

บทที่ 2

แนวความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญนั้น มีจุดกำเนิด ความเป็นมา และพัฒนาการ ที่สัมพันธ์กันกับลัทธิทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งสำนักคิดแนวเสรีนิยม(ฝ่ายขวา)และสำนักคิดแนวสังคมนิยม(ฝ่ายซ้าย) ซึ่งจะส่งผลต่อบทบาทของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น การจะศึกษาถึงแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ จึงต้องเริ่มต้นศึกษาถึงนิยามความหมายของรัฐสวัสดิการ ลักษณะและรูปแบบ ที่มาของแนวความคิดและทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ รวมไปถึงพัฒนาการของการนำแนวความคิดไปบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

2.1 รัฐสวัสดิการในฐานะบทบาทของรัฐสมัยใหม่

บทบาทหน้าที่ของรัฐแต่เดิมนั้น คือ การป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หน้าที่ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในนั้น ได้แก่การป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายและปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ในปัจจุบันนี้ บทบาทหน้าที่ของรัฐได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมาก ด้วยเหตุผลในทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐไม่เพียงแต่มีหน้าที่ป้องกันมิให้พลเมืองละเมิดต่อกฎหมาย และป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอกเท่านั้น แต่รัฐยังจะต้องมีหน้าที่ในด้านการส่งเสริมความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งในบทบาทรัฐสมัยใหม่นี้ เรียกกันว่า “รัฐสวัสดิการ”

2.1.1 ความหมาย ลักษณะ และรูปแบบของรัฐสวัสดิการ

ความหมายของรัฐสวัสดิการ

เป็นเรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนของคำว่า “รัฐสวัสดิการ” การจะพิจารณาว่าคำว่า “รัฐสวัสดิการ” ว่ามีความหมายถึงอะไร เราต้องพิจารณาถึงหลักการและจุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการว่ามีแนวความคิดเชิงอุดมการณ์และมีขอบเขตแค่ไหน ซึ่งในเบื้องต้น ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่ารัฐสวัสดิการไว้ดังนี้

“รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) หมายถึง บริการสังคมในด้านสวัสดิการช่วยเหลือประชาชนซึ่งตกอยู่ในฐานะทุกข์ยาก ให้ได้รับความสะดวกสบายยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลหรือองค์การการกุศลต่าง ๆ จัดให้รูปให้เปล่า หรือโดยไม่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ¹

“รัฐสวัสดิการ” คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งรัฐเข้ารับผิดชอบในมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำของประชาชนทุกคน ตั้งแต่อายุแรกเกิดจนถึงเข้าโลง²

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง ประเทศที่มีนโยบายส่งเสริมความอยู่ดีกินดี แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีทั้งมีดีโครงการป้องกันและวางหลักประกันให้แก่ประชาชนสามารถมีบริการอันจำเป็นเพียงพอที่จะดำรงชีพต่อไปได้³

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง การที่รัฐพยายามจัดหาสวัสดิการให้กับประชาชนให้มากที่สุด หมายความว่า ประกันมาตรฐานขั้นต่ำของประชาชนให้มีการกินดีอยู่ดี ตั้งแต่การเลี้ยงดูบุตร การให้บริการทางการศึกษา การให้บริการด้านการรักษาพยาบาลเวลาเจ็บป่วย และที่สำคัญให้ความช่วยเหลือเวลาไม่มีรายได้เนื่องจากไม่มีงานทำ เพราะฉะนั้น หมายความว่า ถ้าคุณเป็นคนที่ไม่สามารถหารายได้ เป็นคนที่ไม่มีความสามารถ รัฐบาลจะเข้ามาช่วย แม้กระทั่ง single parent ที่หมายถึงแม่ที่ไม่มีสามีหรือพ่อไม่มีภรรยา แต่ต้องเลี้ยงลูก รัฐบาลก็จะให้การช่วยเหลือในการแบ่งเบาภาระ⁴

¹ อนันต์ พัยค์ฉัตร, รัฐสวัสดิการตัวอย่างในอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนบุ๊คสโตร, 2518), หน้า 1.

² สยาม รัตนวิจิตร, “รัฐสวัสดิการ” การประชาสงเคราะห์ 19 (พฤศจิกายน 2517) : 9.

³ ปกรณ์ อังศุสิงห์, หลักการและนโยบายการสังคมสงเคราะห์ (กรุงเทพมหานคร : ศรีไทยการพิมพ์, 2521) , หน้า 10.

⁴ อภิชาติ พันธุ์เสน, วัฒนชัย วินิจจะกุล (บ.ก.), สมุดภาพเดือนตุลา (กรุงเทพมหานคร : สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และพรรคแสงธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 119 - 120.

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง ประเทศที่มีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) ให้กับคนในรัฐนั้น ๆ⁵

“รัฐสวัสดิการ หรือ Welfare State” หมายถึง รัฐที่ตั้งใจให้อำนาจทางการเมืองและการบริหาร เพื่อลดบทบาทของพลังการตลาด เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อประกันให้ปัจเจกบุคคล และครอบครัว ได้รับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี (2) เพื่อลดภาระทางสังคมที่เป็นผลมาจากความไม่แน่นอนเรื่องการเงินป่วย อายุเข้าสู่วัยชรา และการตกงานที่อาจนำไปสู่วิกฤตชีวิต และครอบครัว (3) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสังคมที่มีมาตรฐานโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะทางสังคมเช่นใด หรือมาจากประชาชนชั้นไหน⁶

“รัฐสวัสดิการ” เป็น รัฐที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ในการรักษาสิทธิของบุคคล ในขณะเดียวกันก็มีกฎหมายคอยปกป้องสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลแต่ละคนด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้มีความยุติกันดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ⁷

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง การที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนของตนโดยวิธีการต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ สวัสดิการที่รัฐพึงจัดให้อย่างถ้วนหน้าได้แก่ เงินเลี้ยงชีพ เงินประกันสังคม สวัสดิการสาธารณสุขถ้วนหน้า เป็นต้น⁸

“Welfare State” (รัฐสวัสดิการ) หมายถึง ประเทศหรือรัฐที่มีนโยบายและดำเนินกิจกรรมสงเคราะห์ประชาชน เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความผาสุกตามสมควรแก่สภาพของ

⁵ รพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, 2545), หน้า 146.

⁶ สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 348.

⁷ สุเทพ ชาวลิต, สวัสดิการสังคม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนบุ๊คส์ไตร์ , 2527), หน้า 244.

⁸ เดโช สอนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสุโลกกว้าง, 2545), หน้า 214.

แต่ละคน แต่ละครอบครัว ตลอดจนถึงแต่ละกลุ่ม หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ การให้หลักประกันในมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำแก่ประชาชนทุกคน บุคคลทุกคนจะรู้สึกมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ทุกคนรู้ดีว่าตนเองมีหลักประกันความทุกข์ยากทั้งปวง รัฐสวัสดิการนั้นมีนโยบาย และการปฏิบัติอย่างกว้างขวางโดยการรับภาระเป็นผู้ช่วยเหลือเกื้อหนุนประชาชน ตั้งแต่เกิดจนถึงหลุมฝังศพ...

...รัฐสวัสดิการเป็นแบบของสังคมที่ก้าวหน้าพร้อมด้วยมนุษยธรรม กล่าวคือรัฐให้หลักประกันในมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำที่สุดของประชาชนโดยไม่ตัดทอนกิจการส่วนตัวของประชาชน รัฐสวัสดิการเป็นการจำกัดและกระจายรายได้ด้วยวิธีการภาษีเสริม และนำรายได้ทั้งหมดมาเฉลี่ยบำรุงความผาสุกให้แก่ประชาชนโดยรวม ให้ประชาชนทุกคนได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในยามต้องการ ไม่ว่าความต้องการนั้นจะบังเกิดขึ้นเพราะความเจ็บป่วย ชราภาพ ไร้งานทำ หรือสาเหตุอื่นใดก็ตาม⁹

Welfare State (รัฐสวัสดิการสังคม) แนวคิดที่ใช้กับประเทศทุนนิยม หมายถึงรัฐบาลที่จัดสวัสดิการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง ในรูปของบริการทางการแพทย์ฟรี เงินช่วยเหลือแม่ เงินช่วยเหลือเด็ก เงินช่วยเหลือคนตกงาน บำนาญคนชรา เงินช่วยเหลือผู้พิการ และผู้เสียเปรียบอื่น ๆ แม้ว่ารัฐสวัสดิการสังคมอาจจะโอนกิจการบางอย่างมาเป็นของรัฐ แต่ไม่เห็นด้วยกับการโอนปัจจัยการผลิตทั้งหมดมาเป็นของรัฐแบบประเทศสังคมนิยม เนื่องจากการจัดสวัสดิการทางสังคมเป็นภาระหลักของรัฐบาลประเทศสังคมนิยมอยู่แล้ว จึงไม่ใช่คำนี้กับรัฐสังคมนิยม¹⁰

จากนิยามความหมายของรัฐสวัสดิการในข้างต้น จะเห็นว่ารัฐสวัสดิการนั้นพอที่จะสรุปความหมายได้ว่า หมายถึง รัฐที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นต่ำที่สุดที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐอย่างมีมาตรฐานและเท่าเทียมกัน

⁹ อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทยอักษรการพิมพ์, 2524), หน้า 734 - 739.

¹⁰ วิทยากร เชียงกุล, อธิบายศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สารธาร, 2545), หน้า 243.

ลักษณะและรูปแบบของรัฐสวัสดิการ

ประเทศใดที่ยึดถืออุดมการณ์ของรัฐสวัสดิการนั้น มีลักษณะสำคัญซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้¹¹

1. เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปมีบทบาท
2. สวัสดิการของประชาชนที่รัฐเข้าไปจัดการส่วนใหญ่ นั้น เพื่อเข้าไปจัดการความเป็นอยู่
ขั้นมูลฐาน คือ ปัจจัย 4 ของประชาชน
3. เป็นการยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชน
4. สวัสดิการที่รัฐให้นั้นต้องมุ่งให้ประชาชนได้รับ โดยมีมาตรฐานขั้นต่ำสุดสามารถดำรง
ชีพอยู่ได้อย่างไม่เดือดร้อน
5. บริการทางสังคมประกอบด้วยหลักใหญ่ ๆ คือ
 - บริการทางการศึกษา
 - บริการทางการแพทย์, สาธารณสุข
 - การประชาสงเคราะห์
 - การประกันสังคม
 และทั้ง 4 อย่างนี้ ดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน
6. สวัสดิการที่รัฐจัดให้ต้องจัดอย่างก้าวหน้า และบริการอย่างกว้างขวางไม่ใช่ให้แก่ใคร
คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ
7. รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีความภาคภูมิใจด้วยการให้เขาได้ช่วยตัวเอง
เหมือนกัน

จากลักษณะที่กล่าวมา การจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนโดยรัฐนั้นมีหลายรูปแบบ
ยกตัวอย่างเช่น รัฐอาจแทรกแซงเข้าไปดำเนินการในเรื่องภาษีอากร, จัดให้มีการลงทุนเพื่อ
แก้ปัญหาการว่างงาน, จัดสวัสดิการในเรื่องที่พักอาศัย, ให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกร, จัดสวัสดิการ
สังคมและการประกันสังคมให้ในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงในเรื่องการจัดการศึกษาอบรมให้แก่

¹¹ ไพโรจน์ สิตปรีชา, คำบรรยายวิชา Social Welfare Program, Policy and Services ใน
ระดับปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2519. อ้างถึงใน สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า
249.

ประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ขึ้นอยู่กับว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่จำเป็นและเหมาะสมกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ซึ่งในเรื่องของรูปแบบของรัฐสวัสดิการนี้ หากแบ่งอย่างกว้าง ๆ สามารถสรุปออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้¹²

1. รัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ คือ รัฐที่จัดสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวางครอบคลุมไปทั่ว (Universal) เป็นรัฐที่ยึดอุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic welfare state) เป็นหลัก ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์จากสวัสดิการคือ “พลเมือง” ของประเทศ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับเหมือนกันทุกคนคือ เท่ากับหรือใกล้เคียงกับรายได้ก่อนปวดย ตกงาน หรือเกษียณอายุงาน นอกจากนี้ สวัสดิการยังครอบคลุมถึงโครงการเลี้ยงดูเด็กเล็กระหว่างวันที่พ่อแม่ (day care) และเงินค่าเลี้ยงดูเด็ก คนทุพพลภาพและคนชรา ค่าใช้จ่ายของโครงการรัฐสวัสดิการมาจากระบบการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก ที่สำคัญรัฐจะเข้ามาก้าวเข้าไปในระบบทุนนิยม กำหนดกติกาใหม่ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความคุ้มครองปัจจัยการผลิตไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic States) ซึ่งประกอบไปด้วยฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน เป็นกลุ่มที่ยึดยึดเหนี่ยวแน่นกับการให้รัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมและเท่าเทียมกันเช่นนี้

2. รัฐที่ยังคงระบบตลาดเสรีไว้เต็มที่ (Liberal/Neo liberal welfare state) กล่าวคือ รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการสังคมเพียงแต่น้อยเท่าที่จำเป็น โดยปล่อยให้กลไกระบบตลาดในรูปของความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่ลดตัวระหว่างบริษัทเอกชน และลูกจ้างแสดงบทบาทสำคัญในการให้หลักประกันการจ้างงาน โดยรัฐเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนและทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการกองทุนส่วนกลาง ระบบกองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา (social security program) ตั้งอยู่บนหลักการนี้ สำหรับคนยากจนไม่มีรายได้รัฐจะจัดสรรเงินช่วยเหลือ (aid) ในรูปของค่ารักษาพยาบาลฟรี (Medicaid) คุปองอาหารเพื่อยังชีพ (food stamps) ตลอดจนนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เสียเปรียบ (affirmative action program)¹³

¹² สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, หน้า 351.

¹³ Affirmative Action เป็นนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาสในสังคม เช่น การรับคนกลุ่มน้อยอย่างคนแอฟริกันอเมริกัน หรือคนพิการเข้าเรียน/เข้าทำงานด้วยมาตรฐาน

ขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้เอกชนบริจาคเข้าโครงการสวัสดิการเพื่อการกุศล (philanthropic contributions) เพื่อแบ่งเบาภาระอีกทางหนึ่งด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐพยาบาลลดบทบาทตัวเองในฐานะเป็นผู้ให้สวัสดิการที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. ทางเลือกที่สามของรัฐสวัสดิการ (The Third Way) หรือสวัสดิการแบบพ่อ
อบรมลูก (Paternalist Social state) เป็นรูปแบบที่แสวงหาแนวทางแก้ปัญหาสังคม โดยมีหลักการ
สำคัญคือ คุณไม่มีสิทธิถ้าคุณไม่ทำหน้าที่ หลักการนี้ปรับเปลี่ยนมาจากแนวคิดรัฐสวัสดิการเต็ม
รูปแบบ กล่าวคือแทนการเน้นความเสี่ยง และความรับผิดชอบร่วมกัน กลับมาเน้นที่ความ
รับผิดชอบของปัจเจกบุคคลต่อตนเองและสังคมเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิที่เขาพึงได้รับ โดยรัฐจัด
อบรมทักษะในการทำงาน สร้างมาตรฐานบังคับให้หางานทำ สอนวิธีการบริหารการเงิน และสร้าง
ความพร้อมในการทำงานตลอดจนส่งเสริมให้เป็นพลเมืองดี เช่นตรวจสอบว่าเสพยาหรือไม่ เป็นต้น

หัวใจของการจัดรัฐสวัสดิการรูปแบบนี้คือ ทำให้คนยากจนและคนที่รองรับ
สวัสดิการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และรับผิดชอบต่อตนเองมากขึ้น เพราะมองว่า ความไม่รับผิดชอบต่อ
เป็นที่มาของปัญหาทั้งปวง จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ตัดทิ้งความเชื่อที่ว่าคนรวยต้องช่วยคนจน หรือคน
โชคดีต้องช่วยคนโชคร้าย แต่ทุกคนต้องช่วยกัน

ไม่ว่ารัฐสวัสดิการจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม หลักการสำคัญที่รัฐสวัสดิการยึดถือ
เป็นหลักมีอยู่ 2 ประการคือ¹⁴ ประการแรก คือ บุคคลทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำ
กว่ามาตรฐานแห่งระดับที่มนุษย์พึงจะดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่ความเป็นมนุษย์และประการที่
สอง ต้องการให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองและหลักประกันให้ได้มีงานทำกันถ้วนหน้า นั่นเอง

คนละชุดกับที่กำหนดไว้ทั่วไป โครงการนักศึกษาชนบทในประเทศไทยถือได้ว่าใช้หลักการเดียวกัน.
อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 352

¹⁴ สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2520), หน้า 159

2.1.2 ที่มาของแนวความคิดและทฤษฎี

2.1.2.1 ที่มาของแนวความคิด

ในประเด็นนี้คงต้องย้อนไปพิจารณาถึงความเป็นมาของแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุค¹⁵ คือ

2.1.2.1.1 ยุคพาณิชย์นิยมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Mercantilism)

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 – 18 พัฒนาการของรัฐยุคนี้นับเป็นช่วงที่รัฐชาติในสังคมตะวันตกเริ่มก่อตัวขึ้น และระบบทุนนิยมยังอยู่ในขั้นที่ให้ความสำคัญกับการค้าเป็นหลัก หรือยังเป็นทุนนิยมพาณิชย์ (Commercial Capitalism)¹⁶

มีการปฏิรูปศาสนาคริสต์ และมีการนำเอาความคิดสมัยกรีกโรมันซึ่งขาดช่วงไปในยุคกลางมาศึกษากันใหม่อย่างแพร่หลาย มีการค้นพบทางวิทยาศาสตร์และภูมิศาสตร์ ในยุคนี้เองที่รัฐสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นมาจากระบบศักดินาที่มีสายใยของความจงรักภักดีที่สลับซับซ้อนเป็นชั้น ๆ เป็นตัวเชื่อมก็ได้กลายเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ง่ายขึ้นระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่เจ้าผู้ปกครอง (กษัตริย์) ซึ่งเป็นพื้นฐานทำให้พัฒนาระบบราชการและตั้งกองทัพประจำการขึ้นมาได้¹⁷

รัฐช่วงนี้จึงมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นคงและแสนยานุภาพให้แก่ตนเอง โดยร่วมมือกับพ่อค้าและนายทุนบางกลุ่ม ทั้งนี้ก็ด้วยความเชื่อที่ว่า พื้นฐานอำนาจรัฐ คือความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ¹⁸

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 62.

¹⁶ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 110.

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ฎหมายมหาชนเศรษฐกิจเยอรมัน, หน้า 62-63.

