

## บทที่ 2

### การประกันสังคม

#### ความนำ

ทฤษฎีการเมืองพยายามให้คำอธิบายมูลเหตุการเกิดขึ้นของรัฐ สาเหตุที่ทำให้มนุษย์ก่อตั้งเป็นชุมชนอาศัยอยู่ร่วมกัน เป้าหมายการดำรงอยู่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ของรัฐ และเอกชน ฯลฯ คำอธิบายเหล่านี้เป็นเครื่องมือช่วยให้มนุษย์เข้าใจความเป็นอยู่ของตนเอง และสิ่งแวดล้อมโคซัคเจนขึ้นเป็นลำดับ และแนวคิดที่ก้าวหน้าหลายประการมีส่วนผลักดันให้สังคมเปลี่ยนแปลงรุดหน้าไปควย

แนวคิดเรื่องหน้าที่บทบาทของรัฐบาลในสมัยก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมเน้นเพียงเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการป้องกันรัฐมิให้อุบัติรัฐอื่นรุกรานแนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคม ที่อธิบายการเกิดขึ้นของรัฐบาลว่า เป็นผลมาจากการตกลงร่วมมือกันของคนที่มาอยู่ร่วมกันในชุมชน และสถาปนารัฐบาลขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกัน ครั้นเมื่อรัฐมีพัฒนาการขึ้นพร้อมกับการขยายตัวเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่(modern nation-state) ที่มีอาณาเขตแน่นอนและมีรัฐบาลกลางซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของรัฐดังเช่นปัจจุบันนี้ แนวคิดที่ก่อตัวและพัฒนาขึ้นมาพร้อมๆกันคือ แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความมั่นคงทางสังคมหรือความมั่นคงในการดำรงชีวิตของพลเมืองนั่นเอง ความคิดนี้แม้จะมีข้อโต้แย้งในทางปรัชญา แต่ประเทศส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือประเทศที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยต่างก็ยอมรับและถือเป็นการะรับผิดชอบในทางปฏิบัติของรัฐ

#### ความมั่นคงทางสังคมกับการประกันสังคม

(social security and social insurance)

ความมั่นคงทางสังคม มีแนวความคิดพื้นฐานว่า คนเราจะดำรงชีวิตเป็นปกติสุขได้ ต้องมีปัจจัยเอื้ออำนวยที่จำเป็นในการดำรงชีพ อย่างน้อยต้องมีอาหารที่มีคุณค่าเพียงพอในการบำรุงเลี้ยงชีวิต เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรครวมทั้งการรักษาพยาบาล หาก

ขาดแคลนสิ่งจำเป็นเหล่านี้ก็จะเกิดความเดือดร้อน และก่อผลกระทบกระเทือนความสงบสุขของสังคมส่วนรวมได้ เมื่อคนเราได้รับปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพเพียงพอ ความเดือดร้อนทุกข์ยากทั้งหลายย่อมบรรเทาเบาบางลง ความฉิบหายหรือการกระทำที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคมย่อมจะลดน้อยลงไปด้วย กล่าวอย่างสั้นๆก็คือ เมื่อคนเราได้รับหลักประกันความมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางสังคมตามมา

การดำรงชีวิตของคนเราไม่มีความแน่นอน โดยเฉพาะในสังคมสมัยใหม่ที่มีโอกาสความเล็งภัยมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและวิทยาการทันสมัยทั้งหลาย เพราะหวั่นภัยพิบัติที่ไม่คาดคิดอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อาทิ โรคภัยไข้เจ็บ อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ การพิการทุพพลภาพ การว่างงาน ฯลฯ หรือภาวะปกติที่ทุกคนต้องประสบ เช่น ความชราและความตาย ดังคำสอนในพุทธศาสนาที่ว่า ชีวิตของคนเราก็คงเช่นเดียวกับสรรพสิ่งที่เป็นอนิจจังไม่เที่ยงแท้แน่นอน ในอดีตการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมีอยู่ในระบบเครือญาติและชุมชนขนาดเล็ก เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปความผูกพันทางเครือญาติลดน้อยลงชุมชนขยายตัวใหญ่มากขึ้นในสังคมเมืองการช่วยเหลือกันอย่างเช่นในอดีตก็สูญหายไปเลย เมื่อเป็นเช่นนี้การสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตจึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยจัดให้มีระบบความมั่นคงทางสังคมเข้ามาโอบอุ้มช่วยเหลือแก่บุคคลที่ต้องเผชิญเคราะห์กรรมภัยพิบัติ เป็นการบรรเทาความทุกข์เดือดร้อนต่อคนยากเป็นเบา

วัตถุประสงค์พื้นฐานของระบบความมั่นคงทางสังคม คือการจรรโลงไว้ซึ่งการกินที่อยู่ดีของประชาชน อย่างน้อยที่สุดก็จะมีรายได้และบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพอย่างเพียงพอในระบบเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินตราอย่างในปัจจุบัน<sup>1</sup> เมื่อพิจารณาจากแง่มุมทางเศรษฐกิจ ระบบความมั่นคงทางสังคมส่งเสริมให้วงจรทางเศรษฐกิจหมุนเวียนไปได้อย่างราบรื่น กล่าวคือ ช่วยรักษาอำนาจซื้อของประชาชนที่ประสบเคราะห์กรรมภัยพิบัติซึ่งทำให้ทองขาดรายได้ไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง อำนาจซื้อนี้มีส่วนช่วยให้สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นยังคงไหลเวียนไปได้ ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนนี้จะมีใช้สุริยโคกหลักของสังคมในขณะใดขณะหนึ่งก็ตาม จึงมีผู้รูปร่างท่านให้ทัศนะว่า แท้ที่จริงแล้วระบบความมั่นคง

<sup>1</sup> William Haber and Wilbur J. Cohen, Social Security : Programs, Problems and Policies (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc., 1960), p. 5.

ทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั่นเอง<sup>2</sup>

การดำเนินงานตามหลักการความมั่นคงทางสังคม แยกออกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ ตามลักษณะของกิจกรรมเชิงนโยบายของรัฐ ได้แก่ การประกันสังคม (social insurance) การสังคมสงเคราะห์ (social assistance) และการสวัสดิการสังคม (social welfare)<sup>3</sup>

การประกันสังคม คือโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวแบบหนึ่งซึ่งรัฐจัดดำเนินการขึ้น โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ หลักการสำคัญอยู่ที่จัดให้ประชาชนช่วยตนเอง ช่วยครอบครัวและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการออมเงินรายไค้ประจำตามความสามารถสะสมไว้ในกองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วยออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ กองทุนนี้มักเป็นกองทุนอิสระไม่ถือว่าเป็นงบประมาณของรัฐและการดำเนินการส่วนใหญ่มักกระทำโดยการออกกฎหมายบังคับ

กองทุนประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ที่อยู่ในข่ายของการประกัน เมื่อเข้ากรณีเงื่อนไขตามประเภทของการประกันที่กำหนด ประเภทของการประกันที่นิยมถือกันว่าเป็นหลักการประกันสังคมมี 8 ประเภท ได้แก่ การประกันการเจ็บป่วย (sickness insurance) การประกันการคลอดบุตร (maternity insurance) การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (employment injury insurance) การประกันการพิการทุพพลภาพ (invalidity insurance) การประกันชราภาพ (old-age insurance) การประกันมรณกรรม (death insurance) การประกันการว่างงาน (unemployment insurance) และการประกันช่วยเหลือครอบครัว (family allowances insurance)

<sup>2</sup> George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976), p.9.

<sup>3</sup> Ibid., pp.9-10. และกรมประชาสงเคราะห์, ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สดานสงเคราะห์พิมพ์ปากเกร็ด, 2518), หน้า 1.

การสังคมสงเคราะห์ เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั่วไปใน ส่วนที่เกี่ยวกับหลักการสงเคราะห์ เช่นการสงเคราะห์คนพิการ เด็กโรที่ทิ้งคนชราที่ไร้ผู้อุปการะ การบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า ฯลฯ เป็นต้น

การสวัสดิการสังคม เป็นการให้บริการทางสังคมในบางเรื่องตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า แสมป์แลกอาหาร (food stamps) เป็นต้น

ความแตกต่างสำคัญระหว่าง การประกันสังคมกับการสังคมสงเคราะห์หรือการสวัสดิการสังคมอยู่ที่ว่า การประกันสังคม บุคคลที่จะได้รับประโยชน์ต้องร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาที่มีรายได้ และกองทุนจะให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดกรณีหรือภัยที่อยู่ในเงื่อนไขตามประเภทของการประกันที่กำหนดไว้ ส่วนการสังคมสงเคราะห์หรือการสวัสดิการสังคม รัฐบาลให้การช่วยเหลือโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของรัฐทั้งสิ้น ผู้ได้รับการสงเคราะห์ไม่จำเป็นต้องร่วมออกเงินสมทบ แต่ต้องได้รับการทดสอบรายได้หรือความยากจน (means test) ว่ามีความยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้จริงหรือไม่<sup>4</sup> ดังนั้น การประกันสังคมจึงเป็นการประกันรายได้ของประชาชนในระยะยาว มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในยามประสบภัยพิบัติ หมายเป็นการสังคมสงเคราะห์ที่ประชาชนรอคอยแต่การช่วยเหลือจากรัฐ แต่อย่างใดไม่

#### กำเนิดและหลักการประกันสังคม

การแสวงหาความมั่นคงในการดำรงชีวิต ดูเหมือนจะเป็นกิจกรรมอย่างแรกๆของพวกเรา นอกเหนือไปจากการหาอาหารมาบริโภคเพื่อให้มีชีวิตอยู่รอด ความรู้สึกต้องการความมั่นคงในการมีชีวิตอยู่อาจเป็นสัญชาตญาณที่ฝังลึกอยู่ในจิตใจของคนซึ่งเป็นแรงผลักดันให้คิดค้นหาวิธีการต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีคนอื่นให้ความช่วยเหลือเมื่อตนเองต้องเผชิญเคราะห์กรรมหรือภัยพิบัติ วิธีการเหล่านี้มักจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในสังคมชุมชน บรรพกาลที่ยังไม่มีรัฐ ทุกคนที่อยู่รวมกันในชุมชนจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่นการหาอาหาร การป้องกันภัยรุกราน ในสังคมศักดินา ความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับบ่าวไพร่ กำหนดให้บ่าวไพร่

<sup>4</sup> กรมประชาสงเคราะห์, ปัญหาประกันสังคม (ธนบุรี : โรงพิมพ์สดานสงเคราะห์ หนิงปากเกร็ด, 2523), หน้า 26.

ทำงานรับใช้เจ้านาย ในขณะที่ด้วยกันเจ้านายจะต้องดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของข้าว่าไพร่ตาม  
สมควรควย ในสังคมหมู่บ้านชนบท ในอดีตระบบครอบครัวและเครือญาติมีส่วนจรรโลงให้คน  
ในชุมชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต เอื้อเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งในยามปกติและในเวลา  
ที่เกิดปัญหา<sup>5</sup>

เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบเศรษฐกิจแบบใช้เงินตรา  
มีการผลิตทางอุตสาหกรรม ชาวชนบทได้เคลื่อนย้ายหลั่งไหลไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม  
เพิ่มมากขึ้นแหล่งชุมชนขยายตัว เป็นเมืองขนาดใหญ่ดังเช่นที่เกิดขึ้นในยุโรปเมื่อประมาณร้อยกว่าปี  
ที่ผ่านมา คนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต้องประสบความยากลำบากจากการทำงาน  
ค่าจ้างต่ำ ไม่มีสวัสดิการ และยังคงเผชิญกับปัญหาการถูกไล่ออกจากงาน การพึ่งพาความช่วยเหลือ  
จากครอบครัวเครือญาติเป็นไปได้อาก อาจเนื่องจากอยู่ห่างไกลกันหรือต่างก็ประสบปัญหาใน  
ทำนองเดียวกัน ประกอบกับในขณะนั้นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสังคมนิยมของคนงานกำลังเฟื่องฟู  
รัฐบาลหลายประเทศให้ความสนใจปัญหานี้และยื่นมือเข้ามาแก้ไข เยอรมันก็เป็นประเทศแรกที่  
รัฐบาลซึ่งขณะนั้นนำโดยนายกรัฐมนตรีเจ้าชายบิสมาร์ก (Bismark) ได้ออกกฎหมายประกัน-  
สังคมในปี ค.ศ. 1881 (พ.ศ. 2424) ดำเนินการโดยจัดให้มีกองทุนกลางที่เรียกเก็บเงิน  
จากลูกจ้างคนงาน นายจ้างและรัฐบาลรวมออกสมทบ ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสุขภาพ  
อนามัย การพิการทุพพลภาพ และบำนาญชราภาพ ความมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐบาลในการออก  
กฎหมายนี้ เป็นความมุ่งหมายทางการเมืองมากกว่าความมุ่งหมายทางสังคม กล่าวคือต้องการ  
หันเหขบวนการของคนงานจากลัทธิสังคมนิยมให้มาจรรวมกับค็อระบบกษัตริย์ เพราะในช่วงเวลา  
เดียวกันนั้นเองรัฐบาลได้ออกกฎหมายปราบปรามฝ่ายสังคมนิยม คนงานจึงยังเกิดความไม่พอใจ  
รัฐบาลและเลยเถิดไปถึงการคัดค้านโครงการประกันสังคมที่รัฐบาลกำลังริเริ่มด้วย พร้อมกันนั้นคนงาน  
ก็ได้รวมมือกันออกทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือกันเอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ.  
2426) รัฐบาลจึงได้เริ่มใหม่ด้วยการออกกฎหมายประกันสุขภาพ ในปีต่อมาจึงออกกฎหมาย  
คุ้มครองการประสบอุบัติเหตุ หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) ออกกฎหมายประกัน

<sup>5</sup> ชาวบ้านชนบทไทยในอดีตมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทุกด้าน รายละเอียดดูใน  
ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, พิมพ์ครั้งที่ 2 (ธนบุรี : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์,  
2528), หน้า 33-35.

พิการทุพพลภาพและชราภาพ<sup>6</sup> ในเวลาต่อมาความคิดการประกันสังคมได้แพร่ไปทั่วยุโรป อเมริกา และประเทศในเอเชีย

ศาสตราจารย์ บุญชนะ อัครดากร ได้อธิบายหลักการประกันสังคมไว้ว่า

การประกันสังคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อตนเองเป็นหลักใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ มีผลเป็นการรวมมือระหว่างกลุ่มชนที่จะยอมรับภาระและรับสงเคราะห์รวมกัน โดยบริจาคเงินเป็นคราวๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้อนุรักษ์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หลักของการประกันสังคมมีอยู่ว่า จะคงอยู่ด้วยหลัก กฎการเฉลี่ย (Law of Average) ในระหว่างผู้เอาประกันทุกคน และจะคงให้การเฉลี่ยนั้นเป็นไปโดยสม่ำเสมอ ในเมื่อมีผู้เอาประกันภัยรวมกันอยู่ จำนวนมาก กฎการเฉลี่ยนี้เป็นทฤษฎีของการกระจายความเสียหายในกลุ่มชนนั้น (Theory of distribution of losses and elimination of risks) และในขณะเดียวกันก็มีผลเป็นการลดและทำให้หมดไปซึ่งการเสียหายต่างๆด้วย<sup>7</sup>

ตามหลักการนี้บุคคลที่จะเข้ามาอยู่ในข่ายประกันสังคมจึงต้องเป็นผู้ที่มีรายได้และผูกพันกับโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะร่วมเฉลี่ยความเสียหายที่จะเกิดขึ้น กล่าวคือ ความเสียหายหรือภัยพิบัติจะไม่เกิดขึ้นแก่คนจำนวนมากทั้งหมดในคราวเดียวกัน แต่จะเกิดแก่บางคนเท่านั้น คนอื่นๆที่ไม่ได้รับภัยพิบัติถือว่าได้ร่วมช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินให้แก่กองทุนเป็นประจำแล้ว ต่อเมื่อภัยเกิดขึ้นแก่คนเองบ้าง คนอื่นๆก็จะถือปฏิบัติอย่างเดียวกัน ดังนั้น หลักการประกันสังคมจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสัญญาประชาคมที่ว่า ทุกคนเสมือนได้ให้สัญญาไว้ต่อกันและกันว่า จะร่วมกันช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อันเนื่องจากภัยพิบัติระหว่างกัน และสาระของการประกันสังคมก็คือการประกันรายได้ของบุคคลว่าจะมีรายได้เลี้ยงตนเองอย่างสม่ำเสมอแม้ในยามที่ประสบเคราะห์กรรมจนไม่สามารถทำงานได้

ผู้มีรายได้ในปัจจุบัน ประกอบอาชีพหลายอย่างแตกต่างกัน เช่น ลูกจ้างคนงาน นายจ้าง ข้าราชการ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ชาวประมง ฯลฯ การเริ่มต้นโครงการ

<sup>6</sup> Rolf Neuhaus, Social Security (Bonn : Friedrich Ebert Stiftung, 1979), pp. 15-18.

<sup>7</sup> บุญชนะ อัครดากร, "แนวปรัชญาในการประกันสังคม" ใน ประกันสังคม, กรมประชาสงเคราะห์ (นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2517), หน้า 4.

ประกันสังคมจึงต้องกำหนดว่าจะครอบคลุมบุคคลกลุ่มใดก่อน โดยทั่วไปมักนิยมเริ่มที่ลูกจ้าง  
 คนงานเพราะเป็นผู้มีรายได้นับแต่เป็นจำนวนไม่มากนัก และมีสวัสดิการไม่แน่นอน  
 ขึ้นอยู่กับนายจ้างแต่ละราย หลักการประกันสังคมจึงมักกำหนดให้นายจ้างมีส่วนร่วมออกเงิน  
 สมทบในกองทุนประกันสังคมด้วย และในบางกรณีรัฐบาลก็มีส่วนร่วมในการออกเงินสมทบเช่น  
 เดียวกัน เพราะเป็นโครงการที่รัฐจัดให้มีขึ้น

### การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในนโยบายประกันสังคม

คนเรามักพยายามแสวงหาสิ่งมีคุณค่า (values) มาครอบครอง หรือต่อสู้แข่งขัน  
 เพื่อให้ได้สิ่งมีคุณค่าให้มากที่สุด แต่สิ่งมีคุณค่าคืออะไร คำตอบอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละสภาพ  
 สังคมวัฒนธรรมและค่านิยมของแต่ละคน สำหรับแฮโรลด์ ลาสเวลล์<sup>8</sup> ได้ให้ข้อเสนอว่าสิ่งมี  
 คุณค่าที่คนเราแสวงหามี 8 ประการได้แก่ อำนาจ (power) ความรู้แจ้งในสรรพสิ่ง  
 (enlightenment) ความมั่งคั่งร่ำรวย (wealth) ความเป็นอยู่ดี (well-being)  
 ความชำนาญ (skill) การเป็นที่รักใคร่ชื่นชมของคนอื่น (affection) การได้รับความ  
 ยกย่องนับถือ (respect) และความเป็นผู้มีคุณธรรม (rectitude) คนแต่ละคน  
 อาจไม่ต้องการคุณค่าเหล่านี้ทั้งหมดทุกประการ แต่ก็ต้องมีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง  
 ผสมผสานกันและนโยบายสาธารณะทั้งหลายก็คือการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าเหล่านี้นั่นเอง

นโยบายประกันสังคมมีแบบอย่างกลไกในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าเช่นเดียวกับนโยบาย  
 สาธารณะประเภทอื่นๆ กลไกในการจัดสรรนี้ประกอบด้วยภารกิจหรืออำนาจจากบุคคลกลุ่มหนึ่ง  
 หรือหลายกลุ่ม หรือแม้กระทั่งจากรัฐบาลเองมารวมกันเข้าเป็นกองทุนกลางเรียกว่ากองทุน  
 ประกันสังคมหรืออาจใช้ชื่ออื่นก็ได้ กองทุนนี้มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดสิ่งมีคุณค่าซึ่งจะถูกจัดสรร  
 ออกไปว่าจะมีอะไรบ้างและจัดสรรให้แก่ใคร สิ่งมีคุณค่าในที่นี้ก็คือ ประเภทของการประกัน  
 และประโยชน์ทดแทนซึ่งจะเอื้ออำนวยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีที่ตนเอง ทั้งนี้มีข้อสมมติพื้นฐานว่า  
 การมีหลักประกันมั่นคงในการดำรงชีวิต เช่นได้รับการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย การมีรายได้  
 เลี้ยงชีวิตในยามประสบเคราะห์กรรมหรือยามชราทำงานไม่ได้ ฯลฯ เหล่านี้เป็นวิธีการส่งเสริม

<sup>8</sup> Lasswell, A Pre - View of Policy Sciences , p.18.

ความเป็นอยู่ที่ดีแก่คนในสังคมและช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ถึงกระนั้นอาจมีข้อโต้แย้ง  
ได้ว่าทำให้แรงจูงใจในการทำงานของคนลดน้อยลง ส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศที่ยังไม่มีโครงการประกันสังคมและอยู่ระหว่างการพิจารณาเริ่มให้มี  
ขึ้นดังเช่นประเทศไทย มีคำถามเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาคือ เหตุใดจึงต้องมีนโยบายประกัน  
สังคม หรืออีกนัยหนึ่งปัญหาหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชนคืออะไร ประชาชนมี  
หลายกลุ่มหลายอาชีพทั้งใกล้ไกลแล้ว เมื่อสามารถชี้ได้ว่าประชาชนแต่ละกลุ่มมีปัญหาอย่างไร  
หากต้องนำนโยบายประกันสังคมมาแก้ปัญหา คำถามที่ตามมาคือ จะเริ่มโครงการประกันสังคม  
แก่ประชาชนกลุ่มใดก่อน สำหรับปัญหาในตัวของมันเองก็มีไม่น้อยเช่น ฝ่ายใดมีหน้าที่  
ต้องออกเงินสมทบในกองทุน จำนวนมากน้อยเท่าใด ประเภทการประกันและประโยชน์ทดแทน  
ควรมีอะไรบ้าง จักรระบบบริหารควบคุมอย่างไร ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะเป็นปัญหาทางด้าน  
เทคนิคในการคำนวณทางสถิติแล้ว ยังเป็นปัญหาในเชิงการเมืองอีกด้วย กล่าวคือสะท้อนให้  
เห็นการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น  
หากจะเริ่มการประกันสังคมที่กลุ่มลูกจ้างคนงานก่อน การจ่ายเงินสมทบก็ต้องมาจากลูกจ้าง  
คนงานฝ่ายหนึ่งและนายจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง ปัญหาคือ ลูกจ้างเสียประโยชน์เพราะต้องจ่ายเงินสมทบ  
แต่จะได้ประโยชน์เพราะได้รับประโยชน์ทดแทน แต่ขึ้นกับว่าจะมีการประกันประเภทใด อย่างไร  
ก็ตาม ในฝ่ายลูกจ้างเองก็มีหลายกลุ่มมีทั้งกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการอย่างพอเพียงจากนายจ้าง  
ของตนอยู่แล้ว เช่น กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างเอกชนในกิจการขนาดใหญ่บางแห่ง  
และกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างของตนเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้เลยก็มี ดังนั้น ภายใน  
กลุ่มลูกจ้างเองจึงมีทั้งพวกที่มีส่วนได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์แตกต่างกัน สำหรับฝ่ายนายจ้าง  
ก็เช่นเดียวกันมีหลายระดับ การได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ จึงมีแตกต่างกันไป ส่วนฝ่าย  
รัฐบาลการที่จะต้องจ่ายเงินสมทบด้วย ย่อมทำให้ต้องจัดสรรเงินงบประมาณจากส่วนอื่นมาใช้จ่าย  
เป็นภาระผูกพันเงินงบประมาณทุกปี แต่การจัดให้มีโครงการประกันสังคม โดยรัฐบาลออก  
เป็นกฎหมายบังคับ ย่อมหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบไม่ได้ รวมทั้งด้านการเงินด้วย ดังนั้น  
ทุกกลุ่มและองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ จึงอยู่ในฐานะที่จะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์  
ไม่เหมือนกัน อีกประการหนึ่ง ทัศนคติความเข้าใจต่อปัญหาเหล่านี้ก็ย่อมแตกต่างกันได้ขึ้นอยู่กับ  
การรับรู้ผลประโยชน์ บรรทัดฐานและค่านิยมของแต่ละฝ่าย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาในระหว่าง  
ที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายประกันสังคมในปี ค.ศ. 1935 ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งสนับสนุนและ  
คัดค้านต่อการออกกฎหมายประกันสังคม เช่น ผู้นำธุรกิจคัดค้านการประกันชราภาพโดยให้เหตุผล

ว่า เป็นการทำลายการริเริ่มและการสะสมของตน ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนให้เหตุผลว่า เป็นการให้ความสุขยามชราแก่คนชราอเมริกันหรือในเรื่องการประกันการว่างงานก็มีผู้คัดค้านเพราะเกรงว่าจะไม่มีใครทำงาน ส่วนผู้สนับสนุนว่าจะช่วยคนทำงานอุตสาหกรรมรอดพ้นจากความทุกข์ยากในยามที่ทองตกงาน<sup>9</sup> ดังนั้น การที่ประเทศไทยโคตพยายามริเริ่มนโยบายประกันสังคมมานานกว่า 30 ปี จนถึงขณะนี้ยังไม่อาจกำหนดนโยบายให้ชัดเจนแน่นอนลงไปได้ จึงน่าสนใจว่า กลุ่มและองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมองปัญหาและชี้ปัญหาเหล่านี้ออกมาอย่างไร ตลอดจนมีการต่อสู้แข่งขันในการชี้ปัญหาในลักษณะใด

### สรุป

หลักการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐจัดขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ภัยการให้ มีกองทุนกลางซึ่งระดมเงินมาจากผู้ที่อยู่ในข่ายประกัน นายจ้างและในบางกรณีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบด้วย โดยกำหนดเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับ กองทุนนี้จะให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้อยู่ในข่ายประกันเมื่อต้องประสบเคราะห์กรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแล้วแต่จะกำหนดให้มีการประกันประเภทใดบ้างอันได้แก่ กรณีการเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน พิการทุพพลภาพ ชราภาพ การเสียชีวิต การว่างงาน และการช่วยเหลือครอบครัว นโยบายประกันสังคมจึงย่อมมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ เพราะต้องมีการเรียกเก็บเงินสมทบมารวมไว้ในกองทุนกลาง และจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ผู้ที่อยู่ในข่ายประกันเป็นประโยชน์ทดแทน ปัญหาสำคัญคือ ฝ่ายใดควรต้องจ่ายเงินสมทบมากน้อยเท่าใดและประเภทการประกันควรมีอะไรบ้าง สิ่งนี้คือปัญหาของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าภายใต้กลไกของนโยบายประกันสังคม และเป็นปัญหาที่กลุ่มและองค์การที่เกี่ยวข้องอาจชี้ปัญหาแตกต่างกันได้.

<sup>9</sup> ชาร์ลส์ ไอ. ซอท์แลนด์, การประกันความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา แปลโดย สุภัทรา สุภาพ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2513), หน้า 35.