

338.18593

ค 8254

ย. 3

นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

ปริญญานิพนธ์

ของ

สุเปีย จันทรเสนา

19 พ.ธ. 2534

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์

กุมภาพันธ์ 2534

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

174405

คณะกรรมการควบคุม และคณะกรรมการสอบไล่พิจารณาปริญญาโทฉบับนี้แล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอก
ประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณะกรรมการควบคุม

..... ประธาน
(มศ.ณรงค์ พวงพิศ)

..... กรรมการ
(มศ.ดร.กิตติมา สังข์เกษม)

คณะกรรมการสอบ

..... ประธาน
(มศ.ณรงค์ พวงพิศ)

..... กรรมการ
(มศ.ดร.กิตติมา สังข์เกษม)

..... กรรมการแต่งตั้งเพิ่มเติม
(ดร.ชาคริต ชุมวิริยะ)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญาโทฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศ.ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่ เดือน พ.ศ.

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายฝ่าย ขอขอบพระคุณ ผศ.ณรงค์ พ่วงพิศ และ ผศ.ดร.กิติมา สังข์เกษม เป็นอย่างสูง ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนปริญญานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณ ดร.ชاکวิท ชุมวัฒนะ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบปากเปล่า และขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ในภาควิชาประวัติศาสตร์ทุกท่าน

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เจ้าหน้าที่กองการข้าราชการกรมการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เจ้าหน้าที่ห้องสมุดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย และทุกท่านที่ให้ความร่วมมือตลอดจนอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสารเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณท่านอาจารย์ใหญ่ นรงค์ฤทธิ์ จันทร์เนตร และคณะอาจารย์โรงเรียนบ้านเขาพรวนทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดเวลาที่ศึกษานี้

ขอขอบคุณ คุณทัศนพร ทองแสน คุณสมพร แรมวงศ์ คุณสิริพร ป้องกงลาภ คุณณิษฐา ไทเทชะวัฒน์ และเพื่อน ๆ ที่ ๆ ทุกคน ที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือตลอดมา

ท้ายสุดขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และที่ ๆ ทุกคน ที่ให้กำลังใจและสนับสนุนการศึกษาของผู้เขียนด้วยดีตลอดมา

ณิชา จันทร์เสนา

สารบัญ

บทที่		หน้า
บทนำ		ก-ณ
1	ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.	
	2504 - 2529	1
	ปัญหาพื้นฐานในการผลิตและการค้าข้าวก่อน พ.ศ. 2504	1
	ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.	
	2504 - 2529	8
	1. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง	
	พ.ศ. 2504 - 2510	9
	สภาพทั่วไป	9
	สภาพและปัญหาการผลิต	10
	สภาพและปัญหาการค้า	20
	2. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ.	
	2511 - 2514	29
	สภาพทั่วไป	29
	สภาพและปัญหาการผลิต	30
	สภาพและปัญหาการค้า	34
	3. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ.	
	2515 - 2517	37
	สภาพทั่วไป	37
	สภาพและปัญหาการผลิต	37
	สภาพและปัญหาการค้า	41

4. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ.	
2518 - 2519	45
สภาพทั่วไป	45
สภาพและปัญหาการผลิต	45
สภาพและปัญหาการค้า	47
5. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ.	
2520 - 2524	49
สภาพทั่วไป	49
สภาพและปัญหาการผลิต	49
สภาพและปัญหาการค้า	53
6. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ.	
2525 - 2529	56
สภาพทั่วไป	56
สภาพและปัญหาการผลิต	59
สภาพและปัญหาการค้า	62
2. นโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529	68
นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว	68
1. นโยบายส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตต่อไร่	69
2. นโยบายส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง	77
3. นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าว	79
นโยบายการค้าข้าว	84
นโยบายส่งออก	84
1. มาตรการควบคุมการส่งออก	84
2. มาตรการส่งเสริมการส่งออก	87

นโยบายราคาข้าว	90
นโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือก	91
นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร	98
3/ ผลการดำเนินงานนโยบายข้าวของรัฐบาล	101
ผลทางด้านการผลิต	101
ผลทางด้านการค้า	106
ผลของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก	106
ผลกระทบของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก	109
ผลทางด้านราคา	112
ผลของนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือก	112
ผลของนโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร	115
4 สรุป	117
บรรณานุกรม	122
ภาคผนวก	134
ประวัติย่อของผู้วิจัย	183

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 สถิติการผลิตรายของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510 ..	11
2 เปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่ของประเทศไทยกับประเทศผู้ผลิตรายอื่น ๆ ในปี 2506	16
3 แหล่งเงินทุนและอัตราดอกเบี้ยที่เจ้าหน้าที่เรียกเก็บจากชาวนาประเภท ต่าง ๆ ใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507	17
4 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2510....	21
5 สถิติการผลิตรายของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514 ...	31
6 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514 ...	35
7 สถิติการผลิตรายของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517 ...	38
8 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517 ...	41
9 สถิติการผลิตรายของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524 ...	49
10 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524 ...	53
11 สถิติการผลิตรายของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529 ...	59
12 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529 ...	62
13 แสดงรายได้ที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่ง และราคาส่งออกราย 5%	65
14 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกนปี เฉลี่ยทั้งประเทศ และราคา ที่เกษตรกรขายได้ ระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529	66
15 แสดงโครงการชลประทานขนาดใหญ่ในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2529	76

16	แสดงเนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตและผลผลิตเฉลี่ย ต่อไร่ของการผลิตข้าวนาปรังทั่วประเทศ ระหว่าง พ.ศ.	
	2520 - 2529	78
17	แสดงปริมาณข้าวเปลือกที่รัฐบาลรับซื้อ และเปรียบเทียบราคาตลาด และราคาพุงข้าวเปลือกชั้น 1 (ชนิด 5%) ของรัฐบาลปี	
	2511 - 2514	93
18	แสดงรายได้จากค่าพรีเมียมข้าวระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 ..	107

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510	11
2 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510	21
3 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514	32
4 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514	35
5 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517	39
6 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517	42
7 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524	50
8 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524	54
9 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529	60
10 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529	63

บทนำ

ข้าว เป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศไทย เพราะนอกจากจะเป็นอาหารหลักแล้วยังเป็นสินค้าที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก¹ ในอดีต การผลิตและการค้าข้าวของไทยไม่ค่อยจะประสบปัญหาารุนแรงนัก แต่ในระยะหลัง ๆ คือตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ปรากฏว่าจำนวนประชากรของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว² และในด้านการค้าข้าวของไทยก็ถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก เนื่องจากมีการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น ทำให้ราคาและปริมาณการส่งออกของไทยลดลง เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ การกำหนดนโยบายในด้านการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาลจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

เนื่องจากการผลิตข้าวของไทยยังต้องอาศัยน้ำจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของปริมาณการผลิตอยู่เสมอ กล่าวคือ ด้านสภาพดินเกิดภาวะฝนแล้ง หรือน้ำท่วม ปริมาณการผลิตข้าวของไทยก็จะลดลง ซึ่งรัฐบาลก็ได้พยายามแก้ไขเพื่อให้ปริมาณการผลิตมีอย่างเพียงพอและสม่ำเสมอโดยการพัฒนาระบบชลประทานให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การผลิตข้าวของไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับผลผลิตที่ต่ำอยู่ ซึ่งรัฐบาลก็ได้พยายามแก้ไข จะเห็นได้ว่า เมื่อประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)³ นโยบายในการพัฒนาการเกษตรด้านการผลิต

¹ โดยมีมูลค่าส่งออก 3,598 ล้านบาท ในปี 2504 และมีมูลค่าส่งออกถึง 19,361.7 ล้านบาท ในปี 2529.

² เพิ่มปริมาณร้อยละ 3 ต่อปี หรือประมาณปีละ 1 ล้านคน.

³ ปัจจุบันเรียกแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 มีด้วยกัน 5 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529).

ที่สำคัญคือ การส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น โดยการปรับปรุงวิธีการผลิตแบบสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิตกอไร่ให้สูงขึ้น¹ โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตข้าว กำหนดเป้าหมายไว้ไม่ต่ำกว่า 9.5 ล้านตัน ในปี 2509² ทั้งนี้เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพื่อลดระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น ในอัตรานโยบายการเพิ่มผลผลิตข้าวของรัฐบาลจะกระทำโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป³ แต่เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ นโยบายการเพิ่มผลผลิตของรัฐบาลจะมุ่งเพิ่มผลผลิตกอไร่ให้สูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกกระทำได้ยากขึ้น เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องรักษาเนื้อที่ป่าไม้ไว้ให้โคกสักส่วนที่เหมาะสม⁴ และอีกประการหนึ่งคือ การเพิ่มผลผลิตกอไร่ของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำคือ ในปี 2504 ผลิตได้ประมาณ 231 กิโลกรัมกอไร่⁵ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านที่ได้มีการพัฒนาทางด้านการผลิตแบบสมัยใหม่ ด้วยการใช้เทคนิคต่าง ๆ เข้าช่วย และมีการพัฒนาการชลประทานแล้วสามารถผลิตได้สูงกว่าไทยมาก กล่าวคือ มลายูผลิตได้ 380 กิโลกรัมกอไร่ เกาหลีใต้และไต้หวันผลิตได้ 510

¹สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509. หน้า 47.

²ก. หน้า 55.

³ทัศนพร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503. ปริชญานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. 2530. หน้า 40.

⁴ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320 ล้านไร่ ในปี 2504 มีเนื้อที่ป่าไม้ประมาณ 160 ล้านไร่ เนื้อที่เกษตรกรรมประมาณ 80 ล้านไร่ (โดยเป็นเนื้อที่ปลูกข้าวประมาณ 38 ล้านไร่) และใช้เป็นที่อยู่อาศัยอีกประมาณ 80 ล้านไร่.

⁵กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสาร พท. 0301.3/26. เรื่อง ตัวเลขข้าวสำหรับประเมินปีการศึกษา (พ.ศ. 2506 - 2511).

กิโลกรัมต่อไร่ ผู้ปลูกได้ 650 กิโลกรัมต่อไร่¹ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้หันมาพัฒนาทาง
ด้านเทคนิคสมัยใหม่และหาค้นคว้าหาหนทางให้มากยิ่งขึ้น

งานพัฒนาทางด้านเทคนิคที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าวให้ได้
ผลผลิตสูง การส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยมากขึ้น การส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องทุ่นแรง เป็นต้น
ในด้านการปรับปรุงพันธุ์ข้าวนั้น ในปี 2512 กรมการข้าวได้ค้นพบพันธุ์ข้าวพื้นนาที่ใช้กับ
การผลิตข้าวนาปรังได้เป็นอย่างดีคือ พันธุ์ข้าว กข. ทำให้การผลิตข้าวนาปรังเพิ่มขึ้น
อย่างรวดเร็ว² และรัฐบาลก็ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องปุ๋ยโดยการจัดหาปุ๋ยราคาถูก
มาขาย หรือขายปุ๋ยเงินเชื่อแก่เกษตรกร³ นอกจากนี้ยังได้มีการนำเอาเครื่องทุ่นแรง
เช่น รถแทรกเตอร์ เครื่องสูบน้ำ เข้ามาใช้ในการผลิต ส่วนการพัฒนาทางด้าน
การชลประทานนั้นรัฐบาลก็ได้ลงทุนก่อสร้างโครงการชลประทานหลายโครงการด้วยกัน
เช่น โครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งเป็นโครงการชลประทานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย
ครอบคลุมเขตจังหวัดต่าง ๆ ในทุ่งราบภาคกลางถึง 17 จังหวัด⁴ เขื่อนภูมิพล เขื่อนลำตะคอง
เขื่อนแก่งกระจาน เป็นต้น ทำให้พื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก 9,796,500 ไร่ ในปี
2504⁵ เป็น 23,800,000 ไร่ ในปี 2529⁶ และจากการพัฒนางานด้านชลประทาน

¹ สวัสดิ์ วีระเคชะ, ข้าวเมืองไทย, หน้า 713.

² ภักดิ์ อุศนันท์, "สถานการณ์ข้าวของประเทศไทย และบทบาทของงานวิจัย"
กสิกร. 58(1) : 73 - 77; มกราคม - กุมภาพันธ์ 2528.

³ สมภพ มานะรังสรรค์, วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลไทย, หน้า 10.

⁴ กองวิเคราะห์โครงการวิศวกรรม สำนักวิชาการและวางแผน, รายงานสรุป
สถานะและผลการประเมินเบื้องต้นของโครงการเจ้าพระยาใหญ่, หน้า 1.

⁵ สุภิกขี กระจำนง, การชลประทานในประเทศไทย, หน้า 24.

⁶ จำรูญ จินดาสงวน, ระบบการชลประทานที่สมบรูณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ
ในมั่นคง, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2530 - 2531, หน้า 58.

ก็ทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง โดยเรียกการทำนาในฤดูฝนว่า นาปี และการทำนาในฤดูแล้งว่า นาปรัง¹ สำหรับการทำนาปรังนั้นเริ่มทำอย่างไ้ผล และเป็นทางการเป็นครั้งแรก² เมื่อ พ.ศ. 2506 ที่ตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี โดยไ้ทำการทดลองในเนื้อที่ประมาณ 276.2 ไร่ ปรากฏว่าไ้ข้าวทั้งหมด 15,600 ถัง และไ้ผลผลิตต่อไร่สูงถึง 35 ถัง หรือ 350 กิโลกรัม (ในขณะที่ผลผลิตข้าวนาปีผลิตไ้ประมาณ 23 ถัง หรือ 230 กิโลกรัมต่อไร่) ในการทดลองทำนาปรังครั้งนี้ ผู้ไ้ไ้รางวัลที่ 1 สามารถผลิตข้าวไ้ถึง 72 ถังต่อไร่³ ในปี 2529 ประเทศไทยมีเนื้อที่ผลิตข้าวนาปรังประมาณ 3,985,000 ไร่ ไ้ผลผลิตข้าวเปลือกประมาณ 2,334,000 ตัน และไ้ผลผลิตเฉลี่ย 586 กิโลกรัมต่อไร่⁴ ดังนั้นเราจะเห็นไ้ว่าการพัฒนาทางด้านการประเทานของรัฐบาลไ้ทำให้ผลผลิตข้าวของไทยเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะไ้พยายามเพิ่มผลผลิตต่อไร่ด้วยการใช้เทคนิคสมัยใหม่และการขอประเทานเข้ามาช่วย แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 5 นั้น การเพิ่มผลผลิตของรัฐบาลกลับเพิ่มขึ้น

¹การทำนาปีมีระยะเวลาดังแต่เดือนมิถุนายนไปจนถึงปลายเดือนตุลาคม ส่วนการทำนาปรังมีระยะเวลาดังแต่เดือนมกราคมถึงเดือนเมษายน .

²ก่อนหน้านี้ก็มีการทำนาปีละ 2 ครั้ง ในบางท้องที่ แต่ไม่เป็นจำเป็นสันหรือเพิ่มทุนผลผลิตไ้กันอย่างแท้จริง .

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2506/มท.30. เรื่อง ข้าว - การทำนาในประเทศไทย.

⁴กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติ และข้อมูลข้าวไทย เกี่ยวกับการผลิต การส่งออก การรวมนิยม และราคา ในปี 2521 - 2530 . หน้า 1..

เนื่องจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป¹ โดยเพิ่มจาก 38 ล้านไร่ ในปี 2504 เป็นประมาณ 63 ล้านไร่ ในปี 2529² ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในด้านการนำเอา เทคนิคสมัยใหม่มาใช้ ทำให้ชาวนาต้องเพิ่มต้นทุนในการผลิตมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง บัญชีมีราคาแพง การที่ต้องเช่าเครื่องท่อนแรง ในขณะที่ชาวนายังยากจนเนื่องจากราคา ข้าวเปลือกที่ตกต่ำและการที่ชาวนาเป็นผู้เช่าเสียส่วนใหญ่³ จึงทำให้ไม่มีแรงจูงใจที่จะ ปรับปรุงผลผลิตของตนให้ดีขึ้น ซึ่งต่างจากในอดีตที่ชาวนาไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่าย มากนัก เพราะการเพิ่มผลผลิตของรัฐบาลกระทำโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป ดังนั้นเมื่อรัฐบาลได้หันมาเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ จึงทำให้ชาวนา ไม่สามารถที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลได้ ส่วนในด้านการชลประทานนั้นก็ยังไม่สามารถ ที่จะเพิ่มผลผลิตได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ยังขาดแคลนคู คลองส่งน้ำ ทำให้ชาวนาไม่ สามารถนำน้ำเข้าไปใช้ในพื้นที่นาได้ ในจำนวนพื้นที่ชลประทาน 16 ล้านไร่ นั้น มีเพียง 4 - 5 ล้านไร่เท่านั้น ที่สามารถรับน้ำชลประทานได้ตลอดทั้งปี⁴ และเมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศที่ไ้มีการพัฒนาการชลประทานที่ก้าวหน้า เช่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นแล้ว ผลผลิตข้าวของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เพราะประเทศเหล่านี้สามารถ ผลิตข้าวได้ไม่ต่ำกว่า 800 กิโลกรัมต่อไร่⁵

¹ ชงไชย เทีรพันธ์. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องการพัฒนาการเกษตร และสหกรณ์. หน้า 11.

² กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติ และข้อมูลข้าวไทย เกี่ยวกับการผลิต การส่งออก ค่าธรรมเนียม และราคา ในปี 2521 - 2530. หน้า 1.

³ จากการสำรวจปี 2511/2512 พบว่า ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินมีเพียงร้อยละ 57.3 ส่วนผู้เช่ามีถึงร้อยละ 42.7. (อ้างอิงมาจาก อภิศ นาคสวัสดิ์. รายงานผลการวิจัย เรื่อง การละเมิดและการค้าข้าวของชาวนาภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. 2510/2511. หน้า 34.)

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 - 2529. หน้า 53.

⁵ สุจิตติ กระจำนง. การชลประทานในประเทศไทย. หน้า 48.

จะเห็นได้ว่าในด้านการผลิต ในขณะที่รัฐบาลได้พยายามให้มีการเพิ่มผลผลิต
ก่อให้เกิดสูงขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้น รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย
เช่น ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยการผลิต ปัญหาความยากจนของชาวนา ปัญหาที่ชาวนาส่วนใหญ่ยัง
เป็นผู้เช่า ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของสำนักงาน เป็นต้น
ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการผลิตให้บรรลุเป้าหมายได้

นอกจากรัฐบาลจะส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิตแล้ว ยังได้ให้การช่วยเหลือ
ชาวนาในด้านอื่น ๆ อีก เช่น การจัดบริการสินเชื่อให้แก่เกษตรกร การแก้ปัญหาเรื่อง
ที่ดินโดยการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขึ้น เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹ และมีการตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาในปี 2508
เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ และรายได้ของชาวนาให้สูงขึ้น² อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือ
ของรัฐบาลดังกล่าวก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานั้นให้หมด
ไปได้

ในด้านการค้าข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2398 - 2495³ ประเทศไทยไม่ค่อยจะประสบ
กับปัญหาการค้าข้าวที่รุนแรงนัก ทั้งนี้เพราะมีหลายประเทศที่ยังไม่สามารถผลิตข้าวเพื่อ
บริโภคได้อย่างเพียงพอ เช่น อินเดีย จีน เป็นต้น และมีบางประเทศที่เคยส่งข้าว
ออกแข่งขันกับไทย ต้องประสบความยุ่งยากทางการเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ
พม่า เวียดนาม และกัมพูชา จึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่แต่เพียง
ผู้เดียว โดยเฉพาะ ตั้งแต่ พ.ศ. 2483 เป็นต้นมา แต่ในระยะหลัง ๆ คือ ตั้งแต่

¹ธนาคารกสิกรไทย. เอกสารวิชาการเรื่องปaddy. หน้า 76.

²กองจกพัฒนาเศรษฐกิจ กรมศึลปากร. เอกสาร พ.0301.2.7/2. (ปี 1
ในจำนวน 2 ปี). อนุกรรมการพยุวราคาข้าว.

³รายละเอียลใน ศศนาพร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง
พ.ศ. 2475 - 2503. ปริณิฎานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
2530.

พ.ศ. 2496 - 2503 ปรากฏว่า การค้าข้าวของไทยต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก เนื่องจากมีการแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกอย่างรุนแรง ความต้องการข้าวในตลาดโลกก็ลดลง ตลาดข้าวที่เคยเป็นตลาดของผู้ขายได้กลายเป็นตลาดของผู้ซื้อ ทั้งนี้เนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ สามารถผลิตข้าวได้เพียงพอและยังได้ผลิตข้าวออกมาขายแข่งกับไทยอีกด้วย ประการสำคัญที่ทำให้การค้าข้าวของไทยได้รับความกระทบกระเทือนมากที่สุดคือ การที่สหรัฐอเมริกาได้ส่งข้าวเข้ามาจำหน่ายในตลาดโลกโดยเฉพาะในตลาดเอเชีย ซึ่งเป็นตลาดข้าวที่สำคัญของไทย ตามนโยบายข้าวเหลืองไต้หวันในประเทศตามรัฐธรรมนูญ 480¹ ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง และมีผลให้ปริมาณการส่งออกของไทยลดลง รวมทั้งทำให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศพลอยตกต่ำไปด้วย

จากการที่การค้าข้าวของไทยได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงดังกล่าวดังนั้นได้ส่งผลให้การส่งออกข้าวของไทยมีปัญหามากขึ้น ทั้งปัญหาตลาดต่างประเทศ และปัญหาภายในประเทศ สำหรับปัญหาตลาดต่างประเทศ เช่น ปัญหาการรักษาค่าตลาดประจำ การขยายตลาดให้กว้างขึ้น เป็นต้น ส่วนปัญหาภายในประเทศก็เช่น ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำจนทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อน ปัญหาการรักษาระดับราคาข้าวสารไม่ให้สูงเกินไปจนผู้บริโภคเดือดร้อน ปัญหาจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น ปัญหาภายในประเทศนี้เป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขให้เป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายได้ โดยเฉพาะปัญหาการค้าข้าวเปลือกและข้าวสารที่มี

¹ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายผลผลิตกสิกรรมเหลืองที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา เช่น ข้าว ข้าวสาลี ถั่วเหลือง เป็นต้น โดยระบุหลักการในการจำหน่ายข้าวไปยังต่างประเทศในรูปของการให้ข้าวระคายสินค้าเป็นเงินตราของประเทศนั้น ๆ การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อมาบรรเทาความอดอยากของประชาชนอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือช่วยเหลือเด็กที่ขาดแคลนอาหารในประเทศที่ยากจนทั้งหลาย การใช้สินค้าทางเกษตรแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่น ๆ ของต่างประเทศ และการขายผลผลิตให้แก่ประเทศต่าง ๆ แบบเงินเชื่อระยะยาว.

ความขัดแย้งกันอยู่ในตัว กล่าวคือ ถ้าหากรัฐบาลต้องการที่จะให้ชาวนาขายข้าวเปลือก ใ้ราคาสูงก็จะทำให้ผู้บริโภคร้องซื้อข้าวสารในราคาแพง หรือถ้าหากรัฐบาลลดราคา ข้าวเปลือกภายในประเทศให้ต่ำเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคเดือดร้อน ชาวนาผู้ผลิตก็จะต้องได้รับความเดือดร้อนเช่นกัน เนื่องจากราคาข้าวเปลือกและข้าวสารมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น ในช่วงที่ศึกษานี้ (พ.ศ. 2504 - 2529) จึงเป็นช่วงที่นำเสนอว่ารัฐบาลได้มีนโยบาย และมาตรการอย่างไรในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน มากที่สุด

นโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลในช่วงที่ศึกษานี้ เป็นนโยบายการค้าเสรี แต่อยู่ ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ¹ หาทางส่งข้าวที่มีเหลือใช้ไป จำหน่ายให้หมดในราคาที่ต่ำที่สุด ให้รัฐบาลได้รับค่าพรีเมียมสูงสุด² ให้ชาวนาจำหน่าย ข้าวเปลือกได้ในราคาที่สมควร และรักษาระดับราคาข้าวในประเทศให้เหมาะสม ไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภค ดังนั้นรัฐบาลจึงมีมาตรการที่สำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าวคือ มาตรการควบคุมการส่งออก และมาตรการส่งเสริมการส่งออก มาตรการ ควบคุมการส่งออก ที่สำคัญได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือพรีเมียม³ การควบคุมปริมาณการส่งออก⁴ การสำรองข้าว⁵ เป็นต้น ส่วนมาตรการส่งเสริม

¹โสภณ ทองปาน. นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย. หน้า 8. (อ้างอิง มาจาก "สารานุกรมกระทรวงเศรษฐการ" ข่าวพาณิชย์ฉบับพิเศษ. 20 สิงหาคม 2507.)

²วัตถุประสงค์นี้เดิมเป็นการเก็บเพื่อหารายได้เข้ารัฐ แต่ในระยะหลังรัฐบาลได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและสนับสนุนการส่งออก รงมทั้งใช้รักษาเสถียรภาพ ราคาข้าวภายในประเทศด้วย.

³พรีเมียม คือ ค่าธรรมเนียมพิเศษที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่าย ทางประเทศ ในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับชาวแต่ละชนิด.

⁴ในการควบคุมปริมาณการส่งออกนั้นมีหลายประการ เช่น การกำหนดเป้าหมาย การส่งข้าวออกเป็นรายปี การกำหนดโควตาการส่งออก การห้ามส่งออก การกำหนดให้ ผู้ส่งออกต้องขออนุญาตก่อนจำหน่ายหรือส่งออกข้าวให้แก่ผู้ซื้อข้าวในต่างประเทศ.

⁵หมายถึงกลไกที่รัฐใช้ในการควบคุมการส่งออกและตรึงราคาข้าวในประเทศ รวมทั้งป้องกันการขาดแคลนข้าวที่อาจเกิดขึ้น.

การส่งออกที่สำคัญได้แก่ การลดหรือยกเลิกค่าพรีเมียม การจ่ายเงินช่วยเหลือหรือ ส่วนลดพิเศษ (rebate) แก่ผู้ซื้อชาวไทย การขายเงินเชื่อผ่อนส่งระยะยาว เป็นต้น มาตรการดังกล่าวนี้รัฐบาลอาจนำมาใช้ไม่พร้อมกันแล้วแต่ว่าสถานการณ์ในช่วง นั้นเป็นอย่างไร เช่นถ้าราคาข้าวในตลาดโลกสูงกว่าราคาภายใน รัฐบาลก็จะเลือกใช้ มาตรการควบคุมการส่งออก แต่ถ้าหากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ รัฐบาลก็จะเลือก ใช้มาตรการส่งเสริมการส่งออก

จากการใช้มาตรการในการค้าข้าวของรัฐบาลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การใช้มาตรการพรีเมียมมีผลในการกกราคาข้าวเปลือกภายในประเทศให้ต่ำลง¹ ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าที่ควร เพราะพ่อค้าส่งออกยอมลดภาระค่าพรีเมียม มาให้ชาวนา² การใช้มาตรการโควตาของรัฐบาล³ ทำให้เกิดการผูกขาดจากพ่อค้า รายใหญ่เพียงไม่กี่ราย ซึ่งส่งผลต่อราคาข้าวที่ชาวนาได้รับ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้ง่าย และยังเป็นสาเหตุให้ราคาข้าวภายในประเทศขึ้นลงอย่างวุ่นวาย⁴ การใช้มาตรการสำรองข้าว ทำให้ผู้ส่งออกต้องเพิ่มต้นทุนในการส่งออกมากขึ้น ซึ่งมีผล ต่อราคาข้าวของชาวนาเช่นกัน และยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น เช่น ในกรณีที่รัฐบาลนำข้าวสำรองออกจำหน่ายในราคาถูกทำให้ชาวนาสารในทลาคมีสองราคา

¹ อัมมาร์ สยามวาลา. ข้าวในเศรษฐกิจไทย. หน้า 173.

² เสน่ห์ บุญมานพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาสถียรภาพราคา ข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524. หน้า 26.

³ โควตา คือ จำนวนสูงสุดของปริมาณสินค้าที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งได้กำหนดไว้ อย่างแน่นอนว่าจะยอมให้มีการนำเข้า หรือส่งออกได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง.

⁴ กองกฎหมายแห่งชาติ. กรมศิลปากร. เอกสาร พท. 0301.4.1/74. โควตาข้าว ปี 2517 เลิกหรือไม่เลิก.

เพราะไม่สามารถจะจัดสรรข้าวสารราคาถูกลงจำหน่ายได้ทั่วถึง¹ ส่วนปัญหาจากการใช้
มาตรการห้ามส่งออกในปี 2516 นั้น ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียตลาดข้าวที่สำคัญคือ
ตลาดฮ่องกงไป โดยลดฐานะจากการส่งข้าวให้ฮ่องกงมากเป็นอันดับหนึ่ง (ฮ่องกงนำ
ข้าวเข้าจากไทยถึงร้อยละ 50 - 60) ลงเป็นอันดับสองรองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน²

ในค่านาข้าวชาวนั้น รัฐบาลมีทั้งนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก และนโยบาย
รักษาระดับราคาข้าวสาร มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกคือ
การพยุงและการประกันราคาข้าวเปลือก³ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบที่สำคัญคือ องค์การคลัง
สินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร คณะกรรมการสำรองข้าว และสหกรณ์การเกษตร
แต่ปริมาณที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้นยังนับว่าน้อยมาก เพียงร้อยละ 1 - 7 ของปริมาณผลผลิตข้าว
ที่ออกสู่ตลาด จึงไม่มีผลทำให้ราคาโดยรวมสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ใน
การรับผิดชอบมีจำกัด แม้ว่า ในปี 2519 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช
เป็นนายกรัฐมนตรีจะนำนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกและข้าวสารมาใช้ โดยใช้อำนาจ
กฎหมายตามพระราชบัญญัติการค้าข้าวปี 2489 กำหนดให้โรงสีเก็บสต็อกและรับซื้อข้าวเปลือก
จากชาวนาในราคาที่รัฐบาลกำหนดแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ
ในระยะหลัง ๆ คือ ตั้งแต่ปี 2523 รัฐบาลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงวิถีในการดำเนิน
การยกระดับราคาข้าว โดยมีการใช้มาตรการหลาย ๆ ด้านพร้อมกันในการสร้างความ

¹พร้อมพรรณ รัตนโกเศศ, การวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการข้าวไทยจาก
ตลาดต่างประเทศที่สำคัญ, วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2520.
หน้า 57.

²"วิเคราะห์ตลาดข้าวของไทยในฮ่องกง", ประชาชาติไทย. 9 พฤษภาคม 2517.

³การพยุงราคา คือ การที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับในตลาดการค้าโดยเข้าไปรับซื้อ
พืชผล ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคาผลิตสูงขึ้นและป้องกันการกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง
ส่วนการประกันราคา คือ การกำหนดราคาขั้นต่ำของพืชผลชนิดนั้นไว้เป็นที่แน่นอน โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถรู้ล่วงหน้าว่าพืชผลที่ตนปลูกจะหารายได้ให้แก่ตนเท่าใด.

ต้องการรับซื้อข้าวเปลือกในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว เช่น การรับซื้อจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ การกำหนดคิห้องคักรของรัฐบาลและภาคเอกชนสร้างมูลภัณฑ์กันชนและสต็อกหมุนเวียนรวมกัน ๑ ล้านตันข้าวสาร การใช้เงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อข้าวสารและข้าวเปลือก เป็นต้น ซึ่งก็มีผลทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกมีแนวโน้มสูงขึ้น ในปี 2529 ประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤติการณ์ด้านการตลาดข้าวอย่างรุนแรงเนื่องจากภาวะการค้าข้าวไค้ขบเขาคิกคอกันมาตั้งแต่ปี 2526 และที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาไค้นำเอารัฐบัญญัติการเกษตร (Farm Act)¹ ปี 2528 ออกมาใช้ ทำให้ราคาข้าวของสหรัฐอเมริกาตกลงจากเดิมถึงร้อยละ 50 และเป็นผลให้ราคาข้าวของไทยต้องถูกกระทบกระเทือน ดังนั้นรัฐบาลจึงไค้มีมาตรการแทรกแซงด้านราคาหลายประการ และไค้ให้มีการส่งออกโดยเสรีมากขึ้น รวมทั้งไค้ยกเลิกการเก็บภาษีเมี่ยมข้าวทุกชนิด เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2529²

รัฐบัญญัตินี้ ประธานาธิบดีเรแกนไค้ลงนามเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2528 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน 2529 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2533 เหตุที่ไค้ส่งออกรัฐบัญญัติฉบับนี้ไค้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไค้ประกันราคาสินค้าเกษตรเอาไว้มาก ทำให้สหรัฐ ฯ ไค้ไม่สามารถขายสินค้าเกษตรแข่งกับต่างชาติไค้จึงทำให้ไค้มีปริมาณสินค้าคงเหลือเป็นภาระให้รัฐบาลต้องเก็บสต็อกเอาไว้ และรัฐบาลยังไค้ต้องจ่ายเงินงบประมาณอย่างมากในการยกกระดั้รายไค้ของเกษตรกร ดังนั้นรัฐบาลจึงไค้ส่งออกรัฐบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สาละสำคัญของรัฐบัญญัตินี้ไค้มีผลต่อการส่งออกข้าวออกของไทยคือ โครงการอุดหนุนการส่งออก โดยมีเป้าหมายที่จะลดราคาสินค้าเกษตรของสหรัฐ ฯ ในตลาดโลก โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินทดแทนราคาส่วนที่ลค้ไปนี้ ทำให้เกิดการแบ่งตลาดข้าวของไทยในตลาดโลก .

² กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. นโยบายและการแก้ปัญหาข้าวของไทย. (เอกสารโรเนียว). หน้า 1 - 3.

สหพันธ์นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสารนั้น รัฐบาลได้นำมาตรการสำรองข้าวมาใช้ เพื่อตรึงราคาข้าวสารมิให้มีราคาสูงและป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ รวมทั้งได้มีการจำหน่ายข้าวสารราคาถูกให้แก่ประชาชนด้วย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายข้าวสารราคาถูกคือ องค์การคลังสินค้า และกรมการค้าภายใน ในช่วงที่ข้าวขาดแคลนและมีราคาแพง เช่น ในปีปลายปี 2504 และต้นปี 2505 ความต้องการข้าวในตลาดโลกมีมาก พ่อค้าได้กว้านซื้อข้าวส่งออกมากขึ้น ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงตามด้วย รัฐบาลจึงเข้ามาแก้ไขโดยให้พ่อค้าส่งออกทองขาวข้าวส่วนหนึ่งให้แก่คณะกรรมการสำรองข้าวในราคาที่กำหนด และได้มอบให้องค์การคลังสินค้านำออกจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาต่ำกว่าราคาในห้องตลาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นจนเป็นเหตุให้ราคาสินค้าอื่นสูงขึ้นตาม¹ และในปีที่ข้าวขาดแคลนและมีราคาสูงรัฐบาลก็ได้มีการนำข้าวสารราคาถูกมาจำหน่ายตลอดมา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำมาตรการอื่น ๆ มาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนข้าว จนทำให้ประชาชนต้องซื้อข้าวสารในราคาแพง เช่น มาตรการห้ามส่งออก มาตรการควบคุมปริมาณการส่งออก การเพิ่มค่าพรีเมียม และรัฐบาลยังได้รับซื้อข้าวสารเข้าสต็อกไว้เพื่อนำมาจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูกด้วย อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลจะได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในบางครั้งก็ไม่สามารถควบคุมราคาข้าวสารภายในประเทศมิให้สูงขึ้นได้ เนื่องจากปริมาณข้าวมีน้อยและความต้องการของตลาดโลกมีอยู่สูง

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2504 - 2529 รัฐบาลต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการผลิตและการค้าข้าวมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเพิ่มผลผลิต ปัญหาตลาดข้าว ปัญหาข้าวเปลือกตกต่ำ ปัญหาข้าวสารมีราคาแพง ฯลฯ ดังนั้นการศึกษาถึงนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงนี้จึงเป็นที่น่าสนใจว่า รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหายังไร และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง

¹สุโข จี สิบตระกูล และคนอื่น ๆ. "สรุปการดำเนินนโยบายการค้าและการแทรกแซงตลาดข้าวของประเทศไทยในระยะ 20 ปี (ตั้งแต่ปี 2505 - 2525)." เศรษฐกิจการพาณิชย์, 12 (133) : 1 - 152, สิงหาคม 2525.

งานวิจัยที่ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องข้าวและนโยบายข้าวของรัฐบาล
มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น

งานวิจัยของ ทศนาพร ทองแสน เรื่อง "นโยบายข้าวของรัฐบาลไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503" เป็นการศึกษาถึงนโยบายการผลิตและการค้าข้าว
การดำเนินนโยบายและผลของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2475 -
2503

งานวิจัยของ พร้อมพรรณ รัตนโกเศศ เรื่อง "การวิเคราะห์แนวโน้ม
ความต้องการข้าวไทยจากตลาดต่างประเทศที่สำคัญ" เป็นการศึกษาถึงความต้องการ
ข้าวไทยจากตลาดต่างประเทศในระหว่างปี 2502 - 2517 พบว่า ส่วนใหญ่แล้วตลาด
ต่างประเทศของไทยจะซื้อข้าวลดลงถ้าหากราคาข้าวไทยสูงขึ้น

งานวิจัยของ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ เรื่อง "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเอมิยม
ข้าว : พรหมแดนแห่งความรู้" เป็นการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายพรีเอมิยม
ข้าว และเป็นการประมวลผลงานวิจัยและงานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรีเอมิยมข้าว
ซึ่งก็พบว่า มีทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้ที่คัดค้านนโยบายพรีเอมิยมข้าวของรัฐบาล

งานวิจัยของ เสน่ห์ บุญพมานพ เรื่อง "ผลกระทบของการใช้นโยบาย
รักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต" เป็นการศึกษาถึงผลของการใช้มาตรการ
พยุงหรือประกันราคาข้าวมิให้ช่วยให้สวัสดิการของชาวนาดีขึ้นไปกว่าการปล่อยให้ตลาด
ราคาทำงานอย่างเสรี

อาา

แต่งงานวิจัยเหล่านี้ไม่ได้ให้รายละเอียดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน
นโยบายข้าวของรัฐบาลได้อย่างชัดเจนนัก ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
ข้าวของรัฐบาล ในทางจกหมายเหตุผลอีกมากที่ยังไม่ได้ค้นคว้า และอีกประการหนึ่งก็ยัง
ไม่มีงานวิจัยใดที่ศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลมาจนถึงปี 2529 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทย
ต้องประสบกับวิกฤตการณ์ในด้านการค้าข้าวอย่างรุนแรง ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่านโยบาย
ข้าวของรัฐบาลระหว่างปี 2504 - 2529 เป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง

ความมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาของการผลิตทั้งระดับพื้นฐานและปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลในด้านการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529
2. เพื่อศึกษานโยบาย การดำเนินงาน และการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลอันเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

ความสำคัญของการศึกษา

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาของการผลิตทั้งระดับพื้นฐานและปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลในด้านการผลิตและการค้าของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529
2. ทำให้ทราบถึงนโยบาย การดำเนินงาน และวิธีการแก้ปัญหาเรื่องข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529
3. ทำให้ทราบผลอันเกิดจากการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529
4. ผลของการศึกษาอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดนโยบายข้าวเพื่อแก้ปัญหาข้าวของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นี้
มุ่งศึกษานโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายข้าว หมายถึง นโยบายการผลิตข้าวและนโยบายการค้าข้าว

สมมติฐานในการศึกษา

1. นโยบายการเพิ่มผลผลิตข้าวของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลยังขาดแคลนงบประมาณและชาวนายังขาดที่ดิน ทุน เทคโนโลยี และบุคลากร
2. ปริมาณการผลิตข้าวภายในประเทศ ความต้องการและการแข่งขันของตลาดโลกส่งผลกระทบต่อการศึกษาเสถียรภาพระดับราคาข้าวภายในประเทศ
3. นโยบายการค้าข้าวของรัฐบาล มุ่งรักษาระดับราคาข้าวสารมากกว่าการรักษาระดับราคาข้าวเปลือก เพราะรัฐบาลต้องการตรึงค่าครองชีพของประชาชน

วิธีดำเนินการในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าจะใช้วิธีทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะใช้ข้อมูลย้อนหลังเป็นสำคัญ โดยใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรองเป็นส่วนประกอบ

แหล่งศึกษาที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. ห้องสมุดสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ห้องสมุดกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
5. ห้องสมุดรัฐสภา

6. หอสมุดชนาการแห่งประเทศไทย
7. หอสมุดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. หอสมุดกรมชลประทาน
9. หอสมุดคามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และหอสมุดอื่น ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้อง

เอกสารที่ใช้ประกอบในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้เอกสารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ตีพิมพ์ เช่น

จดหมายเหตแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2506/

กษ.91, นโยบายของกระทรวงเกษตร.

_____. เอกสาร ก/ป7/2506/มพ.30, เรื่อง ข้าว - การทำนา
ในประเทศไทย.

_____. เอกสาร ก/ป7/2508/กษ.1.6, คณะกรรมการช่วยเหลือ
ชาวนา.

_____. เอกสาร ก/ป7/2508/สก.2.2, คณะกรรมการสำรวจ
ข้าว.

_____. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.1.2.2, การปลูกข้าว.

_____. เอกสาร ก/ป6/2515/7, ปัญหาชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน.

_____. เอกสาร พณ.0301.2.7/1, โครงการช่วยเหลือชาวนา
(พ.ศ. 2508).

_____. เอกสาร พณ.0301.3/16, บันทึกเลขที่ ข้อเขียนและ
บทความเกี่ยวกับข้าว.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.3/

68. เอกสารประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายข้าว.

พ.ศ. 2520.

..... เอกสาร พณ.0301.9.9/14. เพิ่มสถิติการผลิตข้าว.

ฯลฯ

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources)

2.1 หนังสือทั่วไป เช่น

กสิกรไทย. ธนาคาร. เอกสารวิชาการเรื่องปุ๋ย. 2521.

การค้าข้าว, กอง กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติ และข้อมูล
ข้าวไทยเกี่ยวกับการผลิต การส่งออก ค่าธรรมเนียม
และราคา ปี 2521 - 2530. ม.ป.ป.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน.
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.
2520 - 2524. เรื่องแสงการพิมพ์, 2520.

..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5
พ.ศ. 2524 - 2529. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
แห่งประเทศไทย จำกัด, ม.ป.ป.

ควบคุมข้าว, กอง กรมการค้าภายใน. ประมวลนโยบายข้าว
ปี 2523/2524 - ปี 2529/30 และนโยบายข้าวปี
2530/31. 2530.

ชงไชย เพ็ชรรัตน์. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องการพัฒนา
การเกษตรและสหกรณ์. ม.ป.ป.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. เศรษฐกิจการเกษตร.
 กรุงเทพมหานคร, 2517. 605 หน้า.

วิทยากร เชียงกูล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. โรงพิมพ์
 เทพระพวนพร, 2525. 188 หน้า.

ฯลฯ

2.2 วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น

จำรูญ จินตาสงวน. ระบบการชลประทานที่สมบูรณ์ช่วยพัฒนา
 เศรษฐกิจของชาติให้มั่นคง. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล
 กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ปีการศึกษา
 2530 - 2531.

ทัศนพร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ.
 2475 - 2503. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ :
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2530.
 โรเนียว.

นวลนุช หิริยวิทย์ภาส. การศึกษาระบบการค้าข้าวของเอกชน
 และรัฐบาลในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ศ.ม.
 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

วรรณา เลี้ยววาริณ. วิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและ
 บริษัทส่งออกของไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ :
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

เสน่ห์ บุญพมานพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพ
 ราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม.
 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

ฯลฯ

2.3 วารสารต่าง ๆ เช่น

วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์

วารสารชาวขาว

วารสารชาวพาณิชย์

ฯลฯ

ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาพื้นฐานในการผลิตและการค้าข้าวของชาวนาไทยก่อนปี 2504 ท่อสังเขป ซึ่งปัญหาคังกล่าวเป็นปัญหาที่ชาวนามักประสบอยู่เสมอ ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ เช่น ปัญหาความไม่แน่นอนของธรรมชาติ และเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน แม้ว่ารัฐบาลหลาย ๆ รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไข แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น ปัญหาหนี้สินของชาวนา ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปัญหาผลผลิตตกต่ำ และปัญหาพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น

ปัญหาพื้นฐานในการผลิตและการค้าข้าวก่อน พ.ศ. 2504

1. ปัญหาความไม่แน่นอนของธรรมชาติ

เนื่องจากการปลูกข้าวของไทยยังต้องอาศัยน้ำจากธรรมชาติคือ น้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ ถ้าปีไหนฝนตกพอดีข้าวก็จะเจริญงอกงาม ชาวนาก็ได้ข้าวเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ถ้าปีไหนฝนแล้ง หรือน้ำท่วม ข้าวก็จะได้รับความเสียหาย ทำให้ชาวนาขาดรายได้ ในปีนั้นไปไม่น้อย ดังนั้นความไม่แน่นอนของธรรมชาติ จึงเป็นปัญหาในการผลิตมาตลอด เพราะไม่อาจคาดเดาได้ว่าปีไหนน้ำจะมากหรือน้อย การผลิตแบบนี้จึงเป็นการเสี่ยงอยู่มาก และเป็นปัญหาที่ชาวนามักประสบอยู่เสมอ เช่น เกิดภาวะฝนแล้งและน้ำท่วมติดต่อกันหลายครั้งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2450 - 2454 และอีก 2 ครั้งใหญ่ คือ น้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2460 และฝนแล้งใน พ.ศ. 2464 ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายในการปลูก

ข้าวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวขึ้น¹ นอกจากนี้ยังเกิดน้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2482 พื้นที่เพาะปลูกเสียหายถึง 2.5 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2484 ก็เกิดภาวะฝนแล้งขึ้น ทำให้ต้นข้าวเสียหายเป็นจำนวนมาก และใน พ.ศ. 2485 ก็เกิดน้ำท่วมใหญ่อีก พื้นที่เพาะปลูกเสียหายถึง 9.4 ล้านไร่² ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นฝนแล้ง หรือน้ำท่วม นั้นก็ยังคงเป็นปัญหาในการผลิตข้าวของไทยมาตลอดอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2. ปัญหาหนี้สินของชาวนา

ความยากจนและปัญหาหนี้สินของชาวนานั้น นับเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทย เพราะนอกจากจะเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ รวมทั้งการยกมาตรฐานการครองชีพของชาวนา ภัยแล้งที่ค่อนข้างร้ายไ้จากผลผลิตของตนไปชำระคอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้เป็นจำนวนมากแล้ว ยังต้องตกอยู่ในฐานะ เป็นเบี้ยล่างของพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นเจ้าของหนี้ในการขายผลผลิต ภัยการถูกกดราคาอีกภัย จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นการยากที่ชาวนาจะปลดเปลื้องหนี้สินของตน หรือหลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนไปได้ เพราะหาเงินรายได้มาเท่าใดก็ต้องส่งเงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราที่สูง นอกจากนี้ก็ยังมีชาวนาอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ต้องนำพินาศของตนไปจำนองไว้ เมื่อไม่มีเงินไปไถ่ถอน ที่นาจึงหลุดจากรอง และต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ทำกินต่อไป

ปัญหาความยากจน และการมีหนี้สินของชาวนานั้น เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากบันทึกของพระยาสุริยวัตร นักเศรษฐศาสตร์ไทยคนแรก ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ สมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวไว้ว่า

¹ ศักนาพร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503. ปริญญาโท ศึกษาศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. 2530. หน้า 11 - 12.

² ก. หน้า 52.

"...ชาวนาที่ยากจนชักชวนกัน ต้องออกแรงงานแลกจ้างตัว
 ด้วยความเหน็ดเหนื่อย เวลาทำนา เหมียงอาหารและผ้าถุงหม
 ไม่พอก็ต้องซื้อเสื้อผ้าโดยเสียราคาแพง หรือถ้าต้องกู้เงินเขา
 ก็ต้องเสียดอกเบี้ยอย่างแพง เมื่อเก็บรายได้แล้วไม่มีกำลังและ
 พาหนะพอจะขนไปจากลานนวด หรือไม่มีผู้จ้างจะเก็บไว้ขายเวลา
 ราคาดี ก็ต้องขายทิ้งแต่ในลานนวดจะได้ราคาต่ำเท่าไรก็ต้องยอม
 ขาย มิฉะนั้นจะไม่ไ้เงินใช้หนี้เขาตามสัญญา เมื่อขายไ้เงินแล้ว
 ก็ต้องนำไปใช้หนี้จนหมด ไม่พอจะไปซื้อเครื่องบริโภคมมาเลี้ยงชีพ
 ปีหน้าทำนาก็ต้องเป็นหนี้เขาต่อไป หนี้ใหม่ทับถมหนี้เก่ามากขึ้นทุกที
 แรงที่ไ้ไ้ออกไปด้วยความเหน็ดเหนื่อย ทากแดด ทากฝนก็ไม่ก่อให้เกิด
 ทรัพย์แก่ตน เท่ากับออกแรงทำประโยชน์ให้กับผู้อื่นฝ่ายเดียว..."¹

การที่เศรษฐกิจของไทยไปผูกพันอยู่กับตลาดโลก ก็ยิ่งทำให้ชาวนายากจน และ
 มีหนี้สินเพิ่มขึ้นไปอีก เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2472 -
 2477 ไ้ส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงมาก และราคาข้าวภายในประเทศก็
 ตกต่ำ ทำให้รายได้ของชาวนาลดลงอย่างมาก ชาวนาต้องกู้หนี้ยืมสิน พวกที่เป็นหนี้ก็ติดต่อ
 กันมาหลาย ๆ ปีก็ค้องสูญเสียที่ดินทำกินไป

จากการสำรวจภาวะหนี้สินของชาวนาในภาคกลางปี 2500 - 2501 ของ
 กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร ปรากฏว่า ครอบครัวชาวนาต้องตกอยู่ใน
 ภาวะหนี้สินประมาณร้อยละ 50 ของครอบครัวชาวนาทั้งหมดที่ได้รับการสำรวจ มีหนี้สิน
 เฉลี่ยครอบครัวละ 3,168 บาท ต้องเสียดอกเบี้ยซึ่งชำระเป็นเงินสดเฉลี่ยร้อยละ 25

¹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. "บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย :
 การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบิกบาน" เศรษฐศาสตร์การเมือง.
 4 : 1 - 44; เมษายน - มิถุนายน 2526.

ต่อปี และที่ชำระเป็นข้าวเฉลี่ย 5.5 ถึงต่อปี¹ การที่ชาวนามีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นนั้น ก็เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ชาวนาต้องกู้เงินมาลงทุนในอัตราดอกเบี้ยที่สูง ราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำส่งผลให้รายได้อันของชาวนาลดลง และความไม่แน่นอนของธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นฝนแล้ง หรือน้ำท่วม ก็ทำให้ชาวนาขาดรายได้อีกไป ทอถึงถูกรการผลิตใหม่ก็ต้องไปกู้หนี้เงินมาลงทุนต่อไป ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนาให้หมดสิ้นไปได้

3. ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง

ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น นับเป็นปัญหาที่เรื้อรังสะสมมาเป็นเวลานาน และนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ถ้าหากชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็จะมีผลต่อประสิทธิภาพในการผลิต การที่ชาวนาไม่มีที่ดินเป็นของตนเองนั้นก็เนื่องมาจาก การทำนาไม่ได้ผลคุ้มค่ากับที่ลงทุนไป เมื่อขาดทุนก็ต้องไปกู้เงินมาเพื่อนำมาลงทุนในการทำนาฤดูใหม่ และเมื่อกู้เงินมาเป็นจำนวนมากไม่มีเงินใช้คืนก็ต้องขายนา และเช่าที่ดินแปลงนั้นทำนาต่อไป ชาวนาที่มีอาชีพในการทำจริง ๆ จึงไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อกลายมาเป็นอยู่เช่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำนาที่ได้รับเพียงเล็กน้อย เพราะจะต้องนำผลผลิตส่วนหนึ่งไปชำระค่าเช่านาในอัตราที่สูง โอกาสที่ชาวนาจะกลับไปมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นไปได้ยาก และนับวันชาวนาอยู่เช่ายิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ภาคที่มีปัญหาในเรื่องเช่าที่ดินทำกินมากที่สุดก็คือ ภาคกลาง ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนเอกชนที่

¹ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2511/35. ช่วยปลดหนี้ชาวนา.

ได้เข้ามามีบทบาทในการขุดคลองในโครงการรังสิต ในสมัยรัชกาลที่ 5¹ ซึ่งถือเป็นพื้นที่ในเขตชลประทาน เหมาะแก่การปลูกข้าว และภาคกลางก็เป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของไทยมาแต่โบราณ ประกอบกับเศรษฐกิจของภาคกลางได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองเป็นผลิตเพื่อการค้า จึงทำให้มีจำนวนผู้เช่าเพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจของนายซิมเมอร์แมน ในปี 2473 พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วในภาคกลางของประเทศไทย มีผู้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรถึง ร้อยละ 36 และในท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ตัวเมืองหลวง เช่น ชลบุรี มีผู้เช่าถึงร้อยละ 94² และจากการสำรวจของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ ได้เขียนไว้ในรายงานการสำรวจภาวะที่ดินและการค้าข้าวของชาวนาภาคกลาง ประเทศไทย พ.ศ. 2500 - 2501 พบว่า ชาวนาในภาคกลางที่เป็นผู้เช่ามีถึงร้อยละ 53³ รัฐบาลได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง ในรูปของการจัดนิคมสร้างตนเอง การตั้งสหกรณ์นิคม การตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน มาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2481 - 2487) แต่ปรากฏว่าได้ผลในวงแคบ ไม่เพียงพอต่อชาวนาชาวไร่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้⁴ นอกจากนี้ การที่

¹บริษัทเอกชนที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองในโครงการรังสิต คือ บริษัทขุดคลองแควนาศยาม โดยเป็นการลงทุนของนายทุนเอกชน 4 คน คือ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ นายโยхим แกร์ซี พระยานาธิภักษ์ และนายยม ซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนที่บริษัทได้รับ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินสองฝั่งคลองที่ขุด ฟากละ 40 เส้น (สองฟากรวม 80 เส้น).

²นิพนธ์ ศักดิ์พร "การถือครองที่ดินในประเทศไทย" เศรษฐกิจการเกษตร รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. หน้า 376. (อ้างอิงมาจาก C.C. Zimmerman, Siam : Rural Economic Survey 1930 - 31, (Bangkok, 1931), pp. 28).

³สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. นโยบายที่ดิน. หน้า 39.

⁴นอ. อัทธจันทร์ สมรรถจันทร์ และคนอื่น ๆ. เอกสารการวิจัยเรื่องวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร. วิทยาลัยการศึกษากศ. 2518. หน้า 122.

รัฐบาลจะเข้ามาจัดสรรการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองนั้น บัณฑิตจะกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือผู้มีที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ซึ่งเจ้าของที่ดินดังกล่าวมีอำนาจทางสังคมและการเมือง บัณฑิตขวางและไม่ยอมให้งานค้านี้สำเร็จ ล่วงไปได้ ดังนั้นปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็ยังคงมีต่อไป

4. ปัญหาผลผลิตทอไรต่ำ

การเพิ่มผลผลิตข้าวของไทย มักจะกระทำโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป มากกว่าที่จะเพิ่มผลผลิตทอไรให้สูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ ทัศนাপร ทองแสน¹ พบว่า เนื้อที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตของไทยก่อนปี 2504 นั้นได้มีปริมาณเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผลผลิตเฉลี่ยทอไรไม่เพิ่มขึ้นเลยแต่กลับลดลงเรื่อย ๆ กล่าวคือ ในปี 2480 ได้ผลผลิตเฉลี่ยทอไรถึง 248 กิโลกรัม แต่ในปี 2503 ผลผลิตเฉลี่ยทอไรลดลงเหลือเพียง 212 กิโลกรัม และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตข้าวด้วยกันแล้ว การเพิ่มผลผลิตทอไรของไทยยังอยู่ในอัตราที่ต่ำอยู่มาก สาเหตุที่ทำให้ผลผลิตทอไรของไทยต่ำนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ทั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ปัญหาความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ทำให้ผลผลิตที่ไ้ไม่สม่ำเสมอ ปัญหาหนี้สินทำให้ชากรขาดเงินทุนที่จะนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกิน ต้องเช่าคนอื่นเขาทำ จึงขาดสิ่งจูงใจที่จะบำรุงรักษาดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ก็ยังเนื่องมาจากกรรมวิธีการผลิตที่ล้าสมัย การขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดี และการชลประทานที่ยังไม่ทั่วถึง

5. ปัญหาพ่อค้าคนกลาง

ชาวนาส่วนใหญ่ไม่ได้ขายข้าวของตนเองโดยตรงแก่โรงสี หรือผู้ค้าข้าวในกรุงเทพฯ แต่จะมีพ่อค้าคนกลางเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา แล้วนำไปจำหน่าย

¹ทัศนাপร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503. ปรินูญานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. 2530. หน้า 53, 77.

ในตลาดต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง และกว่าข้าวเปลือกจะขึ้นถึงโรงสีต้องผ่านมือคนกลางหลายทอด พ่อค้าคนกลางเหล่านี้จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะซื้อข้าวเปลือกให้ได้ราคาต่ำที่สุด และขายให้ได้ราคาสูงที่สุด ส่วนมากพ่อค้าคนกลางมักเป็นชาวจีน ที่เป็นคนไทยแท้ ๆ มีเพียงส่วนน้อย พ่อค้าคนกลางที่ถือว่าเอาเปรียบชาวนามากที่สุดก็คือ พ่อค้าที่ไปตั้งร้านจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วไปในชนบท พวกนี้จะไ้ข้าวมาโดยวิธี "ตกข้าว"¹ ซึ่งวิธีการนี้ ชาวนาจะเสียเปรียบมากที่สุด เพราะพ่อค้าคนกลางได้ถือโอกาสผูกมัดชาวนา ในการให้กู้เงินหรือซื้อข้าวของในยามที่ชาวนากำลังซบเซา และมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาอุปกรณ์มาใช้ในการทำนาให้ทันฤดูกาล โดยกำหนดคอกเบี้ยไว้ในอัตราสูง และกำหนดให้ชำระหนี้ด้วยข้าวเปลือกโดยคิดราคาข้าวให้ต่ำกว่าเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของราคาข้าวเปลือกอย่างต่ำ และข้าวของชาวนาจะถูกขายไปด้วยวิธีนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณข้าวที่ผลิตได้² นอกจากนี้พ่อค้าคนกลางยังมีวิธีเอาเปรียบชาวนาในเรื่องของเครื่องจักรต่าง ๆ โดยพ่อค้าจะโฆษณาให้เล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ ในการโกงชาวนา โดยที่ชาวนาไม่รู้ว่าตนเองถูกโกง ทั้งนี้เพราะชาวนาขาดความรู้และประสบการณ์ ทำให้รู้ไม่เท่าทันพ่อค้านั่นเอง ซึ่งปัญหาพ่อค้าคนกลางก็ยังคงเป็นปัญหาในการค้าข้าวของไทยต่อไปอีกตราดที่ชาวนายังคงพึ่งพ่อค้าคนกลางอยู่

จะเห็นได้ว่าปัญหาพื้นฐานในการผลิตและการค้าข้าวของไทยนั้น เป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน และได้เพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น แม้รัฐบาลจะได้ให้การช่วยเหลือ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ และในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 ที่จะศึกษาต่อไปนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

¹การตกข้าว คือ การออกเงินให้ชาวนากู้โดยคิดดอกเบี้ยสูง แล้วให้ชาวนาทำสัญญาชำระหนี้ด้วยข้าวเปลือก หรือให้ชาวนาซื้อข้าวของเครื่องอุปโภค บริโภคไปก่อน และชำระหนี้ด้วยข้าวเปลือกเช่นกัน .

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.2.7/2 .
เรื่องบทบาทของพ่อค้าคนกลางในการขายข้าวในประเทศไทย .

ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

ประเทศไทยได้มีการเพิ่มผลผลิตข้าวให้มากขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และเหลือส่งเป็นสินค้าออกนอกรายได้เข้าประเทศ ในด้านการเพิ่มผลผลิตของไทยนั้น ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นมักจะเนื่องมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไปมากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น จึงนับเป็นปัญหาสำคัญในการผลิตปัญหาหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาจากศัตรูพืช ซึ่งมีผลต่อผลผลิตข้าวของไทยในแต่ละปีด้วย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวต่อไป ส่วนปัญหาในการค้าข้าวของไทยนั้นส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากข้าวล้นตลาด ทั้งนี้เพราะประเทศต่าง ๆ ที่เคยสั่งซื้อข้าวจากไทยสามารถผลิตข้าวได้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และยังมีบางประเทศส่งข้าวออกมาขายแข่งกับไทยอีกด้วย ซึ่งต่างจากก่อนหน้านี้ที่ประเทศไทยไม่ค่อยจะประสบปัญหาข้าวล้นตลาดเท่าใดนัก สามารถส่งข้าวออกขายได้ตลอดและราคาข้าวก็มีราคาสูง เรียกได้ว่าก่อนหน้านี้ ส่วนใหญ่ตลาดเป็นของผู้ขาย แต่ในช่วงที่ศึกษานี้ เรียกได้ว่าเป็นตลาดของผู้ซื้อเสียส่วนใหญ่ เนื่องจากการผลิตข้าวกันมาก และมีการแข่งขันกันค้าข้าวในตลาดโลกมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวของไทยต้องตกต่ำลงไปด้วย

ในการศึกษาปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นี้ ผู้เขียนจะกล่าวเป็น 6 ช่วง โดยยึดเอาผลผลิต และสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่มีผลต่อการผลิตและการค้าข้าวของไทย กล่าวคือ ช่วงแรกคือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวของไทยและของโลกลดลง เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศไม่อำนวย และเกิดเหตุการณ์ไม่สงบภายในประเทศผู้ผลิตข้าว ช่วงที่ 2 คือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวของไทย และต่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง เกิดการแข่งขันกันขายข้าวในตลาดโลกมากยิ่งขึ้น ช่วงที่ 3 คือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวของไทย และต่างประเทศลดลง เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนข้าวรุนแรงที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากสภาพอากาศ และประเทศต่าง ๆ ใกล้เคียงซื้อข้าวจากประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และความไม่สงบที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ช่วงที่ 4 คือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2519 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวของไทยและของโลกเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และประเทศผู้นำเข้าทั้งหลายซึ่งได้สะสมสต็อกข้าวไว้อย่างมากมายในปี 2517 เริ่มลดระดับของสต็อกข้าวภายในลง ช่วงที่ 5 คือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวลดลง เนื่องจากสภาวะแห้งแล้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และเป็นช่วงที่ตลาดโลกมีความต้องการข้าวเพิ่มมากขึ้น ช่วงที่ 6 คือ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529 ซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวอันตลาดโลกทำให้มีการแข่งขันการค้าข้าวอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้นำเอากฎหมายฟาร์มแยกตัวออกมาใช้ ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น

1. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510

สภาพทั่วไป

ในปี 2505 และปี 2506 ตลาดต่างประเทศมีความต้องการข้าวมาก และประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลกก็ผลิตข้าวได้น้อยลง อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติและเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและพม่า ประสบกับภัยธรรมชาติ ในประเทศเวียดนามใต้ได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง นอกจากนั้นประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ยังประสบกับภาวะขาดแคลนอาหารด้วย สำหรับประเทศไทยนั้นสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น จึงสามารถส่งข้าวออกไปจำหน่ายได้มากและมีราคาสูง¹ ในปี 2508 - 2510 ผลผลิตข้าวไทยและผู้ผลิตรายอื่น ๆ ได้ลดต่ำลง เนื่องจากได้เกิดฝนแล้งในสาธารณรัฐประชาชนจีน และได้เกิดอุทกภัยในปากีสถานและเวียดนามใต้ นอกจากนี้ผลผลิตของประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญคือประเทศพม่าได้ตกต่ำลงเนื่องจากเกิด

¹ ประทีป ทัพพประศาสน์ กำจิศักดิ์ อ่อนเรือง และสิทธิ บุษตะเสน. รายงานการศึกษาค้นคว้าเรื่องตลาดการค้าข้าวของไทย. หน้า 64.

ความไม่สงบภายในประเทศ¹ รวมทั้งอู่ข้าวของเวียดนามก็ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากสงคราม เป็นเหตุให้ราคาข้าวสูงขึ้น²

สภาพและปัญหาการผลิต

ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาการผลิตข้าวของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิต ทั้งนี้เพื่อให้เพียงพอต่อการเพิ่มของประชากรและความต้องการของตลาดโลก แต่มีบางปีที่ผลผลิตลดลงเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ กล่าวคือ ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2506 การผลิตข้าวของไทยได้เพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิต (ตาราง 1) ในขณะที่ผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก เช่น จีน เวียดนาม พม่า ต่างประสบปัญหาภัยธรรมชาติ และความไม่สงบภายในประเทศ จากตาราง 1 จะเห็นได้ว่าในปี 2504 - 2506 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 38.62 ล้านไร่, 41.62 ล้านไร่ และ 41.26 ล้านไร่ ตามลำดับ ส่วนผลผลิตก็ได้เพิ่มขึ้นตามลำดับเช่นกัน คือ ประมาณ 8.18 ล้านเมตริกตัน, 9.28 ล้านเมตริกตัน และ 10.03 ล้านเมตริกตัน แม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกในปี 2506 จะลดลงเล็กน้อย แต่เนื้อที่เก็บเกี่ยวและผลผลิตก็ยังมากกว่าปี 2505 แสดงว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2506 สภาพการผลิตข้าวของไทยเป็นไปค้ำคยัก กินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย ประกอบกับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 กระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มส่งเสริมให้มีการทำนาปีละ 2 ครั้ง³ และได้จัดทำอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี

¹บรรณา เลี้ยววาริณ. วิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและวิธีส่งข้าวออก ของไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523. หน้า 11.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301/36. เรื่อง บทความในหนังสือ Asien Industry เกี่ยวกับเรื่องข้าวมีราคาสูง (พ.ศ.2510).

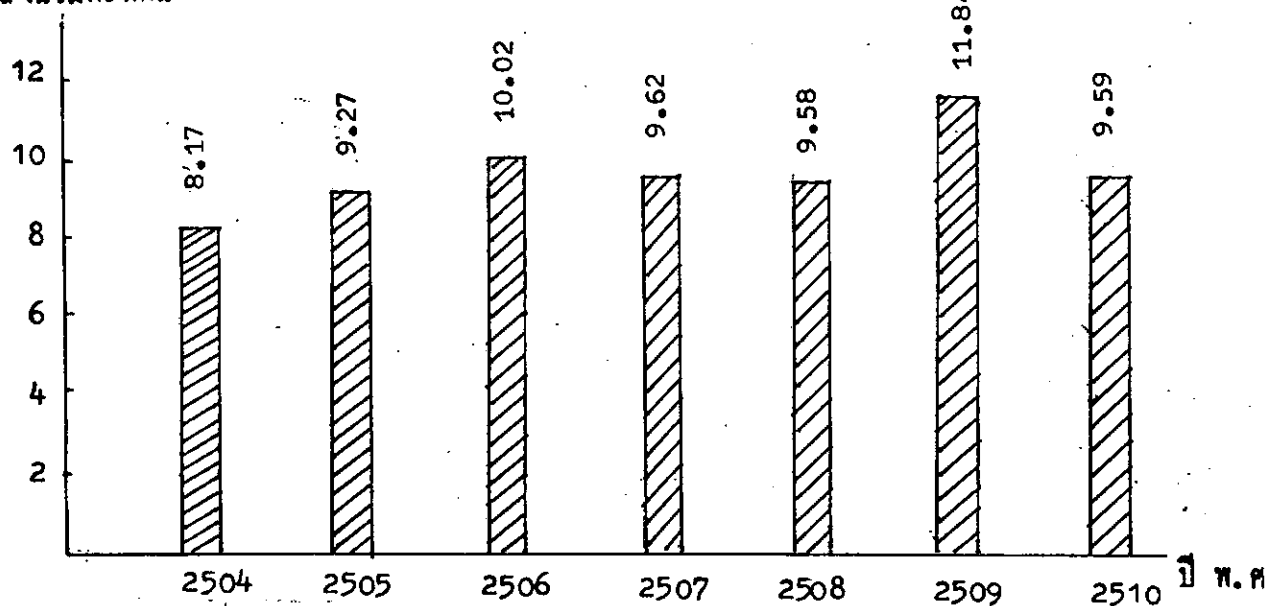
³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.3/25. เรื่อง ผลการทำนา (พ.ศ. 2506 - 2507).

ตาราง 1 สถิติการบริโภคข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตข้าวเปลือก (เมตริกตัน)	ผลผลิตเฉลี่ยรวม (ก.ก./ไร่)
2504	38,619,200	35,349,107	8,176,626	231
2505	41,617,876	38,695,792	9,279,478	240
2506	41,256,078	39,715,031	10,028,882	253
2507	40,342,576	37,469,247	9,624,631	257
2508	40,247,218	37,315,260	9,587,650	257
2509	45,663,806	42,987,043	11,845,522	276
2510	40,064,482	35,006,655	9,594,854	274

ที่มา : กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร. เอกสาร กค.0202.2/63.
แผนรายงานเรื่องข้าว (พ.ศ. 2500 - 2514).

ล้านเมตริกตัน



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 1

ภาพประกอบ 1 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510

2506 ที่ตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี¹ ดังนั้นจึงทำให้ประเทศไทย ได้รับผลผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น แต่การผลิตข้าวของไทยระหว่างปี 2507 - 2508 กลับลดลงทั้งนี้เนื่องจากพายุและผลผลิต ทั้งนี้เนื่องจากในปี 2507 ได้เกิดภาวะฝนแล้ง เป็นเหตุให้การทำนาของชาวนา บางแห่งถึงเคืองสิงหาคมแล้วยังไม่ลงมือทำนาเลยก็มี ซึ่งสภาพเช่นนี้มีอยู่ทั่วไปในภาคอีสาน และภาคกลางบางจังหวัด เช่น ที่อำเภอยะยา จังหวัดเพชรบุรี ชาวนาไม่สามารถทำนาได้ และในภาคอีสานที่ นครพนม สกลนคร และอุบลราชธานี มีนนามีสภาพแห้งแล้ง² นอกจากจะเกิดภาวะฝนแล้งในปี 2507 แล้ว ก็ยังได้เกิดภavnน้ำท่วมใหญ่ในภาคกลาง และภาคอีสาน ติดตามมา เนื่องจากพายุไต้ฝุ่น "คอร่า" ได้เคลื่อนตัวผ่านประเทศไทย ทำให้ไร่นาได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก³ โดยเฉพาะในภาคกลางได้ถูกน้ำท่วมถึง 13 จังหวัด เนื้อนาเสียหายประมาณ 1.2 ล้านไร่⁴ จังหวัดที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี และ สระบุรี ตามลำดับ⁵ ส่วนในภาคอีสานเนื้อนาที่ถูกน้ำท่วมประมาณ 8 แสนไร่⁶ รวม

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/มพ.30. เรื่อง ข้าว - การทำนาในประเทศไทย.

² กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/ทก.4.1. ท้องขวยชาวนาควน.

³ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/ทก.4.1. ชลประทานนาเสียหาย 2-3 เปอร์เซนต์ กรมการข้าวว่านาเสียหายเป็นประวัติการณ์.

⁴ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/กษ.5.1. การการผลิตข้าวปีนี้น้ำท่วมกลับไคผล.

⁵ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/กษ.3.3. นาเสียหาย.

⁶ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/กษ.5.1. การการผลิตข้าวปีนี้น้ำท่วมกลับไคผล.

เนื้อที่นาที่ได้รับความเสียหายทั้งประเทศในปีนี้มีประมาณ 2.8 ล้านไร่ และการผลิตในปี 2508 ไคลลดลง เนื่องจากแหล่งผลิตข้าวใหญ่ ๆ ทางภาคกลาง และภาคใต้ ประสบภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม และศัตรูข้าว รบกวนต้นข้าว ทำให้นาได้รับความเสียหายนับล้าน ๆ ไร่¹ นอกจากนี้ยังได้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำและฝนแล้งในจังหวัดภาคอีสานโดยเฉพาะ สกลนคร กาฬสินธุ์² สำหรับปี 2509 นั้นแม้เนื้อที่เพาะปลูกจะเพิ่มมากกว่าปี 2508 ถึง 5 ล้านไร่ก็ตาม แต่ผลผลิตที่ไ้ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดความแห้งแล้ง ศัตรูและโรคข้าวระบาด ทำให้เนื้อที่นาเสียหายประมาณ 2.7 ล้านไร่ เนื้อที่นาเสียหายจากฝนแล้งประมาณ 2.2 ล้านไร่ นานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับความเสียหายมากที่สุด เกือบทุกจังหวัดเสียหายประมาณ 1.4 ล้านไร่ ภาคกลางที่พระนครศรีอยุธยา พิจิตร และปราจีนบุรี เสียหายประมาณ 5 แสนไร่ ส่วนภาคใต้นั้นฝนตกชุกจนเกิดน้ำท่วมในบางจังหวัด³ คือ สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ส่วนการผลิตในปี 2510 นั้น ไคลลดลงทั้งเนื้อที่เพาะปลูก และปริมาณผลผลิต เมื่อเทียบกับปี 2509 กล่าวคือเนื้อที่เพาะปลูก และผลผลิตลดลงประมาณ 41.6 ล้านไร่ และ 9.6 ล้านเมตริกตัน ตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดภาวะฝนแล้งอย่างหนักในภาคอีสาน บางจังหวัดถึงเดือนสิงหาคมแล้วยังไม่ไ้ปักดำเลยก็มี จังหวัดที่ไ้ผลผลิตก็มีเพียง 3 จังหวัดเท่านั้นคือ หนองคาย นครพนม และสกลนคร⁴ ส่วน

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2508/กษ.4.2. เกษตรภาคผลผลิตข้าวปีนี้อาจไ้ต่ำกว่าปีก่อนเล็กน้อย.

² กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2508/กษ.4.2. ภาคผลผลิตข้าวทั้งประเทศปีนี้จะต่ำกว่าปีก่อน 15 เปอร์เซ็นต์ เพราะภาคอีสานขาดแคลนน้ำ.

³ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.4.1. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. แผนนาปีนี้เสียหายเกือบ 3 ล้านไร่.

⁴ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/51. ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี. อีสานทั้งภาคไ้เพียง 3 จังหวัด.

จังหวัดที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ มหาสารคาม เลย และขอนแก่น¹ การที่จะ
 ฟื้นฟูจากชลประทานก็ทำได้น้อยมาก เนื่องจากการชลประทานในภาคนี้ยังไม่พร้อม²
 สำหรับการทำนาในภาคกลาง และภาคเหนือก็ได้ผลิตเฉพาะในเขตชลประทาน ส่วนการ
 ทำนาในภาคใต้ แม้จะได้ผลิตแต่ก็ยังคงส่งข้าวจากภาคกลางไปช่วย เพื่อให้เพียงพอ
 ความต้องการ³ นอกจากนี้กลุ่มชาวนายังได้ร้องเรียนต่อรัฐบาลในปัญหากระป๋องที่มีราคา
 แพง และกำลังขาดแคลน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการทำนา โดยขอให้รัฐบาลช่วยหาทาง
 ให้กระป๋องราคาถูกลง ซึ่งเพิ่มราคาข้าวละ 1,600 - 1,800 บาท ได้เพิ่มขึ้นถึง
 3,000 - 4,000 บาท และยังขอให้ช่วยด้านชลประทาน สินเชื่อการเกษตร รวมทั้ง
 การประกันราคาข้าว⁴

นอกจากการผลิตข้าวของไทยจะประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติ และการขาดแคลน
 ปัจจัยการผลิตแล้ว ยังประสบปัญหาในเรื่องศัตรู และโรคข้าวระบาด เช่น ในปี 2506
 หนอนกระทู้กล้า หนอนชอก และเพลี้ยไฟไ้ระบาดที่ อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท. 0301.11.11.1/15.
เรื่องผลการทำนาปี 2510.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/51. ปีที่ 1
 ในจำนวน 2 ปี. ปีนี้ทำนาครั้งที่ 2 ได้ผลิต แต่ยังมีอุปสรรค.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2511/36. เพิ่ม
ผลผลิตข้าว.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/52. ปีที่ 1
 ในจำนวน 2 ปี. กลุ่มชาวนาร้องเรียนรัฐบาล กระป๋องขาดแคลนไม่มีใช้ทำนา แพงราคา
สูงกว่าเดิมถึงเท่าตัว.

ศัตรูพืชดังกล่าวได้กัดกินข้าวเสียหายประมาณ 2 หนึ่ 5 พันไร่¹ และในปี 2509 เพลี้ยได้ทำลายนาข้าวในจังหวัดลพบุรี เสียหายหลายพันไร่ ในขณะที่ข้าวกำลังรอการเก็บเกี่ยว² ที่จังหวัดเชียงราย หนองและตักแตนป่าหังกา ได้กัดกินรวงข้าวเสียหายประมาณหมื่นไร่³ และยังได้เกิดการระบาดของหนอนกระตุ้คอรวงอีกใน 3 จังหวัด คือ เชียงราย อุตรดิตถ์ และหนองคาย⁴ ส่วนในภาคกลางนั้น เกษตรกรก็ต้องเผชิญกับศัตรูพืชคือ หนูนา ซึ่งถือว่าภาคกลางมีหนูนารบกวนมากที่สุด โดยได้กัดกินข้าวที่กำลังงาม ในเขตจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี ลพบุรี ถึงแม้จะไ้มีการปราบปราม แต่หนูนาก็มีไ้ลดน้อยลง กลับเพิ่มจำนวนมากขึ้น⁵

แม้ว่าการผลิตข้าวของไทยจะเพิ่มขึ้นทั้ง เนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตก็ตาม แต่ปรากฏว่าผลผลิตต่อไร่ของไทยนั้นยังเพิ่มในอัตราที่ต่ำ ดังจะเห็นไ้จากการาง 1 จากปี 2504 - 2510 ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เพิ่มขึ้นเพียง 40 กิโลกรัมเท่านั้น และถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตข้าวด้วยกันแล้ว จะเห็นไ้ว่าประเทศไทยยังมีผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำมาก ในบรรดาประเทศผู้ผลิตข้าวรายสำคัญของโลก ล้วนมีผลผลิตต่อไร่สูงกว่าไทยแทบทั้งสิ้น ดังปรากฏในตาราง 2

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2506/กษ.4.
เกษตรกรภาคกลางการทำนาภาคกลางจะได้ผลน้อยกว่าปีไ้แล้ว.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.4.1.
ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. เพลี้ยลงข้าวชานาหลายพันไร่ เสียหายมาก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.4.1.
ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ทั้งหนอนและตักแตนกัดกินต้นข้าว ต้องส่งเครื่องบินพ่นยาฆ่าแมลง.

⁴ ค. ระคมปราบหนอนกระตุ้ ในเขตน้าท่วม 3 จังหวัด.

⁵ ค. การสูญเสียทางการเกษตร.

ตาราง 2 เปรียบเทียบผลผลิตกอไร่ของประเทศไทยกับประเทศผู้ผลิตข้าวอื่น ๆ ในปี 2506

ประเทศ	ผลผลิต (ก.ก./ไร่)
ไทย	253
สหรัฐอเมริกา	675
พม่า	336
มาเลเซีย	441
เวียดนามใต้	415
อินเดียน	275

ที่มา : กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร คค.0202.2/63.
แฟ้มรายงานเรื่องข้าว (พ.ศ. 2500 - 2514).

ปัญหาสำคัญในการผลิตอีกปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาหนี้สินของชาวนา จากการศึกษาวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507 ซึ่งกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นผู้สำรวจปรากฏว่า¹ เจ้าของที่ดินมีหนี้ร้อยละ 51 ผู้เช่าทั้งหมด และผู้เช่าบางส่วนมีหนี้สินร้อยละ 95 และ 94 ตามลำดับ ชาวนาส่งเงินมากกู้เงินเพื่อการบริโภคมากกว่าเพื่อการบริโภคและประโยชน์อย่างอื่น แหล่งเงินกู้ที่สำคัญของชาวนาได้แก่ ญาติ คหบดี พอค้า

¹ไชยงค์ ชูชาติ ไพรรณ เวศานนท์ และอำนวย รุณสมุทร. รายงานการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507. หน้า 37, 58. (สำรวจจากชาวนา 500 ครอบครัวใน 5 จังหวัดภาคกลาง ได้แก่ ปทุมธานี อุบลราชธานี นครนายก ลพบุรี และนครสวรรค์).

เจ้าของที่ดิน และอื่น ๆ โดยเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าทั้งหมด และผู้เช่าบางส่วน¹ ต้องเสีย
คอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 32, 36 และ 34 ต่อปี ตามลำดับ ดังปรากฏในตาราง 3

ตาราง 3 แหล่งเงินทุนและอัตราดอกเบี้ยที่เจ้าหน้าที่เรียกเก็บจากชาวนาประเภทต่าง ๆ
ใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507

แหล่งเงินทุน	เจ้าของที่ดิน		ผู้เช่า			
			ทั้งหมด		บางส่วน	
	เปอร์เซ็นต์ ใหญ่	อัตรา คอกเบี้ย ร้อยละ ต่อปี	เปอร์เซ็นต์ ใหญ่	อัตรา คอกเบี้ย ร้อยละ ต่อปี	เปอร์เซ็นต์ ใหญ่	อัตรา คอกเบี้ย ร้อยละ ต่อปี
เจ้าของที่ดิน	-	-	13	37	8	32
พ่อค้า	22	46	23	39	18	38
คหบดี	25	35	23	38	32	31
ญาติ	36	30	37	40	29	34
สหกรณ์เครดิต	17	10	2	10	8	10
อื่นๆ(ครู, แพทย์)	-	-	2	16	5	27
รวม/เฉลี่ย	100	32	100	36	100	34

ที่มา : ไชยงค์ ชูชาติ ไพรรณ เรศานนท์ และอำนวย ชุมสมุทร. รายงาน
การวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา
ใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507. หน้า 58 .

¹ผู้เช่าบางส่วน คือ ผู้ที่มีพื้นที่นาเป็นของตนเองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งต้องเช่าพื้นที่นา
คนอื่นเพิ่มเติม .

จากการวางจะเห็นได้ว่า อัตราดอกเบี้ยของสหกรณ์เครดิตนั้นต่ำกว่าเจ้าหนักรายอื่น ๆ แต่เปอร์เซ็นต์การให้กู้ยืม กลับมีน้อยกว่าเจ้าหนักรายอื่น ๆ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะงบประมาณมีจำกัด และชาวนาส่วนมากยากจน ไม่มีพื้นนาหรือหลักทรัพย์อะไรที่จะมาค้ำประกันในการกู้เงินได้

นอกจากนี้ จากการวิจัยของ กร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ เรื่องภาวะหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนาภาคกลางของประเทศไทย พ.ศ. 2510 - 2511 พบว่า ในจำนวนชาวนาที่ได้รับการสำรวจ 1,864 คนนั้น มีหนี้สินถึง 1,522 คน หรือร้อยละ 83.26 ของชาวนาทั้งหมด¹ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนคนที่ กร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ เคยสำรวจไว้ในปี 2500 - 2501 นั้น มีเพียง 50 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในระยะเพียง 10 ปีที่ผ่านมา ชาวนาต้องตกเป็นหนี้เพิ่มขึ้นมาก และปัญหาการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็เพิ่มสูงขึ้น จำนวนผู้เช่าในภาคกลางเพิ่มจาก 53 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2501 เป็น 56 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2507² และชาวนายังประสบปัญหาต้องเสียค่าเช่านาในอัตราที่สูง ก็จะได้เห็นได้จากการศึกษาถึงอัตราค่าเช่านาใน 11 จังหวัดภาคกลาง เมื่อปี 2508 ปรากฏว่า ค่าเช่านาสูงสุดที่ชาวนาจะต้องเสียโดยเฉลี่ยตกประมาณร้อยละ 46.25 ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ ส่วนค่าเช่าต่ำสุดโดยเฉลี่ยตกประมาณร้อยละ 25.38 แต่เมื่อพิจารณาถึงค่าเช่าโดยเฉลี่ยแล้วตกประมาณร้อยละ 35 ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ ถึงแม้ว่าประเทศไทย จะมีพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 ออกมาบังคับใช้ก็ตาม แต่ปรากฏว่า พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ค่าเช่านาสูงสุดที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้กำหนดไว้โดยเฉลี่ย

¹อุทิศ นาคสวัสดิ์. รายงานผลการวิจัยเรื่องภาวะหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนาภาคกลาง ประเทศไทย พ.ศ. 2510/2511. หน้า 64.

²ไชยงค์ ชูชาติ ไทวรรณ เวศานนท์ และอำนาจ ชุมสมุทร. รายงานการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507. หน้า 8.

ไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ แต่ในทางเป็นจริงแล้วผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 35¹ (พ.ศ. 2508)

ในด้านการชลประทานนั้น มักจะเป็นการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ทำให้ชาวนาไม่สามารถนำเอาน้ำจากชลประทานมาใช้ได้ ทั้ง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทาน ทั้งนี้ก็เนื่องจากยังขาดแคลน คู คลองส่งน้ำไปยังไร่นานั้นเอง² นอกจากนี้ชาวนาส່วามมากยังจะเลยการจัดทำคันและคูน้ำในไร่นาของตน เนื่องจากความเคยชินกับการทำนาแบบอาศัยน้ำฝนและน้ำท่า และยังขาดการบำรุงรักษาคูคลองส่งน้ำ ทำให้การส่งน้ำชลประทานเข้าคลองไม่ได้ตามปริมาณที่ต้องการ เนื่องจากปล่อยให้วัช ควบ เหยียบย่ำคันคลองและลงไปตีแปลงในคลอง ทำให้คลองพัง ทินก็ไปพังถม เป็นเหตุให้ต้องขุดลอกและเสริมคันคลองทุกปี ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณค่าบำรุงรักษามากหลายล้าน บาท³ ดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ขึ้น เพื่อให้การทำนาในเขตชลประทานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับกรรมวิธีในการผลิตนั้น โดยทั่วไปชาวนายังคงยึดวิธีการผลิตแบบดั้งเดิม มีการใช้เครื่องทุ่นแรงเป็นส่วนน้อย จากการสำรวจสำมะโนเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2506 จะเห็นได้ว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมดที่ใช้เครื่องทุ่นแรงมีเพียง 3.3% 1.16% ใช้เครื่องทุ่นแรงควบคู่กับแรงงานสัตว์ ที่เหลืออีก 85.1% ใช้เพียงแรงงาน

¹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "แนวทางการแก้ไขปัญหาของชาวนาไทย" สังกมกับเศรษฐกิจ. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. หน้า 451.

²สุกิตติ กระจำนงโย. การชลประทานในประเทศไทย. หน้า 26.

³ม.อ. ชูชาติ กาญ. งานส่งน้ำและบำรุงรักษา. พิมพ์ในงานทำบุญครบ 60 ปี ม.อ. ชูชาติ กาญ. หน้า 166.

คนและสัตว์เท่านั้น¹ การใช้เครื่องทุ่นแรงเกิดจากการขาดแคลนแรงงานเป็นส่วนใหญ่ การใช้ปฏีวิทยาศาสตร์ และยาฆ่าแมลงยังอยู่ในวงแคบ และเป็นเรื่องใหม่ที่ยังหาว่ามีประสมการณ์ในค่านี้น้อย²

สภาพและปัญหาการค้าข้าว

ในขณะที่ประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลกต่างประสบกับปัญหายากธรรมชาติและ ความไม่สงบทางการเมืองนั้น ปรากฏว่าประเทศไทยสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น และมีการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แต่มีบางปีที่มีการส่งข้าว ออกน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวขึ้นภายในประเทศ กล่าวคือ ในปี 2504 การค้าข้าวของไทยก็ตกเป็นพิเศษ มีการส่งข้าวออกไป จำหน่ายต่างประเทศมากเป็นประวัติการณ์นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา³ เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเคยขายข้าวให้อินโดนีเซีย ฟิลิปปิน และ ประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ใต้ประสบภัยธรรมชาติ ไม่สามารถส่งข้าวไปขายให้ประเทศ ดังกล่าวได้ ประเทศเหล่านั้นจึงได้หันมาซื้อข้าวจากประเทศไทย ทำให้ปริมาณการส่งออกของไทยสูงถึง 1,575,998 ตัน มากกว่าปี 2503 ประมาณ 373,226 ตัน หรือ ร้อยละ 31 และมูลค่าการส่งออกก็เพิ่มสูงกว่าปี 2503 ถึง 1,028 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 40 คือ เพิ่มจาก 2,570 ล้านบาท เป็น 3,598 ล้านบาท ดังปรากฏใน ตาราง 4

¹ วิทยุา เรวัน. "เครื่องทุ่นแรงกับการพัฒนาการเกษตรของไทย" เศรษฐกิจ การเกษตร. รังสรรค์ ชนะทรพันธุ์ บรรณาธิการ. หน้า 248.

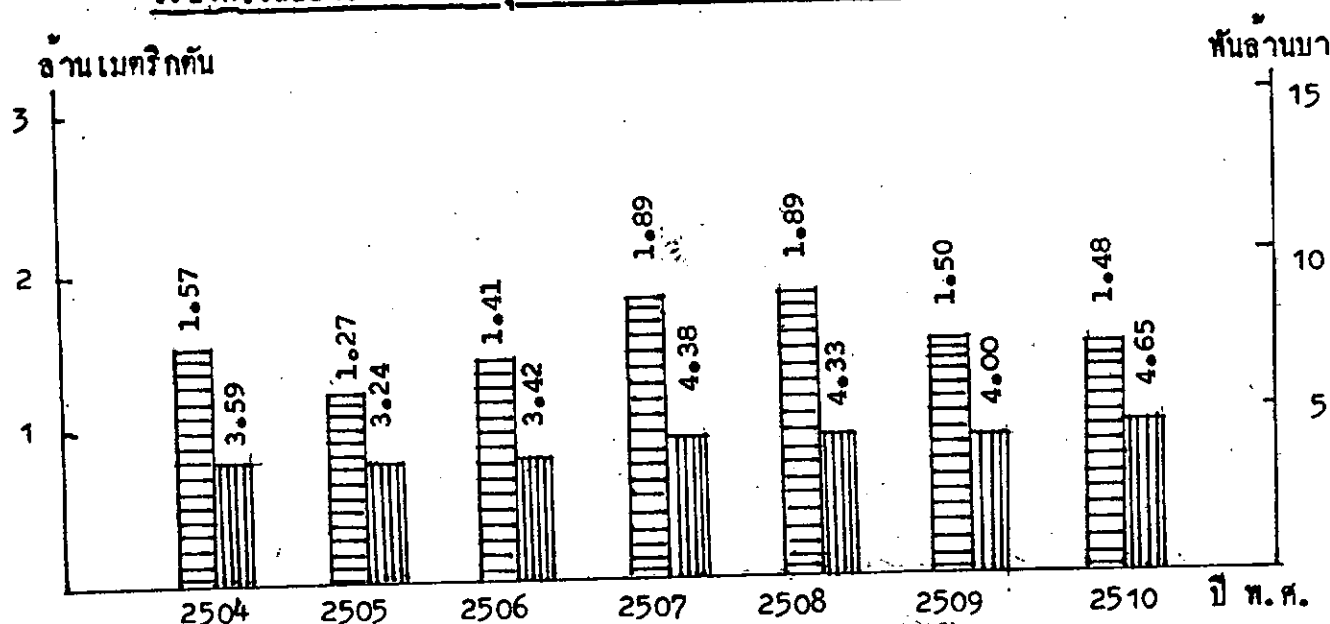
² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร คค.0202.2/63. แผน รายงานเรื่องข้าว (พ.ศ. 2500 - 2514).

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.3/16. เรื่อง เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504).

ตาราง 4 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2510

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2503	1,202,772	2,570
2504	1,575,998	3,598
2505	1,271,023	3,240
2506	1,417,673	3,424
2507	1,896,258	4,389
2508	1,895,223	4,334
2509	1,507,550	4,001
2510	1,482,272	4,653

ที่มา : กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศุลกากร. เอกสาร พณ.0301.3/26.
เรื่องข้าวและข้าวสารที่ประชุมที่ปรึกษา (พ.ศ. 2506 - 2511).



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 4

▨ ปริมาณส่งออก
▨ มูลค่าส่งออก

ภาพประกอบ 2 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510

ชนิดข้าวที่ไทยส่งออกมากที่สุดคือ ข้าวผสมพิเศษ (ข้าวชนิด 25 เปอร์เซ็นต์ ผสมกับปลายข้าวเอวันเล็ค) และข้าวชนิดคุณภาพต่ำ (ชนิดข้าวตั้งแต่ 20 เปอร์เซ็นต์) รองลงมาเป็นข้าวชนิดคุณภาพดี (ข้าวชนิด 100 เปอร์เซ็นต์ และ 5 เปอร์เซ็นต์) ข้าวหักเอวัน และปลายข้าว ตามลำดับ¹

การที่มีการส่งข้าวชนิดคุณภาพต่ำและปลายข้าวออกต่างประเทศเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้กระทรวงเศรษฐกิจเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวชนิดนี้ขึ้นภายในประเทศ ประกอบทั้งรัฐบาลมีความต้องการใช้ข้าวชนิดดังกล่าว เพื่อผสมเป็นข้าวชนิดผสมพิเศษ ส่งไปยังรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นจำนวนมาก จึงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเมี่ยมถึง 2 ครั้ง ในระยะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 เมษายน โดยเพิ่มอัตราค่าภาษีเมี่ยมข้าวชนิด 35 เปอร์เซ็นต์ และ 45 เปอร์เซ็นต์² จากตันละ 550 บาท และ 500 บาท ตามลำดับ เป็นตันละ 600 บาท และ ข้าวหักเอวันเล็คพิเศษ จากตันละ 500 บาท เป็น 540 บาท ถึงแม้ว่าจะมีการขึ้นค่าภาษีเมี่ยมไปแล้วก็ตาม ก็ยังมีข้าวชนิดคุณภาพต่ำส่งออกต่างประเทศเป็นจำนวนมากอีก กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้ประกาศขึ้นอัตราค่าภาษีเมี่ยมเป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน โดยขึ้นค่าภาษีเมี่ยมข้าวชนิด 10 เปอร์เซ็นต์, 15 เปอร์เซ็นต์ และ 20 เปอร์เซ็นต์ ถึง 45 เปอร์เซ็นต์ จากตันละ 600 บาท เป็น 650 บาท และต่อมาในเดือนพฤศจิกายน กระทรวงเศรษฐกิจยังได้มีคำสั่งห้ามส่งข้าวชนิด 25 เปอร์เซ็นต์ และต่ำกว่าออกนอกประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศ³ จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลจะประกาศขึ้นค่าภาษีเมี่ยมถึง 2 ครั้ง ก็ไม่สามารถทำให้การส่งออกลดลงไปได้ เนื่องจากความต้องการข้าวในตลาดโลกมีมาก เป็นผลให้พ่อค้ากว้านซื้อข้าวส่งออกกันมาก แม้ว่า

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

² คุรุยาละเอียก เรื่องการกำหนดมาตรฐานข้าว ในภาคผนวก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.3/16. เรื่อง
เบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ. 2503 - 2504).

รัฐบาลจะประกาศขึ้นค่าพรีเมียมก็ไม่มีผลเท่าใดนัก การส่งออกมากในปีนี้ ได้ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงตามไปด้วย...

ต่อมาในระยะ 5 เดือนแรกของปี 2505 ก็ยังมีการส่งออกเป็นจำนวนมาก คือ ประมาณ 180,000 ตันต่อเดือน¹ ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศยิ่งสูงขึ้นไปอีก กล่าวคือ ข้าวเปลือกมีราคาตั้งแต่ 900 บาท จนถึง 1,350 บาท ซึ่งก่อนหน้านี้ราคาข้าวเปลือกไม่เคยถึง 900 บาทเลย ยกเว้นในปี 2501 เท่านั้นที่มีราคาสูงเกิน 900 บาท² ส่วนราคาข้าวสารก็มีราคาสูงขึ้นเช่นกัน ทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับผลกระทบกระเทือนจากการที่จะต้องซื้อข้าวสารแพงขึ้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือข้าวสารชั้นดีสูงขึ้นเป็นถึงละ 35 บาท ซึ่งโดยปกติตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ราคาข้าวสารจะไม่เกินถึงละ 30 บาทเลย³ เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องลดปริมาณการส่งออก โดยได้ประกาศเพิ่มอัตราพรีเมียมข้าวทุกชนิดอีก ในวันที่ 2 เมษายน และวันที่ 14 พฤษภาคม ทำให้ข้าวคุณภาพดี ข้าวชนิด 10, 15 และ 20 เปอร์เซนต์เพิ่มจากตันละ 890 บาท เป็น 950 บาท และข้าวชนิดคุณภาพต่ำ คือ ข้าว 25, 35 และ 45 เปอร์เซนต์ เพิ่มจากตันละ 650 บาท เป็น 700 บาท⁴ นอกจากนี้ยังได้วางระเบียบควบคุมการส่งออกข้าวไปต่างประเทศใหม่ ทำให้ปริมาณข้าวที่ส่งออกในระยะ

¹ศิริพร จันดกา. นโยบายการค้ากับต่างประเทศของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2515. หน้า 18.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร กค.1.1.5.2/1. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ยังของพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509 (พ.ศ. 2504 - 2509).

³ประทีป ศักดิ์ประศาสน์ กำจิท อ่อนเรือง และสิทธ์ บุตะเสน. รายงานการศึกษาและค้นคว้าเรื่องตลาดการค้าข้าวของไทย. หน้า 55.

⁴สุใจ สิมตระกูล และคนอื่น ๆ. สรุปการดำเนินนโยบายการค้า และการแทรกแซงตลาดข้าวของประเทศไทยในระยะ 20 ปี (ตั้งแต่ปี 2505 ถึง 2525). หน้า 121.

ครึ่งปีหลังลดลง ส่งออกเฉลี่ยเดือนละ 60,000 ตัน หรือประมาณ 1 ใน 3 ของ ปริมาณเฉลี่ยรายเดือนในระยะต้นปี¹ ประกอบกับผู้ซื้อในต่างประเทศคาดว่าราคาข้าว ในระยะต่อมากจะลดลง เนื่องจากเป็นระยะข้าวใหม่กำลังออกสู่ตลาด จึงได้ชะลอ การซื้อข้าวไว้ ทำให้การส่งออกในปีนั้นลดลงเหลือแค่ 1,271,023 ตัน ในปี 2506 การส่งออกสูงขึ้นเล็กน้อย คือ ส่งออก 1,417,673 ตัน เทียบกับปีที่แล้วทั้งปริมาณ และมูลค่าสูงขึ้นร้อยละ 11.5 และ 5.6 ตามลำดับ ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ผลิตข้าว หลายประเทศประสบวิกฤตการณ์ทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ ในระยะ 5 เดือนแรก ของปีนี้ ไทยส่งข้าวออกถึง 600,000 ตัน ทำให้กระทรวงเศรษฐกิจเกรงว่าจะทำให้ ผู้บริโภคภายในประเทศเดือดร้อน จึงได้วางระเบียบที่เคร่งครัดขึ้น โดยให้ผู้ประสงค์ จะขายข้าวแก่ประเทศที่เป็นตลาดประจำหรือมิใช่ตลาดประจำ² ในปริมาณที่มากผิดปกติ ต้องขอรับความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศเสียก่อน ระเบียบนี้มีผลให้ปริมาณข้าว ส่งออกลดลงบ้างในระยะต่อมา³ สำหรับราคาข้าวโดยทั่วไปอยู่ในระดับปานกลางเมื่อ เทียบกับปีก่อน ๆ ข้าวเปลือกมีราคาสูงสุดเกี่ยวจะ 1,076 บาท และมีราคาต่ำสุด เกี่ยวจะ 868 บาท ส่วนราคาข้าวสารในระยะครึ่งปีแรกมีราคาใหม่สูงขึ้น แต่ใน ระยะครึ่งปีหลังราคามีแนวโน้มต่ำลง⁴

¹ศิริพร จันดกา. นโยบายการค้ากับต่างประเทศของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2515. หน้า 18.

²ตลาดประจำของไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในทวีปเอเชีย เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซียฮ่องกง นอกนั้นจะเป็นตลาดข้าวในตะวันออกกลาง ยุโรป และแอฟริกา.

³กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2507/ป 3.9. (ปีก 3). สถานการณ์ข้าวไทยปี 2506.

⁴กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร กค.1.1.5.2/1. ปีกที่ 1 ในจำนวน 2 ปีก. ผังของพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509 (พ.ศ. 2504 - 2509).

การส่งออกในปี 2507 และ 2508 เพิ่มขึ้นเป็นอันมากคือ สามารถส่งข้าวออกได้มากถึง 1,896,258 และ 1,895,223 ตัน ตามลำดับ แม้จะผลผลิตจะลดลง แต่ความต้องการของตลาดต่างประเทศกลับมีเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ ประทศณกับอินเียซึ่งไมไ่ซื้อข้าวไทยมาหลายปีได้หันมาซื้อข้าวจากไทยอีก ทำให้การส่งออกของไทยเพิ่มมากขึ้น ทางค่านราคาข้าว ในปี 2507 ราคาข้าวเปลือกเริ่มโน้มต่ำลง และต่ำลงมาเรื่อย ๆ จนเข้าสู่ระดับปกติ ในปี 2508 เนื่องจากพ่อค้าข้าวไทยเสนอขายไปยังต่างประเทศต่ำกว่าราคาตนเอง¹ สำหรับในปี 2509 การส่งออกลดลงกว่าปีก่อนถึงร้อยละ 20.5 คือส่งออกเพียง 1,507,550 ตัน ในขณะที่ต่างประเทศมีความต้องการเพิ่มสูงขึ้น ในทกเคื่อนแรกของปีนี้ส่งออกทั้งสิ้น 1,027,251 ตัน และเดือนเมษายนเป็นเดือนที่มีข้าวส่งออกมากที่สุด คือส่งออกเป็นจำนวนถึง 236,872 ตัน นับว่ามีปริมาณข้าวส่งออกมากกว่าทุกเดือนในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจึงมีมาตรการจำกัดปริมาณข้าวส่งออกให้น้อยลง ปริมาณข้าวส่งออกในระยะหกเดือนหลังจึงลดลง ประเทศที่สั่งซื้อข้าวไทยจำนวนมากคือ อินเีย ลังกา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน ทั้งนี้เนื่องจากเกิดภัยธรรมชาติ ผลิตข้าวได้ไม่เพียงพอกับการบริโภค ประเทศไทยก็ไม่สามารถส่งข้าวให้กับประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นได้ตามต้องการเนื่องจากผลิตได้น้อย และรัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้น สำหรับข้าวในปีนี้มีราคาสูงทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะข้าวเหนียวมีราคาสูงเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือราคาข้าวเหนียวในจังหวัดเชียงใหม่ ในเดือนเมษายนสูงถึงกระสอบละ 230 บาท ในขณะที่ราคาข้าวเจ้าชนิด 5 เปอร์เซนต์ กระสอบละ 211 บาท และสำหรับราคาซื้อขายให้ต่างประเทศก็อยู่ในระดับสูงมากเช่นเดียวกัน โดยปกติราคาข้าวเหนียวขายให้ต่างประเทศมีราคาต่ำกว่าข้าวเจ้า แต่ปรากฏว่า

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท. 0301.11.11/7. การส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ (พ.ศ. 2508).

ในเดือนกุมภาพันธ์นั้น ราคา เอฟ.โอ.บี.¹ ข้าวเหนียวเมล็ดขาว คันละ 69 ปอนด์ ส่วนข้าวเจ้าชนิด 100 เปอร์เซนต์ ชั้นหนึ่ง คันละ 57 ปอนด์ 13 ชิลลิง เท่านั้น² การที่ข้าวเหนียวมีราคาสูงนั้น เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นแหล่งปลูกข้าวเหนียวมากที่สุด ได้รับความเสียหายมาก ทำให้ได้ผลผลิตน้อย และข้าวเหนียวในปีก่อนก็ไม่มีเหลือมาในปีนั้นรวมทั้งได้มีการส่งออกประเทศลาวเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อป้องกันการขาดแคลนและป้องกันมิให้ราคาข้าวเหนียวในประเทศสูงขึ้นไปอีก กระทรวงเศรษฐกิจจึงประกาศระงับการขายข้าวเหนียวจำนวนมากให้รัฐบาลต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน คงส่งให้เฉพาะลาวเท่านั้น และผู้ใดจะขายข้าวเหนียว โดยกำหนดส่งมอบครั้งหนึ่งเกินกว่า 200 คัน จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน นอกจากนี้ก็ยังสั่งให้องค์การคลังสินค้า จัดหาข้าวเหนียวในจังหวัดภาคเหนือ มอบให้บางจังหวัด และบางบริษัทออกจำหน่าย เพื่อรักษาระดับราคาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเนื่องจากราคาข้าวเจ้าต่ำกว่าจึงได้จัดส่งข้าวเจ้าจากภาคกลางไปจำหน่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการบริโภคทดแทน³ สำหรับข้าวเปลือกชนิดดีเป็นข้าว 5 เปอร์เซนต์ ในเดือนกรกฎาคม มีราคาสูงถึงเกวียนละ 1,390 - 1,410 บาท⁴

¹เอฟ.โอ.บี. (F.O.B.) ย่อมาจากคำว่า free on board เป็นเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายเกี่ยวกับราคาสินค้าและการขนส่งทางทะเล โดยเงื่อนไขนี้ผู้ขายสินค้าจะจัดส่งสินค้าจนถึงบนเรือซึ่งผู้ซื้อเป็นผู้จัดหา มา ผู้ซื้อจะเป็นผู้จ่ายค่าระวางและประกันภัยสินค้าเอง.

²กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.3/33. สำเนาเรื่องเสนอรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับข้าว (ท.ศ. 2508 - 2509).

³กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.11.11.1/42. เรื่องราคาข้าวแพง (ท.ศ. 2509).

⁴กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.3/33. สำเนาเรื่องเสนอรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับข้าว (ท.ศ. 2508 - 2509).

และราคาข้าวสารก็สูงถึงถึงละ 45 บาท การที่ข้าวสารมีราคาสูงเช่นนี้ กระทรวงเศรษฐกิจจึงส่งข้าวสารจากคลังสินค้าไปให้ร้านค้าย่อยในพระนครและธนบุรี ซึ่งมีอยู่ประมาณ 300 ร้าน ร้านละ 5 กระสอบต่อวัน เพื่อทรงราคา แต่ปรากฏว่าร้านค้าย่อยไม่ยอมขาย โดยอ้างว่ามีผู้จองไว้แล้ว ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงบริโภคข้าวสารที่มีราคาแพง เนื่องจากการจำหน่ายข้าวสารของทางราชการในจำนวนที่น้อยไม่ทั่วถึง ในเดือนพฤศจิกายน กระทรวงเศรษฐกิจห้ามส่งข้าวออกไปยังต่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคภายในประเทศเดือดร้อน¹ และผลจากการห้ามส่งออกในครั้งนี้นำให้ตลาดประจำของไทย เช่น ฮองกง สิงคโปร์ หันไปซื้อข้าวจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนแทน²

ในปี 2510 ข้าวยังคงมีราคาแพง และมีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากผลผลิตข้าวลดลง แต่ความต้องการของตลาดต่างประเทศมีเพิ่มสูงขึ้นมาตั้งแต่ปี 2509 มีผลให้ข้าวมีราคาแพงทั้งในและต่างประเทศ ราคาข้าวเปลือกชนิดคุณภาพดีสูงถึงเกวียนละ 1,650 บาท³ ส่วนข้าวสารมีราคาแพงถึงถึงละ 50 บาท⁴ โดยเฉพาะข้าวสารทางภาคใต้มีราคาสูงถึงถึงละ 70 บาท บางจังหวัดสูงถึง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/ศก.3.5. ปีกที่ 3 ในจำนวน 5 ปีก. เรื่องสั่งห้ามส่งข้าวออกนอกสมัยสั้น ตั้งแต่วันที่ 7 - 21 พฤศจิกายน.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/ศก.3.5. ปีกที่ 4 ในจำนวน 5 ปีก. เรื่องขึ้นลดสะท้อน 3 ตลาดใหญ่ กรณีห้ามส่งข้าวออก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/53. ข้าวเปลือกดิบตัวสูงขึ้นไปอีก เกวียนละ 1 พันบาท.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/51. ปีกที่ 2 ในจำนวน 2 ปีก. เตรียมไซโล - เครื่องสูบน้ำ.

100 บาท¹ ราคาข้าวที่สูงเช่นนี้ทำให้มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากตามแนวชายแดนประเทศมาเลเซียและลาว เนื่องจากราคาในประเทศดังกล่าวสูงกว่าในประเทศไทยอีก ในการแก้ปัญหาของกระทรวงเศรษฐกิจในเรื่องข้าวสารแพง ได้แก้ไขด้วยการจัดจำหน่ายข้าวสารแก่ประชาชน และหน่วยราชการในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด คือราคาถึงละ 34 - 36 บาท² นอกจากนี้ยังได้ขยายและเพิ่มร้านค้าย่อยที่อยู่ในความดูแลของกรมการค้าภายในอีกประมาณ 300 ร้าน รวมทั้งสิ้นมีประมาณ 600 ร้าน และยังได้จัดรถเร่ขายอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดจำนวนซื้อปลีก จากเดิมคนละ 1 ถึง (15 กิโลกรัม) เหลือเพียง 1 ถุง (5 กิโลกรัม) เพื่อป้องกันบุคคลเอาไปจำหน่ายต่อ³ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศนั้น กระทรวงเศรษฐกิจก็ได้กำหนดเขตห้ามขนย้ายข้าวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเขตจังหวัดภาคใต้คือ นราธิวาส ปัตตานี และยะลา⁴ นอกจากนี้ยังห้ามนำข้าวเข้า - ออก ใน 2 จังหวัดภาคอีสานคือ นครพนม และหนองคาย เนื่องจากได้มีการลักลอบนำข้าวออกไปขายฝั่งลาว และนครเวียงจันทน์ เพิ่มมากขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ⁵ การแก้ปัญหาของทางราชการก็ยังไม่ประสบผลเท่าใดนัก เนื่องจากยังขาดแคลน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/54. ปีที่ 5 ในจำนวน 5 ปี. ปัญหาปริมาณการลักลอบนำข้าวออกนอก.

² ก. ผู้ส่งออกลดราคาข้าวถึงละ 3 บาท ออกเร่ขายด่วน.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/54. ปีที่ 4 ในจำนวน 5 ปี. คลังสินค้าขอให้ ก.ก. สรรองข้าวหาข้าวเพิ่ม เพื่อลดราคาขาย.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/55. ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. ชี้แจงเปลี่ยนแปลงเขตควบคุมข้าว ป้องกันลักลอบออกทางใต้.

⁵ ก. ประกาศห้ามนำข้าวเข้า - ออก 2 จังหวัดภาคอีสาน.

เจ้าหน้าที่ และมีเจ้าหน้าที่บางคนคอร์รัปชันโดยเฉพาะในภาคใต้ก็ยังมีลักลอบนำข้าวออกไปยังมาเลเซียอยู่ โดยพวกที่เรียกว่า "กองทัพนก" ซึ่งส่วนมากจะเป็นเด็กพวกนี้จะลำเลียงข้าวออกกลางวันแสด ๆ ด้วยจักรยาน 2 ล้อ บรรทุกกันละกระสอบ หรือ 2 กระสอบ (กระสอบละ 100 กิโลกรัม) ลำเลียงไปสิ้นสุดที่ฝั่งคลองสุโขทัย โกลด จากนั้นก็จะมีคนงานแบ่งข้าวจากกระสอบใหญ่ออกเป็น 3 กระสอบเล็กเพื่อสะดวกในการขนโดยเรือแจว เมื่อเต็มแล้วก็จะแจวไปยังฝั่งตรงข้าม (สันทุนันยังรู้จักกันดีของมาเลเซีย) ยาว 20 เมตร ทำเช่นนี้ เข้า - เป็น ทกราววันละ 200 - 300 กระสอบ¹

สรุปได้ว่า สภาพการผลิตและการค้าข้าวของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2510 มีการผลิตข้าวได้เพิ่มมากขึ้น แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดโลกที่มีความต้องการเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประเทศผู้ผลิตส่วนใหญ่ประสบปัญหาภัยธรรมชาติหรือความไม่สงบทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ราคาข้าวโดยทั่วไปมีราคาสูงขึ้นทั้งในและต่างประเทศ สำหรับปัญหาการผลิตนั้นเป็นเรื่องของภัยธรรมชาติ ศัตรูพืช และผลผลิตต่อไร่ที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ ส่วนปัญหาการค้าคือ ปัญหาข้าวสารมีราคาแพงทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศเดือดร้อน รวมทั้งปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ

2. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514

สภาพทั่วไป

ในช่วงนี้ผลผลิตข้าวของไทยและของโลกเพิ่มขึ้นติดต่อกันหลายปี เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และการขาดแคลนข้าวในปี 2509 - 2510 มีผลให้ข้าวมีราคาสูงทำให้ประเทศต่าง ๆ ใ้เร่งปรับปรุงผลผลิตต่อไร่ ขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป และมีการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง ผลผลิตที่ออกสู่ตลาดโลกเป็นจำนวนมากถึงกล่าวทำให้ข้าวขึ้นตลาดและราคาตกต่ำ เรียกได้ว่าในช่วงนี้เป็นตลาดของผู้ซื้อ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/55. ปีที่ 2 ในจำนวน 3 ปี. ข้าวสารขาดแคลนจนบางแห่งเอาข้าวสารต้มกินกับเผือก มัน ในภาคใต้.

ประเทศที่ผลิตข้าวได้มากและส่งออกมายาแข่งขันไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ส่งข้าวเข้ามาขายแข่งในตลาดของไทย เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย เวียดนามใต้ ในรูปของความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ขายราคาถูก หรือแบบเงินเชื่อระยะยาว ภายใต้รัฐบาลยูนิตี ที่ แอล 480 (Public Law 480 หรือ PL. 480)¹ ทำให้การค้าข้าวของไทยได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอันมาก

สภาพและปัญหาการผลิต

ผลผลิตข้าวในปี 2511 - 2514 ได้เพิ่มโดยลำดับ และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในปี 2512 ผลผลิตได้เพิ่มขึ้นจากปี 2511 ถึง 3.2 ล้านตัน ดังปรากฏในตาราง 5

¹รัฐบาลยูนิตี ที่ แอล 480 นี้ สหรัฐอเมริกาประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2497 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจำหน่ายผลิตผลถั่วลิสงเพื่อใช้ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญ โดยสรุปแบ่งเป็น 4 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 หมายถึง การขายข้าว และข้าวฟ่างที่เหลือใช้ให้แก่ประเทศที่อ้างสิทธิทางเศรษฐกิจ โดยยอมให้ข้าวราคาต่ำกว่านั้นเป็นเงินตราของประเทศนั้น

หมวดที่ 2 หมายถึง การส่งพืชผลถั่วลิสงที่เหลือใช้ไปยังประเทศต่าง ๆ เป็นการบรรเทาทุกข์ และช่วยเหลือโดยไม่มีค่าตอบแทนแต่อย่างใด

หมวดที่ 3 หมายถึง การส่งพืชผลถั่วลิสงที่เหลือใช้ไปแลกเปลี่ยนกับวัสดุทางวิทยาศาสตร์ และวัสดุอื่น ๆ ของประเทศที่ต้องการพืชผลเหล่านั้น หรือส่งไปเพื่อบริจาค

หมวดที่ 4 หมายถึง การขายผลิตผลทางการเกษตรแก่กันชนมิตร หรือองค์การของเอกชนของประเทศต่าง ๆ โดยจ่ายเป็นเงินดอลลาร์ ในรูปของสินเชื่อระยะยาว .

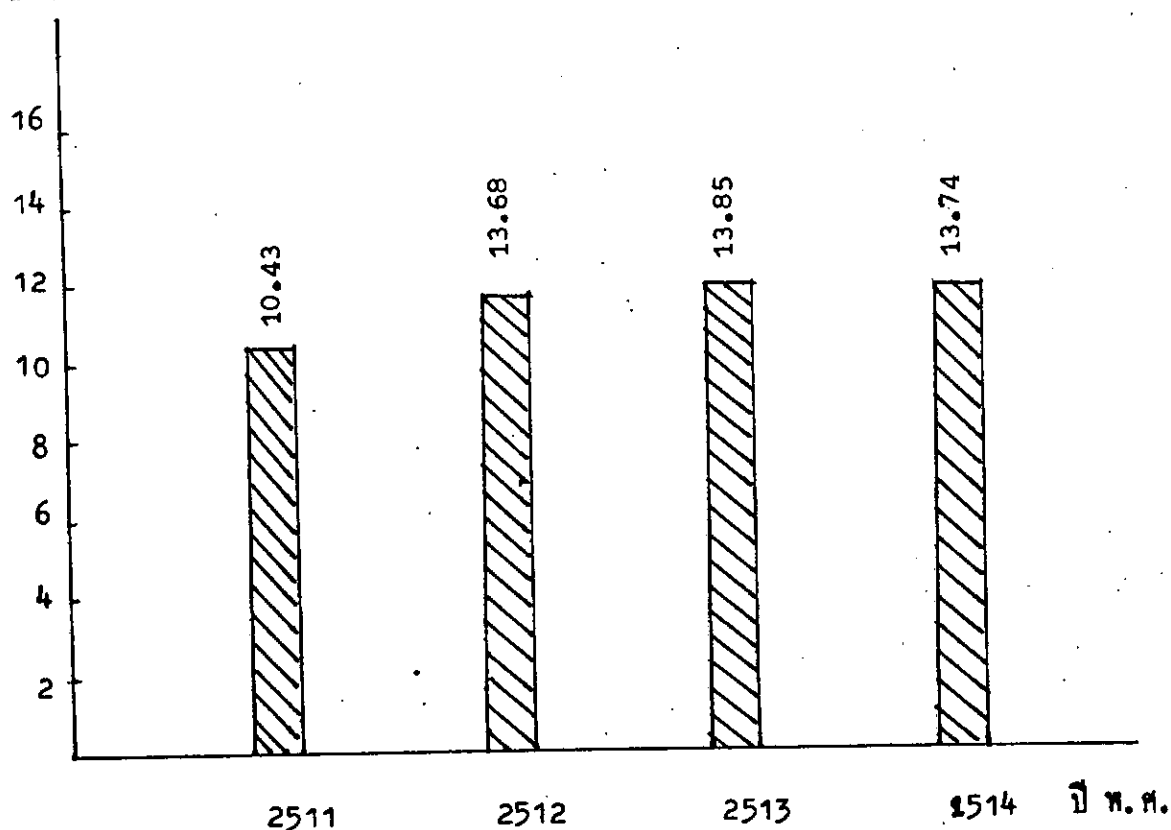
ตาราง 5 สถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514

พ. ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก ⁽¹⁾ (ไร่)	ผลผลิตข้าวเปลือก ⁽²⁾ (เมตริกตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย ⁽³⁾ (ก. ก. /ไร่)
2511	45, 173, 630	10, 439, 432	231
2512	48, 070, 000	13, 680, 000	285
2513	47, 460, 000	13, 850, 000	291
2514	47, 043, 000	13, 744, 000	292

ที่มา : (1), (2) เสน่ห์ บุญพานพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524. หน้า 8. (อ้างอิงมาจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

(3) จากการคำนวณ.

ล้านเมตริกตัน



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 5

ภาพประกอบ 3 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514

การที่ผลผลิตเพิ่มเป็นจำนวนมากนั้นก็เนื่องมาจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และมีการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกมากขึ้น รวมทั้งได้มีการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูงทั้งในและต่างประเทศ กล่าวคือ ในช่วงนี้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้พยายามที่จะพัฒนาเกษตรกรรม เพื่อให้สามารถผลิตพืชผลประเภทอาหารให้เพียงพอแก่การบริโภค โดยได้นำเอาข้าวพันธุ์ ไอ อาร์ 8 (IR 8) หรือเรียกว่า

"พันธุ์ข้าวมหัศจรรย์" ที่คิดค้นได้โดยสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute = IRRI) ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งให้ผลผลิตสูงถึง 100 ถังต่อไร่ ไปปลูกจึงทำให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น¹ สำหรับประเทศไทยในปี 2512 ให้นำพันธุ์ข้าวดังกล่าวมาผสมกับข้าวพันธุ์พื้นเมืองของไทย ทำให้ได้ข้าวพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์พื้นเมืองของไทย ประมาณ 60 - 80% หรือเกือบเท่าตัว คือ พันธุ์ กข 1, กข 2 และ กข 3 (กข หมายถึงกรมการข้าว) โดยเฉพาะพันธุ์ กข 1 ให้ผลผลิตต่อไร่สูงถึง 60 - 100 ถัง ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญในการปฏิวัติเขียวในประเทศไทย²

ในด้านการผลิตต่อไร่ ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก ยังอยู่ในระหว่าง 230 - 290 กิโลกรัมต่อไร่ แม้จะมีการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูงก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากการใช้ข้าวพันธุ์ใหม่ต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ ช่วย เช่น ระบบชลประทานที่ดี การใช้ปุ๋ยที่เพียงพอ ซึ่งการใช้ปุ๋ยและระบบชลประทานของไทยยังมีเพียงส่วนน้อย กล่าวคือพื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานปี 2514 มีเพียงประมาณร้อยละ 26³ หรือประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ดังนั้นพื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงอาศัยน้ำจากธรรมชาติ ผลผลิตต่อไร่จึงยังคงต่ำและไม่แน่นอน

¹ข้อเสียของข้าวพันธุ์นี้คือ เป็นข้าวเมล็ดสั้น ปลูกง่าย และเก็บไว้เกิน 6 ชั่วโมงไม่ได้ ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ. (พื สุชะวณิช. "การประกันราคาข้าวของชาวนา" ข่าวข่าว. 16(1) : 52 - 67 ; มกราคม 2512.

²ไพโรจน์ โสพรรณรัตน์. "ผลงานวิจัยข้าวของกองการข้าวในรอบ 14 ปี (2512 - 2525)" ข่าวสารเกษตรศาสตร์. 27(5) : 12 - 37 ; ตุลาคม - พฤศจิกายน 2525.

³สุกคิตี กระจำนง. การชลประทานในประเทศไทย. หน้า 26.

สภาพและปัญหาการค้า

ในปี 2511 - 2514 การค้าข้าวของไทยต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก เนื่องจากประเทศต่าง ๆ สามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น และเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และจากการขาดแคลนข้าวในช่วงก่อนหน้านี้ ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาผลิตข้าวมากขึ้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้มีการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกถึง 25% และญี่ปุ่นก็ได้เร่งเพิ่มผลผลิตกอไรให้สูงขึ้นโดยการใช้เทคนิคใหม่ ๆ เข้าช่วย ทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นและเหลือออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ นอกจากนี้ พม่า และสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็สามารถผลิตข้าวส่งออกได้ตามปกติ หลังจากที่มีประสพทางการเมืองและภัยธรรมชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ทำให้มีข้าวออกสู่ตลาดโลกเป็นจำนวนมาก เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ บางประเทศพยายามส่งข้าวที่เหลือใช้ออกนอกประเทศด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การค้าตามข้อตกลงพิเศษ และการค้าแบบได้รับเงินอุดหนุน ประเทศดังกล่าวได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ส่งข้าวเข้ามาในตลาดข้าวของไทยในเอเชีย ตามรัฐบัญญัติพี แอล 480 (PL. 480) จำนวนมาก ทำให้ไทยต้องเสียตลาดข้าวไป ประเทศดังกล่าว เช่น อินโดนีเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนามใต้ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังให้เงินอุดหนุนการส่งออก เนื่องจากราคายภายในสูงกว่าราคาในตลาดโลก¹ การกระทำของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบต่อประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย เนื่องจากไม่สามารถที่จะเสนอขายในเงื่อนไขเดียวกันกับที่สหรัฐอเมริกาทำได้

สำหรับการส่งออกของไทยในปี 2511 - 2513 ได้ลดลงทั้งปริมาณและมูลค่า แม้ว่าในปี 2514 จะมีการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่มูลค่าก็ไม่ได้สูงกว่าปีก่อนเท่าใดนัก ดังปรากฏในตาราง 6

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสาร พท.0301.14.1/36.

เรื่องสาเหตุของความเปลี่ยนแปลงในการค้าข้าวของโลก.

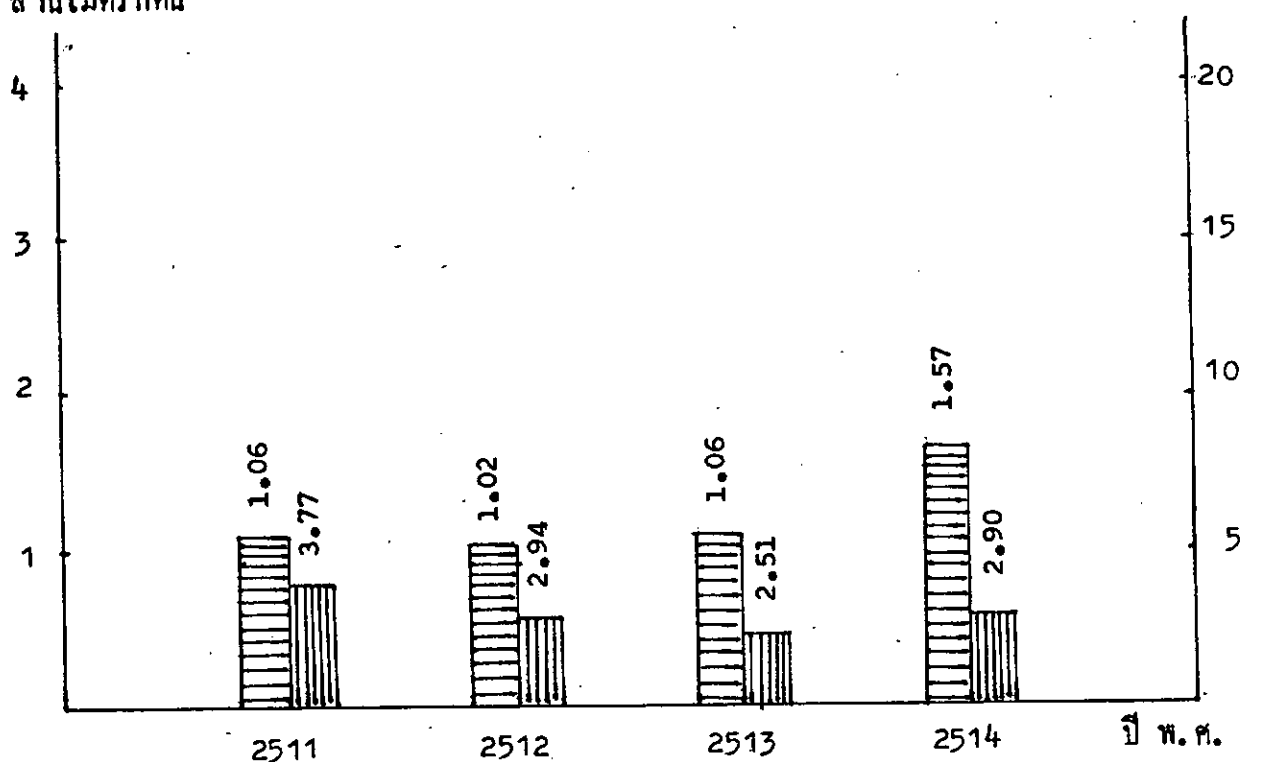
ตาราง 6 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2514

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2511	1,068,185	3.775
2512	1,023,064	2,945
2513	1,063,616	2,516
2514	1,576,142	2,909

ที่มา : กรมศุลกากร และกรมการค้าต่างประเทศ

ล้านเมตริกตัน

พันล้านบาท



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 6

 ปริมาณส่งออก
 มูลค่าส่งออก

ภาพประกอบ 4 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2511-2514

ทางบ้านราคาข้าวเปลือกได้ตกต่ำลงเหลือเพียงเกวียนละ 600 - 700 บาท¹ ในขณะที่ต้นทุนการพำนาในปี 2514 สูงถึง 1,004 บาทต่อเกวียน² และราคาข้าวก็ได้ตกต่ำติดต่อกันมาหลายปี ทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาการศักราคากันเองของพ่อค้าไทยในต่างประเทศ ทำให้ประเทศผู้ซื้อข้าวที่สำคัญของไทยคือ อังกฤษ และสิงคโปร์ ได้รับความกระทบกระเทือน เนื่องจากข้าวที่ตนซื้อไว้ขายไม่ออก นับวันยิ่งขาดทุนทุกที จึงได้รวมกันต่อต้านไม่ยอมซื้อข้าวจากไทย³ และการศักราคากันเองของพ่อค้าไทยยังทำให้ผู้ที่ซื้อข้าวรอการส่งไว้เพื่อรอค่าที่ราคาที่แน่นอนก่อน⁴ เป็นเหตุให้ปริมาณการส่งออกของไทยต้องลดลง และราคาฟรีเมียมที่สูงของไทยก็ทำให้ราคาข้าวในต่างประเทศมีราคาสูงกว่าประเทศอื่น อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นลูกค้ารายใหญ่ของไทยก็ได้หันไปซื้อข้าวจากอิตาลี เพราะมีราคาถูกกว่า ทำให้ไทยต้องเสียตลาดที่สำคัญไป⁵

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.14.1/34. ฝ่ายคำนวณว่ารัฐบาลจนเต็ม เรื่องแก้ไขราคาข้าวตกต่ำ (พ.ศ. 2514).

² วิทยากร เชียงกูล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. หน้า 21.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2513/8. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ข้าวไทยเผชิญปัญหาหนัก ถูกกีดกันเสียตลาดต่างประเทศ.

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.14.1/34. ผลรับซื้อข้าวพวงราคานำพอใจ ภาวะข้าวส่งออกแจ่มใส.

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2513/8. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ปัญหาการค้าข้าว.

สรุปได้ว่าในช่วงนี้ การผลิตข้าวของไทยและต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นมาก เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย การขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป การปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง และการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ในบางประเทศมีผลให้ข้าวอันธพาล และส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันอย่างมากในตลาดโลก ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการค้าหลายประการ เช่น ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ปัญหาการสูญเสียตลาดข้าว ปัญหาการตัดราคากันเองของพ่อค้าไทยในต่างประเทศ

3. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517

สภาพทั่วไป

ในปี 2515 ได้เกิดความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศเป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้ทั่วโลกผลิตข้าวได้น้อยลง และเกิดการขาดแคลนข้าวในหลายประเทศ ทำให้ความต้องการข้าวในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น และในปี 2516 ก็ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองในตะวันออกกลาง ทำให้กลุ่มประเทศโอเปค ประกาศขึ้นราคาส่งถึง 2 ครั้ง ซึ่งมีผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรุนแรง รวมทั้งได้เกิดสภาวะเงินเฟ้อไปทั่วโลก ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้นมาก

สภาพและปัญหาการผลิต

การผลิตข้าวของไทยในปี 2515 ลดลงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดสภาวะแห้งแล้งทั่วไปในทุกภาคโดยเฉพาะในภาคกลาง ทำให้พืชพันธุ์ต่าง ๆ ที่เกษตรกรเพาะปลูกไว้ โดยเฉพาะข้าวแห้งตายเป็นส่วนใหญ่¹ ผลผลิตที่ได้ในปีนั้นลดลงเหลือ 11.6 ล้านตัน รวมทั้งผลผลิตต่อไร่ก็ลดลงด้วย ดังปรากฏในตาราง 7

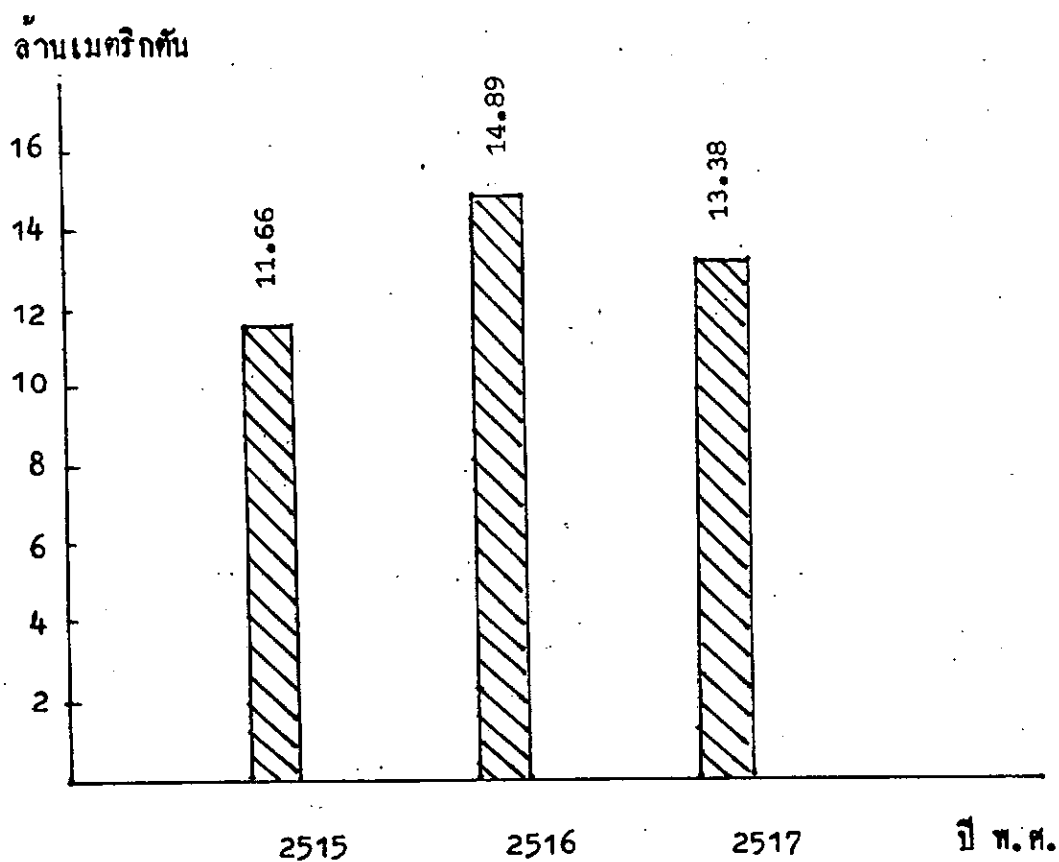
¹ "โครงการส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง" สารประชาชน. 9(432) : 5 - 19 ;

ตาราง 7 สถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก ⁽¹⁾ (ไร่)	ผลผลิตข้าวเปลือก ⁽²⁾ (เมตริกตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย ⁽³⁾ (ก.ก./ไร่)
2515	45,930,563	11,669,489	254
2516	52,269,794	14,899,305	285
2517	49,889,000	13,386,000	268

ที่มา : (1), (2) เสน่ห์ บุญพูนท. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524. หน้า 8.
(อ้างอิงมาจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

(3) จากการคำนวณ.



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 7

ภาพประกอบ 5 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2515-2517

การที่ผลผลิตข้าวและผลผลิตต่อไร่ลดลงนั้น นอกจากจะเกิดจากสภาพดินฟ้าอากาศแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น ราคาปุ๋ยแพง และพ่อค้าหรือร้านค้าบางแห่ง ใ้ถือโอกาสขายปุ๋ยปลอมหรือปุ๋ยที่มีสิ่งเจือปนแก่เกษตรกร ทำให้การใส่ปุ๋ยของเกษตรกรไม่ได้ผล¹ ซึ่งมีผลให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยน้อยลง ในด้านการส่งน้ำชลประทาน ยังมีไม่เพียงพอและทั่วถึง ยังพึ่งน้ำจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่

ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกิน และต้องเสียค่าเช่านาในอัตราที่สูงมีความรุนแรงยิ่งขึ้น จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจที่ดิน พบว่า พื้นที่นาภาคกลางอันเป็นแหล่งผลิตข้าวสำคัญของประเทศ ชาวนาต้องประกอบอาชีพโดยเช่าที่ดินถึงร้อยละ 56 โดยในจำนวนนี้ชาวนาร้อยละ 27 ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเลย อีกร้อยละ 29 ต้องเช่าที่ดินบางส่วน² และจากการสำรวจต้นทุนการผลิตข้าวปี 2516 - 2517 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า เฉลี่ยชาวนาทั่วประเทศที่เป็นผู้เช่าแต่ละครอบครัว ต้องใช้จ่ายเพื่อค่าเช่านาถึงราวร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด³ จากความเดือดร้อนที่ชาวนาได้รับดังกล่าวจึงได้มีการรวมตัวกันชุมนุมและยื่นข้อเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายครั้งในปี 2517 ซึ่งในที่สุดรัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้ตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้

¹ธนาคารกสิกรไทย. เอกสารวิชาการเรื่องปุ๋ย. หน้า 79.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2517/8.
ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. การปฏิรูปที่ดิน.

³วิทยากร เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. หน้า 51.

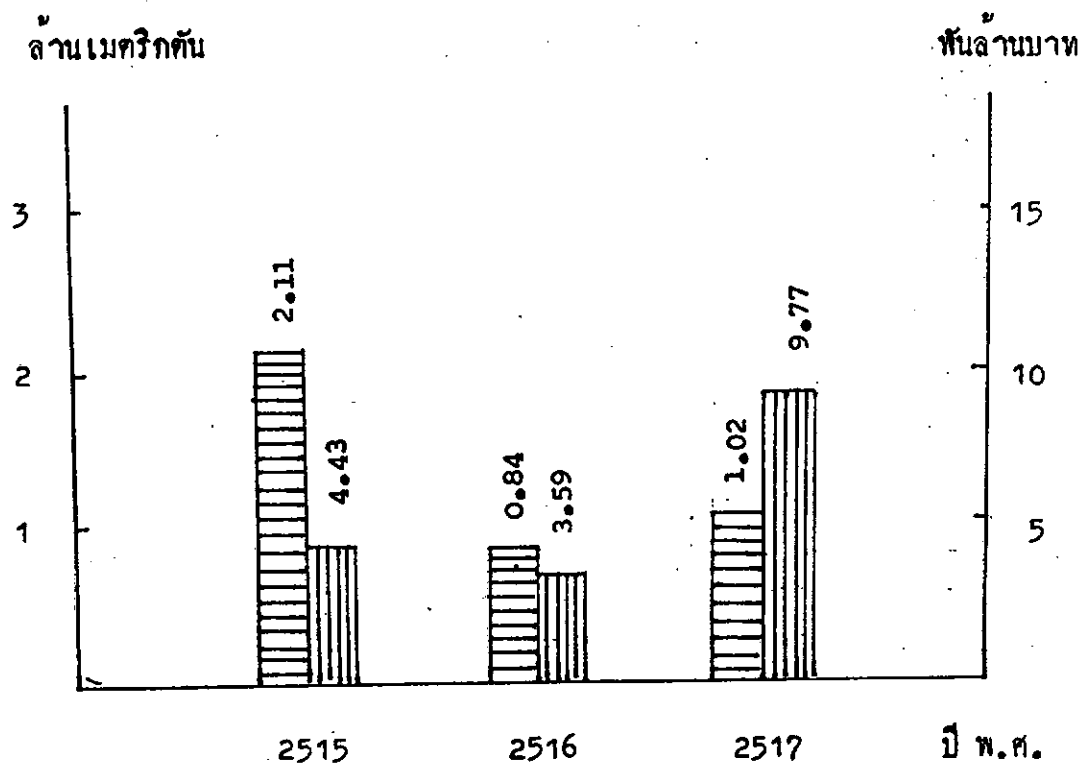
สภาพและปัญหาการค้า

แม้ว่าผลผลิตข้าวของไทยในปี 2515 จะลดลง แต่ปรากฏว่าได้มีการส่งออกมากเป็นประวัติการณ์ (ตาราง 8) คือเพิ่มขึ้นถึง 2.1 ล้านตัน ซึ่งก่อนหน้านี้การส่งออกข้าวของไทยสูงสุดเพียง 1.8 ล้านตันในปี 2506 และจากการที่ข้าวส่งออกมากเช่นนี้ ได้มีผลให้เกิดการขาดแคลนและราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น ในปี 2516 และปริมาณการส่งออกในปีนั้นได้ลดลงอย่างมากคือ ส่งออกเพียงประมาณ 8 แสนตัน เท่านั้น สำหรับในปี 2517 นั้น มีการส่งออกเพิ่มขึ้น และมูลค่าการส่งออกก็เพิ่มมากขึ้นเป็นประวัติการณ์

ตาราง 8 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2517

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2515	2,112,114	4,437
2516	848,717	3,594
2517	1,029,273	9,778

ที่มา : กรมศุลกากร และกรมการค้าต่างประเทศ



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 8

 ปริมาณส่งออก
 มูลค่าส่งออก

ภาพประกอบ 6 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2515-2517

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2516 ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้ามีราคาแพงขึ้น โดยเฉพาะราคาข้าวบริโภคภายในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เป็นที่เดือดร้อน และกระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพของประชาชน รวมทั้งได้เกิดการขาดแคลนข้าวในกรุงเทพมหานคร และมีการลักลอบนำข้าวออกนอกราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขมิให้สถานการณ์ข้าวมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2516 รวม 3 ประการ ที่สำคัญคือ ให้ระงับการส่งออกข้าวโดยสิ้นเชิงจนกว่าสถานการณ์ข้าวจะคลี่คลาย¹ และจากการใช้มาตรการนี้เอง ทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดข้าวที่สำคัญคือ ฮองกงไป² โดยฮองกงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงระเบียบการนำเข้าข้าวเข้าใหม่ โดยได้อนุญาตให้พ่อค้าฮองกงมีสิทธิซื้อข้าวจากแหล่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ได้ยกเลิกโควตาสั่งเข้า ซึ่งได้จัดสรรโควตาให้ข้าวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าร้อยละ 30 และข้าวไทยร้อยละ 60³ ทำให้พ่อค้าฮองกงหันไปซื้อข้าวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนแทน ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้นำเข้าอันดับสองรองจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

แม้ว่าทางราชการจะได้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม ก็ยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร เนื่องจากได้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองขึ้น โดยนิสิต นักศึกษาและนักเรียนหลายสถาบันได้เดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ทางฝ่ายรัฐบาลก็ได้เข้าปราบปรามเป็นเหตุให้เกิดการจลาจลขึ้น ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และภายหลังเกิดเหตุการณ์

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.3.37/2. เรื่องบันทึกรายงานการประชุม คณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว และคณะกรรมการปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว ครั้งที่ 2/2516 (พ.ศ. 2516).

² "วิเคราะห์ตลาดข้าวของไทยในฮองกง" ประชาธิปไตย. 9 พฤษภาคม 2517.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.14.1/59. หลังควบคุมตลาดค้าข้าวช่วงัก (พ.ศ. 2516).

แล้วยังมีการเหวี่ยงขวานเรียกร้องสิทธิ์ทาง ๆ ไม่เว้นแต่ละวัน ทำให้พ่อค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้า และมีการกักตุนสินค้า ทางราชการจึงได้อาศัยมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ลงโทษอย่างเฉียบขาดต่อผู้ที่กักตุนสินค้า¹ และกระทรวงพาณิชย์ยังได้นำข่าวสารราคาออกมาจำหน่ายให้กับประชาชน แต่ไม่เพียงพอ ร้านค้าของกรมการค้าภายในนำข่าวออกมาขายไม่กี่ชั่วโมงก็หมด โดยอ้างว่าถูกตัดโควตาที่เคยได้รับ แต่ปรากฏว่ามีการนำไปขายหลังร้านในราคาที่แพงกว่า ทำให้ประชาชนที่เข้าคิวเป็นแถวยาวเพื่อรอซื้อ ต้องผิดหวัง² นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาการลักลอบนำข้าวออกขายแคนภาคใต้เป็นจำนวนมาก พ่อค้าหันมาใช้วิธีกองหักหมกกันมาก โดยจ้างเด็กจนโรงเรียนไม่มีเด็กเรียน กรมกรสวนยาง และกรมการทำเรือกู้ทำงานมารับจ้างขนข้าวกันหมด เพราะพ่อค้าให้ค่าจ้างสูงมาก³

สรุปได้ว่า การผลิตข้าวในช่วงนี้ได้ลดลงเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวย ความต้องการข้าวในตลาดต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาพื้นฐานในการผลิตมีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนกระทั่งได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลหลายครั้ง และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลให้ราคาสินค้าแพงขึ้น เกิดภาวะขาดแคลนข้าวสาร และข้าวมีราคาแพง แม้ทางราชการจะได้นำข้าวออกมาขายในราคาถูก ก็ไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนได้ เนื่องจากข้าวมีน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการ นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก

¹ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2517/17.

² คำสั่งนายกฯ ร.ม. 17.

³ ก. ตลาดมันป่วนอีก.

³ ก. ลอบขนข้าวออกขายชายแดนภาคใต้นักขึ้น.

4. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2519

สภาพทั่วไป

ในปี 2518 การผลิตข้าวได้ผลดีทั่วโลก ประเทศผู้นำเข้าซึ่งสะสมสต็อกข้าวอย่างมากมาในปี 2517 ก็เริ่มลดระดับสต็อกข้าวภายในลง ปริมาณการส่งออกและนำเข้าเริ่มลดลง ประเทศผู้ส่งออกพยายามหาตลาดเพื่อระบายข้าวในสต็อกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการแข่งขันตัดราคากันเองระหว่างประเทศผู้ส่งออก เป็นเหตุให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ สำหรับปี 2519 ปริมาณการผลิตข้าวของโลกก็สูงขึ้นเช่นเดียวกัน เนื่องจากผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ ๆ ต่างผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันกันในตลาดโลก ราคาได้ลดลงมากในช่วงแรกของปี แต่ในช่วงเดือนกันยายนราคาส่งออกได้เชิยบสูงขึ้น เนื่องจากมีข่าวว่าผลผลิตข้าวของโลกจะลดลง ทำให้ประเทศผู้นำเข้าสั่งข้าวเพิ่มขึ้น

สภาพและปัญหาการผลิต

การผลิตข้าวของไทยในปี 2518 - 2519 ได้เพิ่มขึ้นทั้งเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิต กล่าวคือ เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มเป็น 55.6 และ 53.5 ล้านไร่ และผลผลิตเพิ่มเป็น 15.2 และ 15 ล้านตัน ตามลำดับ ส่วนผลผลิตต่อไร่ยังคงต่ำคือ ผลผลิตเฉลี่ยลดลงเหลือ 275 กิโลกรัม ในปี 2518 และในปี 2519 ได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยคือ เพิ่มขึ้นเป็น 295 กิโลกรัมต่อไร่¹ พื้นที่เขตชลประทานได้เพิ่มขึ้นจาก 13.3 ล้านไร่ ในปี 2514 เป็น 15.3 ล้านไร่ ในปี 2519 และเมื่อเทียบกับเนื้อที่เพาะปลูกข้าวซึ่งมีประมาณ 53 ล้านไร่แล้ว จะมีเนื้อที่ในเขตชลประทานอยู่ร้อยละ 28.8 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด² ซึ่งนับว่ามีเพียงส่วนน้อย การขยายระบบส่งน้ำในรูปคันและคูน้ำ

¹ กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติการผลิต การค้า ราคา และค่าธรรมเนียมข้าวของประเทศไทย พ.ศ. 2519 - 2528. หน้า 1.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. หน้า 11.

ในปลายปี 2518 ทำให้เพียงประมาณ 7.6 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น และประมาณร้อยละ 82 ของจำนวนนี้อยู่ในเขตชลประทานภาคกลาง นอกจากนี้ปรากฏว่าคันนาและคูน้ำหลายแห่งไม่สามารถส่งน้ำได้ครบทุกแปลง และมีเพียงประมาณ 2 ล้านไร่เท่านั้นที่สามารถรับน้ำได้ตลอดปี¹

ปัญหาที่ดินทำกิน การเช่าที่ดิน และหนี้สินของชาวนา ได้ทวีความรุนแรงกว่าที่ผ่านมา กล่าวคือ ในต้นเดือนพฤษภาคม 2518 ได้มีการชุมนุมของชาวนาทั่วประเทศ และมีตัวแทนชาวนา 28 จังหวัด ประมาณ 2,000 คน เดินทางเข้าชุมนุมที่ท้องสนามหลวง และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยได้รับการสนับสนุนจากนักศึกษาและกรรมกร รวมตัวกันเรียกว่า "สามประสาน" ข้อเสนอที่ยื่นต่อรัฐบาลมี 8 ข้อ และข้อเสนอปัญหาการเมืองอีก 3 ข้อ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ดินทำกินและหนี้สิน² แต่ข้อเรียกร้องทั้งหมดก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาล ภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัวแทนของกลุ่มชาวนาที่มาจากรชนบทก็ผิดหวังอย่างมาก และแยกย้ายกลับสู่ถิ่นฐานของตน พร้อมกับประกาศว่าจะไม่กลับมาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลอีกต่อไป แต่จะหันไปต่อสู้ในชนบท³ คำประกาศของชาวนาที่จะต่อสู้ในท้องดินของตนดังกล่าวก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อนายทุนและเจ้าของที่ดินเป็นอันมาก เป็นเหตุให้ผู้นำชาวไร่ชาวนาถูกลอบสังหารจนถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นวันที่เกิด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป2/2518/8. ปีที่ 2. ชาวนาทั่วประเทศประกาศรวมต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป2/2518/8. ปีที่ 3. คำชี้แจงของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการ.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป2/2518/8. ปีที่ 2. นิเวศน์คำทวงรัฐบาล คึกฤทธิ์ ประกาศช่วยเหลือที่ไม่มีอีกหมู่บ้านที่ถูกร.

เหตุการณ์ของเลือดที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีจำนวนถึง 25 คน¹ และหลังจากนั้น ชาวนา กรรมกร นักศึกษาและปัญญาชนเป็นจำนวนมากก็โค่นเข้าป่าเพื่อร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในการจับอาวุธลุกขึ้นมาต่อสู้² ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ปัญหาชาวนาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนกลายเป็นปัญหาทางการเมือง

สภาพและปัญหาการค้า

การส่งออกข้าวของไทยในปี 2518 ได้ลดลงเหลือเพียง 9.5 แสนตัน นับเป็นอีกปีหนึ่งที่การส่งออกข้าวของไทยไม่ถึง 1 ล้านตัน (นับตั้งแต่ปี 2504 การส่งออกข้าวของไทยล้วนเกิน 1 ล้านตันทั้งสิ้น ยกเว้นปี 2516) ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้ลดการนำเข้าของ ประกอบกับผู้ผลิตข้าวต่าง ๆ ผลิตข้าวได้สูงขึ้น และกรณีที่สหรัฐอเมริกาได้นำข้าวสารที่ตกค้างจากการช่วยเหลือเวียดนามใต้และเขมรภายใต้รัฐบาลลอนนอล รวมเป็นจำนวนประมาณ 3 หมื่นตัน ไปขายให้ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นตลาดข้าวประจำของไทยโดยไม่คำนึงถึงต้นทุน ทำให้กระทบกระเทือนต่อตลาดข้าวของไทยอย่างมาก³ ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศตกต่ำลง รัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงนำเอาการประกันราคาข้าวขึ้นต่ำมาประกาศใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2519 โดยให้พ่อค้าและโรงสีรับซื้อข้าวเปลือกชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% ในราคาเกวียนละ 2,500 บาท แต่ปรากฏว่ารัฐบาลช่วยได้เป็นส่วนน้อย ซึ่งส่วนใหญ่

¹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. "บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบิกมานู" เศรษฐศาสตร์การเมือง. 2(4) : 1 - 44; เมษายน - มิถุนายน 2526.

² อภิชาติ พันธเสน และมนตรี เจริญวิทยาการ. การเมืองเรื่องข้าว. หน้า 40.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พท.0301.14.1/81. เตรียมประท้วงกรณีสหพันธ์นำข้าวเหลือขายบางประเทศ (2518).

ชาวนายังคงขายข้าวได้เพียงเกวียนละ 1,700 - 1,800 บาท¹ นอกจากนี้รัฐบาล
ยังได้ประกันราคาข้าวสารในราคาที่สูงเพื่อให้สัมพันธ์กับราคาข้าวเปลือก ทำให้
ข้าวสารสูงขึ้นถึงถึงละ 65 - 75 บาท เป็นเหตุให้ได้รับการคัดค้านจากสหพันธ
กรรมกร นักศึกษา และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยทุกฝ่ายมีความเห็นว่าไม่มีความ
จำเป็นที่จะต้องขึ้นราคาข้าวสารขายปลีกแม้แต่ด้อย เพราะการขึ้นราคาจะเป็นประโยชน์
แก่พ่อค้าคนกลางและนายทุนเท่านั้น แม้รัฐบาลจะประกันราคาข้าวเปลือกขึ้นทำให้แก่
ชาวนา แต่ราคาขายปลีกข้าวสารก็ยังสามารถป็นอยู่ในราคาเดิมได้ โดยที่พ่อค้า
เจ้าของโรงสี และพ่อค้าส่งข้าวออกยังคงมีกำไรมากพอ ทั้งนั้นสหภาพแรงงานและ
สหพันธกรรมกร จึงได้นักทฤษฎีงานทั่วประเทศ เรียกร้องให้รัฐบาลขายข้าวในราคาเดิม
คือถึงละ 50 บาท²

นับได้ว่าปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของไทยในช่วงนี้ได้มีผลกระทบต่อ
เสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอันมาก เนื่องจากเป็นยุคที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน
มีการชุมนุมประท้วงและสนับสนุนข้อเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาอย่างกว้างขวาง และ
เมื่อรัฐบาลไม่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องได้ ก็ได้สร้างความไม่พอใจให้กับฝ่าย
ต่าง ๆ โดยเฉพาะชาวไร่ชาวนา และเมื่อรัฐบาลจะประกันราคาข้าวเปลือกและ
ข้าวสารเพื่อช่วยเหลือให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาสูง ก็ได้รับการคัดค้านจาก กรรมกร
นักศึกษา และพรรคฝ่ายค้านในเรื่องข้าวสารที่มีราคาสูง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2519/3.
ปีที่ 7 ข้าวถูก ข้าวแพง.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2519/13.
ปีที่ 3 คึกฤทธิ์ คอสูรเพื่อชาวนา.

5. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524

สภาพทั่วไป

ผลผลิตข้าวของโลกในปี 2520 ได้ลดลงเนื่องจากประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศพม่า และอีกทั้งประเทศที่เคยผลิตข้าวได้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ เช่น อินเดีย อินโกลีเซีย ศรีลังกา ผลิตข้าวได้น้อยลง ความต้องการของโลกมีเพิ่มสูงขึ้น และในปี 2522 - 2524 เป็นช่วงที่ตลาดโลกยังคงต้องการข้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาวะแห้งแล้ง และ เกิดกรณีพิพาททางการเมืองในตะวันออกกลางระหว่างสหรัฐอเมริกา และอิหร่าน รวมทั้งสงครามกลางเมืองในแถบอินโดจีน ทำให้เกิดภาวะขาดอาหารอย่างรุนแรง

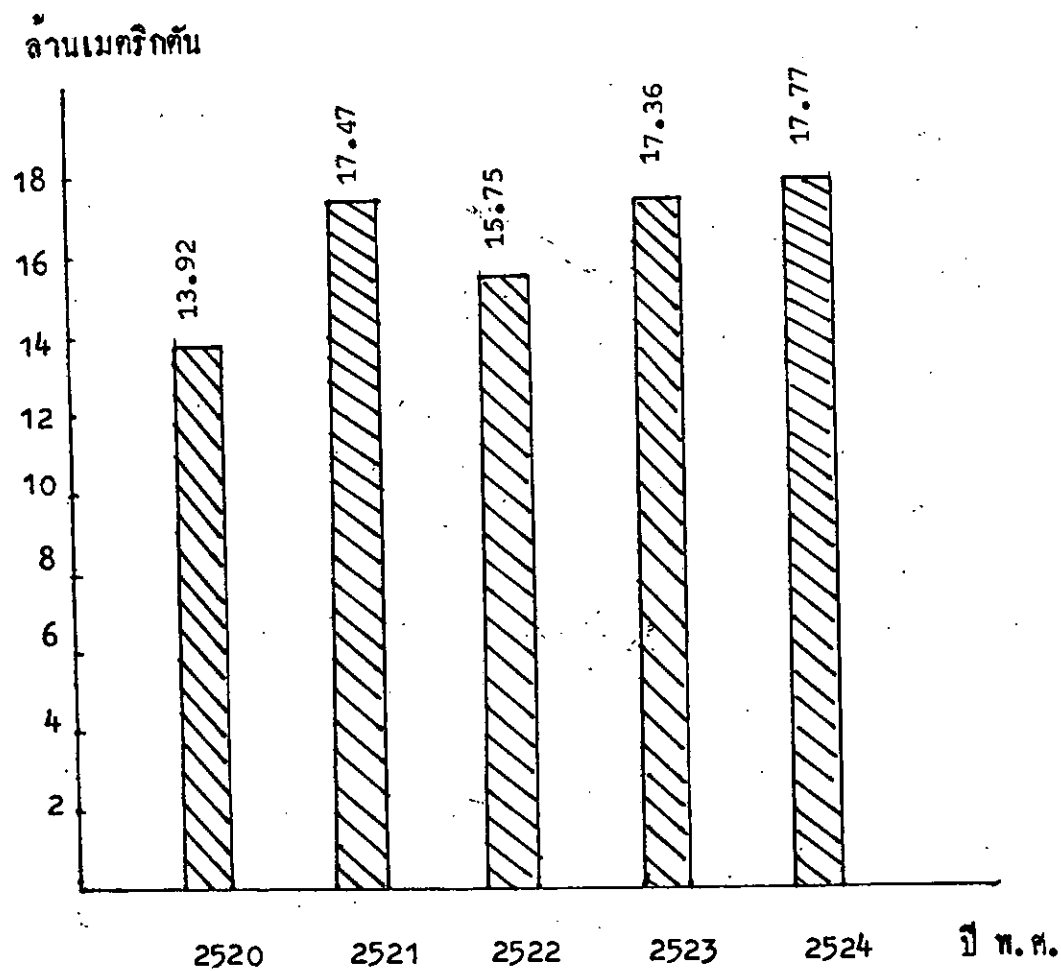
สภาพและปัญหาการผลิต

การผลิตข้าวของไทยช่วงปี 2520 - 2524 นั้น ส่วนใหญ่จะเพิ่มขึ้นทั้งเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิต ยกเว้นปี 2520 และ 2522 ที่ผลผลิตลดลง เนื่องจากเกิดสภาวะแห้งแล้ง ดังปรากฏในตาราง 9

ตาราง 9 สถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524

พ. ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตข้าวเปลือก (เมตริกตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (ก. ก. /ไร่)
2520	56,444,000	13,921,000	255
2521	62,667,000	17,470,000	313
2522	58,971,000	15,757,000	291
2523	60,110,000	17,368,000	302
2524	59,970,000	17,775,000	312

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 9

ภาพประกอบ 7 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524

การผลิตข้าวในปี 2520 แม้เนื้อที่เพาะปลูกจะเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ แต่ปริมาณผลผลิตรวมและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่กลับลดลงอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรง ทำให้ผลผลิตเหลือเพียง 13.9 ล้านตัน และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เหลือเพียง 255 กิโลกรัม แต่ในปี 2521 ผลผลิตกลับเพิ่มสูงเป็นประวัติการณ์ถึง 17.4 ล้านตัน เป็นที่น่าสังเกตว่า เนื้อที่เพาะปลูกก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน ส่วนในปี 2522 ผลผลิตข้าวของไทยก็ลดลงอีก เนื่องจากฝนมาล่าและเกิดภาวะฝนแล้ง ทำให้พื้นที่หลายแห่งโดยเฉพาที่คอนไม่สามารรถทำการเพาะปลูกได้ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าทางท้องที่ที่ปลูกข้าวไปแล้วต้นข้าวไม่เจริญงอกงามเท่าที่ควร ทั้งยังมีพุนนาระบาดอีกด้วย¹ และในปี 2523 - 2524 การผลิตข้าวของไทยก็ยลติ และมีปริมาณเพิ่มขึ้นเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย ส่วนผลผลิตต่อไร่ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

ปัญหาที่ทำกิน หนี้สิน และความยากจนของชาวนายังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ ความรุนแรงของปัญหาที่ดินมีมากที่สุดในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ทั้ง ๆ ที่เป็นแหล่งที่ได้รับการพัฒนาทางการเกษตรมากกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในภาคกลางส่วนใหญ่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ พระราชวงศ์ ข้าราชการ ทอค้าที่มีทุนทรัพย์ ที่ได้ซื้อจากบริษัทคลองแลคูนาสยาม และได้ให้ผู้ที่อพยพเข้ามาทำนาในโครงการรังสิตเช่า²

เฉพาะเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ซึ่งประมาณว่ามีอยู่ถึง 912,634 ครัวเรือน ในปี 2519 ได้เพิ่มเป็นประมาณ 1 ล้านครัวเรือน ในปี 2522 ส่วนเกษตรกรผู้ไร่ที่ทำกินมีประมาณ 5 แสนครัวเรือน จากเกษตรกรทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้านครัวเรือน³

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2522. หน้า 31.

²สิลวีมาคุคา สีนา ฮอลอิงกา. การจัดการชลประทานในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ปรินูญานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. 2521, หน้า 184 - 185.

³สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524), หน้า 48.

ส่วนที่ดินทางภาคเหนือตอนล่าง เป็นที่อุดมสมบูรณ์เนื่องจากการก่อสร้างโครงการ
เจ้าพระยาใหญ่มาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 จึงทำให้มีผู้อพยพเข้าไปทำกินเป็นจำนวนมาก
สำหรับรายได้จากอาชีพทำการเกษตรนั้นยังอยู่ในระดับต่ำมาก กล่าวคือ จากสถิติ
ในปี 2520 ปรากฏว่า เกษตรกรมีรายได้โดยเฉลี่ยเพียงปีละ 2,160 บาทต่อคน
ในขณะที่บุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นที่มีอาชีพทำการเกษตร มีรายได้เฉลี่ยปีละ 19,000
บาทต่อคน ซึ่งสูงกว่ารายได้จากการทำการเกษตรถึง 7 เท่า¹ ในด้านระบบ
ชลประทานก็มีเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด และในจำนวนพื้นที่
ชลประทาน 16 ล้านไร่ มีเพียง 4 - 5 ล้านไร่เท่านั้นที่สามารถรับน้ำชลประทานได้
ตลอดทั้งปี เกษตรกรยังต้องพึ่งน้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ อัตราการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่
มาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก นอกจากนั้นการใช้เมล็ดพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย และ
ยาปราบศัตรูพืช ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก กล่าวคือ เกษตรกรใช้ปุ๋ยสำหรับข้าวนาปี
เฉลี่ยประมาณไร่ละ 5.2 กิโลกรัม และใช้ปุ๋ยสำหรับข้าวนาปรังเฉลี่ยประมาณไร่ละ
45.4 กิโลกรัม ค่ากว่าจำนวนที่เหมาะสมซึ่งอยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณไร่ละ 10.4
กิโลกรัม และ 90 กิโลกรัม ตามลำดับ สาเหตุที่เกษตรกรใช้ปุ๋ยในอัตราที่ต่ำ
ก็เนื่องจากปุ๋ยที่ไร่เกือบทั้งหมดต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ราคาปุ๋ยในท้องตลาดจึงมี
ราคาแพง เมื่อเทียบกับราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ กล่าวคือ เกษตรกรต้อง
ขายข้าวเปลือกถึงประมาณ 2.2 กิโลกรัม เพื่อซื้อปุ๋ยมาใช้เพียง 1 กิโลกรัม² และ
บางครั้งเกษตรกรยังประสบปัญหาปุ๋ยปลอม ทำให้ไม่สนใจที่จะนำปุ๋ยมาปรับปรุงประสิทธิภาพ
ในการผลิตของตน

¹"แนวทางแก้ไขปัญหาด้านพัฒนาการเกษตรในระยะยาว" สยามจกทนายเหตุ.
4(7) : 2522. หน้า 183.

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการพัฒนา
ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524).
หน้า 55.

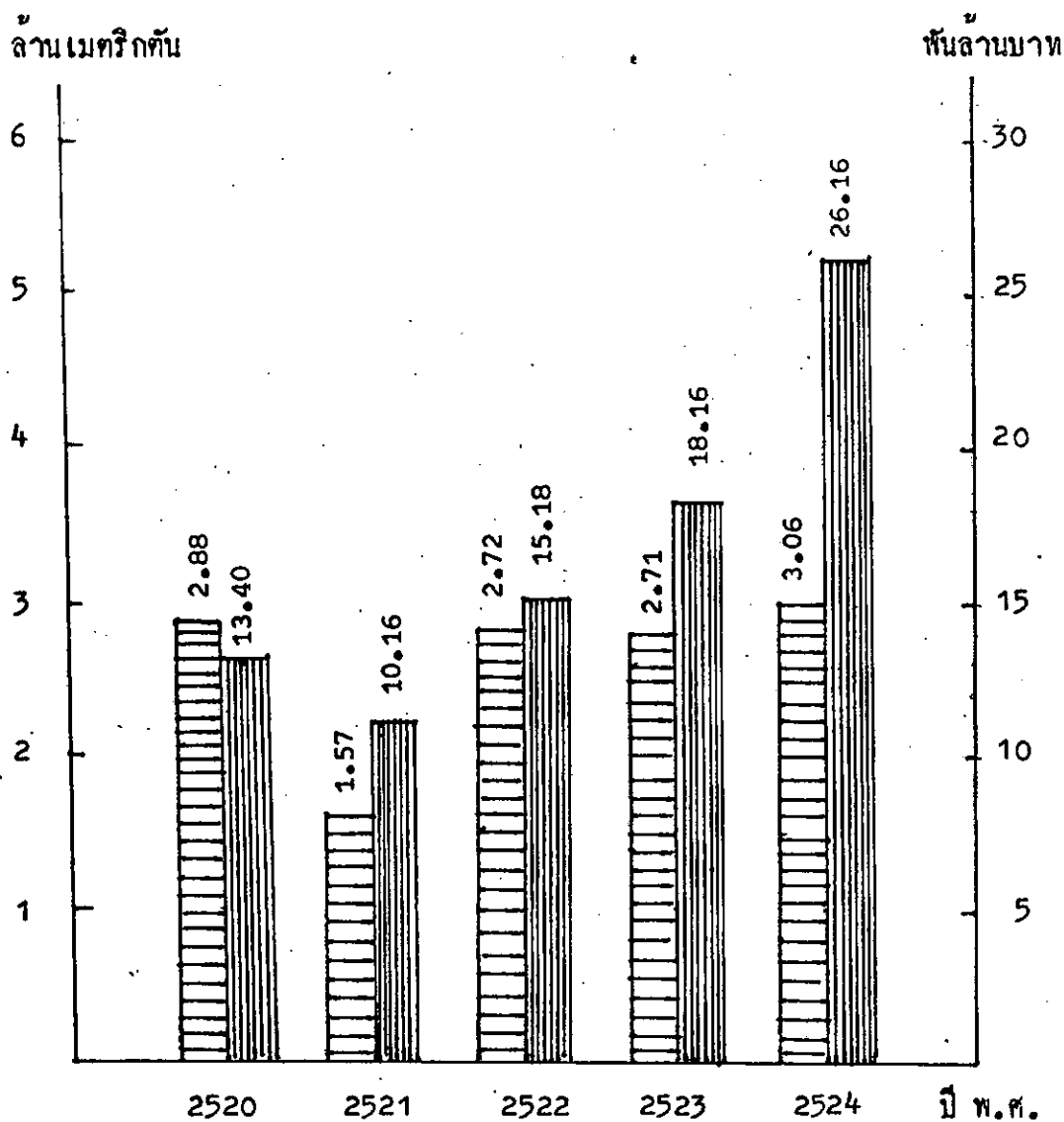
สภาพและปัญหาการค้า

การส่งออกของไทยในช่วงปี 2520 - 2524 นั้น นับว่ามีการส่งออกมากเนื่องจากปริมาณการผลิตข้าวของโลกลดลง และความต้องการของโลกมีเพิ่มสูงขึ้น การส่งออกของไทยส่วนใหญ่จะมีปริมาณถึง 2 ล้านตัน ยกเว้นในปี 2521 และในปี 2524 ปริมาณการส่งออกได้เพิ่มขึ้นถึง 3 ล้านตัน ดังปรากฏในตาราง 10

ตาราง 10 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2520	2,885,025	13,405
2521	1,573,438	10,160
2522	2,722,822	15,108
2523	2,716,703	18,660
2524	3,066,709	26,161

ที่มา : กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 10

 ปริมาณส่งออก
 มูลค่าส่งออก

ภาพประกอบ 8 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าการส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2520-2524

ในปี 2522 ปริมาณการส่งออกของไทยได้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากความต้องการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศอยู่ในระดับสูงตลอดมา ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่าน จึงทำให้อิหร่านซึ่งเป็นลูกค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ได้หันมาซื้อข้าวจากประเทศไทย และภาวะสงครามในอัฟกานิสถาน รวมทั้งการสู้รบในแถบอินโดจีน ทำให้สหภาพโซเวียตซึ่งมีความสัมพันธ์กับเวียดนาม กัมพูชา และอัฟกานิสถาน หันมาซื้อข้าวจากประเทศไทย เพื่อนำไปช่วยเหลือประเทศดังกล่าว นอกจากนี้ผลจากสงครามในแถบอินโดจีนได้ก่อให้เกิดการหนีภัยของผู้พลัดถิ่นจำนวนมากและคนบริเวณพรมแดนของประเทศไทย ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นโดยผ่านประเทศไทยและองค์การกาชาดสากล และองค์การอื่น ๆ ในรูปของอาหาร เช่น ข้าว¹ และในปี 2524 ปริมาณการส่งออกและมูลค่าข้าวได้สูงมากเป็นประวัติการณ์ คือเพิ่มขึ้นถึง 3 ล้านตัน และ 26 ล้านบาทตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการของโลกยังคงมีมากนั่นเอง

แม้การส่งออกของไทยในช่วงนี้จะเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและมูลค่า แต่ปัญหาราคาข้าวเปลือกภายในประเทศก็ยังคงต่ำ เช่นในปี 2522 ราคาข้าวเปลือก ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% ที่เกษตรกรขายได้ เฉลี่ยตันละ 2,500 บาท แต่จากการประมาณโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปรากฏว่าต้นทุนการผลิตข้าวชนิดนี้เฉลี่ยตันละ 2,865 บาท ทำให้เกษตรกรต้องขาดทุนถึง 365 บาทต่อไร่ขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ยังต้องขายผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 60 ทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อย และต้องเสียเปรียบพ่อค้าคนกลางตลอดมา และในกรณีที่พ่อค้าส่งออกต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและภาระต่าง ๆ ก็จะมีผลกำไรมาสู่พ่อค้ารายย่อยและเกษตรกรผู้ผลิตในที่สุด² โดยการกักราคาข้าวเปลือกให้ต่ำลง

¹ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. ภาวะการค้าข้าวของประเทศไทยปี 2522. หน้า 47.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524). หน้า 58.

6. สภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529

สภาพทั่วไป

การผลิตและการค้าในช่วงปี 2525 - 2529 นั้น นับว่ามีปัญหามากที่สุด เนื่องจากผลผลิตข้าวทั่วโลกเพิ่มขึ้นติดต่อกันหลายปี ทำให้ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง เกิดภาวะล้นตลาด ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง มีการแข่งขันกันค้าข้าวอย่างรุนแรง สาเหตุที่ทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวนี้มีหลายประการคือ

1. ประเทศผู้ผลิตและส่งออกข้าวออกขายใหญ่ของโลก สามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพยายามขยายการผลิตออกไป เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ไทย พม่า ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญก็สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวภายในประเทศให้เพียงพอความต้องการบริโภคได้ โดยเฉพาะอินโดนีเซีย และอินเดีย ซึ่งเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ ผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นมากจึงไม่นำเข้าเลย ส่วนประเทศในแอฟริกาที่นำเข้านั้นก็ลดการนำเข้า เพราะปัญหาการขาดดุลชำระเงินของประเทศ ผลก็คือทำให้ประเทศผู้ส่งออกหลายประเทศส่งออกข้าวได้น้อยลง¹ นอกจากนั้นในบทความเรื่อง "เดอะ ไรซ์ วอร์ส" หรือ "สงครามข้าว" ของ หนังสือพิมพ์นิวยอร์ก ประจำวันที่ 31 มีนาคม 2528 ยังได้รายงานให้เห็นถึงภาพผลผลิตข้าวในตลาดโลกได้เป็นอย่างดี โดยได้กล่าวว่า

"...แม้กระทั่งประเทศที่เคยยากจนจนแค้นก็กำลังผลิตอาหารได้มากขึ้น อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ยิ่งฉางทั้งในไทย ไต้หวัน อินโดนีเซีย อินเดีย เพิ่มไปด้วยข้าวที่เก็บสะสมไว้ จีนซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศนำเข้าข้าวพืชที่ใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่งของโลกยังสามารถเก็บเกี่ยวได้เป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งจะช่วยให้กลายเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญ

¹สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. "สถานการณ์ข้าวของโลก" ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร. 32(357) : 9 - 13 ; สิงหาคม 2529.

ในไม่ช้าพม่าซึ่งถึงแม้จะนับได้ว่าเป็นประเทศยากจนที่สุดประเทศ
หนึ่ง ก็ยังปลูกข้าวได้มากจนไม่รู้จะจัดการกับผลผลิตของตนอย่างไร
ในขณะที่อินเดียซึ่งครั้งหนึ่งเคยขาดแคลน ก็สามารถเลี้ยงตัวเอง
ได้แล้วในปลายปีที่แล้ว และวันหนึ่งอาจจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ส่งออกแห่ง
ตะวันออกขึ้นมา และใช้แต่ในเอเชียเท่านั้น ประเทศต่าง ๆ
ทั้งในอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกก็หันไปช่วยผลผลิต
ธัญญาหาร ทั้งข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และข้าวโพด ทำให้
ภาวะผลผลิตล้นตลาดเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า ความต้องการลดความ
และราคากิ่งลงเหวทั่วโลก"¹

2. ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลกมาตั้งแต่ปี 2525 ได้ทำให้ความต้องการ
ข้าวในตลาดโลกไม่มากเท่าที่ควร ประกอบกับภาวะคอกเบียร์ในตลาดโลกที่อยู่ในเกณฑ์
สูง ทำให้การซื้อข้าวเข้าเก็บสต็อกไม่คล่องตัวเท่าไรนัก ทำให้การค้าข้าวของโลกซบเซา
ลง² และในปี 2528 ภาวะเศรษฐกิจซบเซา ยังกักกันให้น้ำเข้าข้าวที่สำคัญ
โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลางขาดแคลน
เงินตราต่างประเทศ ทำให้อำนาจซื้อลดลง ขณะเดียวกันความผันผวนของตลาดเงิน
ที่รุนแรงมากในปี 2528 ก็มีผลผลักดันให้ตลาดข้าวมีความเสี่ยงสูง และไม่คล่องตัว
เท่าที่ควร³

¹ อัมมาร์ สยามวาลา. "ฟาร์ม แอ็กต์ สงครามข้าวจากสหรัฐฯ" มติชน.
สุกสัปดาห์. 9(2955) : 44; เมษายน 2529.

² ธนาคารกสิกรไทย. รายงานภาวะเศรษฐกิจ 2525. หน้า 8.

³ "มาตรการเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาดินค้าเกษตร" สุทธนาทศ.
6(237) : 30 - 33; พฤษภาคม - มิถุนายน 2529.

3. การทุ่มข้าวออกสู่ตลาดโลก และการเสนอขายตัดราคาของสหรัฐอเมริกา ตามนโยบายการเกษตรฉบับใหม่ ได้ทำให้ปริมาณข้าวในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น และ ราคาข้าวตกต่ำลง ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐได้ประกันราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ ให้อยู่ในระดับสูง จึงทำให้ราคาข้าวส่งออกของสหรัฐสูงกว่าผู้ส่งออกอื่น ๆ ไม่สามารถ แข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศ ถึงแม้สหรัฐอเมริกามีรัฐบัญญัติที่เรียกว่า "พี แอล 480" (PL. 480) ช่วยขายข้าวให้บางประเทศในราคาส่วนลด และจ่ายเงินคืน ระยะยาว แต่การขายข้าวในลักษณะนี้ก็ได้เกิดผลเท่าใดนัก ทำให้สหรัฐต้องสูญเสีย ส่วนแบ่งตลาดข้าวไป¹ ดังนั้นเพื่อให้สามารถขายข้าวแข่งกับประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ ได้ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรใหม่ โดยประกาศใช้กฎหมายการเกษตร ฉบับใหม่เรียกว่า "รัฐบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารปี 2528 (The Food Security Act of 1985)" หรือที่เรียกกันว่า "รัฐบัญญัติการเกษตร (Farm Act)" ซึ่งประธานาธิบดีเรแกนของสหรัฐฯ ได้ลงนามประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2528 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน 2529 จนถึง 30 กันยายน 2533 เป็นผลให้ราคาข้าวของสหรัฐฯ ในตลาดโลกลดลงจากเดิมถึงร้อยละ 50 ทำให้สามารถ ขายแข่งกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ได้ และมีการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก² ราคา ข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุด ของโลก ต้องได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมาก ราคาข้าวภายในประเทศไค้โน้ม ต่ำลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปลายปี 2528³

¹"ถึงคราวต้องใช้ฟาร์มบิลด์," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 32(28) : 20 - 21; ธันวาคม 2528.

²สมบุรณ์ ศิริประชัย. ความแตกต่างระหว่างชาวนาสหรัฐฯ กับชาวนาไทย : ศึกษาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งประเทศ เน้นกรณีฟาร์มแอคต์ ฉบับปี 2528. หน้า 37.

³ลีนา พงษ์ฤทธิยา. "นโยบายและการแก้ไขปัญหาข้าวของไทย," เศรษฐกิจ การพาณิชย์. 19(201) : 10 - 14; พฤษภาคม - มิถุนายน 2531.

สภาพและปัญหาการผลิต

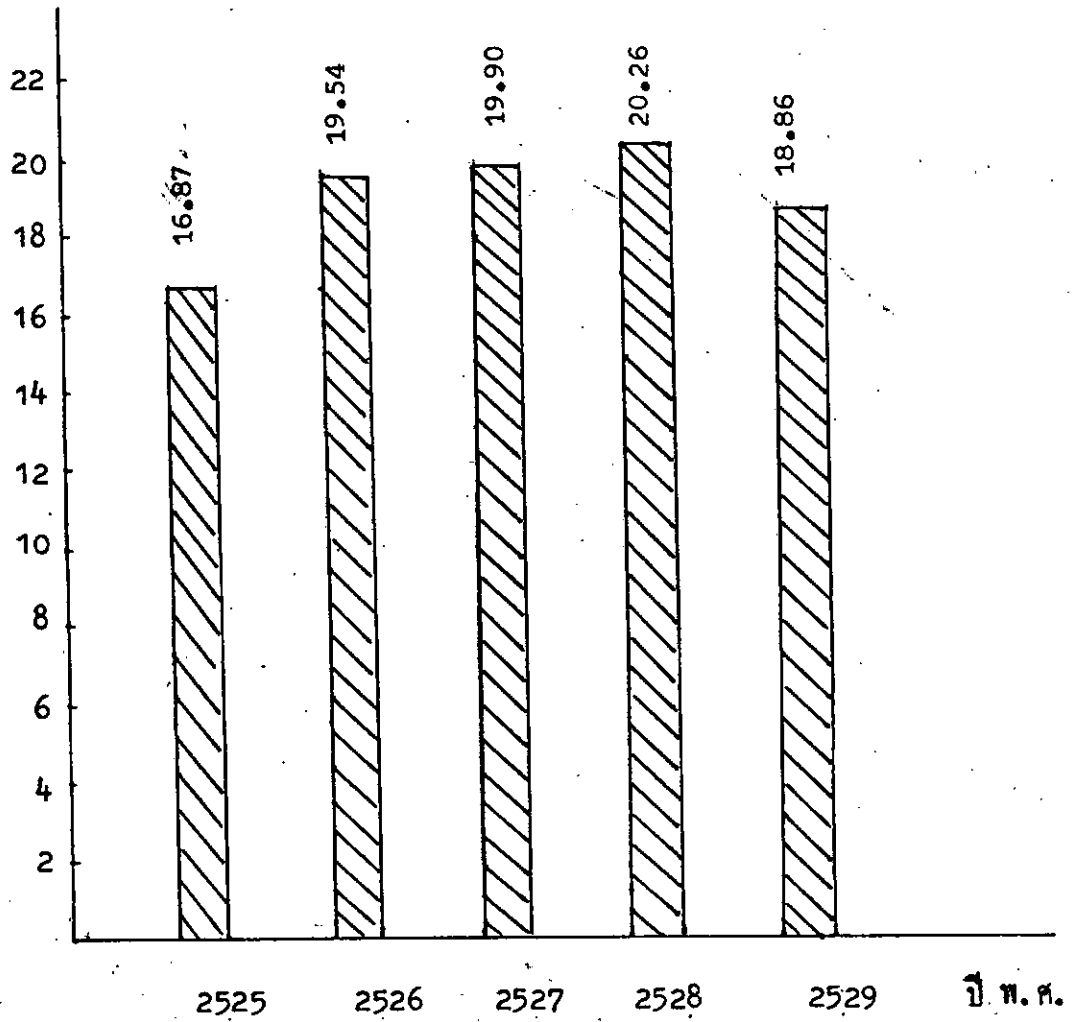
การผลิตข้าวของไทยช่วงปี 2525 - 2529 นั้น ได้ผลดีมากเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย ผลผลิตมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2528 และผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นส่วนใหญ่ ดังปรากฏในตาราง 11

ตาราง 11 สถิติการผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	ผลผลิตข้าวเปลือก (เมตริกตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (ก.ก./ไร่)
2525	60,134,000	16,879,000	302
2526	62,596,000	19,549,000	326
2527	62,330,000	19,905,000	331
2528	63,422,000	20,264,000	320
2529	61,571,000	18,868,000	363

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ล้านเมตริกตัน



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 11

ภาพประกอบ 9 กราฟแสดงผลผลิตข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2525-2529

จะเห็นได้ว่าเนื้อที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตข้าวของไทยได้เพิ่มสูงขึ้นมาตั้งแต่ปี 2526 และปริมาณผลผลิตในปี 2528 สามารถผลิตได้สูงถึง 20.2 ล้านตัน แต่ผลผลิตต่อไร่ในช่วงนี้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในปี 2529 เนื้อที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตลดลง เนื่องจากจำนวนผลผลิตข้าวในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ในขณะที่ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง ประกอบกับราคาที่เกษตรกรขายอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทางรัฐบาลจึงมีนโยบายให้ลดพื้นที่เพาะปลูกลง โดยเฉพาะพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปรัง¹

ปัญหาความยากจนและปัญหาหนี้สินของชาวนายังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะในช่วงนี้ราคาข้าวทั้งภายในและต่างประเทศตกต่ำลง ทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้น และรายได้ของเกษตรกรนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำมาก กล่าวคือในปี 2528 รายได้ของคนทำงานในสาขาเกษตรเฉลี่ยเพียงคนละ 5,378 บาทต่อปี ในขณะที่คนทำงานนอกสาขาเกษตรเฉลี่ยประมาณคนละ 45,703 บาทต่อปี ซึ่งสูงกว่ารายได้ของเกษตรกรถึง 6 - 7 เท่า² ปัญหาการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองทำให้เกษตรกรขาดความมั่นใจในการที่จะพัฒนาการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น การใช้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ปุ๋ย พันธุ์พืช และยาปราบศัตรูพืช ยังอยู่ในระดับต่ำและไม่กว้างขวางพอ เช่น การใช้ปุ๋ยของเกษตรกรไทย โดยเฉลี่ยต่ำมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และต่ำกว่าอัตราการใช้ที่เหมาะสม การใช้พันธุ์ข้าว ส่วนใหญ่ใช้พันธุ์พื้นเมือง และขาดการคัดเลือกพันธุ์³ พื้นที่ในเขตชลประทานยังไม่สามารถนำมาใช้ในการเกษตรได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังขาดแคลนคู คลองส่งน้ำเข้าที่นา รวมทั้งระบบการส่งน้ำในหลายท้องที่ยังขาดการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี⁴ ดังนั้นประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตข้าวจึงยังคงอยู่ในอัตราที่ต่ำ

¹สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. รายงานผลการสำรวจข้าวนาปรังปี พ.ศ. 2529. หน้า 2.

²ชัชชัย เพ็ชรรัตน์. เอกสารประกมนำบรรยายเรื่องการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์. หน้า 13.

³ค. หน้า 14.

⁴สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. รายงานประจำปี 2528. หน้า 138.

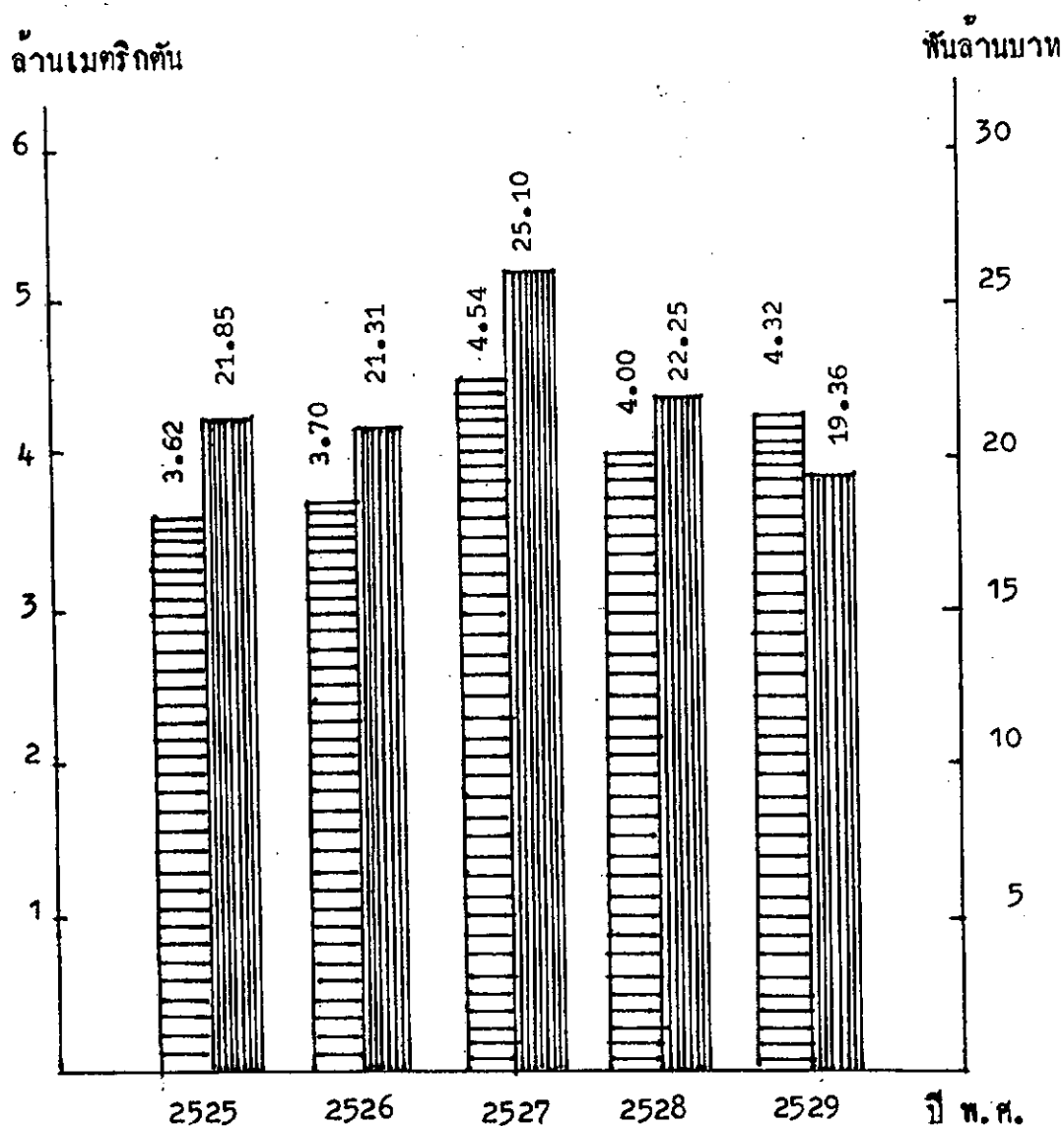
สภาพและปัญหาการค้า

การค้าข้าวของไทยในช่วงนี้ ประเทศไทยต้องได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ประกอบกับสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มข้าวออกมาขายแข่งในตลาดโลกเป็นจำนวนมาก ตามรัฐบัญญัติการเกษตร ปี 2528 (Farm Act) ส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลก และราคาข้าวของไทยต้องตกต่ำลง ถึงแม้จะมีการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่มูลค่ากลับลดลง ดังปรากฏตามตาราง 12

ตาราง 12 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2525	3,623,857	21,850
2526	3,704,932	21,313
2527	4,545,089	25,109
2528	4,005,069	22,256
2529	4,322,864	19,361

ที่มา: กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ



ที่มา : จากข้อมูลในตาราง 12

 ปริมาณส่งออก
 มูลค่าส่งออก

ภาพประกอบ 10 กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525-2529

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2525 ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าข้าวเป็นการค้าโดยเสรี ทำให้มีการแข่งขันกันส่งออก ปริมาณการส่งออกจึงมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับมีการลดค่าทรัพย์สินมรดกครึ่งหนึ่งในเดือนพฤศจิกายน 2526 ยิ่งทำให้ราคาข้าวไทยลดต่ำลง จึงใจให้ตลาดต่างประเทศหันมาสนใจซื้อข้าวจากไทยกันมากขึ้น ทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยในปี 2527 สูงเป็นประวัติการณ์¹ คือส่งออกถึง 4.5 ล้านตัน แต่ในปี 2528 ภาวะการส่งออกข้าวของไทยค่อนข้างซบเซา แม้ว่าทางราชการจะใช้มาตรการสนับสนุนการส่งออก เช่น การลดหย่อนและยกเลิกการเรียกเก็บอากรสำหรับการส่งออกข้าว และการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออก เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากภาวะการแข่งขันในตลาดโลกค่อนข้างสูง ประกอบกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยมีผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง กล่าวคือ ในปี 2528 ปริมาณการส่งออกเหลือเพียง 4 ล้านตัน และในปี 2529 ปริมาณการส่งออกได้เพิ่มขึ้นเป็น 4.3 ล้านตัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการควบคุมการส่งออกทำให้มีการระบายข้าวออกสู่ต่างประเทศเพิ่มขึ้น²

สำหรับราคาข้าวในช่วงนี้ นับว่าเป็นปัญหามากที่สุดเนื่องจากราคาข้าวได้ตกต่ำลงติดต่อกันหลายปี ทั้งราคาส่งออก และราคาภายในประเทศ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา มูลค่าข้าวส่งออกของไทยได้ลดลงเป็นลำดับ แม้ว่าปริมาณการส่งออกจะเพิ่มขึ้นก็ตาม โดยเฉพาะมูลค่าข้าวส่งออกในปี 2529 ได้ลดลงต่ำที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา สำหรับราคาที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่ง และราคาส่งออก ก็ได้ลดลงโดยลำดับเช่นกัน ดังปรากฏในตาราง 13

¹สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. สรุปสถานการณ์ของสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญในปี 2527 และแนวโน้มในปี 2528. หน้า 24 - 25.

²จำนง พันธ์สุทธานุญ และสมจิตน์ สันถารักษ์. รายงานการศึกษาเรื่องข้าว. หน้า 16.

สรุปสภาพและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.
 2503 - 2529 ใ้ว่า การผลิตข้าวของไทยนั้นจะมีปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นมา
 เรื่อย ๆ ซึ่งปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จะเนื่องมาจากการขยายเนื้อที่
 เพาะปลูกออกไปมากกว่าที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น และปัญหาการผลิตข้าว
 ของไทยที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องน้ำ เนื่องจากการผลิตข้าวของไทยส่วนใหญ่ยังต้องอาศัย
 น้ำจากธรรมชาติ ดังนั้นถ้าปีไหนสภาวะอากาศไม่เอื้ออำนวยก็ทำให้การผลิตข้าวของไทย
 ไม่ค่อยลืงเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการนำเอาเทคนิคต่าง ๆ มาช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพ
 การผลิตให้สูงขึ้นก็ทำได้เพียงส่วนน้อย ทำให้บางปีไม่สามารถผลิตข้าวได้เพียงพอต่อความ
 ต้องการของตลาดโลก เช่น ในปี 2516 ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวขึ้นภายใน
 ประเทศ สำหรับสภาพและปัญหาการค้าข้าวของไทยนั้น ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตทั้งใน
 และต่างประเทศ กล่าวคือ ถ้าปีไหนมีการผลิตข้าวได้น้อย ความต้องการข้าวในตลาด
 โลกมีมาก ทำให้เกิดปัญหาข้าวสารมีราคาแพง มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ
 และทำให้สูญเสียตลาดข้าวไปในต่างประเทศ แต่ถ้าปีไหนปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นทั่วโลก
 ในขณะที่ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง ก็จะทำให้เกิดภาวะข้าวล้นตลาด มีการ
 แข่งขันกันในตลาดโลกมากขึ้น เช่น ในช่วงปี 2511 - 2514 และช่วงปี 2525 -
 2529 โดยเฉพาะในปี 2529 ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการค้าอย่างรุนแรง
 เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้พ่นข้าวออกสู่ตลาดโลกตามรัฐบัญญัติการเกษตร ปี 2528
 (Farm Act) ประกอบกับประเทศผู้นำเข้าข้าวจากประเทศไทยได้งดการสั่งซื้อ
 เนื่องจากสามารถผลิตข้าวได้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ ดังนั้นจึงทำให้
 ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่ส่งออกข้าวรายใหญ่
 ที่สุดต้องได้รับผลกระทบเป็นอันมาก เนื่องจากปริมาณและมูลค่าการส่งออกลดลง และ
 ยังส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศตกต่ำลง ชาวนาต่างได้รับความเดือดร้อน
 เนื่องจากราคาที่ขายได้ไม่คุ้มกับที่ลงทุนไป

ตาราง 13 แสดงรายได้ที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่ง และราคาส่งออกข้าว 5%

ปี	ราคาที่เกษตรกรขายได้ บาท/เกวียน	ราคาขายส่ง บาท/ตัน	ราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี. บาท/ตัน
2525	2,938	5,452	6,697
2526	2,966	5,193	6,348
2527	2,942	4,860	5,927
2528	2,764	4,610	5,879
2529	2,344	4,694	5,495

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การที่ราคาข้าวภายในประเทศได้ตกต่ำลง ทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก เนื่องจากต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยสูงกว่าราคาที่ชาวนาขายได้ จึงจะเห็นได้จากตาราง 14

ตาราง 14 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกนาปี เฉลี่ยทั้งประเทศ และราคาที่เกษตรกรขายได้ ระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2529

พ.ศ.	ต้นทุนการผลิต บาท/เกวียน	ราคาที่เกษตรกรขายได้เฉลี่ย บาท/เกวียน
2525	3,287	2,938
2526	3,051	2,966
2527	2,972	2,942
2528	3,058	2,764
2529	2,991	2,344

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายเหตุ ต้นทุนการผลิต พ.ศ. 2525 - 2527 จาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
ต้นทุนการผลิตข้าวนาปี ปีเพาะปลูก 2528/2529. หน้า 1.
 ต้นทุนการผลิต พ.ศ. 2528 - 2529 และราคาที่เกษตรกรขายได้ จาก
 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. สรุปสถานการณ์ของข้าว ข้าวโพด และ
ข้าวฟ่างปี 2529 และคาดคะเนแนวโน้มปี 2530. หน้า 9, 24.

จะเห็นได้ว่าปัญหาการผลิต และการค้าข้าวของไทยในช่วงนี้ นับว่ามีความรุนแรงพอสมควร เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการทุ่มข้าวออกสู่ตลาดโลกของสหรัฐอเมริกา ทามรัฐบาลยุติการเกษตรปี 2528 ทำให้มีการแข่งขันกันอย่างหนัก ราคาข้าวในตลาดโลกไต่ลดลง และยิ่งส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศไทยลดลง และราคาข้าวไต่ลดลงอย่างมาก ในปี 2529

นโยบายของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

การผลิตและการค้าข้าวของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญนำเงินรายได้เข้าประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก และข้าวยังเป็นอาหารหลักของคนไทยอีกด้วย ประกอบกับตั้งแต่ พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา จำนวนประชากรของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในด้านการค้าข้าวก็ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น ทำให้ราคาและปริมาณการส่งออกของไทยลดลง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงนโยบายที่สำคัญคือ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าว และนโยบายราคาข้าว

นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว

การพัฒนาการเกษตรของไทย นับเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการบุกคลองเป็นอย่างมากในที่ลุ่มภาคกลาง ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของการใช้วิทยาการมาช่วยในการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตในทางการเกษตร¹ และต่อมารัฐบาลก็ได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนทางเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อ พ.ศ. 2503 โดยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504

¹ ชงไชย เพ็ชรรัตน์, เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์, หน้า 5.

เป็นต้นมา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ การพัฒนาการเกษตร ได้ถูกจัดอันดับความสำคัญไว้เป็นอันดับแรก ในฐานะที่เป็นพื้นฐานของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งในพินัยุเขียนจะกล่าวถึงนโยบายในการส่งเสริมการผลิตข้าว เป็นสำคัญ ซึ่งมีอยู่หลายนโยบาย คือ

1. นโยบายส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตข้าว

โดยที่รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่มีอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลต้องขยายการผลิตข้าวให้มากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งไปจำหน่ายต่างประเทศให้มากที่สุด การเพิ่มผลผลิตข้าวโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไปคง เช่นในอดีตทำได้ยากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องรักษาเนื้อที่ป่าไม้ไว้ให้สัตว์ส่วนที่เหมาะสม ประกอบกับ อัตราการเพิ่มผลผลิตข้าวของไทยในขณะนั้นยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้หันมาพัฒนาผลผลิตข้าวให้สูงขึ้น โดยการใช้เทคนิคสมัยใหม่ และการขอประธานความช่วยเหลือ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 นโยบายใหญ่ ๆ คือ

1.1 นโยบายพัฒนาเทคนิคในการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมและพัฒนาเทคนิคในการปลูกข้าวให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น เช่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าว ให้มีคุณภาพสูง ส่งเสริมให้มีการใช้ปุ๋ยในนาข้าว และช่วยเหลือในด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูข้าวให้แกชาวนา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมการข้าว สังกัดกระทรวงเกษตร (ตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ได้ยกระดับเป็น กองการข้าว สังกัดกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ศึกษาค้นคว้าและส่งเสริมดำเนินการต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ผลผลิตข้าวสูงขึ้น กล่าวคือ

1.1.1 การปรับปรุงพันธุ์ข้าวเพื่อให้ได้ข้าวพันธุ์ดี มีผลผลิตสูง และเหมาะสมกับสภาพดินฟ้าอากาศ กรมการข้าวจึงได้ทำการทดลองปรับปรุงพันธุ์ข้าว จนกระทั่งได้ข้าวพันธุ์ดี 15 ชนิด ได้แก่ พันธุ์เหลืองใหญ่ ข้าวหอมมะลิ เหมยนอง

มาเลือก ปิ่นแก้ว เจ็กเชย นางฉลอง นางนวล เล็บมีนาง นางมด เหลืองอ่อน
ชาวตาแห้ง เหลืองระแหง พวงนาค และทะเภาแก้ว¹ ซึ่งให้นำข้าวพันธุ์ดีทั้งกล่าว
ไปเผยแพร่ให้กับชาวนาทั่วประเทศ โดยให้ชาวนานำข้าวไปแลกข้าวพันธุ์ดี ในปี 2506
กรมการข้าวได้ให้ชาวนานำข้าวไปแลกข้าวพันธุ์ดีได้ถึงร้อยละ 2 และในปี 2509 ก็ได้ให้
ชาวนานำข้าวไปแลกข้าวพันธุ์ดีได้ร้อยละ 5 ถึง³ ต่อมาในปี 2512 กรมการข้าวได้
ค้นพบข้าวพันธุ์ใหม่ ซึ่งให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์พื้นเมืองถึง 60 - 80% และมีความต้านทาน
โรคได้ คือ พันธุ์ กข 1, กข 2, กข 3 โดยเฉพาะพันธุ์ กข 1 ให้ผลผลิตต่อไร่
สูงถึง 60 - 100 ถึง ซึ่งข้าวทั้ง 3 พันธุ์นี้เป็นข้าวฤดูผสมสุกแรก (กข 1 และ กข 3
เป็นการผสมระหว่างพันธุ์เหลืองทอง ชาวนาปรางของไทย กับข้าวพันธุ์ โฮอาร์ 8 ของ
ฟิลิปปินส์ ส่วนพันธุ์ กข 2 เป็นการผสมระหว่าง ข้าวเหนียวพันธุ์กำผ่าย 15 กับพันธุ์
ไทรงามฟิลิปปินส์ ของไต้หวัน) เหมาะสมสำหรับใช้ปลูกในนาปรัง นับเป็นการสำคัญในการ
เพิ่มผลผลิตข้าวให้สูงขึ้น นอกจากนี้ กรมการข้าวยังได้ปรับปรุงพันธุ์ข้าวประเภท กข
ต่าง ๆ ออกมา ทั้งในรูปนาปี และนาปรัง ทั้งในปี 2513 เป็นต้นมา จนกระทั่งปี
2525 มีการเผยแพร่พันธุ์ข้าวออกมามีชื่อเกษตรกรถึง 19 พันธุ์ ซึ่งเป็นที่นิยม และ
ยอมรับของเกษตรกรอย่างกว้างขวาง เพราะให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์พื้นเมืองเดิมถึง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ. 0301.3/22.
พันธุ์ข้าวที่ผลิตและคุณภาพของข้าวไทย (พ.ศ. 2505).

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2506/กษ.1.1.
ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ขยายนา ปลูก 2 ฤดู แลกข้าวปลูกพันธุ์ดีได้ถึง.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.4.1.
ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี. เกษตรกรว่าการทำงานนี้ได้อัตรา แจกพันธุ์ข้าวคนละ 5 ถึง.

40 - 80%¹ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีข้าวเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งออกอีกด้วย

1.1.2 ส่งเสริมและช่วยเหลือในการใช้ปุ๋ย เป็นที่ทราบกันดีว่า ปุ๋ยมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น โดยเฉพาะปุ๋ยเคมี ปุ๋ยเคมีเริ่มมีใช้กันในประเทศไทยมาตั้งแต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ไม่เป็นที่แพร่หลาย ความนิยมใช้ปุ๋ยเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มอย่างเห็นได้ชัดเป็นต้นตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา และมีการใช้ปุ๋ยเคมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจะเห็นได้จากปริมาณปุ๋ยเคมีนำเข้าซึ่งเพิ่มจาก 9,354 ในปี 2493 เป็น 141,338 ในปี 2509² และในปี 2527 มีการใช้ปุ๋ยเคมีในการเกษตรเพิ่มขึ้นถึง 1,246,688 ตัน ซึ่งในจำนวนปุ๋ยทั้งหมดนี้เป็นปุ๋ยที่ใช้กับนาข้าวทั้งหมด 647,933 ตัน แยกเป็นชาวนาปีและนาปรังเท่ากับ 443,808 และ 204,125 ตันตามลำดับ³ จากสถิติการใช้ปุ๋ยเคมีเพิ่มขึ้นดังกล่าว แสดงว่าเกษตรกรไทยนิยมใช้ปุ๋ยเคมีอย่างแพร่หลาย แต่เนื่องจากปุ๋ยเคมีส่วนใหญ่เป็นปุ๋ยที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ ทำให้มีราคาแพง รัฐบาลจึงสนับสนุนให้ผลิตอุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีขึ้นภายในประเทศ ตลอดจนให้การช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องปุ๋ย เช่น

ก. การช่วยเหลือในด้านการวิชาการและการให้คำแนะนำเรื่องปุ๋ย โดยการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตร ซึ่งแนะนำให้เกษตรกรรู้จักใช้ปุ๋ยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เหมาะสมกับพันธุ์ข้าวต่าง ๆ ที่ปลูก รวมทั้งได้ดำเนินการทดลองค้นคว้าหาชนิด และสูตรปุ๋ย ตลอดจนอัตราการใช้ปุ๋ยที่พอเหมาะ

¹ไพโรจน์ โสพรรณรัตน์. "ผลงานวิจัยข้าวของกองการข้าวในรอบ 14 ปี (2512 - 2525)," ข่าวสารเกษตรศาสตร์. 27(5) : 12 - 37; ตุลาคม - พฤศจิกายน 2525.

²ชเนศ กองประเสริฐ. "ปุ๋ย" เศรษฐกิจการเกษตร. รั้งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. หน้า 214.

³กรมวิชาการเกษตร. การให้น้ำนาปี. หน้า 113.

ข. การจัดหาปุ๋ยราคาลดและให้สินเชื่อในการซื้อปุ๋ยแก่เกษตรกร เช่นในปี 2507 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้สินเชื่อในการซื้อปุ๋ยแก่เกษตรกร โดยรัฐจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนจำนวนหนึ่ง ในปี 2512 ก็ได้มีโครงการเงินทุนหมุนเวียนซื้อปุ๋ยของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยให้เงินแก่จังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มชาวนาซื้อปุ๋ย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้หน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐจัดหาปุ๋ยราคาลดจำหน่ายให้แก่เกษตรกร โดยในปี 2517 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรขึ้น โดยมีนโยบายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสถาบันเกษตรกรรูปต่าง ๆ ให้ซื้อปัจจัยการผลิตในราคาลด และขายผลผลิตของตนได้ในราคาที่เป็นธรรม ซึ่งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรก็ได้เริ่มดำเนินการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2518 โดยเฉพาะการจัดหาปุ๋ยเคมีราคาลดจำหน่ายให้แก่เกษตรกร¹ ซึ่งองค์การนี้ก็ยังคงดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน

ค. จัดซื้อปุ๋ยให้ชาวนาไปใช้ก่อนแล้วให้ส่งใช้คืนเป็นเงินหรือข้าวเปลือก ซึ่งวิธีนี้จะแตกต่างจากวิธีที่เคยดำเนินการมาแล้วคือ แต่ก่อนนี้ทางราชการจำหน่ายปุ๋ยให้ชาวนา ชาวนาจะต้องชำระเป็นเงินสดทันที แต่ในปี 2509 คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาได้ให้การช่วยเหลือโดยให้ชาวนาไปซื้อปุ๋ยไปใช้ก่อน แล้วใช้คืนเมื่อสิ้นฤดูเกี่ยวเกี่ยว นอกจากนั้นชาวนาอาจจะใช้คืนเป็นเงิน หรือถ้าไม่มีเงินจะชำระเป็นข้าวเปลือกก็ได้² และรัฐบาลยังให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร รับชำระหนี้ค่าปุ๋ยเป็นข้าวเปลือกที่จำหน่ายให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรได้อีกด้วย³

¹ กองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวง. ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเรื่องปุ๋ย. หน้า 27 - 28.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สม.5.31/12. เรื่องนโยบายช่วยเหลือชาวนา (พ.ศ. 2509).

³ กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน. ประมวลนโยบายข้าวปี 2523/24 - ปี 2529/30 และนโยบายข้าวปี 2530/31. หน้า 24.

1.1.3 การช่วยเหลือเกษตรกรในการป้องกันและกำจัดศัตรูข้าว โรคและแมลงศัตรูข้าว นับว่าได้ทำความเสียหายให้แก่ชาวนาในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้รัฐบาลจึงให้บริกาการพินยาปราบศัตรูพืช โดยไม่คิดมูลค่า และยังจำหน่ายเครื่องพินยาปราบศัตรูพืชในราคาถูก คือลดให้ครึ่งหนึ่ง แล้วผ่อนชำระในเวลา 3 ปี¹ นอกจากนี้ กรมการข้าวยังได้จัดตั้งหน่วยปราบศัตรูข้าวขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริมและเผยแพร่อบรมเกี่ยวกับงานปราบศัตรูข้าว ซึ่งได้เริ่มทำมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505²

1.1.4 การปรับปรุงวิธีทำนาแบบใหม่ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร ร่วมกับกลุ่มชาวนา ได้จัดให้มีการทำแปลงนาสาธิตขึ้น ซึ่งมีทั้งการทำนาสาธิตแปลงใหญ่ (จัดทำตั้งแต่ 100 - 400 ไร่ขึ้นไป) และมีการจัดทำนาสาธิตแปลงเล็ก หรือที่เรียกว่า "แปลงสาธิตแสดงการทำนาแบบใหม่" จัดทำเพียงแปลงละ 2 ไร่เท่านั้น คือแสดงวิธีทำนาแบบใหม่กับเก่าเปรียบเทียบให้เห็น โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคจะคอยแนะนำ และช่วยเหลือ โดยให้ยืมพันธุ์ข้าว ปุ๋ย ยาเคมี และอุปกรณ์ที่จำเป็น แล้วส่งคืนภายหลังเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จ ได้ทดลองทำครั้งแรกใน 3 จังหวัด คือ อุตรดิตถ์ ขอนแก่น และชัยนาท ซึ่งให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นไร่ละ 13 ถึง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง เพิ่มขึ้น 21 ถึง³ และต่อมาก็ได้ขยายการทำแปลงนาสาธิตไปทั่วประเทศ จากผลการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ชาวนาบริเวณใกล้เคียงแปลงนาสาธิตตื่นตัวและเกิดความเลื่อมใส สนใจในเทคนิคการทำนาแบบใหม่ และนำไปปฏิบัติตามเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการใส่ปุ๋ยในนาข้าว ชาวนาได้ขอความช่วยเหลือเรื่องปุ๋ยมากที่สุด จนเกินกำลังเงินที่รัฐบาลจะช่วยให้ทั่วถึงได้⁴

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สม.5.31/12. เรื่องนโยบายช่วยเหลือชาวนา (พ.ศ. 2509).

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2510/51. ปีกที่ 2 ในจำนวน 2 ปีก. เรื่องขยายบริการช่วยเหลือชาวนา ทั้งหน่วยปราบศัตรูข้าวเพิ่ม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2509/กษ.4.1. ปีกที่ 1 ในจำนวน 2 ปีก. ประวัติโครงการทำนาสาธิตแปลงใหญ่.

⁴ ตรี ศุขะวิษ. "การช่วยเหลือชาวนาในปี 2512" ข้าวข้าว. 16(3) :

1.2 นโยบายการพัฒนาการชลประทานเพื่อการเกษตร

เนื่องจากการผลิตข้าวของไทยยังต้องอาศัยน้ำจากธรรมชาติคือ น้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของปริมาณการผลิตอยู่เสมอ กล่าวคือ ถ้าปีไหนเกิดภาวะแห้งแล้ง หรือน้ำท่วม ปริมาณการผลิตข้าวของไทยก็จะลดลง ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาสภาพการผลิตดังกล่าว รัฐบาลจึงได้นำเทคนิคสมัยใหม่คือ การพัฒนาการชลประทานเข้ามาช่วย ซึ่งจะช่วยให้ชาวนาลดการเสี่ยงต่อสภาพที่ไม่แน่นอนของปริมาณน้ำฝน และรู้สึกมั่นใจว่าจะได้ผลผลิตเพิ่มจากการเพาะปลูก รวมทั้งยังช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นอีกด้วย ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการพัฒนาการชลประทานอย่างจริงจัง และมีแบบแผนต่อเนื่องกัน ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2504 นั้น ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการชลประทานมาก่อนแล้ว ที่สำคัญคือ โครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งได้เริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 2495 และเสร็จในปี 2500 โคกหมี่เขื่อนเจ้าพระยาทำหน้าที่กั้นกั้นน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาให้มีความสูงขึ้นพอที่จะส่งไปหล่อเลี้ยงพื้นที่ในทุ่งราบภาคกลางได้¹ ทำให้สามารถผลิตข้าวได้เพิ่มมากขึ้น และต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2504 - 2529) รัฐบาลก็ได้ดำเนินการพัฒนางานชลประทานมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีทั้งโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก² ทำให้การชลประทานในประเทศไทยขยายตัวไปอย่าง

¹จางูญ จินกาสงวน, ระบบการชลประทานที่สมบรูณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติไทยมั่นคง, หน้า 23.

²โครงการชลประทานขนาดใหญ่คือ โครงการชลประทานที่มีราคาค่าก่อสร้างเกิน 200 ล้านบาทขึ้นไป ใช้เวลาก่อสร้างหลายปี โครงการชลประทานขนาดกลางคือ โครงการชลประทานประเภทต่าง ๆ ที่มีราคาค่าก่อสร้างไม่เกิน 200 ล้านบาท ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง 2 - 5 ปี และโครงการชลประทานขนาดเล็กคือ โครงการชลประทานประเภทต่าง ๆ เช่น ฝาย อ่างเก็บน้ำ ขอมและปรับปรุงทำนบ ซึ่งเป็นงานที่มีราคางานไม่เกิน 4 ล้านบาท ใช้เวลาก่อสร้าง 1 ปี.

กว้างขวาง ปรากฏว่า เมื่อสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานได้ถึง 16 ล้านไร่¹ ซึ่งในช่วงที่ศึกษานี้คือระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 การพัฒนาชลประทานที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วที่สำคัญมีดังนี้คือ

1.2.1 โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อทดน้ำ และเก็บกักน้ำไว้ใช้ไ้ตลอดทั้งปี รัฐบาลจึงได้ก่อสร้างเขื่อนในภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น เขื่อนภูมิพล ที่จังหวัดตาก เขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนวชิราลงกรณ์ เขื่อนเขาแหลม จังหวัดกาญจนบุรี เขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ เขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น เขื่อนน้ำพุง และเขื่อนน้ำอูน จังหวัดสกลนคร เขื่อนสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี เขื่อนลำตะคอง และเขื่อนลำพระเพลิง จังหวัดนครราชสีมา เขื่อนแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี เขื่อนปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เขื่อนบางลาง จังหวัดยะลา เขื่อนรัชชประภา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ฯลฯ ซึ่งสามารถส่งน้ำไปในพื้นที่ชลประทานได้เป็นจำนวนมาก

1.2.2 โครงการชลประทานขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นกรรวมเอาการสร้างเขื่อนและคลองส่งน้ำไว้ด้วยกัน โครงการขนาดใหญ่ที่ได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว มีโครงการที่สำคัญดังปรากฏในตาราง 15

¹จำรูญ จินดาสงวน. ระบบการชลประทานที่สมบรณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติใหม่้นคง. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ปีการศึกษา 2530 - 2531. หน้า 87.

ตาราง 15 แสดงโครงการชลประทานขนาดใหญ่ในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2529

ชื่อโครงการ	กำหนดเวลาก่อสร้าง
พิษณุโลก	16 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2513 - 2528
กัวลม	16 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 - 2522
แมงจ๊ก	6 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2519 - 2524
แมงกวง	8 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2519 - 2526
แมกลองใหญ่	20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 - 2526
กระเสียว	16 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 - 2524
บางบาล	11 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2513 - 2523
ลำปาว	19 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 - 2524
น้ำพอง	16 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 - 2523
น้ำอูน	13 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 - 2522
โคมน้อย	12 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2512 - 2523
ห้วยหลวง	10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2513 - 2522
ปรางมูรี	14 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 - 2523
บึงคานี	14 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 - 2524

ที่มา : สุภิตติ กระจำนง. การชลประทานในประเทศไทย. หน้า 42 - 46.

1.2.3 โครงการชลประทานขนาดเล็ก เป็นโครงการเพื่อแก้ไข บรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรทั่วประเทศเกี่ยวกับเรื่องน้ำ ทั้งพื้นที่ที่ขาดน้ำ และ ที่ถูกน้ำท่วม งานชลประทานขนาดเล็กมีหลายประเภทได้แก่ งานส่งน้ำในพื้นที่เพาะปลูก

งานระบายน้ำที่เคยท่วมให้ออกจากพื้นที่เพาะปลูก งานป้องกันอุทกภัย รวมทั้งงานเก็บรักษา
รักษาน้ำ เช่น การสร้างฝาย ฝาย และอ่างเก็บน้ำ ทั้งแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา รัฐบาลได้หันมาเร่งรัดโครงการขนาดเล็ก
โดยเฉพาะการปรับปรุงและขยายระบบการส่งน้ำ เพื่อให้น้ำชลประทานจากเขื่อนเก็บน้ำ
และเขื่อนทดน้ำต่าง ๆ ที่ก่อสร้างไว้แล้ว สามารถไหลไปสู่ท้องไร่ท้องนาได้มากยิ่งขึ้น
โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ด้าน คือ การปรับปรุงและขยายระบบส่งน้ำในรูปของ
การจักรูที่คืนโดยการปรับระดับพื้นที่เพาะปลูกให้สามารถรับน้ำได้ทั่วถึงด้านหนึ่ง และอีก
ด้านหนึ่งเป็นไปในรูปของการลงทุนสร้างระบบคันนาคูน้ำเพื่อจัดสรรน้ำได้ถึงมือเกษตรกร¹

2. นโยบายส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง

เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้มากขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง
โดยเรียกการทำนาในฤดูฝนว่า นาปี และการทำนาในฤดูแล้งว่า นาปรัง โดยใช้เทคนิคใหม่ ๆ
เข้ามาช่วย ไม่ว่าจะเป็นพันธุ์ข้าว การชลประทาน ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช ซึ่งก่อนหน้า
ที่จะมีการส่งเสริมทำนาปีละ 2 ครั้งอย่างเป็นทางการในปี 2506 นั้น ประเทศไทยก็ได้มี
การทำนาปีละ 2 ครั้งมานานแล้ว แหล่งใหญ่ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และลำพูน ซึ่งทำใน
เนื้อที่ 20,000 ไร่ ทั้งนี้เพราะมีน้ำจากเหมืองฝายและที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้
ก็ยังมีที่จังหวัดอุบลราชธานีและชัยนาท ทำนาปรังบ้างเป็นบางปีแล้วแต่น้ำในปีใดจะสมบูรณ์
โดยเฉพาะในปี 2504 ประเทศไทยมีเนื้อที่ทำนาปรังประมาณ 27,650 ไร่ ไร่ข้าวเปลือก
ประมาณ 8,206 ตัน² ซึ่งต่อมาในปี 2506 ทางราชการก็ได้ส่งเสริมการทำนาปรังอย่าง
เป็นทางการครั้งแรกที่อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี โดยได้ทำการทดลองในเนื้อที่ประมาณ

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. หน้า 10.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2506/กษ.4.
เกษตรว่าการทำนาปีละ 2 ครั้ง ควรสนับสนุนเฉพาะแหล่งที่น้ำสมบูรณ์.

276.2 ไร่ ปรากฏว่าไค้ข้าวทั้งหมด 15,600 ถัง และไค้ผลผลิตต่อไร่สูงถึง 35 ถัง หรือ 350 กิโลกรัม และต่อมาไค้มีการขยายการพำนาปรังมากขึ้น จนกระทั่งในปี 2529 มีเนื้อที่พำนาปรังถึง 2,985,000 ไร่ สามารถผลิตข้าวไค้ 2.3 ล้านตัน และให้ผลผลิตต่อไร่สูงถึง 586 กิโลกรัม ดังนั้นจึงนับว่าการผลิตข้าวนาปรังของไทย ไค้ช่วยให้ปริมาณผลผลิตข้าวมีเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศไค้ ในตาราง 16 จะเป็นการแสดงผลผลิตข้าวนาปรังของไทยระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2529

ตาราง 16 แสดงเนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของการผลิตข้าวนาปรังทั่วประเทศระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2529

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย ก.ก./ไร่
2520	2,736,000	2,703,000	1,393,000	516
2521	2,979,000	2,879,000	1,586,000	551
2522	4,257,000	3,913,000	2,264,000	579
2523	2,103,000	1,962,000	1,111,000	566
2524	3,228,000	3,202,000	1,963,000	613
2525	3,578,000	3,553,000	2,017,000	568
2526	3,963,000	3,901,000	2,104,000	539
2527	4,481,000	4,410,000	2,606,000	591
2528	4,415,000	4,412,000	2,630,000	596
2529	3,985,000	3,981,000	2,334,000	586

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าว

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน ดังนั้นเพื่อช่วยให้การผลิตข้าวมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายในการช่วยเหลือเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตดังนี้ คือ

3.1 ที่ดิน

ปัญหาที่ดินทำกินนับเป็นปัญหาที่สำคัญ และนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าแล้ว ย่อมส่งผลถึงรายได้ และประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากชาวนาผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูง และระยะเวลาเช่าส่วนมากกำหนดไว้เพียงปีเดียว ทำให้ชาวลี้ภัยใจที่จะปรับปรุงบำรุงดินในระยะยาว อันเป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวลดลง ซึ่งรัฐบาลก่อนหน้าที่จะศึกษานี้ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตลอด และในช่วงที่ศึกษานี้รัฐบาลได้มีนโยบายช่วยเหลือในเรื่องที่ดิน ดังนี้คือ

3.1.1 โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2513 โดยกำหนดเงินทุนไว้ 500 ล้านบาท¹ มีวิธีดำเนินงาน 2 ประการคือ²

1) การจัดหาและพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ โดยกองทุนได้จัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมแก่เกษตรกรด้วยการซื้อ เช่าซื้อ แล้วมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรโดยวิธีผ่อนส่งภายในระยะเวลา 15 - 20 ปี พร้อมทั้งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี โดยจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ทำกินครบครวละ 30 ไร่ และเมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าที่ดินหมดแล้วก็จะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นการช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองและเป็นมรดกตกทอดไปถึงลูกหลานได้

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2513/24. จัดตั้งกองทุน 500 ล้าน ช่วยชาวนา.

² กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2517/8. ปีกที่ 2. กองทุนจัดหาที่ดินแก่เกษตรกร.

2) การให้เงินกู้แก่เกษตรกรรายบุคคล กองทุนได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินไป หรือให้ไถ่มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยพิจารณาเป็นรายบุคคล มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ให้กู้เพื่อใช้ในการปรับปรุงการผลิต ทำให้มีรายได้พอที่เกษตรกรจะสามารถชำระหนี้ได้

หลังจากที่ไถ่ค่าเป็นการมาตั้งแต่ปี 2513 - 2515 ปรากฏว่า กองทุนสามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ประมาณ 2,650 ครัวเรือน 30 ไร่ ให้เงินกู้แก่เกษตรกรเป็นรายบุคคลได้รับประมาณ 1,280 ครัวเรือน

3.1.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับผลประโยชน์จากโครงการชลประทานและสาธารณูปโภคโดยทั่วถึงกัน ประการที่สอง ท้องการที่จะส่งเสริมเกษตรกรของประเทศไทยให้ก้าวหน้า เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น¹ ซึ่งในปี 2519 รัฐบาลสามารถจัดรูปที่ดินให้เกษตรกรได้ประมาณ 7.7 หมื่นไร่ โดยพื้นที่เกือบทั้งหมดอยู่ในภาคกลาง²

3.1.3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็น พ.ร.บ. ที่ช่วยปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐบาลที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร

¹เกริกเกียรติ หิรัญเสวีธรรม. ชานาภัยที่ดิน "ปฏิวัติ หรือ ปฏิรูป".

หน้า 140.

²สุกิติ กระจำเอย. การชลประทานในประเทศไทย, หน้า 29.

การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น¹ หน่วยงานที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน หรือเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายที่จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรปีละ 40,000 - 50,000 ครัวเรือน เมื่อคิดเป็นที่ดินจะได้ประมาณ 20 - 25 ไร่ และจะตกปีละ 1 ล้านไร่ จากการสำรวจการถือครองที่ดินในขั้นต้นนั้น ปรากฏว่าที่ดินที่อยู่ในข่ายที่จะปฏิรูปทั้งหมด มีอยู่ประมาณ 25 ล้านไร่ และประมาณว่าจะต้องใช้เงินถึง 50,000 ล้านบาท โดยในปี 2520 ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใน 17 จังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับผู้เช่ามาก รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไว้ 542 ล้านบาท²

3.1.4 พระราชบัญญัติความคุ้มครองเช่านา พ.ศ. 2517 รัฐบาลได้นำ พ.ร.บ. ความคุ้มครองเช่านา พ.ศ. 2493 มาปรับปรุงใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และขจัดความไม่เป็นธรรมที่ผู้เช่าได้รับ โดยเฉพาะในเรื่องอัตราค่าเช่า การเสียค่าเช่า และระยะเวลาในการเช่า ซึ่ง พ.ร.บ. ฉบับใหม่นี้ มีสาระที่สำคัญคือ ในการคิดค่าเช่าเป็นผลผลิตให้ผู้เช่าหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำนา ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของข้าวหรือพืชไร่ปลูกได้เสียก่อน ก่อนที่จะนำไปคำนวณเป็นค่าเช่า และค่าเช่าจะต้องไม่ถึงหนึ่งในสิบของส่วนที่เหลือ³ ค่าเช่านาจะเก็บล่วงหน้าไม่ได้ ต้องเก็บหลังฤดูการทำนา ถ้าปีใดทำนาไม่ได้ผลให้ลดลงตามส่วน หรืออาจงดเก็บค่าเช่าในปีนั้น และถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตที่เคยได้ก็ไม่ต้องเสียค่าเช่านาในปีนั้น นอกจากนั้นใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าต้องให้เช่านา

¹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. ชาวนากับที่ดิน "ปฏิวัติ หรือ ปฏิรูป". หน้า 351.

²ค. หน้า 271, 286.

³วิทยากร เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. หน้า 52.

ครั้งละไม่น้อยกว่า 6 ปี และถ้าผู้เช่านาต้องขาดจากการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเช่านา ผู้ให้เช่านาต้องชดเชยการลงทุนในการปรับปรุงนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้มุ่งรักษาผลประโยชน์ของชาวนาเป็นอันมาก

3.2 แรงงาน

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานคนและสัตว์ และเป็นการเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น รัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการนำเอาเครื่องทุ่นแรงมาใช้ในการผลิต เครื่องทุ่นแรงดังกล่าว เช่น เครื่องสูบน้ำ รถแทรกเตอร์ เครื่องพ่นยา เครื่องเกี่ยวเกี่ยว เป็นต้น โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งในการจัดซื้อเครื่องทุ่นแรง แล้วให้เกษตรกรยืมส่งในระยะยาว และให้หน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดหาเครื่องทุ่นแรงมาจำหน่ายในราคาถูกให้แก่เกษตรกร รวมทั้งรัฐบาลยังให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในการจัดซื้อเครื่องทุ่นแรงอีกด้วย ทำให้เกษตรกรหันมานิยมใช้เครื่องทุ่นแรงมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้มีการค้นคว้าประดิษฐ์เครื่องทุ่นแรงใช้เองภายในประเทศ เช่น ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล ได้ประดิษฐ์ รถไถนา 2 ล้อแบบเดินตาม หรือเรียกว่า "ควายเหล็ก" ออกมา ในปี 2503 ทำให้เกษตรกรหันมานิยมใช้รถไถชนิดนี้แทนรถแทรกเตอร์มากขึ้น เนื่องจากราคาถูกและบำรุงรักษาง่าย ซึ่งเป็นมูลเหตุทำให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตรถไถนา และรถแทรกเตอร์ขึ้นภายในประเทศในเวลาต่อมา¹

3.3 ทุน

เนื่องจากชาวนาส່วนมากยากจนและอยู่ในภาวะที่มีหนี้สิน จึงจำเป็นต้องอุปสรรคในการเพิ่มผลผลิต ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือในด้านสินเชื่อโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ คือ

¹ มาตี วีระกิจพาณิชย์. บทบาทการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการเกษตร.

3.3.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้น เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการกู้เงินโดยตรง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 โดยรับโอนเอากิจการธนาคารเพื่อการสหกรณ์มาดำเนินการต่อ และได้เริ่มดำเนินงานและให้เกษตรกรกู้ยืมในปี 2510 โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นทุนทุกปี และธนาคารก็ได้มีการขยายสาขาและวงเงินกู้เพิ่มขึ้นตลอดมา เงินกู้ได้เพิ่มขึ้นจาก 246 ล้านบาท ในปี 2510¹ เป็น 26,500 ล้านบาท ในปี 2529²

3.3.2 ธนาคารพาณิชย์

เนื่องจากความกดดันทางด้านการเกษตรกรรมมีมากในสมัยรัฐบาลยุคประชาธิปไตย มีการเรียกร้องให้ช่วยเหลือเกษตรกรมากขึ้น จากการเลือกตั้งในปี 2518 รัฐบาลจึงได้ระดมเงินจากธนาคารพาณิชย์มาช่วยอำนวยความสะดวกในการเกษตรอีกทางหนึ่ง โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อการเกษตรในปี 2518 เป็นเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมไปเมื่อสิ้นปี 2517 ซึ่งคิดเป็นเงิน 2,500 ล้านบาท และปีต่อ ๆ มารัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ระดมเงินจากธนาคารพาณิชย์มาช่วยในด้านสินเชื่อการเกษตรมากขึ้น สินเชื่อการเกษตรจึงได้รับความสนใจตั้งแต่นั้นมา³ และในปี 2529 ธนาคารพาณิชย์ก็ได้กำหนดวงเงินสินเชื่อไว้ถึง 38,200 ล้านบาท⁴

¹ทวี ศุภะวณิช. "การช่วยเหลือชาวนาในปี 2512" ข่าวข่าว. 16(3) : 33 - 45; กรกฎาคม 2512.

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524 - 2529. หน้า 59.

³วิชาญ ฤทธิรงค์. สินเชื่อเพื่อการเกษตรในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ พณ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521. หน้า 149.

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ล.ค. หน้า 59.

นโยบายการค้าข้าว

นโยบายการค้าข้าวของไทยในช่วงที่ศึกษานี้ เป็นนโยบายการค้าเสรี แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ หาทางส่งออกที่มีเหลือใช้ไปจำหน่ายให้หมดในราคาที่ต่ำสุด ให้รัฐบาลได้รับค่าพรีเมียมสูงสุด ให้ชาวนาจำหน่ายราคาข้าวเปลือกได้ในราคาที่สมควร และรักษาระดับราคาข้าวในประเทศให้เหมาะสมไม่กระทบกระเทือนผู้บริโภค รวมทั้งให้มีข้าวบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอ¹ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีนโยบายและมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ

นโยบายส่งออก

ในด้านการส่งออกนั้นรัฐบาลมีทั้งมาตรการควบคุมและส่งเสริมการส่งออกข้าว ดังนี้คือ

1. มาตรการควบคุมการส่งออก

เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ ซึ่งมีอยู่หลายมาตรการด้วยกันคือ

1.1 การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียมข้าว) เป็นมาตรการที่รัฐบาลใช้มาตลอด ค่าพรีเมียมข้าวมีลักษณะคล้ายอากรขาออก เพราะเป็นการเรียกเก็บเมื่อมีการขออนุญาตส่งออก โดยไม่กระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) เป็นผู้จัดเก็บและเปลี่ยนแปลงอัตราค่าพรีเมียมข้าวแต่ละชนิดเอง ซึ่งทำให้สะดวกและรวดเร็ว จุดมุ่งหมายในการจัดเก็บค่าพรีเมียม เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ และเพื่อควบคุมและสนับสนุนการส่งออก กล่าวคือ ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกสูง และความต้องการข้าวในตลาดโลกมีมาก กระทรวงพาณิชย์ก็จะปรับอัตราพรีเมียมให้สูงขึ้น เพื่อมิให้มีการส่งออกมากเกินไป อันจะก่อให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้น และในทางตรงกันข้ามถ้าราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ และข้าวภายในประเทศมีความต้องการ

¹โสภณ ทองปาน. นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย. หน้า 8.

ก็จะปรับอัตราค่าพรีเมียมลง เพื่อกระตุ้นให้มีการส่งออกมากขึ้น¹ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึง การปรับอัตราค่าพรีเมียมให้สูงขึ้นเพื่อควบคุมการส่งออก เช่น ในช่วงที่เกิดภาวะการ ชาคแคว้นข้าวอย่างรุนแรงในระหว่างปี 2516 - 2517 ได้มีการปรับอัตราค่าพรีเมียม ข้าว 100% สูงถึงขั้นละ 5,000 - 5,100 บาท ซึ่งในขณะที่ราคาข้าวตกต่ำไปทั่วโลก ในปี 2514 อัตราค่าพรีเมียมข้าวชนิดเดียวกันสูงเพียงขั้นละ 750 บาท² นับว่าในปี 2517 มีการเก็บอัตราค่าพรีเมียมสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ และมีรายได้จากการเก็บ ค่าพรีเมียมสูงถึง 3,275 ล้านบาท

1.2 การสำรองข้าว เป็นมาตรการหนึ่งที่กระทรวงพาณิชย์นำมาใช้ ในการควบคุมปริมาณการส่งออก เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะการชาคแคว้นข้าวทั่วโลก ภายในประเทศ และเพื่อช่วยตรึงราคาข้าวสารภายในประเทศมิให้ราคาแพงจนเกินควร โดยผู้ส่งออกจะต้องนำข้าวมาขายให้แก่ทางราชการตามอัตราส่วน ชนิดข้าว และ ราคาที่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำหนด ซึ่งราคาที่จะรับซื้อนั้นมักต่ำกว่าราคาในท้องตลาด เสมอ³ มาตรการนี้เริ่มประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2505 และมีใช้เฉพาะบางปี แต่ได้ ประกาศใช้ติดต่อกันระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2525 ซึ่งมาตรการนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อ วันที่ 12 พฤษภาคม 2525⁴ อัตราการสำรองข้าวเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ กล่าวคือ มีการเก็บอัตราการสำรองข้าวตั้งแต่ร้อยละ 5 ไปจนถึงร้อยละ 200 ของ จำนวนข้าวที่ส่งออก เช่น ในเดือนกรกฎาคม 2516 ทางราชการได้กำหนดอัตราการ

¹ "ยกเลิกพรีเมียมข้าว การตัดสินใจที่ถูกต้องของรัฐบาล", สยามรัฐสัปดาห์ วิจารณ์, 32(38) : 14 - 15; มีนาคม 2529.

² กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ, อัตราค่าพรีเมียมข้าวและผลิตภัณฑ์ ข้าวในปี 2498 - 2529, มกราคม 2529. (เอกสารโรเนียว).

³ ชรินทร์ หาญสืบสาย "การส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของไทย", ข้าวพาณิชย์ฉบับพิเศษ, : 51 - 56; สิงหาคม 2521.

⁴ สุภิน ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, หน้า 12.

สารองข้าวไฉ่ถึงร้อยละ 200¹ คือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกจะต้องนำข้าวมาขายให้ทางการเป็น 2 เท่าของปริมาณข้าวที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออก หรือเป็นอัตราส่วน 2 : 1 ซึ่งนับเป็นภาระของผู้ส่งออกอย่างมากที่จะต้องหาซื้อข้าวมาส่งมอบให้แก่ทางการตามอัตราที่กำหนด ทำให้ต้นทุนในการส่งออกสูงขึ้น ผู้ส่งออกจึงต้องลดการส่งออกลง ทั้งนี้มาตรการนี้จึงนับเป็นการควบคุมปริมาณการส่งออกไค่ทางหนึ่ง

1.3 การกำหนดโควตาส่งออก เป็นมาตรการที่ควบคุมปริมาณการส่งออกที่ใดผลและแน่นอนกว่าการเพิ่มอัตราพรีเมียม หรือเพิ่มอัตราค่าสารองข้าว ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดปริมาณการส่งออก โดยจัดสรรให้แก่ผู้ส่งออกตามหน่วยตามประวัติการส่งออก ซึ่งมาตรการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในบางปี เช่น ปี 2517, 2521 และปี 2527 ซึ่งในปี 2527 นั้น กระทรวงพาณิชย์ได้จัดสรรให้ผู้ส่งออกในรูปแบบที่บังคับให้ผู้ส่งออกต้องเก็บสต็อกข้าวสารจำนวนมาก และถ้าหากผู้ส่งออกรายใดสามารถเก็บสต็อกข้าวสารได้จำนวนมาก ก็จะจัดสรรโควตาให้ตามปริมาณสัดส่วนของข้าวในสต็อก มาตรการนี้ได้ยกเลิกในวันที่ 20 มกราคม 2529²

1.4 การห้ามส่งออก มาตรการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในภาวะที่เกิดการขาดแคลนข้าวอย่างรุนแรง ซึ่งมาตรการนี้ทางการได้นำมาใช้เพียงครั้งเดียวคือ ในปี 2516 ซึ่งเป็นปีที่ผลิตข้าวทั่วโลกตกต่ำ ความต้องการข้าวในตลาดโลกมีสูง แม้รัฐบาลจะได้ใช้มาตรการต่าง ๆ แล้วแต่ก็ไม่สามารถยับยั้งการส่งออกได้ ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้นอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลต้องสั่งห้ามส่งออกในปี 2516

¹จำนงค์ พันธ์สุทธานุญ และสมจินต์ สันตวรักษ์. รายงานการศึกษาเรื่องข้าว. หน้า 59.

²เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. "พลิกตำนานค้าข้าว ยิ่งค้าชวานากยิ่งจน - ทำไม" มติชนสุดสัปดาห์. 9(2962) : 12 - 15 ; เมษายน 2529.

1.5 การขอความเห็นชอบก่อนตกลงขาย มาตรการนี้กระทรวงพาณิชย์ มักจะนำมาใช้ในภาวะที่ปริมาณข้าวภายในประเทศมีไม่เพียงพอกับความต้องการในตลาดโลก จำเป็นจะต้องขลอการส่งออกเอาไว้ โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบว่า ผู้จะขายไปต่างประเทศในจำนวนเกินกว่าที่กำหนดจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กรมการค้าต่างประเทศเสียก่อน เช่นในปี 2520 ตามประกาศลงวันที่ 18 สิงหาคม 2520 ผู้ที่จะทำความตกลงขายข้าวจำนวนเกินกว่า 200 ตัน จะต้องขอความเห็นชอบ เสียก่อนจึงจะทำความตกลงขายได้ และกรมการค้าต่างประเทศจะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ส่งข้าวออกแต่ละรายเสนอขายข้าวไปต่างประเทศได้อย่างสูงไม่เกินครั้งละ 2,500 ตัน เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้สามารถที่จะขลอการส่งข้าวออกให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยยังไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการจัดสรรโควตา¹

1.6 การกำหนดเป้าหมายและปริมาณการส่งออก โดยกรมการค้า ต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำหนด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ปริมาณการส่งออกมีมาก หรือน้อยเกินไป อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนภายในประเทศ ในแต่ละปี จึงได้มีเป้าหมายในการส่งออก โดยอาศัยการคาดคะเนจากจำนวนผลผลิตทั้งหมดรวมกับ ปริมาณข้าวค้างปี หักด้วยความต้องการใช้ภายในประเทศ (การใช้เพื่อบริโภค ใช้ทำพันธุ์ และใช้ในกิจการอื่น ๆ) ก็จะเป็นข้าวเหลือเพื่อการส่งออก เช่นในปี 2527 คาดว่า ประเทศไทยจะสามารถส่งข้าวออกไปประมาณ 5.3 ล้านตันข้าวเปลือก หรือ 3.5 ล้านตันข้าวสาร² ซึ่งนับเป็นมาตรการที่ช่วยให้ปริมาณการส่งออกไม่มากหรือน้อยเกินไป

2. มาตรการส่งเสริมการส่งออก

เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เมื่อเกิดภาวะข้าวอันตลาด และมีการแข่งขัน กันในตลาดโลกมากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องหาทางกระตุ้น หรือเร่งรัดให้มีการส่งออกให้ได้

¹ชรินทร์ หนูสมบัติ. "การส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของไทย" ชาวพาณิชย์ฉบับพิเศษ. : 51 - 56 ; สิงหาคม 2521.

²สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. การคาดคะเนความต้องการสินค้าเกษตรกร ปี 2527. หน้า 3 .

มากที่สุด ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีหลายประการคือ

2.1 การให้รางวัลในการขายข้าวจำนวนมาก ในช่วงที่มีการแข่งขันกันในตลาดโลกมากขึ้น ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง รัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการส่งออกมากขึ้นโดยการให้รางวัลแก่ผู้ส่งข้าวจำนวนมากออกไปขายยังต่างประเทศ เพื่อช่วยให้ผู้ส่งออกอยู่ในฐานะที่จะขายข้าวให้ได้มากยิ่งขึ้น เช่นในปี 2513 กระทรวงเศรษฐกิจได้วางระเบียบการให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ขายข้าวจำนวนมากไปต่างประเทศ ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิ์ได้รับรางวัลได้แก่ ผู้ประกอบการค้าข้าวไปต่างประเทศ ตามชนิดและจำนวนดังนี้

ข้าวกล้องทุกชนิด ไม่ต่ำกว่า 1,000 เมตริกตัน

ข้าวึ่งทุกชนิด ไม่ต่ำกว่า 1,000 เมตริกตัน

ปลายข้าวขาวทุกชนิดไม่ต่ำกว่า 1,000 เมตริกตัน

ข้าวขาวทุกชนิด ไม่ต่ำกว่า 2,000 เมตริกตัน

ข้าวเหนียวทุกชนิด ไม่ต่ำกว่า 500 เมตริกตัน

2) ผู้ได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขข้างต้น มีสิทธิ์ได้รับรางวัลเป็นมูลค่าเท่ากับร้อยละ 25 ของค่าพรีเมียมที่ได้ชำระไว้ในการขออนุญาตส่งข้าวออกดังกล่าว และเมื่อผู้นั้นขออนุญาตส่งข้าวออกเพิ่มเติม คือขออนุญาตในคราวต่อไปไม่ว่าจะเป็นข้าวชนิดใด จำนวนเท่าใด หรือประเทศใด ผู้นั้นมีสิทธิ์ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องจ่ายพรีเมียม เป็นมูลค่าเท่ากับรางวัลที่ควรจะได้รับ¹

2.2 การจ่ายเงินช่วยเหลือ (Rebate) ให้กับผู้ซื้อชาวไทย เพื่อส่งเสริมให้มีการสั่งซื้อข้าวไทยมากขึ้น และผู้ซื้อชาวไทยในต่างประเทศสามารถแข่งขันกับข้าวของประเทศอื่นได้ รัฐบาลจึงให้ช่วยเหลือ โดยการกำหนดให้ผู้ซื้อต่างประเทศที่ซื้อข้าวไทยเกินกว่าปริมาณที่กำหนดจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยในอัตราต่าง ๆ กัน

¹ กองจกพนายเหตุแห่งชาติ กรมศุลกากร. เอกสาร พณ.0301.5/102. ปีที่

1 ในจำนวน 3 ปี. การให้รางวัลในการขายข้าวจำนวนมาก (พ.ศ. 2513).

แล้วแต่ชนิดของข้าวและปริมาณที่สั่งซื้อ ซึ่งในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือปีละหลายล้านบาท เช่น ในปี 2507 รัฐบาลต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ซื้อข้าวไทยใน ตลาดต่างประเทศเป็นจำนวนถึง 27.4 ล้านบาท¹

2.3 การขายข้าวด้วยเงินเชื่อ ในเดือนเมษายน 2514 คณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติให้กระทรวงเศรษฐกิจขายข้าวเงินเชื่อหรือแลกเปลี่ยนสินค้ากันระหว่างรัฐบาล กับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวที่เกิดขึ้น² และต่อมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ปีเดียวกัน ก็ได้อนุญาตผ่อนผันให้เอกชนขายข้าวเงินเชื่อได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนผันให้ เอกชนส่งข้าวชนิดตั้งแต่ 10% ลงไป ออกไปขายด้วยเงินเชื่อระยะยาว³

2.4 การลดค่าพรีเมียมลง เพื่อช่วยให้มีการส่งออกมากขึ้นในภาวะที่มีการแข่งขันกันในตลาดโลก รัฐบาลจึงได้ลดค่าพรีเมียมลงหรือยกเลิกพรีเมียมข้าวส่งออก บางชนิด ซึ่งอัตราค่าพรีเมียมที่ลดลงต่ำสุดสำหรับชนิดข้าวขาว 100% คือตั้งแต่ 200 บาท ตั้งแต่ปี 2526 - 2528 และในที่สุดในวันที่ 31 มกราคม 2529 ก็ได้ยกเลิกอัตราพรีเมียม ข้าวทุกชนิด⁴ เพื่อให้มีการส่งออกโดยเสรียิ่งขึ้น

2.5 การขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้น เนื่องจากการแข่งขันกันค้าข้าว ในตลาดโลกมากขึ้น ทำให้ผู้ซื้อสามารถที่จะเลือกซื้อจากประเทศผู้ส่งออกได้มากขึ้น ดังนั้น

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ. 0301.5/40. สถิติ ยอดเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ซื้อข้าวไทยในตลาดต่างประเทศระหว่างปีงบประมาณ 2506 (ตุลาคม - กันยายน) เปรียบเทียบกับปี 2507.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป6/2514/15. ปีที่ 3 ในจำนวน 4 ปี. คณะรัฐมนตรีตกลงขายข้าวด้วยระบบเงินเชื่อ.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร พณ. 0301.14.1/36. ผ่อนผันเอกชนขายข้าวเงินเชื่อ.

⁴ กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. อัตราค่าพรีเมียมข้าวและผลิตภัณฑ์ ข้าวในปี 2498 - 2529. มกราคม 2529. (เอกสารโรเนียว).

ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแสวงหาตลาดเพื่อเป็นการระบายข้าวออกให้มากที่สุด ในแต่ละปีได้มีการจัดคณะผู้แทนการค้าออกไปหาตลาดทั้งภาครัฐบาลและเอกชน กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์จะจัดส่งคณะผู้แทนการค้าข้าว เดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็น ตลาดข้าวประจำ และตลาดใหม่ ๆ ในเอเชีย ยุโรป ตะวันออกกลาง และแอฟริกา เพื่อขอให้ประเทศที่เคยเป็นลูกค้าสั่งซื้อข้าวจากประเทศไทยมากขึ้น และชักชวนให้ ประเทศที่ซื้อข้าวจากประเทศอื่นหันมาซื้อข้าวจากประเทศไทย ทำให้สามารถขยายตลาด ส่งออกข้าวได้เพิ่มขึ้น¹

2.6 การรวมกลุ่มทางการค้า นอกจากประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหา การแข่งขันจากผู้ส่งออกในต่างประเทศแล้ว ยังมีปัญหาการแข่งขันศักราคากันเองในระหว่าง ผู้ส่งออก ทำให้ราคาข้าวไทยในต่างประเทศตกต่ำลง และในบางครั้งมีการส่งข้าวคุณภาพ ที่ไม่ดีย่อออกไป ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การค้าของไทยเป็นอันมาก ดังนั้นบรรดาพ่อค้า ส่งออกของไทยจึงรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับผู้ส่งออกต่างประเทศ และเพื่อ ป้องกันการแข่งขันศักราคากันเองระหว่างผู้ส่งออก รวมทั้งแสวงหาตลาดให้มากยิ่งขึ้น การรวมกลุ่มของผู้ส่งออกนี้ทั้งการรวมกลุ่มระหว่างพ่อค้าส่งออกเอง และในรูปที่รัฐบาล ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม เช่น กลุ่มข้าวสภาการค้า (สภาหอการค้าไทยในปัจจุบัน) ชมรมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ สมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ เป็นต้น²

นโยบายการค้าข้าว

เนื่องจากการค้าข้าวของไทยมีความผูกพันอยู่กับตลาดโลก ดังนั้นเมื่อความ ต้องการข้าวในตลาดโลกมีมากขึ้นหรือน้อยลงย่อมส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพ

¹ชลธ เพ็ญอารมย์. บทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในการยกระดับรายได้ของ ชาวนา. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. รุ่นที่ 27. หน้า 55.

²นวลนุช ทิริยวิทย์โยภาส. การศึกษาระบบการค้าข้าวของเอกชนและรัฐบาลใน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523. หน้า 73.

ราคาข้าวภายในประเทศ กล่าวคือ ถ้าช่วงใดที่มีการแข่งขันค้าข้าวกันมาก ความต้องการข้าวในตลาดต่างประเทศก็จะลดลง และเมื่อรัฐบาลไม่สามารถส่งข้าวออกได้หมด ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกภายในประเทศทุกทำ ชาวนาผู้ผลิตต้องได้รับความเดือดร้อน แต่ในช่วงใดที่ต่างประเทศผลิตได้น้อย และความต้องการข้าวในตลาดโลกมีสูง ถ้ารัฐบาลปล่อยให้มีการส่งออกมากปริมาณข้าวก็จะลดลงจนเกิดการขาดแคลนข้าว ย่อมทำให้ราคาข้าวสารภายในประเทศสูง จนทำให้ผู้บริโภคต้องเดือดร้อน ดังนั้นเพื่อช่วยมิให้ผู้ผลิต และผู้บริโภคภายในประเทศต้องเดือดร้อนจากราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำ และราคาข้าวสารที่มีราคาแพง รัฐบาลจึงได้มีนโยบายและมาตรการที่สำคัญในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 ดังนี้คือ

1. นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก

เป็นนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้ช่วยเหลือชาวนา เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น ซึ่งการที่ข้าวเปลือกมีราคาตกต่ำนั้นมีสาเหตุจากหลายประการ เช่น มีการแข่งขันกันค้าข้าวในตลาดโลก มีข้าวเปลือกออกมามากในต้นฤดูเก็บเกี่ยว มาตรการควบคุมการส่งออกบางประการทำให้พ่อค้าส่งออกกดราคาข้าวซื้อข้าวภายในประเทศ และพ่อค้าคนกลางกดราคาข้าวซื้อจากชาวนา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ดำเนินการดังนี้ คือ

1.1 การพยุงราคาข้าวเปลือก รัฐบาลได้นำเอามาตรการนี้มาใช้เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2509 และได้ใช้มาตลอดยกเว้นบางปีที่ราคาข้าวเปลือกอยู่ในระดับสูง เช่น ปี 2516 - 2517 ซึ่งการดำเนินการมาตรการพยุงราคาข้าวของรัฐบาลในแต่ละปีจะแตกต่างกันออกไป จึงจะขอกล่าวออกเป็นช่วง ๆ หรือระยะเวลาที่มีวิธีปฏิบัติ หรือหลักการคล้ายคลึงกัน ดังนี้¹

¹ เสน่ห์ บุญพานพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524. หน้า 43.

ปี 2509 - 2510 รัฐบาลได้กำหนดวิธีการรับซื้อข้าวเปลือกโดยให้ผู้ที่จะขายข้าวให้แก่รัฐบาล จะต้องเดินทางมาติดต่อและนำตัวอย่างข้าวมาให้เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ส่วนกลางคือ สำนักงานคณะกรรมการสำรองข้าว กระทรวงเศรษฐการ เป็นผู้ตรวจสอบและตีราคา ถ้าตกลงขาวนาจะต้องนำข้าวมาขายให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่พระนคร-ธนบุรีเอง วิธีการเช่นนี้ทำให้ชาวนาไทย ซึ่งส่วนมากเป็นผู้ผลิตรายย่อยไม่สามารถขนส่งข้าวเปลือกมาจำหน่ายยังส่วนกลางได้ หรือถ้านำมาก็ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับการขายให้กับพ่อค้าเอกชนในท้องถิ่น ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวราคาข้าวเปลือกในตลาดโดยเฉลี่ยสูงกว่าราคาของรัฐบาล กล่าวคือ ราคาข้าวเปลือกชั้น 1 (ชนิดดีเป็นข้าวสาร 5%) ในปี 2509 และ 2510 ราคาตลาดเฉลี่ยคันละ 1,186 และ 1,150 บาท แต่ราคาของข้าวชนิดเดียวกันของรัฐบาลราคาเพียงคันละ 900 และ 950 บาท ตามลำดับ ดังนั้นใน 2 ปีนี้จึงไม่มีชาวนารายใดนำข้าวมาขายให้แก่รัฐบาลเลย

ในปี 2511 - 2515 รัฐบาลได้เพิ่มหน่วยรับซื้อในท้องถิ่นขึ้นอีก หน่วยงานหนึ่งคือ องค์การคลังสินค้า ทั้งสองหน่วยงานคือ องค์การคลังสินค้า และคณะกรรมการสำรองข้าว ได้เข้าทำการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันคือ การซื้อข้าวเปลือกของคณะกรรมการสำรองข้าวก็เพื่อสำรองไว้เพื่อบริโภคภายในประเทศ แต่องค์การคลังสินค้าซื้อข้าวมาเพื่อทำการแปรรูปเป็นข้าวสาร จำหน่ายให้แก่ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในและบริษัทจังหวัดต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายเป็นข้าวสารราคาถูกแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย การรับซื้อข้าวเปลือกของรัฐบาลในช่วงนี้มีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในปี 2514 ทั้งนี้เนื่องจากราคาตลาดภายในประเทศต่ำกว่าราคาของรัฐบาล ดังปรากฏในตาราง 17

ตาราง 17 แสดงปริมาณข้าวเปลือกที่รัฐบาลรับซื้อ และเปรียบเทียบราคาตลาด และราคาพุงข้าวเปลือกชั้น 1 (ชนิด 5%) ของรัฐบาล ปี 2511 - 2514

ปี	ปริมาณที่รัฐบาลซื้อ (1) (ตัน)	ราคาพุง (2) บาท/ตัน	ราคาตลาด (3) บาท/ตัน
2511	47,592	1,000	1,107
2512	101,018	1,100	1,069
2513	129,060	1,100	933
2514	280,532	1,100	743
2515	36,509	975	984

- ที่มา : (1) เอกสารประกอบเรื่องการพุงราคาข้าวเปลือก การประกันราคาข้าวเปลือก องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์
(2) กองนโยบายภายในประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี
(3) กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายเหตุ (1), (2), (3) อ้างอิงมาจาก เส้นต์ บุญพานพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524, หน้า 48 - 49.

ปี 2518 รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานรับผิดชอบมาตรการการนี้จากกระทรวงพาณิชย์เพียงหน่วยเดียว มาเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมด้วยคือ ได้เปลี่ยนการรับซื้อจากองค์การการคลังสินค้า (กระทรวงพาณิชย์) มาเป็นองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดมีนี้ต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลรับซื้ออย่างมาก

กล่าวคือ ราคาตลาดข้าวเปลือกชนิด 5% ต้นละ 2,220 บาท แต่ราคาที่รัฐบาล
รับซื้อสูงถึง ต้นละ 2,700 บาท ซึ่งแน่นอนว่าเกษตรกรต้องการที่จะขายข้าวให้แก่
รัฐบาลตามจำนวนที่ผลิตได้ แต่เนื่องจากรัฐบาลจัดสรรเงินทุนเพื่อการรับซื้อเพียง
100 ล้านบาท ซึ่งถ้าคิดราคาข้าวเปลือกชนิด 5% แล้วก็จะสามารถซื้อได้เพียง
37,000 ตันเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐบาลใช้วิธีหมุนเวียนเงินทุน โดยการ
ซื้อข้าวเปลือกแล้วรีบแปรสภาพเป็นข้าวสารจำหน่ายภายในและต่างประเทศ เพื่อนำเงิน
กลับมาซื้อข้าวเปลือกหมุนเวียนไปอีก ทำให้รัฐบาลสามารถรับซื้อข้าวเปลือกได้ถึง
65,000 ตัน

ปี 2520 ในปีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 ให้องค์การ
ตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือก โดยใช้ราคาท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ใน
การกำหนดราคาซื้อ แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาขั้นสูงที่คณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าว
กำหนดไว้ ปรากฏว่าปีนี้รับซื้อข้าวเปลือกได้น้อยคือ ได้เพียง 15,481 ตัน มูลค่า
25.8 ล้านบาท เนื่องจากการออกรับซื้อล่าช้า คือ เริ่มในเดือนมีนาคม 2520
ซึ่งเป็นระยะเวลาเกี่ยวเกี่ยว เกษตรกรได้ขายข้าวให้กับพ่อค้าไปแล้ว

ปี 2522 - 2523 มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือกในช่วงนี้ มีวิธีการคล้ายกับ
ในปี 2518 กล่าวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการรับซื้อและแปรสภาพข้าวเปลือก
เป็นข้าวสาร แล้วส่งให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการจำหน่ายภายในและต่างประเทศ เงิน
รายได้จากการจำหน่ายข้าวสารจะส่งกลับไปที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปเป็นทุน
หมุนเวียนรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาอีก หน่วยงานที่รับผิดชอบมี 3 หน่วยงาน คือ องค์การ
ตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า และกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยได้กำหนดการรับซื้อ
ไว้ในช่วงที่มีปริมาณข้าวมากคือ ระหว่างวันที่ 15 พฤศจิกายน - 30 เมษายนของปีถัดไป
ปรากฏว่าในปี 2522 ได้ซื้อข้าวเปลือกไว้ 191,556 ตัน และปี 2523 รับซื้อได้ถึง
1.15 ล้านตัน ซึ่งนับได้ความมากที่สุดเท่าที่รัฐบาลรับซื้อมา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้พยายาม
แก้ไขข้อบกพร่องบางอย่าง โดยเฉพาะด้านเงินทุนดำเนินการได้เพิ่มขึ้นมาก (ปี 2518

ได้รับเงินซื้อข้าว 600 ล้านบาท ปี 2523 ได้รับเงินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,230 ล้านบาท) และในปี 2523 ยังได้เปลี่ยนแปลงวิธีรับซื้อ คือแทนที่จะให้ชาวนาขนข้าวมายังหน่วยรับซื้อของรัฐบาล ก็จัดหน่วยรับซื้อเข้าไปรับซื้อถึงลานข้าวหรือฉางของชาวนา ทำให้ชาวนามีความสะดวกในการขายข้าวให้กับรัฐบาลมากขึ้น และที่สำคัญคือราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลรับซื้อ (ราคาข้าวเปลือกชั้น 1 ในตลาดเฉลี่ยเดือนมกราคม - เมษายน คั้นละ 2,839 บาท ราคาพยุหกันละ 3,100 บาท)

1.2 โครงการรักษาระดับราคาข้าว รัฐบาลได้ยกเลิกการพยุงราคาข้าวแล้วได้ประกาศใช้ โครงการรักษาระดับราคาข้าวแทน เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2523¹ ทั้งนี้เนื่องจาก การพยุงราคาข้าวของรัฐบาลสามารถทำได้ในขอบเขตจำกัด ไม่อาจกระจายได้ทั่วทุกจุดของประเทศ และทำได้ในระยะสั้น ไม่มีผลถาวรในการรักษาระดับรายได้ของชาวนาและการเพิ่มการผลิตของประเทศ ในขณะที่เกี่ยวกับราคาข้าวสารก็มีความแปรปรวนเป็นอันมากในระหว่างต้นฤดูและปลายฤดู และในบางครั้งก็ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ดังนั้นรัฐบาลจึงได้นำมาตรการรักษาระดับราคาข้าวมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกระทรวงพาณิชย์จะใช้กลไกของตลาดหลายประการเข้าแทรกแซงการค้าข้าวของประเทศ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ โรงสี และผู้ส่งออก² การดำเนินงานของรัฐบาลจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละปี กล่าวคือ

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2523.

หน้า 53.

²กระทรวงพาณิชย์. นโยบายและมาตรการรักษาระดับราคาข้าวในฤดูกาลผลิตปี 2523/2524. หน้า 1, 8 - 10 .

ปี 2524 ในปีนี้รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงจากการรับซื้อในราคาพุงจากชาวนา โดยตรงมาเป็นการใช้มาตรการแทรกแซงทางค่านตลาด เพื่อให้ข้าวเปลือกมีราคาสูง โดยเร่งสร้างความต้องการข้าวให้มากขึ้น เช่น เร่งรื้อการส่งออกในต้นฤดูเก็บเกี่ยว โดยกำหนดเป้าหมายในระยะแรก 2.8 ล้านตันข้าวสาร เป็นข้าวรัฐบาล 1 ล้านตัน เป็นข้าวเอกชน 1.8 ล้านตัน ส่งเสริมให้มีการส่งออกล่วงหน้า เร่งรื้อให้ผู้ส่งออกส่งมอบข้าวสารองให้แก่องค์การสินค้ากอนต้นฤดู และให้ภาครัฐบาล (องค์การคลังสินค้า และกรมการค้าต่างประเทศ) และภาคเอกชน (ผู้ส่งออก) ร่วมกันจัดตั้งมูลนิธิกันชนข้าว¹ โดยให้ผู้ส่งออกซื้อข้าวเข้ามูลนิธิกันชน 3 แสนตัน และองค์การคลังสินค้าซื้อข้าวโดยวิธีการประมูลรับซื้อในแหล่งต่าง ๆ เข้ามูลนิธิกันชนอีก 6 แสนตัน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์การคลังสินค้าถึง 5,000 ล้านบาท ซึ่งให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ² นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมคือให้ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกสหกรณ์ในท้องที่ซึ่งมีราคาตกต่ำ โดยได้รับเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรร่วมกับธนาคารกรุงไทย เป็นจำนวนเงิน 550 ล้านบาท³ ใน

มูลนิธิกันชน (Buffer stock) เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้รักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ต่ำหรือสูงเกินไป โดยมีวิธีดำเนินการคือ ผู้ทำการส่งออกข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล โดยกรมการค้าต่างประเทศและองค์การคลังสินค้า ร่วมกันซื้อข้าวสารจำนวนหนึ่งเก็บรักษาไว้ในโกดังเอกชน และสถานที่เก็บข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ และองค์การคลังสินค้าในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เพื่อระบายออกในช่วงหลังของฤดู เมื่อข้าวเปลือกในครอบครองของชาวนามีปริมาณล้นยุ้งลง หรือเมื่อราคาข้าวเปลือกและข้าวสารสูงขึ้นถึงระดับที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่ผู้บริโภค.

²ธนาคารแห่งประเทศไทย. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2523. หน้า 54.

³กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. นโยบายข้าวไทย อดีต - ปัจจุบัน ปีการชลิท 2530/2531. หน้า 7.

โครงการนี้ ทางกรมได้กำหนดราคาข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% คันละ 3,500 บาท ปรากฏว่า ชาวนาขายข้าวชนิดนี้ได้ใกล้เคียงกับที่ทางการกำหนด (เฉลี่ยขายได้ คันละ 3,431 บาท) และมีราคาสูงเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นระยะที่ภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกมีความคล่องตัว ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล

ในปี 2525 - 2529 เนื่องจากในช่วงนี้ภาวะการค้าข้าวของโลกค่อนข้างซบเซา และราคาข้าวในตลาดโลก และราคาภายในประเทศโน้มต่ำลง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งมาตรการแทรกแซงตลาด และมาตรการส่งออก กล่าวคือ

(1) มาตรการแทรกแซงตลาด เช่น ให้หน่วยงานต่าง ๆ ออกรับซื้อข้าวเปลือก ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรร่วมกับองค์การคลังสินค้าทำการรับฝากและจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกร ให้โรงสีเข้าร่วมรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามราคาขั้นต่ำที่ทางรัฐบาลกำหนด เป็นต้น

(2) มาตรการส่งออก รัฐบาลได้ใช้นโยบายการส่งออกเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาระดับราคาข้าวเปลือก โดยมีทั้งมาตรการจูงใจ มาตรการบังคับซึ่งเน้นการส่งออกให้มากในต้นฤดูเก็บเกี่ยว และมาตรการส่งออกโดยเสรี

(2.1) มาตรการจูงใจ เช่น ลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก ลดอัตราภาษีการส่งออก การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกข้าว การจัดสรรข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาลให้แก่ผู้ส่งออก

(2.2) มาตรการบังคับ เช่น กำหนดให้ผู้ส่งออกทุกรายจะต้องมีสต็อกข้าว โดยเพิ่มจาก 500 คัน เป็น 2,000 คัน ซึ่งใช้ในปี 2527

(2.3) มาตรการส่งออกโดยเสรี เพื่อลดภาระผู้ส่งออก และเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการยกเลิกอุปสรรคในการส่งออกในปี 2529 คือ ยกเลิกมาตรการกำหนดโควตาการส่งออก ปี 2527 ยกเลิก

ค่าธรรมเนียมการส่งออก (ฟรีเมียม) ข้าวทุกชนิด (เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2529)¹

1.3 การประกันราคาข้าวเปลือก รัฐบาลได้นำเอาการประกันราคาข้าวเปลือกมาใช้เพียงปีเดียวคือ ปี 2519 ซึ่งจะแตกต่างจากพุงราคาข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา โดยใช้อำนาจทางกฎหมายตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 บังคับให้โรงสีทั่วประเทศรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน (ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% หักละ 2,500 บาท) โดยรัฐบาลให้หลักประกันว่าจะรับซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาที่โรงสีมีกำไรแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดราคาข้าวสารให้สัมพันธ์กับราคาข้าวเปลือกที่สูงขึ้น โดยรัฐบาลจะยกเลิกการขายข้าวสารราคาถูกลงละ 50 บาทแก่ประชาชนทั่วไป และกำหนดราคาข้าวสารชนิด 5% ขายปลีกอยู่ระหว่างถึงละ 65 - 75 บาท² ซึ่งมาตรการประกันราคาข้าวสารของรัฐบาลนั้นได้รับการคัดค้านอย่างมากจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะจากสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งให้เหตุผลว่าข้าวสารชนิด 5% ขายปลีกในราคาถึงละ 50 บาทก็ได้อำไร ดังนั้นจึงมีการนัดหยุดงานทั่วประเทศ ซึ่งผลการคัดค้านในเรื่องราคาข้าวสารในครั้งนี้ได้ส่งผลถึงการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น

2. นโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร

เนื่องจากข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย ดังนั้นถ้าข้าวสารมีราคาแพงขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อระดับค่าครองชีพของคนส่วนใหญ่ภายในประเทศ และยังทำให้สินค้าชนิดอื่นสูงขึ้นอีกด้วย นอกจากจะทำให้ผู้มีวิภคข้าวภายในประเทศเดือดร้อน

¹ กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน. ประมวลนโยบายข้าว ปี 2523/24 - ปี 2529/30 และนโยบายข้าว ปี 2530/31. หน้า 58.

² ธนาคารแห่งประเทศไทย. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2519. หน้า 45 - 46.

อันเนื่องมาจากข่าวสารแพงแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาข่าวสารแพงได้สำเร็จ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาข่าวสารแพงไม่ว่าจะเกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกประเทศ รัฐบาลจึงได้พยายามหามาตรการที่จะแก้ไขมิให้ข่าวสารภายในประเทศสูงเกินไป ทั้งนี้คือ

2.1 การสำรองข้าว เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อตรึงราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับพอสมควร และป้องกันภาวะการขาดแคลนข้าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากมีการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมากเกินไป โดยมีคณะกรรมการสำรองข้าว เป็นผู้กำหนดอัตราข้าวสำรองจากผู้ส่งออก ซึ่งการสำรองข้าวของรัฐบาลได้ถูกนำมาใช้หลายครั้งในช่วงที่เห็นว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าว เช่น ปี 2505, 2515 - 2525 ซึ่งในปี 2525 ก็ได้ยกเลิกการสำรองข้าวไป เนื่องจากปริมาณข้าวภายในประเทศมีมาก และเพื่อลดภาวะการส่งออก

2.2 การจำหน่ายข้าวสารราคาถูก เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาเพื่อตรึงราคาข้าวมิให้สูงเกินไป เพื่อช่วยให้ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวได้ในราคาถูกกว่าท้องตลาด โดยกระทรวงพาณิชย์ได้มอบให้องค์การคลังสินค้าจัดซื้อข้าวสารมาจำหน่ายในกรุงเทพมหานคร และส่งไปตามจังหวัดต่าง ๆ ที่ขอซื้อเมื่อข้าวขาดแคลนและมีราคาสูง ซึ่งข้าวที่นำมาขายในราคาถูกนอกจากองค์การคลังสินค้าจะรับซื้อเองแล้ว ก็ยังได้มาจากการสำรองข้าว จากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จากโครงการพยุงราคาข้าวเปลือก และจากการสร้างมูลภัณฑ์กันชนข้าวสารขององค์การคลังสินค้า และข้าวที่องค์การคลังสินค้านำมาขายให้กับประชาชนนั้นมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น ข้าวโอชา ข้าวชัยบุรี เป็นต้น

สรุปนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 ได้ว่า นโยบายของรัฐบาลแบ่งออกเป็น 3 นโยบายใหญ่ ๆ ได้แก่ นโยบายแรก คือ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว เป็นนโยบายที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้ชาวนามีการเพิ่มผลผลิตข้าวให้มากขึ้น และเพื่อเป็นการยกระดับรายได้ของชาวนาให้สูงขึ้น นโยบายดังกล่าว เช่น

นโยบายส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตคอไร นโยบายส่งเสริมการทํานาปีละ 2 ครั้ง และ
 นโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าว นโยบายที่สองคือ นโยบายการค้าข้าว หรือ
 นโยบายส่งออก ในขณะนี้ เป็นนโยบายการค้าเสรี แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล
 ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนภายในประเทศเดือดร้อน ซึ่งมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ก็มีทั้ง
 มาตรการควบคุมและส่งเสริมการส่งออก มาตรการควบคุมการส่งออก เช่น การเก็บ
 ค่าพรีเมียมข้าว การสำรองข้าว การใช้โควตา การห้ามส่งออก เป็นต้น ส่วน
 มาตรการส่งเสริม เช่น การให้รางวัลแก่ผู้ส่งออก การขายข้าวด้วยเงินเชื่อ
 การลดค่าพรีเมียมลง ฯลฯ และนโยบายที่สามคือ นโยบายราคาข้าว เป็นนโยบาย
 ที่รัฐบาลนำมาเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศมิให้ชาวนาผู้ผลิต และ
 ผู้บริโภคต้องเดือดร้อน ซึ่งมีอยู่ 2 นโยบาย ใจ่แก่ นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก
 เป็นนโยบายที่ต้องการช่วยชาวนาให้ขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น เช่น การพยุงราคา
 ข้าวเปลือก การรักษาระดับราคาข้าวเปลือก และการประกันราคาข้าวเปลือก เป็นต้น
 และนโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร เป็นนโยบายเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคมิให้เดือดร้อน
 อันเนื่องมาจากราคาข้าวสารแพง เช่น การสำรองข้าว การจำหน่ายข้าวสารราคา
 ถูก เป็นต้น

ผลการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายข้าวในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 นโยบาย คือ นโยบายการผลิตข้าว นโยบายการค้าข้าว และนโยบายราคาข้าว แล้ว ได้ก่อให้เกิด ผลต่อการผลิต การค้า และราคาข้าว ดังนี้ คือ

ผลทางด้านการผลิต

รัฐบาลสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้เป็นจำนวนมาก เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการนำเอาเทคนิคสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิต เช่น การใส่ปุ๋ย การใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง การทำนาแบบใหม่ ตลอดจนการพัฒนาทางด้านการชลประทาน ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทย สามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง นับเป็นการช่วยให้ผลผลิตข้าวมีเพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2529 นั้นสามารถผลิตข้าวนาปีได้ถึง 2.3 ล้านตัน¹ และการที่ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป ผลผลิตข้าวของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ ได้เพิ่มจาก 8.1 ล้านตัน ในปี 2504 เป็น 18.8 ล้านตัน ในปี 2529 ซึ่งบางปีปริมาณผลผลิตได้ลดลงเนื่องจากภัยธรรมชาติ (ดูปริมาณผลผลิตจากตารางต่าง ๆ ในบทที่ 1)

¹ กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติและข้อมูล ข้าวไทย เกี่ยวกับการผลิต การส่งออก ค่าธรรมเนียม และราคา ปี 2521 - 2530. หน้า 1.

ส่วนผลอีกแห่งหนึ่งรัฐบาลไม่สามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524 - 2529 ได้ ซึ่งตามแผน ฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ข้าวนาปี และข้าวนาปรัง ในปี 2529 ไว้เท่ากับ 312 และ 600 กิโลกรัม ต่อไร่¹ แต่ปรากฏว่า ในปี 2529 ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวนาปี และข้าวนาปรังได้เพียง 302 และ 563 กิโลกรัมต่อไร่ และผลผลิตเฉลี่ยรวมทั้งข้าวนาปี และข้าวนาปรังยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ (บางปีกลับลดลง) ผลิตผลเฉลี่ยจากตารางในบทที่ 1) กล่าวคือ ปี 2529 ได้ผลิตผลเฉลี่ยเพียง 363 กิโลกรัมต่อไร่² ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ผลิตข้าวด้วยกันแล้ว ผลผลิตต่อไร่ของไทยยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก การที่นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากปัญหาของรัฐบาล และปัญหาของชาวนาเป็นสำคัญ กล่าวคือ

1. ปัญหาของรัฐบาล การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในการเพิ่มผลผลิตนั้นมีข้อจำกัดในค่านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ ทำให้การส่งเสริมการผลิตของรัฐบาลมีไม่เพียงพอและทั่วถึง เช่น

1.1 การผลิตข้าวพันธุ์ที่ยังผลิตได้น้อย และไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร เช่น ในปี 2524 เมล็ดข้าวพันธุ์ที่กรมส่งเสริมการเกษตรผลิตได้มีจำนวน 1,859 ตัน ในขณะที่ความต้องการเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรมีจำนวนถึง

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524 - 2529. หน้า 57.

²กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติและข้อมูล ข้าวไทย เกี่ยวกับการผลิต การส่งออก ค่าธรรมเนียม และราคา ปี 2521 - 2530.

6,684 ตัน¹ ดังนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงต้องใช้เมล็ดพันธุ์จากการเก็บเอง และหาซื้อส่วนที่ขาดจากตลาดทั่วไป ซึ่งเป็นเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพไม่แน่นอน

1.2 การช่วยเหลือในการจัดหาปุ๋ยราคาถูกลงมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกรนั้น ยังมีเพียงส่วนน้อย ไม่พอเพียงและมีจำนวนไม่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับเงินทุนหมุนเวียนขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีอยู่ และหนี้ค้างชำระของเกษตรกร ตลอดจนมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรต้องเสนออนุมัติเป็นคราว ๆ ไป อีกทั้งเงินยืมเพื่อหมุนเวียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็ไม่แน่นอน เพราะมีอยู่ปริมาณจำกัด นอกจากนี้ การให้คำแนะนำในการใช้ปุ๋ยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการก็ไม่มีที่แพร่หลาย รวมทั้งผลการทดลองการใช้ปุ๋ยในแหล่งต่าง ๆ ตามชนิดของดิน ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติสรุปเป็นข้อแนะนำที่แน่ชัด ทำให้เกษตรกรไม่สามารถที่จะทราบชนิดหรือสูตรปุ๋ยที่เหมาะสมตามชนิดพืชที่ปลูกในแต่ละภาค²

1.3 การทำนาแผนใหม่ รัฐบาลไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้เต็มที่ โดยเฉพาะในเรื่องปุ๋ย เนื่องจากยังขาดแคลนงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเผยแพร่การทำนาแผนใหม่ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

1.4 การดำเนินการทางด้านการชลประทานเพื่อการเกษตรยังมีไม่เพียงพอและทั่วถึง โดยเฉพาะยังขาดแคลน คู คลองส่งน้ำเข้าไปในไร่นา ทั้งนี้เนื่องจากตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504 - 2514) นั้น รัฐบาลมุ่งพัฒนาเฉพาะการสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น สร้างเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ เขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่ แต่ละเลยการสร้างคู คลองส่งน้ำขนาดเล็ก เมื่อโครงการใหญ่สร้าง

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524). หน้า 57.

²กองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวง. ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเรื่องปุ๋ย. หน้า 39.

เสร็จ จึงไม่สามารถใช้น้ำจากการชลประทานได้มากนัก ถึงแม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา รัฐบาลจะหันมาเร่งรัด ปรับปรุงและขยาย ระบบการส่งน้ำ โดยการจัดรูปที่ดิน และสร้างระบบคันนาควบน้ำ เพื่อจัดสรรน้ำให้ถึงเกษตรกร ก็ตาม แต่ปรากฏว่า การขยายระบบส่งน้ำในรูปคันนาและคูน้ำยังมีไม่มากนัก เนื่องจากงบประมาณในค่านี้น้อย และยังคงลดย่อยซ้ำ เช่น งบประมาณรายจ่ายปี 2517 ใกล้เคียงกับ 20 ล้านบาท แต่ในปี 2521 ลดลงเหลือเพียง 14 ล้านบาท¹ ขณะเดียวกัน พื้นที่ชลประทานที่มีอยู่ประมาณ 16 ล้านไร่ นั้น ปรากฏว่ามีเพียง 4 - 5 ล้านไร่เท่านั้น ที่สามารถรับน้ำจากชลประทานได้ตลอดปี

1.5 การช่วยเหลือในเรื่องที่ดินทำกินของรัฐบาลนั้น สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้เพียงส่วนน้อย ถึงแม้จะมีการจัดสรรที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน ในปี 2518 ก็ตาม เกษตรกรที่เป็นผู้เช่าก็ยังมีอยู่มาก โดยเฉพาะในภาคกลาง และ ถึงแม้จะมี พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา ที่ออกมาในปี 2517 แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากที่ไม่ยอมรับ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใหม่ ประกอบกับ ชาวนาเองก็มีไม่น้อยที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ฉบับใหม่ดังกล่าว การเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราที่สูงจึงยังคงมีอยู่ทั่วไปและระยะเวลาในการเช่าส่วนมากทำกันเพียงปีต่อปี ทำให้ชาวนาเช่าไม่สนใจที่จะปรับปรุงบำรุงดินในระยะยาว เนื่องจากไม่มั่นใจว่าเจ้าของจะให้เช่าต่อหรือไม่ ดังนั้นจึงทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาเช่ายังอยู่ในอัตราที่ต่ำ²

1.6 ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะ ได้ตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นมา เพื่อให้เกษตรกรกู้โดยตรง ก็ยังไม่สามารถให้เกษตรกรกู้ยืมได้มากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านเงินทุน และถึงแม้

¹ สุกิตติ กระจำนง. การชลประทานในประเทศไทย. หน้า 56, 60.

² วิทยากร เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. หน้า 50 - 53.

รัฐบาลจะระดมเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ เพื่อให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร เพียงแต่ทำให้การกู้เงินจากเอกชนลดน้อยลง กล่าวคือ ก่อนปี 2518 เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 60 - 80 ต้องกู้ยืมจากนายทุนเอกชน และเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง แต่ในปี 2519 สถาบันสินเชื่อที่เป็นทางการสามารถให้สินเชื่อได้ร้อยละ 56 ของความต้องการทั้งหมด ทำให้อัตราส่วนที่เกษตรกรกู้จากนายทุนลดลงมาเหลือราวร้อยละ 44¹ ดังนั้นเมื่อเกษตรกรไม่มีเงินทุนพอที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตน จึงทำให้อัตราการผลิตต่อไร่ต่ำ

2. ปัญหาของชาวนา เนื่องจากชาวนาไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในฐานะยากจน ไม่มีที่ดิน ทุน เป็นของตนเอง ดังนั้นจึงนับเป็นปัญหาและอุปสรรคในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่เป็นอันมาก ถึงแม้รัฐบาลจะได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และเมื่อรัฐบาลได้หันมาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น โดยการนำเอาเทคนิคสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องทุ่นแรง เป็นต้น ก็ยังทำให้ชาวนาต้องเพิ่มต้นทุนในการผลิตมากยิ่งขึ้น ชาวนาซึ่งส่วนใหญ่ยังยากจน จึงไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้สูงขึ้นได้ และชาวนาผู้เช่าก็ไม่ได้สนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต เนื่องจากขาดความมั่นใจในการลงทุนในระยะยาว นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ปัญหาของชาวนาที่ทำให้การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ไม่สูงเท่าที่ควรยังมีอีกหลายประการ เช่น

2.1 การใช้ปุ๋ยของชาวนายังอยู่ในอัตราที่ต่ำ และยังขาดความรู้ในการใช้ปุ๋ยอย่างถูกต้อง หรือใช้ปุ๋ยโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพดิน ทำให้การใช้ปุ๋ยไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร

2.2 เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ชาวนาใช้ปลูกส่วนใหญ่เป็นเมล็ดพันธุ์ที่เก็บเอง และหาซื้อตามท้องตลาด ดังนั้นประสิทธิภาพในการให้ผลผลิตจึงมีไม่สูงมากนัก

2.3 ชาวนามองไม่เห็นความจำเป็นในการสร้างคันนาและคูน้ำเข้าไปยังพื้นที่ของตน เนื่องจากต้องลงทุนในการก่อสร้าง และยิ่งถ้าเป็นผู้เช่ายังไม่กล้าเสี่ยงในการลงทุนก่อสร้างคัน คูน้ำ เพื่อรับน้ำจากชลประทาน ดังนั้นจึงทำให้ระบบการส่งน้ำเข้าสู่ไร่นายังมีน้อย

2.4 ชาวนาส່วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจในการเพิ่มผลผลิตของตนให้สูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำ ทำให้ชาวนาขาดความกระตือรือร้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต บรรพบุรุษเคยทำการผลิตมาอย่างไร ก็ยังคงยึดกรรมวิธีการผลิตแบบดั้งเดิม เพียงแต่ให้ผลผลิตในแต่ละปีมีพอใช้พอกินเท่านั้น

การเพิ่มนโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนั้น นอกจากจะเกิดจากปัญหาของรัฐบาล และปัญหาของชาวนาแล้ว ยังเกิดจากปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้คือ ปัญหาจากภัยธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าถ้าปีไหนเกิดภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นฝนแล้งหรือน้ำท่วม ผลผลิตต่อไร่ก็ลดต่ำลงด้วย เช่นในปี 2515, 2520 เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการทำนาในประเทศไทยยังต้องอาศัยน้ำจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่

สรุปได้ว่า ประเทศไทยสามารถขยายการผลิตข้าวได้เพิ่มสูงขึ้น เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ แต่ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป มากกว่าเกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น

ผลทางด้านการค้า

ผลของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก

1. การเก็บค่าพรีเมียมข้าวของรัฐบาล นอกจากจะควบคุมปริมาณการส่งออกแล้วยังก่อให้เกิดผลอีก คือ

1.1 เป็นรายได้ของรัฐบาล การเก็บค่าพรีเมียมข้าวของรัฐบาลในปีหนึ่ง ๆ สามารถเก็บได้ปีละหลายล้านบาท ดังปรากฏตามตาราง 18

ตาราง 18 แสดงรายได้จากค่าทรัพย์สินมีมูลค่าระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

พ.ศ.	รายได้จากค่าทรัพย์สินมีมูลค่า (ล้านบาท)	พ.ศ.	รายได้จากค่าทรัพย์สินมีมูลค่า (ล้านบาท)
2504	872	2517	3,123
2505	753	2518	371
2506	819	2519	423
2507	1,238	2520	946
2508	1,192	2521	1,135
2509	995	2522	1,430
2510	995	2523	1,529
2511	1,268	2524	1,436
2512	1,037	2525	640
2513	540	2526	626
2514	225	2527	450
2515	158	2528	428
2516	333	2529	25

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

1.2 ช่วยรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ขึ้นลงมากเกินไป โดยการปรับค่าพรีเมียมให้สูงขึ้น หรือต่ำลงตามราคาข้าวในตลาดโลก กล่าวคือ ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น จะมีผลให้ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น รัฐบาลก็ปรับค่าพรีเมียมให้สูงเท่ากับราคาในตลาดโลก ทำให้มีการชะลอการส่งออก ราคาข้าวภายในประเทศก็จะไม่สูงมาก ซึ่งเป็นผลดีแก่ผู้บริโภค และรัฐบาลเองก็มีรายได้จากค่าพรีเมียมที่สูงขึ้น และในทางตรงข้าม ถ้าราคาข้าวในตลาดโลกลดลง รัฐบาลก็ปรับค่าพรีเมียมให้ลดลงเท่า ๆ กับราคาในตลาดโลก

2. การใช้มาตรการสำรองข้าว ช่วยตรึงราคาข้าวสารภายในประเทศมิให้แพงเกินไป และช่วยผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อข้าวสารได้ในราคาถูกลง เป็นการช่วยลดความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภค

3. การใช้โควตาส่งออก ก่อให้เกิดผลดังนี้ คือ¹

3.1 ช่วยรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศมิให้สูงเกินควร เช่น ในปี 2517 ราคาหอवरของข้าวเปลือกชั้นหนึ่งควรอยู่ระหว่าง 2,000 - 2,200 บาทต่อเกวียน เพราะถ้าราคาข้าวเปลือกสูงมากกว่านี้แล้ว จะมีผลทำให้ค่าแรงและสินค้าชนิดอื่น ๆ ที่ใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบสูงขึ้นด้วย

3.2 ป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ อันเนื่องมาจากการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากเกินไป โดยรัฐบาลสามารถจำกัดปริมาณการส่งออกได้แน่นอน

3.3 เพื่อป้องกันและกีดกันมิให้ผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ ฉวยโอกาสเข้ามาส่งข้าวออกต่างประเทศในเวลาที่มีการส่งออกไม่กี่รายมาก เช่น ในปี 2516 เพราะผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ จะฉวยโอกาสตีราคาขายซึ่งกันและกัน เป็นผลให้ราคาข้าวไทยในต่างประเทศลดต่ำลง

¹ไพรัช กฤษณมิมข. "นโยบายข้าว" พัฒนบริหารศาสตร์. 14(2) : 239 - 254; เมษายน 2518.

4. การห้ามส่งออก ทำให้มีข้าวเพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ ในภาวะที่เกิดการขาดแคลนข้าวอย่างรุนแรง และทำให้ราคาข้าวสารภายในประเทศ ลดต่ำลง¹ ซึ่งมาตรการนี้รัฐบาลได้นำมาใช้เพียงปีเดียวคือ ปี 2516.

5. การขอความเห็นชอบก่อนตกลงขาย สามารถชะลอการส่งออกได้ ในภาวะที่ปริมาณข้าวภายในประเทศมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดโลก เช่น ในปี 2520

6. การกำหนดเป้าหมายและปริมาณการส่งออก ช่วยทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยไม่มากและน้อยจนเกินไป

ผลกระทบของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก

การใช้มาตรการควบคุมการส่งออกของรัฐบาล นอกจากจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว และป้องกันไม่ให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลนแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบดังต่อไปนี้ คือ

1. การเก็บค่าพรีเมียมข้าว ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง เพราะพ่อค้าส่งออกยอมผลัดภาระค่าพรีเมียมข้าวส่วนใหญ่มาให้ชาวนา (ผู้ส่งออกสามารถผลัดภาระไปให้ผู้ซื้อข้าวในต่างประเทศได้ในรูปของการขายข้าวแพงขึ้นได้ประมาณร้อยละ 25 ของจำนวนพรีเมียมที่เรียกเก็บ ส่วนภาระอีกร้อยละ 75 จะตกอยู่ในประเทศ ในลักษณะของราคาภายในที่ต่ำลง ซึ่งหมายถึงชาวนาจะต้องเป็นผู้รับภาระในส่วนนี้)²

¹สุโข ธีรตระกูล และคนอื่น ๆ. "สรุปการดำเนินนโยบายการค้า และการแทรกแซงตลาดข้าวของประเทศ ในระยะ 20 ปี (ตั้งแต่ปี 2505 ถึง 2525)". เศรษฐกิจการพาณิชย์. 12(133) : 1 - 152; สิงหาคม 2525.

²เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. "พลิกตำนานค้าข้าว ยิ่งค้าชาวนาก็ยิ่งจน - ทำไม". มติชนสุดสัปดาห์. 9(2962) : 12 - 15; เมษายน 2529.

ซึ่งพ่อค้าส่งออกจะฉ้อฉลภาวะค่าฟรีเมียมให้ชาวนาโดยการกรอราคาข้าวซื้อข้าวเปลือกให้ต่ำลง แม้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ชาวนาก็ไม่สามารถขายข้าวในราคาที่สูงขึ้นได้และยังนำเงินรายได้ที่เก็บจากค่าฟรีเมียมข้าวไปใช้ช่วยเหลือเกษตรกรทั่วไป¹ แทนที่จะช่วยเหลือเฉพาะชาวนาที่ปลูกข้าวเท่านั้น ดังนั้นการช่วยเหลือชาวนา เช่น การพยุงราคาข้าว จึงทำได้เพียงส่วนน้อย นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนอัตราฟรีเมียมขึ้นลงบ่อย ๆ ทำให้ผู้ซื้อข้าวในต่างประเทศมีการชะลอการซื้อ เพื่อรอซื้อในช่วงที่อัตราค่าฟรีเมียมต่ำสุด ทำให้การระบายข้าวออกไปต่างประเทศได้รับความเสียหาย เช่น ในปี 2517 ซึ่งเป็นปีที่ราคาข้าวสูงมากที่สุดในปีหนึ่ง กระทรวงพาณิชย์ได้ปรับเพิ่มและลดอัตราฟรีเมียมถึง 5 ครั้ง² การจกเก็บค่าฟรีเมียมข้าวส่งออกนั้น มีข้อถกเถียงเกิดขึ้นอยู่เสมอว่าควรจะยกเลิกหรือไม่ จนกระทั่งในที่สุด เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2529 ก็ได้มีการยกเลิกค่าฟรีเมียมไป

2. การสำรองข้าวของรัฐบาล ทำให้พ่อค้าส่งออกต้องเสียต้นทุนสูงขึ้น เนื่องจากต้องส่งมอบข้าวสำรองให้แก่รัฐบาลส่วนหนึ่ง และต้องขายในราคาต่ำ ดังนั้นผู้ส่งออกก็จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ต่ำเช่นกัน การเข้ามาครอบครองข้าวนี้เท่ากับไปกดราคาข้าวเปลือกของชาวนาให้ต่ำลง

3. การนำโควตามาใช้ ก่อให้เกิดผล คือ³

¹ ก่อนหน้าปี 2517 เงินรายได้จากการเก็บค่าฟรีเมียมนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา เงินรายได้ส่วนนี้นำส่งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.

² "ยกเลิกฟรีเมียมข้าว การตัดสินใจที่ถูกต้องของรัฐบาล" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 32(38) : 14 - 15; มีนาคม 2529.

³ ไพรช กฤษณมิม. "นโยบายข้าว" พัฒนาบริหารศาสตร์, 14(2) : 239 - 254; เมษายน 2518.

3.1 การใช้ระบบโควต้าเป็นการส่งเสริมระบบผูกขาดคัดค้าน ทำให้พ่อค้าส่งออกรายใหญ่เพียงไม่กี่รายสามารถรวมหัวกันครอบงำระบบการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ เมื่อพ่อค้าได้โควต้ามาแล้ว ก็พยายามส่งออกแต่น้อย เพื่อหวังให้ราคาในตลาดต่างประเทศสูงขึ้นไปอีก และขณะเดียวกัน ก็เป็นการบีบบังคับให้ราคาข้าวภายในลดลง ทั้งนี้เพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด เช่นในเดือนมกราคม 2517 กระทรวงพาณิชย์ได้อนุมัติโควต้าเพื่อให้พ่อค้าส่งออกทั้งสิ้นประมาณ 100,000 ตัน แต่พ่อค้าส่งออกในเดือนมกราคมประมาณ 6 หมื่นกว่าตันเท่านั้น เพื่อหวังผลกำไรจากการกระทำดังกล่าว

3.2 การใช้ระบบโควต้าทำให้กลไกของตลาดต้องหยุดชะงัก เพราะพ่อค้าไม่สามารถส่งข้าวออกเกินกว่าจำนวนโควต้า เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ซื้อต่างประเทศก็จะไม่สามารถซื้อข้าวจากประเทศไทยได้ ไม่ว่าจะเป็นให้ราคาสูงสักเท่าใดก็ตาม

3.3 ความแตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศและต่างประเทศเป็นสิ่งจูงใจให้มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ เพราะผลกำไรในการลักลอบคุ้มกับการเสี่ยง

3.4 ระบบโควต้าเปิดโอกาสให้มีการคอร์รัปชันได้ง่าย เพราะผู้ที่ได้รับโควตามีผลกำไรมากจึงพยายามทุก ๆ วิธีทางที่จะให้ได้มาซึ่งโควตาที่ตนต้องการ

3.5 ระบบโควต้าที่ใช้ในปีที่มีการขาดแคลนข้าวในตลาดต่างประเทศ เช่น ในปี 2517 ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศไทยตกต่ำเกินความเหมาะสม ยังผลให้ชาวนายากจนลงไปอีก

4. มาตรการห้ามส่งออกของรัฐบาลในปี 2516 ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียตลาดที่สำคัญคือ ฮองกงไป ทำให้ฮองกงลดโควตานำเข้าจากประเทศไทยลงจากร้อยละ 60 เหลือเพียงร้อยละ 30 นับเป็นผลเสียต่อการส่งออกของไทยในระยะยาว นอกจากนั้นมาตรการนี้ยังก่อให้เกิดการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะทางภาคใต้ เนื่องจากราคาภายนอกประเทศสูงกว่าราคาภายในประเทศมาก

5. การขอความเห็นชอบก่อนตกลงขาย ทำให้พ่อค้าส่งออกเกิดความไม่แน่นอน ไม่อาจหาตลาดล่วงหน้าได้ เพราะไม่ทราบว่า จะได้รับอนุญาตหรือไม่ และยังเปิดโอกาสให้ผู้ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ได้ประโยชน์ เพราะอาจจะแจ้งให้ทราบว่า ให้รับดำเนินการ หรืออาจจะให้รอไว้ก่อน เพราะจะมีการประกาศใช้ หรือยกเลิกระเบียบแล้ว¹

6. แม้รัฐบาลจะได้กำหนดเป้าหมายและปริมาณการส่งออก ไม่ให้มากหรือน้อยจนเกินไป แต่ในทางปฏิบัติ ในปีที่เกิดการขาดแคลนข้าว รัฐบาลก็ยังให้มีการส่งออกมาก จนกระทั่งเกิดการขาดแคลนข้าว

สรุปได้ว่า ผลของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออกทำให้สามารถป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ และยังช่วยรักษาเสถียรภาพราคาข้าวสารไม่ให้แพงจนเกินไป ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริโภคอื่น ส่วนผลกระทบของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก โดยเฉพาะมาตรการฟรีมีเนียม การสำรองข้าว และการใช้โควตาส่งออก ได้กักตุนข้าวเปลือกของชาวนาให้ต่ำลง เนื่องจากมาตรการดังกล่าวทำให้ต้นทุนการส่งออกสูงขึ้น พ่อค้าส่งออกจึงผลักดันราคาให้ขึ้นชาวนา โดยการรับซื้อข้าวเปลือกในราคาต่ำ ถึงแม้ว่าบางปีราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงขึ้น ก็ไม่ได้ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาสูงมากนัก ดังนั้นมาตรการควบคุมการส่งออกจึงส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคมากกว่าชาวนาผู้ผลิต

ผลทางด้านการราคา

ผลของนโยบายยกเว้นภาษีราคาข้าวเปลือก

1. การยกเว้นราคาข้าวเปลือก เป็นมาตรการช่วยเหลือชาวนาให้ขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ตกต่ำจนเกินไป โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งมาตรการนี้รัฐบาลได้นำมาช่วยเหลือชาวนาตลอดมา ยกเว้นบางปีที่รัฐบาลเห็นว่าราคาข้าวเปลือกอยู่ในระดับสูง

2. การประกันราคาข้าวเปลือกในปี 2519 เป็นมาตรการช่วยเหลือชาวนาให้ได้ราคาดี และมีหลักประกันว่าจะขายข้าวได้ในราคาที่ทางรัฐบาลประกาศ

3. โครงการรักษาระดับราคาข้าว โดยการแทรกแซงกลไกของตลาด ซึ่งได้รับความร่วมมือทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในการเร่งรัดการส่งออกช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว มีการสร้างมอรัลกับชน การรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร การแทรกแซงตลาดเหล่านี้ ล้วนช่วยให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่สูงขึ้น แต่ผลในอีกแง่หนึ่งรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการยกระดับราคาข้าวเปลือกเนื่องจาก

1. การรับซื้อข้าวพุงราคาของรัฐบาล สามารถซื้อได้เพียงส่วนน้อย เช่น ในปี 2523 รับซื้อได้เพียงร้อยละ 7 ของผลผลิตทั้งหมด ดังนั้นชาวนาที่ได้รับการช่วยเหลือจากมาตรการพุงราคาข้าวของรัฐบาลจึงมีเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้การพุงราคาข้าวของรัฐบาลยังมีปัญหาและอุปสรรคอีก เช่น รัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะเก็บข้าวเปลือกเป็นจำนวนมากได้ สถานที่เก็บข้าวของรัฐบาลที่มีอยู่คือ คลังสินค้า ฉางข้าวขององค์การคลังสินค้า และฉางข้าวของสหกรณ์การเกษตรต่าง ๆ นอกจากนี้ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในการคุณภาพข้าว ทำให้การปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นยังไม่คล่องตัว และบางปีการออกมารับซื้อข้าวของรัฐบาลล่าช้า ทำให้ชาวนาขายข้าวของตนให้กับพ่อค้าคนกลางไปหมดแล้ว เนื่องจากความจำเป็นในการที่จะใช้เงิน หรือบางคนก็ต้องรับนำข้าวไปใช้หนี้พ่อค้าในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า การตกข้าว ทำให้ข้าวเปลือกส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของพ่อค้า เมื่อทางการออกไปรับซื้อจึงไม่ได้ช่วยเหลือชาวนามากนัก

2. มาตรการประกันราคาข้าวของรัฐบาลในปี 2519 ประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย ทำให้มาตรการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการใช้อำนาจกฎหมายบังคับให้โรงสีรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาประกัน โดยการให้หลักประกันว่าจะรับซื้อข้าวสารไม่ได้รับความร่วมมือจากโรงสี สาเหตุที่โรงสีไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาประกัน เนื่องจาก¹

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย, ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2519.

2.1 โรงสีไม่แน่ใจเสถียรภาพของรัฐบาลและนโยบายข้าวของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาคับราคาประกันแล้ว จะสามารถขายข้าวสาร (ราคาขายปลีก) ได้ตามราคาประกันหรือไม่ เพราะในระบะนั้นราคาข้าวสารขายปลีกในท้องตลาดต่ำกว่าระดับราคาประกัน (จากรายงานของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปรากฏว่าราคาข้าวสาร 5% ขายปลีกในตลาดกรุงเทพฯ ตกถึงละ 60 - 70 บาทต่ำกว่าราคาประกันซึ่งกำหนดไว้ถึงละ 65 - 75 บาท) ประกอบกับภาวะการค้าข้าวกับต่างประเทศไม่สู้แจ่มใสนัก ย่อมไม่ช่วยให้ราคาข้าวสารสูงขึ้นถึงระดับราคาประกัน

2.2 สหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยคัดค้านราคาข้าวสารที่กำหนดใหม่ โดยเชื่อว่า แม้ชาวนาจะขายข้าวเปลือก (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%) ในราคาเกวียนละ 2,500 บาท ข้าวสารก็ยังคงขายปลีกในราคาถึงละ 50 บาทได้ โดยมีกำไรอยู่ เมื่อเกิดการคัดค้าน และยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โรงสีจึงไม่ซื้อข้าวเปลือกในราคาประกัน

2.3 รัฐบาลไม่ได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่บังคับให้โรงสีปฏิบัติตามข้อกำหนด ทั้งนี้รัฐบาลเพียงแต่ขอร้องให้โรงสีช่วยรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน โดยให้ความมั่นใจว่าราคาข้าวสารจะต้องสูงขึ้นและไม่ทำให้โรงสีขาดทุน และรัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการด้านการส่งออกโดยจะพยายามระบายข้าวออกต่างประเทศให้มาก เพื่อจะดึงราคาข้าวสารภายในประเทศให้สูงขึ้น ซึ่งคำร้องของรัฐบาลมีต่อโรงสี ย่อมไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะผู้ประกอบการโรงสีข้าวทั้งหลายต่างก็ต้องการผลกำไรประกันที่แน่นอนกว่านั้น ดังนั้นโรงสีจึงตั้งราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยไม่ได้คำนึงถึงราคาประกันที่รัฐบาลกำหนดแต่อย่างใด

ผลของนโยบายรักษาระดับราคาข้าวสาร

จากการสำรวจข้าวของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถนำข้าวสำรองนั้นมาขายให้กับประชาชนราคาถูกลงได้ ในภาวะที่เกิดการขาดแคลนข้าว หรือข้าวมีราคาแพง เช่น ในปี 2516, 2519 เป็นต้น โดยมีองค์การคลังสินค้าเป็นผู้ดำเนินการขายข้าวราคาถูกลงให้กับประชาชนโดยผ่านค้าขาย และสถาบันต่าง ๆ ในต่างจังหวัด เช่น ในปี 2519 องค์การคลังสินค้าได้จัดหาข้าวราคาถูกเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย คือ ข้าวโอชา (เป็นข้าวคุณภาพปานกลาง ประกอบด้วย ข้าวขาว 15% ร้อยละ 80 และข้าวเหนียว ร้อยละ 20) นอกจากนั้นยังได้จัดข้าวราคาประหยัดอีก 2 ชนิด คือ ข้าวชัยบุรีเจ้า และข้าวชัยบุรีเหนียว ข้าวชัยบุรีเจ้าเป็นข้าวผสมระหว่างข้าวเจ้า 25% กับปลายข้าวเจ้าเอวันพิเศษ ในอัตรา 6 ต่อ 1 ข้าวชัยบุรีเจ้านี้ส่วนมากจะขายให้กับประชาชนในจังหวัดภาคใต้ ซึ่งบริโภคข้าวเจ้าเพียงอย่างเดียว ส่วนข้าวชัยบุรีเหนียวเป็นข้าวผสมระหว่าง ข้าวเหนียว 10% สั้น กับปลายข้าวเหนียวเอวันพิเศษ ในอัตรา 5 ต่อ 1 ซึ่งข้าวชัยบุรีเหนียวนี้ องค์การคลังสินค้าจะจัดจำหน่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งส่วนมากบริโภคข้าวเหนียวเพียงอย่างเดียว¹ ซึ่งจากการจัดจำหน่ายข้าวสารราคาถูกนี้ นับเป็นการช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนได้ในภาวะที่ข้าวสารมีราคาแพง

แต่ในอีกแง่หนึ่งผลของการจำหน่ายข้าวสารราคาถูกของรัฐบาล ได้ทำให้ข้าวในท้องตลาดมี 2 ราคา คือ ราคาตลาด และราคาควบคุม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้บริโภคที่ไม่อาจหาซื้อข้าวสารในราคาถูกได้ เนื่องจากปริมาณข้าวราคาถูกมีน้อย ไม่พอเพียงแก่การจำหน่ายทั่วประเทศ และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์

¹ ครัวจิต อุดมธรรม. "นโยบายค้าข้าวปัจจุบัน : เริ่มฉายแสงแห่งความสำเริง" รายงานเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงไทย. 14(8) : 56 - 66 ; สิงหาคม

จากการขายข้าวราคาถูกส่วนใหญ่ก็คือ คนในกรุงเทพฯ นั่นเอง เนื่องจากข้าว
ราคาถูกในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด มีจำนวนครั้งต่อครั้ง และร้านค้าย่อยยัง
ฉวยโอกาสักตุนข้าวสารราคาถูกไว้ขายหลังร้านในราคาที่แพงเพื่อหากำไรให้กับ
ตนเอง ทำให้ประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากหาซื้อข้าวราคาถูกไม่ได้
นอกจากนี้การที่ผู้ส่งออกต้องขายข้าวสำรองให้แก่ทางการในราคาต่ำกว่าท้องตลาด
ย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนให้ผู้ส่งออกมากขึ้น ซึ่งภาระส่วนใหญ่ก็จะตกอยู่ที่ชาวนา ทำให้
ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำ

สรุปผลการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลไม่สามารถยก
ระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นได้ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะ
ทางด้านงบประมาณ การรับซื้อในราคาแพงก็ทำได้เพียงส่วนน้อย การประกันราคา
ข้าวซึ่งนับว่าเป็นการช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริงก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก
ไม่ได้รับความร่วมมือจากโรงสี และยังได้รับการต่อต้านในการประกันราคาข้าวสาร
จากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่ต้องการซื้อข้าวแพง ในที่สุดมาตรการที่ต้องการให้ชาวนาขาย
ข้าวได้ราคาดี ต้องล้มเหลวไป ส่วนในด้านการรักษาระดับราคาข้าวสารนั้น
การสำรองข้าวได้ช่วยให้รัฐบาลนำข้าวสารราคาถูกมาขายให้ประชาชนได้ ในภาวะ
ที่ข้าวขาดแคลนหรือมีราคาแพง ซึ่งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะอยู่ในกรุงเทพฯ

นโยบายการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาล นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากข้าวเป็นอาหาร และเป็นอาชีพหลักของคนไทย รวมทั้งยังเป็นพืชเศรษฐกิจที่ทำรายได้ให้กับประเทศปีละหลายล้านบาท เมื่อประชากรภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันกันค้าข้าวมากขึ้น ประเทศไทยย่อมได้รับความกระทบกระเทือน ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด

ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการผลิตให้มากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ นโยบายส่งเสริมการผลิตของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นโยบายส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง และนโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิต สำหรับนโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่นั้น รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง การส่งเสริมให้มีการใช้ปุ๋ยโดยจัดหาปุ๋ยราคาถูกมาขายให้กับชาวนา และยังคงเผยแพร่และปรับปรุงวิธีทำนาแบบใหม่ ซึ่งให้ผลผลิตสูงกว่าการทำนาแบบเก่า นอกจากนั้นยังได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องน้ำ โดยการพัฒนากระแสน้ำชลประทานออกไปทั่วทุกภาค โดยเฉพาะในภาคกลาง ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวได้มากขึ้น นโยบายส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง เป็นผลมาจากการพัฒนากระแสน้ำชลประทานทำให้ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มมากขึ้น ในด้านนโยบายส่งเสริมปัจจัยการผลิตข้าวนี้ รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาในรูปต่าง ๆ เช่น ในเรื่องที่ดิน แรงงานและทุน ในเรื่องที่ดิน รัฐบาล

ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรได้เช่าซื้อ การปฏิรูปที่ดินในปี 2518 นอกจากนี้ยังช่วยมิให้ชาวนาที่เป็นผู้เช่าต้องเสียเปรียบเจ้าของนามากเกินไป ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติการควบคุมการเช่านาใหม่ในปี 2517 ในด้านแรงงาน รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการนำเอาเครื่องทุ่นแรงมาช่วยในการเพิ่มผลผลิต เช่น การจัดงบประมาณส่วนหนึ่งซื้อเครื่องทุ่นแรงมาให้เกษตรกรได้ยืมส่งในระยะยาว ส่วนในด้านการเงิน รัฐบาลได้ตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ขึ้นมาเพื่อให้ชาวนาได้กู้เงินไปใช้ในการผลิตในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าจากนายทุนเอกชน ซึ่งเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหนี้สินของชาวนาให้น้อยลง และยังให้ระดมเงินจากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ทำให้ชาวนาสามารถกู้เงินเพื่อไปใช้ในการผลิตได้เพิ่มขึ้น

ผลจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตของรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดผลคือ ทำให้ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มมากขึ้นจนเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ และเหลือส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ แต่ในแง่อัตราการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของไทยยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป การที่รัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่เท่าที่ควรนั้น มีสาเหตุมาจากปัญหาของรัฐบาล และปัญหาของชาวนา ปัญหาของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การมีงบประมาณจำกัด ทำให้การช่วยเหลือชาวนาทำได้เพียงส่วนน้อย ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือทางด้านการเงิน การให้ยืม การทำปุ๋ย ปล่อยส่งน้ำ ที่ดิน ทุน ฯลฯ ส่วนชาวนาก็มีปัญหาทางด้านการผลิต ชาวนาส่วนใหญ่ยากจนไม่มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง ทำให้ความสนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตมีน้อย จึงส่งผลให้อัตราการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของไทยยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ

สำหรับการค้าข้าวของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นั้น มีความสัมพันธ์กับตลาดโลก ดังนั้นจึงทำให้ภาวะการค้าข้าวของไทยต้องผันผวนขึ้นลงอยู่เสมอ กล่าวคือ ถ้าปีไหนทั่วโลกผลิตข้าวได้มาก เกิดภาวะข้าวล้นตลาด ก็จะมีการแข่งขันกับข้าวในตลาดโลกมากขึ้นส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศของไทยต้องตกต่ำไปด้วย ทำให้ชาวนาผู้ผลิตต้องได้รับความเดือดร้อน ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากปีไหนทั่วโลกผลิตข้าวได้น้อยและความต้องการข้าวในตลาดโลกมีสูง ก็จะเกิดภาวะการขาดแคลนข้าว ทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศต้องได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากราคาข้าวสารที่แพงขึ้น ภาวะความผันผวนทางการค้าของไทยมีหลายช่วงด้วยกัน และจะขอกล่าวถึงภาวะการค้าข้าวในช่วงที่มีปัญหาคือช่วงที่เกิดภาวะข้าวล้นตลาดและช่วงที่เกิดภาวะการขาดแคลนข้าว

ภาวะข้าวล้นตลาดที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2511 - 2514 และ พ.ศ. 2525 - 2529 นั้น ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาในเรื่องปริมาณและมูลค่าการส่งออก เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ที่เคยสั่งซื้อข้าวจากไทยได้ลดปริมาณการสั่งซื้อลง เพราะสามารถผลิตข้าวได้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศและบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ยังส่งข้าวออกมาขายแข่งกับไทย โดยเฉพาะในปี 2529 ประเทศไทยต้องประสบกับการแข่งขันทางการค้าข้าวอย่างรุนแรง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ทุ่มข้าวออกสู่ตลาดโลกเป็นจำนวนมากในราคาที่ต่ำ ตามรัฐบัญญัติ ฟาร์แอกต์

ปี 2528 ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดข้าวไป และยังส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกของไทยตกต่ำลงอย่างมาก รวมทั้งมูลค่าการส่งออกได้ลดลง ถึงแม้จะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นก็ตาม

สำหรับภาวะการขาดแคลนข้าวในช่วงปี 2515 - 2517 ทำให้ราคาข้าวสารภายในประเทศมีราคาแพง โดยเฉพาะปี 2516 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ ทำให้มีการกักตุนสินค้า ยิ่งทำให้ราคาข้าวสารแพงขึ้น

ประชาชนผู้บริโภคต่างได้รับความเดือดร้อน จากปัญหาทางการค้าที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำหรือแพงจนเกินไป ซึ่งแบ่งเป็น 2 นโยบาย คือ นโยบายส่งออกและนโยบายทางด้านการค้า

นโยบายส่งออกข้าวของรัฐบาล มีทั้งมาตรการควบคุมและส่งเสริมการส่งออก มาตรการส่งเสริมการส่งออกที่รัฐบาลนำมาใช้มีหลายมาตรการ เช่น การให้รางวัลแก่ผู้ส่งออกที่ขายข้าวได้จำนวนมาก การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ซื้อข้าวไทยในต่างประเทศ การขายข้าวด้วยเงินเชื่อ และการลดค่าฟรีเมียมลง เป็นต้น ส่วนมาตรการควบคุมการส่งออกที่รัฐบาลนำมาใช้ เช่น การเพิ่มค่าฟรีเมียม การสำรองข้าว การใช้โควตา และการห้ามส่งออก เป็นต้น ส่วนนโยบายทางด้านการค้า รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือทั้งราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร กล่าวคือ มาตรการพยุงและประกันราคาข้าว รวมทั้งการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้น ในด้านราคาข้าวสาร รัฐบาลได้นำเอามาตรการสำรองข้าวมารักษาระดับราคาข้าวสารภายในประเทศมิให้สูงขึ้น โดยนำมาจำหน่ายเป็นข้าวสารราคาถูกให้กับประชาชนในช่วงที่ข้าวมีราคาแพง

จากการดำเนินนโยบายทางการค้าของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529 นั้นได้ก่อให้เกิดผล ตามมา กล่าวคือ ในด้านการส่งออก การใช้มาตรการส่งเสริมการส่งออก ทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกได้มากขึ้น ส่วนการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก ทำให้รัฐบาลสามารถชะลอและจำกัดปริมาณการส่งออก ทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศไม่เดือดร้อนมากนัก แต่ในอีกแง่หนึ่งการใช้มาตรการควบคุมการส่งออก โดยเฉพาะมาตรการเก็บค่าฟรีเมียม การสำรองข้าวและการใช้โควตานั้นมีส่วนทำให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำ เนื่องจากมาตรการดังกล่าว ทำให้ต้นทุนการส่งออกสูงขึ้น ดังนั้นผู้ส่งออกจึงผลักภาระนี้ไปให้กับชาวนาด้วยการลดราคาข้าวเปลือกให้ต่ำลง ทำให้ชาวนาไม่สามารถขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงนัก แม้ราคาในตลาดโลก

จะสูงก็ตาม การที่รัฐบาลไม่ยอมปล่อยให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นตามราคาในตลาดโลก
 ด้วยการเข้ามาแทรกการควบคุมการส่งออกนั้นย่อมเท่ากับว่ารัฐบาลมุ่งที่จะรักษาระดับราคา
 ข้าวสารมากกว่าที่จะรักษาระดับราคาข้าวเปลือก เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าถ้าปล่อยให้
 ข้าวสารภายในประเทศมีราคาแพงย่อมกระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพของประชาชน
 ส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมา จนอาจ
 ส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลได้ นอกจากนี้การใ้
 มาตรการห้ามส่งออกของรัฐบาลในปี 2516 ยิ่งทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดข้าว
 ที่สำคัญเช่นฮ่องกงไป และยังทำให้เกิดปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศอีกด้วย
 ส่วนผลของการคว่ำเป็นนโยบายทางด้านการค้านั้น รัฐบาลสามารถรักษาระดับราคาข้าวสาร
 ไม่ให้แพงมากนัก ด้วยการนำข้าวสารราคาถูกมาจำหน่ายให้กับประชาชน แต่ไม่สามารถ
 จำหน่ายได้ทั่วถึงเนื่องจากมีน้อย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ผู้ที่ได้รับประโยชน์
 ส่วนใหญ่เป็นคนในเมืองหรืออยู่ในกรุงเทพมหานคร ในด้านการรักษาระดับราคาข้าวเปลือก
 รัฐบาลสามารถช่วยชาวนาในการรักษาระดับราคาข้าวเปลือกได้เพียงส่วนน้อย เนื่องจาก
 มีปัญหาทางด้านการงบประมาณและการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

ဘဏ္ဍာရန်ကုန်

1. ประเภทเอกสารชั้นต้น

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2506/กษ.1.1. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ขยายนา ปลุก 2 ถู และข้าวปลุกพันธุ์ดังต่อไปนี้.
- _____. เอกสาร ก/ป.6/2506/กษ.4. เกษตรฯ คคผลการทำงานภาคกลาง จะได้น้อยกว่าปีที่แล้ว.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2506/กษ.4. เกษตรฯ ว่าการทำนาปีละ 2 ครั้ง การสนับสนุนเฉพาะแหล่งที่มีน้ำสมบูรณ์.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2506/มท.30. เรื่องข้าว - การทำนาในประเทศไทย.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2507/กษ.3.3. นาเสียหาย.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2507/พท.4.1. ชลประทานว่านาเสียหาย 2 - 3 เปอร์เซ็นต์ กรมการข้าวว่านาเสียหายเป็นประวัติศาสตร์.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2507/พท.4.1. ทองช่วยชาวนากวน.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2507/กษ.5.1. คคผลผลิตข้าวปีนี้น้ำท่วมกลับได้น้อย.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2507/ป.3.9(ปี 3). สถานการณ์ข้าวไทย ปี 2506.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2508/กษ.4.2. เกษตรฯ คคผลผลิตข้าวปีนี้อาจได้ต่ำกว่าปีก่อนเล็กน้อย.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2508/กษ.4.2. คคผลผลิตข้าวทั้งประเทศมีน้อยต่ำกว่าปีก่อน 15 เปอร์เซ็นต์ เพราะภาคอีสานขาดแคลนน้ำ.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. เกษตรฯ ว่าการทำนาปีนี้ได้ผลดีแจกพันธุ์ข้าวคนละ 5 ถัง.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. การสูญเสียทางการเกษตร.
- _____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. ทั้งหนองและกักเก็บกักกินข้าว ต้องส่งเครื่องปั้นพญาชาแมลง.

จดหมายเหตุนแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1.

ประวัติโครงการทำนาสาธิตแปลงใหญ่.

- ____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. เมยนาปีนี้เสียหายเกือบ 3 ล้านไร่.
- ____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. เพลี้ยลงข้าวชานาหลายพันไร่เสียหายมาก.
- ____. เอกสาร ก/ป.7/2509/กษ.4.1. ระคมปราบหนอนกระทู้ในเขตน้าท่วม 3 จังหวัด.
- ____. เอกสาร ก/ป.7/2509/ศก.3.5. ปีที่ 3 ในจำนวน 5 ปี. เรื่องสั่งห้ามส่งข้าวออกนอกสิบสี่วัน ตั้งแต่วันที่ 7 - 21 พฤศจิกายน.
- ____. เอกสาร ก/ป.7/2509/ศก.3.5. ปีที่ 4 ในจำนวน 5 ปี. เรื่องขึ้นลดสะท้อน 3 ตลาดใหญ่ กรณีห้ามส่งข้าวออก.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/51. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ปีนี้น้านาครั้งที่ 2 ไคลลคี่ แะยังมีอุปสรรค.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/51. ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี. เกรียมไซโล - เครื่องสูบน้ำ.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/51. ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี. เร่งขยายบริการช่วยชานาตั้งหน่วยปราบศัตรูข้าวเพิ่ม.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/51. ปีที่ 2 ในจำนวน 2 ปี. อีสานทั้งหมดก็เพียง 3 จังหวัด.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/52. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. กลุ่มชานาโรงเรียนรัฐบาลกระบือชาคแกลนไม่มีใช้น้า เมยราคาสูงกว่าเดิมถึงเท่าตัว.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/53. ข้าวเปลือกดิบตัวสูงขึ้นอีก เกวียนละ 1 พันบาท.
- ____. เอกสาร ก/ป.6/2510/54. ปีที่ 4 ในจำนวน 5 ปี. คลังสินค้าขอให้กรรมการสำรองข้าว หาข้าวเพิ่มเพื่อลดราคาขาย.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.6/2510/54.

ปีที่ 5 ในจำนวน 5 ปี. ปัญหาปราบปรามการลักลอบนำเข้าชาวออกนอก
ประเทศ.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2510/55. ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. ชี้แจง
เปลี่ยนแปลงเขตควบคุมชาว ป้องกันลักลอบออกทางใต้.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2510/55. ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. ประกาศ
ห้ามนำชาวเข้า-ออก 2 จังหวัดภาคอีสาน.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2510/55. ปีที่ 2 ในจำนวน 3 ปี. ข่าวสาร
ชาดแคลนจนบางแห่งเอาชาวสารคามกันกับเปือก มัน ในภาคใต้.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2511/36. เพิ่มผลผลิตข้าว

_____. เอกสาร ก/ป.6/2513/8. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ชาวไทย
เผชิญปัญหาหนัก ถูกกีดกันเสียตลาดต่างประเทศ.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2513/8. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ปัญหา
การค้าข้าว.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2513/24. จัดตั้งกองทุน 500 ล้าน ช่วยชาวนา

_____. เอกสาร ก/ป.6/2514/15. ปีที่ 3 ในจำนวน 4 ปี. คณะ
รัฐมนตรีกลองชาวยุทธช่วยระบบเงินเชื่อ.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2517/8. ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. การปฏิรูปที่ดิน.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2517/8. ปีที่ 2 ในจำนวน 3 ปี. กองทุน
จัดหาที่ดินแก่เกษตรกร.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2517/17. คำสั่งนายกา ม.17.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2517/17. ตลาดบ้านป่วนอีก.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2517/17. ลอบขนข้าวออกขายชายแดนภาคใต้หนักขึ้น.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2518/8. ปีที่ 2. ชาวนาทั่วประเทศประกาศร่วม
ต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.2/2518/8. ปีที่ 2.

นิคหวังคำทออบรัฐบาลคึกฤทธิ์ ประกาศช่วยเหลือที่ไม่มียักหมันบ้านที่อุกร.

_____. เอกสาร ก/ป.2/2518/8. ปีที่ 3. คำชี้แจงของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการ.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2519/3. ปีที่ 7. ข้าวถูก ข้าวแพง.

_____. เอกสาร ก/ป.6/2519/13. ปีที่ 3. คึกฤทธิ์ ท่อสู่เพื่อชาวนา.

_____. เอกสาร กค.1.1.5.2/1 ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. ผังของพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ.2504 - 2506 - 2509 (พ.ศ.2504 - 2509).

_____. เอกสาร คค.0202.2/63. แฟ้มรายงานเรื่องข้าว (พ.ศ.2500 - 2514).

_____. เอกสาร พณ.0301/36. เรื่องบทความในหนังสือ Asien Industry เกี่ยวกับเรื่องข้าวมีราคาสูง (2510).

_____. เอกสาร พณ.0301.2.7/2. เรื่องบทบาทของผู้นำคนกลางในการขายข้าวในประเทศไทย.

_____. เอกสาร พณ.0301.2.7/2. ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี. อนุกรรมการพยุรราคาข้าว เอกสาร พณ.0301.3/16. เรื่องเบ็ดเตล็ดข้อเขียนและบทความเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ.2503 - 2504).

_____. เอกสาร พณ.0301.3122. พันธุ์ข้าวที่ผลิตและคุณภาพของข้าวไทย (พ.ศ.2505).

_____. เอกสาร พณ.0301.3/25. เรื่องผลการทำนา (พ.ศ.2506 - 2507).

_____. เอกสาร พณ.0301.3/26. เรื่องตัวเลขข้าวสำหรับประชุมที่ปรึกษา (พ.ศ.2506 - 2511).

_____. เอกสาร พณ.0301.3/33. สำเนาเรื่องเสนอรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับข้าว (พ.ศ.2508 - 2509).

จากหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร พณ.0301.3.3.7/2.

เรื่องบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจและหมักกักกันข้าว
และคณะกรรมการปฏิบัติการ พ.ร.บ.การค้าข้าว ครั้งที่ 2/2516
(พ.ศ.2516).

..... เอกสาร พณ.0301.4.1/74. โควตาข้าวปี 2517 เล็กหรือไม่เล็ก.

..... เอกสาร พณ.0301.5/40. สถิติยอกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ซื้อ
ข้าวไทยในตลาดต่างประเทศ ระหว่างปีงบประมาณ 2506 (ตุลาคม -
กันยายน) เปรียบเทียบกับปี 2507.

..... เอกสาร พณ.0301.5/102. ปีที่ 1 ในจำนวน 3 ปี. การให้
รางวัลในการขายข้าวจำนวนมาก (พ.ศ.2513).

..... เอกสาร พณ.0301.11.1/7. การส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ
(พ.ศ.2508)

..... เอกสาร พณ.0301.11.11.1/25. เรื่องผลการทวนปี 2510.

..... เอกสาร พณ.0301.11.11.1/42. เรื่องราคาข้าวแพง (พ.ศ.2509)

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/34. ผลรับซื้อข้าวพุงราคานาพอใจ
ภาวะข้าวส่งออกแจ่มใส.

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/34. ฝ่ายค้านว่ารัฐบาลจนแค้นเรื่องแก้ไข
ราคาข้าวตกต่ำ (พ.ศ.2514).

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/36. ผ่อนผันเอกชนขายข้าวเงินเชื่อ.

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/36. เรื่องสาเหตุของความเปลี่ยนแปลง
ในการค้าข้าวของโลก.

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/59. หลังควบคุมตลาดค้าข้าวขงัก(พ.ศ.2516).

..... เอกสาร พณ.0301.14.1/81. เตรียมประท้วงกรณีสหรัฐนำข้าว
เหลือขายบางประเทศ (2518).

..... สบ.5.31/12. เรื่องนโยบายช่วยเหลือชาวนา (พ.ศ.2509).

2. ประเภทเอกสารชั้นรอง

2.1 หนังสือทั่วไป

กลไกไทย, ธนาคาร. รายงานภาวะเศรษฐกิจ 2525. 2526.

_____. เอกสารวิชาการเรื่องปยุ. 2521.

การค้าข้าว, กอง กรมการค้าต่างประเทศ. สถิติและข้อมูลข้าวไทยเกี่ยวกับการผลิต การส่งออก ค่าธรรมเนียม และราคาปี 2521 - 2530. ม.ป.ป.

_____. สถิติการผลิต การค้า ราคา และค่าธรรมเนียมข้าวของประเทศไทย พ.ศ. 2519 - 2528. ม.ป.ป.

_____. อัตราค่าฟรี เมียนมาข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวในปี 2498 - 2529. มกราคม 2529. เอกสารโรเนียว.

การค้าต่างประเทศ, กรม กระทรวงพาณิชย์. นโยบายข้าว อภิศ - ปัจจุบัน ปีการผลิต 2530/2531. ม.ป.ป.

เกริกเกียรติ หิพนธ์เสรีธรรม. ชวนาถกับที่ดิน "ปฎิวัติหรือปฏิรูป". โรงพิมพ์ เรือนแก้วการพิมพ์, 2521.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. เรื่องแสงการพิมพ์, 2520.

_____. ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524). โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2526.

_____. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529. โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.

ควบคุมข้าว, กอง กรมการค้าภายใน. ประมวลนโยบายข้าวปี 2523/2524 - ปี 2529/2530 และนโยบายข้าวปี 2530/2531. 2530.

จำนงค์ พันธุตาบุลย์ และสมจิตน์ สันถารักษ์. รายงานการศึกษาเรื่องข้าว. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โรงพิมพ์ข้าวพาณิชย์, 2519.

- ชูชาติ กำภู, ม.ล. งานส่งน้ำบำรุงรักษา. พิมพ์ในงานทำบุญครบ 60 ปี 4 มกราคม 2509 แผนกแผนภาพและการพิมพ์, 2509.
- ทองไชย เพ็ชรรัตน์. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์. ม.ป.ป.
- ประทีป ศัลยประศาสตร์ กำจิตต์ อ่อนเรือง และสิทธ์ บุตะเสน. รายงานการศึกษาค้นคว้าเรื่องตลาดการค้าข้าวของไทย. 2508.
- พาณิชย์, กระทรวง. นโยบายและมาตรการรักษาระดับราคาข้าวในฤดูกาลผลิตปี 2523/2524. 2523.
- มาศี วีระกิจพาณิชย์. บทบาทการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการเกษตร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. เศรษฐกิจการเกษตร. กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517.
- _____. สังคมกับเศรษฐกิจ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.
- วิเคราะห์โครงการวิศวกรรม, กอง สำนักวิชาการและแผน. รายงานสรุปสถานะและผลการประเมินเบื้องต้นของโครงการเจ้าพระยาใหญ่. 2514.
- วิจัยสินค้าและการตลาด, กอง กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. นโยบายและการแก้ปัญหาข้าวของไทย. เอกสารโรเนียว, 2531.
- วิชาการเกษตร, กรม. การทำน่าน้ำฝน. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530.
- วิทยาการ เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2525.
- เศรษฐกิจการเกษตร, กอง สำนักงานปลัดกระทรวง. ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเรื่องปุ๋ย. 2521.
- เศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. รายงานประจำปี 2528. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2529.

เศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. รายงานผลการ
สำรวจข้าวนาปรัง ปี พ.ศ. 2529. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,
ม.ป.ป.

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายฟรีเงินข้าว. 2508.

_____. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509. โรงพิมพ์
สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.

สวัสดิ์ วีระเกษะ. ข้าวเมืองไทย. โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2514.

สุกิตติ กระจางเขน. การชลประทานในประเทศไทย. จุลสารธนาคารกรุงเทพ,
2521.

สมบูรณ์ ศิริประชัย. ความแตกต่างระหว่างชาวนาสหรัฐฯ กับชาวนาไทย : ศึกษา
จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งประเทศเน้นกรณีฟาร์มแอคต์ ฉบับปี
2528. 2530.

สมภพ มานะรังสรรค์. วิเคราะห์นโยบายปุ๋ยของรัฐบาลไทย. โรงพิมพ์เรือนแก้ว
การพิมพ์, 2522.

โสภณ ทองปาน. นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย. โรงพิมพ์เจ้าพระยา
การพิมพ์, 2529.

แห่งประเทศไทย, ธนาคาร. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2519. ม.ป.ป.

_____. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2522. ม.ป.ป.

_____. ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2523. ม.ป.ป.

อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ. การเมืองเรื่องข้าว. สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531.

อัมมาร์ สยามวาลา. ข้าวในเศรษฐกิจไทย. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2522.

2.2 วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จำริญ จินตาสวน. ระบบการชลประทานที่สมบรูณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคง. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ปี 2530 - 2531. อัครสำเนา.

ชลอ เพ็ญอารมย์. บทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในการยกระดับรายได้ของชาวนา. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 27 ม.ป.ป.

ไชยงค์ ชูชาติ ไพวรรณ เรศานนท์ และอำนาจ ชุมสมุทร. รายงานผลการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา ใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507. กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507.

ทัศนพร ทองแสน. นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2503. ปริญญานิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2530. โรเนียว.

นวลนุช พิริยวิทย์ภาส. การศึกษาระบบการค้าของเอกชนและรัฐบาลในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520. อัครสำเนา.

พร้อมพรรณ รัตนโกเศศ. การวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการข้าวไทยจากตลาดต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520. อัครสำเนา.

วรรณ เลี้ยงวาริณ. วิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งออกของไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523. อัครสำเนา.

วิชาญ ฤทธิรงค์. สินเชื่อเพื่อการเกษตรในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ พณ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521. อัครสำเนา.

- ศิริพร จันฉกา. นโยบายการค้ากับต่างประเทศของไทย. วิทยานิพนธ์ ศ.ม.
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.
- เสนห์ บุญพวนพ. ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก
ที่มีต่อผู้ผลิต. วิทยานิพนธ์ ศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2524. อัคราเนนา.
- อัศวินทร์ สมรรถจันทร์ และคนอื่น ๆ. เอกสารการวิจัยเรื่องวิธีการเพิ่มรายได้
ให้แก่เกษตรกร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการศึกษาด้านการเกษตร, 2518.
- อุทิศ นาคสวัสดิ์. รายงานผลการวิจัยเรื่องภาระหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนา
ภาคกลาง ประเทศไทย พ.ศ. 2510/2511. พุทธอุปถัมภ์การพิมพ์,
2513.

2.3 วารสารต่าง ๆ

- ณกศักดิ์ แก้วเทพ. "บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : การ
เคลื่อนไหวของชาวนาไทยยุคประชาธิปไตยเบ็ดเตล็ด," เศรษฐศาสตร์
การเมือง. 2(4) : 1 - 44 ; เมษายน - มิถุนายน 2526.
- กรรชิต อุดมธรรม. "นโยบายค้าข้าวปัจจุบัน : เริ่มฉายแสงแห่งความสำเร็จ,"
รายงานเศรษฐกิจธนาคารกรุงไทย. 14(8) : 56 - 66 ; สิงหาคม
2524.
- "โครงการส่งเสริมการทอผ้า 2 ครั้ง," สารประชาชน. 9(432) : 5 - 19 ;
ตุลาคม 2515.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. "พลิกตำนานค้าข้าว ยิ่งค้าชาวนาก็ยิ่งจน-ทำไม," มติชน
สุดสัปดาห์. 9(2962) : 12 - 15 ; เมษายน 2529.
- ชรินทร์ หาญสืบสาย. "การส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของไทย," ข่าว
พาณิชย์ฉบับพิเศษ. : 51 - 56 ; สิงหาคม 2521.
- "ถึงคราวต้องใช้ฟาร์มบีลล์," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 32(28) : 20 - 21 ;
ธันวาคม 2528.

ทวี ศุขะวณิช. "การช่วยเหลือชาวนาในปี 2512," ข่าวข่าว. 16(3) :

33 - 45 ; กรกฎาคม 2512.

"แนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนากาเกษตรในระยะยาว," สยามจดหมายเหตุ.

4(7) : 183 ; 2522.

ไพรัช กฤษณมิม. "นโยบายข้าว," พัฒนบริหารศาสตร์. 14(2) : 239 -

254 ; เมษายน 2528.

ไพโรจน์ โสพรรณรัตน์. "ผลงานวิจัยข้าวของกองการข้าวในรอบ 14 ปี

(2512 - 2525)," ข่าวสารเกษตรศาสตร์. 27(5) : 12 - 37 ;

ตุลาคม - พฤศจิกายน 2525.

ภักดี ลุศนันท์. "สถานการณ์ข้าวของประเทศไทยและบทบาทของงานวิจัย," กลิกร.

58(1) : 73 - 77 ; มกราคม - กุมภาพันธ์ 2528.

"มาตรการเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาลินค้าเกษตร," สุนาคท. 6(237) :

30 - 33 ; พฤษภาคม - มิถุนายน 2529.

"ยกเลิกฟรีเมล็ดข้าว การตัดสินใจที่ถูกต้องของรัฐบาล," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์.

32(38) : 14 - 15 ; มีนาคม 2529.

ธินา พงษ์พุกษา. "นโยบายและการแก้ไขปัญหาค้าวของไทย," เศรษฐกิจ

การพาณิชย์. 19(201) : 10 - 14 ; พฤษภาคม - มิถุนายน 2531.

สุใจ สิบตระกูล และคนอื่น ๆ. "สรุปการดำเนินนโยบายการค้าและการแทรก

แซงตลาดข้าวของประเทศไทยในระยะ 20 ปี (ตั้งแต่ปี 2520 - 2525),"

เศรษฐกิจการพาณิชย์. 12(133) : 1 - 152 ; สิงหาคม 2525.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. "สถานการณ์ข้าวของโลก," ข่าวเศรษฐกิจการ

เกษตร. 32(357) : 9 - 13 ; สิงหาคม 2529.

อัมมาร์ สยามวาลา. "ฟาร์มแอ็กต์สงครามข้าวจากสหรัฐ," มติชนสัปดาห์.

9(2955) : 44 ; เมษายน 2529.

ກາດໝວກ

ประกาศกระทรวงพาณิชย์
เรื่องการกำหนดมาตรฐานข้าว

ลักษณะ 1 ข้อความทั่วไป

1. มาตรฐานข้าว (Rice Standard) หมายความว่า คุณภาพตามประเภทหรือชนิดของข้าว โดยพิจารณาจากลักษณะของพื้นข้าวและส่วนผสมของเมล็ดข้าว ตลอดจนการสี ตามที่ได้กำหนดขึ้นไว้ สำหรับข้าวแต่ละประเภทหรือชนิด ทั้งนี้คุณภาพของข้าวย่อมผันแปรไปตามฤดูกาล ตามตัวอย่างที่กำหนดไว้เป็นระยะ ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาเปรียบเทียบ
2. ข้าว (Rice) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่สีเอาเปลือกออกแล้วรวมตลอดถึงข้าวกล้อง ข้าวขาว ข้าวเหนียว และข้าวโม่ ทั้งที่เป็นข้าวเต็มเมล็ด ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่ ข้าวหัก และปลายข้าว
 - 2.1 ข้าวกล้อง (Cargo Rice, Loonzain Rice, Brown Rice, Husked Rice) หมายความว่า ข้าวที่ได้จากการสีข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกเหนียว เพื่อเอาเปลือกออกเท่านั้น ทั้งที่เป็นข้าวเต็มเมล็ด ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่ ข้าวหัก และปลายข้าว
 - 2.2 ข้าวขาว (White Rice) หมายความว่า ข้าวที่ได้จากการสีข้าวเปลือกเจ้า โดยสีเอาเปลือกออกและชักเอารำออกจนมีสีขาว ทั้งที่เป็นข้าวเต็มเมล็ด ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่ ข้าวหัก และปลายข้าว

- 2.3 ข้าวเหนียวขาว (White Glutinous Rice) หมายความว่า ข้าวที่ได้จากการสีข้าวเปลือกเหนียว โดยสีเอาเปลือกออก และชักเอารำออกจนมีสีขาว ทั้งที่เป็นข้าวเต็มเมล็ด ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่ ข้าวหัก และปลายข้าว
- 2.4 ข้าวหุง (Boiled Rice) หมายความว่า ข้าวซึ่งได้จากการสีข้าวเปลือกเจ้าที่ผ่านการแช่น้ำและหุงด้วยความร้อนแล้ว ทำให้แห้งก่อนทำการสี ถ้าสีโดยชักเอารำออกหมด เรียกว่า ข้าวหุง หากสีโดยเอาเปลือกออกเท่านั้นให้เรียกว่า ข้าวหุงกลอง (Cargo Boiled Rice)
3. พื้นข้าว (Grain Classification) หมายความว่า ข้าวแต่ละชั้นที่นำมาผสมกันเข้าตามส่วน เพื่อให้เป็นข้าวแต่ละชนิด ชั้นของเมล็ดข้าวแบ่งออกเป็น 4 ชั้น ดังนี้
- 3.1 ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 (Extra Long Grain) หมายความว่า ข้าวเต็มเมล็ดที่มีขนาดความยาวเกิน 7 มิลลิเมตรขึ้นไป
- 3.2 ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 (Long Grain) หมายความว่า ข้าวเต็มเมล็ดที่มีขนาดความยาวเกิน 6.6 มิลลิเมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 7 มิลลิเมตร
- 3.3 ข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 (Medium Grain) หมายความว่า ข้าวเต็มเมล็ดที่มีขนาดความยาวเกิน 6.2 มิลลิเมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6.6 มิลลิเมตร
- 3.4 ข้าวเมล็ดสั้น (Short Grain) หมายความว่า ข้าวเต็มเมล็ดที่มีขนาดความยาวตั้งแต่ 6.2 มิลลิเมตรลงไป

4. ส่วนของเมล็ดข้าว (Parts of Rice) หมายความว่า ความยาวของข้าวเต็มเมล็ดแบ่งออกเป็น 10 ส่วน
5. ขนาดของเมล็ดข้าว (Sizes of Rice) ขนาดของเมล็ดข้าวแบ่งออกเป็น 5 ขนาด ได้แก่
 - 5.1 ข้าวเต็มเมล็ด (Whole Grain) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่อยู่ในสภาพเต็มเมล็ด โดยมีโคนมีส่วโคหักออกเลย
 - 5.2 ท้นข้าว (Head Rice) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่บางส่วนจะเป็นหัวหรือท้าย หรือทั้งหัวและท้ายของเมล็ดข้าวโคหัก และมีความยาวเหลืออยู่ตั้งแต่ 8 ส่วนขึ้นไป ตามมาตรฐานของชนิดข้าวที่กำหนดไว้
 - 5.3 ข้าวหักใหญ่ (Big Broken) หมายความว่า เมล็ดข้าวหักที่มีความยาวตั้งแต่ 5 ส่วนขึ้นไปของข้าวเต็มเมล็ด ตามมาตรฐานของชนิดข้าวที่กำหนดไว้ แต่ไม่ถึงความยาวของท้นข้าว
 - 5.4 ข้าวหัก (Broken) หมายความว่า เมล็ดข้าวหักที่มีความยาวตั้งแต่ 2.5 ส่วนขึ้นไปของข้าวเต็มเมล็ด ตามมาตรฐานของชนิดที่กำหนดไว้ แต่ไม่ถึงความยาวของข้าวหักใหญ่
 - 5.5 ปลายข้าว (Small Broken) หมายความว่า เมล็ดข้าวหักที่มีความยาวต่ำกว่า 2.5 ส่วนของข้าวเต็มเมล็ด และมีขนาดตามมาตรฐานของชนิดปลายข้าวที่กำหนดไว้
6. ความชื้น (Moisture) หมายความว่า ความชื้นของข้าวที่วัดได้

7. ข้าวเส้นแดง (Red Streaked Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าว
ซึ่งมีเส้นแดงหรือส่วนของเส้นแดงอยู่ทางโคนด้านหนึ่งของเมล็ด
เส้นแดงเหล่านี้อาจมีความยาวครึ่งหนึ่งหรือเกินกว่าครึ่ง
ความยาวของเมล็ดข้าว เมื่อรวมเส้นแดงเหล่านี้เข้าด้วยกัน
แล้วจะต้องมีเนื้อที่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของเมล็ดข้าว
8. ข้าวเมล็ดแดง (Red Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่มีเปลือกกว่าสีแดง
หม่นร้อยละ 25 ของเนื้อที่เมล็ดข้าวหรือมากกว่า
9. ข้าวทองไข (Chalky Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวซึ่งมีสีขาว
เหมือนชอล์คเป็นเนื้อที่ตั้งแต่ครึ่งหนึ่งของเมล็ดข้าวขึ้นไป
10. ข้าวเสีย (Damaged Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่เสื่อมคุณภาพ
อย่างเห็นได้ชัดแจ้ง เนื่องด้วยความเสียหายอันเกิดจากความ
ร้อน น้ำ แผลง โรค หรืออื่น ๆ
11. ข้าวเมล็ดเหลือง (Yellow Kernels) หมายความว่า บางส่วนของเมล็ด
ข้าวที่แปรสภาพเป็นสีเหลือง
12. ข้าวเปลือก (Paddy) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่มีเปลือกหุ้มอยู่
13. ข้าวเมล็ดลีบ (Shrivelled Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่มี
ลักษณะลีบผิดจากเมล็ดข้าวธรรมดา
14. ข้าวเมล็ดอ่อน (Immature Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่ได้จาก
ข้าวเปลือกที่ยังไม่แก่เต็มที่และมีสีเขียวอ่อน

15. ข้าวแตก (Split Kernels) หมายความว่า เมล็ดข้าวที่แตกเป็นซีกตามความยาวของเมล็ดข้าว ส่วนที่มิใช่เนื้อที่เหลืออยู่ตั้งแต่ร้อยละ 80 ของเมล็ดข้าวให้ถือเป็นต้นข้าว ส่วนที่น้อยกว่าให้ถือเป็นข้าวหัก
16. วัตถุอื่น (Foreign Material) หมายความว่า สิ่งอื่น ๆ ที่มีในเมล็ดข้าวรำ และข้าวเปลือก
17. เมล็ดวัชพืช (Seeds) หมายความว่า เมล็ดทั้งเมล็ด หรือเมล็ดหักของพืชอื่น ๆ ที่มีในเมล็ดข้าวธรรมดา
18. ชั้นของการสี (Grades of Milled Rice) ชั้นของการสีแบ่งออกเป็น 4 ชั้น ดังนี้
 - 18.1 สีดีพิเศษ (Extra Well Milled) หมายความว่า การสีเอาเปลือก เชื้อพันธุ์ (Germ) และรำทั้งชั้นนอกและชั้นใน (รำข้าวกล้องและรำข้าวขาว) ออกทั้งหมดจนข้าวมีลักษณะใสงามเป็นพิเศษ
 - 18.2 สีดี (Well Milled) หมายความว่า การสีเอาเปลือก เชื้อพันธุ์ (Germ) และรำทั้งชั้นนอกและชั้นใน (รำข้าวกล้องและรำข้าวขาว) ออกทั้งหมดจนข้าวมีลักษณะขาวงาม แต่หย่อนกว่าความใสงามของข้าวที่สีดีพิเศษเล็กน้อย
 - 18.3 สีปานกลาง (Reasonably Well Milled) หมายความว่า การสีเอาเปลือก เชื้อพันธุ์ (Germ) รำชั้นนอก (รำข้าวกล้อง) และรำชั้นใน (รำข้าวขาว) ส่วนมากออกจนข้าวมีลักษณะขาวงามพอสมควร ความขาวงามหย่อนกว่าข้าวที่สีดีเล็กน้อย

18.4 สีธรรมดา (Ordinarily Milled) หมายความว่า การสีเอาเปลือก เชื้อพันธุ์ (Germ) บางส่วนออก และรำชั้นนอก (รำข้าวกล้อง) ออกหมด ส่วนรำชั้นใน (รำข้าวขาว) ออกเป็นบางส่วน การสีไม่ต้องถึงขนาดเต็มที่ สีขาวปานกลางแต่หย่อนกว่าข้าวที่สีปานกลางเล็กน้อย

19. ตะแกรงร่อน (Sieves) หมายความว่า ตะแกรงโลหะรุกรวมที่มีความหนา และเจาะรุกรวมเส้นผ่าศูนย์กลางขนาดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

19.1 ตะแกรงร่อนเบอร์ 8 $\frac{1}{2}$ คือตะแกรงแผ่นโลหะรุกรวม มีความหนา 0.031 นิ้ว และรุกรวมเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.092 นิ้ว

19.2 ตะแกรงร่อนเบอร์ 8 คือตะแกรงแผ่นโลหะรุกรวมมีความหนา 0.031 นิ้ว และรุกรวมเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.085 นิ้ว

19.3 ตะแกรงร่อนเบอร์ 7 คือตะแกรงแผ่นโลหะรุกรวมมีความหนา 0.031 นิ้ว และรุกรวมเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.069 นิ้ว

*19.4 ตะแกรงร่อนเบอร์ 6 $\frac{1}{2}$ คือตะแกรงแผ่นโลหะรุกรวมมีความหนา 0.031 นิ้ว และรุกรวมเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.062 นิ้ว

* ทางราชการเพิ่มขึ้น

ลักษณะ 2 มาตรฐานข้าวขาว

ให้กำหนดชนิดของ ข้าวขาว ข้าวขาวหัก และปลายข้าวขาว ดังนี้

ข้อ 1. ข้าวขาว 100% ชั้น 1

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสีและความชื้น ดังนี้

1.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

1.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาว ชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 นอกนั้นเป็น

ข้าวเมล็ดยาว ชั้น 2 ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวเมล็ดยาวชั้น 3ปนได้ไม่เกินร้อยละ 5

1.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 4

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ดังนี้ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 0.4

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือก ไม่เกิน 5 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม. (สำหรับข้าวเก่า)

- 1.4 การสี สีสีพิเศษ
 1.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 2. ข้าวขาว 100% ชั้น 2

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

2.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

2.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ร้อยละ 50 (ยอมให้มีมากหรือน้อยได้ อีกไม่เกินร้อยละ 5)

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ร้อยละ 35 (ยอมให้มีมากหรือน้อยได้ อีกไม่เกินร้อยละ 5)

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวเมล็ดสั้นปนได้ ไม่เกินร้อยละ 5

2.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 4.5

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวทองไข ไม่เกินร้อยละ 0.5 (ก)

ข้าวเหนียว ไม่เกินร้อยละ 0.5

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวเปลือกไม่เกิน 10 เมล็ดต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม (สำหรับ
ข้าวเก่า)

2.4 การสี สีดีพิเศษ

2.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 3. ข้าวขาว 100% ชั้น 3

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น
ดังนี้

3.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

3.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ร้อยละ 35 (ยอมให้มีมากหรือน้อยได้
อีกไม่เกินร้อยละ 5)

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ร้อยละ 45 (ยอมให้มีมากหรือน้อยได้
อีกไม่เกินร้อยละ 5)

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวเมล็ดสั้น
ปนได้ไม่เกินร้อยละ 5

3.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 5

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ดังนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวทองไข่ ไม่เกิน ร้อยละ 0.5 (ก)

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 15 เมล็ดต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม
(สำหรับข้าวเก่า)

3.4 การสี สีพิเศษ

3.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 4. ข้าวขาว 5%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

4.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 7.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.5 ส่วนขึ้นไป

แต่ไม่ถึง 7.5 ส่วน

4.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ร้อยละ 20 (ยอมให้มีมากขึ้นได้อีกไม่เกิน ร้อยละ 5)

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ร้อยละ 35 (ยอมให้มีมากหรือน้อยได้อีก ไม่เกินร้อยละ 5)

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวเมล็ดสั้นปนได้ไม่เกินร้อยละ 10

4.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 7

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3)

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 2.5 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.1

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 15 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม (สำหรับข้าวเก่า)

4.4 การสี สีดี

4.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 5. ข้าวขาว 10%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้นดังนี้

5.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ทั้งแต่ 7.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ทั้งแต่ 3.5 ส่วนขึ้นไป

แต่ไม่ถึง 7.0 ส่วน

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

5.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ร้อยละ 10 (ยอมให้มีมากขึ้นได้อีก
ไม่เกินร้อยละ 5)

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ร้อยละ 30 (ยอมให้มีมากหรือน้อย
ได้อีกไม่เกินร้อยละ 5)

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ในจำนวนนี้ต้องมีข้าวเมล็ดสั้น
ปนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 แต่ไม่เกินร้อยละ 15

5.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 12

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 8)

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 3 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.2

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 20 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม

(สำหรับข้าวเก่า)

5.4 การสี สีดี

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

5.5 ความขึ้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 6. ข้าวขาว 15%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความขึ้น
ดังนี้

6.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป

แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วน

6.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่มากกว่า
ร้อยละ 10

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ไม่มากกว่าร้อยละ 20

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ไม่มากกว่าร้อยละ 40

แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 50

6.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 55

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 17

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 13)

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ดังนี้ ขอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง	ไม่เกิน	ร้อยละ 4
ข้าวเมล็ดแคง	ไม่เกิน	ร้อยละ 1
ข้าวทองไข	ไม่เกิน	ร้อยละ 3 (ก)
ข้าวเสียบ	ไม่เกิน	ร้อยละ 1
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน	ร้อยละ 1
ข้าวแตก	ไม่เกิน	ร้อยละ 0.75
วัตถุอื่น	ไม่เกิน	ร้อยละ 0.2
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน	ร้อยละ 0.5
ข้าวเปลือกไม่เกิน 25 เมล็ดต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม (สำหรับข้าวเก่า)		

6.4 การสี สีปานกลาง

6.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 7. ข้าวขาว 20%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

7.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป

แต่ไม่ถึง 6.0 ส่วน

7.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 ไม่มีหรือมีไม่มากกว่าร้อยละ 15

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 3 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 30

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 65

ยอมให้มีข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ปนได้ไม่เกินร้อยละ 10

7.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 23

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18) ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวขาว

ซี.วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 1

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกินร้อยละ 5

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกินร้อยละ 2

ข้าวทองไข ไม่เกินร้อยละ 5 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกินร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้าวเมล็ดค่อน ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้าวแตก ไม่เกินร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 0.25

ข้าวเหนียว ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 25 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม

(สำหรับข้าวเก่า)

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

7.4 การสี สีปานกลาง

7.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 8. ข้าวขาว 25% (เลิศ)

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

8.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

8.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 75

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ไม่เกินร้อยละ 35

ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ปนได้ไม่เกินร้อยละ 8

8.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 40

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 28

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 23)

ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวขาว ซี.วัน ปนได้ ไม่เกินร้อยละ 1

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ดังนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 4

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 3 (ก)

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวเสีย	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.2
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม	
(สำหรับข้าวเก่า)	

8.4 การสี สีปานกลาง

8.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 9. ข้าวขาว 25%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

9.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป
แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

9.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 75

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และ 3 ในจำนวนนี้ยอมให้มี

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ปนได้ไม่เกินร้อยละ 8

9.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 28

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 23)

ในจำนวนนี้ยอมให้ปล่อยข้าว ซี.วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 2

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 6

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 4

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 8 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

วัชพืช ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม

(สำหรับข้าวเก่า)

9.4 การสี สัณนิษฐาน

9.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 10. ข้าวขาว 35%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น
ดังนี้

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

10.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป

แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

10.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 75

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้ยอมให้

มีข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ปนได้ไม่เกินร้อยละ 8

10.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 32

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 40

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33)

ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวขาว ซี.วัน ปนได้ ไม่เกินร้อยละ 2

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 7

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 4

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 10 (ก)

ข้าวเลียบ ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกิน ร้อยละ 1

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวเมล็ดอ่อน	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม	
(สำหรับข้าวเก่า)	

10.4 การสี สัณกรรมตา

10.5 ความชื้น ไม่เกิน 14%

ข้อ 11. ข้าวขาว 45%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

11.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป
แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

11.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่ไม่มากกว่าร้อยละ 75

นอกนั้นเป็นเมล็ดยาวชั้น 2 และ ชั้น 3 ในจำนวนนี้ยอมให้มี

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ปนได้ไม่เกินร้อยละ 8

11.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 28

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 50

(แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 42)

ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวขาว ซี.วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 3
นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง	ไม่เกิน ร้อยละ 8
ข้าวเมล็ดแคง	ไม่เกิน ร้อยละ 4
ข้าวเมล็ดตาย	ไม่เกิน ร้อยละ 10
ข้าวเสีย	ไม่เกิน ร้อยละ 2
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเมล็ดลีบ	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเมล็ดอ่อน	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ด ต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม

(สำหรับข้าวเก่า)

11.4 การสี สีธรรมชาติ

11.5 ความชื้น ไม่เกิน 14%

ข้อ 12. ข้าวขาวหัก เอ. วันเลิศพิเศษ

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวขนาดต่าง ๆ และการสีที่ได้มาจาก
การสีข้าวขาว 100% ประกอบด้วย

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8 ส่วน ไม่มากกว่าร้อยละ 90

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 3 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 5 ส่วน ไม่มากกว่าร้อยละ 10

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ข้าวเต็มเมล็ดปนไค้ไม่เกินร้อยละ 4

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 8 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ส่วน ปนไค้ไม่เกิน ร้อยละ 15

ข้อ 13. ข้าวขาวหัก เอ. วันเลิศ

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวขนาดต่าง ๆ และการสีที่ได้มาจากการสีข้าวขาว 100% ข้าวขาว 5% และข้าวขาว 10% ประกอบด้วย ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 3 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วนทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 8 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ส่วน ปนไค้ไม่เกิน ร้อยละ 5

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8 ส่วน ปนไค้ไม่เกิน ร้อยละ 15

ปลายข้าวขาว ซี. วัน ปนไค้ไม่เกินร้อยละ 5

วัตถุอื่นปนไค้ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้อ 14. ข้าวขาวหัก เอ. วันพิเศษ

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวขนาดต่าง ๆ และการสีที่ได้มาจากการสีข้าวขาว 15% ข้าวขาว 20% และข้าวขาว 25% เลิศ ประกอบด้วย ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 3 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วนทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 8 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ส่วน ปนไค้ไม่เกิน ร้อยละ 5

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8 ส่วน ปนได้ไม่เกิน ร้อยละ 15

ปลายข้าวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 6

วัตถุอื่นปนได้ไม่เกินร้อยละ 1

ข้อ 15. ข้าวขาวหัก เอ. วันธรรมดา

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวขนาดต่าง ๆ และการสีที่ได้มาจากการสีข้าวขาว 25% ข้าวขาว 35% และข้าวขาว 45% ประกอบด้วย ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 3 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วนทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8 ส่วน ปนได้ไม่เกิน ร้อยละ 5

ปลายข้าวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 12

ปลายข้าวขาว ซี. ทรี ปนได้ไม่เกินร้อยละ 4

วัตถุอื่นปนได้ไม่เกินร้อยละ 3

ข้อ 16. ปลายข้าวขาว ซี. วันพิเศษ

คือปลายข้าวขาวที่ได้มาจากการสีข้าวขาว 100% ข้าวขาว 5% ข้าวขาว 10% และข้าวขาว 15% โดยร่อนผ่านตะแกรงเบอร์ 7 แต่ไม่ผ่าน ตะแกรงเบอร์ 6 $\frac{1}{2}$ ทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ปลายข้าวขาว เอ. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 10

ปลายข้าวขาว ซี. ทรี. ปนได้ไม่เกินร้อยละ 20

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 1

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 1

ข้อ 17. ปลายข้าวขาว ซี. วัน ขรรพคา

คือปลายข้าวขาวที่ได้มาจากการสีข้าวขาว 20% ข้าวขาว 25%
ข้าวขาว 35% และข้าวขาว 45% โดยร่อนผ่านตะแกรงเบอร์ 7
แต่ไม่ผ่านตะแกรงเบอร์ $6 \frac{1}{2}$ ทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ปลายข้าวขาว เอ. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 10

ปลายข้าวขาว ซี. ตรี ปนได้ไม่เกินร้อยละ 30

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 3

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 1

ข้อ 18. ปลายข้าวขาว ซี. ตรี

คือปลายข้าวขาวที่ได้มาจากการสีข้าวขาวชนิดต่าง ๆ โดยร่อนผ่าน
ตะแกรงเบอร์ $6 \frac{1}{2}$ ทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ปลายข้าวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 15

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 3

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 1.5

ลักษณะ 3 มาตรฐานข้าวกลอง

ให้กำหนดชนิดข้าวกลอง และข้าวกลองหัก ดังนี้

ข้อ 1. ข้าวกลอง 100% ชั้น 1

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของข้าวเมล็ดต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

1.1 ขนาดความยาวของ เมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

1.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้จะมี

ข้าวเมล็ดสั้นปนได้ไม่เกินร้อยละ 5

1.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 4

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ทั้งนี้ ขอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าว เมล็ดแดง ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวทองไข ไม่เกินร้อยละ 2 (ก)

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 0.75

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกินร้อยละ 2.5

ข้าว เมล็ดอ่อน ไม่เกินร้อยละ 2.5

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 1

1.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 2. ข้าวกล้อง 100% ชั้น 2

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

2.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

2.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ไม่มากกว่า ร้อยละ 65

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้จะมี ข้าวเมล็ดสั้นปนได้ไม่เกินร้อยละ 6

2.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 4.5

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแดง	ไม่เกิน ร้อยละ 1.5
ข้าวทองไข	ไม่เกิน ร้อยละ 2 (ก)
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
ข้าวเมล็ดลึบ	ไม่เกิน ร้อยละ 2.5
ข้าวเมล็ดค่อน	ไม่เกิน ร้อยละ 2.5
ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 1

2.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 3. ข้าวกล้อง 100% ชั้น 3

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

3.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

3.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ไม่มากกว่า ร้อยละ 50

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้จะมี ข้าวเมล็ดสั้นปนได้ไม่เกินร้อยละ 7

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

3.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 5

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแดง ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 2 (ก)

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกิน ร้อยละ 2.5

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกิน ร้อยละ 2.5

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 1

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

วัชพืช ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเปลือก ไม่เกิน ร้อยละ 1

3.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 4. ข้าวกลอง 5%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น
ดังนี้

4.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 7.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 4.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 7.0 ส่วน

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

4.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ไม่มากกว่าร้อยละ 35

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้จะมีข้าวเมล็ดสั้นปนได้ไม่เกินร้อยละ 10

4.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 7

นอกนั้นเป็นต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ขอมให้สิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 3

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 4 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกิน ร้อยละ 3.5

ข้าวเมล็ดค่อน ไม่เกิน ร้อยละ 3.5

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 2

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

วัชพืช ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเปลือก ไม่เกิน ร้อยละ 1

4.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้อัตราสูงกวานี้ได้

ขอ 5. ข้าวกลอง 10%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

5.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วน

5.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ไม่มากกว่า ร้อยละ 25

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่มากกว่าร้อยละ 15

นอกนั้นเป็น ข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3

5.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 12

นอกนั้นเป็น พื้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยกเว้นให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 6

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 5 (ก)

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกิน ร้อยละ 5

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกิน ร้อยละ 5

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 4

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้อัตราสูงกว่านี้ได้

วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัตถุพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 2

5.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 6. ข้าวกลอง 15%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

6.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.0 ส่วน

6.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ไม่มากกว่า ร้อยละ 20

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไม่มากกว่าร้อยละ 50

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3

6.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 17

นอกนั้นเป็นต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแดง ไม่เกิน ร้อยละ 8

ข้าวทองไข	ไม่เกิน ร้อยละ 6 (ก)
ข้าวเสียบ	ไม่เกิน ร้อยละ 1.5
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเมล็ดสีส้ม	ไม่เกิน ร้อยละ 5
ข้าวเมล็ดอ่อน	ไม่เกิน ร้อยละ 5
ข้าวแตก	ไม่เกิน ร้อยละ 5
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 1
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 2

6.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 7. ข้าวกลอง 25%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ และความชื้น ดังนี้

7.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.0 ส่วน

7.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ไม่มากกว่าร้อยละ 70

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 2 และชั้น 3 ในจำนวนนี้จะมี

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 เป็นได้ไม่เกินร้อยละ 10

7.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 55

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 28

นอกนั้นเป็นต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเมล็ดแดง ไม่เกิน ร้อยละ 12

ข้าวทองไข ไม่เกิน ร้อยละ 8 (ก)

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดสีบ ไม่เกิน ร้อยละ 6

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกิน ร้อยละ 6

ข้าวแตก ไม่เกิน ร้อยละ 7

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 1

วัชพืช ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเปลือก ไม่เกิน ร้อยละ 2.5

7.4 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 8. ข้าวกลองหัก

คือข้าวกลองหักและปลายข้าวกลอง ที่ได้มาจากการสีข้าวกลองชนิดต่าง ๆ โดยมีขนาดความยาวตั้งแต่ 2.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.0 ส่วนทั้งจำนวน ในจำนวนนี้ ยอมให้มีข้าวเต็มเมล็ดปนได้ไม่เกินร้อยละ 3 ข้าวหักขนาด ตั้งแต่ 6.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ส่วนปนได้ไม่เกินร้อยละ 20

(ก) ทางราชการได้อนุมัติให้มีอัตราสูงกว่านี้ได้

ลักษณะ 4 มาตรฐานข้าวเหนียวขาว

"ข้าวเหนียวขาวเมล็ดยาว" หมายความว่า ข้าวเหนียวขาวเต็มเมล็ด ที่มีขนาดความยาวตั้งแต่ 6.5 มิลลิเมตร ขึ้นไป

"ข้าวเหนียวขาวเมล็ดสั้น" หมายความว่า ข้าวเหนียวขาวเต็มเมล็ด ที่มีขนาดความยาวต่ำกว่า 6.5 มิลลิเมตร

ให้กำหนดชนิดของ ข้าวเหนียวขาว ข้าวเหนียวขาวหัก และปลายข้าว เหนียวขาว ดังนี้

ข้อ 1. ข้าวเหนียวขาว 10% เมล็ดยาว

ต้องมีทั้งข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

1.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วน

1.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเหนียวขาวเมล็ดยาวไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60 นอกนั้นเป็น ข้าวเหนียวขาวเมล็ดสั้น

1.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 13

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเจ้าขาว ไม่เกินร้อยละ 15 *

(ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยังไม่กลาย)

* อัตราที่ทางราชการให้แก้ไข

ข้าวเส้นแคง ไม่เกินร้อยละ 2
 ข้าวเสีย ไม่เกินร้อยละ 0.5
 ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 1.5
 วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 0.25
 วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 0.25
 ข้าวเปลือก ไม่เกิน 20 เมล็ดต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม
 (สำหรับข้าวเก่า)

- 1.4 การสี สีดี
 1.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 2. ข้าวเหนียวขาว 10% เมล็ดสั้น

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

2.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วน

2.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเหนียวขาวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 นอกนั้นเป็น

ข้าวเหนียวขาวเมล็ดยาว

2.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 13

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ บอมนให้มิสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเจ้าขาว ไม่เกินร้อยละ 15*
 (ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยังไม่กลาย)
 ข้าวเส้นแดง ไม่เกินร้อยละ 2
 ข้าวเสียบ ไม่เกินร้อยละ 0.5
 ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 2
 วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 0.25
 วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 0.25
 ข้าวเปลือก ไม่เกิน 20 เมล็ดต่อข้าวหนึ่งกิโลกรัม
 (สำหรับข้าวเก่า)

2.4 การสี สีดี

2.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 3. ข้าวเหนียวขาวผสมพิเศษ 25%

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวชนิดต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

3.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

3.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเหนียวขาวเมล็ดยาวผสมกับข้าวเหนียวขาวเมล็ดสั้น

โดยแต่ละชนิดจะมีอัตราส่วนร้อยละ ละเท่าใดก็ได้

3.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40

* อัตราที่ทางราชการให้แก้ไข

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 28 (แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 23) ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวเหนียวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 2 นอกนั้น เป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้คือ

ข้าวเจ้าขาว ไม่เกินร้อยละ 15 (ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยัง ไม่กลาย)

ข้าวเส้นแคง ไม่เกินร้อยละ 6

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกินร้อยละ 4

ข้าวเลียบ ไม่เกินร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 4

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวแตก ไม่เกินร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 0.5

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ดต่อข้าว 1 กิโลกรัม

3.4 การสี สีธรรมชาติ

3.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 4. ข้าวเหนียวขาวผสมพิเศษ 35%

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

4.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 5.0 ส่วน

4.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเหนียวขาวเมล็ดยาวผสมกับข้าวเหนียวขาวเมล็ดสั้น
โดยแต่ละชนิดจะมีอัตราส่วนร้อยละ ๕๐ ละเท่าใดก็ได้

4.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 32

ข้าวหัก ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 (แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33) ในจำนวนนี้ยอมให้มีปลายข้าวเหนียวขาว
ซี.วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 2

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว ข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้คือ

ข้าวเจ้าขาว ไม่เกินร้อยละ 15 (ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยัง
ไม่กลาย)

ข้าวเส้นแคง ไม่เกินร้อยละ 7

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกินร้อยละ 4

ข้าวเสีย ไม่เกินร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกินร้อยละ 4

ข้าวเมล็ดลีบ ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดอ่อน ไม่เกินร้อยละ 1

ข้าวแตก ไม่เกินร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 1

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 0.5

ข้าวเปลือกไม่เกิน 30 เมล็ดต่อข้าว 1 กิโลกรัม

4.4 การสี สีธรรมชาติ

4.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 5. ข้าวเหนียวขาวหัก เอ. วัน

ต้องมีพื้นข้าว ส่วนผสมของเมล็ดข้าวชนิดต่าง ๆ และการสีที่ได้มาจากการสีข้าวเหนียวขาวชนิดต่าง ๆ ประกอบด้วยข้าวหักขนาดตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วนทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

- * ปลายข้าวเจ้าขาวปนอยู่ไม่เกินร้อยละ 15 (ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยังไม่กลาย) ข้าวเต็มเมล็ดปนได้ไม่เกินร้อยละ 1
- ข้าวหักขนาดตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ส่วน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 15
- ปลายข้าวเหนียวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 5

ข้อ 6. ปลายข้าวเหนียวขาว ซี. วัน

คือปลายข้าวเหนียวขาวที่ได้มาจากการสีข้าวเหนียวขาวชนิดต่าง ๆ โดยร่อนผ่านตะแกรงเบอร์ 7 ทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

- ข้าวเหนียวขาวหัก เอ. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 5
- ปลายข้าวเหนียวขาว ซี. หรี ปนได้ไม่เกินร้อยละ 30
- วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 1
- วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 0.5

* (ทางราชการให้เพิ่มความดังนี้) "ปลายข้าวเจ้าขาวปนอยู่ไม่เกินร้อยละ 15 (ไม่รวมข้าวเหนียวที่ยังไม่กลาย)"

ข้อ 7. ปลายข้าวเหนียวขาว ซี. ทวี

คือปลายข้าวเหนียวขาวที่ได้มาจากการสีข้าวเหนียวขาวชนิดต่าง ๆ

โดยร่อนผ่านตะแกรงเบอร์ $6\frac{1}{2}$ ทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ปลายข้าวเหนียวขาว ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 30

วัตถุอื่น ไม่เกินร้อยละ 2

วัชพืช ไม่เกินร้อยละ 1

ลักษณะ 5 มาตรฐานข้าวหนึ่ง

ให้กำหนดชนิดของ ข้าวหนึ่ง ข้าวหนึ่งหัก และปลายข้าวหนึ่ง ดังนี้

ข้อ 1. ข้าวหนึ่ง 100%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

1.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ต้นข้าว ตั้งแต่ 8.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 4.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 8.0 ส่วน

1.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 และชั้น 2 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาวชั้น 3

1.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

ข้าวหัก ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 4

นอกนั้นเป็นต้นข้าว

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเมล็ดลีบ อ่อน ค่า ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

1.4 การสี สีพิเศษ

1.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 2. ข้าว 5%

ต้องมีพันธุ์ข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

2.1 ขนาดความยาวของ เมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 7.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 7.5 ส่วน

2.2 พันธุ์ข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาว ชั้น 1 และชั้น 2 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 45

ไม่มากกว่าร้อยละ 55 ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

ไม่มากกว่าร้อยละ 20 นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาว ชั้น 3

2.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 7 แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 4

นอกนั้นเป็น พันธุ์ข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 1.5

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดสีส้ม อ่อน ค่า ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
วัสดุพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25

2.4 การดี สีดี

2.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 3. ข้าวปิ้ง 10%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การดี และความชื้น ดังนี้

3.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 7.0 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 7.0 ส่วน

3.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 และชั้น 2 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 30

ไม่มากกว่าร้อยละ 40

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20

ไม่มากกว่าร้อยละ 30

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาว ชั้น 3

3.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 75

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 12 แต่ไม่น้อยกว่า

ร้อยละ 8

นอกนั้น เป็นต้นข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ขอมให้สิ่งต่อไปนี้ใช้ได้ คือ

ข้าวเส้นแคง	ไม่เกิน ร้อยละ 3
ข้าวเมล็ดแคง	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเสีย	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเมล็ดเหลือง	ไม่เกิน ร้อยละ 1.5
ข้าวเมล็ดลีบ อ่อน ค่า	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
วัชพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.25
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

3.4 การสี สีดี

3.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 4. ข้าวโรง 15%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

4.1 ขนาดความยาวของ เมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 6.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 6.5 ส่วน

4.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาวชั้น 1 และ ชั้น 2 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 15
ไม่มากกว่า ร้อยละ 25

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 45

ไม่มากกว่า ร้อยละ 55

นอกนั้นเป็นข้าวเมล็ดยาว ชั้น 3

4.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70

ข้าวหัก ไม่มากกว่า ร้อยละ 18 แต่ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 13 (ยอมให้มีปลายข้าวหนึ่ง ซี. วัน ปนได้ไม่เกิน ร้อยละ 1)

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแดง ไม่เกิน ร้อยละ 5

ข้าวเมล็ดแดง ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 2

ข้าวเมล็ดสีอื่น อ่อน ค่า ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

วัตถุอื่น ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

วัชพืช ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

ข้าวเหนียว ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเปลือก ไม่เกิน ร้อยละ 0.5

4.4 การสี สีปานกลาง

4.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 5. ข้าวเนื้ 25%

ต้องมีพื้นข้าวชั้นต่าง ๆ ส่วนผสมของเมล็ดข้าวต่าง ๆ การสี และความชื้น ดังนี้

5.1 ขนาดความยาวของเมล็ดข้าว

ข้าวหักใหญ่ ตั้งแต่ 5.5 ส่วนขึ้นไป

ข้าวหัก ตั้งแต่ 3.0 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 5.5 ส่วน

5.2 พื้นข้าว ประกอบด้วย

ข้าวเมล็ดยาว ชั้น 1 และชั้น 2 ไม่มากกว่าร้อยละ 20

ข้าวเมล็ดสั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

นอกนั้นเป็นข้าว เมล็ดยาวชั้น 3

5.3 ส่วนผสม ประกอบด้วย

ข้าวเต็มเมล็ด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ข้าวหัก ไม่มากกว่าร้อยละ 28 แต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

(ยอมให้มีปลายข้าวเนื้ ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 2)

นอกนั้นเป็น ต้นข้าว และข้าวหักใหญ่

ทั้งนี้ ยอมให้มีสิ่งต่อไปนี้ปนได้ คือ

ข้าวเส้นแคง ไม่เกิน ร้อยละ 6

ข้าวเมล็ดแคง ไม่เกิน ร้อยละ 3

ข้าวเสีย ไม่เกิน ร้อยละ 1

ข้าวเมล็ดเหลือง ไม่เกิน ร้อยละ 3

ข้าวเมล็ดสีบ อ่อน ค่า ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

วัตถุอื่น	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75
วัตถุพืช	ไม่เกิน ร้อยละ 0.5
ข้าวเหนียว	ไม่เกิน ร้อยละ 1
ข้าวเปลือก	ไม่เกิน ร้อยละ 0.75

5.4 การสี สัทธิรรมคา

5.5 ความชื้น ไม่สูงกว่า 14%

ข้อ 6. ข้าวหนึ่งหัก เอ. วัน

คือ ข้าวหนึ่งหักที่ได้มาจากการสีข้าวหนึ่งชนิดต่าง ๆ ประกอบด้วย
ข้าวหักขนาดความยาวตั้งแต่ 2.5 ส่วนขึ้นไปถึง 6 ส่วนทั้งจำนวน

ในจำนวนนี้ยอมให้มี :-

ข้าวหนึ่งหักขนาดความยาวเกิน 6 ส่วนขึ้นไป ปนได้ไม่เกิน
ร้อยละ 10

ปลายข้าวหนึ่ง ซี. วัน ปนได้ไม่เกินร้อยละ 6

ข้อ 7. ปลายข้าวหนึ่ง ซี. วัน

คือ ปลายข้าวหนึ่งที่ได้มาจากการสีข้าวหนึ่งชนิดต่าง ๆ โดยร่อนผ่าน
ตะแกรงเบอร์ 7 ทั้งจำนวน ในจำนวนนี้ยอมให้มีข้าวหนึ่งหัก เอ. วัน
ปนได้ไม่เกินร้อยละ 5

ลักษณะ 6 ข้าวตามตัวอย่าง

ข้าวนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในลักษณะ 2 ถึง 5 ให้ซื้อขายตามตัวอย่าง โดยอนุมัติของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ คือ ข้าวที่มีชนิด ลักษณะ ของพื้นข้าว หรือส่วนผสม ตลอดจนการสีไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในลักษณะใด ๆ ดังกล่าว ก็ให้จัดเป็นข้าวตามตัวอย่าง

ประกาศฉบับนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

กระทรวงพาณิชย์

ประกาศ ณ วันที่ 30 มกราคม 2517

(ลงชื่อ) ชาญชัย ลีถาวร

(นายชาญชัย ลีถาวร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ นางสาวสุปียา จันทรเสนา เป็นบุตรของนายอำนาจ และนางบุญน้อม จันทรเสนา
เกิดวันที่ 30 เดือนสิงหาคม พุทธศักราช 2506
สถานที่เกิด ตำบลบึง อำเภอนานาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 568 ถ. เจริญผล อ. อำนาจเจริญ
จ. อุบลราชธานี 34120
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน อาจารย์ 1 ระดับ 3
สถานที่ทำงานปัจจุบัน โรงเรียนบ้านเหล่าพรวน ต. เหล่าพรวน อ. อำนาจเจริญ
จ. อุบลราชธานี 34120

ประวัติการศึกษา

ระดับประถมศึกษา จากโรงเรียนบึงขามวิทยา อ. อำนาจเจริญ
จ. อุบลราชธานี

ระดับมัธยมศึกษา จากโรงเรียนอำนาจเจริญ อ. อำนาจเจริญ
จ. อุบลราชธานี และโรงเรียนสุวรรณารามวิทยาคม
แขวงบางขุนนนท์ กรุงเทพมหานคร

ระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2528 ศศ.บ. (วิชาเอกประวัติศาสตร์
วิชาโทรัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร
พ.ศ. 2534 กศ.ม. (วิชาเอกประวัติศาสตร์)
จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2529

บทคัดย่อ

ของ

สุปียา จันทรเสนา

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์

กุมภาพันธ์ 2534

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง
พ.ศ. 2504 - 2529 โดยเฉพาะนโยบายการผลิตและการค้าข้าวของรัฐบาล
การดำเนินงาน รวมทั้งผลอันเกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า นโยบายการผลิตข้าวของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้
มีการเพิ่มผลผลิตด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น โดยใช้เทคนิคสมัยใหม่
เข้าช่วยมากกว่าที่จะขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป แต่ปรากฏว่านโยบายการเพิ่มผลผลิต
ต่อไร่ของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผลผลิตต่อไร่ของไทยเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย
และยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป
ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีปัญหาทางค่านางบประมาณ ทำให้การช่วยเหลือชาวนาในการปรับปรุง
ประสิทธิภาพการผลิตทำได้เพียงส่วนน้อย นอกจากนี้ชาวนาส่วนใหญ่ยังยากจน
ไม่มีที่ดิน ทุน เป็นของตนเอง รวมทั้งราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำ และความไม่แน่นอน
ของธรรมชาติ ทำให้ชาวนาไม่กล้าที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้สูงขึ้น
จึงส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ สำหรับนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาล
มีทั้งมาตรการควบคุมและส่งเสริมการส่งออก ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าว
ภายในประเทศ ซึ่งผลของการใช้มาตรการควบคุมการส่งออกของรัฐบาลโดยเฉพาะ
มาตรการพรีเอมียมข้าว การสำรองข้าวและโควตาการส่งออก ได้ทำให้ราคาข้าวเปลือก
ของชาวนาต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ เนื่องจากมาตรการดังกล่าว ทำให้ต้นทุนในการส่ง
ออกสูงขึ้น ดังนั้นผู้ส่งออกจึงมีลักษณะนี้ไปให้กับชาวนาด้วยการกตราคาข้าวซื้อข้าวเปลือก
ให้ต่ำลง ทำให้ชาวนาไม่สามารถขายข้าวได้ในราคาสูงนัก ถึงแม้ราคาในตลาดโลกจะ
สูงก็ตาม ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ก็คือ ผู้บริโภคภายในประเทศ เพราะ
สามารถซื้อข้าวสารมาบริโภคในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่ต้องการ
ให้ราคาข้าวสารภายในประเทศสูงขึ้น จนกระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพของประชาชน
ซึ่งอาจจะมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลได้ ดังนั้นนโยบายการค้าข้าวของ
รัฐบาลจึงมุ่งช่วยผู้บริโภคมากกว่าที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น แม้รัฐบาลจะ
ให้ความช่วยเหลือในการยกระดับราคาข้าวเปลือกก็ไม่สามารถช่วยได้มากนักเนื่องจาก
งบประมาณมีจำกัด ชาวนาส่วนใหญ่ยังขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ต่ำ

RICE POLICY OF THE THAI GOVERNMENT

B.E. 2504 - 2529

AN ABSTRACT

BY

SUPIYA CHANTARASENA

Presented in partial fulfillment of the requirements for
the Master of Education degree Major History
at Srinakharinwirot University

February 1991

The objectives of this thesis is to study the Thai Government's rice policy during 1961 - 1986 especially the production and trade policy of the government, the implementation as well as the outcome of such operation under the said policy.

From the analytical study it was found that the government's rice policy aimed at promoting the increase of production through an improvement of production efficiency by using modern techniques more than through and expansion of growing areas. But it turned out that the government's policy to increase the production volume per rai failed to succeed as being anticipated. Production volume per rai of Thai people only increased a little bit and still remained low. The major increase in production still came from the expansion of growing area because the government had to face with budget problems so the assistance to be provided to farmers to raise the production efficiency was only nominal. Besides, most farmers are poor, without their own land nor capital. Also the paddy price was low and the unpredictable nature led farmers to be reluctant in raising their production efficiency. Thus the outcome was low production volume per rai. As for the trade policy of the government there were measures to control as well as promote the export in order to retain the stability of

domestic price of rice. The result of such employment of export control measures of the government especially the Rice Premium, Rice Reserve and Export Quota was that the farmers' paddy price was lower than expected, because such trading measures increase export capital. Thus exporters passed over this responsibility to the farmers by pushing the purchasing price of paddy lower so that the farmers could not get higher price for their rice even though the world market price might be high. Those benefitted from this outcome were the local consumers because they could buy rice for consumption at lower price than what it should be, because the government did not want local price of rice to rise up and affected upon the political stability of the government. Thus the government's rice trading policy was meant to stabilize the domestic price of rice more than to raise the paddy price. Even though the government tried to assist in raising the paddy price it did not help much because the budget was limited. Most farmers still had to sell their paddy at a low price.