



บทนำ

มนุษย์เราเมื่อเกิดมาแล้ว ย่อมต้องการดำรงชีพอยู่ได้อย่างเป็นสุขตามอัธยาศัยของตน และมีความต้องการในปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งได้แก่ การมีที่อยู่อาศัย มีเครื่องนุ่งห่ม มีอาหารการกินไม่อดอยาก ยามเจ็บไข้ได้ป่วยก็มีการรักษา แต่การจะได้อะไรเหล่านี้ ต่างก็ต้องดิ้นรนขวนขวายตามวิธีทางของแต่ละบุคคล ยามใดที่ร่างกายยังแข็งแรง ไม่มีโรคภัย เบียดเบียน ก็ย่อมสามารถประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเอง และครอบครัวได้ ยามใดที่ต้องมีอันเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุ ก็ไม่อาจทำมาหาเลี้ยงตนเอง และครอบครัวได้ต่อไป รายได้ที่เคยได้รับอยู่ ก็ต้องหยุดหยุดลงฉับพลัน เมื่อใครรายได้เกิดต้องหยุดหยุดโดยไม่คาดหมายอันอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุของความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การว่างงาน การชราภาพ ฯลฯ ก็ตาม ย่อมเป็นที่เดือดร้อนแก่ตนเองและครอบครัวเป็นอย่างยิ่ง ในที่สุดก็ตกเป็นภาระของสังคมและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อย ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น และกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้นการให้หลักประกันและการคุ้มครองแก่ประชาชนของประเทศ เมื่อต้องประสบกับการขาดรายได้ เพราะสาเหตุไม่สามารถทำงานได้ อันเนื่องมาจากการชราภาพ ทูพผลภาพ เจ็บป่วย หรืออื่น ๆ ก็ตาม จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้บริหารประเทศจะต้องคำนึงถึงและหาทางแก้ไข เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนและให้ประชาชนทุกคนได้ถึงพร้อมซึ่งความเป็นอยู่ที่สมบูรณ์พูนสุข ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศในยุโรป ตลอดจนประเทศในเอเชียบางประเทศที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศ การกินต่อยอดของประชาชน ย่อมมีความสำคัญต่อแผนการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นวิธีการที่สำคัญ ที่จะช่วยให้ผู้บริหารประเทศบรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนได้กินดีอยู่ดี และมีความสมบูรณ์พูนสุข ความมั่นคงทางสังคมเป็นมาตรฐานวิธีการดำเนินการให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยรัฐและองค์กรของรัฐ โดยให้แก่มนุษย์ทุกคนไม่ว่า จะยากดีมีจน ต่างมีสิทธิได้รับปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค การรักษาพยาบาล การบริการทางสังคมในรูปต่าง ๆ และได้รับหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีพ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่รัฐจะให้การดูแลอย่างดี แก่ประชาชนทุกคนยิ่งในประเทศที่มีประชากรมาก

บริการดังกล่าวนี้ ย่อมไปไม่ถึงถึง ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่ว่าให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ให้ผู้ที่สามารถช่วยตนเองได้ มีส่วนได้ช่วยให้ตัวเอง จึงมีการกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับ เรื่องความมั่นคงทางสังคม

ความหมายของคำว่า " ความมั่นคงทางสังคม" ^(๑) เป็นที่เข้าใจกันทั่ว ๆ ไปว่า ความมั่นคงทางสังคมเป็นมาตรฐานการให้การคุ้มครองป้องกันแก่สมาชิกในสังคม เพื่อที่จะต่อต้านความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเกิดขึ้นจากการสลดหยดหรือการลดลงของรายได้ อันมีสาเหตุมาจากความเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุจากการทำงาน การว่างงาน การทุพพลภาพ ชราภาพ และการเสียชีวิตของผู้หาเลี้ยงครอบครัว ฯลฯ รวมทั้งการให้การจัดหาและรักษาพยาบาลและเงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะการให้การคุ้มครองป้องกันแก่สมาชิกในสังคมนั้น จัดกระทำโดยรัฐหรือองค์การของรัฐ

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น "ความมั่นคงทางสังคม" ยังหมายถึงโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนมีรายได้ ^(๒) โดยอาจจะรวมถึงการประกันทางด้านสุขภาพ และบริการทางสวัสดิการ หรือที่คนส่วนมากเข้าใจว่า ความมั่นคงทางสังคม คือมีเงินใช้จ่ายยามชราภาพ ยามพิการ ยามประสบอันตราย เป็นต้น หรือครอบคลุมไปถึงโครงการประกันที่ให้เงินสดแก่ผู้ที่ตกงาน หรือผู้อยู่ในความยากไร้รวมทั้งโครงการต่าง ๆ สำหรับสุขภาพและสวัสดิการอีกด้วยไม่ว่าบริการต่าง ๆ เหล่านี้จะมาในรูปแบบใดก็ตาม จุดประสงค์ก็เพื่อให้การบริการแก่การสูญเสียรายได้อันเกิดจากสังคม หรือเศรษฐกิจ โดยต้องการให้หลักประกันแก่คนให้มีเงินจำนวนพอแก่การยังชีพ ^(๓)

ตามระบบความมั่นคงแห่งสังคมในนานาประเทศแล้ว ความหมายของความมั่นคงแห่งสังคมยังหมายถึง "ประชาชนจะพึงมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากส่วนรวมของสังคม " เพื่อขจัดปัด

(๑) T.I. Mathew, Introduction on Concepts, Methods and Programes of Social Security in Developing Countries in Asia, ILC. Norway

National Seminar on Social Security BKK. 17-28 April, 1973

(๒) สุพัตรา สุภาพ ร.ศ. การประกันความมั่นคงทางสังคม งานแปลของสมาวิจัย , โรงพิมพ์สภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑-๑๗

(๓) เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๐๐

เป่าความเดือดร้อนทุกข์ยาก หรือเสริมสร้างความสุขสมบูรณ์ให้ตามควรแก่อัตภาพ ซึ่งรวมถึงบุคคลในครอบครัวของแต่ละคนด้วย โดยทุกคนมีสิทธิได้รับปัจจัยต่างๆ อันเป็นเครื่องอุปโภค บริโภค การรักษาพยาบาล การบริการทางสังคมในรูปต่าง ๆ และได้รับหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต ในความเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุ ว่างงาน พิกการ ทูพพลภาพ เป็นหม้าย กำพรั้า หรือเข้าสู่วัยชราไม่สามารถจะประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้ย่อมเป็นสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือ ทั้งในปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาที่ไม่อยู่ในวิสัยที่บุคคลสามารถควบคุม หรือระงับได้ ทั้งรวมถึงปัญหาที่จะมีมาในกาลภายหน้าอีกด้วย (๑)

แนวคิดและขอบเขตเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งสังคม

ระบบความมั่นคงในอารยประเทศประกอบด้วยความสัมพันธ์ในบทบาทของสมาชิก ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานซึ่งได้แก่ ความรับผิดชอบของนายจ้าง การจัดตั้งกองทุนเงินสะสม (๒) การประชาสัมพันธ์ และการประกันสังคม

๑. ความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employer's Liability) เป็นความรับผิดชอบของนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายอื่นเพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งสังคม โดยมีแนวคิดที่ว่าแรงงานเป็นปัจจัย การผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้นเมื่อลูกจ้างเข้าทำงานกับนายจ้าง นายจ้างจึงจำเป็นต้องให้การดูแลความเป็นอยู่การทำงาน ตลอดจนรายได้ และสวัสดิการแก่ลูกจ้างของตน เพื่อให้มีเวลาทำงานเหมาะสมพอควร มีรายได้พอเพียง มีสภาพการทำงานที่ดี มีสภาพร่างกายที่แข็งแรงเมื่อประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน นายจ้างก็ต้องให้การดูแลรักษาเยียวยา โดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ดังนี้

(๑) ระบบความมั่นคงแห่งสังคมในนานาประเทศ ประชาสงเคราะห์, กรม พ.ศ. ๒๕๐๘ หน้าก-ค

(๒) Introduction on Concepts, Method and Programs of Social Security in Developing Countries in Asia.

ILO/Norway National Seminar on Social Security, Bangkok, 17-28 April 1978.

กำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้าง ตามประเภทของงาน กำหนดเวลาพักให้มีเวลาพักผ่อนในระหว่างเวลาทำงาน กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานเกินเวลาปกติ และค่าล่วงเวลาถ้ามี ลักษณะที่จะต้องทำติดต่อไป หากหยุดจะเสียหายแก่งาน หรือเป็นงานฉุกเฉินจะหยุดเสียมิได้ กำหนดการทำงานในวันหยุด ค่าทำงานในวันหยุด กำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันหยุดประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี กำหนดการลาป่วย ลาคลอด และลาเพื่อราชการทหารซึ่งนายจ้างจะต้องให้ค่าจ้างเท่ากับ ค่าจ้างทำงานมีลักษณะและคุณภาพปริมาณอย่างเดียวกัน นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเท่ากัน รวมทั้งล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดด้วย ไม่ว่าลูกจ้างจะเป็นชายหรือหญิงก็ตาม สำหรับล สวัสดิการนายจ้างจะต้องจัดให้มีน้ำสะอาด ห้องน้ำ ส้วม ฯลฯ นอกจากนั้นห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงานอันตราย สำหรับลูกจ้างเด็กนั้นห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า ๑๖ ปีเป็นลูกจ้าง เว้นแต่งานเกี่ยวกับการแสดง ส่วนค่าชดเชยนั้น ถ้านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างประจำ ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานนั้น นายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์แต่ละเรื่องไป สำหรับเรื่องการประสบอันตรายในการทำงานนั้น นายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แต่ละเรื่องไป สำหรับเรื่องการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้าง นายจ้างต้องจัดให้มีการปฐมพยาบาลหรือการรักษาพยาบาลให้ (๑) เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากความรับผิดชอบของนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น แล้วกฎหมายยังบังคับให้มีการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้ได้รับสวัสดิการ หรือผลประโยชน์อื่น เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานมากกว่า ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ เช่นอาจเจรจาขอให้มีการจ่ายบำเหน็จบำนาญ (Pension) มีกองทุนเงินสะสม (Provident Fund) มีการจัดรถ-รับส่ง หรือขอให้มีการรักษาพยาบาลให้เมื่อเจ็บป่วย นอกเหนือจากการทำงานเป็นต้น อย่างไรก็ตามการเจรจาตกลงดังกล่าวก็ยังอยู่ในวงจำกัด จะทำได้ก็

(๑) ดูรายละเอียดของเรื่องเหล่านี้ ในภาคผนวก ก. ส่วนที่หนึ่ง.

เฉพาะแต่นายจ้างรายใหญ่ ๆ ฐานการเงินมั่นคงเท่านั้น จึงมีลูกจ้างเพียงส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนน้อยที่ได้รับสวัสดิการดังกล่าว ลูกจ้างส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่อยู่ในสถานประกอบการ หรือกิจการขนาดเล็ก ก็ยังไม่ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง จะเห็นว่าความรับผิดชอบของนายจ้างยังอยู่ในขอบเขตจำกัด

๒. กองทุนเงินสะสม (Provident Fund) เป็นระบบร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีพ เพื่อลูกจ้างจะได้มีเงินใช้จ่ายให้ใช้สอยจนกว่าจะหางานใหม่ได้ หรือเพื่อให้เป็นทุนรอนสำรองไว้ทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป โดยหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างสะสมไว้เป็นประจำทุกเดือน และให้นายจ้างจ่ายเงินสะสมอีกส่วนหนึ่ง เงินสะสมนี้จะจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างจ่ายสมทบและบางแห่งกำหนดว่าลูกจ้างจะได้รับคืนเฉพาะส่วนของตน หากลูกจ้างต้องถูกออกจากงานโดยมีความผิดกองทุนเงินสะสมนับว่า เป็นระบบความมั่นคงทางสังคมอันหนึ่ง

ในทางปฏิบัติต่าง ๆ ในหลาย ๆ ประเทศที่ได้เริ่มระบบกองทุนเงินสะสม ได้พบข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของระบบนี้^(๑) หลายประเทศได้พยายามจะเปลี่ยนแปลงจากกองทุนเงินสะสม เป็นระบบบำนาญจำนวนมาก สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ยังคงทำในรูปของความสมัครใจ และความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ก็เฉพาะนายจ้างรายใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่รายที่จัดให้มีระบบนี้ขึ้นในสถานประกอบการ

๓. การประชาสงเคราะห์ และการสาธารณูปการ การประชาสงเคราะห์จะให้เฉพาะคนที่ยากไร้ (Needy Person) และใช้เงินจากภาษีทั่วไป โดยให้เป็นรายเดือนแก่บุคคลที่มีสิทธิ .รับความช่วยเหลือและสิทธิอันนี้สามารถฟ้องร้องบังคับทางศาลได้ ^(๒)

(๑) ดูรายละเอียดของเรื่องในภาคผนวก ก ส่วนที่ ๒.

(๒) J.F. Sleeman, The Welfare State, George Allen and Unwin Ltd, 1973, p.p. 23-38

การประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) ก็องานสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) ที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ได้แก่ งานที่ครอบคลุมไปถึง การดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐบาลและเอกชน เพื่อช่วยเหลือ เกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคม ผู้ที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ ให้มีความสุขทั้งทางกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ตลอดจนการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาอบรมตามควรแก่อัศตภาพ^(๑) และความรู้ที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยสุจริต เพื่อความสงบ เรียบร้อยและความ เป็นปึกแผ่นของครอบครัวและสังคม งานสังคมสงเคราะห์มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการประชาสงเคราะห์ เพราะหมายรวมถึงงานสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยเอกชน (Private Social Organization) และงานสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตามความมุ่งหมายการดำเนินการทั้งสองฝ่ายก็คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ คือมุ่งให้ประชาชน ซึ่งเป็นส่วนรวมหรือสมาชิกของสังคมได้มีความสุขอยู่ดีกันดี มีความผาสุกในการดำรงชีวิตด้วยประการต่าง ๆ กล่าวโดยสรุป คือ (๑)

๑) ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ เกิดขึ้น

๒) ทำการบำบัดแก้ไขให้ความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาความทุกข์ยาก และหาวิธีที่เหมาะสมกับศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคลในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

๓) ส่งเสริมพัฒนาความสามารถของผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยตัวเองได้ต่อไป

การที่จะบรรลุเป้าหมาย เหล่านี้ได้จะต้องให้ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนโดยรัฐอย่างเต็มที่ รวมทั้งทรัพยากรอันจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะต้องให้พอเพียงกับความต้องการ

หลักที่ควรยึดถือในความช่วยเหลือทางสังคมสงเคราะห์ (๒) ได้แก่การช่วยคนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ และช่วยให้ตรงกับความต้องการของเขา เช่นอาหาร อาชีพ การศึกษา และควรช่วยตามความจำเป็นตามหน้าที่แห่งสมาชิกของสังคมโดยถือว่าทุกคนมีฐานะเท่ากัน ตลอดจนช่วยพัฒนาความสามารถเพื่อให้ปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี

(๑) J.W LaPatra, Public Welfare Systems, Thomas Publisher, Illinois, 1975, pp. 38-39

(๒) สุวรรณ รื่นยศ, การประชาสงเคราะห์ , ประชาสงเคราะห์, กรม มหาดไทย , กระทรวง , ๒๕๑๑ หน้า ๑-๑๓

วิธีการช่วยเหลือตามหลักการประชาสงเคราะห์นั้น ขึ้นอยู่กับ เศรษฐกิจและความต
 ต้องการทางสังคมของผู้รับการช่วยเหลือ การให้การช่วยเหลือโดยปกติเป็น เงินก้อน เพื่อที่จะให้ผู้
 เดือดร้อนสามารถไปซื้อหาสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่ชีวิตเหลือ การให้การช่วยเหลือ ให้อาหาร
 เสื้อผ้า น้ำมันเชื้อเพลิง ยารักษาโรค เป็นต้น วิธีการให้การช่วยเหลือตามหลักการประชาสงเคราะห์
 นี้ อาจจะทำในรูปแบบต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินงานการจ่ายเงินหรือสิ่งของให้ หรืออาจจะให้การ
 สงเคราะห์ถึงบ้าน การรับการช่วยเหลือเป็นสิทธิของผู้รับการสงเคราะห์ แต่กระนั้นก็ตามการให้ความ
 ช่วยเหลือมีหลักเกณฑ์โดยพิจารณาถึงฐานะ ความยุติธรรมทางสังคม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ซึ่งขึ้น
 อยู่กับรายได้ ทรัพยากรและทรัพย์สินต่าง ๆ ของผู้รับการสงเคราะห์ประกอบกัน ซึ่งไม่อาจจะระบุ
 จำนวนเงินใดแน่นอนรายตัว เพราะขอบเขตของความต้อการขึ้นอยู่กับความเดือดร้อนของผู้รับการ
 ช่วยเหลือการประชาสงเคราะห์ ให้การสงเคราะห์แก่ผู้เดือดร้อน ๔ ประเภท ได้แก่ การสงเคราะห์
 คนชรา (Old-Age Insurance) การสงเคราะห์คนตาบอด (Aid to the Blind)
 การสงเคราะห์ผู้ทุพพลภาพ (Aid to Disabled) และการสงเคราะห์ครอบครัว และ เด็ก
 ที่ต้องอุปการะ (Aid to Families with Dependent Children)

ระบบสาธารณูปการ เป็นระบบการให้การอุปการะโดยรัฐแก่ประชาชน ผู้เดือด
 ร้อนซึ่งไม่อาจช่วยตนเองได้ โดยรัฐให้ในรูปของการประชาสงเคราะห์ การสาธารณสุข การ
 อนามัยเทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น การให้บริการในระบบสาธารณูปการนั้น เป็นภาระของรัฐแต่
 เพียงฝ่ายเดียว ในการออกค่าใช้จ่าย เพื่อให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งการ
 ออกค่าใช้จ่ายของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น เป็นการเพิ่มภาระของรัฐบาลอย่างมาก เพราะประชาชน
 ได้เพิ่มมากขึ้น การให้บริการของรัฐโดยระบบสาธารณูปการจึงย่อมนำไม่ถึง เพราะประชาชนทุกคนทั้ง
 ที่มีฐานะดี และไม่ดี ก็ได้รับการบริการ และหวังพึ่งบริการในด้านนี้ของรัฐทุกคน

๔. การประกันสังคม (Social Insurance) จุดประสงค์ของการประกันสังคมเพ
 ื่อที่จะให้บริการแก่การสูญเสียรายได้ อันเกิดจากสังคมหรือเศรษฐกิจ โดยต้องการให้หลักประกัน
 แก่ประชาชนได้อยู่ที่กินดีและมีความสุข วิธีการประกันสังคมจะมีผู้ร่วมในการจ่ายเบี้ยประกัน
 คือ คนงาน นายจ้าง ลูกจ้าง คนทำงานส่วนตัว หรือทำงานอิสระ และรัฐ เงินนี้จะช่วยชดเชยแก่

ผู้ที่ขาดรายได้ เพราะพิการ ไม่มีงานทำ หรือหัวหน้าครอบครัวตายลง ^(๑) การประกันสังคมจะให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติโดยไม่ว่าถึงความต้องการ และเงินที่ใช้จ่ายจะได้มาจากการออกเงินสมทบของ นายจ้างและลูกจ้าง หรือผู้ได้รับประโยชน์ทดแทน หรือได้มาโดยการเสียภาษีพิเศษ ^(๒)

การประกันสังคมแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท ^(๓) คือ

(๑) การประกัน สุขภาพ หรือการประกันการเจ็บป่วย (Health Insurance) การประกันประเภทนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครอง ผู้ประกันตนเกี่ยวกับการเจ็บป่วยด้วยโรคอื่น ๆ และการบาดเจ็บโดยสามัญธรรมดา (ordinary sickness) ทั้งนี้ ก็โดยถือหลักที่ว่า มนุษย์ที่เกิดมาแล้วต้องเจ็บป่วยไม่เลือกเพศ และวัย และในการเจ็บป่วยนั้นย่อมกระทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือต้องว่างงานในระหว่างการเจ็บป่วย และจะเป็นสาเหตุกระทำให้ไม่มีงานทำต่อไปด้วย โดยให้เป็นเงินชดเชยค่าจ้าง (Cash Compensation for wage) และจัดบริการทางการแพทย์ (Medical Care Service)

(๒) การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance) มีหลักการทำนองเดียวกับการเจ็บป่วย เพราะถือว่าการใช้แรงงานหญิงควรจะมีขอบเขตจำกัด และไม่เป็นอันตรายแก่หญิงนั้น จึงได้วางข้อจำกัดกำหนดขึ้นเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการคลอดบุตร มาตั้งแต่ปี ๒๔๖๒ และประเทศทั้งหลายขององค์การก็ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวโดยทั่วถึง

(๓) การประกันการพิการและทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) หลักการของการประกันในประเภทนี้ มีส่วนสัมพันธ์ระหว่างกับการประกันการเจ็บป่วยกับการชราภาพ เพราะการเจ็บป่วยเรื้อรัง การบาดเจ็บ หรือการประสบอุบัติเหตุอันตรายจากสาเหตุอื่น ที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน ก็อาจกระทำให้ประกันตนต้องกลายเป็นผู้พิการทุพพลภาพได้เช่นเดียวกัน

(๑) สุพิตรา สุภาพ , ร.ศ. , การประกัน ความมั่นคงทางสังคมในสหรัฐอเมริกา, งานแปลของ สภาวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ ๒๒, โรงพิมพ์สภาวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๑๖, หน้า ๑

(๒) Lveline M. Burns, Social Security and Public Policy, McGraw- Hill Book, 1956 p. 151

(๓) ความมั่นคงทางสังคม และการประกันสังคม, ประชาสงเคราะห์, กรม มหาดไทย กระทรวง ปรับปรุงและจัดพิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๑๔, หน้า ๔๗-๔๘

และเมื่อเกิดการทุพพลภาพจนไม่สามารถจะประกอบอาชีพได้ ก็สมควรจะได้รับเบี้ยประกันเลี้ยงชีพไปจนกว่าจะเข้าเกณฑ์ชราภาพ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนไปรับบำนาญชราภาพต่อไป การพิจารณาทุพพลภาพ ที่กล่าวนั้นต้องพิจารณาทุพพลภาพประเภทถาวร และสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานตั้งแต่ ๒ ใน ๓ ของสมรรถภาพในการทำงานปกติของผู้ประกันตนแต่ละคนหรือคิดเป็นร้อยละ ๖๗ ชั่วโมง จึงจะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงชีพ หรือบำนาญพิจารณาทุพพลภาพ

(๔) การประกันการชราภาพในรูปของเงินบำนาญ(๑) (Old-Age Insurance) มีวัตถุประสงค์ คือ ให้ความคุ้มครองบรรดาคนงาน ผู้ทำงานส่วนตัว และครอบครัวจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการชราภาพ ซึ่งย่อมมีสภาพร่างกาย และความสามารถในการทำงานลดถอยลง ถ้าบุคคลนั้น ๆ ประสงค์เลิกประกอบอาชีพ หรือนายจ้างให้ออกจากงานก็ควรจะมีเงินบำนาญสำหรับเลี้ยงชีพให้มีความสุขตามควรแก่สภาพ

(๕) การประกันการตายของหัวหน้าครอบครัว หรือการประกันผู้อยู่ในความอุปการะ การตายในที่นี้หมายถึงการตายของหัวหน้าครอบครัว หรือผู้รับผิดชอบในครอบครัว (Death of Bread-Winner) ซึ่งต้องประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูแลบุคคลในครอบครัว เมื่อหัวหน้าครอบครัวตายลงครอบครัวย่อมได้รับความเดือดร้อน ความมุ่งหมายของการประกันประเภทนี้จึงกำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือครอบครัวเป็น ๒ ประเภท คือช่วยเหลือในเรื่องเงินค่าจัดการศพ และจัดบำนาญให้แก่หญิงหม้ายหรือชายหม้ายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองได้ บุตรกำพร้า และผู้อยู่ในความอุปการะโดยเรียกว่า Survivor's Insurance

(๖) การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) บุคคลที่ว่างงานคือบุคคลที่ทำงานแล้วต้องออกจากงานและขาดรายได้สำหรับเลี้ยงครอบครัว จึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยวิธีการประกันสังคม แต่การว่างงานนั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่าจะต้องเกิดขึ้นจากกรณีที่นายจ้างยุบเลิกตำแหน่งงาน เลิกกิจการ หรือสั่งแก้งให้ออกจากงาน โดยผู้ประกันตนไม่มีความผิดส่วนการว่างงานในลักษณะอื่นไม่อยู่ในข่ายของการประกันประเภทนี้(๒)

(๑) R. Clyde White, Administration of Public Welfare, American Book Comp, 1950, pp. 191 - 206

(๒) Charles I. Schottland, The Social Security Program in the United States N.Y. Appleton-Century Crofts, 1963. p. 116

(๗) การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Insurance) ^(๑) ความมุ่งหมายอันสำคัญในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในประเภทนี้ ก็เพื่อจะให้เป็นหลักประกันในการบำรุงสุขภาพของเด็กในครอบครัวนั้น ส่วนมากจะตัดทอนรายจ่ายเอาของเด็ก โดยให้อาหารชนิดที่ไม่เกิดประโยชน์กับเด็กแก่ร่างกาย หรือไม่จ่ายค่าอาหารกลางวันโรงเรียนให้ หากมีบุตรหลานหลายคนก็จัดที่อยู่อาศัยไม่ถูกหลักอนามัย และอื่น ๆ อีกมาก ฉะนั้นในการจ่ายประโยชน์ทดแทน จึงถือเอาตามจำนวนบุคคลในครอบครัวเป็นเกณฑ์ เช่นผู้ประกันตนที่มีบุตรตั้งแต่ ๔ คนขึ้นไป จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน เป็นต้น

(๘) การประกันอุบัติเหตุ และโรคเนื่องจากการทำงาน ^(๒) (Industrial Injuries and Occupational Diseases) กล่าวได้ว่า การประกันชนิดนี้ เป็นต้นตำหรับของการประกันสังคมโดยประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกที่ยอมรับแนวคิดที่ว่า เมื่อลูกจ้างเข้าทำงานให้ลูกนายจ้างแล้วหากเกิดอุบัติเหตุหรือโรคจากการทำงาน นายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาพยาบาลตลอดจนจ่ายเงินทดแทนระหว่างป่วย และกรณีสูญเสียอวัยวะ พิการ ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต และต่อมานานาประเทศก็ยอมรับและองค์การก็ได้กำหนดให้มีอนุสัญญาเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น การ

(๑) Alfred Kadushin, Child Welfare Service, The Macmillan Comp, N.Y. 1967 p.p. 530-539.

(๒) ตามหลักสากลได้เรียงลำดับความสำคัญของประเภทการประกันสังคมโดยจัดการประกันอุบัติเหตุ และโรคเนื่องจากการทำงานไว้เป็นอันดับแรก ตามมาด้วยการประกันสุขภาพ การประกันการคลอดบุตร การประกันการพิการและทูพพลภาพ การประกันชราภาพ การประกันการตายของหัวหน้าครอบครัว การประกันการว่างงานและการประกันการสงเคราะห์ครอบครัวตามลำดับ แต่ในวิทยานิพนธ์นี้เป็นเรื่องการประกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงาน จึงได้นำมา กล่าวไว้ท้ายสุด เพื่อให้ข้อความรับกับบทต่อไป

ให้การประกันแก่ลูกจ้างในเรื่องนี้ทำได้หลายวิธี กล่าวคือ ให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างโดยตรง หรือออกกฎหมายกำหนดให้นายจ้างประกันไว้กับบริษัทประกันภัย และวิธีที่นิยมกันมากขณะนี้ก็คือ ออกกฎหมายให้นายจ้างประกันไว้กับรัฐบาล ในรูปของกองทุนเงินทดแทน ซึ่งประเทศไทยได้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

ในหลักของการให้ความคุ้มครองเพื่อความมั่นคงทางสังคมด้วยกันนั้น ต้องนับว่าอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงาน (Work Accidents) และโรคอันเกิดจากการทำงาน (Occupational Diseases) ได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ มาก่อน หลักการอื่นโดยประเทศทั้งหลายได้เริ่มใช้หลักแห่งภัยพิบัติอันเกิดจากการทำงาน (Principle of Occupational Risk) เพื่อให้ นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับการประสบอันตรายหรืออุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วย หรือตาย ด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีชื่อว่า กฎหมายค่าทดแทนลูกจ้าง (Workmen's Compensation Act) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย