่อควบคุมข้าวให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนมากที่สุด

การผลิตข้าวของชวาในไทยก่อน พ.ศ. 2398 มีจุดประสงค์คือ ผลิตเพื่อบริโภคภายในครอบครัว และส่งส่วยให้กับทางราชการ¹ การส่งข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศนั้นรัฐบาลจะเข้าควบคุมและมีบทบาทในการค้าโดยการประกาศให้ข้าวเป็นสินค้าต้องห้าม รัฐบาลจะขายข้าวแก่ต่างประเทศ เฉพาะปีที่มีผลผลิตข้าวเป็นจำนวนมากเท่านั้น² เพราะต้องสำรองไว้ในเวลาขาดแคลนข้าวอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ข้าวยังเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญ ดังนั้นรัฐบาลจึงห้ามขายข้าวให้กับราชอาณาจักรใกล้เคียงนอกจากดินแดนที่อยู่ห่างไกล เช่น จีน เป็นต้น³ ภายหลังสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 ระบบการค้าของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากระบบผูกขาดโดยรัฐบาลมาเป็นการค้าเสรี ข้าวจึงได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอันดับหนึ่งของประเทศ ดังนั้นการผลิตข้าวของชวาในไทยในระยะนี้นอกจากจะผลิตเพื่อบริโภคแล้วยังผลิตเพื่อขายด้วย⁴ รัฐบาล

¹สิริลักษณ์ กักดีเกรียงไกร "ระบบเศรษฐกิจในสมัยอยุธยา" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 35, 37

²มณฑล คงแถวทอง เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2453 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2527, หน้า 70

³จุฑิชัย มูลศิลป์ "การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการคลัง" ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475 หน้า 274

⁴ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เศรษฐกิจหมื่นปีไทยในอดีต หน้า 53

ได้มีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรเพาะปลูกข้าวเพื่อส่งไปขายต่างประเทศ มาตรการที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมได้แก่ การยกเว้นและลดหย่อนอากรกานาสำหรับที่ดินที่ถูกเบิกใหม่เป็นเวลา 3 ปี¹ ส่งเสริมการขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าว² ตลอดจนการเลิกทาสและยกเลิกระบบไพร่เพื่อส่งเสริมแรงงานในการทำนา³ การส่งเสริมของรัฐบาลทำให้พื้นที่นาขยายเพิ่มขึ้นจาก 5.8 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2393 เพิ่มขึ้นเป็น 9.1 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2449 และปริมาณการส่งข้าวออกแต่เดิมคือใน พ.ศ. 2393 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 5 ของสินค้าออกทั้งหมด ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ของสินค้าออกทั้งหมดใน พ.ศ. 2450⁴

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเน้นการขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเพื่อเพิ่มผลผลิตมากกว่าการส่งเสริมทางด้านการชลประทานเพื่อการเกษตร กล่าวได้ว่าความสนใจของรัฐบาลในค่านี้นั้นยังมีน้อยงบประมาณส่วนใหญ่ของรัฐบาลจะทุ่มไปทางด้านการทหารเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ และทัศนคติไม่สร้างเขื่อนเจ้าพระยาตามโครงการชลประทานของนาย เจ.โฮมาน วัน เกอ ไฮ เด (J.Homan Van de Heide) วิศวกรชลประทานชาวฮอลันดาที่ได้เสนอต่อรัฐบาลใน พ.ศ. 2445 เพราะเห็นว่า

¹พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ประกาศยกเงินทางข้าวค่านาปีแรก โกงสร้าง" ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ฉบับที่ 125 พ.ศ. 2401 หน้า 238 - 240

²ทวีศึภ สืบวัณณะ การขุดคลองและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 บทที่ 1

³ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ การยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2523, หน้า 146 - 147

⁴James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.41 - 44

ต้องใช้งบประมาณมาก¹ ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมาคือ การผลิตข้าวไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้เท่าที่ควรและปรากฏผลให้เห็นเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้น ในปี พ.ศ. 2460 และเกิดวิกฤตการณ์ข้าวขึ้นใน พ.ศ. 2462 เนื่องจากภาวะฝนแล้ง รัฐบาลต้องประกาศพระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พ.ศ. 2462 เพื่อควบคุมการส่งออกข้าว ออกนอกประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าวสารที่ขายบริโภคภายในประเทศมี ราคาแพง นอกจากนี้รัฐบาลต้องอนุมัติเงินซื้อข้าวช่วยเหลือราษฎรผู้ตกยาก นำเครื่อง สู้บน้ำไปช่วยสูบน้ำเข้านา² ซึ่งล้วนแต่เป็นมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาในระยะสั้นของรัฐบาล

กล่าวไ้ว่าก่อน พ.ศ. 2475 นโยบายการผลิตข้าวของรัฐบาลมุ่งผลิตข้าว ให้ได้ปริมาณมากด้วยการขยายพื้นที่นาออกไป ส่งเสริมให้ข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด เพียงอย่างเดียว ทำให้ข้าวมีบทบาทต่อเศรษฐกิจของประเทศมาก กังนั้นเมื่อเกิดภาวะ เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) ในระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2477 ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ เศรษฐกิจของประเทศไทยจึงทรุดลงทันที ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่นำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เมื่อคณะราษฎรปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 รัฐบาลมีนโยบายอย่างเด่นชัดว่า จะต้องรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ และจะไม่ปล่อยให้ราษฎรตกยาก³ ปัญหาสำคัญของประเทศในขณะนั้นคือ ปัญหาของชาวนานอนเนื่องมาจากราคาข้าวเปลือก ตกต่ำ รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการลดฟัักเก็บเงินค่านา⁴ ตราพระราชบัญญัติว่าด้วย

¹ สุนทรีย์ อาสะไวย์ การพัฒนากระบวนการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 176 - 177

² จูรีรัตน์ เกียรติมาพันธ์ และคนอื่น ๆ "วิกฤติการณ์ข้าวกับปัญหาเศรษฐกิจไทย" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 540 - 543

³ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 1 - คณะที่ 38 พ.ศ. 2475 - 2519 หน้า ข

⁴ หองสมุทรวรสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ครั้งที่ 15/2475 (สามัญ) เรื่อง ญัตติของคณะราษฎรว่าด้วยร่างประกาศลดฟัักเก็บเงินค่านา หน้า 91 - 92

การขีตทรัพย์สินของกลีกร พ.ศ. 2475¹ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของชาวนา และตราพระราชบัญญัติห้ามเสียดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475² เพื่อควบคุมการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราจากชาวนา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นโยบายการค้าข้าวของประเทศไทยยังคงเป็นไปโดยเสรีซึ่งรัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้มีการผลิตข้าว เพื่อส่งออกจำหน่ายต่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. 2478 - 2481 ตลาดโลกมีความต้องการข้าวไทยมาก ปริมาณการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวมีถึง 86.5 % ของสินค้าออกทั้งหมด³ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นใน พ.ศ. 2482 การค้าข้าวของประเทศไทยต้องประสบปัญหาในระยะแรกของสงคราม เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกลดต่ำลง แต่เมื่อภาวะสงครามขยายมาถึงเอเชีย ประเทศที่เคยส่งข้าวออกสู่ตลาดโลก เช่น พม่า เวียดนาม ไม่สามารถผลิตข้าวส่งออกมาขายยังตลาดโลกได้ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่แทนผู้เดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2483 เป็นต้นมา⁴

ในระหว่างสงครามรัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวในตลาดโลก เพราะประเทศต่าง ๆ ย่อมจะกักตุน ถ้าปล่อยให้มีการส่งข้าวออกนอกประเทศมาก จะทำให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลนอันเป็นผลทำให้ข้าวสารมีราคาแพง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอก

¹"พระราชบัญญัติว่าด้วยการขีตทรัพย์สินของกลีกร พ.ศ. 2475" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 ลงวันที่ 22 กันยายน 2475 หน้า 396

²"พระราชบัญญัติห้ามเสียดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2475 หน้า 461

³T.H. Silcock. Thailand : Social and Economic in Development. p. 133

⁴ผาณิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521

พระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง ซึ่งระบุถึงการห้ามส่งสินค้าข้าวและปลายข้าว
ทุกชนิดออกนอกประเทศก่อนได้รับอนุญาต¹ ในค่านโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว
รัฐบาลได้ยกฐานะแผนข้าวขึ้นเป็นกองเรียกว่า กองการข้าว* สังกัดกรมเกษตร
(กรมชลประทานในปัจจุบัน) ใน พ.ศ. 2481 เพื่อทำหน้าที่แนะนำพันธุ์ข้าวที่ดีแก่ชาวนา
ให้กรมเกษตรและการประมงจัดหาเครื่องมือช่วยในการทำนา² ส่งเสริมให้ใช้
แทรกเตอร์เพื่อการเกษตร³ ตราพระราชบัญญัติทำกินนาและกนา พ.ศ. 2484 เพื่อ
ส่งเสริมการทำนาให้ได้รับผลดียิ่งขึ้น⁴ ส่วนนโยบายส่งเสริมการค้าข้าว นั้น รัฐบาลได้
จัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด ขึ้นใน พ.ศ. 2481 เพื่อความเป็นกิจการค้าข้าว ตามนโยบาย
ชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ในขณะนั้น รวมทั้งส่งเสริมการสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือ
ชาวนาทั้งในด้านการผลิตและการค้าข้าวด้วย⁵

¹"พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง
ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2484" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ลงวันที่ 10 เมษายน
2484 หน้า 538

* ต่อมากองการข้าวได้รับสถาปนาขึ้นเป็นกรมเรียกว่า กรมการข้าว เมื่อ
วันที่ 16 กันยายน 2496 กรมการข้าว กระทรวงเกษตร รายงานประจำปี
2499 - 2502 หน้า 1

²พระราชวังเกษตรศิลปากร "งานเกษตรและการประมงในรอบปี 2483"
วารสารชลประทาน ปีที่ 14 เล่ม 1 มกราคม 2484 หน้า 7

³จูไรรัตน์ โชติกาล "หม่อมเจ้าสิทธิพรกับแนวคิดเกษตรกรรมในอนาคต"
วารสารปาวารยสาร ปีที่ 13 เล่ม 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2529 หน้า 97

⁴เสถียร วิชยลักษณ์ "พระราชบัญญัติคินนา และกนา พ.ศ. 2484"
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 54 (ภาค 1) หน้า 25

⁵ผาณิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 118

เพื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2488 ประเทศไทยต้องทำสัญญาสมมุติแบบ¹ (Formal Agreement) เพื่อเลิกสถานะสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ใน พ.ศ. 2489 ในสัญญาไคร้ระบุให้ประเทศไทยต้องส่งข้าวจำนวน 1,500,000 เมตริกตัน ให้อังกฤษและอินเดียโดยไม่คิดมูลค่า² สัญญานี้เป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการค้าข้าวไปยังต่างประเทศในลักษณะของการผูกขาด เพื่อที่จะซื้อข้าวให้ได้ปริมาณเพียงพอกับจำนวนที่ต้องการและซื้อได้ในราคาที่ถูกลงที่สุด รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ และประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ รัฐบาลโดยสำนักงานข้าวเท่านั้นที่จะทำการค้าข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้³ ถึงแม้สัญญาสมมุติแบบได้เลิกไป ใน พ.ศ. 2492 รัฐบาลก็ยังควบคุมการค้าข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศอยู่เช่นเดิม เนื่องจากเล็งเห็นรายได้จากการค้าข้าว แต่ก็มีนโยบายที่จะให้พ่อค้าหาตลาดข้าวในต่างประเทศ จึงได้อนุญาตให้พ่อค้าเอกชนมีส่วนในการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ด้วย โดยพ่อค้าเอกชนต้องซื้อข้าวจากรัฐบาลในราคาที่กำหนด และต้องส่งมอบเงินตราต่างประเทศจากการค้าข้าวแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามราคามาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด รวมทั้งต้องชำระอากรขาออกและฟรีเยียมข้าวส่งออกด้วย⁴ อย่างไรก็ตามในช่วงระยะ

¹ สัญญาสมมุติแบบ (Formal Agreement) หรือความตกลงสมมุติแบบเพื่อเลิกสถานะสงครามระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและอินเดีย ลงนามเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 ระหว่างผู้แทนไทยและผู้แทนอังกฤษ ที่ประเทศสิงคโปร์ มีทั้งหมด 24 ข้อ กิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 290

² แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนข้าวที่ต้องส่งมอบให้น้อยลง และเปลี่ยนจากการให้เปล่าโดยไม่คิดมูลค่ามาเป็นชำระราคาข้าวไ้บ้างแต่มีราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก

³ Ammar siamwalla. "A History of Rice Price Policy in Thailand," in Prateep Sondysuvan (ed) Finance Trade and Economic Development in Thailand. p. 143

⁴ ฟรีเยียมคือ ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ส่งข้าวและ กิจกณฑ์ข้าวออกนอกประเทศ วรวิทย์ พาณิชพัฒน์ "ค่าฟรีเยียมกับราคาข้าว" วารสารกสิกรรม ปีที่ 55 เล่ม 1 มกราคม 2525 หน้า 31

เวลาระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2493 ประเทศไทยไม่มีอิสระในการหาตลาดต่างประเทศ และจำหน่ายข้าวได้อย่างเต็มที่เพราะถูกควบคุมจากคณะกรรมการอาหารยามฉุกเฉิน ระหว่างประเทศ (International Emergency Food Council - IEFEC) ในสังกัดองค์การอาหารและเกษตร (FAO) ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่และต้อง จำหน่ายข้าวไปตามส่วนแบ่งสรรที่คณะกรรมการจัดสรรให้ ระบบแบ่งสรรนี้ได้ยกเลิกไป ในต้นปี พ.ศ. 2493¹

ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลควบคุมและผูกขาดการค้าข้าวกับต่างประเทศนั้น รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับราคาข้าวคือ พยายามจำหน่ายข้าว ให้ได้ราคาสูงที่สุด พร้อมกับรักษาระดับราคาข้าวสารที่บริโภคภายในประเทศไม่ให้ สูงขึ้น มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวได้แก่ ประกาศขึ้นราคา ข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เพื่้อัตราพรีเอมิยมข้าวส่งออก จากัดโควตาของ พ่อค้าเอกชนให้มีการส่งออกน้อยลง² เพื่อรักษาระดับราคาข้าวบริโภคภายในประเทศ ไม่ให้สูงขึ้นดังกล่าว ส่วนนโยบายการผลิตข้าวที่รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการเจ้าพระยา ขึ้นใน พ.ศ. 2491 เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวสำหรับการส่งออกให้มีปริมาณมากขึ้น โครงการ เจ้าพระยาได้เริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2493 โดยรัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อ ใช้ในโครงการดังกล่าวพร้อมกับกู้เพื่อโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพ และโครงการ ปรับปรุงทางรถไฟด้วย³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต. 69.1.2/1

ขอทราบนโยบายและแนวการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

² พยุหะ อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ อ.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 50

³ สุนทรีย์ อาสะไวย์ การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521

ใน พ.ศ. 2498 รัฐบาลได้ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตและการค้าข้าวใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา ความต้องการข้าวของตลาดโลกลดน้อยลง เพราะประเทศที่เคยผลิตข้าวออกจำหน่ายก่อน เช่น พม่า เวียดนาม และกัมพูชา ได้เริ่มผลิตออกจำหน่ายแข่งขันกับประเทศไทย และประเทศที่เคยเป็นลูกค้าที่สำคัญของไทย เช่น อินเดียและจีนต่างก็เพิ่มผลผลิตข้าวภายในประเทศของตนจนแทบไม่ต้องซื้อข้าวจากประเทศไทยเลย และบางประเทศ เช่น จีนคอมมิวนิสต์ยังสามารถผลิตข้าวออกจำหน่ายแข่งขันกับประเทศไทยได้อีกด้วย¹ โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ห้ามข้าวเข้ามาจำหน่ายในตลาดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามนโยบายข้าวเหลือใช้ภายในประเทศตามรัฐธรรมนูญที่ 480 (Public 480) ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกภายในประเทศทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยลดลงด้วย² รัฐบาลจึงแก้ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำด้วยการนำเงินออกซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกไว้ รวมทั้งวางโครงการสร้างฉางข้าวในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการรับซื้อและรับฝากข้าวจากชาวนาโดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นไป³ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศลดราคาข้าวที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาข้าวขายไม่ออกเพราะมีราคาสูงเกินไปด้วย⁴

¹ พยร อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507 หน้า 50

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร. 0201 ข/8.3 การค้าข้าวของอเมริกาในตะวันออกไกล (13 พฤษภาคม 2498 - 24 มิถุนายน 2499)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป 7/2497/ศก. 3.1 โครงการช่วยชาวนา (6 พฤษภาคม 2497)

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป 7/2497 ศก. 3.1 ข้าวขายไม่ออก (24 เมษายน 2497)

จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย คือ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการเกษตรของชาติที่จะไม่ขยายพื้นที่ทำนาออกไปอีก แต่จะถือหลักให้เพิ่มผลผลิตข้าวโดยใช้หลักวิทยาการแบบใหม่ และส่งเสริมพืชอื่นที่ตลาดต่างประเทศต้องการ¹ และประกาศใช้นโยบายการค้าเสรีในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2498² เพื่อให้พ่อค้าส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้โดยเสรี และกำหนดราคาตามภาวะขึ้นลงของท้องตลาด ยกเลิกการส่งมอบเงินตราต่างประเทศของพ่อค้าส่งออกข้าวคงชำระเพียงอากรขาออก ฟรีเมี่ยมข้าว รวมทั้งการสำรองข้าวไว้เพื่อบริโภคภายในประเทศร้อยละ 5 ของจำนวนข้าวที่ส่งออก³ การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวทำให้การจำหน่ายข้าวไปต่างประเทศของประเทศไทยใน พ.ศ. 2498 - 2499 มีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่มูลค่าลดลงเพราะต้องลดราคาข้าวให้ต่ำลงเพื่อแข่งกับราคาข้าวของประเทศต่าง ๆ ในตลาดโลก

ใน พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ประกาศหลักการค้าข้าวว่าจะพยายามส่งข้าวเหลือใช้ภายในประเทศออกให้หมด รักษาระดับราคาข้าวในประเทศไว้ในระดับอันสมควรสม่ำเสมอ และพยายามรักษารายได้จากการค้าข้าวให้ใกล้เคียงกับรายได้ค่าข้าวที่กำหนดไว้ในงบประมาณ⁴ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายรัฐบาลจึงได้ให้สำนักงานข้าวร่วมกับองค์การคลังสินค้าได้ไว้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2498 รับซื้อข้าวเปลือกจาก

¹ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร สร. 0201 ข/22 เรื่องนโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลือของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกี่ยวกับข้าวไทยของกระทรวงเกษตร (24 มีนาคม 2499)

² อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 172

³ ป่วย อิงภกรณ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 117

⁴ กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201 ข/32 นโยบายการค้าข้าวของประเทศไทย (15 - 17 กันยายน 2499)

ชาวนาโดยกำหนดราคาขั้นต่ำแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ และให้ส่งข้าวเปลือกมายัง
กรุงเทพโดยเร็ว¹ ปรากฏว่านโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการส่งข้าวเหลือภายในประเทศ
ออกไปจำหน่ายทางประเทศให้หมดนั้นทำให้มีการส่งข้าวออกมากในระยะต้นปี ปริมาณข้าว
ภายในประเทศจึงเหลือน้อย ราคาข้าวสารจึงแพงขึ้น รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งและ
ส่งเสริมร้านขายยอขายข้าวสารให้มากขึ้นเพื่อให้พอจำหน่ายแก่ประชาชน² นอกจากนี้
รัฐบาลได้นำมาตรการต่างๆมาใช้รักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศซึ่งได้แก่ การถ่วงเวลาให้
โคกตาแกพอกา ระงับการขายข้าวให้ต่างประเทศในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล เพิ่มอัตรา
ฟรีเมียมนั้น³ เพื่อให้มีการส่งออกข้าวไปต่างประเทศน้อยลง รวมทั้งการกำหนดโคกตา
ให้พอค้าส่งข้าวออกเฉพาะภายในโคกตาที่กำหนดให้เท่านั้น³

ในระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2503 การค้าข้าวของประเทศไทยต้องประสบปัญหา
กับการแข่งขันอย่างหนักทั้งตลาดในเอเชียและตลาดในยุโรป ดังนั้นนโยบายการค้าข้าว
ของรัฐบาลจึงมุ่งที่ การรักษาตลาดที่สำคัญไว้ นโยบาย ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อรักษาตลาดข้าว
ของไทยและเพื่อแข่งขันกับประเทศคู่แข่งได้แก่ การประกาศให้จังหวัดทางภาคใต้ส่งข้าว
ไปจำหน่ายยังสหพันธรัฐมาลายูได้เพื่อแข่งขันกับพม่าในตลาดมาลายู⁴ ให้เงินเงิน (Rebate)
ตามส่วนลดแก่ผู้ซื้อข้าวที่สั่งซื้อข้าวจากประเทศไทยเท่านั้น รวมทั้งลดอัตราฟรีเมียมนเพื่อ
กระตุ้นให้มีการส่งออกมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประท้วงและขอร้องไปยังรัฐบาล
สหรัฐอเมริกาให้งดหรือลดการส่งข้าวออกจากหน่วยงานแข่งขันกับประเทศไทย⁵ ส่วนปัญหา

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร. '0201 ข/17 การช่วยเหลือ
ชาวนา (5 พฤศจิกายน - 30 กรกฎาคม 2500)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร. 0201 ข/11 การจำหน่าย
ข้าวสารแก่ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องข้าวสารภายในประเทศราคาสูง (11 ตุลาคม 2498 -
21 ตุลาคม 2500)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ. 0301.3/6 เรื่องโคกตา
ข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ. 0301.3/11 เรื่องข้าวภาคใต้

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ. 0301.3/13 เรื่องรายงาน
ท่านนายกรัฐมนตรีเรื่องข้าว (พ.ศ. 2502 - 2503)

ทางด้านการส่งออกที่ปราศจากระเบียบนับตั้งแต่รัฐบาลพลอยให้มีการค้าเสรีเป็นต้นมานั้น เช่น ส่งมอบข้าวไม่ตรงตามกำหนดเวลาในสัญญา แย่งกันซื้อแย่งกันขาย ฯลฯ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการให้สภาการค้าเข้ามาจัดการรวมกลุ่มพ่อค้าข้าวขึ้นในกลางปี พ.ศ. 2503 เพื่อให้การค้าข้าวเป็นไปอย่างมีระเบียบ¹

อย่างไรก็ตามการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาทางการเพิ่มผลผลิตข้าว ปัญหาตลาดต่างประเทศ ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มาต้องกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวตลอดมา

ฉะนั้นจึงเห็นว่านโยบายข้าวของรัฐบาลเกี่ยวกับการผลิตและการค้าในช่วง พ.ศ. 2475 - 2503 จึงเป็นช่วงที่น่าสนใจศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง และอาจเป็นแนวทางสำหรับการแก้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการผลิตและการค้าข้าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอนาคตได้

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของการผลิต และการค้าข้าวของประเทศไทย ในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503
2. เพื่อศึกษานโยบายในการกาเนินงาน และการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการผลิต และการค้าข้าวของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลอันเกิดจากการกาเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พน. 0301.3/14
เรื่องบันทึกเรื่องการค้าข้าวประจำปี 2503 ของรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
 (พ.ศ. 2502 - 2503)

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 นี้ มุ่งศึกษาเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2503 ที่มีต่อภาวะการผลิตและการค้าข้าวเป็นหลัก ส่วนช่วงก่อน พ.ศ. 2475 จะศึกษาพอสังเขป เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิเคราะห์นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ดังกล่าวมาแล้ว

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2503
2. ทำให้ทราบถึงนโยบาย การดำเนินงาน และวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้าวของรัฐบาลไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503
3. ทำให้ทราบถึงผลอันเกิดจากการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503
4. ผลของการศึกษาค้นคว้าอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาข้าวของรัฐบาลไทยในปัจจุบันและอนาคต

สมมติฐานในการศึกษาค้นคว้า

1. นโยบายการผลิตข้าวของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่ทำนาออกไปมากกว่าการพัฒนาทางด้านเทคนิค
2. รัฐบาลไม่สามารถรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศให้มีเสถียรภาพได้ เพราะขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิตและความต้องการของตลาดโลก
3. นโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลมุ่งรักษารายได้ของรัฐบาลและระดับราคาข้าวสามารถสูงกว่าการรักษาระดับราคาข้าวเปลือก

วิธีดำเนินการในการศึกษาคุณค่า

การศึกษาค้นคว้านี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้ข้อมูลชั้นต้น (Primary Sources) เป็นสำคัญ และอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบ

แหล่งศึกษาที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. หอสมุดรัฐสภา
4. หอสมุดต่าง ๆ เช่น หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

หอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ

ฯลฯ

เอกสารที่ใช้ประกอบในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้เอกสารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เช่น

1.1.1 เอกสาร กต.67.10 เรื่องข้าว (2461 - 2480)

1.1.2 เอกสาร กต.68.6 เรื่องข้าว (2479 - 2485)

1.1.3 เอกสาร กต.69.1.2 เรื่องข้าว (2493 - 2497)

- 1.1.4 เอกสาร กต.61.2.2 เรื่องข้าว (2488 - 2500)
- 1.1.5 เอกสาร กส.19.6 การช่วยเหลือชาวนา
- 1.1.6 เอกสาร สร.0201 เรื่องข้าว
- 1.1.7 เอกสาร สร.0201.25 เรื่องเรียนและเสนอความเห็น
- 1.1.8 เอกสาร สร.0201.40 เรื่องราวฎีกา - เรื่องราว

เรื่องทุกข้อ

- 1.1.9 เอกสาร พณ.0301.3.2 เรื่องรายงานการค้าข้าว
- 1.1.10 เอกสาร พณ.0301.3 เรื่องรายงานท่านนายกรัฐมนตรี

เรื่องข้าว

- 1.1.11 เอกสารประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2496 - 2504

ฯลฯ

- 1.2 เอกสารชั้นต้นที่พิมพ์แล้ว เช่น

- 1.2.1 ราชกิจจานุเบกษา
- 1.2.2 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- 1.2.3 ประกาศของทางราชการ
- 1.2.4 ประชุมกฎหมายประจำศก
- 1.2.5 หนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ ร่วมสมัย เช่น ศรีกรุง

สยามรัฐ กสิกร ฯลฯ

ฯลฯ

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources)

- 2.1 หนังสือทั่วไป เช่น

- 2.1.1 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484

- 2.1.2 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต

2.1.3 ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจ
แห่งประเทศไทย

2.1.4 อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย

2.1.5 Ingram, James C. Economic Change
in Thailand 1850 - 1970.

2.2 วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น

2.2.1 ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง
ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (2411 - 2475)

2.2.2 พยุร ออรุงโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของ
ประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503

2.2.3 ภาณีต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล
จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - 2487

2.2.4 สุนทรีย์ อาสไวย์ การพัฒนาระบบการชลประทานใน
ประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2493

ฯลฯ

2.3 วารสารต่าง ๆ เช่น

2.3.1 วารสารกสิกร

2.3.2 วารสารธรรมศาสตร์

2.3.3 วารสารประวัติศาสตร์

ฯลฯ

สรุป

บรรณานุกรม

บทคัดย่อ

การผลิตและการค้าข้าวในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2475

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีดินฟ้าอากาศและพื้นที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทํานา ดังนั้นการทํานาจึงเป็นอาชีพที่สำคัญของชาวนาไทยมาตั้งแต่มีการบันทึกประวัติศาสตร์ของผืนแผ่นดินใหญ่ เอเชียอาคเนย์¹ ข้าว นับว่าเป็นรากฐานเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย จนกล่าวได้ว่าความมั่นคงสมบูรณ์ของประเทศขึ้นอยู่กับการทำนาเป็นส่วนใหญ่ เพราะนอกจากข้าวจะเป็นอาหารประจำสำหรับชาวไทยทั่วไปแล้ว การปลูกข้าวยังเป็นอาชีพหลักของชาวนาไทย จะเห็นได้จากพื้นที่ที่ใช้ในการปลูกข้าวจะมีมากกว่าการเพาะปลูกพืชอย่างอื่น² ประกอบกับภาวะความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติที่เหมาะสมในการปลูกข้าวที่มีอยู่ในประเทศไทย ทำให้ผลผลิตข้าวมีส่วนเกินที่สามารถส่งออกขายต่างประเทศได้ ข้าวจึงเป็นสินค้าออกที่สำคัญและหารายได้หลักให้กับประเทศมาตั้งแต่อดีตตลอดจนปัจจุบัน

ลักษณะการทำนาแบบดั้งเดิม

การทำนาในสมัยก่อนต้องพึ่งธรรมชาติและฤดูกาลเป็นหลัก น้ำมีความจำเป็นสำหรับการทํานามาก ซึ่งได้มาจาก 2 ทาง คือ จากน้ำฝน และน้ำท่า (น้ำจากแม่น้ำ)

¹ไพฑูรย์ มีกุล "สภาพสังคมและเศรษฐกิจอีสานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2" วารสารประวัติศาสตร์ ปีที่ 8 เล่ม 3 กันยายน - ธันวาคม 2526 หน้า 26

²James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.50

ที่ไหลเข้าสู่พื้นนาเพื่อหล่อเลี้ยงต้นข้าวตลอดเวลาที่ต้องการ¹ การทํานาหากันปีละครั้ง โดยเริ่มในฤดูฝนประมาณเดือนพฤษภาคม (ประมาณเดือน 6 ข้างแรม หรือถ้าฝนตกชุกก็เริ่มในเดือน 7) ชาวนาในสมัยก่อนแบ่งข้าวที่ใช้ปลูกออกเป็น 2 ชนิด คือ ข้าวเบา และข้าวหนัก ซึ่งใช้ปลูกตามระยะเวลาของการเพาะปลูก กล่าวคือ ข้าวเบาซึ่งเป็นข้าวที่ให้ผลเร็วจะเก็บเกี่ยวในเดือนธันวาคมถึงเดือนมกราคม ส่วนข้าวหนักซึ่งเป็นข้าวที่ให้ผลช้ากว่าจะเก็บเกี่ยวในเดือนกุมภาพันธ์ ส่วนวิธีการทํานาโดยทั่วไปมี 2 วิธี คือ นาหว่าน และนาดำ เดิมชาวนาจะทํานาหว่านก่อนต่อมาเมื่อมีการทํากันนากันน้ำได้ก็แล้วจึงมีการทํานาดำ นาดำจะให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่านาหว่าน² สำหรับการทํานาหว่าน ชาวนาจะเริ่มไถระหว่างเดือนมีนาคม - เมษายน และหว่านเมล็ดข้าวหลังจากฝนตกเป็นครั้งแรก น้ำท่าจะเริ่มไหลบ่ามาระหว่างเดือนสิงหาคม - กันยายน และท่วมสูงสุดในเดือนตุลาคม เพื่อบำบัดข้าวก็จะสุกพอดี และชาวนาก็จะเริ่มเก็บเกี่ยว ส่วนการทํานาดำนั้ก่อนที่จะปักดำชาวนาจะเพาะกล้าประมาณช่วงเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม และค้ายาวประมาณเดือนสิงหาคม และสามารถเก็บเกี่ยวได้ประมาณเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม³ เพื่อบรรเทาภัยแล้งแล้วก็จะนวดโดยใช้แรงคนหรือสัตว์นวดให้เมล็ดหลุดจากรวง ข้าวเปลือกที่ได้จะเก็บใส่ยุ้งไว้ เวลาจะรับประทานก็เอาบาต้าวด้วยครกกระเดื่องเป็นกราว ๆ ไป⁴

¹กรมชลประทาน "การชลประทานในประเทศไทย" วารสารชลประทาน ปีที่ 3 เล่ม 3 มิถุนายน 2472 หน้า 192

²ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เศรษฐกิจชุมชนไทยในอดีต หน้า 22

³ไพฑูริย์ สายสว่าง "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 307

⁴ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ล.ก. หน้า 23

เครื่องมือที่ใช้ในการทอผ้าเป็นแบบง่าย ๆ มีไถ วอบ คราด และเคียวสำหรับเกี่ยวข้าว แรงงานที่ใช้เป็นหลัก ได้แก่ แรงงานคน และแรงงานสัตว์¹

ปัจจัยที่สำคัญในการทอผ้าก็คือ น้ำ ชาวไทยในอดีตน้ำฝนเป็นหลักในการทอ ซึ่งนับว่าเป็นการเสี่ยงมาก กล่าวคือ ถ้าฝนตกพอดีน้ำเพียงพอข้าวก็จะเจริญงอกงาม แต่ถ้าน้ำมากหรือน้อยเกินไปก็จะทำความเสียหายให้แก่ต้นข้าว ปรากฏว่าชาวนาไทยต้องประสบกับภาวะน้ำท่วมหรือฝนแล้งอยู่เสมอ ๆ จากการที่กรมชลประทานได้ทำการศึกษาสถิติระดับน้ำที่จังหวัดอยุธยาที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ตั้งเสาว์กระต๊อบน้ำไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2374 ปรากฏว่า จำนวนที่น้ำพอดีแก่การทอผ้ามีเพียง 59 ปี ใน 132 ปี² นั่นคือ จะเกิดภาวะฝนแล้งหรือน้ำท่วมทุก 1 ปีใน 8 ปี โดยเฉลี่ย ซึ่งทำให้การทำนาได้ผลผลิตไม่สม่ำเสมอ

สรุปได้ว่า วิธีการทอผ้าของชาวนาไทยในสมัยก่อนยังมีลักษณะล้าหลังมาก เพราะต้องพึ่งธรรมชาติ คือ น้ำฝนเป็นหลัก ขาดการชลประทานที่ดี แม้แต่เครื่องมือที่ใช้ก็เป็นแบบง่าย ๆ และพึ่งแรงงานและแรงสัตว์เป็นสำคัญ สิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวนาในสมัยก่อนต้องปล่อยให้ชีวิตขึ้นอยู่กับชะตากรรมและธรรมชาติ

สภาพการผลิตและการค้าข้าวก่อนและหลัง พ.ศ. 2398

การผลิตข้าวของไทย ก่อน พ.ศ. 2398 ปัจจุบันยังขาดแคลนความต้องการภายในประเทศเป็นหลัก ส่วนการผลิตเพื่อขายนั้นกระทำเป็นอันน้อย เพราะข้าวเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล การส่งข้าวออกขายต่างประเทศจะมีเฉพาะในปีที่ผลิตได้เป็นจำนวนมากเท่านั้น ตลาดข้าวที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ ประเทศจีน ภายหลังจาก

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p. 11

²กรมชลประทาน กระทรวงเกษตร ที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินไปทรงประกอบพิธีเปิดเขื่อนภูมิพล หน้า 3

ที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ. 2398 แล้ว การผลิตข้าวของชาวนาไทยนอกจากจะผลิตเพื่อบริโภคแล้วยังผลิตเพื่อขายด้วย ข้าวจึงได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของประเทศตั้งแต่นั้นมา

สภาพการผลิตและการค้าข้าวก่อน พ.ศ. 2398

ก่อน พ.ศ. 2398 การผลิตข้าวของชาวนาไทยมีจุดประสงค์หลักเพื่อใช้บริโภคภายในครอบครัวและเพื่อส่งส่วยให้กับทางราชการ¹ ทั้งนี้พื้นที่ที่ใช้ทํานายังขยายตัวออกไปไม่มาก² เพราะไม่ได้ผลิตเพื่อส่งออกแต่ผลิตเพื่อเลี้ยงตนเอง ผลผลิตข้าวอาจมีเหลือเพื่อขายบ้าง เมืองที่เป็นศูนย์กลางการค้าข้าวที่สำคัญได้แก่อยุธยา ซึ่งมีหลักฐานที่กล่าวถึงสภาพการค้าข้าวภายในประเทศในช่วงสมัยอยุธยากรุงศรีอยุธยาไว้ว่า

"อยุธยาเป็นศูนย์กลางที่คึกคัก... ส่วนข้าวจำนวนมากมาจากบริเวณ
ที่ราบลุ่มแม่น้ำ โขงเจฬา ลำตะของ ลพบุรี เมืองอิน พรหม สิงห์ สวรรค์
และเมืองสุพรรณ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้าวก็มี โรงสีข้าว
กระเทียม....."³

¹สิริลักษณ์ กักดีเกรียงไกร "ระบบเศรษฐกิจในสมัยอยุธยา" ใน
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 35, 37

²เนื่องจากไม่มีหลักฐานแน่ชัดถึงจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ทํานาทั้งหมด แต่มีผู้คำนวณ
อย่างคร่าว ๆ โดยใช้ตัวเลขจำนวนพลเมืองที่หาได้กับปริมาณข้าวที่ส่งออกจริงใน
พ.ศ. 2392 ว่าเป็นที่ที่ใช้ทํานาจริงตกอยู่ประมาณ 2,100,000 ไร่ อ้างอิงมาจาก
ไพฑูรย์ สายสว่าง "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา" ใน
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 316 - 317

³ไพฑูรย์ สายสว่าง "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา"
ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 311

เมื่อย้ายศูนย์กลางการปกครองมาอยู่ที่กรุงเทพฯ หลังจากสิ้นสุดกรุงศรีอยุธยา
กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าใหญ่ในเวลาต่อมา¹

ส่วนการค้ากับต่างประเทศ ก่อน พ.ศ. 2398 นั้น ชาวผลิตหลักของประเทศ
ยังไม่เป็นสินค้าออกที่สำคัญ สินค้าออกส่วนใหญ่ ได้แก่ ส่วยของป่าที่เรียกเก็บจากหมู่บ้าน
เช่น หนึ่งสัตว์ หนึ่งนก ไบ่สัก เร่ว ดินประสิว ดีบุก ทองคำ และงาช้าง เป็นต้น² ใน
พ.ศ. 2392 แมลลอค (Malloch) ได้บันทึกว่า ชาวอยู่ในอันดับที่ 5 ของสินค้าที่
ส่งออกทั้งหมด คือ ลำดับหลังจากน้ำตาล ผ้าย ไม้หอมและดีบุก³

ตลาดข้าวในต่างประเทศของไทย ก่อน พ.ศ. 2398 กล่าวได้ว่ายังมีจำกัด
จีนนับว่าเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทยในสมัยอยุธยาโดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ. 2265 -
2300⁴ ในสมัยรัตนโกสินทร์ การค้าข้าวให้กับประเทศจีนก็เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ
สินค้าข้าวเป็นสินค้าที่จีนมีความพอใจเป็นพิเศษทางการจีนได้ปฏิบัติการนอกแบบต่าง ๆ
เพื่อที่จะให้มีการส่งข้าวไปขายในประเทศจีนมาก ๆ โดยเฉพาะข้าวไทย เช่น มี
การยกเว้นภาษี หรือลดภาษีให้กับพ่อค้าที่นำข้าวไปขายด้วย⁵

¹ไพฑูริย์ สายสว่าง "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา"
ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 311

²ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ "บทนำ" ใน
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 4

³ไพฑูริย์ สายสว่าง ล.ค. หน้า 315

⁴พรนิภา พงศนิมิต และทวีศิลป์ สืบวัฒนะ "ข้าวในปลายสมัยอยุธยา
พ.ศ. 2199 - 2310" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 4 เล่ม 3 กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม
2518 หน้า 53

⁵เจนนิเฟอร์ เวียน คุกแมน การค้าทางเรือสาเกา จีน - สยาม ยุคต้น
รัตนโกสินทร์ หน้า 77 - 80

อย่างไรก็ตาม การส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศในช่วงก่อน พ.ศ. 2398 ยังมีปริมาณต่ำ กล่าวคือ ก่อน พ.ศ. 2393 การผลิตข้าวทั้งหมดของไทยประมาณว่า ผลิตได้ 20 - 30 ล้านหาบ โดยปกติจะส่งออกเพียงร้อยละ 2 - 3 ของปริมาณข้าวที่ผลิตได้ทั้งหมด น้อยครั้งนักจะเกินร้อยละ 5 (ประมาณ 1 - 1.5 ล้านหาบ)¹ ซึ่งส่วนใหญ่จะส่งไปประเทศจีน เช่น ใน พ.ศ. 2392 ส่งข้าวออกไปประเทศจีน 200,000 หาบ เท่ากับร้อยละ 2.7 ของสินค้าที่ส่งออกทั้งหมด และราคาข้าวที่ส่งออกก็มีราคาถูกลง² สาเหตุที่ปีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศน้อยเนื่องมาจาก ข้าวเป็นสินค้าที่รัฐบาลควบคุมการซื้อขายจะต้องผ่านพระคลังสินค้าซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางผูกขาดระหว่างประชาชนกับชาวต่างประเทศ ทำให้ข้าวมีราคาต่ำ ชาวนาไม่มีแรงจูงใจที่จะผลิตให้ปริมาณมากและรัฐบาลก็มีความต้องการให้ปีการส่งข้าวออกน้อยเพราะต้องสำรองไว้เวลาเกิดข้าวยากหมากแพง อันเนื่องมาจากฝนแล้งหรือน้ำท่วม หรือเมื่อเกิดสงคราม นอกจากนี้ ข้าวยังเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญที่จะกำหนดชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ของสงคราม รัฐบาลจึงห้ามขายข้าวให้กับประเทศใดก็ตาม ยกเว้นประเทศที่อยู่ห่างไกล เช่น จีน เป็นต้น³

สภาพการผลิตและการค้าข้าวภายหลัง พ.ศ. 2398

สนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ท้าขั้บระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2398 เป็นจุดเด่นอย่างยิ่งยงสำหรับเศรษฐกิจและ

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.29

²ไพฑูรย์ สายสว่าง "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 315

³จุติชัย มุดกิลป์ "การปฏิรูปทางเศรษฐกิจการคลัง" ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475 หน้า 273 - 277

สังคมไทย เพราะเป็นจุดเริ่มแรกของระบบการค้าเสรี¹ และเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบเศรษฐกิจไทยจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง (Self - Sufficient Economy) โดยไม่พึ่งพาสินค้าจากต่างประเทศ มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา² (Monetary System) สนธิสัญญาเบาริงได้เปิดโอกาสให้มีการค้าขายโดยเสรีระหว่างพ่อค้าชาวต่างประเทศกับประชาชนชาวไทย การส่งสินค้าออกชนิดต่าง ๆ เป็นไปโดยเสรี ยกเว้น ข้าว เหล้า และปลา ที่รัฐบาลไทยมีสิทธิที่จะห้ามการส่งออกสินค้าดังกล่าวได้ในกรณีที่เกิดอุปสรรคภัย³

ผลของสนธิสัญญาเบาริงได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การค้าและการเกษตรขยายตัวกว้างขวางกว่าในอดีต พ่อค้าชาวต่างประเทศมีความต้องการสินค้าเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะข้าว ซึ่งนับว่าเป็นสินค้าออกที่สำคัญในขณะนั้น กังที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ได้กล่าวไว้ว่า

"พระนกรัศมีบุรุษมั่งคั่งด้วยสมบัติ ฝนก็ตกตามฤดู ลูกกว้านขึ้นเข้ามา
ทั้งทางค้าขาย สิ่งของต่าง ๆ ที่ไม่เคยเห็นก็ได้เห็น ของที่ไปเคยมีก็มีขึ้น
และลูกค้านานาประเทศเข้ามาค้าขาย ซื้อข้าวออกไปปี 1 ก็ถึง 300 ลำ
บางปีก็ถึง 400 ลำ ราษฎรก็ได้ขายข้าวไปแก่ลูกค้านานาประเทศเป็น
จำนวนข้าวไปปีหนึ่งก็ถึง 80,000 เกวียนบ้าง 80,000 เกวียนเศษบ้าง...
ราษฎรก็ได้มีเงินทองขึ้นทุกแห่งทุกตำบล"⁴

¹ อัมบาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 164

² ตราฐ สุวรรณานนท์ ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองภายหลังสนธิสัญญาเบาริง
ปริญาณิพนธ์ กท.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2518 หน้า ๖๖ - 100

³ ด. หน้า 95 - 96

⁴ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4

เมื่อสินค้าข้าวเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ เพียงไม่กี่ปีจาก พ.ศ. 2398 ประชาชนเกือบทั้งหมดหันมาปลูกข้าวเพื่อส่งเป็นสินค้าออก โดยเฉพาะชาวนาในภาคกลาง¹ ด้วยการขยายที่ดินเพื่อการปลูกข้าวออกไป ดังประกาศของทางราชการฉบับหนึ่งได้ออกถึงสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นว่า

"...บัดนี้ผู้ใหญ่ในกรุงพร้อมใจกัน ยอมเปิดให้ปลูกข้าวต่างประเทศซื้อข้าวไปนอกประเทศได้...ราษฎรเป็นอันมากก็ตื่นกันทำขาย ชาวนาก็ทานามากไปมีว่างทุกแห่งทุกตำบล..."²

การขยายพื้นที่การทานา ประกอบกับการส่งเสริมของรัฐบาลที่จะให้มีการผลิตข้าวเพื่อส่งออกขายให้มาก ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป ทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี กล่าวคือ ปริมาณการส่งออกใน พ.ศ. 2393 มีเพียงร้อยละ 5 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ใน พ.ศ. 2450 ของสินค้าออกทั้งหมด³ ตลาดข้าวต่างประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากจีนแล้วยังส่งไปขายยังสิงคโปร์ มลายู อินโดนีเซียและญี่ปุ่นด้วย⁴ กล่าวได้ว่าภายหลังจากทาสินค้าอุปโภคบริโภคแล้ว รายได้ของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นกว่าทุกรัชกาล คือ รายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 3 เก็บได้ประมาณ 1 ล้านบาท ซึ่งมากกว่า 2 รัชกาลที่ผ่านมา แต่ในรัชกาลที่ 4 เก็บได้ประมาณ 3 ล้านบาท⁵

¹ ณาถิต รวมกิลป์ นโยบายเศรษฐกิจของวอพล ปร. ฟิลลิปสงคราม วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 41 อ้างอิงมาจาก Virginia Thompson Thailand : The New Siam. p. 367

² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ประกาศจ่ายเงินภาษี เข้าบำรุงพระนคร" ฉบับที่ 120 ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2401 หน้า 229 - 230

³ James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p. 41

⁴ ม.ร.ว. สุวพันธุ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา เรื่องเล่าของประเทศไทยสยาม หน้า 8 - 9

⁵ สมคิด ศรีรังสรรค์ การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2515 หน้า 186

การที่ข้าวโคกกลาย เป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศภายหลังการทาสหิสัญญา
 เบาริงแล้วนั้นเนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ คือ ประการแรก เนื่องมาจาก
 ความต้องการข้าวของตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศจีนที่ประสบปัญหาการเพิ่ม
 ของประชากร ภัยธรรมชาติ และความวุ่นวายภายในประเทศ¹ รวมทั้งความต้องการข้าว
 ของหลายประเทศในเอเชียอาคเนย์ที่ตกลงเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก เช่น
 มลายา ฮองกง สิงคโปร์ ซวา และฟิลิปปินส์ โดยที่รัฐบาลอาณานิคมได้ส่งเสริมให้
 การปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ยางพารา และพืชไร่อื่นแทนการปลูกข้าว² ดังนั้นประเทศ
 อาณานิคมเหล่านี้จึงกลายเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทยตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน
 ประการที่สอง ในระยะนั้นกล่าวได้ว่าการค้าข้าวของต่างชาติ เช่น พม่า และเวียดนาม
 ยังไม่แข็งแกร่งที่สำคัญของไทย เพราะทั้ง 2 ประเทศกำลังประสบปัญหาการคุกคาม
 จากตะวันตก จึงทำให้ประเทศไทย "เปรียบเสมือนยุ่งฉางอัมใหญ่สำหรับจำหน่ายข้าว
 ในทวีปเอเชีย" ประการที่สาม ข้าวไทยเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศมากเพราะ
 มีรสดีกว่าข้าวของชาติอื่น ๆ ทำให้มีราคาดี ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้ชาวนา
 มีกำลังใจที่จะขยายพื้นที่ในการผลิตข้าวออกไป³ ประการสุดท้าย คือ ผลจากการเปิดคลอง
 ลูเอช ใน พ.ศ. 2412 ที่มีส่วนทำให้ตลาดค้าข้าวของไทยขยายตัวยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม
 ยุโรปในขณะนั้นยังไม่ใช่ตลาดที่สำคัญของไทย เพราะในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2413 - 2447
 ไทยส่งข้าวไปขายยุโรปไม่เกินร้อยละ 10 ของข้าวที่ส่งออกทั้งหมด⁴

¹ จุฑิชัย มูลศิลป์ "การปฏิรูปทางเศรษฐกิจการคลัง" ใน ประวัติศาสตร์
 กรุงเทพมหานคร เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2475 หน้า 275

² สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ "วิวัฒนาการแบบเศรษฐกิจไทยในรอบ 200 ปี"
วารสารปาจารย์สาร ปีที่ 9 เล่ม 1 มกราคม 2525 หน้า 14

³ จุฑิชัย มูลศิลป์ น.ก.

⁴ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ น.ก.

ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวภายหลัง พ.ศ. 2398

ในขณะที่การผลิตข้าวได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว และการค้าข้าวได้เฟื่องฟู สูงสุดแก่การผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยยังประสบปัญหาทางด้านการค้าที่ไม่เอื้ออำนวยให้การผลิตและการค้าข้าวของไทยสนองตอบความต้องการของตลาดต่างประเทศและขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในขณะนั้นได้ ปัญหาทั้งกล่าวได้แก่

1. ปัญหาการพัฒนาทางด้านการผลิตข้าว กล่าวคือ ชาวนาไทยยังไม่สามารถเปลี่ยนเทคนิคในการผลิตได้ การผลิตยังคงใช้วิธีการที่เคยทำมาแต่ดั้งเดิม คือ ทำด้วยแรงคนและสัตว์ มิได้สนใจที่จะพัฒนาเทคนิค และวิธีการผลิตให้พ้นจากการอาศัยธรรมชาติที่ตกกันตลอดอายุหลายคนที่ผ่านมา คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ได้กล่าวถึงวิธีการทำนาในภาคกลาง (ซึ่งเป็นภาคที่สำคัญที่สุดในการผลิตข้าว เพราะข้าวที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศจะมาจากภาคนี้เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณทุ่งหลวงคลองรังสิต) ในการสำรวจเศรษฐกิจในชนบทของสยาม ใน พ.ศ. 2473 ว่า

"วิธีการเพาะปลูกของราษฎรในบริเวณนี้ไม่ทันสมัย ที่ดินเป็นดินเหนียว ฝักก้นเป็นเหตุให้การไถและการกรุยดินไม่ใคร่สะดวก...ยังไม่มีผู้ไถใช้เครื่องจักรทำนาเลย ไถและคราดที่ใช้กันนั้นทำด้วยไม้ ราษฎรไม่ใส่ปุ๋ยในนา ข้าวหรือสักร์อื่น ๆ ก็เอาไปเทลงใบหม้อหรือใบตาลอง ไม้ไผ่เกียง ชาวบางละมุงเอาเครื่องจักรมาใช้ในการทำนาและฝากเงินขาดทุน เพราะเหตุว่าเครื่องจักรที่เอามาใช้นั้น ไม่เหมาะแก่ภูมิประเทศและการแก่เครื่องจักรเครื่องยนต์เป็นของยากสำหรับชาวนา"¹

¹ คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม นายชิม วีระไวทยะ แปลและเรียบเรียง หน้า 177, 182

ความล่าช้าทางด้านการเพาะปลูกข้าวของชาวนาไทย ทำให้ปริมาณ
ผลผลิตตกต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด ดังปรากฏในตาราง 1

ตาราง 1 แสดงผลผลิตเฉลี่ยของข้าวเปลือกระหว่าง พ.ศ. 2449 - 2487

ระยะเวลา	หาบกา
2449 - 2452	4.88
2457 - 2461	4.07
2464 - 2467	4.50
2473 - 2477	๖.๑1
2483 - 2487	๖.13

แหล่งที่มา : James C. Ingram. Economic Change in Thailand
1850 - 1970. p.48

2. ปัญหาการชลประทาน นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการปลูกข้าวของชาวนา
เพราะข้าวจะเจริญและให้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับน้ำ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ
รวมทั้งปัญหาน้ำท่วมเกินไป (น้ำท่วม) เป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
การผลิตข้าว การเพาะปลูกในประเทศไทยต้องประสบกับภาวะฝนแล้งและน้ำท่วมอยู่เสมอ¹
เช่น ภาวะฝนแล้งและน้ำท่วมที่เกิดขึ้นติดต่อกันหลายครั้งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2450 -
2454² และอีก 2 ครั้งใหญ่ คือ น้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2460 และฝนแล้งใน พ.ศ. 2462³

¹กรมชลประทาน "การชลประทานในประเทศไทย" วารสารชลกร ปีที่ 3
เล่ม 3 มิถุนายน 2472 หน้า 202 - 203

²เกษมสุข นุ่มนนท์ กบฏ ร.ศ. 130 บังเกอร์กรูแรก หน้า 140

³กรมชลประทาน ล.ก. หน้า 202

ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายในการปลูกข้าวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันมีผลทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวประสมกับภาวะขาดแคลนข้าว รวมทั้งมีผลต่อเศรษฐกิจการคลังของประเทศด้วย เพราะมูลค่าสินค้าข้าวที่ส่งออกได้ลดลงจาก 124 ล้านบาทใน พ.ศ. 2459 เหลือเพียง 28 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2462¹

ปัญหาเรื้อรังนี้ว่าเป็นปัญหาให้กับชาวนาไทยขาดลด เพราะชาวนาไทยไม่สามารถเอาชนะธรรมชาติด้วยวิธีการชลประทานที่ดีได้ ถึงแม้รัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะส่งเสริมให้มีการขุดคลองเพื่อการชลประทาน แต่ลักษณะการชลประทานจากคลองที่ขุดขึ้นก็ยังไม่ใช่มาชลประทานที่แท้จริง เพราะไม่สามารถที่จะนำน้ำขึ้นบนพื้นนาเมื่อระดับน้ำในแม่น้ำล้นต่ำลง คลองเหล่านี้คงมีประโยชน์ต่อการขยายพื้นที่ที่จะใช้ทานามากขึ้นเท่านั้น เมื่อนานเข้าก็ขึ้นเขมจะไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในการทานาได้²

3. ปัญหาชาวนา แม้ว่าสนธิสัญญาเบาริงจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านการผลิตและการค้าข้าวและทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องขึ้นอยู่กับสินค้าข้าวตั้งแต่นั้นมา แต่สภาพภาพของชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าวและเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศกลับได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นน้อยมาก ตรงกันข้ามกลับส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของชาวนาไทยยากแค้นยิ่งขึ้น มีรายได้ภายในครอบครัวที่ต่ำมาก จากการสำรวจของ ซิมเมอร์แมน ในปี พ.ศ. 2473 ปรากฏว่า ชาวนาทั้งประเทศมีรายได้เฉลี่ยครอบครัวละ 168 บาท

¹กรมชลประทาน "การชลประทานในประเทศไทย" วารสารชลกร ปีที่ 3 เล่ม 3 ปีธันวาคม 2472 หน้า 202 - 203

²ทวีศิลป์ สืบวัชณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 19

ข้อ 1¹ ซึ่งนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำมาก ทำให้ชาวนาดำรงชีวิตอยู่ด้วยความอัตคัดขัดสน มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านการเกษตรและการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงมาถึงปัญหาการพัฒนาทางด้านการธุรกิจและสังคมของประเทศ ปัญหาของชาวนา ได้แก่

3.1 ปัญหาทางด้านการผลิต เนื่องจากวิธีการผลิตของชาวนาไม่ได้รับการพัฒนาทั้งที่เคยกล่าวมาแล้ว และต้องประสบกับภัยธรรมชาติอยู่เสมอ รวมทั้งต้องเผชิญกับศัตรูพืชที่ทำลายข้าวเสียหาย การระบาดของโรคสัตว์ที่ใช้ทำนา เช่น กระจับปี่ เป็นต้น²

3.2 ปัญหาทางด้านภาษีต่าง ๆ ที่เก็บกักส่งชาวนาจะเสียได้ เช่น ภาษีค่านา ค่าราชการ (รัฐูปการ) ค่ารูปพรรณโค กระจับปี่ ฯลฯ³ รวมทั้งการเพิ่มอัตราภาษีค่านาของรัฐบาลอยู่เสมอ เช่น ใน พ.ศ. 2448 รัฐบาลได้เพิ่มภาษีค่านาถึงร้อยละ 300⁴ ภาษีต่าง ๆ รวมทั้งการเพิ่มอัตราภาษีของรัฐบาลนับเป็นการระหนักรังแกของชาวนามาก ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ยอมเสียก็จะต้องโทษตามพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา พ.ศ. 2443 คือ

¹ชาวนาภาคกลางมีรายได้ดีที่สุด คือ ปีละ 279 บาท ภาคเหนือมีรายได้ปีละ 176 บาท ภาคใต้ มีรายได้ปีละ 126 บาท ภาคอีสานมีรายได้น้อยที่สุดคือ ปีละ 83 บาท การ์ด ซี ชิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม นายชิม วีระไวทยะ แปลและเรียบเรียง หน้า 56

²ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลสยามต่อ
ปรีดี พนมยงค์ โครงการ "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" หน้า 37

³สุนทรี อาสะไย และนิติ กลีโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 1 หน้า 87

⁴ดูรายละเอียดใน นิติ กลีโกศล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
พ.ศ. 2325 - 2482 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525

ถูกยึดทรัพย์ หรือถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธา หรือถูกห้ามไม่ให้ทานาในที่ซึ่งค้างค่านาจนกว่าจะเสียเงินค่านา¹ ถึงแม้รัฐบาลจะยกเว้นค่านาในปีที่เกิดอุทกภัยหรือฝนแล้ง เช่น ในปี พ.ศ. 2460 และปี พ.ศ. 2462 แต่ปรากฏว่า ยังมีชาวนาเป็นจำนวนมากที่ค้างค่านากับรัฐบาลและถูกยึดทรัพย์ไปเป็นจำนวนมาก เช่น ใน พ.ศ. 2474 รัฐบาลยึดทรัพย์ได้ถึง 58,284 ชายเป็นเงินอากรค่านาที่ค้างถึง 1,051,822 บาท²

3.3 ปัญหาเช่าที่ดินนาและหนี้สินของชาวนา วาการสำรวจของซิมเมอร์แมน ใน พ.ศ. 2473 พบว่า ภาคกลาง เป็นภาคที่มีผู้เช่านามาขึ้น คือ ร้อยละ 36³ โดยเฉพาะบริเวณที่มีการขุดคลองโดยบริษัทเอกชน เช่น บริเวณที่บริษัทขุดคลองกุลาสยามเป็นเจ้าของ⁴ ปัญหาการเช่าที่ดินนับว่าเป็นปัญหาที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจข้าวไม่เติบโตเท่าที่ควร เพราะชาวนาที่ยากจน (ผู้เช่า) ต้องแบกภาระค่าเช่าซึ่งเจ้าของนาจะเรียกเก็บเป็นข้าวหรือเป็นเงิน ชาวนาผู้เช่าบางรายต้องถูกเจ้าของนาขูดรีดโดยเรียกเก็บค่าเช่าตามที่ตกลงไว้ให้ได้ ถึงแม้ในปีนั้นการทานาจะไม่ได้ผลเนื่องจากภัยธรรมชาติ หรือป่วยไข้ทำงานไม่ได้ ถ้าไม่เสียค่านาเจ้าของนาก็จะทำการยึดทรัพย์⁵ นอกจากนี้ชาวนายังมีหนี้สินที่ต้องกู้ยืมเพื่อเป็นทุนในการทำนา โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่แพง คือ ตั้งแต่ร้อยละ 12 - 26 ต่อปี

¹นิติ กสโรทล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482
 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525 หน้า 110

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กส.15.1/264 บันทึกเรื่องอากรค่านา (วันที่ 6 พฤษภาคม 2475)

³รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือร้อยละ 27 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 18 และภาคใต้อยู่ที่ 14 อ้างอิงมาจาก การ์ด ซี ซิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม นายจิม วีระไวทยะ แปลและเรียบเรียง หน้า 18

⁴ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์ โกรงการ "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" หน้า 32

⁵ก. หน้า 33

ถ้าปีใดการเพาะปลูกเสียหายมากชาวนาก็จะต้องกู้ยืม เพื่อเป็นทุนในการทำนาในปีต่อไปอีก ถ้าการทำนาไม่ได้ผลติดต่อกัน 2 - 3 ปี โอกาสที่จะปลดปล่อยหนี้สินก็เป็นไปได้ยาก ถึงแม้รัฐบาลจะทำการช่วยเหลือชาวนาด้วยการออกกฎหมายห้ามเจ้าของเงินคืดคอกเบี้ยเกินกว่าที่รัฐกำหนด แต่รัฐบาลก็ไม่มีมาตรการใดที่จะบังคับ ความคุมให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ การคิดตั้งธนาคารสำหรับเกษตรกรหรือการสหกรณ์ของรัฐบาลก็ไม่สามารถช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินให้กับชาวนาได้อย่างเต็มที่¹

3.4 นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ชาวนายังต้องเผชิญภัยในท้องถิ่นเองคือ นักเลงในหมู่บ้าน โจรผู้ร้ายที่คอยปล้นและขโมยทรัพย์สินอยู่เสมอ รวมทั้งปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ² จะเห็นได้ว่า ภาระหนักทั้งหลายนั้นตกอยู่กับชาวนาถูกเก็บภาษีอากรหลายชนิดจนแทบจะไม่สามารถรับภาระได้ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน เจ้าหนี้ รวมทั้งพ่อค้าคนกลาง และโรงสี และที่สำคัญคือ สภาวะธรรมชาติยังเป็นสิ่งที่กำหนดการดำรงชีวิต ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่ความยากจนของชาวนา และความเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว ปัญหาชาวนาเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

4. ปัญหาพ่อค้าคนกลาง เมื่อการทำนา ขยายตัวมากขึ้น พ่อค้าคนกลางได้เข้ามา มีบทบาทในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างชาวนากับโรงสี และโรงสีกับผู้บริโภคข้าว กล่าวคือ เป็นทั้งพ่อค้าข้าวเปลือกและพ่อค้าข้าวสาร³ การค้าข้าวทั้งภายในประเทศและส่งออกขายต่างประเทศจะตกอยู่ในมือของพ่อค้าคนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะ

¹ ทีวีลีลบี สืบวณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2521 หน้า 182 - 184

² ญ หน้า 274

³ ญ หน้า 250

ชาวจีน ซึ่งมีทุนมากและมักกาเนินกิจการที่ใหญ่ ๆ นอกจากนั้นกกลางยัง เป็นแหล่ง เงินกู้ ของชาวนา เป็นผู้รับซื้อ รับแลกข้าวเปลือกกับยวธิกร ที่มุ่งกำไรโดยเอาเปรียบชาวนา ในเรื่องภาษีระหวาง วัด หรืออกราคาซื้อเพราะชาวนาไปรกรากข้าว และยังผูกขาด การค้าข้าวจนทำให้พ่อค้าคนกลางหลายรายกลายเป็นเจ้าของนาไปในที่สุด¹

จะเห็นว่า ชาวนาซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศบ่มบทบาทเกี่ยวกับข้าวอยู่ อย่างเกี่ยวคือ ปลูกข้าว (ทานา) ไม่มีโอกาสที่จะแข่งขันทางการค้ากับชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะชาวจีนได้ ทั้งนี้เพราะคนไทยขาดความรู้และประสบการณ์ในกานการตลาด และวิธีการในกานธุรกิจ อีกทั้งขาดแคลนเงินทุนสำรอง ดังนั้นผู้ที่บ่มบทบาทและได้ผลประโยชน์ จากการค้าข้าวมากที่สุด คือ กษัตริย์ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ ถึงแม้รัฐบาลจะพยายาม ช่วยเหลือชาวนาคัยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด กำหนดมาตรฐานเครื่องชั่ง ตวง วัด เผยแพร่ข่าวสารการตลาด ตลอดจนการจัดตั้งสหกรณ์ในที่ต่าง ๆ แต่ก็มีความจาเร็จ น้อยมาก² ปัญหาพ่อค้าคนกลางยัง เป็นปัญหาของการค้าข้าวในประเทศไทยมาจนกระทั่ง ปัจจุบัน

