



บทที่ ๑

บทนำ

แนวเหตุผลในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากอาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มนุษย์ทุกคนต้องบริโภคอยู่ตลอดเวลาที่ยังดำรงชีพอยู่ ฉะนั้นอาหารที่มนุษย์บริโภคนอกจากจะยังประโยชน์ในด้านคุณค่าทางโภชนาการให้แก่ร่างกายแล้ว ก็ควรที่จะมีความปลอดภัยจากอันตรายที่ปะปนมาในขณะเดียวกันด้วย โดยปกติคุณภาพของอาหารอาจแบ่งออกอย่างง่าย ๆ เป็น ๒ ลักษณะ คือ คุณภาพทางประสาทสัมผัส และคุณภาพซ่อนเร้น ลักษณะของคุณภาพทางประสาทสัมผัสบางอย่าง เช่น ขนาด รูปร่าง สี กลิ่น และรส มีความสำคัญต่อการยอมรับของผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจได้ว่าจะยอมรับหรือไม่ โดยไม่ต้องอาศัยคำอธิบายสรรพคุณใด ๆ มาสนับสนุนอีก ส่วนลักษณะของคุณภาพซ่อนเร้นนั้นไม่สามารถวัดได้ด้วยประสาทสัมผัส แต่วัดได้ด้วยวิธีการที่ยุ่งยาก ซับซ้อนทางเคมี และชีวภาพ ลักษณะหลังจึงนับได้ว่าคุณภาพที่สำคัญมาก โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคอุตสาหกรรม ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอย่างกว้างขวาง มีการเจริญเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมอาหารเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย มีการแข่งขันกันในการการค้า มีการเอาर्डเอาเปรียบผู้บริโภคทั้งในด้านคุณภาพ ราคา ปริมาณ และวิธีการโฆษณา มีการจำหน่ายของเทียม ของเลียนแบบ หรือของใหม่ซึ่งบางครั้งก็มีสิ่งที่เป็นอันตรายเจือปนอยู่ด้วย ทำให้เกิดโทษแก่ร่างกายของผู้บริโภค เช่น ทำให้เจ็บป่วย หรืออาจเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ มีตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทย หลายกรณี เช่น เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ เด็กนักเรียนโรงเรียนตะพานหินพิทยาคม จังหวัดพิจิตร ทั้งหมดหญิงและชายรวม ๑๐๖ คน ป่วยด้วยอาการคลื่นไส้คล้ายจะเป็นลม ตามร่างกายเขียวคล้ำ โดยเฉพาะปลายมือปลายเท้า และรอบปาก หลังจากกินก๋วยเตี๋ยวจากร้านขายอาหารในโรงเรียน ซึ่งผู้ประกอบการอาหารได้ผสมผงโซเดียมไนไตรท์ ซึ่งมีผลคล้ายน้ำตาลทรายลงปนกับน้ำตาลทรายด้วยความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นน้ำตาลทราย ทำให้เด็กนักเรียนหญิง ๒ คน ตายภายใน ๔ ชั่วโมง

เพราะพิษของไนโตรท์ หรือเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๔ ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ มีผู้ป่วย ๑๗ ราย ภายหลังจากรับประทานเนื้อสุกรชาวเขา ซึ่งต้องรับไว้ในโรงพยาบาล ๒๔ ราย อาการที่สำคัญคือ ปวดกล้ามเนื้อ ไข้ อ่อนเพลีย บวมบริเวณเท้าทั้ง ๒ ข้าง ปวดศีรษะ ปวดท้อง เจ็บหน้าอก หายใจลำบาก คันตามตัว บวมบริเวณตา จากการตรวจชิ้นเนื้อที่ได้จากการตัดมาจากกล้ามเนื้อผู้ป่วย โดยเฉพาะบริเวณน่องที่ปวดมากที่สุด โดยกล้องจุลทรรศน์ พบตัวอ่อนของพยาธิ *Trichinella spiralis* หรือเช่น เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๗ ได้เกิดการระบาดของ Staphylococcal food poisoning ขึ้นในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ พบผู้ป่วยทั้งหมด ๒๓ ราย เป็นนักเรียน ๑๔ ราย และครู ๔ ราย กลุ่มเด็กนักเรียนและครูดังกล่าว ไปทัศนศึกษาออกสถานที่ในเช้าวันนั้น และกินอาหารเที่ยงซึ่งเป็นข้าวห่อร่วมกันเวลา ๑๑.๓๐ น. ต่อมาประมาณ ๑๓.๐๐ น. เริ่มมีผู้ป่วยรายแรกเกิดขึ้น หลังจากนั้นจำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ผู้ป่วยส่วนใหญ่มีอาการ ไข้ ปวดศีรษะ คลื่นไส้ อาเจียน และปวดท้อง ผู้ป่วยทุกรายเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาลและหายดีในเวลาต่อมา ข้าวห่อที่กินกันมือเที่ยงเป็นข้าวหมูแดงส่งจากร้านในตลาด ซึ่งผู้ประกอบอาหารเล่าว่าได้เตรียมข้าวหมูแดงตั้งแต่เวลา ๐๕.๐๐ น. ส่วนน้ำดื่มเตรียมไปเอง เมื่อเก็บตัวอย่างข้าวหมูแดงที่นักเรียนกินเหลือหนึ่งตัวอย่าง รวมทั้งส่วนผสมของข้าวหมูแดงจากร้านอาหารส่งตรวจ พบว่ามีเชื้อ *Staphylococcus aureus* อยู่ในข้าวหมูแดง จากอาการป่วย ระยะพักตัวของเชื้อโรค และการตรวจอาหารที่เหลือบ่งชี้ว่า *Staphylococcus aureus* ซึ่งปนเปื้อนอยู่ในข้าวหมูแดง เป็นสาเหตุของการป่วยครั้งนี้ นอกจากนี้ยังมีการระบาดของโรคอาหารเป็นพิษจาก *Vibrio parahaemolyticus* เกิดขึ้นในกลุ่มผู้มาร่วมพิธีสุหนัดในหมู่ที่ ๖ ตำบลเทพกษัตรี อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต พบผู้ป่วยทั้งหมด ๒๖ ราย จากผู้เข้าร่วมพิธี ๑๕๐ คน เป็นชาย ๘ คน หญิง ๑๘ คน ผู้ป่วยทุกรายมีประวัติว่ารับประทานอาหารร่วมกันในพิธีตอนเช้าวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๒๗ อาหารมีดังกล่าวกประกอบด้วย ข้าว แกงไก่ ผัดหมี่เส้นเล็ก และยำหอยแมลงภู่ ซึ่งเป็นอาหารชนิดเดียวในมื้อนี้ที่ปรุงไม่สุก หลังจากรับประทานอาหารประมาณ ๑๐ ชั่วโมง ผู้ป่วยส่วนใหญ่มีอาการ ปวดท้อง อาเจียน และอุจจาระร่วง ผู้ป่วยทั้งหมดเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาลลวชีระ ภูเก็ต และหายดีในเวลาต่อมา

เมื่อเก็บอุจจาระผู้ป่วยจำนวน ๒๖ คน ส่งตรวจ พบเชื้อ *Vibrio parahaemolyticus* ๖ ราย ซึ่งบ่งชี้ว่าการระบาดครั้งนี้เกิดจาก *Vibrio parahaemolyticus* และเมื่อพิจารณาจากชนิดอาหารในมือดังกล่าว ยำหอยแมลงภู่ น่าจะเป็นสาเหตุของการป่วยครั้งนี้อย่างมากที่สุด เนื่องจากเป็นอาหารทะเลและวิธีการปรุงอาหารปรุงไม่สุก ส่วนอันตรายจากยาฆ่าแมลง ซึ่งอาจจะเกิดจากการกินพืชผักที่เกษตรกรเก็บมาจำหน่ายก่อนที่ยาฆ่าแมลงจะสลายตัวหมด หรือเกิดจากการนำยาฆ่าแมลงไปใช้ผิด ๆ เช่น พริก ค้า แม่ค้า นำ ดี.ดี.ที. ไลต์ดปลาเค็มเพื่อป้องกันแมลงวันและแมลงสาบ ทำให้ผู้บริโภคเจ็บป่วย การใช้ยาฆ่าแมลงโดยไม่ถูกวิธี และไม่คำนึงถึงอันตราย ทำให้มีผู้ป่วยเพราะพิษจากยาฆ่าแมลงเพิ่มขึ้นทุกปี ดังรายละเอียดในหนังสือรายงานการเฝ้าระวังโรคประจำปี ๒๕๒๖ ว่ามีผู้ป่วยด้วยพิษจากยาฆ่าแมลงในปี ๒๕๒๖ ทั้งหมด ๒๓๕๓ ราย เสียชีวิต ๑๗ ราย ซึ่งนับว่าสูงกว่าสถิติในปี ๒๕๒๕ ร้อยละ ๘ นอกจากนี้หนังสือดังกล่าวยังรายงานว่ามีผู้ป่วยด้วยโรคอุจจาระร่วง ในปี ๒๕๒๖ เป็นจำนวน ๔๒๑,๗๒๖ ราย เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๕ ประมาณร้อยละ ๒๘.๖ ซึ่งทำให้เสียชีวิต ๒๗๕ ราย และมีการระบาดของอหิวาตกโรคขึ้นในปี ๒๕๒๖ จำนวน ๑๔๕๗ ราย มีผู้เสียชีวิตด้วยอหิวาตกโรค ๔๑ ราย ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูงอยู่

จากข้อมูลที่ยกมาเป็นตัวอย่าง และเหตุการณ์ที่ประสบอยู่เป็นประจำวัน ทำให้คนไทยส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าคุณไม่ได้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร อันอาจจะเนื่องมาจากกฎหมายล้าสมัย หรือผู้ที่ทำหน้าที่รักษากฎหมายปฏิบัติงานไม่ได้ประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร อันอาจจะเป็นผลจากการขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมก็ตาม จึงเห็นสมควรได้เริ่มทำการศึกษาริวิจัยเกี่ยวกับสภาวะความปลอดภัยในการบริโภคอาหารในประเทศ โดยทำการศึกษาย้อนหลังในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันว่า ความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของคนไทยเหมาะสมแล้วหรือไม่เพียงใด โดยจะได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการของกฎหมายที่ใช้บังคับในการควบคุมอาหารในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาริวิจัย

เพื่อศึกษา และรวบรวมข้อมูลทางเอกสารที่เกี่ยวกับสภาวะความเป็นพิษของอาหารที่ได้อุบัติขึ้นแล้วในอดีตจนถึงปัจจุบัน เท่าที่ได้มีการบันทึกเอาไว้ ซึ่งนับว่าเป็นข้อมูลเก่าที่มีมักจะถูกทอดทิ้งให้ต้องเสียหาย หรือสูญหาย เพราะระบบของการเก็บรักษาเอกสารของทางราชการ

ยังไม่ดีพอ หรือเป็นเพราะเอกสารเก่าบางเรื่อง เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับคดีฟ้องร้องที่มีการระงับคดี หรือคดีหมดอายุความ ก็อาจมีการทำลายทิ้งลงได้ ซึ่งจะมีผลทำให้อนุชนรุ่นหลัง ๆ ที่ต้องการศึกษา หมดโอกาสที่จะค้นคว้าหารายละเอียดเพื่อทราบเรื่องราวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับสภาวะความเป็นพิษภัยของอาหารในอดีตที่ผ่านมา มาตรการของกฎหมายว่าด้วยเรื่องการควบคุมอาหารในขณะนั้น นโยบายของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการควบคุมอาหารที่ได้เป็นมาแต่ต้นหลังได้ อนึ่ง ได้เคยมีผู้ทำการศึกษาในเรื่องที่ใกล้เคียงกันมาบ้างแล้ว เช่น นางสาวทิพยา ปาณะโตชะ ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การควบคุมอาหาร และยาเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน" แผนกวิชาสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๔ นางสาวพรพิศ ไชยวาณิชกุล ในวิทยานิพนธ์เรื่อง "การศึกษาการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์อาหารและยา" ภาควิชาพาณิชยศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๕ และนางพรรณี ธาณี ในวิทยานิพนธ์เรื่อง "การศึกษาการบริการงานฝ่ายอาหารและยาระดับจังหวัด" ภาควิชาเภสัชกรรม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักการดำเนินงานควบคุม มีการศึกษาเกี่ยวกับรายละเอียดถึงชนิดของตัวอาหารไม่มากนัก ฉะนั้นการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จึงน่าจะชี้ให้เห็นถึงความปลอดภัยในการบริโภคอาหารแต่ละประเภทในประเทศไทยได้ และผลจากการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะมีประโยชน์แก่นักวิชาการ และผู้สนใจที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการ การควบคุมอาหารของรัฐ เพื่อทราบถึงความปลอดภัยของอาหารในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันแล้ว ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงแนวโน้มของความปลอดภัยในการบริโภคอาหารในอนาคตด้วย ทั้งยังเป็นแนวทางสำหรับรัฐในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการในการดำเนินงานควบคุมอาหาร เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคอาหารแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย ตลอดจนเป็นแนวทางให้ผู้สนใจที่ต้องการศึกษาในเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาต่อเนื่องไปในภายภาคหน้าให้ได้รายละเอียดที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

๑. ศึกษาประวัติความเป็นมาของการควบคุมอาหารในประเทศไทย
๒. ศึกษาถึงข้อกำหนดของกฎหมายอาหารในสาระสำคัญอันเกี่ยวข้องกับความเป็นพิษภัย

ของหาร ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานของอาหารประเภทต่าง ๆ ที่ควบคุม อันเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร

๓. ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อันเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในการควบคุมความเป็นพิษภัยของอาหาร และเป็นหน่วยงานที่ผู้ศึกษาริวิจัยได้รับราชการอยู่
๔. ศึกษาถึงสถิติข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานของอาหารที่ได้จากการตรวจสอบและเก็บตัวอย่างของสารวัตถุอาหารและยา ส่งไปวิเคราะห์กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ตลอดจนผลของการดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาหาร ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๗

ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษาริวิจัย

วิธีวิจัยเป็นการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งนี้เป็นการศึกษาแบบย้อนหลัง (Retrospective Study) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งมีขั้นตอนของการศึกษาริวิจัยดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินการค้นคว้า
 - ๑.๑ สืบค้นแหล่งค้นคว้าและวัสดุอ้างอิงโดยเฉพาะของหน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุข
 - ๑.๒ ค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร สิ่งพิมพ์รัฐบาล เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งเอกสารของทางราชการซึ่งได้แก่ ประกาศ คำสั่ง รายงาน ตลอดจนสถิติตัวเลข และแผนภูมิที่ได้จากการวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะจากกองสารวัตรสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และจากหอสมุดกลาง กระทรวงสาธารณสุข
๒. ข้อมูลที่ต้องการศึกษา
 - ๒.๑ การควบคุมอาหารในอดีตก่อนที่จะมีกฎหมายอาหารบังคับไว้
 - ๒.๒ ประวัติความเป็นมาของกฎหมายอาหารนับแต่อดีตจนกระทั่งในปัจจุบัน

- ๒.๓ ประเภทของอาหารที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายอาหาร
- ๒.๔ ประวัติความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
- ๒.๕ การดำเนินงานควบคุมอาหารของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ และ พ.ศ. ๒๕๒๒
- ๒.๖ สถิติการลุ่มเก็บตัวอย่าง และรายงานผลการวิเคราะห์คุณภาพหรือมาตรฐานในแต่ละปี ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
- ๒.๗ สถิติของการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ และ พ.ศ. ๒๕๒๒ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นรายปี

๓. การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมมาได้

ทำการศึกษาริเคราะห์ถึงปัญหาของอาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งผลของการดำเนินงานควบคุมอาหารของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะได้กล่าวถึงสภาพ และสาเหตุแห่งปัญหาความเป็นพิษภัยของอาหารที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศศึกษาริเคราะห์ถึงการบริหารงานในด้านการควบคุมว่ามีปัญหาและอุปสรรคเพียงใด ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด พร้อมกับการสรุป เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของประเทศในอดีตที่ผ่านมา เพื่อทำการเปรียบเทียบกับสภาวะดังกล่าวก่อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของกฎหมายอาหารที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งจะ เป็น เครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มเกี่ยวกับความปลอดภัยในการบริโภคอาหารที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๔. การเสนอการศึกษาริวิจัย

โดยนำเอาข้อมูลที่ได้ทำการวิเคราะห์แล้วมาจัดเป็นหมวดหมู่ โดยทำการวางโครงเรื่องและเรียบเรียงตามลำดับเหตุการณ์ ความเป็นมาของปัญหาของอาหารที่ไม่ปลอดภัยในการบริโภคที่ได้อุบัติขึ้นพร้อมกับวิวัฒนาการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมโดยมีตารางภาพและแผนภาพประกอบรวมทั้งมีการเสนอความคิดเห็นของผู้วิจัย และข้อเสนอแนะบางประการในการแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการควบคุมอาหาร