

### บทที่ 3

#### ตลาดโลกและการค้าข้าวของไทย

ประเทศไทยเริ่มผูกพันกับการค้าข้าวในตลาดโลกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2399 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อดำเนินการส่งออกข้าวให้แก่ประเทศอังกฤษตามสนธิสัญญาบาวริงและตั้งแต่นั้นมาการส่งออกข้าวของไทยก็ได้ขยายตัวออกไปตามลำดับ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ไทยนับว่าเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกสูงที่สุด จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความผูกพันกับตลาดข้าวของโลกมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่น้อยและความผูกพันนี้ก็แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นตามความสำคัญของบทบาทข้าวไทยในตลาดโลกอย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ประเทศไทยส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกนั้น ลักษณะโครงสร้างของตลาดโลกก็ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งก็รวมทั้งรูปแบบการค้าข้าวของประเทศไทยเองด้วย ดังนั้นในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดโลกอย่างกว้าง ๆ เป็นพื้นฐาน ตลอดจนวิวัฒนาการของการค้าข้าวของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

#### 3.1 โครงสร้างตลาดข้าวของโลก

ถึงแม้ว่าผลผลิตข้าวเพียงร้อยละสี่เท่านั้นที่นำออกจำหน่ายในตลาดโลก แต่ความสำคัญของข้าวก็มีผลต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่น้อย นอกจากนี้จากการที่ตลาดข้าวของโลกยังต้องขึ้นอยู่กับผู้ส่งออกรายใหญ่เพียงไม่กี่รายเท่านั้น ทำให้การค้าส่วนใหญ่ต้องผูกพันอยู่กับผู้ส่งออกเพียงไม่กี่รายเหล่านี้ อย่างไรก็ตามถึงแม้จำนวนผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนักในปัจจุบัน แต่โครงสร้างตลาดจรรูป-แบบของการค้าข้าวของโลกได้พัฒนาไปไม่น้อย

ดังนั้นเพื่อให้เห็นพัฒนาการของรูปแบบการค้าข้าวของโลก จึงได้แบ่งช่วงระยะของการพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากโครงสร้างของคู่ค้าในตลาดโลกเป็นสำคัญ (Barker, Herdt and Rose, 1985) โดยในระยะแรกเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 2400 จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลกยังอยู่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำสายสำคัญของทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้แก่ที่ราบลุ่มแม่น้ำอิระวดีของพม่าที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาของไทยและที่ราบลุ่มแม่น้ำโขงของประเทศเวียดนาม ในช่วง

ระยะเวลาดังกล่าวบทบาทของรัฐได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการค้าอย่างมาก โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตโดยการบุกเบิกขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวออกไปเพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออก ส่วนในช่วงที่ 2 นั้นเริ่มต้นตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงปัจจุบันซึ่งในช่วงที่สองนี้ได้มีผู้ผลิตข้าวรายอื่นซึ่งอยู่นอกทวีปเอเชียได้เข้ามามีบทบาทในวงการค้าข้าวของโลกมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เพิ่มบทบาทของตนเองขึ้นไปอีก ลูกค้านำใหม่ได้เข้ามาสู่ตลาดโลกมากขึ้นโดยเฉพาะประเทศในตะวันออกกลางและทวีปอเมริกา ในขณะที่เดียวกันประเทศผู้นำเข้าข้าวหลายรายได้กลับกลายมาเป็นผู้ส่งออกข้าวในตลาดโลกด้วย

### 3.1.1 พัฒนาการของการค้าข้าวของโลกช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2400 จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2)

ถึงแม้ในกลุ่มแม่น้ำที่สำคัญทั้งสามของเอเชียจะเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ตาม แต่ในช่วงก่อน พ.ศ. 2390 นั้นการขนส่งเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากการคมนาคมยังไม่สะดวกตลอดจนใช้มาเลเรียยังชุกชุม แต่หลังจากทศวรรษหลังปี 2390 เป็นต้นมา ชาวยุโรปได้เดินทางมาค้าขายกับประเทศทางเอเชียมากขึ้น ความต้องการสินค้าข้าวทวีสูงขึ้น เนื่องจากความต้องการในทวีปยุโรปเองตลอดจนความต้องการในหมู่เกาะอินเดีย อย่างไรก็ตามการเพิ่มผลผลิตของผู้ผลิตข้าวในระยะนี้ก็คงอาศัยการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปเท่านั้น เนื่องจากเทคโนโลยีทางการเพาะปลูกยังล้าสมัยอยู่มาก ในปี 2395 อังกฤษเข้ายึดครองพม่าและทำให้พม่าเปิดประเทศออกค้าขายมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันด้วยสนธิสัญญาบาวริงอังกฤษก็ดำเนินการกึ่งบังคับให้ไทยต้องส่งข้าวให้อังกฤษเป็นประจำและในปี 2402 ฝรั่งเศสก็เข้ายึดครองไซ่ง่อน ทำให้สินค้าข้าวจากกลุ่มแม่น้ำแม่โขงระบายออกสู่ตลาดนานาชาติมากขึ้น ดังนั้นในช่วงปลายทศวรรษนี้ อุปทานข้าวในตลาดโลกก็เริ่มหล่นไหลออกจากทั้ง 3 ประเทศนี้

ในช่วง 50 ปีต่อมา พลเมืองของทั้งสามประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การเพาะปลูกข้าวขยายตัวออกไปมากขึ้นรวมทั้งการค้าข้าวก็ถูกพัฒนาออกไป พลเมือง

ดั้งเดิมของประเทศได้เข้าสู่ภาคเกษตรเนื่องจากอุปนิสัยและความต่อเนื่องทางวัฒนธรรมใน ขณะที่ชนชาติอินเดียได้อพยพมายังลุ่มน้ำอิระวดีเพื่อมาเป็นกรรมกร นายทุนเงินกู้และนัก - ธุรกิจรายย่อย เช่นเดียวกับชาวจีนที่อพยพเข้าสู่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มแม่น้ำโขง

เมื่อการดำเนินการค้ากับต่างประเทศขยายตัวออกไป ทำให้รัฐบาลของ ประเทศเหล่านี้ต้องพัฒนาปัจจัยเพื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศออกไปอย่างกว้างขวาง ยิ่งขึ้น บทบาทของรัฐบาลในช่วงนี้ส่วนใหญ่จึงหนักไปทางก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ รวมทั้งสาธารณูปโภคต่าง ๆ อย่างไรก็ดีสำหรับการขาดคล่องเพิ่มขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ใน การคมนาคมมากกว่าเพื่อการชลประทาน ในระยะนี้จึงไม่มีการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประ - ทานเลย และในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ นั้น ประเทศพม่าพัฒนาไปมากกว่า ประเทศไทยและเวียดนาม ถึงแม้ว่าจะไม่มีการเก็บภาษีอากรจากการส่งออกข้าวก็ตาม เป็นเหตุผลที่ว่าเหตุใดพม่าจึง ได้มีการขยายตัวทางการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นจนมีปริมาณเกือบ จะสองในสามส่วนของปริมาณข้าวส่งออกของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ตามตารางที่ 3.1)

ในช่วงนี้ การพัฒนาทางการขนส่งทางทะเลได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความเติบโตในด้านการค้าระหว่างประเทศ คลองสุเอซได้เปิดใช้ในปี 2412 ซึ่งก็ได้ทำให้การขนส่งระหว่างทวีปรวดเร็วขึ้นมากและเป็นสาเหตุให้ผลผลิตข้าวของทั้งสาม ประเทศในตลาดนานาชาติมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ในช่วงทศวรรษหลังจากปี 2413 ทั้งสาม ประเทศส่งออกข้าวสารรวมทั้งสิ้นถึง 1.8 ล้านเมตริกตัน และเพียงสองทศวรรษต่อมา ปริมาณข้าวส่งออกของทั้งสามประเทศรวมกันก็เพิ่มขึ้นเกือบถึง 4 ล้านเมตริกตันต่อปี โดย กว่าร้อยละห้าสิบส่ง ไปยังตลาดยุโรป แต่ส่วนแบ่งของตลาดยุโรปนั้น ทั้งสามประเทศมีส่วน ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐประกอบกับความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวของผู้ส่งออกและ ผู้นำเข้า โรงสีข้าวในประเทศพม่าส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยชาวอังกฤษ ซึ่งก็จะส่งออก เป็นหลักไปยังประเทศแม่รวมทั้งอาณานิคมต่าง ๆ ส่วนโรงสีในประเทศไทยและเวียดนาม ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชาวจีน ก็จะส่งออกไปยังประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย ซึ่งในระยะ เวลาต่อมา การส่งออกข้าวของพม่าก็ขยายตัวออกไปสู่ประเทศอินเดียและ

ตารางที่ 3.1 ปริมาณข้าวส่งออกของประเทศไทย พม่า เวียดนาม ระหว่าง พ.ศ.2415-2480

หน่วย : พันเมตริกตัน

พ.ศ.	ไทย ปริมาณ	ร้อยละ	พม่า ปริมาณ	ร้อยละ	เวียดนาม ปริมาณ	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
2415-2424	198	14.12	907	64.69	315	22.47	1402	100
2425-2434	329	17.30	1095	57.57	496	26.08	1902	100
2435-2444	572	19.94	1645	57.36	646	22.52	2868	100
2445-2454	954	22.94	2411	57.98	793	19.07	4158	100
2454-2457	701	12.69	3957	71.62	867	15.69	5525	100
2460-2472	918	13.59	4587	67.92	1249	18.49	6754	100
2473-2480	1363	16.28	5708	68.20	1299	15.52	8370	100

ที่มา : V.Wickizer & M.Bennett (1941) table 4



ตารางที่ 3.2 ปริมาณการนำเข้าข้าวแยกตามทวีป ระหว่างปี พ.ศ. 2452-2473

หน่วย: พันเมตริกตัน

ทวีป	2452-2456		2457-2463		2464-2473	
	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ
เอเชีย	3,211	61.89	2,583	60.25	3,493	70.75
แอฟริกา	44	0.85	23	0.54	33	0.67
อเมริกาใต้	190	3.66	214	4.99	344	6.97
อเมริกาเหนือ	110	2.12	127	2.96	45	0.91
ยุโรป	1,633	31.98	1340	31.26	1,007	20.40
โอเชียเนีย	-	-	-	-	15	0.30
รวม	5,188	100	4,287	100	4,937	100

ที่มา : U.S.Department of Agriculture , Yearbook of Agriculture.

ตารางที่ 3.3 การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าว และอัตราส่วนพื้นที่เพาะปลูกต่อคน

พ.ศ.	พื้นที่เพาะปลูก (พันเฮกตาร์)	จำนวนประชากร (พันคน)	อัตราส่วน พื้นที่เพาะปลูกต่อคน
ประเทศพม่า			
2399	402	1318	0.3
2434	1,882	4,408	0.4
2474	3,874	6,842	0.6
ประเทศไทย			
2454	1,152	3,267	0.3
2480	1,920	5,784	0.3
ประเทศเวียดนาม			
2423	522	1,679	0.3
2433	1,175	2,937	0.4
2480	2,200	4,484	0.5

ที่มา : พม่า - V.Wickizer & M.Bennett (1941) table 4  
ไทย - J.Ingram (1971) table 4,5  
เวียดนาม - C.Robequain (1941) p.220

3.1.2 พัฒนาการของการค้าข้าวของโลกช่วงที่ 2 (หลังสงครามโลกครั้งที่สอง - ปัจจุบัน)

อันที่จริงหากจะพิจารณาถึงความเติบโตด้านการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ทั้งสามรายที่อยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ความเติบโตนี้น่าจะขยายตัวต่อเนื่องมาจนถึงช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วมีเพียงประเทศไทยประเทศเดียวที่รักษาความเป็นผู้นำการส่งออกข้าวต่อเนื่องมา ปริมาณข้าวส่งออกของไทยไม่เคยต่ำกว่าร้อยละสี่สิบของปริมาณข้าวในตลาดโลก และในบางช่วงยังเคยพุ่งสูงขึ้นไปเกือบร้อยละสามสิบของปริมาณข้าวในตลาดโลกอีกด้วย เหตุผลส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการเมืองภายในประเทศพม่าและเวียดนาม โดยเฉพาะประเทศพม่าซึ่งเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้มีการกีดกันข้าวภายในประเทศไว้ ซึ่งเป็นผลให้ไม่เกิดความสนใจในการเพิ่มผลผลิตแก่เกษตรกร และทำให้เกิดการตกอ้อยที่ละเล็กละน้อยของปริมาณการส่งออกจนหลุดจากอันดับของผู้ส่งออกรายใหญ่ในตลาดโลกไปในระยะหลัง (ตารางที่ 3.4)

การพัฒนาด้านเทคโนโลยีการปลูกข้าวก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการลดบทบาทของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พันธุ์ข้าวที่มีการตอบสนองต่อปุ๋ยตลอดจนใช้ระยะเวลาเก็บเกี่ยวที่สั้นลง ได้ถูกพัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษ 2500 แต่พันธุ์ข้าวเหล่านี้จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่พอสมควร เพราะจะต้องควบคุมปริมาณน้ำและแสงสว่างให้เหมาะสมซึ่งปัจจัยเหล่านี้ค่อนข้างจะขาดแคลนในแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญดั้งเดิมทั้งสาม

และภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ผู้ส่งออกรายสำคัญอีกสามรายได้เพิ่มบทบาทของตนในตลาดโลกมากขึ้น ทั้งสามรายนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีนและปากีสถาน ซึ่งผู้ส่งออกรายสำคัญ ๆ ห้ารายแรกของโลกอันได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา พม่า จีนและปากีสถานมีปริมาณส่งออกข้าวรวมกันแล้วกว่าร้อยละเจ็ดสิบของปริมาณข้าวในตลาดโลก โดยเฉพาะความเติบโตของการส่งออกข้าวของสหรัฐอเมริกานั้นได้ลดบทบาทความสำคัญของส่วนแบ่งตลาดโลกของประเทศในแถบเอเชียลงมากคือ ลดลงจากร้อยละ



ตารางที่ 3.4 ปริมาณข้าวส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญ ระหว่าง พ.ศ.2497-2523

หน่วย: พันเมตริกตัน

ประเทศ	2497-99	2502-04	2507-09	2512-14	2517-19	2521-23	อัตราเฉลี่ย ร้อยละของ การขยายตัว
พม่า	1,654	1,668	1,281	664	345	535	-5.6
จีน	671	1,049	892	930	2,648	1,483	3.8
ปากีสถาน	141	87	157	324	619	959	11.6
ไทย	1,266	1,290	1,763	1,221	1,289	2,383	2.9
อเมริกา	662	791	1,410	1,712	1,990	2,546	5.0
อัตราส่วน ต่อตลาดโลก	79	68	73	62	77	70	-

ที่มา : F.A.O. Trade Yearbook ปีต่างๆ

เก้าสิบในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เหลือเพียงประมาณร้อยละหกสิบในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโครงสร้างของผู้นำเข้าข้าวเช่นกัน โดยในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ทวีปเอเชียและยุโรปมีส่วนในการนำเข้าข้าวรวมกันแล้วถึงร้อยละเก้าสิบของปริมาณการนำเข้าข้าวในตลาดโลก ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1960 เอเชียและยุโรปก็ยังเป็นผู้นำเข้าข้าวที่สำคัญถึงแม้สัดส่วนการนำเข้าจะลดลงมาเหลือเพียงสามในสี่ส่วนของปริมาณนำเข้าของตลาดโลก แต่ในช่วงสองทศวรรษหลังนี้ ประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกาตลอดจนในละตินอเมริกาได้เพิ่มบทบาทในฐานะผู้นำเข้าข้าวรายสำคัญขึ้นอย่างรวดเร็ว ทวีปเอเชีย (เว้นตะวันออกกลาง) มีสัดส่วนในตลาดข้าวโลกในฐานะผู้นำเข้าเพียงร้อยละไม่เกินห้าสิบและกล่าวได้ว่าปริมาณนำเข้าข้าวของทวีปเอเชียไม่ได้เพิ่มขึ้นเลยระหว่างปี 2505 ถึง 2523 โดยอยู่ระหว่างสี่ถึงห้าล้านเมตริกตันมาโดยตลอด จะมีเพิ่มขึ้นก็ในช่วงที่เกิดภาวะขาดแคลนข้าวบริโภคในโลกขึ้นเมื่อปี 2516 เท่านั้น (ตารางที่ 3.5)

สิ่งที่น่าสังเกตคือ คุณภาพข้าวที่ค้าขายกันในตลาดโลกมีอยู่หลายชนิด ข้าวที่ซื้อขายกันส่วนใหญ่ก็คือ ข้าวประเภทเมล็ดยาวและเมล็ดยาว ซึ่งอยู่ในสายพันธุ์ที่เรียกว่า อินдика (Indica) ข้าวชนิดนี้เมื่อหุงแล้วจะเป็นบูย แต่ค่อนข้างร่วนและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศเอเชียตอนใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกประเภทหนึ่งซึ่งมีตลาดเล็กลงมาได้แก่ ข้าวประเภทเมล็ดยาวสั้นซึ่งอยู่ในสายพันธุ์ที่เรียกว่า จาпонิกา (Japonica) ข้าวชนิดนี้ปลูกกันมากในประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี ใต้หวัน และสาธารณรัฐประชาชนจีนบางส่วน ข้าวชนิดนี้เมื่อหุงแล้วจะเหนียวติดกัน ข้าวอินдикаและจาпонิกา เป็นประเภทข้าวที่มีสัดส่วนในตลาดโลกถึงร้อยละ 75 สำหรับข้าวชนิดอื่นส่วนใหญ่จะค้าขายกันเป็นภูมิภาค หรือเป็นกลุ่ม ๆ ไป ข้าวหนึ่งประเภทคุณภาพต่ำส่วนใหญ่จะผลิตและบริโภคกันในทวีปเอเชียตอนใต้ ส่วนข้าวหนึ่งคุณภาพสูงนั้นจะผลิตโดยผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยและส่งออกไปยังประเทศในแอฟริกาและตะวันออกกลาง ข้าวหนึ่งจะมีส่วนแบ่งตลาดอยู่ประมาณร้อยละสิบของชนิดข้าวในตลาดโลก อีกประเภทหนึ่งก็คือข้าวเหนียวซึ่งบริโภคกันมากตั้งแต่แคว้นฉานในประเทศพม่าเรื่อย

ตารางที่ 3.5 ปริมาณนำเข้าข้าวแยกตามทวีปและแหล่งนำเข้าที่สำคัญ

หน่วย : ตันเมตริกตัน

ทวีป/แหล่ง นำเข้า	2497-99	2502-04	2507-09	2512-14	2517-19	2521-23	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
เอเชีย*	3,601	3,896	5,196	4,561	5,674	4,538	0.9
แอฟริกา	317	534	774	889	928	2,095	7.0
ตะวันออก กลาง	147	343	402	461	958	1,726	8.6
อเมริกา*	297	358	564	506	678	1,023	5.1
ยุโรป	647	966	909	928	1,213	1,661	3.4
รัสเซีย	385	403	292	327	266	580	3.7
รวม	5,394	5,419	7,735	7,672	8,764	11,623	3.2
อัตราส่วน ของเอเชีย ต่อทั้งหมด	67	72	67	59	65	39	-

ที่มา : F.A.O. Trade Yearbook ปีต่างๆ

\* เอเชียรวมโอเชียเนียแต่ไม่รวมตะวันออกกลาง

\* ทวีปอเมริกา รวมเหนือ กลางและใต้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

ลงมาจนถึงภาคเหนือตลอดจนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยและในประเทศลาว แต่ข้าวเหนียวนั้นมีสัดส่วนในตลาดโลกน้อยมาก เมื่อเทียบกับข้าวประเภทอื่น ข้าวชนิดพิเศษ อีกชนิดหนึ่ง คือ ข้าวบัสมาติ (Basmati) ซึ่งเป็นข้าวประเภทเมล็ดยาวเมื่อหุงแล้วจะมีกลิ่นหอม ข้าวชนิดนี้จะปลูกกันมากในแคว้นปัญจาบในประเทศปากีสถานและในบางรัฐของประเทศอินเดีย ในปี 1980 ข้าวชนิดนี้มีปริมาณส่งออกถึงประมาณ 300,000 เมตริกตัน ซึ่งลูกค้าใหญ่ได้แก่ ประเทศในแถบตะวันออกกลาง

การแบ่งคุณภาพข้าวในตลาดโลกส่วนใหญ่ จะวัดกันที่อัตราส่วนร้อยละของข้าวหักที่ปนอยู่ร้อยละ 25 หรือข้าว 25% นั้น ราคาซื้อขายในตลาดโลกจะต่ำกว่าข้าว 5% ถึงหนึ่งในสามทีเดียว ความแตกต่างของราคาข้าวตามคุณภาพนั้นมีมากกว่าความแตกต่างของราคาตามคุณภาพของข้าวสาลีมาก ความหลากหลายในชนิดของข้าวตลอดจนคุณภาพของข้าวตลอดจนคุณภาพของข้าวทำให้ตลาดข้าวมีสภาพค่อนข้างบอบบาง อย่างไรก็ตามวิจัยของ Petzel และ Monke (1980) ได้ชี้ให้เห็นว่าตลาดข้าวอินดิคาชนิดเมล็ดปานกลางและเมล็ดยาวจะอยู่ในกลุ่มเดียวกันและทดแทนกันได้ ซึ่งก่อให้เกิดตลาดโลกขึ้น และเป็นแรงจูงใจในการเข้าสู่ตลาดโลกของสหรัฐอเมริกาและไทย ในขณะที่ข้าวชนิดอินดิคาไม่ว่าจะเมล็ดปานกลางหรือเมล็ดยาวนั้น ไม่สามารถทดแทนข้าวชนิดจาปองนิกาเลย หรืออาจพูดได้ว่าตลาดของข้าวทั้งสองชนิดอยู่คนละส่วนกัน

จากสาเหตุที่ตลาดข้าวของโลกประกอบไปด้วย ข้าวหลากหลายชนิดและพันธุ์ ตลอดจนการขาดแคลนตลาดกลางของการค้าข้าว ทำให้ไม่สามารถกำหนดราคากลางของข้าวได้ (ซึ่งแตกต่างจากตลาดข้าวสาลี) พ่อค้าข้าวส่งออกจะมีการพบปะกันที่กรุงเทพฯ เพื่อตกลงในเรื่องราคาข้าวส่งออกแต่ละชนิดไป ทั้งนี้โดยพิจารณาจากภาวะการค้าในช่วงนั้นเป็นหลักใหญ่ เป็นที่น่าสังเกตว่ามูลค่าการส่งออกนั้นไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงมากเท่ากับราคาข้าวส่งออกแต่ละชนิด อย่างไรก็ตามหากจะเปรียบเทียบมูลค่าการส่งออกต่อหน่วยแล้วจะเห็นความแตกต่างได้ชัดเจนขึ้นจากรางที่ 3.6 จะเห็นได้ว่าในช่วงหลัง ๆ มานี้มูลค่าข้าวส่งออกต่อหน่วยของสหรัฐจะสูงกว่ามูลค่าเฉลี่ยของตลาดโลก ในทางตรงกันข้ามมูลค่าข้าวส่งออกต่อหน่วยของพม่ากลับต่ำกว่ามูลค่าเฉลี่ยของตลาดโลก สาเหตุก็เนื่องมาจากข้าวส่ง

ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบราคาข้าวเฉลี่ยต่อหน่วยของประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญ

ประเทศผู้ส่งออก	ราคาข้าวเฉลี่ยต่อหน่วย			ดัชนี
	2513-2516	ดัชนี	2521-2523	
ออสเตรเลีย	149	94	300	82
พม่า	91	58	238	65
สาธารณรัฐประชาชนจีน	140	89	407	111
ฮังการี	140	89	347	95
อิตาลี	163	103	479	131
ปากีสถาน	176	111	352	96
ไทย	128	81	311	85
สหรัฐอเมริกา	218	138	400	109
มูลค่าเฉลี่ยของราคาในตลาดโลก	158	100	367	100

ที่มา : F.A.O. Trade Yearbook ปีต่างๆ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

ออกจากสหรัฐอเมริกาจะเป็นข้าวคุณภาพสูง เสียเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ข้าวส่งออกจากประเทศพม่าเป็นข้าวคุณภาพต่ำ

ประเทศที่นำเข้าข้าวคุณภาพต่ำ ได้แก่ ประเทศบังคลาเทศ ศรีลังกาและเซเนกัล ซึ่งส่วนใหญ่จะสั่งซื้อจากประเทศพม่า จีน ปากีสถานและประเทศไทยส่วนประเทศที่บริโภคเฉพาะข้าวคุณภาพสูง ได้แก่ ประเทศในแถบตะวันออกกลาง ได้แก่ ประเทศอิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย และประเทศไนจีเรีย สหรัฐอเมริกาและไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของข้าวประเภทนี้ นอกจากนั้นปากีสถานก็เป็นผู้ส่งออกข้าวคุณภาพสูงอีกรายหนึ่ง (ข้าวบัสมาติ) ให้แก่ตะวันออกกลาง ดังนั้นตลาดตะวันออกกลางจึงนับว่าตลาดที่สำคัญสำหรับข้าวคุณภาพสูง

จากสาเหตุที่ตลาดข้าวโลกประกอบไปด้วยข้าวหลากหลายชนิด รวมทั้งขาดตลาดกลางที่จะเป็นผู้กำหนดราคารมาตรฐานให้แก่ข้าวแต่ละชนิดซึ่งต่างกับน้ำตาล ข้าวโพด ข้าวสาลี และถั่วเหลืองที่มีตลาดกลางเพื่อกำหนดราคาของธัญพืชแต่ละชนิดทำให้ตลาดข้าวเป็นตลาดที่ต้องเสียต้นทุนการแสวงหา (search costs) ค่อนข้างสูงเพราะผู้ซื้อหรือผู้ขายขาดจรรยาบรรณไม่มีราคากลางไว้อ้างอิงจึงต้องใช้ต้นทุนมากกว่าปกติเพื่อสำรวจจตุว่าราคาข้าวที่ซื้อขายระหว่างประเทศควรจะอยู่ในระดับใด ลักษณะเช่นนี้คือลักษณะที่เรียกว่า ตลาดอันแบบบาง (thin market) ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากระบวนการค้าข้าวในตลาดโลกเป็นไปอย่างไม่มีเสถียรภาพ

### 3.2 ลักษณะ โครงสร้างตลาดข้าวโลกในปัจจุบัน

นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยที่ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดข้าวระหว่างประเทศและให้ความเห็นว่า ถึงแม้ตลาดข้าวระหว่างประเทศจะมีการแข่งขันกันบ้าง แต่ไม่ถึงกับมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากข้าวมีใช้สินค้าที่มีคุณลักษณะเหมือนกันหมด

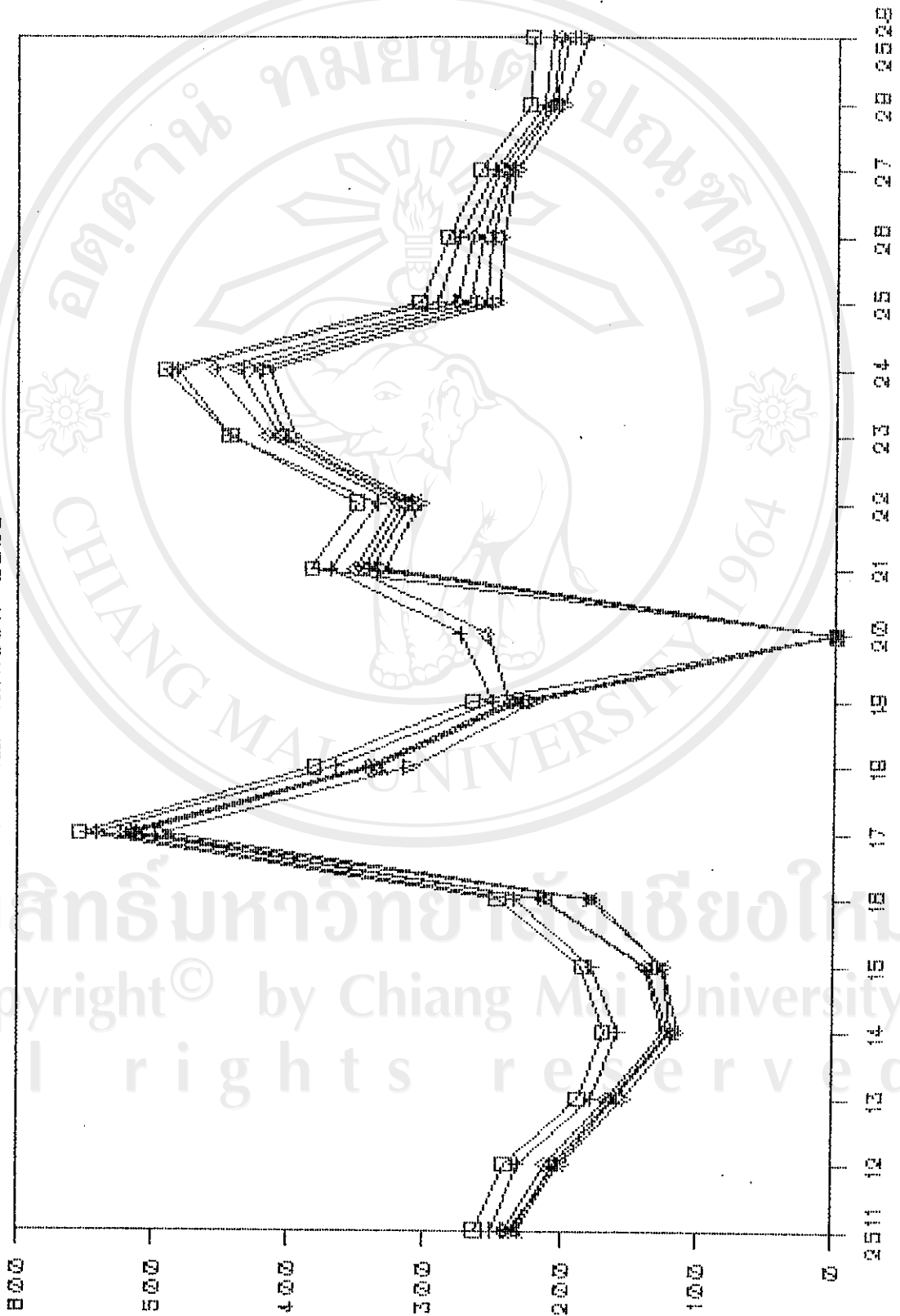
(homogenous product) และข้าวพันธุ์ต่าง ๆ ก็ไม่สามารถทดแทนกันได้ใน การบริโภค (imperfect substitution) ทำให้บางประเทศมีอำนาจผูกขาดในตลาดข้าวอยู่ด้วยความเห็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในงานวิจัยของ Pinthong (1977) และ Baldwin (1974) นอกจากนี้ ปริมาณข้าวของผู้ส่งออกรายใหญ่ เช่น ไทย สหรัฐ และสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมกันมีจำนวนถึงร้อยละ 57.3 (2521-2523) ของปริมาณข้าวที่ซื้อขายกันในตลาดโลกทั้งหมด จึงเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยราย (oligopoly) ซึ่งผู้ขายมีลักษณะการผูกขาดในตลาดพอสมควร

ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพ (instability) ของตลาดข้าวโลก ซึ่งนอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้วยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้ตลาดข้าวโลกไร้เสถียรภาพยิ่งขึ้นได้แก่

3.2.1 ภูมิอากาศของประเทศผู้ผลิต เนื่องจากแหล่งเพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่อยู่ในภูมิอากาศแบบลมมรสุม ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ในแต่ละปีจึงขึ้นอยู่กับลมมรสุมที่พัดผ่านด้วย ประกอบกับนโยบายของแต่ละประเทศที่จะต้องรักษาปริมาณข้าว ให้พอเพียงแก่การบริโภคภายในประเทศเสียก่อน จึงเป็นเหตุให้ปริมาณข้าวที่ส่งออกสู่ตลาดโลกมีจำนวนไม่แน่นอน ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อราคาข้าวในตลาดโลกอย่างสำคัญ จากการศึกษาของ Yoshikazu Takaya (1975) พบว่าการเพาะปลูกของแหล่งข้าวในเอเชียมีระยะเวลาการเพาะปลูก และเก็บเกี่ยวที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ลมมรสุมจะพัดผ่าน (อันหมายถึงเริ่มฤดูฝน) อย่างไรก็ตามจะต้องมีเหตุการณ์ไม่ปกติทางธรรมชาติเกิดขึ้นอยู่อย่างน้อยสปีปีต่อครั้ง และทำให้ผลผลิตข้าวลดลงร้อยละ 5 หรือกว่านั้น ผลกระทบจากลักษณะอากาศต่อราคาข้าวจะเห็นได้จากภาพที่ 3.1 ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะของเส้นที่แสดงราคาข้าวสารขาว ตั้งแต่ 100% จนถึง 25% ของไทยในตลาดโลกตั้งแต่ปี 2511 จนถึงปี 2518 ซึ่งจะเห็นว่าราคาข้าวไทยในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นไปอย่างมากภายในช่วงปี 2516-2517 อันเป็นผลมาจากความผิดปกติของลมมรสุมในแถบทวีปเอเชียในช่วงปี 2515 และทำให้เกิดภาวะผลผลิตตกต่ำอย่างมากทั่วทั้งทวีปเอเชีย ราคาข้าวในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นไปอีกในช่วงปี 2521 แต่ครั้งนี้เนื่องมาจากภาวะแห้งแล้งในประเทศไทยเอง จนทำให้ผลผลิตเกิดตกต่ำลงไปถึง

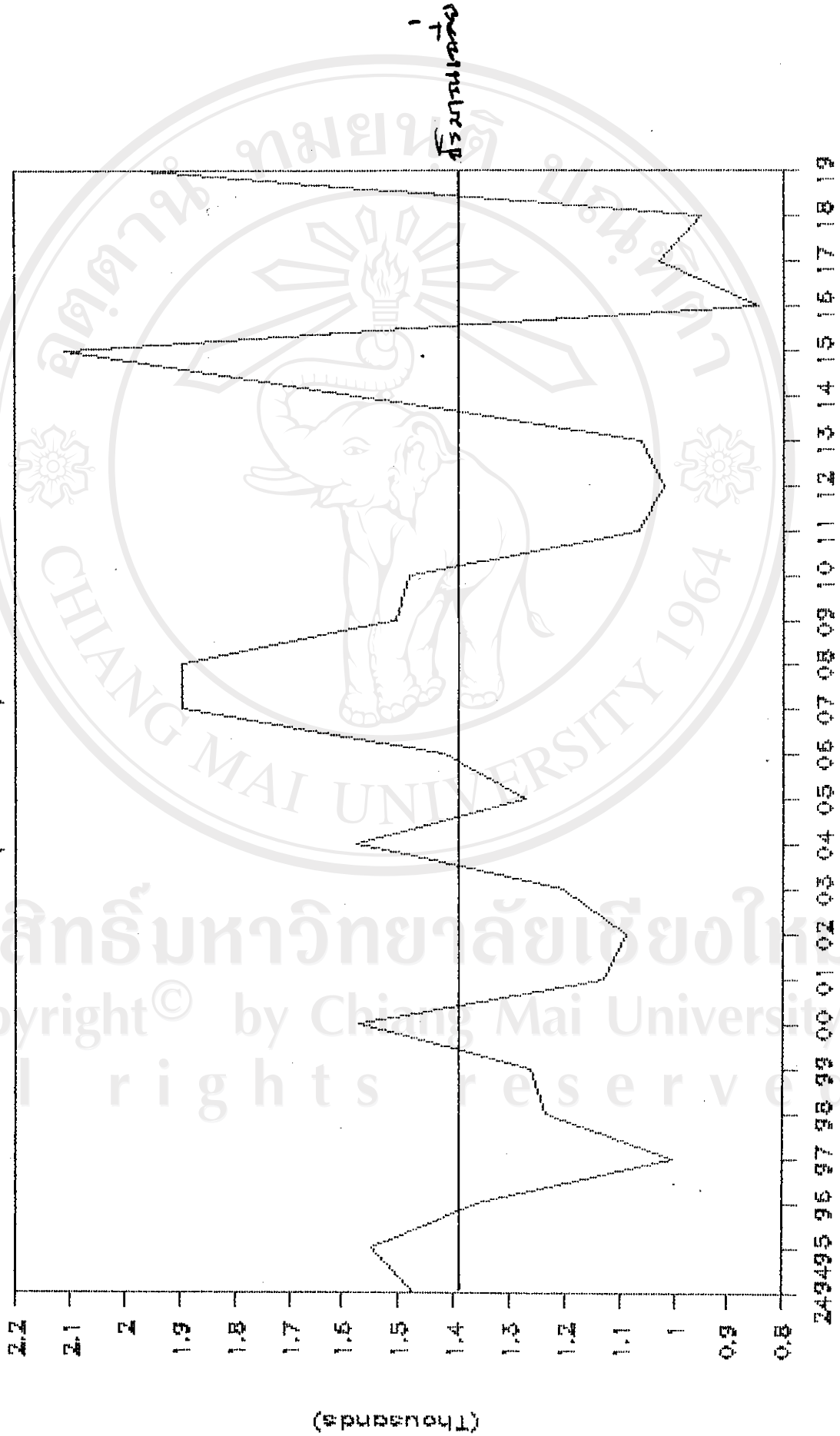
### ภาพที่ 3.1 ราคาส่งออกข้าวสารขาวไทยชนิด 100%-25%

ระหว่างวันที่ พ.ศ. 2511-2529





ภาพที่ 3.2 ปริมาณส่งออกข้าวไทย (2494-2519)



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

ร้อยละ 10 ในขณะที่เดียวกันนั้น ประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่รายหนึ่งของโลกก็เกิดภาวะแห้งแล้งขึ้นเช่นกัน เมื่อเกิดผลกระทบทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานของโลกจึงทำให้เกิดภาวะราคาข้าวพุ่งสูงขึ้นดังกล่าว แต่สำหรับกรณีที่ราคาข้าวไทยในตลาดโลกเกิดสูงขึ้นอีกในช่วงปี 2523-2524 นั้น สาเหตุเนื่องมาจากอุปสงค์ในตลาดข้าวตะวันออกกลางและอัฟริกาเพิ่มสูงขึ้นมากกว่า เกิดจากความแปรปรวนของภาวะอากาศดังจะเห็นได้จากตารางที่ 4 ว่าอุปสงค์ของทั้งสองแห่งรวมกันเพิ่มจาก 18 ล้านเมตริกตันในช่วงปี 2517-2519 เป็น 38 ล้านเมตริกตันในช่วงปี 2521-2523อย่างไรก็ดีกล่าวได้ว่าภาวะอากาศในแหล่งปลูกข้าวของทวีปเอเชียนั้นมีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้เกิดภาวะขึ้น ๆ ลง ๆ ของราคาข้าวในตลาดโลก

3.2.2 เทคโนโลยีในการผลิตข้าว อันที่จริงการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิตข้าวจะทำให้เกิดเสถียรภาพยิ่งขึ้นในการกำหนดการผลิต อาทิเช่น การพัฒนาระบบชลประทาน การค้นคิดพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ตลอดจนการควบคุมแมลงและโรคพืชของข้าว แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา อัตราส่วนระหว่างปริมาณข้าวที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลกกับปริมาณข้าวที่ผลิตได้นั้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า เช่นในระหว่างปี 2479-2483 อัตราส่วนดังกล่าวจะเท่ากับร้อยละ 5.2 เท่านั้นและยังมีแนวโน้มที่จะลดลง จนกระทั่งถึงปี 2518 จึงกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 5 แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะประเทศในเขตร้อนของทวีปเอเชียแล้วกลับปรากฏว่าปริมาณข้าวที่มีการซื้อขายกันเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตในประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สาเหตุสำคัญเกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ จากการทดลองมาเพาะปลูกในเขตเอเชียใต้และ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พันธุ์ข้าวเหล่านี้ให้ผลผลิตสูงและมีความต้านทานโรคข้าวบางชนิดได้ดี แต่รสชาติมักไม่ค่อยจะดีนักจึงเหมาะสมที่จะปลูกในประเทศผู้ต้องนำเข้าข้าวมากกว่าประเทศผู้ส่งออก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ดังกล่าวทำให้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของประเทศผู้ส่งออกแต่ดั้งเดิมลดน้อยลง ในขณะที่

เดียวกันก็ช่วยเพิ่มความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศผู้นำเข้า ผลก็คือปริมาณข้าวส่งออกของประเทศผู้ขายบางประเทศเมื่อเทียบกับปริมาณข้าวที่ผลิตได้มีแนวโน้มลดลง บางประเทศกลายเป็นผู้นำเข้า ในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าบางประเทศกลับกลายเป็นผู้ส่งออก จึงกล่าวได้ว่าการปฏิวัติเขียวได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการค้าข้าวระหว่างประเทศอย่างสำคัญ ประเทศผู้ต้องนำเข้าข้าวหลายประเทศ เช่น อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ลดปริมาณการสั่งซื้อข้าวลง และพยายามพึ่งตนเองมากขึ้น ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้และเวียดนามใต้ ซึ่งเคยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวได้กลับกลายเป็นผู้นำเข้า ส่วนประเทศผู้ขายข้าวแต่ดั้งเดิมเช่น พม่า ไทย กัมพูชาและไต้หวันได้ลดความสำคัญลง (Falcon and Monke, 1979-1980)

3.2.3 ตลาดข้าวมีลักษณะเป็นตลาดที่บอบบาง (thin market) คำว่าตลาดที่บอบบางนั้นหมายถึงตลาดที่ต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost) ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเสียต้นทุนในการแสวงหา (search costs) ค่อนข้างสูงเช่นกันซึ่งในกรณีนี้ Siamwalla & Haykins (1983) ได้อธิบายไว้ในการวิจัยว่า

ก. ประเทศผู้ปลูกข้าวที่เผชิญมีข้าวเหลือจากการบริโภคภายในประเทศ และต้องการส่งออกขายยังต่างประเทศมัก จะประสบปัญหาในการหาตลาดเพื่อขายข้าวส่วนเกินนี้ โดยเฉพาะประเทศที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกข้าวโดยสม่ำเสมอ เพราะข้าวที่เสนอขายไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ซื้อ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการที่ไม่ได้ส่งข้าวออกเป็นประจำทำให้ไม่มีการพัฒนากระบวนการสีข้าว เพื่อให้มีการจำแนกคุณภาพตามมาตรฐานสากล เมื่อข้าวไม่ได้มีการจำแนกมาตรฐานย่อมขาดความเชื่อถือจากผู้ซื้อ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศผู้ขายข้าวจะต้องเสียต้นทุนในการแสวงหาตลาดค่อนข้างสูง

ข. การค้าข้าวระหว่างประเทศไม่มีตลาดกลางที่คอยเกื้อกูลต่อการตรวจสอบราคาข้าว ซึ่งต่างจากการค้าน้ำตาล ข้าวโพด ข้าวสาลีหรือถั่วเหลืองที่มีตลาดกลางเพื่อการนี้ ราคาของข้าวที่มักจะใช้อ้างอิงกัน ก็คือราคาข้าว F.O.B. ณ กรุงเทพฯ

อย่างไรก็ดี ราคาตั้งกล่าวก็นั้นเป็นราคาสำหรับข้าวไทยเท่านั้น ไม่อาจแสดงให้เห็นถึงอุปสงค์และอุปทานที่แท้จริงในตลาดโลกได้ การที่ขาดตลาดกลางที่จะใช้อ้างอิงราคาได้ทำให้ต้นทุนการแสวงหาสูงกว่าที่ควร เมื่อตรวจสอบราคาข้าวที่ซื้อขายระหว่างประเทศว่าควรจะอยู่ในระดับใด

ค. ตลาดข้าวระหว่างประเทศยังต้องอาศัยนายหน้า (Broker) อยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อย โดยทั้งประเภทที่นายหน้าจะเป็นตัวกลางติดต่อระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายและประเภทนายหน้าซื้อเอาจากหน้าขายต่างประเทศเอง ค่านายหน้าจะตกประมาณร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ของมูลค่าข้าวที่ซื้อขายกัน ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับตลาดธัญพืชประเภทอื่น การที่ต้องเสียค่านายหน้าในการซื้อขายนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าต้นทุนในการแสวงหาของตลาดข้าวโลกอยู่ในเกณฑ์สูง

3.2.4 นโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายของรัฐบาลประเทศผู้ส่งออกหรือของรัฐบาลผู้นำเข้าข้าวล้วนแต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดโลกทั้งสิ้นนโยบายที่เข้มงวดที่สุดที่มีการนำมาใช้ได้แก่การผูกขาดค้าข้าวโดยรัฐบาลรวมทั้งการกำหนดปริมาณนำเข้าและส่งออกในรูปของโควตา นอกจากนี้ยังมีการค้าข้าวโดยตรงระหว่างรัฐต่อรัฐอีกด้วย มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะเห็นได้ชัดในช่วงที่เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวในตลาดโลก เช่นในช่วงปี 2516 อย่างไรก็ดีประเทศในเอเชียส่วนใหญ่มักจะใช้มาตรการที่เข้มงวดในด้านปริมาณการส่งออกมากกว่าที่จะควบคุมราคาส่งออก มาตรการนี้ทำให้สามารถแยกตลาดข้าวภายในประเทศออกจากตลาดโลก และทำให้ราคาข้าวภายในประเทศไม่มีความสัมพันธ์กับราคาในตลาดโลกแต่อย่างใด และในกรณีที่ผลผลิตที่ผลิตได้มีน้อยก็อาจห้ามส่งออกเสียเลยก็ได้ ดังนั้นมาตรการที่รัฐนำมาใช้ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่ออุปทานข้าวอย่างสำคัญเช่นกัน การที่รัฐบาลในประเทศแถบเอเชียต้องเข้ามามีบทบาทในตลาดข้าว เนื่องจากข้าวเป็นอาหารหลักของประชากรในแถบนี้ ภาวะการขาดแคลนข้าวก็ดี หรือภาวะที่ราคาข้าวแพงขึ้นมากก็ดี ล้วนแต่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมและวางนโยบายการค้าข้าวอย่างใกล้ชิด

### 3.3 ประวัติการขยายตัวของ การส่งออกข้าวของไทย

ในบรรดาผู้ส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกนั้น ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสัดส่วนการส่งออกของข้าวไทยในตลาดโลกมีอัตราสูงที่สุด การที่ไทยได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในการส่งออกข้าวนั้น ได้มีพัฒนาการเป็นลำดับขั้นตอนที่น่าสนใจไม่น้อย ดังนั้น เพื่อให้เห็นลำดับการพัฒนาการส่งออกของข้าวไทย จึงได้แบ่งระยะเวลาในการพัฒนาออกเป็น 3 ช่วง ทั้งนี้โดยพิจารณาจากลำดับความก้าวหน้าของการพัฒนาเป็นสำคัญ ดังนี้

#### 3.3.1 การค้าข้าวของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

เมื่อรัฐบาลอังกฤษแต่งตั้ง เซอร์จอห์น บารริง เข้ามาขอทานสนธิสัญญาทางไมตรี และการค้าขายกับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855/รัชสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) นั้น การผลิตเพื่อการค้าในประเทศไทยยังมีจำกัดเนื่องจากขาดการแบ่งงานกันทำขนาดใหญ่ แต่หลังจากไทยได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษแล้ว กระบวนการแบ่งงานกันทำเริ่มเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ ทำให้การผลิตเพื่อการค้าสามารถขยายตัวได้เร็วขึ้น (ฉัตรทิพย์ นารทสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2519)

การผลิตเพื่อการค้าในประเทศไทยเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่นี้ เพราะอุปสงค์จากต่างประเทศโดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตข้าว อันที่จริงความสามารถของไทยที่ผลิตข้าวได้เหลือส่งออก เป็นที่ทราบกันมานานแล้ว แม้แต่ก่อนสนธิสัญญากับอังกฤษก็ส่งข้าวจำนวนมากไปขายประเทศเพื่อนบ้านและจีนแล้วเป็นครั้งคราว แต่ความต้องการจากต่างประเทศนี้ยังไม่สม่ำเสมอคงตัวจนกระทั่งการจัดทำสนธิสัญญาดังกล่าว ในระยะ 20 ปีหลังสนธิสัญญากับอังกฤษส่วนใหญ่สินค้าข้าวส่งออกของไทยส่งไปยังฮ่องกงและจีนซึ่งก็หมายความว่าอุปสงค์ส่วนสำคัญมาจากจีน แต่ต่อมาความต้องการจากอาณานิคมของยุโรปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มสูงขึ้นมากกว่า จนกระทั่งสามในสี่ของสินค้าข้าวส่งออกของไทยได้ส่งไปยังฮ่องกงและสิงคโปร์เพื่อการส่งจำหน่ายต่อ (Charles S. Jeckie, 1894)

ผู้มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มผลผลิตข้าวในช่วงระยะแรกของการส่งออกนี้ ก็คือ ชาวนาไทยในที่ราบภาคกลาง แต่ก่อนนั้นชาวบ้านจะขายข้าวที่เหลือบริโภค ก็ต่อเมื่อมีผู้ต้องการไปตามซื้อเป็นครั้งคราว ต่อมาเมื่ออุปสงค์ขยายตัวมากขึ้น ชาวนาก็เริ่มผลิตข้าวโดยมุ่งเพื่อขายโดยเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากต้องการเงินมาจับจ่ายซื้อสิ่งของซึ่งหลั่งไหลเข้ามาจากต่างประเทศอย่างมากมายในระยะนั้น อย่างไรก็ตามกิจกรรมเกี่ยวกับข้าวของชาวนาไทยก็จำกัดอยู่เฉพาะการผลิตเท่านั้น ส่วนการค้าข้าวกลับอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีนเนื่องจากคนจีนไม่ถูกจำกัดโดยระบบเกณฑ์แรงงาน ดังนั้นจึงเป็นอิสระที่จะดำเนินธุรกิจได้ และเมื่อการค้าข้าวของไทยขยายตัวออกไป บทบาทของพ่อค้าชาวจีนยิ่งเพิ่มความสำคัญขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะโรงสีข้าวซึ่งอันที่จริงในระยะแรกที่มีการตั้งโรงสีข้าวแบบใช้เครื่องจักรนั้นผู้ดำเนินการล้วนเป็นชาวตะวันตกทั้งสิ้นโรงสีเครื่องจักรเครื่องแรกเป็นของชาวอเมริกันตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2401 และขยายออกไปเป็นหัวโรงในปี พ.ศ. 2410 ในระยะนี้คนจีนยังเป็นเพียงพ่อค้าซื้อขายข้าวหรือเป็นเพียงเจ้าของโรงสีมือเท่านั้น ชาวจีนเริ่มมีบทบาทในโรงสีข้าวแบบใช้เครื่องจักรเมื่อปี พ.ศ. 2513 เมื่อสั่งซื้อเครื่องสีข้าวจากอังกฤษ และเพียง 7 ปีคือในปี พ.ศ. 2520 โรงสีของชาวจีนได้กลายเป็นคู่แข่งของโรงสีชาวตะวันตกจนทำให้รายได้ของโรงสีชาวตะวันตกต่ำลงมาก ในปี พ.ศ. 2522 โรงสีของชาวจีนเพิ่มเป็น 5 โรง และนับแต่นั้นมาชาวจีนได้เข้ามามีบทบาทในกิจการโรงสีข้าวจนถึง พ.ศ. 2462 โรงสีของชาวตะวันตกก็ได้ขายกิจการให้แก่ชาวจีนจนหมดและกิจการโรงสีก็เริ่มขยายตัวออกสู่ต่างจังหวัดอย่างรวดเร็ว เหตุที่ทำให้โรงสีขยายจากกรุงเทพฯสู่ชนบทมากขึ้นคงเพราะปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะอุตสาหกรรมสีข้าวทำให้วัตถุดิบคือข้าวเปลือกน้ำหนักลดลงเมื่อสีออกมาเป็นข้าวสาร โดยจะมีน้ำหนักน้อยกว่าเมื่อเป็นข้าวเปลือกราวร้อยละ 33 ดังนั้น หากพิจารณาที่ตั้งของโรงสีระหว่างแหล่งวัตถุดิบ (พื้นที่นา) กับตลาด (กรุงเทพฯ) แล้ว โรงสีควรอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบคือพื้นที่นาให้มากที่สุด เพราะจะต้นทุนค่าขนส่งมากกว่า (ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2521)

ในช่วง 35 ปีต่อมานับจากปี พ.ศ. 2398 การผลิตข้าวมีการขยายตัวออกไปมาก ทั้งนี้เพราะราคาที่สูงขึ้น ความเติบโตของปริมาณและมูลค่าการส่งออกของข้าวไทยนับ

ตารางที่ 3.7 ปริมาณและมูลค่าส่งออกของข้าวไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2400-2494

ช่วง พ.ศ.	ปริมาณส่งออกเฉลี่ยต่อปี (พันหาบ)	มูลค่าส่งออกเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ยต่อหาบ (บาท)
2400-2402	990		
2403-2407	1,840		
2408-2412	1,630		
2413-2417	1,870	5,110	2.70
2418-2422	3,530	10,110	2.90
2423-2427	3,580	9,610	2.70
2428-2432	5,320	15,080	2.80
2433-2437	7,250	23,780	3.30
2438-2442	8,000	36,410	4.60
2443-2447	11,130	61,280	5.50
2448-2452	14,760	81,020	5.50
2453-2457	15,220	81,230	5.30
2458-2462	15,790	108,140	6.90
2463-2467	17,680	115,350	6.50
2468-2472	23,390	169,600	7.20
2473-2477	25,720	91,240	3.50
2478-2482	25,370	94,570	3.70
2483-2487	13,250	99,320	7.50
2488	3,190	80,070	25.10
2489	7,580	267,340	35.30
2490	6,535	384,605	59.00
2491	13,540	1,255,335	93.00
2492	20,260	1,869,410	92.00
2493	24,820	1,996,190	80.00
2494	26,290	2,223,610	85.00

ที่มา : James C. Ingram (1970)

ตั้งแต่พ.ศ. 2400 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.7 ซึ่งได้แบ่งระยะเวลาออกเป็นช่วง ๆ เพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนขึ้นเป็นช่วงละ 5 ปี (นอกจากช่วงแรกซึ่งใช้ระยะเวลาเพียง 3 ปี) จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการส่งออกในช่วง 35 ปีแรก การส่งออกเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่าคือจากประมาณ 1 ล้านบาทเป็น 2 ล้านบาทในปี 2413 และการทรงตัวอยู่เพียงหนึ่งทศวรรษหลังจากนั้นก็พุ่งขึ้นไปเป็น 5.3 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2418-2422 แล้วจึงเริ่มชลอตัวลง เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง พื้นที่เพาะปลูกของประเทศไทยได้ขยายตัวออกไปมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2448-2449 พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 9.1 ล้านไร่จากที่มีพื้นที่เพาะปลูกเพียง 5.8 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2393 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 56.89 การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกยิ่งมากขึ้นอีกในช่วง 45 ปีต่อมาคือเพิ่มขึ้นเป็น 17.9 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2493 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 96.7 อย่างไรก็ตามพื้นที่ดินก็ถูกบุกเบิกเพื่อขยายออกไปเป็นไร่นาก็ตาม ปัญหาด้านการขนส่งก็ยังมีอยู่ การพัฒนาทางด้านการขนส่งก็ได้เริ่มดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ในระยะแรกนั้นผลผลิตข้าวส่วนใหญ่จะถูกส่งมาจากที่ราบลุ่มภาคกลางเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ซึ่งการขนส่งสมัยนั้นส่วนใหญ่จะล่องมาตามแม่น้ำลำคลอง Prof. Van dev Heide (1906) ซึ่งได้เขียนตำราว่าด้วยประเทศสยามไว้หลายเล่ม ได้กล่าวไว้ในฤดูกาลผลิต 1905-1906 (2448-2449) นั้น ผลผลิตข้าวที่มาจากท้องที่อื่นซึ่งไม่ใช่พื้นที่ภาคกลางมีเพียงร้อยละสองเท่านั้น จากผลผลิตข้าวส่งออกทั้งหมดประมาณ 14 ล้านบาท โดยเรานับจากท่าปากน้ำโพและจากโคราช ซึ่งขณะนั้นเพิ่มเริ่มก่อสร้างทางรถไฟซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาคอื่น ๆ เช่นภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีการเพาะปลูกข้าวเช่นกัน แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขนส่ง แต่ภายหลังจากปี พ.ศ. 2448 เป็นต้นมา เมื่อได้มีการพัฒนาระบบการขนส่งทั้งทางบก (การก่อสร้างทางรถไฟ) และทางน้ำแล้ว ก็เป็นสิ่งกระตุ้นให้มีการทำนากันมากขึ้นจาก Statistic Year Book of Siam XVI ได้มีการเปรียบเทียบให้เห็นได้ดังนี้คือ

ภาค	พื้นที่ทำนาของประเทศไทย		(ล้านไร่)
	2446-2450	2491-2493	เพิ่มขึ้นร้อยละ
กลาง	6.5	16.3	151
อื่น ๆ	2.2	17.1	678



จึงเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 40 ปี ในขณะที่พื้นที่ภาคกลางได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น 9.8 ล้านไร่ นั้น ภาคอื่น ๆ ได้มีการขยายตัวถึง 14.9 ล้านไร่ นอกจากนั้นดังได้กล่าวแล้วว่าโรงสีจักรได้มีการขยายตัวออกสู่ชนบทอย่างกว้างขวางขึ้น การขนส่งแทนที่จะต้องขนเข้าเป็นข้าวเปลือกเพื่อทำการสีในโรงสีกรุงเทพฯ ก็สามารถสีเป็นข้าวสารซึ่งมีน้ำหนักบรรทุกน้อยลง แล้วทำการขนส่งโดยทางรถไฟก็ดี ทางรถยนต์ก็ดี เข้าสู่กรุงเทพฯ อีกต่อหนึ่ง สาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือ การเพิ่มจำนวนของพลเมืองในต่างจังหวัด ทำให้ความต้องการบริโภคข้าวของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ในท้องถิ่นที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นจึงต้องมีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป เพื่อสนองต่ออุปสงค์ทั้งในท้องถิ่นและจากกรุงเทพมหานครจากรายที่ 3.8 แสดงให้เห็นจำนวนประชากรโดยแยกออกเป็นภาคกลางและภาคอื่น ๆ จากรายจะเห็นได้ว่าแม้ว่าอัตราส่วนการเพิ่มพลเมืองของภาคกลางระหว่างปี พ.ศ. 2472-2490 จะสูงกว่าภาคอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรแล้ว ภาคอื่น ๆ รวมกันจะสูงกว่าภาคกลางถึง 3 ล้านเศษ

จากอัตราส่วนและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวโดยตรง เพราะเมื่อความต้องการบริโภคภายในเพิ่มสูงขึ้น รัฐย่อมจะต้องจัดสรรผลผลิตข้าวให้เพียงพอกับการบริโภคภายในเสียก่อนจึงจะส่งผลผลิตที่เหลือออกจำหน่ายยังต่างประเทศ จากการประมาณของ James C. Ingram (1971) โดยใช้ข้อมูลจาก Statistic Year Book of Thailand และจากกระทรวงเกษตรราธิการ แสดงว่า ในช่วงก่อนที่จะมีการทำสนธิสัญญาบาวริงนั้น ผลผลิตข้าวส่งออกของไทยมีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 2 ของผลผลิตข้าวที่ผลิตได้เท่านั้น แต่หลังจากที่ได้มีการขยายตัวในด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าข้าวแล้ว อัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2450 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2450 จนถึงปี พ.ศ. 2483 อัตราส่วนการส่งออกสินค้าข้าวต่อผลผลิตที่ผลิตได้ของประเทศไทยจะอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 40 ถึง 50 โดยตลอด ในระยะเวลาดังกล่าวประชากรของประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่มีแนวโน้มลดลง ทำให้เป็นที่สงสัยว่าเมื่อการส่งออกมีอัตราส่วนสูง เช่นนี้ข้าวที่บริโภคในประเทศต่อประชากรมีอัตราส่วนเป็นเช่นไร ซึ่ง Ingram ได้ทำการวัดสัดส่วนของข้าวที่บริโภคภายในประเทศ

ตารางที่ 3.8 เปรียบเทียบจำนวนประชากรในภาคกลางต่อภาคอื่นๆของประเทศไทย(2454-2490)  
หน่วย: พันคน

พ. ศ.	ภาคกลาง จำนวน ประชากร	ดัชนี	ภาคอื่นๆ จำนวน ประชากร	ดัชนี	รวม จำนวน ประชากร	ดัชนี
2454	3,267	100	4,999	100	8,266	100
2462	3,520	108	5,687	114	9,207	111
2472	4,582	140	6,924	139	11,560	139
2480	5,748	176	8,716	174	14,464	175
2490	7,000	214	10,317	206	17,317	209

ที่มา : Statistical Year Book of Thailand.(2459-2490)

กับจำนวนประชากรพบว่าหลังจากปี พ.ศ. 2463 สัตว์ส่วนนี้ลดลงตามลำดับโดยลดจาก 2.8 หาบ/คน/ปี เหลือเพียง 2.5 หาบ/คน/ปี ในปี พ.ศ. 2468 และลดลงเหลือ 2.2 หาบ/คน/ปี ในปี พ.ศ. 2473 และน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2479 คือ 1.7 หาบ/คน/ปี ถึงแม้ว่าสัตว์ส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ก็ตาม Ingram ให้คำอธิบายว่าเนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงสงครามจึงทำให้มีการเก็บสำรองข้าวไว้มาก สัตว์ส่วนของข้าวที่มีอยู่ในประเทศต่อจำนวนประชากรจึงสูงขึ้น จากสัตว์ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าเมื่อภาวะการณ์เช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไป ประเทศไทยจะไม่สามารถขยายการส่งออกได้มากนัก ซึ่งจากตัวเลขปริมาณการส่งออกของประเทศไทยในช่วง 20 ปีต่อมาคือ จาก พ.ศ. 2494 จนถึง พ.ศ. 2514 แสดงให้เห็นว่าปริมาณการส่งออกข้าวของไทยขยายตัวออกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ในขณะที่การค้าส่งออกข้าวขยายตัวออกไปนั้น ระบบตลาดข้าวของไทยยังไม่ได้มีการพัฒนาไปมากนัก การค้าข้าวดำเนินไปในรูปที่ผู้ผลิตหรือผู้รวบรวมข้าวเปลือกส่งข้าวเปลือกของตนมายังโรงสีซึ่งตั้งอยู่บริเวณสองฝั่งเจ้าพระยา ซึ่งก็ดำเนินการแปรรูปและส่งออกโดยลงเรือที่ท่าหน้าบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยานั่นเอง สาเหตุที่การค้าตลาดข้าวดำเนินไปในลักษณะนี้เนื่องจากประการที่หนึ่งนั้นการรวบรวมข้าวจากชาวนาส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการโดยสถาบันเกษตรกร หรือโรงสีในชนบท แต่จะดำเนินการโดยพ่อค้าคนกลางที่เรียกว่า หยก ซึ่งจะรวบรวมข้าวเพื่อส่งให้โรงสีข้าวในกรุงเทพฯ (ทวีศิลป์ สิววัณณะ, 2521) ประการที่สอง หยกส่วนใหญ่จะเป็นชาวจีนซึ่งก็มีความสัมพันธ์เป็นอันดีกับโรงสีในกรุงเทพฯ นอกจากนั้นนายทุนใหญ่รับซื้อข้าวหรือส่งออกล้วนแต่เป็นชาวจีน ซึ่งมีนิवासถานอยู่กรุงเทพฯ แทบทั้งสิ้น บทบาทของหยกในภาคการเกษตรโดยเฉพาะข้าวมีอยู่มาก เพราะไม่เพียงแต่รับซื้อข้าวจากเกษตรกรเท่านั้นยังให้กู้เงิน ให้เงินล่วงหน้า เป็นเจ้าของและให้เช่าที่ตลอดจนจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคด้วย และเนื่องจากชาวนาไทยโดยเฉพาะในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นส่วนใหญ่จะไม่รู้หนังสือ ดังนั้นเรื่องราคาข้าวตลอดจนเรื่องการค้าตลาดข้าว จึงย่อมจะตกอยู่ในมือของหยกแต่ผู้เดียว และชบวนการของพ่อค้าผู้รวบรวมข้าวจากชาวนาหรือหยกจะเป็นผู้ที่ได้กำไรอย่างมหาศาลจากการส่งออกข้าว Mr. Doll ซึ่งเป็น

ที่ปรึกษาทางการคลังของรัฐบาลในระยะนั้น (พ.ศ. 2480) เคยเเนว่าประมาณร้อยละ 50 ของราคาข้าวส่งออกจะเป็นกำไรของโรงสี ผู้ส่งออกและหยง ซึ่งในร้อยละ 50 นี้หยงจะเป็นผู้ที่มีส่วนได้มากที่สุด (James C. Ingram, 1971)

สำหรับบทบาทของโรงสีนั้น โดยปกติแล้วโรงสีจะรับซื้อข้าวเปลือกที่หน้าลาน ในขณะที่เดียวกันก็ขายข้าวสารที่โรงสีเช่นกัน ดังนั้นโรงสีใดที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งออกด้วยจะต้องมีเครื่องสีขนาดใหญ่ เพื่อทำการสีข้าวสารเก็บไว้เป็นจำนวนมากพอสมควรและก็จะจำเป็นต้องมีโกดังสำหรับเก็บสำรองข้าวสารขนาดใหญ่ด้วย ถ้าหากโรงสีใดที่ไม่ได้ทำธุรกิจการส่งออกก็จะแปรรูปข้าวแล้วขายให้กับบริษัทส่งออกอีกต่อหนึ่ง โดยที่โรงสีส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยชาวจีน ดังนั้นโรงสีที่ดำเนินการส่งออกด้วย จึงมักจะติดต่อขายข้าวให้กับพ่อค้าชาวจีนในต่างประเทศ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ มลายู และจีนหรือพ่อค้าจีนในประเทศแถบเอเชียอื่น ๆ ในขณะที่ผู้ที่ดำเนินการส่งออกไปยังตลาดยุโรป อเมริกาใต้หรือตลาดที่ไม่ได้อยู่ในเอเชียมักจะ เป็นพ่อค้าชาวยุโรป ซึ่งตั้งบริษัทส่งออกอยู่ในกรุงเทพฯ

เป็นที่น่าสังเกตุว่าระหว่างช่วง พ.ศ. 2458 ถึง 2477 ได้เกิดวิกฤตการณ์ในประเทศจีน 2 ครั้ง แต่ก็ไม่ได้กระทบกระเทือนการส่งออกข้าวของไทยนัก วิกฤตการณ์ทั้ง 2 ครั้งได้แก่

1. ในปี พ.ศ. 2460 ได้เกิดอุทกภัยขึ้น ทำให้ผลผลิตข้าวลดต่ำลงแต่สถานการณ์ยังไม่รุนแรงนัก ต่อมาในปี 2461 การทํานาได้ผลดีในขณะที่ประเทศผู้ผลิตข้าวรายอื่น ๆ ผลผลิตประสบความเสียหาย ข้าวไทยจึงเป็นที่ต้องการของต่างประเทศมาก พ่อค้าข้าวออกกว้านซื้อข้าวเพื่อส่งออกเป็นจำนวนมากทำให้ราคาข้าวพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2460 ราคาข้าวหาบละเพียง 5.22 บาทต่อมาในปี พ.ศ. 2461 ราคาสูงขึ้นเป็นหาบละ 9.30 บาทและพอถึงปี 2462 ราคาเพิ่มขึ้นถึงหาบละ 16.60 บาท Virginia M. Thompson (1947) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศระหว่างยุโรปกับเอเชียว่าปัจจัยประการสำคัญมาจากความสะดวกในการคมนาคมขนส่งทางน้ำ เนื่องจากการเปิดใช้คลองสุเอซในปี พ.ศ. 2412 ซึ่งทำให้การขนส่งสินค้า

ที่บรรจุกระสอบเช่น ข้าวมีความสะดวกยิ่งขึ้นในการขนส่ง และส่งผลทำให้การขยายตัวของการส่งออกข้าวของไทย ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถแสดงสถิติตัวเลขให้เห็นชัด เนื่องจากสินค้าข้าวของไทยจะถูกขนส่งไปยังฮ่องกงและสิงคโปร์เสียก่อน แล้วจึงส่งต่อไปยังตลาดอื่นอีกที่หนึ่ง และนอกจากการเปิดใช้คลองสุเอซจะมีผลโดยตรงต่อการส่งออกข้าวของไทยแล้ว ยังมีผลข้างเคียงอีกด้วย เนื่องจากประเทศพม่าซึ่งเคยเป็นคู่แข่งของไทยในเขตทวีปเอเชีย สามารถส่งข้าวโดยตรงไปยุโรปโดยตรง (ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อโครงสร้างตลาดข้าวของโลก) ดังนั้นอุปสงค์ส่วนหนึ่งในทวีปเอเชียจึงหันมาซื้อข้าวจากประเทศไทยแทนการที่ข้าวมีราคาดี ทำให้ชาวนาโดยเฉพาะในภาคกลางขายข้าวไปจนหมดแม้แต่ข้าวที่มีไว้สำหรับบริโภคและทำพันธุ์ โดยตั้งความหวังไว้ว่าในปี 2462 การเพาะปลูกจะได้ผลดี แต่ปรากฏว่าการผลิตข้าวกลับได้ผลน้อยมาก เนื่องจากภาวะฝนแล้ง การที่ผลผลิตข้าวในปี พ.ศ. 2461 ส่งออกไปขายต่างประเทศมากทำให้สต็อกข้าวในประเทศมีน้อยประกอบกับปี พ.ศ. 2462 ผลิตข้าวได้น้อย ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้น ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นทุกที่จนเป็นที่หวัดวิตกของรัฐบาลในขณะนั้น จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการตั้งคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าวขึ้นโดยมีพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการเป็นประธาน และได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าวขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2462 โดยมีสาระสำคัญคือ

ก. เมื่อประกาศพระราชบัญญัตินี้ครบ 1 เดือนแล้ว ห้ามนำข้าวออกนอกพระราชอาณาจักร เว้นแต่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข. ผู้ที่จะส่งข้าวออกนอกพระราชอาณาจักรได้นั้น ต้องจดทะเบียนและต้องเป็นผู้ที่เคยส่งข้าวออกอยู่ก่อนแล้ว ภายในระยะเวลา 3 ปีก่อนออกพระราชบัญญัตินี้

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้มีอยู่สองประการคือ เพื่อให้มีอาหารพอใช้ในบ้านเมืองและให้ราคาข้าวภายในประเทศลดลง แต่กลับทำให้เกิดลักษณะการผูกขาดการค้าข้าวในคนกลุ่มเดิมเพราะได้กำหนดว่าผู้ที่ส่งออกข้าวได้ต้องเป็นผู้ที่เคยทำการส่งออกอยู่ก่อนแล้ว

2. การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้โดยคณะปฏิวัติที่เรียกตัวเองว่าคณะราษฎร

ความกระทบกระเทือนที่มีต่อการส่งออกอย่างแท้จริง เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2493 อันเป็นระยะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มต้นขึ้น ผลผลิตข้าวส่งออกของไทยประสบกับอุปสรรคด้านการขนส่งจึงทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงเรื่อย ๆ จนถึงปริมาณที่ต่ำสุดใน พ.ศ. 2490 คือส่งออกเพียง 6,535 ทอนแต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่ปริมาณการส่งออกลดลงตามลำดับนั้น มูลค่าการส่งออกกลับเพิ่มขึ้นโดยเพิ่มจาก 99.3 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2487 เป็น 267.3 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2489 และเป็น 384.6 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2490

3.3.2 พัฒนาการค้าข้าวของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (2494-2519)  
หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองสงบลงใหม่ ๆ รัฐบาลไทยได้ตกลงกับสภาการอาหารยามฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Food Committee) รับภาระในการส่งข้าวไปจำหน่ายยังประเทศที่ขาดแคลน ถึงแม้ว่าข้าวที่ส่งไปจำหน่ายนั้นจะเป็นข้าวคุณภาพต่ำเป็นส่วนใหญ่ (ต่ำกว่า 25%) แต่ปริมาณข้าวที่ส่งออกไประหว่าง พ.ศ. 2492-2493 มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและทำให้ราคาข้าวมีราคาสูงขึ้นด้วยเนื่องจากสภาพเงินเฟ้อระยะหลังสงคราม ในตอนต้นปี 2493 รัฐบาลไทยยังได้ตกลงทางการค้ากับรัฐบาลอังกฤษ ญี่ปุ่นและอินเดีย ในรูปรัฐต่อรัฐ เพื่อส่งข้าวไปจำหน่ายให้แก่ประเทศเหล่านี้ ซึ่งเมื่อได้ผูกพันตามสัญญากับรัฐบาลคู่สัญญาแล้ว ก็จำเป็นต้องส่งข้าวให้ครบตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ อุปสรรคที่สำคัญก็คือ รัฐบาลไม่ได้มีมาตรการบังคับให้พ่อค้าต้องนำข้าวมาจำหน่ายให้แก่สำนักงานข้าวตามจำนวนและราคาที่กำหนดไว้ จึงทำให้พ่อค้าข้าวหลีกเลี่ยงที่จะจำหน่ายข้าวให้แก่รัฐ เนื่องจากราคาส่งออกสูงกว่าราคาที่รัฐรับซื้อมา ดังนั้น เพื่อหาข้าวส่งออกให้แก่รัฐบาลต่างประเทศตามที่ตกลงกันไว้ รัฐบาลจึงต้องกำหนดมาตรการห้ามส่งข้าวออกต่างประเทศในช่วงปี 2494 แต่ก็ไม่ได้ผลเพราะพ่อค้าก็ยังไม่ยอมขายข้าวให้แก่รัฐอยู่ดี นอกจากนั้นยังมีการลักลอบส่งออกจำหน่ายตามชายแดนมากขึ้นอีกด้วย

รัฐบาลจึงต้องยกเลิกมาตรการการห้ามส่งข้าวออก กลับมาใช้มาตรการจูงใจพ่อค้าข้าวแทน กล่าวคือ พ่อค้าที่นำข้าวมาจากนายให้สำนักงานข้าวของรัฐทุก ๆ 4.5 ตันตามราคากำหนด ก็จะได้สิทธิ์ส่งข้าวออกจำนวน 1 ตัน (ไชยยงค์ ชูชาติและโสภณ ทองปาน, 2503) เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าในระยะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงใหม่ ๆ นั้น ประเทศไทยซึ่งได้รับความเสียหายจากสงครามไม่มากนัก และยังสามารถผลิตอาหารได้อย่างคงที่นั้น ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากปริมาณอุปทานในต่างประเทศที่ลดลงอย่างมาก ในช่วงระยะดังกล่าวเพียงใด ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไทยไม่ได้ทำสัญญาผูกพันกับต่างประเทศ และปล่อยให้เอกชนสามารถส่งข้าวออกได้โดยเสรี ก็จะมีรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยเลย

หลังจากที่รัฐบาลส่งข้าวได้ครบตามสัญญากับประเทศต่าง ๆ ใน พ.ศ. 2496 แล้ว ในปี 2497 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกมาตรการจูงใจต่าง ๆ ลงเสียแต่ก็ปรากฏว่าการส่งข้าวในปีนี้มีปริมาณน้อยลงมาก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศผู้ผลิตข้าวรายอื่น ๆ ของเอเชียได้ฟื้นตัวจากภาวะสงครามและสามารถส่งสินค้าข้าวออกจำหน่ายมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นประเทศบางประเทศในยุโรป เช่น อิตาลี รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็เริ่มผลิตข้าวเจ้าออกบ้าง ข้อสำคัญก็คือ ข้าวเจ้าจากประเทศอิตาลีและสหรัฐอเมริกามีราคาต่ำกว่าราคาข้าวเจ้าไทยเสียอีกจึงทำให้สถานการณ์ของข้าวไทยในตลาดโลกในช่วงนี้เริ่มอยู่ในภาวะลำบากขึ้น รัฐบาลไทยต้องดำเนินการแก้ไขโดยลดอัตราพรีเมียมลง และปรับปรุงราคาข้าวไทยในตลาดโลกให้มีราคาต่ำลง ถึงกระนั้นข้าวไทยก็ยังมีราคาสูงกว่าข้าวของคู่แข่งชั้นอยู่ดี ดังนั้นในช่วงปีพ.ศ. 2498-2500 รัฐบาลต้องลดค่าพรีเมียมอยู่หลายครั้ง เพราะสภาวะดังกล่าวเช่นข้าวสารเจ้า 100% เคยได้ราคาส่งออกตันละ 3,490 บาทในปี 2496-97 กลับเหลือเพียงตันละ 3,037 บาทในช่วงปี 2498-99

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ รัฐบาลได้เร่งพัฒนาก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งก็ทำให้การคมนาคมขนส่งภายในประเทศได้ขยายตัวออกไปมากขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เร่งส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชเกษตรชนิดอื่น นอกจากข้าว

อย่างแพร่หลายยิ่งขึ้น และมีอัตราเติบโตอย่างรวดเร็วจากตารางที่ 3.9 ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างการผลิตพื้นที่เพาะปลูกข้าวกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเกษตรอื่น ๆ โดยแบ่งระยะเวลาการเปรียบเทียบออกเป็น 3 ช่วง ช่วงแรกคือระหว่างปีพ.ศ. 2493-95 ช่วงที่สองระหว่างปีพ.ศ. 2501-03 และช่วงที่สามระหว่างปีพ.ศ. 2508-10 จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มของพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเพิ่มจาก 35.1 ล้านไร่ในช่วงที่ 1 เป็น 37.0 ล้านไร่ในช่วงที่ 2 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.41 เท่านั้น ในขณะที่เนื้อที่เพาะปลูกพืชเกษตรอื่น เพิ่มจาก 5.0 ล้านไร่ในช่วงที่ 1 เป็น 10.1 ล้านไร่ในช่วงที่ 2 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 102 และเมื่อถึงช่วงที่ 3 ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 14.05 พื้นที่เพาะปลูกพืชเกษตรอื่นกลับเพิ่มขึ้นไปถึงร้อยละ 102.97 จึงเห็นได้ว่าเกษตรกรมีการปรับตัว หันไปปลูกพืชเกษตรอื่น ๆ มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพื้นที่การเพาะปลูกข้าวกับพื้นที่การปลูกพืชเกษตรอื่นในช่วงที่สาม ก็จะได้เห็นว่าพื้นที่การเพาะปลูกข้าวยังมากกว่าสองเท่า ปัญหาที่ตามมาอีกข้อหนึ่งของการผลิตข้าวก็คือผลตอบแทนต่อไร่ที่ลดลงเรื่อย ๆ ตารางที่ 3.10 แสดงให้เห็นปริมาณผลผลิตต่อไร่ของข้าวในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2449-52 ผลผลิตข้าวต่อไร่เคยสูงถึง 292.8 กิโลกรัม แต่หลังจากนั้นผลผลิตข้าวกลับลดลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียง 206 กิโลกรัมต่อไร่ในช่วงปี พ.ศ. 2501-03 รัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้หันมาส่งเสริมการปลูกข้าวอย่างจริงจัง และถึงแม้ว่าในระยะนี้จะยังไม่มีการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรใช้ปลูกแต่อย่างใด ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวก็ได้รับการพัฒนามากขึ้น อาทิเช่น ได้มีการก่อสร้างระบบชลประทานเพิ่มขึ้นอีกหลายโครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้น้ำแก่นาข้าวอย่างเพียงพอในฤดูการทํานาแล้วนอกฤดูทํานายังสามารถทํานาเพิ่มขึ้นเป็นการทํานาครั้งที่สองได้อีกด้วย นอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันอุทกภัยซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานในที่ลุ่มแถบภาคกลางได้อีกทอดหนึ่ง การส่งเสริมอีกทางหนึ่งก็คือ การสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาใช้ปุ๋ยในนาข้าวกันอย่างแพร่หลายยิ่งขึ้น และการสนับสนุนของทางราชการในการเพิ่มผลผลิต ทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากที่เคยได้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เพียง 206 กิโลกรัมต่อไร่ในฤดูการผลิต 2502/2503 เพิ่มขึ้นเป็น 222 กิโลกรัมต่อไร่ในฤดูการผลิต 2503/2504 และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็น 231 ก.ก./ไร่ ในปี 2504/2505 เป็น 240 ก.ก./ไร่ ในปี 2505/2506 และ เป็น 256 ก.ก./ไร่ ในปี 2507/2508 (ตารางที่ 3.11)



ตารางที่ 3.9 เปรียบเทียบพื้นที่ปลูกข้าวต่อพื้นที่ปลูกพืชอื่นา ระหว่างช่วงปี พ.ศ.2493-2510

หน่วย : ล้านไร่

ช่วงปี พ.ศ.	ภาค	พื้นที่ปลูกข้าว	พื้นที่ปลูกพืชอื่นา	รวม
2493-2495	กลาง	16.9	1.3	18.2
	เหนือ	2.3	0.4	2.7
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	13.1	0.7	13.8
	ใต้	2.8	2.6	5.4
	รวม	35.1	5.0	40.1
2501-2503	กลาง	17.1	3.5	20.6
	เหนือ	2.5	0.6	3.1
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	14.5	2.2	16.7
	ใต้	2.9	3.7	6.6
	รวม	37.0	10.1	47.1
2508-2510	กลาง	19.9	8.7	28.6
	เหนือ	2.7	1.5	4.2
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	16.3	4.8	21.0
	ใต้	3.7	5.5	9.3
	รวม	42.2	20.5	62.7

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, 2510

ตารางที่ 3.10 ปริมาณผลผลิตข้าวคั่วไร่ของประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2497-2503

ช่วงปี พ.ศ.	ผลผลิตข้าวคั่วไร่ (กิโลกรัม)
2497-2452	292.8
2457-2461	244.2
2464-2467	270.0
2473-2477	234.6
2483-2487	187.8
2494-2497	202.2
2501-2503	206.0

ที่มา : James C. Ingram, 1971 p. 48

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved

ตารางที่ 3.11 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศไทย ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2449-2508

ช่วงปี พ.ศ.	เนื้อที่เก็บเกี่ยวข้าว (พันไร่)	ปริมาณผลผลิต (พันตัน)	ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ (ก.ก.)
2449-2452	-	-	292.8
2457-2461	-	-	244.2
2464-2467	-	-	270.0
2473-2477	-	-	234.6
2483-2487	-	-	187.80
2494-2497	-	-	202.2
2500-2501	26,794	5,570	208
2501-2502	32,306	7,053	218
2502-2503	32,893	6,770	206
2503-2504	35,270	7,834	222
2504-2505	35,349	8,177	231
2505-2506	38,696	9,279	240
2506-2507	39,715	10,029	253
2507-2508	37,316	9,558	256

ที่มา : Statistical Year Book of Thailand (2449-2497)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2500-2508)

เมื่อการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตข้าวได้ผลดี ผลลัพธ์ทำให้ปริมาณข้าวของประเทศไทยเพิ่มและสามารถส่งออกได้มากขึ้น แต่เมื่อปริมาณข้าวส่งออกเพิ่มขึ้นนั้น ทำให้ปริมาณอุปทานข้าวในตลาดโลกเพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อราคาข้าวในตลาดโลก ราคาข้าวไทยในตลาดโลกกลับลดลงและมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามก็ตีในช่วงเวลาดังกล่าวเมื่อปริมาณข้าวที่เพิ่มขึ้นได้ชดเชยกับราคาที่ลดลงแล้ว กลับทำให้มูลค่าการส่งออกข้าวของไทยเพิ่มขึ้น และเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี การเพิ่มผลผลิตของไทยทำให้ไทยสามารถส่งออกเพิ่มขึ้นจนหน้าพม่า ซึ่งเป็นผู้ส่งออกข้าวมากที่สุดมาโดยตลอดในปี พ.ศ. 2507 อันที่จริงในช่วงปี พ.ศ. 2505 และ 2506 พม่าสามารถส่งออกข้าวเป็นจำนวนประมาณ 1.7 ล้านตันทั้งสองปี แต่ในช่วงปี 2507 ปริมาณส่งออกข้าวของพม่ากลับลดลงไปเหลือเพียง 1.5 ล้านตัน ในขณะที่ไทยเคยส่งออกได้เพียง 1.4 ล้านตันกลับส่งออกได้ 1.89 ล้านตันในปี 2507 จึงทำให้ไทยกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวสารสูงที่สุดในโลก และตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. 2507 เป็นต้นมาพม่าก็ไม่เคยหวนกลับมาเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งได้อีกเลย ผู้ส่งออกรายสำคัญอีกรายหนึ่งก็คือ สหรัฐอเมริกา ก่อนปี 2505 สหรัฐอเมริกาเคยส่งออกข้าวในปริมาณเพียง 8 แสนตันมาโดยตลอด แต่ในปี 2505 จากรัฐบัญญัติ 480 และโครงการข้าวเพื่อสันติภาพ ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวเจ้าของตนเพิ่มขึ้นจนสามารถส่งออกได้เกินกว่า 1 ล้านตันเป็นครั้งแรก และได้เพิ่มปริมาณการส่งออกของตนขึ้นเรื่อย ๆ เป็น 1.19 ล้านตันในปี 2506 และเป็น 1.35 ล้านตันในปี 2507 ในปี 2508 ปริมาณส่งออกข้าวของสหรัฐอเมริกาก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นอันดับสองหน้าพม่าไปได้อีกประเทศหนึ่งคือส่งออกได้เป็นจำนวน 1.55 ล้านตัน ในขณะที่พม่าส่งออกเพียง 1.36 ล้านตันเท่านั้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้พม่าลดการส่งออกข้าวลงก็คืออัตราค่าบริการโคกข้าวของประชาชนเพิ่มขึ้น ประกอบกับราคาข้าวที่รัฐรับซื้อจากชาวนาไม่จูงใจให้มีการผลิตข้าวเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นเหตุให้ชาวนาไม่ยอมนำข้าวมาขายให้รัฐ แต่กลับนำออกขายในตลาดมืด (รัฐบาลพม่าผูกขาดการซื้อข้าวจากชาวนาและควบคุมการส่งออก)

ในช่วงปี 2508-2510 นี้ถือว่าตลาดข้าวของโลกเป็นของผู้ผลิตอย่างแท้จริง เนื่องจากอุปสงค์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนอุปทานเพิ่มตามไม่ทัน นอกจากนี้ในบางปีเช่น

ปี 2509 ประเทศผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญ ๆ มีข้าวส่งออกน้อยลงเสียอีก ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ และเป็นผลทำให้ราคาข้าวที่ซื้อขายกันในประเทศสูงตามขึ้นไปด้วย ราคาข้าวส่งออกของไทยขยับสูงขึ้นไปตามลำดับโดยในปี 2508 ข้าว 5% อยู่ในระดับ 137.5 ดอลลาร์/เมตริกตัน ครั้นในปี 2509 ราคาข้าว 5% เพิ่มสูงขึ้นเป็น 165.8 ดอลลาร์/เมตริกตัน และเพิ่มสูงขึ้นอีกเป็น 223.7 ดอลลาร์/เมตริกตันในปี 2510 จะเห็นได้ว่าในระยะเวลาเพียง 2 ปี ราคาข้าวไทยในตลาดโลกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 62.69

ในระหว่างปี พ.ศ. 2505 มูลนิธิฟอร์ดร่วมกับมูลนิธิร็อคกี้เฟลเลอร์ ได้ให้ทุนสนับสนุนเพื่อการจัดตั้งสถาบันค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับข้าวขึ้นในเอเชีย และได้ตกลงให้จัดตั้งขึ้นในประเทศฟิลิปปินส์โดยใช้ชื่อสถาบันว่า The International Rice Research Institute หรือ IRRI โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ

1. พัฒนาพันธุ์ข้าวที่ให้ผลตอบสนองต่อปุ๋ยได้ดีที่สุด
2. ปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่สามารถต้านทานโรคพืชได้ดี
3. พัฒนาพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมต่อวิธีการปลูกในแต่ละท้องถิ่นและให้สามารถปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อมได้ดี

เมื่อดำเนินการมาได้เป็นระยะเวลา 4 ปีคือในปี พ.ศ. 2509 พันธุ์ข้าวที่ได้ทดลองและพัฒนาพันธุ์จนบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่สถาบันตั้งไว้ ก็ถูกนำออกส่งเสริมในหมู่เกษตรกรและประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย พันธุ์ข้าวดังกล่าวมีชื่อว่า IR8 ซึ่งหลังจากได้นำออกส่งเสริมแก่เกษตรกรในทวีปเอเชียแล้ว ก็ได้แพร่ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว ตารางที่ 3.12 แสดงให้เห็นอัตราส่วนของพื้นที่เพาะปลูกพันธุ์ข้าวพันธุ์ใหม่ของประเทศในเอเชีย พันธุ์ข้าว IR8 นอกจากจะสามารถต้านทานโรคใบเหลืองส้ม ซึ่งเป็นศัตรูพืชที่สำคัญของข้าวแล้ว ยังให้ผลผลิตสูงมาก โดยเฉลี่ยแล้วถึงกว่า 100 ถังต่อไร่

จากการที่มีการปรับปรุงการผลิตพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ประกอบกับดินฟ้าอากาศในช่วงฤดูการผลิต 2510-2511 อำนวยให้ จึงทำให้ผลผลิตข้าวของโลกเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย

ตารางที่ 3.12 อัตราร้อยละของพื้นที่เพาะปลูกข้าวพันธุ์ IR ต่อพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ  
ในประเทศแถบเอเชียบางประเทศ

ประเทศ	2511/12	2512/13	2513/14	2514/15	2515/16	2516/17	2517/18
พม่า	3.5	3.1	4.0	3.9	4.4	5.0	6.3
อินโดนีเซีย	2.5	10.4	11.1	16.0	24.2	37.3	39.7
เกาหลีใต้	0.0	0.0	0.0	0.2	15.7	11.8	25.5
มาเลเซีย	20.9	26.5	31.4	37.1	38.1	36.7	35.7
ฟิลิปปินส์	40.6	43.5	50.3	56.3	54.0	63.3	61.5
ไทย	0.0	0.1	0.4	1.4	4.1	5.0	5.5
บังคลาเทศ	1.6	2.6	4.6	6.7	11.1	15.7	14.9
อินเดีย	7.3	11.3	14.5	19.1	22.1	25.4	28.5
เนปาล	3.7	4.2	5.7	6.3	16.1	16.7	18.0
ปากีสถาน	19.8	30.9	36.6	50.0	43.7	42.1	39.3
ศรีลังกา	1.1	4.2	4.3	10.2	36.3	54.8	51.7

ที่มา : A.C.Palacpac (1982)

โดยเฉพาะประเทศในเอเชีย ผลผลิตข้าวทั่วโลก (ไม่รวมสาธารณรัฐประชาชนจีน เวียดนามเหนือและเกาหลีเหนือ) ผลิตข้าวได้ถึง 183 ล้านตันนับว่ามากเป็นประวัติการณ์ เพราะผลิตได้สูงกว่าฤดูการผลิต 2509/2510 ถึง 22 ล้านตันหรือสูงขึ้นร้อยละ 14 ต่อมา ในฤดู 2511/2512 ผลผลิตก็ยิ่งเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยเป็น 186 ล้านตัน ถึงแม้ดินฟ้าอากาศจะไม่สู้ดีนักในบางประเทศ เกือบทุกประเทศที่ผลิตข้าวสามารถผลิตได้มากขึ้นแทบทั้งสิ้น

การที่ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นอย่างมากมาในช่วงเวลา 2-3 ปีนี้ทำให้สถานการณ์ในตลาดข้าวของโลกเปลี่ยนจากตลาดของผู้ขายมาเป็นตลาดของผู้ซื้อ ตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา ผู้ซื้อสามารถซื้อข้าวได้ถูกลงมีอำนาจต่อรองได้สูงขึ้น และมีโอกาสเลือกซื้อข้าวจากแหล่งต่าง ๆ ได้มากขึ้น ประเทศผู้ขายเองก็ต้องแข่งขันกันมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน ประเทศไทยเองในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่รายหนึ่งของโลกได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวไม่น้อยเนื่องจากลูกค้าของไทยในส่วนที่เป็นตลาดของข้าวคุณภาพต่ำสามารถผลิตข้าวได้มากขึ้นจนบางประเทศมีปริมาณข้าวพอเพียงสำหรับบริโภคภายในประเทศและไม่จำเป็นต้องนำเข้าข้าวอีกและบางประเทศผลิตได้เหลือจากการบริโภคจนสามารถส่งออกขายในตลาดโลกได้

ในระยะเดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้แข่งขันของไทยในตลาดโลกก็ได้เพิ่มผลผลิตมากขึ้นจนสามารถส่งออกข้าวสาลีหน้าไทยได้ในปี 2510 กลายเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งไป โดยสหรัฐอเมริกาสามารถส่งออกได้ถึง 1.83 ล้านตัน ในขณะที่ไทยส่งออกได้เพียง 1.48 ล้านตัน และยังนำหน้าไทยต่อมาอีกโดยในปี 2511 สหรัฐอเมริกาส่งออกเพิ่มขึ้นเป็น 1.89 ล้านตันในขณะที่ไทยส่งออกได้ลดลงเหลือ 1.02 ล้านตันเท่านั้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตว่าในขณะที่ไทยกับสหรัฐฯ ยังรักษาปริมาณการส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกในอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่นั้น พม่ากลับลดปริมาณส่งออกอย่างฮวบฮาบและลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2508 นั้นพม่ายังสามารถส่งออกได้ถึง 1.34 ล้านตัน ต่อมาในปี 2509 พม่าส่งออกได้เพียง 1.09 ล้านตันลดลงไปร้อยละ 19 แต่พอต้นปี 2510 พม่ากลับส่งออกได้ลดลงอีกเหลือเพียง 0.54 ล้านตันลดลงไปถึงร้อยละ 51 ในปี 2511 สถานการณ์การส่งออกของพม่ากลับตกต่ำลงไปอีก โดยส่งออกได้เพียง 0.33 ล้านตันลดลงไปอีกร้อยละ 59 รัฐบาลพม่าเองพยายามแก้ไขภาวะการตลาดภายในประเทศ โดยเพิ่มราคาซื้อจากเกษตรกรขึ้น

อีกร้อยละ 5 และเพิ่มจำนวนสำนักงานรับซื้อขึ้นอีก ซึ่งนับว่าได้ผลพอสมควรคือ สามารถส่งออกได้ 0.61 ล้านตันในปี 2512 แต่เมื่อพิจารณาจากปริมาณการส่งออกที่ลดลงอย่างมากมายในช่วงระยะเวลาเพียง 4 ปีเท่านั้นนับว่าสถานการณ์การส่งออกของพม่าตกต่ำลงอย่างมาก

ถึงแม้ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากข้าวพันธุ์ IR8 ที่สถาบันค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับข้าว (IRRI) ได้พัฒนาพันธุ์ขึ้นและกระจายออกไปทั่วโลกก็ตาม ไทยเองก็ได้ประโยชน์อยู่ไม่น้อยจากข้าวพันธุ์นี้ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าข้าวพันธุ์ IR8 จะให้ผลผลิตสูงและมีความต้านทานโรคใบเหลืองส้มก็ตาม ข้อเสียของข้าวพันธุ์นี้ก็คือคุณภาพ เนื่องจากเมล็ดค่อนข้างแข็งแต่เบราะ ซึ่งเมื่อสีเป็นข้าวสารแล้วจะหักมาก นอกจากนั้นรสชาติก็ไม่อร่อยหุงไม่ขึ้น ดังนั้นข้าวพันธุ์นี้จึงเป็นคู่แข่งของข้าวไทยในส่วนที่เป็นตลาดข้าวคุณภาพต่ำเท่านั้น กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเอาลักษณะเดิมของข้าว IR8 มาทดลองผสมกับข้าวพันธุ์พื้นเมืองของไทยที่มีรสชาติดี และประสบความสำเร็จในการผสมพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ในปี 2512 โดยให้ชื่อว่าข้าวพันธุ์ กข.1 และ กข.3 ซึ่งเป็นลูกผสมของข้าวพันธุ์เหลืองทองและข้าว IR8 ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ ได้อนุมัติให้ใช้เป็นข้าวพันธุ์ดีเพื่อส่งเสริมให้ชาวนาปลูกได้ทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันก็ได้ผสมพันธุ์ข้าวเหนียวระหว่างข้าวพันธุ์พื้นเมือง คือ ข้าวพันธุ์กำแพง 15 และพันธุ์โทจุย (Native I) จากใต้หวัน และให้ชื่อว่าพันธุ์ กข.2 ซึ่งก็ได้รับอนุมัติจากกระทรวงเกษตรฯ ให้ใช้ข้าวพันธุ์ดีเพื่อส่งเสริมให้ชาวนาปลูกเช่นเดียวกัน

ข้าวทั้ง 3 พันธุ์นี้เป็นข้าวที่ให้ผลผลิตสูง อายุการเก็บเกี่ยวสั้นเพียง 150 วัน สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาลและถ้ามีการให้ปุ๋ยตลอดจนดูแลรักษาอย่างเหมาะสมก็จะให้ผลผลิตสูงถึงกว่า 100 ถังต่อไร่ และจะให้ผลผลิตอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 60 ถังต่อไร่ ที่สำคัญคือข้าวทั้ง 3 พันธุ์มีคุณภาพของเมล็ดดี เมื่อสีเป็นข้าวสารแล้วไม่หักมาก ตลอดจนมีรสชาติดีเหมือนข้าวพันธุ์พื้นเมืองของไทยทั่วไป ซึ่งหลังจากได้นำออกเผยแพร่แก่เกษตรกรโดยทั่วไปแล้ว ก็เป็นที่นิยมปลูกกันอย่างกว้างขวาง และได้มีการปรับปรุงพันธุ์อีกหลายครั้งจนกล่าวได้ว่าข้าวพันธุ์ต่าง ๆ ที่ปลูกกันอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันล้วนแต่มีสายพันธุ์มาจากข้าว IR8 แทบทั้งสิ้น



ผลจากการที่สถานการณ์ตลาดข้าวของโลกได้กลับกลายมาเป็นตลาดของผู้ซื้อ จากสาเหตุของการปฏิวัติพันธุ์ข้าวจนทำให้อุปทานข้าวเพิ่มสูงขึ้นมากนั้น ทำให้การค้าส่งออก ของประเทศไทยซบเซาลงพอสมควร กล่าวคือ ในช่วงปี 2512 ส่งออกได้ 986,352 เมตริกตันลดลงจากปีก่อนร้อยละ 3.52 แต่ในปีต่อมากลับส่งได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยส่งออก ได้ 1,023,903 เมตริกตัน นับว่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.66 ทั้งนี้เนื่องจากตอนต้นปีส่งออกได้ น้อยและราคาส่งออกเฉลี่ยโดยทั่วไปลดลง ทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการส่งเสริมการส่ง ข้าวออก โดยการตั้งรางวัลสำหรับผู้ส่งออกได้เป็นจำนวนมาก และได้ลดอัตราค่าพรีเมียม ลงอีกหลังจากที่ได้เคยลดลงแล้วในช่วงปี 2512 ถึง 3 ครั้ง การประกาศลดอัตราค่าพรีเมียม ในปี 2513 ลดลงจากเดิมถึงร้อยละ 25 นอกจากนี้ยังเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าวเหนียวและ ปลายข้าวเหนียวทุกชนิดอีกด้วย แต่สถานการณ์การค้าข้าวของไทยในช่วงต้นปี 2514 ยัง ไม่ได้ดีขึ้นนักเพราะการส่งออกยังซบเซาอยู่ ปริมาณที่ลูกค้าสั่งซื้อเข้ามาไม่กระเตื้องขึ้นเลย จนเหล่าพ่อค้าส่งออกต้องนำเรื่องเข้าร้องเรียนต่อรัฐบาลให้หาทางช่วยเหลือ รัฐบาลจึงได้ ตัดสินใจยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวเกือบทุกชนิดโดยยกเว้นเฉพาะข้าวขาว 100% และ 5% ซึ่งหลังจากการประกาศยกเลิกค่าพรีเมียมข้าวของรัฐบาล สถานการณ์ก็เริ่มดีขึ้นเป็นลำดับเพราะการเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าวทำให้ราคาข้าวส่งออกลดลงไปไม่น้อย และการที่ ราคาข้าวของไทยลดลงก็เป็นที่สนใจของตลาดใหม่ ๆ อีกหลายตลาด เช่น ตลาดในแอฟริกา และตะวันออกกลาง การที่สามารถระบายข้าวออกไปได้มากขึ้นยังส่งผลให้ราคาข้าวภายใน ประเทศกระเตื้องขึ้นมาด้วย ตลอดปี 2514 ปรากฏว่าไทยสามารถส่งข้าวออกขายในตลาด โลกเพิ่มขึ้นเป็น 1,554,490 เมตริกตันนับว่าเพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึงร้อยละ 51.9 และในปี 2514 นี้เองที่ไทยกลับขึ้นมาหน้าสหรัฐอเมริกาได้อีกครั้งในการเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับ หนึ่งในตลาดโลก

ในรอบปี 2514 นับว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายข้าวของรัฐบาลอย่าง สำคัญเพราะนอกจากจะมีการยกเลิกค่าพรีเมียมข้าวส่งออกเกือบทุกชนิดแล้ว รัฐบาลยัง ได้ตัดสินใจยอมให้มีการขายข้าวด้วยเงินเชื่อแก่ต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งนโยบายเช่นนี้ ประเทศไทยไม่เคยกระทำมาก่อน และนับว่ามีส่วนช่วยให้การส่งออกข้าวมีปริมาณเพิ่มขึ้น

อย่างสำคัญ (สภาหอการค้าไทย 2515) นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้อนุญาตให้การส่งออกข้าวตั้งแต่ 10% ลงไปสามารถขยายเวลาการชำระเงินเกินกว่า 180 วันได้ มาตรการดังกล่าวช่วยให้ประเทศผู้ซื้อที่ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สามารถซื้อข้าวจากไทยได้ โดยลดภาระทางด้าน การชำระ เงินลงอีกทั้งทำให้อานาจอในการแข่งขันค้าข้าวในตลาดโลกของไทยเพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในปี 2514 กลับไม่ได้ดำเนินการมากนักในปี 2515 เพราะได้เกิดภัยธรรมชาติ เหตุการณ์ทางการเมืองและสงครามภายในประเทศแก่หลายประเทศ ซึ่งเป็นผู้ผลิตข้าวในทวีปเอเชีย ทำให้ผลผลิตตกต่ำ เป็นผลให้อุปสงค์ข้าวมุ่งมายังประเทศไทยประกอบกับประเทศไทยไม่ได้ประสบปัญหาด้านภัยธรรมชาติแต่อย่างใด จึงทำให้สถานการณ์การส่งออกของประเทศไทยในปีนี้ ค่อนข้างแจ่มใสสามารถส่งออกได้ถึง 2,076,336 เมตริกตัน นับว่าส่งออกได้สูงกว่าปีก่อนถึงร้อยละ 33.56 แต่เนื่องจากภาวะการขาดแคลนข้าวในปีนี้ จึงทำให้ราคาข้าวเกือบทุกชนิดสูงขึ้นกว่าปีก่อนประมาณร้อยละ 10-12 จึงทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มจาก 2,939 ล้านบาทในปี 2514 เป็น 4,491 ล้านบาทในปี 2515 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50.35 และปี 2514-2515 นับเป็นปีที่ไทยได้ตลาดใหม่ ๆ ขึ้นหลายประเทศเช่น ประเทศเซเนกัล และมอริทาเนียในทวีปแอฟริกา ประเทศอิหร่านและอิรักในตะวันออกกลาง ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้กลายมาเป็นลูกค้าที่สำคัญในเวลาต่อมา ในขณะที่สถานการณ์ข้าวไทยกำลังดีขึ้นนั้น ในปีต่อมากลับเกิดวิกฤตการณ์ขึ้น เนื่องจากเกิดภาวะฝนแล้งทั่วทั้ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้ผลผลิตข้าวของประเทศไทยลดลงไม่น้อย กล่าวคือได้เพียง 12,412 เมตริกตันข้าวเปลือกลดลงจากปีก่อนประมาณร้อยละ 10 จึงเป็นที่คาดหมายว่าจะมีข้าวเหลือส่งออกน้อยลงมาก ซึ่งไม่เป็นที่พอเพียงต่อความต้องการของตลาดโลกอย่างแน่นอน รัฐบาลจึงได้ควบคุมการส่งออกข้าวอย่างเข้มงวดกวดขัน เพราะเกรงว่าจะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศแพงขึ้นอันจะก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริโภค แต่การควบคุมก็ไม่อาจห้ามอุปสงค์ที่มุ่งตรงมาสู่ประเทศไทยได้อีกทั้งราคาที่สูงขึ้นมากในปีนี้ก็ เป็นสิ่งจูงใจอย่างยิ่งต่อผู้ส่งออก ในที่สุดรัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามส่งออกข้าวโดยสิ้นเชิงในเดือนมีนาคม อีกทั้งต้องมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กักตุนสินค้าข้าวเพื่อขึ้นราคากับผู้บริโภคภายในประเทศอีกด้วย

จากวิกฤตการณ์ข้าวในปี 2516 ส่งผลให้ราคาส่งออกของข้าวไทยพุ่งสูงขึ้นอย่างมากภายในปี 2517 เช่น ข้าวขาว 100% ชั้น 1 จากราคา F.O.B. ในปี 2516 เท่ากับ 252.96 ดอลลาร์สหรัฐเพิ่มขึ้นเป็น 568.02 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2517 หรือ ข้าวขาว 25% จากราคา F.O.B. ในปี 2516 เท่ากับ 177.81 ดอลลาร์เพิ่มขึ้นเป็น 493.05 ดอลลาร์ในปี 2517 อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าสังเกตว่าราคาที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมานี้กว่าร้อยละหกสิบเป็นค่าภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ ค่าพรีเมียม ค่าอากรส่งออก ค่าใช้จ่ายในการสำรองข้าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งโควตาที่รัฐบาลกำหนด ซึ่ง Ammar Siamwalla และ Suthad Sethboonsarng (1987) ได้คำนวณออกมาว่าราคาที่เมืองท่า (border price) ของข้าวไทยเฉลี่ยเท่ากับ 6,338.23 บาท เป็นค่าภาษีเฉลี่ย 3,999.36 บาท ในขณะที่เป็นราคาข้าวจริง ๆ เพียง 2,342.87 บาทเท่านั้นถึงกระนั้นก็ตามปริมาณส่งออกในปีนี้ก็ยังสามารถส่งออกได้ถึง 1,016,818 เมตริกตันโดยคิดเป็นมูลค่าถึง 9,754 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลสามารถเก็บค่าพรีเมียมข้าวได้สูงเป็นประวัติการณ์ถึง 3,274 ล้านบาทกล่าวได้ว่าภาวะการของตลาดข้าวในช่วงปี 2516-2517 ตลาดได้กลับมาเป็นของผู้ขายอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากภาวะความผันผวนของอุปทานข้าวในตลาดนั่นเอง แต่เหตุการณ์ในช่วง 2 ปีนี้ทำให้เป็นบทเรียนแก่ผู้ซื้อรายใหญ่ ๆ ของไทยให้หันมาสต็อกข้าวไว้มากขึ้น และเป็นผลให้ปริมาณสั่งซื้อข้าวไทยในปี 2518 ลดลง รัฐบาลได้พยายามหาทางช่วยเหลือพ่อค้าส่งออกโดยลดอัตราค่าพรีเมียมลงถึง 4 ครั้ง แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้ภาวะการส่งออกข้าวดีขึ้นอย่างที่คาดหมายไว้ ปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งก็คือการที่ภาวะสงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง ทำให้สหรัฐอเมริกาซึ่งเคยระบายข้าวให้แก่เวียดนามใต้และเขมรต้องหันมาเสนอขายข้าวที่เหลือแก่ตลาดอื่นซึ่งย่อมต้องส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่วัยด้วยกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

