

ประวัติที่มาและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจสงเคราะห์

ประวัติสากลของการพัฒนากิจสงเคราะห์

การพัฒนากิจสงเคราะห์ ไม่ใช่เป็นคำใหม่ มีผู้รู้จักและใช้กันมานาน ประมาณ 300 กว่าปีแล้ว (ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17) โดยมีพื้นฐานแนวความคิดจากการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีการประสบภัยพิบัติ ประกอบกับความเจริญของสังคม และศาสนา ซึ่งต่อมาจึงปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีดำเนินการจนมีวิวัฒนาการมาเป็นรูปการประกันชีวิต การประกันวินาศภัยและอื่น ๆ ดังที่ทราบกันอยู่ในปัจจุบันนี้ ถึงแม้ว่าหลักฐานที่แสดงถึงวิวัฒนาการของการพัฒนากิจสงเคราะห์จะหาได้ยากก็ตาม<sup>1</sup> แต่จากหลักฐานอันมีเป็นส่วนน้อย พอจะแบ่งได้เป็นสมัย ๆ ดังนี้

1. สมัยโบราณ ซึ่งมีการทำการพัฒนากิจสงเคราะห์ ในจีน อียิปต์ และอินเดีย
2. สมัยกลาง ซึ่งเป็นยุคของชาวโรมัน
3. สมัยปัจจุบัน

การพัฒนากิจสงเคราะห์และการประกันชีวิตทั้ง 3 สมัยนี้ไม่มีอะไรที่แตกต่างกันมากนัก เพราะยึดมั่นอยู่ในหลักการคือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิกเพื่อจัดการศพของผู้ตาย อันเป็นไปตามธรรมเนียม และวัฒนธรรมเดิมของมนุษย์ มุ่งที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินของครอบครัวผู้ตายโดยวิธีเฉลี่ยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพ และความเสียหายของครอบครัวแต่ละราย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเต็มใจของผู้ที่เป็นสมาชิกในสังคมนั้น ๆ

---

<sup>1</sup> ชูเกียรติ ประมุขผล, คำบรรยายหลักการประกันชีวิต หน้า 9 - 10

เนื่องจากการขยายงานกิจการเกษียณมีมาช้านานกว่า 300 ปี ดังกล่าวแล้ว หลักฐานการ  
 วิจารณ์การต่าง ๆ จึงมีไม่ครบถ้วน ดังนั้น การศึกษาถึงประวัติการขยายงานเกษียณจึงจำเป็น  
 ต้องอาศัยการศึกษา เปรียบเทียบ (Comparative Study) ระหว่างประวัติที่มาของ  
 ระบบงานซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการขยายงานเกษียณในปัจจุบัน และประวัติที่มาของ  
 การประกันสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขยายงานเกษียณโดยตรงประกอบกันไป

ประวัติที่มาของระบบงานซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการขยายงานเกษียณในปัจจุบัน

ในสมัยแรก ๆ นั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการขยายงานเกษียณเริ่มขึ้นในบริเวณแหล่ง  
 อุตสาหกรรมแถบยุโรปตะวันออก ซึ่งสืบเนื่องมาจากบรรดาคนงานทั้งหลาย ได้รับความจ้างแรงงาน  
 อยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ดังนั้น เมื่อเจ็บป่วยหรือ เสียชีวิตก็จะนำความเดือดร้อนมาสู่ครอบครัว  
 และนอกจากนั้นยังไม่มีกฎหมายแรงงานคุ้มครองเศรษฐกิจความมั่นคงของคนอีก จึงเกิดสมาคม  
 กลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของญาติมิตร ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกที่เจ็บป่วย  
 หรือตาย ต่อมาในราว ๆ ปี ค.ศ. 1880 ได้เกิด ระบบใหม่ซึ่งเป็นแนวทางไปสู่แนวความคิด  
 เกี่ยวกับการขยายงานเกษียณในปัจจุบัน ระบบเหล่านี้ประกอบด้วย

1. ระบบการออมทรัพย์ (Savings)
2. ระบบการผลักราคาความรับผิดชอบให้แก่นายจ้างในกรณีที่จะต้องจัดประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างคนงานในปกครองของตน (Employer's Liability)<sup>3</sup>
3. ระบบการประกันชีวิตของบริษัทเอกชน (Private Insurance)

ระบบการออมทรัพย์ (Savings)

ในเรื่องของหลักการออมทรัพย์นั้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เล็งเห็น  
 ความสำคัญต่อสภาพความเดือดร้อนของประชาชน และปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต จึงได้จัดตั้งธนาคาร  
 ออมสินขึ้น แต่ผลปรากฏว่า แม้บรรดาลูกจ้างคนงานโดยทั่วไปจะให้ความสนใจเพียงใดก็ตาม  
 แต่เนื่องจาก ค่าจ้างแรงงานที่ตนได้รับจากนายจ้างมีจำนวนเพียงพอแก่การดำรงชีวิตไปวันหนึ่ง ๆ

<sup>2</sup> International labor Organization, Social Security (A Worker's Education Manual) 1958 P.P 2-7

<sup>3</sup> กรมประชาสงเคราะห์, การประกันสังคมในประเทศไทย เล่มที่ 1/2516, หน้า 73

เท่านั้น ดังนั้น โอกาสที่จะแบ่งปันหรือออมเงินบางส่วนมาฝากธนาคารออมสิน จึงมีน้อยมาก เพราะคนงานอาจมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการใช้เพื่อดำรงชีพโดยปกติ เช่น เมื่อเกิดอุบัติเหตุ สมาชิกในครอบครัวเกิดเสียชีวิตลง เจ็บป่วย พิกัดทุพพลภาพ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น วิธีการธนาคารออมสินที่ทางรัฐบาลจัดขึ้นจึงไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ที่ควร และต้องประสบกับความล้มเหลวในวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่กลุ่มคนงาน ประเภทขาดความรู้ (Unskilled Laborers) โดยทั่วไป

ระบบการผลัดภาระความรับผิดชอบให้แก่นายจ้าง (Employer's Liability)

ภายหลังจากระบบการออมทรัพย์ (Savings) เสื่อมความนิยมลงไม่นานนักได้เกิดระบบการผลัดภาระความรับผิดชอบให้แก่นายจ้าง (Employer's Liability) โดยที่นายจ้างทั้งหลายจะต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างของตนในการจ่ายเงินทดแทนให้เมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิกัดทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตลงในขณะทำงาน การที่รัฐบาลออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมก็เพื่อแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบต่อลูกจ้างมาให้แก่นายจ้าง และเป็น การเพิ่มความมั่นคงในการดำรงชีพ แก่ลูกจ้างโดยทั่วไป ดังนั้นในยุคนี้จึงเป็นบทบาทความ รับผิดชอบของนายจ้างในการที่จะดำเนินการฉดปณกิจสงเคราะห์แก่ลูกจ้างโดยตรง ซึ่งตามแนว ทางปฏิบัติได้เกิดปฏิกิริยาอย่างมากมายในหมู่นายจ้างตามประเทศต่าง ๆ บริเวณแถบตอนกลาง ของยุโรป แถบประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย ประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา และประเทศกลุ่มตะวันออก กลาง บรรดานายจ้างถูกบังคับให้ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายในอันที่จะจ่ายเงินทดแทน แก่ลูกจ้างเป็น ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายในการทำศพ เมื่อลูกจ้างเสียชีวิตลงในขณะทำงาน นายจ้างบางกลุ่ม ก็มีความรู้สึกรับผิดชอบ และยินดีที่จะจ่ายเงินสงเคราะห์บางส่วนนอกเหนือจากการจ่ายค่าแรง เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่คนงาน แทนการละเลยต่อสวัสดิภาพของลูกจ้างดัง เช่นที่เคยปฏิบัติ กันมาก่อน แต่ก็มีนายจ้างส่วนมากไม่เห็นด้วยและมีปฏิกิริยาโต้ตอบอย่างรุนแรงต่อกฎหมายการ จ่ายเงินทดแทนคนงาน (Workmen's Compensation Law)

เนื่องจากการผลัดภาระความรับผิดชอบในเรื่องการฉดปณกิจสงเคราะห์แก่นายจ้างเป็น ผลทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าต้องสูงขึ้น เพราะกฎหมายบังคับการจ่ายเงินทดแทนคนงาน ได้ระบุ จำนวนเงินที่ต้องชดใช้เป็นสวัสดิการตายตัว และมีอัตราค่อนข้างสูง นอกจากนี้ การอุตสาหกรรม

ในสมัยนั้นเพิ่งอยู่ในระยะต้นตัว และอยู่ในช่วงของการขยายตัว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่นายจ้าง หรือผู้ประกอบการโดยทั่วไปต้องใส่ใจเงินในการลงทุนในระยะเริ่มแรกสูงพอสมควรอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อต้องมาแบกรับภาระความรับผิดชอบต่อลูกจ้างอีกย่อมเป็นการหนักเกินไปสำหรับนายจ้าง ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ นายจ้างมักจะมีสิทธิพลเหนือลูกจ้างอยู่แล้ว นายจ้างจึงหาทางกักขัง หรือถ่วงแกงลูกจ้างคนงาน โดยไม่เป็นธรรมด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ นายจ้างพยายามใช้แรงงานของลูกจ้างให้คุ้มกับเงินเดือนค่าแรง และเงินสวัสดิการสงเคราะห์ที่ลูกจ้างจะได้รับในอนาคต เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วย พิการทุพพลภาพหรือเสียชีวิตลง คอมา เมื่อนายจ้างเห็นว่าลูกจ้างมีอายุมากขึ้นหรือ ใกล้จะหมดสมรรถภาพในการทำงาน หรือมีสุขภาพทรุดโทรม ก็จะถือโอกาสบีบบังคับให้ลูกจ้างลาออกจากงาน เพื่อนายจ้างจะได้ไม่ต้องจ่ายเงินสงเคราะห์สำหรับค่ารักษาพยาบาลสงเคราะห์ ในขณะที่ทำงานกับตน

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้กฎหมายการจ่ายเงินทดแทนคนงาน

(Workmen's Compensation Law) หรือการผลักดันภาระความรับผิดชอบให้กับนายจ้าง

(Employer's Liability) ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างใดในการที่จะช่วยเพิ่มสถานภาพความมั่นคงทางสังคมในด้านการฉาบปกิจสงเคราะห์ แก่ครอบครัวของลูกจ้างคนงานประเภทขาดความชำนาญ (Unskilled Laborers) ใดเลย

ระบบประกันภัยซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเอกชน (Private Insurance)

ต่อมาในราว ๆ กลางศตวรรษที่ 19 จึงเกิดระบบการประกันภัย แบบฉาบปกิจสงเคราะห์ ซึ่งมีการดำเนินงานในรูปของบริษัทเอกชน (Private Insurance) และเป็นไปในแบบการสงเคราะห์ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Mutual-Aid" ซึ่งเดิม การสงเคราะห์ร่วมกันนี้ มีมาช้านานแล้วตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 โดยเกิดขึ้นในรูปของกลุ่มสมาคมเล็ก ๆ ตามชนบท ในหมู่คนงาน และเครือญาติร่วมกัน นอกจากนั้นยังอยู่ในรูปของกลุ่มสมาคมสงเคราะห์ในกลุ่มวิชาชีพเดียวกันอีก ในบริเวณแถบเมืองแมดริด (Madrid) เรื่อยมาจนถึงกรุงโรม ซึ่งกลุ่มคนงานก่อตั้งเป็นสมาคมเล็ก ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกเมื่อเจ็บป่วย หรือเสียชีวิตลง ควบการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล และเงินสงเคราะห์ในการทำศพ เงินที่จ่ายเก็บจากสมาชิกในกลุ่มเป็น

งวค ๆ หรือทุกครั้งที่มีสมาชิกเสียชีวิต ในระยะแรก ๆ ครอบคลุมหรือหายาของสมาชิกที่ถึงแก่กรรมทุกรายก็ได้รับเงินค่าฌาปนกิจสงเคราะห์ แต่ต่อมาเงินค่าฌาปนกิจสงเคราะห์ที่หายาของสมาชิกผู้ตายควรจะมีสิทธิได้รับ ไม่เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันเอาไว้ เพราะเหตุว่าเมื่อสมาคมมีขนาดใหญ่ ก็จะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากขึ้น โอกาสที่จำนวนสมาชิกในสมาคมจะเสียชีวิตลงในปีหนึ่ง ๆ จึงมีมากขึ้น ดังนั้นสมาชิกที่เหลือ ก็จะต้องจ่ายเงินบ่อยครั้ง และเป็นจำนวนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกจึงเกิดความเห็นแก่ตัว และเมื่อหายา ต่อมาการจ่ายเงินให้แก่หายาของสมาชิกผู้เสียชีวิตลง นอกจากนี้สมาชิกอื่น ๆ ก็มีความรู้สึกว่าคุณจ่ายเงินสงเคราะห์ไปโดยไม่มีโอกาสได้เงินกลับคืนมาใช่เอง เพราะผู้อื่นที่จะได้เงินสงเคราะห์ไม่ใช่ตัวสมาชิก แต่เป็นหายาของสมาชิกผู้เสียชีวิต

ในระยะนี้เองที่เป็นเหตุให้ การฌาปนกิจสงเคราะห์ในหมู่คนงานกลุ่มย่อย ๆ ตามชนบทซบเซาลง เพราะสมาชิกเกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงเป็นผลให้รัฐบาลยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องของโดยออกกฎหมายวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เหล่านี้โดยมีการอนุมัติให้ดำเนินการเป็นราย ๆ รัฐบาลเข้าควบคุมปริมาณเงินสำรองและเงินสะสมต่าง ๆ ของสมาคม มีการควบคุมการคำนวณเงินผลประโยชน์ที่จะจ่ายแก่สมาชิก และมีการตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของสมาคม ทั้งนี้เป็นต้น

หลังจากนี้ไม่นานนักการฌาปนกิจสงเคราะห์จึงเปลี่ยนแปลงสภาพจากสังคมกลุ่มย่อย ๆ ตามชนบท มาอยู่ในลักษณะการดำเนินงานธุรกิจในรูปแบบหนึ่งของการประกันภัย หรือในราวต้นศตวรรษที่ 19 รัฐบาลในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปส่วนใหญ่ ได้ออกกฎหมายการก่อตั้งสำนักงานประกันภัย ซึ่งรวบรวมการฌาปนกิจสงเคราะห์เข้าไว้ด้วย มีการจดทะเบียนในรูปแบบบริษัทประกันภัย มีนายหน้าทำหน้าที่หาสมาชิกให้กับบริษัท และมีการดำเนินงานเป็นการค้ากำไรซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการประกันภัยแบบการฌาปนกิจสงเคราะห์ของบริษัทเอกชน (Private Insurance) เป็นต้นมา

ประเทศอังกฤษ<sup>4</sup> เป็นประเทศหนึ่งที่ได้เริ่มนำการอุปถัมภ์สงเคราะห์ในรูปแบบของการประกันภัย เข้าไปใช้โดยรัฐบาลไครางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับฐานะของประชาชนในแต่ละชั้นของสังคม มีการจ้างทหารเป็นนายหน้าเพื่อขายกรรมสิทธิ์ของการอุปถัมภ์สงเคราะห์ให้กับชาวบ้านตามชนบทต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เก็บเงินค่าบำรุงสมาชิกซึ่งวิธีการอุปถัมภ์สงเคราะห์ ได้เริ่มแพร่หลายเข้าไปในอเมริกา ยุโรป และประเทศต่าง ๆ ทั่วไปด้วย

ประวัติที่มาของการอุปถัมภ์สงเคราะห์ในรูปแบบของการประกันสังคม

จากวิวัฒนาการของระบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นแนวความคิดขั้นพื้นฐานและหัวใจสำคัญ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการอุปถัมภ์สงเคราะห์จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาประวัติการอุปถัมภ์สงเคราะห์ได้ ยิ่งอาจศึกษาประวัติเพิ่มเติมได้จาก ประวัติการประกันสังคมได้อีก เพราะการอุปถัมภ์สงเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคมซึ่งเกิดขึ้นในกลุ่มชาว<sup>5</sup>กรีกเมื่อ 300 ปีก่อนคริสตศวรรษ ซึ่งมุ่งปฏิบัติการตามหลักศาสนามากกว่าอย่างอื่น ต่อมาในสมัยโรมันได้มีการตั้งกิจการประกันภัยดำเนินงานในรูปแบบสมาคม (Collegia) การดำเนินงานของสมาคมนี้เป็นรากฐานของการประกันชีวิตอันหนึ่ง กล่าวคือได้มีการรวบรวมเงินไว้สมทบในการอุปถัมภ์สงเคราะห์ และสำหรับเพื่อการเจ็บป่วยของสมาชิก รวมทั้งบุคคลผู้มีเคราะห์กรรมต่าง ๆ ปรากฏว่าได้รับความนิยมจากประชาชนมาก จนต้องมีการตรากฎหมายขึ้นไว้ ซึ่งมีบัญญัติว่าสมาชิกจะถูกตัดจากสมาชิกภาพ และไม่ได้รับความช่วยเหลือ ถ้าไม่จ่ายเงินค่าสงเคราะห์หรือการเสียชีวิตนั้นเกิดจากการกระทำอัตวินิบาตกรรม และยังระบุไว้ให้สมาชิก อานขอสัญญาโดย

<sup>4</sup>International Labor Organization, Social Security (A Worker's Education Manual, 1958, pp. 5

<sup>5</sup>ชูเกียรติ ประมุขผล, คำบรรยายหลักการประกันชีวิต หน้า 9 - 10

ละเอียดยกก่อน เพื่อมิให้เกิดกรณีพิพาทกันในอนาคต ถ้าสงฆ์สมาชิกสามารถไต่ถามไต่กันที่  
เช่น ในสมัยจักรพรรดิ Hadrian แห่งเมือง Lanuvium เมื่อ 100 ปีก่อน  
คริสต์ศตวรรษ ซึ่งระบุในกฎหมายว่า

"บุคคลใดก็ตามที่เป็นสมาชิกของสมาคมต้องอ่านข้อความในสัญญาให้เข้าใจเสียก่อน  
เพื่อจะได้ไม่ต้องมาฟ้องร้องในภายหลัง หรือเพื่อจะได้ไม่เป็นข้อที่ทายาทจะมาโต้เถียงกันใน  
อนาคต"

และยังระบุไว้ด้วยว่า

"บุคคลใดที่ทำลายตัวเองไม่ว่าโดยวิธีใด ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยจาก  
สมาคม"

ในสมัยกลาง การประกันภัย ในรูปของการฌาปนกิจสงเคราะห์ได้แพร่หลายเข้ามา  
ในยุโรป และมีความเจริญมากซึ่งมีวิธีการที่คล้ายคลึงกับปัจจุบัน นอกจากนั้นการฌาปนกิจสงเคราะห์  
ยังเป็นจุดเริ่มต้นซึ่งนำไปสู่การประกัน ในรูปอื่น ๆ เช่น การประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิด  
จากการทำงาน การประกันสุขภาพและอนามัย นอกจากนี้ยังมีความก้าวหน้าไปอีก โดยผู้รับ  
ประกันยินยอมจ่ายเงินค่าเสียหายจากอัครคัลย เว้อับปาง เมื่อปลุกสัตว์ตายหรือถูกโจรกรรม  
จากนั้นหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการฌาปนกิจสงเคราะห์ได้สูญหายไปเป็นระยะเวลาหลายร้อย  
ปีต่อมา แต่ในขณะเดียวกัน การประกันภัยประเภทอื่น ๆ ก็เจริญคู่มากับการฌาปนกิจสงเคราะห์  
ซึ่งมีความเจริญมาตั้งแต่ครั้งอดีต

หลักฐานที่พอเชื่อถือได้ว่า ผู้รับประกันที่เป็นเอกชนได้ประกอบการฌาปนกิจสงเคราะห์  
มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 แต่มีน้อยมาก และธุรกิจก็ยังไม่เป็นที่นิยมในสมัยก่อน ๆ เพราะต่อมา  
กฎหมาย ในอิตาลีจากเหตุผลที่ว่า การฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรม เพราะ  
เป็นการเอาชีวิตมนุษย์มาเป็นเดิมพัน และประเทศอื่น ๆ ก็ออกกฎหมายห้ามประกอบการประกันภัย  
ในรูปการฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยเหตุผลเดียวกัน เช่น ในฝรั่งเศสไม่ยอมให้มีการประกันภัย  
จนกระทั่ง ค.ศ. 1820

Emerigon เขียนไว้ในปี ค.ศ. 1783 โจมตีการฉ้อโกงที่เรียกว่าเป็นการพนัน โดยกล่าวว่า "การพนันซึ่งถูกเรียกอย่างไม่ถูกต้องว่าเป็นการประกันนั้นเอง เพราะการประกันเป็นการตีราคามนุษย์ที่ไม่อาจประมาณได้"

ราว ๆ ปี ค.ศ. 1760 Pothier มีความเห็นว่า การฉ้อโกงที่เห็นชัดกับศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะลักษณะที่สำคัญของสัญญาประกันที่เอาประกันรับภาระที่จะจ่ายค่าที่ประมาณขึ้นของสิ่งที่เอาประกัน คือ ชีวิตของเสรีชน อันเป็นสิ่งที่ไม่อาจตีราคาได้ เช่นนี้จึงไม่อาจมีผลเป็นสัญญาประกันได้ แต่ Pothier ยอมรับว่าการประกันภัยแบบฉ้อโกงที่ของทาส ผู้ถูกกักตัวไว้เอาค่าไถ และผู้ถูกลักพาตัวอันตรายระหว่างเดินทางเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อศีลธรรม

การฉ้อโกงที่ในรูปแบบของการประกันชีวิตไม่ปรากฏว่าถูกห้ามในประเทศอังกฤษ แต่ก็ไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนเท่าใดนัก เพราะไม่มีสมาคมเพื่อรับประกันเลยจนกระทั่งปี ค.ศ. 1706 เมื่อมีการตั้ง <sup>6</sup>"Amicable Society for a Perpetual Assurance office" นโยบายของสมาคมก็เพียงแต่จะเก็บเงินบริจาคระจำปี จากสมาชิกทุกคนในจำนวนคงที่โดยไม่คำนึงถึงอายุหรือสภาพของสมาชิก และใช้เงินก่อนที่สะสมได้จ่ายให้แก่ทายาทของสมาชิกที่ตายตามส่วนอันสมควร (ตามสัดส่วน) ของเงินก่อนนั้น แต่ในปี ค.ศ. 1734 สมาคมกำหนดว่าจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกที่ตายนั้นไม่ต่ำกว่า 100 ปอนด์ ถึงแม้จะมีเงื่อนไขนั้น ก็ยังไม่ทำให้สมาคมได้รับความนิยมนอกจากประชาชน สมาคมแรกที่ตั้งขึ้นเพื่อการฉ้อโกงที่โดยมีหลักการอันเป็นรากฐานของการประกันชีวิตในรูปแบบของการฉ้อโกงที่รวมอยู่ด้วยในปัจจุบัน คือ "Equitable Assurance Society of London" ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1762 ซึ่งสมาคมนี้เป็นสถาบันแรกที่กำหนดให้จ่ายเงินเบี้ยประกันเปลี่ยนไปตามอายุและสภาพของผู้เอาประกัน

---

<sup>6</sup>Social Security (A worker's Education Manual), by International Labor Organization, 1958.



ต่อมาในระยะประมาณปี ค.ศ. 1883 - 1889<sup>7</sup> เจ้าชายบิสมาร์ก (Bismarck) นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศเยอรมัน (Imperial German Government) เป็นผู้ริเริ่มนำระบบประกันสังคม ซึ่งรวมการฃาปนกิจสงเคราะห์เข้าไว้ควยมาใช้เป็นคนแรกโดยจัดให้มีการประกันการเจ็บป่วยในปี ค.ศ. 1883 การประกันการทุพพลภาพและชราภาพในปี ค.ศ. 1889 พร้อมกันไปด้วย

ภายหลังที่ประเทศเยอรมันได้ประสบผลสำเร็จในการประกันสังคมประเภทต่าง ๆ มาใช้ไ้ไ้ไม่นานนัก ประเทศออสเตรียก็นำวิธีการประกันสังคมของประเทศเยอรมันไปใช้บ้างจนได้รับความสำเร็จเช่นกันและหลังจากนั้นอีกประมาณ 30 - 40 ปี ประเทศอังกฤษ ประเทศในภาคพื้นยุโรป รัสเซียและญี่ปุ่น ก็ได้นำวิธีการประกันสังคม ซึ่งรวมการฃาปนกิจสงเคราะห์ตามแบบอย่างของประเทศเยอรมันไปใช้ และได้รับผลสำเร็จอีกเช่นกันนับจากปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา การประกันสังคมก็ได้นำเข้าไปใช้ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา คานาดา และประเทศในหนึ่งเอเชียเพิ่มขึ้นโดยลำดับ

การประกันสังคมซึ่งเริ่มจากประเทศเยอรมันเป็นครั้งแรก เมื่อประมาณ 91 ปี ได้รับความนิยมจากประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทั่วโลก และได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มที่จากองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO) และสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association, ISSA) สถาบันนี้ไ้ไ้ทำการศึกษาวิจัย และจัดทำเอกสารทางวิชาการออกเผยแพร่การประกันสังคมจึงมีลักษณะเป็นวิทยการอย่างหนึ่งของโลก ในปัจจุบันและมีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานที่แน่นอน และรัดกุมในแบบสากลนิยม เช่นเดียวกับวิทยการแขนงอื่น ๆ

---

<sup>7</sup>ดูเกียรติ ประมุขผล, คำบรรยายหลักการประกันชีวิต

การประกันสังคม ในรูปการขาดงานหรือการประกันการตายนี้ ในแบบสากล ต้องเป็นการประกันแบบบังคับ (Compulsory) โดยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ถูกบังคับ หรือผู้ประกันตน (Insured Person) ออกเงินสมทบ (Contribution) และเมื่อสมาชิกเสียชีวิตลงทายาทก็มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefits) ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายซึ่งจะจ่ายเป็นเงินค่าจัดการศพส่วนหนึ่ง และเงินบำนาญตกทอดให้แก่ทายาทอีกส่วนหนึ่ง

เหตุผลและความจำเป็นที่เจ้าชายบิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศเยอรมันต้องนำการประกันสังคมเข้าไปใช้ในประเทศเป็นครั้งแรกก็เนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

1. หลังจากที่ประเทศเยอรมันได้ยุติการทำสงครามกับประเทศฝรั่งเศสในสงครามแฟรงโกปรัสเซียอันยาวนานนัก ประเทศเยอรมันก็ไครวรวบรวมรัฐต่าง ๆ เข้าเป็นอาณาจักร และต้องเข้ารับภาระในด้านการเศรษฐกิจและสังคมด้วย จึงได้เริ่มมีการปรับปรุงครั้งใหญ่ซึ่งเป็นระยะการพัฒนาประเทศ ประชาชนจึงยังอยู่ในฐานะที่จะต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

2. การพัฒนาของประเทศเยอรมันในระยะนั้นมุ่งที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างขนานใหญ่ และเอาจริงเอาจัง อันเป็นเหตุให้กิจการในคานนี้ขยายตัวกว้างขวางไปอย่างรวดเร็ว การใช้แรงงานเครื่องจักรแทนแรงงานคนนี้เป็นผลให้การทํามาหาเลี้ยงชีพของประชาชนประกอบด้วยภาวะการขาดของประเทศไทยได้ตกต่ำลงติดต่อกันหลายปี คุลย์การค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ สภาพการทางเศรษฐกิจจึงทรุดหนักลงตามลำดับ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะทางสังคม ประชาชนชาวเยอรมันต้องประสบกับปัญหาความยากจนและเดือดร้อนทั่วไป

3. จากสภาพแห่งความเดือดร้อนโดยทั่วไปนี้ ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยตัวเองได้ จึงก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง พรรคการเมืองโซเชี่ยลลิสต์ อันเป็นพรรคตรงข้ามกับพรรครัฐบาลได้ออกกวนบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นเวลานานถึง 5 ปี (ค.ศ. 1873 - ค.ศ. 1877) ตลอดจนเร่งเร้าให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงภาวะทางสังคมตลอดเวลา

เหตุการณืยุ่งยากดังกล่าวข้างต้น เจ้าชายบิสมาร์ค ตระหนักดีว่ารัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชากรทั้งชาติ จึงได้ตัดสินใจปฏิรูปการเศรษฐกิจของประเทศเยอรมันโดยเริ่มนำระบบประกันสังคมเข้ามาใช้พร้อมกันทันที

ส่วนเหตุผลและความจำเป็นของประเทศอื่น ๆ ที่นำการประกันสังคมเข้าไปใช้ในประเทศของตน ก็มีผลเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำและภาวะทางสังคมยุ่งยาก โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศทั้งหลายในยุโรปได้รับความกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก แทบทุกประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และภาวะทางสังคมยุ่งยากเช่นกัน การประกันสังคม จึงโคแพร่หลายเขาไปสู่ประเทศเหล่านั้นโดยรวดเร็ว หลายประเทศในยุโรปมีการประกันสังคมใช้โดยทั่วถึงกัน<sup>8</sup> อาทิเช่น ในฝรั่งเศสเริ่มการประกันสังคม เมื่อปี ค.ศ. 1910, ฮอลแลนด์ และสวีเดนเริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1913 อิตาลีและสเปน ปี 1919 เช็กโกสโลวาเกียเมื่อปี 1924 และอังกฤษ เมื่อปี 1925 ฯลฯ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและประเทศดนมสแกนดิเนเวีย นับว่ามี การประกันสังคมที่มีวิวัฒนาการก้าวหน้าที่สุด เมื่อการประกันสังคมแพร่หลายเข้าไปในประเทศต่าง ๆ ก็มีผลให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการฃาปนกิจสงเคราะห์กระจายสู่ประเทศเหล่านั้นด้วย

006057

<sup>9</sup>ทางกานสหรัฐอเมริกาความสนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคมเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1915 แต่เป็นการจัดการดำเนินการภายในรัฐต่าง ๆ กันเอง โดยไม่ได้รับความเอาใจใส่ช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง จึงไม่บังเกิดผลคืออะไรนัก จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1934 ในสมัยของประธานาธิบดีโรสเวลต์ อันเป็นระยะเวลาที่สหรัฐอเมริกา ต้องประสบวิกฤตติการทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและมีคนว่างงานเป็นจำนวนหลายลานคน ประธานาธิบดีโรสเวลต์ จึงได้เริ่มสนใจวิธีการดำเนินงานประกันสังคมซึ่งรวมถึงการฃาปนกิจสงเคราะห์เข้าไว้ด้วย โดยได้แต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเพื่อดำเนินการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งเสนอแนะเพื่อตราเป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับแรกออกมาใช้ในปี ค.ศ. 1935 ซึ่งเรียกว่า "Social Security Act 1935"

สำหรับประเทศในเอเชียกำลังอยู่ในระหว่างการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกันเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนเปลี่ยนงานอาชีพจากคานการเกษตรมาเป็นงานคานอุตสาหกรรมมากขึ้นซึ่งประชาชนส่วนมากมีรายโคประจำในรูปของเงินเคื่อนและคานแรงที่มีจำนวนจำกัด จึงได้รับ

<sup>8</sup>กรมประชาสงเคราะห์, การประกันสังคมในประเทศไทย หน้า 76

<sup>9</sup>พันเอกสุวรรณ พูลเจริญ, การประกันสังคมในประเทศไทย หน้า 8

ความเค็ดรอนในปัญหาการครองชีพ ดังนั้นการประกันสังคม จึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับประเทศในเอเชียมากขึ้น และในระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ใ้แนวโน้มวิธีการประกันสังคมเข้าไปใ้หลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน), สาธารณรัฐฟิลิปปินส์, สาธารณรัฐอินโดเนเซีย, ประเทศอินเดีย, ประเทศลังกา, ประเทศปากีสถาน, สหภาพพม่า, ประเทศอิหร่าน และประเทศอิสราเอล ฯลฯ

ในปัจจุบัน แม้ว่า การฉาปนกิจสงเคราะห์จะเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคมซึ่งกำลังเป็นที่นิยมและขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance) การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) และการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ฯลฯ แต่ความนิยมของการฉาปนกิจสงเคราะห์กลับลดน้อยลงจนหาได้ยากมากในต่างประเทศในทุกวันนี้ เพราะการฉาปนกิจสงเคราะห์จะดำรงอยู่ใ้คงอาศัยจำนวนสมาชิกประการหนึ่ง และเงินทุนอีกประการหนึ่ง ถ้าสมาชิกขาดอัตราอย่างต่ำตามที่กำหนดไว้และเงินทุนซึ่งรวบรวมจากสมาชิกมาสะสมไว้ไม่เพียงพอที่จะจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์แก่ผู้ที่ยังอยู่ในสมาชิกภาพ ย่อมจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่สถาบัน และแก่สมาชิกทุกคนโดยไม่มีทางแก้ไขและป้องกันได้เลย ซึ่งปัญหาในข้อนี้ ประเทศต่าง ๆ ประสบอยู่ในอดีตจนในปัจจุบันนี้การฉาปนกิจสงเคราะห์เกือบจะสูญจากโลกแล้ว แต่กลับเป็นที่นิยมอย่างมากในประเทศไทยปัจจุบัน

#### ประวัติการฉาปนกิจสงเคราะห์ในประเทศไทย

การฉาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในทวีปยุโรป แล้วขยายตัวไปยังทวีปอเมริกาและทวีปเอเชีย นั้น ได้สร้างความนิยมอย่างกว้างขวางมากในทวีปเอเชีย โดยเฉพาะในประเทศมาเลเซียและประเทศไทย ซึ่งการฉาปนกิจสงเคราะห์ใ้ถือกำเนิดมาในรูปของสมาคมและบริษัทมากที่สุด เป็นประวัติการณ์

## วิวัฒนาการของการฃาปนกิจสงเคราะห์ในประเทศไทย

การฃาปนกิจสงเคราะห์จัดค้าเนินการขึ้นในประเทศไทยมาช้านานแล้ว และเป็นที่นิยมแพร่หลายในหมู่ประชาชนตามชนบท ในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการฃาปนกิจสงเคราะห์มีรากฐานมาจากขนบธรรมเนียม และประเพณีดั้งเดิมของชาวไทย ชาวบ้านตามชนบทค้ากล่าวค้งยักถือเป็นธรรมเนียมสืบเนื่องมาโดยเคร่งครัด และเมื่อมีบุคคลหนึ่งบุคคลใดในท้องถิ่นถึงแก่วตายเพื่อนบ้านหรือบุคคลในละแวกเดียวกัน จะเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนา และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวของผู้ตายตามสัมพันธ์ภาพที่มีต่อกัน อันมีลักษณะเป็นการดอยที่ดอยอาศัยซึ่งกันและกัน

ครั้นเมื่อความเจริญแพร่เข้าไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ การฃาปนกิจสงเคราะห์ก็เริ่มมีวิวัฒนาการไปในทางที่ค้สูงขึ้นโดยลำดับ ในชั้นต้น บุคคลชั้นนำในท้องถิ่น อันได้แก สมภารเจ้าอาวาสตามวัดต่าง ๆ หรือค้ำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามตำบล และหมู่บ้านต่าง ๆ ได้จัดรวมกลุ่มประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือ และสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ในการจัดการศพและช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวผู้ตาย ซึ่งการค้าเนิงานในรูปค้ดังกล่าวนี้นิยมกันมากในบริเวณภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย แต่การอาศัยบุคคลคนเดียวเป็นผู้ค้าเนิงานนั้น ย่อมกระทำไคเพียงชั่วอายุของบุคคลนั้นเท่านั้น เพราะเมื่อบุคคลค้กล่าวตายลง ก็จำเป็นต้องจัดหาบุคคลอื่นเป็นที่ เชื่อถือของประชาชนให้เขามารับช่วงค้าเนิกิจการต่อไป ถ้าหาบุคคลใหม่ไคกิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ก็จะต้องไปค้วยความเรียบร้อย หากหาตัวบุคคลไคไคกิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ก็จะต้องช้งกกลง หรือค้องเลิกลมกิจการไป อันจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

ค้ั้งนั้นการฃาปนกิจสงเคราะห์จึงมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงจากการค้าเนิงานโดยบุคคลคนเดียวมาเป็น การค้าเนิกิจการโดยคณะบุคคล นั่นก็คือการจ้กตั้งเป็นสมาคมการกุศล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีคณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้บริหารงาน หรือค้าเนิกิจการในฐานะตัวแทนของสมาคม ซึ่งกฎหมายรับรองให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากสมาชิก ฉะนั้น บุคคลใดก็ตาม เมื่อไค้รับความไว้วางใจจากสมาชิกส่วนใหญ่ก็จะไค้รับแต่งตั้งให้เขามารวม

เป็นคณะกรรมการบริหารงานของสมาคม และได้มีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวสมาชิกให้เข้ามาเป็นกรรมการตามวาระ และความเหมาะสม กิจการดำเนินกิจสงเคราะห์ก็เริ่มมีความมั่นคงและดำเนินการเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น

ความนิยมของประชาชนอันมีต่อสมาคมการกุศลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินกิจสงเคราะห์ได้แผ่ขยายเพิ่มมากขึ้น บุคคลบางกลุ่ม ซึ่งเล็งเห็นประโยชน์จากการดำเนินการดำเนินกิจสงเคราะห์ก็เข้ามาในวงกรนี้ และวางวิธีการแสวงหาประโยชน์โดยจัดตั้งสมาคมตั้งกล่าวขึ้นดำเนินการและอาศัยรูปแบบของการประกันชีวิตแฝงเข้ามา จึงมีการจัดตั้งบริษัทตัวแทนของสมาคมการกุศล และมีการจัดตั้งสำนักงานสาขาขึ้นในต่างจังหวัด พร้อมกับส่งนายหน้าหรือตัวแทนออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อหาสมาชิก

วิธีการหาสมาชิกของบริษัทตัวแทนสมาคมการกุศลทำโดยการส่งนายหน้า หรือตัวแทน เข้าพบกับบุคคลชั้นนำตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อชี้แจงให้ทราบถึงหลักประกันในการตายของบุคคล และประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทน รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ตลอดจนประโยชน์อันเป็นส่วนแบ่งที่บุคคลชั้นนำในท้องถิ่นจะได้รับจากการหาสมาชิกให้แก่บริษัทตัวแทนสมาคมการกุศล ซึ่งตามหลักฐานปรากฏว่าบริษัทจะเรียกเก็บเงินค่าสมัครจากประชาชนรายละประมาณ 1,000 บาท และจ่ายค่าส่วนแบ่งให้แก่บุคคลชั้นนำในท้องถิ่นระหว่างร้อยละ 40 - 50 ของเงินค่าสมัคร

บริษัทและสมาคมเหล่านี้ ล้วนประกาศนโยบายเพื่อการกุศลทั้งสิ้น แต่ในทางการปฏิบัติได้กระทำไปโดยความมุ่งหมายในทางการค้าเป็นส่วนใหญ่ ผู้ดำเนินการจึงต้องแข่งขันกันหาสมาชิก หรือเพิ่มผลกำไรของคนเฒ่ามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อมีสมาชิกมากขึ้นเพียงใด จำนวนผู้ตายก็มากขึ้นเพียงนั้น ยิ่งเมื่อมีการรับสมัครสมาชิก โดยไม่จำกัดอายุ ควบความมุ่งหมายจะเร่งจำนวนสมาชิกให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็จะต้องจ่ายเงินค่าสงเคราะห์ศพมากขึ้นจนไม่มีขอบเขตจำกัดในที่สุดก็ถึงขีดอันตราย เมื่อไม่สามารถจะเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ศพจากสมาชิกที่ยังมีชีวิตอยู่ให้เพียงพอกับจำนวนเงินสงเคราะห์ที่คองจ่ายแก่ผู้ตาย จึงเกิดมีการร้องเรียนต่อทางราชการและมีข่าวอื้อฉาวทางสื่อมวลชนในระหว่างปี 2511 - 2512 โดยทั่วไปว่า สมาคมการกุศลหลอกลวงฉ้อโกงประชาชน หรือเรียกกันในระยะนั้นว่าสมาคมกินผี

## กฎหมายที่ควบคุมการฉ้อโกงการฉ้อโกงในประเทศไทย

เคยมีข้อถกเถียงกันอยู่เสมอว่า การฉ้อโกงการฉ้อโกงเป็นการประกันชีวิตหรือไม่ ฝ่ายที่คัดค้านจะควบคุมการฉ้อโกงการฉ้อโกงให้อยู่ในกรอบของกฎหมายโดยเคร่งครัด ก็ เห็นว่าเป็นการประกันชีวิตส่วนฝ่ายที่อยากจะให้การฉ้อโกงการฉ้อโกงคงเป็นอิสระต่อไป ก็ แย้งว่าเป็นการช่วยเหลือทางการกุศล ไม่ใช่เป็นการประกันชีวิต

การโต้เถียงกันในเรื่องนี้ได้กลายเป็นคดีขึ้นศาลยุติธรรม แดกกฎหมายที่ศาลนำมาใช้ พิจารณาสืบก่อน พ.ศ. 2510 ก็มีแต่เพียงพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึง ความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499

อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาได้ชี้ขาดในปัญหาที่โต้เถียงกันไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 637/2509 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2509 ดังนี้

1. การที่ตกลงจะใช้เงิน จำนวนหนึ่งแก่ผู้รับประกันภัย ในเหตุการณ์อันเป็นความ มรณะของผู้เป็น สมาชิก ในอนาคต และการจะใช้เงินจำนวนหนึ่ง แก่ผู้รับประกันภัยหรือไม่ ขอมออาศัย ความทรงชีพหรือมรณะของผู้เป็นสมาชิกนั้น เป็นการกระทำอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับ การประกันชีวิตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 861 และมาตรา 889 การกระทำ ดังนี้ ตามกฎหมายถือว่าเป็นการรับประกันภัยที่ควรได้รับอนุญาตจากระทรวงเศรษฐกิจ

2. ข้อที่อ้างว่า มีวัตถุประสงค์จะดำเนินการอันเป็นการกุศล หรือสงเคราะห์นั้น ต้องหมายถึงสงเคราะห์ ในทางที่ขอมอด้วยกฎหมายจะรวมถึงกิจการที่ไม่ขอมอด้วยกฎหมายไม่ได้

ในที่สุดศาลฎีกา ก็ได้พิพากษา ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการค้า ขยายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งเป็นเพียงโทษปรับ

ต่อมาทางราชการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนด ขอบเขต และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนสถานหนักถึงจำคุกและปรับ เช่น

"ห้ามมิให้บุคคลใดทำการ เป็นผู้รับประกันภัย โดยทำสัญญาประกันชีวิตกับบุคคลใด ๆ นอก จากจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองพันบาทตลอดเวลา ที่ยังฝ่าฝืนอยู่"

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2512 ได้มีคำแถลงการณ์ของกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์) เรื่อง "การเป็นสมาชิกสมาคมพาณิชย์" มีข้อความว่า

"ควยปรากฏว่ามีบุคคลจำนวนหนึ่ง ดำเนินการในรูปสมาคมหรือองค์การ ทำการโฆษณาชักชวนให้ประชาชนทั่วไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมหรือองค์การนั้น โดยกำหนดระเบียบการหรือเงื่อนไขไว้ว่าสมาคมจะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งเป็นค่าอาปนกิจสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ถึงแก่กรรม แต่สมาชิกดังกล่าวจะต้องจ่ายเงินให้แก่สมาคมจำนวนหนึ่งเป็นค่าสมัคร ค่าบำรุงและค่าบริการหรือเพื่อค่าใช้จ่ายอื่นใดตามที่จะได้กำหนดขึ้น และปรากฏว่าเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์อยู่เนื่อง ๆ ว่า เมื่อสมาชิกของสมาคมได้ถึงแก่กรรมลง สมาคมก็ไม่จ่ายเงินค่าอาปนกิจให้แก่สมาชิกตามสัญญาหรือข้อตกลงแต่ประการใด

กระทรวงเศรษฐกิจเห็นว่า การดำเนินการของสมาคมหรือองค์การดังกล่าวนั้นมีลักษณะเป็นการประกันชีวิตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 861 และมาตรา 889 แต่โดยที่สมาคมหรือองค์การดังกล่าวมิได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 สมาคมดังกล่าวจึงมีความผิดตามความในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ซึ่งขณะนี้กระทรวงเศรษฐกิจก็ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจเร่งดำเนินการคดีแก่สมาคมหรือองค์การอาปนกิจเหล่านั้นแล้ว"

เมื่อบริษัทและสมาคมอาปนกิจของเอกชน ถูกปราบควยอำนาจของกฎหมาย และถูกปราบควยคำแถลงการณ์ของกระทรวงเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องสลายตัวไปอย่างมากมาย แต่เมื่อได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 287 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 อนุญาตให้สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรแบ่งปันกันนั้น จัดระเบียบและดำเนินกิจการไคภายในความคุ้มครองของกฎหมาย การอาปนกิจสงเคราะห์จึงได้ถือกำเนิดมาในรูปสมาคมและบริษัทมากที่สุด ในประเทศไทยในขณะนี้ โดยที่คณะรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ปัจจุบัน) ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาว่าหนดหลักการ และยกร่างกฎหมายโดยพณา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ



คณะกรรมการชุดนี้ ได้กำหนดหลักการและวิธีควบคุมขึ้นไว้ตามลักษณะของการประกันภัยซึ่งมีอยู่ 2 ชนิด คือ

1. การประกันภัยแบบการค่า โคน้ำ การประกันชีวิตและการประกันวินาศภัย ซึ่งมีกฎหมายประกันชีวิต และกฎหมายประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ควบคุม และให้ความคุ้มครองประชาชนอยู่แล้ว คงให้อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์ปัจจุบัน) ตามเดิม

2. การประกันภัยแบบการสงเคราะห์ โคน้ำ การประกันสังคมทั้งในรูปบังคับและสมัครใจ และการประกันสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในรูปแบบสมาคม ซึ่งตรงกับคำว่าภาษาอังกฤษว่า MUTUAL-AID SOCIETIES ยังไม่มีกฎหมายควบคุมและให้ความคุ้มครองประชาชน จึงจำเป็นต้องจัดให้มีกฎหมายขึ้นเพื่อเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินงาน การให้ความคุ้มครองในสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน และป้องกันการหลอกลวงฉ้อโกงประชาชนดังกล่าวด้วย โดยอาศัยให้อยู่ในหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

เมื่อได้กำหนดหลักการ และวิธีการควบคุมขึ้นแล้ว คณะกรรมการก็ได้พิจารณา ร่างกฎหมายควบคุมสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์เสนอคณะรัฐมนตรี และได้มีมติรับหลักการพร้อมทั้งผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เมื่อได้มีการปฏิวัติขึ้นเสียก่อนร่างกฎหมายจึงต้องเสนอผ่านสภาบริหารของคณะปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อตราเป็นกฎหมายออกมาในรูปประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 287 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ ควบคุมการดำเนินงาน และฐานะการเงินของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นไป ผู้ที่ดำเนินการ เขาชายตามความหมายของการอาปนกิจสงเคราะห์จะต้องขอจดทะเบียนสมาคม และเมื่อได้รับอนุญาตจดทะเบียนจากนายทะเบียนแล้วจึงจะดำเนินการได้

ความหมายของการอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งได้กำหนดไว้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 287 มีใจความสำคัญคือเป็นกิจการที่บุคคลหลายคนตกลง เข้ากัน เพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกัน และกันในการจัดการศพ และสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลหนึ่งที่ตกลง เข้ากันนั้นซึ่งถึงแก่

ความตาย และมีได้ประสงค์จะหากำไรเพื่อแบ่งปันกัน หลังจากที่มิประกาศคณะปฏิวัติจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ได้มีผู้ยื่นขอจดทะเบียนเป็นสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์แล้วรวมทั้งสิ้น 857 ราย ในจำนวนนี้เป็นอาปนกิจสงเคราะห์ในเขตพระนคร-ธนบุรีจำนวน 153 ราย ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 704 ราย เป็นสมาคมผู้ขอจดทะเบียนต่างจังหวัด และได้ออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนอนุญาตให้ก่อตั้งเป็นสมาคมไปแล้ว 806 ราย

### รูปลักษณะของสถาบันอาปนกิจสงเคราะห์

ในสมัยก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 287 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ภายในความคุ้มครองของกฎหมายนั้น ได้มีสถาบันอาปนกิจสงเคราะห์ในรูปลักษณะต่างกันคือ

1. จัดเป็นหน่วยราชการโดยตรง เช่น เป็นหน่วยงานการอาปนกิจสงเคราะห์ของ กองทัพบก, กองทัพเรือ, กองทัพอากาศ, กรมตำรวจ หรือของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อสงเคราะห์ข้าราชการ และครอบครัวของข้าราชการโดยเฉพาะ
2. จัดเป็นหน่วยงานอาปนกิจสงเคราะห์ในองค์การของรัฐ เพื่อให้ความสงเคราะห์ พนักงานและครอบครัวของพนักงานในองค์การ เหล่านั้น เช่น การอาปนกิจสงเคราะห์ของ องค์การแก้ว ฯลฯ
3. จัดเป็นหน่วยงานอาปนกิจสงเคราะห์ในรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหมายจะสงเคราะห์ พนักงานในรัฐวิสาหกิจ ทำนองเดียวกับองค์การของรัฐ
4. จัดเป็นแผนกอาปนกิจสงเคราะห์ในสมาคมของผู้ประกอบการค้า และผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ เพื่อให้ความสงเคราะห์แก่สมาชิกของสมาคมโดยเฉพาะ
5. จัดเป็นแผนกอาปนกิจสงเคราะห์ในสมาคมของวัด เพื่อให้ความสงเคราะห์แก่สมาชิกของสมาคมโดยเฉพาะ
6. จัดเป็นสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ของเอกชน หรือบริษัทของเอกชน ซึ่งรับสมัครสมาชิกโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง

7. จัดเป็นบริษัทนายหน้าที่ได้รับค่าเนิงานให้แก่มหาสมาคมอาชีพกิจสงเคราะห์ของวัดหรือของเอกชนที่จัดตั้งไว้แล้ว

ในบรรดาสถาบันเหล่านี้ บริษัทหรือสมาคมอาชีพกิจสงเคราะห์ที่รับสมาชิกโดยทั่วไปและบริษัทนายหน้าที่ได้รับค่าเนิงานให้แก่มหาสมาคมอาชีพกิจสงเคราะห์นั้น โดยมากได้ดำเนินกิจการไปในลักษณะการดำเนินงานตามสมควรตาม ๆ กัน และทำให้สมาชิกซึ่งมีอยู่ทั่วไปตามจังหวัดต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อนไปควย

และเนื่องจากเหตุนี้ บริษัทประกันชีวิตบางบริษัท เห็นว่าระเบียบการประกันชีวิตแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว จะให้บริการได้เฉพาะบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกิน 55 ปี แต่ไม่อาจให้บริการแก่ผู้มีอายุมากกว่า 55 ปี ซึ่งปรารถนาจะสร้างหลักประกันในด้านการอาชีพกิจสงเคราะห์ได้ ดังนั้นบริษัทประกันชีวิต 4 แห่ง ซึ่งประกอบควย

1. บริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด
2. บริษัท ประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด
3. บริษัท อินเตอร์เนชันแนลไลฟ์อินชัวรันส์ ประเทศไทย จำกัด
4. บริษัท กรุงเทพประกันชีวิต จำกัด

บริษัทดังกล่าวทั้ง 4 บริษัทข้างตน จึงเริ่มเปิดแผนกสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (หรือการอาชีพกิจสงเคราะห์) ขึ้นอีกแผนกหนึ่งตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2507 เป็นต้นมา ซึ่งการดำเนินงานของบริษัท ประกันชีวิตเหล่านี้ มีลักษณะเป็นการค้าโดยตรง และรับสมัครสมาชิกโดยทั่วไปจากทุกอำเภอ และทุกจังหวัด

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานการอาชีพกิจสงเคราะห์นี้ เป็นงานที่จะนำอันตรายนามสู่ประชาชนที่ยากจะหาทางป้องกัน หรือแก้ไขได้ นานาประเทศต่างเล็งเล็งการดำเนินงานชนิดนี้จนเกือบหมดสิ้นแล้ว ส่วนในประเทศไทยยังมีความสนใจอยู่ และวิทยาการทางด้านนี้ยังล้ำสมัยต่างชาติถึงประมาณ 300 กว่าปี เพราะชาวไทยนิยมค่าเนิงานการอาชีพกิจสงเคราะห์ในปัจจุบัน แต่ชาวต่างชาตินิยมทำกันเมื่อ 300 ปีก่อน และได้รับความนิยมน้อยมากมา ในประเทศไทย จนปัจจุบันมีสมาคมจัดตั้งถึง 857 สมาคมและมีบริษัทประกันชีวิตดำเนินการนี้ถึง 4 บริษัทใหญ่ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาปัญหาจากการดำเนินงาน และวิธีแก้ไข ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป