

• บทที่ 2

ปฐมบทว่าด้วยฟรีเมียมข้าว

ในบทนี้ เราจะสำรวจงานวิชาการในหัวข้อต่อไปนี้

- (1) การศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายฟรีเมียมข้าว
- (2) การศึกษาทั่วไปว่าด้วยนโยบายฟรีเมียมข้าว
- (3) ข้อมูลในการศึกษาฟรีเมียมข้าว

1. การศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายฟรีเมียมข้าว

บรรดางานวิชาการที่กล่าวถึงนโยบายฟรีเมียมข้าว มักจะท้าวความและกล่าวถึงความ เป็นมาของนโยบายดังกล่าวนี้ แต่กระนั้นก็ตาม ปัญหาที่ว่า ฟรีเมียมข้าว เริ่มมีการสกัดเก็บเมื่อใด ก็ยังหาคำตอบที่ชัดเจนมิได้จนบัดนี้ การกล่าวถึงประวัติฟรีเมียมข้าวส่วนใหญ่ มักจะยึดถือวันที่ 13 สิงหาคม 2498 เป็นจุดเริ่มต้น ทั้งนี้เนื่องจากการประกาศยกเลิกการควบคุมเงินตราต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้พ่อค้าส่งออกไม่ต้องขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราพิเศษ และในวันเดียวกันนี้ กระทรวงเศรษฐกิจก็ได้ประกาศขึ้นอัตราฟรีเมียมข้าวประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างฮวบฮาบ ดังนั้น จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่า รัฐบาลใช้ฟรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการดูดซับกำไรของพ่อค้าส่งออก ทดแทนระบบอัตราการปริวรรตเงินตรา ระหว่างประเทศแบบหลายอัตรา (multiple exchange rate system) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 2490

ด้วยเหตุนี้เอง ระบบฟรีเมียมข้าวสมัยใหม่ซึ่งถือกำเนิดในปี 2498 และในการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของฟรีเมียมข้าว งานวิชาการจำนวนมากมักจะถือปี 2498 เป็นจุดก่อกำเนิด ดังเช่น Ingram (1971 : 243) เป็นอาทิ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราเรียกว่า

"พรีเมียมข้าว" (rice premium) นั้นได้มีมาก่อนปี 2488 โดยมีลักษณะเสมือนหนึ่งค่าธรรมเนียมสำหรับการอนุญาตส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เพราะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2488-2497 รัฐบาลผูกขาดการค้าข้าวระหว่างประเทศ แต่ก็ยังยินยอมให้เอกชนส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศ เพียงแต่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงเศรษฐการ และกระทรวงเศรษฐการก็อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก ซึ่งเรียกว่า "พรีเมียมข้าว" งานวิชาการจำนวนไม่มากนักที่กล่าวถึง "พรีเมียมข้าว" ในช่วงก่อนปี 2498 ในจำนวนนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเพียงแต่กล่าวถึงอย่างผ่าน ๆ เท่านั้น อาทิเช่น Sanittanont (1967b : 21-22) และ Van Roy (1968) ฯลฯ ส่วนประเภทที่สองนั้นพยายามที่จะขุดค้นประวัติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ได้แก่ Inthachat (1960), Siamwalla (1975a ; 1975b) และ อัมมาร์ สยามวาลา (2522)

ในจำนวนงานวิชาการเกี่ยวกับพรีเมียมข้าวที่สำรวจทั้งหมด เราพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บพรีเมียมข้าวในช่วงก่อนปี 2498 นั้น มีมากที่สุดในงานของ Inthachat (1960) ทั้งนี้ปรากฏว่า เจ้าของงานดังกล่าวนี้ได้มีโอกาสศึกษาเอกสารภายในของกระทรวงเศรษฐการอย่างถี่ถ้วน แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่า การจัดเก็บพรีเมียมข้าวเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อไร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า จากการสำรวจเอกสารของกระทรวงเศรษฐการไม่ปรากฏว่ามีเอกสารหรือบันทึกเกี่ยวกับพรีเมียมข้าวก่อนปี 2495 อย่างไรก็ตาม Inthachat (1960 : 28) สำนังค์ พงษ์จุฑาบุลย์ และ สมจินต์ สันถาวรภักษ์ (2519 : 68) และ มีข้อสันนิษฐานว่า การจัดเก็บพรีเมียมข้าวเริ่มต้นในปี 2493 ซึ่งตรงกับข้อสรุปของ Siamwalla (1975a : 144) แต่มีข้อน่าสงสัยเกตุว่า อัมมาร์ สยามวาลา (2522 : 171) กลับระบุว่า พรีเมียมข้าวเริ่มจัดเก็บในปี 2492 ซึ่งตรงกับ เกลิง ธารงนาวาสวัสดิ์ (2508 ก : 15; 2508ข)

ความสับสนเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของนโยบายพรเมียมข้าวนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้งานวิชาการจำนวนมากละเลยที่จะกล่าวถึงการสกัดเก็บพรเมียมข้าวก่อนปี 2498 เท่านั้น หากว่ายังไม่กล้าที่จะระบุแหล่งกำเนิดของนโยบายดังกล่าวนี้ งานวิชาการจำนวนมากไม่หยอกกล่าวถึงความเป็นมาของพรเมียมข้าวอย่างคลุมเครือ อาทิเช่น Chuchart and Tongpan (1965 : 5) ซึ่งกล่าวเสมือนหนึ่งว่า การสกัดเก็บพรเมียมข้าวเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน 2497 เป็นต้น ในบางกรณี การระบุกำเนิดของพรเมียมข้าวเป็นไปอย่างผิดพลาด อาทิเช่น Renaud and Suphaphiphat (1971 : 90) ซึ่งกล่าวว่าพรเมียมข้าวเริ่มสกัดเก็บเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2495 ฯลฯ ดังนั้น ในที่สุดแล้ว นักเศรษฐศาสตร์อาจต้องตกลงกันเสียก่อนว่า "พรเมียมข้าว" คืออะไรมิฉะนั้นแล้วการสืบประวัติของนโยบายดังกล่าวนี้ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้โดยกระฉ่างขัด อย่างไรก็ตาม Inthachat (1960 : 28-32, 84) ได้ประมวลประวัติเรื่องนี้โดยชัดเจนว่าพรเมียมข้าวเริ่มสกัดเก็บในปี 2493 โดยในระยะแรก (2493-2494) มิได้มีการกำหนดอัตราพรเมียมข้าวไว้ตายตัว แต่เริ่มมีการกำหนดอัตราพรเมียมข้าวอย่างตายตัวนับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2495 เป็นต้นมา จุดนี้เองที่ Renaud and Suphaphiphat (1971) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของพรเมียมข้าว

ความสับสนในการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายพรเมียมข้าวในช่วงก่อนปี 2498 นั้น โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากการละเลยไม่ศึกษานโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไป และนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองควบคู่กันไป หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว เราจะไม่สามารถเข้าใจพัฒนาการของนโยบายพรเมียมข้าวได้อย่างถ่องแท้ หากเราไม่ศึกษานโยบายเศรษฐกิจและนโยบายข้าวของรัฐบาล การศึกษาของพรเมียมข้าวควบคู่กับพัฒนาการของนโยบายด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรากฏอย่างชัดเจนและอย่างเป็นระบบในงานวิชาการของนายฮัมมาร์ สยามวาลา ฮันไตแก่ Siamwala (1975a ; 1975b) และ ฮัมมาร์ สยามวาลา (2522) งานของนายอิโรชิ ยูชิ ฮันไตแก่ Tsujii (1976) และวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของนายเลฆฎา โลห่อ้นสิต

ฮันโตแก่ Loohawenchit (1977) งานของนักวิชาการทั้งสามท่านนี้ สามารถนำเสนอ พัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าวควบคู่กับนโยบายข้าวอื่น ๆ อย่างเป็นระบบและอย่างเที่ยงตรง โดยครอบคลุมทั้งช่วงก่อนและหลังปี 2498 ฮันโตแก่เริ่มต้นของนโยบายพรีเมียมข้าวยุคใหม่ อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของพรีเมียมข้าวในยุคก่อนปี 2498 นั้น นอกเหนือจากงานของนายฮัมมาร์ ลยามวาลา ซึ่งพยายามนำข้อมูลทั้งจากเอกสารและผลงานของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์แล้ว ก็มีงานซึ่งช่วยเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายข้าวในยุคนี้ ฮันโตแก่ Corden (1967), Yang (1957), Sanittanont (1967a ; 1967b) และ Inthachat (1960)

กล่าวโดยสรุปแล้ว เราพบว่า งานวิชาการที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายพรีเมียมข้าว โดยมีใต้พิจารณาถึงพัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายข้าวของรัฐบาล มักจะมีปัญหาในการนำเสนอข้อมูล ทั้งในแง่ของความคลุมเครือและความคลาดเคลื่อน แต่งานวิชาการที่ศึกษาพัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าวควบคู่กับนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าวนั้น มีจำนวนไม่มากนัก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการวิจัยนั้น หากต้องการส่งเสริมให้มีการศึกษาพัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าว ยังมีช่องว่างอยู่ บางจุดที่ควรส่งเสริมความรู้ กล่าวคือ

ประการแรก ดังได้กล่าวแล้วว่า จุดกำเนิดของนโยบายพรีเมียมข้าวยังเป็นเรื่องคลุมเครืออยู่ ประกอบกับการศึกษานโยบายพรีเมียมข้าวยุคเก่า (คือ ยุคก่อนปี 2498) ยังมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทและแบบแผนการทำงานขององค์การข้าวซึ่งต่อมากลายเป็นสำนักงานข้าวนั้น เรามีความรู้อย่างจำกัดมาก แม้ว่า Siamwalla (1975a ; 1975b) พยายามนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานดังกล่าวนี้ และมีข้อมูลอยู่ประปรายใน Ingram (1971) แต่ก็ยังไม่เพียงพอ สิ่งสมควรที่จะส่งเสริมให้มีการศึกษาเรื่องนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยเน้นวิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารขั้นต้นที่มีเก็บไว้ในหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์ สำนักนายกรัฐมนตรี หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เป็นต้น

ประการที่สี่ งานวิชาการที่กล่าวถึงพัฒนาการของนโยบายฟรีเมียมข้าว ส่วนใหญ่มักจะจบเรื่องราวลงในปี 2517 แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริม เกษตรกร พ.ศ. 2517 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2517 เป็นต้นมา รายได้ จากการเก็บฟรีเมียมข้าว (ค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก) ไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้ ของแผ่นดินอีกต่อไป แต่ให้มาเข้ากองทุนส่งเสริมเกษตรกรโดยตรงนั้น ปรากฏว่ามีการ ศึกษาพัฒนาการของนโยบายฟรีเมียมข้าวภายหลังการสถาปนากองทุนส่งเสริมเกษตรกร อยู่พอสมควร การศึกษาอย่างเป็นระบบปรากฏในงานของ รังสรรค์ หนองพินธุ์ (2523) ซึ่งนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมเกษตรกรในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2522 และต่อมา รังสรรค์ หนองพินธุ์ (2527) ได้ขยายความโดยครอบคลุมช่วงเวลา ระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 เราอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2517 เป็นต้นมา เราจะไม่สามารถเข้าใจพัฒนาการของนโยบายฟรีเมียมข้าวได้เลย หากไม่ เข้าใจบทบาทและการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมเกษตรกร แต่ข้อมูลเกี่ยวกับ กองทุนส่งเสริมเกษตรกร ซึ่งมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ก็มีถึงปีงบประมาณ 2526 เท่านั้น การศึกษาบทบาทและการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมเกษตรกรหลังปีงบประมาณ 2526 จึงเป็นเรื่องที่ควรอยู่ในขอบข่ายแห่งการสืบค้นในอนาคต

ประการที่สาม การศึกษาพัฒนาการของนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับข้าวอย่างเป็นระบบ ปรากฏว่ามีถึงปี 2519 เท่านั้น นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา แม้จะมีการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้อยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปอย่างประปราย ไม่ปะติดปะต่อกัน จึงสมควรที่จะส่งเสริมให้มีการศึกษาเรื่องนี้ สืบต่อจาก Siamwalla (1975a ; 1975b) และ อัมมาร์ สยามวาลา (2522)

## 2. การศึกษาทั่วไปว่าด้วยนโยบายฟรีเมียมข้าว

ในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับนโยบายฟรีเมียมข้าว มีหนังสืออย่างน้อย

3 ประเภท ที่กล่าวถึงนโยบายฟรีเมียมข้าว คือ

- (1) หนังสือว่าด้วยประวัติคำศัพท์เศรษฐกิจไทย
- (2) หนังสือว่าด้วยเศรษฐกิจประเทศไทย
- (3) หนังสือว่าด้วยระบบการคลังของไทย

หนังสือว่าด้วยประวัติคำศัพท์เศรษฐกิจไทยที่กล่าวถึงนโยบายพรเสียมข้าว มีอยู่อย่างน้อย 2 เล่ม คือ Ingram (1971 : 243-265) และ keny (1982 : 113-115) ทั้งนี้ปรากฏว่า Ingram (1971) ได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายพรเสียมข้าว และนำเสนอผลการวิเคราะห์ว่าด้วยผลกระทบอันเกิดจากนโยบายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยยึดถืองานของ Sanittanont (1967a ; 1967b) เป็นหลัก จุดเด่นของ Ingram (1971) อยู่ที่ความพยายามของผู้เขียนในการประมวลข้อถกเถียงเกี่ยวกับพรเสียมข้าว อย่างรอบด้านพร้อมทั้งนำเสนอประสัทธิพยานข้อเท็จจริง ซึ่งรวบรวมจากงานวิจัยต่าง ๆ ที่มีศึกษาไว้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การนำเสนอประสัทธิพยานข้อเท็จจริงสามารถกระทำได้ภายในขอบเขตอันจำกัด ตามเงื่อนไขแห่งกาลเวลา ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นก่อนปี 2514 และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า งานวิจัยในประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวกับพรเสียมข้าวในช่วงก่อนปี 2514 มีอยู่ไม่มากนัก แต่เป็นเรื่องน่ายินดีที่ keny (1982) ได้ประมวลผลงานวิจัยสมัยใหม่ไว้อย่างกว้างขวาง ต่างกันแต่เพียงว่า keny (1982) มิได้พรรณาประวัติความเป็นมาของนโยบายพรเสียมข้าว มากเท่าที่ควร และมีได้นำเสนอข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวนี้อย่างเป็นระบบ จุดเด่นของหนังสือนี้อยู่ที่การนำเสนอประสัทธิพยานข้อเท็จจริงจากผลงานวิจัยสมัยใหม่

หนังสือว่าด้วยเศรษฐกิจประเทศไทยที่กล่าวถึง เรื่องพรเสียมข้าว มีอยู่  
อย่างน้อย 4 เล่ม คือ

- (1) Mousny (1964 : 34-50) หนังสือเล่มนี้ไม่สามารถเล่นออกภาพผลกระทบอันเกิดจากการสกัดเก็บพรเสียมข้าวได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากช่วงเวลาเขียนหนังสือเล่มนี้ห่างจากช่วงเวลาเริ่มเก็บพรเสียมข้าวไม่ถึง 10 ปี ประกอบกับการศึกษาและการวิจัยว่าด้วยพรเสียมข้าวในขณะนั้น (2505-2506) ยังมิได้มีอย่างกว้างขวาง จึงมีอาจ

ประเมินผลกระทบได้อย่างรอบด้าน จุดเด่นของหนังสือนี้อยู่ที่การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนที่ระบบพรีเมียมข้าวจะเข้ามาแทนที่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบหลายอัตรา

(2) Silcock (1967a) เป็นหนังสือรวมบทความว่าด้วยเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีบทความเกี่ยวข้องกับเรื่องพรีเมียมข้าวอยู่ 3 เรื่อง คือ Corden (1967) ซึ่งกล่าวถึงระบบการปฏิรูตราเงินตราระหว่างประเทศและการสกัดเก็บภาษีจากการค้าระหว่างประเทศ Usher (1967) ซึ่งกล่าวถึงวิธีการค้าข้าวในระบบเศรษฐกิจไทยและภาวะการแข่งขันในตลาดข้าว และ Silcock (1967b) ซึ่งกล่าวถึงพรีเมียมข้าวกับการกระจายการผลิตทางการเกษตร

(3) Ishikawa (1970 : 87-95) หนังสือเล่มนี้เสนอการเปรียบเทียบกลยุทธ์การพัฒนาการเกษตรในภาคกลางของเกาะลูซอน (Central Luzon) ประเทศฟิลิปปินส์ กับภาคกลางของประเทศไทย โดยกล่าวถึงนโยบายพรีเมียมข้าวของรัฐบาลไทยอย่างค่อนข้างฉาบฉวย ซึ่งเทียบมิได้กับงานของ Ingram (1971 : 243-265) ซึ่งเขียนขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกัน

(4) Marzouk (1972 : 136-140) เน้นเฉพาะผลกระทบของนโยบายพรีเมียมข้าวที่มีต่อการกระจายการผลิตทางการเกษตร

หนังสือ/รายงานว่าด้วยระบบการคลังของไทยมีอยู่อย่างน้อย 4 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นหนังสือซึ่งเคยปรากฏในรูปวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท 1 เรื่อง คือ Lewchalermwong (1972) ส่วนที่เหลืออีก 3 เรื่อง เป็นรายงานขององค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ Lent and Hirao (1970), IBRK (1974) และ Meerman (1978) โดยที่เรื่องสุดท้ายนี้เกือบได้กล่าวถึงพรีเมียมข้าวเลย ในขณะที่ Lewchalermwong (1972 : 96-112) นำเสนอประวัติความเป็นมาของนโยบายพรีเมียมข้าว และจำแนกประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวนี้ว่าเป็นระบบ Lent and Hirao (1970 : 93-95) ให้ความสนใจเฉพาะด้านการบริหารการสกัดเก็บและ

ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2510-2513 โดยมีโต้แย้งวิเคราะห์ผลกระทบ อันเกิดจากการสกัดเก็บภาษีเมียมข้าวอย่างเป็นระบบ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นผลการศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มากพอสมควรแล้ว กระนั้นก็ตามผู้เสนอรายงานยังแสดงความกล้าหาญชาญชัยด้วยการประกาศว่า นโยบายภาษีเมียมข้าวอาจก่อประโยชน์ลู่ทริแก่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยที่ไม่มีบทพิสูจน์ยืนยันแต่ประการใด IBRD (1974 : 59-67) นำเสนอพัฒนาการของนโยบายภาษีเมียมข้าวอย่างเป็นระบบมากกว่า และอภิปรายถึงผลกระทบที่มีต่อการกระจายรายได้และการจัดสรรทรัพยากร โดยมีความเห็นเอนเอียงไปในด้านกลุ่มผู้คัดค้านภาษีประเภทนี้ แต่ไม่ถึงกับเสนอให้ยกเลิกการสกัดเก็บภาษีเมียมข้าว เพียงแต่เสนอให้รวมภาษีเมียมข้าวกับอากรข้าวส่งออกเข้าด้วยกัน และค่อย ๆ ลดอัตราภาษีประเภทนี้ลง

ในบรรดาหนังสือสามประเภทนี้ Ingram (1971) และ Peeny (1982)

ซึ่งเป็นหนังสือว่าด้วยประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย สามารถนำเสนอลำดับความเป็นมา และประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายภาษีเมียมข้าวได้ชัดเจนกว่าหนังสืออีกสองประเภท

จากการสำรวจงานศึกษาวิจัยว่าด้วยเรื่องนโยบายภาษีเมียมข้าว เราพบ งานวิชาการส่วนใหญ่จำกัดการศึกษาเฉพาะนโยบายของรัฐบาลไทย อย่างเอกเทศ งานวิชาการที่มีลักษณะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative studies) มีอยู่น้อยมาก เท่าที่สำรวจได้มีอยู่เพียง 3 เรื่อง คือ Ayal (1965) ซึ่งเปรียบเทียบนโยบายข้าวของรัฐบาลไทยกับพม่า Tsujii (1973) ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบนโยบายข้าวของรัฐบาลไทย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา และ Kanivichaporn (1979) ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบนโยบายข้าวของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ใน เอเชีย อันประกอบด้วยไทย พม่า อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ฮองกง และสิงคโปร์



### 3. ข้อมูลในการศึกษาพรี เมียมข้าว

ดังได้กล่าวแล้วว่า พรี เมียมข้าวเป็นหัวข้อที่มีการศึกษาและการวิจัยเป็นอันมาก และโดยเหตุที่ข้าวเป็นธัญญาหารที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศไทย จึงมีผู้พยายามรวบรวมข้อมูล เพื่อจัดทำคลังข้อมูล (data bank) เกี่ยวกับข้าว ซึ่งมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ต้องการศึกษาและวิจัย เรื่องข้าวอย่างมาก Pookkachatikul and Welsch (1976) เป็นคลังข้อมูลเกี่ยวกับอัตราพรี เมียมข้าวประเภทต่าง ๆ ระหว่างวันที่ 30 ธันวาคม 2497 จนถึงวันที่ 6 ธันวาคม 2516 Gaesuwan, et.al. (1976) เป็นคลังข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตและการบริโภคข้าวของไทย ระหว่างปี 2490-2517 Pookkachatikul, et. al. (1976) เป็นคลังข้อมูลราคาข้าวในประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมทั้งราคาส่งออก ราคาขายส่ง ราคาขายปลีก และราคาที่ชาวนาได้รับโดยไม่เพียงแต่จะมีทั้งราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกเท่านั้น หากยังเก็บรวบรวมราคาข้าวในจังหวัดสำคัญ ๆ ในแง่ของการผลิตและการค้าข้าวอีกด้วย ข้อมูลล่าสุดที่รวบรวมไว้มีถึงปี 2516 โดยที่ข้อมูลบางประเภทสามารถรวบรวมย้อนหลังไปจนถึงปี 2496 แต่บางประเภทรวบรวมได้เพียงถึงปี 2513 เท่านั้น

สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute) ณ เมืองลอส บันยอส (Los Banyos) ประเทศฟิลิปปินส์ ได้เริ่มจัดทำ World Rice Statistics ตั้งแต่ประมาณปี 2519 และได้จัดทำติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือชุดนี้มีทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตและการค้าข้าวระหว่างประเทศ โดยมีข้อมูลย้อนหลังไปจนถึงประมาณปี 2493 ดูอากิเช่น Palacpac (1980) เป็นต้น

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จัดทำข้อมูลสถิติเกี่ยวกับข้าว หนังสือสถิติที่สำคัญมีอยู่ 2 ชุด ชุดแรกได้แก่ Production Yearbook ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่การเพาะปลูกข้าว



ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ และประสิทธิภาพในการเพาะปลูกข้าวของประเทศต่าง ๆ ชุดที่สอง ได้แก่ Trade Yearbook ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวระหว่างประเทศ

กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกาได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับพืชผลต่าง ๆ ออกเผยแพร่ ซึ่งมีข้าวรวมอยู่ด้วย ข้อมูลดังกล่าวนี้ปรากฏใน Agricultural Statistics และ Foreign Agriculture Circular : Grains ประเภทของข้อมูลที่กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริการวบรวมเผยแพร่นี้ได้แตกต่างจากข้อมูลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กล่าวคือ มีทั้งข้อมูลการผลิตและการค้าข้าวระหว่างประเทศ โดยมีขอบเขตครอบคลุมทั่วโลก อย่างไรก็ตาม การสำรวจปรากฏอยู่เนื่อง ๆ ว่า ข้อมูลจากแหล่งทั้งสองนี้ได้ตัดตรงกัน การศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลสองชุดนี้ปรากฏใน Paulino and Tseng (1980)

หน่วยราชการไทยเองก็ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข้าว ดังเช่น วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ของกระทรวงพาณิชย์ และ รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนสถิติการเกษตรแห่งประเทศไทย ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ให้ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ปริมาณการผลิตข้าว และราคาข้าว

หากเราจำแนกข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา เรื่องพรีเมียมข้าวออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ข้อมูลเกี่ยวกับพรีเมียมข้าว ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตข้าว และข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวระหว่างประเทศ เราพอจะประมวลแหล่งข้อมูลได้ดังนี้

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับพรีเมียมข้าว ข้อมูลเกี่ยวกับพรีเมียมข้าวในช่วงก่อนปี 2498 ปรากฏใน Inthachat (1960) ในช่วงหลังปี 2498 ปรากฏใน Pookkachatikul and Welsch (1976), Siamwalla (1975a), และ ลูย์ใจ สิบตระกูล และคณะ (2525)

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตข้าว อันประกอบด้วยพื้นที่การเพาะปลูกข้าว และปริมาณข้าวที่ผลิตได้ ปรากฏใน Gaesuean, et.al. (1976) และเอกสารของหน่วยงานต่างประเทศ ดังเช่น World Rice Statistics ของ IRRI Production Yearbook ของ FAO และ Agricultural Statistics ของ USA

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวระหว่างประเทศ ข้อมูลช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองสามารถรวบรวมได้จาก Statistical Year Book of the Kingdom of Siam แหล่งข้อมูลอื่น ๆ ได้แก่ Wickizer and Bennett (1941), Taylor and Taylor (1943), Yates (1959), FAO (1965) และ Feeny (1982 b) ส่วนข้อมูลช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปรากฏใน ลูยใจ สืบตระกูล และคณะ (2525), และ USDA (1984) ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานต่างประเทศ ดังเช่น World Rice Statistics ของ IRRI Trade Yearbook ของ FAO และ Foreign Agriculture Circular : Grain ของ USDA

การศึกษาว่าด้วยพรีเมียมข้าวมีการกระทำโดยเอกเทศ แยกต่างหากจากนโยบายข้าวต้อนอื่น ๆ ของรัฐบาล การประมวลนโยบายข้าวระหว่างปี 2505-2525 ปรากฏใน ลูยใจ สืบตระกูล และคณะ (2525) การวิเคราะห์นโยบายข้าวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองปรากฏใน Ingram (1971 : 87-92 and 243-261), Corden (1967), Mousny (1964) และ Yang (1957) แต่การวิเคราะห์ชนิดเจาะจงปรากฏใน Siamwalla (1975a; 1975b) ซึ่งศึกษานโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่างปี 2498-2516 โดยได้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับอัตราข้าวสำรองระหว่างเดือนมีนาคม 2505 ถึงเดือนสิงหาคม 2516 ไปด้วย พร้อมทั้งคำนวณหาการสูญเสียเงินได้อันพึงได้ของพ่อค้าส่งออกอันเกิดจากการสำรองข้าวระหว่างเดือนมีนาคม 2505 ถึงเดือนกันยายน 2510 ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราข้าวสำรองยังปรากฏใน Wattanutchariya (1978: 27) ซึ่งนำเสนอข้อมูลระหว่างปี 2505-2519

การรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการศึกษาและวิจัยเรื่องข้าวโดยทั่วไป และพรีเมียมข้าวโดยเฉพาะอย่างมาก ควรที่จะดำเนินการให้มีการจัดทำคลังข้อมูลเหล่านี้ต่อไป โดยปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ยังไม่มีการจัดทำคลังข้อมูลเกี่ยวกับอากรข้าวส่งออกอย่างเป็นระบบ แม้ว่าภาชิตังกล่าวนี้จะก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจไม่มากนัก แต่การจัดทำคลังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้จะช่วยให้มีการศึกษาพรีเมียมอย่างละเอียดและประณีตขึ้น

#### 4. บทสรุป

จากการสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ ในบทนี้ เราได้ข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำเนิดของนโยบายพรีเมียมข้าวยังเป็นเรื่องที่มีความไม่ชัดเจนอยู่เป็นอันมาก แม้ว่าการศึกษาของนโยบายพรีเมียมข้าวในช่วงหลังปี 2498 จะมีอยู่มากพอสมควร แต่เรื่องราวของพรีเมียมข้าวในช่วงก่อนปี 2498 ยังมีความคลุมเครืออยู่มาก ขณะเดียวกัน พัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าวหลังปี 2516 ก็ยังมิได้มีการศึกษาเจาะลึกดังเช่นที่ Siamwalla (1975a; 1975b) ได้ศึกษาช่วงระหว่างปี 2498-2516 ดังนั้น การส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยพัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าวจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำ แต่ควรเน้นการส่งเสริมเฉพาะเรื่องกำเนิดของนโยบายพรีเมียมข้าว และพัฒนาการของนโยบายพรีเมียมข้าวช่วงหลังปี 2516

(2) การสกัดทศสังข์ข้อมูลว่าด้วยข้าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาเรื่องข้าวโดยทั่วไป และเรื่องนโยบายพรีเมียมข้าวโดยเฉพาะ แม้ว่าการสกัดทศสังข์ข้อมูลดังกล่าวนี้จะมีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาทศสังข์ข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ทศสังข์ข้อมูลที่พึงจัดทำให้เป็นระบบ ได้แก่ ทศสังข์ข้อมูลนโยบายข้าว ทศสังข์ข้อมูลพรีเมียมข้าว ทศสังข์ข้อมูลการผลิตข้าว ทศสังข์ข้อมูลราคาข้าว และทศสังข์ข้อมูลการค้าข้าวระหว่างประเทศ