¹⁸ แนวความคิดเชิงพาณิชย์นิยม : เริ่มปรากฏในสังคมตะวันตกตั้งแต่ปลายยุคกลางด้วยความเชื่อที่ว่า เงินและทองแท้เป็นที่มาของความมั่นคงของสังคม (bullionism) ดังนั้นทุกรัฐจึงส่งเสริมการค้าแบบเกินดุล เพื่อนำเงินและทองแท้เข้ารัฐให้มากที่สุด

ด้วยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของกษัตริย์ การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐในยุคนี้ จึงมักมีการใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมด้านเศรษฐกิจในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริม หรือปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ, จัดระเบียบการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ หรือควบคุมการผลิตและคุณภาพสินค้า โดยอาศัยหลักการทางการค้าคือ จะต้องจำกัดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป และส่งเสริมการส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าสูงที่ผลิตจากแรงงานภายในประเทศ เสริมสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองได้ และสะสมทองคำและโลหะมีค่า และมีบ่อยครั้งที่รัฐเข้าดำเนินการค้าเสียเอง หรือไม่ก็ให้มีการผูกขาดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ¹⁹

ในบทบาทด้านสังคม รัฐในยุคนี้ได้แทรกแซงเพียงการช่วยเหลือคนจนให้อยู่รอด และช่วยเหลือตัวเองได้ ซึ่งบริการทางสังคมที่ผู้คนได้รับจากรัฐในช่วงนี้ โดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลืออย่างจำกัด และมีคุณภาพต่ำ ทั้งนี้เพราะบริการดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงการสงเคราะห์ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ไม่ใช่บริการทางสังคมที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับจากรัฐแต่อย่างใด ความรับผิดชอบต่อสวัสดิการของผู้คนยังอยู่ในมือของครอบครัว และชุมชนเป็นส่วนใหญ่²⁰

บทบาทรัฐในยุคพาณิชย์นิยมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด การส่งเสริมการค้า และการผลิตแบบอุตสาหกรรมตามแนวพาณิชย์นิยมได้ช่วยให้ระบบตลาดขยายตัวอย่างรวดเร็ว เศรษฐกิจของรัฐใหญ่ ๆ ในสมัยนั้นดีขึ้นเป็นอย่างมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมตะวันตกในยุคนี้ค่อนข้างง่าย ๆ เปลี่ยนไปสู่การเป็นสังคมในระบบตลาด (Market Society) ในเวลาเดียวกัน การเติบโตของการค้าและการผลิต ดังกล่าวก็นำไปสู่การเติบโตของนายทุน และชนชั้นกลางของสังคมขึ้นมา²¹

การใช้อำนาจอย่างกว้างขวางของกษัตริย์เข้าแทรกแซงเศรษฐกิจดังกล่าว แม้ว่าในระยะแรกจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว แต่ทว่าเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้นมาแล้ว การแทรกแซงเช่นนี้ก็กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการประกอบการ และการ

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเศรษฐกิจเยอรมัน, หน้า 63.

²⁰ อнуสรณ์ ลิมมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 122.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

แข่งขันด้านการค้า และการผลิต ซึ่งทำให้อำนาจรัฐของกษัตริย์ถูกกระแสด้านจากนายทุนและชนชั้นกลาง ดังจะเห็นได้จากสังคมและเศรษฐกิจในยุคถัดไป

2.1.2.1.2 ยุคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism)

การมีอำนาจอย่างสูงสุดของกษัตริย์ในสมัยพาณิชย์นิยม (Mercantilism) นำไปสู่ความขัดแย้งกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายทุน, ปัญญาชน หรือชนชั้นกลาง ยกตัวอย่างได้อย่างเช่น ประเทศอังกฤษที่มีความเจริญก้าวหน้า สามารถขยายการผลิตและการค้า โดยมีแสนยานุภาพครอบคลุมน่านน้ำ แทบทั่วในศตวรรษที่ 18 จนได้ชื่อว่า เป็นราชอาณาจักรที่พระเจ้าทิตยไม่เคยตกดินมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมโดยการค้นคิดเครื่องจักรไอน้ำได้ก่อนชาติอื่น ๆ ซึ่งเมื่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของอังกฤษก้าวไกลเพียงนี้ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่กษัตริย์พยายามจะคงความเป็นรัฐาธิปไตยไว้ แต่ผู้เดิวย่อมจะถูกต่อต้าน

ต้นเหตุของความขัดแย้ง คือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของกษัตริย์ ชนชั้นกลางจึงร่วมมือกับขุนนางต่อต้าน จนถึงขั้นเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นหลายครั้ง ผลสุดท้ายของความขัดแย้ง คือ กษัตริย์ปราชัยทุกครั้งไปไม่ว่าจะเป็นกรณี ชาร์ลที่ 1 ถูกสำเร็จโทษในปี 1651 และครอมเวล กลายเป็นผู้พิทักษ์ราชอาณาจักร (The Lord Protector of the Realm) ในช่วงสั้น ๆ และความขัดแย้งสุดท้ายสมัย เจมส์ที่ 2 ซึ่งทำให้รัฐสภาทั้งขุนนางและสามัญชนร่วมกันจัดตั้งกองทัพปฏิวัติสำเร็จในปี 1688 และสถาปนา "อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา" (Sovercignty of parliament) ขึ้น²² ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสก็เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำนองนี้เกิดขึ้นเช่นกัน ตัวอย่างที่ยกมานี้สะท้อนภาพความล้มเหลวของระบอบกษัตริย์ได้เป็นอย่างดี

เมื่อระบบการเมืองล้มเหลวต่อระบบเศรษฐกิจก็เป็นเช่นเดียวกันอาจกล่าวได้ว่าเมื่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชล้มเหลวเพราะการใช้อำนาจตามอำเภอใจของกษัตริย์ ระบบเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นิยมที่เป็นการผูกขาดโดยรัฐของกษัตริย์ขณะนั้นก็มีปัญหาอยู่ด้วย จนกระทั่งมีนักคิด 2 คน คือ อัดัม สมิธ (Adam Smith) กับ เดวิท ริคาร์โด (David Ricardo) เสนอ

²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 50.

ระบบใหม่โดยเรียกกรองให้พลังต่าง ๆ แสดงออกอย่างเสรีได้ รัฐควรทำหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่ห่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกฎของมันเองแล้ว ส่วนรวมจะได้รับผลดีไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระเบียบทั้งหลายควรจะเกิดขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพ²³

แนวความคิดนี้เป็นต้นกำเนิดของทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ(เสรีนิยมคลาสสิก)ที่เชื่อมั่นในกลไกราคาของระบบตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งจะทำหน้าที่เสมือน “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) คอยสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการ (demand) และการผลิต (production) และจัดการจนกระทั่งสวัสดิการของส่วนรวม (general welfare) เกิดขึ้นได้ กล่าวโดยสรุปคือตลาดที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐบาลจะสามารถสร้างความมั่นคงในปริมาณมากที่สุดให้เกิดแก่ชาติโดยรวม²⁴

แนวคิดหลักของสำนักนี้คือ²⁵ ประการแรกให้ความสำคัญกับเหตุผล ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างภาควิสัย และผลแห่งการนี้ก็ทำให้สำนักนี้เชื่อว่ารัฐหรือรัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งกับเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของ “กฎธรรมชาติ” ที่พัฒนาไปเอง ประการที่สองให้ความสำคัญกับปัจเจกชน เมื่อนำแนวคิดปัจเจกชน มารวมกับกฎธรรมชาติจึงเกิดหลักของการ “ปล่อยให้ทำตามใจ” (laissez faire) โดยถือว่าถ้าผู้ผลิตมีอิสระในการทำตามที่ตนเห็นเต็มที (โดยรัฐไม่เข้าเกี่ยวข้อง) แล้วขาดทุนก็เป็นเรื่องของเขาเขาจะปรับปรุงวิธีการผลิตของเขาให้ตรงความต้องการของตลาดเอง ประการที่สาม เนื่องจาก “ปัจเจกชน” เป็นหัวใจของเศรษฐกิจที่จะทำอะไรก็ได้ ดังนั้น คุณค่า (Value) ของสิ่งต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับ “ความต้องการ” (desire) ต่างกันไปในแต่ละสังคม ซึ่งแนวคิดนี้ส่งผลให้บทบาทของรัฐต้องเป็นไปในลักษณะ “รัฐกรรมการ” ที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องในทางเศรษฐกิจโดยปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชน

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเศรษฐกิจเยอรมัน, หน้า 64.

²⁴ สมเกียรติ วันทะนา, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544), หน้า 16.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 63.

ในสังคมที่แนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ภาคเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการค่อนข้างมาก รัฐมีฐานะเป็นเพียงผู้รักษากฎหมายและความมั่นคงปลอดภัย และค้ำประกันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเท่านั้น (ในบทบาทรัฐกรรมการ) อังกฤษและสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 จึงอยู่ในยุคของการประกอบการโดยเสรี (Laissez Faire) แต่ในภาคพื้นยุโรปโดยทั่วไปอิทธิพลของแนวคิด และประเพณีแบบรัฐนิยม รวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมยังคงมีพลังครอบงำสังคมอยู่ ถึงแม้ผลกระทบของแนวคิดเสรีนิยมจะทำให้รัฐลดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจลงไปบ้าง แต่รัฐก็ยังมีบทบาททางเศรษฐกิจอยู่ค่อนข้างมาก²⁶

อย่างไรก็ตามการเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจในยุคนี้ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งอย่างรุนแรงขึ้นในสังคมตะวันตก ปัญหาด้านสวัสดิการและสิทธิทางการเมืองของกรรมกร ปัญหาการกระจายรายได้และความมั่นคง รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ได้ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านระบบทุนนิยม และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมในหมู่นักกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.1.2.1.3 ยุคระบบเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการในระบบอบประชาธิปไตย

ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมาก แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ได้แก่ ประการแรก พัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอจะมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ประการต่อมา ระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินการไปเอง (ตามกลไกตลาด) นี้ สร้างปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา ความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจก็จะปิดช่องทางที่ระบบตลาดจะสามารถสนองประโยชน์ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ อย่างได้ผล ประการสุดท้าย การตกลงกันหรือฮั้วกันระหว่างผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ เพื่อครอบครองตลาดก็ทำให้เงื่อนไขของระบบตลาดเสรีถูกทำลายไป²⁷

ตรงจุดนี้เองที่เป็นจุดอ่อนของแนวคิดเสรีนิยม จนเกิดกระแสคัดค้าน ซึ่งกระแสปรัชญาคัดค้านเสรีนิยมที่มีอิทธิพลต่อรัฐสวัสดิการนั้นจะได้กล่าวถึงละเอียดในหัวข้อต่อไป แต่ใน

²⁶ อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 115

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116

เบื้องต้นนี้จะเห็นได้ว่า ผลจากความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failure) ทำให้ต้องมีการ ทบทวนระบบดังกล่าว และผลที่ตามมาก็คือ ระบบที่รัฐต้องเข้าทำการแทรกแซงนั่นเอง

แนวความคิดนี้เริ่มตอนปลายของศตวรรษที่ 19 โดยเป็นการรวมเอาแนวคิดแบบ Mercantilism กับแนวคิดแบบ Liberalism เข้าด้วยกันระดับหนึ่ง และมีทฤษฎีรากฐานมาจาก ระบบสังคมนิยมและระบบเสรีนิยมสมัยใหม่ ซึ่งเมื่อถึงต้นศตวรรษที่ 20 รัฐก็เริ่มเข้าแทรกแซงสังคม อย่างกว้างขวางอีกครั้ง โดยยึดตามแนวคิดนี้

โดยทั่วไปรัฐยุคนี้แสดงบทบาทหลักออกมา 2 ด้านคือ บทบาทในด้านรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และบทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Development State) อย่างไรก็ตาม ความโดดเด่นของบทบาทดังกล่าวจะแตกต่างกันระหว่างสังคมอุตสาหกรรมกับสังคมด้อยพัฒนา ในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตก บทบาทด้านรัฐสวัสดิการจะดำเนินไปพร้อม ๆ กับการแทรกแซงของ รัฐในด้านเศรษฐกิจ ขณะที่ในสังคมด้อยพัฒนา รัฐมักจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นลำดับแรก และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับบทบาทด้านรัฐสวัสดิการ²⁸

พัฒนาการของที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าในระบบเศรษฐกิจแนวคิดในทาง เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบเสรีที่ได้รับการยอมรับกันในศตวรรษที่ 18 – 19 มีเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ก็คือ การปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบปล่อยเสรีนั้นเองที่ทำให้เกิด ปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นจริงนั้น คนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน การปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ผลประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือ ในการหาประโยชน์ และมนุษย์กลุ่มหลังซึ่งมีคนเป็นจำนวนมากจำต้องตกอยู่ในภาวะยากจนที่สุด อยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ จากสภาวะทางสังคมขณะนั้น ทำให้เกิดการ ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ และนำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพรูปแบบใหม่ขึ้นมา เป็นสิทธิที่ จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดี และมีสภาพการทำงานที่ดี สิ่งที่สำคัญที่สุดของสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนนี้ ก็คือ การเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อ เสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีสมกับความเป็นมนุษย์ จุดนี้เองคือจุดกำเนิดของแนวคิดรัฐ สวัสดิการ (Welfare State) ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

2.1.2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการ

จากพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอันเป็นที่มาของรัฐสวัสดิการ ดังที่ได้กล่าวมาในประเด็นก่อน ในประเด็นนี้จะได้สรุปถึงทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดรัฐสวัสดิการ ซึ่งกระแสหลักของแนวคิดแบ่งได้ 3 กระแส ดังนี้ คือ

2.1.2.2.1 สำนักคิดฝ่ายขวา

รากฐานทางปรัชญา และความคิดของฝ่ายขวา คือ ความเชื่อในแนวทางเสรีนิยมทางการเมืองตามทฤษฎีของจอห์น ลอค (John Locke) ซึ่งมีสมมติฐานว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล และความรับผิดชอบ จึงควรมีเสรีภาพที่จะจัดกระทำต่าง ๆ ได้ รวมทั้งมีกรรมสิทธิ์ส่วนตัวและทำการผลิตส่วนตัว ซึ่งมนุษย์ก็มีสิทธินี้อยู่แล้วตามธรรมชาติ ทฤษฎีของลอคจึงกำหนดหน้าที่ของรัฐ และรัฐบาลว่า คือ การรักษาสีทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รัฐในทรรศนะของลอค เป็นรัฐเสรี มีอำนาจจำกัด ไม่เข้าเกี่ยวข้องกับบังคับในกิจการของปัจเจกชน นอกจากกรณีเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ เพื่อรักษาเสรีภาพ และทรัพย์สินของสมาชิก นอกเหนือจากนั้นปล่อยให้สมาชิกจัดการเอง³¹

ก. เสรีนิยมคลาสสิก

ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองสำนักคลาสสิกปฏิเสธการบังคับ จำกัดเสรีภาพ เน้นสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ทั้งในทางการเมือง และเศรษฐกิจ นักคิดคนสำคัญของสำนักนี้ก็คือ อัดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งท่านได้ขยายขอบเขต คำอธิบาย สิทธิ เสรีภาพของมนุษย์ของลอคจากเสรีภาพในด้านการเมืองไปสู่เสรีภาพในด้านเศรษฐกิจ

อาดัม สมิท มองว่า ระบบเศรษฐกิจของอังกฤษในยุคนั้นมีการใช้สิทธิเพื่อการผูกขาด (monopoly rights) มีการกีดกันทางการค้า มีการแทรกแซงระบบตลาดโดยรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ธุรกิจการค้าภาคเอกชนอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐ ระบบนี้มีชื่อว่า mercantilism (ซึ่ง

³¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 31.

ผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.2.1.1) ระบบนี้ครอบงำอังกฤษ และทวีปยุโรป เป็นเวลานานถึง 250 ปี อדם สมิธ จึงเสนอวิธีแก้ไข โดยจะต้องขจัดเครื่องกีดขวางที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการทำธุรกิจต่างๆ ออกไปให้หมด และปล่อยให้ "ตลาด" ทำหน้าที่ได้อย่างอิสระเสรี เหตุผลของอดัม สมิธ ยืนอยู่บนพื้นฐานของปัจเจกชนนิยม (individualism) ซึ่งมีอยู่ 3 ข้อ คือ³²

1. มนุษย์ทุกคนมี "สิทธิทางธรรมชาติ" ที่จะแสวงหา และปกป้องทรัพย์สินสมบัติของตน
2. โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนยอมยินยอมวัตถุ และ
3. มนุษย์ทุกคนคิดอย่างมีเหตุผล (rational) และใช้เหตุผลนี้แสวงหา ความร่ำรวยทางวัตถุให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้

จากเหตุผลข้างต้นนี้ เป็นเหตุผลสำคัญที่ผลักดันให้มนุษย์ทำการแข่งขันกันในตลาด ในขณะที่เดียวกันก็มีการประนีประนอมผ่อนหนักผ่อนเบาให้เท่ากัน ผลของการแข่งขันแบบนี้ ทั้งปัจเจกชนและสังคม จะได้รับความพึงพอใจที่ได้บรรลุเป้าหมายในการแสวงหาวัตถุ การแข่งขันและการเห็นประโยชน์ส่วนตนจะรักษาระดับราคาให้ต่ำตลอดเวลา การผลิตจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะยาว จะมีการปรับปรุงคุณภาพสินค้า มีการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เศรษฐกิจจะขยายตัวเจริญรุ่งเรืองอย่างต่อเนื่อง³³ ทั้งหมดนี้ก็เป็นผลมาจากการผสมผสานประโยชน์ของสมาชิกของสังคม ผ่านทางการแลกเปลี่ยน และการแข่งขันในตลาด

สมิธ จึงเห็นว่า บทบาทรัฐควรมีอย่างจำกัด การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากเกินไป จะเป็นการทำลายธรรมชาติของการติดต่อแลกเปลี่ยนของมนุษย์ รัฐบาลควรมีหน้าที่จำกัดเพียง 3 ประการคือ³⁴

1. ป้องกันประเทศ
2. คุ่มครองสมาชิกของสังคมจากความอยุติธรรม

³² ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง - โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบ และการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 9.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

³⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 42.

3. จัดการก่อตั้งและบำรุงรักษาสถาบันสาธารณะ และกิจการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ ยิ่งแก่สังคม ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลต้องมีหน้าที่จัดการเรื่องเงินตรา การขนส่ง สิทธิบัตร และการศึกษา

จะเห็นได้ว่า ในทฤษฎีของสมิธ รัฐบาลมีหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยรักษา กฎเกณฑ์ของสังคม และคอยตัดสินโดยยุติธรรม และให้บริการกิจการรากฐาน ของเศรษฐกิจ และ สังคมบางประการเท่านั้น นอกนั้นปล่อยให้ เป็นกิจกรรมของปัจเจกชน ตามความคิดลักษณะนี้ รัฐบาลเป็นเพียงเครื่องมือที่รับใช้ให้ปัจเจกชนรวมอยู่เป็นสังคมได้³⁵ และรัฐจะต้องพยายามทำตัวให้ ห่างไกลจากตลาดให้มากที่สุด โดยจะไม่เข้าแทรกแซงในตลาดเสรี

ข. กลุ่มอนุรักษนิยมใหม่(Neo-conservism) และกลุ่มขวาใหม่(New Right)

กล่าวได้ว่า แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเสรีนิยมคลาสสิกของอดัม สมิธ เป็นทฤษฎีที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ ตลอดระยะเวลา 200 กว่าปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาทฤษฎีมาโดยตลอด กลุ่มนักคิดที่เป็นสาวกของอดัม สมิธ ถูก มองว่าเป็นอนุรักษนิยม ก็เพราะว่า เมื่อมีตลาดเสรีขึ้นมาแล้ว พวกเขาต้องการพิทักษ์รักษาให้ ระบบนี้ดำรงอยู่ต่อไป

นักคิดตามแนวทางอนุรักษนิยมใหม่ ยังคงยึดมั่นในปรัชญาหลัก 2 ข้อของอดัม สมิธ นั่นคือ

1. ระบบตลาดและการแข่งขัน เป็นหัวใจของการจัดการทางเศรษฐกิจ
2. สิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องไม่มีขีดจำกัด และไม่มี การละเมิด หรือถูกตรวน³⁶

นักคิดตามแนวทางนี้ มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Libertarian กลุ่มนี้เชื่อว่า เสรีภาพของปัจเจกชนย่อมสำคัญ เหนือสิ่งอื่นใด "libertarian economics" สอนว่า ตลาดสามารถ ปกป้องคุ้มครองเสรีภาพได้ดีที่สุด รัฐไม่มีวันที่จะทำเช่นนั้นได้เลย เพราะฉะนั้นเราต้องขยาย

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

³⁶ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง - โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง, หน้า 10.

บทบาทของตลาด และลดบทบาทของรัฐ³⁷ นอกจากต่อต้านการแทรกแซงของรัฐที่เข้าไปยุ่งกับกลไกตลาดแล้วกลุ่มนี้ยังมองว่า การที่ให้รัฐบาลมีภารกิจที่ขยายตัวมากขึ้น (Big Government) นอกจากจะทำลายสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลแล้ว ยังคุกคามความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงอีกด้วย

นักคิดกลุ่มนี้ จัดอยู่ในเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (Neo-Classic)³⁸ แนวอนุรักษนิยม ซึ่งนักคิดที่โดดเด่นของนีโอคลาสสิกแนวอนุรักษนิยมนี้ได้แก่ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) และฟรีดริช ฟอน ฮาเยค (Friedrich von Hayek) ทั้งสองท่านนี้ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลมาแล้วทั้งคู่

มิลตัน ฟรีดแมน มีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่แห่งรัฐควรมีเพียง 3 ประการคือ การรักษากฎหมาย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยลดผลกระทบกระทั่งในชุมชนที่ฝ่ายหนึ่งได้รับการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง และจัดบริการสำหรับผู้ที่ได้รับผิดชอบตนเองไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก และคนวิกลจริต การยื่นมือเข้าไปแทรกแซงมากกว่านี้ โดยเฉพาะการรบกวนกลไกตลาดยิ่งจะทำให้ปัญหาในระยะยาวเลวร้ายขึ้น³⁹

ฟรีดริช ฟอน ฮาเยค มีความเห็นว่า ตลาดเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และยุติธรรมที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ตลาดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ "สิ่งที่มองไม่เห็น" จะชี้นำวิถีทางของตลาดเอง โดยที่ตลาดจะไม่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพิเศษ ฮาเยค บอกว่า ถ้ามีข้อบกพร่องเกิดขึ้นในระบบตลาด ควรถือว่าเป็นต้นทุนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นสิ่งที่เราต้องยอมรับ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้มาซึ่งสิทธิ

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³⁸ ในปัจจุบัน มีการแบ่งสำนักนีโอคลาสสิกออกเป็น 2 ค่ายใหญ่ ๆ คือ แนวอนุรักษนิยม และแนวเสรีนิยม (หัวก้าวหน้า, หัวปฏิรูป) ซึ่งเห็นได้ชัดเจน ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา แนวเสรีนิยม เป็นแนวที่เริ่มมีความสงสัยเกี่ยวกับระบบทุนนิยมสุดขีด (laissez-faire) และเชื่อว่ารัฐต้องเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ "สิ่งที่มองไม่เห็น" ทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

³⁹ สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, หน้า 96-97.

เสรีภาพทางเศรษฐกิจ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง เพราะจะก่อให้เกิดความยุ่งเหยิง และเป็นการไม่ยุติธรรมที่ฝ่ายหนึ่งจะได้ประโยชน์จากการแทรกแซง โดยที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียประโยชน์⁴⁰

จากแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบายทางสังคม ของกลุ่มที่เรียกกันว่า New Right หรือ กลุ่มขวาใหม่ ซึ่งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของกลุ่ม New Right ก็ได้ส่งผลให้นโยบายทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศทุนนิยมตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษภายใต้การบริหารงานของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ และประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของนายโรนัล เรแกน (หลังยุคแห่งความเฟื่องฟูของรัฐสวัสดิการ) สาระสำคัญของแนวนโยบายนี้ คือ ต้องการให้รัฐถอนตัวจากการแทรกแซง และการควบคุมทางเศรษฐกิจ ปลดปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่แก้ไขปัญหาต่าง ๆ⁴¹ กล่าวได้ว่า ในยุคของผู้นำทั้งสองเป็นยุคที่มีการคัดค้านนโยบายการแทรกแซงตามแนวทางของเคนส์ และนโยบายรัฐสวัสดิการมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของสำนักคิดฝ่ายขวา ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเสรีนิยมแบบคลาสสิก กลุ่มอนุรักษนิยม กลุ่มอนุรักษนิยมใหม่ และกลุ่มขวาใหม่ มาจากรากฐานของปรัชญาความเชื่อแบบเสรีนิยม ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนนิยม ในด้านบทบาทของรัฐ แนวคิดของฝ่ายขวาไม่ได้ปฏิเสธการดำรงอยู่ของรัฐ แต่รัฐต้องจำกัดบทบาทของตนเองไม่ให้กลายเป็นการแทรกแซงเสรีภาพส่วนบุคคลและระบบตลาด บทบาทของรัฐในลักษณะนี้จะทำหน้าที่เพียงกำหนดบทบาทเพียง "บทบาทของกรรมการควบคุมกติกาทั่วไป (a general umpiring role)"⁴² หรือ "รัฐกรรมการ" นั้นเอง

สำหรับในเรื่องสวัสดิการสังคมนั้น แนวคิดของฝ่ายขวานี้เห็นว่า ความต้องการบริการทางสังคมของประชาชน ไม่ควรกลายเป็น "สิทธิ" เพราะสิทธิควรมีเพียงสิ่งเดียวเท่านั้นคือ "กรรมสิทธิ์" ทักษะของฝ่ายขวามองอีกว่า สวัสดิการสังคมจะนำไปสู่การร้องเรียนทางสังคม เพราะ

⁴⁰ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง - โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง, หน้า 16 - 17.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁴² สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, หน้า 53.

หากเราเปลี่ยนสวัสดิการสังคม จาก "ความต้องการ" ให้กลายเป็นสิทธิแล้ว พลเมืองสามารถใช้ กล่าวอ้าง และเรียกร้องจากรัฐได้ ซึ่งจะเกิดความวุ่นวายตามมา ประการต่อมาสวัสดิการสังคมจะ นำไปสู่การสูญเสียค่าของทรัพยากร เนื่องจากสวัสดิการที่จัดโดยรัฐสวัสดิการครอบคลุมถึงพลเมือง ทุกคน ซึ่งทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้ว มีคนที่จำเป็นต้องพึ่งสวัสดิการไม่มากนัก ขณะที่คนส่วนใหญ่ สามารถดูแลตนเอง หรือสามารถซื้อบริการเหล่านี้ได้ ประการที่สาม การกำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคม จะนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพ ข้อบกพร่องนี้เกิดจากการ ผูกขาดของรัฐ ซึ่งปิดโอกาสการแข่งขันเสรี ภายใต้การผูกขาดนี้ ประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้นไม่ได้ และ ประการสุดท้าย สวัสดิการโดยรัฐนั้น แทรกแซงเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่หายาก อ้างว่าเป็น "ถนนสู่ความเป็นทาส" ภายใต้การผูกขาดของรัฐสวัสดิการ ทำให้ประชาชนขาดทางเลือกที่เหมาะสม⁴³

จากที่กล่าวมา สำนักคิดฝ่ายขวา จึงไม่เห็นด้วยกับการจัดสวัสดิการที่ให้เป็นสากล (Universalism) ตามแนวทางของรัฐสวัสดิการ การที่รัฐจะยื่นมือเข้าไปจัดสวัสดิการสังคมนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่จำเป็นจริง ๆ โดยต้องเลือกสรรหรือกลั่นกรองเฉพาะบุคคลที่ยากจนหรือลำบาก ยากแค้น และมีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น และเป็นการจัดสวัสดิการที่ให้เป็นการฉุกเฉินหรือ เฉพาะหน้าอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ของสังคม ครอบคลุม และตลาดเกิดความบกพร่องเท่านั้น

2.1.2.2.2 สำนักคิดฝ่ายซ้าย

แนวคิดทั่วไปที่เป็นหลักการของสำนักฝ่ายนี้ คือ การเป็นปฏิปักษ์กับลัทธิทุนนิยม และการยึดมั่นในสังคมที่มีความเท่าเทียมกัน พวกฝ่ายซ้ายไม่ยอมรับเศรษฐกิจในระบบตลาด รวมไปถึงระบบอุตสาหกรรม เพราะเศรษฐกิจระบบนี้นำไปสู่การแบ่งสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ มนุษย์ต้องแก่งแย่งแข่งขัน และไม่สามารถใช้ศักยภาพตามสภาพธรรมชาติได้อย่างแท้จริง แกนหลักของสำนักคิดฝ่ายนี้ คือ ลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxist)

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

ก. มาร์กซิสต์ (Marxist)

มาร์กซิสต์ มองวิวัฒนาการของสังคมแตกต่างจากสำนักคิดเสรีนิยมคลาสสิก นักคิดคนสำคัญในช่วงแรกคือ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และเฟรดเดอริค เองเงิล (Friedrich Engels) สำนักนี้ถูกมองว่า เป็นกลุ่มที่มองโลกในแง่ร้าย พิพากษ์สังคมโดยวิเคราะห์จากเงื่อนไขที่เป็นจริง การให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

ปรัชญาของสำนักคิดมาร์กซิสต์ เชื่อว่า โครงสร้างสังคมประกอบด้วย 2 ส่วนได้แก่ โครงสร้างส่วนบน (Superstructure) ประกอบด้วย รัฐ กฎ รัฐ อำนาจอรัฐ ขณะที่โครงสร้างส่วนล่างประกอบด้วยปัจจัยการผลิต (ที่ดิน ทุน แรงงาน เครื่องมือ) พลังการผลิตและความสัมพันธ์ของการผลิต มาร์กซ์ เชื่อว่าสังคมเสรีนิยมผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ และควบคุมปัจจัยการผลิตมักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง ขณะที่ผู้ใช้แรงงานเพื่อการผลิตมักจะไม่ใช่นักกรรมสิทธิ์ในการควบคุมปัจจัยการผลิต จากลักษณะดังกล่าวจึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างคน 2 กลุ่ม ที่มีความแตกต่างกันมาก มาร์กซ์ เชื่อว่า สังคมทุนนิยมเป็นสังคมที่นายทุนซึ่งมีทุนทรัพย์เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตก็มุ่งแต่จะเอาตัวเอาเปรียบ ต้องการกำไรมาก แต่จ่ายค่าตอบแทนน้อยให้สวัสดิการไม่พอเพียง ส่วนนายทุนกลับได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาล จากผลผลิตโดยไม่ต้องลงแรงในการผลิตแต่อย่างใด ขณะที่ผู้ใช้แรงงานมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากจนสังคมจึงเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยการกดขี่ เอาตัวเอาเปรียบ และการครอบงำทางความคิด คนจนจึงถูกพันธนาการทางสังคม สังคมทุนนิยมเสรีที่ปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ของมันเองจึงแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมทางสังคม การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่ยุติธรรมระหว่างคน 2 กลุ่ม

มาร์กซ์ เห็นว่า การที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดความยุติธรรมในสังคมขึ้นได้ จะต้องมีการปฏิวัติทางชนชั้นเท่านั้น โดยจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์และระบบสังคมเสียใหม่จากระบบทุนนิยมที่ทรัพย์สินส่วนใหญ่เป็นของนายทุน มาสู่ระบบสังคมนิยมที่ทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตเป็นของชนชั้นแรงงาน ดอกผลที่ได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้ จะตกเป็นของผู้ใช้แรงงานทุกคน การจัดระบบทุนนิยม และเศรษฐกิจระบบตลาดเช่นนี้ จะสร้างสรรค์สังคมที่มีความเสมอภาค อิสระเสรี และเท่าเทียมกัน จะมีการแบ่งสรรพสินค้าและบริการที่เป็นธรรม ซึ่งสังคมที่เป็นธรรม

สามารถจัดสวัสดิการที่เป็นสากล และสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับทุกคน การได้รับสวัสดิการถือเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคน การทำลายระบบทุนนิยม และความแตกต่างทั้งด้านรายได้และวัตถุประสงค์ทำให้สมาชิกสามารถขัดเกลาสภาพธรรมชาติของตนเองให้ประณีตขึ้น และบรรลุถึงศักยภาพตามธรรมชาติได้

ดังนั้น มาร์กซิสต์ จึงมองว่า สังคมคอมมิวนิสต์ในยุคมคตจะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อย่างสมบูรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐสวัสดิการ

นักทฤษฎีมาร์กซิสต์ ส่วนใหญ่มองว่า รัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบของสังคมนิยมสมัยใหม่ เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมของทุนนิยมที่ช่วยให้ทุนนิยมดำรงสถานะอยู่ได้ เป็นการจัดการทางสังคม ที่ให้สวัสดิการสังคม เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น โดยเป็นการประนีประนอมของพวกนายทุน เพื่อให้ชนชั้นแรงงานต้องยอมรับและขึ้นตรงต่อระบบนายทุนต่อไป การจัดสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา สาธารณสุข หรือบริการสาธารณะอื่น ๆ เป็นเพียงการสร้างความปลอดภัยในการดำรงอยู่ของรัฐทุนนิยม ปกปิดความไม่เสมอภาค ปิดบังการทุจริต และประวิงเวลาของการปฏิบัติทางชนชั้น

2.1.2.2.3 สำนักคิดฝ่ายปฏิรูป

รากฐานทางความคิดของสำนักคิดฝ่ายปฏิรูป เป็นส่วนผสมของฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา แนวคิดปฏิรูปได้ปรับความคิดแบบมาร์กซิสต์ให้ลดความรุนแรงลง และเน้นการปฏิรูปสังคม ดังนั้นกลุ่มปฏิรูปจึงถูกเรียกว่า เป็นกลุ่มลัทธิแก้ (revisionists) ในขณะเดียวกัน สำนักปฏิรูปก็มีได้ปฏิเสธรากฐานความคิดแบบเสรีของฝ่ายขวาทั้งหมด แต่ถือว่ารรัฐสวัสดิการ เป็นพัฒนาการต่อมาของสังคมนิยม ทั้งนี้เพราะเศรษฐกิจเสรีนำไปสู่ปัญหาสังคม หลายประการ และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้⁴⁴ แนวความคิดสำคัญ ๆ ของสำนักฝ่ายปฏิรูป ได้แก่

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

ก. สำนักเสรีนิยม (สายปฏิรูป)

จากคำวิจารณ์ของสำนักคิดฝ่ายซ้าย โดยเฉพาะคาร์ล มาร์กซ์ ทำให้ภายในสำนักคิดเสรีนิยม ก็เริ่มมีการปรับปรุงหลักทฤษฎีความคิดประโชยชนนิยม (Utilitarianism) ได้รับการยอมรับนับถือ เป็นแกนกลางทฤษฎีเสรีนิยม แทนหลักสิทธิธรรมชาติ

ความคิดประโชยชนนิยม ถือเอาความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นหลักตัดสิน ความสุขสูงสุดจึงเป็นจุดหมายสำคัญที่สุด ซึ่งหากจะต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพบ้าง เพื่อการนี้จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ ฉะนั้นตามหลักของความคิดแบบประโชยชนนิยม การแทรกแซงของรัฐ จึงได้มีมากกว่าแนวคิดของสำนักเสรีนิยมคลาสสิก ที่ยึดมั่นในสิทธิทางธรรมชาติ

ความคิดของทฤษฎีประโชยชนนิยม มีอิทธิพลต่อปรัชญาเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวเสรีนิยมสายปฏิรูป หรือกลุ่มที่ถูกเรียกว่า เสรีนิยมหัวก้าวหน้า (Liberalists) เป็นอย่างมาก ซึ่งเราสามารถสรุปปรัชญาพื้นฐานของนักคิดกลุ่มเสรีนิยมปฏิรูป ได้ดังนี้คือ⁴⁵

1. ระบบกรรมสิทธิของเอกชน หรือระบบธุรกิจเสรี จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง (ข้อนี้เหมือนกันแนวคิดของกลุ่มอนุรักษนิยมใหม่) เสรีภาพในการถือครองกรรมสิทธิและเสรีภาพในระบบตลาด เป็นสิ่งสำคัญ
2. อย่างไรก็ตาม ความสุขสมบูรณ์ของสังคม และผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม จะต้องอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนบุคคล แสดงว่า เสรีภาพส่วนบุคคลมีขอบเขตจำกัด และต้องอยู่ภายใต้ผลประโยชน์ของสังคม

จอห์น เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) นักคิดคนสำคัญในสายนี้ กล่าวเกี่ยวกับปรัชญาหลัก 2 ข้อ ข้างต้นไว้ว่า ในโลกเราไม่จำเป็นต้องเชื่อไปว่า ผลประโยชน์ของเอกชน และสังคมจะต้องสอดคล้องกัน การแสวงหาผลประโยชน์ของเอกชนไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมทุกครั้งไป เราต้องยอมรับว่า การกระทำของปัจเจกชน บ่อยครั้งเป็นไปเพื่อสนองความต้องการและเป้าหมายของตนเอง โดยไม่มีการคำนึงถึงสังคม แต่อย่างไรเลย ในทัศนะ

⁴⁵ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์การเมือง - โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง, หน้า 18.

ของเคนส์ เสรีตามตามธรรมชาติของปัจเจกชน ไม่ได้ให้หลักประกันเลยว่า สังคมส่วนรวมจะได้รับประโยชน์ไปด้วยโดยอัตโนมัติ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าแทรกแซง หรือควบคุมเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์สุขของสังคมและมหาชน ผลประโยชน์ที่สังคมได้รับย่อมมีน้ำหนักเหนือกว่าการเรียกร้อง "สิทธิเสรีภาพทางธรรมชาติ" ของบุคคล⁴⁶

จากแนวคิดข้างต้น แนวความคิดของสำนักเสรีนิยม (สายปฏิรูป) จึงเสนอให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ โดยวางกรอบให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง ไม่มีการผูกขาด และการกระจุกตัวของทุน นอกจากนี้ยังแนะนำให้รัฐบาลเข้าจัดการให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจ และประกันการมีงานทำ ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวนี้ อาจเรียกได้ว่า เป็นลัทธิสวัสดิการ

ข. ลัทธิสังคมนิยมเฟเบียน (Fabianism)

กล่าวได้ว่า ลัทธิเฟเบียน เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) กับลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) โดยยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างทั่วด้านตามลัทธิมาร์กซ (เปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิและระบบสังคม) แต่ต้องการให้ค่อยเป็นค่อยไป ผ่านกระบวนการยกระดับสิทธิเสรีภาพ (มิใช่การปฏิวัติชนชั้น) เพื่อให้ชนชั้นล่างมีโอกาสและสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับชนชั้นบนตามแนวคิดของพวกเสรีนิยม

พวกเฟเบียนยึดถือการต่อสู้โดยการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย พวกเขาต้องการระบบสังคมนิยม และความเป็นประชาธิปไตยพร้อมกันไป พวกเฟเบียนปฏิเสธทฤษฎีการต่อสู้ระหว่างชนชั้นของมาร์กซ์ และการใช้กำลังปฏิวัติ พวกเฟเบียนเห็นเช่นเดียวกับพวกเสรีนิยม และสังคมนิยมประชาธิปไตยว่า รัฐเป็นองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นเพียงศูนย์กลางของการบริหาร มิใช่เป็นเครื่องมือของการปกครองโดยชนชั้น อำนาจ และหน้าที่ทั้งหลายของรัฐจะเป็นของฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา หากฝ่ายเสียงข้างมากเห็นคล้อยตามความคิดของพวกเฟเบียน ข้อเสนอของพวกเฟเบียนจะได้รับการปฏิบัติ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ซิดนีย์ เว็บบ์ (Sydney Webb) กล่าวว่า สังคมนิยมไม่ใช่ลัทธิของชนชั้น แต่เป็นปรัชญาของคนทั่วไป ฉะนั้นจึงไม่ต้องการล้มล้างสังคม กระฎุมพี และแทนที่ด้วยสังคมของชนชั้นกรรมาชีพ แต่ต้องการให้คนในสังคม ทั้งสอง กลุ่มประนีประนอมอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข โดยจัดโครงสร้างอุตสาหกรรม และที่ดินเสียใหม่ โดยโอนอุตสาหกรรม และที่ดินส่วนสำคัญเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนั้น ต้องค่อยเป็นค่อยไป โดยให้รัฐมีบทบาทแทรกแซง และควบคุมกลไกตลาดมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อให้โอกาสแก่ชนชั้นล่าง และทำให้ชนชั้นล่างมีสิทธิมีเสียงมีอำนาจต่อรองสูงขึ้น แต่นี่ก็คือการก้าวไปสู่สังคมนิยม และเป็นแนวโน้มที่น่าพอใจแล้วการที่ไปสู่สังคมนิยม และเป็นแนวโน้มที่น่าพอใจแล้วการที่รัฐออกกฎหมายโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข และกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา การปฏิรูปต่างๆ ที่เกิดขึ้นล้วนแต่ชี้ให้เห็นถึงอนาคตที่สดใส น่าพอใจของความสำเร็จของสังคมนิยมโดยสันติวิธี และเป็นประชาธิปไตย⁴⁷

หัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคม คือ การจัดให้มีรัฐสวัสดิการที่มีแนวทางเน้นส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน เน้นการผสมกลมกลืนทางสังคม และการกระจายความมั่งคั่งออกไปอย่างกว้างขวาง รัฐสวัสดิการจะทำหน้าที่เป็นบันไดขั้นแรกของการก้าวไปสู่สังคมนิยม พวกเพี้ยนจึงเรียกร้องให้รัฐจัดสวัสดิการให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง และไม่เลือกปฏิบัติ

ค. สังคมนิยมประชาธิปไตย

ปรัชญาของสำนักคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย เชื่อว่ากลไกตลาดจะทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในสังคม เพื่อให้กลไกตลาดทำหน้าที่การจัดสรรทรัพยากร ให้กับคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งที่มีอำนาจ มีความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน รัฐจึงเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล รัฐจึงมีอำนาจโดยชอบธรรม และเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพที่จะจัดการปัญหาของประเทศได้ แม้ว่ากลไกตลาดจะจัดสรรทรัพยากร (เงิน คน สิ่งของ และบริการ) โดยตัว

⁴⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 296 - 297.

