

สภาพทั่ว ๆ ไปของสังคมอุตสาหกรรม



ในศตวรรษที่ ๑๑ สภาพเศรษฐกิจของสังคมยุคนั้นเป็นแบบเกษตรกรรม คือผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง ในยุโรปตะวันตกได้เกิดระบบสมาคมวิชาชีพขึ้นเรียกว่า Guild\* เกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มปริมาณในการค้าและการขยายอำนาจการปกครองของกษัตริย์และเจ้าของที่ดิน (Land Lord) เพื่อที่จะควบคุมศูนย์การค้าต่าง ๆ การขยายอำนาจเหล่านี้เองทำให้เกิดเมืองเล็ก ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก เมืองเหล่านี้มีลักษณะเป็นเมืองผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นหมู่บ้านใหญ่ ๆ และด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดศูนย์การค้าขนาดเล็กและขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้บรรดาเกษตรกรและทาส (Serfs) ทั้งหลายที่เคยอยู่ในความปกครองและทำงานให้แก่เจ้าของที่ดินหรือทาสที่ไปไหนไม่ได้ ได้มีโอกาสออกมาสู่โลกภายนอกเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมมาเป็นกรรมกรทำงานทำในเมืองต่าง ๆ โดยเจ้าของที่ดินให้ความยินยอม เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้นยากแก่การปกครองดูแล ประกอบทั้งสังคมมีความเจริญขึ้นซึ่งต้องประกอบไปด้วยอาหารและวัตถุหรือที่เรียกว่าทองประกอบไปด้วยเครื่องอุปโภคและบริโภค เมื่อทาสได้รับการปลดปล่อย ระบบศักดินาก็ค่อย ๆ สลายตัวไปเอง ทำให้เมืองเล็ก ๆ ต่าง ๆ เริ่มมีบทบาทใหม่ คือเริ่มเป็นตลาดและเป็นตัวสร้างผลประโยชน์ให้แก่เจ้าผู้ครองนคร ขณะเดียวกันก็สร้างผลประโยชน์ให้แก่ประชากรส่วนรวมด้วย การปลดปล่อยทาสนั้นถือว่าการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและเป็นการเพิ่มแรงงานในทางเศรษฐกิจอีกด้วย ส่วนในทางสังคมแล้วเป็นการเลื่อนสถานภาพของคนให้สูงขึ้น

การเกิดเมือง, ตลาด ทำให้เกิดช่างฝีมือต่าง ๆ หรือชาวเมืองที่ผลิตสินค้าเพื่อขายและไ้รวมตัวกันขึ้นในระหว่างกลุ่มอาชีพเดียวกันหรือกลุ่มอาชีพที่มีความสัมพันธ์กัน ก่อให้เกิดสมาคมผู้ประกอบการผลิตขึ้นเรียกว่า Guild สมาคมเหล่านี้กลายเป็นองค์การของคนงาน

\* Philip Taft, Economics and Problem of Labor, 2d. ed.

(New York: Stackpole & Heck Inc., 1948), pp. 5-7.

หรือองค์การผู้ประกอบการผลิต มีสิทธิมากในการผลิตเพื่อขายโดยการผูกขาด นอกจากนี้ Guild ยังเป็นสมาคมการค้า สมาคมผู้สร้างผลประโยชน์ส่วนใหญ่ให้แก่สังคมและเป็นสมาคมผู้ผลิตอีกด้วย Guild ทั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคเพื่อมิให้มีความแตกต่างกัน โดยวิธีการควบคุมต่าง ๆ ให้ทุกคนอยู่อย่างปรกติ

ต่อมาศตวรรษที่ ๑๓ ระบบของ Guild ได้เสื่อมอำนาจลงและเริ่มสูญหายไป ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น เกิดความแตกแยกภายในอันเนื่องมาจากการแบ่งงานกันทำ, ไม่สามารถผลิตสินค้าให้ทันความต้องการของตลาดได้, การขยายตลาด เนื่องจากความต้องการทางวัตถุดิบ Guild เป็นระบบผูกขาดของการขายวัตถุดิบในราคาสูง Guild อื่นซึ่งเป็น Guild ผู้ผลิตต้องการซื้อวัตถุดิบในราคาต่ำ จึงต้องขยายตลาดออกไปซื้อวัตถุดิบในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น ในที่สุด Guild เริ่มสลายตัวลงไม่ยอมผลิตสินค้าให้กับองค์การแต่ผลิตให้กับพ่อค้าโดยตรง ทำให้บรรดาพ่อค้ามีบทบาทมากขึ้นทำให้กลายเป็นผู้มั่งคั่ง แรงงาน บงการความต้องการและรสนิยมของผู้ซื้อ และบงการความสามารถในการผลิตโดยจับหัววัตถุดิบมาให้แก่ผู้ผลิต ทำให้เกิดระบบใหม่ขึ้นเรียกว่า Putting-Out คือ พ่อค้าจะหาวัตถุดิบมาให้ทั้งหมดและขณะเดียวกันก็ตกลงซื้อสินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมดในราคาที่พ่อค้าต้องการ ระบบนี้จะมีคนงานอิสระหลงเหลืออยู่ซึ่งจะตกลงราคาสินค้ากับพ่อค้าคนใดก็ได้ และมีเสรีภาพเป็นของตนเองในการทำงาน และลักษณะนี้ค่อย ๆ หมดไปเนื่องจากเกิดระบบขึ้น ผู้ผลิตสินค้ากลายเป็นลูกหนี้พ่อค้า พ่อค้าเป็นผู้กำหนดราคาวัตถุดิบและราคาสินค้าที่ผลิตได้ ช่างฝีมือเป็นเพียงผู้ขายฝีมือและแรงงานเท่านั้น ระบบเศรษฐกิจเริ่มเป็นระบบของการแข่งขันแย่งตลาดกันขาย ดังนั้น จึงต้องการผลิตสินค้าให้ได้เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำและเกิดผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะอย่างขึ้น เมื่อความต้องการของตลาดมีมากขึ้นพ่อค้าจึงต้องหาวิธีการใหม่ ๆ ในการผลิต ในที่สุดก็เข้าควบคุม

---

\* F. Ray Marshall, Allan M. Cartter and Allan G. King, Labor Economics : Wages Employment and Trade Unionism, 3 d. ed. (Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1976) p. 11.

เครื่องมือใหม่ ๆ ทั้งหมด ในช่วงนี้เอง เครื่องจักรกลต่าง ๆ เริ่มเข้ามาแทนที่แรงงานมนุษย์ และเป็นระบบที่ซับซ้อน ช่างฝีมือกลายมาเป็นกรรมกรลูกจ้าง จึงเกิดความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ขึ้น คือ นายจ้างและลูกจ้าง

ในระบบของผู้ชำนาญพิเศษเฉพาะอย่างนี้ คนงานต้องพึ่งพาอาศัยคนอื่นมากขึ้นในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เห็นได้ว่าโครงสร้างของสังคมเกี่ยวกับบทบาท, สถานภาพ, หน้าที่และสิทธิ โดยเฉพาะในกระบวนการผลิตต่าง ๆ เริ่มแปดงรูปจากช่างฝีมืออิสระไปสู่การเป็นลูกจ้างธรรมดา ระบบนี้เกิดขึ้นอยู่ไค่นานในยุโรปจนถึงศตวรรษที่ ๑๘ เริ่มมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ประเทศที่พัฒนากำลังก้าวเข้าสู่ระบบโรงงาน

### ระบบโรงงาน (Factory System)

เกิดขึ้นเนื่องจากตลาดต้องการผลิตสินค้าเป็นจำนวนมาก และการประดิษฐ์เครื่องมือจักรกลใหม่ขึ้นมาใช้เริ่มเข้าสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม จึงทำให้ระบบของสังคมเปลี่ยนรูปไป เกิดมีนายจ้าง ลูกจ้าง นายทุน กรรมกร และกลุ่มอาชีพอิสระชั้นหรือกลุ่มพ่อค้ามันเอง ในด้านอุตสาหกรรมระบบนี้มีการนำเครื่องจักรกลต่าง ๆ มาใช้มากขึ้น ช่างฝีมือต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากบ้านของตนเองเข้าไปรวมกันอยู่ในสถานที่เดียวกันที่เรียกว่า "โรงงาน"<sup>๒</sup> ปัญหาแรงงานจึงเป็นการดึงคนออกจากบ้านไปทำงานในโรงงาน ซึ่งอยู่ห่างไกลทำให้โครงสร้างของสังคมเปลี่ยนไปโดยการขยายตัวของเมืองและการอพยพของคนงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไม่แน่นแฟ้นเหมือนแต่ก่อน โรงงานเป็นที่แออัดเพราะมีเครื่องจักรกลเพิ่มขึ้น ไม่อำนวยการความสะดวกสบาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ก็มีมากและตายตัว นายจ้างไม่ได้จัดสวัสดิการให้และขาดการกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อการเสี่ยงภัยในการทำงานของลูกจ้าง ค่าแรงงาน

<sup>๑</sup> Clark Rerr; John T. Dulop, Federick Harbinson and Charles Mayers, Industrial and Industrial Man (Cambridge: Mass: Harvard University Press, 1960), p. 35.

<sup>๒</sup> Philip Taft, Economics and Problem of Labor, p. 13.

ถูกกดราคา ลูกจ้างต้องทำงานในระยะเวลาอันยาวนานหลายชั่วโมงติดต่อกันโดยไม่มีเวลาพัก และไม่สามารถหยุดงานได้ตามความจำเป็น สภาพที่ท้อแท้ก็เป็นสถานที่ที่แออัดคับแคบไม่ถูกสุขลักษณะ ลูกจ้างกรรมกรทุกคนต้องอยู่ในความดูแลสอดส่องของนายจ้างหรือหัวหน้าควบคุมงานอย่างใกล้ชิด ทำให้ลูกจ้างเริ่มมีความไม่พอใจต่อสภาพการทำงานแบบโรงงาน แต่คนงานก็ต้องไปทำงานเพราะสภาพทางเศรษฐกิจบังคับ แม้จะไม่มีเสรีภาพในการทำงานก็ตาม เมื่อคนงานเกิดความไม่พอใจก็มักจะก่อวุ่นและทำลายเครื่องมือและโรงงานอยู่เสมอ ดังนั้น กฎหมายในยุคแรก ๆ จึงไม่ได้ให้ความคุ้มครองคนงานเท่าใดนัก กรรมกรลูกจ้างถูกบังคับ รัฐบาลไม่อนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน จึงทำให้ระบบโรงงานอุตสาหกรรมเจริญหรือทรงตัวอยู่ได้

เมื่ออุตสาหกรรมเริ่มเข้าสู่สมัยใหม่นั้น การจัดระบบเกี่ยวกับการใช้แรงงานอาศัยหลักเสรีนิยม (Laissez-Faire) เป็นเกณฑ์ รัฐบาลปล่อยให้เอกชนตกลงกันเอง รัฐไม่สนใจในการจัดระเบียบอาชีพ ตลาดแรงงานจึงมีเสรีภาพอย่างเต็มที่<sup>๑</sup> และเมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมก็นำเครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานมนุษย์ ทำให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก<sup>๒</sup> นายจ้างก็อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจ เพราะสามารถกำหนดค่าจ้างได้ตามใจชอบและมีอำนาจเลิกจ้างได้ตามอำเภอใจ สภาพการทำงานในโรงงานสกปรกและคับแคบก่อให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บและสภาพเสื่อมโทรม เมื่อเกิดโรคระบาดก็ติดต่อกันได้ง่าย การใช้เครื่องจักรกลสมัยใหม่และวิธีการผลิตแบบใหม่ก่อให้เกิดการเสี่ยงภัยมากขึ้น บางครั้งอาจทำให้ลูกจ้างหรือกรรมกรพิการหรืออาจถึงตายได้ ค่าจ้างแรงงานถูก ๆ ในยามปรกติอาจจะนำมาใช้จ่ายเลี้ยงดูกันได้อย่างเพียงพอและอาจมีเหลือเก็บออมไว้ม้าง ถ้าเกิดเคราะห์ร้ายเจ็บป่วย เรือร่ง พิกัดทุพพลภาพ ตายหรือว่างงาน รายได้ที่เคยได้รับก็สูญหายไป เงินที่เก็บออมไว้อาจจะนำมาใช้จ่ายเลี้ยงดูกันได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการเพียงพอให้เกิดความเดือดร้อน

<sup>๑</sup> เมธี กุศลจินดา, คนงานก็มีหัวใจหรือการคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์แอม, ๒๕๑๘), หน้า ๑.

<sup>๒</sup> ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒), หน้า ๑ - ๒.



ทุกข์ยาก เข้าแทนที่ จะพึ่งพาอาศัยเพื่อนร่วมงานหรือเพื่อนบ้านก็ไม่ได้ เพราะโครงสร้างของสังคมเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมก็ห่างเหินกันไป เพราะต่างคนต่างก็อพยพมาจากคนละท้องถิ่น ต่างคนต่างก็เอาตัวรอด สภาพที่เคยช่วยเหลือเกื้อกูลกันก็หมดไป สภาพของสังคมจึงเป็นสังคมที่รัฐต้องคอยช่วยเหลือและให้ความคุ้มครอง เพื่อให้ทุกคนได้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ปกครองและบริหารประเทศ จึงต้องมีหน้าที่ให้ความดูแลและคุ้มครองดังกล่าว

ปัญหาในสังคมอุตสาหกรรมมีหลายประการ ซึ่งต่างก็ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงในการทำงาน เป็นต้นว่า การประสมอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งอาจทำให้ถึงแก่ความตายได้หรือเพียงแต่พิการก็ได้ ข้อพิพาทแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การเลิกจ้าง ซึ่งเป็นเหตุให้ลูกจ้างกรรมกรต้องอยู่ในภาวะว่างงาน และปัญหาการว่างงานนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการครองชีพของลูกจ้าง เพราะทำให้สูญเสียรายได้ เป็นปัญหาที่ปรากฏทาง เศรษฐกิจและสังคมที่จะปรากฏเสมอทั้งในสังคมที่พัฒนาและคอยพัฒนา เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมที่ต้องได้รับการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว เพื่อให้เป็นหลักประกันรายได้ เพื่อความสงบสุขของสังคมต่อไป

แนวความคิดทั่วไปในการสังคมสงเคราะห์

ในสมัยเมื่อมนุษย์ยังท่อง เทียวไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกเพื่อต้องการแสวงหาอาหาร เฝ้าชนหรือหมู่คณะหนึ่งยอมรับผิดชอบในชนเผ่าเดียวกันหรือสมาชิกในกลุ่มหรือหมู่คณะเดียวกันเพื่อให้ได้มีชีวิตอยู่ได้ เช่น ผู้ที่มีร่างกายแข็งแรงมักจะให้ความคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า<sup>๒</sup> ในสังคม

<sup>๑</sup> สุพิศรา สุภาพ, ปัญหาสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๑), หน้า ๕๑.

<sup>๒</sup> Walter A. Friedlander & Robert Z. Apte, Introduction to Social Welfare, 4th. ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974), p. 8.

ขรรคมคาแต่ละคนก็ดูแลซึ่งกันและกัน ครอบครัวยิ่งก็ดูแลสมาชิกในครอบครัว แต่ต่อมามนุษย์ในสังคม  
 เพิ่มจำนวนมากขึ้น สังคมก็มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ทำให้เกิดวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะ  
 สนองความต้องการของมนุษย์ ในสมัยศักดินาในประเทศอังกฤษมนุษย์แบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ  
 ชั้นนายทุนหรือเจ้าของที่ดินและทาส นายทุนหรือเจ้าของที่ดินสมัยนั้นทำหน้าที่เสมือนผู้ปกครอง  
 ให้ความอุปการะแก่ทาสผู้เจ็บป่วยและไร้ที่พึ่งที่อยู่อาศัย ต่อมามนุษย์เพิ่มจำนวนมากขึ้น สังคม  
 เปลี่ยนแปลงขยายตัวใหญ่ขึ้น นายทุนหรือเจ้าของที่ดินไม่สามารถให้ความอุปการะบุคคลชั้นทาส  
 คั่งกล่าวได้อย่างทั่วถึงต่อไปได้ตามความต้องการ จึงจำเป็นต้องมีการสงเคราะห์อื่น ๆ  
 ใดขึ้นมาให้ความช่วยเหลือ เช่น กลุ่มศาสนา เป็นต้นว่า โบสถ์ วัด เป็นต้น

สมัยต่อมา กลุ่มศาสนาต่าง ๆ ต่างก็มีอิทธิพลและมั่งคั่งยิ่งขึ้น จึงได้มีบทบาทสำคัญ  
 ในการให้การช่วยเหลือผู้ไร้คนอุปการะ โดยเฉพาะคนชรา คนไร้ญาติ คนเจ็บป่วย คนยากจน  
 และเด็กให้ได้รับความอุปการะโดยทั่วถึง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เป็นลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน  
 ในสมัยโบราณ ต่อมา กลุ่มศาสนาเสื่อมอำนาจลง การเงินก็ลดน้อยลงไปด้วย อันเป็นสมัยเกี่ยวกับการ  
 เปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม และการอุตสาหกรรมก็ได้ขยายตัวและ  
 ปรากฏมากขึ้น เกษตรกรได้เปลี่ยนอาชีพและอพยพจากถิ่นฐานเดิมไปยังถิ่นอุตสาหกรรมด้วยความ  
 พยายามที่จะยกระดับฐานะการครองชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น จึงพากันอพยพเข้าสู่สังคมเมือง  
 ระยะนี้เป็น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญ ซึ่งเป็นกฎธรรมชาติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในที่ใด  
 มนุษย์จำนวนมากก็ได้รับผลกระทบกระเทือนจากผลของสังคมพิการ มนุษย์อพยพเข้าสู่สังคมเมือง  
 ก่อนที่การอุตสาหกรรมจะมีความพร้อมที่จะรับบุคคลเหล่านั้น เขาทำงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาคน  
 ออกอยาก ไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในขณะเดียวกันกลุ่มศาสนาขาดแคลนเงินลงและไม่  
 สามารถให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นได้ แต่กระนั้นก็ยังมีความช่วยเหลือบางคนที่ความอุปการะ  
 ช่วยเหลืออยู่บ้าง สำหรับผู้ที่อพยพเข้ามาในเมืองใหญ่ประชาชนก็ไม่ค่อยให้ความสนับสนุนและ  
 ความเป็นกันเอง สภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่อยู๋เดิมและผู้มาอยู่ใหม่ก็แตกต่างกัน เมื่อจำนวน  
 ประชากรเพิ่มขึ้นความต้องการตอบสนองความต้องการก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาต่าง ๆ  
 ก็ย่อมเกิดตามมาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองอุตสาหกรรมโรงงานอุตสาหกรรมจะรับคนที่อพยพ  
 เข้ามาในเมือง เขาทำงานได้เป็นบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่เหลือรัฐก็ต้องรับภาระให้ความอุปการะ

คนที่ไม่สามารถหางานทำและเลี้ยงตัวได้ โดยที่รัฐได้สร้างสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ และโรงพยาบาลขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้น ในปัจจุบันรัฐจะให้ความช่วยเหลือเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ และเอกชนเองก็ไคมองเห็นความสำคัญที่จะช่วยเหลือคนยากจน เพื่อวางแผนดำเนินงานอันมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างผาสุกและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานสวัสดิการสังคม

### งานสวัสดิการสังคม \* (Social Welfare)

เป็นระบบของกฎหมาย, โครงการ, การจ่ายประโยชน์ทดแทนและการบริการ ซึ่งได้ให้การสนับสนุนหรือให้การประกัน เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการทางสังคม โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในสังคมขึ้น ระบบนี้ได้เปิดแผนการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมจากความแร้นแค้นให้มีความเพียงพอ

การจัดสวัสดิการสังคม เกิดขึ้นเนื่องจากมีปัญหานานาประการอันเนื่องมาจากความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ ไร้ที่อยู่อาศัย การว่างงาน ฯลฯ ดังนั้น เพื่อช่วยบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนเหล่านี้ให้เบาบางลงและช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวให้อยู่ในสังคมส่วนรวมได้อย่างสันติสุข จึงต้องจัดให้มีกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสิ่งที่บุคคลนั้นขาดไปแล้วแก่กรณี

ลักษณะงานทั่วไปของงานสวัสดิการสังคม ตั้งแต่สมัยประวัติศาสตร์มาแล้ว ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากมีความเจ็บไข้ ธรรมชาติ หมาย เด็กกำพร้า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจ อาชญากร ซึ่งได้รับการต่อสู้แก้ไขเรื่อยมา แต่ไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับการสงเคราะห์มาเป็นเวลานานแล้วเพียงใด ประเทศทางตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษ รัฐไคมองเห็นความจำเป็นและยอมรับให้ความช่วยเหลือในเรื่องเด็กยากจน

\* Ibid., p. 4.

ให้อาหารแก่คนยากจน ให้ที่อยู่อาศัยและให้เสื้อผ้าแก่บุคคลยากจนเป็นครั้งแรก \* ต่อมาเมื่อ  
สหรัฐอเมริกาสามารถจัดตั้งประเทศเป็นปีกแผ่นดินขึ้นแล้วก็ได้ยอมรับนิคมขอมในการให้บริการ  
แก่ประชาชนในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ๒

สำหรับประเทศไทยก็คงจะได้ยินได้ฟังมาบ้างแล้วว่าในสมัยกรุงสุโขทัย พ่อเมือง  
เปรียบเสมือนได้ว่าเป็นรัฐบาล ได้ให้การสงเคราะห์แก่คนชรา คนป่วย คนยากจน เด็กกำพร้า  
โดยการให้สิ่งของ เงินทองซึ่งก็ เท่ากับประเทศไทยได้ เริ่มดำเนินงานสังคมสงเคราะห์มานานแล้ว  
เช่นเดียวกับประเทศทางตะวันตก

การที่จะให้บรรลุจุดประสงค์ของการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ในวิธีการดำเนินไปสู่  
จุดประสงค์นั้นก็ได้นำหลักการประกันความมั่นคงทางสังคมมาใช้โดยยึดหลักที่ว่า ในแต่ละช่วง  
วัยชีวิตของคนเราแต่ละคนย่อมต้องการดำรงชีวิตอยู่อย่างสันติสุขตามควรแก่ศักยภาพของตนเอง  
และความต้องการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ ความต้องการในปัจจุบัน ๔ ประการ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย  
เครื่องนุ่งห่ม อาหาร และยารักษาโรค แต่การที่จะได้สิ่งเหล่านี้มานั้นทุกคนต่างก็มีวิธีการของ  
ตนเองในการชวนชวนให้ใครมาสำหรับการตอบสนองความต้องการ เมื่อร่างกายยังแข็งแรง  
เป็นปกติก็ยอมไม่เป็นอุปสรรคในการที่จะใช้แรงงานประกอบอาชีพหารายได้มาเลี้ยงดูตนเอง  
ทั้งตนเองและครอบครัวได้ แต่เมื่อร่างกายต้องประสบกับเคราะห์กรรมอาจจะเนื่องมาจากการ  
เจ็บป่วย พิกัดทุพพลภาพ ชราภาพ ประสบอันตรายหรืออาจถึงแก่ความตาย ต้องถูกนายจ้างให้  
ออกจากงานเป็นเหตุให้เกิดการว่างงาน รายได้ที่เคยได้รับมาใช้จ่ายในการเลี้ยงดูนั้นก็ต้อง  
หยุดชะงักสูญเสียบ้างโดยมิได้มีการคาดหมายไว้ก่อน เป็นการล่วงหน้า ก็จะทำให้เกิดความเดือดร้อน  
ต่อตนเองและครอบครัวเป็นอย่างยิ่ง ในที่สุดก็ต้องตกเป็นภาระของสังคมไป และอาจจะนำไปสู่

---

\* Raph Pumpray "Social Welfare : History" Encyclopedia of Social Work 2 (1971): 1449.

๒ เทวี รัชทานนท์, การจัดระเบียบชุมชน (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๒๔.



ความไม่สงบสุขของสังคมได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น และมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจทำให้ไม่มีความมั่นคงทางด้านการเศรษฐกิจ

ดังนั้น การให้หลักประกันและการคุ้มครองแก่ประชาชนในประเทศเมื่อคราวประสบกับปัญหาทาง เศรษฐกิจ เนื่องจากขาดรายได้ที่มีสาเหตุเนื่องมาจากการไม่สามารถประกอบอาชีพทำมาหากินต่อไปได้นี้ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่ผู้บริหาร ประเทศหรือรัฐบาลต้องสนใจเอาใจใส่และพยายามหาวิธีทางแก้ไข เพื่อให้ความช่วยเหลือบรรเทาเยียวความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนให้ประชาชนทุกคนดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งการกินคืออยู่ที่ของประชาชนย่อมมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง การประกันความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดที่จะช่วยให้ผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลประสบความสำเร็จบรรลุถึงเป้าหมายในการส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น การประกันความมั่นคงทางสังคม เป็นวิธีการมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยรัฐและองค์การของรัฐ ซึ่งจะตอบสนองให้ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสภาพการณ์อย่างไรต่างก็มีสิทธิที่จะได้รับปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค การรักษาพยาบาลเมื่อคราวเจ็บป่วย การบริการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ กัน นอกจากนี้ยังให้หลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต แต่การที่จะให้รัฐให้ความดูแลประชาชนทุกคนได้เป็นอย่างดีนั้นย่อมเป็นการยาก โดยเฉพาะประเทศที่มีประชากรเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้ยากยิ่งขึ้นโดยการบริการต่าง ๆ ดังกล่าวอาจจะให้ได้อย่างไม่ทั่วถึง จึงเกิดแนวความคิดที่ว่าให้มีการช่วยเหลือเจือจุนซึ่งกันและกัน ให้ผู้มีความสามารถช่วยตนเองได้และมีรายได้มีส่วนร่วมช่วยเหลือตนเองด้วยเหตุนี้จึงได้มีการกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม ซึ่งก็หมายถึงแนวความคิดในเรื่องการประกันความมั่นคงทางสังคมนั่นเอง