

บทที่ 3

โครงสร้างของอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง :
ศึกษากรณีถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองในภูมิภาคอาเซียน

3.1 นโยบายของรัฐต่ออุตสาหกรรมถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง

ในกลุ่มสินค้าพืชน้ำมันนอกจาก น้ำมันปาล์ม จะจัดอยู่ในกลุ่มที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีและมาตรการที่พรมแดน เนื่องจากที่ผ่านมาทางการของไทยได้พยายามส่งเสริมให้มีการปลูกพืชน้ำมันขึ้นในประเทศ และเพื่อเป็นการส่งเสริมต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันพืช ทางการจึงให้ความคุ้มครองจากการตีตลาดของน้ำมันพืชจากต่างประเทศ ตลอดจนน้ำมันถั่วเหลืองซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มสินค้าประเภทเดียวกันนี้ และมีความใกล้ชิดกันในด้านประเภทสินค้าที่มีคุณสมบัติทดแทนกันได้มากกว่า และเป็นที่คาดว่าจะได้ผลกระทบเกี่ยวเนื่องจากผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโดยตรง เมื่อประเทศไทยจะมีการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงภายใต้ CEPT ก่อนที่จะลงเอยศึกษาถึงผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลือง จากการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงภายใต้ CEPT จะมีผลกระทบเกิดขึ้นเป็นอย่างไรต่อไปนั้น ผู้เขียนใคร่ที่จะแสดงและวิเคราะห์ถึงลักษณะทางโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองในบริบทที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร และส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง ตลอดจนศึกษาต่อไปถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่ออุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองต่อไป

ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เพาะปลูกถั่วเหลือง ได้แก่ ไทย และ อินโดนีเซีย แต่ผลผลิตส่วนใหญ่ก็จะถูกใช้บริโภคภายในประเทศเกือบทั้งหมด สำหรับประเทศอินโดนีเซียนั้นมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 7.9 ล้านไร่ ในปี 2533 มากกว่าพื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลืองไทยถึง 2 เท่า ยอดผลผลิตของ อินโดนีเซียสูงถึงประมาณ 1.2 - 1.4 ล้านตันต่อปี ในขณะที่ผลผลิตถั่วเหลือง ของไทยอยู่ที่ระดับประมาณ 3 - 6 แสนตันต่อปี¹ โดยที่ปริมาณการใช้ ถั่วเหลืองในประเทศทั้งในรูปของน้ำมันพืชบริโภคและวัตถุดิบในอุตสาหกรรม อาหารสำเร็จรูปมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี รวมทั้งการขยายตัวของอุตสาหกรรม อาหารสัตว์และการเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้น ทำให้แต่ละปีมีความต้องการถั่วเหลืองไม่ น้อยกว่าปีละประมาณ 1 ล้านตัน จึงมีการนำเข้าถั่วเหลืองในแบบต่าง ๆ สูง ขึ้นด้วย² โดยเฉพาะกากถั่วเหลืองที่มีการนำเข้า ในกระบวนการผลิตซึ่งใช้ ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบ สำหรับในที่นี้อุตสาหกรรมถั่วเหลืองหมายถึง การผลิต ถั่วเหลือง การสกัดน้ำมันถั่วเหลืองและการผลิตกากถั่วเหลือง ซึ่งจะได้ผลผลิต ออกมาพร้อมกัน ดังนั้นราคาของสินค้าทั้ง 3 ชนิดนี้จึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ อย่างแยกไม่ออก การเปลี่ยนแปลงของสินค้าตัวใดตัวหนึ่งจะมีผลโดยตรงต่อ สินค้าอีก 2 ตัวที่เหลือ³ จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองมาโดยตลอด แต่ผลผลิตจริง ๆ ไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้

¹ธนาคารไทยพาณิชย์. "AFTA โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย." เศรษฐกิจปริทัศน์ 6 (มิถุนายน 2535) : 6.

²กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร. "แนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรไทยอันเนื่องมา จากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน," มีนาคม 2535, หน้า 16.

³สุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง. "อัตรการคุ้มครองถั่วเหลือง", วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 8 (กันยายน 2533) : 59.

จากผลการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ สรุปสาเหตุที่ผลผลิตถั่วเหลืองไม่เพิ่มขึ้นมากไว้เหมือนกัน

- (1) ถั่วเหลืองเป็นพืชที่ต้องการความชื้นสูงแต่ไม่และการเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองจึงมีข้อจำกัดจากสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยที่ค่อนข้างแล้ง จึงเป็นสาเหตุให้ผลผลิตถั่วเหลืองต่อไร่ต่ำ ต้นทุนการผลิตต่อกิโลกรัมจึงสูง และ
- (2) ราคาถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองในตลาดโลกมีราคาต่ำกว่าราคาถั่วเหลืองภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้ให้การคุ้มครอง โดยการตั้งกำแพงภาษีและจำกัดปริมาณการนำเข้าเพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ผลิตถั่วเหลือง และรักษาระดับราคาถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศ จึงไม่เป็นการกระตุ้นเกษตรกรให้เพิ่มศักยภาพในการผลิตเท่าใดนัก

3.2 ระบบการตลาดและการค้าของถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง

ในระบบตลาดน้ำมันถั่วเหลือง การผลิตน้ำมันถั่วเหลืองเป็นสินค้าร่วมในการผลิตกากถั่วเหลือง กล่าวคือ เมล็ดถั่วเหลือง 1 กิโลกรัม เมื่อนำมาสกัดนอกจากจะได้กากถั่วเหลืองในสัดส่วนร้อยละ 77 แล้ว ยังได้น้ำมันถั่วเหลืองประมาณร้อยละ 15.5 โดยน้ำหนัก ปัจจุบันการผลิตของโรงงานสกัดน้ำมัน คือการผลิตกากถั่วเหลือง ส่วนน้ำมันถั่วเหลืองเป็นผลพลอยได้ ทั้งนี้ เพราะรายรับจากการขายกากถั่วเหลืองสูงกว่ารายรับจากการขายน้ำมันถั่วเหลืองเกือบ 3 เท่า⁴

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

ความต้องการบริโภคน้ำมันถั่วเหลือง

น้ำมันถั่วเหลืองที่ผลิตได้จะถูกนำไปใช้ในการบริโภคโดยตรง ในอุตสาหกรรมอาหารกระป๋องและใช้ในอุตสาหกรรมเรซินซึ่งเป็นวัตถุดิบการผลิตสี เคมี และพลาสติก โดยเฉพาะความต้องการใช้น้ำมันถั่วเหลืองสำหรับบริโภค ส่วนใหญ่เป็นความต้องการใช้บริโภคในครัวเรือนทั่วไป ความต้องการน้ำมันถั่วเหลืองเพื่อบริโภคนี้มีปริมาณ 37,416 ตัน ในปี 2532/33 หรือคิดเป็นร้อยละ 52 ของความต้องการน้ำมันถั่วเหลืองทั้งหมด และเมื่อพิจารณาแนวโน้มความต้องการน้ำมันถั่วเหลืองเพื่อบริโภคในช่วงปี 2520/21 - 2527/28 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 55 ต่อปี จนกระทั่งในปี 2528/29 การบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองได้ลดลง เหลือเพียง 27 ตัน ซึ่งลดลงจากปี 2527-28 ถึงร้อยละ 49 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองและการทดแทนโดยน้ำมันปาล์มที่มีราคาถูกกว่า ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวการผลิตน้ำมันปาล์มมีการขยายตัวอย่างมาก อย่างไรก็ตามการบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองได้เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2532/33 ล่าสุดในปี 2534 ปริมาณความต้องการบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองรวมประมาณ 7-8 หมื่นตัน⁵ ส่วนกากถั่วเหลืองซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลี้ยงไก่ เป็นสินค้าที่มีอัตราความต้องการสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน และโดยที่ปัจจุบันการเลี้ยงไก่มีอัตราการขยายตัวอย่างมาก เป็นผลมาจากการขยายตัวของการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ ทำให้ความต้องการกากถั่วเหลืองเพื่อผลิตเป็นอาหารสัตว์สูงขึ้นอย่างมาก จนกระทั่งผลผลิตภายในประเทศไม่สามารถขยายตัวได้ทัน ทำให้ต้องมีการนำเข้า

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 8.

ระบบตลาดและความต้องการใช้เมล็ดถั่วเหลือง

รัฐบาลไทยได้บรรจุโครงการเพิ่มผลผลิตถั่วเหลืองไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ซึ่งในปี 2513/14 มีการปลูกถั่วเหลือง 367.49 พันไร่ ได้ผลผลิต 50.38 พันตัน ต่อมาปี 2520/21 พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 957.53 พันไร่ มีผลผลิต 96.30 พันตัน แต่ผลผลิตต่อไร่กลับลดลงเหลือเพียง 101 กิโลกรัมต่อไร่ เท่านั้น หลังจากพื้นที่เพาะปลูกกลับมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งปี 2527/28 พื้นที่เพาะปลูกถั่วเหลืองเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้เข้าควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง เพื่อเป็นการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต พื้นที่เพาะปลูกคงเพิ่มมากขึ้นเป็น 3209 พันไร่ในปี 2532/33 อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า แม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกจะมากขึ้น แต่ผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างที่จะอยู่คงที่ประมาณ 200 กิโลกรัม ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ผลผลิตถั่วเหลืองที่เพิ่มขึ้นในช่วง 3 - 4 ปีที่ผ่านมา เป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก ไม่ใช่เป็นการเพิ่มในประสิทธิภาพการผลิตแต่อย่างใด

เมล็ดถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการอุตสาหกรรมสกัดน้ำมัน มีความต้องการใช้ในอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับผลผลิตถั่วเหลืองที่ผลิตได้ในประเทศ นับตั้งแต่ปี 2522/23 ถึง ปี 2532/33 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของความต้องการใช้กากถั่วเหลืองในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์⁶ ดังนั้น ความต้องการใช้เมล็ดถั่วเหลืองในอุตสาหกรรมสกัดน้ำมัน จึงเป็นปัจจัยสำคัญในตลาดเมล็ดถั่วเหลือง นอกจากนี้ ถั่วเหลืองยังใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหาร เช่น การผลิตเต้าหู้ นมถั่วเหลือง เต้าเจี้ยว

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 67.

ผลกระทบทาง เศรษฐศาสตร์สืบเนื่องต่ออุตสาหกรรมถั่วเหลืองและ
น้ำมันถั่วเหลือง

น้ำมันถั่วเหลืองเป็นสินค้าในกลุ่มน้ำมันพืช เช่นเดียวกับน้ำมันปาล์ม ซึ่งต่างมีคุณสมบัติในการใช้ทดแทนกันได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตอีกว่า น้ำมันปาล์มเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดราคาน้ำมันถั่วเหลืองในตลาด เพราะน้ำมันปาล์มมีราคาถูกและมีส่วนแบ่ง การตลาดที่สูงกว่า ดังนั้น น้ำมันถั่วเหลืองจะได้ประโยชน์จากการจำหน่ายได้มากขึ้น⁷ หากราคาน้ำมันปาล์มสูงขึ้นระดับราคาที่ใกล้เคียงกับน้ำมันถั่วเหลือง เพราะผู้บริโภคจะหันมาบริโภคน้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งมีคุณภาพดีกว่าแทน

จากเงื่อนไขที่น้ำมันปาล์มเป็นกลไกสำคัญต่อราคาและการจำหน่ายน้ำมันถั่วเหลืองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่คาดการณ์กันว่า เมื่อประเทศไทยต้องเปิดเสรีทาง การค้ากับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และทำให้ น้ำมันปาล์มจากมาเลเซียที่มีราคาถูกเข้ามาตีตลาดน้ำมันปาล์มแล้ว จะส่งผลกระทบต่อสืบเนื่องไปยังน้ำมันถั่วเหลืองและอุตสาหกรรมถั่วเหลืองดังนี้

1. เมื่อประเทศไทยเปิดเสรีทางการค้ากับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนและมีการนำเข้า น้ำมันปาล์มจากมาเลเซียได้โดยเสรีแล้ว จะทำให้พฤติกรรมในการบริโภคน้ำมันพืชในประเทศเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้บริโภคจะหันมาบริโภค น้ำมันปาล์มจากมาเลเซียที่มีราคาถูกแทนการบริโภค น้ำมันถั่วเหลืองที่มีราคาสูงกว่า เพราะทั้งน้ำมันปาล์มและน้ำมันถั่วเหลืองต่างเป็นสินค้าที่

⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 73.

ใช้ทดแทนกันได้ดี เมื่อผู้บริโภคนหันไปบริโภคน้ำมันปาล์มแทน ราคา น้ำมันถั่วเหลืองก็จะต้องปรับตัวลง เพื่อแข่งขันกับน้ำมันปาล์ม ผู้ประกอบการโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองจะมีรายได้จากน้ำมันถั่วเหลืองลดลง

2. แม้ความนิยมบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองจะลดลง เนื่องจากการนำเข้า น้ำมันปาล์มจากมาเลเซีย โรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองก็ไม่สามารถลดปริมาณการผลิตน้ำมันถั่วเหลืองเพื่อลดอุปทานในตลาดได้ เนื่องจากความต้องการกากถั่วเหลืองเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น อุปทานน้ำมันถั่วเหลืองจะเพิ่มขึ้นมากกว่าอุปสงค์ โรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองจะมีรายได้รวมจากการจำหน่ายน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองลดลง

3. หากโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองต้องการได้รับรายได้รวม จากการจำหน่ายน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองเท่าเดิม โรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองอาจจะทำได้โดย ขึ้นราคากากถั่วเหลืองเท่ากับสัดส่วนรายได้ของน้ำมันถั่วเหลืองที่ลดลงไป ซึ่งวิธีการนี้ แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะอุปทานในตลาดยังมีอยู่มากและมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ

4. เมื่อกากถั่วเหลืองมีราคาสูงขึ้น จะทำให้อาหารสัตว์ที่ใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบมีราคาสูงขึ้น เมื่ออาหารสัตว์มีราคาสูงขึ้น ต้นทุนของเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ก็จะสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อราคาเนื้อสัตว์ (โดยเฉพาะเนื้อไก่) มีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย

จะเห็นว่าผลกระทบเกี่ยวเนื่องจากการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากมาเลเซีย เมื่อประเทศไทยมีการเปิดเสรีทางการค้ากับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น จะเป็นผลสืบเนื่องแบบลูกโซ่ไปยังโครงสร้างอุตสาหกรรมถั่วเหลืองทั้งระบบ และยังมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องไปยังอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ที่ใช้กากถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การศึกษาในบทต่อ ๆ ไป จะศึกษา

เฉพาะอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งเป็นสินค้าในกลุ่มน้ำมันพืชที่จะได้รับผลกระทบเกี่ยวเนื่องโดยตรงจากการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียนเท่านั้น

3.3 กฎหมายภายในเกี่ยวกับการค้าที่เกี่ยวข้องกับการค้าถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลือง

เนื่องจากความร้องการในการใช้ถั่วเหลืองในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วที่มีอยู่มาก แต่ปริมาณผลผลิตมีไม่เพียงพอ ดังนั้นเพื่อที่จะให้เกษตรกรได้มีความมั่นใจในราคาถั่วเหลืองและ เป็นสิ่งจูงใจให้ปรับปรุงการผลิต รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์ซึ่ง เป็นมาตรการเพื่อที่จะช่วยเหลือและพยุงราคาให้เกษตรกรสามารถอยู่ได้ ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญในการดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายและมาตรการระหว่างปี 2521 - 2526

ช่วงแรกรัฐบาลได้ขอความร่วมมือจากโรงงานสกัดน้ำมันพืชให้ออกรับซื้อถั่วเหลืองจากเกษตรกรในราคากำหนดและให้โรงงานอาหารสัตว์รับซื้อถั่วเหลืองจากเกษตรกรในราคากำหนด และให้โรงงานอาหารสัตว์รับซื้อถั่วเหลืองราคากำหนดจากโรงงานสกัดน้ำมันพืช แต่โครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังไม่ได้มีการควบคุมการนำเข้าเมล็ดและผลิตภัณฑ์ จึงทำให้การนำเข้าถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์มากในราคาต่ำกว่าภายใน

ซึ่งต่อมาในปี 2525 - 2526 รัฐบาลได้มีนโยบายควบคุมการนำเข้าเมล็ดและน้ำมันถั่วเหลืองที่ต้องขออนุญาตก่อนนำเข้ามาได้

2. นโยบายและมาตรการระหว่างปี 2527 - ปัจจุบัน

ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการค้าอุตสาหกรรมถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองที่นอกเหนือจากมาตรการเกี่ยวกับการผลิตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม การผลิตด้านการพัฒนาการเพาะปลูกถั่วเหลืองแล้ว จะพบว่ารัฐบาลได้มีมาตรการเสริมทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับราคาและการนำเข้าเพื่อให้เกษตรกรได้มีความมั่นใจในราคาถั่วเหลืองและให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมถั่วเหลือง ทั้งนี้โดยใช้มาตรการทางภาษีและการควบคุมปริมาณการนำเข้า

มาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมถั่วเหลืองได้แก่มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและการค้าในปัจจุบัน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2482 ซึ่งได้ประกาศใช้มานานแล้ว และโดยที่เป็นการสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าบางประเภทที่จะส่งออกนอกหรือนำเข้ามาราชอาณาจักร กับให้มีอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบการค้าต่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศและก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดดังต่อไปนี้ :-

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้า

(4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้อง เสียค่าธรรมเนียม พิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า เป็นต้น

ในการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจดังกล่าวไว้ คงมีวัตถุประสงค์อัน การบัญญัติไว้เพื่อในกรณีที่จำเป็นหรือสมควร เพื่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ

ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ รวมทั้งแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือใน การนำเข้า นอกจากนั้นแล้วยังกำหนดให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการ ส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่างที่ใช้บังคับอยู่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ พระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวงประกาศหรือระเบียบที่ออกตาม พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการนำเข้าเข้ามา ในราชอาณาจักร ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2525) โดยอาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กำหนดให้ถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง ชนิดที่ขึ้นหรือแข็งดิบ สกัดหรือ ทาให้บริสุทธิ์แล้ว เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาราชอาณาจักร ทั้งนี้ภายใต้ประกาศกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขออนุญาตในการ

นำเข้าได้มีเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าดังกล่าวเป็นวัตถุดิบในการผลิต
 สินค้าของตนเองเท่านั้น และในการจะอนุญาตให้นำเข้าได้โดยกำหนดปริมาณ
 การนำเข้าไว้ว่าปริมาณอัตราส่วนเฉลี่ยของประวัติการนำเข้าแต่ละรายใน
 รอบ 12 เดือน เหตุผลของการประกาศดังกล่าวก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือ
 เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเหลืองให้สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่เหมาะสมและ
 คุ่มครองอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ ต่อมารัฐบาลยังคงประกาศ
 กระทรวงตามฉบับที่ 57 (พ.ศ. 2531) ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราช
 อาณาจักรกำหนด น้ำมันถั่วเหลือง คงเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า
 แต่ทั้งนี้การที่จะพิจารณาให้นำน้ำมันถั่วเหลืองเข้ามาได้นั้นได้กำหนดเพิ่มผู้ที่จะนำ
 เข้าได้อีกคือ องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ นอกเหนือจากที่กำหนด
 ไว้เดิมคือ โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าดังกล่าวเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า
 ของตนเอง ซึ่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราช
 อาณาจักร ฉบับที่ 68 (พ.ศ. 2532) เพื่อแยกใช้มาตรการในการอนุญาต
 นำเข้าพืชน้ำมันและน้ำมันพืชแต่ละชนิดนั้น โดยที่ยังเป็นการสมควรกำหนดให้
 ถั่วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรต่อไปอีก
 เช่นเดิม สำหรับกากถั่วเหลืองที่เป็นผลพลอยได้ที่มีความสำคัญ อันเกิดจากการ
 สกัดน้ำมันถั่วเหลือง อันเป็นวัตถุดิบที่สำคัญต่อการผลิตอุตสาหกรรมอาหารสัตว์
 รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวของกากถั่วเหลืองได้กำหนดให้กาก
 ถั่วเหลืองเป็นสินค้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการนำเข้าเข้ามาในราช
 อาณาจักร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาระดับราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์ภาย
 ในประเทศให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมภายใต้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วย
 การนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรฉบับที่ 74 (พ.ศ. 2533) ในการนำเข้าน้ำมัน
 ถั่วเหลืองในช่วงก่อนปี 2525 ผู้นำเข้าสามารถนำเข้าได้โดยไม่ต้องเสียภาษี
 ขาเข้าในอัตราลิตรละ 1.00 บาท ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2525 รัฐบาล
 ได้เริ่มควบคุมการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลือง โดยกำหนดโควตาการนำเข้าน้ำมัน
 ถั่วเหลือง พร้อมทั้งเพิ่มอัตรากาสิโนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองดิบ เป็นลิตรละ 2.00
 บาท น้ำมันถั่วเหลืองที่ใช้บริโภคลิตรละ 4.40 บาท และน้ำมันถั่วเหลืองที่
 เดิมไฮโดรเจน ลิตรละ 1.32 บาท ใน พ.ศ. 2527 รัฐบาลได้เพิ่มอัตรา

ภาชนะเข้าน้ำมันถั่วเหลืองอีกครั้ง โดยเก็บภาชนะเข้าน้ำมันถั่วเหลืองดิบในอัตรา
 ลิตรละ 2.50 บาท น้ำมันถั่วเหลืองที่ใช้บริโภคลิตรละ 5.50 บาท และน้ำมัน
 ถั่วเหลืองที่เติมไฮโดรเจนลิตรละ 1.65 บาท และในปี 2528 รัฐบาลจึงได้
 ลดภาชนะเข้าน้ำมันถั่วเหลืองลงเหลือลิตรละ 1.32 บาท สำหรับน้ำมันถั่ว
 เหลืองดิบ ลิตรละ 2.50 บาท สำหรับน้ำมันถั่วเหลืองบริสุทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม
 ผู้ที่จะนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองได้ต้องเป็นโรงงานน้ำมันพืชที่ใช้น้ำมันถั่วเหลือง เป็น
 วัตถุดิบเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตาม
 ที่กล่าวแล้วข้างต้น

จากมาตรการควบคุมดังกล่าวทำให้ราคาถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง
 และกากถั่วเหลืองมีราคาสูงกว่าราคาในตลาดโลก ราคาถั่วเหลืองที่สูงขึ้น
 ทำให้ผู้สกัดน้ำมันถั่วเหลืองได้กำไรสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการนำเข้าน้ำมัน
 ถั่วเหลืองก็ยังคงมีอยู่เนื่องจากราคาน้ำมันถั่วเหลืองในตลาดโลกต่ำกว่าราคา
 ภายในทำให้เกิดกำไรจากการนำเข้าภายใต้ระบบคุ้มครองตลาดน้ำมันพืชทั้ง
 น้ำมันปาล์มและน้ำมันถั่วเหลือง ทำให้ราคาน้ำมันพืชในประเทศสูงกว่าราคา
 ตลาดโลก นโยบายที่มีผลอย่างมากต่ออุตสาหกรรมถั่วเหลือง จึงอยู่ที่การควบคุม
 การนำเข้าและการส่งออก ด้านของกากถั่วเหลืองการที่รัฐบาลกำหนดให้การนำ
 เข้ามามีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาและผลผลิตวัตถุดิบ
 ภายในประเทศ อย่างไรก็ตามระบบอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษก็ยังคงมีใช้ เป็น
 ระบบที่ทำงานได้โดยอัตโนมัติเหมือนอาคารขาเข้า การใช้ระบบควบคุมดังกล่าว
 ยังคงเป็นใบเพื่อคุ้มครอง ชาวไร่ถั่วเหลืองให้ขายสินค้าได้ราคาสูงกว่าตลาด
 โลก มาตรการที่รัฐเลือกใช้ในการ คุ้มครองชาวไร่ถั่วเหลืองได้ส่งผลกระทบ
 อย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมอาหารสัตว์และผู้เลี้ยงสัตว์ เนื่องจากยังคงเป็นการ
 บิดเบือนโครงสร้างราคาถั่วเหลืองภายในให้อยู่ในระดับสูง และขณะเดียวกัน
 มาตรการดังกล่าวยังอาจก่อให้เกิด Rent Seeking Activities ให้แก่
 บุคคลบางกลุ่มได้