

## บทที่ 5

### บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า รัฐสวัสดิการนั้น เป็นบทบาทของรัฐสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยรัฐจะยื่นมือเข้าไปคุ้มครองด้วยการจัดสวัสดิการให้อย่างมีมาตรฐาน และเท่าเทียมกัน

รูปแบบและแนวทางรัฐสวัสดิการในแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิเศรษฐกิจรวมไปถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของแต่ละประเทศแต่ไม่ว่ารัฐสวัสดิการจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม หลักการสำคัญที่รัฐสวัสดิการต้องยึดถือเป็นหลักมี 2 ประการคือ ประการแรกทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานแห่งระดับที่มนุษย์จะพึงดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรแห่งความเป็นมนุษย์ และประการที่สอง คือ ต้องให้ทุกคนได้รับความคุ้มครอง และมีหลักประกันอย่างถ้วนหน้า

จุดกำเนิดของแนวคิดรัฐสวัสดิการ เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของแนวคิดในการดำเนินบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจแบบเสรี (laissez faire) ในยุคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism) ที่เรียกว่า "บทบาทรัฐกรรมกร" ซึ่งแม้จะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโต และความก้าวหน้าของเศรษฐกิจ แต่ทว่าการจำกัดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามแนวทางนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่ากับผู้อยู่ในฐานะเสียเปรียบกว่า หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมยกตัวอย่างเช่น ภายหลังที่เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุคนี้ แม้จะถือว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างยิ่งใหญ่ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของโลก แต่ในทางกลับกันก็ได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางสังคมขึ้น กล่าวคือ ชนชั้นผู้ใช้แรงงานกลับถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน สภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การลุกขึ้นเรียกร้องการมีอยู่ของกลุ่มชนเหล่านี้ ดังนั้นเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันด้วยความสงบ รัฐจึง

จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการรับรองและคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิตของผู้อยู่ในฐานะเสียเปรียบกว่าทางสังคม ซึ่งเราเรียกสิ่งนี้ว่า "สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ"

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันนี้ บรรลุเป้าหมาย รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างหลักประกันให้กับทุกคนในทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างเสมอภาค และเป็นธรรม บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องเป็นไปตามแนวทางของรัฐสวัสดิการ (Etat Providence หรือ Welfare State) นั่นเอง รัฐแบบนี้จึงเรียกร้องให้รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทจากรัฐกรรมการไปเป็นบทบาท"รัฐแทรกแซง" โดยเฉพาะในด้านสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และการสร้างหลักประกันสำหรับความมั่นคงในชีวิตของประชาชน รวมไปถึงการสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

หลักการของรัฐสวัสดิการได้รับการยอมรับและรับรองไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีปรากฏแนวคิดรัฐสวัสดิการ ก็คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ในเนื้อหาของคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในหลายด้าน เช่น มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีงานทำ รับรองหลักประกันด้านสุขภาพให้แก่ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะเด็ก แม่ และคนงานเกษียณอายุ มีการให้หลักประกันด้านการศึกษาแก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ที่จะได้รับการศึกษาโดยไม่คิดค่าเล่าเรียน ฯลฯ เป็นต้น เนื้อหาของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ปรากฏในคำปรารภนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการยอมรับในแนวคิดรัฐสวัสดิการ และเป็นการสร้างภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องกระทำการต้องรับรอง และต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้ โดยไม่อาจปฏิเสธได้

เนื้อหาในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ยังได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958

สำหรับในประเทศอังกฤษ ซึ่งไม่ได้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หลักการของรัฐธรรมนูญจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติรวมไปถึงการตีความของผู้พิพากษา ดังนั้น หลักการของรัฐสวัสดิการ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศนี้จึงแสดงออกมาผ่านทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) เป็นหลัก ซึ่งมีการพัฒนามาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ Elizabethan Poor Law ราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 ที่เริ่มมีการกำหนดให้รัฐบาลดูแลช่วยเหลือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ จนกระทั่งถึงการออกกฎหมายประกันสังคม ที่กำหนดโครงการประกันแห่งชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1948 ที่เรียกว่า National Insurance Program ตามข้อเสนอในรายงานของ Lord William Beveridge

