

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวช่วง พ.ศ. 2460 - 2498

การขยายตัวของการผลิตข้าว ช่วง พ.ศ. 2460 - 2498

ข้าวเป็นสินค้าประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อการผลิตข้าวมีปัญหา จึงมีผลกระทบต่อคนในสังคม โดยเฉพาะชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิตและเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ในขณะที่เดียวกับการผลิตข้าวที่ไม่เพียงพอและไม่แน่นอน ก็เป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการกำหนดราคาข้าวของประเทศ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการค้าข้าวและมีผลกระทบต่อสังคมไทย ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบาริ่ง ปี พ.ศ. 2398¹ ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการผลิตแบบพอเพียงไปสู่การผลิตเพื่อการค้าและเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลก มีการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบเงินตรา การขยายตัวของเศรษฐกิจข้าวในช่วง พ.ศ. 2460 เป็นต้น ไปก็เช่นเดียวกัน สินค้าข้าวของสยามกลายเป็นที่ต้องการของตลาดโลก พื้นที่นาขยายตัวตามอัตราการเพิ่มของประชากรโลก ในส่วนของการผลิตข้าวก็จำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิตอื่น ๆ สนับสนุน ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยให้การขยายตัวของการผลิตมีมากขึ้น เช่น แรงงานที่มาจากระบบไพร่ได้คลี่คลายมาจากโครงสร้างสังคมแบบมูลนาย-ไพร่ คือ ไพร่กลายเป็นชาวนาซึ่งมีอาชีพทำนาได้เข้ามาบุกเบิกที่ดินเพื่อการทำกินและปลูกข้าวเป็นอาชีพหลัก ทำให้การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวมีมากขึ้น ที่ดินจึงเป็นปัจจัยด้านหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงข้าวของชาวนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ การลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่ง (Bowring Treaty) หรือ "สัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างสยามและอังกฤษ" ทำให้มีการยกเลิกระบบพระคลังสินค้า ไม่ต้องผูกขาดการค้า โดยราชสำนักต่อไป และมีการทำสัญญาว่าด้วยการค้ากับประเทศต่าง ๆ ตาม เช่น อเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย

ในขณะที่ อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรก็เป็นปัจจัยด้านหนึ่ง ทำให้ข้าวเป็นที่ต้องการมากขึ้น จะเห็นได้จากแนวโน้มของการขยายตัวของจำนวนประชากรในประเทศและการขยายเนื้อที่การเพาะปลูก (พื้นที่ไร่) กับผลผลิตเป็นข้าวเปลือก (พื้นที่เมตริกตัน) ตามตารางแสดงผลการทำนาและประชากร เฉลี่ยในช่วงระยะ 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2460 - 2499 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทั้งประเทศและสถิติผลการทำนา ระหว่างปี พ.ศ. 2460 - 2499

พ.ศ.	ประชากร (พันคน)	เนื้อที่การเพาะปลูก (พื้นที่ไร่)	ผลผลิต(ข้าวเปลือก) พื้นที่เมตริกตัน	เฉลี่ยผลผลิต (ข้าวเปลือก) กิโลกรัมต่อไร่
2460-2469	9,933	15,953	4,024	289
2470-2479	12,635	19,697	4,404	261
2480-2489	15,915	24,031	4,601	224
2490-2499	20,156	34,809	6,931	213

ที่มา : บทความเกี่ยวกับเรื่องข้าว. อนุสรณ์นายโมลิต เวชชาชีวะ, (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2507), หน้า 102.

จากตารางดังกล่าว จำนวนของประชากรทั้งประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละทศวรรษ การเพิ่มของประชากรในทศวรรษ 2460 ถึงทศวรรษที่ 2470 เพิ่มขึ้น 21.39 % และทศวรรษที่ 2460 ถึงทศวรรษที่ 2490 เพิ่มขึ้น 50.72 % ส่วนอัตราเฉลี่ยในแต่ละทศวรรษเพิ่มขึ้นประมาณ 20 % ซึ่งถ้าเปรียบเทียบเป็นตารางการเพิ่มของประชากรในแต่ละมณฑลของภาคกลางคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ในช่วงปี 2462 และปี 2472 (ดูตารางที่ 2) การเพิ่มจำนวนประชากรในแต่ละแห่งจะแตกต่างกันไป ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงการเพิ่มประชากรภาคกลาง ปี 2462 และ ปี 2472 (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

มณฑล	มีการเพิ่มประชากรประมาณ			
	(1)	ปี 2462	ปี 2472	(2)
มณฑลกรุงเทพฯ	27.66 %	666,719	921,617	38.23 %
มณฑลอยุธยา	16.02 %	705,245	839,775	19.07 %
มณฑลปราจีนบุรี	19.97 %	406,833	503,339	24.95 %
มณฑลพิษณุโลก	31.27 %	396,540	576,951	40.96 %
มณฑลนครสวรรค์	28.71 %	365,705	512,971	40.27 %
มณฑลนครชัยศรี	24.73 %	357,223	474,542	32.84 %
มณฑลราชบุรี	18.68 %	471,143	579,357	22.97 %

ที่มา (1) คำนวณจากการเพิ่มประชากรโดยภาพรวมของภาคกลาง ตารางที่ 6 เรื่อง

Population by sex จากเอกสาร Department of General Statistics, Statistical YearBook of The Kingdom of Siam B.E.2473 (1930-31) No,16 p. 66-69.

(2) ตัดแปลงจาก ตารางที่ 8 เรื่อง Population classified by circles (monthons), เล่มเดียวกัน.

ถ้าพิจารณาถึงอัตราความหนาแน่นของประชากรของแต่ละมณฑลจากช่วง ปี 2460 ถึง ปี 2472 ปรากฏว่า มีหลายมณฑลในภาคกลางมีอัตราของจำนวนครัวเรือนลดลง² แต่สถิติการขยายตัวของจำนวนประชากรคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่น มณฑลอยุธยา มณฑลปราจีนบุรี มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครชัยศรี แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 1 การขยายประชากรและเนื้อที่การเพาะปลูกข้าวข้างต้น พบว่า ค่าเฉลี่ยของผลผลิตในแต่ละช่วงทศวรรษจะมีแนวโน้มลดลง

²จากเอกสาร Department of General Statistics, Statistical Year Book of The Kingdom of Siam B.E. 2473 (1930-31). No,16 pp. 68-69.

แม้ว่าการเพิ่มที่ดินเพื่อการเพาะปลูกข้าวจะมากขึ้น จึงไม่ได้หมายความว่าความการขยายเนื้อที่การเพาะปลูกมีการปรับปรุงพัฒนาปัจจัยการผลิตด้วย เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน พันธุ์ข้าว และเครื่องมือในการประกอบการ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อผลผลิตของชาวนา อาจเกิดจากดินเสื่อมคุณภาพ หรือพันธุ์ข้าวไม่เหมาะสมดินที่เพาะปลูก ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าจะศึกษาตัวอย่างจากการตั้งข้อสังเกตของ อัมมาร์ สยามวาลา ได้อธิบายเกี่ยวกับลักษณะการขยายพื้นที่การผลิตข้าวในงานเขียนเรื่อง ข้าวในเศรษฐกิจไทย วิเคราะห์ว่า "เมื่อ...ผลผลิตต่อไร่เปลี่ยนแปลงไปเราจะตีความหมายการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างไร หากการเปลี่ยนที่เกิดขึ้นขณะที่เนื้อที่เพาะปลูกยังคงที่อยู่ก็อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของประสิทธิภาพที่ดินจริง..."³ และ จากการตั้งข้อสังเกตว่า การลดของผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลงอาจมาจากปัญหาของที่ดิน ถ้าเนื้อที่เพาะปลูกขยายตัวและผลผลิตต่อไร่ลดลง จึงเป็นปัญหาว่า "...ไม่มีทางที่จะทราบได้ว่า การที่ผลผลิตต่อไร่ลดลงนั้น เกิดขึ้นเพราะที่ดินที่ใช้อยู่นั้นมีประสิทธิภาพน้อยลง หรือ เป็นเพราะชาวนาย้ายขยายการปลูกข้าวไปในเนื้อที่ที่มีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งเนื้อที่นี้จะเป็นตัวดึงให้ผลผลิตถัวเฉลี่ยน้อยลง..."⁴ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจข้าวซึ่งจะกล่าวต่อไปนั้นจึงอาจมีขอบเขตจำกัดทั้งในด้านข้อมูล สถิติตัวเลขและการตีความได้ ในงานเขียนฉบับนี้ จะพยายามศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการของการผลิตและการค้าข้าว ด้วยการทำความเข้าใจและการพยายามเชื่อมโยงกับเงื่อนไข หรือปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวมีผลกระทบต่อสังคมไทยโดยภาพรวมอย่างไร การยกตัวอย่างงานเขียนของ อัมมาร์ สยามวาลา นั้น เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหาในด้านปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน พันธุ์ข้าว เครื่องมือประกอบการทำนา การพัฒนาชลประทาน ฯลฯ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการผลิตข้าว

ดังนั้น ที่ดิน(land) แรงงาน(labour) ทุน(capital) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่ออาชีพการทำนา ในขณะที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการจัดระบบเศรษฐกิจข้าวมากขึ้น โดยการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายตามที่ฝ่ายรัฐบาลเห็นสมควรแต่ฝ่ายเดียว การแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจข้าวในช่วง ปี พ.ศ.2460 เป็นต้นไป จึงเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า บทบาท

³ อัมมาร์ สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ 2522), หน้า 6.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ของรัฐบาลในการเข้ามาควบคุมการค้าข้าว เพื่อต้องการเร่งเพิ่มผลผลิตข้าว โดยการส่งเสริมระบบการชลประทาน การปรับปรุงพันธุ์ข้าว ส่วนบทบาทพ่อค้าข้าวคนกลาง โรงสีข้าวและพ่อค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นนายทุนคนจีน เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการข้าวสูงขึ้นเรื่อย ๆ กลายเป็นกลุ่มทุนผูกขาดการค้าข้าว และเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายตัวของเศรษฐกิจข้าวของสังคมไทย

แหล่งผลิตข้าวส่วนใหญ่ของประเทศ ล้วนมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่ในเขตลุ่มน้ำในของภาคกลาง ในแต่ละลุ่มน้ำมีพื้นที่การเพาะปลูกที่มีลักษณะเฉพาะ บางแห่งใช้วิธีการทำนาที่ต่างกัน คือ นาดำ นาหว่าน บางแห่งใช้พันธุ์ข้าวไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเนื้อดิน, น้ำ และสภาพภูมิอากาศ - ภูมิประเทศ ทั้งพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ของภาคกลางมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ประกอบด้วยแม่น้ำสายสำคัญ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา, แม่น้ำท่าจีน, แม่น้ำแม่กลอง, แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำเพชรบุรี เป็นต้น ในแต่ละแห่งมีทำนบกั้นน้ำล้นคลอง, ประตูน้ำ, เขื่อน, ฝาย แตกต่างกันไป ซึ่งสัมพันธ์กับวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนนั้น ๆ โดยเฉพาะภาคกลางพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดินเหนียวดินดำเหมาะสำหรับปลูกข้าว (แตกต่างกับภาคอื่น ๆ เช่น ภาคเหนือ ดินไม่ค่อยเหนียวปลูกพืชไม่ค่อยดีนอกจากข้าวและทำป่าไม้ ภาคอีสาน ดินร่วนปนทรายอาหารน้อย ภูมิประเทศกันดารเพราะเป็นที่ราบสูง ฝนตกแรง ๆ จะชะเอาดินไปหมดดินขังน้ำฝนไม่ได้ไหลลงแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงใต้ เช่น จันทบุรี ดินแดงเค็มเหมาะสำหรับปลูกพริกไทย ดินมีทรายบ้างปลูกพืชไม้ได้ ภาคใต้ ดินเหมาะสำหรับปลูกผลไม้ปลูกยางได้ดี มีบางตอนดินเค็มไม่เหมาะแก่การทำนา

สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการขยายการผลิต คือ นโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมและการพัฒนาพื้นที่การเพาะปลูก นับตั้งแต่การขุดคลองเพื่อการคมนาคม การจัดสรรที่ดินทำกิน การขุดคลองของบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม จนกระทั่งการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวและการชลประทาน ล้วนมีพื้นที่พัฒนาและส่งเสริมอยู่ทางแถบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น โครงการรังสิต, การสร้างสถานีทดลองพันธุ์ข้าว, โรงเรียนฝึกหัดครูประถมศึกษา และเทคนิคการทำนา จากปัจจัยของการส่งเสริมการเพาะปลูกดังกล่าว จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการผลิตที่แตกต่างกันไป การขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่ของประเทศจึงอยู่ที่ลุ่มน้ำภาคกลาง การผลิตของภาคกลางในช่วงปี 2460 เป็นต้นมาจึงเป็นการมุ่งเน้นการผลิตเพื่อขาย โดยการขยายพื้นที่การผลิตมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของตลาด

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจข้าว นั้น พิจารณาได้จากที่ดินสำหรับการเพาะปลูก การขยายพื้นที่การผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต ช่วงก่อน ปี พ.ศ. 2460 ที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นที่ต้องการของชาวนาอย่างมาก จะเห็นว่า มีการเช่า - ซื้อกันอย่างแพร่

หลาย และชาวนาบางส่วนจำเป็นต้องเช่าทำนา ดังนั้น ชาวนาจำนวนมากต้องอาศัยด้วยการเช่าทำการเพาะปลูกและ ชาวนาอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่มีทุนก็พยายามที่จะบุกเบิกที่ดิน ซึ่งว่างเปล่าร้างหรือเป็นพื้นที่ป่า ในแหล่งอื่น ๆ ที่ห่างไกลออกไปตามที่ริมคลองต่าง ๆ และที่ราบลุ่มแม่น้ำสำคัญ ๆ เช่น แถบลุ่มแม่น้ำนครชัยศรีบริเวณตอนเหนือที่เคยรกร้างว่างเปล่า เริ่มมีคนเข้ามาอยู่อาศัยบ้างเล็กน้อย และมีคนอยู่ตลอดริมฝั่งนครชัยศรี จนหมดทุกระยะ ในราวปี 2472 พื้นที่บริเวณใกล้แม่น้ำเริ่มมีค่าขึ้นบ้าง ห่างจากริมแม่น้ำขึ้นไปซึ่งเคยเป็นป่าก็มีการขยายเนื้อที่นาออกไปกระทั่งปี 2476 ป่าจึงแทบหมดไป⁵

ความต้องการแรงงานของการทำนาในแต่ละพื้นที่เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่เป็นตัวแปรในการเพิ่มผลผลิต และเทคนิคการทำนา [คือ นาดำ นาหว่าน มีกระบวนการทำนาที่ต่างกัน] ทั้งยังเป็นปัจจัยในการกำหนดต้นทุนของการผลิต รวมไปถึงความจำเป็นที่ต้องอาศัยแรงงานสำหรับการทำนา เพราะ วิธีการทำนาหว่าน นาดำ จำเป็นต้องอาศัยแรงงานในการทำนาที่แตกต่างกันทั้งในด้านรับจ้างการเก็บเกี่ยว การลงแขก โดยเฉพาะพื้นที่นาดำซึ่งต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เพราะ มีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนและการเน้นการผลิตเพื่อขาย ในช่วงทศวรรษที่ 2460 มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น และการขาดแรงงานช่วงหลัง ปี 2460 ทำให้มีการเปลี่ยนการทำนาดำไปเป็นนาหว่าน ซึ่งจะได้ผลผลิตในแต่ละไร่ต่ำกว่านาดำ แต่ชาวนาสามารถทำนาในพื้นที่นามากกว่านาดำ

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตก็อาจเปลี่ยนแปลงตามสภาพของสังคมไทย มีพื้นที่บางแห่งสามารถปลูกข้าวแบบนาดำได้ จึงเปลี่ยนวิธีการปลูกแบบนาหว่านเป็นนาดำ หลังจากรัฐบาลได้เริ่มการชลประทานขึ้น ใน พ.ศ. 2463 ชาวนาจำนวนมากในแถบนั้นได้เปลี่ยนจากการทำนาหว่านเป็นนาดำ⁶ ในทางกลับกันก็พบว่า พื้นที่บางแห่งเคยปลูกข้าวแบบนาดำก็เปลี่ยนเป็นนาหว่าน เช่น แถบคลองมหาสวัสดิ์ ตำบลบางเกร็ง ตำบลลานตากผ้า ตำบลคลองโยง ตำบลบางพระ เป็นต้น ซึ่งอยู่แถบนครชัยศรี ซึ่งเดิมราว พ.ศ. 2460

⁵ สุธน ศรีหิรัญ "ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำนครชัยศรี" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 4 เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2518), หน้า 67.

⁶ Johnston, David B. Rural Society and the Rice Economy in Thailand 1880-1930, p.206

การทำนาเป็นแบบนาปักดำ พอถึง พ.ศ. 2465 บางส่วนได้เปลี่ยนมาเป็นนาหว่าน⁷

ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ปี 2473 รัฐบาลได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในด้านการผลิต และวิธีการปลูกข้าวของชาวนาในภาคกลางมีการทำนาหว่านมากกว่านาดำ และมีการใช้เครื่องมือแบบดั้งเดิม รัฐบาลได้แนะนำให้ชาวนามีวิธีการเพาะปลูกที่ดีขึ้นโดยการใช้เครื่องจักร ทางฝ่ายรัฐบาลรับเป็นผู้สนับสนุนเรื่องนี้⁸ ในขณะที่ David Feeny (1982) กล่าวถึงการทำนาใน พ.ศ. 2473 เปรียบเทียบผลผลิตในภาคกลางจากนาดำร้อยละ 30 และจากนาหว่านร้อยละ 70⁹ ความแตกต่างของผลผลิตจากนาดำและนาหว่าน ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการผลิต เมื่อพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตและปัจจัยของการผลิตมีอะไรเกิดขึ้น ต้นทุนสำหรับนาดำย่อมมากกว่านาหว่าน ประมาณ 1.3 เท่า¹⁰ การขาดแคลนแรงงานหรือการใช้แรงงานในการเพาะปลูกก็เป็นปัจจัยจำเป็นต่อกระบวนการผลิต

การใช้เครื่องมือประกอบการทำนา ส่วนใหญ่ในภาคกลางยังเป็นลักษณะการผลิตแบบดั้งเดิม มีการส่งเสริมให้ชาวนาใช้เครื่องทุ่นแรง และเทคโนโลยีแบบตะวันตกโดยรัฐ แต่ชาวนาไม่นิยมใช้ เนื่องจากต้องใช้ทุน หรือ ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เครื่องมือประกอบการทำนาแบบดั้งเดิมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต สัมพันธ์กับกระบวนการผลิตของชาวนา ซึ่งใช้วิธีการทำนาแบบนาหว่าน เป็นวิธีการทำนาที่เน้นพื้นที่จำนวนมากที่สัมพันธ์กับแหล่งน้ำ ลักษณะพื้นที่นาและขนาดที่นา

อย่างไรก็ตาม การทำนาหว่านก็จำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวเช่นกัน แรงงานส่วนใหญ่มักเป็นชาวนาจากมณฑลภาคอีสานที่เข้ามาทำ เพราะ การผลิตและการทำนา

⁷ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, หน้า 196 อ้างถึง ทจช.กษ.ใหม่ ส่วนรายงานเบ็ดเตล็ด 2 แฝ้ม เรื่อง 4 หนังสือขุนบริบาลธัญผล ถึง พระบรรทมรมีสถิตย์วันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2465.

⁸ ทจช., ร.7 พ.8/1 "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง Memorandum of Procedure Suggested by the Ministry of Lands and Agriculture for Consideration of the Member at the First Meeting."

⁹ Feeny, David. The Political Economy of Productivity: Thai Agricultural Development, 1880-1975, p.99.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ในมณฑลภาคอีสานจะประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง แต่ถ้าปีใดการทำนาได้ผลดี แรงงานจากภาคอีสานก็กลายเป็นปัญหาในการขาดแคลนแรงงานรับจ้างทำนาของภาคกลางได้

ปัจจัยอีกอย่างหนึ่ง ที่ชาวนาจำเป็นต้องใช้ในการทำนา คือ ทุน ซึ่งต้องใช้ซื้อ กระจับปี่, พันธุ์ข้าวสำหรับการเพาะปลูก หรือเครื่องมือในการทำนาที่ชำรุดไป บางครั้งอาจมีการกู้ยืมเงินจากนายทุน เพื่อนำมาใช้ในการลงทุน ทำให้เจ้าหนี้สามารถเรียกดอกเบี้ยแพง หรือจำนวนสูงกว่าปกติ ซึ่งเป็นผลเสียต่อชาวนาอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การดำเนินชีวิตของชาวนายังต้องพึ่งพิงธรรมชาติ การผลิตข้าวส่วนใหญ่ยังอาศัยน้ำทำ น้ำฝน ซึ่งฤดูกาลทำนา การเก็บเกี่ยว ล้วนมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติทั้งสิ้น เมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วม ฝนแล้ง ภาวะหนี้สินกลายเป็นปัญหาพอกพูนขึ้นได้ ในส่วนของการชลประทานก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมและจัดสรรแหล่งน้ำได้ไม่ทั่วถึง เมื่อเริ่มต้นฤดูทำนาชาวนาจึงกู้ยืมมาใช้ในการลงทุน ผลผลิตที่ได้ไม่คุ้มทุนทำให้ชาวนาต้องสูญเสียที่ดินและที่นาแก่เจ้าหนี้ไป

การขยายตัวของการผลิตและการค้าข้าวอย่างมากมายและกว้างขวางในระหว่างปี 2423 - 2452 มีปริมาณสินค้าออกข้าวเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่า และมูลค่าเพิ่มกว่า 8 เท่า และ ปริมาณสินค้าออกข้าวเพิ่มขึ้นต่ำกว่า 2 เท่า ในขณะที่มูลค่าสินค้าออกเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าในระหว่างปี 2448 - 2472¹¹ แม้ว่าพัฒนาการก่อน พ.ศ. 2460 เนื้อที่ในการเพาะปลูกผลผลิตและปริมาณการส่งออกข้าว ได้ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ

ในช่วง พ.ศ. 2460-2498 เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวโน้มและลักษณะของการเศรษฐกิจข้าวในช่วงดังกล่าวมีลักษณะของระบบเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ 1) ผลมาจากภัยธรรมชาติและสงคราม นำไปสู่วิกฤติการณ์ข้าว ปี 2460-2462 2) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำช่วง พ.ศ. 2473 3) ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2482-2487) และ 4) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นผลให้มีการแปรเปลี่ยนของปัจจัยที่แวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป ลักษณะของเศรษฐกิจถดถอยในแต่ละช่วงนั้นมีปัญหาและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอัตราเฉลี่ยของปริมาณการผลิตและการส่งออก มีลักษณะที่ไม่สมดุลกับผลตอบแทน คือ ปริมาณการส่งออกมีจำนวนมาก แต่มูลค่าการส่งออกที่มีแนวโน้มลดลง

¹¹ จอห์น สตัน, เดวิด บรูซ. สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423 - 2473. พรนิรมณ์ เอี่ยมธรรม บรรณาธิการแปล (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2530), หน้า 216.

การเปลี่ยนแปลงการผลิตข้าว

1) การเกิดวิกฤติการณ์ข้าว 2460 - 2462

ใน พ.ศ. 2460 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ การทำนาเสียหายเป็นอันมาก และข้าวในภาคกลางต้องลมน้ำเสียหายเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีข้าวทางจังหวัดภาคเหนือเข้ามายังกรุงเทพฯก็ตาม แต่ก็ยังไม่พอกับความต้องการ รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรรมการช่วยเหลือ เรียกว่า "คณะกรรมการจัดการเกื้อหนุนราษฎรที่ต้ออุทกภัย"¹² โดยแจกจ่ายข้าวกินพันธุ์ข้าวสำหรับปลูก จัดหาซื้อโค กระบือ จำหน่ายให้ราษฎรที่ขาดแคลน และในปี พ.ศ. 2462 เกิดฝนแล้งและเกิดภาวะข้าวขาดแคลนมากแวง รัฐบาลแก้ไขช่วยเหลือราษฎรที่มีรายได้น้อยโดยการประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อควบคุมปริมาณการส่งออก และปริมาณข้าวที่ต้องใช้บริโภคและใช้ทำนาในปีถัดไป¹³ วิกฤติการณ์จากภัยธรรมชาติครั้งนี้ ข้าวกลายเป็นสินค้าที่ตลาดโลกต้องการมากขึ้น อันมีเหตุมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ก่อนหน้านั้น ทำให้ราคาข้าวมีแนวโน้มสูงขึ้น

การผลิตข้าวในภาคกลางมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ แหล่งปลูกข้าวที่สำคัญที่สุดของภาคกลางคือ มณฑลอยุธยา มีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวมากกว่ามณฑลอื่น ๆ ทั้งนี้ในแต่ละมณฑลมีลักษณะความแตกต่างกันในเรื่องของพื้นที่การผลิต ปัจจัยการผลิต การใช้พันธุ์ข้าวที่หลากหลายกันไป รวมไปถึงลักษณะภูมิศาสตร์ในแต่ละแห่ง เช่น แม่น้ำ, คลอง, ลำน้ำ, เหมือง-ฝาย เพื่อใช้ในการเพาะปลูกก็มีลักษณะแตกต่างกัน ในบางแห่งก็มีโครงการต่าง ๆ เกื้อหนุน ทางด้านการพัฒนาที่ดิน, การสร้างทำนบกั้นน้ำ, การส่งเสริมการเพาะปลูก เช่น โครงการแถบรังสิต

ในช่วง ปี พ.ศ. 2460 - 2462 มณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติและวิกฤติการณ์ข้าว โดยเฉพาะ พื้นที่การเพาะปลูกใน 7 มณฑลของภาคกลาง

¹² สุนทรี อาสะโวชัย, วิกฤติการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1, (สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 13.

¹³ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ. (ผู้รวบรวม). "ประกาศห้ามไม่ให้เข้าออกไปนอกพระราชอาณาเขตโตมิได้รับอนุญาต" ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 32 ปี พ.ศ. 2462, หน้า 93-94.

ประกอบด้วย มณฑลกรุงเทพฯ ๓ มณฑลอยุธยา มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี มณฑลปราจีน มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลพิษณุโลก ฝ่ายรัฐบาลได้มีการวิเคราะห์สถานการณ์ว่า ใน 70 จังหวัดของ 15 มณฑล มีจำนวนข้าวเกินต้องการเพียง 21 จังหวัด และ ไม้พอลีเลี้ยงพลเมือง 42 จังหวัด มีข้าวพอลีเลี้ยงพลเมือง 7 จังหวัด รัฐบาลจึงเตรียมข้าวไว้แจกจ่ายในท้องที่ที่ ก้นดาร์¹⁴

ในขณะที่พื้นที่มณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดพระนคร, ธนบุรี, นนทบุรี, มีนบุรี, พระประแดง, สมุทรปราการ พบว่าจังหวัดพระนคร นนทบุรี มีนบุรีและสมุทรปราการ มีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวอยู่ มณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าของประเทศ ครั้นเกิด วิกฤตการณ์ข้าวในช่วง พ.ศ. 2460 - 2462 ปรากฏว่า จังหวัดนนทบุรี ปี พ.ศ. 2461 เคยทำได้ 164,433 ไร่ แต่ พ.ศ. 2462 พื้นที่เพาะปลูก 201,197 ไร่ ทำได้ 62,855 ไร่ เสียหายเพราะน้ำน้อย 138,342 ไร่ ทำให้ข้าวขาดไม้พอลีใช้ในท้องที่¹⁵ ทั้งข้าวกิน และข้าวปลูกสถิติตัวเลขการเพาะปลูกและข้าวของมณฑลกรุงเทพฯ ๓ ปี 2462 ถึงฤดูข้าว ปี 2463 ได้รับความเสียหาย 274,030 ไร่ ได้ 123,056 เกวียน ใช้เป็นอาหาร 68,630 เกวียน เก็บทำพันธุ์ 23,488 เกวียน รวมใช้เป็นอาหารและทำพันธุ์ 92,118 เกวียน และ ยังพบว่าพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดพระประแดงเป็นเขตที่มีผลผลิตข้าวไม้พอลี จำเป็น ต้องอาศัยข้าวจากท้องที่มณฑลอื่น เช่น มณฑลปราจีนบุรี และจังหวัดชัยภูมิ¹⁶

อย่างไรก็ตาม มณฑลกรุงเทพฯ จัดเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของประเทศ และเป็นเมืองท่าที่สำคัญแห่งหนึ่ง การออกพระราชบัญญัติกำกับตรวจต้นข้าว พ.ศ. 2462 เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2462 โดยบังคับใช้ทั่วประเทศ และห้ามนำข้าวออกนอกประเทศ พระราช บัญญัตินี้ ได้ให้ผู้ทำนาและผู้ค้าข้าวที่มีข้าวจดทะเบียนรายงานจำนวนข้าวให้แยกเป็นข้าวใหม่และ ข้าวเก่าและตามชนิดข้าว โดยมีกรมการค้าภายในเจ้าพนักงานรับจดทะเบียนข้าว ยกเว้น ท้องที่จังหวัดพระนคร จังหวัดนนทบุรี และตำบลพระโขนง ในพระประแดง ซึ่งได้มีการกำหนด

¹⁴ หจช., ร.6 น.31.3/61 เรื่องบันทึกข้อตกลงการค้าจำกัดราคาข้าวของเจ้าคุณ เสนาบดี กระทรวงนครบาล (18 พฤศจิกายน - 1 กุมภาพันธ์ 2462).

¹⁵ หจช., ร.6 น.31.3/64 เรื่องเปรียบเทียบการทำนาในจังหวัดนนทบุรี มีนบุรี สมุทรปราการ (11 ธันวาคม 2462 - 2463).

¹⁶ หจช., ร.6 น.31.3/61., เรื่องเดียวกัน.

ให้ชาวนา หรือผู้ทำนาที่มีข้าวจดทะเบียนกับกรมการอำเภอ ส่วนผู้ค้าข้าวที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดในการค้าข้าว จดทะเบียนทั้งเจ้าพนักงานผู้กำลังตรวจสอบข้าว

การผลิตในช่วง ปี พ.ศ. 2460 - 2462 นี้ในพื้นที่มณฑลอยุธยา ประกอบด้วย จังหวัดธัญบุรี ปทุมธานี อยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี ซึ่งจัดเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญและมีมากที่สุด ในภาคกลาง มีพื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้ง 2 ฝั่ง โดยมีโครงการชลประทานและการส่งเสริมพันธุ์ข้าวของรัฐสนับสนุน ซึ่งมุ่งพัฒนาพื้นที่ทางแถบตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา การขยายการผลิตของมณฑลอยุธยา จึงมีผลกระทบต่อความต้องการข้าวจากแหล่งอื่น ๆ ด้วย เพราะมีการมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตข้าวจำนวนมาก

ในจังหวัดอยุธยามีการเพาะปลูกข้าวจำนวนมาก และได้รับความเสียหายบางส่วน มีเพียงเขตจังหวัดปทุมธานีและธัญบุรีที่มีการผลิตได้ผลดีและได้รับความเสียหายน้อยกว่าแหล่งอื่น ๆ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีคลองส่งน้ำอยู่โดยทั่วไป และส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนาที่นาทั้งของรัฐและเอกชน พื้นที่การเพาะปลูกข้าวของมณฑลอยุธยายังมีการเพาะปลูกข้าวมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ วิกฤตการณ์ข้าวช่วง ปี 2462 จึงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรและชาวนาในจังหวัดอยุธยาและจังหวัดอื่น ๆ ในมณฑลอยุธยาอย่างมาก จากหลักฐานการรายงานของผู้บังคับการตำรวจภูธรมณฑลที่ 3 มณฑลอยุธยาและผู้บังคับกองตำรวจภูธร มณฑลที่ 3¹⁷ ในแต่ละจังหวัดของมณฑลอยุธยา ได้มีการรายงานการเคลื่อนไหวยราคาข้าว และการซื้อขายแลกเปลี่ยนของชาวนากับพ่อค้าจีน ปริมาณข้าวที่มีสำหรับบริโภคและทำพันธุ์ รวมไปถึงการรายงานคดีการลักข้าวไปเพื่อนำไปรับประทาน ซึ่งมีในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามากที่สุด ประมาณ 34 ราย บางแห่งมีการซื้อข้าวเพื่อกักตุนขายไว้มากกว่า 10 เกวียน เช่น ที่ตำบลบางมอญ อำเภอบางพุดชา จังหวัดสิงห์บุรี ที่ตำบลมหาสอน อำเภอบ้านเช่า ประมาณ 40 เกวียน และที่ตำบลบ้านหม้อ, ตำบลหนองโตน อำเภอหนองโตน จังหวัดสระบุรี ที่ตำบลลำลูกกาคลอง 8 จังหวัดธัญบุรี ในรายงานของตำรวจภูธร มณฑลที่ 3 มีเหตุการณ์ที่สามารถยืนยันได้ว่า การขาดแคลนข้าวทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรโดยทั่วไป ได้รับความกระทบในด้านการค้ารังชีพ กล่าวคือ ราษฎรหลายตำบลตามจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลอยุธยา อุดอยากอาหารมีการอดมื้อกิน มีมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของต่าง ๆ กับข้าวเปลือก เช่น ปลา ผัก

¹⁷ พช.ร.6 น.31.3/65 เรื่องรายงานเรื่องความขาดแคลนข้าวในมณฑลอยุธยา (16 ธันวาคม - 14 กุมภาพันธ์ 2462).

รับจ้างทำงานต่าง ๆ เช่น แจวเรือ เกี้ยวข้าว ชุดดิน และรับชงไปเที่ยวเร่ขายเป็นพ่อค้าแม่ค้า นอกจากนี้ ยังพบว่า มีราษฎรที่ขอทานอาหารกินในช่วงวิกฤตการณ์ข้าวปี 2462 นี้เป็นจำนวนมาก เช่น คนตามจังหวัดต่าง ๆ ของมณฑลอยุธยา, คนที่อพยพมาจากทางเหนือเป็นคนพวกลาวบังคับฝรั่งเศสและคนที่มาจากจังหวัดพิจิตร, จังหวัดนครราชสีมา¹⁸ เป็นต้น

ผลการเพาะปลูกในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายไป 7 อำเภอ และมีพื้นที่ได้รับความเสียหายบางส่วน 1 อำเภอ และได้ข้าวเกินต้องการเพียง 4 อำเภอ คือ อำเภอผักไห่, อำเภอบางบาล, อำเภอเสนา, อำเภอสาคราม¹⁹ อย่างไรก็ตาม มีหลายอำเภอทางจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลอยุธยาที่การทำนาไม่ได้ผล พระยาอินทรมนตรีเจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าวเป็นผู้ตรวจสอบความเสียหายและเสนอการช่วยเหลือ ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนเงินช่วยเหลือในมณฑลอยุธยา ปี พ.ศ. 2462

จังหวัด	จำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบ(บาท)	จำนวนเงินที่ขอใช้เงินด่วน
พระนครศรีอยุธยา	250,000	100,000
ปทุมธานี	150,000	50,000
สิงห์บุรี	700,000	400,000
ลพบุรี	500,000	150,000
อ่างทอง	125,000	50,000
ชัยภูมิบุรี	10,000	10,000
ยอดเงินซื้อข้าว	1,735,000	760,000
ค่าพาหนะ	100,000	40,000
รวมยอด	1,835,000	800,000

ที่มา : ทจช.ร.6น.31.3/74 เรื่องพระยาอินทรมนตรีรายงานเรื่องการทำนาในมณฑลอยุธยา (19-22 มีนาคม 2462)

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ ทจช.ร.6 น.31.3/73 เรื่องรายงานข้าวในมณฑลอยุธยา (18 มีนาคม 2462).

มณฑลนครชัยศรีเป็นส่วนหนึ่งของภาคกลางตอนล่าง มีอาณาเขตติดต่อกับชุมชนสำคัญ เช่น อุทัยธานี, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, ออยุธยา, ปทุมธานี, นนทบุรี, ธนบุรี, กาญจนบุรี, สมุทรสงคราม และราชบุรี มณฑลนครชัยศรี ประกอบด้วย จังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร และสุพรรณบุรี โดยมากเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าว โดยมีจังหวัดนครปฐม สุพรรณบุรี เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของมณฑลนครชัยศรี พื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ลุ่มแม่น้ำท่าจีน ทำให้การเคลื่อนย้ายผลผลิตจากท้องถื่นไปสู่ตลาดได้สะดวก ทั้งนี้แม่น้ำท่าจีนมีแม่น้ำลำคลองหลายสายเป็นทางคมนาคม ในส่วนของจังหวัดสมุทรสาครมีผลผลิตน้อยกว่าจังหวัดนครปฐมและสุพรรณบุรี เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ใกล้ทะเลซึ่งดินไม่เหมาะกับการเพาะปลูกข้าวมากนัก อย่างไรก็ตาม จำนวนการผลิตข้าวของมณฑลนครชัยศรี จัดเป็นแหล่งผลิตที่สำคัญของภาคกลาง การผลิตเพื่อค้าขายของมณฑลนครชัยศรี ย่อมต้องผูกพันกับศูนย์กลางการค้าข้าวกรุงเทพ นอกจากขายข้าวให้พ่อค้าโรงสีข้าวแล้ว พ่อค้าข้าวก็จะล่องเรือไปขายยังกรุงเทพ ฯ

ส่วนมณฑลปราจีนเป็นมณฑลหนึ่งที่อยู่ทางภาคตะวันออกของภาคกลาง ประกอบด้วย ฉะเชิงเทรา ปราจีน นครนายก ชลบุรี และกบินทร์ จากรายงานแสดงเหตุการณ์ที่จังหวัดชลบุรีเกี่ยวกับเรื่องข้าวของพระยาอินทรมนตรี เจ้าพนักงานกำกับตรวจตราข้าว เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2462 ได้รายงานการเพาะปลูกข้าว ใน ปี พ.ศ.2460 และปี 2461 ดังนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบพื้นที่เพาะปลูกและจำนวนข้าวเปลือกจังหวัดชลบุรี ปี 2460 และ 2461

อำเภอ	พื้นที่การเพาะปลูก(ไร่)		จำนวนข้าวเปลือก(ทอน)	
	ปี 2460	2461	2460	2461
บางปลาสร้อย	28,300	6,451	141,500	32,255
พนัสนิคม	95,366	38,009	572,196	228,054
พานทอง	54,095	22,633	324,570	135,798
ศรีราชา	10,510	1,665	47,295	7,492
บางลุ่ม	5,843	1,848	26,293	8,316
รวม	194,843	70,606	1,111,854	411,915

ที่มา : ทจช.ร.6 น.31.3/36 เรื่อง แมมมอแรนตัมเรื่องการกำกับตรวจตราข้าว (8-17 กรกฎาคม 2462).

จากตัวเลขดังกล่าว แสดงว่า ปี 2461 มีจำนวนพื้นที่เพาะปลูกข้าวลดลง และมีจำนวนข้าวเปลือกลดลงกว่าปี 2460 ถึง 699,939 ทอน หรือลดลงร้อยละ 63 มีข้าวไม่พอสำหรับการบริโภค ได้อาศัยซื้อขายจากพ่อค้าข้าว และเป็นข้าวจากละแวกเชิงเทรา กรุงเทพฯ ฯ และมีสินค้าข้าวส่งผ่านมาจากเกาะสีชัง

การทำนาในมณฑลราชบุรี ปี 2458 และปี 2461 ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2458 มีผลผลิตข้าวทั้งหมด 2,720,011 ทอน และปี พ.ศ. 2461 ได้ข้าว 2,059,218 ทอน และในแต่ละจังหวัดได้ผลผลิตที่แตกต่างกัน คือ จังหวัดราชบุรี ได้ 1,049,967 ทอน จังหวัดเพชรบุรีได้ 803,513 ทอน และกาญจนบุรีได้ 9,097 ทอน อีกทั้งพื้นที่การเพาะปลูก และการเก็บเกี่ยว มีปริมาณที่ไม่เท่ากัน คือ ปี 2461 จังหวัดราชบุรี เพาะปลูก 317,377 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 204,143 ไร่ จังหวัดเพชรบุรี เพาะปลูก 165,267 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 152,819 ไร่ จังหวัดสมุทรสงคราม เพาะปลูก 27,041 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 22,508 ไร่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพาะปลูก 25,743 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 15,380 ไร่ และจังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่เพาะปลูก 4,289 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 1,987 ไร่ รวมพื้นที่เพาะปลูกปี 2461 ทั้งหมด 539,717 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 396,837 ไร่ แต่ ปี 2458 มีพื้นที่เพาะปลูก 557,326 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 520,107 ไร่²⁰ ซึ่งให้เห็นถึงปริมาณของการผลิตน้อยลง

จากพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่เก็บเกี่ยวและจำนวนผลผลิตข้าวที่ได้ของมณฑลนครสวรรค์ และมณฑลราชบุรี ระหว่างปี 2458 และปี 2461 มีสถิติของการผลิตได้ลดลง เนื่องจากได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ คือ น้ำท่วม ปี 2460 ทำให้ผลผลิตมีน้อยลง แต่ความต้องการข้าวของตลาด ทั้งภายในและต่างประเทศมีความต้องการสูงขึ้น ความต้องการข้าวของตลาดภายใน ปรากฏว่า ในบางท้องถิ่นของภาคกลางมีหลายแห่งที่ได้รับผลกระทบจากการผลิตข้าว พื้นที่นาเสียหายหลายแห่ง ในแต่ละมณฑลบางแห่งการทำนาก็ได้ผลดี บางแห่งทำนาได้ผลพอประมาณและบางแห่งมีพื้นที่เพาะปลูกเสียหายจำนวนมาก เช่น มณฑลราชบุรี มีบางจังหวัดที่มีการผลิตข้าวและมีพื้นที่เพาะปลูกน้อยลง

ถ้าพิจารณาถึงการผลิตในมณฑลราชบุรี พบว่า มีจังหวัดราชบุรี, สมุทรสงคราม, ประจวบคีรีขันธ์, กาญจนบุรี มีปัญหาในด้านการเพาะปลูก พื้นที่การเพาะปลูกน้อยลงและได้ผลผลิตลดลง โดยเฉพาะจังหวัดกาญจนบุรี ปี 2458 ไร่ สามารถเก็บเกี่ยวได้ 30,825 ไร่ แต่ ปี 2461 พื้นที่การเพาะปลูกลดเหลือ 4,289 ไร่ มีพื้นที่เก็บเกี่ยวได้เพียง 1,987 ไร่

²⁰ หจช.ร.6 น.31.3/61., อ้างแล้ว.

ในขณะที่จังหวัดเพชรบุรี เป็นเพียงจังหวัดเดียวในมณฑลราชบุรีที่มีการผลิตข้าวได้ผลดีมีพื้นที่การเพาะปลูกมากขึ้น มีอำเภอบ้านแหลมเพียงอำเภอเดียวมีสถิติการทำนาปี 2461 มากกว่าปี 2458 อย่างมาก คือ ปี 2458 มีพื้นที่การเพาะปลูกข้าว 20,698 ไร่ มีพื้นที่เก็บเกี่ยว 18,046 ไร่ ส่วนปี 2461 พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 53,667 ไร่ มีพื้นที่เก็บเกี่ยว 51,243 ไร่ สถิติการทำนาและการผลิตข้าวของจังหวัดเพชรบุรี (มีอำเภอคลองกระเจิง, ท่าช้าง, เกาะใหญ่, หนองจอก, บ้านแหลม, บางยวง) มีพื้นที่เพาะปลูกปี 2458 143,085 ไร่ เก็บเกี่ยว 124,705 ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 165,267 ไร่ เก็บเกี่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 152,819 ไร่²¹

จากปริมาณผลิตของมณฑลราชบุรี พบว่า ปริมาณการเพาะปลูกในจังหวัดราชบุรี, เพชรบุรี จัดเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของมณฑลราชบุรี ทั้งนี้ ลักษณะภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน โดยมีแม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเพชรบุรี เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของมณฑลทางด้านตะวันตกของภาคกลาง ตัวอย่าง จังหวัดเพชรบุรี เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่สองฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี และอาศัยแม่น้ำเพชรบุรีเป็นทางคมนาคม จึงกลายเป็นแหล่งผลิตข้าวและแลกเปลี่ยนสินค้าแห่งหนึ่งที่สำคัญของมณฑล

มณฑลราชบุรี เป็นพื้นที่การเพาะปลูกที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคกลาง มีสินค้าทางการเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว น้ำตาล ผลผลิตส่วนใหญ่จะถูกส่งเข้ากรุงเทพฯ เพราะมีความสะดวกในการคมนาคมทั้งทางน้ำและทางรถไฟ การเปลี่ยนแปลงการผลิตและการค้าข้าวในช่วง พ.ศ. 2460 - 2462 จึงทำให้มณฑลราชบุรี ต้องประสบปัญหาทั้งด้านการขาดแคลนข้าว เช่นเดียวกับมณฑลอื่น ๆ ในภาคกลาง รวมไปถึงการค้าข้าวในมณฑลราชบุรี เช่น พ่อค้าข้าวจังหวัดเพชรบุรีขออนุญาตนำข้าวมาจำหน่ายที่กรุงเทพฯ (6-10 กรกฎาคม 2462)²² ในช่วงที่รัฐบาลได้ประกาศห้ามมิให้ข้าวออกนอกราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาต เพื่อควบคุมการส่งออกข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าวกลุ่มนี้ คือ นายเริ่ม นายกิม นายวงษ์ช้อน นายลิบ นายเหยี่ยว นายหงวน อยู่ที่บ้านกุ่ม คลองกระแชง จังหวัดเพชรบุรี อ้างว่า ได้แจ้งจดทะเบียนการบรรทุกข้าวออกจากจังหวัด ได้ทำสัญญาภายในกำหนดวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2462

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² หจช.ร.6 น.31.3/43 เรื่อง เจ้าของโรงสีจังหวัดเพชรบุรีขออนุญาตส่งข้าวมากรุงเทพฯ (10 กรกฎาคม 2462) และหจช.,ร.6 น.31.3/34 พ่อค้าข้าวจังหวัดเพชรบุรี ขออนุญาตส่งข้าวมากรุงเทพฯ (6 - 10 กรกฎาคม 2462).

แต่ทางจังหวัดไม่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้ เนื่องจากภายในมณฑลราชบุรีได้มีการขาดแคลนข้าว และข้าวสำหรับการบริโภคไม่พอเพียง²³

เปรียบเทียบพื้นที่การเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวของมณฑลนครสวรรค์ ปี 2458 และ ปี 2461 เป็นพื้นที่การเพาะปลูกที่อยู่ตอนเหนือภาคกลาง และเป็นจุดรวมของแม่น้ำปิง, วัง, ยม, น่าน กลายเป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่เพาะปลูกใน ปี 2458 ของมณฑลทั้งหมด 714,936 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 661,680 ไร่ และ ปี 2461 มีพื้นที่เพาะปลูก 647,466 ไร่ เก็บเกี่ยวได้ 390,279 ไร่ ในขณะที่การเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวของมณฑลนครสวรรค์ของปี 2458 ได้ 3,436,622 ทาบ และปี 2461 ได้ 1,979,344 สาเหตุที่ผลผลิตลดน้อยลง เพราะ ปี 2460 เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวของอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ ในส่วนมณฑลนครสวรรค์ มีผลผลิตที่ลดลง คือ ลดลงของพื้นที่การเพาะปลูกประมาณ 9 % และการเก็บเกี่ยวข้าวแสดงถึงจำนวนข้าวที่ลดลง 41 % ของพื้นที่มณฑลนครสวรรค์ ซึ่งได้ผลผลิตที่ลดลง 42 % ในปี พ.ศ. 2461 (ต่ำกว่าปกติ)²⁴ และการเพาะปลูกทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่ได้รับผลกระทบมากกว่าทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำในมณฑลนครสวรรค์

ในช่วงปี 2460-2461 พื้นที่ในมณฑลนครสวรรค์เหลือข้าว 202,068 ทาบ ใน ปี พ.ศ. 2461 ข้าวเปลือกที่ออกจากมณฑลนครสวรรค์ โดยทางรถไฟ คือ นครสวรรค์ มีจำนวน 59,000 ทาบ อุทัยธานี 22,600 ทาบ ชัยนาท 20,000 ทาบ กำแพงเพชร 150 ทาบ ตาก 51,000 ทาบ รวมทั้งหมด 152,750 ทาบ

มณฑลนครสวรรค์ มีจังหวัดนครสวรรค์, อุทัย, ชัยนาท, เป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของมณฑล มีปริมาณสินค้าข้าวจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นสินค้าข้าวที่ซื้อมาจากมณฑลพายัพ โดยมีจังหวัดนครสวรรค์เป็นแหล่งรับซื้อข้าว ดังนั้น จังหวัดนครสวรรค์จึงเป็นแหล่งรับซื้อข้าวจากจังหวัดรอบ ๆ ข้าง เช่น นิจิตร ตาก กำแพงเพชร (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลพิษณุโลก)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ. (ผู้รวบรวม). "กฎข้อบังคับที่ 3 กำกับการขนข้าวส่งทางบกทางน้ำภายในพระราชอาณาเขต" ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 32 ปี พ.ศ. 2462, หน้า 56-64.

²⁴ พช.ร.6 น.31.3/53 Report dealing with the Rice Conditions prevailing in the Mondhol Nakorn Sawan.

นครสวรรค์มีตลาดซื้อข้าวตั้งอยู่บริเวณ "ท่าซุด" โดยพ่อค้าชาวจีนจะมารับซื้อข้าวที่นี้ และล่องสินค้าลงสู่กรุงเทพ ฯ โดยใช้เรือกะแซงใหญ่ ชากลับจะบรรทุกเกลือ มะพร้าวและน้ำตาลไปขึ้นมาขายในนครสวรรค์ (ปัจจุบันศูนย์กลางการค้าข้าวของนครสวรรค์ย้ายไปอยู่ อ. พยุหะคีรี)²⁵

ศูนย์กลางการค้าระหว่างคนต่างอำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ เช่น อำเภอโกรกพระอำเภอพยุหะคีรี อำเภอบรรพตนิสัย ตั้งอยู่บริเวณ "สะพานดำ" โดยชาวบ้านต่างอำเภอจะนำสินค้าพวกข้าว สัตว์ป่า ของป่า เข้ามาขาย²⁶

การติดต่อการค้าข้าวของจังหวัดนครสวรรค์ มักมีการติดต่อการค้าข้าวกับภายนอกเป็นทั้งแหล่งรับซื้อข้าวและเป็นตลาดขายข้าว โดยอาศัยทางน้ำเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ เช่น ในปี 2462 พ่อค้าข้าวได้กว้านซื้อข้าวจากเชียงใหม่เพื่อมาขายที่ปากน้ำโพ²⁷

ในขณะที่ปริมาณการผลิตข้าวในมณฑลนครสวรรค์ มีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวที่สำคัญคือ จังหวัดนครสวรรค์, อุทัยธานี, ชัยนาท, ซึ่งปรากฏว่าในแต่ละจังหวัด ก็มีพื้นที่ผลิตที่เสียหายจากการเพาะปลูกในช่วงปี 2460 - 2462 แตกต่างกัน จังหวัดนครสวรรค์กับจังหวัดชัยนาทนั้นที่ส่วนใหญ่จะได้รับความเสียหายมากกว่าจังหวัดอุทัยธานี ดังนี้

ปริมาณการผลิต ผลเสียหาย และการเก็บเกี่ยวของจังหวัดอุทัยธานีเป็นจังหวัดเดียวของมณฑลนครสวรรค์ ที่ได้รับผลกระทบการผลิตน้อยกว่าจังหวัดอื่นๆ ในมณฑลนครสวรรค์ ขณะที่จังหวัดชัยนาทมีพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด 196,440 ไร่ ได้รับความเสียหาย 145,869 ไร่ ได้ผลเพียง 50,471 ไร่ โดยมีอำเภอวัดสิงห์และอำเภอสรรพยาได้ข้าวมาก จังหวัดกำแพงเพชร มีพื้นที่เพาะปลูก 38,158 ไร่ เสียหาย 25,210 ไร่ ได้ผล 12,948 ไร่ และจังหวัดตาก มีพื้นที่เพาะปลูก 30,656 ไร่ เสียหาย 924 ไร่ ได้ผล 29,732 ไร่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ สุจินดา เจียมศรีพงษ์, "ชุมชนชาวจีนและการเติบโตทางการค้าในจังหวัดนครสวรรค์" ใน นครสวรรค์ : รัฐกึ่งกลาง สุภรณ์ โอเจริญ บรรณาธิการ รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์ วันที่ 10 - 13 กันยายน 2528 ณ วิทยาลัยครูนครสวรรค์, หน้า 217.

²⁶ สุจินดา เจียมศรีพงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

²⁷ หจช.ร.6น.31.3/66 เรื่องพ่อค้ากว้านซื้อข้าวจากเชียงใหม่ ส่งมาขายที่ปากน้ำโพ (5 มกราคม 2462).

มณฑลพิษณุโลก ก็เป็นอีกมณฑลหนึ่งที่อยู่ขึ้นไปทางตอนเหนือของมณฑลนครสวรรค์ ในแต่ละจังหวัดของมณฑลพิษณุโลกมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าว พบว่า มีจังหวัดอุตรดิตถ์, พิษณุโลก, นิจิตร, สุโขทัย เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของมณฑลพิษณุโลก ใน พ.ศ. 2459 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ที่จังหวัดพิษณุโลก เรียกว่า สหกรณ์วัดจันทร์ เพื่อต้องการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นชาวนาและให้กู้ยืมเงินไปลงทุนทำการเพาะปลูก ในปี 2462 มณฑลพิษณุโลก ประสบปัญหาการขาดแคลนข้าวเช่นเดียวกับมณฑลอื่น ๆ ได้ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งข้าวเปลือกและเงินช่วยเหลือเช่นกัน

รายงานการทำนาทั่วประเทศ พ.ศ. 2462 มีเนื้อที่เพาะปลูก 15,000,000 ไร่ ได้ข้าวเปลือก 73,000,000 หาบ หรือ 4,562,500 เกวียน โดยจัดแบ่งเป็นส่วน คือ ใช้เป็นอาหาร 37,000,000 หาบ (2,312,500 เกวียน) ทำพันธุ์ข้าว 4,500,000 หาบ (281,250 เกวียน) ใช้อย่างอื่น ๆ 2,000,000 หาบ (125,000 เกวียน) เคยมีการจำหน่ายไปต่างประเทศ 24,000,000 หาบ (1,500,000 เกวียน) เพื่อเหลือเพื่อขาดยกไปปีหน้า 5,500,000 หาบ (343,750 เกวียน)

ตารางที่ 5 ปริมาณข้าวที่เหลือพอส่งออกมณฑลต่างๆ ในภาคกลาง ปี 2462 ดังนี้

มณฑล	ข้าวที่ได้ในปีปกติเหลือใช้	ข้าวที่ได้ในปี 2462 เหลือใช้	ต่ำกว่าปีปกติ
อยุธยา	11,000,000	900,000	10,000,000
ปราจีนบุรี	5,000,000	3,100,000	1,900,000
นครไชยศรี	3,500,000	500,000	3,000,000
ท้องที่อื่นๆ	4,500,000	-	4,500,000
รวม	24,000,000	4,500,000	19,500,000

ที่มา : พจช.ร.6.น31.3/61 บันทึกข้อคัดค้านจำกัดราคาข้าว ของเจ้าคุณเสนาบดีกระทรวงนครบาล (18 พฤศจิกายน - 1 กุมภาพันธ์ 2462)

ตารางดังกล่าว จะเห็นว่า ปริมาณข้าวเหลือใช้ที่เคยส่งออกจำนวนถึง 24,000,000 หาบ ในแต่ละปีได้ลดลงเหลือ 19,500,000 หาบ เป็นปริมาณข้าวที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งผลผลิตที่ลดลงนี้ทำให้กลุ่มพ่อค้าข้าวพยายามกว้านซื้อข้าวเพื่อส่งออก รัฐบาลเกรงว่าปริมาณข้าวภายในประเทศจะไม่เพียงพอ จึงออกมาตรการควบคุมการค้าข้าวในที่สุด

การเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวจึงมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่แวดล้อมต่างๆ ประกอบกับตัวแปรที่สำคัญมีผลกระทบต่อการผลิตและการค้าข้าวอย่างยิ่ง คือ ภัยธรรมชาติติดๆ กัน ตั้งแต่ในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัว และตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เจ้าอยู่หัว เกิดภัยธรรมชาติขึ้นติดต่อกันหลายครั้ง คือ ฝนแล้งและน้ำท่วม ทำให้การทำนาไม่ได้ผล และผลผลิตเสียหาย ไม่มีพันธุ์ข้าวปลูก ไม่มีข้าวบริโภค เป็นผลให้เกิดภาวะข้าวยากมากแฉง มีพื้นที่การเพาะปลูกหลายแห่งได้รับผลกระทบ ตัวอย่างเมืองธัญบุรีซึ่งเป็นเมืองที่ทำนาได้ผลดีแห่งหนึ่ง ชาวนามีความอดอยากมากถึงกับขอยืมเงินรัฐบาลไปลงทุนในการทำนา²⁸

ในขณะที่ราคาข้าวในแต่ละแห่งมีอัตราการซื้อขายไม่เท่ากัน คือจากรายงานราคาข้าวเปลือกของสมาคมโรงสีกลไฟ²⁹ ข้าวนครไชยศรี(ชนิดเก่า) และข้าวนครไชยศรี(ชนิดใหม่) มีราคาสูงกว่าข้าวเปลือกจากแหล่งอื่น เช่น ราคาข้าวเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2460 ข้าวนครไชยศรี (ชนิดเก่า) มีราคาเกวียนละ 120 บาท ข้าวนครไชยศรี (ชนิดใหม่) มีราคาเกวียนละ 110 บาท ข้าวปากเกร็ดเกวียนละ 93 บาท ข้าวบางล่างเกวียนละ 95 บาท ข้าวบางบัวทองเกวียนละ 94 บาท ข้าวคลองรังสิตเกวียนละ 93 บาท ข้าวทางรถไฟเกวียนละ 90 บาท ข้าวเบา(ชนิดใหม่)เกวียนละ 80 บาท ข้าวสำโรงเกวียนละ 74 บาท ข้าวนาเมืองเกวียนละ 70 บาท ข้าวสะแกกรังเกวียนละ 91 บาท ข้าวปากน้ำโพเกวียนละ 88 บาท ข้าวเพชรบุรี 95 บาท ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบอัตราซื้อขายข้าว(หน่วยเงินต่อเกวียน) พบว่าข้าวเปลือกจากนครไชยศรีมีราคาสูงกว่า รองลงไปก็เป็นข้าวเปลือกทางแถบปากเกร็ด, บางล่าง, บางบัวทอง, คลองรังสิต, ข้าวเพชรบุรี ส่วนข้าวปากน้ำโพที่มีราคาต่ำลงไป พ่อค้ารับซื้อข้าวเปลือก จะคำนวณค่าใช้จ่ายในเรื่องของการขนส่ง และการรับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ อัจฉรา ชุมดี "งานด้านการเกษตรและการคมนาคมของพระเจ้าพระยาวังษานุ ประพันธ์ พ.ศ. 2452-2468" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522), หน้า 40. อ้างถึง กจช.ร. 5 กษ.3.1/12, ชาวนาจะกู้เงินรัฐบาลและความคิดที่จะบำรุงนา (ร.ศ. 128).

²⁹ หจช., ร.7 พ.7/14 เรื่องพิจารณาเรื่องข้าว - รายงานราคาข้าวเปลือกของสมาคมโรงสีกลไฟ (29 มีนาคม 2459 - 13 ธันวาคม 2472).

จ้างแรงงาน ตามระยะทางของแหล่งผลิตข้าว ถ้าระยะทางไกลออกไปราคาข้าวเปลือกก็ถูกกตราคาลง ที่สำคัญค่าใส่หุ้ยต่าง ๆ ทำให้ราคาข้าวในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชน มีผลต่างของราคาที่สำคัญการหักค่าใช้จ่ายในการขนส่งตามระยะทางจากแหล่งผลิตถึงกรุงเทพ ฯ และ เป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงปี พ.ศ. 2460 ข้าวมีราคาสูง อันเป็นผลมาจากปัญหาน้ำท่วมและการเคลื่อนไหวของตลาดภายในประเทศเป็นลักษณะของการซื้อขายข้าว ที่มุ่งเน้นการแสวงหากำไรสูงสุด ดังนั้น กลุ่มพ่อค้าโรงสีและกลุ่มพ่อค้าส่งออกจึงมีการกว้านซื้อข้าวเพื่อเก็งกำไรจากราคาข้าว

ปริมาณการส่งออกข้าวมีจำนวนมากเพราะราคาข้าวสูงมากจนกลายเป็นปัญหาการขาดแคลนข้าวในเวลาต่อมา การเกิดน้ำท่วมในปี 2460 นั้น ทำให้น้ำข้าวเสียหายถึง 1 ใน 3 พบว่า เนื้อที่เสียหายนั้นอยู่ในบริเวณเขตที่ราบภาคกลาง คือ มณฑลกรุงเก่า เนื้อที่เสียหาย 984,323 ไร่ มณฑลนครชัยศรี เนื้อที่เสียหาย 777,034 ไร่ มณฑลราชบุรีเนื้อที่เสียหาย 122,000 ไร่ มณฑลปราจีนบุรี เนื้อที่เสียหาย 6,048 ไร่³⁰ ในขณะที่ผลผลิตตกต่ำนั้น ได้ปรากฏว่าความต้องการข้าวทั้งตลาดภายในและตลาดต่างประเทศได้เพิ่มสูงขึ้น ในส่วนการส่งออกต่างประเทศ พ่อค้าและโรงสีสามารถส่งข้าวออกไปขายได้ในปริมาณที่มาก และในราคาสูง ทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศลดลงอย่างรวดเร็วและราคาข้าวที่สูงขึ้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติการณ์ข้าว โดยเฉพาะผลกระทบต่อการบริโภคภายในประเทศ เปรียบเทียบราคาข้าวภายในประเทศปี 2460 ราคาข้าวชนิด 25% หาบละ 7.40 บาท ราคาข้าวชนิด 50% หาบละ 6.23 บาท ปี 2461 ราคาข้าวชนิด 25% หาบละ 10.21 บาท ราคาข้าวชนิด 50% หาบละ 9.45 บาท และปี 2462 ราคาชนิด 25% ได้เพิ่มเป็นหาบละ 23.44 บาท ราคาข้าวชนิด 50% หาบละ 19.25 บาท³¹ [เป็นราคาตัวเฉลี่ยทั้งปี]

³⁰ สุนทรีย์ อาสะวีย์, วิกฤติการณ์เศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เอกสารวิจัย หมายเลข 29 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 12. อ้างจาก หจช. ร.6 ม.3.4/15 คำกราบบังคมทูลรายงานของพระยาโบราณราชธานินทร์, 5 พฤศจิกายน 2460.

³¹ ในปี 2463 ข้าวชนิด 25% และ 50% ลดลงเหลือหาบละ 12 และ 11 บาท หจช., ร.6 น.31.3/75 บรรทึกเรื่องการกำหนดราคาข้าว (31 มีนาคม 2462)

เกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวขึ้นราคา³² ซึ่งพิจารณาจากเหตุผลในกรุงเทพฯ ว่าเกิดจากความเสียหายจากอุทกภัย ข้าวที่ได้ผลเป็นที่นาดอน เมื่อเกิดฝนแล้งการลำเลียงทางน้ำไม่สะดวก การส่งข้าวมากรุงเทพฯ จึงมีน้อยลง ที่สำคัญราษฎรในท้องถิ่นต่างกักข้าวไว้ทำพันธุ์และบริโภค ในส่วนของการเก็งกำไรก็เป็นผลให้ราคาข้าวสูงขึ้น เพราะทั้งพ่อค้าข้าว พ่อค้าโรงสีต่างกว้านซื้อเพื่อกักไว้ส่งออกต่างประเทศ ในช่วงนี้มีโรงสีแย่งกันซื้อข้าว แต่มีบางโรง ที่ข้าวไม่พอสีก็ต้องหยุดกิจการไปหลายโรง ขณะที่โรงสีที่ได้ทำสัญญาไว้กับต่างประเทศ จำต้องซื้อข้าวในราคาแพง เพื่อส่งตามสัญญา นอกจากนี้ในตลาดกรุงเทพฯ กลุ่มพ่อค้าจีน กลุ่มโรงจำนำ กลุ่มพ่อค้าขายผ้าห้างร้าน ได้พากันรวมทุนกันซื้อข้าวสารกักไว้ขายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผลของข้าวมีราคาแพงดังกล่าว จึงเป็นภาพสะท้อนอย่างหนึ่งที่เกิดการผลิตในท้องถิ่นได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติในช่วง ปี 2460 - 2462 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการผลิตข้าวในท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันในพื้นที่การผลิตและมีขนาดของตลาดกลางรับซื้อข้าวไม่เหมือนกันก็ไม่สามารถรับซื้อข้าวได้ตามปกติ และมีปริมาณข้าวไม่เพียงพอ ต่างกับปีก่อน ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² ทจช., ร.6 น.31.3 ข/14 เรื่องปัญหาเรื่องข้าวขึ้นราคา (14 พฤษภาคม 2461).

ตารางที่ 6 เนื้อที่เพาะปลูกเสียหายและเก็บเกี่ยวทั่วประเทศ พ.ศ. 2460-2469

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย(ไร่)		เนื้อที่เก็บ-เกี่ยว(ไร่)		ผลผลิต(ข้าวเปลือก)	
		รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	เมตริกตัน	เฉลี่ย กก./ไร่
2460	13,890,600	2,911,700	20.96	10,978,900	79	2,989,229	272
2461	13,491,067	932,270	6.91	12,558,797	93	3,384,202	269
2463	15,492,515	6,719,385	43.37	8,773,130	57	2,270,411	259
2463	15,293,135	1,297,145	8.48	13,995,990	92	4,265,996	305
2464	16,224,160	1,497,630	9.23	14,726,530	91	4,234,638	288
2465	15,795,400	782,140	4.95	15,013,260	95	4,340,464	289
2466	16,791,250	2,011,810	11.92	14,779,440	88	4,399,125	298
2467	17,356,120	1,367,230	7.88	15,988,890	92	4,941,573	309
2468	17,103,380	2,185,490	12.78	14,917,890	87	4,193,102	281
2469	18,091,780	686,960	3.80	17,404,820	96	5,226,037	300

ที่มา: Statistical Year Book of Thai Kingdom of Siam B.E.2454 to 2475, p. 414. และจาก "รายงานประจำปี 2510" กรมการข้าว.

จากตารางดังกล่าว ปี 2462 ได้เกิดฝนแล้งทำให้การทำนาได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก มีพื้นที่เพาะปลูก 15,492,515 ไร่ ได้รับความเสียหาย 6,719,385 ไร่ คิดเป็น 43.37% โดยมีเนื้อที่การเก็บเกี่ยวเพียง 57% ซึ่งนับว่าน้อยกว่าปีก่อน ๆ และปีถัดมา ผลกระทบต่อการผลิตคือได้ผลผลิตเพียง 2,270,411 เมตริกตัน ทำให้ผลเฉลี่ยลดลงเหลือเพียง 259 กิโลกรัม/ไร่ เป็นผลให้ข้าวขาดแคลนและมีราคาสูง (หรือราคาแพง) ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนในสังคมอย่างยิ่ง ราษฎรอดอยาก ชาวนาบางส่วนต้องหาเผือก, มัน, กล้วยดิบ, กลอย, ปรัง เป็นกับข้าวรับประทาน ถึงแม้รัฐบาลจะมีมาตรการช่วยเหลือโดยการควบคุมการค้าข้าว หรือ แจกพันธุ์ข้าวทั้งข้าวบริโภคและข้าวทำพันธุ์ ให้กู้ยืมทั้งเงินและข้าว ซึ่งปรากฏว่าชาวนาส่วนมากในแต่ละมณฑล ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องข้าวทำพันธุ์และข้าวสำหรับบริโภคที่เหลือน้อยลง และในบางแห่งก็เกิดการขาดแคลนข้าว ข้าวมีไม่พอเพียง บางแห่งรัฐได้

ยกเว้นการเก็บเงินอากรค่านา ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ปรากฏว่าราคาสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศที่ส่งมาขายยังประเทศไทยก็มีราคาสูงขึ้น เช่น ฝ้ายดิบจากราคา หลาละ 27 สตางค์ ขึ้นราคาเป็น 35 สตางค์³³ เป็นต้น

ถ้าคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่เสียหายทั่วประเทศ ตามตารางที่ 6 ตั้งแต่ พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2469 ปรากฏว่า ก่อน ปี 2460 พื้นที่การเพาะปลูกข้าวที่เสียหายในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 7.15 แต่ ปี 2460 มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวเสียหายร้อยละ 20.96 และในปี 2462 เสียหายถึงร้อยละ 43.37 และหลังปี 2462 ถึงปี 2469 พบว่ามีสถิติความเสียหายในการทำนามีไม่เกินร้อยละ 12.78 ทั้งนี้พื้นที่การเพาะปลูกหลายแห่งได้มีการปรับปรุงและส่งเสริมการชลประทาน ทำให้มีการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ปี 2460 มีพื้นที่เพาะปลูกข้าว 13,890,600 ไร่ ปี พ.ศ. 2468 เพิ่มขึ้นเป็น 17,103,380 ไร่ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหายของปี 2460 และ ปี 2468 ปริมาณเนื้อที่นาที่เสียหายยังมีอัตราสูง คือ ปี 2460 มีพื้นที่เสียหาย 2,911,700 ไร่ และ ปี พ.ศ. 2468 มีถึง 2,185,490 ไร่ ผลต่างของการเก็บเกี่ยวปี 2460 จะเป็นร้อยละ 79 ส่วน ปี 2468 จะเป็นร้อยละ 87³⁴ ตัวเลขของพื้นที่การเพาะปลูกที่เสียหายจำนวนมากนั้น แสดงว่าพื้นที่การเพาะปลูกต้องมีปัญหา หรืออาจเป็นผลมาจากการทำนาแบบวิธีการหว่าน ซึ่งเน้นพื้นที่จำนวนมาก แต่ก็ไม่ประกันว่าวิธีการหว่านเมล็ดข้าวในพื้นที่จะได้ผลทั้งหมด เพราะต้องคำนึงถึงตัวแปรด้านอื่นๆ ของพื้นที่นา เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของดิน แหล่งน้ำ และการเก็บเกี่ยวหลังการหว่าน โดยเฉพาะจังหวัดธัญบุรีมีอำเภอรังสิต อำเภอลำลูกกา อำเภอลอง หลวง อำเภอนองเสือ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นนาหว่านมากกว่านาดำ³⁵ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะมีทั้งนาหว่านและนาดำใกล้เคียงกัน ในขณะที่พื้นที่ในจังหวัดสระบุรีมีนาดำเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่ ๒ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตชลเดียวกัน และในปี 2468 ก็มีการขยายการชลประทานเพื่อการเพาะปลูกในพื้นที่ภาคกลางตอนล่างเป็นส่วนใหญ่แล้ว ดังนั้นปัญหาการเสียหายของเนื้อที่นาในช่วงปี 2468 อาจสันนิษฐานได้ว่า ระบบการชลประทานในช่วงนั้นยังขาดประสิทธิภาพในการกักเก็บน้ำเพื่อใช้ในการทำนาไม่ทั่วถึง

³³ ทจช., ร.6 น.31.3 ข/14 เรื่องปัญหาข้าวขึ้นราคา (14 พฤษภาคม 2461).

³⁴ Statistical Year Book of Thai Kingdom of Siam B.E.2454 to 2475,, p. 414.

³⁵ ทจช., ส.บ.2.8/7 เรื่องรายงานการทำนาในบริเวณทุ่งรังสิต พ.ศ. 2468.

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การพัฒนาแหล่งน้ำ สำหรับการเพาะปลูกข้าวในภาคกลาง โครงการทดน้ำป่าสักใต้ ได้เสร็จในพ.ศ. 2465 (เริ่มปี 2459) โดยมีจุดประสงค์เพื่อบำรุง การทำนาบริเวณทุ่งรังสิต ทั้งนี้โครงการบริษัทชุดคลองแลคูนาสยาม เป็นเพียงรักษาน้ำตาม ธรรมชาติ แต่โครงการป่าสักใต้ เป็นการสร้างคลองส่งน้ำจากแม่น้ำป่าสักมายังทุ่งรังสิต และยังสามารถส่งน้ำเข้าสู่ที่ดอนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสระบุรี เพื่อหล่อเลี้ยง ต้นข้าว ซึ่งแต่เดิมการทำนาในที่เหล่านั้น อาศัยแค่น้ำฝนอย่างเดียว ไม่เคยมีน้ำท่าไหลเอ่อ ขึ้นท่วมพื้นนาได้เลย นอกจากปีที่มีอุทกภัย 2462 ฉะนั้นการทดน้ำและไขน้ำป่าสักใต้เข้าสู่พื้นที่ เพาะปลูก จึงเป็นการช่วยเหลือในการทำนาฤดูแล้ง และที่น่าสังเกตคือความร่วมมือของเจ้า หน้าทีของรัฐในแต่ละหน่วยงานในปี 2464 ได้มีการร่วมมือระหว่างกรมทดน้ำ ซึ่งมีหน้าที่สื บสวนถึงความต้องการแห่งการทำนา กับเจ้าพนักงานเฉพาะท้องที่ ซึ่งจะต้องสืบทอดถึงความ ต้องการเฉพาะท้องที่ เพื่อควบคุมการทดน้ำและการทำนา³⁶ ในปี พ.ศ. 2464 สมัย เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กรม เพาะปลูกได้จัดตั้ง "นาทดลอง" ชั้นที่คลองรังสิต โดยดำเนินการทดลองและขยายพันธุ์ข้าว ที่ดีให้ราษฎรนำไปปลูก และรัฐบาลได้สร้างประตูระบายน้ำ ที่ตำบลท่าหลวง เรียกชื่อว่า ประตูน้ำพระราม 6 เปิดเมื่อปี พ.ศ. 2467 เพื่อบำรุงส่งเสริมในการกักน้ำระบายน้ำให้แก่ ทุ่งนาในรังสิต³⁷ และรัฐบาลยังมีโครงการที่จะสร้างที่ทำการทดน้ำในจังหวัดอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำนา

ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการป่าสักใต้ ได้มีชาวนาอพยพเข้ามาทำนาในเขต รังสิตหลังจากที่ได้อพยพออกไปเป็นจำนวนมากก่อนหน้านี้ และตามโครงการป่าสักใต้การชลประทานส่วนใหญ่จะมุ่งมาที่รังสิต กล่าวคือ จะส่งน้ำให้แก่รังสิต คือเขตจังหวัดชัยภูมิ 80% และอีก 20% ส่งให้บางส่วนของอยุธยาและสระบุรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ อนุสรณ์ มหาอำมาตย์ตรี พระยาชลมารตนิจารณ์ (ม.ล. พงศ์ สนิทวงศ์)

"บันทึกการทดน้ำในประเทศสยามและรายงานกรมชลประทานแห่งประเทศไทย", หน้า 16.

³⁷ การทำนาในพื้นที่แถบรังสิต เคยได้รับความเสียหายจากอุทกภัยแทบทุกปี เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง วีรกุล ทองน้อย, สยามสามยุค, หน้า 203.

ตารางที่ 7 ตารางแสดงพื้นที่ที่ต้องเสียภาษี และจำนวนภาษีค่านาในเขตโครงการป่าสักได้ (คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา อยุธยา และสระบุรี อยู่ในมณฑลอยุธยา)

ปี	พื้นที่ ๓ ต้องเสียภาษี / ไร่	จำนวนภาษี / บาท
2465	511,404	415,746
2466	508,509	411,799
2467	504,494	415,794
2468	585,714	478,626
2469	562,721	451,762

ที่มา: RID., Report on the Benefits ,op.cit., Statement No.6 อ้างใน
สุนทรী อาสะวีย์, "การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง
พ.ศ. 2493", หน้า 122.

จากตารางดังกล่าว สุนทรী อาสะวีย์ พิจารณาว่า "... เนื้อที่เพาะปลูก
ซึ่งสามารถเรียกเก็บภาษีได้จะพบว่าจำนวนเนื้อที่ใช้เพาะปลูกและจำนวนภาษีที่เรียกเก็บในแต่ละปี
มีความใกล้เคียงกันมาก..."³⁸ แสดงถึงการเพาะปลูกที่สม่ำเสมอ และได้รับความเสียหาย
น้อยกว่าเขตอื่น ๆ โดยเฉพาะพื้นที่เขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งอยู่ในเขตโครงการป่าสักได้
จะมีเปอร์เซ็นต์ความเสียหายต่ำกว่าเขตอื่น ๆ อีกทั้งได้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดการชลประทานในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
หลังทศวรรษที่ 2460 มีสาเหตุเกิดจากวิกฤติการณ์ข้าว ซึ่งเป็นผลทำให้มีการรื้อฟื้นโครงการ
ชลประทานในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการสำรวจแหล่งน้ำเพื่อขยายการเพาะปลูกขึ้นใหม่ แม้ว่า
ในช่วงทศวรรษที่ 2460 รัฐบาลจะมีปัญหาเรื่องเงินงบประมาณแผ่นดินที่รายจ่ายมากกว่าราย
ได้ก็ตาม แต่การเสนอโครงการชลประทานก็ยังคงมีการดำเนินการบางส่วน ทำให้การจัดการ
ชลประทานเป็นนโยบายด้านหนึ่งที่รัฐบาลต้องคำนึงถึง โดยจะกล่าวไว้ในหัวข้อมาตรการแก้
ปัญหาของรัฐบาลต่อไป

³⁸ สุนทรী อาสะวีย์, "การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431
ถึง พ.ศ. 2493", หน้า 122.

2) ช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ชาวนายังต้องอาศัยที่ดินในการเพาะปลูกข้าวอยู่ แม้จะมีสถิติการสูญเสียที่ดินสำหรับการทำนามากขึ้น จะเห็นได้จากงานสำรวจเศรษฐกิจชนบทสยาม ของ ซิมเมอร์แมน ได้มีการคำนวณรายได้ในช่วง พ.ศ. 2472 และรายจ่ายในช่วงต้น พ.ศ. 2473 พบว่า ชาวนาในภาคกลางไม่มีที่ดินเป็นของตนเองร้อยละ 36 และมีที่ดินของตนเอง ร้อยละ 64³⁹ ซึ่งจังหวัดชัยภูมิเป็นแหล่งที่มีผู้เช่าร้อยละ 85⁴⁰ แต่เดิมชาวนาส่วนใหญ่จะบุกเบิกที่ดินที่ไม่มีผู้ใดจับจอง และไม่มีผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อน การจับจองนี้เป็นวิธีที่ชาวนาไม่ต้องลงทุนซื้อที่ดิน หรือเช่าที่มาทำนาอีกทอดหนึ่ง ในช่วงปี 2470 ที่ดินส่วนใหญ่ในเขตรังสิต จังหวัดชัยภูมิเป็นของเจ้าที่ดินรายใหญ่ ชาวนาจะมีฐานะเป็นผู้เช่าและเสียค่าอากรค่านาแทนเจ้าของที่ดิน ด้วยภาระที่ชาวนาต้องเสียค่าเช่า ค่าดอกเบี้ย และค่าภาษีอากรค่านา และค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วง ปี 2473 ชาวนาจึงได้รับกระทบจากราคาข้าวตกต่ำ เป็นผลให้ชาวนาหลายรายของภาคกลางทั้งในเขตรังสิตและจังหวัดใกล้เคียง ในมณฑลอยุธยา ซึ่งมีกลุ่มชาวนาเช่าจำนวนมากไม่สามารถขายตามที่ได้คาดไว้ ปรากฏว่า ชาวนาเช่าจึงเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นเพราะไม่มีเงินจ่ายกู้ยืมและค่าเช่าที่นา รวมไปถึงชาวนาที่มีฐานะดีมีที่นาได้แก่งกำไรจากราคาข้าว แต่เมื่อข้าวขายได้ราคาไม่ดี เป็นเหตุให้ชาวนาเหล่านั้นได้รับความเสียหายที่ไม่สามารถขายผลผลิต และต้องถูกเร่งรัดเก็บค่านาจากรัฐบาล

ในขณะที่การคลังของประเทศก็ได้รับผลกระทบจากการขายข้าวได้น้อยลง เพราะรายได้หลักมาจากสินค้าเกษตรกรรม โดยเฉพาะสินค้าข้าว เมื่อราคาข้าวตกต่ำทั้งในประเทศและต่างประเทศ แม้ว่าปริมาณผลผลิตจะมีมาก แต่การขายข้าวไม่ได้กำไร ทำให้รายได้จากการเก็บอากรค่านาได้น้อยลงและมีการค้างชำระค่านาจำนวนมาก ดังนั้น รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2474) จึงพบว่ามีชาวนาหลายท้องที่ถวายฎีการ้องทุกข์ เพื่อขอลดค่านาและขอยกเว้นค่าภาษีอากร เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เร่งรัดค่านา อย่างไรก็ตาม จากการเคลื่อนไหวฎีกาดังกล่าว ปรากฏหลักฐานว่า ชาวนาหลายรายในที่ราบภาคกลางตอนล่าง ถูกเจ้าหน้าห้องศาลให้

³⁹ ซิมเมอร์แมน, คาร์ล ซี, การสำรวจเศรษฐกิจชนบทสยาม, หน้า 18-20.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

บังคับชำระหนี้ และถูกศาลตัดสินคดีให้ยึดทรัพย์ขายทอดตลาดเป็นจำนวน สถานการณ์ในช่วงนี้ ชาวนาได้เปลี่ยนสถานะจากชาวนาที่มีที่ดินกลายเป็นชาวนาไร้ที่ดินจำนวนมาก (จะกล่าวเพิ่มเติมในบทต่อไป)

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำสามารถวัดได้จากผลกระทบที่มีต่อราคาสินค้าออกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 และพ.ศ. 2471 ที่ตลาดการค้าข้าวชบเซาลง อันเป็นผลมาจากความยุ่งยากทางการเมืองในประเทศจีน และเงินดอลลาร์ฮ่องกงมีค่าลดลง แต่ราคาข้าวเริ่มทรุดฮวบลงอย่างมากใน ปี พ.ศ. 2473 และตกลงเรื่อย ๆ ใน 4 ปีต่อมาลงมามากที่สุดในปี พ.ศ. 2477 เหลือต่ำกว่า 40% ของราคาก่อนที่จะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปริมาณสินค้าออกคงอยู่ในระดับเดิมตลอดทศวรรษ 2473⁴¹ (ซึ่งจะกล่าวถึงในเรื่องการค้าข้าวต่อไป) ผลจากปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งในเรื่องปัจจัยการผลิต คือ ที่ดิน ทุน แรงงาน และหนี้สินของชาวนา

ดังนั้น ชาวนาบางส่วนได้ลดพื้นที่เพาะปลูกข้าวเป็นการปลูกเพื่อยังชีพ เพราะข้าวมีราคาต่ำแต่การผลิตของชาวนา ในภาคกลาง ยังมีการผลิตที่เน้นการขยายพื้นที่การผลิตมากขึ้น เพื่อทดแทนผลผลิตที่ได้ราคาตกต่ำ การเพาะปลูกในช่วงหลัง 2474 ปรากฏว่า มีเนื้อที่เพาะปลูก 19,317,430 ไร่ ปี 2475 มีเนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 20,086,190 ไร่ ซึ่งเป็นผลให้มีการขยายพื้นที่การทำนาตลอดปลายทศวรรษที่ 2470 นอกจากการขยายเนื้อที่การทำนาแล้ว ชาวนาในภาคกลางหลายแห่ง ในภาคกลางได้มีการเปลี่ยนวิธีการทำนาคำ มาเป็นนาหว่านจำนวนมาก เพราะ ชาวนาภาคกลางจำต้องลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งนาหว่านไม่ต้องลงทุนจ้างแรงงานมากนัก

การเปลี่ยนแปลงของการผลิตในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ อาจพิจารณาได้จากการทำนาในช่วง พ.ศ. 2470 - 2479 ตารางที่ 8 ดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹ จอห์น สตัน, เดวิด บรูซ. สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423 - 2473, หน้า 223.

ตารางที่ 8 เนื้อที่เพาะปลูก เสียหายและเก็บเกี่ยวของข้าวทั้งประเทศ พ.ศ. 2470-2479

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย(ไร่)		เนื้อที่เก็บเกี่ยว(ไร่)		ผลผลิต(ข้าวเปลือก) เมตริกตัน เกลี่ย	
		รวม	เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	รวม	เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	กก./ไร่	
2470	18,298,440	2,338,010	12.8	15,960,430	87.2	4,564,096	286
2471	17,809,570	2,299,230	16.3	14,910,340	83.7	3,882,165	260
2472	18,974,150	3,693,940	19.5	15,280,210	80.5	3,874,834	254
2473	19,875,520	1,691,030	8.5	18,185,490	91.5	4,826,301	265
2474	19,317,430	3,184,840	16.5	16,132,590	83.5	4,068,531	252
2475	20,086,190	1,264,910	6.3	18,821,280	93.7	5,116,405	272
2476	20,283,190	1,444,890	7.1	18,838,300	92.9	5,007,733	266
2477	20,854,342	2,524,179	12.1	18,330,163	87.9	4,597,486	251
2478	21,110,617	2,542,259	12.0	18,568,358	88.0	4,726,983	255
2479	20,363,600	6,450,200	31.7	13,913,400	68.3	3,379,856	243

ที่มา : Statistical Year Book of Thai Kingdom of Siam B.E.2470 to 2495,
p. 157.

จากตารางดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าผลผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยต่อไร่ที่ลดลง แต่การผลิตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2470 - พ.ศ. 2478 เนื้อที่การเก็บเกี่ยวและผลผลิตข้าวเปลือกจัดอยู่ในภาวะปกติ แม้ว่าเนื้อที่เสียหายมักเกิดปัญหาฝนแล้ง น้ำท่วม แมลงและหนอนทำอันตราย^{๕๒} ทุกปี แต่การทำนาในเขตชลชั้นใน 7 มณฑล มีสถิติการผลิตในระยะเวลา 5 ปี มีผลผลิตดี 3 ปี และมีผลผลิตไม่ดี 2 ปี ซึ่งผลผลิตในปี 2471 คิดเฉลี่ยได้ผลไร่ละ 4.8 หาบ^{๕๓} น้อยกว่าปี 2470 ซึ่งได้ผลไร่ละ 5.02 หาบ จากตารางข้างต้นนี้ ปริมาณเนื้อที่การเก็บเกี่ยวของ ปี 2473

^{๕๒} หจช., (3)สร.0201.29.2/7 รายงานการทำนา (7 มกราคม 2478).

^{๕๓} หจช., ร.7 ม.26.5/108 "ปริมาณผลของการทำนาใน พ.ศ. 2470 ที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ" เดลิเมล์ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2471.

ผลผลิตอยู่ในเกณฑ์ดีและเป็นช่วงที่การผลิตในประเทศไม่มีปัญหา แต่ได้รับผลกระทบจากราคาข้าวตกต่ำ

การที่อัตราผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลงในช่วงทศวรรษที่ 2470 นั้น สามารถเทียบได้ตามตารางที่ 8 ข้าวต้น พบว่า ปี 2470 อัตราผลผลิต(ข้าวเปลือก)เฉลี่ยเป็น 286 กิโลกรัมต่อ 1 ไร่ เมื่อภาวะเศรษฐกิจเริ่มเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แนวโน้มในอัตราเฉลี่ยต่อไร่ลดลงตลอดทั้งทศวรรษ ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ 2 ด้าน คือ ผลกระทบจาก การเสียหายจากเนื้อที่นาที่เสียหายจากภัยธรรมชาติ และผลจากการขยายพื้นที่นาหว่าน อาจทำให้พื้นที่บางแห่งมีผลผลิตข้าวน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจาก พื้นที่บางแห่งในที่ลุ่มภาคกลาง มักทำนาลุ่ม คือ เป็นนาดำ ผลผลิตต่อไร่ได้ผลผลิตที่แน่นอนกว่า ในขณะที่พื้นที่นาหว่านจำเป็นต้องพึ่งพาน้ำทำน้าฝน บางแห่งอาจมีการทำนาหว่าน 3 ครั้งต่อปี แต่ผลผลิตต่อไร่จะได้น้อยกว่านาดำ ปี 2477 การผลิตข้าวใน 60 จังหวัด ทำนาไม่ได้ผล รัฐบาลได้ใช้มาตรการบรรเทาความร้อน โดยการแจกข้าวให้ยืมเมล็ดพันธุ์ข้าวและจัดตั้งสหกรณ์ และ ปี 2479 เกิดน้ำท่วมมีจำนวนเนื้อที่เสียหายคิดได้ 31.7 % มีอัตราเฉลี่ยต่อไร่ 243 กิโลกรัมต่อไร่ โดยมีจังหวัดที่เสียหายมากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่เพาะปลูก เช่น กาญจนบุรี ชลบุรี ชัยนาท บุรีรัมย์ ลพบุรี และสุรินทร์⁴⁴

อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้เศรษฐกิจข้าวในช่วงนี้มีลักษณะการถดถอยทางด้านราคา เพราะนอกจากข้าวจำหน่ายไม่ได้ราคาดีเช่นเดิม ดิบกและยางก็มีราคาตกต่ำ เป็นผลให้รายจ่ายของรัฐบาลมีสูงกว่ารายได้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เสนอรัฐบาลตั้งงบประมาณรายลงทุกกระทรวงทบวงกรม และในที่สุดต้องลดเงินเดือนข้าราชการลง⁴⁵ ซึ่งได้มีการตุลย์หรือปลดข้าราชการออก

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ 2473 อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้ชาวนาได้รับผลกระทบอย่างมากต้องสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าหนี้จำนวนมาก ในช่วงปี 2474 - 2477 เนื่องจากชาวนาไม่สามารถชำระเงินกู้ จึงถูกเจ้าหนี้ฟ้องร้องศาลให้ยึดที่นาขายทอดตลาดในราคาถูกจำนวนมาก ซึ่งบางรายต้องถูกยึดทั้งที่นาและผลผลิตข้าวที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว การสูญเสียที่ดินจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว และปัญหาของชาวนาได้ถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างประการหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ดังจะเห็นได้จากประกาศหลัก 6 ประการของคณะราษฎร

⁴⁴ หจช., กต.68.6/2 รายงานการทำงานประจำปี พ.ศ. 2479.

⁴⁵ ศราภย์นิพนธ์, พระยา. ชีวิตของประเทศ, (กรุงเทพฯ: บริษัทเซเว่น นรินทร์ กรุ๊ป จำกัด, 2528), หน้า 35-36.

ในช่วงปี 2478 ที่ดินในแถบจังหวัดนนทบุรีซึ่งรัฐได้ยึดจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้เสียค่าเช่า และได้นำมาขายทอดตลาด แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้ซื้อเพราะที่ดินดังกล่าวมีการติดค่าจำนองไว้ราคาสูง ทำให้เจ้าของที่นาหลายรายโดยเฉพาะกลุ่มชาวนาที่ต้องการใช้ที่ดินในการทำนายังคงเข้าไปปลูกข้าว เป็นผลให้มีจำนวนค่านาค้างชำระมากขึ้น ฝ่ายรัฐจึงสั่งห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปทำนาในที่ดินดังกล่าวเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2478 ในขณะเดียวกัน ได้มีการนำกรณีพิพาทมากล่าวถึงปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อชาวนาบางกลุ่ม คือ การเสนอข้อสงสัยของนายอำเภอบางบัวทองในรายงานราชการ และการเสนอข่าวในหนังสือ นิมฟ์วารศัพท์ ฉบับที่วันที่ 31 สิงหาคม 2478 ซึ่งให้เห็นถึงชาวนาที่ต้องทำนา 1,500 ราย และพลเมืองยากไร้ประมาณ 5,000 คน จะประสบปัญหาในด้านความเป็นอยู่ ดังนั้น ทางฝ่ายราชการได้ชี้แจงว่าให้นายอำเภอพิจารณาเลือกทำเป็นราย ๆ ไป เฉพาะแต่คนที่มิหวัหวัญมากแล้วยังขัดหนี้ไม่ชำระเงินค่านา⁴⁶

อย่างไรก็ตามชาวนาในภาคกลางส่วนหนึ่งก็มีการเสนอยื่นโครงการผ่อนผันหนี้ให้รัฐบาลรับไปพิจารณาช่วยเหลือ ในลักษณะของการผ่อนผันหนี้ ธนาคารกสิกรรม และร้านสหกรณ์ ในปี 2478 รัฐบาลได้นำปัญหาหนี้สินของชาวนามาพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขและปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา⁴⁷ ซึ่งกระทรวงเกษตรธิการ พิจารณาตามความเห็นของสหกรณ์ว่า ในเบื้องต้นให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดการให้สัญญาผ่อนผันหนี้เป็นทำนองวิธีไกล่เกลี่ยก่อน ขณะที่เรื่องการผ่อนผันหนี้ให้แก่ชาวนาได้มีการเผยแพร่ในหนังสือ นิมฟ์วารศัพท์ และ เทอดรัฐธรรมนุญ ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2478 เป็นผลให้เจ้าหน้าที่หลายรายมีความสนับสนุนและยอมผ่อนผันแก่ลูกหนี้ เช่น กรณีนายไฉ้ววด แซ่เอี้ยว จะผ่อนผันให้ลูกหนี้ที่ค้างชำระภายในกำหนด 5 ปี (คือ พ.ศ. 2478-2482

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁶ หจช., มท. 5.13/26 หนังสือ นิมฟ์วารศัพท์ ลงข่าวจังหวัดนนทบุรี "ห้ามไม่ให้ราษฎรทำนา 1,500 ราย จนกว่าจะชำระเงินค่านาที่ค้าง และเร่งรัดภาษีอากร (พ.ศ. 2478).

⁴⁷ จากรายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 20/2478 วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ณ วังปารุสกวัน โดยมีคณะกรรมการ ประกอบด้วย (1) ขุนสุคนธ์วิเทศนิกร (ประธานกรรมการ) (2) ขุนสมาหารกิตตะคีติ (3) หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ (4) พระยาสุพรรณนิพนธ์ (5) พระสารสาสน์พลขันธ์ (6) หลวงอำพันนิทัศน์ (7) หลวงอำพันนิทัศน์ (8) นายกิมพงษ์ ทองธัช (9) หลวงสหกรณ์

โดยมีหนี้ค้างชำระคิดเป็นเงิน 8,000 บาทเศษ) และกรณีนางห้างหุ้นส่วนจำกัด ยื่นจดหมาย ต่อหลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2478 โดยแสดงความจำนงของดเร้งรัดหนี้สินจากชาวนา 17 ราย เป็นเงิน 49,000 บาท เป็น เวลา 3 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2478-2480 ซึ่งดเร้งรัดเรียกดอกเบี้ยด้วย เพื่อให้โอกาสแก่ชาวนา ในการสะสมเงินทุน⁴⁸

อย่างไรก็ตาม การประชุมกรรมการศึกษาและพิจารณาการปลดเปลื้องหนี้สินของ ชาวนา เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ได้พิจารณาถึง (1) บันทึกเรื่องการประนอมหนี้ ของกรมสหกรณ์พร้อมด้วยความเห็นของกระทรวงเกษตรธิการ (2) โครงการของชาวนาให้ ตั้งธนาคารและร้านสหกรณ์ช่วยเหลือจากหนังสือพิมพ์ประชาชาติ (3) บันทึกความเห็นสำหรับ ช่วยแก้หนี้สินของชาวนาของนายกิมพงษ์ ทองธัช (4) บันทึกนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไข กฎหมายที่ดินของพระยาสุรียานุวัตร (พระยาศรยุทธเสนีสั่งมา) (5) ความเห็นของพระสาร สาสน์พลชั้นต์ (7) คำร้องขอให้ประนอมหนี้ของนายบุตรทับ ปัญหาที่มีการถกเถียงในที่ประชุม มาก คือ บันทึกข้อ 3 ความเห็นของนายกิมพงษ์ ทองธัช พบว่า มีราษฎรลูกหนี้ในภาคกลาง ขอประนอมหนี้กว่า 1,000 ราย คิดเป็นต้นทุน 1,590,569 บาท ดอกเบี้ยค้าง 511,151 บาท รวมต้นทุนและดอกเบี้ย 2,101,720 บาท ปัญหาหนี้สินของชาวนาดังกล่าว แยกเป็น ความคิดเห็น 2 ฝ่าย คือ

...ฝ่ายหม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ และนายเยมส์แบกเตอร์เห็นว่า เรื่องนี้ยังไม่มีเหตุผลพอที่จะกล่าวได้ว่าชาวนาได้รับความเดือดร้อนในการ ถูกเร้งรัดให้ชำระหนี้สินของตน อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าชาวนาเดือดร้อนจำเป็น ต้องคิดหาลู่ทางแก้ไข โดยด่วน...⁴⁹

ในท้ายที่สุดแล้ว ขุนสุคนธ์วิฑิตศึกษาการ ประธานกรรมการ ก็มีความเห็นที่สอดคล้อง

⁴⁸ หจช., สร 0201.29/5 กระทรวงการคลังขอโอนการตัดจำหน่ายงานให้กระทรวง เกษตรธิการ.

⁴⁹ หจช., สร 0201.29.3/1 โครงการช่วยเหลือชาวนาและการช่วยเหลือชำระหนี้ โดยวิธีประนอม หรือแปลงหนี้ (5 กันยายน 2475 - 30 มกราคม 2479).

กับหม่อมเจ้าสกลวรรณกรและนายเฮมส์ แบกสเตอร์ (ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง) โดยกล่าวว่า "...ไม่ปรากฏมีเหตุผลพอที่จะอ้างได้ว่าราษฎรถูกเร่งรัด ถ้ารายได้ถูกเร่งรัด เพราะเนื่องจากดอกเบี้ยค้างมาก เพื่อไม่ให้ขาดอายุความเจ้าหนี้ก็จำต้องเร่งรัด..."⁵⁰ ซึ่งได้สรุปว่าปัญหาเรื่องหนี้สินของชาวนาไม่เป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขโดยด่วน และได้มีการนำหลักการในเรื่อง Credit Institution ขึ้นมาพิจารณา และมีการประชุมเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2478 ได้ตกลงว่า

...ควรจัดเป็น อะกริคัล เจอแรล แบงก์ จัดในทำนองวิธีการของกรมสหกรณ์ กล่าวคือ เมื่อสหกรณ์จัดการประนอมหนี้แก่ชาวนาที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ สหกรณ์ทำการกู้ยืมเงินจากอะกริคัล เจอแรล แบงก์ โดยวิธีแบงก์ออกพันธบัตรให้แก่เจ้าหนี้ของชาวนายึดถือไว้ต่อไป...⁵¹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนี้สินของชาวนาดังกล่าว รัฐบาลได้ช่วยเหลือในรูปแบบสหกรณ์กู้ยืม แต่ฐานะของชาวนาก็ยังมีหนี้สินต่อไป

กล่าว โดยสรุปการเปลี่ยนแปลงการผลิตในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ปี 2473 เป็นผลการถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งพบว่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ตั้งแต่ปี 2471 มีแนวโน้มลดลง การที่ชาวนาเปลี่ยนมาทำนาหว่านมากขึ้น เพื่อลดต้นทุนการผลิต ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านการจ้างแรงงานและการประกอบกร และเพื่อทดแทนรายได้จากการขายข้าวซึ่งได้น้อยลง จึงต้องใช้พื้นที่ในการทำนามากขึ้น โดยการขยายพื้นที่นามากขึ้นจึงสอดคล้องกับวิธีที่การทำนาหว่าน อีกทั้งในบางแห่งของภาคกลางในตอนล่างได้รับประโยชน์จากเขตชลประทาน ซึ่งมีแหล่งน้ำเพียงพอที่จะทำนาหว่านได้ เช่น พื้นที่ในแถบมณฑลอยุธยา โดยเฉพาะพื้นที่รังสิตเป็นการทำนาหว่านจำนวนมาก ทั้งนี้ ชาวนาเหล่านั้นเป็นชาวนาเช่า มีทุนสำหรับการประกอบการทำนาไม่เพียงพอที่จะจ้างแรงงานได้ การปลูกข้าวนาหว่านโดยอาศัยแหล่งน้ำจึงเป็นวิธีไม่ต้องใช้ทุนมากนัก ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำนี้ ปัญหาเรื่องทุนที่ใช้ในการทำนาได้มีผลต่อการทำนาเช่นกัน เพราะผลจากรายได้การขายข้าวของชาวนาได้น้อยลง

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

3) ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2*

การเข้ามาของกองทัพญี่ปุ่น ทำให้ประเทศไทยต้องประกาศสงครามกับมหาอำนาจฝ่ายตะวันตก มีผลกระทบต่อรายได้จากการค้าข้าวและระบบเงินตรา เพราะระบบเศรษฐกิจถูกตัดจากฝ่ายตะวันตก และเงินทุนสำรองซึ่งเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่ฝากไว้ประเทศอังกฤษก็ถูกยึดเป็นเหตุให้ทุนสำรองธนบัตรหมุนเวียนในตลาดไม่เพียงพอ และในพ.ศ. 2485 ประเทศญี่ปุ่นยังได้ปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินเยนและเงินบาทให้อยู่ในอัตราเดียวกัน คือ อัตราแลกเปลี่ยนหนึ่งบาทได้เท่ากับหนึ่งเยน ซึ่งเท่ากับลดค่าของเงินบาทร้อยละสามสิบหก เงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกองทัพญี่ปุ่นในประเทศไทยซึ่งกองทัพญี่ปุ่นได้เบิกใช้เป็นเงินบาทนั้น ญี่ปุ่นจะชดใช้ให้เป็นเงินเยนเท่ากับจำนวนเงินบาทที่ญี่ปุ่นได้เบิกใช้ไป โดยญี่ปุ่นจะเครดิตหรือขึ้นบัญชีประเทศไทยเป็นเจ้าหนี้ เงินเยนที่ประเทศไทยเปิดบัญชีไว้ในประเทศญี่ปุ่นตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2484 ถึง พ.ศ. 2488 กองทัพญี่ปุ่นได้เบิกเงินบาทไปใช้เป็นจำนวนเงินหนึ่งพันห้าร้อยล้านบาท ซึ่งทางประเทศญี่ปุ่นก็เครดิตเงินเยนให้ไทย 1,500 ล้านเยนเหมือนกัน⁵²

การจ่ายเงินให้กองทัพญี่ปุ่นจำนวนมากนั้น เป็นผลให้เกิดเงินเฟ้อในประเทศไทย ย่อมทำให้อำนาจการซื้อของเงินบาทลดลงไปและราคาสินค้าแพงขึ้น ในขณะที่เงินของไทยที่ขึ้นบัญชีเงินเยนนั้นก็ไม่ได้นำมาใช้เพื่อยับยั้งเงินเฟ้อได้ เพราะไม่มีการส่งสินค้าญี่ปุ่นมาให้ไทยจากบัญชีเงินเยนซึ่งได้ขึ้นบัญชีเป็นเครดิต

ในขณะที่ปลายปี 2485 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ ทำให้พื้นที่เพาะปลูกเสียหายและข้าวเสียหายเป็นจำนวนมาก หลายอำเภอในจังหวัดในภาคกลางที่เนื้อที่นาเสียหายเกินกว่าครึ่งจำนวนมาก เช่น ในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม เป็นต้น และหลายอำเภอที่มีเนื้อที่นาเสียหายทั้งหมด เช่น ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา และธนบุรี⁵³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (เดือนกันยายน พ.ศ. 2482-2484) และสงครามเอเชียบูรพา (พ.ศ. 2485-2487).

⁵² อาฮิมัด อันนัวร์, 2511, หน้า 18 อ้างถึง Wendwill Blanchard, p.267.

⁵³ หจช., กส. 13.1/21 บันทึกการส่งเคราะห์พันธ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาผู้ต้องอุทกภัย ปี 2485.

พิจารณาจากผลสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยเกิดปัญหาเงินเพื่อสินค้าอุปโภคบริโภคแพง ในขณะที่ผลจากน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2485 ก็เป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่ทำให้การผลิตข้าวน้อยลง ปริมาณน้ำฝนตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง และระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่วัดท่าหาดในจังหวัดชัยนาท เปรียบเทียบกับตั้งแต่ปี 2482 ถึงปี 2487 พบว่ามีระดับน้ำฝน-น้ำท่ามากกว่าทุก ๆ ปี⁵⁴ ทำให้การเกษตรกรรมเรือกสวนไร่นาเสียหาย ข้าวในนาับเป็นล้าน ๆ ไร่ จมน้ำตายหมด ทั้งในจังหวัดกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงก็ถูกน้ำท่วม⁵⁵ กล่าวคือ มีเนื้อที่นาที่เพาะปลูกทั้งประเทศ 27,491,411 ไร่ มีเนื้อที่เสียหาย 9,400,572 ไร่ คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย 34.19 % และ มีเนื้อที่เก็บเกี่ยวรวม 18,090,839 ไร่ คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ที่เก็บได้ 65.81 %⁵⁶ ซึ่งในปี 2485 นี้ การทำนาในภาคกลางส่วนใหญ่ได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง⁵⁷ ทำให้มีประกาศห้ามการเคลื่อนย้ายข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ในท้องที่เป็นการชั่วคราว เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวกินในท้องที่นั้น ๆ และ สงเคราะห์พันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนา

ผลจากความเสียหายดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบผลการทำนาในช่วงก่อนและปี 2480 ตามตาราง 9 ดังต่อไปนี้

⁵⁴ แต่มีตัวเลขที่แตกต่างไป คือ ปี 2485 ปริมาณน้ำฝนในจังหวัดธนบุรี สมุทร-ปราการ มีปริมาณน้ำฝนน้อยกว่าปีอื่น ๆ จาก สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 21 พ.ศ. 2482 - 2487, กองประมวลสถิติพยากรณ์ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 44 - 46.

⁵⁵ เทพชู ทับทอง, กรุงเทพ ฯ สมัยคุณปู่ (กรุงเทพฯ: สหมิตรอุตสาหกรรมการพิมพ์, 2519), หน้า 100.

⁵⁶ จากเอกสาร Department of General Statistics, Statistical Year Book of The Kingdom of Siam B.E. 2460 to 2487 (1917-18 to 1944) No, p. 471.

⁵⁷ พจช., กส.13.1/20 เรื่องการช่วยพันธุ์ข้าวปลูกแก่ผู้ต้องอุทกภัย 2485.

ตารางที่ 9 เนื้อนาเพาะปลูกเสียหายและเก็บเกี่ยวทั่วประเทศ พ.ศ. 2480-2489

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย(ไร่)		เนื้อที่เก็บเกี่ยว(ไร่)		ผลผลิต(ข้าวเปลือก) เมตริกตัน เจริญ กกร./ไร่	
		รวม จำนวน	เทียบส่วนกับ เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	รวม จำนวน	เทียบส่วนกับ เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)		
2480	21,062,369	2,666,186	12.7	18,396,183	87.3	4,555,705	247
2481	21,918,899	2,365,066	10.8	19,553,833	89.2	4,523,662	231
2482	21,649,278	2,447,650	11.3	19,201,628	88.7	4,560,436	237
2483	23,793,633	3,576,506	15.0	20,217,127	85.0	4,923,349	243
2484	24,807,839	2,136,049	8.6	22,671,790	91.4	5,120,097	225
2485	27,491,411	9,400,572	34.2	18,090,839	65.8	3,854,151	214
2486	26,967,013	2,323,766	8.6	24,643,247	91.4	5,535,542	232
2487	26,502,319	1,731,450	6.5	24,770,869	93.5	4,927,687	207
2488	24,502,319	6,130,301	24.9	18,509,665	75.1	3,751,891	201
2489	24,887,468	2,955,383	11.9	21,932,085	88.1	4,442,271	203

ที่มา : Statistical Year Book of Thai Kingdom of Siam B.E.2470 to 2492,
p. 157.

เมื่อเปรียบเทียบเนื้อที่เสียหายคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ตามตารางข้างต้นนี้ จะเห็นว่า
ถึงแม้ปี 2483 จะเกิดภัยฝนแล้ง⁵⁸ แต่จากสถิติผลผลิตข้าวเปลือกตั้งแต่ปี 2480-2483
ยังมีอัตราใกล้เคียงกัน ข้าวยังมีปริมาณเพียงพอที่จะเหลือบริโภคนและเพื่อขาย ในขณะที่ปี
2485 เนื้อที่ในการผลิตข้าวได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม คือ พื้นที่นาเสียหาย ชาวนาได้รับผล
กระทบโดยตรงเป็นหนี้สินมากขึ้นและจำต้องอาศัยแนวทางการแก้ปัญหาจากรัฐบาล ดังนั้นหลังปี
2485 ถึงปี 2489 ปริมาณเนื้อที่เพาะปลูกได้ลดลงตามลำดับ (ดูตารางที่ 9)

⁵⁸ หจช., สร.0201.29.2/11 เรื่องฝนแล้ง (18 สิงหาคม 2483).

ในขณะที่ เมื่อปี 2487 เนื้อที่ทำนาในประเทศไทยได้ลดลง เนื่องจากชาวนาได้ละการทำนาไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ซึ่งมีรายได้ดีกว่าทำนา เช่น เป็นกรรมกรรับทำการขนส่ง ปลูกฝ้ายและทอผ้า ฯลฯ⁵⁹ ครั้นเข้าสู่ยุคทำนา พ.ศ. 2488 ปรากฏว่า มีผู้ละทิ้งการทำนามากยิ่งขึ้น ประกอบกับสัตว์พาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำนาทุกอย่างมีราคาแพง ซึ่งชาวนาที่ยากจนไม่สามารถจะหาซื้อได้ ที่สำคัญ คือ ชาวนาเห็นว่า ข้าวเปลือกที่ทำได้เมื่อจำหน่ายแล้วได้เงินไม่พอเพียงกับรายจ่ายในการครองชีพ จึงเป็นเหตุให้มีการแสวงหาอาชีพทางอื่นแทน โดยกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า เป็นผลกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจและการค้าของประเทศ เพราะข้าวเป็นสินค้าที่สำคัญที่สุด จึงได้มีการพิจารณาหาทางแก้ไขให้ชาวนากลับมาประกอบอาชีพในการทำนาตามเดิม และส่งเสริมให้มีการทำนาเพิ่มขึ้น เพราะภายหลังสงครามสินค้าข้าวจะเป็นที่ต้องการของตลาดโลกมากที่สุด และในช่วง ปี 2488 นั้นเองเริ่มมีระเบียบการควบคุมข้าวและปันส่วนข้าวแก่ประชาชน เพราะมีบางจังหวัดขาดแคลนข้าว⁶⁰ และมีการกำหนดร้านย่อยขายข้าวสารในความสงเคราะห์ของกรมการค้าภายใน⁶¹ ซึ่งรับมาจากบริษัทข้าวไทยจำกัดอีกทอดหนึ่ง โดยให้มีการควบคุมราคาขาย และมีการออกระเบียบการควบคุมการค้าข้าวสารและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการรับแจ้งปริมาณสถานที่เก็บ ออกใบอนุญาตให้ผู้ค้าข้าวสาร ซื้อข้าวสารเกินปริมาณ และขนย้ายข้าวสาร ในปี 2489 ก็มีการออกพระราชบัญญัติการค้าข้าว (เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2489) มีการประกาศเขตควบคุมการค้าข้าวและมีการออกพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2489⁶² เป็นผลให้มูลค่าสั่งยึดและบังคับซื้อจากเจ้าของข้าวที่มีเกินปริมาณที่กฎหมายกำหนด

⁵⁹ หจช., (3)สร.0201.29.2/8(1), เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ หจช., (3)สร.0201.29.1/77 ใบอนุญาตซื้อบัตรซื้อข้าวสาร (20 - 25 มีนาคม 2490) และ หจช., (3)สร.0201.29.1/41 ข้าวสารแบ่งการตั้งร้านย่อยจำหน่ายข้าวสาร เป็นส่วน ฯลฯ (9 สิงหาคม 2486 - 13 สิงหาคม 2495)

⁶¹ หจช., (3)สร.0201.29.1/23 รายงานผลของการปฏิบัติงานบริษัทข้าวไทยกับการขอเพิ่มเงินทุน และการเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ และรายงานงบดุลย์ (16 สิงหาคม 2482 - 17 เมษายน 2487)

⁶² กฎหมายไทย "ข้าว", หน้า 1 - 24.

หลายราย เช่น การยึดข้าวและบังคับซื้อจากนายหลวงสิทธิเทพการ (นายวิศาล วังตาล) และนางขุน ทศนีย์ ที่ไม่ยอมขายข้าวตามราคาและแจ้งปริมาณข้าว⁶³ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ในช่วงนี้ การผลิตข้าวได้รับผลกระทบจากภัยสงครามและภัยธรรมชาติ อันเป็นเหตุให้ผลผลิตประสบปัญหาทั้งในเรื่อง ทุน แรงงาน และที่ดิน เพราะด้วยเศรษฐกิจข้าวของประเทศไทย ถูกจำกัดตลาดข้าว โดยการค้าข้าวกับญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียว ด้วยปัญหาที่การปิดตลาดข้าว เป็นเหตุให้กลุ่มพ่อค้าคนเงินกว้านซื้อข้าวกักตุน และลักลอบส่งออก แต่การเปลี่ยนแปลงการผลิต เริ่มจากการละทิ้งการทำนาไปทำอาชีพรับจ้างอื่น ๆ เพราะ สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น สินค้าอุปโภค บริโภคสูงมาก และผลตอบแทนจากการทำนาไม่เพียงพอกับค่าครองชีพเป็นเหตุให้การผลิตข้าวประสบปัญหา รัฐบาลจึงออกมาตรการส่งเสริมการทำนา โดยการช่วยเหลือด้านเครื่องใช้อุปโภคบริโภคที่จำเป็น เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป และเครื่องมือสำหรับการทำงาน⁶⁴ (โดยจะกล่าวในตอนต่อไป)

4) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

แม้ว่าการผลิตในช่วงนี้จะได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติลดลง เพราะไม่มีภัยธรรมชาติที่รุนแรงเหมือนปี 2460 และ ปี 2485 ในขณะที่พื้นที่การทำนาส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรแหล่งน้ำในเขตชลประทาน ผลเสียหายจึงมีไม่มากนักหรือไม่บ่อยครั้งเหมือนทศวรรษอื่น ๆ แต่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการผลิตนั้นเกิดจากการดำเนินนโยบายด้านการค้าต่างประเทศ อันเหตุให้ไม่มีการพัฒนาการด้านเทคนิคการทำนา

อาจศึกษาเปรียบเทียบผลการทำนาในช่วง ปี พ.ศ. 2490 - 2498 ได้ตามตารางที่ 10 ต่อไป

⁶³ หจช., (3)สร.0201.29.1/73 ผู้มีชื่อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องข้าว (10 กุมภาพันธ์ 2490 - 12 เมษายน 2492)

⁶⁴ หจช., (3)สร.0201.29.3/8 รายงานกิจการของคณะกรรมการส่งเสริมการทำนา และพิจารณาแก้ไขอุปสรรคของการทำนา (11 กุมภาพันธ์ 2489).

ตารางที่ 10 เนื้อที่นาเพาะปลูกเสียหายและเก็บเกี่ยวทั่วประเทศ พ.ศ. 2490-2498

พ.ศ.	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย(ไร่) รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	เนื้อที่เก็บ-เกี่ยว(ไร่) รวม เทียบส่วนกับ จำนวน เนื้อที่เพาะ ปลูก(%)	ผลผลิต(ข้าวเปลือก) เมตริกตัน เฉลี่ย กก./ไร่
2490	30,156,281	3,255,390 10.8	26,900,891 89.2	5,506,432 205
2491	32,573,432	1,791,525 5.4	30,811,907 94.6	6,835,172 222
2492	32,926,352	1,910,200 5.8	31,016,152 94.2	6,683,760 215
2493	34,626,873	1,533,468 4.4	33,091,405 95.6	6,781,616 205
2494	37,245,368	1,394,070 3.7	35,851,298 96.3	7,325,396 204
2495	33,550,754	1,486,955 4.4	32,063,799 95.6	6,602,089 206
2496	38,574,585	1,506,786 3.9	37,063,799 96.1	8,239,402 222
2497	34,732,213	6,458,084 18.6	28,274,129 81.4	5,708,998 202
2498	36,059,832	2,461,867 6.8	33,597,965 93.2	7,333,611 218

ที่มา : Statistical Year Book of Thai Kingdom of Siam B.E.2473-2501,
p. 266. และอ้างจาก "ปัญหาเรื่องข้าว" อนุสรณ์ของโฆษิต เวชชาชีวะ, หน้า 64.

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่า อัตราเฉลี่ยของผลผลิตข้าวเปลือกต่อเมตริกตัน มีปริมาณที่ใกล้เคียงกันมาก ทั้งนี้ เพราะว่าการทำนาในช่วงนี้ไม่ประสบปัญหาภัยธรรมชาติที่รุนแรง แต่ก็มัทนาร้างอยู่จำนวนมากใน ปี 2490^{๑๕} อาจเกิดจากชาวนาได้ละทิ้งไร่นาไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่มีรายได้ดีกว่า ส่วนการขยายการเพาะปลูกในช่วง ปี 2493 และ ปี 2496 มีจำนวนมากขึ้น เพราะรัฐบาลเปิดโอกาสให้พ่อค้าเอกชนส่งออก กลุ่มพ่อค้าข้าวซึ่งมีความสัมพันธ์กับชาวนาในรูปแบบการกู้ยืม และมีการสนับสนุนทุนให้ชาวนาทำนามากขึ้น

^{๑๕} พจช., (3)สร.0201.29.2/7 การสำรวจผลการทำนาปี 2490(18 ธันวาคม 2490).

ในช่วงปี 2496 กรมการกสิกรรมได้รายงาน ว่า ชาวนาจำหน่ายข้าวไม่ไคร่ออก และราคาข้าวตกต่ำ^{๑๖} คือ

(ข้าวเปลือกเกวียนละ)

จังหวัด	ปี 2495	ปี 2496
สิงห์บุรี	700 - 1,000	800
ฉะเชิงเทรา	900 - 980	840 - 870
นครศรีอยุธยา	750 - 950	750 - 1,050
อุทัยธานี	650 - 850	700 - 820
ลพบุรี - (ข้าวนาสวน)		สูงกว่าปี 2495 กว่า 20% (800-840)
- (ข้าวนาเมือง)		ต่ำกว่าปี 2495 กว่า 30% (670-740)
ปราจีนบุรี	700 - 770	650 - 750
นครสวรรค์	780 - 790	710 - 730
สุพรรณบุรี	650 - 950	630 - 900

ในขณะที่เดียวกัน ก็พบว่า มีปริมาณข้าวตกค้างในส่วนภูมิภาค (ภาค 1 และ ภาค 8) และมีสถิติการขนส่งข้าวเปลือกข้าวสาร (เดือนมกราคม-มิถุนายน)

	ปี 2494	2495	2496
ขนส่งทางรถไฟ	12,405 ตัน	12,792 ตัน	13,403 ตัน
ปริมาณ	127,696 ตัน	141,364 ตัน	144,930 ตัน
ขนส่งทางน้ำ	329,646 ตัน	304,724 ตัน	213,424 ตัน
รวม	457,342	446,088	358,355

ปรากฏว่า ปริมาณข้าวที่ขนส่งมายังกรุงเทพฯ จะลดลงทุก ๆ ปี^{๑๗}

^{๑๖} หจช., (2) สร.0201.57/11 เรื่องข้าวเปลือกตกต่ำ หาทางช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2496 (14 มีนาคม 2496 - 4 กุมภาพันธ์ 2497)

^{๑๗} หจช., (3) สร.0201.29.1/118 มติ ต.ป.ศ. เกี่ยวด้วยเรื่องข้าว (13 มกราคม 2496 - 16 มกราคม 2497).

ตารางที่ 11 สถิติแสดงราคาข้าวเปลือกในตลาดกรุงเทพฯ ประจำเดือนมกราคม
พ.ศ. 2495 - 2498 คือ

ปี	ข้าวเปลือกชนิดที่ 1	ชนิดที่ 2	ชนิดที่ 3
2495	810 - 940	750 - 830	730 - 770
2496	770 - 870	690 - 790	610 - 680
2497	680 - 900	600 - 690	540 - 620
2498	680 - 930	600 - 730	500 - 640

ที่มา : ทจช., (2)สร.0201.57/11 เรื่องข้าวเปลือกตกต่ำ หาทางช่วยเหลือชาวนา
พ.ศ. 2496 (14 มีนาคม 2496 - 4 กุมภาพันธ์ 2497).

ปรากฏว่า อัตราราคาข้าวเปลือกขึ้นต่ำมีแนวโน้มลดลง แต่ราคาข้าวเปลือก
ขึ้นสูงยังขึ้นอยู่กับตลาดข้าว ส่วนราคาข้าวดังกล่าวเป็นราคาที่ลดหลั่นตามคุณภาพข้าวและคิดรวม
ค่าใช้จ่ายในการขนส่งมาถึงกรุงเทพฯ

นโยบายการค้าข้าวต่างประเทศในช่วง พ.ศ.2498 รัฐบาลได้อนุโลมผ่อนผันแก่
พ่อค้าข้าว เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการเปิดโอกาสให้พ่อค้ากำหนดราคาข้าวที่ส่งออก
จำหน่ายในตลาดต่างประเทศได้อย่างเสรี ตามภาวะขึ้นลงของตลาด โดยรัฐบาลไม่ได้กำหนด
ราคาตายตัวไว้ ซึ่งมีการกำหนดค่าฟรีเยียมให้ต่ำลงจากเดิมเล็กน้อยและอนุญาตให้พ่อค้าชำระ
เงินตรา ที่ได้รับจากการขายข้าวแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราราชการเพียงจำนวน
หนึ่งและอีกจำนวนหนึ่งอนุญาตให้ขายแก่ธนาคารพาณิชย์ในอัตรารเสรีได้^{๑๑} ทั้งนี้เนื่องจากปัญหา
เรื่องการค้าข้าวกับต่างประเทศ ในช่วง พ.ศ.2496-2498 รัฐบาลประสบปัญหาในเรื่อง
ตลาดในต่างประเทศไม่นิยมซื้อข้าวไทย เพราะ มีข้าวจากประเทศอื่นๆที่ราคาถูกกว่าข้าวไทย
เข้าไปโจมตีตลาดมากขึ้น รัฐบาลไทยต้องยอมขาดทุนงบประมาณกว่า 300 ล้านบาท เพื่อ

^{๑๑} ทจช., ก/ป7/2498/สก.1.1 การค้าข้าว "นโยบายการค้าข้าวใหม่",
สยามนิกร วันที่ 4 มกราคม 2498.

ให้ราคาข้าวมีระดับราคาใกล้เคียงกับราคาข้าวของประเทศใกล้เคียง เช่น ราคาข้าวไทยสูงกว่าข้าวพม่าตันละ 3 ปอนด์⁶⁹

ปัญหาเรื่องข้าวไทยที่ส่งไปขายนอกประเทศมักมีคุณภาพไม่ตรงตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อข้าว เช่น ประเทศญี่ปุ่นมักได้ข้าวที่มีคุณภาพไม่ตรงกับความต้องการ และตามข้อตกลง⁷⁰ ส่งผลให้มีการแย่งตลาดข้าวญี่ปุ่น จากรายงานข่าวจากโตเกียว เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2498 รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ประกาศที่กรุงวอชิงตันว่า จะจัดข้าวจำนวนประมาณ 225,000,000 ปอนด์ มาจำหน่ายให้แก่ประเทศญี่ปุ่น⁷¹

รัฐบาลได้มีการกำหนดโควตาการส่งออกข้าวออก บริษัท ห้างร้าน หรือพ่อค้าข้าวที่ประสงค์จะส่งข้าวออกนอกประเทศจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเสียก่อน และจะได้รับอนุญาตให้ทำการส่งได้ตามปริมาณที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแต่ละปี ระบบการควบคุมโดยใช้โควตาการส่งออกนี้ใช้บังคับมาถึงปี พ.ศ. 2498 ระบบโควตาส่งออกซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการกตราคาข้าวภายในประเทศ และผู้ส่งออกจะกลายเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ อีกทั้งยังสร้างอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม นอกจากมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการควบคุมการค้าข้าว ยังมีอิทธิพลต่อการกตราคาข้าวเปลือกภายในประเทศ⁷² รวมไปถึงนโยบายของรัฐบาลมีการเก็บพรีเมียมข้าว หรือการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2492 จนถึงปี พ.ศ. 2529 โดยเรียกเก็บจากผู้ส่งออกข้าวในอัตราต่อตัน จากผลงานวิจัยของ อัมมาร์ สยามวาลา และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ได้ประมาณการว่า

การเก็บพรีเมียมจากผู้ส่งออก ผู้ส่งออกสามารถผลักภาระไปให้ผู้ซื้อต่างประเทศได้ในรูปของการขายข้าวแพงขึ้น ได้เพียงประมาณร้อยละ 25 ของจำนวนพรีเมียมที่เรียกเก็บ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁹ หจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 "ข้าวต่างชาติหันมานิยมข้าวไทย", ราษฎร์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2498.

⁷⁰ หจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 "การเจรจาขายข้าวญี่ปุ่น 5 หมื่นตันใกล้จะตกลงกันได้แล้ว ไทยยังส่งข้าวไม่ตรงคุณภาพอยู่อีก" สยามนิกร วันที่ 11 มีนาคม 2498.

⁷¹ หจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 "สหรัฐกับตลาดข้าวในเอเชีย" สยามนิกร วันที่ 24 เมษายน 2498.

⁷² หจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 การค้าข้าว

ส่วนราชการอีกร้อยละ 75 จะตกอยู่ในประเทศในลักษณะของราคาภายในที่ต่ำลง ซึ่งหมายความว่า ชาวนาเป็นผู้รับภาระจำนวนนี้⁷³

นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อชาวนา การควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาล เป็นการแก้ปัญหาตามนโยบายของรัฐในแก้ปัญหาการส่งออก โดยมีการส่งเสริมการผลิต และการรักษาระดับราคาข้าวช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้คำนึงถึงผู้ผลิต คือ ชาวนา จะมีการดำเนินชีวิตอย่างไรและได้รับผลตอบแทนจากผลผลิตที่เพียงพอกับค่าครองชีพ หรือ คุ่มค่ากับการลงทุนมากนักน้อยเพียงใด การช่วยเหลือในด้านเงินทุนกู้ยืม หรือ โครงการส่งเสริมพันธุ์ข้าวเพื่อการทำนาจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้ช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยภาพรวมของชาวนาดีขึ้น แต่ชาวนากลับได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตและการค้าข้าวตลอดมา เพราะ นโยบายของรัฐไม่ได้ช่วยให้ราคาข้าวของชาวนาดีขึ้น แต่กลายเป็นผลประโยชน์ของพ่อค้าข้าว ซึ่งสามารถกดราคาซื้อข้าวของชาวนาให้ต่ำลง ไปตามสถานการณ์ของตลาดข้าว

นอกจากนั้นการควบคุมการค้าข้าวของรัฐบาลไทย ในช่วงปี 2498 ยังปรากฏว่าการค้าข้าวก็ยังไม่เป็นไปโดยอย่างเสรี สยามรัฐ วันที่ 5 มกราคม 2498 ลงข่าวว่า

...มีพ่อค้าบางรายเมื่อไปขออนุญาตนำข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้ถูกเจ้าหน้าที่ ถือโอกาสแนะนำให้ไปซื้อข้าวบริษัทอภิสสิทธิ์ จึงจะออกใบอนุญาตให้เราจึงเห็นว่า แม้รัฐบาลไม่สามารถที่จะปล่อยการค้าข้าวให้เป็นไปโดยเสรีได้ก็ควรจะได้หาทางป้องกันมิให้พ่อค้าถูกหน่วงเหนี่ยวโดยมิเป็นธรรมในการจัดหาข้าวซึ่งปรากฏในระเบียบการค้าข้าว พ.ศ. 2498 ให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดการเอง... ดังนั้นเมื่อพ่อค้าถูกกีดกัน จึงมีผลไปถึงชาวนา...นโยบายของรัฐบาลจึงไม่ได้ผล...⁷⁴

⁷³ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "การเมืองเรื่องข้าว" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 8 - 9 กุมภาพันธ์ 2429 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5.

⁷⁴ ทจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 การค้าข้าว.

ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคที่สำคัญ คือ กฎระเบียบแบบแผน และวิธีการต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งไว้เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลบางพวกที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเรียก "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" อันเป็นการเพิ่มรายจ่ายให้แก่พ่อค้าโดยมิเป็นธรรม ซึ่งพ่อค้าจำเป็นต้องเพิ่มเข้าไปในราคาข้าวด้วย⁷⁵

ในส่วนของปัจจัยด้านการค้าข้าวในต่างประเทศ ปรากฏว่า ตลาดโลกในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 มีความต้องการข้าวน้อยลง จึงมีบางประเทศขอต่อราคาซื้อข้าว ทำให้การซื้อขายในตลาดข้าวมีลักษณะเป็นจุดเปลี่ยน (Turning point) จากตลาดของผู้ขาย (Sellers' Market) มาเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyers' Market) เนื่องจากมีหลายประเทศมีการผลิตข้าวมากขึ้น จากบทความของ มรว.อนุพร กฤดากร เรื่อง "ข้าวกับรัฐบาลไทย" ในหนังสือพิมพ์ ประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2498 ได้วิเคราะห์ว่า "...ผู้ซื้อเริ่มทางออก เขาจึงมาขอลด คือเมื่อราคาข้าวแพงทุกคนก็พยายามปลุกข้าวขาย จึงมีผู้นิยมปลุกข้าวกันใหญ่ใหญ่ เช่น อินเดียก็พยายามปลุกกินเอง" เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าวไทยแพงไม่ใช่เพราะไทยไม่มีข้าว หรือชาวนาขายแพง แต่รัฐบาลเรียกราคาแพง ทำให้ขายข้าวไม่ได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะ รัฐบาลไม่ยอมลดพรีเอมิยมให้พ่อค้าเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลเกรงว่า จะเป็นผลให้รัฐขาดรายได้จากที่ควรและจะเป็นผลให้ได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาน้อยกว่าเท่าที่ควร ทั้งนี้ถ้าลดพรีเอมิยมให้ จะทำให้ราคาทุนต่ำลง พ่อค้าย่อมแข่งขันด้วยการลดราคาให้ต่ำลง⁷⁶ แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวนาที่ต้องถูกกดราคาข้าวเปลือกจากพ่อค้า ซึ่งก็เป็นผลเสียต่อพ่อค้าข้าวและโรงสีข้าวเช่นกัน มีผลกระทบไปถึงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ไม่มีการแข่งขันโดยเสรี ปรากฏว่า มีข้าวเหลือเพื่อขายในปี 2496 ประมาณ 1,600,000 ตัน , ปี 2497 เหลือประมาณ 1,500,000 ตัน และปี 2498 เหลือ 800,000 ตัน⁷⁷

ปัญหาเรื่องหนี้สินของพ่อค้าข้าวส่งออกต่างประเทศ ในปี 2497 มีหนี้สินค้างชำระจำนวน 19.8 ล้านดอลลาร์อเมริกัน กับ 2.9 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ในปลายปี 2498

⁷⁵ ทจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 "ข้าวไทยยังมีหวัง" สยามรัฐ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498.

⁷⁶ ทจช., สร.0201.29.1/160.

⁷⁷ ทจช., ก/ป7/2498/ศก.1.1 การค้าข้าว.

กระทรวงเศรษฐกิจเปลี่ยนระเบียบการค้าข้าวใหม่ ไม่ให้พ่อค้าข้าวส่งต่างประเทศรับข้าวไปก่อนแล้ว จึงชำระเงินภายหลังเหมือนเดิม และรัฐบาลก็พยายามเร่งรัดหนี้สิน โดยการทำสัญญาประนีประนอมผ่อนผันชำระหนี้⁷⁸

กล่าวโดยสรุป หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้มีความตกลง เมื่อ 1 มกราคม 2489 ปัญหาเรื่องข้าวได้กลายเป็นปัญหาใหญ่และมีความสำคัญอย่างมาก เพราะรัฐบาลไทยมีพันธกรณีเกี่ยวกับ "ข้าว" ตามความตกลงในข้อที่ 13 รัฐบาลไทยยินยอมห้ามการส่งข้าว ตีบุง ยาง และไม้สักออกนอกประเทศ และ ข้อ 14 ของความตกลงนี้ กำหนดให้รัฐบาลไทยจัดหา "ข้าว" ให้โดยไม่คิดมูลค่า แก่องค์กรซึ่งรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร จะกำหนดเลือกไว้ และข้อ 15 ของความตกลงจะสมบูรณ์แบบนั้น มีกำหนดถึงวันที่ 1 กันยายน 2490 รัฐบาลสหราชอาณาจักรตกลงให้องค์กรดังกล่าว (บริษัทสยามไรซ์เอเจนท์) ได้รับข้าวทั้งหมด อันเป็นส่วนที่เหลือจากความต้องการภายในซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจข้าวไทยอย่างมาก ในปี 2489 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมและห้ามกักกันข้าว มีกำหนดโควตาการส่งข้าวออก ระบบโควตาใช้บังคับถึง 2498 รัฐบาลได้ประกาศเลิกใช้ระบบการเก็บพรีเมียมแทน (พรีเมียม คือภาษีซึ่งรัฐบาลเก็บจากผู้ที่จะทำการส่งข้าวไปนอกประเทศ) การเก็บพรีเมียมข้าวสามารถจัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 9-17 ของรายได้รวมของรัฐบาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁸ พจช., (3)สร.0201.29.1/138 การช่วยเหลือชาวนาที่ถูกกดราคาข้าวเปลือก (5 พฤศจิกายน 2498 - 30 พฤษภาคม 2500).

มาตรการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจข้าวของรัฐบาล

แนวทางในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจข้าวของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2460-2498 เป็นลักษณะของการส่งเสริมคุณภาพข้าวเพื่อสร้างราคา และความนิยมตามความต้องการของตลาดต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ การแก้ปัญหาข้าวปลอมปนและคุณภาพตกต่ำกลายเป็นนโยบายของรัฐ เพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นและขายข้าวให้ได้มากขึ้น แต่ปัญหาชาวนาที่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจข้าวตามที่ได้กล่าวไว้ใน เรื่องการเปลี่ยนแปลงการผลิตข้าวรัฐบาล ไม่ได้แก้ไขปัจจัยที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในระยะยาว ในขณะที่การแก้ไขปัญหารัฐบาลในหลาย ๆ กรณีจะเป็นมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งขาดการเตรียมการล่วงหน้า ตรงกันข้ามรัฐบาลได้ให้ความสนใจกับการเคลื่อนไหวในตลาดข้าวต่างประเทศ และมีมาตรการแก้ปัญหาการส่งออกข้าวตลอดมา แต่ปัญหาการซื้อขายภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกลุ่มชาวนาส่วนใหญ่ รัฐบาลไม่สามารถสร้างผลประโยชน์และหลักประกันทางด้านราคาข้าวให้กับผู้ผลิตอย่างเพียงพอ ขาดการแจ้งข่าวการเคลื่อนไหวของราคาข้าวทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้กลุ่มพ่อค้าข้าวและเจ้าของกิจการโรงสีกตราคาข้าวและเอารัดเอาเปรียบชาวนา การช่วยเหลือของรัฐบาลยังมีข้อจำกัดหลายด้านจะกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทรัฐบาลในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหากลับเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าว ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์ข้าวยากหนักนึ่งเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติและสงคราม หรือเศรษฐกิจตกต่ำ อาจแบ่งมาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาล ได้ดังนี้

1. มาตรการภาษีและรัฐูปการ
2. มาตรการด้านการควบคุมการค้าข้าว
3. มาตรการด้านการส่งเสริมการผลิตข้าว

1. มาตรการภาษีอากรและค่ารัฐูปการ

ในทศวรรษที่ 2460 มีการเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอากร และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายกันเกือบทุกท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันมีการเร่งรัดการจัดเก็บเงินรัฐูปการของรัฐบาล จำนวนรายได้ของรัฐบาลในการเก็บเงินรัฐูปการ ปี พ.ศ. 2448 เก็บได้เพียง 4 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2462 เพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านบาท มีการผ่อนผันในปี พ.ศ. 2463

ลดลงเหลือ 8 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2467 ลดลงเหลือปีละ 7 ล้านบาท แต่หลังปี พ.ศ. 2469 เป็นต้นไป นโยบายเร่งรัดการจัดเก็บเงินรัชชูปการและภาษีทางตรงอื่นๆ (รวมทั้งอากรค่านา) ดังนั้นยอดรวมของเงินรัชชูปการในปี พ.ศ. 2469 จึงเพิ่มขึ้นเป็น 10 ล้านเศษ ในช่วง พ.ศ. 2471-2475 จำนวนยอดรวมถึง ปีละ 9 ล้านบาทเศษ

จากผลการดำเนินนโยบาย เรื่องเงินภาษีอากร ได้มีราษฎรชาวนาหลายพื้นที่ที่ไม่สามารถชำระค่าภาษีอากรได้ตามที่กำหนด รายงานข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง (8 มกราคม 2469 - 11 พฤษภาคม 2470) ตัวอย่าง เงินภาษีอากรค้างของมณฑลนครไชยศรี (สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร) จำนวนรวมยอดเงินอากรค้างเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2468 รวมค้างทั้งสิ้น 1,701,375.15 บาท แยกเป็นอากรค่านา จำนวนเงินค้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458-2468 ประมาณ 1,080,307.98 บาท และเงินรัชชูปการ จำนวนเงินค้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461-2468 ประมาณ 607,890 บาท⁷⁹

นอกจากนั้น พบว่า มีใบฎีกาและเรื่องราวร้องทุกข์ของชาวนาแล้วยังมีใบฎีกาและความคิดเห็นของคนชั้นกลาง ในการเสนอปัญหาชาวนาและปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เช่น ฎีกาของนายชื้น อัมโภช เสนอรัฐบาลควรนำราษฎรที่ไม่มีเงินเสียค่ารัชชูปการมาใช้เพื่อการชดเชย⁸⁰ และ ก็มีบางฎีกาที่เสนอให้มีการเสนอให้เลิกเก็บเงินรัชชูปการ เช่น ฎีกาของพระยามรวิสัยสรเดช (พิน โรหิณะพินธุ) เสนอให้คนรวยต้องเสียภาษีมากกว่าคนจน ส่วนภาษีในประเภทเงินรัชชูปการที่เก็บ 6 บาท หรือ 4 บาทเท่า ๆ กันควรยกเลิก⁸¹ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2474 ฎีกาของราษฎรจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรีก็ขอให้มีการชำระอากรค่านาที่ยังค้างอยู่ไว้ก่อนจนกว่าราคาข้าวดีขึ้น แต่ผู้ฎีกาก็มีปัญหาการเช่าที่ดินที่ต้องชำระหนี้สินที่กู้ยืมและเสียดอกเบี้ย ถึงกับมีการถวายฎีกาในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2474 เพื่อขอให้ออกพระราชกฤษฎีกา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁹ หจช., ม.4.1/11 บันทึกรายงานข้าหลวงตรวจราชการมณฑลนครชัยศรี (28 ธันวาคม 2469).

⁸⁰ หจช., ร.7 รล.20/152 เล่ม 9 นายชื้น อัมโภช ถวายความเห็นเรื่องวิธีการบำรุงการทำนาและเรื่องรัชชูปการ (10-10 เมษายน 2474).

⁸¹ หจช., ร.7 รล.20/188 เล่ม 11 ฎีกาทูลเกล้าฯถวายความเห็น (2 กุมภาพันธ์ 2475).

ให้ลูกหนึ่งคนชำระหนี้ไว้ชั่วคราว และให้เจ้าหนี้ลดดอกเบี้ยลงหรืองดเว้นการยึดเคหสถานที่อยู่อาศัย^{๘๒} ฎีกาของราษฎรตำบลบ้านดอนฉิมพาลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ก็เช่นเดียวกันที่การทำนาไม่ได้ผลมาหลายปี จำต้องกู้เงินมาทำทุน หรือเอาที่นาไปจำนอง มีปัญหาเรื่องการค้างเงินค่านา และไม่สามารถชำระได้ จึงขอให้ลด และผ่อนผันชำระเงินค่านาที่ยังค้างอยู่ และงดยึดทรัพย์ผู้ฎีกา^{๘๓} และยังมีราษฎรอีกหลายแห่งที่ฎีกาขอยกเว้นการเสียด่านหรือลดค่านา อีกทั้งพยายามเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาของชาวนา เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนิน การด้วยการให้ชาวนากู้ยืมเงิน การตั้งสหกรณ์แก่ชาวนา ในกรณีของการเสนอให้ยกเลิก เงินรัชชูปการก็มีบางฎีกาที่คัดค้านก็มี เช่น ฎีกาของ นายพลตรีพระยาพิชัยณรงค์สงคราม (ทองดี จารุกัต) โดยมีความคิดเห็นว่าเงินรัชชูปการเป็นรายได้ของประเทศ"... ไม่น่าเลิก เพราะเป็นเงินรายได้ตั้งสืบล้านขึ้นไป"^{๘๔}

ตารางที่ 12 แสดงการลดอัตราอากรค่านา พ.ศ. 2474-2475

พ.ศ.	นาคูโค					นาฟางลอย				
	เอก	โท	ตรี	จัตวา	เบญจ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	เบญจ
2452-2473	1.00	.80	.60	.40	.30	1.20	1.00	.80	.60	.40
2474	.90	.65	.48	.32	.24	.92	.80	.64	.48	.32
2475	.50	.40	.30	.20	.10	.60	.50	.40	.30	.20

ที่มา: เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ. (ผู้รวบรวม). ประชุมกฎหมายประจำศก.
ปี พ.ศ. 2460 - 2477. (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมล์), 2475-2483.

^{๘๒} หจช., ร.7 รล.20/194 เล่ม 11 ฎีกาทูลเกล้าฯถวายความเห็น 4 เรื่อง.

^{๘๓} หจช., ร.7 รล.20/192 เล่ม 11 ฎีกาต่างๆ (22 มีนาคม 2474).

^{๘๔} หจช., ร.7 รล.20/194, เรื่องเดียวกัน.

จะเห็นว่า การลดค่านาใน ปี พ.ศ. 2475 นี้ เป็นการลดพิกัดจากอัตราอากรค่านาเดิมลง 50 % ซึ่งใน ปี พ.ศ. 2474 รัฐบาลลดพิกัดค่านาลง 20% [นาคูโค คือ นานโคก ส่วนนาฟางลอย คือนาในที่ลุ่ม]

ตารางที่ 13 แสดงรายได้จากอากรค่านา พ.ศ. 2465-2481

พ.ศ.	อากรค่านา (บาท)
2465	8,018,162
2469	9,919,073
2470	10,784,909
2474	8,474,386
2475	7,180,884
2476	5,914,646
2481	6,859,294

ที่มา: นิติ กสิโกศล, 2525 อ้างถึง พิริฎ สุตะบุตร , คำบรรยายภาษีอากร, 2512, หน้า 106.

ตารางดังกล่าว รายได้ในการจัดเก็บอากรค่านา ในช่วง ปี 2469 เป็นต้นมา รัฐบาลมีมาตรการเร่งรัดอากรค่านาที่ค้างชำระ เป็นผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อชาวนาที่ยากจนในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก โดยเฉพาะการยึดทรัพย์สินของชาวนาในเขตลุ่มชั้นในของภาคกลาง ปี 2474 เช่น การยึดทรัพย์สินชาวนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 15,617 ราย ซึ่งค้างชำระประมาณ 412,075 บาท⁸⁵ สาเหตุที่ชาวนาค้างชำระเป็นจำนวนมาก เพราะเนื้อที่นาถูกจัดเป็นนาคูโค ซึ่งต้องเสียค่าอากรทุกปี

⁸⁵ ทจช., กส.15.1/264 บันทึกเรื่องอากรค่านา 6 พฤษภาคม 2475.

ตั้งแต่พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา การจัดเก็บค่านาโดยวิธีคูโคได้เลิกไป รัฐบาลหันมาจัดเก็บแบบวิธีนาฟางลอย ซึ่งเป็นวิธีที่จัดเก็บจากเนื้อที่ที่ทำนาได้ผลจริง ๆ เท่านั้น และถือได้ว่า เป็นวิธีให้ความยุติธรรมแก่ชาวนามากที่สุด แต่ชาวนาจ่ายอากรค่านาต่อไป

เมื่อมีการเสนอร่าง พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นั้น ได้มีการลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2482 โดยในมาตราที่ 4 ได้มีการประกาศยกเลิกภาษีอากร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468 และพระราชบัญญัติลักษณะเก็บค่านา ร.ศ. 119 ได้ยกเลิก ทำให้มีการปฏิรูปภาษีอากรใหม่ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร มีการรวมภาษีเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ค่านา ค่าสวนใหญ่ ค่าสมปักศร ได้ถูกรวมเข้าอยู่ในประเภท "เงินบำรุงท้องที่" ทั้งหมดและเงินช่วยบำรุงท้องที่ รัฐบาลก็มอบให้แก่ท้องที่ที่เก็บเงินนี้ ใช้บำรุงท้องที่ของตนต่อไป โดยมีต้องส่งให้ส่วนกลาง ถ้าพิจารณาจากการสูญเสียรายได้ของรัฐบาลในการเก็บค่าภาษีอากรตั้งแต่ทศวรรษ 2460 เป็นต้นมา และการที่ชาวนาไม่สามารถชำระค่าภาษีอากรที่ค้างชำระนั้นอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐเอง จำต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีในรูปแบบอื่น ๆ ที่รัฐเห็นว่าจะเก็บได้มากกว่าเดิมและแน่นอนกว่าก็ได้ ทั้งนี้ในปี 2481 กระทรวงการคลังก็เห็นสมควรให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการขอจำหน่ายเงินภาษีอากรค้าง ในระเบียบเดียวกัน เพื่อไม่ให้มีทางจะเร่งรัดจัดเก็บเงินภาษีอากรที่ค้างได้^{๘๖} ซึ่งผู้ค้างภาษีอากรต้องมีลักษณะดังนี้

...ก. เป็นชนต่างดาวที่ออกไปนอกราชอาณาจักรสยามโดยจะไม่กลับเข้ามาอีก และไม่มีทรัพย์สินหรือรายได้อย่างหนึ่งเลยในราชอาณาจักรสยามที่จะยึดขายทอดตลาด ข. เป็นผู้ได้ตายหรือสูญหายหรืออพยพไปไม่ทราบที่อยู่ และไม่มีทรัพย์สินหรือรายได้ที่จะยึดขายทอดตลาดได้ ค. เป็นผู้มิได้อยู่ แต่ไม่มีทรัพย์สินหรือรายได้ที่จะยึดขายทอดตลาดได้และได้พิจารณาแล้วเชื่อว่าผู้นั้น ไม่มีโอกาสจะประกอบอาชีพหารายได้มาชำระได้...^{๘๗}

^{๘๖} หจช., (3)สร.0201.29.2/10 เรื่องการจำหน่ายเงินภาษีอากรค้าง (วันที่ 26 สิงหาคม 2483 - 18 มีนาคม 2493).

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม จากการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินอันมีเหตุมาจากการค้างชำระอากรค่านานนั้น อาจพิจารณาได้ว่ามาตรการแก้ปัญหาค่าภาษีอากรมักเกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวที่มีการผันผวนตลอดเวลา การแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าลดค่านาให้แล้วปัญหาจะหมดไป ดังนั้นการแก้ปัญหาหนี้สินค้างชำระประเภทนี้ จึงเป็นมาตรการแก้ปัญหาระยะยาวที่รัฐบาลคำนึงถึงรายได้ของประเทศ จะเห็นได้จากกรณียัตถ์ทรัพย์สินของชาวนาที่ค้างภาษีอากร รัฐบาลก็ไม่สามารถจะช่วยเหลือในเรื่องหนี้สินชาวนา ในท้ายที่สุด รัฐบาลก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาที่แท้จริง กลายเป็นปัญหาที่ทำให้ชาวนาละทิ้งการทำนาไปประกอบอาชีพอย่างอื่นที่จะดำรงชีวิตได้ดีกว่าการทำนา

2. มาตรการด้านการควบคุมการค้าข้าว

2.1) การตั้งคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว

ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ (ปี 2460 - 2462) ปี พ.ศ. 2462 เกิดภัยแล้งทำให้ปริมาณข้าวที่ได้ในปีนั้นน้อยลง จากเนื้อที่เพาะปลูก 15,492,515 ไร่ มีเนื้อที่เสียหาย 6,719,385 ไร่ คิดเป็น 43.37 % ซึ่งมีเนื้อที่เก็บเกี่ยวเพียง 57 % ประกอบกับในช่วงปี 2460 - 2461 มีปริมาณการส่งออกข้าวจำนวนมาก ดังนั้น ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2462 ได้มีการตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว^{๘๘} และวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2462 รัฐบาลได้ออก "ประกาศห้ามมิให้ข้าวออกนอกพระราชอาณาเขตโดยมิได้รับอนุญาต" เพื่อควบคุมการส่งออกข้าว ในขณะที่พ่อค้าส่วนใหญ่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๘} คือ พระเจ้านิยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตับละยู. เอ. วิลเลียมสัน เอสไควร์ ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตับละยู. เอ. แกรม เอสไควร์ ที่ปรึกษากระทรวงเกษตราธิการ พระยาอินทรมนตรี อธิบดีกรมสรรพากร (ทำหน้าที่ตรวจตราข้าวในพระราชอาณาจักร) พระยามโนปกรณนิติธาดา สมุหพระนิติศาสตร์ จากเอกสาร ประชุมกฎหมายประจำศก 2462 , หน้า 95-96

อ้างว่า ได้ทำสัญญาล่วงหน้าไว้แล้ว และพ่อค้าได้หลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย โดยการหันข้าวตอก เป็นปลายข้าวเพื่อให้ส่งออกได้ ซึ่งพบว่านิยามคำว่า ข้าว ในพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า "รวมทั้งเข้า(ข้าว)เปลือกและสิ่งซึ่งเกิดจากเข้า(ข้าว)เปลือกที่ได้ซ้อมสี"^{๘๙} มีผลให้กรรมการกำกับตรวจตราข้าวประกาศห้ามมิให้ส่งข้าว หรือสินค้าที่ทำขึ้นด้วยข้าวออกไปนอกพระราชอาณาเขต ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2462 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม 2463^{๙๐}

เมื่อมีพระราชบัญญัติกำกับกับตรวจตราข้าว พ.ศ. 2462 ประกาศวันที่ 9 มีนาคม 2462 ได้ประกาศห้ามมิให้นำข้าวออกนอกเขตมณฑลในบางจังหวัด คือ มณฑลอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, จังหวัดสระบุรี, จังหวัดอ่างทอง, จังหวัดลพบุรี, จังหวัดสิงห์บุรี, จังหวัดปทุมธานี^{๙๑} และห้ามมิให้นำข้าวออกนอกเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี^{๙๒} ตามมาตราที่ 13 แห่งพระราชบัญญัติตรวจตราข้าว พ.ศ. 2462 ที่ระบุว่า "...ให้กรรมการกำกับตรวจตราข้าว มีอำนาจที่จะมอบอำนาจทั้งปวง หรือส่วนหนึ่งส่วนใด ซึ่งกรรมการกำกับตรวจตราข้าว...มีอยู่ตามข้อความในมาตรา 11-12 ให้แก่ สมุหเทศาภิบาล ใช้ภายในเขตท้องที่ซึ่งได้ปกครองอยู่..."^{๙๓} และ มาตราที่ 11 เพื่อให้มีข้าวไว้ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดให้พอเป็นอาหาร ทำพันธุ์ และมีจำนวนข้าวเผื่อเหลือเผื่อขาดสำหรับท้องที่นั้นๆ และ มาตราที่ 12 ให้เจ้าพนักงานผู้กำกับตรวจตราข้าวมีอำนาจที่จะเกณฑ์ซื้อข้าวตามมาตราที่จะได้กำหนดไว้ตามท้องที่ซึ่งข้าวนั้นๆ อยู่ เพื่อขายแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วไป หรือเพื่อแจก หรือขายแก่บุคคลบางจำพวกที่อดอาหาร และให้มีอำนาจที่จะบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมีข้าวขายข้าวให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยจำเพาะซึ่งเจ้าพนักงานได้รับรองว่า ไม่มีข้าวพอเป็นอาหาร ส่วนภาคอื่น ๆ ปรากฏว่าวันที่ 7 เมษายน 2463 ก็มีการประกาศมิให้นำข้าวออกนอกเขต มณฑลนครราชสีมา มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลมหาสารคาม มณฑลร้อยเอ็ด และมณฑลจันทบุรี^{๙๔}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๙} ประชุมกฎหมายประจำศก 2462, หน้า 94.

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

^{๙๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 269-270.

^{๙๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 271-272.

^{๙๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 255-257.

^{๙๔} ประชุมกฎหมายประจำศก 2463, หน้า 1.

เนื่องจากการทำนาได้รับเสียหายเป็นจำนวนมากเกรงว่าจะเกิดความขาดแคลนข้าว จึงมีการประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำข้าวแจกนอกมณฑลดังกล่าว ที่สำคัญ มาตราที่ 10 ที่ให้กรรมการกำกับตรวจตราข้าวมีอำนาจที่จะกำหนดราคาข้าวเปลือกนั้น ได้มีการออกกฎข้อบังคับที่ 2 เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2463 และออกกฎข้อบังคับที่ 5 ในเรื่องการกำหนดราคาข้าวมาใช้บังคับ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2463 จัดเป็นมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

วันที่ 6 กรกฎาคม 2463 "กรรมการกำกับตรวจตราข้าว" ได้ตั้งกฎข้อบังคับกำหนดทางการกำกับการขายส่งภายในพระราชอาณาเขตโดยทางบกและทางน้ำ (นอกจากทางทะเล) สำหรับผู้ที่ประสงค์จะขนข้าวเพื่อเป็นการสงวนข้าวไว้ให้พอกับท้องที่ที่ต้องการ คือ การขนข้าวส่งออกนอกเขตในท้องที่นนทบุรี จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดพระประแดง จังหวัดมีนบุรี ไปโดยทางรถไฟ ทางบก ทางน้ำ (นอกจากทางทะเล) ไปยังท้องที่จังหวัดสมุทรปราการในกรุงเทพมหานคร มณฑลนครไชยศรี (ยกเว้น จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสุพรรณบุรี) มณฑลราชบุรี (เว้นแต่จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี) มณฑลปราจีนบุรี (เว้นแต่จังหวัดนครนายก จังหวัดกระบินทร์บุรี และจังหวัดราชบุรี) มณฑลสุราษฎร์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี มณฑลภูเก็ต ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เว้นแต่ข้าวที่จะขนส่งออกมีจำนวนไม่เกินกว่าที่จะกำหนดไว้ จึงจะขนส่งออกไปนอกเขตท้องที่ได้โดยไม่ต้องรับอนุญาต⁹⁵ คือข้าวสาร ปลายข้าว และรำข้าว จำนวน 1 กระสอบ หรือ 180 ชั่งเงิน ถ้าเป็นข้าวเปลือก 40 สัด หรือ 8 หาบ จึงจะขนออกไปได้ ซึ่งถ้ามากกว่าที่กำหนดนี้ให้ขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการยกเลิกการกำกับตรวจตราข้าว เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2463 เพราะ การทำนาในประเทศและประเทศที่ใกล้เคียง ทำนาได้ผลบริบูรณ์ และตลาดข้าวในต่างประเทศก็มีข้าวมาก ด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการเศรษฐกิจข้าวข้าวในหลัง 2475 โดยใช้ประเด็นเรื่องราคาข้าว การผลิตข้าว และปัญหาของชาวนา เป็นข้ออ้างในการเข้ามาจัดการด้านเศรษฐกิจข้าว เช่น การจัดตั้งบริษัทข้าวไทย เป็นต้น

⁹⁵ ประชุมกฎหมายประจำศก 2463, หน้า 56-64. และ หจช., ร.6 น. 31.3/81 กฎบังคับที่ 3 กำกับการขนข้าวส่งทางบกทางน้ำภายในพระราชอาณาเขต (3 มิถุนายน 2463).

2.2) นโยบายควบคุมการค้าข้าวและราคาข้าว

ปัญหาข้าวราคาแพงนั้น สาเหตุหนึ่งเกิดจากการการกักข้าวของรัฐบาล ในปี 2461 - 2462 เพื่อนำมาช่วยเหลือกลุ่มคนที่ขาดแคลนข้าว ทำให้ข้าวราคาแพงขึ้นไปอีก เพราะ " รัฐบาลส่งเจ้าพนักงานซื้อพรรณเข้า (พันธุ์ข้าว) ด้วยวิธีขึ้นราคาแข่งกับพวกที่ซื้อเข้า (ข้าว) ขายโรงสี..."^{๙๖} ในขณะนั้น พ่อค้าข้าวทางกรุงเทพฯ ได้ให้เหตุผลอีกว่าเป็นที่เข้าใจว่าการที่ราคาข้าวของประเทศไทยขึ้นลงในด้านหนึ่งเกิดจากตลาดข้าวทางสิงคโปร์และฮ่องกง เพราะถ้าราคาข้าวดังกล่าวขึ้น ก็จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศขึ้นด้วย ซึ่งถ้าปิดข้าวไม่ให้มีการส่งออก อาจเป็นเหตุให้ข้าวกรุงเทพฯ มีราคาแพงขึ้นอีก ทั้งนี้ข้าวที่ล่องลงมาวันหนึ่งหลายร้อยเกวียนสำหรับโรงสีซื้อข้าวส่งออก^{๙๗} อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ออกมาตรการกำหนดเขตกักกันข้าวในมณฑลภาคกลางที่มีปัญหาการขาดแคลนข้าว และกำหนดราคาข้าว โดยเฉพาะราคาข้าวเปลือกที่ซื้อขายยังโรงสีในราคาอย่างสูง เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2463 และมีการเปลี่ยนมากำหนดข้าวเปลือกโดยราคาอย่างต่ำ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2463 จากการเปลี่ยนวิธีกำหนดราคาข้าวเปลือกขึ้นสูงมาเป็นราคาขั้นต่ำ อาจสันนิษฐานได้ว่าแนวโน้มของราคาข้าวได้ลดลง เพราะสถานการณ์การทำงานปี 2463 ได้ผลดี การเก็งกำไรซื้อขายข้าวของกลุ่มพ่อค้าข้าวและโรงสี จึงเปลี่ยนจากการแข่งขันซื้อข้าวในอัตราสูงมาเป็นการกตรราคาข้าวเพื่อการเก็งกำไรจากการขายข้าว ทั้งนี้ การที่ข้าวเข้าสู่ภาวะปกติหมายถึงปริมาณข้าวมีมากขึ้นและเพียงพอกับความต้องการของตลาดข้าว ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการกำกับและตรวจตราข้าว เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2463^{๙๘} เช่นกัน อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลในช่วงหลังวิกฤติการณ์ข้าวได้เปลี่ยนมาเป็นการส่งเสริมในเรื่องการทำงาน ส่งเสริมพันธุ์ข้าว และการส่งเสริมการชลประทาน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูปลูกข้าว (ซึ่งกล่าวไว้ในหัวข้อ นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว)

^{๙๖} หจช., ร.6/1 น.31.3 ช/14 "ปัญหาเรื่องเข้าขึ้นราคา" (14 พฤษภาคม 2461.

^{๙๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๙๘} การยกเลิกดังกล่าว มีผลให้ประกาศการควบคุมราคาข้าวและจำกัดเขตการขนย้ายข้าวฉบับต่าง ๆ ล้มสลายไปด้วย

การควบคุมการค้าข้าวในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2484-2488) และจากการตั้ง "บริษัทข้าวไทย จำกัด" นั้น ทำให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการค้าข้าวมากขึ้น (ซึ่งจะกล่าวในเรื่องการค้าข้าว)

ในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้ออก "พระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) " เพื่อควบคุมการส่งต้นข้าวและปลายข้าวทุกชนิดออกไปนอกประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล และด้วยผลจากสงครามโลกครั้งที่สองในยุโรป และการเพาะปลูกข้าวในปี 2483 เกิดฝนแล้ง ข้าวเปลือกได้รับความเสียหายทำให้ข้าวมีน้อย แต่ความต้องการข้าวจากตลาดโลกมีมาก รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติควบคุมการค้าข้าวออกนอกประเทศ พ.ศ. 2484

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการควบคุมการค้าข้าวและมีการออก "พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พุทธศักราช 2489" วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2489 เพื่อบังคับซื้อและให้ข้าวที่กักตุนในยุ้งฉางต่าง ๆ ออกมาสู่ตลาด และเพื่อให้โรงสีสีข้าวได้เต็มที่ และกำหนดปริมาณข้าวซึ่งบุคคลมีไว้ในครอบครองได้ เป็นข้าวเปลือกไม่เกินห้าเกวียนหลวง และข้าวอย่างอื่นนอกจากข้าวเปลือกรวมกันไม่เกินหนึ่งพันกิโลกรัม ซึ่งยกเว้นในกรณี (1) กลสิกร ซึ่งมีข้าวไว้ในครอบครองและเป็นข้าวซึ่งกลสิกรนั้นผลิตได้จากเนื้อที่ที่ตนทำ และ (2) การครอบครองข้าว โดยได้รับหนังสืออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ปรากฏว่า มีคำสั่งยึดและบังคับซื้อนางชุน เลิศทัศนีย์ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2489 โดยคณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว กำหนดให้องค์การข้าวรับซื้อข้าวจากนางชุน เลิศทัศนีย์ ตามพระราชบัญญัติห้ามกักกันข้าว ในมาตรา 9 ที่ระบุว่า " บุคคลใดได้รับหนังสืออนุญาตให้มีข้าวไว้ในครอบครองไม่ยอมขายข้าวตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการให้ซื้อข้าวคณะกรรมการจะสั่งยึดและบังคับซื้อข้าวที่เกินปริมาณของบุคคลนั้น..." ดังนั้น รัฐบาลจึงบังคับซื้อตามราคาที่คณะกรรมการสำรวจข้าวกำหนดไว้^{๑๐๐}

โดยวิเคราะห์ได้ว่า การที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการออกคำสั่งยึดและบังคับซื้อข้าว เพราะในกรณีการบังคับซื้อข้าวของนางชุน เลิศทัศนีย์ นั้น แท้ที่จริงเป็นข้าวของหลวงสิทธิเทพการ หรือนายวิศาล วังตาล ชนข้าวจากโรงสี และร้านค้าข้าวสารที่กรุงเทพฯ มาเก็บไว้เป็นจำนวน 2,044 กระสอบ^{๑๐๐} ซึ่งก่อนหน้านั้นข้าวของ

^{๑๐๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

^{๑๐๐} หจช., (3)สร.0201.29.1/73 ผู้ซื้อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องข้าว (ปี 2490).

หลวงสิทธิเทพการ เคยถูกบังคับซื้อจากองค์การข้าวไปแล้วประมาณ 3,000 กระสอบ ต่อมาวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2492 คณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ได้พิจารณา และมีความเห็นว่า รัฐบาลมีความจำเป็นต้องส่งข้าวสารให้สหประชาชาติ จึงยืนยันการบังคับซื้อข้าวสารดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ. 2489¹⁰¹ เพื่อควบคุมการค้าไม่ให้มีการลักลอบนำออกจำหน่ายต่างประเทศ แต่ก็มีการกักกันข้าวไว้เกินปริมาณและมีการลักลอบส่งข้าวหนีภาษีออกจำหน่ายต่างประเทศอยู่ จึงมีการประกาศให้ผู้ประกอบการค้าข้าว ทั้งสีข้าว ขายเป็น ชายเป็นลิ้ง ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการค้าข้าว นั้น ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในประกาศเขตควบคุมค้าข้าว และมีอำนาจในเขตควบคุมข้าว (จากมาตรา 8) ดังนี้

- (1) ...สั่งผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทหนึ่งประเภทใด หรือทุกประเภท ให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว (2) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้... (3) กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ซื้อจากกลีกรต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้... (4) สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิ์ข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต...
- (5) สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือสั่งให้ห้ามยกย้ายข้าวจากสถานที่เก็บหรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต...
- (6) สั่งให้ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองขายให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดและบังคับซื้อข้าวตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด...¹⁰²

จากข้อบัญญัติดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการค้าข้าว ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในทศวรรษที่ 2490 ด้วยการควบคุมการค้าข้าวและปริมาณข้าวภายใน เป็นผลให้ราคาข้าวในประเทศมีราคาต่ำและรัฐบาลมักกำหนดราคาซื้อขายไว้ล่วงหน้า แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามขึ้นราคาส่งออกก็ตาม แต่ไม่สามารถให้ราคาข้าวภายในประเทศดีขึ้น

¹⁰¹ "ข้าว" กฎหมายไทย, หน้า 1-6.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

3. มาตรการส่งเสริมการผลิตข้าว

การเกิดปัญหาวิกฤติการณ์และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจผันผวน มักเป็นเหตุจูงใจ และมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขและออกมาตรการต่าง ๆ ซึ่งโดยมากจะ นโยบายในเรื่องการส่งเสริมการผลิต เช่น การส่งเสริมการทำนา หรือการส่งเสริมด้าน ปัจจัยการผลิต ที่ดิน แรงงาน (โค กระบือ) ทุน (การกู้ยืมจากสหกรณ์) และการแจกพันธุ์ข้าว ซึ่งรัฐบาลจะพยายามส่งเสริมในเรื่องพันธุ์ข้าวมากกว่านโยบายด้านอื่น ๆ เพราะ การทำนามักประสบภัยธรรมชาติเป็นประจำ เป็นผลให้การเพาะปลูกได้รับความเสียหาย ชาวนาจึง ต้องการพันธุ์ข้าวในการทำนาครั้งต่อไป การสนับสนุนการชลประทานของรัฐบาลจึงเป็น ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการขยายพื้นที่การผลิต และการกักเก็บน้ำไว้ทำนาในปีต่อไป

3.1 การส่งเสริมพันธุ์ข้าว

การส่งเสริมการเพาะปลูกของรัฐบาล เริ่มในปี พ.ศ. 2459 โดยการจัดตั้ง สถานีทดลองพันธุ์ข้าวชั้นที่คลอง 5, 6 ใต้คลองรังสิต จังหวัดอยุธยา มณฑลอยุธยา เพื่อทำการทดลองคัดเลือกพันธุ์ข้าวและศึกษาหาความรู้ในแง่ต่าง ๆ ของการทำนา ต่อมาได้เปลี่ยน เป็นสถานีทดลองภาคลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา จุดประสงค์ของการตั้งสถานีทดลองกลีกรวม นั้น ม.ล.ยิ่งศักดิ์ อิศรเสนา หัวหน้าสถานีทดลองได้กล่าวว่า

"เพื่อลงทุนซื้อความรู้แทนราษฎร อะไรที่สงสัยว่าอาจดีก็ลองทำดู... แต่ถ้าเป็น ราษฎรลงทุนลองทำเองกว่าจะรู้ว่าดีอย่างไร ก็อาจหมดทุนเสียแล้ว... ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องลงทุนเสียเอง เพื่อเอาความรู้มาเผยแพร่ให้ราษฎรทำแต่ที่ถูกต้องและ ไม่ทำผิด..."¹⁰³

งานสถานีทดลองกลีกรวมภาคลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา จึงมีหน้าที่คัดเลือกพันธุ์ข้าว ต่าง ๆ โดยการทำการทดลอง เพื่อให้ชาวนานำไปปลูก ซึ่ง ม.ล.ยิ่งศักดิ์ อิศรเสนา หัวหน้าสถานีทดลองกลีกรวมภาคลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ได้ยืนยันว่า " การคัดเลือกมิได้คิดจะ

¹⁰³ ยิ่งศักดิ์ อิศรเสนา, ม.ล., ตอบปัญหาวิปถะเกี่ยวกับการบำรุงข้าว, หน้า 1.

หาข้าวเมล็ดงามอย่างเดียว แต่ต้องได้ปลูกตุผลแล้วด้วย ไม่ต่ำกว่า 3-4 ปี และปลูกตุทั้งในที่ลุ่ม ที่ดอน และ ดูน ไบ เหมาะสมแก่ความประสงค์ของชาวนาหรือไม่... เมื่อแน่ใจแล้ว จึงจะแจกจ่ายให้ชาวนา มิใช่จะแจกส่งๆ ไปเช่นนั้นหาไม่..."¹⁰⁴

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ข้าว นอกจากรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการค้าข้าวและกำหนดราคาข้าว ที่สำคัญ รัฐบาลได้มีบทบาทในการจัดหาซื้อพันธุ์ข้าวส่งให้แก่จังหวัดที่ขาดแคลนพันธุ์ข้าวอีกด้วย ซึ่งเป็นมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ปฏิบัติมาตลอด เช่น ปี 2460 กระทรวงเกษตรราธิการได้จัดหาพันธุ์ข้าวส่งให้จังหวัดเพื่อจัดจำหน่ายแก่ราษฎรที่ขาดแคลนพันธุ์ข้าวได้รวมทั้งสิ้น 6,444 เกวียน กับ 50 สัด น้ำหนัก 11,214,596 ปอนด์ ราคา 402,797 บาท¹⁰⁵ ทั้งนี้ไม่เต็มตามที่จังหวัดรายงาน จำนวนที่ยังขาดอยู่กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบไปจัดหาซื้อเอง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการช่วยเหลือในช่วงปี 2460 ของกระทรวงเกษตรราธิการเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2460 ถึงเดือนพฤษภาคม 2461 เนื่องจากหาซื้อพันธุ์ข้าวได้ยาก และถึงฤดูเพาะปลูกข้าวแล้ว ในขณะที่เจ้าหน้าที่บางกองได้ระบุว่า จำนวนพันธุ์ข้าวที่ราษฎรต้องการรับจากรัฐบาลจริง ๆ นั้น น้อยกว่าจำนวนที่จังหวัดรายงานมามากเนื่องจากน้ำลดลง ข้าวที่คาดว่าจะเสียหาย แต่ได้ผลบ้าง และราษฎรที่ขาดแคลนพันธุ์ข้าวสามารถหามาได้เอง จึงไม่ต้องการพันธุ์ข้าวของรัฐบาลก็มี¹⁰⁶ สันนิษฐานได้ว่า หน่วยงานของรัฐบาลจัดหาให้ล่าช้า และ ชนิดพันธุ์ข้าวอาจไม่ตรงกับความต้องการของชาวนา

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกข้าวพันธุ์ดี เป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมาก โดยการส่งพันธุ์ข้าวของประเทศไทยไปประกวดระดับโลกที่ประเทศแคนาดาเมื่อ ปี 2464 ปรากฏว่า อันดับที่ 1 ถึง 6 เป็นพันธุ์ข้าวจากประเทศไทย อันดับหนึ่ง ได้แก่ ข้าวพันธุ์ปิ่นแก้ว¹⁰⁷ และในช่วงปี พ.ศ. 2465 - 2468 กรมเพาะปลูกข้าวแนะนำให้ราษฎรใช้พันธุ์ข้าวอย่างดี ซึ่งจะซื้อขายได้ราคาดีมาก

¹⁰⁴ ยงศักดิ์ อิศรเสนา, ม.ล., เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁰⁵ วงษาประพันธ์, เจ้าพระยา. ประวัติกระทรวงเกษตรราธิการ, หน้า 122-124.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁷ เตชา ศิริภัทร, "ข้าวระดับดิน: รูปแบบอันงดงามของความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรรมกับระบบนิเวศน์" ปาฐกถามูลนิธิโกมลคีมทอง ประจำปี 2531 ณ ห้องแอลที 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2531, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2531), หน้า 56.

ในช่วงทศวรรษที่ 2470 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี 2472 - 2473 รัฐบาลเชื่อว่าราคาข้าวไทยตกต่ำมีสาเหตุมาจากการปลอมปนข้าว ทำให้ข้าวของไทยมีคุณภาพ ต่ำลงไป รัฐบาลจึงมุ่งปรับปรุงคุณภาพข้าว และในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ชักชวนให้ชาวนา ใช้พันธุ์ข้าว"ดี" ซึ่งได้รับรางวัลที่ 1 ของโลก เป็นข้าวปลูกแทนข้าวเมล็ดสั้นและข้าวที่เมล็ด แดงปน รัฐบาลได้จัดส่งพันธุ์ข้าวของราษฎร และ ของนาทดลองธัญญาบริไปประกวดที่เมือง ริโอญา ประเทศแคนาดา สำหรับข้าว(Rice) มีรางวัลให้รวม 24 รางวัล ประเทศไทยได้ 11 รางวัลและรางวัลที่ 1 ได้แก่ ข้าวปิ่นแก้วของนาทดลอง นาทดลองคัดข้าวที่มีลักษณะและ ได้ผลดี รวม 8 พันธุ์ โดยมีระยะเวลาในการปลูกแตกต่างกันมีทั้งข้าวเบา, รongกลาง, ข้าวกลาง, รongหนัก และข้าวหนัก ลักษณะของข้าวเหล่านี้เป็นข้าวนาสวนขนาดคล้ายคลึงกัน คือ ข้าวพวงเงิน, ข้าวทองระย้าคำ, ข้าวขาวทดลอง, ข้าวจำปาซ้อน, ข้าวปิ่นแก้ว, ข้าว บางพระ, ข้าวน้ำดอกไม้, ข้าวนางตานี คัดเลือกมาจากพันธุ์ข้าวที่ชาวนาในจังหวัดต่าง ๆ ที่นิยมปลูกและเป็นพันธุ์ดี รวม 4764 ชนิด¹⁰⁸

ตัวอย่างของข้าวทั้ง 8 พันธุ์นี้ จัดเป็นข้าวที่เหมาะสมสำหรับที่นาธรรมดา คือ มีน้ำ ตั้งแต่ 1 คืบ (25 เซนติเมตร) ถึง สอกคืบ (75 เซนติเมตร)¹⁰⁹ อย่างไรก็ตาม การขอรับพันธุ์ข้าวของชาวนาจำเป็นต้องใช้เงินซื้อ หรือนำข้าวพันธุ์อื่นมาแลกเปลี่ยน ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายเกี่ยวกับพันธุ์ข้าวที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการปรับปรุงพันธุ์ ข้าวยังคงมีข้อจำกัดด้านคุณลักษณะของพันธุ์ข้าวไม่ได้แตกต่างกับพันธุ์ท้องถิ่น เป็นเพียงแต่การ คัดพันธุ์ดีเท่านั้น ในเรื่องการคัดเลือกพันธุ์ข้าวของรัฐบาลไม่ได้ปรับปรุงพันธุ์ข้าวในแหล่งอื่น ๆ เป็นเพียงพันธุ์ข้าว ซึ่งถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในเรื่อง ของจำนวนข้าวที่จะแจกจ่ายให้กับชาวนาเพื่อนำไปเพาะปลูก ซึ่งการตัดสินใจของชาวนาที่จะ ใช้พันธุ์ข้าวของรัฐบาลที่ได้กำหนดเป็นพันธุ์ "ดี" นั้น ก็มีข้อจำกัดในการเพาะปลูกของลักษณะ ที่นาแต่ละแห่ง พันธุ์ข้าวที่รัฐบาลรับรองทั้ง 8 ชนิด ก็ไม่ได้ประกันถึงราคาข้าวในแหล่ง อื่น ๆ แต่เป็นการสนับสนุนพันธุ์ข้าว ซึ่งรัฐบาลได้นำมาทดลองในโครงการของรัฐ คือ นา ทดลองรังสิต ผลของการคัดเลือกพันธุ์ข้าว อาจเป็นการสนับสนุนเฉพาะพันธุ์ข้าวบางชนิด

¹⁰⁸ หจช., (3)สร.0201.29.1/10 ปีก 1 เรื่องแจกพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาหรือซื้อ พันธุ์ข้าวให้ชาวนายืมปลูก (6 มิถุนายน 2477 - 12 ตุลาคม 2490).

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน.

การแลกหรือให้ไปปลูก เป็นการให้ในลักษณะปลูกเปรียบเทียบผู้ที่ต้องการพันธุ์ข้าว ต้องขอมาทงอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดและผู้แทนราษฎร แต่ละรายจะได้ย้งละ 2¹¹⁰ สัด คือ ข้าวเบา 2 สัด ข้าวกลาง 2 สัด ข้าวหนัก 2 สัด และ จะต้องส่งรายงานแสดงการ ที่ได้ปลูกตามแบบ ที่จะได้มอบให้พร้อมกับพันธุ์ข้าว ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลตั้งขึ้น

การจัดซื้อพันธุ์ข้าวของรัฐบาล ปี 2477 หลายประเทศประสบปัญหาทาง ธรรมชาติ และประเทศสยามก็เช่นกัน กล่าวคือ "...ประเทศอเมริกาอากาศร้อนจัดใน 24 มณฑล ข้าวสำลีเสียหาย และสัตว์เสียหายมาก ประเทศจีนถูกทั้งน้ำท่วมและฝนแล้ง พลเมือง อดอยาก ประเทศชวาบางตอนขาดฝน ราษฎรขาดแคลนข้าว การทำนาในอินเดีย... ไม่ได้ผล ดี ในประเทศสยามฟ้าฝนแล้วซ้ำผิดธรรมดา ชวนาซึ่งหวานข้าว และ ตกกล้าตามฤดูกาลได้รับความเสียหายไป 2 ครั้ง แล้ว..."¹¹¹ ปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ได้ ให้กรมเกษตรรายงานถึงความต้องการพันธุ์ข้าวของชวนา และสอบสวนไปยังจังหวัดต่าง ๆ ราษฎรที่ขัดสนพันธุ์ข้าวปลูกจริง ๆ มีจำนวนเท่าใดและจะต้องการยืมพันธุ์ข้าวปลูกเป็นชนิดและ จำนวนเท่าใด

กระทรวงเศรษฐกิจ จึงได้เสนอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณพิเศษ เมื่อ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2477 สำหรับเหตุฉุกเฉินเป็นเงิน 90,000 บาท โดยกระทรวงเศรษฐกิจ ได้ชี้แจงว่าเป็นประโยชน์ทั้งรัฐบาลและประชาชน เพราะ "...รัฐบาลได้อากรค่ามาจากนาที่ ราษฎรได้ยืมพรรณ(พันธุ์)ข้าวไปปลูก..."¹¹² เป็นการป้องกันความอดอยากของราษฎรและ วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2477 กรมเกษตรจึงขอให้กระทรวงการคลังสั่งจ่ายเงินซื้อพันธุ์ข้าว เป็นเงิน 13,631 บาท

นอกจากนั้น ทางกระทรวงเศรษฐกิจ ได้ขออนุญาตนำเงินที่เหลือจากการซื้อพันธุ์ ข้าวให้ราษฎรยืมไปช่วยเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเรือภาคสูบน้ำ วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2477 เพื่อเป็นการช่วยเหลือการทำนาของราษฎร เพราะ ค่าใช้จ่ายสำหรับเรือภาคของกรม ชลประทานมีไม่เพียงพอ เพราะถูกตัดงบประมาณ

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹¹² เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้ออกค่าใช้จ่ายช่วยเหลือชาวนาใน
 ในเวลาฉุกเฉินมากกว่าปีอื่น ๆ เนื่องจากการทำนาขาดแคลนทั้งน้ำฝน และน้ำท่า กรมชล
 ประทาน ได้ส่งเรือนาคนสูบน้ำที่มีอยู่ทั้ง 7 ลำ ออกไปช่วยเหลือตามท้องที่ต่าง ๆ ปรากฏว่า
 ไม่เพียงพอที่จะส่งออกไปช่วยเหลือให้ทั่วถึง และต้องอาศัยเรือชุดช่วยทำการสูบน้ำอีกด้วย
 ซึ่งในปี 2479 มีเนื้อที่นาที่ได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือ 383,604 ไร่ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย
 ไร่ละ 14 สตางค์ หากเปรียบเทียบกับปี 2462 โดยใช้เรือชุดสูบน้ำ มีเนื้อที่นาได้ประโยชน์
 21,500 ไร่ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยไร่ละ 1.19 บาท แต่ปริมาณพื้นที่ได้รับผลประโยชน์แตกต่างกัน

ส่วนการส่งเสริมพันธุ์ข้าวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้มีการส่ง
 ใก้มีการทดลองและค้นคว้าต่อไป ซึ่งจะปรากฏเนื้อหาการทำนาแบบใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ใน
 หนังสือลิกิต ของ ม.จ. สิทธิพร กฤดากร และหนังสือเรื่อง"มารยาแม่โกสพ", "การบำรุง
 ข้าว" ของ ม.ล. ยี่งศักดิ์ อิศรเสนา เป็นการกล่าวถึงการทำนาซึ่งใช้เครื่องมือที่ทันสมัยใน
 ทุนแรง และช่วยเพิ่มผลผลิตมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงพันธุ์ข้าวและการปลูกพืชผลเกษตร
 อย่างอื่นด้วย

3.2) การช่วยเหลือพันธุ์ข้าว

ในส่วนของการช่วยเหลือยืมเงินซื้อพันธุ์ข้าวให้ราษฎร นโยบายด้านนี้รัฐบาลได้นำ
 มาใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงที่การทำนาได้รับความเสียหาย ในช่วงวิกฤติการณ์ข้าวสำคัญๆ
 เช่น น้ำท่วม-ฝนแล้ง ปี 2460-2462 และน้ำท่วมปี 2485 ในขณะที่ภัยธรรมชาติที่ทำให้
 ไร่นาเสียหายในบางแห่ง รัฐบาลจะพิจารณาช่วยเหลือตามความเสียหายของพื้นที่นั้น เช่น
 ปี 2479 ให้ชาวนาจังหวัดนครนายกยืมซื้อพันธุ์ เนื่องจากความเสียหายของราษฎรชาวนา
 อันเกิดจากน้ำท่วมต้นข้าว¹¹³ และใน ปี 2481 กระทรวงเกษตรราธิการขออนุญาตกระทรวง
 การคลัง เพื่อจ่ายเงินซื้อข้าวปลูกให้ชาวนาจังหวัดนครสวรรค์ยืม¹¹⁴ ซึ่งได้พิจารณาจ่ายข้าว
 บริโภคและข้าวปลูก

¹¹³ พจส. (3) สร. 0201.29.1/10(1) เรื่อง แจกพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาหรือซื้อ
 พันธุ์ข้าวให้ชาวนายืมปลูก (6 มิถุนายน 2477 - 12 ตุลาคม 2490).

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน

ทั้งนี้ คณะกรรมการจ่ายข้าวบริโภคนและข้าวทำพันธุ์ นิจารณาตามนโยบายแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 100 และระเบียบการจ่ายข้าวบริโภค และข้าวทำพันธุ์ นอกจากช่วยเหลือแก่ราษฎรในจังหวัดนครนายก และ นครสวรรค์ ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการจังหวัดกาญจนบุรี รายงานว่า ใน พ.ศ. 2482 นี้ ฝนได้ตกชุกมากในท้องที่ทางเหนือของจังหวัดนั้น เป็นเหตุให้น้ำในลำน้ำแควน้อย แควใหญ่ และ แม่น้ำกลอง ตั้งแต่ตอนหน้าจังหวัดกาญจนบุรีลงไปมีระดับสูง ไหลบ่าพันสองฝั่งเข้าท่วมไร่นาของราษฎรที่อำเภอต่าง ๆ ถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกน้ำลด เมื่อเดือนสิงหาคม ปรากฏว่า ข้าวซึ่งได้ตกเป็นกล้าและได้ไถหว่านปักดำแล้วกับพืชผลต่าง ๆ ของราษฎรเสียหายในท้องที่อำเภอท่าม่วง กับอำเภอท่ามะกา ข้าวกล้าเสียหาย 300 ไร่ ข้าวที่ไถหว่านปักดำแล้วเสียหาย 8,415 ไร่ เมื่อน้ำลดแล้วราษฎรต้องใช้พันธุ์ข้าวปลูกที่มีและข้าวกล้าบางตอนที่ยังเหลืออยู่เริ่มไถหว่านปักดำใหม่ครั้นแล้วน้ำก็ได้เริ่มขึ้นมากอีกเป็นครั้งที่ 2 เมื่อตอนกลางเดือนสิงหาคมนั้นจนถึงกลางเดือนนี้ (กันยายน) น้ำจึงได้ลด การทำนาจึงต้องเสียหายอีกเป็นครั้งที่ 2 โดยเฉพาะ อำเภอท่ามะกาจำนวนข้าวเพาะปลูกเสียหาย 16,539 ไร่ ประมาณเป็นราคาเงิน 187,441.96 บาท ทางจังหวัดเห็นว่าเป็นต้องช่วยเหลือโดยด่วน และกระทรวงเกษตรราธิการก็เห็นเป็นการสมควรที่จะต้องช่วยเหลือได้¹¹⁵

ในปี 2485 ผลเสียหายของพื้นที่เพาะปลูก 34.2 % ของประเทศ รัฐบาลวางหลักการดำเนินการ เรื่องช่วยเหลือพันธุ์ข้าวปลูก เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2485 ไว้ ดังนี้

"... การช่วยเหลือมีจุดหมายที่จะช่วยเหลือแต่เฉพาะผู้ที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้ และเพื่อการรักษาพันธุ์ข้าวปลูกให้มีคุณภาพดีและเหมาะกับท้องที่ ... ทางกรมจะพิจารณาดำเนินการช่วยเหลือ เฉพาะแต่จังหวัดที่มีการเสียหายเนื่องจากอุทกภัยคราวนี้ เกินกว่าร้อยละ 30 ของเนื้อที่นาเพาะปลูกในจังหวัดนั้น ถ้าจังหวัดใด มีการเสียหายน้อยกว่าร้อยละ 30 แต่... มีบางอำเภอในจังหวัดนั้นเสียหายมากกว่าร้อยละ 30 ของเนื้อที่นาเพาะปลูกในอำเภอนั้น ทางกรมก็จะพิจารณาช่วยเหลือเฉพาะอำเภอนั้นๆ..."¹¹⁶

¹¹⁵ หจช. (3) สร. 0201.29.1/10(10) เรื่อง แจกพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาหรือชื่อพันธุ์ข้าวให้ชาวนายืมปลูก (6 มิถุนายน 2477 - 12 ตุลาคม 2490).

¹¹⁶ หจช., กส. 13.1/21 ระเบียบการเกี่ยวกับจัดหาพันธุ์ข้าวช่วยเหลือผู้ต้องอุทกภัย.

จากหลักการดังกล่าว ได้มีระเบียบการซื้อขายและการจำหน่ายพันธุ์ข้าวปลูก (รวมทั้งการให้แลกและให้ยืม) ตลอดจนการเรียกค่านี้ ทางกระทรวงเกษตรราธิการได้กำหนดระเบียบการจัดหาพันธุ์ข้าวปลูกช่วยเหลือชาวนาผู้ต้องอุทกภัย ปี 2485 โดยจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ การขาย การแลก และการให้ยืม

- "(1) ขาย คือ ราคาข้าวที่มารวมกับค่าขนส่งตามอัตราที่กระทรวงเกษตรราธิการจะได้นิยามกำหนดให้ขายโดยการชำระเงินสด
- (2) แลก คือ การที่ชาวนาที่ไม่มีตัวเงินสดจะซื้อได้ แต่มีข้าวเปลือกจะนำมาแลกก็ได้ โดยตรงหรือซึ่งเท่า ๆ กัน
- (3) ให้ยืม คือ ชาวนาที่ไม่มีตัวเงินสดที่จะซื้อได้ หรือไม่มีข้าวที่จะนำมาแลกได้ จึงให้ยืมได้ในเมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรอง... (และ) การยืมนั้นต้องตีราคาข้าวเป็นจำนวนเงิน เมื่อถึงคราวขายข้าวปีหน้าต้องนำเงินส่งใช้เท่าราคาข้าวที่ได้ยืมไป..."¹¹⁷

การจำหน่ายพันธุ์ข้าวปลูกจะมีคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ในการจำหน่ายข้าว เพื่อให้พันธุ์ข้าวซึ่งเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การทำนาใน ปี 2487 เนื้อทำนาในประเทศไทยได้ลดลง เนื่องจาก ชาวนาได้ละการทำนาไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ซึ่งมีรายได้ดีกว่า เช่น กรรมกร, รับทำขนส่ง, ปลูกฝ้ายและทอผ้า ฯลฯ ครั้นเข้าสู่ฤดูทำนา พ.ศ. 2488 ปรากฏว่า มีผู้ละทิ้งการทำนามากยิ่งขึ้น

ทางฝ่ายรัฐบาลได้มีการประกาศชักชวนให้ประกอบอาชีพในทางทำนา เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2488 โดยเสนอแนวทางที่จะช่วยเหลือชาวนา คือ

- "1) จะคอยระวังรักษาระดับราคาข้าวมิให้ตกต่ำจนชาวนาได้รับความเดือดร้อน
- 2) จะหาทางส่งเสริมให้ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้น เพื่อช่วยให้ชาวนาได้รับผลสมกับทุนและแรงงานที่ได้ลงไป 3) ช่วยเหลือให้ชาวนาได้ซื้อเครื่องอุปกรณ์ในการทำนา เช่น ผานไถนาได้ด้วยราคาอย่างถูกที่สุด

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน

- 4) ช่วยเหลือให้ชาวนาได้น้ำสำหรับเลี้ยงต้นข้าวพอสมควร
- 5) พยายามหาทางให้มีสัตว์พาหนะสำหรับใช้ในการทำนาให้มีปริมาณมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่...
- 6) ผู้ที่มีอาชีพในทางทำนา จะมีโอกาสซื้อเสื้อผ้าได้ด้วยราคาถูกกว่าผู้อื่น
- 7) ชาวนาที่ทำนาได้ผลไม่น้อยกว่า 30 ไร่ จะได้รับการยกเว้นการเกณฑ์แรงงานในบางกรณี"¹¹⁸

จากรายงานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการทำนา เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2488 และ วันที่ 13 กรกฎาคม 2488 ปรากฏว่า มีการลงมติในเรื่องสัตว์พาหนะ โดยการฆ่าวัวควายตั้งแต่ปี 2488 เป็นต้นไป ห้ามมิให้ฆ่าเกินจำนวนการฆ่าสัตว์แต่ละชนิดใน พ.ศ. 2484 และในส่วนของผานไถนา กระทรวงพาณิชย์ได้ติดต่อกับบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ทำผานไถรวมทั้งสิ้น 20,000 อัน และได้ส่งไปจำหน่ายในจังหวัดภาคอีสานจำนวน 10,000 อัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสุพรรณบุรี 3,000 อัน เหลืออยู่ที่กระทรวงพาณิชย์อีก 7,000 อัน โดยจำหน่ายในภาคกลางอันละ 3 บาท และในจังหวัดอื่น ๆ ราคาอันละ 4 บาท

จากภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งผลกระทบต่อการทำนาของชาวนาโดยมีราษฎรขาดแคลนข้าวบริโภคและทำพันธุ์ ดังตัวอย่างของหลักฐานยืนยัน ในช่วงรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490) ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2490 ของนายวิรัตน์ ศุภะพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอ่างทอง ได้ยืนยันว่า มีราษฎรในตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดอ่างทอง ขาดแคลนข้าวบริโภคและทำพันธุ์

แนวทางการแก้ไขปัญหากลับเกี่ยวกับพันธุ์ต่าง ๆ ที่ชาวนาได้ยืมไปจากทางราชการ เกี่ยวกับการซื้อข้าวบริโภคข้าวทำพันธุ์และซื้อสัตว์พาหนะนั้น จะได้รับการพิจารณาปลดเปลื้องให้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปยังจังหวัดทุกจังหวัดให้หาทางจัดการระดมหนี้ให้แก่ชาวนา เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2490 และได้สั่ง "กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ และ ข้าราชการกระทรวงเกษตรราธิการ ตรวจสอบพันธุ์ต่าง ๆ ของชาวนาที่ยังติดค้างอยู่กับทางราชการ... เพื่อประกอบการพิจารณาในการที่จะหาทางปลดหนี้เป็นการช่วยเหลือฐานะ ของ

¹¹⁸ ทจช. (3)สร.0201.29.2/8 การเรียกเงินที่ให้ชาวนากู้ยืมคืน และยกหนี้ให้ราษฎรและชาวนา (17 กรกฎาคม 2489-4พฤศจิกายน 2495).

ชาวนาต่อไป ¹¹⁹ ผลการตรวจสอบ กระทรวงมหาดไทยได้อ้างถึงเรื่องการยกหนี้ให้แก่
ราษฎร ปรากฏว่า มีเงินซึ่งราษฎรเป็นหนี้อยู่แก่ทางราชการ คือ

" เงินงบประมาณที่ทางราชการให้ยืมไปเมื่อเรียกเก็บเงินได้แล้วต้องส่ง
ใช้คืนคลัง คือ ก. กระทรวงเกษตรธิการจ่ายข้าวให้ชาวนายืมทำพันธุ์
เนื่องจากเหตุอุทกภัย พ.ศ. 2485 และเนื่องจากการทำนาเสียหายใน
พ.ศ. 2489 และ 2490 รวมเป็นเงิน 9,621,306.18 บาท
ค้างชำระ 7,727,879.64 บาท ข. กระทรวงเกษตรธิการจ่ายเงินทุน
ซื้อกระบือช่วยเหลือการทำนาทางภาคกลางใน พ.ศ. 2489 เป็นเงิน
500,000 บาท คงจ่ายไป 406,142.94 บาท อยู่ในระหว่างเรียกเก็บเงินส่งคืน
ค. กรมประชาสัมพันธ์จ่ายข้าวให้ราษฎรยืมบริโภค เนื่องจากเหตุอุทกภัยใน
พ.ศ. 2485 และเนื่องจากการทำนาเสียหาย ใน พ.ศ. 2490 เป็นเงิน
1,346,614.25 บาท (ไม่รวมเงินที่จ่ายให้เป็นทาน) อยู่ในระหว่าง
เรียกเก็บเงินคืน..." ¹²⁰

การวางหลักเกณฑ์การจัดซื้อพันธุ์ข้าวช่วยเหลือชาวนาปี 2489 เมื่อวันที่ 3
มกราคม 2489 คือ

... เนื่องจากท้องที่ภาคกลางเป็นอู่ข้าวอู่น้ำและเป็นที่เกิดแห่งสินค้าข้าว
ส่วนใหญ่ของประเทศ ฉะนั้น ให้ตั้งกรมการจัดซื้อพันธุ์ข้าวประจำจังหวัดต่าง ๆ
ในภาคกลาง 20 จังหวัด (พระนครศรีอยุธยา, นครปฐม, สุพรรณบุรี, ราชบุรี, เพ็ชรบุรี, นครปฐม, อ่างทอง,
ปราจีนบุรี, สุพรรณบุรี, กาญจนบุรี, ราชบุรี, เพ็ชรบุรี, นครปฐม, อ่างทอง,
พระนครศรีอยุธยา, ลพบุรี, สระบุรี, สิงห์บุรี, พิจิตร, พิษณุโลก, นครสวรรค์, ชัยนาท)
... ส่วนจังหวัดนอกนั้นให้คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอท้องที่

¹¹⁹ ทจช. (3)สร.0201.29.2/14 การเรียกเงินที่ชาวนากู้ยืมคืน และยกหนี้ให้
ราษฎรและชาวนา (17 กรกฎาคม 2489 - 4 พฤศจิกายน 2495).

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาช่วยเหลือตามความจำเป็นและเห็นสมควร...¹²¹

โดยรัฐบาลจะพิจารณาดำเนินการช่วยเหลือเฉพาะบุคคลที่ไม่ได้ทำนาในปี 2488 และพร้อมที่จะทำนาในปี 2489 ซึ่งมีสัตว์พาหนะเครื่องมือทำนาแล้ว แต่ยังขาดแต่พันธุ์ข้าวปลูก และบุคคลที่ทำนาในปี 2488 แต่ในท้องที่นั้นการทำนาเสียหายทั่วไป ซึ่งไม่สามารถจะหาพันธุ์ข้าวปลูก การจ่ายพันธุ์ข้าวแก่ชาวนานั้น ให้จัดทำได้ทั้งสองวิธี คือ ขายรับเงินสด และให้ยืม

ต่อมาปรากฏว่าในปี พ.ศ.2489 การทำนาได้ประสบความเสียหาย เนื่องจากฝนแล้ง ในบางพื้นที่การทำนาไม่ได้ผล เพื่อส่งเสริมการทำนาในปี พ.ศ.2490 รัฐบาลได้ดำเนินการช่วยเหลือจัดหาข้าวปลูกให้ชาวนายืม รัฐบาลได้ให้หน่วยงานราชการเป็นผู้รับผิดชอบ โดยการตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบ จากกระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคลัง มาตรการที่รัฐบาลช่วยเหลือ เช่น การจ่ายข้าวกินให้แก่ราษฎรที่ถูกน้ำท่วม ในการจัดหาพันธุ์ข้าวปลูก การค้าประกันในการยืมพันธุ์ข้าวและการส่งใช้เงินค่าพันธุ์ข้าว สืบรวจการจัดซื้อพันธุ์ข้าวช่วยเหลือผู้ต้องอุทกภัย รายงานกิจการของคณะกรรมการส่งเสริม การทำนา และพิจารณาแก้ไขอุปสรรคของการทำนา การช่วยเหลือส่งเสริมการทำนา ส่งเสริมการนำสัตว์จากภาคอีสาน ไปจำหน่ายในจังหวัดภาคกลาง จำหน่ายผ้าช่วยเหลือชาวนา เพื่อส่งเสริมการทำนามากขึ้น และ ให้ราษฎรเข้าทำนาในที่รกร้างว่างเปล่า โดยการจัดตั้งสหกรณ์ให้เงินทุนหมุนเวียนซื้อพันธุ์ข้าวปลูกช่วยเหลือชาวนา พ.ศ.2492

3.3) การจัดสรรที่ดิน

รัฐบาลยังดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน คือ การจัดที่ดินทุ่งรังสิตให้กลีกรในปี พ.ศ.2482 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน โดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม (นายกรัฐมนตรี) ได้ชี้แจงว่า "...สภาพที่ดินไร่นาตามชนบทมีบุคคลบางจำพวกถือกรรมสิทธิ์ไว้ในครอบครองคนละมาก ๆ โดยมีได้บำรุงรักษาและถือโอกาสเพียงให้ผู้อื่นเช่า ราษฎรที่เช่าก็ไม่คิดบำรุง หากขึ้นปล่อยสภาพการณเป็นอยู่เช่นนี้ ที่เหล่านั้นก็จะเสื่อมโทรมยิ่งขึ้น..."¹²²

¹²¹ หจช. (3)สร.0201.29.1/10(2) เรื่อง แจกพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาหรือซื้อพันธุ์ข้าวให้ชาวนายืมปลูก (6 มิถุนายน 2477 - 12 ตุลาคม 2490).

¹²² หจช. (3)สร.0201.29.2/9 ช่วยเหลือชาวนา (24 กรกฎาคม 2495).

ทางรัฐบาลจึงเข้ามาดำเนินการแก้ไข โดยพิจารณาในปัญหาเหล่านี้ คือ

- (1) เรื่องหน่วยที่ดินและการจัดการซื้อมาดำเนินการในรูปสหกรณ์ เข้าซื้อที่ดิน
- (2) เรื่องการจัดหมู่บ้าน และการส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎร
- (3) เรื่องการบูรณะที่ดินและการชลประทาน
- (4) เรื่องการใช้จ่ายเงินทุนในขั้นต้น¹²³

ผลการพิจารณา คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการทั่วไปในนโยบายการจัดที่ดินให้กสิกร และให้กระทรวงมหาดไทยตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการเจรจาซื้อที่ดินบริเวณคลองสอง นอกจากนั้น รัฐบาลเห็นว่า สมควรพิจารณาออกกฎหมายกำหนดให้ราษฎรทำคั้นนาบำรุงรักษาที่ดินให้ดี และทำนาให้ถูกต้องตามหลักวิชาส่วนที่ดินที่จะซื้อนั้น ปรากฏว่า ราคาปานกลางประมาณไร่ละ 12 บาท เป็นเนื้อที่ประมาณ 28,000 ไร่ เป็นเงิน 216,000 บาท (ตามราคาประมาณโดยปกติ) ขณะที่ การตีราคาปานกลางที่ดินตามประมวลรัษฎากรได้เพิ่มขึ้นไปไร่ละ 40 บาท กระทรวงมหาดไทยได้เสนอวงเงินประมาณ 400,000 บาท สำหรับการเจรจาซื้อที่ดิน โดยให้ดำเนินการกู้จากเงินกู้ในประเทศเพื่อเกษตรกรจากกระทรวงคลัง¹²⁴

การเสนอนโยบายสำหรับการจัดที่ดินให้กสิกร ข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับปัจจัยแวดล้อมของสังคมไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งพิจารณาได้จากปัจจัยเรื่องที่ดินของชาวนา (หรือกสิกร) ในขณะนั้น คุณภาพของที่ดินในพื้นที่รังสิตและระบบการชลประทานในช่วงทศวรรษที่ 2470 ที่ผ่านมา ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้ราคาข้าวลดลง ส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตและการค้าข้าวของชาวนา พบว่า มีการเคลื่อนไหวของการถวายนโยบายการร้องทุกข์ของชาวนาจำนวนมาก โดยมีการร้องทุกข์ในเรื่อง การสูญเสียที่นา (ที่ดิน) ซึ่งมีสาเหตุมาจากราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้ไม่สามารถชำระเงินกู้, ค่าดอกเบี้ย, ค่าเสนา, ค่าภาษีอากร และค่ารัชชูปการ แต่ทางฝ่ายรัฐบาลทั้ง ในสมัยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และคณะราษฎรในระบอบประชาธิปไตย ขณะนั้นก็ไม่สามารถแก้ไขได้ พื้นที่ดินทุ่งรังสิตก็เป็นแห่งหนึ่งที่ประสบปัญหาดังกล่าว ทั้งเจ้าของที่ดิน และชาวนาด่างก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตและการค้าข้าวในช่วงนี้ อย่างยิ่ง การพยายามฟื้นฟูพื้นที่เพาะปลูกโดยการจัดที่ดินทุ่งรังสิตให้กสิกร รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาโดยการนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ดำเนินการแก้ปัญหา

¹²³ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน.

3.4) การจัดการชลประทาน

การพัฒนาการชลประทานเพื่อการเพาะปลูกได้มีการนำการทตน้ำมาพิจารณาใหม่ในปี 2465 ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตร โดยมี

...เซอร์ ทอมัสวอด เป็นหัวหน้าเชอเวและได้เสนอโครงการสกิมใหม่
 ผ่อนการให้ตอง ใช้ทุนน้อยลง และคิดแบ่งการที่จะทำสกิมใหม่เป็นหลายตอน
 ให้ทำได้ทีละตอน ๆ ไม่ต้องใช้เงินมากในคราวเดียวกัน ปี พ.ศ. 2459 ได้
 เริ่มทำการทตน้ำ โดยการปิดลำนน้ำประลัก (ปาลัก) เป็นตอนที่ 1 คือ
 สร้างทำนบใหญ่ปิดลำนน้ำประลัก (ปาลัก) ที่ตำบลท่าหลวง และชุดคลองใหญ่
 (ระพีพัฒน์) ทำประตุน้ำในทำนบนั้น ชักน้ำมาลงท่าหลวงข้างตอนเหนือคลองรังสิต
 ทำประตุน้ำ และทำนบน้อย ๆ ทั้งชุดคลองไชน้ำเข้านาทั้งสอง ฝากคลองระพีพัฒน์
 เป็นระยะลงมาต่อคลองทกวาสายบน และคลองหนึ่งจนถึงคลองรังสิต... เรียกว่า
 "สกิมประลักได้" รัฐบาลได้ลงทุนไปเป็นเงินประมาณ 15,500,000 บาท...¹²⁵

โครงการปาลักได้ สร้างเสร็จใน พ.ศ. 2465 ด้วยจำนวนเงินทั้งสิ้น
 15,780,768 บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าที่วอร์ดประมาณไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากภาวะสงคราม
 โลกครั้งที่ 1 และหลังสงคราม ค่าใช้จ่ายในด้านแรงงานเพิ่มขึ้นจากเดิม 50-100% เครื่อง
 เหล็กเพิ่มขึ้น 300% เชื้อเพลิง 100% รวมทั้งเครื่องจักรเพิ่มขึ้นอีก 1,000,000 บาท¹²⁶

โครงการปาลักได้มีเขื่อนทดน้ำกันแม่น้ำปาลัก¹²⁷ ที่อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนคร

¹²⁵ ทจช.ร.7 ก.ษ.9/6 เรื่องทตน้ำ หรือเรื่องโครงการชลประทาน (5 เมษายน 2470 - 16 ธันวาคม 2474)

¹²⁶ สุนทรี อาสะไวย์, หน้า 119 .

¹²⁷ เขื่อนทดน้ำแห่งนี้ เดิมพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานชื่อว่า เขื่อนพระเกียรติยศ และเสด็จพระราชดำเนินไปทรงประกอบพิธีเปิดเขื่อนในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2467 ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเปลี่ยนนามเป็นเขื่อนพระราม 6 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2467 อ้างจาก อุดล อิมโอชา, เขื่อนในประเทศไทย เล่ม 1, หน้า 24.

อยุธยา และมีระบบส่งน้ำทางฝั่งทิศใต้ของแม่น้ำระหว่างคลองระพีพัฒน์ คลองแม่น้ำใน คลอง 32 และคลอง 14 ทางตะวันออกกับทางรถไฟสายเหนือ คลองพระแก้ว คลองหนองน้ำส้ม คลอง 6 และถนนพหลโยธินทางตะวันตก ลงมาถึงคลองรังสิต ในจังหวัดพระนครหรืออยุธยา สระบุรี และปทุมธานี รวม 680,000 ไร่ ประโยชน์ของเขื่อนทดน้ำแห่งนี้ ยังช่วยส่งน้ำที่เหลือใช้ลงไปล่างเนื้อดินในทุ่งชายทะเล ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำบางปะกง ในจังหวัดสมุทรปราการ และฉะเชิงเทรา ให้ลดความเค็มลง จนให้ทำนาได้เป็นพื้นที่ 200,000 ไร่

การทดน้ำ ในปี พ.ศ. 2465 กำหนดระยะเวลา 8 ปี จะทำเป็น 4 โครงการ แยกเป็น 5 โครงการ คือ

- ... สติมที่ 1 เรียกว่า "สกีมสุพรรณ" คือ ทดน้ำที่จังหวัดสุพรรณ
- สติมที่ 2 เรียกว่า "สกีมบางเหี้ย" คือ ไขน้ำในทุ่งหลวงลงมาใช้ทางข้างใต้คลองรังสิต ระบายออกทะเลทางบางเหี้ย
- สติมที่ 3 เรียกว่า "สกีมเชียงรากน้อย" คือ ไขน้ำในทุ่งหลวงข้าง ตอนเหนือ คลองรังสิตไปใช้ทำนาข้างตะวันตกทางรถไฟ ตั้งแต่แขวงอยุธยาลงมาคลองรังสิต แล้วระบายลงแม่น้ำเจ้าพระยา
- สติมที่ 4 เรียกว่า "สกีมนครนายก" คือ จะปิดลำน่านครนายกมิให้เข้าทำลายล้างนาในแขวงจังหวัดนครนายกและปราจีนบุรี และเอาน้ำมาเพิ่มเติมใช้ในทุ่งหลวง
- สติมที่ 5 เรียกว่า "สกีมประสักเหนือ" คือจะขุดคลองไขน้ำในลำน่านซึ่งปิดไว้แล้วไปใช้ทำนาในแขวงจังหวัดสระบุรี ข้างตอนเหนือทำนบน้ำประสัก...¹²⁸

ได้รับอนุมัติเพียง โครงการสุพรรณ, โครงการนครนายก, โครงการเชียงราก บางเหี้ย จะเห็นว่า โครงการสุพรรณเป็น โครงการพัฒนาในเขตพื้นที่การเพาะปลูกใหม่ เพราะโครงการส่วนใหญ่ เป็นโครงการต่อเนื่องกับโครงการป่าสักได้ และช่วยการชลประทานในเขตรังสิต แต่งบประมาณในการสร้างโครงการเหล่านี้มีจำกัด ปี พ.ศ. 2460

¹²⁸ ทจช.ร.7 กษ 9/2 เรื่องทดน้ำและเรื่องขุดคลองป่าสักเหนือ (25 พฤษภาคม 2460 - 11 พฤศจิกายน 2462).

รัฐบาลจึงให้ดำเนินการก่อสร้างในโครงการเชียงราก-บางเหี้ย แล้วเสร็จ ปี 2474 และโครงการสุพรรณเฉพาะโครงการย่อย (คือการจัดสร้างประตูระบายน้ำที่ 3 ตำบลวัดพร้าว ของโครงการโพธิ์พระยา) ให้ชุดคลองส่งน้ำในโครงการแล้วเสร็จ เมื่อปี 2475

จากปัญหาเรื่องงบประมาณจ่ายเงินแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริตั้งกรรมการองคมนตรีไว้พิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้น ต่อมาเสนาบดีกระทรวงการคลัง ฯ มีจดหมายพระราชทานพระบรมราชานุญาตจ่ายเงินในการทตน้ำตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงเกษตรราธิการ ของวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2466 และ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2466 ได้มีจดหมายกราบทูลอีก 1 ฉบับ โดยเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ มีจดหมายกราบบังคมทูลฯ ว่า

... การทตน้ำตามสภิมเหล่านั้น กระทรวงเกษตรราธิการได้จัดทำมาแต่ พ.ศ. 2464 ได้จ่ายเงินไปถึง 1,439,494 บาท กับ 95 สตางค์ หลังจากนั้น กรมทตน้ำได้ตั้งเบิกเงิน แต่ยังมีได้จ่ายมีจำนวนอีก 731,333 บาท กับ 28 สตางค์ การดำเนินการมาถึงเพียงนั้นแล้ว ถ้างตเลิกการทตน้ำเสีย เกรงเงินหลวงที่ได้ลงไปเป็นอันมากแล้ว จะเหมือนเสียเปล่าไม่เป็นประโยชน์...¹²⁹

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยื่นเรื่องอีกครั้งปรากฏว่า

... กรรมการองคมนตรีตรวจงบประมาณได้เห็นจดหมายของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กับ จดหมายเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ซึ่ง สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงนครราชสีมา (ทรงรักษาการราชการแผ่นดิน) ประทานมาเห็นพร้อมกันว่า การทตน้ำและระบายน้ำทำไร่นา เป็นประโยชน์อันสำคัญของบ้านเมืองซึ่งจะเลิกนั้นเสียไม่ได้...¹³⁰

¹²⁹ หจช.ร.7 กษ 9/2 เรื่องทตน้ำและเรื่องชุดคลองป่าสักเหนือ (25 พฤษภาคม 2460 - 11 พฤศจิกายน 2462).

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน

เนื่องจากมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องการทอน้ำ 2 ข้อ คือ

...ข้อ 1 ในเวลานี้เงินสำหรับจะจ่ายใช้ราชการแผ่นดิน...ควรจะผ่อนผัน
การที่จะทำในเรื่องทอน้ำ ลดจำนวนเงินจ่ายรายปีให้น้อยลงพอสำหรับที่รัฐบาล
จะจ่ายให้ ข้อ 2 ที่รัฐบาลลงทุนทำการทอน้ำให้เกิดผลประโยชน์แก่ราษฎร...
รัฐบาลควรจะได้ส่วนจากผลประโยชน์นั้นมาทดแทนทุนที่ได้ลงไปในการทอน้ำ...¹³¹

ส่วนการหารายได้มาทดแทนทุน มีการเสนอให้ขึ้นค่านาบรรดาซึ่งได้รับประโยชน์
ในการทอน้ำ เพื่อเป็นการเก็บอัตราค่านาหนึ่งเดียว (คือ ค่านากับค่าทอน้ำ รวมเก็บคราว
เดียวกัน) แต่มีข้อขัดข้องอยู่ 3 ประเด็น คือ

ก) ขัดข้องด้วยเรื่องค่านา (การไต่ราคาเข้ายังไว้ในท้องนาตามเวลาต้องการ)
มีปัญหาเกี่ยวกับ ผู้รับผิดชอบในการทำค่านา

ข) ขัดข้องในวิธีการจ่ายน้ำ คือ ต้องแจกจ่ายน้ำให้เข้า แต่พอต้องการมี
ปัญหาเกี่ยวกับ "หน้าที่" ของเจ้าพนักงานกรมการอำเภอและเจ้าพนักงานทอน้ำ มี 2 อำนาจ
อยู่ในท้องที่เดียวกัน

ค) ขัดข้องในเรื่องเกี่ยวกับชาวนาจะได้ประโยชน์จากการทอน้ำมากน้อยอย่างไร
ต้องสัมพันธ์กับหลักการของการเก็บภาษีอากร

โดยทางฝ่ายมิสเตอร์ ซี.ดี.บี. ที่ปรึกษากรมทอน้ำ ได้กล่าวถึงเรื่องการทอน้ำใน
มณฑลภาคพายัพกับมณฑลชั้นในต่างกัน คือ ราษฎรในมณฑลภาคพายัพเคยทำนามีการทอน้ำมาแต่
โบราณ ราษฎรได้ประโยชน์ตลอดมา แต่ราษฎรในมณฑลชั้นใน เช่น มณฑลอยุธยา และมณฑล
กรุงเทพฯ เคยทำนาด้วยน้ำฝนกับน่าน้ำท่ามาแต่โบราณ ยากที่จะแลเห็นประโยชน์และเสื่อมใส
ในการทอน้ำโดยเร็ว

ดังนั้น เพื่อให้ราษฎรเดือดร้อนในการขึ้นค่านา จึงให้ผ่อนเวลาให้ราษฎรใช้
น้ำ ซึ่งทอน้ำให้เปล่า ๆ สักปีหรือสองปี ให้เห็นประโยชน์ของการใช้น้ำทอน้ำ จึงค่อยขึ้นค่านาภาย
หลัง ด้วยข้อขัดข้องดังกล่าว รัฐบาลได้เสนอ วิธีแก้ไขอย่างประนีประนอม ซึ่งเป็นแนวทางแก้
ไขปัญหาโดยรัฐบาล เป็นผลให้ชาวนาและเจ้าที่ดิน มีความเหลื่อมล้ำกันมากในเรื่องผลตอบแทน

¹³¹ เรื่องเดียวกัน

แทนจากการทำนา กลายเป็นปัญหาต่อสังคมไทย ซึ่งผู้มีอำนาจมีบทบาทในการกำหนดวิถีชีวิตของคนในสังคม

ภาคกลางของประเทศไทยมีลำนํ้าสำคัญที่แบ่งทำการทนต์นํ้าออกเป็น 5 สาย คือ

- (1) ลำนํ้าบางประกง (ซึ่งมีแม่นํ้านครนายกและแม่นํ้าปราจีน)
- (2) แม่นํ้าป่าสัก
- (3) แม่นํ้าเจ้าพระยา (ซึ่งแยกเป็น 3 สาย คือ แม่นํ้าลพบุรี แม่นํ้าแควน้อย และแม่นํ้าท่าจีน)
- (4) แม่นํ้าแม่กลอง
- (5) แม่นํ้าเพชรบุรี

จากลักษณะของลำนํ้าดังกล่าว การใช้ประโยชน์ในการจัดวางโครงการต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ของกรมทนต์นํ้าอาจจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ประเภทที่เรียกว่า การทนต์นํ้าตามโครงการใหญ่ (Capital Works) ซึ่งอยู่ในโครงการของ เซอร์ ทอมัส วอร์ด ต้องพิจารณาถึงโครงการตอนใดจะเป็นประโยชน์สำคัญ และอยู่ในความต้องการของพลเมือง

(2) ประเภทที่ 2 เป็นโครงการย่อยประกอบด้วยโครงการการใหญ่ ซึ่งไม่อยู่ในโครงการของ เซอร์ ทอมัสวอร์ด เพื่อป้องกันความเสียหายที่มีอยู่ต่อเนื่อง ให้ได้ผลดีขึ้น ตัวอย่าง การจัดสร้างประตูน้ำที่คลองสองพี่น้องจังหวัดสุพรรณบุรี และประตูระบายน้ำคลองท่าเสา และคลองบ้านใหม่ จังหวัดราชบุรี เป็นต้น

(3) จัดการช่วยเหลือการทำนาอื่น ๆ เป็นการช่วยทนต์นํ้าชั่วคราว เช่น ทำทนต์นํ้าชั่วคราว และจัดสูบน้ำขึ้นนา¹³²

การขยายพื้นที่เพาะปลูกอาจส่งผลเสียต่อการทำนาในแหล่งอื่น ๆ เช่น การทนต์นํ้าของโครงการป่าสักได้ ได้ส่งผลกระทบต่อ การเพาะปลูกในจังหวัดอยุธยา ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวได้มากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ปรากฏว่า

...พื้นที่นาในจังหวัดอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดชัยนาท เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ทำนาได้ข้าวมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งปกติเป็น

¹³² หจช.ร.7 ก.ช.9/6 เรื่องทนต์นํ้า หรือเรื่องโครงการชลประทาน (5 เมษายน 2470 - 16 ธันวาคม 2474)

พื้นที่นา ทำนาได้ผลบริบูรณ์ โดยน้ำหลากมาในลำน้ำเจ้าพระยาท่วมขึ้นมา
หล่อเลี้ยงต้นข้าว ตั้งแต่เดือน 10 ถึง เดือน 12 น้ำจึง
จะชะเยื่อนลดลง ๆ ช้า ๆ ... ครั้นต่อมา เมื่อประมาณ 7-8 ปี มา
(พ.ศ. 2465-2466) กรมทตน้ำได้ขุดคลองทตน้ำ แยกจากแม่น้ำลำแควป่าสักไป
คลองรังสิต ปิดน้ำลำน้ำแควป่าสักให้ไหลไปทางคลองรังสิต และขุดคลองแยกที่
จังหวัดชัยนาท แยกเอาน้ำไปจังหวัดสุพรรณบุรี ... (ทำให้) น้ำขึ้นมาเลี้ยงต้นข้าว
ไม่เท่าตามเคย ถึงกับไม่ท่วมนาก็มี ที่ขึ้นมาท่วมแล้วก็หล่อเลี้ยงต้นข้าวอยู่ไม่นานลง
เสียเร็ว หล่อเลี้ยงต้นข้าวไม่พอเวลาที่จะให้มืผล ต้นข้าวในจังหวัดเหล่านี้
จึงเสียหาย... ที่เป็นนาดอนทำข้าวไม่ได้ผลนับประมาณตั้งหลายล้านไร่...¹³³

การพัฒนาการชลประทาน เพื่อการขยายการผลิตของรัฐได้ทำให้ผลกระทบต่อกลุ่ม
ชาวนาที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณที่สร้างการชลประทาน ซึ่งเคยมีพื้นเพาะที่พึ่งพิน้ำท่า และน้ำฝนตาม
ธรรมชาติ เป็นผลให้ชาวนากลุ่มนั้น หรือบริเวณนั้นเดือดร้อน เมื่อกระแสเปลี่ยนแปลงทิศทาง
และปริมาณน้ำลดลง

ส่วนที่เป็นน้ำลุ่ม ทำนาได้ผลดีแต่เดิมเคยเป็นหนองน้ำมาก่อน และไม่เคยทำนาได้
ผล ผลการเปลี่ยนแปลงการขยายพื้นที่การเพาะปลูกดังกล่าว จึงแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
การขึ้นลงของน้ำท่า น้ำฝน ตามธรรมชาติ ซึ่งชาวนาเคยปฏิบัติมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป
นายกั้น ศรีสวัสดิ์ จึงได้ถวายฎีกาแสดงความคิดเห็น "ให้กรมทตน้ำทำการแก้ไข
ให้น้ำในจังหวัดอยุธยา ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท.. ลงช้า ๆ ถ้าจะแก้ไขไม่ได้ ขอ
ได้... ให้เลิกการทตน้ำในคลอง 2 คลอง..."¹³⁴

ทั้งนี้ ปรากฏว่า ยังมีจังหวัดอื่น ๆ เช่น จังหวัดนครนายก ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน
ก็มีปัญหาเรื่องน้ำใช้ในการเพาะปลูก กล่าวคือ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2468 -
28 สิงหาคม 2468 เจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ เรียบมหาเสวกเอก
เจ้าพระยามหิธร เพื่อกราบบังคมทูล รัชกาลที่ 6 ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ปิด

¹³³ หจช.ร.7 รล.20/183

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน

ลำแม่น้ำนครนายก มีตำบลองค์รักษ์ เพื่อท่น้ำในจังหวัดนครนายก ชั้นหล่อเลี้ยงต้นข้าวในทุ่งนครนายก และน้ำที่เหลือใช้ไปหล่อเลี้ยงต้นข้าว ในตอนใต้แห่งทุ่งหลวงคลองรังสิต จนกว่าจะมีฝนตกพอแก่การทำนา ทั้งนี้ เพราะ ในปีนั้นฝนแล้ง ไม่ค่อยมีน้ำพอหล่อเลี้ยงต้นข้าว ทั้ง ๆ ที่การทำนาของราษฎรในทุ่งทั้งสอง ต้นข้าวงอกงามบริบูรณ์ดี ถ้ามีน้ำหล่อเลี้ยงตลอดจนถึงเวลาเก็บเกี่ยว ก็จะได้ผลผลิตดีกว่าปีก่อน ๆ มาก ได้สั่งการให้กรมท่น้ำเตรียมการเปิดลำน้ำแม่น้ำนครนายกไว้พร้อมแล้ว รัชกาลที่ 6 มีพระราชกระแสอนุญาต เมื่อได้กราบบังคมทูลแล้ว จึงให้พระยาชลมารตนิจารณ์ อธิบดีกรมท่น้ำ และนาย ซี.ดี.ยี. ที่ปรึกษาราชการกรมท่น้ำ ออกไปกำกับการ เพื่อเตรียมการช่วยเหลือ ปรากฏว่า มีฝนตกลงในบริเวณเหล่านั้น โดยทั่ว และน้ำในลำน้ำนครนายก ก็มีกำลังสูงขึ้น มีน้ำพอเลี้ยงต้นข้าวบริเวณนั้น จึงมิได้ประกาศปิดลำน้ำนครนายก จึงได้นำความกราบบังคมทูล สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชา

ด้วยการดำเนินงานการชลประทานของรัฐนั้นรัฐได้สร้างกลไกในการจัดสรรน้ำ และการควบคุมน้ำโดยการสร้างกฎระเบียบข้อบังคับขึ้น การกำหนดวิถีชีวิตของชาวนาที่อยู่ในบริเวณพื้นที่การชลประทาน จึงจำเป็นต้องสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่าง เช่น

จากหนังสือพิมพ์รายวันสุวรรณภูมิ วันพฤหัสบดี 2 ตุลาคม 2484 ลงข่าวในแผนกจดหมาย เรื่องขอเรือสูบน้ำ เข้าพื้นที่นา เพื่อหล่อเลี้ยงต้นข้าวของเขต ท้องที่อำเภออุไทย คณะกรรมการจังหวัดได้ดำเนินการติดต่อกับกรมชลประทานก่อนหนังสือพิมพ์ลงข่าวแล้ว นอกจากนั้นยังมีการดำเนินการปิดทำนบตามลำคลอง, ลำธาร, ช่องทางน้ำไหลออก และติดต่อกับกรมชลประทาน ขอแบ่งน้ำที่เดินตามคลองระพีพัฒน์ ให้แบ่งเฉลี่ยมาตามลำคลองระบายน ซึ่งติดต่อกับพื้นที่นาของเขตอำเภออุไทย ซึ่งกรมชลประทานได้จัดการแบ่งเฉลี่ยน้ำที่เดินตามลำคลองระพีพัฒน์เข้าตามคลองส่งน้ำห้วยป่า ไปช่วยเหลือในเขตท้องที่ของอำเภออุทัย ตุลาคม 2484 ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา¹³⁵

ในปี 2476 รัฐบาลคณะราษฎร ได้เปิดการก่อสร้างในภาคกลาง คือ โครงการ

¹³⁵ หจช., ม.ท. 5.13/178 เรื่องหนังสือพิมพ์รายวันสุวรรณภูมิ ลงข่าวขอเรือสูบน้ำ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2484.

ชลประทานนครนายก โครงการชลประทานสามชุก (สุพรรณบุรี) และ ในปี 2484 ได้เปิดโครงการชลประทานเพชรบุรี โครงการเก็บกักน้ำริมฝั่งน้ำแม่กลอง และโครงการทุ่งฝั่งตะวันตก ของแม่น้ำเจ้าพระยา คือ พื้นที่จากคลองพระยาบวรลือ ถึงคลองภาษีเจริญ รวม 3 โครงการ

ผลการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ในระยะต่อมา พบว่า เขื่อนนายก เป็นเขื่อนกั้นแม่น้ำนครนายกที่คั่งทำหุบ อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก ทดน้ำส่งให้พื้นที่ในจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และฉะเชิงเทรา รวม 571,000 ไร่ สร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2479 และระบบการส่งน้ำเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2497

ในปี พ.ศ. 2493 ได้มีการสร้างเขื่อนเพชร ในระบบการส่งน้ำระยะที่ 1 ทางฝั่งขวาหรือฝั่งตะวันออก 140,000 ไร่ ซึ่งเขื่อนเพชร เป็นเขื่อนที่กั้นแม่น้ำเพชรบุรีที่คั่งทำหุบ อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี มีฝ่ายทั้งสองข้าง เพื่อทดน้ำส่งให้พื้นที่ระบบการส่งน้ำทั้งสองฝั่งของโครงการเพชรบุรี ในจังหวัดเพชรบุรี รวม 336,000 ไร่

การบูรณะและพัฒนาประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการเจ้าพระยาขึ้นอีกครั้ง และ ในปี 2493 รัฐบาลไทยได้ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ 3 ฉบับ เพื่อโครงการชลประทาน โครงการท่าเรือและโครงการรถไฟ ซึ่งรัฐบาลได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับนโยบายการคลังว่า รัฐบาลจะหาเงินสำหรับรายจ่ายด้วยวิธีที่ไม่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และ ที่สำคัญ รายได้จากผูกขาดข้าว รัฐบาลจะนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายของโครงการชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา การบูรณะการรถไฟ การท่าเรือ¹³⁶ และในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ ในกรณีที่ยังมีเงินเหลืออยู่นั้น แต่ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลประสบปัญหาการตั้งงบประมาณ¹³⁷ จึงไม่สามารถจะตั้งรายได้จากการผูกขาดข้าวไว้ในบัญชีพิเศษตามที่ตกลงกับธนาคารระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยืนยันที่จะจัดให้มีเงินบาทเพื่อตั้ง เป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁶ หจช., (3)0201.29.1/110 เรื่องกำไรจากการผูกขาดขายข้าว.

¹³⁷ คือ มีการตั้งงบประมาณสูงขึ้น โดยเฉพาะ การทหารยอดเงินสูงกว่าเดิมประมาณ 180 ล้านบาทและตำรวจสูงกว่าเดิมประมาณ 18 ล้านบาท ค่าซื้อเวชภัณฑ์สำรอง 10 ล้านบาท

ผลความเปลี่ยนแปลงการผลิตข้าวและการค้าข้าวในช่วง 2460-2498 จึงนำไปสู่การจัดสรรแหล่งน้ำและควบคุมน้ำ เพื่อการเพาะปลูกข้าว การชลประทานจึงเป็นสิ่งตอบสนองต่อการขยายพื้นที่การผลิต ซึ่งรวมถึงการทำคันนา-คูนา และการทำไร่นาสวนผสม

ดังนั้น รัฐบาลจึงกู้เงินจากธนาคารโลกมาสร้างโครงการเจ้าพระยา ในปี 2493 และเริ่มก่อสร้าง ในปี 2495 และ ในปี 2498 โครงการเจ้าพระยาช่วยส่งน้ำในการเพาะปลูกได้ประมาณ 529,000 ไร่

การสร้างเขื่อนเจ้าพระยากั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่คู้งบางกระเบียน อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท เพื่อทดน้ำส่งให้พื้นที่ในระบบการส่งน้ำทั้งสองฝั่งของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ที่สร้างขึ้น ในตอนบนของทุ่งราบ 30,652 ไร่ รวม 5,717,000 ไร่ ในจังหวัดชัยนาท นครสวรรค์ สิงหนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา ประทุมธานี นครปฐม นนทบุรี กรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ และสมุทรสาคร รวม 15 จังหวัด

3.5 การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือชาวนา

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาในสมัยรัชกาลที่ 6 นโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล คือ การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนา เนื่องจากชาวนาขาดแคลนทุน และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของการผลิตข้าวและการค้าข้าว ทำให้มีปัญหาหนี้สิน ต้องกู้ยืมด้วยดอกเบี้ยสูงจากนายทุน การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้ชาวนากู้เงินจากสหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าแหล่งเงินกู้อื่น รัฐบาลเริ่มทดลองจัดตั้งสหกรณ์โดยมอบให้กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกขึ้นที่ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 และได้ขยายไปยังจังหวัดลพบุรีในปี พ.ศ. 2460 จังหวัดอยุธยาในปี พ.ศ. 2463 เหตุผลที่เลือกในจังหวัดพิษณุโลก เพราะ เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปสำรวจพื้นที่ที่สมควรจะได้รับความช่วยเหลือ พบว่า จังหวัดพิษณุโลกมีพื้นที่ว่างเปล่า และมีราษฎรอพยพขึ้นไปหักร้างถางพงราษฎรเหล่านั้นต้องเดือดร้อน เนื่องจากต้องกู้ยืมจากนายทุนในท้องถิ่นด้วยราคาดอกเบี้ยสูง อาจทำให้ราษฎรหมดกำลังใจที่จะคิดบุกเบิกหักร้างถางพงต่อไป รัฐบาลเริ่มตั้งสหกรณ์ขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรก

การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 7 แตกต่างจากการดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการขยายการจัดตั้งสหกรณ์จากเดิมเพียง 3 จังหวัด เพิ่มขึ้นเป็น 16 จังหวัด ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการขยายงานสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สหกรณ์เป็น

เครื่องป้องกันมิให้ที่ดินตกอยู่ในมือของ "คนมั่งมี (Capitalists) ที่มีได้ทำนา" ¹³⁸
 รัชกาลที่ 7 ทรงคาดหมายว่า สหกรณ์จะช่วยป้องกันมิให้ที่ดินของชาวนาตกไปอยู่ในมือของคน
 ต่างชาติผู้ให้เงินกู้และบริษัทต่างชาติที่รับซื้อและขายข้าว

ผลการดำเนินการในสมัยรัชกาลที่ 6 สหกรณ์ไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาที่เดือด
 ร้อนด้านเงินทุนส่วนใหญ่ของประเทศได้ เมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาจำนวนมาก สหกรณ์
 ช่วยได้เพียงพันกว่าคนเท่านั้น ในสมัยรัชกาลที่ 7 ยังพบว่ามีชาวนาจำนวนมากได้ร้องทุกข์และ
 มีฎีการ้องทุกข์ขอเงินจากรัฐบาล เช่น มีชาวนาประมาณ 8,000 คน ทำฎีการ้องทุกข์ต่อ
 รัฐบาลภาวะหนี้สินที่สูงขึ้น เช่น ฎีกาของนายถวัติ ฤทธิเดช ลงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2474
 ตัวแทนชาวนาอำเภอหนองจอก จังหวัดมโนบุรี และชาวนา อำเภอบึงน้ำเปรี้ยว จังหวัด
 จะเข็งเทรา ประมาณ 1,000 คน ระบายความเห็นเรื่อง ความเดือดร้อนของชาวนา
 และเสนอวิธีการแก้ไขฐานะของชาวนา คือ

- " 1. รัฐบาลต้องขยายการสหกรณ์ชาวนาให้ทั่วถึงกัน คือ คอยให้
 ...ชาวนาได้มีโอกาสได้ทำนาต่อไป... รัฐบาลเป็นทุน ราษฎรเป็นแรง
 ผู้ที่รัฐบาลออกทุนรัฐบาลต้องควบคุมดูแลผลประโยชน์ จนกว่าจะได้ทุนคืน
 หรือ จนกว่าราษฎรจะเลี้ยงตัวเองได้ 2. รัฐบาลลดการเร่งรัดค่าเสนา
 งตการยัตทรัพย์ขายทอดตลาด เว้นไว้แต่ผู้ที่บิดพลิ้วแล้วไม่ช่วยรัฐบาล
 จึงควรกระทำ 3. รัฐบาลต้องเจรจากับบรรดาเจ้าของที่นาให้ลดค่าเช่าลง
 ตามสมควรพอให้ชาวนาเช่าทำได้ เพื่อมิให้ที่นารกร้างว่างเปล่า
 4. รัฐบาลต้องระงับหนี้สินระหว่างชาวนากับเจ้าของเงิน อย่าให้มีการฟ้องร้อง
 ถึงกับยัตทรัพย์ขายทอดตลาดกันจนเกลี้ยงตัว..." ¹³⁹

¹³⁸ ปราณี กล้าล้ม "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ใน
 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นโท ภาควิชา
 ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 72

¹³⁹ หจช., ร.7 รล.20/183 เล่ม 10 ฎีกานายถวัติ ฤทธิเดชระบายความเห็น.

ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในช่วงก่อนปี 2475 ได้ถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 โดยกลุ่มคณะราษฎรเสนอในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลไว้ว่า "...จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหาหนทางให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง..."¹⁴⁰

การแถลงนโยบายรัฐบาล มีสาระสำคัญที่ต้องการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ การผลิตและการค้าข้าว ซึ่งเป็นรายได้ของประเทศ และสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมไทย เช่น กลุ่มชาวนา, กรรมกร จะเห็นข้อความตอนหนึ่งในนโยบายด้านเศรษฐกิจอันเป็นวิธีดำเนินการไปสู่หลัก 6 ประการของคณะราษฎร

"ในเวลาซึ่งบังเอิญเป็นเวลาซึ่งเศรษฐกิจของโลกตกต่ำ การเงินเดือดเคืองทั่ว ๆ ไปสินค้าสำคัญของเรา คือ ข้าวราคาตกต่ำ ชาวนาของเราได้รับความยากแค้น มีกรรมกรที่ไม่มีงานทำเกิดขึ้น บ้านเมืองตกลงโดยทั่ว ๆ ไป คณะกรรมการราษฎรได้ช่วยไปแจ้งในเรื่องที่จำเบ็ดต้องช่วยทันที เช่น ลดภาษีอากร คุ้มครองทรัพย์สินที่จะต้องถูกยึด ควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราในกฎหมายเหล่านี้เป็นต้น"¹⁴¹

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานประธานคณะกรรมการราษฎร ปรากฏว่า มีการร้องทุกข์ของชาวนาจำนวนมาก ซึ่งขอกู้เงินจากรัฐบาลของคณะราษฎร แต่ทางรัฐบาลได้ปฏิเสธการช่วยเหลือ และ อ้างว่า รัฐบาลมีตำารเรื่อง การช่วยเหลือในรูปแบบสหกรณ์แล้ว หรือ มักอ้างว่า เป็นเรื่องกระบวนการในชั้นศาลระหว่างชาวนากับเจ้าหน้ทำให้ชาวนาสู้สูญเสียที่นา ที่นำไปจำนองกับเจ้าหน้ ซึ่งเจ้าหน้ได้ฟ้องร้องยึดทรัพย์สินออกขายทอดตลาด

คณะราษฎรได้ดำเนินการช่วยเหลือชาวนา โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 เพื่อจำกัดการยึดทรัพย์สินโดยมาตรา 5 ระบุว่า ทรัพย์สินของกสิกรห้ามเจ้าหน้ยึด เช่น พืชผลที่ไม่ถึงเวลาเก็บ พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปต่อไป พืชที่เก็บไว้เลี้ยงตัวและครอบครัว สัตว์ และเครื่องมือ อันประกอบอาชีพที่มีไว้พอสมควรแก่การดำเนินชีพ และมาตรา 6 ทรัพย์สินของกสิกรถ้าหาถูกยึดอยู่แล้ว และยังมีได้ขายถึงวัน ใช้พระราชบัญญัตินี้ เจ้าของอาจร้องขอให้ถอนการยึดเสีย

¹⁴⁰ เตือน บุณนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางเศรษฐกิจไทยคนแรก, หน้า 32.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกลีกร พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการผลิตในชนบทของไทยที่สำคัญประการหนึ่ง ทำให้ความสัมพันธ์แบบเก่า ระหว่างเจ้าของนากับชาวนาได้หมดไปและมีความสัมพันธ์ใหม่ขึ้นมา คือ ให้มี "ผู้เช่า" กับ "ผู้ให้เช่า" ตามระบบของทุนนิยมสมัยใหม่¹⁴²

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้แสดงความคิดเห็นเรื่อง "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ปี 2476 ว่า "...อาจารย์ปรีดี เน้นสหกรณ์ของรัฐบาลมากกว่าจะสังเกตเห็นว่าอาจารย์ปรีดีเขียนไว้ชัดเจน สมาชิกของสหกรณ์นั้นได้รับเงินเดือนและ โบนัสจากสหกรณ์ รัฐเป็นผู้ออกทุนเป็นผู้จัดที่ดิน ส่วนชาวนาเป็นผู้ออกแรงเท่านั้น คือ เป็นลูกจ้างของรัฐ"¹⁴³ และได้สรุปว่า "อาจมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางเศรษฐกิจของอาจารย์ปรีดีจาก "สังคมนิยมโดยรัฐ" มาสู่ "สังคมนิยมแบบสหกรณ์ของประชาชน" ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดนี้อาจจะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มองความล้มเหลวต่าง ๆ ของการเข้าสู่สังคมนิยม..."¹⁴⁴

ขณะที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้เสนอความคิดของ ปรีดี พนมยงค์ กล่าวคือ คำอธิบายความคิดของปรีดี ในเรื่องสหกรณ์ว่า

...ราษฎรเข้าจัดตั้งและปกครองของเขาเอง แต่เรามีที่เรียกว่า "ที่ปรึกษาเทศบาล" และสหกรณ์ของท่านต่างกับสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นเพียงสหกรณ์เครดิตรวมกัน ไปกู้เงิน "ของเรามีสหกรณ์ทั้งสหกรณ์การผลิต (Production) และทุกรูปเศรษฐกิจ ราษฎรก่อตั้งเอง โดยรัฐบาลเข้าไปช่วย คือช่วยนำ เพราะเหตุว่าที่แรกก็ไปสั่งสอนหรือขึ้นตรงต่อราษฎรเสียก่อนไม่ใช่ไปถึงก็ไปบังคับให้ทำ ...คือ รัฐก็ต้องช่วยชี้แจงที่จะให้ชาวนาเข้าร่วมกัน เป็นสหกรณ์..."¹⁴⁵

¹⁴² ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "ปาฐกถา : ความคิดหรือแนวความคิดทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์", เศรษฐกิจศาสตร์การเมือง. 3,2 (ตุลาคม 2525), หน้า 43.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁴⁵ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534, หน้า 182.

รัฐบาลคณะราษฎรยังยืนยันที่จะช่วยเหลือชาวนาไว้ดังนี้

... ในเรื่องกลีกร การช่วยเหลือโดยตรงที่มีอยู่ในเวลานี้ คือ สหกรณ์ให้กู้เงินนอกจากนี้ รัฐบาลมีความจำรองใจอยู่ที่จะจัดให้มีการร่วมกันในการกำเนิดผล เช่น ร่วมมือกันในทางใช้เครื่องมือ ทางเทคนิค... ความร่วมกันในทางจำหน่ายความร่วมมือกันในทางซื้อของอุปโภค บริโภค...¹⁴⁶

แสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายในช่วงนี้ รัฐบาลคณะราษฎรได้อ้างถึงการช่วยเหลือชาวนาในรูปแบบของสหกรณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วซึ่งเน้นจุดมุ่งหมายของการช่วยเหลือของรัฐบาลในทางนโยบายไว้ดังนี้ จุดมุ่งหมายของรัฐบาลนี้ จึงคิดเข้ามามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเข้าควบคุมเข้าควบคุม

ในปี 2477 มีผู้เสนอการแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาวนาในรูปแบบสหกรณ์ เช่น จากจดหมายของหลวงสมรรัตนนันทพล เสนอ "ร่าง โครงการช่วยกลีกรอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขเศรษฐกิจของประเทศ" เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2477 เสนอให้เปลี่ยนรูปแบบการทำงานของสหกรณ์ คือ เมื่อปรากฏว่าตำบลใดมีกลีกรเดือดร้อนอยู่เป็นจำนวนมาก รัฐบาลก็ควรรีบประกาศเปิดการสหกรณ์ขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์โดยย่อ ดังนี้

- ...2. รับโอนหนี้สินอันมีหลักทรัพย์ เข้าเป็นคนกลาง คือ เป็นเจ้าหนี้กลีกรเป็นลูกหนี้อยู่เดิม และเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้เดิม
- แทนกลีกรผู้เป็นสมาชิกขอทำความตกลงการชำระหนี้โดยมีระเบียบและอัตราพอสมควร
3. ตั้งยั้งฉางวางระเบียบการรับข้าวเปลือกและผลอาสินอื่น ๆ จากกลีกรส่งไปสู่ตลาดตามราคาอันสมควร
4. ตั้งร้านสหกรณ์ วางระเบียบจำหน่ายวัตถุที่จำเป็นให้แก่กลีกรไปใช้สำหรับอุปโภคบริโภคตามสมควร
5. จัดตั้งธนาคารออมสินรับฝากเงินของกลีกรและทำการชำระรายจ่ายแทนกลีกร เช่น ค่าภาษีอากร ต้นเงิน

¹⁴⁶ หจช., สร.0201.29.3/5 หลวงสมรรัตนนันทพล และราษฎรร้องเรื่องฐานะของกลีกรและเสนอโครงการช่วยเหลือกลีกร (18 กรกฎาคม - 22 ตุลาคม 2477).

และดอกเบี้ย ตลอดจนรายจ่ายประจำต่าง ๆ เป็นต้น 6. การซื้อขายและการชำระหนี้ใด ๆ ในระหว่างกลีรกับสหกรณ์ให้เป็นไปในทางบัญชี เครดิต ตลอดจนระยะเวลาปีหนึ่ง ๆ เมื่อสิ้นปีแล้วจึงหักบัญชีต่อกัน...¹⁴⁷

ปรากฏว่า มีชวานาประมาณ 6,500 คน เรียกร้องให้มีการพิจารณาโครงการของหลวงสมรรถนทพลง ถึง พระสารสาสน์พลชั้นต์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ) ขอให้ท่านรับพิจารณาซึ่งน้ำหนักถุกผิด และผลได้ผลเสียโดยเร็วเมื่อสมควรแล้วก็ขอได้โปรดรับช่วยหาทางจัดการให้โครงการนี้เป็นผลสำเร็จในคราวเปิดสภาสมัยวิสามัญ (สิงหาคม พ.ศ. 2477) เรื่องนี้พวกข้าพเจ้าเป็นผู้กำลังอยู่ในความทุกข์เดือดร้อนร่วมฐานะเดียวกันกับกลีรตามตำบลต่าง ๆ ที่ได้ยื่นเรื่องราวไว้แล้ว และมีความเห็นพ้องกันว่า ทางนี้จะช่วยเหลือปิดป่าให้พวกข้าพเจ้าเหล่ากลีรได้พ้นจากความทุกข์เดือดร้อน ก็มียุแต่ทางที่จะเป็นไปได้ตามเค้าโครงการที่กล่าวแล้วทางเดียวเท่านั้น¹⁴⁸

โครงการจัดสหกรณ์ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองรูปแบบของสหกรณ์ช่วยเหลือชวานาซึ่งอยู่ในชนบท หรือหมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่ยังขาดพลังในการต่อรองราคาผลผลิต ตัวอย่างราคาข้าวในช่วง ปี 2496¹⁴⁹ มีราคาตกต่ำ ชวานาบางกลุ่มในนครนายกจำเป็นต้องขายข้าวเพื่อชำระหนี้และใช้จ่าย จึงยอมขายขาดทุน ซึ่งในช่วงทศวรรษ 2490 การจัดตั้งสหกรณ์ได้มีจำนวนมากขึ้นแล้ว แต่สหกรณ์ยังมีข้อจำกัดหลายด้านอยู่ ทั้งในเรื่องทุนกู้ยืม การเช่าที่ดิน หรือการส่งเสริมพันธุ์ข้าว เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดรูปแบบสหกรณ์เอง การขยายสหกรณ์ออกไปมากมายไม่ได้หมายความว่าแก้ไขปัญหาของชวานาได้ ชวานาควรจะได้รับรู้การเคลื่อนไหวของราคาข้าวตกต่ำหรือสูงขึ้นด้วย เช่น การรับซื้อข้าวของโรงสีในกรุงเทพฯมีสถานการณ์เป็นอย่างไร โดยรัฐบาลควรคำนึงถึงการตัดสินใจของชวานาด้วย เพราะการยอมขาดทุนของชวานานั้น ส่วนหนึ่งได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจว่าต้องดำรงชีพ และอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ด้วย

¹⁴⁷ จัตราทิพย์ นากสุภา, 2528, หน้า 90

¹⁴⁸ ทจช., (3)สร.0201.29.1/118 เรื่องราคาข้าวตกต่ำ 11 กันยายน 2496.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

อาจสรุปได้ว่า จากมาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาลดังกล่าว ยังมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่มีข้อจำกัดทั้งทางด้านเวลาและปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น หาด้านงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอกับโครงการระยะยาวซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก จึงไม่สามารถจัดสรรให้กับโครงการชลประทานได้อย่างเต็มที่ ทำให้โครงการไม่มีความต่อเนื่อง เป็นต้น การช่วยเหลือชาวนาในเรื่องการชลประทานเพื่อการขยายพื้นที่การผลิต และเพิ่มผลการผลิตข้าว จึงเป็นมาตรการแก้ปัญหาด้านหนึ่งภายหลังการวิกฤติการณ์ข้าว (ปี 2460 - 2462) ซึ่งก็ไม่ได้ช่วยให้สถานะความเป็นของชาวนาดีขึ้น ในขณะที่ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ปี 2472 - 2473 กลับทำให้ชาวนาได้รับผลกระทบจากราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งต้องสูญเสียปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำนา และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำรงชีพ เป็นผลให้สถานะความเป็นอยู่ของชาวนาเปลี่ยนไป ซึ่งสามารถแบ่งฐานะของชาวนาแตกต่างกันไป และพบว่ากลุ่มชาวนาไร้ที่ดินมีจำนวนมากที่สุด โดยจะกล่าวในบทต่อไป การแก้ปัญหาของรัฐบาลส่วนใหญ่ยังเป็นมาตรการเฉพาะหน้า คือ การส่งเสริมพันธุ์ข้าว และการจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรหรือชาวนา ก็ไม่ได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาดโดยตรง ทำให้ปัญหาหนี้สินของชาวนาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และได้มีการเสนอการแก้ปัญหา ชาวนาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เค้โครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ การจัดตั้งสหกรณ์ หรือการออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือชาวนา ส่วนหนึ่งถูกโยกเป็นเรื่องการเมืองซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งในส่วนของผู้นำ ทำให้ปัญหาของชาวนาที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวกลายเป็นปัญหาเรื้อรังต่อไป ในช่วงปลาย สงครามโลกครั้งที่สอง ชาวนาได้ละทิ้งไร่นาเพื่อไปประกอบอาชีพอย่างอื่นจำนวนมาก เพราะ ได้ผลตอบแทนที่ดีกว่าการทำนา รัฐบาลพยายามออกมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยการออกประกาศส่งเสริมการทำนาและช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต คือ ที่ดิน ทุน พันธุ์ข้าว หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ชาวนาจำนวนมากยังไร้ที่ดิน และต้องเช่าที่ดินเพื่อทำนาเป็นส่วนใหญ่ บางส่วนกลายเป็นแรงงานรับจ้างไป ทำให้รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม การทำนาโดยมีแรงจูงใจสำหรับผู้ที่ทำนาตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในขณะที่มาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาลในด้านการเก็บภาษีอากร การชลประทานและการสหกรณ์ยังขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา รัฐบาลยังคำนึงถึงงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก

ในส่วนงบประมาณเพื่อการสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจข้าว มีงบประมาณส่วนหนึ่งของรัฐที่มีส่วนสนับสนุนการขยายผลผลิตและการค้าข้าวในประเทศ คือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) เช่น การสร้างทางรถไฟ การชลประทาน ประปา ไฟฟ้า สะพาน และการขุดคลอง(การกำจัดฝักตบชวา) โดยเฉพาะ กิจการรถไฟ และการ

ชุดคลอง เป็นผลให้การขนส่งข้าวเปลือกสะดวกและมากขึ้น แต่งบประมาณโดยมากยังจำกัด อยู่ในส่วนความมั่นคงของประเทศ จะปรากฏในข้อเสนอแนะของ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งทรงแนะนำให้รัฐบาลเพลาการลงทุนในด้านนี้ลง โดยทรงชี้ให้รัฐบาลเล็งเห็นลู่ทางของการลงทุนในด้านชลประทานอย่างเต็มที่ ตามโครงการของเซอร์ โทมัส วอร์ด (Sir Thomas Ward) ว่า จะให้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลในแง่เศรษฐกิจและการคลังการเกษตรกรรม¹⁵⁰

อย่างไรก็ตาม มีโครงการจำนวนมากที่ได้มีการเสนอให้รัฐบาลนำมาดำเนินการ แต่รัฐบาลอ้างว่าไม่สามารถดำเนินการได้เพราะติดขัดในเรื่องของหลักการ และวิธีการ ซึ่งบางโครงการรัฐบาลได้ระงับไป และบางโครงการได้มีการนำมาพิจารณาดำเนินการ คือ การเสนอแนวทางช่วยเหลือชาวนาหลายวิธี เช่น การช่วยเหลือในรูปแบบสหกรณ์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุน การตั้งจำนำข้าวเพื่อรับซื้อข้าว การตั้งธนาคารกสิกรรมเพื่อช่วยเหลือเจ้าหนี้ และ โครงการประนอมหนี้ของพระสาร์สาสน์พลันต์ โดยให้รัฐบาลเป็นบุคคลกลางทำการประนีประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งกระทรวงเกษตรราธิการมอบให้กรมสหกรณ์พิจารณา โดยกรมสหกรณ์ได้วางรูปและเงื่อนไขให้ลูกหนี้ปฏิบัติ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวมีผลกระทบต่อรัฐอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนในสังคม ย่อมมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับรัฐ คือ ชาวนา พ่อค้าข้าว จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด และ ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากการผลิตและการค้าข้าว โดยเฉพาะ บทบาทของรัฐในการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งมีนโยบาย ส่งเสริมการผลิตมากกว่าการค้าข้าวของชาวนา เช่น การส่งเสริมการทำนาด้วยการส่งเสริมพันธุ์ข้าวเพื่อให้ชาวนาปลูก การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้ชาวนายืมเงินทำนา แต่ไม่ได้ช่วยให้ชาวนามีอำนาจในการต่อรองราคาข้าว รวมไปถึง การตั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อเข้ามาแทรกแซงในกิจการค้าข้าว (คือ องค์การค้าข้าว บริษัทข้าวไทย) และการตั้งคณะกรรมการ เพื่อควบคุมราคาข้าว ด้วยวิธีการออกกฎระเบียบ หรือกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ

แต่กล่าวโดยรวมแล้ว การกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ช่วงปี พ.ศ. 2460 ถึงปี พ.ศ. 2498 จัดเป็นช่วงที่รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดควบคุมดูแลการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวอย่างมาก

¹⁵⁰ พรเพ็ญ ยันตระกุล, หน้า 482, อ้างถึง ทจช., แฟ้ม ร.6 ค.1/29

การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าว

ผลกระทบจากวิกฤติการณ์จากภัยธรรมชาติ - สงคราม และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้เศรษฐกิจข้าวเกิดของความผันผวน รายได้ของประเทศได้รับน้อยลง และมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่แวดล้อมอื่น ๆ ด้วย เช่น สภาพการเปลี่ยนแปลงของเงินตรา การขยายตัวของกิจการ โรงสีและการเปลี่ยนแปลงของบทบาทพ่อค้าเงินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สมาคม บริษัทธุรกิจต่าง ๆ เป็นต้น อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

1. การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวภายในประเทศไทย
2. การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวต่างประเทศ

1. การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวภายในประเทศ

วิกฤติการณ์ข้าวเป็นผลให้ราคาข้าวสูงขึ้น จึงมีการออกมาตรการแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดราคาข้าวเพื่อป้องกันการกว้านซื้อข้าวของพ่อค้าข้าวและโรงสีข้าว และควบคุมการส่งออกข้าวไปต่างประเทศ กรรมการกำกับตรวจตราข้าวจึงได้มีการออกมาตรการทางกฎหมายห้ามส่งออกข้าว และควบคุมราคาข้าวในพระราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2463 และแก้ไขเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2463 กล่าวคือ ข้าวเปลือกที่ผู้หนึ่งผู้ใดนำมาขายที่โรงสีแห่งใด ๆ โรงสีรับซื้อโดยราคาหนึ่งราคาใดตามแต่จะตกลงกันได้ แต่มิให้ผู้ขายและผู้ซื้อ ซื้อ-ขายในราคาเกินกว่าที่กำหนดของราคาข้าวเปลือกที่ซื้อขายที่โรงสี ในช่วงปลายปี 2462 และช่วงต้นปี 2463 ราคาข้าวมีการซื้อ-ขายในประเทศอยู่ในอัตราสูงมาก รัฐบาลจึงกำหนดราคาสูงสุดเพื่อป้องกันการค้าข้าวเอากำไรเกินควร เพราะข้าวจะอยู่ในนางข้าวของกลุ่มพ่อค้าส่งออกและโรงสีเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลเริ่มควบคุมการซื้อขายในกลุ่มโรงสี ทั้งนี้สามารถตรวจสอบได้สะดวกกว่าแหล่งซื้อขายอื่น ๆ

ตัวอย่างราคาข้าวเปลือกที่ไม่ให้มีการซื้อขายในอัตราที่กำหนด เช่น ข้าวเปลือกนาสวนอย่าง 1 ราคาอย่างสูงเกี่ยวนละ 200 บาท หรือราคาหาบละ 8.33 บาท และข้าวเปลือก(ข้าวเบา ข้าวนาเมือง)ราคาอย่างสูงเกี่ยวนละ 170 บาท หรือหาบละ 7.08 บาท ในช่วงปลายปี 2463 ได้ปรับราคาขึ้น ข้าวเปลือกนาสวนอย่าง 1 มีราคาอย่างสูงเกี่ยวนละ 370 บาท หรือหาบละ 15.42 บาท และข้าวเปลือกข้าวนาเมือง ราคาอย่างสูง

เกวียนละ 270 บาท หรือหาบละ 11.25 บาท¹⁵¹ (ขนาดเกวียนเท่ากับ 80 ถึงๆละ 40 ปอนด์) ในขณะที่ยังก่อนนั้น คือ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2462 ราคาเปลือกนาสวนที่ 1 เกวียนละ 480 บาท และข้าวนาเมือง เกวียนละ 280 บาท¹⁵² ซึ่งทำให้ราคาข้าวสารมีราคาสูงขึ้น โดยมีกลุ่มโรงสีข้าวเป็นผู้ตั้งราคาและแสวงหากำไรเกินควร เช่น ข้าวสารที่ 1 15% หาบละ 25-36 บาท

ส่วนข้าวเปลือกที่มีการซื้อขายตามท้องที่ของแหล่งข้าวหรือในตลาดข้าวกลาง ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามหัวเมืองต่าง ๆ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2463 กำหนดไว้ดังนี้ คือ ข้าวเปลือกนาสวนอย่างที่ 1 ราคาอย่างสูงหาบละ 7.25 บาท ข้าวเปลือกนาสวนอย่างที่ 2 ราคาอย่างสูงหาบละ 6.80 บาท และข้าวเปลือก(ข้าวเบา ข้าวนาเมือง)ราคาหาบละ 6 บาท เป็นที่น่าสังเกตว่าราคาข้าวเปลือกตามหัวเมืองจะถูกกว่า เพราะการซื้อขายของโรงสีจะรวมค่าใส่หุ้ยหรือค่าใช้จ่ายในการซื้อข้าวจากแหล่งรับซื้อ เช่น ค่าเรือขนจากโรงสี ตั้งแต่ตำบลบางเชือกหนัง(ธนบุรี) ใส่หุ้ยราวเกวียนละ 4 - 5 บาท รัญญะบุรี, อยุธยา, อ่างทอง ราวเกวียนละ 8 บาท นครปฐม, สุพรรณบุรี, ฉะเชิงเทรา, นครนายก, ปราจีนบุรี, นครสวรรค์, พิษณุโลก, ราวเกวียนละ 10 บาท (เกวียนเหล่านี้คิดขนาด 24 หาบ) และจำพวกเรือบรรทุกข้าวส่งโรงสี ต้องเสียค่าแบริศเจียะให้แก่หลวงจิวโรงสีอีกราว เกวียนละ 4 - 5 บาท¹⁵³

ข้าวสาร ปลายข้าว รำข้าว ที่ข้อมสีตามโรงสีในกรุงเทพฯ เมื่อมีพ่อค้านำไปขายตามท้องที่หัวเมืองในพระราชอาณาเขต ให้กำหนดราคาซื้อขายอย่างสูงตามราคาซื้อขายกันตามโรงสีและค้าส่ง แต่ให้รวมค่าระวางที่จะส่งข้าวจากกรุงเทพฯ ถึงตลาดในท้องที่ ๆ ขาย และให้เพิ่มกำไรขึ้นอีกหาบละ 50 สตางค์ ขึ้นเป็นราคาขาย เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดราคาข้าวในเดือนเมษายน 2463 มีการกำหนดราคาขึ้นสูง เพราะมีการเก็งกำไรข้าว โดยพ่อค้าโรงสีกว้านซื้อข้าวไว้ส่งออกต่างประเทศ แต่พอถึงเดือนธันวาคม 2463 ราคาข้าวในตลาดโลกเข้าสู่ภาวะปกติ ประกอบกับปี 2463 เริ่มทำนาได้ผลและปริมาณข้าวเพียงพอกับความต้องการของตลาด ราคาข้าวจึงมีแนวโน้มลดลง

¹⁵¹ ประชุมกฎหมายประจำศก 2463, หน้า 5.และ ประชุมกฎหมายประจำศก 2463, หน้า 233-234.

¹⁵² หจช., ร.6 น.31.3/61 เรื่องบันทึกข้อคัดค้านจำกัดราคาข้าวของเจ้าคุณเสนาบดีกระทรวงนครบาล (18 พฤศจิกายน - 1 กุมภาพันธ์ 2462).

¹⁵³ หจช., ร.6 น.31.3/75 กำหนดราคาข้าว (31 มีนาคม 2462).

มีข้อนำสั่ง เกิดเกี่ยวกับเรื่องจำกัดราคาข้าว ได้มีการคัดค้านจากเจ้าพระยาอมราช ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของการกำหนดราคาข้าวให้ถูกลง จะมีผลกระทบต่อชาวนาที่ยังไม่ได้ขายข้าวและการกำหนดราคาข้าวในอัตราที่รัฐบาลรับซื้อ อาจเป็นผลให้มีการเก็งกำไร โดยการกว้านซื้อจากพ่อค้าข้าวได้ ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาในการกำหนดเพดานราคาข้าวต่อไป หรือ ถ้ารัฐบาลกำหนดราคาข้าวที่ต่ำกว่าที่คนซื้อไว้ในยุ้งฉาง ก็อาจทำให้เจ้าของข้าวขาดทุนได้ ซึ่งเจ้าพระยาอมราชไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่จะจัดการกำหนดราคา¹⁵⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำวิธีการกำหนดราคามาใช้ปฏิบัติก็เป็นเวลาที่ล่วงเลยมาในปี 2463 แล้ว และที่สำคัญคือ มาตรการแก้ปัญหาเรื่องข้าวแพงและข้าวขาดแคลนในช่วงปี 2462 นั้น รัฐบาลได้ใช้วิธีการเข้ามาจัดการและควบคุมสินค้าข้าว¹⁵⁵ โดยกำหนดแบ่งการส่งออกข้าวไปต่างประเทศซึ่งรัฐบาลมุ่งกำกับตรวจตราราคาข้าวที่รับซื้อขายที่โรงสีเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาคาข้าวขาดแคลนข้าวของชาวนา ทำให้รัฐบาลมีบทบาทในกำหนดกฎระเบียบบังคับมากขึ้น และเป็นผลให้รัฐมีอำนาจในการจัดการและแทรกแซง หรือครอบงำในกิจการต่าง ๆ

ระหว่าง พ.ศ. 2463-2465 เสถียรภาพทางการคลังของประเทศเปลี่ยนแปลงไปรัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลตอนปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2463-3468) อันมีเหตุผลมาจาก ความล้มเหลวของการผลิตพืชผลเกษตรกรรมครั้งใหญ่โดยเฉพาะข้าว เมื่อ พ.ศ. 2462 และผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ราคาเงินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 26 เพนซ์ต่อออนซ์ เมื่อ พ.ศ. 2457 เป็น 48 เพนซ์ต่อออนซ์ เมื่อ พ.ศ. 2461 ราคาเงินที่สูงขึ้นนั้นเป็นอันตรายต่อการปริวรรตของเงินเหรียญ เนื่องจากมีการหลอมและลักลอบนำส่งออกเป็นจำนวนมาก¹⁵⁶ ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มค่าเงินบาทตามคำแนะนำของนายวิลเลียมสัน (Williamson) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาการคลังของประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵⁴ หจช., ร.6 น.31.3/61, เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁵ หจช., ร.6 น.31.3/77, รายงานคำชี้แจงว่าด้วยระเบียบการกำกับตรวจตราข้าวที่จะจัดในปี พ.ศ. 2462 - 2463.

¹⁵⁶ พรใหญ่ อันตรระกุล, อ้างแล้ว, หน้า 137, 141.

ซึ่งอันตรายของการไหลออกของเงินบาทของประเทศไทย ทำให้เงินบาทในประเทศ
มีน้อยลง¹⁵⁷

อย่างไรก็ตาม มีมาตรการหนึ่งที่น่าไปสู่การถกเถียง คือ มาตรการขึ้นค่าเงินบาท
เป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ มีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับมาตรการขึ้นเงินบาทเป็นมาตรการที่
เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มพ่อค้าและธนาคารมากกว่า ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวก็มีการพิจารณา
หลายประเด็น เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ ก็ทรงลงเล่ห์จะประกาศขึ้นราคาเงินบาท เพราะว่า

. . . ประการแรก ถ้าเพิ่มราคาเงินบาท ผลที่จะตามมาทันทีคือเกิด
ความปั่นป่วนในตลาดการเงินและการซื้อขายกับต่างประเทศ
ประการที่สอง ผลทางฝ่ายรัฐบาลคือเงินบาทที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ถือเป็นเงินตราต่างประเทศจะลดจำนวนลงทันที
ประการที่สาม รัฐบาลกำลังประสบปัญหาเรื่องข้าวแพง มีการแข่งขันกันซื้อขาย
ในตลาด ทำให้ข้าวมีราคาสูงมากจนอาจทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าว
สำหรับการบริโภคได้...ถ้ามีการระงับการส่งข้าวออก...ย่อมมีผลให้สินค้าเข้า
มีมากกว่าสินค้าออกอย่างแน่นอน...ถ้าไม่เหตุผลก็จะเป็นการดี...แต่เดิณ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ได้ลงนามทำข้อตกลงกับ
ธนาคารฮ่องกง เซี่ยงไฮ้ ธนาคารอินโดจีน ธนาคารออสเตรเลีย ธนาคารซาเตอร์
ธนาคารสยามกัมมาจล ...ไว้ในสัญญา 13 บาท (Thirteen Ticals)...¹⁵⁸

สาระสำคัญ คือ การลดหรือเพิ่มค่าเงินบาทที่ดี เมื่อได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน
เปลี่ยนเท่าใดก็ตามรัฐบาลจะรับผิดชอบมิให้ธนาคารต้องขาดทุน แต่ถ้าการลดหรือเพิ่มค่าเงิน
บาททำให้ธนาคารมีกำไรในอัตราแลกเปลี่ยน ธนาคารต้องยกกำไรนั้นให้แก่รัฐบาล

¹⁵⁷ Ingram, James C. Economic Change in Thailand 1850-1970.
Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971, p.155.

¹⁵⁸ วันเพ็ญ ปุจิบุตร, 2525, หน้า 95-96 อ้างถึง ยิวดี ไกรไพบูลย์, "บทบาทของ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ", หน้า 244 อ้างจาก O.E.A. M.F., sect
No. 30, F.No. 22.

ดังนั้นถ้าเกิดระงับการส่งข้าวออก อาจทำให้เกิดปัญหาว่าธนาคารจะซื้อเงินปอนด์มากในราคาถูกและธนาคารจะนำเงินปอนด์นั้นมาขายให้กับรัฐบาลในราคาที่แพง ซึ่งจะทำให้รัฐบาลต้องขาดทุน

การเปลี่ยนแปลงโรงสีข้าวในภาคกลาง เมื่อ พ.ศ. 2462 มี 57 โรง ที่กรุงเทพฯ ในจำนวนนี้บริเวณเขายายมาที่ลุดอยู่ระหว่างบางลำภูถึงบางกระบือ ส่วนกจรลดลงของโรงสีข้าวจาก 60 โรง เป็น 57 โรงนั้น เกิดจากกิจการโรงสีข้าวในกรุงเทพฯ ได้รับความกระทบกระเทือนจากปัญหาการค้าข้าว ซึ่งมีตั้งแต่ พ.ศ. 2453 - 2455 และ พ.ศ. 2462 กิจการโรงสีข้าวปิดกิจการหลายโรงสีและบางโรงสีก็ล้มละลาย โดยเฉพาะช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2463 พ่อค้าโรงสีข้าวขออนุญาตส่งปลายข้าวออกนอกประเทศรวม 12 ราย คือ หลีเต็กอ้อ ตังเฮียเสียง โง้วชิวฮั้ง โง้วจวนหน้า อึงเสียงซ้อ ตังเจงยั้ง เตียงเฮียงโพ ฉั่วโค่น มาถึงเจง อึงเสียงหงี หลีเคงเซียงและหลีเซียงเคง¹⁵⁹ ได้อ้างว่าขาดทุนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท เพราะ ข้าวตกค้าง 8-9 เดือน ประมาณ 2 แสนหาบ น้ำหนักข้าวหายไป 1 ใน 10 และข้าวมีกลิ่นสาบ อีกทั้งข้าวญวน เขมร พม่า มีราคาถูกลงมาก ข้าวสยาม หาบละ 20 บาท แต่ข้าวประเทศอื่นหาบละ 12 บาท ในขณะที่ ห้างดี. แอม ฮอน และห้างแองโกลสยาม ก็พยายามซื้อข้าวออกไป ในขณะเดียวกันก็มีพ่อค้าข้าวกลุ่มหนึ่งที่ขนข้าวจากกรุงเทพฯ โดยทางรถไฟไปลงตามสถานีเล็ก ๆ ชายทะเลแล้วลอบพาลงเรือไปจำหน่ายต่างประเทศ¹⁶⁰ ทำให้รัฐบาลออกกฎข้อบังคับกำกับการส่งข้าวภายในพระราชอาณาเขต ในปี 2467 จำนวนโรงสีที่มีอยู่ในกรุงเทพฯ 83 โรงเปิดทำการเพียง 47 โรงและอีก 36 โรงปิดชั่วคราว¹⁶¹ อย่างไรก็ตาม โรงสีข้าวภาคกลางมีการขยายเพิ่มขึ้นเป็น 66 โรงในพ.ศ. 2472 และเป็น 82 โรงใน พ.ศ. 2480

การขยายตัวของโรงสีข้าวใน 7 มณฑลภาคกลาง ยกเว้น กรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2472 กิจการโรงสีข้าวในทุกจังหวัดได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก พบว่า

¹⁵⁹ หจช., ร.6 น.31.3/83 พ่อค้าข้าวขออนุญาตส่งข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร (12-22 กรกฎาคม 2463).

¹⁶⁰ หจช., ร.6 น.31.3/82 โรงสีข้าวขออนุญาตส่งปลายข้าวเก่าไปต่างประเทศ (6 กรกฎาคม 2463).

¹⁶¹ จดหมายเทศสฎาเผยแผ่พาณิชย์ ฉบับที่ 13 กรกฎาคม 2467, หน้า 26.

เพิ่มขึ้น 404 โรง เลื่อยปี้ละ 40 โรง ได้ขยายตัวเข้าไปในทุก ๆ จังหวัดของที่ราบภาคกลาง โดยมีนายทุนในท้องถิ่นลงทุนในกิจการโรงสีข้าว เพื่อรับจ้างสีข้าวและจำหน่ายขยายกิจการโรงสีข้าวที่ขยายตัว ส่วนมากเป็นกิจการขนาดเล็ก และ การขยายตัวของกิจการโรงสีข้าวมีมากในแหล่งเพาะปลูก เช่น อยุธยา ฉะเชิงเทรา สระบุรี ลพบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ฯลฯ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2472 พื้นที่ราบภาคกลางมีกิจการโรงสีข้าว รวมทั้งสิ้น 623 โรง ในขณะที่ภูมิภาคอื่นขยายน้อยกว่าภาคกลาง

ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้กิจการโรงสีข้าวในที่ราบภาคกลางขยายตัว เพราะประการแรก การค้าขยายตัว ความต้องการสินค้าข้าวในตลาดมีมากขึ้น ปริมาณการส่งออกข้าวสูงถึง 25.7 ล้านบาทใน พ.ศ. 2473 - 2477 เพิ่มขึ้น 25 เท่า จากปีที่ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (เฉลี่ยการส่งออกข้าวออกได้ร้อยละ 60-70 ของสินค้าส่งออกทั้งหมด)¹⁶² ดังนั้น การขยายเนื้อที่การผลิต ย่อมตอบสนองการลงทุนในการค้าส่งออกข้าว เป็นแรงสนับสนุนให้กิจการโรงสีข้าวขยายตัวมากขึ้น กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการแปรรูปผลผลิต เพื่อการค้าประการที่สอง การขยายตัวของการคมนาคมทั้งทางน้ำและทางบก(การสร้างทางรถไฟ, ถนน) มีการเชื่อมโยงกันมากขึ้น สะดวกต่อการขนส่ง โดยเฉพาะกิจการโรงสีมีการขยายกิจการตามบริเวณริมคลอง และตามทางรถไฟ ซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งเพาะปลูก ประการที่สาม นโยบายของรัฐสนับสนุน การสร้างโรงสีข้าวอย่างเสรี โดยไม่มีการควบคุม

การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวของประเทศไทยในช่วง 2470 นับเป็นช่วงเวลาหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เพราะทั้งสินค้านำเข้าและประเภทสินค้าอื่น ๆ ตกต่ำอย่างมาก ซึ่งมีความสัมพันธ์ภาวะความแปรปรวนการเงินของแต่ละประเทศ

ความขัดแย้งระหว่างพ่อค้าคนจีนกับพ่อค้าชาวยุโรป ช่วง พ.ศ. 2471 เป็นเหตุให้ เกิดปัญหาในการค้าข้าวภายในประเทศของไทย และเป็นผลเสียกับตลาดข้าวในยุโรปของสยาม กล่าวคือ เหตุการณ์พิพาทระหว่างพ่อค้าจีนกับห้างฝรั่งหรือพ่อค้าชาวยุโรป ในเรื่องสัญญาการซื้อขายข้าวสยามระหว่างพ่อค้าคนจีนและพ่อค้าชาวยุโรป มีการพยายามไกล่เกลี่ยจากตัวแทนสโมสรเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสโมสรดูแลการค้าขายของชาวจีนทั่วไป โดยส่งตัวแทนคือ นายดีได้ ศรีวงศ์ เจ้าของเล่าเชียงฮวด ซึ่งเป็นพ่อค้าข้าวเปลือกมีชื่อเสียงอยู่ในเวลานั้นและเป็นเจ้าของโรงสีไฟหลายโรงด้วยกัน แต่การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ

¹⁶² Ingram, James C. Economic Change in Thailand, 1850-1970. ,

จากสัญญาการซื้อขายระหว่างเจ้าของโรงสีไฟกับพ่อค้าชาวต่างประเทศ
มีการตกลง ดังนี้

...ถ้าห้างชาวยุโรปตกลงพอใจในตัวอย่างเข้า(ข้าว)ของโรงสีไฟ...แล้ว
ทั้ง 2 ฝ่ายจึงเซ็นสัญญาซื้อขายกัน โดยมีกำหนดเวลาให้ฝ่ายโรงสีส่งเข้า(ข้าว)
สารให้ และห้างชาวยุโรปก็จ่ายเงินสดให้เป็นมัดจำของราคาซื้อ 50 เปอร์เซ็นต์
ก่อน ทั้งนี้ เพื่อเจ้าของโรงสีจะได้นำเงินนั้นไปซื้อเข้า(ข้าว)สาร เมื่อซื้อเข้า(ข้าว)
เปลือกแล้ว จะลงมือสีเมื่อใดห้างชาวยุโรปก็ จ่ายเงินในอีก 50 เปอร์เซ็นต์ทันที
เมื่อโรงสีสีเข้า(ข้าว) เสร็จแล้วก็นำเข้า(ข้าว) ไปส่งให้ตามสัญญา...¹⁶³

ห้างยุโรปที่รับซื้อข้าวไทยปกติมีอยู่ 7 ห้าง คือ 1.อีสต์เอเชียติก
2.เอลลาแมนอาดิกัน 3.สติลบราเตอร์ 4.วินด์เซอร์ 5.บอเนียว 6.แองโกลสยาม
7.ดี.คูปเปอร์ยอนสตัน ทั้ง 7 ห้างได้มีการประชุมหารือในเรื่องจัดการวางระเบียบซื้อข้าว
ใหม่ แต่ ห้างดี.คูปเปอร์ยอนสตันได้คัดค้านไม่เห็นด้วย จึงมีห้าง ดี.คูปเปอร์ยอนสตันยัง
ทำการซื้อข้าวสยามส่งไปยุโรป การซื้อข้าวตามสัญญาเดิมนั้น ฝ่ายห้างชาวยุโรปเห็นเป็นการ
เสียเปรียบผลเสีย เพราะถ้าพ่อค้าโรงสีเกิดล้มละลายขึ้น จึงลดเงินวางมัดจำในงวดแรกลง
เหลือ 25 เปอร์เซ็นต์ และเมื่อสีเสร็จแล้วจึงจะจ่ายเงินในอีก 75 เปอร์เซ็นต์ และต่อมาได้
ตกลงกันใหม่ ว่าไม่มีเงินมัดจำและให้โรงสีจัดการสีข้าวไปตามสัญญา เมื่อห้างชาวยุโรปต้อง
การซื้อ จัดการขนข้าวออกจากโรงสีเมื่อใด ก็จ่ายเงินสดในทันที โดยบริษัททางยุโรปหา
สาเหตุในการเปลี่ยนแปลงสัญญาการซื้อขายข้าว คือ

...บริษัททางยุโรปถือว่า เข้า(ข้าว)เมืองไทยที่ส่งไปนั้น เสียน้ำหนักบ้าง
ถูกฝนชะเปียกเสียหายบ้าง ดังนั้น การซื้อเข้า(ข้าว)สารจะต้องให้ฝ่ายโรงสี
ขนเข้า(ข้าว)นั้น ไปบรรจุในโกดังเสียก่อน เมื่อห้างตรวจดูเห็นว่าเป็นการ
ไม่เสียหาย จึงจะจ่ายเงินค่าซื้อเข้า(ข้าว)ให้แก่เจ้าของโรงสี...¹⁶⁴

¹⁶³ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมลล์ 25/9/71

¹⁶⁴ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมลล์ 25/9/71

ในขณะที่ทางฝ่ายโรงสีคนจีนไม่เห็นด้วยที่จะเปลี่ยนสัญญาการซื้อขาย เพราะ ทางฝ่ายโรงสีจะเสียเปรียบมาก " ในขณะที่เมื่อเข้า(ข้าว)...อยู่ในโกดังนั้นถ้าทางยุโรปเกิดการลดราคา...ทางฝ่ายผู้ซื้อก็จะพาลว่าผิดสัญญา หรือไม่พอใจด้วยประการทั้งปวงและไม่ยอมรับซื้อ..."¹⁶⁵ ถ้าเกิดมีการผิดสัญญาผู้ตั้งอนุญาโตตุลาการ ตัดสินชี้ขาดแต่ฝ่ายเดียว คือ ตั้งตุลาการชาวยุโรปด้วยกันตามสัญญาใหม่ของชาวยุโรป พวกโรงสีเห็นว่าจะเป็นการเสียเปรียบ จึงคัดค้านร่างข้อสัญญาใหม่ จากปัญหาดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวไทยในยุโรปอย่างมาก เป็นผลให้ตลาดยุโรปต้องหยุดค้าข้าวชั่วคราว แต่ก็มีห้าง ดี. คูเปอร์ ยอนตัน ทำการซื้อข้าวสยามส่งไปยุโรปเพียงห้างเดียว ส่วนตลาดข้าวสำคัญที่เหลือของสยาม คือ ย็องกง สิงคโปร์ ปรากฏว่า เมื่อทางย็องกงทราบตลาดยุโรปถูกปิด ตลาดข้าวทางย็องกง จึงได้กดราคาข้าวสยาม ทำให้ข้าวสยามลดลง เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2471 เหลือหาบละ 9 เหรียญ 14 เซนต์ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2471 ลดเหลือหาบละ 8 เหรียญ 35 เซนต์ และมีแนวโน้มลดลงไปอีก ส่วนตลาดข้าวที่สิงคโปร์ราคาข้าวสารก็ลดลงเช่นกัน เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2471 หาบละ 9.25 บาท ต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2471 เหลือหาบละ 9 บาท ผลของความขัดแย้งครั้งนี้ กลายเป็นผลกระทบต่อการขายข้าวเปลือกของชาวนา ซึ่งต้องถูกพ่อค้าข้าวกดราคาข้าวเปลือกลง และราคาข้าวลดลงอีก

เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2471 นาย มังกร สามเสน ซึ่งเป็นพ่อค้าไทยและเป็นเจ้าของโรงสีไฟ (โรงสีสุนปากคลองสามเสน) ได้ถวายเรื่องราวต่อพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เพื่อขอความช่วยเหลือจากทางราชการ ในเรื่องข้าวสยามถูกปิดตลาดในยุโรป ทางกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ได้ให้นาย อาร์.เอส.เลอเมย์ (R.S. le may) ที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์และคมนาคมแสดงความคิดเห็นและมีการประชุมวันที่ 9 มกราคม 2471 กรรมการต่างแสดงความเห็นสรุปว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยเหตุว่า " ผู้ซื้อย่อมต้องการแต่ของที่ เขาจะขายต่อไปได้ ส่วนผู้ขายต้องการให้ได้กำไรมากที่สุด"¹⁶⁶

¹⁶⁵ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมล์ 25/9/71

¹⁶⁶ หจช., ร.7 พ.8/4 รายงานสินค้าเข้าออกประเทศสยามของข้าหลวงใหญ่พาณิชย์ วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2474-2475.

วันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2471 พ่อค้าชาวยุโรปที่ซื้อข้าวรวม 6 ห้าง คือ บริษัท (ห้าง) แองโกลสยาม บริษัทบอนิโอบริษัทอีสต์เอเชียติก บริษัทเอลเลอเรนอาร์ร่ากันและบริษัทวินด์เซอร์ ได้ชี้แจงตอบพ่อค้าชาวจีน อ้างเหตุผลจำเป็นต้องพิพาทกัน มีความว่า "แต่ก่อนเข้า(ข้าว)ในประเทศสยามส่งออกไปขายนอกประเทศ มีภาคยุโรป และที่เกาะคิวบา เป็นต้นนั้น ได้ราคาสูงกว่าที่ส่งไปขายจากแห่งอื่นทั้งหมด ทั้งนี้เพราะชนิดข้าว(ข้าว)ของสยาม ดีกว่าประเทศอื่น...ต่อมา ราคาข้าวสยามตกลง อ้างข้อดีเทียบว่าชนิดของเข้า(ข้าว)เลวลง และกับทั้งเข้า(ข้าว)ขาดน้ำหนักมาก..."¹⁶⁷

บริษัทยุโรปทั้ง 6 ห้าง จึงหาวิธีป้องกันเพื่อมิให้สินค้าเข้า(ข้าว)ของประเทศสยามตกต่ำลงในตลาดโลก คือ "...1. เข้า(ข้าว)ต้องมีชนิดดีต้องตามตัวอย่าง 2. น้ำหนักข้าวถูกต้อง..."¹⁶⁸ ดังนั้น พ่อค้าชาวยุโรปจึงเสนอเปลี่ยนข้อสัญญาซื้อขายใหม่ อย่างไรก็ตาม ห้างอีสต์เอเชียติก วินด์เซอร์ สตีลบราเตอร์ ดี.คูปเปอร์ยอนสตัน (ยกเว้น ห้างเอลลาแมเนอติกัน แองโกลสยาม บอเนียว) ได้กลับมาซื้อข้าวจากพ่อค้าจีน ห้างสตีลบราเตอร์ (มีโรงสีไฟ อยู่อย่างกึ่งในประเทศพม่า) สั่งซื้อ 2,000 ตัน ส่วนห้างอีสต์เอเชียติก มีโรงสีไฟอยู่ในกรุงเทพฯ มีกำลังสีข้าวได้วันละ 240 เกวียน และห้างอีสต์เอเชียติก ยังมีเรือกลไฟสำหรับบรรทุกสินค้าเดินทางจากสยามถึงยุโรปเดือนละหลายลำ ทางด้าน ห้างวินด์เซอร์จึงสั่งซื้อข้าวบ้าง 250 ตัน¹⁶⁹ โดยผู้แทนห้างสตีลบราเตอร์ อ้างว่า "...ได้มีข้อตกลงกับพ่อค้าจีนว่า จะปฏิบัติตามสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งพ่อค้าจีนกับพ่อค้าฝรั่งจะได้ตกลงกันในวันข้างหน้า..."¹⁷⁰ มีข้อน่าสังเกตอย่างหนึ่ง คือ "การซื้อขายเข้า(ข้าว)ระหว่างสยามกับทวีปยุโรปได้ตกอยู่ในห้างฝรั่งทั้งหมด พ่อค้าจีนไม่มีใครซื้อขายโดยตรงต่อห้างเมืองนอกเลย ห้างฝรั่งที่ทำการติดต่อกันเดี๋ยวนั้น ส่วนมากเป็นเพียงเอเจนต์ มีค่าเปอร์เซ็นต์นายหน้า หรือบางทีก็ได้กำไรจากราคาเข้า(ข้าว)บ้างเล็กน้อย..."¹⁷¹ ยกเว้นห้างอีสต์เอเชียติกที่มีเรือกลไฟและมีโรงสีเองจึงส่งข้าวไปจำหน่ายเอง

¹⁶⁷ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมิล 26/9/71 และ นิมฟ์ไทย 27/9/71

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁶⁹ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมิล 1/10/71

¹⁷⁰ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมิล 1/10/71

¹⁷¹ หจช., ร.7 ม.26.5/108 เดลิเมิล 5/11/71 และ นิมฟ์ไทย 3/10/71

ในช่วงที่พ่อค้าจีนขัดแย้งกับพ่อค้าชาวยุโรปในเรื่องสัญญาการซื้อขายข้าว เป็นที่น่าตั้งข้อสังเกตว่า เกี่ยวกับแหล่งรับซื้อข้าวของตลาดชาวยุโรป ส่วนใหญ่ได้รับสินค้าข้าวจากประเทศอาณานิคม โดยเฉพาะ แหล่งเพาะปลูกข้าวในประเทศพม่า ซึ่งได้มีการติดต่อซื้อขายกันมานานแล้ว ดังนั้น พ่อค้าชาวยุโรปจึงยืนยันในร่างสัญญาซื้อขายฉบับใหม่ ตัวอย่างของตัวเลขการส่งออกของประเทศสยาม (Siam) อินโดจีน (Indo-China) พม่า (Burma) ไปยังยุโรป

ตารางที่ 14 Annual Average exports of Rice from Siam , Indo-China and Burma to Europe

ช่วงเวลา	สยาม	อินโดจีน	พม่า
พ.ศ. 2464-2468	58,000	37,500	407,000
พ.ศ. 2469-2473	40,300	85,000	437,400
พ.ศ. 2474-2479	90,700	359,000	687,200

Source: Annual Trade and Navigation Reports ; Report of the Rice Export-Trade Enquiry Committee , and Interim Report.

(อ้างใน Cheng Siok-Hwa, The Rice Industry of Burma 1852-1940 p. 209)

จากตารางดังกล่าว การส่งข้าวออกไปยังตลาดยุโรป อัตราเฉลี่ยของแต่ละปี ปรากฏว่า ประเทศพม่ายังเป็นแหล่งสินค้าข้าวสำคัญของยุโรป มีปริมาณการผลิตข้าวจำนวนมากเพื่อการส่งออก นอกเหนือไปจากพลังผลักดันจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของอำนาจอาณานิคมตะวันตก (ทางด้านราคาผลผลิตที่สูงและตลาดข้าวที่เปิดกว้างขึ้น ขยายออกไปถึงยุโรป แอฟริกา และอเมริกากลาง) สำหรับชาวนาในพม่าการผลิตข้าวเพื่อส่งออกได้มีความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิตอย่างมาก และมีอัตราการเพิ่มของปริมาณข้าวส่งออก ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนเศรษฐกิจแบบยังชีพของชาวนา ในบริเวณที่ราบสามเหลี่ยมปากแม่น้ำของพม่าตอนล่าง เมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายตัวของเศรษฐกิจข้าวของสยามในภาคกลาง บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา หลังสนธิสัญญาเบาริ่ง ปี 2398 เป็นต้นมา การผลิตเพื่อการ

ส่งออกมีสูงขึ้นมาก วิธีการดำรงชีวิตของชาวนาสยามจึงมีการแปรเปลี่ยนไป

ดังนั้น การขัดแย้งระหว่างพ่อค้าชาวจีนกับพ่อค้าชาวสยามยุโรปในช่วง ปี 2471 จึงมีผลกระทบต่อชาวนาสยามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากตัวเลขการส่งออกข้าว ในช่วง พ.ศ. 2469 - 2473 (ค.ศ. 1926 - 1930) แสดงให้เห็นว่า ปริมาณการส่งออกข้าวของ พม่า และอินโดจีน มีปริมาณการส่งข้าวออกไปตลาดข้าวที่ยุโรปมากขึ้น แต่ปริมาณการส่งออกข้าวของสยามไปยุโรปลดลงมาก ถึงแม้พ่อค้าชาวจีนของสยามจะมีตลาดรับซื้อข้าวที่ฮ่องกง สิงคโปร์ และจีน แต่ก็ไม่ได้รับประกันทางด้านราคาข้าว ในทางตรงกันข้ามพ่อค้าชาวจีนของสยามกลับถูกตลาดรับซื้อข้าวกดราคาลงไป ซึ่งกลายเป็นปัญหาการค้าข้าวของสยามไม่สามารถต่อรองราคาข้าวกับตลาดข้าวในต่างประเทศได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลสยามได้พยายามส่งเสริมคุณภาพข้าวของสยามให้ดีขึ้น แต่เป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุเท่านั้นการปลอมปนข้าวสยามจากข้าวของเวียดนาม มักปรากฏอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวสยามตลอดมา การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ กลุ่มที่ได้ผลประโยชน์ คือ พ่อค้าข้าว (พ่อค้าชาวจีนกลาง เจ้าของกิจการโรงสีข้าว พ่อค้าข้าวส่งออก)

ในส่วนของประเทศก็ได้รับกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ ลดลง คือ เงินเหรียญฮ่องกงมีผลกระทบต่อราคาข้าวไทย เป็นผลให้มีการเสนอแนวทางในแก้ปัญหาในรูปแบบของฎีกาแสดงความเห็น ปรากฏว่า ฎีกาหลายฉบับได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงค่าของเงิน หรือลดค่าเงินบาทหรือเสนอให้รัฐบาลซื้อเหรียญเงินของจีน และฮ่องกงซึ่งมีเนื้อเงินสูงมาหลอมทำเป็นเงินไทย เช่น ฎีกาของขุนวิเชียรปรีชา (แพ เกศาคม) มีความเห็นว่า "เวลานี้บ้านเมืองขาดแคลนและมีหนี้สินมาก ถ้ารัฐบาลจะลงทุนสัก 70 ล้านบาท ซื้อเงินเหรียญจีนตั้งแต่เดิมมีอัตราแลกเปลี่ยนกับเงินสยาม 3 เหรียญต่อ 5 บาท บัดนี้ 1 เหรียญไม่ถึง 70 สตางค์ แล้วเอามาใช้เป็นเงินตราสยามก็จะได้ถึงหรือกว่า 200 ล้านบาท เพื่อเก็บไว้เป็นเงินสำรองธนบัตร..."¹⁷² และยังมีฎีกาในลักษณะนี้ของ หม่อมเจ้าทัศนโภาศเกษมสันต์¹⁷³ นายเชียน พันธุ์โกศา¹⁷⁴ พระแกลงแกลัวกล้า(อิว สิงหนันท์)¹⁷⁵

¹⁷² หจช., ร.7 รล.20/139 ฎีกา ม.ว.ทัศนโภาศ และขุนวิเชียรทูลเกล้าถวายความเห็นเรื่องการเงิน (13 ม.ค. 2473 - 3 ก.พ. 2475).

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁴ หจช., ร.7 รล.20/188 เล่ม 11 ฎีกาทูลเกล้าถวายความเห็น (อ้างแล้ว).

¹⁷⁵ หจช., ร.7 รล.20/194 เล่ม 11 ฎีกาทูลเกล้าถวายความเห็น รวม 4 เรื่อง (อ้างแล้ว).

กลุ่มพ่อค้าส่งออกข้าวหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง ระยะเวลา ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเจ้าของโรงสี และเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากใน สมาคมต่าง ๆ เช่น สมาคมโรงสีไฟ สมาคมพ่อค้าข้าว สมาคมพาณิชย์การจีน สมาคม เชียงหวย ฯลฯ ซึ่งเป็นคนกลางรับซื้อขายข้าวภายในประเทศหรือที่เรียกว่า "ยี่ปั้ว" นอกจาก การเป็นเจ้าของโรงสีและเป็นผู้ส่งออกข้าวแล้ว กลุ่มพ่อค้าส่งออกข้าวเหล่านี้ ยังดำเนิน ธุรกิจ การประกันภัย การธนาคาร และการเดินเรือ เพื่อสนับสนุนการค้าส่งออกข้าว เช่น "ห้วงหลี่" มีบริษัทห้วงหลี่ประกันภัยใน พ.ศ. 2476 ร้านแลกเปลี่ยนเงินต้นฮ่องกงจีน ตัวแทนบริษัทเดินเรือ china-Siam-Ship ของชาวนอร์เวย์ใน พ.ศ. 2472 "บุลกุล" มีบริษัทประกันภัยเงินสงอินชัวรันส์และร่วมกับ "บุลสุข" จัดตั้งบริษัทโงวฮัก ประกอบธุรกิจประ กันภัยและเดินเรือ ใน พ.ศ. 2472 "ล้ำซ่า" มีบริษัทกวางฮันหลงประกันภัยและร้านแลกเปลี่ยนเงินกวางเก๊าหลงใน พ.ศ. 2476 "เอี่ยมสุรีย์" มีร้านแลกเปลี่ยนเงินกวางซุ่น หลี่(เล็กกิจการ พ.ศ. 2491) บริษัทกวางฮันหลี่เดินเรือ "กลุ่มบริษัทอันฟองเหลาไมฮิง" จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2471 มีร้านแลกเปลี่ยนอันฟองเหลาไมฮิง¹⁷⁶

เมื่อมาถึงช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พ.ศ. 2473 (ค.ศ. 1930) ปรากฏ ว่ามีโรงสีปิดกิจการ และ กิจการโรงสีที่ดำเนินการถึงปี พ.ศ. 2480 ได้ลดต่ำลง ลักษณะ การดำเนินกิจการอาศัยตัวแทนในการหาซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าชาวจีนเพื่อมาป้อนโรงสี ซึ่ง กิจการโรงสีในช่วงหลัง ปี 2480 มักเป็นของคนจีนแต่ใจ และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำในช่วง พ.ศ. 2473 - 2482 (ทศวรรษ 1930) ราคาข้าวของโลกตกต่ำได้บีบบังคับพ่อค้าข้าวเปลือก ทำ ให้การดำเนินการค้าด้วยวิธีซับซ้อน เป็นที่เฟื่องเงิงของรัฐบาล

การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวภายในประเทศในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจาก การทำสัญญาร่วมสัมพันธไมตรีกันทางสงครามของทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลที่ญี่ปุ่นแล้ว บทบาท ของญี่ปุ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการค้าข้าวก็มีมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก จดหมาย ราชการของ วนิช ปานะนนท์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ที่กล่าวถึงความสำเร็จในการ พิจารณาตั้งบริษัทชาวไทยจำกัด ส่วนหนึ่งเกิดจากนายฮิราโน นายนิตดา พระประมณฑ์ และ นาย วนิช ปานะนนท์ ซึ่งได้อาศัยคำแนะนำจากนายพันเอก เอช. ทามูระ (ผู้ช่วยฝ่ายทหาร

¹⁷⁶ ระวีวรรณ เกียรติกำพลชัย. "ลักษณะและบทบาทของกลุ่มพ่อค้าผู้ส่งออกข้าวของ ประเทศไทย พ.ศ. 2489-2528", หน้า 33.

สถานทูตญี่ปุ่น)¹⁷⁷ และมีการส่งสินค้าข้าวไปยังบริษัทในญี่ปุ่น ในช่วงปี 2482 ทางฝ่ายรัฐบาลไทย ได้มีหนังสือทามทาบให้ญี่ปุ่นซื้อข้าวไทยมากขึ้นและมีการแลกเปลี่ยนสินค้ามากขึ้น การจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2481 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเงิน 500,000 บาทให้กระทรวงเศรษฐกิจทำการค้าข้าว โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ให้คนไทยมีโอกาสขายข้าวเปลือกให้โรงสีโดยตรง พ่อค้าข้าวเปลือกคนไทยซึ่งเคยล่องเรือและได้เลิกไปแล้วเป็นส่วนมากจะได้กลับมาทำอาชีพตามเดิม ทั้งเปิดโอกาสให้สหกรณ์ได้ขายข้าวได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยไม่ต้องผ่านคนกลาง
2. เพื่อเป็นการนำทางและเปิดช่องให้คนไทยได้มีส่วนในการสีข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ
3. มิให้กีดราคาข้าวเปลือกของคนไทย
4. มิให้ทำการทุจริตในการซึ่งตวงข้าวเปลือก
5. รักษาคุณภาพข้าวไทยไว้ในตลาดโลก¹⁷⁸

บริษัทข้าวไทยจำกัด ได้ทำการผูกขาดการซื้อ สี และส่งข้าวออกนอกประเทศโดยมีกระทรวงการคลัง และกระทรวงเศรษฐกิจ ถือหุ้น 499,000 บาท โดยมีผู้ถือหุ้นและริเริ่มตั้งบริษัท คือ พล.ท.พระยาเฉลิมอากาศ พ.อ.หลวงเสรีเริงฤทธิ์ พระประมณฑ์ปัญญา นายวนิช ปานะนนท์ พระยาสิทธิการบัญชา พระยาอุลลยธรรมธาดา พระยาวิสุทธิการ หลวงอัมพินพิทักษ์เขตต์ หลวงอนุกุลสิการ นายขวัญ จารุรัตน์ และพลโท พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป) เป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการ และนายมาเสียบคุณ เป็นผู้จัดการบริษัท ดำเนินการโดยติดต่อค้าข้าวโดยตรงกับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷⁷ หจช., (3)สร.0201.29.1/24 การซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้าข้าวกับญี่ปุ่น (23 พฤศจิกายน 2482 - 26 สิงหาคม 2496).

¹⁷⁸ หจช., (3)สร 0201.29.1/23 รายงานผลของการปฏิบัติงานของบริษัทข้าวไทยกับการขอเพิ่มเงินทุนและการเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ และรายงานงบดุลย์(16 สิงหาคม 2482 - 17 เมษายน 2487).

สหกรณ์ในจังหวัดต่าง ๆ มีการตั้งยุ้งฉางเพื่อรับซื้อจากชาวนาในจังหวัดต่าง ๆ แต่สหกรณ์ไม่ได้ซื้อจากชาวนาโดยตรง ส่วนใหญ่ยังซื้อผ่านพ่อค้าคนกลาง บริษัทข้าวไทยยังไม่สามารถควบคุมตลาดภายในได้ทั้งหมด ถึงแม้รัฐบาลจะสั่งปิดกิจการโรงสีของเอกชน และบริษัทข้าวไทยจะเข้าไปดำเนินการเข้ากิจการโรงสีก็ตาม ปัญหาการเก็งกำไรทางการค้าข้าวของพ่อค้าข้าวก็ยังเป็นประเด็นที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ ประชาชน (รวมทั้งชาวนา) ก็ยังได้รับผลกระทบจากการค้าข้าวในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ผลการดำเนินงานของบริษัทข้าวไทย 6 เดือนแรก (9 ธันวาคม พ.ศ.2481 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ.2482) ทางบริษัทข้าวไทยอ้างได้ช่วยพยุงราคาข้าวสารมิให้พ่อค้าที่ซื้อข้าวสารส่งไปต่างประเทศตราค่า คือ "... ในขณะที่โรงสีของบริษัทเปิดใหม่ ๆ ในท้องตลาดไม่มีการซื้อขายกันกว่า 10 วัน เพราะ ผู้ค้าข้าวสารประกาศซื้อหาละ 3 บาท 50 สตางค์ แต่บริษัทข้าวไทยตั้งราคาขายไว้หาละ 3 บาท 80 สตางค์ พ่อค้าข้าวสารจึงพยายามเพิ่มราคาให้หาละ 3 บาท 55 สตางค์ และ 3 บาท 60 สตางค์ก็ยังไม่มียุขาย ... เมื่อพ้น 10 วัน... ผู้ค้าข้าวสารจึงประกาศซื้อหาละ 3 บาท 65 สตางค์ จึงมียุขายบ้าง แต่โรงสีของบริษัทข้าวไทย ขายได้หาละ 3 บาท 77.50 สตางค์"¹⁷⁹ ทั้งนี้ทำให้พ่อค้าที่ซื้อข้าวสารส่งไปต่างประเทศไม่สามารถจะกดราคาข้าวสารในตลาดได้มากเกินไพบ และยิ่งอ้างถึง ปริมาณข้าวส่งออกตั้งแต่ ธันวาคม พ.ศ. 2481 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2482 มีข้าวออกทางกรุงเทพฯ 1,040,000 ตัน โดยบริษัทข้าวไทยได้ขายข้าว (รวมปลายข้าวและรำ) จำนวน 1,075,585 หาบ เป็นเงิน 3,048,730 บาท ประมาณเท่ากับ 1 ใน 16 ของปริมาณข้าวซึ่งส่งออกในระยะนี้

กระทรวงเศรษฐกิจจึงตั้งความหวังสำหรับบริษัทข้าวไทยอีก 2 ประการ คือ ควบคุมตลาดข้าวไทย และส่งข้าวไทยออกไปขายยังต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจได้อ้างว่าความหวังทั้ง 2 ประการนี้ จะดำเนินการได้ "จำเป็นจะต้องเพิ่มทุนและเปิดโรงสีเพิ่มขึ้นอีก"¹⁸⁰ ในขณะที่บริษัทข้าวไทยเข้าโรงสีของเอกชนอยู่ 2 โรง (เงินเส้า, เงินแสงจั่น) ซึ่งต้องการเข้าโรงสีเพิ่มอีก 8 โรง และจะต้องเพิ่มทุนอีก 1,000,000 บาท แต่อาจต้องเพิ่มทุนขึ้นอีก 2,000,000 บาท

¹⁷⁹ ทจช., (3)สร.0201.29.1/23, เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

ผลปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จากรายงานประชุม คณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 41/2482 (18 สิงหาคม พ.ศ. 2482) มีการเสนอขอเพิ่มทุน 1,000,000 บาท โดยแยกแผนเอก พระบริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ได้กล่าวว่า

... การที่เสนอโครงการนี้ ก็เพราะมีความประสงค์ยัดตลาดข้าวสาร ยัดราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราต้องการตลาดต่างประเทศ เวลานี้เราไม่สามารถตั้งราคาได้ตามชอบใจ จึงได้เสนอของบประมาณมาใหม่ ซึ่งหวังว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามประสงค์ได้ อนึ่ง ขอเรียนเพิ่มเติมว่า การทำงานสำเร็จครั้งนี้ก็ เพราะได้รับความช่วยเหลือจากกรมรถไฟ และโรงสีจะดำเนินไปได้ก็เพราะสหกรณ์...¹⁸¹

ด้วยจุดประสงค์ที่รัฐบาลต้องการรักษาคุณภาพของข้าว และตลาดต่างประเทศ รัฐบาลจึงอ้างถึง ความจำเป็นต่อควบคุมการค้าข้าว ในขณะที่เดียวกับบริษัทข้าวไทยอาจต้องใช้จ่ายเงินหมุนเวียนเป็นพิเศษ นายทวิ บุณยาเกตุ ได้กล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 83/2482 (วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2482) ไว้ว่า

... ถ้าหากบางขณะเกิดความจำเป็นที่จะต้องขอโอเวอร์ดรอเงินจากธนาคารแล้ว ก็ขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับรองเงินโอเวอร์ดรอจากธนาคาร โดยบริษัทข้าวไทยจำกัดภายในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาทโดยบริษัทข้าวไทย จำกัด รับรองหนี้สินและดอกเบี้ยรายนี้ ...¹⁸²

หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ไม่ขัดข้องและขอให้ตั้งข้าราชการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมดำเนินการ คณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติให้กู้เงินทุนอุตสาหกรรม ไปเพิ่มทุนอีก 1,000,000 บาท เพื่อให้บริษัทส่งข้าวไปขายต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก 20% รวมเป็น 30 %

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน.

ของข้าวที่ประเทศไทยส่งออกทั้งหมด และได้เข้าเปิดโรงสีข้าวเพิ่มขึ้นอีก เป็น 9 โรง (จีนเส้า, จีนเส่งจัน, ไท่จ้วน, อี้เอ็ง, เม่งฮะหลง, กวางฮะเส้า, เต็กหลี่, เองเต็กหลี่ และจ้วนเกิมเสง)

ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ขยายขอบเขตไปทั่วโลก โดยเฉพาะทางเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้แหล่งผลิตข้าวอื่น ๆ ไม่สามารถส่งข้าวออกสู่ตลาดโลกได้ - ไทยจึงเป็นพ่อค้าข้าวรายใหญ่แต่ผู้เดียว บริษัทข้าวไทยก็มีกำไรจากการส่งข้าวออกไปขายที่สิงคโปร์ เช่นเดียวกัน¹⁸³

จากงานเขียนของสังคีต นิริยะรังสรรค์ เรื่องทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ.2475-2503) ได้อ้างการสัมภาษณ์คุณสมบุญ ไผ่นันท์ อดีตผู้ช่วยผู้จัดการบริษัทข้าวไทย ซึ่งยืนยันว่า บริษัทข้าวไทยมีกำไรประจำทุกปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2492 ผลกำไรได้ถูกนำไปแจกให้แก่ผู้ถือหุ้นในรูปของเงินปันผล และบำเหน็จกรรมการ โดยทุนของบริษัทข้าวไทย จำกัด มีจำนวน 15,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท เป็นเงิน 1,500,000 บาท

รายงานการดำเนินงานของบริษัทข้าวไทย จำกัด ปี 2486 ปรากฏว่าที่กรุงเทพฯ บริษัทข้าวไทย มีโรงสีและเข้าเพิ่มรวม 17 โรง และได้ร่วมทุนกับบริษัทธัญญะรักษ์ จำกัด ซึ่งมีกิจการโรงสีในกรุงเทพฯรวม 3 โรง ต่างจังหวัด 3 โรง รวมเป็น 6 โรง โดยมีการหน่วยจัดซื้อข้าวเปลือกชั้นดีตลอดทางรถไฟสายอุบลและอุดร ทำให้ราคาข้าวในบริเวณนั้นขึ้นจากราคาเดิม เกวียนละ 25-40 บาท เป็น 60-75 บาท และทางภาคพายัพหน่วยจัดซื้อข้าวเปลือกชั้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ ทางภาคบูรพา ในปี 2486 นี้บริษัทได้ทำการขายข้าวจากจังหวัดที่กล่าวนี้ให้แก่ญี่ปุ่น โดยขนผ่านทางอินโดจีน และทางปักกิ่งได้ ปลายปี 2485 บริษัทได้รวบรวมโรงสีต่าง ๆ ได้ 22 โรง ตั้งเป็นบริษัทข้าวไทยปักกิ่งได้จำกัด

การรับซื้อข้าวของบริษัทข้าวไทย ส่วนใหญ่ยังอาศัยหน่วยงานจากรัฐในการช่วยเหลือ เช่น กรมรถไฟ ตัวอย่างปริมาณข้าวเปลือก ซึ่งบริษัทข้าวไทยรับซื้อในปี 2486 (ตั้งแต่เดือน มกราคมถึงพฤษภาคม) รวมซื้อข้าวเปลือกทั้งสิ้น 109,460 เกวียน 4 ถัง เป็นจำนวนเงิน 7,556,183.53 บาท (69.03 บาท) แยกเป็นข้าวเปลือกท้องถิ่น 44,859 เกวียน

¹⁸³สังคีต นิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ.2475-2503. (พระนคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526), หน้า 104-105.

47 ถึง จำนวนเงิน 3,738,043.12 บาท (83.33 บาท) ข้าวเปลือกรถไฟชื้อทางหน่วย
จัดซื้อประจำท้องที่ 53,455 เกวียน 48 ถึง เป็นเงิน 2,920,877.31 บาท (ราคา
เฉลี่ย 54.64) ข้าวเปลือกที่พ่อค้าส่งมาขายทางรถไฟ 11,144 เกวียน 9 ถึง เป็นจำนวน
เงิน 897,263 บาท 10 สดางค์ (ราคาเฉลี่ย 80.51 บาท)¹⁸⁴

จะเห็นว่าปริมาณข้าวเปลือกจากท้องน้ำมีราคาเฉลี่ยของข้าวเปลือกสูงกว่าข้าว
เปลือก จากหน่วยจัดซื้อประจำท้องที่และข้าวเปลือกที่พ่อค้าส่งมาขายทางรถไฟ ในขณะที่ราคา
เฉลี่ยของข้าวเปลือกที่พ่อค้าส่งมาขายทางรถไฟ กลับมีราคาสูงกว่ารถไฟชื้อทางหน่วยจัดซื้อ
ประจำท้องที่ ทั้งที่ปริมาณข้าวเปลือกที่รถไฟชื้อทางหน่วยจัดซื้อประจำท้องที่มีจำนวนมากกว่า
แหล่งอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามการลำเลียงขนส่งภายในประเทศ ของข้าวเปลือกที่มาสู่ตลาด
กรุงเทพ ฯ ส่วนหนึ่งต้องอาศัยการลำเลียงทางเรือ ส่วนทางรถไฟนั้นประมาณ 10-20% ของ
จำนวนที่มาทางน้ำ¹⁸⁵ ซึ่งกรมรถไฟได้เข้ามาอำนวยความสะดวกให้แก่งานของบริษัทได้อย่างดี
ทำให้บริษัทมีความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น บริษัทข้าวไทยยังได้พยายามแข่งขันด้วย
การอำนวยความสะดวกในหลายด้านแก่พ่อค้าข้าว เพื่อชักชวนพ่อค้าทั่วไปให้หันมานิยมใช้ทาง
บริการของบริษัท คือ บริษัทจัดอำนวยความสะดวกด้วยการสร้างท่าจอดเรือใหม่ที่ย่านถนนตก
ฝั่งพระนครไว้ เพื่อให้เป็นที่รับบริการเรือบรรทุกข้าวเปลือกขนาดใหญ่ที่จะ เข้า-ออกให้จอดได้
อย่างสะดวกไม่ต่ำกว่า 400 ลำ โดยเปิดแผนรับซื้อข้าวขึ้น เพื่อช่วยเหลือบรรดาโรงสีข้าว
ที่ตั้งอยู่ตามต่างจังหวัดโดยรับซื้อข้าวสาร และปลายข้าวจากโรงสีเหล่านั้นมาทำการคัดเลือก
และจัดคุณภาพเสียใหม่ให้ถูกต้องกับความนิยมของตลาดแล้วนำออกจำหน่าย¹⁸⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸⁴ หจช., (3)สร.0201.29.1/23 เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁵ หจช., (3)สร.0201.29.1/49 ราคาข้าวของบริษัทข้าวไทย (8 - 14
มิถุนายน 2488)

¹⁸⁶ ชาติ รวบรวมศิลป์, "นโยบายพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป.
พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ. 2487", หน้า 144.

ราคาข้าวสารของบริษัทข้าวไทย จำกัด ยังสัมพันธ์กับสภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างยิ่ง การขึ้นราคาข้าวของบริษัท เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2488 ทำให้ประชาชนผู้บริโภคกล่าวหาบริษัทว่า " บริษัทขึ้นราคาข้าวคราวเดียวสูงเกินไปไม่ค่อย ๆ ผ่อนขึ้นทีละน้อย ๆ ... และ... บริษัทสะสมสต็อกไว้มากแล้วขึ้นราคาเพื่อหากำไรเข้าบริษัท... และ... บางคนเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของบริษัทรับซื้อสต็อกไว้ในราคาถูก แล้วขึ้นราคาเพื่อหากำไรเป็นส่วนตัว..."¹⁸⁷

บริษัทข้าวไทยได้ชี้แจง เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2488 ว่า "...หากจะค่อยขึ้นราคาข้าวสารคราวละน้อยหลาย ๆ ครั้ง วงการค้าข้าวไว้เพื่อเก็งกำไร ตลาดข้าวโอนเอียงไปในทางราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ พ่อค้าก็จะกักกันข้าวไว้เพื่อเก็งกำไรและจะเกิด speculate (การเก็งกำไร-ผู้เขียน) ล่วงหน้ากันเพิ่มขึ้น เพราะ ไม่แน่ว่าราคาข้าวจะขึ้นไปเพียงใด ซึ่งจะเพิ่มความปั่นป่วนให้แก่ตลาดข้าว... บริษัทจึงเลือกเอาทางเพิ่มราคาเสียครั้งเดียวให้เข้าสู่ระดับที่เห็นว่าพอจะรักษาไว้ได้ต่อไปอีกชั่วระยะหนึ่ง..."¹⁸⁸ ในส่วนข้าวเปลือกนั้น บริษัทต้องเพิ่มราคาขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อเรียกให้ข้าวเปลือกมาสู่โรงสี เพราะ ข้าวเปลือกตกมาไม่พอกับความต้องการ และบริษัทยังชี้แจงว่า เป็นความเข้าใจผิดของประชาชน ความจริงบริษัทมีสต็อกข้าวสารอยู่เพียงเล็กน้อย ส่วนจำนวนที่มีอยู่มากนั้น เป็นปลายข้าวที่เหลือขายให้ญี่ปุ่น หาใช้ข้าวสารไม่

นอกจากนี้บริษัทยังอ้างว่า การที่ข้าวเปลือกมีมาน้อยในขณะนั้น เนื่องจาก

"(1) การลำเลียงขนส่งภายในประเทศได้ผันแปรไปอย่างมาก เนื่องจากผลแห่งสงคราม... การลำเลียงทางน้ำได้ถูกตัดไปใช้ในกิจการเกี่ยวกับสงครามเป็นจำนวนมาก... หรือ... ผู้ที่เคยเดินเรือค้าข้าวเปลือกได้เปลี่ยนไปหาอาชีพอย่างอื่น ซึ่งให้ผลกำไรมากกว่าการค้าข้าวเปลือก..."

(2) ธนบัตรย่อยไม่พอเพียง... เป็นอุปสรรค... ในการค้าข้าวเปลือกเพราะพ่อค้าจำนวนมากต้องออกไปหาข้าวตามท้องนา ซึ่งได้รายละเอียดเล็กน้อย เมื่อรวมกันได้จำนวนมากพอก็ล่องลงมาขายกรุงเทพฯ ลักคราว การไปซื้อข้าวจากท้องนาก็ต้องจ่ายเงินย่อย...

¹⁸⁷ ทจช., สร. 0201.29.1/49 ราคาข้าวของบริษัทข้าวไทย (8 - 11 มิถุนายน 2488).

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

(3) การกักกันข้าวเปลือกโดยผู้ที่ค้ากำไรเกินควรในระหว่างสงคราม...มีบุคคลบางจำพวก...ได้หันมาแก๊งซื้อและกักกันสินค้าหลังสงคราม และส่วนมากก็มีความเห็นตรงกันว่าสิ่งแรกที่ประเทศเราจะขายออกได้อย่างรวดเร็วและได้ราคาดีก็คือ ข้าวสาร...นี่เป็นความคิดของพ่อค้าเหล่านี้ และจะเห็นผลชัดเจนที่ได้เกิดมีขุมมีฝางสำหรับตนข้างเปลือกเกิดขึ้นอีกมาก..."¹⁸⁹

นายมา บุญกุล ผู้จัดการข้าวไทย จำกัด ยังได้ให้เหตุผลอีกว่า การขึ้นราคาเรียกข้าวเปลือกของบริษัทข้าวไทย บริษัทจะทำเพียงเท่าที่เห็นว่าไม่เกินสมควรและเท่าที่จะทำได้ในฐานะระหว่างพ่อค้าต่อพ่อค้าเท่านั้น บริษัทข้าวไทยไม่มีอำนาจไปเรียกร้องให้พ่อค้าข้าวขาย แต่บริษัทข้าวไทยมีบทบาทในจัดซื้อข้าวให้กับญี่ปุ่นอย่างมาก

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในประเทศไทยช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2482 เป็นระยะที่สงครามเกิดขึ้นในยุโรป ประเทศไทยสามารถขายสินค้าส่งออกมากขึ้นและขายได้ราคาดีขึ้น สินค้าที่ได้ส่งออกในขณะนั้น ส่วนใหญ่เป็นข้าว ยางพารา ตับูก เมื่อเปรียบเทียบปริมาณและมูลค่าสินค้าข้าว ปี พ.ศ. 2481-2482 และ พ.ศ. 2482 ที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศจากท่ากรุงเทพ ฯ พบว่า ในปี 2482-2483 เป็นช่วงที่อยู่ในภาวะสงครามระยะแรกมีการส่งออกเพิ่มขึ้นและมีมูลค่าการส่งออกมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากตัวเลขการส่งออก 6 เดือนแรกของฤดูจำหน่ายข้าวใน พ.ศ. 2482-2483 มีปริมาณสินค้าส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ 845,975 เมตริกตัน น้อยกว่าระยะเดียวกันในฤดูจำหน่ายข้าว พ.ศ. 2481-2482 เป็นจำนวน 50,570 เมตริกตัน แต่จำหน่ายได้เงินมากกว่าระยะเดียวกันในปี 2481-2482 เป็นเงิน 6,020,654 บาท และในระยะ 6 เดือนต่อมา (ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2483) มีสินค้าข้าว-ปลายข้าวและรำ ส่งไปยังต่างประเทศรวมทั้งสิ้น 851,304 เมตริกตัน ถึงแม้ปริมาณที่ส่งไปในระยะนี้ จะน้อยกว่าระยะเดียวกันในปี 2481

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸⁹ เมื่อเปรียบเทียบทั้งฤดู พบว่า พ.ศ. 2482-2483 มีสินค้าข้าวส่งไปจากท่ากรุงเทพ ฯ รวมทั้งสิ้น 1,697,278 เมตริกตัน เป็นเงิน 123,775,249 บาท ส่วนปี พ.ศ. 2481-2482 มีปริมาณการส่งออก 1,829,029 เมตริกตัน รวมเป็นเงิน 104,581,674 บาท อ้างจาก สร.0201.29.1/16 เรื่องรายงานการขายข้าวในรอบ 6 เดือน และสถิติแสดงปริมาณและมูลค่าของสินค้าข้าวส่งออกเฉพาะท่ากรุงเทพ ฯ พ.ศ. 2479-2480 ถึง พ.ศ. 2482-2483.

- 2482 ถึง 81,182 เมตริกตัน จำนวนเงินที่จำหน่ายได้ในระยะ 6 เดือนหลังของปี พ.ศ. 2482-2483 มีมูลค่าถึง 26,157,406 บาท สูงกว่าในระยะเดียวกันในฤดูก่อนถึง 13,172,921 บาท ทั้งที่มีปริมาณส่งออกข้าวน้อยกว่า¹⁹⁰ ซึ่งให้เห็นว่า การส่งข้าวออกในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะแรก ตลาดข้าวในยุโรปจากอังกฤษมีความต้องการสินค้าข้าวเพิ่มมากขึ้น เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ของการสั่งซื้อในระยะดังกล่าวของอังกฤษ เพิ่มขึ้น 90 % และในส่วนของดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ คือ แหลงมาลายู เพิ่ม 65 % และ สิงคโปร์ เพิ่ม 3 % และเป็นที่น่าสังเกตว่าทางรัฐบาลไทยได้ติดต่อหาตลาดข้าวเพิ่มขึ้น โดยมีตลาดข้าวสำคัญคือ ญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะการทำนาในญี่ปุ่นได้รับความเสียหาย จำเป็นต้องซื้อข้าวจากต่างประเทศ และซื้อข้าวไทยเพิ่มขึ้น ในส่วนของจีนเป็นข้าวที่ซื้อสำหรับส่ง ไปยังอาณาเขตของประเทศจีน ในครอบครองของญี่ปุ่น และฮ่องกง เพิ่มขึ้น 35 % ในขณะที่ตลาดข้าวที่ต้องสูญเสียไป คือ เยอรมันนี ไม่มีการส่ง ไปจำหน่ายเลย คิวบา อเมริกาใต้ และ เวสอินดีส มีปัญหาติดขัดเรื่องการขนส่งทางทะเล เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และประเทศอื่น ๆ ในยุโรปและอินเดีย ลังกา มีปริมาณการรับซื้อจากประเทศไทยน้อยลง ที่สำคัญราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น สินค้าข้าวของประเทศไทยจึงเป็นที่ต้องการของตลาดโลกในขณะนั้น แต่ปริมาณข้าวในประเทศไทยมีเหลือส่งออกน้อยลง ซึ่งได้มีรายงานคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วว่าปริมาณข้าวลดลง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ราคาข้าวของประเทศไทยได้ราคาดี

พิจารณาจากราคาข้าวเปลือก ข้าวสาร ในตลาดกรุงเทพฯ พ.ศ. 2482 - 2483 แนวโน้มของราคาข้าวสูงขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2483 คือ ราคาข้าวเปลือก(เกี่ยวหลวง) ในเดือนมิถุนายน 2483 ราคาข้าวนาสวนเกี่ยวและประมาณ 43-55 บาท ข้าวนาสวนที่ 2 เกวียนละ 38-46 บาท ส่วนข้าวสาร(ต่อ 1 หาบ) ชนิดอย่างดีพิเศษ(Extra Super-Special) หาบละ 4.35-4.70 บาท และชนิดอย่างดี (Extra

¹⁹⁰ เมื่อเปรียบเทียบทั้งฤดู พบว่า พ.ศ. 2482-2483 มีสินค้าข้าวส่งไปจากท่ากรุงเทพฯ รวมทั้งสิ้น 1,697,278 เมตริกตัน เป็นเงิน 123,775,249 บาท ส่วนปี พ.ศ. 2481-2482 มีปริมาณการส่งออก 1,829,029 เมตริกตัน รวมเป็นเงิน 104,581,674 บาท อ้างจาก สร.0201.29.1/16 เรื่องรายงานการขายข้าวในรอบ 6 เดือน และสถิติแสดงปริมาณและมูลค่าของสินค้าข้าวขาออกเฉพาะท่ากรุงเทพฯ พ.ศ. 2479-2480 ถึง พ.ศ. 2482-2483.

Super) ทาบละ 4.25-4.50 บาท¹⁹¹ และข้าวเปลือกในเดือนพฤศจิกายน 2483 ข้าวนาสวนที่ 1 เพิ่มเป็นเกวียนละ 62-81 บาท ข้าวนาสวนที่ 2 เพิ่มเป็น 61-78 บาท ส่วนข้าวสารชนิดอย่างดีเลิศ มีราคาทาบละ 6.85-7.80 บาท และชนิดอย่างดี 6-7.0-7.7 บาท ทำให้ในช่วงปลายปี พ.ศ.2483 ตลาดใหญ่ในต่างประเทศ ต่างต้องการข้าวมากขึ้นรวมทั้งตลาดที่เคยพยายามกีดกันการค้าข้าว คือ มลายู และ สิงคโปร์ของอังกฤษก็ต้องการข้าวจำนวนมาก

ในส่วนของเงินอากรข้าวขาออก ซึ่งเป็นรายได้ของรัฐบาลทางหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2482 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2483 เก็บเป็นอากรข้าวขาออกได้ 4,194,336 บาท และ ปี พ.ศ.2483-2484 เก็บได้ 5,181,385 บาท¹⁹² เป็นรายได้รัฐบาลที่มีเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงสงครามโลก (พ.ศ. 2482-2484)

ในช่วงสมัยสงครามเอเชียบูรพา (ช่วง พ.ศ. 2485 - 2487) การเข้ามาของกองทัพญี่ปุ่น เป็นผลให้จำนวนเรือและระวางบรรทุกของเรือที่มีสินค้าลดลง ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2481 มีเรือเข้า 888 ลำ ออก 887 ลำ ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2484 มีเรือเข้า 551 ลำ เรือออก 548 ลำ และในช่วงสงครามเอเชียบูรพา พ.ศ. 2485 มีเรือเข้า 93 ลำ เรือออก 92 ลำ พ.ศ. 2486 เรือเข้า 108 ลำ เรือออก 113 ลำ และ พ.ศ.2487 เรือเข้า 63 ลำ เรือออก 74 ลำ¹⁹³ สาเหตุของการเพิ่มขึ้นและลดลงของจำนวนเรือเข้า-ออก เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของการค้าข้าวต่างประเทศในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และส่งผลต่อการขนถ่ายสินค้าเข้า-ออกของประเทศไทย ซึ่งกิจการเดินเรือก่อนสงครามเป็นเรือของอังกฤษมากที่สุด เป็นของนอร์เวย์ ญี่ปุ่น และเดนมาร์กตามลำดับ ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เรือเข้า-ออกเป็นของประเทศนอร์เวย์มากที่สุด รองลงมาเป็นของอังกฤษ เดนมาร์ก ญี่ปุ่น และไทยตามลำดับ

ปี 2490 รัฐบาลกำหนดให้ร้านค้าส่งข้าวสารในจังหวัดพระนครและธนบุรีต้องเป็นคนไทยเพื่อทำการผูกขาดการค้าข้าวทั้งหมด ทำให้สมาคมพ่อค้าข้าวเงินแห่งกรุงเทพ(The

¹⁹¹ เรืองเดียวกัน.

¹⁹² เรืองเดียวกัน.

¹⁹³ อุบล จิระสวัสดิ์. "สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาคศึกษาศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517), หน้า 266

chinese rice merchants Association of Bangkok) หรือสมาคม บี เชียง กง ชื่อ
 แห่งกรุงเทพฯ ได้ขอให้พ่อค้าชาวจีนมีส่วนร่วม ทางรัฐบาลยอมให้ร้านค้าส่งข้าวชาวจีนมี
 จำนวนเพิ่มขึ้นจาก 5 ร้านมาเป็น 11 ร้าน และเป็น 22 ร้านตามลำดับ แต่มาถึงเดือน
 มกราคม พ.ศ. 2490 ได้ลดลงไปเป็นอัตรา 1 ใน 3 ทำให้กลุ่มพ่อค้าชาวจีนไม่พอใจ และ
 ร้องเรียนนายกรัฐมนตรี ขอเพิ่มร้านค้าส่งข้าวสารของชาวจีนขึ้นอีกจำนวนหนึ่งให้ใกล้เคียงกับ
 อัตราส่วน 22 ต่อ 24 ร้าน ตามข้อตกลงเดิมซึ่งฝ่ายสมาคม บี เชียง กง ชื่อ แห่งกรุงเทพฯ
 คือ นายไฉ่ชุนเคี้ยว นายกสมาคมบีเชียงกงชื่อ ได้ยื่นจดหมายร้องเรียนนายกรัฐมนตรี เมื่อ
 วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2490 มีความว่า "ตามที่หอการค้ากรุงเทพฯ ได้แถลงออกมาโดย
 ผลการปราศจากเหตุให้ร้านค้าส่งข้าวสารของชาวจีนได้สละสิทธิการค้าส่งข้าว อันข้อแถลง
 นี้เป็นเหตุให้ร้านค้าส่งข้าวสารของชาวจีนได้ถูกกีดกัน..."¹⁹⁴ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์
 2490 - 12 เมษายน 2492

โดยเพิ่มร้านค้าส่งข้าวชาวไทยจาก 24 ร้านเป็น 28 ร้าน และร้านค้าส่งข้าวพ่อ
 ค้าจีนลดจาก 22 ร้านมาเป็น 14 ร้าน ทำให้พ่อค้าจีนต่างรู้สึกที่ไม่เป็นการยุติธรรม จึงได้
 ยื่นเรื่องราวร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี จากการสำรวจบัญชีร้านขายส่ง ไทย-จีน ใน
 จังหวัดพระนคร มีร้านขายส่งไทย 14 ร้าน ขายปลีก 270 ร้าน และร้านค้าส่งชาวจีน
 15 ร้าน ขายปลีก 234 ร้าน ส่วนในเขตธนบุรี มีร้านขายส่งไทย 8 ร้าน ขายปลีก 114
 ร้าน และร้านขายส่งจีน 5 ร้าน ร้านขายปลีก 63 ร้าน อย่างไรก็ตาม พ่อค้าคนกลางจะรับ
 ซื้อข้าวจากชาวนาถึงที่ ราคาข้าวที่ซื้อขายกันนั้นว่ามีราคาถูกกว่าราคาตลาดมาก สาเหตุที่
 ชาวนาขายข้าวในราคา

กล่าวคือ การส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของไทย ได้ตกอยู่ภายใต้ระบบ
 การแบ่งสรรข้าวระหว่างประเทศ โดยสภาการอาหารในยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ
 (International Emergency Food Council) (พม่าและอินโดจีนก็เช่นเดียวกัน) ใน
 ขณะนั้นรัฐบาลมีสำนักงานข้าวมีหน้าที่เข้าไปควบคุมจัดการส่งออก เป็นการผูกขาดการค้าข้าว
 ของรัฐบาล ซึ่งมีการซื้อขายโดยตรงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือที่เรียกว่า
 Government to Government control โดยมีรัฐบาลผู้ซื้อ เช่น อังกฤษ ลังกา อินเดีย

¹⁹⁴ หจช., สร.0201.29.1/72. เรื่องผู้ซื้อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องข้าว.

ญี่ปุ่น และประเทศที่สหประชาชาติ เสนอให้รัฐบาลจัดโควตาจำนวนข้าวให้กับประเทศที่ขาดแคลนข้าวบริโภคของประเทศต่างๆ หลายประเทศ ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาของตลาดโลก แต่มีราคาสูงกว่าราคาข้าวของตลาดภายในประเทศ¹⁹⁶

ภายหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา บริษัทข้าวไทยได้เริ่มตกต่ำลง และบริษัทข้าวไทยได้เปลี่ยนไปตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล กลไกสำคัญของการดำเนินงานของบริษัทข้าวไทย คือ บริษัทไทยเดินเรือทะเล ธนาคารมหล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัยก็มีได้ทำงานประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับบริษัทข้าวไทย การหันไปพึ่งกิจการเดินเรือของเอกชนซึ่งไม่ได้รับความสะดวก และไม่ได้รับอนุมัติค่าขอโควตาของบริษัทที่เสนอไปยังกระทรวงพาณิชย์ ทำให้ฐานะทางการค้าของบริษัททรุดลง และที่สำคัญในทางการเมือง บริษัทข้าวไทยไม่ได้เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของคณะรัฐประหาร เพราะ ต่างมีบริษัทส่งข้าวออกของตนเอง

ส่วนพ่อค้าข้าวเอกชนจะได้รับสิทธิจากรัฐบาลทำการส่งข้าวออกไปจำหน่ายเอง เป็นส่วนต่างหากจากการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ เนื่องจากปริมาณความต้องการข้าวของตลาดต่างประเทศมีมาก และมีข้าวบางชนิดเป็นต้นข้าวสาร 100% ไม่รวมอยู่ในสัญญาซื้อขายระหว่างรัฐบาล แต่มีผู้บริโภคร่างประเทศต้องการ รัฐบาลจึงอนุญาตให้พ่อค้าเอกชนทำการส่งข้าวออกไปได้บ้าง โดยพ่อค้าข้าวเอกชนจะต้องซื้อข้าวสำหรับส่งออกจากสำนักงานข้าว ในราคาเงินตราต่างประเทศที่กำหนด และต้องเสียค่าวีเอ็มเอ็มเป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งได้ยกเลิกในปี 2498

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹⁶ หจก., (3) สร. 0201. 29. 1/49 เรื่องเดียวกัน.

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงด้วยการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามกับญี่ปุ่น ประเทศไทยจำเป็นต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามให้กับสัมพันธมิตร โดยชดใช้ข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน ปริมาณข้าวที่ประเทศไทยต้องส่งให้อังกฤษนั้นมีมูลค่า 740 ล้านบาท รัฐบาลได้ประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนส่งข้าวและมอบให้องค์การข้าวเป็นผู้ซื้อข้าวจากพ่อค้า และเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียวโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2489 ซึ่งรัฐบาลได้บังคับซื้อข้าวในราคาต่ำในประเทศและนับว่าเป็นการผลักราคาให้กับชาวนา ในปี พ.ศ.2493 กระทรวงเศรษฐกิจได้ออกระเบียบให้พ่อค้าข้าวชำระค่าธรรมเนียมพิเศษเรียกว่าพรีเมียมข้าว (Premium) ซึ่งเป็นเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากพ่อค้าที่ส่งข้าวออกนอกต่อข้าวที่ส่งออกหนึ่งตัน ตามอัตราที่รัฐบาลกำหนด โดยรัฐบาลดำเนินการเองมาจนถึงปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลจึงปล่อยให้เอกชนค้าข้าวได้ตามเดิม องค์ประกอบที่สำคัญในการใช้พรีเมียมข้าวคือ การกำหนดโควตาและการจัดสรรเหล่านี้ให้แก่พ่อค้าส่งออกต่าง ๆ ตามระบบโควตานั้นเป็นระบบที่ทำให้ผู้ได้โควตาได้กำไรเกินปกติ

องค์การข้าวเป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการซื้อข้าวบริจาคมให้สหประชาชาติเดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งองค์การข้าวเพื่อดำเนินการโดยเฉพาะ นอกจากการซื้อข้าวบริจาคมให้สหประชาชาติแล้วได้มีการขายข้าวให้แก่ United States Commercial Company <U.S.C.C.> ซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลอเมริกัน เนื่องจากความเป็นไปในประเทศไทยที่ต้องเข้าสู่ภาวะสงครามกับสหประชาชาติ รัฐบาลอเมริกันจึงไม่ขอรับข้าวบริจาคมจากไทย แต่ขอให้รัฐบาลไทยจัดหาข้าวส่งไปให้

ต่อมา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2489 ได้เปลี่ยนการซื้อข้าวบริจาคมมาเป็นซื้อข้าวให้สหประชาชาติ กิจการขององค์การข้าว จึงแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ข้าวบริจาคมให้แก่สหประชาชาติ
2. ข้าวจำหน่ายให้แก่รัฐบาลอเมริกัน U.S.C.C. เป็นผู้แทน
3. ข้าวจำหน่ายให้รัฐบาลอเมริกัน Commodity Credit Corporation <C.C.C.> เป็นผู้แทน
4. ข้าวจำหน่ายให้แก่สหประชาชาติ รัฐบาลอังกฤษเป็นเจ้าหน้าที่รับข้าวและชำระเงินค่าข้าวในนามของสหประชาชาติ โดยผ่านทางกระทรวงการอาหารแผนกข้าว <Ministry of Food, Rice Division> ¹⁹⁶

¹⁹⁶ พจช., (3)สร.0201.29.1/95 การตรวจสอบบัญชีเงินซื้อข้าวให้สหประชาชาติ (9 มิถุนายน 2491 - 26 ตุลาคม 2491)

ในช่วงปี 2490 ภายในจังหวัดพระนครและธนบุรีมีประชาชนได้ร้องทุกข์ว่าตามร้านจำหน่ายข้าวสารย่อยไม่มีข้าวสารไว้จำหน่ายให้ประชาชนตามกำหนดในบัตรปันส่วน เนื่องจาก หอการค้าได้รับข้าวจากองค์การข้าวไม่เพียงพอที่จะจ่ายให้ร้าน (ยี่ปิว) ซึ่งร้านยี่ปิวอ้างว่าได้รับข้าวจากองค์การไม่เพียงพอที่จะจ่ายให้ร้าน (ยี่ปิว) ซึ่งร้านยี่ปิวอ้างว่าได้รับข้าวจากองค์การไม่เพียงพอที่จะขายให้แก่ร้านชาปิวจำต้องแบ่งเฉลี่ยให้เพียงเล็กน้อยจึงไม่ทั่วถึงที่จะขายให้แก่ประชาชน ทางกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ราคาข้าวในตลาดนัดย่อมไม่อยู่ในระดับแน่นอน อาจมีราคาสูงขึ้นอีก

เรื่องการขายข้าวเดือน ปรากฏว่า เมื่อข้าวทางองค์การจ่ายมาให้เป็นจำนวนน้อย (อาจเนื่องจากองค์การข้าวกับทางโรงสีไม่ลงรอยกัน หรืออย่างใดก็ตาม) ข้าวก็ขาดมือลง เมื่อเป็นเช่นนี้ทางยี่ปิวซึ่งเคยขออนุญาตขนย้ายข้าวจากองค์การมาก็นำใบอนุญาตขององค์การเอาไปขนข้าวจากโรงสีโดยตรงมาขายเป็นข้าวเดือน (ข้าวนอกบัตร) โดยรู้เห็นกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายองค์การข้าวออกอนุญาตยัดเวลาให้ และให้ความสะดวกในการที่จะได้ใบอนุญาตไปกระทำเช่นนั้น เมื่อร้านชาปิวต้องการข้าวเดือน ยี่ปิวก็นำส่งให้โดยขนมากับข้าวขององค์การนั่นเองแล้วมาขายเกินราคาควบคุม ข้าวที่ 1 ขายกันราคาถึงกระสอบละ 180 บาท ขายปลีกลิตรละ 1.50 บาท และมีอีกวิธีหนึ่ง พ่อค้าตามร้านชาปิวมักใช้วิธีพลิกแพลง โกงบัตรคือ ข้าวงวดที่ผ่านมาผู้ซื้อไม่ได้ซื้อก็เสียสิทธิ พ่อค้าก็ลงจำหน่ายไปว่าผู้ซื้อ ซื้อไปแล้ว และเอาข้าวนั้นออกขายอีกต่อหนึ่งนอกราคาควบคุม

ด้วยวิธีการกำหนดแนวทางในเรื่องการซื้อขายข้าวขององค์การข้าว โดยมุ่งให้ชาวนาขายข้าวเปลือกให้แก่โรงสี หรือพ่อค้าข้าวที่ทำนาสีในเขตอำเภอของตนเป็นข้าวสารส่งองค์การข้าว ซึ่งองค์การข้าวไม่ต้องการรับซื้อข้าวเปลือก นั้น ได้มีชาวนาอำเภอท่าเรือจังหวัดอยุธยา ร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2490 ว่า "...ทำให้ชาวนาเสียหายมาก ฝ่ายพ่อค้าจะมัดมือชกได้ตามสบาย เพราะว่า ในท้องที่หนึ่ง ๆ ก็มีพ่อค้าสีข้าวเอง หรือโรงสีอยู่ไม่กี่ราย เขา (พ่อค้า) จะรวมหัวกันได้ง่าย และตั้งราคาให้ต่ำ ๆ เวลาตรวจข้าวโรงสีเขาจะว่าเป็นข้าวชนิดเลวอย่างไรก็ได้..."¹⁹⁷ ซึ่งแต่เดิมพวกพ่อค้านอกท้องที่ล่องเรือข้าวไปแย่งซื้อหาอยู่มาก ยังมี การสู้ราคากันระหว่างพ่อค้าหลายฝ่ายด้วยกันชาวนาก็ได้ข้าวราคาดี ปรากฏว่า ราคาข้าวที่ชาวนาเคยได้รับเกี่ยวละ 560 - 585 บาท ลดเหลือเพียง 520 บาท โดยชาวนามีความคิดเห็น ดังนี้

¹⁹⁷ หจช., (3) สร. 0201.29/73 ผู้มีชื่อร้องเรียนเรื่องข้าว (พ.ศ. 2490).

"...แนวทางปฏิบัติขององค์การข้าวเช่นนี้เป็นการตัดประโยชน์ของชาวนา
เจ้าของนาในท้องที่ต่าง ๆ ทัวไป ในเขตต์ควบคุมข้าวพวกเจ้าของนาและชาวนา
นับล้าน ๆ คนจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ใช่แต่เฉพาะ
พวกข้าพเจ้าเท่านั้น และ...ก็ไม่บังเกิดประโยชน์อันใดแก่ทางราชการหรือ
ส่วนรวม พ่อค้าโรงสีมีไม่กี่คน ...ถ้าจะเทียบกันไปแล้ว พวกข้าพเจ้าใน 32 -
จังหวัดที่ทางการควบคุมข้าวนั้นเสียจะเรียกว่าส่วนรวม... สำหรับในการที่จะ
จัดหาข้าวส่งให้สหประชาชาตินั้น การที่จะเปิดอนุญาตให้ข้าวเปลือกออกนอก
ท้องที่ตรงมายังองค์การข้าว ฯ ในกรุงเทพ ฯ ก็ย่อมได้ผลเท่ากันกับการไม่ให้ออก
นอกท้องที่ ... เป็นคุณแก่ชาวนาอีกหลายล้านคน ไม่เดือดร้อนเสียหายในการถูก
กดราคาข้าว..."¹⁹⁸

การดำเนินธุรกิจของกลุ่มพ่อค้าส่งออกข้าวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง รัฐบาลประเทศไทยได้ตกลงสัญญาส่งมอบข้าว เป็นจำนวน 1.5 ล้านตัน แก่ประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงคราม รัฐบาลจึงได้ออกประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนขนข้าวส่งออกประเทศ และ มอบให้องค์การข้าวในความควบคุมของกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับซื้อข้าวจากพ่อค้า และเป็นผู้ส่งออกแต่ผู้เดียว โดยใช้ "นโยบายโควตาข้าว" เป็นมาตรการควบคุมการส่งข้าวออก ซึ่งดำเนินการตั้งแต่นั้น.ศ. 2489 - 2498

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในการเข้าร่วมกับญี่ปุ่น ทำให้ประเทศไทยต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามให้กับพันธมิตร เมื่อรัฐบาลไทยทำข้อตกลงสมบูรณ์แบบกับอังกฤษ โดยชดใช้ข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน ปริมาณข้าวที่ประเทศไทยต้องส่งให้อังกฤษนั้นมีมูลค่า 740 ล้านบาท รัฐบาลจึงประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนส่งข้าวออก และมอบให้องค์การข้าวเป็นผู้ซื้อข้าวจากพ่อค้า และเป็นผู้ส่งออกแต่ผู้เดียว โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 เป็นต้นไป ซึ่งรัฐบาลได้บังคับซื้อข้าวในราคาต่ำในประเทศและนับว่าเป็นการผลกระทบให้กับชาวนา ต่อมาได้มีการนำเรื่องปัญหาข้าวเข้าหาหรือในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจข้าวครั้งแรก เมื่อ วันที่ 15 มิถุนายน 2491 และมอบนโยบายที่จะรวมโรงสีให้มีจำนวนน้อยลง และให้บริษัทข้าวไทยเข้าถือหุ้นพร้อมทั้งตั้ง โรงสีใหม่ให้คนไทยเข้าถือหุ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนที่จะนำ

¹⁹⁸ หจช., (3)สร.0201.29/73, เรื่องเดียวกัน.

นโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจกลับมาใช้ การกลับมาของแนวคิดชาตินิยมไทยนี้ มีปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐบาลจะมีบทบาทและทำหน้าที่อย่างไร ดังนั้นในการประชุมครั้งต่อมา จึงตกลงยึดหลักเศรษฐกิจว่า รัฐบาลจะดำเนินการควบคุมการค้าบ้างตามสมควร พร้อมสนับสนุนการค้าของคนไทย¹⁹⁹

สถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่อ่าวที่จะให้ประเทศไทยมีการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินได้อย่างราบรื่น ราคาข้าวที่กำหนดไว้ในสัญญากับสหราชอาณาจักรอังกฤษและอินเดียต่ำกว่าราคาของตลาดโลก จึงมีการลักลอบส่งข้าวออก และความต้องการสินค้าเข้ามีมาก จึงเกิดการค้าเงินตราต่างประเทศในตลาดมืดในอัตราซึ่งต่างกว่าอัตราทางการมาก คือ อัตราตลาดมืดได้ขึ้นถึงปอนด์ละ 82 บาทและดอลลาร์ละ 27 บาท เมื่อเห็นว่าการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินโดยตลอดไม่ได้ผล และมีผลกระทบต่อดุลย์การชำระเงินไปในทางลบ รัฐบาลจึงได้เริ่มผ่อนคลายการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินลงเมื่อต้นปี 2490 โดยให้ผู้ส่งข้าว, ยาง, ดีบุก, ไม้สักและซีเมนต์ นำเงินตราต่างประเทศ มาส่งมอบในอัตราทางการตามส่วนที่กำหนด (คือ ข้าว 100% ซีเมนต์ 100% ดีบุกและไม้สัก 50% ยาง 20% เป็นของที่ส่งออกจากกรุงเทพฯ และ 25% เป็นของที่ส่งออกทางท่าภูมิภาค) ส่วนผู้นำสินค้าเข้าที่สำคัญบางอย่าง ยังขอซื้อเงินตราต่างประเทศในอัตราทางการได้ และเดือนมีนาคม 2490 ได้อนุญาตให้บุคคลและธนาคารค้าเงินต่างประเทศส่วนที่ไม่ต้องส่งมอบกันได้อย่างเสรี

การผ่อนคลายการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินในปี 2490 ช่วยให้ฐานะดุลย์การชำระเงินของประเทศไทยดีขึ้นเป็นลำดับในปี พ.ศ. 2491 อัตราเงินตราต่างประเทศในตลาดเสรีได้ลดลงเหลือปอนด์ละ 59.06-61.56 บาท และดอลลาร์ละ 18.4.-21.50 บาท²⁰⁰

เงินตราต่างประเทศที่นำเข้ามาภายในราชอาณาจักร จะต้องให้ทางธนาคารแห่งชาติรับซื้อเงินตราต่างประเทศไว้ในอัตราแลกเปลี่ยนของทางราชการ และ ในระยะต่อมา รัฐบาลได้พยายามหาวิธีให้ธนบัตรซึ่งใช้หมุนเวียนในตลาดให้ลดน้อยลง โดยรัฐบาลมีนโยบาย 3 ประการ ดังนี้

1) รัฐบาลได้จัดการขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงและเงินรูปี (อินเดีย) ในอัตราแลกเปลี่ยนเสรี (ตามอัตราแลกเปลี่ยนของตลาดแลกเปลี่ยนเงิน) ซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่าอัตราแลกเปลี่ยนของการธนาคารแห่งชาติ

¹⁹⁹ หจช., (2) สร.0201.22.1/2 (1) เรื่องรายงานการประชุมกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ (1 กรกฎาคม 2491 - 9 พฤศจิกายน 2494).

²⁰⁰ บัวย อังภากรณ์, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, หน้า 173-174.

- 2) ได้ขายทองคำออกสู่ตลาดแต่ก็เป็นจำนวนน้อย
- 3) ได้ใช้ทุนสำรองทองคำในสหรัฐอเมริกาจัดซื้อสินค้าที่จำเป็น

นโยบายนี้รัฐบาลต้องการให้พ่อค้า หรือผู้หนึ่งผู้ใดที่นำเงินตราเข้าประเทศจะต้องส่งมอบให้รัฐบาลทั้งหมด โดยนำไปขายให้รัฐบาลในอัตราแลกเปลี่ยนของทางราชการ และการขายเงินตราต่างประเทศ ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเสรีซึ่งสูงกว่าอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาล โดยจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกข้าวออกนอกประเทศ และการจัดการให้แลกเปลี่ยนเงินระหว่างประเทศสะดวกขึ้น เพื่อประโยชน์ในการซื้อขายข้าวระหว่างประเทศ²⁰¹

ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงประกาศต้องส่งมอบเงินตราต่างประเทศแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนของทางราชการ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินให้ผู้ส่งสินค้าออก โดยมีการส่งมอบเงินตราต่างประเทศค่าข้าว เมื่อ พ.ศ. 2492 เพราะ ก่อนหน้านั้นรัฐบาลเป็นผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศแต่ผู้เดียว (ซึ่งได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2498)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการค้าข้าวของประเทศไทย โดยมีข้อตกลงตามสัญญาไตรภาคีระหว่างประเทศ คือ ประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยการจัดตั้งคณะข้าหลวงผสมสำหรับข้าวไทย ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐบาลอังกฤษ ไทย อินเดีย และจีน ทำการควบคุมการส่งข้าวออก เพื่อดูแลให้ข้าวที่ส่งออกจากประเทศไทยได้แบ่งกันไปตามประเทศที่ได้รับส่วนแบ่งข้าวไทย จากกรรมกรข้าวระหว่างประเทศเป็นรายเดือน (สิ้นสุดเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2490)

รัฐบาลไทยได้รับรองจะดำเนินการส่งข้าวให้ประเทศที่ขาดแคลนตามส่วนจัดสรรของคณะกรรมการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL EMERGENCY FOOD COUNCIL) กระทรวงเศรษฐกิจได้จัดตั้งองค์การจัดสรรข้าวขึ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2490 และ ตั้งคณะกรรมการประสานงานการขนส่งข้าว (RICE SHIPPING CO-ORDINATION COMMITTEE) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การนี้เพื่อควบคุมการจัดสรรข้าวให้แก่ผู้รับมอบข้าวแทนรัฐบาลต่างประเทศตามสัดส่วนที่ได้มีการอนุมัติจากกรรมการอาหารยามฉุกเฉิน

²⁰¹ ทจช., (3)สร.0201.29.1/107 เรื่องสินค้าข้าวส่งออกของประเทศใน พ.ศ. 2492 (วันที่ 23 พฤศจิกายน 2491).

ระหว่างประเทศ และองค์การนี้ ยังได้ขอเพิ่มราคาข้าว เพื่อปรับราคาข้าวชนิดต่าง ๆ กับ ฝ่ายสหประชาชาติ อีกทั้งพยายามเร่งรัดการส่งข้าวออก ทำให้ประเทศไทยได้เงินค่าข้าวเพิ่มขึ้นภายหลังปี 2492 คณะกรรมการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ ได้ยกเลิกระบบการแบ่งสรรปันส่วนข้าวระหว่างประเทศ รัฐบาลได้อนุญาตให้พ่อค้าเอกชนส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้แต่ต้องซื้อข้าวจากรัฐบาลในราคาที่กำหนด การค้าข้าวในระยะนี้จึงเป็นลักษณะของการค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ในช่วง พ.ศ. 2492 - 2495 รัฐบาลได้พยายามที่จะส่งข้าวให้ครบตามสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศ²⁰² พ่อค้าข้าวก็พยายามส่งข้าวออกจำหน่าย และมีการกักตุนเพื่อเก็งกำไร เหตุนี้รัฐบาลจึงประกาศห้ามส่งข้าวออกเพื่อการค้า แต่ก็ไม่ได้ผล เพราะพ่อค้าไม่ยอมขายข้าว และมีการลักลอบส่งข้าวออกมากขึ้น

หลังการรัฐประหาร วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้แตกต่างไปจากเดิม มีลักษณะ "ทุนนิยมโดยรัฐ" กล่าวคือ มีมติคณะรัฐประหาร ในนามคณะรัฐมนตรี ให้สมาชิกของคณะรัฐประหารเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการได้ไม่เกินคนละ 2 บริษัท และ ได้รับเบี้ยประชุมกรรมการเป็นรายเดือน เงิน โบนัสประจำปีไม่เกินร้อยละ 5 ของกำไรสุทธิเป็นสิ่งตอบแทน แต่วิธีการดำเนินนโยบายไม่ได้เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้น เพราะ หลังพ.ศ. 2495 บรรดานายทหารที่กำลังมีอิทธิพลทางการเมือง ขณะนั้นต่างเข้าไปเป็นกรรมการให้รัฐวิสาหกิจ และ บริษัทกึ่งราชการอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่ได้ โดยมีได้ยึดถือระเบียบแบบแผนใด ๆ เลย²⁰³

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการแบ่งแยกกลุ่มอำนาจการปกครองของคณะรัฐประหารออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเงิน ชูพะวัน-เผ่า ศรียานนท์ หรือ "กลุ่มชอยราชครู" กับ กลุ่มสกุลดี ธนะรัชต์ หรือ "กลุ่มสี่เสาเทเวศร์" ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และ แหล่งผลประโยชน์ของทั้ง 2 กลุ่ม โดยเฉพาะบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวส่งออก พบว่า จอมพลเงิน มีบริษัททหารสามัคคี และ บริษัทค้าต่างประเทศทหารสามัคคี ส่วนจอมพลสกุลดี มีบริษัทบางกอกสากลการค้า และ จอมพลประภาส มีบริษัทสหพาณิชย์สามัคคี บริษัทเหล่านี้

²⁰² พจช., สร.0201.29.1/77 เรื่องเจรจาขายข้าวแก้งอังกฤษ 24 กุมภาพันธ์ 2493.

²⁰³ สังคีต พิริยะรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

ล้วนใช้อัตริย์พลทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจทั้งสิ้น จะเห็นได้จากในพ.ศ. 2495 บริษัทต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รับโควตาส่งออกข้าวจากการจัดสรร โดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ เช่น บริษัททหารสามัคคีได้รับโควตาส่งออกข้าวมากที่สุด ประจำทุก ๆ ปี ตั้งแต่พ.ศ. 2492 ถึงพ.ศ. 2499 ประมาณร้อยละ 20-25 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดในแต่ละปี มีการขายใบอนุญาตข้าวโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเอง ผลการตรวจของกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับใบอนุญาตให้ส่งข้าวออกนอกประเทศ พบว่า ใบอนุญาตส่งข้าว 5,000 กระสอบไปยังเมืองบิ๊น อาจเป็นใบอนุญาตที่มีขอบด้วยกฎหมาย²⁰⁴

ในขณะเดียวกันก็มีบริษัทส่งออกข้าวเกิดขึ้นอีกจำนวนมาก เนื่องจากความต้องการข้าวของตลาดโลกอย่างมาก ทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน ข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกมีราคาสูงขึ้น และ สูงกว่าราคาข้าวภายในประเทศ พ่อค้าข้าวจึงส่งออกข้าวไปต่างประเทศจำนวนมากขึ้น ถึงแม้ว่ามีบริษัทข้าวไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีบทบาทในด้านธุรกิจการค้าข้าวตามนโยบาย "ทุนนิยมโดยรัฐ" และรัฐได้ใช้มาตรการทางการเมือง และทางเศรษฐกิจเข้ามาช่วยเหลือ จนกลายเป็นธุรกิจผูกขาดรายเดียว ในการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศในระยะก่อนสงคราม

ในปี พ.ศ. 2493 กระทรวงเศรษฐกิจได้ออกระเบียบให้พ่อค้าข้าวชำระค่าธรรมเนียมพิเศษเรียกว่า พรีเมียมข้าว (Premium)* ในการส่งข้าวออกทั่วราชอาณาจักรเพื่อป้องกันผลกระทบกระเทือนจากราคาข้าวในตลาดภายนอกต่อราคาข้าวในตลาดภายใน ซึ่งคือเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากพ่อค้าที่ส่งข้าวออกนอกต่อข้าวที่ส่งออกหนึ่งตัน ตามอัตราที่รัฐบาลกำหนด โดยรัฐบาลดำเนินการเอง ในปี 2495 อัตราค่าพรีเมียมข้าวส่งออกได้

²⁰⁴ หจช., สร.0201.29.1/46 ใบอนุญาตขายข้าวและใบอนุญาตนำข้าวออก (5 เมษายน 2487- 18 พฤษภาคม 2490).

*ในช่วงปี 2493 รัฐบาลทำสัญญาขายข้าวให้ประเทศต่างๆ โดยรับซื้อข้าวจากพ่อค้าเอกชนเช่นเดิม และเปิดโอกาสให้พ่อค้าเอกชนส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้บ้าง โดย พ่อค้าเอกชนจะต้องส่งข้าวออกไปจำหน่ายให้ได้ราคาสูงกว่าราคาที่สำนักงานข้าวกำหนดไว้ เช่น ราคาข้าวส่งออกของสำนักงานข้าวในขณะนั้น ตันละ 40 ปอนด์ หรือ 120 ดอลลาร์ ถ้าเอกชนรายใด สามารถส่งข้าวไปจำหน่ายได้ตันละ 42 ปอนด์ หรือ 130 ดอลลาร์ รัฐบาลก็จะอนุญาตให้ส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้ โดยส่วนที่เกิน 2 ปอนด์ หรือ 10 ดอลลาร์นั้น จึงต้องแบ่งครึ่งกันระหว่าง รัฐกับพ่อค้า อาจเรียกเป็นค่าพรีเมียมข้าว

กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นราย ๆ ไป มาถึงปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้วางอัตราค่าพรีเมียมขึ้นไว้เป็นมาตรฐาน จึงปล่อยให้เอกชนค้าข้าวได้ตามเดิมองค์ประกอบที่สำคัญในการใช้พรีเมียมข้าว คือ การกำหนดโควตาและการจัดสรรเหล่านี้ให้แก่พ่อค้าส่งออกต่าง ๆ ตามระบบโควตานั้นเป็นระบบที่ทำให้ผู้ได้โควตาได้กำไรเกินปกติ เมื่อการค้าข้าวเปลี่ยนไป มีประเทศผู้ค้าข้าวมากขึ้น จึงมีการแข่งขันกันมากขึ้น รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงระเบียบการส่งออกข้าว วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2497 โดยการแบ่งการส่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การค้าข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล 2) การค้าข้าวในระบบโควตาส่งออก คือ นำข้าวมาขายให้สำนักงานข้าว 5 ตัน จะได้รับสิทธิส่งข้าวออกได้ 1 ตัน 3) การค้าข้าวที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสำนักงานข้าว ต่อมาวันที่ 1 มกราคม 2498 รัฐบาลจึงประกาศยกเลิกการผูกขาดการค้าข้าวออกนอกประเทศ โดยไม่ต้องผ่านสำนักงานข้าว อย่างไรก็ตาม การประกาศของกระทรวงเศรษฐกิจ เรื่องระเบียบการค้าข้าว พ.ศ. 2498 การค้าข้าวยังไม่ได้เป็นโดยเสรี เพราะพ่อค้ายังต้องยื่นคำขออนุญาตส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ซึ่งยังต้องชำระค่าพรีเมียม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการได้กำหนดขึ้นหลายข้อ ทำให้บางครั้งถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วงเหนี่ยวจากที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ เช่น มีพ่อค้าบางราย เมื่อไปขออนุญาตนำข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ ได้ถูกเจ้าหน้าที่ถือโอกาสแนะนำให้ซื้อข้าวจากบริษัทอภิสิทธิ์บางแห่ง จึงจะออกใบอนุญาต²⁰⁵

รัฐบาลทำการจูงใจให้พ่อค้า หรือโรงสีที่ขายข้าวให้สำนักงานข้าวทุก ๆ 5 ตัน ตามราคาที่กำหนดไว้ มีสิทธิ์ส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้หนึ่งตัน และขึ้นราคารับซื้อข้าวจากพ่อค้า รวมทั้งนำข้าวสำรองไว้ออกจำหน่าย ในต้น พ.ศ. 2496 ได้เพิ่มค่าพรีเมียมสำหรับข้าว 5% - 45% จากตันละ 20 ดอลลาร์เป็น 30 ดอลลาร์ เพื่อให้เอกชนขายข้าวน้อยลง และได้ยกเลิกวิธีการจูงใจดังกล่าวในปี พ.ศ. 2497 ในระยะนี้ ประเทศต่างๆ ในเอเชียได้เริ่มผลิตข้าวออกจำหน่ายมากขึ้น เช่น พม่า เวียดนาม กัมพูชา ประเทศจีน ทำให้ราคาข้าวในตลาดต่ำลง รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงการค้าข้าวเป็นการใหญ่ และในพ.ศ. 2498 รัฐบาลได้เปลี่ยนจากระบบผูกขาดมาเป็นการค้าเสรี การซื้อขายแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลก็ล้มเลิกไป และได้ประกาศเปลี่ยนแปลงค่าพรีเมียมให้พ่อค้าชำระค่าอากรขาออกเป็นเงินบาทจากการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการต่าง ๆ ทำให้การส่งข้าวไปจำหน่ายใน พ.ศ. 2498 - 2499 มีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่มูลค่ากลับลดลง

²⁰⁵ หจช., ก/ป7/2498/สก 1.1 การค้าข้าว, สยามรัฐ วันที่ 5 มกราคม 2498.

2. การเปลี่ยนแปลงการค้าข้าวต่างประเทศ

ในช่วงวิกฤติการณ์ข้าว 2460 - 2462 สินค้าข้าวเป็นที่ต้องการจากตลาดต่างประเทศอย่างมาก ในขณะที่ประเทศที่ผลิตข้าวสำคัญ ๆ เช่น อินเดีย และพม่า ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติเช่นเดียวกับประเทศไทย ฝ่ายอังกฤษได้ประกาศห้ามส่งข้าวพม่าออกต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแหล่งสำรองสำหรับการขาดแคลนข้าวในอินเดีย ทั้งนี้ข้าวพม่าจะส่งออกได้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของอังกฤษ ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวตลาดยุโรปจึงเป็นแหล่งรับซื้อสินค้าข้าวของพม่าโดยผ่านบริษัทธุรกิจของพ่อค้ายุโรป ส่วนตลาดรับซื้อข้าวของประเทศไทยมีตลาดสิงคโปร์ ฮองกงและจีน เป็นแหล่งรับซื้อข้าวสำคัญ ซึ่งจะพิจารณาปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศไทยในประเทศดังกล่าวได้ดังนี้

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบปริมาณข้าวส่งออกของประเทศไทย ในตลาดข้าวสำคัญ ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 - 2465 (จำนวนบาท)

พ.ศ.	สิงคโปร์	ฮองกงและจีน	ญี่ปุ่นและฟอร์โมซ่า	ประเทศอื่น ๆ
2457	8,210,164	5,977,059	117,626	4,089,194
2458	9,437,108	6,421,302	...	2,927,575
2459	10,911,155	7,500,990	...	1,372,477
2460	10,471,988	6,757,190	26,517	1,489,449
2461	5,616,850	4,713,832	987,760	2,882,992
2462	2,729,253	1,827,568	117,940	2,734,689
2463	679,718	3,469,691	...	511,078
2464	6,667,718	6,153,894	1,828,621	6,350,172
2465	6,410,684	11,031,719	472,571	3,509,582

ที่มา: ทช.ค.7./1 พระโกมารกุลมนตรีรายงานสินค้าข้าวเข้าออกประจำปี พ.ศ.2473.

จะเห็นว่า ปริมาณข้าวส่วนใหญ่ของไทย มีตลาดข้าวแห่งใหญ่รองรับ คือ สิงคโปร์ และฮ่องกง กับ จีน ปริมาณการซื้อขายจะมีสูงกว่าที่อื่น ๆ ส่วนญี่ปุ่นมีปริมาณการซื้อขายไม่แน่นอน แต่ก็อยู่ในเกณฑ์รองลงมา ดังนั้นผลกระทบจากความแปรปรวนของตลาดข้าวไทย จึงมีส่วนกำหนดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจข้าวของสยามด้วย การพยายามแก้ไขปัญหาค่าความเปลี่ยนแปลงของราคาข้าว การปรับปรุงคุณภาพข้าว หรือการแข่งขันในตลาดข้าว รัฐบาลไทย มักจะคำนึงถึงการรักษาดตลาดข้าวในสิงคโปร์ ฮ่องกงและญี่ปุ่นไว้ก่อน แต่การค้าข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2462 และ พ.ศ. 2463 ได้มีปริมาณการส่งออกลดน้อยลง เพราะประเทศไทยได้ควบคุมการส่งออกข้าว และเพื่อควบคุมปริมาณข้าวภายในประเทศที่เหลือลดน้อยลง จากตัวเลขการส่งออกข้าวตามตารางข้างต้น จะเห็นว่าตลาดข้าวที่สิงคโปร์และที่อื่น ๆ มีปริมาณข้าวจากประเทศไทยลดลงมากกว่าครึ่ง ยกเว้นตลาดข้าวในฮ่องกงและจีนมีการรับซื้อข้าวจากประเทศไทยจำนวนมากขึ้นกว่าเท่าตัว ทั้งนี้เนื่องจากประเทศจีนมีเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองและสภาพการทำนาไม่ได้ออกผลบริบูรณ์ จึงต้องรับซื้อข้าวจากต่างประเทศอย่างไรก็ตาม การค้าข้าวในช่วง ปี 2463 หลังวิกฤตการณ์ข้าว 2462 ปรากฏว่าราคาข้าวของต่างประเทศ เช่น ญวน(เวียดนาม) เขมร และพม่า ได้มีแนวโน้มถูกลง²⁰⁶ ราคาข้าวของประเทศไทยในปลายปี 2463 ก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2463 จึงยกเลิกการค้ากับตรวจตราข้าว และยกเลิกประกาศห้ามไม่ให้ข้าวออกนอกพระราชอาณาเขต²⁰⁷

เมื่อสถานการณ์การผลิตข้าวเข้าสู่ภาวะปกติ การค้าข้าวส่วนใหญ่ยังเป็นการแข่งขันของข้าวไทย ข้าวพม่า และข้าวเวียดนาม ทั้งในด้านราคาข้าวและคุณภาพข้าว เมื่อเปรียบเทียบทางด้านราคาข้าวไทยมักมีราคาแพงกว่าข้าวประเทศอื่น ๆ ในขณะที่ข้าวไทยได้รับความนิยมนอกจากประเทศผู้ซื้อ เพราะมีคุณภาพข้าวอยู่ในเกณฑ์ดี แต่การขายข้าวของประเทศไทยมักประสบปัญหาข้าวไทยถูกปลอมปน และในช่วงทศวรรษที่ 2460 เป็นต้นไป ความต้อง

²⁰⁶ พ.ร.บ. 6 น. 31.3/83 พอดีข้าวขออนุญาตส่งปลายข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร (12 - 22 กรกฎาคม 2463).

²⁰⁷ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ. (ผู้รวบรวม). "ประกาศยกเลิกการค้ากับตรวจตราข้าว" ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 33 ปี พ.ศ. 2463. (พระนคร: โรงพิมพ์เดลีเมล์, 2475-2483), หน้า 299-300.

การข้าวจากต่างประเทศทำให้ราคาข้าวไทยถูกกำหนดจากตลาดโลก ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายนอกด้วย ตลาดผู้ซื้อมีโอกาสเลือกซื้อข้าวจากประเทศอื่น ๆ เช่น ปี 2465 เมืองชั้นของฮอลันดาทางตะวันออกซื้อข้าวไทยน้อยลงเพราะข้าวไทยแพง ในขณะที่ตลาดยุโรปไม่ยอมซื้อข้าวตามราคาที่ประเทศไทยกำหนด²⁰⁸ เพราะมีโอกาสเลือกซื้อข้าวจากพม่า อินเดีย และ ไช่งอน (เวียตนาม) ซึ่งมีราคาถูกกว่า

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบปริมาณข้าวส่งออกของประเทศไทย ในตลาดข้าวสำคัญ ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 - 2471 (จำนวนทอน)

พ.ศ.	สิงคโปร์	ฮ่องกงและจีน	ญี่ปุ่นและฟอร์โมซ่า	ประเทศอื่น ๆ
2466	6,336,938	12,321,881	580,252	3,010,193
2467	5,793,050	8,523,815	768,113	4,304,026
2468	7,535,544	8,759,153	1,338,315	5,296,102
2469	8,953,142	6,841,803	2,012,698	4,009,898
2470	10,724,810	10,398,818	2,190,761	5,356,265
2471	9,758,582	8,676,322	794,498	5,437,908

ที่มา : หจช.ค.7./1 พระโกมารกุลมนตรีกราบรายงานสินค้าข้าวเข้าออกประจำ พ.ศ. 2473

²⁰⁸สภาเผยแผ่พาณิชย์, "สินค้าขาออกของประเทศสยามส่งไปยังท่าเมืองต่าง ๆ" จดหมายเหตุของสภาเผยแผ่พาณิชย์ ฉบับที่ 14 (ตุลาคม 2467), หน้า 25.

ตารางที่ 17 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออก ปี 2453 - 2487

พ.ศ.	ตัวเลขปริมาณส่งออก เฉลี่ยต่อปี (พันหาบ)	มูลค่าส่งออก เฉลี่ยต่อปี (พันบาท)	ราคาเฉลี่ย ต่อหาบ (บาท)
2453-2457	15,220	81,230	5.30
2458-2462	15,790	108,140	6.90
2463-2467	17,680	115,350	6.50
2468-2472	23,390	169,600	7.20
2473-2477	25,720	91,240	3.50
2478-2482	25,370	94,570	3.70
2483-2487	13,250	99,320	7.50

ที่มา: Ingram , Economic Change in Thailand 1850-1970., p.38.

จากตารางดังกล่าว แม้ว่าปริมาณการส่งออกในช่วง พ.ศ. 2473-2477 มีมาก แต่มูลค่าการส่งออกกลับลดลง เพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ตลาดข้าวต่างประเทศทางแถบเอเชีย เช่น อังกฤษ จีน สิงคโปร์ ต่างประสบปัญหาภายในประเทศ โดยเฉพาะตลาดข้าวที่อังกฤษ เงินเหรียญอังกฤษลดลง ส่งผลให้ข้าวเวียดนามขายได้มากกว่า ทั้งนี้ข้าวเวียดนามมีราคาถูกกว่าและมีการนำข้าวสยามไปปนกับข้าวเวียดนาม จึงดูเหมือนว่าข้าวเวียดนามมีราคาถูกและมีคุณภาพใกล้เคียงกับข้าวสยาม

ในช่วงเศรษฐกิจโลกตกต่ำ การค้าข้าวกับต่างประเทศได้มีผลกระทบต่อตลาดข้าวไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความผันแปรของราคาข้าว ที่ราคาถูกลงอย่างมาก ได้สร้างปัญหาในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ คือ ปี พ.ศ. 2473 มีข้าวลือเรื่องข้าวต่างประเทศของจีนและญี่ปุ่นส่งข้าวมาจำหน่ายในสยาม จากรายงานของ (มหาอำมาตย์ตรี) พระยาโชฎิก ราชเศรษฐี เจ้ากรมท่าซ้าย ถึงกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2473 ชี้แจงเหตุการณ์การค้าข้าว และแสดงความเห็นว่า "...ราคาข้าวเปลือกอาจจะตกต่ำลงมาก เนื่องจากราคาข้าวทางต่างประเทศ (คือ ตลาดข้าวที่สิงคโปร์ อังกฤษ และชวา) ได้ลดลง..."

ได้มีคนกลาง คือ พวกจีนกตราคาเข้า(ข้าว)เปลือกเสียอีกข้าหนึ่ง..."²⁰⁹ และมีข่าวว่าข้าวต่างประเทศนั้นคือ ข้าวของจีนและญี่ปุ่นได้ส่งเพียงเป็นตัวอย่างเข้ามายังนายหน้าขายข้าวเพื่อหาผู้ซื้อ ส่วนข้าวนั้น ได้ส่งพักไว้ที่ฮ่องกง หากมีผู้ซื้อจะส่งได้ภายใน 7 วัน ต่อมา นายหน้าขายข้าวได้ประชุมตกลงกันแล้วไม่รับซื้อ เพราะถ้าซื้อเกรงว่าต่อไปโรงสีย่อย ๆ จะไม่ส่งข้าวให้อีก

นอกจากนั้น พระยาโชฎิกราชเศรษฐี ได้แสดงความเห็นให้รัฐบาลดำเนินการป้องกันข้าวต่างประเทศ ไม่ให้มีทางเข้ามาจำหน่ายได้ และ ทั้งให้มีทางจำหน่ายข้าวไทยไปต่างประเทศได้ คือ จัดการให้โรงสีซื้อตรงกับชาวนา โดยให้โรงสีทำสัญญารับซื้อ รัฐบาลลงทุนซื้อไว้ขาย เป็นการช่วยเหลืออย่างหนึ่ง และเป็นวิธีการที่เมืองย่างกุ้ง(พม่า)ดำเนินการ

ในประเด็นดังกล่าว ทางฝ่ายรัฐบาลโดยคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาข้าว ได้พิจารณาจากความคิดเห็นของพระยาโชฎิกราชเศรษฐี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 และลงความเห็นไม่อนุมัติ สรุปว่า"... ถ้ารัฐบาลเข้าช่วยเหลือโดยเป็นผู้ซื้อข้าวและจำหน่ายให้แก่โรงสีตาม Scheme (โครงการ) ของ พระยาโชฎิกราชเศรษฐีแล้ว ในที่สุดเฉพาะพวกโรงสีเท่านั้นเป็นฝ่ายได้เปรียบ ส่วนชาวนาผู้ซึ่งรัฐบาลควรช่วยเหลือ หากได้รับประโยชน์ดีกว่าเดิมไม่..."²¹⁰ อธิบดีกรมทะเบียนการค้าได้กล่าวในที่ประชุมว่า ถ้ารัฐบาลทำเช่นนั้น รัฐบาลจะได้รับความเสียหายมาก

จากรายงานประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์* วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การเสนอในเรื่องขึ้นภาษีขาเข้าต่างประเทศ เพราะมีข้าวต่างประเทศส่งเข้ามาขายในประเทศสยาม เช่น พ.ศ. 2472 มีมูลค่าประมาณ 2,000,000 บาท อนุกรรมการเรื่องสินค้าข้าว ประกอบด้วย พระยาอินทรมนตรี ผู้อำนวยการเดินรถไฟหลวง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰⁹ ทจช., ร.7 พ.8.1/1 (3) เรื่องความเห็นพระยาโชฎิก เรื่องสินค้าเข้า (26 พฤษภาคม 2473 - 6 มิถุนายน 2475).

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

* พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศตั้งสภาเผยแผ่พาณิชย์เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2463 และในปี 2469 มีการวางระเบียบการของสภาเผยแผ่พาณิชย์เกี่ยวกับหน้าที่และกรรมการคือเป็นที่ปรึกษาราชการมุ่งวางลำดับกิจการในทางที่จะแสดงความเจริญทางพาณิชย์ และเกื้อหนุนการเพาะปลูก อ้างจาก ประวัติการค้าไทย, หน้า 392.

นาย ซี.ดี.ยี. หมอ เจ.เอฟ.ยี.คาร์ ลงมติว่า ไม่ควรขึ้นภาษีเพราะเกรงราษฎรสยาม ที่กินข้าวต่างประเทศจะลำบาก แต่ผู้รั้งตำแหน่งอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข เห็นว่าควร จัดการขึ้นภาษีข้าวต่างประเทศทันที เพื่อป้องกันมิให้ข้าวต่างประเทศเข้ามาขายในสยามได้ และคิดช่วยลดราคาค่าบรรทุกรถไฟ ให้ส่งข้าวไทยไปจำหน่ายแก่ชาวสยามที่เคยกินข้าวต่างประเทศ ให้สะดวกและราคาต่ำที่สุดที่สามารถจะทำได้ในขณะเวลานั้น และการที่ชาวกรุงเทพฯ จะไปขายแทนข้าวพม่าได้เกือบสองล้านบาทในปีหนึ่งนั้น อาจช่วยให้ราคาข้าวที่กรุงเทพฯ ราคา ตีขึ้น และเป็นการผ่อนจำนวนข้าวที่มีอยู่เกินต้องการในสยาม^{๒๑๑}

ในขณะที่ที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เห็นว่า

...เรื่องเข้า (ข้าว) ในกฎเกตุ นั้น ถ้าเราจะขึ้นภาษีให้สูงแล้ว ก็เท่ากับทำโทษ คนของเรา(ราษฎรสยาม) เพราะ เขาจะต้องซื้อเข้า (ข้าว) ราคาแพง เพราะ เข้า (ข้าว) ทางใต้ของเราไม่มี ต้องซื้อมาจากทางเหนือ และทางตะวันออกของประเทศ แต่ตามที่ราษฎรในกฎเกตุซื้อเข้า (ข้าว) อยู่ทุกวันนี้ก็เป็นของธรรมดาว่า เขาต้องซื้อเข้า(ข้าว)ที่มีราคาถูกกว่าเข้า(ข้าว)ของเรา(ข้าวประเทศสยาม)...^{๒๑๒}

ส่วนผู้รั้งอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ตอบคำอธิบายของที่ปรึกษาของพาณิชย์ฯ โดยที่แจ้งว่า

...คืนเคยกันเขตลพบุรีได้มาแล้ว เหตุที่เข้า (ข้าว) สยามน้อยก็เพราะ หาซื้อยากที่ราคาแพงกว่าเข้า (ข้าว) พม่า ก็เพราะ การส่งเข้า (ข้าว) ไปจากกรุงเทพฯ คิดค่าระวางรถไฟและเรือแพง ส่วนบริษัทเรืออังกฤษที่ เติกระหว่างพม่ากับกฎเกตุได้ช่วยเหลือพ่อค้ามาก จนแย่งตลาดในประเทศ ของเรา (สยาม) สำเร็จ ราคาที่ผิดกันหาบหนึ่งเป็นเงินเล็กน้อย เมื่อ เจริญเป็นเช่น ๆ แล้ว ชาวเหมืองจะต้องเพิ่มค่าข้าวอีกจนแทบไม่รู้สึกร และ จะได้กินข้าวดีกว่าข้าวพม่าด้วย...^{๒๑๓}

^{๒๑๑} หจช., ร.7 พ.8.1/1(3) เรื่องเดียวกัน.

^{๒๑๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๑๓} เรื่องเดียวกัน.

ผลการประชุม ที่ประชุมลงมติว่า ไม่สมควรขึ้นภาษีข้าวที่ส่งมาขายในภูเก็ต
สภาพเศรษฐกิจข้าวช่วงทศวรรษที่ 2470 กับ การค้าต่างประเทศของสยาม
ปรากฏว่า ตลาดการค้าข้าวได้เริ่มซบเซา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2471 - 2472 ทำให้ราคาข้าว
ลดลง ประกอบกับสถานการณ์ต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เช่น ความยุ่งยาก
ของการเมืองในจีน และการที่เงินดอลลาร์ฮ่องกงมีราคาลดลง และ ปี 2474 อังกฤษถอนตัว
ออกจากระบบมาตรฐานทองคำ และราคาข้าวได้ถึงจุดต่ำสุดในปี 2477²¹⁴ เหตุผลที่ราคา
ข้าวตกลงอย่างรวดเร็วคือ ปัญหาที่มาจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ โดย
นายมังกร สามเสน เจ้าของโรงสียงสุน ตัวแทนสมาคมการค้าจีน (Chinese Chamber of
Commerce) ระบุว่า ปัญหาสำคัญของการที่ราคาของเงินฮ่องกงลดลง เมื่อเทียบกับเงินไทย
ในช่วง พ.ศ. 2471 - 2472 อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินสยามกับฮ่องกง 100 บาท
เท่ากับ 20 เหรียญฮ่องกง แต่ปี 2473 เงิน 100 บาท เท่ากับ 140 เหรียญฮ่องกง ส่งผล
ให้ข้าวไทยมีราคาแพงในตลาดต่างประเทศ แต่กลับมีราคาถูกอย่างมากในประเทศไทย ในปี
พ.ศ.2473 เช่น ราคาข้าวที่ฮ่องกง ทาบละ 7 เหรียญ เท่ากับ 8.75 บาท²¹⁵ จากสาเหตุที่
อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของฮ่องกงเปลี่ยน เป็นผลให้ราคาข้าวของไทยเปลี่ยน ไปด้วย
อีกทั้งพ่อค้ายุโรปเห็นว่าราคาของตลาดข้าวฮ่องกง สิงคโปร์ จีน ของไทยลดลง ทางฝ่าย
พ่อค้ายุโรปจึงต่อรองราคาให้ลดต่ำลงอีก อย่างไรก็ตาม การขายให้พ่อค้ายุโรปก็ยังคงได้
ราคาดีกว่าตลาดข้าวฮ่องกง สิงคโปร์ และจีน แต่ก็เป็นราคาที่ต่ำกว่าเล็กน้อย เพราะต้องรวม
ค่าใช้จ่ายในการขนส่งทางเรือ

จากการสอบสวนตลาดข้าวที่ฮ่องกง โดยการสอบถามความคิดเห็นจากข้าหลวง
พาณิชย์ของอเมริกัน พ่อค้าข้าว พ่อค้าอื่นๆ และผู้จัดการแบงก์จีนในเรื่องคุณภาพของข้าวสยาม
พ่อค้ายอมรับว่า ข้าวสยามดีกว่าข้าวญวน ข้าวจีน และข้าวพม่า และผู้ซื้อจะนิยมข้าวสยาม
แต่ที่ข้าวสยามขายสู้ข้าวญวนไม่ได้ เพราะราคาแพงกว่าข้าวญวน คือ
ข้าวสยามที่ 2 อย่างดี ราคาทาบละ 11.20 เหรียญฮ่องกง
ข้าวญวนที่ 1 เมล็ดยาว ราคาทาบละ 10.40 เหรียญฮ่องกง
ตัวเลขราคาที่แสดงดังกล่าวนี้ ยังมีความแตกต่างกับราคาข้าวก่อนหน้านั้นอีก ซึ่ง

²¹⁴ สุนทรী อาสะไวย์, ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่และผลกระทบที่มีต่อชาวนา
สยามในทศวรรษ 1930, หน้า 6 .

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 .

ข้าวสยามที่ 2 เคยมีราคาแพงกว่าข้าวญวนที่ 1 ถึงหาบละ 2.50 เหรียญฮ่องกง พ่อค้าข้าวยังแย้งว่า ข้าวที่ 1 ของญวนดีเท่ากับข้าวที่ 2 ของสยาม และโดยเหตุที่มีราคาสูงกว่าข้าวสยามที่ 2 ซึ่งมีคนต้องการซื้อ มาก ทั้งที่เมื่อ 5 ปี ก่อน ข้าวที่ 1 ของญวนยังถูกกว่าข้าวที่ 2 ของสยามมากกว่านี้ แต่บัดนี้ข้าวญวนแพงขึ้นประมาณ 20 % ซึ่งพ่อค้าเข้าใจว่าคงจะเป็นเพราะญวนได้จัดการพันธุ์ให้ดีกว่าแต่ก่อน เช่น นาทดลองที่จังหวัดชันทโ อยู่ทางทิศใต้ของไซ่ง่อน ดินแดนตอนนี้เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ซึ่งข้าวที่ดีที่สุดของญวนได้จะปลูกในบริเวณนี้

ในปี 2473 ปรากฏว่า ตลาดข้าวหลักของสยาม คือ ฮ่องกง ซื้อข้าวญวนมากกว่าข้าวสยาม 2 เท่า ทั้งนี้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินของญวนถูกกว่าสยาม 15 % และได้มีพ่อค้าอาศัยข้าวญวนแทนข้าวสยามในอัตรา 70:30 ซึ่งขายได้กำไรอีกหาบละ 2 เหรียญ แต่ทำให้ข้าวสยามเสียชื่อมาก

สาเหตุของข้าวสยามมีราคาแพง คือ อาจเกิดจากประเทศสยามมีโรงสีมากเกินไป ไม่มีข้าวเปลือกพอสี พวกโรงสีต้องแย่งกันซื้อทำให้ราคาข้าวเปลือกแพง ราคาข้าวสารก็ต้องแพงตามไปด้วย และ อื่น ๆ เช่น การลักข้าวในระหว่างเดินทางจากสยามมายังฮ่องกง ทั้งที่เกาะสีชัง และฮ่องกง ได้มีผู้ทุจริตลักข้าวโดยวิธีใช้กระบอกทองเหลืองแทงเข้าไปในกระสอบให้ข้าวไหลออกมาการลักข้าวโดยวิธีนี้ ทำให้ข้าวขาดน้ำหนักไปมากพ่อค้าต้องขาดทุนถ้าไม่ยอมขาดทุนก็ต้องขายแพงขึ้น ส่วนค่าระวางเรือของข้าวสยามจะเสียเปรียบข้าวญวนต้องเสียค่าระวางเรือแพงกว่าถึง 2 เท่าตัว เพราะ ญวนอยู่ใกล้ฮ่องกงมากกว่าสยาม และญวนมีสันดอนที่ปากน้ำไม่ลึก เรือใหญ่เข้าไปบรรทุกข้าวได้ถึงที่ ไม่ต้องมีการลำเลียงเช่นที่เกาะสีชัง²¹⁶

ส่วนตลาดข้าวสิงคโปร์ ทางฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ไปประชุมกับสมาคมพ่อค้าเงินเมืองสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2473

ราคาข้าวทั้งประเทศสยาม ญวน พม่า มีความแตกต่างดังนี้

ประเทศ	สยาม (เหรียญ)	ญวน (เหรียญ)	พม่า (เหรียญ)
ข้าวตราอิทธิย์เขียว	366	-	-
เข้าที่ 1	300	265	245
เข้าที่ 2	250	240	220

²¹⁶ หจช., ร.7 พ.8.1/1 ปีก 4 เรื่องความเห็นพระยาโชฎิกเรื่องข้าว.

การที่ข้าวสยามมีราคาแพงกว่าข้าวญวนและพม่า ทางสมาคมพ่อค้าจีนที่สิงคโปร์ ลงความเห็นเห็นว่าเหตุใหญ่อยู่ที่อัตราแลกเปลี่ยนเงิน คือ เงินสยามมีราคาสูงมากกว่าญวน และ พม่า ทำให้ข้าวญวนและพม่าขายได้ถูกกว่าสยามอีกประการหนึ่ง คือ ค่าระวางบรรทุกข้าวจาก ไซ่ง่อนมาสิงคโปร์ตกทาบละ 13.5 เซนต์เท่านั้น ส่วนค่าระวางจากกรุงเทพถึงสิงคโปร์ตก ถึงทาบละ 35 เซนต์ แพงกว่า 3 เท่า

ที่สำคัญตลาดข้าวฮ่องกงและสิงคโปร์ จัดเป็นตลาดข้าวที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งที่มีผล กระทบต่อเศรษฐกิจข้าวสยาม จะพบว่าญวนส่งข้าวมาขายที่สิงคโปร์มากขึ้นในช่วงปี 2473 เพราะเงินฮ่องกงมีค่าลดลง ทั้งนี้พม่ามีตลาดข้าวอยู่ที่อินเดียอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามตลาดข้าวที่ สิงคโปร์ ฮ่องกง และจีน ผู้มีบทบาทในการค้าข้าวในแถบนี้มักเป็นชาวจีนและพ่อค้าข้าวสยาม ส่วนใหญ่ก็เป็นชาวจีน

ปัญหาการปลอมปนข้าวไทย รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว อย่างมาก โดยการส่งเสริมและมุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพข้าว เพื่อให้ข้าวไทยเป็นที่นิยม ซึ่งปรากฏในมาตรการแก้ปัญหาเรื่องพันธุ์ข้าวดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 โดย กระทรวงพาณิชย์ ติดต่อกับกระทรวงเกษตรธิการ ในเรื่องจะให้สินค้าข้าวดีขึ้นโดยการป้องกันไม่ให้พ่อค้าเอา ข้าวไม่ดีปนกับข้าวดีและวิธีที่จะให้ข้าวราคาดีขึ้นนั้น กระทรวงเกษตรธิการนำพันธุ์ข้าวราคา ดีให้ชาวนาปลูก แล้วชี้แจงว่าเมื่อเกี่ยวแล้วจะรับซื้อในราคาสูงกว่าข้าวพันธุ์อื่น และได้เสนอ ให้เพิ่มผลผลิตข้าวมากขึ้น โดยใช้เครื่องจักรและปุ๋ยเพื่อบำรุงพันธุ์ข้าวให้ดีขึ้น ควบคู่ไปกับ ขยายการชลประทานและสหกรณ์ให้กว้างขวาง

ข้าวสยามขายต่างประเทศได้น้อย เพราะ (1)ราคาเงินเหรียญฮ่องกงตกต่ำมาก (2)ข้าวพม่ามีโอกาสดีกว่าเข้ามาแข่งขันในตลาดฮ่องกง (3)ความไม่เรียบร้อยในประเทศจีน เป็นเหตุให้เกิดความยากจนที่จะซื้อข้าวรับประทาน (4)ผู้ขายข้าวเปลือกกับผู้ซื้อข้าวเปลือกคือ กลุ่มโรงสีข้าว ต่างพยายามกดราคาซึ่งกันและกัน²¹⁷

ถ้าพิจารณาจากข้อ วิธีที่โรงสีข้าวของสยามขายไปยังตลาดฮ่องกงนั้น ส่งไป ขายโดยวิธีส่งฝากขาย และขายเป็นราคาเงินเหรียญฮ่องกงแล้วจึงส่งตราฟเป็นเงินเหรียญ มาใช้กลุ่มโรงสีข้าว แลกเงินเหรียญโดยราคาตกต่ำลงมาก จึงได้เงินบาทน้อยจนชาตุน ข้าวสยามเป็นข้าวที่ดีกว่าข้าวพม่าและญวน ถึงแม้ราคาในตลาดฮ่องกงขึ้นสูงกว่าแต่ก่อนก็จริง แต่ราคาที่ยังน้อยกว่าราคาเงินเหรียญฮ่องกงที่ตกต่ำ

²¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ประเทศพม่ามีปริมาณการผลิตข้าวได้ปีละจำนวนมาก และมีข้าวเหลือสำหรับขายต่างประเทศประมาณปีละ 3,100,000 ตัน (เช่น ปี ต่อมา 2474 มี 3,666,000 ตัน ปี 2475 มี 2,921,00 ตัน ปี 2476 มี 3,565,000 ตัน ปี 2477 มี 3,870,000 ตัน ปี 2478 มี 3,212,000 ตัน) ส่วนประเทศสยามมีการส่งออกเฉลี่ยประมาณปีละ 1,300,000 ตัน น้อยกว่า 2 เท่า แต่ก่อนภาษีข้าวขาออกของพม่าสูงกว่าสยาม ขณะที่ข้าวของพม่ามีราคาถูกกว่าแล้ว เมื่อประเทศพม่าลดภาษีข้าวลง และบางครั้งค่าระวางเรือจากพม่ามาฮ่องกงยิ่งต่ำกว่า ค่าระวางเรือตั้งแต่กรุงเทพฯ ผ่านเกาะสีชังไปฮ่องกง พม่าจึงขายข้าวได้ถูกกว่าข้าวสยาม เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2475 ถ้าเทียบราคาข้าวอย่างที 1 ในตลาดฮ่องกงต่อหนึ่งหาบ ปรากฏว่า ข้าวสยามหาบละ 15 เหรียญ ข้าวญวนหาบละ 12.80 เหรียญ ข้าวพม่าหาบละ 9.30 เหรียญ ดังนั้นเมื่อข้าวของพม่ามีราคาถูกกว่าจึงขายได้ดีกว่าข้าวสยาม ปัญหาราคาข้าวตกต่ำและข้าวสยามขายได้น้อย จึงเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจข้าวอย่างยิ่ง ซึ่งจะสะท้อนจากการพิจารณาหาทางแก้ไข นโยบายของรัฐส่วนหนึ่ง และการแสดงความคิดเห็นของคนในสังคม ทั้งข้าราชการและประชาชน (หรือราษฎร)

วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2473 รัฐบาลได้มีการพิจารณาหาทางแก้ไขเรื่องสินค้าข้าวของประเทศสยามตกต่ำ ที่ประชุมมีมติจัดตั้งอนุกรรมการติดต่อกับสมาคมพ่อค้าเงินระหว่างประเทศ International Chamber of Commerce, Chinese Chamber of Commerce และพ่อค้าเอกชนเข้ามาสมทบ เพื่อหาความรู้จากประเทศที่เป็นตลาดและคู่แข่งของสยาม เช่น ฮ่องกง พม่า และอินโดจีน แล้วกลับมารายงานต่อสภา²¹⁸

ขณะเดียวกันในอินโดจีนช่วง พ.ศ. 2473-2474 ก็ประสบกับภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำและสภาพผันแปรทางเศรษฐกิจ คือ ปี 2472 เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงจึงมีผลทำให้ต้องปลูกข้าวช้ากว่าทุกปี แต่พอปลูกข้าวได้ระยะหนึ่งก็เกิดภาวะน้ำท่วม ข้าวในนาจึงเสียหายเป็นอย่างมาก และปี พ.ศ. 2473 ที่เวียดนาม เกิดภาวะอากาศแห้งแล้งอีก ในปี 2474 ก็เกิด "ลมแล้งลาว" (Laotian Drywind) พัดผ่านเวียดนาม ทำให้ต้นข้าวไม่แตกรวง จึงเกิดความอดอยากทั่วไป²¹⁹

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

²¹⁹ เข็ดเกียรติ อัดถากร, "ชาวนาเวียดนามกับการเข้าร่วมในขบวนการปฏิวัติ", วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ปีที่ 11 เล่มที่ 2 (2531), หน้า 127.

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการเมืองในสมัยรัฐบาลคณะราษฎร หลังปี 2475 รัฐบาลได้คำนึงถึงปัญหาและบทบาทต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของชาวจีน ที่มีความสัมพันธ์กัน ทั้งปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายทางการเมือง และการปกครอง ที่มุ่งเน้นการควบคุมและปกครองชาวจีน และป้องกันทางการเมืองอย่างเข้มงวด โดยกำหนดสิทธิทางการเมือง และมีมาตรการควบคุมและจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของชาวจีน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการยึดแนวคิดชาตินิยมของรัฐบาล พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ในช่วง พ.ศ. 2476 - 2481 ได้มีการวางระเบียบปฏิบัติ ในการค้าโดยการตั้งหอการค้ากรุงเทพ ฯ ปี พ.ศ. 2477 สมาชิกหอการค้านี้ จะต้องเป็น บริษัทของคนไทยเท่านั้น แต่ปรากฏว่า บริษัทที่เป็นสมาชิกของหอการค้านี้ หลายบริษัท หรือ แทบจะทั้งหมด จะเป็นของคนสัญชาติไทยเชื้อสายจีน ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2479 ก็มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติทะเบียนการค้า โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้รัฐบาลเข้าควบคุมการ พาณิชยกรรมทั้งหมด²²⁰

อย่างไรก็ตาม นโยบายควบคุมบทบาทของคนจีนของรัฐบาลไทย กลายเป็นปัจจัย หนึ่งที่มีผลต่อการค้าข้าวระหว่างไทยกับจีน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2478 "... หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ลงข่าวว่า รัฐบาลจีนกำลังพิจารณาห้ามการส่งสินค้าข้าวเข้าไป จำหน่าย เพื่อทดแทนในการที่เรา (สยาม) เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมคนเข้าเมืองและการที่ให้ เด็กจีนเรียนหนังสือไทยใน โรงเรียนจีนด้วย... เรื่องยุ่งยากมากขึ้นอีก เพราะว่าเรามีที่ ปรึกษาชาวญี่ปุ่นอยู่ในสภาการศึกษา และฝ่ายเราแสดงไมตรีจิตต่ออย่างดีต่อญี่ปุ่น..."²²¹

จากรายงานดังกล่าวข้างต้น มีความสอดคล้องกับรายงานของนายคริสเตียนเสน (ผู้จัดการบริษัทอีสเอเซียติก) ได้ไปตรวจการค้าขายข้าวทางเมืองจีน พบกับ ดร.คอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของรัฐบาลจีนที่เซี่ยงไฮ้ และนาย วี.ที.ซุง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังคนก่อน (ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้อำนวยการธนาคารรวมของจีน) ทั้งสองท่าน ได้กล่าว ถึงประเทศสยามว่า "...ทำไมประเทศสยามจึง ไม่ยอมติดต่อกับประเทศจีนเยี่ยงประเทศอื่น ๆ

²²⁰ Skinner, p.225.

²²¹ หจช. (3)สร.020.29.1/17 เรื่องเงินซื้อข้าวอิน โตจีนมากกว่าข้าวสยามและ ปัญหาการบอยคอตข้าวไทย

...รัฐบาลจีนได้รับรายงานจากสมาคมพ่อค้าจีนสยามว่า เวลานี้สยามแยกกันโรงเรียนจีนมากเกินไป โดยบังคับให้เรียนแต่ภาษาไทย บรรดาจีนที่ติดต่อกับประเทศสยามกำลังจะขอร้องให้รัฐบาลจีนหาทางช่วยเหลือ และติดต่อกับประเทศสยามถ้าจัดการไม่ได้ ขอร้องให้บอยคอตสินค้าประเทศสยามหรืออย่างน้อยก็ขึ้นภาษีสินค้าประเทศสยาม..."²²²

บันทึกการสืบสวนเรื่องชาวจีนบอยคอตข้าวสยามจากพ่อค้าในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2478 นายม้าเลียบคุน ยี่ห้อจิ้นเส็ง นายกสมาคมพาณิชย์จีน ซึ่งเป็นผู้ทำการค้าขายติดต่อกับเอเยนต์ที่ฮ่องกงและกวางตุ้ง แจ้งว่าไม่ได้ช่าวบอยคอตข้าวสยาม และผู้จัดการบริษัทกวางโตะหลง ซึ่งทำการค้าข้าวกับฮ่องกง ชิวเถาและตลาดอื่นๆ ได้ความว่าไม่ได้รับช่าวบอยคอตจากเอเยนต์ ส่วนนายม้าเลียบคุนทราบเรื่องจากหนังสือพิมพ์ในประเทศจีนได้ลงข่าวนี้ เนื่องจากมีนายหวอจี่ซื่อผู้หนึ่งได้ไปลงข่าวในหนังสือพิมพ์ในประเทศจีนอ้างว่าเคยเป็นนายกสมาคมพาณิชย์จีนและลงข่าวเรื่องรัฐบาลสยามปิดโรงเรียนจีน จึงเป็นเหตุทำให้ชนชาวจีนบางกลุ่มถือโอกาสแพร่ข่าวและส่งเสริมให้จีนบอยคอตข้าวไทย ประกอบกับสำเนาการสืบสวนของตำรวจสันติบาลอ้างถึง มีครูจีนของโรงเรียนจีนในสยาม 2 นาย เดินทางไปประเทศจีนเพื่อทำการปลุกปั่นถึงเรื่องเหล่านี้

นายม้าเลียบคุน แจ้งว่า พ่อค้าในกรุงเทพฯ ไม่มีความวิตกเรื่องนี้ เพราะยังไม่เชื่อว่าพวกที่จะบอยคอตนั้นจะสามารถทำได้สำเร็จ และจะทำได้ก็ทำไปไม่ได้นานเพราะจีนยังต้องการข้าวอีกมาก แม้จะซื้อข้าวญวนและพม่าก็ยังไม่พอกับความต้องการ หากจีนไม่ซื้อข้าวไทย ก็จำต้องซื้อข้าวพม่าและญวนซึ่งจะเป็นการกระทำให้ข้าวญวนและพม่าแพงขึ้น จากนั้นก็หันมาซื้อข้าวไทย

คณะกรรมการเรื่องจีนปิดสินค้าข้าวสยาม ได้ประชุมครั้งที่ 2 และ พิจารณาว่าความคิดนี้เกิดจากเอกชน โดยมีคณะกิมมิตังกับนครเทศาภิบาลเมืองเชียงใหม่ได้กระทำการเป็นส่วนตัว ไม่ใช่เกิดจากรัฐบาลจีนโดยตรง

เมื่อย้อนกลับไป ปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้วิเคราะห์ราคาข้าวตกต่ำลง และกระทรวงเศรษฐกิจได้พิจารณาว่า เนื่องจากรัฐบาลจีนได้ขึ้นภาษีข้าวซึ่งเป็นเหตุใหญ่เหตุหนึ่ง

²²² หจช. (3)สร.020.29.1/17 เรื่องจีนซื้อข้าวอินโดจีนมากกว่าข้าวสยามและปัญหาการบอยคอตข้าวไทย

แต่การขึ้นภาษีของรัฐบาลจีนเป็นการขึ้นทั่วไปไม่ได้เฉพาะประเทศไทย แม้ว่ารัฐบาลจีนจะเก็บภาษีข้าวสูงขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่า จีนจะปิดประตูค้าไม่ซื้อข้าวจากประเทศไทย²²³ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงตลาดข้าวในช่วง ปี 2478 อาจมีการเชื่อมโยงกับการค้าใน ปี 2476 ซึ่งมีผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทั้งนี้รัฐบาลจีนได้เพิ่มภาษีข้าวจากไทย 5 เท่า เพื่อตอบโต้การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเบ้ปฏิบัติกับคนจีนในประเทศไทย ในขณะที่ปี-2477 การผลิตข้าวใน 60 จังหวัดของประเทศไทย ทำนาไม่ได้ผล รัฐบาลจึงใช้มาตรการบรรเทาความเดือดร้อน โดยการแจกข้าวและให้ชาวนายืมเมล็ดพันธุ์ข้าว

วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ยังได้มีการประชุมของคณะกรรมการเรื่องเงินปิดสินค้าข้าวสยาม (คณะกรรมการประกอบด้วย พระยาศรยุทธเสนี, หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ, หลวงเชวงศักดิ์สงคราม, แทนหลวงประดิษฐ์มนูธรรม, ชุนสมาหาร หิตะคดี) มีการพิจารณาจากข่าวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ สืบสวน การสืบสวนของกรมพาณิชย์ การสืบสวนของตำรวจสันติบาล และข่าวที่ได้จากสถานทูตสยามกรุงโตเกียวและที่ฮ่องกง โดยคณะกรรมการได้พิจารณาลงมติว่า "เชื่อเป็นแน่นอนว่ามีมูลแห่งความจริง ความคิดนี้เกิดแต่เอกชน" และไม่ใช้เกิดจากรัฐบาลจีนโดยตรง

ข้อเสียเปรียบในการเสียภาษีขาเข้าในต่างประเทศนั้น ประเทศไทยต้องเสียภาษีขาเข้าในต่างประเทศ ซึ่งมีอัตราภาษีสูงกว่าพม่า เวียดนาม และอเมริกา เช่น ปี 2476 ประเทศโปแลนด์เก็บภาษีขาเข้าจากประเทศไทยสูงกว่าพม่า 10 %²²⁴ เป็นผลให้ฝ่ายรัฐบาลไทยหาวิธีแก้ปัญหา ด้วยการพยายามการสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าข้าว

ส่วนการค้าข้าวกับคิวบา ฝ่ายรัฐบาลได้ออกบัญญัติเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีสินค้าเข้าใหม่ของคิวบา เมื่อ 15 มีนาคม 2477 (เป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2480) มีข้อความว่า

²²³ หจช., (3)สร.0201.29.1/4 ราคาข้าวตกต่ำ ดำริหาตลาดข้าวและขายข้าว เปลี่ยนแทนข้าวสาร (10 พฤศจิกายน - 9 กรกฎาคม 2476)

²²⁴ หจช., (3)สร.0201.29.1/7 แลกเปลี่ยนการค้าข้าวกับสินค้ากับประเทศโปแลนด์และคิวบา (24 มีนาคม 2476-23 มิถุนายน 2476).

ประเทศได้ซื้อสินค้าจากคิวบาติดเป็นเงินตั้ง 50 % ของสินค้าที่ประเทศนั้นส่งเข้าไปขายใน คิวบาสินค้าของประเทศนั้นจะต้องเสียภาษีขาเข้าเพียงอัตราขั้นต่ำ ถ้าซื้อสินค้าของคิวบา ตั้งแต่ 25 % ถึง 50 %²²⁵ ทำให้ข้าวของประเทศไทยต้องเสียภาษีในอัตราสูง (จาก 100 กิโลกรัมต่อ 3.70 เหรียญ เป็น 7.50 เหรียญ) เพราะประเทศไทยขายข้าวให้คิวบาฝ่ายเดียว ไม่ได้ซื้ออะไรจากคิวบา ในขณะที่ข้าวพม่า และเวียดนามเสียภาษีถูกกว่าซังจวบสยาม เพราะ ประเทศฝรั่งเศส และอังกฤษได้ซื้อสินค้าของคิวบาเป็นเงินปีละมาก ๆ คิวบาจึงให้ประโยชน์แก่เมืองขึ้นของฝรั่งเศสและอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ตลาดข้าวคิวบาจัดเป็น ตลาดข้าวของประเทศไทยที่มีปัญหาในเรื่องการเก็บภาษีมากกว่าประเทศคู่แข่งในค้าข้าวอื่น ๆ เช่น พม่า เวียดนาม และอเมริกา ซึ่งมีการเสียภาษีขาเข้าน้อยกว่า ในขณะเดียวกันคิวบาก็มีการปรับขึ้นลงเป็นประจำ คือ หลังปี 2480 ได้มีประกาศกฤษฎีกาขึ้นใหม่ ซึ่งข้าวของประเทศไทยต้องเสียภาษีลดลงเป็น 4.70 เหรียญต่อ 100 กิโลกรัม ส่วนพม่าและญวนเสีย ภาษีลดลงเป็น 3.70 เหรียญต่อ 100 กิโลกรัม และข้าวอเมริกันเสียภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 1.85 เหรียญ ทำให้ข้าวประเทศไทยต้องเสียเปรียบข้าวของประเทศอื่นๆ เหมือนเดิม แต่มีข้อที่น่า สังกัด คือ ประเด็นเรื่องการซื้อน้ำตาลจากคิวบา ได้นำมาใช้เป็นเรื่องพิจารณาเพื่อต่อรอง ทางการค้าข้าว แต่ประเทศไทยได้ซื้อน้ำตาลจาก ชะวา และกำลังเริ่มทำขึ้นใช้เอง ซึ่ง ได้พิจารณาว่า ถ้าเลิกส่งน้ำตาลจากชะวาแล้วหันมาซื้อน้ำตาลจากคิวบาแทน จำนวนเงินค่าน้ำตาลที่ซื้อก็ยังไม่ถึง 25 % ของค่าแห่งสินค้าข้าวที่ประเทศไทยขายให้คิวบา โดย ประเทศไทยก็ยังต้องเสียภาษีขึ้นสูงต่อไป ในขณะที่พ่อค้าข้าว อเมริกาได้อิทธิพลในการ กดดันทางค้าในคิวบา ทำให้รัฐบาลคิวบาลดภาษีข้าวอเมริกันลง 50 เปอร์เซ็นต์ ส่วน ปริมาณข้าวที่ประเทศไทยส่งไปคิวบา ตั้งแต่ ปี 2477 - 2483²²⁶ นั้นมีแนวโน้มลดลง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²²⁵ หจช., (3)สร.0201.29.1/18 คิวบาขึ้นภาษี (6 มกราคม 2480 - 29 พฤศจิกายน 2480.

²²⁶ หจช., (3)สร.0201.29.1/25 กระทรวงเศรษฐกิจการรายงานการค้าข้าวไทยในตลาดต่างประเทศ เรื่องตลาดข้าวในและต่างประเทศ 23 พฤศจิกายน 2482-31 ธันวาคม 2496.

ปี 2482 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ผู้รักษาการแทนอธิบดีกรมพาณิชย์ กับ นายพลโทพระยาเฉลิมอากาศ เดินทางไปดูภาวะการค้าต่างประเทศ พบว่าแต่เดิมพม่าเคยส่งข้าวไปขายตลาดยุโรปมีหนึ่งถึงประมาณ 600,000 ตัน นั้นนี้ส่งไม่ได้เรือบรรทุกไม่พอ โรงสีข้าวที่แรงกุนมีปิดบางแล้วหลายโรง ข้าวที่เคยส่ง 600,000 ตัน อาจจะมีระบายในตลาดตะวันออก และจะมีการแย่งกันขายมากขึ้น รายงานอีกทางหนึ่งว่า ขณะนี้ที่สิงคโปร์ กรมกรชนส่งก็ทำสไตรค์ขอขึ้นค่าแรง ยังไม่ส่งบลงได้ ตลาดสิงคโปร์ไม่มีซื้อขายทางต่างประเทศ รายงานหลุดจากโตเกียวว่า ญี่ปุ่น ซึ่งแต่เดิมว่ามีการทำนาเสียหายมากนั้น บัดนี้ปรากฏว่าทำนาดีขึ้น ในขณะที่เรือบรรทุกส่งระหว่างฮ่องกงก็น้อยลงจนค่าระวางเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว²²⁷

โดยเฉพาะคู่แข่งในการค้าข้าว คือ พม่า นั้น รัฐบาลไทยได้ให้ วนิช ปานะเนนท์ เดินทางไปตรวจตลาดแรงกุน และแกล็กตตา ซึ่งได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้าวของพม่า จำนวนข้าวส่งออกประจำปี 2482-2483 ประเทศพม่ามีจำนวนข้าว 3,251,200 ม.ตัน เทียบกับปริมาณข้าวประเทศไทยซึ่งได้ 1,600,000 ม.ตัน และของประเทศอินโดจีนมีปริมาณ 1,500,000 ม.ตัน ตามปกติประเทศพม่าจะส่งข้าวไปขายที่อินเดีย ประมาณเกือบครึ่งของข้าวที่ประเทศพม่าทำได้ จากรายงานคณะกรรมการ ซึ่งตั้งโดยสภาผู้แทนและรัฐบาลพม่า จำนวนข้าวที่ส่งออกจากประเทศพม่า จะได้รับการกระทบกระเทือนมากที่สุดในกลุ่มตลาดยุโรป ซึ่งแม้แต่เมืองอังกฤษก็ลดจำนวนไปมาก ข้าวที่พม่าส่งไปขายตลาดยุโรปไม่ได้จึงต้องมาขายแข่งขันกับข้าวไทย ในตลาดตะวันออกมีแหลมมะลายู ฮ่องกง จีน ชาว ญี่ปุ่น ตลาดเหล่านี้ตามปกติจะแบ่งกันขายเป็นปกติเป็นเวลานาน

จากปัญหาของการส่งออกข้าวพม่าที่น้อยลง และตลาดรับซื้อภายในยุโรปประสบปัญหาทางสงคราม ทำให้การค้าข้าวกระทบกระเทือนอย่างมากมาย เพราะระวางเรือของโลกลดน้อยลงทุกวัน อัตราค่าระวางเรือได้ขึ้นไปเกินกว่า 100% ฉะนั้นจึงไม่มีโอกาสที่ราคาสินค้าจะขึ้นได้ ตรงกันข้าม ผู้นำสงครามก็แบ่งสาส์นมากกว่าข้าว และข้าวสาลีประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลียเป็นที่เพาะปลูกมาก สามารถเลี้ยงฝ่ายสัมพันธมิตรได้ ฉะนั้นสินค้าข้าวในสงครามนี้จึงไม่ทำให้ราคาข้าวแพง (ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่าในช่วงสงครามโลก

²²⁷ หจช., (3)สร.0201.29.1/23, อ้างแล้ว.

ครั้งที่ 2 ตลาดญี่ปุ่น และจีนภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่นจะเป็นตลาดที่พุงฐานะตลาดข้าวของประเทศไทยในขณะนั้น) ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศที่ส่งข้าวไปขายในต่างประเทศมากที่สุด คือ พม่า ไทย และอินโดจีน

ปี 2492 ในพม่าเกิดสงครามกลางเมือง ส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวของพม่าเองคือ

... สินค้าข้าวของพม่าเวลานี้ เก็บส่งต่างประเทศลำบากมาก พวกที่ตั้งแข็งพอยึดท้องที่ใดได้ก็เข้าตรวจโรงสี เป็นบัญชีข้าวที่ฝ่ายรัฐบาลซื้อไว้เท่าไรยังไม่ได้ขนไป พวกนี้ก็รีบเอาแจกจ่ายราษฎรกิน ที่ไหนพอจะส่งขายต่างประเทศได้ เช่น แถบใกล้ปากีสถาน ก็ขายไปเก็บเอาเงินเอง ทางด้านมะริดพวกนี้ก็เก็บส่งปิ่นบ้าง ²²⁸

จะเห็นว่า สถานการณ์การเคลื่อนไหวในพม่า ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการค้าข้าวของประเทศไทยเวลานั้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้องส่งคนไปตรวจดูตลาดข้าวต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และมีการนำวิเคราะห์คาดคะเนสถิติการผลิตและการค้าข้าวเพื่อหาตลาดข้าว และยังคงรักษาตลาดข้าว อังกฤษ จีน สิงคโปร์ มลายู โดยการคำนวณปริมาณการผลิตและปริมาณการซื้อขายกับประเทศคู่ค้าข้าวต่าง ๆ เปรียบเทียบกับคู่แข่งทางการค้า เช่น พม่า เวียดนาม

ส่วนเวียดนามภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต้องประสบกับปัญหาความไม่สงบและปัญหาการเมืองภายในประเทศเช่นเดียวกับพม่า ทำให้ผลิตข้าวไม่เต็มที่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2489-2496 การผลิตข้าวของเวียดนามได้ตกจากระดับก่อนสงครามประมาณครึ่งหนึ่ง บรรดาโรงสีข้าวก็เล็กลงไปเป็นอันมาก ราคาข้าวได้สูงขึ้นอย่างมากมายประชาชนต่างเดือดร้อน เวียดนามจึงไม่สามารถส่งข้าวออกสู่ตลาดโลกได้

ในปี พ.ศ. 2493 ประเทศไทยได้ตกลงกับพม่าเรื่องจัดจำหน่ายข้าว โดยมอบให้พระนรราชจำนง ไปเจรจา ได้มีการตกลงจัดแบ่งตลาดค้าข้าว ตามประมาณสินค้าข้าวของ

²²⁸ ทจช. (3) สร. 0201. 29. 1/2) ส่งข้าราชการไปตรวจตราข้าว ณ ต่างประเทศ (6 มีนาคม 2475 - สิงหาคม 2492)

ประเทศไทยและพม่า ซึ่งตลาดค้าข้าวอยู่ในทางเอเชียส่วนใหญ่ ทางฝ่ายไทยยังยึดตลาดข้าว มลายู อีโองกง และจีน และแบ่งตลาดข้าวอินโดนีเซียให้พม่า ทางฝ่ายพม่าคงมีตลาดอินเดีย และลังกาส่วนใหญ่ ในขณะที่ปริมาณข้าวของประเทศไทยยังพอเพียงพอสำหรับการค้าข้าว ทั้งในตลาดเอเชีย และสำหรับ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ยุโรป และตลาดอื่น ๆ พม่าที่เหลือประมาณครึ่งหนึ่ง ต้องช่วยให้ปากีสถาน แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ การขึ้นราคาข้าวของพม่าโดยการขึ้นราคา ข้าว ส่วนของประเทศไทยปรับตามราคาของเงินปอนด์ และตามหลักการมีการเสนอว่า

...ประเทศเรา (ไทย) ทั้งจะรับรองต่อกันในหลักการด้วยว่า จะไม่แข่งขันลดราคากันตามชนิดของข้าว ถ้าประเทศไทยก็ดี ประเทศพม่าก็ดี ประสงค์จะปรับปรุงราคา ก็ควรจะได้ ปรึกษาหารือกันก่อน...²²⁹

ตารางที่ 18 การส่งข้าวสารไปขายต่างประเทศ ของพม่า ไทย อินโดจีน ช่วง 2471-2492

ประเทศ (ล้านตัน)	2477-2481	2491-2493	2494	2496	2497
พม่า	3.1	1.2	1.3	1.0	1.5
ไทย	1.4	1.2	1.6	1.3	3.0
อินโดจีน(ลาว- กัมพูชาและเวียดนาม)	1.3	0.1	0.3	5.2	0.4

พม่า บัวย อังภากรณ์, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, หน้า 31. อ้างจาก Table D ,P.26 ,
FAO Commodity Reports ,Rice No.5 ,December 1954.

²²⁹ พจช. (3) สร.0201.29.1/105 วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2492. ความตกลงเกี่ยวกับการจำหน่ายข้าวระหว่างไทย-พม่า (13 ตุลาคม 2492 - 7 สิงหาคม 2493).

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปรากฏว่า ประเทศไทยได้รับส่งข้าวออกเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ พม่าและอินโดจีน ต่างประสบความยุ่งยากในทางการเมืองภายใน แต่ปี 2497 พม่าได้ขายข้าวส่งออกเป็นอันดับหนึ่งและไทยขายข้าวส่งออกเป็นอันดับสอง โดยพม่าได้เริ่มทำสัญญาระยะยาวกับประเทศผู้ซื้อ เนื่องจากสินค้าข้าวได้แปรเปลี่ยนจากตลาดผู้ขาย (Seller's Market) ไปเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyer's Market) พม่าได้ลดราคาข้าวลง ซึ่งกระทบต่อตลาดข้าวต่างประเทศของประเทศไทยที่ยังกำหนดราคาข้าวที่ขายแก่รัฐบาลต่างประเทศไว้สูง และไทยไม่ได้แสวงหาตลาดผู้ซื้อไม่เพียงพอ เพราะประเทศผู้ซื้อหลายประเทศได้เร่งผลิตข้าวเพื่อบริโภคมากขึ้น เช่น จีน อินเดีย และการเพิ่มปริมาณสินค้าข้าวของตลาดผู้ขายข้าวมากขึ้น เช่น ข้าวจาก สหรัฐอเมริกา ทำให้ประเทศไทยเริ่มปรับปรุงวิธีการค้าข้าว และเลิกผูกขาดการส่งออกในเดือนมกราคม 2498 และเลิกการส่งมอบเงินตราต่างประเทศค้าข้าวโดยสิ้นเชิง เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2498²³⁰ ที่สำคัญ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้แก้ปัญหาข้าวเหลืองภายในประเทศซึ่งทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกานทรุดลง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เร่งส่งข้าวออกต่างประเทศ²³¹ ซึ่งได้ส่งข้าวมาขายในตลาดเอเชียตั้งแต่ปี 2497 มากขึ้น โดยหลัง พ.ศ. 2498 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามีบทบาทการขายข้าวให้ตลาดข้าวในแถบเอเชีย เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น โดยการใช้ตามรัฐบัญญัติ 480 (ว่าด้วยผลผลิตทางเกษตรเหลือใช้) ที่บัญญัติว่า การส่งข้าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนราคาของตลาดโลกและเป็นปริมาณที่อยู่นอกเหนือการส่งข้าวเข้าประเทศประจำปี ในขณะที่พม่าแก้ปัญหาตลาดข้าวของตนโดยทำสัญญาจำหน่ายข้าวให้แก่ เช็กโกสโลวาเกีย โซเวียต อังการี ยูโกสลาเวีย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการส่งสินค้าข้าวเพื่อส่งออกในตลาดโลกมีปริมาณสูงขึ้นมาก*

²³⁰ ปวย อังภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร. เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, หน้า 30.

²³¹ ตามนโยบายของประธานาธิบดีไฮเซนเฮาว์ มีการลดเนื้อที่การเพาะปลูก และยกเลิกการควบคุมจำหน่ายข้าว แก่กลุ่มประเทศที่ห้ามขายข้าวให้ แล้วกำหนดราคาข้าวให้อยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันกับตลาดโลก และ ส่งคณะผู้แทนอเมริกันมาเจรจาเกี่ยวกับการค้าในตะวันออกไกล เมื่อ พ.ศ. 2498 อ้างจาก ทจช., (3)สร.0201.29.1/142 เรื่องนโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลืองของสหรัฐอเมริกา, ทจช., (3)สร.0201.29.1/129, ทจช., (3)สร.0201.29.1/162 คณะผู้แทน U.S Rice Survey Mission มาประเทศไทย.

*ทจช., (3)สร.0201.29.1/160 เรื่องสถานการณ์ค้าข้าว (นายคอมไพสวรรค์ สมบัติศิริเสนอ) (21 มิถุนายน 2500).

สรุปข้อนำสังเกตรของการขยายตัวทางเศรษฐกิจข้าวในช่วงหลัง ทศวรรษ 2460 เป็นต้นไป ปรากฏว่า ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งมีสถานะและบทบาทในสังคมไทยที่แตกต่างกัน การกำหนดความคิด ระบบวิถีคิด (โลกทรรศน์) ที่มีความสอดคล้องกัน สะท้อนให้เห็นพฤติกรรมทางวัฒนธรรมของคน ซึ่งเกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการแปรเปลี่ยนทางด้านความคิด และวิถีชีวิตของคนแต่ละกลุ่มอย่างมาก การค้าข้าวส่งออกของประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2498 ต้องเผชิญกับการแข่งขันในการแสวงหาตลาดต่างประเทศ เพราะ มีประเทศคู่ค้าที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา²³² สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ทำให้เกิดการขยายอัตราค่าในระหว่างผู้ส่งออกด้วยกัน จึงมีการรวมกลุ่มระหว่างพ่อค้าส่งข้าวออกต่างประเทศกันเอง มากกว่าการส่งเสริมจากรัฐบาล ซึ่งเห็นปัญหาต่อการเติบโตของกลุ่มพ่อค้าผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศที่ไม่มีการเติบโต การแข่งขัน และการต่อรองทางการค้าจึงไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาสินค้า โดยจะแตกต่างกับการค้าข้าวของประเทศพม่า ที่มีการทำสัญญาซื้อขายกับประเทศผู้ซื้อ

ปัญหาเรื่องสินค้าข้าวไทย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 ปรากฏว่ามีคณะผู้แทนอเมริกามาเจรจาเกี่ยวกับการค้าข้าวในตะวันออกไกลในปี 2498 (เพื่อปรึกษารื้อกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลพม่าในเรื่องข้าว เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2498) สาเหตุเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของกลีกรอเมริกาทรุดลง รัฐบาลสหรัฐต้องตั้งงบประมาณรับซื้อพืชผลทางกลีกรตามโครงการรักษาระดับราคา และในปลายปี 2498 ปริมาณพืชผล คือ ข้าว ข้าวสาลี ฝ้าย ข้าวโพด ที่รัฐบาลรับซื้อไว้ เหลือค้าง โกดังมาก ทำให้มีการผ่อนผันให้ขายพืชผลแก่ประเทศที่เคยห้ามไว้ ซึ่งทางด้านพม่าก็มีการแก้ปัญหาเรื่องตลาดข้าวของตน โดยทำสัญญาจำหน่ายข้าวให้แก่เช็กโกสโลวาเกีย โสเวียต อังการี ยูโกสลาเวีย²³³ และเป็นที่น่าสนใจว่า ตลาดผู้ซื้อ สามารถที่จะเลือกซื้อขายได้ จาก ประเทศไทย พม่า และสหรัฐอเมริกา

²³² ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาส่งข้าวออกเพียง 72,000 ตัน แต่ในปี 2495 และ 2496 ได้ส่งออกถึง 791,000 ตัน และ 694,000 ตัน ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 3 ของโลก อ้างจาก ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, หน้า 31.

²³³ ทจช., (3)สร.0201.29.1/129 เรื่องคณะผู้แทนอเมริกันจะมาเจรจาเกี่ยวกับการค้าข้าวในตะวันออกไกล วันที่ 13 พฤษภาคม 2498 และ (3)สร.0201.29.1/142 เรื่องนโยบายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องข้าวเหลือของสหรัฐอเมริกา เมื่อ วันที่ 9 มกราคม 2498.