

การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าตัวเหลือง



นาย สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974 - 568 - 163 - 6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012579

i 10292743

THE ANALYSIS OF SOYBEAN IMPORT POLICY

MR. SAMRIT YOSSOMSAKDI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974 - 568 - 163 - 6

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง

โดย นาย สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรชัย)  
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา)

..... กรรมการ  
(นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง
ชื่อนิสิต	นาย สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณผล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ
ภาควิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา	2529



บทคัดย่อ

ถั่วเหลืองเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย เนื่องจากการใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการบริโภคในชีวิตประจำวัน และใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ แต่ผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศมีไม่เพียงพอความต้องการใช้ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วสืบเนื่องจากนโยบายส่งเสริมการส่งออกเนื้อสัตว์ (เนื้อไก่และสุกร) ไปยังตลาดต่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง ในแต่ละปีประเทศไทยจึงจำเป็นต้องสั่งซื้อและนำเข้าถั่วเหลืองจากต่างประเทศเป็นมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากถั่วเหลืองที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารสัตว์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องของฝ่ายต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง ซึ่งมีสาเหตุจากการที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายการผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการใช้เพื่อลดการนำเข้า อันจะเป็นการสงวนเงินตราของประเทศได้ทางหนึ่ง

การศึกษาดังนี้ได้นำมาวิเคราะห์ถึงการก่อตัวของนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง เหตุผลความเป็นมาของนโยบายดังกล่าว และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะมาตรการควบคุมการนำเข้าจากถั่วเหลืองซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประสงค์จะขอนำเข้าต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำมันพืชในประเทศให้สามารถขายผลผลิตของตนได้

มีผู้เกี่ยวข้องของหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นโยบายที่รัฐบาลได้ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มี  
ส่วนเกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองบางกลุ่ม

ดังนั้น จากผลการศึกษาวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ขอเสนอแนะเพื่อ  
แก้ไขปรับปรุงนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเกิดความเป็นธรรม  
แก่ผู้เกี่ยวข้องของกลุ่มต่าง ๆ มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ  
นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่รัฐบาลกำหนดไว้

Thesis Title THE ANALYSIS OF SOYBEAN IMPORT POLICY

Name MR. SAMRIT YOSSOMSAKDI

Thesis Advisor ASSISTANT PROFESSOR ISARA SUWANABOL, Ph.D.  
ASSISTANT PROFESSOR SUPACHAI YAVAPRABHAS, Ph.D.

Department PUBLIC ADMINISTRATION

Academic Year 1986



#### ABSTRACT

SOYBEAN IS ONE OF THE IMPORTANT CASH CROPS OF THAILAND BECAUSE IT HAS BEEN USED WIDELY IN OUR DAILY LIVES AND ALSO USED AS ANIMAL FEEDS IN THE COUNTRY. BUT SOYBEAN PRODUCED IN THAILAND IS NOT SUFFICIENT TO MEET THE GROWING DEMAND OF ANIMAL FEEDS INDUSTRIES, WHICH EXPORT A SUBSTANTIAL AMOUNT OF ANIMAL MEAT (CHICKEN AND PORK) TO FOREIGN COUNTRIES FOR THAT, EACH YEAR OUR COUNTRY HAS SPENT MORE THAN 1,000 MILLION BAHT ANNUALLY TO IMPORT ADDITIONAL SOYBEAN PRODUCTS, ESPECIALLY, SOYBEAN MEAL.

IN THIS CONTEXT, GOVERNMENT'S SOYBEAN IMPORT POLICY HAS IMPORTANT IMPLICATIONS AND EFFECTS OF THE ACTIVITIES RELATED TO RELEVANT INTERESTED GROUPS IN SOYBEAN INDUSTRIES. THE MAIN OBJECTIVES OF THIS POLICY ARE TO ENCOURAGE SOYBEAN FARMERS INCREASING THEIR PRODUCTS IN ORDER TO MEET THE GROWING DEMAND WHICH AS A RESULT WILL SAVE AND EARN MORE FOREIGN CURRENCIES FOR THAILAND.

THIS STUDY TRIES TO ANALYSE THE FORMULATION OF SOYBEAN IMPORT POLICY, ITS BACKGROUND AND THE WAY IT HAS BEEN IMPLEMENTED IN THE COUNTRY, ESPECIALLY THE QUOTA SYSTEM OF SOYBEAN MEAL ADAPTED TO HELP DOMESTIC SOYBEAN OIL INDUSTRIES TO SELL THEIR PRODUCTS.

THERE ARE MANY INTERESTED GROUPS INVOLVED IN THE SOYBEAN INDUSTRIES WHO AFFECTED BY THIS POLICY. IT WAS FOUND THAT LIMITATIONS OF THE POLICY MADE HAS NOT GIVEN FAIR SHARES TO THE INTERESTED GROUPS CONCERNED.

BASED ON THE DETAIL FINDINGS AND ANALYSIS OF THE STUDY AND TAKING INTO CONSIDERATION OF THE STUDY, SOME RECOMMENDATIONS ARE MADE TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF THIS IMPORT POLICY IN ORDER TO BRING OUT EQUAL BENEFIT MORE SUITABLE WAY FOR ALL INTERESTED GROUPS AND TO MEET THE OBJECTIVES OF THE GOVERNMENT IN THIS REGARD.



### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัย มาด้วยดีตลอด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านรองอธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ (นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช) ซึ่งในอดีตท่านเคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการค้าภายใน และรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ โดยที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้อาศัยความรู้ และประสบการณ์ของท่านในฐานะที่เคยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการนำเข้าวัตถุดิบให้ คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนค้ำจุนใจจากผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ตลอดจนเพื่อน ๆ ในกรมการค้าต่างประเทศและกรมการค้าภายใน ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ในบางประการ ผู้เขียนขออภัยไว้ แต่เพียงผู้เดียว หากมีความดีและประโยชน์ในการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ต่อผู้อ่านแล้ว ผู้เขียนขออุทิศและมอบให้แก่กรมการค้าต่างประเทศ หน่วยงานที่ผู้เขียนปฏิบัติราชการอยู่

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์





## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ฎ
สารบัญรูปภาพ .....	ฌ

## บทที่

1. บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	5
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย .....	6
ขอบเขตของการวิจัย .....	7
ข้อตกลงเบื้องต้น .....	7
กรอบแนวความคิดในการวิจัย .....	8
ระเบียบวิธีวิจัย .....	11
การเสนอเรื่อง .....	11
2. สถานการณ์ทั่วไปของถั่วเหลือง .....	13
1. การผลิตและการค้าของโลก .....	13
2. การผลิตและการตลาดถั่วเหลืองของไทย .....	22
3. ลักษณะพื้นฐานและพฤติกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง .....	39

	หน้า
3. นโยบายการนำเข้าข้าวกล้อง .....	44
1. สถานการณ์ข้าวกล้องและมาตรการที่ใช้ ก่อนกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวกล้อง.....	45
2. มาตรการควบคุมการนำเข้าเมล็ดข้าวกล้อง และน้ำมันข้าวกล้อง .....	47
3. มาตรการควบคุมการนำเข้ากากข้าวกล้อง ....	53
4. การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าข้าวกล้อง .....	60
1. กระบวนการในการกำหนดนโยบาย การนำเข้าข้าวกล้อง .....	60
2. วิเคราะห์จุดแข็งและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายนำเข้าข้าวกล้อง .....	68
3. ผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย การนำเข้าข้าวกล้อง .....	86
5. สรุปและขอเสนอแนะ .....	93
บรรณานุกรม .....	108
ภาคผนวก .....	111
ประวัติผู้เขียน .....	136

## สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1. เปรียบเทียบปริมาณการผลิตจริงและความต้องการรวม ของถั่วเหลือง .....	2
2. สถิติการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง และน้ำมันถั่วเหลือง .....	3
3. เป้าหมายการผลิตและถั่วเหลืองที่ผลิตได้จริง ในปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนา .....	4
4. ปริมาณการผลิตเมล็ดถั่วเหลืองของโลก .....	13
5. ปริมาณการส่งออกเมล็ดถั่วเหลืองของโลก .....	14
6. ปริมาณการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองของโลก .....	15
7. ปริมาณการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองของโลก .....	16
8. ปริมาณการส่งออกน้ำมันถั่วเหลืองของโลก .....	17
9. ปริมาณการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองของโลก .....	18
10. ปริมาณการผลิตกากถั่วเหลืองของโลก .....	19
11. ปริมาณการส่งออกกากถั่วเหลืองของโลก .....	20
12. ปริมาณการนำเข้ากากถั่วเหลืองของโลก .....	21
13. เปรียบเทียบผลผลิตตามแผนพัฒนา กับผลผลิตจริง .....	24
14. พื้นที่เพาะปลูก ผลผลิต และต้นทุน .....	25
15. เปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่ของไทยกับผู้ผลิตสำคัญของโลก .....	26
16. ความต้องการใช้เมล็ดถั่วเหลือง .....	27
17. ปริมาณและมูลค่าเมล็ดถั่วเหลืองที่ส่งออกของ ประเทศไทยแยกเป็นรายประเทศ .....	28
18. ผลผลิต นำเข้า และการใช้น้ำมันถั่วเหลือง .....	32
19. ผลผลิต นำเข้า และการใช้กากถั่วเหลือง .....	36

20. แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียด ของการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้า เมล็ดข้าวเหลืองและน้ำมันข้าวเหลืองในปี 2525 .....	62 - 63
21. แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียด ของการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้า น้ำมันข้าวเหลืองในปี 2526 .....	64 - 65
22. แสดงระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้องและรายละเอียด ของการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้า กากข้าวเหลืองในปี 2527 .....	66 - 67
23. จุดยืนและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีต่อการ กำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง .....	85
24. ราคาตลาดในประเทศ .....	88
25. ราคาตลาดต่างประเทศ .....	89
26. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง .....	90

## สารบัญรูปภาพ

รูปภาพ	หน้า
1. วิถีตลาดข้าวเหลืองภาคเหนือ .....	31
2. ช่องทางในการผลิตและการจัดจำหน่ายน้ำมันข้าวเหลือง .....	35
3. ช่องทางการจำหน่ายกากข้าวเหลือง .....	38
4. ผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลือง .....	39
5. การคำนวณอัตราส่วนในแต่ละปี .....	59
6. แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง .....	61
7. แบบจำลองการเมืองภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง .....	69