

ปาฐกถาพิเศษ
ความคาดหวัง
ต่อองค์กรและหน่วยงาน
คุ้มครองผู้บริโภค
ในประเทศไทย

โดย นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์

ในการประชุมแนวทางการร่วมมือระหว่างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค
ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรผู้บริโภค
(ประเด็น: กลไกการทำงานคุ้มครองในระดับเขต)
วันจันทร์ที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2555
ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ

ปาฐกถาพิเศษ

ความคาดหวังต่อองค์กร/หน่วยงาน คุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

โดย นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรกฎาคม 2555
จำนวนพิมพ์ 3,000 เล่ม

จัดพิมพ์และเผยแพร่

ศูนย์พัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.)
คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
โทร.0-2218-8445 โทรสาร 0-2251-3531
<http://www.thaihealthconsumer.org>
e-mail: consumer_sss@yahoo.com

สนับสนุน

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทุกท่าน

คติหนึ่งของผู้ประกอบการค้าที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายทั่วไปคือ คติที่ว่า “ลูกค้าคือพระราชา” (Customer is king.) คติดังกล่าวนี้มีความหมายสำคัญคือ “ลูกค้าย่อมถูกเสมอ” หรือ “ความต้องการของลูกค้าเป็นสิ่งที่ต้องพยายามตอบสนอง” เพราะพระราชาทำอะไรก็ต้องไม่ผิด (The king can do no wrong) เหตุผลสำคัญที่ผู้ประกอบการค้าต้องยึดถือหรือให้ความสำคัญต่อคตินี้ เพราะลูกค้าย่อมเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของผู้ประกอบการค้า ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปลูกค้าย่อมมีอิทธิพลในการตัดสินใจว่าจะซื้อหรือไม่ซื้อสินค้านั้น

นอกจากสถานะดังกล่าวแล้ว ความเป็น “พระราชา” ของลูกค้ายังหมายถึงความมั่งคั่งด้วยโภคทรัพย์และอำนาจด้วย โดยสถานะดังกล่าวนี้ ลูกค้าจึงควรมีอิทธิพลหรือมีอำนาจเหนือผู้ประกอบการค้า แต่สภาพความเป็นจริง บ่อยครั้งที่สถานการณ์กลับเป็นตรงกันข้าม

ในบางกรณีสินค้าหรือบริการมีจำกัดหรือมีการผูกขาด ผู้ค้าย่อมกลับเป็นผู้มีอำนาจเหนือลูกค้า สังคมจึงต้องพยายามป้องกัน

และแก้ไขปัญหานี้ โดยออกกฎเกณฑ์หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่ก็มักพบปัญหาที่ผู้ค้าสามารถหลบเลี่ยง และกลไกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจรู้เห็นเป็นใจกับการหลบเลี่ยงดังกล่าว ทำให้ลูกค้าแทนที่จะมีสถานะเป็นพระราชาก็กลับตกอยู่ในสถานะจำเป็นหรือจำยอมต้องซื้อสินค้าหรือบริการนั้น ในกรณีดังกล่าวผู้ค้าย่อมกลายเป็นพระราชาก็โดยปริยาย ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ กรณียาที่ติดสิทธิบัตร เป็นต้น

นอกจากกลไกการผูกขาดและการควบคุมปริมาณสินค้าแล้ว กลไกสำคัญที่ผู้ค้าใช้อย่างกว้างขวางคือ การกระตุ้นการบริโภคด้วยมาตรการทุกรูปแบบ ทั้งการสร้างความต้องการการบริโภคที่เกินความจำเป็น การพัฒนารูปแบบและหีบห่อเพื่อล่อใจผู้บริโภค การโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ นานาชนิด การสร้างค่านิยมและสร้างเรื่องราวเพื่อจูงใจให้บริโภค การลดแลก แจกแถม ฯลฯ ทำให้โลกปัจจุบันกลายเป็น “ยุคบริโภคนิยม” ไปได้ทั่วโลก ยกที่ประเทศใดๆ จะด้านทานกระแสดังกล่าวนี้ได้

ในยุคสงครามเย็น ประเทศในค่ายสังคมนิยม ซึ่งมุ่งเน้นความเท่าเทียมแทนการปล่อยให้แข่งขันแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาตามแนวทางของทุนนิยม การผลิตสินค้าต่างๆ มีการควบคุมเข้มงวดกว่า โดยรัฐมุ่งผลิตเท่าที่เห็นว่าจำเป็น และไม่มีใจหีบห่อ ซึ่งมีใช้คุณค่าที่แท้จริงของสินค้า และทำให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ในที่สุดค่ายสังคมนิยมกลับล่มสลาย

ไม่สามารถทานกระแสของทุนนิยมได้ เพราะระบบทุนนิยมสามารถสนอง “กิเลสและตัณหา” ของมนุษย์ได้มากกว่า

ประเทศที่ได้ฉายาว่า “สวรรค์บนดิน” อย่างภูฏาน ที่มีความพยายามจะรักษา “วัฒนธรรม” ที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศไว้ด้วยการจำกัดนักท่องเที่ยว ในที่สุดก็ต้องเปิดประตูประเทศให้กว้างขึ้น ยอมให้มีโทรทัศน์ และการโฆษณาสินค้า ทำให้ค่านิยมทางเก๋ยีน และ “วัฒนธรรม” (หรือความจริงคือ “หายนธรรม”) บริโภคนิยมเริ่มแพร่กระจายเข้าไปโดยเสรีแล้ว

โดยกลไกและวิธีการอันฉลาดหลักแหลม ที่สำคัญคือความสามารถในการสนองกิเลสและตัณหาของมนุษย์ มนุษย์ที่ตกเป็นทาสหรืออยู่ภายใต้ความครอบงำของกิเลสตัณหา ย่อมกลายเป็นทาสหรือเหยื่อของทุนนิยมไป แทนที่จะเป็นพระราชาก็ตามที่ถูกผู้ค้า “บอก” หรือ “หลอก” ให้เราเชื่อตาม

ฉะนั้นโจทย์ข้อแรกคือ ทำอย่างไร เราจะทำให้ลูกค้าหรือผู้บริโภค นำสถานะความเป็นพระราชากลับคืนมา

คำตอบสำหรับโจทย์ข้อนี้ในความเห็นของผม เบื้องแรกที่สุด คือ จะต้องยึดแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซื้อสินค้าเท่าที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้นทุกครั้งที่จะซื้ออะไรจะต้องถามเสมอว่าจำเป็นต้องซื้อจริงๆ หรือเปล่า อย่าซื้อเพราะแรงจูงใจหรือเหยื่อล่อ เช่น การลด แลก แจก แถม หรือเพราะสวยถูกใจ เป็นต้น หลักการสำคัญนี้จะทำให้เราไม่ตกเป็นเหยื่อ หรือเป็น



ทาสการโฆษณา ทำให้เราสามารถนำสถานะความเป็นพระราชอาชญากรของเรา กลับคืนมาได้ นอกจากนี้จะต้องทำอีกสองอย่างควบคู่กัน ได้แก่ 1) สร้างกลไกของรัฐให้ทำหน้าที่ “คุ้มครองผู้บริโภค” ได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ 2) ต้องสร้างกลไกภาคประชาชนให้สามารถคุ้มครองประชาชนได้อย่างเข้มแข็งควบคู่กันไป

ในเรื่องการสร้างกลไกของรัฐให้ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค คงต้องตอบคำถามให้กระจ่างว่า ทำไมรัฐต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ทำไมไม่ปล่อยให้ผู้ประกอบการและลูกค้าหรือผู้บริโภคไปดูแลกันเอง คำตอบเรื่องนี้มีอยู่อย่างชัดเจนในการถกเถียงกันอย่างยาวนานในสหรัฐมาก่อนจะเกิดระบบคุ้มครอง

ผู้บริโภคที่สำคัญคือสำนักงานอาหารและยา (Food and Drug Administration หรือ FDA) ก่อนหน้านั้น ผู้ผลิตยาในสหรัฐสามารถผลิตยาออกจำหน่ายโดยไม่ต้องขึ้นทะเบียน และสามารถโฆษณาได้อย่างกว้างขวาง มีฝ่ายที่เห็นว่าควรมีการควบคุมการจำหน่ายและโฆษณา แต่ฝ่ายผู้ประกอบการโต้แย้งโดยยกเอาเรื่องเสรีภาพขึ้นมาอ้าง ซึ่งสามารถอ้างได้อย่างแข็งขัน เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เชิดชูเสรีภาพเหนืออื่นใด นอกจากอนุสาวรีย์เทพีเสรีภาพที่ยืนเด่นเป็นสง่าอยู่บนเกาะนอกฝั่งมหานครนิวยอร์กที่เป็นประจักษ์พยานสำคัญแล้ว ในคำประกาศอิสรภาพของประเทศนี้ ก็เน้นเรื่องสิทธิพื้นฐานสามประการ คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข ฝ่ายผู้ผลิตและจำหน่ายยาอ้างว่า ตนย่อมมีเสรีภาพในการผลิตจำหน่าย และโฆษณายาของตน ในขณะที่ผู้บริโภคก็มีสิทธิที่จะตัดสินใจซื้อหรือไม่ซื้อ เรื่องดังกล่าวนี้มีการโต้แย้งกันในรัฐสภาสหรัฐยาวนานหลายปี โดยฝ่ายผู้ประกอบการเป็นฝ่ายชนะ

จุดพลิกผันสำคัญเกิดจากกรณียาซัลฟา ซึ่งนักเคมีของผู้ประกอบการผลิตยาซัลฟาน้ำโดยใช้ตัวทำละลายคือไดเอทิลีนไกลคอล (Diethylene glycol) เพื่อให้ใช้ในเด็กได้ง่ายขึ้น หลังจากนั้นราวหนึ่งปีก็พบเด็กที่เสียชีวิตจากภาวะไตวายกว่าร้อยคนสอบสวนแล้วพบว่าเกิดจากกินยาซัลฟาน้ำ โดยตัวทำละลายคือไดเอทิลีนไกลคอลนั่นเองเป็นตัวการเพราะเป็นพิษร้ายแรงต่อไต



ในที่สุดรัฐสภาจึงยอมให้ออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดให้ยาที่จะจำหน่ายในท้องตลาดได้จะต้องมีการศึกษาทดสอบเรื่องความปลอดภัยก่อน และให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เรื่องนี้คือ สำนักงานอาหารและยา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา

เป็นที่ชัดเจนว่าสินค้าต่างๆ ที่ผลิตจำหน่ายในท้องตลาดมีเทคโนโลยีที่ซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่เพียงเฉพาะยารักษาโรค ซึ่งเป็น 1 ในปัจจัยสี่เท่านั้น แต่ครอบคลุมอาหาร เครื่องสำอาง เครื่องใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ สินค้าเหล่านี้ย่อมยากหรือเป็นไปได้เลยที่ผู้บริโภคแต่ละคนจะสามารถรู้เท่าทันด้วยการพึ่งตนเองเท่านั้น รัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค หลักการที่ว่ารัฐต้องมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับ

เมื่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเชิดชูเสรีภาพอย่างโดดเด่น ยอมรับหลักการเรื่องบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ได้สร้างกลไกรัฐที่ใหญ่โตมโหฬาร คือ สำนักงานอาหารและยา เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงสาธารณสุข และได้วางระบบให้เลขาธิการสำนักงานอาหารและยามีอำนาจอิสระ โดยการเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องได้รับการตรวจสอบและเห็นชอบจากวุฒิสภา เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ตุลาการศาลสูงสุด ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอให้วุฒิสภาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ

พร้อมๆ กับการให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่เลขาธิการสำนักงานอาหารและยา สหรัฐได้สร้างสำนักงานอาหารและยาให้มีกำลังคนและเครื่องมืออุปกรณ์พร้อมมอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้อย่างเต็มที่ ทำให้หน่วยงานแห่งนี้สามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็ง และกลายเป็นต้นแบบขององค์กรลักษณะเดียวกันนี้ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของไทย อยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและมีโครงสร้างตลอดจนระบบงานคล้ายคลึงกับระบบของสหรัฐ โดยจัดตั้งขึ้นในสมัยที่มีการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุขครั้งใหญ่ในรัฐบาลศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ผู้มีส่วนสำคัญในการให้กำเนิดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คือ



ทีม “ยังเติร์กสาธารณสุข” ซึ่งได้ศึกษาและผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุขมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งสำเร็จในรัฐบาลดังกล่าวโดยมีผู้นำคนสำคัญคือรัฐมนตรีทั้งว่าการและช่วยว่าการ กระทรวงสาธารณสุข คือ ศาสตราจารย์ นายแพทย์อุดม โปษะกฤษณะ และศาสตราจารย์นายแพทย์เสม พริ้งพวงแก้ว โดยที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของไทย ซึ่งต่อไปจะเรียกย่อๆ ว่า ออย. มีต้นแบบมาจากของสหรัฐ องค์กรแห่งนี้จึงมีบทบาทหน้าที่และมีอำนาจมาก แต่ ออย.ไทย ก็มีข้อจำกัดมาตั้งแต่ต้น

ประการแรก ออย. สหรัฐ เป็นองค์กรขนาดใหญ่มาก มีข้าราชการในสังกัดเกือบหมื่นคน แต่ ออย.ไทย มีเจ้าหน้าที่ทั้ง

ข้าราชการ และพนักงานอื่นๆ จำนวนหลักร้อยเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในสมัยหนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องยาใน ออย.สหรัฐมีมากกว่า 4 พันคน แต่ ออย.ไทยมีเพียงร้อยเศษ

การที่ ออย.สหรัฐมีเจ้าหน้าที่มาก เพราะได้ออกแบบให้สามารถ “ทำงานด้วยตนเอง” ในขอบเขตสูง กล่าวคือ มีทั้งนักวิชาการแขนงต่างๆ และห้องปฏิบัติการเป็นของตนเอง ขณะที่ ออย.ไทยต้องพึ่งนักวิชาการภายนอกเป็นหลัก และห้องปฏิบัติการให้ไปขึ้นกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์แทน

ประการที่สอง ขณะที่เลขาธิการ ออย. สหรัฐ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในรัฐบาล แต่เลขาธิการ ออย.ไทย มีสถานะเหมือนอธิบดีคนหนึ่งเท่านั้น ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงในสายงานประจำ และของรัฐมนตรีในสายการเมือง จึงไม่แปลกที่จะเห็นเลขาธิการ ออย.ไทย ต้องยอมตามฝ่ายการเมืองบ่อยๆ แม้จะขัดต่อหลักการ วิชาการ และข้อเท็จจริง

ประการที่สาม โดยที่รัฐไทยเลือกเดินแนวทางและอยู่ในค่ายทุนนิยมมาโดยตลอด และสถานะที่เป็นรัฐขนาดเล็ก ทำให้ต้อง “ยอมตาม” ผู้นำค่ายทุนนิยมอย่างยากจะหลีกเลี่ยงได้ แนวทางหรือทิศทางของผู้นำค่ายทุนนิยมโลกที่มีผลต่อการทำงานในบทบาทหน้าที่ของ ออย. คือ ฉันทมติวอชิงตัน (Washington consensus) ซึ่งกำหนดไว้ข้อหนึ่งว่า รัฐต้องลดการควบคุมต่างๆ

ลง เพื่อให้กลไกของทุนนิยมทำงานได้อย่างคล่องตัว ฉะนั้นแม้
อย.ไทยจะมีขนาดเล็กอยู่แล้ว ก็ยากที่จะพัฒนาให้มีขนาดและ
อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นได้

ไม่เพียงแต่ อย. เท่านั้น องค์การแพทย์ที่ทำหน้าที่คุ้มครอง
ผู้บริโภคอื่นๆ ก็จะปล่อยให้เข้มแข็งขึ้นไม่ได้ ตัวอย่างหนึ่งที่
ชัดเจนคือ กองการประกอบโรคศิลปะ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม
สถานพยาบาลต่างๆ ทั่วประเทศ ก็มีสถานะเป็นเพียงกองเล็กๆ
กองหนึ่งเท่านั้น ปัจจุบันมีการปรับโครงสร้างยกฐานะขึ้นเป็น
สำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ แต่ก็ยังเป็น
เพียงหน่วยงานขนาดย่อม เปรียบเทียบกับสำนักงานคณะ
กรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีสถานะเป็นกรมในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการ โดยที่จำนวนโรงเรียนเอกชนลดจำนวนลง
แต่สถานพยาบาลในประเทศไทยเพิ่มจำนวน บทบาท และ
อิทธิพลมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา
ผลคือแม้ประชาชนจะถูกเอาัดเอาเปรียบมากมาย แต่แทบไม่เห็น
บทบาทของหน่วยงานแห่งนี้ในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค
เท่าที่ควรเลย

ฉันทมติของขิงตัน เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 และยังมีผล
ถึงปัจจุบัน นั่นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์การอิสระของผู้บริโภค
ยังไม่เกิด แม้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2540
และตอกย้ำอีกครั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

ประการที่สี่ การที่รัฐมอบอำนาจรัฐให้แก่หน่วยงาน
คุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ แต่ไม่สามารถสร้างระบบธรรมาภิบาล
ให้เข้มแข็ง จึงทำให้เกิดการฉ้อฉลหรือคอร์รัปชันขึ้นได้มาก ทั้งนี้
เป็นไปตาม อมตวาทะ ของ ลอร์ด แอ็คตัน ที่ว่า “อำนาจทำให้
ฉ้อฉล อำนาจเบ็ดเสร็จทำให้ฉ้อฉลเบ็ดเสร็จ” (Power tends to
corrupt, absolute power corrupts absolutely.) สมัยที่
นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ไปเยี่ยมกระทรวง
สาธารณสุข และกล่าวว่า สื่อมวลชนชอบพูดถึงกระทรวงมาเพีย
วาคือ กระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงสาธารณสุขก็มีหน่วยงาน
ที่เป็นมาเพียอยู่ด้วย และพูดถึงตัวของหน่วยงานนั้น ซึ่งคนฟัง
รู้ทันทีว่าหมายถึงหน่วยงานใด

นอกจาก อย. ยังมีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ เช่น แพทยสภา
ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ การคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน แต่
ปัจจุบันเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางขึ้นเรื่อยๆ ว่า องค์กรของรัฐ
ที่ควร ทำหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน เช่น แพทยสภา
ทำหน้าที่อย่างฉ้อฉลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ด้วยข้อจำกัดของกลไกภาครัฐดังกล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นต้อง
ต้องสร้างและพัฒนากลไกภาคประชาชนให้เข้มแข็งขึ้น

น่ายินดีที่ประเทศไทยได้มีการสร้างและพัฒนากลไกการ
คุ้มครองผู้บริโภคทั้งภาครัฐและภาคประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง

ทำให้เกิดทั้งกลไกรัฐและกลไกภาคประชาชนที่สนับสนุนความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภค

กลไกภาครัฐ ได้แก่

- กฎหมายต่างๆ เช่น
 - รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่เพิ่มพื้นที่อย่างกว้างขวางให้แก่ “การเมืองภาคประชาชน” และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ขยายพื้นที่ดังกล่าวให้มากขึ้น ก็คงต้องจับตาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งกำลังกระทำอยู่ในเวลานี้ จะลดหรือเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ประชาชน
 - พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค
 - พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งนับเป็นความริเริ่มที่ดี แต่ยังไม่ทำงานเท่าที่ควร
 - ข้อกำหนดเรื่องประชาพิจารณา ทำให้รัฐต้องรับฟังประชาชนมากขึ้น
 - ข้อกำหนดในเรื่อง อีไอเอ (Environment Impact Assessment: EIA) และเฮชไอเอ (Health Impact Assessment: HIA)
- องค์กรภาครัฐ เช่น
 - ศาลปกครอง ซึ่งเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ระดับหนึ่ง

- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งสนับสนุนงานสร้างเสริมความเข้มแข็งของผู้บริโภคทั้งภาครัฐและภาคประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) นอกจากมีกลไกทางกฎหมายให้มีตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแล้ว ยังสร้างและพัฒนากลไกคุ้มครองผู้บริโภคมาอย่างต่อเนื่อง
- ฯลฯ
- กลไกภาคประชาชน เช่น
 - กลุ่มศึกษาปัญหา (กศย.)
 - มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.)
 - มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.)
 - สภานายความ
 - ชมรมแพทย์ชนบท
 - ฯลฯ

เพื่อให้องค์กร/หน่วยงานภาคประชาชนมีความเข้มแข็งสามารถทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในบทบาทที่พึงประสงค์ได้

จำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กร/หน่วยงานภาคประชาชนอย่างเป็นระบบและอย่างมียุทธศาสตร์

แนวทางการพัฒนา ควรเดินตามแนวทางของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: United Nations Development Program) นั่นคือ แนวทางการพัฒนาทั้งบุคคล องค์กร และ เครือข่าย คือ ไอเอ็นเอ็น (INN: Individual, Node, Network) นั่นคือ ต้องพัฒนาทั้งผู้นำและผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ควบคู่กับการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน และทั้งบุคคลและองค์กรต้องมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายให้สามารถผนึกกำลังกันทำงานได้อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ

นอกจากการพัฒนาองค์ความรู้ในภาคประชาชนแล้ว จะต้องกำหนดจุดยืนและแนวทางการทำงานประสานกับภาครัฐอย่างมียุทธศาสตร์และจังหวะก้าว

ข้อเสนอแนวทางการทำงานของภาคประชาชนกับภาครัฐ ดังนี้

- 1) บทบาทในการกระตุ้น เร่งรัด ให้องค์กรภาครัฐทำหน้าที่ที่ต้องทำหรือพึงทำ
- 2) บทบาทในการเติมช่องว่าง การทำงานของภาครัฐ
- 3) บทบาทในการริเริ่มงานที่เห็นว่าสำคัญ แต่ภาครัฐมองข้าม

4) บทบาทในการหนุนเสริมภาครัฐในการขับเคลื่อน หรือ ผลักดันงานบางอย่างที่ภาครัฐอาจมีข้อจำกัด หรือถูกขัดขวางโดยผู้เสียประโยชน์

5) บทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีความชอบธรรม

นอกจากบทบาทในการทำงานร่วมกับภาครัฐดังกล่าวแล้ว บทบาทสำคัญของภาคประชาชนที่ละเลยไม่ได้ คือ การคัดค้านรัฐมิให้กระทำในสิ่งที่จะเป็นการทำลายประโยชน์ของประชาชน

สิ่งที่องค์กรภาคประชาชน พึงระวัง คือ

1. ไม่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเอง เพราะย่อมเสี่ยงต่อการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับประชาชน และอาจตกลงไปใน “หลุมดำ” แห่งอำนาจ เกิดการฉ้อฉลขึ้นได้
2. ต้องดำรงสถานะความเป็น “ขบวนการ” (movement) ที่ทำงานเพื่อเป้าหมาย มิใช่องค์กรกลายเป็น “สถาบัน” (Establishment) ซึ่งมักทำงานเพื่อตนเอง มากกว่าที่จะทำงานเพื่อเป้าหมายหรืออุดมการณ์ของขบวนการ

มหาตมะคานธีได้เตือนเรื่องนี้ไว้ว่า พัฒนาการของขบวนการโดยทั่วไปมี 5 ขั้นตอน เริ่มจาก 1) เริ่มก่อเกิดและไม่ใช่ที่รู้จัก 2) เริ่มเป็นที่รู้จัก และจะถูกเคลือบเคลงสงสัยว่าจะมีอุดมการณ์จริงหรือไม่ และจะทำได้จริงหรือไม่ 3) เริ่ม

ทำงานสำเร็จ และเริ่มจะถูกต่อต้านและทำลายโดยกลุ่มตรงข้าม
4) สามารถต่อสู้ฟันฝ่าปัญหาอุปสรรคได้จนเข้มแข็งขึ้น ต่อจากนั้นจะเข้าสู่พัฒนาการขั้นที่ 5 ซึ่งเป็นทางสองแพร่งที่อันตราย

ทางแพร่งที่หนึ่ง คือ ขบวนการถูกใช้ (use) เพื่อประโยชน์ของบุคคล หรือองค์กร/หน่วยงาน มิใช่เพื่ออุดมการณ์หรือเป้าหมายของขบวนการ ถ้าขบวนการถูกใช้ ก็จะมีถึงกาลล่มสลายลงได้

ทางแพร่งที่สอง คือ ขบวนการนั้น กลายสภาพเป็นสถาบัน (จาก movement กลายเป็น establishment) นั่นคือจะมุ่งทำเพื่อองค์กรและสมาชิกของตน ลืมอุดมการณ์ที่เคยยึดถือ หรืออุดมการณ์กลายเป็นเรื่องรอง ขบวนการนั้นก็จะมีอ่อนแอหรือถึงขั้นล่มสลายหรือไม่สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายหรืออุดมการณ์ดั้งเดิมได้

นอกจากข้อควรระวังทั้งสองประการที่กล่าวแล้ว องค์กรภาคประชาชนจะดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน และสามารถทำงานเพื่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากความสามารถในการบริหารจัดการแล้ว สิ่งที่เขาทำได้ คือ จะต้องดำรงหลักธรรมาภิบาลไว้ให้มั่นคง

นอกจากหลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และอื่นๆ แล้ว สิ่งที่จะต้องยึดถือคือ โคลงโลกนิติบทที่ว่า

ความรู้คู่เปรียบด้วย	พลัง ภายเฮย
สุจริตคือเกราะบัง	ศาสตร์พร้อม
ปัญญาประดุจดั่ง	อาวุธ
กมุสดีต่างโล่ป้อง	อาจแกล้กลางสนาม

