



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๗ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ASEAN



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ISSN 0125 - 0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย
นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

บรรณาธิการ

นางนุฎฐิณีชัย ชัยสุวรรณ์

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ ชาวน์ศิริ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรธมพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางฟ้าดาว คงนคร
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา
นางสาวทัศนีย์ สมมิตร
นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กริชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นายสุชานินทร์ อินทาปัจ
นางสาวจริยาพร ตีกล้วยา

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสาร รัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่นหรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภา โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒





บทบรรณาธิการ



ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศไทย, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, กัมพูชา, สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม, เมียนมาร์, มาเลเซีย, ลิงคโปร์, บรูไน, ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย จะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกันว่าการเปิดประตูสู่ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” จะส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียนกลายเป็นกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ที่มีฐานการผลิตรวมกัน มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยทางการผลิตอย่างเสรี เกิดความเป็นปึกแผ่น และสร้างอำนาจต่อรองทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ในเวทีการค้าโลกได้อย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้น ซึ่งก็เป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อรับมือกับการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งหากนับเวลาต่อจากนี้แล้ว เหลือเวลาอีกเพียงไม่กี่ปี และเมื่อถึงเวลานั้นประเทศไทยจะก้าวไปสู่กับเพื่อนบ้านในอาเซียนเป็นอย่างไรบ้าง และแนวโน้มภายหลังกี่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเป็นอย่างไรนั้นยังคงเป็นคำถามที่อยู่ในใจหลาย ๆ คน

รัฐสภาสารฉบับนี้ ขอนำเสนอบทความ ๕ เรื่องด้วยกัน เรื่องแรก **“อาเซียน ค.ศ. ๒๐๓๐ : โฉมหน้าประชาคมไร้พรมแดน”** โฉมหน้าอาเซียน ค.ศ. ๒๐๓๐ ตามที่พลเมืองอาเซียนปรารถนาจะเป็นจริงได้หรือไม่เพียงใดนั้น ไม่เพียงแต่ต้องอาศัยกฎแฉดออกสำคัญที่จะนำพาไปถึงจุดมุ่งหมายและต้องฝ่าฟันอุปสรรคที่ทำทายต่าง ๆ มากมาย และยังคงต้องขึ้นอยู่กับความเข้าใจ จิตสำนึกว่าด้วยการทำงานในระดับภูมิภาค ความพร้อมในการเผชิญหน้าในสังคมทุนนิยมไร้พรมแดน การให้ความสำคัญกับความเสมอภาคด้านการศึกษา รายได้ และการสาธารณสุข ซึ่งทั้งหมดก็คือ วัลย์ทัศน์ที่ชัดเจนและเป็นสาธารณะของผู้นำ

“แนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิรัฐสภานิยมและรัฐสภาอังกฤษ” บทความเรื่องนี้ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับลัทธิสภานิยมนั้น คืออะไร มีต้นกำเนิดมาจากไหน และวิวัฒนาการของลัทธิสภานิยมเป็นอย่างไร นอกจากนั้นแล้วยังได้กล่าวถึงรัฐสภาอังกฤษว่าได้พัฒนาจากอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ อะไรบ้างที่นำมาซึ่งรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาในปัจจุบัน



“การเยียวยาความเสียหายต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม” ในเรื่องนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่ให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขอนามัยของผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากและนับวันจำนวนผู้ได้รับความเสียหายก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุกวัน เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อตัวบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อมแล้วก็จะพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเยียวยาความเสียหายเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง อยู่หลายฉบับทั้งมาตรการทางกฎหมายแพ่งและมาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหาย

“หุ้นส่วนในนโยบายสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน : กรณีศึกษานโยบายสาธารณะด้านการศึกษา” ภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ ทำให้หลายประเทศมีความจำเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการปฏิรูปการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งรูปแบบที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการด้วยตัวเอง หรือการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ หรือการเป็นหุ้นส่วนนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งขอบเขตของการเป็นหุ้นส่วนนโยบายได้ปรากฏในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการคมนาคม สำหรับประเทศไทยจะปรากฏชัดเจนในด้านนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การดำเนินงานมุ่งเน้นการอุดหนุนปัจจัยนำเข้าแก่โรงเรียนเอกชน ในรูปแบบเงินอุดหนุนรายบุคคล

บทความเรื่องสุดท้าย **“ความจำเป็นในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์”** ในบทความเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มีประโยชน์และมูลค่า ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางวิชาการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์และสัตว์ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

ท้ายนี้ ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ติดตามอ่านมาโดยตลอด ซึ่งกองบรรณาธิการจะพยายามคัดสรรบทความด้านการเมือง การปกครอง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์มานำเสนอ และปัจจุบันท่านสามารถเข้ามาอ่านรัฐสภาสารผ่านระบบออนไลน์ได้ในรูปแบบไฟล์โปรแกรม Adobe Acrobat ได้แล้ว สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร พบกันใหม่ฉบับหน้า



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๗ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

Vol. 61 No. 7 July 2013

อาเซียน ค.ศ. ๒๐๓๐ : โฉมหน้าประชาคมไร้พรมแดน
รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์

๙

แนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิรัฐสภานิยมและรัฐสภาอังกฤษ
(Conception of Parliamentarism and Parliament of England)
รองศาสตราจารย์ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง

๑๙

การเยียวยาความเสียหายต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก

๔๑

หุ้นส่วนในนโยบายสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน:
กรณีศึกษา นโยบายสาธารณะด้านการศึกษา
Public-Private Partnership in Public Policy:
A Case Study of Public Policy in Education
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตาภา ถิรศิริกุล

๕๒

ความจำเป็นในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลี้ยงและ
ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์
พรรณราย ชันธกิจ

๗๖



อาเซียน ค.ศ. ๒๐๓๐ : โฉมหน้าประชาคมไร้พรมแดน

รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์*

อาเซียนกำลังมีแผนงานสำคัญในการดำเนินงานสู่การเป็นภูมิภาคที่มีตลาดเดียว (Single Market) และฐานผลิตเดียวกัน ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ มีแนวโน้มว่า ภายหลังจากปี ๒๐๑๕ จะยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงทันทีทันใดการเปิดตลาดเสรีทั้งด้านสินค้า ทุน แรงงานที่มีฝีมือ จะค่อย ๆ ดำเนินไปเท่าที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกจะเอื้ออำนวย แต่คำถามที่หลายฝ่ายสนใจขณะนี้ก็คือในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า อาเซียนจะมีโฉมหน้าอย่างไร และสมาชิกอาเซียนต้องดำเนินการอย่างไรสู่เป้าหมายใหญ่ “ตลาดเดียว”

ในเรื่องนี้สถาบันธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank Institute-ADB) มีคำตอบกล่าวคือ เมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๒ ADBI ได้ฉายภาพอาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๓๐ ไว้ในร่างเอกสารเรื่อง “ASEAN 2030 : Toward a Borderless Economic Community” อันเป็นผลจากการทำงานร่วมกันระหว่าง ADBI สำนักงานเลขาธิการอาเซียน และสำนักงานใหญ่ของ ADB ทั้งนี้จะตอบคำถามสำคัญ ๓ ประการดังนี้

(๑) ประชาชนชาวอาเซียนมีความปรารถนาที่จะเห็นอาเซียนเป็นอย่างไร ในปี ๒๐๓๐

* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(๒) กฎเกณฑ์สำคัญที่จะไปถึงความปรารถนานั้นคืออะไร หรืออาเซียนจะต้องฝ่าฟันการทำทลายอะไรบางอย่างที่จะไปสู่จุดนั้น

(๓) อาเซียนจะมีแนวนโยบายอย่างไรหรือทางเลือกใดที่จะไปสู่ความฝันนั้น

เป็นงานไม่่ง่ายนักที่จะฉายภาพอาเซียนในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะจะต้องมีการเชื่อมโยงเป้าหมายใหญ่ที่จะไปถึงของอาเซียน กับแนวทางที่ปฏิบัติได้ของสมาชิกแต่ละประเทศว่าจะทำได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ADBI จึงใช้วิธีการศึกษาเพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าวนี้ โดยการใช้อย่าง holistic approach ในการรวบรวมจุดมุ่งหมายของรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศกับเป้าหมายของอาเซียนเข้าด้วยกัน รวมถึงการพิจารณาเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวของรัฐสมาชิก ตลอดจนการสำรวจทัศนคติของผู้นำประเทศอาเซียนในการพัฒนาประเทศ จากนั้น ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ SWOT analysis คือการพิจารณาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม จนได้ข้อสรุปหรือคำตอบที่ว่าใน ค.ศ. ๒๐๓๐ อาเซียนจะมีโฉมหน้าใหม่คือจะเป็นอาเซียน “R I C H” ASEAN ซึ่งมีลักษณะดังนี้

R คือ Resilience หมายถึง อาเซียนที่ยืดหยุ่นปรับตัวได้มีความสามารถในการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและภัยที่มาจากภายในและภายนอกภูมิภาค ตลอดจนสามารถที่จะลดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจได้ ด้วยเหตุนี้อาเซียนจำเป็นต้องสร้างสถาบันที่เข้มแข็ง และมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ชัดเจนที่บริหารโดยผู้บริหารที่เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นผู้ที่กล้าเสี่ยงและฉับไว อาเซียนจึงต้องมีกรอบงานเพื่อความร่วมมือและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

I คือ Inclusiveness หมายถึง อาเซียนที่พัฒนารอบด้านทั้งด้านเศรษฐกิจที่เสมอภาค สร้างโอกาสโดยการใช้อยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่จะทำให้ช่องว่างด้านรายได้ลดลงทั้งประเทศ ส่งเสริมการให้สวัสดิการแก่ประชาชน

C คือ Competitiveness หมายถึง อาเซียนที่แข่งขันได้ในเวทีโลก โดยการสร้างสภาพแวดล้อมด้านธุรกิจที่บริษัทต่างๆ สามารถลงทุนดำเนินการในตลาดที่มีประสิทธิภาพภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์ภายในชาติ และกฎเกณฑ์ของภูมิภาคและเพื่อให้ผลผลิตของอาเซียนแข่งขันได้ในตลาดโลก อาเซียนต้องปรับปรุงมาตรฐานผลผลิตสินค้า และมีนวัตกรรมที่มาจากแนวคิดพื้นเมือง

H คือ Harmony หมายถึง อาเซียนที่มีความกลมกลืนปรองดองกันเป็นครอบครัวของชาติต่าง ๆ ที่อยู่กันอย่างสันติ และสามารถแก้ไขปัญหาร่วม (common problems) ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่มั่นคง



นอกจากนี้รัฐสมาชิกอาเซียน ต่างตั้งเป้าหมายว่าจะเพิ่มรายได้ประชาชาติในภูมิภาค (จีดีพี) ให้เป็น ๑๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ ในปี ๒๐๓๐ (จากปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ ๓,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ) ทั้งนี้รายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ยคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นมากในกลุ่มประเทศ CLMV หรือกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ซึ่งมากกว่ากลุ่มประเทศอาเซียนที่พัฒนามากกว่าอย่างไรก็ดี ถ้าหากอาเซียนยังไม่สามารถที่จะทำงานร่วมกันจนพัฒนาไปสู่ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ได้ หรือไปสู่ “อาเซียนไร้พรมแดน” ได้ อีกทั้งหากมีความอ่อนไหวจากภายนอกภูมิภาคเข้ามากระทบ หรือหากประเทศสมาชิกอาเซียนยังติดกับอยู่ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และอาเซียนจะไม่บรรลุเป้าหมายในการเป็น “A R I C H ASEAN”

ข้อมูลประชากรและขนาดจีดีพีของอาเซียนปี ค.ศ. ๒๐๑๐

ประเทศ	ประชากร (ล้านคน)	จีดีพี (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)
บรูไน	๐.๔๑	๑๒.๔
กัมพูชา	๑๕.๒๗	๑๑.๒
อินโดนีเซีย	๒๓๔.๑๘	๗๐๘.๐
ลาว	๖.๒๘	๖.๕
มาเลเซีย	๒๘.๙๑	๒๓๘.๘
พม่า	๖๐.๑๖	๔๓.๐
ฟิลิปปินส์	๙๔.๐๑	๑๘๙.๓
สิงคโปร์	๕.๐๘	๒๒๓.๐
ไทย	๖๗.๓๑	๓๑๘.๗
เวียดนาม	๘๖.๙๓	๑๐๗.๗
อาเซียน	๕๙๘.๕๔	๑,๘๕๘.๖

ดังนั้น A R I C H ASEAN จึงหมายถึงการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องลดอุปสรรคทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างกัน มุ่งสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยไร้รอยต่อโดยการประสานงานด้านนโยบายและมีการระดมทรัพยากร มีการบริหารจัดการที่เสรีมากขึ้นในเรื่องของแรงงานและเงินทุน มีการกำหนดข้อตกลงร่วมด้านมาตรฐาน มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ร่วมกัน และมีการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบบางประการจากองค์กรระดับชาติไปสู่องค์กรส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันของอาเซียน และอาเซียนจะต้องสร้างระบบราชการของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณการเงินสนับสนุนที่เพียงพอที่สำคัญก็คือ แต่อาเซียนก็จะไม่สร้างสถาบัน หรือองค์กรที่มีลักษณะการเป็นสถาบันในแบบเดียวกับสหภาพยุโรปปัจจุบัน

สิ่งท้าทายสำคัญในปี ๒๐๓๐

ในปี 2030 A R I C H ASEAN จะเผชิญปัญหาเผชิญหน้าสำคัญหลายประการ ทั้งภายในชาติสมาชิก และระดับภูมิภาค ได้แก่ (๑) การจัดการเศรษฐกิจมหภาค และเสถียรภาพทางการเงิน (๒) การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เสมอภาคโดยรวม (๓) การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และนวัตกรรมของภูมิภาคและ (๔) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ ADBI พบว่ามีปัจจัยสำคัญ ๔ ประการที่จะทำให้อาเซียนสามารถจัดการกับการท้าทายที่สำคัญดังกล่าวได้คือ (๑) การขยายตลาดการเงินทั้งในทางกว้างและทางลึก (๒) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๓) สร้างการเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อ และ (๔) เสริมสร้างการปรองดองให้เข้มแข็ง ซึ่งปัจจัยสำคัญทั้ง ๔ นี้ อาจถูกมองว่า เป็น “การทำทาลำดับ ๒” ของอาเซียน เช่นเดียวกับสิ่งท้าทายที่สำคัญ ๔ ประการของอาเซียน ซึ่งทั้งหมดมีส่วนเชื่อมโยงกับอาเซียนที่ยืดหยุ่นปรับตัวได้ - อาเซียนที่พัฒนารอบด้าน - อาเซียนที่แข่งขันได้ - อาเซียนที่มีความกลมกลืนปรองดองกัน หรือ “A R I C H ASEAN” ทั้งสิ้น ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับดังนี้

การขยายตลาดการเงินทั้งทางกว้างและลึก

ปัจจัยสำคัญที่จะบรรลุถึงการเป็น “A R I C H ASEAN” ประการหนึ่งก็คือ การบูรณาการตลาดการเงินของภูมิภาคอาเซียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงการเงินทั่วภูมิภาค ซึ่งต้องอาศัยการร่วมมือร่วมใจของธนาคารทั้งหลายภายในรัฐสมาชิกอาเซียนที่จะ



ต้องขยายการเปิดสาขาของตนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน เห็นได้จากอาเซียนได้มีกรอบความร่วมมือทางการเงินหรือ ASEAN+๓ คืออาเซียน ๑๐ ประเทศกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เช่น ความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (Chiang Mai Initiative Multilateralisation - CMIM) ซึ่งเป็นความตกลงแลกเปลี่ยนเงินตราพหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องระยะสั้นในภูมิภาค อีกทั้งยังมีมาตรการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย (Asian Bond Markets Initiative – ABMI) เพื่อส่งเสริมการใช้เงินออมเพื่อการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการเชื่อมโยงของภูมิภาคภายใต้กองทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียนหรือ Asean Infrasture Fund (AIF) ทั้งยังมีกลไกค้ำประกันเครดิตและการลงทุน (Credit Guarantee and Investment Mechanism – GIM) ด้วย

และด้วยจุดหมายที่จะเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้นนี้ อาเซียนจึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ อันเป็นผลมาจากความร่วมมือด้านการเงินที่ใกล้ชิด ทั้งในการจัดตั้งกลไกในการกำกับดูแลการเปิดเสรีทางการเงิน และโดยการจัดทำข้อตกลงร่วมเพื่อประสานกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ทุนมนุษย์

ในรอบ ๒ ทศวรรษที่จะมาถึงนี้ (ค.ศ. ๒๐๓๐) มีแนวโน้มว่าอัตราการเจริญเติบโตของจำนวนประชากรของอาเซียนจะชะลอลดตัวลง แต่ในทางตรงข้ามจะมีการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุมากขึ้นทั่วอาเซียนเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงาน การพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนจึงจำเป็นต้องเน้นที่การเข้ามามีส่วนร่วมของแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ อาเซียนจึงต้องพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอาเซียนอย่างรอบด้าน ทั้งการปรับมาตรฐานคุณภาพการผลิตสินค้า และความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้โดยรัฐต้องลงทุนในการบริการพื้นฐาน เช่น การสาธารณสุข สุขภาพ และน้ำสะอาดทั้งในเมืองและชนบท โดยเฉพาะในดินแดนที่พัฒนาน้อยในกลุ่มประเทศ CLMV เช่น มินดาเนา ในฟิลิปปินส์ สุลาเวสี หรือ อีรานจาบา ในอินโดนีเซีย นอกจากนี้การพัฒนาทุนมนุษย์ยังต้องเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมือง โดยลงทุนด้านการศึกษา และปรับปรุงคุณภาพระบบการศึกษา ควรเน้นที่ความรู้พื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ เสริมสร้างความชำนาญและทักษะด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยเพิ่มการลงทุนในโรงเรียนอาชีวะ โดยผ่านโครงการความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน อีกทั้งอาเซียนจะต้องขยายการให้ทุนแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อให้เยาวชน และนักศึกษาอาเซียนได้ศึกษาเรียนรู้ และสามารถจะได้หน่วยกิต จากการศึกษาเรียนรู้จากสถานศึกษาในประเทศของตนด้วย

การสร้างความเชื่อมโยงที่ไร้รอยต่อ

การเป็นประชาคมเศรษฐกิจที่ปราศจากพรมแดน หมายถึง ประเทศอาเซียนจะสามารถเชื่อมโยงกันโดยผ่านการคมนาคมทั้งทางบก ทะเล อากาศอย่างราบรื่น ดังนั้น การเชื่อมโยงกันจึงหมายถึง ความสามารถที่จะเดินทาง ค้าขาย และขนส่ง เป็นการปฏิบัติตามแผนการเชื่อมโยงอาเซียน ซึ่งต้องมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านคมนาคมขนส่งด้วยเหตุนี้ การพัฒนาในกลุ่มอนุภูมิภาค เช่น การพัฒนาอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion – GMS) เขตความเจริญเติบโตอาเซียนตะวันออก บรูไน-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ฟิลิปปินส์ ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีรอบอ่าว เบงกอล ตลอดจนสามเหลี่ยมความเจริญเติบโตอินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย จะทวีความสำคัญมากขึ้น เช่น การพัฒนาอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในกรอบ “ระเบียงเศรษฐกิจ” เพื่อที่จะเชื่อมโยงอาเซียนกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน และอินเดีย ซึ่งเป็น ๒ ประเทศที่เป็นหุ้นส่วนด้านความเชื่อมโยงที่สำคัญโดยเฉพาะกับประเทศ CLMV

สำหรับการสร้างความเชื่อมโยงดังกล่าวนี้ ภาคเอกชนจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียน (ASEAN Infrastructure Fund – AIF) จะต้องพิจารณาให้ทุนแก่โครงการพัฒนาอนุภูมิภาค และภูมิภาคก่อนเป็นอันดับแรก และควรที่จะเพิ่มปริมาณการให้ทุนมากกว่าวงเงินปัจจุบันที่ ๗๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้อาเซียนจะต้องพัฒนาความเชื่อมโยงด้านกายภาพดังกล่าวแล้ว อาเซียนจะต้องเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบ หรือด้านสถาบันคือการพัฒนากฎเกณฑ์การเชื่อมโยงให้เป็นหนึ่งเดียว และสุดท้ายอาเซียนต้องมีการเชื่อมโยงด้านประชาชน กล่าวคือให้มีการไปมาหาสู่และการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมความร่วมมือเพื่อความเข้าใจที่ดีและเป็นอาเซียนที่มีเอกภาพ

เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง การมีกฎเกณฑ์ที่โปร่งใส และกฎระเบียบและมีการปฏิบัติตามกฎนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เองการปรับปรุงการบริหารจัดการจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนา เพื่อเป้าหมายการเป็น “A R I C H ASEAN” ใน ค.ศ. ๒๐๓๐ เพราะเมื่อถึงเวลาดังกล่าวนี้ เมื่อพลเมืองของอาเซียนมีการศึกษาและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พวกเขาก็ต้องการการบริหารจัดการที่ดีด้วย และเมื่อถึงช่วงนั้น มาตรฐานการบริหารจัดการก็น่าที่จะได้รับการปรับปรุงมากขึ้น เพราะหากปราศจากเสียซึ่งการบริหารจัดการที่ดี ก็เป็นการยากที่สถาบันภาคเอกชนจะเติบโตเจริญก้าวหน้าได้ **การบริหารจัดการที่**



ดีจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงเสริมสร้างสถาบันหรือองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลจากธนาคารโลก ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนว่าสมาชิกอาเซียนหลายประเทศจำเป็นต้องเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในองค์กร การบริหารงานอย่างโปร่งใส ภายใต้ระเบียบกฎหมาย และการทำงานหนักเพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่เสมอภาคกัน ทุกคน มากกว่าที่จะบริหารงานเพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะพวก เฉพาะกลุ่ม ซึ่งความสำเร็จของการปฏิรูปองค์กร และสถาบันการทำงานขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระของระบบราชการ และรัฐบาลอาเซียนต้องดำเนินความพยายามอย่างหนักเพื่อฝึกฝน อบรมพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน และการเป็นอิสระของระบบราชการของตน ให้สามารถเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ แก่รัฐบาลได้ โดยสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวของอาเซียน

สถาปัตยกรรมขององค์กร

อาเซียนมีความจำเป็นเร่งด่วนในการเสริมสร้างสถาบันให้เข้มแข็ง ซึ่งจะได้อีกก็โดยการพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค และระหว่างอาเซียนกับส่วนต่าง ๆ ของโลก

ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงต้องใช้สถานภาพการเป็น “ศูนย์กลาง” ของอาเซียนในการขยายความสัมพันธ์หรือบทบาทของอาเซียนในเวทีการเมืองโลก อาทิ ในที่ประชุม G-20 และรัฐสมาชิกทั้งหมดจะต้องเชื่อมั่นประธานอาเซียนและเลขาธิการอาเซียนว่าจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากขึ้น เช่น ผู้นำต้องแถลงระเบียบวาระของภูมิภาคอย่างชัดเจนในเวทีประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่อาเซียนได้รับเชิญเข้าร่วม อย่างไรก็ดี อาเซียนจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กรดังต่อไปนี้

(๑) **จัดตั้งองค์กรหรือศูนย์งานที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน** กระจายอยู่ทั่วภูมิภาคตามผลประโยชน์และความสามารถของประเทศเจ้าบ้าน โดยรัฐสมาชิกต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด **“ระเบียบวาระของภูมิภาค”** ที่มีนัยของประชาคม และส่งเสริมการตระหนักรู้ในแนวคิดเรื่อง **“อาเซียนคือครอบครัวของชาติต่าง ๆ”** และเผยแพร่อัตลักษณ์ดั้งเดิมของอาเซียน ขณะนี้อาเซียนมีศูนย์ในภูมิภาคที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านพลังงาน ด้านความมั่นคง ด้านอาหาร ความหลากหลายด้านชีวภาพ คมนาคม โรคติดต่อ การระงับภัยด้านการเงิน โดยมีจุดมุ่งหมายจะพัฒนาจัดตั้งศูนย์อื่น ๆ อีก เช่น การบริหารจัดการภัยพิบัติ การค้ามนุษย์ และลักลอบขนสิ่งเสพติด ศูนย์บริการการท่องเที่ยว การศึกษา ตลอดจนศูนย์ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงของภูมิภาค และอื่น ๆ

(๒) **เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้สำนักเลขาธิการอาเซียน** โดยสมาชิกอาเซียนต้องช่วยผลักดันให้สำนักเลขาธิการอาเซียนสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับ

มอบหมายได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ และให้ความนับถือและการปฏิบัติตามมติ ข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน ทั้งนี้ โดยสมาชิกอาเซียนจัดตั้งกองทุนในการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ และงบประมาณของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยจะต้องเพิ่มจากงบประมาณปีละ ๑๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปัจจุบันเป็น ๑๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ๒๐๑๕ ตลอดจนเป็น ๑๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ๒๐๒๐ และ ๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ๒๐๓๐ ตามลำดับ เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่มีมากขึ้น

(๓) การตัดสินใจและการประสานงาน การจะทำให้อาเซียนบรรลุเป้าหมาย เป็น “A R I C H ASEAN” ในปี ๒๐๓๐ จำเป็นต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ของอาเซียนกับ ประเทศต่าง ๆ ในเวทีโลกให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานตามระเบียบ กฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการที่ระบุไว้ในกฎบัตรและการนำระบบการตัดสินใจที่ยืดหยุ่นมาใช้ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การบูรณาการเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเปิดกว้าง ควบคู่ไปกับการขยายตัวของการมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอกภูมิภาคอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาเซียนจะต้อง ตัดสินใจตาม **“หลักฉันทามติ”** แต่อาจจะต้องอาศัยความยืดหยุ่นมากขึ้น กรณีเป็นการ ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องปฏิบัติการ ทั้งนี้เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการดำเนินงาน ดังนั้น การมีองค์กรที่เข้มแข็ง การมีตัดสินใจที่ทันกาล จะนำไปสู่ขั้นตอนสำคัญในการสร้างระบบ ราชการระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะต้องประสานงานอย่าง ชาญฉลาดกับรัฐสมาชิก และหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาค ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้ที่จะเข้ามามีบทบาท มากขึ้นคือ “คณะกรรมการผู้แทนถาวร” ประจำอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนคงจะต้องจัดตั้ง “สถาบันอาเซียน” ในสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อดำเนินงานด้านนโยบายยุทธศาสตร์ และ โครงการเสริมสร้างสมรรถนะของประชาคมอาเซียน โดยมีการระดมความร่วมมือและ ทรัพยากรจากรัฐสมาชิกให้เรื่องทุกอย่างนี้เป็นจริงขึ้นมา อีกทั้งภาคเอกชนของรัฐสมาชิกก็ จะต้องทำงานใกล้ชิดกันมากขึ้น รวมทั้งต้องเข้าร่วมประชุมในการจัดประชุมระดับรัฐมนตรี และการประชุมสุดยอดของอาเซียน

โฉมหน้าอาเซียนปี ๒๐๓๐ ตามที่พลเมืองอาเซียนปรารถนาจะเป็นจริงได้หรือไม่ เพียงใดนั้น ไม่เพียงแต่ต้องอาศัยกุญแจดอกสำคัญที่เสนอไว้ในศึกษานี้เท่านั้น ยังต้อง ขึ้นอยู่กับความเข้าใจ จิตสำนึกว่าด้วยการทำงานในระดับภูมิภาค ความรู้สึกร่วมในกันนัยนทราย เชนิญาหน้าในสังคมทุนนิยมไร้พรมแดน การให้ความสำคัญกับความเสมอภาคด้านการศึกษา รายได้ และการสาธารณสุข ทั้งหมดก็คือ วิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและเป็นสาธารณะของผู้นำ อาเซียนทั้งหมด トラบเท่าที่เวทีอาเซียนยังไม่มีที่ให้กับประชาชน หรือพลเมืองอาเซียน ในการร่วมตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ อาเซียน ค.ศ. ๒๐๓๐ จึงยังคงอยู่ใน



กรอบจารีตประเพณีดั้งเดิมของตะวันออก ซึ่งมีทั้งมนต์เสน่ห์ชวนหลงใหล และความอดทนที่เพิ่มขึ้นของประชาชนในการประกอบการงานและอยู่บนหนทางที่ต้องเปิดกว้างแก่ผู้ลงทุนทั่วโลก บนหนทางของการลดกฎเกณฑ์การค้า การลงทุนของตะวันตกอันเป็นหนทางที่พลเมืองอาเซียนต่างต้องปรับตัวอย่างยิ่งเพื่อความอยู่รอดของตน

บรรณานุกรม

- ASIAN Development Bank Institute (2012) “ASEAN 2030: TOWARD a Borderless Economic Community” May 2013 available: http://www.110.164.59.211/gmsinfo/images/trade/link_documents/ASEAN%202030.
- Asian Development Bank (ADB). 2007. Asian Environment Outlook: Water Supply and Sanitation in Asia.
- Asian Development Bank/Asian Development Bank Institute (ADB/ADBI). 2009. Infrastructure for a Seamless Asia. Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). 2008. ASEAN Economic Community Blueprint. Jakarta.

แนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิรัฐสมานนิยมและรัฐสภาอังกฤษ (Conception of Parliamentarism and Parliament of England)



รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง*

บทคัดย่อ

ต้นกำเนิดของแนวความคิดปัจจุบันเกี่ยวกับรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนั้น
นับย้อนหลังไปถึงอาณาจักรบริเตนใหญ่ (ค.ศ. ๑๗๐๗ - ๑๘๐๐) และระบบรัฐสภาของ
สวีเดน (ค.ศ. ๑๗๒๑ - ๑๗๗๒)

ในทางทฤษฎี อำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์ทรงเป็น
ประธานคณะรัฐมนตรีและทรงเลือกบรรดารัฐมนตรีโดยพระองค์เอง

พัฒนาการประชาธิปไตยของรัฐสภาโดยการขยายสิทธิการลงคะแนนเสียงให้
กว้างขวางยิ่งขึ้น ได้เพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลและเป็นองค์กรที่มีอำนาจ
ตัดสินใจในคำร้องขอของพระมหากษัตริย์เพื่อให้บุคคลใดเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล

ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ พระราชบัญญัติปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. ๑๘๓๒
นำไปสู่การเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจเหนือรัฐบาล

ประเทศอื่น ๆ ค่อย ๆ ยอมรับสิ่งที่เรียกว่า รัฐบาลตามรูปแบบเวสต์มินสเตอร์
ซึ่งฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และใช้อำนาจบริหารในนามของประมุขของรัฐ
ด้วยเหตุนี้จึงมีการใช้คำว่า รัฐบาลของพระมหากษัตริย์หรือของสมเด็จพระราชินี

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี จ.สุราษฎร์ธานี

ระบบเช่นนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในอาณาจักรดั้งเดิมซึ่งปกครองตนเองของอังกฤษ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งหลายเหล่านั้นล้วนแล้วแต่ ถูกบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาอังกฤษทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา รัฐอิสระไอริช และสหภาพแอฟริกาใต้ ซึ่งรัฐสภาของประเทศเหล่านี้ได้วิวัฒนาการและปฏิรูปจากรูปแบบอังกฤษ อย่างไรก็ตามที่วุฒิสภาออสเตรเลียได้สะท้อนอย่างใกล้ชิดกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามากกว่าสภาขุนนางของอังกฤษ ในทางตรงกันข้ามไม่มีสภาสูงในนิวซีแลนด์

ในส่วนของรัฐสภาอังกฤษนั้น รัฐสภาอังกฤษเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของราชอาณาจักรอังกฤษซึ่งมีร่องรอยการกำเนิดจากรัฐสภาสมัยโบราณของชนเผ่าแองโกล-แซกซอน

ในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ พระเจ้าวิลเลียมแห่งนอร์มันดีได้นำระบบศักดินาสวามิภักดิ์เข้ามาใช้โดยการที่พระองค์ทรงแสวงหาคำแนะนำจากสภาหัวหน้าผู้เช่าอาศัยที่ดินและพระก่อนที่จะตรากฎหมายต่าง ๆ

ในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ หัวหน้าผู้เช่าอาศัยที่ดินทั้งหลายเรียกร้องให้พระเจ้าจอห์นให้ความยินยอมในมหากฎบัตร ซึ่งมหากฎบัตรกำหนดห้ามมิให้กษัตริย์กำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บภาษีใด ๆ โดยปราศจากความยินยอมของสภาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสภาของพระมหากษัตริย์นี้ค่อย ๆ พัฒนาจนกลายเป็นรัฐสภา

เป็นเวลาหลายศตวรรษที่รัฐสภาอังกฤษค่อย ๆ รุกคืบในการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์อังกฤษและพัฒนาถึงขีดสุดในช่วงสงครามกลางเมืองอังกฤษและในช่วงการไต่สวนและการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ในปี ค.ศ. ๑๖๔๙

ภายหลังการกลับคืนสู่อำนาจของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ หลักความสูงสุดของรัฐสภาได้ก่อตัวขึ้นและองค์อธิปัตย์ของอังกฤษถูกเข้มงวดให้อยู่ในบทบาทของกษัตริย์ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ในการบริหาร

พระราชบัญญัติแห่งสหภาพ ค.ศ. ๑๗๐๗ ได้รวมรัฐสภาอังกฤษและรัฐสภาสกอตแลนด์เข้าด้วยกันเป็นรัฐสภาแห่งบริเตนใหญ่ ต่อมาเมื่อรัฐสภาของไอร์แลนด์ถูกยุบในปี ค.ศ. ๑๘๐๑ บรรดาอดีตสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมในรัฐสภาบริเตนใหญ่ผลการรวมเข้ากับรัฐสภาบริเตนใหญ่ครั้งนั้น ทำให้เกิดรัฐสภาใหม่ทันทีและเรียกชื่อในเวลาต่อมาว่า “รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร” ทำให้รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรถูกถือว่าเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติแห่งหนึ่งที่เก่าแก่ที่สุดในโลก รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรได้กลายเป็นรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ในระบบรัฐสภาารวมสมัย รูปแบบรัฐสภาสหราชอาณาจักรถูกเรียกขานว่า ระบบเวสต์มินสเตอร์เพราะว่ารัฐสภาสหราชอาณาจักรตั้งอยู่ในเมืองเวสต์มินสเตอร์แห่งมหานครลอนดอน



คำสำคัญ

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี

ลัทธิรัฐสภานิยม

ระบบรัฐสภา

พระราชบัญญัติปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ ค.ศ. ๑๘๓๒

อำนาจเหนือของรัฐสภา

หลักความสูงสุดของรัฐสภา

อาณาจักรปกครองตนเองของอังกฤษ

สภาชาวเอเธนส์

วุฒิสภาโรมัน

ลัทธิประธานาธิบดีนิยม

สาธารณรัฐไวมาร์แห่งเยอรมนี

สงครามกลางเมืองในฟินแลนด์

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

มหากฎบัตร

รัฐสภาของอังกฤษ

รัฐสภาของสกอตแลนด์

รัฐสภาของไอร์แลนด์

มหาสภา

ขุนนางซาราवास

ขุนนางพระ

สภาส่วนน้อย

Abstract

The origins of modern concept of Prime Minister government go back to the Kingdom of Great Britain (1707-1800) and the Parliamentary system in Sweden (1721-1772)

In theory, real power resided in the monarch, who chaired cabinet and chose ministers.

The democratization of parliament with the broadening of the voting franchise increased parliament's role in controlling government, and in deciding who the King could ask to form a government

By the nineteenth century, the Great Reform Act of 1832 led to parliamentary dominance over government.

Other countries gradually adopted what came to be called Westminster Model of Government, with an executive answerable to parliament, and exercising executive power nominally vested in the Head of State, hence the use of phrases like His or Her Majesty's government. Such a system became particularly prevalent in older British dominions, many of whom had the constitutional laws enacted by the British parliament. Examples include Australia, New Zealand, Canada, The Irish Free State and The Union of South Africa. Though these Parliaments themselves have often evolved or were reformed from their British model, however the Australian Senate, for instance, more closely reflect the U.S. Senate than British House of Lords, whereas there is no upper House in New Zealand

In the part of the Parliament of England, it was the legislature in the Kingdom of England. The English Parliament traces its origins to the Anglo Saxon Witenagemot.

In 1066, William of Normandy introduced a feudal system, by which he sought the advice of a council of Tenants – in chief and Ecclesiastics before making laws.

In 1215, The Tenants-in Chief secured Magna Carta consented from King John, which established the King may not levy or collect any taxes, save with the consent of his Royal Council, which gradually developed into a parliament



Over the centuries, the English Parliament progressively limited the power of the English monarchy with arguably culminated in the English Civil war and the trial and execution of King Charles I in 1649

After the restoration of the monarchy under King Charles II, the supremacy of parliament was a settled principle and later British sovereigns were restricted to the role of constitutional monarch with limited executive authority.

The Act of Union 1707 merged the English Parliament with the Parliament of Scotland to form the Parliament of Great Britain. When the parliament of Ireland was abolished in 1801, its former members were merged into what was now called the Parliament of the United Kingdom. This makes the current Parliament of the United Kingdom one of the oldest legislative bodies in the world. The parliament of U.K. had become a model for many other national legislatures in the contemporary parliamentary system. This model is referred to as the Westminster system because the U.K. Parliament is located within Greater London.

Key words :

Prime ministerial government
Parliamentarism
Parliamentary system
The Great Reform Act of 1832
Parliamentary dominance
The Principle of the supremacy of Parliament
British dominions
The Athenian Assembly
The Roman Senate
Presidentialism
Germany's Weimar Republic
Civil War in Finland
The Angle – Saxon Witenagemot
Feudal system
Magna Carta
Parliament of England
Parliament of Scotland
Parliament of Ireland
Parliament of the United Kingdom
Great Council
Lords of Temporal
Lords of Spiritual
Rump Parliament



๑. ลัทธิรัฐสภานิยม

๑.๑ ความเป็นมาของสถาบันรัฐสภา (History of Parliamentary Institutions)

นับตั้งแต่สมัยโบราณ ในสังคมชนเผ่า (Societies Tribal) ซึ่งมีสภา (councils) ที่ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ของสังคมชนเผ่าโดยบรรดาผู้เฒ่าของหมู่บ้าน (village elders)^๑ ซึ่งแนวทางปฏิบัติเช่นนี้เรียกว่า “ลัทธิความเชื่อในเผ่าพันธุ์” (Tribalism) มีนักวิชาการบางท่านอ้างว่าสังคมเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในเมโสโปเตเมียยุคโบราณ (Ancient Mesopotamia) ซึ่งถือกันว่าเป็น “รัฐบาลประชาธิปไตยยุคดั้งเดิม” (A primitive democratic government) ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เข้าร่วมประชุมกับสภา^๒ เช่นเดียวกันกับพระมหากษัตริย์ในอินเดียโบราณที่เข้าร่วมประชุมกับสภาซึ่งถือกันว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยเช่นกัน^๓ แต่ความเห็นเช่นว่านี้ได้มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านกลับโต้แย้งว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในเมโสโปเตเมียและอินเดียนั้นเป็นรูปแบบรัฐบาลในระบบคณาธิปไตย (Forms of government as oligarchies) มากกว่าประชาธิปไตย^๔

^๑ Political system Incyclopaedia Britannic Online

^๒ T. Jacob, “Primitive Democracy in Mesopotamia”, Journal of Near Eastern Studies 2 (3), July 1943, pp. 159-172

^๓ E.W. Robison, The First Democracies : Early Popular Government Outside Athens, Franz Fteiver Verlag, ISBN 3-515-06951-8

^๔ N.Bailkey, “Early Mesopotamia Constitution Development, American History Review 72 (4), July 1967, pp 1211-1236

J.A.O. Larsen, “Demokratia”, Classical Philosophy 68 (1) Jan 1973,pp.45-46

รายละเอียดดู C.G.E.M. de Sainte, the Class Struggle int the Ancient Greek World, Cornell University Press, ISBN 0-0814-1442-3

รายละเอียดดู G.M. Bongard – Levin, A Complex Study of Ancient India, South Asia Books Isbn 81-202-0141-8

รายละเอียดดูใน J.P. Sharma, Aspeet of Political Ideas and Institution is Ancient India, Motilal Banarsidass Publ., 1986

สำหรับเอเธนส์โบราณถือว่าเป็นแหล่งแรกเริ่มของประชาธิปไตยสภาชาวเอเธนส์ (The Athenian assembly : Ekklesia) เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของเอเธนส์ในยุคสมัยนั้น เพราะเป็นที่ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการอภิปรายและถกเถียงปัญหาของเอเธนส์ อย่างไรก็ตามก็ดี ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์ (Athenian democracy) นั้นไม่ใช่ระบบประชาธิปไตยแบบผ่านผู้แทน (Representative Democracy) แต่ค่อนข้างจะเป็นระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ดังนั้นสภาชาวเอเธนส์จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในความหมายในปัจจุบัน

ในยุคสาธารณรัฐโรมัน (The Roman republic) ก็มีสภานิติบัญญัติ (Legislative Assemblies) ซึ่งทำหน้าที่ในการเลือกตั้งบรรดาผู้พิพากษาและฝ่ายบริหาร (Magistrates) ตราบทบัญญัติต่าง ๆ (Statutes) การลงมติเนเรเทค บุคคลออกจากเมืองหลวง การประกาศสงครามและทำสัญญาสันติภาพ ตลอดจนการผูกสัมพันธ์มิตรหรือการยกเลิกสัมพันธ์ไมตรีกับรัฐอื่น^๕ ส่วนวุฒิสภาของโรมัน (The Roman Senate) นั้นทำหน้าที่ในการควบคุมการเงิน การคลังและรายละเอียดของนโยบายต่างประเทศ

ส่วนนักวิชาการมุสลิมบางท่านมีความเห็นว่า “ชูร่า อิสลาม” (Islamic Shura) ซึ่งเป็นวิธีการของการได้มาซึ่งการตัดสินใจในสังคมอิสลาม (Islamic Societies) นั้นคล้ายคลึง (analogous) กับรัฐสภา^๖

อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้แย้งความเห็นข้างต้นโดยเห็นว่าพฤติกรรมที่น่าสนใจพื้นฐานของชูร่าอิสลามนั้นมีความแตกต่างระหว่างชูร่าอิสลามและระบบรัฐสภา^๗

ในสมัยแองโกล – แซกซอนของอังกฤษนั้นมี รัฐสภาสมัยโบราณแห่งชนชาติแองโกล – แซกซอน (The Anglo – Saxon Witenagamot)^๘ ซึ่งสภานี้จะดำเนินการไปพร้อมกับ

^๕ รายละเอียดดู Frank Frost Abbot, A History and Description of Roman Political Institutions, Elibron Classic, 1901 ISBN 0-543-92749-0

^๖ Sadek Jawad Sulaiman, “The Shura principle in Islam” Al – khilafa publications 1423 A11-2002 CE, p-87.

^๗ Taqiuddin an Nabhanie AL – Khilafa Publications, 1423 AH-2002 CE, p.61
Taqiudin an Nabhamie, Ibid, p.39

^๘ Witenagamot เป็นคำภาษาอังกฤษโบราณ มาจากคำว่า Witena gemot ซึ่งแปลว่า “ที่ประชุมของบรรดาคนฉลาด” (The Meeting of wisemen) ดู http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Parliamentarism, เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๖/๑๐/๒๕๕๕



สภาท้องถิ่น (Local assemblies : the folkmoets) และถือว่าเป็นบรรพบุรุษดั้งเดิมของรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบัน

๑.๒ ฝรั่งเศส : การแกว่งกลับไปมาระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี (France : Swinging between Presidential and Parliamentary Systems)

ประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการแกว่งตัวกลับไปมาระหว่างรูปแบบหลายรูปแบบ เช่น ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาและระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา (Semi – presidential and parliamentary systems)

ระบบรัฐสภาดั้งเดิมกำเนิดในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ (Louis XVIII) พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑๐ (Charles) พระเจ้าหลุยส์ ฟิลิปป์ (Louis Philippe) สืบเนื่องจนถึงสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ (Third Republic) และสาธารณรัฐที่ ๔ (Fourth Republic)

อย่างไรก็ดีระบบรัฐสภาในสมัยเดิมนั้นมีความแตกต่างกันในเนื้อหาและรูปแบบอยู่บ้าง ดังเช่น ในยุคสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ ๑๐ นั้น เป็นยุคที่ประมุขของรัฐมีความเข้มแข็งอย่างมาก (as strong head of State) ทำให้มีอำนาจควบคุมรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด แต่ครั้งถึงสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ (Napoleon III) นั้นพระองค์ได้นำรูปแบบการปกครองที่มุ่งให้รัฐสภาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้แต่ไม่ถึงขนาดที่พระองค์จะให้ความเอาใจใส่หรือสนับสนุนระบบรัฐสภาและประชาธิปไตยอย่างจริงจัง

ระบบประธานาธิบดีคงปรากฏตัวในช่วงสั้นๆ ในยุคสมัยสาธารณรัฐที่ ๒ (Second Republic) ส่วนระบบการปกครองในยุคสมัยปัจจุบันคือยุคสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ (The modern Fifth Republic) ผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา

ลัทธิรัฐสภานิยม ในฝรั่งเศสนั้น มีความแตกต่างไปจากลัทธิรัฐสภานิยมในอังกฤษ ในสาระสำคัญหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก สมัชชาแห่งชาติฝรั่งเศส (the French National Assembly) มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารมากกว่ารัฐสภาอังกฤษ ประการที่สอง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งในเวลาสั้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในอังกฤษ ภายในระยะเวลา ๗๐ ปีฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ มีนายกรัฐมนตรีถึง ๕๐ คน

ใน ค.ศ. ๑๙๕๐ ศาสตราจารย์ มอริซ ดูเวอร์เซ่ (Maurice Duverger) ปราชญ์ทางด้านรัฐศาสตร์ของฝรั่งเศสซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางการเมืองของนายพลชาร์ลส์ เดอโกลล์ (Général Charles De Gaulle) ประธานาธิบดีฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ ที่ ๕ (ค.ศ. ๑๙๕๘ - ปัจจุบัน) ได้เสนอความเห็นที่ “สาธารณรัฐที่ ๕ แห่งฝรั่งเศสนั้น เป็นรัฐบาลซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้

อำนาจสูงสุดเสมอเหมือนพระมหากษัตริย์ (a virtual King) แต่อย่างไรก็ตามบทวิเคราะห์ การเมืองของฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบันนั้น ระบบการเมืองฝรั่งเศสได้ลดบทบาทและความสำคัญ ของประธานาธิบดีลง ทั้งนี้เนื่องจากการอยู่ร่วม (cohabitation) ระหว่างประธานาธิบดีและสมัชชา แห่งชาติ (National Assembly) นั้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ที่นั่งในสมัชชาแห่งชาติปรากฏว่า พรรคฝ่ายค้าน (opposite parties) มีเสียงข้างมากในสมัชชาแห่งชาติ ส่งผลให้ประธานาธิบดี มีอำนาจลดน้อยและค่อนข้างอ่อนแอ (rather weak) นอกจากนี้แล้วยังมีนักวิชาการรัฐศาสตร์ บางท่านมีความเห็นว่า ระบบการเมือง หรือรูปแบบรัฐบาลของฝรั่งเศสนั้นไม่ใช่เป็นรูปแบบ กึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา แต่เห็นว่าในช่วงเวลาที่เกิดเงื่อนไขข้างต้นนั้นน่าจะเรียกว่า เป็นระบบการเมืองที่แกว่งกลับไปมาระหว่างลัทธิประธานาธิบดีนิยม (Presidentialism) และลัทธิรัฐสมานนิยม (Parliamentarism)

๑.๓ การแพร่กระจายของลัทธิรัฐสมานนิยมในยุโรป (The spread of Parliamentarism in Europe)

ระบบประชาธิปไตยและลัทธิรัฐสมานนิยมได้แพร่กระจายในยุโรปภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ ๑ (after World War I) ซึ่งระบบประชาธิปไตยและลัทธิรัฐสมานนิยม ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยประเทศผู้ชนะสงคราม ได้แก่ อังกฤษและฝรั่งเศส ในขณะที่ประเทศ ฝ้ายพ่ายแพ้สงคราม ได้แก่ สาธารณไวมาร์ แห่งเยอรมนี (Germany's Weimar Republic) และ สาธารณรัฐออสเตรีย

ในศตวรรษที่ ๑๙ เกิดการขยายตัวเมืองอย่างยิ่งใหญ่อันเกิดจากการปฏิวัติ อุตสาหกรรม (Industrial revolution) และลัทธินิยมความทันสมัย (Modernism) ที่เป็นที่ยึดถือ สำคัญในการเติบโตให้เกิดการต่อสู้ของบรรดาพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดระบบประชาธิปไตย และลัทธิรัฐสมานนิยมขึ้นในยุโรปฝ่ายซ้ายและในห้วงเวลาเริ่มต้นนั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาสิ้นสุด สงครามโลกครั้งที่ ๑ นั้นเอง

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปประชาธิปไตย (Democratic reform) ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือ (Means) ในการต่อต้านกระแสปฏิวัติในขณะนั้นด้วย ทำให้การสถาปนาระบอบประชาธิปไตย (Democratic regime) ต้องประสบอุปสรรคอันเนื่องจากการจำกัดสิทธิทางการเมือง (Political Right) ของประชาชน

ส่วนอุปสรรคอื่น ๆ นั้น เกิดขึ้นจากการที่บรรดาพรรคการเมืองมิได้จัดเตรียมการ เพื่อการเป็นพันธมิตรถาวรในคณะรัฐบาล (Coalition cabinet) ตามระบบประชาธิปไตยที่มี พรรคการเมืองหลายพรรค (The multi party democracie) ในยุโรปภาคพื้นทวีป (the European



continent) ปรากฏว่า รัฐบาลเสียงข้างน้อย (Minority Government) ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Vote of no confidence) บ่อยครั้งและวิกฤติทางการเมืองเช่นว่านี้ยังคงดำรงอยู่ภายใต้ความยอมทนต่อระบบประชาธิปไตย และลัทธิรัฐสภานิยมในสายตาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา (the electorate)

ในรอบหลายปีในศตวรรษที่ ๑๙ ได้เกิดความล้มเหลวของเสถียรภาพทางการเมืองในยุโรป ก่อรบกวนการแทรกแซงของประมุขของรัฐ เช่น ดังที่เกิดในอิตาลี โดยเฉพาะกรณีพระเจ้าวิกเตอร์ เอมมานูเอลที่ ๓ (King Victor Emmanuel III) ประสบความล้มเหลวในการสนับสนุนรัฐบาลของพระองค์อันเนื่องจากการบีบคั้นของจอมเผด็จการเบนิโต มุสโสลินี (Benito Mussolini) ในปี ค.ศ. ๑๙๒๒ หรือกรณีที่พระเจ้าอัลฟองโซ่ที่ ๑๓ (King Alfonso XIII) แห่งสเปนที่พระองค์ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีสเปนขณะนั้นให้ใช้อำนาจเผด็จการในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๒๐

กรณีฟินแลนด์ก็เช่นกัน ซึ่งเป็นระบบประธานาธิบดีที่ระบบประชาธิปไตยได้ถูกสถาปนาภายหลังสงครามกลางเมืองในฟินแลนด์ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ “ขบวนการลาปัว” (the Lapua Movement : LM) พยายามทำการปฏิวัติ (Coup d’Etat) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดกั้นไม่ให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (The Social Democrats Party : SDP) มีอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party : CP) ของประธานาธิบดี สวินฮูฟุด (Svinhufud) ยังคงรักษารัฐบาลประชาธิปไตยไว้ได้ ลัทธิรัฐสภานิยมจึงถูกนำมาใช้อีกครั้งหนึ่งในฟินแลนด์ในปี ค.ศ. ๑๙๓๗

๒. รัฐสภาอังกฤษ (The Parliament of England)

รัฐสภาอังกฤษถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของราชอาณาจักรอังกฤษ (the Legislature of The Kingdom of England) รัฐสภาอังกฤษนั้นมีร่องรอยดั้งเดิมจากรัฐสภาจาก “รัฐสภาสมัยโบราณของชนชาวแองโกล-แซกซอน” (The Anglo-Saxon Witenagemot)^๙ ในปี ค.ศ. ๑๐๖๖

ในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ พระเจ้าวิลเลียม แห่งนอร์ม็องดี (William of Normandy) ได้นำระบบศักดินาสวามิภักดิ์เข้าสู่อังกฤษ

^๙ ที่ประชุมของคนฉลาด

๒.๑ ประวัติของรัฐสภาอังกฤษ (History of The Parliament of England)

๒.๑.๑ รัฐสภาในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓

ภายใต้ระบบกษัตริย์ (Monarchical system) พระมหากษัตริย์ จำเป็นต้องปรึกษาและแสวงหาความร่วมมือเพื่อให้ได้ความยอมรับจากพสกนิกรผู้อยู่ในแผ่นดิน พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษในขณะนั้นไม่มีกองทัพทหารถาวรหรือตำรวจของพระองค์เอง เพราะการจะมีกองทัพทหารถาวรหรือกองกำลังตำรวจนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากข้าแผ่นดิน (His subject) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่มีตัวแทนของพระองค์ที่วราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตามภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่ได้รับการพัฒนาในอังกฤษซึ่งพัฒนาขึ้นภายหลังจากยุคสมัยของการรุกรานของชนเผ่านอร์มันด์ (the Normans in vasion)^{๑๐} ในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ บรรดากฎหมายของราชสำนักจะไม่ได้ได้รับการพัฒนาหากปราศจากการสนับสนุนของบรรดาขุนนาง (the nobility) และพระ (the clergy) ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจและทางทหารในฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน และความผูกพันของผู้อาศัยที่ดินตามระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ในขณะที่โบสถ์ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของนิกายโรมันแคทอลิก (The Roman Catholic Church) และมีความผูกพันในความจงรักภักดีต่อโรมที่ยึดถือเสมอเหมือนกฎหมายจนกว่าโบสถ์อังกฤษจะมีระบบศาลศาสนา (religious law court) ของตนเอง

ในการแสวงหาคำแนะนำและความยอมรับจากบรรดาขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่เพื่อการตัดสินใจของพระมหากษัตริย์นั้น ภายหลังจากปี ค.ศ. ๑๐๖๖ กษัตริย์อังกฤษได้เรียกประชุม “มหาสภา” (Great Council) ซึ่งองค์ประชุมประกอบด้วย อัครบิชอป (archbishops) บิชอป (bishops) เจ้าอาวาส (abbots) ขุนนาง (barons) และเอริล (earls) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็น “เสาหลัก” (The pillars) ของระบบศักดินาสวามิภักดิ์ อาจกล่าวได้ว่ามหาสภาได้พัฒนาเป็นรัฐสภาอังกฤษในสมัยต่อมา

^{๑๐} แคว้นนอร์มันดี (Normandy) ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของฝรั่งเศส ได้ชื่อมาจากนอร์สแมน (Norsemen) หรือ นอร์มันด์ (Normans) ชาวไวกิงได้เข้าเริ่มรุกราน ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๙ ชาว นอร์มันด์เริ่มมีอำนาจเข้มแข็งและต่อต้านกษัตริย์ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ ยุควิลเลียมแห่งนอร์มันดี มีชัยเหนืออังกฤษและปราบดาภิเษกเป็นพระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ แห่งอังกฤษ รายละเอียดดู สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๔๔ หน้า ๓๐๕-๓๐๖.



ในช่วงเวลาที่ระบบการขอความเห็นและความเห็นชอบจากบรรดาสมาชิก มหาสภาอ่อนด้อยลง จึงเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะบริหารได้อย่างประสิทธิภาพ ดังกรณีตัวอย่าง สำคัญ ๒ ตัวอย่างคือ ในช่วงสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๒ (King Henri II) เกิดกรณีระหว่างโทมัส เบคเคท (Thomas Becket) เบคเคทเป็นอาคิซอพแห่งเคนเทอร์เบอร์รี่ (Archbishop of Canterbury) ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๑๖๒ - ๑๑๗๐ ได้ถูกฆาตกรรมภายหลังจากเกิดกรณีพิพาทกับ พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจทางกฎหมายของโบสถ์และการจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของศาสนาจักรและกรณี พระเจ้าจอห์น (King John) ถูกผู้นำขุนนางบังคับให้ยอมรับ มหากฎบัตร (Magna Carta)^{๑๑} ในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ พระเจ้าจอห์นทรงปฏิเสธที่จะยอมรับมหา กฎบัตรทำให้เกิดสงครามกลางเมืองที่เรียกว่า “สงครามบาร์อนครั้งที่ ๑” (First Barons’ War)

ในระหว่างศตวรรษที่ ๑๓-๑๔ พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษทรงริเริ่มเรียก ประชุมบรรดาอัศวินแห่งแคว้นต่าง ๆ (Knight of the Shire) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรง พิจารณาเห็นว่ามีควมจำเป็น ดังเช่นในปี ค.ศ. ๑๒๕๔ บรรดาเหล่าอัศวินได้เข้าร่วมประชุม รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลัง^{๑๒}

ในขั้นต้นรัฐสภาจะถูกเรียกประชุมเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่ามีควมจำเป็น ที่จะเพิ่มสถานะทางการเงินโดยการเก็บภาษีเพิ่มเติมภายใต้มหากฎบัตร ซึ่งการณืเช่นนี้ ได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ของรัฐสภาอังกฤษ ในเวลาต่อมา^{๑๓}

^{๑๑} แมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ๑๕ มิถุนายน ค.ศ.๑๒๑๕ มหากฎบัตรว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (The Great Charter of Liberties) พระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษทรงลงพระปรมาภิไธยรับรองมหากฎบัตรนี้ อันเนื่องจากทรงถูกกดดันจากพวกขุนนาง (Barons) เนื้อหาในมหากฎบัตรกำหนดขอบเขตของ พระราชอำนาจ แม้จะครอบคลุมเรื่องหลากหลาย แต่หลัก ๆ แล้ว เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของเจ้าของ ที่ดินราชวงศ์จะไม่เข้าก้าวก่ายสิทธิของโบสถ์ หรือภาษีพิเศษใด ๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของ สภากษัตริย์

มหากฎบัตรนี้ให้อำนาจแก่คณะขุนนาง ๒๕ คนให้ใช้กำลังต่อต้านกษัตริย์ได้ พระเจ้าจอห์น ทรงขอร้องให้พระสันตปาปาแห่งโรม ทรงประณามมหากฎบัตร อันก่อให้เกิดสงครามบาร์อน (Baron’s War) ขึ้นเป็นครั้งแรกในอีก ๔ เดือนต่อมา แม้ว่ามหากฎบัตรจะถูกละเลยมากในยุคกลาง และสมัย ราชวงศ์ทวดอร์ แต่ก็ได้รับการยกย่องอย่างสูงว่ามีอิทธิพลต่อหลักการด้านสิทธิเสรีภาพของอังกฤษและ เป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญประเทศเอกราชใหม่ ๆ ทั่วโลก, รายละเอียดดูใน สารานุกรมประวัติศาสตร์ โลก (กรุงเทพฯ บริษัทริดเดอร์ส ไตเจสท์ ประเทศไทยจำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓ ,๒๕๔๘.) หน้า ๒๕๖.

^{๑๒} <http://www.parliament.UK./document/upload/g03/pdf>.

^{๑๓} Sin William Blackston, Commentaries on the Laws of England (Oxford : Clarendon Press ,1765), p.25

ภายหลังจากพระเจ้าจอห์นเสด็จสวรรคตในปี ค.ศ. ๑๒๑๖ พระราชบุตรคือพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ (Henry III) (ค.ศ. ๑๒๐๗ - ๑๒๗๒) ทรงสืบราชสมบัติที่แทนในขณะที่ยังทรงพระเยาว์มีพระชนมายุ ๙ พรรษา โดยมีผู้นำเหล่าบรรดาขุนนาง พระ ทำหน้าที่บริหารประเทศในนามของพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ และได้นำมาหากฎบัตรมาใช้บังคับโดยความยินยอมของพระเจ้า เฮนรีที่ ๓

๑.๑ รัฐสภาในรัฐสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ (Parliament in the reign of Henry III)^{๑๔}

ครั้นเมื่อพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ทรงบรรลุนิติภาวะพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มในการบริหารราชอาณาจักรและพระองค์ทรงตัดสินพระทัยสนับสนุนการรุกรานของสันตะปาปา ในซิซิลี (sicily) ซึ่งถือว่าเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้บรรดาผู้นำขุนนางชั้นบารอนได้บังคับให้พระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ยินยอมตกลงและปฏิญาณต่อ “บทบัญญัติแห่งออกฟอร์ด” (the Provision of Oxford) ว่าจะต้องยกเลิก “ระบบอำนาจเด็ดขาดของระบบกษัตริย์แองโกล-นอร์แมน” (the absolutist Anglo-norman monarchy) และมอบอำนาจให้แก่สภาของบารอน จำนวน ๑๕ คน มีสิทธิเด็ดขาดในการตกลงกับรัฐบาลและรัฐบาลจะต้องรายงานผลงานต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้เปิดประชุม ๖ ครั้ง ในระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๒๕๕ จนถึงเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๒๖๐^{๑๕}

ขุนนางเชื้อสายฝรั่งเศส (the Frenchborn noble) ชื่อซิมง เดอ มงฟอร์ด (Simon de Monfort) ผู้นำกบฏต่อต้านพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ เพราะการที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ทรงละทิ้งคำปฏิญาณของพระองค์เองที่มีต่อบทบัญญัติแห่งออกฟอร์ด และพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ได้ริเริ่มเพิ่มกำลังทหารและปรับปรุงกองทัพ พระเจ้าเฮนรีที่ ๓ พ่ายแพ้และถูกจับกุมขังใน “สงครามแห่งลีเวส” (the Battle of Lewes) ในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๒๖๔^{๑๖} โดยกองทัพของซิมง เดอ มงฟอร์ด

ในขั้นต้นนั้นเหล่าบรรดาขุนนางชั้นบารอนที่เคยให้การสนับสนุนซิมง เดอ มงฟอร์ด เริ่มเกิดความสงสัยว่า ซิมง เดอ มงฟอร์ด จะก้าวล้ำไปไกลเกินความตั้งใจของเขา ทำให้การสนับสนุนของบรรดาขุนนางชั้นบารอนลดลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๒๖๔

^{๑๔} Paul Brand, the Origins of the English Parliament 924-1327, in H-Albion, H-Net Reviem, September, 2001. Online

^{๑๕} Sir William Blackstone, Ibid p 36

^{๑๖} Sir William Blackstone, Op.cit., p.45



ซิมง เดอ มงฟอร์ต จึงจำเป็นต้องเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อังกฤษ โดยปราศจากการยินยอมของราชวงศ์โดยมีพระชั้นอาร์คบิชอป (archishops) บิชอป (bishops) เจ้าอาวาส (abbots) ขุนนางชั้นเอิร์ล (earls) ขุนนางชั้นบารอน (barons) ตัวแทนอัศวินจำนวน ๒ คนจากแคว้นต่าง ๆ และตัวแทนชาวเมือง ๒ คน เข้าร่วมประชุมในรัฐสภาครั้งนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวแทนชาวเมืองได้รับการเลือกตั้งจากเมืองต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกของอังกฤษ เหตุการณ์เช่นนี้ยิ่งทำให้ซิมง เดอ มงฟอร์ต มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นในการปกครองราชอาณาจักรนับตั้งแต่พระเจ้าเฮนรีที่ ๓ และพระราชโอรส เจ้าชายเอ็ดเวิร์ด ถูกจับกุมในสงครามลิเวล ในปี ค.ศ. ๑๒๖๔

รัฐสภาถูกเรียกประชุมในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๒๖๔ ในการประชุมครั้งแรกในวิหารเวสต์มินสเตอร์ ในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๒๖๕ เป็นการประชุมที่ประกอบด้วยบรรดาเหล่าอัศวินและตัวแทนชาวเมืองซึ่งต่อมาถูกเรียกขานว่าเป็น “สภาสามัญ” (the Commons) ซึ่งคำว่า (Commons) นี้มีที่มาจากรากศัพท์นอร์แมนฝรั่งเศส (Norman French Word) คำว่า (commune) ซึ่งแปลได้จากความว่า “ชุมชนของแผ่นดิน” (the Community of the realm)

ภายหลังการที่เจ้าชายเอ็ดเวิร์ดได้หลบหนีออกจากที่คุมขังได้สำเร็จ ซิมง เดอ มงฟอร์ตพ่ายแพ้และถูกฆ่าตายใน “สงครามแห่งอีฟแชม” (The Battle of Evesham) ในปี ค.ศ. ๑๒๖๕ อำนาจของพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ได้รับการฟื้นฟูขึ้นอีกครั้งพร้อมกับการเพิกถอนบทบัญญัติแห่งอ็อกฟอร์ดซึ่งกลายเป็นจุดเปลี่ยนผันในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาอังกฤษ อย่างไรก็ตามพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ยังคงเรียกประชุมสภาสามัญถึง ๓ ครั้งในระหว่างเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๒๖๘ และเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๒๗๐ เพื่อกำหนดการจัดเก็บอัตราภาษีสำหรับรัฐบาล

อย่างไรก็ตามปรากฏว่า ยังมีบรรดาขุนนางหลายคนที่ยังสนับสนุนบทบัญญัติแห่งอ็อกฟอร์ดยังคงมีอิทธิพลอย่างมากในระบบการเมืองของอังกฤษภายใต้รัฐสมัชชของพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ที่ช่วยสร้างประวัติศาสตร์ของการพัฒนาระบบรัฐสภาของอังกฤษในแนวธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) มากกว่าการสร้างบทบัญญัติ (statues) หรือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written constitution)

๒.๒ การปรากฏตัวของรัฐสภาในฐานะสถาบัน (The emergence of parliament as an institution)^{๑๗}

ในระหว่างรัฐสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ (ค.ศ. ๑๒๓๙ - ๑๓๐๗) ที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๒๗๒ บทบาทของรัฐสภาอังกฤษได้เพิ่มมากขึ้นตามพันธะสัญญาของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ ๑ ในการรวมอังกฤษ เวลส์ และ สก็อตแลนด์เข้าอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระองค์โดยการที่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ ทรงหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการกบฏซ้ำรอยดังที่เกิดขึ้นในรัฐสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ พระราชบิดา พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ ทรงกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนของสังคมอังกฤษให้ “ยื่นฎีการ้องทุกข์” (petitions) ต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาจำแนกฎีการ้องทุกข์และจัดส่งไปให้รัฐมนตรีแห่งราชวงศ์ (Ministers of the Crown) ซึ่งผลปรากฏว่าฎีการ้องทุกข์ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไข ซึ่งการยื่นฎีการ้องทุกข์ของประชาชนต่อรัฐสภาเช่นว่านี้ได้กลายเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสภาสหราชอาณาจักรจนถึงปัจจุบัน

พัฒนาการเช่นว่านี้เป็นเครื่องยืนยันว่าอำนาจของรัฐสภาอังกฤษนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง หรือความอ่อนแอของพระมหากษัตริย์ซึ่งดำรงตำแหน่งขณะนั้น พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีที่เข้มแข็งย่อมมีอิทธิพลที่จะทำให้รัฐสภาผ่านกฎหมายโดยปราศจากอุปสรรคเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ทรงอ่อนแอ รัฐสภาจะกลายเป็นศูนย์กลางของฝ่ายตรงข้ามที่ทำทนายพระราชอำนาจ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๖๕ เป็นต้นมาเมื่อพระมหากษัตริย์ประสงค์จะระดมเงินผ่านภาษี รัฐสภาจะถูกเรียกประชุม ซึ่งรัฐสภาจะประกอบด้วย พระ ขุนนาง โดยมีตัวแทนเหล่าอัศวินและตัวแทนชาวเมืองเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ต้องการแสวงหาคำปรึกษาในเรื่องทั่ว ๆ ไป พระองค์จะเรียกประชุมสภาที่ประกอบด้วยพระและขุนนางเท่านั้นโดยไม่มีอัศวินและชาวเมืองเข้าร่วมประชุมด้วยและในบางโอกาส “สภาสามัญ” (The commons) จะถูกเรียกประชุมซึ่งจนกระทั่งกลางศตวรรษที่ ๑๔ การประชุมรัฐสภาโดยมีตัวแทนของแคว้น (Shires) และเมืองใหญ่ ๆ (Boroughs) ได้กลายเป็นบรรทัดฐานของรัฐสภาทุกชุดในเวลาต่อมา รัฐสภาจึงกลายเป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญของอังกฤษอันเป็นผลผลิตจากแนวคำริชของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ ๒ (ค.ศ. ๑๒๘๔ - ๑๓๒๗ พระราชโอรสของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑)

ในปี ค.ศ. ๑๓๔๑ สภาสามัญได้เริ่มแยกประชุมกับพระและขุนนางเป็นครั้งแรก ซึ่งได้สร้างระบบสองสภา (Bicameral) โดยมีสภานบน (Upper Chamber) และสภาล่าง (Lower Chamber) ในปี ค.ศ. ๑๕๔๔ เป็นต้นมาสภานบน ได้กลายเป็น “สภาขุนนาง” (House of

^{๑๗} Paul Brand, Ibid



Lords) และสภาล่างได้กลายเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons) และสภาทั้งสองถูกเรียกขานว่า “รัฐสภา” (House of Parliament)

อำนาจของรัฐสภาได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในรัฐสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๓ (King Edward III) (ค.ศ. ๑๓๑๒ - ๑๓๗๗) พระราชโอรสของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ ๒ ซึ่งรัฐสภาได้ก่อตั้งระบบการตรากฎหมายและการเก็บภาษี โดยได้กำหนดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญว่า ไม่สามารถตรากฎหมายและเก็บภาษีใด ๆ ได้โดยปราศจากความยินยอมของสภาทั้งสองสภาและองค์พระมหากษัตริย์ พัฒนาการเช่นนี้ได้เกิดในรัฐสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๓ เพราะพระองค์ทรงมีส่วนร่วมใน “สงครามร้อยปี” (The Hundred Years' war)^{๑๔}

^{๑๔} Hundred Years' War – สงครามร้อยปี ความขัดแย้งที่คุกรุ่นท่ามกลางความพยายามหลายต่อหลายครั้งของกษัตริย์อังกฤษที่จะครอบครองฝรั่งเศสระหว่างปี ๑๓๔๐ ถึง ๑๔๕๐ สาเหตุหลักก็คือการที่อากิแตนได้รับเอกราช และการที่เอ็ดเวิร์ดที่ ๓ (EDWARD III) อ้างสิทธิในราชบัลลังก์ฝรั่งเศสโดยผ่านทางพระนางอิซาเบล พระราชชนนีซึ่งเป็นพระชนินุสสาของชาร์ลส์ที่ ๔ แห่งฝรั่งเศส ภายหลังการสวรรคตของกษัตริย์กาเปเตียง (CAPETIAN) องค์สุดท้าย พระเจ้าฟิลิปแห่งวาลัวส์ (Valois) ได้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ฝรั่งเศสในปี ๑๓๒๘ และริบอากิแตนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ นับแต่พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ทรงอภิเษกกับเอลิเนอร์แห่งอากิแตนในปี ๑๑๕๒ เอ็ดเวิร์ดที่ ๓ ทรงแก้แค้นด้วยการบุกฝรั่งเศสในปี ๑๓๓๘ โดยทรงรบชนะที่เมืองสลูว์ส (Sluys) เกรซีและกาแลส์ ในการรบที่เมืองปัวติเยร์ (POITIERS) ในปี ๑๓๕๖ โอรสของเอ็ดเวิร์ด คือ เจ้าชายเอ็ดเวิร์ดดำ (EDWARD THE BLACK PRINCE) ทรงจับกุมเจ้าชายจอห์นที่ ๒ ซึ่งเป็นรัชทายาทของพระเจ้าฟิลิป เจ้าชายจอห์นถูกเรียกค่าไถ่เป็นจำนวน ๕๐,๐๐๐ ปอนด์ ในสนธิสัญญาเบรอตินญี (Theaty of Bretigny) ปี ๑๓๖๐ ซึ่งได้มอบดินแดนในฝรั่งเศสให้กับพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดเพื่อแลกกับการเลิกอ้างสิทธิในราชบัลลังก์ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสค่อย ๆ มีสถานะมั่นคงขึ้น และความเป็นปรปักษ์กันส่วนใหญ่ก็สิ้นสุดลงในรัชสมัยของพระเจ้าริชาร์ดที่ ๒ ผู้สืบทอดราชบัลลังก์จากเอ็ดเวิร์ดแต่อังกฤษยังคงยึดกาแลส์ และบอร์โดซ์ไว้ในความควบคุม ซึ่งทำให้ไม่อาจมีสันติภาพได้อย่างถาวร พระเจ้าเฮนรีที่ ๕ (HENRY V) ทรงอ้างสิทธิในฝรั่งเศสอีกครั้ง โดยยึดเมืองอาร์เฟลอร์ (Harfleur) และปราบปรามจนได้รับชัยชนะที่เมืองอาแซงกูร์ด์ (Agincourt) ในปี ๑๔๑๕ ๔ ปีต่อมา พระองค์ทรงยึดครองนอร์ม็องดีและฝรั่งเศสตอนเหนืออีกมากมาย สนธิสัญญาแห่งโทรเยส (Troyes) ในปี ๑๔๒๐ มีผลบังคับให้ชาร์ลส์ที่ ๖ แห่งฝรั่งเศสต้องทรงตัดโอรสจากราชบัลลังก์ เพื่อเห็นแก่เฮนรีที่ ๕ ซึ่งอภิเษกสมรสกับพระนางแคธรีน ซึ่งเป็นพระธิดาของพระเจ้าชาร์ลส์ หลังจากพระเจ้าเฮนรีสวรรคตในปี ๑๔๒๒ เมื่อพระชนมายุได้ ๓๕ พรรษา ผู้สำเร็จราชการของพระเจ้าเฮนรีที่ ๖ (HENRY VI) ซึ่งเป็นโอรสที่อ่อนแอ ก็ยังคงเป็นฝ่ายรุกต่อไป จนกระทั่งฝรั่งเศสได้ขวัญกำลังใจ

ระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งพระองค์ต้องการความสนับสนุนการเงินจากรัฐสภาเพื่อการทำสงคราม ในระหว่างสงครามสภาสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างกล้าหาญและเข้มแข็งภายใต้การนำของประธานสภาสามัญ เซอร์ ปีเตอร์ เดอ ลา แมร์ (Sir Peter de la Mare) โดย เซอร์ ปีเตอร์ ได้กล่าวตำหนิการเพิ่มการจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์และการบริหารจัดการเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์และการบริหารจัดการกองทัพสภาสามัญได้กล่าวหา (Impeach) รัฐมนตรีของราชวงศ์หลายคน ทำให้ประธานสภาสามัญถูกจับกุมแต่ได้รับการปล่อยตัวภายหลังจากการสวรรคตของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๓

ภายใต้การปกครองของพระเจ้าริชาร์ดที่ ๒ สภาสามัญได้เริ่มต้นกล่าวหา รัฐมนตรีของราชวงศ์ที่กระทำความผิดและสภาสามัญยืนยันอำนาจของสภาในการที่นอกจากการควบคุมการจัดเก็บภาษีแล้วยังควบคุมค่าใช้จ่ายของรัฐ (Public expenditure) ด้วย

๒.๓ พระมหากษัตริย์ ขุนนาง และสามัญชน (King, Lords and Commons)

ในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ (King Henry VII) (ค.ศ. ๑๔๕๗ - ๑๕๐๙) ผู้ก่อตั้งราชวงศ์ ทิวดอร์ (Tudor) ซึ่งพระองค์ได้เสด็จขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. ๑๔๘๕ แต่พระองค์ไม่ได้ทรงเป็นสมาชิกทั้งสภาสูงและสภาล่างแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามพระองค์ยังคงต้องการความสนับสนุนจากสมาชิกทั้งสองสภาในการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

ในปี ค.ศ. ๑๕๔๐ ประธานที่ประชุมของสภาสามัญเริ่มถูกเรียกขานว่าเป็น “Speaker” ซึ่งเป็นคำภาษาอังกฤษที่มาจากคำฝรั่งเศสโบราณว่า Palour ที่แปลว่า “ห้องรับแขก” ประธานที่ประชุมสภาสามัญจะทำหน้าที่เป็น “ผู้นำข่าว” ถวายทูลต่อพระมหากษัตริย์ในกรณีที่สภาสามัญมีความเห็นไม่ลงรอยกับพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษจนถึงปัจจุบัน

รัฐสภาอังกฤษในช่วงระยะเวลาที่นั้นสมาชิกของแต่ละสภาสามารถเสนอ “ร่างกฎหมาย” (Draft Bill) ต่อรัฐสภาได้ ร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนนั้นจะ ถูกเสนอต่อรัฐสภาโดยองคมนตรี (Privy Council) ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วยร่างกฎหมายจะ ตราเป็นกฎหมาย (Law) ได้ก็เมื่อได้ผ่านความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ (Majority) ของ

กลับคืนมา ภายใต้การนำของโจน ออฟ อาร์ก (JOAN OF ARC) อังกฤษเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ที่เมือง ออร์เลออง (Orleans) ในปี ๑๔๒๙ และภายในปี ๑๔๕๐ ฝรั่งเศสก็พิชิตนอร์มันดีและหลายส่วนของ กาสโคนี (GASCONY) ที่มั่นแห่งสุดท้ายของอังกฤษคือ บอร์โดซ์ ก็ถูกยึดได้ในปี ๑๔๕๓ นับเป็นการสิ้นสุดสงคราม แม็กเลล์จะยังไม่ได้กลับคืนเป็นของฝรั่งเศสจนกระทั่งปี ๑๕๕๘ รายละเอียดดูใน สารานุกรม ประวัติศาสตร์โลก (กรุงเทพฯ บริษัททรินิตี้ ไทเทสท์ ประเทศไทยจำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘.) หน้า ๒๐๕.



ทั้งสองสภาก่อนที่จะนำทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือทรงยังยั้ง (Veto) ในช่วงศตวรรษที่ ๑๖-๑๗ ปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงยังยั้งและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งกฎหมาย เช่นว่านี้ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

๒.๔ การกบฏและการปฏิวัติ (Rebellion and Revolution)

ในปี ค.ศ. ๑๖๒๘ สมาชิกสภาสามัญได้ยื่น “คำฎีกาของสิทธิ” (The Petition of Right) ต่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (King Charles I : ค.ศ. ๑๖๐๐ - ๑๖๔๔) เพื่อเรียกร้องเสรีภาพของสมาชิกสภาสามัญส่งผลให้พระเจ้าชาร์ลส์ทรงยุบสภาสามัญและทรงปกครองอังกฤษโดยไม่มีสภาสามัญถึง ๑๑ ปี แต่พระองค์ก็ถูกบีบบังคับให้เรียกประชุมสภาสามัญอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากการประสพภาวะวิกฤติทางการเงินเนื่องจาก “สงครามบิชอปแห่งสก๊อตแลนด์” (The Scottish Bishops' War) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๖๓๙ - ๑๖๔๐ เพื่อขอให้สภาสามัญให้พระองค์มีพระราชอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมหลังจากนั้นจนถึงปี ค.ศ. ๑๖๖๐ ได้มีการเรียกประชุมสภาสามัญอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานั้นได้เกิดวิกฤติระหว่างสภาสามัญและพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. ๑๖๔๒ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ทรงเสด็จพระราชดำเนินเข้าไปที่ประชุมสภาสามัญและทรงให้จับกุม จอห์น พิม (John Pym) สมาชิกคนสำคัญของสภาสามัญและสมาชิกอีก ๔ คน ในข้อหาพยายามทรยศ (alleged Treason) แต่พระเจ้าชาร์ลส์ถูกปฏิเสธในการให้ความร่วมมือในการจับกุมจากประธานสภาสามัญ วิลเลียม เลนฮอลล์ (William Lenthall) ซึ่งนับว่าเป็นการทำให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ทรงเสียพระเกียรติยศ (humiliated) เป็นอย่างมากในคราวนั้น อันทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภาเริ่มเสื่อมลงและถึงจุดเดือด กรณีวิกฤติในไอร์แลนด์ที่ส่งผลพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ และฝ่ายรัฐสภาต่างระดมกำลังทหารเข้าปราบปรามชาวแคทอลิกในไอร์แลนด์ แต่ต่อมากองทัพของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ และกองทัพเป็นรัฐสภาได้ทำการต่อสู้กันเองในการรบที่ เอจฮิลล์ (The Battle of Edgehill) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๖๔๒ ชัยชนะขั้นสุดท้ายของกองทัพฝ่ายรัฐสภาและกลายเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษที่ทำให้รัฐสภากลายเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme Power) แทนพระมหากษัตริย์และสงครามระหว่างฝ่ายกษัตริย์และฝ่ายรัฐสภายังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ ในปี ค.ศ. ๑๖๔๙ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ถูกประหารชีวิต โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) ได้จัดตั้ง “กองทัพรูปแบบใหม่” (New Model Army) เพื่อปกป้องรัฐสภาและกำจัดสมาชิกรัฐสภาที่สนับสนุนพระมหากษัตริย์นำไปสู่ความเป็นสาธารณรัฐอังกฤษ (The Republic of England) ในเวลาต่อมา

ในปี ค.ศ. ๑๖๕๓ ครองเวสต์กลายเป็นประมุขของรัฐถูกเรียกขานนามว่า “ขุนนางผู้พิทักษ์แห่งอาณาจักร” (Lard Protector of the realm) รัฐสภาเสนอมอบราชบัลลังก์ให้แก่ครอมเวลล์แต่ได้รับการปฏิเสธจากครอมเวลล์

ในปี ค.ศ. ๑๖๕๓ โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ถึงแก่อนิจกรรม ริชาร์ด ครอมเวลล์ บุตรผู้อ่อนแอเข้ารับหน้าที่แทนและถูกรัฐประหารโดยกองทัพของจอห์น แลมเบิร์ต (John Lambert) ในปี ค.ศ. ๑๖๕๙ นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาและรัฐสภาได้มีการลงมติคืนสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์แก่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ (King Charles II : ค.ศ.๑๖๓๐-๑๖๘๕) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๖๖๐

พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. ๑๖๘๕ และพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ (King James II : ค.ศ. ๑๔๓๐ - ๑๔๖๐) พระอนุชาขึ้นครองราชย์สืบแทน ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ นั้นพระองค์ทรงเป็นโปรเตสแตนต์ ในขณะที่พระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ทรงประกาศว่าพระองค์ทรงเป็นคาทอลิก ซึ่งส่งผลให้ชาวโปรเตสแตนต์ในอังกฤษได้ทูลเชิญพระเจ้าวิลเลียมแห่งออเรนจ์^{๑๙} นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ พระสวามีของพระนางแมรี (Mary) พระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ขึ้นครองราชย์และต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๘๙ รัฐสภาได้อนุมัติ “พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ” (The Bill of Right 1689)^{๒๐} ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่โดดเด่นของรัฐสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อังกฤษ และเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

^{๑๙} Wouter Troost “William III The stadholder.King : A Political Biography, 2004,p.191

^{๒๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ เป็นเอกสารที่ระบุถึงอำนาจในการตรากฎหมายทั้งปวงว่า เป็นอำนาจของรัฐสภา พระมหากษัตริย์จะขึ้นภาษีหรือบังคับเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภา ไม่ได้ส่วนรัฐสภาจะต้องให้มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอทั้งต้องรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ดู Gail Stephenson. Sources of English Constitution History, vol.1 . (London : Harper and Row Publishing, Inc.,1972) pp.450-451



สรุป (Conclusion)

ความหมายปัจจุบันของคำว่า ลัทธิรัฐสภานิยมนั้นคือ รัฐสภานิยมนั้นคือ “รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี” (Prime ministerial government) ซึ่งถือกำเนิดในบริเตนใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. (๑๗๐๗ - ๑๘๐๐)

ลัทธิรัฐสภานิยมได้วิวัฒนาการจนมาเป็นระบบรัฐสภาในรูปแบบเวสต์มินสเตอร์ของ อังกฤษที่เป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์และเหล่าขุนนาง พระ อัสคิน และ สามีญชนเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการ กำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บภาษี ดังที่ปรากฏอยู่ในมหากฎบัตร (Magna Carta) คำร้อง ขอสิทธิ (Petition of Right) และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right)

ผลการต่อสู้เรียกร้องสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Franchise) ของเหล่าสามีญชน (Commons) ได้กำเนิด “สภาสามัญ” (House of Commons) ทำหน้าที่ฝ่าย นิติบัญญัติในรัฐสภาอังกฤษ (British Parliament) ควบคู่กับ “สภาขุนนาง” (House of Lords) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเหล่าบรรดา “ขุนนางพระ” (Lords Spiritual) และ “ขุนนาง ฆราวาส” (Lords Temporal)

แต่กว่ารัฐสภาอังกฤษจะได้พัฒนาอย่างที่เห็นในปัจจุบัน อังกฤษได้ผ่านบทเรียน อันเจ็บปวดของการต่อสู้ทางการเมือง เพราะในบางสมัยพระมหากษัตริย์ถูกประหารชีวิต ถูกจับกุมคุมขัง หรือต้องเสด็จลี้ภัยในต่างประเทศภายหลังเกิดสงครามกลางเมือง การกบฏ การปฏิวัติ และในบางสมัยได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐขึ้นแทนราชอาณาจักร แต่ในที่สุด ราชอาณาจักรอังกฤษได้สถาปนาระบบรัฐสภาภายใต้ระบบรัฐสภาตามรูปแบบเวสต์มินสเตอร์ และได้กลายเป็นรูปแบบอย่างของระบบรัฐสภาของหลายประเทศในโลกนี้ให้ดำรงอยู่จนถึง ปัจจุบัน

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- C.G.E.M. de Sainte, the Class Struggle in the Ancient Greek World, Cornell University Press, ISBN 0-0814-1442-3
- E.W. Robison, The First Democracies : Early Popular Government Outside Athens, Franz Fteiver Verlag, ISBN 3-515-06951-8
- Frank Frost Abbot, A History and Description of Roman Political Institutions, Elibron Classic, 1901 ISBN 0-5439-92749-0
- Gail Stephenson. Sources of English Constitution History, vol.1 . (London : Harper and Row Publishing, Inc.,1972) pp.450-451
- G.M. Bongard – Levin, A Complex Study of Ancient India , South Asia Books Isbn 81-202-0141-8
- J.A.O. Larsen, “Demokratia”, Classical Philosophy 68 (1) Jan 1973
- J.P. Sharma, Aspect of Political Ideas and Institution in Ancient India, Motilal Banarsidass Publ., 1986
- N.Bailkey, “Early Mesopotamia Constitution Development, American History Review 72 (4), July 1967,
- Paul Brand, the Origins of the English Parliament 924-1327, in H-Albion, H-Net Review, September, 2001.
- Sir William Blackstone, Commentaries on the Laws of England (Oxford : Clarendon Press ,1765)
- Sadek Jawad Sulaiman, “The Shura principle in Islam” Al – khilafa publications 1423 A11-2002 CE.
- T. Jacob, “Primitive Democracy in Mesopotamia”, Journal of Near Eastern Studies 2 (3), July 1943
- Taqiuddin an Nabhanie AL – Khilafa Publications, 1423 AH-2002 CE, p.61
- Wouter Troost “William III The stadholder.King : A Political Biography, 2004,p.

ออนไลน์

http://www.parliament.UK./document/upload/g_03/pdf.



การเยียวยาความเสียหายต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก*

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากมลภาวะเป็นพิษทางสิ่งแวดล้อมอย่างมากและนับวันปัญหาเหล่านี้ก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายแล้วก็จะพบว่าในเรื่องของมาตรการการเยียวยาความเสียหายในเรื่องนี้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับทั้งมาตรการทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกทางกฎหมายที่บังคับอยู่ ในที่นี้จะนำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับความเสียหายในการใช้สิทธิ์ฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งว่ากระทำได้ในกรณีใดบ้าง มีปัญหาหรือข้อขัดข้องในการใช้สิทธิ์อย่างไร โดยจะแบ่งหัวข้อในการนำเสนอออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๒. มาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
๓. ปัญหาการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๑. มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในคดีสิ่งแวดล้อมการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อศาลต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เนื่องจากหลักการเยียวยาความเสียหายในเรื่องนี้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้การกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวอาจมีได้ทั้งที่กำหนดและคำนวณเป็นตัวเงินได้และความเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่นการกระทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ ซึ่งผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลให้มีคำสั่งระงับหรือให้หยุดการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ความเสียหายหมดสิ้นไปหรือขอให้หยุดการทำให้แพร่กระจายของมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหาย แทนการเรียกค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินก็ได้ ซึ่งในหัวข้อนี้จะแยกพิจารณาการเยียวยาความเสียหายที่คำนวณเป็นตัวเงินซึ่งเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดอย่างหนึ่งกับการเยียวยาความเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดจากการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญอีกกรณีหนึ่ง

๑.๑ กรณีความเสียหายจากการกระทำละเมิด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) มาตรา ๔๓๘ บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสภาพเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันพึงให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย”

ป.พ.พ. มาตรา ๔๓๘ ถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดโดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเพื่อกลับคืนสู่สภาพเดิมเสมือนหนึ่งไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น หากไม่สามารถที่จะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมได้ ศาลต้องกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายกันโดยทางอื่น และหากไม่มีทางอื่นใดที่จะทำได้ก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินแทนซึ่งเป็นวิธีการสุดท้ายและเป็นวิธีการทั่วไปที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว^๑

^๑ ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, ๒๕๔๘ หน้า ๑๔๘ - ๑๔๙



จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักการพื้นฐานในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อเยียวยาตามมาตรการของ ป.พ.พ. และนำไปใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สภาวะเดิมเป็นสำคัญและค่าเสียหายที่จะพึงชดใช้กันในสภาพใดเพียงใดนั้นศาลจะเป็นผู้กำหนดจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ามาตรา ๔๓๘ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดให้ศาลวินิจฉัยชดใช้ค่าเสียหายไว้เท่านั้นแต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับว่าเป็นประเภทชนิดใดบ้างที่ศาลจะกำหนดให้ชดใช้กัน ดังนั้นลักษณะของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงต้องพิจารณาบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับซึ่งแยกพิจารณาได้ ๒ กรณีด้วยกันคือ

ก. กรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตาย

ป.พ.พ. มาตรา ๔๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกิจการนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลหนึ่งใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การกำหนดค่าเสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายนั้น มาตรา ๔๔๓ กำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้ ๓ ประเภท ด้วยกันคือ

๑) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น

หลักการพิจารณาชดใช้ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่นโดยยึดหลักการพิจารณาจากฐานานุรูป ฐานะทางสังคม มาคำนึงประกอบกับประเพณีตามลัทธินิยม เป็นสำคัญและค่าเสียหายชนิดนี้ต้องไม่ไกลเกินเหตุ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายจริงที่ ผู้เสียหายสูญเสียไป^๒

๒) ค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย

ค่าขาดไร้อุปการะนี้ผู้ก่อเหตุละเมิดต้องชดใช้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ตายจะได้อุปการะผู้เรียกหรืออยู่หรือไม่ ส่วนค่าสินไหมทดแทนที่ศาลจะกำหนดให้ชดใช้ย่อมให้ตามสมควร^๓

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๓๗/๒๕๒๒ และที่ ๒๐๒๓/๒๕๒๒

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๔๒/๒๕๔๙

๓) กรณีค่าเสียหายก่อนตาย

ค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนตายซึ่งถูกจำกัดเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์จากทางทำมาหาได้ จากแนวทางปฏิบัติของศาลค่าเสียหายในส่วนนี้ต้องคาดหมายได้ว่าเสียไปจริงและเกี่ยวเนื่องกับความตาย

ข. กรณีผู้เสียหายได้รับอันตรายแก่กายอนามัย

มาตรา ๔๔๔ บัญญัติว่า “ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้นผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดเชยค่าใช้จ่ายอันต้องเสียไปและค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย ถ้าในเวลาพิพากษาคดีเป็นพันวิสัย จะหยั่งรู้ได้ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใดศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิ์ที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้”

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าเสียหายตามมาตรานี้มี ๒ กรณี กรณีแรกเป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไป ซึ่งในปัจจุบันยอมรับให้ผู้เสียหายมีสิทธิ์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายอันไม่ใช่ตัวเงินได้เพราะเหตุที่ผู้เสียหายไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เช่นต้องไปรักษาตัวตลอดชีวิต ไม่สามารถมีบุตรได้หรือแม้แต่ผู้เสียหายเองไม่อาจเจริญก้าวหน้าไปตามปกติต้องรับทุกข์ทรมานแสนสาหัสทั้งร่างกายและจิตใจไปตลอดชีวิต^๔ กรณีที่สองเป็นค่าเสียหายที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันและอนาคต ความเสียหายในลักษณะนี้จะต้องเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำละเมิดของผู้ทำละเมิด ความเสียหายจากเสียความสามารถในอนาคตนี้เป็นเรื่องกาลภายหน้าที่ศาลได้คำนึงถึงในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่กันในเวลาที่พิพากษาคดี

อย่างไรก็ตามการกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา ๔๔๔ วรรคแรกนั้นเป็นเรื่องไม่แน่นอนโดยเฉพะอย่างยิ่งค่าเสียหายเพื่อการเสียความสามารถจากการประกอบการงานในอนาคตการคิดคำนวณมิใช่กระทำได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเสียหายจากการเสียความสามารถจากการประกอบการงานในปัจจุบันซึ่งการกำหนดค่าเสียหายจากการเสีย

^๔ คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗/๒๕๓๙ และที่ ๕๒๒๐/๒๕๓๙



ความสามารถจากการประกอบกรงานในอนาคตนั้นอาจห่างไกลจากความเป็นจริงก็ได้ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหายหากเขามีโอกาสที่จะมีรายได้ในอนาคตก่อนสูญเสียความสามารถก็ได้ด้วยเหตุนี้มาตรา ๔๔๔ วรรคสองจึงเปิดช่องไว้ให้ศาลแก้ไขค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

ค. อายุความใช้สิทธิเรียกร้อง

ป.พ.พ. มาตรา ๔๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

อายุความตามมาตรา ๔๔๘ นี้เป็นอายุความที่ใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดในคดีละเมิดทั่วไปโดยถือเอากำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง ๑ ปี นับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ถึงตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยมีการกำหนดเวลาขั้นสูงสุดที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดไม่เกิน ๑๐ ปี ในเรื่องอายุความเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจฟ้องอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญมากเพราะมีผลต่อการแพ้ชนะของคดีและถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลยผู้ทำละเมิดที่จะต้องยกเหตุนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดี

๑.๒ กรณีใช้สิทธิเรียกร้องตามเหตุเดือดร้อนรำคาญ

การกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาในคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรงและเป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญของคดีสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลเฉพาะรายและอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลส่วนรวมที่เรียกว่าสิทธิสาธารณะก็ได้^๕

ป.พ.พ. มีหลักการคุ้มครองการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินต้องไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินอื่นเสียหายไว้ในมาตรา ๑๓๓๗ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควรหรือคาดหมายไว้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค่านึงประกอบไซ้ร้ ท่านว่าเจ้าของ

^๕ กมลทิพย์ คดีการ, “ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม” เอกสารการสนชชุติวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ ๘ - ๑๕ พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๓ หน้า ๓๔๗ - ๓๕๗

อสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

การก่อเหตุเดือดร้อนตามมาตรานี้เป็นกรณีเหตุเดือดร้อนส่วนบุคคลโดยมุ่งคุ้มครองผู้เสียหายในคดีเฉพาะเจาะจงที่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่รวมถึงผู้ที่อยู่ในฐานะผู้ครอบครองหรือผู้เช่าที่ดินทั้งนี้การฟ้องคดีตามมาตรา ๑๓๓๗ มีขอบเขตการเยียวยา กว้างกว่าเมื่อเทียบกับการเป็นคดีแพ่งทั่ว ๆ ไปที่โจทก์มุ่งบังคับเฉพาะให้ใช้ค่าสินไหม ทดแทนโดยการฟ้องตามมาตรา ๑๓๓๗ โจทก์อาจขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามหรือให้ปฏิบัติอย่างใดเพื่ อยังความเสียหายให้หมดสิ้นไปและหรือจะฟ้องให้ค่าทดแทนก็ได้

อนึ่งมีข้อสังเกตว่าการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะนั้นไม่มีบทบัญญัติ ตาม ป.พ.พ. คุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่ไปปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษและใช้ มาตราการทางอาญากระทำต่อผู้กระทำความผิด

๒. มาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่มีบทบัญญัติถึงความรับผิดชอบในความเสียหายทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการ เยียวยาต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจาก ป.พ.พ. แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมอีก ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายไว้ในมาตรา ๙๖ ซึ่งบัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับ อันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐ เสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ นั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก



- (๑) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม
- (๒) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (๓) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่งหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรา ๙๖ มิได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะว่าค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่จะพึงชดใช้กันนั้นมีอะไรบ้าง ดังนั้นการพิจารณาค่าเสียหายต่อบุคคลที่เป็นผู้เสียหายจึงต้องพิจารณาจากหลักทั่วไปตาม ป.พ.พ. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยต่อบุคคลดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

๒.๒ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายไว้ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่งหรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ถ้าหากมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดแล้วเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยของบุคคลหรือทรัพย์สินแล้วความรับผิดชอบจะตกอยู่กับผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง และผู้มีไว้ในครอบครองทันทีในลักษณะของความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) อย่างไรก็ตามก็เช่นเดียวกับมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือต้องนำหลักของ ป.พ.พ. มาบังคับใช้ในส่วนของการกำหนดค่าเสียหายโดยอนุโลมเช่นเดียวกันแต่ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกฟ้องใครก็ได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง และผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งเป็นการสะดวกแก่ผู้เสียหายและเมื่อผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายแล้วกฎหมายก็บัญญัติให้ผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกันเหล่านี้สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากผู้ต้องรับผิดชอบอื่น ๆ ในลักษณะของลูกหนี้ร่วมในลำดับต่าง ๆ กันเอง

อนึ่งอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไว้เป็นพิเศษโดยกำหนดเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงความเสียหาย ความเป็นวัตถุอันตรายและผู้ที่จะฟ้องชดใช้ค่าเสียหายนอกจากนี้

แล้วยังบัญญัติให้มีการระงับคดีอยู่แห่งอายุความไว้ด้วยกรณีที่ได้มีการเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายระหว่างผู้ที่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายและผู้มีสิทธิรับการชดใช้ค่าเสียหาย^๖

๓. ปัญหาการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

การเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่ายังไม่สามารถเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากการเยียวยาความเสียหายในกรณีเช่นนี้จะเป็นการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงและเท่าที่ความเสียหายที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจนเท่านั้น โดยพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดตาม ป.พ.พ. โดยมีข้อพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะอย่างไรหากมีความเสียหายชัดเจน เช่น เสียชีวิต นิ้วขาด หูพหูพลภาพ ฯลฯ ก็สามารถวินิจฉัยและกำหนดมูลค่าความเสียหายได้โดยตรงแต่ความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้เป็นเช่นนี้ความเสียหายที่เกิดต่อชีวิตร่างกายและอนามัยนั้นมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนเสมอไป ลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นมักเป็นเรื่องของความเสี่ยงในอนาคตที่จะเกิดโรค เช่น โรคมะเร็ง เสียงที่จะสูญเสียความสามารถในการสืบพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาจากการพิจารณาความเจ็บป่วยและการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อมที่อาการเจ็บป่วยยังไม่ปรากฏอาการนั้น ศาลจะพิจารณาความเสียหายที่ปรากฏชัดเจนในขณะที่มีการฟ้องคดีเพื่อกำหนดมูลค่าเสียหายเท่านั้น ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายแต่ยังไม่ปรากฏอาการไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ความเสียหายในลักษณะเช่นนี้เป็นความเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายได้รับโดยตรงจากการทำละเมิด เช่น โอกาสเสี่ยงที่จะเป็นมะเร็ง ผู้เสียหายย่อมได้รับการชดเชยจากการเสี่ยงที่จะเป็นโรค ได้รับความชดเชยจากการเฝ้าระวังอาการของตนเอง ความเสี่ยงที่จะเกิดโรคเช่นนี้ในอนาคตนั้นถือว่ายังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลจึงไม่สามารถกำหนดให้ได้และถึงแม้ว่าจะได้มีการสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๔๔๔ วรรคสองไว้ก็ตาม การสงวนสิทธิเช่นนี้มีระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปีเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่โอกาสที่ผู้เสียหายจะเจ็บป่วยในอนาคตอาจเป็นระยะเวลามากกว่า ๒ ปีก็ได้ซึ่งหากต่อไปในอนาคตมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่สามารถฟ้องให้ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในค่าเสียหายได้อีก เนื่องจากไม่สามารถฟ้องเป็นคดีได้เพราะขาดอายุความและไม่สามารถให้ศาลแก้ไขคำพิพากษาได้อีก เพราะเกิน ๒ ปีที่กฎหมายกำหนดแล้ว

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยคดีอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๗



นอกจากนี้แล้วการกำหนดค่าเสียหายในส่วนของการขาดประโยชน์ทำมาหาได้ก่อนตายยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดค่าความเสียหายเช่นในคดีโคบอลท์ ๖๐ ศาลปกครองกำหนดค่าเสียหายในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายไม่มีหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีรายได้ในแต่ละเดือนเป็นจำนวนเงินเท่าใด การกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ศาลกำหนดให้โดยพิจารณาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดที่ผู้เสียหายอาศัยอยู่ การที่ศาลกำหนดค่าความเสียหายจากการที่ไม่สามารถประกอบการทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตรวมกันนั้นโดยถือเกณฑ์ขั้นต่ำที่ภาครัฐกำหนดทั้งในปัจจุบันและในอนาคตโดยไม่คำนึงว่าอีก ๒๐ ปีข้างหน้าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะมีการเปลี่ยนไปเท่าไรและหากผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ถูกกระทำละเมิดย่อมมิได้โอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพอย่างอื่นได้และอาจได้เงินมากกว่านี้ก็ได้

อนึ่งประเด็นเรื่องของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น การทราบถึงเหตุแห่งการทำการละเมิดและผู้พึงต้องชดใช้ค่าเสียหายนั้นอาจมีข้อจำกัดในการหยั่งรู้ที่มาหรือเหตุแห่งการทำให้ละเมิดได้แน่นอนเพราะตามข้อเท็จจริงแล้วการก่อภัยที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นไม่อาจกำหนดขอบเขตที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษได้แน่ชัดและถึงแม้ว่าผู้เสียหายอาจจะทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นภายใน ๑ ปี แต่ก็อาจจะไม่ทราบตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายว่าเป็นใครก็ได้เพราะการก่อให้เกิดความเสียหายทางมลพิษอาจมีผู้ก่อความเสียหายหลายคนและอาจจากหลายแหล่งมลพิษจึงเป็นการยากสำหรับผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ได้ว่ามาจากผู้ใดตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความรับผิดชอบ ดังนั้นอายุความ ๑ ปี จึงอาจสั้นเกินไปและยิ่งไปกว่านั้นกรณีความเสียหายที่สืบเนื่องมาจากมลพิษที่เป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรือสุขอนามัยซึ่งมีการสะสมอยู่ในร่างกายและต้องใช้เวลาในการแสดงให้ปรากฏอาการนั้น การกำหนดระยะเวลาชั้นสูงในการฟ้องคดีไว้ไม่เกิน ๑๐ ปีนั้นอาจน้อยเกินไปควรแก้ไขให้มีการฟ้องคดีได้ยาวนานกว่านี้

สรุป

การกระทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย ของผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากและนับวันจำนวนผู้ได้รับความเสียหายก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุกวัน เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อตัวบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อมแล้วก็จะพบว่ามีความเกี่ยวเนื่องกับมาตรการเยียวยาความเสียหายเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งอยู่หลายฉบับทั้งมาตรการทางกฎหมายแพ่งและมาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อ

เยียวยาความเสียหายทางแพ่งทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ อย่างไรก็ตาม การเยียวยาความเสียหายทางแพ่งยังคงต้องอาศัยมาตรการเยียวยาความเสียหายตาม ป.พ.พ. ว่าด้วยละเมิดมาบังคับเป็นส่วนใหญ่รวมถึงกรณีการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อบุคคลก็ยังมีบางบทบัญญัติตาม ป.พ.พ. เท่านั้นที่เยียวยาความเสียหายในเรื่องดังกล่าวโดยตรงและให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่ใช้สิทธิเยียวยาทางศาลได้ และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายที่ใช้กับคดีละเมิดทั่วไปซึ่งรวมถึงคดีสิ่งแวดล้อมด้วยก็จะพบว่า การกำหนดค่าเสียหายนั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเยียวยาความเสียหายที่ปรากฏและการชดเชยค่าเสียหายนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การกำหนดค่าเสียหายเช่นนี้อาจทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาน้อยกว่าความเสียหายที่ได้รับอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวก็ยังมีปัญหาเรื่องอายุความและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพิ่มเติมที่ปรากฏขึ้นภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว

จากข้อจำกัดและอุปสรรคที่เป็นปัญหาต่าง ๆ จึงเห็นควรที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขพัฒนาปรับปรุงกลไกทางกฎหมายในเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความมีประสิทธิภาพในการเยียวยาต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกลไกทางกฎหมายละเมิดทั่วไปหรือสร้างหลักกฎหมายขึ้นมาใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมเพราะเมื่อข้อเท็จจริงของสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปและกฎหมายที่สนองตอบในเรื่องนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงก็ควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป



บรรณานุกรม

- พจน์ บุษปาคม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักกรุงเทพมหานคร : อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, ๒๕๒๕
- ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๔๘
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมหน่วยที่ ๑ - ๑๕ พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๓
- สุขสม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดพิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๔๘
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕
- เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็นเรื่อง ข้อเสนอแนะต่อการพิจารณาประเด็นความเสียหายและกำหนดค่าเสียหายของกระบวนการยุติธรรมไม่ในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีอุบัติเหตุรังสีโคบอลท์ - ๖๐ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๗ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙



หุ้นส่วนนโยบายสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน : กรณีศึกษา นโยบายสาธารณะด้านการศึกษา

Public-Private Partnership in Public Policy : A Case Study of Public Policy in Education

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิตภา ธิรศิริกุล*

๑. บทนำ

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ การที่รัฐจะมีแนวทางและการดำเนินการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ อย่างไรก็ดี รูปแบบใด หรือ ด้วยวิธีใด เป็นขอบข่ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะได้กล่าวถึง ตัวแสดงหลัก (actors) ๒ ฝ่ายในกระบวนการนโยบาย คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐ นายกรัฐมนตรี และ ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา สภามลรัฐ

* อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัยสาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม



สภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กับฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึง ฝ่ายข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ในแนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะหลายแนวคิด อาทิ แนวคิดตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน เป็นต้น (Dye, 1995) ขณะที่ประชาชนหรือภาคเอกชน ได้ถูกอธิบายในฐานะผู้รับผลของนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอยู่ในรูปแบบของการรวมตัวในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งอาจเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ได้โดยอาศัยความสามารถ พลัง และช่องทางในการเข้าถึงตัวแสดงฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยในการขับเคลื่อนหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะอยู่ภายใต้การดำเนินการขององค์กรของรัฐในรูปแบบต่างๆ อาทิ หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดีเมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐได้ถูกท้าทายถึงความเหมาะสมในเชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ อาทิ สำนัก Neo-Classical Economics กล่าวว่าหลักการสำคัญของ การเจริญเติบโตมาจากการได้รับการสนับสนุนและการยอมรับระบบทุนนิยม การแสวงหา อรรถประโยชน์สูงสุด การให้ความสำคัญกับมือที่มองไม่เห็น คุณภาพทางเศรษฐกิจ การทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ภาครัฐต้องลดบทบาทตัวเองลงให้มากที่สุด ขณะที่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ได้นำเศรษฐศาสตร์จุลภาคมาใช้กับสังคมการเมืองและใช้ กลไกตลาดปรับใช้กับภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเสนอว่าภาครัฐควรที่จะลดบทบาท ของตัวเองลง และใช้กลไกตลาดในการผลักดันกลไกต่าง ๆ ให้มีความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารจัดการ โดยใช้ทางเลือกสาธารณะในการใช้สิ่งจูงใจ การส่งเสริม การแข่งขัน การกระจายการผูกขาด รวมทั้งการกระจายรูปแบบและแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการโดยการผสมผสานเพื่อให้เหมาะสม เป็นต้น ส่งผลให้ในหลายประเทศมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารราชการแผ่นดินจากกระบวนทัศน์เดิมซึ่งมีรูปแบบ ของการบริหารแบบระบบราชการ ที่มีขนาดใหญ่โตมีความเป็นทางการสูงจนขาดความ ยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในการดำเนินการ จัดให้มีบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไปสู่กระบวนทัศน์ของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) ที่มีความทันสมัยและก้าวหน้าทัดเทียมกับองค์กร ธุรกิจเอกชน (To run government like a business) ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบ

วิธีการทั้งในการบริหารจัดการและการทบทวนปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐในการจัดให้มีบริการสาธารณะ โดยประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกๆ ที่นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการและบทบาทของรัฐในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ซึ่ง R.A.W. Rhodes อธิบายว่ามีแนวคิดในรูปแบบ 3 Es' คือ ประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ไม่เน้นนโยบาย แต่เป็นการเน้นการประเมินผลการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพต่าง ๆ โดยใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาจากภายนอกเพื่อลดต้นทุนการทำงานและใช้การจูงใจด้วยเงินและความมีอิสระในการทำงาน ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เน้นการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยแสดงถึงความต้องการตามความจำเป็น (จุมพล หนีมพานิช, ๒๕๔๘:๑๑-๒๗) ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) ในทศวรรษ 1990s ด้วยแนวคิดที่จะ “ทำให้รัฐบาลทำงานดีขึ้นและลดค่าใช้จ่ายลง” (To make government work better and cost less) ภายใต้ชื่อ “The National Performance Review” จึงอาจกล่าวได้ว่าในยุคปัจจุบัน โลกาภิวัตน์และการแข่งขัน ทำให้หลายประเทศมีความจำเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งทิศทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงมาก โดยมีปัจจัยจากการกระจายตัวของธุรกิจ เทคโนโลยีต่าง ๆ โดยมีส่วนที่เสริมแรงการเปลี่ยนแปลงคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมา การปรับปรุงระบบการบริการโดยนำวิธีการต่าง ๆ มาใช้ซึ่งรวมถึงการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อสร้างประสิทธิภาพในภาพรวมของการจัดให้มีบริการสาธารณะ อันจะนำไปสู่การตอบสนองประโยชน์สาธารณะ การเสริมสร้างศักยภาพ ความเจริญเติบโต และความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่อไป เอกสารฉบับนี้จึงมุ่งนำเสนอแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อมุ่งอธิบายแนวคิด หลักการ เหตุผล ขอบเขต ความเป็นหุ้นส่วนในนโยบายการศึกษา รวมทั้งความคืบหน้าของการดำเนินการตามแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย



๒. แนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

๒.๑ แนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน คืออะไร

การเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการโดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่างบประมาณมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งมีการประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะที่ภาคเอกชนเองจะได้มีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสมการเพิ่มบทบาทให้หน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน สร้างทางเลือกทางการทำงานให้มากขึ้น และเป็นการขยายการเข้าถึงบริการของรัฐกับภาคประชาชน ในขณะที่จะเป็นการลดข้อจำกัดด้านงบประมาณการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอกับความต้องการการลงทุน ในขณะที่การกู้เงินมักถูกจำกัดด้วยกรอบกฎหมายต่าง ๆ

ในการริเริ่มและนำแนวคิด PPP มาปรับใช้ จึงอาจสรุปได้ว่า มาจากเหตุผลที่สำคัญ ก็คือ เพื่อเพิ่มศักยภาพ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการจัดให้มีบริการสาธารณะ และเพื่อลดข้อจำกัดของรัฐในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะด้วยตนเองเสมอไป อาทิ ในด้านนโยบายการศึกษา กล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศมีการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาบุคลากรของประเทศให้มีคุณภาพ ผ่านระบบการศึกษาที่มีคุณภาพมีประสิทธิภาพ และทุกคนมีความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่หรือสถานะทางสังคมเศรษฐกิจใด ภาครัฐมีทางเลือกในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ทั้งจากการที่รัฐดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองหรือด้วยวิธีการรูปแบบอื่น ๆ โดยเอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้สัญญาเพื่อผูกมัดให้เอกชนจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพตามที่รัฐกำหนดและตกลงไว้ เป็นต้น

๒.๒ ขอบเขตการดำเนินนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิด ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การดำเนินนโยบายสาธารณะในการจัดให้มีบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถนำไปปรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะในหลายด้าน (คงขวัญ ศีลา, ๒๕๕๔; Chalongphob Susangarn, 2007) อาทิ

ด้านการศึกษา รัฐบาลในหลายประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว กำลังพัฒนา และด้อยพัฒนาได้นำแนวทางของ PPP ไปปรับใช้ในด้านการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา อาทิ ประเทศออสเตรเลียรัฐบาลมอบให้ Axiom Education Consortium (ABN Amro, St Hilliers, Hansen Yunchen and Spotless) ดำเนินการให้บริการด้านการศึกษา ระดับประถมในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาลโดยเป็น PPP ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมแห่งแรกใน NSW ลงนามเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ มูลค่าโครงการ ๑๓๗ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ประเทศอินเดียได้ดำเนินโครงการให้ทุนรัฐบาลช่วยโรงเรียนที่เอกชนเป็นผู้จัดการ โดยโรงเรียนได้รับทุนแบบรวมยอดเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนครูทั้งหมด ค่าใช้จ่ายของผู้เรียน และผู้จัดการโรงเรียน เป็นต้น

ด้านสาธารณสุข การนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในด้านบริการสาธารณสุข ปรากฏในหลายประเทศในรูปแบบกลไกต่าง ๆ อาทิ ประเทศอังกฤษรัฐบาลผ่านกลไก National Health System – NHS และโรงพยาบาลเชี่ยวชาญด้านโรคไตของมหาวิทยาลัย King’s College ได้เข้าร่วมกับเอกชนในการเพิ่มจุดบริการรักษาโรคไต โครงการก่อสร้างมีมูลค่าประมาณ ๒.๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ ประเทศออสเตรเลียโรงพยาบาลของรัฐ Newcastle Master Hospital ริเริ่มโครงการเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตขั้นรุนแรง โดยมอบให้ Novacare Consortium (Abigroup, Compass Group, Honeywell and Westpac) ดำเนินการบริหารงานด้านบริการผู้ป่วย โดยมีมูลค่าโครงการ ๑๓๒ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เป็นต้น

ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในหลายประเทศได้นำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำจัดของเสีย อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ได้ริเริ่มโครงการ Barwon Water Biosolids Management โดยให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียชีวภาพ Biosolids และรัฐบาลออสเตรเลีย โดยบริษัท Barwon Water ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐในการจัดการน้ำของรัฐวิศดุคือเรียกเป็นเจ้าของโครงการ บริษัท Barwon Water ใช้กระบวนการแข่งขันประกวดราคาตามที่กำหนดไว้ใน



นโยบาย Partnership Victoria โครงการก่อสร้างมีมูลค่า ๗๗ ล้านดอลลาร์ สำหรับประเทศไทยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบาลนครภูเก็ต มีการดำเนินการว่าจ้างเอกชนในลักษณะเอกชนลงทุนทั้งหมด หรือ รัฐร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำโรงงานกำจัดขยะโดยการเผาและผลิตไฟฟ้าจากการกำจัดขยะ เป็นต้น

ด้านพลังงาน ในการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะด้านพลังงาน หลายประเทศมีการดำเนินการในหลากหลายลักษณะ ทั้งในการร่วมลงทุน การให้เอกชนลงทุนฝ่ายเดียว หรือ การจัดซื้อพลังงานจากเอกชน เป็นต้น อาทิ ประเทศญี่ปุ่น กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่น (METI) ดำเนินการโครงการไฟฟ้าในประเทศญี่ปุ่น โดยเปิดประมูลให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการ เพื่อให้เกิดรูปแบบ Independent Power Producers โดยเฉพาะโรงงานไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ที่มีเทคโนโลยีก้าวหน้าและสามารถต้านทานแผ่นดินไหว ขณะที่ประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็มีการจัดซื้อพลังงานไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนซึ่งมีการลงทุนในโครงสร้างการผลิตทั้งหมด (Build Own Operate-BOO) ด้านการสื่อสาร การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการร่วมลงทุน หรือ ประมูลโครงการต่าง ๆ ของรัฐในด้านการสื่อสารปรากฏในหลากหลายลักษณะสำหรับประเทศไทย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการด้านการสื่อสารทำให้บริษัท TOT และ CAT เทเลคอม กลายเป็นบริษัทที่มีความเป็นเอกชนในการดำเนินการและจำเป็นจะต้องมีการแข่งขันในตลาดการสื่อสาร ซึ่งมีบริษัทอื่น ๆ อาทิ เทเลคอมเอเชีย TT&T TRUE AIS DTAC เป็นต้นเข้ามาร่วมในการเป็นทางเลือกสำหรับประชาชนในการเลือกรับบริการด้านการสื่อสาร เป็นต้น

ด้านขนส่งและลอจิสติกส์ ในหลายประเทศรัฐได้ร่วมมือกับเอกชนในการพัฒนาระบบขนส่งและลอจิสติกส์ ในหลากหลายรูปแบบเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ อาทิ สาธารณรัฐเกาหลี ได้พัฒนาท่าเรือรวมถึงท่าเรือประมงที่เป็นบริการสาธารณะของรัฐ โดยให้ผู้ลงทุนเอกชนได้เสนอที่จะพัฒนาเชิงพาณิชย์ของพื้นที่ด้านหลังท่าเรือ และหารายได้จากพื้นที่ดังกล่าว โดยในปี ๒๕๕๐ มีโครงการท่าเรือ PPP จำนวน ๑๙ ท่า ซึ่งการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุน พัฒนาท่าเรือขนถ่ายตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ เป็นต้น

ด้านการยุติธรรม นอกจากบริการสาธารณะซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริการด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม บริการสาธารณะทางการปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพสงบสุขของประชาชนก็มีการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในหลายลักษณะ อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ศาลของรัฐวิกตอเรีย (The Victorian County Court Facility) เป็นการร่วมทุนระหว่าง

รัฐกับเอกชน โดยรัฐติดต่อเรียกเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับงานผู้พิพากษาและงานยุติธรรมต่าง ๆ ส่วนการบำรุงรักษาดำเนินการโดยบริษัท The Liberty Group Consortium Pty Ltd (TLG) ซึ่งได้ว่าจ้างให้บริษัท Multip เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขณะที่ในหลายประเทศอาทิ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น ก็มีการดำเนินการเรือนจำเอกชน ซึ่งมีการดำเนินการใน ๔ รูปแบบ คือ ให้เอกชนดำเนินการทั้งหมด รัฐจ้างเอกชนบริหาร รัฐสนับสนุนงบประมาณรายหัวให้เอกชนดำเนินการ(เหมือนมหาวิทยาลัยของรัฐ) หรือรัฐแบ่งส่วนให้เอกชนบริหาร เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในการจัดให้มีบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้ทั้งบริการสาธารณะทางปกครอง อาทิ ด้านกระบวนการยุติธรรม หรือ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรม และ อุตสาหกรรม อาทิ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านพลังงาน ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ด้านการขนส่งและลอจิสติกส์ เป็นต้น โดยการดำเนินการในหลายประเทศมีรูปแบบที่หลากหลายในการจัดให้เอกชนมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนนโยบาย

๒.๓ หุ้นส่วนในนโยบายการศึกษาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

๒.๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนภายใต้สัญญาทางการศึกษา

ในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดการศึกษาซึ่งเป็นไปภายใต้สัญญาระหว่างกัน รูปแบบของการทำสัญญาในทางการศึกษามีหลายรูปแบบตั้งแต่การทำสัญญาซื้อปัจจัยนำเข้าจากภาคเอกชน ไปจนถึงการจัดซื้อจัดจ้างกระบวนการหรือผลผลิต จากภาคเอกชน (แฮร์รี พาทรินอสและคณะ, ๒๕๕๓:๒)



ตารางที่ ๑ รูปแบบของสัญญาทางการศึกษา

รูปแบบสัญญาจัดซื้อบริการด้าน	ลักษณะของบริการที่รัฐบาลซื้อ
๑. การจัดซื้อปัจจัยนำเข้า ประเภท บริการด้านการบริหารจัดการ / บริการด้านวิชาชีพและ บริการด้านการสนับสนุน	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการโรงเรียน (การจัดการทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากร - บริการสนับสนุน (อาหารและการรับส่ง) - บริการวิชาชีพ (การอบรมครู การออกแบบหลักสูตร การจัดส่งแบบเรียน การประกันคุณภาพ และการบริการเสริม
๒. การจัดซื้อปัจจัยนำเข้า ประเภท บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก	<ul style="list-style-type: none"> - การซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานและอาคารเรียน
๓. การจัดซื้อกระบวนการ: บริการด้านปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาของนักเรียน การจัดการทรัพยากรการเงินและบุคลากร บริการวิชาชีพ และการซ่อมบำรุงอาคาร
๔. การจัดซื้อผลผลิต: บริการด้านการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - ที่นั่งของนักเรียนในโรงเรียนเอกชนโดยการทำสัญญากับโรงเรียนให้รับเด็กเฉพาะกลุ่มเข้าเรียน
๕. การจัดซื้อปัจจัยนำเข้าและผลผลิต: บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ร่วมกับบริการด้านการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้างพื้นฐานรวมกับบริการ (ผลผลิต การปฏิบัติการหรือผลผลิตทางการศึกษา)

ที่มา ปรับปรุงจากแฮรี พาทรินอสและคณะ (๒๕๕๓:๒)

ด้านการบริหารจัดการ เป็นการแก้ไขปัญหาการด้อยประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียน ทั้งแบบที่เป็นโรงเรียนเดี่ยว และแบบที่เป็นโรงเรียนที่เป็นกลุ่มเขตการศึกษา โดยเนื้อหาในการจัดการ ๔ ประเภท ได้แก่ การจัดการด้านการเงิน การจัดการด้านเจ้าหน้าที่ การวางแผนระยะยาว และความเป็นผู้นำ โดยผู้เข้ามาจัดการได้นำทักษะวิชาชีพและแนวคิดใหม่ ๆ จากภาคเอกชน การให้อิสระในการทำงาน การลดอุปสรรคจากกฎระเบียบของทางการและของสภาพแรงงาน เป็นต้น

ด้านวิชาชีพ การจัดการด้านวิชาชีพ ได้แก่ การอบรมครู การจัดแบบเรียน การออกแบบหลักสูตร เป็นเรื่องที่ต้องไปตรงมาและมักประสบความสำเร็จ โดยการนำความเชี่ยวชาญมาปรับปรุงด้านการศึกษาของรัฐให้ดีขึ้นและ สามารถติดตามผลได้ไม่ยาก เนื่องจากสามารถระบุคุณภาพของงานด้านวิชาชีพที่ดีขึ้นได้อย่างเด่นชัดในการทำสัญญา แต่ปัญหาคือมีคู่แข่งขันในการพัฒนาด้านวิชาชีพ นอกจากนี้บุคลากรอาจจะไม่คุ้นเคยต่อระบบใหม่ที่มีการนำมาใช้ แต่ข้อดีคือการประหยัดงบประมาณ และทำให้งานด้านวิชาชีพมีคุณภาพดีขึ้น

ด้านการสนับสนุน เป็นบริการที่ไม่ใช่งานด้านการเรียนการสอน ซึ่งได้แก่ การซ่อมบำรุงอาคาร การรับส่งนักเรียน และด้านอาหารของโรงเรียน มักจะมีต้นทุนสูงมาก และพบว่าจะสูงกว่าโรงเรียนเอกชน สาเหตุคือ เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ทำหน้าที่สอนในโรงเรียน จะมีมากกว่าโรงเรียนเอกชน และจากการศึกษาเงินเดือนในหลายประเทศพบว่า ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของ ฝ่ายสนับสนุนในโรงเรียนของรัฐมีอัตราสูงกว่าโรงเรียนเอกชน เพื่อแก้ปัญหานี้ จึงมีขบวนการทำสัญญาด้านการสนับสนุนออกไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลต่อต้นทุนทรัพยากร เวลา เจ้าหน้าที่โดยที่ครูจะสามารถทุ่มเทด้านการสอนได้มากขึ้น

ด้านปฏิบัติงาน เป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินงานได้ทั้งหมดภายในโรงเรียนของรัฐ และยังรวมถึงการบริหารจัดการเจ้าหน้าที่ภายในโรงเรียนที่ปฏิบัติงานอีกด้วย จุดประสงค์คือต้องการให้โรงเรียนมีอิสระต่อการควบคุมของภาครัฐ และมีอิสระในการตัดสินใจของตนเอง และเพื่อปรับปรุงการดูแลโรงเรียน โดยอาศัยความสนใจและความรู้ของผู้ปกครองหรือสมาชิกในชุมชน ซึ่งบางครั้งผู้ปกครองและชุมชนมีการให้การสนับสนุนในงบประมาณหรือการก่อสร้างสิ่งต่างอีกด้วย

ด้านการศึกษา เป็นการนำนักเรียนของรัฐเข้าไปศึกษาในโรงเรียนเอกชนเพื่อให้สามารถขยายการศึกษาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรอก่อสร้างอาคารและจัดหาอุปกรณ์ให้ครบ รูปแบบนี้เหมาะสำหรับการศึกษาเฉพาะด้านซึ่งไม่มีอยู่ในโรงเรียนของภาครัฐ และยัง



ให้โรงเรียนเอกชนยกระดับการศึกษาโดยให้นักเรียนของตนเข้าไปรับทุนของรัฐบาลเพื่อเข้าไปเรียนในโรงเรียนเอกชนอีกด้วยสัญญาประเภทนี้ทำโรงเรียนเกิดแรงกระตุ้นในการแข่งขันและการพัฒนาเพราะทางเลือกในการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น

ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ในหลายประเทศรัฐบาลได้ระดมทุนในการให้เอกชนเพียงรายเดียวในการอำนวยความสะดวกและบริการด้านสาธารณะ เพราะภาครัฐจะไม่ต้องจ่ายเงินทั้งหมดแต่สามารถจ่ายเป็นงวดได้ ตามระยะเวลาที่ตกลงแต่ในทางกลับกันภาคเอกชนก็มีความเสี่ยงในการลงทุนพัฒนาเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ส่วนข้อดีคือผู้จ้าง ภาครัฐจะมีการวางแผนและจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับเงินไว้เป็นอย่างดี จึงเป็นผลทางบวกของภาครัฐโดยตลอด และอาคารก็จะได้รับการบำรุงรักษาที่ดีที่สุด

ด้านบริการสิ่งอำนวยความสะดวกพร้อมกับบริการด้านการศึกษา เป็นการทำสัญญาแบบมอบให้เอกชนจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดบริการและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น โดยมีสัญญาสองฉบับกับผู้ปฏิบัติงานรายเดียวกันควบคู่กันไป เพื่อให้เอกชนออกเงินลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวก พัฒนา และจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ พร้อมไปกับการทำสัญญาระยะยาวเพื่อจัดดำเนินงานบริการต่าง ๆ

๒.๓.๒ รูปแบบของหุ้นส่วนในนโยบายการศึกษาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ในการดำเนินการตามนโยบายจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดหุ้นส่วนในนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) กล่าวได้ว่ามีลำดับความต่อเนื่องในการดำเนินการนำ แนวคิด PPP ไปปฏิบัติตั้งแต่ การไม่มีการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้เลยหรืออีกนัยหนึ่ง ภาครัฐดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมดไปจนถึงการริเริ่มให้มีโรงเรียนเอกชน การอุดหนุนปัจจัยนำเข้าแก่โรงเรียนเอกชน การทำสัญญากับเอกชนให้จัดการศึกษาบางส่วน การมอบให้เอกชนจัดดำเนินการโรงเรียนของรัฐ และการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้เต็มรูปแบบในรูปของคู่มือการศึกษาหรือการให้ทุนแก่ผู้เรียน (แฮร์รี พาทรินอสและคณะ, ๒๕๕๓:๑๔-๑๕) เมื่อพิจารณาบทเรียนการดำเนินการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้ในหลายประเทศ กล่าวได้ว่า กรณีศึกษาในต่างประเทศซึ่งมีการดำเนินการภายใต้แนวคิดหุ้นส่วนนโยบายด้านการศึกษาอย่างแพร่หลาย และมีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศรวมทั้งการตอบสนองต่อเป้าหมายวัตถุประสงค์ในนโยบายการศึกษาของประเทศนั้น ๆ อาจกล่าวได้ว่าการนำแนวคิด PPP ไปปรับใช้มีรูปแบบและประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ (แฮร์รี พาทรินอสและคณะ, ๒๕๕๓:๑๖-๓๖)

หุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชนและการให้ทุนสนับสนุนโรงเรียนเอกชนที่มีอยู่ เป็นการดำเนินการในด้านอุปสงค์ โดยการให้เงินสนับสนุน ในแง่ของคูปองการศึกษา เงินอุดหนุน เงินจ่ายภาษีรายหัว และค่าเล่าเรียนตลอดจนสัญญาจ้างต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดการศึกษา โดยวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการเข้าถึงการศึกษาโดยรัฐลงทุนให้ เพื่อชดเชยในด้านค่าใช้จ่ายที่ชำระให้สถานศึกษา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ผู้ปกครอง เพิ่มการแข่งขันระหว่างโรงเรียน กีดกันให้โรงเรียนเพิ่มจำนวนนักเรียนให้มากขึ้น ประกอบกับทำให้ต้องปรับปรุงทำให้เกิดผลการเรียนที่ดีขึ้น ด้วยค่าเล่าเรียนที่ต่ำลง ทำให้ผู้ปกครองมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นและโรงเรียนต้องมีการรับผิดชอบต่อผู้ปกครองมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง ซึ่งถึงเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาวิธีการที่ริเริ่มสร้างสรรค์มาสู่การเรียนรู้ และเป็นการปรับปรุงคุณภาพและความเสมอภาค เพราะเป็นรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณ และการปรับปรุงการสนับสนุน เพื่อให้โรงเรียนมีสมรรถนะเข้มแข็งในด้านการจัดการศึกษาและการบริหารจัดการ

โครงการคูปองสำหรับทุกคนเพื่อเพิ่มการเข้าถึงการศึกษาและนำสู่ทางเลือกโรงเรียน สำหรับในประเทศที่มีรายได้สูงหลายประเทศใช้ระบบคูปองศึกษามานานแล้ว และส่วนใหญ่นักเรียนโรงเรียนเอกชนได้รับคูปองการศึกษาทุกคน อาทิ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศเบลเยียม ประเทศเดนมาร์ก โดยมีลักษณะที่เข้ากับลักษณะทางเลือกทฤษฎีของโครงการคูปองการศึกษา ซึ่งมีลักษณะเด่นคือ ยึดความต้องการของผู้เรียน ทุกโรงเรียนเอกชนรับความเสี่ยงร่วมกันถ้าไม่สามารถดึงดูดนักเรียนได้เพียงพอก็ต้องปิดโครงการ แต่โรงเรียนมีกลุ่มนักเรียนที่แตกต่างกันไปแล้วแต่ชุมชน ผู้ปกครองมีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนรัฐหรือโรงเรียนเอกชน การแยกกันของฝ่ายการเงินและการจัดการอย่างชัดเจน โรงเรียนเอกชนจะต้องทำให้ได้มาตรฐานตามที่ส่วนกลางกำหนด และรัฐมอบความเป็นอิสระบางส่วนหรือทั้งหมด ให้โรงเรียนได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองเพื่อกระตุ้นด้านนวัตกรรม และเป็น การกระจายอำนาจ

โครงการให้คูปองตามกลุ่มเป้าหมายเพื่อลดความไม่เสมอภาค เป็นการเปิดช่องทางเพื่อเข้าถึงโรงเรียนที่มีคุณภาพสูง ลดความไม่เสมอภาค ลดอุปสรรค ลดช่องว่างต่าง ๆ ทั้งในเรื่องเพศ ระยะทาง ชนกลุ่มน้อย สฐานะครอบครัว ซึ่งเป็นโครงการที่แก้ไขปัญหาขาดแคลนความแออัด การให้โรงเรียนเอกชนเพิ่มการบริการให้มากขึ้น แต่โครงการนี้ประสบความสำเร็จน้อยกว่าโรงเรียนในชนบท ซึ่งมีความยากลำบากกว่าในเมือง อย่างไรก็ตามในประเศโคลัมเบียมีการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยม ในห้องที่มีรายได้ต่ำ การที่ยอมให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนเอกชนและมีการต่ออายุคูปองการศึกษาได้ด้วย หรือในประเทศแอฟริกาให้ทุนการศึกษา โดยดูจากระดับความยากจนโดยโรงเรียนที่ยากจนที่สุดจะได้รับทุนอุดหนุนมากที่สุด



สัญญาให้บริการทางการศึกษาต้องรวมการกำหนดผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ นั้นเป็นการที่รัฐบาลทำสัญญากับโรงเรียนเอกชนที่มีอยู่เพื่อให้การศึกษาแก่นักเรียนโดยแลกกับเงินอุดหนุนรายหัว โดยกำหนดความรับผิดชอบและความเสี่ยงร่วมกัน แต่ส่วนใหญ่หลายประเทศเลือกที่จะใช้ระบบคุ้มครองศึกษามากกว่าสัญญาบริการ แต่ในประเทศโคลัมเบียใช้การทำสัญญาให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกลยุทธ์เพื่อเพิ่มการจัดการศึกษาโดยให้ท้องถิ่นเป็นคนดำเนินการและควบคุมสัญญาภายใต้ข้อกำหนด และมีการคัดเลือกกลุ่มโรงเรียนก่อนแล้วจึงให้นักเรียนเลือกจากกลุ่มดังกล่าว ขณะที่ประเทศไอวอรี โคสต์ ใช้วิธีการให้เงินสนับสนุนและมีการคัดเลือกโรงเรียนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าและตัวชี้วัดคุณภาพ รวมทั้งประสบการณ์ด้านการตลาดทางการศึกษา

หุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชนที่นำผู้ประกอบการทางเลือกมาสู่ระบบการศึกษา คือการนำองค์กรเอกชนเข้ามาเพื่อขยายตลาดการศึกษาออกไปโดยมีการทำงานในลักษณะรูปแบบรัฐกับเอกชน ในการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญนวัตกรรม จะสามารถเพิ่มคุณค่าในการศึกษา รวมถึงคุณประโยชน์ด้านการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและอาจลดต้นทุน รวมถึงผลดีในการจัดการของคู่สัญญาให้บริการที่เป็นแบบเดียวกันแก่โรงเรียนในหลายแห่งด้วยกัน

การบริการด้านอาชีพและด้านการสนับสนุน ในหลายประเทศ สมรรถนะของภาครัฐที่มีคุณภาพในการจัดการศึกษาถูกบั่นทอนเนื่องจากขาดความรู้เกี่ยวกับวิธีการสอนที่มีประสิทธิผล การทำสัญญากับองค์กรเอกชน เป็นบทพิสูจน์ถึงความสำเร็จในเรื่องของการจัดการศึกษาและการบริการโดยจุดสำคัญ เช่น การฝึกอบรมครู การออกแบบหลักสูตร การจัดหาแบบเรียน และการให้บริการเสริมแก่โรงเรียนของรัฐและเอกชนแก่นักเรียนที่ยากจน ในประเทศโคลัมเบียมีการทำสัญญากับมูลนิธิเอสคูลา นูวา (Escuela Nueva) ในการให้การฝึกอบรมครูชนบท การแจกจ่ายแบบเรียน การปรับปรุงหลักสูตร การช่วยเหลือต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมคุณภาพและส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการให้บริการแก่นักเรียนที่ยากจน ด้วยการนำผู้เชี่ยวชาญพิเศษมาฝึกอบรมด้านความรู้เนื้อหาและสาระต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะไว้ช่วยเหลือโรงเรียนรัฐและเอกชน

การดำเนินการของเอกชนในโรงเรียนของรัฐ รัฐสามารถที่จะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการทั้งหมดของโรงเรียน ตั้งแต่การให้การศึกษา การบริหารจัดการ การเงิน การซ่อมแซมบำรุงรักษาต่าง ๆ โดยมีเหตุผลเพื่อให้โรงเรียนมีศักยภาพที่จะปรับปรุงคุณภาพและการเพิ่มประสิทธิภาพ เนื่องจากมีอิสระมากกว่าเดิม และมีอุปสรรคน้อยลง รวมทั้งสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ ด้านการสอนและการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการศึกษาและทำให้เกิด

ทางเลือกใหม่ในการเข้าเรียน เพื่อเพิ่มจำนวนนักเรียนในการเข้าเรียน การที่สหรัฐอเมริกา มีระบบการศึกษาที่มีการกระจายอำนาจอย่างสูงและมีตลาดทุนที่คล่องตัว ทำให้สามารถ จัดสรรทุนมาสู่ธุรกิจการศึกษาได้ ซึ่งประเทศนี้มีประสบการณ์มากกับการทำสัญญามอบให้ เอกชนเข้ามาดำเนินงานในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งที่สหรัฐอเมริกามีโรงเรียนอยู่สองประเภท คือ โรงเรียนแบบควบคุมซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตในการจัดการศึกษา และ โรงเรียนตามพันธะสัญญา ซึ่งเป็นรูปแบบที่เอกชนทำสัญญารับบริหารจัดการโรงเรียนของรัฐ ในสหราชอาณาจักร สถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีอิสระที่จะดำเนินการโดยสมาคมเอกชน รวมเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลกลางและผู้ถือประโยชน์ในท้องถิ่น โดยรัฐบาลจัดสรรเงินให้ เกือบทั้งหมด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการกระจายอำนาจการศึกษา โดยมีเป้าหมายใน การถ่ายโอนการบริหารจัดการตัวเอง เพิ่มสมรรถนะทางวิชาการให้สูง โดยทำได้จาก การเข้าไปปรับปรุงโรงเรียนของรัฐที่อ่อนแอ หรือจัดตั้งโรงเรียนใหม่ขึ้นเอง ตัวอย่างที่ น่าสนใจเช่น โรงเรียนในเครือข่ายพี วาย อลิมเปีย ในละตินอเมริกา และโรงเรียน สัมปทาน ในโคลัมเบีย โรงเรียนที่มีการดำเนินการโดยเอกชนจะมีความเป็นอิสระมากกว่า และการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาช่วยในการตัดสินใจ การจัดทำหลักสูตร และวิธีการสอน และยังเป็นทางเลือกให้กับผู้เข้าเรียน ผู้ปกครอง ถือเป็นการส่งเสริมการแข่งขันระหว่าง โรงเรียนต่าง ๆ ระยะเวลาในการรับมอบให้ทำตามสัญญามีกำหนดเวลาที่แน่นอนตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๑๕ ปี ซึ่งในสัญญายังมีเรื่องของการยกเลิกสัญญาถ้าโรงเรียนดำเนินการล้มเหลวไม่เป็นไป ตามเกณฑ์

ภาคเอกชนกับการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน ในสหราชอาณาจักร ได้ยอมให้สมาคมเอกชน และเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุง สิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งมีการอภิปรายผู้ที่เห็นข้อดีของการดำเนินการดังกล่าวคือ เป็นการ จัดการที่ทำให้รัฐบาลสามารถเรียกความสนใจในการลงทุนของเอกชน หุ้นส่วนเอกชนจะมี ส่วนร่วมในความรับผิดชอบและความเสี่ยงในการลงทุน และมีสิ่งจูงใจเกี่ยวกับงบประมาณที่รัฐ ต้องจ่ายให้คู่สัญญาเอกชน ทำให้รัฐสามารถที่จะจัดโครงสร้างพื้นฐานได้เหมาะสม และมีคุณค่า ซึ่งในหลายประเทศก็ใช้วิธีการนี้ อาทิ ประเทศออสเตรเลียใช้วิธีการนี้ในการโครงการก่อสร้าง โรงเรียน ๙ โรง หรือในประเทศอียิปต์ ได้ให้เอกชนออกแบบ ออกเงิน และซ่อมบำรุงโรงเรียน แม้ในประเทศยุโรปก็ได้มีการนำรูปแบบไปใช้กับวิธีจัดซื้อจัดจ้าง

จากแนวคิดทฤษฎีและบทเรียนจากกรณีศึกษาในหลายประเทศอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้วยแนวคิดการดำเนินการเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาระหว่าง รัฐกับเอกชน อาจเกิดขึ้นในหลายวิธี อาทิ การอนุญาตให้มีการเลือกโรงเรียนได้เพื่อสร้าง



แรงกดดันให้เกิดการแข่งขันของโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา การกำหนดคุณสมบัติด้านคุณภาพของผลผลิต และการประกันความเสี่ยงร่วมกันในระดับสูงที่สุดระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อดีร์ พาทรินอสและคณะ (๒๕๕๓:๑๖-๓๖) ได้เสนอมุมมองหรือข้อพึงพิจารณาที่น่าสนใจไว้หลายประการเกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดการศึกษา อาทิ สัญญาสำหรับบริการทางการศึกษาควรมีเครื่องมือวัดเกี่ยวกับปัจจัยด้านผลลัพธ์และตัวชี้วัดคุณภาพซึ่งอาจเป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพหรือเชิงปริมาณ เพื่อจะติดตามความก้าวหน้าของผู้สัญญาในการปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียน ข้อกำหนดสำหรับการดำเนินงานและมาตรฐานที่โครงการต้องมีการอธิบายความหมายแก่โรงเรียนเอกชนและผู้ดำเนินการเอกชนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการควรมีการให้รางวัลด้านการใช้นวัตกรรมและการปรับปรุงคุณภาพเพื่อป้องกันมิให้โรงเรียนหันเหแนวทางไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อาทิ การวิ่งเต้นรับเงินสนับสนุนพิเศษ ความพยายามของโรงเรียนเอกชนในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาควรจะได้รับ การสนับสนุนและรัฐบาลควรพิจารณาเพิ่มส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างสมรรถนะเข้าไปในโครงการคุ้มครองทางการศึกษา ในบางประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อจัดการศึกษางานโรงเรียนเอกชนและจัดการเลื่อนไหลของเงินทุนจากรัฐบาลไปสู่โรงเรียนรัฐที่จัดการโดยเอกชนและเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ โดยหน่วยงานเฉพาะสามารถใช้ความชำนาญพิเศษมุ่งเฉพาะงานด้านการศึกษาระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น

๒.๔ การดำเนินการตามแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนในนโยบายการศึกษาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย

ในการดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะทางการศึกษามาได้แนวคิดความเป็นหุ้นส่วนนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย มีการดำเนินการสนับสนุนภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปรากฏอยู่ในนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๙) ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) และนโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชนของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนจากกล่าวได้ว่ามีแนวทางหลักในการดำเนินการ คือ การส่งเสริมเอกชนในด้านการบริหารจัดการให้มีความเป็นอิสระ ยืดหยุ่นในการพัฒนาทางจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การส่งเสริมด้านวิชาการ การพัฒนาบุคลากร การเงิน และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ควบคู่ไปกับ การปรับลดบทบาทของรัฐในการจัดให้มีบริการสาธารณะทางการศึกษาซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองในรูปแบบโรงเรียนสามัญศึกษาของรัฐ หรือวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ และการให้ความสำคัญกับการกำกับดูแล นิเทศ ติดตาม ประเมินผล รวมทั้งการยกย่องขยายผลสถานศึกษาเอกชน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในประเด็นของการส่งเสริมสนับสนุนทางการเงินแก่โรงเรียนเอกชน ซึ่งในที่นี้ขอนำเสนอในกรณีของการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษา โดยพิจารณาเฉพาะข้อมูลในช่วงปีการศึกษา ๒๕๔๙-๒๕๕๓ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะในการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนี้ (จอมพงศ์ มงคลวนิช และจิตาภา ธิรศิริกุล, ๒๕๕๔)

๑. ลักษณะของการดำเนินการของรัฐเพื่อส่งเสริมสนับสนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา ปรากฏใน ๒ ลักษณะ คือ การอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายบุคคล ซึ่งเปรียบได้กับ ค่าธรรมเนียมทางการศึกษา ซึ่งโรงเรียนเอกชนได้รับจากผู้เรียน ในการนำไปใช้ในการบริหารจัดการศึกษาและปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษา โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒ และการอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยวิธีการในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนรายบุคคลมีลักษณะที่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาคิดจากฐานยอดนักเรียนรายเดือนจึงทำให้ยอดเงินที่ได้รับในแต่ละเดือนมีการปรับลดลงตามยอดของผู้เรียนที่ลดลง ซึ่งวิธีการในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวแตกต่างจากวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ที่คิดจากฐานยอดนักเรียนรายภาคการศึกษา ขณะที่การดำเนินการอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน มีวิธีการดำเนินการที่ไม่แตกต่างกันระหว่างโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาและวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะการอุดหนุนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เป็นการอุดหนุนโดยเน้นอุปทานมากกว่าเป็นการเน้นด้านอุปสงค์ โดยในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๓



การบริหารจัดการการเงินและงบประมาณ มีลักษณะที่การอุดหนุนทางการเงินให้กับโรงเรียน เอกชนประเภทอาชีวศึกษาซึ่งคำนวณจากยอดผู้เรียนรายภาคการศึกษาศึกษา ดังจะเห็นได้จากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือในโรงเรียนเอกชน เป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒ ระบุให้ มีการคำนวณจากยอดผู้เรียนรายเดือนเป็นฐานในการคำนวณ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือ นักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ระบุอัตราการอุดหนุนรายบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน เงินเดือนครูต่อนักเรียน ๑ คน ต่อปี การอุดหนุนเพิ่มเติมร้อยละ ๑๐ และกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษาที่โรงเรียน เอกชนประเภทอาชีวศึกษาสามารถเรียกเก็บจากผู้เรียน โดยอัตราการอุดหนุนรายบุคคล ดังกล่าว โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐคิดเป็นร้อยละ ๘๐ ซึ่งเมื่อเทียบกับอัตราการอุดหนุนรายบุคคลที่รัฐอุดหนุนให้กับผู้เรียนในวิทยาลัยอาชีวศึกษา ของรัฐ ๆ จะได้รับการอุดหนุนทั้งหมดโดยไม่ต้องเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการศึกษาจาก ผู้เรียน แนวทางดังกล่าวจึงสะท้อนฐานการอุดหนุนที่อยู่บนพื้นฐานของอุปทานเป็นหลัก กล่าวคือ การอุดหนุนไปที่โรงเรียน หรือ วิทยาลัย เป็นสำคัญ โดยวิธีการอุดหนุนคำนวณ จากฐานจำนวนผู้เรียน อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณโดยเน้นอุปทาน เป็นหลัก ดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เรียน เมื่อพิจารณาในมุมมองด้าน อุปสงค์ หรือในมุมมองของผู้เรียน กล่าวคือ ความเป็นธรรมต่อผู้เรียนในมุมมองเชิงอุปสงค์ หมายถึง ผู้เรียนจะต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐในภาพรวมที่เท่าเทียมกัน โดยผู้เรียนใน โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาหรือผู้เรียนในวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษา ของรัฐ ก็ควรที่จะไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการศึกษาเพิ่มเติมอีก

๒. ในการดำเนินการส่งเสริมด้านการเงินในการส่งเสริมการจัดการศึกษาของ เอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเภทอาชีวศึกษา มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ตามนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

(๑) งบประมาณที่ได้รับสำหรับการอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอ เนื่องจากจำนวนโรงเรียนและนักเรียนที่รับการอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น และมีความซ้ำซ้อนของ รายชื่อผู้เรียน อันเนื่องมาจากยังไม่มีระบบ PSIS มาใช้ในการตรวจสอบผู้เรียนโดยใช้ เลขประจำตัวประชาชน ทำให้สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) มีปัญหาอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนการศึกษา

(๒) อัตราการจัดสรรเงินอุดหนุนรายบุคคลยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงของโรงเรียนเอกชน และมีวิธีการในการคำนวณที่ไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษา และมีได้อยู่บนพื้นฐานด้านความพร้อมของโรงเรียนแต่ละแห่ง และคุณภาพของการจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่ง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกับวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ เนื่องจากอัตราเงินอุดหนุนฯ มิได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายส่วนอื่น ๆ ที่เป็นบงลงทุนของโรงเรียนเอกชน เช่น ค่าซ่อมแซมอาคารเรียน ค่าอุปกรณ์ทางการศึกษา ค่าพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ประกอบกับจำนวนนักเรียนในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะลดลงซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาที่ไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ และในการลงทุนด้านการจัดการศึกษาจะคำนวณจากจำนวนผู้เรียนในต้นภาคการศึกษาโดยไม่สามารถปรับลดลงได้ตามจำนวนผู้เรียนที่ลดลง สภาวะดังกล่าวทำให้ความสามารถในการแข่งขันของโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐ เพราะผู้เรียนอาจตัดสินใจเลือกศึกษาในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐเพราะไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการศึกษา ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาหลายแห่งอาจขาดสภาพคล่องทางการเงินในการจัดซื้อจัดจ้างและการเตรียมการจัดการศึกษา เป็นต้น

(๓) โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาในส่วนภูมิภาคจะประสบปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการส่งเงินอุดหนุนซึ่งต้องผ่านการดำเนินการของทั้ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จากปัญหาความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นและการคำนวณจากยอดนักเรียนรายเดือน เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในการจัดการศึกษา อาทิ การสั่งซื้อสินค้าทางการศึกษาซึ่งควรจะสั่งซื้อเป็นจำนวนมาก ๆ เพื่อขอส่วนลดหรือการซื้อเชื่อ และไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดเตรียมอาคาร ห้องเรียน สื่อ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา ที่ดำเนินการอยู่บนฐานของยอดนักเรียนแรกเข้าในแต่ละภาคการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ มีปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการส่งเงินอุดหนุนซึ่งต้องผ่านการดำเนินการของทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน โดยเฉพาะเดือนกันยายนและตุลาคมมีความล่าช้าในการเบิกจ่าย สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาหลายแห่งอาจขาดสภาพคล่องทางการเงินมากยิ่งขึ้น



(๔) จากแนวทางในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานยอดนักเรียนเป็นรายเดือนของโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา ส่งผลทำให้เกิดการแข่งขันในการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ ระหว่างโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา และวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ ดังจะเห็นได้จาก วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ มีการเปิดรับนักศึกษาหลายรอบในแต่ละปีการศึกษา ทำให้ยอดของผู้เรียนในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐยังมีจำนวนที่มากกว่าจำนวนผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาค่อนข้างมาก กล่าวคือ วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ มีผู้เรียน ๔๘๘,๒๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๔๖๗,๖๗๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ขณะที่ผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา มีจำนวน ๒๖๑,๗๕๒ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๖๗,๖๖๐ คนในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งที่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนมีจำนวนใกล้เคียงกัน กล่าวคือ โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษามีจำนวน ๔๐๐ โรงเรียน และวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐมีจำนวน ๔๑๕ โรงเรียน

๓. นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาผลการนำนโยบายสู่การปฏิบัติพบว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษา กล่าวคือ เมื่อพิจารณาผลความสำเร็จตามตัวชี้วัดของนโยบายฯ ในเชิงปริมาณ จากอัตราส่วนนักเรียน โรงเรียนเอกชนในระบบ ประเภทอาชีวศึกษา กับเป้าหมายนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษา ปรากฏว่า ผลการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย คือ แผนพัฒนาการศึกษาเอกชน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ซึ่งระบุให้นักเรียนโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๒ ต่อปี ผลการดำเนินการปรากฏว่าจำนวนนักเรียนโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ซึ่ง สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

อย่างไรก็ดี ผลการดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๒ แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๙ และ ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป้าหมายนโยบายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๒ ระบุให้ สัดส่วนนักเรียน เอกชน : รัฐ เป็น ๓๐ : ๗๐ ในปีการศึกษา ๒๕๕๑ โดยนักเรียนแต่ละระดับ แต่ละประเภท (อาชีวศึกษา) เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๕ ต่อปี ในขณะที่เป้าหมายนโยบายของแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

เอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระบุให้สัดส่วนผู้เรียนภาคเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๕ และ สัดส่วนผู้เรียนภาคเอกชนประเภทอาชีวศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๒ ผลในการดำเนินการ ปรากฏว่า ในภาพรวมของสัดส่วนนักเรียนเอกชน : รัฐ (ทั้งระดับสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา) เป็น ๒๑:๗๙ ในปีการศึกษา ๒๕๕๑ ผลการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายที่กำหนดไว้

นอกจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ เป้าหมายนโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๙ วางเป้าหมายสัดส่วนผู้เรียนระหว่างรัฐ : เอกชนเป็น ๖๕:๓๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนในแต่ละปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ ควรมีสัดส่วนคิดเป็น ๓๑.๕:๖๘.๕ และ ๓๒:๖๘ ตามลำดับและแผนปฏิบัติการ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕) ของกระทรวงศึกษาธิการ สัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษามากขึ้นโดยมีสัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษา:สามัญศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็น ๕๐:๕๐ ในปี ๒๕๕๕ โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนในแต่ละปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ ควรมีสัดส่วนคิดเป็น ๔๗:๕๓ และ ๔๘:๕๒ ตามลำดับขณะที่ แผนการศึกษาแห่งชาติระบุให้ สัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษา:สามัญศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็น ๖๐:๔๐ ในปี ๒๕๕๙ โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนในแต่ละปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ ควรมีสัดส่วนคิดเป็น ๕๓:๔๗ และ ๕๔:๔๖ ตามลำดับ ขณะที่เป้าหมายนโยบายของ ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) วางเป้าหมาย สัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา:สามัญศึกษาเป็น ๖๐:๔๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนในแต่ละปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ ควรมีสัดส่วนคิดเป็น ๕๑:๔๙ และ ๕๒:๔๘ ตามลำดับ ผลในการดำเนินการ ปรากฏว่า ในภาพรวมของสัดส่วนนักเรียนเอกชน : รัฐ (ทั้งระดับสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา) เป็น ๒๒:๗๘ ในปีการศึกษา ๒๕๕๒ และเป็น ๒๐:๘๐ ในปีการศึกษา ๒๕๕๓ โดยสัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษา:สามัญศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็น ๓๙:๖๑ ในปีการศึกษา ๒๕๕๒ และเป็น ๔๔:๕๖ ในปีการศึกษา ๒๕๕๓ จึงจะเห็นได้ว่าผลการดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย

ขณะที่ผลการพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงคุณภาพ พบว่า ผลการประเมินโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษารอบที่สอง โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ร้อยละของโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาที่ได้รับการรับรองร้อยละ ๖๙.๘ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายนโยบายที่ระบุไว้ใน แผนปฏิบัติการ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕) ของกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ ๘๐ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากผลการทดสอบมาตรฐานอาชีวศึกษา (V-NET) ผลคะแนนเฉลี่ยโดยรวมของโรงเรียนเอกชน



ประเภทอาชีวศึกษามีระดับที่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเต็มในแต่ละรายวิชา ยกเว้นในรายวิชา สมรรถนะวิชาชีพอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในภาพรวมจึงแสดงให้เห็นว่า ผลการดำเนินการ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย

กล่าวโดยสรุปในการดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะทางการศึกษาภายใต้ แนวคิด PPP ในประเทศไทยผ่านนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของ เอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๓ ยังมีปัญหาในการ ดำเนินการในหลายประการส่งผลให้การส่งเสริมเอกชนให้มีบทบาทหลักในการจัดการศึกษา ทั้งในด้านสามัญศึกษาและอาชีวศึกษายังไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายยุทธศาสตร์ การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษา

๓. สรุป

ปัจจุบันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ ทำให้หลายประเทศ มีความจำเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการปฏิรูปการบริหารราชการ ที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งรูปแบบที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้วยตัวเอง หรือการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ หรือการเป็นหุ้นส่วนนโยบายระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งขอบเขตของการเป็นหุ้นส่วนนโยบายได้ปรากฏในหลาย ๆ ด้าน อาทิ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการคมนาคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการยุติธรรม เป็นต้น โดยการเป็นหุ้นส่วนนโยบายด้านการศึกษา เป็น ขอบเขตของบริการสาธารณะที่มีการเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นหุ้นส่วนนโยบายอย่างแพร่หลาย ในหลายประเทศ ซึ่งปรากฏในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การอุดหนุนปัจจัยนำเข้าแก่โรงเรียน เอกชน คุ้มครองศึกษา โรงเรียนพันธะสัญญา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การเป็นหุ้นส่วนนโยบายด้านการศึกษาระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนปรากฏชัดเจนในนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา อาทิ พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ โดยลักษณะของการดำเนินการมีลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่การอุดหนุนปัจจัย นำเข้าแก่โรงเรียนเอกชน ในรูปแบบเงินอุดหนุนรายบุคคล ซึ่งผลการดำเนินการส่งเสริมด้าน การเงินแก่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาตามนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการ ศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า การดำเนินการมีลักษณะที่เน้นไปที่ อุดหนุนหรือการอุดหนุนไปที่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาเป็นหลัก โดยการอุดหนุน วิทยาลัยเอกชนประเภทอาชีวศึกษาพิจารณาจากฐานยอดผู้เรียน เป็นรายเดือน

ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาคิดเป็นร้อยละ ๘๐ โดยส่วนต่างร้อยละ ๒๐ โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาสามารถเรียกเก็บจากผู้เรียน ขณะที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ ได้รับการอุดหนุนเต็มจำนวนโดยไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บจากผู้เรียนเพิ่มเติมและพิจารณาจากยอด ผู้เรียนในด้านภาคการศึกษา ลักษณะและวิธีการให้การอุดหนุนดังกล่าว สะท้อนความไม่เท่าเทียมเป็นธรรมชาติระหว่างผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาและผู้เรียนในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งต่อการบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาในปีการศึกษา เป้าหมายจากสภาพปัญหาการส่งเสริมด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาตามนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการดำเนินการที่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายยุทธศาสตร์ฯ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการตามแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนในนโยบายการศึกษาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย เพื่อการบรรลุเป้าหมายนโยบายฯ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนแนวทางการบริหารจัดการนโยบายในลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานของการดำเนินการร่วมกันและการยึดเป้าหมายร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อาทิ สภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงแนวทางวิธีการในการส่งเสริมด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา อาทิ การปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับ นักศึกษา ในภาพรวมของประเทศ ทั้งโรงเรียนภาครัฐและเอกชนในด้านสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา รวมทั้งการสร้างระบบฐานข้อมูลของโรงเรียน เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลการศึกษาเชิงประจักษ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และการกำกับติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบาย ด้านการศึกษาสำหรับทุกหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการด้านเงินอุดหนุนบนพื้นฐานความถูกต้องและไม่ซ้ำซ้อนของรายชื่อผู้เรียน และการติดตามประเมินผลในด้านต่าง ๆ การปรับเปลี่ยนวิธีการอุดหนุนวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐและของเอกชน โดยอยู่บนพื้นฐานของการให้การสนับสนุนผู้เรียนหรือด้านอุปสงค์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเท่าเทียมสำหรับการอุดหนุนผู้เรียนทั้งในภาครัฐและเอกชน และการกำหนดกรอบการอุดหนุนบนพื้นฐานของ ศักยภาพของโรงเรียนในการผลิตผู้จบการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การพิจารณาความพร้อมของโรงเรียนในการกำหนดจำนวนการรับนักเรียนในแต่ละโรงเรียน การนำคุณภาพผู้จบการศึกษาจากผลการสอบ V-Net และการรับรองมาตรฐานของสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเป็นค่าถ่วงน้ำหนักเงินอุดหนุนที่แต่ละโรงเรียนจะได้รับ เป็นต้น



ตารางที่ ๒ อัตรากำไรสุทธิรายบุคคลและค่าธรรมเนียมอื่นเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาสำหรับโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา

หน่วยบาท/คน/ปี

ประเภท	ปีการศึกษา ๒๕๔๙				ปีการศึกษา ๒๕๕๐				ปีการศึกษา ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒				ปีการศึกษา ๒๕๕๓ (๑) + (๒)		
	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงิน เดือนครู	รวมเงิน อุดหนุน	รวม	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงินเดือนครู	รวมเงิน อุดหนุน	รวม	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน (๑)	เงินเดือน ครู (๒)	รวมเงิน อุดหนุน	รวม	รวมเงิน อุดหนุน	รวม	รวม
ช่างอุตสาหกรรม	๔,๖๔๐	๕,๐๕๕	๗,๖๘๕	๑๗,๕๖๐	๕,๖๖๐	๕,๐๕๕	๑๐,๓๐๕	๑๖,๓๗๐	๖,๕๐๐	๕,๖๕๗	๑๑,๗๕๗	๑๙,๕๐๗	๑๓,๖๕๖	๑๙,๕๕๗	๓๙,๕๕๗
พาณิชยกรรม	๓,๐๕๐	๕,๐๕๕	๘,๐๘๕	๑๓,๘๘๕	๓,๖๖๐	๕,๐๕๕	๘,๗๑๕	๑๖,๕๓๐	๕,๙๐๐	๕,๖๕๗	๑๐,๕๕๗	๑๖,๕๕๗	๑๑,๗๕๕	๑๖,๕๕๗	๓๓,๑๑๕
ศิลปกรรม	๔,๙๔๐	๕,๐๕๕	๙,๙๙๕	๑๙,๕๐๕	๕,๓๖๐	๕,๐๕๕	๑๐,๔๑๕	๑๖,๖๖๐	๕,๕๖๐	๕,๖๕๗	๑๑,๒๑๗	๑๖,๖๖๐	๑๑,๖๕๕	๑๖,๖๖๐	๓๓,๓๒๐
เกษตรกรรม	๔,๑๔๐	๕,๐๕๕	๙,๑๙๕	๑๖,๓๙๕	๔,๗๖๖	๕,๐๕๕	๙,๘๒๑	๑๖,๖๔๖	๕,๙๐๐	๕,๖๕๗	๑๑,๕๕๗	๑๖,๖๔๖	๑๑,๕๕๖	๑๖,๖๕๖	๓๓,๓๐๒
คหกรรม	๓,๙๔๐	๕,๐๕๕	๘,๙๙๕	๑๖,๙๙๕	๔,๕๖๐	๕,๐๕๕	๙,๖๑๕	๑๖,๒๓๐	๕,๕๐๐	๕,๖๕๗	๑๐,๙๕๗	๑๖,๒๓๐	๑๐,๙๕๖	๑๖,๒๓๐	๓๒,๔๖๐

ที่มา : สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน
หมายเหตุ ปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตัวเลขที่ไม่ได้ () แสดงอัตราในช่วงพฤษภาคม - กันยายน ๒๕๕๐ และตัวเลขที่ได้ () แสดงอัตราในช่วง ตุลาคม ๒๕๕๐ - เมษายน ๒๕๕๑

บรรณานุกรม

- คงขวัญ คีลา. **ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP): นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต.** แหล่งที่มา : <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006003&categoryID=CAT0000146> [๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๔]
- จอมพงศ์ มงคลวนิช และจิตาภา ถิรศิริกุล. **การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเภทอาชีวศึกษา.** รายงานวิจัยเสนอต่อสภาการศึกษา, ๒๕๕๔.
- จุมพล หนีพานิช. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๘.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑.
- แยรี พาทรินอสและคณะ. **บทบาทและผลกระทบของหุ้นส่วนการศึกษาระหว่างภาครัฐกับเอกชน=The role and impact of public-private partnership in education.** แปลโดย ฉลอง บุญญานันต์. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ๒๕๕๓.
- Chalongphob Susangarn. **Public Private Partnership in Thailand: Past Experiences and Future Prospects.** Paper Presented at the Asia-Pacific Ministerial Conference on PPPs in Infrastructure, Republic of Korea, 4-5 October ๒๐๐๗.
- Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy.** 8th ed.. New Jersey : Prentice Hall, 1995.
- Fennell, Shailaja. **Tilting At Windmills: Public-Private Partnerships In Indian Education Today.** Available from: "http://www.dfid.gov.uk/r4d/SearchResearchDatabase.asp?OutPutId=176531[December 10, 2011]
- Genevois, Ilona. **Can and should public private partnerships play a role in education?.** United Nations International Conference on Financing for Development held March 2002 in Monterrey. Available from: "http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Challenges_and_Trends/pdf/symposium/IGenevois.pdf[December 10, 2011]



- Mehta, Anouj, Bhatia, Aparna, and Chatterjee, Ameeta. **Improving health and education service delivery in India through public-private partnerships.** Manila : Asian Development Bank, 2010.
- Norman, LaRocque. **Public-Private Partnership in Basic Education: An International Review.** Available from: <http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/PPP.pdf> [December 10, 2011]
- Unicef. **Non-state providers and public-private partnerships in education for the poor.** Bangkok : Unicef, 2010.



ความจำเป็นในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลี้ยง
และใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

พรรณราย ชันธิกิจ*

๑. บทนำ

การเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มีประโยชน์และมูลค่า ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางวิชาการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์และสัตว์ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ดังนั้น สถานภาพการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย นโยบายและวางแผนพัฒนาการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทั้งในงานวิจัย งานทดสอบ งานผลิตชีววัตถุ และงานสอน รวมถึงการขยายผลในเชิงพาณิชย์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาประเทศในทางวิทยาศาสตร์ ทางวิชาการ ทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และทางสังคมในมิติต่าง ๆ

* นักวิชาการอิสระ (อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)



๒. สถานภาพปัจจุบันการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมนุษย์ได้รับประโยชน์อย่างมากจากการนำสัตว์มาใช้เพื่อ งานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในการวิจัย การทดสอบ การผลิตชีววัตถุ และการสอน อันก่อให้เกิด องค์ความรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมหาศาล ในยุคแรกการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ยังเป็น ไปโดยไม่ได้คำนึงถึงมาตรฐาน กล่าวคือ ไม่ได้ใช้สัตว์ที่ผ่านการเลี้ยงอย่างได้มาตรฐาน แต่เป็นการนำสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์ป่าทั่วไปมาใช้ในการทดลอง และขาดจรรยาบรรณการใช้สัตว์ อย่างเหมาะสม ทำให้ผู้ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ถูกมองว่ากระทำการอันเป็นการ ทารุณกรรมต่อสัตว์ ในระยะต่อมาจึงได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์เพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์ การกำหนดจรรยาบรรณในการใช้สัตว์ และมาตรฐานของงานเลี้ยงและ ใช้สัตว์ฯ เช่น คุณภาพสายพันธุ์ คุณภาพสุขภาพของสัตว์ การเลี้ยงในสถานที่ปลอดเชื้อ การใช้สัตว์ในห้องปฏิบัติการที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มีการใช้สัตว์เพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์ทั่วโลก ประมาณ ๑๑๕.๕๓-๑๒๗ ล้านตัว โดยประเทศที่ใช้สัตว์เพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์มากที่สุด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ไต้หวัน และบราซิล^๑

มาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับ สากลนั้น พัฒนามาจากแนวทางปฏิบัติในการใช้สัตว์เพื่อการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ (International Guiding Principles for Biomedical Research Involving Animals) ซึ่งสภา องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยวิทยาศาสตร์การแพทย์ (Council for International Organization of Medical Science: CIOMS) ได้จัดทำขึ้นจากผลการประชุมหารือร่วมระหว่างผู้ใช้สัตว์ทดลอง และกลุ่มผู้คัดค้านจากทั่วโลกที่นครเจนีวา สวิสเซอร์แลนด์ โดย CIOMS ได้ออกประกาศ ดังกล่าวขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้เรียกร้องให้แต่ละประเทศนำไปใช้ในการพิจารณากำหนด เป็นจรรยาบรรณให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี ของแต่ละประเทศ โดยได้แนะนำว่า ควรมีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลให้

^๑ Knight A. 127 million non-human vertebrates used worldwide for scientific purposes in 2005. *Altern Lab Anim* 2008; 36(5): 494-496. Cite in *Animalexperiments.info*.2011. [Online] Available at : http://www.animalexperiments.info/studies/numbers/Worldwide.%20Taylor_et_al_night_2008.html/. (Accessed date: May 24, 2011)

การเลี้ยงและใช้สัตว์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด และอาจมีกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งหลายประเทศได้ใช้เป็นหลักในการจัดทำแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) หรือจรรยาบรรณ (Ethics) การใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทย การพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากลนั้น ยังพัฒนาไม่ทันกับความก้าวหน้าของงานด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองทั้งในส่วนของกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ปฏิบัติเกี่ยวกับการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและการยอมรับผลงานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย แม้ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับงานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ อยู่บ้าง โดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ได้จัดทำและประกาศใช้ **“จรรยาบรรณการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์”** เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ และให้มีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สสช.) รวมทั้งประกาศใช้แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์ทดลองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาหน่วยงานที่เลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สอดคล้องกับจรรยาบรรณการใช้สัตว์ฯ พัฒนาแหล่งผลิตและบริการสัตว์ ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอน การวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลอง รวมถึงการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้ได้มาตรฐาน

นอกจากนั้น ยังได้มีความพยายามผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายว่าด้วยการเลี้ยงและการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่ง (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อยู่หลายหน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ราชวิทยาลัย และภาคเอกชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์ และลักษณะรูปแบบของการทำงานที่แตกต่างกัน สามารถสรุปภาพรวมของการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ได้ ดังนี้

(๑) ลักษณะของงาน

การเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย หน่วยงานต่างๆ มีลักษณะการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ๕ ประเภท คือ งานวิจัย งานทดสอบ งานผลิตชีววัตถุ งานสอน และงานผลิตและบริการ โดยหน่วยงานส่วนใหญ่



ใช้สัตว์ฯ เพื่องานวิจัยเป็นหลัก รองลงมาใช้เพื่องานสอน งานทดสอบ และงานผลิตชีววัตถุ สำหรับหน่วยงานที่ผลิตและบริการสัตว์ทดลองมีแห่งเดียวในประเทศไทย คือ ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติมหาวิทยาลัยมหิดล และมีบริษัทที่นำเข้าสัตว์ทดลองเพื่อจำหน่ายจำนวน ๑ ราย คือ บริษัท ไปโอลาสโก้ จำกัด

(๒) รูปแบบและการดำเนินงาน

การดำเนินงานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะมีรูปแบบของการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นเอกเทศ โดยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงาน หรือเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งเพื่อสนับสนุนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน และมีลักษณะของการดำเนินงานที่กระจัดกระจาย ขาดการบูรณาการแบบองค์รวม เช่น ในกรณีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยแต่ละคณะ จะมีการดำเนินงานในส่วนของการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ของตนเอง ทำให้ยังไม่สามารถพัฒนาเพื่อไปสู่มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลได้ รวมทั้งการพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากขาดแรงขับเคลื่อนในระดับนโยบาย แต่ในหน่วยงานภาคเอกชนการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนในเชิงธุรกิจโดยตรง ดังนั้น จึงให้ความสำคัญต่อการวิจัย และพัฒนาเพื่อยกระดับการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจนมากกว่าหน่วยงานภาครัฐราชการ

นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ แต่จะซื้อจากศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นหน่วยงานให้บริการเพื่อจำหน่ายให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้ประเทศไม่ต้องนำเข้าสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จากต่างประเทศทั้งหมด แต่นำเข้าเพียงบางสายพันธุ์เท่านั้น เป็นการลดการขาดดุลการค้าของประเทศอีกทางหนึ่ง

(๓) วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์

วัสดุอุปกรณ์ส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งราคาสูง แม้ปัจจุบันหน่วยงานภายในประเทศจะสามารถผลิตวัสดุอุปกรณ์ได้บางชนิดก็ตาม แต่ยังมีปัญหาในด้านคุณภาพ ที่บางหน่วยงานมองว่า ไม่ได้มาตรฐานที่ต้องการ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่อให้ได้มาตรฐาน จะเป็นครุภัณฑ์ที่ใช้ในการป้องกันการติดเชื้อ ครุภัณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ครุภัณฑ์ที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ครุภัณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติกับสัตว์ และครุภัณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติการทดลอง (ครุภัณฑ์วิทยาศาสตร์) รวมทั้งรถขนส่งสัตว์และวัสดุเลี้ยงสัตว์

(๔) การใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ชนิด/จำนวน

ในอดีตหน่วยงานต่าง ๆ มีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก และบางหน่วยงานก็ผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ไว้สำหรับงานวิจัย และทดสอบภายในหน่วยงาน แต่ปัจจุบันการทำวิจัย และทดสอบต้องใช้สัตว์ที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้ได้ผลงานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้น หน่วยงานส่วนใหญ่จึงต้องซื้อสัตว์ฯ จากศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล จากการศึกษา พบว่า ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มีการจำหน่ายให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการจำหน่ายมากถึง ๒๕๙,๒๑๔ ตัว^๒ แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มความต้องการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยมีมากกว่าจำนวนดังกล่าว เนื่องจากบางส่วนศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ ไม่ได้ผลิตเพื่อให้บริการ เนื่องจากมีปริมาณการสั่งซื้อน้อย ไม่คุ้มทุนในการผลิต ขาดการจัดการระบบข้อมูลที่ดีระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ทำให้หน่วยงานที่ต้องการใช้สัตว์ฯ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น อุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยจึงยังมีโอกาสเติบโต

(๖) ปัญหาสำคัญด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

๑) **ด้านงบประมาณ** หน่วยงานส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล สำหรับการพัฒนาและปรับปรุงอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากร อย่างเพียงพอ และต่อเนื่อง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและจัดสรรงบประมาณในด้านวิทยาศาสตร์ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของประโยชน์และความสำคัญของการเลี้ยงและการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (เห็นว่าการลงทุนมีมูลค่าสูง ทั้งในแง่การก่อสร้าง การจัดจ้างบุคลากร ครุภัณฑ์ และการดูแลในระยะยาว ผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มทุน) หรือเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวงงานการวิจัยโดยตรง ซึ่งการพัฒนาและปรับปรุงแผนการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ต้องใช้งบประมาณสูง ทำให้ไม่สามารถพัฒนางานให้มีมาตรฐานในระดับสากลในทิศทางเดียวกัน แต่กลับมีลักษณะต่างคนต่างทำ การบริหารจัดการงานเป็นไปในแนวทางที่ไม่เกิดผลเท่าที่ควร ทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้า แต่นับจากการประกาศใช้แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์ทดลอง พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ทิศทางการพัฒนาเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ได้เริ่มพัฒนามุ่งสู่การมีมาตรฐานในระดับสากลอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และมีความเป็นเอกภาพที่ชัดเจนกว่าในอดีตที่ผ่านมา

^๒ รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒. ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล.



จากการศึกษาเปรียบเทียบงบประมาณด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ พบว่า ยังไม่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ฯ ดังกล่าว แต่การขอตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ มีความสอดคล้องกับการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ตามแผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

๒) ด้านอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ด้านอาคารสถานที่ยังขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกแบบและก่อสร้างอาคารเลี้ยงและห้องปฏิบัติการสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เมื่อมีการตรวจประเมินโดยหน่วยงานภายนอก ส่วนด้านวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถป้องกันการติดเชื้อและอุปกรณ์ควบคุมสภาพแวดล้อม รวมทั้งวัสดุดิบเพื่อการผลิตส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งมีราคาสูง แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานสามารถผลิตวัสดุอุปกรณ์บางชนิดได้ก็ตาม แต่ยังมีปัญหาในด้านคุณภาพ หรือไม่ได้มาตรฐานตามที่ต้องการ

๓) ด้านบุคลากร หน่วยงานในภาครัฐส่วนใหญ่ยังไม่มีกรอบอัตรากำลังรองรับการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ จัดจ้างได้เพียงลูกจ้างชั่วคราวหรือพนักงานจ้างเหมา ทำให้มีการลาออก หรือเกิดการเปลี่ยนงานบ่อย เป็นเหตุให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง เสียเวลาและแรงงานในการฝึกอบรมพนักงานใหม่ เนื่องจากเป็นงานที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ แม้ว่าปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติได้มีการจัดโครงการ Training for trainers แก่บุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่เพียงพอหรือยังช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ไม่มากนัก

๔) ด้านคณะกรรมการกำกับดูแลการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีคณะกรรมการที่เป็นผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลอง เช่น บุคลากรจากคณะแพทยศาสตร์ หรือคณะสัตวแพทยศาสตร์ เป็นต้น แต่บางหน่วยงาน ไม่มีผู้ที่มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลอง แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการมาโดยตำแหน่งในหน่วยงาน ซึ่งอาจได้ผู้ที่ขาดความกระตือรือร้น มีความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอที่จะพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของงานวิจัย งานทดสอบ งานผลิตชีววัตถุ และงานสอน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานหลายแห่งไม่สามารถขอรับการรับรองมาตรฐานด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลได้

๕) ด้านแผนพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงาน

การบูรณาการแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพ พบว่า ๓๓ หน่วยงาน (คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๗๔ จากทั้งหมด ๔๖ หน่วยงานที่ตอบแบบสอบถามส่วนนี้กลับมา) ไม่มีแผนพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานเป็นการเฉพาะ หรืออาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแผนงานด้านการวิจัยของหน่วยงานเท่านั้น มีหน่วยงานเพียง จำนวน ๑๓ หน่วยงาน (ร้อยละ ๒๒.๘ จากทั้งหมด ๕๖ หน่วยงานที่ตอบแบบสอบถามส่วนนี้กลับมา) ทำให้การพัฒนาเพื่อไปสู่มาตรฐานด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นไปอย่างล่าช้า และผู้บริหารในระดับนโยบายยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญต่องานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง แม้ว่าประเทศจะมีแผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐

๖) ด้านกฎหมาย หน่วยงานผู้เลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากต่อการเร่งผลักดันการออกพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรฐาน หรือจรรยาบรรณการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นไปในทิศทางและแบบแผนเดียวกันทั่วทั้งประเทศ โดยควรแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ - ๕ ปี เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศไทยควรจัดทำมาตรฐานว่าด้วยการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นการเฉพาะ โดยนำหลัก 3Rs มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้มาตรฐานดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลด้วย รอรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

๗) ด้านหน่วยงานกำกับดูแลด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย หน่วยงานผู้เลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก ต่อการเร่งรัดจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

๘) ด้านการใช้บริการสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ จากศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล หน่วยงานส่วนใหญ่เห็นว่า ค่อนข้างมีราคาสูง และในบางพื้นที่มีปัญหาด้านการขนส่ง รวมทั้งสัตว์ฯ บางชนิด บางสายพันธุ์ และปัจจัยแวดล้อมอาจไม่ตรงกับความต้องการตามลักษณะของงาน ดังนั้น บางหน่วยงานจึงยังมีความจำเป็นในการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้เป็นไปตามมาตรฐานและตามความต้องการของหน่วยงานเอง เช่น กบ เต่า และสัตว์ปีก เป็นต้น ซึ่งจากการเปรียบเทียบอัตราค่าบริการสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ กับ Laboratory Animal Services, University of Adelaide ออสเตรเลีย



พบว่า Laboratory Animal Services มีราคาสูงกว่าประมาณสองเท่า แต่อัตราค่าบริการสัตว์ฯ ของศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติมีความใกล้เคียงกับอัตราค่าบริการของ Central Animal Facility, National Institute of Pharmaceutical Education & Research (NIPER) อินเดีย

๔) ปัญหาการจัดการเรียนการสอนรายวิชาวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองไม่เพียงพอ

ในแต่ละหลักสูตรที่มีการใช้สัตว์ฯ ในการเรียนการสอน หรือการวิจัย รวมถึงการพัฒนาบุคลากร ด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ทำให้นักศึกษา นักวิจัย และพนักงานเลี้ยงสัตว์ ขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณการใช้สัตว์และมาตรฐาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๔. หน่วยงานที่มีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย ตามลักษณะงาน

การเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยมีลักษณะงานสำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) ภาพรวมของหน่วยงานที่มีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย

๑) **ภาครัฐ** ทั้งหน่วยงานระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ สถาบันการศึกษา หน่วยทดสอบได้ให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรฐานการประกันคุณภาพสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในระดับสากล รวมถึงการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะในระดับหน่วยปฏิบัติต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือหรือความตกลงร่วมในการวิจัยและพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่มาตรฐานสากล การเสนอขอตั้งงบประมาณด้านการลงทุนในการก่อสร้างอาคารเลี้ยงสัตว์ฯ ครุภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้น รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญเพื่อรองรับภารกิจในการพัฒนาไปสู่มาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลในอนาคตอันใกล้ ซึ่งในหลายหน่วยงานได้มีการดำเนินงาน หรือเตรียมการดังกล่าวแล้ว

๒) **ภาคเอกชน** มีความสนใจเข้ามาทำธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการเข้าร่วมในการจัดนิทรรศการ การแสดงสินค้า ระดับชาติ

และระดับนานาชาติ มีความสนใจที่จะจัดหาหรือผลิตวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพ มาให้บริการได้หลากหลายมากขึ้น^๓ บริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย ได้วางแผนและเริ่มขยายธุรกิจให้กว้างขวางขึ้น เช่น บริษัท ไบโอสายส์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทดำเนินกิจการเกี่ยวกับสัตว์ทดลองเกือบทุกชนิด สินค้าทางด้านวิทยาศาสตร์ สัตว์ทดลอง อุปกรณ์ที่ใช้ในห้องปฏิบัติการ รวมถึงธุรกิจบริการจัดหาสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ในคุณสมบัติเฉพาะตามวัตถุประสงค์การใช้ของผู้ซื้อ ทั้งสายพันธุ์ สุขภาพ และกำลังเริ่มวางแผนเพาะเลี้ยงสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์บางสายพันธุ์ขึ้นเองในประเทศ แทนการสั่งซื้อจากบริษัทแม่ที่ไต้หวัน หรือสั่งซื้อจากแจ๊คสันแลป (Jackson Laboratory: www.jax.org)

นอกจากนี้ ยังมีการลงทุนในอุตสาหกรรมปลายน้ำของงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งสร้างมูลค่าและประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจและสังคมจำนวนมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมยา อุตสาหกรรมการผลิตชีววัตถุ อุตสาหกรรมชีวการแพทย์ อุตสาหกรรมวัคซีน สำหรับมนุษย์และสำหรับสัตว์ อุตสาหกรรมอาหารและอาหารเสริม อุตสาหกรรมผลิตยาสมุนไพร อุตสาหกรรมเครื่องสำอางและเวชสำอาง อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และ อุตสาหกรรมผลิตสัตว์ทดลองเพื่อจำหน่าย เป็นต้น

(๒) ทิศทางการพัฒนางานและเลี้ยงใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ

หน่วยงานด้านการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์หลายแห่งได้มุ่งสู่การพัฒนา ดังนี้

๑) การใช้สัตว์ในงานวิจัย

๑.๑) สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก AAALAC International ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๒) ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (BIOTEC) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ได้มีโครงการออกแบบก่อสร้างอาคารปฏิบัติการความปลอดภัยทางชีวภาพ ระดับ ๓ เพื่อการวิจัยในสัตว์ รวมทั้งจัดทำห้องระดับ ABSL 3 และ BSL 3 เพื่อเป็น National Facility สำหรับการศึกษาวิจัยโรคอุบัติใหม่ และ

^๓ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ วช ๐๐๑๗/๗๗๒๓ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓. เรื่อง แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙, หน้า ๓.



โรคอุบัติซ้ำ ซึ่งต้องการ Facility ที่ได้มาตรฐาน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการออกแบบโดย Landic Lab จากสหรัฐอเมริกา อาคารดังกล่าวจะก่อสร้างภายในอุทยานวิทยาศาสตร์ประเทศไทย ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี โดยมีงบประมาณก่อสร้าง ๓๖๑ ล้านบาท

๒) การใช้สัตว์ในงานสอน

๒.๑) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ในคณะต่าง ๆ ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์ คณะสหเวชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ คณะทันตแพทยศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ คณะสัตวแพทยศาสตร์ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้างศูนย์สัตว์ทดลอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คณะสัตวแพทยศาสตร์ และมีโครงการจัดตั้งศูนย์ “Primate Research Institute of Thailand” ที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี มีเป้าหมายเพื่อทำงานวิจัยที่ใช้ลิง รองรับโรคอุบัติใหม่ อุบัติซ้ำ มีโครงการจัดตั้งศูนย์สัตว์ทดลองสำหรับสัตว์ประเภท หมู ไก่ (ที่จังหวัดนครปฐม) โดยความร่วมมือระหว่างคณะสัตวแพทยศาสตร์ กับบริษัท ศูนย์วิทยาศาสตร์เบทาโกร จำกัด และคณะวิทยาศาสตร์ มีโครงการคลังเตอรังงานสัตว์ทดลองเพื่อการสอนและวิจัยวิทยาศาสตร์มูลฐาน คาดว่าจะแล้วเสร็จ พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมถึงการปรับปรุงสถานที่เลี้ยงสัตว์ฯ ของคณะ

๒.๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อยู่ระหว่างการก่อสร้างอาคารศูนย์สัตว์ทดลองส่วนกลางของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะทำให้ทุกคณะได้ใช้บริการที่ศูนย์สัตว์ทดลองกลางร่วมกัน

๒.๓) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินการออกแบบก่อสร้างศูนย์สัตว์ทดลองกลางให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เช่น AAALAC International, LEED Certify (ด้านพลังงาน) ภายในอาคารมีห้องเลี้ยงสัตว์ทดลองความปลอดภัยระดับ ๑ ถึง ๓ (Biosafety Level หรือ BSL 1-3) โดยมีการติดตั้งระบบการป้องกันการติดเชื้อและการควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อมในอาคาร (HVAC) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่กระจายของสารพิษ เชื้อโรค และอากาศเสีย ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายนอก

๒.๔) มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้จัดตั้งศูนย์สัตว์ทดลองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เชียงเหนือนีพื้นที่ ๓,๐๐๐ ตารางเมตร เพื่อเป็นหน่วยงานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ กลางของมหาวิทยาลัย มุ่งยกระดับสู่การได้รับการรับรองมาตรฐานจาก AAALAC International และให้บริการจัดหาสัตว์ทดลองที่มีคุณภาพมาตรฐาน เพื่องานวิจัยของนักวิจัย นักศึกษาปริญญาโท เอก และบุคลากร รวมทั้งให้บริการงานทดสอบ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๒.๕) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยสำนักวิชาแพทยศาสตร์ ดำเนินการก่อสร้างศูนย์สัตว์ทดลองกลางของมหาวิทยาลัย โดยได้รับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๒ (จำนวน ๓๕ ล้านบาท) และปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (จำนวน ๑๕ ล้านบาท) สำหรับการก่อสร้างอาคารและขอตั้งงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (จำนวน ๘ ล้านบาท) และปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (จำนวน ๑๐.๖๕ ล้านบาท) สำหรับการจัดหาครุภัณฑ์ที่จำเป็น และมีเป้าหมายจะขอรับรองมาตรฐานจาก AAALAC International ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖^๔

๒.๖) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีสถานที่เลี้ยงสัตว์เพื่องานวิทยาศาสตร์ที่คณะวิทยาศาสตร์ที่มีศักยภาพพร้อมให้บริการแก่ทุกหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และมีเป้าหมายการจัดการระบบการเลี้ยงที่ได้มาตรฐานสากล รองรับ การขยายตัวทางการวิจัย การทดสอบ การผลิตชีววัตถุ ทั้งทางด้านการแพทย์ การสาธารณสุข และการเกษตร รวมทั้งพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสามารถให้คำปรึกษาชี้แนะการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับจรรยาบรรณการใช้สัตว์ฯ^๕

๒.๗) มหาวิทยาลัยพะเยา อยู่ระหว่างการก่อสร้างอาคารเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานทั้ง ๓ ระบบ คือ SHC/SPF/GF เพื่อการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของการเรียนการสอนและงานวิจัยของมหาวิทยาลัย อย่างน้อย ๒ สายพันธุ์ เพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้เป็นที่ยอมรับจากสากล สามารถนำไปเป็นพื้นฐานการประยุกต์ใช้ในมนุษย์ที่ได้มาตรฐาน และมุ่งสู่การเป็นศูนย์บริการด้านสัตว์ทดลองที่ได้มาตรฐานสากลในเขตภาคเหนือตอนบน^๖

๒.๘) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มีการก่อสร้างอาคารสัตว์ทดลองกลางตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ยังไม่สามารถเปิดใช้ได้ เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณในการจัดหาครุภัณฑ์และวัสดุอุปกรณ์

^๔ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์. ๒๕๕๔. แผนพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, หน้า ๒๒๔.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕ - ๒๓๖.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๙ - ๑๗๐.



๒.๙) มหาวิทยาลัยมหิดล คณะวิทยาศาสตร์ ได้มีการก่อสร้างสถานที่ให้ได้มาตรฐาน ทั้งในระดับ ABSL 2 และ ABSL 3 คาดว่าจะเปิดใช้ได้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล คณะเวชศาสตร์เขตร้อน คณะสัตวแพทยศาสตร์ ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ คณะเภสัชศาสตร์ และสถาบันชีววิทยาศาสตร์โมเลกุล ส่วนสถาบันโภชนาการได้ขอรับการรับรองผ่านคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยมหิดล คณะทันตแพทยศาสตร์ และคณะสาธารณสุขศาสตร์ เป็นเพียงผู้ให้บริการใช้สัตว์และใช้ห้องปฏิบัติการที่คณะเวชศาสตร์เขตร้อน เช่นเดียวกับคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี ที่ใช้บริการจากคณะวิทยาศาสตร์^๗

๒.๑๐) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยคณะเทคนิคการสัตวแพทย์เป็นคณะเดียวในประเทศไทยที่เปิดสอนหลักสูตรวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการสัตวแพทย์ เพื่อเน้นการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทั้งความรู้และความชำนาญในการตรวจวิเคราะห์เกี่ยวกับสุขภาพสัตว์ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ตลอดจนงานด้านการพยาบาลสัตว์ โดยมีการสอนรายวิชาการจัดการสัตว์ทดลอง (Laboratory Animal Management) จำนวน ๓ หน่วยกิต รวมอยู่ด้วย แต่ยังคงเป็นกลุ่มวิชาเฉพาะเลือก^๘ ไม่ใช่วิชาบังคับ

๒.๑๑) คณะสัตวแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีการใช้สัตว์ฯ ในการเรียนการสอน แต่มิได้มีการสอนวิธีการใช้สัตว์ทดลอง ยกเว้นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (มีการสอนการใช้สัตว์ทดลองในระดับปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา)

๓) งานบริการการทดสอบ

๓.๑) การให้บริการทดสอบเพื่อให้การรับรอง

หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ให้บริการทดสอบเพื่อให้การรับรองประกอบด้วย

- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) มุ่งเน้นการดำเนินงานการวิเคราะห์ ทดสอบทางด้านพิษวิทยา ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ให้

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๕.

^๘ คณะเทคนิคการสัตวแพทย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๕๓. หลักสูตรของคณะเทคนิคการสัตวแพทย์. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.vettech.ku.ac.th/vtcourse/>. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

ได้ตามมาตรฐานสากล ภายใต้ห้องปฏิบัติการที่ได้มาตรฐาน ISO/IEC 17025^๙ รวมทั้งอยู่ระหว่างเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่มาตรฐาน OECD-GLP ด้านการวิจัยและทดสอบความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ในอนาคต ลดการเสียดุลการค้าให้กับต่างประเทศในเรื่องการทดสอบความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์และวัตถุดิบอันตราย ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม^{๑๐} ปรับปรุงอาคารเลี้ยงสัตว์ทดลอง พัฒนาบุคลากร การจัดทำระบบควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถนำผลที่ได้ไปใช้ในเชิงพาณิชย์อย่างแพร่หลาย เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

- **กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์** โดยศูนย์สัตว์ทดลอง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุขจะดำเนินกิจกรรมตรวจวิเคราะห์ พัฒนาคุณภาพและวิชาการ ให้มีความสอดคล้องตามมาตรฐาน ISO15189:2007, ISO/IEC 17025:2005, ISO 9001:2000 และ ILAC-G13:2007 ซึ่งมีความครอบคลุม ทั้งระบบห้องปฏิบัติการและห้องปฏิบัติการเคลื่อนที่

- **สถาบันสุขภาพสัตว์แห่งชาติ**^{๑๑} เป็นหน่วยงานหลักทางวิชาการด้านสุขภาพสัตว์ของประเทศที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นศูนย์อ้างอิงด้านสุขภาพสัตว์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษาค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับโรคที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพสัตว์และโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน วินิจฉัยและชันสูตรโรคสัตว์ รวมทั้งผลิตชีวสารต้นแบบเพื่อใช้ในการทดสอบและป้องกันโรค พัฒนาระบบคุณภาพห้องปฏิบัติการชันสูตรโรคสัตว์และเป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านการชันสูตรโรคสัตว์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ป้องกันการสูญเสียจากโรคสัตว์ได้ไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท^{๑๒} ต่อปี

^๙ สำนักวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.). ๒๕๕๓. รายงานประจำปี ๒๕๕๓. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, หน้า ๑๑.

^{๑๐} อ่างแล้ว (๓), หน้า ๒๙๐.

^{๑๑} สถาบันสุขภาพสัตว์แห่งชาติ. ๒๕๕๔. วิสัยทัศน์-พันธกิจ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://www.dld.go.th/niah/index.php?option=com_content&view=article&id=2:visionmission&catid=103:basicorganizationprofile&Itemid=2/. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔),

^{๑๒} การวิพากษ์ผลงานทางวิชาการโครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ สำนักพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ.



- **กลุ่มตรวจสอบชีววัตถุสำหรับสัตว์** สำนักตรวจสอบคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ (ปากช่อง) กรมปศุสัตว์ มีโครงการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เพื่อการรับรองเป็นห้องปฏิบัติการตรวจสอบวัคซีนสัตว์อาเซียน เพื่อให้ได้ห้องปฏิบัติการตรวจสอบวัคซีนสัตว์ใหญ่และสัตว์เล็กที่ได้รับการรับรองมาตรฐานใช้ในการทดสอบความปลอดภัยและประสิทธิภาพความคุ้มโรคของวัคซีนปากและเท้าเปื่อยสำหรับโค-กระบือ และสุกร วัคซีนอหิวาต์สุกร และวัคซีนสำหรับโคและสุกรชนิดอื่น ๆ ทั้งที่ผลิตโดยกรมปศุสัตว์และนำเข้าจากต่างประเทศ รวมทั้งวัคซีนที่ผลิตและ/หรือใช้ในภูมิภาคอาเซียน^{๑๓}

๓.๒) การให้บริการทดสอบผลิตภัณฑ์

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานในภาคเอกชนที่การทดสอบผลิตภัณฑ์ เช่น

- **ศูนย์วิทยาศาสตร์เบทาโกร** มุ่งสู่การผลิตที่เน้นเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) สำหรับผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนห้องปฏิบัติการกลางเพื่อทดสอบอาหารสัตว์ โรคสัตว์ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์

- **บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)** มุ่งสู่การเป็น “ครัวของโลก” จึงมีการพัฒนาระบบการทดสอบคุณภาพของวัตถุดิบและสินค้าในการผลิตทุกขั้นตอน มีห้องปฏิบัติการทดสอบ/วิเคราะห์และสอบเทียบ เพื่อตรวจสอบคุณภาพวัตถุดิบอาหาร และอาหารสัตว์ โดยจะใช้ไก่ สุกร และหนูตะเภาในการทดลองและทดสอบ มี Org -106766 LAB เป็นแบบ BSL 2 และภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จะขอเป็น BSL 3 โดยจะมีห้องปฏิบัติการสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เช่นกัน ซึ่งการควบคุมคุณภาพห้องปฏิบัติการนั้นมีทั้งภายใน คือ การใช้ตัวอย่าง Control sample และภายนอก คือ การเข้าร่วมทดสอบความชำนาญ นอกจากนี้ ยังได้รับ ISO/IEC 17025

๔) งานผลิตชีววัตถุ

๔.๑) **องค์การเภสัชกรรม** มุ่งสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ยา และเวชภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของอุตสาหกรรมยาในประเทศ พร้อมผลิตยาและเวชภัณฑ์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

^{๑๓} อ้างแล้ว (๓), หน้า ๒๖๐ - ๒๖๑.

๔.๒) สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์ (ปากช่อง) กรมปศุสัตว์ มุ่งผลิตชีวภัณฑ์ (วัคซีน) ที่มีมาตรฐานสากลและปริมาณเพียงพอต่อการจำหน่ายแก่เกษตรกร เพื่อควบคุมป้องกันโรคระบาดสัตว์ ตามนโยบายของกรมปศุสัตว์ รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์^{๑๔}

๔.๓) สถาบันสุขภาพสัตว์แห่งชาติ^{๑๕} เป็นหน่วยงานหลักทางวิชาการ ด้านสุขภาพสัตว์ของประเทศที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นศูนย์อ้างอิงด้านสุขภาพสัตว์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษาค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับโรคที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพสัตว์ และโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน วินิจฉัย และชันสูตรโรคสัตว์ รวมทั้งผลิตชีวสารต้นแบบ เพื่อใช้ในการทดสอบและป้องกันโรค พัฒนาระบบคุณภาพห้องปฏิบัติการชันสูตรโรคสัตว์ และเป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านการชันสูตรโรคสัตว์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ป้องกันการสูญเสียจากโรคสัตว์ได้ไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี^{๑๖}

๔.๔) สถานเสาวภา สภากาชาดไทย เป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทย ในการผลิตเซรัมแก้พิษงู วัคซีนบีซีจี เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยมุ่งสู่การเลี้ยงและใช้สัตว์ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ได้มาตรฐาน เพื่อผลงานที่มีคุณภาพ ปลอดภัยต่อชีวิตประชาชน

๔.๕) บริษัท องค์การเภสัชกรรม - เมอร์ริเออร์ชีววัตถุ จำกัด (GPO – MBP)^{๑๗} มุ่งผลิตและจำหน่ายวัคซีนป้องกันโรคในคน ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนำวัคซีนเข้มข้น (Bulk Vaccine) มาทำการ formulate ก่อนบรรจุลงขวด (vial) ได้แก่ MMR และ Rabies Vaccine ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนำวัคซีนเจือจาง (Final bulk Vaccine) มาทำการบรรจุลงขวด ได้แก่ Hep-B, Flu Vaccine และ DTwP-HB ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่นำมาบรรจุหีบห่อใหม่

^{๑๔} สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์. ๒๕๕๔. วิสัยทัศน์และภารกิจ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://www.dld.go.th/biologic/th/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=2/. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔).

^{๑๕} อ้างแล้ว (๑๐).

^{๑๖} อ้างแล้ว (๑๑).

^{๑๗} บริษัท องค์การเภสัชกรรม - เมอร์ริเออร์ชีววัตถุ จำกัด. ๒๕๕๓. ความเป็นมา และรายงานสถานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท GPO-MBP. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.gpo.or.th/Default.aspx?tabid=150&language=th-TH/>. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔).



(Repacking) ได้แก่ OPV และผลิตภัณฑ์ใหม่ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนทดลองปรับกระบวนการผลิต ได้แก่ JE-CV^{๑๘}

๕) งานผลิตและบริการสัตว์ทดลอง

๕.๑) มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มุ่งยกระดับการผลิตและให้บริการสัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลยิ่งขึ้น เช่น AAALAC International ส่วนศูนย์วิจัยและพัฒนาวัคซีน ก็มุ่งยกระดับมาตรฐานการทดสอบวัคซีนของศูนย์ให้เป็นไปตามมาตรฐาน GLP และ GMP อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ยอมรับในระดับสากล ก่อนที่จะนำออกสู่ผู้บริโภค

๕.๒) คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้เริ่มพัฒนาไข่ SPF รองรับการผลิตวัคซีน

จากสถานการณ์ด้านการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า แต่ละหน่วยงานได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อประโยชน์ในการพัฒนางานวิชาการและการค้าให้เป็นที่ยอมรับในเวทีโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งนี้ แนวโน้มการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นผลมาจากกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์ทดลอง พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔

(๓) แนวโน้มของโครงการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่สำคัญ

แนวโน้มของโครงการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่สำคัญที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงแผนกลยุทธ์แห่งชาติฯ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ เช่น

๑) โครงการคลังเตอร้งานสัตว์ทดลองเพื่อการสอนและวิจัยวิทยาศาสตร์ มूलฐาน (คณะ - วิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คาดว่าจะแล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๕๕)

๒) โครงการจัดตั้งศูนย์ “Primate Research Institute of Thailand” ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๘} จากรายงานสถานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท GPO-MBP ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๒ พบว่า มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี และเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ (เพิ่มจาก ๖๔.๑๘ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็น ๑๐๖.๐๙ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒).

- ๓) โครงการจัดตั้งศูนย์สัตว์ทดลองสำหรับสัตว์ประเภทหมู ไก่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับบริษัท ศูนย์วิทยาศาสตร์เบทาโกร จำกัด)
- ๔) โรงงานผลิตวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่ H1N1 และไข้หวัดนก (ที่สระบุรี) เปิดดำเนินการผลิตเชิงอุตสาหกรรม (องค์การเภสัชกรรม: อภ.) ใน พ.ศ. ๒๕๕๗
- ๕) ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ คาดว่าจะได้รับการรับรองมาตรฐานจาก AAALAC International
- ๖) บริษัท ไบโอบาสโก้ จำกัด วางแผนเพาะเลี้ยงสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์บางสายพันธุ์ขึ้นในประเทศ แทนการสั่งซื้อจากบริษัทแม่ที่ได้หวั่น หรือสั่งซื้อจากแจ๊คสันแลป
- ๗) โครงการต้นแบบการเลี้ยงสัตว์ทดลอง (ไก่) และผลิตไขปลอดเชื้อเพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ของภาควิชาสัตวบาล คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ๘) โครงการก่อสร้างอาคารเลี้ยงสัตว์ ห้องปฏิบัติการการใช้สัตว์ฯ ให้ได้มาตรฐานสากลของหน่วยงาน สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์
- ๙) โครงการขอรับการรับรองมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จาก AAALAC International หรือมาตรฐานสากลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ISO
- ๑๐) โครงการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ทดลองเพื่อการรับรองเป็นห้องปฏิบัติการตรวจสอบวัคซีนสัตว์อาเซียน ของสำนักตรวจสอบคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ (ปากช่อง) กรมปศุสัตว์
- ๑๑) การประกาศใช้พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยให้ยกระดับสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์(สชช.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็น “สถาบันพัฒนาการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์แห่งชาติ” ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

๕. เปรียบเทียบสถานการณ์ การกำกับดูแล การเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยกับต่างประเทศซึ่งจากการศึกษากรณีศึกษา พบว่า สถานการณ์ด้านสัตว์เพื่องาน



ทางวิทยาศาสตร์ยังเป็นประเด็นสาธารณะ และประเด็นทางการเมืองทั่วโลก แต่เนื่องจากข้อมูลการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในหลายประเทศยังขาดการจัดเก็บสถิติผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเป็นระบบอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดจำนวนการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ลงเท่าที่จำเป็น โดยนำหลักการ 3 Rs มาประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตามจากการขาดกฎระเบียบ และระบบข้อมูลที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพว่า จำนวนการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ได้ลดจำนวนลงมากน้อยเพียงใดในแต่ละประเทศ

จากประมาณการการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทั่วโลก ในค.ศ. ๒๐๐๕ พบว่า มีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทั้งที่แน่ชัด และไม่แน่ชัด ประมาณ ๒๘ - ๑๐๐ ล้านตัว^{๑๙} ซึ่งจากการใช้แบบจำลองทางสถิติในการคำนวณ คาดว่ามีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ประมาณ ๕๘.๓ ล้านตัว ใน ๑๗๙ ประเทศทั่วโลก ซึ่งตัวเลขนี้ไม่รวมการใช้สัตว์ในรูปแบบอื่น ที่ไม่ถูกเก็บรวบรวมสถิติไว้ รวมถึงการฆ่าสัตว์เพื่อ provision of tissues, animals used to maintain genetically-modified strains การฆ่าสัตว์ที่เลี้ยงไว้สำหรับใช้ในห้องปฏิบัติการ แต่เกินความต้องการ ดังนั้น จึงประมาณการว่าจะมีสัตว์ที่ถูกใช้ทั่วโลกมากถึง ๑๑๕.๓ ล้านตัว ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการศึกษาของ BUAV และ Dr. Hadwen Trust ที่พบว่า มีการใช้สัตว์ทั่วโลกปีละประมาณ ๘๒ - ๑๕๔ ล้านตัว (สัตว์มีกระดูกสันหลัง) (หรือประมาณ ๑๑๕ ล้านตัว โดยเฉลี่ย)^{๒๐} แต่อย่างไรก็ตาม จากรายงานการศึกษาของ Knight A. (2008) โดยการคำนวณโดยวิธีถ่วงน้ำหนัก พบว่า ใน ค.ศ. ๒๐๐๕ ทั่วโลกมีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์สูงถึง ๑๒๗ ล้านตัว^{๒๑}

^{๑๙} Taylor K, Gordon N, Langley G & Higgins W. Estimates for worldwide laboratory animal use in 2005. *Altern Lab Anim* 2008; 36: 327-342.

^{๒๐} Taylor, K et al. 2008. Cite in ECEAE.2011. EU Statistics. [Online] Available at : <http://www.eceae.org/en/the-truth-about-animal-testing/eu-statistics/>, (Accessed date: May 24, 2011).

^{๒๑} Knight A. 127 million non-human vertebrates used worldwide for scientific purposes in 2005. *Altern Lab Anim* 2008; 36(5): 494-496. Cite in *Animalexperiments.info*.2011. [Online] Available at : http://www.animalexperiments.info/studies/numbers/Worldwide.%20Taylor_et_al_night_2008.html/. (Accessed date: May 24, 2011).

การใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทั่วโลกยังมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น แม้จะมีการนำหลัก 3Rs มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้มีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เท่าที่จำเป็น แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า จำนวนการใช้สัตว์ฯ ยังคงลดลงในอัตราที่ต่ำมาก และลดลงเพียงบางประเทศ เนื่องจากการเติบโตของงานและอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น งานวิจัย การทดสอบ การผลิตชีววัตถุ ทั้งด้านการแพทย์ การเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรมยา สมุนไพร อาหาร อาหารเสริม และวัคซีน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่จำเป็นต้องใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทั่วโลกจึงมีแนวโน้มการเติบโตที่สูงตามไปด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่า ประเทศในเอเชียยังไม่เข้มงวดในกฎระเบียบด้านการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้เป็นไปตามจรรยาบรรณการใช้สัตว์อย่างแท้จริง ทำให้บริษัทต่างชาติย้ายฐานการผลิตมาตั้งในประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะที่สิงคโปร์





ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบการกำกับดูแลงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ลำดับที่	ประเทศ	กฎหมาย	มาตรฐานและคู่มือการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์	นโยบาย/แผนงาน	หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	สมาคมที่เกี่ยวข้อง
๑	ประเทศไทย	(ร่าง) พ.ร.บ. สัตว์เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาของ กก.กฤษฎีกา (เน้นการควบคุมให้เต็มมาตรฐาน)	จรรยาบรรณการใช้สัตว์เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์จาก AAALAC International	แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาบัณฑิตที่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๕	สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนาการเลี้ยงและใช้สัตว์ เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์ (สคช.) สำนักงาน อ.ย.	สมาคมวิทยาศาสตร์สัตวทดลองแห่งประเทศไทย (TALAS)
๒	สหรัฐอเมริกา	พ.ร.บ. สวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare Act) ๑๙๖๖ ปรับปรุงล่าสุด ๒๐๑๒ Public Health Service Policy on Humane Care and Use of Laboratory Animals 2002 (เน้นการส่งเสริมมากกว่าการลงโทษ)	The Guide for the Care and Use of Laboratory Animals Uniform guidelines set by the institute for Laboratory Animal Research (ILAR) GLP	PHS Policy โครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกา (Federal Integency Programs) เพื่อส่งเสริมมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่อนำงานทางวิทยาศาสตร์	OLAW กระทรวงเกษตร สหรัฐอเมริกา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงทหารผ่านศึก องค์การอาหารและยา (FDA) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม	Institute of Laboratory Animal Resources (ILAR) John Hopkins Center for Alternatives to Animal Testing (CAAT) AALAS ACLAM AVMA
๓	สหภาพยุโรป	พ.ร.บ.การคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ที่ใช้ในงานวิจัย และงานทดสอบ (Directive 86/609/EEC) 2010 (เน้นการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ที่ใช้ในงานวิจัย และงานทดสอบ)	Directive 2010/63/EU (ปรับปรุงจาก Directive 86/609/EEC)	๑. ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะต้องปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพ.ร.บ. การคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ที่ใช้ในงานวิจัย และงานทดสอบ ภายใน ๒๔ เดือน และต้องประกาศใช้ในวันที่ ๑ ม.ค. ค.ศ. ๒๐๑๓	Council Directive แต่ละประเทศมีหน่วยงานกำกับของตนเอง REACH-องค์กรกลางของ EU (คณะกรรมการสหภาพยุโรปควบคุมการใช้สารเคมี) EPAA ECVAM ICATM	Federation of European Laboratory Animal Science Associations (FELASA)

ลำดับที่	ประเทศ	กฎหมาย	มาตรฐานและผู้มีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์	นโยบาย/แผนงาน	หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	สมาคมที่เกี่ยวข้อง
๔	สหราชอาณาจักร	Animals (Scientific Procedures) Act 1986 (เน้นการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ไม่ได้รับความทารุณ)	Guidance on the operation of the act	๒. แผนปฏิบัติการคุ้มครองสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ ๒๐๐๖-๒๐๑๐	Animal Procedures Section (แผนกหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย) คณะกรรมการ Animal Procedures Committee	British Society of Animal Science (BSAS)
๕	ออสเตรเลีย	กฎหมายในระดับรัฐ เช่น Animal Research Act และ Animal Research Regulation (เน้นการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการใช้สัตว์เพื่อการวิจัยอย่างมีจริยธรรม)	Australian code of practice for the care and use of animals for scientific purposes หรือเรียกโดยย่อว่า "The Code"		คณะกรรมการสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare Committee: AWC) คณะผู้ตรวจสอบการทดลองกับสัตว์ (Animal Research Review Panel) คณะกรรมการจริยธรรมในสัตว์ทดลอง (Animal Ethical Committee)	Australian Veterinary Association (AVA)
๖	แคนาดา	Criminal Code of Canada (Section 446 and 447) Health of Animals Act (1990) Provincial Legislation and Regulations (เน้นการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์)	แนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Laboratory Biosafety Guidelines) มาตรฐานการปฏิบัติทางสัตวศาสตร์ (Containment Standards for Veterinary Facilities) ซึ่งจัดทำโดย Canadian Food Inspection Agency แนวทางในการใช้และดูแลสัตว์ในการทดลอง (Guide to the Care and Use of Experimental Animals) และนโยบายต่างๆ ที่จัดทำโดยสภาสวัสดิภาพสัตว์แห่งชาติ มาตรฐานการปฏิบัติทางสัตวศาสตร์ (Containment Standards for Veterinary Facilities) สถาบันที่จะใช้สัตว์ในการทดลอง การสอนหรือการทดสอบ จะต้องได้รับใบรับรอง GAP		สภาสัตวศาสตร์แห่งชาติ (Canadian Council on Animal Care: CCAC) องค์การการเกษตร-อาหารและสัตวแพทย์ (Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore: AVA)	Canadian Society of Animal Science (CSAS)



ลำดับที่	ประเทศ	กฎหมาย	มาตรฐานและผู้มีอำนาจออกใบสั่งใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางวิทยาศาสตร์ (Good Animal Practice) ของ CCAC	นโยบาย/แผนงาน	หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	สมาคมที่เกี่ยวข้อง
๗	ญี่ปุ่น	Law for the Human Treatment and Management of Animals 1973 (ปรับปรุงล่าสุด ๑๙๙๕/๒๐๐๕) (เน้นการกำกับดูแลกันเองของสถาบันผู้เลี้ยงและใช้สัตว์*)	Guidelines for Proper Conduct of Animal Experiments 2006		สภาวิทยาศาสตร์แห่งญี่ปุ่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม Institution Animal Care and Use Committee	Japanese Association for Laboratory Animal Science (JALAS)
๘	สิงคโปร์	Singapore Animals and Birds Act (เน้นการคุ้มครองสัตว์ปีกและสัตว์เลี้ยง)	Guidelines on the Care and Use of Animals for Scientific Purposes* ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๔		คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติเพื่อการใช้สัตว์ในงานวิจัย (National Advisory Committee For Laboratory Animal Research: NACLAR)	Singapore Association for Laboratory Animal Science (SALAS)
๙	ไต้หวัน	พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ (Animal Protection Act) ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๙ (เน้นการคุ้มครองสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม)	Guidelines on the Care and Use of Animals for Scientific Purposes* ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๔		คณะกรรมการกิจการเกษตร Council of Agriculture (COA) และองค์กรภายในประเทศอื่น ๆ ที่มีบทบาทสำคัญ ประกอบด้วย Chinese Society of Lab Animal Science (CSLAS/Taiwanese Association for Lab Animal Science: TALAS) และ National Laboratory Center (NLAC) สถาบันที่มีการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางวิทยาศาสตร์ ต้องจัดให้มี Institute's Lab Animal Use and Care Panel (LAUCP) ภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแลการใช้สัตว์ทดลอง (IACUC)	Chinese-Taipei Society of Laboratory Animal Sciences (CSLAS)

ตารางที่ ๒ จำนวนและมูลค่าจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ลำดับที่	ประเทศ	จำนวนการใช้สัตว์ปี (โดยประมาณ)	มูลค่า (โดยประมาณ)	หมายเหตุ
๑	ประเทศไทย	มากกว่า ๒๕๕,๒๑๔ ตัว	อย่างน้อย ๒๑,๐๗๔,๕๔๓,๘๖๒,๐๐ บาท (ดูรายละเอียดในบทที่ ๖ ของรายงานฉบับสมบูรณ์)	- จากข้อมูลการให้บริการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของศูนย์สัตวทดลองแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จำหน่ายให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เขียนจำนวน ๒๕๕,๒๑๔ ตัว และบางส่วนศูนย์สัตวทดลองแห่งชาติ ไม่สามารถให้บริการได้ - ต้องนำค่าใช้จ่ายค่าประเภศ หรือเพาะเลี้ยงของ - มูลค่าเฉพาะในอุตสาหกรรมศูนย์สัตวทดลองแห่งชาติ, การผลิตวัคซีน, อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ชีวภาพ, อุตสาหกรรมวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ (กรณีศึกษาจากฟีนเทียม, จีเอ็มกระต๊อ)
๒	สหรัฐอเมริกา	๑.๒ ล้านตัว (ไม่รวมหนูเมาส์) + ๕๐ ล้านตัว (หนูเมาส์ และหนูเมาส์)	ไม่มีข้อมูล	จากรายงานของกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา พบว่า ใน ค.ศ. ๒๐๐๕ สหรัฐอเมริกามีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ จำนวนทั้งสิ้นเกือบ ๑.๒ ล้านตัว (ไม่รวมหนูเมาส์ หนูเมาส์ ซึ่งเป็นสัตว์ทดลองที่ถูกใช้จำนวนสูงถึงร้อยละ ๕๐ ในงานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจากการประมาณการเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๑ พบว่ามีหนูเมาส์ และหนูเมาส์ถูกใช้ในสหรัฐอเมริกา จำนวนถึง ๕๐ ล้านตัว ^{๒๒}
๓	สหภาพยุโรป	๑๐-๑๒.๑ ล้านตัว	๑,๗๑๘.๖ พันถึงยูโร (ประมาณ ๘๐,๗๖๔.๒ พันล้านบาท), ค.ศ. ๒๐๐๕ (ดูรายละเอียดในบทที่ ๕ ของรายงานฉบับสมบูรณ์)	จากรายงานของ British Union for the Abolition of Vivisection (BUAV) ประมาณการว่า มีการใช้สัตว์มีกระดูกสันหลัง (Vertebrates) ในการทดลองในสหภาพยุโรป จำนวนประมาณ ๑๐-๑๑ ล้านตัว ^{๒๓} และจากสถิติในเว็บไซต์ www.aboutanimaltesting.co.uk ระบุว่าทั่วทั้งยุโรปมีการใช้สัตว์ที่ต่องานทางวิทยาศาสตร์ จำนวนประมาณ ๑๒.๑ ล้านตัว

^{๒๒} En.wikipedia. 2011. Animal testing. [Online] Aviable at : http://en.wikipedia.org/wiki/Animal_testing#Numbers. (Accessed date: May 24, 2011).

^{๒๓} British Union for the Abolition of Vivisection. 2011. Animal testing. [Online] Aviable at : http://en.wikipedia.org/wiki/Animal_testing#Numbers/. (Accessed date: May 24, 2011).



ลำดับที่	ประเทศ	จำนวนการใช้สัตว์ปี (โดยประมาณ)	มูลค่า (โดยประมาณ)	หมายเหตุ
๔	สหราชอาณาจักร	๓.๖ ล้านตัว	ไม่มีข้อมูล	กระทรวงมหาดไทย สหราชอาณาจักร จำนวนการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ ค.ศ. ๒๐๐๕ ลดลง ร้อยละ ๑ แต่ยังคงสูงถึง ๓.๖ ล้าน procedures ^{๒๑๕} โดยอนุมานประมาณ ๓.๖ ล้านตัว
๕	ออสเตรเลีย	มากกว่า ๖.๗ ล้านตัว	ไม่มีข้อมูล	รายงานสถิติการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ในการวิจัยและการสอนของออสเตรเลีย (Statistics: Animal use in research & teaching, Australia) เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๘ ของ Humane Research Australia ประมาณการว่ามีการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ใน ออสเตรเลียมากกว่า ๖.๗ ล้านตัว
๖	แคนาดา	๒,๒๖๒,๘๑๕ ตัว	ไม่มีข้อมูล	ข้อมูลล่าสุดเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๘ มีการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ในแคนาดาประมาณ ๒,๒๖๒,๘๑๕ ตัว ซึ่งถูกใช้ในงานวิจัย งานสอน งานทดสอบ และผลิตชีววัตถุ (Production of biological products for scientific purposes) ซึ่งจำนวนสัตว์ที่ใช้ดังกล่าวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑ จากจำนวนสัตว์ที่ใช้เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๒ ^{๒๑๖}
๗	ญี่ปุ่น	๑๑,๑๕๔,๘๖๑ ตัว	ไม่มีข้อมูล	เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรายงานจำนวนสัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ที่ถูกใช้จึงไม่สามารถระบุจำนวนสัตว์ที่ถูกใช้ได้อย่างแน่ชัด ^{๒๑๖} แต่จากการประมาณค่าของ Taylor et al., (๒๐๐๘: ๓๒๖-๓๔๒) ^{๒๑๗} คาดว่าญี่ปุ่น จะมีการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ประมาณ ๑๑,๑๕๔,๘๖๑ ตัว เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕
๘	สิงคโปร์	๗๐๐,๕๕๓ ตัว	ไม่มีข้อมูล	จากการประมาณค่าของ Taylor et al., (๒๐๐๘: ๓๒๖-๓๔๒) ^{๒๑๗} คาดว่าสิงคโปร์ จะมี การใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ประมาณ ๗๐๐,๕๕๓ ตัว เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕
๙	ไต้หวัน	๑,๒๓๖,๓๓๖ ตัว	ไม่มีข้อมูล	จากการประมาณค่าของ Taylor et al., (๒๐๐๘: ๓๒๖-๓๔๒) ^{๒๑๗} คาดว่าไต้หวัน จะมีการใช้สัตว์เพื่อใช้งานทางสัตวศาสตร์ประมาณ ๑,๒๓๖,๓๓๖ ตัว เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยนับสัตว์ทั้งหมดที่จัดหาเพื่อการทดสอบ

^{๒๑๕} Home Office. 2011. Animal testing statistics 2011. [Online] Available at: <http://sandbox.epikone.us/Images/index.php?app=animal-testing-statistics-2010> aoc/. (Accessed date: May 24, 2011).

^{๒๑๕} As in 2007, 6% of animals were used in 2008 in studies of CI E, the most invasive level. Anaesthetics and analgesics can be withheld. Animals used at a level E of invasiveness in 2008 were primarily (66%) used for regulatory testing, as has been the case since 1996.

^{๒๑๖} Hiroimi Omoe. 2006. Recent Trends in Animal experimentation in Japan. [Online] Available at: <http://www.nistep.go.jp/achievements/sto21e/qr21pdf/STTqr2101.pdf/>. (Accessed date: May 24, 2011), p.21.

^{๒๑๗} Taylor, K., Gordon, N., Langley, G. & Higgins, W. 2008. Estimates for worldwide laboratory animal use in 2005. ATLA 36, 327 - 342.

^{๒๑๘} Taylor, K., Gordon, N., Langley, G. & Higgins, W. 2008. Ibid.

^{๒๑๙} Taylor, K., Gordon, N., Langley, G. & Higgins, W. 2008. Ibid.

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบความก้าวหน้าในการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ลำดับที่	ประเทศ	มีกฎหมาย	มีมาตรฐานและผู้ถือการเลี้ยงฯ	ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ (การส่งออก)							ประโยชน์ด้านสังคม (คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น)				ประโยชน์ทางวิชาการ (ที่ยอมรับในระดับสากล)			
				ยา	สมุนไพร	อาหาร	วัคซีน	เครื่องสำอาง	อหารสัตว์	เจ็บป่วยลดลง	เข้าถึงบริการทางการแพทย์	วิจัย	ทดสอบ	พัฒนาชีวิต	งานสอน			
๑	ประเทศไทย	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	
๒	สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๓	สหภาพยุโรป	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๔	สหราชอาณาจักร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๕	ออสเตรเลีย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๖	แคนาดา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๗	ญี่ปุ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๘	สิงคโปร์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
๙	ไต้หวัน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

จากตารางจะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยยังไม่สามารถเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานสากล จะส่งผลโดยตรงต่อการสูญเสียประโยชน์และขีดความสามารถในการแข่งขันที่พึงจะได้รับทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และทาง วิชาการ เช่น ไม่สามารถส่งออกยา สมุนไพร อาหาร วัคซีน เครื่องสำอาง และอาหารสัตว์ ฯลฯ ซึ่งมีข้อกำหนดว่าต้องทดสอบในสัตว์ ที่ได้มาตรฐานสากล ส่วนในด้านสังคมการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพยาและวัคซีนจากต่างประเทศ ทำให้ต้นทุนในการเข้าถึงบริการทาง สาธารณสุขของคนไทยสูง ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและผลิตภาพแรงงานของประเทศ สำหรับผลงานทางวิชาการที่เกิด จากการใช้สัตว์ ที่ไม่ได้มาตรฐานก็จะไม่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ โดยเฉพาะการตีพิมพ์ผลงานในวารสารวิชาการนานาชาติ



๖. ผลงานทางวิชาการและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ได้รับจากงานสัตวเพื่องานทางวิทยาศาสตร์

(๑) ผลงานทางวิชาการจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ถูกนำมาใช้ในการวิจัยและทดลองทางวิทยาศาสตร์ การเรียน การสอน การทดสอบ ทำให้เกิดผลงานทางวิทยาศาสตร์เป็นจำนวนมาก ดังนี้

- ได้องค์ความรู้ เช่น โครงสร้างและหน้าที่ของอวัยวะต่างๆ ในร่างกาย เซลล์ เนื้อเยื่อคุณและโทษของจุลินทรีย์ สารเคมี การตอบสนองของร่างกายที่มีต่อเชื้อโรค พันธุกรรม และอื่นๆ

- ทราบสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค ปฏิบัติจากร่างกายเพื่อต่อต้านโรค การวินิจฉัยโรคและรักษาโรค หรือผลิตวัคซีนจากเชื้อโรค เพื่อนำมาใช้ป้องกันการระบาดของโรค

- การวิจัยจุลินทรีย์ สารเคมี พืช และสมุนไพร เพื่อนำมาใช้เป็นยารักษาโรค อาหาร และอาหารเสริม

- การวิจัยและฝึกปฏิบัติทางด้านศัลยกรรมที่นำไปสู่การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ศัลยกรรมตัดต่อกระดูก เส้นเลือด ฯลฯ การผลิตอาหาร ยา เครื่องสำอาง สารเคมี ชีววัตถุ และสมุนไพร

- การทดสอบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ก่อนที่จะนำออกไปสู่สาธารณะ หรือจำหน่ายในเชิงพาณิชย์ เพื่อให้มั่นใจว่าผลิตภัณฑ์เหล่านั้น จะมีความปลอดภัยต่อมนุษย์และสัตว์

(๒) ประโยชน์จากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐาน

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมนุษย์ได้รับประโยชน์อย่างมากจากงานวิจัยที่ใช้สัตว์เพื่อแสวงหาความรู้ที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต ก่อเกิดองค์ความรู้ใหม่ กระบวนการทางความรู้เหล่านี้ได้ถูกนำมาถ่ายทอด และถูกนำไปใช้ในการวินิจฉัยโรค การรักษาโรค การผลิตยารักษาโรค อาหารเสริม และวัคซีนป้องกันโรค ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และพัฒนาต่อยอดสู่การผลิตในเชิงอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ แสดงความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรม ธุรกิจที่เกี่ยวข้องและประโยชน์ของการพัฒนา งานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล





แต่อย่างไรก็ตาม ประโยชน์จากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ จะเกิดขึ้นได้เต็มที่ จำเป็นต้องพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ผลงานทางวิชาการ การผลิตในอุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ และธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนมาก สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ เช่น ยา วัคซีน สมุนไพร เครื่องสำอาง อาหาร และอาหารสัตว์ นอกจากนี้ ยังลดการขาดดุลการค้า จากการนำเข้าสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จากต่างประเทศ และลดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น ยา วัคซีน และเครื่องสำอาง เป็นต้น

๗. การพัฒนาคุณภาพชีวิตจากการนำสัตว์มาใช้เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

จากรายงานการศึกษาของ Paton (1983) การพัฒนาสุขภาพมนุษย์ อันเนื่องมาจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ดังนี้

- ค.ศ. ๑๘๙๐ - ๑๙๐๐ การพัฒนาวัคซีนป้องกันโรคไข้รากสาดน้อย (Typhoid vaccine)
- ค.ศ. ๑๙๑๐ - ๑๙๓๐ การค้นพบอินซูลิน ยาระับความรู้สึกที่ใช้เฉพาะแห่งหรือผ่านทางไขสันหลัง (Procaine) และยาชา (Other local anaesthetics) การค้นพบวิตามิน A, B1, B2, E, D, K และ B12 กรด Folic
- ค.ศ. ๑๙๒๐ - ๑๙๕๐ การพัฒนาการรักษาโรคมาเลเรีย การพัฒนาวัคซีนป้องกันโรคคอตีบ (Diphtheria vaccine)
- ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๗๐ การค้นพบวิธีการรักษาโรคลูคีเมีย และมะเร็งโดยวิธีคีโม (Leukemia & Cancer chemotherapy) การค้นพบยารักษาโรคจิตเภท
- ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ การพัฒนาวัคซีนป้องกันโรคโปลิโอ
- ค.ศ. ๑๙๗๐ - ๑๙๘๐ การบีบคีรีษะเด็กเพื่อการคลอองาย (Cephalosporins) และการรักษาโรคเกี่ยวกับต่อมลูกหมาก (Prostaglandins)
- ค.ศ. ๑๙๘๐ - ๑๙๙๐ ยากดภูมิคุ้มกันจากการปลูกถ่ายเนื้อเยื่อ (Immunosuppressants, grafts) Monoclonals & biotechnology
- ค.ศ. ๑๙๙๑ - ๒๐๐๐ การค้นหาสาเหตุของโรคพาร์กินสัน (Deep Brain Stimulation for Parkinson's Disease) (monkeys) การรักษาโรคลูคีเมียในผู้ใหญ่ (Monoclonal antibodies for adult leukaemia, lymphoma) (mice) การพัฒนาวัคซีนปากมดลูก (Cervical cancer vaccine) (rabbits, cattle) Clotting agent from milk (goats) วัคซีนป้องกันโรคไข้หวัดนก (Bird flu vaccine) (chickens and ferrets)

- ค.ศ. ๒๐๐๑ - ๒๐๑๐ การรักษาโรคด้วยสเต็มเซลล์ (Stem cells for spinal cord, heart repair (mice, rats) การให้อินซูลินสำหรับเบาหวานโดยการกิน หรือสูดดม (Oral or inhaled insulin for type 1 diabetes) (mice) Angiogenesis inhibitors for cancer, blindness (mice) Gene therapy for muscular dystrophy, cystic fibrosis, sickle cell disease (mice) วัคซีนป้องกันโรคอัลไซเมอร์ (Alzheimer's vaccine) (mice) และวัคซีนป้องกันโรคมาลาเรีย (Malaria vaccine) (mice, monkeys)

จากพัฒนาการการคิดค้นยา วัคซีน วิธีการรักษาโรคเพื่อสุขภาพะที่ดีขึ้นของมนุษยชาติ กล่าวคือ มนุษย์มีภาวะที่เป็นสุข ที่สมบูรณ์ ทั้งทางกาย จิตใจ อารมณ์ ปัญญา สังคมและสิ่งแวดล้อม แข็งแรง ไม่ป่วยโดยไม่จำเป็น ไม่พิการ ไม่ตายก่อนวัยอันควร เมื่อเจ็บป่วยก็ได้รับการดูแลที่ดี หายดี หายเร็ว มีปัจจัย ๔ อย่างพอเพียง มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งการพัฒนากการดังกล่าว มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ ล้วนมีที่มาจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในการวิจัย การทดสอบ การผลิตชีววัตถุ และการสอน

๘. ผลงานการประเมินมูลค่าของการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในต่างประเทศ

จากผลงานการประเมินมูลค่าในต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และมูลค่าของการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของ Annamaria A. Bottini และ Thomas Hartung (2009) เรื่อง “Food for Thought... on the Economics of Animal Testing” ได้อธิบายการประเมินมูลค่าประโยชน์และต้นทุนของการทดลองที่ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ได้แก่ การทดลองเพื่ออุตสาหกรรมยา เครื่องสำอาง อาหาร สารเคมี และสารป้องกันทางการเกษตร โดยในการประเมินมูลค่า Bottini และ Hartung ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ ในการประเมินประโยชน์ที่ได้รับจากการทดลองที่ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยได้ใช้ตัวแปรทางการค้า คือ รายได้ทั้งหมด (Total EU Industry Sale) ของอุตสาหกรรมที่กล่าวข้างต้น ซึ่งประโยชน์ที่วัดออกมาในหน่วยของเงิน ได้ผลลัพธ์ ดังนี้

กรณีของสหภาพยุโรป มีตัวเลขมูลค่าของงานและผลงานจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ๑,๗๑๘.๖ พันล้านยูโร (ประมาณ ๘๐,๗๗๔.๒ พันล้านบาท) คิดเป็นประมาณ ๓๘๓.๒๘ เท่าของมูลค่าการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่อผลงานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย^{๓๐}

^{๓๐} ดูรายละเอียดหน้า ๓๔



ตารางที่ ๔ ขนาดของอุตสาหกรรม จำนวนผลงานทางวิทยาศาสตร์ และจำนวนสัตว์
ที่ใช้ในการทดลองของแต่ละอุตสาหกรรมของสหภาพยุโรป

	รายได้ (พันล้านยูโร)	% ของ ตลาดโลก	จำนวน ผลงานต่อปี	จำนวนสัตว์ ที่ใช้ในปี ๒๐๐๕
เภสัชกรรม (ยา)	๔๘๔	๒๘%	๑๒	๖,๐๙๐,๐๐๐
- พืชวิทยา				๔๙๐,๐๐๐
- วัคซีน				๑,๘๕๐,๐๐๐
- งานวิจัย	๘.๖	๘๙%	๑	๓,๗๕๐,๐๐๐
เครื่องสำอาง	๖๓	๕๐%	๔๐๐	๕,๖๐๐
อาหาร	๖๐๐	๒๙%	n.a.	๕๐๐,๐๐๐
- สารผสมอาหาร (Additives)	๕	๒๙%	๑๐	๓๗,๐๐๐
สารเคมี	๕๖๓	๓๕%	๓๐๐	๙๐,๐๐๐
- สารป้องกันต่าง ๆ ทางการเกษตร	๘.๖	๒๗%	๘	๙๐,๐๐๐

ที่มา : Annamaria A. Bottini and Thomas Hartung (2009), “Food for Thought...on the Economics of Animal Testing”, EU Joint Research Centre, Ispra, Italy, ISD and IPSC/TRiVA, European School of Economics, Milan, Italy, Center for Alternatives to Animal Testing, Johns Hopkins University, Baltimore, USA.

จากตารางที่ ๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ จะเห็นได้ว่า ผลงานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สัตว์ทดลองในแต่ละอุตสาหกรรม ทำรายได้ให้แก่สหภาพยุโรป โดยสามารถประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เกิดขึ้นจากการใช้สัตว์ทดลอง ดังนี้

กลุ่มเภสัชกรรม (ยา) ที่ใช้สัตว์ทดลองในการทดสอบผลิตภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของสัตว์ทดลองที่ใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ คือ อุตสาหกรรมยา รวมวัคซีน การทดสอบความเป็นพิษต่อร่างกาย (พิษวิทยาและงานวิจัย) เครื่องสำอาง อาหาร สารเคมี และผลิตภัณฑ์กำจัดศัตรูพืช ซึ่งกลุ่มเภสัชกรรมใช้สัตว์ทดลอง จำนวน ๖,๐๙๐,๐๐๐ ตัว ทำให้เกิดรายได้ประชาชาติถึง ๔๘๔ พันล้านยูโร ครอบคลุมแบ่งการตลาดโลกถึงร้อยละ ๒๘ (อเมริกา ร้อยละ ๕๔ และเอเชีย ร้อยละ ๑๙) และได้ผลิตภัณฑ์ยาใหม่ ๆ ๑๒ ชนิด ในจำนวนนี้ หมายรวมถึงมีบริษัทที่ผลิตยาจากชีววัตถุ (Biopharmaceuticals) มีบริษัท EU ๑,๖๐๐ แห่งจ้างงาน ๓๓,๐๐๐ คน ลงทุนในการวิจัยและพัฒนา ๓ พันล้านยูโร ได้ผลตอบแทนถึง ๙ พันล้านยูโร

ทั้งนี้ เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕ สหภาพยุโรปได้ใช้สัตว์ทดลองในการผลิตวัคซีนจำนวน ประมาณ ๑,๘๕๐,๐๐๐ ตัว คิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของการใช้สัตว์ทดลอง

อุตสาหกรรมเครื่องสำอาง ใช้สัตว์ทดลอง จำนวนประมาณ ๕,๖๐๐ ตัว ได้ผลิตภัณฑ์ใหม่ถึง ๔๐๐ ชนิด/ปี และทำรายได้ถึง ๖๓ พันล้านยูโร ซึ่งมีส่วนแบ่งของตลาดโลกถึงร้อยละ ๕๐ อุตสาหกรรมนี้มีบริษัทที่เกี่ยวข้อง ๒,๐๐๐ แห่ง และมีการจ้างงานถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน รวมกับอีก ๓๕๐,๐๐๐ คน ในส่วนของธุรกิจค้าปลีก

แม้ว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ กฎหมายของสหภาพยุโรปได้ห้ามทดลองเครื่องสำอางกับสัตว์ต่าง ๆ โดยจะมีผลบังคับใช้ในประเทศสมาชิก ๒๕ ประเทศ และห้ามนำเข้าเครื่องสำอางที่ใช้สัตว์ทดลอง อีกทั้งภายใต้กฎหมายฉบับที่บังคับใช้มาตั้งแต่ ๒ ปีก่อนได้กำหนดให้ยกเลิกการทดสอบเครื่องสำอางกับสัตว์ทดลองเกือบทุกชนิด ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสได้คัดค้านว่า ข้อห้ามดังกล่าวจะทำให้อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของยุโรปสูญเสียเงินถึง ๔๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ (๒.๓๖ ล้านล้านบาท) ทำลายโอกาสในการลงทุนและการแข่งขันกับตลาดอื่น และสมาคมผู้ผลิตเครื่องสำอางในยุโรปกว่า ๗๐ แห่ง ยังสนับสนุนการคัดค้านของฝรั่งเศสด้วย เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นแหล่งผลิตเครื่องสำอางแบรนด์ดัง ๆ จำนวนมากที่ทำรายได้หลักให้แก่ฝรั่งเศส

อุตสาหกรรมอาหาร ใช้สัตว์ทดลอง จำนวนประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ตัว ทำรายได้ถึงจำนวน ๖๐๐ ล้านดอลลาร์ (ค.ศ. ๒๐๐๒) โดยครอบคลุมแบ่งการตลาดโลก ร้อยละ ๒๙ ส่วนมากจะเป็นบริษัทที่เป็นธุรกิจขนาดย่อม จำนวนประมาณ ๓๐๙,๗๐๐ บริษัท ซึ่งจะมีคนงานอย่างน้อย ๕ คนต่อบริษัท



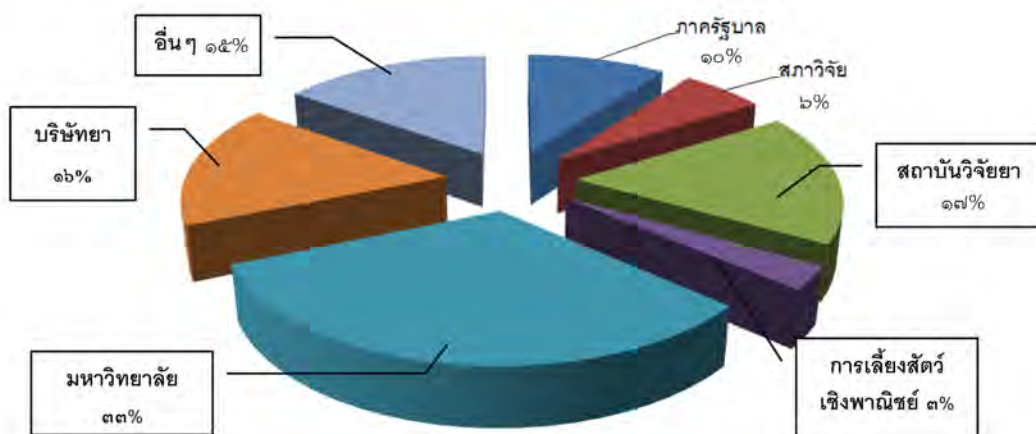
อุตสาหกรรมสารเคมี ใช้สัตว์ทดลอง จำนวนประมาณ ๙๐,๐๐๐ ตัว แต่ทำรายได้ถึง ๕๖๓ พันล้านยูโร โดยครองส่วนแบ่งการตลาดโลก ร้อยละ ๓๕ ได้มีการจ้างงาน ๑.๒ ล้านคน (ซึ่งเป็นสัดส่วน ๑ ใน ๓ ของ SMEs ๒๖,๐๐๐ แห่ง) โดยมีผลิตภัณฑ์ใหม่ จำนวน ๓๐๐ ชิ้น/ปี

ผลิตภัณฑ์กำจัดศัตรูพืช (Plant Protection Products) ได้แก่ ยาฆ่าแมลง (Pesticide) ยากำจัดศัตรูพืช (Insecticide) และยากำจัดเชื้อรา (Fungicides) ใน ค.ศ. ๒๐๐๕ สร้างรายได้ ๘.๖ พันล้านยูโร โดยใช้สัตว์ทดลอง จำนวนประมาณ ๙๐,๐๐๐ ตัว เป็นส่วนแบ่งของตลาดโลก ร้อยละ ๒๗ และมีผลิตภัณฑ์ใหม่เกิดขึ้น ๘ ชนิด/ปี มีการจ้างงานประมาณ ๒๓,๘๐๐ คน

จากข้อวิเคราะห์ ในการพิจารณาถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจของการใช้สัตว์ทดลองในอุตสาหกรรม & ประเภทของสหภาพยุโรป ที่ได้กล่าวถึงในช่วงต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ได้มีรายได้ ๑,๗๑๘.๖ พันล้านยูโร และทำให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีรายได้ประชาชาติสูงขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาประโยชน์โดยตรงของการใช้สัตว์ทดลอง ก็ได้พิจารณาในส่วนที่เกิดขึ้นโดยตรงในอุตสาหกรรมสัตว์ทดลองของสหภาพยุโรป คือ ตัวเลขจำนวนการจ้างงานของแรงงานที่ทำงานกับสัตว์ทดลอง หรือสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ ในภาคต่างๆ ดังนี้

ภาพที่ ๔ ร้อยละการจ้างงานของแรงงานที่ทำงานกับสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์



จากภาพที่ ๔ แสดงให้เห็นว่าการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของสหภาพยุโรปได้ทำให้เกิดการจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับข่องกับการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งมีการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในสัดส่วนที่สูง

ประโยชน์ทางสังคม ได้แก่ คุณภาพชีวิตของประชาชนในสหภาพยุโรปที่ดีขึ้นจากการเข้าถึงบริการสาธารณสุขด้วยต้นทุนที่ต่ำ เนื่องจากสามารถผลิตยาและวัคซีนได้เอง รวมถึงการได้รับโภชนาการ อาหารเสริม และใช้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในชีวิตที่มีความมั่นใจในความปลอดภัย เนื่องจากผ่านการทดสอบในสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มาแล้ว

ประโยชน์ทางวิชาการ ได้แก่ เกิดองค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยและพัฒนาต่าง ๆ การตีพิมพ์ผลงานในวารสารวิชาการนานาชาติ การจดทะเบียนสิทธิบัตร หรืออนุสิทธิบัตรจากผลงานที่ค้นพบ

๙. การประเมินมูลค่าที่ได้รับจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย

การประเมินประโยชน์และมูลค่าของงานและผลงานจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (งานวิจัย งานทดสอบ งานผลิตชีววัตถุ และงานสอน) และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากขาดข้อมูลสำคัญ คือ ๑) ไม่มีตัวเลขต้นทุนของการใช้สัตว์ฯ ของหน่วยงานต่าง ๆ และ ๒) ไม่มีตัวเลขประโยชน์จากการใช้สัตว์ฯ ในงานต่าง ๆ

สาเหตุเนื่องจาก ๑) หน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และ/หรือ ๒) หน่วยงานไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลเนื่องจากเป็นความลับทางธุรกิจ ดังนั้น ควรมีกฎหมายบังคับให้หน่วยงานจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว การไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่สำคัญ สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของ Taylor, K et al. (2008)^{๓๑} พบว่า ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ร้อยละ ๗๙ ไม่เปิดเผยจำนวนสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ ซึ่งมีอย่างน้อย

^{๓๑} Taylor, K et al. 2008. Cite in ECEAE.2011. EU Statistics. [Online] Aviable at : <http://www.eceae.org/en/the-truth-about-animal-testing/eu-statistics/>. (Accessed date: May 24, 2011),



๑๐ ประเทศ ที่มีการใช้สัตว์ฯ มากที่สุดในโลก คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ไต้หวัน และบราซิล ซึ่งสอดคล้องกับกรณีศึกษาต่างประเทศที่น่าเสนอแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อมูล สถิติด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ต่อสาธารณชนที่หลายประเทศ แม้จะมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในงานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัย แต่ก็มิได้มีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น

เนื่องจากระบบการจัดเก็บข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลด้านสถิติเกี่ยวต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้สัตว์ฯ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากบางหน่วยงานไม่มีการจัดเก็บข้อมูล หรือไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จึงทำการศึกษามูลค่าทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และวิชาการ ในรูปแบบกรณีศึกษา ดังตารางที่ ๕

จากการประเมินมูลค่าของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยในเบื้องต้น พบว่า มีมูลค่าอย่างน้อย ๒๑,๐๗๔,๕๔๓,๘๗๒.๐๐ บาท โดยคิดมูลค่าเฉพาะในอุตสาหกรรมศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ การผลิตวัคซีน อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร และอุตสาหกรรมวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ (กรณีศึกษารากฟันเทียมและซี่ฝังกระดูก) ซึ่งมีข้อมูลเพียงพอที่จะประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ได้

ทั้งนี้ จากการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของโลกในอุตสาหกรรมยา รวมวัคซีน การทดสอบความเป็นพิษต่อร่างกาย (พิษวิทยาและงานวิจัย) เครื่องสำอาง อาหาร สารเคมี และผลิตภัณฑ์กำจัดศัตรูพืช เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕ พบว่า มีมูลค่าประมาณ ๕,๕๙๐.๘๖ พันล้านยูโร (ประมาณ ๒๖๒,๗๗๐.๖๓ พันล้านบาท) โดยเป็นมูลค่าในสหภาพยุโรป จำนวน ๑,๗๑๘.๖ พันล้านยูโร (ประมาณ ๘๐,๗๗๔.๒ พันล้านบาท) ซึ่งหากประเทศไทยมีการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ที่ได้มาตรฐานจะช่วยให้เพิ่มมูลค่า (Value added) ให้กับอุตสาหกรรมยา (รวมวัคซีน การทดสอบความเป็นพิษต่อร่างกาย (พิษวิทยาและงานวิจัย)) เครื่องสำอาง อาหาร สารเคมี และผลิตภัณฑ์กำจัดศัตรูพืช เช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป

ตารางที่ ๕ มูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

ลำดับ ที่	อุตสาหกรรม	มูลค่าประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ โดยประมาณ (บาท)	ประโยชน์ ด้านสังคม	ประโยชน์ ด้านวิชาการ	หมายเหตุ
๑	ศูนย์สัตว์ทดลอง แห่งชาติ	๒๓,๕๔๓,๕๗๒.๐๐ (รายงานฉบับสมบูรณ์ฯ หน้า ๖-๑๕ ถึง ๖-๑๖)	<ul style="list-style-type: none"> การผลิตสัตว์ฯ ที่มีคุณภาพและมาตรฐาน จะทำให้งานและผลงานทางวิทยาศาสตร์มีความถูกต้อง ปลอดภัย ทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น เนื่องจากมีส่วนใหญ่เป็นงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข ประเทศไทยมีหน่วยงานผลิตสัตว์ทดลองที่ได้มาตรฐาน มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณการเลี้ยงและใช้สัตว์ทดลองอย่างเคร่งครัด ได้รับการยอมรับในระดับสากล 	<ul style="list-style-type: none"> ผลงานทางวิชาการอันเกิดจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ได้รับการยอมรับและตีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการนานาชาติ ก่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้แก่ผู้ใช้สัตว์ทดลอง เกี่ยวกับการใช้สัตว์ให้ถูกชนิดและสายพันธุ์ตามงานนั้น ๆ เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาดูงานฝึกอบรมเกี่ยวกับงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของบุคคลภายนอก รวมถึงการฝึกงานของนักศึกษา 	มูลค่าทดแทนการ นำเข้ามาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ ^{๒๑}
๒	การผลิตยา สมุนไพร	<ul style="list-style-type: none"> ทดแทนการนำเข้ายาแผนปัจจุบัน โดยแผนปัจจุบันชนิดใดที่ยาสมุนไพรให้ผลการรักษาที่ดีกว่า หรือเทียบเท่า หรือใกล้เคียงกัน ก็หัน 	<ul style="list-style-type: none"> ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรผ่านการทดลองในสัตว์ทดลองที่มีมาตรฐาน ทำให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ต่างๆ 	<ul style="list-style-type: none"> เป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้กับบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์แขนงต่างๆ นอกจากนั้น การพัฒนาการเรียกกรสอน ในสาขาที่ 	มูลค่ายาสมุนไพร พ.ศ. ๒๕๕๕ ^{๒๑} จำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท

^{๒๑} รายงานประจำปี ๒๕๕๒ ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล^{๒๒} ขวน ธรรมสุริยะ ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมสมุนไพร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(ส.อ.ท.) มิถุนายน ๒๕๕๓. อุตสาหกรรมสมุนไพร. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://www.thanews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=33797:2010-06-21-02-20-34/. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕).



ลำดับ ที่	อุตสาหกรรม	มูลค่า/ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ โดยประมาณ (บาท)	ประโยชน์ ด้านสังคม	ประโยชน์ ด้านวิชาการ	หมายเหตุ
๓	การผลิตวัคซีน	<p>มาใช้ยาสมุนไพรทดแทน</p> <ul style="list-style-type: none"> สร้างงาน สร้างรายได้ ลดภาวะการว่างงาน สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์สมุนไพรต่าง ๆ ได้มากขึ้น และเป็น การเพิ่มดุลการค้าระหว่างประเทศ 	<p>ได้งายขึ้น เช่น อาหาร ยา และ เครื่องสำอาง เนื่องจากราคาต่ำกว่าผลิตภัณฑ์จากเคมี และกลุ่มคนยากจน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น</p>	<p>เกี่ยวกับสัตว์ทดลอง ถ้าบุคลากรมีความรู้ในการเลี้ยง และ ใช้ สัตว์ทดลอง ก็จะทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ ถูกพัฒนาขึ้นมา นั้นมีคุณภาพมาตรฐาน เป็นการสร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัย</p> <ul style="list-style-type: none"> นำไปสู่การจดสิทธิบัตร หรือ อนุสิทธิบัตรผลงานที่ค้นพบ ทำให้เกิดการวิจัยและพัฒนาวัคซีน ต้นแบบจนสามารถผลิตได้ในเชิง พาณิชย์ได้ตั้งแต่ขั้นต้น ได้อย่าง ครบวงจรในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้วัคซีนที่ได้มีความสอดคล้อง และเหมาะสมกับลักษณะของ ประชากรในประเทศไทย 	<p>ผลิตภัณฑ์สมุนไพร ไม่จำเป็นต้องใช้ สัตว์ทดลองด้วย</p>

^{๓๔} เกษัชกรหญิง ศศ.ดร. ชูติมา ลิ้มทวีภักดิ์. ๒๕๕๐. วัคซีน: ประโยชน์ ความปลอดภัย และการพัฒนา. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://oldweb.pharm.su.ac.th/>

thai/CE/datafiles/1-000-SPU-000-0501-02.pdf/. (วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔). หน้า ๑๒.

^{๓๕} คำชี้แจงประกอบ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยสำนักงานคณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

ลำดับ ที่	อุตสาหกรรม	มูลค่า/ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ โดยประมาณ (บาท)	ประโยชน์ ด้านสังคม	ประโยชน์ ด้านวิชาการ	หมายเหตุ
๔	อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์เสริม อาหาร	๑๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ (รายงานฉบับสมบูรณ์ฯ หน้า ๖-๘๔)	ทางสังคมจากการระบอบโรคภัยไข้เจ็บของโรค ใช้หรือใช้ใหญ่ โรคใช้เลือดออก โรคเอดส์ ฯลฯ สร้างหลักประกันในด้านความ ปลอดภัยและคุ้มครองชีวิตของ ประชาชนจำนวนมากไม่ให้เกิด ผลกระทบต่อชีวิต หากเกิดการระบาดของ ของโรค	<ul style="list-style-type: none"> ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่จากการ วิจัยพื้นฐานเพื่อค้นหาสิ่งที่เป็น สาเหตุที่ทำให้เกิดโรค ลักษณะการ ตอบสนองของร่างกายต่อการติดเชื้อ นำไปสู่การจดสิทธิบัตร หรือ อนุสิทธิบัตรผลงานที่ค้นพบ 	ร้อยละ ๘๐ ของมูลค่า วัคซีนที่ใช้ทั้งหมด ^{๑๖}
			<ul style="list-style-type: none"> ผลิตภัณฑ์อาหารเสริมที่มีคุณภาพและได้ มาตรฐานทำให้ประชาชนผู้บริโภคมี สุขภาพที่แข็งแรง ไม่เจ็บป่วยง่าย เพิ่มผลิตภาพของประชากรวัยแรงงาน จากการได้บริโภคอาหารเสริมที่ เหมาะสมและมีคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> เกิดองค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยและ พัฒนาผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร การตีพิมพ์ผลงานใน วารสารวิชาการนานาชาติ การจดทะเบียนสิทธิบัตร หรือ อนุสิทธิบัตรจากผลงานที่ค้นพบ 	พ.ศ. ๒๕๕๑ มูลค่า ตลาดผลิตภัณฑ์เสริม อาหารของไทยมีมูลค่า ทั้งสิ้น ๑๙,๐๐๐ ล้าน บาท มีอัตราเติบโต เฉลี่ยร้อยละ ๗ เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ^{๑๗}

^{๑๖} นพ. มานิต วีระตันติกานนท์, ๒๕๕๔. มูลค่าการใช้วัคซีนของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมโรค.

^{๑๗} สถาบันอาหาร, ๒๕๕๔. อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารเสริม. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://fic.mfi.or.th/th/thaifood/product52-diatary.asp/>.

(วันที่ค้นข้อมูล ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔).



ลำดับ ที่	อุตสาหกรรม	มูลค่า/ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ โดยประมาณ (บาท)	ประโยชน์ ด้านสังคม	ประโยชน์ ด้านวิชาการ	หมายเหตุ
๕	อุตสาหกรรมวัสดุ อุปกรณ์ทาง การแพทย์ กรณีศึกษา: - รากฟันเทียม - ซีฟิงกระดูก	๕๐,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ ๖๐๐,๐๐๐.๐๐ (รายงานฉบับสมบูรณ์ฯ หน้า ๖-๕๑ ถึง ๖-๕๒ และ ๖-๕๕)	<ul style="list-style-type: none"> ประชาชนที่มีรายได้น้อย สามารถเข้าถึงการใช้วัสดุทางการแพทย์ (รากฟันเทียม, ซีฟิงกระดูก) มีความเสมอภาคในสังคมเกิดขึ้นในระดับหนึ่ง และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนคนไทยจำนวนมากขึ้น ประชาชนสูงอายุที่ได้ฝังรากฟันเทียมตามโครงการฯ สามารถบดเคี้ยวอาหารได้อย่างปกติ รับประทานอาหารมากยิ่งขึ้น ทำให้มีความสุขทางใจ และสุขภาพทางกายดีขึ้น มีโอกาสในการขยายโครงการสู่ประชาชนที่ใช้แรงงานให้ ได้ใช้ผลิตภัณฑ์รากฟันเทียมของไทยมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> เกิดองค์ความรู้ใหม่จากภาควิชาและพัฒนาผลิตภัณฑ์รากฟันเทียม การตีพิมพ์ผลงานในวารสารวิชาการนานาชาติ การจัดทะเบียนสิทธิบัตร หรืออนุสิทธิบัตรจากผลงานที่ค้นพบ 	<ul style="list-style-type: none"> บริษัทเอกชนนำไปพัฒนาเพื่อผลิตรากฟันเทียมจำนวน ๒๕,๐๐๐ ซีฟิงซีฟิง ๒,๐๐๐ บาท ให้กับ ADTEC คิดเป็นมูลค่าเบื้องต้น ๕๐ ล้านบาท^{๓๕} ซีฟิงกระดูกของไทยผลิตจำหน่ายแล้ว ประมาณ ๕ ปี ได้ขยายให้กับโรงพยาบาล ประมาณ ๑๐ แห่ง ราคาขายชิ้นละ ๖๐ บาท มียอดจำหน่าย ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ชิ้นต่อปี^{๓๖}

^{๓๕} ศูนย์เทคโนโลยีทางทันตกรรมขั้นสูง (ADTEC)

^{๓๖} สิทธิพร บุญอินทร์ และคณะ. (๒๕๔๔). การศึกษาผลของการใช้ทางคลินิกของ bone wax ที่ผลิตขึ้นเองในโรงพยาบาลมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. เชียงใหม่: วทสท. ปีที่ ๔๐ ฉบับที่ ๒,

สำหรับการพัฒนาวัคซีนที่สำคัญในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จในระดับการวิจัยและพัฒนาวัคซีนต้นแบบแล้ว เช่น วัคซีนไข้เลือดออก ซึ่งพร้อมที่จะนำไปผลิตเป็นวัคซีนต้นแบบในระดับอุตสาหกรรม แม้จะต้องใช้เวลาถึง ๑๐ ปีในขั้นตอนการผลิตและทดสอบในสัตว์ทดลองขนาดใหญ่เพื่อยืนยันความปลอดภัย แต่หากทำได้สำเร็จวัคซีนชนิดนี้จะเป็นวัคซีนสัญชาติไทยชนิดแรกที่ผลิตได้ ซึ่งเป็นความท้าทายและตลาดยังคงมีความต้องการอยู่มาก หากประเทศไทยสามารถผลิตวัคซีนไข้เลือดออกได้สำเร็จ ก็จะช่วยให้ประชาชนร้อยละ ๑ ของจำนวนประชากร หรือราว ๖ แสนคนสำหรับประเทศไทย รอดพ้นจากโรคไข้เลือดออก^{๔๐} ส่วนวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่ ๒๐๐๙ H1N1 องค์การเภสัชกรรมได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ประมาณ ๑,๕๒๗.๕ ล้านบาทจากรัฐบาลไทยในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงงานผลิตวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่/ไข้หวัดนก ในระดับอุตสาหกรรม ตามมาตรฐาน GMP ขององค์การอนามัยโลก ตั้งอยู่เลขที่ ๖๓ หมู่ ๓ ตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โดยก่อสร้างโรงงานผลิตวัคซีนในระดับอุตสาหกรรม ซึ่งจะสามารถผลิตวัคซีนไข้หวัดใหญ่ชนิดเชื้อเป็นอ่อนฤทธิ์ออกจำหน่ายได้ภายในระยะเวลา ๓ ปี ช่างหน้าตามแผนที่วางไว้ โดยคาดว่าจะสามารถผลิตวัคซีนไข้หวัดใหญ่ในลักษณะเชิงอุตสาหกรรม สามารถผลิตใช้ภายในประเทศ และจำหน่ายกับประเทศเพื่อนบ้านได้ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยคาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงถึงร้อยละ ๔๓.๔๑ โดยมีมูลค่าปัจจุบันสุทธิ ๒,๗๐๒.๔๕ ล้านบาท ทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางสุขภาพ สามารถให้บริการวัคซีนเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพในการป้องกันไข้หวัดใหญ่ตามฤดูกาล และลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่^{๔๑}

ความเสี่ยงในการจัดวัตถุดิบสำคัญ คือ SPF Egg ในกรณีที่ Supplier ไม่สามารถส่งวัตถุดิบให้ได้ซึ่งทางองค์การเภสัชกรรมเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับ หนูถีบจักรมาแล้ว องค์การเภสัชกรรมได้เสนอของบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับโรงเรือนพร้อมระบบเลี้ยงไก่ Isolator ซึ่งทางองค์การเภสัชกรรมไม่ได้มีจุดประสงค์สำคัญที่จะเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบเอง แต่เป็นการบริหารความเสี่ยงเรื่องวัตถุดิบ รวมทั้ง การทำสัญญาลักษณะ Contract farm กับ

^{๔๐} รศ. สุธี ยกสำน ศูนย์วิจัยและพัฒนาวัคซีน มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๔.

^{๔๑} โครงการจัดตั้งโรงงานผลิตวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่/ไข้หวัดนกในระดับอุตสาหกรรมตามมาตรฐาน GMP ขององค์การอนามัยโลกขององค์การเภสัชกรรม (อก.).



Supplier การหา Supplier สำรองไว้หลาย ๆ ที่ เช่น VH Group India, SPAFAS Australia นอกจากนี้ ยังไม่มีสถานที่เลี้ยงสัตว์ทดลองเพื่อทดสอบการผลิตวัคซีนใช้ขวดใหญ่สายพันธุ์ใหม่^{๕๒} แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวจะหมดไปเมื่อก่อสร้างโรงงานผลิตวัคซีนป้องกันใช้ขวดใหญ่/ใช้ขวดนกในระดับอุตสาหกรรม ตามมาตรฐาน GMP ขององค์การอนามัยโลก เสร็จสิ้น

นอกจากนี้ ยังมี อุตสาหกรรมยา ซึ่งประเทศไทยมีแนวโน้มการนำเข้ายาจากต่างประเทศที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๖๗,๓๑๘.๐๙ ล้านบาท ในขณะที่การผลิตภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการผลิตยา Generic อาศัยการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ มาผสมกับตำรับยาที่กำหนด และผลิตภายใต้มาตรฐาน GMP^{๕๓} โดยมีมูลค่าการผลิตในประเทศ ๓๖,๘๔๐.๕๓ ล้านบาท^{๕๔} มาตรการวิจัยพัฒนายาใหม่ เนื่องจากการที่อุตสาหกรรมยาจะเกิดใหม่ในตลาดจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากที่จะผลิตยา ๑ ชนิด และใช้เวลา ๑๐ - ๑๓ ปี จะต้องทดสอบผลิตภัณฑ์ ๕ - ๑๐,๐๐๐ ตัว โดยทดสอบกับสัตว์ทดลองขนาดเล็ก (หนู กระจ่าง สุนัข และอื่น ๆ) และสัตว์ทดลองขนาดใหญ่ (ไพรเมท) และทดลองกับคนขั้นสุดท้ายจึงจะเป็นผลิตภัณฑ์ยา ดังนั้น ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยาและชีววิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสุขภาพที่รัฐบาลกำลังให้การส่งเสริมการจัดตั้ง ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย (TCELS) ซึ่งได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมาก ๖ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๓) จำนวน ๘๐๐ ล้านบาทและจะจัดสรรงบประมาณให้อีกปีละ ๒๐๐ ล้านบาท โดยคาดว่าจะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้ไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของ TCELS จะประสบความสำเร็จได้ คือ ต้องให้ความสำคัญ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมยาและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีววิทยา ได้แก่ การพัฒนาห้องปฏิบัติการของมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย ให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและการพัฒนาบุคลากร และส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้สามารถรองรับกับอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นไม่เช่นนั้น ก็จะไม่สามารถผลิตผลิตภัณฑ์ได้มาตรฐานและความปลอดภัย และจะต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการนำผลิตภัณฑ์ไปทดลอง ทดสอบ ที่ต่างประเทศ

^{๕๒} แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙, หน้า ๑๕.

^{๕๓} ศาสตราจารย์พิเศษ จอมจิน จันทรสกุล, ๒๕๕๓.

^{๕๔} กองควบคุมยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, ๒๕๕๑.

จากบทเรียนของการตั้งโรงงาน ผลิตตัวยาปฏิชีวนะ ๓ ชนิด (Ampicillin Amoxicillin และ Cloxacillin) โดยบริษัท ยูไนเต็ดฟาร์มาแอนติไบโอติกส์ อินดัสตรีส์ จำกัด (United Pharma Antibiotics Industries Co.,Ltd. : UPA) ขององค์การเภสัชกรรม รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่เอื้ออำนวยต่ออุตสาหกรรมการผลิตยาอย่างชัดเจน เนื่องจากบริษัทต้องลงทุนสูง กำไรน้อย และเสี่ยงต่อการขาดทุน จึงเป็นเรื่องที่น่าห่วงใย หากเกิดปัญหาระหว่างประเทศ เช่น สงครามหรือปัญหาอื่นใดที่ไม่สามารถนำตัวยาสำคัญเข้ามาได้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสาธารณสุขขึ้นมาได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการและป้องกันปัญหาดังกล่าว ภาครัฐจึงควรพิจารณาหาช่องทางและเป็นผู้ดำเนินการผลิตตัวยาสำคัญ โดยการแสวงหาองค์ความรู้ (Know how) และเทคโนโลยี ในการผลิตจากต่างประเทศ โดยมีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จะพัฒนายาแผนปัจจุบัน (ยาเดี่ยว, Purified substance) แม้จะมีปัจจัยหลายอย่าง เกี่ยวกับสัตว์ทดลองที่ใช้พัฒนายาใหม่ (พวกสารสกัดสมุนไพร และนำไปใช้ทำยา) ใช้ทาง Preclinical ตั้งแต่สัตว์เล็ก จนถึงสัตว์ขนาดใหญ่ เช่น ที่ศูนย์วิจัยไพรเมทที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สลช. (ได้มีการประชุมร่วมหารือครั้งที่ ๑ แล้ว) จะเห็นได้ว่าสัตว์ทดลอง ขณะนี้เริ่มมีความพร้อมเพื่อรองรับงานวิจัยยา ขึ้นอยู่ที่นักวิจัยว่าจะใช้สัตว์เหล่านั้นอย่างไร ในการวิจัยและพัฒนายาใหม่ ๆ

ส่วนผลิตภัณฑ์สมุนไพรส่งออกเป็นผลิตภัณฑ์ยา, เครื่องสำอาง, ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ต้องทำการทดสอบความปลอดภัยในสัตว์ทดลองก่อนนั้น จากการศึกษพบว่ายังไม่มียาสมุนไพรใดทำการแยกออกมาได้ เนื่องจากในการขึ้นทะเบียนยาสมุนไพรแผนปัจจุบันนั้น หากมีผลการทดสอบพิษวิทยาที่ชัดเจนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องทำการทดลองในสัตว์อีก ดังนั้น การประเมินมูลค่าของอุตสาหกรรมยาสมุนไพรที่เกิดจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างชัดเจน ขณะนี้มีการส่งออกสารสกัดจากสมุนไพรน้อยมาก ส่วนใหญ่ส่งออกในรูปวัตถุดิบเสริมอาหาร ซึ่งจะมีการระบุว่าเสริมอาหารชนิดไหนที่ต้องทดสอบในสัตว์ และจากการพัฒนานโยบายแห่งชาติด้านยา ทำให้การศึกษาในสัตว์ทดลองมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นอาหารหรือยา ที่เปลี่ยนรูปแบบจากสูตรโบราณเป็นการใช้สมุนไพรเดี่ยว โดยยาที่พัฒนาจากสมุนไพรแผนโบราณและแผนปัจจุบัน ต้องยืนยันความปลอดภัย ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าได้ โดยปัจจุบันมีมูลค่ารวมของยาสมุนไพรประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท (ซึ่งรวมทั้งยาสมุนไพรที่ใช้สัตว์ทดลอง และไม่ใช้สัตว์ทดลอง) แต่ก็เป็นที่แน่ชัดว่าการพัฒนายาสมุนไพร จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้สัตว์ทดลองในการทดสอบเพื่อยืนยันความปลอดภัยของยาสมุนไพรแผนปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้บริโภค และส่งเป็นสินค้าออกไป



จำหน่ายยังต่างประเทศได้มากขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนรูปแบบยาแผนโบราณ ซึ่งแม้ใช้มายาวนานก็ตาม ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อการส่งออกในตลาดโลกนั้น จำเป็นต้องใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในการทดสอบความปลอดภัย และมีกระบวนการผลิตที่ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล คือ ข้อปฏิบัติที่ดีในการเพาะปลูกสมุนไพร (Good Agricultural Practice: GAP) ข้อปฏิบัติที่ดีในการเก็บเกี่ยว (Good Harvesting Practice: GHP) ข้อปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) ข้อปฏิบัติที่ดีในการตรวจวิเคราะห์ (Good Laboratory Practice: GLP) และข้อปฏิบัติที่ดีในการวิจัยทางคลินิก (Good Clinical Practice: GCP)^{๕๕}

กรณีการผลิตเซรุ่มแก้พิษงู วัคซีนบีซีจี ของสถานเสาวภา สภากาชาดไทย ซึ่งได้รับมาตรฐาน ISO/IEC 17025:2005 เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ และมาตรฐาน GMP เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งในกระบวนการผลิตมีความจำเป็นต้องใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พบว่า ปัจจุบันใช้สัตว์ฯ แบ่งเป็น ๑) ใช้เลือดม้าเพื่อการผลิตวัคซีน ๒) ใช้กระต่าย หรือหนูตะเภา ฯลฯ มีแหล่งคือ เพาะใช้เอง และซื้อจากศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ ปัญหาปัจจุบันเกิดจากทั้งสองฝ่าย คือ ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ ส่งให้ไม่ทันกับความต้องการใช้ ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่สถานเสาวภาวางแผนการใช้และส่งให้ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติเข้าไป ทำให้ส่งสัตว์มาให้ล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งในอนาคต สถานเสาวภา วางแผนที่จะหยุดการเพาะเลี้ยงสัตว์ทดลองเพราะราคาที่ผลิตเองแพงกว่าราคาซื้อจากศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างประสานดำเนินการกับศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ ในปัจจุบันสถานเสาวภาส่งเซรุ่มออกขายต่างประเทศเกือบทุกตัว แต่ไม่เปิดเผยมูลค่าการส่งออก^{๕๖}

กรณีศึกษาทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น บ่งชี้ว่างานสัตว์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล มีผลโดยตรงต่อการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และทางวิชาการ แต่อย่างไรก็ตามในการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์นั้น จำเป็นที่จะต้องมียระบบข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อมโยงประสานกันอย่างเป็นระบบทั้งในส่วนของกลุ่มผู้ใช้สัตว์ (Demand side) และผู้ผลิตและบริการสัตว์ (Supply side) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สามารถผลิต

^{๕๕} สุนิพนธ์ ภูมมางกูร และคณะ. การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพรเพื่อการส่งออกและการสร้างงาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๓. หน้า ๗.

^{๕๖} ศ.ภญ. สุมมนา ขมิวัลย์, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

และบริการสัตว์ได้เพียงพอกับความต้องการ ทันทเวลา รวมถึงลดถึงการใช้เป็นข้อมูลในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานที่กำกับดูแลเชิงนโยบาย อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง สอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของประเทศ เช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และการประเมินมูลค่าทางสังคมนั้น ควรประเมินควบคู่กัน กล่าวคือ ถ้ามีการสร้างรายได้ ลดรายจ่ายจากการรักษาพยาบาลและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่พัฒนาจากการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์หรือสัตว์ทดลองแล้วได้มาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของสากล ก็จะทำให้อาหาร ยา วัคซีน และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้รับการยอมรับและจำหน่ายได้ ก็จะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนและประเทศชาติมีเงินทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น อันจะส่งผลสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้ดีขึ้น นั่นก็คือ ผลทางด้านมูลค่าทางสังคม

แต่ปัจจุบันการประเมินทั้งสองด้านนี้ในประเทศไทยยังมีศักยภาพที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานราชการหรือสถาบันวิจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่ และมักจะไม่ได้เก็บบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนทั้งหมดไว้ หรือไม่ได้แยกต่างหากจากหมวดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ประกอบกับในบางครั้งก็ไม่สามารถเปิดเผยหรือให้ข้อมูลได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต่างจากการประเมินในสหภาพยุโรปเป็นอันมาก เพราะในสหภาพยุโรปจะมีการเก็บข้อมูลทางสถิติที่ดีเยี่ยม ดังเช่นกรณีผลงานของ Annamaria A. Bottini และ Thomas Hartung (2009) เรื่อง “Food for Thought... on the Economics of Animal Testing”

ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดการเก็บข้อมูลทั้งทางด้านสถิติและข้อมูลทางด้านการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อย่างถูกต้อง ชัดเจนและเป็นระบบ ทำให้จะไม่สามารถประเมินมูลค่าจากงานและผลงานการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ในภาพรวมได้ทั้งหมด เช่นเดียวกับกรณีของสหภาพยุโรป เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ยังขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ทำให้การศึกษาทำได้ในรูปแบบกรณีศึกษาเท่านั้น

นอกจากนี้ ผลจากการใช้ผลงานหรือผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพก็จะส่งผลให้มนุษย์หรือผู้นำไปใช้ได้รับประโยชน์หรือมูลค่าทางสังคมอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อได้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพราคาย่อมเยาก็ส่งผลให้สุขภาพกายสุขภาพจิตดีและมีความสุข เช่น การได้ใช้รากฟันเทียมทำให้ผู้ป่วยสูงอายุกลับมาบดเคี้ยวอาหารได้อีกครั้ง ทำให้มีความสุขในการรับประทานอาหารมากยิ่งขึ้น จนทำให้ร่างกายของผู้สูงอายุแข็งแรง เนื่องจากได้รับประทานอาหารที่มีประโยชน์ครบถ้วนตามหลักโภชนาการและมีจิตใจที่แจ่มใสเนื่องจากมีสุขภาพที่ดี เป็นต้น



๑๐. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

(๑) สรุปผล

๑) อภิปรายผล

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ พบว่า มูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์ มีความสัมพันธ์โดยตรงทั้งในทางวิชาการ และในอุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ และธุรกิจต่าง ๆ ที่รองรับการผลิตและใช้สัตว์ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนส่งผลต่อมูลค่าทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต้องใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หรือเกิดขึ้นได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ไม่สามารถส่งเป็นผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ เนื่องจากใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ทำให้หลายบริษัทต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งผลงานไปทดสอบในห้องปฏิบัติการของต่างประเทศ ตัวอย่างของอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ เช่น อุตสาหกรรมยา อุตสาหกรรมผลิตชีววัตถุ อุตสาหกรรมวัคซีนสำหรับมนุษย์ อุตสาหกรรมวัคซีนสำหรับสัตว์ อุตสาหกรรมชีวการแพทย์ อุตสาหกรรมอาหารและอาหารเสริม อุตสาหกรรมผลิตยาสมุนไพร อุตสาหกรรมเครื่องสำอางและเวชสำอาง อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมผลิตสัตว์ทดลอง เพื่อจำหน่าย เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยต้องนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์จากแต่ละอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากยังไม่สามารถดำเนินการผลิตได้เอง ทำให้ขาดดุลการค้าจำนวนมาก เช่น ยาต้านไวรัสเอดส์ วัคซีนไขหวัดนก รวมถึงวัสดุ อุปกรณ์ในการเลี้ยงสัตว์ทดลอง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการจ้างงาน ทำให้ประชาชนมีงานทำ มีรายได้ มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามไปด้วย

จากมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการ ดังกล่าวข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างพื้นฐาน และมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เนื่องจากสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่จากการศึกษาเชิงลึกในหน่วยงานที่เลี้ยงและใช้สัตว์ ของประเทศไทย พบว่า โครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานการเลี้ยงและ

ใช้สัตว์ฯ ของประเทศไทยในภาพรวม ยังมีการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน และไม่เข้าไปในมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีศักยภาพและงบประมาณในการดำเนินการที่ไม่เท่ากัน หลายหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา ยังขาดแผนพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานเป็นการเฉพาะ ทำให้การพัฒนา งานด้านการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ของหน่วยงานต่าง ๆ ขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับแผน กลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทำให้การยกระดับการ เลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ไปสู่มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นไปได้ยากลำบาก ขึ้นอยู่กับ ผู้บริหารและความพร้อมของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ

แต่จากความพยายามของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทำให้แนวโน้มการ พัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ของประเทศไทย มีพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นลำดับ ตั้งแต่มีแผน กลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์ทดลอง พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ต่อเนื่องด้วยแผน กลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ การบรรจุกลยุทธ์ดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์จัดทำแผนพัฒนางานเลี้ยงและ ใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นหน่วย บูรณาการแผนดังกล่าว แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามแผนดังกล่าว บรรลุเป้าหมาย คือ การสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอและต่อเนื่อง มีกลไกติดตามและ ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

กลไกที่สำคัญที่จะช่วยให้การพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ของประเทศไทยบรรลุเป้าหมายที่วางไว้และได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล คือ การมีกฎหมายว่าด้วยสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นการเฉพาะ ซึ่งขณะนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติ สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว หากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวก็จะเป็นการคุ้มครองชีวิตสัตว์ คุ้มครองสุขภาพ ของบุคลากรผู้ดำเนินการต่อสัตว์ การสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดความ แม่นยำ ความน่าเชื่อถือของผลงานและคุณภาพของงานวิชาการ พัฒนาการใช้สัตว์ฯ ให้เป็นไปได้ ตามจรรยาบรรณการใช้สัตว์อย่างเร่งด่วน และต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทางการค้าด้านอาหาร อาหารเสริม ยา สมุนไพร แอนตี้ซีรัม วัคซีนป้องกันโรค วัสดุอุปกรณ์ ทางการแพทย์ในตลาดโลกได้ ซึ่งจะนำไปสู่การสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนไทย



โดยใช้ผลงานวิจัยของคนไทยจากงานวิจัยทางชีวการแพทย์ วิทยาศาสตร์ชีวภาพ และเทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จากผลงานวิจัยเหล่านั้นขึ้นเองในประเทศ โดยไม่ต้องอาศัยการนำเข้าจากต่างประเทศและสามารถส่งเป็นสินค้าออกไปยังต่างประเทศได้ด้วย

ภาพที่ ๕ มูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ กับ การพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์



ทั้งนี้ สามารถเชื่อมโยงมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ กับการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ไปสู่มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มีความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของผลงานที่ได้รับในแต่ละธุรกิจอย่างเป็นห่วงโซ่ ตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำ จนถึงอุตสาหกรรมปลายน้ำ ซึ่งจะส่งผลต่อมูลค่าและประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ การเติบโตของธุรกิจต่าง ๆ ที่รองรับการผลิตและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศดังภาพที่ ๕

๒) Road Map การพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย

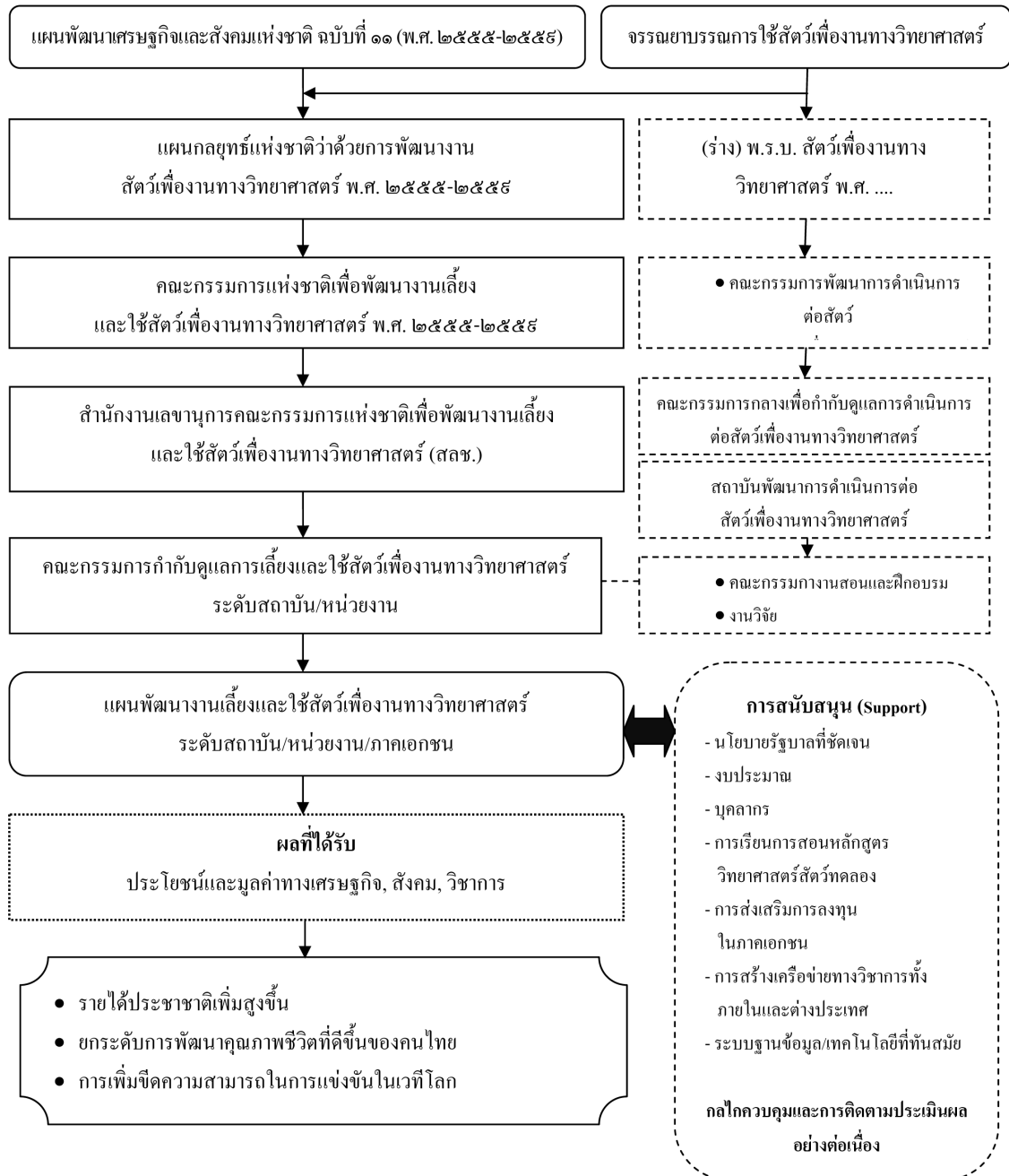
การพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยให้มีโครงสร้างพื้นฐาน และมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างมูลค่าและประโยชน์จากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการ รวมถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ คุ้มครองสุขภาพของบุคลากรผู้ดำเนินการต่อสัตว์และประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในระยะแรกก็ประสบปัญหาการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เช่นเดียวกับประเทศไทย คือ การเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ เป็นไปอย่างไม่มีมาตรฐาน ขึ้นอยู่กับนักวิจัย หรือแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ แต่สหรัฐอเมริกา ได้เริ่มต้นการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ โดยการตั้งคณะกรรมการ Animal Care Panel อย่างเป็นทางการ เพื่อจัดทำ Guide for the Care and Use of Laboratory Animals (Guide) การก่อตั้งสถาบันรับรองมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ American Association for the Accreditation of Laboratory Animal Care (AAALAC) การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ทดลอง ค.ศ. ๑๙๖๖ (Congress passed the Laboratory Animal Welfare Act (PL 89-544)) โดยกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาด้วยการกำหนดนโยบายด้านการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ของประเทศ National Institutes of Health (NIH) Policy on Humane Care and Use of Laboratory Animals for PHS (Public Health Service) Supported Institutions.

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานำมาเป็นแนวทางในการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย โดยกำหนดเป็น Road Map ซึ่งพบว่าตัวแปรสำคัญที่จะทำให้การพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยตาม Road map ดังกล่าวประสบความสำเร็จ คือ พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์



รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานจากภาครัฐที่เพียงพอและต่อเนื่อง การส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนอย่างจริงจัง ดังภาพที่ ๖

ภาพที่ ๖ Road Map การพัฒนางานสัต์ว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย



(๒) ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดมูลค่าและประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยอย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ตามลำดับความสำคัญที่ควรเร่งดำเนินการ ดังนี้

๑) นโยบายของรัฐเพื่อยกระดับมาตรฐาน มูลค่าและประโยชน์จากงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

๑.๑) เร่งผลักดันการออกพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรฐาน หรือจรรยาบรรณการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งประเทศ และบูรณาการกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยนำหลัก 3Rs มาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ ประเทศไทยควรจัดทำมาตรฐานว่าด้วยการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ โดยให้มาตรฐานดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลด้วยรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘ และเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในเวทีนานาชาติ

๑.๒) คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ควรจัดทำมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (Guidelines on the Care and Use of Animals for Scientific Purposes) ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความเป็นมาตรฐานที่ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งจะช่วยสร้างความแข็งแกร่งในทางมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย และเพิ่มขีดความสามารถในการต่อรองและแข่งขันกับภูมิภาคอื่นได้ เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๑.๓) ควรมีมาตรการหรือกลไกควบคุมองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ระดับสถาบัน หรือหน่วยงาน ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง

๑.๔) ควรมีกฎหมายบังคับให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทำการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ต้นทุนของการใช้สัตว์ฯ มูลค่าและประโยชน์จากการใช้สัตว์ฯ ในงานต่างๆ ต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลมาประเมินมูลค่าที่ได้รับจากการพัฒนาการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับสภาพความจริงมากที่สุด



๑.๕) ควรเพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรรองรับการพัฒนางานสัตว์เพื่อ งานทางวิชาการในสัดส่วนของข้าราชการ หรือพนักงานประจำที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะแก่ หน่วยงานภาครัฐ หรือสถาบันการศึกษา เนื่องจากปัจจุบัน หน่วยงานส่วนใหญ่จัดจ้างได้เพียง ลูกจ้างชั่วคราว หรือพนักงานจ้างเหมา ทำให้มีการลาออก หรือเกิดการเปลี่ยนงานบ่อย เป็น เหตุให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง เสียเวลา และแรงงานในการฝึกอบรมพนักงานใหม่ เพื่อเพิ่มคุณภาพของบุคลากร

๑.๖) รัฐควรยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของหน่วยบริการทดสอบซึ่งเป็น หน่วยงานที่มีความสำคัญมาก เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) หน่วยทดสอบชีวภัณฑ์สัตว์ กรมปศุสัตว์ ฯลฯ ให้มี ศักยภาพในการให้บริการในเชิงอุตสาหกรรมได้ ซึ่งหากมีหน่วยทดสอบที่ดีจะเป็นประโยชน์ต่อ คุณภาพชีวิตของคนโดยรวม

๑.๗) ให้มีการประสานสอดคล้องกันระหว่างร่างนโยบายและแผน วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔) กับแผนกลยุทธ์แห่ง ชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

๑.๘) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ควรใช้มาตรการ ทางภาษีเพื่อสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสถานที่ การผลิต วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้ มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สามารถป้องกันการติดเชื้อและอุปกรณ์ควบคุมสภาพ แวดล้อม ลดการนำเข้าจากต่างประเทศ รวมถึงธุรกิจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุน งานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยบรรจุมาตรการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๙) รัฐควรศึกษาถึงประโยชน์ ความคุ้มค่าระยะยาวในการลงทุนจัดตั้ง ศูนย์สัตว์ทดลองในระดับภูมิภาคทุกภาค เพื่อรองรับการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ของมหาวิทยาลัย หน่วยงาน รวมถึงรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องใช้สัตว์ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายใน การขนส่งสัตว์

๑.๑๐) ควรเพิ่มหลักสูตรการเรียนรู้เรื่องการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทาง วิทยาศาสตร์ที่เข้าสู่มาตรฐานสากลให้มากขึ้น ตั้งแต่ระดับอาชีวศึกษาถึงบัณฑิตศึกษา โดยใน ระดับอาชีวศึกษาเป็นการมุ่งพัฒนาพนักงานเลี้ยงสัตว์ทดลอง ส่วนในระดับอุดมศึกษา ควรกำหนดให้วิชาวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองเป็นวิชาพื้นฐานบังคับสำหรับทุกหลักสูตรที่มี

การเรียนการสอนที่ต้องใช้สัตว์ฯ การสนับสนุนทุนการศึกษาเพื่อผลิตผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองในระดับปริญญาโท เอก รวมถึงการพัฒนาปรับปรุง ตำราเรียนด้านวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลอง ให้มีความทันสมัยเพียงพอ และได้มาตรฐานสากล

๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑) ควรเร่งรัดยกระดับ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติ เพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สลช.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) โดยจัดตั้ง เป็น “สถาบันพัฒนาการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” มีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระในการดำเนินการกำกับ ดูแล ประสานงาน ติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามแผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการพัฒนางานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งทำหน้าที่ออกใบรับรองมาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ และใบอนุญาตการเลี้ยงและการใช้สัตว์ฯ ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อกฎหมายประกาศใช้ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการเผยแพร่ ส่งเสริม สนับสนุน การใช้หลักการ 3Rs ในการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ และประสานกับหน่วยงานต่างประเทศ เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีและประสานความร่วมมือในการดำเนินงาน ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเทียบเคียงได้กับบทบาทของหน่วยงานด้านการกำกับดูแลงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ ไต้หวัน ซึ่งจะทำให้เกิดการดำเนินการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์แบบบูรณาการ ดังภาพที่ ๗

๒.๒) ในระหว่างที่รอการจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” ควรปรับโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สลช.) ด้วยการจัดรูปแบบโครงสร้างบทบาทหน้าที่ ของ สลช. ให้เหมาะสม ในลักษณะของการสร้างเครือข่ายการทำงานรวมกันกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือ เพื่อพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ไปสู่มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๒.๓) ควรมีมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบบังคับให้หน่วยงานที่มีการเลี้ยง และ/หรือใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องจัดทำแผนพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงาน โดยให้มีความสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ ส่งให้สำนักงานเลขาธิการ

๓) การสนับสนุน

๓.๑) รัฐควรจัดสรรงบประมาณ ที่เพียงพอ และต่อเนื่อง สำหรับการ พัฒนาและปรับปรุงอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการเลี้ยง และใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยให้สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อ พัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สสช.) หรือสำนักงานพัฒนาการดำเนินการ ต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (ถ้ามีการจัดตั้งขึ้น) เป็นผู้พิจารณาถ่วงดุลแผนงาน/ โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอว่ามีความสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการ พัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ วงเงินงบประมาณที่เสนอขอมีความ เหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนางานสัตว์เพื่องานทาง วิทยาศาสตร์ของประเทศเป็นไปอย่างบูรณาการ ลดความซ้ำซ้อน และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ ควรแยกงบประมาณที่จัดสรรให้การเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นการ เฉพาะ เพื่อให้เห็นเกิดความชัดเจนของการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

๓.๒) รัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง กับงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อย่างจริงจัง ตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรม กลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ และธุรกิจต่าง ๆ ที่รองรับการผลิตและใช้สัตว์เพื่องานทาง วิทยาศาสตร์ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยต้องนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์จากแต่ละ อุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประเทศยังไม่สามารถดำเนินการผลิตได้เอง ทำให้ขาด ดุลการค้าเป็นจำนวนมาก เช่น ยาด้านไวรัสเอดส์ วัคซีนไข้หวัดนก รวมไปถึงวัสดุอุปกรณ์ในการ เลี้ยงสัตว์ทดลอง

๔) กลไกตลาด

๔.๑) ควรควบคุมราคาจำหน่ายสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้เป็นไป ในมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

๔.๒) ควรจัดเลี้ยง จัดหาสัตว์ทดลองที่มีมาตรฐานสากล ได้เป็นสายพันธุ์ ที่เป็น Inbred สายพันธุ์ที่มีการตัดออก (Knock out) หรือสายพันธุ์ที่มีการเพิ่มยีนเข้าไป (Knock in) ได้ จะช่วยให้ลดมูลค่าการนำเข้าสัตว์ทดลองจากต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจาก สายพันธุ์เหล่านี้มีราคาแพงมาก หรือถ้ามีหน่วยงานที่สามารถจัดเลี้ยงสายพันธุ์เหล่านี้ได้ อย่างต่อเนื่อง และมีการแบ่งปันระหว่างหน่วยงานได้ โดยมีสถาบันกลางเป็นหน่วยงานกำกับ ดูแลสายพันธุ์นี้ไว้ จะเป็นการทดแทนเงินที่จะต้องสูญเสียในการนำเข้าสายพันธุ์พิเศษได้

๔.๓) ควรมีมาตรฐานด้านสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นสัตว์ปีก ด้วย เนื่องจากปัจจุบันยังมีปัญหาการกีดกันด้านการค้ากับทางสหภาพยุโรป รวมถึงการ



พัฒนามาตรฐานการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ครอบคลุมสัตว์ชนิดอื่น ๆ ที่มีการนำมาใช้ด้วย เช่น กบ หมู เต่า และสัตว์ปีก เป็นต้น

๕) บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ควรเพิ่มบทบาทของสมาคมวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองแห่งประเทศไทย ในการพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ ของประเทศไทยให้มากขึ้น เช่นเดียวกับสมาคมวิทยาศาสตร์สัตว์ทดลองของต่างประเทศ โดยภาครัฐควรให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสมาคมอย่างเหมาะสม โดยมีแผนการดำเนินงานร่วมกันกับสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อสร้างความร่วมมือในการพัฒนางานต่อไป

๖) อื่น ๆ

๖.๑) ควรมีการพัฒนาาระบบฐานข้อมูลงานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการเลี้ยงและใช้สัตว์ฯ สถิติการใช้ งบประมาณ แผนงาน โครงการ ของหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อใช้ประโยชน์เป็นสารสนเทศประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง

๖.๒) ควรมีการจัดประชุมทางวิชาการ หรือการสัมมนาประจำปี เกี่ยวกับการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อประชาสัมพันธ์และชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานสากล ซึ่งจะมีผลกระทบในระยะยาวต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๖.๓) ควรมีการยกย่องหน่วยงาน/บุคคลต้นแบบ ด้านงานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ประสบความสำเร็จในระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องทำนองเดียวกับรางวัลไบโอลาสโก้ (Biolasco Award) หรือรางวัลพนักงานเลี้ยงสัตว์ทดลองดีเด่น รางวัลทีอีคิว (TEQ Award) เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติบุคคล หน่วยงาน สถาบันที่มีผลงานด้านการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่ได้มาตรฐานสากลเป็นที่ประจักษ์ ยึดถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณการใช้สัตว์อย่างเคร่งครัด มีผลงานที่มีคุณภาพ ทั้งนี้เพื่อเป็นแบบอย่างให้บุคคล หรือหน่วยงานอื่นได้ถือปฏิบัติตาม

เอกสารอ้างอิง

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์, ๒๕๕๔'

รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒. ศูนย์สัตว์ทดลองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๔.
หนังสือสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ วช ๐๐๑๗/๗๗๒๓ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓. เรื่อง แผนกลยุทธ์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนางานสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙.

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์. ๒๕๕๔.

แผนพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕.

กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อพัฒนางานเลี้ยงและใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)
ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร**

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐	
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เข้านี้ที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐	
๐๖.๓๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>								
๐๗.๐๐	ต้นฉบับรัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัทั่วไกล		ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว	
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน								
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๐๘.๓๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)		บันทึกประชุมสภา				
๐๘.๓๐	ช่วง...คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	รัฐสภาของ ปชช.	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์	๐๘.๐๐	
๐๘.๓๐	สภาสนทนา				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๐๘.๓๐
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๐.๐๐
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๑.๐๐
๑๒.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๒.๐๐
๑๒.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๒.๐๐
๑๓.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๓.๐๐
๑๓.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๓.๓๐
๑๔.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๔.๐๐
๑๕.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๕.๐๐
๑๕.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๕.๓๐		
๑๖.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๖.๐๐		
๑๖.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	๑๖.๓๐		
๑๗.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๑๗.๓๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สบาย สบาย ยามเย็น	๑๗.๓๐	
๑๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๑๘.๓๐	คุยกับ	คุยกับ	ภาษาพาसर	ใต้ฟ้าเดียวกัน	เพลงไทย		เพลงซีพีเอ็น		
๑๘.๓๐	วิปรัฐบาล	วิปฝ่ายค้าน	ร้อยเรื่องข่าวมาเล่า		ศรีแผ่นดิน		เพื่อสยาม		
๑๘.๐๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>								
๑๘.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สดง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ			
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๒๒.๐๐	กาแฟนอนนอน								

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมกิจการคณะต่างๆ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



จัดทำโดย
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>

