

การรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคม  
เพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Unification of Workmen's Compensation System and Social Security System  
for Worker's Equality in Access to Benefits

Miss Chayanee Paweerawat



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2016  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคมเพื่อความ
	เสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน
โดย	นางสาวชญานี ปวีร์วัฒน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิจารณ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

.....กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ปานทิพย์ พงษ์ชาลวิทย์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(นางสาว ดลใจ ทดแทนคุณ)



# # 5685963334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: SOCIAL SECURITY / SOCIAL INSURANCE / WORKMEN'S COMPENSATION / EQUALITY / SOCIAL JUSTICE / SOCIAL PROTECTION / UNIFICATION / WELFARE / SOCIAL ASSISTANCE / LABOUR / WORKER / SOCIAL RISK

CHAYANEE PAWEERAWAT: Unification of Workmen's Compensation System and Social Security System for Worker' s Equality in Access to Benefits.

ADVISOR: ASST. PROF. DR. SUPHASIT TAWEEJAMSUP, 143 pp.

Social security is a necessary part of state welfare systems in creating social justice for workers; furthermore, good practices on social security according to international standards are to provide protections to all workers equally and to provide effective protections against social risks. Furthermore, while each state had its own interpretation of the good practices, from worldwide perspective there are trends of extending social security for more inclusive coverage and equal protection.

Thailand had founded social security since 1974; however, since the founding of other social security benefits in 1999 henceforth, the workmen' s compensation system has continued existing independently from other social security systems in all aspects resulting in unnecessary burdens for all stakeholders, creating gaps in the law which increase the chance of wrongdoings whether intended or unintended and also providing unequal protection unjustifiably, such that it is a challenge deserving the government' s attention.

If Thailand is capable of unification of workmen' s compensation system and social security system, workers would enjoy equal and effective benefits in accordance with international standards: the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, the International Labour Organization Decent Work Agenda, the International Social Security Association Strategic Vision on Dynamic Social Security, etc. This would coincide with the government' s measure on promoting Thailand as a leading nation of ASEAN community that is considered a crucial maneuver to manage competitions on international stages hereafter.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2016

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ประสบความสำเร็จด้วยความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งใจเป็นอย่างยิ่ง บุคคลกลุ่มแรกคือคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ ศาสตราจารย์ เกษมสันต์วิลาวรรณ และกรรมการทั้งสองท่าน คือ อาจารย์ ดร. ปานทิพย์ พุกษาชลวิทย์ และอาจารย์ ดลใจ ทดแทนคุณ ซึ่งนอกเหนือจาก ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามจะกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนแล้ว ยังได้ให้ คำแนะนำและตรวจแก้ไขงานของผู้เขียนในหลายโอกาสด้วยกัน ซึ่งช่วยให้ผู้เขียนได้ปรับปรุงแก้ไข วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้มีพระคุณอีกท่านหนึ่ง ซึ่งหากขาดไปวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ย่อมมิอาจประสบความสำเร็จ คือ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ซึ่งผู้เขียนได้รับความเมตตา ช่วยเหลือตลอดการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์สละทั้งเวลาส่วนตัวและ เวลาว่าง เพื่อชี้แนะและตรวจทานทั้งเนื้อหาและรูปแบบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน อย่างไม่เสียดายแรงกายแรงใจ

สำหรับผู้มีพระคุณจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกเหนือจากอาจารย์ ที่ปรึกษาและกรรมการสอบซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ผู้เขียนขอขอบคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ ทุกท่านผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาต่าง ๆ ซึ่งได้ใช้เป็นพื้นฐานความรู้ในการต่อยอดเป็นวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต โดยเฉพาะนางสาวกนกกร ป้อมปลั่ง ผู้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุด กระบวนการอีกทั้งดูแลให้การสอบวิทยานิพนธ์ดำเนินไปอย่างราบรื่นตลอดมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาจากสำนักงานประกันสังคม ซึ่งช่วยชี้แนะ แหล่งข้อมูลรวมถึงให้ความรู้ที่จำเป็นในการศึกษาวิจัย เพื่อนร่วมศึกษาทั้งในหลักสูตรนิติศาสตร- บัณฑิตและหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ซึ่งชักชวนผู้เขียนสมัครเข้าศึกษา รวมถึงให้กำลังใจและ คำแนะนำเป็นอย่างดี ตลอดจนเพื่อนในหมวดวิชากฎหมายมหาชนทุกท่านซึ่งคอยเตือนให้ทราบถึง กำหนดเวลาต่าง ๆ ตลอดมา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณบิดามารดาผู้คอยสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดการศึกษา หากวิทยานิพนธ์นี้ก่อคุณประโยชน์อันใดแก่ผู้อ่าน ขอยกผลนั้นเป็นของท่านทั้งสองด้วย

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญรูป.....	1
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	11
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	11
1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย.....	12
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 การประกันสังคม: การคุ้มครองความเสี่ยงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน.....	14
2.1 ความเสี่ยงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน.....	16
2.1.1 ความเสี่ยงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน.....	17
2.1.1.1 ลักษณะเฉพาะของความเสี่ยงของผู้ใช้แรงงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน.....	18
2.1.1.2 ประเภทของความเสี่ยงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน.....	19
2.1.2 ความเสี่ยงเนื่องจากการทำงาน.....	23
2.1.2.1 ลักษณะเฉพาะของความเสี่ยงที่เนื่องจากการทำงาน.....	24
(ก) ผู้ใช้แรงงานประสบภัยเพราะการกระทำตามสัญญาจ้างแรงงาน.....	24
(ข) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด.....	24
2.1.2.2 ประเภทของความเสี่ยงเนื่องจากการทำงาน.....	25

2.1.3 สภาพที่แท้จริงของความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน .....	26
2.1.3.1 ระยะเวลาของภาวะกับระดับความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน .....	27
2.1.3.2 ประเภทของความเสียหายแบ่งตามระดับความรุนแรง .....	28
(ก) ภาวะระยะสั้น .....	28
(ข) ภาวะระยะยาว .....	29
2.2 ความเสมอภาคกับการประกันสังคม: ความคุ้มครองที่เท่าเทียมตามระดับความเสียหาย .....	31
2.2.1 การประกันสังคมในสถานะสวัสดิการแรงงาน .....	31
2.2.1.1 ระบบการประกันสังคมกับหลักความเสมอภาค .....	32
(ก) การสร้างความเสมอภาคด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (Sameness Approach/Simple Equality/Equal Treatment).....	33
(ข) การสร้างความเสมอภาคด้วยการปกป้องผู้ด้อยกว่าอย่างแตกต่าง (Protectionist Approach/Differential Treatment).....	34
(ค) การสร้างความเสมอภาคบนฐานของสาระสำคัญแห่งสิทธิ (Affirmative Approach/Substantive Equality/Corrective Equality/Equality of Outcomes).....	34
2.2.1.2 ระบบเงินทดแทน: จากหนี้มูลละเมิดสู่สวัสดิการแรงงาน .....	36
(ก) กระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัย .....	37
(ข) กระบวนการระบุโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน.....	38
2.2.2 สภาพอุดมคติของระบบการประกันสังคม: การคุ้มครองความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียม .....	41
2.2.2.1 ขอบเขตการคุ้มครอง (Scope of Benefit Application).....	43
(ก) แบบเบเวริดจ์ (Beveridgean).....	44
(ข) แบบบิสมาร์ค (Bismarckian) .....	44
2.2.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้ (Scope of Contribution Application).....	45



2.2.2.3 สิทธิประโยชน์ (Benefit).....	45
บทที่ 3 การคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคม ตามหลักมาตรฐานสากลและกรณีศึกษาจาก ต่างประเทศ.....	48
3.1 การคุ้มครองอย่างเสมอภาค: มาตรฐานสากลในการจัดทำประกันสังคม .....	49
3.1.1 การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึง (Social Security for All).....	50
3.1.1.1 หลักการงานที่มีคุณค่า (Decent Work Concept).....	52
3.1.1.2 หลักการประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic Social Security) .....	54
3.1.2 กลไกขององค์การระหว่างประเทศเพื่อสร้างระบบการประกันสังคมที่ให้ความ คุ้มครองอย่างเสมอภาค.....	55
3.2 ความแตกต่างของการจัดทำระบบการประกันสังคมในแต่ละประเทศ: อิทธิพลของลัทธิ เศรษฐกิจการเมือง.....	62
3.2.1 ระบบการประกันสังคมโดยรัฐเป็นหลักและตัวอย่างกรณีศึกษาบางประเทศในสหภาพ ยุโรป.....	62
3.2.1.1 อิทธิพลของแนวคิดรัฐสวัสดิการ: สวีเดนกับระบบการประกันสังคม มาตรฐานเดียว .....	63
(ก) ขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม.....	64
(ข) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม .....	64
(ค) การบริหารจัดการ .....	65
(ง) สิทธิประโยชน์.....	66
3.2.1.2 อิทธิพลของแนวคิดสังคมนิยม: ฝรั่งเศสกับระบบการประกันสังคม เพื่อผู้ใช้ แรงงานโดยเฉพาะ .....	67
(ก) ขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม.....	68
(ข) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม .....	68
(ค) การบริหารจัดการ .....	69

