



ปัญหาชาวนาในทัศนะของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.2501-2516

ปัญหาชาวนาเป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีการ แผนงานที่แตกต่างกันออกไป ตามทัศนะและมุมมองของชนชั้นปกครองในแต่ละบริบทของสังคมนั้น ๆ ว่าชาวนาต้องการความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง โดยผ่านสายตาของรัฐบาลเป็นหลัก เช่น การให้ความช่วยเหลือชาวนาในเรื่องพันธุ์ข้าวปลูกของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ.2499¹ ต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งปี พ.ศ.2502 เนื่องจากฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ชาวนาต้องนำพันธุ์ข้าวปลูกที่เก็บไว้สำหรับทำพันธุ์ออกมากินแทน ซึ่งรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณถึง 4,797,000 บาท เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวนาในจังหวัดต่าง ๆ 27 จังหวัด ทั่วประเทศซึ่งได้รับความเดือดร้อน จากการขาดแคลนพันธุ์ข้าวปลูกในปีเพาะปลูก 2501 เนื่องจากการทำนาในปี พ.ศ.2500 ได้รับความเสียหายเพราะฝนไม่ตก²

แต่ในการช่วยเหลือพันธุ์ข้าวปลูกดังกล่าว ก็ต้องสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลอีกเมื่อชาวนาซึ่งแต่เดิมนั้นนิยมเก็บข้าวพันธุ์ไว้ใช้เอง พวกมันละทิ้งประเพณีการเก็บพันธุ์ข้าวปลูก หันมาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลแทน ประกอบกับรัฐบาลเองก็เคยมีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการปลดเบสิ่งหนี้สินที่ชาวนายืมไปซื้อพันธุ์ข้าวปลูก ซึ่งชาวนาเป็นหนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 ถึง 2498 เป็นจำนวนเงินถึง 17 ล้านบาท ทางรัฐบาลยังไม่ได้รับเงินใช้หนี้สิน การร้องขอความช่วยเหลือก็ทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ³ ทางกระทรวงเกษตรจึงเสนอให้ลดความ

¹ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่องยกเลิกหนี้ค่าพันธุ์ข้าวปลูกให้ชาวนา ในวันที่ พิชมงคล พ.ศ.2499.

²ทชช.(3) สร.0201.29/77 การสำรวจพิจารณาและการให้ความช่วยเหลือชาวนา 21 กรกฎาคม พ.ศ.2501 ประกาศกระทรวงเกษตร เรื่องการให้ความช่วยเหลือพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาในจังหวัดต่าง ๆ พ.ศ.2501.

³ทชช.(3) สร.0201.29/77 หนังสือด่วน ที่ สร.10435/2501 กระทรวงเกษตร ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2501 เรื่องการช่วยเหลือพันธุ์ข้าวปลูกในปีต่อไป.

ช่วยเหลือทางด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์ข้าวปลูกเหลือเพียง 5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2502⁴

พร้อมกันนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลโท ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีก็มีมติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2501 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำโครงการส่งเสริมอาชีพเกษตรกร⁵ ทั้งนี้รัฐบาลมีความเชื่อว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้มีอาชีพทางเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก มีรายได้ไม่พอจ่าย ไม่มีที่ดินของตนเอง มาตรฐานการครองชีพต่ำ ดังนั้นความเจริญก้าวหน้าของประเทศจึงยังอยู่อีกไกล เนื่องจากอาชีพการเกษตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบอาชีพกสิกรรม (ทำนา) ยังมีอุปสรรคขัดขวางอยู่อีกหลายประการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้⁶

1. ปัญหาเรื่องที่ดิน เช่น การขาดการทำนุบำรุงที่ดินอย่างถูกหลักวิชาการ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจับจองที่ดิน ตลอดจนการสงวนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณเขตทางหลวงแผ่นดิน ปัญหาผู้ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองทำการเกษตร ฯลฯ

2. ปัญหาเรื่องแรงงาน หมายถึง ประชาชนที่เป็นกสิกร ส่วนมากยังขาดความรู้ที่ทันสมัยในการประกอบอาชีพ ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาลจึงยังปรากฏว่ามีกสิกรจำนวนมากไม่น้อยละอาชีพไปประกอบอาชีพอย่างอื่น เช่น อาชีพเก็บสามล้อ เป็นต้น และยังปรากฏว่ามีแรงงานที่ไม่ได้ทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนมาก

3. ปัญหาเรื่องทุน เนื่องจากฐานะเกษตรกรมีรายได้ไม่พอจ่ายไม่มีเหลือเก็บไว้ลงทุนต่อไป จึงทำให้เกิดหนี้สินและทิ้งอาชีพทางการเกษตรไปในที่สุดเป็นส่วนใหญ่ โดยทุนในที่นี้ยังหมายถึงรายจ่ายทั้งสิ้นในการผลิต ตลอดจนเครื่องมือในการประกอบอาชีพอีกด้วย

4. ปัญหาเรื่องการจัดการ ที่สำคัญคือการตลาดและการขนส่งกสิกรต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าคนกลาง ซึ่งส่วนมากเป็นชนต่างชาติ การขนส่งไม่สะดวกทำให้กสิกรได้รับผลกำไรน้อยมาก หรือไม่สามารถนำผลผลิตออกไปสู่ตลาดได้ รัฐบาลยังไม่เคยสอดส่องช่วยเหลืออย่างจริงจัง ในด้านการตัดปัญหาคนกลาง ฯลฯ

⁴เรื่องเดียวกัน.

⁵พช.(3) สร.0201.29/78 การพิจารณาจัดทำโครงการส่งเสริมอาชีพเกษตรกร 16 กันยายน พ.ศ.2501 - 14 ตุลาคม พ.ศ.2501

⁶เรื่องเดียวกัน.

จากการสำรวจเศรษฐกิจของคณะสำรวจธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการหรือธนาคารโลก เพื่อหาข้อมูลในการจัดทำโครงการพัฒนาการของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย ในระหว่างเดือน กรกฎาคม พ.ศ.2500 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.2501 ได้มีการประมาณการจำนวนประชากรสำหรับประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการว่าเมื่ออยู่ประมาณ 21.4 ล้านคน⁷ อัตราการเพิ่มของประชากรสูงกว่าร้อยละ 2 ต่อปี และพยากรณ์ว่าอัตราการเพิ่มของประชากรนี้ถือว่าเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ.2501 จำนวนประชากรในประเทศไทยมีจำนวน 24.8 ล้านคน⁸ (ดูตารางที่ 1) และเพิ่มขึ้นเป็น 34.7 ล้านคนในปี พ.ศ.2512⁹ ในจำนวนนี้มีประชากรในภาคเกษตรกรรมรวมทั้งสิ้น 3,410,309 คน (พ.ศ.2503) ประมาณ 19.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 74.6 ของประชากรทั้งหมด

ในปี พ.ศ. 2500-1 มีเนื้อที่ถือครองประมาณ 41.5 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกข้าว 31.7 ล้านไร่ สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้เพียง 26.7 ล้านไร่ ผลผลิตเฉลี่ยไร่ละ 220 กิโลกรัม (ดูตารางที่ 2) และในปีสิ้นสุดของงานวิจัยชิ้นนี้คือในปีการผลิต 2515/2516 ประเทศไทยมีเนื้อที่ถือครอง 54.8 ล้านไร่ พื้นที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 44.6 ล้านไร่ ผลผลิตเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อไร่เพียง 262 กิโลกรัม ทั้งนี้โดยเฉลี่ยผลผลิตข้าวที่ผลิตได้ในประเทศไทยต่อไร่ นั้น ภาคกลางผลิตได้ 318 กิโลกรัม/ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 180 กิโลกรัม/ไร่ ภาคเหนือ 345 กิโลกรัม/ไร่ ภาคใต้ 283 กิโลกรัม/ไร่¹⁰

⁷สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการพัฒนาการของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2503), : 4.

⁸สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 24, 2506, สำนักงานสถิติแห่งประเทศไทย สำนักงานนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507), : 40.

⁹เรื่องเดียวกัน, : 42

¹⁰สุภัทรา โสฬ์วัชรกุล, "ปัญหาและนโยบายการพัฒนาการเกษตรประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513),

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประชากรโดยประมาณเมื่อกลางปี ของประเทศไทย พ.ศ.2495-2515

พ.ศ.	จำนวนประชากร 1.000 คน
2495	20,832
2496	21,466
2497	22,099
2498	22,762
2499	23,445
2500	24,148
2501	24,873
2502	25,629
2503	26,388
2504	27,180
2505	27,995
2506	28,835
2507	29,700
2508	30,591
2509	31,508
2510	32,453
2511	33,427
2512	34,430
2513	35,463
2514	36,527
2515	37,623

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สมุดสถิติรายปี พ.ศ.2515-2516

ตารางที่ 2 แสดงเนื้อที่ถือครอง เนื้อที่เพาะปลูก จำนวนผลผลิตข้าว พ.ศ. 2481 ถึง 2515

ปีเพาะปลูก พ.ศ.	เนื้อที่ถือครอง 1,000 ไร่	เนื้อที่เพาะปลูก 1,000 ไร่	เนื้อที่เก็บเกี่ยว 1,000 ไร่	เฉลี่ยผลผลิตต่อ ไร่ ไร่ละ/กก.	จำนวนผลผลิต 1,000 ตัน
2481/82	25,964	21,919	19,554	206	4,524
2482/83	26,950	21,649	19,202	211	4,560
2483/84	27,525	23,794	20,127	207	4,923
2484/85	28,154	24,808	22,672	206	5,120
2485/86	29,684	27,370	17,973	141	3,854
2486/87	30,425	25,924	23,834	214	5,536
2487/88	30,824	25,387	23,831	194	4,928
2488/89	31,515	23,514	17,794	152	3,572
2489/90	32,421	24,887	21,932	178	4,442
2490/91	34,914	30,156	26,901	183	5,506
2491/92	36,454	32,573	30,812	210	6,835
2492/93	37,782	32,926	31,016	203	6,648
2493/94	38,507	34,626	33,091	196	6,782
2494/95	39,183	37,245	35,851	197	7,325
2495/96	39,645	33,551	32,064	197	6,602
2496/97	40,594	38,574	37,068	258	9,952
2497/98	40,377	34,732	28,274	208	7,224
2498/99	40,215	36,060	33,598	247	2,499
2499/2500	40,986	37,648	36,013	264	9,939
2500/01	41,523	31,726	26,794	220	6,980
2501/02	41,774	35,887	32,306	240	8,613

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปีเพาะปลูก พ.ศ.	เนื้อที่ถือครอง 1,000 ไร่	เนื้อที่เพาะปลูก 1,000 ไร่	เนื้อที่เก็บเกี่ยว 1,000 ไร่	เฉลี่ยผลผลิตต่อ ไร่ ไร่ละ/กก.	จำนวนผลผลิต 1,000 ตัน
2502/03	42,571	37,909	32,893	223	8,454
2503/04	43,232	37,012	35,270	256	9,475
2504/05	43,629	38,619	35,349	256	9,886
2505/06	44,589	41,168	38,696	267	10,992
2506/07	45,569	41,229	39,715	281	11,585
2507/08	46,631	40,872	37,316	278	11,362
2508/09	47,203	40,961	37,247	268	10,978
2509/10	48,505	46,454	43,759	257	11,947
2510/11	49,817	41,612	36,296	231	9,625
2511/12	50,728	45,173	39,602	229	10,348
2512/13	*	47,400	45,370	283	13,410
2513/14	*	46,840	42,839	290	13,570
2514/15	*	47,043	44,347	292	13,744
2515/16	54,831	44,620	41,071	262	11,669

ที่มา : สถิติการเกษตรแห่งประเทศไทย ปีการเพาะปลูก 2515/2516 เอกสารสถิติการเกษตร
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ 25,2517 : 47-48.

อัตราเฉลี่ยการเพาะปลูกข้าวและผลผลิตต่อไร่ในประเทศไทย แตกต่างกันไปตาม ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่แบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ ภาคกลาง (ภาคตะวันออก/ ตะวันตก) ภาคเหนือ ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ที่ราบส่วนใหญ่อยู่บริเวณ ภาคกลางของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2505 ภาคเหนือมีพื้นที่ปลูกข้าวเพียงร้อยละ 6 ของพื้นที่ เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ ผลิตข้าวได้ร้อยละ 9 ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ ภาคตะวันออก เฉียงเหนือมีเนื้อที่เพาะปลูกข้าวร้อยละ 43 สามารถผลิตข้าวได้ร้อยละ 33 ที่ราบภาคกลางมี พื้นที่เพาะปลูกข้าวร้อยละ 43 และผลิตข้าวได้ร้อยละ 50 ของผลผลิตทั้งประเทศ ส่วนใน ภาคใต้มีเนื้อที่เพาะปลูกข้าวร้อยละ 8 และผลิตข้าวได้เพียงร้อยละ 8 ข้าวที่ปลูกในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่เป็นข้าวเหนียว¹¹ ชาวนามีวิธีการปลูกข้าว ด้วยกัน 3 วิธี คือ การทำนาดำ การทำนาหว่านและการปลูกข้าวด้วยการหยอด ซึ่งเรียกว่า การปลูกข้าวไร่ ประมาณร้อยละ 75 ของการทำนาใช้วิธีการทำนาดำ

ลักษณะของดินภาคต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไป ภาคเหนือ มีเนื้อที่ประมาณ ร้อยละ 17.41 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าไม้ ผลผลิตที่สำคัญของ ภาคนี้ ได้แก่ ป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่า ส่วนที่นา และพื้นที่ปลูกพืชไร่อื่น ๆ มีประมาณ ร้อยละ 5.93 ของเนื้อที่การเกษตรทั่วประเทศ ที่สำคัญในภาคนี้มีระบบการชลประทานที่ดี (ระบบนาเหมืองฝายโดยคนงานท้องถิ่น) ทำให้ผลผลิตที่ได้อยู่ในอัตราสูงกว่าภาคอื่น ๆ เกษตรกร ในภาคนี้มีการทำอาชีพเสริมด้วยการปลูกไม้ยืนต้น ทำสวนผลไม้ และสามารถเพาะปลูกพืชไร่ ต่าง ๆ หลังการเก็บเกี่ยวข้าว นอกจากนี้ยังสามารถทำนาปีละ 2 ครั้งได้เป็นอย่างดีเพราะ ลักษณะของดินและน้ำอานวย

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹รายงานประจำปีประเทศไทย 2509, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี 2509), : 332.

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่มาก มีเนื้อที่ร้อยละ 32.12 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ พื้นที่เป็นดินปนทราย กันดารน้ำในฤดูแล้ง และไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ นอกจากนี้ดินในภาคนี้ยังมีการชะพังทลาย ความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำมาก และไม่มีอินทรีย์วัตถุมากเท่าที่ควร บางแห่งจึงไม่เหมาะต่อการเพาะปลูก ดังนั้นการเพาะปลูกในภาคนี้จึงไม่ได้ผลเต็มที่ ผลผลิตต่อไร่ต่ำที่สุดในประเทศ ภาคนี้มีเนื้อที่ถือครองเพื่อการเพาะปลูกทางการเกษตรประมาณร้อยละ 33.70 ของเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรในปัจจุบันรัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ภาคนี้มีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น

ภาคกลาง เป็นภาคที่มีที่ราบลุ่มแม่น้ำกว้างใหญ่ไพศาล อันเกิดจากการทับถมของดินตะกอนแม่น้ำที่สำคัญ ๆ หลายสาย เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำสุพรรณบุรี แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำบางปะกง จึงเหมาะในการทำนาเป็นส่วนใหญ่ มีเนื้อที่ร้อยละ 35.82 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ในภาคนี้มีเนื้อที่ถือครองในการเกษตรมากกว่าภาคอื่น ๆ คือ ประมาณ 42.70 ของเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร ผลผลิตที่สำคัญของภาคนี้ได้แก่ ข้าว ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ในภาคนี้ ปี พ.ศ. 2508 มีถึงร้อยละ 51.50 ของปริมาณการผลิตข้าวทั้งประเทศ

ภาคใต้มีเนื้อที่น้อยกว่าภาคอื่น ๆ คือ ประมาณร้อยละ 13.56 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ลักษณะของเนื้อดินเป็นดินร่วนปนทราย ภาคนี้ฝนตกชุกตลอดปี จึงเหมาะในการทำสวนยางพารา สวนมะพร้าว และสวนผลไม้ชนิดต่าง ๆ ในภาคนี้มีเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณร้อยละ 17.66 ของเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร นอกเหนือจากการทำสวนยางพารา อันเป็นอาชีพที่สำคัญแล้ว ประชาชนในภาคนี้ยังมีอาชีพทางการประมงและเหมืองแร่ อันเป็นอาชีพที่สำคัญรองจากข้าวด้วย

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ชาวนาในประเทศไทยไม่ว่าจะอยู่ส่วนใดของประเทศไทย มักมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้นและยากจน ทั้งนี้เพราะรายได้ของชาวนาไทยต่ำมาก¹² อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการผลิตต่ำมากนั่นเอง นอกจากนั้นยังถูกกดขี่ในเรื่องหนี้สินและการขายข้าวอีกด้วย ชาวนาโดยทั่วไปมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าข้าว ราคาข้าวเปลือก

¹²อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. 2500-2501, (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร, 2507), : 16.

ที่ชวานาได้รับ มักเป็นราคาที่พ่อค้าเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น โดยเฉพาะชาวหน้าลาน คือชาวที่เพิ่งเกี่ยวเสร็จใหม่ ๆ ด้วยแล้ว ราคายิ่งต่ำลงไปอีก เพราะชวานาต้องการเงินโดยรีบด่วน จึงต้องรีบขายไปเพื่อจะได้เงินมาใช้หนี้บ้าง เอามาใช้ภายในครอบครัวบ้างก็พอแล้วและชวานาไม่มีทางอื่นใดที่จะส่งข้าวไปขายให้ได้ราคาดี นอกจากขายให้พ่อค้าซึ่งมารับซื้อให้ถึงที่ด้วยราคาถูก ทั้งนี้เพราะชวานาไม่มีความชำนาญในการซื้อขาย ถนนหนทางและการติดต่อในท้องถิ่นต่าง ๆ ยังอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามจากรายงานวิจัยของอุทิศ นาคสวัสดิ์ ได้กล่าวไว้ว่า "...ปัญหาเรื่องการกดขี่ในเรื่องราคาข้าวนี้ไม่ใช่ปัญหาใหญ่เท่าใดนัก เพราะชวานายังได้รับส่วนแบ่งจากเงินที่ผู้บริโภคนำมาเป็นค่าข้าวถึง 72.19 เปอร์เซ็นต์ ปัญหาใหญ่จริง ๆ อยู่ที่การตลาดโดยทั่วไปยังไม่มีประสิทธิภาพ กับการที่พ่อค้ากดขี่ชวานานในเรื่องหนี้สินมากกว่า..."¹³

นอกจากนี้รายงานความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชวานาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507 ของ ไชยรงค์ ชูชาติ กลับพบว่าปัญหาของชวานาในภาคกลางที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นชวานาที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่า¹⁴ คือ

1. การที่ชวานาจะมีระบบการส่งน้ำของตนเองไม่เพียงพอ ทำให้มีน้ำมากหรือน้อยเกินไป
2. ปัญหาการปราบศัตรูพืช
3. ปัญหาเรื่องข้าวมีราคาต่ำ
4. ปัญหาเรื่องขาดเงินทุนทான
5. ปัญหาเรื่องหนี้สิน
6. ปัญหาเรื่องดินเสื่อมโทรมทำให้ผลผลิตต่ำ
7. ปัญหาเรื่องเครื่องมือทานไม่เพียงพอ

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁴ไชยรงค์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน กับภาวะการผลิตของชวานาใน 5 จังหวัด ภาคกลาง พ.ศ. 2507, (กรุงเทพมหานคร : กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ), : 38.

ปัญหาพื้นฐานเหล่านี้เป็นที่ทราบกันมานานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นลงไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขด้วยกำลังความสามารถของชาวนาเองหรือโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลก็ตาม ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ชาวนาเพิ่มพูนผลผลิตให้สูงขึ้นได้เต็มที่ ขาดต่อการยกระดับรายได้และวิถีชีวิตของชาวนาให้สูงขึ้นตามความปรารถนาของรัฐบาล ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ โดยละเอียดต่อไป

ปัญหาที่ดินทำกิน

ที่ดินในแต่ละภาคของประเทศไทยมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพทางภูมิศาสตร์ แต่สิ่งหนึ่งที่ดำรงอยู่กับที่ดินก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์อันที่ดินทำกินของชาวนา ที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบกับปัญหาที่ดินทำกินน้อยกว่าเมื่อเทียบกับภาคกลางของประเทศ ขณะเดียวกันปัญหาที่ดินทำกินของชาวนายังมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ อัตราการเพิ่มของพื้นที่การเพาะปลูกตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นไปตามอัตราดังต่อไปนี้

ระหว่าง พ.ศ.2490 ถึง พ.ศ.2500 ร้อยละ 1.70 ต่อปี

ระหว่าง พ.ศ.2500 ถึง พ.ศ.2510 ร้อยละ 7.15 ต่อปี

ระหว่าง พ.ศ.2510 ถึง พ.ศ.2516 ร้อยละ 1.05 ต่อปี

เฉลี่ยระหว่าง พ.ศ.2490 ถึง พ.ศ.2516 ร้อยละ 1.85 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของประชากรในเขตชนบทของเรา ซึ่งตกประมาณร้อยละ 2.5¹⁵ ส่งผลให้เกิดการบุกเบิกป่าเพื่อสร้างที่ทำกินใหม่ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว และยังทำให้ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเล็กลงด้วย ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนพื้นที่ของประเทศมีอยู่อย่างคงที่ แต่ประชากรขนาดเกษตรกลับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขนาดการถือครองย่อมถูกแบ่งออกตามอัตราการเพิ่มของประชากรด้วย

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการสำรวจสำมะโนการเกษตร ในปี พ.ศ. 2506 พบว่าตัวเลขการถือครองที่ดินของเกษตรกร เฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ พอม

¹⁵อัมมาร์ สยามวาลา, ชีวานเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), : 10.

ปี พ.ศ. 2513 ตัวเลขจากกรมที่ดินปรากฏว่าขนาดของการถือครองที่ดินกลับลดน้อยลงเหลือประมาณครอบครัวละ 15.8 ไร่ ในปี 2518 เหลือครอบครัวละ 14.7 ไร่¹⁶

ขณะที่กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำการสำรวจภาวะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรระหว่างปี พ.ศ. 2510-2517 ปรากฏว่าจังหวัดที่มี ปัญหาการถือครองที่ดินมีขนาดเล็กหรือต่ำกว่า 14.9 ไร่ ต่อครอบครัว มีจำนวน 26 จังหวัด ซึ่งจังหวัดที่มีปัญหามากที่สุดได้แก่ จังหวัดน่านภาคเหนือ 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน น่าน ลำปาง แพร่ และอุตรดิตถ์ รองลงมาได้แก่ จังหวัดน่านภาคกลาง 17 จังหวัด

ขนาดการถือครองที่ดินที่เล็กลงนั้น จะมีผลกระทบต่อรายได้ของครอบครัวชาวนาอย่างมาก ทั้งนี้เพราะว่าในขณะที่ประสิทธิภาพการผลิตและราคาผลผลิตคงที่ แต่ขนาดการผลิตเล็กลงย่อมทำให้ผลผลิตที่ได้ลดลง ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ที่เกิดการผันผวนทางด้านการผลิต หรือการผลิตในไร่นาได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติแล้วก็จะทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น

จากการศึกษา "ปัญหาและนโยบายการพัฒนาการเกษตร ประเทศไทย พ.ศ.2513" ของสุภัทรา โลหวิษระกุล พบว่า โดยทั่วไปครอบครัวชาวนาเฉลี่ยแล้วมีเนื้อที่สำหรับการเพาะปลูกเพียงครอบครัวละ 26 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่ของตนเองประมาณ 19 ไร่ เข้าที่ดินประมาณ 6 ไร่ นอกจากนี้เป็นที่ดินที่ได้ครอบครองในลักษณะอื่น¹⁷ ชาวนานานภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยเฉลี่ยมีเนื้อที่ทำการเพาะปลูกมากกว่าชาวนานานภาคเหนือและภาคใต้มากกว่าเท่าตัว กล่าวคือ ชาวนานานภาคกลางมีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณครอบครัวละ 36 ไร่ ชาวนานานภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่เพาะปลูก ประมาณ 24 ไร่ ส่วนชาวนานานภาคเหนือและภาคใต้มีเนื้อที่ทำการเพาะปลูก ประมาณ 11 และ 13 ไร่ ตามลำดับ

¹⁶อารยะ องค์กรสิงห์, "โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), : 11.

¹⁷สุภัทรา โลหวิษระกุล, "ปัญหาและนโยบายการพัฒนาการเกษตรประเทศไทย," อ้างแล้ว : 14-18.

ปัญหาการเพาะปลูกของชาวนาที่ประสบอยู่คือ เนื้อที่ถือครองเพื่อการเพาะปลูกมีขนาดเล็กเกินไป คือพื้นที่ถือครองต่อครอบครัวประมาณ 26 ไร่ อันเป็นตัวเลขเฉลี่ยทุกภาค ไร่ นาที่มีขนาดเล็กเกินไปย่อมเป็นอุปสรรคในการปรับปรุงพื้นที่ การชลประทานตลอดจนการใช้เครื่องจักร เครื่องมือที่ทันสมัย เช่น การใช้รถแทรกเตอร์ก็ต้องเป็นไร่ นาขนาดใหญ่จึงจะคุ้มทุนที่ลงไป ดังนั้นไร่ขนาดเล็กจึงเป็นอุปสรรคต่อการใช้เทคนิคใหม่ ๆ ในการผลิตเนื้อที่ที่ถือว่ามีขนาดเหมาะสมตามความเห็นขององค์การอาหารและเกษตรกรรม องค์การสหประชาชาติ คือประมาณ 60 ไร่ ซึ่งนับว่าเป็นขนาดที่เหมาะสม จะเป็นขนาดไร่ นาที่เสียต้นทุนต่ำสุดและทำรายได้มากที่สุดสำหรับประเทศไทย เกษตรกรที่มีที่ดินขนาด Economic Size มีเพียงจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ¹⁸

ตารางที่ 3 แสดงขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรไทย

ขนาดถือครอง/ไร่	จำนวน/ร้อยละ
2-6	12.00
6-15	31.06
15-30	29.89
30-45	14.59
45-60	6.62
60-140	5.54
140-ขึ้นไป	0.29

ที่มา : F.A.O. อังานสุภัตรา โสฬัวัชระกุล, อ้างแล้ว : 15

จากตารางแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่มีที่ดินขนาด 60 ไร่ ซึ่งถือว่าเป็นขนาดที่เสียต้นทุนต่ำสุดและทำรายได้มากที่สุดนั้น มีเพียง ร้อยละ 5.54 ของเกษตรกรทั้งหมด และขนาดเกษตรกรที่มีที่ดินขนาด 45-60 ไร่ ซึ่งเป็นไร่ขนาดที่พอจะอนุโลมให้เป็นที่น่าสนใจที่เหมาะสม มีเพียงร้อยละ 6.62 ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า จำนวนเกษตรกรซึ่งมีที่นาที่เหมาะสมมีเพียงร้อยละ 12.45 ส่วนเกษตรกรอีกร้อยละ 87.55 ยังมีที่นาซึ่งมีขนาดเล็กเกินไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศเรา คือ ประมาณร้อยละ 60.95 มีที่นาเพียง 6-30 ไร่ ขนาดที่นาที่มีขนาดเล็กเกินไปนี้มีผลต่อการผลิตของเกษตรกรเป็นอย่างมากเพราะการผลิตในที่นาที่มีขนาดเล็กเกินไปนี้ นอกจากจะทำให้ชาวนามีรายได้ได้น้อยแล้ว ต้นทุนการผลิตยังสูงขึ้นอีกด้วย ทำให้ชาวนามีรายได้สุทธิเมื่อหักต้นทุนแล้วเหลือเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ อันเป็นเหตุให้ชาวนาของเราที่มีหนี้สินและเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงระบบการผลิต และขยายขนาดของที่นาต่อไป

เนื่องจากการถือครองที่ดินของชาวนาไทยส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก หากไม่มีมาตรการใดๆ มาแก้ไขก็อาจประมาณได้ว่าในอนาคต ปัญหาเนื้อที่อันไม่ได้ขนาดนี้ก็ยังเรื้อรังต่อไปอีก สาเหตุที่สำคัญอันหนึ่งซึ่งทำให้การแบ่งซอยที่ดินออกเป็นแปลงย่อย ๆ จนเสียขนาดที่เหมาะสม (Optimum Size) การที่ขนาดของพื้นดินมีความไม่เอียงที่จะเล็กลงเรื่อย ๆ นั้น เนื่องมาจากที่ดินเดิมที่ชาวนาครอบครองอยู่อาจเป็นที่นาผืนใหญ่ แต่เนื่องจากที่ดินแปลงนั้นอาจจะเป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลานหลายคน จึงได้แบ่งที่ดินออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ โดยผู้แบ่งคำนึงถึงความยุติธรรมแก่ลูกหลานและมิได้คำนึงถึงผลเสียอันเกิดจากการที่ดินมีขนาดเล็กจนเกินไป

ลักษณะการถือครอง ชาวนานานส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองมีลักษณะการเช่าที่ดินทำนายน้อย ครอบครั้วชาวนาที่ต้องเช่านาทำส่วนใหญ่ักเป็นชาวนานาภาคกลาง สำหรับภาคกลางซึ่งเป็นภาคที่มีความสำคัญที่สุดต่อการทำนานั้น ปรากฏว่า ชาวนาต้องเช่าที่ดินจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของชาวนาทั้งหมด จากผลการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507 โดยกองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พบว่า ชาวนาซึ่งมีที่ดินเป็นของตนเองมีเพียงร้อยละ 41 ในขณะที่ชาวนาเช่ามีจำนวนร้อยละ 56 และในจำนวนนี้มีเป็นผู้เช่าทั้งหมดเสียร้อยละ 27 เป็นผู้เช่าบางส่วนร้อยละ 29 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 3 เป็นการเพาะปลูกซึ่งทำนในที่สาธารณะและเป็นที่ยของผู้อื่น

ตารางที่ 4 แสดงประเภทการถือครองที่ดินของชาวนาน 5 จังหวัด ภาคกลาง พ.ศ. 2507

ประเภทการถือครอง		ร้อยละ
เจ้าของที่ดิน		41
ผู้เช่าทั้งหมด		27
จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสด	11	
จ่ายค่าเช่าเป็นข้าว	14	
จ่ายค่าเช่าเป็นข้าวแบ่งครึ่ง	2	
ผู้เช่าบางส่วน ¹		29
จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสด	12	
จ่ายค่าเช่าเป็นข้าว	15	
จ่ายค่าเช่าเป็นข้าวแบ่งครึ่ง	2	
อื่นๆ (ทำงานที่สาธารณะและที่ของผู้อื่น)		3
รวม		100

ที่มา : อังงานไชยยงค์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ.2507, (กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ.2507)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และเมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพการผลิตพบว่ายังต่ำอยู่ เพราะการเพิ่มปริมาณผลผลิตต่าง ๆ ส่วนใหญ่ของชาวนากระทำได้โดยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าที่จะลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งจากการศึกษาของ อารยะ องค์กรสิงห์ เรื่อง โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรไทย ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า¹⁹

ถ้าพิจารณาถึงประสิทธิภาพการผลิตในการปลูกข้าว โดยดูจากการผลิตต่อไร่ในช่วงระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมาแล้ว ก็พบว่า ประสิทธิภาพในการปลูกข้าวของเราไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย และอาจมีแนวโน้มลดลงด้วย ตัวอย่างเช่น ผลผลิตข้าวต่อพื้นที่การเพาะปลูกในช่วง พ.ศ. 2449 ถึง 2452 เฉลี่ยแล้ว ตกไร่ละ 295 กิโลกรัม แต่ในช่วง 2515/2516 ผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อไร่เหลือเพียง 262 กิโลกรัม เท่านั้น นอกเหนือจากการลดลงของขนาดที่ดินทำกินของชาวนาจะเกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรในครอบครัว ยังพบว่า พื้นที่ทำกินส่วนหนึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ไปกับการจำนำ จำนอง ขายฝาก และจากรายงานสถิติประเทศไทย พบว่า การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวนาในกรณีดังกล่าว โดยผ่านกระบวนการอำนาจศาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 ถึง 2516 มีโฉนดที่ดินจำนวน 13,789 ฉบับ เป็นโฉนดที่นาเสีย 8,729 ฉบับ มีเนื้อที่ 200,895 ไร่ จำนวนเงินที่ติดจำนอง 272,284,672 บาท (ดูตารางที่ 5 ประกอบ)

การสูญเสียที่ดินเหล่านี้ยังไม่นับรวมที่ดินซึ่งถือกรรมสิทธิ์ในรูปแบบ น.ส. 3 และ ส.ค. 1 และการจำนำ จำนอง กันด้วยวาจาโดยไม่ผ่านอำนาจศาล มีการโอนกันตามลาพัง เป็นที่น่าสังเกตว่า การโอนที่ดินในระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2505 นั้น สูงผิดสังเกต (ดูตารางที่ 5) ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า ในระยะก่อนหน้านี้ คือ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2501 ประเทศไทย ประสบกับภาวะแห้งแล้งภาวะการผลิตของชาวนาต้องประสบปัญหาการผลิตไม่ได้ผล ส่งผลาให้ที่ดินที่ติดจำนองอยู่ไม่สามารถหาเงินมาไถถอนได้ จึงถูกฟ้องร้องในที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง ราคาข้าวที่ผลิตได้ในระยะเวลาดังกล่าวตกต่ำลงกว่าต้นทุนการผลิต จึงไม่มีเงินชำระหนี้คืน ถ้าข้อสันนิษฐานนี้ถูกต้อง แสดงว่าภาวะการผลิตและเสถียรภาพของราคาข้าวส่งผลโดยตรงกับภาวะการสูญเสียที่ดินของชาวนาในระยะเวลาดังกล่าวอย่างไม่ต้องสงสัย

¹⁹อารยะ องค์กรสิงห์, อ้างแล้ว : 13-15.

นอกจากนี้ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวนายังเกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของชาวนาอีกด้วย กล่าวคือ ชาวนาจำนวนหนึ่งที่บุกเบิกที่ดินใหม่ในเขตป่าด้วยการหักล้างถางป่า จับจองเป็นที่ดินทำนา แล้วไม่ได้แจ้งสิทธิครอบครองต่อทางราชการ มักถูกพ่อค้านายทุนและข้าราชการในเมืองแจ้งสิทธิครอบครองทับลงไปบนที่ดินทำกินของชาวนา และทำการฟ้องขับไล่เจ้าของเดิมให้ออกไปจากที่ดินซึ่งชาวนา เป็นผู้บุกเบิกมากับมือตัวเอง

ตารางที่ 5 แสดงสถิติโฉนดที่ดินที่ผู้จําเองโอนให้แก่ผู้รับจําเองและต้องโอนตามคำสั่งศาล พ.ศ. 2496 - 2516

ปี	จำนวนโฉนด/ฉบับ		เนื้อที่/ไร่	ราคา (บาท)	หมายเหตุ
	ทั้งหมด	ที่นา			
2496	430	323	9,333	3,613,881	
2497	618	526	19,656	7,350,716	
2498	255	191	4,252	3,836,099	
2499	301	227	4,716	3,758,389	
2500	388	256	5,775	3,830,308	
2501	679	282	5,687	10,567,812	
2502	1,136	778	22,445	13,716,969	
2503	1,198	858	25,549	14,674,891	
2504	1,282	947	24,886	15,636,135	
2505	1,285	759	20,521	19,591,291	
2506	995	605	18,806	15,315,951	
2507	876	535	13,093	10,223,268	
2508	915	526	14,514	12,247,215	

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ปี	จำนวนโหนด/ฉบับ		เนื้อที่/ไร่	ราคา (บาท)	หมายเหตุ
	ทั้งหมด	ที่นา			
2509	747	525	13,807	12,672,218	
2510	669	320	9,901	22,233,900	
2511	932	669	13,329	10,927,030	
2512	449	303	5,218	7,346,853	
2513	581	202	5,330	5,571,865	
2514	957	608	14,029	14,213,730	
2515	841	548	13,606	20,100,603	
2516	347	263	6,533	29,816,119	

ที่มา : สมุดสัทธิประเทศไทย บรรพ 24, 2506 : 388.

สมุดสัทธิประเทศไทย บรรพ 30, 2515-2516 : 212.

สมุดสัทธิประเทศไทย บรรพ 31, 2517-2518 : 201.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาการเช่าที่ดิน

ปัญหาการเช่าที่ดินทำนา เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นกับปัญหาการถือครองที่ดินและประสิทธิภาพของผลผลิตต่อไร่ของชาวนา การเช่านา ก็คือการที่มีผู้เช่าที่ดินจำนวนมาก แต่กลับมีผู้เป็นเจ้าของนา น้อย ปัญหาการเช่ามีระดับความรุนแรงของปัญหาที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่เพาะปลูก กล่าวคือ ภาคกลางมีความรุนแรงมากที่สุด มีชาวนาเช่าจำนวนร้อยละ 56 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นผู้เช่าร้อยละ 10 ภาคเหนือเป็นผู้เช่า ร้อยละ 24 และภาคใต้เป็นผู้เช่าร้อยละ 15 สำหรับในภาคกลางนั้น จังหวัดที่มีปัญหามากที่สุด คือ จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนครนายก ซึ่งครั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า คงเป็นเพราะส่วนใหญ่อของจังหวัดนี้อยู่ในเขตโครงการรังสิต ซึ่งเป็นเขตที่มีการเช่าที่ดินมากมาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการในสมัยรัชกาลที่ 5²⁰ นอกจากนี้ จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินมากที่สุด คือ จังหวัดที่อยู่ใกล้เมืองหลวงมากที่สุดและก็ค่อย ๆ ลดลงไปเมื่อห่างจากเมืองหลวงไปมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะจังหวัดที่อยู่ใกล้เมืองหลวงจะเป็นจังหวัดที่ได้มีการบุกเบิกการทนามานานหลายสิบปี (และในบางกรณีก็หลายร้อยปี) ที่ดินจึงได้ถูกโอนไปอยู่ในมือของคหบดีในละแวกนั้น สำหรับชาวนาที่เช่านาในการเพาะปลูกมักประสบปัญหา ดังนี้

ก. ขาดหลักประกันการเช่าจากรายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาของกองนโยบายที่ดิน ปรากฏว่าชาวนาจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งเช่าที่ดินโดยมิได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร

ข. สัญญาเช่ามีระยะเวลาสั้นเกินไป ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ไม่ส่งเสริมให้มีการทำสัญญาเช่าระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี

²⁰สุนทรী อาสะวีย์, บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะ

ประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2431-2457 (เอกสารวิจัยหมายเลข 1 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), : 1.

ตารางที่ 6 แสดงเบอร์เซ็นต์ของระยะเวลาในการเขานาแต่ละครั้งของผู้เช่าโดยแยกประเภทตามเนื้อที่ถือครอง พ.ศ. 2507

ขนาดเนื้อที่นา (ไร่)	ผู้เช่าทั้งหมด				ผู้เช่าบางส่วน			
	1 ปี	2 ปี	3 ปี	ไม่มีกำหนด	1 ปี	2 ปี	3 ปี	ไม่มีกำหนด
ต่ำกว่า 20	79	-	-	21	69	-	8	23
20-39	83	-	2	15	83	-	-	17
40-59	75	7	5	13	78	2	8	12
60-79	90	-	5	5	83	-	4	13
80-99	75	-	-	25	75	-	6	19
100 ขึ้นไป	67	11	-	22	70	-	20	10
เฉลี่ยทุกภาค	80	2	4	14	78	1	6	15

ที่มา : ไชยยงศ์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาน 5 จังหวัดภาคกลาง; อ่างแล้ว

จากตารางข้างต้น แสดงให้เราเห็นว่า ผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ 70-80 เปอร์เซ็นต์ มักเป็นการเช่าแบบปีต่อปี รายที่มีระยะเวลาในการเช่า 2 ปี 3 ปี มีเพียงเล็กน้อย ส่วนการเช่าแบบไม่มีกำหนดระยะเวลาเวลานั้นมีประมาณ 14-15 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมักเป็นการเช่าในระหว่างเครือญาติ



การที่ชาวนาชาดหลักประกันการเช่าสำหรับการเช่าโดยไม่มีการทำสัญญาที่ดี งานกรณีที่ ต้องเจรจากับเจ้าของที่นาเพื่อทำสัญญาเช่าใหม่ในทุก ๆ ปีก็ดี เป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวนาเช่าชาด หลักประกันอันแน่นอนว่า ตนจะมีสิทธิได้ทำการเพาะปลูกในที่ดินเดิมในปีต่อไปอีกหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้เช่าจะขาดความมั่นคงแล้ว ยังไม่มีเครื่องตั้งคูดินให้ผู้เช่าลงทุนในระยะยาวเพื่อปรับปรุงที่ดิน ไร่ให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น เพราะผู้เช่าไม่แน่ใจว่าถ้าตนลงทุนอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป ตนจะได้รับผล ตอบแทนคุ้มกับการลงทุนนั้น ๆ หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2494 ใน 18 จังหวัดภาคกลางที่มีการทำนาเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่ จังหวัดพระนคร ธนบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สมุทรปราการ ราชบุรี เพชรบุรี นครปฐม และ สุพรรณบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้ขยายการควบคุมเช่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปยัง จังหวัดชลบุรีอีกจังหวัดหนึ่ง ปรากฏว่า ไม่ส่งเสริมให้มีการทำสัญญาเช่าในระยะเกินกว่า 5 ปี ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่า สัญญาเช่านาที่ทำไว้ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกา ไม่มีกำหนดเวลา หรือกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่า 5 ปี ถ้าผู้เช่าประสงค์จะเช่าต่อไปให้สัญญาเช่ารายนั้นเมื่ออายุต่อไปได้ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกา ถ้าเป็นสัญญาเช่าที่ทำ ภายหลังตามพระราชกฤษฎีกา ไม่มีกำหนดเวลา หรือมีกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่า 5 ปี ถ้าผู้เช่า ประสงค์จะเช่าต่อไปให้สัญญาเช่ารายนั้นเมื่ออายุไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันทำสัญญา²¹ การที่ชาวนาไม่มี หลักประกันอันแน่นอนว่าตนจะมีสิทธิได้ทำนาในที่เดิมในปีต่อ ๆ ไปได้หลาย ๆ ปี หรือการเช่านา นั้น ๆ ต้องเจรจากองกับเจ้าของนาทุก ๆ ปีไป ตลอดจนการที่ผู้เช่าไม่มีสิทธิ์ยับยั้ง ถ้า เจ้าของที่ดินจะเรียกที่ดินคืนเพื่อให้ผู้อื่นเช่าหรือเอาที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นใด ฯลฯ น่าจะ กล่าวได้ว่า เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้เช่าขาดความมั่นคงและไม่เป็นการจูงใจให้ผู้เช่าลงทุนระยะยาว เพื่อเป็นการปรับปรุงบำรุงดินให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเลย เพราะผู้เช่าไม่แน่ใจว่าถ้าตนลงทุนอย่าง ใดลงไปแล้ว ในปีต่อไปตนจะได้ทำนาในแปลงที่ลงทุนไปหรือไม่ การเช่าที่ดินให้ถูกเทคนิคและ เศรษฐกิจจึงมิได้เกิดขึ้น ประกอบกับกฎหมายควบคุมการเช่านายังเปิดโอกาสให้ไม่ต้องมีการทำ

²¹ไชยยงค์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507, อ้างแล้ว : 23.

สัญญา ถ้าปรากฏว่า การเช่านามีระยะเวลาต่ำกว่า 5 ปี ด้วยแล้ว จึงเป็นการยากที่จะจูงใจให้เจ้าของที่ดินทำสัญญากับผู้เช่า ถ้าการเช่านั้นตกลงเช่ากันเพียงปีเดียวหรือสองปี ข้อเท็จจริงที่ได้รับนี้ น่าจะถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การทานานที่ดินเช่ามีผลผลิตต่อไร่ลดลง นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ว่า ชาวนาขาดเทคนิคที่ดำเนินการทานานเช่านั้น

ค. อัตราค่าเช่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่า โดยทั่วไปแล้วค่าเช่านามีอัตราที่แตกต่างกัน ออกไปตามสภาพแต่ละท้องที่ที่นาตั้งอยู่ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ค่าเช่านาแตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับ

- ความอุดมสมบูรณ์ของดิน
- ระบบการชลประทาน
- การคมนาคมขนส่งพืชผลจากแหล่งผลิตไปยังตลาด
- จำนวนความต้องการเช่านา และจำนวนที่นาที่ต้องการให้เช่า

ที่ดินแปลงใดมีความอุดมสมบูรณ์ดี มีระบบการชลประทานที่ดี เป็นที่ซึ่งมีการคมนาคมสะดวก ตลอดจนมีจำนวนผู้ต้องการเช่าเป็นจำนวนมาก ที่ดินในท้องที่นั้น ๆ ย่อมมีราคาเช่าสูงกว่าที่ดินซึ่งมีลักษณะทางตรงกันข้ามสำหรับการจ่ายค่าเช่าที่ดินนั้น ๆ ชาวนาอาจจ่ายเป็น 3 แบบ

แบบที่ 1 จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดจำนวนที่ตกลงกัน

แบบที่ 2 จ่ายค่าเช่าตามจำนวนผลผลิตที่ผลิตได้

แบบที่ 3 จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตในอัตราที่แบ่งครึ่งกันระหว่างเจ้าของที่ดินและที่นา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 แสดงเปอร์เซ็นต์ชนิดค่าเช่าที่ผู้เช่าเสียให้แก่เจ้าของที่ดิน แยกตามขนาดการ
ถือครอง (พ.ศ. 2507)

ขนาดเนื้อที่ ถือครอง (ไร่)	ผู้เช่าทั้งหมด			ผู้เช่าบางส่วน		
	เงินสด	ข้าว	ข้าวแบ่งครึ่ง	เงินสด	ข้าว	ข้าวแบ่งครึ่ง
ต่ำกว่า 20	60	32	8	50	50	-
20-30	32	51	11	33	53	14
40-59	53	44	3	42	53	5
60-79	44	56	-	53	43	4
80-99	62	38	-	39	61	-
100 ขึ้นไป	40	60	-	50	50	-
เฉลี่ย	41	52	7	42	51	7

ที่มา : ไชยยงษ์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนานาน
5 จังหวัดภาคกลาง, อ่างแล้ว

จากตารางข้างบนนี้ แสดงให้เห็นว่า ผู้เช่าซึ่งเช่าที่ทั้งหมดหรือผู้เช่าซึ่งเช่าที่นา
ทำเพียงบางส่วนมีความคล้อยคลึงกันในการจ่ายค่าเช่า กล่าวคือ ผู้เช่าทั้งหมดนิยมจ่ายค่าเช่า
ด้วยเงินสดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 41 ส่วนผู้เช่าเพียงบางส่วนจ่ายค่าเช่าด้วยเงินสดเป็นจำนวน
ร้อยละ 42 ผู้ที่จ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิต ปรากฏว่า มีประมาณร้อยละ 52 และ 51 สำหรับผู้เช่า
ทั้งหมดและผู้เช่าบางส่วน ตามลำดับ ส่วนผู้จ่ายค่าเช่าในอัตราแบ่งครึ่งผลผลิตมีจำนวนน้อยที่สุด
คือ มีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น

สำหรับการจ่ายค่าเช่าแบบที่ 1 เป็นการจ่ายด้วยเงินสดตามที่ตกลงกันนั้น เป็นวิธีการจ่ายค่าเช่า ซึ่งชาวนาและเจ้าของที่ดินตกลงค่าเช่าเป็นจำนวนตายตัว ทั้งนี้ไม่ว่าชาวนาจะทานาได้ผลหรือไม่ก็ตาม ก็ต้องจ่ายค่าเช่าตามที่กำหนดไว้ การจ่ายค่าเช่าแบบนี้มีทั้งผลดีและผลเสียแก่ตัวชาวนาเอง กล่าวคือ

ในด้านผลดี ชาวนาจะมีกำลังใจในการผลิตโดยการปรับปรุงวิธีการผลิต มีการบำรุงรักษาคุณภาพของดินโดยการไถปุ๋ย ตลอดจนการลงทุนใช้เครื่องจักรเครื่องมือเพื่อเพิ่มผลผลิต ถ้าชาวนาสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้มากขึ้นก็เป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ตัวชาวนาเอง เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเรียกเก็บค่าเช่าได้มากกว่าที่ตกลงกันเอาไว้

ส่วนในด้านผลเสีย ก็คือ หากปีใดพืชผลเสียหายหรือพืชผลราคาตกต่ำ ทำให้ชาวนามีรายได้ลดลง แต่ชาวนา ก็คงยังต้องเสียค่าเช่าในอัตราคงเดิม ซึ่งกรณีเช่นนี้ ชาวนาอาจไม่มีกำลังใจพอจะจ่ายค่าเช่าได้

การจ่ายค่าเช่าแบบที่ 2 คือ การจ่ายค่าเช่าตามจำนวนผลผลิตที่ผลิตได้ วิธีนี้นับได้ว่าให้ความเป็นธรรมมากกว่าวิธีอื่น ๆ กล่าวคือ ถ้าปีใดได้ผลผลิตมากก็จ่ายค่าเช่ามาก ปีใดผลผลิตเสียหายก็จ่ายค่าเช่าน้อยลดลงตามส่วน หรืออาจไม่ต้องจ่ายค่าเช่าก็ได้ ชาวนาผู้เช่าก็จะรับภาระการเสี่ยงน้อยลง วิธีนี้นิยมมากกว่าวิธีการจ่ายค่าเช่าแบบอื่นๆ กล่าวคือ มีจำนวนถึงร้อยละ 51-52 ของผู้เช่านา

ข้อเสียของการจ่ายค่าเช่าแบบนี้ ก็คือ ชาวนาขาดกำลังใจที่จะทำการเพิ่มผลผลิต เพราะถือว่าการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตนั้น ผลได้ส่วนหนึ่งจะตกไปเป็นเจ้าของที่ดิน เพราะชาวนาต้องจ่ายค่าเช่าตามจำนวนผลผลิตที่ได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในเวลาที่พืชผลราคาสูงขึ้นชาวนายังรู้สึกว่าคุณเองต้องจ่ายค่าเช่าในมูลค่าที่สูงกว่าที่ตั้งไว้

การจ่ายค่าเช่าแบบที่ 3 จ่ายเป็นผลผลิตในอัตราส่วนที่แบ่งครึ่งกันระหว่างชาวนาและเจ้าของที่ดิน การจ่ายค่าเช่าวิธีนี้ชาวนาดกเป็นฝ่ายเสียเปรียบมากที่สุด และเป็นอัตราค่าเช่าที่สูงที่สุดด้วย จำนวนผู้ที่จ่ายค่าเช่าตามวิธีนี้จึงมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น เหตุที่กล่าวว่าชาวนาเสียเปรียบมากที่สุด ก็เพราะว่าชาวนาเองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการผลิตทุกอย่างนอกเหนือจากที่ดิน ชาวนาต้องรับภาระการเสี่ยงต่อผลผลิตที่จะเสียหาย และเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาด้วยเหตุนี้เองชาวนาที่จ่ายค่าเช่าตามวิธีนี้จึงขาดกำลังใจยิ่งกว่าการจ่ายค่าเช่าโดยวิธีอื่น ๆ ข้อ

สรุปจากการสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของ ไร่ขยงค์ ชูชาติ²² ปี พ.ศ.2507 พบว่า ที่ทำนาของตนเองและรับผลผลิตข้าวประมาณ 30 ถึง ต่อไร่ ผู้เช่านาทำได้รับผลผลิตต่ำกว่าชาวนาที่ทำนาของตนเองไร่ละประมาณ 2 ถึง ซึ่งดูจะเป็นจำนวนไม่มากนักถ้าหากพิจารณาผลผลิตเป็นรายครอบครัว (Individual Product) แต่ถ้าพิจารณาถึงผลผลิตรวม (Total Product) แล้ว ก็พบว่า เป็นจำนวนไม่น้อยเลย อย่างไรก็ตามยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นเด่นชัดถึงความแตกต่างที่เกี่ยวกับการผลิตพืชผลอย่างอื่น ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ไม้ผลที่ปลูกไว้ในบริเวณบ้านและแนวคันนา ปรากฏว่า ชาวนาที่มีนาเป็นของตนเองมีรายได้จากการขายผลผลิตดังกล่าวเฉลี่ยครอบครัวละ 575 บาท และผู้เช่าบางรายมีรายได้เฉลี่ยครอบครัวละ 13 บาท ส่วนผู้เช่าทั้งหมดจะไม่กล้าลงทุนปลูกพืชดังกล่าว ซึ่งเป็นพืชยืนต้นเนื่องจากไม่แน่ใจว่าในปีต่อไปจะได้ทำกินในที่ดินแปลงนั้นหรือไม่ การลงทุนใดๆ ลงไปอาจเสียเปล่าโดยไม่ได้รับผลตอบแทนใด ๆ เลยก็เป็นได้ เพราะว่าตอนเช่าที่นาในแต่ละครั้งส่วนมากตกลงเช่ากันเพียงปีเดียวเท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า แม้ว่าระบบการเช่านาในภาคกลางจะมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการผลิตทางตรงไม่มากนัก แต่มีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการผลิตในทางอ้อมไม่ใช่น้อย อย่างไรก็ตาม ระบบการเช่านาในภาคกลางเท่าที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ.2501 น่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการผลิตข้าวไม่มากนักในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาที่เป็นผู้เช่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่าสภาพการผลิตในเวลาต่อมา นั้น ไม่สามารถจะดำเนินการผลิตแบบขยายพื้นที่การเพาะปลูก (Extensive) ได้อีกต่อไป เนื่องจากอุปทานของเนื้อที่นามีจำกัด ส่วนพื้นที่เพาะปลูกที่ขยายออกไปก็มักเป็นที่ดอนไม่เหมาะกับการเพาะปลูกข้าว แต่เหมาะสำหรับพืชไร่อื่น ๆ เช่น อ้อย ข้าวโพด และฝ้าย เป็นต้น แต่จำนวนชาวนามีมากขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้ขนาดของเนื้อที่นาลดลง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการผลิตแบบเพิ่มปริมาณผลผลิตในพื้นที่อันจำกัด (Intensive) ซึ่งจะต้องเพิ่มปัจจัยการผลิตผันแปร (Variable Costs) ให้มากขึ้น ซึ่งการผลิตเช่นนี้อาจไม่มีปัญหามากนักสำหรับชาวนาที่มีนาเป็นของตนเอง เพราะผลผลิตที่ได้ย่อมตกเป็นของตนเองทั้งหมด แต่จะเป็นการลำบากอย่างมากสำหรับผู้เช่านาทำ เพราะนอกจากผู้เช่าจะมีฐานะยากจนมีรายได้ต่ำแล้ว ผลผลิตที่ได้จะต้องแบ่งให้แก่เจ้าของนามากขึ้นโดยที่เจ้าของนาไม่ได้มีส่วนออกค่าใช้จ่ายในการผลิตที่เพิ่มขึ้นแต่ประการใดเลย ย่อมทำให้ผู้เช่าขาดแรงจูงใจงานอันที่จะปรับปรุงภาวะการผลิตให้ได้ผลอย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

²²ไชยงค์ ชูชาติ, อ้างแล้ว : 34-35.

ปัญหาเงินในการลงทุน

ในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการประมาณความต้องการสินเชื่อทางการเกษตรไว้ประมาณ 9,000 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2513 ฐานะทางการเงินโดยทั่วไปของชาวนากลับทรุดโทรมลงไปอีก จำนวนหนี้สินของชาวนาเพิ่มขึ้นถึง 45 เปอร์เซ็นต์ ความต้องการทางด้านสินเชื่อเพิ่มเป็นเงิน 13,000 ล้านบาท ในช่วงเวลา 7 ปีที่ผ่านมา

จากรายงานความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา ใน 5 จังหวัดภาคกลาง 2507 พบว่า การเป็นหนี้ของชาวนานั้นมีความสัมพันธ์กับฐานะของชาวนาเป็นอย่างยิ่ง (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 แสดงเปอร์เซ็นต์การเป็นหนี้ของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507

ภาวะหนี้สิน	เจ้าของที่ดิน	ผู้เช่า	
		ทั้งหมด	บางส่วน
มีหนี้สิน	51	95	94
ไม่มีหนี้สิน	49	5	6
รวม	100	100	100

ที่มา : ไชยงค์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ.2507

จากตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่ ทั้งมีที่ดินของตนเองและเกษตรกรที่
ต้องเช่าที่ดินทำนาต่างมีหนี้สิน ชาวนาที่เพาะปลูกบนที่ดินของตนเองประมาณครึ่งหนึ่งมีหนี้สิน ส่วน
ชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินทำการเพาะปลูกเกือบทั้งหมดมีหนี้สิน กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 94-95
ของชาวนาซึ่งเช่าที่เพาะปลูกต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่าย จากการที่ปรากฏว่าเกษตรกรซึ่งมีที่ดินของ
ตนเองมีหนี้สินน้อยกว่าผู้เช่าทั้งหมดหรือบางส่วนเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ชาวนาที่มีที่ดินของตนเองย่อมเต็มใจลงทุนในการรักษาคุณภาพของดิน อาทิ ใส่ปุ๋ย
จัดระบบชลประทานให้ดีกว่าชาวนาที่ต้องเช่ามาเพาะปลูก ทั้งนี้เป็นเพราะชาวนาผู้เช่าขาดหลัก
ประกันในการเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้ หากลงทุนไปแล้วเจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่า ชาวนาก็ต้อง
สูญเสียเงินที่ลงทุนไปเปล่า ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้ชาวนาผู้เช่ามักได้รับผลผลิตในอัตราต่ำกว่า
เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง ทำให้รายได้ต่ำ อันเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เกิดหนี้สิน
2. ชาวนาที่มีที่ดินของตนเองโดยทั่วไปเป็นผู้มีฐานะดีกว่าชาวนาซึ่งต้องเช่ามาทำอยู่
แล้ว และเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตจากนาก็ไม่ต้องแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเป็นค่าเช่า
3. ชาวนาที่มีที่ดินของตนเอง ไม่ต้องถูกเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินในด้าน
การขายผลผลิต ทั้งนี้เพราะชาวนาบางรายทำสัญญานการเช่าที่ดิน โดยวางเงื่อนไขว่าต้องขาย
ผลผลิตให้เจ้าของที่ดิน เงื่อนไขดังกล่าวทำให้ชาวนาขายข้าวในราคาที่ไม่เป็นธรรม

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้ชาวนาที่มีที่ดินเป็นของตนเองมีโอกาสเป็นหนี้สินน้อย
กว่าชาวนาเช่า กระนั้นก็ดีเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองยังมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งที่มีหนี้สิน การ
เป็นหนี้ของชาวนานี้ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปในเวลา
ต่อมาด้วย ทั้งเนื่องจากการกู้ยืมต้องนำที่ดินมาค้ำประกันการกู้ หากการผลิตของชาวนายังต้องพึ่ง
พาธรรมชาติ ประกอบกับรายได้ของชาวนายังอยู่ในระดับต่ำ อีกทั้งการกู้ยืมยังต้องเสียดอกเบี้ย
ในอัตราสูงทำให้ชาวนาไม่สามารถชำระหนี้ได้ ในที่สุดชาวนาก็ต้องสูญเสียที่ดินไป จำนวนชาวนา
ที่มีที่ดินจึงลดลง จำนวนชาวนาเช่าเพิ่มขึ้น จึงนับว่าปัญหาภาวะหนี้สินของชาวนาเป็นปัญหาใหญ่ที่
ต้องได้รับการแก้ไข

วัตถุประสงค์ในการกู้เงินของชาวนา จากการศึกษา เรื่อง "ภาวะหนี้สินของชาวนา
และการค้าข้าวในภาคกลาง ประเทศไทย พ.ศ. 2500-2501" สืบค้นและวิเคราะห์โดย
ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ พบว่า ชาวนามีวัตถุประสงค์ในการกู้หนี้ยืมสินทั้งสิ้น 9 ประเภทด้วยกัน

1. กู้เพื่อเช่าหนี้เก่า เงินกู้ชนิดนี้โดยมากเป็นเงินกู้ระยะยาว ซึ่งชาวนาผู้มาเพื่อชำระล้างหนี้สินที่มีอยู่เดิมกับบุคคลอื่นำทั้งหมดไปแล้วกลับเป็นหนี้แก่ผู้ให้กูรายาหม่ ที่เป็นดังนี้เพราะผู้ให้กูรายาหม่ให้กูด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า หรือมีข้อผูกพันที่เป็นประโยชน์แก่ชาวนามากกว่า แต่ที่ชาวนามน้อยเป็นหนี้ก่อนแล้ว ไม่สามารถชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ได้เมื่อถึงเวลากำหนด จึงได้หันไปพึ่งเจ้าหนี้คนใหม่เพื่อกูเงินไปชำระหนี้เก่าทั้งหมดไปตามสัญญา จำนวนชาวนาที่กูเงินเพื่อวัตถุประสงค์นี้ค่อนข้างน้อย คือ ประมาณร้อยละ 8 ของชาวนาผู้กูเงินทั้งหมดเท่านั้น และจำนวนชาวนาแต่ละขนาดก็กูอยู่ในราวนี้ คือ ในระหว่างร้อยละ 4-10 โดยชาวนาขนาดกลางที่มีที่ดินระหว่าง 41-60 ไร่ กูมากที่สุด

2. กู้เพื่อซื้อที่ดิน จะเป็นการกูเพื่อซื้อที่ดินใหม่หรือซื้อเพิ่มก็ตาม โดยมากเป็นเงินกู้ระยะยาว จะต้องมืหลักประกันอย่างดี อย่างน้อยก็ต้องตกลงเอาที่ดินที่ต้องการซื้อมาเป็นประกันไว้ชั้นหนึ่งก่อน ชาวนาโดยทั่วไปไม่ครูกูเงินเพื่อซื้อที่ดินมากนัก เพราะเพียงแต่จะแก้ไขค่าครองชีพที่บีบรัดอยู่ก็แะอยู่แล้ว เมื่อรวมจำนวนชาวนาที่กูเงินมาเพื่อวัตถุประสงค์นี้ ทั้งหมดตกอยู่ในราวร้อยละ 4 และชาวนาขนาดเล็กมักกูน้อยกว่าชาวนาขนาดใหญ่ แต่ก็ไม่น้อยกว่ากันเท่าไรนัก

3. กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกลกรรม วัตถุประสงค์นี้รวมไปถึงเครื่องมือกลกรรมทุกชนิด นับตั้งแต่ จอบ โถ คราด ขึ้นมาจนถึงเครื่องจตุระหัด และเครื่องยนต์อื่น ๆ เงินกู้ชนิดนี้มักเป็นเงินกู้ระยะปานกลาง มีกำหนดส่งในราว 1-3 ปี จำนวนชาวนาที่กูเงินเพื่อวัตถุประสงค์นี้มีประมาณร้อยละ 7 และจำนวนชาวนาทุกขนาดที่กูก็มักมีอัตราไล่เสียกัน

4. กู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพ เงินกู้ชนิดนี้ส่วนมากเป็นเงินกู้ระยะสั้นและมักจะต้องชำระให้หมดเมื่อถึงฤดูขายข้าวปีใหม่ จำนวนชาวนาที่กูเงินประเภทนี้มีมากที่สุด กล่าวคือ มีถึงร้อยละ 34 ของชาวนาที่กูทั้งหมด และชาวนาทุกขนาดไม่ว่าใหญ่หรือเล็กก็กูอัตราไล่เสียกัน แปลว่าทุกคนได้รับการบีบคั้นในเรื่องค่าครองชีพพอกัน ที่เป็นดังนี้เพราะรายได้ของชาวนาดำมาก ยิ่งเป็นผู้เช่าด้วยแล้วยิ่งร้าย เพราะหลังจากหักข้าวส่วนหนึ่งเป็นค่าเช่ากับหักภาษีหนี้แล้วก็มีเหลือขายไม่พอที่จะยังชีพได้ตลอดปี การที่พอจะดำรงชีพอยู่ได้ตลอดไปจึงจำเป็นต้องหันเข้ากูเงินมาแม้จะด้วยดอกเบี้ยแพง ๆ ก็ยังดีกว่าไม่มีจะกิน

5. กู้เพื่อซื้อสัตว์พาหนะ เป็นการกูเพื่อซื้อสัตว์มาเลี้ยงงาใช้งานต่าง ๆ เช่น วัว ควาย เป็นต้น โดยมากเป็นเงินกู้ระยะปานกลาง ชาวนาไม่ครูกูเงินประเภทนี้มากนัก จะกูก็แต่ในกรณี

จำเป็นจริง ๆ เช่น วัว ควาย ตายหรือเป็นโรคเท่านั้น รวมทั้งชาวนากู้เงินประเภทนี้ประมาณ ร้อยละ 9 และชาวนาทุกขนาดก็กู้พอ ๆ กัน คือ อยู่ในระหว่างร้อยละ 6-10

6. กู้เพื่อบำรุงที่ดินและหักล้างถางพง เงินกู้ชนิดนี้กู้มาเพื่อบุกเบิกที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้ กับบำรุงที่ดินให้ดีขึ้น ชาวนาโดยทั่วไปไม่ใคร่สนใจอยู่แล้ว จะเห็นจำนวนชาวนาที่ขอกู้ยืมเงิน มาเพื่อใช้ในการนี้จึงมีน้อยมาก คือ ประมาณร้อยละ 1 ของชาวนาทั้งหมดเท่านั้น และมักเป็น ชาวนาขนาดใหญ่เสียมากกว่า

7. กู้เพื่อใช้จ่ายในการผลิต เงินกู้ชนิดนี้กู้มาเพื่อใช้เป็นค่าแรงงานในการเพาะปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว ตลอดจนเป็นค่าปุ๋ย และเมล็ดพันธุ์ต่าง ๆ โดยมากมักเป็นเงินกู้ ระยะสั้น ชาวนาที่กู้เงินประเภทนี้มีจำนวนร้อยละ 29 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด และจำนวนชาว นานานขนาดต่าง ๆ ที่กู้เงินก็มักจะมีอัตราใกล้เคียงกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวนามีรายได้น้อย ดังได้ อธิบายไว้แล้วในข้อ 4 ฉะนั้นความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินเพื่อผลิตข้าวให้ได้จึงมีมาก

8. กู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในพิธีกรรม เงินกู้ชนิดนี้กู้มาเพื่อทำพิธีกรรมต่าง ๆ ตามลัทธิ ประเพณี เช่น โทนจุก บวชนาค แต่งงาน ขึ้นบ้านใหม่ ฯลฯ ความจริงไม่น่ามีการกู้เงินเพื่อการ นี้ เพราะดูไม่เกิดประโยชน์แก่การผลิตของชาวนา แต่ชาวนามักเต็มใจกู้เพราะชาวนาคิดว่า การ อดมือกินมือเสียบ้างยังดีกว่าการเสียหายหรือขายหน้าในการที่ไม่สามารถมีลี้เกหรือปีพาทย์ในงาน โทนจุกลูกชายได้ นิสัยเช่นนี้จะมียู่ทั่วไป โดยเฉพาะภายหลังการเก็บเกี่ยวเสร็จจาม ๆ ชาว นานาจะจัดงานโดยมีลี้เกหรือการแสดงอื่นตามวัดต่าง ๆ ก็จะถูกจัดงานกันโดยทั่วไป แม้แต่สภรณ์ เครดิดก็ยังจำเป็นต้องให้กู้เพื่อการนี้ เพราะถ้าไม่ทำให้ชาวนาที่ก็ต้องไปหากู้จากคนอื่นจนได้ อย่าง ไรก็ตามจำนวนชาวนาที่กู้เงินประเภทนี้มีน้อยมาก ประมาณร้อยละ 2 ของจำนวนชาวนาที่ขอกู้ เงินทั้งหมดชาวนาขนาดเล็กมักกู้มากกว่าชาวนาขนาดใหญ่

9. กู้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น คือ เงินกู้ที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ แล้ว ส่วนมากกู้มาเพื่อค่าเล่าเรียนลูก เป็นค่าซ่อมแซมและค่าสร้างบ้าน เป็นค่ายารักษาโรค เป็นค่าเช่านาส่วนหน้า เป็นค่าภาษีอากร และเป็นค่าลงทุนในการประกอบอาชีพทางการค้าขาย ชาวนาที่กู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์นี้มีประมาณร้อยละ 6 ของชาวนาที่กู้เงินทั้งหมด ทั้งชาวนาขนาด เล็กและขนาดใหญ่ก็มีจำนวนการกู้ที่ใกล้เคียงกัน

การกู้เงินของชาวนาส่วนมากกู้มาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพและเป็นค่าใช้จ่าย ในการผลิต เงินกู้ประเภทอื่น ๆ บรรดาที่จะบำรุงดินให้ดีขึ้นหรือขายผลผลิตให้มากขึ้น หรือทำให้

ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ชาวนาไม่สนใจมากนัก ทั้งนี้เพราะการครองชีพมันบีบคั้นเสียจนแยะไป ยิ่งในปี พ.ศ.2501 การผลิตข้าวเสียหายมาก รายได้ของชาวนาจึงต่ำลงไปอีก ราคาข้าวในปลายฤดูสูงกว่าปีก่อน แต่ชาวนามักขายข้าวตั้งแต่ต้นฤดูในราคาต่ำ ส่วนข้าวที่ขายกันในปลายฤดูนั้นส่วนมากเป็นข้าวที่พ่อค้าซื้อจากตนเอาไว้ทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ความต้องการกู้เงินเพื่อการครองชีพและเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตฤดูต่อไปจึงเพิ่มขึ้น

แหล่งที่มาของเงินกู้ชาวนา การกู้เงินของชาวนา ปรากฏว่า ชาวนามักกู้เงินจากญาติ คหบดีประจำท้องถิ่น และเพื่อนมากกว่าเงินกู้อื่น ๆ ดูตารางที่ 9 ประกอบ ตารางที่ 9 แสดงเปอร์เซ็นต์ของหนี้แยกประเภทตามลักษณะของผู้ให้กู้

ประเภทของผู้ให้กู้	เปอร์เซ็นต์การให้กู้
1. ญาติ	26
2. คหบดี	21
3. เพื่อน	11
4. พ่อค้าอื่น ๆ	10
5. สหกรณ์	10
6. พ่อค้าข้าว	9
7. เจ้าของนา	8
8. เอกชนอื่น ๆ	3
9. โรงสี	2
10. ธนาคารพาณิชย์	*
รวม	100

หมายเหตุ * ไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์

ที่มา : ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ ภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลาง ประเทศไทย 2500-2501

จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่า ชาวนาได้เงินกู้จากญาติ คหบดี และเพื่อน รวมกันแล้วเป็นจำนวนถึงร้อยละ 58 คือ จากญาติ ร้อยละ 26 จากคหบดี ร้อยละ 21 และจากเพื่อน ร้อยละ 11 นอกจาก 3 แหล่งดังกล่าวแล้ว ชาวนามักนิยมกู้เงินจากพ่อค้า พ่อค้าชาว สหกรณ์ เจ้าของนา โรงสี และเอกชนอื่น ๆ มากกว่าแหล่งอื่น ๆ อาจสรุปได้ดังนี้

1. ชาวนามักนิยมกู้เงินจากบุคคลซึ่งใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นส่วนตัวมากกว่ากู้จากแหล่งอื่น ๆ ขณะที่ชาวนาเดือดร้อนเรื่องเงิน ผู้ที่ชาวนาจะนึกถึงก่อน มักจะเป็นญาติและเพื่อนหรือคหบดีที่ตนใกล้ชิดสนิทสนม บุคคลเหล่านี้มักจะรู้จักชาวนาดี รู้ตลอดจนถึงฐานะความเป็นอยู่ ฐานะทางการเงิน ตลอดจนอุปนิสัยใจคอของชาวนาเป็นอย่างดี ความเป็นญาติมิตรนี้เองก่อให้เกิดความเกรงใจและความอยากช่วยเหลือคำจุนกันอยู่แล้ว ชาวนาจึงมักจะได้เงินจากแหล่งเงินกู้ทั้ง 3 นี้มากกว่าแหล่งอื่น ๆ

2. การกู้จากญาติ คหบดี และเพื่อนฝูง ชาวนาสามารถกู้ได้โดยเสียอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าแหล่งอื่น ๆ ในการกู้กับญาติหรือเพื่อนฝูงนี้ ในบางครั้งอาจไม่ต้องเสียดอกเบี้ย หรือถ้าเสียก็อาจเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ทั้งนี้ก็เพราะผู้ให้กู้มีเจตนาในการให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว ประกอบกับการกู้เงินส่วนใหญ่มักจะเป็นการกู้ในระยะสั้นเพียงชั่วฤดูกาลเพาะปลูกเท่านั้น การให้กู้ชั่วคราวเวลานี้ก็ยิ่งจะแสดงให้เห็นว่าเป็นการช่วยเหลือกันเป็นครั้งคราวเท่านั้น

3. การกู้จากญาติ คหบดี และเพื่อนฝูง ไม่ทำให้ชาวนาต้องเสียผลประโยชน์ทางด้านอื่นๆ ไป หรือไม่ต้องถูกเอาไรด์เอาเปรียบเหมือนกับกู้จากพ่อค้าชาวหรือเจ้าของนา ตลอดจนโรงสี ชาว ทั้งนี้เพราะการกู้เงินจากพ่อค้าชาวหรือเจ้าของนา ในบางครั้งจะถูกผูกมัดโดยการต้องขายพืชผลให้แก่เจ้าหนี้ในราคาที่ต่ำกว่าที่ชาวนาพึงได้หรือการที่ผูกมัดให้ชาวนาชำระหนี้ด้วยพืชผลที่ผลิตในอัตราแบ่งครึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ชาวนามากยิ่งขึ้น

4. ชาวนาผู้กู้มักจะไม่ชอบกู้เงินจากแหล่งที่มีพิธีรีตองมาก เช่น กู้จากสหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น จากการที่ระดับความรู้ของตัวชาวนาเองยังอยู่ในระดับต่ำจึงมักจะราคาถูกระเบียบพิธีต่าง ๆ ในการกู้ ซึ่งผู้ให้กู้ได้วางไว้ เช่น การกรอกสัญญาการกู้ การนำหลักทรัพย์จากเองเพื่อค้ำประกันเงินกู้ นอกจากระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านี้แล้วบางครั้งตัวเจ้าพนักงานเองก็ยังทำงานล่าช้า ทำให้ชาวนามักนิยมจะกู้จากแหล่งให้กู้ดังกล่าว

ระยะเวลาและอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืม การกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการเพาะปลูกและภายในครอบครัวนั้น ชาวนาส่วนใหญ่มักกู้ยืมในระยะสั้น ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากชาวนามักมีรายได้

เป็นก่อน เมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวแล้วรายได้จำนวนนี้จะต้องใช้จ่ายตลอดปี รายได้จำนวนดังกล่าว อาจพอเพียงกับการใช้จ่ายสำหรับชวนาบางคน แต่สำหรับบางคนอาจไม่เพียงพอใช้จ่ายตลอดปี ชวนาพวกเหล่านี้เองที่จำเป็นต้องกู้เงินในระยะสั้นมาใช้จ่ายในครอบครัว และนำเงินที่กู้จำนวนหนึ่งมาใช้จ่ายในการเพาะปลูกเมื่อสิ้นฤดูเพาะปลูกภายหลังจากจำหน่ายผลผลิตที่ได้จากการเก็บเกี่ยวแล้วก็ต้องนำเงินไปชำระหนี้ทันที ดังนั้น หนี้สินชวนาส่วนใหญ่จึงเป็นหนี้ระยะสั้น โดยเฉลี่ยแล้วจะต้องชำระคืนภายในหนึ่งปี นอกจากนั้นยังคงมีชวนาบางส่วนที่ต้องชำระเงินในระหว่างรอการเก็บเกี่ยว เมื่อกู้เงินมาได้ในระหว่างนั้นก็ไม่ต้องชำระหนี้คืนเมื่อสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวเช่นเดียวกัน บางครั้งหนี้จำพวกนี้อาจมีระยะเวลาการกู้สั้นกว่าหนึ่งปีเสียอีก

ตารางที่ 10 แสดงเปอร์เซ็นต์ของชวนาแยกประเภทตามระยะเวลาแห่งหนี้

ขนาดของไร่นา (ไร่)	ระยะเวลาแห่งหนี้		
	ระยะสั้น (1ปี)	ระยะปานกลาง (3ปี)	ระยะยาว (5ปี)
1-20	52.81	26.41	20.73
21-40	49.64	25.62	24.73
41-60	53.89	23.34	22.77
61-80	43.05	27.78	29.17
81-100	46.83	27.85	25.32
100 ขึ้นไป	45.20	27.40	27.40
รวม	50.14	25.63	24.23

ที่มา : ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาวะหนี้สินของชวนากับการค้าชวนาภาคกลางประเทศไทย
พ.ศ. 2500-2501

สำหรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของชาวนานั้น แตกต่างกันอย่างมากระหว่างการกู้ของชาวนาแต่ละราย ชาวนาบางคนอาจเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำหรืออาจไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเลยในการกู้เงินกับญาติหรือเพื่อนฝูง แต่บางรายอาจต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงถ้ากู้เงินจากพ่อค้าหรือนายทุน

นอกจากนั้น อัตราดอกเบี้ยยังอาจแตกต่างกันตามมูลค่าของหลักทรัพย์ที่นำมาเป็นหลักประกัน ถ้าหลักทรัพย์ที่นำมาวางประกันมีมูลค่ามากเป็นหลักทรัพย์ที่ดีก็มักคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า รายที่ลูกหนี้นำหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าต่ำมาค้ำประกัน นอกจากนี้ระยะเวลาในการกู้ก็ยังมีส่วนในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเช่นกัน กล่าวคือ การกู้ในระยะยาวอัตราดอกเบี้ยจะต่ำกว่าการกู้ระยะสั้น

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของชาวนานอกจากการจ่ายเป็นเงินสดเป็นดอกเบี้ยอย่างตายตัว กรณีกู้เงินจากสหกรณ์แล้วชาวนามีวิธีการจ่ายเงินต้นคืนและดอกเบี้ยเป็นหลายกรณีด้วยกัน คือ ประการแรก จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินสดตามอัตราที่กำหนด ประการที่สอง จ่ายเงินต้นเป็นเงินสดแต่จ่ายดอกเบี้ยเป็นข้าวเปลือกแทน ประการที่สาม จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นข้าวเปลือกทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 11 ประกอบ)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 แสดงอัตราเฉลี่ยปริมาณข้าวที่ชาวนาสงฆ์ใช้เป็นดอกเบี้ยและเงินต้นต่อปี (เงินต้น 100 บาท) 20 จังหวัด ภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. 2499-2501

ขนาดของนา (ไร่)	ปริมาณข้าวเฉลี่ยที่ชาวนาสงฆ์ใช้เป็นเงินต้นและดอกเบี้ยต่อปี(เงิน 100 บาท)					
	พ.ศ.2499		พ.ศ.2500		พ.ศ.2501	
	เงินต้นพร้อม ดอกเบี้ย(ถึง)	ดอกเบี้ย (ถึง)	เงินต้นพร้อม ดอกเบี้ย(ถึง)	ดอกเบี้ย (ถึง)	เงินต้นพร้อม ดอกเบี้ย(ถึง)	ดอกเบี้ย (ถึง)
1-20	17.1	4.9	19.3	5.0	16.4	5.2
21-40	16.4	4.8	16.4	5.7	17.9	6.0
41-60	17.9	4.2	16.8	5.2	17.6	5.1
61-80	17.1	4.5	16.5	4.6	17.1	4.7
81-100	18.3	5.0	18.6	4.4	16.6	4.3
101 ขึ้นไป	17.1	3.6	17.9	4.0	18.0	4.5
เฉลี่ย	17.3	4.5	17.2	5.2	17.2	5.5

หมายเหตุ พ.ศ. 2501 สํารวจเพียง 1 มกราคม ถึง 30 เมษายน

ที่มา : ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาวะหนี้สินของชาวนากับการค้าข้าวในภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. 2500-2501

ปัญหาปริมาณน้ำในการทำนา

ปริมาณน้ำฝนในประเทศไทยที่ได้รับจากลมมรสุมเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ โดยทั่วไปแล้วเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกข้าว ปัญหาอยู่ที่ว่าฝนที่ตกนั้นไม่สม่ำเสมอและตกหนักในฤดูฝนฤดูอื่น ๆ ไม่ค่อยมีฝนตก นอกจากในภาคใต้ซึ่งนับได้ว่ามีฝนตกชุกตลอดปี ส่วนในภาคอื่น ๆ ฤดูฝน (พฤษภาคม-ตุลาคม) จะมีน้ำฝนเหลือเพื่อจนน้ำมักจะท่วมเสมออีกเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม ฤดูอื่น ๆ ก็ไม่มีน้ำเพียงพอที่จะทำการเกษตรและพอเหมาะกับการเพาะปลูกข้าว ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาและปริมาณน้ำฝนแต่ละปีก็เปลี่ยนแปลงไปเสมอ ทำให้กำหนดเวลาในการเพาะปลูกต้องเปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวตามไปด้วย²³

จากรายงานการสำรวจภาวะการผลิตข้าวของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507 พบว่า "ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินรายงานว่า ได้รับน้ำเพียงพอเพื่อใช้ในการเพาะปลูก 96 เปอร์เซ็นต์ และไม่เพียงพอ 4 เปอร์เซ็นต์ ผู้เช่าทั้งหมดได้รับน้ำเพียงพอ 92 เปอร์เซ็นต์ ไม่เพียงพอ 8 เปอร์เซ็นต์ ผู้เช่าบางส่วนได้รับน้ำเพียงพอ 94 เปอร์เซ็นต์ ไม่เพียงพอ 6 เปอร์เซ็นต์ สาเหตุที่ได้รับน้ำไม่เพียงพอก็เนื่องมาจากเป็นพื้นที่สูง น้ำในแม่น้ำลำธารไม่สามารถท่วมถึงได้ นอกจากน้ำป่าที่ไหลลงมาเป็นครั้งคราวเท่านั้นเอง นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวไม่มีคูหรือเหมืองรับน้ำจากแหล่งน้ำมาสู่พื้นที่ที่จะใช้ทำการเพาะปลูกอีกด้วย จึงทำให้การได้รับน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรและเพาะปลูกไม่เพียงพอ"²⁴

ในการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2508 พบว่า "ผู้มีนาเป็นของตนเองได้รับน้ำที่ใช้ทำนาเพียงพอ 94 เปอร์เซ็นต์ ผู้เช่าบางส่วนได้รับ 90 เปอร์เซ็นต์ และผู้เช่าทั้งหมดได้รับ 86 เปอร์เซ็นต์ คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสมุทรปราการ ชาวนาทุกประเภทที่ได้รับน้ำเพียงพอ (โดยทั่วไปต้นข้าวจะใช้น้ำตั้งแต่เริ่มปลูกจนถึงเก็บเกี่ยวประมาณ 1,300 ลูกบาศก์เมตรต่อเนื้อที่เพาะปลูก 1 ไร่)

²³สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, อ้างแล้ว : 47.

²⁴ไชยยงศ์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507, อ้างแล้ว : 13.

มีเบอร์เซนต์สูงที่สุด แต่ในจังหวัดกาญจนบุรีชาวนาทุกประเภทที่ได้รับน้ำพอเพียงมีเบอร์เซนต์ต่ำที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าพื้นที่นาในจังหวัดกาญจนบุรีเป็นที่สูง น้ำในลำธารไม่สามารถท่วมถึงได้ ส่วนพื้นที่นาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสมุทรปราการ เป็นที่ลุ่มต่ำและมีการชลประทานดี"²⁵

สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งถือได้ว่าเป็นภาคที่แห้งแล้งที่สุด แต่ถ้าวัดปริมาณน้ำฝนที่ตกในภาคนี้โดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 1,250 มิลลิเมตรต่อปีนั้น ไม่ได้น้อยกว่าปริมาณน้ำฝนที่ตกในภาคกลางและภาคเหนือ แต่ปัญหาสำหรับภูมิภาคนี้ก็คือ ดินที่ไม่วัมน้ำและป่าไม้จำนวนมาก ถูกตัดทำลาย ประกอบกับฝนในภาคนี้มักจะตกเป็นเวลาลึ้นๆ ฝนปลายฤดูฝนและมีความไม่แน่นอนสูง ปริมาณน้ำฝนดังกล่าวจึงลงสู่แม่น้ำโขงอย่างรวดเร็ว ทำให้ภูมิภาคนี้ขาดแคลนน้ำสำหรับการเกษตรมากกว่าภาคอื่น ๆ และมีระยะเวลายาวนานกว่าภาคอื่น ๆ ในรอบปี แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขด้วยการสร้างระบบชลประทาน ก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2515 อ่างเก็บน้ำดังกล่าวมีขีดความสามารถในการกักเก็บน้ำได้เพียง 2,336 ล้านลูกบาศก์เมตร และส่งน้ำให้แก่พื้นที่การเพาะปลูกข้าวได้เพียง 813,000 ไร่²⁶ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2515 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวถึง 18,233,000 ไร่²⁷ ซึ่งเขื่อนที่สำคัญ ๆ ของภาคนี้ ซึ่งได้รัฐบาลมีดำริให้มีการก่อสร้าง คือ เขื่อนห้วยหลวงจังหวัดอุดรธานี (2513) เขื่อนน้ำอูนจังหวัดสกลนคร (2510) เขื่อนลำปาวจังหวัดกาฬสินธุ์ (2506) เขื่อนลพบุรีจังหวัดนครราชสีมา (2506) เขื่อนลำนางรองจังหวัดนครราชสีมา (2506)²⁸

เนื่องจากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่พอเหมาะต่อการทำการเกษตรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในเวลาที่ผ่านมาอยู่ในอัตราสูง ประกอบกับมีการตัดเส้นทางหลวง คือ ถนนมิตรภาพ จากสระบุรีไปยังนครราชสีมา ขอนแก่น หนองคาย นครราชสีมาไปอุบลราชธานี ตามแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การสร้างทางหลวงได้บุกเบิกเข้าไปในแผ่นดินใหม่ ทำให้ประชาชนอพยพตามเข้าไปทำการบุกเบิก

²⁵ไชยยงค์ ชูชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาในภาคกลาง 11 จังหวัด พ.ศ. 2508 : 18.

²⁶สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2515/2516.

²⁷เรื่องเดียวกัน.

²⁸เรื่องเดียวกัน.

ป่าไม้เพื่อสร้างพื้นที่เพาะปลูก โดยเฉพาะบริเวณป่าไม้ที่เป็นต้นน้ำลำธารอย่างถาวรจำนวนมาก ติดต่อกันเป็นเวลานาน ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกบุกรุกทำลายอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากจำนวนพื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2504 มีพื้นที่ 44.3 ล้านไร่ ลดเหลือเพียง 17.2 ล้านไร่ (2522) หรือมีป่าไม้เพียงร้อยละ 16.2 ของพื้นที่รวมทั้งหมด ป่าส่วนที่เหลือส่วนใหญ่เป็นไม้แดงและป่าเต็งรัง ซึ่งมีลักษณะที่แห้งแล้ง และมีคุณสมบัติในการอนุรักษ์ดินและน้ำน้อยมาก

ระบบการชลประทานของประเทศไทยมีรูปร่างหลายแบบทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศของแต่ละภาค ตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่จะเป็นระบบนาเหมืองฝาย ซึ่งเป็นโครงการชลประทานราษฎร ซึ่งราษฎรช่วยกันทำขึ้น ภาคเหนือตอนล่าง เมื่อรัฐบาลตกลงใจสร้างเขื่อนภูมิพล ที่จังหวัดตากเมื่อ พ.ศ. 2501 และเขื่อนสิริกิติ์ ที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ปริมาณน้ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ก็ต้องประสบกับปัญหาระบบน้ำในธรรมชาติได้รับผลกระทบกระเทือน ภาคกลาง รัฐบาลได้จัดสร้างโครงการเจ้าพระยาเมื่อ พ.ศ. 2493 และสร้างมาเรื่อยจนเปิดใช้การได้ใน ปี พ.ศ. 2500 เพื่อใช้ในการทำนาปีละสองครั้ง แต่ผลผลิตก็ไม่ได้เพิ่มมากนัก

ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ต้องประสบกับปัญหาการสร้างระบบชลประทานมากที่สุด เพราะสภาพของดินเป็นดินทรายไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ดี รัฐจึงสร้างระบบชลประทานเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ๆ ซึ่งให้ผลได้ในขอบเขตที่จำกัด ในขณะที่ทางภาคใต้จะเป็นโครงการทดน้ำและระบายน้ำซึ่งใช้ควบคุมปริมาณน้ำในฤดูฝน

กล่าวถึงที่สุดแล้ว โครงการชลประทานต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จแล้วในประเทศไทย ถึง พ.ศ. 2515 จะสามารถสร้างได้ในปริมาณที่มากพอสมควร (ดูตารางที่ 12) แต่ปัญหาของระบบการชลประทานในประเทศไทยไม่ได้อยู่ที่การสร้างเขื่อนได้มากหรือน้อย เล็กหรือใหญ่ ปัญหา กลับอยู่ที่เขื่อนที่สร้างไว้แล้วไม่สามารถนำไปใช้ในการเพาะปลูกได้ เพราะเขื่อนในประเทศไทย ถูกจัดให้เป็นเขื่อนอเนกประสงค์ มีหน้าที่กักเก็บน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อการชลประทาน เพื่อการบริโภคและผลักดันน้ำเค็มในแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นประโยชน์กับสังคมเมืองมากกว่า เพื่อใช้ในการเกษตร เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าเป็นโครงการขนาดเล็กหรือย่อมลงมา ก็ประสบกับปัญหาการขาดคลองซอย คลองไส้ไก่ ที่ใช้ในการส่งน้ำเข้าสู่พื้นที่การเพาะปลูก หรือมีคลองก็มักจะไม่มีการส่งน้ำไปในฤดูแล้งเสมอ

ตารางที่ 12 สรุปโครงการชลประทานประเภทต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จแล้ว และกำลังสร้างอยู่ถึงสิ้น พ.ศ. 2515

รวมทั้งประเทศ	เนื้อที่ชลประทาน 1,000 ไร่	เนื้อที่ส่งน้ำได้ 1,000 ไร่
1. โครงการชลประทาน	18,861.2	13,730.2
2. โครงการอ่างเก็บน้ำ	758.4	519.5
3. โครงการอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่	5,908.5	107.0
4. โครงการสูบน้ำช่วยเหลือ ชาวนานอกเขตชลประทาน	1,351.0	1,351.0
5. โครงการคันและคูน้ำ	10,927.6	7,299.0

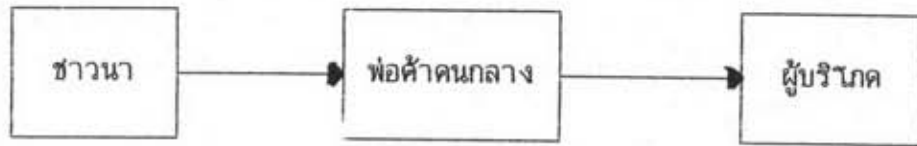
ที่มา : กรมชลประทาน สมุดสถิติรายปี พ.ศ.2515-2516

ปัญหาการขายผลผลิตได้ราคาต่ำ

โครงสร้างการกำหนดราคาข้าวในประเทศไทย ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดที่สลับซับซ้อนเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบกับการค้าในตลาดโลก การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศและการเมืองภายในที่ขึ้นอยู่กับอุปทานแรงงานราคาถูก ๆ เป็นจำนวนมาก ค่าแรงงานจะถูกกดให้ต่ำลงได้ก็ต่อเมื่อต้องสามารถลดราคาข้าวให้ต่ำลงได้ด้วย ซึ่งพอจะสรุปสาเหตุที่ทำให้ราคาตกต่ำได้ 2 สาเหตุ คือ

(1) ระบบการผูกขาดการค้าข้าว ในโครงสร้างการค้าข้าวเมื่อมีการซื้อและขายข้าวในระบบตลาดกันมากขึ้น ทำให้มีการพัฒนากลุ่มอาชีพประเภทหนึ่งเกิดขึ้นมา ได้แก่ "คนกลาง" ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างชาวนาผู้ผลิตข้าวกับผู้บริโภค ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างระบบการตลาดดังนี้²⁹

²⁹อัมมาร์ สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522) : 138.



บทบาทของพ่อค้าคนกลางจะเริ่มต้นโดยการเป็นพ่อค้าธรรมดา แต่สินค้าซื้อขายส่วนใหญ่คือ ข้าว บุคคลประเภทนี้ทำการซื้อข้าวจากชาวนานราคาถูกแล้วนำไปขายในราคาที่แพงขึ้น ได้กำไรเป็นรายได้เข้ากระเป๋า นอกจากจะทำการซื้อขายข้าวแล้ว บุคคลประเภทนี้ยังขายสินค้าประเภทอื่น หรือประกอบธุรกิจอย่างอื่นด้วย บางคนก็ออกเงินให้ชาวนาปลูกพร้อมดอกเบี้ย เรียกว่า "ตกข้าว"* ด้วย การซื้อขายข้าวภายในประเทศผ่านมือคนกลางมากกว่าร้อยละ 70 ในปี พ.ศ. 2499-2500² ด้วยเหตุนี้ พ่อค้าคนกลางจึงมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวนาไทยเป็นอย่างมาก เชื่อกันว่า กลุ่มพ่อค้าคนกลางเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวนาตกเป็นหนี้สิน สูญเสียที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่านา ส่วนพ่อค้าคนกลางสามารถเชื่อมสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวออกต่างประเทศในสมาคมผู้ส่งออกข้าวออกอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน การคุ้มกันทางการค้าของสมาคมผู้ส่งออกข้าวหรือสมาคมพ่อค้าข้าวสามารถควบคุมการค้าข้าวกับต่างประเทศ ซึ่งบริษัทส่งออกข้าวจากรายใหญ่ ๆ ในสมาคมพ่อค้าข้าว มีประมาณ 10 บริษัท ส่งข้าวออกในแต่ละปีประมาณร้อยละ 40-50 ของปริมาณส่งออกทั้งสิ้น ดังตัวเลขสถิติในตารางที่ 13



ศูนย์วิจัยนโยบาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*การตกข้าว คือการที่พ่อค้าคนกลางจ่ายเงินให้ชาวนาไปใช้ก่อน แล้วจึงให้ชาวนาใช้หนี้เป็นข้าวเปลือก และคิดดอกเบี้ยเป็นข้าวเปลือกไปในเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 13 แสดงสถิติการส่งข้าวออกของ 10 บริษัท (หน่วย : เมตริกตัน)

บริษัท	2512	2513	2514	2515	2516	2517 ม.ค-ต.ค
รวมทุนไทย	116,268	141,000	114,419	188,857	46,119	60,686
ธนาพรชัย	51,158	44,433	69,504	124,141	43,196	70,670
บัวเฮงสัง	72,675	57,355	111,053	158,241	39,041	48,732
แสงทองคำข้าว	-	42,836	55,867	94,416	36,348	46,652
กิตติคำข้าว	91,360	65,839	81,768	113,860	30,672	36,963
ช่วยชวน	32,688	47,018	39,096	97,925	29,914	33,324
อันพองเหลา	40,883	45,406	66,614	93,407	26,222	27,562
สหการค้าข้าว	44,193	39,319	83,098	111,136	26,106	32,821
ไทยห้า	20,031	28,774	60,469	82,550	25,148	29,092
กมลกิจ	9,062	13,173	54,211	49,794	19,793	25,444
รวม	478,418	525,553	736,107	1,114,317	324,559	411,946
ปริมาณส่งข้าว ออกทั้งหมด	1,023,064	1,063,616	1,576,142	2,112,114	847,882	904,936
ร้อยละ	46.7	49.4	46.7	52.7	38.3	45.5

ที่มา : ณรงค์ เพชรประเสริฐ, กลุ่มทุนนิยมผูกขาดประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บุญชน, 2518), : 122.

ในจำนวน 10 บริษัทข้างต้นมีอยู่ 6 บริษัท ที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาข้าวของสภาหอการค้าไทย สาขาข้าว คือ ช่วยชวน บัวเฮงสัง อ้นพองเหลา รวมทุนไทย ธนาพรชัย และกมลกิจ ส่วนอีก 4 บริษัท เป็นบริษัทรายใหญ่รอง ๆ ลงมาจากกลุ่ม 10 บริษัท คือ พิษกสิกรรม ไต้แซ หวังหลี่ และ จันทูเฮง ตัวแทนของบริษัทเหล่านี้ก็เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาข้าวเช่นกัน มีหน้าที่พิจารณากำหนดราคารับซื้อข้าวเป็นรายสัปดาห์ โดยกำหนดทั้งราคารับซื้อข้าวเปลือกหน้าโรงสี (กรุงเทพฯ) ราคารับซื้อข้าวสารหน้าโกดัง (กรุงเทพฯ) และราคาส่งออก

นโยบายทั่วไป ของการกำหนดราคาข้าวก็คือ ไม่ต้องการให้ผู้ส่งออกแข่งขันกันตัดราคาส่งออก เนื่องจากการตัดราคาส่งออกจะทำให้สมาชิกผู้มีทุนน้อยผู้สมาชิกที่มีทุนมากไม่ได้ เพราะฉะนั้นผู้ส่งออกจะส่งออกต่ำกว่าราคาที่กำหนดไม่ได้ หากสมาชิกผู้ใดทำการขายตัดราคาผู้อื่น สมาคมฯ ก็จะลงโทษโดยปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่ง (สมาชิกสมาคมผู้ส่งออกข้าวทุกรายต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าด้วย) แต่สมาชิกรายใดสามารถขายได้ราคาสูงกว่าที่กำหนดก็เป็นผลดีของสมาชิกรายนั้น ที่ไม่กระทบกระเทือนต่อสมาชิกรายอื่น ๆ

ขณะเดียวกันคณะกรรมการก็ได้กำหนดราคารับซื้อข้าวสารหน้าโกดัง (กรุงเทพฯ) ทั้งนี้ เพื่อมิให้สมาชิกแข่งขันกันซื้อในราคาที่สูงกว่ากำหนด เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอๆยามที่ตลาดข้าวดี ผู้ส่งออกจะแย่งกันซื้อและให้ราคาสูง ทำให้สมาชิกที่มีทุนน้อยแข่งราคาไม่ได้ ดังนั้น หากสมาชิกรายใดแย่งซื้อด้วยราคาสูงกว่าราคาที่กำหนด ทางสมาคมจะลงโทษด้วยการปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่งเช่นกัน

สำหรับข้าวเปลือก เมื่อทางคณะกรรมการกำหนดราคา ได้กำหนดราคารับซื้อข้าวสารชั้นสูง ก็ต้องกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกให้สัมพันธ์กัน โดยกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกทั่วประเทศของโรงสีต่าง ๆ ในต่างจังหวัด ถือเป็นมาตรฐานและหักลดราคาไปตามความห่างไกลหรือตามส่วนของค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ซึ่งส่งผลเสียต่อชาวนานาน 2 ลักษณะ คือ

ก. ทำให้ชาวนาผู้ขายข้าวเปลือกได้รับราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อไม่ได้แข่งขันกันซื้อ ดังนั้นเมื่อผู้ซื้อต้องการซื้อเพิ่ม ราคาจึงมิได้สูงขึ้นไปด้วยตามหลักของการแข่งขันเสรี

ข. ชาวนาต้องจำใจขายตามราคาที่ถูกกำหนด แม้ว่าจะได้ราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากชาวนาขาดเงินทอง ไม่สามารถเก็บข้าวไว้เฉย ๆ ได้³⁰

จากระบบการผูกขาดการค้าข้าวในสมาคมพ่อค้าข้าว ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผลประโยชน์ส่วนเกินที่เก็บได้จากชาวนาเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ตกถึงมือชาวนา ผลผลิตส่วนใหญ่จะถูกแบ่งสรรกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลประโยชน์รายใหญ่ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นชัดเจนอีกว่า โครงสร้างของอำนาจทางการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายข้าว โดยการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนอทางอำนาจ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอุปถัมภ์ทางการเมืองจากชนชั้นดังกล่าว สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของอำนาจต่อรองทางการเมือง ความสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ชาวนาไม่สามารถต่อรองทางการเมืองได้เลย

ทั้งนี้โดยที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองจะเริ่มต้นจากพรรคการเมืองจะได้รับความอุปถัมภ์ทางการเงินจากนายธนาคาร ช่างราชการ และกลุ่มชนชั้นปกครองอื่น ๆ ในขณะที่นายธนาคารก็สามารถควบคุมพ่อค้าส่งออกและโรงสี และพ่อค้าส่งออกก็สามารถควบคุมโรงสี (พ่อค้าคนกลาง) โรงสีจึงมีอำนาจเหนือกว่ากัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวนา ตามลำดับ โรงสีและชาวนาที่ร่ำรวยนั้นคือฐานอำนาจทางการเมืองของนักการเมือง ดังนั้น นักการเมืองที่มีอำนาจอย่างแท้จริงจึงไม่มีความจำเป็นต้องเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰พรรคี เพชรประเสริฐ, ทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
ปณฺชน), : 127.



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างทางอำนาจการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าวของไทย

ที่มา : อภิชาติ พันธเสน, มนตรี เจนวิทย์การ, การเมืองเรื่องข้าว, (โครงการศึกษา นโยบาย
สาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531), : 46

โครงสร้างภาษีของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2493 กระทรวงเศรษฐกิจได้ออกระเบียบให้พ่อค้าข้าวที่ส่งออกไปยังต่างประเทศต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกข้าว เรียกว่า "พรีเมียมข้าว" (Premium) ตามอัตราที่รัฐบาลกำหนดและส่งมอบเงินตราแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย พรีเมียมข้าวถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญมากในการจัดเก็บภาษีจากการขายข้าวส่งออก และมีประสิทธิภาพในการเป็นเครื่องมือควบคุมการแลกเปลี่ยนซื้อขายของรัฐบาล และเป็นแหล่งรายได้อย่างหนึ่งของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลสามารถเก็บค่าธรรมเนียมข้าวได้ประมาณปีละ 1,000 กว่าล้านบาทตลอดมา (ดูตารางที่ 15)

นับเป็นรายได้จำนวนมหาศาลที่รัฐดึงมาจากชาวนานั้น แม้ว่ารัฐจะบอกอยู่เสมอว่ารัฐนำไปใช้ในการเพิ่มผลผลิตของชาวนา เช่น การขยายคลองชลประทาน จัดซื้อปุ๋ยมาขายให้ชาวนา ในราคาถูก แต่ก็ไม่เคยทำให้ชาวนาเกิดความมั่นใจได้บ้างเลย เมื่อพิจารณาถึงข้ออ้างของรัฐบาล นับตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2516 เกือบระยะเวลา 20 ปี รัฐบาลใช้เงินกู้จากต่างประเทศมากกว่าในการช่วยเหลือทางการเงินด้านการพัฒนาหลังการผลิต การสร้างเขื่อน การสร้างถนน ยกกระตือรือร้นการผลิต ซึ่งเป้าหมายสำคัญไม่ได้อยู่ที่การช่วยเหลือชาวนา แต่อยู่ที่เป้าหมายทางการเมืองในการพยายามกำจัดอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาบดขยี้บั่นยุยงชาวนาที่ยากจนในชนบทมากกว่า นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2498 ยังมีเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาสำหรับโครงการขยายกิจกรรมเป็นจำนวนเงินถึง 95,000 ดอลลาร์ กับเงินทุนสมทบจากรัฐบาลไทยอีกสามล้านห้าแสนบาท โครงการส่งเสริมกิจกรรมที่ทางราชการจัดให้มีขึ้น ก็เพื่อช่วยชาวนาให้ได้รับผลผลิตมากขึ้น และเพื่อปรับปรุงเศรษฐกิจทั่วไปของชาวนา โดยให้รู้จักวิธีการทำนาที่ได้ผลมากกว่าเดิม ให้รู้จักใช้พันธุ์ข้าวที่ได้ประโยชน์³¹ แต่ไม่ใช่อะไรที่จะเพิ่มปัจจัยการผลิตเลย

รัฐมุ่งทุ่มเทงบประมาณเพื่อสร้างความเจริญหรือที่เรียกว่าการพัฒนาชนบท เป็นผลให้ระบบทุนนิยม การค้าขายแพร่ขยายเข้าไปในชนบทรวดเร็วมากยิ่งขึ้น การเก็บค่าพรีเมียมข้าวที่เป็นข้ออ้างว่าเพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนามีได้บรรลุผลตามที่รัฐบาลประกาศ ชาวนายังคง

³¹ศิวารักษ์ ศิวารมย์, "กระบวนการการแบ่งชนชั้นชาวนาในชนบท ศึกษาเฉพาะชวนาภาคกลาง พ.ศ. 2485-2524" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), : 135.

ประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่เช่นเดิม ที่แก้ปัญหาก็เห็นว่าประกอบอาชีพอย่างอื่นแทน บ่อยครั้งที่ดินตกไปเป็นของผู้อื่น ปริมาณผลผลิตลดลงจนรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506-2516) ต้องจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาขึ้นในปี พ.ศ. 2508

ตารางที่ 14 รายได้จากค่าพรีเมียมข้าว (ตามปีปฏิทิน)

ปี	พันบาท
2498	249,701.1
2499	811,266.4
2500	933,694.9
2501	815,396.5
2502	778,217.7
2503	748,966.5
2504	914,921.9
2505	760,473.4
2506	846,391.9
2507	1,311,088.9
2508	1,198,794.2
2509	982,086.4
2510	1,056,206.1
2511	1,388,005.4
2512	934,120.8
2513	552,641.9
2514	264.530.9

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ อ่างใน อภิรักษ์ พันธเสน และมนตรี
เจนวิทย์การ, การเมืองเรื่องข้าว, อ่างแล้ว.

นอกจากนี้รัฐเรียกเก็บภาษีจากชาวนาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษีค่าธรรมเนียมการส่งออก อากรชาออก ระบบโควตา³² และการควบคุมในลักษณะอื่นๆ ที่นำมาบังคับใช้ภายหลัง ซึ่งรายได้ของรัฐในรูปแบบของภาษีข้าว (rice premium) มีอยู่ ประมาณกันว่าชาวนาข้าวต้องเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าเกษตรกรอื่น ๆ ถึง 44 เท่า³³ หรือเสียภาษี 10 กว่าครั้ง ซึ่งนับว่าเป็นความไม่ยุติธรรมและเป็นภาระอันหนักหน่วงของชาวนาไทย อันเนื่องจากค่าพรีเมียมข้าว

ภาษีของรัฐที่เรียกเก็บจากชาวนาในรูปแบบของค่าธรรมเนียมการส่งออกจะเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะและชนิดของข้าว ในช่วงระยะเวลาจากทศวรรษแต่ละปี ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บมีอัตราตั้งแต่ 890 บาทต่อตัน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2502 ถึง 2070 บาท ต่อตัน ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2511³⁴ สำหรับข้าวร้อยเปอร์เซ็นต์และมีอัตราตั้งแต่ 450 บาทต่อตัน ถึง 1,270 บาท ต่อตัน สำหรับข้าวหัก เอ.1 พิเศษในช่วงระยะเวลาเดียวกัน รายได้ที่รัฐบาลเก็บจากอากรชาออกและค่าธรรมเนียมการส่งออกในปี พ.ศ. 2500 สูงถึงร้อยละ 19.8 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล และได้ลดลงมาในระดับร้อยละ 10 กว่า ๆ ในปี พ.ศ. 2509 รายได้จํานวนนี้ นับว่ามีจํานวนมากพอสมควรสำหรับรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงที่มีการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) รายได้ที่ชาวนาสูญเสียไปคําแล้วสูงกว่ารายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บอีกมาก เงินจํานวนมากที่ชาวนาสูญเสียเพิ่มขึ้นจํานวนนี้คือ ส่วนต่างของราคาข้าวในตลาดโลกกับตลาดภายในประเทศคูณด้วยจํานวนข้าวที่บริโภคภายในประเทศโดยผู้บริโภคที่มีใช้ชาวนา เงินจํานวนดังกล่าวสูงกว่าจํานวนรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บโดยตรง

³²ระบบโควตาถูกนำมาใช้ในการค้าข้าว 3 ระยะ คือ

1. ส.ค. พ.ศ.2500 - เม.ย. พ.ศ.2501 และ ก.ย. พ.ศ.2501 - ต.ค. พ.ศ.2506
2. พ.ย. พ.ศ.2509 - มิ.ย. พ.ศ.2511
3. ต.ค. พ.ศ.2506 - ก.ค. พ.ศ.2518

³³สนิท สัมครการ, "การตัดสินใจเปลี่ยนอาชีพของชาวนาไทย", อ้างแล้ว, : 184.

³⁴อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, การเมืองเรื่องข้าว, อ้างแล้ว,

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก โดยกระทรวงพาณิชย์ได้สร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการที่จะดำเนินการค้าข้าวอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และยังเป็นทางที่จะหารายได้นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามปกติ เงินรายได้ที่ได้รับโดยวิธีนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าวค่อนข้างอิสระโดยอาศัยดุลพินิจของตนเอง ดังนั้นจึงเป็นธรรมชาติอยู่เองที่ข้าราชการในกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนอย่างแข็งขัน ให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ทั้งนี้เพราะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับผลประโยชน์ของหน่วยงาน³⁵

การที่ชาวนาต้องสูญเสียรายได้จำนวนนี้ไป มีผลให้ค่าแรงงานภาคอุตสาหกรรมถูกกดให้ต่ำลงด้วย เพราะนั่นหมายถึงการที่ค่าแรงงานภาคอุตสาหกรรม ก็เป็นการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนาที่ 1 จึงเป็นความสำเร็จบนความยากจนของชาวนา ซึ่งในขณะที่ชาวนาทัวไปที่มีรายได้ประมาณ 16,424 บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกสูงถึง 3,600 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ 21 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งภาษีในอัตรานี้ควรนำไปใช้กับผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 100,000 - 150,000 บาทต่อปี หลังจากหักค่าลดหย่อน 10,000 บาท สำหรับผู้เสียภาษีและครอบครัว³⁶

ภาษีอีกลักษณะหนึ่งที่น่ามาใช้เรียกเก็บจากชาวนาซึ่งนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2505 คือ อัตราสำรองข้าวในหลายปี 2504 ตั้งแต่ 2505 ปริมาณการส่งออกข้าวสูงเป็นประวัติการณ์ เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกสูงมาก ส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงตลาดข้าวโดยการควบคุมการส่งออก ขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกและกำหนดให้ผู้ส่งออกจะต้องส่งมอบข้าวสำรองให้รัฐบาลในอัตราร้อยละ 15 ของจำนวนข้าวที่ส่งออกทั้งหมด ผู้ส่งออกจะต้องส่งมอบข้าวให้รัฐบาลในราคาถูก มาตรการดังกล่าวเริ่มบังคับใช้วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2505 ข้าวที่พ่อค้าส่งออกมอบจะถูกส่งไปห้องค้การคลังสินค้าเพื่อนำไปจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ มาตรการดังกล่าวมาถูกยกเลิกไปในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน เมื่อผลผลิตข้าวรุ่นใหม่เริ่มออกสู่ตลาดและราคาข้าวเปลือกลดลงแต่ถูกกลับนำมาใช้อีก

35 เรื่องเดียวกัน : 42.

36 เรื่องเดียวกัน : 33.

ครึ่งในปี พ.ศ. 2509 เมื่อผลผลิตในปีดังกล่าวมีระดับต่ำและมีแนวโน้มว่าอาจเกิดปัญหาข้าวขาดแคลนข้าวขึ้นได้และส่งผลกระทบต่อภาวะค่าครองชีพของคนในสังคมเมืองได้

ฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาการค้าข้าวต่ำนั้นเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยกับการพัฒนาแบบทุนนิยมที่หลังไหลเข้ามาในระบบเศรษฐกิจของประเทศ จนทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก ในขณะที่เดียวกันหาได้ทำให้ประชาชนภายในประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่ประการใดไม่ แต่ในทางกลับกันกลับทำให้ประชาชนในชนบทยากจนลง ทำให้ตลาดภายในประเทศหดแคบลง และต้องพึ่งพาส่งออกต่างประเทศมากขึ้น เมื่อประเทศต่างๆ สามารถพัฒนาการผลิตจนเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศของตน ปัญหาการค้าข้าวของไทยกับตลาดโลกจึงทวีความรุนแรงขึ้น ราคาข้าวที่ผลิตได้ภายในประเทศจึงตกต่ำลง ด้วยสาเหตุที่ผลผลิตของตลาดโลกเพิ่มขึ้น ประการต่อมาก็คือ มีการแข่งขันกันตัดราคาโดยพ่อค้าด้วยกันเอง และประการสุดท้าย รัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนแน่นอนนั่นเอง

ปัญหาการว่างงานและการอพยพแรงงานของชาวนา

ก่อนปี พ.ศ. 2503 การทำการเกษตรถือเป็นอาชีพหลักและสำคัญที่สุดของประเทศไทย แรงงานกว่าร้อยละ 80 ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร แต่ภายหลัง พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจคือ มีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและคิดเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ก็จะพบว่า อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 13.5 ในปี พ.ศ. 2503 เป็น ร้อยละ 16.6 ในปี พ.ศ. 2512 ส่วนด้านบริการมีอัตราการเพิ่มจากร้อยละ 46.7 เป็น ร้อยละ 51.5 ในปี พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2512 ตามลำดับ ตรงกันข้ามกับอัตราส่วนของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรซึ่งลดลงจาก 39.8% เป็น 31.9 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน³⁷

ส่วนการเปลี่ยนแปลงในด้านแรงงานก็มีส่วนลดลงในภาคเกษตรกรรม และมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรม ทำให้สามารถสันนิษฐานได้ว่า ในการทำการเกษตรนี้มีแรงงานส่วน

³⁷รัชนิวรรณ ถาวรจิตต์, "แรงงานภาคเกษตรกรรมและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคในประเทศไทย" เศรษฐกิจการเกษตร, รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เศสตีไทย, 2517), : 290

เกินหรือแรงงานแอบแฝงซึ่งไม่ได้เพิ่มผลผลิตรวมอยู่ด้วย อีกทั้งประสิทธิภาพการทำงานค่อนข้างต่ำ ซึ่งมีผลให้รายได้ของประชากรในภาคการเกษตรต่ำตามไปด้วย ฉะนั้น การกระจายแรงงานโดยการอพยพแรงงานระหว่างภาคจึงมีความสำคัญตามมา เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาแรงงานในภาคเกษตรกรรม

เมื่อพิจารณากระบวนการทางประวัติศาสตร์ จะพบว่า การอพยพแรงงานในภาคเกษตรกรรมนั้น เริ่มมาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มทำสนธิสัญญาทางการค้ากับต่างชาติภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 ในบริเวณพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวให้กว้างขวางขึ้น เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าออกโดยเสรี ทำให้ชาวนามีการขยายพื้นที่การเพาะปลูกโดยตัวชาวนาเอง และจากการซูดคลอง

การบุกเบิกพื้นที่เพาะปลูกโดยชาวนาก็คือ การทำพื้นที่ป่าหรือพงหญ้าให้เป็นนามีประมาณ 4.3 ล้านไร่ ส่วนการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการซูดคลอง ซึ่งกระทำโดยรัฐบาลและเอกชน เช่น คลองรังสิต และคลองแยก เป็นต้น วิธีการซูดคลองสามารถเปิดพื้นที่ให้เป็นนาได้ประมาณ 2.3 ล้านไร่³⁸ พื้นที่เหล่านี้เองที่ต้องการแรงงานในการทำนาเพิ่มขึ้น ซึ่งแรงงานที่จะรองรับพื้นที่เหล่านี้ได้ก็คือ แรงงานอพยพ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานที่อพยพมาจากภาคอีสาน โดยตัวเลขจำนวนแรงงานอีสานที่อพยพลงมาในภาคกลางนี้ไม่ปรากฏตัวเลขที่แน่นอน ซึ่งสาเหตุการอพยพส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากความต้องการแรงงานในการทำนาในภาคกลางเอง ขณะเดียวกันระบบทุนนิยมที่ขยายตัวเข้ามานานุมิภาคก็ทำให้เกิดความต้องการเงินในการดำรงชีพ เมื่อเป็นเช่นนี้คนในภาคอีสานจึงแสวงหางานประเภทต่าง ๆ เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัว ซึ่งลักษณะดังกล่าวยังเป็นสาเหตุที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2475)," (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), : 37-39.

ลักษณะของการอพยพแรงงานชาวนา มักเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานภายหลังเสร็จสิ้นการเก็บเกี่ยวในฤดูท้าว (กุมภาพันธ์-เมษายน) เนื่องจากสภาพภูมิอากาศเป็นตัวกำหนดการทำงานในด้านารเกษตรของไทย โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการว่างงานสูงสุด ส่วนภาคกลางและภาคเหนือมีการว่างงานตามฤดูกาลบ้างไม่มากนัก³⁹

ทั้งนี้ ระยะเวลาในการอพยพแรงงานจะแตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์ของผู้อพยพ กล่าวคือ ประการแรก การย้ายถิ่นตามฤดูกาลก็คือการอพยพไปทำงานทำไร่ทำสวนนอกฤดูเก็บเกี่ยว เพื่อเพิ่มพูนรายได้แก่ครอบครัว ชาวนาประเภทนี้มักอพยพไปทำงานทำชั่วคราวและกลับไปทำงานเช่นเดิมเมื่อถึงฤดูกาลท้าว ประการที่สอง คือ การอพยพย้ายถิ่นชั่วคราว มีระยะเวลาประมาณ 3-6 เดือน จนถึง 2-3 ปี หลังจากการไปทำงานในระยะเวลาอันสมควรแล้ว ผู้อพยพมักกลับไปตั้งภูมิลำเนาเดิมของตน ประการสุดท้าย คือ การอพยพย้ายถิ่นแบบถาวร หมายถึง การย้ายครอบครัวไปตั้งหลักแหล่งในที่แห่งใหม่ การย้ายถิ่นประเภทนี้ไม่เพียงแต่มีการย้ายของหัวหน้าครอบครัว เช่น การย้ายถิ่นชั่วคราวเท่านั้น แต่เป็นการย้ายทั้งครอบครัวไปประกอบอาชีพในที่อันเหมาะสม

ในด้านปัจจัยการอพยพย้ายถิ่นในประเทศไทย จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์ มาเรียน ไมน์คอร์ท ในการทาวิจัยเรื่อง "การอพยพของประชากรในประเทศไทย" ซึ่งเห็นให้ เห็นถึงการย้ายถิ่นของประชากรในภาคอีสานเข้าสู่กรุงเทพ ระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2500-15 มกราคม พ.ศ. 2501 พบว่า การย้ายถิ่นนั้นเกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญในอัตราร้อยละ 80 ส่วนที่เกิดจากการขาดแคลนอาหารและแหล่งทำการเพาะปลูกอีกประมาณร้อยละ 15 และส่วนที่เกิดจากปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ เช่น การเยี่ยมญาติหรือการทำงานธุรกิจเป็นส่วนน้อย⁴⁰

³⁹รัชนิวรรณ ถาวรจิตต์, อ้างแล้ว, 2517 : 295.

⁴⁰มาเรียน ไมน์คอร์ท, การอพยพแรงงานในประเทศไทย, อ้างแล้ว : 80.

นอกจากนี้จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์มาเรียน ไมน์คอต ยังพบว่า ความปรารถนาของชาวนานานาคคือसानที่อพยพแรงงานเกือบทั้งหมดต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลในเรื่อง คลองชลประทาน สระน้ำ หรือบ่อขุด การอำนวยความสะดวกต่างๆ ในด้านการคมนาคมและการขนส่งในรูปแบบของถนนหนทางหรือรถโดยสารสาธารณะ

การเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวนานานาคคือसानเป็นขบวนการช่วยเหลือตนเองในด้านเศรษฐกิจที่มีมานาน นับตั้งแต่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเข้ามามีบทบาทในสังคมไทย โดยการเดินทางเข้ามาทำงานทำนาคกลางของประเทศ ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพจากการรับจ้างทำนาคมาเป็นการรับจ้างในไร่อ้อย สวนยาง และการเกษตรอื่น ๆ ซึ่งในอดีตแรงงานเหล่านี้มักเดินทางเข้ามาทำงานนาคเกษตรเท่านั้น แต่ในปัจจุบันบางส่วนแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างมากขึ้น

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานคนอีสานเริ่มมีมาตั้งแต่อดีต เมื่อระบบเงินตราเข้ามามีบทบาท และการเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้การขยายตัวของสังคม เศรษฐกิจในกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว เกิดการก่อตัวของชุมชนแออัดตามมา ค่าจ้างแรงงานต่ำ ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดภาวะการว่างงานในเมืองมีอัตราสูงขึ้นอีกเช่นกัน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเองก็ต้องประสบกับปัญหาทางการเมืองที่จำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ของชาวนายังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางเศรษฐกิจของชาวนา แต่รัฐบาลกลับให้ความสำคัญกับปัญหาทางการเมืองที่กำลังถูกกระแสความคิดแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ทำสงครามแย่งชิงพื้นที่มวลชนในชนบท ซึ่งจะได้กล่าวพอสังเขปต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้รัฐบาลจะพยายามในการกำหนดนโยบายเพื่อเป้าหมายไปยังกลุ่มประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศ คือ ชาวนา ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่รัฐบาลเองก็ไม่สามารถมองข้ามความมั่นคงของรัฐบาลและประเทศชาติในขณะนั้นได้ ปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ทั้งปัญหาความขัดแย้งกันเองภายในผู้นำรัฐบาลและปัญหาจากกระแสความคิดแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่แพร่ระบาดเข้ามาในสังคมไทยขณะนั้น ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือควบคู่กันไปกับการควบคุมชาวนา เพื่อความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับการเคลื่อนไหวของแนวความคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้ถูกพัฒนาขึ้นมา เป็นรูปธรรม ด้วยการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2481⁴¹ การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พ.ค.ท.) ภาย หลังการประชุมสัมมนาครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2485 พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ เตรียมการเคลื่อนไหวโดยจัดส่งสมาชิกและผู้ปฏิบัติงานไปเรียนลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ที่ปักกิ่ง และจุงกิง ทั้งนี้เพื่อเตรียมการปฏิวัติโดยใช้วิธีรุนแรงหรือสงครามยึดเอื้อ โดยยึดนโยบาย "ชนบทล้อมเมือง เมืองล้อมนคร"⁴²

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลในระยะหลัง พ.ศ. 2485 ยังคงให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวทางรัฐสภา เป็นหลัก แม้จะเริ่มรับแบบอย่างมาจากจีนในการวางแผนเตรียมขยายงานหรือการปฏิวัติ ออกไปสู่ชนบท อันเป็นผลมาจากการปราบปรามอย่างจริงจังของฝ่ายรัฐบาล ผนวกกับมติ ของที่ประชุมสมัชชาครั้งที่ 2 (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495) ให้ทำการเคลื่อนไหวต่อไปด้วยยุทธ

⁴¹ บัญชา สุมา "การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกัน และปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ. 2500-2523)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) : 27.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

วิธีชนบทล้อมเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ให้ความสำคัญกับชนบทมากกว่าในเมืองการเคลื่อนไหวก็ต้องเป็นไปในลักษณะปกปิดหรือเรียก่า แบบใต้ดิน แต่ก็ยังเป็นไปในแนวทางสันติ

ขณะเดียวกันเหตุการณ์ทางการเมืองภายในก็ยังไม่สงบราบรื่นนัก ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏว่า พรรคเสรีนิยมซึ่งคิดลาได้เสียงข้างมากในสภา แต่ประชาชนไม่พอใจในการเลือกตั้งครั้งนี้ เพราะเห็นว่าการทุจริต ในที่สุดได้มีการเดินขบวนประท้วง โดยประชาชนและนักศึกษาที่บริเวณพระที่นั่งอนันตสมาคม จึงเป็นเหตุให้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำกำลังทหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และ พลเอกเผ่า ศรียานนท์ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางไปยังประเทศเขมรและต่อไปยังประเทศญี่ปุ่น (ต่อมาได้ถึงแก่อนิจกรรมที่ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2507) ส่วนพลเอก เผ่า ศรียานนท์ ลี้ภัยไปยังประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คณะปฏิวัติได้ขอให้ นายพจน์ สารสิน เลขาธิการ ส.ป.อ. มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชั่วคราวก่อนที่จะให้มีการเลือกตั้ง

ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2501 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป ระยะนั้น พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์ได้ เกิดความวุ่นวายในรัฐสภา จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ทำการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พลเอก ถนอม กิตติขจร ต้องออกจากตำแหน่ง

ต่อมา จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญเลิกพรรคการเมือง ประกาศกฏอัยการศึกและปกครองประเทศโดยคำสั่งของคณะปฏิวัติ ที่สำคัญคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว ในขณะที่เดียวกันสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในอินโดจีนเองก็ไม่น่าเป็นที่ไว้วางใจของผู้นำรัฐบาลไทยในขณะนั้นนับตั้งแต่ภายหลังการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใน พ.ศ. 2497 ซึ่งต่อไปจะเรียกสั้น ๆ ว่า "สปอ." แล้ว ผู้นำประเทศไทยมีความคาดหวังว่า สปอ. คงมีบทบาทในการประกันความมั่นคงของประเทศไทย แต่สถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ในประ

เทศลาว ปี พ.ศ. 2503 ทำให้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีเริ่มไม่แน่ใจว่า สงครามกลางเมืองในลาว อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างลาว 3 ฝ่าย คือ ลาว ฝ่ายขวา ภายใต้การนำของ นายพล ภูมิ หน่อสวรรค์ ลาวฝ่ายเป็นกลางภายใต้การนำ ของเจ้าสุวรณภูมิ และลาวฝ่ายซ้าย ภายใต้การนำของ เจ้าสุภานุวงศ์ ที่ทำการรบพุ่งกัน แยกอาณาจาณในประเทศลาวนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของไทยและ เสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยต้องการในห้องค์การสพอ. ส่งทหารเข้า ช่วยเหลือลาวฝ่ายขวา เพื่อป้องกันมิให้ลาวฝ่ายซ้ายที่นิยมคอมมิวนิสต์และได้รับการสนับสนุนจากประเทศจีนคอมมิวนิสต์และเวียดนามเหนือขยายอิทธิพลเพิ่มขึ้นไปอีก แต่ประเทศ ภาคีสมาชิกองค์การสพอ. บางประเทศ เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศสไม่เห็นด้วย เพราะ เกรงว่าจีนและสหภาพโซเวียตอาจถือโอกาสเข้าแทรกแซงตามแถลงการณ์ร่วมระหว่างโซเวียตและเวียดนามเหนือ ซึ่งได้ประกาศไว้เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2498 ว่า "รัฐบาลทั้งสองมีจิตแน่วแน่ที่จะสกัดกั้นความพยายามขององค์การ สพอ. ที่จะเข้าปฏิบัติการ ทางทหารในดินแดนของลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้"⁴³

ขณะเดียวกัน นายพจน์ สารสิน เลขาธิการองค์การสพอ. ก็ได้ออกมาย้ำให้เห็น ถึงมติของคณะมนตรี องค์การสพอ. ที่กรุงเทพฯว่า "...สำหรับกรณีลาวนั้นไม่เข้า ข่ายสนธิสัญญาโดยตรงดังนั้น เมื่อประเทศภาคีสมาชิกไม่เห็นชอบด้วยที่จะปฏิบัติการ ทางทหารในลาว ที่ประชุมคณะมนตรี สพอ. จึงมีมติให้ยุติการสู้รบในลาวด้วยวิธีการเจรจา เพื่อยุติความขัดแย้งที่อาจจะลุกลามขยายตัวออกไป"⁴⁴ ความเห็นที่แตกต่างกันท่าห้องค์ การสพอ. กลายเป็นอัมพาดไปทันที เพราะการปฏิบัติการทางทหารใด ๆ จำต้องได้รับมติ เป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิก

⁴³ทิพย์รัตน์ วาณิชชา, อ้างแล้ว : 92.

⁴⁴อ้างแล้ว

สถานการณ์สู้รบในลาว ส่งผลให้เกิดความหวาดวิตกของผู้คนในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ความหวาดหวั่นต่อการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และในเดือนมกราคม พ.ศ.2505 การสู้รบในลาวทวีความรุนแรงขึ้น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แสดงความวิตกต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในลาว ว่ารัฐบาลจักต้องเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันตนเอง ดังนั้น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมีบัญชาให้หน่วยทหารไปประจำยังพรมแดนระหว่างไทย-ลาว พร้อมกับออกแถลงการณ์เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบว่า การสู้รบในประเทศลาวระยะนั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความปลอดภัยของประเทศไทย รัฐบาลจึงจำต้องส่งหน่วยทหารไปประจำยังจุดยุทธศาสตร์ชายแดนไทยลาว เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิคมคอมมิวนิสต์ลาวสามารถดำเนินการก่อวินาศกรรม แทรกซึม เข้ามาในประเทศไทยได้โดยสะดวก ทั้งนี้เพราะรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความเชื่อว่า เมื่อใดที่ฝ่ายซ้ายในประเศลาวสามารถทำการรบจนได้ชัยชนะในประเศลาวทั้งหมดแล้ว ก็จะข้ามแม่น้ำโขงมาทำการแบ่งแยก 15 จังหวัดภาคอีสานไปรวมกับประเศลาว ดังที่ พลเอก อดุลยเดชวิกรมฯ รองนายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ในตอนหนึ่งว่า "รัฐบาลได้ทำการจับกุมและสอบสวนคนไทยที่ถูกส่งไปอบรมที่ฮานอย แล้วถูกส่งเข้ามาปฏิบัติการณ์ในกองทัพขบวนการประเศลาวได้ความว่า หากยึดประเศลาวได้แล้ว ก็จะเข้ายึดประเทศไทยอีก และแยกอีสานไปอยู่รวมกับลาว"⁴⁵

ความหวุ่นเกรงดังกล่าว จึงทำให้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี จัดส่ง พ.อ. (พิเศษ) อดุลยเดชวิกรมฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ เดินทางไปสหรัฐอเมริกา เพื่อเจรจากับ นายดีน รัสค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทำความตกลงให้สหรัฐอเมริกาประกันความมั่นคงของประเทศไทยแบบทวีภาคี สหรัฐอเมริกาได้ตอบสนองความต้องการของฝ่ายไทย โดยทั้งสองได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า แถลงการณ์ อดุลย-รัสค์ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2506 และได้ยืนยันข้อตกลงที่ว่า

⁴⁵ทิพยรัตน์ วานิชชา, อ้างแล้ว : 107-108.

... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่า การรักษาความเป็นเอกราชและบูรณาภาพของประเทศไทยนั้น มีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเอง และต่อสันติภาพของโลกด้วย... ความตั้งใจอย่างแน่วแน่ของประเศสหรัฐอเมริกาที่จะช่วยเหลือประเทศไทย ซึ่งเป็นพันธมิตรและมิตรประเทศทางประวัติศาสตร์ ในการต่อต้านการรุกรานและแทรกซึม บ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์... และเห็นพ้องต้องกันว่า ความสัมพันธ์นี้เป็นการป้องกันการรุกรานของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ...⁴⁶

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2506 นายดีน รัสค์ ได้แถลงข่าวที่กรุงวอชิงตันว่า "...พันธกรณีของสหรัฐมิได้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของประเทศภาคีสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมดก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เพราะพันธกรณีตามสนธิสัญญานี้ เป็นทั้ง เรื่องของแต่ละประเทศและทุกประเทศร่วมกันก็ได้"⁴⁷ แถลงการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความมั่นใจในพันธกรณีของสหรัฐอเมริกามากขึ้น และได้ขยายขอบเขตของความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา โดยประเทศไทยขอมให้สหรัฐอเมริกาสร้างและใช้ฐานทัพอากาศไทย 8 แห่ง สถานีเรดาร์ 10 แห่ง หน่วยรบพิเศษ 6 หน่วย ฐานทัพเรือ 1 แห่ง ซึ่งทั้งหมดนั้นควบคุมการดำเนินการโดยทหารสหรัฐอเมริกา⁴⁸ เพื่อเข้าใบ

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁶แถลงการณ์ดังกล่าว ค.ศ. 1962 ดู วิทยา ศ. ชินวรรโณ (แปล) เส้นทางมหาอำนาจ เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย, (กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ตุลา, 2535) : 312-316.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน : 275.

⁴⁸แกมสุข ปุณกันท์, อ้างแล้ว : หน้า 87.

ปฏิบัติการทางทหารในประเทศอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามภายหลังจากที่รัฐสภาสหรัฐมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีจอห์นสัน ดำเนินการทางทหารตามมติ"ถั่วต้งเกี้ยว"⁴⁹

เมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้เพิ่มความรุนแรงในการปราบปรามคอมมิวนิสต์มากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า "ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความตื่นตัวอย่างเพียงพอ"⁵⁰ จึงเริ่มสร้างกองกำลังติดอาวุธ ตลอดจนการใช้ยุทธวิธี "ป่าน้ำบ้าน" ขึ้นมาในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นต้น มีการสร้างฐานที่มั่นในป่าเขามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เน้นการเคลื่อนไหวในเขตชนบทตามมติ "ป่าน้ำบ้าน" และในวันที่ 7 สิงหาคมพ.ศ.2508 การต่อสู้รุนแรงขึ้นเมื่อกองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเกิดปะทะกันขึ้นกับกองกำลังของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่บ้านนาบัว ตำบลเรณูนคร จังหวัดนครพนม (ปัจจุบันอยู่ในอำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม) ต่อมาจึงได้มีการขยายขอบเขตออกไปยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2508 กองกำลังติดอาวุธได้ข่มขู่ตีกองกำลังตำรวจที่อำเภอนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี และขยายตัวออกไปจังหวัดอื่น ๆ

⁴⁹"มติถั่วต้งเกี้ยว" เกิดขึ้นจากการที่กองเรือของระบอบคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้เข้าโจมตีเรือรบของสหรัฐอเมริกาในน่านน้ำน่านาชาติ ดังนั้น วุฒิสมาชิกและสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริการจึงลงมติในปี ค.ศ. 1964 มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีใช้มาตรการทุกประการที่จำเป็น เพื่อต่อต้านการรุกรานการโจมตีกองทหารของสหรัฐอเมริกาด้วยกำลังอาวุธและเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของสหรัฐอเมริกา ภายได้สนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเตรียมพร้อมที่จะใช้มาตรการทั้งหมด รวมทั้งการใช้กำลังอาวุธ เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิก หรือดินแดนตามพิธีสารของสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

⁵⁰อ้างแล้ว, หน้า 38-39.

อีก เช่น จังหวัดอุตรธานี หนองคาย สกลนคร ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และอุบลราชธานี ประมาณ พ.ศ. 2509 และ 2510 การก่อการร้ายก็เกิดขึ้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ และนครราชสีมา⁵¹ ในขณะที่เดียวกันราวกลางปี พ.ศ. 2510 การเคลื่อนไหวก็ขยายตัวขึ้นไปทางภาคเหนือที่จังหวัด่านและรอยต่อ 4 จังหวัด คือ เลย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ จังหวัดตาก รวมทั้งในภาคกลาง ด้านตะวันตกคือ บริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สำหรับทางภาคใต้เริ่มมีความรุนแรงขึ้นในราวปี พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2514 เช่น ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และตรัง เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างแนวป้องกันการแพร่ขยายแนวความคิดคอมมิวนิสต์เข้าไปในหมู่ชนชาวของรัฐบาล นอกเหนือจากการใช้มาตรการจับกุมปราบปราม ตามกฎหมายแล้วรัฐบาลได้จัดให้มีการจัดชุมนุมผู้นำกลุ่มชนจากทั่วประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2506 ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีผู้นำกลุ่มชนจำนวน 222 คน จาก 39⁵² จังหวัดทั่วประเทศเข้าร่วมประชุมโดยมีกรมการข้าวเป็นผู้จัดงาน เนื้อหาการประชุมครั้งนี้เน้นหนักไปทางให้ผู้นำกลุ่มชนมารับฟังคำบรรยายทางวิชาการเกษตรแผนใหม่ และรับทราบนโยบายของทางรัฐบาลเป็นหลัก ขณะที่ผู้นำกลุ่มชนก็สะท้อนความต้องการของชนวน ให้รัฐบาลได้รับทราบปัญหาเช่นเดียวกัน

ในปี พ.ศ. 2507 กรมการข้าวก็จัดให้มีการชุมนุมผู้นำกลุ่มชนขึ้นเป็นครั้งที่ 2 มีผู้นำชนวนจาก 59 จังหวัด จำนวน 489 กลุ่ม⁵³ เข้าร่วมประชุม การจัดประชุมครั้งนี้ยาวนานถึง 12 วัน ที่จังหวัดนครสวรรค์ และมีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไปจากเดิม คือมีการอภิปรายในประเด็นการค้าข้าวในท้องถิ่นรวมถึงปัญหาความเดือดร้อนของชนวน เช่น ปัญหาการปรับปรุงระบบชลประทาน การคมนาคม และสวัสดิการของชนวน มีการ

⁵¹อ้างแล้ว, หน้า 43.

⁵²วารสารข้าวข้าว ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 มีนาคม 2507.

⁵³เรื่องเดียวกัน

เรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าวขั้นต่ำ ขอให้มีการตั้งฉางรับซื้อข้าวตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อประกันราคาข้าวขั้นต่ำ พร้อมทั้งขอให้รัฐบาลแจ้งความเคลื่อนไหวของราคาข้าวทั้งในและนอกประเทศให้ชาวนาทราบ เพื่อป้องกันเพื่อไม่ให้พ่อค้าคนกลางฉวยโอกาสกดราคาข้าวในท้องถิ่น เรียกร้องให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติเครดิตการเกษตรให้ชาวนาผู้ยืมไปลงทุน และเรียกร้องให้รัฐบาลรับออกพระราชบัญญัติสมาคมเกษตรกร รวมทั้งมีการเรียกร้องให้รัฐบาลลดค่าปุ๋ยเคมีลงเพื่อข้าวจะได้มีราคา เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลไทยภายใต้นายกรัฐมนตรีคณาภิรมย์ คือ จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งขึ้นมาสืบทอดอำนาจทางการเมืองแทน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่กรรมลง ก็ได้ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการปฏิบัติการทางทหารมากขึ้น⁵⁴

แต่การคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์อันสาหัสของรัฐบาลนั้นทวีความตึงเครียดขึ้นเรื่อย ๆ ทว่าในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2512 จอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ 7/2512 ว่าด้วยเรื่องเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 มาตรา 8 ประกาศให้จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 36 จังหวัด เป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์⁵⁵ โดยให้มีผลบังคับใช้มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้ ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองในชนบทดังกล่าวนี้เองที่ทำให้รัฐบาลไม่อาจนิ่งนอนใจอยู่ได้กับการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในชนบทได้อีกต่อไป รัฐบาลจึงได้หามาตรการต่างๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหามชนบท และการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการช่วยเหลือชาวนาซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบทจึงถูกกำหนดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าวมาแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁴พจน. (3) มท.0601.1.2/10 ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ 7/2512 เรื่องเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ (19 ธันวาคม พ.ศ. 2512).

⁵⁵จุลชีพ ชินวรรณ, อ้างแล้ว : 275.