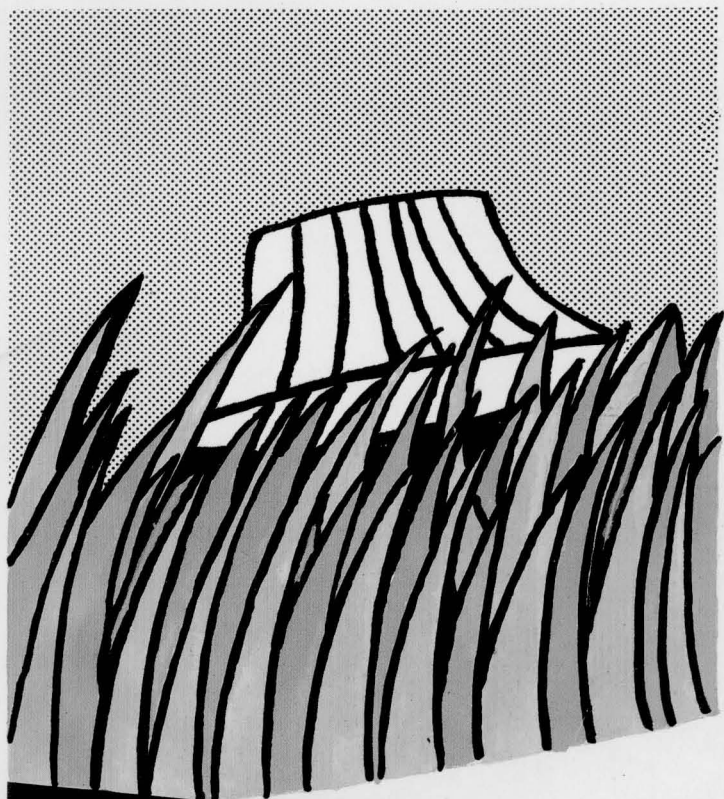


การเมืองเรื่องข้าว: หไปบาย

ประเด็นปัญหา แกะความขัดแย้ง

การเมืองเรื่องข้าว



อภิชัย พันธเสน

มนตรี เจนวิทย์การ

การเมืองเรื่องข้าว : นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง

โดย

อภิชัย พันธเสน

และ

มนตรี เจนวิทย์การ

สนับสนุนการจัดทำ E-Book โดย โครงการ Open School

ChangeFusion สสส. เครือข่ายจิตอาสา
Volunteer Spirit Network



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

คำนำ

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของโครงการศึกษานโยบายสาธารณะซึ่งดำเนินงานโดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้แก่การกระจายความรู้ และข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางยิ่งขึ้นออกไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้โครงการศึกษา นโยบายสาธารณะได้เล็งเห็นว่า นอกเหนือจากการตีพิมพ์รายงานต่าง ๆ ในประเด็นปัญหา นโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ที่ได้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง และสื่อมวลชนไปแล้ว ก็ยังเห็นสมควรที่จะตีพิมพ์รายงาน หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาระด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะอื่น ๆ ออกมาด้วย ทั้งนี้อาจจะแบ่งประเภทของสิ่งพิมพ์ภายใต้โครงการศึกษา นโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยออกได้เป็น 3 ประเภทด้วย

1. สิ่งพิมพ์ประเภทข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป เช่น ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบัน และพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522-2529 ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย และการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2. สิ่งพิมพ์ประเภทมุ่งเผยแพร่บทบาทหน้าที่ รวมทั้งผลงานของสถาบันรัฐสภาให้เผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป เช่น แผ่นพับรัฐสภาไทย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หนังสือผู้แทนราษฎร

3. สิ่งพิมพ์ประเภทหัวข้อเฉพาะ ซึ่งมุ่งจะขยายประเด็นปัญหาของนโยบายหรือรองรับและกระจายผลการศึกษา และการประชุมเชิงปฏิบัติการออกไปในมวกว้างยิ่งขึ้น เช่น กรุงเทพมหานคร : การวิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์ การเลือกตั้ง ระหว่างปี 2500-2518 เป็นต้น

สำหรับการจัดทำเอกสารเรื่องนี้ เป็นหนึ่งในชุดของสิ่งตีพิมพ์ของโครงการศึกษานโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ทางคณะผู้จัดทำได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากตัวผู้จัดเตรียมรายงานเอง และ Konrad Adenauer Foundation ที่ให้ความสนับสนุนโครงการ จึงใคร่ขอขอบคุณในความร่วมมือของท่านเหล่านั้นมา ณ ที่นี้ด้วย

**โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย**

คำนำของผู้เขียน

ข้าวมีความสำคัญแก่ชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยและเศรษฐกิจของประเทศที่เห็นได้อย่างประจักษ์ชัด เพราะทุก ๆ ครั้งที่ปริมาณการผลิตข้าวมากหรือน้อยเกินไปราคาข้าวสูงเกินไปหรือต่ำเกินไปในฤดูการผลิต โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดู หากมิได้แก้ไขให้เป็นที่พอใจของกลุ่มต่าง ๆ อย่างรวดเร็วเพียงพอแล้ว ก็อาจจะกลายเป็นปัญหาสำคัญทางการเมือง ที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ในฤดูกาลหาเสียงเพื่อสมัครรับเลือกตั้งนักการเมืองมักจะใช้ประเด็นเรื่องข้าวและปัญหาที่เกี่ยวกับชาวนาเป็นเครื่องมือหลักในการหาเสียงทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

มีคนจำนวนมากที่ยังเชื่อว่าปัญหาเกี่ยวกับข้าว นั้น เป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างรายได้ของชาวนากับค่าครองชีพของกรรมกรในเมือง เป็นส่วนใหญ่ ถ้าทำให้ข้าวเปลือกราคาดีพอสมควรและราคาข้าวสารไม่สูงนักคงจะไม่เกิดประเด็นขัดแย้งมากแต่ประการใด แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาเรื่องข้าวมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ยาวนาน การสงครามในประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการแย่งชิงแรงงานเพื่อนำมาใช้ในการปลูกข้าว ซึ่งต่อมาได้พัฒนากลายเป็นเรื่องความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นตั้งแต่สมัยยุคศักดินาจนถึงยุคทุนนิยมในปัจจุบัน

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวและราคาข้าว นั้น ชี้ให้เห็นได้ชัดว่ากระทำการที่มีลักษณะเสมือนเป็นตัวแทนผลประโยชน์ ของกลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้น ปัญหาของการเมืองเรื่องข้าวจึงไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างชาวนาและกรรมกรเพียงเท่านั้น เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็ตกเป็นผู้เสียเปรียบในระบบด้วยกันทั้งคู่

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือ "การเมืองเรื่องข้าว" จะเป็นตัวอย่างการศึกษา ที่ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวพันกับอำนาจในการเมืองเป็นอย่างดี เพราะเป้าหมายของการมีอำนาจทางการเมืองในที่สุดแล้วก็คือ การมีอำนาจในการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นส่วนตนในทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับ "ข้าว" ไม่ว่าในด้านใด แต่มีจุดยืนที่มั่นคงอยู่ข้างผู้ที่ต้อยโอกาสและเสีย

ผลประโยชน์ในสังคมจะได้ช่วยกันหาหนทางช่วยให้บุคคลเหล่านี้ได้รับความ
เป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะมีได้มีผลดีเฉพาะแต่ในด้านของมนุษยธรรมในส่วนที่
เป็นปัจเจกชนเท่านั้น แต่จะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในทิศทางที่พึง
ปรารถนาด้วย นอกจากนั้น สิ่งทีหนังสือเล่มนี้ศึกษาชี้ให้เห็นว่านโยบาย
เกี่ยวกับข้าวที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดจน
รัฐบาลอำนาจนิยมตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงยุคประชาธิปไตย
ครึ่งใบล้วนแต่ส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
ในระยะยาวทั้งสิ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ที่ช่วย
จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ และขอขอบคุณ คุณอรุณพร เดชะวัฒนาศรี และคุณ
จิราภรณ์ อุ่นเกษม ผู้ช่วยวิจัยที่ช่วยให้งานนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และยังมี
บุคคลเป็นจำนวนมากที่ให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งผู้ที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องข้าวทุกท่านที่หนังสือเล่มนี้ได้ใช้เป็นเอกสาร
อ้างอิง

ถ้าจะมีความตืออูบ้าง ผู้เขียนขออุทิศให้ชาวนาผู้ปลูกข้าวเลี้ยงพวกเรา
ทุกคน และผู้ที่เสียเปรียบในสังคมนี้ทั้งหลาย ส่วนความบกพร่องและข้อ
ผิดพลาด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ร่วมกัน

อภิชัย พันธเสน
มนตรี เจนวิทย์การ
มกราคม 2531

ABSTRACT

Designed as a case study of the Political Economy of Development of Thailand, "Politics of Rice" hypothesizes that the economic and political structures of the country which have developed since the time of Absolute Monarchy have influenced the patterns of conflicts of interests between the ruling elites consisting of the capitalists and their political and bureaucratic allies on the one hand and the masses of disadvantaged paddy farmers and ordinary workers on the other. Complicated government policies on rice production and prices initiated and implemented within the framework of local political situations and world economy are major issues of conflicts which political regimes of different periods have manipulated to derive greater shares of benefits from the economy of this important staple food. Detailed analyses of the various policy instruments used lead to clear conclusions that paddy farmers who constitute the large majority of the Thai people have always ended on the short end. Variations of the outcomes of political conflicts in the periods studied throw interesting light not only on the changing patterns of policy initiations and implementations, but also on the factors which underline the persistence of the power structures which work against the interests of poor farmers and unskilled urban laborers. Economic development strategies adopted in the past and at present are found to be consistent as well with the patterns of conflicts over rice policies. The study which traces the problems to the pre-Bowring Treaty period before 1856 and covers such periods as those from 1932 to World War II, the 1973-1976 period of "mass democracy" to that of the semi-democracy of the Prem regime until the beginning of 1987, ends with an analysis of possible development consequences resulting from rice policies and politics. The rice crisis of 1985/1986 is studied in some detail to highlight the whole situation.

“เรื่องข้าวเป็นเรื่องที่โลดโผนยิ่งกว่าหนังเงินกำลังภายใน ใครโรงก็ตายที่
ผมตายก่อนก็เพราะงี้”

จากการให้สัมภาษณ์ของ อติรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล
ไกรฤกษ์ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2529 หลังจากเกิดวิกฤตของปัญหาข้าว ซึ่งเป็น
ผลบีบให้เขาต้องลาออกจากตำแหน่ง

บทนำ

ความขัดแย้งอันสืบเนื่องมาจากนโยบายเกี่ยวกับข้าวเปลือกและข้าวสาร
ในประเทศไทยในแต่ละปี มักจะนำไปสู่เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญๆ ซึ่งใน
บางปีอาจจะมีผลทำให้เกิดวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังที่
จะเห็นได้ในกรณีล่าสุด ในปีการเพาะปลูก 2528/29 แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ
ความขัดแย้งดังกล่าวช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์เจาะลึกลงไปถึงพัฒนาการทาง
เศรษฐกิจการเมืองของไทย และผลกระทบต่อการกระจายภาระและผล
ประโยชน์ในบรรดาชนชั้น และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมไทย ลักษณะ
ดังกล่าวสะท้อนออกมาในรูปของการดำเนินการและเครื่องมือต่างๆ ที่รัฐบาล
ได้นำมาใช้ซึ่งเปลี่ยนไปมาทุกปี เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สุดจากนโยบายดังกล่าว
ความขัดแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวนั้น พ่อค้าข้าวผู้เช่าของคนหนึ่ง
อธิบายว่า เหมือนกับการ “แข่งขันชักคะเย่อ” ในการแข่งขันดังกล่าว ชาวนา
เป็นผู้ดึงปลายข้างหนึ่งของเชือก และผู้บริโภคดีึงอีกข้างหนึ่ง แต่ขณะเดียวกัน
คนดู ได้แก่พ่อค้าข้าวเปลือก พ่อค้าโรงสี พ่อค้าข้าวสาร และพ่อค้าส่งออก และ
กรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการที่รับผิดชอบนโยบาย ก็เข้าร่วมอยู่ในการ
แข่งขันนี้ด้วย โดยช่วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้วแต่จะเห็นว่าฝ่ายไหนจะมีผลประโยชน์

สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน (สมบุญ ไพฑูริย์, 2517 : หน้า 104-5) คำเปรียบเทียบกับขั้วตันเกี่ยวกับความขัดแย้งในนโยบายชาวนั้นยังไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้เพราะในการแข่งขันจริง ๆ ที่เรียกกันว่า “คนดู” นั้นก็เป็นผู้แข่งขันที่สำคัญกลุ่มหนึ่งด้วย แต่ที่แน่นอนที่สุด จากการศึกษาประวัติศาสตร์จะพบได้ว่า ทั้งชาวนา และกรรมกร ในที่สุดก็จะเป็นผู้แพ้ โดยที่ผู้แข่งขันอื่น ๆ รวมทั้งกรรมการจะเป็นฝ่ายชนะอย่างเด็ดขาด กติกาของการแข่งขันซึ่งกำหนดไว้ในโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอยู่นั้น มักจะส่งผลในทางลบต่อผลประโยชน์ของชาวนาที่ยากจนเสมอ

ในความเป็นจริง การเมืองเรื่องข้าวของไทยนั้นได้เดินไปตามรูปแบบที่กำหนดโดยโครงสร้างของอำนาจ ซึ่งทำให้ชาวนาและกรรมกร ตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบ เมื่อเทียบกับนายทุนและชนชั้นปกครอง การทำความเข้าใจให้กระจ่างในประเด็นนี้ก็คือการทำความเข้าใจว่า ทำไมนโยบายข้าวและราคาข้าวของรัฐบาล ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต จึงถูกกำหนดในลักษณะที่ทำให้ชาวนาและกรรมกรตกเป็นผู้เสียเปรียบ ในขณะเดียวกัน เจ้าของโรงสี พ่อค้าข้าวสาร พ่อค้าส่งออก และคนกลางอื่น ๆ รวมทั้งข้าราชการและนักการเมือง จึงเป็นฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ > ลักษณะการกระจายผลลัพท์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากโครงสร้างของการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีผลในการสนับสนุนให้สถานการณ์ในลักษณะดังกล่าว ยังคงดำรงอยู่สืบไป สถานการณ์ดังกล่าวอาจจะกล่าวในลักษณะกว้าง ๆ ได้ว่า ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาในอดีตที่ให้ความสำคัญต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายได้ประชาชาติมากกว่าการเติบโตอย่างมีดุลยภาพ อันเป็นยุทธศาสตร์ที่ช่วยรักษาสถานะภาพเดิมของกลุ่มชนชั้นนำในสังคม การเมืองเรื่องข้าวของไทยจึงเป็นกรณีศึกษาอย่างดีในเรื่องเศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการพัฒนาในประเทศไทย

ภาพที่จะแสดงต่อไปนี้จะให้ภาพรวมที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดว่า แต่ละส่วนมีลักษณะที่เชื่อมโยงกันอย่างไร

ภาพที่ 1

โครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องข้าวในประเทศไทย



ดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 1 ราคาข้าวในตลาดโลกจะเป็นเครื่องกำหนดราคาข้าวภายในประเทศ ซึ่งก็ไม่น่าประหลาดใจอะไรเพราะในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงกว่าราคาข้าวภายในประเทศอยู่เสมอ และปัจจัยที่อธิบายความแตกต่างนั้นก็คือ เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในการที่จะรักษาระดับราคาข้าวในประเทศให้ต่ำกว่าราคาในตลาดโลก มาตรการดังกล่าวรวมถึง ภาษีส่งออกและสิ่งที่เรียกว่า “พรีเมียมข้าว” (โดยที่รัฐบาลไม่ได้ถือว่าเป็นภาษี แต่เป็นค่าบริการที่เรียกเก็บจากการขอรับใบอนุญาตส่งออก) การกำหนดโควตา และการกำหนดประมาณข้าวสำรอง เครื่องมือในการดำเนินนโยบายเหล่านี้ ซึ่งมีการใช้สลับสับเปลี่ยนกันไปตามแต่สถานการณ์ จะใช้เป็นหลักประกันที่ทำให้ข้าวในประเทศมีปริมาณเพียงพอ และมีราคาต่ำสำหรับผู้บริโภคในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงานในเมืองที่มีรายได้ต่ำ เนื่องจากราคาคาขนนั้นใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดค่าแรงงาน การที่ข้าวมีราคาถูกย่อมเป็นประโยชน์ต่อนายทุนอุตสาหกรรม ซึ่งจ่ายค่าจ้างตามลักษณะค่าครองชีพ ซึ่งถูกกำหนดโดยราคาข้าวเป็นสำคัญการที่ข้าวมีราคาต่ำก็จะมีผลทำให้ค่าแรงงานที่ออกมาจากรไนามีราคาถูกตามไปด้วย

การที่ข้าวภายในประเทศถูกกดราคาให้ต่ำอันมีผลทำให้ชาวนามีรายได้ต่ำไปด้วยนั้น ทำให้ชาวนาอยู่ในฐานะที่ยากจนมาโดยตลอด ชาวนาส่วนใหญ่ไม่สามารถจะออมทรัพย์ได้และมีหนี้สินมาก โดยที่ชาวนาเหล่านี้จะต้องเสียดอกเบี้ยสูง ในลักษณะของการขูดรีด ทั้งนี้เพราะอัตราที่เรียกเก็บนั้นสูงกว่าอัตราเสี่ยงและต้นทุนในการบริการหนี้มาก ในขณะเดียวกัน ราคาปุ๋ยที่สูงก็มีผลในทางลบต่อการที่ชาวนาจะพยายามปรับปรุงวิทยาการใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้ในการผลิต

เมื่อต้องถูกจำจองอยู่ในวงจรที่ชั่วร้ายอันทำให้มีฐานะยากจนมาตลอด ชาวนาบางส่วนก็จำเป็นต้องละทิ้งที่นา เพื่อมองหาทางรอดทางอื่นในเมือง ซึ่งมิผลทำให้เกิดแหล่งอุปทานของแรงงานในเมืองที่มีราคาถูกจำนวนมาก และการที่มีข้าวราคาถูกอยู่เป็นจำนวนมากก็เป็นหลักประกันอย่างดีแก่ชนชั้นปกครองว่า จะไม่มีการต่อต้านจากมวลชนเหมือนอย่างบางปีที่เกิดภาวะข้าวขาดแคลน อันเป็นผลทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง

และเนื่องจากโครงสร้างของเศรษฐกิจชาวนั้นส่งผลให้นายทุนและชนชั้นปกครองเป็นฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่คนกลุ่มดังกล่าวจะมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมาก และก็เป็นธรรมดาที่บุคคลเหล่านี้จะเลือกยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเน้นความสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วมากกว่าการเติบโตอย่างมีดุลยภาพ ด้วยเหตุนี้ นโยบายราคาข้าวภายในประเทศที่ล่าช้าก็ได้รับการรักษาเอาไว้ ถึงแม้ชนชั้นปกครองจะเริ่มตระหนักถึง “ความผิดพลาด” ของยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในอดีต และมีความพยายามที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาในระยะหลังนี้ แต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองเดิม ก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดดังที่จะได้แสดงให้เห็นต่อไป เครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐทั้งหมดยังคงเหมือนเช่นในอดีต ที่ถูกใช้ไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของนายทุนและชนชั้นปกครอง ในขณะที่ชาวนายังคงเป็นผู้ที่ต้องรับภาระหนัก และผู้ใช้แรงงานยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างที่ควรจะยุติธรรมและดีกว่าที่เป็นอยู่

ในการศึกษาการเมืองเรื่องข้าวของไทยนี้ จะแบ่งระยะเวลาของการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงแรกคือ ระยะเวลาก่อนที่จะมีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง ในปี พ.ศ. 2399 ช่วงที่สองระหว่างปี 2399-2475 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชและพัฒนาการที่เกิดขึ้นหลังจากปี พ.ศ. 2475 สำหรับในช่วงสุดท้ายจะแบ่งช่วงออกเป็นอีก 4 ช่วงย่อย โดยเริ่มจากปี พ.ศ. 2475 จนถึงปีที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด ในปี พ.ศ. 2488, ช่วง พ.ศ. 2489-2516, ช่วง พ.ศ. 2516-2519 ซึ่งเป็นระยะสั้นที่มีเสรีภาพทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และช่วงสุดท้ายนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ถึงต้นปี 2530 นอกจากนี้จะมีการวิเคราะห์วิกฤตการณ์ข้าวในปี พ.ศ. 2528/29 อย่างละเอียดพอสมควร และในตอนท้ายของบทความนี้จะพิจารณาผลของการพัฒนาเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากนโยบายราคาข้าวของรัฐบาล

ชาวนาและสภาพของชาวนาก่อนปี พ.ศ. 2399

การปลูกข้าวของไทยแต่เดิมนั้นกระจุกในบริเวณที่ราบลุ่มเจ้าพระยา ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 20 และได้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 23 เพื่อเป็นการสนองความต้องการในการค้าต่างประเทศ

เนื่องจากปัญหาประชากรมีจำนวนน้อยและกระจายกันอยู่ในสมัยอยุธยาในระบะพุทธศตวรรษที่ 20 และ 21 การตั้งราชอาณาจักรในช่วงนี้จึงได้อาศัยชลยศึกเป็นแรงงานที่สำคัญในการผลิตข้าว ชลยศึกและครอบครัวได้กลายเป็นผู้ที่ปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ในที่ราบลุ่มภาคกลางในสมัยนั้น โดยกวาดต้อนมาจากทางเหนือและจากเขมร (Saysawang, P., 1978:8) นอกจากนั้นก็มีรายงานจากเอกสารของนักเดินทางชาวปอร์ตุเกสในตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 21 ว่าประเทศไทยได้ส่งข้าวออกไปยัง มะละกา (Meilink, Roelofs, 1962: 72-73) เหตุผลอีกประการหนึ่งที่นำคนจากที่อื่นมาอยู่ที่ราบลุ่มเจ้าพระยา ก็เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรที่สูญเสียไปจากการต่อสู้กับพม่าอย่างต่อเนื่องจากต้นพุทธศตวรรษที่ 21 จนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 23

ผลของสงครามก็ทำให้เกิดระบบศักดินาที่เข้มแข็งขึ้น สามัญชนและผู้ท้อพวยพเข้ามาอยู่ใหม่จะต้องมี “นาย” ระบบที่มีการควบคุมกำลังพลดังกล่าวเป็นผลให้มีการจำกัดการเคลื่อนไหวของประชากรเพื่อใช้ในการขยายพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ถึงแม้ว่าในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 22 จนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 23 คือตอนอาณาจักรอยุธยาเสื่อม (พ.ศ. 2310) จะไม่มีสงครามขนาดใหญ่ก่อนหน้านี้ แต่ก็มีมีการจำกัดการเคลื่อนย้ายของประชากรเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดการกบฏ ความสัมพันธ์ปกติระหว่างราชสำนักและประชาชนธรรมดานั้นก็คือการเกณฑ์คนไปทำงานให้รัฐในเวลาที่ไม่มีสงคราม

Van Vliet ได้สังเกตว่า ประเทศไทยได้ส่งข้าวออกไปขายยังชวา ตั้งแต่ พ.ศ. 2167-69 เพื่อบรรเทาความขาดแคลนที่นั่น (Smith, G.V. 1974:239) แต่ขณะนั้นข้าวไม่มีความสำคัญในฐานะสินค้าออกเท่ากับ หนังกวาง ไม้จันทน์ พริกไทย และดินปะสิว ในตอนปลายสมัยอยุธยา ข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่ส่งไปขายยังประเทศจีนอย่างสม่ำเสมอ และเป็นสินค้าในการที่นำเงินต่างประเทศเข้าประเทศมากที่สุดเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2193 ได้มีการส่งข้าวออกหลายแสนหาบไปยังเมืองกวางตุ้ง ประเทศจีน (Veerapol, S.:1977).

อย่างไรก็ตามการที่ราชอาณาจักรไทยมั่งคั่งขึ้นมาจากการค้าข้าวนั้นได้ทำให้เกิดทาสที่เกิดจากเงินกู้เพิ่มมากขึ้น ดังที่คณะทูตจากประเทศอิหร่านรายงานมา ตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2129 มีทาสที่เกิดจากเงินกู้มากมาย และการมีทาสเงินกู้เป็นวิธีการเดียวที่นักถวญโอกาสจะสามารถสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองได้ (O'Kane, J., 1972:131) เนื่องจากการค้าข้าวมีกำไรมาก ทำให้มีเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้น

หลายแห่ง มีการขุดคลองขึ้นมาเป็นจำนวนมาก โดยเกณฑ์แรงงานไม่ต่ำกว่า 30,000 คน มาใช้เพื่อการขุดคลองดังกล่าว (Saysawang, P., 1978:12)

หลังจากการล่มของอาณาจักรอยุธยาในปี พ.ศ. 2310 ประชากรได้แตกกระสานซ่านเซ็นออกไป และได้มีการนำคนจากท้องถิ่นอื่นอพยพเข้ามาทำนาในภาคกลางอีกภายหลัง Malloch ได้ประมาณว่าในปี พ.ศ. 2392 ซึ่งเป็นระยะต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีประชากรในบริเวณภาคกลางประมาณ 3.6 ล้านคน (Malloch, 1852). ข้าวที่ผลิตได้ในช่วงเวลาดังกล่าวประมาณว่ามีทั้งหมดราว 700,000 เกวียน แต่ส่งออกประมาณเพียงร้อยละ 2 ของจำนวนนี้เท่านั้น

โครงสร้างทางสังคมของไทยในพุทธศตวรรษที่ 24 นั้นก็พัฒนาสืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยา ระบบ “ศักดินา” ซึ่งมีการจัดระดับชั้นทางสังคมโดยการกำหนดสิทธิในการครอบครองพื้นที่ทำกินมีผลทำให้มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมออกเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ กล่าวคือ ชนชั้นนำ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการและเชื้อพระวงศ์ พวกหนึ่ง กับไพร่ หรือสามัญชน ทาส และขอทานอีกพวกหนึ่ง ข้าราชการที่มีศักดินาต่ำที่สุดมีศักดินา 400 ไร่ และมีฐานะเป็น “นาย” สามัญชน หรือ “ไพร่” มีศักดินา 25 ไร่ ซึ่งความจริงแล้ว คนเหล่านั้นมีสิทธิจะได้พื้นที่ทำนาจริง ๆ ไม่เกิน 15 ไร่ (Saysawang, P., 1978:32) กษัตริย์ในสมัยนั้นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าชีวิต และเจ้าแผ่นดิน โดยทางทฤษฎีแล้วเป็นเจ้าของที่ดินทั่วราชอาณาจักร ข้าราชการที่มียศสูงจะมีศักดินาสูงถึง 10,000 ไร่ และถ้าเป็นพระอนุชาของพระเจ้าแผ่นดิน จะมีศักดินา 20,000 ไร่ บุคคลทั้งสองประเภทนี้ในทางปฏิบัติเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมหาศาล และใช้ ‘ไพร่หลวง’ คือผู้ที่ทำงานให้รัฐบาล และ ‘ไพร่สม’ ซึ่งทำงานให้ ‘นาย’ เป็นผู้ทำนาให้

การขูดรีด ‘ไพร่’ ซึ่งประกอบด้วยชาวนาเป็นส่วนใหญ่ นั้นค่อนข้างจะหนักหน่วง ไพร่หลวงจะต้องทำงานเดือนเว้นเดือนให้กับรัฐบาลจึงทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะทำนาในนาของตัวเอง สำหรับ ‘ไพร่สม’ นั้นจะสามารถเก็บผลผลิตและพันธุ์ข้าวไว้ได้เพียงหนึ่งในสามสำหรับการบริโภคในครอบครัว อีกสองส่วน “นาย” เป็นผู้รับเอาไปโดยที่ “นาย” จะต้องส่งผลผลิตหนึ่งในสามต่อไปให้รัฐบาลแล้วเก็บไว้เองหนึ่งในสาม (Quaritch. Wales, H.K., 1934:71) ภาษีที่หนักหน่วงในรูปของการเกณฑ์แรงงานดังกล่าวทำให้ชาวนาจำนวนมากมีภาระหนี้สิน และในหลายกรณีชาวนาเหล่านี้ก็จะขอเปลี่ยนสภาพเป็นทาสเพื่อใช้หนี้

เพื่อให้พ้นจากสภาวะการณ์ที่ต้องทำงานหนัก (Vella, W.F., 1955:329-30)

นอกจากการถูกเกณฑ์แรงงานไปใช้ในยามสงบแล้วชาวนายยังถูกเกณฑ์ให้ไปรบในสงครามต่าง ๆ และจัดส่งเสบียงทำสงครามระหว่าง พ.ศ. 2328-2397, ซึ่งเป็นเวลาประมาณ 69 ปี ประเทศสยามต้องทำสงครามสู้รบทั้งหมด 37 ปี ถึงแม้ชาวนายทั้งหมดจะไม่ได้ถูกเกณฑ์ให้ไปรบแต่ก็ต้องประสบความยากลำบากอย่างแสนสาหัส โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนายที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการสู้รบ (สมชาย หลังหมอยา, 2521 หน้า 25-37)

เมื่อเปรียบเทียบกับชาวจีนที่อพยพเข้ามา ซึ่ง Malloch ได้ประมาณว่า มีทั้งหมดร้อยละ 31 ของประชากรในปี พ.ศ. 2392 ชาวนายสยามได้รับการปฏิบัติจากรัฐเลวร้ายกว่ามาก ถ้าหากชาวนายต้องการจะชำระเงินแทนการเกณฑ์แรงงาน ก็จะต้องจ่ายถึงปีละ 18 บาท (สมชาย หลังหมอยา, 2521 หน้า 88) ในขณะที่ชาวจีนซึ่งมีอิสระภาพจะเดินทางไปไหนมาไหนได้ จะถูกเก็บภาษีเพียง 4.25 บาท ทุก ๆ 3 ปี (Skinner, W.G., 1957:97)

แต่ที่ร้ายแรงที่สุดของการกดขี่ขูดรีดนั้นก็ได้แก่การเก็บภาษีที่ดินจากชาวนายซึ่งทำให้ชาวนายไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนและการตกเป็นทาสในที่สุด ชาวนายที่มีที่ดินของตนเองต้องเสียค่าเช่าซึ่งเรียกเก็บในอัตราระหว่าง 1.50 ถึง 2.00 บาทต่อไร่ ขึ้นอยู่กับขนาดการถือครอง ในขณะที่ข้าวเปลือกราคาเพียงเกวียนละ 10 บาทและผลผลิตเฉลี่ยได้เพียง 3 ไร่ต่อหนึ่งเกวียน (ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2521) ดังนั้นรายได้เฉลี่ยของชาวนายจะตกปีละ 50 บาทในขณะที่ต้องเสียภาษีที่ดิน 17.50 บาท เหลือรายได้เพียง 32.50 บาทที่จะต้องใช้จ่ายทั้งครอบครัวตลอดปี ภาษีที่ดินอันหนักหน่วงนี้เองที่ทำให้ชาวนายจำนวนมากต้องตกเป็นทาสเงินกู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ผลผลิตไม่ดี Pallegoix ได้ตั้งข้อสังเกตในปี พ.ศ. 2397 ว่ามีทาสอยู่จำนวนถึงหนึ่งในสี่ของประชากรสยาม (Pallegoix, Mgr., 1854:14) ซึ่งก็เป็นจำนวนเกือบร้อยละ 60 ของพลเมืองที่เป็นชาวไทย ซึ่งเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 42 ของผู้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณภาคกลาง

สภาพภาพอันต่ำต้อยของชาวนายดังกล่าวยังคงเป็นอยู่อย่างนั้นถึงแม้จะมีการเปิดประเทศค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นในภายหลังและการผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2399 ชาวนายยังคงเป็นผู้เสียเปรียบในกระบวนการค้าข้าวอยู่ดี

การขุดรียังคงดำเนินต่อไป หลังปี พ.ศ. 2399

ก่อนที่ประเทศสยามจะมีการเปิดการค้ากับต่างประเทศ อันเป็นผลจากสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2399 นั้นมีการส่งข้าวออกนอกประเทศประมาณร้อยละ 2 ของผลผลิตทั้งหมด และรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาด การส่งข้าวออกให้กระทำได้ดีแต่ในปีที่มีผลผลิตเหลือจากการบริโภคภายในประเทศ ดังเช่นในระหว่างปี พ.ศ. 2376-89 มีการห้ามนำข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศ เพราะต้องใช้ข้าวเป็นจำนวนมากเพื่อเลี้ยงทหารประมาณ 50,000 คน ที่ระดมไปรบในประเทศเขมรซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวสูงขึ้น หลังจากยกทัพกลับในปี พ.ศ. 2389 ราคาข้าวก็ค่อย ๆ ลดลง และก็เริ่มอนุญาตให้มีการส่งข้าวออกขายได้อีก เพื่อกำจัดผลผลิตที่ผลิตได้เกินความต้องการและการห้ามส่งออกก็ได้ยกเลิกในปี พ.ศ. 2394 (Saysawang, P., 1978:39-40) การยกเลิกการห้ามส่งออกเป็นการส่งสัญญาณให้ทางฝ่ายตะวันตกทราบดีว่าประเทศไทยที่ถูกบีบให้เปิดการค้าโดยเสรี บัดนี้มีความพร้อมที่จะสนองรับนโยบาย “เปิดประเทศ” แล้ว (Siamwalla, A., 1975:141)

หลังจากที่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2399 ปริมาณการส่งข้าวออกก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เริ่มด้วยการส่งออกประมาณ 1,169,000 หาบ ในระหว่างปีพ.ศ. 2400-2403 ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 6,167,000 หาบในระหว่างปี พ.ศ. 2429-2433 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่า ภายในระยะเวลา 30 ปี (Saysawang, P.1978:42) ปริมาณการส่งออกได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17 เป็นร้อยละ 47 ของผลผลิตทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การปลูกข้าวของไทยได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการบริโภคเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าโดยสมบูรณ์

การขยายการผลิตและส่งออกข้าวอย่างรวดเร็วก็คงเป็นไปได้ถ้าไม่มีการขยายพื้นที่ในการผลิต มาตรการประการแรกคือการใช้ภาษีเป็นเครื่องสร้างแรงจูงใจในปี พ.ศ. 2400 รัฐบาลออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่การทำนาที่บุกเบิกในพื้นที่ใหม่ ทั้งนาคูโค (นาบนโคก) และนาฟางลอย (นาในที่ลุ่ม) จะได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรก และในสามปีถัดมา สำหรับนาคูโคจะได้รับการลดหย่อนภาษีครึ่งหนึ่งในขณะที่นาฟางลอยจะมีการเสียภาษีในอัตราสองในสามของอัตราปกติ หลังจากนั้นจึงจะมีการเก็บภาษีเต็มอัตรา (Ingram, J.C., 1955: 33-4) นอกเหนือจากแรงจูงใจในด้านภาษีแล้วก็ได้มีการขุดคลองขึ้นมาใหม่เป็นจำนวนมากเพื่อบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อการทำนาและเพื่อเพิ่มผลผลิตของที่ดินที่

ใช้ทำนาอยู่แล้ว มีรายงานในหนังสือพิมพ์ Bangkok Calendar ในปี พ.ศ. 2414 ว่ามีการขุดคลองใหม่ขนาดใหญ่ทั้งสิ้น 5 คลอง แต่ละคลองยาวประมาณ 17 ไมล์ หรือยาวกว่านั้นโดยตัดผ่านเข้าไปในที่นาอันอุดมสมบูรณ์หลายหมื่นไร่

การขยายเนื้อที่เพาะปลูกจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าหากไม่มีการปลดปล่อยแรงงานจากเจ้าศักดินาเพื่อการทำงาน ในปี พ.ศ. 2417 ได้มีการออกกฎหมายเลิกทาสและผู้ที่ถูกเป็นทาสค่อย ๆ ได้รับการปลดปล่อยเป็นไท โดยมีฐานะเป็น “ไพร่” กฎหมายดังกล่าวมีผลปรับปรุงให้สถานภาพทางสังคมของชาวนาจำนวนมากดีขึ้นในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามสถานภาพทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของชาวนายังมิได้ดีขึ้นตามไปด้วย ปัญหาใหญ่ ๆ ก็ยังคงเป็นปัญหาการถือครองที่ดินและการที่มีการใช้เงินเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งทำให้ชาวนามีความจำเป็นต้องผลิตเพื่อการจำหน่ายมากขึ้น การใช้เงินอย่างกว้างขวางนำความยากเข็ญมาสู่ชาวนามากขึ้นเมื่อประเทศสยามได้ถูกนำเข้าไปสู่วงจรของระบบทุนนิยมโลก เพราะในภายหลังราคาข้าวในตลาดโลกมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาโดยตรง

ปัญหาการถือครองที่ดินเกิดจากสถานการณ์ที่ว่าพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ส่วนใหญ่ นั้นถูกจับจองอยู่แล้วโดยเชื้อพระวงศ์ และขุนนาง ชาวนาขนาดเล็กจะมีที่ได้อีกแต่ที่นาที่ซึ่งไม่อุดมสมบูรณ์ห่างไกลจากระบบชลประทานและคลองเพื่อการขนส่ง ทำให้ต้นทุนการผลิตและการขนส่งสูงกว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก และการที่ต้องอยู่ท่ามกลางคนยากจนและห่างไกลออกไป ชาวนาก็ถูกคุกคามความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินจากโจรผู้ร้ายอันเป็นเรื่องปกติ (พระยาสุรียานุวัตร, 2518: หน้า 86) ทุกครั้งที่มีการขุดคลองใหม่เชื้อพระวงศ์จะได้รับอภิสิทธิ์ในการเลือกซื้อที่นาผืนใหญ่ได้ตามชอบใจตามแนวสองฝั่งคลอง ส่วนชาวนาขนาดเล็กก็จะต้องอพยพจากที่ทำกินเดิมไปอยู่ในที่ซึ่งอยู่ไกลออกไปจากลำคลอง ในช่วงที่มีการขุดคลองโดยบริษัทคูคลองสยาม ระหว่างปี พ.ศ. 2435-44 เชื้อพระวงศ์และขุนนางรวมทั้งข้าราชการต่างก็รับซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรหรือมิฉะนั้นก็ให้เช่า ในจำนวนเจ้าของที่ดิน 694 รายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรวมทั้งสิ้น 235,822 ไร่ มีร้อยละ 5 ที่เป็นเจ้าของที่ดินถึง 113,539 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 48.1 ของเนื้อที่ทั้งหมด (สุนทรี อาสะโวทย์, 2521)

ในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าศักดินาดั้งเดิมได้ค่อย ๆ เปลี่ยนโฉมกลายเป็นผู้ให้เช่าที่นา การให้ชาวนาเช่าที่นาทำเป็นกิจกรรมที่หากำไรให้แก่เจ้าของ

ที่ดินเหล่านั้นมาก ค่าเช่าในขณะนั้นมีอัตราระหว่างไร่ละ 9-10 บาทในที่ตั้งอุดมสมบูรณ์ และลดหลั่นไปจนถึงไร่ละ 1-2 บาท ในที่ตั้งทางไกลออกไป อัตราค่าเช่าจะตกประมาณร้อยละ 12 ถึง 24 ของผลผลิตต่อไร่ นอกเหนือไปจากค่าเช่าแล้วในปี พ.ศ. 2449 อัตราภาษีที่ดินที่เรียกเก็บจะอยู่ระหว่าง 38 สตางค์ถึงหนึ่งบาท ขึ้นอยู่กับคุณภาพของที่ดิน ภาษีที่ดินดังกล่าวมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตของชาวนาเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 16 ถึง 30 ของผลผลิตต่อไร่ กลุ่บายที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้นำมาใช้ก็คือการชักชวนให้ชาวนาเข้ามาทำนาโดยไม่เรียกเก็บค่าเช่า หลังจากชาวนาได้ย้ายเข้ามาและมีการถางป่าเพื่อปลูกข้าวแล้ว เจ้าของที่ดินก็จะเริ่มเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราไร่ละ 1-2 บาท ทั้ง ๆ ที่ที่ดินที่ซื้อมานั้นราคาเพียงไร่ละ 4 บาทเท่านั้น และเมื่อมีชาวนาอพยพเข้ามาขอทำกินในที่ดินเพิ่มขึ้น ค่าเช่าที่ดินก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นไร่ละ 3-4 บาท เมื่อชาวนาที่ยากจนเหล่านี้ได้ลงหลักปักรากในการทำนาเรียบร้อยแล้วก็ไม่มีความเลือกอย่างอื่นนอกจากยอมเสียค่าเช่านาตามที่ถูกรเรียก ค่าเช่าที่สูงเช่นนี้อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นเครื่องมือในการขูดรีดเอาส่วนเกินจากชาวนา (สมชาย หลังหมอยา, 2521 หน้า 155-72) ผลจากวิธีการดังกล่าวทำให้คาดหมายได้แน่นอนว่า ราคาที่ดินแถวรังสิตต้องเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแน่นอน จากราคาไร่ละ 1 บาท ในปี พ.ศ. 2433 มาเป็นไร่ละ 37.5 บาท ในปี พ.ศ. 2447 (Johnson, D.B., 1967:59-60) สำหรับผืนดินที่ดีที่สุดในบริเวณตรงกลางของระบบคลองราคาที่ดินจะสูงถึงไร่ละ 80 บาท

ปัญหาที่แท้จริงของชาวนาภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชก็คืออำนาจทางการเมืองของชาวนาเหล่านี้มีน้อยมาก ไม่มีผู้ใดในชุมชนชั้นนำที่ต้องการทำตัวเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่เจ้าศักดินาได้เปลี่ยนบทบาทของตัวเองมาเป็นเจ้าที่ดินให้เช่า และการที่ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาระยะยาวที่จะปรับปรุงสวัสดิการของชาวนา

หลักฐานสำคัญชิ้นหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำไม่สนใจต่อปัญหาสวัสดิการของชาวนารายย่อยก็คือ มีการร่วมมือกันในกลุ่มคนที่มีอำนาจต่อต้านโครงการชลประทานขนาดใหญ่ซึ่งถ้าหากสร้างสำเร็จอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในวิถีชีวิตของชาวนาในภาคกลาง แผนการดังกล่าวเสนอโดย J.H. Van der Heide ผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทานชาวดัตช์ ซึ่งรัฐบาลได้จ้างมาเพื่อการนี้ในปี พ.ศ. 2445 ในรายงานของ Van der Heide ซึ่งตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2446

(Van der Heide, J.H., 1903) เขาได้เสนอให้สร้างเขื่อนกันแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาทเพื่อควบคุมปริมาณน้ำและส่งน้ำไปยังทุ่งนาต่าง ๆ ทั่วทั้งภาคกลางโดยผ่านระบบคลองส่งน้ำที่เชื่อมต่อกันทั้งหมดในบริเวณอันกว้าง

ที่ปรึกษาทางการคลังชาวอังกฤษของรัฐบาลสยามขณะนั้นคือ นาย W.F.F. Williamson ได้ต่อต้านโครงการนี้อย่างรุนแรงโดยอ้างว่าไม่มีเงินเพียงพอ แต่เจตนาจริง ๆ นั้นอาจจะเกรงว่าสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสยามและประชาชนไทยโดยทั่วไปจะดีขึ้น นาย Williamson ยังอาจกลัวด้วยว่าโครงการนี้จะทำให้อิทธิพลทางการเมืองของต่างชาติที่มีเหนือรัฐบาลสยามเพิ่มมากขึ้น อันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของอังกฤษโดยตรง แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือกลุ่มการเมืองที่สำคัญสองกลุ่มคือฝ่ายกลาโหมและมหาดไทย ซึ่งห่วงใยในปัญหาความมั่นคงของประเทศไม่ต้องการสนับสนุนโครงการนี้เช่นกัน โครงการนี้อาจถูกปฏิเสธโดยเหตุผลที่ว่า ไม่สามารถถอนทุนคืนได้ภายในระยะเวลาสั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขมาตรฐานที่ใช้กับการลงทุนในโครงการทุกโครงการของรัฐบาลสมัยนั้น และที่ไม่ควรจะมีมองข้ามไปก็คือแรงต่อต้านจากเจ้าที่ดินที่มีอิทธิพลในบริเวณรังสิตซึ่งเกรงว่าถ้าหากมีการปรับปรุงคุณภาพของที่นาในที่อื่น ๆ แล้วก็จะทำให้ชาวนาถอนตัวออกจากการเช่าที่ดินของตน อันจะทำให้รายได้ที่ดีจากค่าเช่านาที่ได้ของตนตกต่ำลง เป็นที่น่าสงสัยว่าแม้ว่าชาวนาจะมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงก็ตาม แต่ก็คงไม่สามารถผลักดันโครงการดังกล่าวให้สำเร็จได้ ถ้ากลุ่มผลประโยชน์หลายฝ่ายรวมตัวกันต่อต้าน เมื่อย้อนหลังกลับไปดูแล้วจะเห็นว่าความล้มเหลวที่จะดำเนินโครงการนี้สะท้อนให้เห็นนโยบายที่มีสายตาสั้นของรัฐบาลไทยในสมัยนั้น และการไม่ให้ความสำคัญทางด้านสวัสดิการของชาวนา โครงการชลประทานต้องเลื่อนไปนานถึง 47 ปี ในปี พ.ศ. 2493 ภายใตรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญที่มีกษัตริย์เป็นประมุข โครงการนี้ได้เริ่มอีกโดยกู้เงินจากธนาคารโลกจำนวน 18 ล้านบาท

การที่รัฐบาลไม่ให้ความสนใจในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น ยังสะท้อนออกมาในรูปของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในระหว่างปี พ.ศ. 2437-2449 ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงกลาโหม มหาดไทย และคมนาคม มีสัดส่วนร้อยละ 17.3, 15 และ 12.7 ตามลำดับ สัดส่วนของงบประมาณของกระทรวงเกษตรมีเพียงร้อยละ 3.4 เท่านั้น (Ministry of Finance, 1916: 38-9) ข้อที่ควรสังเกตก็คืองบประมาณที่ค่อนข้างสูงของ

กระทรวงคมนาคมนั้นเป็นผลจากนโยบายการควบคุมจากส่วนกลางเพื่อ “ความมั่นคง” และความต้องการที่จะได้ผลตอบแทนอย่างรวดเร็วจากการลงทุน

ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาของชาวนาก็คือ กรณีที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2449 ที่ชาวนาในรังสิตละทิ้งการทำนาเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุย้อนหลังไปถึงเมื่อปี พ.ศ. 2443 เมื่อปริมาณการส่งออกข้าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือปริมาณการส่งออกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2443-47 ในอัตราร้อยละ 7 ในขณะที่ราคาได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 การที่ราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในส่วนหนึ่งเนื่องมาจากมีการลดค่าเงินบาท ซึ่งขณะนั้นอิงอยู่กับมาตรฐานเงิน ปริมาณการส่งออกข้าวในระหว่างปี พ.ศ. 2448-52 ยังเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ในขณะที่ราคามีได้เพิ่มสูงขึ้นอีกต่อไป ชาวนาเริ่มมีปัญหาด้านหนี้สินกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเพราะค่าของเงินบาทลดลง แม้ว่าราคาข้าวจะยังสูงก็ตาม เมื่อราคาข้าวไม่เพิ่มขึ้นต่อไปชาวนาก็ประสบปัญหานักขึ้น เนื่องจากทั้งค่าเช่าและภาษีได้เพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาข้าว ในปี พ.ศ. 2447 ภาษีนาโคโค ได้เพิ่มจากเดิมไร่ละ 25 สตางค์มาเป็นอัตราระหว่าง 37.5 สตางค์ ถึงหนึ่งบาท ส่วนภาษีนาฟางลอยนั้นเพิ่มจาก 37.5 สตางค์มาเป็นอัตราระหว่าง 46.9 สตางค์ ถึง 1.25 บาท (สมชาย หลังหมอยา, 2521 หน้า 261) นอกจากนั้น ภาษีวัว ควายยังได้เพิ่มจากตัวละ 50 สตางค์ มาเป็นตัวละ 4 บาทอีกด้วย

เมื่อชาวนาเริ่มทิ้งการทำนา รัฐบาลได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งก็ได้พบว่านอกเหนือจากค่าเช่าและภาษีที่สูงแล้ว ยังมีปัญหาการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าของที่ดิน และปัญหาโจรผู้ร้ายที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลอดจนความขัดแย้งในเรื่องการชลประทาน (สมชาย หลังหมอยา, 2521, หน้า 456-7) แต่รัฐบาลก็ได้หาทางแก้ปัญหามาโดยรอบแต่ประการใด จนกระทั่งวันที่ 10 ธันวาคม 2450 รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจที่จะเรียกประชุมชาวนาเป็นครั้งแรก และในบรรดา “ชาวนา” 33 คนที่มาประชุมส่วนใหญ่เป็นเจ้าที่ดินและคหบดีจากกรุงเทพฯ ซึ่งมีทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ก่อนหน้านั้นชาวนา 36 คน ในบริเวณรังสิตได้เรียกร้องขอให้รัฐบาลให้เงินกู้แก่ชาวนาตั้งแต่ครอบครัวละ 20 ถึง 200 บาท จำนวนเงินที่ขอกู้ทั้งหมดมีเพียง 2,510 บาทเท่านั้น รัฐบาลกลับตอบสนองข้อเรียกร้องโดยการศึกษาลู่ทางในการจัดตั้งสถาบันสินเชื่อให้แก่ชาวนาตามแบบอย่างที่ดีในอยู่ใน

ประเทศอียิปต์ และในที่ประชุม “ชาวนา” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ดังกล่าว ผลการประชุมก็เป็นไปตามความคาดหมาย กล่าวคือ มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ชาวนาเป็นหนี้เป็นสินเพราะใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่มีการออมเพื่อรับสถานการณ์ ในปีนี้อาจเกิดความขัดสน นอกจากนี้ชาวนายังชอบเล่นการพนัน จึงไม่ควรจะมีการตั้งสถาบันสินเชื่อให้แก่ชาวนา แต่ควรจะต้องตั้งธนาคารออมสินสำหรับชาวนาขึ้น

ข้อกล่าวหาที่ว่าชาวนาชอบเล่นการพนันนั้น ถ้าจะพูดให้เป็นธรรมแก่ชาวนาแล้ว ควรจะต้องชี้ให้เห็นว่า แต่เดิมนั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะหารายได้โดยการส่งเสริมให้มีการเล่นการพนันภายหลังจากที่มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง ในปี พ.ศ. 2435 รายได้ของรัฐบาลจากอากรฝิ่นและการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันมีเป็นจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ 44 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ถึงแม้ว่ายอดดังกล่าวจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 28 ในปี พ.ศ. 2449 แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นยอดรายรับที่สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐบาล ชาวนาซึ่งมีชีวิตอยู่ด้วยการเสี่ยงและความไม่แน่นอนนานับประการ เห็นว่าการเล่นการพนันมิได้เพิ่มความเสี่ยงมากไปกว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการประกอบอาชีพโดยปกติของชาวนาอยู่แล้ว

ในอีกกรณีหนึ่งที่แสดงถึงทัศนคติที่ไม่ดีของรัฐบาลต่อชาวนา ก็คือ ในปี พ.ศ. 2462 รัฐบาลได้พบว่าชาวนาในหลายท้องที่ในบริเวณรังสิตต้องเอาน้ำไปจำหน่ายแก่นายทุนเงินกู้ โดยเสียดอกเบี่ยถึงในอัตราร้อยละ 30 ต่อปี โดยที่อัตราดอกเบี่ยทางการในขณะนั้นสูงเพียงร้อยละ 7.5 ต่อปี จึงได้มีการเสนอว่า รัฐบาลควรจะให้ชาวนากู้เงินโดยใช้ที่ดินของชาวนาเป็นเครื่องค้ำประกัน โดยเรียกเก็บดอกเบี่ยในอัตราร้อยละ 15 ความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นอย่างดี (สมชาย หล้าหมอยา, 2521 หน้า 494)

ชาวนาที่เช่าที่นาทำกินนั้นยังมีสภาพที่เสียเปรียบในการเช่าที่อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2443 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับค่าเช่าที่นา ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของเจ้าที่ดินอย่างเห็นได้ชัด ชาวนาที่ไม่สามารถชำระค่าเช่าได้จะต้องถูกลงโทษในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) อาจจะถูกเพิกถอนสิทธิในการทำนาจนกว่าจะได้มีการชำระค่าเช่า หรือ (2) ทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องถูกยึดเพื่อจำหน่ายเลหลัง เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในการเลหลังก่อน หรือ (3) อาจจะต้องทำงานเพื่อเป็นการหักเงินชำระ

หนี้โดยคิดค่าจ้างให้วันละ 25 สตางค์ จนกว่าหนี้ค่าเช่าจะได้รับการหักชำระจนหมด

นอกจากทัศนคติที่ไม่ดีของรัฐบาลที่มีต่อชาวนาแล้ว ชาวนายังเผชิญปัญหาอื่นๆ อีกมาก เช่น ปัญหาถูกขูดรีดโดยพ่อค้าคนกลางซึ่งก็เป็นปกติในขณะนั้นเช่นเดียวกับในสมัยปัจจุบันนี้ การทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการที่มีต่อชาวนาก็เป็นกรณีปกติอีกเรื่องหนึ่ง นอกจากนั้นก็มีปัญหาฝนแล้ง น้ำท่วม ดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2453-57 อันเนื่องมาจากการขาดระบบการควบคุมปริมาณน้ำที่ดี

กล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ ในช่วงที่มีการขยายตัวของการค้าข้าวอย่างรวดเร็ว หลังจากสนธิสัญญาบาวริงจนถึงปี พ.ศ. 2453 ถึงแม้ปริมาณการส่งออกและราคาข้าวจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว สิ่งเดียวที่ช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวนารายย่อยได้ ก็คือ การที่ปลอดจากการถูกเกณฑ์ใช้แรงงาน โดยได้มีการเปลี่ยนระบบเป็นการเกณฑ์เพื่อรับราชการทหารแทน และทาสทั้งหลายก็เริ่มมีอิสรภาพเป็นครั้งแรกหลังจากที่ต้องตกอยู่ในพันธนาการความเป็นทาสต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาที่ยากจนก็มิได้มีลักษณะแตกต่างจากทาสติดดินในสมัยกลางของยุโรป เพราะว่าชาวนาเหล่านั้นถูกขูดรีดจนเหลือแต่กระดูก มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากระบบที่ค่อนข้างจะโหดร้ายทารุณต่อชาวนานี้

การขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงพื้นที่นาทั้งทางด้านเจ้าของที่ดิน และชาวนาที่เช่านา รวมทั้งผลผลิตข้าวที่ได้เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกแต่ไม่ได้เกิดจากการปรับปรุงวิทยาการในการผลิต มีผลทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลงเรื่อยๆ ดังสถิติที่แสดงดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ.	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)
2450-59	288
2460-69	287
2470-79	261

(ที่มา: กระทรวงเกษตร, กองเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย 2505 หน้า 39-40)

สภาพโดยทั่วไปของชาวนาเริ่มดีขึ้นเล็กน้อยหลังจากเผชิญกับน้ำท่วม และภัยแล้งติดต่อกันมาห้าปี ในระหว่างปี พ.ศ. 2453-57 ปริมาณและราคาข้าวที่ส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอและถึงจุดสูงสุดในปี พ.ศ. 2452 ในระหว่างปี พ.ศ. 2457-60 ราคาข้าวได้เพิ่มขึ้นจากหาบละ 5.5 บาทเป็น 7.5 บาท และในปี พ.ศ. 2461 ราคาข้าวได้เพิ่มขึ้นไปเป็นหาบละ 9 ถึง 11 บาท และขึ้นเป็น 14 บาท ในเดือนธันวาคม ราคาในเดือนมิถุนายน 2462 สูงถึงหาบละ 34 บาท การที่ราคาข้าวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 เนื่องจากข้าวที่ส่งออกอันมีราคาสูง เริ่มมีผลกระทบต่อปริมาณข้าวที่เหลือสำหรับการบริโภคภายในประเทศ ดังนั้นในเดือนมิถุนายน 2462 จึงได้มีการห้ามส่งข้าวออกต่างประเทศ ราคาข้าวที่สูงขึ้นในปี 2462 ดังกล่าว ส่วนหนึ่งนั้นเนื่องจากผลผลิตเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปีนั้น และมีผลกระทบทางลบต่อระบบการคลังของรัฐบาลอีกหลายปีต่อมา

ระหว่างปี พ.ศ. 2463-67 การผลิตข้าวยังมีปริมาณเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนร้อยละ 2 ต่อปี แต่ราคาข้าวได้ลดต่ำลงเกือบร้อยละ 6 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจากสงครามโลกได้สิ้นสุดลง ปัญหาการถือครองที่ดินมีอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมากในช่วงต้นพุทธทศวรรษ 2470 จ.การศึกษาของ Zimmerman พบว่า ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองนั้นมีจำนวนร้อยละ 14 ในภาคใต้ของประเทศ ร้อยละ 27 ในภาคเหนือ และร้อยละ 36 ในภาคกลาง (Zimmerman, C.C.; 1931-18) หลังจากปี พ.ศ. 2468 เป็นต้นมา ราคาข้าวเริ่มพุ่งสูงขึ้นอีกในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี ในช่วงเวลาดังกล่าวชาวนาขนาดกลางและเจ้าของที่ดิน มีฐานะมั่งคั่งไปตามๆ กัน ดังที่ หม่อมเจ้า สิทธิพร กฤดากร ได้ทรงตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

“บางคนถึงกับซื้อรถฟอร์ด โมเดล ที และในตอนนั้นมีหนุ่มที่ขยันขันแข็งชื่อ เทียนใส ซึ่งเป็นต้นตระกูลกรรณสูตร ได้เริ่มขยายตลาดจำหน่ายเครื่องยนต์ขนาดเล็กยี่ห้อ Fairbanks Morse ซึ่งใช้กันแพร่หลายในสมัยนั้น ซึ่งปรากฏว่าได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี ชาวนาที่เข้ามาในเมืองเป็นจำนวนมากหิวถูงเงินเข้ามา และจ่ายเงินสดเพื่อซื้อเครื่องยนต์ดังกล่าว” (Kridakara, S., 1970:15)

สถานการณ์อันน่ายินดีดังกล่าวเริ่มหมดไปเมื่อผลผลิตข้าวประสบความเสียหายอย่างร้ายแรงในพุทธทศวรรษที่ 2470 รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ชาวนาเป็นจำนวนมากต้องสูญเสียเงินออม

ของตน ดังจะเห็นได้ว่า ได้มีการส่งทองออกนอกประเทศเป็นมูลค่าถึง 76 ล้านบาท ในช่วงเวลาดังกล่าว (Kidakara, S., 1970:16) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าว มีผลส่วนหนึ่งทำให้มีการโค่นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชลงในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาของชาวนามิได้เป็นผลจากการละเลยหรือการไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่ความขัดแย้งและการขาดการประสานงานระหว่างบรรดาข้าราชการเองก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามช่วยเหลือชาวนาเป็นอย่างยิ่ง ดังที่สมชาย หลังหมอยา ได้อธิบายสถานการณ์ในช่วงรัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้า (2411-2453) ไว้ว่า ข้าราชการระดับล่างในต่างจังหวัด ทำหน้าที่เพียงส่งรายงานแต่ในส่วนที่ดีไปยังเจ้านาย และหลีกเลี่ยงการรายงานปัญหา และสถานการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือ ดังนั้นรายงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่จึงมักเชื่อถือไม่ได้ การขาดความสนใจอย่างจริงจังนั้น ก็ปรากฏชัดในระดับสูงเช่นกัน ดังเช่นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยปฏิเสธที่จะให้ความคุ้มครองแก่บริษัทสยามคูคลอง ซึ่งสร้างเขื่อนในสองหมู่บ้านบริเวณทุ่งรังสิตโดยที่บริษัทดังกล่าวถูกข่มขู่โดยกลุ่มอาชญากร

แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือความขัดแย้งและการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือชาวนา สมชาย หลังหมอยา (พ.ศ. 2521 หน้า 470-81) ได้รายงานความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรราธิการในสมัยนั้น กับเชื้อพระวงศ์บางองค์ ซึ่งขัดขวางการทำงานของกระทรวง เป็นผลให้รัฐมนตรีถูกบังคับให้ลาออก และสมเด็จพระจุลจอมเกล้ามีรับสั่งให้ยกเลิกกระทรวงเกษตรราธิการเป็นการชั่วคราว โดยให้รวมเข้าไว้กับกระทรวงการคลัง และภายหลังที่ตั้งกระทรวงนี้ขึ้นมาใหม่ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งในลักษณะเดิม ซึ่งรวมไปถึงระดับสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเองและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเองด้วย ความขัดแย้งมีลักษณะเป็นการต่อสู้ภายในระบบราชการ แต่ก็ก่อผลเสียอย่างกว้างขวาง ไม่เฉพาะแต่ชาวนาเท่านั้นที่ต้องรับผล แต่รวมถึงการส่งข้าวออกนอกประเทศด้วย

การทุจริตโดยข้าราชการที่ส่งออกไปประจบข้อพิพาทของชาวนานั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะปกติ ในระดับท้องถิ่นและในระดับจังหวัด ข้าราชการมักจะข่มขู่ชาวนา ไม่ให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาของชาวนา มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกและขัดผลประโยชน์ทะเลาะกันเองส่งผลสะท้อนแก่ชีวิตความเป็นอยู่ของ

ชาวนาเป็นอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อย มีการกลั่นแกล้งจับกุม บังคับให้เสียภาษีที่ดิน สิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวนาต้องประสบความทุกข์ยากลำบากยิ่งขึ้นไปอีก

ระหว่างปี พ.ศ. 2399-2472 ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะรับทราบถึงปัญหาและความยากลำบากของชาวนาจากรายงานของทางราชการ แต่ก็มีได้ทำอะไรมากนักที่จะช่วยแก้ปัญหา และในบางกรณีลักษณะความช่วยเหลือที่ให้นั้นไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ชาวนาเผชิญอยู่ นอกจากนี้ยังมีความสับสนเกี่ยวกับระบบถือครองที่ดินอยู่มากพอสมควร ในขณะที่รัฐบาลเองก็ยังเป็นเจ้าของที่ดินที่ทำการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ยอมแบ่งให้ชาวนาเอาไปทำกิน

วิทยาการในการทำนาได้รับการพัฒนาแต่อย่างใด ไม่มีความพยายามที่จะปรับปรุงพันธุ์ข้าว มีการจัดตั้งโรงเรียนเกษตรขึ้น แต่เป็นการเรียนจากตำราสำหรับลูกหลานคนที่มีฐานะดี ไม่ใช่การศึกษาภาคปฏิบัติสำหรับลูกชาวนายากจน เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่ถูกส่งออกไปช่วยชาวนาปรับปรุงการทำนา ก็เพียงแต่ส่งรายงานเกี่ยวกับผลผลิตตามหน้าที่ สถานีทดลองเพาะพันธุ์ข้าวในบริเวณรังสิตที่ตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2459 ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

ปัญหาที่รุนแรงที่สุดก็คือการขาดแคลนเงินทุน และรัฐเองก็ทราบถึงปัญหานี้ดี ความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารสำหรับชาวนานั้นได้มีการดำริกันตั้งแต่ปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 แต่ธนาคารที่ตั้งขึ้นเป็นธนาคารแรก กลับเป็นธนาคารสยามกัมมาจลหรือไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน ซึ่งเปิดบริการสำหรับผู้ที่มีความรู้ทางเศรษฐกิจและนักธุรกิจในเมือง ระบบสหกรณ์ซึ่งเริ่มนำมาใช้ในรัชสมัยของพระมหาธีรราชเจ้า (พ.ศ. 2453-68) ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมีเฉพาะชาวนาที่มีที่ดินเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการให้กู้เงินของสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2474 ได้มีความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ ทุกมณฑลเพื่อช่วยเหลือชาวนา แต่ในที่สุดก็มิได้มีอะไรเกิดขึ้น

ในการค้าข้าวสำหรับภายในประเทศ รัฐมิได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอแก่ชาวนาที่เสียเปรียบในการขายข้าวเปลือก ปัญหาที่ชาวนาเผชิญในการขายข้าวเปลือกมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ราคาข้าวเปลือกถูกพ่อค้าคนกลางกดไว้ต่ำอย่างมาก โดยใช้กลอุบายนานาชนิดที่จะขูดรีดชาวนา

ในการส่งออกข้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411-2474 เป็นระยะที่มีการค้าข้าวโดยเสรี เพราะเป็นความปรารถนาของรัฐบาลที่จะส่งออกให้ได้มากที่สุดเพื่อจะ

ได้เงินตราต่างประเทศมาใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างไรก็ตามภาษีจากการส่งออกแทนที่จะได้นำกลับมาช่วยชาวนา รัฐกลับนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ผลก็คือชาวนาได้รับผลประโยชน์น้อยมากจากการค้าข้าวโดยเสรี แต่ยังคงรับภาระหนักจากการเสียภาษีที่นา ซึ่งในปี พ.ศ. 2448 ได้เรียกเก็บสูงขึ้นถึง 3 เท่าตัว และยังต้องเสียภาษีทะเบียนวัว ควาย และภาษีเรือซึ่งเป็นภาษีที่ชาวนาไม่ควรจะเสียเลย การที่ประเทศเปลี่ยนมาสู่มาตรฐานทองคำ ทำให้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ชาวนาก็ยังคงขายข้าวได้ในราคาต่ำเช่นเดิม การเก็บภาษีรัชชูปการ และการเกณฑ์แรงงานก็ก่อให้เกิดภาระหนักทางการเงินแก่ชาวนาและครอบครัว การเกิดฝนแล้งในปี พ.ศ. 2462 ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตในเรื่องข้าว ทำให้รัฐบาลต้องหันกลับมาให้ความสนใจแก่โครงการชลประทานต่าง ๆ (ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2521 หน้า 263-79)

เนื่องจากชาวนาที่ยากจนจำนวนมากต้องประสบกับความยากแค้นลักษณะต่าง ๆ ดังที่ได้บรรยายไว้ จึงได้เกิดมีกบฏชาวนาขึ้นทั้งสิ้นรวม 6 ครั้ง มีกบฏเกิดขึ้นสามครั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี พ.ศ. 2438, 2444-45 ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนารายย่อยได้รับความยากลำบากอย่างแสนสาหัส และสุดท้ายในปี พ.ศ. 2467 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของช่วงภัยพิบัติต่าง ๆ ในทศวรรษที่ 2460 นอกจากนี้ก็มีกบฏเกิดขึ้นสองครั้งในภาคเหนือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2432 และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2445 ส่วนกบฏในภาคใต้ขึ้นเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2452-54 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2525 หน้า 63-66) ขอให้สังเกตว่าระหว่างปี พ.ศ. 2443-53 นั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่ชาวนารายย่อยต้องประสบปัญหาหนักที่สุด และเมื่อขบวนการคอมมิวนิสต์ได้ก่อตั้งขึ้นในประเทศสยามในปี พ.ศ. 2473 หัวหน้าขบวนการดังกล่าวได้ร่างแถลงการณ์ตามสำนวนแบบมาร์กซิสต์ มีถ้อยคำเรียกร้องชักชวนที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความไม่เป็นจริงบางประการโดยอ้างว่าอำนาจการปกครองของเชื้อพระวงศ์นั้นเกิดจากฐานทางเศรษฐกิจที่ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าที่ดินรายใหญ่ (Batson, B.A., 1984:64)

ในขณะเดียวกัน คณะราษฎรเองก็ได้อ้างถึงความเดือดร้อนของชาวนาขนาดเล็กมาเป็นเหตุผลประกอบในการโค่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ซึ่งใช้ถ้อยคำที่รุนแรงพอสมควรนั้น มีใจความบางตอนดังนี้

ราชทูรทั้งหลาย

รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราชทูรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่าไพร่บังข้า บ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะช่วยราชทูร กลับพากันทำนาบนหลังราชทูร...

ราชทูรทั้งหลาย พึงรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราชทูร ไม่ใช่ของ กษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง บรรพบุรุษของราชทูรเป็นผู้ทำให้ประเทศมี อิสระภาพพ้นมือจากข้าศึก พวกเจ้ามีแต่ซบมือเปิบและกวาดสมบัติเข้าไว้ตั้ง หลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราชทูร เพราะวิธีทำนา บนหลังคนนั่นเอง!

(กุหลาบ สายประดิษฐ์, 2518 หน้า 139-43)

ความพยายามในการปรับปรุงสถานภาพ 2475-2487

ถึงแม้ว่าระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475-2487 จะค่อนข้างสั้นมาก ก็ตามที่ แต่ก็มีผลสำคัญในแง่ที่ว่า การโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในเดือนมิถุนายน 2475 นั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในนโยบาย ของรัฐบาลในการจะช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น ใน บรรดาสาเหตุหลายข้อที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นสาเหตุหนึ่ง ก็คือ การที่ผลผลิตเสียหายมากสองครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2462-63 และการที่ เศรษฐกิจตกต่ำทั่วไปในพุทธศตวรรษ 2470 วิกฤตการณ์ของชาวนาทั้งสอง ครั้งดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะทำให้ชาวนามีหนี้สินเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่เป็นการซ้ำเติม ภาวะหนี้สินให้เลวลงไปอีก คือทำให้เกิดปัญหาการเช่าที่ดินที่รุนแรง (Ingram, J.C., 1955:66) จากเบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าว จึงไม่เป็นการยากที่จะเข้าใจว่า ทำไมในแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ของคณะราษฎรจึงมีการกล่าวประนามสถาบัน กษัตริย์อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม คณะราษฎรนั้นประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ใน ชนชั้นนำที่มีพื้นฐานมาจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูง แต่ละคนนั้นต่างก็มี เหตุผลความไม่พอใจส่วนตัวจากการเสียผลประโยชน์จากการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชมากกว่าที่จะมีจิตสำนึกทางอุดมการณ์อย่างรุนแรง และ นอกจากนั้นการวางแผนรัฐประหารก็กระทำในลักษณะที่ปิดลับ จึงไม่ได้มีฐาน สนับสนุนจากมวลชนพื้นฐาน โดยเฉพาะจากชาวนา ดังนั้นโครงการอะไรก็ตาม

ที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาดีขึ้นในระยะยาว ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ดังเช่นที่เสนอไว้ในแผนเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถือกันว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎรก็จะถูกคัดค้าน ทั้งนี้เพราะไม่มีพลังสนับสนุนจากฐานมวลชนนั่นเอง ถึงแม้แผนเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพื่อชาวนาในช่วงรัฐบาลอนุรักษนิยมของ พระยามโนปกรณ (มิถุนายน 2475-มีนาคม 2476) ก็คือการยกเลิกภาษีที่ดิน (Vella, W.F., 1955:374) การยกเลิกดังกล่าวตามมาด้วยข้อเสนอของ ดร. ปรีดี ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศ (ปรีดี พนมยงค์, 2526 หน้า 167-243) แผนเศรษฐกิจของดร.ปรีดี เป็นเอกสารที่มีความสำคัญมาก ผลประโยชน์ที่ชาวนาจะได้รับโดยตรงถ้ามีการปฏิรูปก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการเสริมสร้างระบบสหกรณ์ให้มั่นคง Vella ได้แสดงความเห็นไว้ว่า

“ข้อเสนอของคณะราษฎรนั้นแสดงออกถึงความปรารถนาอย่างจริงจังและต้องการที่จะนำไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ไขโรคทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยลดความเดือดร้อนของชาวนา โดยเน้นเป็นพิเศษถึงชาวนาในภาคกลาง (ซึ่งเป็นบ้านเกิดของปรีดี) ซึ่งมีการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างแพร่หลายและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ซ้ำเติมปัญหาหนี้สินและการถือครองที่มีอยู่เดิมให้หนักยิ่งขึ้นอยู่แล้ว” (Vella, W.F., 1955:377)

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับพระราชวิจารณ์จากสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระยามโนปกรณว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ระหว่างที่มีการกล่าวหาเช่นนั้น ฝ่ายเสรีนิยมในคณะราษฎรมิได้มีการเคลื่อนไหวแต่ประการใด และก็ไม่มีการเคลื่อนไหวในระดับพื้นฐานที่จะสนับสนุนข้อเสนอของ ดร.ปรีดี ดังกล่าว ในท้ายที่สุด ดร.ปรีดี ก็ถูกบีบให้ต้องออกไปนอกประเทศ จนกระทั่งหลังจากได้มีการรัฐประหารครั้งใหม่ในเดือนมิถุนายน 2476 ที่ได้ขับไล่พระยามโนปกรณออกไปโดยพระยาพหล กลุ่มเสรีนิยมจึงได้เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติ เชิญ ดร.ปรีดี กลับประเทศไทย แต่ดร.ปรีดีก็ไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในรัฐบาลจนกระทั่งเดือนกันยายน 2477 หลังจากคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งแต่งตั้งโดยพระยาพหล ได้สอบสวนแล้วดร.ปรีดีไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ตามข้อกล่าวหา

รัฐบาลอนุรักษ์นิยมของพระยามโนปกรณโณได้เข้าใจสถานการณ์ที่ชาวนาเผชิญอยู่เป็นอย่างดี ในรายงานต่อสภาถึงความสำเร็จของคณะราษฎรในระยะ 2-3 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระยามโนปกรณโณ ได้กล่าวว่า ภัยพิบัติจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยังมีอยู่ ราคาข้าวตกต่ำ และชาวนาประสบความยากแค้นแสนสาหัสกรรมกรไม่มีงานทำ และประเทศทั้งประเทศอยู่ในฐานะยากจน (นิคมจารุมณี, 2519 หน้า 56-7) ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนแรก รัฐบาลของพระยามโนปกรณโณได้ตัดสินใจช่วยเหลือชาวนาโดยการยกเลิกภาษีที่ดิน

ในช่วงรัฐบาลพระยาพหล (มิถุนายน 2476 ถึง ธันวาคม 2481) ซึ่งได้ประกาศว่านโยบายรายชดเชยที่จะช่วยเหลือชาวนาอย่างรีบด่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สินให้กักได้มีมาตรการบางประการที่ช่วยเหลือชาวนาให้มีสภาพดีขึ้น นอกจากจะมีการยกเลิกภาษีที่ดินในสมัยพระยามโนปกรณโณแล้วยังมีการลดภาษีอื่น ๆ อีกหลายประเภท และมีการออกประกาศว่าการเรียกดอกเบี่ยสูงเกินไปเป็นการผิดกฎหมาย และยังได้ออกกฎหมายห้ามยึดผลผลิตและวัวควายของชาวนาเพื่อนำไปชำระหนี้ กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะยกเลิกกฎหมายค่าเช่าซึ่งออกในปี พ.ศ. 2443 อันเป็นผลประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดิน

ในปี พ.ศ. 2476 ราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมาก กล่าวคือ เหลือเพียงหาบละ 2.75 บาทในเดือนพฤศจิกายน และขึ้นไปเล็กน้อยเป็นหาบละ 2.76 บาท ในเดือนธันวาคม คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจส่งคณะผู้แทนไปยังประเทศยุโรป อเมริกาใต้ และเอเชียเพื่อจะหาตลาดข้าวใหม่ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) ได้คัดค้านแผนดังกล่าวโดยกล่าวว่าวิธีการดังกล่าวมีผลน้อยมากในการยกระดับราคาข้าว ในตอนนั้นข้าวไทยที่เคยส่งออกไปประเทศจีนก็ต้องถูกระงับทั้งหมด เมื่อรัฐบาลประเทศจีนเพิ่มภาษีข้าวจากไทยเป็น 5 เท่า เพื่อตอบโต้การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเป็นปฏิปักษ์ต่อคนจีนในประเทศไทย

สำหรับการผลิตข้าวในช่วงนั้นก็มีรายงานจาก 60 จังหวัดมาถึงรัฐบาลเมื่อเดือนมกราคม 2477 ว่าได้รับความเสียหายอย่างหนักเนื่องจากการปลูกไม่ได้ผล รัฐบาลได้ใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนามาตรการดังกล่าวรวมถึงการแจกจ่ายและให้ยืมเมล็ดพันธุ์ข้าวและจัดตั้งขยาย

กิจการสหกรณ์เพิ่มเติมในระหว่าง พ.ศ. 2478-84 และได้มีการเสนอมาตรการให้มีการจำกัดเนื้อที่การเพาะปลูกข้าวแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ และรัฐบาลเองยังได้ตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อจะช่วยเหลือชาวนาโดยเริ่มด้วยจำนวนเงิน 90,000 บาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า Mr. Raymond B. Stevens, ที่ปรึกษาการต่างประเทศได้เตือนรัฐบาลว่าประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะทางการเมือง เศรษฐกิจและการคลังที่จะมีอิทธิพลต่อราคาข้าวในตลาดโลกได้ ทางที่ดีคือ ควรจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการผลิตข้าวให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ของตลาดโลก คำเตือนดังกล่าวยังคงสามารถใช้ได้กับสถานการณ์การค้าข้าวในปัจจุบัน

รัฐบาลพระยาพหลได้พยายามหาตลาดต่างประเทศใหม่ให้กับข้าวไทยโดยการติดต่อทางเศรษฐกิจกับโปแลนด์และคิวบา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในกรณีของคิวบานั้นความพยายามดังกล่าวได้ถูกขัดขวางจากพ่อค้าข้าวชาวอเมริกัน (ความขัดแย้งในการค้าข้าวระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่รุนแรงและเปิดเผยยิ่งขึ้นในพุทธศักราชที่ 2520)

ในปี พ.ศ. 2480 Mr. W.A.M. Doll ที่ปรึกษาทางการคลังของรัฐบาลได้ประมาณว่าจากราคาข้าวที่ส่งออกนั้นประมาณเพียงครึ่งเดียว ที่ตกไปถึงมือชาวนาอีกครั้งหนึ่ง โรงสี ผู้ส่งออกและพ่อค้าคนกลางได้รับไป และในบรรดาสามกลุ่มดังกล่าว พ่อค้าคนกลางจะได้รับส่วนแบ่งไปมากที่สุด ในปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้ตั้งบริษัทข้าวไทยโดยการรวมเอาโรงสีขนาดใหญ่ของชาวจีน 10 โรงเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดอำนาจผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออกแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก (บริษัทที่ดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องจากบริษัทข้าวไทยดังกล่าวก็ยังคงดำเนินธุรกิจมาจนทุกวันนี้ โดยมีปัญหามากพอสมควร) รัฐบาลได้ประกาศแผนออกมาเป็นระยะ ๆ ว่าจะสร้างยั้งฉางสำหรับเก็บข้าวทั่วประเทศ แต่ก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดอย่างจริงจังในเรื่องนี้ (แผนการสร้างยั้งฉางสำหรับเก็บข้าวทั่วประเทศก็ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบันในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้ชาวนาได้เก็บผลผลิตเอาไว้เพื่อชะลอการขายจนกว่าข้าวมีราคาดี)

กล่าวโดยทั่วไป รัฐบาลพระยาพหลประสบความสำเร็จตามสมควรในการบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากของชาวนา ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และข้อจำกัดต่าง ๆ ทางการเมือง (รัศมีชาติะสิงห์, 2521: หน้า 294-319)

พันเอก แบลก พินูลสงคราม หนึ่งในบรรดาผู้นำของคณะราษฎรได้ขึ้นเถลิงอำนาจหลังจากพระยาพหลพลออกในเดือนธันวาคม 2481 หลวงพินูลสงครามซึ่งต่อมาได้เลื่อนยศขึ้นเป็นจอมพลหลังจากสงครามอินโดจีนได้รับอิทธิพลทางความคิดแนวสังคมนิยมของนาซีเยอรมันนี และฟาสซิสต์ของอิตาลีและญี่ปุ่น จึงได้นำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองโดยอยู่ข้างญี่ปุ่น และถูกขับออกจากตำแหน่งในปี พ.ศ. 2487 หลังจากฝ่ายสัมพันธมิตรได้ขับไล่ญี่ปุ่นออกจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ความคิดหลักของจอมพล ป.พินูลสงครามก็คือการนำประเทศไทยไปสู่การเป็นรัฐทหารที่เข้มแข็งที่เน้นความทันสมัย โดยการส่งเสริมชาตินิยมสุดขั้วภายใต้การชี้นำแบบเผด็จการของเขา ได้มีการเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นประเทศไทยเป็นครั้งแรก และเกิดปัญหามากมายในการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเพื่อที่จะให้คนไทยมีความเป็นตะวันตกมากขึ้น จอมพล ป.พินูลสงคราม ไม่มีเวลามากนักที่จะดูแลปัญหาที่เกี่ยวกับชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวนา ซึ่งต่างกับรัฐบาลที่มีลักษณะเสรีนิยมมากกว่าของพระยาพหล ในสมัยจอมพล ป.พินูลสงคราม ไม่ค่อยได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไขปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาเท่าใดนัก ข้อแตกต่างในทัศนคติต่อชาวนาระหว่างรัฐบาลเสรีนิยมและรัฐบาลเผด็จการจะเห็นได้ชัดในระยะต่อมาระหว่างรัฐบาลเผด็จการของจอมพล สฤษดิ์ และ ถนอม ประภาส ซึ่งอยู่ในอำนาจในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2502 ถึง 14 ตุลาคม 2516 และรัฐบาลเสรีนิยมที่อยู่ในช่วงระหว่างเดือนตุลาคม 2516 ถึง ตุลาคม 2519 ประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเสรีนิยมมักจะมีคามห่วงใยต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนามากกว่า

ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-87 ได้มีการผลิตข้าวปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากประมาณ 54 ล้านหาบเป็น 58 ล้านหาบ ราคาข้าวก็เพิ่มสูงขึ้นจากหาบละ 3.5 บาทในระหว่างปี พ.ศ. 2473-75 เป็น 3.7 บาท ในปี พ.ศ. 2477-78 และราคาได้สูงขึ้นไปมากกว่าเท่าตัวในระหว่างปี พ.ศ. 2483-87 เนื่องจากภาวะสงครามตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2475 จนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจจะถูกกล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกที่ชาวนาไทยได้มีโอกาสปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่มากขึ้น เนื่องจากภาวะบางอย่างที่เคยมีอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้รับ

การแก้ไขให้เบาบางลง แต่เมื่อสงครามสงบลง ชาวนาก็ต้องกลับมารับเคราะห์กรรมอีกครั้งหนึ่ง

ระยะหลังสงคราม พ.ศ. 2488-98

หลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ถูกขับออกจากตำแหน่งในเดือนกรกฎาคม 2487 นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาผู้นำของคณะราษฎรก็ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนตามมาด้วยรัฐบาลของนายทวี บุญยเกตุ ในเดือนสิงหาคม 2488 ทันทีที่สงครามสงบลงในปี 2488 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายทวี บุญยเกตุ รัฐบาลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ถึงแม้จะอยู่ในอำนาจในระยะสั้น แต่ก็ก็เป็นรัฐบาลอนุรักษนิยมถึงเสรีนิยม ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วจะเป็นรัฐบาลที่รักษาผลประโยชน์ของชนชั้นผู้นำที่มาจากชนชั้นกลางมากกว่าชาวนา ม.ร.ว.เสนีย์เป็นผู้ที่ลงนามในสนธิสัญญาลันเตาภาพกับฝ่ายสัมพันธมิตร (ซึ่งรู้จักกันเป็นทางการในนามของ ข้อตกลงสมบรูณ์แบบในเดือน มกราคม 2489 กับสหราชอาณาจักร และอินเดีย) ซึ่งบังคับให้รัฐบาลไทยส่งมอบข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน เป็นค่าปฏิกรรมสงครามโดยไม่คิดมูลค่า

ข้อตกลงฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐบาลไทยจะเข้ามามีบทบาทในการค้าข้าว และก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ผลกระทบอันหนักหน่วงให้กับชาวนาซึ่งต้องแบกรับมาจนถึงปัจจุบัน เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลเท่านั้นที่จะสามารถซื้อข้าวภายในประเทศได้ในราคาเฉลี่ย 15-16 ปอนด์ต่อหนึ่งตัน ในขณะที่ราคาในตลาดโลกสูงถึง 40 ปอนด์ต่อตัน ราคาข้าวในประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านสูงกว่านี้มาก คือมีราคาตั้งแต่ 200 ถึง 500 ปอนด์ต่อตัน ทันทีที่ข้าวเริ่มไหลออกจากประเทศ งบประมาณของรัฐบาลก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันแรงกดดันที่บังคับให้รัฐบาลต้องหาเงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ซื้อสินค้าที่จำเป็นเพื่อการบูรณะประเทศจากภาวะสงครามทำให้รัฐบาลผลกระทบทางการเงินดังกล่าวให้ชาวนารับแทน โดยการกดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้ การส่งออกโดยเอกชนถูกระงับโดยสิ้นเชิง และเพื่อที่จะมีสิทธิเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานข้าวขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว

หลังจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ก็กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกประมาณ 3 เดือนจนถึงเดือน

มีนาคม 2489 ดร.ปรีดี ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งและลงมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อ เนื่องจากการทุจริตเกิดขึ้นมากมายและค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยที่ราคาข้าวสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนข้าราชการที่น้อย รวมทั้งการลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 ทำให้ ดร.ปรีดี ถูกบังคับให้ต้องลาออก ผู้สนับสนุน ดร.ปรีดี คือ พล.ร.ต.หลวงธำรงค์ นาวาสวัสดิ์ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนเมื่อเดือนสิงหาคม 2489 จนกระทั่งถูกรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2490 ในช่วงเวลาดังกล่าว ดร.ปรีดี เป็นผู้คุมนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่เบื้องหลังโดยตลอด ในช่วง 18 เดือนที่สภาพการเมืองไร้เสถียรภาพอย่างมาก ทั้ง ดร.ปรีดี และหลวงธำรงค์ได้พยายามแก้ไขปัญหาของประเทศและชาวนาได้ประสบความสำเร็จไปบ้าง

ได้มีการเจรจาต่อรองใหม่ตลอดเวลาเกี่ยวกับการส่งมอบข้าวเพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม เพราะรัฐบาลไทยไม่สามารถและไม่ต้องการที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บังคับในสนธิสัญญา ในที่สุดในเดือนสิงหาคม 2490 ประเทศไทยก็ได้รับอนุญาตจากฝ่ายสัมพันธมิตรให้ส่งมอบข้าวโดยจ่ายเงินให้ในราคาที่ผู้ส่งออกขายอื่นๆ ขายให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ราคาที่ได้รับก็ยิ่งต่ำกว่าราคาเต็มในตลาดโลกอยู่ดี

ในตอนต้นปี พ.ศ. 2489 ได้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินปอนด์สเตอร์ลิงโดยกำหนดให้อัตรา 40 บาทต่อหนึ่งปอนด์ ในอัตราดังกล่าวเงินบาทมีค่าสูงเกินความเป็นจริงถึงร้อยละ 50 ทำให้มีการค้าขายเงินในตลาดมืดเกิดขึ้นมากมาย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลจึงได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา สำหรับสินค้าออกที่ไม่ใช่สินค้าหลัก ผู้ส่งออกจะได้รับอนุญาตให้ขายเงินตราต่างประเทศในตลาดทั่วไปได้ในอัตราปอนด์ละ 60 บาท แต่ถ้าหากเป็นพ่อค้าส่งออกข้าวจะต้องนำเงินตราต่างประเทศทั้งหมดที่ได้จากการขายส่งมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราแลกเปลี่ยน 40 บาทต่อ 1 ปอนด์ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 33.3 จากชาวนาในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น เพราะประเทศต้องการเงินตราต่างประเทศมาก ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะสนองนโยบายสร้างขบวนการสหกรณ์ให้แข็งแกร่งก็ได้มีการตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลไม่

สามารถทำอะไรได้มาก เพื่อช่วยเหลือชาวนาในช่วงภาวะวิกฤตดังกล่าว แต่การตั้งธนาคารดังกล่าวขึ้นมาน้อยก็เป็นการแสดงเจตนาดีที่จะช่วยลดภาระทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งรวมทั้งชาวนาด้วย

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยคณะทหารภายใต้การนำของ พลโทผิน ชุณหะวัณ ทำให้รัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ หดอำนาจลง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่คณะรัฐประหารใช้เป็นข้ออ้างในแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ก็คือ รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้าวขาดแคลนได้ ซึ่งนำไปสู่ภาวะวิกฤต

เพื่อให้ได้ทราบถึงภูมิหลังของเหตุการณ์การเมืองครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการผลิตข้าวภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองมิได้เพิ่มขึ้นมากนัก ปริมาณข้าวที่ผลิตได้มีคงเดิม และดูจำนวนจะลดลงด้วย ในขณะที่จำนวนผู้บริโภคมีมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2480 ประเทศไทยมีประชากรเพียง 14,440,000 คน แต่ในปี พ.ศ. 2490 ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 17,400,000 คน ในปี พ.ศ. 2482 ข้าวที่ผลิตได้มีจำนวน 4.5 ล้านตันข้าวเปลือก และส่งออกประมาณ 1.2 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ. 2490 ผลิตข้าวได้ 5.5 ล้านตัน แต่ปริมาณส่งออกได้ลดลงมากเหลือเพียง 384,000 ตัน การส่งมอบข้าวให้แก่สัมพันธมิตรตามข้อตกลงสมบูรณ์แบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวขึ้น ดังนั้นรัฐบาลในปี พ.ศ. 2489 จึงได้ออกกฎหมายมาสองฉบับ ฉบับหนึ่งห้ามกักตุนข้าว และอีกฉบับหนึ่งควบคุมการค้าข้าว เพื่อที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายข้าวภายในประเทศ และเพื่อสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลจะมีข้าวเพียงพอที่จะรักษาพันธะข้อตกลงค่าปฏิกรรมสงครามเอาไว้ได้

รัฐบาลของหลวงธำรงฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากพรรคประชาธิปัตย์และประชาชนทั่วไป เนื่องจากการขาดแคลนข้าวอย่างหนักในเมือง ประชาชนพากันเข้าคิวเพื่อซื้อข้าวและข้าวที่ขายก็มีคุณภาพต่ำ หนังสือพิมพ์รายงานในเดือนสิงหาคม 2490 ว่าคนงานประมาณ 2,000 คน เดินขบวนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อขอข้าว การทุจริตในการแจกจ่ายข้าวเป็นไปอย่างกว้างขวาง การลักลอบส่งข้าวออกไม่มีทางหยุดยั้งได้เนื่องจากราคาข้าวในต่างประเทศสูงกว่าราคาภายในประเทศประมาณ 10-20 เท่า เมื่อค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้น ข้าวกระสอบหนึ่งซึ่งเคยขายในปี พ.ศ. 2484 ในราคา 8-10 บาท ก็

ขายในราคาสูงถึง 170-190 บาทในปี พ.ศ. 2490 ราคาสินค้าอื่น ๆ ก็พลอยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 10-15 เท่า (สุชิน ตันติกุล, 2515 หน้า 26-34)

หลังการรัฐประหาร นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้รับการทาบทามให้เป็นนายกรัฐมนตรีแต่หลังจากนั้น 6 เดือน ก็ถูกจับบังคับให้ลาออกโดยคณะทหารกลุ่มเดียวกันที่ทำการรัฐประหาร จอมพล ป.พิบูลสงครามได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง คราวนี้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม อยู่ในอำนาจไปถึงเดือนกันยายน 2500

เมื่อกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง จอมพล ป.พิบูลสงครามก็ใช้อำนาจเผด็จการตามเดิม จอมพล ป. ไม่มีความคิดที่จะช่วยปลดภาระของชาวนาที่เกิดจากราคาข้าวภายในประเทศถูกกดในปี พ.ศ. 2491 ประเทศไทยได้รับอนุญาตให้ขายข้าวให้แก่ทุกประเทศได้ในราคาตลาดโลก ถ้าหากรัฐบาลต้องการที่จะยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาแล้ว รัฐบาลก็ควรดำเนินมาตรการ 2 ประการด้วยกันคือ เลิกสำนักงานข้าวเสีย และเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราพร้อมกันไป ถ้าหากมาตรการทั้งสองประการดังกล่าวได้มีการนำไปใช้ สถานภาพของชาวนาก็จะกลับคืนไปสู่ครึ่งสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการทั้งสองประการยังคงใช้อยู่ต่อไป เพื่อเป็นเครื่องมือหารายได้ให้แก่รัฐบาล สำนักงานข้าวนั้นถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปั่นบ่อนให้ผู้ที่ให้การสนับสนุน จอมพล ป.พิบูลสงครามเพื่อที่คนเหล่านี้จะได้มีช่องทางหารายได้เพิ่มเติมให้แก่ตนเองในลักษณะที่ทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เหตุการณ์ผ่านมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2497 จึงได้มีการปิดสำนักงานข้าวและมีการเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราในปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สุดคล้อยกับระยะที่ฐานทางการเมืองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มอ่อนแอลง ในขณะที่ผู้สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงครามสองกลุ่มที่เป็นคู่แข่งกันคือ กลุ่มที่นำโดย พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และพลเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่างก็จ้องหาโอกาสที่จะยึดอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต่อจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม

โครงการที่มีประโยชน์โครงการหนึ่งที่ได้ดำเนินการจนเป็นผลสำเร็จในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็คือการก่อสร้างระบบชลประทานในภาคกลาง ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด 15 โครงการ และในที่สุดโครงการเขื่อนชัยนาทก็ได้ดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ผลงานสำคัญอีกประการหนึ่งของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่อาจจะมีผลดีต่อชาวนาก็คือ การออกกฎหมายกำหนดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 50 ไร่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้มีการรวบที่ดินเอาไว้ในมือของเจ้าที่ดินใหญ่ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกไปในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยข้ออ้างว่าจะเป็นการอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หลังจากมรณกรรมของ จอมพลสฤษดิ์ ได้มีการเปิดเผยว่า จอมพลสฤษดิ์ ได้สะสมที่ดินไว้เป็นจำนวนหลายพันไร่ระหว่าง 5 ปีที่อยู่ในอำนาจ

เนื่องจากการทุจริตและติดสินบนในการออกใบอนุญาตให้ส่งข้าวออกได้ อันเป็นผลจากสำนักงานข้าวไม่สามารถส่งข้าวออกเองได้ทั้งหมด จึงได้มีการออกมาตรการ “พรีเมียม” ข้าวในปี พ.ศ. 2493 เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ส่งข้าวออก ข้อเสนอในการให้จัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวนั้นแม้ว่าจะเป็นความคิดของข้าราชการที่สุจริต แต่ก็ปรากฏผลต่อมาภายหลังว่า ค่า “พรีเมียม” ดังกล่าวกลับกลายเป็นภาษีที่มีความรุนแรงที่สุดที่เรียกเก็บจากชาวนา และก็ได้มีการเรียกร้องให้ยกเลิกค่าธรรมเนียมดังกล่าวตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ข้อเท็จจริงในการเลิกสำนักงานข้าวส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเก็บค่าธรรมเนียมข้าวมียุทธวิภาพอย่างยิ่ง ในวันที่ 30 ธันวาคม 2497 ได้มีการจัดระบบเก็บค่าพรีเมียมข้าวโดยมีการประกาศเป็นทางการในเรื่องอัตราต่างๆ ที่เรียกเก็บ เมื่ออัตราเปลี่ยนไปก็จะมีการประกาศเป็นทางการเสมอ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ซึ่งก็เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากชาวนาอีกรูปแบบหนึ่งก็ถูกยกเลิกไปเนื่องจากรายได้ที่สูญเสียไปสามารถหาทดแทนได้เพียงพอโดยการขึ้นค่าพรีเมียมข้าว (Siamwalla, A.; and Wongtrangan, K., 1985:2-3)

เมื่อยิ่งใกล้ปี พ.ศ. 2500 ก็ยิ่งปรากฏชัดมากขึ้นสำหรับทั้งจอมพล ป.พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ว่า พลเอกสฤษดิ์ ได้รับการสนับสนุนมากขึ้นจากรัฐบาลสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มีหลักฐานสนับสนุนว่า ทั้งจอมพล ป.พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ได้วางแผนที่จะขอความช่วยเหลือจากประเทศสังคมนิยมบางประเทศ เช่น สหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อเป็นแรงถ่วงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา นักหนังสือพิมพ์หัวก้าวหน้า ผู้นำกรรมกร และนักศึกษาได้รับการสนับสนุนอย่างลับๆ ให้ตอบรับคำเชิญไปเยือนประเทศเหล่านี้ ในท้ายที่สุด

พลเอกสฤษดิ์ ก็ประสบความสำเร็จในการยึดอำนาจในเดือนกันยายน 2500 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศและไม่ได้มีโอกาสมากลับมาอีกเลย

อาจสรุปบทเรียนทำนองเดียวกันได้ว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2497 ถึง พ.ศ. 2500 ชวนาได้ถูกชดเชยอย่างหนักโดยภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ดร.อัมมาร สยามวาลา ได้ชี้ให้เห็นว่าภาษีที่เรียกเก็บจากชวนาในรูปแบบต่าง ๆ มีมูลค่า 166 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2491 และเพิ่มเป็น 1,257 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2496 หรือเป็นยอดรวมทั้งหมด 3,084 ล้านบาทที่เก็บในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ปริมาณเงินภาษีที่เก็บได้ในปี 2491 นั้นเป็นประมาณร้อยละ 9.8 ของรายได้ของรัฐบาล และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 32 ในปี พ.ศ. 2496 (Siamwalla, A., 1975:145) ตัวเลขในปี พ.ศ. 2496 ดังกล่าวนั้นนับว่าเป็นรายได้ค่อนข้างสูงสำหรับรัฐบาล ซึ่งเป็นจำนวนที่ชวนาไม่เคยต้องเสีย ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ใกล้จะหมดอำนาจ อันเป็นช่วงที่จอมพล ป. ต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเองสนับสนุนประชาธิปไตย ชวนาก็เริ่มจะได้ประโยชน์จากกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเหตุการณ์ค่อนข้างจะสายเกินไป

“ระบอบมลายาธิปไตย” กับชวนา, 2500-2516

หลังจากจอมพล สฤษดิ์ สิ้นชีวิตลงเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 ผู้สืบทอดตำแหน่งต่อคือจอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียร ก็เจริญรอยตามอย่างใกล้ชิด จนกระทั่งถูกโค่นโดยการลุกฮือของประชาชนภายใต้การนำของนักศึกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 พิจารณาในด้านเสรีภาพทางการเมืองและประชาธิปไตยแล้วช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500-2516 นับว่าเป็นยุคมืดอย่างแท้จริง และที่สำคัญกว่านั้นก็คือเมื่อระบอบเผด็จการอยู่ในอำนาจเป็นเวลายาวนาน อำนาจของข้าราชการมีเพิ่มขึ้นถึงสุดยอด ข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้กำหนดนโยบายให้รัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การเกิดระบอบมลายาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ ในช่วงนั้น ไม่มีฝ่ายค้านในรัฐสภา สื่อมวลชนทั้งวิทยุและโทรทัศน์เป็นของรัฐหรือถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทั้งหนังสือพิมพ์ก็ไม่สามารถเป็นปากเสียงให้กับประชาชนได้เต็มที่ เนื่องจากรัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะตัดสินใจเองว่า นโยบายอะไรและผลของนโยบายอะไรที่ดีสำหรับประชาชนหรือตัวผู้บริหารเอง จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดเลยที่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่

จะกดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้ และที่จะหารายได้ของรัฐในรูปแบบของภาษีต่าง ๆ จะยังคงดำเนินอยู่ต่อไปตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยไม่มีการคัดค้านอย่างรุนแรง

ในความเป็นจริงแล้วนโยบายเกี่ยวกับราคาข้าวได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 และ 2499 กล่าวคือ ดังที่ได้กล่าวไว้แต่ต้นว่า มีการยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา และมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวในอัตราที่แน่นอนแทนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตส่งออก มาตรการที่เพิ่มขึ้นมาอีกมาตรการหนึ่งคือการควบคุมปริมาณการส่งออกนอก รวมทั้งการห้ามส่งออก และเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งออกเมื่อต้องการรัฐบาลก็มีเครื่องมือที่จะค้าข้าวในระดับรัฐบาลต่อต่อรัฐบาลได้โดยตรง นอกจากมาตรการเหล่านี้แล้ว ยังมีการเก็บอากรขาออกในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ของมูลค่าส่งออกอีกด้วย

ตั้งแต่จอมพล สฤษดิ์ ขึ้นมาครองอำนาจโดยได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาแล้ว ความสนใจของสฤษดิ์มิได้อยู่ที่ความกินดีอยู่ดีของชาวนา จอมพลสฤษดิ์บริหารประเทศตามข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่สหรัฐเป็นส่วนใหญ่ นโยบายที่ขัดแย้งของสหรัฐในขณะนั้นคือการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเอเชียและตะวันออกไกล ยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลอเมริกันนำมาใช้ก็คือการเพิ่มกำลังทหารและการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคดังกล่าว

ในด้านเศรษฐกิจธนาคารโลกได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่มาศึกษาภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2501 และได้พิมพ์เสนอแนวทางในการพัฒนาประเทศในปี พ.ศ. 2502 (*ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, 2503*) รัฐบาลไทยได้ใช้เอกสารดังกล่าวเป็นแนวทางสำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติแผนที่ 1 ร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งประกอบด้วยสองช่วง คือ พ.ศ. 2504-2506 และ 2507-2509 แผนที่สองและสามครอบคลุมช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2510-19 แผนที่สามแผนนั้นมีหลักการสำคัญคือเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า แผนที่ 1 เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นต้นว่าการสร้างเขื่อน เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำและการสร้างทางหลวงเพื่อเหตุผลทางทหาร

การสร้างถนนอย่างกว้างขวางในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีผลในการผลักดันให้ชาวนาขนาดเล็กต้องออกจากที่ทำกินของตน ซึ่งเป็น

สถานการณ์เดียวกันกับเมื่อมีการขุดคลองในบริเวณทุ่งรังสิตในระหว่างปี พ.ศ. 2431-57 ทุกครั้งที่มีการขุดถนน ที่ดินสองข้างทางที่ถนนตัดผ่านจะถูกจับจองหรือซื้อไว้อย่างถูก ๆ โดยข้าราชการระดับสูงและนักธุรกิจจากกรุงเทพฯ หรือเจ้าที่ดินท้องถิ่นก่อนที่ถนนจะตัดผ่าน หลังจากถนนตัดผ่านเรียบร้อยแล้ว ชาวนาขนาดเล็กก็จะถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องโยกย้ายไปบุกเบิกหาที่ทำกินใหม่ที่ยังไม่มีผู้ครอบครอง ประมาณกันว่าระหว่างปี พ.ศ. 2502-06 ชาวนาได้สูญเสียที่ดินจากการขายฝากและการจำนองเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 172,869 ไร่ จากเอกสารสิทธิ 7,016 ชิ้น ซึ่งมีมูลค่าทั้งสิ้น 347.3 ล้านบาท ระหว่างปี พ.ศ. 2510-16 ชาวนาในภาคกลางต้องสูญเสียที่ดินไปโดยวิธีเดียวกันประมาณ 92,401 ไร่ จากเอกสารสิทธิ 2,598 ชิ้น โดยมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 251.2 ล้านบาท (Chiangkul, W., 1982:112)

การพัฒนาอุตสาหกรรมจะประสบความสำเร็จได้ก็ขึ้นอยู่กับการณ์ที่มีอุปทานแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก ค่าแรงจะถูกกดราคาให้ต่ำได้ก็ต่อเมื่อสามารถกดราคาข้าวให้ต่ำ ในขณะเดียวกันชาวนาก็ถูกเรียกเก็บภาษีอย่างรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ค่าธรรมเนียมการส่งออก อากรขาออก ระบบไคว้ด้า และการควบคุมในลักษณะอื่น ๆ ที่นำมาบังคับใช้ภายหลัง

ค่าธรรมเนียมการส่งออกจะเปลี่ยนแปลงไปตามชนิดของข้าวและช่วงระยะเวลาจำหน่ายในแต่ละปี ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บมีอัตราตั้งแต่ 890 บาทต่อตัน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2502 ถึง 2,070 บาทต่อตันในเดือนมีนาคม 2511 สำหรับข้าวขาวร้อยละเปอร์เซ็นต์ และมีอัตราตั้งแต่ 450 บาทต่อตัน ถึง 1,270 บาทต่อตัน สำหรับข้าวหัก A-1 พิเศษในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (Ingram, J.C., 1971:245) รายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากอากรขาออกและค่าธรรมเนียมการส่งออกในปี พ.ศ. 2500 สูงถึงร้อยละ 19.8 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล และได้ลดลงในระดับประมาณร้อยละ 10 กว่า ๆ ในปี พ.ศ. 2509 รายได้จำนวนนี้นับว่ามีจำนวนมากพอสมควรสำหรับรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงที่มีการลงทุนก่อสร้างพื้นฐานในแผนพัฒนาที่ 1 (2504-09) รายได้ที่ชาวนาสูญเสียไปคำนวณแล้วสูงกว่าจำนวนที่รัฐบาลเรียกเก็บอีกมาก ทั้งค่าธรรมเนียมส่งออกและอากรขาออกมีผลทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำลง เงินที่ชาวนาสูญเสียเพิ่มขึ้นจำนวนนี้คือ ส่วนต่างของราคาข้าวในตลาดโลกกับราคาภายในประเทศ คูณด้วยจำนวนข้าวที่บริโภคภายในประเทศโดยผู้บริโภคที่มีใช้ชาวนา เงินจำนวนดังกล่าว

สูงยิ่งกว่าจำนวนรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บโดยตรง

การที่ชาวนาสูญเสียรายได้มีผลทำให้ค่าแรงงานในเมืองมีราคาถูกลง การที่ค่าแรงในเมืองมีราคาถูกลงก็เป็นการสนับสนุนนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประสบความสำเร็จจนความยากจนของชาวนา ม.จ.สิทธิพร ได้คำนวณโดยใช้ตัวเลขในปี พ.ศ. 2503 พบว่าสำหรับชาวนาทั่วไปที่มีรายได้ประมาณ 16,424 บาทจะต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกสูงถึง 3,600 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ 21 ของรายได้ทั้งหมดของชาวนาเอง ภาษีในอัตรานี้จะควรนำไปใช้กับผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 100,000-150,000 บาทต่อปีหลังจากที่หักค่าลดหย่อน 10,000 บาทสำหรับผู้เสียภาษีและครอบครัวแล้ว (Kridakara, S., 1970:45)

ภาษีอีกรูปหนึ่ง que เรียกเก็บจากชาวนา ซึ่งนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2505 ก็คือ อัตราสำรองข้าว ในปลายปี พ.ศ. 2504 และต้นปี พ.ศ. 2505 ปริมาณการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นเป็นประวัติการณ์เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกสูงมากซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวในประเทศสูงตามขึ้นไปด้วย รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงในตลาดข้าวโดยการควบคุมการส่งออก ขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกและกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องส่งข้าวสำรองให้รัฐบาลในอัตราร้อยละ 15 ของจำนวนข้าวที่ส่งออกทั้งหมด ผู้ส่งออกจะต้องส่งมอบข้าวให้รัฐบาลในราคาถูก มาตรการดังกล่าวเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2505 ข้าวที่ส่งมอบให้จะถูกส่งไปให้องค์การคลังสินค้าเพื่อนำไปจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ มาตรการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในเดือนธันวาคมปีเดียวกันเมื่อผลผลิตข้าวรุ่นใหม่ออกสู่ตลาดและราคาข้าวเปลือกลดลง แต่ก็ถูกกลavnนำมาใช้อีกในปี พ.ศ. 2509 เมื่อผลผลิตในปีนั้นมีระดับต่ำ และมีแนวโน้มว่าอาจจะเกิดปัญหาข้าวขาดแคลนซึ่งอาจมีผลกระทบต่อค่าครองชีพของคนในเมืองได้

ในพุทธทศวรรษ 2510 การจำหน่ายข้าวสำรองได้ขยายวงกว้างออกไปมาก ข้าวจำนวนครึ่งหนึ่งจำหน่ายในกรุงเทพฯ และอีกครึ่งหนึ่งส่งกลับไปยังตัวเมืองในจังหวัดต่าง ๆ มาตรการดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ส่งออกมีต้นทุนสูงขึ้น และในที่สุดต้นทุนดังกล่าวก็ถูกผลักไปยังชาวนา วิธีนี้ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่เท่ากับลดค่าครองชีพคนในเมืองที่มีฐานะดีกว่าโดยให้ชาวนาที่ยากจนเป็นผู้แบกภาระแทน

เมื่อมีปัญหาข้าวขาดแคลนอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2516 อัตราสารองข้าวได้ถูกปรับให้สูงขึ้นเป็น 10 เท่าของจำนวนที่เคยเรียกการสำรองอยู่เดิม และในการปรับครั้งสุดท้ายในเดือนธันวาคมในปีนั้น อัตราสารองข้าวสูงถึง 1:1 จำนวนข้าวสำรองที่ผู้ส่งออกจะต้องส่งมอบให้รัฐบาลมีจำนวนถึง 3,729,494 กระสอบ (หนึ่งกระสอบเท่ากับข้าวสาร 100 ก.ก.) อัตรารับสำรองถูกกำหนดให้อยู่ระดับร้อยละ 50 ตลอดมา ระหว่างปี พ.ศ. 2521-2525 แต่เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกได้ตกต่ำลงอย่างรวดเร็วในปี 2525 ทำให้มาตรการดังกล่าวถูกยกเลิกไปในที่สุด

นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งทำให้ชาวนาเป็นผู้เสียผลประโยชน์ ผู้เสนอก็คือข้าราชการโดยที่รัฐบาลเผด็จการเป็นผู้รับมาปฏิบัติโดยไม่มีเสียงคัดค้านมากนัก กลุ่มฝ่ายค้านกลุ่มย่อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการได้ก่อตัวในตอนปลายพุทธศตวรรษ 2500 ในบรรดาผู้คัดค้านเหล่านี้ก็มี Dan Usher ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ดร.โสภณ ทองปาน Melvin M. Wagner ดร.ไพรัช กฤษณมิต ดร.สุระ สนิทธานนท์ และบุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร เป็นที่น่าเสียดายว่าชาวนาโดยทั่วไปไม่ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติอันไม่ยุติธรรมที่ตัวเองได้รับ ผู้ที่เข้าใจปัญหาดังกล่าวดีก็มีจำนวนน้อยและอ่อนแอ ไม่มีหนทางที่แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย การคัดค้านส่วนใหญ่จะออกมาในรูปของบทความและการสัมมนาทางวิชาการซึ่งได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อยมาก

การสิ้นสุดอำนาจของจอมพลถนอม และพลเอก ประภาส ในปี พ.ศ. 2516 ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ข้าวในปี พ.ศ. 2515-16 ในตอนต้นปี 2515 ได้มีการส่งข้าวออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ราคาข้าวเริ่มถีบตัวสูงขึ้น มีการประมาณว่าผลผลิตส่วนเกินเพื่อการส่งออกลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลเตรียมที่จะห้ามเอกชนส่งออกแต่กลับดำเนินการผิดพลาดโดยไปทำสัญญาขายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลไว้โดยเฉพาะกับประเทศอินโดนีเซีย ในจำนวนที่สูง เมื่อข้าวนี้กระจายออกไปถึงตลาดข้าวราคาข้าวก็ยิ่งถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจัดการแก้ไขโดยการนำข้าวสำรองออกจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด พอถึงตอนปลายปี พ.ศ. 2515 ในช่วงที่ข้าวเก่าเริ่มจะหมดไปจากตลาดและข้าวใหม่ก็ยังมิได้เก็บเกี่ยว และบางส่วนอยู่ในมือของโรงสี วิกฤตการณ์ข้าวก็เริ่มทวีความรุนแรงขึ้น ต่อมาแม้กระทั่งหลังจากที่ข้าวใหม่เริ่มทยอยออกสู่ตลาดแล้ววิกฤตการณ์ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ ทั้งนี้เพราะมีการคาดคะเนกันว่าจำนวนข้าวที่ออกใหม่จะหมดภายในเดือนกรกฎาคม 2516 ประชาชนเริ่มเข้า

แถวเพื่อซื้อข้าวสารราคาถูก แถวซื้อข้าวนี้เพิ่มความยาวขึ้นทุกที่ รัฐบาลจึงได้ประกาศว่าจะห้ามการส่งออก หลังจากนั้นไม่นานก็มีการห้ามส่งออก และแก้อัตราข้าวสำรองให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 100 ในเดือนมิถุนายน ในเดือนกรกฎาคมอัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 200 ทำให้อุปทานข้าวสำรองหยุดชะงักลงทันทีและจำนวนข้าวสำรองก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ข้าวสารหายไปจากตลาดสร้างความตื่นตระหนกให้แก่ผู้บริโภครายย่อย ซึ่งเริ่มกักตุนข้าวสารโดยหันไปซื้อจากตลาดเสรีมากักตุนเอาไว้บริโภค ขณะเดียวกันก็มีการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศไปขายยังมาเลเซียด้วย

ในที่สุด พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของจอมพล ถนอม และบุตรเขยของจอมพล ประภาส ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ก็ได้ใช้อำนาจฉุกเฉินภายใต้มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ เข้าจับกุมและยึดข้าวจากผู้ทำการกักตุนในกรุงเทพฯ ภายใน 4 วันที่มีการบุกค้นตามโกดังข้าวต่าง ๆ ในเดือนมิถุนายน ก็ยึดข้าวสารมาได้ทั้งหมด 134,000 ตัน แท้ที่จริงแล้วข้าวจำนวนดังกล่าวนี้เป็นข้าวจำนวนน้อยที่โดยปกติจะถูกส่งจากภาคเหนือผ่านกรุงเทพฯ ไปขายยังภาคใต้ จะเป็นเพราะการยึดข้าวโดย ก.ต.ป. หรือเป็นเพราะว่าข้าวที่ปลูกครั้งที่สอง (จำนวน 500,000 ตัน) เริ่มทยอยเข้าสู่ตลาด สาเหตุแน่ชัดไม่ทราบแน่นอน แต่ผลก็คือวิกฤตการณ์ข้าวที่เกิดขึ้นกลางปี พ.ศ. 2516 ได้สิ้นสุดลง

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีวิกฤตการณ์ใหม่เกิดขึ้นในด้านอื่น กล่าวคือนักศึกษาเริ่มการณณรงค์ทั่วกรุงเทพฯ ต่อดำเนินการนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่น และติดตามมาด้วยเหตุการณ์ “ทุ่งใหญ่” โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกจับได้ว่านำเอาเครื่องบินปีกหมุนและอุปกรณ์การขนส่งของทางราชการไปใช้ในการล่าสัตว์เพื่อความสนุกสนานตัวในบริเวณป่าสงวน เหตุการณ์นี้ติดตามมาด้วยการประท้วง กรณีที่ผู้นำนักศึกษาเก้คนจากมหาวิทยาลัยรามคำแหงถูกลบชื่อเพราะวิจารณ์กรณีทุ่งใหญ่ในหนังสือพิมพ์ของนักศึกษา การประท้วงได้ลุกลามต่อไปกลายเป็นการเรียกร้องให้เร่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จโดยเร็ว หลังจากที่รัฐบาลได้ถ่วงเวลามากกว่า 10 ปีแล้ว การประท้วงครั้งสุดท้ายนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจนเกิดเป็นขบวนการนักศึกษาขนาดมหึมาในเดือนตุลาคม 2516 ซึ่งนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลของจอมพล ถนอม-ประภาส และ พ.อ.ณรงค์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ดังกล่าว ในการประท้วงครั้งนั้นกลุ่มผู้

ประท้วงยังได้อ้างประเด็นการบริหารนโยบายข้าวที่ผิดพลาดของรัฐบาลที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ข้าวเพื่อเรียกร้องเสียงสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไปด้วย

“ประชาธิปไตยชั่วคราว” 2516-2519

การสิ้นสุดของอำนาจเผด็จการของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศ หลังจากได้ครองอำนาจมานานถึง 14 ปี นำไปสู่ช่วงการเกิดเสรีภาพทางการเมือง ในระยะสั้นในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2516-19 ในช่วงเวลาดังกล่าว ชาวนา ได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งปัญหาทุกข์ยากของตนมากกว่าครั้งใดในประวัติศาสตร์ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าข้อเรียกร้องของชาวนาได้รับการตอบสนองแต่เพียงในรูป แบบ แต่มิได้มีการแก้ปัญหาอย่างแท้จริงจากชนชั้นปกครอง

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม รัฐบาลรักษาการของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ขึ้นมามีการบริหารประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิด “วิกฤตการณ์ น้ำมัน” ครั้งแรกขึ้นอันเป็นผลจากการรวมตัวของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันขึ้น ราคาน้ำมันอย่างรวดเร็วทำให้น้ำมันมีราคาสูงเป็นที่เดือดร้อนทั่วโลกเป็นครั้งแรก ในขณะเดียวกันราคาข้าวในตลาดโลกยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2515 โดยราคาสูงขึ้นจาก 2,101 บาทต่อตัน ในปี พ.ศ. 2515 เป็น 4,235 บาทต่อตันในปี พ.ศ. 2516 และขึ้นไปจนถึงราคา 9,500 บาทต่อตัน ในปี พ.ศ. 2517 โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2517 ชาวนาถูกเก็บภาษีในรูปแบบของค่า ธรรมเนียมส่งออกและอากรขาออกสูงสุดเป็นประวัติศาสตร์ คือ ตันละ 5,727 บาท ค่าธรรมเนียมส่งออก 5,100 บาทต่อหนึ่งตันนั้น นับว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุด ที่เคยเก็บมาในประวัติศาสตร์ ซึ่งเก็บในช่วงที่ราคาขายส่งข้าวสารในตลาด กรุงเทพฯ มีราคาเพียง 3,773 บาทต่อหนึ่งตันเท่านั้น อัตราค่าธรรมเนียมส่งออกสูงถึงร้อยละ 110 นับเป็นอัตราภาษีส่งออกที่สูงที่สุดในโลก รายได้จากค่า ธรรมเนียมส่งออกในปี พ.ศ. 2517 เพียงปีเดียวสูงเท่ากับร้อยละ 8 ของรายได้ ของรัฐบาลในปีนั้นหลังจากสัดส่วนได้ลดลงต่ำที่สุดในปี พ.ศ. 2516 คือ ร้อยละ 0.1 เท่านั้น และในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ใช้ระบบโควตาเพื่อควบคุมการส่งออก ข้าวด้วย การกระทำที่รุนแรงนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวนาโดยทั่วไป นักศึกษาจึงได้เข้าร่วมมือกับชาวนา ชาวนาจำนวนมากไม่ได้ตระหนักว่าถูก รัฐบาลปล้นเอารายได้ส่วนใหญ่ไปจากตนในรูปของค่าธรรมเนียมส่งออก จึงได้ เดินทางมาจากหลายจังหวัดมาชุมนุมกันหลายร้อยคนที่บริเวณท้องสนามหลวง

ในวันที่ 1 มีนาคม 2517 ดังนั้นแทนที่ชาวนาจะเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออกเสีย กลับเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือกในราคาเกวียนละ 3,000 บาท ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาเรียกร้องให้รัฐบาลประกันนั้นว่ายังต่ำมากเมื่อเทียบกับราคาข้าวสารในตลาดโลกขณะนั้น และถ้าเปรียบเทียบกับราคาปุ๋ยที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้น รวมทั้งค่าครองชีพอื่นๆ ที่ถีบตัวสูงขึ้นตามแล้ว การผลิตข้าวของชาวนาก็ยังขาดทุนสุทธิอยู่ ถ้าหากราคาประกันข้าวเปลือกตั้งไว้เพียงตันละ 3,000 บาท

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 ได้มีชาวนามาชุมนุมประท้วงอีกระลอกหนึ่งในกรุงเทพฯ เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหานี้สินซึ่งเป็นภาระที่หนักหน่วงของชาวนา และเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยจัดการให้ได้มีโอกาสได้ที่ดินของตนคืนมาจากนายทุนเงินกู้ที่ใช้เพทุบายต่างๆ ยึดเอาที่ดินของชาวนาที่กู้เงินไปรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจปัญหานี้สินของชาวนาขึ้น แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจแท้จริงที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องที่ทำกินของชาวนาได้ ดังนั้นในเดือนมิถุนายน 2517 ชาวนาหลายพันคนจึงลุกขึ้นประท้วงอีกเนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ทำงานไม่ประสบผลสำเร็จ จากรายงานของคณะกรรมการเองที่พิมพ์ออกเผยแพร่ ในเดือนมิถุนายน 2517 ปรากฏว่าได้รับคำร้องเรียนจากชาวนาถึง 12,800 ราย จากชาวนาใน 9 จังหวัด ซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ทั้งหมด 213,000 ไร่ (Luther, H.U., 1978:871) ถึงสิ้นเดือนกันยายน จำนวนผู้ร้องทุกข์ได้สูงขึ้นเป็น 52,015 ราย แต่คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาคำร้องของชาวนาได้เพียง 1,635 ราย เลขาธิการของคณะกรรมการ ได้ยอมรับอย่างเปิดเผยว่าคำร้องทุกข์ของชาวนาส่วนใหญ่มีมูลความจริง และคณะกรรมการสามารถช่วยชาวนาให้ได้รับที่ดินของตนคืนกลับมาได้เพียงรายเดียว (Samudvanija, C., 1980:10)

การที่รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาให้ชาวนาได้อย่างเชื่องช้ามาก ทำให้ชาวนาไม่พอใจเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ทำการประท้วงครั้งใหญ่อีกครั้งในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 และในครั้งนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นชื่อว่าสหพันธ์ชาวนาชาวนาแห่งประเทศไทย เป็นครั้งแรก ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายมา 2-3 ฉบับ ที่มุ่งจะช่วยเหลือความทุกข์ยากของชาวนา แต่การช่วยดังกล่าวมีลักษณะในเชิงสัญลักษณ์มากกว่ามีผลบังคับใช้จริง ๆ อย่างไรก็ดีตามกฎหมายเหล่านี้ก็แสดงให้เห็นความวิตกกังวลอย่างแท้จริงของรัฐบาลว่าพลัง

ของขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาอาจจะคุกคามเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ในบรรดากฎหมายดังกล่าวนั้นก็ฉบับหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าซึ่งออกบังคับใช้ครั้งแรกในยุคของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และได้นำมาแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2517 ที่น่าสนใจได้แก่นโยบายใหม่ที่จะนำค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวมาตั้งเป็นกองทุนตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่การกระทำเหล่านี้ของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงแต่อย่างใด และที่ชั่วร้ายกว่านั้นก็คือ กองทุนดังกล่าวต่อมาได้กลายเป็นแหล่งเงินนอกงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงมีความคล่องตัวในการใช้เงินดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์แก่ตัวข้าราชการเองเป็นส่วนใหญ่ และได้กลายเป็นกลุ่มผลักดันที่สำคัญที่ต่อต้านการยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออก ส่วน พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินก็มีประโยชน์ค่อนข้างจำกัดต่อชาวนาเพราะที่ดินอยู่ในขอบเขตของ พ.ร.บ.มีจำนวนน้อยและเป็นที่ดินขนาดเล็ก หลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 สำนักงานปฏิรูปที่ดินก็ให้ความสนใจแต่เฉพาะการสร้างนิคมให้เกษตรกรผ่านศึกในเขตยุทธศาสตร์ เพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับความมั่นคงเท่านั้น ส่วน พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าที่นาเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ไปแล้ว ในปัจจุบันกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็ยังคงมีอยู่แต่ก็ไม่ได้ช่วยชาวนาโดยตรงมากนัก และในความเป็นจริงเงินจากกองทุนดังกล่าวถูกใช้ไปในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวนาโดยตรงแต่อย่างใด (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2527)

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลนี้ยังมีลักษณะที่หลอกลวงสูงกว่ารัฐบาลชุดก่อน ในประการแรกรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศนโยบายที่มีการกล่าวขานกันมาก คือนโยบายผันเงินสู่ชนบท โครงการดังกล่าวเรียกว่า โครงการพัฒนาชนบทและส่งเสริมการจ้างงานในฤดูแล้ง โดยได้ตั้งยอดเงินเอาไว้ 2,500 ล้านบาท และต่อมากลายเป็นโครงการพัฒนาสภาพาบลในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 3,500 ล้านบาท

โครงการดังกล่าวมีส่วนช่วยทำให้ชาวนามีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น แต่เงินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น ผู้รับเหมาในท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และมีส่วนน้อยเท่านั้นที่จะเหลือตกไปถึงมือ

ชาวนาจริง ๆ ในขณะเดียวกันโครงการนี้ก็กลับก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากในระดับท้องถิ่น ชาวนาและเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสัจจสุริตของรัฐบาลหลายคนถูกฆ่าตายเนื่องจากเข้าไปขัดขวางหรือเปิดเผยการทุจริตในการใช้เงินจำนวนดังกล่าว หลายคนถูกจับในข้อหาว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นคอมมิวนิสต์หรือมีพฤติกรรมบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ ผู้ที่ได้ผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากโครงการดังกล่าวคือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และพรรคกิจสังคมซึ่งได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นมาอย่างรวดเร็วจากการเลือกตั้งในเดือนเมษายน 2519 การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าละอาย เพราะเท่ากับเป็นการใช้เงินสำรองคลังเพื่อการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง หากรัฐบาลหันมาเลิกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวก็จะมีผลประโยชน์โดยตรงต่อชาวนามากกว่า

ในปี พ.ศ. 2518 การผลิตข้าวมีปริมาณลดลงเนื่องจากราคาปุ๋ยได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2517 ดัชนีราคาปุ๋ยได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 153 จากตัวเลขฐาน 100 ในปี พ.ศ. 2516 ในปี พ.ศ. 2518 ดัชนีดังกล่าวได้สูงขึ้นเป็น 188 และขึ้นสูงเป็น 208 ในปี พ.ศ. 2519 ในขณะเดียวกันราคาข้าวในตลาดโลกก็เริ่มตกลงจากตันละ 9,500 บาท ในปี พ.ศ. 2517 เหลือเพียงตันละ 6,152 บาท ในปี พ.ศ. 2518 ราคาข้าวสารในประเทศตกลงจากราคาตันละ 3,775 บาท ในปี พ.ศ. 2517 เหลือเพียง 3,723 บาทต่อหนึ่งตัน ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ให้เสนอให้มีการพยุงราคาข้าวเปลือกในราคาตันละ 2,500 บาท เพื่อลดความไม่พอใจของชาวนา ในขณะเดียวกันคนงานในเมืองก็เริ่มไม่พอใจที่ข้าวสารที่ขายในเมืองราคาแพง แต่แทนที่จะเรียกร้องค่าแรงให้สูงขึ้น คนงานกลับไปโทษคนกลางว่าเป็นผู้ขูดรีดเอากำไร รัฐบาลจึงสามารถเอาตัวรอดไปได้โดยไม่ค่อยได้รับการประณามแต่อย่างใด เพราะเป้าหมายของการโจมตีได้เบนไปอยู่ที่จุดอื่นเสียแล้ว

ในขณะเดียวกัน ขบวนการชาวนาก็ได้รับการสนับสนุนจากกรรมกรและนักศึกษาเป็นพันธมิตร โดยได้จัดตั้งเป็นกลุ่มพลังที่มีชื่อเรียกว่า “สามประสาน” พลังของกลุ่มนี้มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลคึกฤทธิ์ต้องล้มลงในตอนต้นปี พ.ศ. 2519 กลุ่มการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยมที่ปฏิบัติการนอกเหนือกฎหมาย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหารซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอีกต่อหนึ่งในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่ารัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ อ่อนแอเกินไปที่จะจัดการกับปัญหาชาวไร่ชาวนา กลุ่มขวาจัดได้เริ่มนำเอาวิธีการทำร้ายและสร้าง

ความหวาดกลัวแก่ชาวนามาใช้ ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 ถึงเดือนกรกฎาคม 2519 มีผู้นำชาวไร่ชาวนาถูกลอบสังหารไป 17 คน โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หลังจากได้ก่อตั้งสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยแล้ว ผู้นำชาวนาก็ได้ประกาศว่าจะไม่กลับมาขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอีกต่อไป แต่จะพยายามต่อสู้ทุกรูปแบบด้วยตัวเองในพื้นที่ของตน การประกาศดังกล่าวยิ่งทำให้การสร้างพฤติกรรมชมขวัญรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ผู้นำชาวไร่ชาวนาอีก 25 คนก็ได้ถูกฆาตยหลายคนถูกพลักดันให้เข้าร่วมกับผู้ก่อการร้ายต่อสู้กับอำนาจของรัฐ ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พ.ค.ท.) ในบริเวณป่าเขาก่อนที่จะมีการสังหารโหดนักศึกษาครั้งใหญ่ในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ผู้นำชาวไร่ชาวนาคนสุดท้ายถูกลอบสังหารเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 ทำให้ผู้นำชาวไร่ชาวนาที่ถูกสังหารมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 48 คนด้วยกัน (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530 หน้า 161-4)

ในปี พ.ศ. 2519 ราคาข้าวในตลาดโลกได้ลดลงจากตันละ 6,125 บาท เหลือเพียงตันละ 4,358 บาทในขณะที่ดัชนีราคาปุ๋ยในปี 2518 สูงขึ้นจาก 153 เป็น 188 ในปี 2519 ขณะเดียวกันราคาข้าวสารภายในประเทศก็ถูกพยุงให้อยู่ในราคาตันละ 3,822 บาท ทำให้ต้องลดค่าธรรมนิยมส่งออกของข้าวลงอย่างมาก ความสำคัญของค่าธรรมนิยมส่งออกจึงเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว

ในช่วงระยะเวลาอันสั้นที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี (จากวันที่ 1 มิถุนายน ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519) สิ่งที่รัฐบาลได้ช่วยชาวนาในทิศทางที่ถูกต้องก็คือ การจัดหาปุ๋ยราคาถูกมาจำหน่ายให้แก่ชาวนา ในปี พ.ศ. 2519 ดัชนีราคาปุ๋ยลดลงจาก 208 เหลือเพียง 135 ราคาข้าวภายในประเทศเริ่มสูงขึ้นเป็น 4,107 บาทต่อหนึ่งตันในเดือนสิงหาคมและกันยายน 2519 ตามลำดับ

ในด้านการเมือง ปีพ.ศ. 2519 เป็นปีที่มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศถึงจุดสุดยอด ได้มีความพยายามหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารที่จะโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และในที่สุดก็ประสบความสำเร็จในการตั้งรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร หลังจากสังหารหมู่โหดเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หลังจากนั้น ชาวนา กรรมกร นักศึกษาและปัญญาชนเป็นจำนวนมากก็ได้

หนีเข้าป่าเพื่อร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในการจับอาวุธลุกขึ้น
มาต่อสู้

จาก “ยุคมืด” ถึง “ยุคประชาธิปไตย ครึ่งใบ” 2520-2530

งานหลักของรัฐบาลนายธานินทร์ คือ การปราบคอมมิวนิสต์ ความพยายามในการปราบคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลนี้ทำให้ผู้ที่มีการศึกษาจำนวนมากเกิดความรู้สึกแปลกแยกและมีผลทำให้สภาพทางการเมืองเสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็ว หลังจากที่อยู่ในอำนาจไม่ถึงหนึ่งปี รัฐบาลนี้ก็ถูกโค่นลงโดยการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารที่นำโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์เองก็ถูกบังคับให้ลาออกด้วยข้อหาว่าไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีสืบแทน และจัดตั้งรัฐบาลโดยการสนับสนุนจากพรรคการเมืองซึ่งถูกบีบบังคับให้ออกจากฝ่ายทหารให้เลือก พลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากการจัดตั้งคณะรัฐบาลเป็นครั้งที่ 5 เมื่อเดือนสิงหาคม 2529 ก็นับได้ว่า พลเอกเปรม อยู่ในอำนาจนานที่สุดมากกว่านายกคนใดของประเทศไทยที่ขึ้นมามีอำนาจภายหลังยุคของจอมพล ถนอม กิตติขจร

ระหว่างที่รัฐบาลธานินทร์อยู่ในอำนาจหนึ่งปี ผลงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้าวคือ การห้ามส่งออกข้าวเป็นการชั่วคราวระหว่างเดือน ตุลาคม และ พฤศจิกายน 2519 เนื่องจากราคาข้าวในประเทศเริ่มสูงขึ้นอันเป็นผลจากการส่งออกมากในช่วงรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พลเอกเกรียงศักดิ์ซึ่งบริหารประเทศสืบต่อจากนายธานินทร์ได้ใช้ยุทธวิธีที่แตกต่างออกไปในการจัดการเกี่ยวกับสถานการณ์ข้าว ในตอนต้นปี 2521 ได้เกิดความแห้งแล้งอย่างหนัก หลังจากทีพลเอกเกรียงศักดิ์แถลงอำนาจได้ไม่นานนักรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณจำนวน 1,600 ล้านบาท จากเงินคลังสำรองเป็นงบพิเศษเพื่อใช้จ่ายในโครงการ “การบูรณะฟื้นฟูชนบทบริเวณที่ได้รับภัยพิบัติจากธรรมชาติ” จุดมุ่งหมายที่สำคัญของโครงการนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาที่ไม่พึงปรารถนาทางการเมืองและสังคมจากการที่ชาวชนบทที่ยากจนได้รับผลกระทบจากสภาวะทางเศรษฐกิจที่เลวร้าย เมื่อเป็นเช่นนี้โครงการดังกล่าวจึงเน้นการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าการส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการต่อสู้ด้วยอาวุธที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในบาง

ห้องที่ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น (อภิชัย พันธเสน, 2528, หน้า 325-6) กล่าวโดยทั่วไปแล้วนโยบายที่จะควบคุมราคาข้าวได้ตกไปอยู่ในมือของข้าราชการประจำโดยสมบูรณ์อย่างเช่นแต่ก่อน

เมื่อมาถึงจุดนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงโครงสร้างผลประโยชน์ทั้งหมดอันเกิดจากเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการส่งข้าวออกต่างประเทศ ความเข้าใจดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นมากที่จะช่วยอธิบายให้เข้าใจถึงพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาวนา

เมื่อรัฐบาลเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวนั้นกรมการค้าต่าง ๆ ประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้รับอำนาจที่จะทำการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยมีอภิสิทธิ์ที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวตามอัตราที่กรมเห็นสมควร ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำกำหนดเอาไว้เป็นพิสัยว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าตันละ 1 บาท และในทางปฏิบัติ กรมการค้าต่างประเทศก็จ่ายค่าธรรมเนียมการส่งออกเพียงตันละ 1 บาทให้แก่รัฐบาลในการค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเสมอมาในขณะเดียวกันกรมการค้าต่างประเทศก็ได้ตั้งหน่วยงานที่แสวงหากำไรขึ้นมาภายในกรมที่เรียกว่า หน่วยบัญชีข้าว เพื่อดำเนินการทางการเงิน เนื่องจากการได้รับอภิสิทธิ์ในการยกเว้นค่าธรรมเนียมส่งออก หน่วยบัญชีข้าวจึงมีกำไรจากการค้าตลอดเวลา ดังนั้นธุรกิจดังกล่าวจึงมิได้รับการตั้งประเด็นถามโดยรัฐสภาซึ่งต่างกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งมักจะขาดทุนเสมอในปี พ.ศ. 2517 เมื่ออัตราค่าธรรมเนียมส่งออกสูงถึง 5,100 บาทต่อตัน หน่วยบัญชีข้าวได้แสดงกำไรสุทธิถึง 1,100.5 ล้านบาท (Siamwalla, A. and Wongtrangan, K., 1985 : 6) ดังนั้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกโดยกระทรวงพาณิชย์ได้สร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลในการที่จะดำเนินกิจการค้าข้าวอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และยังเป็นทางที่จะหารายได้นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามปกติ เงินรายได้ที่ได้รับโดยวิธีนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลสามารถใช้เงินดังกล่าวอย่างค่อนข้างจะมีอิสระโดยอาศัยดุลยพินิจของตนเอง ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ข้าราชการในกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนอย่างแข็งขันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ทั้งนี้เพราะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับผลประโยชน์ของหน่วยงานดังกล่าว

หลังจากที่มีการผ่าน พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในปี พ.ศ.2517 แล้ว ชาวนาก็ต้องเผชิญกับผู้สนับสนุนให้เก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการ เงินกองทุนดังกล่าวได้มาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกที่กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ เงินดังกล่าวถูกส่งโดยตรงไปยังกองทุนโดยไม่ต้องผ่านเข้ากระทรวงการคลังก่อนตามปกติ ประธานคณะกรรมการของกองทุนก็คือปลัดกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ (Siamwalla, A., and Wongtrangan, K. 1985 : 4) เงินกองทุนดังกล่าวเลยมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งกระทรวงเกษตรฯ จะนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจแต่ประการใดที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุนให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (วังสรรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2530) เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้นมีมากในสองกระทรวงนี้ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเป็นที่ต้องการของพรรคการเมืองต่าง ๆ มาก

เพื่อแสดงให้เห็นเจตนาที่ดีของรัฐบาลต่อชาวนา รัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาสองหน่วยงานเพื่อรับซื้อและขายข้าว หน่วยงานแรกคือองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ หน้าที่หลักของ อ.ค.ส. ก็คือการขายข้าวสำรองราคาถูกให้แก่ผู้บริโภคในเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกมาเก็บเอาไว้ตามแต่โอกาสเมื่อมีประกาศนโยบายพยุงราคาข้าว อีกหน่วยงานหนึ่งคือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) หน่วยงานนี้สังกัดอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้าที่หลักก็คือจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้แก่ชาวนาและรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเป็นการรับชำระหนี้ปุ๋ยตามราคาข้าวเปลือกในตลาด อ.ต.ก.ได้รับเงินกู้มาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในขณะที่ อ.ค.ส. ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยบัญชีข้าว

หน่วยงานทั้งสองเป็นหน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานและทำการค้าขาดทุนมาตลอดเวลา หน่วยงานดังกล่าวมีส่วนใช้เงินภาษีที่เรียกเก็บจากชาวนาทางอ้อมอย่างไร้ประสิทธิภาพ เงินภาษีดังกล่าวก็คือค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวและอัตราสำรองข้าว ชาวนาอาจจะได้ประโยชน์จากการค้าของสองหน่วยงานอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก จากการศึกษาถึงการปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. ในระหว่างฤดูกาลเพาะปลูกพืชปี พ.ศ.2525-26 ได้มีการคำนวณว่า ผู้ส่งออกและ

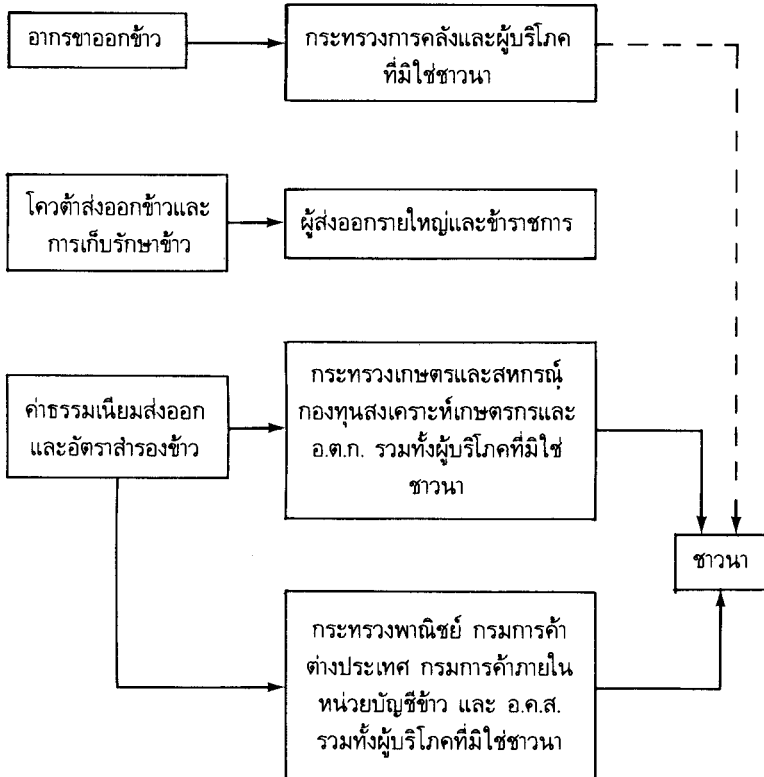
โรงสีรวมกันจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดคือประมาณร้อยละ 54 จากการค้าข้าว
เจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย ได้รับผลตอบแทนร้อยละ 27 ผู้นำ
ชาวนาและ “ชาวนาผู้โชคดี” ได้รับส่วนตอบแทนที่เหลือร้อยละ 19 (เจมส์คัต
ปีนทอง, 2527 หน้า 166-87)

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการส่งออกข้าวคือ การขาดออก
มาตรการดังกล่าวนั้นช่วยกตราคาข้าวภายในประเทศไว้ในขณะเดียวกันก็เป็น
แหล่งรายได้ของกระทรวงการคลัง ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากมาตรการนี้ก็คือ
กระทรวงการคลัง และผู้บริโภคที่มีใช้ชาวนา

มาตรการอีกสองอย่างซึ่งเป็นอุปสรรคก็คือ การกำหนดโควตาข้าวและ
การเก็บรักษาข้าวสำรอง วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดโควตาคือการมอบ
โควตาให้แก่ผู้ส่งออกบางรายเพื่อควบคุมปริมาณส่งออก ซึ่งทำให้สามารถ
กำหนดราคาภายในประเทศได้ด้วย วัตถุประสงค์สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ
มาตรการทั้งสองก็คือ การจำกัดการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ส่งออก มักจะมี
การอ้างอยู่เสมอว่า การที่ปล่อยให้มีการค้าข้าวโดยเสรีจะนำไปสู่การแข่งขันแบบ
เชือดคอตนเองในหมู่ผู้ส่งออก ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาข้าวส่งออกลดต่ำลง นอก
จากนี้การเก็บรักษาข้าวยังเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนระบบโควตากล่าวคือ
ผู้ส่งออกที่มีข้าวเก็บเป็นจำนวนมากจะได้รับโควตาในการส่งออกมาก มาตรการ
ดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ได้รับผลประโยชน์ แต่รายได้จากการ
ส่งออกข้าวในราคาสูงจะไม่ตกถึงมือชาวนา แต่จะอยู่ในมือพ่อค้าส่งออกใน
ฐานะกำไรส่วนเกินหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าในทางเศรษฐกิจ”
“ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ดังกล่าวในที่สุดก็จะมี การแบ่งสรรกันระหว่างเจ้าหน้าที่
รัฐบาลที่มีอำนาจจัดสรรโควตาข้าวส่งออกและพ่อค้าส่งออกนั่นเอง จึงเป็นที่แน่
ชัดว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่สนับสนุนการยกเลิกมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อ
การค้าข้าว

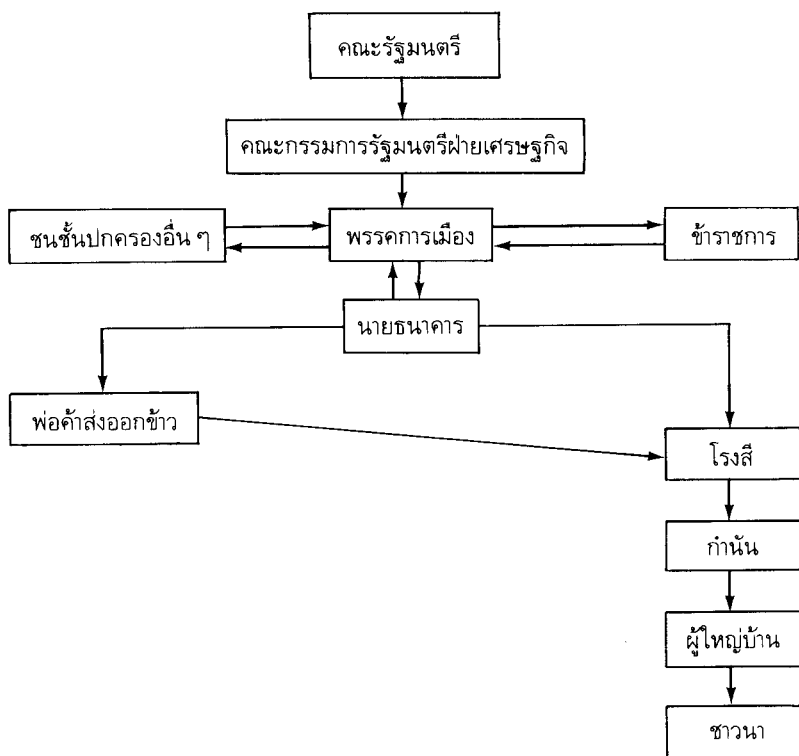
ภาพที่ 2

โครงสร้างผลประโยชน์จากการส่งออกอันเนื่องมาจาก
เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล
เครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผู้ที่ได้รับประโยชน์รายใหญ่
ผู้ที่ได้รับประโยชน์รายย่อย



จากภาพที่สองนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า ส่วนเกินที่เรียกเก็บจากชาวนาเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะตกถึงมือชาวนาเอง ส่วนเกินส่วนใหญ่จะแบ่งสรรกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลประโยชน์รายใหญ่ นอกจากนี้ยังเห็นได้ชัดดังที่แสดงให้เห็นในโครงสร้างของอำนาจ ในภาพที่ 3 ว่าพรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนจากนายธนาคาร ข้าราชการและกลุ่มชนชั้นปกครองอื่นๆ ในขณะที่นายธนาคารก็สามารถควบคุมพ่อค้าส่งออกและโรงสี และพ่อค้าส่งออกก็สามารถควบคุมโรงสี โรงสีก็มีอำนาจเหนือกว่าผู้ใหญ่บ้านและชาวนาตามลำดับ โรงสีและชาวนาที่ร่ำรวยนั้นคือฐานอำนาจทางการเมืองของนักการเมือง ดังนั้นนักการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา

ภาพที่ 3
โครงสร้างทางอำนาจของพลังการเมืองที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย



ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง จากการศึกษารายงานความสำเร็จของรัฐบาล ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน 2522 ถึง 19 มีนาคม 2526 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีนักการเมืองจำนวนน้อยมากที่มีความห่วงใยในชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ในช่วงเวลาดังกล่าวมีร่างพระราชบัญญัติเพียง 4 ฉบับที่แสดงถึงความห่วงใยที่มีต่อชาวนา ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก เป็นข้อเสนอให้มีการประนอมหนี้ชาวนา ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 2 เสนอให้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกร ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 เสนอให้มีการตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาข้อพิพาทระหว่างชาวนา และร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 ห้ามขายผากที่ดินในการทำนา ร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับแรกนั้นมีข้อเสนอหลายอย่างที่ปฏิบัติไม่ได้ และร่างสุดท้ายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

ในทำนองเดียวกันจากสำนวนญัตติทั้งหมด 280 ญัตติที่เสนอ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลาเดียวกันนั้นมีเพียง 19 เรื่องเท่านั้น ที่อาจจะพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนา และมีเพียงสองสามเรื่องเท่านั้นที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาล เช่นเดียวกับมีการตั้งกระทู้ทั้งหมด 719 กระทู้แต่มีเพียง 21 กระทู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนา และมีเพียงกระทู้เดียวซึ่งเกี่ยวกับการยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ได้รับการชี้แจงจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ในปี พ.ศ.2522

จากผลงานของสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับสวัสดิภาพของชาวนามากนักเป็นเครื่องพิสูจน์ว่านักการเมืองไม่ค่อยให้ความสนใจแก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาหรือไม่ก็เป็นเพราะความอ่อนแอของสภาผู้แทนราษฎรเองเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหาร

จากเดือนตุลาคม 2520 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2523 เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เกือบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเครื่องมือที่เกี่ยวกับนโยบายข้าว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจึงสามารถใช้เครื่องมือทุกชนิดที่มีอยู่ได้ตามใจชอบเพื่อกำหนดปริมาณการส่งออกและควบคุมราคาข้าวในเวลาที่ปริมาณข้าวขาดหรือเกิน พลเอกเกรียงศักดิ์ได้ประกาศให้ปี 2522 เป็นปีเกษตรกรซึ่งก็เป็นเพียงให้การสนับสนุนในแง่การเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตามมีปรากฏการณ์หนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การห้ามส่งออกข้าวไปจำหน่ายให้แก่อิหร่านและสหภาพโซเวียต เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2523 การห้าม

ส่งออกดังกล่าวนั้นเนื่องจากมีกรณีขัดแย้งทางการเมืองระหว่างอิหร่านกับสหรัฐอเมริกา และประเทศสหรัฐฯ ได้ขอร้องให้ประเทศไทยร่วมประท้วงสหภาพโซเวียตที่รุกรานอัฟกานิสถาน การกระทำดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้าวเป็นสินค้าที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลได้ในทั้งสองกรณีรัฐบาลไทยได้สนับสนุนการกระทำของรัฐบาลสหรัฐอย่างเต็มที่

ภายหลังจากพลเอก เปรมได้เป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการในนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ความพยายามดังกล่าวในส่วนหนึ่งเป็นผลของการปรับนโยบายในการเอาชนะขบวนการคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดย พ.ค.ท.ตามแนวทางในคำสั่งที่ 66/23 ที่หันมาใช้การเมืองนำหน้าการทหารเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ คำสั่งดังกล่าวทำให้มีการปรับทิศทางการพัฒนาชนบทของรัฐบาลจากเดิมที่เน้นการปราบคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญมาเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตชาวชนบทอย่างแท้จริงมากขึ้น ในคำปราศรัยของพลเอกเปรม ในโอกาสต่างๆ ได้มีการยอมรับอย่างเปิดเผยว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในอดีตได้ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง พลเอกเปรมเห็นว่าความพยายามของรัฐบาลในการพัฒนาในอดีต ได้ทำให้ชาวนาและเกษตรกรมีฐานะดีขึ้นแต่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยากจนลง การพัฒนาชนบทในอนาคตจะต้องนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตัวเองของชาวนาและของชุมชนเอง (อภิชัย พันธเสน, 2528 หน้า 35)

พลเอก เปรม ประกาศในปี 2523 ว่าปี 2524 จะเป็นปีของชาวนา และในวันที่ 1 กันยายน 2523 รัฐบาลได้ประกาศประกันข้าวเปลือกในราคา 3,500 บาท ต่อหนึ่งตัน (ราคาประกันที่ประกาศในเดือนตุลาคม 2528 นั้นสูงเพียง 3,000 บาท) องค์การคลังสินค้าได้เริ่มบทบาทที่เด่นชัดอีกครั้งหนึ่งในการสะสมปริมาณข้าวโดยการซื้อในราคาประกัน ในปี พ.ศ.2525 รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการสองประการในการที่จะลดอุปสรรคในการส่งออกนอกประเทศกล่าวคือ โดยการยกเลิกอัตราสำรองข้าว และที่สำคัญคือลดค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ในปี พ.ศ.2524 ค่าธรรมเนียมส่งออกที่รัฐบาลเก็บได้มีจำนวน 1,662 ล้านบาท ยอดเงินดังกล่าวได้ลดลงมาเหลือเพียง 602.4 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2525 อัตราค่าธรรมเนียมส่งออกที่เรียกเก็บได้ ค่อยๆ ลดลงมาจากอัตราสูงสุด 5,100 บาท ต่อตัน ในปี พ.ศ.2514 เหลือเพียง 1,000 บาท ต่อหนึ่งตัน ในปี พ.ศ.2518 และ

เหลือเพียง 400 บาทต่อตันในปี พ.ศ.2525 และในท้ายที่สุดลดลงเหลือ 200 บาทต่อตันในปี 2526 และคงอยู่ในอัตราดังกล่าวจนกระทั่งเดือนมกราคม 2529

หลังจากมีการไหม้โฆษณาในปี พ.ศ.2523-24 แล้ว ความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือชาวนาก็เริ่มหมดไป คำอธิบายส่วนหนึ่งนั้นอาจจะเพราะการพ่ายแพ้ของ พ.ค.ท. ซึ่งมีได้เป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติตามแนวทางในคำสั่ง 66/23 แต่เกิดจากความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นในสงครามอินโดจีน อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่าสถานการณ์โดยทั่วไปของชาวนาเริ่มดีขึ้นภายหลังจากที่พลเอกเปรมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2523 ถึงแม้จะไม่ได้เป็นผลงานของรัฐบาลทั้งหมดก็ตามที่ การที่ราคาข้าวส่งออกได้ลดต่ำลงจากเรื่อย ๆ หลังปี 2524 ก็เป็นปัจจัยประการหนึ่ง ราคาข้าวส่งออกได้ลดต่ำลงจากตันละ 6,969 บาท ในปี พ.ศ.2523 เหลือเพียง 5,616 บาทในปี พ.ศ.2527 กล่าวโดยทั่วไป ถึงแม้ว่าจะเกิดภาวะวิกฤตการณ์ข้าวในปี พ.ศ.2528/29 แต่พลเอกเปรม ก็สามารถดำเนินนโยบายช่วยชาวนาอย่างได้ผลพอสมควร ปัญหาส่วนหนึ่งก่อนหน้านี้และในช่วงภาวะวิกฤตการณ์นั้น เกิดจากพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

ในปี พ.ศ.2527 นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของพรรคกิจสังคมได้นำระบบโควต้ามานำมาใช้อีก ระบบดังกล่าวเคยถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ.2517 เพียงปีเดียวเมื่อราคาข้าวในตลาดโลกขึ้นสูงสุด (ตันละ 9,500 บาท) นายโกศลได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้หลังจากแผนการที่จะส่งข้าวเปลือกไปขายโดยตรงยังยุโรปเพื่อจะทำการสีในต่างประเทศ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือก มาตรการดังกล่าวถูกคัดค้านอย่างกว้างขวางจากกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรงสี เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้เกรงว่าจะเป็นผลเสียต่อการค้าข้าวทั้งระบบของประเทศ การนำระบบโควต้ามานำใช้ก็ได้เริ่มเมื่อราคาข้าวลดลงต่ำสุดคือตันละ 5,616 บาทเท่านั้น นอกจากนั้นก็ได้มีการเก็บรักษาข้าวด้วยเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาให้โควตาส่งออก มาตรการทั้งสองประการมีผลทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำลงไปอีกเพราะเป็นการเพิ่มอำนาจผูกขาดให้กับพ่อค้าส่งออกซึ่งได้กำไร ส่วนเกินที่เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” และทำให้การช่วยเหลือกันเป็นพิเศษและการทุจริตในหมู่ข้าราชการ เมื่อราคาข้าวตกลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลก็ตัดสินใจลดอากรออกข้าวเป็นครั้งแรกจากร้อยละ 5 เหลือเพียงร้อยละ 2.5 และยกเลิกไปในที่สุดเมื่อเดือนกันยายน 2528 การบังคับให้มี

การสำรองข้าวก็ได้ยกเลิกไปตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 แต่เครื่องกีดขวางดังกล่าวคงจะไม่ถูกยกเลิกไปถ้าไม่มีปัญหาวิกฤตการณ์ข้าว ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดในตอนต่อไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางการเมืองที่ตามมาด้วย

กรณีศึกษา วิกฤตการณ์ข้าว พ.ศ.2528-29

เมื่อพลเอกเปรม มีความมั่นใจในอำนาจอีกครั้ง หลังจากที่มีความพยายามทำรัฐประหารครั้งที่ 2 ไม่สำเร็จเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 ก็ได้เดินทางไปเยือนสหรัฐและยุโรปเป็นเวลา 2 อาทิตย์เริ่มตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2528 ในการประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนออกเดินทางหนึ่งวัน พลเอกเปรมได้มอบหมายให้ นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อันเป็นพรรคร่วมรัฐบาล เตรียมหาหนทางแก้ปัญหาข้าวเปลือกและข้าวสารที่เกิดขึ้นทุกปี นายกรัฐมนตรีได้บอกนายพิชัยว่า จะกลับมาตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนายกรัฐมนตรีหวังว่าจะเป็นปัญหาทาง “เศรษฐกิจ” เท่านั้น ในขณะที่ วิกฤตการณ์ข้าวได้เริ่มขึ้นแล้ว ผู้ส่งออกได้เรียกร้องให้รัฐบาลลดอากรขาออก และถ้าเป็นไปได้ให้ยกเลิกค่าธรรมเนียมนำส่งออกสำหรับข้าวสารบางประเภทด้วย รวมทั้งยกเลิกระบบโควตาและการเก็บรักษาข้าว หรืออีกนัยหนึ่งผู้ส่งออกได้เรียกร้องให้เปิดการค้าข้าวโดยเสรี คณะกรรมการข้าวของสภาหอการค้าไทยได้ประชุมกันที่สมาคมผู้ค้าข้าวส่งออกเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2528 และมีมติให้เสนอต่อคณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาลซึ่งมี นายโกศล ไกรฤกษ์เป็นประธานให้ยกเลิกมาตรการที่กีดขวางการค้าข้าวโดยเสรีทั้งหมด ในวันเดียวกันนั้น นายโกศลก็ได้ให้สัมภาษณ์ว่า เขาไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกค่าธรรมเนียนำส่งออกข้าวและการเก็บรักษาข้าว ความขัดแย้งจึงเริ่มมีเค้าที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2528 ที่ประชุมได้มีมติให้ยกเลิกเฉพาะอากรขาออกข้าวร้อยละ 2.5 ที่กรมศุลกากรเคยเรียกเก็บ แต่ให้คงมาตรการค่าธรรมเนียนำส่งออกข้าว และการเก็บรักษาข้าวไว้อย่างเดิม

ในด้านอื่น ๆ คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรจากแปดจังหวัด ได้ประชุมกันที่จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นชุมกากลางของพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ที่ประชุมได้แสดงความวิตกกังวลต่อการที่ราคาข้าวเปลือกนาปรังตกต่ำลงเหลือเพียงเกวียนละ 1,800 ถึง 1,900 บาท ราคาข้าวนาปีก็ตกจากเกวียนละ 3,300 บาท เหลือเพียงเกวียนละ 3,000 บาท กลุ่มเกษตรกร

จึงได้มีมติให้เรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกัน นักวิชาการที่ได้ติดตามศึกษาสถานการณ์อย่างใกล้ชิดก็เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการส่งออก ค่าธรรมเนียมส่งออก รวมทั้งมาตรการในการเก็บรักษาข้าว เพื่อลดต้นทุนการส่งออกอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศตกต่ำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกิจสังคมเองบางคนก็ประนามมาตรการเก็บรักษาข้าวของรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ว่า ประสบความล้มเหลว

ความขัดแย้งได้รุนแรงถึงที่สุด เมื่อรัฐมนตรี 11 คนของพรรคกิจสังคม พบปะหารือกันที่บ้านพักของหัวหน้าพรรค ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2528 และได้ตกลงกันเรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการประกันราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำของปีการผลิต พ.ศ.2528-29 โดยที่การเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกฤดูใหม่จะเริ่มในเดือนพฤศจิกายน 2528 รัฐมนตรีของพรรคกิจสังคมได้ขู่ว่าจะถอนตัวจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลถ้าหากข้อเรียกร้องของฝ่ายตนไม่ได้รับการปฏิบัติตาม หลังจากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคมคนอื่น ๆ ก็เข้าร่วมในการเรียกร้องด้วย แต่ผู้ที่คัดค้านข้อเรียกร้องของพรรคกิจสังคมคือพรรคชาติไทย ซึ่งได้ประนามการเคลื่อนไหวของพรรคกิจสังคมว่า มีเจตนาเพื่อที่จะหาเสียงกับชาวนา รัฐมนตรีคนอื่น ๆ ที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองก็แสดงทัศนคติไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของกลุ่มรัฐมนตรีพรรคกิจสังคม โดยได้กล่าวว่านโยบายกำหนดราคาประกันขั้นต่ำในอดีตใช้ไม่ได้ผล และรัฐบาลก็ไม่มีเงินและเครื่องมือเพียงพอในการที่จะปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จ

สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว พลเอกเปรมได้รับทราบการเคลื่อนไหวของพรรคกิจสังคมตลอดเวลา ขณะเดียวกัน ดร.วิโรจน์ งามนุกูร ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ก็แสดงความเห็นอย่างเปิดเผยไม่เห็นด้วยกับการกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ โดยกล่าวว่าในอดีตมีชาวนาเพียงจำนวนน้อยที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว กลุ่มที่ได้ผลประโยชน์มากที่สุดก็คือ พ่อค้า โรงสี และพ่อค้าส่งออก นอกจากนี้ ดร.วิโรจน์ ยังกล่าวอีกว่า ประเทศจะต้องเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินการในโครงการนี้

ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล ก็ได้ประกาศ

ว่า พรรคกิจสังคมมีความตั้งใจจริงที่จะสนับสนุนนโยบายประกันราคาข้าวเปลือก
ขั้นต่ำต่อไป และกล่าวว่า “รัฐบาลต้องรับภาระการขาดทุนเพื่อช่วยเหลือชาวนา”
(มติชน 8 มกราคม 2529 หน้า 2) นายโกศล ยืนยันว่าจะต่อต้านความพยายาม
ทุกรูปแบบที่จะยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออกและการเก็บรักษาข้าวเพราะการ
ยกเลิกมาตรการดังกล่าวจะทำให้เกิดผลเสียอย่างมากมาย “คนอื่นจะต้องเป็น
คนทำ ไม่ใช่ผม” นายโกศล กล่าว (มติชน 8 มกราคม 2529 หน้า 2) ด้วยความ
วิตกในสถานการณ์ พลเอกเปรมได้โทรศัพท์ทางไกลจากนครลอนดอนมาถึง
นายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สอบถาม
รายละเอียดเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวในการประกันราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำ
หลังจากนั้นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกิจสังคมประมาณ 30 คน
ได้พบปะกับผู้แทนสมาคมโรงสีซึ่งตกลงว่าจะรับซื้อข้าวเปลือกในราคาเกวียนละ
3,300 บาทโดยมีเงื่อนไขโรงสีจะต้องได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากรัฐบาล

เมื่อพลเอกเปรมเดินทางกลับประเทศเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2528
พรรคกิจสังคมก็ได้วางมาตรการทั้งหมดไว้พร้อมแล้วที่จะดำเนินนโยบายใหม่
ในเรื่องข้าวของพรรค มาตรการเหล่านี้ได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม
คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2528 การประชุมครั้งนั้นซึ่งมี
พลเอกเปรม เป็นประธานในที่ประชุมดำเนินไปด้วยความเผ็ดร้อนใช้เวลา
ทั้งสิ้นนานกว่า 5 ชั่วโมง โดยไม่มีข้อยุติแต่ประการใด ได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้น
เพื่อศึกษารายละเอียดข้อเสนอของพรรคกิจสังคม วันรุ่งขึ้น นายโกศล ได้
กล่าวประนาม ดร.วิระพงษ์ ผู้ซึ่งคัดค้านนายโกศล ในที่ประชุมอย่างแรงในวัน
นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคกิจสังคมคนอื่น ๆ ก็ได้เรียกร้องให้
พลเอกเปรมปลดที่ปรึกษาเศรษฐกิจเสีย หลังจากนั้นพรรคกิจสังคมก็ได้
ประชุมกลุ่มรัฐมนตรีของตนอีกครั้งเพื่อกำหนดท่าทีในการเคลื่อนไหวครั้ง
ต่อไป

ในวันที่ 17 ตุลาคม 2528 คณะกรรมการนโยบายข้าวปีการเพาะปลูก
2528-29 ได้ประชุมกันที่กระทรวงพาณิชย์เป็นเวลา 8 ชั่วโมง และมีมติที่จะ
เสนอให้มีการประกันราคาขั้นต่ำข้าวเปลือก 3,000 บาทต่อเกวียน สำหรับข้าว 5
เปอร์เซ็นต์และพร้อมที่จะใช้กฎหมายสองฉบับเป็นมาตรการบังคับคือ พ.ร.บ.
กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดกับ พ.ร.บ. การค้าข้าว โรงสีข้าวซึ่ง
ตกลงใจจะเข้าร่วมในโครงการโดยได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ จะต้องถูก

จำคุกและถูกปรับถ้าหากปฏิเสธที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน
ขั้นต่ำ เจ้าของโรงสีจะได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปีแทนอัตรา
ปกติร้อยละ 15.5 ต่อปี จากธนาคารพาณิชย์เพื่อนำไปซื้อข้าวเปลือก ส่วนค่า
ธรรมเนียมส่งออกข้าว และการเก็บรักษาข้าวจะยังคงยืนไว้ตามเดิม

พรรคชาติไทยซึ่งได้ปลุกระดมชาวนาและทำการเคลื่อนไหวมาตลอด
ก็ได้เสนอมาตรการของพรรคต่อพลเอก เปรม เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องราคาข้าว
เช่นกัน กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้ออกแถลง
การณ์ประณามโครงการประกันราคาขั้นต่ำและเรียกร้องให้ยกเลิกค่าธรรมเนียม
ส่งออกและมาตรการเก็บรักษาข้าว

รัฐมนตรีโกศล ได้รับชัยชนะในรอบแรกเมื่อคณะรัฐมนตรีฝ่าย
เศรษฐกิจลงมติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2528 ให้ความเห็นของมาตรการยกระดับ
ราคาข้าว ซึ่งจะเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2528 เป็นต้นไป โดยที่
เงินทั้งหมดที่จะใช้ในการนี้จะนำมาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และคาด
ว่าชาวนาจะสามารถขายข้าวได้ประมาณ 3 ล้านตันข้าวเปลือกในราคาประกัน
3,000 บาทต่อเกวียนสำหรับข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ แต่ราคาดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่
พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคมเป็นจำนวนมากที่บอกนาย
โกศลว่าต้องการเห็นราคาประกันขั้นต่ำเป็น 3,300 บาทต่อเกวียน กลุ่มเกษตรกร
ก็แสดงความไม่พอใจต่อราคาที่กำหนดขึ้นใหม่นี้เช่นกัน

สถานการณ์ดำเนินไปสู่ขั้นสุดท้ายของวิกฤตการณ์เมื่อมาตรการการ
ประกันราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำประสบความล้มเหลวหลังจากที่ได้นำไปปฏิบัติได้
ไม่กี่วัน วันที่ 9 ธันวาคม 2528 ชาวนาจำนวนประมาณ 1,500 คน จากสุพรรณบุรี
ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี ได้มารวมตัวกันที่อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี
เพื่อประท้วงราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำ ชาวนาเหล่านี้ต่างพากันร้องเรียนว่าโรงสี
พยายามกดราคาข้าวเปลือกให้ต่ำลงยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันโรงสีในหลายจังหวัด
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งตกลงจะเข้าร่วมโครงการประกันราคาข้าว-
เปลือกขั้นต่ำก็เลื่อนการตัดสินใจออกไปโดยอ้างว่าธนาคารพาณิชย์ไม่ยอมให้
สินเชื่อแก่ตน ชาวนายังมีความเคลื่อนไหวมากขึ้น กลุ่มชาวนาจากจังหวัด
ฉะเชิงเทราได้เข้าพบรัฐมนตรีโกศลเพื่อร้องเรียนเกี่ยวกับความล้มเหลวของ
โครงการดังกล่าว พลเอกเปรมได้ออกคำสั่งให้หน่วยราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง
ประสานงานกันเพื่อดำเนินมาตรการดังกล่าวให้ได้ผล แต่ก็ปฏิเสธที่จะพบกับ

ผู้นำชานาที่ขอเข้าพบในวันที่ 20 ธันวาคม 2528 รัฐมนตรีโกศล ได้เริ่มกล่าวหาว่าการที่แผนการของตนประสบความสำเร็จเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

วันที่ 24 ธันวาคม 2528 พรรคชาติไทยได้ประกาศว่าจะเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีปลดรัฐมนตรีโกศล ออกจากตำแหน่งเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายของตนได้ และพรรคชาติไทยก็ได้กล่าวหาที่มีการทุจริตร่วมกับธนาคารพาณิชย์ซึ่งร่วมอยู่ในโครงการประกันราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำ

มาถึงปลายปี พ.ศ.2528 และต้นเดือนมกราคม 2529 กลุ่มเกษตรกรเริ่มทำการเคลื่อนไหว วันที่ 29 ธันวาคม 2528 ชานาในจังหวัดกำแพงเพชร ประมาณ 1,000 คน ชุมนุมกันเพื่อประท้วงราคาข้าวเปลือกตกต่ำ วันที่ 2 มกราคม 2529 ผู้แทนชานา 70 คน จากจังหวัดพิษณุโลก ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี และสุพรรณบุรี พบกันที่บ้าน นายประภัตร โพธิสุชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยจากสุพรรณบุรี และลงมติจะนำชานาเดินขบวนเข้ากรุงเทพฯ ในวันที่ 6 มกราคม 2529 เป้าหมายก็คือ กระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่เดียวกันพ่อค้าโรงสีบางโรงก็เริ่มโจมตีกระทรวงพาณิชย์และพ่อค้าข้าวส่งออกที่ซื้อข้าวสารจากตนในราคาต่ำ และขู่ว่าจะถอนตัวออกจากโครงการ

วันที่ 6 มกราคม 2529 ชานาประมาณ 3,000 คนชุมนุมประท้วงบริเวณลานพระบรมรูปทรงม้าใกล้ทำเนียบรัฐบาล ในสถานการณ์ที่ผันผวนไปนั้นก็เกิดมีชาวไร่สับปะรดจากจังหวัดเพชรบุรีได้เข้าร่วมประท้วงด้วย โดยนำรถบรรทุกสับปะรดมาหลายคันแล้วเทผลสับปะรดเกลื่อนกลาดไปทั่วบริเวณทำเนียบรัฐบาล ชาวไร่สับปะรดนั้นกล่าวกันว่ามาเพื่อขัดขวางการประท้วงที่จัดขึ้นโดยพรรคชาติไทยที่จะพยายามทำให้พลเอกเปรม เสียชื่อเสียงบุคคลที่อยู่เบื้องหลังในครั้งนั้นคือ พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดอุทัยธานี ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานสับปะรดกระป๋องในจังหวัดเพชรบุรี

ถึงแม้การประท้วงของชานาหน้าทำเนียบรัฐบาลจะสลายตัวไปในเวลาเพียงสอง-สามวัน แต่ความไม่พอใจของชานาโดยทั่วไปก็แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง ทั้งชานาและพ่อค้าโรงสีต่างกล่าวหารัฐบาลที่ไม่สามารถทำให้มาตรการต่างๆ สัมฤทธิ์ผลได้ ในบางท้องที่ ราคาข้าวเปลือกตกลงไปเป็น

2,300–2,400 บาทต่อเกวียน สำหรับข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ และมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีโกศลจึงได้ “ขีดเส้นตาย” ให้กับตัวเอง โดยกล่าวว่าถ้าหากเขาไม่สามารถทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นได้ภายในวันที่ 15 มกราคม 2529 เขาก็จะลาออก และในวันที่ 13 มกราคม 2529 นายโกศล ก็ได้ยื่นใบลาไว้โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม เป็นต้นไป ในแถลงการณ์ซึ่งมีความยาว 8 หน้ากระดาดพิมพ์ที่นายโกศลได้แจกจ่ายออกไปได้กล่าวหาว่าการเมืองมีส่วนทำให้นโยบายประกันราคาข้าวของเขาล้มเหลว แต่เขาก็ยืนยันว่าอนาคตจะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่านโยบายที่จะรักษาค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวและการเก็บรักษาข้าวเอาไว้ว่า เป็นมาตรการที่ถูกต้อง และในการให้สัมภาษณ์ในเวลาต่อมา นายโกศล ได้กล่าวว่า เขาต้องการเตือนรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ที่จะมาแทนเขาในอนาคตว่า “เรื่องข้าวเป็นเรื่องที่โหดโผนยิ่งกว่าหนังจีนกำลังภายใน ใครโง่ก็ตาย ที่ผมตายก่อนก็เพราะโง่” (แนวหน้า 21 มกราคม 2529 หน้า 16)

การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นหลังจากนั้นผลเฉพาะพรรคกิจสังคม โดยที่มีการเปลี่ยนตัวจากนายโกศล มาเป็น ร.ต.อ.สุรรัตน์ โอสถานุเคราะห์ ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ประกาศยกเลิกมาตรการทั้งหมดของนายโกศลทันที ได้มีการยกเลิกโครงการพยุงราคาข้าวเปลือก ยกเลิกการใช้กฎหมายทั้งสองฉบับที่ทำให้โรงสีข้าวล้มที่จะเข้าร่วมโครงการ ทำให้โรงสีเหล่านี้มีทางเลือกที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในโครงการที่เป็นมาตรการเสริมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวนา และมีการยกเลิกระบบโควต้าส่งออก และเลิกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวสำหรับข้าวคุณภาพต่ำกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ และได้ผ่อนปรนข้อกำหนดให้มีการเก็บรักษาข้าวที่กำหนดไว้ 2,000 ตัน ให้ลดลงเหลือปริมาณต่ำกว่านั้น แต่กลุ่มผู้ส่งออกรายใหญ่ 4 กลุ่มที่ได้อภิสิทธิ์ที่จะขายข้าวในตลาดที่รัฐบาลกำหนดไว้ ยังจะต้องเก็บรักษาข้าวไว้จำนวนรวมทั้งสิ้น 80,000 ตัน ตลอดเวลา ร.ต.อ.สุรรัตน์ กล่าวว่ามาตรการทั้งหมดมีผลเท่ากับปล่อยให้มีการค้าข้าวโดยเสรี

มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการปรับตัวในตอนต้น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้ ชาวนายังคงไม่พอใจต่อราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำ โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการของนายโกศลก็ประท้วงเนื่องจากขาดทุน แต่ในที่สุดวิกฤตการณ์ข้าวในฤดูการปี พ.ศ.2528–29 ก็ได้สิ้นสุดลง

สถานการณ์ ในฤดูกาลปี พ.ศ.2529-30

รัฐบาลเปรม 5 เผชิญปัญหาข้าวที่ไม่ร่นแรงมากนัก ภายหลังจากการเข้ามาบริหารงานในเดือนสิงหาคม 2529 รัฐบาลก็ได้ดำเนินมาตรการหลายประการที่ประสบความสำเร็จในการลดเงื่อนไขประเด็นทางการเมืองเกี่ยวกับปัญหาราคาข้าวเปลือกและราคาข้าว นับว่าโชคมีส่วนช่วยมากพอสมควร

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรการและนโยบายข้าว โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก สนิธิ บุญยะชัย ซึ่งเป็นผู้ที่ค่อนข้างซื่อสัตย์สุจริต และเดิมเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธาน พลเรือเอกสนธิซึ่งบัดนี้ เป็นรัฐมนตรีในโควตาของพลเอกเปรม และได้สั่งกักตุนการเมืองใด มักจะได้รับการกล่าวขวัญว่าไม่ค่อยมีความรู้ทางเศรษฐกิจเรื่องข้าวแต่ก็สามารถดึงไม่ให้เกิดการเมืองที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องข้าวได้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเพราะพรรคชาติไทยซึ่งเคยเป็นฝ่ายค้านที่สำคัญในเรื่องนี้ได้เข้าร่วมรัฐบาลด้วยในรัฐบาลเปรม 5 นี้

คณะกรรมการมาตรการและนโยบายข้าวเป็นหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวที่รับผิดชอบในการดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่แก้ปัญหาเศรษฐกิจเรื่องข้าวในแง่มุมต่าง ๆ ตั้งแต่การปลูกข้าวไปจนถึงการส่งออก พลเรือเอกสนธิ ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จในการพยายามกันไม่ให้พรรคการเมืองและกลุ่มกดดันทางการเมืองอื่น ๆ บังคับให้รัฐบาลประกาศราคาประกันข้าวเปลือกที่รัฐจะรับซื้อ การที่องค์การที่มีการทุจริตสูงและดำเนินการโดยขาดทุนสูง เช่นองค์การคลังสินค้า ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงพาณิชย์ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาข้าวดังที่เคยเป็นมาในอดีต ทำให้รัฐบาลเป็นเป้าที่จะต้องถูกโจมตีลดน้อยลง นอกจากนี้ การที่ผลผลิตลดต่ำลงในฤดูการเพาะปลูก 2529/30 อันเนื่องมาจากการเกิดฝนแล้ง ทำให้ผลผลิตลดลงเกือบสองล้านตัน ยังเป็นปัจจัยที่มีส่วนช่วยทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นด้วย

ในบรรดามาตรการที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้น มาตรการที่ประสบความสำเร็จที่สุดได้แก่โครงการรับจำนำข้าวเปลือกดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งมีการ

ดำเนินงานในลักษณะดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้สินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น 5,000 ล้านบาทโดยคิดดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 1 เป็นการเริ่มต้นแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งนำไปให้ชาวนากู้ยืมต่อในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี โดยชาวนาจะได้รับสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำเช่นนี้ 6 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน 2530 เงินกู้ที่ธนาคารให้กู้ยืมมีวงเงินสูงประมาณร้อยละ 80 ของราคาข้าวเปลือกซึ่งนำเอามาจำนำเพื่อประกันเงินกู้ต่อธนาคาร โครงการนี้มีเป้าหมายที่จะชะลอการขายข้าวของชาวนาในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว ขณะที่ข้าวเปลือกยังมีราคาต่ำอยู่ ชาวนาจะเก็บข้าวที่จำนำไว้ในยุ้งฉางของตนเอง ซึ่งก็เป็นการลดค่าใช้จ่ายทางด้านค่าขนส่งด้วย และเมื่อราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น ก็สามารถขออนุญาตจากธนาคารที่จะนำข้าวไปขายแล้วเอาเงินมาชำระหนี้ธนาคารได้

ผลจากมาตรการดังกล่าว ทำให้ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้นพอสมควร และอยู่ในระดับที่ชาวนาส่วนใหญ่มีความพอใจ เพราะชาวนามีเงินสดจำนวนหนึ่งไว้ใช้จ่ายขณะที่รอเวลาที่เหมาะที่จะขายข้าวเปลือก ราคาข้าวคุณภาพต่างๆ รวมทั้งข้าวเหนียวก็มีราคาสูงกว่าราคาข้าวชนิดเดียวกันในปี 2528-29 ตัวอย่างเช่น ข้าวเปลือก 5 เปอร์เซนต์ ของปี 2529/30 ขายได้ในราคาระหว่าง 2,500-3,000 บาท ต่อตัน ความพยายามของกระทรวงพาณิชย์ในการรับส่งข้าวออกนอกประเทศเป็นปริมาณมากและซื้อข้าวมาเก็บรักษาไว้ ก็ช่วยรักษาระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นด้วย เมื่อมาถึงปลายเดือนมีนาคม 2530 ราคาข้าวมิได้เป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญต่อไป นอกจากมีการวิจารณ์กันเป็นครั้งคราวว่า ชาวนาควรจะได้ราคาดีกว่านี้ ถึงแม้ว่าผู้วิจารณ์จะทราบดีว่า ข้าวไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันอย่างรุนแรงจากข้าวของสหรัฐอเมริกาในตลาดโลก ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเพิ่มราคาข้าวส่งออกให้สูงกว่าราคาที่เป็นอย่างได้

ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ต่ำของประเทศคู่แข่งในเอเชียเป็นต้นว่า พม่า และปากีสถาน ก็ยังมีส่วนช่วยให้ข้าวไทยสามารถขายได้ราคาดีพอสมควรในตลาดโลก

อย่างไรก็ตามชาวนาก็เริ่มตระหนักมากขึ้นว่า การปลูกข้าวนั้นมีใช้กิจกรรมที่มีรายได้ดีอีกต่อไปแล้ว ชาวนาได้รับการสนับสนุนให้ปลูกพืชผลอย่างอื่นแทนและหันไปเลี้ยงโคนมเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ ถ้าหากจะไม่เลิกปลูกข้าวเสียทั้งหมด

ราคาข้าวจะยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไปในอนาคต แต่ความสำคัญจะลดลงมาก ทั้งนี้เพราะอุปสรรคต่อการส่งออกต่าง ๆ ถูกกำจัดไปจนเกือบหมดเหลือแต่มาตรการไม่สำคัญจำนวนน้อยเท่านั้น การที่จะนำมาตรการที่เคยก่อกำแพงให้ชาวนาในอดีตกลับมาใช้ในอนาคตกงจะเป็นไปได้ยาก ตราบใดที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่จะทำให้ประเด็นการเมืองเรื่องข้าวมีความสำคัญลดลงไปก็คือ ในอนาคตข้าวจะลดความสำคัญในฐานะที่เป็นสินค้าออกของประเทศลงไปตามลำดับ

ข้อสรุป : ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาในอดีต

ลักษณะของการพัฒนาในปัจจุบันที่มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างไม่ได้สัดส่วนนั้นเป็นเพราะความล้มเหลวของแผนพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลไทยพยายามจะอธิบายว่าความล้มเหลวดังกล่าวเป็นเพราะการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในลักษณะที่ไม่มีความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ แต่ดังที่ได้แสดงมาแล้วในภาพที่ 1 ก็คือการที่ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในอดีตนั้น เป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าวที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกเสนอให้รัฐบาลไทยดำเนินการ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนการที่จะสกัดกั้นการขยายตัวของอุดมการณ์สังคมนิยมในพุทธทศวรรษ 2490 ในขณะที่สงครามเย็นระหว่างค่ายตะวันออกและตะวันตกมีความรุนแรงสูงสุด ทฤษฎีทำให้ทันสมัยที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศนั้นเป็นข้อเสนอให้เป็นทางเลือกแทนแนวทางสังคมนิยม อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่มีนโยบายที่จะกตราคาข้าวภายในประเทศแล้ว ผลที่ตามมาอาจจะแตกต่างไปจากปัจจุบันมากพอสมควร

ได้มีการพิสูจน์หลายครั้งแล้วว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาข้าวภายในประเทศสูงเนื่องจากราคาส่งออกสูงขึ้นก็จะทำให้เศรษฐกิจภาคชนบทพื้นตัวคึกคัก การที่เศรษฐกิจภาคชนบทขยายตัวออกไปก็เป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและบริการ ถ้าอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็อาจจะกล่าวได้ว่าค่าของตัวทวี มีขนาดใหญ่กว่าเมื่อเทียบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจในเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะรายได้จากการที่ข้าวมีราคาดีจะไหลผ่านระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ในกรณีที่มีการกตราคาข้าว ชาวนาจะมีอำนาจซื้อลดลง เศรษฐกิจในเมืองก็จะได้รับการกระตุ้นไม่มาก

เท่าที่ควร ดังนั้นมาตรการที่จำกัดการส่งออกที่มีผลทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำมีผลทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างไม่ได้ดุลยภาพ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมด้วย

ระหว่างปี พ.ศ.2490-2527 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกและอากรขาออกรวมกันเป็นจำนวน 62,647 ล้านบาท ในราคาของปี 2529 (ดูภาคผนวก 1) ตัวเลขดังกล่าวนี้ ไม่รวมตัวเลขที่เป็นตัวเงินทั้งหมด ทั้งนี้เพราะไม่ได้รวมกำไรที่หน่วยบัญชีข้าวของกรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ทำไว้ เนื่องจากการค้าข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ถ้าหากนำจำนวนเงินดังกล่าวรวมเข้าไปด้วย เงินภาษีส่งออกที่เก็บได้ทั้งหมดจะมีไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาทในราคาปี พ.ศ.2519 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และถ้าหากจะคำนวณจากตัวเลขที่ว่าปริมาณข้าวที่ส่งออกนั้นน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของการบริโภคภายในประเทศของประชาชนที่มีเชื้อชาวนา เงินรายได้ที่ชาวนาควรจะได้รับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแต่ขาดหายไปนั้นก็จะเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 300 พันล้านบาท ในราคาปี พ.ศ.2519 ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงประมาณการขั้นต่ำทั้งนี้เพราะไม่ได้รวมปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลในการกดราคาข้าวภายในประเทศให้ตกต่ำลง เป็นต้นว่า อัตราข้าวสำรองโคเวต้าในการส่งออก การห้ามการส่งออกนอกประเทศ และการเก็บรักษาข้าว ซึ่งล้วนแต่เพิ่มอำนาจผูกขาดให้แก่พ่อค้าส่งออก เงินจำนวน 300 พันล้านบาทที่ชาวนาควรจะได้รับในช่วงระยะเวลา 38 ปีที่ผ่านมา มีค่าเท่ากับการลงทุนทางเศรษฐกิจตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนาต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมหาศาลเพียงใดในช่วงระยะเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมา (ดูภาคผนวก 2)

นอกจากการเติบโตที่ไม่มีดุลยภาพจากนโยบายภาษีที่ทำให้ชาวนาตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบแล้ว ผลอื่น ๆ จากนโยบายดังกล่าวก็ได้แก่การขยายเนื้อที่เพาะปลูกและการนำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้ในการเพาะปลูกอย่างเชื่องช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเครื่องจักรกลมาใช้ รวมทั้งการใช้ปุ๋ยเคมีด้วย (ดูภาคผนวก 3) ผลที่ตามมาก็คือทำให้เนื้อที่ป่าหมดไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำในแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ เกิดปัญหาการพังทลายของหน้าดิน มีปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งบ่อยและการสูญเสียปริมาณธาตุอาหารใน

พื้นดิน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง ซึ่งมีผลทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การที่ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำเป็นเวลานาน ทำให้การขยายตัวของอุปทานข้าวของไทยในตลาดโลกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงอยู่นานพอสมควร ซึ่งก็มีผลทำให้หลายประเทศพยายามที่จะผลิตข้าวให้เพียงพอเพื่อการบริโภคของตนเอง อย่างเช่นในกรณีของประเทศอินโดนีเซียซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศลูกค้าที่สำคัญของไทย นอกจากนี้ประเทศอื่นๆ ต่างก็ผลิตข้าวเองได้เพียงพอและมีเหลือเพื่อส่งออกอีกด้วย ผลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ ความหายนะของชาวนาไทยและเศรษฐกิจของไทยทั้งหมด และเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายได้ว่า ทำไมข้าวจึงล้นตลาดในโลก และทำไมราคาข้าวในตลาดโลกจึงอยู่ในระดับที่ต่ำตลอดเวลาในขณะนี้ ในขณะที่เดียวกันต้นทุนในการผลิตข้าวก็มีแนวโน้มสูงขึ้น แนวโน้มที่ขัดแย้งกันดังกล่าวกลายเป็นแรงกดดันที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดอุปสรรคหลายอย่างในการส่งออกทั้งสิ้นให้หมดไปดังได้อธิบายมาแล้ว

วิกฤตการณ์ของราคาข้าวที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในอดีตจะยังคงเป็นวิกฤตการณ์ประจำปีต่อไปในอนาคต ถ้าหากรัฐบาลไทยไม่มีมาตรการที่มีสายตาสไกลในประเด็นนี้ การโต้แย้งและการเคลื่อนไหวทางการเมือง อันเนื่องมาจากข้าวมีราคาต่ำก็คงจะมีอยู่ต่อไป อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะเป็นเครื่องวัดที่ดีของระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ตราบดีที่ชาวนายังต้องมีชีวิตอยู่ด้วยความยากลำบาก ตราบนั่นก็ ยังคงไม่มีความหวังว่าจะมีประชาธิปไตยที่แท้จริงในประเทศไทย

ภาคผนวก 1

ตารางที่ 1 ปริมาณข้าวและอาหารขาออกและดัชนีราคา

ปี	ค่าธรรมเนียม การส่งออก (พันล้านบาท)	อาหารขาออก (พันล้านบาท)	ภาษีสินค้าออก ทั้งหมด (พันล้านบาท)	ดัชนีราคา ในปี 2519	ภาษีจากการส่ง ข้าวออกทั้งหมด ราคาในปี 2519 (พันล้านบาท)
2490	32	-	32	20.8	154
2491	166	-	166	23.1	719
2492	340	-	340	25.6	1,328
2493	180	-	180	28.4	634
2494	170	-	170	31.5	540
2495	365	74	493	39.2	1,247
2496	807	135	942	38.7	2,434
2497	586	105	691	38.8	1,781
2498	441	148	589	40.6	1,451
2499	842	139	963	43.0	2,240
2500	840	193	1,033	45.6	2,265
2501	812	130	942	48.2	1,954
2502	756	126	882	45.9	1,922
2503	745	143	888	45.6	1,947
2504	872	189	1,061	48.9	2,170
2505	753	161	914	61.9	1,761
2506	819	172	991	48.7	2,035
2507	1,238	202	1,440	45.8	3,444
2508	1,192	197	1,389	47.0	2,955
2509	995	182	1,177	53.7	2,192
2510	995	199	1,194	57.8	2,166
2511	1,268	173	1,441	58.9	2,447
2512	1,037	139	1,176	60.3	1,950
2513	540	121	661	60.2	1,092
2514	225	144	369	60.5	610
2515	158	188	346	63.5	545
2516	333	148	581	73.1	792
2517	3,123	651	3,774	91.2	4,138
2518	371	500	871	96.0	907
2519	5	393	398	100.0	389
2520	557	459	1,016	107.6	944
2521	1,108	524	1,632	116.1	1,406

ปี	ค่าธรรมเนียม การส่งออก (พันล้านบาท)	อากรขาออก (พันล้านบาท)	ภาษีสินค้าออก ทั้งหมด (พันล้านบาท)	ดัชนีราคาภาษี สินค้าออก ทั้งหมด	ราคาในปี 2519
2522	1,472	670	2,142	127.6	1,679
2523	1,459	909	2,368	152.7	1,551
2524	1,662	1,286	1,948	172.1	1,132
2525	602	1,088	1,690	181.1	933
2526	707	839	1,546	187.9	823
2527	390	518	908	189.5	429

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์ , กรมศุลกากร, กระทรวงการคลัง
และรายงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคผนวก 2

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมดและการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (2504-2507)

ปี	ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (พันล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ราคาปี 2519) (พันล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายทั้งหมด ของรัฐบาล (ราคาปี 2519)	การลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (ราคาปี 2519)
2504	7,500	15,341	แผน 1	แผน 1
2505	8,513	16,980		
2506	9,616	19,745		
2507	10,452	22,821		
2508	12,475	26,543		
2509	14,296	26,622	128,052	32,379
2510	16,511	28,566	แผน 2	แผน 2
2511	19,326	32,812		
2512	21,171	35,109		
2513	24,289	40,347		
2514	27,168	44,905	181,739	52,523
2515	28,823	45,391	แผน 3	แผน 3
2516	32,481	44,252		
2517	36,182	39,673		
2518	46,484	48,421		
2519	59,420	59,420	237,157	54,546
2520	66,414	61,723	แผน 4	แผน 4
2521	77,908	67,104		
2522	91,823	71,962		
2523	121,214	79,380		
2524	133,323	77,468	357,637	82,257
2525	157,178	86,791	แผน 5(3 ปีแรก)	แผน 5(3 ปีแรก)
2526	166,847	88,796		
2527	181,752	95,911	271,498	54,300
รวมทั้งหมด				276,023

ที่มา : สำนักงบประมาณ, งบประมาณประจำปี, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคผนวก 3
ตารางที่ 3-ก จำนวนพื้นที่เพาะปลูกข้าว

ปี	พื้นที่เพาะปลูก (พันไร่)	อัตราการเจริญเติบโต เฉลี่ยต่อปี (%)	อัตราการเจริญเติบโต เฉลี่ยรวมทุกปี (%)
2483	23,974	3.7	2.2
2493	34,625	0.9	
2503	37,909	-	
2513	47,400	2.3	
2523	58,971	2.2	

ที่มา : กองเศรษฐกิจการเกษตร ระหว่างปี 2483-2523 สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ *สถิติการเกษตรของประเทศไทย*

(จากตารางข้างต้น เห็นได้ชัดว่าพื้นที่เพาะปลูกข้าวได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของพื้นที่เพาะปลูกข้าวไม่ได้ลดพื้นที่ของการเพาะปลูกพืชหลักอื่น ๆ ซึ่งจะแสดงให้เห็นในตารางที่ 3-ข โดยสรุป การขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวทำให้พื้นที่ป่าลดลง)

ตารางที่ 3-ข พื้นที่ปลูกข้าว, ข้าวโพด, อ้อย, มันสำปะหลัง

(พันไร่)

ปีการเพาะปลูก	ข้าว	ข้าวโพด	อ้อย	มันสำปะหลัง
2508/09	40,961	3,605	883	637
2509/10	46,454	4,083	778	814
2510/11	41,612	4,138	935	880
2511/12	45,173	4,193	1,137	1,066
2512/13	47,400	4,248	739	1,193
2513/14	47,460	5,180	562	1,403
2514/15	47,403	6,368	991	1,384
2515/16	45,931	6,231	1,133	2,039
2516/17	52,270	7,172	1,616	2,725
2517/18	49,889	7,749	1,935	3,000
2518/19	55,602	8,200	2,444	2,969
2519/20	53,595	8,029	3,119	4,327
2520/21	56,444	7,534	3,541	5,293
2521/22	62,485	8,661	3,190	7,282
2522/23	58,971	9,529	2,730	5,286

ที่มา : Pannayotou, T. et.al., **Food Policy Analysis in Thailand**, (Agricultural Development Council, Bangkok, 1985) Table 6, p.34.)

(เพราะว่าการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวเกิดขึ้นจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก ไม่ได้เกิดจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้น อัตราการใช้ประโยชน์จากปุ๋ยจึงต่ำ)

ตารางที่ 3-ค อัตราการใช้ปุ๋ยในบางประเทศ

(กก./เฮกแตร์)

ประเทศ	2507	2509	2511	2513	2515	2517	2522-24
ประเทศพัฒนาแล้ว	71.0	82.4	88.1	94.6	100.4	94.6	-
ประเทศกำลังพัฒนา	6.2	8.0	10.0	13.3	16.9	8.8	-
ญี่ปุ่น	310.3	357.1	389.5	372.6	362.8	374.9	-
เกาหลีใต้	166.1	184.6	206.3	241.6	272.1	350.4	380.0
สิงคโปร์	171.4	192.3	250.0	250.0	272.7	333.3	-
มาเลเซียตะวันตก	20.3	30.3	31.2	53.9	66.9	103.2	104.0
ฟิลิปปินส์	10.9	12.8	16.8	24.4	19.0	27.7	34.0
อินโดนีเซีย	4.7	8.2	15.1	13.1	24.5	29.5	54.0
ไทย	2.4	5.0	7.4	6.0	11.6	13.4	17.0

ที่มา : Pannayotou, T. et.al., **Food Policy Analysis in Thailand**, (Agricultural Development Council, Bangkok, 1985) Table 20, p.44.

(จากตารางที่ 3-ค พบว่า อัตราการใช้ปุ๋ยในประเทศไทยต่ำที่สุดในแถบอาเซียน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย โดยสรุปผลผลิตต่อในประเทศไทยค่อยๆ ลดลง การเพิ่มของผลผลิตต่อไร่เป็นปรากฏการณ์เร็ว ๆ นี้ ซึ่งเป็นผลจากการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่ปรากฏในเร็ว ๆ นี้ก็ยังคงต่ำกว่าในปี 2449-2452 (ดูตารางที่ 3-ง)

ตารางที่ 3-ง ผลผลิตต่อไร่

ปี	ผลผลิต (กก./ไร่)
2449-52	295
2457-60	264
2464-66	272
2473-76	236
2483-86	189
2491-93	203
2500-01	208
2506-07	275
2518-19	275

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ปัญหาที่ดินกับการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาไทย การจัดงานโครงการชาวนารับนโยบายรัฐบาล : ปีแห่งชาวนาชาวไร่" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, กุมภาพันธ์, 2522, ตารางที่ 7 หน้า 5-19.

เอกสารอ้างอิง

หมายเหตุ: ผลงานเขียนในเรื่องข้าวยังมีอีกมากที่จะกล่าวถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เอกสารอ้างอิงที่ยกมานี้เป็นเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น งานเขียนของอาจารย์รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ เรื่อง เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเอมข้าว เอกสารวิจัย หมายเลข 23 สถาบันไทยคดีศึกษา (สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2530) 355 หน้า นับว่ามีเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องข้าวที่หามาได้ สำหรับผู้อ่านที่สนใจจะศึกษาต่อไป

ภาษาไทย

1. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. ประวัติการเคลื่อนไหวของชาวนาไทยจากอดีต-ปัจจุบัน : บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง, รายงานวิจัย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526.
2. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย, สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
3. กุหลาบ สายประดิษฐ์. เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : บุรพาแดง, 2518.
4. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. การแจกแจงผลประโยชน์ของภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าว ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปี 2525-2526, วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2527.
5. ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7, วิทยานิพนธ์ อักษร-ศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
6. อภิชัย พันธเสน. การศึกษากับการมีงานทำ, รายงานวิจัย, กองวิจัยศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
7. ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ. โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของ

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ. สถาปนากการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503.

8. นิคม จารุมณี. กบฏบวรเดช พ.ศ.2476, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์ มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.
9. ปรีดี พนมยงค์. ปรีดี พนมยงค์, โครงการปรีดี พนมยงค์ และสังคมไทย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
10. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526. วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1, มกราคม-มิถุนายน 2527.
11. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมียข้าว เอกสารวิจัย หมายเลข 23, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
12. รัชณี ชาดะสิงห์. บทบาทของพลเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ในระยะหกปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2476-2481), วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
13. สมชาย หลั่งหมอยา. ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
14. สมบุญ ไผทจันทร์. ปัญหาเรื่อง “ราคาข้าว”, วารสารรามคำแหง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, ตุลาคม 2527.
15. สุชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ.2490, กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.
16. สุนทรี อาสะโว้ย. บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ.2431 ถึง 2437, รายงานวิจัย หมายเลข 1, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.
17. สุริยานุวัตร, พระยา. ทรัพย์ศาสตร์, กรุงเทพฯ : พิมพ์, 2518.

English

- Batson, Benjamin A. (1984)
The End of the Absolute Monarchy in Siam (Singapore: Oxford University Press)
- Chiengkul, Wittayakorn (1982)
 "The Effects of Capitalist Penetration in the Transformation of the Agrarian Structure in the Central Region of Thailand (1960-0980)". A Thesis for Master of Development Studies, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Ingram, James C. (1955)
Economic Change in Thailand since 1850 (Stanford : Standford University Press) (1971)
- Johnson, David B. (1976)
 "Opening A Frontier : The Expansion of Rice Cultivation in Central Thailand in the 1890s," **Contributions to Asian Studies**, 9:27-43.
- Kridakara, Sithiporn (1970)
Some Aspects of Rice Farming in Siam (Bangkok : Suksit Siam).
- Luther, Hans U. (1978)
Peasants and State in Contemporary Thailand (Hamburg).
- Mallock, D.E. (1982)
Siam : Some General Remarks on Its Productions (Calcutta)
- Melink-Raelofsz, M.A.P. (1962)
Asian Trade and European Influence (The Hague : Martinus Nijhoff).
- Ministry of Finance (1916)
Statistical Year Book of The Kingdom of Siam, B.E.2459 (1916).
- O' Kane, John (1972)
The Ship of Sulaiman Persian Heritage Series No.11 (London : Routledge & Kegan Paul).
- Pallegoix, Mgr. (1854)
Description du Royaume Thai ou Siam (Westmead, England : Gregg International, 1969). Vol. I.
- Quaritch Wales, H.G. (1934)
The Ancient Siamese Government and Administration (New York : Paragon Books, 1965)
- Samudavanija, Chai-anan (1980)
 "Farmers Movement in Modern Thai Politics". Paper Presented in Thai-European Seminar, Amsterdam, The Netherlands.
- Saysawang, Paitoon (1978)
 "An Economic History of the Chao Phya Delta, 1850-1890" Thammasat University, Faculty of Economics Research Report Series No.8.
- Siamwalla, Ammar (1975)
 "A History of Rice Policies in Thailand" in Prateep Sondysuwan (ed.) **Finance, Trade and Economic Development in Thailand : Essays in Honour of Khunying Suparb Yossundara** (Bangkok), pp.141-165.
 and Wongtrangan, Kanok (1985) Institutional Basis of Thai Rice Price Policies (Manuscript)

- Skinner, William G. (1957)
Chinese Society in Thailand : An Analytical History (Ithaca : Cornell University Press)
- Smith, G.V. (1974)
 "The Dutch East India Company in the Kingdom of Ayuthya (1904-1694)"
 Unpublished Ph. D. Thesis, Northern Illinois University.
- Van der Heide, J. Homaans (1903)
General Report on Irrigation and Drainage in the Lower Manam Valley
 (Bangkok)
- Veeraphol, Sarasin (1977)
 "Rice and the Sino-Siamese Trade in the Eighteenth Century". Paper Presented to the 7th Conference of International Association of Historians of Asia, Bangkok.
- Vella, Walter F. (1955)
The Impact of the West on Government in Thailand (Berkeley : University of California Press).
- Zimmerman, Carle C. (1931)
Siam : Rural Economic Survey, 1930-31 (Bangkok : Bangkok Times).