

การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย



นาย สันโทษ เต็มแสงเลิศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-567-568-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012832

i 10297261

POLITICS OF INITIATION IN THAI SOCIAL INSURANCE POLICY

Mr. Sandod Themsawaenglert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

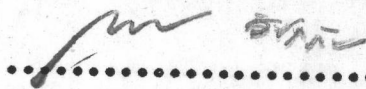
1987

ISBN 974-567-568-7

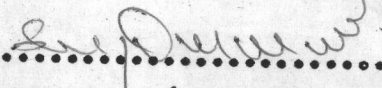
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย
โดย นาย สันโทษ เต็มแสงเลิศ
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน

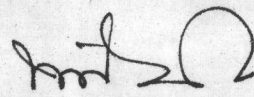


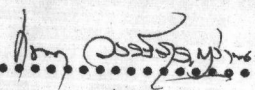
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ทศศักดิ์ ห่องแต้ว)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์
ชื่อนิสิต
อาจารย์ที่ปรึกษา
ภาควิชา
ปีการศึกษา

การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย
นายสันโศภ คุ้มแสงเลิศ
รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน
การปกครอง
2529



บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีความพยายามริเริ่มให้เริ่มนโยบายประกันสังคมมานานกว่า 30 ปี คณะรัฐมนตรีเกือบทุกชุดเคยได้พิจารณานโยบายนี้มาแล้ว แต่ไม่ผ่านการอนุมัติ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์การราชการและกลุ่มผลประโยชน์ในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย กำหนดขอบเขตระยะเวลาศึกษาในช่วงรัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์และรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2521-2529) สมมติฐานที่ว่าคณะรัฐมนตรี องค์การราชการและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งปัญหาไม่เหมือนกัน เป็นผลจากความแตกต่างด้านผลประโยชน์ ค่านิยม และบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจมากกว่ากลุ่มอื่นได้ใช้อำนาจตัดสินใจยับยั้งนโยบายประกันสังคม วิธีการศึกษาใช้การพรรณนาและวิเคราะห์จากข้อมูลซึ่งรวบรวมจากเอกสารชั้นต้นของทางราชการ เอกสารชั้นรอง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า คณะรัฐมนตรี องค์การราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแรงงาน ชี้ปัญหาที่นโยบายประกันสังคมมุ่งแก้ไขไม่เหมือนกัน เนื่องจากความแตกต่างทางด้านผลประโยชน์และค่านิยมของแต่ละฝ่ายอีกด้วย ส่งผลให้บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาแตกต่างกันไปด้วย องค์การราชการที่เสนอให้เริ่มนโยบายประกันสังคมและฝ่ายลูกจ้างแรงงาน ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตของลูกจ้างแรงงาน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีและฝ่ายนายจ้างไม่เห็นว่าลูกจ้างแรงงานมีปัญหานี้หรือหากจะมีปัญหาก็คงไม่ใช่เรื่องรุนแรงเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีเกรงว่าหากให้เริ่มนโยบายประกันสังคม อาจต้องเผชิญกับปฏิกิริยาต่อต้านทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างบางส่วน ตลอดจนจะเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดิน ทำให้งบประมาณที่จะใช้ในการจัดบริการที่จำเป็นเร่งด่วนด้านอื่นมีน้อยลง กระทั่งต่อภาพพจน์ชื่อเสียงและเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีได้

คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรียกใช้อำนาจตามกฎหมายและทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่
ทั้งยังอาศัยสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์ในการต่อสู้ทางนโยบาย ด้วยการตัดสินใจยับยั้งนโยบาย
ประกันสังคมไว้ออน องค์การราชการไม่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะโน้มน้าวคณะรัฐมนตรีให้เห็นปัญหา
และเห็นชอบตามนโยบายที่เสนอ เพราะการเสนอนโยบายกระทำแบบงานราชการประจำปกติ
ส่วนฝ่ายลูกจ้างงานซึ่งต้องการให้มีการประกันสังคมเรียกร้องต่อสู้อย่างเลือนลอย ขาดเอกภาพ
และไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ผู้เขียนได้เสนอแนะให้
องค์การราชการและฝ่ายลูกจ้างงานร่วมมือกันผลักดันการขี้นโยบายและการเสนอนโยบายให้ชัดเจน
มีความสอดคล้องกันและมีเงื่อนไขที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างงานจำเป็นต้องใช้วิธีการ
ติดต่อสื่อสารกับผู้ตัดสินใจทางการเมือง องค์การของฝ่ายลูกจ้างงานด้วยกัน และสาธารณชน
ในการให้ข้อมูลและความเข้าใจที่ถูกต้อง เป็นการสร้างเงื่อนไขโน้มน้าวให้ผู้ตัดสินใจต้องยอมรับ
รูปปัญหาของลูกจ้างงานและเห็นชอบก่อนนโยบายประกันสังคม.

Thesis Title Politics of Initiation in Thai Social Insurance Policy

Name Mr. Sandod Themsawaenglert

Thesis Advisor Associate Professor Kanok Wongtrangan, Ph.D.

Department Government

Academic Year 1986



ABSTRACT

Attempts to introduce a social insurance policy in Thailand have been made for more than 30 years now ; though proposals have been submitted many times to a number of cabinets for consideration, this policy has so far never been approved by any of them. The purpose of this study is to analyze the nature of the interactions among the groups which are involved in the initiation process of a social insurance policy. These groups include a number of Thai cabinets, a selected number of governmental agencies, and a number of interest groups. The study covers the period between 1978 and 1986, under the premiership of General Kriangsak Chomanand and General Prem Tinsulanonda. The hypothesis is that the above mentioned groups, due to their varying interests, social values and norms, viewed and therefore approached this issue differently. As a result, the decision to approve a social insurance policy was left to the cabinets, as they are the most powerful decision-making body available. Description and analysis of the data collected from official documents and secondary

sources of information as well as the data obtained from in-depth interviews with some relevant figures are employed as methods of the study.

The findings are that the concerned cabinets, governmental agencies, and interest groups, i.e. employers and workers, identified different problems and issues involved in a social insurance policy depending upon their differences in interests and social values which naturally affected their criteria of problem identification. Whereas the workers and the governmental agencies which proposed this policy emphasized the problems of insecurity in workers' lives, the cabinets and employers ignored the importance and seriousness of the issues. The reason for this was that the cabinets were overworried about negative responses both from employers and some dissenting workers if the policy were adopted. Apart from that, implementation of this policy would involve a relatively large share of the nation's annual budget which might cause a cut in necessary or emergency items and consequently lead to a deterioration in the image and the stability of the cabinets. The Prime Ministers and the cabinets exerted their authority and administrative instruments as well as unfolding events to their advantage in restraining the policy. The governmental agencies which proposed this policy could not influence the cabinets' decision-making because the policy initiation was treated as routine work. Nor did the workers, due to their lack of clear common objectives, disunity and lack of power bases. Recommendations are as follow : in general, co-operation among governmental agencies and workers in problem

identification and policy formulation will be necessary to push forward a social insurance policy. In particular, the workers have to communicate with political decision makers, other worker's organizations and the public to help them better understand problems and policy and make the decision makers endorse the policy.

กิตติกรรมประกาศ



ผู้เขียนสนใจติดตามการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยมานาน นอกจาก เนื่องจาก ผู้เขียนรับราชการอยู่ในกรมแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายประกันสังคมอยู่บ้างแล้ว ยังเป็นเพราะผู้เขียนเชื่อว่านโยบายประกันสังคมมีความสำคัญในฐานะเป็นโครงการหลักในการวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม การที่นโยบายนี้ผ่านการริเริ่มมานานแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงควรค่าแก่การศึกษาทำความเข้าใจ ประกอบกับเมื่อผู้เขียนได้ศึกษาวิชาการบริหารทางการเมืองของไทย ซึ่งมีการศึกษาถึงแนวความคิดในการวิเคราะห์กระบวนการทางนโยบายในเชิงการเมือง ผู้เขียนจึงได้นำแนวความคิดนี้และทฤษฎีทางรัฐศาสตร์อื่นๆ มาเป็นกรอบความคิดในการศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย

ผู้เขียนตระหนักในความเอื้อเฟื้ออุปถัมภ์ของหน่วยงานและบุคคลจำนวนมากที่มีส่วนสนับสนุนการศึกษาและอำนวยความสะดวกให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ซึ่งมากมายเกินกว่าจะเอ่ยในที่นี้ให้หมดสิ้น

ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณท่านอธิบดีกรมแรงงาน (คุณชำนาญ หงษา) ที่กรุณาอนุมัติให้ผู้เขียนได้ลาราชการเพื่อศึกษาค้นคว้า 2 ปี และกราบขอบพระคุณ คุณอาภรณ์ เกิดสมบัติ แรงงานจังหวัดศรีสะเกษ ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่เปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้เข้าศึกษาต่อ

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาการแก่ผู้เขียนตลอดมา โดยเฉพาะรองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน ผู้เป็นทั้งมิตรและครูที่ได้ให้หลักคิด วิธีการศึกษาและคำแนะนำต่างๆ อย่างไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อยตลอดระยะ 2 ปีที่ผู้เขียนศึกษา ทั้งท่านยังได้สละเวลาให้คำปรึกษาอันมีคุณค่ายิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิด ความเอื้อเฟื้อเอาใจใส่ของท่านจะอยู่ในความทรงจำของผู้เขียนตลอดไป สำหรับรองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธรรมารักษ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว นอกจากท่านจะถ่ายทอดวิชาความรู้แก่ผู้เขียนอย่างมีเมตตาเสมอมาแล้ว ในฐานะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ท่านได้กรุณาตรวจแก้ไขแนะข้อบกพร่องประการซึ่งมีคุณค่าที่ผู้เขียนนำมาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ นิคม จันทรวินิต ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และอดีตอธิบดีกรมแรงงาน ท่านได้กรุณาให้ข้อมูลเอกสารและข้อคิดที่เป็นประโยชน์

ในการศึกษา ตลอดจนสละเวลาอันมีค่าให้ผู้เขียนได้เข้าพบหารือและให้สัมภาษณ์ สำหรับบุคคล และหน่วยงานที่กรุณาอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนในการรวบรวมข้อมูลได้แก่ คุณจำลอง ศรีประศาสน์ ผู้อำนวยการกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ และคุณเมธา จิตติชานนท์ เจ้าหน้าที่ของกองความมั่นคงแห่งสังคม คุณสุคนธา สังข์อยู่ธร์ เจ้าหน้าที่กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คุณปราณอม ศีผดุง หัวหน้างานเก็บแสตมป์ห้องสมุด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คุณอุทัย สิริวัตตานันท์ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากบุคคลหลายท่านที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ ซึ่งช่วยให้ผู้เขียนมีข้อมูลมากขึ้นในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ ท่านศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร แล้ว ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. กระทบ หงษ์ธรรมชาติ อดีตรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงมหาดไทย คุณสุภัทรา มาศกิตต์ โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ คุณประสพ บุษราคัม รองโฆษกพรรคกิจสังคม คุณไพศาล ธวัชชัยนันท์ ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาพันธแรงงานแห่งประเทศไทย คุณทณง โพธิ์อ่าน ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย คุณโทธิพงษ์ ลำพำ นายกสมาคมประกันชีวิตไทย และคุณสมพงศ์ นครศรี เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคล และหน่วยงานที่เอื้อถึงมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณ คุณເທີນ เฝียนขวัญ และ คุณสุวรรณี อยู่เกิด ที่สละเวลาพักผ่อนของเธอ มาช่วยพิมพ์งานที่พิมพ์นี้จนลุล่วงเรียบร้อย และสำหรับคุณทนกวรรณ ปิ่นสุวรรณ ผู้เขียนต้องขอบคุณเธอ เป็นอย่างมากที่ให้กำลังใจในการศึกษาตลอดมา ท้ายที่สุดนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นิดา มารดา ที่สนับสนุนและเอาใจใส่ในการศึกษาของผู้เขียนตั้งแต่ต้นจนใหญ่

สันโทษ เต็มแสงเลิศ

เมษายน 2530

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฅ
สารบัญแผนภูมิ	ท
บทที่ 1. บทนำ	1
ความนำ	1
สภาพปัญหาและความสำคัญ	2
กรอบความคิดในการศึกษา	7
1. นิยามความหมายของการเมือง	7
2. ลักษณะของนโยบายสาธารณะ	10
3. การชี้ปัญหาในชั้นคอนริเริ่มนโยบาย	14
4. องค์ประกอบในการชี้ปัญหา	15
5. การเมืองในการชี้ปัญหา	16
6. กลไกการริเริ่มนโยบายในระบบการเมืองไทย	19
สมมติฐาน	21
ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา	22
วัตถุประสงค์	23
ระเบียบวิธีการศึกษา	23
การนำเสนอ	26
ประโยชน์ที่จะได้รับ	27

บทที่ 2. การประกันสังคม.....	29
ความน่า.....	29
ความมั่นคงทางสังคมกับการประกันสังคม.....	29
กำเนิดและหลักการประกันสังคม.....	32
การจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในนโยบายประกันสังคม.....	35
สรุป.....	37
บทที่ 3. ความเป็นมาของการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย.....	38
ยุคคณะราษฎรถึงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	38
ยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร.....	48
ยุคต้นตัวประชาธิปไตย.....	54
ยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ถึงรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์.....	56
สรุป.....	68
บทที่ 4. ความขัดแย้งในการขี้นโยบาย.....	69
ปัญหาหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน.....	69
การขี้นโยบาย.....	74
1. การขี้นโยบายในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.....	75
2. การขี้นโยบายในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์.....	79
ปัจจัยกำหนดความแตกต่างในการขี้นโยบาย.....	89
1. ความแตกต่างด้านผลประโยชน์.....	94
2. ความแตกต่างด้านค่านิยม.....	97
3. ความแตกต่างด้านบรรทัดฐาน.....	101
สรุป.....	109

บทที่ 5. การต่อสู้ทางนโยบาย.....	111
ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางนโยบาย.....	111
1. การต่อสู้ทางนโยบายช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.....	112
2. การต่อสู้ทางนโยบายช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์.....	113
ลักษณะการต่อสู้ทางนโยบาย.....	116
โครงสร้างอำนาจกับการต่อสู้ทางนโยบาย.....	122
สถานการณ์กับการต่อสู้ทางนโยบาย.....	131
สรุป.....	137
บทที่ 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	138
ความไม่สมบูรณ์ของการศึกษา.....	143
ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการริเริ่มนโยบายประกันสังคม.....	144
บทส่งท้าย : ความเป็นไปได้และความน่าจะเป็น.....	146
บรรณานุกรม.....	153
ภาคผนวก.....	162
ประวัติผู้เขียน.....	247

สารบัญแนกภูมิ

แนกภูมิที่

หน้า

1. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ ระบบการเมือง
และระบบสังคมเศรษฐกิจ.....13
2. ขั้นตอนการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในรัฐบาล
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.....58
3. การริเริ่มนโยบายประกันสังคมในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2527.....67
4. การริเริ่มกองทุนสุขภาพในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
ระหว่างปี พ.ศ. 2527 - 2529.....67
5. ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ คำนึงและ
บรรทัดฐานกับการขี้นโยบาย.....92
6. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการเป็นศูนย์รวม
ในการตัดสินใจนโยบายประกันสังคมของคณะรัฐมนตรี
(และนายกรัฐมนตรี).....125