

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 : ศึกษาเฉพาะกรณี  
การมีส่วนร่วมจ่ายในการเข้ารับบริการสาธารณสุข

วายุภักษ์ ทานุกูณา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**The National Health Security Act B.E. 2545 (A.D. 2002): case study Cost  
sharing and Co - payment**

**Vayupak Taboonma**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่งจากบรรดาท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิและจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอันดับแรกในที่นี้ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ โดยท่านได้กรุณาให้ทั้งความรู้ คำปรึกษา คำแนะนำ และตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อย่างละเอียดจนครบถ้วนสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และท่านอาจารย์ ดร. ปูน วิชชุไตรภพ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าและให้ความรู้คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระครบถ้วนบริบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบเท้าและระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อ ร้อยตำรวจตรีเชษฐรังสรรค์ ทาบุญมา และคุณแม่สงบ ทาบุญมา บิดาและมารดาของผู้เขียนซึ่งเป็นทั้งผู้ที่ให้กำเนิดชีวิตและให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนครอบครัว ทาบุญมา ทุกคนที่ช่วยเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนมีสติสัมปชัญญะ มีความคิด มีกำลังใจและความมุ่งมั่นเพื่อให้สามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณ คุณภริยา นิลทัฬห และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนการให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูล ความสะดวกในการให้บริการหรือสถานที่ในการค้นคว้าเอกสารตำรา หรือการให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ

ท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีส่วนดีและมีคุณค่าเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้อ่านอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบไว้เพื่อบูชาแด่พระคุณของบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ผู้มีอุปการคุณทุก ๆ ท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่วนความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนต้องกราบขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วาสุภักษ์ ทาบุญมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญภาพ.....	ฑ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.7 นิยามศัพท์.....	8
2. ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจ่ายตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	9
2.1 ประวัติความเป็นมาของระบบหลักประกันสุขภาพและนโยบายมีส่วนร่วมจ่าย.....	9
2.1.1 ระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย.....	9
2.1.2 แนวคิด วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมจ่าย.....	12
2.1.3 ประเภทของการมีส่วนร่วมจ่าย.....	13
2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	14
2.1.5 สิทธิและเสรีภาพในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐของประเทศไทย.....	15
2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยหลักความเสมอภาค.....	29
2.2.1 พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค.....	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค.....	33
2.2.3 สถานะของหลักความเสมอภาค.....	35
2.2.4 หลักการทั่วไปของหลักความเสมอภาค.....	36
2.3 การนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในระบบกฎหมายไทย.....	45
2.3.1 พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย.....	45
2.3.2 การรับรองไว้ซึ่งหลักความเสมอภาคไว้ในระบบกฎหมายไทย.....	48
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคด้านการบริการสาธารณสุข.....	55
2.4.1 ความเสมอภาคด้านการบริการสาธารณสุข.....	56
2.4.2 ความยากจน ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ด้านการบริการสาธารณสุข.....	58
2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและรัฐสวัสดิการ.....	61
2.5.1 ความเป็นมาของรัฐสวัสดิการ.....	62
2.5.2 แนวคิดและหลักการของรัฐสวัสดิการ.....	64
2.5.3 ประเทศไทยกับแนวคิดรัฐสวัสดิการ.....	65
2.6 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ.....	68
2.7 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ.....	71
2.7.1 ปรัชญาของระบบสุขภาพแบบต่าง ๆ.....	72
2.7.2 พัฒนาการในเวทีระหว่างประเทศ.....	72
2.7.3 ระบบบริการสุขภาพภายใต้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	73
2.7.4 ระบบการเงินการคลังภายใต้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	73
2.8 ทฤษฎีนโยบายประชานิยม.....	74
2.8.1 เส้นใยที่ทำให้เกิดขบวนการประชานิยม.....	74
2.8.2 ระบบการปกครองของประชานิยม.....	75
2.9 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณสุข.....	76

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.10 แนวคิดเกี่ยวกับระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	78
2.10.1 วัตถุประสงค์ของการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	82
2.10.2 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	83
2.10.3 หลักการสำคัญในการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	85
3. หลักมีส่วนร่วมจ่ายในการเข้ารับบริการบริการสาธารณสุข	
ของต่างประเทศและของประเทศไทย.....	87
3.1 ส่วนร่วมจ่ายที่ขึ้นอยู่กับระบบฐานการจ้างงาน.....	87
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	87
3.1.2 ประเทศเยอรมนี.....	91
3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	94
3.1.4 ประเทศไต้หวัน.....	98
3.2 ส่วนร่วมจ่ายที่ขึ้นอยู่กับระบบฐานประชากร.....	100
3.2.1 ประเทศสหราชอาณาจักร.....	100
3.2.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	101
3.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์.....	104
3.3 ส่วนร่วมจ่ายที่ขึ้นอยู่กับระบบฐานการจ้างงานและระบบรัฐบาลดูแล.....	105
3.3.1 ประเทศเกาหลีใต้.....	105
3.3.2 ประเทศสิงคโปร์.....	108
3.3.3 ประเทศไทย.....	111
4. วิเคราะห์ ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตราพระราชบัญญัติ	
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ศึกษาเฉพาะกรณี	
การมีส่วนร่วมจ่ายในการเข้ารับบริการบริการสาธารณสุข	
และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณสุขของรัฐ.....	123
4.1 วิเคราะห์รูปแบบและโครงสร้างของระบบบริการสาธารณสุข.....	124
4.1.1 วิเคราะห์แหล่งที่มาของเงินทุนในระบบสุขภาพ.....	126
4.1.2 วิเคราะห์คุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิได้รับบริการด้านสุขภาพ.....	127

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.3 วิเคราะห์ขอบเขตและสิทธิประโยชน์ของระบบบริการด้านสุขภาพ.....	128
4.2 ปัญหาและผลกระทบของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ. 2545.....	129
4.2.1 ปัญหาและผลกระทบของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่มีต่อประเทศไทย.....	129
4.2.2 ปัญหาถ้อยคำ ความหมายของคำว่า “ผู้ยากไร้ บุคคลที่สังคม ควรช่วยเหลือเกื้อกูล” ว่ามีความหมายและขอบเขตเพียงใด ที่ได้รับยกเว้นส่วนร่วมจ่ายในการเข้ารับบริการ สาธารณสุข.....	148
4.2.3 ปัญหาถ้อยคำ ความหมายของคำว่า “บุคคลทุกคน” มีสิทธิได้รับบริการ สาธารณสุข นั้นมีความหมายและขอบเขตเพียงใด ที่ได้รับสิทธิ ในการเข้ารับบริการสาธารณสุข.....	151
5. บทสรุปและเสนอแนะ.....	160
5.1 บทสรุป.....	160
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	166
บรรณานุกรม.....	170
ภาคผนวก.....	184
ประวัติผู้เขียน.....	224

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ภาพรวมของระบบสุขภาพประเทศต่าง ๆ .....	118
3.2 สิทธิประโยชน์ ภาระของประชาชน (ร่วมจ่าย).....	119
3.3 องค์กรผู้ให้หลักประกันสุขภาพ.....	120
3.4 ผู้ป่วยร่วมจ่าย.....	121
3.5 ผลลัพธ์ของระบบสุขภาพ.....	122
4.1 การใช้บริการและอัตราการใช้บริการทางการแพทย์ของผู้มีสิทธิ ในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2547 - 2553.....	135
4.2 จำนวนและอัตราการสูญเสียแพทย์สุทธิเมื่อเทียบกับแพทย์จบใหม่ พ.ศ. 2537 – 2545.....	140

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
4.1 อัตราการร้องเรียนที่เข้าสู่การพิจารณาของแพทยสภา พ.ศ. 2516 - 2545 (แสดงสัดส่วนเรื่องที่ แพทย์ถูกร้องเรียนมาที่แพทยสภา ต่อแพทย์ 1,000 คน).....	136
4.2 อัตราการร้องเรียนที่เข้าสู่การพิจารณาของแพทยสภา พ.ศ. 2536 - 2554 (แสดงสัดส่วนเรื่องที่ แพทย์ถูกร้องเรียนมาที่แพทยสภา ต่อแพทย์ 1,000 คน).....	137
4.3 กราฟแสดงจำนวนเรื่องที่ถูกร้องเรียน ปี 2536 – 2554.....	138