



### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การบริโภคเนื้อสัตว์และน้ำมันพืชได้เพิ่มขึ้นตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยสาเหตุที่สำคัญคือ การเพิ่มขึ้นในจำนวนประชากรและรายได้ ขณะเดียวกันจากผลของความต้องการเนื้อสัตว์ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากความต้องการบริโภคภายในประเทศ ประกอบกับความต้องการในการส่งออกเนื้อสัตว์ไปขายยังต่างประเทศ ดังนั้นจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเจริญเติบโตอย่างเห็นได้ชัดในลักษณะทั้งมูลค่าของผลผลิตและขนาดของการผลิต

สำหรับประเทศไทยแล้วมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตอาหารสัตว์ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งความเป็นจริงแล้วประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกเมล็ดพืชที่สำคัญต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตอาหารสัตว์ ดังนั้นจึงแสดงว่าต้นทุนโดยเปรียบเทียบในการผลิตอาหารสัตว์ของไทย จะต้องต่ำกว่าต้นทุนโดยเปรียบเทียบในการผลิตอาหารสัตว์ของประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกเมล็ดพืชต่าง ๆ ที่ใช้ในอาหารสัตว์ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และข้าว ซึ่งพืชเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการให้พลังงานในอาหารสัตว์ แต่ปรากฏว่ายังคงขาดแคลนส่วนประกอบที่สำคัญที่ให้โปรตีนในอาหารสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ กากถั่วเหลือง ด้วยเหตุนี้เองการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ จึงทำให้มีการขยายตัวในการนำเข้ากากถั่วเหลือง ดังจะเห็นได้จากว่ามี การนำเข้ากากถั่วเหลืองเพิ่มขึ้นจาก 335 ล้านบาทในปี 2522 มาเป็น 1,497 ล้านบาท ในปี 2531<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Thailand Development Research Institute (TDRI), The Vegetable Oil and Animal Feeds Model For Thailand, December 1985.

เนื่องจากในกระบวนการผลิตน้ำมันจากเมล็ดพืชน้ำมันจะให้ผลผลิตร่วมกัน 2 อย่าง คือ กาก และน้ำมัน และส่วนผสมหลาย ๆ อย่างในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ เป็นผลพลอยได้มาจาก อุตสาหกรรมน้ำมันพืช ดังนั้น ต้นทุนในการผลิตของอุตสาหกรรมทั้ง 2 จึงขึ้นอยู่กับราคาของวัตถุดิบ ที่ใช้ในการผลิต คือ กากพืชน้ำมัน และเมล็ดพืชน้ำมัน เพราะฉะนั้นต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรม น้ำมันพืช และอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ จึงมีความสัมพันธ์กับราคาของเมล็ดพืชน้ำมันโดยตรง และ ราคาจะเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับ การเพิ่มขึ้นในการผลิตเมล็ดพืชน้ำมัน และราคา เมล็ดพืชน้ำมันในตลาดโลก

ด้วยเหตุที่น้ำมันพืช อาหารสัตว์ และเนื้อสัตว์เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงในราคาของสินค้าตัวหนึ่งก็จะมีผลกระทบต่อราคาสินค้า ตัวอื่น ๆ ไม่ทางตรงก็โดยทางอ้อม ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบการผลิตสินค้าตัว ใดตัวหนึ่งก็ย่อมจะมีผลต่อกลุ่มการผลิตน้ำมันพืช อาหารสัตว์ และเนื้อสัตว์ อีกทั้งส่วนอื่น ๆ ของ ระบบเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย

เมื่อพิจารณาส่วนประกอบของอาหารสัตว์นั้นจะพบว่ามีส่วนประกอบของวัตถุดิบที่สำคัญอยู่ 3 ชนิด คือ ข้าวโพด กากถั่วเหลือง และปลาป่น จากปริมาณการผลิตอาหารสัตว์รวมทุกประเภท ในปี 2533 นั้น พบว่ามีการใช้ข้าวโพดเป็นส่วนประกอบถึงร้อยละ 50 กากถั่วเหลืองร้อยละ 8 และใช้ปลาป่นอีกร้อยละ 8<sup>1</sup> และในบรรดาวัตถุดิบทั้ง 3 ชนิดพบว่า ข้าวโพด และปลาป่นเป็นวัตถุดิบที่มีการส่งออก แต่สำหรับกากถั่วเหลืองแล้วปริมาณการผลิตมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ใน ประเทศ ทำให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์ต้องพึ่งพิงกากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ การนำเข้ากากถั่ว เหลืองจากต่างประเทศนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อมูลค่า ยังส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตภายในประเทศ อีกด้วย เนื่องจากถั่วเหลืองจากต่างประเทศมีต้นทุนในการผลิตต่อไร่ต่ำกว่าในประเทศ ดังนั้น การเปิดเป็นตลาดเสรีสำหรับถั่วเหลืองแล้วจะทำให้ถั่วเหลืองจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาดถั่ว เหลืองภายในประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองเดือดร้อน