นโยบายรัฐบาลช่วงก่อน พ.ศ. 2475

เมื่อข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริง แล้ว และการค้าข้าวได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการผลิต และการค้าข้าวอย่างช้กเจนขึ้น การส่งเสริมของรัฐบาลทำให้เกิดการทาขายข้าวตัวขึ้นตามลำดับ

¹ศรีกิลป์ สืบวัณณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 258

²James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.73

ปริมาณผลผลิตและปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมการผลิตและการค้าข้าว ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ออกเป็น 3 นโยบาย คือ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าวและนโยบายการค้าข้าว

นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว

การขยายตัวของ การทนาและการส่งออกข้าว เป็นสินค้าออกได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของรัฐบาลไทยภายหลังการทาสันติสัญญาเบาริง รัฐบาลได้ใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้การผลิตข้าวเพิ่มปริมาณมากขึ้นเพื่อการส่งออก นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลปีดังนี้ คือ

1. นโยบายภาษีอากร รัฐบาลได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือเพื่อจูงใจให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าว เช่น การประกาศลดอัตราค่านาสุโขกลงใน พ.ศ. 2399¹ เพื่อให้ชาวนามีกำลังใจในการที่จะขยายพื้นที่นาของตนออกไปในขณะที่ข้าวมีราคาก็เพราะสามารถส่งออกขายต่างประเทศได้ ต่อมาใน พ.ศ. 2401 รัฐบาลได้ประกาศยกค่านาให้แก่ราษฎรที่บุกเบิกที่ทำนาใหม่ในปีแรกโดยให้เรียกเก็บในปีที่ 2 และปีต่อ ๆ ไปทั้งนาสุโขคและนาฟางลอย² ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

¹ในปี พ.ศ. 2398 รัฐบาลได้ออกกฎหมายกำหนดอัตราการเสียภาษีของนาทั้ง 2 คือ นาสุโขค และนาฟางลอย ไร่ละ 0.375 บาท (หนึ่งสลึงเจ็ดอง) นาสุโขคชานาต้องเสียภาษีค่านาให้กับรัฐบาลกิตตามพื้นที่ของนาทุกปี ส่วนนาฟางลอยกิตตามปริมาณข้าวที่ผลิตได้ กฎหมายฉบับนี้ได้รับการร้องเรียนจากเจ้าของนาสุโขค ประกอบกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจึงได้ปีการลดอัตราภาษีของนาสุโขคลงไร่ละ 1 สลึง (0.25 บาท) ต่อไร่ ส่วนนาฟางลอยยังคงเก็บไร่ละสลึงเจ็ดองตามเดิม อ้างอิงมาจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ประกาศว่าด้วยกลับตั้งอากรค่านาแลลดค่านาสุโขค" ฉบับที่ 93 ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404 หน้า 171

²พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ประกาศยกเงินทางข้าวค่านาปีแรก โคนสร้าง" ฉบับที่ 125 ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2401 หน้า 239

เจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงส่งเสริมการบุกเบิกที่ดินที่ทำนาให้มากยิ่งขึ้น ทรงยกค่านาพระราชทานแก่ผู้บุกเบิกที่ดินใหม่ใน 3 ปีแรก เพราะทรงเห็นว่า "ราษฎรอุตสาหกรรมป้องกันไม่ให้เกิดความยากจนขึ้น มีประโยชน์แก่แผ่นดิน"¹ นอกจากนี้พระองค์ยังได้ออกกฎหมายป้องกันไม่ให้บุคคลใดไถ่ทนาเดิมแล้วหันมาจับจองที่ดินไวก ๆ อันจะเป็นการเสียผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้นำมาใช้แล้ว

"ถ้าผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไวกมากทำตนอย
ไม่เต็มเนื้อที่ จึงให้กร้างว่างเปล่า ้น 3 ปีไปก็...ให้ขาดผลประโยชน์
ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทนาในที่นั้นก็ให้มาบอกต่อเสนา ผู้รักษาเมือง กรมการ
กำหนดไปปักเสา ทำสำคัญประทับตราให้เป็นที่นาเป็นสิทธิ แยกนั้นหาต่อไป ถ้า
เจ้าของเดิมจะมารวากกล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมือง กรมการ
กินพื้นที่นั้นให้เป็นอันขาดทีเดียว..."²

มาตรการทางกานภาษีของรัฐบาลดังกล่าว ได้แก่ การลดอัตราค่านา การยกเว้น
ค่านาในปีแรกแก่ที่ดินที่บุกเบิกใหม่ ตลอดจนการออกกฎหมายก็ดกันการจับจองที่ดินไวก
โดยไม่ทำให้เต็มเนื้อที่เต็มหน่วย ล้วนเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการขยาย
การทนาให้มากขึ้น

2. นโยบายส่งเสริมการขุดคลอง ภายหลังการทาสันนิสัญญาเบาริงใน
พ.ศ. 2398 ภาวะการกชาชาวของไทยได้ขยายตัวไวกอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้เร่งเพิ่ม
ปริมาณผลผลิตข้าวด้วยการขยายพื้นที่การทนาออกไป เห็นได้จากการส่งเสริมให้มีการ
ขุดคลอง เพื่อบุกเบิกที่นา ทั้งนี้เพราะการทนาในภาคกลางได้ขยายตัวไวกมาก

¹เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการ และเสนา
กำหนดอาเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินหา" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 5 หน้า 249

²ค. หน้า 250

โดยเฉพาะบริเวณที่มี อหุสยาเป็นศูนย์กลางและเป็นภูเขาน้ำของไทรมาดอน จนที่ดินในเขตเพาะปลูกถูกใช้ไปในการปลูกข้าวเกือบหมด ที่ดินที่เหมาะสมในการปลูกข้าวเริ่มหายาก แม้จะมีที่ดินที่ยังมีได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก แต่ส่วนมากเป็นที่ยังไม่ไถบุกเบิก ยังเป็นป่ารกชัฏ¹ ดังนั้นการขุดคลองจะช่วยเปิดพื้นที่การเพาะปลูกได้อย่างดี กล่าวคือน้ำสามารถเข้าไปถึงพื้นที่การเพาะปลูกได้ รวมทั้งผู้ที่อยู่อาศัยสามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งสินค้าได้

การขุดคลองได้มีการดำเนินงานกันอย่างกว้างขวางทั้งภาคราชการและเอกชน² โดยเฉพาะการขุดคลองในช่วง พ.ศ. 2433 - 2453 เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการขุดคลองอย่างมากเพื่อประโยชน์ทางการค้าประกอบกับรัฐบาลไม่มีกำลังที่จะดำเนินการ จึงได้ให้สัมปทานแก่บริษัทขุดคลองสุราษฎร์ โดยกำหนดว่า ถ้าบริษัทขุดคลองไปถึงที่ใดก็ให้ถ่อบริเวณ 40 เส้น ตั้งแต่ฝั่งคลองแต่ละฝั่ง เป็นของบริษัทไป แต่บริษัทก็ให้สิทธิแก่ผู้จับจองไว้ก่อนแล้วโดยได้เสียค่าขุดคลองในอัตราไร่ละ 4 บาท จึงจะไถกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จองไว้ก่อนแล้ว³ การขุดคลองโดยเอกชนที่เลื่องชื่อได้แก่ โครงการรังสิต⁴ ซึ่งได้

¹ ุรายละเอียดยในจอห์นสัน สแตน เดวิด บรูซ สังคมชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับข้าวในประเทศไทย 1880 - 1930 พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม บรรณาธิการแปล บทที่ 2

² ุรายละเอียดยการขุดคลองในภาคกลางของประเทศไทย จาก พ.ศ. 2420 - พ.ศ. 2453 โดยแบ่งเป็น 4 ช่วงตามจุดประสงค์ของการขุด ใน ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 บทที่ 1

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ โครงการ "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" หน้า 23

⁴ ุรายละเอียดยใน ศูนย์ อาสะวีย์ บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เปลี่ยนแปลงให้ป่าพงกลายเป็นที่นาจำนวนมาก คือ ได้ก่อให้เกิดที่นา 2 แห่ง คลอง
รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,337,225 ไร่¹

การส่งเสริมการขุดคลองซึ่งดำเนินการทั้งภาครัฐบาลและเอกชนนับตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2420 - พ.ศ. 2453 สามารถเปิดพื้นที่ 2 แห่ง คลองทั้งหมดราว 2,308,771 ไร่²
เฉพาะคลองที่ขุดในสมัยรัชกาลที่ 5 จำนวน 15 คลอง ในช่วงปี พ.ศ. 2413 - 2447
สามารถขยายพื้นที่การเพาะปลูกได้ถึง 1,314,005 ไร่³

3. นโยบายส่งเสริมเทคนิคทางการเกษตร ถึงแม้รัฐบาลจะส่งเสริมให้
การขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวออกไปเพื่อสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศ
ที่มีความต้องการข้าวไทยเพิ่มมากขึ้น การส่งเสริมของรัฐบาลเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวก็เป็น
ไปในลักษณะการขยายพื้นที่การทานาออกไปมากกว่าการส่งเสริมทางด้านเทคนิคการเพาะปลูก
กล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2475 ได้ละเลยนโยบายด้านนี้ ไม่สนใจที่จะ
จัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนาทางการเกษตร ซึ่งนับเป็นสาเหตุสำคัญ
ประการหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตข้าวได้⁴ ทำให้การปลูกข้าว
พบปัญหาต่าง ๆ มากมาย มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลไทยใน พ.ศ. 2434 มีบทบาทเพียง
เล็กน้อยในการพัฒนาเศรษฐกิจการผลิตข้าวของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับพม่าในช่วง
เวลาเดียวกันที่รัฐบาลอาณานิคมที่ปกครองพม่าได้เพิ่มงบประมาณในการพัฒนาการปลูกข้าว

¹ ทีวีกิลป์ สืบวัณณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 19

² ก. หน้า 38

³ กิตติ ศักดิ์ไทย คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย (พ.ศ. 2367 - 2453)
วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520 หน้า 79 - 90

⁴ David, Feeny. The Political Economy of Productivity
Thai Agriculture Development 1880 - 1975. p.58

จนทำให้การปลูกข้าวในพม่าขยายตัวอย่างรวดเร็ว¹ จนทำให้พม่าในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สามารถผลิตข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศได้มากเป็นอันดับหนึ่งของโลก

จอห์น สแตน เกรวิก บรูซ ผู้ศึกษาสังคมชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับข้าวของประเทศไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2475 ได้กล่าวถึงนโยบายทางการเกษตรของรัฐบาลไทยในช่วงนี้ว่า นโยบายการเกษตรของรัฐบาลไทยนั้น ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของระดับการขยายตัวของเศรษฐกิจการผลิตและการค้าข้าว กล่าวคือ รัฐบาลจะให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อการเกษตรโดยเฉพาะการผลิตข้าวในช่วงที่การก้าข้าวและการผลิตข้าวเจริญรุ่งเรืองและในช่วงที่เกิดภาวะผลผลิตตกต่ำ แต่ถ้ามองการผลิตและการค้าข้าวค่อยเป็นค่อยไปแล้ว ความสนใจของรัฐบาลก็ลดลงสู่ระดับที่เคยเป็นมาก่อน² จากข้อสังเกตของจอห์น สแตน จะพิจารณาได้จากผลงานของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวได้คือ

3.1 การส่งเสริมเทคนิคการเพาะปลูก รัฐบาลได้มีโครงการอยู่เสมอแต่การดำเนินงานก็ไปไปอย่างช้าๆ บางครั้งก็หยุดชะงักไป เช่น การจัดตั้งศูนย์การทดลองทางการเกษตรใน พ.ศ. 2443 ซึ่งต้องหยุดชะงักไป เพราะ "ไม่มีคนไทยพอที่จะดูแลและรัฐบาลก็ลังเลใจในการที่จะเพิ่มค่าใช้จ่ายโดยการจ้างผู้เชี่ยวชาญการเกษตรจากต่างประเทศ"³ ใน พ.ศ. 2459 ได้จัดตั้งสถานีทดลองพันธุ์ข้าวขึ้นที่คลอง 5, 6 ที่คลองรังสิต อ.ธัญบุรี เพื่อทำการทดลองคัดเลือกพันธุ์ข้าวและศึกษาหาความรู้ในแง่ต่างๆ ของการทำนา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสถานีทดลองภาคลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการ

¹จอห์น สแตน เกรวิก บรูซ สังคมชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับข้าวในประเทศไทย 1880 - 1930 พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม บรรณาธิการแปล หน้า 298 อ้างอิงมาจาก Gordon. Economic Development. p.292

²ค.

³ค. หน้า 302

ทดลองนี้ได้ปรากฏผลให้เห็นใน พ.ศ. 2476 เมื่อชาวปิ่นแก้วของสถานีได้รับรางวัลที่ 1 ของโลกในการประกวดข้าวที่เมืองเรโนนา ประเทศแคนาดา¹ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มี การจัดนิทรรศการเพื่อแสดงพันธุ์ข้าวที่เมืองชัญบุรี ใน พ.ศ. 2450 เพื่อส่งเสริมการค้าเลือก พันธุ์ข้าวที่ดีในการเพาะปลูกและได้มีการจัดขึ้นอีกใน พ.ศ. 2452 ที่วัดสุทัศน์เทพวราราม ซึ่งนอกจากการประกวดพันธุ์ข้าวแล้ว ยังมีการแสดงเครื่องมือเครื่องใช้ในการทนาใหม่ ๆ ด้วยการจัดนิทรรศการพันธุ์ข้าวได้รับความสนใจจากชาวนาเป็นจำนวนมาก จนรัฐบาล ตกลงใจที่จะวางโครงการจัดนิทรรศการการเกษตรประจำปี แต่ปรากฏว่า หลังจากปี พ.ศ. 2453 แล้ว ไม่มีการจัดนิทรรศการข้าวอีกเลย² ทั้งนี้เนื่องจากความสนใจของรัฐบาล ต่อปัญหาการ เกษตร เปลี่ยนไปสู่ระดับปกติดังกล่าว

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกวารสารประจำเดือนชื่อ ประกอบกลีกรรม โดยมี จุดมุ่งหมายจะให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการกลีกรรมและการกาแก้ไขราชการและผู้มี ความรู้ที่รับวารสารจะได้นำข้อมูลไปเผยแพร่ต่อชาวนาในเขตของตน แต่วารสารประกอบ กลีกรรมก็หยุดการพิมพ์ไปเงียบ ๆ ใน พ.ศ. 2456³

3.2 การส่งเสริมการชลประทานเพื่อการเกษตร ระบบการชลประทาน นับเป็นปัจจัยสำคัญในการ เพาะปลูกข้าว เพราะการชลประทานมีจุดมุ่งหมายที่จะทน้ำ เข้าสู่พื้นที่นาและกักน้ำไว้ให้พอและนานตามความต้องการและระบายออกเมื่อไม่ต้องการแล้ว⁴

¹กรมเกษตรและการประมง "การทดลองและบำรุงพันธุ์ข้าว" วารสารกลีกร ปีที่ 12 เล่ม 2 มิถุนายน 2482 หน้า 184

²จอห์นสตัน เควิก บรูซ สังคมชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับข้าวในประเทศไทย 1880 - 1930 พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม บรรณาธิการแปล หน้า 324 - 325

³ก.

⁴กรมชลประทาน "การชลประทานในประเทศไทย" วารสารกลีกร ปีที่ 3 เล่ม 3 มิถุนายน 2472 หน้า 192

ข้าวจะเจริญและให้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับน้ำ ปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นปัญหาสำคัญ
ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผลิตข้าว จะเห็นได้จากเมื่อเกิดภาวะฝนแล้งใน พ.ศ. 2462
ทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำ¹ ปัญหาเรื่องน้ำถือเป็นปัญหาสำคัญของการผลิตข้าวในประเทศไทย
การส่งเสริมการชลประทานเพื่อการเกษตรของรัฐบาลในช่วงเวลา ก่อน พ.ศ. 2475 นี้
กล่าวได้ว่า รัฐบาลยังมีได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้มีการชลประทานแบบที่สามารถ
บังคับน้ำได้ จะเห็นได้จากรัฐบาลยังขัดแย้งและตัดสินใจไม่สร้างเขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท
ตามข้อเสนอของนาย เจ โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด (J. Homan Van de Heide)
วิศวกรชลประทานชาวฮอลันดา ที่รัฐบาลจ้างเข้ามาวางโครงการระบบการชลประทานใน
ประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาเรื่องน้ำในเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ใน พ.ศ. 2445
โดยเห็นว่าโครงการเจ้าพระยาเป็นโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เงินมากถึง 60 ล้านบาท
รัฐบาลในขณะนั้นอ้างว่าไม่มีเงินเพราะอยู่ในระหว่างปรับปรุงประเทศ และงบประมาณ
ส่วนใหญ่ของประเทศทุ่มไปทางด้านการทหาร เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ
ดังนั้นโครงการเจ้าพระยาจึงถูกจากัดให้ทำแต่การก่อสร้างโครงการควบคุมพลังน้ำขนาดเล็ก
เบื้องโครงการเจ้าพระยา คือ โครงการว่ากัก มีงบสร้างในปี 2458 - 2468² รวมทั้งการขุดคลอง
ต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งยังไม่ใช้งานชลประทานที่แท้จริง เพราะคลองที่ขุดจะส่งน้ำเข้าไปใน
เขตนาโคกเขื่อนน้ำในแม่น้ำหนองหัวช้างมาเท่านั้น แต่ไม่สามารถส่งน้ำในแม่น้ำลพบุรีไม่สามารถ
ที่จะนำน้ำขึ้นบนพื้นที่นาได้³ คลองเหล่านี้เขื่อนน้ำเข้าก็ตื้นเขินและไม่สามารถที่จะให้ทำนาได้

¹สุนทรী อาสะไวย์ และนิติ กสิโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 1 หน้า 65

²สุนทรী อาสะไวย์ การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่
พ.ศ. 2431 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 176-182

³ธีเกฮารุ ทาคานาเบ "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์
เศรษฐกิจไทย" วารสารชุมชนเกษตร ปีที่ 5 เล่ม 2 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519
หน้า 86 - 87

กรมคลองที่สร้างขึ้นใน พ.ศ. 2446 ก็มีหน้าที่แต่เพียงการซ่อมคลองเก่า ๆ และทำประตุน้ำเท่านั้น¹

การที่รัฐบาลไปสร้างเขื่อนเจ้าพระยาตามข้อเสนอนาย เจ โสมาน วันเดอ ไฮเด ในระยะนั้น ใ้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้การผลิตข้าวไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้เท่าที่ควร และผลผลิตก็ลดต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด (ดังตารางในหน้า 11) ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจสร้างเขื่อนเจ้าพระยาดังกล่าวควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคนิคการเกษตรก็จะสามารถช่วยให้การเพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าที่เกิดขึ้นจริงได้ การที่รัฐบาลไทยยังยึดโครงการเจ้าพระยาใน พ.ศ. 2445 นั้น ก็เพราะว่าโครงการดังกล่าวขัดกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองในขณะนั้นที่มีผลประโยชน์ในเขตรังสิตอย่างหนาแน่น การสร้างเขื่อนเจ้าพระยาจะช่วยให้การอพยพของชาวนาในเขตรังสิตไปอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกข้าวมากกว่าหรือจะเป็นการเหนี่ยวรั้งมิให้มีผู้คนอพยพมาสู่เขตรังสิตได้ ซึ่งจะหาให้ผลประโยชน์อันพึงใ้จากการขายหรือให้เช่าที่ดินในเขตรังสิตลดลง²

สรุปได้ว่านโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคนิคทางการเกษตรของรัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ. 2475 นั้น รัฐบาลให้ความสำคัญน้อยและเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยตรงเพียงเล็กน้อย รัฐบาลยังคงเพิกเฉยต่อการให้ความช่วยเหลือและลงทุนในการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาการชลประทานในระยะยาว เช่น โครงการเจ้าพระยาของไฮเด การเพิกเฉยดังกล่าว นับว่าเป็นสาเหตุให้ความเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจข้าวเป็นไปได้ช้ากว่าที่ควร

4. นโยบายพัฒนาการคมนาคมและขนส่ง การขยายตัวของการค้าภายหลังสนธิสัญญาเบาริงใ้ก่อให้เกิดการคมนาคมขึ้นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากรัฐบาลต้องระดมผลผลิตทางเกษตรกรรมจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อส่งออกต่างประเทศต่อไป

¹สุนทร อัสสะไวย์ และนิติ กลีโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หน้า 65

²รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ รายงานการวิจัยเรื่องเศรษฐกิจศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียมข้าว : พรหมแดนแห่งความร่ำรวย หน้า 11

เช่น ข้างจากทางตรง ข้างจากทางเหนือ ข้างจากทางใต้ เป็นต้น
รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงการคมนาคมจากถนนเข้าสู่กรุงเทพมหานคร รวมทั้งการคมนาคมภายใน
กรุงเทพฯ ให้สะดวกเร็วขึ้น¹ เช่น การขุดคลอง การสร้างทางรถไฟ การสร้าง
และปรับปรุงถนนแบริดจ์หลวง เป็นต้น การปรับปรุงการคมนาคมของรัฐบาลได้
ส่งเสริมการปลูกข้าวโดยทางอ้อมเพราะที่ดินที่ยังไม่เคยใช้ประโยชน์ทางเกษตรกิจ
มักจะอยู่ห่างไกลเพียงใด หากการคมนาคมขนส่งสะดวก ก็อาจมีการทำให้นั้นได้เป็น
ประโยชน์ได้ เพราะสามารถที่จะขนส่งผลผลิตไปสู่ตลาดได้โดยไม่ช้ามากนัก การปรับปรุง
การคมนาคมขนส่งดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วย

๔.๑ การขุดคลอง กล่าวได้ว่า คลองที่ขุดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และ
ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทางปีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคมขนส่งและเพื่อขยายพื้นที่การเพาะ
เป็นสำคัญ

๔.๒ การสร้างทางรถไฟ แม้จุดประสงค์หลักของการสร้างทางรถไฟ
ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเป็นเหตุผลทางการเมือง คือ ความมั่นคงของชาติ
มากกว่าเหตุผลเศรษฐกิจกล่าวคือ ปัญหาการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้
รัฐบาลตัดสินใจสร้างทางรถไฟเพื่อให้การคมนาคมรวดเร็วขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อ
การรับเอาเทคโนโลยีการสร้างทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออก
เฉียงเหนือได้มีส่วนเกื้อหนุนให้มีการเพาะปลูกข้าว เนื่องจากการในภูมิภาคทั้งสองเพิ่มมากขึ้น
และมีโอกาสส่งข้าวมาขายในกรุงเทพฯ เพื่อรวบรวมส่งไปขายต่างประเทศ ทำให้เมือง
ที่อยู่ใกล้ที่สุดได้กลายเป็นศูนย์กลางการขนส่งข้าวเพราะมีทางรถไฟไปถึง ปรากฏว่า

¹ เกื้อกูล ปิยะวณิชต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในสมัยรัชกาลที่ 5
ปริญญานิพนธ์ ศศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หน้า 53

² หน้า 48 อ้างอิงมาจาก ชัมมาร์ สยงวาท คำบรรยายพื้นฐานเกษตรกรรม
ไทย เรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย หน้า 24

ภาคอื่น ๆ ที่ไปใช้ภาคกลาง ได้ขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเพื่อส่งเป็นสินค้าออก ทำให้การส่งออกต่างประเทศมีปริมาณสูงขึ้น เช่น เมื่อทางรถไฟสายนครราชสีมาสร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2443 การขนส่งข้าวเปลือกและข้าวสารโดยทางรถไฟสายนี้ได้เพิ่มปริมาณขึ้นจาก 200,000 หาบ ใน พ.ศ. 2448 (ร้อยละ 2 ของข้าวที่ส่งออกจากต่างประเทศ) เพิ่มขึ้นเป็น 1,700,000 หาบใน พ.ศ. 2463 และเพิ่มขึ้นถึง 4,600,000 หาบใน พ.ศ. 2478 (ประมาณร้อยละ 20 ของข้าวที่ส่งออกจากต่างประเทศ) ซึ่งข้าวที่ส่งออกนี้ส่วนใหญ่มาจากภาคกลาง¹

4.3 การสร้างถนน การจัดและปรับปรุงถนนในภูมิภาคต่าง ๆ รัฐบาลยังให้ความสนใจน้อยมาก เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่ส่งเสริมแค่เพียงการคมนาคมขนส่งทางรถไฟเท่านั้น เมื่อทางรถไฟมีสภาพเกือบจะเจริญถึงขนาดแล้ว จึงได้เริ่มมีนโยบายที่จะสร้างถนนขึ้น แต่ก็ยังคงมีแนวคิดว่าจะไม่สร้างถนนแข่งกับทางรถไฟ ถนนจึงเกิดขึ้นอย่างจำกัดในลักษณะสายสั้น ๆ เพื่อป้อนสินค้าให้แก่อุตสาหกรรม² รัฐบาลได้ตั้งหน่วยโยธาหัวเมืองรับผิดชอบออกแบบถนนหรือทางในหัวเมือง ใน พ.ศ. 2445 แต่การปรับปรุงก็ยังไม่ก้าวหน้า ส่วนการพัฒนาการคมนาคมทางบกในกรุงเทพฯ ก็ทำไปพร้อม ๆ กับเพื่อให้สินค้าและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรจากภูมิภาคต่าง ๆ มีการขายได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว³

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970 p 117

²ชาติกร รามกิลป์ นโยบายเศรษฐกิจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 202 อ้างอิงมาจาก เจริญ การพวงศ์ การพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการคมนาคมของประเทศไทย หน้า 11, 31

³เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในสมัยรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หน้า 92 - 97

การพัฒนาการคมนาคมขนส่งของรัฐบาลได้เพิ่มความก้าวหน้าทางการค้าขาย และขยายพื้นที่การเพาะปลูกออกไป ช่วยทำให้หมู่บ้านบางแห่งสามารถมีความสัมพันธ์กับ โลกภายนอกได้จะเห็นได้จากรายงานของนายทิตตินส์ ถึงกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงโยธาธิการ เมื่อคราวตรวจงานที่เมืองนครราชสีมาถึงเมืองปราจีนบุรี เมื่อ วันที่ 16 มีนาคม 2450 ว่า

ในกาลครั้งนั้น เมื่อได้ไปจากมณฑลกรุงเทพฯ กำบล บ้านตามรายทาง มากากบลเป็นบ้านเล็กน้อย และไม่มีฐานะมีราษฎรอาศัย ตามคลองรังสิตก็ยัง เป็นพงกว้าง มีหมู่บ้านบ้างก็น้อยราย... ครั้นมาถึงนี้มีราษฎรชอบไปตั้งบ้านเรือน อยู่ ทาเรือสวนไร่นา อาศัยเหตุที่มีทางรถไฟและบริษัทขุดคลองขึ้น เป็นคัน แล็กได้กรุงเก่ามีความเจริญมากที่บ้านโนนไคตั้งบ้านและตลาดใหม่ขึ้น ตั้งแต่ กรุงเก่าถึงตำบลแก่งคอย พื้นที่ทาเลเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก มีไร่นาต่อ ออกไปตลอดถึงเชิงเขา มีตลาดตั้งขึ้นใหม่ กับทั้งตำบลที่นับทุกเข้าตั้งขึ้น หลายตำบล..."¹

แสดงให้เห็นว่า ทางรถไฟได้ช่วยขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวออกไป และ เกิดตลาดการค้าขายขึ้น เพราะเกษตรกรสามารถนำผลผลิตของตนออกสู่ตลาดได้เมื่อ ปีทางรถไฟหรือทางเกวียนผ่าน

5. นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิต ได้แก่ ที่ดิน "แรงงานและทุน ปัจจัย การผลิตนับว่ามีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการผลิตข้าว เพราะถ้าหากรัฐบาลมีนโยบาย จัดสรรและส่งเสริมปัจจัยดังกล่าวแก่เกษตรกรอย่างเต็มที่ จะทำให้การผลิตของ เกษตรกร เป็นไปโดยไม่ติดขัดและชอบเกื้อกูลให้การผลิตข้าวขยายตัวได้มากยิ่งขึ้น

¹ เกื้อกูล ยี่แยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในสมัยรัชกาลที่ 5 ปริญญาโท ภาคว. มหาวชิราวุธศรีนครินทร์โรต ประสานมิตร หน้า 232 อ้างอิงมาจาก กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ร.5 ขส 9/106 สานาคาแปล นายทิตตินส์ หล่ กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ ลงวันที่ 16 มีนาคม ร.ศ. 126

ที่ดิน ราษฎรไทยส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ราษฎรปลูกข้าวในที่ซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้จับจอง ตามจารีตธรรมเนียมแต่โบราณนั้น ราษฎรไทยสามารถจับจองที่ดินเพื่อใช้เพาะปลูกเลี้ยงชีพได้ และจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเมื่อได้ใช้ที่ดินในการเพาะปลูกแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยราษฎรแจ้งแก่เสนา กรมการ กำหนดในท้องที่ที่ตนจับจองเพื่อขอสิทธิในการทำนาในที่ดินนั้น รัฐบาลจะออกหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูปของ "ตราแดง" และ "ตราจอง" ซึ่งกรรมสิทธิ์ทั้ง 2 นี้ แตกต่างกันในความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน คือ ตราแดงเป็นกรรมสิทธิ์ที่นาที่อาศัยน้ำท่า ใต้แก่ง ที่นาในเขตทุ่งเก่า อ่างทอง สุพรรณบุรี และลพบุรี เรียกว่านาทุ่งโค ส่วนตราจองเป็นกรรมสิทธิ์ในที่นาซึ่งทำนาโดยอาศัยน้ำฝน ซึ่งเป็นเขตที่ดอน เรียกว่า นาฟางลอย¹

เมื่อพื้นที่นาขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และการผลิตและการค้าข้าวขยายตัวขึ้นภายหลัง การทำสนธิสัญญาเบาริง การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้เกิดปัญหา ขึ้นเพราะได้มีการออกตราจองซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะบริเวณที่มีการซุกซนซ้อนผ่าน จนเกิดการพิพาทเรื่องที่ดินในโรงศาลมากมาย อันเป็นเหตุให้เกิดการวิวาทและความไม่สงบในชนบทอยู่เนือง ๆ คงในจดหมายเหตุของ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ได้กล่าวถึงปัญหาการถือครองที่ดินภายหลังที่มีการจับจองที่ทำนามาก และเกิดปัญหาการแบ่งที่ดิน จนรัฐบาลต้องเข้าไปจัดการไว้ว่า

"ในเวลานั้น คนทนายยังมีน้อย ที่รกร้างว่างเปล่ายังมีมาก ผู้ที่ไปตั้งทำนาก็ทำแต่พอกล่าวถึง ไม่เต็มเนื้อที่ที่พระราชทานในชั้นแรกจึงเป็นการเรียบร้อยไม่ล่งล้ำกัน ครั้นต่อมาภายหลังข้าวมีราคาและที่นารายนี้มาคั่งขึ้นตั้งแต่ ร.ศ. 115 มา มีผู้ไปตั้งทำนามากขึ้นจนเต็มเนื้อที่ จึงได้เกิดรุกล้ำกัน คานขางและปลายนาเป็นหลายราย..."²

¹นิติ กลโกศล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525 หน้า 255

²จิเสถารุ ทาทานาเบ "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่ม 2 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519 หน้า 87

ปัญหาการถือครองที่ดินนับว่าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจข้าวไม่ขยายตัวเท่าที่ควร รัฐบาลจึงได้เข้าไปจัดการ เพื่อแก้ปัญหาการพิพาทในเรื่องที่ดิน ด้วยการจัดระเบียบที่ดินใหม่ คือ จัดให้ปีโฉนดแบบใหม่ และรื้อทิ้งขอเก็บทะเบียนที่ดินขึ้น ในจังหวัดต่าง ๆ และใน พ.ศ. 2444 รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการออกโฉนดซ้อนและการฉ้อโกงที่ดิน การออกโฉนดใหม่ถือเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเป็นครั้งแรก¹ นอกจากนี้การปฏิรูปกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2451 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะจับจองหรือเช่าครอบครองที่ดินได้มากขึ้น ตามความสามารถที่จะหาประโยชน์ได้ คือ 20 - 50 ไร่ ชาวนาที่จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ภายหลังจากที่ได้ทำการเพาะปลูกมาแล้ว 3 ปี การออกกฎหมายที่ดินของรัฐบาลดังกล่าวก็เพื่อต้องการกระจายที่ดินแก่ชาวนา ป้องกันไม่ให้มีนายทุนที่ดินรายใหญ่เพิ่มขึ้น กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องส่งเสริมความเจริญให้แก่ชาวนารายย่อย ๆ และทำให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง² ซึ่งนับว่าเป็นการส่งเสริมทางด้านการผลิตข้าวอย่างหนึ่งของรัฐบาล

แรงงาน การขยายตัวของพื้นที่นาเมื่อความต้องการข้าวของตลาดต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ไร่แควให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะในภาคกลาง ที่พื้นที่การนาได้เพิ่มขึ้นประมาณ 6.6 ล้านไร่ ในพ.ศ. 2454 การขยายตัวของพื้นที่การนาในภาคกลางนี้มีมากเกินกว่าที่แรงงานในท้องถิ่นเองจะรองรับได้ จนต้องพึ่งแรงงานจากอีสานเข้ามารับจ้างนา³ การส่งเสริมทางงานแรงงานของรัฐบาลนับได้ว่ามีผู้ชี้ให้เห็นว่าการยกเลิกระบบทาส และระบบไพร่ ไบรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹นิติ กลโกศล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525 หน้า 117, 228

²James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.79

³บุญ ศรีศิลป์ สืบวัชระ "การเคลื่อนย้ายแรงงานอีสานเข้าสู่ส่วนกลางในอดีต" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 11 เล่ม 3 กันยายน 2525 หน้า 57 - 65

ได้มีส่วนส่งเสริมแรงงานและผดุงกลายปัญหาการขาดแคลนแรงงานในขณะนั้นได้ เพราะการเลิกระบบทาสและไพร่ทำให้แรงงานที่หลุดพ้นจากการเป็นไพร่จะหาสมิธีที่จะออกไปประกอบอาชีพสร้างผลผลิตในท้องนาได้มากยิ่งขึ้น¹ ปรากฏว่าในช่วง พ.ศ. 2468 - 2472 มีเป็นเวลากายหลังจากการเลิกระบบไพร่และทาสแล้ว พื้นที่การเพาะปลูกข้าวของไทยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ปริมาณการส่งข้าวออกได้เพิ่มขึ้นกล่าวคือ ระหว่าง พ.ศ. 2413 - 2417 มีปริมาณการส่งข้าวออกเพียง 1,870,000 ถึง คิดเป็นมูลค่า 515,110,000 บาท ใน พ.ศ. 2468 - 2472 มีปริมาณการส่งออกถึง 23,390,000 ถึง คิดเป็นมูลค่า 916,600,000 บาท ซึ่ง ปิยะฉัตร ปิตะวรณ กล่าวว่ "การเพิ่มของผลผลิตข้าวอย่างมากมายที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเลิกระบบไพร่อย่างไม่ต้องสงสัย"²

นอกจากนี้การเสียเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานเมื่อมีการยกเลิกระบบไพร่แล้วก็นับว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการส่งเสริมแรงงาน เพราะเป็นการให้โอกาสแก่ราษฎรที่จะทำเป็นอาชีพได้สะดวกและมีเวลาในการปลูกข้าวได้มากขึ้นด้วย³ ตลอดจนการอนุญาตให้แรงงานอีสานเสียเงินค่าราชการในท้องที่ที่รับจ้างได้ หรือการประกาศยกเว้นเงินค่าราชการแก่คนอีสานที่มารับจ้าง เป็นลูกจ้างทำนาในภาคกลาง จนการประกาศยกเลิกไม่เก็บเงินค่าราชการในสมัยรัชกาลที่ 6⁴ ก็นับว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการ

¹ปิยะฉัตร ปิตะวรณ การยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรินญาณิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2525 หน้า 147 , James C. Ingram. Economic Change in Thailand. 1850 - 1970 p.55

²ก. หน้า 146 - 147

³ทรงชัย พ ยะลา "ปัญหาการศึกษาวิถีการคิดของไทยฉบับเนื่องมาจากทฤษฎีกิ่งเปื่องขึ้น - กิ่งสักกินา" วารสารเศรษฐศาสตร์กรเปื่อง ปีที่ 1 เล่ม 2 มีนาคม - เมษายน 2524 หน้า 33

⁴ทวีศิลป์ สิมวัตนะ "การเคลื่อนย้ายแรงงานอีสานเข้าสู่ส่วนกลางในอดีต" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 11 เล่ม 3 กันยายน 2525 หน้า 61

ส่งเสริมให้มีแรงงานในการทำอย่างเพียงพอพื้นที่การเพาะปลูก ที่ขยายออกไป
ตามนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวเพื่อส่งเป็นสินค้าออก

ขุน เมื่อข้าวมีราคาสูงขึ้นเพราะสามารถที่ส่งออกขายต่างประเทศได้ ทำให้
ชาวนาเกิดความต้องการที่จะขยายพื้นที่นาออกไปเพื่อผลิตข้าวให้ได้ปริมาณมาก แต่ชาวนา
ส่วนมากมีฐานะยากจนขาดแคลนเงินที่จะมาลงทุนในการขยายการผลิตข้าว ชาวนาจึง
ต้องใช้วิธีการกู้ยืมจากคหบดีหรือพ่อค้าและต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงทั้งเสียเปรียบ
เจ้าหนี้ ในวิธีการทำสัญญาและส่งเงินชำระค่าประการต่าง ๆ เพราะชาวนาขาด
การศึกษา¹ การช่วยเหลือทางด้านเงินทุนแก่ชาวนาของรัฐบาลโดยเฉพาะระบบสินเชื่อ
ทางการเกษตร กล่าวได้ว่า รัฐบาลยังไม่มี ความพยายามอย่างจริงจังที่จะดำเนินนโยบาย
ให้บรรลุปเป้าหมาย ถึงแม้จะออกกฎหมายห้ามเจ้าของเงินคิฉัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่
รัฐกำหนด แต่ก็ไม่มีมาตรการอันใดที่จะบังคับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ โครงการ
ที่จะจัดตั้งธนาคารเกษตร (Agricultural Bank) ขึ้นในปลายสมัยรัชกาลที่ 5
เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนาที่ยากจนก็ต้องล้มเลิกไป เพราะขัดอยู่ที่
ปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้เพราะชาวนายากจนไม่มีหลักทรัพย์ รัฐบาลไม่สามารถ
ที่จะควบคุมชาวนาที่กู้ยืมจากธนาคารทอดทิ้งที่นาและหลบหนีได้² จนกระทั่ง พ.ศ. 2459
ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยชาวนาขึ้น แต่ก็ยังไม่แพร่หลายและ
เจริญขึ้นอย่างช้ามากและจำกัดอยู่แต่ในเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตามสหกรณ์ก็ไม่สามารถ
แก้ปัญหาเงินทุนของชาวนาในขณะนั้นได้³ ดังนั้นชาวนาจึงต้องพึ่งเงินทุนนอกระบบที่ต้อง
เสียดอกเบี้ยในอัตราสูงซึ่งเป็นปัญหานำไปสู่การสูญเสียที่ดินของชาวนาในที่สุด

¹ "ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย" ครอบคลุม 60 ปี ของงานสหกรณ์
หน้า 9

² ก. หน้า 10

³ ตรีศิลป์ สืบวัณณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 182 - 184

นโยบายการค้าข้าว

นโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลทั้งภายในและภายนอกประเทศในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2398 - 2475 กล่าวได้ว่ามีลักษณะเสรีเกือบตลอด ยกเว้นช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ข้าวระหว่าง พ.ศ. 2462 - 2463 ที่รัฐบาลต้องใช้นโยบายในการควบคุมการค้าข้าว เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ

นโยบายการค้าเสรี

สนธิสัญญาเบาริงถือเป็นจุดเริ่มแรกของระบบการค้าเสรี และเป็นตัวการสำคัญในการกระตุ้นและผลักดันให้การขยายตัวกว้างขวางขึ้นกว่าในอดีต เพราะตั้งแต่นั้นมาสินค้าเกษตรกรรมเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศมากขึ้น¹ โดยเฉพาะข้าว รัฐบาลได้มีนโยบายปล่อยให้การค้าเป็นไปโดยเสรี โดยมีชาวนาเป็นผู้ผลิตพ่อค้าเป็นผู้ขาย และมีรัฐบาลเป็นผู้เก็บภาษี² รัฐบาลมิได้สนใจขั้นตอนของการค้าว่าจะดำเนินไปอย่างไร ใครได้เปรียบเสียเปรียบ ขอให้เพียงแต่นำผลประโยชน์มาให้รัฐบาลซึ่งต้องการใช้เงินมาก เพราะรัฐบาลในช่วงรัชกาลที่ 5 - 6 เป็นช่วงปรับปรุงประเทศในทุก ๆ ทาง³ อย่างไรก็ตามนโยบายการค้าเสรีได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการค้า คือ

1. ปัญหาคณกลาง คนกลางจึงมักเป็นคนจีน ซึ่งมีบทบาทในการค้าข้าวมาก พร้อมทั้งเป็นแหล่งเงินทุนของชาวนา เป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาค่อยวิธีการที่มุ่งกำไรและพยายามที่จะเอารัดเอาเปรียบชาวนาค่อยการกีดกันการค้าข้าวเปลือกทำให้ชาวนาผู้ผลิตข้าว

¹ ภาณีกร รามศิริ นโยบายเศรษฐกิจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 91

² สุนทรี อาสะโวทัย และนิติ กลีโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หน้า 107

³ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 269

ต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจ รัฐบาลถึงแม้จะรู้สภาวะนี้ แต่ก็ได้แก้ไขอย่างไร คงปล่อยให้ การค้าเป็นเสรี เพราะคิดว่า ถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ปัญหาจนกลางกลาง ๆ ก็กิจการค้าอาจ หยุตจะงัก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์ ดังนั้น "คนกลาง" จึงเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ เหนือชาวนาตลอดมา¹

2. ปัญหาใบเรื่องมาตรา ชั่ง ตวง วัด เนื่องจากชาวนาขาดการศึกษาและ ความสามารถทางด้านการค้า จึงถูกพ่อค้าเอาเปรียบด้วยการใช้เครื่องชั่ง วัด ที่ได้ ปริมาณข้าวนากกว่าของชาวนา หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องชั่ง (ตุลศักดิ์) เอาตามใจชอบ ซึ่ง เป็นปัญหานำความยากลำบากมาสู่การค้าขายและผลประโยชน์ของชาวนา ปัญหานี้ ได้มีการนำเสนอมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่รัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ มาตรา ชั่ง ตวง วัด ใน พ.ศ. 2468² อย่างไรก็ตามถึงแม้จะเป็น การช่วยเหลือด้านชาของรัฐบาล แต่ก็นับว่าเป็นมาตรการแก้ปัญหาระยะยาวของรัฐบาล อย่างหนึ่ง นอกเหนือจากการแก้ปัญหาระยะสั้นที่รัฐบาลมักจะทำอยู่เสมอ

นโยบายควบคุมการค้า

นโยบายควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริงจนถึง พ.ศ. 2475 ปีเพียงครึ่งเดียวคือ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ข้าวระหว่าง พ.ศ. 2462 เนื่องจาก ผลผลิตข้าวภายในประเทศตกต่ำในขณะที่ความต้องการข้าวในตลาดต่างประเทศสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญในเอเชียอาคเนย์ เช่น ไทย เวียดนาม ต่างก็ ประสบภาวะผลผลิตตกต่ำเนื่องจากฝนแล้งเช่นกัน ประเทศเหล่านี้จึงถูกรัฐบาลห้าม ส่งข้าวออกนอกประเทศ ดังนั้นประเทศผู้ซื้อข้าวจึงหันมาซื้อข้าวไทย ทำให้ประเทศไทย ส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศจำนวนมาก เพราะได้ราคาสูง การส่งข้าวออกอย่างมหาศาล

¹ ตรีทิพย์ สีนวัตนะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 270

² ฎ หน้า 270 - 271

ทำให้ชาวภายในประเทศขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน¹ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมการค้าชาวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการตั้งคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าวขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2462 คณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าวได้ทำการปิดและกักกันข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภายในประเทศนั้น รัฐบาลได้ประกาศปิดข้าวในหนองคายแดนและชายทะเล เพื่อห้ามมิให้มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ และยังปิดข้าวภายในในบางมณฑล ที่เห็นว่าข้าวจะขาดแคลนในหลายมณฑลด้วย การประกาศปิดและกักกันข้าวภายในประเทศ ทำให้การค้าขายภายในประเทศหยุดชะงัก โรงสีทั้งเล็กและใหญ่ต่างก็หยุดสีข้าวทุกชนิด²

ภายนอกประเทศนั้นก็ได้มีการประกาศห้ามข้าวทุกชนิดออกนอกประเทศ โดยกำหนดโทษผู้ใดละเมิดไม่ปฏิบัติตาม จะต้องระวางโทษปรับครั้งหนึ่งเป็นเงินไม่เกิน 500 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ³

การควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้มีข้าวเพียงพอกภายในประเทศ และทำให้ราคาข้าวภายในประเทศลดต่ำลง ต่อมาเมื่อการค้าภายใน พ.ศ. 2463 ได้ผลดีไม่มีเหตุวรกลัวว่าข้าวจะขาดแคลนอีก รัฐบาลจึงได้ยกเลิกการกำกับตรวจตราข้าวในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2463 รวมเป็นเวลาที่ยกเลิกการกำกับตรวจตราข้าวทั้งหมด 13 เดือน⁴

¹ จูรีรัตน์ เกียรติพานิช และคนอื่น ๆ "วิกฤตการณ์ข้าวกับปัญหาเศรษฐกิจไทย" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 543 - 544

² สุนทรี อาสะไวย์ และนิติ กลีโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หน้า 92

³ เสถียร ฉายลักษณ์ "พ.ร.บ. กำกับตรวจตราข้าว พ.ศ. 2462" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 32 พ.ศ. 2462 หน้า 257 - 258

⁴ จูรีรัตน์ เกียรติพานิช และคนอื่น ๆ น.ค.

ผลจากการควบคุมการค้าข้าว มีผลทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวออกจากรายต่างประเทศลดลง ส่งผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ของประเทศที่ได้จากการเก็บภาษีข้าวขาออก รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อการผูกขาดทั่วไป ทั้งประชาชนผู้บริโภค ข้าวนา พอกา ทำให้สินค้าเข้ามากกว่าสินค้าออกก่อให้เกิดภาวะเสียดุลย์การค้ากับต่างประเทศอย่างกระหน่ำใน พ.ศ. 2462¹ นอกจากนี้ในแง่ของตลาดต่างประเทศ การค้าข้าวออกนอกประเทศเป็นเวลานาน (13 เดือน) ยังผลให้รัฐบาลสูญเสียตลาดข้าวไป ประกอบกับประเทศผู้ผลิตต่าง ๆ ในบริเวณใกล้เคียงสามารถผลิตได้ตามปกติและส่งออกได้ในราคาที่ถูกลงกว่า ถึงแม้จะเลิกจำกัดการจราจรข้าวแล้ว ตลาดข้าวก็ยังไม่วางซื้อข้าวไทยเหมือนเดิม²

นโยบายการค้าข้าว

เมื่อข้าวได้กลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 แล้ว และรัฐบาลได้ทำการส่งเสริมให้ราษฎรทำการผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น ด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกออกไป เพื่อผลผลิตส่วนเกินสำหรับการส่งออก ด้วยการใช้นโยบายในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว นอกจากนโยบายการผลิตข้าวแล้ว รัฐบาลยังได้มีนโยบายเกี่ยวกับการค้าข้าว ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ คือ

นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าว

เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง เพราะสามารถส่งออกขายต่างประเทศได้ รัฐบาลในขณะนั้นมีความเห็นว่าการที่ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่ชาวนา ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเท่ากับเป็นการทำ

¹พรเจริญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 144

²ก. หน้า 145

ประโยชน์ให้กับราษฎรทั่วไป¹ อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ไปต้องการให้ราษฎรที่ไม่ได้ปลูกข้าว
เคี้ยวรอบเหาะทองซื้อข้าวแพงบริโภค ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายที่จะรักษา
ผลประโยชน์ทั้งแก่ชาวนาและราษฎรที่ไม่ได้ปลูกข้าว นโยบายรักษาสถียรภาพราคาข้าว
ของรัฐบาลก็คือ การส่งเสริมให้ชาวนาขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวออกไปและประกาศ
ให้ราษฎรขายข้าวออกนอกได้ ดังประกาศในรัชกาลที่ 4 ฉบับหนึ่งว่า

“เมื่อกรมราชโองการงานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ประกาศแก่ข้าราชการผู้ใหญ่
ผู้น้อยแลราษฎรในกรุงเทพฯ นอกกรุงเทพฯ ทั้งปวง ให้ทราบทั่วกันว่า ในปีมะโรง
เกี้ยวกร ธวัศกนี้ฝนงามดี ข้าวในนามีผลบริบูรณ์ทุกตำบล จนเล้าลือไปถึงคน
ต่างประเทศ ๆ จัดเรือกำปั่นเข้ามาซื้อข้าวมากหลายลำ ได้บรรทุกข้าวใน
กรุงเทพฯ ออกไปจากแล้ว บัดนี้ราคาข้าวก็ขึ้นไปเพราะคืนกับซื้อคืนกันขาย...
อนึ่งผู้ที่เกี้ยวกร้านไม่ได้ทานา ซื้อข้าวเขากิน ก็อยากแต่จะให้ราคาข้าวถูก
อยู่เสมอไป ราษฎรที่ทานา ถ้าขายข้าวได้ราคาถูกนักไม่สมกับแรงเหนื่อยก็จะ
ทอดอย ทั้งไร่นาไปทำการอื่น ๆ เสีย เพราะฉะนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดฯ
ให้ราษฎรขายข้าวแก่คนนอกประเทศเพื่อจะให้ราษฎรได้ผลประโยชน์ตามสมควร...”²

การที่รัฐบาลส่งเสริมให้เพิ่มปริมาณการผลิตข้าวของชาวนาขึ้น ก็เพราะเห็นว่า
เมื่อปริมาณข้าวที่ผลิตเพิ่มขึ้น จะช่วยสนองตอบต่อความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ
และจะช่วยแก้ปัญหาให้มีราคาข้าวเพิ่มมากขึ้นจนเป็นที่เอื้ออำนวยและการประกาศส่งเสริม
ให้ราษฎรส่งข้าวออกขายต่างประเทศได้ก็เพื่อที่จะให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาสูง

¹ อัมบาร์ สยามวาจา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 165

² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว “ประกาศเตือนสติผู้ซื้อข้าวชาวนา”
ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ฉบับที่ 95 พ.ศ. 2399 หน้า 177 - 178

นโยบายส่งเสริมราคาข้าวเปลือก

ถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารด้วยวิธีการคั่งกลาแล้ว แต่ในบางกรณีรัฐบาลยังได้มีนโยบายส่งเสริมราคาข้าวเปลือกด้วยการปล่อยใบข้าวเปลือกมีราคาสูงเพื่อเอาใจชาวนาผู้ผลิตข้าว ทั้งนี้เพื่อให้ชาวนามีกำลังใจในการขยายการผลิตมากขึ้น เพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลเองด้วย จะเห็นได้จากประกาศไม่ให้ฝึกตราคาข้าว ใน พ.ศ. 2408 ว่า

"มีพระบรมราชโองการมานพระบัญชาสุรัสวดีให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ปีนี้ฝนแล้งน้ำน้อย ราษฎรขึ้นกันซื้อขายข้าวราคาแพง ตามใจผู้มีข้าววยาก ได้เงิน ถูกตัวออกอยากซื้อข้าวไว้ก็ตามเรื่องนี้ในพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ชักขวางอะไร โปรดให้ตามใจราษฎรจะซื้อขายกัน ไม่ได้ห้ามปราบพิศุคคกรากาแพงแพงอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้ามีผู้ใดไปอ้างรับสั่งวังหลวงก็ให้วังหน้าก็ถือว่าพิศุคคกรากาข้าว ห้ามไม่ให้ขาย" พงษ์ชูชีพผู้ขายข้าวก็อย่าได้เชื่อเลย ให้จับตัวเอามาสั่ง... จะหาโทษให้"¹

หรือ เมื่อเกิดข้าวแพงใน พ.ศ. 2461 ชาวนาขายข้าวได้ราคาดี รัฐบาลเห็นว่า เป็นผลดีแก่ชาวเราจึง เป็นประกาศส่วนใหญ่องค์ของประเทศไทย ให้พระคาริของพระเจ้าไยาเธอกรบทหลวงราชบุรีศิริเรกฤทธิ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ว่า

"ขออย่าให้คนไทยด้วยกันเข้าใจว่า การที่ข้าวแพงปีนี้ เป็นเรื่องเดือดร้อนหัวหน้า ขอให้เข้าใจว่า ถ้าจะนับจำนวนคนด้วยกันในปืองไทยแล้ว จำนวนคนหัวนามีมากกว่าจำนวนคนพวกอื่น ๆ หมด การหากินโดยทางทานานับ เป็นสิ่งที่

¹พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ประกาศไม่ให้ฝึกตราคาข้าว" ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ฉบับที่ 266 พ.ศ. 2408 หน้า 192

ไม่เพียงแต่ แล้วยาฝนฟ้าอากาศ บางปีก็ร่ำรวยเช่นปีนี้ หน้าทีรัฐบาลต้องตั้ง
ตัวเป็นกลาง เป็นยุติธรรม ต้องปล่อยให้ราษฎรเวลานี้ร่ำรวยในเวลา
เคราะห์ดี"¹

นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร

ในช่วงเวลานับตั้งแต่การทาสันติสัญญาเบาริงแล้วจนถึง พ.ศ. 2475 การใช้
นโยบายเพื่อรักษาระดับราคาข้าวสารไม่ให้สูงเกินไปของรัฐบาลมีเพียงครั้งเดียว คือ
เมื่อเกิดภาวะผลผลิตตกต่ำมากใน พ.ศ. 2460 และ พ.ศ. 2462 จนต้องเกิดวิกฤติการณ์
ข้าวขึ้น ใน พ.ศ. 2462 ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้ซื้อข้าวบริโภคเป็นอันมาก
เนื่องจากข้าวมีราคาแพง กล่าวคือ ราคาข้าวใน พ.ศ. 2460 ราคาหาบละ 6.60 บาท
ใน พ.ศ. 2461 เพิ่มขึ้นเป็นหาบละ 9.60 บาท และใน พ.ศ. 2462 เพิ่มขึ้นถึงหาบละ
19.27 บาท² และหนังสือพิมพ์ลงข่าวว่าเพียงสัปดาห์เดียวข้าวเปลือกชนิดที่ดีที่สุดราคาสูง
ถึงเกวียนละ 300 - 320 บาท สูงกว่าสัปดาห์ก่อนถึง 100 บาท³ กล่าวกันว่าไม่มีเหตุการณ์
ครั้งใดในเมืองไทยจะต้องเดือดร้อนด้วยข้าวแพงเหมือนครั้งนี้⁴ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีนโยบาย
รักษาระดับราคาข้าวสาร เพื่อที่จะรักษาไม่ให้ราคาข้าวสูงขึ้นไปอีก ด้วยการเข้าควบคุม
การค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการตั้งคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว

¹สุนทรี อาสะไวย์ และนิตติ กสิโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 1 หน้า 82

²ก. หน้า 70

³จूरี่รัตน์ เกียรติมาพันธ์ และคนอื่น ๆ "วิกฤตการณ์ข้าวกับปัญหาเศรษฐกิจไทย"
ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 542 อ้างอิงมาจาก
กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ร.6 น.31/3/8 เจ้าพระยาอมราช
กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการกำกับและตรวจตราข้าว วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2462

⁴ก.

และประกาศห้ามไม่ให้ชาวออกนอกพระราชอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต¹ และต่อมา ก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติตรวจตราชาวขึ้น เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2462 โดยมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ เพื่อให้ชาวมีเชื้อสายในระเทศบละให้ราคาข้าวลดลง คณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าวมีอำนาจที่กำหนดราคาอย่างสูงและอย่างต่ำของราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร กับป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนข้าวขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง และห้ามขายเกินราคาที่รัฐบาลกำหนด² รัฐบาลได้ดำเนินการกำกับตรวจตราข้าวอยู่เป็นเวลา 13 เดือน ได้แก้ ปัญหาการขาดแคลนข้าวในประเทศ และราคาได้ลดลงอย่างน่าพอใจ และยกเลิกการกำกับตรวจตราข้าวไปใน พ.ศ. 2463 เมื่อทราบแน่นอนว่า ผลผลิตข้าวใน พ.ศ. 2463 เพิ่มขึ้น³

จะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับราคาข้าวของรัฐบาลนั้นเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมให้ชาวเปลือกมีราคาสูงแต่ไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ซื้อผู้บริโภค ด้วยการใช้นโยบายเพิ่มการผลิตให้มากขึ้น มิใช่การกักตุนราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก ดังเช่นนโยบายของรัฐบาลภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีมาตรการต่าง ๆ ในการกักตุนราคาข้าว เช่น ฟรีเมล็ดข้าว หรืออาหารขาดออก ทั้งนี้เพราะสัญญาเบาวริงได้ระบุเอาไว้ว่า มิให้เก็บอากร ข้าวส่งออกเกินกว่าร้อยละ 4 บาท⁴ การควบคุมราคาข้าวของรัฐบาลปีเพียงครั้งเดียวก็ทำให้เกิดภาวะผลิตตกต่ำใน พ.ศ. 2462 แต่่นโยบายการควบคุมเป็นไปในระยะสั้นเท่านั้น

¹ เสถียร ลายลักษณ์ "ประกาศห้ามไม่ให้ชาวออกนอกพระราชอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 32 หน้า 93

² ศ. "พระราชบัญญัติการกำกับตรวจตราข้าว" หน้า 247 - 258

³ จูรีรัตน์ เกียรติมาพันธ์ และคนอื่น ๆ "วิกฤตการณ์ข้าวกับปัญหาเศรษฐกิจไทย" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 544

⁴ ทรายู สุวรรณมานนท์ ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองภายหลังสนธิสัญญาเบาวริง ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หน้า 96

กล่าวสรุปโดยทั่วไปถึงนโยบายการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาลไทยในช่วง พ.ศ. 2398 - 2475 ได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวโดยการใช้นโยบายต่าง ๆ เช่น การใช้นโยบายภาษีอากร นโยบายการชดเชย รวมทั้งการส่งเสริม การคมนาคม เพื่อให้ประชาชนได้มีการบุกเบิกพื้นที่การเพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น แต่รัฐบาล ได้ละเลยนโยบายการพัฒนาทางด้านเทคนิคการเพาะปลูกและระบบการชลประทานที่ดี จึงทำให้ผลผลิตข้าวไม่สามารถเพิ่มได้เท่าที่ควร ดังนั้นผลผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลา ดังกล่าวจึงเกิดจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าการพัฒนาทางด้านเทคนิค ส่วนนโยบาย ทางด้านการค้านั้น รัฐบาลได้ส่งเสริมให้การค้าข้าวเป็นไปโดยเสรี ตามลักษณะการค้า ของชาวตะวันตกที่กำลังเฟื่องฟูและมีบทบาทอยู่ในดินแดนเอเชียอาคเนย์อยู่ในขณะนั้น รัฐบาลมิได้แทรกแซงในทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเลย นโยบาย ฟรีเมียม การเก็บสำรองข้าว การประกันราคาข้าว หรือการเข้าไปมีบทบาทในการค้าข้าว โดยตรงของรัฐบาลยังไม่ได้ถูกนำมาใช้เหมือนนโยบายของรัฐบาลภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2

สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

เศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับตลาดโลก

เมื่อจักรวรรดินิยมตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในพุทธศตวรรษที่ 24 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางคามเศรษฐกิจต่อดินแดนแห่งนี้ กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย-ตะวันออกเฉียงใต้ได้เปลี่ยนแปลงการผลิตไปจากการผลิตสินค้าหลาย ๆ ชนิดเพื่อสนองความต้องการภายในท้องถิ่นหรือการผลิตเพื่อยังชีพ (Sufficient Economic) ไปเป็นการผลิตสินค้าวัตถุดิบเพียง 2 - 3 ประเภท เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งระบายสินค้าอุตสาหกรรม และเป็นตลาดของนายทุนอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก¹ ซึ่งทำให้ดินแดนแห่งนี้มีระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพิงต่างประเทศ (Dependent Economy) และอยู่ใต้อิทธิพลทางการค้าของประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและอเมริกา การที่ประเทศต่าง ๆ ในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการค้าของชาติตะวันตกทำให้ระดับราคาสินค้าที่ส่งออกจากภูมิภาคนี้ไปสู่ตลาดโลกนั้นผันขึ้นลงไปตามอุปสงค์ของโลก โดยที่ประเทศผู้ผลิตไม่สามารถควบคุมระดับราคาสินค้าส่งออกได้² ดังนั้นเพื่อเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่กระทบกระเทือนต่อตลาดโลกจึงมีผลทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้กระทบกระเทือนไปด้วย เช่น ภาวะเศรษฐกิจ

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ลัทธิจักรวรรดินิยมในศตวรรษที่ 16 - 19 บทความประกอบการสัมมนา วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ. 2523 หน้า 12 - 13

² ธีรภา กันตกุล ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคอาณานิคมของประเทศไทยตะวันตก ถึงระยะสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 85

ตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) ในทศวรรษ 2470 และภาวะเศรษฐกิจ
ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

กรณีประเทศไทยอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้เริ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด
เมื่อไทยต้องทาสันติสัญญาเบาริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ซึ่งได้เปลี่ยนทิศทางการค้า
ของไทยจากการค้ากับประเทศจีนที่มีมาแต่ดั้งเดิม มาเป็นการค้ากับประเทศจักรวรรดิ
นิยมตะวันตกในระดั้มและปริมาณที่มาก เช่นเกี่ยวกับประเภทอาณานิคมของจักรวรรดินิยม
ตะวันตกทั้งหลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹ ประเทศไทยได้หันมาผลิตสินค้าประเภท
วัตถุดิบเพียง 2 - 3 ประเภท เช่น ข้าว ไม้สัก ถั่วฝัก ฝ้าย โดยเฉพาะข้าวเพื่อส่งเป็นสินค้าออก
แล้วหันไปซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในบ้านที่ผลิตได้ เช่น ยาน้ำมัน และน้ำตาลจากต่างประเทศ
แทน² กล่าวได้ว่าประเทศไทย "ถูกรวมเข้าอยู่ในกระบวนการขยายตัวของทุนนิยมระดับโลก
โดยยอมรับหลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบอาณานิคม"³ (Colonial
International Division of Labour) และมีเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับการค้าข้าว
ที่ขึ้นลง และผันผวนไปตามภาวะของตลาดโลกและวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้เกิดวิกฤตการณ์ที่สำคัญของโลกที่ส่งผล
กระทบต่อภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ทำให้การผลิตและการค้าข้าวของ
ประเทศไทยต้องผันผวนขึ้นลงอยู่เสมอ วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
(Great Depression) ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2477 และภาวะสงครามโลก

¹ดูนตรี อาสะไวย และนิติ กลไกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 1 หน้า 2

²ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เกรนทร์ "ระบบเศรษฐกิจไทย
1850 - 1910" ใน เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 125

³สุธี ประศาสน์เกรนทร์ "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทยในรอบ 200 ปี"
อาจารย์สาร ปีที่ 9 เล่ม 1 มกราคม 2525 หน้า 11

ครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488 ดังนั้นในการศึกษาถึงสภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว จึงได้แบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง ตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้ คือ ช่วงแรก ได้แก่ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2472 ช่วงที่สองได้แก่ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงที่สามได้แก่ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497 ซึ่งเป็นภาวะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และช่วงที่ 4 ได้แก่ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกอย่างรุนแรงเนื่องจากเกิดภาวะผลผลิตล้นตลาดโลก

สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482

สภาพทั่วไป

ประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญที่สามารถผลิตข้าวส่งออกจำหน่ายในตลาดโลก¹ (ตลาดต่างประเทศ) เป็นจำนวนมากที่สุดในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 มี 3 ประเทศ คือ พม่า ไทย เวียดนาม และกัมพูชา พม่าเป็นประเทศที่ผลิตข้าวและส่งออกจำหน่าย

¹ตลาดโลกในที่นี้มีความหมายเกี่ยวกับตลาดต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ประเทศผู้ซื้อข้าวทั้งหมด ส่วนใหญ่ได้แก่ ตลาดในทวีปเอเชีย เนื่องจากประชาชนในภูมิภาคนี้บริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ได้แก่ อินเดีย ญี่ปุ่น มลายู จีน ฮองกง สิงคโปร์ ลังกา ฯลฯ

ในตลาดโลกได้มากที่สุด¹ รองลงมาได้แก่ ไทย เวียดนาม และกัมพูชา² ประเทศผู้ซื้อที่สำคัญ ได้แก่ อินเดีย และญี่ปุ่น ซึ่งทางผลิตภัณฑ์ข้าวมากที่สุด รองลงมาได้แก่ มลายู จีน สิงคโปร์ และฮ่องกง³

การค้าข้าวของประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญเหล่านี้ ต่างได้รับความกระทบกระเทือนเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2470 ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรง และส่งผลกระทบกระเทือนไปทั่วโลก⁴ โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวออกสู่ตลาดโลกมากที่สุด เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกไต่ลดต่ำลง

สภาพและปัญหาการผลิต

ในช่วงที่โลกประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเนื่องจากผลผลิตถั่วเหลืองนั้น การผลิตข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าในช่วงที่เกิดภาวะ

¹ใน พ.ศ. 2482 ปริมาณข้าวที่ส่งออกในตลาดโลกมีประมาณ 8 ล้านตัน ประมาณ 6 พัน ขาวาก 3 ประเทศในเอเชีย คือ ไทย เวียดนาม และกัมพูชา พม่า ประเทศเดียวสามารถส่งออกได้เกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณที่ส่งออกของเอเชีย กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/6 บทความในหนังสือพิมพ์ใหม่ เกี่ยวกับน้ำท่วมในพม่า ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ต้นข้าว (พ.ศ. 2490) Damage to Burmese Rice Crop Effect of Floods 22 nd. September 1974.

²เวียดนาม และกัมพูชา รวมทั้งลาว ในขณะที่นั้นอยู่ภายใต้รัฐบาลอินโดจีน ฝรั่งเศส เรียกรวมกันว่า ประเทศอินโดจีน ภายหลังได้รับเอกราชใน พ.ศ. 2497 จึงแยกออกเป็นประเทศ เวียดนาม กัมพูชา และลาว อ้างอิงมาจาก ถนน อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ ภายใต้การปกครองของตะวันตก หน้า 79

³ไทย สิงคโปร์ และสุภาพ ยศสุนทร / เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 30

⁴สุกสมัย ศรีสุข ประวัติศาสตร์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 หน้า 331 - 332

ข้าวแพง (วิกฤตการณ์ข้าวใน พ.ศ. 2462) และในเวลาต่อมา รัฐบาลไทยได้ส่งเสริมให้ราษฎรขยายพื้นที่การทานาออกไปมาก ทำให้ผลผลิตในเวลาต่อมาเพิ่มขึ้น ดังปรากฏในตาราง 2

ตาราง 2 แสดงสถิติการผลิตข้าวโดยเฉลี่ยของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2483

พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	ผลผลิต (ข้าวสาร) (ล้านตัน)	เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2464/68	16.31	2.76	16.92
2468/73	18.06	2.71	15.00
2474/78	20.06	2.94	14.65
2479/83	21.37	2.71	12.68

ที่มา คัดแปลงจาก ป้าย อิงภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 26 อ้างอิงมา จากภาคผนวกของ Rice Economy of Monsoon Asia. by Wickizer and Bennett.

จากตาราง 2 จะเห็นได้ว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482 ปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นตลอดเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเพาะปลูก แต่ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยกิโลกรัมต่อไร่กลับลดลงเรื่อย ๆ

สภาพและปัญหาการค้า

ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482 เป็นช่วงที่การค้าข้าวของประเทศไทย ได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่เกิดขึ้นระหว่าง

พ.ศ. 2472 - 2477 ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงมาก กล่าวคือ ปีราคาเพียงร้อยละ 40 ของราคาข้าวก่อนภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ¹

การตกต่ำของราคาข้าวในตลาดโลก ได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ กล่าวคือ ราคาข้าวเปลือกที่พ่อค้าคนกลางรับซื้อจากชาวนามีราคาเพียง 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 2 ของราคาข้าวก่อนเศรษฐกิจตกต่ำ นั่นคือ ชาวนาขายข้าวได้เพียงเกวียนละ 12 - 15 บาท ซึ่งเมื่อ 2 - 3 ปีก่อน สามารถขายได้ถึงเกวียนละ 60 - 70 บาท² ใน พ.ศ. 2475 ชาวนาในจังหวัดอ่างทองขายข้าวได้เฉลี่ยราว 125 บาท ซึ่งใน 2 ปีก่อน สามารถขายได้ถึง 400 บาท³ ชาวนาถูกพ่อค้าคนกลางและโรงสีกดราคาข้าวเปลือกโดยไม่ยอมซื้อข้าวในราคาสูง แต่จำหน่ายข้าวสารแพงประกอบกับรัฐบาลได้ลดค่าเงินบาทลง เพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวส่งออกที่มีราคาตกต่ำในขณะนั้น จึงทำให้ข้าวสารมีราคาสูงขึ้นทันที คือ ก่อนประกาศลดค่าเงินบาท ข้าวสารชนิดที่ 1 ราคาหามละ 3.80 บาท ชนิดที่ 2 ราคาหามละ 3.30 บาท ภายหลังประกาศลดค่าเงินบาทแล้ว ราคาข้าวชนิดที่ 1 สูงขึ้นหามละ 4.20 บาท และชนิดที่ 2 สูงขึ้นหามละ 3.80 บาท แต่ราคาข้าวเปลือกที่พ่อค้าคนกลางและโรงสีรับซื้อจากชาวนาไม่สูงขึ้นเลย เพราะ พ่อค้าคนกลางรวมทั้งโรงสีอ้างว่าได้ทำสัญญาซื้อขายข้าวไว้กับพ่อค้าชาวต่างประเทศในราคาเดิมไว้แล้ว ทั้งปีเพื่อต้องการกดราคาข้าวเปลือกที่รับซื้อจากชาวนาไว้⁴

¹จอห์น สตัน เควิก บรูซ สังคมชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับการค้าข้าวในประเทศไทย 1880 - 1950 อ้างอิงมาจาก James C. Ingram. Thailand Rice Trade. p.121 - 122

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ร.ศ. 0201.25/498 บัตรสนทนากับเห็นว่าการรัฐบาลไม่ควรเก็บภาษีทางอ้อมแก่ราษฎร เพราะราษฎรเป็นชาวนาที่มีความขัดสนยากจนเป็นอันมาก (พ.ศ. 2476)

³จอห์น สตัน เควิก บรูซ ล.ค. หน้า 356 อ้างอิงมาจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ร.7 พ.3/5 ความตกต่ำ...อ่างทอง หน้า 2 - 6, 9 - 10

⁴"ผลที่รัฐบาลลดค่าของเงินบาทลง" กรุงเทพฯ เกล็ดเมล็ด 18 พฤษภาคม 2475 หน้า 1

จะเห็นได้ว่าราษฎรตกอยู่ในภาวะขายถูกแต่ซื้อแพง กล่าวคือ ชาวนาต้องขายข้าวในราคาที่ถูกลงเพราะความจำเป็นเนื่องจากต้องใช้เงิน เช่น ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น รวมทั้งการภาษีอากร รัฐบาล และดอกเบี้ยเงินกู้ที่ถูกเร่งรัดเมื่อไม่มีทางหาเงินมาได้ ก็ต้องยอมขายข้าวราคาถูกให้กับพ่อค้าคนกลางหรือเพราะหาตลาดขายข้าวราคาดีไม่ได้ ในขณะที่ข้าวเปลือกมีราคาถูก แต่ราษฎรผู้ซื้อข้าวบริโภคต้องซื้อข้าวในราคาแพง

อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าว การส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยได้มีปริมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่มูลค่าที่ได้กลับลดลง เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกได้ลดลงนั่นเอง เมื่อวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้คลี่คลายลงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา ราคาข้าวในตลาดโลกจึงได้เริ่มสูงขึ้น ดังปรากฏในตาราง 3

ตาราง 3 แสดงปริมาณ มูลค่า และราคาข้าวส่งออกของประเทศไทยระหว่าง
พ.ศ. 2470 - 2482

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2470	1,720,239	201.2	116.93
2471	1,480,038	175.1	118.32
2472	1,131,605	139.1	122.91
2473	1,026,740	103.1	100.38
2474	1,332,027	77.5	58.14
2475	1,672,035	94.2	56.34
2476	1,663,478	83.0	49.88
2477	2,022,068	98.4	48.68
2478	1,501,786	90.8	60.49

ตาราง 3 (ต่อ)

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2479	1,558,707	95.9	61.55
2480	1,102,215	75.3	68.35
2481	1,554,839	97.4	62.66
2482	1,892,241	113.3	59.88

ที่มา ไชยยงก์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการข้าวของไทย หน้า 193
อ้างอิงมาจาก กระทรวงเศรษฐกิจ

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ปัญหาการข้าวของประเทศไทย นอกจากราคาข้าวตกต่ำแล้ว ประเทศไทยยังต้องประสบปัญหาการแย่งตลาดจากประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออกด้วยกัน เช่น พม่า เป็นต้น กล่าวคือ พม่าได้ยกข้ออ้างในการเป็นประเทศจักรวรรดิ (Empire) ของอังกฤษควบคู่กันกับประเทศอินเดีย มลายู และสิงคโปร์ ด้วยการขอรองให้ประเทศดังกล่าวห้ามข้าวจากต่างประเทศที่ไม่ใช่ประเทศในจักรวรรดิด้วยกันเข้าไปขาย ทั้งนี้เพื่อค้ำกันข้าวไทย¹ นอกจากนี้อังกฤษประเทศเมืองมั่งคั่งได้พยายามช่วยพม่า โดยลงความเห็นให้มลายูเก็บภาษีข้าวจากไทยเพิ่มขึ้น เพราะเห็นว่ามิใช่ข้าวไทยเข้ามาขายในมลายูมาก เช่น ระหว่าง พ.ศ. 2477 - 2478 มีข้าวไทยจำหน่ายในมลายูประมาณ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/21 รัฐบาลอินเดีย
ได้รับกาขอของรัฐบาลพม่า เรื่องห้ามข้าวต่างประเทศ (พ.ศ. 2475 - 2477)

ร้อยละ 65 ข้าวพม่าประมาณ ร้อยละ 30 ข้าวเวียดนาม ร้อยละ 4 และจากที่อื่น ๆ ร้อยละ 1¹ ดังนั้นเพื่อให้โอกาสแก่ชาวพม่าได้เข้ามาจำหน่ายในมลายูเพิ่มขึ้น รัฐบาลมลายูจึงได้เก็บภาษีขาจากประเทศที่ไม่ได้อยู่ภายใต้จักรวรรดิของอังกฤษสูงกว่าชาวที่ส่งมาจากพม่า เช่น เก็บภาษีจากชาวไทย หาบละ 25 เซนต์ แก่เก็บจากชาวพม่าเพียง หาบละ 15 เซนต์ เป็นต้น การที่ชาวไทยต้องเสียภาษีสูงกว่าชาวพม่าได้มีผลต่อการจำหน่ายชาวไทยในตลาดมลายูเป็นอันมากเพราะทำให้ชาวไทยมีราคาสูงกว่าชาวพม่าทำให้ปริมาณการส่งชาวของประเทศไทยเข้าไปจำหน่ายในมลายูลดลง อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีดังกล่าวมีเพียงระยะเวลาสั้น ๆ เนื่องจาก เกิดการขาดแคลนข้าวในมลายู ราคาข้าวได้สูงขึ้น ทำให้พวกกรรมกรอินเดียน และจีนที่เข้ามาทำงานในมลายูเดือดร้อน ประกอบกับชาวไทยเป็นที่นิยมของชาวมลายูเพราะมีคุณภาพดี ดังนั้นรัฐบาลมลายูจึงได้ยกเลิกการเก็บภาษีที่เป็นการกีดกันชาวไทยดังกล่าวเสีย²

นอกจากนี้การค้าข้าวของประเทศไทยยังประสบปัญหาทางด้านตลาดข้าวในต่างประเทศที่พยายามจำกัดจำนวนการนำเข้าข้าวเข้าประเทศเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าของประเทศไทยเอง เช่น อินโดนีเซีย ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นอาณานิคมของ เนเธอร์แลนด์ ได้ประสบปัญหาในการค้าน้ำตาล เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ทำให้การค้าน้ำตาลของอินโดนีเซียกระทบกระเทือนมาก การผลิตน้ำตาลได้ลดลงและปริมาณการส่งออกมีจำนวนน้อยลงมาก รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ที่ปกครองอินโดนีเซียในขณะนั้นจึงต้องควบคุมการค้าเพื่อให้เกิดความสมดุลย์ทางการค้า (Balance of Trade) ด้วยการประกาศ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/36 กงสุลสิงคโปร์ รายงานเรื่อง การเก็บภาษีข้าวในรัฐมลายู (พ.ศ. 2478)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/27 รัฐบาลมลายูจะเก็บภาษีข้าวที่ส่งไปจากต่างประเทศ (พ.ศ. 2476 - 2478)

หันนำข้าวเข้าประเทศจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อน¹ ตลอดจนการว่ากักจำนวนหรือองค์ประกอบในบางกรณี² เช่น ได้จากจำนวนการซื้อข้าวจากประเทศไทยเพราะเห็นว่าไทยในขณะนั้นซื้อน้ำตาลจากอินโดนีเซียบ่อยลง ทั้งนี้เพราะว่าประเทศไทยได้สร้างโรงงานน้ำตาลขึ้นภายในประเทศ³ เป็นต้น

สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488

สภาพทั่วไป

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในทวีปยุโรป ใน พ.ศ. 2482 การค้าข้าวในตลาดโลกของประชาคมความมั่นคงอย่างหนัก เนื่องจากราคาข้าวได้ลดลงในระยะแรกของสงคราม เช่น ราคาข้าวไทยในสิงคโปร์ ชนิดที่ 1 ลดลงจากราคาเดิมเกวียนละ 204 เหรียญเหลือเพียงเกวียนละ 190 เหรียญ ชนิดที่ 2 ลดลงจากเดิมเกวียนละ 190 เหรียญ เหลือเพียงเกวียนละ 166 - 167 เหรียญ⁴ แต่เมื่อสงครามได้ขยายตัวไปทั่วโลกโดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียได้ทำให้ประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญ เช่น พม่า เวียดนาม และกัมพูชา ไม่สามารถผลิตข้าวออกสู่ตลาดโลกได้สะดวกและปีปริมาณเท่าสมัยก่อนสงครามได้ เพราะถูกคุกคามจากสงครามที่เกิดขึ้น ทำให้ปริมาณข้าวในตลาดโลก

¹กองควบคุมเขตแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/23 รัฐบาล
เนเธอร์แลนด์ห้ามไม่ให้ข้าวย้ายเข้าไปในเนเธอร์แลนด์อันดิส มีกำหนด 4 เดือน (พ.ศ. 2475)

²กองควบคุมเขตแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/43 รัฐบาล
เนเธอร์แลนด์ก็บังคับส่งออกอนุญาตส่งสินค้าข้าวเข้าเมือง (พ.ศ. 2480)

³กองควบคุมเขตแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.68.6/15 เรื่อง
อัครราชทูตเนเธอร์แลนด์กล่าวถึงน้ำตาลและข้าวไทย (พ.ศ. 2482)

⁴ "ข้าวไทยในตลาดสิงคโปร์ราคาลดลง" กรีกกรุง 9 พฤศจิกายน 2482 หน้า 1

ลดลงและราคาไค้สูงขึ้น มีเพียงประเทศไทยประเทศเดียวเท่านั้นที่สามารถผลิตข้าว
ออกสู่ตลาดโลกได้มากที่สุด¹ เมื่อข้าวในตลาดโลกมีปริมาณน้อยจึง เกิดภาวะการขาดแคลน
ข้าวและภาวะข้าวแพงขึ้นทั่วไป เช่น ในมลายูราคาข้าวไค้สูงซึ่งปากจนรัฐบาลมลายูต้อง
ออกประกาศควบคุมราคาข้าวทั้งหมด² ในประเทศลาวได้เกิดการขาดแคลนข้าวบริโภค
ขึ้นที่เวียงจันทน์และหลวงพระบาง กล่าวคือ ราคาข้าวไค้สูงขึ้นถึง 2 - 3 เท่าตัว
ชาวเมืองต้องซุกเผือก มัน และรากไม้รับประทานทุกวัน ทำให้ชาวลาวอพยพเข้ามาอาศัย
ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก³ รัฐบาลลาวจึงได้ออกกฎหมายบังคับให้ราษฎรซื้อข้าวไค้
ครอบครัวละ 11 ก.ก. ภายในเวลา 15 วัน⁴ และที่ปีนัง รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุม
การซื้อขายข้าว เช่น ให้ป่าารจดทะเบียนผู้ซื้อข้าวบริโภคเพื่อป้องกันไม่ให้มีการกักตุน
ไว้มาก⁵

จากการที่ข้าวในตลาดโลกมีราคาสูง ทำให้ทางภาคใต้ของไทยหลายแห่งถูก
ชาวต่างประเทศ เช่น ชาวจีน และชาวมลายู เข้ามากว้านซื้อข้าวไปเป็นจำนวนมาก
โดยมีเรือบรรทุกข้าวจากตรังตานู กลันตัน และสิงคโปร์ ลักลอบเข้ามาบรรทุกข้าวออก

¹ฉานิต รามศิริ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2486 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521
หน้า 116

²"ข้าวไทยขาดตลาดในแหลมมลายู" ศรีกรุง 12 พฤศจิกายน 2464
หน้า 1, 15

³"ชาวหลวงพระบางอพยพเข้ามาไทย" ศรีกรุง 5 กรกฎาคม 2484 หน้า 1, 2

⁴"อินโดจีนจากข้าวจะซื้อได้ 12 ก.ก. ใน 15 วัน" ศรีกรุง 18 พฤษภาคม
2484 หน้า 3

⁵"ปีนังจดทะเบียนซื้อข้าว" ศรีกรุง 23 เมษายน 2484 หน้า 1, 2

ไปยังตลาดมลายู และถึงกัปร้าทำให้ทางภาคใต้ของไทยขาดแคลนข้าว ราษฎรเดือดร้อน เพราะข้าวแพงและหาซื้อไม่ได้¹

สรุปได้ว่า ภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำให้ประเทศผู้ผลิตข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกที่สำคัญ เช่น พม่า เวียดนาม และกัมพูชา ไม่สามารถผลิตข้าวออกจำหน่ายได้มากเท่าช่วงก่อนสงครามจึงทำให้ข้าวในตลาดโลกมีปริมาณน้อย และราคาสูงขึ้นทำให้ประเทศผู้ซื้อข้าวบริโภคเดือดร้อน เนื่องจากข้าวขาดแคลนและมีราคาแพง

สภาพและปัญหาการผลิต

ระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488 การผลิตข้าวของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้น ทั้งปริมาณพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิต (ยกเว้นปริมาณผลผลิตต่อไร่ที่ลดลงเรื่อย ๆ) อย่างไรก็ตามการปลูกข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ เนื่องจากการผลิตข้าวของชาวนาไทยต้องพึ่งธรรมชาติและฤดูกาลเป็นหลัก โดยเฉพาะชาวนาต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลักในการทำนา ดังนั้นเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง หรือน้ำท่วม จะมีผลทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวของชาวนาลดลงทันที เช่น เกิดน้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2482 พื้นที่เพาะปลูกเสียหายถึง 2.5 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 11.31 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด² และใน พ.ศ. 2484 ได้เกิดภาวะฝนแล้งขึ้น ทำให้คนขาดเสียหายและผลผลิตได้ลดลงเป็นจำนวนมากใน พ.ศ. 2485 เกิดน้ำท่วมใหญ่อีก พื้นที่เพาะปลูกเสียหายถึง 9.4 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 34 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด³ ปริมาณผลผลิตใน พ.ศ. 2485 ได้ลดลงถึง

¹"แขกกวานซื้อข้าวไทยกับใต้เดือดร้อน" ศรีกรุง 6 เมษายน 2484

หน้า 1, 2

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.68.6/2 การทำนาและปริมาณข้าวเหลือสำหรับส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ (พ.ศ. 2479 - 2482)

³สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลก ถึง พ.ศ. 2493 หน้า 9

1.2 ล้วนกัน เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตใน พ.ศ. 2484 นอกจากนี้การผลิตข้าวของชาวนาไทย ต้องประสบปัญหาภัยคุกคามของโรคและแมลงที่เป็นศัตรูข้าวอยู่เสมอ ทั้งศัตรูในท้องนาและศัตรูในยุ้งฉาง ไค้แก๊ เพลี้ย หนอน หนู ตั๊กแตน และแมลงบางจำพวก หนอน และมอด เป็นต้น¹ เช่น ภาวะฝนแล้งใน พ.ศ. 2484 ได้เกิดแมลงศัตรูข้าวคุกคาม จนทำให้การทานาในบางท้องที่เสียหายเป็นจำนวนมาก² อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าว ปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศไทยได้มีปริมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากพื้นที่การเพาะปลูกได้ขยายตัวออกไปมาก สถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488 ดังปรากฏในตาราง 4

ตาราง 4 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2480 - 2488

พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (เมตริกตัน)	เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2480	21,062,869	18,396,833	4,555,705	248
2481	21,918,899	19,553,603	4,523,660	231
2482	21,649,278	19,201,628	4,560,463	237
2483	23,793,633	20,217,127	4,922,350	244
2484	24,807,839	22,671,790	5,120,097	226
2485	27,491,411	18,090,839	3,868,806	214

¹ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 264

²"อาเภอฉางรวงฝนแล้งราษฎรอดข้าว" กระจุก 6 กันยายน 2484 หน้า 3, 6

ตาราง 4 (ต่อ)

พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (เมตริกตัน)	เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2486	26,967,013	24,643,247	5,702,005	231
2487	26,502,319	24,770,869	5,107,635	206
2488	24,639,966	18,509,665	3,699,322	200

ที่มา สละ ทศานนท์ เรื่องของข้าว หน้า 8

สภาพและปัญหาการค้า

ระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488 เป็นช่วงที่อยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งโครงสร้างของการค้าข้าวของประเทศไทย ก็อยู่ในระยะแรกของสงคราม (พ.ศ. 2482 - 2484) การค้าข้าวของไทยในต่างประเทศได้รับความกระทบกระเทือน เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง แต่ขอรับการกักข้าวของประเทศไทยได้ขยายตัวมากเพราะไทยวางตัวเป็นกลางจึงได้ประโยชน์ในฐานะผู้ค้าวัตถุดิบ¹ โดยเฉพาะเมื่อสงครามขยายตัวมาถึงภูมิภาคเอเชีย ทำให้แหล่งผลิตอื่น ๆ เช่น พม่า เวียดนาม และกัมพูชาไม่สามารถส่งข้าวออกสู่ตลาดโลกได้ ไทยจึงเป็นผู้นำข้าวรายใหญ่ที่สุดเกี่ยวกับนับตั้งแต่ พ.ศ. 2483 เป็นต้นมา ปรากฏว่า จีนและญี่ปุ่นซึ่งเคยซื้อข้าวไทยน้อยมากได้หันมาซื้อข้าวไทยเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมทั้งตลาดอเมริกา ก็ต้องการข้าวไทยเพิ่มขึ้น ดังนั้นการส่งข้าวออกนอกชายฝั่งประเทศของไทยจึงมีตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ระยะเวลา

¹ เถมสุข นุ่มนนท์ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่ม 2 กรกฎาคม - กันยายน 2520 หน้า 65

เพียง 4 เดือนแรกของสงคราม ประเทศไทยส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศมีปริมาณถึง 500,000 ตัน จากจำนวนที่ต้องการส่งออกตลอดทั้งปี 900,000 ตัน¹

เมื่อกองทัพญี่ปุ่นเข้าในประเทศไทยในอีกเมษายน พ.ศ. 2484 ญี่ปุ่นได้เข้าควบคุมการค้าทางทะเลของไทย และบังคับให้ไทยค้าขายกับญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียว จนกระทั่งกลาง พ.ศ. 2485 ญี่ปุ่นจึงเปิดให้ไทยค้าขายกับดินแดนที่ญี่ปุ่นยึดครองได้บ้าง เช่น ชวา มลายู ฟิลิปปินส์ และจีน ในระหว่างสงคราม ญี่ปุ่นจัดว่าเป็นตลาดข้าวที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย² อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา การส่งข้าวออกจากจำหน่ายต่างประเทศของไทยต้องลดปริมาณลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากภาวะสงครามทำให้การขนส่งอยู่ในภาวะลำบาก และได้เกิดการขาดแคลนข้าวขึ้นทั้งภายในประเทศไทยและนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยต้องควบคุมการส่งออกเพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวบริโภคภายในประเทศ³ ดังนั้นปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2485 เป็นต้นมาจึงลดลง ดังปรากฏในการาง 5

¹ผาณิต รวมกลิ่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 116

²แถมสุข บุบเบนท์ สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่ม 2 กรกฎาคม - กันยายน 2520 หน้า 65

³"ควบคุมการส่งข้าวออกนอกเพื่อป้องกันการขาดแคลนภายในประเทศ" ศรีกรุง 12 เมษายน 2484 หน้า 1,5

ตาราง 5 แดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก (ตัน)	มูลค่า ล้านบาท
2482	1,892,241	113
2483	1,209,596	93
2484	1,163,878	149
2485	752,108	103
2486	540,165	87
2487	310,227	65
2488	194,950	80

ที่มา กองกฎหมายเศรษฐกิจ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/1 เรื่องปริมาณ
และมูลค่าข้าวส่งออก (พ.ศ. 2472 - 2504)

สรุปได้ว่า เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2482 การค้าข้าวของประเทศไทยต้องได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง แต่เพื่อสงครามขยายตัวมายังเอเชียทำให้ประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญ เช่น อินเดีย และ เวียดนาม ไม่สามารถผลิตข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ปริมาณข้าวในตลาดโลกมีน้อยจนกระทั่งขาดแคลน ราคาข้าวในตลาดโลกจึงได้สูงขึ้น ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตามปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยยังมีปริมาณน้อยกว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มาก เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งข้าวออกจากต่างประเทศ มีผลทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2485 จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497

สภาพทั่วไป

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงในปี พ.ศ. 2488 หลายประเทศต้องประสบกับความเสียหายเนื่องจากสงคราม รวมทั้งเกิดภาวะความอดอยากและขาดแคลนอาหารขึ้นทั่วไป ดังนั้นองค์การสหประชาชาติ (UNO) จึงได้จัดตั้งองค์การอาหารและเกษตร (FAO) ขึ้นเพื่อที่จะควบคุมและแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารในโลก องค์การนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการผลิตพืชผลทางการเกษตรให้ทวีจำนวนขึ้นเพื่อทุกชาติจะได้ปีอาหารไว้มากพอที่จะแลกเปลี่ยนและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ปัญหาการขาดแคลนอาหารก็จะหมดไป ต่อมาองค์การอาหารและเกษตรได้จัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นเรียกว่า องค์การอาหารในยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Food Council - IEFEC) มีหน้าที่บริหารงานในยามฉุกเฉิน และแก้ปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องข้าวและได้จัดตั้งสภาอาหารแห่งโลก (World Food Board) ขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมอาหารและผลิตผลทั้งมวลไว้ด้วยการจัดให้มีโควตา (Quota) ขึ้นเพื่อแบ่งปันและแลกเปลี่ยนกันระหว่างประเทศ โดยมีองค์การอาหารและเกษตร หรือสภาอาหารแห่งโลกเป็นผู้วางแผนและควบคุมทั้งสิ้น ประเทศสมาชิกต้องบอกกล่าวให้องค์การนี้ทราบในการที่จะตกลงขายอาหารให้ประเทศใด¹ ประเทศไทยพม่า และเวียดนามในฐานะผู้ผลิตข้าวต่างก็เป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าว²

อย่างไรก็ตามการผลิตข้าวของโลกยังมีปริมาณไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดโลก ทั้งนี้เพราะว่าประเทศที่สามารถผลิตข้าวเพื่อส่งออกจำหน่ายในตลาดโลกได้มากที่สุดมีเพียงประเทศไทยเท่านั้น ส่วนพม่า และเวียดนาม ภายหลังสงครามโลก

¹ พระราชกฤษฎีกาการ ประโยชน์และความสำคัญขององค์การอาหารและเกษตร "วารสารกสิกร" ปีที่ 18, 19, 20 เล่ม 1 มกราคม 2490 หน้า 4 - 8

² พาย อิงภากรัตน์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย

ครั้งที่ 2 ได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบและเกิดปัญหาการเมืองภายในประเทศ ทำให้การผลิตข้าวในประเทศทั้งสองลดปริมาณลง เช่น หมายความว่า ความวุ่นวายทางการเมืองประกอบกับอุทกภัยใน พ.ศ. 2490 ทำให้พื้นที่การเพาะปลูกข้าวของพม่าในช่วง พ.ศ. 2492 - 2493 ลดลงถึง 5,175,000 ไร่¹ ปริมาณการส่งออกไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสมัยก่อนสงคราม ดังปรากฏในตาราง 6

ส่วนเวียดนามภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต้องประสบกับปัญหาความไม่สงบและปัญหาการเมืองภายในประเทศเช่นเดียวกับพม่า ทำให้ผลิตข้าวได้ไม่เต็มที่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2489 - 2495 การผลิตข้าวของเวียดนามให้ต่ำกว่าระดับก่อนสงครามประมาณครึ่งหนึ่ง บรรดาโรงสีข้าวก็เลิกล้มไปเป็นอันมาก ราคาข้าวในประเทศได้สูงขึ้นอย่างมากขายประชาชนทางเกือกรับ เวียดนามจึงไม่สามารถส่งข้าวออกสู่ตลาดโลกได้² ปริมาณการผลิตข้าวของเวียดนามช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังปรากฏในตาราง 6

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/6 บทความในหนังสือพิมพ์ไทย เกี่ยวกับน้ำท่วมในพม่า ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนขาว (พ.ศ. 2490)

Damage to Burmese Rice Crop Effect of Floods 22 nd. September 1947

² "เบ็ดเตล็ดกสิกรรม" วารสารกสิกร ปีที่ 23 เล่ม 6 ธันวาคม 2493 หน้า 468

ตาราง 6 แสดงปริมาณการส่งออกจำหน่วยของประเทศต่าง ๆ ระหว่าง
พ.ศ. 2477 - 2497 (ล้านตัน)

ผู้ขาย	(เฉลี่ย) 2477 - 81	(เฉลี่ย) 2491 - 93	2494	2496	2497
พม่า	3.1	1.2	1.3	1.0	3.0
ไทย	1.4	1.2	1.6	1.3	1.5
ลาว กัมพูชา และเวียดนาม	1.3	0.1	0.3	5.2	0.4

ที่มา บัวย อิงภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 31

สภาพและปัญหาการผลิต

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่ประเทศพม่า และอินโดจีน (เวียดนาม) ต่างประสบปัญหาในการผลิตข้าวเพราะเกิดความไม่สงบภายในประเทศ แต่ประเทศไทยสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวและส่งออกจำหน่ายในตลาดโลกได้มากที่สุด ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2496 พื้นที่การทนามของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงร้อยละ 37¹ โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2496 พื้นที่ทนามได้เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2495 ถึง 5 ล้านไร่ และปริมาณผลผลิตได้เพิ่มขึ้นถึง 1.6 ล้านตัน ดังปรากฏในตาราง 7

¹บรรเจิด เหลางกูร "ผลผลิตข้าวในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง" วารสารกสิกรรม ปีที่ 23 เล่ม 1 มกราคม 2493, หน้า 28

ตาราง 7 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (เบกทริกตัน)	เฉลี่ย ก.ก./ไร่
2489	22,887,468	21,932,085	4,442,271	203
2490	30,156,281	26,900,891	5,506,432	205
2491	32,573,432	30,811,907	6,835,173	222
2492	32,926,352	31,016,152	6,683,760	215
2493	34,624,873	33,091,405	6,781,616	205
2494	37,245,368	35,851,298	7,325,396	204
2495	33,550,754	32,063,799	6,602,089	206
2496	38,574,585	37,067,799	8,239,402	222
2497	34,732,213	28,274,129	5,708,998	202

ที่มา สลว พศานนท์ เรื่องของข้าว หน้า 8 - 9

สภาพและปัญหาการค้า

เมื่อสงครามยุติลง ประเทศไทยได้ถูกผูกมัดโดยสัญญาฉบับรูปแบบ (Formal Agreement) ให้เลิกสถานสงครามกับอังกฤษและอินเดีย ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 ระหว่างผู้แทนไทยกับผู้แทนอังกฤษและอินเดียที่ประเทศสิงคโปร์ ไทยมีพันธะต้องให้ข้าวจำนวน 1,500,000 ตัน แก่องค์การที่รัฐบาลอังกฤษจะแจ้งให้ทราบ เป็นการให้เปล่า โดยไม่คิดค่าคอมแทน¹ สัญญานี้เป็นจุดแรกเริ่มที่ทำให้รัฐบาลไทยเข้าแทรกแซงทางการค้าด้วย

¹ดู ดิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 290 - 292

การเข้ามามีบทบาทในการค้าข้าวเอง เพื่อที่จะซื้อข้าวให้ได้ปริมาณครบตามสัญญาและ
ซื้อได้ในราคาถูกกว่าเดิมให้เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน¹ รัฐบาลไทยส่งข้าวให้เปล่า
แก่อังกฤษในระหว่าง พ.ศ. 2488 - 2489 ไปประมาณ 150,000 ตัน²

ต่อมาสหรัฐอเมริกาถือว่าเรื่องข้าวเป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์
เกี่ยวข้องกับควย จึงได้มีการเจรจากันระหว่างไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ทำสัญญา
ไตรภาคีระหว่างประเทศขึ้น เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ตามข้อตกลงในสัญญา
ไตรภาคี อังกฤษยอมให้เปลี่ยนเป็นซื้อข้าวจากประเทศไทยในราคาที่ถูกที่สุดคือ คันละ
12 ปอนด์ 15 ชิลลิง เป็นราคา ณ โรงสี โดยผู้ซื้อต้องหาภาระสนับสนุนมาบรรจุงเอง
และลดปริมาณลงเหลือ 1,200,000 ตัน³

การซื้อข้าวในราคาที่ต่ำของอังกฤษทำให้รัฐบาลไทยต้องลดราคาข้าวภายใน
ประเทศไว้ด้วยการรับซื้อข้าวจากพ่อค้าในราคาที่ต่ำ ทำให้เกิดปัญหายุงยากในการหาซื้อ
ไม่ได้ครบตามจำนวนที่ต้องการ เพราะพ่อค้าักตนไม่ยอมขายให้รัฐบาล แต่ใช้วิธีการลักลอบ
ออกขายต่างประเทศเพราะได้ราคาดีกว่า รัฐบาลไทยจึงได้เจรจาขอเก็บราคาข้าวจาก
อังกฤษอีกเป็นคันละ 20 ปอนด์ อังกฤษยินยอมพร้อมให้เงินช่วยเหลือพิเศษอีกคันละ
4 ปอนด์ "จะลดจำนวนข้าวที่ไทยต้องส่งลงอีก 200,000 ตัน

ต่อมารัฐบาลไทยได้ขอความเห็นใจให้อังกฤษเพิ่มราคาให้อีก เพราะข้าวไทย
ที่ส่งออกต่างประเทศยังมีราคาถูกกว่าข้าวของพม่าและข้าวอินโดจีนมาก โดยไทยได้
ยกปัญหาการจักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ เบื้องมา ภาาภายในประเทศต่ำกว่าราคา
ตลาดโลกมาก ถ้าไม่จำหน่ายขึ้นราคาข้าวไทยได้แล้วรัฐบาลจะไม่สามารถหาซื้อข้าวให้
อังกฤษได้และรัฐบาลก็จะอยู่ต่อไปไม่ได้ ในที่สุดรัฐบาลอังกฤษยินยอมให้ไทยขึ้นราคาข้าว

¹ อัมบาร์ สยาบวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 167

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.69.1.2/1 ขอทราบ
นโยบายและแนวการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

³ กนธีร์ ศุภมงคล การวิเทศขายของไทย หน้า 389

เท่ากับราคาข้าวของพม่าและอินโดจีนในกลาง พ.ศ. 2491 คือ ราคาตันละ ๖ ปอนด์ 6 ชิลลิง 8 เพนนี จึงช่วยให้รัฐบาลหาซื้อข้าวได้สะดวกขึ้น เพราะเมื่อราคาดูแลในประเทศใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก ข้าวจึงได้ทะลักออกสู่ตลาด และลดปริมาณการจักลอบนำข้าวออกนอกประเทศได้¹

สรุปแล้วประเทศไทยส่งข้าวเปล่าให้อังกฤษเพียง 150,000 ตันเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นอังกฤษซื้อ ซึ่งในระยะแรกซื้อในราคาต่ำ แต่เมื่อรัฐบาลไทยต้องประสบกับปัญหาในการหาซื้อข้าวส่งให้อังกฤษ อังกฤษจึงเพิ่มราคาข้าวให้ไทยให้ใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก ไทยจึงส่งข้าวให้อังกฤษได้ครบตามสัญญา ประเทศไทยพ้นจากสัญญาผูกมัด ดังกล่าวได้ในปลาย พ.ศ. 2492

หลังจากพ้นจากสัญญาผูกมัดสมบูรณ์แบบแล้ว การจำหน่ายข้าวของประเทศไทยยังถูกควบคุมจากคณะกรรมการข้าวระหว่างประเทศ โดยสภาอาหารไวยาญฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Food Council - IEFEC) ในสังกัดองค์การอาหารและเกษตร (FAO) ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ รวมทั้งพม่า และเวียดนามด้วย โดยรัฐบาลไทยรับรองว่า จะดำเนินการส่งข้าวให้ประเทศที่ยากจนตามส่วนจัดสรรของคณะกรรมการอาหารไวยาญฉุกเฉินระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงพาณิชย์) จึงได้จัดตั้งองค์การวัดสรรข้าวขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน 2490 และจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการขนส่งข้าว (Rice Shipping Co Ordination Committee) ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการวัดสรรข้าวให้แก่ผู้รับมอบข้าวแทนรัฐบาลต่างประเทศตามส่วนจัดสรรที่ได้รับอนุมัติจากกรรมการอาหารไวยาญฉุกเฉินระหว่างประเทศ² ในการจำหน่ายข้าวแต่ละปีเมื่อถึงเวลารัฐบาลไทย โดยสำนักงานข้าวจะเสนอรายชื่อของแต่ละประเทศ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบถึงรัฐบาลแต่ละประเทศ

¹ กเชิรี ศุภมงคล การวิเทศนโยบายของไทย หน้า 389 - 390

² เพียร อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พย.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 48

จะต้องแจ้งว่าพบข้าวที่เป็นต้องขอซื้อ และประเทศไทยก็จะส่งข้าวซื้อข้าวไปให้
 สภากรรมการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ พิจารณาและรับรองอีกทีหนึ่ง¹ ระบบการ
 แบ่งสรรข้าวโดยสภากรรมการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ (IEFC) ไถ่ยกเล็ก
 ไปในต้น พ.ศ. 2493²

รัฐบาลไทยยังได้ดำเนินการค้าข้าวสำหรับส่งออกจำหน่ายต่างประเทศต่อไป
 เนื่องจากต้องการเงินตราต่างประเทศสำหรับบูรณะและพัฒนาประเทศภายหลังสงครามโลก
 ครั้งที่ 2³ ปริมาณการส่งออกข้าวได้เริ่มสูงขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา เพราะรัฐบาล
 ไทยหมกการระดมทุนตามสัญญาสมบรูณ์แบบ จึงรับซื้อข้าวจากเอกชนในราคาที่สูงขึ้น ข้าวจึง
 ทะลักออกสู่ตลาดและมีผลให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังปรากฏในตาราง 8

ระหว่าง พ.ศ. 2493 - 2496 เป็นช่วงที่การค้าข้าวของประเทศไทยอยู่ใน
 ภาวะที่มาก กล่าวได้ว่า เป็นช่วงที่ตลาดเป็นของผู้ขาย (Seller's Market)
 โดยเฉพาะเป็นตลาดของประเทศไทย เพราะเป็นประเทศที่ผลิตข้าวส่งออกจำหน่าย
 ต่างประเทศได้มากที่สุด ในขณะที่ความต้องการข้าวของประเทศต่าง ๆ ก็เป็นจำนวนมาก
 กล่าวคือ ปริมาณข้าวที่ประเทศผู้ซื้อต้องการมีมากกว่าปริมาณข้าวที่ประเทศไทยจะส่งให้⁴
 โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นปีที่การค้าข้าวรุ่งเรือง คือ มีปริมาณส่งออกมากที่สุด
 นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา (ประมาณ 1.5 ล้านตัน) มีมูลค่าข้าวส่งออก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/4 อินโคนีเซีย
ขอซื้อข้าวสำหรับปีหน้า (พ.ศ. 2493)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/1 ขอทราบ
นโยบายและแผนการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

³ อามัก อัมมูอาร์ การประเมินนโยบายการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลไทยต่อ
รัฐบาลต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
 2511, หน้า 22

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/10 หนังสือพิมพ์
ลงข่าวเกี่ยวกับข้าวไทย (พ.ศ. 2495) "The Cost of Rice" The Bangkok Post
22 nd. October 1951.

เท่ากับร้อยละ 57 ของยอดสินค้าออก และร้อยละ 51.57 ของยอดการรับเงินตราต่างประเทศ¹ การที่ชาวไทยขายดีก็เพราะว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดสงครามเกาหลีขึ้น สหรัฐอเมริกาผู้นำโลกเสรีในขณะนั้นต้องการคนงานจีนที่ไต้หวันซึ่งชาวเอเชียคนอื่น ๆ เพื่อนำไปเป็นยุทโธปกรณ์สำหรับทำสงครามเป็นจำนวนมาก² ปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2493 - 2496 จึงเพิ่มขึ้น (ดังปรากฏในตาราง 8)

นอกจากปริมาณการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นแล้ว ราคาข้าวไทยก็ได้สูงขึ้นด้วย เช่น ใน พ.ศ. 2494 ข้าวไทยมีราคาเฉลี่ยเบตริกตันละ 1,237 บาท ใน พ.ศ. 2495 ได้เพิ่มขึ้นเป็นเบตริกตันละ 1,698 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 2,757 บาท ใน พ.ศ. 2496³ ดังปรากฏในตาราง 8

ตาราง 8 แสดงปริมาณ มูลค่าและราคาข้าวส่งออกของประเทศไทย พ.ศ. 2489 - 2497

พ.ศ.	ปริมาณ (เบตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2489	455,129	267.3	258.30
2490	384,322	377	979.65
2491	803,305	938	1,167.68

¹ กองจกหนายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/1 ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออก (พ.ศ. 2472 - 2504)

² กองจกหนายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร มท.0201.2.1.26/20 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2494 - 2495)

³ พญูร อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 50 - 51

ตาราง 8 (ต่อ)

พ.ก.	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2492	1,204,938	1,368	1,135.50
2493	1,417,944	1,672	1,149.32
2494	1,474,374	1,826	1,161.70
2495	1,548,513	2,629	2,722.85
2496	1,359,110	3,747	2,694.61
2497	1,001,486	3,086	3,255.53

- ที่มา 1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศุลกากร เอกสาร เลข.0301.3/1 ปริมาณ
และมูลค่าขาออก (พ.ศ. 2472 - 2504)
2. ไชยบงก์ ฐาติ และโสภณ ทองปาม เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย
หน้า 202 อ้างอิงมาจาก กระทรวงการ

อย่างไรก็ตามการค้าข้าวของประเทศไทยยังต้องประสบปัญหาในก้นต่าง ๆ ซึ่งทำให้
ไม่สามารถดำเนินการค้าได้อย่างเสรีและเต็มที่ ทั้ง ๆ ที่ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทย
นับว่าเป็นประเทศผู้กาข้าวรายใหญ่ที่สุด ปัญหาดังกล่าวได้แก่

1. ปัญหาการกักตุนข้าวและการจกสอบข้าวปีภาษี

เนื่องจากภาระที่รัฐบาลไทยต้องสงข้าว เปล่าให้กับสหประชาชาติตามข้อตกลงใน
สัญญาสมบรูณ์แบบในระยะแรกคือ 1,500,000 ตัน ซึ่งต่อมาได้ลดปริมาณลงถึงได้กล่าวมาแล้ว
ทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าไปมีบทบาทในการซื้อขายข้าว เพื่อที่จะซื้อข้าวในราคาต่ำที่สุด
สำหรับข้าวที่ไม่ได้รับกำกอบแทน ซึ่งจะได้นำไปเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินมาก¹ ถึงแม้ต่อมา

อังกฤษจะซื้อแต่ราคาต่ำกว่าตลาดโลกมาก เพราะฉะนั้นราคาข้าวในตลาดโลกได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วจึงราคาภายในก็มีแนวโน้มที่จะสูงตามไปด้วย แต่รัฐบาลก็พยายามกดราคา ภายในประเทศให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้¹ จึงได้เกิดปัญหาแก่การค้าข้าวของประเทศไทย คือ หอการค้ากักกันข้าวไม่ยอมปล่อยข้าวออกสู่ตลาด หรือขายให้กับรัฐบาล แต่ใช้วิธีการลักลอบนำข้าวออกไปขายในตลาดปึก (ต่างประเทศ) ซึ่งได้ราคาดีกว่า จึงทำให้รัฐบาลซื้อข้าวได้ลำบาก และทำให้ราคาข้าวภายในประเทศมีราคาแพงด้วย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่รัฐบาลที่ต้องซื้อข้าวส่งให้อังกฤษเพื่อให้ครบตามสัญญา รวมทั้งราษฎรผู้ซื้อข้าวบริโภคด้วย

2. การไม่มีเสรีภาพในการค้าข้าว

ระบบแบ่งสรรข้าวของสภากรรณการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Food Council-IEFC) เป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทย เพราะข้าวเป็นสินค้าชนิดเดียวที่ทำให้ไทยได้เงินตราต่างประเทศมากที่สุด เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีปัญหาในการก่อสร้างซ่อมแซม บำรุงรักษาน้ำมันประมาณขาดดุลย์ และปัญหาเงินเฟ้อ² ในสภาวะที่โลกกำลังขาดแคลนข้าวอย่างมาก ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่สามารถผลิตข้าวได้มากกว่าทุกประเทศในขณะนั้น แม้ปรากฏว่าระบบแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศกลับไม่ได้ผลเต็มที่โดยเฉพาะผลประโยชน์ของประเทศไทย เนื่องจากเกิดปัญหาอยู่เสมอ โดยเหตุที่การแบ่งสรรข้าวไม่เป็นไปโดยเที่ยงธรรม มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวพัน ดังความเห็นของ พระนรราชวงษ์ ผู้แทนไทยในการประชุมแบ่งสรรข้าว ปี 2492 (23 พฤษภาคม - มิถุนายน 2492) ที่กรุงวอชิงตันว่า

¹ อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 167

² ฐีกา ศันสกุล ประวัติเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคอาณานิคมของประเทศทางตะวันตก ถึงระยะสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 141

ประเทศที่คุมการแบ่งสันปันส่วนข้าวได้แก่ อินเดีย อังกฤษ และเวียดนาม พวกนี้โคยมารวมหัวกัน และต้องการอะไรก็ได้ยวช้กัน ขี้แฉงบรรดาผู้แทนประเทศอื่นมาประเทศที่อ่อนแอ เพราะฉะนั้นโคยหัว ๆ ไป เรื่องอะไรต่าง ๆ ที่พวกนี้ต้องการให้เป็นไปอย่างไรก็มักเริบไปอย่างนั้น ผู้แทนประเทศอื่น ๆ ต่างมีข้าวกันคนละเล็กน้อย และโคยมารวมเป็นกองใหญ่ จึงไปคอยขี้เสียง และพูดไม่ทันเขา เป็นพิเศษไม่ทันผู้แทนอินเดีย คณะนี้ตั้งเข็มอยู่เสมอว่าจะต้องเอาข้าวจากเราและพม่าให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้... ตราบใดที่หากนี้ได้ข้าวจากเรา และพม่าใกล้ ๆ จำนวนดังกล่าว อื่น ๆ เขาก็ปล่อย เขาพูดเสมอว่า เราขายากขายฟิลิปปินส์มาก ๆ ก็ส่งข้าวมาก ๆ ซิ ดังนี้เป็นต้น"¹

ปัญหาที่ประเทศไทยได้รับจากระบบแบ่งสรรข้าวของสภาอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศมีหลายประการ คือ

ประการแรก การจำหน่ายข้าวของประเทศไทยเป็นไปโดยลำบากเพราะจะต้องจำหน่ายข้าวไปตามส่วนแบ่งของคณะกรรมการข้าวระหว่างประเทศ² ประเทศไทยจะขายข้าวให้ประเทศที่ไม่ได้จัดสรรจากคณะกรรมการข้าวระหว่างประเทศที่กรุงวอชิงตันไม่ได้ จนกว่าจะได้รับการจัดสรรก่อน และจะจำหน่ายเกินจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไปก็อีกเรื่องกัน³ ทำให้ไทยไม่มีโอกาสขายข้าวแก่ประเทศใดเต็มที่

ประการที่สอง การจัดประเทศไทยจำหน่ายข้าวของคณะกรรมการจัดสรรข้าวระหว่างประเทศ มักไม่ตรงกับความต้องการของประเทศไทย เช่น ประเทศไทยต้องการจำหน่ายข้าวให้กับประเทศฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และจีน และต้องการจำหน่ายจำนวน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต 69.2.2/54
การประชุมแบ่งสรรข้าวปี 2492 (พ.ศ. 2492)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต 69.1.2/1
ขอทราบนโยบายและแนวการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต 69.2.2/17
เรื่อง M Habib Aljau Herji and Sons ขอซื้อข้าวไทย (พ.ศ. 2491)

มากกว่าอัตราที่ได้รับจากการจัดสรร กล่าวคือ การจำหน่ายข้าวให้กับฟิลิปปินส์ จะทำให้ไทยได้รับเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นเงินตราสกุลแข็ง (Hard Currency) ในขณะนั้น ซึ่งไทยมีความต้องการมากเพื่อซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าเกี่ยวกับการขนส่ง เช่น อุปกรณ์รถไฟ ที่เสียหายจากภัยสงครามและที่ขาดแคลน เนื่องจากมีความจำเป็นที่คงส่งข้าวออกไปต่างประเทศเริ่มขึ้นจึงได้ระดมขนข้าวจากภาคเหนือและภาคอีสานเข้ากรุงเทพฯ เป็นการใหญ่ ในการระดมขนข้าวตามที่กล่าวนี้ ไทยจึงต้องหาทางให้ได้เงินดอลลาร์สหรัฐให้มาก ๆ นอกจากนี้ไทยยังต้องการอุปกรณ์เกี่ยวกับการทำไฟฟ้าในโครงการเขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท รวมทั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับการปรับปรุงโรงสีข้าวโดยทั่วไป ดังนั้นไทยจึงเจาะจงที่จะขายให้ฟิลิปปินส์มาก ๆ เพราะเป็นประเทศเดียวในวงการแบ่งสรรข้าวที่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าข้าว เป็นเงินดอลลาร์ได้¹ บกปรากกว่าคณะกรรมการจัดสรรข้าวระหว่างประเทศได้จัดสรรให้ไม่แบ่งไปตามความประสงค์ของประเทศไทย เพราะได้รับการคัดค้านจากผู้แทนอินเดียน (ซึ่งต้องการส่วนแบ่งสรรข้าวจากไทยมากที่สุด) ได้ก็คัดค้านไทยและฟิลิปปินส์เต็มที่ เช่น ในการประชุมแบ่งสรรข้าวปี 2490 คณะกรรมการได้จัดสรรข้าวให้อินเดียนมากที่สุด² และในครั้งแรกของปี 2492 ฟิลิปปินส์ได้ส่วนแบ่งข้าว

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/28
การประมูมนแบ่งสรรข้าว (พ.ศ. 2491 - 2492)

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/57
เรื่องการประชุมแบ่งสรรข้าวงวด 6 เดือนหลัง 2492 (พ.ศ. 2492 - 2493)

*ไทยไม่สามารถเรียกร้องเงินดอลลาร์จากอินเดียนได้ เพราะอินเดียนเป็นประเทศในกลุ่มที่ชำระด้วยเงินปอนด์ ตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่สิงคโปร์เปลี่ยนปอนด์สเตอร์ลิงคัมไค (Sterling Convertibility Group) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกในกลุ่มนี้ด้วย โดยมีข้อตกลงว่า "บรรดาสมาชิกไม่มีสิทธิ์ที่จะเรียกร้องบังคับซึ่งกันและกันให้ทองชำระเงินสกุลอื่นได้ และมีพันธะจะต้องยอมรับเงินปอนด์สเตอร์ลิงคัมไค"
กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/13 ส่วนแบ่งสรรข้าวยุโรปสำหรับเนเธอร์แลนด์ (พ.ศ. 2490 - 2492)

50,000 ตัน แก่กรรมการจัดให้ฟิลิปปินส์ซื้อจากบราซิล อียิปต์ และสหรัฐอเมริกาถึง 28,000 ตัน เป็นต้น¹

ส่วนประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีนั้น การจำหน่ายข้าวให้ทั้ง 2 ประเทศนั้นนอกจากจะได้รับเงินดอลลาร์แล้ว ประเทศทั้ง 2 ยังเป็นตลาดระบายข้าวเหนียวของไทย ซึ่งไทยมีอยู่อย่างเหลือเฟือและอยู่นอกส่วนแบ่งสรร เนื่องจากประเทศอื่นใบทองการและรังเกียจข้าวเหนียวโดยอ้างว่าประชาชนในประเทศของตนไม่ชอบบริโภคเพราะส่วนมากใช้ทำขนม ใน พ.ศ. 2490 ไทยปีข้าวเหนียวถึง 40,000 ตัน และสามารถส่งให้เกาหลีถึง 25,000 ตัน นอกจากนี้การขายข้าวให้ญี่ปุ่นยังสามารถแลกกับสินค้าญี่ปุ่นได้ เช่น สินค้าผ้าและอุปกรณ์รถไฟ เป็นต้น ปรากฏว่า กรรมการจัดสรรข้าวส่วนมากแสดงความขัดข้องและรังเกียจญี่ปุ่นโดยถือว่าเป็นชาติศัตรู และจัดสรรให้ญี่ปุ่นซื้อข้าวไทยได้น้อยกว่าเมื่อก่อนสงครามมาก แล้วจัดให้ญี่ปุ่นซื้อข้าวจากอียิปต์เพื่อแลกเปลี่ยนกับข้าวโพด²

สำหรับข้าวจัดสรรสำหรับยุโรปนั้น กรรมการจัดสรรข้าวระหว่างประเทศได้จัดให้ไทยจำหน่ายข้าวไปยุโรปเพียงเล็กน้อยโดยยกข้ออ้างว่าอยู่ทางไกล ทั้งๆที่กรรมการเคยอนุญาตให้บราซิลส่งข้าวให้มลายู และเอกราชส่งขายให้อียิปต์มาก่อน การส่งข้าวไปยุโรปนั้นเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย คือ นอกจากจะได้เงินดอลลาร์เป็นส่วนใหญ่แล้วยังเป็นประโยชน์ในด้านการเตรียมตลาดข้าวของไทยไว้ในยุโรปด้วย³

ประการที่สาม การควบคุมการจำหน่ายข้าวของกรรมการจัดสรรข้าวระหว่างประเทศ นอกจากจะทำให้ไทยไม่สามารถจำหน่ายข้าวไปตลาดที่ต้องการได้ตามความพึงพอใจแล้ว ไทยยังไม่สามารถที่จะเก็งเอาผลประโยชน์ตอบแทนได้ เช่น

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/28
การประชุมแบ่งสรรข้าว (พ.ศ. 2491 - 2492)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/11
ตลาดข้าวในญี่ปุ่นและเกาหลีจากจำนวน 600,000 ตัน

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/57
เรื่องการประชุมแบ่งสรรข้าวงวด 6 เดือนหลัง 2492 (พ.ศ. 2492 - 2493)

ไม่สามารถเกียกให้อินเดียรับเปลี่ยนเงินรูปที่ไทยมีอยู่เป็นเงินปอนด์ได้ หรือไม่สามารถเกียกให้อินเดียขายกระสอบป่านแก่ไทยให้มากพอสำหรับบรรจุข้าวไ้ภายในประเทศ และสำหรับส่งไปว่านายทางประเทศได้ ทั้งนี้เพราะอินเดียมักใช้โกวตากระสอบเกียกงอนในเรื่องปริมาณและราคาข้าวที่ซื้อจากไทยอยู่เสมอ¹

โดยเหตุที่ระบบการแบ่งสรรข้าวไม่เป็นไปโดยเที่ยงธรรม เพราะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และส่วนมากไม่พอใจผลของการแบ่งสรรโดยเฉพาะประเทศไทยในที่สุดระบบการแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศ จึงต้องเลิกไปในต้นปี 2493 (1 มกราคม 2493)²

ตาราง 9 แสดงส่วนแบ่งสรรข้าวไทย สำหรับ 6 เดือนแรกของปี 2492

ประเทศ	จำนวน (ตัน)	เงินสกุลที่ได้	หมายเหตุ
<u>เอเชีย</u>			
SCAP สำหรับญี่ปุ่น	50,000	ดอลลาร์สหรัฐ	ข้าวเหนียวและปลายข้าว
จีน	75,000	ดอลลาร์	รวมทั้งข้าวเหนียวและ
		$\frac{1}{2} + \text{บอนด์ } \frac{1}{2}$	ปลายข้าวสี 5,000 ตัน
ฟิลิปปินส์	75,000	ดอลลาร์สหรัฐ	

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/1 ขอทราบนโยบายและแนวการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

² กลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองและมีบทบาทในการแบ่งสรรข้าว เช่น อังกฤษ อินเดีย และเนเธอร์แลนด์ (กลุ่มประเทศผู้ซื้อ) ยังต้องการให้มีระบบแบ่งสรรข้าวต่อไป แต่ประเทศที่กองการไว้ใจก็คือ ไทย และพม่า (กลุ่มประเทศผู้ขาย) ฝ่ายเป็นกลางซึ่งไม่ได้และไม่เสียประโยชน์ให้แก่ กลุ่มประเทศลาตินอเมริกา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/57 เรื่องการประชุมแบ่งสรรข้าววงก 6 เดือนหลัง 2492 (พ.ศ. 2492 - 2493)

ตาราง 9 (ต่อ)

ประเทศ	จำนวน (ตัน)	เงินสกุลที่ได้	หมายเหตุ
ลังกา	31,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	รวมทั้งข้าวเหนียวและ ปลายข้าว 15,000 ก็น รวมทั้งข้าวเหนียว 5,000 ตัน
อินเดีย	144,500	ปอนด์สเตอร์ลิง	
อินโดนีเซีย (Indonesia) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Indonesia Republic)	45,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	
อินเดียนีโพรเทศ	8,000	ดอลลาร์สหรัฐ	
ฮ่องกง	3,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	
มลายา	40,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	
บอร์เนียว	90,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	
	20,000	ปอนด์สเตอร์ลิง	
รวมส่วนแบ่งในเอเชีย	581,500		
ยุโรป	15,000		
รวมทั้งหมด	596,500		

ที่มา กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.69.2.2/54 การประชุม
แบ่งสรรข้าวปี 2492 (พ.ศ. 2492)

จากตาราง 9 จะเห็นว่า จีนเคยได้รับส่วนแบ่งสรรมากที่สุด โดยเฉพาะมากกว่าประเทศจีน และส่วนแบ่งสรรข้าวไทยไปยุโรปมีเพียงร้อยละ 2.51 ซึ่งเป็นเหตุให้ไทยได้รับฐานะการขาดดุลเงินเหรียญสหรัฐน้อยไป

สรุปได้ว่า ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2489 - 2497) ได้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวในตลาดโลก เนื่องจากพม่า เวียดนาม และกัมพูชา ไม่สามารถผลิตข้าวออกสู่ตลาดได้ในปริมาณที่มากเท่าสมัยก่อนสงคราม เพราะเกิดปัญหาการเมืองภายในประเทศ ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่ผลิตข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกได้มากที่สุด อย่างไรก็ตามระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2493 ประเทศไทยต้องถูกผูกขาดจากสัญญาสมบูรณแบบ และถูกควบคุมการค้าข้าวจากองค์การอาหารและเงินระหว่างประเทศ ทำให้ไม่มีอิสระในการจำหน่ายและเลือกตลาดได้ตามความพอใจ แม้ที่ปรากฏว่า การจำหน่ายข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2493 - 2495 สามารถจำหน่ายได้ในปริมาณมากและมีมูลค่าสูงกว่าที่ผ่านมา

สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503

สภาพทั่วไป

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมาราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง เนื่องจากปริมาณผลผลิตข้าวในตลาดโลกมีมากขึ้นในขณะที่ตลาดซื้อหรือปริมาณความต้องการของผู้ซื้อลดลง จนตลาดที่ถือว่าเป็นตลาดของผู้ขาย (Seller's Market) ในระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2495 ได้แปรเปลี่ยนไปเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyer's Market) ตั้งแต่วันที่ 2497 เป็นต้นมา¹ การเพิ่มขึ้นของปริมาณข้าวในตลาดโลกรวมทั้งการลดลงของผู้ซื้อและปริมาณการซื้อ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือ

ประการแรก การเพิ่มปริมาณผลผลิตของประเทศผู้ผลิตข้าว เพื่อส่งออกจำหน่ายในตลาดโลก ที่สำคัญได้แก่ พม่า ไทย และเวียดนาม โดยเฉพาะพม่า ภายหลังที่สถานการณ์ทางการเมืองภายในของพม่าเริ่มคลี่คลายลง พม่าได้พยายามเพิ่มผลผลิตข้าวขึ้นอย่างเต็มที่ ปรากฏว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา พม่าสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวได้มากเท่ากับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวคือสามารถส่งออกได้เป็นอันดับหนึ่งของโลก เช่น ใน พ.ศ. 2499 พม่าส่งข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกได้ถึง 1.9 ล้านตัน¹ และใน พ.ศ. 2503 จากปริมาณข้าวในตลาดโลก 5.8 ล้านตัน ปริมาณการส่งออกจากพม่าจะมีมากที่สุดคือ 1.7 ล้านตัน² กล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา พม่าได้กลายเป็นประเทศที่กุมปริมาณการจำหน่ายข้าวของโลกถึงร้อยละ 30 ของปริมาณข้าวที่ส่งออกจากจำหน่ายในตลาดโลก³

ส่วนเวียดนามนั้น ใน พ.ศ. 2496 สามารถเพิ่มผลผลิตภายในประเทศได้มากขึ้นและเริ่มส่งออกแข่งขันในตลาดโลก แต่ปัญหาการเมืองภายในประเทศทำให้เวียดนามไม่สามารถส่งข้าวออกจำหน่ายได้มากเท่าที่ควร⁴

ประการที่สอง การเพิ่มผลผลิตของประเทศผู้ซื้อ กล่าวคือ ประเทศที่เคยซื้อข้าวเข้าประเทศ เมื่อประสบกับภาวะขาดแคลนข้าวภายหลังสงคราม ต่างพยายามเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวภายในประเทศให้มากขึ้น จึงทำให้ปริมาณความต้องการซื้อข้าวของผู้ซื้อในตลาดโลกลดลง เวียดนาม อินเดีย ญี่ปุ่น เป็นต้น บางประเทศนอกจากจะผลิตได้เพียงพอ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ช/47
เรื่องการค้าข้าว (พ.ศ. 2500)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร เท.0301.3/16
เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ช/29
ภาวะการค้าข้าว (4 สิงหาคม - 29 กันยายน 2499)

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
แข่งขันค้าข้าว

ความต้องการภายในประเทศแล้ว ยังสามารถส่งออกหาขายในตลาดโลกได้ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น จีนซึ่งเคยเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทยมาก่อนเริ่มผลิตข้าวได้มีปริมาณมากขึ้นใน พ.ศ. 2498 จีนได้มีโครงการจำหน่ายข้าวแก่บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มลายู ฮองกง อินโดนีเซีย และประเทศอื่น ๆ โดยผ่านตัวแทนที่ฮ่องกง โดยคิดราคาสูงกว่าข้าวไทยและพม่า¹

ประการที่สาม การทุ่มข้าวออกสู่ตลาดโลกของสหรัฐอเมริกาตามนโยบายแก้ปัญหาข้าวเหลือใช้ภายในประเทศ ทำให้ข้าวในตลาดโลกมีปริมาณเพิ่มขึ้น และราคาได้ลดต่ำลงส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวของประเทศผู้ผลิตข้าว เพื่อเป็นสินค้าออก เช่น ไทย พม่า และเวียดนาม เป็นต้น² กล่าวคือ ปัญหาข้าวเหลือใช้ภายในประเทศ รวมทั้งพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ เช่น ข้าวสาลี ฝ้ายที่มีปริมาณเหลือใช้จำนวนมากมาหาให้ฐานะของเกษตรกรในสหรัฐอเมริกาต้องตกต่ำ รัฐบาลได้จึงงบประมาณเพื่อรับซื้อพืชผลเหลือใช้จากเกษตรกรและต้องซื้อเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ³ ดังนั้นใน พ.ศ. 2497 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมาเรียกว่า "รัฐบัญญัติส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมและควบคุมช่วยเหลือ ก.ศ. 1954" เรียกย่อ ๆ ว่า "รัฐบัญญัติ 480" (Public Law 480) โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรเหลือใช้ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาโดยระบุหลักการในการจำหน่ายข้าวไปยังต่างประเทศดังนี้

หมวดที่ 1 หมายถึง การขายข้าวและสัญญาซื้อที่เหลือใช้แก่ประเทศที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจโดยยอมให้ราคาค่าสินค้าเป็นเงินตราท้องถิ่น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/19
อินโดนีเซียขอซื้อข้าวจากประเทศไทย (16 ธันวาคม 2498 - 2 กุมภาพันธ์ 2499)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/8.3
การค้าข้าวของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกไกล (จะเป็นการแย่งตลาดข้าวไทย พม่า)
(13 พฤษภาคม 2498 - 28 มิถุนายน 2499)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.70.3/6 รายงาน
นโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลือใช้ของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2499)

หมวดที่ 2 เพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ และช่วยเหลือโดยไม่มีค่าตอบแทน

หมวดที่ ๖ เพื่อแลกเปลี่ยนกับวัสดุทางยุทธศาสตร์ และวัสดุอื่น ๆ หรือเพื่อเป็นการบริจาค

นับตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญ 480 ใน พ.ศ. 2497 มาจนถึง พ.ศ. 2503 สหรัฐอเมริกาสามารถจำหน่ายข้าวได้ทั้งสิ้น 2.4 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 56 ของปริมาณข้าวที่ส่งออกทั้งสิ้น ประเทศที่สหรัฐอเมริกาส่งไปจำหน่าย โดยเฉพาะภายใต้หมวดที่ 1 ส่วนมากเป็นประเทศในเอเชีย เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และลังกา ซึ่งประเทศที่ต้องการข้าวเข้าประเทศในปีหนึ่ง ๆ เป็นปริมาณมาก¹

การคำนวณของสหรัฐอเมริกาตามรัฐธรรมนูญ 480 ได้กระทบกระเทือนต่อการค้าข้าวของประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเป็นการแย่งตลาดทำให้ประเทศผู้ค้าข้าวไม่สามารถส่งข้าวไปขายได้ตามปริมาณและราคาเช่นปกติ

นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังได้นำโครงการเพเมนต์ อิน ไนน์ (Payment in Kind) มาใช้สำหรับการจำหน่ายข้าวในทวีปยุโรปนับตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาสามารถส่งข้าวไปขายแข่งกับผู้ผลิตอื่น ๆ ในตลาดต่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะราคาข้าวในตลาดโลกมีราคาต่ำกว่าราคาข้าวของสหรัฐอเมริกา

วิธีการโดยย่อตามโครงการนี้มีว่า ผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกาจะได้รับเงินอุดหนุน (Subsidy) เป็นค่าเปิดออก หรือผลผลิตดลสิกรรมอื่น ๆ ตามที่โครงการในอัตราซึ่งสมาคมส่งเสริมการส่งออกประเภทผลิตภัณฑ์ดลสิกรรมออกไปจำหน่ายต่างประเทศ (Commodity Credit Corporation) ของสหรัฐอเมริกาซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 กำหนดขึ้นทุกสัปดาห์ กล่าวคือ ผู้ส่งออกจะต้องแจ้งการขายข้าวที่ส่งออกและนำเอกสารเครดิตหรือหลักฐานการส่งออกข้าวจากสมาคมดังกล่าว และนำไปแลกเปลี่ยนเป็นข้าวจาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/16 เรื่อง เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504)

ของสมาคม ตามอัตราที่สมาคมกำหนด เพื่อส่งโรงสีต่อไป และผู้ส่งออกจะต้องส่งข้าวสารออกภายใน 90 วัน ถ้าผู้ส่งออกไม่ต้องการข้าวเปลือก ก็อาจแลกเปลี่ยนเป็นพืชอย่างอื่นได้ กรมกำหนดอัตราสำหรับเงินอุดหนุนให้กับพ่อค้าชาวส่งออกของสหรัฐอเมริกา กำหนดตามราคาข้าวไทยในตลาดยุโรป โดยถือราคาข้าว 10 % ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 เป็นเกณฑ์ อัตราเงินอุดหนุนนั้นมีอิทธิพลต่อการส่งออกของพ่อค้า แต่ทางการมิได้ควบคุมราคาส่งออก ผู้ส่งออกอาจลดราคาส่งออกเพื่อขายให้ได้มากขึ้น โดยเอากำไรน้อยจกก็ยอมได้¹

กล่าวได้ว่า การจำหน่ายข้าวของสหรัฐอเมริกา ตามรัฐบัญญัติ 480 สำหรับตลาดในเอเชีย และตามโครงการ เพเมนต์ อิน โคน์ สำหรับตลาดยุโรป ทำให้ตลาดข้าวต่างประเทศ (ตลาดโลก) ปั่นป่วน เพราะปริมาณข้าวในตลาดโลกมีมากขึ้น มีผลให้ราคาข้าวลดต่ำลง เนื่องจากการแข่งขันค้าข้าว และการแย่งชิงตลาด กระทั่งกระทั่งองค์การเศรษฐกิจของประเทศผู้ผลิตข้าวส่งเป็นสินค้าออก และมีรายได้หลักอยู่เพียงรายได้จากการกาข้าว เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

สภาพและปัญหาการผลิต

ในขณะที่การผลิตข้าวของโลกอยู่ในภาวะที่ตึงเครียดตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา ดังได้กล่าวมาแล้ว การผลิตข้าวของประเทศไทยก็ไต่ขยายตัวขึ้นอย่างน่าพอใจเช่นกัน นั่นคือ การเพิ่มขึ้นของปริมาณพื้นที่การเพาะปลูกและปริมาณผลผลิต (ยกเว้นผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ไม่เพิ่มขึ้นเลยบ่งบอกถึงผลคงที่เรื่อย ๆ) เช่น ใน พ.ศ. 2499 การทำนาได้ผลดีมากเพราะมีสภาพดินฟ้าอากาศอำนวย แต่ใน พ.ศ. 2500 การทำนาต้องประสบกับภาวะฝนแล้งในตอนต้นฤดูหนาว และเกิดน้ำท่วมซ้ำในปลายฤดูหนาวอีก ทำให้พื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายประมาณร้อยละ 12 ปริมาณผลผลิตใกล้เคียงถึง 2.7 ล้านตัน²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/16 เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504)

² ไชยงค์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย

อย่างไรก็ตามการผลิตข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.

2497 - 2503 มีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2503 ภาวะผลิข้าวเฉลี่ยประมาณปีละ 7.06 กับ การเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวดังกล่าวนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเพาะปลูกนั่นเอง ดังปรากฏในตาราง 10

ตาราง 10 แสดงสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2503

พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (เมตริกตัน)	เฉลี่ย ก.ก. /ไร่
2496	38,574,585	37,067,799	8,239,402	222
2497	34,732,213	28,274,129	5,708,998	202
2498	36,059,832	33,597,965	7,333,611	218
2499	37,648,094	36,013,118	8,296,782	230
2500	31,716,754	26,793,750	5,570,110	208
2501	35,839,256	32,027,779	7,094,510	223
2502	37,892,370	32,588,384	7,255,649	222
2503	37,008,406	33,095,750	7,035,000	212

- ที่มา 1. สดะ ทศนานนท์ เรื่องของข้าว หน้า 8 - 9 (พ.ศ. 2496 - 2502)
2. กองควบคุมเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พอ.0301.3/16 เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (2503 - 2504)

สภาพและปัญหาการค้า

ถึงไ้กล่าวมาแล้วว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา ปริมาณข้าวในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเพิ่มผลผลิตของประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออกรวมทั้งประเทศผู้ซื้อก็สามารถซื้อข้าวได้เพิ่มขึ้น ประกอบกับการทุ่มข้าวออกสู่ตลาดโลกของสหรัฐอเมริกาตามนโยบายแก้ปัญหาข้าวเหลืองภายในประเทศ จึงทำให้ข้าวในตลาดโลกมีปริมาณเพิ่มขึ้น และราคาลดลง สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออกเป็นสินค้าที่สำคัญ โดยเฉพาะประเทศไทย ทำให้ปริมาณการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยลดลง เช่น ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนแรกของ พ.ศ. 2497 (มกราคม - มิถุนายน) ปริมาณข้าวส่งออกของประเทศไทยได้ลดลงถึง 344,000 ตัน¹

การลดลงของปริมาณข้าวส่งออก ทำให้โรงสีภายในประเทศต้องหยุดกิจการไปชั่วคราว เช่น โรงสีหัวขี้เหล็ก 5 โรง ทั้งที่มีเรือเดินสมุทรเอง ก็ต้องหยุดซื้อข้าวไปชั่วคราว เพราะหาทางระบายข้าวออกไม่ได้² ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ คือ ราคาข้าวได้ตกต่ำลง โดยเฉพาะราคาข้าวเปลือก ขาวนาซึ่งเคยขายข้าวได้เกวียนละ 800 บาท ขายได้เพียง 300 บาท ในปลายปี 2497 มีข้าวเหลือภายในประเทศเพราะส่งออกไม่ได้ประมาณ 1 ล้านกระสอบ³

ปัญหาการลดปริมาณของข้าวส่งออก เนื่องจากประสบการบข่งขันในตลาดต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยต้องเปลี่ยนนโยบายการค้าข้าวใหม่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา รัฐบาลได้อนุญาตให้พ่อค้าเอกชนส่งข้าวออกได้โดยเสรีโดยกำหนดราคาข้าว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
ข้าวพามาตลาดโลก

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
โรงสีข้าวใหญ่ในพระนครต้องหยุดชะงัก

³ ก.

ตามภาวะขึ้นลงของตลาด¹ จากการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการค้าข้าว ทำให้การส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศใน พ.ศ. 2498 - 2499 มีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่มูลค่ากลับลดลง เพราะต้องลดราคาให้ต่ำลงเพื่อแข่งขันในตลาดโลก ใน พ.ศ. 2500 ประเทศไทยสามารถส่งข้าวไปจำหน่ายได้เพิ่มขึ้นจากปริมาณข้าวที่ส่งออกใน พ.ศ. 2499 ประมาณ 300,000 ตัน เป็นจำนวนส่งออกที่สูงที่สุดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ในพ.ศ. 2501 ปริมาณการส่งออกโคกน้อยลง เพราะการทานาประสมกับธรรมชาติและประเทศต่าง ๆ ส่งข้าวออกจากไทยเพิ่มมากขึ้น ประเทศที่เคยซื้อก็ซื้อน้อยลง ใน พ.ศ. 2502 ปริมาณการส่งออกลดลงอีก แต่ใน พ.ศ. 2503 ได้เพิ่มขึ้น แต่มูลค่าน้อยลง ทั้งนี้เพราะการผลิตข้าวของโลกได้ผลดี ประกอบกับประเทศผู้ส่งข้าวออกแข่งขันกันรุนแรงขึ้น จึงทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกลดลง² รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาค้าข้าวในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ (จะกล่าวถึงในนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาล) ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวในช่วงเวลาดังกล่าว ดังปรากฏในตาราง 11

ตาราง 11 แสดงปริมาณ มูลค่า และราคาเฉลี่ยของสินค้าข้าวขาออกของประเทศไทย พ.ศ. 2498 - 2503

พ.ศ.	ปริมาณ	มูลค่า	เบเกอิกตันละ (บาท)	เปรียบเทียบกับ มูลค่าสินค้าออก ทั้งหมด %
2498	1,236,539	3,133.4	2,534	44
2499	1,264,986	2,860.6	2,261	41

¹ อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 172

² พญู ออรุ่งโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่

ตาราง 11 (ต่อ)

พ.ศ.	ปริมาณ	มูลค่า	เมตริกกันละ (บาท)	เปรียบเทียบกับ มูลค่าสินค้าออก ทั้งหมด %
2500	1,570,237	3,622.1	2,307	48
2501	1,132,930	2,968.0	2,620	46
2502	1,091,671	2,575.6	2,359	34
2503	1,202,772	1,569.8	2,137	20

ที่มา เพียร ออรุ่งโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ตั้งแต่
พ.ศ. 2403 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507,
 หน้า 4.

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา การค้าข้าวของประเทศไทย
 ต้องประสบปัญหาการแก่งแย่งตลาดข้าวในต่างประเทศจนทำให้ปริมาณการส่งข้าวออก
 จากหน่วยต่างประเทศของไทยต้องลดลง รวมทั้งมูลค่าและราคาข้าวที่ได้ก็ลดลงด้วย
 การแก่งแย่งตลาดข้าวของประเทศไทยผู้ผลิตข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลก จะเห็นได้ใน
 ตลาดต่อไปนี้

ตลาดเอเชีย ประเทศคู่แข่งที่สำคัญได้แก่ พม่า เวียดนาม สหรัฐอเมริกา
 และสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศเหล่านี้ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ในการแข่งขันเพื่อแย่งชิง
 ตลาดข้าวในเอเชีย ดังนี้ คือ

1. ทาสัญญาระยะยาวเพื่อผูกมัดประเทศผู้ซื้อ เช่น พม่า ได้ทำสัญญาซื้อขายกับญี่ปุ่น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 - 2500 โดยกำหนดส่งไต่ไต่ประมาณ 200,000 - 300,000 ตัน ในราคาตันละ 66.67 กยาทส์ (166 ดอลลาร์) ประกอบกับญี่ปุ่นได้นำนโยบายที่จะขยายตลาดสินค้าของตนไปยังพม่าด้วย จึงลดปริมาณการซื้อข้าวจากไทยลง เพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นตลาดสินค้าของญี่ปุ่นที่มั่นคงอยู่แล้ว และเพิ่มปริมาณการซื้อข้าวจากพม่าขึ้นในเวลาต่อมา เช่น ใน พ.ศ. 2503 ญี่ปุ่นซื้อข้าวจากไทยลดลงกว่า พ.ศ. 2502 ถึง 15,000 ตัน แล้วซื้อจากพม่าเพิ่มขึ้นกว่าปี 2502 เท่ากับปริมาณที่ลดลงจากไทย คือ 15,000 ตัน²

2. ลดราคาข้าวของตนเองให้ต่ำลงเพื่อการแข่งขัน เช่น พม่าได้ลดราคาข้าวที่ขายให้กับญี่ปุ่นลง³ และยังเสนอขายข้าวให้กับลังกาเป็นจำนวนมากในราคาตันละ 50 ปอนด์ ซึ่งถูกกว่าราคาข้าวของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่คงการสั่งซื้ออยู่ตันละประมาณ 4 ปอนด์⁴ นอกจากนี้สาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งผลิตข้าวได้เหลือใช้บริโภคภายในประเทศ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กท.69.1.2/18
การขายข้าวของพม่า (พ.ศ. 2496 - 2497)

² ใน พ.ศ. 2502 ญี่ปุ่นซื้อข้าวจากไทยจำนวน 80,000 ตัน และซื้อจากพม่าจำนวน 50,000 ตัน ใน พ.ศ. 2503 ญี่ปุ่นซื้อข้าวจากไทย จำนวน 65,000 ตัน และซื้อจากพม่า 45,000 ตัน อ้างอิงมาจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/13 เรื่องรายงานท่านนายกรัฐมนตรีเรื่องข้าว (พ.ศ. 2502 - 2503)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กท.69.1.2/18

น.ก.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กท.69.1.2/25
พม่าเสนอขายข้าวให้ลังกา (พ.ศ. 2496)

ได้รีบส่งข่าวออกที่ตลาดในมลายู และสิงคโปร์ และมีโครงการส่งข่าวไปแจ้งตลาดข้าวของไทย และพบว่า ทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ตลาดอินโดนีเซีย และฮ่องกง การขายในเวลาที่ต่ำกว่าชาวไทย และข่าวว่า โดยผ่านตัวแทนของสาธารณรัฐประชาชนจีนในฮ่องกง¹

3. ข่ายแบบช่วยเหลือ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้ส่งข่าวออกว่าหน่วยในตลาดเอเชีย ตามรัฐบัญญัติ 480 (Public Law 480) เพื่อแก้ปัญหาข้าวเหลือใช้ภายในประเทศ ประเทศที่สหรัฐอเมริกาขายข้าวให้ภายใต้รัฐบัญญัติหมวดที่ 1 ได้แก่ อินเดียน ระหว่าง พ.ศ. 2499 - 2501 โดยให้ชำระด้วยเงินรูปี ผ่อนระยะยาว และดอกเบี้ยต่ำ และขายให้กับฟิลิปปินส์ในลักษณะเดียวกับที่ขายให้กับอินเดียน คือ ชำระเป็นเงินเปโซ ผ่อนระยะยาว 10 ปี และเงินที่ได้จากการขายข้าวให้ฟิลิปปินส์สหรัฐอเมริกาได้นำไปใช้จ่ายในราชการต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์ เช่น เพื่อกองทัพของสหรัฐอเมริกาในฟิลิปปินส์ หรือเพื่อช่วยเหลือในการทำงานและโครงการเกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น² นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังได้ขายข้าวแบบช่วยเหลือให้กับอินโดนีเซีย ซึ่งตามปกติเคยซื้อข้าวจากประเทศไทยเป็นจำนวนมากตลอดมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 อินโดนีเซียซื้อข้าวไทยน้อยลง เพราะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และหันไปซื้อข้าวแบบช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาแทน³ ประเทศที่ซื้อภายใต้รัฐบัญญัติ 480 นอกจากที่ก็มี ญี่ปุ่น ปากีสถาน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก. 1.1
พ่อค้าสิงคโปร์คาดฐานะข้าวไทยจะกระทบกระเทือน เพราะจีนแดงใช้วิธีขายถูกกว่า
แต่คุณภาพต่างกัน

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201 - ข/30
เรื่องรัฐบาลอเมริกันขายข้าวให้อินเดียน และฟิลิปปินส์ตามรัฐบัญญัติ 480 (15 สิงหาคม
2499 - 17 กันยายน 2501)

³ พญ. อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ตั้งแต่
พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 53

ลังกา¹ ลาว และกัมพูชา²

4. ขยายแบบแลกเปลี่ยน เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ใช้วิธีการขายแบบสามเส้า คือ ให้อำนาจส่งออกให้สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาชนจีนส่งข้าวในญี่ปุ่น และญี่ปุ่นส่งเครื่องจักรและเครื่องใช้ไปสอยให้ลังกา เป็นต้น³

นอกจากนี้ประเทศผู้ค้าข้าวทั้งหลายยังได้นำวิธีการอีกวิธีหนึ่งมาใช้ในการแข่งขันกันขายเพื่อแย่งชิงตลาด คือ การไม่เก็บเงินค่าธรรมเนียมการส่งออก (ฟรีเมียม) จากผู้ซื้อข้าว เช่น เวียดนาม ส่งข้าวให้ญี่ปุ่น และญี่ปุ่นก็ซื้อจากเวียดนาม เพราะไปต้องเสียค่าฟรีเมียมให้กับรัฐบาลเวียดนาม และค่าขนส่งจากไซ่ง่อนถึงญี่ปุ่นก็ถูกกว่าที่ซื้อจากประเทศไทยหรือพม่า เพราะบริษัทเรือญี่ปุ่นแข่งขันกันมาก ทำให้ค่าประกันภัย (Freight) จากไซ่ง่อนลดลงจากเดิมก่อ ต้นละ 4 - 5 ดอลลาร์สหรัฐ เหลือเพียง 2 - 3 ดอลลาร์สหรัฐ⁴

จากการแข่งขันเพื่อแย่งชิงตลาดข้าวในเอเชียของประเทศไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยลดลง รวมทั้งมูลค่าที่ได้รับจากการจำหน่ายข้าวก็ลดลงด้วย เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ถึงขั้นหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ของไซเวียตชื่อ นิวไทม์ (New Time) ฉบับประจำวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 ได้ลงข่าวเกี่ยวกับสภาพ และปัญหาการค้าข้าวของประเทศไทยในขณะนั้นว่า

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/ศก. 1.1
สหรัฐอเมริกากับตลาดข้าวในเอเชีย

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.๐201.ข/8.3
การค้าข้าวของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกไกล

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก. 3.1
ตลาดข้าวไทย

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/23
ญี่ปุ่นซื้อข้าวเวียดนาม (พ.ศ. 2496 - 2497)

"...สินค้าชาวของประเทศไทยกำลังประสบความยุ่งยาก เพราะหาตลาด
ไปไม่ได้ รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดจนลงอย่างมาก ทำให้
อุตสาหกรรมข้าวของประเทศไทยนั้น โรงสีหลายสิบโรงต้องปิด และคนงาน
หลายพันคนต้องขาดอาชีพ เหตุแห่งความยุ่งยากก็เพราะสหรัฐอเมริกาได้ทุ่ม
ข้าวของตนออกจำหน่ายในตลาดเอเชียในราคาถูก... เมื่อ 2 - 3 วันมานี้
ได้มีการเดินขบวนไปยังสภาผู้แทนราษฎรโดยการสนับสนุนของสมาคมกรรมกร
ผู้เดินขบวนแม่ป้ายซึ่งมีใจความว่า สหรัฐอเมริกา เป็นต้นเหตุให้คนไทย
ว่างงาน"¹

ตลาดยุโรป ประเทศคู่แข่งที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาซึ่งได้ใช้โครงการ
เพเมนต์ อิน ไกน์ เริ่มใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2501 จากการปฏิบัติตามโครงการนี้
สหรัฐอเมริกาสามารถส่งข้าวออกเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในตลาดยุโรป ซึ่งเคยเป็นตลาดข้าว
ของไทยมาก่อน เมื่อสหรัฐอเมริกาคำเป็นการส่งข้าวออกภายใต้โครงการนี้ ยุโรปก็หัน
ไปซื้อข้าวจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังปรากฏในตาราง 12

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.70.3/3 บทความใน
หนังสือพิมพ์ New Time เกี่ยวกับสถานการณ์เกี่ยวกับข้าวในประเทศไทย (พ.ศ. 2499)

ตาราง 12 เปรียบเทียบปริมาณข้าวที่ยุโรปซื้อจากไทย และสหรัฐอเมริกา ระหว่าง
พ.ศ. 2500 - 2503

ยุโรปซื้อจาก	พ.ศ. (พันเมตริกตัน)			
	2500	2501	2502	2503
ไทย	104.3	116.6	64.6	41.1
สหรัฐอเมริกา	19.2	37.3	134.2	86.7

ที่มา กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศึลปากร เอกสาร พณ.0301.3/16 เบ็คเติ้ลค
ขอเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504)

ตลาดในลาตินอเมริกา กิวยาซึ่งเคยเป็นตลาดข้าวคุณภาพดีของไทยมาก่อน และระงับไปเพื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังสงคราม ไทยมีความต้องการที่จะขายข้าวให้กิวยาเพราะจะได้เงินตราเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐ แต่ได้รับการกีดกันจากสหรัฐอเมริกาตลอด โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐอเมริกาและกิวยาได้ทำความตกลงทางเศรษฐกิจร่วมกัน ใน พ.ศ. 2490 (ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการกีดกันการค้าและการค้า = The General Agreement on Tariffs and Trade) กิวยาได้ใช้กาแพ่งภาษีกีดกันข้าวไทย ด้วยการเก็บภาษีข้าวไทยที่ส่งไปขายในกิวยาสูงกว่าข้าวของสหรัฐฯ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าวสหรัฐได้เข้าไปจำหน่ายในกิวยาได้ง่ายๆ ซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นการกระทำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งขณะนั้นคุมการบกรววงและเศรษฐกิจของกิวยาอยู่ จนข้าวไทยไม่สามารถที่จะจำหน่ายในกิวยาได้ กิวยาซื้อข้าวจากสหรัฐอเมริกา

1 กองจดหมายเทศุแห่งชาติ กรมศึลปากร เอกสาร กษ.69.2.2/11
ขายข้าวให้กิวยา (พ.ศ. 2490 - 2492)

จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 จึงได้เลิกซื้อ เนื่องจากมีกรณีพิพาททางการเมืองกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502¹

นอกจากนี้การค้าข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2497 - 2503 ยังประสบกับปัญหาที่เกิดจากพ่อค้าส่งออก กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลได้ปล่อยให้การค้าข้าวเป็นไปโดยเสรีใน พ.ศ. 2498 ทำให้การจำหน่ายข้าวไปต่างประเทศเกิดปัญหาความยุ่งยากมากขึ้น เช่น มีการผิดสัญญาการส่งมอบระหว่างประเทศ หรือฉ้อฉลที่ส่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำจากตัวอย่าง หรือมาตรฐานที่ตกลงกัน เช่น พ่อค้าชาวไทยส่งข้าวที่มีคุณภาพไม่ตรงกับความต้องการและข้อตกลงตามสัญญากับญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นขึ้นราคาสินค้าที่ขายให้ไทย โดยอ้างว่าเพื่อชดเชยกับสินค้าข้าวที่ไทยส่งไม่ตรงคุณภาพ² นอกจากนี้การค้าข้าวยังปราศจากระเบียบเนื่องจาก พ่อค้าข้าวส่งออกแย่งกันซื้อแย่งกันขายทำให้เกิดความวุ่นวายและยุ่งยากในการค้าข้าว³

สรุปถึงสภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้ว่า การค้าข้าวของประเทศไทยได้ขึ้นลงตามสภาวะการณ์ดังนี้ คือ ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (พ.ศ. 2472 - 2477) การค้าข้าวของประเทศไทยต้องประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำ เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำมาก แต่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2483 - 2495) การค้าข้าวของประเทศไทยอยู่ในภาวะที่ดีมาก ทั้งที่เนบรามาและวอชิงตัน ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ เช่น ไทย และเวียดนามต่างประสบภาวะสงครามและความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศ ทำให้ผลิตข้าวออกสู่ตลาดโลกไม่ได้เต็มที่ ประเทศไทยจึงเป็น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สณ.0301.3/16
บันทึกเลขขอเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1
การเจรจาขายข้าวกับญี่ปุ่น 5 แสนตันใกล้จะตกลงแล้ว

³ พุธร อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 52

ผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การค้าข้าวของประเทศไทย ก็ยังประสบปัญหาจากการที่ต้องมีการส่งออกข้าวเปล่าจำนวน 1.5 ล้านตัน ให้กับสหประชาชาติ รวมทั้งไม่มีอิสระในการค้า เนื่องจากถูกควบคุมจากระบบบังคับให้ส่งออกข้าวระหว่าง ประเทศในองค์การอาหารและเกษตรขององค์การสหประชาชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2492 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2503 การค้าข้าวของ ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการแข่งขันและแย่งชิงตลาดข้าวในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะบรรดาประเทศผู้ผลิตข้าวส่งออก เช่น พม่า และเวียดนาม สามารถเพิ่มผลผลิต ภายในประเทศ และส่งออกจำหน่ายในตลาดโลกแข่งขันกับประเทศไทยได้ ในขณะที่ ปริมาณการซื้อของประเทศไทยผู้ซื้อลดลง เนื่องจากสามารถเพิ่มผลผลิตจนเพียงพอับความ ต้องการภายในประเทศ และบางประเทศยังสามารถส่งออกกว่าหลายเท่าประเทศได้ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น และยังคงประสบปัญหาการแข่งขันจาก ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ส่งข้าวออกจำหน่ายในตลาดโลกตามรัฐบัญญัติ 480 และตาม โครงการ ไพเพนด์ อีป ไกน์ (Payment in Kind) ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลก ลดต่ำลง กระทั่งกระทบต่อการค้าข้าวของประเทศไทย เนื่องจากปริมาณการส่งออก ลดลงและมูลค่าที่ได้รับจากการค้าข้าวก็ลดลงด้วย จากการที่ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ รวมทั้งปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยลดลง จึงเกิดกระทบต่อราคาข้าวภายใน ประเทศกล่าวคือ ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ชาวนาได้รับความเดือดร้อนรัฐบาลต้องใช้ มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น จึงจะได้กล่าวในบทต่อไป

ในขณะที่การค้าข้าวของประเทศไทยต้องขึ้นลงตามสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ในด้านการผลิตข้าวของประเทศไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ปรากฏว่า ปริมาณการผลิตได้เพิ่มขึ้นตลอดมา อันเนื่องมาจากการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูก

บทที่ 3

นโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

ประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของโลกตลอดมานับตั้งแต่ได้ทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา สีนก้าข้าวได้กลายเป็นสินก้าออกที่สำคัญที่สุดเพราะรายได้จากการค้าข้าวได้เป็นรายได้หลักของประเทศจนกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับการค้าข้าว การที่ข้าวมีความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีนโยบายทางก้านต่าง ๆ ที่จะควบคุมให้สินก้าข้าวเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องอันได้แก่ ชาวนาผู้ผลิตข้าว ประชาชน ผู้ซื้อข้าวบริโภค และผู้บริโภคข้าวในต่างประเทศซึ่งจะเกี่ยวพันมาถึงรายได้ของประเทศที่ได้มาจากการค้าข้าว ดังนั้นการศึกษาถึงนโยบายข้าวของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 จึงแบ่งออกเป็น 3 นโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าว และนโยบายราคาข้าว ซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก 2 นโยบายแรก

นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว

เพื่อส่งเสริมให้ชาวนาเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวเพื่อให้การส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมีปริมาณเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว ดังต่อไปนี้ คือ

1. นโยบายภาษีอากร

เป็นการดำเนินนโยบายอันดับแรกของรัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 2470 และไคส่งผลกระทบกระเทือนต่อการค้าข้าวของประเทศไทย เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำมาก ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศไทยต้องตกต่ำไปด้วย การที่ข้าวมีราคาต่ำย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อชาวนาเป็นอย่างมาก ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนา

ได้ตกต่ำและซัดสนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน¹ และชาวนายังมีภาระต้องเสียค่าน้ำให้กับ
รัฐบาล เมื่อถูกเร่งรัด² ก็ต้องไปกู้ยืมโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ทำให้ชาวนามีหนี้สิน
เพิ่มขึ้น ฐานะของชาวนาจึงทรุดลงเรื่อย ๆ การที่ชาวนามีฐานะตกต่ำลงย่อมกระทบกระเทือน
ต่อการผลิตข้าวโดยส่วนรวม ดังนั้นเมื่อรัฐบาลไม่สามารถที่จะแก้ไขราคาข้าวให้สูงขึ้นได้
จึงต้องใช้วิธีการช่วยเหลือภัยมาตรการทางด้านการเงิน ซึ่งได้แก่

1.1 การลดพิกัดอัตราอากรค่าน้ำ กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2475 รัฐบาล
ได้ลดพิกัดเก็บเงินค่าน้ำลงเหลือร้อยละ 50 สตกค. โดยลดลงจากที่เคยลดแล้วใน พ.ศ.
2474 อีก 30 สตกค. การลดอัตราอากรค่าน้ำใน พ.ศ. 2475 นี้ ทำให้รัฐบาลขาดรายได้
ไปถึง 1.5 ล้านบาท³ ได้มีการลดค่าน้ำต่อไปอีกจนกระทั่ง พ.ศ. 2482 การเก็บเงิน
ค่าน้ำจึงได้สิ้นสุดลงเพื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ
ปรับปรุงภาษีอากรครั้งใหญ่ และเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่าน้ำ
ร.ศ. 119 ด้วย ระบบเก็บเงินค่าน้ำจึงสิ้นสุดลง ชาวนาจะเสียเงินแก่รัฐบาลในประเภท
เงินช่วยบำรุงท้องที่ โดยอำเภอเป็นผู้จัดเก็บแต่มีท้องที่ส่วนกลาง เพียงแค่ปากคลองไว้
และอำเภอสามารถถอนไปใช้จ่ายบำรุงท้องที่ได้⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.25/222
นายลิ้ม จุฬประวดี แจกแจงถึงฐานะของชาวนาและเห็นควรแก้ไขในเรื่องที่นายเงิน
เอาคอกเบี้ยแพง (พ.ศ. 2475)

² ระหว่าง พ.ศ. 2473 - 2474 เนื่องจากปัญหาการคลังของประเทศ
รัฐบาลจึงได้เร่งรัดภาษีอากรครั้งใหญ่จากชาวนา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร
เอกสาร กส.15.1/264 บันทึกเรื่องอากรค่าน้ำ (6 พฤษภาคม 2475)

³ หอสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2475
(สามัญ) ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2475 หน้า 92 - 93

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กส.15.1/264 บันทึก
เรื่องอากรค่าน้ำ (วันที่ 6 พฤษภาคม 2475)

1.2 การเลิกภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรมแก่ชาวนา ได้แก่ การประกาศ ยกเลิกอากรนาเกลือ และภาษีสมภักสร ใน พ.ศ. 2475 รวมทั้งการลดอัตราอากรสวน จากอากรสวนใหญ่ ภาษีไร่อ้อย ภาษีไร่ยาสูบ และภาษีทันตาคโคต ใน พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้ลดอัตราเงินรัชฎูปการลงเหลือคนละ 2 บาท และได้ยกเลิกไปใน พ.ศ. 2482 เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ประมวลรัษฎากร พร้อมกับได้รวมภาษีที่เก็บจากที่ดินทั้งหมด เช่น อากรสวนใหญ่ อากรสวนจาก ภาษีไร่อ้อย ภาษีไร่ยาสูบ เข้าอยู่ในประเภท "เงินช่วย บารุงท้องที่" เช่นเดียวกับอากรค่านา¹

1.3 การยกเลิกหนี้สินให้กับชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่ายังมีชาวนา ที่ยังติดค้างชำระอากรค่านาอยู่เป็นจำนวนมากถึงแม้ว่ารัฐบาลจะลดหย่อนอากรค่านาให้แก่ ชาวนาถึงร้อยละ 50 แล้วก็ตาม ซึ่งอากรค้างชำระนี้เป็นภาระที่ไม่สามารถปลดเปลื้องได้ ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้ปลดเปลื้องภาระนี้ให้กับชาวนาโดยการออกพระราชบัญญัติ ยกเลิกภาษีอากรที่ค้างบางประเภท พ.ศ. 2478 โดยรัฐบาลได้แถลงการณ์ในการประกาศ ใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า

"รัฐบาลได้สำรวจค่าภาษีอากรที่ค้างเหล่านี้แล้ว ปรากฏว่าปีอากรค่านา เงินรัชฎูปการ เงินอากรสวนใหญ่ ค่าที่สวน ภาษีไร่ไร่อ้อย ภาษีไร่ไร่ยาสูบ ตั้งแต่ พ.ศ. 2469 ถึง พ.ศ. 2475 รวม 7 ปี กับอากรสมภักสรและอากร สวนจากซึ่งได้ยกเลิกแล้ว แต่ยังคงค้างชำระรวมทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้าน 9 แสนบาท สมควรที่จะยกให้เพื่อเป็นการปลดเปลื้องความทุกข์ยากในยามโศกกิจตกต่ำ จะเป็นการช่วยให้การอาชีพของราษฎรได้เริ่มต้นความมั่นคงก้าวหน้าสืบไป"²

¹นิติ กลโกศล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525, หน้า 215

²เสถียร ลายลักษณ์ "แถลงการณ์พระราชบัญญัติยกเลิกค่าภาษีอากรที่ค้างบางประเภท" ประชุมกฎหมายประจำศก ภาค 2 เล่ม 48 หน้า 1889

1.4 การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากใน พ.ศ. 2458 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎข้อบังคับว่าด้วยการสำรวจและเก็บอากรค่านา ซึ่งมีผลบังคับให้ ทาการยึดทรัพย์จากชาวนาเพื่อทดแทนเบี้ยเงินค่านา ทำให้ชาวนาต้องถูกยึดทรัพย์จาก กฎหมายฉบับนี้เป็นจำนวนมาก เช่น ระหว่าง พ.ศ. 2473 - 2474 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาล เรงรักอากรค่านา ปรากฏว่ามีชาวนาถูกยึดทรัพย์ถึง 58,248 ราย ทรัพย์สินที่ถูกยึดคิดเป็น เงินทั้งสิ้น 1,851,822 บาท¹ การใช้วิธียึดทรัพย์นี้ถือได้ว่าเป็นการตัดทอนกำลังของชาวนา ซึ่งยากจนอยู่แล้วให้มีสภาพแย่ลงยิ่งขึ้น ทำให้ชาวนาซึ่งเคยเป็นเจ้าของที่ดินต้อง เสียที่ดิน และต้องกลายเป็นผู้เช่า เมื่อเป็นผู้เช่านอกจากจะเสียค่าเช่านาแล้วยังต้อง เสียค่านาอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินและที่ดินของชาวนา เพื่อไม่ให้ให้นายทุนเงินกู้ยืมไปได้ สะดวกและเพื่อผ่อนผันความเดือดร้อนของชาวนาเพื่อให้ชาวนาดำรงชีพต่อไปได้ รัฐบาล จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ซึ่งในมาตรา 5 ได้ระบุถึงทรัพย์สินของกสิกรต่อไปนี้ที่ห้ามมิให้เจ้าหนี้ยึด ถือ

- ก. พืชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเก็บเกี่ยว
- ข. พืชพันธุ์ที่จะใช้ต่อไปตามปริมาณอันสมควร โดยเหินบเกี่ยวกันกับเนื้อที่ ซึ่งกสิกรได้ทนาในปีที่ผ่านมา
- ค. พืชผลที่เก็บไว้สำหรับบริโภคในปีหนึ่ง
- ง. สัก และเครื่องมืออันประกอบการอาชีพที่มีไว้พอแก่การดำเนินอาชีพต่อไป²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กส. 15.1/264 บันทึกเรื่องอากรค่านา

² เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 หน้า 2499 - 2500

ส่วนชวานาที่ถูกยึดทรัพย์สินก่อนที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ และยังมีได้ขายทอดตลาดนั้น ตามกฎหมายนี้ก็อนุญาตให้เจ้าของทรัพย์สินนั้นขอไต่สวนการยึดได้ พระราชบัญญัตินี้มีผล ทำให้ชวานายังดำรงอาชีพอยู่ได้¹

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมการเรียกเก็บดอกเบี้ยมิให้สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เพื่อบังคับมิให้นายทุนเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินอัตรา ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษจากคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 พันบาท² โดยรัฐบาลได้แจ้งวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า

"เหตุผลจริงใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้คือหวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร กฎหมายแต่โบราณกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้ กล่าวคือ ชั่งละ 1 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 15 ต่อปี) อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แม้กระนั้นก็ยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการกู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่นั้น และเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย... เพราะฉะนั้นถ้าทั้ง 1 ฝ่าย ต่างคิดไปในทางที่ควรของการค้าไว้ ไม่มีทางที่จะได้รับความขัดข้อง เพราะกฎหมายฉบับนี้..."³

อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้ระบุว่าห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินในอัตราเท่าใด จึงเป็นช่องว่างให้นายทุนสามารถเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต่อไปได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กส. 15. 2/32 ศาสตราจารย์ ชิมเมอร์แมน วิจัยฐานะของชวานาเมืองไทยใน หนังสือพิมพ์ไทย วันที่ 9 และ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2474

² เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 หน้า 347 - 348

³ เสถียร ลายลักษณ์ "คำแถลงการณ์ของคณะกรรมการราษฎร เกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 หน้า 349 - 350

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา นโยบายเพื่อส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลอย่างหนึ่งคือ การลดและยกเลิกภาษีอากรให้กับชาวนาเพื่อที่จะช่วยให้ชาวนาคำรงสถานะต่อไปได้โดยไม่พึ่งไร่นาไปประกอบอาชีพอื่นอันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อการผลิตและการกสิกรรมของรัฐบาล

2. นโยบายส่งเสริมเทคนิคทางการเกษตร แบ่งออกได้เป็น 2 นโยบายใหญ่ ๆ คือ

2.1 นโยบายพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูกข้าว ความสนใจของรัฐบาลต่อการพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูกข้าว นั้น เริ่มจากการที่ข้าวพันธุ์ใหม่แก้วของนาทดลองทดลองรังสีตชนะการประกาศที่เมืองไทรโยค ประเทศแคนาดา ใน พ.ศ. 2476 ทำให้ชาวไทยเริ่มมีชื่อเสียงในตลาดโลก¹ รัฐบาลจึงได้เริ่มดำเนินนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูก โดยเริ่มจากการพัฒนาหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กล่าวคือ รัฐบาลได้จัดตั้งแผนกข้าวขึ้นใน พ.ศ. 2478 ในสังกัดกระทรวงเกษตร เพื่อดำเนินการคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ดีไว้ทดแทนที่ต่อไป รวมทั้งจัดหาวิธีการเพาะปลูกตามท้องที่ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ² ต่อมาใน พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้ยกฐานะแผนกข้าวขึ้นเป็นกองเรียกว่า กองการข้าวในสังกัดกรมเกษตร (กรมชลประทานในปัจจุบัน) และกองการข้าวต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกรม เรียกว่า กรมการข้าว ในสังกัดกระทรวงเกษตร ใน พ.ศ. 2496 เพื่อขยายงานทั้งในด้านการวิจัยและด้านปฏิบัติให้กว้างขวางขึ้น ทั้งนี้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกรมการข้าวขึ้นเป็นกรมหนึ่งว่า

"เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศสำคัญ และชาวไทยเป็นสินค้าออกที่สำคัญอันดับหนึ่งของประเทศ แต่การดำเนินงานในด้านการทดลอง ค้นคว้าเกี่ยวกับการผลิต เช่น การหาพันธุ์ข้าวที่ดีวิธีคัดเลือกพันธุ์ และผสมพันธุ์ การขยาย

¹"หน้าบรรณาธิการ" วารสารกสิกร ปีที่ 5 เล่มที่ 6 สิงหาคม 2476 หน้า 9

²กรมเกษตรและกรมประมง "หน้าที่ของกรมเกษตรและการประมง"

วารสารกสิกร ปีที่ 12 เล่มที่ 1 เมษายน 2482 หน้า 84 - 85

พันธุ์ข้าว การศึกษาเรื่องดิน วิธีการไถบ่ม การไถเกรียงมือเกรียงไช้ใน การทำนาที่คันสมัย การทำนาค้วยเครื่องจักร การรวบรวมศัตรูข้าว ฯลฯ การค้นคว้าเกี่ยวกับการเปลี่ยนวัตถุดิบให้เป็นสินค้า ซึ่งเป็นผลของการ ค้นคว้าที่จะทำประโยชน์ได้โดยตรงยังมีได้กระตักกันให้กว้างขวาง เพราะ ชาวก่ำสัง เจริญและเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินงาน

เหตุฉะนั้นจึงสมควรที่จะตั้งกรมการข้าวขึ้นเพื่อขยายงานทั้งในคำวิชาการและ คำานปฏิบัติ...ซึ่ง เป็นทาง เพิ่มคุณภาพและปริมาณในทางผลิตข้าวให้ได้ผลเต็มที่..."¹

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 แผนกข้าวซึ่งต่อมาได้ยกฐานะเป็น กองการข้าวและกรมการข้าว ดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น ได้ดำเนินการ เพื่อส่งเสริมเทคนิค การ เพาะปลูกข้าวดังนี้ คือ

2.1.1 แนะนำเรื่องพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนา โดยร่วมมือกับสถานี ทดลองลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ค่ายการจักทำแปลงข้าวทดลอง คัดเลือกพันธุ์ต่าง ๆ เพื่อให้ ชาวนานำไปปลูกจัดส่ง เจ้าพนักงานข้าวไปประจำตามอำเภอต่าง ๆ รวม 27 อำเภอ เพื่อทำการสำรวจพันธุ์ข้าวและแนะนำพันธุ์ข้าว นำข้าวพันธุ์ดีจากแผนกทดลองและค้นคว้า ของสถานีลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทางหนึ่ง กับจัดหาซื้อพันธุ์ข้าวพื้นเมืองที่ได้ตรวจแล้วว่าดี อีกทางหนึ่ง ถ้าเลี้ยงไปจนแจกจ่ายให้แก่ชาวนา โดยไ้วิธีขาย แลก หรือให้ยืม แล้วแต่กรณี เพื่อให้ชาวนานำไปปลูกในที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับพันธุ์ข้าว นั้น² เช่น ใน พ.ศ. 2481 กองการข้าวได้แจกจ่ายพันธุ์ข้าวรัฐบาลแก่ชาวนาเป็นจำนวน 51,106 ถัง และใน พ.ศ. 2484 ได้จ่ายเงินให้จังหวัดต่าง ๆ นำไปซื้อพันธุ์ข้าวให้ชาวนาใช้ทำพันธุ์เป็น

¹กรมการข้าว กระทรวงเกษตราธิการ รายงานประจำปี 2499 - 2502

หน้า 1 - 2

²กรมเกษตราธิการและการประมง "หน้าที่ของกรมเกษตราธิการและการประมง" วารสารกสิกร ปีที่ 12 เล่มที่ 1 เมษายน 2482 หน้า 84 - 85

จำนวนเงิน 100,000 บาท¹ ปรากฏว่า นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมพันธุ์ข้าว โดยวิธีเรคัดเลือกพันธุ์ดังกล่าว เป็นที่น่าพอใจและเป็นที่นิยมของราษฎรมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะให้ผลดีทั้งน้ำหนัก ปริมาณ และคุณภาพ²

นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล กรมพาณิชย์ (กระทรวงพาณิชย์ ในปัจจุบัน) ได้ให้ความร่วมมือด้วยการรับซื้อข้าวที่ปลูกโดยใช้พันธุ์รัฐบาล เช่น ข้าว พันธุ์ปิ่นแก้ว ในราคาที่สูงกว่าข้าวชนิดอื่น ๆ เป็นต้น³

2.1.2 การจัดการประกวดเกี่ยวกับข้าว ได้แก่ การประกวด พันธุ์ข้าวซึ่งเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการที่จะส่งเสริมให้ชาวนาได้พยายาม เสาะแสวงหาและคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ดีมาทำเป็นพันธุ์ข้าวปลูกเพื่อให้ได้ผลดีทั้งปริมาณและ คุณภาพ โดยจัดให้มีการประกวดพันธุ์ข้าวที่ส่งมาจากที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นประจำทุกปี⁴ นโยบายนี้ รัฐบาลได้ยึดเป็นนโยบายถาวรตลอดจนปัจจุบัน

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดให้มีการประกวดเกี่ยวข้าวขึ้นในที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะ ในภาคใต้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บรรดาชาวนาทางภาคใต้รู้จักใช้เกี่ยวเกี่ยวข้าว ทั้งนี้ เพราะปรากฏว่า ชาวนาของจังหวัดทางภาคใต้มิได้ใช้เกี่ยวเกี่ยวข้าว แต่จะใช้มีดหรือ

¹กระทรวงเกษตร ประวัติกระทรวงเกษตร พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดตึก ที่ทำการกระทรวงเกษตร 1 เมษายน 2500 หน้า 210

²พระชวง เกษตรศิลปการ "งานเกษตรและการประมง" วารสารกสิกร ปีที่ 14 เล่ม 1 มกราคม 2484 หน้า 4

³ฉาฉิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 257

⁴"เบ็ดเตล็ดเกี่ยวกับการกสิกรรม" วารสารกสิกร ปีที่ 14 เล่ม 4 กรกฎาคม 2484 หน้า 543

พราทาการเกี่ยวบ้าง หรือมีคัม ๆ เกี่ยวบ้าง หรือใช้การแกะที่ล่ะรวง เป็นต้น จึงทำให้ การเก็บเกี่ยวเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากการประกวดเกี่ยวข้าวด้วยเคียว เพื่อส่งเสริม การใช้เกี่ยวเกี่ยวข้าวแล้ว รัฐบาลโดยกรมการข้าวยังได้ส่ง เครื่องมือเครื่องใช้ในการ พานาพร้อมกับคำแนะนำไปแจกจ่ายแก่ชาวนาภาคใต้อย่างทั่วถึงด้วย¹

2.1.3 การช่วยเหลือสิทธิในการป้องกันและกำจัดศัตรูข้าว

รวมทั้งโรกระบาดในกระปือ (Rinderpest) เช่น จัดส่งพนักงานปราบศัตรูพืชไป ช่วยเหลือป้องกันและกำจัดปูนาที่ทำลายต้นข้าวพร้อมทั้งชี้แจง แนะนำวิธีป้องกันให้ทราบ² ใน พ.ศ. 2501 กรมการข้าวได้เร่งรัดปราบปรามศัตรูข้าวที่มีมากกว่าปกติ โดยระดมพา หังภาคพื้นดินและใช้เครื่องบินโปรยยาปราบปรามทางอากาศ อย่างไรก็ตามการดำเนินงาน ทางด้านนี้ก็ยังประสบอุปสรรคเนื่องจากขาดเครื่องมือเครื่องใช้และกำลังเจ้าหน้าที่มี ไม่เพียงพอ³

2.2 นโยบายการพัฒนาการชลประทานเพื่อการเกษตร

การพัฒนาการชลประทานของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ศึกษานี้ก็อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 แบ่งออกได้ดังนี้คือ

2.2.1 โครงการชลประทานขนาดใหญ่

ความจำเป็นที่จะต้องมีระบบการชลประทานที่ดี เพื่อเพิ่มพูนผลผลิต ข้าวมีมานับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มส่งข้าวเป็นสินค้าออกหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ความสนใจ ของรัฐบาลในการที่จะพัฒนางานทางค้ำนี้ยังมีน้อยและไม่ค่อยจริงจังนัก⁴ จนกระทั่ง

¹"ควบคุมการเกี่ยวข้าวภาคใต้" ศรีกรุง 19 กรกฎาคม 2484 หน้า 3

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป.7/2497/กษ.4

กำจัดปูนา

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป.7/2501/กษ.4

ศัตรูข้าวปีนี้มีมากกว่าปกติ

⁴สุนทรী อาสะวีย์ การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่

พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงเริ่มให้ความสนใจ และเริ่มพัฒนางานทางด้านนี้ อย่างจริงจังขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงและเกิดปัญหาต่าง ๆ ในการทอผ้า เช่น ผลผลิตต่อไร่ตกต่ำเนื่องจากขาดเทคนิคทางการเพาะปลูกที่ดี และใช้หาภักษกรรมชาติที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2485 ประกอบกับภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความต้องการข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะความต้องการของตลาดโลก จึงทำให้รัฐบาลตัดสินใจที่จะพัฒนาการชลประทานขนาดใหญ่ขึ้น ด้วยการรื้อฟื้นโครงการชลประทานที่จังหวัดชัยนาทที่นาย เจ โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด (J. Homan Van De Heide) วิศวกรชลประทานชาวฮอลันดาได้เสนอไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2445 ขึ้นมาพิจารณา และในที่สุดก็ตกลงใจที่จะจัดทำโครงการนี้ โดยขอกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการเป็นจำนวนเงิน 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 200 ล้านบาท) จากค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในโครงการนี้ทั้งหมดประมาณ 700 ล้านบาท โครงการเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ได้เริ่มก่อสร้างใน พ.ศ. 2493 และแล้วเสร็จใน พ.ศ. 2500 โดยมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานถึง 5,718,000 ไร่¹

2.2.2 โครงการชลประทานขนาดเล็ก

การดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานย่อย ได้เริ่มมาตั้งแต่

พ.ศ. 2458 ซึ่งเป็นโครงการชลประทานของ เซอร์ โทมัส วอร์ด (Sir Thomas Word) ประกอบไปด้วยโครงการย่อย 5 โครงการ ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แต่รัฐบาลได้คัดเลือกให้เหลือเพียงโครงการเดียว คือ โครงการบาสักไต้ ซึ่งได้ก่อสร้างในระหว่าง พ.ศ. 2458 - 2468² ใน พ.ศ. 2488 รัฐบาลได้เริ่มขยายโครงการชลประทานย่อยออกไปยังที่ต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก โดยมอบให้กรมชลประทาน

¹ ม.ล. ชูชาติ กาญจน์ "โครงการเขื่อนเจ้าพระยา" วารสารกสิกรรม ปีที่ 24 เล่ม 1 มกราคม 2494 หน้า 47 - 48

² สุนทรี อาสะวีย์ การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2432 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 180

เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ การดำเนินงานของกรมชลประทานเกี่ยวกับโครงการชลประทานย่อยในพื้นที่ต่าง ๆ ในพ.ศ. 2486 รัฐบาลได้อนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษสำหรับสร้างการชลประทานเป็นเงิน 2 500,000 บาท ซึ่งกรมชลประทานได้นำมาใช้ดำเนินการก่อสร้างงานที่ค้างอยู่ในปีก่อน ๆ จนเสร็จสิ้นรวมทั้งหมด 11 โครงการจะถึงปรากฏในการางที่ 13

ตาราง 13 แสดงโครงการชลประทานย่อยในพื้นที่ต่าง ๆ พ.ศ. 2482 - 2486

ชื่อโครงการ	หมายเหตุ
สุพรรณบุรี นครนายก พายัพ เพชรบุรี แม่น้ำน้อย อิสาน แม่กลอง ทุ่งมะวันออก อาคเนย์ ตรวจสอบพื้นที่ ชลประทานราษฎร์	เริ่มก่อสร้างใน พ.ศ. 2484 เริ่มก่อสร้างระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2483

ที่มา ผาณิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ฯ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2521 หน้า 227 - 228

2.2.3 โครงการชลประทานราษฎร์

เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการชลประทาน และเพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง รัฐบาลจึงได้ขอร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ สร้างการชลประทานสำหรับตำบลต่าง ๆ ขึ้น เป็นการชลประทานขนาดเล็ก ในรูปของทอนบก้นน้ำ หรือฝายน้ำล้น โดยดำเนินการสร้างตามหลักของกรมชลประทาน โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือและสมทบทางด้านการเงินแก่ตำบลหรือท้องที่ที่ขาดแคลนเงินหรือเงินกำลังของราษฎร โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2484 เป็นต้นไป¹

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติคันนา และคูนา พ.ศ. 2484 เพื่อบังคับให้ชาวนาทำคันนาเพื่อกักน้ำไว้ใช้ในฤดูน้ำนาประกอบด้วยโครงการชลประทานที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลืออยู่ เนื่องจากพื้นที่การทนามีระดับสูงต่ำไม่เหมือนกัน จึงจำเป็นต้องกักน้ำไว้ และปรากฏว่าชาวนาในขณะนั้นยังมีการทำคันนาและคูนาเพื่อกักน้ำไว้น้อย หรือทำไม่ถูกต้อง ไม่ไคผล อันเป็นผลเสียต่อการทนามาของประเทศเป็นส่วนรวม² ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายดังกล่าวโดยมีบทบังคับให้ผู้ที่มิнадังแก่ 50 ไร่ขึ้นไป ต้องจัดทำคูนาและคันนา โดยกำหนดว่า คันนาต้องมีส่วนสูงพอที่จะกักน้ำไว้โดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 30 เซนติเมตร แต่สันคันนาต้องสูงกว่าระดับน้ำที่กักไว้ไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร³

3. นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าว

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน รัฐบาลในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้มีนโยบายเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าวดังนี้ คือ

¹"ให้ประชาชนร่วมมือสร้างชลประทาน" กรีกกรุง 5 กรกฎาคม 2484 หน้า 3, 10

²ห้องสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2484 ร่าง พ.ร.บ.ควบคุมการทำคันนาและคูนา พุทธศักราช 2484 หน้า 137 - 138

³เสถียร วิรัชฉัตร "พระราชบัญญัติคันนาและคูนา พ.ศ. 2484" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 54 ภาค 1 หน้า 25

ที่ดิน

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นความหวังและการรอคอยของชาวไร่ชาวนา เป็นจำนวนมาก เนื่องจากระบบการสูญเสียที่ดินของผู้เคยเป็นเจ้าของที่ดินได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การที่ชาวนาต้องกลายเป็นผู้เช่าได้มีผลกระทบตอประสิทธิภาพในการผลิตเพราะชาวนาจะขาดความเชื่อมั่นและหมดกำลังใจต่ออนาคต ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะปรับปรุงเทคนิคการผลิตรวมทั้งขาดแรงจูงใจในการที่จะลงทุนในปัจจัยการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตด้วย¹

แนวคิดที่จะช่วยให้ชาวนาได้หลุดพ้นจากการเอาเปรียบของนายทุนที่เป็นเจ้าของที่ดินเกิดขึ้นครั้งแรกโดยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจ ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างขึ้น ใน พ.ศ. 2476² เพื่อแก้ปัญหาชาวนาส่วนใหญ่ที่ยากจน โดยเฉพาะชาวนาในภาคกลางซึ่งส่วนใหญ่ต้องเช่านาทำกิน และไม่มีใครได้รับการผ่อนผันในเรื่องค่าเช่าถึงแม้ว่าจะประสบภัยธรรมชาติได้ผลผลิตไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยก็ตาม ซึ่งทำให้ชาวนามีฐานะยากจนลงเรื่อย ๆ โดยหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องค่าเช่าที่ดินและเป็นการช่วยเหลือชาวนาให้ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทำการเพาะปลูกได้³

เค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ มีหลักการในการดำเนินงาน คือให้รัฐบาลทำการเกษตรเอง โดยรัฐบาลจะซื้อที่ดินจากเอกชนทั้งหมดแล้วจ่ายเงินให้แก่เจ้าของที่ดินเป็นพันธบัตร ชาวนาและเกษตรกรทุกคนจะเป็นลูกจ้าง (ข้าราชการ) ของรัฐ กล่าวคือ รัฐเข้าดำเนินการแทนในการแจกจ่ายปัจจัยการผลิตให้กับประชาชน จะไม่มีชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง ไม่มีชาวนาผู้เช่า ไม่มีเจ้าของที่ดิน ไม่มีปีกกลาง⁴ อย่างไรก็ตาม

¹สภพ มานะรังสรรค์ เศรษฐกิจแบบไทยไทย หน้า 39 - 44

²ก.