ของมันเองอยู่แล้วก็ตาม แต่รัฐก็ยังจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนที่ขาดโอกาสในสังคม

เนื่องจากแต่ละสังคมมักจะมีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยกล่าวคือ คนที่มีอำนาจมากก็มักจะมีทรัพย์สินมาก ขณะที่คนจนมักจะได้ไม่ครบครองปัจจัยการผลิต ทรัพยากร และอำนาจ จึงส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจน (ชนส่วนใหญ่) กับคนรวย (ชนส่วนน้อย) และนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคม การเอาวัดเอาเปรียบ และการกดขี่ทางชนชั้น รัฐในฐานะผู้ปกครองจึงต้องทำหน้าที่ลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย โดยการจัดสรรทรัพยากร (บริการสาธารณะ) ให้กับคนจน วิธีการจัดการของรัฐที่เป็นที่รู้จักกันดี คือ การให้บริการเชิงสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) ในรูปของเงิน สิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภค และบริการต่าง ๆ เพื่อให้รัฐทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจัดตั้งสถาบันสวัสดิการสังคมขึ้นมาให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ สถานะของผู้ให้บริการ (รัฐ) จึงเป็นสถานะของผู้มีอำนาจหรือผู้ที่เหนือกว่า ขณะที่สถานะของผู้รับ (คนจน) เป็นเพียงผู้รอรับประโยชน์หรือร้องขอความช่วยเหลือและเพื่อให้กลไกการตลาดทำหน้าที่ได้อย่างดี รัฐจึงต้องดำเนินนโยบายมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม 4 ด้าน ได้แก่

(1) เร่งการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจภายใต้การใช้กลไกตลาดสร้างระบบการแข่งขันตลาดเสรีให้มากขึ้น

(2) ส่งเสริมการจ้างงาน นำคนจนเข้าสู่ระบบการผลิต การให้ค่าตอบแทนกับคนงาน คนจึงกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของกลไกตลาด

(3) หากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเป็นไปด้วยดีควบคู่กับการส่งเสริมการจ้างงานก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ มีเสถียรภาพ มีความมั่งคั่งร่ำรวย และส่งผลให้รับมีเสถียรภาพและมีความชอบธรรมในการดูแลประชาชน

(4) การสร้างความมั่นคงทางสังคม เมื่อรัฐมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐก็สามารถจัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนในสังคมได้ ในรูปของการกระจายรายได้ การถ่ายโอน การโยกย้ายรายได้จากคนรวยมาให้คนจน

รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคม ที่จะต้องทำหน้าที่จัดสรรบริการสวัสดิการให้กับประชาชนโดยเฉพาะคนจนและคนด้อยโอกาส แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการจัดบริการสวัสดิการสังคมคือ แนวคิดรัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งรัฐเชื่อว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสังคมโดยรวม

และทำให้เกิดความเสมอภาคกับคนในสังคม จนอาจกล่าวได้ว่าช่วงเวลา ค.ศ. 1945 – 1975 ถือเป็นยุคทองของแนวคิดรัฐสวัสดิการ แนวคิดรัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์ว่าเหมาะสำหรับประเทศอุตสาหกรรมที่ระบบการเมืองมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจแบบผสมและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน บทบาทของรัฐจะเป็นทั้งผู้ให้ทุนและผู้เตรียมบริการสวัสดิการให้กับประชาชน

หลักการของแนวคิดรัฐสวัสดิการของสำนักคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่

(1) ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (solidarity) แนวคิดรัฐสวัสดิการจึงเชื่อว่า หากรัฐทำหน้าที่จัดบริการสวัสดิการให้กับคนในสังคม ก็จะมีส่วนสนับสนุนให้คนในสังคมมีการแบ่งปันช่วยเหลือซึ่งกันและกันซึ่งแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสำนักคิดสังคมนิยม ซึ่งได้ช้ช่นกำลังลงและปรับแนวคิดมาสู่สังคมนิยมประชาธิปไตยมากขึ้น เห็นได้จากการล่มสลายของประเทศรัสเซีย การที่สังคมจะเกิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมได้นั้น รัฐจึงต้องมีพันธะที่จะช่วยเหลือคนจน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ขาดโอกาส

(2) สิทธิของประชาชน (civil right) ที่เน้นความเสมอภาค ความยุติธรรม แนวคิดรัฐสวัสดิการภายใต้ระบบทุนนิยมที่เน้นกลไกตลาด ตลาดเสรี จึงเน้นสวัสดิการเสมอภาค และสวัสดิการยุติธรรมในสังคม เพราะระบบทุนนิยมเชื่อว่าเมื่อใครยาวสาวได้สาวเอา บริการสวัสดิการสังคมจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงจัดให้กับคนในสังคมอย่างเสมอภาค และถือเป็นสิทธิของประชาชน ในฐานะของความเป็นพลเมืองของรัฐที่จะเข้าถึงบริการสวัสดิการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งชนชั้น หลักการสิทธิของประชาชนจึงเชื่อว่า คนในสังคมต่างก็มีส่วนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ ฉะนั้นรัฐจึงคืนกำไรให้กับประชาชนในรูปของบริการสวัสดิการ ดังนั้น รัฐจึงต้องคำนึงถึงความเสมอภาค และความยุติธรรมในทางสังคม

2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ

โดยหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐสวัสดิการที่มองว่าบุคคลทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานแห่งระดับที่มนุษย์พึงจะดำรงชีพอยู่ได้ตามความสมควร และสมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ แนวความคิดรัฐสวัสดิการจึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ไม่น้อยไปกว่าสิทธิเสรีภาพด้านอื่น ๆ

ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่าคงไม่มีประโยชน์อันใดเลยในการที่จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน หากในท้ายที่สุดประชาชนจะต้องอดตายเพราะความยากจน และโดยเหตุนี้หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดรัฐสวัสดิการจึงมุ่งเน้นที่จะให้รัฐยื่นมือเข้าไปแทรกแซง ช่วยเหลือให้ประชาชนผู้ที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสกว่าในทางสังคม สามารถที่จะใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างเท่าเทียม เพื่อความเข้าใจในเบื้องต้นขออธิบายสรุปถึงความหมายและประเภทของสิทธิเสรีภาพ ดังนี้

2.2.1 ความหมายและประเภทของสิทธิเสรีภาพ

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย²⁹

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน³⁰

ประเภทของสิทธิเสรีภาพสามารถแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการที่จะจำแนกประเภท สำหรับในที่นี้จะได้จำแนกโดยอาศัยเกณฑ์ในด้านเนื้อหาซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพ สามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ 6 ประการ คือ

²⁹ บรรเจิด สิงคนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 “หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณุสภา ,2543), หน้า 2.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

(ก.) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา

(ข.) สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมทางศาสนา และในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพทางวิชาการ สิทธิในการศึกษาขั้นมูลฐาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อความหมาย โดยวิธีอื่น ฯลฯ

(ค.) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืน (Expropriation) หรือกิจกรรมถูกโอนเป็นของชาติ (Nationalization) สิทธิในการประกอบกิจการหรือสาธารณะสุขที่ได้มาตรฐาน สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าในกรณีที่เป็นผู้ยากไร้ ฯลฯ

(ง.) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น ฯลฯ

(จ.) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ฯลฯ

(ฉ.) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเท่าเทียมกัน บทบัญญัติที่คุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอดสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะตนถือศาสนา นิกายศาสนา หรือปฏิบัติตามความเชื่อที่แตกต่างจากผู้อื่น

2.2.2 ความหมาย ที่มาและประเภทของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ ถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐสวัสดิการมีความมุ่งหมายที่จะยื่นมือเข้าไปคุ้มครอง ซึ่งมีความหมาย ที่มา และประเภทต่าง ๆ ดังนี้คือ

2.2.2.1 ความหมาย และที่มา

ความหมาย

“สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับความเป็นอยู่ ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดสำหรับความเป็นมนุษย์ เช่น สิทธิที่จะมีอาหารบริโภค มีน้ำสะอาดดื่ม มีเสื้อผ้าและที่อยู่อาศัย สำหรับตนเองและครอบครัวอย่างเพียงพอ

สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ได้รับการยอมรับจนกลายเป็นหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะให้รัฐต้องกระทำการ (positive obligation) เพราะเป็นการกำหนด “หน้าที่” ให้ “รัฐ” ต้องให้บริการแก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้คนมีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริง เพราะช่วยจัดหาเครื่องประกอบที่ทำให้คนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างไม่ยากแค้นจนเกินไป และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย³¹

ที่มา

พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมนั้น มีที่มาโดยผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในตอนต้น และผลดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดชนชั้นกรรมาชีพขึ้น ชนชั้นกรรมาชีพได้กลายเป็นชนชั้นใหม่ในยุคดังกล่าว ซึ่งได้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบรรดานายทุนหรือผู้ประกอบการต่าง ๆ สภาพการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิด

³¹ คณิงนิจ ศรีบัวเหลี่ยม, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) “สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางสังคม”, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำครุสภา, 2544), หน้า 22-23.

จิตสำนึกของชนชั้นกรรมาชีพขึ้น จนในที่สุดนำไปสู่การต่อสู้กีดตันต่ออำนาจรัฐ ทำให้อำนาจรัฐ ต้องยอมรับการมีอยู่ของชนชั้นกรรมาชีพ หรือชนชั้นผู้ให้แรงงานที่จะต้องอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ รัฐจำเป็นที่จะต้อง อาศัยกฎหมายเป็นมาตรการบังคับในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการให้ ความดูแลทางด้านสุขภาพ อาหารเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การศึกษา และการให้หลักประกันสำหรับ อนาคต เป็นต้น³²

2.2.2.2 ประเภทของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งสิทธิขั้น พื้นฐานนี้ มีอยู่หลายด้าน ซึ่งผู้เขียนขอแบ่งออกเป็นด้านหลัก ๆ อยู่ 2 ด้าน คือ

2.2.2.2.1 สิทธิเสรีภาพทางด้านสังคม

- สิทธิเสรีภาพด้านการศึกษา

เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษานับว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการที่จะช่วยผลักดันการ เปลี่ยนแปลง และการพัฒนาประเทศไปสู่ทิศทาง และสภาพที่สังคมพึงประสงค์³³

สิทธิเสรีภาพทางการศึกษาจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมที่ประชาชนพึงจะ ได้รับโดยรัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการให้สิทธิเสรีภาพนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองอย่างจริงจัง

สำหรับในประเทศไทยเราสิทธิเสรีภาพทางการศึกษานั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันก็ได้ให้ความสำคัญโดยบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา

³² บรรเจิด สิงคนดี, "สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม" วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3 เล่มที่ 9 ก.ย.-ธ.ค. 2544.

³³ มานิตย์ จุมปลา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 85.

ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย

- สิทธิเสรีภาพด้านการสาธารณสุข

การได้รับบริการทางสาธารณสุข เป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอย่างมหันต์สำหรับความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือความเป็นความตายของมนุษย์เลยทีเดียว อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของประชาชนอย่างใกล้ชิด และอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เกิดจนตาย สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขจึงเป็นปรากฏการณ์แรกที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ประชาชนจะต้องมีให้ได้ก่อนที่จะสามารถมีริ้วแรง หรือพลังกำลังที่จะไปใช้สิทธิเสรีภาพทางสังคมประเภทอื่น ๆ ได้ต่อไป³⁴

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ให้สิทธินี้แก่ประชาชน โดยรับรองไว้ว่ารัฐจะต้องให้บริการทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนอย่างมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพและทั่วถึง นอกจากนี้ผู้ยากไร้ยังมีสิทธิได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- สิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชน

โดยเหตุผลที่เด็กและเยาวชนยังอ่อนเยาว์ อ่อนแอ ไร้เดียงสา และขาดประสบการณ์ จึงทำให้ขาดความสามารถที่จะปกป้องคุ้มครองตัวเองได้อย่างเต็มที่ ไม่มีทางที่จะต่อสู้ป้องกันตัวเองได้ และไม่มีอำนาจในการต่อรองมากเท่ากับผู้ใหญ่ จึงทำให้เด็กและเยาวชนอยู่ในสถานะที่อาจจะตกเป็นเหยื่อของการทำร้ายได้ง่ายที่สุด ดังนั้น เด็กและเยาวชนจึงควรมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง

สิทธิเด็กและเยาวชนอาจแบ่งได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้³⁵

1. สิทธิในการดำรงชีวิต (Right to Life)
2. สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกเอาเปรียบ หรือทำร้ายรังแก (Right to be protected)

³⁴ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, , สารนุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) "สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางสังคม", หน้า 8.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

3. สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Right to be Developed)

4. สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right to Participate)

- สิทธิของคนชรา

โดยเหตุผลที่ว่า ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในวัยถดถอย ถูกโรคภัยไข้เจ็บเบียดเบียนได้ง่าย ยิ่งถ้าไม่มีรายได้เพียงพอแห่งการยังชีพ และไม่มีการศึกษาด้วยแล้ว จะยิ่งขาดความรู้พื้นฐานด้านการดูแลสุขภาพ ตั้งแต่วัยเด็กต่อเนื่องจนวัยชรา เมื่ออายุมากขึ้นประกอบกับร่างกายไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานได้อย่างคนวัยหนุ่มสาวก็ยิ่งทำให้ผู้สูงอายุขาดรายได้หรือมีรายได้น้อยลง ยิ่งถ้าผู้สูงอายุไม่มีลูกหลานให้พึ่งพาในยามชราด้วยแล้ว อาจทำให้ขาดหลักประกันในชีวิต และทำให้เกิดความกดดันทางจิตใจ เกิดความเครียดและว้าวุ่น³⁶ รัฐจึงต้องเข้าไปคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ หรือคนชรา

ดังนั้น การจะให้ผู้สูงอายุสามารถได้รับสิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ตามรัฐธรรมนูญ รัฐจึงต้องเข้ามาจัดหาปัจจัยให้ผู้สูงอายุใช้ในการดำรงชีพ โดยอาจจัดความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา หรือ จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น

- สิทธิของผู้พิการและทุพพลภาพ

คนพิการไม่ว่าจะพิการทางการมองเห็น, พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย พิการทางกายภาพหรือการเคลื่อนไหว รวมทั้งถึงความพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ บุคคลเหล่านี้ก็มีความต้องการพื้นฐานเหมือนกับบุคคลทั่วไป แต่เนื่องจากความด้อยของสภาพทางร่างกาย และจิตใจทำให้คนพิการไม่สามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยปราศจากความเข้าใจและการช่วยเหลือของสังคม³⁷

สิทธิของคนพิการจึงต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐจะต้องยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในการนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติวางหลักการไว้ว่า ผู้พิการหรือ

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

³⁷ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 103.

ทุกพลภาพมีสิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนทั้งทางด้านการศึกษา หรืออาชีพ เป็นต้น

2.2.2.2.2 สิทธิเสรีภาพทางด้านเศรษฐกิจ

- สิทธิเสรีภาพของผู้บริโภค

ประชาชนทุกคนไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงที่จะต้องบริโภคต้องกินต้องใช้ เพื่อความมีชีวิตอยู่หรือเพื่อความอยู่รอดในสังคม ดังนั้น ทุกคนจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นจากการเป็นผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้รับบริการ แต่ทว่าในสังคมทุกวันนี้ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ขาดอำนาจต่อรองและง่ายในการถูกชักจูงด้วยสื่อโฆษณาต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นโดยตรงที่รัฐต้องยื่นมือเข้ามาคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค ในอันที่จะมิให้ถูกหลอกหลวง เหาวัดเอาเปรียบ หรือมิให้ได้รับอันตรายจากการบริโภค รวมไปถึงการให้การเยียวยา ชดเชย ความเสียหายอันอาจมีขึ้นจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน

- สิทธิเสรีภาพของแรงงาน

ด้วยเหตุที่แรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า แต่ทว่าแรงงานมักถูกเอาเปรียบ และอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบนายจ้างเสมอมา เพราะนายจ้างส่วนมากร่ำรวยมีเงินทองจับจ่ายใช้สอย แต่แรงงานกรรมกรส่วนใหญ่กลับอยู่ในฐานะยากจน ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของแรงงานมิให้ถูกกดขี่โดยนายจ้าง และนอกจากนี้ รัฐต้องสร้างระบบประกันสังคมให้แรงงานซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีหลักประกัน

2.2.3 เหตุผลที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

2.2.3.1 สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมีความสำคัญในฐานะสิทธิมนุษยชน

“สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” เป็นคำที่มีบัญญัติอยู่ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งยังมีได้มีผู้ใดให้คำจำกัดความไว้ คำว่า สิทธิมนุษยชน นี้ น่าจะหมายความว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนในทุกส่วนของโลก โดยไม่อาจแยกสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวออกจากความเป็นมนุษย์ได้ เป็นสิทธิที่ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติ หรืออาจเป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นก็ได้

พัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อาจแบ่งได้เป็น 3 ยุคคือ³⁸

ยุคแรก เป็นช่วงเวลาแห่งการตอกย้ำความสำคัญของสิทธิของพลเมืองแห่งรัฐที่จะปลอดภัย ไม่ถูกรังแก หรือเอาเปรียบโดยอำนาจรัฐ และเป็นช่วงเวลาแห่งการเฉลิมชัยแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง นักวิชาการบางคนเห็นว่า ยุคแรกนี้เป็นส่วนผสมของการปฏิวัติฝรั่งเศส กับการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และภาพปรากฏที่สำคัญของสิทธิมนุษยชนชนิดนี้จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ประกันสิทธิของพลเมืองโดยเฉพาะปัจเจกชนให้เป็นอิสระจากอำนาจรัฐไว้อย่างสำคัญ

ยุคที่สอง เกิดขึ้นพร้อมกับจังหวะเวลาแห่งการตั้งคำถามว่า สิทธิเสรีภาพทางการเมือง เพียงลำพังจะมีความหมายอะไร หากผู้คนยังอดอยากขาดแคลน ไร้ความเข้มแข็งทางสังคมเศรษฐกิจชนิดที่จะทำให้ผู้คนไปใช้สิทธิทางการเมือง อย่างมีความหมายได้ สิทธิมนุษยชนยุคนี้สอดคล้องกับพัฒนาการทางการต่อสู้ทางอุดมการณ์ในสังคมโลก(ระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยม) ดังนั้น สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ผู้คนต้องมีกิน ต้องมีห่ม จึงจะสามารถใช้สิทธิทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเลือกรัฐบาลของตนได้อย่างมีความหมาย ยุคนี้เป็นยุคที่สิทธิมนุษยชนเชิงเศรษฐกิจสังคมได้รับการ

³⁸ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, การเมืองมนุษย์ : รัฐศาสตร์ทวนกระแส (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2528), หน้า 186-193.

ประกันโดยรัฐ ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงมีหน้าที่มากขึ้นในการดูแลจัดสวัสดิการให้กับประชาชนและเมื่อรัฐมีหน้าที่มากขึ้น บทบาทอำนาจรัฐก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ยุคที่สาม คือยุคปัจจุบันอันเป็นยุคที่โลกเผชิญกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ และมีไม่เพียงปัญหาการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ดังเช่นในอดีต แต่เป็นปัญหาและวิกฤตที่เกิดจากทิศทางการพัฒนา ยุคนี้จึงเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนเข้ากับสิทธิแห่งการพัฒนาในฐานะกระบวนการในการสร้างสันติภาพในสังคม

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นในยุคที่สอง และมีความสำคัญในการสร้างพันธะในทางบวก (positive obligation) ให้กับรัฐ³⁹ หรือกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐที่จะเข้าไปจัดสรรและสนองตอบแก่ประชาชน

สิทธิเสรีภาพทางสังคมเศรษฐกิจในฐานะของสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดย “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)” ซึ่งรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2519

2.2.3.2 สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมีความสำคัญในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานที่พลเมืองพึงได้รับอย่างเสมอภาค

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นก่อนว่า สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิทธิที่สร้างพันธะในเชิงบวก (positive obligation) กำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะต้องยื่นมือเข้าไปจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐอย่างเสมอภาค ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่าประชาชนทุกคนมีความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในประชาคมและทรัพยากรของประชาคม จึงมี

³⁹ วิชัย ศรีรัตน์, สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541), หน้า 18.

สิทธิอันบริบูรณ์ที่จะได้รับส่วนแบ่งอย่างเท่าเทียมโดยไม่ถูกจำแนกด้วยสถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสวัสดิการจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงบริการสวัสดิการสังคมอื่นใดที่จะทำให้ประชาชนของรัฐสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาสหรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่คนเหล่านั้น ในระดับที่ทำให้เขาสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ซึ่งถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมานี้ ถือว่ารัฐไม่ใช่ตัวแทนของคนในสังคมนั้น

จึงกล่าวได้ว่า สวัสดิการโดยรัฐคือสุดยอดวิวัฒนาการของสิทธิพลเมืองเมื่อสังคมวิวัฒนาการไปสิทธิก็จะถูกขยายไปด้วย เริ่มจากสิทธิพลเมือง (civil right) ตกถึงมือประชาชนกลุ่มใหญ่ในทศวรรษที่ 18 แล้วก้าวไปสู่สิทธิทางการเมือง (political right) ที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้ในทศวรรษที่ 19 ปัจจุบันได้ขยายสิทธิไปถึงสิทธิทางสังคม (social right) ซึ่งทำให้ความเป็นพลเมือง (citizenship) มีความหมายเพิ่มเติม โดยรัฐเป็นผู้รับประกันสำหรับพลเมืองทุกคน พลเมืองจึงเป็นสมาชิกของชุมชนทางสังคมอย่างเต็มตัวและเท่าเทียมกัน และมีความสุขกับสิทธิพื้นฐานภายใต้กฎหมาย⁴⁰

2.2.4 บทบาทรัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงบทบาทของรัฐสวัสดิการต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ และศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่างบทบาทของรัฐสวัสดิการกับรัฐเสรีนิยมว่ามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหมือนหรือต่างกันอย่างไร

⁴⁰ ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, หน้า 157-158.

2.2.4.1 บทบาทของรัฐเสรีนิยม (Etat liberal)

ในรัฐเสรีนิยมนั้น ถือว่า “ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายมิใช่มนุษย์ (Government of laws, not of men)”⁴¹ รัฐจึงพยายามจำกัดการใช้อำนาจของตนให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักการที่รัฐยึดถือดังกล่าวนี้ คือ หลักนิติรัฐ

2.2.4.1.1 รัฐเสรีนิยมในด้านการเมืองยึดหลักนิติรัฐ

การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐเสรีที่ยึดถือระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญที่จะควบคุมการใช้อำนาจของคกรของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ถึงขนาดที่มีผู้กล่าวว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้น และดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากการหลักนิติรัฐ ดังนั้น หลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองด้วยกฎหมาย จึงเป็นเสาหลักของระบอบประชาธิปไตยที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการดังนี้⁴²

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และการใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

(2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมาย

⁴¹ Article xxx of Massachusetts Constitution 1780, in J. Roland PENNOCK, Administration and the Rule of law, New York, 1941, อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), หน้า 70.

⁴² สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รวมบทความทางวิชาการชุดที่ 3 : “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), หน้า 6.

สูงสุดมิได้ ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เงื่อนไขนั้นต้องมีขึ้นเพื่อจัดระเบียบสังคมเพื่อความยุติธรรม และไม่รบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นนี้จะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อีกทั้ง กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องไม่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลัง

(3) หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพื่อเป็นการควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรของรัฐกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และมีให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการที่มีอำนาจและความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

จากหลักการของนิติรัฐที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นก่อน จะเห็นได้ว่า นิติรัฐนั้น มุ่งเน้นที่จะไม่ใช่อำนาจของรัฐในอันที่จะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน การจะให้อำนาจรัฐของนิติรัฐแต่ละครั้งจะต้องคำนึงถึงว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่เสมอ

2.2.4.1.2 รัฐเสรีนิยมในด้านเศรษฐกิจยึดบทบาทรัฐในฐานะกรรมการ

รัฐในบทบาทนี้เคารพในแนวคิดเสรีนิยม สำหรับในด้านเศรษฐกิจ รัฐจะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพเคารพในกรรมสิทธิของปัจเจกชน โดยพยายามวางตัวเป็นกลางไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องในทางเศรษฐกิจ ปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชนที่จะจัดการกันเองตามกลไกของตลาด โดยลักษณะของบทบาทรัฐเช่นนี้ ศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ จึงให้ความหมายของรัฐกรรมการว่า รัฐในฐานะกรรมการ (Etat - gendarme) หมายถึง ให้รัฐเป็นเพียงผู้รักษากติกา แต่ไม่ทำเอง⁴³

บทบาทรัฐกรรมการ นี้ ในทางด้านเศรษฐกิจ รัฐจะยึดมั่นในหลักของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงทางด้านการค้า อุตสาหกรรม โดยปล่อยให้เอกชนดำเนินการ

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 102.

ไปโดยเสรี รัฐกรรมการจะเข้าเกี่ยวข้องกับเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ เช่นการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความยุติธรรม เป็นต้น

ซึ่งแม้บทบาทของรัฐกรรมการตามแนวคิดเสรีนิยมทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองในทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ แต่ทว่าก็มีข้อบกพร่องในด้านสังคม กล่าวคือการจำกัดบทบาทของตนเองตามแนวคิดรัฐกรรมการนั้น แม้จะส่งผลดีให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็วและเต็มที่ แต่ผลเสียก็คือ ภายใต้อาการแข่งขันกันก่อให้เกิดการเอาเปรียบกันระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าที่สามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิเสรีภาพที่รัฐเสรีให้กับปัจเจกชนได้อย่างเต็มที่ ย่อมที่จะเอาเปรียบผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยกว่าตลอดเวลา และนอกจากนี้ปัญหาช่องว่างระหว่างชนชั้นก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

2.2.4.2 บทบาทของรัฐสวัสดิการ (Etat Providence)

ปัญหาช่องว่างและการกดขี่เอาเปรียบกันระหว่างชนชั้น ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจไม่มีโอกาสที่จะลืมตาอ้าปากได้ แม้ว่าจะมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ก็ตาม โดยเหตุนี้ทำให้รัฐเสรีนิยมที่ยึดถือบทบาทรัฐกรรมการจะต้องหันมาทบทวน และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเสียใหม่

สิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงประการแรกคือ มิติในการมองปัญหาและการแก้ไข ปัญหา โดยจะต้องไม่หยุดอยู่ที่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรูปแบบของมนุษย์แต่ละคน ที่กฎหมายรับรองอีกต่อไป แต่รัฐ รัฐบาล และกฎหมายจะต้องลงไปสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในความเป็นจริงให้เกิดขึ้นกับคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้ได้ตามความเป็นจริง⁴⁴

การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐ จากบทบาทรัฐกรรมการไปสู่บทบาทรัฐแทรกแซง (รัฐสวัสดิการ หรือ Etat - providence) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาจากรัฐเสรีนิยมที่ยึดหลักนิติรัฐ ไปสู่รัฐสวัสดิการที่ยึดหลักสังคมนิยม⁴⁴ ก็ได้

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

2.2.4.2.1 หลักสังคมรัฐ

หากเอ่ยถึง “หลักสังคมรัฐ” น้อยคนนักที่จะเข้าใจความหมาย เพราะคำว่า สังคมรัฐ เป็นคำใหม่ที่ได้รับการกล่าวถึงไม่มากนักโดยส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่ในแวดวงวิชาการของนักกฎหมายมหาชน แต่หากเราอธิบายถึงคำ ๆ นี้ โดยใช้มุมมองในแง่รัฐ เราก็จะเข้าใจความหมายได้ดีขึ้น กล่าวคือ หากนิติรัฐ หมายถึงรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองโดยใช้กฎหมายแล้ว หลักสังคมรัฐ ก็จะหมายถึงรัฐที่ยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนโดยยึดหลักนิติรัฐเป็นพื้นฐานตามปรัชญาแนวคิดเสรีนิยม แต่ขณะเดียวกัน รัฐก็ให้ความสำคัญตามปรัชญาแนวคิดเสรีนิยม แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ให้ความสำคัญโดยรับรองและยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

หลักการของสังคมรัฐนั้นยืนอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสร้างความเสมอภาคในความเป็นจริงให้เกิดขึ้นในสังคม ประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ⁴⁵

1. รัฐมีหน้าที่ต่อสังคม ให้ข้อนี้รัฐมีหน้าที่สร้างสถาบันกฎหมายทางสังคมให้สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการสงเคราะห์ แบ่งส่วน ชดเชย หรือทดแทนสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตปัจเจกทางวัตถุเท่านั้น แต่รวมไปถึงขอบเขตทางวัฒนธรรมของชาติเช่นในเรื่องของการศึกษาด้วย
2. สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวเนื่องกับสังคม หลักการของสังคมรัฐเป็นความเกี่ยวพันโดยตรงต่อสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเหตุนี้ จึงมักเรียกหลักการนี้ว่า “ความเกี่ยวเนื่องกับสังคมของสิทธิขั้นพื้นฐาน”

⁴⁵ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 131-132.

3. ความเป็นหนึ่งเดียวระหว่างรัฐกับสังคม หลักการนี้พัฒนามาจากหลักการของสังคมนิยมซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย ตามหลักการนี้จะเรียกร้องให้รัฐผูกพันกับสังคมในแบบพื้นฐานของการจัดองค์กรแบบประชาธิปไตย

จากหลักการที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักสังคมนิยม มีสาระสำคัญอยู่ที่การมอบภาระหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะต้องสร้างความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความมั่นคงในทางสังคม และเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน

รัฐต้องวางเป้าหมายที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ทุกคนในสังคม ให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างที่มนุษย์ควรจะอยู่ ต้องพยายามลดช่องว่างในแง่ฐานะทางเศรษฐกิจ สำหรับความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีหลักเกณฑ์ในการแจกจ่ายกระจายผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่ให้สิทธิแก่ทุกคนชั้น ทุกกลุ่มในสังคม ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมในระดับที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานเป็นอย่างน้อย ส่วนความมั่นคงนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีสถาบันในสังคมที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกในสังคมที่ตกอยู่ในภาวะไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม⁴⁶

โดยลักษณะของหลักสังคมนิยมนี้ ยังมีลักษณะเป็นนามธรรมอยู่ค่อนข้างมาก การที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามหลักนี้จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมากำหนดหลักเกณฑ์ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นเรื่อง ๆ ไป และหากรัฐสามารถดำเนินการตามหลักนี้ก็จะสามารถประกันสิทธิเสรีภาพและความผาสุกของประชาชนได้อย่างน้อยในระดับหนึ่ง ซึ่งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากหลักสังคมนิยมในการใช้กฎหมายต่าง ๆ นั้น พอสรุปได้ดังต่อไปนี้⁴⁷

⁴⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของไทย : ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย” รายงานผลการวิจัยโครงการกฎหมายกับเศรษฐกิจของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 8.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

1. หลักนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพของมนุษย์และรัฐจะประกันมิให้คนใดคนหนึ่งต้องดำรงชีพต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดนี้
2. ในการใช้และตีความกฎหมายจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระของหลักสังคมนิยม กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้ในการตีความกฎหมายดังกล่าวนี้ ก็จะต้องตีความเป็นการแก้ไขสถานภาพทางกฎหมายของผู้ที่อ่อนแกว่าในสังคม ให้มีสถานะดียิ่งขึ้น
3. ในการบริหารประเทศรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักสังคมนิยมนี้ โดยในบางครั้งถึงแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เมื่อมีความจำเป็นจากสถานการณ์ รัฐจะต้องยื่นมือเข้าช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีนี้ แม้รัฐจะนิ่งเฉยไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หลักนิติสังคมนิยมนี้ สามารถใช้เป็นฐานในทางกฎหมาย ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ประชาชน ในการที่จะเรียกร้องให้รัฐลงมือดำเนินการปิดเป่าความเดือดร้อนของตนได้

ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่ารัฐสวัสดิการนั้นให้ความสำคัญกับหลักสังคมนิยมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะหลักการนี้เป็นหลักการที่จะให้รัฐสวัสดิการสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐสวัสดิการยอมรับในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนตามแนวคิดนิติรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคตามความเป็นจริงของคนในสังคมตามหลักสังคมนิยม ดังนั้น สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐสวัสดิการมุ่งคุ้มครองเช่นเดียวกัน

และเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจสามารถที่จะดำรงชีพอยู่ได้ รัฐจึงต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ เราเรียกบทบาทของรัฐเช่นนี้ว่า “รัฐแทรกแซง”

2.2.4.2.2 รัฐสวัสดิการยึดบทบาทรัฐแทรกแซง

เป็นบทบาทของรัฐสวัสดิการ ที่จะต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงทางสังคมและเศรษฐกิจทุกเรื่องที่เป็นเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม โดยอาศัยมาตรการในทางกฎหมาย, นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม หรือเศรษฐกิจ

สำหรับบทบาทของรัฐแทรกแซงนี้ เป็นการยื่นมือเข้าไปแทรกแซงสังคม นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐาน (basic provision) ที่รัฐจะต้องจัดการ ในด้านความมั่นคง การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความเป็นระเบียบในสังคม ซึ่งบทบาทของรัฐแทรกแซงพอจะแบ่งได้ 2 บทบาท คือ

บทบาทรัฐแทรกแซงด้านสังคม (Social Provision) ซึ่งจะแสดงออกในรูปของการ ให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม และจัดรัฐสวัสดิการต่าง ๆ การจัดหาที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการให้บริการด้านความบันเทิง ศาสนา และวัฒนธรรมซึ่งในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐ จะไม่ปล่อยให้ไปเป็นไปตามกลไกของตลาดโดยสิ้นเชิง แต่จะยื่นมือเข้าไปแทรกแซง ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

บทบาทด้านเศรษฐกิจ (Economic Provision) รัฐจะยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่ ในระดับของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมทิศทางของการพัฒนาให้เป็นไปตาม เป้าหมายของรัฐ ไปจนถึงการเข้าไปดำเนินการในฐานะของผู้ผลิตสินค้าและบริการในด้านต่าง ๆ โดยตรง ทั้งนี้ อาจจะโดยการผูกขาดการค้าและการผลิตทั้งหมด หรือโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ขึ้นมาแข่งขันกับกิจการของเอกชน⁴⁸

สำหรับการยื่นมือเข้าไปแทรกแซงทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาส และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ระดับของการแทรกแซงจะแตกต่างกัน ไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคม

⁴⁸ อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 103.

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เมื่อพิจารณาย้อนไปถึง พัฒนาการของแนวคิดรัฐสวัสดิการ เราอาจกล่าวได้ว่า หากศตวรรษที่ 18 - 19 ในยุโรปและอเมริกาเป็นยุคแห่งการสร้าง รัฐเสรีนิยม (Etat liberal) ขึ้น ศตวรรษที่ 20 ตอนต้นเรื่อยมาถึงปัจจุบัน ก็เป็นยุคแห่งการสร้าง รัฐสังคม (Etat social) และการคุ้มครองกลุ่มที่ด้อยกว่าในสังคมให้เกิดขึ้นจริง หรือ กระบวนการทำสิทธิของมนุษย์แต่ละคนกลายเป็นเรื่องของสังคม (socialisation des droit de l'homme) นั่นเอง

2.3 แนวคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ

2.3.1 ความหมาย ลักษณะ และความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้สรุปความหมายและลักษณะของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน และง่ายต่อการเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญมีความหมายและลักษณะดังนี้⁴⁹

1. สถานะ คือ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้น ๆ แต่ชื่ออาจเรียกต่าง ๆ กันออกไปได้ เช่น ในภาษาไทยเราเคยเรียกว่า รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองในภาษาอังกฤษก็มีที่เรียกต่างกันไป เช่น Constitution, Basic Law, Fundamental Law

2. ลักษณะ คือ เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีชื่อหรือศัพท์ที่ใช้เรียกให้เห็นว่าต่างจากกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ

3. สาระ คือ มีสาระว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ

สำหรับความหมายของรัฐธรรมนูญนี้ หากพิจารณากันในแง่ของเนื้อหา หรือมองในความหมายอย่างกว้างแล้ว รัฐธรรมนูญจะหมายถึง บรรดากฎเกณฑ์ แบบแผน ซึ่งจัดระเบียบทางการเมือง การปกครองของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่หากมองในความหมายอย่างแคบหรือพิจารณาตามแบบพิธี ก็จะมีหมายถึง เอกสารที่รวบรวมกฎเกณฑ์ แบบแผน การปกครองประเทศไว้อย่างเป็นระบบในเอกสารฉบับหนึ่ง หรือหลายฉบับ และมีแบบพิธีการจัดทำหรือบัญญัติเป็นพิเศษ⁵⁰

⁴⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 46-47.

⁵⁰ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 5.

ซึ่งไม่ว่าเราจะมองรัฐธรรมนูญในแง่ใด รัฐธรรมนูญก็จะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งก็คือ ความเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง ทั้งนี้ เหตุผลที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นกฎหมายสูงสุดมีดังนี้

2.3.1.1 ความเป็นกฎหมายสูงสุด

เหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีหลายทฤษฎีที่อธิบายเหตุผลไว้ ดังนี้

(1) คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (social contract) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคม ทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญ

(2) คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่างไปจากกฎหมายทั่วไปที่ตราโดยรัฐสภา การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความเห็นของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีกระบวนการพิเศษที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่างจากกฎหมายทั่วไปรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

(3) คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นสูงสุด ก่อนมีรัฐธรรมนูญไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น "ผู้สร้าง" รัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญก็สร้างองค์กระทางการเมืองโดยมอบให้อำนาจต่าง ๆ ดังนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

(4) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้น และจัดแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อีกทั้งยังรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังมีคำกล่าวที่ว่า สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ

2.3.1.2 ความเป็นเครื่องมือทางสังคมของรัฐธรรมนูญ

ด้วยแนวคิดในการตรากฎหมายหรือออกกฎหมาย เราเชื่อกันว่า หากเราต้องการให้สังคมเป็นเช่นไร เราก็สามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับให้สังคมเป็นไปตามที่ต้องการได้ เปรียบเสมือนวิศวกรจะออกแบบสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ต้องการ วิศวกรก็สามารถออกแบบได้ เช่นเดียวกับนักกฎหมายผู้ร่างกฎหมาย ก็สามารถเขียนกฎหมาย สร้างให้สังคมเป็นไปตามที่ออกแบบไว้ได้ เช่นเดียวกัน ซึ่งเราเรียกการใช้กฎหมายสร้างสังคมเช่นนี้ว่า Social Engineering ดังนั้น ด้วยแนวคิดนี้ กฎหมายจึงกลายเป็นเครื่องมือทางสังคมที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งใหญ่

และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายทั้งยังเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงที่สุดในบรรดากฎหมายต่าง ๆ จึงทำให้ตัวรัฐธรรมนูญเองกลายเป็น “เครื่องมือทางสังคม” ที่มีความสำคัญยิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะใช้เป็นเครื่องมือทางสังคมในการสร้างรัฐ และรัฐบาลรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐขึ้นโดยบรรจุอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมลงไป ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้รัฐธรรมนูญนี้เองเป็นเครื่องมือที่จะสร้างสรรสังคมให้เป็นไปตามที่ใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหวัง

2.3.2 ภาพสะท้อนของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญยึดถือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองลัทธิใด เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น สามารถพิจารณาได้จากการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในทางเศรษฐกิจและสังคม และการกำหนดหน้าที่ของรัฐในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดเสรีนิยม (ทุนนิยม) จะวางกรอบกำหนดสิทธิเสรีภาพและนโยบายพื้นฐานของรัฐไปในแนวทางที่มุ่งสนองการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อ

ความเจริญก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรม รับรองสิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิของที่ดิน และทรัพยากรที่เป็นทุน สร้างระบบการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบนี้จะสร้างระบบกฎหมายขึ้นมาเพื่อรับรองในสิ่งที่เรียกว่า “ปล่อยให้กระทำ” (Laissez-Faire) ซึ่งหมายถึงระบบที่ย้ำถึงการให้เสรีภาพแก่บุคคลในการแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ สังคมเป็นเพียงวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่น้อยที่สุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่อ้างว่าทุกคนจะทำงานดีที่สุด เมื่อได้รับผลตอบแทนสูงสุด และเมื่อทำดีที่สุดแล้ว สังคมจะได้รับผลตอบแทนสูงสุดด้วย⁵¹

ส่วนรัฐธรรมนูญ ที่มีแนวคิดไปทางสังคมนิยม นั้นไม่ยอมรับในเรื่องกรรมสิทธิ เพราะเชื่อว่าปัจจัยการผลิตต้องเป็นของสังคม การรับรองกรรมสิทธิ์เป็นการเปิดโอกาสให้มีการรวบรวมปัจจัยการผลิตมาไว้กับคนที่มั่งคั่งมากกว่า และเป็นต้นเหตุของความไม่เท่าเทียมกันและการกดขี่ทางสังคม สำหรับในเรื่องกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐจะยื่นมือเข้าไปดำเนินการเองเพื่อความ เป็นธรรม

สำหรับรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวความคิดรัฐสวัสดิการนั้น จะบัญญัติรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจแบบผสมที่ผสมผสานแนวคิดทั้ง 2 แนวทางจากข้างต้น โดยให้ความสำคัญในประเด็นที่ว่าระบบใดจะทำให้ชีวิตของมนุษย์ดีขึ้นกว่า ดังนั้น ถ้าได้มีการนำข้อดีของทั้งแนวคิดทุนนิยม และสังคมนิยมมาผสมกลมกลืนกัน โดยการวางระบบกฎหมายเพื่อปรับปรุงสภาพของสังคม และคุ้มครอง สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน จัดสรรผลประโยชน์และแบ่งปันโอกาส ทรัพยากรเพื่อความ เป็นธรรม สร้างความเท่าเทียมกันทั้งในด้านของสิทธิเสรีภาพทางกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพตามความเป็นจริง

สำหรับแนวคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้คือ

⁵¹ มานิตย์ จุมปา, “กฎหมายกับการพัฒนาสังคม” วารสารกฎหมาย 21 (กรกฎาคม 2545) : 244-245.

2.3.2.1 แนวคิดรัฐสวัสดิการที่ปรากฏจากการรับรองสิทธิเสรีภาพ

จากที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อ 2.2 ถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดรัฐสวัสดิการในหัวข้อนี้ จะได้นำเสนอถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีปรากฏถึงการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไว้อย่างไร

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดรัฐสวัสดิการไว้ดังนี้คือ

(1) บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43)

(2) บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 52)

(3) เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 53)

(4) บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 54)

(5) บุคคลซึ่งพิการ หรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 55)

(6) สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 57)

จากบทบัญญัติที่ยกมาดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญอันสะท้อนภาพของแนวคิดรัฐสวัสดิการได้เป็นอย่างดี

2.3.2.2 แนวคิดรัฐสวัสดิการที่ปรากฏจากการกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐ ตาม แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐาน
ของรัฐอันสะท้อนแนวคิดรัฐสวัสดิการคือ

- (1) รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน, รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา, ผู้
ยากไร้, ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ (มาตรา
80)
- (2) รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน
และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 82)
- (3) รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา 83)
- (4) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะเด็ก
และแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็น
ธรรม (มาตรา 86)
- (5) รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มี
การแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและ
ทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับ
ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อ
ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการ
สาธารณูปโภค (มาตรา 87)

ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

2.4 พัฒนาการของแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

2.4.1 ประเทศฝรั่งเศส

2.4.1.1 การปฏิวัติฝรั่งเศส

ก่อนที่จะได้กล่าวไปถึงแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ขอกล่าวถึงสภาพการณ์ทั่ว ๆ ไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงก่อนหน้าที่จะเกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี 1789 ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค เช่น ระหว่างเมืองกับชนบท นายทุนกับชาวนา คนร่ำรวยกับคนยากจน อภิสิทธิ์ชนกับสามัญชน รวมไปถึงการเก็บภาษีที่ไม่เท่าเทียมกัน อันนำไปสู่ความต้องการรัฐธรรมนูญของประชาชน ดังนี้⁵²

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 - 18 เป็นช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในฝรั่งเศส การประกอบธุรกิจของเอกชนมีมากขึ้นผู้ประกอบการได้แก่ นายทุน พ่อค้า และนายธนาคาร ระบบทุนนิยมทางการค้าประสบความสำเร็จ กิจกรรมส่วนใหญ่อยู่ในมือของนายทุนเอกชน ในสมัยนี้รัฐไม่สามารถผูกขาดการค้าขนาดใหญ่ได้อีกต่อไป การเติบโตของเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้วิถีการผลิตเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยผลิตเพื่อเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคได้เปลี่ยนเป็นผลิตเพื่อตลาดการค้าแทน

ปัญหาประการสำคัญที่ส่งผลต่อความยากแค้นของประชาชนในยุคนี้คือ การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ที่ดินส่วนใหญ่ยังเป็นของขุนนาง และชนชั้นกลางผู้มีฐานะ พวกขุนนางเป็นผู้ออกกฎในการเก็บภาษี ประชาชนชาวชนบทต้องจ่ายค่าสิทธิของขุนนาง⁵³ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้มีที่ดิน ก็อพยพออกจากเขตขุนนางเข้าไปเป็นลูกจ้างนายทุน ซึ่งก็ถูกกดขี่จากนายทุนเช่นกัน

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าระบบทุนนิยมทางการค้าแสวงหาผลประโยชน์กับชาวชนบท คือผู้ให้แรงงานทุกขยาคที่สุด พวกที่มีที่ดินเป็นของตนเองก็เป็นแปลงเล็กหรือไม่ดี

⁵² ชนาทิพย์ เกษะวัฒนา, ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมฝรั่งเศส (สมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการถึงสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2543), หน้า 144 - 169.

⁵³ สิทธิของขุนนาง (desdroits seigneuriaux) หมายถึง ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง ต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินตามที่ได้สัญญาไว้ โดยจ่ายเป็นส่วนหนึ่งของผลผลิต เป็นสิ่งของ หรือเงิน รวมทั้งของกำนัลที่ต้องนำไปให้แก่ขุนนางตามโอกาสสำคัญในแต่ละปี นอกจากนี้ชาวนาจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานในเขตพื้นที่ของขุนนาง แต่ชาวนามักจะจ่ายภาษีเป็นเงินแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน

พวกไม่มีที่ดินก็อพยพไปเป็นลูกจ้างของนายทุน หรือไม่ก็ยอมจ่ายค่าเช่าซึ่งถ้าอยู่ไกลตลาด และขายผลผลิตให้กับนายทุนก็จะถูกกดราคาเช่น ข้าวเปลือกขายได้ในราคาต่ำ ขุนนางและนายทุนคุมกิจการโรงสี ข้าวที่สีแล้วมีราคานายทุนก็นำไปขายต่อในตลาดได้ราคาดี ส่วนพวกชาวนานั้นอดอยากไม่เหลือแม้แต่ขนมปังที่จะบริโภคเพราะผลผลิตที่นำไปขายไม่เพียงพอเลี้ยงชีพ ทั้งยังต้องจ่ายภาษีให้แก่ขุนนางและพระ บางครั้งที่การเพาะปลูกไม่ได้ผลดี ฤดูหนาวที่ยาวนาน ฝนไม่ตก เกิดโรคระบาด ยิ่งทำให้อยู่ในสภาพแร้นแค้น อดอยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบ จนเกิดความโกรธแค้น และแสดงปฏิกริยาตอบโต้นายทุน เช่น เผากองฟาง ยุ่งฉาง วางยาพิษสัตว์ ใจกรรมหลังฤดูเก็บเกี่ยว จนถึงขั้นก่อจลาจลในช่วงต้นสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เหตุกลุกลามจนกลายเป็น “สงครามแบ่งสาลี”⁵⁴ ในคริสต์ศตวรรษที่ 1775 ก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส

2.4.1.2 การปฏิวัติฝรั่งเศส

จากสภาพเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคลังที่ทรุดหนักมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 รัฐบาลมีหนี้สินมากมายจนไม่สามารถใช้คืนได้ เพราะราชสำนักแวร์ซายส์ไม่ยอมลดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ การทำสงครามในต่างประเทศยังเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจ เพราะผลที่ตามมาคือการเพิ่มภาษีซึ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อน เสนาบดี

⁵⁴ สงครามแบ่งสาลีในเดือนเมษายน – พฤษภาคม ค.ศ. 1775 สืบเนื่องจากการเก็บเกี่ยวใน ค.ศ. 1774 ได้ผลไม่ดี ตูโกต์ (Turgot) รัฐมนตรีคลังฝรั่งเศส รับแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีในสมัยนั้นได้ออกประกาศให้เปิดการค้าขายและขนส่งเมล็ดข้าวสาลีได้อย่างอิสระ ซึ่งในสมัยก่อนเคยออกกฎจำกัดอย่างเคร่งครัด โดยตูโกต์คิดว่าเป็นการลดปัญหาการขาดแคลน แต่ผลยิ่งทำให้มีการกักตุนเพื่อเก็งกำไรมากขึ้น ราคาขนมปังสูงขึ้นรวดเร็วจนผู้บริโภคเดือดร้อน จนมีการก่อการจลาจลปล้นรถขนส่งข้าวสาลี บุกไร่เผา เหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นในแคว้นหรือเมืองที่มีการทำไร่ขนาดใหญ่ ต่อมาพวกก่อการ 8000 คน บุกพระราชวังแวร์ซายส์ พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ไม่ยอมเจรจากับคนเหล่านี้ แต่เดอ บัวซ์ (De Poix) หัวหน้าทหารรักษาวังให้สัญญาตามที่ผู้ก่อการเสนอคนเหล่านี้จึงถอยไปจากพระราชวัง แต่วันรุ่งขึ้นในปารีสร้านขนมปังถูกปล้นเหตุการณ์รุนแรงจนถึงขั้นต้องใช้กำลังทหารปราบปรามและจับตัวผู้ก่อการสงครามแบ่งสาลีนี้เปรียบเหมือนการจำลองเหตุการณ์ที่จะปรากฏชัดในการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

คลังของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้พยายามปฏิรูปการคลังด้วยการตั้งระบบภาษีใหม่ และยกเลิกการยกเว้นภาษีให้แก่พวกขุนนาง มาตรการดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่พวกขุนนางเป็นอย่างมาก จึงมีการเรียกร้องให้มีการประชุมฐานันดร (Les Etats Généraux)⁵⁵ ซึ่งไม่เคยมีการประชุมเลยนับแต่ปี ค.ศ. 1614 เป็นต้นมา เพื่อชี้ขาด แต่ทว่าผลการประชุมครั้งนี้ล้มเหลว เพราะสังคมฝรั่งเศสในขณะนั้นแบ่งตามฐานันดรไม่เท่าเทียมกัน จึงไม่อาจปรองดองกันได้ พวกขุนนางและพระพยายามรักษาอภิสิทธิ์ของตนไว้ สามัญชนและชนชั้นกลางเรียกร้องให้พวกตนมีผู้แทนเพิ่มขึ้น เพราะมีประชากรเพิ่มขึ้น พวกชนชั้นกลางที่ลงทุนในการค้าการอุตสาหกรรมก็พยายามเรียกร้องสิทธิ เนื่องจากต้องการป้องกันผลประโยชน์ตน⁵⁶

เมื่อผลการประชุมล้มเหลว พวกฐานันดรที่ 3 ได้ประกาศจัดตั้งสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) โดยมีพระและขุนนางหัวก้าวหน้าบางคนร่วมด้วย พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ทรงเรียกทหารจำนวนมากมาประจำที่แวร์ซายส์ทำให้เกิดข่าวลือว่า จะมีการใช้ทหารปราบปรามสมาชิกสภาแห่งชาติ ประชาชนจึงลุกฮือขึ้นต่อสู้จับอาวุธทำลายคุกบาสถิล อันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติฝรั่งเศส

ผลของการปฏิวัติทำให้พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ต้องทรงยินยอมรับรองฐานะของสภาแห่งชาติ ยกเลิกระบบอภิสิทธิ์และสภาแห่งชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (la Déclaration des droits de L'homme et du citoyen) อันเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน และหลังจากนั้นเป็นต้นมา แนวความคิดในการรับรองสิทธิเสรีภาพแก่พลเมืองฝรั่งเศสนั้นก็เกี่ยวเนื่องกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในปฏิญญานี้ไม่มากนักน้อยตามสภาวะการณ์ของบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

⁵⁵ เป็นธรรมเนียมของฝรั่งเศส หากบ้านเมืองคับขัน กษัตริย์จะเรียกประชุมสภาฐานันดรเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สภานี้ประกอบไปด้วย พระ (Le Clergé), ขุนนาง (Le Noblesse) และสามัญชน (Le Tiers Etat)

⁵⁶ ชนาทิพย์ เกษะวัฒน์, เอกสารคำสอนวิชาประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสสำหรับครู, คณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า 49.

2.4.1.3 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 1 (ค.ศ. 1789 – 1848)

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี 1789 และรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน 1791 ได้กำหนดให้ชาวฝรั่งเศสมีความเสมอภาคตามกฎหมายและในการเสียภาษีให้รัฐ มีเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน การประกอบอาชีพและการนับถือศาสนา แต่สำหรับสิทธิในการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญปี 1791 นี้ได้แบ่งพลเมืองออกเป็น 2 ประเภท โดยใช้ฐานะทางการเงินเป็นเกณฑ์ ดังนี้⁵⁷

ประเภทแรก คือพวกมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (des citoyens actifs) กำหนดจากผู้มีทรัพย์สิน หรือที่ดินและมีรายได้ประจำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น

ประเภทที่สอง ผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (des citoyens passifs) ได้แก่ พวกช่างฝีมือที่มีรายได้ต่ำ ไม่มีทรัพย์สิน และชานา

โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม จากเดิมที่แบ่งเป็น 3 ชั้น ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า “ฐานันดร” (Ordec) มีพวกพระเป็นฐานันดรที่ 1 มีอภิสิทธิ์สูงสุดในสังคม โดยเป็นผู้ทำพิธีทางศาสนา เข้าร่วมงานพิธีของรัฐในฐานะบุคคลหมายเลขหนึ่งของงาน มีอภิสิทธิ์ทางศาลโดยมีศาลศาสนา และกระบวนการยุติธรรมของตนเอง มีอภิสิทธิ์ได้รับการยกเว้นภาษี ฐานันดรที่ 2 คือ พวกขุนนางมีอภิสิทธิ์ที่จะพกดาบล่าสัตว์ เข้าร่วมในพิธีทางศาสนา และพิธีของรัฐในฐานะทรงเกียรติ ได้รับยกเว้นภาษีบางอย่าง มีขบวนเกียรติยศในขณะเดินทาง และมีฐานะเป็นเจ้านายของบรรดาผู้ใช้แรงงานในที่ดินของตน ฐานันดรที่ 3 คือ ประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 98 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ไม่มีสิทธิใด ๆ นอกจากการทำงาน เสียภาษีให้รัฐ และมีฐานะทางสังคมอันด้อยต่ำ แต่ภายหลังการปฏิวัติแล้ว โครงสร้างของชนชั้นในสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ชนชั้นที่สำคัญมีเพียง 2 ชั้น คือ ชนชั้นนายทุน และชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (กรรมกร

⁵⁷ หนาทิพย์ เกสวะวัฒน์, ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมฝรั่งเศส (สมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการถึงสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส), หน้า 169.

และ ขาวนา) ซึ่งที่จริงแล้วชนชั้นทั้งสองก็มาจากฐานันดรที่ 3 ซึ่งได้โค่นล้มพวกพระและขุนนางลงไป⁵⁸

แม้ว่าในสมัยนี้เป็นสมัยที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างกว้างขวาง แต่ด้วยเหตุผลของความไม่มั่นคงทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากมีการเปลี่ยนแปลงของระบบถึง 3 ครั้ง ก่อนปี 1848 ซึ่งเป็นการสลับกันของระบบประชาธิปไตย และเผด็จการในรูปแบบของระบอบที่ผลัดเปลี่ยนกัน ระหว่างระบอบสาธารณรัฐ ระบบกษัตริย์และระบบเผด็จการโปนาปาร์ต ทำให้สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลายเป็นเรื่องที่ถูกละเลย ทำให้กรรมกรลุกฮือขึ้นประท้วงในเดือนมิถุนายน ปี 1848

2.4.1.4 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 2 (1848 – 1870)

การปฏิวัติในปี 1848 เป็นการปิดฉากยุคปรมิตาญาธิปไตย (Manarchie de Juillet) และพวกปฏิวัติได้สถาปนา "รัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐ" ขึ้น และได้นำระบบการออกเสียงเลือกตั้งทางตรง (le suffrage universel direct) มาใช้ในการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 23 เมษายน 1848 หลังจากนั้นได้มีการประกาศรับรองสิทธิในการทำงาน ยกเลิกการค้าทาส และให้สิทธิเสรีภาพในการพิมพ์และการชุมนุม อย่างไรก็ตามวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและทางสังคม ยังไม่ได้รับการแก้ไขอยู่ดี ดังนั้นในเดือนมิถุนายนปีเดียวกันได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้น⁵⁹ และหลังจากปราบปรามพวกก่อการไม่สงบแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 1848 อันเป็นการเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับปี 1848 ได้ฟื้นฟูหลักการที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศ ๗ ปี 1789 และรัฐธรรมนูญปี 1791 อย่างไม่มีข้อยกเว้น แสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในความมั่นคง เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการ

⁵⁸ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 10-11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 13.

⁵⁹ รัฐบาลสัญญาว่าจะจัดหางานให้กรรมกรเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพ แต่สัญญานั้นนานไปก็ถูกลบเลือนจนกรรมกรต้องลุกฮือขึ้นประท้วง

แสดงออก เสรีภาพในสื่อสิ่งพิมพ์ ความเสมอภาคในทางกฎหมาย กรรมสิทธิ์ เสรีภาพในการค้าและการอุตสาหกรรม สิทธิในการต่อต้านการกดขี่หมิ่นเหม่ง เป็นต้น ในคำปรารภได้เน้นให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของรัฐ หรือของสังคมที่ต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองแต่ละคนด้วย โดยรัฐต้องให้หลักประกันการแบ่งสรรภาระ และผลประโยชน์ของสังคมให้มีความเป็นธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องให้มีหลักประกันแก่ประชาชนที่มีความยากแค้นโดยมีการจัดหางานให้ทำโดยมีข้อจำกัดของรายได้ และต้องให้ความช่วยเหลือแก่พลเมืองที่ไร้ครอบครัว และที่ไม่อยู่ในภาวะที่จะประกอบการทำงานได้ จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐมีภาระและหน้าที่ต่อพลเมืองของรัฐ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็พยายามไม่ให้รัฐรับภาระมากเกินไป จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ เช่นในเรื่องข้อจำกัดของรายได้ ในเรื่องต้องเป็นบุคคลที่ไร้ครอบครัว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีแนวความคิดปัจเจกชนนิยมที่แผ่วเบามาก เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนหน้านั้น โดยสังเกตเห็นได้จากคำปรารภที่รัฐต้องให้หลักประกันแก่พลเมืองของรัฐทุก ๆ คน อันถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ทางสังคมมากกว่าถือเป็นวัตถุประสงค์ของปัจเจกชน⁶⁰

อย่างไรก็ดี แม้ในภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สนองเจตนารมณ์ของพลเมืองในการรับรองสิทธิเสรีภาพสังคมและเศรษฐกิจได้ดีฉบับหนึ่ง แต่ก็อยู่ได้ไม่นาน เพราะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ 1 ปี ชนชั้นบูรุษวีร์ได้เข้ามามีอิทธิพลในสภานิติบัญญัติและตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เสรีภาพทางสมาคมก็ได้ถูกยกเลิก และในปี 1851 หลุยส์ นโปเลียน โปนาปาร์ต ก็ได้ก่อรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญ อันเป็นการสิ้นสุดสาธารณรัฐที่ 2

2.4.1.5 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 (1875 – 1940)

ในช่วงสมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ 3 นั้น ฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ได้มีการปฏิรูปทางสังคมและให้สิทธิเสรีภาพแก่ชนชั้นกรรมาชีพมากขึ้น ในภายหลังเมื่อฝรั่งเศสแพ้สงครามแก่เยอรมัน จักรพรรดินโปเลียนที่ 3 ถูกจับเป็นเชลย และถูกเนรเทศ

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "พัฒนาการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ของฝรั่งเศส", www.pub-law.net

ไปอยู่อังกฤษแล้ว ฝรั่งเศสได้สถาปนาระบบอบสาธารณรัฐขึ้นใหม่ ถือเป็นสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1875 ตามข้อเสนอของนาย Wallon (ผู้ได้รับการยอมรับเป็นบิดาแห่งสาธารณรัฐของฝรั่งเศส) เป็นต้นมา ก็ได้มีการยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับซึ่งมีเนื้อหาสั้นมา รวมกันได้ทั้งหมด 34 มาตรา ไม่มีคำประกาศรับรองสิทธิเสรีภาพไม่มีการกล่าวถึงคำประกาศปี 1789 ไม่มีหลักการแล้วก็แก้ไขได้ง่าย แต่ที่แปลกก็คือรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ใช้มาถึง 55 ปี ดังนั้น สิทธิเสรีภาพจึงขึ้นอยู่กับพัฒนาการของระบบการปกครองในยุคนี้เป็นหลัก⁶¹

โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนผู้ด้อยโอกาส ดังจะเห็นได้จากผลงานของรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ดังต่อไปนี้⁶²

1. การศึกษา

รัฐมนตรี ชูลล์ แฟร์รี ยกกระดับการศึกษาโดยออกกฎหมายจำกัดสิทธิโรงเรียนในวงการศึกษาคาทอลิก ตั้งแต่ ค.ศ. 1880 ให้ตั้งโรงเรียนที่ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับศาสนา เป็นโรงเรียนรัฐบาล (l'enseignement public) การศึกษาภาคต้น (l'enseignement primaire) เป็นการศึกษาภาคบังคับ เด็กชาวฝรั่งเศสทุกคนอายุตั้งแต่ 6 ปี ถึง 13 ปี ไม่เก็บค่าเล่าเรียน แฟร์รีสร้างโรงเรียนทั้งในเมืองและชนบท ไม่มีการสอนศาสนาในโรงเรียน

2. การยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกร

ตั้งแต่สมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ 3 ทรงให้สิทธิแก่กรรมกรที่จะประท้วงหยุดงานต่อ นายจ้าง อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ยินยอมให้กรรมกรตั้งสหบาลกรรมกร (des syndicats) เพื่อร่วมกันต่อรองต่อนายจ้าง เพิ่งจะสำเร็จในสมัยสาธารณรัฐครั้งที่สาม ค.ศ. 1884 สหบาลต่าง ๆ ร่วมกันเป็นสหพันธ์แรงงาน (la Confédération Générale de Travail) เรียกว่า ตัวย่อว่า C.G.T.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน

⁶² ชนาทิพย์ เกษะวัฒนะ, เอกสารคำสอนวิชาประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสสำหรับครู, หน้า 68 -

สภาสูง และสภาผู้แทนราษฎร ออกกฎหมายยกระดับความเป็นอยู่ของกรรมกร ค.ศ. 1898 ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินทดแทน (une indemnité) ในกรณีที่กรรมกร บาดเจ็บในขณะที่ทำงาน ค.ศ. 1910 ออกกฎหมายเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือกรรมกรที่สูงอายุและให้ ทำงานได้ต่อไป รัฐบาลจัดผู้ตรวจคอยตรวจโรงงานให้ปฏิบัติตามกฎหมายในการก่อตั้งให้ถูก สุขลักษณะ กรรมกรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นเรื่อย ๆ บางแคว้นจัดเขตที่อาศัยของกรรมกร (des cités duvrières) จัดอยู่ให้อยู่สะอาดสงบ ใน ค.ศ. 1906 กรรมกรทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ให้มี วันหยุด 1 วัน (le repos hebdomadaire)

3. การตั้งโรงพยาบาล

ทุกเมืองมีโรงพยาบาลที่มีแสงสว่างพอเพียง มีอุปกรณ์และเครื่องมือทางแพทย์ พร้อมรัฐจัดให้มีหน่วยบรรเทาทุกข์ของสาธารณชน (L' Assistance Publique) เพื่อรักษาและให้ ยากแก่ผู้ป่วยที่ยากจน โดยไม่เก็บค่ารักษาพยาบาล

อย่างไรก็ดีโดยผลของความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในสมัย สาธารณรัฐที่ 3 ประกอบกับปัญหาความตึงเครียดทางการเมือง ระหว่างประเทศจนนำไปสู่ สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ระบอบสาธารณรัฐที่ 3 ของฝรั่งเศสก็มีอันสิ้นสุดไป เมื่อฝรั่งเศสตกอยู่ ภายใต้อาณัติของนาซีเยอรมันในช่วง ค.ศ. 1940 – 1944

2.4.1.6 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 4 (1946 – 1958)

เมื่อฝรั่งเศสได้รับการปลดปล่อยจากการจากการยึดครองของเยอรมันก็ได้มีการ จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 1944 โดยมีนายพล เดอ โกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล ชั่วคราว ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อร่างเสร็จก็ได้เสนอให้ประชาชนลงประชามติ ซึ่งก็ได้รับการรับรอง เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 1946 อันเป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น

ในเนื้อหาของคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี 1946 ถือเป็นแม่บทของกฎหมายที่ สะท้อนอุดมการณ์สังคม และเศรษฐกิจ ของรัฐสวัสดิการได้อย่างดี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำ ประกาศปี 1789 สร้าง "นิติรัฐ" ขึ้น เพื่อจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองปัจเจกชนในความเสมอภาค

และเสรีภาพตามกฎหมาย แต่คำปรารภรัฐธรรมนูญ ปี 1946 พยายามทำให้ความเสมอภาคและเสรีภาพตามรูปแบบบนตัวหนังสือ กลายเป็นความจริงขึ้นในสังคม ต่อแต่นี้ไป “นิติรัฐ” ก็ยังคงอยู่ แต่ต้องเป็นนิติรัฐที่สังคมพยายามทำให้สมาชิกทุกคนมีความเสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจจริง ๆ เราเรียกแนวโน้มนี้ว่า “รัฐสวัสดิการ” (Etat Providence หรือ Welfare State นั่นเอง)⁶³

เพื่อให้เห็นภาพของแนวคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี 1946 ขอยกคำแปลคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาวิเคราะห์ ดังนี้

คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946⁶⁴

“ภายหลังจากชัยชนะของประชาชนที่มีอิสระต่อระบอบการปกครองที่พยายามทำให้มนุษย์แต่ละคนตกต่ำลงและกลายเป็นทาส ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอประกาศให้ทราบโดยทั่วไปอีกว่ามนุษย์แต่ละคนมีสิทธิที่มีอาจลบล้างได้และศักดิ์สิทธิ์ ทั้งนี้ ไม่ว่าแต่ละคนนั้นจะมีเชื้อชาติ ศาสนาความเชื่อที่แตกต่างกัน ก็ไม่เป็นเหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอยืนยันอย่างเป็นทางการถึงความเคารพในสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์และพลเมืองแต่ละคนที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชน ปี 1789 และหลักการพื้นฐานที่กฎหมายสาธารณรัฐยึดมั่น

นอกจากนั้น ประชาชนฝรั่งเศสยังขอประกาศหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมดังจะกล่าวต่อไปนี้ เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในยุคนี้

กฎหมายให้หลักประกันแก่สตรีให้มีสิทธิเท่ากับบุรุษทุกประการ ทั้งนี้ในทุกด้าน

บุคคลทุกคนที่ถูกตัดสิทธิลงโทษเพราะเหตุได้ดำเนินการอันเป็นคุณต่อเสรีภาพของมนุษย์ มีสิทธิขอลี้ภัยการเมืองในดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

⁶³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 108-109.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

ทุกคนมีหน้าที่ต้องทำงาน และมีสิทธิที่จะมีงานทำอย่างน้อยหนึ่งอย่าง บุคคลไม่อาจถูกกระทำการที่เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิในการทำงานหรือในงานที่จ้าง เพราะเหตุผลทางเชื้อชาติ ความคิดเห็น หรือความเชื่อ

ทุกคนอาจปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนโดยอาศัยการรวมตัวเป็น สหภาพแรงงาน และมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพที่ตนเลือกได้โดยเสรี

สิทธิในการนัดหยุดงานต้องใช้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คนงานทุกคน มีสิทธิร่วมกันตัดสินใจเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และการบริหารกิจการนั้นโดยผ่านผู้แทน ของตน

กิจการใดหรือทรัพย์สินใดที่การประกอบกิจการมีลักษณะเป็นบริการ สาธารณะระดับชาติ หรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดในความเป็นจริง ต้องตกเป็นกิจการ หรือทรัพย์สินของรัฐ

ชาติย่อมให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนและครอบครัวของเขา ในอันที่จะ ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาการของเขาเหล่านั้น

ชาติย่อมให้หลักประกันแก่ทุกคนโดยเฉพาะเด็ก แม่ และคนทำงานที่ เกษียณอายุ ในอันที่จะคุ้มครองสุขภาพ ความมั่นคงอย่างแท้จริง การพักผ่อนและการ หย่อนใจ บุคคลทุกคนซึ่งมีสภาพกายหรือจิต หรืออายุ หรือด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็น เหตุให้ไม่สามารถทำงานได้ มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมในการดำรงชีพ จากสังคม

ชาติขอประกาศยืนยันความร่วมแรงร่วมใจกัน และความเสมอภาคของ ชาวฝรั่งเศสทุกคนที่จะรับผิดชอบในภาระที่เกิดจากภัยพิบัติของชาติ

ชาติยอมให้หลักประกันแก่การที่เด็กและผู้ใหญ่จะสามารรถได้รับการศึกษา อบรม การฝึกอาชีพ และวัฒนธรรม การจัดให้มีการศึกษาเป็นสาธารณะโดยไม่คิดค่าเล่า เรียน และเป็นการศึกษาทางโลก เป็นหน้าที่ของรัฐในทุกระดับการศึกษา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งยึดมั่นในธรรมเนียมของตน และเคารพกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ทำสงครามเพื่อยึดครองดินแดน หรือใช้กำลังทางทหารให้เป็นการทำลายเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าชาติใด

ประเทศฝรั่งเศสยินยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อให้เกิดการจัดตั้งและการป้องกันเสรีภาพร่วมกันภายใต้หลักต่างตอบแทนกัน และฝรั่งเศสจะร่วมกับประชาชนโพ้นทะเลจัดตั้งประชาคมที่อยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคของสิทธิและหน้าที่ โดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติและศาสนา

ประชาคมฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะประกอบด้วยชาติและประชาชนทั้งหลายที่พร้อมใจกัน และประสานกันในการระดมทรัพยากรและความพยายามในการพัฒนาอารยธรรมของแต่ละฝ่ายพร้อมทั้งเพิ่มความผาสุก และประกันความมั่นคงต่อกัน

ประเทศฝรั่งเศสมุ่งมั่นที่จะนำประชาชนของชาติทั้งหลายที่ฝรั่งเศสปกครองอยู่ ไปสู่เสรีภาพในการปกครองตนเอง และบริหารกิจการในประเทศตนด้วยตนเองอย่างเป็นประชาธิปไตย พร้อมทั้งไม่ยอมรับระบอบการปกครองอาณานิคมแบบตามอำเภอใจ และให้หลักประกันแก่ทุกคนที่รวมอยู่ในอาณานิคมนั้น ถึงความเท่าเทียมกันในการเข้ารับราชการ ในการใช้สิทธิเสรีภาพที่ประกาศข้างต้นด้วยตนเองหรือร่วมกัน”

จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่าปรากฏแนวความคิดรัฐสวัสดิการอยู่ มีการรับรองสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน เช่น การให้สิทธิบุคคลที่จะมีงานทำ, การให้หลักประกันในด้านสุขภาพแก่ทุกคน โดยเฉพาะเด็ก แม่ และคนทำงานที่เกษียณอายุ, การให้หลักประกันแก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ที่จะได้รับการศึกษาโดยไม่คิดค่าเล่าเรียน ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้แสดงให้เห็นถึง การกำหนดให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ในสังคมเรื่องต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

บทบัญญัติดังกล่าว แม้ไม่ได้มีการแจกแจงแยกแยะออกเป็นรายมาตรา แต่การบัญญัติในรูปแบบของคำประกาศก็แสดงให้เห็นอย่างหนักแน่นถึงการยอมรับ สิทธิทางสังคมและ

เศรษฐกิจของประชาชน คำปรารภนี้เป็นการสร้างหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องกระทำการ ต้องรับรอง⁶⁵ และต้องสร้างให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ โดยไม่อาจปฏิเสธได้

2.4.1.7 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958)

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) ยังคงยืนยันในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ที่ว่า

“ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งว่า ยังยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำประกาศปี 1789 ที่ได้รับการยืนยัน และเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี 1946 โดยไม่เสื่อมคลาย...”

โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และฉบับก่อน ๆ นับตั้งแต่คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี 1789 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1958 ที่พยายามสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นจริงในสังคม โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ทำให้ในปัจจุบันความเหลื่อมล้ำทางสังคมในฝรั่งเศสได้ลดลงเป็นอันมาก

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของฝรั่งเศสดังที่ได้กล่าวมาส่งผลผลักดันให้เกิดนโยบายที่สำคัญอันยิ่งใหญ่อันหนึ่งของรัฐบาลฝรั่งเศสทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้าย คือ นโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งได้แก่การจัดสร้างที่อยู่ให้แก่ประชากรในเมือง, การควบคุมอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ซึ่งจะเพิ่มขึ้นเสมอตามระดับค่าครองชีพ เรียกว่า “สมิก” (SMIC หรือ Siaire minimum interprofessionned de croissance) การช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล การให้เงินอุดหนุนครอบครัวที่มีรายได้น้อย การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน, การจัดสถานศึกษาและรับเลี้ยงเด็กพร้อมทั้งให้เงินอุดหนุนในการเลี้ยงดูแก่ผู้ปกครอง, การจัดบริการขนส่งมวลชน, การสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ความแตกต่างระหว่างชนชั้นลดน้อยลงไป ชนชั้นกรรมาชีพหรือแม้แต่เกษตรกร เริ่มมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รูปแบบการดำรงชีวิต ระหว่างชนชั้น

⁶⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 122.

เริ่มแตกต่างกันน้อยลง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นอันเป็นลักษณะอันหนึ่งของสังคมฝรั่งเศสเริ่มหายไป และนี่คือความสำเร็จของพัฒนาการรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพให้เกิดขึ้นได้จริงในสังคมของประเทศฝรั่งเศส

2.4.2 ประเทศอังกฤษ

สำหรับแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ แนวทางในการวิเคราะห์ของหัวข้อนี้อาจใช้วิธีที่แตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เพราะประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญซึ่งลักษณะแตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์พิเศษอยู่ประการหนึ่งก็คือ มีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) นั่นคือ หลักการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ มิได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่กระจายอยู่ในรูปแบบกฎหมาย จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติ รวมทั้งการตีความของผู้พิพากษา

ดังนั้น แนวทางที่จะค้นหาแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นที่จะวิเคราะห์ไปที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา (Act of Parliament) เป็นหลัก

แนวคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการนั้น อังกฤษนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าและเป็นผู้นำในเรื่องนี้ประเทศหนึ่ง รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างสวัสดิการและความผาสุกของประชาชนส่วนรวมที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นสำคัญ โดยมีรากฐานมาจากการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการที่ว่า “อยู่ร่วมกันเพื่อปกป้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” (Mutual Protection and Mutual Assistance)⁶⁶

จุดเริ่มต้นของแนวคิดรัฐสวัสดิการ เริ่มจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยฝ่ายเอกชน มีครอบครัวและชุมชนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากก่อน ในระยะต่อมาองค์กรทาง

⁶⁶ สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 11.

ศาสนาโดยพระและบาทหลวงจึงเข้ามาเป็นผู้นำ และในท้ายที่สุด รัฐก็เข้ามาช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้ ซึ่งจะได้อธิบายโดยแบ่งตามยุคสมัยดังนี้⁶⁷

2.4.2.1 ยุคกลาง (Middle Ages) ศตวรรษที่ 5 – 15

ในยุคนี้ ระบบศักดินากำลังเฟื่องฟู พื้นฐานการให้ความช่วยเหลือกันในสังคม จึงเป็นไปในลักษณะนายกับข้า โดยอาศัยกรรมสิทธิในที่ดินเป็นหลักในการดูแลช่วยเหลือ นอกจากนั้น ครอบครัวก็เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่ดูแลสวัสดิภาพของสมาชิกในครอบครัว โดยธรรมเนียมประเพณีของชาวแองโกลแซกซอนนั้น ถือว่าชาวนาทุกคนต้องอาศัยอยู่กับครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง มิฉะนั้นจะไม่นับว่าเป็นสมาชิกของชุมชน ครอบครัวจึงมีหน้าที่ต้องดูแลสมาชิกของตัวเองรวมทั้งคนแปลกหน้าที่มาอาศัยในบ้านด้วย

ปัญหาของสังคมยุคนี้ คือมีคนเร่ร่อนจรจัด ขอทานสังคมมีแนวคิดที่คนพวกนี้มักจะก่อปัญหาอาชญากรรม หรือเหตุร้ายในสังคม ทำให้เป็นภาระของบรรดาขุนนางเจ้าของที่ดินและเจ้าครองนครยุคศักดินา

ยุคนี้ศาสนจักรก็มีอำนาจและความรุ่งเรืองมั่งคั่ง จัดทำหน้าที่บรรเทาทุกข์คนยากจน ผู้เจ็บป่วย เด็กกำพร้า ผู้สูงอายุ ฯลฯ อย่างไรก็ตามศาสนจักรมักจะขัดแย้งกับทางบ้านเมืองด้วยเรื่องอำนาจการปกครองประชาชน ขณะที่ศาสนจักรสอนให้คนทำทานและการกุศลเพื่อความสุขในโลกหน้า แต่บ้านเมืองห้ามการขอทานและให้ทานแก่คนร่างกายปกติ เพราะจะทำให้คนเกียจคร้านมากขึ้น ในอังกฤษมีกฎหมายหลายฉบับที่ตราขึ้น ห้ามการขอทานเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น กฎหมายสมัยพระเจ้าชาร์ลมาญ ค.ศ. 800 เป็นต้น

แนวคิดรัฐสวัสดิการในยุคนี้ เป็นการจัดการกับอาชญากรรม คนเร่ร่อนจรจัด และการควบคุมแรงงานเสียมากกว่าการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยมีปรากฏการณ์ทางสังคมในแต่ละช่วงเวลาเป็นพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1349 มีกฎหมาย Statute of Labourers ออกมาห้าม

⁶⁷ วันทนีญ วาสิกะสิน และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 6.

การเคลื่อนย้ายแรงงานชนบท เพราะเกิดโรคระบาดครั้งใหญ่ที่มีประชาชนตายไปถึงสองในสาม ส่วนที่เด่นชัดที่สุดในกฎหมายฉบับนี้คือ ใช้มาตรการลงโทษคนเร่ร่อนอย่างเฉียบขาด เช่น เหยียนตี กักขังในคอกสัตว์ ใส่โซ่คาน ตัดหูตัดจมูก จนถึงแขวนคอ

2.4.2.2 ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ศตวรรษที่ 14 – 17

ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศอังกฤษได้เกิดวิกฤตการณ์จากการแตกแยกของลัทธิเจ้าผู้ครองนคร (Feudalism) ระบบศักดินาค่อย ๆ เสื่อมสลายไป ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนไป บทบาทของศาสนจักรลดลง ทาสที่ติดที่ดินได้รับอิสรภาพ เกิดการปฏิรูปศาสนา (โรมันคาทอลิก) พระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 ประเทศไม่ขึ้นกับศาสนจักรอีกต่อไป มีการยึดทรัพย์สินสมบัติของวัด ทำให้ทาสจำนวนมากที่ได้รับการปลดปล่อยเป็นไทประสบปัญหาการว่างงาน ไร้ที่อยู่อาศัย จะหันกลับไปพึ่งวัดของศาสนจักรอีกก็ไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาความยากจน และคนขอทานขึ้นในอังกฤษอย่างกว้างขวาง และรุนแรง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1536 รัฐสภาอังกฤษได้แก้ปัญหานี้โดยการออกกฎหมายบังคับให้วัดต้องทำทานแก่คนยากจนและคนขอทาน ทุกวันอาทิตย์ และห้ามคนขอทานขอทานโดยเด็ดขาด คนขอทานที่ฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับภูมิลำเนาเดิม หากหลบหนีระหว่างทางก็จะถูกลงโทษอย่างหนัก โดยการเฆี่ยนตีหรือถูกตัดขา หากกลับมาเร่ร่อนจรจัดขอทานอีกก็จะถูกตัดโบหู แขนคอ ผังในหลุมศพร่วมกับพวกขอทานด้วยกัน⁶⁸ และมีบทลงโทษประชาชนถ้าประชาชนคนใดให้ทานวันอื่น ๆ นอกจากวันอาทิตย์ซึ่งจะทำทานกับวัด ก็จะถูกปรับเป็นจำนวน 10 เท่าของที่ให้ทาน⁶⁹

สภาพการณ์ดังกล่าวได้ดำเนินมาถึงสมัย Queen Elizabeth ที่ 1 พระนางได้พยายามปรับเปลี่ยนวิธีการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ คนขอทาน โดยออกกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญในการช่วยเหลือคนยากจน คือ Elizabethan Poor Law มีแนวนโยบายแบบสาธารณะ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เพื่อดูแลช่วยเหลือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้บัพัญญูติของกฎหมาย

⁶⁸ วิลเลียมส์ กฤษณะภูติ, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 12.

⁶⁹ สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 12.

นี้ ตอบสนองเจตนารมณ์ใหม่ที่ต้องการหลีกเลี่ยงการลงโทษแบบทารุณโหดร้าย กฎหมายฉบับนี้มี การกำหนดการช่วยเหลือ ดังนี้⁷⁰

1. คนที่มีร่างกายแข็งแรง สามารถทำงานได้ (Able – bodied poor) ให้ส่งกลับ ภูมิลำเนาเดิม และหางานให้ทำถ้าปฏิเสธการทำงาน ก็จะถูกลงโทษ
2. คนจนที่ไม่สามารถทำงานได้เลย (Impotent poor) ให้ส่งไปอยู่ในโรงทาน (Alms house)
3. เด็กกำพร้าหรือเด็กที่ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู (Dependent Children) ก็ให้ส่งไป อยู่โรงทานเช่นกัน

ซึ่งหลักการตามกฎหมายนี้ในภายหลังได้กลายเป็นรากฐานสำคัญและมีอิทธิพล ต่อแนวความคิดรัฐสวัสดิการทั้งในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

ต่อมากฎหมายฉบับนี้ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากได้เกิดปัญหาการย้ายถิ่นจากท้องถิ่นที่ได้รับความช่วยเหลือน้อยไปยังท้องถิ่นที่ได้รับความ ช่วยเหลือมาก ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1662 จึงมีการประกาศใช้ Settlement Act โดยให้แต่ละท้องถิ่น รับผิดชอบผู้ที่มีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนผู้ไม่มีภูมิลำเนาตามกฎหมาย อาจถูกส่งไปท้องถิ่นใดก็ได้ ตามความเหมาะสม⁷¹

กฎหมาย Poor Law นี้ ได้ใช้มากกว่า 200 ปี จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1834 อังกฤษได้ ปฏิรูปกฎหมายนี้เรียกว่า “Poor Law Reform” หรือ “New Poor Law” ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าว ต่อไป

2.4.2.3 ยุคพาณิชยนิยม (Mercantilism) ศตวรรษที่ 15 – 18

ช่วงศตวรรษที่ 15 – 18 ซึ่งคาบเกี่ยวกับยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการนั้น อิทธิพลจาก ลัทธิพาณิชยนิยม ทำให้มีการขยายตัวทางการค้า แสวงหาความมั่งคั่งจากการค้าขายส่งเสริมการ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁷¹ วิลโลว์จส์ กฤษณะภักดี, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 13.

เดินเรือทะเล เพื่อแสวงหาอาณานิคมมาเป็นแหล่งวัตถุดิบ และตลาดระบายสินค้าอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงเข้าควบคุมกิจการทุกด้าน รัฐบาลเข้ายุ่งเกี่ยวกับการค้ามากขึ้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ

บทบาทของรัฐบาลโดดเด่นไม่เพียงแต่กำกับดูแลการค้าเท่านั้น แต่รัฐบาลมีนโยบายเคร่งครัดกับคนยากจนอีกครั้งหนึ่ง มีการจัดให้คนจนและคนว่างงานมาอยู่อาศัยในโรงทำงาน (Workhouse) เพื่อเป็นแรงงานปั่นด้าย ทอผ้าตลอดจนมีการให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้าง สำหรับการรับคนเร่ร่อนไว้ทำงาน

หลักการของ Poor Law ในยุคนี้ คือการลงโทษโดยจำกัดคนให้อยู่ในโรงทำงาน ซึ่งในที่สุดกลายเป็นระบบสถานสงเคราะห์ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการให้รัฐสวัสดิการที่ยังคงเห็นได้ชัดเจนในประเทศไทยของเรา

2.4.2.4. ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม หรือ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Liberalism หรือ Laissez – Faire) ศตวรรษที่ 18 – 19

ในยุคนี้อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมที่เสนอโดย อัดัม สมิธ (Adam Smith) ก็มีผลทำให้รัฐบาลลดบทบาทความรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และลดการแทรกแซงธุรกิจเอกชนให้เหลือน้อยลงอย่างที่สุด ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนแต่ละคนต้องขวนขวายรับผิดชอบต่อสวัสดิการของตนเอง นั่นก็คือลักษณะปัจเจกชนนิยม (individualism) ของลัทธิทางเศรษฐกิจแบบนี้

ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจได้เข้ามาแทนที่ลัทธิพหุชนนิยม เนื่องจากการแทรกแซงทางการค้าแทนที่จะเป็นผลดีกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ กลับทำให้มีสภาพเลวร้าย ประกอบกับมีการใช้จ่ายเพื่อกองทัพและการสงครามอย่างมาก ทำให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นมหาศาลภาวะเศรษฐกิจจึงตกต่ำ ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างยากจน และยังคงจ่ายภาษีในอัตราสูง เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมสงคราม ขณะเดียวกันชนชั้นกลางซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมากที่สุด ชนชั้นกลางเหล่านี้ได้หันมาสนับสนุนลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่ต่อต้านการผูกขาดและการแทรกแซงของรัฐบาล นอกจากนั้น เมื่อมีการประดิษฐ์

เครื่องจักรกลสำเร็จครั้งแรก ค.ศ. 1729 ทำให้มีการนำเครื่องจักรกลไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง เรียกว่า เป็นยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม แบบแผนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลให้ชนชั้นกลางและนายทุนมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมจึงเข้ามาแทนที่ระบบเศรษฐกิจพาณิชย์นิยมโดยสิ้นเชิง

ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐบาล โดยถือว่ารัฐบาลต้องวางมือออกจากกิจการทุกอย่าง ปล่อยให้กลไกของราคาตลาดทำหน้าที่ของมันเอง รัฐบาลมีบทบาทเพียงการดูแลความมั่นคงของประเทศ ทุกอย่างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมยังทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายสงเคราะห์คนจน ที่ใช้มากกว่า 200 ปีเรียกว่า “New Poor Law” ค.ศ. 1834 นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐคือ ลดความรับผิดชอบต่อประชาชนยากจนลง หลักการสำคัญของกฎหมายนี้คือ การล้มเลิกการช่วยเหลือที่เคยให้เพิ่มกับค่าจ้างที่ถูกควบคุมให้ต่ำ การพยายามทำให้การช่วยเหลือด้อยคุณภาพลง จนทำให้คนไม่ยอมรับความช่วยเหลือ พยายามผลักดันให้คนหันไปทุ่มเทกับการทำงาน เพื่อให้มีรายได้สำหรับซื้อหาบริการสวัสดิการสังคมด้วยตนเองให้มากที่สุด และส่งคนที่ช่วยตนเองไม่ได้เข้าสู่โรงงานในปริมาณที่น้อยที่สุด

ยุคนี้เกิดแนวคิดที่เรียกว่า “Less Eligibility” คือการให้ความช่วยเหลือใด ๆ แก่คนจนจะต้องมีมูลค่าคิดแล้วไม่เกินไปกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คนทั่ว ๆ ไปจะได้รับ เพราะเกรงว่าจะทำให้คนพากันเกียจคร้านอันจะเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจและทำลายจริยธรรมของการทำงาน

2.4.2.5 ยุคทุนนิยม และจักรวรรดินิยม (Capitalism and Imperialism) รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ของอังกฤษ

ช่วงศตวรรษที่ 19 เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมเกิดขึ้น 3 ประการ ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อแนวคิดรัฐสวัสดิการในประเทศอังกฤษ คือ (1) เกิดการปฏิรูปสังคมโดยเฉพาะการเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งและสวัสดิการของกรรมกร การกำหนดชั่วโมงทำงานและอัตราค่าจ้าง ฯลฯ (2) การก่อกำเนิดขององค์กรกุศล ที่เรียกว่า Charity Organization Societies (COS) โดยมีวัตถุประสงค์เป็นองค์กรประสานงานการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ยากไร้ตั้งองค์กรรัฐ และเอกชน (3)

การศึกษาและวิจัยสภาพสังคม เช่นศึกษาวิจัยความเป็นอยู่และการทำงานของเกษตรกรและคนยากจนในสมัยนั้นซึ่งพบว่าประชากรหนึ่งในสามของนครลอนดอน มีความเป็นอยู่ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าขีดความยากจน⁷²

ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19-20 เป็นระยะของการก้าวสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ของประเทศอังกฤษมีการออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อาทิเช่น พ.ร.บ. ความรับผิดชอบของนายจ้าง ค.ศ. 1880, พ.ร.บ. สาธารณสุข ค.ศ. 1875, พ.ร.บ. อาหารกลางวันสำหรับนักเรียนประถมศึกษาแบบให้เปล่า ค.ศ. 1906, พ.ร.บ. การศึกษา ค.ศ. 1907, พ.ร.บ. บำนาญผู้สูงอายุ ค.ศ. 1908, พ.ร.บ. อาคารสงเคราะห์และผังเมือง ค.ศ. 1903 เพื่อรื้อสลัมและสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงให้กรรมกร

ในปี ค.ศ. 1911 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติที่สำคัญอันหนึ่งคือ พ.ร.บ. ประกันสังคมแห่งชาติ ค.ศ. 1911 ที่เรียกว่า The National Insurance Act บังคับให้มีการทำประกันการเจ็บป่วยและการว่างงาน

ในปี ค.ศ. 1925 รัฐได้ตรา พ.ร.บ. สงเคราะห์หญิงหม้าย เด็กกำพร้า และคนชรา ค.ศ. 1925 ที่เรียกว่า Widows' Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเหล่านี้ ซึ่งมีสาระสำคัญในการช่วยเหลือทางการเงิน โดยหญิงหม้ายมีสิทธิได้รับเงินบำนาญของสามีที่มีประกัน ให้เงินเดือนแก่เด็กกำพร้าที่ยังเยาว์ของบุคคลมีประกัน และให้บำนาญคนชราที่ได้ทำประกันไว้

ในปี ค.ศ. 1934 รัฐได้ตรา พ.ร.บ. ประกันการว่างงาน ค.ศ. 1934 ที่เรียกว่า Unemployment Act เพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน และบุคคลผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการประกัน ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance Board) เป็นผู้พิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือให้ตามสมควร

⁷² วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์, หน้า 9.

เหตุการณ์สำคัญทำนำประเทศอังกฤษสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการโดยสมบูรณ์คือในปี ค.ศ. 1942 Lord William Beveridge ได้รับมอบหมายให้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการประกันสังคมและสำรวจสภาพความเป็นอยู่การครองชีพของประชาชนในสังคม และได้เสนอรายงานสรุปคำแนะนำ 4 ประการดังนี้⁷³

1. กฎหมายการประกันสังคม ควรคลุมถึงประชาชนทุกคน
2. ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันทำให้สูญเสียแรงงานในการหาเลี้ยงชีพได้แก่ การเจ็บป่วย การว่างงาน อุบัติเหตุ การเป็นหม้าย การคลอดบุตร ความชราภาพ ควรรวมอยู่ในการประกันอันเดียวกัน
3. ผู้ประกันควรจ่ายเบี้ยประกันในอัตราตายตัวไม่ต้องคำนึงรายได้ของผู้ประกัน และ
4. ผู้ประกันควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการประกันเช่น เบี้ยตอบแทน ในอัตราตายตัวโดยไม่คำนึงถึงรายได้ของผู้ประกัน

ซึ่งรายงานของ Lord Beveridge นี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล จึงได้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ National Insurance Program หรือโครงการประกันแห่งชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1948 โดยให้ยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่มีมาแต่เดิมและกำหนดหลักการใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

ประชาชนทุกคนในประเทศอังกฤษเมื่ออายุพ้นวัยการศึกษา แล้วจะต้องจ่ายเบี้ยประกันตามลักษณะประเภทใดประเภทหนึ่งดังนี้⁷⁴

1. ประเภทลูกจ้าง (Employed Person)
2. ประเภทประกอบอาชีพอิสระ (Self-employed Person)
3. ประเภทคนว่างงาน (Non-employed Person)

บุคคลเหล่านี้เมื่อจ่ายเบี้ยประกันไว้กับรัฐบาลแล้วก็มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเหมือนกันหมดไม่ว่าจะเป็นเงินทดแทนกรณีคลอดบุตร เจ็บป่วย ว่างงาน บาดเจ็บจากอุตสาหกรรม การออกจากงาน การชราภาพ เป็นหม้าย การเป็นผู้ปกครองเด็ก และตาย⁷⁵ นอกจากเงินประกัน

⁷³ วิไลวัจส์ กฤษณะภูติ, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 14.

⁷⁴ สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 14.

⁷⁵ วิไลวัจส์ กฤษณะภูติ, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 15.

เหล่านี้แล้วประเทศอังกฤษก็ได้ขยายบริการทางด้านความช่วยเหลือมากขึ้นโดยจัดเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเภท คือ

1. เงินสงเคราะห์ครอบครัว จะจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวที่มีลูกมากกว่า 1 คน ลูกคนที่ 2 ขึ้นไปจะได้รับเงินช่วยเหลือคนละ 5 ชิลลิงต่อสัปดาห์

2. บริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Services) รัฐบาลได้จัดบริการการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล ค่ายา และค่าทำฟันให้แก่ประชาชนชาวอังกฤษ ทั้งเด็ก ผู้ใหญ่ โดยไม่คิดมูลค่า

3. โครงการสาธารณูปการแห่งชาติ (National Assistance) โดยบริการแก่

3.1 ผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากการประกัน และ

3.2 ผู้ที่ได้รับประโยชน์ทดแทนจากการประกันแล้ว แต่ไม่เพียงพอ

3.3 ผู้ที่มีความต้องการพิเศษอื่น ๆ แต่ไม่มีไว้ในหลักเกณฑ์ของการประกันชาติ⁷⁶

จะเห็นได้ว่าจากรายงานของ Lord Beveridge ได้กระตุ้นให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจของประชาชน และทำให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ให้กับประชาชน อาจจะกล่าวได้ว่ารายงานนี้ได้พัฒนาความก้าวหน้าให้แก่ Poor Law และเป็นรากฐานของแนวคิดรัฐสวัสดิการในประเทศอังกฤษ ให้มีความมั่นคงและกว้างขวางยิ่งขึ้น

รัฐสวัสดิการในสมัยใหม่จึงได้ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1948 นี้ เมื่อรัฐสภาได้ลงคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นให้มีการเก็บภาษีเพื่อใช้อุดหนุนให้การประกันสังคมได้เริ่มดำเนินงาน อังกฤษจึงได้กลายเป็นแม่แบบของรัฐสวัสดิการ ซึ่งระบบการประกันสังคมต่าง ๆ ของรัฐสวัสดิการอังกฤษได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา เช่น ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ประเทศแคนาดา รวมถึงสหรัฐอเมริกาที่ได้รับอิทธิพลจาก Poor Law มาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ

⁷⁶ วิไลวัจน์ กฤษณะภักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.