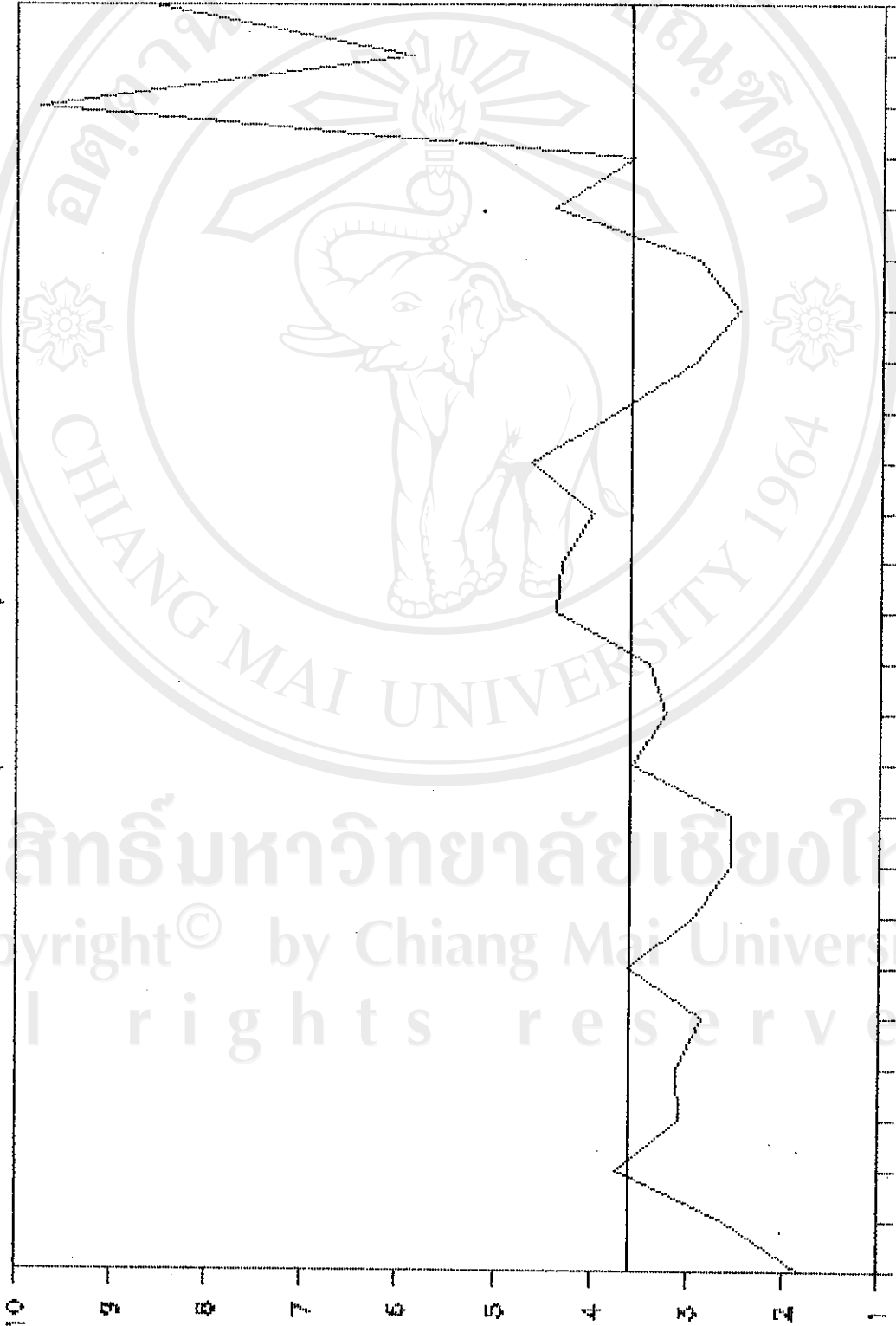
ราคาข้าวในช่วงปี 2516-2517 ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมาได้เป็นแรงชักจูงใจให้มีการผลิตข้าวอย่างขนานใหญ่ อุปทานข้าวเริ่มเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งข้าวจากสหรัฐอีกส่วนหนึ่งที่หันจากประเทศที่เคยโอบอุม่มุ่งเข้าสู่ตลาดซื้อขาย เมื่ออุปทานข้าวเพิ่มมากขึ้นสภาพตลาดเริ่มเปลี่ยนมาเป็นตลาดของผู้ซื้อที่ละน้อย ประเทศไทยเริ่มประสบ

ตารางที่ 3.13 ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2493-2519

ปี พ.ศ.	ปริมาณส่งออก (พันเมตริกตัน)	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่าเฉลี่ยส่งออก (บาท/ตัน)
2493	1,418	1,672	1,179
2494	1,474	1,824	1,237
2495	1,549	2,629	1,697
2496	1,359	3,747	2,757
2497	1,001	3,087	3,083
2498	1,236	3,133	2,535
2499	1,265	2,861	2,262
2500	1,570	3,622	2,307
2501	1,133	2,968	2,619
2502	1,092	2,576	2,359
2503	1,203	2,570	2,136
2504	1,576	3,598	2,283
2505	1,271	3,240	2,549
2506	1,418	3,424	2,415
2507	1,896	4,389	2,315
2508	1,895	4,334	2,287
2509	1,507	4,001	2,655
2510	1,482	4,653	3,139
2511	1,068	3,775	3,534
2512	986	3,072	3,115
2513	1,023	2,507	2,450
2514	1,554	2,939	1,891
2515	2,076	4,491	2,163
2516	834	3,692	4,426
2517	1,016	9,754	9,600
2518	932	5,780	6,201
2519	1,869	8,778	4,696

ที่มา : กรมศุลกากร

ภาพที่ 3.3  
จุดค่าเฉลี่ยของชาวไทย  
(2494-2519)



ปัญหาในการขายข้าวในตลาดโลกเนื่องจากมีการแข่งขันกันในด้านราคามากขึ้น ในช่วงปี 2519 สถานการณ์การค้าข้าวของไทยไม่สู้แจ่มใสนักเพราะการแข่งขันด้านราคาดังกล่าว รัฐบาลต้องประกาศลดอากรขาออกของข้าว รวมทั้งลดราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บอากรขาออกถึง 5 ครั้ง เพื่อช่วยลดต้นทุนส่งออกให้ลดลง แต่สถานการณ์ไม่ได้กระเตื้องขึ้นมากนัก คณะผู้แทนการค้าจากไทยจึงได้เดินทางออกไปเจรจาติดต่อโดยตรงกับตลาดต่างประเทศทำให้สถานการณ์ส่งออกข้าวของประเทศไทยในปี 2519 คึกคักขึ้นไทยสามารถส่งออกข้าวในปี นี้ถึง 1,869,452 เมตริกตันสูงกว่าปี 2518 ถึงร้อยละ 100.48 และมูลค่าการส่งออก เท่ากับ 8,778 ล้านบาทสูงกว่าปี 2518 ร้อยละ 51.86

โดยสรุปแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี 2519 สถานการณ์การค้าข้าวของประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่ ปริมาณการส่งออกโดยเฉลี่ยเท่ากับ 1.389 ล้านเมตริกตัน โดยสามารถส่งออกได้สูงสุดในปี 2515 จำนวน 2,112 ล้านเมตริกตัน ส่วนมูลค่าการส่งออกก็ค่อนข้างคงที่โดยเฉลี่ยเท่ากับ 3.654 ล้านบาทจากภาพที่ 3.2 และ 3.3 จะเห็นได้ว่าเส้นปริมาณและมูลค่าไม่แปรไปจากเกณฑ์เฉลี่ยมากนัก (ยกเว้นปีพ.ศ. 2516-2517 ซึ่งสถานการณ์ข้าวมีความวิกฤตค่อนข้างมาก)

### 3.3.3 การขยายตัวของการส่งออกข้าวไทย (2520-2530)

ผลจากการส่งคณะผู้แทนการค้าออกไปเจรจาทันทีกับผู้ซื้อข้าวในต่างประเทศทำให้ตลาดข้าวของไทยเริ่มขยายตัวออกไป ซึ่งปริมาณและมูลค่าการส่งออกในปี 2519 ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการค้าครั้งนี้เพราะสามารถส่งออกได้สูงกว่าปีก่อน ถึงร้อยละ 100.48 ในขณะที่มูลค่าการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 51.86 ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะประสบผลสำเร็จไม่น้อยในปี 2519 ในปีต่อมาประเทศไทยก็ยังคงดำเนินการสืบเนื่องในด้านการแสวงหาและขยายตลาดต่อไป โดยจัดคณะผู้แทนการค้าขึ้นอีก คณะผู้แทนการค้าชุดนี้ได้เดินทางไปยังตะวันออกกลางและหลาย ๆ ประเทศในทวีปแอฟริกา การเดินทางไปยังตะวันออกกลางและแอฟริกาของคณะผู้แทนทางการค้าของไทยในครั้งนี้ ทำให้พ่อค้าข้าวไทยเห็นช่องทางที่จะขยายตลาดในตลาดทั้ง 2 แห่งนี้ และทำให้ตะวันออกกลางและ

แอฟริกากลายเป็นตลาดที่สำคัญของข้าวไทยในตลาดต่อมา และผลของการเดินทางยังทำให้ปริมาณการส่งออกของข้าวไทยในปี 2520 พุ่งสูงขึ้นไปอีกคือ สามารถส่งออกได้ถึง 2,885,025 เมตริกตันสูงกว่าปี 2519 ถึงร้อยละ 54.32 ในขณะที่มูลค่าการส่งออกเท่ากับ 13,405 ล้านบาทสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 52.71 และในปีนี้อเองที่ประเทศไทยได้กลับมาหน้าสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่งในการเป็นผู้ส่งออกข้าวสูงสุดในตลาดโลก

อย่างไรก็ดี ในขณะที่สถานการณ์การตลาดข้าวของไทยเริ่มดีขึ้นตามลำดับนั้นภาวะธรรมชาติไม่ได้เป็นใจนักเพราะในปีต่อมาได้เกิดภาวะฝนแล้งขึ้น ซึ่งทำให้ผลผลิตที่ได้ลดลงประมาณร้อยละ 10 ทำให้รัฐบาลเกรงว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้นภายในประเทศอีก จึงได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น เพิ่มค่าพรีเมียม เพิ่มอัตราสำรองข้าวเพื่อการส่งออกข้าว ตลอดจนการกำหนดโควต้าส่งออกเพื่อชะลอการส่งออกลง แต่ก็เสมือนเป็นการกระตุ้นให้ราคาข้าวส่งออกเพิ่มสูงขึ้นอีก ราคาข้าวของทุกชนิดราคาสูงขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 32-36 เช่นราคาข้าวขาว 100% ราคาเฉลี่ยในปี 2521 เท่ากับ 400.83 เหรียญสหรัฐ/เมตริกตัน ในขณะที่ราคาเฉลี่ยของปี 2520 เท่ากับ 301.70 เหรียญสหรัฐ/เมตริกตันเท่านั้น ดังนั้นถึงแม้ว่าในช่วงปี 2521 ประเทศไทยจะส่งออกข้าวมีปริมาณเท่ากับ 1,573,438 เมตริกตันลดลงจากปีก่อนถึงร้อยละ 45.4 แต่มูลค่าการส่งออกกลับลดลงจากปีก่อนเพียงร้อยละ 24.2 เท่านั้น

ในวงการค้าข้าวระดับโลกนั้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นแหล่งอุปทานข้าวที่ใหญ่ที่สุดในโลกก็ตาม แต่การค้าระหว่างประเทศหาได้อยู่ในมือของผู้ส่งออกชาวไทยทั้งหมดไม่ ส่วนหนึ่งของการสั่งซื้อข้าวจากผู้ซื้อจากต่างประเทศก็ดี หรือการส่งมอบข้าวไทยไปให้ลูกค้าในต่างประเทศก็ดีจะผ่านมือนายหน้าหรือที่เรียกกันว่า โบริคเกอร์ (broker) นายหน้าเหล่านี้จะรู้แหล่งของผู้ซื้อและผู้ขายเป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์อย่างดีกับผู้ซื้อในหลาย ๆ ประเทศ ตลอดจนมีสถาบันการเงินให้ความสนับสนุน ดังนั้นเมื่อได้รับใบสั่งซื้อจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็จะซื้อข้าวจากประเทศไทยโดยผ่านผู้ส่งออกอีกทอดหนึ่งและบริษัทนายหน้าซื้อขายรายใหญ่ที่ค้าขายกับผู้ส่งออกไทยมาเป็นเวลานานก็คือ บริษัท

Rice and Commodities ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส แต่จากการส่งผู้แทนทางการค้าของไทยไปพบปะเจรจากับลูกค้าในทวีปต่าง ๆ ในช่วงปี 2519-2520 ทำให้พ่อค้าของไทยมีโอกาสดำเนินการค้าขายกับลูกค้าโดยตรงบ้าง หลังจากที่ติดต่อผ่านนายหน้าเหล่านี้มาเป็นเวลานาน แต่ถึงกระนั้นอิทธิพลและบทบาทของนายหน้าเหล่านี้ยังไม่ได้หมดไปเพียงแต่ลดลงไปบ้างในบางประเทศเท่านั้น

ในระหว่างปี 2522-2523 สถานการณ์ข้าวของไทยเริ่มดีขึ้นตามลำดับปริมาณส่งออกของทั้งสองปีใกล้เคียงกันคือ 2.72 ล้านตันในปี 2522 และ 2.71 ล้านตันในปี 2523 แต่มูลค่ากลับแตกต่างกันไม่น้อย เพราะในขณะที่ปริมาณการส่งออกของปี 2523 ต่ำกว่าเล็กน้อยนั้น มูลค่าการส่งออกกลับสูงกว่าถึงร้อยละ 23.5 คือเพิ่มจาก 15,109 ล้านบาทเป็น 18,660 ล้านบาท ทั้งนี้เพราะราคาข้าวสูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 28 และในช่วงปี 2522-2523 นี้เองที่ประเทศอิหร่านซึ่งเคยซื้อข้าวคุณภาพดีจากสหรัฐอเมริกาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างกัน จึงได้หันมาซื้อข้าวคุณภาพดีจากประเทศไทยแทน เหตุการณ์นี้นับว่าเป็นผลดีแก่ภาวะการค้าข้าวของไทยมาก นอกจากนั้นทางด้านสมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ ก็ได้ร่วมมือกับกระทรวงพาณิชย์กำหนดหลักเกณฑ์การขายข้าวไปตลาดต่างประเทศ โดยให้ร่วมมือกันแสวงหาตลาดและตั้งเจ้าหน้าที่ขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่สมาคมเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันกันเองในด้านการตัดราคาเพื่อแย่งลูกค้ารวมทั้งส่งเสริมให้มีการขยายตลาดข้าวไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อการติดต่อซื้อขายเป็นไปอย่างสะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น กรมการค้าต่างประเทศจึงได้อนุญาตให้การส่งออกเป็นไปโดยเสรีสำหรับข้าวที่ต้องส่งมอบภายในเดือนมิถุนายน ปี 2524 โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมฯ

ความร่วมมือกันของภาคเอกชนและรัฐบาล ทำให้ภาวะการค้าข้าวส่งออกของไทยในช่วงปี 2524 ก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะข้าวคุณภาพดีซึ่งมีการสั่งซื้อเข้ามาอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่าจะมีปัญหากับข้าวคุณภาพต่ำ ซึ่งมีคู่แข่งค่อนข้างมากในตลาดโลกก็ตาม ทางรัฐบาลก็ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาระบายข้าวคุณภาพต่ำขึ้น โดยพยายาม



ลดภาระและต้นทุนการส่งออกของพ่อค้าส่งออกลง ตลอดจนผ่อนคลายมาตรการและระเบียบการส่งออกให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้เพื่อช่วยเหลือภาคเกษตรโดยเฉพาะ รัฐบาลได้ประกาศลดค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม ซึ่งก็ทำให้ราคาข้าวในอัตรารองเงินเหรียญ - สหรัฐต่ำลง เป็นการช่วยให้ภาวะการแข่งขันของสินค้าเกษตรของไทยในตลาดโลกเข้มแข็งขึ้น และในปีนี้อะไรที่ปริมาณข้าวส่งออกของไทยก็เข้าสู่ยอด 3.06 ล้านตันในขณะที่มูลค่าการส่งออกเท่ากับ 26,161 ล้านบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระหว่างปี 2524-2525 ราคาข้าวส่งออกได้พุ่งสูงขึ้นมาก หากเปรียบเทียบระหว่างราคาข้าวส่งออกในปี 2523 กับปี 2525 แล้วจะเห็นว่าราคาข้าวขาวทุกชนิดเพิ่มขึ้นไปประมาณร้อยละ 37 ถึงร้อยละ 44 โดยข้าวคุณภาพดีมีแนวโน้มเพิ่มสูงกว่าข้าวคุณภาพต่ำ ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คู่แข่งในตลาดข้าวคุณภาพสูงของไทย เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ตลอดจนจอร์เจียได้พยายามเร่งเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นและทำให้ปริมาณของข้าวในตลาดโลกมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งเมื่ออุปทานมีล้นเหลือจนลูกค้าสามารถเลือกซื้อได้อย่างเสรีแล้ว ผู้ขายก็ต้องหันมาแข่งขันกันด้านราคาเพื่อจูงใจให้ผู้ซื้อเลือกซื้อสินค้าของตน

หลังจากปี 2525 เป็นต้นมา เนื่องจากผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ ๆ ของโลกได้พยายามเพิ่มผลผลิตของตนและส่งออกขายในตลาดโลกมากขึ้น จึงทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกลดลงตามลำดับ ประกอบกับภาวะการผลิตของประเทศในช่วงปีนี้ดีมาก พ่อค้าส่งออกจึงต้องหันมาแข่งขันด้านราคาเพื่อระบายข้าวออกให้มากที่สุด ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อมายังราคาข้าวเปลือกภายในประเทศที่ตกต่ำลงมาก จนเกษตรกรภายในประเทศถึงกับร้องเรียนกับรัฐบาลให้หาทางช่วยเหลือโดยเร็ว กระทรวงพาณิชย์จึงได้พยายามช่วยเหลือภาวะการส่งออกของข้าวไทย โดยการลดอัตราค่าพรีเมียมลงรวมทั้งลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกของพ่อค้าหลายครั้ง จนในที่สุดต้องยอมยกเลิกภาระข้าวสำรองทั้งหมดในเดือนพฤษภาคม ซึ่งก็ทำให้ภาวะการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดโลกดีขึ้นมาก นอกจากนั้นความร่วมมือช่วยเหลือกันของพ่อค้าทั้งในรูปสหกรณ์การค้าไทย สมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ

ก็เป็นไปด้วยดี จึงทำให้สามารถรักษาดุลค่าไว้ได้อย่างเหนียวแน่น แล้วยังสามารถขยาย ส่วนแข่งตลาดเพิ่มขึ้นอีกโดยเพิ่มจากร้อยละ 23.30 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 30.62 ในปี 2525 ปริมาณการส่งออกตลอดปีเท่ากับ 3.62 ล้านตันสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 18.16 แต่มูลค่า การส่งออกกลับลดลงร้อยละ 16.47 คือส่งออกได้ 21,851 ล้านบาท

ภาวะการแข่งขันด้านราคายังค่อนข้างรุนแรงในช่วงปี 2526 แต่ประเทศไทย ยังสามารถรักษาดุลค่าของตนไว้ได้เช่นเดิม ตลอดจนสามารถขยายส่วนแบ่งของตนใน ตลาดโลกออกไปได้ถึงแม้จะเพียงเล็กน้อยก็ตามคือร้อยละ 31.03 ซึ่งเท่ากับปริมาณส่งออก 3.70 ล้านตัน แต่มูลค่าการส่งออกกลับลดลงอีกร้อยละ 2.5 โดยมูลค่าการส่งออกในปี 2526 เท่ากับ 21,314 ล้านบาท จากภาวะการดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ส่งออกในขณะที่ข้าวในฤดูกาลผลิต 2526-27 กำลังออกสู่ตลาดโดยการลดภาษีและ ค่าธรรมเนียมการส่งออกลงจากเดิมครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังเพิ่ม วงเงินในการรับช่วงซื้อลดสัญญาใช้เงินจากร้อยละ 40 ของใบรับฝากสินค้าเป็นร้อยละ 50 ซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวไทยถูกลงอีกไม่น้อย และทำให้ภาวะการแข่งขันของข้าวไทยดีขึ้น

แม้กระนั้นก็ดี รัฐบาลยังได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราใน วันที่ 2 พฤศจิกายน 2527 โดยให้เทียบค่าเงินบาทกับค่าของกลุ่มสกุลเงินของประเทศคู่ค้า ของไทยแทนที่จะเทียบกับสกุลดอลลาร์สหรัฐเพียงสกุลเดียว ซึ่งก็ทำให้ค่าของเงินบาทลดลง ไปอีกและส่งผลให้ราคาข้าวไทยในตลาดโลกถูกลง แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้ข้าวไทยสามารถขยาย ตลาดเพิ่มขึ้นได้อีกเนื่องจากตลาดได้กลายเป็นของผู้ซื้อไปเสียแล้ว จากปริมาณอุปทานข้าวที่ ค่อนข้างเพื่อในตลาด ทำให้การจูงใจผู้ซื้อเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น และถึงแม้ว่ารัฐบาลจะลด ค่าเงินบาทลง เพื่อมุ่งจะช่วยเหลือด้านราคาของพืชผลเกษตรไทยในตลาดโลกก็ตาม แต่จาก การที่ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดลงตามลำดับก่อนความเดือดร้อนแก่ชาวนา ซึ่งเป็นผู้ผลิต อย่างมากและส่งผลให้รัฐบาลต้องหามาตรการเพื่อบังคับให้พ่อค้าข้าวส่งออก ซื้อข้าวจาก ชาวนามากขึ้นโดยการกำหนดอัตราสำรองข้าวเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งนับว่าเป็นการ สร้างภาระต้นทุนการส่งออกข้าวให้เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้พ่อค้าข้าวหลายรายที่ไม่กล้าเสี่ยงต่อ

การขาดทุนต้องลดปริมาณการส่งออกข้าวออกนอก อย่างไรก็ดี ในปี 2528 ประเทศไทยก็ยังรักษาตลาดของตนไว้ได้อย่างเหนียวแน่นถึงแม้ว่าปริมาณการส่งออกจะลดลงร้อยละ 11.88 คือส่งออกได้ 4.00 ล้านตัน แต่ส่วนแบ่งในตลาดโลกกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 36.75 ในขณะที่มูลค่าข้าวส่งออกลดลงร้อยละ 11.36

จากภาวะความไม่คล่องตัวในการเก็บสำรองข้าวเพื่อการส่งออก ตลอดจนภาวะที่ทำให้ต้นทุนการส่งออกสูงขึ้น กลายเป็นแรงกดดันทางการเมืองที่ทำให้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในตอนต้นปี 2529 ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีคนใหม่ (นายสุรัตน์ โอสกาณูเคราะห์) เข้ามาดำเนินงานก็ได้ประกาศยกเลิกการสำรองข้าวเพื่อการส่งออกเสีย นอกจากนั้นได้ยกเลิกระบบการจัดสรรโควตาให้เป็นการส่งออกโดยเสรี ส่งผลให้ผู้ส่งออกซึ่งมั่นใจในภาวะการค้ามากขึ้น เริ่มหาสัญญาขายข้าวให้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ถึงแม้จะมีการประมาณการกันว่า ในช่วงปี 2529 ปริมาณการส่งออกข้าวไทยจะไม่สูงมากนัก เพราะผู้ซื้อส่วนใหญ่ยังคงมีข้าวคงคลัง (stock) อยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้ระดมซื้อไว้ตั้งแต่ช่วงฤดูการผลิต 2526-27-28 มากแล้ว แต่ปริมาณการส่งออกข้าวไทยก็ยังเพิ่มขึ้นจากปี 2528 ไม่น้อย สาเหตุสำคัญก็มาจากความเป็นมืออาชีพทางการตลาดในระดับนานาชาติมากขึ้นของพ่อค้าส่งออกข้าวไทย นอกจากจะมีการตั้งรับอย่างเหนียวแน่น โดยการรักษาคู่แข่งทางการค้าอย่างมั่นคงแล้วยังมีการรุกในเชิงการค้าอย่างหนัก เพื่อแย่งชิงตลาดทั้งจากคู่แข่งทางการค้าเช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และจากบรรดานายหน้าในตลาดข้าว โดยเฉพาะบรรดานายหน้าในตลาดข้าวเหล่านี้ ถ้าสามารถแย่งชิงลูกค้ามาได้ นอกจากจะทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นแล้วยังจะทำให้ส่วนเหลือ (margin) ทางการค้าสูงขึ้นอีกด้วย บริษัทค้าข้าวส่งออกของไทยหลายบริษัทจึงลงทุนค่อนข้างมากกับข่าวสารข้อมูลทางการค้า ตลอดจนการจ้างนักการตลาดที่เป็นชาวต่างประเทศมาร่วมทำงานการต่อสู้ทางการค้าอย่างหนัก ทำให้ปริมาณการส่งออกในปี 2529 เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 8.0 โดยส่งออกได้ 4.32 ล้านเมตริกตันมูลค่า 19,361.7 ล้านบาทและมีส่วนแบ่งในตลาดโลกเท่ากับ 37.21

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สินค้าข้าวไทยต้องเผชิญอยู่ก็คือ ราคาในตลาดโลกที่ตกต่ำลงเรื่อย ๆ จนราคาในปี 2529 เหลือเพียงครึ่งเดียวของราคาในปี 2524 เท่ากับตกลงประมาณร้อยละ 10 ต่อปี ราคาที่ตกลงอย่างมากของข้าวไทยในตลาดโลกส่งผลต่อเนื่องมาถึงราคาข้าวเปลือกภายในประเทศ ซึ่งก็ตกลงมาเหลือประมาณครึ่งเดียวของราคาเมื่อปี 2524 เช่นกัน แต่ปัจจัยการผลิตกลับราคาสูงขึ้น ดังนั้นจึงก่อความเดือดร้อนอย่างสูงแก่ชาวนาผู้เป็นผู้ผลิตข้าวและเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลเองก็ได้หาวิธีการช่วยเหลือหลายประการมาดำเนินการ แต่ส่วนใหญ่ก็คงจะไม่ได้ผลนัก อีกวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ปัญหาข้าวราคาตกต่ำในช่วงนี้ก็คือ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา โดยกำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ดำเนินการและธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้ในรูปเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ลักษณะของโครงการก็คือ ถ้าเกษตรกรรายใดยังไม่ต้องการขายข้าว เนื่องจากเห็นว่าราคารับซื้อในท้องตลาดยังต่ำอยู่ แต่มีความจำเป็นต้องใช้เงินก็สามารถนำข้าวเปลือกของตนไปจำนำไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ธนาคารก็จะรับจำนำไว้แล้วจ่ายเงินให้ไปก่อน ต่อเมื่อชาวนารายนั้นต้องการขายข้าวเมื่อใดก็มาไถ่ถอนคืนพร้อมทั้งจ่ายดอกเบี้ยตามระยะเวลาที่ฝากไว้

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ได้รับความนิยมนอกจากเกษตรกรเป็นอันมาก ข้าวเปลือกที่ธนาคารรับจำนำไว้ตั้งแต่มกราคมจนถึงมิถุนายน 2530 มีจำนวน 2.3 ล้านเมตริกตันโดยธนาคารจ่ายเงินกู้ไปจำนวน 3,809.6 ล้านบาท ผลจากการที่ชาวนานำข้าวไปจำนำไว้กับธนาคารทำให้ปริมาณข้าวที่เข้าสู่ตลาดกรุงเทพฯ ลดลง แต่ความต้องการของผู้ส่งออกมีอย่างสม่ำเสมอทุกเดือนเพราะมีการทำสัญญาซื้อขายข้าวไว้ล่วงหน้า ดังนั้นผู้ส่งออกจึงต้องแข่งขันกันรับซื้อในราคาที่สูงขึ้น นอกจากนั้นยังเกิดภาวะฝนทิ้งช่วง เป็นระยะเวลาเวลานานในฤดูปลูกข้าว ทำให้เกิดความเสียหายจนเป็นที่คาดกันว่าผลผลิตในปี 2531 จะลดลงเป็นอันมากจึงทำให้โรงสีข้าวชลอการระบายข้าวออกสู่ตลาดเพราะหวังเก็งกำไรจากภาวะฝนแล้งดังกล่าว ราคารับซื้อข้าวเปลือกในช่วงปลายปี 2530 จึงสูงขึ้นอีกถึงประมาณร้อยละ 20 ของราคาต้นปี ในขณะที่ราคาข้าวไทยในตลาดโลกเริ่มสูงขึ้นทีละน้อย ทำให้มูลค่าการส่งออกของไทยในปี 2530 สูงกว่าปี 2529 ร้อยละ 14.81

ในขณะที่ปริมาณการส่งออกเกือบเท่าเดิมคือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.78 เท่านั้น ปริมาณการส่งออกตลอดปี 2530 เท่ากับ 4.35 ล้านเมตริกตันมูลค่า 22,230 ล้านบาทและไทยยังคงครองส่วนแบ่งตลาดสูงสุดอยู่เหมือนเดิมโดยมีส่วนแบ่งตลาดเท่ากับร้อยละ 37.33

สำหรับคู่แข่งการส่งออกข้าวที่สำคัญของไทยคือ สหรัฐอเมริกานั้น ปรากฏว่าตลาดส่งออกสำหรับข้าวขาวเมล็ดยาวของสหรัฐอเมริกาได้ลดลงอย่างสม่ำเสมอจาก 855,258 ตันในปี 2523 เหลือเพียง 595,583 ตันในปี 2527 และตลาดที่สำคัญคือประเทศอิหร่านซึ่งเฉพาะปี 2527 นำเข้าข้าวขาวเมล็ดยาวจากสหรัฐเป็นปริมาณถึงร้อยละ 72 ของข้าวชนิดนี้ ที่สหรัฐได้ตลาดนี้เนื่องจากเสนอขายโดยให้เชื่อระยะยาว ส่วนตลาดอื่นที่พอจะสำคัญก็คือ ประเทศหมู่เกาะคาริบเบียนและอเมริกาเหนือซึ่งสหรัฐฯ ได้เปรียบในเรื่องค่าขนส่ง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสหรัฐได้สูญเสียตลาดข้าวขาวเมล็ดยาวให้แก่ประเทศไทยไปแล้ว (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, 2529)

ถึงแม้ว่าในช่วงปี 2529 สหรัฐได้ผ่านกฎหมายออกมาฉบับหนึ่งเรียกว่า Food Security Act แต่มักจะเรียกกันว่า Farm Act เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ผลิตตลอดจนผู้ส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐ โดยมีสาระสำคัญคือ

1. รัฐจะร่วมกำหนดราคาพืชผลเกษตรที่ส่งออกด้วย
2. ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยใช้พืชผลเป็นประกัน
3. ชดเชยเงินทุน (subsidy) แก่ผู้ส่งออกพืชผลเกษตรในอัตราที่แตกต่างระหว่างราคาภายในกับราคาตลาดโลก (ในกรณีที่ราคาตลาดโลกต่ำกว่า)

ในวาระแรกที่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ (15 เมษายน) ผู้เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าวไทยได้พยายามประท้วงสหรัฐอย่างรุนแรงเนื่องจากเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อการแข่งขันค้าข้าวในตลาดโลก เพราะราคาข้าวของสหรัฐจะต่ำกว่าข้าวไทยมากและไทยจะเสียตลาดแก่สหรัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 แต่สหรัฐเองก็ยืนยันว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องการปกป้องตลาดข้าวสาลีมากกว่า เพราะปริมาณส่งออกข้าวสาลีของสหรัฐสูงกว่าข้าวเจ้ามากมาย

ตารางที่ 3.14 ปริมาณและมูลค่าส่งออกของข้าวไทย ระหว่าง พ.ศ. 2520-2530

ปี พ.ศ.	ปริมาณส่งออก (พันเมตริกตัน)	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่าเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2520	2,885	13,405	4,646
2521	1,573	10,161	6,547
2522	2,722	15,109	5,549
2523	2,716	18,660	6,868
2524	3,066	26,161	8,530
2525	3,623	21,851	6,029
2526	3,704	21,314	5,752
2527	4,545	25,109	5,524
2528	4,005	22,256	5,557
2529	4,322	19,361	4,478
2530	4,356	22,230	5,102

ที่มา : กรมศุลกากร

อย่างไรก็ดี ผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดนัก เพราะในปี พ.ศ. 2530 ตลาดข้าวไทยก็ยังยังคงนำเข้าข้าวจากไทยสม่ำเสมออยู่อีกทั้งราคาข้าวไทยกลับสูงขึ้นอีกด้วยดังที่กล่าวมาแล้ว

### 3.3.4 นโยบายและมาตรการข้าวของรัฐ ในระหว่างปี 2529-30

การขยายตัวของการส่งออกข้าวไทยในระยะเวลาประมาณ 10 ปีหลังนี้ ถึงแม้จะเกิดจากความตื่นตัวของภาคเอกชน ในการนำเอากลยุทธ์ทางการตลาดตลอดจนข่าวสารข้อมูลทางการค้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการแสวงหาตลาดเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ส่วนหนึ่งนั้นกล่าวได้ว่ามาจากความร่วมมือและช่วยเหลือของรัฐบาลด้วยเช่นกัน รัฐบาลได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการส่งออกทั้งด้านการสนับสนุนกลไกตลาดภายในและการสนับสนุนกลไกตลาดต่างประเทศ ซึ่งก็นับว่าได้ผลพอสมควร เพราะมาตรการต่าง ๆ เป็นการเสริมกลยุทธ์ทางการตลาดของภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพขึ้น สำหรับนโยบายข้าวของรัฐบาลในช่วงปี 2529-30 นั้นมาตรการหลักในการสนับสนุนการส่งออกได้มุ่งไปที่กลไกของตลาด ซึ่งแบ่งออกเป็นกลไกตลาดภายในประเทศและกลไกตลาดต่างประเทศซึ่งการกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนกลไกทั้งสองจะต้องสอดคล้องกันด้วย

สำหรับมาตรการในการสนับสนุนกลไกตลาดภายในประเทศนั้นประกอบไปด้วย มาตรการและโครงการต่าง ๆ คือ

1. มาตรการเพิ่มกำลังการซื้อข้าวเปลือกให้มากขึ้นในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวโดย

1.1 ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือทางการเงินและการจัดเก็บภาษี ซึ่งกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีรายได้ผู้ประกอบการค้าข้าวเปลือก (โรงสี) จากวิธีการประเมินเป็นวิธีเหมาจ่าย เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการค้าข้าวเปลือก ประกอบการค้าข้าวเปลือกด้วยความมั่นใจมากขึ้น

1.2 ขยายขอบเขต ผู้ค้าข้าวเปลือกที่มีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยต่ำให้กว้างขวางขึ้น จากเดิมจำกัดเฉพาะสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และโรงสีที่เป็นนิติบุคคลให้ครอบคลุมถึงผู้ค้าข้าวเปลือกอื่น ๆ ที่มีใช้นิติบุคคลด้วย

1.3 สนับสนุนสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ให้แก่ผู้ค้าข้าวเปลือก เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร วงเงิน 5,000 ล้านบาท ดำเนินการ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่านธนาคารพาณิชย์ตามกลไกปกติ

2. มาตรการสนับสนุนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรโดยตรง ประกอบด้วย 4 โครงการคือ

2.1 โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและการบริการตลาดข้าว ดำเนินการโดยสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์นิคม (วงเงิน 500 ล้านบาท)

2.2 โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (วงเงิน 182.7 ล้านบาท)

2.3 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (วงเงิน 5,000 ล้านบาท)

2.4 โครงการชำระหนี้ค่าปุ๋ยด้วยข้าวเปลือกและรับซื้อข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2529/30 ดำเนินการโดยองค์การตลาดเพื่อการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (วงเงิน 100 ล้านบาท)

3. มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกประกอบด้วย 3 โครงการคือ

3.1 โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย (วงเงิน 400 ล้านบาท)

3.2 โครงการระบายข้าวสารในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว เพื่อเพิ่มกำลังซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา โดยส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดที่มีการซื้อข้าวสารจำนวนมากเป็นประจำเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม

3.3 โครงการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อการบริโภคในหน่วยทหาร (วงเงิน 120 ล้านบาท) โดยกองทัพบก



การดั่งนี้

สำหรับการสนับสนุนกลไกการตลาดต่างประเทศ ประกอบด้วยมาตรการโครง

1. ยกเลิกค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวออกทั้งหมดเพื่อให้ต้นทุนการส่งออกต่ำลง
2. สนับสนุนการให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำและปรับปรุงมาตรการทางภาษี เพื่อสนับสนุนการสต็อกข้าวและการแพคกิ้ง เครดิทเพื่อการส่งออกโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ
3. สนับสนุนการใช้ระบบการค้าต่างตอบแทน (COUNTER TRADE) เพื่อระบายข้าวส่งออก โดยกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ
4. สนับสนุนการหาตลาดข้าวของภาคเอกชน โดยการให้บริการทางด้านการตลาดของกระทรวงพาณิชย์ เช่น การจัดคณะผู้แทนการค้าไปแสวงหาตลาดและขายข้าวในต่างประเทศ ดำเนินการเจรจา และการจูงใจให้ซื้อข้าวไทย เพื่อเร่งรัดการส่งมอบข้าวช่วงต้นฤดู
5. สนับสนุนการซื้อข้าวสารเพื่อเก็บสต็อกและระบายออกต่างประเทศ โดยกระทรวงพาณิชย์ ภายในวงเงิน 300 ล้านบาท เพื่อส่งออกรักษาระดับราคาข้าวและเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในปัจจุบันภาพรวมของการส่งออกข้าวไทยจะมีปริมาณสูงขึ้นก็ตาม แต่ความหลากหลายของผู้ซื้อก็มีมากขึ้นด้วยเช่นกัน และลักษณะความต้องการในการบริโภคของลูกค้าย่อมแตกต่างกันไปทั้งปริมาณและคุณภาพของข้าว นอกจากนี้การกระจายตัวของอุปสงค์ในแต่ละระดับคุณภาพข้าวก็ย่อมแตกต่างกันไปตามอำนาจซื้อของลูกค้านั้นๆ ซึ่งมีไม่เท่ากัน ดังนั้นในบทต่อไป จึงจะได้ศึกษาถึงโครงสร้างของตลาดข้าวในแต่ละระดับคุณภาพให้ละเอียดขึ้นเพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตลาดข้าวในแต่ละระดับได้ชัดเจน