





บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการสร้างเสถียรภาพ
และความเข้มแข็งทางการค้าสินค้าปศุสัตว์ไทย: โคเนื้อและโคนม

เสนอต่อ

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า
กระทรวงพาณิชย์

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กันยายน 2568

คณะวิจัย

ดร.วิศาล บุปผเวส	หัวหน้าโครงการ
ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข	นักวิจัย
นางสาวชนิษฐา ปะกีน่าหัง	นักวิจัย/ผู้ประสานงานโครงการ
นายวรภัทร มนูญสัมฤทธิ์	นักวิจัย
นางนุชนาถ พุ่มพฤษ	เลขานุการ

บทสรุปผู้บริหาร

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การค้าสินค้าโคเนื้อและโคนมทั้งในระดับโลกและประเทศไทยมีการพัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคที่มีความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นในหลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม สินค้าโคเนื้อและโคนมของไทยยังคงเผชิญปัญหาสำคัญ อาทิ ต้นทุนการผลิตสูง การแข่งขันจากการนำเข้า และแรงกดดันจากการเปิดเสรีทางการค้า ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กิจการโคเนื้อในประเทศไทยประสบภาวะราคาคงต่ำและขาดความสามารถในการแข่งขันเชิงอุตสาหกรรม ขณะที่โคนมมีต้นทุนการผลิตสูง จนทำให้ฟาร์มรายย่อยจำนวนมากทยอยออกจากระบบ ทำให้กิจการโคเนื้อและโคนมยังขาดเสถียรภาพและความเข้มแข็งในระยะยาว

เพื่อรับมือกับความท้าทายดังกล่าว สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า (สนค.) จึงได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้าโคเนื้อและโคนม เพื่อประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของสินค้าโคเนื้อและโคนมไทยในระยะยาว ผลการศึกษา พบว่า

1. โคเนื้อและผลิตภัณฑ์

โคเนื้อไทยมีศักยภาพด้านพันธุกรรมที่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศและหลากหลายสายพันธุ์ รวมทั้งการพัฒนาการเลี้ยง และการขุนโค แต่ยังไม่สามารถแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตที่ยังสูงเมื่อเทียบกับผู้ผลิตรายสำคัญของโลก เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และบราซิล และยังคงพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์บางส่วน

ในด้านการตลาดภายในประเทศก็มีการเจริญเติบโตตามภาคบริการและการท่องเที่ยวร่วมไปกับร้านอาหาร และโรงแรม แต่ภาพลักษณ์เนื้อโคไทยยังด้อยกว่าเนื้อนำเข้า จำเป็นต้องมีการยกระดับมาตรฐานคุณภาพและการสื่อสารประชาสัมพันธ์ทางการตลาด

ในด้านการส่งออก ไทยส่งออก “โคมีชีวิต” เป็นส่วนใหญ่ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่เนื้อโคและผลิตภัณฑ์ทั้งแบบตัดแต่งและแปรรูปคุณภาพสูงยังมีสัดส่วนการส่งออกต่ำ ทำให้ยังมีมูลค่าเพิ่มน้อย ในขณะที่การค้าโคมีชีวิตยังมีความเสี่ยงด้านสุขภาพระหว่างขนส่ง

ไทยยังมีข้อจำกัดสำคัญในการส่งออก คือ ยังเป็นประเทศที่มีสถานะที่ยังไม่ปลอดโรคในสัตว์ และยังมีการตรวจพบสารเร่งเนื้อแดง ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในตลาดต่างประเทศ รวมถึงยังมีจำนวนโรงฆ่าสัตว์มาตรฐานส่งออกน้อย

ในด้านการแข่งขัน ไทยเผชิญกับการแข่งขันจากเนื้อโคนำเข้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำและคุณภาพเนื้อสม่ำเสมอจากประเทศผู้ผลิตสำคัญ โดยเฉพาะออสเตรเลีย และบราซิล ซึ่งกดดันราคาในประเทศ มีการลักลอบนำเข้าโคมีชีวิตข้ามแดนและเนื้อเถื่อน (เนื้อเถื่อน) จากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ราคาเนื้อในประเทศตกต่ำและมีความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์

อย่างไรก็ดี ไทยมีโอกาเป็นศูนย์กลางการผลิต การขุน และการส่งออกโคมีชีวิตและเนื้อโคในตลาดอาเซียน เนื่องจากมีทำเลที่ตั้งเหมาะสม และมีโครงสร้างพื้นฐานทั้งการเลี้ยง การขุน และการขนส่งที่ดี รวมถึงมีโอกาสขยายการส่งออกไปยังตลาดที่มีศักยภาพสูง เช่น จีน และตะวันออกกลาง เป็นต้น หากไทยสามารถยกระดับคุณภาพเนื้อ ได้รับสถานะปลอดโรค และมีระบบตรวจสอบย้อนกลับที่เชื่อถือได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับสินค้าโคเนื้อและผลิตภัณฑ์ไทย มีดังนี้

1. ด้านการผลิต

การพัฒนาพันธุ์และการเลี้ยง (ต้นน้ำ)

- พัฒนาและใช้ระบบทะเบียนโคระดับชาติ (National Cattle ID: NID) และระบบติดตามตัวโค (Traceability) ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อวางแผนการผลิตมาตรฐานและการตลาด
- สนับสนุนการพัฒนาพันธุ์โคเนื้อที่ให้ผลผลิตสูงและทนต่อสภาพแวดล้อม และส่งเสริมการผลิตอาหารสัตว์ในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพาวัตถุดิบจากต่างประเทศ
- ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการผลิต การถ่ายทอดเทคโนโลยี สร้างอำนาจต่อรองด้านการตลาด และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน
- พัฒนาเกษตรกรด้วยการถ่ายทอดเทคโนโลยีและฝึกอบรมเรื่องการเลี้ยง การจัดการฟาร์ม และการจัดการสุขภาพสัตว์
- ส่งเสริมการผลิตเนื้อโคคุณภาพสูงให้ตรงตามความต้องการของตลาด พร้อมควบคุมต้นทุนการผลิต

การแปรรูปและการกระจายสินค้า (กลางน้ำ)

- ยกย่องโรงชำแหละท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน GMP ผ่านการสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ งบประมาณ และความรู้ด้านสุขอนามัย
- ส่งเสริมพัฒนา “โรงชำแหละชุมชน” หรือ “เขียงชุมชน” เพื่อลดต้นทุนการขนส่ง กระจายรายได้ในพื้นที่ และเชื่อมโยงตลาดระดับจังหวัดและภูมิภาค
- พัฒนาทักษะและให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการด้านการจัดการหลังการฆ่า เช่น การเก็บรักษา การตัดแต่งแยกชิ้นส่วน การบ่มเนื้อ และการแปรรูป และฝึกอบรมบุคลากรผู้ตัดแต่งเนื้อ (Butcher) ให้มีทักษะในการเตรียมและตัดแต่งแยกชิ้นส่วนเนื้อเพื่อการบริโภค
- สนับสนุนให้ผู้ประกอบการโรงชำแหละเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อมีเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจ อันจะส่งผลต่อการรับซื้อโคจากเกษตรกรโดยตรง

2. ด้านราคา

- ส่งเสริม การรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองราคากับพ่อค้าคนกลาง
- จัดตั้ง ตลาดกลางออนไลน์ พร้อมระบบรายงานราคาสดแบบรายวัน-รายสัปดาห์ เพื่อสะท้อนราคาที่แท้จริง
- พัฒนา ตลาดกลางโคมีชีวิตแบบประมูล ที่มีความโปร่งใสเพื่อให้เกิดกลไกตลาดที่สร้างราคา

กลางที่ยุติธรรม โปร่งใส รวมถึงกระตุ้นให้เกษตรกรปรับปรุงการเลี้ยงคุณภาพ เนื่องจากผู้ซื้อยินดีจ่ายสูงขึ้นสำหรับโคที่มีคุณภาพดี

- ส่งเสริมระบบการซื้อขายพันธสัญญา (Contract Farming) ที่เกษตรกรมีตลาดรองรับแน่นอน มีความมั่นคงด้านราคาเพราะมีการกำหนดราคาไว้ในสัญญา และรัฐช่วยจัดทำ “สัญญามาตรฐาน” เพื่อปกป้องเกษตรกรจากการถูกเอาเปรียบ

3. ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

- พัฒนา แพลตฟอร์มดิจิทัล National Cattle Traceability ที่รวมข้อมูลสุขภาพโค การให้อาหาร และการเติบโตของโค และการเคลื่อนย้าย
- ส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ระบบ Smart Farming เช่น การใช้ IoT เซนเซอร์สุขภาพ เครื่องวัดพฤติกรรมกรากิน เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ
- สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการแปรรูปเนื้อโค เช่น การบ่มเนื้อแบบดรายเอจ (Dry Age) และ เวทเอจ (Wet Age) การบรรจุแบบสุญญากาศ (Vacuum Packaging) รวมถึงระบบขนส่งเย็น เพื่อยืดอายุสินค้าและเพิ่มมูลค่า

4. ด้านตลาด

- พัฒนาแบรนด์เนื้อไทย เช่น “Thai Beef” ที่เน้นคุณภาพ ปลอดภัย มีระบบตรวจสอบย้อนกลับ และเนื้อโคได้รับมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) มาตรฐานฟาร์มที่มีระบบการป้องกันโรคและการเลี้ยงที่เหมาะสม (GFM) และมาตรฐานการผลิตอาหารที่ดี (GMP)
- รณรงค์และประชาสัมพันธ์การบริโภคเนื้อโคไทย โดยเน้นจุดเด่นด้านความปลอดภัยจากสารเร่งเนื้อแดงและมาตรฐานสุขอนามัย พร้อมทั้งจัดหาช่องทางจำหน่าย เช่น การออกบูทในงานแสดงสินค้าและงานมหกรรมต่างๆ
- ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มขายตรงกับผู้ซื้อรายใหญ่ เช่น โรงแรมหรือห้างค้าปลีก เพื่อลดการพึ่งพาพ่อค้าคนกลาง
- พัฒนาทักษะการขาย ผ่านช่องทางออนไลน์ ให้เกษตรกรและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงผู้บริโภคโดยตรง
- เร่งเจรจาเปิดตลาดการส่งออกกับประเทศเป้าหมาย เช่น จีน มาเลเซีย เวียดนาม และซาอุดีอาระเบีย
- ส่งเสริมการค้าขาย “เนื้อโค” มากกว่า “โคมีชีวิต” สำหรับตลาดส่งออก เพื่อลดต้นทุนการขนส่งและการจัดการด้านสุขภาพสัตว์ รวมถึงเพิ่มมูลค่าและความคุ้มค่าให้กับอุตสาหกรรม

5. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ส่งเสริมไทยเป็น ศูนย์กลางการผลิตโคเนื้อ และผลิตภัณฑ์ในภูมิภาค
- ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ กองทุน FTA ในการปรับตัวและยกระดับคุณภาพ พร้อมระบบประเมินผลที่เหมาะสม

2. โคนมและผลิตภัณฑ์นม

ในภาพรวมโคนมและผลิตภัณฑ์นมถือเป็นอาชีพที่สร้างรายได้แก่เกษตรกรและชุมชน เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมส่วนใหญ่เป็นรายเล็กและรายย่อย เชื่อมโยงศูนย์รวบรวมน้ำนมดิบ สหกรณ์ และผู้แปรรูปเอกชน

ต้นทุนสำคัญของการเลี้ยงโคนม คือ อาหารสัตว์ ทั้งอาหารหยาบและอาหารข้น ซึ่งวัตถุดิบอาหารสัตว์มีความผันผวนสูง ส่งผลต่อความสามารถในการผลิตของฟาร์มรายย่อย

ความต้องการบริโภคนมภายในประเทศยังขยายตัวตามโภชนาการเด็ก/วัยเรียน อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม และการท่องเที่ยว แต่อย่างไรก็ดี อุปสงค์น้ำนมดิบในประเทศยังคงพึ่งพาโครงการนมโรงเรียนที่เป็นแหล่งรองรับน้ำนมดิบส่วนใหญ่ของประเทศ

ราคารับซื้อน้ำนมดิบถูกกำกับโดยคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นมที่พิจารณาราคานมให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่แท้จริงและรักษาเสถียรภาพด้านราคา

ประเด็นท้าทายของสินค้าโคนมและผลิตภัณฑ์นมไทยมีหลายประการ เช่น ผลผลิตน้ำนมดิบต่อตัวต่อรอบยังต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตสำคัญ คุณภาพน้ำนมดิบขาดความสม่ำเสมอ มีความเสี่ยงจากโรคระบาดในสัตว์ อัตราการเกิดของประชากรในไทยลดลง ทำให้ตลาดนมสำหรับเด็กหดตัว และอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มใช้ “นมผงนำเข้า” ที่มีต้นทุนต่ำกว่า ทำให้ลดการใช้วัตถุดิบในประเทศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับสินค้าโคนมและผลิตภัณฑ์นมไทย มีดังนี้

1. การผลิต/การเลี้ยง – ฟาร์มโคนม (เกษตรกร และสหกรณ์)

- ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อเพิ่มประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ให้ครอบคลุมเกษตรกรผู้เลี้ยงรายย่อยให้ได้มากขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตัวต่อปัจจัยเสี่ยง และเพิ่มอำนาจต่อรองและความสามารถในการปรับตัวต่อความผันผวนของต้นทุนการผลิต
- พัฒนาระบบการเลี้ยงที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค
- เพิ่มหรือยกระดับความต้องการ (อุปสงค์) สำหรับตลาดนมสด โดยเน้น **คุณภาพ ความสม่ำเสมอ และระยะเวลาให้นม** มากกว่าการเร่งการผลิตเพื่อให้ได้ปริมาณนมต่อแม่วัวให้ได้มากที่สุด
- ผลักดันระบบการเลี้ยงที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการหรือลดปริมาณของเสีย บริหารจัดการฟาร์มที่ดีเพื่อให้เกิดการนำของเสียหรือของเหลือภายในฟาร์มกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ได้แก่ การนำแนวทางการเกษตรแบบ regenerative farming มาใช้ เป็นต้น
- เพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้สามารถรองรับความผันผวนทางด้านราคา โดยการเพิ่มบทบาทและศักยภาพของสหกรณ์ และให้มีการทำงานเป็นโครงข่ายมากขึ้น นอกเหนือจากบทบาทในการรับซื้อน้ำนมดิบ เช่น การมีบทบาทมากขึ้นในกลไกการลดความผันผวนของต้นทุนการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ต้นทุนอาหารสัตว์ ค่าแรงงานในการเลี้ยง และค่าบริการสัตวบาล และพลังงาน และกลไกเพื่อลดความผันผวนของราคานม (นมสด และนม

พร้อมดื่ม) และราคาผลิตภัณฑ์นม (เนย ครีม ชีส โยเกิร์ต และนมเปรี้ยว)

- สนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ (Young Smart Farmer) ให้เข้ามาสืบทอดอาชีพด้วยการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิต
- เพิ่มบทบาท และการเชื่อมโยงเครือข่ายการทำงานของสหกรณ์โคนม (Cooperative Networking) เพื่อบรรเทาปัญหาความผันผวนของต้นทุนการผลิต การบริหารสภาพคล่อง และการรองรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น
- สนับสนุนกลไกพัฒนา ยกระดับเทคโนโลยีการผลิต การพัฒนาพันธุ์ ระบบอาหาร อุปกรณ์ และเครื่องรีดนม โดยประยุกต์แนวทางจากประเทศที่มีความก้าวหน้า เช่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น
- ยกระดับการจัดการฟาร์มด้วยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ เพื่อเพิ่มคุณภาพน้ำนมดิบ ลดความเสี่ยงจากโรคระบาด และเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร

2. การแปรรูปน้ำนมดิบและผลิตภัณฑ์นม (สหกรณ์ และโรงงานแปรรูป)

- ปรับปรุงระบบโคเวตานมโรงเรียนและโคเวตาการรับซื้อ ให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความเป็นจริง ลดปัญหามลพิษตลาดและการปฏิเสธรับซื้อนมซึ่งจะกระทบต่อกระแสเงินสดของเกษตรกร
- เพิ่มความหลากหลายของนมและผลิตภัณฑ์นม เช่น นมฟังก์ชัน (นมที่มีการปรับปรุงคุณภาพ เพิ่มคุณค่าทางโภชนาการเพื่อเป้าหมายเฉพาะของการดื่มนมของผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม เช่น นมเพิ่มวิตามิน นมสำหรับดื่มกลางวันเพื่อให้นอนหลับได้ดีขึ้น) นมออร์แกนิก ผลิตภัณฑ์นมสุขภาพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน
- ปรับลดอัตราภาษีนอกโควตาสำหรับมาตรการโควตาอัตราภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) เพื่อเพิ่มโอกาสการใช้นมสำหรับอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง และเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์สำหรับอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องเป็นการเกื้อกูลต่ออุปสงค์ความต้องการ (Complementary) การบริโภคนมและผลิตภัณฑ์นมภายในประเทศ
- ปรับเปลี่ยนโครงการนมโรงเรียนให้ครอบคลุมอุปสงค์ความต้องการนมภายในประเทศมากขึ้น เช่น “โครงการนมนักเรียน” ดื่มได้ทุกวัน ไม่จำกัดเฉพาะวันที่ไปโรงเรียน และขยายกลุ่มเป้าหมายถึง ผู้สูงวัยและผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ โครงการนมโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพราคา ในตลาดนมพร้อมดื่ม และยังช่วยเสริมโภชนาการ และสร้างความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ของประเทศ

3. การบริโภคและการขยายตลาดนมและผลิตภัณฑ์นม (ผู้บริโภค และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง)

- ส่งเสริมการบริโภคนมภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ด้านโภชนาการและเสริมสร้างสุขภาพ โดยเน้นบทบาทของ โครงการนมโรงเรียน ด้วยการยกระดับการส่งเสริมการบริโภคนมผ่านโครงการนมโรงเรียน

- สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดเสรีนำเข้านมผงและผลิตภัณฑ์นมต่อราคาและการรับซื้อนมภายในประเทศ ว่าการนำเข้านมผงและผลิตภัณฑ์นมเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องและเพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการบริโภคโคนมและผลิตภัณฑ์นมในทางอ้อม ไม่กระทบต่อการรับซื้อน้ำนมดิบในประเทศ
- เปิดเสรีทางการค้าและอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) เพื่อเพิ่มโอกาสในการส่งออกนมพร้อมดื่มและผลิตภัณฑ์นมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดอาเซียนที่ไทยมีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะต้นทุนโลจิสติกส์ต่ำ
- การเปิดตลาดและโอกาสเพื่อการส่งออกนม สนับสนุนแนวทางการเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาคที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการส่งออกนมและผลิตภัณฑ์นมของไทยในตลาดภูมิภาค ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวได้ดีและยังมีโอกาสที่ขยายตัวได้อีกมากตามแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศที่เป็นตลาดส่งออกหลักของไทยที่ยังมีโครงสร้างประชากรในวัยเด็กมาก ในขณะเดียวกันโครงสร้างประชากรไทยและหลายประเทศในโลกที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้นเป็นโอกาสที่ดีที่จะได้พัฒนาผลิตภัณฑ์นมที่เป็นความต้องการของผู้สูงวัย เช่น โยเกิร์ต ผลิตภัณฑ์อาหารเสริมเพื่อสุขภาพ ผลิตภัณฑ์อาหารทางการแพทย์ ฯลฯ ซึ่งอาศัยนมเป็นวัตถุดิบสำคัญ การพัฒนาคุณภาพน้ำนมให้สามารถใช้ในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องเหล่านี้จะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเกษตรกรได้
- สนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องสำหรับการผลิตนม และเป็นสินค้าที่มีความเกี่ยวเนื่อง (Complementary) ต่ออุปสงค์นมและผลิตภัณฑ์นมสำหรับตลาดภายในประเทศ เช่น การผลิตเครื่องดื่มที่ใช้นมเป็นส่วนประกอบ และการเพิ่มขึ้นของร้านอาหารที่ใช้ผลิตภัณฑ์นมในการประกอบอาหาร เป็นต้น รวมทั้งแนวโน้มการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ให้เติบโตมากขึ้นสอดคล้องกับการขยายตัวของการผลิตนมและผลิตภัณฑ์นมของไทย

3. ความยั่งยืนและมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ

- โคนเนื้อและโคนมมีแรงกดดันด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรการการค้าระหว่างประเทศ โดยโคนเนื้อและโคนมถูกจับตาเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะก๊าซมีเทนจากกระบวนการย่อยและไนตรัสออกไซด์จากมูลสัตว์และปุ๋ย ตลอดจนห่วงโซ่อุปทาน ตลาดโลกให้ความสำคัญกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพสัตว์ และการลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการส่งออกในอนาคต

ตัวอย่างมาตรการด้านการค้าและกฎระเบียบมาตรฐานโลกที่สำคัญ ได้แก่

- Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ที่มีแนวโน้มขยายครอบคลุมสินค้าเกษตรในอนาคต ผู้ส่งออกต้องมีระบบวัด/รายงาน/ทวนสอบ คาร์บอนฟุตพริ้นท์
- EU Deforestation Regulation (EUDR) กำหนดการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เพื่อยืนยันว่าสินค้าไม่เกี่ยวข้องกับการทำลายป่า

- มาตรฐานฉลากคาร์บอน สวัสดิภาพสัตว์ และข้อกำหนดมาตรการสุขอนามัย (SPS) และการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ที่มีแนวโน้มเข้มงวดขึ้นในตลาดผู้นำเข้า

สินค้าโคเนื้อและโคนมไทยมีความเสี่ยงหากไม่ปรับตัวโดยอาจถูกจำกัดการเข้าตลาด ถูกเก็บภาษีคาร์บอน และเสียโอกาสในตลาดพรีเมียม แต่หากปรับตัวสำเร็จ ไทยสามารถยกระดับภาพลักษณ์ “สินค้าคุณภาพ-คาร์บอนต่ำ” ซึ่งจะสามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดส่งออก และยกระดับรายได้เกษตรกรและผู้ประกอบการได้

Executive Summary

In the past decade, Thailand's beef and dairy trade has expanded alongside global growth, driven by technology, innovation, and rising consumer demand. However, the sectors still face major challenges such as high production costs, strong competition from imports product, and the pressures from trade liberalization. As a result, beef prices remain low and competitiveness is weak, while many small dairy farms are struggling to survive. Both industries therefore lack long-term stability and strength.

To address these challenges, the Office of Trade Policy and Strategy (TPSO) conducted an in-depth analysis of the beef and dairy supply chains. The study identified key Strengths (S), Weaknesses (W), Opportunities (O), and Threats (T), leading to practical policy recommendations that aim to strengthen resilience and enhance the competitiveness of Thailand's beef and dairy industries for sustainable growth in the future.

1. Beef Cattle and Beef Products

Thailand's beef industry has strong genetic potential, with breeds adapted to local climates and improved feeding and fattening practices. However, production costs remain high compared to major global producers such as Australia, New Zealand, and Brazil, while reliance on imported feed persists.

Domestic demand is growing in line with tourism and the food service sector, yet Thai beef is still perceived as lower quality than imports. Export performance is limited, as most exports are live cattle to neighboring countries, while processed beef has a small share, leading to lost value-added opportunities and higher health risks during transport.

Export competitiveness is constrained by Thailand's non-disease-free status, Beta-agonists, and limited number of export-standard slaughterhouses. At the same time, competition from low-cost imported beef especially from Australia and Brazil—suppresses local prices. Smuggling of live cattle and frozen beef across borders further destabilizes prices and raises animal health risks.

Nonetheless, Thailand has the potential to become a regional hub for beef cattle production, fattening, and exports to ASEAN, with opportunities to expand into high-potential markets such as China and the Middle East, provided quality standards, disease-free status, and reliable traceability systems are achieved.

Policy Recommendations

1. Production

Breeding and Farming (Upstream)

- Develop and implement a National Cattle Identification (NID) and Traceability System using digital technology to support standardized production planning and marketing.
- Support breeding programs for high-yield and climate-resilient beef cattle, while promoting local feed production to reduce dependence on imported raw materials.
- Encourage farmer group formation to strengthen production capacity, technology transfer, market bargaining power, and access to finance.
- Upgrade farmer skills through training on cattle rearing, farm management, and animal health practices.
- Promote the production of high-quality beef that meets market demands while controlling production costs.

Processing and Distribution (Midstream)

- Upgrade local slaughterhouses to meet Good Manufacturing Practice (GMP) standards, supported by low-interest loans, budget allocation, and knowledge on hygiene and sanitation.
- Promote the development of “community slaughterhouses” or “community butcher shops” to reduce transportation costs, distribute income locally, and strengthen market linkages at provincial and regional levels.
- Provide training for processors on post-slaughter management, including cold storage, carcass cutting, meat aging, and processing. Develop skilled butchers who can prepare and cut beef to consumer specifications.
- Support access to low-interest loans for slaughterhouse operators to ensure working capital, thereby improving their ability to purchase cattle directly from farmers.

2. Pricing

- Encourage farmer groups to strengthen bargaining power with middlemen.
- Establish an online cattle market platform with live daily/weekly price reporting to reflect true market conditions.

- Develop transparent live cattle auction markets to set fair reference prices and incentivize farmers to improve cattle quality, as buyers are willing to pay more for higher standards.
- Promote contract farming systems, where farmers benefit from guaranteed markets and price stability. The government should provide “standard contracts” to protect farmers from unfair practices.

3. Technology and Innovation

- Develop a national digital cattle traceability platform that integrates data on cattle health, feeding, growth, and movement.
- Promote new-generation farmers in Smart Farming, using IoT devices such as health sensors and feeding monitors to reduce costs and improve efficiency.
- Support meat processing technologies such as dry aging, wet aging, vacuum packaging, and cold-chain logistics to extend shelf life and increase value.

4. Market Development

- Build a strong national beef brand, “Thai Beef,” focusing on quality, safety, and traceability. Ensure compliance with Good Agricultural Practices (GAP), Good Farming Management (GFM), and GMP.
- Promote domestic beef consumption by highlighting safety (free from growth-promoting substances) and hygiene standards. Provide marketing channels such as trade fairs, exhibitions, and promotional campaigns.
- Encourage direct sales between farmer groups and large buyers such as hotels and retail chains, reducing dependence on middlemen.
- Develop online sales skills for farmers and entrepreneurs to reach consumers directly.
- Accelerate negotiations to open export markets with key target countries such as China, Malaysia, Vietnam, and Saudi Arabia.
- Promote beef exports over live cattle exports, reducing transport and animal health management costs while increasing value and profitability in the industry.

5. Additional Recommendations

- Position Thailand as a regional hub for beef cattle production and products.
- Promote the use of the FTA Adjustment Fund to help farmers and processors

adapt, upgrade quality, and establish effective monitoring and evaluation systems.

2. Dairy and Dairy Products

Dairy farming in Thailand provides vital income for smallholder farmers, cooperatives, and local communities. However, high feed costs and market volatility put pressure on small farms. Domestic demand for milk continues to grow, driven by national school milk programs, the food and beverage industry, and tourism. Yet, raw milk production remains heavily dependent on the national school milk program, which absorbs most of the fresh milk.

Challenges include low milk yields per cow compared to global producers, inconsistent quality, vulnerability to animal diseases, shrinking demand for infant formula due to declining birth rates, and competition from lower cost imported milk powder widely used in food processing.

Policy Recommendations

1) Production (Farmers & Cooperatives)

- Strengthen farmer cooperatives to enhance the benefits of economies of scale.
- Promote a traceability system to build consumer trust and ensure product quality and safety.
- Enhancing demand for fresh milk by emphasizing quality, consistency and longer lactation periods rather than focusing solely on maximizing milk yield per cow.
- Promote sustainable and environmentally friendly dairy farming practices (e.g., waste management and regenerative farming).
- Strengthen the capacity of farmers and cooperatives to manage price volatility. Cooperatives should play a broader role beyond raw milk collection, including mechanisms to reduce cost fluctuations (feed, labor, veterinary services, and energy) and stabilize milk prices (fresh milk, drinking milk, and processed dairy products such as butter, cream, cheese, yogurt, and cultured milk).
- Support the development of new-generation farmers (Young Smart Farmers) to enter and sustain dairy farming through the use of modern technology and production innovations.
- Expand cooperative networking (Cooperative Networking) to address production cost volatility, liquidity management, and surplus milk absorption more effectively.
- Encourage the upgrading of production technologies, breeding systems, feed management, and milking equipment, by adapting best practices from advanced dairy countries such as Australia and New Zealand.

- Promote digital technology adoption in farm management to improve raw milk quality, reduce epidemic risks, and increase farmers' income.

2) Processing of Raw Milk and Dairy Products (Cooperatives and Processing Plants)

- Improve the school milk quota system and raw milk purchasing quotas to make them more flexible and aligned with actual market conditions. This will reduce the problems of milk oversupply and purchasing rejections, which directly affect farmers' cash flow.
- Diversify dairy products to create added value and strengthen competitiveness. Examples include functional milk (fortified milk with added nutrients for specific consumer group, such as vitamin-enriched milk or milk that supports better sleep), organic milk, and health-oriented dairy products.
- Adjust out-of-quota tariff rates under the Tariff Rate Quota (TRQ) system to increase the use of milk in related industries and generate added value. The growth of demand in related industries will, in turn, stimulate and complement domestic demand for fresh milk and dairy products.
- Revise the school milk program to better reflect domestic demand, such as allowing students to drink milk every day (not just school days) and expanding target groups to include the elderly and disadvantaged populations. The school milk program plays a key role in price stabilization in the drinking milk market, while also improving nutrition and strengthening national food security.

3) Consumption and Markets Expansion (Consumers and Related Industries)

- Promote domestic milk consumption for better nutrition and health benefits, especially by enhancing the role of the school milk program as a driver of milk consumption.
- Provide accurate information to the public on the effects of liberalizing milk powder and dairy imports. Imported milk powder benefits related industries, increases product diversity, and indirectly supports dairy consumption, without undermining the purchase of raw milk from domestic farmers.
- Facilitate trade and liberalize markets to expand export opportunities for Thai milk and dairy products, particularly in ASEAN markets where Thailand has geographic advantages such as lower logistics costs.
- Support market opening and export opportunities through regional trade liberalization. This is vital for Thai dairy exports, especially as key export markets with large child populations are still expanding. At the same time, the demographic shift toward aging populations in Thailand and other countries creates new opportunities for developing dairy products targeted at the elderly (e.g., yogurt, nutritional

supplements, and medical nutrition products), which rely on milk as a key raw material. Upgrading milk quality to meet these industry needs will generate higher value for farmers.

- Support the growth of the food and beverage industry, which is closely linked to dairy demand. Examples include dairy-based drinks, food service businesses using dairy ingredients, and the tourism industry. The expansion of these industries creates complementary demand that aligns with the growth of Thai dairy production.

3. Sustainability and International Trade Measures

The beef cattle and dairy cattle sectors face environmental pressures and international trade measures, particularly regarding greenhouse gas emissions—methane from digestion and nitrous oxide from manure and fertilizers. Global markets are increasingly focused on environmental standards, animal welfare, and carbon footprint reduction, which are critical conditions for future exports.

Key international trade and regulatory measures include:

- **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM):** Likely to extend to agricultural products in the future. Exporters must establish systems for measuring, reporting, and verifying carbon footprints.
- **EU Deforestation Regulation (EUDR)** – strict traceability to prove products are not linked to deforestation.
- **Carbon labeling, animal welfare standards, Sanitary and Phytosanitary measures (SPS), and stricter traceability requirements** in premium markets.

If Thailand fails to adapt, its beef and dairy products will be facing market restrictions, carbon taxes, and exclusion from premium market. However, if adaptation is successful, Thailand can strengthen its image as a producer of “high-quality, low - carbon” products, that increasing export market share and enhancing incomes for farmer.



TPSO
สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า
Trade Policy and Strategy Office

**สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า
กระทรวงพาณิชย์**

563 ถนนนนทบุรี ตำบลบางกระสอ
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ : 02-507-7895, 02-507-7907

โทรสาร : 02-547-4167, 02-547-5687

E-mail: agri.indus.tpsa@gmail.com

Facebook: <https://www.facebook.com/TPSO.MOC>

เว็บไซต์: <https://www.tpsa.go.th>

TDRI THAILAND
DEVELOPMENT
RESEARCH
INSTITUTE

**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(ทีดีอาร์ไอ)**

565 ซอยรามคำแหง 39 (เทพวิลลา)

เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: 02-718-5460

โทรสาร: 02-718-5461-2

เว็บไซต์: www.tdri.or.th