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคนในประเทศอังกฤษเมื่อพ้นวัยศึกษาแล้ว ต้องจ่ายเบี้ยประกันไว้กับรัฐบาล ซึ่งเมื่อจ่ายแล้วก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนไม่ว่าจะเป็นกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน บาดเจ็บจากอุตสาหกรรม การออกจากงาน การชราภาพ เป็นหม้าย จนกระทั่งถึงแก่ความตาย จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่รับประกันสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของประชาชนตามแนวทางรัฐสวัสดิการนั่นเอง

ซึ่งผลของการรับรองแนวคิดรัฐสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งของประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ทำให้ความแตกต่างระหว่างชนชั้นลดน้อยลงไป กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมสามารถมีชีวิตที่ดี และมั่นคงขึ้นตามสมควรแห่งอัตราภาพ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความสำเร็จของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่สามารถสร้างสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้เกิดขึ้นจริงในสังคมนั่นเอง

สำหรับประเทศไทย แนวคิดรัฐสวัสดิการมีจุดเริ่มต้นมาจากคตินิยมความเชื่อในทางพระพุทธศาสนา และแนวคิดในการปกครองแบบธรรมราชา ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐ (ผู้ปกครอง) ยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจของประชาชนในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งถึงยุคปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยสุโขทัยจากข้อความตามหลักฐานในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจโดยผู้ปกครองได้เป็น

อย่างดี กล่าวคือ ในสมัยนั้นพ่อขุนรามคำแหงทรงให้มีการแขวนกระดิ่งไว้ที่หน้าปากประตูวัง ซึ่งหากราษฎรหรือประชาชนผู้ใดมีความทุกข์ร้อน ก็สามารถไปสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้ โดยพระองค์จะเสด็จออกมาพิจารณาและรับฟังเรื่องราวต่างๆ ตลอดจนจะทรงช่วยเหลือและแก้ปัญหาเหล่านั้นให้ด้วยพระองค์เอง

ในสมัยอยุธยาสภาพโครงสร้างของสังคมมีความซับซ้อนขึ้นและดำรงอยู่บนพื้นฐานของระบบศักดินา และระบบไพร่ อย่างไรก็ตามแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ก็ยังคงมีอยู่บนพื้นฐานของคตินิยมทางศาสนา และแนวคิดการปกครองแบบธรรมราชา โดยพระมหากษัตริย์จะทรงบำเพ็ญทานและบริจาคทรัพย์สินเพื่อช่วยเหลือประชาชนในอาณาจักรของพระองค์ตามหลักของทศพิธราชธรรม และจักรวรรดิวัตร และจะทรงยื่นมือเข้าไป "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แนวคิดตามคตินิยมทางพุทธศาสนาและการปกครองแบบธรรมราชา ยังคงมีอยู่ แต่การเปิดประเทศค้าขายกับต่างชาติ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อสะสมทุนตามระบบทุนนิยม และโดยผลของการค้าเสรีสมัยนี้ โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำให้ประเทศไทยเริ่มรับเอาแนวคิดจากตะวันตกเข้ามาในหลาย ๆ ด้านซึ่งสามารถเห็นผลในทางปฏิบัติได้ชัดเจนในสมัยรัชกาลต่อมา คือ รัชกาลที่ 5

ในยุคปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ กฎหมายเลิกทาสที่ตราขึ้นในยุคนี้ ถือเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายทางสังคมของพระองค์ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข ที่ทรงยึดถือในแนวทางเดียวกับตะวันตก ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่รัฐ (ผู้ปกครอง) ยื่นมือเข้าไปจัดสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ในยุคของรัชกาลที่ 5 เริ่มมีพัฒนาการของแนวคิดในการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนขึ้นอย่างชัดเจน เป็นครั้งแรก มีการสร้างโรงพยาบาลศิริราชขึ้นเป็นแห่งแรก เพื่อบำบัดรักษาผู้ป่วย มีการตั้งกรมพยาบาล กรมสุขาภิบาลขึ้นดูแลในเรื่องการสาธารณสุขให้กับประชาชน มีการตั้งสภาอุณาโลมแดงขึ้นเพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ให้กับทหารที่เจ็บป่วย ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นที่รู้จักกันในนาม "สภากาชาดไทย" นอกจากนี้พระองค์ยังทรงโปรดให้ตั้งโสตสภากา เพื่อผลิตยาสามัญประจำบ้าน พร้อมทั้งเริ่มให้มีการจัดการศึกษาแพทย์และพยาบาลตามวิธีการแบบตะวันตก และตรา พรบ. ป้องกันโรคสัณยจร พ.ศ. 2451 ขึ้นเพื่อควบคุมการแพร่ของโรคระบาด

ในทางด้านการศึกษาทรงโปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงขึ้นหลายแห่ง เช่น โรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนฝึกหัดครู โรงเรียนเกษตร ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ได้ทรงตั้งโรงเรียนขึ้นสำหรับสามัญชนเป็นแห่งแรกที่วัดมหรณพาราม และอีกหลายแห่งทั้งในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยวัดเป็นสถานที่เรียน โดยรัชสมัยของพระองค์ การศึกษาไม่ได้จำกัดที่บุรุษเท่านั้น มีการตั้งโรงเรียนเสาวภา สำหรับสตรีขึ้นเป็นแห่งแรกในกรุงเทพฯ และต่อมาได้ตั้งขึ้นอีกหลายแห่งเช่น โรงเรียนราชินีบูรณะ จังหวัดนครปฐม และโรงเรียนจอมสุรางค์อุปถัมภ์ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

นอกจากนี้ในด้านผู้ด้อยโอกาส ยุคนี้มีการตั้งโรงเรียนอนาถาขึ้น เพื่อรับเลี้ยงเด็กที่พ่อแม่ยากจน ซึ่งปัจจุบันนี้ก็คือ สถานสงเคราะห์บ้านราชวิถีนั่นเอง

ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในยุคปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เริ่มมีการจัดตั้งองค์กร (Organization) ของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่จัดสวัสดิการ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

ต่อมาในยุครัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอันเป็นบุคคลสำคัญของกลุ่มคณะราษฎรแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีความพยายามที่จะทำให้การบำรุงความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจให้กับประชาชน บังเกิดผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย เค้าร่าง พรบ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Assurance Social) และเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดขั้นตอน และวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน โดยนายปรีดี ได้เสนอให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเองโดยเน้นหลักการสำคัญคือ

1. รัฐบาลจะแสดงบทบาทเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเสียเองทั้งหมด
2. รัฐบาลจะทำการประกันสังคมให้แก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย
3. รัฐบาลจะจัดการให้มีระบบสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้จำหน่ายปัจจัยการดำรงชีวิต ของราษฎรทุกคนที่ทำงานในสหกรณ์
4. รัฐบาลจะวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ

จากหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้สะท้อนแนวคิดออกมา 2 ด้าน คือ ในด้านเศรษฐกิจ เค้าโครงการเศรษฐกิจเน้นบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเข้าเป็นผู้ประกอบการเสียเอง ตามอุดมการณ์ที่ค่อนข้างก้าวหน้าทางสังคมนิยม อีกด้านหนึ่งคือ ด้านสังคม เค้าโครงการเศรษฐกิจมีความประสงค์ที่จะให้รัฐแทรกแซง เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับประชาชนทุกคนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งถึงตาย ซึ่งในระหว่างนั้นไม่ว่าจะอยู่ในช่วงที่เป็นเด็ก เจ็บป่วยพิการหรือชราภาพทำงานไม่ได้ ประชาชนก็จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไม่ว่าจะเป็นในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือการรักษาโรค และปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตอื่น ๆ ในด้านนี้สะท้อนภาพของแนวคิดรัฐสวัสดิการได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ดี เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี ก็ได้ถูกคัดค้านและกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ จากฝ่ายรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา รวมไปถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย (สมุดปกขาว) คัดค้าน จนเป็นวิวาทะ สมุดปกขาว - สมุดปกเหลืองลงท้ายที่สุด เค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ก็ไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้อีกเลย

ต่อมาในยุครัฐชาตินิยม สมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เนื่องจากจอมพล ป. ผู้นำรัฐบาลยุคนี้ก็เป็นหนึ่งในกลุ่มคณะราษฎร ดังนั้น อุดมการณ์ที่จะ "บำรุงความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ" ยังคงมีอยู่ แต่ไม่ได้มีความเข้มข้นเหมือนกับที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี แต่อย่างใด สิ่งที่รัฐบาลชุดนี้ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ ขึ้นในปี พ.ศ. 2483 เพื่อรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคม การตั้งกองเคหะสงเคราะห์ขึ้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนด้านที่พักอาศัย การเร่งรัดให้ประชาชนมีการศึกษาโดยในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลสามารถตั้งโรงเรียนประชาบาลได้ครบทุกตำบล การจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุขขึ้นในปี พ.ศ. 2485 ซึ่งในสมัยของจอมพล ป. สามารถสร้างโรงพยาบาลได้ถึง 58 แห่ง และสถานีอนามัย 671 แห่ง ซึ่งการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งหลายเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเคหะสงเคราะห์ การประชาสงเคราะห์ ฯลฯ สะท้อนให้เห็นภาพของความพยายามคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนได้ดีในระดับหนึ่ง

ต่อมาในยุคพอลูนูปถัมภ์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองให้กับระบบเผด็จการทหาร จอมพลสฤษดิ์ได้นำระบบพอลูนูปถัมภ์มาใช้โดยหัวใจสำคัญอยู่ที่ผู้ปกครอง ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขของผู้ใต้ปกครองรัฐในยุคนี้ยังคงยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนอยู่ โดยมีนโยบายด้านสังคมและการดำเนินการไม่แตกต่างจากยุคจอมพล ป. เท่าใดนัก

แต่สิ่งที่แตกต่างจากยุคก่อน ๆ ก็คือ ในยุคนี้เป็นยุคแรกที่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยยึดหลักการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยม เน้นบทบาทของเอกชนเป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ แม้จะสร้างความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย มากขึ้นกว่ายุคก่อน ๆ เป็นอันมาก แต่ในด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจกลับก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือช่องว่างทางสังคมอย่างมากมายในยุคต่อมา

ภายหลังการล่มสลายของยุคเผด็จการพ่อขุนอุปถัมภ์ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็มาถึงช่วงเวลาสั้น ๆ โดยยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 อันถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์เป็น สัญลักษณ์สำคัญของยุคนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีจุดเด่นในหลายด้านไม่ว่าจะเป็น เรื่องความเป็นประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงการควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล แต่สิ่งที่เป็นจุดเด่นจุดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนมากที่สุด นั่นคือ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดแนวทางรัฐสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างชัดเจน

แนวคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมของประชาชนไว้หลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาอบรมภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน สิทธิที่จะได้รับจัดสรรทุนการศึกษาของผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส สิทธิของผู้ทุพพลภาพที่จะมีงานทำตามความเหมาะสม สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านการเคหะของผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสิทธิเหล่านี้ถูกรับรองไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางให้กับรัฐบาลในการยื่นมือเข้าไปคุ้มครองและช่วยเหลือ

การรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ว่าต้องการเห็นประเทศไทย มีระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยในทางการเมือง และระบบรัฐสวัสดิการในทางสังคมเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการที่จะให้ประเทศไทยมีความเป็น "รัฐสวัสดิการ" คือ ต้องการให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในแนวทางของ "นิติรัฐ" และขณะเดียวกันในด้านสังคมรัฐก็ต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย เพื่อให้สังคมมีความเสมอภาคและเป็นธรรม



ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ มีอายุการบังคับใช้รวมระยะเวลาแค่ 2 ปี ทำให้แนวทางรัฐสวัสดิการที่รัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดขึ้นยังไม่บรรลุผล สมดังเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก

ถัดมาในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ยุคนี้อิทธิพลของกองทัพกลับเข้าครอบงำระบบการเมืองอีกครั้ง รัฐธรรมนูญในยุคนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือ 2534 ไม่ได้มีเจตนาที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ เช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่หากเป็นรัฐธรรมนูญที่พยายามจะสถาปนา และดำรงระบอบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งเผด็จการไว้

แม้ในเนื้อหาของหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะปรากฏการรับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามแนวทางรัฐสวัสดิการไว้ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่เมื่อกลับมาพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคก่อนแล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองไม่ได้มีแนวคิดรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนนัก และไม่ได้มีความมุ่งหวังที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยสังคมเกิดขึ้นเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

จนมาถึงยุคปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกสร้างขึ้นด้วยกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับ

โดยผลของการเปิดโอกาสดังกล่าว สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีโอกาสรับรู้ถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจ รวมไปถึงความต้องการของประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจว่า ต้องการให้รัฐมีแนวทางดำเนินการอย่างไร ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาศัยรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดอันเป็นเครื่องมือในทางสังคมออกแบบและกำหนดแนวทางในการสร้างสังคมให้เป็นไปตามความมุ่งหวังและต้องการของประชาชน

แนวคิดรัฐสวัสดิการจึงได้ถูกนำกลับมารับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ

ก่อน ๆ ที่ผ่านมา โดยมีการบัญญัติไว้ใน 2 หมวด คือ ในหมวดสิทธิเสรีภาพ และหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในหมวดสิทธิเสรีภาพนั้นมีการรับรองสิทธิทางสังคม และเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านเด็ก และเยาวชนด้านคนชรา ด้านผู้พิการทุพพลภาพ ด้านผู้บริโภค รวมไปถึงด้านแรงงาน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจตามแนวทางรัฐสวัสดิการ ไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพมากที่สุด อันจะส่งผลให้เกิดพันธะหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องกำหนดมาตรการทั้งทางกฎหมายนโยบายและการบริหาร เพื่อสร้างหลักประกันให้เกิดกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนอย่างแท้จริง

ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางให้กับรัฐบาลในการที่เข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และมีสภาพบังคับ ด้วยการใช้คำว่า "ต้อง" ดำเนินนโยบายตามที่ตราไว้ในหมวดนี้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการตัดทอนข้อความ "ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ออก ทั้งนี้เพื่อสร้างสภาพบังคับให้รัฐต้องยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่รับรองไว้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยง หากรัฐไม่ดำเนินการก็จะถูกประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นรัฐสวัสดิการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับรัฐธรรมนูญในอดีตจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่รัฐสวัสดิการ (บทบาทรัฐแทรกแซงทางสังคม) ไว้กว้างขวาง และชัดเจนมากกว่า รวมไปถึงมีการสร้างสภาพบังคับให้รัฐต้องกระทำการอีกด้วย ซึ่งสิ่งนี้ไม่มีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดรัฐสวัสดิการ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น "นวัตกรรม" อันใหม่ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องการใช้นำประเทศไทยไปสู่ความเป็น "รัฐสวัสดิการ" นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว เหมือนพิจารณาจากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของประเทศไทยที่ผ่านมา มีพัฒนาการในการกำหนดบทบาทให้รัฐเข้าไปแทรกแซงทางสังคมมากขึ้นเป็นลำดับมาโดยตลอดรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่แสดงออกถึงความต้องการให้ประเทศไทย มีความเป็นรัฐสวัสดิการ นั่นคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ก็ยอมรับสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 ไม่ได้มีความต้องการให้ประเทศมีความเป็นรัฐสวัสดิการชัดเจนนัก ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญทั้งสองต่างเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย กึ่งเผด็จการ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันแนวคิดที่ต้องการให้ประเทศไทยมีความเป็นรัฐสวัสดิการกลับมาชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง เนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดลักษณะและแนวทางของรัฐสวัสดิการไว้อย่างชัดเจน คือ ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตย และยอมรับในหลักการของนิติรัฐ ประการที่สองรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทให้รัฐยื่นมือเข้าไปแทรกแซง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งทั้งสองประการนี้สะท้อนระดับของความเป็นรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เป็นอย่างดี

ซึ่งแนวโน้มในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสโดยผลของ "คำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946" ซึ่งนับแต่นั้นมา สิทธิเสรีภาพและความเป็นประชาธิปไตย ตามแนวทาง "นิติรัฐ" ยังคงอยู่ แต่เป็นนิติรัฐที่สังคมพยายามทำให้สมาชิกทุกคนมีความเสมอภาคทางสังคม และเศรษฐกิจตามความเป็นจริงมิใช่แต่เพียงตามตัวบทกฎหมาย เราเรียกแนวโน้มที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส ภายหลัง ค.ศ. 1946 และเกิดขึ้นในประเทศไทยภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่า "รัฐสวัสดิการ" (Welfare State) นั่นเอง และโดยผลของการรับรองแนวคิดรัฐสวัสดิการไว้เช่นนี้จึงผูกพันให้รัฐบาลจะต้องจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่เพื่อสร้างระบบสวัสดิการทางสังคมให้แก่

ประชาชนตามแนวทางของรัฐสวัสดิการดังจะเห็นได้จากมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ  
รวมไปถึงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ต้งขึ้นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ พยายาม  
ดำเนินการให้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบังเกิดผลเป็นจริงขึ้นในทางปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย