



บทที่ 3

โครงสร้างตลาดข้าวของไทยและกฎหมายไทยในปัจจุบัน

1. บริบทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ¹

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลง (พ.ศ.2461) บทบาทของรัฐได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งแต่เดิมเคยตั้งอยู่ในนิติสัมพันธ์แห่งความสมัครใจของความเสมอภาคระหว่างเอกชนกับเอกชนได้เปลี่ยนแปลง โดยรัฐเริ่มเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยมีผลมาจาก

ก. ผลกระทบจากสงครามโลก

ผลกระทบจากสงครามโลก ทำให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยแห่งการค้าเสรี โดยปกติสุข รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมโดยการใช้อำนาจที่เพิ่มอำนาจให้แก่รัฐ ทั้งในด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐจะเข้ามาควบคุมนับตั้งแต่การผลิตสินค้าบริการต่าง ๆ เมื่อรัฐเห็นว่าจำเป็นต่อการค้าเสรี การจำหน่ายหรือการจ่ายแจกสินค้าและบริการนั้น ๆ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งการใช้สินค้าและการบริการต่าง ๆ

ข. ผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เกิดจากความซับซ้อนในทางพาณิชย์กรรม

¹บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "การแทรกแซงของรัฐ" คำบรรยายกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, ภาคปลายปีการศึกษา 2530, 17 ธันวาคม 2530 (กรุงเทพฯ: กลุ่มนิสิตปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน, 2530).

ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบการคลังของประเทศ ระบบการ
 บริวรรตเงินตราต่างประเทศที่แปรปรวน ตลาดหลักทรัพย์ ธนาคาร บริษัทเงินทุนต่าง ๆ
 บริษัทประกันภัยต้องเลิกประกอบการหรือไม่สามารถดำเนินการได้ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุม
 เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจให้มีความมั่นคง

ค. แนวความคิดทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแนวไปจากเดิม

แต่เดิมผลจากระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานมาจาก
 ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งวางกรอบไว้ว่ารัฐจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนให้น้อยที่
 สุด แต่ผลของระบบเสรีนิยมทำให้เกิดผู้ด้อยโอกาส (The weak) ขึ้นในระบบเศรษฐกิจ
 และทำให้รัฐต้องเข้ามาดูแลและคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ ดังที่ปรากฏในรูปของการคุ้มครอง
 ผู้บริโภค ด้วยการแทรกแซงตลาดสินค้าและบริการต่าง ๆ มิให้มีราคาสูงจนก่อให้เกิดความ
 เดือดร้อนแก่ผู้บริโภค

ง. แนวความคิดทางสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไป²

การดำเนินกิจกรรมของรัฐได้เปลี่ยนไปเพื่อเข้าถึงปัญหาและความเป็นจริง
 ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจและทางสังคม เกิดแนวความคิดในการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส
 (Protection for the weak) รัฐได้เปลี่ยนแนวทางไปเป็นรัฐสวัสดิการ เปลี่ยนบทบาท
 จากปกครองมาเป็นผู้ดูแลคุ้มครองและให้บริการแก่ประชาชน แนวความคิดดังกล่าวได้แผ่ขยาย
 ไปทั่วโลก บทบาทของรัฐจึงอยู่ในฐานะผู้กำหนดทิศทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

จ. สถานการณ์ในทางระหว่างประเทศ

ภายหลังสงครามได้มีการจัดการหน้าที่ต่าง ๆ ของประเทศคู่สงครามทั้งฝ่าย
 ชนะสงครามและฝ่ายที่พ่ายแพ้ รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่พลอยได้รับผลกระทบจากสงครามด้วย

² Antony B. Atkinson, Public Economics, 2nd. ed. (Singapore: McGraw Hall Co., 1987), p 4.

จากผลกระทบดังกล่าวที่ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทของรัฐไปจากเดิม เป็นผลให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มตั้งแต่มาตรการอ่อนไปหามาตรการที่แข็ง ซึ่งในระบบตลาดข้าวของไทยนั้น รัฐได้เข้ามาแทรกแซงโดยอาศัยปัจจัยพื้นฐาน 2 ประการคือ

ก. ปัจจัยจากกฎหมายรัฐสภา รัฐจะต้องได้อำนาจจากกฎหมายรัฐสภาในการให้อำนาจในการดำเนินการแทรกแซงต่อระบบเศรษฐกิจ ดังที่ปรากฏในการออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ.2483 และแปรสภาพมาเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2485 การออกกฎหมายควบคุมการส่งออกไปนอกและนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482, พ.ศ.2487 และ พ.ศ.2490 กฎหมายจะออกใช้บังคับในสถานการณ์ทางการเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม และการต่างประเทศ ที่แตกต่างกัน และเห็นได้ชัดที่สุดเรื่องการค้า การสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 ซึ่งเวลานั้นข้าวในตลาดภายในประเทศขาดแคลน

ข. ปัจจัยจากกฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัติของฝ่ายบริหาร แม้ว่าเราจะได้เคยศึกษากันว่า การจำกัดสิทธิของเอกชนจะดำเนินการได้ ก็เพราะกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น³ แต่ในประเทศไทย กลับปฏิบัติในทางตรงกันข้าม ด้วยการอาศัยอำนาจจากกฎหมายรัฐสภา ซึ่งบัญญัติให้อำนาจอย่างกว้างขวางและแทบไม่มีขอบเขต แล้วมาสร้างขอบเขตของกฎหมายโดยกฎหมายอนุบัญญัติ นับตั้งแต่ กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ จนปรากฏผลที่เกินเลย กฎหมายของรัฐสภาที่ให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายควบคุมการส่งออกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่างทั้ง 3 ฉบับ นับตั้งแต่ พ.ศ.2482 พ.ศ.2487 และ พ.ศ.2490 รัฐได้ออกประกาศการส่งออกข้าวของกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์) เพื่อให้รัฐจะเรียกเก็บพรีเมียมข้าว (ค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ซึ่งได้ปรากฏเป็นค่าธรรมเนียมที่ถูกต้องตามกฎหมายในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517) เพื่อหาเงินเข้ารัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2493 ถึง พ.ศ.2517 เป็นต้น นอกจากนั้นยังออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งออกข้าว

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการพัฒนากฎหมายปกครองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528), หน้า 202-203.

ไว้มากมายอีก (ดูภาคผนวกในสิ่งประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489)

จะเห็นได้ว่าการเข้ามาแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐเป็นการเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปกครองรัฐ ลงมาเป็นผู้ควบคุมดูแลการตลาดข้าว โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส (The weak) ที่รัฐจัดให้ผู้บริโภคเป็นผู้ได้รับความคุ้มครอง ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. สถานการณ์ในขณะนั้น พ.ศ.2488 - 2497⁴

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 การค้าข้าวส่งออกอย่างเสรีในยุคแรกได้สิ้นสุดลง ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ

ก. ภัยสงครามทำให้ไม่มีเรือมาบรรทุกข้าว และการที่ราคาข้าวทั้งภายในและตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะสงคราม ก่อให้เกิดการเก็งกำไรและกักตุนข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อราคาข้าวในตลาดได้พุ่งสูงถึงตันละ 60 ปอนด์สเตอร์ลิง ในปี 2489 การกักตุนข้าวจึงเป็นไปอย่างรุนแรง

ข. เกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในปี 2485 ซึ่งยังผลให้ผลผลิตข้าวลดลงมาก ในขณะที่มีความต้องการข้าวอยู่ในระดับสูง

ค. การเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในระหว่างสงคราม ทำให้ไทยต้องผูกพันในการส่งข้าวให้แก่อังกฤษเป็นจำนวนถึง 1.5 แสนตัน เพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม รวมทั้งเงินสดจำนวน 30 ล้านบาทให้แก่อังกฤษ และอีก 60 ล้านบาทให้กับฝรั่งเศส

ง. ความจำเป็นในการระดมเงินเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่อการนำเข้าสินค้าที่จำเป็นและขาดแคลนของประเทศ⁵

จ. ค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องหามาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ

⁴วรรณา เลี้ยววาริณ, "การวิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งข้าวออกของไทย" วิทยานิพนธ์ระดับเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 16.

⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 39 หน้า 161.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานข้าวขึ้นเพื่อควบคุมการส่งออก และเป็นการค้ำไกรจากส่วนแตกต่างของราคาภายในและราคาส่งออกซึ่งสูงมาก ในขณะนั้น ในช่วงนั้นรัฐบาลอนุญาตให้โรงสีขายข้าวที่ใช้สำหรับบริโภคภายในเท่านั้น ข้าวที่เหลือจะต้องขายแก่สำนักงานข้าวตามราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ แล้วสำนักงานข้าวจะจัดการขายต่อให้ตัวแทนผู้ซื้อต่างประเทศเอง ซึ่งตัวแทนผู้ซื้อต่างประเทศนี้จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวจากโรงสีถึงท่าเรือเอง ในระยะนี้กล่าวได้ว่า การค้าข้าวส่งออกมีลักษณะถึงผูกขาด เพราะสำนักงานข้าวจะเป็นผู้ควบคุมการส่งออกทั้งหมด พ่อค้าเอกชนมีสิทธิ์ส่งออกเช่นกัน แต่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ก่อน และต้องซื้อข้าวจากรัฐบาลโดยผ่านสำนักงานข้าวในราคาคงที่และเมื่อขายข้าวแก่ต่างประเทศแล้ว จะต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้ทั้งหมดแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราในตลาดเสรี (อัตราแลกเปลี่ยนในตลาดเสรีในขณะนั้นเท่ากับ 60 บาทต่อปอนด์ ส่วนอัตราที่ทางการกำหนดไว้สำหรับสินค้าส่งออกที่เป็นสินค้าหลักคือ 40 บาทต่อปอนด์) โดยรัฐอาศัยอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยการแลกเปลี่ยนปริวรรตเงินตราระหว่างประเทศ

ทั้งนี้จะเห็นว่าสำนักงานข้าวจะได้กำไรจากการค้าข้าวถึง 2 ทาง⁶ กล่าวคือ สำนักงานข้าวจะขายข้าวแก่ตัวแทนผู้ซื้อสูงกว่าราคาที่รับซื้อจากโรงสีราวร้อยละ 20 และค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวยังเป็นภาระของตัวแทนผู้ซื้ออีกด้วย สำนักงานข้าวเป็นแต่เพียงผู้จัดการด้านเอกสาร (paper transaction) งานต่าง ๆ ในการส่งออกยังคงเป็นหน้าที่ของผู้ส่งออก สำนักงานข้าวเพียงแต่คอยตรวจตราสอดส่องพ่อค้าส่งออกและการส่งออกต้องทำในนามของสำนักงานข้าวเท่านั้น ถ้าไรอีกทางหนึ่งซึ่งตกแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้จากส่วนแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งทางการบังคับให้พ่อค้าส่งออกขายเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการค้าข้าวในอัตราที่ทางการกำหนด ซึ่งต่ำกว่าอัตราในท้องตลาดเสรีดังกล่าวแล้ว

⁶อ้างแล้ว, หน้า 17.

การกระทำเช่นนี้ เราเรียกว่า อัตราการปริวรรตเงินตราต่างประเทศแบบหลายอัตรา (Multiple exchange rate system) เพื่อให้รัฐสามารถคุ้มกันกำไรจากการที่ไปรักษาเสถียรภาพเงินบาท⁷ ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับผลกระทบจากการกระทำของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ความจำเป็นในเรื่องนี้ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร⁸ สมัยสามัญ พ.ศ.2489 วันที่ 24 มีนาคม 2489 ในช่วงนี้รัฐบาลโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ตรากฎหมายขึ้นอีก 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489⁹ (ใช้บังคับ 13 มีนาคม 2489)

2. พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489¹⁰ (ใช้บังคับ 9 พฤษภาคม 2489)

วัตถุประสงค์และคำชี้แจงเหตุผลในการตรากฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ไม่ปรากฏในตัวพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่โดยเหตุผลในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองนั้น เราวิเคราะห์ได้ว่า รัฐมีจุดประสงค์ที่จะเข้ามาแทรกแซงการตลาดข้าวโดยเหตุผลดังนี้

1. ผลกระทบจากปีการผลิตในปี พ.ศ.2485 - 2486 ลดลงเพราะอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2485 ทำให้ที่ราบลุ่มภาคกลางได้รับความเสียหายอย่างหนัก ผลผลิตข้าวเริ่มลดต่ำลง ข้าวจึงขาดแคลนสำหรับการบริโภคภายในประเทศและมีราคาแพง อันมีผลสืบเนื่องมาจากเงินเฟ้อ เพราะรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่นได้พิมพ์ธนบัตรออกใช้มากเกินไปกว่าทุนสำรองที่มีอยู่

2. การเร่งระดมข้าวจากชาวนาเพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลอังกฤษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความเป็นเอกราช โดยยอมลงนามในกติกาสัญญาสันติภาพกับอังกฤษ¹¹ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2489 เพื่อส่งมอบข้าวจำนวน 1 ล้าน 5 แสนตันแบบให้เปล่ากับอังกฤษ แต่ความพยายามบรรลุผลในเดือนพฤษภาคม 2489 ข้าวจำนวนนี้แปร

⁷ อสัมภิมพงค์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 121.

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 16 หน้า 370.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 14 หน้า 99.

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 29 หน้า 296.

¹¹ ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 582.

สภาพเป็นข้าวส่งออกราคาถูกแทน โดยอังกฤษให้ราคากับรัฐบาลไทยตันละ 12 ปอนด์ 14 ชิลลิง* สำหรับข้าวสารหัก 35 เพอร์เซ็นต์ ซึ่งราคาข้าวจะขึ้นลงตามคุณภาพของข้าวในคอนรับมอบด้วย โดยราคาให้อังกฤษเสนอนี้ อังกฤษจะนำกระสอบข้าวกับเรือเล็กมาบรรทุกลำเลียงจากท่าเรือคลองเตยไปยังเกาะสีชังเอง** ขณะเดียวกัน เนื่องจากภาวะการผันผวนของราคาอาหารในขณะนั้น เป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อเร่งรัดรัฐบาลไทยในการส่งมอบข้าว อังกฤษจะจ่ายพรีเมียมข้าว¹²ให้กับรัฐบาลไทยอีกตันละ 3 ปอนด์ โดยเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม - 31 พฤษภาคม 2489 และในเดือนมิถุนายน ตั้งแต่วันที่ 1 - 15 มิถุนายน 2489 จะลดลงเหลือตันละ 2 ปอนด์ หลังวันที่ 15 มิถุนายน 2489 จะไม่จ่ายค่าพรีเมียมข้าวให้กับรัฐบาลไทยอีกจนกว่าจะส่งมอบข้าวครบตามจำนวน

เรื่องค่าพรีเมียมข้าวนี้เป็นถ้อยแถลงของนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น มองว่า ค่าพรีเมียม คือ เงินเรียกเก็บจากผู้ซื้อข้าวของต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ทางกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยในการเจรจากับอังกฤษนั้นมองว่า เงินค่าพรีเมียมนี้คือ โบนัส¹³ ที่รัฐบาลอังกฤษมอบให้สมนาคุณแก่รัฐบาลไทยที่สามารถทยอยส่งข้าวให้กับอังกฤษได้ตามงวดที่ตกลงกัน ในปี พ.ศ. 2489 รัฐบาลไทยส่งข้าวให้อังกฤษได้เพียง 1 แสน 2 หมื่นตัน ส่วนปี พ.ศ. 2490 สามารถจัดส่งข้าวให้อังกฤษได้ถึง 4 แสน 2 หมื่นตัน¹⁴ วันที่ 3 กันยายน 2490 รัฐบาลอังกฤษยังยินยอมขึ้นราคาข้าวให้ไทยอีกเป็นราคา FOB

* เดิมราคาข้าว 35 เพอร์เซ็นต์ในตลาดโลกก่อนปี 2483 ราคาเพียงตันละ 8 ปอนด์เท่านั้น.

** แม้ว่าข้าวส่งออกช่วงนี้จะได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาก็ตาม แต่ราคาข้าวยังต่ำกว่าที่ซื้อขายกันจริงในตลาดโลก เพราะพม่าส่งออกข้าวไปอังกฤษและภาคพื้นทวีปยุโรป สำหรับข้าว 35 เพอร์เซ็นต์ ยังได้ราคา FOB ตันละ 35 ปอนด์ : ที่มา ศาสตราจารย์ ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 728.

¹² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2489 สมัยสามัญ ครั้งที่ 33

¹³ ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 725.

¹⁴ ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 731.

ตันละ 33 ปอนด์ 6 ซิลลิง 8 เพนนี* และขอร้องให้รัฐบาลไทยคงราคาข้าวภายในประเทศไว้ให้ได้เพื่อที่ทางการไทยจะสามารถจัดหาข้าวให้อังกฤษได้ตามสัญญา¹⁵

3. ปัญหาการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศโดยมิได้รับอนุญาต เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกมีราคาสูง จึงเป็นที่นิยมแก่พ่อค้าชาวจีนซึ่งมีเครือข่ายในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ได้สมคบกันลักลอบนำข้าวจากประเทศไทยออกไปขายและรัฐบาลอังกฤษได้ตำหนิรัฐบาลไทยด้วย¹⁶ ทางอังกฤษขอให้รัฐบาลไทยเพิ่มมาตรการป้องกันในเรื่องนี้ โดยเฉพาะข้าราชการไทยล้วนสมคบเป็นใจกับพ่อค้าผู้ลักลอบส่งออกข้าว

ดังนั้นจึงไม่แปลกใจว่าทำไมในกฎหมายทั้งสองฉบับที่เกี่ยวกับการค้าข้าว การสำรวจและห้ามกักกันข้าว จึงมีบทลงโทษพิเศษเฉพาะข้าราชการไว้ด้วย ดังปรากฏในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489 และในมาตรา 9 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490 ทั้งนี้เพื่อให้ไทยสามารถใช้เป็นข้ออ้างต่อรัฐบาลอังกฤษว่า รัฐบาลไทยไม่ได้มีนงนอใจกับปัญหาการลักลอบนำข้าวไปขายในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้ รัฐบาลจึงใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาดข้าวในประเทศ รวมทั้งการส่งออกซึ่งรัฐเข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด ผลจากการใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ที่กล่าวมาก็คือ

ก. สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวให้ต่ำเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศให้สามารถบริโภคข้าวได้ในราคาที่ไม่แพง

* ราคานี้เท่ากับราคา FOB ตันละ 1,200 บาท : ในอัตราแลกเปลี่ยน 60 บาท ต่อ 1 ปอนด์.

¹⁵ โทรเลข ลงวันที่ 3 กันยายน 2490 จากเซอร์ ออร์ม ชาร์เจนต์ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษถึง นายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย.

¹⁶ โทรเลขลงวันที่ 4 กันยายน 2490 จากลอร์ด คิลเลอร์น ข้าหลวงใหญ่พิเศษอังกฤษประจำสิงคโปร์ ถึง นายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย.

ข. สามารถทราบจำนวนข้าวในตลาดข้าวที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการรวมทั้ง ทำเล สถานที่ตั้ง และโรงเก็บสินค้าของผู้ประกอบการด้วย

ค. กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น สอดคล้องกับภาวะตลาดข้าว ทำให้รัฐสามารถคลี่คลายปัญหาความขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศ และการส่งออกตามพันธกรณีกับอังกฤษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ง. สามารถควบคุมกำไรจากการค้าข้าวในตลาดอื่น นอกจากอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลได้กำไรเองและแบ่งโควตาให้กับผู้ส่งออก

จ. การปริวรรตเงินตราต่างประเทศโดยกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องนำเงินตราต่างประเทศมาขายให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และจะต้องขายในอัตราทางการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกาศสำหรับผู้ส่งออกข้าว เนื่องจากสินค้าข้าวมีศักยภาพในการส่งออกสูงกว่าสินค้าตัวอื่น ๆ ซึ่งแม้จะมีการประกาศอัตราทางการเช่นกัน เช่น ยางพารา หรือคิงก แต่ไม่โดนบังคับขายเงินตราต่างประเทศอย่างเด็ดขาดเหมือนข้าว¹⁷

ฉ. ในปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลได้อาศัยประกาศกระทรวงเศรษฐกิจซึ่งออกโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2490 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว ปลายข้าว รำ และสิ่งใด ๆ ที่แปรสภาพจากข้าวทุกชนิดเป็นสินค้าห้ามส่งออกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยประกาศนี้ทำให้รัฐเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา แต่การประกาศอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน (จวบจนกระทั่ง พ.ศ. 2498) รัฐใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือทำรายได้เข้ารัฐ¹⁸

¹⁷ อสัมภิตพงษ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 120.

¹⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียวมข้าว. (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 18.

ผลจากการกระทำของรัฐบาลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกซึ่งเป็นผลิตผลของชาวนาให้มีราคาต่ำลงด้วย และนี่คือที่มาของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวภายในประเทศในขณะนั้นได้ส่งผลกระทบต่อราคาผลิตผลของเกษตรกรชาวนาแล้ว ในช่วงปี พ.ศ.2489 - 2498

3. การค้าข้าว ตั้งแต่ 2498 - ปัจจุบัน¹⁹

เนื่องจากการค้าข้าวแบบที่เคยทำมานับแต่ พ.ศ. 2489 - 2497 ขาดประสิทธิภาพในหลาย ๆ ด้าน ทำให้รัฐบาลต้องหันกลับมาใช้ระบบการค้าข้าวเสรีอีก โดยรัฐบาลประกาศยกเลิกเอกสิทธิ์ของสำนักงานข้าว เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2498 สาเหตุแห่งความล้มเหลวของสำนักงานข้าว สรุปได้ดังนี้ คือ

1. ภาวะตลาดข้าวไม่เอื้ออำนวย ตลาดข้าวในช่วงหลังสงครามโลกใหม่ ๆ นั้น เป็นตลาดของผู้ขายอย่างแท้จริง เพราะราคาข้าวในตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้นอย่างมากมาย เพื่อที่จะสามารถจัดส่งข้าวให้ทัน ผู้ส่งออกเอกชนจึงใช้วิธีการให้โบนัสแก่โรงสีที่สามารถจัดส่งข้าวให้ทันเวลา สำหรับผู้ส่งออกที่มีสัญญาขายข้าวให้รัฐบาลในราคาต่ำกว่าตลาดเสรีนั้น ไม่อาจจะให้โบนัสแก่โรงสีในการจัดส่งข้าวได้ เช่นเดียวกับผู้ส่งออกเอกชนที่ขายได้ในราคาสูงกว่า ทำให้การส่งข้าวออกภายใต้สัญญาของรัฐบาลต้องประสบความล้มเหลว เผชิญปัญหาการส่งมอบข้าวไม่ทันตามกำหนดและยังต้องเสี่ยงภัยต่อสัญญาสำเร็จรูปที่รัฐจัดทำเพื่อเอาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ วัฒนธรรมทางธุรกิจของพ่อค้าไทยไม่ประสงค์จะเป็นความกบฏทางการค้าด้วย²⁰

2. ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารของสำนักงานข้าว (Inefficiency in Administration Management) สำนักงานข้าวทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับซื้อข้าวจากโรงสีตามราคาที่กำหนดไว้แล้ว ขายต่อทันทีแก่ตัวแทนผู้ซื้อต่างประเทศ ซึ่งต้องรับผิดชอบในการ

¹⁹ วรรณ เลี้ยววาริณ, อ้างแล้ว, หน้า 19.

²⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา. วิจัยเรื่อง โครงสร้างกฎหมายกับการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529) หน้า 37.

ขนย้ายข้าวด้วย สำนักงานข้าวไม่มีโกดังเก็บข้าวและยังขาดความคล่องตัวในการแสวงหาตลาดข้าว เนื่องจากข้าวส่งออกภายใต้สำนักงานข้าวเป็นข้าวภายใต้สัญญาของรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่พ่อค้าเอกชนต่างแสวงหาตลาดข้าวด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ เพราะมีกำไรเป็นสิ่งที่จูงใจ งานของสำนักงานข้าวจึงมีลักษณะเป็นงานด้านการเงิน (Financial Function) และสถิติส่งออกมากกว่างานด้านบริหารการส่งออก อีกประการหนึ่ง ราคาข้าวในตลาดโลกที่สูงมากทำให้ผู้ส่งออกเอกชนปรารถนาจะส่งออกกันมาก ซึ่งก่อให้เกิดการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะให้ได้ใบอนุญาตส่งออกในระยะปี 2494 ราคาของใบอนุญาตส่งออกในตลาดมีค่างสูงถึงตันละ 33 เหรียญสหรัฐ²¹

ความล้มเหลวของสำนักงานข้าวทำให้การค้าข้าวเข้าสู่ลักษณะการค้าเสรีอีก กล่าวคือ เอกชนสามารถจะเข้าสู่การค้าข้าวส่งออกได้หากมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว และได้รับใบอนุญาตประกอบการค้าจากกระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้เข้าควบคุมทางด้านนโยบายการค้าไว้ นโยบายหลักอันหนึ่งซึ่งคงดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน คือการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายในประเทศ โดยพยายามกดให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำด้วยวิธีขายข้าวราคาถูกแก่ประชาชน ที่เรียกกันว่า "ข้าวสารองค์การ" ทั้งนี้เนื่องจากการค้าข้าวผันผวนมาก นโยบายอีกอันหนึ่งที่รัฐบาลมักใช้คือ นโยบายเก็บภาษีข้าวส่งออก หรือ "พรีเมียมข้าว" เพื่อเป็นการรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศ โดยรัฐบาลเก็บภาษีจากผู้ส่งออกในปีที่ราคาข้าวในตลาดโลกถีบตัวสูงมาก และลดภาษีขาออกในปีที่ราคาข้าวส่งออกลดต่ำลง บางปียกเลิกภาษีข้าวส่งออกบางชนิด นโยบายการเก็บพรีเมียมนี้เป็นที่วิเคราะห์วิจารณ์กันมาก จุดมุ่งหมายหลักของนโยบายนี้ไม่ปรากฏชัดแจ้ง ตอนที่รัฐบาลเสนอขึ้นมา นั้น คือในช่วงยกเลิกสำนักงานข้าวใหม่ ๆ ตั้งใจจะเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อผ่อนคลายปัญหาที่ราคาข้าวถีบตัวสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการปล่อยให้มีการค้าข้าวได้โดยเสรี แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถจะทำตามที่ตั้งใจไว้ กลับยึดถือมาตรการชั่วคราวนี้และใช้จนถึงปัจจุบัน ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับว่า การเก็บพรีเมียม

²¹ James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970

(Stanford University Press, Stanford, California, 1955), p.91..

ข้าวมีจุดประสงค์เพื่อหารายได้เข้ารัฐมากกว่าเหตุผลอื่น นอกจากพรีเมียมข้าวแล้ว รัฐบาลยังใช้นโยบายสำรองข้าว กล่าวคือ ผู้ส่งออกที่จะส่งข้าวขายต่างประเทศต้องสำรองข้าวตามอัตราและชนิดข้าวที่กำหนดและขายให้รัฐบาลในราคาถูกซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวบริโภคภายในประเทศ สำหรับในยามที่ภาวะการค้าข้าวเข้าขั้นวิกฤต อันสืบเนื่องมาจากผลผลิตภายในประเทศตกต่ำ ในขณะที่ความต้องการในตลาดโลกสูง รัฐบาลก็จะให้นโยบายกำหนดโควตาแก่ผู้ส่งออก

จะเห็นว่านโยบายการเก็บภาษีส่งออก สำรองข้าวและมาตรการโควต้ามี่มีการประกาศเปลี่ยนแปลงและยกเลิกตามสภาวะการณ์ทางการค้าเป็นระยะ ๆ อันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า หากนำมาใช้ในระยะเวลาแล้ว นโยบายเหล่านี้จะทำให้มีการเก็งกำไรในตลาดและสร้างความไม่เชื่อถือต่อผู้ซื้อต่างประเทศ ทำให้ตลาดข้าวไทยขาดเสถียรภาพ เพราะผู้ส่งออกสามารถเก็งกำไร จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราพรีเมียมข้าว ข้าวสำรอง ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายทางการค้าข้าวดังกล่าวมีผลในทางลบต่อผู้ผลิตข้าว กล่าวคือ ทำให้ชาวนาซึ่งผลิตข้าว หันไปกระจ่ายการผลิตมากขึ้น โดยหันไปปลูกพืชอื่นทดแทนและมีการเคลื่อนย้ายออกจากสาขาเกษตรกรรมมากขึ้น เพราะนโยบายกตราคาข้าวภายใน ทำให้อำนาจซื้อของกลีกรลดลง ในขณะที่ผู้บริโภคพอใจกับราคาข้าวสารที่ต่ำ โดยที่รัฐบาลไม่ต้องวิตกกับเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลแต่อย่างใดเลย

เมื่อรัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทและรักษาระบบเศรษฐกิจให้เป็นปกติได้แล้ว ในปี พ.ศ. 2498 จึงประกาศยกเลิกการปริวรรตเงินตราต่างประเทศแบบหลายอัตรา และประกาศอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวให้สูงพอกับส่วนที่ขาดรายได้จากการยกเลิกประกาศการปริวรรตเงินตราต่างประเทศแบบหลายอัตรา²² ทั้งนี้ก็เพื่อเหตุผลที่ยังมีภาระการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศและการป้องกันภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์²³

²² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในโอกาสปีประชุมสมัยสามัญ ประจำปี พ.ศ. 2498 วันที่ 21 กันยายน 2498.

²³ อ้างแล้ว

ช่วง พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2508 ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวเป็นรายรับสำคัญของรัฐบาลโดยสัดส่วนของพรีเมียมข้าวอยู่ระหว่าง 9-17 เปอร์เซ็นต์ ของรายรับของรัฐบาลในช่วงนั้น แต่หลังปี พ.ศ. 2508 ความสำคัญของพรีเมียมข้าวในฐานะที่เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลได้ลดลงไปเป็นอันมาก เนื่องจากรัฐมองว่า²⁴

1. ค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวเป็นการผูกขาดกำไรจากพ่อค้าผู้ประกอบการ เพื่อให้รัฐมีรายได้มาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และถ้าไม่เก็บค่าธรรมเนียมส่งออกนี้ จะเป็นการเพิ่มพูนผลกำไรให้กับผู้ประกอบการ

2. ค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth) เนื่องจากอิทธิพลจากแนวความคิดว่าตัวกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจของเซอร์อาร์เธอร์ หลุยส์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดผู้บริหารและนักวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะเวลาที่ 1 (2504 - 2509) ที่รัฐต้องการจำกัดให้ค่าครองชีพค่าแรงงานของคนในสังคมเมืองต่ำกว่าปกติ

3. ค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวนี้ เป็นมาตรการในการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศให้ได้อย่างสม่ำเสมอ (ซึ่งจะสอดคล้องกับ ข้อ 2)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ภาวะราคาข้าวในตลาดโลกมีราคาตกต่ำ สภาพการตลาดเริ่มเปลี่ยนจากแต่เดิม ตลาดเป็นของผู้ขาย กลายมาเป็น ตลาดลักษณะกึ่งผู้ซื้อกึ่งผู้ขาย อัตราค่าพรีเมียมข้าวเปลี่ยนแทบทุก 3 เดือน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก เรื่องอัตราค่าพรีเมียมข้าว) ปัญหาใหม่ที่เริ่มเข้ามาสู่รัฐบาลคือ ปัญหาราคาผลิตผลของเกษตรกรชาวนาตกต่ำ จึงได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาระดับราคาข้าว โดยใช้เงินค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวนี้ แต่ในขณะนั้น ทั้งผู้ประกอบการและกระทรวงเศรษฐกิจยังเรียกค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวนี้ว่าพรีเมียมข้าว²⁵

²⁴ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อ่างแล้ว, หน้า 234 .

²⁵ หอการค้าไทย, สภา, รายงานราคาข้าวภายในและส่งออก พ.ศ. 2512 - 2514 (กรุงเทพฯ: สภาหอการค้าไทย, 2514), หน้า 38.

แนวความคิดเรื่องกองทุนรักษาระดับราคาข้าว พร้อมกับการนำรายได้จากพรีเมียมข้าวไปสงเคราะห์แก่ชาวนา²⁶ ในขณะนั้น นายเถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า พรีเมียมข้าวเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม และทำให้ชาวนามีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แต่ก็ยังกังวลว่าถ้าเลิกการเก็บพรีเมียมข้าวในทันทีจะทำให้รัฐขาดรายได้ และราคาข้าวภายในประเทศจะมีราคาสูงขึ้นด้วย ซึ่งมีรายได้น้อยในสังคมเมืองจะเดือนร้อน ขณะเดียวกันก็เสนอแนะว่า

ก. ควรลดพรีเมียมข้าวจนหมดไปในที่สุด ทั้งนี้อาจกำหนดระยะเวลาไว้เช่น 10 - 15 ปี ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ข. ควรกันเงินค่าพรีเมียมข้าวไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อใช้จ่ายในโครงการช่วยเหลือชาวนา แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องเป็นโครงการที่มีเหตุผลรอบคอบและผลประโยชน์จะต้องตกถึงชาวนาอย่างแท้จริง ไม่มีการรั่วไหลเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย หรือมีการรั่วไหลเนื่องจากการปฏิบัติไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย ส่วนจำนวนที่กันไว้จะเป็นเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับโครงการที่เห็นว่าควรดำเนินการและมีกลไกที่จะใช้ดำเนินการที่ดี มีประสิทธิภาพ การบริหารงานตามโครงการช่วยเหลือชาวนานี้ จำต้องอาศัยเจ้าหน้าที่วิชาการที่มีความรู้ และซื่อสัตย์สุจริต

ขณะเดียวกันทางกระทรวงพาณิชย์ โดย นายเสนาะ อุณากรู รองปลัดกระทรวง ในขณะนั้น ต่างมุ่งมั่นที่จะนำเงินพรีเมียมข้าวมาจัดตั้งเป็นกองทุนรักษาระดับราคาข้าว โดยกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการเพื่อที่จะดำเนินการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวโดยเฉพาะ

เมื่อแนวคิดทั้งสอง เสนอไปสู่การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในยุครัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ปรากฏว่า ที่ประชุม²⁷ มีมติให้ดำเนินการในรูปแบบของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพราะ

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความพร้อมในการเตรียมแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตรและการช่วยเหลือเกษตรกร นอกจากนั้น ยังได้อ้างถึง ผลการศึกษาของ

²⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 321.

²⁷ รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5 ณ ตึกรับรองธนาคารแห่งประเทศไทย วันอังคารที่ 16 เมษายน 2517.

คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรมาให้คณะที่ปรึกษาฯ พิจารณา รวมทั้งบรรดาโครงการที่คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรกำลังดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การปฏิรูปที่ดิน การจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร การให้สินเชื่อเกษตรกรระยะยาว การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร และการเตรียมการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

2. บรรยากาศในทางการเมืองภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 บัญหาความยากจน การดำเนินการเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบท การพัฒนาชนบท และการลดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ได้เป็นที่น่าสนใจแก่รัฐบาลและเสียงเรียกร้องของชาวนาได้รับการเหลียวแลมากขึ้น

3. ภาวะผลแล้งในปี พ.ศ.2515 - 2516 มีผลทำให้ข้าวสารขาดแคลนต่อการบริโภคจรัฐบาลต้องออกประกาศห้ามส่งออกข้าว การซื้อข้าวสารกระทำได้อย่างยากลำบาก โดยเฉพาะข้าวสารราคาสูงของกรมการค้าภายใน ที่ผู้ซื้อต้องนำบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านมาประกอบการซื้อข้าวด้วย

ขณะนั้นบรรยากาศในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้ยอมรับโครงการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้ว และนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้ผ่านร่างกฎหมายนี้เป็นพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ผลคือ

ก. ผลการทยอยเลิกการเก็บพรีเมียมข้าวภายใน 10 - 15 ปี นั้น หายไป และตรงกันข้าม การดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กลับทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บพรีเมียมต่อไปเพราะพรีเมียมข้าวเป็นรายได้หลักของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (ดู รายได้พรีเมียมข้าว พ.ศ.2518 - 2528 ในหน้า 82) แม้ว่าในเดือนมกราคม 2529 กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวในอัตรา 0 ก็ตาม แต่ผลในทางกฎหมายยังถือว่าไม่ได้เลิกเก็บพรีเมียมข้าว

ข. รายได้จากพรีเมียมข้าวไม่ต้องนำเข้ามาคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้จัดเก็บเพื่อเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อนำไปจ่ายสงเคราะห์เกษตรกร ทำให้พรีเมียมข้าวกลายเป็นภาษีที่ระบุโครงการที่จะนำไปจ่าย (Earmarked Tax) ซึ่งไม่ได้ปรากฏในข้อเสนอดั้งเดิมที่นายเถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ เสนอไว้เลย เท่ากับว่า รัฐต้องการให้กองทุนสงเคราะห์

เกษตรกรเป็นเงินไค้ของ รัฐนอกงบประมาณ ซึ่งจะไม่ถูกควบคุมเข้มงวดจากกฎหมายเกี่ยวกับ งบประมาณแผ่นดิน (ดู มาตรา 11 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517) ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ยัง เสียหายเงินค่าพรีเมียมซึ่ง เคยเป็นรายได้ของรัฐอยู่ จึงกำหนดให้ นำส่ง คลังเป็นรายได้แผ่นดิน 20 เปอร์เซ็นต์ และ เงินค่าธรรมเนียมส่งออกที่จัดเก็บไค้ในปี งบประมาณ พ.ศ.2518 (ดู มาตรา 24 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517)

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ.2522 รัฐบาลไค้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำ เข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 แต่เนื้อหาสาระยังอนุญาตให้กฎหมายเก่าในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออกข้าวมีผล ใช้บังคับอยู่ต่อไป การตลาดข้าวของไทยจึงสัมพันธ์กับกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดนี้และสภาพการ ตลาดข้าวชนิดธรรมดาและชนิดพิเศษของไทย เราสามารถสรุปไค้ดังนี้

การตลาดข้าวคุณภาพธรรมดาในปัจจุบัน

เมื่อชาวนาผลิตข้าวเปลือกชนิดธรรมดาไค้แล้ว ชาวนาจะมีทางเลือกอยู่ 2 ทางคือ

1. นำไปสีที่โรงสีขนาดเล็ก เพื่อกันไว้ใช้บริโภค ขณะเดียวกันก็จะกันข้าวเปลือก ไว้สำหรับเป็นพันธุ์ข้าวที่จะไค้ทำนาในฤดูถัดไป การนำไปสีนี้จะมีปริมาณไม่มาก จะมีข้อตกลง พิเศษระหว่างชาวนากับเจ้าของโรงสี ว่า ราคาข้าวจะไม่แพงและต้องยกไร่ข้าวให้กับเจ้าของ โรงสี (เพื่อส่งโรงงานแปรรูปเป็นน้ำมันรำข้าวหรือเอาไว้เลี้ยงสุกร)

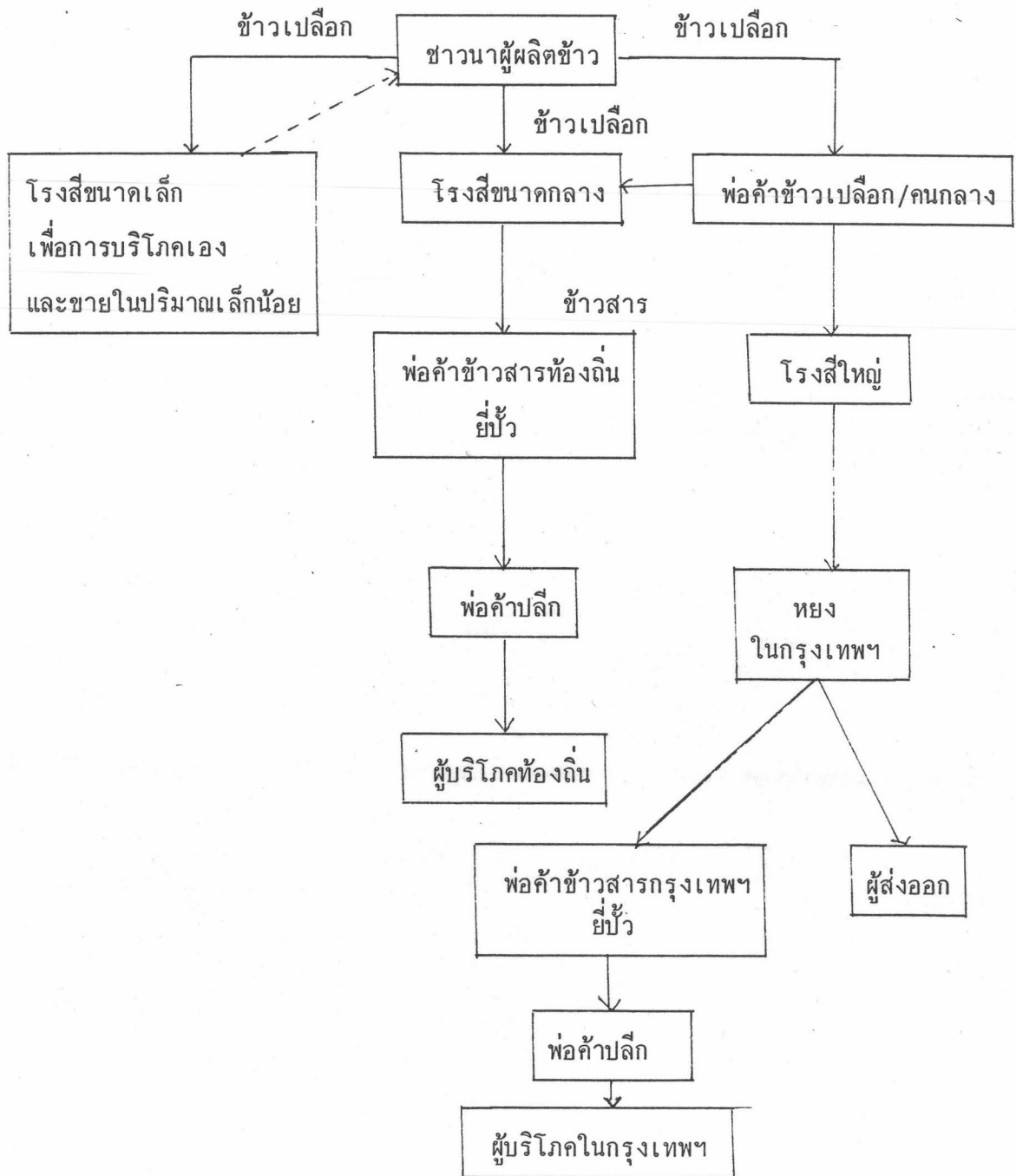
2. ส่วนที่เหลือจากที่กันไว้บริโภคและทำพันธุ์ ชาวนาจะนำไปขายยังโรงสีขนาดกลาง หรือพ่อค้าข้าวเปลือก ซึ่งเร่มาซื้อขายถึงลานข้าว

เมื่อทำการซื้อขายเสร็จราคาข้าวเปลือกย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้าว เช่น ความชื้น ความแข็งแรงของเมล็ด การแตกหัก ซึ่งพ่อค้าข้าวเปลือกมักจะให้ราคาไม่สูง ทั้งนี้เพราะต้อง มาเสี่ยงเสนอขายให้กับโรงสีขนาดใหญ่ ซึ่งมักจะทำการที่ตลาดกลางข้าว เช่นที่ ตลาดกลางข้าว อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งการซื้อขายข้าวจะทำในเวลากลางวัน พ่อค้าข้าวเปลือก จะนำตัวอย่างข้าวมาเสนอขายให้กับตัวแทนโรงสีที่มารับซื้อข้าว โดยพิจารณาจากเมล็ดข้าว

แผนภูมิที่ 5

เรื่องการตลาดข้าวชนิดธรรมดา

(เรียบเรียงและดัดแปลงจากแผนภูมิของอัมมาร สยามวาลา)



เปลือก ซึ่งเมื่อนำมาบดแล้วจะตกลงราคากันจุดนี้ทำให้พ่อค้าข้าวเปลือกมีความเสี่ยงต่อราคา
รับซื้อค่อนข้างมาก ฉะนั้นการรับซื้อโดยตรงจากชาวนาจึงไม่เสนอที่รับซื้อที่สูง นอกจากนี้ผู้มา
ขายข้าวเปลือกในตลาดกลางชาวนั้น ไม่มีผู้ขายรายใดเป็นชาวนาเลย²⁸ และที่ตลาดกลางข้าว
อำเภอพยุหะคีรีนั้น ได้รับความนิยมมากเพราะไม่ห่างจากกรุงเทพ การคมนาคมสะดวก²⁹
ทำให้ผู้แทนโรงสีไม่ต้องเดินทางไกล และสามารถใช้เวลาเดินทางไม่มากนัก ผู้ซื้อและผู้ขาย
ได้รับความสะดวกรวดเร็วเช่นเดียวกัน

เมื่อถึงโรงสี สีข้าวเปลือกออกมาเป็นข้าวสารแล้ว ข้าวสารก็จะถูกเสนอขาย
หากเป็นท้องถิ่นที่ไกลไม่สะดวกต่อการเดินทาง โรงสีขนาดกลางจะเสนอขายให้กับยี่ปั้ว หรือ
พ่อค้าข้าวสารท้องถิ่น เพื่อการจัดจำหน่ายตามรายการตลาดและเครือข่ายของตน โดยส่งให้
พ่อค้าปลีกในจังหวัดและสุคปลายทางที่ผู้บริโภคในจังหวัดในระบบการตลาดแบบนี้จึงไม่ต้องแปลก
ใจถึงราคาข้าวสารที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

ส่วนโรงสีขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายมากจะติดต่อกับหย่งที่ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร
หย่ง จะรู้ข้อมูลข้าวสารที่สุกถึงปริมาณความต้องการข้าวสารเพื่อจัดจำหน่ายในกรุงเทพมหานคร
รวมทั้งจังหวัดใกล้เคียง และเพื่อการส่งออก³⁰ หย่งจะมีความสัมพันธ์และเครือข่ายกับผู้ส่งออก
และโรงสี และทั้ง 3 ฝ่ายต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพราะระบบการค้าการตลาดข้าวใช้ระบบ
พึ่งพาที่อาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ โรงสีจะต้องยึดมั่นในคุณภาพตามตัวอย่าง
สินค้าที่เสนอต่อหย่ง ซึ่งจะทำให้ความเชื่อถือในเครื่องหมายการค้าหรือยี่ห้อที่ผู้ส่งออกก็หรือผู้
ค้าข้าวสารขายส่งก็ดี เป็นคนทำตลาดให้กับผู้บริโภค ฉะนั้น ทั้ง 3 ฝ่ายจึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน
และกัน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาที่เท่ากับว่าเป็นการทำลายธุรกิจที่เชื่อมโยงกันทั้งหมด

²⁸ จากการสำรวจของอัมมาร สยามวาลา พบว่าในภาคกลาง ปี 2526 มีพ่อค้า
คนกลางขายข้าวถึง 75 เปอร์เซ็นต์.

²⁹ ทรง องค์ชัยวัฒน์, บรรยายสรุป "กิจการค้าข้าวในท่าข้าวกำนันทรง," ให้นิ
สิตปริญญาโทและนักศึกษานิติศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันเสาร์ที่ 12 มีนาคม 2531.

³⁰ อัมมาร สยามวาลา, อ้างแล้ว หน้า 195.

การตลาดข้าวชนิดพิเศษ³¹

เนื่องจากข้าวชนิดพิเศษ เป็นข้าวที่มีราคา มีดินเพาะปลูกเฉพาะดินและได้รับความนิยมนมาก อาทิ ข้าวหอมมะลิ ข้าวเจ้ากเขย (ข้าวเส้าไห้) ข้าวขาวตาแห้ว เป็นต้น แม้ในระยะหลังมีข้าวพิเศษ เช่น ข้าวมาสมาตี แต่ในบรรดาข้าวชนิดพิเศษนี้ ข้าวหอมมะลิได้รับความสำคัญมากที่สุด ดังนั้นการตลาดข้าวของข้าวชนิดพิเศษ จึงแตกต่างจากการตลาดข้าวชนิดธรรมดา โดยเฉพาะการจัดซื้อนั้น ทำกันเป็นระบบคั่งที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 6

การซื้อข้าวเปลือกเพื่อสี ให้เป็นข้าวคุณภาพดี โรงสีจะคัดเลือกข้าวเปลือกอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะโรงสีแถบจังหวัดสระบุรี จะรับซื้อข้าวเปลือกหอมมะลิที่มีดินเพาะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ร้อยเอ็ด ยโสธร สุรินทร์ ซึ่งเป็นเขตรอยต่อของทุ่งกุลาร้องไห้ นอกจากความนุ่ม หอม และเมื่อสีแล้วจะมีสีขาวกว่าข้าวหอมมะลิในเขตจังหวัดอื่นเพื่อเป็นประกันในความเชื่อมั่นของพ่อค้าส่งออก และลูกค้าข้าวต่างประเทศที่มีความเชื่อมั่นในเครื่องหมายการค้าแล้ว เช่น ตราгимหงส์ ตราเล้งหงส์ ตรากระทาย ตราอั้งเก็กฮวย เป็นต้น

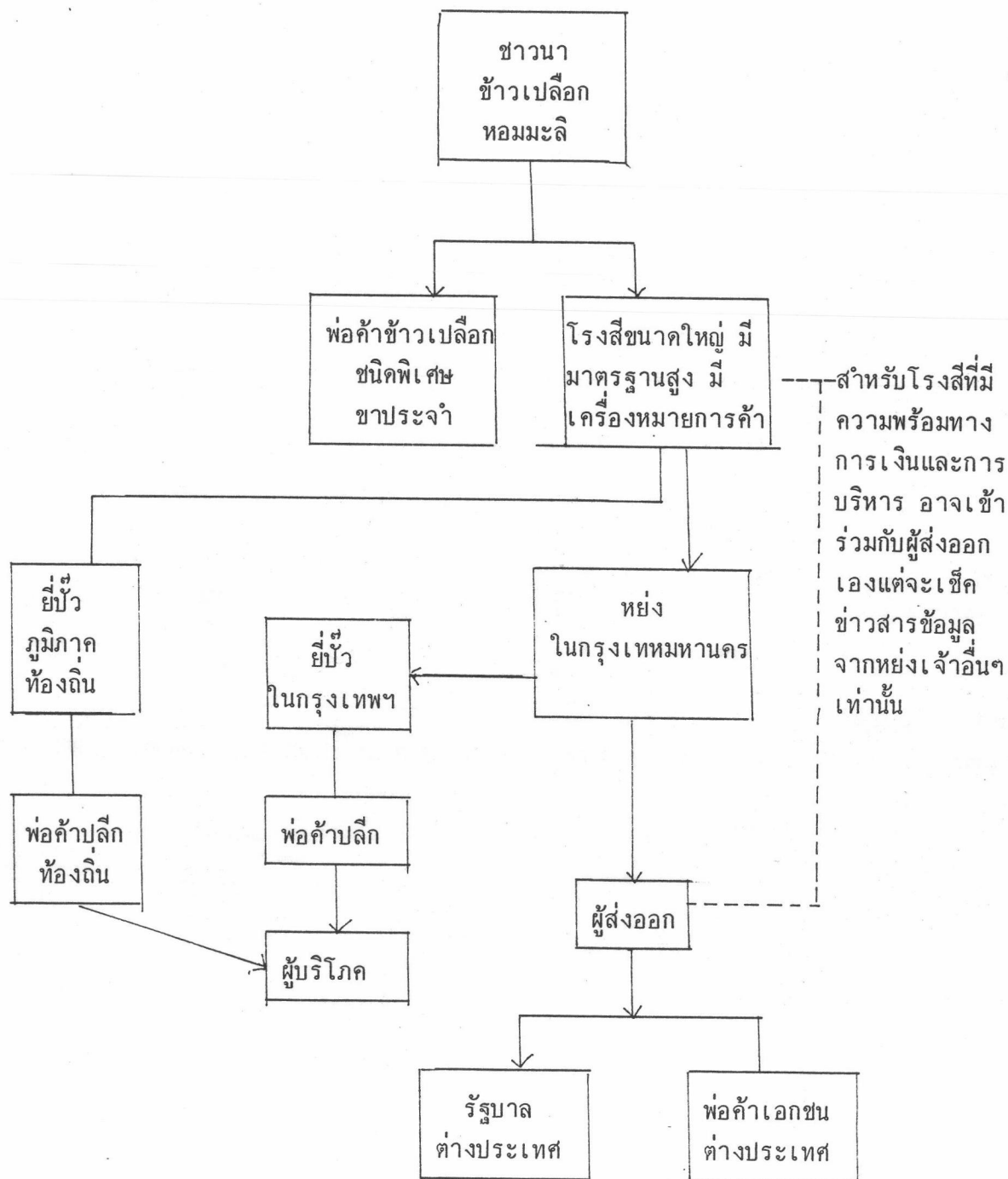
เนื่องจากการได้ผลกำไรอย่างงามและได้ราคาดีกว่าข้าวสารชนิดธรรมดา โรงสีที่สีข้าวหอมมะลิจึงจะมีเครือข่ายของตนเอง โดยเฉพาะลูกค้าในภูมิภาคซึ่งแม้ว่าจะไม่มีปริมาณมากเมื่อเทียบกับการบริโภคในกรุงเทพมหานครและการส่งออกก็ตาม แต่โรงสีเหล่านี้จะพึ่งพียงในการจัดจำหน่ายข้าวชนิดพิเศษ เช่น เต็กซุ่นไต้ ร้านหย่งในกรุงเทพมหานคร เป็นตัวกลางภาระของโรงสี โดยเมื่อโรงสีส่งมอบข้าวให้หย่งแล้วจะได้รับชำระราคาทันทีและเรียบริ้อย ส่วนภาระในการติดตาม การชำระราคาของผู้ส่งออก หย่งจะเป็นฝ่ายติดตามเอง โรงสีบางโรงที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหย่งและมีความน่าเชื่อถือยังสามารถเบิกเงินล่วงหน้าจากหย่งได้อีกต่างหาก

³¹ อัมมาร สยามวาลา, อ้างแล้ว, หน้า 210-214.

แผนภูมิที่ 6

การตลาดข้าวชนิดพิเศษ

(เรียงเรียงจากกระบวนการค้าข้าวพิเศษของ อัมมาร์ สยามวาลา)



สำหรับโรงสีที่มีศักยภาพทางการเงินและการบริหารสูง ก็มักจะได้เข้าร่วมทุน ร่วม
หุ้นกับผู้ส่งออก ซึ่งสามารถทำอะไรได้มากโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อซื้อขาย แต่ถึง
กระนั้นก็ยังต้องพึงหยุ่ง เพื่อหาข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบการวางแผนของโรงสีและการส่งออก
ของตนด้วย แต่โรงสีก็ยังดำเนินธุรกิจกับหยุ่งรายอื่น ๆ ด้วย เพื่อแบ่งเบาภาระทางการเงิน
และลดอัตราเสี่ยงแนวโน้มในปัจจุบันพบว่า การรวมกิจการตั้งแต่การผลิตและการค้าครบวงจร
กำลังมีมากขึ้นในกระบวนการค้าข้าวชนิดพิเศษ เช่น ข้าวหนึ่งคุณภาพดี และข้าวมาสมาดี เป็นต้น
โดยผูกพันทำสัญญาตั้งแต่ชาวนา ไปจนถึงผู้ส่งออก

โครงสร้างตลาดข้าว ภายในประเทศของไทยในปัจจุบันนี้ ยังไม่เปลี่ยนแปลง
สำหรับข้าวสารชนิดธรรมดา แต่สำหรับข้าวสารชนิดพิเศษและข้าวชนิดพิเศษแล้ว การตลาดกำลัง
ถูกบีบให้แคบเข้า นั่นคือ ผู้ส่งออก สามารถควบคุมตลาดไว้ได้และสร้างสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ
ชาวนาผู้ผลิต โดยเฉพาะข้าวชนิดพิเศษนั้นผลิตเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะ

4. รูปแบบการค้าข้าวส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ³²

เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ฉบับที่ 1
เป็นต้นมา ในเรื่องการพาณิชย์และการบริการ ซึ่งสนับสนุนให้มีการค้าเสรีโดยเอกชนเป็นผู้ประกอบ
การค้าภายใต้ระบบการแข่งขันที่เหมาะสมและรัฐจะไม่ตั้งวิสาหกิจการค้าพาณิชย์โดยไม่จำเป็น
อันจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน การค้าข้าวส่งออกจำหน่ายต่างประเทศของไทยจึงเป็นการค้า
โดยเอกชนเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือคิดเป็นร้อยละ 60 ของการส่งออก อีกร้อยละ 40 เป็นการค้า
โดยรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นการค้าระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล หรือเอกชนกับรัฐบาล สัดส่วนปริมาณ
ของข้าวส่งออกของเอกชนและของรัฐบาลในรอบ 15 ปี แสดงไว้ในตารางที่ 1 จะเห็นว่า
สัดส่วนของข้าวรัฐบาลเพิ่มพูนขึ้นในช่วงปี 2519 และ 2520 ภายหลังจากที่สัดส่วนนี้
ลดลงมากในปี 2515, 2516 และ 2517 ในอัตราส่วนข้าวรัฐบาลต่อเอกชนดังต่อไปนี้ คือ
26:74, 37:63 และ 30:70 ตามลำดับ

³²วรรณ เลี้ยววาริณ, อ้างแล้ว, หน้า 20.

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบปริมาณข้าวรัฐบาลและข้าวเอกชนส่งออก ปี 2506 - 2520

ปริมาณ: เมตริกตัน

ปี	ข้าวรัฐบาล	ร้อยละ	ข้าวเอกชน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
2506	n.a.	-	n.a.	-	1,378,748	-
2507	n.a.	-	n.a.	-	1,833,137	-
2508	n.a.	-	n.a.	-	1,851,029	-
2509	663,751.40	45.48	759,600.74	54.52	1,423,352.14	100
2510	660,697.90	45.82	781,177.24	54.18	1,441,875.14	100
2511	359,663.20	35.18	662,601.44	64.82	1,022,264.64	100
2512	324,161.40	32.92	660,492.68	67.08	984,654.08	100
2513	333,832.38	32.65	688,644.47	67.35	1,022,476.85	100
2514	609,852.10	39.25	942,800.52	60.75	1,552,652.62	100
2515	544,912.30	26.14	1,529,929.65	73.86	2,074,841.95	100
2516	309,601.00	37.10	524,982.50	62.90	834,583.50	100
2517	300,853.20	29.61	715,141.87	70.39	1,015,995.07	100
2518	365,806.00	39.22	566,838.96	60.78	932,644.96	100
2519	904,667.59	48.39	964,785.87	51.61	1,869,453.46	100
2520	1,319,224.20	45.72	1,565,917.09	54.28	2,885,141.29	100

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการตรวจข้าว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

การค้าข้าวกับต่างประเทศจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้³³

ก. การค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government Sale or G-G Sale)

ข. การค้าระหว่างเอกชนกับรัฐบาล (Private to Government Sale)

ค. การค้าระหว่างเอกชนกับเอกชน (Private to Private Sale)

ก. การค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government Sale)

การค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเป็นการค้าในนามของรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ โดยรัฐบาลของประเทศผู้ซื้อติดต่อขอซื้อข้าวโดยตรงกับรัฐบาลไทย ซึ่งกระทำผ่านกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐบาลไทยส่งผู้แทนออกไปเจรจาขายข้าวแก่รัฐบาลต่างประเทศก็ได้ โดยจะทำสัญญาและข้อตกลงทางการค้าตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งรายละเอียดของสัญญาและเงื่อนไข เช่น ระยะเวลาส่งมอบ การชำระเงิน การบรรจุกระสอบ วิธีการขนส่ง การตรวจสอบคุณภาพข้าว เป็นต้น จะแตกต่างกันไปแล้วแต่ข้อตกลงยินยอมของประเทศคู่สัญญา

โดยทั่วไปราคาข้าวรัฐบาลจะต่ำกว่าราคาข้าวของเอกชน (ดูตารางการเปรียบเทียบราคาข้าว G-G กับเอกชนจากตารางที่ 2) ทั้งนี้เพราะเหตุผลทางการเมืองและมนุษยธรรม เช่น การซื้อข้าวผ่านรัฐบาลขององค์การสหประชาชาติ เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ถูกภัยพิบัติจากสงคราม หรือการซื้อข้าวเพื่อแลกเปลี่ยนกับอินโดนีเซีย หรือประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น การซื้อขายแต่ละครั้งส่วนใหญ่เป็นปริมาณมากราว 50,000-100,000 ตัน บางครั้งถึง 200,000 ตัน เหตุผลอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลขายข้าว G-G คือ เพื่อต้องการระบายข้าวในช่วงต้นฤดูที่ข้าวเปลือกมักจะทะลักสู่ตลาดมาก ซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกมีแนวโน้มต่ำลง ถ้ารัฐบาลสามารถหาตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว การซื้อข้าวของรัฐบาลเพื่อขายแก่ต่างประเทศในต้นฤดูการผลิต จะเป็นการดึงราคาข้าวให้สูงขึ้นได้

³³ วรรณ เลี้ยววาริณ, อ้างแล้ว, หน้า 22.

ตารางที่ 2
เปรียบเทียบราคาข้าวส่งออก G-G และเอกชน

หน่วย : เหมียสหรัฐ

ประเทศคู่สัญญา	สัญญาลงวันที่	ชนิดข้าว	ราคาข้าว		กำหนดส่งมอบ
			G-G	เอกชน	
สิงคโปร์	13 มกราคม 2523	ข้าวขาว 100% ชั้น 2	357	410	ก.พ., มี.ค., เม.ย. 23
เวียดนาม	15 มกราคม 2523	ปลายข้าวขาว เอ 1	203	225	ก.พ.-เม.ย. 23
ญี่ปุ่น (ช่วย-อินโดเนเซีย)	23 มกราคม 2523	เลิศ			
เยเมนใต้	23 มกราคม 2523	ข้าวขาว 25% เลิศ	349.20	365	ม.ค.-มี.ค. 23
อินโดเนเซีย	24 มกราคม 2523	ข้าวหนึ่ง 10% เมล็ดยาว	333.10	350	ก.พ., มี.ค. และ ส.ค., ต.ค. 23
สิงคโปร์	5 มีนาคม 2523	ข้าวขาว 25% เลิศ	325	383	ม.ค. 23
มาเลเซีย	6 มีนาคม 2523	ข้าวขาว 100% ชั้น 2	400	430	ก.ค.-ก.ย. 23
สิงคโปร์	22 พฤษภาคม 2523	ข้าวขาว 100% ชั้น 2	408.50	448	มี.ย. 23
เยเมนใต้	3 มิถุนายน 2523	ข้าวขาว 100% ชั้น 2	413	450	ต.ค.-ธ.ค. 23
เยเมนใต้	16 กันยายน 2523	ข้าวขาว 10%	415	425	ต.ค. 23

หมายเหตุ : ราคาข้าวเอกชน ได้จากราคาข้าวของคณะกรรมการสาขาข้าว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นราคาวันเดียวกับที่รัฐบาลทำสัญญาขายข้าว

ที่มา : กองการค้าข้าว, กรมการค้าต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์

ของรัฐบาลผู้นำเข้าได้ เนื่องจากไม่สามารถจะรวบรวมข้าวจากพ่อค้าเอกชนได้มาเพียงพอ
อีกประการหนึ่ง รัฐบาลผู้นำเข้าอาจมีความพึงพอใจเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ และติดต่อ
ขอซื้อจากเอกชนรายนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตามการค้าในภาคเอกชนนี้ การค้าในรูปเอกชนกับ
รัฐบาลมีสัดส่วนที่น้อยกว่าการค้าระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน หรือรัฐบาลต่อรัฐบาล

ค. การค้าระหว่างเอกชนกับเอกชน (Private to Private Sale)

การค้าแบบนี้เป็นการค้าแบบธรรมดาทั่วไปที่บริษัทผู้ส่งออกเอกชนติดต่อขายข้าวกับ
บริษัทเอกชนผู้นำเข้าในต่างประเทศ การค้าลักษณะนี้จึงมีการแข่งขันในการแสวงหาตลาดเพื่อ
จะได้บรรลุถึงผลกำไรสูงสุดของพ่อค้าแต่ละรายตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ (Profit Maxi-
mization) ดังนั้น การแข่งขันทางด้านราคาจึงเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอันหนึ่งของพ่อค้าผู้ส่งออก

ตลาดข้าวเอกชนกับเอกชน ส่วนใหญ่เป็นตลาดประจำ (Traditional Market)
ซึ่งได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย ตลาดในแถบตะวันออกกลาง ยุโรป และ แอฟริกา
ได้เพิ่มความสำคัญขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ ตลาดข้าวดังกล่าวต้องการข้าวคุณภาพสูงซึ่งมีราคา
ค่อนข้างสูง ดังนั้น กลยุทธ์การตลาดจึงขึ้นกับพ่อค้าเอกชนแต่ละราย แต่โดยทั่วไปแล้วตลาดประจำ
เช่น ฮองกง เอกชนผู้ส่งออกรายใหม่ ๆ เข้าเจาะตลาดยากกว่า จึงต้องหันไปหาตลาดในตะวัน
ออกกลางและแอฟริกา ส่วนตลาดยุโรปนั้นผู้ส่งออกของไทยต้องประสพการแข่งขันกับข้าว
สหรัฐอเมริกาและอิตาลี ซึ่งมีราคาสูงกว่าข้าวไทย เนื่องจากได้รับเงินช่วยเหลือ (Export
Subsidy) จากรัฐบาล อีกทั้งได้เปรียบในด้านการขนส่ง ทำให้การส่งข้าวออกไปยังตลาด
ยุโรปลดน้อยลง