



บทที่ 2

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการตลาดข้าวและกฎหมายไทยในอดีต

เมื่อกรุงศรีอยุธยาได้ล่มสลายไป ในปี พ.ศ. 2310 การค้าข้าวได้หยุดยุดลงและเริ่มต้นการค้าขึ้นอีกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในราวปี พ.ศ. 2329 พระมหากษัตริย์ เจ้านาย (คูแผนภูมิโครงสร้างการตลาดข้าวในแผนภูมิที่ 1) และขุนนางไทย ต่างมีเรือสำเภาเป็นของตนเอง คนละหลายลำสามารถไปค้าขายยังเมืองต่าง ๆ ทั้งในจีน ญี่ปุ่น กัมพูชา สิงคโปร์ อ่าวเบงกอล และหมู่เกาะอินเดียตะวันออก¹ และข้าวยังคงขายได้ราคาดีในจีน แต่เกิดภาวะฝนแล้งไม่ตกต้องตามฤดูกาล ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจึงทรงตราพระราชกำหนด 2 ฉบับ² คือ

1. พระราชกำหนดใหม่ฉบับ 24 ว่าด้วยการกำหนดราคาข้าวและห้ามกักข้าว
2. พระราชกำหนดใหม่ฉบับ 43 ว่าด้วยการห้ามขายข้าวลงเรือสำเภา

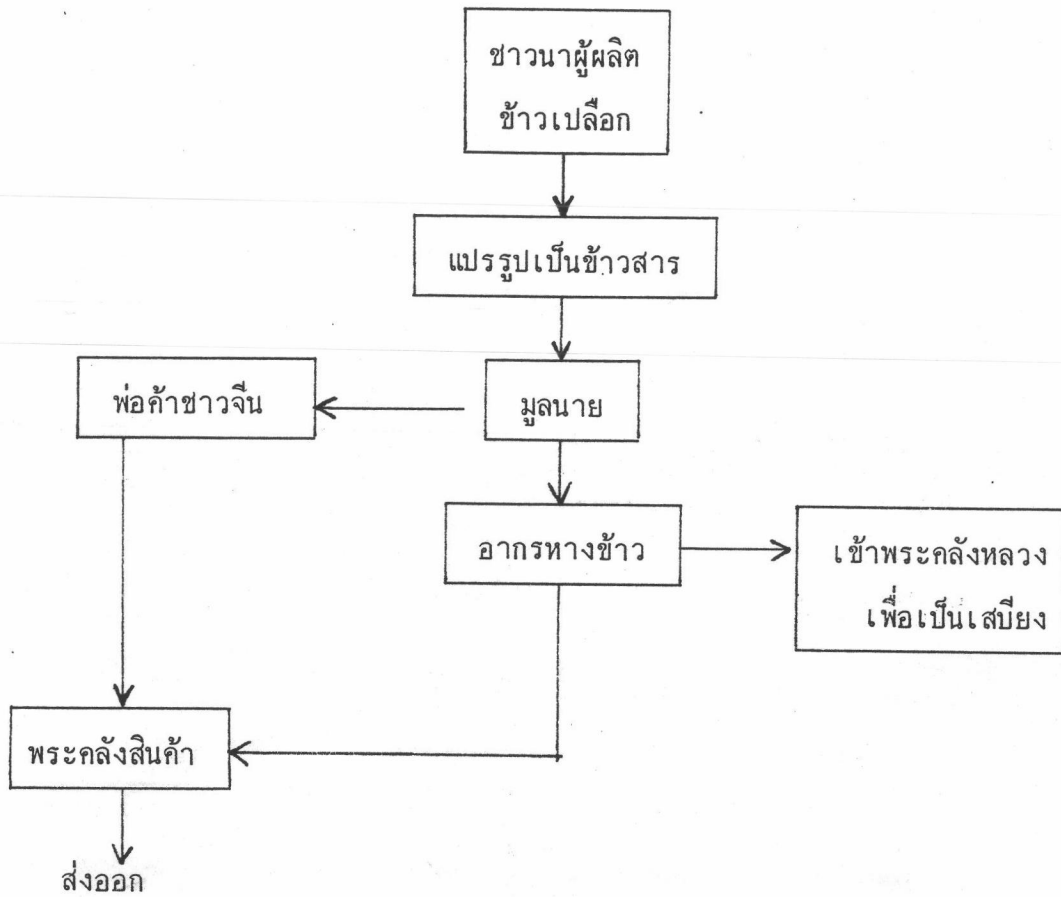
ซึ่งโดยผลของพระราชกำหนดใหม่ทั้ง 2 ฉบับ ทำให้เราสรุปได้ว่า เมื่อเกิดภาวะการขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภค และพ่อค้าข้าวได้กักตุนข้าวไว้เพื่อขายในราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาด ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาและควบคุมให้ปริมาณการค้าข้าวเป็นไปโดยปกติ นอกจากนี้การลักลอบนำข้าวไปขายยังจีนยังคงเป็นกิจการที่รุ่งเรือง ทำให้รัฐจำต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมการส่งออกข้าว นับตั้งแต่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับใช้บังคับตลอดมา จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่ไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) พระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับจึงได้ยกเลิกไปโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2394

¹ อสัมภินพงศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 32.

² กฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดใหม่ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 43.

แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิการตลาดข้าวแบบดั้งเดิม
ก่อนการลงนามในสนธิสัญญาบราวน์ริง พ.ศ.2398



เมื่อไทยได้ลงนามสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.2398 (Bowring treaty) เป็นเหตุให้ประเทศต้องสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากรและการผูกขาดไปเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังสงวนสิทธิให้กับประเทศไทยในการห้ามส่งออกสินค้าบางชนิดที่ทางการไทยเห็นว่าอาจขาดแคลนต่อการบริโภคภายในประเทศได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความต้องการข้าวจากต่างประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ได้เพิ่มขึ้นจากที่เคยซื้ออยู่เดิม ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ของการส่งออกข้าวไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2403 เป็นต้นมา³ แต่การบริโภคจะอยู่ในบรรดาประเทศอาณานิคมของประเทศในยุโรปทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการเพาะปลูกข้าวในประเทศอาณานิคมมักจะไม่ได้ผลคืออย่างไทย พม่า และเวียดนาม ดังนั้นประเทศอาณานิคมถูกกำหนดให้ทำการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นที่ทำเงินได้มากกว่าข้าว อาทิ ชา กาแฟ น้ำตาล ยางพาราและยาสูบ เป็นต้น และความต้องการข้าวเพื่อการบริโภคในจีนด้วย แต่การส่งออกข้าวยังคงตกอยู่ในมือพ่อค้าชาวจีน (คูแผนภูมิที่ 2) มากขึ้น และค่านิยมของขุนนางไทยเริ่มไม่สนใจต่อการค้าเหมือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้มีการผูกขาดของพ่อค้า จนเกิดเป็นคำพังเพยว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" ส่งผลให้คนไทยค้าขายไม่เป็น นอกจากนี้การกำหนดให้ไพร่ยังสังกัดมูลนายอยู่ ทำให้ไม่มีอิสระชนที่จะสามารถเข้ามาดำเนินธุรกิจการค้าได้ฐานะของพ่อค้าก็ไม่ได้รับเกียรติในสังคมเท่าที่ควร⁴ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจะได้วางระเบียบเรื่องการเข้าเดือนของไพร่ให้ลดลงเป็นปีละ 3 เดือน เพื่อกระตุ้นให้ราษฎรหักล้าง utang-pang-reng ผลผลิตก็ตาม แต่การวางสังกัดมูลนายยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความผูกพันในผลผลิตการเกษตรที่ทำ เพราะผลผลิตที่ได้ตอบแทนนั้นยังไม่เป็นที่พอใจแก่เกษตรกร

ความผิดเคืองในด้านการจัดเก็บภาษีและการผูกขาดที่รัฐเสียไป ส่งผลให้เกิดการ

³James C. InGram, "Thailand's Rice Trade and the Allocation of Resources," C.D.Cowan, The Economic Development of South-East Asia (London : London University Press, 1964), pp.105-109.

⁴ วิษณุ เครืองาม, อ้างถึงไว้ในกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่อง อุบนิสัยของคนไทย สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 4.

เปลี่ยนแปลงขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การหารายได้เข้ารัฐเป็นเรื่องเร่งด่วน จึงได้มีการเปิดเขตชลประทานในปี พ.ศ.2431 โดยบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม โดยเริ่มที่พื้นที่ราบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ในจังหวัดปทุมธานี ที่เรียกว่าทุ่งรังสิต สร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาไปจนถึงจังหวัดนครนายก และสร้างระบบคลองส่งน้ำแบบตาข่ายติดต่อกันมีประตูระบาย สำหรับให้เรือสัญจรไปมาได้ และเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวในบริเวณพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางไปจนถึงปากอ่าวไทย⁵ โดยเฉพาะเมื่อปี 2445 รัฐได้ว่าจ้างนาย เย โฮมัน วัน เคอร์ ไฮเต (Mr. J. Homan van der Heide) วิศวกรชาวเนเธอร์แลนด์ให้รับราชการเป็นเจ้ากรมคลอง เขาได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการจัดระบบชลประทานในพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อการผลิตผลผลิตทางการเกษตร การบรรเทาอุทกภัย และจัดสรรทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพด้วยการเสนอโครงการสร้างเขื่อนชัยนาท⁶ (กลายมาเป็นเขื่อนเจ้าพระยาในปี พ.ศ.2498) แต่โครงการถูกระงับเพราะรัฐมีเงินไม่พอ และความจำเป็นในการสร้างทางรถไฟ 3 สาย คือ สายตะวันออกเฉียงเหนือ สายเหนือและสายใต้ ทำให้โครงการนี้ถูกระงับไว้เป็นเวลากว่า 40 ปี แต่ถึงอย่างไรการค้าข้าวยังคงเป็นไปโดยเสรีและการตลาดยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

จวบจน พ.ศ.2461 การส่งออกข้าวของไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้น อันมีผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลง ความต้องการข้าวในตลาดโลกมีปริมาณสูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะความขาดแคลนข้าวบริโภคขึ้นในประเทศและข้าวมีราคาสูงมาก* จน พ.ศ.2462 ต้องตรากฎหมาย

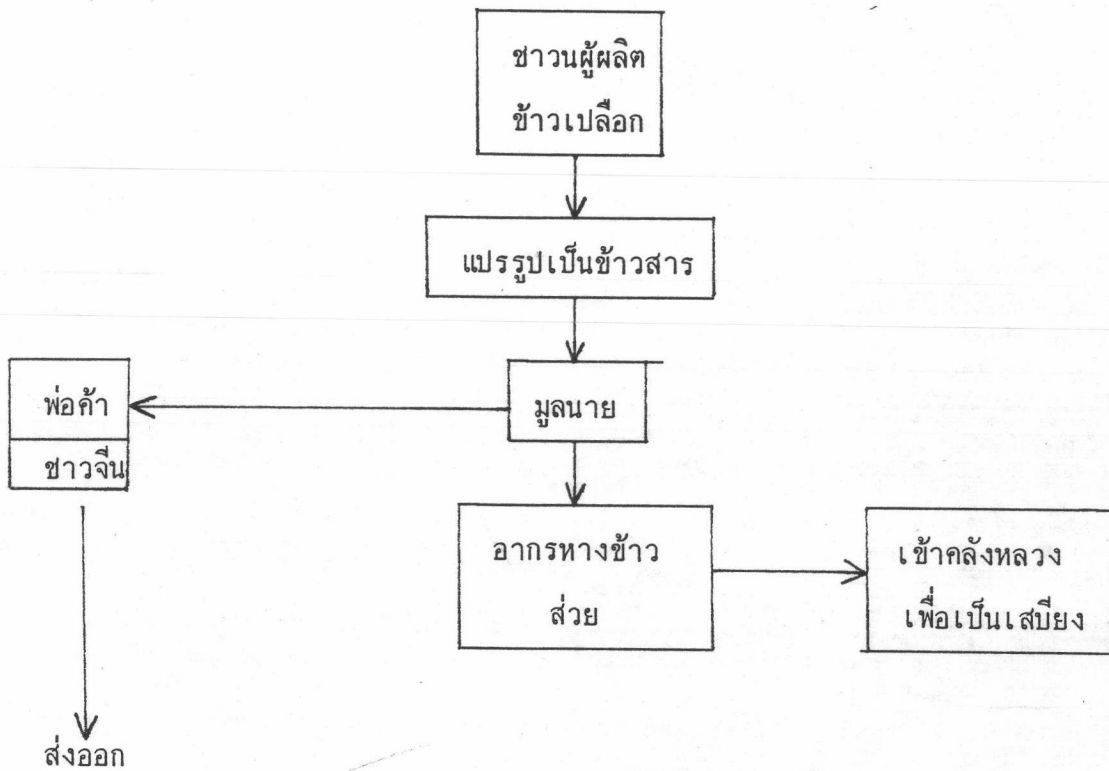
⁵ กรมชลประทาน, 84 ปีกรมชลประทาน (กรุงเทพฯ: สารมวลชน), 2529, หน้า 26-27 ในโอกาสฉลองครบรอบ 84 ปีแห่งการสถาปนากรมชลประทาน.

⁶ J.Howan Van der Heide, The Report on the Administration of the Royal Irrigation Department Covering the Period from the Year 2457 B.E. up to the End of the Year 2468 B.E., p. 4.

* ข้าวสาร 10% ก่อน พ.ศ.2457 ราคาเพียงบาทละ 5-6 บาท ในปี พ.ศ.2461 ราคาข้าวสาร 10% เพิ่มเป็นบาทละ 34.50 บาท ในเดือนมิถุนายน 2462.

แผนภูมิที่ 2

แผนภูมิโครงสร้างตลาดข้าว
ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาบรายนริง พ.ศ.2398



ห้ามส่งออกข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร และใช้บังคับมาจน พ.ศ.2464 จึงได้อนุญาตให้ส่งออกข้าวได้ แต่ก็ถูกพม่าและเวียดนามแย่งตลาดเพราะต้นทุนในการผลิตมีราคาสูงกว่าของไทย นอกจากนี้การเลิกระบบมุลนายในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ไม่สามารถทำให้ชาวนาเป็นไทได้ เพราะการรับซื้อข้าวของโรงสีและพ่อค้าคนกลาง ตลอดจนกระบวนการในการส่งออกตกอยู่ในมือพ่อค้าชาวจีนทั้งสิ้น⁷

นอกจากนี้การจัดการของไทยยังไม่เป็นระบบ ต้องพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นพ่อค้าคนกลาง อันได้แก่ สิงคโปร์ ปีนัง และฮ่องกง ทั้งนี้เพราะเครือข่ายชาวจีนในประเทศนั้น ๆ สามารถเชื่อมโยงกับพ่อค้าชาวจีนในประเทศไทยได้ ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังไม่ทำเรื่องมาตรฐาน และทำเรือสำเภา การนำเข้าและส่งออกต้องใช้ท่าเรือคลองเตยเป็นหลัก การค้าข้าวคงดำเนินไปในรูปแบบดังแผนภูมิที่ 3 จนกระทั่ง พ.ศ.2481 เมื่อรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เข้าแทรกแซงตลาด⁸ โดยการจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด เพื่อมีหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกและข้าวสารภายในประเทศและลคอิทธิพลของพ่อค้าชาวจีนทั้งที่เป็นพ่อค้าคนกลาง โรงสีและหยัง โดยสนับสนุนธุรกิจค้าข้าวกับสหกรณ์ในจังหวัดต่าง ๆ แต่การดำเนินธุรกิจยังไม่ทั่วถึง และการบริหารโรงสียังต้องจ้างชาวจีนเป็นผู้ดำเนินงาน เนื่องจากรัฐไม่มีความชำนาญ

การดำเนินการแทรกแซงตลาดข้าวเป็นไปโดยผลของนโยบายของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและปรับปรุงการส่งออกข้าว พร้อมทั้งการจัดการค้าข้าวให้ได้ผลดี⁹ ขณะเดียวกันในทวีปยุโรปเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2482 รัฐบาลไทยประกาศเป็นกลางและเตรียมพร้อมรับสถานการณ์สงคราม โดยวันที่ 17

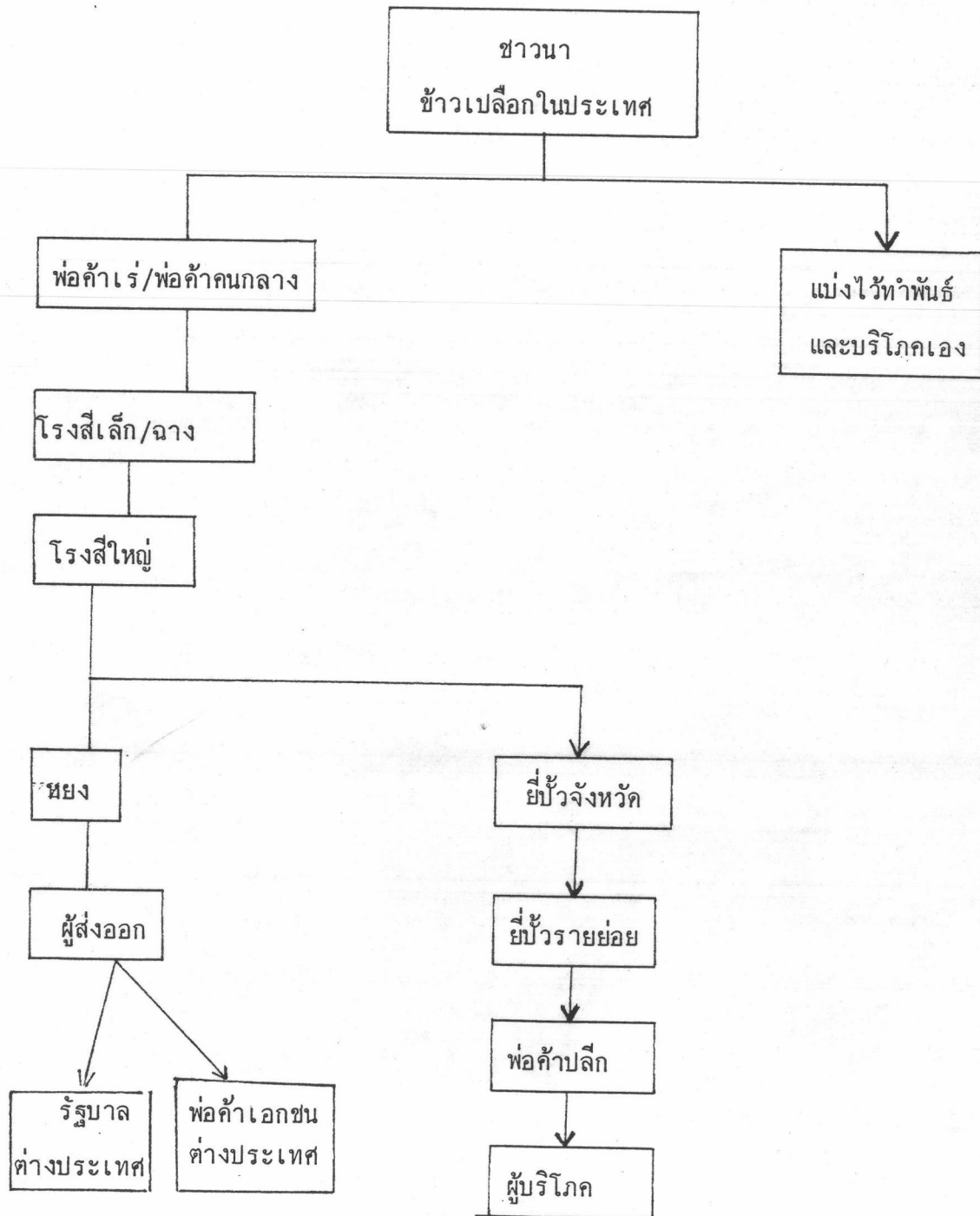
⁷จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, กรมพระยาคำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โอเคียนส์โตร์, 2527), หน้า 68.

⁸อัสสัมถิตพงศ์ ฉัตรากม, อ้างแล้ว, หน้า 76.

⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 55 ตอนที่ 62 หน้า 3318.

แผนภูมิที่ 3

แผนภูมิการตลาดข้าวของไทย
(ภายหลัง พ.ศ. 2461)



ตุลาคม พ.ศ.2482 รัฐบาลโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ.2482¹⁰ เพื่อทำหน้าที่ดูแลกำกับการจัดระเบียบการเงินตราและรักษาทุนสำรอง รวมทั้งดำเนินวิธีเงินตราและเครดิตของประเทศ รวมทั้งการประกาศอัตราซื้อขายค่าปริวรรตแห่งเงินตราต่างประเทศเมื่อเห็นสมควร ขณะเดียวกันเพื่อจัดระเบียบการส่งออกและการนำเข้าสินค้าให้เป็นระบบเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2482 สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482¹¹ ซึ่งให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (ปัจจุบันคือกระทรวงพาณิชย์) ในการดำเนินการควบคุมการส่งออกและการนำเข้าสินค้าที่ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ และข้าวได้กลายเป็นสินค้าควบคุมซึ่งต้องขออนุญาต เนื่องจากในขณะนั้นตลาดข้าวต่างประเทศมีลักษณะตลาดที่เป็นตลาดของผู้ขาย เมื่อส่งออกเท่าใดขายได้หมด¹² ข้าวนำกำไรให้กับรัฐบาลไทยและผู้ส่งออกเป็นอย่างมาก

ในปี พ.ศ.2482 - 2483 ซึ่งอยู่ในสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้อย่างมหาศาล¹³ และตกลงอย่างหนักในปลายปี พ.ศ.2483 เมื่อรัฐบาลไทยเปิดการรุกรานอินโดจีน อ่าวไทยถูกคุกคามจากกองเรือรบของฝรั่งเศสที่คุกคามเส้นทางลำเลียงสินค้าไทยออกสู่อ่าวไทย จนสงครามอินโดจีนยุติลงในเดือนมกราคม 2484 ขณะเดียวกันสถานการณ์สงครามในยุโรปยังทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ การส่งสินค้าไปขาย โดยเฉพาะข้าวทำได้ยากลำบากมากขึ้น เมืองท่าของอังกฤษทั้งที่ฮ่องกงและสิงคโปร์ที่เคยเป็นแหล่งระบายข้าวของไทยก็ถูกควบคุมจำกัดเวลา เพราะอังกฤษไม่มั่นใจต่อพฤติกรรมของญี่ปุ่น

¹⁰ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 56 ตอนที่ 53 หน้า 1291 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2482.

¹¹ราชกิจจานุเบกษา, อ้างแล้ว, หน้า 1331.

¹²David K Wyatt, Thailand : A Short History, (London : Yale University Press, 1984), p.250.

¹³อสัมภิมพส์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 112

จนเดือนธันวาคม พ.ศ. 2484 เมื่อญี่ปุ่นประกาศสงครามกับพันธมิตร การค้าต่าง
ประเทศของไทยก็เปลี่ยนโฉมไป โดยเฉพาะญี่ปุ่นรุกรานประเทศไทย ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศ
คู่ค้าสำคัญไปโดยปริยาย ความต้องการข้าวซึ่งเป็นเสบียงอาหารแก่ทหารญี่ปุ่นและเพื่อการ
บริโภคในประเทศญี่ปุ่นเองด้วย¹⁴ นอกจากนี้ญี่ปุ่นวางนโยบายเศรษฐกิจกำหนดเขตเอเชีย
ตะวันออกเฉียงและทะเลจีนใต้ เป็นเขตวงศ์ไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา โดยกำหนดหน้าที่ทาง
เศรษฐกิจของแต่ละประเทศในเขตให้สอดคล้องประสานกับความต้องการของญี่ปุ่นโดยปราศจาก
การแข่งขันซึ่งกันและกัน โดยญี่ปุ่นจะเป็นศูนย์กลางในทางอุตสาหกรรม ส่วนประเทศต่าง ๆ
ในเขตบริวารมีหน้าที่ผลิตอาหารและวัตถุดิบให้ญี่ปุ่น โดยเฉพาะไทยรับภารกิจเรื่องข้าวเป็นหลัก
(ตามพันธะกรณีในกติกาสัญญาพันธมิตรกับญี่ปุ่น พ.ศ. 2484) แต่ญี่ปุ่นใช้กำลังแสนยานุภาพทาง
ทหารข่มขู่รัฐบาลไทยเพื่อเอาเปรียบในการชำระราคาข้าวที่ญี่ปุ่นสั่งซื้อไปบริโภคในประเทศญี่ปุ่น
และรัฐในความยึดครอง การกระทำอันนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง สร้างความเสียหายต่อระบบ
เศรษฐกิจของไทยในเวลาต่อมา จนสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง¹⁵ ในปี พ.ศ. 2488

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลญี่ปุ่นได้บังคับให้รัฐบาลไทยจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น
เป็นเจ้าหน้าที่เงินตรา โดยมีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานเป็นญี่ปุ่น¹⁶ ความพยายามกดดัน
รัฐบาลไทยนี้เป็นผลให้รัฐบาลผลักดันพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2485¹⁷ โดยรัฐบาลไทยสงวนสิทธิ์ให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นคนไทย
เท่านั้นและรัฐบาลได้ใช้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรในการดูแลเรื่องการบริหารตเงินตรา
ต่างประเทศ และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลจึงอาศัยธนาคาร

¹⁴ สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน
พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 114.

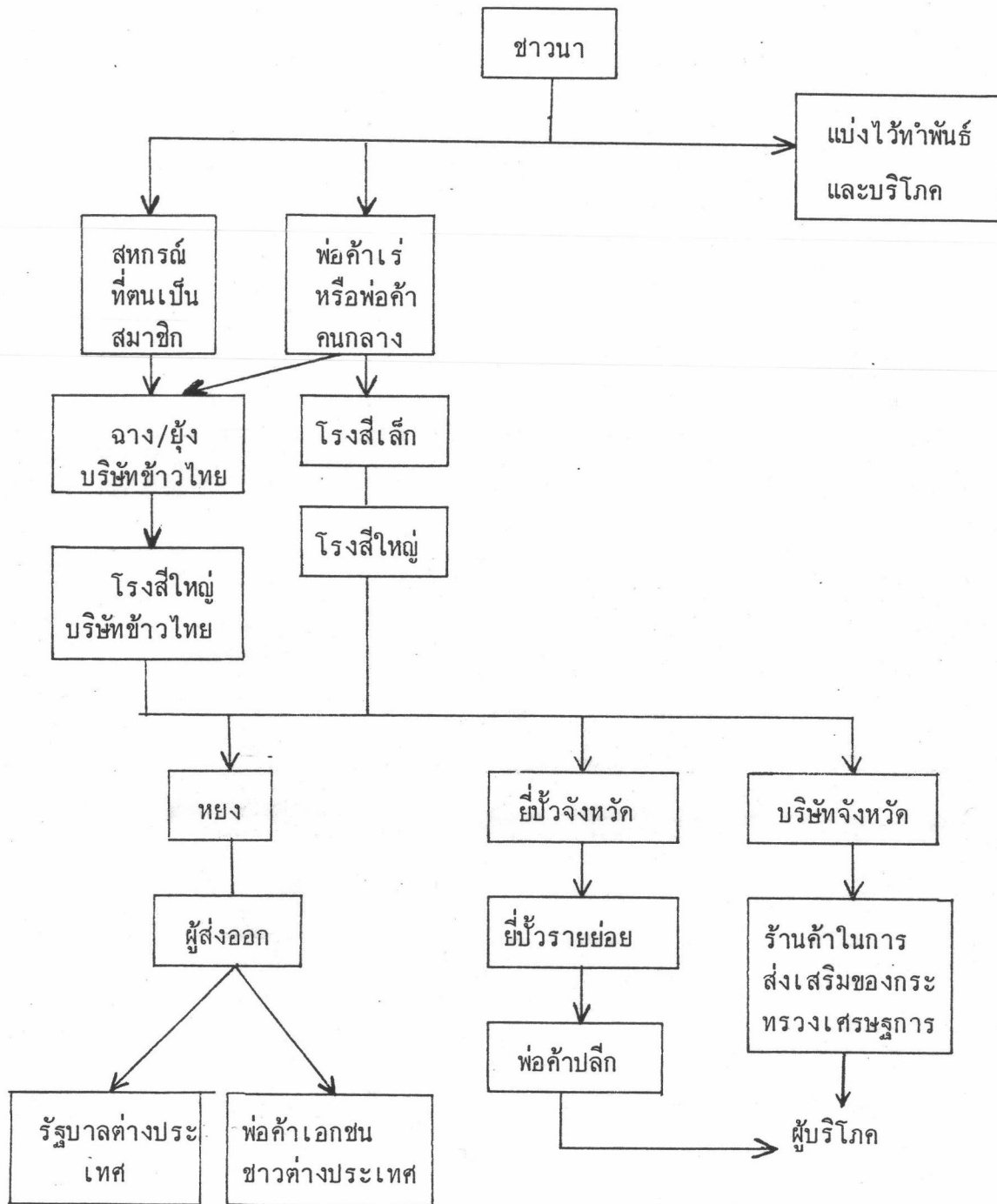
¹⁵ กีเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา,
2509), หน้า 302.

¹⁶ อสัมภิมพศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 113.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ตอนที่ 30 หน้า 971 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2485.

แผนภูมิที่ 4

แผนภูมิการตลาดข้าวของไทย (ภายหลัง พ.ศ.2481 - พ.ศ.2489)



แห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือในการหารายได้เข้ารัฐด้วยการประกาศอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศหลายอัตรา (Multiple exchange rate system) โดยมีเหตุผล 2 ประการ¹⁸ คือ

1. ประเทศไทยในขณะนั้น พ.ศ. 2488 - 2490 ประสบวิกฤตการณ์เงินตราต่างประเทศเกือบไม่มีเลย ในขณะที่ประเทศมีความต้องการซื้อสินค้าจากต่างประเทศเป็นอย่างมากและทุนสำรองหนุนหลังการพิมพ์ธนบัตรมีอยู่น้อยมาก
2. สินค้าที่ทำรายได้ให้รัฐอย่างมากและรวดเร็ว เนื่องจากตลาดเป็นของผู้ขายก็คือ ข้าว ยางพารา ทุบูก และไม้สัก แต่ข้าวมีความพร้อมในการส่งออกสูงที่สุด ภายใต้เงื่อนไขการกระจายยกเลิกการส่งออกข้าวให้อังกฤษแบบให้เปล่า จำนวน 1 ล้านห้าแสนตัน จะต้องดำเนินการให้สำเร็จ

ดังนั้น ผู้ส่งออกข้าวจะต้องนำเงินตราต่างประเทศมาขายให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยใช้อัตราทางการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมที่ส่งออกซึ่งจะมีราคาต่ำกว่าราคาท้องตลาด* ด้วยวิธีการนี้ทำให้รัฐบาลไทยมีรายได้เป็นกอบเป็นกำ สามารถสะสมเงินตราต่างประเทศได้มากขึ้น จนสามารถทำให้เงินบาทมีเสถียรภาพขึ้นโดยวิธีการนี้

เมื่อรัฐสามารถควบคุมการส่งออกรวมทั้งรายได้แล้ว สิ่งที่ยังต้องเข้มงวดเกี่ยวกับข้าวอีกก็คือ การหาสถิติข้อมูลปริมาณข้าวในท้องตลาด เพื่อที่รัฐจะสามารถจัดสัดส่วนการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ขณะเดียวกันเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณข้าวในท้องตลาดภายในประเทศให้ทั่วถึง เพราะขีดจำกัดด้านข้อมูลข่าวสารและการคมนาคมซึ่งถูกทำลายจาก

¹⁸ อสัมภณพงศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 120.

* อัตราแลกเปลี่ยนในท้องตลาดขณะนั้นกำหนดที่ราคา 60 บาท ต่อ 1 ปอนด์ แต่ราคาทางการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อจากพ่อค้าส่งออกข้าวราคา 40 บาท ต่อ 1 ปอนด์.

สงคราม รัฐจึงได้ตรากฎหมายขึ้นอีก 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลปริมาณข้าวทั่วประเทศ พร้อมกับจัดระเบียบการค้าข้าวใหม่เพื่อสะดวกต่อการทราบจำนวนข้าวในความครอบครองของผู้ประกอบการ จำนวนผู้ประกอบการ ตลอดจนสถานที่ตั้งและโรงเก็บสินค้าด้วย โดยอาศัยพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เป็นเครื่องมือ เช่นกัน

ขณะเดียวกันการส่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง ทั้ง 3 ฉบับ นับตั้งแต่ฉบับแรก พ.ศ. 2482 ฉบับที่สอง พ.ศ. 2487 และฉบับที่สาม พ.ศ. 2490 ซึ่งให้อำนาจแก่กระทรวงพาณิชย์ในการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวโดยอาศัยประกาศของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก เนื่องจาก การขออนุญาตส่งออกข้าวไปต่างประเทศของผู้ประกอบการได้พบว่าค่าธรรมเนียมนี้เป็นแหล่งเงิน ใต้ที่สำคัญของรัฐบาลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะเมื่อรัฐผูกขาดการส่งออกข้าวในปี พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2492 รัฐมีรายได้จากการค้าข้าวถึง 329 ล้านบาท¹⁹ (แม้จะมีการจัดสรรโควตา การส่งออกให้กับภาคเอกชนด้วยก็ตาม) และเมื่อรัฐเห็นว่าการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก ทำเงินได้ดีและไม่ยุ่งยากเหมือนการค้าเงินการค้าโดยรัฐเอง โดยผ่านสำนักงานข้าว จึงเป็นที่มาของการขออนุญาตส่งออกและการจัดสรรโควตาส่งออกในเวลาต่อมา ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป ในบทที่ 3

¹⁹ อสัมภินพงศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 130.