---

<sup>1</sup> นิทรา อาลัยเวช, "ผลกระทบของนโยบายการนำเข้ากากถั่วเหลือง ต่อตลาดกาก ถั่วเหลือง ตลาดเมล็ดถั่วเหลือง และตลาดเนื้อสัตว์," วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ตารางที่ 1.1 มูลค่าของเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง ที่ส่งออกและนำเข้าระดับประเทศ

(หน่วย : 1000 บาท)

ปีการเพาะปลูก	การส่งออก			การนำเข้า			รวมมูลค่า การส่งออก (บาท)	รวมมูลค่า การนำเข้า (บาท)	ดุลการค้า + เพิ่ม - เสีย
	เมล็ด ถั่วเหลือง (มูลค่า)	น้ำมัน ถั่วเหลือง (มูลค่า)	กาก ถั่วเหลือง (มูลค่า)	เมล็ด ถั่วเหลือง (มูลค่า)	น้ำมัน ถั่วเหลือง (มูลค่า)	กาก ถั่วเหลือง (มูลค่า)			
	2524/25	22,570	-	2,879	105	201,433			
2524/26	11,397	-	2,295	17,830	132,737	1,219,733	13,692	1,370,300	-1,356,608
2526/27	9,272	-	1,061	25	280,138	1,120,049	10,333	1,400,257	-1,389,924
2527/28	8,708	-	2,267	533	782,420	1,743,624	10,957	2,526,577	-2,515,602
2528/29	21,697	972	41	20	282,139	761,053	22,710	1,043,212	-1,020,502
2529/30	2,890	199	-	12	58,832	1,188,561	3,089	1,247,405	-1,244,316
2430/31	517	302	-	250,568	106,554	1,511,426	819	1,868,548	-1,867,729
2531/32	203	422	-	16,840	119,531	1,560,116	625	1,696,487	-1,695,862
2532/33	215	675	-	1,283	76,618	1,370,050	890	1,447,951	-1,447,061

ที่มา : ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นรัฐบาลก็ได้แทรกแซงการนำเข้าโดยการนำมามาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อควบคุมการนำเข้าถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง โดยกำหนดเป็นโควตา (Quota) การนำเข้ามาตรการดังกล่าวนี้ ประเทศไทยมีโอกาสใช้ได้เพียงปีกว่า ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเองให้รัฐบาลไทยแก่มาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าถั่วเหลือง และกากถั่วเหลืองกล่าวคือให้ใช้กำแพงภาษี (Tariff Wall) เป็นเครื่องมือในการปกป้องเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองในประเทศ แทนที่จะใช้ระบบโควตา (Quota) ควบคุมการนำเข้าแต่อย่างไรก็ตาม ความต้องการกากถั่วเหลือง ก็ยังคงไม่เพียงพอกับการนำมาใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายนำเข้ากากถั่วเหลือง ปลายปีตามมา และในที่สุดก็ออกมาในรูปของการกำหนดค่าธรรมเนียมนำเข้าพิเศษหรือเซอร์ชาร์จ (Surcharge) มาแทน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบนำเข้ากากถั่วเหลืองดังกล่าวนี้ ได้ช่วยผ่อนคลายนโยบายการขาดแคลนกากถั่วเหลือง และก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ผลิตเนื้อสัตว์ ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ และผู้ส่งออกเนื้อสัตว์แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกร และโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลือง กล่าวคือระดับราคาเมล็ดถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง มีแนวโน้มลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับระบบโควตา จึงเห็นได้ว่าการใช้ระบบการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่แตกต่างจากการใช้ระบบโควตาการนำเข้ากากถั่วเหลือง ดังนั้นปัญหาจึงอยู่ในประเด็นที่ว่า เกิดความขัดแย้งระหว่างมาตรการการนำเข้าแทรกแซงตลาดของรัฐบาลในส่วนของระบบการควบคุมการนำเข้าแบบโควตา และการเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าพิเศษกับกลุ่มผลประโยชน์ของบุคคล 2 ฝ่ายคือ เกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลือง และโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลือง รวมทั้งผู้บริโภครถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลกระทบจากมาตรการคุ้มครองการผลิตถั่วเหลือง ทั้งที่เป็นระบบการกำหนดโควตานำเข้า และระบบการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ การนำเข้ากากถั่วเหลืองที่มีต่อภาคอุตสาหกรรม หรือตลาดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลให้เหมาะสมต่อไปในภายหน้า

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อต้องการที่จะประเมินผลกระทบจากมาตรการคุ้มครองการผลิตถั่วเหลืองของรัฐบาลไทย โดยการนำเข้าแทรกแซงตลาดถั่วเหลือง ในรูปแบบของกำหนดโควตาการนำเข้ากากถั่วเหลือง





และการเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าพิเศษ (Surcharge) ที่มีต่อระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง โดยทำการเปรียบเทียบผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการ (Welfare Change)

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากว่ามาตรการคุ้มครองการผลิตถั่วเหลืองในถิ่นที่หมายถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการแทรกแซงตลาดถั่วเหลืองซึ่งประกอบด้วยมาตรการทางด้านควบคุมปริมาณการนำเข้า และมาตรการควบคุมทางด้านราคา อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง<sup>\*</sup> แตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงจะต้องมีการแบ่งภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริโภคถั่วเหลือง และผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง รวมทั้งอุตสาหกรรมการผลิตอื่น ๆ ที่จะใช้ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งได้แก่

(1) อุตสาหกรรมที่ใช้เมล็ดถั่วเหลือง ในถิ่นที่หมายถึง การใช้เมล็ดถั่วเหลืองเพื่อทำการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป และการใช้เมล็ดถั่วเหลืองในโรงงานสกัดน้ำมันพืชซึ่งมีสัดส่วนการใช้เมล็ดถั่วเหลืองสูงสุด

(2) อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง เนื่องจากว่าในการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองจะได้ผลผลิตร่วม (Joint Product) ออกมาเป็นกากถั่วเหลือง ซึ่งถูกใช้เป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตอาหารสัตว์ ดังนั้นปริมาณกากถั่วเหลืองจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตน้ำมันถั่วเหลือง

(3) อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ซึ่งใช้กากถั่วเหลืองเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการผลิต และเนื่องจากความต้องการเนื้อสัตว์ที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลต่อความต้องการใช้อาหารสัตว์ จึงทำให้ความต้องการใช้กากถั่วเหลืองทวีปริมาณมากขึ้นตาม จนกระทั่งปริมาณการผลิตภายในประเทศมีไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จึงต้องมีการนำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศ ซึ่งนับได้ว่าเป็นภาคอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญอย่างมากในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง

---

\* ระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองในถิ่นที่หมายถึง การผลิตถั่วเหลือง การสกัดน้ำมันถั่วเหลือง การผลิตกากถั่วเหลือง การบริโภคถั่วเหลือง และผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง รวมทั้งอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบในการผลิต

(4) อุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ สำหรับการผลิตเนื้อสัตว์ในประเทศไทยนั้นมียุทธศาสตร์ประเภทแต่ที่สำคัญและมีความต้องการใช้กากถั่วเหลืองมากมียุทธศาสตร์ 2 ประเภทคือ การเลี้ยงไก่เนื้อ สุกร

ดังนั้นขอบเขตของการศึกษาวิชานี้ฉบับนี้ จึงจะครอบคลุมภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับถั่วเหลือง และผลิตภัณฑ์จากถั่วเหลือง 5 ตลาดด้วยกันคือ ตลาดเมล็ดถั่วเหลือง ตลาดน้ำมันถั่วเหลือง ตลาดกากถั่วเหลือง ตลาดไก่เนื้อ และตลาดสุกร

#### 1.4 วิธีการศึกษา

โดยทั่วไป ในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลที่มีผลต่อการบิดเบือนของราคาสินค้าใด ๆ นั้นมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงใน Consumer หรือ Producer Surplus ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นที่รับรองกันอย่างกว้างขวางว่า การเข้าแทรกแซงในตลาดหนึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อตลาดอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดแก่ดุลยภาพทั่วไป จึงจะต้องได้รับการพิจารณาในแง่ของผลกระทบต่อสวัสดิการ (Welfare effects)

เนื่องจากการที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง โดยผ่านการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น กำหนดโควตาการนำเข้ากากถั่วเหลือง หรือการเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าเป็นพิเศษ (Surcharge) นั้นย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันไปตามแต่ละมาตรการ นอกจากนี้ผู้บริโภคคนสุดท้ายในแต่ละอุตสาหกรรมในระบบอุตสาหกรรมดังกล่าวก็จะได้รับผลกระทบมากน้อยต่างกันขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์กากถั่วเหลือง และอุปสงค์น้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งอุปสงค์กากถั่วเหลืองมีค่าความยืดหยุ่นต่ำกว่า<sup>1</sup> ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีสินค้าที่ใช้ทดแทนกากถั่วเหลืองในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อยู่มาก เช่น ปลาป่น กากถั่วลิสง กากทานตะวัน และกากเรปซีด เป็นต้น แต่ความสามารถในการทดแทนมีอยู่ได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถทดแทนได้ทั้งหมด

<sup>1</sup> สุกส์ัน เศรษฐบุณยสร้าง. "อัตราการค้าของอุตสาหกรรมถั่วเหลือง." วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 8 (กันยายน 2533): 59 : 58



ซึ่งการประมาณค่าผลกระทบจากมาตรการคุ้มครองการผลิตข้าวเหลืองของไทยนั้น จะทำการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณโดยการสร้างแบบจำลองเศรษฐมิติ (Econometrics Model) ที่แสดงถึงผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลือง โดยอาศัยสมการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกัน ทั้งในด้านอุปสงค์ อุปทาน และราคา ซึ่งประกอบด้วย สมการเชิงเดี่ยว (Single Equations) และระบบสมการเกี่ยวเนื่อง (Simultaneous equation) ต่อจากนั้นนำแบบจำลองที่สร้างขึ้นมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบในเชิงนโยบาย (Policy Analysis) ซึ่งเกิดจากมาตรการคุ้มครองการผลิตข้าวเหลืองของไทย โดยทำการเปรียบเทียบใน 3 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก รัฐบาลเข้าทำการแทรกแซงระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลือง โดยการจำกัดการนำเข้าใช้ระบบโควตา (Quota) กรณีที่ 2 รัฐบาลเข้าทำการแทรกแซง โดยมีมาตรการกำหนดค่าธรรมเนียบนำเข้าพิเศษ (Surcharge) และกรณีที่ 3 ยกเลิกการแทรกแซง คือ ปลดปล่อยให้มีการนำเข้าข้าวเหลืองและผลิตภัณฑ์ข้าวเหลืองจากต่างประเทศอย่างเสรี การเปรียบเทียบดังกล่าวก็เพื่อที่จะหาผลแตกต่างในการเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการ (Welfare change) ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

### 1.5 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้มีลักษณะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ในระหว่างปี 2523-2534 โดยเป็นข้อมูลทางด้านการผลิต การบริโภค ราคาการส่งออก และนำเข้าในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลือง ซึ่งรวบรวมจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์
- กระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การวิเคราะห์ผลกระทบจากมาตรการคุ้มครองการผลิตข้าวเหลืองของไทย สามารถจะนำไปใช้ในการประเมินผลของการแทรกแซงตลาดของรัฐบาล (ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่าเหตุผลของการแทรกแซงเกิดขึ้นเนื่องจากระบบราคาไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการแก่ผู้บริโภคและผู้ผลิตในสัดส่วนที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลทั้งสองกลุ่มอย่างสูงสุด) ว่ารัฐบาลควรจะเข้าดำเนินการแทรกแซงในระดับใด โดยวิธีใด นอกจากนี้จะยังทำให้ทราบถึงพฤติกรรมการปรับตัวและโครงสร้างของผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลืองเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย