

# กรุงเทพฯ ผู้เก็บเกี่ยวผล ประโยชน์การเกษตรของ ประเทศไทย

ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง\*

ดร. สมนึก ทับพันธุ์\*

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## 1 บทนำ

นับตั้งแต่กรุงเทพฯ ได้รับการสถาปนาให้เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยจวบจนมีอายุได้ครบ 200 ปีมาแล้วเร็ว ๆ นี้ ไม่ว่ากรุงเทพฯ จะอยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ระบบการปกครองแบบเผด็จการเต็มใบ หรือครึ่งใบ หรือจะอย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯ ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีผู้เริ่มตั้งข้อสังเกตกันมากกว่า ต่างจังหวัดอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบกรุงเทพฯ ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ภาพความแตกต่าง ความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดนั้น นับวันจะยิ่งห่างไกลจากกันมากขึ้นทุกที ๆ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับการเจริญเติบโตของร่างกายมนุษย์แล้ว ก็เสมือนดังส่วนหัวได้มากกว่าร่างกาย ส่วนอื่น ๆ มีลักษณะเป็นคนหัวโตแขนขาเล็ก และวันหนึ่งมนุษย์ผู้นี้ก็คงจะเดินไม่ได้ เพราะส่วนแขนขาและลำตัวนั้นคงจะทนทานน้ำหนักของส่วนหัวต่อไปไม่ไหว

\* ปัจจุบันผู้เขียนทั้งสองเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถิติรายได้ของประชากร ที่คำนวณจากตัวเลขรายได้ในปี 2523 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนกรุงเทพฯ สูงมากกว่าคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงเกือบ 8 เท่าตัว และมากกว่ารายได้ต่อหัวของคนในภาคเหนือและภาคใต้ประมาณ 5 เท่า และ 4 เท่าตามลำดับ

เมื่อความเจริญเติบโตเป็นไปในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยว่า จะมีประชากรหลั่งไหลเข้าไปอยู่ในกรุงเทพฯ มากจนกระทั่งกรุงเทพฯ เป็นมหานครแห่งเดียวที่หาเมืองอื่น ๆ มาเปรียบเทียบกับมิได้ เพราะในขณะที่ประชากรในปี 2524 ของกรุงเทพฯ มีประมาณ 5 ล้านคนเศษ เมืองเชียงใหม่และเมืองหาดใหญ่ซึ่งเป็นเมืองที่มีจำนวนประชากรรองลงมาจากกรุงเทพฯ มีประชากรเพียงหนึ่งแสนคนเศษเท่านั้นเอง

สภาพการณ์ที่กรุงเทพฯ เติบโตอย่างรวดเร็วโดยเปรียบเทียบกับต่างจังหวัดเช่นนี้ อาจจะพิจารณาได้คล้าย ๆ กับสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย หากจะนำเอาทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) มาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด ลักษณะการพึ่งพาเป็นสภาพการณ์หรือเป็นเงื่อนไขในระบบเศรษฐกิจของกลุ่มท้องถิ่นหนึ่ง (หรือประเทศหนึ่ง) ต้องพึ่งพาอาศัยสภาพการณ์การพัฒนาและการเจริญเติบโตของอีกท้องถิ่นหนึ่ง (หรืออีกประเทศหนึ่ง) ความสัมพันธ์กันระหว่าง 2 ท้องที่ (หรือประเทศ) นั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า ท้องที่หรือประเทศที่ด้อยกว่า (Dominated regions) จะมีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตได้ ก็โดยที่มีผลกระทบมาจาก (Reflection) การเจริญเติบโตของประเทศที่เหนือกว่า (Dominant region) เท่านั้น ซึ่งผลกระทบดังกล่าวอาจจะมีได้ทั้งในทางที่ดีและเสียต่อท้องถิ่น (หรือประเทศ) ที่ด้อยกว่า แต่ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในกรณีบวกหรือลบ ผลสุดท้ายจะเป็นไปในทำนองที่ว่าสภาพการณ์พึ่งพาดังกล่าว ทำให้ท้องถิ่นด้อยถูกเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะในท้องถิ่นที่เหนือกว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากร เทคโนโลยี ทุน สภาพสังคมและการเมืองที่สูงกว่านั่นเอง<sup>1</sup>

ในอีกกระแสความคิดหนึ่ง พิจารณาให้สภาพการณ์ปัจจุบันของกรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นเมืองหลัก (Primate

City) ซึ่งหมายถึงสภาพการณ์ที่เกิดมีเมืองที่มีความสำคัญมากอย่างรวดเร็ว โดยเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ทั้งทางด้านขนาดของเมืองและขอบข่ายการดำเนินการทั้งทางด้านธุรกิจการค้าและการปกครอง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดความเชื่อที่ว่าความเจริญเติบโตของเมืองหลักในลักษณะดังกล่าว ยังผลให้การพัฒนาขนาดความสมดุลย์ยังเกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างภูมิภาคอื่นกับเมืองหลักในขนาดที่กว้างขึ้น ถึงกับมีข้อวิจารณ์โจมตีว่า (ความเจริญเติบโตของ) เมืองหลักเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคอื่น และเมืองหลักเป็นเสมือนหนึ่งปลิงหรือพาราไซต์ (Parasite) ของการพัฒนามากกว่าจะเป็นตัวส่งเสริมให้มีการพัฒนา<sup>2</sup> (Primate City is parasitic rather than generative).

แนวคิดทั้งสองให้ผลสรุปที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันว่าเมืองบริวารจะถูกขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยเมืองที่เป็นศูนย์กลางหรือเมืองหลัก อาจจะมีบางท่านโต้แย้งและพิจารณาเห็นว่าสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาเพื่อให้พ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา และความแตกต่างระหว่างเมืองหลักกับเมืองบริวาร เช่นกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดนี้จะลดน้อยถอยลงในที่สุด เมื่อความเจริญเติบโตของเมืองหลักถึงจุดอิ่มตัว ฉะนั้นแม้ว่าเมืองหลักจะขูดรีดเมืองบริวารแต่ก็เป็นเพียงระยะแรก ๆ เท่านั้น หลังจากเมืองหลักมีความอิ่มตัวแล้ว เมืองหลักก็จะมีบทบาทช่วยส่งเสริมให้เมืองบริวารเจริญเติบโตขึ้นมาได้

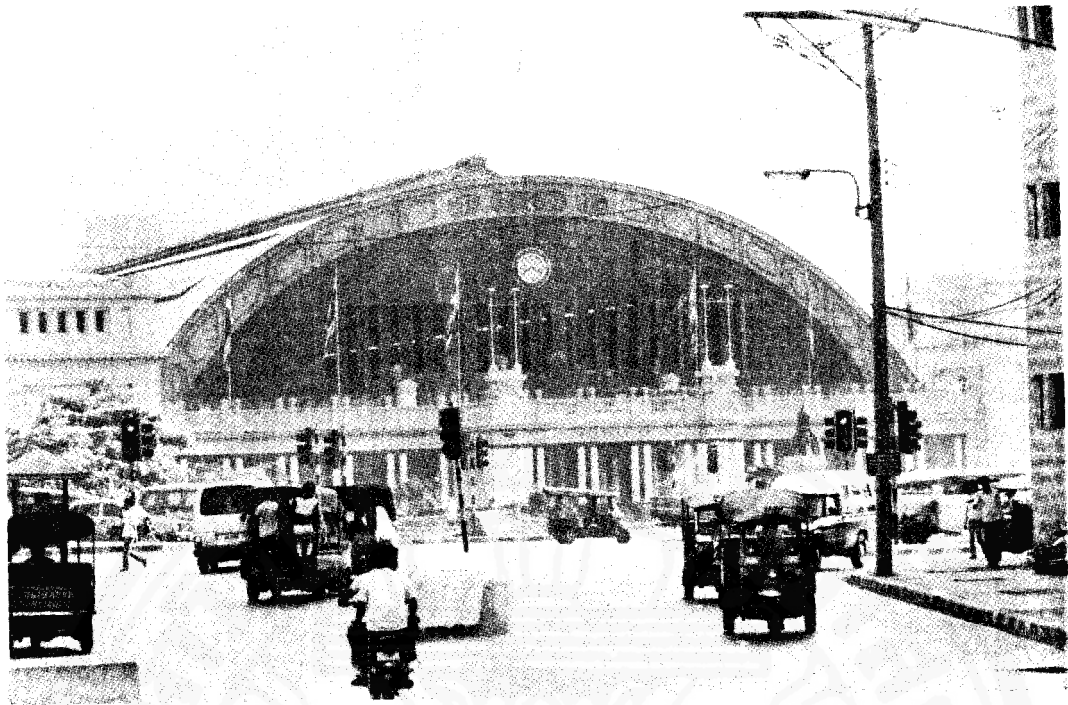
อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของบทความเรื่องนี้มิได้มุ่งหวังที่จะตอบคำถามว่า กรุงเทพฯ เป็นพาราไซต์ หรือเป็นตัวส่งเสริมของต่างจังหวัด จุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่ต้องการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับด้านการเกษตรว่าใครได้อะไรเสียอะไรไปบ้างอันเป็นผลมาจากระบบโครงสร้างในด้านต่าง ๆ และจากนโยบายในอดีตและปัจจุบันของรัฐบาล

## 2 ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดในด้านการเกษตร

เราอาจจะสรุปได้ว่า กรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดมีความเกี่ยวพันกันในการเกษตรในสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้.

<sup>1</sup> T. Dos Santos, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America" In Bernstein, Henry, ed., *Underdevelopment and Development, the Third World Today; selected readings*, (Harmondsworth: Penguin Books 1973), 57-80.

<sup>2</sup> Bruce London, *Metropolis and Nation in Thailand: Political Economics of Uneven Development*, (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980), Chapter 1.



ก. ความสัมพันธ์ทางการค้าพืชผลเกษตร กรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรมากที่สุด ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้มีอาชีพทางการเกษตร แต่ต้องบริโภคสินค้าการเกษตร ยิ่งไปกว่านั้น กรุงเทพฯ ยังเป็นศูนย์กลางของคมนาคม ที่ติดต่อทั้งภายในและต่างประเทศ กรุงเทพฯ จึงเป็นตลาดการค้าพืชผลและผลิตภัณฑ์การเกษตรที่สำคัญที่สุด เพราะนอกจากจะนำไปใช้ในกรุงเทพฯ เอง ส่งต่อไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศแล้ว ยังส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย

ข. ความสัมพันธ์ด้านการค้าวัสดุและปัจจัยทางการเกษตร นอกจากกรุงเทพฯ จะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมผู้ผลิตและจำหน่ายวัสดุและปัจจัยทางการเกษตรแล้ว ยังเป็นเมืองท่าที่ทำธุรกิจในการส่งวัสดุและปัจจัยทางการเกษตรเข้ามาจากต่างประเทศ แล้วกระจายต่อไปยังต่างจังหวัดต่างจังหวัดจึงทำหน้าที่เป็นตลาดที่สำคัญของกรุงเทพฯ

ค. ความสัมพันธ์ทางการเคลื่อนย้ายแรงงาน เนื่องจากจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคเป็นจังหวัดที่ทำการเกษตร ได้เฉพาะเป็นฤดูกาล และด้านข้อเท็จจริงที่ผลตอบแทนทางภาคการเกษตรที่ได้รับนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำและมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก จึงมีแรงงานที่มุ่งหางานทำในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองธุรกิจและอุตสาหกรรม ทั้งในลักษณะของแรงงานที่ย้ายเข้ามายังกรุงเทพฯ อย่างถาวร หรือเป็นฤดูกาล กรุงเทพฯ จึงมีความสัมพันธ์กับต่างจังหวัด อย่างแนบแน่นในลักษณะที่ต่างจังหวัดเป็นแหล่งให้แรงงานและกรุงเทพฯ เป็นตลาดผู้ใช้แรงงาน

ง. ความสัมพันธ์ในด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุนและเทคโนโลยี ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ 2 ว่าต่างจังหวัด

เป็นแหล่งเงินฝากที่ให้ธนาคารพาณิชย์สาขาเงินโอนเข้าสู่สำนักงานใหญ่เพื่อให้กู้ยืม ขณะเดียวกันกรุงเทพฯ ก็เป็นแหล่งของการเรียนรู้ และสะสมเทคโนโลยี เพื่อกระจายออกสู่ชุมชนในต่างจังหวัด ทั้งนี้ นอกจากกรุงเทพฯ จะมีสถาบันวิจัย ค้นคว้า นักคิด นักเขียน จำนวนมากแล้ว กรุงเทพฯ ยังเป็นประตูในการติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งโอกาสการรับรู้และเรียนรู้วิทยาการจากแหล่งต่าง ๆ นอกประเทศจึงปรากฏในกรุงเทพฯ ก่อนแล้วกระจายต่อไปยังจังหวัดอื่น ๆ

ลักษณะของความสัมพันธ์กันระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดจะเป็นอย่างไรนั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ทั้งนี้เพราะลักษณะโครงสร้างดังกล่าวมีอิทธิพลในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาล และตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ว่าคนกรุงเทพฯ มีสถานภาพตามโครงสร้างต่าง ๆ ที่ได้เปรียบต่างจังหวัดในทุกด้าน เราจึงพอที่จะตั้งข้อสมมุติฐานได้ว่า กรุงเทพฯ จะมีอำนาจ และได้เปรียบในความสัมพันธ์ระหว่างกันมากกว่าต่างจังหวัด ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดจึงน่าจะอยู่ในลักษณะที่คล้ายกับว่าต่างจังหวัดเป็นเมืองขึ้นของกรุงเทพฯ

ประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพฯ ได้เปรียบในความสัมพันธ์กับต่างจังหวัดอย่างไร มี 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ความได้เปรียบอันเนื่องมาจากการจัดด้านกายภาพ และความได้เปรียบอันเนื่องมาจากการเกษตรของรัฐ

## 2.1 ความได้เปรียบ อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านกายภาพ

ปัจจัยด้านกายภาพ 3 ประการที่จะกล่าวถึง คือ ปัจจัยที่ส่งเสริมให้กระแสไหลของผลผลิตจากต่างจังหวัดมารวมอยู่ที่กรุงเทพฯ ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการกีดตัวของราคาจากกรุงเทพฯ และปัจจัยที่เกี่ยวกับข้าวสารการตลาด

### 2.1.1 ผลผลิตการเกษตร : จากไหนไปไหน ?

เราอาจจะกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้เปิดทำการค้าขายกับโลกภายนอก กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าและการขนส่งสินค้าเกษตรกรรมส่วนใหญ่ ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองศูนย์กลางที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ การที่กรุงเทพฯ มีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม และนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเฉพาะถนนหนทาง

กรุงเทพฯ ตั้งอยู่บนริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา และอยู่ใกล้กับอ่าวไทย ซึ่งเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ ในสมัยก่อนนี้การคมนาคมทางบกยังไม่สะดวก (ราว ๆ ก่อนปี พ.ศ. 2493) การค้าขายสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นข้าว การขนส่งสินค้าข้าวจึงกระทำกันทางน้ำรูปที่ 1 คัดลอกมาจากงานของนาย Hafner<sup>1</sup> ผู้ได้ทำการศึกษากระแสไหลของข้าวในภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ จะสังเกตเห็นว่าปริมาณข้าวส่วนเกินจากที่ราบทุ่งตะวันตก จะถูกขนส่งโดยแม่น้ำสุพรรณผ่านมาทางคลองเจ้าเจ็ด ซึ่งถูกขุดเชื่อมระหว่างแม่น้ำสุพรรณกับแม่น้ำน้อย ข้าวจากที่ราบภาคกลางตอนเหนือจะถูกลำเลียงมาทางลำน้ำน้อย และแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ข้าวจากแหล่งภาคกลางตะวันออก มาทางแม่น้ำป่าสัก และคลองรังสิต ข้าวเปลือกที่ถูกรวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ นั้น บางส่วนจะส่งมาเข้าโรงสีในกรุงเทพฯ และใกล้เคียง แต่ส่วนใหญ่จะนำขึ้นสู่เป็นข้าวสารเสียก่อนที่จะส่งมากรุงเทพฯ ที่กรุงเทพฯ นี้ ข้าวสารบางส่วนจะถูกส่งออกบางส่วนขายให้กับผู้บริโภค และบางส่วนส่งไปขายยังภาคใต้

ในระยะต่อมาเมื่อข้าวโพดกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การขนส่งทางน้ำก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ ข้าวโพดที่ผลิตได้มากในแถบเพชรบูรณ์ ลพบุรี สระบุรี จะถูกลำเลียง

โดยทางแม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำเจ้าพระยาเข้ากรุงเทพฯ และส่งออก

หลังจากปี 2493 ประเทศไทยเริ่มมีโครงการสร้างถนนมากขึ้น ก่อนปี 2493 ประเทศไทยมีถนนราดยางยาวเพียง 760 กม. ถนนกรวด และลูกรังเพียง 5030 กม. เท่านั้น หลังจากปี 2493 แล้ว จำนวนกิโลเมตรรวมของถนนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ถนนที่สร้างขึ้นมากจะมีลักษณะที่เชื่อมกรุงเทพฯ เข้ากับต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ มีอยู่จำนวนน้อยที่ถนนสร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่าง-จังหวัดด้วยกันเอง ดังจะเห็นได้ว่าถนนที่สร้างเชื่อมระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ เพิ่งจะมีเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง ก่อนหน้านั้นชาวอีสานผู้ประสงค์จะเดินทางไปเชียงใหม่จะต้องมาเริ่มต้นที่กรุงเทพฯ เสียก่อน นาย Ingram<sup>2</sup> กล่าวว่า การสร้างถนนในประเทศไทยนั้นมิได้คำนึงถึงเรื่องการกระจายการสะสมทุนให้มีความสมดุลกันระหว่างภาคหรือท้องถิ่นเลยจนทำให้ในบางท้องถิ่นมีถนนมากเกินไป และในบางท้องถิ่นขาดแคลนถนนอย่างมาก โดยเหตุที่การคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองสะดวก และยิ่งกรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าในการติดต่อกับต่างประเทศด้วยแล้ว กรุงเทพฯ จึงกลายเป็นตลาดศูนย์กลางของพืชผลเกษตร

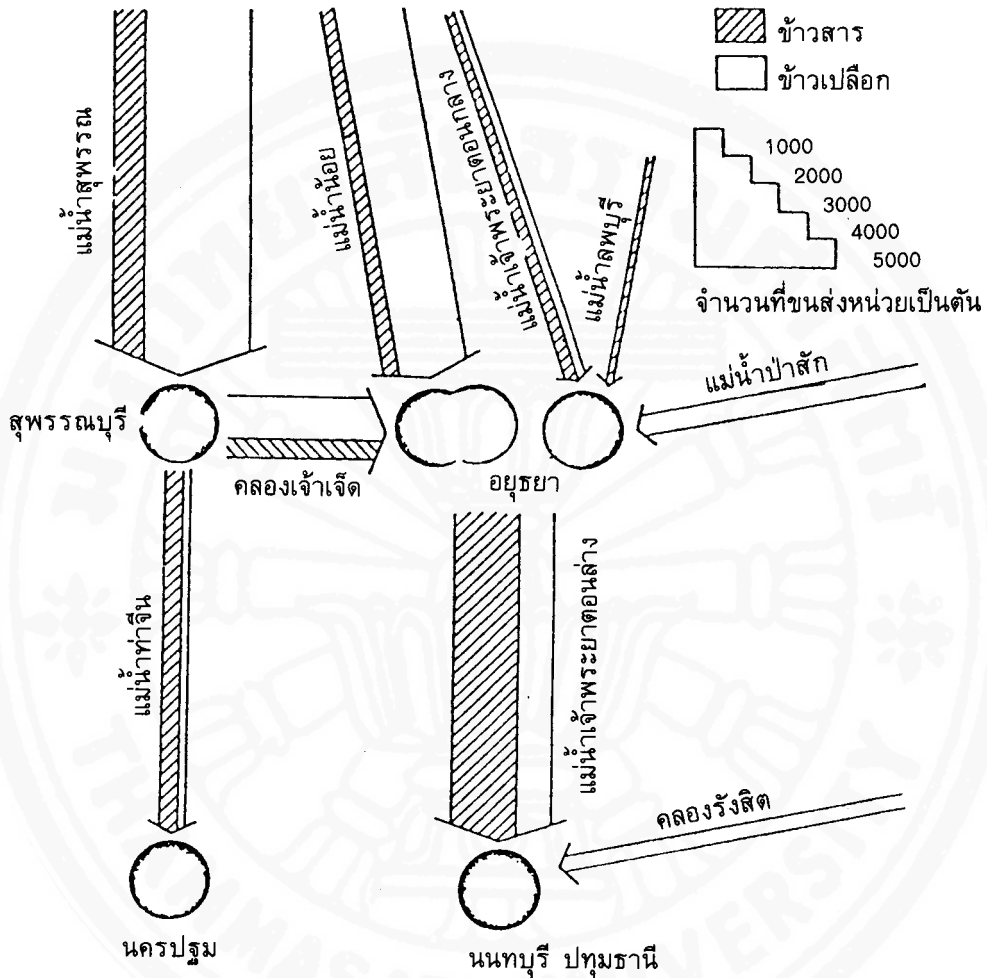
### 2.1.2 การกีดตัวของราคาสินค้าเกษตร : เริ่มจากไหนไปไหน ?

โดยที่ระบบการค้าภายในประเทศมีลักษณะค่อนข้างเสรี ฉะนั้นราคาของสินค้าในแต่ละท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ราคาที่แตกต่างกันในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของแต่ละท้องถิ่น เป็นผลมาจากค่าขนส่ง และส่วนเหลือจากการตลาดที่แตกต่างกันออกไป และโดยที่กรุงเทพฯ เป็นแหล่งที่ต้องการสินค้าเกษตรมาก (ทั้งบริโภคเองและส่งออก) กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางของการค้าขาย ความสัมพันธ์ระหว่างราคาต่างจังหวัดกับราคาที่กรุงเทพฯ มักจะมีลักษณะในทำนองที่ว่า ถ้าเป็นสินค้าเกษตรแล้ว ราคาที่ต่างจังหวัดจะเท่ากับราคาที่กรุงเทพฯ กำหนด (ซึ่งส่วนนี้อาจขึ้นอยู่กับราคาตลาดโลก) หักด้วยค่าขนส่ง และค่าต้นทุนการตลาดอื่น ๆ แต่ถ้าเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ชาวต่าง-จังหวัดเป็นผู้ขายซื้อแล้ว ราคาในต่างจังหวัดจะเท่ากับราคาที่กรุงเทพฯ (ซึ่งเป็นแหล่งของอุตสาหกรรมโรงงาน) บวกค่าขนส่งและค่าต้นทุนการตลาดของสินค้าชนิดนั้น ดังนั้น

<sup>1</sup> Jame A. Hafner, "The Special Dynamics of Rice Milling and Commodity Flow in Central Thailand", *J. of Tropical Geography* Vol. 37 (Dec., 1973)

<sup>2</sup> James C. Ingram, *Economic Changes in Thailand : 1850-1920*, (Stanford : Stanford University Press, 1971)

**รูปที่ 1**  
**การขนส่งข้าวสารและข้าวเปลือกทางน้ำ ในภาคกลาง**  
**เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2510**



ที่มา James A. Hafner, "The Special Dynamics of Rice Milling and Commodity Flow in Central Thailand," *The Journal of Tropical Geography*, Vol. 37, (December, 1973), p. 36

เกษตรกรที่อยู่ไกลจากกรุงเทพฯ จะเป็นผู้ที่ขายผลิตผลของตนได้ในราคาที่ถูกกว่า แต่ขณะเดียวกันเขาต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาที่แพงกว่า

**2.1.3 ข้าวสารการตลาด : จากกรุงเทพฯ ถึงใคร ?<sup>1</sup>**

ในทางปฏิบัติ การค้าพืชผลเกษตรกร จะมีร้านค้าที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าจัดหาผู้ซื้อให้กับผู้ขาย หรือจัดหาผู้ขายให้กับผู้ซื้อ ร้านค้าดังกล่าวรู้จักกันในวงการค้าว่า หยก หรือ หยกฮั่ง หน้าที่ที่สำคัญของร้านหยก ก็คือคอยสืบราคาจากผู้ส่งออกหรือผู้ซื้อรายใหญ่ ในกรุงเทพฯ ว่า ราคาสินค้า

เกษตรกรในแต่ละวันเป็นเท่าไร เมื่อทราบแล้วก็ส่งข้าวสารด้านราคาไปให้ลูกค้าต่างจังหวัด ตามปกติในใบแจ้งราคา (เรียกว่า ฮั่งเซ็ง) จะประเมินสถานการณ์ตลาดให้ลูกค้าของตนทราบด้วย หยกของข้าวกับหยกของพืชไร่มักจะแยกจากกันโดยเด็ดขาด หยกพืชไร่อาจจะทำธุรกิจมากกว่าหนึ่งสินค้าโดยทั่วไปมักจะดำเนินธุรกิจ 2-3 ชนิดของพืชไร่ในเวลาเดียวกัน นอกจากจะทำหน้าที่แจ้งราคาแล้วยังอาจทำหน้าที่การตลาดอื่น ๆ ประกอบไปด้วย เช่น อำนวยความสะดวกด้านการเงิน การชั่งน้ำหนัก การวัดคุณภาพอีกด้วย

<sup>1</sup> ดู อัมมาร สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ วิชริยา โตสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย", ใน รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร : เล่มที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524).

ตามปกติแล้ว พ่อค้าต่างจังหวัดแต่ละรายจะติดต่อกับร้านหยงประมาณ 2-3 ราย ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบราคาซึ่งกันและกัน แต่ก็มีมักจะพบว่า ราคาที่ได้รับจากใบแจ้งราคา หรือจากโทรศัพท์ของร้านหยงแต่ละรายจะไม่แตกต่างกันมากนัก เมื่อแน่ใจด้านราคาแล้ว พ่อค้าต่างจังหวัดก็จะคำนวณจากราคาที่ได้จากร้านหยงเพื่อกำหนดราคาพืชผลเกษตรที่เขาจะรับซื้อจากเกษตรกร

เนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตร มีผลผลิตจำนวนมาก และจำนวนผลผลิตของเกษตรกรแต่ละรายมีจำนวนไม่มากนัก เกษตรกรจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ยอมรับราคาที่ถูกกำหนดมาจากพ่อค้าท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับพ่อค้าท้องถิ่นต้องเป็นผู้ยอมรับราคาที่ถูกกำหนดมา โดยพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ โดยผ่านร้านหยง ปัญหาที่น่าคิดก็คือว่าในการดำเนินธุรกิจติดต่อกันระหว่างพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ พ่อค้าคนกลางในต่างจังหวัดและเกษตรกรนั้น มีใครเอารัดเอาเปรียบหรือเสียเปรียบหรือไม่ อย่างไร เราไม่ใคร่เป็นห่วงกรณีระหว่างพ่อค้ารายใหญ่ในกรุงเทพฯ กับพ่อค้าต่างจังหวัด เพราะเราเชื่อว่าวิสัยของพ่อค้าย่อมจะรู้เล่ห์เหลี่ยมและข้อมูลข่าวสารการตลาดของกันและกันเป็นอย่างดีพอสมควร กรณีที่น่าเป็นห่วง คือ กรณีระหว่างพ่อค้าต่างจังหวัดกับเกษตรกร ทั้งนี้เพราะเหตุผลต่าง ๆ ข้างล่างนี้

1. ข่าวสารการตลาดโดยเฉพาะราคา เป็นระบบที่เอกชนผู้ได้ประโยชน์ได้พัฒนาระบบขึ้นมาเอง และระบบดังกล่าวได้มาสิ้นสุดอยู่ที่พ่อค้าระดับท้องถิ่นเท่านั้น ชาวไร่ชาวนาไม่มีโอกาสรู้เห็นข่าวสารการตลาดและราคาด้วยเลย จึงอยู่เกษตรกรบางส่วนอาจจะรับฟังราคาจากพ่อค้าหลาย ๆ ราย แต่ในสภาพพลวัต (Dynamic) พ่อค้าบางคนอาจจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงไปก่อนพ่อค้าคนอื่น ๆ พ่อค้าที่ได้ข้อมูลใหม่นั้นก็จะได้เปรียบเกษตรกรผู้กำลังจะขายสินค้า ณ เวลานั้น

2. ระดับความรู้และความรู้ทำไม่ถึงการณ์ของเกษตรกร อาจจะเปิดโอกาสให้พ่อค้าหาเล่ห์เหลี่ยมกลโกงต่าง ๆ มาเอารัดเอาเปรียบได้ เช่น ในกรณีการชั่งน้ำหนักอาจจะถ่วงลูกตุ้มให้หนักขึ้นหรือกรณีการกำหนดปริมาณแบ่งให้หัวมันสำปะหลังแทนที่พ่อค้าจะใช้น้ำธรรมดาที่อาจจะผสมเกลือลงไปในน้ำ ซึ่งจะทำให้การวัดปริมาณแบ่งให้หัวมันได้ต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งกว่านี้เป็นที่ทราบกันดีว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในการกำหนดคุณภาพของสินค้าของตนตามแบบอย่างทางการค้า ผู้ที่รู้ดีกว่า คือ พ่อค้านั้น โอกาสที่พ่อค้าจะเลือกปฏิบัติเอาเปรียบเกษตรกรย่อมมีมาก เกษตรกรจึงมักจะตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบและมีความเสี่ยงทางด้านการตลาดที่สูงมากด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรุงเทพฯ เป็นฝ่ายที่ได้เปรียบอันเนื่องมาจากด้านกายภาพ ที่มีทำเลที่ตั้ง และปัจจัยพื้นฐานทางด้านคมนาคมที่ได้เปรียบ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อกรุงเทพฯ

เป็นทั้งเมืองธุรกิจ และเมืองท่าที่ติดต่อกับต่างประเทศ กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางของราคาสินค้าการเกษตร โครงสร้างราคาในต่างจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ จึงอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะของสินค้าอุตสาหกรรมที่คนต่างจังหวัดที่อยู่ไกลกรุงเทพฯ จะต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาที่แพงกว่า ระบบข่าวสารข้อมูลด้านการตลาดและราคา จึงถูกพัฒนาโดยเอกชนจากกรุงเทพฯ ส่งผ่านไปยังพ่อค้าในท้องถิ่น โดยที่เกษตรกรที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ถูกละทิ้ง และมักจะต้องตกเป็นผู้เสียเปรียบในการตลาด ทั้งนี้เพราะการขาดระบบข่าวสารการตลาดและราคาที่มีประสิทธิภาพที่สามารถจะเชื่อมอานวยให้เกษตรกรในชนบทสามารถจะมีข้อมูลได้ทันกับพ่อค้าและสามารถช่วยตนเองได้มากขึ้น

## 2.2 นโยบายด้านการเกษตรของรัฐ

เราพอจะกล่าวได้ว่า นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่นำไปปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มสวัสดิการของคนในชาติ โดยทั่วไป การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามนโยบายย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในบทนี้เราจะพิจารณาถึงผลของนโยบายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรว่าคนกรุงเทพฯ กับคนต่างจังหวัดได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรบ้าง แนวทางการวิเคราะห์จะเป็นไปใน 2 ลักษณะคือ พิจารณาว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น ได้สร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ใด และใครเป็นผู้รับภาระความเสี่ยง (Burden of risk) จากการใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อสะดวกแก่การวิเคราะห์จะแยกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประการคือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการผลิต และนโยบายเกี่ยวกับการตลาดและราคาสินค้าการเกษตรเท่านั้น

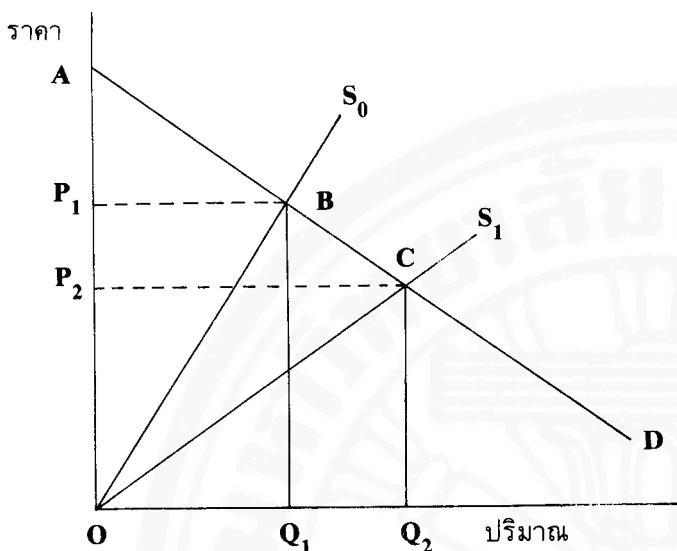
### 2.2.1 นโยบายเพิ่มผลผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

นโยบายเกี่ยวกับการชลประทานและนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอื่น ๆ เช่นการวิจัยเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ และเครื่องจักรกลที่ใช้ในงานการเกษตร ในทางทฤษฎีจะให้ผลเหมือนกัน คือทำให้ประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตสูงขึ้น ทำให้อุปทานของสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น

#### การเพิ่มผลผลิตกับผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตดังกล่าวมองอย่างผิวเผินแล้ว ต่างจังหวัดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ไปหมด เพราะการเสริมสร้างการชลประทานมีแต่ในต่างจังหวัดเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว คนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็น

**รูปที่ 2**  
**แสดงผลของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต**



ผู้บริโภคสินค้าเกษตรก็จะได้รับประโยชน์อย่างมากด้วย ผู้เขียนขอวิเคราะห์ผลของนโยบายดังกล่าวด้วยรูปที่ 2 เส้น **D** คือเส้นอุปสงค์  $S_0$  และ  $S_1$  เป็นเส้นอุปทานสินค้าเกษตร  $S_0$  เคลื่อนมาเป็น  $S_1$  ด้วยผลของการใช้นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของรัฐบาล

ในทางเศรษฐศาสตร์ พื้นที่ใต้เส้นอุปสงค์แต่อยู่เหนือระดับราคาคุณภาพเราเรียกว่าส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer's Surplus) นั่นคือ พื้นที่  $\triangle ABP_1$  และพื้นที่ใต้เส้นราคาคุณภาพแต่อยู่เหนือเส้นอุปทานเรียกว่าส่วนเกินของผู้ผลิต (Producer's Surplus) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) นั่นคือพื้นที่  $\triangle OBP_1$

จะสังเกตได้ว่า ทรายเท่าที่เส้นอุปสงค์มีค่าความชันติดลบ การที่เส้นอุปทานเคลื่อนไปทางขวาอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ส่วนเกินของผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นเสมอ ทั้งนี้เพราะราคาคุณภาพใหม่ลดต่ำกว่าเดิม และโดยที่กรุงเทพฯ เป็นตลาดผู้บริโภคสินค้าเกษตรส่วนหนึ่งของส่วนเกินของผู้บริโภคนั้นจะตกแก่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่งตกกับผู้บริโภคต่างจังหวัด ซึ่งรวมทั้งตัวผู้ผลิตเองด้วย ถ้าหากเขาบริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้นมานั้น และถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าส่งออก ผู้บริโภคต่างประเทศก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วย

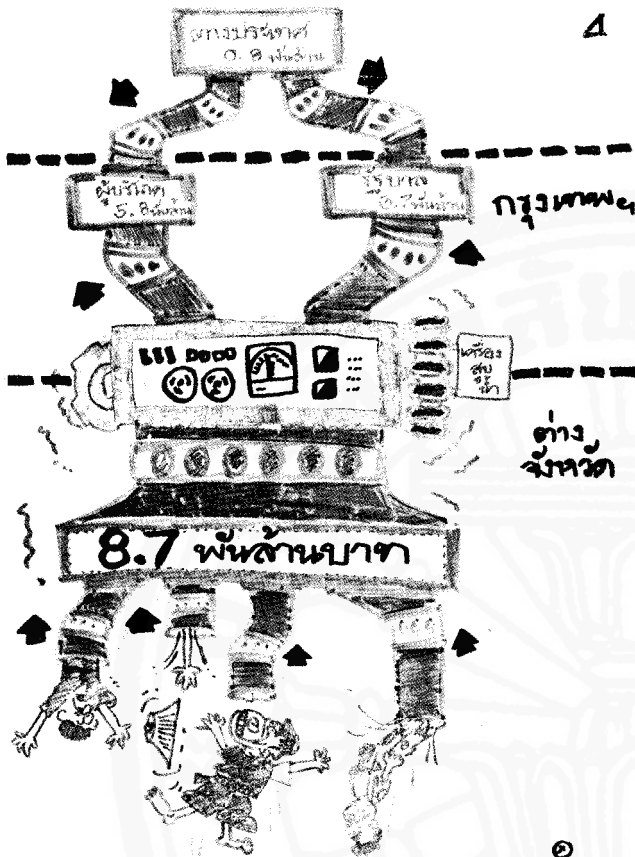
แต่ถ้ามองถึงตัวผู้ผลิตซึ่งอยู่ในต่างจังหวัด ผลของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต อาจจะทำให้ส่วนเกินของผู้ผลิตเพิ่มขึ้นคงที่ หรือลดลงก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของทั้งอุปสงค์และอุปทาน แต่เราจะเห็นได้ชัดจากรูปกราฟข้างต้นว่า ผู้ผลิตที่ได้ประโยชน์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำ นั่นคือผู้ใช้เทคนิคที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเราอาจจะกล่าวได้ว่าโดยมีพิกต้องสงสัยเลยว่า ผู้ผลิตเหล่านั้นเป็นเกษตรกรผู้มีความรู้ มีการศึกษา และอยู่ใกล้ตัวเมืองเพราะเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วแล้วว่าพวกนี้จะเป็นพวกที่ยอมรับเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปใช้ก่อนพวกอื่น

### 2.2.2. นโยบายด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตร

มีคำกล่าววิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายการค้าพืชผลเกษตรของรัฐบาลที่ส่งไปในทางที่ให้เราเข้าใจว่า นโยบายการค้าพืชผลเกษตรที่ดีที่สุดสำหรับเกษตรกร (หรือประชากรส่วนใหญ่ในต่างจังหวัด) ก็คือการที่มีนโยบายการค้าให้น้อยที่สุด<sup>1</sup> โดยนัยแห่งคำวิจารณ์ดังกล่าว เกษตรกรเป็นผู้เสียเปรียบเสียประโยชน์จากการใช้มาตรการและนโยบายการค้ามากกว่าได้ประโยชน์ ในบทความตอนนี้เราจะพยายามเสนอ ข้อคิดเห็นบางประการที่เกี่ยวกับนโยบายการค้าพืชผลเกษตรของรัฐบาลว่ามีลักษณะเป็นเช่นไรและผลของนโยบายดังกล่าวใคร (คนกรุงเทพฯและคนต่างจังหวัด) ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรบ้าง

ก่อนอื่นถ้าเราจะสังเกตข้อเท็จจริงของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าถ้าสินค้าเกษตรใดมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริโภคภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็เกี่ยวกับสินค้าบริโภคของคนในเมืองรัฐบาลมักจะมีมาตรการและนโยบายต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงกับสินค้าเกษตรชนิดนั้นอย่างมากมาย ตรงกันข้ามสินค้าเกษตรใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือการบริโภคของคนเมืองแล้วจะไม่ใคร่ถูกควบคุมแทรกแซงมากนัก ตัวอย่างที่เห็นชัดสำหรับพืชผลหลักที่สำคัญ ๆ ก็คือข้าว (ซึ่งเป็น wage goods) และข้าวโพด (ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรประเภทเนื้อสัตว์ เช่น หมู ไก่) รัฐบาลจะมีมาตรการต่าง ๆ มากมายเข้าไปแทรกแซงการตลาดของข้าวมากที่สุดรองลงมาได้แก่ข้าวโพด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคซื้อหาสินค้าบริโภคในราคาถูก มันสำปะหลังเป็นกรณีตัวอย่างของสินค้าเกษตร

<sup>1</sup> นายนิพนธ์ พ่วงศกร เขียนบทนำเรื่องการศึกษา "การตลาดและราคาสูกกับบทบาทของรัฐบาล" ว่า "ถ้ารัฐบาลเข้าไปจับตัวประเภทใดก็ตาม ทั้งตัวและผู้เลี้ยงจะมีอันเป็นไปทั้งสิ้น" ในรายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร : เล่มที่ 7 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน 2524.



### ภาวะภาษีของข้าว

ที่ถูกแทรกแซงน้อยที่สุด (ยกเว้นในระยะปีสองปีมานี้ที่รัฐบาลเริ่มเข้ามาบีบบาทมากขึ้น)

จริงอยู่การค้าพืชผลเกษตรภายในประเทศมีลักษณะเป็นไปค่อนข้างเสรี (ยกเว้นกรณีสุกรซึ่งจะกล่าวในตอนหลัง) แต่เป็นการค้าเสรีที่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล ระดับการส่งออก ซึ่งการแทรกแซง ณ ระดับนี้เองเป็นผลทำให้ต่างจังหวัดอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบกรุงเทพฯ อยู่เสมอ

ประเด็นที่เราจะถกเถียงกันเกี่ยวกับผลของการใช้มาตรการแทรกแซงตลาดและราคาพืชผลเกษตรของรัฐบาลมีอยู่ 3 ประการคือ มาตรการต่าง ๆ มีส่วนสร้างค่าเช่า

ทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ให้กับใครหรือทำให้เกิดมีการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปให้ใครบ้าง และมาตรการดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดการกระจายภาวะความเสียหายอย่างไรและตกกับผู้ใดบ้าง

ก. มาตรการที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) และ/หรือ การโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

(1) มาตรการที่เกี่ยวกับการส่งออกของพืชผลเกษตร

โดยสรุปมาตรการที่สำคัญที่รัฐใช้แทรกแซงราคาและตลาดระดับการส่งออกนี้มี 2 ลักษณะคือ มาตรการแรกเป็นมาตรการการเก็บภาษีหรือสิ่งที่คล้ายภาษี เช่น ปริมาณข้าว และน้ำตาล การบังคับซื้อข้าวสารจากพ่อค้าส่งออกในราคาที่พ่อค้าขาดทุน, ภาษีส่งออกขาง และมาตรการที่สองเป็นการจำกัดปริมาณส่งออก (Quota)

(ก) มาตรการการเก็บภาษีส่งออก

นายอัมมาร สยามวาลา ได้วิเคราะห์ทางทฤษฎีถึงผลและภาวะของภาษีส่งออกในกรณีของข้าวที่จะไปตกแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างละเอียด จึงจะไม่ขอกล่าวซ้ำในที่นี้อีก เราจะขอกกล่าวถึงข้อสรุปที่สำคัญบางประการของมาตรการการเก็บภาษีส่งออกได้ดังนี้

ในกรณีของข้าวซึ่งอุปสงค์ของข้าวไทยในตลาดต่างประเทศที่มีค่าความยืดหยุ่นน้อยกว่าค่าอนันต์ (infimty) การเก็บภาษีส่งออกมีส่วนผลักดันให้ผู้บริโภคต่างประเทศจ่ายในราคาสูงขึ้นบ้าง ขณะเดียวกันก็จะไปกดราคากภายในประเทศให้ต่ำลงไป ผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์จากการที่ราคาข้าวถูกลง รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการมีรายได้จากภาษีส่งออก เราอาจพิจารณาได้อีกแง่หนึ่งว่า รายได้จากภาษีส่งออกของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งเก็บมาจากส่วนเกินของผู้บริโภคต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งไปเก็บมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร<sup>1</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่ถูกดึงไปยังไม่หมดแค่นี้ เพราะผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากราคาภายในที่ต่ำลง ฉะนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชาวนาจึงถูกโอนไปให้ผู้บริโภคภายในประเทศ ผู้ซึ่งไม่ได้ปลูกข้าวเอง<sup>2</sup> ในลักษณะของราคาที่ต่ำลงตารางที่ 6 และ 7 ได้แสดงขนาดของการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่เป็นชาวนาไปสู่ผู้มีของรัฐบาลและผู้บริโภคภายในประเทศ<sup>3</sup> จะสังเกตพบว่ายี่งค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคาของข้าวไทยในตลาดโลกมีค่าสูงมากเพียงใด ขนาดของการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากชาวนาไปให้รัฐบาลและผู้บริโภคจะยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น ตรงกันข้าม ถ้าค่าความยืดหยุ่นของดีมานด์ต่อราคาข้าวภายในประเทศมีค่าสูงขึ้น การโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากชาวนาจะลดน้อยลง เพราะรัฐบาลสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคต่างประเทศสูงขึ้น

<sup>1</sup> อัมมาร สยามวาลา "ข้าว", ใน เศรษฐกิจการเกษตร เล่มที่ 1 บรรณาธิการ โดย นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, (กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย, 2517), หน้า 21-114.

<sup>2</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร คือพื้นที่หรือมูลค่าของสินค้าที่อยู่ภายใต้เส้นระดับราคาและอุปทานเหนือเส้นอุปทานและแกนนอนนั้นเอง เรียกอีกชื่อหนึ่งคือส่วนเกินผู้ผลิต และในตอนท้าย ๆ ของบทความนี้ผู้เขียนใช้คำว่า "กำไรจากสิทธิพิเศษ" เป็นคำแปลของ Economic Rent อีกด้วย

<sup>3</sup> ปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้ทั้งหมดในปีหนึ่ง ๆ ประมาณ 18 ล้านตัน จะถูกบริโภคโดยชาวนาเองประมาณ 6-7 ล้านตัน ผู้บริโภคภายในผู้ไม่ได้ปลูกข้าวเอง 6-7 ล้านตัน ส่งออกประมาณ 4-6 ล้านตันข้าวเปลือก

<sup>4</sup> อัมมาร สยามวาลา, เจมส์ คี ปันทอง และ วิชริยา ไทสงวน "รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย" ในรายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 1, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เมษายน, 2524), ตารางภาคผนวก ค.3

**ตารางที่ 6**  
**ภาวะและผลประโยชน์ของภาวีสั่งออกข้าว\***  
**กรณีค่าความยืดหยุ่น ของอุปทานรวมเท่ากับ 0.1**

(หน่วย : พันล้านบาท)

	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของข้าวไทยในต่างประเทศ		
	2.0	4.0	10.0
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0.0</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-0.8	-0.4	-0.2
ชาวนา	-8.7	-9.8	-10.5
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภคร่างในประเทศ	+5.8	+6.5	+7.0
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0.2</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-1.5	-1.0	-0.5
ชาวนา	-6.5	-8.2	-9.7
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภคร่างในประเทศ	+4.3	+5.5	+6.5
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0.45</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-2.0	-1.4	-0.7
ชาวนา	-4.9	-6.9	-8.9
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภคร่างในประเทศ	+3.3	+4.6	+5.9

\* อัตราเฉลี่ยของภาวีสั่งออกที่ใช้คำนวณเท่ากับ 1,229 บาทต่อตันข้าวเปลือก ภาวีสั่งออกประกอบด้วยฟรีเมียมข้าว, อากรส่งออก และการขาดทุนข้าวสำรวจ

**ที่มา :** อัมมาร สยามวาลา, เจมส์คัลด์ ปิ่นทอง และ วัชรียา โดสงวน รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เมษายน, 2524), ภาคผนวก ค. ตารางที่ ค.3

### ตารางที่ 7

#### ภาวะและผลประโยชน์จากภาษีส่งออก กรณีค่าความยืดหยุ่นของอุปทานรวมเท่ากับ 0.3

(หน่วย : พันล้านบาท)

	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของข้าวไทยในต่างประเทศ		
	2.0	4.0	10.0
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-1.6	-1.1	-0.5
ชาวนา	-6.1	-7.9	-9.5
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภค	+4.1	+5.3	+6.3
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0.2</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-2.1	-1.4	-0.7
ชาวนา	-4.9	-6.8	-8.9
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภค	+3.3	+4.6	+5.9
<b>ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ภายใน = 0.45</b>			
ภาวะที่ตกแก่			
ผู้บริโภคร่างประเทศ	-2.4	-1.7	-1.0
ชาวนา	-4.0	-5.9	-8.2
ผลประโยชน์ที่ได้แก่			
รัฐบาล	+3.7	+3.7	+3.7
ผู้บริโภคร่างภายในประเทศ	+2.7	+3.9	+5.4

ที่มา : ที่เดียวกับในตารางที่ 6

จากตัวอย่างกรณีของภาษีส่งออกข้าว ซึ่งลักษณะอุปสงค์ของข้าวในตลาดโลกมีค่าต่ำกว่าค่าอนันต์ ท่านผู้อ่านสามารถมองเห็นได้ชัดว่าถ้าสินค้าเกษตรที่ส่งออกนั้นมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่างประเทศเป็นค่าอนันต์แล้ว ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้บวกกับผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคร่างภายในประเทศได้จะเท่ากับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรต้องสูญเสียไป ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีลักษณะดังกล่าวคือ น้ำตาลและยางพารา (น้ำตาลและยางพาราได้มีการเก็บภาษีในระดับส่งออก)

และโดยที่ชาวกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้บริโภคร่างสินค้าเกษตรมีประมาณ 10% ของประชากรทั่วประเทศ ฉะนั้นขนาดการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากชาวนาซึ่งอยู่ในต่างจังหวัดไปให้คนกรุงเทพฯ เป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว ยิ่งกว่านี้เมื่อกระทรวงพาณิชย์ได้บังคับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกในราคาที่พ่อค้าส่งออกขาดทุนแล้ว กระทรวงพาณิชย์ก็จะนำข้าวเหล่านั้นออกขายให้ประชาชนผู้บริโภคร่างในลักษณะของข้าว

สารราคาถูกขององค์การคลังสินค้าและข้าวโอช่าในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ดูจากตารางที่ 8 จะพบว่าผู้บริโภคร่างในกรุงเทพฯ จะได้รับประโยชน์มากกว่าคนต่างจังหวัดเพราะปริมาณการจัดสรรข้าวราคาถูกที่ให้กับต่างจังหวัดรวมกันแล้วไม่ถึงครึ่งของข้าวที่ถูกจัดสรรขายให้กับผู้บริโภคร่างในกรุงเทพฯ

สำหรับน้ำตาลนั้นในอดีตรัฐบาลเคยเก็บพรีเมียมส่งออกอยู่หลายครั้งด้วยกัน แต่ยังไม่มีการคิดคำนวณว่าภาวะภาษีที่จะตกอยู่กับชาวไร่หรือเป็นจำนวนเท่าใด สำหรับยางพารานั้นนอกจากจะมีราคาออกขาย ซึ่งจะให้ผลการวิเคราะห์เหมือนกับกรณีภาษีส่งออกของข้าวแล้ว รัฐบาลยังจัดเก็บ "เงินสงเคราะห์" (cess) อีกด้วย แต่เงินสงเคราะห์ที่รัฐบาลเก็บไปนั้นถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของชาวสวนยางเอง ซึ่งคิดกับกรณีพรีเมียมข้าว ซึ่งที่ควรจะไปเพื่อประโยชน์ของชาวนา เพราะโดยแท้จริงเป็นเงินรายรับของชาวนา แต่รัฐบาลกลับนำไปใช้จ่ายตามใจชอบ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> นอกจากที่ระบุไว้ในท้าย พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 แล้ว ผู้บริหารงานคือคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีเคียวางหลักการใด ๆ ทั้งสิ้นในการจัดสรรเงินออกจากกองทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้มาจากค่าธรรมเนียมการส่งออกของข้าวหรือพรีเมียมข้าว

ตารางที่ 8

การจัดสรรข้าวราคาถูกลงขององค์การคลังสินค้า

(หน่วย : ตัน)

ปี	กรุงเทพมหานคร	ต่างจังหวัด	รวม
2517	517,076.5	229,021.0	746,097.5
2518	521,135.7	233,922.7	755,058.5
2519	228,688.0	70,709.5	299,397.5
2520	176,199.3	40,266.7	216,466.0
2521	295,389.5	144,530.4	439,919.9
2522	348,237.4	194,931.0	543,168.5
2523	347,204.3	201,816.7	549,021.0
2524	207,378.9	347,546.5	554,925.4
2525	652,281.0	179,185.8	831,466.8
รวม	3,293,590.6	1,641,930.3	4,935,520.9
เปอร์เซ็นต์	66.73	33.27	100.00

ที่มา : กองการข้าว องค์การคลังสินค้า

(ข) มาตรการกำหนดปริมาณโควต้าส่งออก

มาตรการในระดับส่งออกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนิยมใช้กันอย่างบ่อยครั้ง คือการกำหนดปริมาณโควต้าส่งออก (Export Quota) พิษผลสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลเลือกใช้วิธีนี้ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ข้าว (ในบางปี) ในบางชนิดถึงกับห้ามส่งออก (โควต้าเท่ากับศูนย์) เช่น ละหุ่ง และกากถั่วเหลือง

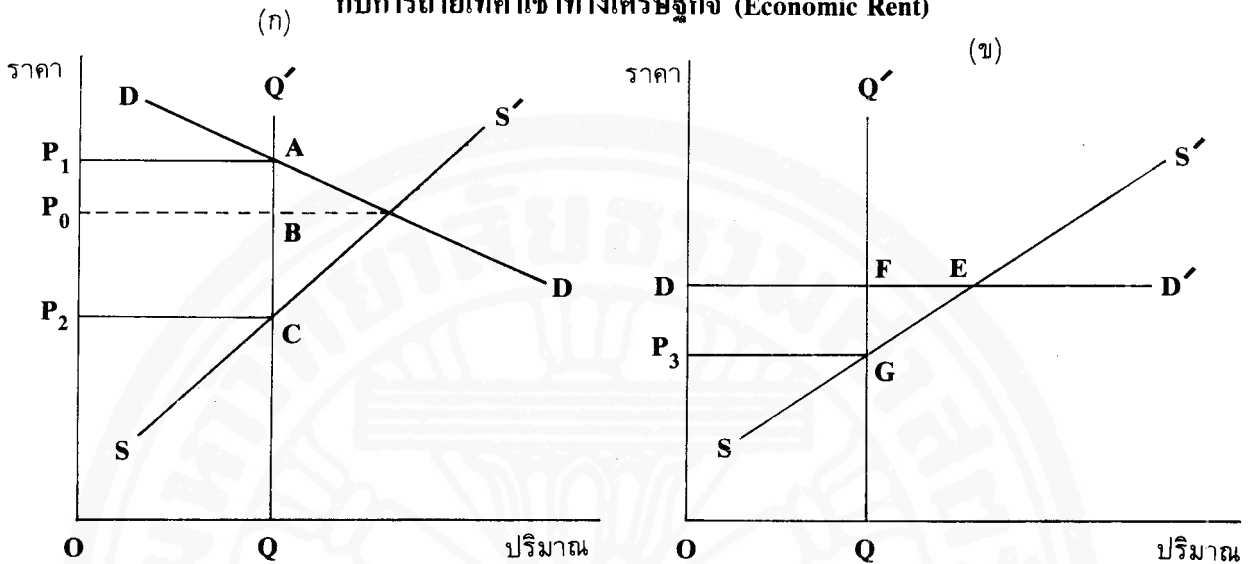
จะด้วยที่มาตรการการจำกัดปริมาณส่งออกเป็นมาตรการที่ง่ายต่อผู้กำหนดนโยบายการควบคุมสินค้าเกษตรไว้บริโภครภายในประเทศ และ/หรือสร้างอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมก็แล้วแต่ มาตรการนี้เป็นที่นิยมในหมู่ข้าราชการ

ชั้นผู้ใหญ่เป็นอย่างมาก เพราะมักจะได้นโยบายเสนอแนะอยู่บ่อย ๆ ให้จำกัดปริมาณส่งออกยามเกิดวิกฤตการณ์กับสินค้าที่ส่งออกและให้มีการจำกัดโควต้าการนำเข้า เมื่อมีเหตุการณ์กับการนำเข้า ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงผลกระทบของมาตรการนี้แล้ว จะเห็นว่ามาตรการนี้ได้สร้างการโอนเอาส่วนเกินของผู้บริโภค และค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ผลิต (คือเกษตรกร) ไปให้แก่พ่อค้าผู้ส่งออกและผู้บริโภค (ในบางกรณี) โดยที่รัฐบาลไม่ได้รับอะไรไปทั้งสิ้น (โปรดสังเกตคำว่ารัฐบาล แต่มิได้กล่าวถึงเจ้าหน้าที่รัฐบาลในกรณีนี้)



ระบบโควต้า : ข้าราชการแย่งกันเนื้อจากใคร ตะเข็บปากใคร ?

รูปที่ 3 :  
แสดงผลของการใช้มาตรการกำหนดโควต้าส่งออก  
กับการถ่ายเทค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent)



รูปที่ 3 แสดงให้เห็นถึงผลของการใช้มาตรการกำหนดโควต้าส่งออก โดยกำหนดให้แผนภาพทั้งสองแสดงลักษณะอุปสงค์ของแต่ละประเทศที่มีต่อสินค้าใหม่และอุปทานของไทยที่จะขายให้ต่างประเทศ ความแตกต่างของรูป (ก) และ (ข) อยู่ที่ลักษณะตลาดส่งออกของพืชผลที่ต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นพืชผลที่ประเทศไทยมีส่วนในการกำหนดราคาหรือพอมืออำนาจต่อรองบ้างจะแสดงโดยรูป (ก) เช่น กรณีของข้าว ส่วนรูป (ข) แสดงถึงกรณีของพืชผลที่ประเทศไทยต้องเป็นผู้ยอมรับราคาต่างประเทศ เช่น กรณีของข้าวโพดและมันสำปะหลัง

หากรัฐบาลกำหนดปริมาณโควต้าส่งออกไว้ในระดับ  $OQ$  หรือแสดงได้ด้วยเส้น  $QQ'$  ลักษณะของอุปทานจะถูกบังคับให้เป็นเส้น  $SCQ'$  (ในรูป ก) และ  $SGQ'$  (ในรูป ข) ตามลำดับ

ในกรณีที่ประเทศไทยสามารถกำหนดราคาต่างประเทศได้ส่วนหนึ่ง (รูป ก) ผู้ส่งออกจะสามารถขายสินค้ากับต่างประเทศได้ราคา  $OP_1$  และซื้อภายในประเทศได้ในราคา  $OP_2$  ความแตกต่าง  $P_1P_2$  คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ต่อหน่วยที่ผู้ส่งออกได้รับจากมาตรการนี้หรือผู้ส่งออกจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ของสี่เหลี่ยม  $P_1P_2CA$  ซึ่งเป็นการโอนเงินไปจากผู้บริโภค เท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม  $P_0P_1AB$  และโอนเงินไปจากผู้ผลิตเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม  $P_0P_2CB$

ส่วนในกรณีที่ไทยต้องเป็นผู้ยอมรับราคา (Price Taker) (รูป ข) ผู้ส่งออกจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม  $P_3DFG$  ซึ่งโอนมาจากเกษตรกรทั้งหมด ข้อน่าสังเกตต่อไปก็คือ ระดับราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นภายในประเทศจะลดลงจากกรณีที่รัฐไม่แทรกแซงคือลดจากระดับ  $P_0$  มาเป็นระดับ  $P_2$  (ในรูป ก) และ  $D$  มาเป็น  $P_3$  (ในรูป ข) ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้นภายในประเทศได้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปด้วย โดยไม่ต้องออกแรงทำอะไรเลย ในกรณีของข้าวก็คือ ผู้บริโภคภายในประเทศ กรณีของข้าวโพดก็คือ โรงงานอาหารสัตว์ภายในประเทศ และกรณีของละหุ่งก็คือ โรงงานสกัดน้ำมันละหุ่งที่มีเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย ซึ่งบุคคลผู้ได้ผลประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออก โรงงานอุตสาหกรรมและผู้บริโภค ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ แทบทั้งนั้น

ตารางที่ 9 แสดงสถิติราคาของการซื้อขายใบอนุญาตในการส่งออกระหว่างพ่อค้าผู้ส่งออกในขณะที่มีการกำหนดโควต้าการส่งออกข้าวโพด ที่ได้จากการสำรวจ ราคาที่แสดงสามารถจะนำมาใช้เป็นค่าประเมินถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อตันได้เป็นอย่างดี

ตารางที่ 10 ได้แสดงสถิติของปริมาณผลผลิตรวมของข้าวโพดที่ได้ประเมินขึ้นโดยสมาคมพ่อค้าข้าวโพดไทย และสถิติของการส่งออกและการใช้ภายในประเทศ

<sup>1</sup> ผู้บริโภคเนื้อสัตว์จะเป็นผู้ได้ผลประโยชน์โดยทางอ้อมด้วย และด้วยเหตุนี้คนกรุงเทพฯ มีรายได้สูงกว่าคนต่างจังหวัดจึงบริโภคเนื้อสัตว์มากกว่าและเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์นี้เป็นอย่างมาก

ตารางที่ 9

แสดงราคาของใบอนุญาตที่ซื้อ-ขายกันในขณะที่มีมาตรการกำหนดโควตาข้าวโพดส่งออก

US\$ : ตัน

เดือน/ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
2518	-	-	-	-	-	-	-	8-10	9	3	2-3	(1) 2.5 (2) 7-8
2519	8	5	2.5	1.5	-	-	-	3-3.5	4-5	8.5	10-12	10-12
2520	14	10	-	-	-	-	-	10-12	-	12-13	13	8
2521	5	3.5	-	-	-	-	-	-	-	-	(3) *	(4) *
2522	10-12	10	5	-	-	-	6	5	5	7	6	5
2523	3	5	-	-	-	-	-	5	8	12	18	22
2524	15-18	(5) *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: (1) ครั้งเดือนแรก

(2) ครั้งเดือนหลัง

(3) วันที่ 6-9 พฤศจิกายน ไม่มี quota แต่ต้องแจ้งยอดขายเพื่อเริ่ม quota ในอนาคตอันใกล้

(4) จะให้ส่งออกได้เมื่อรัฐบาลอนุญาต

(5) ไม่มีค่า quota เพราะปริมาณที่ส่งออกตามโควตาเต็ม

แหล่งที่มา : จากการสำรวจ

ตารางที่ 10

แสดงปริมาณการผลิตข้าวโพด  
จำแนกเป็นปริมาณส่งออกและใช้ภายในประเทศ

(หน่วย : ล้านตัน)

ปี	ผลผลิตรวม	ส่งออก	ใช้ภายในประเทศ
2515/16	1.3	1	0.3
2516/17	2.4	2	0.4
2517/18	2.5	1.9	0.6
2518/19	3	2.3	0.7
2519/20	2.75	2.1	0.65
2520/21	2	1.3	0.7
2521/22	3.0	2.2	0.8
2522/23	3.3	2.1	1.2
2523/24	3.3	2.1	1.2
2524/25	4.0	3.1	0.9

หมายเหตุ ปีหมายถึงปีการผลิต เริ่มจากเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนมิถุนายน

แหล่งที่มา สภาหอการค้า และสมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย

จากการสำรวจข้อคิดเห็นของพ่อค้าข้าวโพดเราได้ข้อคิดเห็นที่ 60-65% ของข้าวโพดที่ผลิตได้ในแต่ละปี ชาวไร่จะขายออกไปในช่วงเดือนตุลาคม ถึงเดือนธันวาคม<sup>1</sup> เราสามารถคิดคำนวณราคาค่าโควตาโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนของปริมาณที่ซื้อขายในแต่ละเดือนได้ พอที่จะได้ค่าตัวแทนราคาโควตาของปี 2523/2524 ว่าค่าโควตาที่ซื้อขาย

กันจะอยู่ในราคาประมาณ 15 เหรียญสหรัฐอเมริกา/ตันหรือประมาณ 307 บาท/ตัน (คิดตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้นคือ US1 = 20.50 บาท) ดังนั้นเราพอจะสรุปได้ว่า ตัวอย่างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ชาวไร่ข้าวโพดต้องสูญเสียไปกับมาตรการกำหนดโควตา ในปี 2523/2524 ถึง 1,013 ล้านบาท โดยประมาณ และเงินจำนวนดังกล่าวได้ตกอยู่ในมือพ่อค้า

<sup>1</sup> พ่อค้าข้าวโพดให้ข้อคิดเห็นที่ข้าวโพดจะออกจากชาวไร่ในรูปแบบดังต่อไปนี้ ก.ค. (3-5%), ส.ค. (8-12%), ก.ย. (10-15%), ต.ค. (18-22%), พ.ย. (20-25%), ธ.ค. (20-25%), และ ม.ค. (1-3%)

ผู้ส่งออก รวมกันถึง 645 ล้านบาท โรงงานอาหารสัตว์และผู้ใช้ข้าวโพดภายในประเทศ 368 ล้านบาทโดยประมาณ<sup>1</sup>

พืชผลอีกชนิดหนึ่งที่เป็นพืชผลหลักที่ทำรายได้ให้กับประเทศ และเกี่ยวข้องกับเกษตรกรส่วนใหญ่ก็คือ มันสำปะหลัง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า เมื่อมันสำปะหลังอัดเม็ด ไม่ได้ใช้ภายในประเทศและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคนกรุงเทพฯ รัฐบาลก็ไม่เคยมีมาตรการหรือนโยบายในระดับส่งออกแต่อย่างใด จวบจนถึงปี 2524 ที่กระทรวงพาณิชย์นำเอาระบบโควต้าส่งออกมาใช้กับมันสำปะหลัง พร้อม ๆ กับเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก (ภาษีส่งออกรูปแบบหนึ่ง) ต้นละ 10 บาท เพื่อนำมาเข้ากองทุนรักษาระดับราคามันสำปะหลัง และได้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2524 ประกอบกับสถานการณ์การค้าและการเงินระหว่างประเทศมีความปั่นป่วน ราคาหัวมันที่เกษตรกรขายได้จึงตกต่ำเป็นประวัติการณ์จนเกิดการชุมนุมใหญ่ประท้วงเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2524 จนกระทรวงพาณิชย์ต้องยอมยกเลิกโควต้าส่งออกเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2524

ได้ปรากฏว่ามีการซื้อขายโควต้ากันเช่นเดียวกับกรณีของข้าวโพด และซื้อขายกันในราคา US\$ 1 ต่อตัน (หรือประมาณ 20.50 บาท/ตัน ในขณะนั้น) จากการคำนวณปริมาณการส่งออกจากเดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายน 2524 ที่เราส่งออกได้รวมกันทั้งหมดประมาณ 2.9 ล้านตันแล้ว<sup>2</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้ส่งออกได้รับรวมกันทั้งสิ้นจึงเท่ากับ 60 ล้านบาทโดยประมาณ เนื่องจากไทยมีอิทธิพลเหนือราคาต่างประเทศได้ค่อนข้างยาก (ตามรูปที่ 3 ข.) จำนวนเงินประมาณ 60 ล้านบาทนี้ จึงเป็นตัวอย่างการโอนเงินจากเกษตรกรชาวไร่มันสำปะหลังไปให้ผู้ส่งออกในเมือง โดยที่รัฐบาลไม่ได้อะไรด้วยเลย<sup>3</sup>

ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าไทยถูกบีบโดยประชาคมยุโรป ให้เซ็นสัญญาจำกัดตัวเองในการส่งมันสำปะหลังอัดเม็ดออกไปยังประเทศกลุ่มประชาคมยุโรป ให้เหลือเพียง 5 ล้านตัน และจะให้น้อยลงไปอีกในแต่ละปี<sup>4</sup> กระทรวง-

พาณิชย์ ได้จำกัดโควตาในปี 2525 โดยกำหนดให้มีการแข่งขันกันส่งออกจนครบ 5 ล้านตัน แล้วไม่ให้ส่งออกซึ่งปรากฏว่าโควต้าดังกล่าวสิ้นสุดในเดือนสิงหาคม และเมื่อได้โควต้าพิเศษอีก 5 แสนตัน ก็ได้จัดสรรให้กับผู้ส่งออกบางรายที่มีสิทธิพิเศษที่ล่วงรู้ถึงการได้โควต้าพิเศษและนำเรือไปลอยอยู่ที่ยุโรปไว้ล่วงหน้าแล้วถึงเกือบ 2 แสนตันอีก 3 แสนตันถึงได้ให้มีการแข่งขันกันส่งออกแบบใครก่อนใครได้ (มีเหตุการณ์การลัดคิวกันจำนวนหลายหมื่นตันที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเมื่อเร็ว ๆ นี้) และในปี 2526 กระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนระบบอีกครั้งหนึ่งโดยกระจายจำนวนโควต้าส่งออกทั้งหมด 5.2 ล้าน ออกเป็น 4 งวด (งวดละ 3 เดือน) ในปริมาณงวดละ 1.6 ล้าน, 1.35 ล้าน, 1 ล้าน และ 1.25 ล้านตามลำดับ (โปรดสังเกตว่านโยบาย 3 ปีติดกันมีมาตรการที่ไม่ซ้ำกัน)

แน่นอนที่สุดการกำหนดโควต้าดังกล่าว ถึงแม้จะไม่ได้จัดสรรโควต้าให้กับผู้ส่งออกรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรจะต้องเป็นผู้เสียและผู้ได้รับก็คือผู้ส่งออก ในกรณีนี้เป็นการยากที่จะคำนวณว่าใครจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปเท่าใด แต่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่าผู้ส่งออกรายใหญ่ผู้มีเครื่องมือที่ดีกว่ามีระบบและสายงานในต่างจังหวัดที่ดีกว่าก็จะสามารถแย่งปริมาณการส่งออกในแต่ละงวดได้ดีกว่า และจะเป็นผู้ได้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่า ซึ่งบางทีสิ้นปี 2526 นี้เราคงจะสามารถประเมินผลงานการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกระทรวงพาณิชย์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

## ละหุ่ง : บทเรียนในอดีตที่ยังคงเป็นแบบเรียนได้เสมอ

นับเป็นเวลาหลายสิบปีที่ไทยเราเป็นผู้ส่งออกเมล็ดละหุ่งรายสำคัญ จนกระทั่งปี 2522 ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งเมล็ดละหุ่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลก แต่แล้วหลังจากเดือนสิงหาคม 2523 เป็นต้นมา สถิติการส่งออกของเราไม่มีให้เห็นอีกต่อไป ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าเป็นเพราะเกษตรกรไทย

<sup>1</sup> การคำนวณนี้เป็นการคำนวณอย่างคร่าว ๆ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2523/2524 ซึ่งเป็นปีที่มีโควต้าซื้อขายกันในราคาสูงมาก ยิ่งไปกว่านั้นในบางเดือน (ขณะที่ข้าวโพดเหลือน้อยมาก) รัฐบาลได้ยกเลิกระบบโควต้าและให้ค่าเสรี แต่เมื่อพิจารณาว่า ปริมาณของข้าวโพดส่วนใหญ่ได้ออกจากมือของเกษตรกรเกือบหมดแล้ว การคิดคำนวณแยกผลกระทบดังกล่าว จึงเป็นการยุ่งยากเกินความจำเป็นที่ไม่ได้ทำให้จำนวนเงินที่คำนวณได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

<sup>2</sup> อาจจะมีผู้โต้แย้งว่าค่าโควต้าไม่ได้ซื้อขายกันทุกคน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเมื่อเกิดราคาโควต้าซื้อที่เท่ากับ ผู้ที่ได้รับจัดสรรโควต้าแล้วส่งออกเองได้ค่าโควตาไปด้วยในจำนวน US\$ 1 เหมือนกัน

<sup>3</sup> ค่าธรรมเนียม 10 บาท/ตัน นำไปใช้ในกองทุนที่จะนำไปซื้อหัวมันในราคาสูง ซึ่งเป็นการเก็บเงินจากเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเงินก้อนนี้ได้มีการใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้

<sup>4</sup> กระทรวงพาณิชย์ ได้อ้างว่าหากเราไม่เซ็นสัญญาแล้วไทยจะต้องเดือดร้อน จากการกีดกันการนำเข้าของประชาคมยุโรปเอง จึงควรเซ็นสัญญาจำกัดตัวเองเพื่อจะได้ขอโควต้าพิเศษอีก 5 แสนตัน ซึ่งข้ออ้างที่ว่าจะได้ขอโควต้าพิเศษนี้ ผู้เขียนได้รับทราบมาภายหลังจากการไปสำรวจตลาดในประเทศประชาคมยุโรปมาว่า เป็นความริเริ่มของประชาคมยุโรปเองที่จะขอให้ไทยส่งมันสำปะหลังเข้าไปให้อีก 5 แสนตันเป็นจำนวนพิเศษ ข้ออ้างของกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นแต่เพียงข้ออ้างเท่านั้นเอง

# ECONOMIC RENT

บ้านเช่า

รถจักรยานยนต์

โครงการอสังหาริมทรัพย์

ได้กำไรสูงลิ้นจี่

พนักงานขาย

พื้นที่  
พื้นที่  
ที่ดิน  
(ในเขตเมือง)



เลิกปลูกกะหล่ำกันแล้ว แต่เป็นเพราะในเดือนสิงหาคม 2523 รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศห้ามการส่งเมล็ดกะหล่ำออกนอกราชอาณาจักร อ้างว่าเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมโรงงานหีบน้ำมันละหุ่งที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศ

ถ้าจะกล่าวกันโดยหลักการแล้วก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้ให้จำนวนโควต้าส่งออกเป็นศูนย์ ปริมาณเมล็ดกะหล่ำที่ผลิตได้ในประเทศทั้งหมดจึงจำต้องส่งขายให้กับโรงงานสกัดน้ำมันละหุ่งเพียงแห่งเดียว (Monopsonist) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่จำเป็นต้องคำนวณ) หรือกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) อันนี้ได้ถูกดูดซับมาจากเกษตรกรจำนวนมาก เพื่อนำมาให้กับโรงงานเพียงโรงเดียว เพราะเกษตรกรหมดทางเลือกที่จะขายกับต่างประเทศ และผู้คนที่ให้ราคาดีกว่า ในขณะที่มาตรการการห้ามส่งออกของกะหล่ำก็ยังคงมีอยู่และค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้จะมีไปเรื่อย ๆ ครอบงำที่มาตรการนี้ยังคงถูกใช้อยู่ หรืออาจจะเรียกอีกแห่งหนึ่งได้ว่าเป็นการกักขังโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ด้วยหยาดเหงื่อและแรงกายเกษตรกรในต่างจังหวัด

(2) มาตรการอื่น ๆ ที่รัฐบาลใช้แทรกแซงตลาดและราคา

รัฐบาลได้ออกมาตรการแทรกแซงการตลาดภายในอีกหลายประการ และในแต่ละรายการมักจะเป็นการสร้างกำไรในสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว ผลก็คือผู้บริโภคส่วนหนึ่งและเกษตรกรอีกส่วนหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับภาระจากกำไรในสิทธิพิเศษนั้นไป เช่น

(ก) นโยบายจำกัดจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป

(จำกัดโควต้าจำนวนโรงงาน)

มักจะมีเหตุผลที่อ้างกันอยู่เสมอว่า เพื่อไม่ให้มีการตั้งโรงงานกันมากเกินไปทำให้โรงงานเก่าและใหม่ต้องขาดทุน (ซึ่งในความเป็นจริงผู้ลงทุนย่อมจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเอง) หรือเพื่อไม่ต้องการให้เกษตรกรเพิ่มการปลูกพืชบางชนิดจึงต้องจำกัดจำนวนโรงงานแปรรูป มาตรการที่ปรากฏจึงมีการควบคุมจำนวนโรงงานน้ำตาล ควบคุมจำนวนกำลังการผลิตของโรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง เป็นต้น มาตรการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ที่ได้รับอนุญาต (ได้รับโควต้าใบอนุญาต) เพราะเมื่อมาตรการของรัฐได้จำกัดจำนวนผู้แข่งขันให้แล้ว ผู้ดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจึงสามารถซื้อวัตถุดิบในราคาที่ถูกลงกว่าที่ควรจะเป็น (กรณีเพิ่มราคาขายผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปแล้วกระทำไดยาก เพราะสินค้าทั้งสองจะเป็น Price Taker)

ผู้เขียนได้เคยออกสำรวจตลาดมันสำปะหลังในภาคอีสานได้พบว่าผู้มีนำหัวมันสำปะหลังจากจังหวัดกาฬสินธุ์ และที่อื่น ๆ (ในอีสานตอนบน) มาทำการแปรรูปที่จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้เพราะโรงงานมันสำปะหลังในแถบจังหวัดดังกล่าวที่เกษตรกร

นิยมปลูกมันสำปะหลังกันมากภายหลัง มีจำนวนน้อย (เพราะถูกควบคุมปริมาณโรงงานอยู่) เมื่อโรงงานไม่สามารถจะรับวัตถุดิบได้ทันจึงสามารถตรากรับซื้อลงได้ ผลที่ตามมาก็คือ ราคาในจังหวัดดังกล่าวจึงลดต่ำลงมากขนาดที่ความแตกต่างของราคาดังกล่าวมากพอจะเป็นสิ่งจูงใจให้มีผู้ขนส่งมันสำปะหลังไปแปรรูปในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้ขนส่งดังกล่าวจะต้องเสียค่าขนส่งมาก เนื่องจากต้องขนส่งน้ำภายในหัวมันสำปะหลังไปด้วย<sup>1</sup> (และกรณีขมนมันเส้นไปอัดเม็ดก็เป็นการเสียค่าขนส่งที่มากขึ้นเพราะมันเส้นกินเนื้อที่มากกว่า) และเมื่อราคาทั้งโรงงานทั้งหลายจะขายได้ก็ทำเรือศรียา เท่ากับระดับหนึ่งซึ่งขึ้นอยู่กับราคาในตลาดโลก ภาวะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างไม่ควรจะถูกจัดคกอยู่กับเกษตรกรในรูปของการขายได้ในราคาที่ต่ำลง

มีปรากฏการณ์ให้เห็นที่แสดงว่าโรงงานมันสำปะหลังผู้ใดโควต้าใบอนุญาตได้กำไรจากสิทธิพิเศษอยู่ 2 ประการ คือ กรณีที่หนึ่ง ได้ปรากฏมีโรงงานมันสำปะหลังที่ตั้งขึ้นโดยไม่มีใบอนุญาตเป็นจำนวนมาก (ส่วนมากเป็นโรงงานมันเส้น) เนื่องจากโรงงานพวกนี้ต้องการจะเข้ามาแย่งชิงกำไรจากสิทธิพิเศษดังกล่าว กรณีที่สอง ได้ปรากฏว่ามีการซื้อขายใบอนุญาตการอัดมันเม็ดในปี 2522-2524 (ที่ควบคุมโดยกระทรวงอุตสาหกรรม) ในราคาประมาณ 15,000 บาท ต่อหนึ่งหัวอัดในเขตชลบุรี และในราคาประมาณ 50,000 บาท ต่อหนึ่งหัวอัดในจังหวัดในภาคอีสาน (ขณะที่ราคาใบอนุญาตคงจะตกลงหรือไม่มีการซื้อขายอีกต่อไป เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมได้ปรับปรุงนโยบายเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2525 ให้มีตลาดกักมันของกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์และโรงงานมันสำปะหลังอัดเม็ดแข่งขันกัน) ราคาของใบอนุญาตดังกล่าวสามารถจะชี้ให้เห็นกำไรในสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ขึ้นมาได้ส่วนหนึ่ง เพราะในความเป็นจริงโรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตก็ต้องเสียภาษีอากรระบบให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการยากที่จะหาตัวเลขมาขึ้นยันได้ในที่นี้

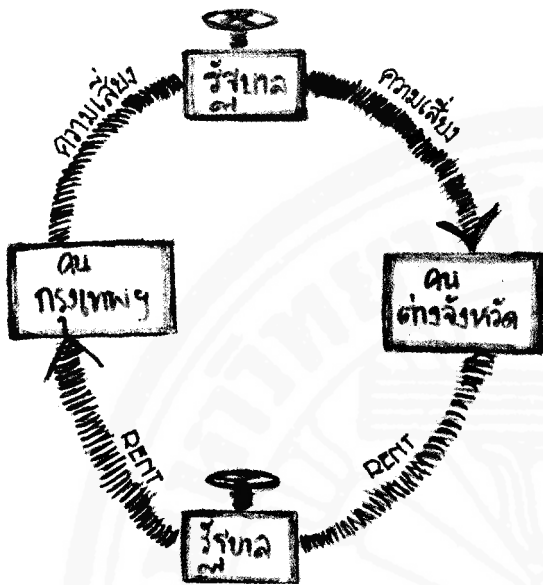
(ข) การกำหนดมาตรการ เพื่อให้ออกัสหรือกลุ่มเอกชนผูกขาด

กรณีให้เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การให้การผูกขาดกับผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2502 โรงฆ่าสุกร โค และกระบือ จะต้องเป็นของรัฐ เอกชนจะเปิดโรงฆ่าได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และเมื่อตั้งโรงฆ่าขึ้นแล้วต้องยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งที่ดิน แต่หน่วยราชการดังกล่าวอาจมอบหมายให้เอกชนผู้สร้างโรงฆ่าเป็นผู้ประกอบการได้ เหตุผลที่ดำเนินการในรูปนี้อ้างว่าเพราะ<sup>2</sup>

- 1. เพื่อให้การฆ่าสัตว์ และจำหน่ายสัตว์เป็นไปด้วยความเหมาะสม ปลอดภัย ปราศจากโรค
- 2. เพื่อมิให้มีการแก่งแย่งกันในระหว่างพ่อค้าและประชาชนผู้บริโภค
- 3. เพื่อให้การหารายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นจากรูกรกิจการฆ่าสัตว์เป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

<sup>1</sup> น้ำในหัวมันสำปะหลังมีจำนวนตั้งแต่ 50% ของน้ำหนักขึ้นไป  
<sup>2</sup> ดู อัมมาร สยามวาลา, เจมส์ คี บีนทอน, และวัชรียา โสสงวน, อ้างแล้ว, บทที่ 8.

## รัฐบาล : ผู้เพิ่ม Rent และลด Risk ให้คนกรุงเทพ



ผลของมาตรการปรากฏว่า วัตถุประสงค์ข้อ (1) และ (3) ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะโรงฆ่าที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกสุขลักษณะ และรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นก็เก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะมีการฆ่าเถื่อนกันอย่างมากมาย (ฆ่าสัตว์ในโรงที่ถูกต้องแต่เสียภาษีการค้า ภาษีการฆ่าสัตว์ และภาษีรายได้)<sup>1</sup> สิ่งที่ประสบผลสำเร็จก็คือวัตถุประสงค์ข้อ 2 เพราะมาตรการการควบคุมการตั้งโรงฆ่าสัตว์ประกอบด้วยมาตรการห้ามขนย้ายเนื้อชำแหละ นั้นมีผลทำให้เกิดอำนาจการผูกขาดในวงการค้าเนื้อสัตว์อย่างเป็นระเบียบแบบแผน โดยไม่แก่งแย่งกัน

นโยบายที่เสริมสร้างอำนาจการผูกขาดเนื้อสัตว์ชำแหละ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ก็คือการประกาศปิดเขตไม่ให้มีการขนย้ายเนื้อสัตว์ชำแหละจังหวัด ในช่วง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2521 และต่อมาในช่วง 2521 ถึง 2522 มาตรการดังกล่าวได้ให้กำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) จากนโยบายดังกล่าวอย่างมาก เพราะในช่วงดังกล่าว พ่อค้าเนื้อชำแหละได้มีโอกาสเอาวัวเอาริบบพอกำขายสัตว์มีชีวิตจากต่างจังหวัด กับพ่อค้าขายปลีกเนื้อสัตว์ชำแหละโดยอาศัยอำนาจผูกขาดที่กระทรวงมหาดไทย ได้หยิบยื่นให้แก่คนแป้นบอนผลเสียที่พ่อค้าปลีกและพ่อค้าสัตว์มีชีวิตก็จะต้องถ่ายต่อไปให้ยังผู้บริโภคและผู้เลี้ยงสัตว์ในต่างจังหวัดอย่างแยบยล

ยิ่งไปกว่านั้นจังหวะของการประกาศเปิดเขตและปิดเขตการค้า (การห้ามขนย้ายเนื้อสัตว์ข้ามจังหวัด) ยังเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคนกรุงเทพฯ และเสียประโยชน์กับเกษตรกรผู้เลี้ยงในต่างจังหวัด ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไปที่จะวิเคราะห์การความเสี่ยงกับนโยบายของรัฐบาล

## ข. นโยบายการเกษตรและภาระความเสี่ยง (Burdens of Risk)

การทำกิจกรรมทุกชนิดย่อมจะต้องประสบกับความเสี่ยงว่าสิ่งที่กระทำไปหรือสิ่งที่จะกระทำจะสัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหมายเอาไว้หรือไม่ เพราะในการทำหรือระหว่างทำกิจกรรมนั้น มักจะมีเหตุการณ์สิ่งแวดล้อมผันแปรให้ ผู้ที่ประสบกับความเสี่ยงจึงอาจจะเป็นผู้บริโภค ผู้ผลิต โรงงานแปรรูปอุตสาหกรรม หรือแม้แตรัฐบาลก็อาจเผชิญกับความเสี่ยงด้วยกันทั้งสิ้น

- ผู้บริโภคพืชผลการเกษตร อาจประสบความเสี่ยง 2 ลักษณะ คือ เสี่ยงด้านราคาซื้อ และเสี่ยงด้านความแน่นอนของปริมาณและคุณภาพของสินค้าที่มีขาย
- ผู้ผลิตพืชผลเกษตร อาจเผชิญกับความเสี่ยงด้านการผลิต อันอาจเกิดจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ความเสี่ยงในเรื่องของนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ
- พ่อค้าและผู้ประกอบการแปรรูป จะต้องเสี่ยงต่อปริมาณราคา และคุณภาพของพืชผลเกษตรที่จะมาเป็นวัตถุดิบ ในการผลิต, มีความเสี่ยงต่อการตลาดและราคาของผลผลิต และท้ายที่สุด (และมากที่สุด) มีความเสี่ยงต่อนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงในระหว่างปี อยู่เสมอ
- รัฐบาลและ/หรือ เจ้าหน้าที่ราชการ ก็มีความเสี่ยงด้านราคาและปริมาณเหมือนกัน เพราะรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอาจเข้าไปมีบทบาทซื้อ-ขายสินค้าโดยตรง เช่นกรณีข้าวที่ขายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) รัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐแล้วขาดทุน ท้ายที่สุดต่อรัฐบาลเองก็มีความเสี่ยงในเสถียรภาพของรัฐบาลเอง อันเนื่องมาจากแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง

จะด้วยเหตุทางการเมือง เหตุผลจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ หรือเหตุผลในการรักษาผลประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม บางพวกก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เข้ามาแทรกแซงทางการเกษตร ทั้งด้านการผลิต และด้านการตลาดและราคา ซึ่งแน่นอนที่สุด ลักษณะความเสี่ยงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนี้ ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นที่น่าสนใจจะได้วิเคราะห์ให้เข้าใจมาตรการของรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบันได้สร้างประโยชน์ในการลดความเสี่ยงให้กับใครบ้าง และซ้ำเติมเพิ่มความเสี่ยงให้กับผู้ใด

เราสามารถจะแยกแยะความเสี่ยงออกได้เป็น 2 ประการ คือ ความเสี่ยงในด้านการผลิต และความเสี่ยงในด้านการตลาดและราคา

(1) นโยบายของรัฐบาลกับความเสี่ยงทางการผลิต หากจะพิจารณาขบวนการในการผลิตของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรเตรียมดินเรียบร้อยจึงหว่านเมล็ดพันธุ์ไปหยอดหรือหว่านลงในที่ดิน ความเสี่ยงในการที่เมล็ดพันธุ์จะงอกออกมาเป็นต้นหรือไม่ ได้เกิดขึ้นแล้ว และความจริงได้เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นแล้ว มันเกิดพร้อม ๆ กับเวลาที่เกษตรกรไปซื้อเมล็ดพันธุ์ เพราะจะต้องเสี่ยงว่าเมล็ดพันธุ์ที่ตนไปซื้อมันนั้นเป็นเมล็ดพันธุ์ (Seed) ที่แท้จริง หรือเป็นเพียงเมล็ดพืชธรรมดา (Grain) จริงอยู่รัฐบาลได้พยายามวิจัยค้นคว้าเมล็ดพันธุ์ที่ดี

<sup>1</sup> รุ่งสวรรค์ ธนะพรพันธุ์ "พัฒนาการและบทบาทของสหสมาคมค้าสัตว์" และ นิพนธ์ พัวพงศกร, รุ่งสวรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายสุกร" รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรกฎาคม, 2523)

(Foundation Seed) เพื่อจะได้เผยแพร่ออกไปยังเกษตรกร ดังกรณีของข้าวโพด สุวรรณ 1 สุวรรณ 2 ฯลฯ ที่ส่วนหนึ่งเอกชนนำไปแพร่พันธุ์ แล้วนำไปขายให้กับเกษตรกร วิธีการซื้อ-ขายเมล็ดพันธุ์ที่พบกันอยู่ทั่วไป ก็คือการดักเมล็ดพันธุ์จากกระสอบใหญ่ แบ่งออกมาซึ่งตามที่เกษตรกรต้องการ โอกาสในการที่พ่อค้าจะปลอมปน โดยเอาเมล็ดพืชธรรมดาเข้ามาผสมจึงกระทำไม่ได้ไม่ยาก ตามปกติเกษตรกรจะยอมลงทุนกับค่าใช้จ่ายในเรื่องเมล็ดพันธุ์ เพราะเขาเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นอัตราส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการผลิตทั้งหลาย ยิ่งกว่านั้นหากเมล็ดพันธุ์ที่นำไปปลูกแล้วมีเปอร์เซ็นต์การงอกที่ต่ำมาก เกษตรกรก็อาจจะมีโอกาสขาดทุนได้มากขึ้น และอาจจะเสียโอกาสที่จะปลูกใหม่ได้ทันในฤดูนั้น ดังนั้นการช่วยลดความเสี่ยงด้วยการวิจัยและค้นหาพันธุ์พืชที่ได้อย่างดีวยังไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐน่าจะได้คำนึงถึงเรื่องของการตลาด โดยอาจจะออกกำหนดมาตรการที่จะให้บริษัทผู้ขายเมล็ดพันธุ์ได้บรรจุเป็นห่อ หรือถุงที่ปิดสนิท ในขนาดต่าง ๆ โดยที่ถึงนั้นจะต้องเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบการเปิดได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรเลือกซื้อเมล็ดพันธุ์ทั้งห่อในปริมาณที่ตนต้องการ หากเมล็ดพันธุ์อยู่ในสภาพที่ไม่ดีเกษตรกรจะรู้ว่ามันเป็นของบริษัทใด แล้วจะได้ไม่เสี่ยงที่ตนจะซื้อหรือบอกกล่าวให้บุคคลอื่นซื้ออีกต่อไป

การลงทุนของรัฐในการวิจัย ค้นคว้าด้านเมล็ดพันธุ์นั้นเป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน เพราะนอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงกับเกษตรกรแล้ว การเป็นผู้นำและควบคุมเมล็ดพันธุ์ (Foundation Seed) เป็นการป้องกันการผูกขาด ของบริษัทเอกชนในด้านการตลาด เพราะหากรัฐบาลไม่สนใจการลงทุนในด้านนี้ หากแต่ให้เอกชนลงทุนเป็นผู้คิดค้นจนสามารถควบคุมเมล็ดพันธุ์ได้ ก็เท่ากับเป็นการควบคุมเทคโนโลยีที่สำคัญในการผลิตที่อาจจะตามมาถึงการผูกขาดในด้านอื่น ๆ ข้อเสนออันนี้มีได้มีเจตนาที่จะกีดกันการลงทุนค้นคว้าวิจัยของเอกชน แต่ต้องการให้รัฐบาลแข่งขันกับเอกชนในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะเกษตรกรจำนวนมากจะได้ไม่ตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการผูกขาดที่อาจจะเกิดขึ้น

หลังจากที่เมล็ดงอกหมดแล้ว ก็ถึงขั้นใส่ปุ๋ย และถึงความเสี่ยงด้านดินฟ้าอากาศ ไม่ว่าฝนจะแล้งหรือน้ำจะท่วม และอาจจะตามมาด้วยการระบาดของโรคพืชและแมลงอีกด้วย (ดินฟ้าอากาศยังมีความสัมพันธ์กับการระบาดของโรคพืชบางชนิดอีกด้วย) เราต้องยอมรับว่ารัฐบาลได้พยายามทำดีที่สุดเกี่ยวกับเรื่องชลประทาน ที่แสดงออกถึงการลงทุนและการเจริญเติบโตของการชลประทาน แต่การชลประทานก็สามารถจะทำได้ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ยังมีท้องที่อีกเป็นจำนวนมาก (โดยเฉพาะในภาคอีสาน) ที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือได้ด้วยชลประทาน โครงการประกันภัยพืชผลที่โครงการส่งเสริมเกษตรกรไทย-เยอรมันได้เริ่มทดลองดำเนินการกับการปลูกฝ้าย และขณะนี้ทางกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรฯ ได้ทดลองดำเนินการต่อในเขตอื่น ๆ น่าที่จะได้รับการสนใจอย่างแท้จริง เพราะในหลักการแล้ว การประกันภัยพืชผลเป็นการลดการเสี่ยงภัยจากธรรมชาติได้ส่วนหนึ่ง เพราะกรณีที่เกิดความเสี่ยงภัยจากธรรมชาติ เกษตรกร จะได้รับค่าชดเชยความเสี่ยงภัยส่วนหนึ่ง ทำให้ไม่อยู่ใน



สภาพที่หมดตัว และสามารถที่จะลงทุนต่อได้ใหม่ในฤดูต่อไป และหากไม่เกิดความเสียหาย ก็เท่ากับว่าเกษตรกรได้ร่วมระดมทุนเท่ากับค่าเบี้ยประกัน เพื่อช่วยเหลือผู้ที่เสียหายในท้องที่อื่นที่เกิดความเสียหาย ยิ่งไปกว่านั้นการประกันภัยพืชผล ยังเป็นระบบที่สามารถลดความเสี่ยงให้กับธนาคารพาณิชย์ เพราะสามารถใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินมาลงทุนได้ส่วนหนึ่งอีกด้วย<sup>1</sup>

ในเรื่องของปุ๋ย และยาฆ่าแมลง นอกจากความไม่เหมาะสมของการผูกขาดของพ่อค้าที่มีไม่กี่กลุ่ม เรื่องนโยบายอุดหนุนการเกษตรของรัฐที่สร้างการผูกขาดให้กับโรงงานปุ๋ยและการเก็บภาษีขาเข้าของปุ๋ยจากต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองโรงงานผสมปุ๋ย และทำให้ปุ๋ยแพง เกษตรกรในต่างจังหวัดยังพบกับความเสี่ยงในเรื่องคุณภาพของปุ๋ย เพราะนอกจากจะมีปุ๋ยปลอมแล้ว ระบบการตลาดปุ๋ยยังนิยมโฆษณาให้เกษตรกรจำตรา ยี่ห้อ มากกว่าสูตรของปุ๋ย พ่อค้าที่ฉลาดมักจะมีใส่ปุ๋ยในสูตรที่มี N-P-K ในปริมาณที่กำหนดที่กำหนดในตอนเริ่มแรกแนะนำตราของบริษัทและเมื่อเกษตรกรนิยมและจำตราดังกล่าวได้ ก็อาจจะลดสูตรในส่วนประกอบ N-P-K ลง รัฐบาลจึงน่าจะลดความเสี่ยงที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น ด้วยการควบคุมการใช้ตรา ยี่ห้อ ให้อยู่ในขนาดที่เล็กและเพิ่มขนาดของการพิมพ์สูตร N-P-K ที่กระสอบปุ๋ยให้ใหญ่เป็นพิเศษ พร้อมทั้งให้ความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องของสูตรของปุ๋ยเพื่อให้เกษตรกรสามารถจะมีความรู้และทันแลเห็นเหลี่ยมทางการค้า ยิ่งไปกว่านั้นการโฆษณาจึงน่าจะถูกลงควบคุมมิให้มุ่งโฆษณาแต่เพียงให้เกิดความศรัทธาต่อตราอย่างเดียว แต่ต้องให้เป็นการศึกษาในเรื่องของสูตรของปุ๋ยเพิ่มเติมที่เหมาะสมอีกด้วย

<sup>1</sup> ดู เจมส์ คี ปิ่นทอง และบัญชา ไตรวิทย์าคม, "การประกันภัยพืชผล : รัฐบาลพร้อมแล้วหรือยัง ที่จะทำงานร่วมกับเกษตรกรผู้ยากจน" บทความสำหรับการประชุมเชิงวิชาการเรื่อง Central Government's Policies on Rural Development จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ พัทยา 7-9 มีนาคม 2523

ปัญหาของชาวมะละงที่ขอลงค่าในนี้เพียงแต่ว่า เกษตรกรมีความเสี่ยงอย่างมากในการใช้ยา เพราะนอกจากจะพบกับยาปลอมแล้ว เกษตรกรยังขาดความรู้ด้านการใช้ยา เกษตรกรมีแหล่งข้อมูลข่าวสาร ก็จากพ่อค้าขายยาฆ่าแมลง ซึ่งทำหน้าที่เป็น “หมอดี” แนะนำ จึงมักจะพบยาชุดอีกเช่นกัน ที่พ่อค้าแนะนำให้นายหลาย ๆ ชนิดผสมกันปน เน้นอนการกระจายชนิดของยา โดยพันหลาย ๆ ชนิดย่อมมีด้วยบางชนิดก็ได้ผลแต่ผลเสียที่เกษตรกรได้รับนั้น นอกจากเกษตรกรจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนที่มากกว่าที่ควรจะเป็นแล้ว ยังทำให้แมลงบางชนิดดื้อยา และยากต่อการปราบปรามต่อไปอีกด้วย ความเสี่ยงชนิดนี้ กระทรวงเกษตรฯ น่าจะเอาใจจริงเอางังกับการให้การแนะนำ และให้การศึกษากษตรกร และควบคุมการจำหน่ายและใช้ยา

(2) นโยบายของรัฐบาลกับความเสี่ยงด้านการตลาดและราคา

ถึงแม้ว่าเกษตรกรผู้ปลูก จะพ้นจากสภาวะความเสี่ยงด้านการผลิตดังที่กล่าวแล้วข้างต้นนี้ เกษตรกรก็มีอาจจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นทางการตลาดที่ความจริงแล้วโดยธรรมชาติของวิถีการตลาดก็มีความเสี่ยงอยู่มากไม่น้อย นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีบทบาทเป็นอย่างมาก ต่อประเด็นความเสี่ยง

โดยธรรมชาติของโครงสร้างการตลาดของสินค้าเกษตร หากพ่อค้าคนกลางผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อจากต่างจังหวัดเข้ามาขายในกรุงเทพฯ มักจะมีพฤติกรรมในลักษณะที่ถือค่าส่วนเหลือของการตลาด (Marketing Margin) ในลักษณะคงที่ กล่าวคือไม่ว่าราคาที่ดินขายได้จะสูงขึ้น หรือต่ำลง พ่อค้าจะคำนวณหักค่าใช้จ่ายและกำไร

ค่อนข้างจะคงที่ สิ่งที่ตามมาก็คือ ราคาสินค้าเกษตรที่ตนรับซื้อจะสูงขึ้นและต่ำลงตามราคาของกรุงเทพฯ ไปด้วย ผลงานวิจัยของผู้เขียนเองได้พิสูจน์ให้เห็นว่าพ่อค้าโรงสีข้าว และพ่อค้าข้าวในระดับท้องถิ่น มีพฤติกรรมในลักษณะที่ได้กล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงในราคาข้าวที่กรุงเทพฯ จะถูกคำนวณโดยหักค่าใช้จ่ายและกำไรในอัตราที่คงที่ (โดยเฉลี่ย) ผลก็คือ ราคาฟาร์มที่เกษตรกรขายได้ จึงเปลี่ยนแปลงในขนาด และทิศทางเดียวกัน พฤติกรรมของตลาดดังกล่าวนี้ แสดงว่าพ่อค้าได้ถ่ายทอด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้กับเกษตรกรในต่างจังหวัดทั้งหมด เช่นหากราคาในตลาดกรุงเทพฯ ที่คนขายได้ลดลง 1 บาท พ่อค้าจะซื้อจากต่างจังหวัดในราคาถูกลง 1 บาทด้วย การเปลี่ยนแปลงในราคาฟาร์มจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเปอร์เซ็นต์ต่อราคาที่สูงกว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาในกรุงเทพฯ (ทั้งนี้เพราะฐานของราคาในกรุงเทพฯ สูงกว่าต่างจังหวัด) สถานการณ์ของการผลิตและการตลาดทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจะด้วยเหตุของภัยธรรมชาติ หรืออะไรก็ตาม ก็จะมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงในราคาในกรุงเทพฯ โครงสร้างและพฤติกรรมของพ่อค้าดังกล่าวจึงถ่ายทอดความเสี่ยงในรูปของราคาคงกล่าวต่อไปให้ยังเกษตรกรในต่างจังหวัดทั้งหมด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายของรัฐบาล มีส่วนสำคัญในประเด็นของความเสี่ยง จึงเป็นที่น่าสนใจว่านโยบายของรัฐบาลได้ช่วยเพิ่มความเสี่ยง หรือลดความเสี่ยงให้กับบุคคลกลุ่มใด ดังที่จะได้วิเคราะห์เป็นงานนโยบายดังต่อไปนี้

(ก) นโยบายภาษีในระดับส่งออก

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า รัฐบาลในอดีตได้ใช้นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออกกับข้าว น้ำตาล และยางพารา<sup>3</sup> เราคงจะต้องยอมรับในขณะนี้ว่า ภาษีในระดับส่งออกได้มีส่วนช่วยในการรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ เพราะจากอดีตของการเก็บภาษีส่งออก<sup>4</sup> ข้าวมากกว่า 30 ปี รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ได้พยายามปรับอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก (ค่าพรีเมียม) ขึ้นลงตามราคาของตลาดโลก กล่าวคือเมื่อราคาตลาดโลกในปีใด พุ่งตัวสูงขึ้นมาก กระทรวงพาณิชย์ก็จะประกาศค่าธรรมเนียมการส่งออกสูงขึ้น และเมื่อไรก็ตาม ที่ราคาตลาดโลกตกต่ำ กระทรวงพาณิชย์ก็ประกาศค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียม) ต่ำลง<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาอันยาวนานหลายปีที่ใช้นโยบายดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่ามีกรณีให้เงินอุดหนุน (Subsidy หรือ Negative Tax) ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพไว้ในระดับราคาต่ำ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค (โดยเฉพาะผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ผู้มีอำนาจทางการเมืองสูง) เพราะหากจะมุ่งรักษาเสถียรภาพให้ชาวนาแล้ว ระดับราคาเป้าหมายหรือระดับราคามาตรฐานที่ใช้ เป็นฐานในการพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกนั้น คงจะต้องสูงเพียงพอที่รัฐบาลจะใช้เงินภาษีที่เก็บมาจากปีที่ราคาต่างประเทศอยู่ในระดับสูง มาอุดหนุนในปีที่ราคาต่างประเทศตกต่ำ



<sup>1</sup> จู Chirmsak Pinthong, A Price Analysis of the Thai Rice Marketing System, (Ph.D dissertation, Stanford University, 1977)  
<sup>2</sup> ราคาฟาร์มของข้าวเปลือก ต้องเปรียบเทียบกับมูลค่าข้าวสารที่ได้จากข้าวเปลือก 1 ตัน  
<sup>3</sup> จะไม่ขอวิเคราะห์กรณีของยางพาราในที่นี้ เพราะไม่สามารถแสดงความสัมพันธ์ของกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดได้ชัดเจน  
<sup>4</sup> ภาษีส่งออกของข้าว หมายความว่าค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียมข้าว) ภาวะการขาดทุนข้าวสารรอง และอากาศขายออก  
<sup>5</sup> เป็นที่น่าเสียดายว่าในปี 2525/2526 นี้ ราคาต่างประเทศตกอย่างมาก แต่กระทรวงพาณิชย์ประกาศขึ้นอัตราภาษีส่งออกไว้ และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงจนถึงสิ้นเดือน มิถุนายน 2526



มีผู้โต้แย้งโดยให้ความเห็นว่า นโยบายการเก็บภาษีส่งออกดังกล่าวมีข้อดีที่สามารถกระจายความเสี่ยงให้เกษตรกรในระยะยาว โดยช่วยเป็นมาตรการทางอ้อมที่ผลักดันให้เกษตรกรไม่ผูกพันหรือผูกความหวังไว้กับพืชผลใด พืชผลหนึ่ง (Diversification) เรามีความเห็นพ้องด้วยเป็นอย่างมากว่า การกระจายความเสี่ยงเป็นข้อดี และเราก็เห็นด้วยอีกต่อไปว่าหากเกษตรกรสามารถปลูกพืชหลาย ๆ ประเภทจะทำให้ลดความเสี่ยงได้ แต่ทั้งนี้เรายังเห็นว่าหนทางในการชักจูงเกษตรกรเพื่อปลูกพืชอื่นซึ่งอาจจะกระทำได้ด้วยการหามาตรการเพื่อเพิ่มราคาพืชอย่างอื่น ๆ มิใช่ใช้มาตรการการลดราคาข้าว ซึ่งเป็นการกระทำด้านลบ (Negative measure) กับเกษตรกร แนวความคิดดังกล่าวจึงมุ่งหวังที่จะกระจายความเสี่ยงบนต้นทุนของชาวนาและผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมการกดขี่มากเกินไป

นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออกของข้าว ยังช่วยลดความเสี่ยงให้กับรัฐบาล เพราะนอกจากจะเป็นรายได้ให้กับรัฐบาลแล้ว ยังเป็นมาตรการที่ทำให้ราคาภายในประเทศ แตกต่างจากราคาในต่างประเทศ ปริมาณข้าวสารที่ไทยส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ประมาณ 40-50% เป็นการส่งออกในรูปของการค้าแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ความแตกต่างของราคาทั้งสอง ช่วยลดความเสี่ยงให้กรมการค้าต่างประเทศผู้ดำเนินการเจรจาขายข้าวให้รัฐบาล สามารถหาข้าวภายในประเทศส่งมอบตามสัญญาที่ได้กระทำไว้ เพราะไม่ว่าจะตกลงสัญญาขายไว้ในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น<sup>1</sup> สักเล็กน้อย ก็สามารถซื้อข้าวในประเทศส่งมอบได้ เพราะระดับราคาในประเทศต่ำกว่ามากอยู่แล้ว และกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมการส่งออกเมื่อไรก็ได้ เปรียบเสมือนมาตรการเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการซื้อประกันความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยที่ไม่ต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกัน แต่กลับได้เงินภาษีเข้ารัฐบาลอันเป็นความดีความชอบอีกด้วย

(ข) นโยบายการกำหนดปริมาณการส่งออก (Export Quota)

“การกำหนดปริมาณการส่งออก เพื่อไม่ให้มีการส่งสินค้าเกษตรออกนอกราชอาณาจักร จนทำให้ภายในประเทศเป็นที่เดือดร้อน” สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้ออ้างในการประชาสัมพันธ์ที่รัฐบาลทุกสมัยนิยมใช้ ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวได้สะท้อนภาพให้เห็นถึงจุดประสงค์ประการหนึ่งก็คือการลดความเสี่ยงให้กับผู้บริโภค หรือผู้ใช้สินค้านั้นภายในประเทศ (นอกเหนือจากการสร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ ดังที่ได้กล่าวแล้ว) ดังตัวอย่างในพืชผลที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

กรณีโคกค้ำข้าวโพด

เป็นที่แน่ชัดว่าโรงงานอาหารสัตว์ภายในประเทศได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ เพราะเมื่อกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดโควตาและกักจำนวนที่จะต้องใช้ไว้ภายในประเทศ ความเสี่ยงในเรื่องปริมาณที่มีใช้เพียงพอก็ลดน้อยลงไปตาม ทำให้โรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ต้องรีบแย่งซื้อมาเก็บไว้แต่ต้นฤดู (เพราะมั่นใจว่ามีปริมาณในประเทศเพียงพอ) ยิ่งไปกว่านั้นการกักปริมาณไว้ในประเทศยังทำให้ราคาในประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย (วิเคราะห์ไว้ในตอนต้น) รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์เองก็ได้ลดความเสี่ยงจากแรงกดดันของโรงงานอาหารสัตว์ และผู้บริโภคเนื้อสัตว์ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ควบคุม

<sup>1</sup> ราคาที่ควรจะเป็น หมายถึงราคาที่พ่อค้าส่งออกเอกชน สามารถจะขายได้ในราคาที่สูงสุดในขณะนั้น ภายใต้สภาวะการตลาดที่เป็นอยู่

ราคาขั้นสูงของอาหารสัตว์ที่จำหน่ายในประเทศ (และในบางครั้งมีการห้ามส่งออก) เพราะเมื่ออาหารสัตว์ราคาถูกลง ราคาเนื้อสัตว์ที่ผู้บริโภคจะซื้อได้จึงอยู่ในระดับราคาที่ไม่สูง และหากปริมาณข้าวโพด อาหารสัตว์ และเนื้อสัตว์ มีปริมาณในประเทศสม่ำเสมอ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ โรงงานอาหารสัตว์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น แต่ทั้งนี้ประโยชน์ที่ได้นั้นขึ้นอยู่กับต้นทุนของชาวไร่ข้าวโพดที่อยู่ในต่างจังหวัด

### กรณีโควต้ามันสำปะหลัง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า นโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวกับมันสำปะหลัง ที่เริ่มเข้ามาแทรกแซงในนโยบายมันสำปะหลัง เมื่อปี 2524 เป็นต้นมา เป็นเวลา 3 ปีที่แล้วนี้ ได้เปลี่ยนนโยบายทุกปี ปีละอย่าง โดยในปี 2524 กระทรวงพาณิชย์ ประกาศควบคุมปริมาณการส่งออก (โควตาส่งออก) และจัดสรรให้ผู้ส่งออกแต่ละงาน (มายกเลิก ต้นกรกฎาคม 2524) ในปี 2525 กระทรวงพาณิชย์ ประกาศให้แข่งขันกันส่งออกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525) โดยทั้งนี้จะไม่ให้ปริมาณการส่งออกทั้งหมดเกิน 5.5 ล้านตัน ในปี 2526 กระทรวงพาณิชย์ ประกาศจำกัดโควตาส่งออกไว้ 5.2 ล้านตัน โดยจัดสรรเป็น 4 งวด (งวดละ 3 เดือน) งวดหนึ่ง ๆ ให้ส่งออกได้ในปริมาณต่าง ๆ ไม่เท่ากัน เช่น 1.6 ล้าน 1.25 ล้านตัน เป็นต้น

กรณีมันสำปะหลังเป็นกรณีตัวอย่างที่ตัวอย่างหนึ่งของนโยบายกระทรวงพาณิชย์ที่พยายามกำหนดให้มีนโยบายแน่นอนตลอดทั้งปี ที่เริ่มใช้กับกรณีมันสำปะหลังตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา เพราะในกรณีพืชผลอย่างอื่น ๆ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากกว่า นโยบายของกรมได้ อาทิเคยหลายครั้ง เมื่อสร้างความไม่แน่นอนในนโยบาย พ่อค้าก็ย่อมจะมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง เพราะนอกจากพ่อค้าผู้ส่งออกจะต้องมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดและราคาต่างประเทศ แล้ว พ่อค้ายังต้องมีความเสี่ยงในการหาผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย และเมื่อความเสี่ยงดังกล่าวเกิดขึ้น พ่อค้าผู้ส่งออกทุกคน ผู้ส่งออกแต่ละคนจะแปลต้นทุนความเสี่ยงนี้ไปเป็นการรับซื้อพืชผลการเกษตรในราคาที่ต่ำลง เพราะต่างคนต่างมีความเสี่ยงด้วยกันทั้งนั้น

กรณีนโยบายมันสำปะหลังของกระทรวงพาณิชย์ ที่ประกาศค่อนข้างแน่นอนตลอดปีหนึ่ง ๆ (ไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการใหญ่) จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่ลดความเสี่ยงให้กับพ่อค้า และผู้ส่งออก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายที่แน่นอนภายในปีเดียวแต่ไม่สอดคล้องกันในแต่ละปี สร้างความเสี่ยงให้กับเกษตรกรในต่างจังหวัดมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการปลูกมันสำปะหลัง ถึงแม้ว่าจะใช้ระยะเวลาการเพาะปลูกค่อนข้างยืดหยุ่นระหว่าง 8-12 เดือน ก็ตาม แต่ระยะเวลาที่ให้ผลดีกับเกษตรกรจะต้องอยู่ในช่วง 12 เดือน การที่นโยบายในปี 2525 กำหนดแต่ยอดโควตาแล้วให้แข่งขันส่งออกได้ตั้งแต่นั้นฤดู เกษตรกรผู้ปลูกมันในปี 2525 ย่อมจะต้องคาดคะเนถึงการเพาะปลูกให้ได้ผลตรงกับกาส่งออกของปี 2526<sup>1</sup> และเมื่อเกษตรกรได้ลงมือปลูกมัน เมื่อปี 2525 แล้ว แต่นโยบายในปี 2526 ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การวางแผนการผลิตของเกษตรกรผิดพลาดไป ดังนั้นการกำหนดมาตรการ

และนโยบายที่ดี นอกจากจะคำนึงถึงความเสียหายของพ่อค้าแล้ว ควรจะต้องคำนึงถึงเกษตรกรผู้ผลิตในต่างจังหวัดอีกด้วย

### การควบคุมปริมาณน้ำตาล

สืบเนื่องจากความพยายามของรัฐที่จะรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลภายในประเทศให้กับผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้กำหนดระดับราคาขั้นสูงที่ขายได้ในกรุงเทพฯ และเมืองต่าง ๆ แต่เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความรุนแรงเป็นอย่างมาก บางปีราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงมาก แต่บางปี (เช่นปีปัจจุบัน) ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมากหลายเท่าตัว ความพยายามลดความเสี่ยงให้ผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมผู้ใช้น้ำตาล โดยการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลทรายขาวจำหน่ายภายในประเทศ ภายใต้ขอบเขตของราคาที่กำหนด จึงค่อนข้างจะยากลำบาก เพราะในปีใดที่ราคาต่างประเทศอยู่ในระดับที่สูงกว่าราคาที่กำหนดภายในประเทศ โรงงานน้ำตาลอาจจะผลิตน้ำตาลดิบส่งออกขายต่างประเทศมากกว่าผลิตน้ำตาลทรายขาวขายในประเทศ เหตุการณ์กลับกันเมื่อราคาน้ำตาลต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาในประเทศมาก โรงงานน้ำตาลก็อาจจะผลิตน้ำตาลทรายขาวขายในประเทศมากกว่าส่งออก (ดังได้ปรากฏข่าวเมื่อ 2-3 ปีที่แล้ว ที่โรงงานน้ำตาลลักลอบผลิตน้ำตาลดิบขายต่างประเทศ เพราะราคาต่างประเทศดีกว่า แต่เหตุการณ์ในปีนี้ก็กลับกัน คือมีโรงงานน้ำตาลบางโรงลักลอบผลิตน้ำตาลทรายขาวขายในประเทศมาก)

ราคาอ้อยที่กำหนดในแต่ละปีจึงเกิดจากการต่อรองระหว่างเกษตรกรกับโรงงานน้ำตาล เมื่อโรงงานน้ำตาลได้รายได้จากตลาดสองแหล่งแตกต่างกัน และในแต่ละปีสถานการณ์ก็แตกต่างกันอีกด้วย จึงต้องมีการตกลงต่อรองการกำหนดราคาอ้อย และด้วยการร่วมตัวของชาวไร่อ้อยรายใหญ่ และหัวหน้าโควตาอ้อย จึงทำให้มีอำนาจต่อรองมากกว่ากรณีของชาวนาข้าว ชาวไร่ข้าวโพดหรือเกษตรกรทั่ว ๆ ไป ชาวไร่อ้อยก็เลยได้ผลประโยชน์จากการกำหนดราคาและลดความเสี่ยงพอสมควร เพราะหลายครั้งที่รัฐบาลต้องนำเงินสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งเป็นเงินที่ส่วนใหญ่ได้มาจากพรีเมียมข้าว (ส่วนน้อยมาจากพรีเมียมอ้อย) มาอุดหนุนโรงงานน้ำตาลให้ซื้ออ้อยในราคาที่สูง กรณีอ้อยและน้ำตาลจึงเป็นกรณีตัวอย่างของเกษตรกรที่พอจะมีอำนาจต่อรอง มิฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการรักษาเสถียรภาพของราคาให้ผู้บริโภคนั้นก็จะมีต้นทุนหรือภาระตกอยู่กับเกษตรกรในลักษณะของความเสี่ยงหรือราคาต่ำ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสองอย่างพร้อม ๆ กัน อำนาจต่อรองของเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้แสดงให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในปี 2525/2526 ขณะที่ผู้บริโภคต้องบริโภคน้ำตาลในระดับราคาที่สูงมากกว่าตลาดโลกอย่างมากซึ่งแสดงให้เห็นประโยชน์การรวมตัวและอำนาจต่อรองของเกษตรกร

### (ค) นโยบายการค้าภายใน

#### นโยบายการค้าสุกร

นโยบายการค้าควบคุมการฆ่าและการค้าสุกรของรัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีที่ดีแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างคนกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดได้ชัดเจน ในปี 2502 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2502

<sup>1</sup> การเพาะปลูกมันสำปะหลัง ไม่มีข้อจำกัดทางฤดูกาลมากเหมือนดังพืชอื่น ๆ

นอกจากจะมีสาระสำคัญของการได้รับสิทธิในการฆ่าสัตว์ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครอง หรือเจ้าพนักงานมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตการจำหน่ายเนื้อสุกรข้ามเขต

โดยความเป็นจริงแล้วเมืองใหญ่ที่มีประชากรมาก และรายได้ของประชากรสูงอย่างกรุงเทพฯ ย่อมจะเป็นตลาดใหญ่และเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับเนื้อสัตว์ และโดยที่เนื้อสุกรเป็นที่นิยมมากของคนกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ จึงเป็นตลาดเนื้อสุกรที่สำคัญของกต่าง-จังหวัดเสมอมา ดังเช่นสถิติในปี 2510 ที่มีการนำเข้ากรุงเทพฯ ถึง 533,889 ตัว แต่ในปี 2514 เหลือเพียง 79,308 ตัว กลับเพิ่มขึ้นเป็น 371,845 และ 568,858 ตัว ในปี 2518 และ 2519 ตามลำดับ และในปี 2520 ปริมาณนำเข้าจากต่างจังหวัดลดลง เหลือ 367,471 ตัว<sup>1</sup>

ด้านสภาพการเลี้ยงสุกรของบ้านเราที่อยู่ในลักษณะของการขึ้นลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อราคาดีจะมีผู้สนใจเลี้ยงสุกรจำนวนมาก ผลก็คือราคาในระยะต่อไปนั้นต่ำลง และมีผลให้ผู้เลี้ยงสุกรน้อยลง และราคาสูงขึ้นอีก ผู้บริโภคในประเทศมักจะได้รับประโยชน์จากความผันผวนในด้านราคา เพราะมาตรการของรัฐบาลตามอำนาจใน พ.ร.บ. ได้ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาไว้ให้ระยะสั้น กล่าวคือกระทรวงมหาดไทยจะคอยควบคุมปริมาณการนำเข้ากรุงเทพฯ ตามจังหวะของสภาวะตลาด ซึ่งถ้าเราศึกษาดูว่าจังหวะใดกระทรวงมหาดไทยจะเปลี่ยนนโยบายก็จะเห็นว่า ในช่วงสุกรล้นตลาดรัฐบาลจะชอบนำนโยบายปิดเขตมาใช้ โดยอ้างว่า ถ้ารัฐบาลจำกัดอุปทานเนื้อสุกรที่เข้ามาในกรุงเทพฯ แล้วจะทำให้ราคาเนื้อสุกรเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่กระทรวงมหาดไทยมองข้ามข้อเท็จจริงไป คือการลดอุปทานเข้าตลาดกรุงเทพฯ ด้วยวิธีแบบนี้ เป็นการซ้ำเติมสภาพล้นตลาดสำหรับผู้เลี้ยงสุกรในต่างจังหวัด (เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปิดกั้นอุปสงค์จากกรุงเทพฯ ที่เป็นแหล่งใหญ่) แต่ในช่วงที่สุกรขาดตลาด ราคาเนื้อสุกรพุ่งสูงขึ้น รัฐบาลจะเปิดเขตการค้าสุกร ผลที่ปรากฏในต่างจังหวัดก็คือ รัฐบาลกำลังเพิ่มอุปสงค์เพื่อป้อนเข้าตลาดกรุงเทพฯ ในช่วงที่ราคาสุกรกำลังสูงชันอยู่แล้ว เท่ากับเป็นการทำลายเสถียรภาพของราคาสุกรในต่างจังหวัด เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสุกรในกรุงเทพฯ<sup>2</sup>

### นโยบายการค้าโยยาสูบ

เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตหมูหรือเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดโดยรัฐ ผลผลิตของโยยาสูบที่เกษตรกรผลิตได้ประมาณ 35% นำไปใช้ในโรงงานโยยาสูบภายในประเทศ อีกประมาณ 65% ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ<sup>3</sup> โรงงานโยยาสูบกระทรวงการคลัง และผู้ผลิตหมูหรือต่างประเทศต่างต้องการคุณภาพของโยยาและการบ่มที่ดี เพื่อเอาใจนักสูบบุหรี่ทั้งหลาย พ.ร.บ. โยยาสูบจึงเกิดขึ้น ควบคุมทุกขั้นตอนของการผลิตและจำหน่าย ในการเพาะปลูกโยยาสูบนั้น เกษตรกรก็ต้องขออนุญาตจากกรมสรรพสามิตก่อน และในการขออนุญาตนั้นจะต้องระบุถึงพันธุ์โยยาสูบที่จะใช้ สถานที่ปลูก จำนวนพื้นที่ ผู้บ่มโยยาที่ตนจะขายโยยาสูบให้เท่ากับว่ากฎหมายนี้บังคับให้เกษตรกรต้องผูกพันการขายให้กับโรงบ่มแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงของคุณภาพและ



ปริมาณโยยาสูบให้กับโรงบ่ม และโรงงานโยยาสูบในที่สุด

โรงบ่มโยยาสูบจึงมีอำนาจตลาดผูกขาดการซื้อโยยาจากเกษตรกร และมีอำนาจเหนือในด้านการตั้งราคารับซื้อ การคัดเกรดต่อเกษตรกร และเมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน มิให้เกษตรกรนำโยยาของตนไปขายให้กับผู้ซื้อ โรงบ่มโยยาสูบจึงกล้าที่จะปล่อยเงินกู้ ในรูปของการให้ต้นกล้า ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง โดยคิดหักกับมูลค่าของโยยาที่เกษตรกรนำมาขาย ซึ่งแน่นอนโรงบ่มย่อมจะต้องคิดถึงค่าบริการในเรื่องเหล่านี้ ในลักษณะของราคาปัจจัยการผลิตที่แพงกว่าท้องตลาด<sup>4</sup> โรงบ่มโยยาสูบได้ตั้งหัวหน้าคนงานเพื่อทำหน้าที่แนะนำด้านการผลิตต่าง ๆ ให้ความรู้จะปลูกห่าง ปลูกถี่เท่าไร เมื่อไรควรจะใส่ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ซึ่งเกษตรกรเองก็ได้ประโยชน์ในแง่ดังกล่าว ที่โรงบ่มกล้าให้บริการ เพราะโรงบ่มสามารถจะหักค่าบริการในตอนรับซื้ออีกส่วนหนึ่งก็จะแฝงอยู่ในราคาโยยาสูบที่ต่ำกว่า ถ้าหากโรงบ่มไม่ต้องให้บริการเหล่านี้ แน่อนค่าบริการที่ปรากฏ และที่แฝงอยู่ยากจะวินิจฉัยได้ว่ามากหรือน้อยเกินไป เพราะยังไม่ปรากฏระบบที่ไม่มีการผูกมัดให้เราได้เปรียบเทียบ

จะเห็นได้ว่าเวลาที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อมุ่งจะลดความเสี่ยงด้านคุณภาพโยยาสูบให้กับผู้บริโภคและโรงงานโดยมี พ.ร.บ.ดังกล่าว ทำให้เกษตรกรหมดทางเลือกในทางการค้าจึงต้องขายให้กับโรงบ่มในท้องถิ่นเพียงโรงเดียว โอกาสในการถูกตราคราบน้ำรูปของการคัดเกรดคัดคุณภาพ (Price Discrimination) จึงมีสูงมาก สิ่งที่ได้รับรู้จากการสำรวจในชนบทภาคเหนือ ได้พบเห็นว่าโรงบ่มจะให้เกษตรกรนำโยยามามัด มัดละไม่เกิน 70 กก. และเมื่อถึงแม้ว่าเกษตรกรจะคัดคุณภาพให้เหมือนกันอย่างไรก็ตาม ก็จะต้องถูกตีราคาให้ต่างกัน เพราะทางโรงบ่มมักจะอ้างว่าในแต่ละมัดมีคุณภาพต่างกัน

<sup>1</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร การตลาดและราคาสุกรกับบทบาทของรัฐบาล รายงานการศึกษานโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร เล่มที่ 7, (ก.ค., 2524), ตาราง 11 - ก.

<sup>2</sup> อัมมาร สยามวาลา เจมส์ คัดด์ ปันทอง และวัชรียา โดสวงน, รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย การตรวจและราคาสินค้าเกษตร, หน้า 244.

<sup>3</sup> อัมมาร สยามวาลา เจมส์ คัดด์ ปันทอง และ วัชรียา โดสวงน อ้างแล้ว

<sup>4</sup> ผู้เขียนได้มีโอกาสทำวิจัยเกี่ยวกับหมู่บ้านชนบทยากจนในภาคเหนือ ได้มีหลักฐานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวกำลังจัดพิมพ์อยู่

นโยบายของรัฐ จึงน่าจะได้อำนาจถึงเกษตรกรบ้าง  
รัฐบาลจะต้องเปลี่ยน พ.ร.บ.ยาสูบ เปิดโอกาสให้เกษตรกรคิดต่อทำ  
สัญญากับโรงบ่มนอกเขตของตนได้ นอกจากนี้โรงงานยาสูบควรจะ  
รื้อฟื้นโครงการส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการบ่มใบยาด้วยตนเองและ  
ขยายโควตาของจำนวนเกษตรกรผู้บ่มใบยาเองเหล่านี้ให้มากขึ้น และ  
น่าจะอนุญาตให้เกษตรกรผู้บ่มใบยาเอง เหล่านี้สามารถรับซื้อใบยาจาก  
เกษตรกรทั่วไปได้อีกด้วย

(3) นโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรกักเก็บสินค้าการเกษตรเพื่อ  
เก็งกำไร

โดยธรรมชาติของสินค้าเกษตรที่สามารถจะเพาะปลูกและ  
เก็บเกี่ยวได้เป็นฤดูกาล (ปีละ 1-2 ครั้ง) ราคาสินค้าในตอนต้นฤดูเก็บ  
เกี่ยว ย่อมจะต้องต่ำกว่าในตอนปลายฤดู ทั้งนี้เพราะการที่จะต้องกัก  
เก็บสินค้าเกษตรไว้บริโภคตลอดปีนั้นมีความเก็บรักษา (Storage Cost)  
หากราคาไม่ยกสูงขึ้นจากต้นฤดูก็คงจะไม่มีใครในระบบเศรษฐกิจ  
ยอมกักเก็บเป็นแน่ การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรกักเก็บ  
สินค้าเกษตรโดยไม่ขายในตอนต้นฤดูโดยพยายามส่งเสริมให้เกษตรกร  
สร้างยุ้งฉางเพื่อกักเก็บ ก็ด้วยเจตนาที่ดีที่อยากจะให้เกษตรกรขาย  
สินค้าปลายฤดูในราคาที่สูงกว่าต้นฤดู ซึ่งเท่ากับว่าให้เกษตรกร  
ทำหน้าที่เป็นผู้เก็บกักแข่งกับพ่อค้าคนกลางในการเก็งกำไร

ตามปกติของการเก็บกักนั้น ผู้ทำการเก็บกัก (Speculator)  
จะต้องสามารถคาดการณ์ราคาในอนาคตได้ดี เพราะในระยะเวลา  
ที่ผ่านไปจากตอนต้นฤดู ราคาสินค้าเกษตรมีได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่าง  
สม่ำเสมอ แต่มีการผันผวนขึ้นลงในลักษณะวันต่อวัน ผู้ที่ทำหน้าที่  
กักเก็บที่จะได้กำไร จะต้องเป็นผู้มีข่าวสารข้อมูลที่ดีเพื่อลดความเสี่ยง  
ของการผันแปรของราคา เพราะหากรู้ข่าวสารข้อมูลที่ดีเชื่อถือได้ว่า  
ราคาจะสูงขึ้นอีกในวันพรุ่งนี้ วันนั้นก็ยังไม่รีบขาย และหากคาดว่า  
ราคาจะต่ำลงวันพรุ่งนี้ หากต้องการจะขายวันนี้หรือพรุ่งนี้ ก็คงจะเลือก  
ขายวันนี้

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความนี้ว่า ระบบข่าวสาร  
ข้อมูลด้วยการตลาดและราคาสินค้าเกษตรของเราได้พัฒนาอยู่ในระบบ  
พ่อค้าเอกชน ส่วนเกษตรกรนั้นยังไม่มีระบบข่าวสารข้อมูลด้านการ  
ตลาดและราคาที่มีประสิทธิภาพ หากเกษตรกรจะต้องกักเก็บสินค้า  
เกษตรจากต้นฤดู เพื่อขายในเวลาต่อ ๆ มา เกษตรกรจะรู้ข่าวสารก็  
จากพ่อค้าที่รับซื้อแต่เพียงแหล่งเดียว โอกาสในการกำหนดวัน เวลา  
ขาย จึงขึ้นอยู่กับข่าวสารข้อมูลที่เกษตรกรได้จากผู้ที่ซื้อ ซึ่งแน่นอน  
ที่สุดเกษตรกรจะต้องเสียเปรียบผู้ซื้ออยู่เสมอ ๆ นั่นเอง เพราะเป็น  
ผู้ซื้อ รู้ข่าวสารข้อมูลมาก่อน และหากราคาจะขึ้น ผู้ซื้อจะรีบเข้ามาซื้อ  
และอาจให้ข่าวสารข้อมูลไม่ครบถ้วนได้ แต่หากราคาจะลงผู้ซื้อจะ  
ชะลอการซื้อไว้ก่อน

ประเด็นที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรกักเก็บสินค้าไว้ขาย  
ปลายฤดู จึงไม่ได้อยู่ที่เกษตรกรขาดยุ้งฉาง หรือขาดเงินมาใช้สอย  
อย่างเดียว ประเด็นหลักจึงอยู่ที่ระบบข่าวสารข้อมูล ที่เกษตรกรยังไม่  
สามารถล่วงรู้ข่าวสารการตลาดได้ทันกับผู้ที่จะซื้อจากเขา การกำหนด  
นโยบายผลักดันให้เกษตรกรกักเก็บสินค้าแข่งกับพ่อค้า จึงเท่ากับเป็น  
การสร้างความเสี่ยงภัยอย่างใหญ่หลวงให้แก่เกษตรกร เพราะอาจจะทำให้  
ล้มจมเป็นหนี้สินกับพ่อค้าและธนาคารได้

# 3 สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเราพอจะสรุปได้ว่า ความ  
สัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพและต่างจังหวัดนั้น กรุงเทพฯ เป็น  
ฝ่ายที่ได้เปรียบเกือบจะทุก ๆ ด้าน ความได้เปรียบของกรุง-  
เทพฯ นั้นมีสาเหตุอยู่มากมายหลายประการ แต่ที่สำคัญและ  
ได้หยิบยกขึ้นมากล่าวในบทความเรื่องนี้ก็พอจะอนุมานได้  
เป็น 3 สาเหตุด้วยกันดังนี้

**สาเหตุแรก** กรุงเทพฯ มีความได้เปรียบทางด้าน  
กายภาพกล่าวคือลักษณะทำเลที่ตั้งของกรุงเทพฯ ที่ได้เปรียบ  
ทางการค้าการติดต่อกับต่างประเทศ เพราะตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ  
ที่เป็นสายเลือดของประเทศและอยู่ใกล้กับทะเลซึ่งเป็นเส้น  
ทางที่สำคัญสำหรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ  
มีท่าเรือสำหรับขนถ่ายสินค้าออกและเข้าและกรุงเทพฯ เป็น  
ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางบก ตลอดจนการสื่อสาร  
ซึ่งทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางข่าวสารการตลาดและราคา  
สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความได้  
เปรียบในกรุงเทพฯ ทั้งด้านโครงสร้างของราคาและอื่น ๆ

**สาเหตุที่สอง** เป็นผลพวงของมาตรการด้านการ  
เกษตรที่รัฐบาลนำออกมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้าน  
ตลาดและราคาผลผลิต โดยเหตุที่กรุงเทพฯ เป็นที่อาศัยของ  
ชนชั้นปกครองส่วนใหญ่ นโยบาย และมาตรการที่รัฐบาลนำออก  
มาใช้จึงมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการโอนผลประโยชน์ของต่าง  
จังหวัดเข้ามาเป็นผลประโยชน์ของกรุงเทพฯ จะเห็นได้จาก  
การคำนวณผลภาระของชาวนาชาวไร่ที่ต้องอุดหนุนผู้-  
บริโภค และพ่อค้าส่งออกจากการใช้มาตรการแทรกแซงการ  
ส่งออกผลผลิตการเกษตรว่ามีปริมาณอย่างมากมหาศาล  
จริงอยู่อาจจะมีผู้โต้แย้งว่านโยบายบางอย่าง เช่น การปรับปรุง  
และเพิ่มการชลประทาน กรุงเทพฯ ไม่ได้รับประโยชน์ด้วย  
โดยตรง เราอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่าการใช้จ่ายด้านการ  
ชลประทานมา จากเงินภาษีซึ่งรายรับภาษีส่วนใหญ่มาจาก  
ภาษีทางอ้อมซึ่งคนต่างจังหวัดต้องจ่ายภาษีในลักษณะ  
อัตราค่าหัวน้ำดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น และโดยแท้จริง  
แล้วเมื่อเมื่อการชลประทานในต่างจังหวัดดีขึ้น ผู้บริโภคใน  
กรุงเทพฯ ก็ได้ประโยชน์ทางอ้อมในแง่ที่ราคาสินค้าจะ  
ถูกลงกว่าที่ควรจะเป็น ยิ่งกว่านี้ผลประโยชน์ที่ต่างจังหวัด  
ได้ก็มักจะถูกดูดซับไปด้วย มาตรการด้านตลาดและราคา  
ของรัฐบาลที่นำออกมาใช้

**สาเหตุที่สาม** เป็นผลพวงของมาตรการและ  
นโยบายของรัฐบาลอีกเช่นกัน ที่มาตรการต่าง ๆ มีลักษณะ



ลดความเสี่ยงให้กับกรุงเทพฯ โดยเฉพาะลดความเสี่ยงให้กับผู้บริโภครูดสหกรรม และโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร มาตรการเหล่านี้จะเพิ่มภาระความเสี่ยงให้กับต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่

สาเหตุ 3 ประการที่ได้สรุปมาเป็นส่วนหนึ่งซึ่งช่วยผลักดันให้กรุงเทพฯ มีความเจริญเติบโตเป็นมหานคร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ ผู้เขียนเชื่อว่า หากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและมาตรการของรัฐ กรุงเทพฯ ก็ยังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วไปเรื่อย ๆ และความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดก็จะยิ่งสูงขึ้น ๆ ทุกขณะ

ผู้เขียนเชื่อว่ารูปแบบของมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำออกมาใช้นั้นมีมูลเหตุมาจากพลังผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ของชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูง ฉะนั้นจึงไม่เป็นการแปลกประหลาดอะไรที่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ออกมาจึงมีลักษณะที่สร้างผลประโยชน์ให้กับกลุ่มชนในกรุงเทพฯ

ทำอย่างไรเราจึงสามารถจัดหรือลดขนาดความเอารัดเอาเปรียบของคนชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ ลงไปได้ ทำอย่างไรชนชั้นปกครองในกรุงเทพฯ กับผู้ที่อยู่ใต้การปกครองในต่างจังหวัด ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันต่อไปจะสามารถติดต่อดสัมพันธ์กันโดยตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความยุติธรรมไม่เอารัดเอาเปรียบกัน

การทำความเข้าใจในสถานการณ์ความได้เปรียบเสียเปรียบของความสัมพันธ์ดังกล่าวกับบุคคลทุกฝ่ายเป็นสิ่งจำเป็น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ น่าจะได้ชี้แจงให้คนทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงปัญหาของประเทศ แต่ผู้เขียนไม่อยากจะเชื่อว่าการชี้แจงและขอความเห็นใจจากชนชั้นผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวจะเป็นสิ่งที่เพียงพอ ปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดไม่สามารถจะแก้ไขได้เป็นจุด ๆ เป็นรายนโยบาย หรือเป็นรายสินค้า ๆ ไป ทั้งนี้เพราะปัญหาทั้งหมดอยู่ที่สภาพของโครงสร้างของอำนาจของกลุ่มคนในประเทศ เรามีความมั่นใจว่าข้อเท็จจริงที่กล่าวมานี้เจ้าหน้าที่ราชการส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้อยู่แล้ว และก็อยากที่จะแก้ไขภาพที่เป็นอยู่ แต่ความตั้งใจ ความปรารถนาดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มหนึ่งนั้นยังไม่ใช่สิ่งที่เพียงพอ อำนาจหรือฐานอำนาจของกลุ่มคนในสังคมที่เสียผลประโยชน์ หรือจะได้ประโยชน์จากนโยบายใหม่เป็นสิ่งสำคัญ เพราะในตัวของมันเองเป็นทั้งสิ่งที่ผลักดัน และจงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินนโยบายในทางใหม่ เพราะหากพลังอำนาจของเกษตรกรในต่างจังหวัดไม่มี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็จะต้องกำหนดนโยบายคล้อยตาม กลุ่มพลังของชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ

การรวมตัวของเกษตรกร และชนชั้นผู้ถูกปกครองในต่างจังหวัดจึงเป็นของจำเป็นและดูเหมือนหนึ่งเป็นหนทางหนทางเดียวของการพัฒนาอำนาจการต่อรองกับชนชั้นผู้ปกครองโดยสันติวิธี และเมื่ออำนาจการต่อรองของชนชั้นผู้ปกครองในต่างจังหวัดมีมากขึ้นแล้วแน่นอนที่สุดชนชั้นผู้ปกครองในกรุงเทพฯ ย่อมจะต้องผ่อนปรน<sup>1</sup> ผลประโยชน์ของเกษตรกรในต่างจังหวัดที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ก็จะมีมากขึ้น สภาพชีวิต คุณภาพชีวิตของความเป็นคนของชาวชนบทก็จะดีขึ้น

บทความนี้จึงมุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหา วิเคราะห์ให้เห็นถึงที่มาของปัญหาโดยจะไม่ขอเสนอแนะทางแก้ไขแบบเป็นจุด ๆ หรือเป็นนโยบายเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่เราสนับสนุนหนทางแก้ไขโดยการพัฒนาชนบทที่ให้แก่เกษตรกรในชนบทได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อช่วยเหลือตัวเองของเขาเอง<sup>2</sup> เราจึงเห็นพ้องกับนโยบายการพัฒนาชนบท ที่จะมุ่งพัฒนาคน แต่มีชีพพัฒนาวัตถุแต่เพียงอย่างเดียว<sup>3</sup> ทั้งนี้เพื่อให้นักชนบทสามารถช่วยตัวเอง สามารถรู้เท่าทันต่อการหาผลประโยชน์ของคนกรุงเทพฯ และมีอำนาจต่อรองกับคนกรุงเทพฯ ในท้ายที่สุด

<sup>1</sup> คำว่าผ่อนปรนมิได้หมายถึงความเมตตากรุณา แต่หมายถึงการโอนอ่อนผ่อนตาม เมื่อเห็นภัยมาถึงตัว

<sup>2</sup> แฟรงค์ โฮม, ม.ร.ว.อดิน ทรัพย์พันธ์ และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ผู้มีอนักพัฒนา : วิธีการทำงานกับเกษตรกร (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)

<sup>3</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง "การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท" บทความประกอบการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2525

# บรรณานุกรม



- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และบัญชา ไตรวิทย์าคม “การประกันพืชผล : รัฐบาลพร้อมแล้วหรือยังที่จะทำงานร่วมกับเกษตรกรผู้ยากจน” บทความสำหรับการประชุมเชิงวิชาการ เรื่อง Central Government's Policies on Rural Poverty จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (Tura) ณ พัทยา 7-9 มีนาคม 2523.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท” บทความประกอบการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2525.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ “บทบาทของ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. ในตลาดข้าว”, รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 13. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2523)
- นิพนธ์ พัวพงศกร “การตลาดและราคาสุกรกับบทบาทของรัฐบาล”, ในรายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ “ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายสุกร” ในรายงานการศึกษานโยบายราคาและตลาด เล่มที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- ปราณี ทินกร “การศึกษาระบบการตลาดของยางธรรมชาติในประเทศไทยและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง” รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร. เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ “พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์” ในรายงานการศึกษานโยบายราคาและตลาด: เล่มที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ “บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร”, ในรายงานการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร: เล่มที่ 12. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- อัมมาร สยามวาลา “ข้าว” ในเศรษฐกิจการเกษตรไทย: เล่มที่ 1. รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย, 2517.
- อัมมาร สยามวาลา “เกษตรกรกับพ่อค้าคนกลาง” ในรักเมืองไทย, ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- อัมมาร สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วัชรียา โดสงวน “รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย”, ในรายงานการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร: เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524.
- โฮม, แฟรงค์ แองกอล์ฟ, อकिन รพีพัฒน์, ม.ร.ว. และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง คู่มือนักพัฒนา: วิธีการทำงานกับเกษตรกร แปลโดย บัณฑิต อ่อนคำ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- Hafner, James A. “The Special Dynamics of Rice Milling and Commodity Flow in Central Thailand”, *Journal of Tropical Geography* Vol. 37 (Dec., 1973), 30 - 38.

## บรรณานุกรม

- Ingram, James C. **Economic Changes in Thailand : 1850-1970**. Standford : Standford University Press, 1971.
- London, Bruce. **Metropolis and Nation in Thailand : Political Economy of Uneven Development**, Boulder, Colo : Westview Press, 1980.
- Pinthong, Chirmsak. **A Price Analysis of the Thai Rice Marketing System**. Ph.D. Dissertation, Standford University, 1977.
- Santos, T. Dos., "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", In Bernstein, Henry, ed. **Underdevelopment and Development, the Third World Today; selected readings**. Harmondsworth : Penguin Books, 1973.

สำนักหอสมุด