

บทสรุป

การศึกษาเศรษฐกิจข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2460 - 2498 นี้ ต้องการศึกษาดังการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจข้าวหลังปี 2460 ซึ่งมีลักษณะของเศรษฐกิจถดถอย และมีผลกระทบต่อสังคมไทย เป็นช่วงที่การผลิตและการค้าข้าวมีปัญหาอย่างมาก ผลกระทบจากภัยธรรมชาติในช่วงปี 2460 และ ปี 2462 ทำให้ผลผลิตลดลงและราคาข้าวสูงขึ้น รวมทั้งความต้องการข้าวเพื่อการทำพันธุ์ และการบริโภคภายในประเทศ และความต้องการสินค้าข้าวจากต่างประเทศ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวในสังคมไทย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (รัชกาลที่ 6) พบว่าในช่วงทศวรรษ 2460 นั้น การผลิตที่มีปัญหานั้นเนื่องจากภัยธรรมชาติ ประกอบกับการส่งข้าวออกตามความต้องการของตลาดโลกในช่วงวิกฤติการณ์ข้าว ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนข้าว ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวที่มีปัจจัยต่าง ๆ แวดล้อมที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวภายในประเทศและต่างประเทศ ความสำคัญของปัจจัยการผลิตในประเทศและการค้าต่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา ย่อมมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป ไม่ได้จำกัดเฉพาะตลาดโลกจะเป็นผู้กำหนดราคาข้าวแต่ฝ่ายเดียว แต่ปัจจัยอื่น ๆ ในสังคมไทยและพฤติกรรมของคนแต่ละกลุ่มในสังคมไทยก็มีส่วนในการกำหนดราคาข้าว และความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

ในขณะที่ การค้าข้าวในช่วงปี 2473 จากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ทำให้ราคาข้าวลดลง ส่งผลกระทบต่อชาวนาไม่สามารถจำหน่ายข้าวได้กำไรเพียงพอที่จะนำเงินไปชำระค่านา ค่ากุยืมเงิน และหนี้สินอื่น ๆ ได้ ทำให้ชาวนาสู้ภัยเศรษฐกิจในที่ดินจำนวนมาก กลายเป็นชาวนาไร้ที่ดิน และเป็นแรงงานรับจ้างในช่วงหลังเศรษฐกิจตกต่ำขณะเดียวกันรายได้จากการส่งออกข้าวลดลง เป็นผลให้งบประมาณแผ่นดินของประเทศประสบปัญหาไม่เพียงพอ กับการจ่าย จึงมีการตัดงบประมาณในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และดุลข้าราชการออกจำนวนมาก ด้วยเศรษฐกิจที่แปรปรวนดังกล่าว การขยายการผลิตและการค้าข้าวก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเช่นกัน รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ มากขึ้น ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) จากผลของเศรษฐกิจตกต่ำ กลายเป็นปัญหาส่วนหนึ่งของความล้มเหลวระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาของชาวนาได้ จึงกลายเป็นประเด็นในการเรียกร้องทางการเมืองขณะนั้น เป็นสาเหตุประการหนึ่งของการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองปี 2475 โดยคณะราษฎร

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 คณะราษฎรเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน มีการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้นำมาปฏิบัติ เพราะมีความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำด้วยกันเอง ปัญหาเศรษฐกิจข้าวจึงเป็นเพียงประเด็นที่ถูกกล่าวอ้างในทางการเมืองและกลายเป็นเรื่องของรัฐบาลตลอดมา โดยเฉพาะช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ข้อจำกัดในการค้าข้าวระหว่างบริษัทชาวไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น ทำให้รัฐบาลไทยมีบทบาทในการเข้ามาจัดการเศรษฐกิจและผูกขาดการค้าข้าวมากขึ้น ด้วยการจ้างพ่อค้าชาวคนจีนซึ่งเคยดำเนินกิจการโรงสีและการค้าข้าวมาดำเนินการแทนรัฐบาล เป็นผลให้เศรษฐกิจข้าวในช่วงทศวรรษที่ 2490 เป็นลักษณะของทุนนิยมขุนนางไทย¹ ซึ่งถูกผูกขาดในกลุ่มพ่อค้าชาวคนจีนและกลุ่มข้าราชการที่มีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกันทางเศรษฐกิจ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 รัฐบาลได้นำโครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามาพิจารณาดำเนินการ เพื่อการสนับสนุนการเพาะปลูกในภาคเกษตรกรรม แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2496 - พ.ศ. 2498 ปรากฏว่าราคาสินค้าข้าวถูกกำหนดตามความต้องการของตลาดโลกและมีการแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกมากขึ้น ในขณะที่ แนวโน้มของอัตราเฉลี่ยมูลค่าการส่งออกข้าวลดลง ซึ่งมีผลต่อรายได้ของรัฐบาลที่มีกึ่งรายได้จากสินค้าข้าวและสินค้าทางการเกษตรไม่กี่ประเภท เช่น ติบูก ยางพารา เป็นต้น ด้วยความตกต่ำทางด้านราคาข้าว รัฐบาลไทยจึงหาทางออกทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ โดยการเริ่มสำรวจเศรษฐกิจเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2498 ซึ่งมีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลในช่วงหลังปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป และ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในช่วงที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เมื่อมีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาสังคมมีความซับซ้อน กล่าวคือ หลัง พ.ศ. 2500 ชาวนาในภาคการเกษตรกรรมจำเป็นต้องอพยพเข้ามาหางานทำในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เนื่องจากการทำนาประสบปัญหาหลายอย่าง ทั้งในด้านปัญหาพืชผลการผลิตและปัญหาของข้าวที่มีราคาตกต่ำลง จนชาวนาไม่สามารถจะดำรงชีพหรือพึ่งพาการทำนาได้อีก เพราะมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ชาวนากลุ่มหนึ่งจึงกลายเป็นแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หลัง พ.ศ. 2500

¹ คำนียามจาก สังคีต นิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2526), หน้า 172.

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวที่มีความไม่แน่นอนในด้านการตลาด ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้สังคมในภาคเกษตรกรรมล่มสลาย ในขณะที่ชาวนาอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังดำรงชีพด้วยการทำนา ก็ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งในเรื่องปัจจัยการผลิตและราคาข้าวที่ต่ำลง ซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่รัฐต้องเข้ามาแก้ไขต่อไปพร้อม ๆ กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ในขณะที่สังคมยังมีความขัดแย้งกันทางระบบความคิด วิธีการแก้ปัญหา และความเชื่อ ซึ่งมักเป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันทางสังคม โดยมีเงื่อนไขอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น เช่น การแย่งทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

ผลของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในช่วง พ.ศ. 2460-2498 นั้น ทำให้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ความต้องการที่ดิน ทุน แรง เครื่องมือในการประกอบการทำนาของชาวนา การขยายพื้นที่เพื่อเพิ่มผลิตผล การแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินของเจ้าที่ดินเพื่อให้ชาวนาเช่า การที่นายทุนให้ชาวนากู้ยืมเพื่อหักดอกเบี้ยจากผลผลิตในท้องนาของชาวนา และการขยายโครงการชลประทานของรัฐบาลที่พยายามเพิ่มปริมาณการส่งออกข้าวซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศ เป็นต้น ปัจจัยการผลิตในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2460 อาจกล่าวได้ว่า มีผลกระทบต่อสถานะของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มคน มีการเปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมก็มีสิทธิ์ที่จะเลือกแนวทางในการดำเนินชีวิต และสถานะความเป็นอยู่ของตนเอง กล่าวคือ

แต่เดิมชาวนามีการผลิตข้าวเพื่อการยังชีพมากกว่าผลิตเพื่อการตลาด เมื่อมีการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ไม่ได้หมายความว่าชาวนาจะมุ่งผลิตเพื่อการตลาดแต่เพียงด้านเดียว วิถีชีวิตของชาวนายังต้องพึ่งพิงธรรมชาติและขนบธรรมเนียม-ประเพณีที่สัมพันธ์กับการผลิตที่แน่นอน เมื่อปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญต่อระบบการผลิตของชาวนาเปลี่ยนไป เช่น ที่ดินกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองเป็นของเจ้าที่ดินส่วนใหญ่ ทำให้ชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิตจำเป็นต้องเช่าและรับจ้างทำนาให้เจ้าที่ดินไป นอกจากนี้ชาวนายังได้รับผลกระทบจากการเอารัดเอาเปรียบของกลุ่มพ่อค้าหรือ นายทุน และกลุ่มเจ้าที่ดิน ในขณะที่รัฐบาลเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่มีหน้าที่ในการปกครอง เมื่อเกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อสังคม เช่น วิกฤติการณ์ข้าวในช่วง พ.ศ. 2460-2463 "ข้าวยากหมากแพง" รัฐบาลไม่ได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาระยะแรก และเมื่อมีการตั้ง "กรมการกำกับตรวจตราข้าว" ก็ไม่ได้แก้ปัญหาเรื่อง

ราคาข้าวที่สูงขึ้นในช่วงตลาดโลกที่ต้องการข้าวจำนวนมากนี้ จึงเป็นประเด็นว่า รัฐบาลไทย ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา มีการดำเนินนโยบายเสรีมากน้อย เพียงใด เพราะตัวอย่างของการเข้ามาควบคุมตลาดโดยการกำหนดราคา คือ การสร้าง "เพดาน" ของราคาข้าวทำให้ข้าวไม่สามารถปรับราคาขึ้นลงตามท้องตลาดได้อย่างเสรี ส่งผลกระทบต่อชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิตโดยตรง ถูกกดราคาจากกลุ่มพ่อค้าข้าว และตัวอย่างเช่น ในสมัยก่อน และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปรากฏว่า รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนิน ธุรกิจการซื้อขายข้าวต่างประเทศ รัฐบาลได้กำหนดราคาซื้อขายจากชาวนาซึ่งต่ำกว่าราคา ในตลาดโลก ถึงแม้รัฐบาลจะให้ราคาที่น่าพอใจและดีกว่าพ่อค้าคนกลางบางส่วน แต่ก็ไม่ได้ ประกันราคาข้าว เพื่อให้ชาวนามีฐานะที่ดีขึ้นหรือได้ผลตอบแทนที่ดี

ผลของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจข้าวในภาคกลาง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ และเป็นแหล่งผลิตที่ใกล้กับศูนย์กลางการส่งออกของประเทศ คือกรุงเทพฯ ความแตกต่างทางด้านค่าขนส่งมายังตลาดรับซื้อข้าว ก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูก ข้าวในภาคกลาง เพราะไม่ต้องเสียค่าใส่หุ้ย หรือค่านายหน้ามากนัก แต่เมื่อมีปัญหาด้านภัย ธรรมชาติ พื้นที่ภาคกลางมักจะได้รับผลความเสียหายอย่างมาก มีผลให้ความต้องการข้าว สำหรับอุปโภคและบริโภคไม่เพียงพอ และเกิดการขาดแคลน เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อ สังคมไทย โดยภาพรวม แนวทางในการจัดสร้าง โครงการชลประทานจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ รัฐบาลเสนอทางแก้ปัญหาเรื่องการควบคุมน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม และการส่งเสริมพันธุ์ ข้าวก็เป็นวิธีการที่รัฐบาลจะเพิ่มคุณภาพข้าวแต่เพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้คำนึงความเหมาะสม ในพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูก ประโยชน์ของการกำหนดคุณภาพ"ข้าวพันธุ์ดี" มักตอบสนองต่อ ผลประโยชน์ในเรื่องการยกระดับราคาข้าว ซึ่งเป็นผลดีแก่กลุ่มพ่อค้าส่งออกเพราะ"ข้าวสยาม" เป็นที่ต้องการของตลาด ถึงแม้จะมีปัญหาในเรื่องการปลอมปนข้าวหรือข้าวเสื่อมลง การบำรุง พันธุ์ข้าวก็ยังเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษา มีข้อที่น่าสังเกตว่า การขึ้นลงของราคาข้าวไม่ได้มี ผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดข้าวต่างประเทศด้านเดียว การเปลี่ยนแปลงของราคา ข้าว อาจมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของการผลิต และการค้าที่ไม่สมดุลกัน ประกอบกับ บทบาทของคนแต่ละกลุ่มในสังคมมีหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคมที่แตกต่างกัน เช่น ความสัมพันธ์ของชาวนากับนายทุนเงินกู้เป็นลักษณะของเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้

ในท้ายที่สุดแล้ว การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจภาคกลางก็มีส่วนผลักดันให้ เศรษฐกิจข้าวของประเทศเปลี่ยนแปลง ไปด้วย จะเห็นได้จากการขยายพื้นที่การผลิต และ

การพัฒนาชลประทาน ปัญหาถือครองกรรมสิทธิ์ที่นาที่เป็นของเจ้าที่ดินและนายทุนเงินกู้ส่วนใหญ่ ซึ่งรวมไปถึงการดำเนินนโยบายของรัฐที่ตอบสนองการแข่งขันในตลาดค้าข้าวระหว่างประเทศ เป็นผลให้พ่อค้าเงินมีบทบาทในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบภาษีอากร เป็นภาษีในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีรายได้ อันมีเหตุมาจากความเลื่อมลงของระบบการจัดเก็บภาษีของรัฐเอง ซึ่งมีการเก็บได้น้อยลง และรัฐจึงพิจารณาว่าถ้าปรับเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บในอีกรูปแบบหนึ่ง อาจส่งผลให้รัฐสามารถหารายได้ในรูปแบบใหม่แทนได้ดีกว่ารูปแบบเดิม

การช่วยเหลือของรัฐบาลทั้งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น มาตรการช่วยเหลือของรัฐบาลแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมการผลิต และการควบคุมการค้าข้าว แต่มาตรการทั้ง 2 ประการนี้ เป็นทั้งมาตรการการแก้ปัญหาระยะสั้นและระยะยาว แต่มักไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิตยังได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ อันมีผลมาจากการทำนาไม่ได้ผลเต็มที่ แม้ว่ารัฐจะพยายามช่วยเหลือด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาการชลประทาน หรือ มีการสร้างเขื่อนเจ้าพระยาขนาดใหญ่ การพัฒนาแหล่งน้ำหลายแหล่งก็ตาม แต่ก็ไม่อาจช่วยให้ชาวนามีฐานะดีขึ้น หรือ ไม่ได้รับผลตอบแทนจากการผลิตที่เพียงพอกับการลงทุน ในขณะที่ กฎระเบียบข้อบังคับ หรือกฎหมายที่รัฐพยายามควบคุมการค้าข้าวก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะมีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร กลุ่มพ่อค้ามักสามารถหาวิธีการหลีกเลี่ยงได้ และได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐ จากนโยบายของรัฐ เช่น โควตาข้าว ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการส่งออกข้าว และการกำหนดเป็นค่าพรีเมียมข้าวที่กลับมีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อชาวนา ซึ่งต้องถูกกดราคาลงไปอีก การแก้ปัญหาทางด้านการผลิตเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ หรือสงคราม จึงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาระยะสั้นและเฉพาะหน้า ในขณะที่การแก้ไขปัญหาล้างวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่เป็นมาตรการระยะยาวยังขาดความต่อเนื่องและความที่แน่นอน ทำให้ปัญหาของชาวนายังเป็นปัญหาที่เรื้อรังที่รัฐบาลต้องแก้ไขต่อไป