³ชวลิต วายุภักตร์ "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2485" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 หน้า 619

⁴นิติ กสโกศล การเก็บเงินค่าเช่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482 วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525, หน้า 199

เค้าโครงเศรษฐกิจฉบับนี้ได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากกลุ่มเจ้าของที่ดินจำนวนมากในสภา เพราะเค้าโครงเศรษฐกิจเป็นการตัดผลประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน อันจะทำให้เจ้าของที่ดินหมดโอกาสที่จะได้ค่าเช่า¹ ดังนั้นเค้าโครงเศรษฐกิจที่เสนอต่อสภา เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2475 ต้องยกเลิกไป

เมื่อเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาล การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะการช่วยเหลือชาวนาจึงออกมาในรูปของการผ่อนคลายความเคียดแค้นของชาวนา เช่น การลดหย่อนและยกเลิกภาษีอากร การออกกฎหมายห้ามเก็บดอกเบี้ยเกินอัตรา และกฎหมายว่าด้วยการยึดทรัพย์สินกสิกร เป็นต้น

ต่อมาใน พ.ศ. 2493 ได้มีการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาของรัฐบาล โดยกำหนดให้เก็บค่าเช่าเฉลี่ยสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต แต่ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ในท้องที่ประมาณ 22 จังหวัดเท่านั้น ใน พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเอกชน โดยกำหนดจำนวนสูงสุดในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับเอกชนได้ไม่เกิน 50 ไร่ และสำหรับการอุตสาหกรรมไม่เกิน 100 ไร่ กฎหมายดังกล่าวระบุไว้ว่า จะบังคับใช้เมื่อครบ 7 ปี หลังจากตรากฎหมาย แต่ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ทำรัฐประหาร และออกประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินดังกล่าวเสีย²

แรงงาน

นโยบายส่งเสริมทางด้านแรงงานของรัฐบาลได้แก่ การส่งเสริมให้มีการนำเครื่องจักร เครื่องยนต์มาใช้ในการทํานาเพื่อเป็นการผ่อนแรงและเพิ่มผลผลิต กล่าวไว้ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การนำเครื่องจักรต่าง ๆ มาใช้ในการทํานานั้นยังไม่ประสบ

¹ชวลิต ภาณุภักตร์ การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2485
วิทยานิพนธ์ ศษม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519, หน้า 272

²สมภพ มานะรังสรรค์ เศรษฐกิจแบบไทยไทย หน้า 41 - 42

ผลสำเร็จและไปพร้อมกับกำลังทุนเนื่องจากยังไม่สามารถดัดแปลงเครื่องจักรให้เหมาะสมกับภูมิประเทศได้โดยตรง เช่น ได้มีการนำเครื่องจักรเกี่ยวข้าวมาใช้ที่สถานีบ้านหมี่ แต่ต้องพบอุปสรรค คือ กระบือลากไปไหนและใช้ไม่ได้ในพื้นที่ดินเปียก เป็นต้น นอกจากนี้ยังประสบปัญหาการเก็บรักษาและตรวจสอบแซมอีกด้วย เพราะคนไทยยังขาดความชำนาญในการตรวจสอบแซมและมีความคุ้นเคยกับเครื่องจักรน้อย¹

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ให้ความสนใจในการส่งเสริมให้ชาวนาใช้เครื่องจักรในการทนามากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังสงครามได้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวโดยทั่วไป และตลาดโลกมีความต้องการข้าวไทยเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มปริมาณผลผลิตให้มากขึ้นด้วย ประกอบกับในระยะนั้นได้เกิดโรคระบาดในกระบือ (โรครินเคอร์เปสต์ = Rinderpest) ทำให้ขาดแคลนกระบือในการทนา² ดังนั้น รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมให้ชาวนาใช้เครื่องจักรมาไถแทน การดำเนินการเพื่อให้ชาวนาใช้เครื่องจักรในการทนาของรัฐบาลมีดังนี้ คือ

1. การโฆษณาส่งเสริมให้ชาวนาใช้แทรกเตอร์ เป็นแรงงาน รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตร ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเอเชียพัฒนา (Asian Development Bank) ได้โฆษณาส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แทรกเตอร์เป็นแรงงาน โดยใช้คำขวัญขององค์การอาหารและเกษตรว่า "Agriculture progress is summed up in word Tractor" และได้เผยแพร่เอกสารต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนนโยบายนี้เป็นขบวน เช่น เอกสารชิ้นหนึ่งกล่าวว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.25/156

ความเห็นของพระยาโศภนการเรืองข้าว (2475)

² หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤษดาการ "นโยบายการเกษตร" วารสารกสิกร ปีที่ 22

เล่ม 5 กันยายน 2472 หน้า 354

"การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยให้รุ่งเรืองต่อไปไม่ได้ ถ้าหากอำนาจในการผลิตของประเทศไทยยังคงต่ำ การใช้แรงงานในไร่นาอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และวิธีการผลิตที่ล้าสมัย สิ่งเหล่านี้จะแก้ไขได้ยาก ก็โดยการนำเอาวิชาการด้านเกษตรวิศวกรรมเข้ามาประยุกต์อย่างถูกต้อง และเหมาะสม"

และเอกสารอีกชิ้นหนึ่งของกระทรวงเกษตรได้สรุปว่า

"ในบางประเทศที่พัฒนาแล้ว ในสมัยก่อนใช้แรงงานสัตว์ ต่อมาใช้เครื่องมือทุนบรรขนาดเล็ก และ เปลี่ยนมาเป็นเครื่องมือขนาดใหญ่ จนถึงบางประเทศใช้เครื่องปั้นของเราก็ต้องเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกัน"¹

2. การสั่งเครื่องยนต์แทรกเตอร์ และเครื่องไถนาเพื่อมาจำหน่ายในราคาถูกแก่ผู้ที่จะขยายการทำนาและรับจ้างไถนาให้เกษตรกรที่มีแรงสัตว์-พาหนะไม่พอกับจำนวนที่นาที่มีอยู่ซึ่งเป็นเหตุให้ชาวนาจาต้องทิ้งนาให้ร้างและสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้ไป² สำหรับกสิกรชั้นกลางและผู้ที่มีที่ดินมาก รัฐบาลสนับสนุนให้ซื้อแทรกเตอร์ไว้ใช้ทำนาเองแทนที่จะให้ผู้อื่นเช่าทำ โดยให้ซื้อในอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งรัฐบาลให้ความช่วยเหลือถึงร้อยละ 25 โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ซื้อจะต้องนำไปใช้ในการทำนาไม่น้อยกว่า 2 ปี³

¹ จูไรรัตน์ โชติกาล "หม่อมเจ้าสิทธิพรกับแนวคิดเกษตรกรรมในอนาคต" ปาจารย์สาร ปีที่ 13 เล่มที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2529 หน้า 97

² มล. ยิ่งศักดิ์ อิศรเสนา "การใช้เครื่องจักรทำนา" วารสารกสิกร ปีที่ 22 เล่ม 1 มกราคม 2492 หน้า 84

³ มจ.สิทธิพร กฤษดากร "นโยบายการเกษตร" วารสารกสิกร ปีที่ 22 เล่มที่ 5 กันยายน 2492 หน้า 334

3. นอกจากส่งเสริมให้ชาวนาใช้แทรกเตอร์ในการทำนาแล้ว รัฐบาลยังได้มอบหมายให้กรมเกษตรและการประมงศึกษารวบรวม บัญชีรายชื่อในการทำนา เพื่อช่วยให้การทำนาได้ผลตอบแทนอย่างเต็มที่ เช่น ระบุหลักวิธีแบบเทพฤทธิ ซึ่งเป็นหลักวิธีนาที่มีประสิทธิภาพดีกว่าหลักวิธีนาแบบอื่น ๆ ที่มีขนาดเท่ากัน เพราะสามารถใช้กับกำลังเครื่องยนต์ เพื่ออุ้มน้ำหรือใช้กับกำลังคนก็ได้ นอกจากนี้ชาวนายังสามารถทำไร่ได้เอง สะดวกรวดเร็วและประหยัดด้วย ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กรมชลประทานได้สร้างกังหันลมเพื่อช่วยในการทำนา ซึ่งเป็นกังหันลมชนิด 4 ใบ เพื่อช่วยให้ชาวนาประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งกำลังขาดแคลนอยู่ในขณะนั้น โดยขายในราคาเครื่องละ 200 บาท และเผยแพร่ความรู้วิธีนี้ไปยังคณะกรรมการอำเภอต่าง ๆ เพื่อแจ้งให้ราษฎรทราบอีกต่อหนึ่ง¹

ทุน

การสนับสนุนเรื่องทุนแก่ชาวนาเพื่อส่งเสริมการผลิตชาวนั้น เป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้เข้ามาแล้วและส่งเสริมให้ขยายการดำเนินงานออกไปได้แก่ การสหกรณ์ ที่ได้จัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2459 และรัฐบาลได้ส่งเสริมให้ขยายไปยังที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อต้องการให้การสหกรณ์เป็นหลักในการประกันราคาและมาตรฐานการผลิตและการลงทุน ในทางการเงินของกสิกร² ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2478 มีการจัดตั้งสหกรณ์ทั้งหมด 562 สมาคม และใน พ.ศ. 2495 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินการด้านสหกรณ์เป็นไปอย่างกว้างขวางและฉลองทวีปยิ่งขึ้น รัฐบาลได้ยกฐานะกรมสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวง ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500 กระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งสหกรณ์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังปรากฏในตาราง 14

¹ ฉานิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 259

² หลวง เกษสหกรณ์ "สุนทรพจน์ของหลวง เกษสหกรณ์ วารสารกสิกร ปีที่ 12 เล่ม 6 กุมภาพันธ์ 2482 หน้า 707

ตาราง 14 แสดงจำนวนสหกรณ์ และเงินทุนระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500

ประเภทสหกรณ์	จำนวน/สมาคม	จำนวนเงินทุนทั้งสิ้น/บาท
สหกรณ์หาทุน	1,646	56,657,170.05
สหกรณ์ชายชาว	44	1,792,224.75
สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ	252	53,619,787.72

ที่มา หอสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2501 วิสามัญ สมัย 2 กระประชุม เรื่อง การจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทกับการทุจริตของ นายทองคำ อิศราขีวิน หน้า 601 - 604

กล่าวได้ว่า การช่วยเหลือชาวนาในเรื่องหนี้ นี้ รัฐบาลมุ่งส่งเสริมในรูปของ สหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์หาทุน ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีการจัดตั้งเพิ่มมากขึ้นกว่าสหกรณ์ ประเภทอื่น ๆ เพื่อให้ชาวนาได้กู้เงินไปทำทุนโดยเสียดอกเบี้ยใบอัตราต่ำ

ส่วนสหกรณ์ข้าวที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นแห่งแรกที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ใน พ.ศ. 2481 นั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือชาวนาทางด้านการเงินทุน และด้านการซื้อขาย ข้าว เพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้าคนกลางเอารัดเอาเปรียบชาวนาได้ โดยมีวิธีการคือ สหกรณ์ จ่ายเงินให้สมาชิกยืมไปเพื่อชำระหนี้สินเกี่ยวกับการทำนา เช่น การเก็บเกี่ยว การนวด ตลอดจนนำไปใช้จ่ายในเรื่องจำเป็นอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกไม่ต้องไปกู้ยืมเงินจาก เจ้าหนีนอกสัญญาที่ต้องเสียดอกเบี้ยสูง หรือต้องส่งข้าวที่เก็บเกี่ยวเพื่อชำระหนี้เงินยืม¹ โดยให้สมาชิกที่ยืมนั้นส่งมอบข้าวให้สหกรณ์ตามกำหนดเวลา โดยถือราคาตลาดในขณะส่งมอบ กล่าวคือ สหกรณ์นำเงินที่คลองให้สมาชิกไปจำนวนหนึ่งจาก เงินทุนกาเนินการที่สหกรณ์ได้รับ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201 ร/17 การช่วยเหลือ ชาวนาที่ถูกกดราคาข้าวเปลือก

จากงบประมาณของรัฐ ในอัตราร้อยละ 50 - 75 ของมูลค่าข้าว หรือผลิตภัณฑ์นำมาฝาก และหลังจากสหกรณ์ได้จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรกรนำมาฝากไว้หมดแล้ว สหกรณ์จะจ่ายเงินส่วนที่เหลือให้ โดยทางสหกรณ์จะหักไว้เพียงค่าใช้จ่ายเท่านั้น¹

ส่วนการวัดต้นทุนการเกษตร เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนานั้น รัฐบาลได้เข้าดำเนินการในธนาคารเกษตรแผนเอกชนใน พ.ศ. 2502 ซึ่งก่อนหน้านี้ ธนาคารเกษตรดำเนินการโดยเอกชน ซึ่งมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะมุ่งช่วยเหลือชาวนาโดยเฉพาะ แต่เป็นการให้บริการกู้ยืมแก่กิจการอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นภายหลังการเข้าดำเนินงานของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจึงได้ให้ธนาคารเกษตรมุ่งช่วยเหลือค่าเงินทุนแก่ชาวนา และผู้ประกอบการเกษตรกรรมโดยตรง แต่การกู้ยืมก็ยังยึดถือหลักทรัพย์สินประกันเป็นสำคัญ²

4. นโยบายแก้ปัญหาพ่อค้าคนกลาง

เป็นนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวและช่วยเหลือชาวนาโดยตรงอย่างหนึ่งของรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่าการค้าข้าว ซึ่งเป็นธุรกิจการค้าที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของพ่อค้าต่างดาว โดยเฉพาะชาวจีนซึ่งทำหน้าที่เป็นกนกลางในการซื้อขายข้าว และกนกลางเหล่านี้ก็พยายามใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะเอาเปรียบชาวนาอยู่เสมอ เช่น กคราการค้าข้าวของชาวนาไว้ในระดับที่ต่ำมาก หรือเอาเปรียบในการชั่ง ตวง เป็นต้น จะเป็นเหตุให้ชาวนาเดือดร้อนอยู่หัวไปทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนายากจน ทำให้ไม่ปีแรงสนใจในการที่จะเพิ่มปริมาณผลผลิต ซึ่งเป็นการ

¹ ชาติ รวบรวมศิลป์ นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 323 - 324 อ้างอิงมาจาก พันธุม กิมยณพล วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย อันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ หน้า 58

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2502/กก.1.3
กรณีธนาคารเกษตร

กระทบกระเทือนต่อการผลิตข้าวของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะแก้ปัญหา
ดังกล่าวด้วยการขจัดสวกากกลาง (ตวงข้าว) ออกไปจากวงการค้าข้าว การดำเนินการ
ของรัฐบาลได้แก่

4.1 จัดตั้งบริษัทข้าวไทยจำกัดขึ้นใน พ.ศ. 2481 โดยมีจุดประสงค์
เบื้องต้นที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกของชาวนาให้เหมาะสมกับราคาที่จำหน่ายให้กับ
ตลาดต่างประเทศ¹ และเพื่อช่วยฝึกฝนให้คนไทยมีความรู้ในเรื่องการซื้อขายข้าวเปลือก
การโรงสีและการค้าข้าว² บริษัทข้าวไทยได้ดำเนินธุรกิจโดยติดต่อค้าข้าวโดยตรงกับ
สหกรณ์ในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งการจัดตั้งยุ้งฉางเพื่อรับซื้อข้าวจากชาวนา รวมมือกับ
กรมรถไฟเพื่อรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยตรง อำนวยความสะดวกในหลาย ๆ ด้าน
แก่พ่อค้าข้าวเปลือก เพื่อชักชวนให้พ่อค้าข้าวทั่วไปหันมานิยมใช้บริการของบริษัท เช่น

4.1.1 ผู้อยู่ใกล้ทางรถไฟที่มีความประสงค์จะขายข้าวให้บริษัท
ให้ติดต่อขายข้าวเปลือกกับเจ้าหน้าที่กรมรถไฟได้ ส่วนผู้ที่ขายข้าวเปลือกโดยทางเรือ
ให้ติดต่อกับบริษัทข้าวไทยโดยตรง

4.1.2 สร้างท่าจอดเรือใหม่ที่ยานยนตก ณ พระนครเพื่ออำนวยความสะดวก
และบริการแก่เรือบรรทุกข้าวเปลือกขนาดใหญ่ที่จะเข้าออกให้จอดได้
อย่างสะดวกไม่ต่ำกว่า 400 ลำ

4.1.3 เปิดแผนกรับซื้อข้าว เพื่อช่วยเหลือบรรดาโรงสีข้าวที่
ตั้งอยู่ตามต่างจังหวัด โดยรับซื้อข้าวสารและปลายข้าวจากโรงสีเหล่านั้น มาทำการคัดเลือก
และจัดคุณภาพเสียใหม่ให้ถูกต้องกับความนิยมของตลาดแล้วนำออกจำหน่าย

¹ราคาข้าวเปลือกที่ซื้อขายกันที่กรุงเทพฯ ในขณะนั้น ตกเพียงเกวียนละ
18 - 20 บาท เท่านั้น ในขณะที่ราคาในตลาดโลกสูงถึงตันละ 36 - 40 บาท
อ้างอิงมาจาก สังเกต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย หน้า 94

²ดู หน้า 94 - 95

4.1.4 จัดโฆษณาให้ชาวนาไทย รื้อฟื้นอาชีพเลี้ยงข้าวเปลือก

มาขายกรุงเทพฯ¹

4.2 ให้สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล จัดสร้างนางข้าวขึ้นเก็บข้าวที่ชาวนา
นามาฝากและรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยร่วมมือกับองค์การคลังสินค้าโดยมีการประสานงาน
กันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งจัดหาอุปกรณ์ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำตามความจำเป็นเพื่อ
ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในด้านการขายให้แก่เกษตรกร เพื่อถ่วงดุลการค้าต่างชาติ
ออกไป²

4.3 การแก้ปัญหาเรื่องเครื่องชั่งตวงวัด เนื่องจากแต่ก่อนการตวงข้าว
ได้ใช้สัดที่สานด้วยใบไม้ที่ใหญ่บาง เจ็กบ้าง ไม่เป็นเกณฑ์ตายตัว ทำให้ชาวนาย้าย
เสียเปรียบแก่ผู้ซื้อ เพราะคิดเลขไม่ทันผู้ซื้อ รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องอันนี้จึงดำริให้ใช้
แบบถั่งขึ้นมีขนาด 20 ลิตร หรือ 100 ลิตร เป็น 1 เกวียน ถ้าถั่ง 10 ลิตร จะเท่ากับ
200 ถั่ง เป็น 1 เกวียน ซึ่งเป็นมาตราที่คิดง่ายเมื่อเทียบกับราคาที่รัฐบาลประกาศ³
นอกจากนี้เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตราชั่ง ตวง วัด รัฐบาลได้พยายามเผยแพร่
เครื่องชั่ง ตวง วัด ตามมาตราเมตรออกไปยังอำเภอต่าง ๆ เพราะปรากฏว่า
ไม่มีการจำหน่ายแพร่หลายนัก โดยเฉพาะตามชนบทและอำเภอต่าง ๆ โดยรัฐบาล
ได้ขอให้คณะกรรมการอำเภอช่วยเหลือด้วยการนำไปจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาถูกที่สุด⁴

¹ วัฒนิต รวมกลิ่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521
หน้า 114

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
แนวการช่วยชาวนา

³ "ปรากฏการณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการ" วารสารกสิกร ปีที่ 8
เล่ม 2 กุมภาพันธ์ 2477 หน้า 174 - 183

⁴ หอสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2484
กระทู้เรื่อง เครื่อง ชั่ง ตวง วัด หน้า 387 - 388

5. นโยบายการพัฒนาทางด้านการคมนาคมขนส่ง

ปัจจัยของการผลิตและการค้าอยู่ที่การมีตลาดที่กว้างขวาง สามารถทำการติดต่อ กันได้ทั่วไปทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น การพัฒนา การคมนาคมขนส่งจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการผลิตและการค้าสินค้า ทุกประเภทโดยเฉพาะสินค้าประเภทข้าว นโยบายการพัฒนาการคมนาคมขนส่งของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 แบ่งออกได้ดังนี้ คือ

การพัฒนาการคมนาคมทางบก แบ่งออกเป็น

1. การพัฒนาทางหลวงแผ่นดิน งานพัฒนาทางหลวงแผ่นดินของประเทศไทย เริ่มดำเนินการค่อนข้างช้า กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2479 - 2483 ประเทศไทย มีถนนที่พอใช้ได้เพียง 2,215 กิโลเมตรเท่านั้น ถึงแม้ยังมีสภาพที่ไม่ดีพอ ทั้งนี้เพราะ จุดประสงค์ของการปรับปรุงการขนส่งของรัฐบาลนั้นมุ่งแต่จะสร้างทางรถไฟอย่างเดียว ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลจึงได้พัฒนาทางหลวงแผ่นดินขนานใหญ่ เพราะ ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในรูปของโครงการที่ดำเนินการโดยผู้รับเหมา ใน พ.ศ. 2500 มีทางหลวงแผ่นดินที่เปิดจราจรแล้ว 7,450 กิโลเมตร¹ ถนนที่สำคัญ เช่น ถนนมิตรภาพ (Friendship Highway) ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ทั้ง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านการทหารเป็นสำคัญ แต่ก็ทำให้มีเส้นทางที่สามารถขนส่ง ผลิตผลระหว่างภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับกรุงเทพฯ ได้อย่างรวดเร็วและ โดยตรง ทำให้ชาวนาสามารถใช้ที่ดินใหม่ ๆ ซึ่งยังไม่เคยใช้ทำการเพาะปลูกเลย ให้สามารถเพาะปลูกพืชผลที่นำเงินตราเข้าสู่ครอบครัวได้²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.0301.10/40

บทความเรื่อง "พัฒนาการของประเทศไทย บทบาทของรัฐบาล (มท)"

² บัญกา ศักดิ์กุล ประวัติเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคอาณานิคมของ ประเทศทางตะวันออกถึงระยะสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 142

2. การพัฒนาทางรถไฟ จากการที่ทางรถไฟที่สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทำให้การผลิตข้าวและพืชผลสิ่กรรมอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากสามารถขนส่งออกสู่ตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศได้สะดวก และรัฐบาลในสมัยต่อมาก็ได้ให้ความสำคัญแก่ทางรถไฟในฐานะเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญของประเทศตลอดมา โดยถือว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาค้าอื่น ๆ ของประเทศ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นโยบายการพัฒนาทางรถไฟของรัฐบาลนั้นมุ่งสร้างและขยายเส้นทางรถไฟเป็นสำคัญ เช่น ขยายเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือให้สามารถวิ่งได้ถึงจังหวัดอุบลราชธานี ระยะทาง 575 กิโลเมตร เป็นต้น¹ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เส้นทางรถไฟในประเทศไทยที่เปิดเดินแล้วมี 3,200 กิโลเมตร² ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจกรรมขนส่งทางรถไฟได้รับความเสียหายจากภัยสงครามมากกว่าคือ รางสถานี รถจักร และรถตู้ ถูกระเบิดทำลาย ทำให้กิจการขนส่งทางรถไฟที่ป่อยู่ไม่พอใช้ รัฐบาลได้ใช้เงินจำนวนมากเพื่อปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้น โดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก และเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2502 รัฐบาลได้เพ่งเล็งถึงความสำคัญในการบูรณะและปรับปรุงกิจการเดินรถไฟที่มีอยู่และมากกว่าการสร้างทางรถไฟสายใหม่ เช่น การซื้อรถจักรดีเซล การเปลี่ยนรางและทางหลัก การปรับปรุงย่านสถานี และขยายย่านเดินรถผ่านสับเปลี่ยนและย่านสินค้า ตลอดจนการซื้อรถบรรทุกสินค้าใหญ่ ๆ เป็นต้น³

¹ ชาติกร รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. วิทยาลัยการศึกษาดำเนิน 2521 หน้า 243

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.0301.10/40
บทความเรื่อง "พัฒนาการของประเทศไทย บทบาทของรัฐบาล (มท)"

³ พยุม ออรุ่งโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 101

การพัฒนาการคมนาคมทางน้ำ

การคมนาคมทางน้ำมีความสำคัญมากที่สุดในธุรกิจการค้าข้าว เพราะการขนส่งข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศล้วนใช้เส้นทางคมนาคมทางน้ำเป็นส่วนใหญ่ นโยบายการพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำเพื่อส่งเสริมการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้แก่

1. การจัดตั้งบริษัทเดินเรือไทย ซึ่งเป็นธุรกิจการเดินเรือแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2483 เพื่อส่งเสริมกิจการเดินเรือของคนไทย เพื่อให้ชาวไทยมีกิจการขนส่งทางน้ำ บริการขนส่งสินค้าทั้งในน่านน้ำภายในประเทศ และน่านน้ำสากล เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าขายกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะการค้าข้าวของบริษัทชาวไทยในการบรรทุกข้าวส่งออกต่างประเทศ และเพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าแบบ "ครบรอบวงจรแห่งการค้า" กล่าวคือ มีกิจการธนาคารเป็นของตนเอง รวมทั้งการมีกิจการประกันภัยและการเดินเรือเป็นของตนเองด้วย เพื่อให้กิจการค้าข้าวมีความมั่นคง และมีสภาพคล่องตัว บริษัทเดินเรือทะเลไทยจำกัด ก่อตั้งด้วยเงินทุนจดทะเบียน 10,000,000 บาท โดยมีรัฐบาลถือหุ้นเพียงรายเดียว¹

ส่วนกิจการเดินเรือภายในประเทศนั้น รัฐบาลได้ส่งเสริมให้การเดินเรือข้าวและเรือกลไฟตามแม่น้ำต่าง ๆ แต่ทำเป็นกิจการขนาดเล็ก อย่างไรก็ตามการพัฒนาการขนส่งภายในประเทศยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร ส่วนใหญ่ยังใช้เรือที่ขึ้นต่อโดยมีแม่น้ำสายต่าง ๆ ในบริเวณภาคกลาง เป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญในการขนส่งข้าว²

2. การสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการค้าข้าวที่สำคัญในเอเชีย ซึ่งเป็นนโยบายสนับสนุนการผลิตและการค้าข้าวอย่างหนึ่งของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2497 ที่ตำบลคลองเตย

¹สังสิทธิ์ พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย หน้า 110 - 111

²พยุร อวรุ้งโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ตั้งแต่

พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 101

อำเภอพระโขนง ห่างจากปากน้ำประมาณ 30 ก.ก. เพื่อให้เป็นท่าเรือที่มีชื่อเสียงที่สุดและใหญ่ที่สุดในประเทศไทยและในเอเชีย อาคารท่าเรือประกอบด้วยเขื่อนเทียมเรือที่ทันสมัย มีโรงพักสินค้ายาว 1,660 เมตร สามารถจอดเรือเดินสมุทรขนาดกลางได้ 9 ลำ มีทางรถไฟและถนนเข้าถึงเขื่อนเทียมเรือ¹

3. การขุดสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อให้เรือเดินสมุทรขนาดใหญ่เข้าออกได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเรือเดินสมุทรที่สามารถเข้าถึงท่าเรือที่กรุงเทพฯ ได้ นั้น ต้องมีความยาวไม่เกิน 565 ฟุต กินน้ำลึกไม่เกิน 27 ฟุต โดยทางร่องน้ำที่ขุดผ่านสันดอนที่ปากน้ำเจ้าพระยา ซึ่งต้องขุดลอกอยู่เสมอ เพราะเกิดการตื้นเขิน เรือเดินสมุทรที่มีระวางมากกว่า 8,000 - 10,000 ตัน ไม่สามารถเข้าออกได้เนื่องจากร่องน้ำไม่ลึกพอ เพราะมีสันดอนปิดกั้นอยู่ เรือเหล่านั้นต้องทอดสมออยู่ใกล้เกาะสีชัง การขนส่งสินค้าจากเรือหรือขนไปขึ้นเรือต้องลำเลียงโดยเรือคำเสียง (Lighter) จากเรือใหญ่มายังท่าเรือกรุงเทพฯ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการขนส่งสินค้าเพราะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ต้องคอยการล่าเสียงกว่าจะเสร็จต้องใช้เวลานานหลายวัน เนื่องจากเกาะสีชังไม่มีโกดังเก็บพัสดุน้ำ ัญหาเหล่านั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายแล้ว ยังเป็นที่เสื่อมระอาแก่บริษัทเดินเรือต่างประเทศด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการขุดสันดอนเพื่อให้เรือเดินสมุทรขนาดใหญ่เข้าออกถึงท่าเรือกรุงเทพฯ ได้โดยตรง²

นโยบายการค้าข้าว

นโยบายการค้าข้าวของประเทศไทยที่ถือว่าเป็นนโยบายใหญ่และสำคัญในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้แก่ นโยบายควบคุมการค้า และนโยบายการค้าเสรี รัฐบาลมีนโยบายดังกล่าวรวมทั้งนโยบายย่อย ๆ ก็เพื่อแก้ไขและปรับปรุงการค้าข้าวของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

¹"จะเปิดให้กรุงเทพฯ เป็นย่านกลางแห่งสินค้าข้าวของโลก" ศรีกรุง
19 มิถุนายน 2484 หน้า 1, 2

²กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมกสิปากร เอกสาร ก/ป7/2497/สก.1.5
ขุดสันดอนแล้ว

นโยบายควบคุมการค้าข้าว แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ

1. นโยบายควบคุมการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2488

สาเหตุที่รัฐบาลเข้าควบคุมการค้าข้าวในช่วงเวลาดังกล่าวก็เพราะว่า ภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวขึ้นในตลาดโลก และมีราคาสูงขึ้น การที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้นได้กระตุ้นให้พ่อค้าส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศลดน้อยลง ประกอบกับภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2485 ได้ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวและข้าวมีราคาแพงขึ้นในบางท้องที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่ซื้อข้าวบริโภค โดยเฉพาะผู้ที่มิมีฐานะยากจน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวก็เพื่อควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศมิให้ขาดแคลน เพื่อรักษาระดับราคาข้าวบริโภคภายในประเทศมิให้สูงเกินไป การดำเนินการควบคุมของรัฐบาลได้แก่

1.1 การออกพระราชกฤษฎีกาด้วยการส่งเข้าไปในพระราชอาณาจักร และส่งออกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2484 เพื่อควบคุมการส่งตนข้าว และปลายข้าวทุกชนิดออกไปนอกพระราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาล¹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกว้าง ๆ แก่รัฐบาลโดยมิได้มุ่งที่จะควบคุมการส่งข้าวออกนอกประเทศโดยเฉพาะผู้ที่จะควบคุมจำนวนข้าวหรือจำกัดจำนวนข้าวส่งออก กล่าวคือ ยังมีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศต่อไป แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน แต่เมื่อภาวะสงครามได้ขยายตัวมายังทวีปเอเชียและเกิดภาวะขาดแคลนข้าวและข้าวมีราคาแพงมากในประเทศ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการควบคุมการส่งข้าวออกนอกประเทศ โดยกระทรวงเศรษฐกิจได้ออกแถลงการณ์มีใจความว่า

¹ เสถียร วิชยลักษณ์ "พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกพระราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2484" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 54 (ภาค 1) หน้า 516 - 517

"โดยที่จำนวนข้าวที่เหลืออยู่ สำหรับส่งออกนอกประเทศในระหว่างฤดูข้าว
นี้มีอยู่น้อย และเนื่องจากการเพาะปลูกข้าวเปลี่ยนในต่าง ๆ เสียหาย
ความต้องการขายในตลาดโลกจึงมีมากเกินความต้องการข้าวธรรมดา ด้วย
เหตุนี้จึงมีหลายประเทศได้พยายามจะซื้อข้าวจากประเทศไทย ฉะนั้นจึง
จำเป็นต้องควบคุมเพื่อไม่ให้ข้าวที่ภายในประเทศต้องการใช้ขาดแคลน เพราะ
ว่าการขาดแคลนนี้จะกระทบกระเทือนจนถึงราคาสินค้าข้าวภายในประเทศ
และสินค้าทั่วไปของประเทศ นอกจากนี้การควบคุมมุ่งหมายจะให้ข้าวต่างประเทศ
ได้เก็ลื่อนน้อยที่สุด ตลอดจน และพยายามที่จะให้ราคาข้าวไค้อยู่ในระดับ
ราคาขายอันสมควรแห่งตลาดโลกนั้น"¹

1.2 เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลไคให้กรมศุลกากร
ดำเนินการควบคุมการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศอย่างเคร่งครัด โดยกวคชน
ให้ด่านศุลกากรทุกแห่งจัดเจ้าหน้าที่พิเศษดำเนินการสอดส่องความเคลื่อนไหวเรือที่บรรทุก
ข้าวออกไปต่างประเทศอย่างใกล้ชิด² จัดสรรเจ้าหน้าที่ออกสำรวจภาวะการค้าข้าว
ตามตลาดทุกแห่ง เพื่อให้ทราบถึงความเคลื่อนไหวของการค้าข้าวเป็นระยะ ๆ ไป รวมทั้ง
สำรวจจำนวนที่แน่นอนของข้าวที่กำลังอยู่ในตลาดและราคาในท้องตลาด โดยทั่วไป
โดยให้จัดทำทุกจังหวัด³

2. นโยบายควบคุมการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497

การเข้าควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลในเวลาครั้งกลาวนี้ เป็องมาจากประเทศไทย
มีพันธะต้องส่งข้าวเปล่าให้กับสหประชาชาติจำนวน 1.5 ล้านตัน เพื่อบกเลิกสถานะ
สงครามตามข้อตกลงในสัญญาสมบูรณแบบ และในระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2492 การค้าข้าว

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.68.6/33 เรื่องรัฐบาล
ออกพระราชบัญญัติควบคุมการค้าข้าว เวรอกนอกประเทศ (พ.ศ. 2484)

² "ควบคุมการค้าข้าวกวคชน" ศรีกรุง 25 เมษายน 2484 หน้า 3, 4

³ "การสำรวจการค้าข้าวตามตลาดทุกแห่ง เพื่อกฎการค้าข้าวของพอกาชาวทุกแห่ง

ศรีกรุง 24 กรกฎาคม 2484 หน้า 3

ของประเทศไทยต้องเป็นไปตามระบบแบ่งสรรปันส่วนข้าวระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้าควบคุมและผูกขาดการค้าข้าว เพื่อควบคุมปริมาณข้าวให้มีเพียงพอที่จะจัดส่งให้กับสหประชาชาติตามขอกู้ยืม รวมทั้งต้องจัดสรรข้าวให้กับประเทศต่าง ๆ อย่างพอเพียงตามระบบการแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศ วิธีการและมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อควบคุมการค้าข้าว ได้แก่

2.1 การผูกขาดการค้าข้าว รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานข้าวขึ้นในสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) เพื่อทำการผูกขาดการค้าข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศแต่ผู้เดียว โดยประกาศห้ามไม่ให้พ่อค้าเอกชนส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศ¹ ให้ทำการค้าได้เฉพาะข้าวที่ไ้บริโภคมภายในประเทศเท่านั้น รัฐบาลได้ปฏิบัติโดยการจัดซื้อเฉพาะข้าวสารจากพ่อค้าเอกชนในราคาที่กำหนดโดยสำนักงานข้าว ซึ่งแจ้งราคารับซื้อไว้อย่างเปิดเผย²

ภายหลังจากที่ประเทศไทยพ้นจากภาระส่งข้าวให้สหประชาชาติแล้ว ในปลาย พ.ศ. 2490 และระบบแบ่งสรรปันส่วนข้าวระหว่างประเทศได้ยกเลิกไปในปลาย พ.ศ. 2492 แต่รัฐบาลยังคงผูกขาดการค้าข้าวระหว่างประเทศต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมองเห็นความสำคัญของการค้าข้าว โดยเฉพาะรายได้ที่ได้จากการค้าข้าว ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีกวางจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าที่จำเป็นจากต่างประเทศ เช่น เครื่องจักร เครื่องยนต์ โดยเฉพาะรถไฟ ยารักษาโรค และสินค้าเพื่อการพัฒนาประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการอันเร่งด่วนในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะ

¹ อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 167

² ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 114

ปัญหาเงินเฟ้อภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2¹ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลจึงเปลี่ยนจากการมุ่งควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศ เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอสำหรับส่งให้สหประชาชาติ และส่งขายตามระบบแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศไปเป็นการควบคุมเพื่อมุ่งหารายได้เข้ารัฐให้มากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวรัฐบาลได้ให้สำนักงานชาวพุทธชาดการ ก้าวส่งออกไป แต่ก่อนอนุญาตให้พ่อค้าเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งออกด้วย โดยกำหนดวิธีการให้พ่อค้าปฏิบัติคือ พ่อค้าส่งออกต้องซื้อข้าวจากสวนงานข้าว เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อทำการส่งออก² และต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก (ฟรีเยียม) เป็นเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งต้องส่งมอบเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการก้าวรอยละ 55 ของมูลค่าข้าวแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย³

¹ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพญี่ปุ่นได้บังคับให้รัฐบาลไทยเพิ่มพื้นที่เพิ่มขึ้นเพื่อญี่ปุ่นจะได้นำไปใช้ภายในกองทัพโดยมีได้กาถึงถึงทุนสำรองใด ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของญี่ปุ่น จึงทำให้ปริมาณเงินในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในประเทศไทย ราคาสินค้าสูงขึ้นจากภาวะปกติถึง 10 - 60 เท่าตัว ปริมาณธนบัตรเพิ่มขึ้นจาก 297 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2484 เป็น 2,099 ล้านบาทใน พ.ศ. 2489 กاجر อึ้งโพธิ์ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 370 อ้างอิงมาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนบัตรไทย หน้า 130 - 131

² รัฐบาลไม่อนุญาตให้พ่อค้าไปจัดหาข้าวจากโรงสีเอง เพราะจะทำให้การหาข้าวส่งให้ต่างประเทศยุ่งยาก และรัฐบาลกลัวว่าพ่อค้าเอกชนที่ได้รับอนุญาตนั้นจะเพิ่มเงินพิเศษแก่โรงสีเพื่อให้โรงสีขายข้าวให้เฉพาะตนโดยไม่ขายให้รัฐบาลและยิ่งกว่านั้นจะทำให้พวกโรงสีแย่งซื้อข้าว ทำให้ข้าวเปลือกและข้าวสำหรับบริโภคภายในประเทศมีราคาสูง อ้างอิงมาจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/70 อังกฤษขอซื้อข้าว 2495(1) (พ.ศ. 2494 - 2495)

³ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขายเงินตราต่างประเทศให้กับพ่อค้าส่งออกในอัตราเสรีคือประมาณ 53 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง และรับซื้อ เงินตราต่างประเทศจากพ่อค้าส่งออกในอัตราทางราชการคือ ประมาณ 35 บาทต่อ 1 ปอนด์ James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.89

2.2 การเข้ามาตราทางค่านกฎหมายเพื่อควบคุมการค้าข้าว ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงที่รัฐบาลต้องมีพันธะสงฆ์ข้าวให้กับสหประชาชาติตามข้อผูกมัดในสัญญา สมบูรณ์แบบนั้นเป็นไปด้ยควมยากลำบากเนื่องจากรัฐบาลลดราคาที่ได้รับซื้อข้าวจากพ่อค้าไว้ในราคาที่ต่ำสุด ทำให้พ่อค้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนกักตุนข้าวไว้ไ้ยอมขายให้รัฐบาล แต่ใช้วิธีการลักลอบส่งออก ซึ่งได้ราคาดีกว่าขายให้รัฐบาล¹ รวมทั้งมีการกักตุนข้าวเปลือกไว้ไม่ให้เข้าโรงสี ทำให้ข้าวในตลาดขาดแคลนและมีราคาแพง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักตุนข้าว พ.ศ. 2489 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าวที่กักตุนไว้ตามยุงต่าง ๆ ออกสู่ตลาดเพื่อให้ข้าวมีพอเพียงสำหรับส่งให้สหประชาชาติ และราคาข้าวจะได้ถูกลงเมื่อโรงสีสามารถสีข้าวได้เต็มที่²

ในพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักตุนข้าว ใ้ระบุนให้บุคคลที่มีข้าว เกินจำนวนที่รัฐบาลประกาศไว้ จะต้องมาแจ้งปริมาณต่อคณะกรรมการ เมื่อแจ้งแล้วห้ามขนย้ายจะขนย้ายได้เมื่อได้รับอนุญาตเท่านั้นหรือเพียงเล็กน้อย ผู้ใดที่มีข้าวไว้ เกินจำนวนที่รัฐบาลประกาศจะต้องถูกริบ หรือมีเงินนั้นต้องขายให้กับรัฐบาล³ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถบรรลวัตถุประสงค์ได้ เพราะปรากฏว่ายังมีการกักตุนข้าวไว้เกินปริมาณที่จำเป็นอยู่ รวมทั้งยังมีการลักลอบส่งข้าวหนีภาษีออกจากรายทางประเทศอยู่ต่อไป ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักตุนข้าวนี้เป็เพียงให้สำรวจข้าวที่มีอยู่ในประเทศและประมาณว่าจะมีเหลือเท่าไร และห้ามกักตุนไว้เท่านั้น แต่ไม่มีมาตรการที่เข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิดถึงขั้นตอนการขนย้ายข้าวและการค้าข้าวได้⁴ ดังนั้น รัฐบาล

¹ กุณสิทธิ์ สุกมณฑล การวิเทศนโยบายของไทย หน้า 390

² หองสมุทรวรสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2489 ชุดที่ 4
"ร่าง พ.ร.บ.สำรวจและห้ามกักตุนข้าว พ.ศ. 2489 ของรัฐบาล" หน้า 522 - 525

³ เสถียร ลายลักษณ์ พ.ร.บ. สำรวจและห้ามกักตุนข้าว พุทธศักราช 2489"
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 59 หน้า 72 - 76

⁴ หองสมุทรวรสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 2 ครั้งที่ 34/2489
ชุดที่ 4 "ร่าง พ.ร.บ.การค้าข้าว พ.ศ. 2489" วันที่ 6 พฤษภาคม 2489 หน้า 720 - 721

จึงได้ตราพระราชบัญญัติค่าข้าว พ.ศ. 2489 ขึ้น เพื่อควบคุมการค้าข้าวอย่างใกล้ชิด มิให้มีการลักลอบออกจำหน่ายต่างประเทศได้ ประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติค่าข้าว พ.ศ. 2489 กล่าวไว้ในมาตรา 8 ว่า ในเขตควบคุมการค้าข้าวให้คณะกรรมการมีอำนาจดังนี้

1. กำหนดราคาสูงสุดของข้าว
2. ห้ามมิให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนข้าว เกินกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนด
3. สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือห้ามยักย้ายข้าวจากสถานที่เก็บ

หรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต

4. สั่งให้ผู้ค้าข้าวขายข้าวให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตามราคาและปริมาณที่

คณะกรรมการกำหนด

ในเขตควบคุมการค้าข้าว ผู้ประกอบการค้าข้าวต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการก่อน โดยให้ทำตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งต้องทำรายงานการค้าข้าวเพื่อคณะกรรมการหรือพนักงานตามเวลาที่กำหนด¹

นอกจากนี้ ยังมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติค่าข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการยกเลิกแก้ไขและเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ แล้วแต่ความเหมาะสมกับสถานการณ์ในเวลานั้น ๆ และยังมีประกาศของคณะกรรมการและของกระทรวงซึ่งกำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการค้าข้าว เช่น ประกาศปรับปรุงค่าฟรีเมียม ประกาศแจ้งความกำหนดราคาข้าว ประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว รวมทั้งประกาศอื่น ๆ²

2.3 การใช้มาตรการอื่น ๆ เช่น การขึ้นราคาข้าวส่งออก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าข้าวไทยยังมีราคาต่ำกว่าข้าวพม่า และเวียดนามอยู่มาก³ และเพื่อเป็นการป้องกัน

¹เสถียร ลายลักษณ์ "พ.ร.บ. ค่าข้าว พุทธศักราช 2489" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 58 หน้า 345 - 349

²ไชยยงก์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย หน้า 229

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/70 อังกฤษขอซื้อข้าวปี 2495 (พ.ศ. 2494 - 2495)

การกีดกันจากประเทศผู้ซื้อ ตลอดจนเป็นการหารายได้จากการกีดกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อแก้ไขภาวะการเงินของประเทศ รัฐบาลจึงได้ประกาศขึ้นราคาข้าวสำหรับส่งออกจำหน่ายต่างประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา¹ และได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงราคาข้าวขึ้นไปเรื่อย ๆ เช่น ใน พ.ศ. 2493 รัฐบาลประกาศขึ้นราคาข้าวชนิดที่ (5 %) อีกตันละ 8.40 ดอลลาร์สหรัฐ² เพราะรัฐบาลสังเกตเห็นว่า ผู้ซื้อพากันซื้อข้าวชนิดที่เบ็ดเตล็ดส่วนใหญ่ ไม่ต้องการปลายข้าวมากนักทำให้ปลายข้าวตกค้างตามโรงสีมาก และใน พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้ประกาศเปลี่ยนแปลงราคาข้าวอีก เช่น ข้าวชนิด 5 % จากเดิมราคาตันละ 111.83 ดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็นตันละ 119.70 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น³

กล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายควบคุมการค้าข้าวขึ้น ก็เพื่อต้องการควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศ เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการเงินและเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

¹ รัฐบาลได้พยายามที่จะขึ้นราคาข้าวส่งออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 แต่ถูกอังกฤษคัดค้านทำให้ไม่สามารถขึ้นราคาข้าวสำเร็จเพราะอังกฤษเป็นประเทศที่มีอิทธิพลในคณะกรรมการจัดสรรข้าวระหว่างประเทศในองค์การสหประชาชาติ ภายหลังจากที่ระบบแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศยกเลิกไปในปลาย พ.ศ. 2492 ประเทศไทยจึงสามารถขึ้นราคาข้าวส่งออกได้สำเร็จ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/1 เรื่องขอทราบนโยบายและแนวการเจรจาเรื่องขายข้าว (พ.ศ. 2493)

² ในขณะนั้น (พ.ศ. 2493 - 2495) รัฐบาลได้ตั้งราคาข้าวเป็นดอลลาร์ ถ้าจะขายเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิง ก็ให้คำนวณตามอัตราทางราชการในการชำระเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผิดค่าเงินปอนด์ เพราะขณะนั้น เงินปอนด์โคตรค่าลงมาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/70 อังกฤษขอซื้อข้าวปี 2495 (พ.ศ. 2494 - 2495)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/1 การจัดสินค้าข้าวขาออกสำหรับปี 2494 (3 พฤศจิกายน 2493)

นโยบายการค้าเสรี

เป็นนโยบายการค้าที่ประเทศไทยได้ยึดมาตลอดนับตั้งแต่ได้ทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา กล่าวคือ รัฐบาลปล่อยให้เอกชนดำเนินการค้าไปตามวิธีการค้าปกติ พ่อค้าสามารถติดต่อค้าขายกับพ่อค้าชาวต่างประเทศได้โดยเสรี รัฐเข้ายุ่งเกี่ยวเฉพาะการเก็บภาษีขาออกและขาเข้าเท่านั้น วิธีการค้าแบบเสรีดำเนินมาตลอดจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อเกิดภาวะขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รัฐบาลได้เข้าควบคุมการส่งข้าวออกจากรายต่างประเทศ การควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลดำเนินมาถึง พ.ศ. 2489 รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนนโยบายจากการควบคุมการค้ามาเป็นการค้าแบบเสรีอีก ทั้งนี้เพราะว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา การค้าข้าวของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการแข่งขันเพื่อแย่งชิงตลาดข้าวอย่างรุนแรงระหว่างประเทศผู้ค้าข้าวทั้งหลาย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่กำลังแย่งตลาดข้าวไทยทั้งในเอเชียและในยุโรป¹ การแข่งขันค้าข้าวในตลาดโลกทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ กระทั่งกระทบกระเทือนต่อการค้าข้าวของประเทศไทย กล่าวคือ ปริมาณการส่งออกใกล้เคียงต่ำลงเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อราคาข้าวเปลือกของชาวนาที่ผลอยตกต่ำลงไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ แล้วก็ตาม เช่น

1. ส่งเสริมให้เอกชนส่งออกมากขึ้น โดยเปิดเสรีโควตาได้กับพ่อค้าในอัตรา 1 : 5 กล่าวคือ พ่อค้าที่ขายข้าวให้รัฐบาล 4 ตัน แทน 5 ตัน ปีละหนึ่งสับขายเองได้ 1 ตัน รวมทั้งการลดอัตราภาษีเบิรมของปลายข้าวลงอีก เพื่อกระตุ้นให้มีการส่งออกมาขึ้น
2. อนุญาตให้พ่อค้าส่งออกจัดหากระสอบป่าน เพื่อส่งออกนอกประเทศได้จากแหล่งผลิต หรือตลาดอื่น ๆ ตามสมควรใจ ซึ่งก่อนหน้านี้พ่อค้าจะต้องซื้อกระสอบป่านที่ต้องการจากสำนักงานข้าว เท่านั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/13 เรื่อง
รายงานทานนายกรัฐมนตรืเรื่องข้าว (2502 - 2503)

3. ประกาศลดราคาข้าว เนื่องจากปรากฏว่าราคาข้าวไทยยังอยู่ในระดับสูง ไม่สามารถส่งออกจำหน่ายแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ รัฐบาลจึงตกลงใจลดราคาข้าว ที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศลง โดยประกาศลดราคาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2497 และในเดือนกุมภาพันธ์ได้ประกาศลดราคาปลายข้าวลงอีก แต่วิธีการนี้ก็ยังไม่สามารถ เพิ่มปริมาณขายได้ แลปริมาณกลับลดลง เช่น ในครั้งแรกของปี 2497 ข้าวที่ส่งไปจำหน่าย ต่างประเทศทั้งหมดมีจำนวนเพียง 485,000 ตัน เท่านั้น เมื่อเทียบกับครั้งแรกของปี 2496 ซึ่งมีจำนวนถึง 720,000 ตัน รัฐบาลจึงได้ประกาศลดราคาลงอีกถึง 2 ครั้ง ในเดือน เดือนกันยายน และเดือนธันวาคม และปลายข้าวทุกชนิด เพราะข้าวเหล่านี้มีเหลือ อยู่มาก อย่างไรก็ดีตาม แม้จะลดราคาแล้วแต่ปริมาณข้าวที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศก็ ยังไม่เพิ่มขึ้น ในปลายเดือนกันยายนมีปริมาณข้าวส่งออกเพียง 761,000 ตัน เท่านั้น เมื่อเทียบกับ 1,076,000 ตัน ในเดือนกันยายนของ พ.ศ. 2496¹

เพื่อแก้ปัญหาการส่งออก รัฐบาลจึงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าเป็นเสรี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2498 เป็นต้นไป² โดยหลักการสำคัญของนโยบายการค้า ข้าวใหม่ ดังนี้คือ

1. รัฐบาลได้ให้พ่อค้าตกลงราคาข้าวที่ส่งออกจำหน่ายกันเอง ตลอดจนขึ้นลง ราคาข้าวของตนได้อย่างเสรีตามภาวะขึ้นลงของท้องตลาด โดยรัฐบาลไม่ไปกำหนดราคา ตายตัวไว้เช่นที่เลื่อมมา เพื่อเป็นการรอนไล่มและเปิดโอกาสให้พ่อค้าข้าวได้แสดงความ สามารถในการแข่งขันกับพ่อค้าข้าวในต่างประเทศและเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มี การค้าข้าวกับต่างประเทศมากขึ้น

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ศค/16
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย (14 มิถุนายน 2498 - 19 มิถุนายน 2501)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
วันขึ้นปีใหม่ของรัฐบาล

2. อนุญาตให้พ่อค้าชาวระเจินตราที่ได้รับจากการขายข้าวแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราราชการเพียงจำนวนหนึ่ง และอีกจำนวนหนึ่งอนุญาตให้ขายแก่ธนาคารพาณิชย์ในอัตราเสรีได้¹ ต่อมาในเดือนสิงหาคม ร.ศ. 2498 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกระเบียบการส่งมอบเงินตราต่างประเทศสำหรับค่าส่งออกข้าวเสีย²

มาตรการควบคุมการส่งออก

ถึงแม้รัฐบาลจะประกาศนโยบายการค้าข้าว เป็นเสรีแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ารัฐบาลยังคงควบคุมนโยบายการค้าบางประการ เช่น สถิติการส่งออก และคุณภาพข้าวที่ส่งออก ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวบริโภคภายในประเทศ และเพื่อรักษามูลค่าข้าวที่ส่งออกไทยในตลาดต่างประเทศไว้ ด้วยการนำมาตรการและวิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้การส่งออกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มาตรการและวิธีการดังกล่าวได้แก่

1. การสำรองข้าว ภายหลังจากที่รัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายการค้าจากระบอบผูกขาดมาเป็นการค้าเสรี กล่าวคือ ผู้ส่งออกไม่ตองซื้อข้าวจากสำนักงานข้าว เช่น เกษมและพอกามีเสรีภาพในการค้ามากขึ้น ทั้งได้กล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้พ่อค้าส่งข้าวออกจากรายทางประเทศมากจนข้าวภายในประเทศต้องขาดแคลน รัฐบาลจึงได้มีนโยบายสำรองข้าวไว้เพื่อบริโภคภายในประเทศ โดยกำหนดให้พ่อค้าส่งออกสำรองข้าวไว้ร้อยละ 5

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
ตลาดข้าวไทย

² Ammar Siamwalla "A History of Rice Prices Policy in Thailand," in Prateep Sondysawan (ed) Finance Trade and Economic Development in Thailand. p. 147

ของจำนวนที่ส่งออก โดยขายให้แก่สำนักงานข้าว แต่ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2495
รัฐบาลจึงได้ประกาศเลิกการสำรองข้าวถึงกล่าวเสีย¹

2. การใช้ระบบฟรีเมียมน² การเรียกเก็บพร่เมียบบข้าวจากผู้ส่งออกของรัฐบาล
นอกจากเพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้าส่งออกได้กำไรมากเกินไปเนื่องจากราคาข้าวภายในประเทศมีราคา
ต่ำกว่าราคาในตลาดโลกมาก และไม่ให้เกิดประโยชน์ตกอยู่กับผู้บริโภคร่างต่างประเทศแล้ว³
รัฐบาลยังใช้ฟรีเมียมนเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมการส่งออก กล่าวคือ ถ้าจะชะลอ
การส่งออกก็เพิ่มการฟรีเมียมนเพราะการเพิ่มฟรีเมียมนจะทำให้ต้นทุนของผู้ส่งออกสูงขึ้นไปด้วย
จนพ่อค้าต้องหยุดการส่งออกเมื่อประสบภาวะขาดทุน หรือแรงกดดันข้ามถ้าต้องการให้มี
การส่งออกมาก ๆ ก็ชะลออัตราฟรีเมียมนลง เป็นต้น ทั้งนี้โดยยึดราคาข้าวสารภายในประเทศ
เป็นหลัก⁴ ระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503 รัฐบาลได้นำระบบฟรีเมียมนมาใช้เพื่อควบคุม
การส่งออกอยู่เสมอ เช่น ใน พ.ศ. 2498 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาการขาดข้าว
ไม่ออกหาให้มีข้าวทางภายในประเทศมาก กระทั่งกระทั่งเดือนธันวาคมข้าวเปลือกภายในประเทศ

¹ไชยยงก์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของประเทศไทย
หน้า 200 - 201

²ฟรีเมียมนหรือค่าธรรมเนียมการส่งออกเริ่มเก็บมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 2 เมื่อรัฐบาลเข้าควบคุมการค้าข้าวส่งออก โภภเรียกเก็บจากพ่อค้าที่ได้รับขั้ว
สิทธิในการส่งออกจากรัฐบาลในรูปของเงินพิเศษ โดยเรียกเป็นเงินตราต่างประเทศ
นอกเหนือจากทองชำระค่าข้าวแล้ว ต่อมาในเดือน ธันวาคม 2492 รัฐบาลได้กำหนด
อัตราฟรีเมียมนเป็นเงินบาท และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2498 ได้กำหนดอัตราฟรีเมียมน
สูงต่ำตามชนิดของข้าว บัวย อีงภากรณ และสุภาพ บศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย
หน้า 114, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ช/14 ให้จัด
มาตรฐานข้าว (Grade) ใหม่ (21 ตุลาคม 2498)

³อัมมาร์ สยาบวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 169

⁴โสภณ ทองปาน นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรม หน้า 10

รัฐบาลจึงได้ลดอัตราพรีเมียมลงเพื่อปรับราคาขายแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในตลาดโลก และเพื่อเป็นการกระตุ้นให้พ่อค้าทางการส่งออกให้มากขึ้น เช่น อัตราพรีเมียมของชนชาวลงจากตันละ 464 บาท เหลือเพียงตันละ 400 บาท และอัตราพรีเมียมของปลายข้าวจากตันละ 348 บาท เหลือเพียงตันละ 200 บาท เป็นต้น¹

ในระหว่าง พ.ศ. 2499 ถึงต้น พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ลดอัตราพรีเมียมข้าวเกือบทุกชนิดลงอีก เพื่อให้ราคาข้าวส่งออกมีราคาถูกลง เพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในตลาดโลก เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง² แต่ไปปลาย พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้เพิ่มอัตราพรีเมียมขึ้นเพื่อระงับการส่งออกเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้การจำหน่ายข้าวในต้นปีมาาก ๆ เพื่อระบายข้าวเหลือใช้ภายในประเทศออกให้หมด จึงทำให้ปีการส่งออกข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศใน 6 เดือนแรกของปี 2500 ถึง 870,000 ตัน เมื่อข้าวที่ส่งออกใน 6 เดือนหลังมีปริมาณน้อย รัฐบาลกลัวว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนข้าว และข้าวมีราคาแพงภายในประเทศจึงได้มีนโยบายชะลอการส่งออกด้วยวิธีการขึ้นอัตราพรีเมียม³

ระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2503 รัฐบาลได้ลดอัตราพรีเมียมลงอีก เพื่อให้ข้าวส่งออกมีราคาต่ำ เพื่อแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาในตลาดยุโรป และแอฟริกา รวมทั้งแข่งขันกับพม่า เวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีนในตลาดฮ่องกง และมลายู โดยเฉพาะเพื่อ

¹ Ammar Siamwalla. "A History of Rice Prices Policy in Thailand," in Prateep Sondysuwan (ed) Finance Trade and Economic Development in Thailand. p.146

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/5 เรื่องพรีเมียมข้าว (2500)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/6 เรื่องโควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

แข่งขันกับเมวในตลาดกล้วย เช่น กาหบควา ผู้ส่งออกผู้ใดส่งข้าวออกไ้ภายในระยะเวลา และปริมาณที่กำหนดก็มีสิทธิส่งข้าวออกไ้โดยไม่ต้อง เสียฟรี เมียมในจำนวนที่กำหนดไว้ โดยมีข้อแม้ว่าต้องส่งออกภายในปี 2502 เป็นต้น¹

สรุปไ้ว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503 รัฐบาลไ้ใช้การลดอัตรา ฟรี เมียมลง เพื่อให้มีการส่งออกมากขึ้น และเพื่อให้ราคาข้าวที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ มีราคาถูกลง เพื่อที่จะแข่งขันกับราคาข้าวของประเทศผู้กาขายทั้งหลายในตลาดโลก

3. การกาหนดเป้าหมายการส่งออก เป็นมาตรการหนึ่งของรัฐบาลในการควบคุม การส่งออก โดยเฉพาะการแก้ปัญหาข้าว เหลือไ้ภายในประเทศที่ขายไม่ออกและ เหลือตกค้าง อยู่เป็นจำนวนมาก วิธีกาเนินการ ของรัฐบาลก็ไ้คือ การคาดคะเนจำนวนข้าวสำหรับส่งออก แต่ละปีว่ามีจำนวนเท่าใด แล้ววางแผนส่งออกจำหน่ายในแต่ละปีให้หมด เพราะ การส่งข้าว เหลือไ้ส่งออกหมดย่อม เป็นผลดีแก่ชาวนาและ เศรษฐกิจของประเทศ เป็นอย่างย้ง เช่น ใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลไ้กำหนดหลักในการส่งออกว่า จะต้องพยายามส่งข้าว ที่เหลือไ้ภายในประเทศออกให้หมด เป็นประการสำคัญ ถือหลักที่จะให้ไ้ไ้เงินตราต่างประเทศ เข้ามาไ้มากเป็นความสำคัญประการถัดมา และให้มีรายไ้มาสู่รัฐ เป็นความสำคัญ ประการที่สาม² จากการคาดคะเนว่าจะมีข้าว เหลือบริโลกภายในสำหรับส่งออกประมาณ 1.2 ล้านตันเศษ และไม่มีข้าวค้างสต็อกมาก รัฐบาลจึงไ้จัดการให้ข้าวออกนอกมีระกำ สม่าเสมอเพื่อมิให้ราคาขึ้นลงฮวบฮาบเกินไป ซึ่งจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อราคาข้าว บริโลกภายในประเทศ รัฐบาลไ้วางแผนเฉลี่ยที่จะส่งข้าวออกนอกให้ไ้เฉลี่ยประมาณ เดือนละ 1 แสนตันเป็นหลัก ปรากฏว่า ใน 8 เดือนแรก มีปริมาณการส่งออกจำหน่าย ทางประเทศประมาณ 802,026 ตัน เฉลี่ยเดือนละแสนต้นเศษซึ่ง เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/10
เรื่องบันทึกของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ (พ.ศ. 2502)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/39
เรื่องการส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2499

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/29
ภาวะการกาข้าว (2499) (เรื่องเสนอภาวะการณ์และโครงการกาข้าว)

ใน พ.ศ. 2500 รัฐบาลคาดว่าจะมีข้าวส่งออกมากกว่าปี 2499 กือ ประมาณ 1.4 - 1.5 ล้านตัน รัฐบาลจึงได้เตรียมแผนการล่วงหน้าไปแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ด้วยการกำหนดให้ขายข้าวออกในระยะต้นปีให้มากที่สุด ปรากฏว่าใน 6 เดือนแรกของ พ.ศ. 2500 มีข้าวส่งออกมากถึง 870,000 ตัน¹ จากการที่รัฐบาลปล่อยให้ข้าวส่งออกมากในระยะต้นปีทำให้รัฐบาลกลัวว่าจะเกินปริมาณข้าวเหลือใช้ภายใน และอาจจะนำข้าวที่จำเป็นท้องใช้ส่งออกด้วย ประชาชนจะประสบความเดือดร้อนหาหาให้ข้าวมีราคาแพงขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดเป้าหมายการส่งออกในครึ่งหลังของปีไว้ไม่ให้เกิน 53,000 ตัน² และใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การส่งออกน้อยลง เช่น การกำหนดโควตา เพิ่มอัตราภาษีเมี่ยม และระงับการขายในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล เป็นต้น³

4. การใช้ระบบโควตา เป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อชะลอการส่งออกเมื่อระบบพรีเมียมไม่สามารถที่จะหยุดยั้งการส่งออกได้ เช่น ภาวะการส่งออกในช่วงปลาย พ.ศ. 2500 จากการที่มีการส่งออกในต้นปีเป็นจำนวนมากจนรัฐบาลกลัวว่าถ้าปล่อยให้ส่งออกตลอดปีจะเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้น จึงแก้ปัญหาด้วยการปรับอัตราพรีเมียมขึ้น และระงับการขายในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล รวมทั้งการประกาศห้ามส่งข้าวคุณภาพต่ำ (ปลายข้าว) ออกจำหน่ายต่างประเทศเพราะข้าวเหล่านี้มีเหลืออยู่ เนื่องจากมีผู้เอาข้าวเปลือกสีเป็นปลายข้าวส่งออกมาเพราะเสียค่าพรีเมียมน้อยกว่าข้าวชนิดดี (ต้นข้าว) แต่มาตรการเหล่านี้ยังไม่สามารถระงับการส่งออกได้เนื่องจากความต้องการ

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/29
ภาวะการค้าข้าว (2499) (เรื่องเสนอภาวะการณ์และโครงการค้าข้าว)

²Ammar Siamwalla. "A History of Rice Price Policies in Thailand," in Prateep Sondysuwan. Finance Trade and Economic Development in Thailand. p.158

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/6
เรื่องโควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

ชาวไทยในต่างประเทศมีเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศกำหนดโควตาข้าวขึ้นในวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2500¹ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะการกำหนดโควตาส่งออกจะมีผลมากกว่าการเพิ่อัตราภาษีเมื่อบริษัทการค้าทางค้าอื่น เพราะสามารถประกาศห้ามได้โดยตรง โดยไม่ต้องมีวิธีปฏิบัติอื่นให้ยุ่งยาก² ระบบโควตาได้กำหนดให้พ่อค้าส่งข้าวออกได้ตามโควตาที่กำหนดให้เท่านั้น โดยมีข้อกำหนดดังนี้

4.1 ให้พ่อค้าแต่ละรายมีสิทธิส่งข้าวขาว และปลายข้าวขาวทุกชนิด ออกใน 6 เดือนหลังของปี พ.ศ. 2500 ได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนข้าวทุกชนิดที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกแล้วใน 6 เดือนแรก โดยให้ถือตัวเลขของกรมการค้าต่างประเทศเป็นหลักในการคำนวณโควตา

4.2 ผู้ใดได้รับอนุญาตให้ส่งข้าวขาวและปลายข้าวขาวใน 6 เดือนหลัง คือตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2500 จนถึงวันใช้ระบียบแล้วเท่าใดจะต้องหักออกจากจำนวนโควตาดังกล่าวในข้อก่อน³

ต่อมารัฐบาลได้เพิ่มอัตราการส่งออกเป็น ร้อยละ 45 และร้อยละ 48 ของจำนวนข้าวที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกใน 6 เดือนแรก ในเดือนตุลาคม และพฤศจิกายน พ.ศ. 2500 และได้ประกาศยกเลิกไปในวันที่ 31 ธันวาคม 2500⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/6 เรื่อง โควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

² ไสริณ ทองปาน นโยบายส่งออกสินค้าเกษตร หน้า 13

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/6 น.ค.

⁴ Ammar Siamwalla. "A History of Rice Price Policies in Thailand," in Prateep Sondysuwan. Finance Trade and Economic Development in Thailand. p.158

5. การขอความเห็นชอบจากรัฐบาล เป็นมาตรการชะลอการส่งออกอย่างหนึ่งของรัฐบาลควบคุมการกำหนดขึ้นก่อนต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้การส่งออกเป็นไปอย่างล่าช้าด้วยการกำหนดให้พอกาส่งออกต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนการตกลงซื้อขายกับพ่อค้าต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้ชำระค่าฟรีเหมี่ยมภายใน 3 วันหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกแล้ว¹ นโยบายดังกล่าวได้นำมาใช้ในต้น พ.ศ. 2501 เมื่อปริมาณข้าวเหลือใช้ภายในประเทศมีจำนวนน้อยเนื่องจากการผลิตข้าวในฤดูผลิต 2500 และ 2501 มีระดับต่ำกว่าปีก่อน ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศและป้องกันไม่ให้ข้าวมีราคาแพง² และในช่วงหลังของ พ.ศ. 2503 เมื่อมีข้าวจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพฯ น้อยรัฐบาลกลัวว่าจะมีข้าวไม่เพียงพอสำหรับส่งให้กับประเทศที่เป็นลูกค้าประจำ จึงได้ออกประกาศแจ้งความให้พอกาส่งออกต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลการกำหนดต่างประเทศก่อนตกลงขายให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศ เว้นแต่เป็นกรณีขายในปริมาณไม่มากนักสมควรให้แก่อำนาจในประเทศที่ซื้อข้าวไทยเป็นประจำ³

6. การส่งออกโดยรัฐบาล หรือใช้วิธีการขายแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government) เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการส่งออก กล่าวคือ ถ้าต้องการให้มีการส่งออกมารัฐบาลจะใช้วิธีการขายแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล เป็นส่วนสำคัญ ซึ่งเป็นการขายที่รัฐบาลต่างประเทศผู้ซื้อติดต่อซื้อโดยตรงกับรัฐบาลไทย

¹ Armar Siamwalla. "A History of Rice Prices Policy in Thailand," in Prateep Sondysuan. Finance Trade and Economic Development in Thailand. p.158

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.กค/16
สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย (14 มิถุนายน 2498 - 19 มิถุนายน 2501)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/6
เรื่องโควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

เป็นการขายที่สามารถขายได้ในปริมาณที่มากและแน่นอน รวมทั้งยังเกิดประโยชน์ใน
ด้านความสัมพันธ์ทางการค้ากับเมืองอีกด้วย ในระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2499 รัฐบาล
จะสนับสนุนให้มีการซื้อขายข้าวในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ แต่ในช่วงปลาย พ.ศ.
2500 เนื่องจากปริมาณข้าวสำหรับส่งออกต่างประเทศมีจำนวนน้อย และรัฐบาลเกรงว่า
จะเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศจึงระงับการขายข้าวให้ต่างประเทศในรูปรัฐบาล
ต่อรัฐบาล โดยไม่หาสัญญาขายให้รัฐบาลต่างประเทศ คงปล่อยให้เอกชนส่งออกเอง แต่
ใช้วิธีเพิ่มอัตราภาษีให้มีให้สูงกว่าเดิม¹

นโยบายส่งเสริมการส่งออก

เป็นนโยบายการแข่งขันข้าวกับประเทศคู่แข่งในตลาดโลก และเพื่อเป็น
การรักษาตลาดข้าวที่สำคัญไว้ โดยเฉพาะตลาดข้าวในมลายู ฮองกงและสิงคโปร์ รวมทั้ง
เป็นการป้องกันการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ และการแก้ปัญหาการส่งออกอันเนื่องมาจาก
การแข่งขันข้าวของบรรดาพ่อค้าส่งออกด้วยกัน นโยบายดังกล่าวได้แก่

1. การอนุญาตให้ส่งข้าวออกจากรายทางภาคใต้ของประเทศไทยเพื่อแข่งขันกับ
พม่าในตลาดมลายู และเพื่อเป็นการรักษาตลาดข้าวในมลายูไว้ รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหา
การลักลอบนำข้าวออกจากราวละเล็กละน้อยของประชาชนด้วย เพราะเมื่อพ่อค้าสามารถ
ส่งข้าวออกได้โดยสะดวกแล้วก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยประชาชนเป็นเครื่องมืออีกต่อไป ดังนั้น
นับตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นไป รัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้มีการส่งข้าวจากทางภาคใต้
ไปจำหน่ายในมลายูให้มากขึ้น โดยรัฐบาลได้ออกประกาศให้มีการขนย้ายข้าวทางบกได้ทั่วไป
คงควบคุมเฉพาะการขนย้ายทางทะเล เพื่อป้องกันการลักลอบนำออกไปนอกประเทศ² ต่อมา
ใน พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้อนุญาตให้จังหวัดนครศรีธรรมราชส่งข้าวไปจำหน่ายในมลายูได้
ตามนโยบายการแข่งขันข้าวกับพม่าในตลาดมลายู และเพื่อป้องกันไม่ให้พม่าแย่งตลาดมลายู

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พ.ณ.0301.3/6

เรื่องโควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-3/1

เรื่องภาคใต้ขาดแคลนข้าว

จากไทยได้ แต่ปรากฏว่าพ่อค้าเอกชนไม่สามารถส่งข้าว ไปจำหน่ายในตลาดดังกล่าวได้ เพราะเมื่อรวมค่าขนส่งและอื่น ๆ แล้ว ราคาต้นทุนสูงกว่าราคาซื้อขายกันในตลาดมลายู จึงไม่มีพ่อค้ารายใดทำการส่งไปจำหน่ายได้เลย รัฐบาลจึงได้องค์การคลังสินค้าซึ่งเป็น องค์การของรัฐบาล เข้าดำเนินการ ด้วยการรับซื้อข้าวเปลือกและข้าวสารในจังหวัด นครศรีธรรมราช แล้วส่งไปจำหน่ายในมลายู โดยกำหนดราคาการรับซื้อที่โรงสีและวางข้าว ปากพนัง องค์การคลังสินค้า หรือโรงสีบริษัทข้าวไทยจำกัดในราคาพอสมควร การขนส่งนั้น ใช้การขนส่งทางรถไฟ โดยส่งที่สถานีชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช และปากัง เบฮาร์ เท่านั้น ส่วนจังหวัดอื่น ๆ จะส่งออกไปเพื่อได้รับการยืนยันว่ามีข้าวเหลือมาก ส่วนการชำระ ภาษีอากรออกและฟรี เบียมให้ชาวระที่คานสุลกากรปากพนัง และปากัง เบฮาร์ แล้วแต่กรณี ส่วนทางเรือนั้นให้ส่งออกเฉพาะจากปากพนัง โดยเรือของบริษัทในความควบคุมของทาง ราชการ เช่น บริษัทเดินเรือไทย จำกัด เรือเอกชนจะส่งออกได้โดยกระทรวง เศรษฐกิจ และกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบเท่านั้น เพราะทางน้ำลึก เลี่ยงการควบคุมได้ง่าย¹

2. การจัดตั้งบริษัทจังหวัดตามจังหวัดชายแดน เช่น จังหวัดทางภาคใต้และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อควบคุมการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศเพราะการลักลอบ ยอมทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศลดลงราคาข้าวบริโภคจะสูงกว่าที่ควร จะเป็นที่ เคื้อครอนแก่ประชาชนและกระทบกระเทือนต่อการค้าข้าวของประเทศไทย² และเพื่อให้ รัฐบาลมีรายได้มากและแน่นอนในด้านภาษีศุลกากร ภาษีเทศบาล ภาษีการกัก และเงินได้ เพราะบริษัทจังหวัดเป็นบริษัทที่ราชการโดยมีรัฐบาลถือหุ้นเป็นส่วนมาก บริษัทจังหวัดตาม ชายแดนที่จัดตั้งขึ้นในปลาย พ.ศ. 2497 ได้แก่ บริษัทจังหวัดนครพนมจำกัด บริษัทจังหวัด หนองคายจำกัด บริษัทจังหวัดเลยจำกัด และบริษัทจังหวัดเขียงรายจำกัด จุดประสงค์ ของการจัดตั้งบริษัทจังหวัดตามชายแดน นอกจากเพื่อป้องกันการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ร.ณ.0301.3/11
เรื่องข้าวภาคใต้ (พ.ศ. 2502)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/36
เรื่องการค้าข้าวในจังหวัดภูเก็ต (9 มกราคม 2500 - 11 กุมภาพันธ์ 2501)

แล้วยัง เป็นการช่วยจัดส่งสินค้าไปจำหน่ายยังประเทศลาว เพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจของ ประเทศลาว สินค้าที่เป็นหลักให้บริษัททั้งนี้ก็คือ การค้าข้าว

เพื่อสนับสนุนนโยบาย รัฐบาลโคลกค่าฟรีเมียมข้าวที่ควรต้องเสียในการส่งออก ให้บริษัท เพื่อให้สินค้ามีราคาไม่สูง เพื่อต่อสู้กับพวกลักลอบนำข้าวออกนอกได้ โดยรัฐบาล ให้กรมศุลกากรส่งด่านศุลกากรต่าง ๆ ตามชายแดนกันประเทศลาวไม่ต้องเก็บค่าฟรีเมียม จากบริษัทจังหวัดตามชายแดนดังกล่าว เพราะได้เสียเงินทดแทนให้แก่สำนักงานข้าวแล้ว กระสอบละ 42.88 บาท รวมทั้งอากรขาออกของศุลกากรด้วย ส่วนการขนส่งนั้น รัฐบาล ได้ให้องค์การ ร.ส.พ. ซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลเป็นผู้รับเหมาทำการขนส่ง เพื่อให้รัฐบาล มีรายได้ และสามารถควบคุมสินค้าออกได้เป็นอย่างดี¹

3. การสำรองข้าวเพื่อการส่งออก เนื่องจากใน พ.ศ. 2499 การค้าข้าวกับ ต่างประเทศดำเนินไปด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง เนื่องจากประสบอุปสรรค คือ ข้าว สำรองในกรุงเทพฯ ในต้นปีมีน้อย เพราะใน พ.ศ. 2498 ได้ขายข้าวทางสต็อกออกไป ต่างประเทศเกือบหมด ประกอบกับระยะต้นปีมีการสั่งซื้อจากต่างประเทศมาก แต่ข้าวใน กรุงเทพฯ ไม่มีพอที่จะจัดส่งให้ใครต้องรอคอยข้าวที่จะขนส่งมาจากต่างจังหวัด เมื่อ ความต้องการข้าวมีมาก และมีข้าวส่งเข้ามาในกรุงเทพฯ ไม่พอกับความต้องการ จึงทำให้ ราคาข้าวเชยิบสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งราคาภายในและภายนอก รวมทั้งทำให้เกิดการกักตุนข้าว เป็นเหตุให้มูลค่าส่งออกคงมีค่าน้อยกว่าที่ควรเพราะหาข้าวส่งออกตามสัญญาไม่ครบ ทั้งนี้เพราะมี ข้าวสำรองอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้มีการสำรองข้าว ในกรุงเทพฯ ขึ้นให้มากสำหรับส่งขายให้เพียงพอแก่ความต้องการ เพื่อเป็นการรักษาลูกค้า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/16

ในต่างประเทศไว้ และยังเป็นการรักษาระดับราคาข้าวบริโภคภายในประเทศ (กรุงเทพฯ) ให้มีราคาสม่ำเสมอ¹ การดำเนินก.ม.สำรองข้าวของรัฐบาลมีดังนี้ คือ

3.1 ในห้องการค้าคลังสินค้ารวมมือกับสำนักงานข้าวซึ่งไถ่ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การข้าวมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติงานได้เหมาะสมและสะดวกยิ่งขึ้น รวมทั้งกรมสหกรณ์ และบริษัทข้าวไทยจัดซื้อข้าวเปลือกในนามของรัฐบาล โดยจัดซื้อทั้งทางเรือและทางรถไฟในระยะต้นปีให้มากที่สุด แล้วส่งเข้ามาเก็บสำรองไว้ในกรุงเทพฯ เพื่อให้โรงสีในกรุงเทพฯ มีงานทำตลอด และสามารถส่งออกจำหน่ายต่างประเทศได้ทันทางที่เป็นการให้พอกันแฉะว่ามีข้าวอยู่ในสต็อกซึ่งเป็นการง่ายต่อการตกลงใจที่จะทำสัญญาซื้อขายกับพ่อค้าต่างประเทศได้ ค่าใช้จ่ายในการสำรองข้าว เช่น การจ่ายเงินค่าข้าว ค่าสีข้าว ค่าเก็บรักษา² ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จ่ายจากเงินหมุนเวียนซื้อข้าวของสำนักงานข้าว เก็บภายในวงเงิน 40 ล้านบาท³

3.2 สนับสนุนให้เอกชนสำรองข้าวทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารไว้ในกรุงเทพฯ ให้มากขึ้น และกำหนดเป้าหมายให้มีการสำรองข้าวเพิ่มขึ้นเดือนละ 50,000 - 70,000 ตัน ใช้วิธีการสำรองโดยการจำนำไว้กับธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ

3.2.1 ขั้นแรกกำหนดให้ห้องการค้าคลังสินค้าเก็บสำรองข้าวที่พ่อค้านามาใช้เป็นหลักทรัพย์ประกันเงินกู้ และให้ห้องการค้าคลังสินค้าออกไปประหวนสินค้า⁴ เพื่อเป็นหลักประกันในนามขององค์การสินค้า

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3.3.8/1
คณะกรรมการพิจารณาการกาวข้าวกับต่างประเทศ (11 ก.ย. 2499 - 12 ม.ค. 2500)

² ในการเก็บรักษานั้นให้เก็บไว้ในโกดังของบริษัทข้าวไทยจำกัด ในกรุงเทพฯ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัทข้าวไทย โดยคิดค่าบริการทุกอย่างเป็นราย เกวียน

³ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3.3.1/1
เรื่อง การประชุมคณะกรรมการสำรองข้าวครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2503)

⁴ เอกสารซึ่งนายคลังสินค้าออกให้แก่ผู้ฝากสินค้าในคลังสินค้าและผู้ฝากอาจสลับหลังจากสินค้าที่ฝากไว้จนเต็มในประหวนโดยไม่ต้องมอบสินค้าให้แก่ผู้รับจำนำ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 499

3.2.2 พอกำไช้ใบประทวนสินค้าจากเอาตอธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับช่วงจําไปประทวนสินค้าจากธนาคารพาณิชย์อีกทอดหนึ่ง

3.2.3 จํานวนเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงจําไปต่อจาก

ธนาคารพาณิชย์ กำหนดให้ 2 ใน 3 ของอัตราราคาข้าว ทั้งนี้เพราะว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไปมีมาตรการที่จะควบคุมได้ว่า ข้าวที่พอกำนานาจากเวลานั้นเป็นข้าวสำรองเพิ่มเติมหรือข้าวที่พอกำเคยสำรองอยู่แล้ว

3.2.4 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกีดกอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์

ร้อยละ 7 ต่อปี โดยให้ธนาคารพาณิชย์นำไปให้พอกำกักตุนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ถ้าคิดต่ำกว่านี้ ธนาคารพาณิชย์จะไม่ยอมออกทุน แต่จะหันมาใช้ทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งหมด

3.2.5 ส่วนการกำหนดเงื่อ ไข และวิธีเก็บรักษาข้าวไว้ในองค์การ

คลังสินค้า ต้องได้รับการตกลงกันแล้วระหว่างธนาคารพาณิชย์กับองค์การคลังสินค้า

3.2.6 การที่ราคาข้าวที่นำมาจํานาเป็นประกันนั้น ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดราคาข้าวชนิดต่าง ๆ ไว้เป็นกรังกราว เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาข้าวในเวลาที่ได้รับจํานา¹

4. การจัดส่งคณะผู้แทนการค้าไปทำความเข้าใจกับความตกลงกับพม่าเกี่ยวกับการผลิตข้าว เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันแทนการต่างฝ่ายต่างผลิต² เนื่องจากการผลิตข้าวของ 2 ประเทศนี้มีอิทธิพลในทางโลกอยู่มาก ถ้าใครร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดแล้วจะสามารถผูกมาตรฐานราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำได้อันจะเป็นผลดีแก่ทั้ง 2 ประเทศ ปรากฏว่า ผู้แทนทั้ง 2 ประเทศได้ทำความเข้าใจและกำหนดหลักการในการผลิตข้าวว่า แต่ละฝ่ายจะตั้งกรรมการขึ้นคนละคณะ พิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะในปีหนึ่งจะได้มีการพิจารณาร่วมกัน 3 ครั้ง คือ

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พท. 0301.11.11.1/1 การสำรองข้าวสำหรับส่งไปต่างประเทศ (พ.ศ. 2502 - 2503)

² กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1 ม.ล. ขาบ รับหน้าที่ไปเจรจาเรื่องข้าวเพื่อหาจุดทางตกลงกัน

ครั้งแรก เมื่อต้นฤดูฝนทุก ๆ ปี โดยพิจารณากันว่าไทยจะปลูกเท่าใด พม่าจะปลูกเท่าใด แล้วมาพิจารณารวมกัน เพื่อจัดสรรให้ถูกต้อง

ครั้งที่สอง ประชุมกันเมื่อถึงฤดูข้าวขึ้นเป็นต้นและออกรวงแล้ว เพื่อสอบถามว่าข้าวที่ปลูกนั้น จะได้รับความเสียหายอะไรบ้าง จากเหตุต่าง ๆ เช่น อุทกภัย หรือภัยธรรมชาติอื่น ๆ

ครั้งที่สาม ประชุมกันภายหลังจากการเก็บเกี่ยวแล้ว พม่าและไทยได้ปริมาณข้าวเท่าใด ได้ผลดีล้นต้น แล้วมาตั้งราคาขาย โดยวางเกณฑ์ยึดถือเอาค่าครองชีพของชาวนา 2 ประเทศเป็นหลัก เป็นแนวทางพิจารณาตั้งราคาข้าว

ผลจากการร่วมมือนี้จะทำให้การผลิตและการค้าข้าว เป็นกอบเป็นกำ การแก่งแย่งตลาดต่างประเทศก็จะหมดไป และจะทำให้ประเทศทั้ง 2 กระทบสัมพันธ์ไมตรียิ่งขึ้น¹

5. การให้ค่าตอบแทนหรือลดพิเศษ (Rebate) เนื่องจากการแข่งขันค้าข้าวไคท์ความรุนแรงขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2503 โดยเฉพาะประเทศคู่แข่งชั้นที่สำคัญ เช่น พม่า สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต่างพยายามที่จะแย่งตลาดข้าวที่สำคัญที่สุดของไทย เช่น มลายู ฮองกง สิงคโปร์ ด้วยการนำวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนไค้หาทางพุ่มข้าวไปยังตลาดสิงคโปร์และมลายู ด้วยการไปปีการรวมกลุ่มพ่อค้าในตลาดทั้งสองขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายข้าวของตนในตลาดดังกล่าว ดังนั้นรัฐบาลจึงไค้หาวิธีการให้รางวัลหรือลดพิเศษแก่ผู้ค้าข้าวของไทย ตามนโยบายแข่งขันการค้าข้าว และเพื่อเป็นการรักษาตลาดที่สำคัญ ๆ ของไทยไว้โดยกำหนดหลักการว่า ในตลาดฮองกง ให้ใช้วิธีการให้ส่วนลดแก่ผู้ส่งออกข้าวจากประเทศไทยและส่งถึงฮองกงแล้ว โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องซื้อข้าวจากประเทศไทยเท่านั้นโดยไม่สั่งซื้อจากประเทศอื่น โดยให้การรับรองจนถึงวันสิ้นปี สำหรับอัตราค่าตอบแทน (ส่วนลด) มีดังนี้คือ ผู้ซื้อข้าวจาวชนิด 100 % 5 % ข้าวหนึ่งทุกชนิด และปลายข้าวทุกชนิด ได้รับค่าตอบแทน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/สก.3.1

ดังนี้ 1 ปอนด์ การจ่ายค่าตอบแทนนั้นได้มอบให้ชาวหลวงพาดิชย์ประจำฮ่องกง ทดลองตรวจตราดูการตอบแทน โดยจ่ายเป็นวง ๗ ไปซึ่งมีผลเท่ากับกันหรือ มีเพียงบางส่วนหรือเท่ากับได้ให้ส่วนลดแก่ผู้ซื้อชาวไทยไปสะสมไว้

ส่วนตลาดสิงคโปร์และมลายู ซึ่งเป็นตลาดที่สำคัญที่สุดของไทยทั้งสองแห่ง รัฐบาลได้ใช้วิธีการแข่งขันโดยให้มีการรวมกลุ่มพ่อค้าชาวในตลาดทั้งสองขึ้น โดยให้ชาวหลวงพาดิชย์ประจำสิงคโปร์ดำเนินการ เช่นเดียวกับตลาดฮ่องกง นอกจากนี้ยังให้สิทธิดังกล่าวในตลาดอื่น ๆ เช่น ชาราวัก บอร์เนียว เหนือ และบรูไนด้วย¹

ส่วนตลาดที่มีเขตตลาดประจำรัฐบาลได้ใช้วิธีการช่วยผู้ขาย กล่าวคือ ผู้ขายผู้ใดตกลงขายชาวชนิโคไมวาตาชาวหรือปลายชาวใหญ่หรือรายใดรายหนึ่ง เป็นจำนวน ไม่น้อยกว่า 2,000 ตัน ส่งมอบไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันทำสัญญา ให้ลดฟรีเมียมนให้ผู้ส่งออกสำหรับตนชาวจาวและชาวกลองทุกชนิด ในอัตราตันละ 50 บาท และ 30 บาท สำหรับชาวชนิดอื่น ๆ เหตุที่ต้องลดฟรีเมียมนของตนชาวจาวและชาวกลองมากกว่าชาวชนิดอื่น เพราะชาวดังกล่าว มีการแข่งขันกันมากกับชาวพม่า เกียนนาม และกัมพูชา และตนชาวกลองก็แข่งขันกันมากกับชาวของสหรัฐอเมริกาที่ส่งไปยัง เยอรมันตะวันตก การลดฟรีเมียมนดังกล่าวนี้ใช้วิธีการให้สภาการค้าแจ้งให้พ่อค้าทราบเป็นการภายใน โดยไม่ประกาศเปิดเผย²

วิธีการให้ค่าตอบแทน หรือให้ส่วนลด (Rebate) แก่ผู้ซื้อชาวไทยนั้นได้เพิ่มให้สูงขึ้นตามสถานการณ์โดยให้สอดคล้องกับอัตราฟรีเมียมนการส่งออก เริ่มใช้ในเดือน เมษายน พ.ศ. 2503³ ปรากฏว่า ฮ่องกง สิงคโปร์ และมลายู ได้สั่งซื้อข้าวจากไทยมากขึ้นเป็นพิเศษ จะเห็นได้จากการสั่งซื้อข้าวจากตลาดดังกล่าวในเดือนมิถุนายนและ กรกฎาคม 2503 เพิ่มขึ้น ดังปรากฏในตาราง 15

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.03C1.17/8 สภาการค้า
(18 พ.ศ. 2503 = 16 ต.ค. 2512)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/13 เรื่องรายงาน
ท่านนายกรัฐมนตรีเรื่องข้าว (2502 - 2503)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/8 เรื่องค่าฟรีเมียมน
ข้าวและเงินช่วยเหลือ

ตาราง 15 แสดงปริมาณการส่งออกข้าวของตลาดฮ่องกง สิงคโปร์ และมลายู ในระหว่าง
เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2503

เดือน	ฮ่องกง ข้าว / ตัน	สิงคโปร์ ข้าว / ตัน	มลายู ข้าว / ตัน
มิถุนายน	14,416	18,487	19,316
กรกฎาคม	21,213	25,348	26,040

ที่มา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.0301.53.1/49
รายงานการส่งชาวออกนอกราชอาณาจักรทางกรุงเทพฯ ประจำปี 2503
(25 พ.ค. 2503 - 7 ม.ค. 2504)

การที่ตลาดข้าวทั้ง 3 ชื่อข้าวจากไทยในเดือนกรกฎาคมมากเป็นพิเศษนั้น
อาจเป็นเพราะมีระเบียบให้ผู้ส่งออกได้รับเงินช่วยเหลือมากขึ้นนั่นเอง ปรากฏว่ารัฐบาล
จ่ายเงินค่าตอบแทนใน พ.ศ. 2503 ไปเป็นจำนวนเงิน 2,198,734 บาท และใน
พ.ศ. 2504 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 15,591,392 บาท²

6. การรวบรวมพ่อค้าข้าว ปัญหาการค้าข้าวของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2497
เป็นต้นมา นอกจากปัญหาการแย่งตลาดข้าวไทยในต่างประเทศของบรรดาประเทศผู้ค้าข้าว
ทั้งหลายแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดมาจากผู้ส่งออกทั้งหลายด้วย กล่าวคือ นับตั้งแต่รัฐบาลได้
ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าข้าวเป็นเสรี ได้เกิดปัญหาการกลั่นแกล้งกดราคากันเองบ้าง
พ่อค้าบางคนฉวยโอกาสเสนอแย่งขายข้าวให้ต่างประเทศในราคาที่ต่ำที่สุด ถ้าราคาข้าว
ภายในที่พ่อค้ารับซื้อถูกลงตามที่เขาคาดการณ์ไว้ก็จะทำการส่งมอบตามที่ตกลงไว้ แต่ถ้าราคา

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/8 เรื่องค่าฟรีเมียม
ข้าวและเงินช่วยเหลือ

ข้าวภายในสูงขึ้นหรือเท่าทุน ก็ไม่ยอมส่งมอบตามสัญญา ทำให้เกิดความเสียหายแก่การค้าข้าวและชื่อเสียงของประเทศ ทำให้การค้าข้าวของไทยไม่มีระเบียบที่ดีและไหวตัวอยู่เสมอ ในที่สุดสภาการค้าจึงได้ให้มีการรวมกลุ่มพ่อค้าข้าวขึ้นโดยแยกออกเป็นกลุ่มพ่อค้าข้าวหนึ่ง (กนข) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2503 และกลุ่มพ่อค้าข้าวสาร (กพข) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2503¹

ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มพ่อค้าข้าวก็คือจะไม่ให้มีการแข่งขันราคาขายกันด้วยการจัดตั้งอนุกรรมการกำหนดราคาข้าวขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญในการค้าข้าวและหาตลาดข้าวทั้งสิ้น ให้มีการประชุมกำหนดราคาก้าวอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และเมื่อคณะอนุกรรมการได้กำหนดราคาข้าวไปอย่างไรแล้ว สมาชิกต้องปฏิบัติตามหมายความว่า จะขายต่ำกว่าราคาที่กำหนดไม่ได้แต่สูงกว่าได้² การกำหนดราคาส่งออกก็ยึดถือราคาตลาดโลกเป็นสำคัญ เพราะต้องพิจารณาแข่งขันราคากับประเทศอื่น ๆ ด้วย โดยกลุ่มได้กำหนดคบทลงโทษแก่สมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงขึ้นหนักคือการ คัดชื่อออกจากสมาชิก และจะหมดโอกาสทางการค้าข้าวตลอดไป³

ประโยชน์ของการรวมกลุ่มพ่อค้าข้าวได้ปรากฏผลคือ ราคาข้าวหนึ่งซึ่งได้ตกไปประมาณ 9 ปอนด์สเตอร์ลิงได้กลับเข้าสู่ระดับเดิม และราคาข้าวสารก็มีราคาเพิ่มขึ้นอีก 5 - 8 ปอนด์สเตอร์ลิง เนื่องจากไม่มีการแย่งกันซื้อแย่งกันขาย และกคราชาซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ยังช่วยแก้ปัญหาราคาข้าวต่างจังหวัดซึ่งได้ถีบตัวขึ้นสูงมากให้กลับลงสู่ราคาปกติ และทำให้ชาวต่างจังหวัดซึ่งจะงักการซื้อของลงมาสู่พระนคร ง่ายขึ้น เพราะพ่อค้าก็คุ้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.17/8
สภาการค้า (18 พ.ค. 2503 - 16 ต.ค. 2512)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กค.0301.5.3.1/48
รายงานราคาข้าวและกระสอบบรรจุข้าวประจำปี 2503 (3 พ.ค. - 29 ธ.ค. 2503)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.17/8 น.ค.

เพื่อหวังเก็งกำไร จนมีที่ท้าวข้าวสารในพระนครและชนบุรีจะขาดแคลนนั่นก็เริ่มล่องลง มาทำให้ภาวะการค้าข้าวเข้าสู่สภาพปกติ¹

7. การควบคุมคุณภาพข้าวส่งออก เนื่องจากปัญหาการปลอมปนข้าวและการส่งข้าว ผิดคุณภาพของพอกาข้าวส่งออกที่ปรากฏอยู่เสมอ ทำให้ภาพพจน์ของข้าวไทยเสียหายและผู้ซื้อ ในต่างประเทศต่างไม่พอใจและเช็คชยาข้าวไทยด้วยการส่งรังมข้าวที่กำลังซื้ออยู่หรือไม่สั่งซื้อเลยได้กระทบกระเทือนต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นอันมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ชื่อเสียงของข้าวไทยซึ่งเป็นสินค้า ขาออกที่สำคัญยิ่งของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ และเพื่อเป็น การรักษาสถาบันข้าวของไทยไว้ รัฐบาลจึงได้ให้สภาการค้าดำเนินการตรวจสอบข้าวที่จะ ออกนอกประเทศว่ามีคุณภาพและจำนวนตรงตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเพียงใดหรือไม่ โดยให้ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมให้กับสภาการค้าสำหรับผู้ส่งออกข้าวที่ไม่ได้เป็น สมาชิกสภาการค้าคันละ 2 บาท และผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกคันละ 1 บาท การตรวจสอบเป็นเพียง ข้าวบางชนิด ก็ ๒๕ % ข้าวหัก และปลายข้าวทุกชนิดเท่านั้น โดยเริ่มดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป²

8. วิธีการอื่น ๆ เช่น การจัดส่งคณะผู้แทนเดินทางไปติดต่อจำหน่ายผลิตผล กับผู้ซื้อในต่างประเทศ เช่น การจัดส่งคณะผู้แทนไปอินเดียใน พ.ศ. 2497 เพื่อหาทาง จำหน่ายข้าวให้แก่อินเดีย ปรากฏผลเป็นที่พอใจเนื่องจากในเวลาต่อมา อินเดียได้ให้ เอกชนซื้อข้าวจากไทยโดยทางพอกาเอกชนภายในประเทศ เป็นต้น³ วิธีการ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.17/8 - สภาการค้า (18 พ.ศ. 2503 - 16 ต.ค. 2512)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.17/12 การประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการค้า (30 พ.ศ. 2495 - 16 ม.ค. 2500)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1 จัดส่งผู้แทนเดินทางไปติดต่อกับต่างประเทศเพื่อขายข้าว

ส่งเสริมการส่งออกอย่างหนึ่งของรัฐบาลก็คือ การจัดส่งข้าว เป็นของขวัญแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ข้าวไทย และเอาใจตลาดข้าวของไทยด้วย เช่น ใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้จัดส่งข้าวเป็นของขวัญปีใหม่ให้กับอินโดนีเซียซึ่งประสบความขาดแคลนข้าวอยู่ในขณะนั้น เพราะการทานาไม่ไคผล เป็นต้น¹ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประด้างไปยังรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำการแข่งขันค้าข้าวกับประเทศไทยในตลาดเอเซียและยุโรป เพราะเป็นการแย่งตลาดข้าวของไทย ทำให้ไทยเดือดร้อนเนื่องจากปริมาณการส่งออกของไทยไปยังตลาดดังกล่าวลดลง โดยใช้วิธีการแจ้งไปทางสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงเทพฯ²

นโยบายราคาข้าว

ราคาข้าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงผลประโยชน์ของบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ผลประโยชน์ของชาวนา ผลประโยชน์ของผู้ซื้อข้าวบริโภคภายในประเทศ และผลประโยชน์ของผู้บริโภคข้าวในต่างประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องถึงรายได้จากการค้าข้าวของประเทศด้วย กล่าวคือ ถ้าข้าวในประเทศมีราคาสูงเกินไปอันเป็นผลดีแก่ชาวนาผู้ยังมีข้าวเหลืออยู่ในมือขณะนั้น แต่ก็ย่อมเป็นผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป ที่ต้องซื้อข้าวบริโภคในราคาที่แพง ซึ่งแสดงว่าค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้น และขณะเดียวกันย่อมกระทบกระเทือนต่อการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย เพราะเมื่อราคารับซื้อสูงพอค้าย่อมไม่จามารถแข่งขันกับข้าวของประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ได้ ซึ่งเป็นผลให้ต้องสูญเสียตลาดข้าวไปในที่สุด รวมทั้งรายได้ของรัฐบาลที่ได้จากการเก็บภาษีขาออก และฟรีเมียมก็ลดน้อยลงไปด้วย ตรงกันข้ามถ้าราคาข้าวต่ำเกินไป ถึงแม้จะเป็นผลดีแก่ผู้บริโภค และการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่ก็กระทบกระเทือนต่อฐานะความเป็นอยู่ของชาวนา เพราะขายข้าวได้ราคาถูกไม่พอแก่การครองชีพซึ่งจะเป็นสาเหตุให้ชาวนาต้องทอดทิ้งการทานาไปในที่สุด³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/21 ส่งข้าวเป็นของขวัญปีใหม่ ให้ประธานาธิบดีอินโดนีเซีย (30 ธ.ค. 2498 - 27 ม.ค. 2499)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2503/ศก.3.1 ตลาดข้าวไทยในต่างประเทศ

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/7 การช่วยเหลือชาวนา (2498 - 2509)

จากการศึกษาถึงนโยบายการค้าข้าว (นโยบายส่งออกของรัฐบาล) จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลนั้นได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถจำหน่ายข้าวที่เหลือจากการบริโภคภายในประเทศออกได้มากหรือหมดจนทำให้มีข้าวตกค้างภายในประเทศมาก จะมีผลทำให้ราคาข้าวภายในตกต่ำ (โดยเฉพาะราคาข้าวเปลือก) จนชาวนาเดือดร้อน ครองกันข้ามรัฐบาลปล่อยให้ข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากจนปริมาณข้าวภายในประเทศลดน้อยลงหรือขาดแคลน จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น โดยเฉพาะราคาข้าวสารที่สูงขึ้นจนประชาชนผู้ซื้อข้าวบริโภคต้องเดือดร้อน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทั้งฝ่ายประชาชนผู้ซื้อข้าวบริโภคและชาวนาผู้ผลิตข้าว กล่าวคือ ให้ข้าวสารมีราคาที่ไม่สูงเกินไปและราคาข้าวเปลือกที่ไม่ต่ำเกินไปอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ซื้อข้าวบริโภคและชาวนาผู้ผลิตข้าว นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 มีดังนี้ คือ

นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร

เป็นนโยบายที่มุ่งรักษาค่าผลประโยชน์ของผู้ซื้อข้าวบริโภคมิให้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากข้าวมีราคาแพง นับเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะความเดือดร้อนดังกล่าวของประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาล เพราะได้รับการโจมตีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมในรัฐสภาเสมอ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาข้าวแพงเกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกประเทศ รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อยุติให้มีราคาข้าวภายในสูงเกินไปได้ เช่น

1. ออกกฎหมายควบคุมการส่งออก และควบคุมราคาข้าว เช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2488 เกิดภาวะอดอยาก และภาวะข้าวแพงขึ้นในประเทศ เพราะภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดก ระชาดแคลนข้าวในตลาดโลกจึงทำให้มีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมาก ประกอบกับการทำนาในระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2485 ได้รับความเสียหาย

มาก ข้าวที่ผลิตได้จึงมีปริมาณลดลงมาก ทำให้ข้าวที่ใช้สำหรับบริโภคภายในประเทศ
ขาดแคลนและมีราคาแพงมาก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออก
นอกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง ซึ่งระบุถึงการห้ามส่งสินค้าข้าวและปลายข้าว
ทุกชนิดออกนอกประเทศจนกว่าจะได้รับอนุญาต¹ ทั้งนี้เพื่อให้การส่งข้าวออกมีน้อยลง
ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวลดลงได้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัญหาการขาดแคลนข้าวได้เกิดขึ้นทั่วโลก การบังคับ
ซื้อข้าวในราคาต่ำของรัฐบาล เพื่อส่งมอบแก่สหประชาชาติ ทำให้บรรดาพ่อค้าข้าวทั้งหลาย
ทั้งพ่อค้าชาว เปส็อกและพ่อค้าชาวสารตางักกุนไม่ยอมขาย จึงทำให้เกิดภาวะข้าวแพง
ขึ้นในประเทศไทย รัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจและ
ห้ามกักตุนข้าว เพื่อให้จะให้ข้าวที่กักตุนไว้ตามยุงต่าง ๆ ทะลักออกมาเพื่อให้โรงสีสีข้าวได้
เต็มที เมื่อข้าวออกสู่ตลาดราคาก็จะลดลง² นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติ
ข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อควบคุมการค้าข้าวอย่างใกล้ชิดและควบคุมไม่ให้พ่อค้าขายข้าว
ในราคาสูงกว่าที่กำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการค้าข้าว
มีอำนาจในการกำหนดราคาสูงสุดของข้าว รวมทั้งห้ามไม่ให้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนข้าว
เกินกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งสั่งให้ผู้ค้าข้าวขายข้าวให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
ตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดไว้ด้วย³

¹เสถียร วิชัยลักษณ์ "พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกพระราชอาณาจักร
ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2484" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 54
(ภาค 1) หน้า 516 - 517

²ห้องสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 10/2489
ชุดที่ 4 "ร่าง พ.ร.บ. สำรวจและห้ามกักตุนข้าว พ.ศ. 2489" หน้า 522 - 525

³ห้องสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 34/2489
ชุดที่ 4 "พิวารณาร่าง พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489" หน้า 720 - 721

2. ชะลอการส่งออกโดยใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศไม่ให้ขาดแคลนจนทำให้ราคาข้าวภายในสูงเกินไปได้ เช่น ในปีปลาย พ.ศ. 2500 ได้เกิดภาวะข้าวแพง เนื่องจากมีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากเพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ข้าวเหลือใช้ภายในประเทศส่งออกจำหน่ายให้หมด จึงทำให้ข้าวภายในประเทศลดน้อยลง ราคาข้าวภายในประเทศจึงสูงขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประกาศเพิ่มอัตราภาษีเย็บม กากนกระบบโคกต่ำ ตลอดจนให้มีการขอความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนการส่งออก จึงได้กล่าวมาแล้วในนโยบายการกักข้าว

3. การจำหน่ายข้าวราคาถูกแก่ประชาชน ในระหว่างปลาย พ.ศ. 2500 และต้น พ.ศ. 2501 ได้เกิดภาวะข้าวแพงขึ้น เนื่องจกมีการส่งข้าวออกจำหน่ายในต้นปี 2500 มาก ประกอบกับการทำนาใน พ.ศ. 2500 ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากเกิดฝนแล้งในต้นฤดูทนาและเกิดน้ำท่วมซ้ำในปลายฤดูทนาอีก ทำให้การผลิตข้าวลดปริมาณลงไปเป็นจำนวนมาก¹ ดังนั้นรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวจึงต้องแก้ปัญหาข้าวแพงด้วยการสั่งให้กรมการกักภายใน กระทรวงเกษตรการออกจำหน่ายข้าวสาร เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในราคาขาดทุน² โดยมีวิธีดำเนินการคือ

3.1 จัดตั้งและส่งเสริมร้านค้าย่อยในการควบคุมของรัฐบาลจำหน่ายข้าวราคาถูกให้มากขึ้นเพื่อให้พอจำหน่ายแก่ประชาชน รวมทั้งกวคชันให้ขายตามราคาที่กำหนดอย่าง เกรงกรก จัดตั้งเจ้าหน้าที่ออกตรวจตราร้านค้าย่อยที่อยู่ในความสง เกราะที่ของรัฐบาลที่มีอยู่ถึง 176 แห่ง ทั้งในเขตกรุงเทพฯ และชนบุรี ให้จำหน่ายข้าวตามราคาที่กำหนดไว้

¹ กล่าวคือทำให้พื้นที่เสียหายประมาณร้อยละ 12 และปริมาณผลผลิตได้ลดลงถึง 2.7 ล้านตัน ไชยงค์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย หน้า 98 - 101

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/ศก. 1.1 ให้ขายข้าวสารราคาขาดทุนเพื่อช่วยเหลือชนะข้าวแพง

3.2 ในห้องการค้าคลังสินค้า ดำเนินการจำหน่ายข้าวสารให้ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ ชลบุรี ทั่ววิธีการ ดังนี้คือ

3.2.1 สำหรับหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น ข้าวสารสำหรับทหารบกทั้ง 3 กองทัพนั้น ได้กำหนดว่า ทหารบกให้ติดต่อซื้อกับบริษัทสามัคคีการค้าจำกัด ในราคายอมเยา ส่วนทหารเรือ และทหารอากาศ ให้ซื้อจากบริษัทข้าวไทยในราคายอมเยาเช่นกัน

3.2.2 สำหรับประชาชน ในห้องการค้าคลังสินค้าจัดจำหน่ายขายปลีก โดยจัดทำเป็นถุง ๆ ละ 1 ก.ก. ราคาถุงละ 1.60 บาท ซึ่งมีราคาถูกกว่าท้องตลาดถุงละ 0.40 - 0.50 บาท โดยการส่งขายให้ถึงบ้าน หรือบรรทุกรถยนต์ไปเร่ขายในท้องที่ต่าง ๆ เช่น ย่านกรมกร ตลาดนัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้จัดส่งให้อาเภอด่าง ๆ ในเขตกรุงเทพฯ ขายให้แก่ประชาชน และให้เพิ่มปริมาณข้าวที่ส่งให้ขายตามความจำเป็น¹

3.3 การจัดหาข้าวพิเศษ รัฐบาลได้ให้บริษัทข้าวไทยจำกัด จัดหาข้าวพิเศษ โดยนำข้าวสารข้าวชนิด 5 % ผสมกับปลายข้าวชนิดเอวันพิเศษอย่างละเท่า ๆ กัน และมีข้าวกระยาทิพย์ (ข้าววิตามิน) ผสมอยู่ด้วยออกขายให้ประชาชนในราคาเท่ากับข้าวชนิด 5 % คือ ก.ก.ละ 1.60 บาท²

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้ประชาชนลดปริมาณการบริโภคข้าวชนิดดี ซึ่งให้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ ลดการธงชีพ และเพื่อสงวนไว้จำหน่ายต่างประเทศเพราะข้าวชนิดดี (100 % และ 5 %) เป็นที่นิยมไปตลาดต่างประเทศมาก จะทำให้ประเทศไทยได้เงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น³

¹กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/11 การจำหน่ายข้าวสารแก่ประชาชนเพื่อแก้ไขเรื่องข้าวภายในประเทศมีราคาสูง (11 ต.ก. 2498 - 21 ต.ก. 2500)

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.17/4 ข้าวผสมพิเศษ (29 พ.ย. 2501 - 7 ก.ย. 2504)

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 ข้าว 100 เปอร์เซนต์

กล่าวได้ว่าในยามที่เกิดปัญหาขาดแคลนข้าวไม่ว่าจะเกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกประเทศ รัฐบาลจะดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อเหนี่ยวนำให้มีราคาข้าวภายในสูงเกินไป และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการนำข้าวออกแจกจ่ายหรือจำหน่ายในราคาถูก จึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอในช่วงเวลาที่ศึกษา

นโยบายยกราคา/พยุงราคาข้าว (ข้าวเปลือก)

เป็นนโยบายมุ่งรักษาผลประโยชน์ของชาวนา กล่าวคือ เป็นวิธีการป้องกันและแก้ปัญหาการขาดข้าวเปลือกของชาวนาไม่ให้ตกต่ำเกินไปจนชาวนาไม่สามารถดำรงสถานะอยู่ได้ การตกต่ำของราคาข้าวเปลือกนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุหลายประการคือ

1. ความต้องการข้าวของตลาดโลกมีน้อยทำให้ราคาข้าวส่งออกตกต่ำ ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกที่ต้องตกต่ำด้วย ภาวะการนี้ถึงกล่าวได้แก่ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2477 และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 จนกระทั่งถึงช่วงสุดท้ายที่ศึกษานี้ (2503) ราคาข้าวเปลือกได้ตกต่ำมาก เนื่องจากผลผลิตข้าวของโลกมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากและบรรดาประเทศผู้กาข้าวทั้งหลายต่างแข่งขันกันอย่างรุนแรง จึงทำให้ข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ถึงใกล้ล้มแล้ว โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2497 ราคาข้าวเปลือกตกต่ำจนมีผู้กล่าวว่า "ได้เกิดวิกฤตการณ์ใบการค้าข้าวเปลือกขึ้น"¹

2. ฤดูกาลกล่าวคือ ในฤดูกาลเก็บเกี่ยวใหม่ (ประมาณเดือนธันวาคม - มกราคม) ข้าวจะออกสู่ตลาดมาก เนื่องจากชาวนาจำต้องขายข้าวออก เพราะประสบปัญหาในการเก็บรักษารข้าว หรือความจำเป็นทางด้านการเงินเพื่อซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคบ้าง จึงทำให้ราคาข้าวในต้นฤดูเก็บเกี่ยวตกต่ำ เพราะพ่อค้าคนกลางถือโอกาสกดราคาข้าวที่รับซื้อ

3. การกดราคาข้าวเปลือกของพ่อค้าคนกลาง โดยถือโอกาสกดราคาในต้นฤดูเก็บเกี่ยวบ้าง หรือถือโอกาสเมื่อเวลาที่รัฐบาลควบคุมการส่งออกบ้าง เช่น ใน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1

พ.ศ. 2484 เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการนำเข้าและส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2484 ซึ่งระบุดังกล่าวห้ามส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักรก่อนได้รับอนุญาต พ่อค้าคนกลางจึงถือเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าข้าวของชาวนาโดยรับซื้อในราคาต่ำ โดยชี้ข้ออ้างว่า รัฐบาลห้ามส่งข้าวออกต่างประเทศ นอกจากนี้พ่อค้าคนกลางยังถือโอกาสกีดกันการค้าข้าวที่ซื้อจากชาวนา เมื่อรัฐบาลประกาศลดราคาข้าวส่งออกลงในปี พ.ศ. 2497 เป็นต้น¹

สาเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเพื่อยกระดับราคาข้าวของชาวนาไม่ให้ตกต่ำเกินไปเพื่อช่วยเหลือให้ชาวนาค่าครองสถานะอยู่ต่อไปได้ เพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้แก่

1. แก้ปัญหาการส่งออก ด้วยการนำมาตรการและวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การลดอัตราภาษีเมียนข้าวส่งออก การลดราคาข้าวส่งออก ฯลฯ เพื่อสนับสนุนให้มีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น ดังได้กล่าวมาแล้วในนโยบายการค้าข้าว

2. การจัดทำระบบนางข้าว เพื่อแก้ปัญหาชาวนาขาดแคลนและแก้ปัญหาราคาข้าวตกต่ำในต้นฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลได้จัดสร้างนางข้าวขึ้นตามท้องที่ต่าง ๆ เพื่อรับซื้อ และรับฝากข้าวจากชาวนา นโยบายนางข้าวนี้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2489 โดยรัฐบาลได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อรับซื้อข้าว และสร้างนางข้าวไว้ในอำเภอต่าง ๆ ในหลายจังหวัดของภาคกลาง ปรากฏว่าในเวลาคงกล่าวนางข้าวที่ได้จัดสร้างขึ้นมา มีทั้งหมด 136 แห่ง รวมทั้งนางที่เช่าอีก 25 นาง แต่ปรากฏว่าระบบนางข้าวที่ดำเนินการใน พ.ศ. 2489 นั้น ไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพราะสามารถซื้อข้าวเก็บไว้ได้เพียง 1 เกวียน และ 2 ถึงเท่านั้น แตรายจ่ายที่ใช้ไปเป็นเงินถึง 8 - 9 แสนบาท กล่าวคือเป็นค่าดอกเบี้ยธนาคาร รวมทั้งค่าใช้จ่ายประจำเดือน เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ กู้เข้านาง และเช่าที่ดิน เป็นต้น นางที่สร้างขึ้นนั้นบางแห่งก็พัง และบางแห่งก็รื้อและขายไม้ไป ระบบนางข้าวจึงหยุดชะงักไประยะหนึ่ง²

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1

การลดการค้าข้าว

² หอสมุดรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2489

สามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 กระบี่เรื่องการจัดทำนางข้าว หน้า 630 - 632

ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำนับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา รัฐบาล จึงได้รื้อฟื้นระบบนางข้าวขึ้นมาอีก เพื่อทำการรับฝาก รับซื้อ รวมทั้งรับจำนำข้าวเปลือก จากชาวนา โดยรัฐบาลได้ดำเนินการจัดตั้งและสร้างนางข้าวเปลือกขึ้นตามท้องที่ต่าง ๆ เช่น บริเวณที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และตามสถานีรถไฟสายตะวันออก เฉียงเหนือ และสายเหนือ โดยมอบให้องค์การคลังสินค้าดำเนินการโดยกำหนดทุนไว้ชั้นแรก 125 ล้านบาท และให้มีโครงการขยายการจัดตั้งนางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยให้ดำเนินการ เป็นนโยบายถาวร¹

นอกจากนี้ยังให้องค์การคลังสินค้าจัดตั้งนางข้าวเพื่อรับซื้อ รับฝาก และรับจำนำ ข้าวเปลือกในท้องที่ต่างจังหวัด โดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดสร้าง นางข้าวตามอำเภอในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ที่มีการทำนา โดยกำหนดงบประมาณการสร้าง นางข้าวหนึ่ง ๆ ประมาณ 150,000 บาท และรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการสร้างนางข้าว ทั้งสิ้น 62,550,000 บาท โดยให้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2497 เป็นต้นไป²

3. การแทรกแซงราคาข้าวเปลือก เป็นมาตรการอย่างหนึ่งของรัฐบาล เพื่อ พยายามราคาข้าวเปลือกของชาวนามีให้ตกต่ำเกินไปจนชาวนาต้องเดือดร้อน เช่น ใน พ.ศ. 2497 เมื่อเกิดภาวะราคาข้าวเปลือกตกต่ำ รัฐบาลได้ดำเนินการแทรกแซง ราคาข้าวเปลือกโดยให้บริษัทค้าข้าวที่รัฐบาลร่วมทุนจัดซื้อข้าวในท้องที่ภาคกลาง รวมทั้ง ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดซื้อข้าวในแต่ละจังหวัดในภาคกลางด้วย โดยรัฐบาล ได้ทดลองจ่ายเงินในการดำเนินการซื้อดังกล่าว นอกจากนี้ยังให้กระทรวงสหกรณ์ร่วมกับ บริษัทข้าวไทยและบริษัททหารสามัคคีจำกัด ดำเนินการจัดซื้อข้าวเปลือกในท้องที่ต่าง ๆ ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อแก้ไขราคาข้าวตกต่ำในทั้ง 2 ภาค

¹ กองกฎหมายเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/คก.3.1

โครงการช่วยชาวนา

² กอ.

เป็นการชั่วคราว¹ โดยรัฐบาลได้อนุมัติเงินจำนวน 200 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนในการจัดซื้อข้าวจากชาวนาในราคาพอสมควร²

4. การประกันราคาข้าว (การกำหนดราคาขั้นต่ำ) เป็นมาตรการในการพยุงราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลควบคู่กับการแทรกแซงราคาข้าวเปลือก เช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2502 รัฐบาลได้ดำเนินการประกันราคาข้าว เพื่อช่วยเหลือชาวนาโดยกำหนดหลักการในการประกันราคาข้าวไว้หลายประการคือ

4.1 จะไม่ประกาศกำหนดราคาขั้นต่ำทั่วประเทศ จะประกาศราคาขั้นต่ำเฉพาะในท้องที่ที่ข้าวเปลือกมีราคาต่ำเป็นแห่ง ๆ เพราะปีเงินทุนอยู่จำกัด

4.2 ถ้าท้องที่ใดชาวนาถูกกดราคาข้าวเปลือกเกินสมควร องค์การคลังสินค้าจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ และรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคานี้

4.3 ถ้าท้องที่ใดที่ชาวนาถูกกดราคาข้าวเปลือกและไม่มีนางข้าวขององค์การคลังสินค้าอยู่ ก็จะขอความร่วมมือกับกระทรวงสหกรณ์ หรือบริษัทข้าวไทย โดยใช้นางของสหกรณ์ หรือบริษัทข้าวไทยเป็นที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา รวมทั้งให้สหกรณ์และบริษัทข้าวไทยช่วยรับซื้อด้วยเงินขององค์การคลังสินค้า โดยให้รับซื้อจากชาวนาโดยตรง

4.4 ให้กระทรวงเศรษฐกิจ ประกาศราคาข้าวเปลือกให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงกันทางวิทยุกระจายเสียง เป็นประจำ รวมทั้งแจ้งราคาข้าวเปลือกไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกาศให้ประชาชนทราบถึงราคาข้าวเปลือกทุกระยะ³

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
ข้าวขายไม่ออก

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1
แนวการช่วยเหลือชาวนา

³ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ตร.0201-ข/17 การช่วยเหลือชาวนาที่ถูกกดราคาข้าวเปลือก 15 พ.ย. 2498 - 30 พ.ค. 2500)

5. การจัดตั้งคณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าว เพื่อแก้ปัญหาการถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าวขึ้นเพื่อพิจารณาคำเนินการแก้ไขให้ชาวนาขายข้าวได้ในระดับราคาอันสมควร¹

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายรักษาระดับราคาข้าว เปลือกของชาวนาก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณดังกล่าว

สรุปโดยทั่วไปถึงนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้ว่า นโยบายข้าวของรัฐบาลนั้นแบ่งออกเป็น 3 นโยบายใหญ่ ๆ คือ นโยบายแรกได้แก่นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว ซึ่งรัฐบาลได้นำวิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมให้ชาวนามีการผลิตข้าวมากขึ้น เช่น นโยบายทางด้านการภาษีอากร, นโยบายส่งเสริมเทคนิคทางการเกษตร นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิต นโยบายส่งเสริมการคมนาคม ฯลฯ นโยบายที่สอง ได้แก่ นโยบายการค้าข้าว หรือนโยบายส่งออก ซึ่งแยกได้เป็น 2 นโยบายใหญ่ ๆ คือ นโยบายควบคุมการค้าและนโยบายการค้าเสรี ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2482 นโยบายการค้าของประเทศไทยเป็นไปโดยเสรี แต่เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นใน พ.ศ. 2482 รัฐบาลจึงได้เข้าควบคุมการค้าข้าว เพื่อควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศมิให้ขาดแคลนจนเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากข้าวมีราคาแพง ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความจำเป็นทางด้านการเงินสำหรับทุนบำรุงประเทศภายหลังสงคราม รัฐบาลจึงได้ผูกขาดการค้าข้าวสำหรับส่งออกต่างประเทศไว้คงปล่อยให้เอกชนค้าขายได้เฉพาะภายในประเทศ การผูกขาดการค้าข้าวของรัฐบาลได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2497 เนื่องจากประสิทธิภาพการแข่งขันค้าข้าวในตลาดโลกอย่างรุนแรง ทำให้การค้าข้าวของประเทศไทยมีปริมาณลดลง เพราะปริมาณข้าวในตลาดโลกมีมาก รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้นโยบายการค้าเป็นแบบเสรี เพื่อเปิดโอกาสให้พ่อค้าได้แข่งขันค้าข้าวในตลาดโลกด้วย แต่รัฐบาลยังคงควบคุมนโยบายบางประการ และได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อ

¹ กองกฎหมายเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.๐201-ช/17 การช่วยเหลือชาวนาที่ถูกกดราคาข้าวเปลือก (5 พ.ย. 2498 - 30 ม.ค. 2500)

เพื่อควบคุมการส่งออก เช่น การใช้ระบบพรีเอี่ยม ระบบโควตา การสำรองข้าว ฯลฯ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการแข่งขันค้าข้าวกับประเทศต่าง ๆ โดยใช้วิธีการให้รางวัลตอบแทน หรือส่งคณะทูตออกเผยแพร่และติดต่อค้าขายในต่างประเทศ ฯลฯ นโยบายที่สามได้แก่นโยบายราคาข้าว รัฐบาลได้มีนโยบายราคาข้าวก็เพื่อต้องการให้ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพซึ่งจะไม่เกิดความเดือดร้อนทั้งแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าว และประชาชนผู้ซื้อข้าวบริโภค นโยบายราคาข้าวที่สำคัญได้แก่ นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสารไม่ให้มีราคาสูงเกินไป ด้วยการออกกฎหมายบังคับรวมทั้งการจำหน่ายข้าวราคาถูกแก่ประชาชน และนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกด้วยการจัดทำระบบนางช้าง การจัดซื้อข้าวเปลือกของชาวนาเพื่อพยุงราคาและการประกาศราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกตามท้องที่ต่าง ๆ เป็นต้น

ผลการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

การดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ซึ่งแยกออกเป็นนโยบายการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าว และนโยบายราคา ได้ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อทั้งด้านการผลิต การค้า และราคาข้าว ดังต่อไปนี้

ผลทางด้านการผลิต

ผลดี

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาล เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตข้าวสำหรับการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศให้มากขึ้น อันจะนำมาซึ่งรายได้ของประเทศและรายได้ของชาวนาเอง ด้วยการส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่การทํานาออกไป กล่าวได้ว่า รัฐบาลประสบผลสำเร็จในนโยบายดังกล่าว เพราะในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ปรากฏว่าพื้นที่เพาะปลูกข้าวของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดจนปริมาณผลผลิตข้าวก็ได้เพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2496 พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2495 ถึง 5 ล้านไร่ และปริมาณผลผลิตได้เพิ่มขึ้นถึง 1.6 ล้านตัน¹ ถึงแม้ว่าต่อมา (พ.ศ. 2498) รัฐบาลจะได้ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรของชาติใหม่ว่าจะไม่ขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวออกไปอีก เนื่องจากเกิดภาวะผลผลิตข้าวล้นตลาดโลกตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา แต่จะมุ่งเพิ่มผลผลิตข้าวโดยอาศัยหลักวิทยาการสมัยใหม่ เช่น การใส่ปุ๋ย การให้น้ำที่เหมาะสม การบำรุงดิน การบำรุงพันธุ์ที่ดี เพื่อให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยให้ปริมาณผลผลิตทั่วไปเพิ่มขึ้นได้² ตลอดวนการเร่งรัดการส่งเสริมให้ปลูกพืชอย่างอื่น

¹ กรมการข้าว กระทรวงเกษตร เนื้อที่และผลผลิตข้าวของการทํานาในระยะ 25 ปี พุทธศักราช 2480 - 2505 หน้า 1

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมกสิกรรม เอกสาร ก/ป7/2497/กษ./2
นโยบายการเกษตรของชาติ

ที่เหมาะสม และเป็นที่ต้องการของตลาดโลกแผนการปลูกข้าว ในท้องที่บางแห่ง เพื่อแก้ไข
และบรรเทาวิกฤตการณ์ดังกล่าว¹ อย่างจริงจังขึ้นเพื่อการเพาะปลูกข้าวนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498
เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2503 ได้เพิ่มขึ้นตลอด ยกเว้นปี พ.ศ. 2500 เพียงปีเดียวเท่านั้น
ที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวลดลง ดังปรากฏในตาราง 16

ตาราง 16 เปรียบเทียบพื้นที่และผลผลิตข้าวของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503

พ. ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิต (ข้าวเปลือก) (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย /ไร่
2475	20,060,000	2,940,000	248
2480	21,062,369	4,555,705	247
2485	27,369,975	3,854,151	214
2490	30,156,281	5,506,432	205
2495	33,550,754	6,602,039	206
2500	31,716,754	5,570,110	208
2503	37,008,406	7,834,500	222

ที่มา 1. พ.ศ. 2475 ป้าย อิงภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย
หน้า 26

2. พ.ศ. 2480 - 2503 กรมการข้าว กระทรวงเกษตร เนื้อที่และผลผลิตข้าว
ของการทำนาระยะ 26 ปี พุทธศักราช 2480 - 2505 หน้า 1

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.กษ./3 ให้เร่ง
ปลูกพืชอื่นที่เหมาะสมแทนการปลูกข้าวในพื้นที่บางแห่งทั้ง 9 ภาค (3 ก.ย. 2498)

ผลเสีย

1. การส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลเป็นการเน้นการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าการเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่ ถึงแม้ปริมาณผลผลิตจะเพิ่มขึ้น แต่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในช่วงเวลาดังกล่าวกลับลดลงเรื่อย ๆ¹ ดังปรากฏในรายงานคณะผู้เชี่ยวชาญที่เข้ามาสำรวจงานด้านเกษตรในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2491 ได้รายงานเกี่ยวกับการเพาะปลูกข้าวของไทยว่า

"ผลผลิตข้าวของไทยจะคงที่มาเป็นเวลากว่า 25 ปี แม้ว่าพื้นที่การเพาะปลูกจะเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอ แต่การที่ผลผลิตต่อไร่ลดลงไป เมื่อชดเชยกับพื้นที่การเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น ผลที่ได้จึงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น"²

แสดงให้เห็นว่า การส่งเสริมของรัฐบาลนั้น เน้นหนักไปทางด้านขยายพื้นที่การทำนาออกไป แต่การส่งเสริมทางด้านเทคนิคการผลิตยังไม่มีประสิทธิภาพพอ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านการทดลองค้นคว้าเกี่ยวกับการผลิตยังมิได้กระทำให้กันอย่างกว้างขวาง เพราะขาดงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน³ เช่น

1.1 การค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับการผสมพันธุ์ข้าวและขยายพันธุ์ข้าว เพื่อให้ได้ข้าวที่มีคุณภาพดีและให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูง ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้เริ่มดำเนินการก่อนช่วงข้าว ก้าวคือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว แต่ก็ยังไม่กว้างขวางพอ ส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการคัดเลือกพันธุ์จากพันธุ์พื้นเมืองที่มีอยู่ไว้เท่านั้น⁴

¹ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ดังปรากฏในตาราง 15

²สุนทรী อาสะไวย์ การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 149
อ้างจาก FAO. Report of The FAO Mission for Siam 1948.

³กรมการข้าว กระทรวงเกษตร รายงานประจำปี 2499 - 2502 หน้า 1 - 2

⁴สวัสดิ์ เชื้อวาสกุล "การสนทนทางวิทยุกระจายเสียงของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเข้ามาสำรวจงานด้านเกษตรในประเทศไทย วารสารสาธิต ปีที่ 21 เล่ม 4 กรกฎาคม 2491 หน้า 251

1.2 การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวยังมีน้อย จากการสำรวจของ คณะผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหารและเกษตร (FAO) แห่งสหประชาชาติที่เข้ามาสำรวจงานเกษตร ในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2491 ว่า การทำนาในประเทศไทยนั้น เกือบไม่มีการใส่ปุ๋ย อย่างใดแก่ข้าวเลย ทั้งนี้เพราะข้าวมีลักษณะที่สามารถปลูกในดินที่เลวและไม่ต้องใช้ปุ๋ยก็ได้ผล ไม่น่าก็น้อย จึงทำให้ชาวนาไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาที่นาให้อุดมสมบูรณ์ เป็นเหตุให้ที่นา เผลวลงทุกปี จึงทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไรตกต่ำลง¹

นอกจากนี้ การช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อให้ชาวนาได้ใช้ปุ๋ยโดยการ จัดหาปุ๋ยราคาถูกมาขายเป็นสินเชื่อเกษตรกร ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง เนื่องจาก ขาดงบประมาณ จึงได้ดำเนินการช่วยเหลือเฉพาะชาวนาบางส่วนในภาคอีสาน และภาคเหนือ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เท่านั้น และจุดมุ่งหมายในการช่วยเหลือก็มุ่งทางด้าน การผ่อนคลายภาระหนี้สินมากกว่าการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดิน จึงทำให้นโยบายการ ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยของรัฐบาลไม่ค่อยได้ผล²

1.3 การดำเนินการทางด้านการชลประทานเพื่อการเกษตรยังมีไม่เพียงพอ กับพื้นที่การเพาะปลูก ทำให้การทำนาของชาวนาไทยส่วนใหญ่ต้องพึ่งน้ำฝนเป็นหลัก จึงเป็น การลำบากในการที่จะควบคุมผลผลิตได้กับความต้องการ เนื่องจากต้องปล่อยให้การผลิตนั้น เป็นไปตามภาวะธรรมชาติ กล่าวคือ ถ้าปีใดฝนตกน้อยกว่าปกติ (ฝนแล้ง) ต้นข้าวจะแห้งตาย ก่อนที่ข้าวจะออกรวง ผลผลิตที่ได้ในปีนั้นก็จะลดลงไป แต่ถ้าปีใดน้ำมากเกินไป (น้ำท่วม) ต้นข้าวเหี่ยวโตไม่ทันระดับน้ำก็ทองตายไป³ ผลผลิตก็จะลดลงเช่นกัน

¹ สวัสดิ์ เขียวสกุล "การสนทนาทงวิทยุกระจายเสียงของคณะผู้เชี่ยวชาญ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งเข้ามาสำรวจงานด้านเกษตรในประเทศไทย" วารสารกสิกร ปีที่ 21 เล่ม 4 กรกฎาคม 2491 หน้า 251

² สมภพ มานะรังสรรค์ เศรษฐกิจการเกษตร หน้า 136 - 137

³ ป่วย อิงภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 263

จากการประมาณการโดยคณะกรรมการมาธิการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกล (The Economic Commission for Asia and the Far East - ECAFE*) ว่าพื้นที่ที่ต้องการระบบชลประทานในประเทศไทย มีจำนวนทั้งหมดประมาณ 40 ไร่¹ แต่ปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2481 มีพื้นที่ในเขตชลประทานเพียง 2,750,000 ไร่ ใน พ.ศ. 2493 มีประมาณ 4,050,000 ไร่¹ และใน พ.ศ. 2500 เมื่อโครงการเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท สร้างเสร็จ มีพื้นที่การชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 13,150,000 ไร่² คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของพื้นที่ที่ต้องการระบบชลประทานทั้งหมด 40 ล้านไร่

ปัญหาดังกล่าว ได้ทำให้การผลิตข้าวของประเทศไทย มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ตกต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญในการผลิตข้าวอย่างหนึ่งของประเทศไทย เพราะทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวสูง ผลผลิตที่ได้ไม่คุ้มกับทุนและแรงงานที่ทำ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความไม่แน่นอนในผลผลิตที่ผลิตได้ในแต่ละปี ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวนาไทยต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา

2. นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนา ซึ่งได้แก่ความยากจน มีรายได้น้อย และมีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ชาวนาในช่วงเวลาดังกล่าวต้องปีนขึ้นเพิ่มขึ้นตลอดจนการสูญเสียที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ³ การไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาดังกล่าว เนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ

* ปัจจุบันคือ องค์การ ESCAP

¹ James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.85

² ม.ล. ชูชาติ กาญจน์ "โครงการเขื่อนเจ้าพระยา" วารสารกสิกร ปีที่ 24 เล่ม 1 มกราคม 2494 หน้า 45

³ สมภาพ บานะรังสรรค์ เศรษฐกิจไทยไทย หน้า 39 - 44

2.1 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาส่วนมากจะเป็นนโยบายแก้ปัญหาในระยะสั้นที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ แม้จะมีการลดอัตรากานาระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2479 แล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะชาวนาประมาณร้อยละ 60 ใช้นาทำ ดังนั้นการลดอัตรากานาจึงให้ผลประโยชน์ต่อเจ้าของนาเป็นส่วนใหญ่¹ รวมทั้งการยกเลิกหนี้สินให้กับชาวนา ก็ไม่ใช่วิธีการที่จะช่วยให้ชาวนารอดพ้นจากการเป็นหนี้สินได้ เพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

2.2 การดำเนินนโยบายช่วยเหลือชาวนาทางด้านการจัดการผลิตยังไม่กว้างขวางและยังประสบอุปสรรค จึงไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาได้อย่างทั่วถึงและประสบผลสำเร็จได้ กล่าวคือ

2.2.1 การช่วยเหลือทางด้านการเงิน ด้วยการจัดตั้งระบบสหกรณ์ขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ โดยเริ่มจัดตั้งครั้งแรกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2459 แต่ระบบสหกรณ์ที่จัดตั้งมานั้นก็ก้าวหน้าเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2503 มีจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด 10,705 สมาคม มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 403,745 คน ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการที่ค่อนข้างช้า² และเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือในเรื่องเงินกู้จากสหกรณ์ก็มีน้อยมาก ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้นที่ได้รับเงินกู้จากสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเนื่องจากขาดแคลนเงินทุน³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.25/404 เรื่อง นายพูน ไทพม่า ลดอัตรากานานั้น ผลได้แก่เจ้าของนาโดยมากเพราะชาวนาส่วนมากใช้นาเขาทำ จึงไม่ได้ผลตามพระราชบัญญัตินั้น ควรออกพระราชบัญญัติช่วยชาวนาจริง ๆ (พ.ศ. 2475)

² บุญชนะ อัครถาวร พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ. 2493 - 2503 หน้า 13

³ พยุม อรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ ผน.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 93

นอกจากนี้การจัดการสหกรณ์ ของรัฐบาลยังมีข้อบกพร่องในระบบการจัดดำเนินการ ตลอดจนความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ทำให้เกิด ภาวะการเงินเฟื่องฟูต่าง ๆ ของสหกรณ์ ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของเกษตรกร¹ อุปสรรคของการดำเนินการสหกรณ์ของรัฐบาลที่ทำให้ระบบสหกรณ์ไปก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนี้ก็คือ การที่รัฐบาลกำหนดวิธีการกู้ยืมไว้ว่า ผู้กู้จะต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกัน ได้สร้างข้อจำกัดให้กับชาวนาที่ยากจนเพราะเป็นการกีดกันการแก้ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญทางเกษตรของประเทศ เพราะชาวนาส່วนใหญ่มีฐานะยากจน ต้องเผชิญกับปัญหาการเช่าที่ดินจากผู้อื่นทำ จึงไม่มีคุณสมบัติพอที่จะใช้บริการเงินกู้ของสหกรณ์ได้ ดังนั้นผู้ที่กู้เงินจึงเป็นแค่ระยะชั้นหนึ่งที่ไม่ใช่ชาวนาที่ยากจน สหกรณ์จึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด คือไม่ไปพบหาในการยกฐานะที่ยากจนของชาวนาให้สูงขึ้นได้²

2.2.2 การไม่ประสบผลสำเร็จของนโยบายการช่วยเหลือชาวนาให้มีที่ดินทำกิน ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เพราะเป็นการคัดผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในรัฐสภา จึงทำให้เค้าโครงเศรษฐกิจที่ต้องการให้มีการช่วยเหลือชาวนานั้นยกเลิกไป ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนานั้นเนื่องมาจากการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่านาทำกิน จึงเป็นปัญหายืดเยื้อต่อมา ถึงแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาใน พ.ศ. 2493 เพื่อควบคุมไม่ให้มีการเก็บค่าเช่าสูงเกินไป แต่ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะการประกาศใช้กฎหมายนั้นเมื่อเพียงบางท้องที่เท่านั้น³

2.2.3 นโยบายช่วยเหลือชาวนาทางด้านแรงงาน ได้แก่การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรยนต์ในการทำนา ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประสบอุปสรรคหลายประการ คือ

¹ผาณิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 หน้า 200

²ดู

³สมภาพ มานะรังสรรค์ เศรษฐกิจแบบไทยไทย หน้า 41 - 42

ประการแรก เครื่องจักรที่นำมาใช้ยังไม่สามารถดัดแปลงให้เหมาะสมกับภูมิประเทศได้โดยตรง เนื่องจากต้นฟ้าอากาศของประเทศไทยไม่คงที่ตามฤดูกาล และดินเป็นดินเหนียว มีความชื้นและไม่สะดวกในการใช้เครื่องจักรในการทำนา และข้าวเป็นต้นไม้ล้มเมื่อแก้ง ไม่สะดวกในการเก็บเกี่ยว¹

ประการที่สอง ชาวนามีฐานะยากจน ไม่มีเงินทุนที่จะซื้อเครื่องจักรและน้ำมันที่มีราคาสูงได้ และนโยบายสนับสนุนการให้เครื่องจักรในการทำนาของรัฐบาลนั้นเป็นเพียงการโฆษณาสนับสนุน หรือการช่วยเหลือให้ซื้อได้ในราคาถูกลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการว่าจะช่วยให้ชาวนามีสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร เพราะลำพังชาวนาไทยแล้วไม่พอทุนหรือหาสิ่งของที่ซื้อเครื่องจักรเหล่านี้ได้²

ประการที่สาม ชาวนาไทยยังไม่คุ้นเคยกับเครื่องจักรเครื่องยนต์ และขาดความรู้เกี่ยวกับวิธีการใช้ การเก็บรักษา และการซ่อมแซมเครื่องจักรเครื่องยนต์ ทำให้ชาวนาบางคนที่มีซื้อไปแล้วต้องขายไปเพราะไม่มีความรู้ดังกล่าวและไม่คุ้นกับทุนที่ใช้ไป³

2.2.4 การไม่ประสบผลสำเร็จของนโยบายแก้ปัญหาพ่อค้าคนกลาง เช่น การจัดตั้งบริษัทข้าวไทยขึ้นใน พ.ศ. 2481 เพื่อขจัดพ่อค้าคนกลาง โดยเฉพาะชาวจีนออกไปจากวงการค้าข้าวและสนับสนุนผู้ประกอบการค้าข้าวที่เป็นคนไทยแทน และเพื่อป้องกันไม่ให้ชาวนาถูกพ่อค้าชาวจีนเอารัดเอาเปรียบ เพราะชาวนาขาดความรู้และความสามารถทางด้านการค้าขาย แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทข้าวไทยจำกัด ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ

¹ เริ่ม บุญฤกษ์ "การประชุมคณะกรรมการมาธิการข้าวนานาชาติ" ครั้งที่ 2 วารสารกสิกรรม ปีที่ 23 เล่มที่ 3 พฤษภาคม 2493 หน้า 218

² ท่านอง สิงคาลวณิช "การทำนากว้างเครื่องจักร" วารสารกสิกรรม ปีที่ 21 เล่ม 1 มกราคม 2491 หน้า 109 - 114

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.25/156 ความเห็นของพระยาโฆษากร เรื่องข้าว (2475)

ไม่อาจซื้อข้าวจากชาวนาได้โดยตรง ส่วนใหญ่บริษัทยังต้องซื้อผ่านพ่อค้าคนกลางอีกทีหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง บริษัทข้าวไทยจึงมีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาข้าวในท้องที่ได้น้อยมาก ผลกำไรส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในมือของพ่อค้าคนกลาง ชาวนายังคงตกอยู่ในสภาพที่ถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาข้าวเปลือกอยู่ตลอดมา โดยที่บริษัทข้าวไทยไม่อาจช่วยเหลือด้วยการยกระดับราคาข้าวของชาวนาให้มากขึ้นได้¹ นอกจากนี้การค้าข้าวของบริษัทข้าวไทยนั้นยังอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีนและข้าราชการที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยที่ต่างมีกิจการค้าข้าวของตนเอง และต่างมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่พ่อค้าชาวจีนอยู่เสมอ ดังนั้นบริษัทข้าวไทยจึงไม่สามารถที่จะช่วยเหลือชาวนาได้โดยตรง²

2.2.5 นโยบายส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาวนา ยังไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่ประชากรกว่าร้อยละ 80 ของประเทศ ประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยเฉพาะการทำนา แต่ชาวนาไม่มีการรวมตัวกันและจัดตั้งเป็นองค์กร³ เพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวในการกดดันรัฐบาลให้มีการดำเนินนโยบายสนองผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้⁴ กล่าวคือ ชาวนาไม่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเลยจึงไม่ได้รับการปกป้องผลประโยชน์⁵ จะเห็นได้จากในช่วงที่รัฐบาลควบคุมการค้าข้าว (ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497) แทนที่รัฐบาลจะทำให้ราคาค้าข้าวมีเสถียรภาพเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ชาวนา คือไม่ให้ข้าวเปลือกมีราคาต่ำเกินไป

¹ ชาติกร รวบรวมศิลป นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม.- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 116

² สังสิทธิ์ พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย หน้า 125 - 126

³ เกษตรกรเริ่มมีการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลใน พ.ศ. 2515

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ "พื้นฐานการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย" ใน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน้า 14 - 15

⁵ โสภณ ทองปาน นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรม หน้า 33

แต่ตรงกันข้ามชาวนากลับถูกรัฐบาลกดราคาข้าวลง โดยมีพ่อค้าช่วยในการกดราคาอีกทอดหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลและผู้ถือข้าวบริโภก เพราะถ้าปล่อยให้ราคาข้าวสูงขึ้นย่อมทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วย จะกระทบกระเทือนต่อผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รัฐบาลกังวลมากที่สุด ดังนั้นการปล่อยราคาข้าวให้สูงขึ้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลในช่วงเวลาที่ศึกษานี้หลีกเลี่ยงมากที่สุด

กล่าวได้ว่าชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่หารายได้หลักมาสู่ประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องขึ้นอยู่กับภาวะการค้าข้าว แต่ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาผู้ผลิตชาวนั้นกลับยากจนลง ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนาและส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจนั้น ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างเพียงพอจากรัฐบาล

ผลทางด้านการค้า

ผลของการใช้นโยบายควบคุมการค้า

1. การใช้นโยบายควบคุมการค้าระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2488 และระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497 กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จตามจุดประสงค์ที่ต้องการ กล่าวคือ
 - 1.1 การควบคุมการค้าระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2488 เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนข้าว และข้าวมีราคาแพงขึ้นทั่วไป รัฐบาลจึงได้ดำเนินการควบคุมการค้าข้าวด้วยการควบคุมปริมาณการส่งออก เพื่อป้องกันมิให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลนและมีราคาแพง ด้วยการออกกฎหมายควบคุมการส่งออก ตลอดจนการกวาดขันและควบคุมการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศอย่างเคร่งครัด ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงอย่างเห็นได้ชัด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา ดังปรากฏในตาราง 17

ตาราง 17 ปริมาณการส่งออกข้าวระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2488

พ.ศ.	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2482	1,892,241	113
2483	1,209,596	94
2484	1,163,878	149
2485	752,108	103
2486	540,165	87
2487	310,227	65
2488	194,950	80

ที่มา กองจดหมายเทศาภิบาล กรมการปกครอง เอกสาร พณ. 0301.3/1 เรื่องปริมาณ
และมูลค่าข้าวส่งออก (พ.ศ. 2472 - 2504)

1.2 การควบคุมการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2497 สามารถ
แก้ปัญหาทางด้านการเปื้อนและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้ กล่าวคือ จุดมุ่งหมาย
ของการควบคุมการค้าข้าวก็เพื่อควบคุมปริมาณข้าวไม่ให้เพียงพอที่จะจัดส่งให้กับสหประชาชาติ
ตามข้อผูกพันในสัญญาสมบูรณแบบ เพื่อยกเลิกสถานะสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร รัฐบาลจึงได้
ดำเนินการผูกขาดการค้าข้าวสำหรับส่งออกจำหน่ายต่างประเทศแต่ผู้เดียว เพื่อบังคับซื้อข้าว
ในราคาถูก ซึ่งจะไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินสำหรับข้าวที่ไม่มีมูลค่าตอบแทน¹

¹ Ammar Siamwalla. "A History of Rice Prices Policy in
Thailand," in Prateep Sondysuwan (ed). Finance Trade and
Economic Development in Thailand. p.146

ผลจากการดำเนินนโยบาย รัฐบาลสามารถส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติได้ครบตามสัญญา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบายควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาทางด้านการเมืองระหว่างประเทศได้ รวมทั้งการจำหน่ายข้าวให้กับประเทศต่าง ๆ ตามแบบแผนเสรีข้าวยุโรประหว่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2492 ยังเป็นการให้ความร่วมมือกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในการแก้ปัญหาความอดอยากของชาวโลกด้วย

นอกจากนี้การควบคุมการค้าข้าวยังสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ กล่าวคือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ทรุดหนัก เพราะค่าครองชีพได้สูงขึ้นถึงร้อยละ 905 เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2481 - 2482 ซึ่งค่าครองชีพเท่ากับร้อยละ 100 เท่านั้น¹ แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามาควบคุมการค้าข้าวกับต่างประเทศแล้ว รายได้จากการค้าข้าวทำให้การเงินของประเทศดีขึ้นเรื่อย ๆ และภาวะเงินเฟ้อก็ชะงักลง จะเห็นได้จากรายได้จากการค้าข้าวที่สูงเข้าดังในช่วง พ.ศ. 2493 - 2496 ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือ 140, 362 และ 695 ล้านบาท ตามลำดับ² ทั้งนี้เพราะการผูกขาดข้าวในรัฐบาลปีรายได้หลายทาง คือ

1.2.1 รายได้จากการขายข้าวในกรณีที่รัฐบาลส่งออกเอง เช่น ใน พ.ศ. 2494 สำนักงานข้าวซื้อข้าวจากเอกชนในราคาตันละ 1,306 บาท (ข้าวสารข้าว 15 %) รัฐบาลส่งออกจำหน่ายต่างประเทศในราคาตันละ 124.30 ดอลลาร์สหรัฐ (1,554 บาท อัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้นเท่ากับ 12.50 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ) สำนักงานข้าวมีกำไรจากการขายข้าวประมาณตันละ 248 บาท

¹ อามัค อันนอร์ การประเมินนโยบายการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลไทย
ต่อรัฐบาลต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ รศ.ม. สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ 2511, หน้า 20
อ้างจาก Andre Mousy The Economy of Thailand. p. 4

² ป่วย อิงภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 115

1.2.2 รายได้จากการขายข้าวให้พ่อค้าส่งออกที่ได้รับสิทธิจากรัฐบาล กล่าวคือ สำนักงานข้าวซื้อข้าวจากพ่อค้าด้วยราคาเงินบาท กระสอบละ 135 บาท แล้วขายให้กับพ่อค้าส่งออกด้วยเงินตราต่างประเทศในราคากระสอบละ 5 ปอนด์ (ประมาณ 300 บาท) สำนักงานข้าวมีกำไรกระสอบละ 165 บาท กันละประมาณ 1,650 บาท ถ้าหากราคาในต่างประเทศขึ้น รัฐบาลก็ขึ้นราคาตามไปด้วย

1.2.3 รายได้จากการขายเงินตราต่างประเทศ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย จะขายเงินตราต่างประเทศให้กับพ่อค้าส่งออกในอัตราเสรี คือ 21 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ (55 บาทต่อ 1 ปอนด์) และซื้อกลับในอัตราทางการ คือ 12.50 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ (35 บาทต่อ 1 ปอนด์) ฉะนั้นถ้าการขายข้าวใน พ.ศ. 2494 ในราคาต้นละ 124.30 ดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขายเงินตราต่างประเทศได้เป็นเงินเท่ากับ 2,610 บาท แต่จะรับซื้อเพียง 1,554 บาท ได้กำไรเท่ากับ 1,056 บาท ต่อการขายข้าว 1 เมตริกตัน¹

1.2.4 รายได้จากการเรียกเก็บพรีเมียมการส่งออกข้าว โดยเรียกเก็บจากพ่อค้าที่ได้รับช่วงสิทธิในการส่งออกจากรัฐบาลในรูปของเงินพิเศษ ซึ่งเริ่มเก็บมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ในระยะแรกเรียกเก็บเป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อมาในเดือนธันวาคม 2492 รัฐบาลได้กำหนดอัตราพรีเมียมเป็นเงินบาท นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีรายได้จากการเก็บภาษี ขาออกที่คิดรวมไปกับราคาข้าวอีกด้วย²

ผลเสียของการใช้นโยบายควบคุมการค้า

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลเสียดังต่อไปนี้ คือ

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand 1850 - 1970. p.89

²ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 114

1. การควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาล ก่อให้เกิดปัญหาการกักตุนข้าว และปัญหาการลักลอบนำข้าวหนีภาษี กล่าวคือ การที่รัฐบาลลดราคาข้าวภายในประเทศไว้ ทำให้พ่อค้าข้าวเปลือกกักตุนข้าวไว้ไม่ให้เข้าโรงสี ทำให้ข้าวในตลาดขาดแคลนและปีราคาแพง นอกจากนี้ การที่รัฐบาลกำหนดราคาข้าวสารที่รับซื้อจากพ่อค้าไว้ตายตัว ทำให้พ่อค้ากักตุนข้าวและใช้วิธีการลักลอบนำข้าวหนีภาษีไปขายให้รัฐบาลซึ่งได้ราคาต่ำ¹ ถึงแม้รัฐบาลจะใช้มาตรการเก็บขาดด้วยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักตุนข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อยับยั้งซื้อและให้ข้าวที่กักตุนไว้ตามยั้งต่าง ๆ ทะลักออกสู่ตลาด เพื่อให้โรงสีสีข้าวได้เต็มที่ ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวถูกลง² ตลอดจนการออกพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อควบคุมการค้าข้าวอย่างใกล้ชิด มิให้มีการลักลอบออกจำหน่ายต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าว ก็ไม่สามารถบรรลุนิติวัตถุประสงค์ได้ เพราะปรากฏว่ายังมีการกักตุนข้าวไว้เกินปริมาณที่จำเป็น รวมทั้งยังมีการลักลอบส่งข้าวหนีภาษีออกจำหน่ายต่างประเทศอยู่ต่อไป³ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลปล่อยให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำกว่าราคาข้าวในต่างประเทศมาก จึงทำให้มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศมาก เพราะผลกำไรคุ้มกับการเสี่ยง

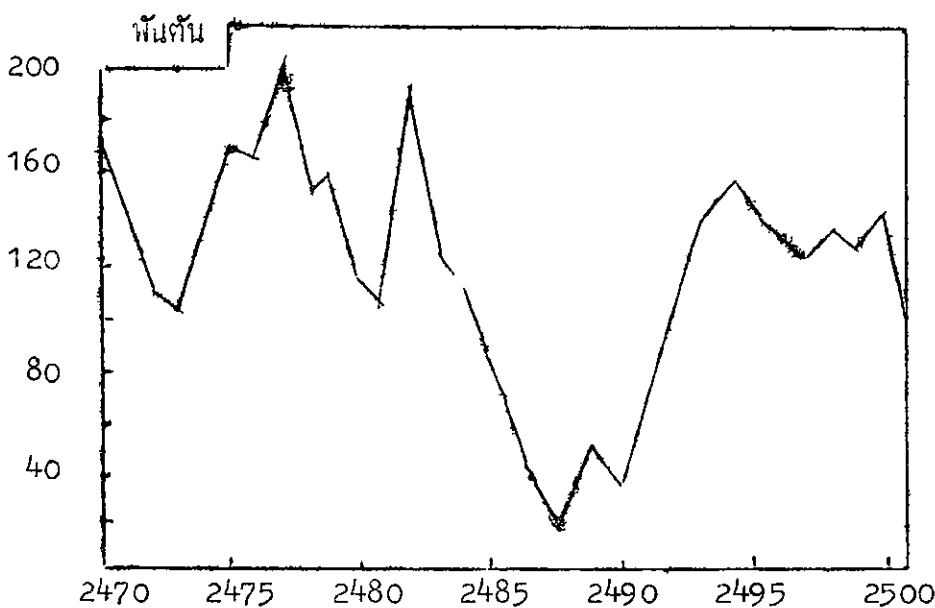
การลักลอบนำข้าวหนีภาษี นอกจากจะทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศลดน้อยลงแล้ว ยังทำให้ราคาข้าวบริโภคภายในสูงกว่าที่ควรจะเป็น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ซื้อข้าวบริโภค และยังกระทบกระทั่งต่อการค้าข้าวกับต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากอากรศุลกากร และค่าพิธีเยียนในการอนุญาตให้ส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย

¹ กนธีร์ คุ้มมงคล การวิเทศนโยบายของไทย หน้า 389

² หองสมุทรรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2489
สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 คราว พ.ร.บ. ข้าว พ.ศ. 2489 "วันที่ 6 พฤษภาคม 2489
หน้า 720 - 721

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/ศก. 1.1
ของโทรของทางการ

2. ระเบียบและวิธีการที่รัฐบาลกำหนดให้พ่อค้าส่งออกที่ได้รับช่วงสิทธิ์จากรัฐบาล
ต้องปฏิบัติ เช่น พ่อค้าส่งออกต้องซื้อข้าวจากสำนักงานข้าว เป็นเงินตราต่างประเทศ
เพื่อทำการส่งออก ต้องเสียค่าพรีเมียมเป็นเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนต้องส่งมอบเงินตรา
ต่างประเทศที่ได้จากการค้าข้าวร้อยละ 95 ของมูลค่าข้าวแชนนาคาร์แห่งประเทศไทย
ในอัตราทางการเงิน (ประมาณ 35 บาท ต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง) แต่ต้องซื้อเงินตรา
ต่างประเทศจากธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราเสรี (ประมาณ 53 บาท ต่อ 1 ปอนด์
สเตอร์ลิง) วิธีการดังกล่าวทำให้พ่อค้าส่งออกพยายามหลีกเลี่ยงและใช้วิธีการลักลอบ
ส่งออกนอกมากขึ้น ดังปรากฏว่าปริมาณการส่งข้าวออกจากรายต่างประเทศในช่วงแรก ๆ
ที่รัฐบาลควบคุมการค้าข้าว (ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2491) ตัวเลขที่ได้มาแต่ละแห่ง
จึงแตกต่างกันมาก เนื่องจากการลักลอบส่งข้าวออกนอกมาก เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุม
ด้วยวิธีการดังกล่าว¹ ดังนั้นปริมาณส่งออกที่ผ่านด่านศุลกากรกรุงเทพฯ ในช่วงเวลานี้จึง
มีปริมาณต่ำ จะเห็นได้จากกราฟแสดงปริมาณการส่งออกต่อไป



ภาพประกอบ 1 กราฟแสดงปริมาณการส่งข้าวออกจากรายต่างประเทศ พ.ศ. 2470 - 2501

ที่มา ไวยยงค์ ฐราณี และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย อ้างจาก
กระทรวงเศรษฐกิจ

¹James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1800 - 1970 p. 59

3. การดำเนินนโยบายควบคุมการค้าบางประการ ทำให้ราคาข้าวที่ส่งออก จากหลายต่างประเทศของไทยอยู่ในเกณฑ์สูง ซึ่งได้ส่งผลกระทบในเวลาต่อมา กล่าวคือ ทำให้ตลาดข้าวในต่างประเทศของไทยหดตัว ตลอดจนต้องสูญเสียตลาดในบางแห่งไป บางกรณีทำให้ราคาข้าวของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ได้แก่

3.1 การขึ้นราคาข้าวส่งออก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าข้าวไทยยังมีราคา ต่ำกว่าข้าวพม่าและข้าวเวียดนามอยู่มาก โดยการสังเกตจากการที่มีประเทศต่าง ๆ มารุมซื้อข้าวไทยมาก¹ และเพื่อเป็นการหารายได้จากการค้าข้าวให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อแก้ปัญหาการเงินภายในประเทศ รวมทั้งเป็นการป้องกันการถูกกดราคาจากประเทศ ผู้ซื้อด้วย รัฐบาลจึงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงราคาข้าวสำหรับส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ดังได้กล่าวแล้ว

3.2 การเก็บเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (ฟรีเมียม) ทำให้ ราคาข้าวที่ส่งออกมีราคาสูง เพราะราคาข้าวไทยในต่างประเทศจะมีราคาเท่ากับราคา ภายในแนวอัตราฟรีเมียม ถ้ารัฐบาลเพิ่มอัตราฟรีเมียมขึ้น ราคาข้าวที่ส่งออกก็สูงตาม ไปด้วย²

3.3 การขายในราคา เอฟ.โอ.บี.³ (F.O.B.) เป็นวิธีการหารายได้ จากการค้าข้าวอีกอย่างหนึ่งของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลได้ให้สำนักงานข้าวเป็นผู้ขนส่ง ลงเรือเอง⁴ (Government F.O.B. Operation) โดยคิดค่าขนส่งจาก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.2.2/70 อังกฤษ ขอซื้อข้าวปี 2495 (พ.ศ. 2494 - 2495)

² ม.จ. สิทธิพร กฤษดากร "ข้าวกับเงินค่าฟรีเมียม" ห้องสมุดธนาคาร แห่งประเทศไทย หน้า 2

³ ราคา เอฟ.โอ.บี. (F.O.B.) หมายถึงราคาสินค้าที่ยังไม่ไต่รวมค่าขนส่ง และค่าประกันของเสียหาย คำว่า F.O.B. ย่อมาจาก "Free On Board"

⁴ การขายข้าวของรัฐบาลไทยก่อนกำหนดราคา เอฟ.โอ.บี. นั้น ใช้วิธีการขายที่ หน้าโรงสีหรือหน้าทุ่งโรงข้าวสาร โดยผู้ซื้อต้องขนไปขึ้นเรือเอง กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/8 อังกฤษขอซื้อข้าวปี 2495 (2495 - 2496)

โรงสีขึ้นเรือคันละ 20 ดอลลาร์สหรัฐ (รวมค่ากระสอบด้วย) เพื่อรวมกับราคาข้าวที่ขายแล้ว จึงทำให้มองว่าข้าวไทยมีราคาแพง¹

การใช้มาตรการดังกล่าวจึงทำให้ข้าวไทยมีราคาที่อยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาข้าวของประเทศอื่น ๆ เช่นราคาข้าวใน พ.ศ. 2494 (ต้นข้าว) เมื่อรวมกับค่าขนส่งและค่ากระสอบคันละ 22.61 ดอลลาร์สหรัฐแล้วจะปีราคาคันละ 142.31 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งแพงกว่าข้าวญี่ปุ่นคือน้อยถึงคันละ 6.5 ดอลลาร์สหรัฐ² เป็นต้น แต่ในช่วงที่ตลาดโลกขาดแคลนข้าว ถึงแม้ข้าวไทยจะมีราคาแพง ปัญหาการขายไปนอกหรือขายไปก็จึงไม่มี แม้เมื่อประสบปัญหาการแข่งขันในตลาดโลกนับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ตลาดข้าวในต่างประเทศของไทยจึงเริ่มหดตัวและสูญเสียตลาดในบางแห่งไปในที่สุด เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นลูกค้าที่สำคัญของไทย ได้หันไปซื้อข้าวจากพม่าและเวียดนาม เนื่องจากมีราคาถูกกว่าข้าวไทยและเพื่อเป็นการรักษาตลาดสินค้าญี่ปุ่นในประเทศทั้งสองด้วย³ สิงคโปร์ ซึ่งเป็นตลาดข้าวที่สำคัญมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลัง พ.ศ. 2499 ได้ลดปริมาณการซื้อลง แต่ก็ยังเป็นลูกค้าที่สำคัญของไทยอยู่ตลอดมา ฮองกง มลายู และปีนัง ซึ่งเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทยมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกเช่นเดียวกัน ภายหลัง พ.ศ. 2500 ประเทศดังกล่าวได้ลดปริมาณการสั่งซื้อจากประเทศไทยลง เนื่องจากปีข้าวพม่าและเวียดนาม รวมทั้งข้าวจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่งไปจำหน่ายมากขึ้นและมีราคาถูกกว่าข้าวไทย⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/8 อังกฤษขอซื้อข้าวปี 2495 (2495 - 2496)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/1 การจัดสินค้าข้าวขาออกสำหรับปี 2494 (3 พ.ย. 2493)

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.3/13 เรื่องรายงานทานนายกรัชมณเฑียรเรื่องข้าว (พ.ศ. 2502 - 2503)

⁴ ไชยยงศ์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย

นอกจากนี้ประเทศอินเดีย ลูก้าที่สำคัญประเทศหนึ่งของไทย ก็ได้ซื้อข้าวจาก ประเทศไย่น้อยลง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา โดยหันไปซื้อกับพม่าและสหรัฐอเมริกา ภายใต้รัฐบาลยูนิตี 480 หมวดที่ 1 ก็ซื้อด้วยเงินรูปี และผ่อนระยะยาวโดยคิดดอกเบี้ยต่ำ (ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) เช่น ในปี พ.ศ. 2501 เมื่ออินเดียซื้อข้าวจาก ประเทศไทยไม่สำเร็จ เพราะไม่สามารถตกลงเรื่องราคาก็ได้ เนื่องจากไทยเสนอขาย ในราคาคันละ 40 ปอนด์สเตอร์ลิง สำหรับข้าว 25 % แต่อินเดียขอต่อราคาลงเหลือ คันละ 32 ปอนด์สเตอร์ลิง แต่ไทยไม่ตกลง อินเดียจึงได้ไปซื้อจากสหรัฐอเมริกาแทน¹ ในระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2503 สหรัฐได้ทำสัญญาส่งข้าวให้อินเดียอีก ทำให้ อินเดียกลายเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาไป จึงส่งผลกระทบต่อการค้าข้าว ของไทยเป็นอย่างมาก เพราะอินเดียเคยเป็นลูก้าใหญ่ของไทยมาก่อน ทำให้ไทยขาด รายได้ไปไม่น้อยกว่าปีละ 100 - 200 ล้านบาท² การลดปริมาณการสั่งซื้อของตลาดข้าว ในอินเดียจนกระทั่งสูญเสียตลาดให้กับสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้จากปริมาณการจำหน่ายข้าว ของประเทศไทยให้กับอินเดีย ระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2500 ดังปรากฏในตาราง 18

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.ข/30 เรื่อง
รัฐบาลสหรัฐขายข้าวให้อินเดีย (2501)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2503/สก.3.1
ตลาดข้าวในต่างประเทศ

ตาราง 18 ปริมาณข้าวที่ประเทศอินเดียซื้อจากประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2500

พ.ศ.	ปริมาณที่ซื้อ (ตัน)
2494	230,032.0
2495	177,204.5
2496	3,601.2
2497	3,402.0
2498	1,525.0
2499	1,600.0
2500	1,600.0

หมายเหตุ ภายหลัง พ.ศ. 2500 ไม่ได้ติดต่อซื้อขาย

ที่มา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2503/ศก.3.1
ตลาดข้าวไทยในต่างประเทศ

ผลดีของการใช้นโยบายการค้าเสรี

ผลดีของการใช้นโยบายการค้าเสรีในต้น พ.ศ. 2498 เป็นที่น่าทึ่ง ก็คือสามารถแก้ปัญหาการส่งออกซึ่งได้แก่ปัญหาการขายข้าวไม่ออกและปีข้าวตกค้างภายในประเทศในขณะนั้นได้ เพราะนโยบายการค้าเสรีได้กระตุ้นให้พ่อค้ามีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากพ่อค้าปศุสัตว์ที่กำหนดราคาราคาข้าวเองตามภาวะขึ้นลงของท้องตลาดได้ ตลอดจนการส่งมอบเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งสามารถแลกเปลี่ยนในอัตราเสรีได้ ซึ่งต่อมาการส่งมอบเงินตราดังกล่าวได้ยกเลิกไป นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ลดราคาราคาข้าวส่งออกและลดอัตราภาษีเมี่ยมลงด้วย

จึงทำให้ข้าวไทยมีราคาถูกลง สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งได้ในตลาดต่างประเทศได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2499 ปริมาณการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยได้เพิ่มขึ้นมากกว่าปี 2496 และ 2497 ซึ่งเป็นช่วงที่การก้าข้าวของประเทศไทยตกต่ำมาก ดังปรากฏในตาราง 19

ตาราง 19 แสดงปริมาณ และมูลค่าข้าวส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2499

พ.ศ.	ปริมาณส่งออก (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	เฉลี่ย (ตัน/บาท)
2496	1,359,110	3,746.8	2,757
2497	1,001,486	3,086.5	3,082
2498	1,236,539	3,133.4	2,534
2499	1,264,986	2,860.6	2,261

ที่มา พญู ออรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, หน้า 51 อ้างจาก กรมการสนเทศ กระทรวงเกษตราธิการ รายงานสถานการณ์เศรษฐกิจและผลปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2503 หน้า 21

จากตารางจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำให้การส่งข้าวไปจำหน่ายใน พ.ศ. 2498 - 2499 มีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่มูลค่ากลับลดลง เพราะต้องลดราคาข้าวให้ต่ำลง

ผลเสียของการใช้นโยบายการค้าเสรี

การดำเนินนโยบายการค้าเสรีของรัฐบาล ถึงแม้จะสามารถแก้ไขปัญหาข้าวตกค้างภายในประเทศให้ลดลงได้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อภาวะการค้าข้าวของประเทศ และราคาข้าวเปลือกของชาวนา อย่างไรก็ตามนโยบายการค้าเสรีของรัฐบาลก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อภาวะการค้าและราคาข้าวของชาวนาในบางประการ เช่น

1. การใช้ระบบฟรีเมียบบ กล่าวคือ การใช้ระบบฟรีเมียบบเพื่อควบคุมการส่งออก (ดังได้กล่าวมาแล้วในนโยบายการค้า) ของรัฐบาล ได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวไทยในต่างประเทศ เพราะทำให้ราคาข้าวที่ส่งออกจำหน่ายมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากการกำหนดราคาข้าวของพอกันนั้นจะยึดจากราคาข้าวภายในประเทศบวกอัตราฟรีเมียบบ ดังนั้นเพื่อรัฐบาลเพิ่มอัตราฟรีเมียบบขึ้นในคราวที่รัฐบาลไม่ต้องการให้มีการส่งออกมาก ราคาข้าวที่ส่งออกก็จะมีสูงขึ้นมาจนไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับประเทศอื่นได้ พอกันจึงต้องหยุดการส่งออก¹ ทำให้กระทบกระเทือนต่อภาวะการค้าของประเทศ นอกจากนี้ระบบฟรีเมียบบยังได้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนา กล่าวคือมาตรการดังกล่าวกลับทำให้ชาวนาต้องกลายเป็นผู้รับภาระแทนพ่อค้าส่งออก และผู้บริโภคข้าวในต่างประเทศ² จากการศึกษาของ อัมมาร์ สยามวาลา และรังสรรค์ ชนะพรพันธ์³ ชี้ให้เห็นว่าชาวนาต้องเป็นผู้รับภาระค่าฟรีเมียบบที่รัฐบาลได้ไป เพราะการเพิ่มอัตราฟรีเมียบบจะบีบคั้นให้ราคาข้าวเปลือกของชาวนาลดลงเท่ากับอัตราฟรีเมียบบที่รัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าภาระของฟรีเมียบบนี้ชาวนาเป็นผู้รับ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์³ นอกจากนี้ค่าฟรีเมียบบข้าว ยังแสดงให้เห็นถึง

¹ โสภณ พงษ์พาน นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรม หน้า 30

² แต่รัฐบาลให้เหตุผลเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ผ่านสำนักงานข้าวโดยเฉพาะฟรีเมียบบว่า หากรัฐบาลยกเลิกระบบฟรีเมียบบแล้ว ผลประโยชน์จะตกอยู่กับบุคคล 2 ประเภท คือ ผู้บริโภคในต่างประเทศ และพอกันคนกลาง โดยที่ผลประโยชน์จะไม่แทรกซึมถึงมือชาวนาเลย อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย หน้า 169

³ ฎรายจะเสียดิน อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย บทที่ 8 และรังสรรค์ ชนะพรพันธ์ เศรษฐกิจการค้าเสรีกับข้าว : พรหมแดนความรู้

ความไม่เป็นธรรมของรัฐบาลที่เกิดจากข้าวเพียงอย่างเดียว โดยไม่คิดถึงจากพืช
อย่างอื่นด้วย¹

2. การกำหนดโควตาให้กับพ่อค้าที่ได้รับช่วงสิทธิส่งออกพืชมูลฐานระหว่าง
ที่รัฐบาลควบคุมการค้าข้าว (พ.ศ. 2489 - 2497) ก่อให้เกิดปัญหาการจัดสรรข้าว
กล่าวคือ มีการใช้วิธีที่ในการให้ใบอนุญาตส่งออกแก่บุคคลต่าง ๆ ที่มีชื่อพ่อค้าข้าว
หากแต่เป็นบุคคลที่วิ่งเต้นหาผลประโยชน์จากการได้ใบอนุญาตเพื่อนำไปขายช่วงให้แก่
พ่อค้า² นอกจากในการจัดสรรข้าวให้แก่พ่อค้าส่งออกในขณะนั้นก็ได้สร้างความสามารถในการ
ในการส่งออกหรือพิจารณาจากสถิติการส่งออกของพ่อค้าย้อนหลัง ดูเหมือนว่าการได้โควตา
การส่งออกจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีติดต่อหาการเมืองเข้าเกี่ยวข้องกับวงศ์วาน³ เช่น
ในระหว่าง พ.ศ. 2492 - 2499 บริษัทที่ได้รับโควตาส่งออกมากที่สุดเป็นประจำ
ทุก ๆ ปี ได้แก่บริษัททหารสาบักก์ ซึ่งเป็นบริษัทของจอมพลผดุง ชูณหะวัณ ผู้นำทางทหาร
ที่มีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น กล่าวคือ บริษัททหารสาบักก์จะได้รับโควตาส่งออก
ประมาณร้อยละ 20 - 25 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดในแต่ละปี⁴

¹ ปรานีธ กรินต์ "เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต" ใน บทความชุด
เศรษฐกิจกับสังคม หน้า 57 จากการโจมตีของบุคคลหลายฝ่ายเกี่ยวกับการเก็บ
พรีเมียมจากข้าวส่งออก ประกอบกับประเทศไทยต้องประสบปัญหาการแข่งขันค้าข้าว
ในตลาดโลกตลอดมา รัฐบาลจึงลดอัตราภาษีเก็บพรีเมียมลงเรื่อย ๆ นับตั้งแต่
พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา และได้ประกาศยกเลิกการเก็บพรีเมียมข้าวเมื่อวันที่ 31
มกราคม 2529 รายละเอียดของอัตราค่าพรีเมียมข้าวดูได้จาก กรมการค้าต่างประเทศ
กระทรวงพาณิชย์ อัตราค่าพรีเมียมข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวในปี 2498 - 2529

² สังคีต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย หน้า 120

³ คุ. หน้า 119

⁴ คุ. หน้า 119 - 123

นอกจากนี้ ในช่วงที่รัฐบาลใช้นโยบายการค้าเสรี และได้นำระบบโควต้ามาใช้เป็นมาตรการควบคุมการส่งออกเมื่อใบต้องการให้มีการส่งข้าวออกจากหน่วยต่างประเทศมาก การนำระบบโควต้ามาใช้เป็นผลเสียต่อการค้าข้าวคือ ทำให้หลักไกของตลาดหยุดชะงัก เพราะพ่อค้าไม่สามารถส่งข้าวออกเกินจำนวนโควตาที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้ หรือปล่อยให้ข้าวออกอย่างสม่ำเสมอและมีปริมาณเพียงพอกับความมีความต้องการของประเทศผู้ซื้อ เพื่อผู้ซื้อไม่สามารถซื้อข้าวจากประเทศไทยได้ ก็หันไปซื้อกับประเทศอื่น ซึ่งเป็นคู่แข่งชั้น โดยถือโอกาสส่งข้าวของตนเข้าไปแทน เช่น ตลาดข้าวในยุโรป ใน พ.ศ. 2501 เนื่องจากประเทศไทยส่งข้าวไปขายในยุโรปใน 6 เดือนหลังเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ เพียง 25,000 ตันเท่านั้น เพราะมีการส่งข้าวออกกว่าหน่วยต่างประเทศในช่วง 6 เดือนแรก เป็นจำนวนมาก คือประมาณ 80,153 ตัน รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีการจำกัดโควตาให้พ่อค้าส่งออกเพื่อให้ข้าวเหลือส่งใน 6 เดือนหลัง ได้เพียงพอกับความต้องการของต่างประเทศและเพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ ดังนั้นสหรัฐอเมริกา จึงถือโอกาสส่งข้าวของตนเข้าไปแทน¹ ด้วยการใช่วิธีการขายแบบ เพเมนต์ อิน. ไกน์ (คงได้กล่าวแล้วในบทที่ 2) จึงทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถแย่งตลาดยุโรปจากไทยไปได้ และยุโรปได้กลายเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่นั้นมา

การใช้ระบบโควต้า นอกจากจะทำให้ตลาดข้าวในต่างประเทศหดตัวแล้ว ยังทำให้เกิดการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศอีกด้วย กล่าวคือ ในช่วงที่รัฐบาลใช้ระบบโควตานั้นจะเป็นช่วงที่ตลาดโลกขาดแคลนข้าว และพ่อค้าที่ได้อำนาจโควตาส่งออกก็สามารถรวมตัวกันใช่วิธีการเพื่อให้ข้าวส่งออกมีราคาสูงได้ โดยการส่งออกทีละเล็กละน้อย และในขณะที่เดียวกันก็สามารถดราข้าวที่รับซื้อภายในประเทศไว้ได้ จึงทำให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำ ในขณะที่ราคาข้าวในต่างประเทศสูงมาก ความแตกต่างทางด้านราคา จึงทำให้มีการลักลอบนำข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมาก เพราะผลกำไรคุ้มกับการเสี่ยง²

¹ กองจดหมายเหตุมหาเศรษฐี กรมการปกครอง เอกสาร พณ.0301.3/10 บันทึก
รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการแก้ไขการส่งออก (พ.ศ. 2502)

ความแตกต่างของราคาข้าวระหว่างภายในและภายนอกประเทศ จะเห็นได้จากผลกำไรของพ่อค้าที่ได้รับโควต้าส่งออกในช่วงเวลาที่โควต้าจะสูงกว่าช่วงก่อนและหลังการมีโควต้ามาก เช่น ผลกำไรที่ปรากฏในตาราง 20

ตาราง 20 แสดงผลกำไรเฉลี่ยของพ่อค้าส่งออกข้าวช่วงก่อนมีโควต้า ระยะเวลาที่มีโควต้า และหลังมีโควต้า

พ.ศ.	กำไรเฉลี่ย (บาท/ตัน)
ระยะ 1 ปี ก่อนมีโควต้า (ส.ค. 2499 - ก.ค. 2500)	96.38
ระยะที่มีโควต้า (ส.ค. 2500 - เม.ย. 2501 และ ก.ย. 2501 - ต.ค. 2501)	254.18
ระยะ 1 ปี หลังมีโควต้า (พ.ย. 2501 - ต.ค. 2502)	94.59

พินา อัมมาร์ สยามเวลา ข่าวในเกรงธุรกิจไทย หน้า 57

จะเห็นว่า ในระยะที่มีโควต้ากำไรของพ่อค้าจะพุ่งขึ้นสูงทันที เพราะสามารถซื้อได้ในราคาถูก และส่งออกขายในราคาสูง

ความแตกต่างของราคาข้าวภายในและภายนอกดังกล่าวนอกจากจะทำให้ปีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศแล้ว การที่พ่อค้าส่งออกที่ได้รับโควต้ามีผลกำไรมากก็ก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่จัดสรรโควต้าได้ เพราะผลกำไรดังกล่าว

จะทำให้พ่อค้าใช้วิธีการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาส่งออกโดยยอมเสียกำไรบางส่วนให้กับเจ้าหน้าที¹

3. นโยบายของรัฐบาลที่ปิดเอาข้าวเป็นหลักเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เข้าประเทศเพียงอย่างเดียว และมีนโยบายทางด้านการเกษตรที่เร่งระดมส่งเสริมเฉพาะการเพาะปลูกข้าวเป็นสำคัญ โดยไม่มีพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นสำรองไว้เป็นทางเลือก ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องขึ้นอยู่กับการผลิตและการก้าข้าว ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยและเกษตรกรของประเทศเป็นอันมาก เช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2477 โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2474 เกิดภาวะผลผลิตทางเกษตรกรรมอันตลาคโลก ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงมาก เกษตรกรไทยต้องทำการก้าข้าวของประเทศไทย เพราะรายได้จากการก้าข้าวได้ลดลงมาก และส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ กล่าวคือราคาข้าวเปลือกของชาวนาตกต่ำจนชาวนาผู้ผลิตข้าวยากจนลง และมีหนี้สินค้ำพันตัว จนแทบจะไม่สามารถดำรงสถานะอยู่ได้² ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศทรุดลงทันที ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามมา คือการล้มรัฐบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชใน พ.ศ. 2475 เพราะรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะราคาข้าวที่ตกต่ำในขณะนั้นได้³

¹ไพรัช กฤษณมณี นโยบายข้าว' วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 14 เล่ม 2 เมษายน 2517, หน้า 241

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กส.15.2/32 ศาสตราจารย์ฮิมเบอร์แมนวิจารณ์ฐานะของชาวนาเมืองไทยในหนังสือพิมพ์ไทย วันที่ 9 และ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2474

³จุไรรัตน์ โชติกาล "หมอบเจ้าสิทธิพรกับแนวคิดเกษตรกรรมในอนาคต" ปวารณสาร ปีที่ 13 เล่ม 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2529, หน้า 97

4. นอกจากนี้ยังบ่งชี้ผลต่อมูลค่าการค้าของประเทศไทย กล่าวคือ การที่รัฐบาลส่งเสริมให้ราษฎรปลูกข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียว เพื่อประคับประคองการค้าในตลาดต่างประเทศที่ทำให้การส่งออกจำหน่ายลดลง ย่อมมีผลต่อมูลค่าการค้าของประเทศไทย เช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2492 - 2495 มูลค่าการค้าของประเทศไทยได้เปรียบต่างประเทศเนื่องจากการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมาก ทำให้มูลค่าของสินค้าข้าวออกมากกว่ามูลค่าของสินค้าขาเข้า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา การค้าข้าวของประเทศไทยประสบปัญหาการแข่งขันในตลาดโลก และปริมาณการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศได้ลดลง ทำให้มูลค่าของสินค้าข้าวออกของประเทศไทยต่ำกว่ามูลค่าของสินค้าขาเข้า โดยเฉลี่ยใน 6 เดือนแรกของ พ.ศ. 2497 ประเทศไทยปีมูลค่าการค้าเสียเปรียบถึง 651,954,425 บาท ซึ่งเป็นมูลค่าการค้าที่เสียเปรียบมากที่สุด ในประวัติเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา¹ และดุลย์การค้าของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา ได้เสียเปรียบมาตลอด ดังปรากฏในตาราง 21

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201/ศก/7

ดุลย์ชำระหนี้ของประเทศไทย ปี 2497 (9 ก.ย. - 9 พ.ย. 2497)

ตาราง 21 เปรียบเทียบดุลการค้าต่างประเทศของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2492 - 2503

พ. ศ.	มูลค่าสินค้าออก (ล้านบาท)	มูลค่าสินค้าเข้า (ล้านบาท)	ดุลการค้า (ล้านบาท)
2492	2,981	2,276	+ 750
2493	3,922	2,881	+ 1,041
2494	4,413	3,714	+ 699
2495	4,619	4,314	+ 305
2496	4,879	5,937	- 1,058
2497	5,566	6,435	- 869
2498	6,375	7,128	- 753
2499	7,438	8,545	- 1,107
2500	7,540	8,537	- 997
2501	6,446	8,237	- 1,791
2502	7,560	8,988	- 1,428
2503	8,614	9,622	- 1,008

ที่มา ก้าวร อิงโพธิ์ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หน้า 145

จากตารางจะเห็นได้ว่าในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2492 - 2495 เป็นช่วงที่การค้าขายของประเทศไทยอยู่ในภาวะที่คึกคัก ทำให้มูลค่าสินค้าออกมากกว่าสินค้าเข้า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 ดุลการค้าของประเทศไทยได้เสียเปรียบตลอดมา เนื่องจากการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ลดลง

ทั้งด้านปริมาณและมูลค่า ทำให้เศรษฐกิจส่วนร่วมของประเทศชบเซา เมื่อรัฐบาลในขณะนั้น¹ ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500²

5. นโยบายการค้าของรัฐบาลที่มุ่งค้าแต่ประเทศเสรีประชาธิปไตยด้วยกัน ทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดบางประเทศไป กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาลได้ประกาศนโยบายการค้าข้าวของประเทศเป็นเสรี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา แต่การค้าของประเทศไทยก็ยังมิได้เป็นไปโดยเสรีที่แท้จริง นั่นคือยังคงเป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ นั่นคือ ประเทศไทยซึ่งอยู่ในกลุ่มเสรีประชาธิปไตย ก็ยังมีนโยบายที่จะไม่ค้ากับประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ จะเห็นได้ว่าจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้กระทรวงเศรษฐกิจการพาณิชย์ในเรื่องห้ามค้ากับคอมมิวนิสต์ เพื่อปฏิบัติตามกติกามันสัญญาที่ 1 ที่ทำไว้กับสหรัฐอเมริกา และตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลขณะนั้น³ จึงทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดข้าวที่อยู่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์หลายประเทศ เช่น อังกฤษ ซึ่งเมื่อ พ.ศ. 2499 มีความประสงค์จะขอซื้อข้าวจากไทย⁴ แต่รัฐบาลก็แสดงท่าทีขัดข้อง ทำให้อังกฤษไปซื้อข้าวจากพม่าแทนในลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้ากัน นอกจากอังกฤษแล้ว

¹ รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

² มนูญ มากะฉิระ การรักษาดำรงทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 ปริญาพนธ์ กต.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2529, หน้า 157

³ รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

⁴ อังกฤษเคยซื้อข้าวจากอิตาลี พม่า และอียิปต์ ปีหนึ่ง ๆ ประมาณ 20,000 ตัน กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ช/25 อังกฤษซื้อข้าวจากประเทศไทย (23 มีนาคม - 12 เมษายน 2499)

กลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออก เช่น เชโกสโลวาเกีย ยูโกสลาเวีย รวมทั้งสหภาพโซเวียต, สหประชาชาติ ก็ได้ทำความตกลงร่วมกันว่า เศรษฐกิจ ชื่อข้าวจากพม่าแลกเปลี่ยนกับสินค้าของตน เป็นจำนวนปีละ 500,000 - 750,000 ตัน¹

นอกจากนี้คิวบา ซึ่งเคยเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทยในอเมริกากลาง ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คิวบาได้หันไปซื้อข้าวกับสหรัฐอเมริกาแทน เนื่องจากมีข้อตกลงกันทางด้านการเศรษฐกิจ จนกระทั่ง พ.ศ. 2502 คิวบาได้เกิดกรณีพิพาททางการเมืองกับสหรัฐอเมริกา จึงได้เลิกซื้อข้าวกับสหรัฐอเมริกาเสีย และได้หันมาเจรจาขอซื้อข้าวจากไทย โดยได้ทำการติดต่อกับพ่อค้าเอกชนในกรุงเทพฯ ไว้ แต่รัฐบาลในขณะนั้นปีความเห็นว่าไม่ควรค้าขายกับคิวบาในขณะนั้น เพราะจะทำให้สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาไม่พอใจประเทศไทยได้ ดังนั้นคิวบาจึงต้องใช้วิธีการให้กู้ยืมซื้อข้าวจากไทย (พ่อค้าเอกชน) แล้วจึงไปทำการขายต่อให้กับคิวบา ในลักษณะการแลกเปลี่ยนกับการซื้อน้ำตาล กรณีนี้ญี่ปุ่นซื้อข้าวจากไทยจำนวน 10,000 ตัน ให้คิวบา ทำให้สหรัฐอเมริกาต่อว่าประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยต้องยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยบังคับให้ญี่ปุ่นต้องซื้อผ่านรัฐบาลหรือกลุ่มพ่อค้าข้าวที่รัฐบาลตั้งขึ้น เพื่อควบคุมไม่ให้ข้าวตกไปอยู่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้แก่คิวบาได้²

จากนโยบายจำกัดทางการค้าการเมืองนี้ทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดข้าวในยุโรปตะวันออก และในคิวบาไปดังกล่าว

ผลทางด้านการค้า

การดำเนินนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลเพื่อให้ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพ เพื่อจะได้ไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ทั้งผู้ซื้อข้าวบริโภคภายในประเทศและชาวนาผู้ผลิตข้าวซึ่งจะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร กต.70.3/16 รายงาน
นายกรัฐมนตรีเรื่องการค้าข้าว (พ.ศ. 2499)

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พณ.0301.11.11.1/4
ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องขายข้าวให้คิวบา (พ.ศ. 2503)

ส่งผลต่อความมั่นคงทางด้านการธุรกิจส่วนรวมของประเทศได้นั้น ได้ก่อให้เกิดผล
ดังต่อไปนี้ คือ

ผลที่

1. ผลจากการดำเนินนโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร ในช่วงเวลาที่ปริมาณ
ข้าวภายในประเทศขาดแคลนและมีราคาแพง กล่าวได้ว่าวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ ที่
รัฐบาลนำมาใช้สามารถบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ เช่น เมื่อภาวะ
ข้าวแพงขึ้นในกรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2500¹ รัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการนำ
ข้าวสารองภายในประเทศออกจำหน่ายในราคาถูกกว่าท้องตลาด ตลอดจนการทำข้าว
ผสมพิเศษออกจำหน่ายในราคาถูก ทำให้ประชาชนซื้อข้าวได้ในราคาถูกลง ซึ่งเป็นการ
ช่วยผ่อนคลายภาวะข้าวแพงและภาวะเดือดร้อนของประชาชนลงได้

2. ผลจากการดำเนินนโยบายพยุงราคาหรือยกระดับราคาข้าวเปลือก เช่น
การสร้างฉางข้าวขึ้นในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกของชาวนานั้นถึงแม้
จะไม่สามารถแก้ไขภาวะเดือดร้อนเกี่ยวกับราคาข้าวตกต่ำโดยตรงในขณะนั้นได้ เพราะ
เป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้เวลา แต่ก็นับเป็นโครงการถาวรโครงการหนึ่งของรัฐบาล
เพื่อช่วยแก้ปัญหาให้ชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับการไม่มีสถานที่เก็บรักษาข้าว
ที่ผลิตขึ้นได้ รวมทั้งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องราคาข้าวตกต่ำ โดยช่วยให้
ชาวนาเก็บผลิตผลของตนไว้จำหน่ายเมื่อข้าวมีราคาสูงขึ้นได้

3. การประกันราคาข้าวซึ่งรัฐบาลใช้ควบคู่กับการแทรกแซงราคาข้าวเปลือกนั้น
ช่วยทำให้ราคาข้าวเปลือกของชาวนากระเด้งขึ้นบ้าง เช่น ใน พ.ศ. 2497 หลังจากที่
รัฐบาลรับนโยบายดังกล่าวแล้ว ราคาข้าวเปลือกของชาวนาในภาคกลางได้เชยิบสูงขึ้น
จากเกวียนละ 500 บาท เป็นเกวียนละ 600 บาท² เป็นต้น

¹ในเดือนธันวาคม 2498 ราคาข้าวได้ยั้วขึ้นทุกวัน จากหามละ 30 เป็น 32, 37 จนเกือบจะถึง 40 บาท ทำให้คนยากจนหาเข้ากินกำทั้งหลายได้รับความกระทบกระเทือน และเดือดร้อนมาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498 ข้าวสารขึ้นราคา

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3 1 กำหนดราคาข้าว

ผลเสีย

1. การที่รัฐบาลนำข้าวสารรองออกจำหน่ายแก่ผู้มีวิภกในราคาถูกเพื่อแก้ปัญหาข้าวแพงหรือเพื่อเป็นการรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศไว้นั้น แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือและสนับสนุนผู้มีวิภกบางส่วน โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ให้ซื้อข้าวสารได้ในราคาถูกมากกว่าคนอื่น ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้น เพราะการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เอาข้าวราคาถูกมาทุ่มตลาดเพื่อให้ราคาข้าวในตลาดเสรีทั่วประเทศถูกลงด้วย ผลสะท้อนจากข้าวสารถูกนี้ กระทบกระพ่อนไปถึงราคาข้าวเปลือกของชาวนาที่ต้องมีราคาถูกลงด้วย เพราะโดยปกติแล้วราคาข้าวเปลือกและข้าวสารจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงปรากฏสภาพการณ์ข้าวสารแพงในขณะที่ข้าวเปลือกราคาคงค่าในเวลาเดียวกันหรือเวลาใกล้เคียงกันอยู่เสมอ เช่น สภาพการณ์ในปี พ.ศ. 2498¹ เป็นต้น

นอกจากนี้การนำข้าวออกจำหน่ายในราคาถูกของรัฐบาล ยังแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลว่า มุ่งช่วยเหลือผู้มีวิภกภายในประเทศมากกว่าการช่วยเหลือชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ² ดังนั้นชาวนาไทยจึงต้องประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา

¹ระหว่างเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม เกิดภาวะข้าวสารแพงในกรุงเทพฯ ในขณะที่ภาคอีสานราคาข้าวเปลือกทั้งข้าวเหนียวและข้าวเจ้าตกต่ำมาก ราคาตกลงจากเกวียนละ 700 - 750 บาท เหลือเพียงเกวียนละ 600 บาท กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2498/สก.1.1 ข้าวสารขึ้นราคา, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ก/ป7/2498/สก.1.1 ให้ขายข้าวสารราคาถูกเพื่อช่วยเหลือขณะข้าวแพง, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ สร.0201-ข/17 การช่วยเหลือชาวนา (เรื่องราคาข้าวเปลือกข้าวเหนียวทางจังหวัดอุดรธานีและหนองคายต่ำ) (3 พ.ย. 2499)

²ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2500 รัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม) ได้ประกาศออกมาอย่างแจ่มชัดว่า ให้ยึดนโยบายแก้ปัญหาข้าวแพงเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล อ้างจาก กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/11 เรื่องการจำหน่ายข้าวสารแก่ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องข้าวสารภายในประเทศราคาสูง (11 ตุลาคม 2498 - 21 ตุลาคม 2500)

2. การดำเนินนโยบายขายข้าวที่ค่อนข้างต่ำ และจำกัดในเรื่องงบประมาณ ทำให้การช่วยเหลือชาวนาในการ เก็บรักษารข้าวเปลือกให้คงราคาโดยเฉพาะในต้นฤดูผลิตได้ไม่ทั่วถึงและเพียงพอ กล่าวคือนางข้าวที่รัฐบาลเริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2503 ตามจังหวัดต่าง ๆ มีอยู่เพียง 17 แห่งเท่านั้น¹ ย่อมไม่เพียงพอสำหรับเก็บรักษารข้าวซึ่งเป็นพืชผลส่วนใหญ่ของประเทศได้

3. การแทรกแซงราคารข้าวเปลือก ด้วยการนำเงินงบประมาณออกมารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนานั้นก็ไม่สามารถช่วยชาวนาได้อย่างทั่วถึง เพราะงบประมาณในการรับซื้อจำกัด เช่นรัฐบาลกำหนดเงินทุนในการรับซื้อให้ ใน พ.ศ. 2497 ไว้จำนวน 200 ล้านบาท² เมื่อเงิน 200 ล้านบาทหมดไป บัญหาราคารข้าวเปลือกตกต่ำก็เกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะในชนบท ซึ่งการปฏิบัติติดต่อกับชาวนาก็ไม่สะดวก นอกจากนี้การให้ฝ่ายรับซื้อกำหนดราคาเองโดยที่ชาวนาไม่สามารถกำหนดราคาเองได้ย่อม ไม่อาจช่วยชาวนาได้เต็มที่³

4. การประกันราคารข้าวซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้ควบคู่ไปกับการแทรกแซงราคารข้าวเปลือก ซึ่งเป็นนโยบายที่ช่วยประกันไม่ให้ราคารข้าวของชาวนาไม่ตกต่ำเกินไปนี้ ปรากฏว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐ ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย คือช่วยเหลือชาวนาได้ เพราะถึงแม้รัฐบาลจะประกาศราคาขั้นต่ำของราคารข้าวเปลือกไว้ แก่นาพอกำไม่รับซื้อ รัฐบาลก็ไม่มีมาตรการใดที่จะบังคับพอกำได้ การรับซื้อของรัฐบาลเองก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง เพราะมีเงินทุนอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นชาวนาส่วนใหญ่ยังต้องขายข้าวให้กับพอกำกลางที่ยังคงราคาให้ต่ำไว้อยู่⁴ นอกจากนี้การประกาศราคารข้าว

¹ไชยยงก์ ฐาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการก้าข้าวของไทย หน้า 206

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ตค.3.1

โครงการช่วยชาวนา

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ตค.3.1

กำหนดราคารข้าว

⁴กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร ศร.0201-ช/17 การช่วยเหลือชาวนาที่ถูกกดราคารข้าวเปลือก (2498 - 2500)

ทางวิทยุไม่สามารถทำให้ชาวนารัฐารากข้าวเปลือกได้อย่างทั่วถึง เพราะชาวนาในขณะนั้น
มีวิทยุฟังเพียง 1 ในร้อยเท่านั้น¹

5. การจัดตั้งสหกรณ์ขายข้าว ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2498
ปีสหกรณ์ขายข้าวที่จัดขึ้นแล้วในอำเภอต่าง ๆ รวม 105 อำเภอ ในท้องที่ 46 จังหวัด
มีเงินทุนส่งเสริมสำหรับให้สหกรณ์ขายข้าวไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน 38 ล้านบาท แต่
สหกรณ์ที่จัดขึ้นในแต่ละอำเภอก็ไม่อาจช่วยเหลือสมาชิกและชาวนาในอำเภอของตนได้
ทั่วถึง เนื่องจากขาดข้าวและเงินทุนปีจำนวนจำกัด² ดังนั้นการจัดตั้งสหกรณ์เกือบทุกประเภท
จึงได้ผลเพียงบรรเทาความเดือดร้อนได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายราคาวข้าวของรัฐบาล ทั้งนโยบายรักษาระดับ
ราคาวข้าวสารและนโยบายพยุงราคาวข้าวเปลือกนั้น ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหา
ระยะสั้น เมื่อเหตุการณ์คลี่คลายไปแล้ว นโยบายของรัฐบาลก็พลอยหยุดชะงักไปด้วย
และจะเริ่มใหม่เมื่อเกิดปัญหาในทางอื่นขึ้นบ้าง จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว
รัฐบาลไม่มีนโยบายเกษตรภายในที่สำคัญและแน่นอน เช่น การกำหนดราคารับซื้อข้าวหรือ
พืชผลเกษตรกรรมอื่น ๆ จากเกษตรกรผู้ผลิตในราคาที่สูง เพื่อเก็บสำรองพืชผลไว้เป็น
จำนวนมาก เพื่อเป็นการพยุงราคาหรือรักษาระดับราคาของพืชผลไว้ไม่ให้ตกต่ำเกินไป
รวมทั้งมีผลต่อการส่งออกคือ ช่วยให้ระดับราคาในตลาดโลกสูงกว่าที่ควรจะเป็นได้
ดังนั้นปัญหาราคาวข้าวแพงและราคาวข้าวเปลือกตกต่ำจึงเกิดขึ้นเสมอ เพราะรัฐบาลมิได้
แก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ช/17 การช่วยเหลือ
ชาวนาที่ปลูกกรากาวเปลือก (2498 - 2500)

² ก.

สรุป

การศึกษาถึงนโยบายการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาลเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศเป็นสินค้าออกที่นำเงินตราเข้าประเทศมากที่สุดกว่าสินค้าชนิดอื่น ๆ นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีอาชีพทานาเป็นอาชีพสำคัญ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผลิตและการค้าข้าวขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละเวลาเพื่อความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศ

การผลิตข้าวในอดีตก่อนการทำสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 นั้น จุดประสงค์หลักเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญมีส่วนเกินสำหรับก ระ กษาขายบ้าง เล็ก ๆ น้อย ๆ เฉพาะภายในหมู่บ้านเองหรือหมู่บ้านใกล้เคียง เท่านั้น ข้าวยังไม่ได้เป็นสินค้าหลักของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีนโยบายควบคุมการส่งออกเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง จึงทำให้มีการส่งออกในปริมาณไม่มาก และยังมีราคาต่ำ ตลาดข้าวที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยในขณะนั้นได้แก่ประเทศจีน

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ. 2398 แล้ว ข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ เพราะตลาดต่างประเทศมีความต้องการข้าวไทยมากโดยเฉพาะประเทศอาณานิคมของตะวันตกในดินแดนเอเชียอาคเนย์ที่รัฐบาลอาณานิคมได้ส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นแทนข้าว แล้วหันมาซื้อข้าวจากประเทศไทยแทน ดังนั้นการผลิตข้าวของประเทศไทย ภายหลังจากสนธิสัญญาเบาริง จึงมีจุดประสงค์หลักเพื่อการค้า หรือเพื่อเงินตรา ข้าวจึงได้กลายเป็นสินค้าออกหลักของประเทศตั้งแต่นั้นมา

รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศ เพื่อรัฐจะได้มีรายได้จากการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ กว้าง เช่น ภาษากานา ภาษารชาออก เป็นต้น การส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะการขยายพื้นที่การทานาให้มากขึ้นมากกว่าการส่งเสริมทางด้านเทคนิคการเพาะปลูกเพื่อให้

ได้ผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น นโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ได้แก่ การส่งเสริมการชุกคลองเพื่อบุกเบิกพื้นที่การให้น้ำใหม่ การยกเว้นการเก็บค่านาแก่ผู้บุกเบิกพื้นที่ใหม่ในปีแรกหรือในสามปีแรก เป็นต้น การที่รัฐบาลจะเล่นนโยบายการพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูก เช่น การส่งเสริมพันธุ์ข้าว การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรในการทนา และส่งเสริมการชลประทานเพื่อการเกษตร รวมทั้งการส่งเสริมทางด้านการจัดจำหน่ายผลิตซึ่งได้แก่ เงินทุน แรงงาน และที่ดิน จึงทำให้การผลิตข้าวของประเทศไทยต้องประสบปัญหาอยู่เสมอ เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาผลผลิตต่อไร่ตกต่ำ ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนา เป็นต้น

นโยบายการค้าข้าวของประเทศไทย ภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงมีลักษณะเป็นเสรีตามแบบอย่างอังกฤษ ทั้งการค้าภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือรัฐบาลปล่อยให้ราษฎรค้าขายได้โดยเสรีตามลักษณะการค้าปกติ แต่เมื่อเกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางผลิตใน พ.ศ. 2462 รัฐบาลจึงได้เข้าควบคุมการค้าข้าวไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการจำหน่ายข้าวออกนอกประเทศมาก ซึ่งจะทำให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลน การควบคุมดังกล่าวมีเพียงระยะสั้นเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวด้วยการส่งเสริมให้ชาวนาขยายพื้นที่การทนาเพื่อเพิ่มผลผลิต กล่าวคือ เมื่อปริมาณข้าวปีงอกจะทำให้ชาวนามีราคาไม่แพง และชาวนาก็สามารถจำหน่ายข้าวออกต่างประเทศได้เป็นจำนวนมากด้วย

หากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เพิ่มปริมาณการผลิตข้าวมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของโลก ซึ่งมีมานานับตั้งแต่ได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ยึดนโยบายดังกล่าวมาตลอด ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 การผลิตข้าวของประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นตลอด ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูกที่ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามปริมาณผลผลิตต่อไร่กลับลดลง เพราะการผลิตข้าวของชาวนาไทยต้องประสบปัญหาหลายประการ คือ ปัญหาภัยธรรมชาติ อันเนื่องมาจากฝนแล้งหรือน้ำท่วม ปัญหาการใช้แรงงาน รวมทั้งปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาเอง จึงทำให้ไม่สามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นได้

ภาวะการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ก่อตั้งต้นตอไปตามสภาพทางเศรษฐกิจของโลกซึ่งเป็นการค้าที่ขึ้นอยู่กับตลาดโลกตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพิงต่างประเทศ (Dependent economy) เช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 2470 การค้าข้าวของประเทศไทยได้กระทบกระเทือนอย่างหนัก เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศของไทยต้องตกต่ำจนชาวนาผู้ผลิตข้าวมีฐานะยากจนลงอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศที่ทรุดลงอย่างกระทันหัน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชใน พ.ศ. 2475

ภาวะการค้าข้าวของประเทศไทยเริ่มดีขึ้นใน พ.ศ. 2478 อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2482 การค้าข้าวของประเทศไทยต้องได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากราคาข้าวในต่างประเทศได้ลดลงในระยะแรก แต่เพื่อสงคราวยได้ขยายตัวมายังเอเชียใน พ.ศ. 2483 การค้าข้าวของประเทศไทยกลับอยู่ในภาวะที่คึกคักทั้งด้านปริมาณและราคา ทั้งนี้เนื่องจากประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ เวียดนาม และเวียดนามทางประสพภาวะสงครามและความวุ่นวายทางการเมืองภายในทำให้ไม่สามารถผลิตข้าวออกสู่ตลาดโลกได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นประเทศผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุดในขณะนั้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2495) การค้าข้าวของประเทศไทยอยู่ในภาวะที่รุ่งเรืองมาก เป็นช่วงที่เรียกได้ว่าตลาดเป็นของผู้ขาย (Seller's market) อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2492 ประเทศไทยก็ไม่สามารถจำหน่ายข้าวได้อย่างเสรีและเต็มที่ตามความต้องการได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้าวให้กับสหประชาชาติโดยไม่คิดมูลค่า จำนวน 1.5 ล้านตัน และยังถูกควบคุมจากระบบแบ่งปันส่วนข้าวระหว่างประเทศให้จำหน่ายข้าวแก่ประเทศต่าง ๆ ตามส่วนจัดสรรของคณะกรรมการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 ตลาดข้าวได้เปลี่ยนแปลงจากตลาดของผู้ขายมาเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyer's market) เนื่องจากปริมาณข้าวในตลาดโลกมีมาก เพราะประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญรวมทั้งประเทศผู้ซื้อต่างเพิ่มปริมาณผลผลิต

ภายในประเทศของตนมากขึ้นจนเพียงพอกับความต้องการ บางประเทศเหลือใช้จนต้องส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ เช่น พม่า สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น ทั้งนี้ การค้าข้าวของประเทศไทยจึงต้องประสบการแข่งขันอย่างรุนแรงเพื่อแย่งชิงตลาดข้าว โดยเฉพาะการแข่งขันจากสหรัฐอเมริกาที่ทุ่มข้าวออกจำหน่ายในตลาดเอเชียตามรัฐบัญญัติ 480 และในตลาดยุโรปตามโครงการ เพเมนต์ อิน โคน์ (Payment in kind) ซึ่งมีผลทำให้ปริมาณการส่งออกรวมทั้งมูลค่าส่งออกข้าวของประเทศไทยลดลงเป็นจำนวนมาก ราคาข้าวภายในตกต่ำยาวนานเกือบครึ่ง قرن รัฐบาลต้องประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าข้าวใหม่

/เมื่อพิจารณาถึงนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลแบ่งออกเป็น 3 นโยบายใหญ่ ๆ คือ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าวหรือนโยบายส่งออก และนโยบายราคาข้าว ซึ่งแยกสรุปได้ดังนี้คือ

/นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว เพื่อส่งเสริมให้ชาวนาผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ ทั้งแก่ชาวนาเองและผลประโยชน์ของประเทศอันได้แก่ รายได้จากภาษีอากร และเงินตราต่างประเทศจากการค้าข้าว นโยบายสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ได้แก่นโยบายทางด้านการภาษีอากร สาเหตุที่รัฐบาลใช้นโยบายนี้ก็เพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ต้องประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 ได้แก่ การลดพักักอัตราภาษาลงถึงร้อยละ 50 ยกเลิกภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรมแก่ชาวนา จกอัตราเงินรัชชูปการลงจนกระทั่งยกเลิกไปใน พ.ศ. 2482 ยกเลิกหนี้สินของชาวนาเกี่ยวกับอากรที่ติดค้างอยู่ ตลอดจนการออกกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินของชาวนาไปให้นายทุนเงินกู้ยืมไปได้สะดวกและควบคุมการเรียกเก็บดอกเบี้ยไม่ให้สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

/ ส่วนนโยบายการพัฒนาเทคนิคทางด้านการเกษตรนั้น รัฐบาลได้จัดตั้งแผนกข้าวขึ้นใน พ.ศ. 2478 ต่อมาได้ยกฐานะขึ้นเป็นกองการข้าวใน พ.ศ. 2481 และกรมการข้าวใน พ.ศ. 2496 เพื่อบำบัดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าว เช่น การจัดหาแปลงข้าวทดลอง กักเลือกพันธุ์ บำรุงพันธุ์ การจัดการประกาศเกี่ยวกับข้าว

ตลอดจนการช่วยเหลือชาวนาในการป้องกันและกำจัดศัตรูข้าว ส่วนการพัฒนาทางด้าน
การชลประทานนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้าง เขื่อน เขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาทในระหว่าง
พ.ศ. 2493 - 2500 โดยขอเงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการ และ
ใน พ.ศ. 2482 รัฐบาลยังได้ดำเนินการโครงการชลประทานย่อยในท้องที่ต่าง ๆ ที่ขาด
แคลนน้ำ ส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการพัฒนาการชลประทานด้วยการจัดหาโครงการ
ชลประทานราษฎร และยังคงตราพระราชบัญญัติค้ำนาและภูนา พ.ศ. 2484 เพื่อบังคับให้
ราษฎรทำคันนาเพื่อกักน้ำไว้ใช้ในฤดูทนาด้วย

นโยบายส่งเสริมการผลิตอีกอย่างหนึ่งของรัฐบาลคือ การส่งเสริมปัจจัยการผลิต
ซึ่งได้แก่ที่ดิน แรงงาน และทุน การดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อช่วยให้ชาวนามีที่ดินทำกิน
โดยไม่ต้องเช่าผู้อื่นทำ ได้แก่ การมีโครงการปฏิรูปที่ดินที่ปรากฏในเค้าโครงเศรษฐกิจของ
นายปรีดี พนมยงค์ เมื่อ พ.ศ. 2476 แต่เค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวไม่สามารถผ่านสภา
ได้ เนื่องจากขัดผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน การช่วยเหลือชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน
ปรากฏต่อมาใน พ.ศ. 2493 โดยรัฐบาลได้ตรากฎหมายควบคุมการเช่านา เพื่อไม่ให้
เจ้าของนาเก็บค่าเช่าสูงเกินไป แต่ก็มีผลบังคับเฉพาะในท้องที่ 22 จังหวัดเท่านั้น และใน
พ.ศ. 2493 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจากัดขนาดถือครองที่ดิน
เอกชน แต่ก็ต้องยกเลิกไปก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ส่วนการส่งเสริมทางอ้อมแรงงานนั้นรัฐบาล
ได้ส่งเสริมให้นาเครื่องจักรมาใช้ในการทนาด้วยการโฆษณาให้ชาวนาเห็นความสำคัญของ
การใช้เครื่องจักร จึงมีรถแทรกเตอร์เข้ามาขายแก่ชาวนาที่ฐานะพอซื้อได้โดยรัฐบาลให้
ความช่วยเหลือ ตลอดจนการก่อสร้างเครื่องมือในการทนาดู เช่น ระเบิดวิดน้ำ กังหันลม เป็นต้น
และเชื่อเป็นการช่วยเหลือทางด้านการเงิน รัฐบาลได้ขยายกิจการสหกรณ์ออกไปตามจังหวัด
และอำเภอต่าง ๆ มากขึ้น ยกฐานะกรมสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวงสหกรณ์ใน พ.ศ. 2495
เพื่อให้ดำเนินงานได้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2502 รัฐบาลยังได้เข้าดำเนินการ
ในธนาคารเกษตรแผนเอกชนเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประกอบการเกษตรกรรมโดยตรง

นอกจากนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง
ในการซื้อขายข้าว โดยเฉพาะชาวจีน รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทข้าวไทยจากัดขึ้นใน พ.ศ. 2483

เพื่อดำเนินการค้าข้าว ด้วยการร่วมมือกับสหกรณ์ในจังหวัดต่าง ๆ และกรมรถไฟด้วยการจัดตั้งยูงฉางเพื่อรับซื้อข้าวจากชาวนา ทั้งทางบกและทางเรือ นาวีวิธีการซึ่ง ทรง วัด แบบถึง มาใช้เพื่อความสะดวกในการขนส่งข้าวและเพื่อให้สอดคล้องกับราคาที่รัฐบาลประกาศ

ภายหลังที่รัฐบาลได้จัดสร้างทางหลวงแผ่นดินที่สำคัญ คือ ถนนมิตรภาพ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ทำให้การขนส่งข้าวระหว่างภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นไปไ้สะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้การที่รัฐบาลได้ขยายเส้นทางรถไฟออกไปตามภาคต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้นก็ช่วยให้การขนส่งข้าวจากภาคต่าง ๆ มาสู่ตลาดกลางในกรุงเทพฯ เป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมากที่สุดในกิจการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทเก็บเรือไทย ขึ้นใน พ.ศ. 2483 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการค้าข้าวของบริษัทข้าวไทย และได้สร้างท่าเรือกรุงเทพฯ ขึ้นที่ตำบลคลองเตย ระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2497 เพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางการค้าข้าว และเป็นท่าเรือที่ใหญ่และทันสมัยที่สุดในเอเชีย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินการขุดสันดอนที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อให้เรือสินค้าขนาดใหญ่เข้าออกได้สะดวกซึ่งจะทำให้โล้หุ้ยการขนส่งถูกลง

นโยบายการค้าข้าว แบ่งออกเป็น 2 นโยบายใหญ่ ๆ คือ นโยบายควบคุมการค้า และนโยบายการค้าเสรี กล่าวคือ รัฐบาลใช้นโยบายควบคุมการค้าข้าวในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2498 เนื่องจาก พ.ศ. 2482 ได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น และเกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้นโดยทั่วไป ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ความส่งออกจาหน่ายต่างประเทศมากเกินไป จนทำให้ภายในประเทศขาดแคลนข้าว รัฐบาลจึงได้เข้าควบคุมการค้าข้าว ด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมายควบคุมการส่งออก ตรวจตราดูแลการส่งออกข้าวออกจากนายต่างประเทศอย่างใกล้ชิด และเกรงเกรง จนทำให้ปริมาณการส่งออกลดจำนวนลงได้ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ควบคุมการค้าข้าวสำหรับจำหน่ายต่างประเทศต่อไป เนื่องจากรัฐบาลมีพันธะต้องส่งข้าวเปล่าให้สหประชาชาติ จำนวน 1.5 ล้านตัน เพื่อยกเลิกสถานะสงครามและถูกบังคับให้จำหน่ายข้าวไปตามระบบแบ่งปันข้าวระหว่างประเทศ จึงต้องควบคุมเพื่อให้ข้าวมีเพียงพอสำหรับการส่งมอบและการจำหน่าย

ดังกล่าว นอกจากนี้รัฐบาลยังมีความต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อเครื่องจักร เครื่องยนต์ และเครื่องอุปโภคบริโภคสำหรับการพัฒนาประเทศจึงต้องควบคุมการค้าขาย เพื่อหารายได้ให้กับประเทศให้มากที่สุด การดำเนินการกีดกันนโยบายของรัฐบาลก็คือ การจัดตั้งสำนักงานข้าวขึ้นใน พ.ศ. 2489 เพื่อทำการผูกขาดการค้าข้าวสำหรับจำหน่ายต่างประเทศ ตราพระราชบัญญัติสารวาและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้ากักตุนข้าวอันจะเป็นอุปสรรคต่อการซื้อข้าวของรัฐบาล ตราพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อควบคุมการค้าข้าวของพ่อค้าอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบนำข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศได้

การผูกขาดการค้าข้าวของรัฐบาลสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2497 เนื่องจากปริมาณข้าวในตลาดโลกมีมาก จนราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ และเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงของประเทศผู้ผลิตข้าวออกจำหน่ายทำให้ปริมาณการส่งออกและมูลค่าที่ได้รับลดลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกของชาวนาต้องตกต่ำลงไปด้วย เมื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าข้าวเป็นเสรี โดยมีหลักการที่ว่า พ่อค้าสามารถกำหนดราคาซื้อขายกันเองได้ตามภาวะขึ้นลงของท้องตลาด ยกเลิกระเบียบการส่งมอบเงินตราต่างประเทศสำหรับการส่งออกข้าว เพื่อส่งเสริมให้พ่อค้าได้แข่งขันกับข้าวในตลาดโลกด้วย และเพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการส่งออกมาก ๆ แต่เมื่อเป็นการป้องกันการขาดแคลนข้าวบริโภค ภายในประเทศและเพื่อรักษาตลาดข้าวไทยในต่างประเทศไว้ รัฐบาลยังคงควบคุมนโยบายมาจากรัฐบาล เช่น การควบคุมการส่งออก และการส่งเสริมการส่งออกด้วยการนำมาตรการและวิธีการต่าง ๆ มาใช้เช่น ถ้าต้องการให้มีการส่งออกมาก ๆ รัฐบาลจะใช้วิธีการลดราคาข้าวส่งออกและลดอัตราภาษีเมี่ยมลง เพื่อให้ข้าวส่งออกมีราคาถูกลง กำหนดเป้าหมายการส่งออกและวางแผนเฉลี่ยให้ชาวเหลือนำขายในประเทศออกให้หมด ตลอดจนการใช้วิธีการขายแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to government) ซึ่งสามารถขายได้ในปริมาณที่มากและแน่นอน ตรงกับความต้องการชะลอการส่งออก เนื่องจากปีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากและรัฐบาลกลัวว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รัฐบาลจะใช้วิธีการเพิ่มอัตราภาษีเมี่ยมเพื่อให้ต้นทุนการส่งออกสูงขึ้น

ใช้ระบบโควตาเพื่อให้การส่งออกน้อยลง ให้พ่อค้าขอความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนการตกลงซื้อขายกับพ่อค้าต่างประเทศ เพื่อให้การส่งออกเป็นไปอย่างช้า ๆ เป็นต้น

นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายทางด้านอื่น ๆ เช่น การจัดตั้ง คณะผู้แทนการค้าไปทำความตกลงกับมาเกี่ยวกับการผลิตข้าว เพื่อแก้ปัญหาการแก่งแย่งตลาด ประท้วงไปยังรัฐบาลอเมริกันที่พากันกีดกันข้าวแข่งขัน และแย่งตลาดข้าวไทย จัดตั้งบริษัทจัดซื้อข้าวในต่างประเทศเพื่อป้องกันการลักลอบค้าข้าวเถื่อน นอกจากนี้เพื่อเป็นการแข่งขันกับข้าวในตลาดโลก และเพื่อเป็นการรักษาตลาดข้าวของไทยในต่างประเทศไว้ รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการส่งข้าวออกจำหน่ายทางภาคใต้ของไทย เพื่อแข่งขันกับพม่าในตลาดมลายู ให้มีการสำรวจข้าวไร่ในกรุงเทพฯ ให้มาก ๆ เพื่อให้โรงสีในกรุงเทพฯ สืบทอดจำหน่ายต่างประเทศได้ทันเวลาที่ ให้ค่าตอบแทนหรือลดพิเศษแก่ลูกค้าที่ซื้อข้าวไทยเป็นประจำ ส่งผู้แทนการค้าไปติดต่อกับนายข้าวในต่างประเทศ ตลอดจนการจัดส่งข้าว เป็นของขวัญแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ข้าวไทย

นโยบายราคาข้าว เพื่อให้ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพ เพราะการที่ราคาข้าวมีเสถียรภาพ กล่าวคือ ไม่ขึ้นลงอย่างฮวบฮาบ ย่อมมีผลดีทั้งแก่ฝ่ายชาวนา ผู้บริโภคข้าวภายในประเทศ รวมทั้งเป็นผลดีแก่รัฐบาลด้วย การดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวของรัฐบาลก็คือ การรักษาระดับราคาข้าวบริโภคไม่ให้มีราคาสูงเกินไปจนผู้ซื้อข้าวบริโภคเดือดร้อน และไม่ให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำจนชาวนาการงสถานการณ์อยู่ไม่ได้ นโยบายที่สำคัญได้แก่ นโยบายการควบคุมราคาข้าวบริโภค โดยรัฐบาลได้นำมาตรการและวิธีการต่าง ๆ มาใช้คือ การออกกฎหมายควบคุมการส่งออกและควบคุมราคาข้าวในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ออกกฎหมายสำรวจและหักกักตุนข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อให้ข้าวที่กักตุนไว้ตามยุ้งต่าง ๆ ทะลักออกมาเพื่อให้ข้าวมีราคาลดลง ออกกฎหมายควบคุมการค้าข้าวเพื่อป้องกันไม่ให้พ่อค้าขายข้าวเกินราคาที่กำหนดไว้ นำมาตรการควบคุมการส่งออกมาใช้เพื่อให้การส่งออกน้อยลง ตลอดจนการนำข้าวออกจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาถูก และจัดทำข้าวพิเศษออกจำหน่ายเพื่อให้ประชาชนซื้อข้าวได้ถูกลง เป็นต้น

นโยบายราคาข้าวที่สำคัญอีกนโยบายหนึ่งก็คือ นโยบายยกระดับหรือพยุงราคาข้าวเปลือก เพื่อช่วยช่วยเหลือให้ราคาคู่แข่งของชาวมาเลเซีย เมื่อจากราคาข้าวเปลือกมักจะตกต่ำอยู่เสมอโดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้งนางข้าวขึ้นตามที่จะจังหวัดต่าง ๆ เพื่อรับซื้อและรับฝากข้าวจากชาวนา โดยมีโครงการขยายการจัดตั้งนางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และยึดเป็นนโยบายถาวรโดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา การช่วยเหลือราคาข้าวเปลือกของชาวนาอีกอย่างหนึ่งก็คือ การแทรกแซงราคาข้าวเปลือก โดยรัฐบาลได้ทดลองจ่ายเงินให้กับบริษัทข้าวไทย องค์การคลังสินค้า และกรมสหกรณ์ ดำเนินการจัดซื้อข้าวจากชาวนาในท้องที่ที่ข้าวมีราคาตกต่ำในราคาพอสมควร และยังได้ประกันราคาข้าวของชาวนาโดยการกำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกไว้แต่จัดทำเฉพาะท้องที่ที่ข้าวเปลือกมีราคาต่ำเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าวขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ปัญหาการถูกราคาข้าวของชาวนา

การดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503 ได้ก่อให้เกิดผลทางด้านการค้า การขายประการ ดังนี้

ผลทางด้านการผลิต การดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดผลทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ผลดีของนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว ได้แก่ รัฐบาลสามารถขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวออกไปซึ่งมีผลทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามการส่งเสริมการผลิตข้าวด้วยการเน้นการขยายพื้นที่การเพาะปลูกออกไปมากกว่าการส่งเสริมทางด้านเทคนิคการเพาะปลูก มีผลเสียต่อการผลิตข้าวของประเทศไทยคือ ทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ตกต่ำ ปริมาณผลผลิตที่ได้ในแต่ละปีไปแน่นอนเพราะต้องขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติ ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจของชาวนา เนื่องจากการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนายังไม่มีประสิทธิภาพพอ เช่น การช่วยเหลือทางด้านเงินทุน ที่ดิน และแรงงาน ตลอดจนการแก้ปัญหาเรื่องหอการค้ากลาง ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง เพราะประสบอุปสรรคทางด้านงบประมาณ และการกีดกันของเจ้าหน้าที่ ปัญหาชาวนายากจน มีเศรษฐกิจตกต่ำ จึงเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศตลอดมา

ผลทางด้านการค้า การดำเนินนโยบายการค้าข้าวของประเทศไทยทั้งนโยบาย
ควบคุมการค้าข้าวในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2497 และนโยบายการค้าเสรีระหว่าง
พ.ศ. 2475 - 2482 และระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2503 ได้ก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย
คือ ผลดีของนโยบายที่ควบคุมได้แก่ รัฐบาลสามารถควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศเพื่อ
เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้ เช่น ป้องกันใบไม้ได้เกิดการขาดแคลนข้าวภายใน
ประเทศ ซึ่งจะก่อความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ซื้อข้าวบริโภค แก้ปัญหาการเมืองของ
ประเทศ และการเงินของประเทศไทยในขณะนั้นได้ เพราะการผูกขาดการค้าข้าวทำให้ประเทศ
มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ผลเสียของนโยบายควบคุมการค้าข้าวก็คือ ทำให้เกิดการกักตุนข้าวและ
การลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศของพ่อค้า เพราะรัฐบาลกีดกันการค้าข้าวภายในให้
อยู่ในระดับต่ำในขณะที่ราคาในต่างประเทศอยู่ในระดับสูง จึงทำให้มีการกักตุนและลักลอบ
นำข้าวออกนอกประเทศมาก เพราะผลกำไรคุ้มกับการเสี่ยง นอกจากนี้การใช้นโยบาย
ควบคุมการค้ายังทำให้ตลาดข้าวของไทยในต่างประเทศหดตัว ตลอดจนการสูญเสียตลาดใน
บางแห่งไป เนื่องจากมาตรการบางประการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการควบคุมการค้าทำให้
ข้าวไทยที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมีราคาสูง จึงไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับ
ประเทศอื่นได้ โดยเฉพาะในช่วงที่ตลาดโลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่าง
พ.ศ. 2497 - 2503 เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าข้าวมาเป็นเสรีใน พ.ศ. 2498
เพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวอันเนื่องมาจากการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในตลาดโลก ซึ่งทำให้
ปริมาณการส่งออกข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยต้องลดลงทั้งด้านปริมาณและมูลค่า
กระทบกระเทือนต่อราคาข้าวเปลือกของชาวนาต้องพลอยตกต่ำลงไปด้วย จากการใช้นโยบายการค้าเสรีของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้พ่อค้าเอกชนมีเสรีในการค้ามากขึ้น ทำให้
ปริมาณการส่งออกข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมาเพิ่มขึ้นสามารถแก้ปัญหา
ข้าวตกต่ำภายในประเทศได้ อย่างไรก็ตามผลเสียจากการใช้นโยบายเสรีก็คือ มาตรการ
บางประการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อควบคุมการส่งออกก็ก่อให้เกิดปัญหาทางการค้าและ
ทางด้านอื่น ๆ เช่น การใช้ระบบพรีเมียมทำให้ข้าวที่ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมีราคาสูง
และยังได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกของชาวนา ทำให้ชาวนาต้องเป็นผู้รับภาระพรีเมียมแทนพ่อค้า

ส่งออก นอกจากนั้นการใช้ระบบโควต่ายังก่อให้เกิดการใช้สิทธิในการค้าข้าว ทำให้เกิดปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ เพราะในช่วงที่รัฐบาลใช้ระบบโควตาจะเป็นช่วงที่เกิดภาวะขาดแคลนข้าวในตลาดโลก แต่พอค่าไม่สาม เรดส่งออกได้เต็มที่จะจึงทำให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำ ในขณะที่ราคาในตลาดโลกสูง การลักลอบนำข้าวหนีภาษีจึงเกิดขึ้น และยังทำให้สูญเสียตลาดในต่างประเทศบางแห่งด้วย เพราะเมื่อค่าไม่สามารถส่งออกได้อย่างสม่ำเสมอ ผู้ซื้อจึงหันไปซื้อที่อื่นแทน

นอกจากนี้การที่รัฐบาลยึดเอาข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักเพียงอย่างเดียว เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าข้าวได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องกระทบกระเทือน ตลอดจนได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการเมืองด้วย

ผลทางด้านราคาข้าว การดำเนินนโยบายทางด้านราคาข้าวของรัฐบาลเพื่อต้องการให้ราคาข้าวมีเสถียรภาพได้แก่ การรักษาระดับราคาข้าวสารเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ซื้อข้าวบริโภคไปให้เคือครองจากการต้องซื้อข้าวในราคาแพง และการยกระดับหรือพยุงราคาข้าวเปลือกเพื่อช่วยเหลือชาวนาไม่ให้ขายข้าวในราคาต่ำเกินไป กล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวของรัฐบาลสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าขึ้นก็อบรรเทาความเคือครองทั้งฝ่ายผู้ซื้อข้าวบริโภคและชาวนาได้ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีปัญหาด้านงบประมาณ และการดำเนินการโดยเฉพาะปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำที่ชาวนาต้องประสบอยู่เสมอ

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารชั้นต้น

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังใช้ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/กษ.12 นโยบาย
การเกษตรของชาติ

_____ เอกสาร ก/ป7/2497/กษ.4	เรื่อง <u>การจัดผู้นำ</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/กษ.4	เรื่อง <u>กัศกรชาวป็นี้นมากกว่าปกติ</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/กษ.4	เรื่อง <u>5 หมื่นกว่าไร่ป็นค่ายเพื่ยระบาคจากอูทัย</u>

กองบินยายตาม

_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.1.5	เรื่อง <u>ชุกันควนแล้ว</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>การลดราคาข้าว</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>กำหนดราคาข้าว</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>ข้าวขายไม่ออก</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>ข้าวพม่านำตลาดโลก</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>แข่งขันค้าข้าว</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>คุณภาพข้าวไทย</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>โครงการช่วยเหลือชาวนา</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>จัดส่งผู้แทนเดินทางไปติดต่อกับ</u>

ต่างประเทศเพื่อขายข้าว

_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>ตลาดข้าวไทย</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>แนวการช่วยชาวนา</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>พม่าไทยร่วมกันแก้ปัญหาค้าข้าว</u>
_____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1	เรื่อง <u>บ.ล. ขาบ รับหน้าที่ไปเจรจาเรื่องข้าว</u>

เพื่อหาตลาดตกลงกัน

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1 เรื่อง

คณะกรรมการจัดสรรข้าว

- _____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1 เรื่อง เรื่องสีข้าวใหญ่ในพระนครท้องผูกครั้ง
 _____ เอกสาร ก/ป7/2497/ศก.3.1 เรื่อง วันปีใหม่ของรัฐบาล
 _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง การเจรจาขายข้าวให้ญี่ปุ่น 5 แสนตัน

ใกล้จะตกกลางแล้ว

- _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง ช่องโหว่ของทางการ
 _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง ให้ขายข้าวสารราคาขาดทุนเพื่อ

ช่วยเหลือชนชั้นชาวแพง

- _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง ข้าวสารขึ้นราคา
 _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง ข้าว 100 เปอร์เซ็นต์
 _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง ตลาดข้าว
 _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง พ่อค้าสินค้าโปรดักฐานะข้าวไทย

จะกระทบกระเทือนเพราะจันแดงใช้วิธีขายถูกกว่า คุณภาพเท่ากัน

- _____ เอกสาร ก/ป7/2498/ศก.1.1 เรื่อง สหรัฐอเมริกากับตลาดข้าวในเอเชีย
 _____ เอกสาร ก/ป7/2501/กษ.4 เรื่อง ศัตรูข้าวปีใหม่มากกว่าปกติ
 _____ เอกสาร ก/ป7/2502/กค.1.3 เรื่อง กรณีธนาคารเกษตร
 _____ เอกสาร ก/ป7/2503/ศก.3.1 เรื่อง ตลาดข้าวไทยในต่างประเทศ
 _____ เอกสาร กค.0301.5.3.1/48 เรื่อง รายงานราคาข้าวและกระสอบบรรจุข้าว

ประจำปี 2503 (3 พ.ค. - 29 ธ.ค. 2503)

- _____ เอกสาร กค.0301.5.3.1/49 เรื่อง รายงานการส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักร

ทางกรุงเทพฯ ประจำปี 2503 (25 พ.ค. 2503 - 7 ม.ค. 2504)

- _____ เอกสาร กค.0301.10/40 เรื่อง บทความเรื่อง "พัฒนาการของประเทศไทย

บทบาทของรัฐบาล (มท.)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร กต.67.10/21 เรื่อง รัฐบาลอินเฑีย
ได้รับกำขอของรัฐบาลพม่าเรื่องให้ ให้ กองประเทศ (พ.ศ. 2475 - 2477)

_____ เอกสาร กต.67.10/23 เรื่อง รัฐบาล ร์แดนกห้ามไม่ให้ข้าวก้าวไป
เนเธอร์แลนด์อินดิสมีกำหนด 4 เดือน (พ.ศ. 2476)

_____ เอกสาร กต.67.10/27 เรื่อง รัฐบาลมลายูจะเก็บภาษีน้ำที่ส่งไปจาก
ต่างประเทศ (พ.ศ. 2476 - 2478)

_____ เอกสาร กต.67.10/36 เรื่อง กงสุลสิงคโปร์รายงานเรื่องการเก็บภาษีข้าว
ในรัฐมลายู (พ.ศ. 2478)

_____ เอกสาร กต.67.10/43 เรื่อง รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ส่งคิโยอนุญาตส่งสินค้าข้าว
เข้าเมือง (พ.ศ. 2480)

_____ เอกสาร กต.68.6/2 เรื่อง การทำนาและปริมาณข้าวเหลือสำหรับส่งไป
จำหน่ายต่างประเทศ (2479 - 2480)

_____ เอกสาร กต.68.6/15 เรื่อง อัครราชทูตเนเธอร์แลนด์กล่าวถึงน้ำตาล
และข้าวไทย (พ.ศ. 2482)

_____ เอกสาร กต.68.6/33 เรื่อง รัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมการค้าข้าว
ออกนอกประเทศ (พ.ศ. 2484)

_____ เอกสาร กต.69.1.2/1 เรื่อง ขอทราบนโยบายและแนวการเจรจาเรื่อง
ขายข้าว (พ.ศ. 2493)

_____ เอกสาร กต.69.1.2/4 เรื่อง อินโดนีเซียขอซื้อข้าวสำหรับปีหน้า (พ.ศ. 2493)

_____ เอกสาร กต.69.1.2/10 เรื่อง หนังสือพิมพ์ลงข่าวเกี่ยวกับข้าวไทย
(พ.ศ. 2495) "The Cost of Rice" The Bangkok Post 22nd

October, 1951

_____ เอกสาร กต.69.1.2/18 เรื่อง การขายข้าวของพม่า (พ.ศ. 2496 - 2497)

_____ เอกสาร กต.69.1.2/23 เรื่อง ญี่ปุ่นซื้อข้าวเวียดนาม (พ.ศ. 2496 - 2497)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร กต.69.1.2/25 เรื่อง พม่า
เสนอขายข้าวให้ลังกา (พ.ศ. 2496)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/6 เรื่อง บทความในหนังสือพิมพ์ใหม่ เกี่ยวกับน้ำท่วม
ในพม่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนข้าว (พ.ศ. 2490) Damage to Burmese
Rice Crop Effect of Floods 22nd September 1947

_____ เอกสาร กต.69.2.2/11 เรื่อง ตลาดข้าวใหญ่ปิ่นและเกาหลีจากจำนวน
600,000 ตัน

_____ เอกสาร กต.69.2.2/11 เรื่อง ขายข้าวให้กัวบา (พ.ศ. 2490 - 2492)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/13 เรื่อง ส่วนแบ่งสรรข้าวยุโรปสำหรับเนเธอร์แลนด์
(พ.ศ. 2490 - 2492)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/17 เรื่อง M. Habib Aljau Herji and Sons
ขอซื้อข้าวไทย (พ.ศ. 2491)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/21 เรื่อง 'Siam's Post' War Rice
Production Problems" Extract from The Board of Trade
Journal 10th July 1948. p. 2

_____ เอกสาร กต.69.2.2/28 เรื่อง การประมูลแบ่งสรรข้าว (พ.ศ. 2491 -
2492)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/54 เรื่อง การประมูลแบ่งสรรข้าว ปี 2492
(พ.ศ. 2492)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/57 เรื่อง การประมูลแบ่งสรรข้าวงวด 6 เดือนหลัง
2492 (พ.ศ. 2492 - 2493)

_____ เอกสาร กต.69.2.2/70 เรื่อง อังกฤษขอซื้อข้าว 2495(1) (พ.ศ. 2494 -
2495)

_____ เอกสาร กต.70.3/3 เรื่อง บทความในหนังสือพิมพ์ New Time
เกี่ยวกับสถานการณ์เกี่ยวกับข้าวในประเทศไทย (พ.ศ. 2499)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร กต.70.3/6 เรื่อง รายงาน
นโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลือของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2499)

_____ เอกสาร กต.70.3/16 เรื่อง รายงานนายกรัฐมนตรีเรื่องการค้าข้าว
(พ.ศ. 2499)

_____ เอกสาร กส.15.1/2464 เรื่อง บันทึกเรื่องอากรค่านา

_____ เอกสาร กส.15.2/32 เรื่อง ศาสตราจารย์ซิมเมอร์แมนวิจารณ์ฐานะ
ของชาวนาเมืองไทยในหนังสือพิมพ์ไทย วันที่ 9 และ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2474

_____ เอกสาร พท.0301.5/1 เรื่อง ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออก (พ.ศ. 2472 -
2504)

_____ เอกสาร พท.0301.5/5 เรื่อง ฟรีเบียมข้าว (2500)

_____ เอกสาร พท.0301.3/6 เรื่อง โควตาข้าว (พ.ศ. 2500 - 2501)

_____ เอกสาร พท.0301.3/8 เรื่อง กาฟรีเบียมข้าวและเงินช่วยเหลือ
(พ.ศ. 2503 - 2504)

_____ เอกสาร พท.0301.3/10 เรื่อง บันทึกรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
เรื่องการแก้ไขการส่งออก (พ.ศ. 2502)

_____ เอกสาร พท.0301.3/11 เรื่อง ข้าวภาคใต้ (พ.ศ. 2502)

_____ เอกสาร พท.0301.3/13 เรื่อง รายงานแทนนายกรัฐมนตรีเรื่องข้าว
(พ.ศ. 2502 - 2503)

_____ เอกสาร พท.0301.3/14 เรื่อง บันทึกเรื่องการค้าข้าวประจำปี 2503
ของรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ (พ.ศ. 2502 - 2503)

_____ เอกสาร พท.0301.3/16 เรื่อง เบ็คเตลิคข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว
(พ.ศ. 2503 - 2504)

_____ เอกสาร พท.0301.3.3/1 เรื่อง คณะกรรมการพิจารณาปัญหาตลาดข้าว
(พ.ศ. 2501 - 2506)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร พณ. 0301.3.3.1/1 เรื่อง
การประชุมคณะกรรมการรับรองข้าวครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2503)

_____ เอกสาร พณ. 0301.3.3.8/1 เรื่อง คณะกรรมการพิจารณาการก้าข้าว
กับต่างประเทศ (11 ก.ย. 2499 - 12 ม.ค. 2500)

_____ เอกสาร พณ. 0301.11.11.1/1 เรื่อง การส่งออกข้าวสำหรับส่งไป
ต่างประเทศ (พ.ศ. 2502 - 2503)

_____ เอกสาร พณ. 0301.11.11.1/4 เรื่อง ความกิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องขายข้าว
ให้กัวมา (พ.ศ. 2502)

_____ เอกสาร พณ. 0301.17/4 เรื่อง ข้าวผสมพิเศษ (29 พ.ย. 2501 -
7 ก.ย. 2504)

_____ เอกสาร พณ. 0301.17/8 เรื่อง สภาการค้า (18 พ.ค. 2503 -
16 ต.ค. 2512)

_____ เอกสาร พณ. 0301.17/12 เรื่อง การประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการค้า
(30 พ.ค. 2499 - 16 ม.ค. 2500)

_____ เอกสาร มท. 0201.2.1.26/20 เรื่อง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2494 - 2495) โดยสำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
ประจำเดือน ธันวาคม 2496

_____ เอกสาร สร. 0201.กข./3 ให้เร่งปลูกข้าวเพื่อเพาะปลูกทดแทนการปลูกข้าวในพื้นที่
บางแห่งทั้ง 9 ภาค (3 ก.ย. 2498)

_____ เอกสาร สร. 0201.-ข/1 เรื่อง ภาคใต้ขาดแคลนข้าว

_____ เอกสาร สร. 0201.-ข/7 เรื่อง การช่วยเหลือชาวนา (พ.ศ. 2498 - 2509)

_____ เอกสาร สร. 0201.-ข/8.3 เรื่อง การก้าข้าวของอเมริกาในตะวันออกไกล
(13 พฤษภาคม 2498 - 24 มิถุนายน 2499)

_____ เอกสาร สร. 0201.-ข/11 เรื่อง การจำหน่ายข้าวสารแก่ประชาชนเพื่อ
แก้ปัญหาเรื่องข้าวสารภายในประเทศราคาสูง (11 ตุลาคม 2498 - 21 ตุลาคม 2500)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201.-ช/14 เรื่อง ให้จัด
มาตรฐานชาว (Grade) ใหม่ (21 ตุลาคม 2498)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/16 เรื่อง บริบททางวัฒนธรรมจำกัดของอนาคต
ส่งชาวไปจำหน่ายยังประเทศลาว (4 พ.ย. 2498 - 12 ม.ก. 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/17 เรื่อง การช่วยเหลือชาวนาที่ถูกกดขี่
ชาวเปื้อน (5 พฤศจิกายน - 30 กรกฎาคม 2500)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/19 เรื่อง อินโดนีเซียขอซื้อข้าวจากประเทศไทย
(16 ธันวาคม 2498 - 2 กุมภาพันธ์ 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/21 เรื่อง ส่งข้าวเป็นของขวัญปีใหม่ให้ประธานาธิบดี
อินโดนีเซีย (30 พ.ค. 2498 - 27 ม.ก. 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/22 เรื่อง นโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลือของ
สหรัฐอเมริกาและนโยบายเกี่ยวกับข้าวไทยของกระทรวงเกษตร (24 มีนาคม 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/25 เรื่อง ถึงการซื้อข้าวจากประเทศไทย
(23 มีนาคม - 12 เมษายน 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/29 เรื่อง ภาวะการกักข้าว (4 สิงหาคม -
29 กันยายน 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/30 เรื่อง รัฐบาลอเมริกันขายข้าวให้อินเดีย และ
ฟิลิปปินส์ตามรัฐบาลฯ 480 (15 สิงหาคม 2499 - 17 กันยายน 2501)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/31 เรื่อง การผลิตข้าวของประเทศไทยเมื่อโครงการ
เจ้าพระยาสร้างเสร็จจะเพิ่มปริมาณขึ้น และการจำหน่ายข้าวของประเทศไทย
(7 กันยายน 2499 - 13 กันยายน 2500)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/32 เรื่อง นโยบายการกักข้าวของประเทศไทย
(15 - 17 กันยายน 2499)

_____ เอกสาร สร.0201.-ช/36 เรื่อง การกักข้าวในจังหวัดภูเก็ต (9 ม.ก. 2500 -
11 ก.พ. 2501)

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร เอกสาร สร.0201-ข/39 เรื่องการส่งข้าว
ออกนอกราชอาณาจักร ใน พ.ศ. 2499

_____ เอกสาร สร.0201.-ข/47 เรื่องการค้าข้าว (พ.ศ. 2500)

_____ เอกสาร สร.0201.25/156 เรื่องความเห็นของพระยาโกษากร เรื่องข้าว
(2475)

_____ เอกสาร สร.0201.25/222 เรื่องนายลี้ม จุลประวดี แกลงถึงฐานะ
ของชาวนาและเห็นควรแก้ไขในเรื่องที่นายเงินเอาคอกเบี้ยแพง...(พ.ศ. 2475)

_____ เอกสาร สร.0201.25/223 เรื่องความเห็นนายเลื่อนกับพวกขอให้ประกาศ
ใช้ พ.ร.บ. มาตราฉั่ง ตวง วัด... (พ.ศ. 2475)

_____ เอกสาร สร.0201.25/404 เรื่องนายพูน ไทยมมา ลคอากรค่านานัน
ผลได้แก่เจ้าของนาโดยมาก เพราะชาวนาส่วนมากเขานาเขาทำ จึงไม่ได้ผล
ตามพระราชบัญญัตินั้น ควรออกพระราชบัญญัติช่วยชาวนาจริง ๆ (พ.ศ. 2475)

_____ เอกสาร สร.0201.25/498 เรื่องบัตรสันเที๊ยะ เห็นว่ารัฐบาลไม่ควรเก็บ
ภาษีทางอ้อมแก่ราษฎร เพราะราษฎรเป็นชาวนาที่มีความซัดสนยากจนเป็นอันมาก
(พ.ศ. 2476)

_____ เอกสาร สร.0201/ศค/7 เรื่องคุ้ยเขี่ยระหนี่ของประเทศไทยปี 2497
(9 ก.ย. - 9 พ.ย. 2497)

_____ เอกสาร สร.0201/ศก/16 เรื่องสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย
(14 มิ.ย. 2498 - 19 มิ.ย. 2501)

1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - 2404
พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทโชติเถระ 9 พฤศจิกายน
2511 โรงพิมพ์คำทรงธรรม, 459 หน้า

ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 พิมพ์ครั้งที่ 2
องค์การคำคุณสุภา 2521, 522 หน้า

"พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป็นอกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง ฉบับที่ 5
พุทธศักราช 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ลงวันที่ 10 เมษายน 2484

"พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภิกษุ พ.ศ. 2475" ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 49 ลงวันที่ 22 กันยายน 2475

"พระราชบัญญัติห้ามเสียดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49
ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2475

เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภิกษุ พ.ศ. 2475

ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 พ.ศ. 2475

"พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมาย
ประจำศก เล่ม 45 พ.ศ. 2475

กาแถลงการณ์ของคณะกรรมการราษฎร เกี่ยวกับพระราชบัญญัติห้ามเรียก
ดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 พ.ศ. 2475

"แถลงการณ์พระราชบัญญัติยกเลิกภาษีอากรที่ค้างบางประเภท" ประชุม
กฎหมายประจำศก ภาค 2 เล่ม 48 พ.ศ. 2478

"ประกาศห้ามไปให้เข้าออกป็นอกพระราชอาณาเขตโดยไปได้รับอนุญาต"
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 32 พ.ศ. 2462

"พ.ร.บ. กาชาวพุทธศักราช 2489" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 58

"พ.ร.บ. สรรวจและห้ามกักกันชาวพุทธศักราช 2489" ประชุมกฎหมาย
ประจำศก เล่มที่ 59 พ.ศ. 2489

"พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการและเสนา กำนันอำเภอ
ซึ่งจะออกเดินประเมินนา" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8 พ.ศ. 2417

"พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินคานา ร.ศ. 115" ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่มที่ 17 พ.ศ. 2443

เสถียร วิชัยดิษฐ์ "พระราชบัญญัติ คินนาและคูนา พ.ศ. 2484" ประชุมกฎหมาย
ประจำศก เล่มที่ 54 ภาค 1 พ.ศ. 2484

ห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2475
(สามัญ) สมัยที่ 1 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2475

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 59/2475 (สามัญ) สมัยที่ 1
ลงวันที่ 22 กันยายน 2475

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2484 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 3 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2484

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2484 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 3 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2484

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2484 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 3 ลงวันที่ 23 กันยายน 2484

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2489 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 4 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2489

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2489 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 4 ลงวันที่ 16 เมษายน 2489

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2489 (สามัญ) สมัยที่ 2
ชุดที่ 4 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2489

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2493 (สามัญ) ชุดที่ 1
ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2493

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2500 (สามัญ) ชุดที่ 2
ลงวันที่ 21 กันยายน 2500

_____ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2501 (วิสามัญ) สมัยที่ 2
ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2501

"ผลที่รัฐบาลคดโกงของเงินบาทลง" กรุงเทพฯ เดลินิวส์ 18 พฤษภาคม 2475

"ชาวไทยไปตลาดสิงคโปร์ราคาลดลง" ศรีกรุง 9 พฤศจิกายน 2482

"แขกกว่านหัวชาวไทย บัณฑิตไต้เคื้อคร่อน" ศรีกรุง 6 เมษายน 2484

"ควบคุมการส่งชาวออกนอกเพื่อป้องกันการขาดแคลนภายในประเทศ" ศรีกรุง

12 เมษายน 2484

"ชลประทานขยายวงรือกากของประเทศ" ศรีกรุง 16 เมษายน 2484

"ปีนังจกทะเบียนชื่อชาว" ศรีกรุง 23 เมษายน 2484

"ควบคุมการส่งชาวทวนขึ้น" ศรีกรุง 25 เมษายน 2484

"อินโดจีนจำกัดชาวจะซื้อได้ 12 ก.ก. ใน 15 วัน" ศรีกรุง 18 พฤษภาคม 2484

"จะเปิดให้กรุงเทพฯ เป็นย่านกลางแห่งสินค้าชาวของโลก" ศรีกรุง 19 มิถุนายน 2484

"การกำในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในสภาพคัมชัน ชาวกำลังขึ้นราคา"ละสินค้าอื่น ๆ ก็ขึ้นด้วย"

ศรีกรุง 4 กรกฎาคม 2484

"ให้ประชาชนร่วมมือสร้างชลประทาน" ศรีกรุง 5 กรกฎาคม 2484

"ชาวหลวงพระบางอพยพข้ามมาไทย" ศรีกรุง 5 กรกฎาคม 2484

"กรมชลส่งเรือภาคไปช่วยสูบน้ำเข้านา" ศรีกรุง 12 กรกฎาคม 2484

"ควบคุมการเกี่ยวข้าวภาคใต้" ศรีกรุง 19 กรกฎาคม 2484

"การสำรวจการค้าชาวตามตลาดทุกแห่ง เพื่อดูการค้าชาวของพ่อค้าชาวทุกแห่ง"

ศรีกรุง 24 กรกฎาคม 2484

"อำเภอนางรองฝนแล้งราษฎรอดข้าว" ศรีกรุง 6 กันยายน 2484

"ข้าวในท้องตลาดสูงขึ้นอย่างฉับฉิว" ศรีกรุง 10 กันยายน 2484

"ข้าวสารในกรุงเทพฯ มีราคาสูงขึ้น" ศรีกรุง 26 กันยายน 2484

"อดข้าวถึงกินแกเลบ" ศรีกรุง 3 ตุลาคม 2484

"ภาวะการค้าข้าวทั่วไปกลับทรุดมาก ราคาข้าวตกต่ำ ตลาดหลายแห่งขาด" ศรีกรุง

16 ตุลาคม 2484

"กรมชลส่งเรือภาคไปช่วยสูบน้ำ" ศรีกรุง 28 ตุลาคม 2484

"ชาวไทยชาวกลาคในแหลมมลายู" ศรีกรุง 12 พฤศจิกายน 2484

2. ประเภทเอกสารชั้นรอง

2.1 หนังสือทั่วไป

กนธีร์ ศุภมงคล การวิเทศนโยบายของไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดพิมพ์เนื่องใน
โอกาสครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนา 27 มิถุนายน 2527, 475 หน้า

กรมล ท่องธรรมชาติ "พื้นฐานการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย" ใน
ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2528,
หน้า 1 - 57

การขาว, กรม กระทรวงเกษตร รายงานประจำปี 2499 - 2502 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
กรมการปกครอง 2510, 191 หน้า

เนื้อที่และผลผลิตข้าวของการทานาระยะ 26 ปี พุทธศักราช 2480 - 2505
ธนาคารแห่งประเทศไทย

การค้าต่างประเทศ, กรม กระทรวงพาณิชย์ อัตราค่าฟรีเบียมและผลิตรถข้าวในปี
2498 - 2524 เอกสารโรเนียว 10 หน้า

เกษตร, กระทรวง ประวัติกระทรวงเกษตร พิมพ์เป็นที่ระลึกในงาน เปิดศึกที่ทำการ
กระทรวงเกษตร 1 เมษายน 2500

กำจร อึ้งไธม์ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย โครงการบริการวิชาการ
อันดับที่ 16 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา 2522, 435 หน้า

คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4
พ.ศ. 2475 อมรินทร์การพิมพ์ 2525, 564 หน้า

ศรีปัส ฟูรานธิส เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต ใน บทความชุดเศรษฐกิจ
สังคม ที่ระลึกในงานฉาปนกิจศพ นายสุกิจ อภิชัย โรงพิมพ์ธรรมบรรณาการ
2513, หน้า 41 - 60

จอห์นสัน, เกรวี มริช ถึง มชนบทและเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับข้าวในประเทศไทย 1880 - 1930
พรพิมล เลี่ยมธรรม บรรณาธิการแปล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2528, 389 หน้า

เจนนิเฟอร์ เวย์น คushman การค้าทางเรือสำเภากิจ - สยาม ยุคต้นรัตนโกสินทร์

ฉันทิตต์ อ่ำไพพรรณ แปล สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528, 251 หน้า

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี

พนมยงค์ โกรงการณ์ "ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย" สำนักพิมพ์เคล็ดไทย

2526, 99 หน้า

เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด 2527, 95 หน้า

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

จนถึง พ.ศ. 2484 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527, 667 หน้า

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคนอื่น ๆ เศรษฐกิจศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย สำนักพิมพ์

สร้างสรรค์ 2524

ชลประทาน, กรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินไป

ทรงประกอบพิธีเปิดเขื่อนภูมิพล 17 พฤษภาคม 2507 โรงพิมพ์กระทรวงพัฒนาการ

แห่งชาติ 2507, 162 หน้า

ไชยยงค์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย แพร่พิทยา

2503, 378 หน้า

ชิมเมอร์แมน คาร์ล ซี การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม นายชิม วีระไวทยะ

แปลและเรียบเรียง มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2525,

192 หน้า

ดิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 พิมพ์ครั้งที่ 2 ไทยวัฒนาพานิช 2513,

643 หน้า

ณัฐกา คันสกุล ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยุคอาณานิคมของ

ประเทศทางตะวันตกถึงระยะสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ประสานมิตร ม.ป.ป., 148 หน้า

ถนน อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ภายใต้การปกครองของตะวันตก
เอกสารการสอนรายวิชาสัมมนาประเทศ เอเชียอาคเนย์สมัยใหม่และการอ่าน
และวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
 2525, 207 หน้า

แกมสุข นุ่มนนท์ กมล ร.ศ. 130 ยังเตอร์กรุ่นแรก กองเก็บรักษาวิมพ์ 2522

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ลัทธิจักรวรรดินิยมในศตวรรษที่ 16 - 19 บทความประกอบการสัมมนา
วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ. 2523

"ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย" ครบรอบ 6 ปีของงานสหกรณ์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์ 2520, 72 หน้า

บุญชนะ อัดดากกร พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ. 2493 - 2503
 ชนะการพิมพ์ 2504, 30 หน้า

ป๋วย อึ้งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 3
โรงพิมพ์ประยูรวงศ์ 2504, 380 หน้า

สมภพ มานะรังสรรค์ เศรษฐกิจการเกษตร สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2526, 247 หน้า

เศรษฐกิจแบบไทยไทย สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2524, 229 หน้า

สละ ทศวนนท์ เรื่องของข้าว ไทยหัตถ์การพิมพ์ 2504, 76 หน้า

สังคีต หิริะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475 - 2503) เทพประทานพร
 ม.ป.ป., 450 หน้า

สิทธิพร กฤดากร, ม.จ. "ข้าวกับเงินค่าฟรีเมียม" ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย
 ม.ป.ท., ม.ป.ป., 1-9 หน้า

โสภณ ทองปาน นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย สมาคมสังคมศาสตร์
 แห่งประเทศไทย 2528, 135 หน้า

สุดสมัย ศรีสุข วรรณกรรมไทยเรื่องประวัติศาสตร์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
สมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด 2523, 786 หน้า

สุวพันธุ์ สนิทวงศ์ เข้าของประเทศไทย โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2470,
12 หน้า

สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย
ตั้งแต่สิ้นสงครามโลก ถึง พ.ศ. 2493 โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ม.ป.ป.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม กระทรวงพาณิชย์ นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรี
คณะที่ 1 - 38 พ.ศ. 2475 - 2519 โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์ 2519, 257 หน้า

อัมมาร์ สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย มุขนิธิโกกรการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ 2522, 176 หน้า

Ammar Siamwalla. "A History of Rice Price Policy in
Thailand," in Prateep Sondysuwan (ed). Finance Trade
and Economic Development in Thailand. Essays in Honour of
Khunying Suparb Yossundara Sompong Press. Bangkok Thailand
1975, 318 p.

Feeny, David. The Political Economy of Productivity Thai
Agriculture Development 1880 - 1975. Vancouver Univ.
of British Columbia 1982. 238 p.

Ingram, James C. Economic Change in Thailand since 1850 - 1970.
Oxford Univ. Press 1971. 352 p.

Silcock, T.H. Thailand : Social and Economic Studies in
Development. Canberra. Australian National Univ press
1969. 334 p.

2.2 ปริญาพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิตติ ศนไทย คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย (พ.ศ. 2367 - 2453) วิทยานิพนธ์

อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, 202 หน้า อักษรำเนา

เกื้อกูล ปันยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว ปรินญาณณ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสามิตร 2519,

อักษรำเนา

จาริน อัคระโยธิน การพัฒนาการเกษตรชลประทานเพื่อความมั่นคงของชาติในทาง

เศรษฐกิจ วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2517

- ชาวลิต ภาณุภักตร์ การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2485 วิทยานิพนธ์
ศศ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2512, อักสำเนา
- ทราฐ สุวรรณนที ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของไทยหลังจากทาสนิธิสัญญาเบาริง
กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 จนถึงปี พ.ศ. 2453 วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2518, อักสำเนา
- ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 2521, 336 หน้า อักสำเนา
- นิติ กลไกศล การเก็บเงินค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2482
วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2525, 283 หน้า อักสำเนา
- ปิยฉัตร ปิตะวรารณ การยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) วิทยานิพนธ์ ศศ.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร 2523, 191 หน้า อักสำเนา
- ผาณิต รวมศิลป์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2521, 601 หน้า อักสำเนา
- มณฑล กองแถวทอง เศรษฐกิจชาวนาและนายทุนรายใหม่ในภาคอีสาน พ.ศ. 2398 - 2453
วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัยศิลปากร 2527, อักสำเนา
- พยุร อวรุณโรจน์ ภาวะการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 -
2503 วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2507, อักสำเนา
- พรเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ 6 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, อักสำเนา
- มนูญ มากะสิระ การรื้อมาอานางทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง
พ.ศ. 2491 - 2500 วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
2529, 217 หน้า อักสำเนา

รังสรรค์ ชะพรพันธ์ รายงานการวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเบียมข้าว :

พรมแดนแห่งความรู้ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528,
452 หน้า อักสำเนา

สมคิด ศรีสิงห์ การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปริณิณิพนธ์ กศ.ม.

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2515, อักสำเนา

สุนทรী อาสะไวย การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.

2431 - 2493 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, อักสำเนา

รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณา

เฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521, 339 หน้า

สุนทรী อาสะไวย และนิติ กลีโกศล รายงานการวิจัยเรื่องวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525,
119 หน้า

ภาณุโก อัญญาร การประเมินนโยบายการค้าระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาล

ต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2511, 175 หน้า อักสำเนา

2.3 วารสารต่าง ๆ

การเกษตรและการประมง, กรม "การทดลองและบำรุงพันธุ์ข้าว" วารสารกสิกร

ปีที่ 12 เล่ม 2 มิถุนายน 2482 หน้า 183 - 191

"หน้าที่ของกรมเกษตรและการประมง" วารสารกสิกร ปีที่ 12 เล่ม 1

เมษายน 2482 หน้า 80 - 85

จุไรรัตน์ โชติกาล "หม่อมเจ้าสิทธิพร กับแนวคิดเกษตรกรรมในอนาคต" ปารายสาร

ปีที่ 13 เล่ม 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2529 หน้า 92 - 101

ชลประทาน, กรม "การชลประทานในประเทศไทยสยาม" วารสารกสิกร ปีที่ 3 เล่ม 3

มิถุนายน 2472 หน้า 182 - 216

ช่วง เกษตรศิลปากร, พระ "งานเกษตรและการประมงในรอบปี 2483" วารสารกสิกร
ปีที่ 14 เล่ม 1 มกราคม 2484 หน้า 3 - 33

_____ "ประโยชน์และความสำคัญขององค์การอาหารและเกษตร" วารสารกสิกร
ปีที่ 18, 19, 20 เล่ม 1 มกราคม 2490 หน้า 4 - 8

จิเกสาร์ ทานาเบ "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย"

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่ม 2 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519 หน้า 70 - 94

ชูชาติ กาญ, ม.ค. "โครงการเขื่อนเจ้าพระยา" วารสารกสิกร ปีที่ 24 เล่ม 1
มกราคม 2494 หน้า 45 - 50

เคซสฮอร์น, หลาง "สุ่มทวนของหลวงเคซสฮอร์น" วารสารกสิกร ปีที่ 12 เล่ม 6
กุมภาพันธ์ 2482 หน้า 707 - 711

แถมสุข นุบนนท์ "สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง"

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่ม 2 กรกฎาคม - กันยายน 2520 หน้า 61 - 72

ทรงชัย ณ ยะลา "ปัญหาการศึกษาวิถีการผลิตของไทยอันเนื่องมาจากทฤษฎีกิ่งเมืองขึ้น-

กึ่งศักดินา" วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 1 เล่ม 2 มีนาคม - เมษายน

2524 หน้า 33 - 42

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ "การเคลื่อนย้ายแรงงานอีสานเข้าสู่ส่วนกลางในอดีต" วารสาร

ธรรมศาสตร์ ปีที่ 11 เล่ม 3 กันยายน 2525 หน้า 56 - 65

ทำนอง สิงคาลวนิช "การนำนาควยเกรื่องจักร" วารสารกสิกร ปีที่ 21 เล่ม 1

มกราคม 2491 หน้า 109 - 114

บวรเจ็ก หลางกูร "ผลผลิตข้าวในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง" วารสารกสิกร

ปีที่ 23 เล่ม 1 มกราคม 2493 หน้า 28 - 29

"เบ็คเติ้ลเกี่ยวกับการกสิกรรม" วารสารกสิกร ปีที่ 14 เล่ม 4 กรกฎาคม 2484

หน้า 543

"เบ็คเติ้ลกสิกรรม" วารสารกสิกร ปีที่ 23 เล่ม 6 ธันวาคม 2493 หน้า 488

"ปาฐกถาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ" วารสารกสิกร ปีที่ 8 เล่ม 2

กุมภาพันธ์ 2477 หน้า 174 - 183

พริภา พตินารากุล และทวีศิลป์ สืบวัณณะ "ข้าวในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา"

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 4 เล่ม 3 กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2518 หน้า 40 - 55

ไพฑูรย์ มีกุล "สภาพสังคมและเศรษฐกิจอีสานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2" วารสาร

ประวัติศาสตร์ ปีที่ 8 เล่ม 3 กันยายน - ธันวาคม 2526 หน้า 25 - 38

ไพรัช กฤษณมณี "นโยบายข้าว" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 14 เล่ม 2

เมษายน 2517 หน้า 239 - 245

ปิงศักดิ์ อิศรเสนา "การใช้เครื่องจักรทำนา" วารสารกสิกร ปีที่ 22 เล่ม 1

มกราคม 2492 หน้า 84 - 85

เริ่ม บุรณฤกษ์ "การประชุมคณะกรรมการข้าวนานาชาติ ครั้งที่ 2" วารสารกสิกร

ปีที่ 23 เล่ม 3 พฤษภาคม 2493 หน้า 216 - 229

วรวิทย์ พานิชพันธ์ "กาแฟเมื่อก่อนกับราคาข้าว" วารสารกสิกร ปีที่ 55 เล่ม 1

มกราคม 2525 หน้า 30 - 37

สวัสดิ์ เชื้อวสุกุล "การสนทนาทางวิทยุกระจายเสียงของคณะผู้เชี่ยวชาญ องค์การ

อาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งเข้ามาสำรวจงานด้านเกษตรในประเทศไทย"

วารสารกสิกร ปีที่ 21 เล่ม 4 กรกฎาคม 2491 หน้า 243 - 258

สิทธิพร กฤษณากร, ม.จ. "นโยบายการเกษตร" วารสารกสิกร ปีที่ 22 เล่ม 5

กันยายน 2492 หน้า 325 - 338

สุธี ประศาสน์เศรษฐ "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทยในรอบ 200 ปี" อาจารย์สาร

ปีที่ 9 เล่ม 1 มกราคม 2525 หน้า 18 - 23

"หน้าบรรณาธิการ" วารสารกสิกร ปีที่ 5 เล่ม 6 สิงหาคม 2476 หน้า 5

อัมมาร์ สยามวาลา "ข้าว" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่ม 3 พฤษภาคม 2517

หน้า 5 - 91