(ง) สิทธิประโยชน์ .....	70
3.2.2 ระบบความมั่นคงทางสังคมโดยเอกชนเป็นหลักในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	71
3.2.2.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยม: สหรัฐอเมริกากับระบบการประกันสังคมที่มีความหลากหลาย .....	72
(ก) ระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลกลาง .....	72
(ข) ระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลท้องถิ่น .....	74
3.2.2.2 กระบวนการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) กับความเข้มแข็งของระบบประกันสังคม .....	75
บทที่ 4 สภาพปัญหาของการจัดทำระบบการประกันสังคมไทย: ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ .....	78
4.1 ที่มาของการแยกระบบการประกันสังคมไทยเป็นสองระบบ .....	79
4.1.1 ความอ่อนไหวทางการเมืองในช่วงริเริ่มระบบการประกันสังคมในประเทศ .....	79
4.1.1.1 การขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย .....	80
4.1.1.2 ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประชาชนและรัฐบาล .....	84
4.1.2 ความเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมที่คลาดเคลื่อน .....	88
4.2 สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์: ความจำเป็นในการรวมระบบการประกันสังคมเป็นหนึ่งเดียว .....	89
4.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้ .....	89
4.2.1.1 อายุของผู้ใช้แรงงานภายใต้บังคับของกฎหมาย .....	90
4.2.1.2 การบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ .....	92
ก. กลุ่มที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนเพียงกองทุนเดียว .....	92
ข. กลุ่มที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมเพียงกองทุนเดียว .....	93
ค. กลุ่มที่กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมไม่คุ้มครอง .....	93
4.2.1.3 ภาระความรับผิดชอบตามกฎหมายกรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรง .....	96

4.2.2 การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน .....	97
4.2.2.1 กำหนดระยะเวลาและวิธีการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน.....	98
4.2.2.2 การคำนวณเงินสมทบ.....	101
4.2.3 การบริหารจัดการ.....	104
4.2.4 สิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง.....	105
4.2.4.1 ระยะเวลาการคุ้มครอง .....	106
4.2.4.2 ค่าบริการทางการแพทย์/ค่ารักษาพยาบาล .....	109
(ก) ข้อบกพร่องของระบบเงินทดแทน .....	109
(ข) ข้อบกพร่องของระบบประกันสังคม.....	111
4.2.4.3 ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ .....	115
4.2.4.4 ค่าทดแทนการขาดรายได้/ค่าสงเคราะห์ทายาทผู้ตาย.....	115
4.2.4.5 ค่าทำศพ.....	117
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
5.1 บทสรุป .....	120
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	123
5.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้ที่สอดคล้อง .....	123
5.2.2 ระบบการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบเดียว .....	125
5.2.3 ระบบสิทธิประโยชน์กรณีบริการทางการแพทย์มาตรฐานเดียว .....	126
5.2.4 โครงสร้างระบบการบริหารจัดการที่เป็นหนึ่งเดียวกัน .....	127
5.3 ข้อควรพิจารณาในการรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคม.....	129
5.3.1 ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรรัฐ.....	129
5.3.2 การบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	130
5.3.3 การยอมรับและความร่วมมือของกลุ่มบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง .....	131

รายการอ้างอิง ..... 133

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ ..... 143



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการให้คำจำกัดความของแต่ละกลุ่มประเทศ .....	10
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบการจำกัดอายุของผู้ใช้แรงงานภายใต้บังคับของกฎหมาย .....	91
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบประเภทลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย .....	94
ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบภาระความรับผิดชอบตามกฎหมายกรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรง .....	97
ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน .....	100
ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน	105
ตารางที่ 7 ตารางสรุประยะเวลาการคุ้มครองตามระบบประกันสังคมและระบบเงินทดแทน .....	109
ตารางที่ 8 ตารางสรุปสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสังคมและระบบเงินทดแทน .....	119

## สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1 รูปความสัมพันธ์ระหว่างระบบการประกันสังคม สวัสดิการแรงงาน และสวัสดิการสังคม .....	15
---	----

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 และข้อบกพร่องของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมคลาสสิก ส่งผลให้เกิดระบบนายทุนอันเป็นต้นเหตุของความไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงาน และเปิดช่องให้เกิดการกดขี่เอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม<sup>1</sup> เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างให้ต่ำเพื่อเพิ่มส่วนกำไรของนายจ้าง การเพิ่มชั่วโมงการทำงาน เกินศักยภาพของผู้ใช้แรงงาน การบังคับใช้แรงงานโดยไม่สมัครใจ การใช้แรงงานเด็กและสตรี เนื่องจากค่าจ้างถูก การไม่ควบคุมอาชีพอนามัยหรือความปลอดภัยในสถานประกอบการ เป็นต้น<sup>2</sup> สภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานในยุคสมัยดังกล่าว จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน มีสุขภาพร่างกายที่อ่อนแอ และได้รับค่าจ้างน้อยกว่ามาตรฐานค่าครองชีพ ทำให้ต้องใช้ค่าจ้างส่วนใหญ่เพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน จึงไม่มีเงินเหลือพอเก็บออมเป็นทุนสำรอง หรือหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต ท้ายที่สุดเมื่อลูกจ้างสิ้นความสามารถที่จะทำงาน แลกค่าจ้าง ไม่ว่าจะด้วยเหตุความชราหรือเหตุเคราะห์ร้ายอื่นใดก็ดี ลูกจ้างนั้นย่อมไม่มีเงินเพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิตตามปกติสุข อีกทั้งนายจ้างและรัฐก็ไม่มียุติธรรมหรือมาตรการใด เพื่อช่วยเหลือ ทำให้คุณภาพชีวิตของลูกจ้างตกต่ำลงจากเดิมและกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ประสบปัญหาทางสังคมในที่สุด<sup>3</sup> ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

---

<sup>1</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่สิบ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 122 - 124, 165 - 183.

<sup>2</sup> สุชาติริ วดวงศ์ และปานทิพย์ พุกษาชวลิตวิทย์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่สิบ. (กรุงเทพฯ: นิตยบรรณการ, 2557), หน้า 12 - 14.

<sup>3</sup> วิจิตรา (ฟุ้งถัดตา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 11 - 14.

จึงเห็นได้ว่าปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงาน นำไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งต่อมาเมื่อปัญหานั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศ<sup>4</sup> ถึงขั้นก่อให้เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองและการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง อันปรากฏตัวอย่างในหลายประเทศ เช่น จีน<sup>5</sup> รัสเซีย<sup>6</sup> ฝรั่งเศส<sup>7</sup> เป็นต้น

ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงาน อันเกิดจากการให้เสรีภาพแก่เอกชนมากเกินไป ทำให้นานาประเทศตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในประเด็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ จากเดิมรัฐส่วนใหญ่ซึ่งยึดแนวทางลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมคลาสสิก\* ถือว่าการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนเป็นสิ่งต้องห้าม ทำให้ผู้ประกอบการกดขี่ผู้ใช้แรงงานได้ตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องของลัทธิแนวคิดนี้ โดยนักคิดทั้งหลายได้หาวิธีแก้ไข โดยเสนอว่ารัฐชาติป้ต้องแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานซึ่งอ่อนแอกว่า มิให้เสียเปรียบผู้ประกอบการผู้มีอำนาจ และช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าทำสัญญาได้อย่างเสมอภาค ความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของลัทธิแนวคิดเสรีนิยมคลาสสิกนั้น ทำให้เกิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบใหม่ ซึ่งเสนอให้รัฐทำหน้าที่สนับสนุน

<sup>4</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร. อัมมาร สยามวาลา. และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิช. การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง: บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป. ใน การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง, นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) (tdri.or.th: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557), หน้า 1 - 3.

<sup>5</sup> Mao Tse-tung, The Chinese Revolution and the Chinese Communist Party, 1939 [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <https://www.marxists.org>.

<sup>6</sup> Leon Trotsky, The History of the Russian Revolution [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <https://www.marxists.org>.

<sup>7</sup> The Editors of Encyclopædia Britannica, French Revolution 1787–1799 [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <http://global.britannica.com/event/French-Revolution>.

\* แนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยเป็นที่มาของระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจวิสาหกิจเอกชน มีหลักการสำคัญคือการเชิดชูเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ปัจเจกชน โดยเน้นเสรีภาพทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ สำนักความคิดนี้ปฏิเสธการบังคับจำกัดเสรีภาพตามแนวคิดเทวสิทธิ์และสมบูรณาญาสิทธิราช นักคิดซึ่งถือว่าอยู่ในกลุ่มสำนักความคิดนี้ประกอบด้วย จอห์น ล็อก (John Locke), อัดัม สมิท (Adam Smith), โรเบิร์ต มัลทัส (Robert Malthus), และเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) แต่แนวคิดนี้มีข้อบกพร่อง คือ การให้เสรีภาพมากเกินไปและเน้นการสะสมทุนของปัจเจก ส่งผลให้เกิดระบบนายทุนที่มีการแบ่งแยกชนชั้น เช่น ชนชั้นศักดินา (Aristocrat) ชนชั้นกรรมาชีพ (Bourgeoisie) ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (Proletariat) หรือชนชั้นสามัญชน (Plebeian) เป็นต้น โดยชนชั้นที่มีทุนมากกว่าก็จะมีอำนาจมากกว่า และใช้อำนาจที่ตนมีเสรีนั้นเพื่อบังคับกดขี่ชนชั้นที่ด้อยกว่าอย่างไม่เป็นธรรม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 20 -57.)

ผู้ใช้แรงงานให้มีสถานะที่เสมอกันกับนายจ้าง ในรูปของลัทธิรัฐสวัสดิการ ลัทธิสังคมนิยม ฯลฯ<sup>8</sup> อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบใหม่ทั้งหลาย ได้ส่งผลให้เกิดสวัสดิการแรงงานและระบบการประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ความสงบสุขทางอุตสาหกรรม (Industrial Peace) และความเสมอภาคให้แก่ผู้ใช้แรงงาน<sup>9</sup>

อังกฤษเป็นประเทศแรกที่เริ่มคุ้มครองผู้ใช้แรงงานด้วยกฎหมาย Health and Moral of Apprentices Act (The First Act of the Factory Acts Series) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1802 ต่อจากนั้นก็มีการคุ้มครองแรงงานในลักษณะคล้ายคลึงกันแพร่หลายไปทั่วโลก โดยลักษณะเนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น เน้นการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ผู้ใช้แรงงานเด็กและสตรีเพราะเป็นกลุ่มที่สรีระร่างกายอ่อนแอโดยธรรมชาติ ทั้งยังมีส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองสภาพการทำงานทั่วไป เช่น เวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุดและวันลา ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น<sup>10</sup> แต่มาตรการดังกล่าวคุ้มครองผู้ใช้แรงงานเฉพาะระหว่างการทำงาน มิได้คุ้มครองสภาพความเป็นอยู่โดยรวมของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งยังขาดความมั่นคงทางสังคมเนื่องจากความเสมอภาคทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นยังไม่อาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อผู้ใช้แรงงานประสบภัยจนไม่สามารถทำงาน แลกค่าจ้าง ย่อมไม่สามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ตามปกติสุขนั้นให้มั่นคงได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้มีผลเฉพาะผู้ใช้แรงงาน แต่ส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่พึ่งพิงลูกจ้างนั้น ในฐานะผู้หารายได้หลักของครอบครัว (Breadwinner) อันเป็นกระทบเชิงลูกโซ่ที่ขยายวงกว้างไปถึงสังคมโดยรวม ปัญหาความมั่นคงของสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ใช้แรงงานจึงเป็นปัญหาที่ทุกคนในสังคมให้ความสำคัญ และก่อให้เกิดแนวคิดการคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 58, 84 - 85, 122 - 125.

<sup>9</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 27 - 28; วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 14 - 17.

<sup>10</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 14 - 16, 18 - 20.



โดยเริ่มจากการคุ้มครองความเสี่ยงภัยจากการทำงาน ซึ่งมีขึ้นแล้วจากสิทธิทางแพ่งเกี่ยวกับการชดใช้สินไหมหรือค่าเสียหายฐานละเมิด<sup>11</sup>

ทว่า การเรียกร้องสิทธิทางแพ่งตามมูลหนี้ละเมิดนั้น ต้องใช้วิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งยึดระบบกล่าวหา ทำให้ผู้ใช้แรงงานมีภาระต้องพิสูจน์ว่านายจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนทำให้ผู้ใช้แรงงานนั้นเสียหาย จึงจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการทำงาน อันถือเป็นประเด็นที่พิสูจน์ได้ยาก อีกทั้งกินระยะเวลานาน ทำให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงสิทธิได้ยาก<sup>12</sup> รัฐจึงเข้าแทรกแซงโดยกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ใช้แรงงานเมื่อชดเชยเยียวยาความเสียหาย โดยไม่ต้องพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของนายจ้าง ตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liabilities) และหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liabilities without Fault)<sup>13</sup> ซึ่งรัฐส่วนใหญ่ใช้วิธีการสร้างระบบรับประกันการจ่ายเงินให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ด้วยการเรียกเก็บเงินสมทบไว้ล่วงหน้า เพื่อรวบรวมจัดตั้งเป็นกองทุน เรียกว่า “กองทุนเงินทดแทน” (Workmen’s Compensation Fund) และใช้เงินกองทุนนั้นเป็นหลักประกันการจ่ายเงินแก่ผู้ใช้แรงงานหรือครอบครัวของผู้ใช้แรงงานว่าจะได้รับเงินอย่างรวดเร็วและแน่นอน ซึ่งถือเป็นผลดีต่อนายจ้างด้วย เพราะมีผลเป็นการลดภาระทางการเงินที่เกิดแก่นายจ้าง โดยหากผู้ใช้แรงงานเรียกร้องเงินเป็นจำนวนมากในครั้งเดียว นายจ้างอาจไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ใช้แรงงาน และหากเปรียบเทียบผู้ใช้แรงงานเป็นเครื่องจักรของนายจ้าง เมื่อเกิดความเสียหาย นายจ้างย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบ โดยถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งนายจ้างสามารถผลักภาระและเฉลี่ยความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริโภคได้<sup>14</sup> อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้นายจ้างตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันมิให้สภาพการทำงานก่อความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงาน<sup>15</sup>

<sup>11</sup> วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, หน้า 38.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 38, 43 - 44.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 236 - 238.

<sup>14</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ยี่สิบสอง. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 328 - 329.

<sup>15</sup> International Social Security Association (ISSA), *Occupational Risks Towards a Global Culture of Prevention* [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.issa.int/web/10180/259>.

สำหรับความเสียหายที่ไม่เกี่ยวเนื่องจากการทำงาานนั้น ย่อมมิใช่ความรับผิดชอบของนายจ้างโดยตรง แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลต่อสังคมโดยรวม จึงเป็นปัญหาในความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการแก้ไข ทว่ารัฐเพียงลำพังไม่สามารถสร้างหลักประกันที่เพียงพอแก่ผู้ใช้แรงงานได้ จึงต้องกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบโดยการเฉลี่ยส่วนความเสียหาย ตามแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social Solidarity)\* ด้วยการเก็บเงินจากไตรภาคีแรงงาน คือผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และรัฐ เพื่อสมทบเข้ากองทุน เรียกกองทุนนั้นว่า “กองทุนประกันสังคม” (Social Insurance Fund)<sup>16</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการจัดตั้งกองทุนทั้งสอง พบว่ามีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือการให้หลักประกันคุ้มครองความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงานเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม จึงถือเป็นสวัสดิการสังคมนะบบเดียวกัน<sup>17</sup> ที่มุ่งรับประกันความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน หรือที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็น “ระบบการประกันสังคม” (Social Security System) นั่นเอง นอกจากนี้แล้ว แม้ทั้งสองระบบจะให้สิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครองความเสียหายอันเกิดจากสาเหตุที่แตกต่างกัน แต่สภาพความรุนแรงของความเสียหายทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้นเหมือนกัน และส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานโดยไม่แตกต่างกัน

ดังนั้น แม้ระบบเงินทดแทนจะมีที่มาจากสิทธิทางแพ่งตามมูลหนี้ละเมิด ทำให้มีปัจจัยที่แตกต่างจากระบบประกันสังคมประเภทอื่น แต่ปัจจัยดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญที่สร้างความแตกต่างจนมิใช่การประกันสังคม และเมื่อเงินทดแทนเนื่องจากการทำงาานมีวิวัฒนาการข้ามผ่านความเป็นหนี้มูลละเมิดที่ต้องเรียกร้องผ่านระบบกฎหมายแพ่ง มาเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการแรงงาน

---

\* “ ... social solidarity was the essential property of all societies. It was the bond that united individuals... social solidarity should be treated as any moral phenomenon... social solidarity can be seen more clearly in those societies which practice penal Law. In these groups, the existence of a strongly defined conscious collective of beliefs and sentiments are shared by all members of society. Punishment is to protect and to reaffirm the conscious collective in the face of acts which question its boundaries... (Social solidarity) was the ensemble of beliefs and sentiments that are common to the average member of a society. These beliefs have a life of their own... ” (Art Evans, *An Examination of the Concept "Social Solidarity"*, *Mid-American Review of Sociology* Vol. 2, No. 1 (1977).)

<sup>16</sup> วิจิตรา (ฟุ้งสดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, หน้า 234.

<sup>17</sup> อ่ำพล สิงห์โกวินท์, *บทความการประกันสังคมในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2537), หน้า 1 - 8.

ตามระบบกฎหมายมหาชนแล้ว ย่อมถือเป็นการประกันสังคมประเภทหนึ่ง และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและเสมอภาค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มการประกันสังคมตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีบิสมาร์ค (Otto von Bismarck; the first chancellor of Germany) เพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน\* โดยตรากฎหมายการประกันสังคมฉบับแรก คือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของนายจ้าง (Liability Act 1871) และได้ตรากฎหมายการประกันสังคมเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยประเภทอื่นอีกหลายฉบับจนครอบคลุมความเสี่ยงภัยทางสังคมตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance law 1883) กฎหมายว่าด้วยการประกันอุบัติเหตุ (Accidental Insurance law 1884) กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงด้านชราภาพและทุพพลภาพ (Invalidity and Age Security Act 1889) เป็นต้น

หลังจากนั้น ระบบการประกันสังคมของเยอรมนีประสบความสำเร็จ จนเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในทวีปยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1<sup>18</sup> และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นความสำคัญของการประกันสังคม จึงนำแนวคิดการจัดทำระบบการประกันสังคมไปเป็นเครื่องมือหลักเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสันติภาพสากล

ความสำเร็จของระบบการประกันสังคมในการสร้างความเสมอภาคและแก้ไขปัญหาสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายของผู้ใช้แรงงาน ส่งผลให้หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อ ค.ศ.1919 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation: ILO) ได้กำหนดรับรองให้การประกันสังคมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทำให้ประเทศสมาชิกต้องคุ้มครองรับรองสิทธินั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายภายในของตน และทำให้รัฐมีหน้าที่สร้างระบบ

---

\* “The real grievance of the worker is the insecurity of his existence; he is not sure that he will always have work, he is not sure that he will always be healthy, and he foresees that he will one day be old and unfit to work. If he falls into poverty, even if only through a prolonged illness, he is then completely helpless, left to his own devices, and society does not currently recognize any real obligation towards him beyond the usual help for the poor, even if he has been working all the time ever so faithfully and diligently. The usual help for the poor, however, leaves a lot to be desired, especially in large cities, where it is very much worse than in the country.” (Frederic B. M. Hollyday, *Bismarck* (New Jersey: Prentice-Hall, 1970), p. 65.)

<sup>18</sup> วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*, พิมพ์ครั้งที่สาม แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 17 - 20.

การประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ตามแนวคิดว่าการจะดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมทางสังคมและสันติภาพสากลนั้น ต้องรับรองความมั่นคงทางสังคมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแก่สมาชิกของสังคมทุกคน เพื่อสร้างเสถียรภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการเข้าถึงโอกาสโดยเสมอภาค โดยถือว่าการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคมด้วย<sup>19</sup>

ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศยังคงพัฒนาแนวคิดความมั่นคงทางสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยได้ดำเนินการตามแผนริเริ่มความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor Initiative)<sup>20</sup> และแผนปฏิบัติการงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)<sup>21</sup> ผ่านวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 4 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน การส่งเสริมโอกาสการมีงานทำและสร้างรายได้ การขยายขอบเขตกับประสิทธิภาพของความคุ้มครองทางสังคมให้ทั่วถึง และการส่งเสริมไตรภาคีแรงงานกับการเจรจาทางสังคม<sup>22</sup> ดังนั้นการคุ้มครองความเสี่ยงภัยตามระบบการประกันสังคมที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม ย่อมต้องมีระบบที่เป็นเอกภาพ ไม่แบ่งแยกการคุ้มครองความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานเป็นเอกเทศ และยกเลิกการใช้สาเหตุแห่งความเสี่ยงภัยเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติที่แตกต่างเมื่อผู้ใช้แรงงานที่ประสบสภาพความเสี่ยงภัยลักษณะเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามมาตรฐานสากล

<sup>19</sup> International Social Security Association (ISSA), Understanding Social Security [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/topics/understanding/introduction](https://www.issa.int/en_GB/topics/understanding/introduction).

<sup>20</sup> International Labour Organization (ILO), The Strategy of the International Labour Organization. Social Security for All : Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems [Online] Accessed: 20 Dec 2012, Available from: [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_SECSOC\\_34188/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm), pp. 1 - 8.

<sup>21</sup> International Labour Organization (ILO), Decent Work [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

<sup>22</sup> International Labour Organization (ILO), About Ilo: Mission and Results of the Ilo [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.

ความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1939 ถึง ค.ศ. 1945 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียตระหนักถึงความจำเป็น และเริ่มใช้ระบบการประกันสังคมในประเทศของตน (ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นซึ่งเริ่มใช้ระบบการประกันสังคมเมื่อปี พ.ศ. 2454) ไม่ว่าจะเป็นประเทศอินเดีย พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน ฯลฯ สำหรับประเทศไทยนั้น มีนโยบายริเริ่มการประกันสังคมตั้งแต่สมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และเริ่มใช้ระบบการประกันสังคมเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เพื่อจัดตั้งระบบเงินทดแทนขึ้นในปี พ.ศ. 2515 โดยให้สิทธิประโยชน์เป็นเงินทดแทนเพื่อคุ้มครองกรณีความเสี่ยงภัยจากการทำงาน

ปัจจุบันการประกันสังคมในประเทศไทย ดำเนินการโดยสำนักงานประกันสังคม ตามกฎหมายหลัก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และแยกระบบหลักประกันออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเงินทดแทน (Workmen's Compensation System) เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานประเภทหนึ่ง และระบบประกันสังคม (Social Insurance System) เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงานอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งระบบหลักประกันทั้ง 2 ประเภทนี้ มีความเป็นเอกเทศจากกัน ทั้งด้านการบริหารจัดการ วิธีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ และเนื้อหาแห่งสิทธิ ทำให้การจัดทำระบบการประกันสังคมของประเทศไทยใช้ทรัพยากรสิ้นเปลือง และสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็นซึ่งเพิ่มภาระแก่ผู้ปฏิบัติ อีกทั้งสร้างความสับสนในการตีความบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้แนวปฏิบัติไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีแนวโน้มสูงที่จะกระทำผิดกฎหมายแม้ไม่ตั้งใจ รวมถึงสร้างช่องว่างให้ผู้มีเจตนาทุจริตสามารถแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบได้โดยง่าย ซึ่งผลสุดท้ายย่อมทำให้ระบบสิทธิประโยชน์ตามแนวคิดการประกันสังคมไม่สามารถคุ้มครองความเสี่ยงภัยของผู้ใช้แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลายเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองโดยเสมอภาค และการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้นในสังคมอย่างแท้จริง

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และหลักการพื้นฐานของการประกันสังคม รูปแบบการจัดทำระบบการประกันสังคม รวมไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำระบบประกันสังคมและแนวทางปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ความไม่เป็นเอกภาพของระบบการประกันสังคมไทยว่าเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างเสมอภาคหรือไม่ อย่างไร โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดหลักการขององค์การสากลระหว่างประเทศและตัวอย่างการปรับใช้ของต่างประเทศ รวมถึงเสนอแนะข้อควรพิจารณาในการรวมการประกันสังคมไทยให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน

อนึ่ง ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยต่างให้คำจำกัดความของคำว่า “Social Security” ในบริบทอย่างแคบ โดยหมายถึงระบบหลักประกันความเสี่ยงภัยทางสังคมที่มาจากการเก็บเงินสมทบของผู้ใช้แรงงาน หรือก็คือเฉพาะระบบการประกันสังคม ซึ่งไม่รวมถึงระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) ที่เป็นหลักประกันเพื่อประชาชนทั่วไปและมีที่มาของทุนจากการเก็บภาษี และใช้คำว่า “Social Welfare” กับ “Social Protection” โดยหมายถึงความมั่นคงทางสังคมหรือสวัสดิการสังคมแล้วแต่บริบท คือ รวมทั้งระบบการประกันสังคมและระบบสังคมสงเคราะห์ ในทางตรงกันข้าม ประเทศอังกฤษและองค์การระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับองค์การสหประชาชาติ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation) สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association) องค์การความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development) เป็นต้น ต่างให้ความหมายของคำว่า “Social Security” ในบริบทอย่างกว้าง คือ ใช้ครอบคลุมทั้งระบบการประกันสังคมและระบบสังคมสงเคราะห์ในความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Social Protection” ซึ่งหมายถึงความมั่นคงทางสังคมหรือสวัสดิการสังคมแล้วแต่บริบท นอกจากนั้น กลุ่มประเทศและองค์การทั้งหลายนี้ยังใช้คำว่า “Social Insurance” โดยหมายถึงเฉพาะระบบการประกันสังคม หรือระบบหลักประกันความเสี่ยงภัยทางสังคมที่มาจากการเก็บเงินสมทบ (Contributory benefits) ของผู้ใช้แรงงานเท่านั้น

ไม่รวมไปถึงระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance/ Means-tested benefits/ Non-contributory benefits) และใช้คำว่า “Social Welfare” ในความหมายเชิงนามธรรมของความมั่นคงทางสังคม และความเป็นอยู่ที่ดี<sup>23</sup>

ดังนั้น ชื่อของวิทยานิพนธ์นี้จึงใช้คำว่า “Social Security System” โดยหมายถึงระบบหลักประกันความเสี่ยงภัยทางสังคมเฉพาะจากการเก็บเงินสมทบของผู้ใช้แรงงาน หรือ “ระบบการประกันสังคม” เท่านั้น โดยไม่รวมระบบสังคมสงเคราะห์ เพราะวิทยานิพนธ์นี้มีเป้าหมายผู้อ่านเป็นผู้ใช้ภาษาไทย และวิเคราะห์ระบบการประกันสังคมของไทยเป็นหลัก จึงใช้คำตามที่สำนักงานประกันสังคมของประเทศไทยกำหนด แต่ในส่วนอื่นของวิทยานิพนธ์จะใช้คำตามมาตรฐานองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับหลักวิชาการสากล คือหมายถึง “Social Security” ในความหมายอย่างกว้างว่า “ความมั่นคงทางสังคม” และใช้คำว่า “Social Insurance” ในความหมายอย่างแคบว่า “ระบบการประกันสังคม” ที่ไม่รวมระบบสังคมสงเคราะห์

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการให้คำจำกัดความของแต่ละกลุ่มประเทศ

คำภาษาอังกฤษ	การให้คำจำกัดความของกลุ่มประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย	การให้คำจำกัดความของประเทศอังกฤษ และองค์การระหว่างประเทศ
Social Security	เฉพาะระบบการประกันสังคม ไม่รวมถึงระบบสังคมสงเคราะห์	ความมั่นคงทางสังคม (ระบบการประกันสังคม และระบบสังคมสงเคราะห์)
Social Protection	ความมั่นคงทางสังคม หรือสวัสดิการสังคมแล้วแต่บริบท	ความมั่นคงทางสังคมหรือสวัสดิการสังคมแล้วแต่บริบท
Social Welfare	สวัสดิการสังคม	ความมั่นคงทางสังคม และความเป็นอยู่ที่ดี
Social Insurance	ไม่ค่อยพบการใช้คำดังกล่าว	เฉพาะระบบการประกันสังคม ไม่รวมถึงระบบสังคมสงเคราะห์

<sup>23</sup> Robert Walker, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons* (Berkshire: Open University Press, 2005), pp. 4 - 8.

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของการประกันสังคม เพื่อพิสูจน์ว่าระบบเงินทดแทนเนื่องจากการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม และมีสาระสำคัญเหมือนกันจึงควรให้ความคุ้มครองที่เสมอภาคกัน

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักการ ทฤษฎี และแนวทางการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ผู้ใช้แรงงานขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปรับปรุงกฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2.3 เพื่อระบุปัญหาความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ อันเกิดจากการแยกระบบหลักประกันความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน เป็นเอกเทศจากระบบหลักประกันความเสี่ยงภัยที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางและข้อควรพิจารณาในการพัฒนากฎหมายให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การแยกระบบเงินทดแทนเป็นเอกเทศออกจากระบบประกันสังคม ทำให้การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานต่างระบบไม่เท่าเทียมกัน ทั้งที่สิทธิประโยชน์ทั้งสองระบบนั้นควรจะให้ ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมกัน จึงเป็นอุปสรรคในการให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองอย่างเสมอภาค อันเป็นพื้นฐานของการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยจึงสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดทำระบบการประกันสังคมของผู้ใช้แรงงาน ให้เป็นเอกภาพมากขึ้น ด้วยการรวมระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้อย่างเสมอภาค อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ในการจัดทำระบบการประกันสังคม คือ การสร้างความมั่นคงทางสังคมได้อย่างแท้จริง



#### 1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะระบบการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนพ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยยกเว้นระบบการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ เพราะหลักการให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 นั้นแตกต่างจากหลักการให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองแก่ผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ

ขอบเขตการศึกษาวิจัยว่าด้วยสิทธิประโยชน์ของวิทยานิพนธ์นี้กำหนดให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับหลักประกันเพื่อสภาพความเสี่ยงภัยทางสังคมซึ่งมีลักษณะเดียวกัน ได้แก่ กรณีค่าบริการทางการแพทย์ กรณีการขาดรายได้เมื่อประสบอันตราย/เจ็บป่วย/ทุพพลภาพ/เสียชีวิต กรณีการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพเมื่อทุพพลภาพ และกรณีค่าทำศพเมื่อเสียชีวิตเท่านั้น อย่างไรก็ตามจะได้กล่าวแต่โดยสังเขปถึงสิทธิประโยชน์ที่เป็นหลักประกันเพื่อความเสี่ยงภัยทางสังคมกรณีอื่นที่มีอยู่เฉพาะตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ด้วย อันได้แก่ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีว่างงาน และกรณีชราภาพ เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบการประกันสังคม

วิธีวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมาย หนังสือคำอธิบาย บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ คำพิพากษาของศาล เอกสารคู่มือแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานราชการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการประกันสังคมว่าระบบเงินทดแทนเนื่องจากการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม สภาพความเสียหายทั้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานและไม่เกี่ยวเนื่องจากการทำงานมีลักษณะเดียวกัน มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานเท่าเทียมกัน และมีวัตถุประสงค์ของการจัดทำเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมเหมือนกัน จึงควรให้ความคุ้มครองที่เสมอภาคกัน

1.5.2 ทราบถึงหลักทฤษฎีและแนวทางการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ผู้ใช้งานขององค์การระหว่างประเทศและตัวอย่างการปรับใช้แนวคิดการประกันสังคมของต่างประเทศ เพื่อนำไปเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงกฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทย

1.5.3 ทราบถึงปัญหาความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากการแยกระบบหลักประกันความเสียหายเนื่องจากการทำงานเป็นเอกเทศออกจากระบบหลักประกันความเสียหายที่ไม่เกี่ยวเนื่องจากการทำงาน

1.5.4 เสนอแนวทางและข้อควรพิจารณาในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานและความสงบสุขทางอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนต่อไป

## บทที่ 2

### การประกันสังคม: การคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

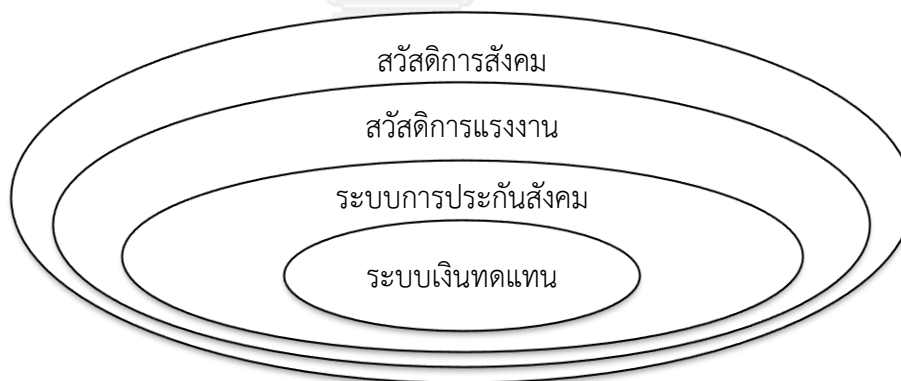
การดำรงชีวิตของคนทุกคนมีสิ่งหนึ่งที่เลี่ยงไม่พ้น นั่นคือความไม่แน่นอน คนทุกคนต่างต้องแบกรับความเสี่ยงที่จะประสบภัย (Risks) ตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งหมายความว่า การดำรงชีวิตทุกขณะล้วนมีความเสี่ยงภัย ปัจจัยที่สร้างความเสี่ยงภัยจึงมีมากมายนับไม่ถ้วน จึงได้มีการพยายามหาวิธีแบ่งเบาภัยที่อาจเกิดขึ้นนั้นให้น้อยลง โดยในทางเอกชนได้ใช้กฎแห่งการเฉลี่ยความรับผิดชอบ (Law of Average, Theory of Probability) สนับสนุนการรวบรวมบุคคลในภาวะความเสี่ยงภัยสภาพเดียวกัน ให้ร่วมกันเสียสละเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นการเฉลี่ยทุกข์ระหว่งกัน มิให้ต้องแบกรับภาระหนักด้วยตนเองแต่ผู้เดียว ซึ่งต่อมาวิธีการดังกล่าวกลายเป็นพื้นฐานของแนวคิดการประกันภัย (Insurance) โดยอาศัยประโยชน์ที่การประกันภัยนั้นเป็นเหตุระดมทุน ทำให้เอกชนสามารถนำเงินกองทุนไปหมุนเวียนแสวงหากำไรได้ ผลประโยชน์ตอบแทนจากกำไรนี้ มีผลเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดระบบการประกันภัยโดยเอกชนขึ้น<sup>24</sup> ขณะที่ในทางมหาชนก็ได้ใช้การเฉลี่ยภาระความเสี่ยงภัยนี้ พัฒนาเป็นแนวคิดการร่วมกันเสี่ยง หรือการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข (Risks Sharing/ Sharing of the Risks) คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยตนเองด้วยการออกเงินสมทบ (Contribution) เข้ากองทุนกลาง ส่วนใหญ่รัฐมักใช้ระบบการเก็บเงินภาคบังคับที่เจาะจงกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Ear Mark) และเริ่มบังคับใช้กับภาคอุตสาหกรรมหรือกับผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำก่อน แล้วจึงจะขยายไปสู่ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมและประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ทั้งนี้ การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดเก็บภาษี โดยมีลักษณะพิเศษต่างจากภาษีเพราะรัฐจะใช้จ่ายเงินที่ได้มานั้นเพื่อวัตถุประสงค์การป้องกันความเสี่ยงโดยเฉพาะ และนำมาจัดทำบริการให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สมทบเงินเท่านั้น และไม่มีการแสวงหากำไรจากเงินในกองทุน (Service not Profit) เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองอย่างทันท่วงที เมื่อสมาชิกผู้สมทบนั้นประสบความเสี่ยงภัยของสังคม โดยมุ่งช่วยเหลือให้สมาชิกมีความมั่นใจในอนาคตของตน

<sup>24</sup> เมธา สุพงษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554), หน้า 1.

และสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศด้วย ทำให้แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาความยากจนของส่วนรวม โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า การประกันสังคม (Social Insurance)<sup>25</sup>

ระบบการประกันสังคม (Social Insurance System) อันหมายรวมถึงระบบเงินทดแทน (Workmen's Compensation System) ด้วยนั้น<sup>26</sup> เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดรัฐสวัสดิการ ซึ่งเรียกระบบการคุ้มครองความเสี่ยงภัยของสังคมว่า “สวัสดิการสังคม”\* (Social Welfare/Social Protection) แนวคิดรัฐสวัสดิการถือว่าการคุ้มครองการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมให้พ้นจากความเสียหายหรือการสร้างความมั่นคงทางสังคมนั้น เป็นสิทธิมนุษยชน ทำให้รัฐมีหน้าที่บังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงภัยทางสังคม โดยสาขาหนึ่งของสวัสดิการสังคมที่คุ้มครองเฉพาะผู้ใช้แรงงานเท่านั้น เรียกว่า “สวัสดิการแรงงาน” (Labour Welfare)<sup>27</sup>

รูปที่ 1 รูปความสัมพันธ์ระหว่างระบบการประกันสังคม สวัสดิการแรงงาน และสวัสดิการสังคม



<sup>25</sup> วิจิตรา (พุงส์ถิตดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 27 - 32; อ่ำพล สิงห์โกวินท์, บทความการประกันสังคมในประเทศไทย, หน้า 1 - 5.

<sup>26</sup> อ่ำพล สิงห์โกวินท์, บทความการประกันสังคมในประเทศไทย, หน้า 3.

\* “สวัสดิการสังคม” หมายถึง การจัดระบบบริการสังคมและสถาบันสังคม เพื่อการช่วยเหลือบุคคลในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความพอใจในมาตรฐานการดำรงชีวิตและด้านสุขภาพ โดยสถาบันสังคมถือเป็นสิ่งสำคัญอันก่อให้เกิดบูรณาภาพในสังคม เพื่อให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดเพื่อนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมสอดคล้องกลมกลืนอย่างแท้จริง (วิจิตรา (พุงส์ถิตดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 13 - 14.)

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 11 - 17.

การประกันสังคมซึ่งทั่วโลกใช้เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานเป็นหลัก จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการแรงงาน<sup>28</sup> ดังนั้น แม้ระบบเงินทดแทนจะมีเงื่อนไขของความคุ้มครองที่แตกต่างจากระบบการประกันสังคมกรณีอื่น เพราะคุ้มครองเฉพาะความเสียหายที่เกิดเนื่องจากการทำงาน แต่หากพิจารณาจากสภาพที่แท้จริงของความเสียหายที่ผู้ใช้แรงงานต้องเผชิญแล้ว ไม่ว่าจะความเสียหายจะเกิดจากสาเหตุใด เกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ภาวะความเสียหายที่เกิดขึ้นก็มิได้มีลักษณะที่แตกต่างกัน (2.1) ดังนั้น ระบบเงินทดแทนกับระบบการประกันสังคมกรณีอื่น ที่มีอยู่เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานจากสภาพความเสียหายลักษณะเดียวกัน จึงสมควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อผู้ใช้แรงงานประสบสภาพความเสียหายลักษณะเดียวกัน ระบบสิทธิประโยชน์นั้นต้องให้ความคุ้มครองที่เหมือนกัน โดยไม่ใช้ความแตกต่างของสาเหตุแห่งความเสียหาย เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความคุ้มครองแตกต่างกัน ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันแก่ผู้ใช้แรงงานที่ประสบสภาพความเสียหายลักษณะเดียวกัน ย่อมถือเป็นการขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์โดยเสมอภาค เพื่อให้ระบบการประกันสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ในฐานะส่วนหนึ่งของสวัสดิการแรงงานและระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) กล่าวคือ การสร้างความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานนั่นเอง (2.2)

## 2.1 ความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

การดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานมีภาวะความเสียหายทางสังคมที่แตกต่างจากประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ผู้ใช้แรงงานต้องแบกรับภาระทางสังคมทั้งที่เกิดจากตนเอง และจากสมาชิกในครอบครัว ที่ตนมีหน้าที่ต้องอุปการะ เช่น บิดามารดา คู่สมรส หรือบุตร เป็นต้น ทำให้ผู้ใช้แรงงานจำเป็นต้องแบกรับภาระความเสียหายทางสังคมของตนเองและสมาชิกในครอบครัวตั้งแต่เกิดจนตาย (2.1.1) นอกจากนี้ ผู้ใช้แรงงานยังต้องแบกรับภาระจากความเสียหายทางสังคมที่เกิดจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ทั้งที่การแบกรับความเสียหายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง (2.1.2) แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ความเสียหายจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ระดับความรุนแรงของ

<sup>28</sup> ปราณีย์ สุขศรี, หลักกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550), หน้า 1-3.

ความเสี่ยงภัยที่มีต่อชีวิตของผู้ใช้แรงงานก็ไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการประกันสังคมที่มีเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแล้ว การให้ความคุ้มครองจึงสมควรพิจารณาแบ่งแยกตามระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัย มากกว่าแบ่งตามสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสี่ยงภัย (2.1.3)

### 2.1.1 ความเสี่ยงภัยที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน

ความเสี่ยงภัยที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน เป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่าหมายถึงความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นจากการใช้ชีวิตประจำวัน กล่าวคือเป็นภาระจากการเกิดแก่เจ็บตายที่ทุกคนต้องประสบเป็นธรรมดาของชีวิต แต่เนื่องจากผู้ใช้แรงงานเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ\* กลุ่มผู้ใช้แรงงานจึงเป็นกลุ่มประชากรหลักที่มีหน้าที่แบกรับภาระทางสังคม รัฐจึงต้องคุ้มครองเป็นพิเศษกว่าประชาชนทั่วไป สถานะผู้ใช้แรงงานจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ระบบการประกันสังคมต้องแยกออกจากระบบประชาสังคมหรือระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) (2.1.1.1) อย่างไรก็ตาม รัฐมิได้รับรู้และคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมทั้งหมด แต่คุ้มครองความเสี่ยงภัยเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันภาระมิให้เกินความสามารถของผู้ใช้แรงงานเท่านั้น ดังนั้นระบบการประกันสังคมจึงรับรู้ถึงการมีอยู่ของความเสี่ยงภัยเพียงบางกรณี และไม่มีบทบัญญัติอธิบายหรือจำแนกประเภทของความเสี่ยง (Risks) แต่กล่าวถึงเฉพาะการคุ้มครองความเสี่ยงเท่านั้น (Protections) ดังนั้น การวิเคราะห์ว่าระบบการประกันสังคมรับรู้ถึงความเสี่ยงภัยกรณีใดบ้างจึงต้องพิจารณาจากประเภทของความคุ้มครองที่ระบบการประกันสังคมกำหนดไว้<sup>29</sup> (2.1.1.2)

---

\* ผลสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับไตรมาสที่ 4 ปี 2559 สรุปได้จากจำนวนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทั้งหมด 55.7 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 37.9 ล้านคน โดยประกอบด้วยผู้มีงานทำ 37.4 ล้านคน ผู้ว่างงาน 3.7 แสนคน ผู้รอดูดูกาล 1.2 แสนคน และผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน 17.8 ล้านคน โดยประกอบด้วยผู้ทำงานงานบ้าน 5.4 ล้านคน ผู้เรียนหนังสือ 4.3 ล้านคนและอื่น ๆ เช่น ขรา พิจารณการทำงานไม่ได้ เป็นต้น 8.1 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ผลสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่วราขอณาจักร สำหรับไตรมาสที่ 4 ปี 2559 [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.nso.go.th>.)

<sup>29</sup> Danny Pieters, Social Security: An Introduction to the Basic Principles, Second ed. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2006), pp. 31 - 39.

### 2.1.1.1 ลักษณะเฉพาะของความเสียหายของผู้ใช้แรงงานที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน

หากพิจารณาจากสภาพธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงประเด็นทางกฎหมายแล้ว เมื่อบุคคลประสบความเสียหาย บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบต่อภาระความเสียหายของตนเอง แม้แนวคิดรัฐสวัสดิการจะส่งผลให้เกิดระบบความมั่นคงทางสังคม ทำให้รัฐมีหน้าที่จัดทำระบบสวัสดิการคุ้มครองประชาชน แต่โดยพื้นฐานของแนวคิดรัฐสวัสดิการยังคงยึดหลักการให้บุคคลพึ่งพาตนเองก่อน คือให้ประชาชนทั่วไปมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของตนเอง จนกว่าจะพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถรับภาระของตนได้ รัฐจึงจะคุ้มครอง<sup>30</sup> เป็นที่มาของระบบสังคมสงเคราะห์ที่ใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายจากภัยทางสังคม โดยคุ้มครองผู้ที่ประสบภัยถึงขั้นวิกฤติ หรือคุณภาพชีวิตตกต่ำกว่ามาตรฐานที่สังคมยอมรับเท่านั้น (Means-tested benefits)<sup>31</sup> ซึ่งแตกต่างจากระบบการประกันสังคมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างหลักประกันความเสียหาย เพื่อป้องกันการเกิดความเสียหายต่อสังคม หรือก่อนที่คุณภาพชีวิตจะตกต่ำกว่ามาตรฐาน สาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างดังกล่าว ก็เนื่องจากสถานะความเป็นผู้ใช้แรงงาน เพราะเมื่อผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มประชากรหลักที่แบกรับภาระทางสังคม ในฐานะผู้หารายได้เลี้ยงดูครอบครัว (Breadwinner) ความเสียหายที่ผู้ใช้แรงงานต้องแบกรับจึงมิได้มาจากตนเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสียหายที่เกิดแก่ครอบครัวด้วย หากผู้ใช้แรงงานประสบภัยที่ร้ายแรงจนไม่สามารถทำงานแลกค่าจ้างได้ ย่อมทำให้ครอบครัวของผู้ใช้แรงงานขาดผู้อุปการะ และทำให้นายจ้างขาดแรงงานที่จะดำเนินกิจการ ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงเท่ากับรัฐเป็นผู้เสียหายด้วยเช่นกัน<sup>32</sup>

<sup>30</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *กฎหมายสวัสดิการสังคม*, หน้า 17.

<sup>31</sup> ปราณีย์ สุขศรี, *หลักกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542*, หน้า 1 - 3.

<sup>32</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *เศรษฐกิจภาคประชาชนในประเทศไทย*, ใน *ด้วยรัก เล่มที่ 4: ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม*, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2556), หน้า 242 - 247, 262 - 266.

ดังนั้น แม้สาเหตุแห่งความเสียหายของผู้ใช้แรงงานจะไม่แตกต่างจากการใช้ชีวิตตามปกติ กล่าวคือ เป็นภัยที่มนุษย์ทุกคนมีโอกาสต้องประสบเป็นสัจธรรมโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้\* ระบบการประกันสังคมของทุกประเทศจึงถือว่าเหตุการณ์ที่เกิดจากการใช้ชีวิตตามปกตินั้น หากมีผลกระทบต่อความสามารถทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขแล้ว แม้ไม่เกินขีดความสามารถในการหารายได้ของผู้ใช้แรงงาน แต่ก็มีผลเพิ่มอัตราความเสียหาย หรือทำให้ความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการ (Needs) ในการดำรงชีวิตตามปกติลดลง ระบบการประกันสังคมจึงถือว่าความเสียหายที่เกิดจากการใช้ชีวิตตามปกติ นั้น เป็นความเสียหายทางสังคมที่รัฐต้องสร้างหลักประกันคุ้มครองให้แก่ผู้ใช้แรงงาน จึงสรุปได้ว่า สถานะความเป็นผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นหลักในการหารายได้ของประเทศ เป็นลักษณะเฉพาะของการประกันสังคม อันถือเป็นเกณฑ์แบ่งระบบการประกันสังคมออกจากระบบความมั่นคงทางสังคมประเภทอื่น

#### 2.1.1.2 ประเภทของความเสียหายที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน

ความเสียหายของผู้ใช้แรงงานที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน เมื่อพิจารณาจากการรับรู้ของระบบกฎหมายประเทศไทย และมาตรฐานขั้นต่ำตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>33</sup> ซึ่งนานาประเทศทั่วโลกนิยมยึดเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง<sup>34</sup> และกระทรวงแรงงานไทยเริ่มพิจารณาการรับรองลงนามนับแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา โดยอาจแบ่งประเภทความเสียหายเป็น 7 กรณี ดังนี้

\* แม้แต่ภัยจากการว่างงานและการเลี้ยงดูบุตร เมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันบังคับให้บุคคลมีหน้าที่หารายได้เลี้ยงดูตนเองและบุตร บุคคลธรรมดาทุกคนจึงถือว่าประสบความเสียหายทางสังคมเมื่อว่างงานหรือมีบุตรในความปกครอง (ผู้เขียน)

<sup>33</sup> International Labour Organization (ILO), C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) [Online] Accessed: 19 Jan 2014, Available from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>.

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 แบ่งสิทธิประโยชน์เป็น 9 ประเภท คือ 1. บริการทางการแพทย์ 2. การเจ็บป่วย 3. การว่างงาน 4. ชราภาพ 5. ความเสียหายเนื่องจากการทำงาน 6. การสงเคราะห์บุตร 7. การคลอดบุตร 8. การทุพพลภาพ 9. การสงเคราะห์ผู้ขาดไร้การอุปการะ แต่ประเทศไทยมีเพียง 7 ประเภท โดยรวมการบริการทางการแพทย์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการเจ็บป่วยและความเสียหายจากการทำงาน และรวมการสงเคราะห์ผู้ขาดไร้การอุปการะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการชราภาพและการตาย

<sup>34</sup> Danny Pieters, Social Security: An Introduction to the Basic Principles, p. 31.



(1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คือ ภาระค่าบริการทางการแพทย์ ภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการขาดรายได้เนื่องจากขาดความสามารถในการทำงาน<sup>35</sup>

(2) กรณีทุพพลภาพ คือ ภาระค่าบริการทางการแพทย์ ภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการขาดรายได้เนื่องจากขาดความสามารถในการทำงาน<sup>36</sup>

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 63 ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ได้แก่

- (1) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
- (2) ค่าส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
- (3) ค่าบำบัดทางการแพทย์ และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ
- (4) ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล
- (5) ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์
- (6) ค่ารถพยาบาล หรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
- (7) ค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ เมื่อสำนักงานได้จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตนไปแล้ว ให้สำนักงานมีสิทธิไล่เบี้ยแก่ผู้กระทำผิดได้
- (8) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้ประกันตนที่ต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ให้ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 ด้วย

พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 64 ในกรณีที่ผู้ประกันตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 สำหรับการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ครั้งหนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน และในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เว้นแต่การเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันแต่ไม่เกินสามร้อยหกสิบห้าวัน

ระยะเวลาได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ต้องหยุดงานตามคำสั่งของแพทย์จนถึงวันสุดท้ายที่แพทย์กำหนดให้หยุดงาน หรือจนถึงวันสุดท้ายที่หยุดงาน ในกรณีที่ผู้ประกันตนกลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดเวลาตามคำสั่งของแพทย์แต่ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 70 ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ได้แก่

- (1) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
- (2) ค่าบำบัดทางการแพทย์
- (3) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์
- (4) ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล
- (5) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ
- (6) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจและอาชีพ
- (7) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 71 ในกรณีที่ผู้ประกันตนทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามอัตราและระยะเวลาที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เงินทดแทนการขาดรายได้ต้องไม่เกินอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57

(3) กรณีเสียชีวิต คือ ภาวะค่าจัดการศพ และการขาดอุปการะจากผู้เสียชีวิต<sup>37</sup>

(4) กรณีคลอดบุตร คือ ภาวะค่าบริการทางการแพทย์ และการขาดรายได้เมื่อต้องลาหยุดงานเพื่อคลอดบุตร<sup>38</sup>

(5) กรณีสงเคราะห์บุตร คือ การสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น<sup>39</sup>

ในกรณีที่ผู้ประกันตนทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการทุพพลภาพนั้นมีระดับความสูญเสียรุนแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 ตลอดชีวิต

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ถ้าภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนถึงแก่ความตายผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย ดังนี้

(1) เงินค่าทำศพตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ให้จ่ายให้แก่บุคคลตามลำดับ ดังนี้

- (ก) บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน
- (ข) สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน
- (ค) บุคคลอื่นซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

(2) เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์นั้น แต่ถ้าผู้ประกันตนมิได้มีหนังสือระบุไว้ก็ให้นำมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่สามีหรือภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากัน ดังนี้

(ก) ถ้าก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่สามสิบหกเดือนขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบเดือน ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณได้ตามมาตรา 57 คูณด้วยสี่

(ข) ถ้าก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่หนึ่งร้อยยี่สิบเดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายเดือนที่คำนวณ

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 66 ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ได้แก่

- (1) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
- (2) ค่าบำบัดทางการแพทย์
- (3) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์
- (4) ค่าทำคลอด
- (5) ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล
- (6) ค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด
- (7) ค่ารพพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
- (8) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มาตรา 67 ในกรณีที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง เป็นการเหมาะจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลาเก้าสิบวัน

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 75 ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ได้แก่

- (1) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
- (2) ค่าเล่าเรียนบุตร
- (3) ค่ารักษาพยาบาลบุตร
- (4) ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) กรณีชราภาพ คือ การขาดรายได้เมื่อถึงวัยเกษียณ<sup>40</sup>

(7) กรณีว่างงาน คือ การขาดรายได้เมื่อสิ้นสุดการทำงาน ค่าใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิตและค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อหางานใหม่<sup>41</sup>

อนึ่ง จากการแบ่งประเภทข้างต้น จะสังเกตได้ว่าความเสี่ยงภัยแต่ละกรณี มีสภาพแห่งความเสี่ยงภัยที่เหมือนกัน เช่น ภาวะค่าบริการทางการแพทย์ การขาดรายได้ เป็นต้น แต่ที่แยกออกจากกันเป็นแต่ละกรณีนั้น เนื่องจากระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัยแตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป โปรดศึกษาเพิ่มเติมจากหัวข้อ 2.1.3 สภาพที่แท้จริงของความเสี่ยงภัยทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 76 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 77 ทวิ ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

ผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย เมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงไม่ว่าจะส่งเงินสมทบครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนหรือไม่ก็ตาม และประสงค์ที่จะไม่พำนักอยู่ในประเทศไทย ให้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 77 ทริ ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับเงินบำนาญชราภาพได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน ให้จัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพของบุคคลดังกล่าวจนกว่าความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตายให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ

ในกรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้ทายาทผู้มีสิทธิของผู้ นั้นตามมาตรา 77 จัตวา มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

มาตรา 77 จัตวา ในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามมาตรา 44 ทวิ ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน หรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้ทายาทของผู้ นั้นซึ่งมีชีวิตอยู่ในวันที่ผู้ประกันตนหรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 78 ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

(2) การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องใช้ลูกจ้างเนื่องจากเหตุที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามหมวด 7 ในลักษณะนี้

### 2.1.2 ความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกใช้ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยม เป็นกระแสหลัก ซึ่งส่งผลให้สังคมโลกในปัจจุบันเป็นสังคมอุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นต้องมีการจ้างงาน บุคคลธรรมดาทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานส่วนใหญ่จึงมีสถานะเป็นผู้ใช้แรงงาน<sup>42</sup> ความเสี่ยงภัยที่เกิดจากการทำงานย่อมเกิดขึ้นได้ในชีวิตประจำวันเป็นธรรมดา และตามหัวข้อ ความเสี่ยงภัยที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงานที่กล่าวถึงข้างต้น ลักษณะเฉพาะการประกันสังคม คือ สถานะความเป็นผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น ความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไข เดียวกัน คือ ต้องมีสถานะความเป็นผู้ใช้แรงงานจึงจะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งถือเป็นลักษณะร่วมกัน กับการประกันสังคมกรณีอื่น และเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการประกันสังคมกระแสหลักถือว่าความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานมีเงื่อนไขที่พิเศษเฉพาะยิ่งไปกว่าความเสี่ยงภัยกรณีอื่น คือ การทำงานในฐานะลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างแรงงาน เป็นสาเหตุที่มาของความเสี่ยงภัยอันเกิดแก่ผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น ลักษณะเฉพาะ ของความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจนต้องแบ่งแยกความเสี่ยงภัย เนื่องจากการทำงานเป็นการประกันสังคมอีกกรณีต่างหาก จึงหมายถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่าง ความเสี่ยงภัยกับการทำงาน (2.1.2.1) แต่เมื่อพิจารณาสภาพความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน ที่แท้จริงแล้ว สภาพแห่งความเสี่ยงภัยก็ได้แตกต่างจากความเสี่ยงภัยประเภทอื่น<sup>43</sup> เพราะฉะนั้น แนวคิดการประกันสังคมกระแสหลักที่ถือว่าความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานมีลักษณะพิเศษ ส่งผลให้ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษนั้น จึงเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ ความคุ้มครองของระบบการประกันสังคมอย่างเสมอภาค (2.1.2.2)

<sup>42</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, เศรษฐกิจภาคประชาชนในประเทศไทย, หน้า 257 - 260.

<sup>43</sup> Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, pp. 31 - 35.

### 2.1.2.1 ลักษณะเฉพาะของความเสี่ยงภัยที่เนื่องจากการทำงาน

ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงระหว่างความเสี่ยงภัยกับการทำงาน เป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความเสี่ยงภัยกรณีอื่น เพราะความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการดำรงชีวิตตามปกติ แต่ความเสี่ยงภัยเกิดจากผลบังคับของสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานแบกรับความเสี่ยงภัยจากการทำงาน โดยมีใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง เท่ากับว่าสัญญาจ้างแรงงานมีผลทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้น (ก) ดังนั้น ไม่ว่าความเสี่ยงภัยนั้นจะเกิดจากปัจจัยใด หรือเป็นความผิดของใคร หากผู้ใช้แรงงานต้องรับภาระความเสี่ยงภัยเพราะการกระทำตามขอบเขตนิติสัมพันธ์สัญญาจ้างแรงงาน ย่อมถือเป็นความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานที่ระบบเงินทดแทนต้องคุ้มครอง (ข)

#### (ก) ผู้ใช้แรงงานประสบภัยเพราะการกระทำตามสัญญาจ้างแรงงาน

หากผู้ใช้แรงงานต้องเสี่ยงภัยเพื่อประโยชน์ของนายจ้างตามขอบเขตที่สัญญาจ้างแรงงานกำหนดไว้ หลักการของการประกันสังคมถือว่าความเสี่ยงภัยนั้นเกิดเนื่องจากการทำงานทั้งสิ้น กล่าวคือ พิสูจน์เพียงว่าสัญญาจ้างแรงงานบังคับ ทำให้หลีกเลี่ยงความเสี่ยงภัยมิได้ ก็ถือเป็นความเสี่ยงภัยจากการทำงานแล้วตามหลัก “ความรับผิดโดยเคร่งครัด” (Strict Liabilities)<sup>44</sup> เนื่องจากการประกันสังคมมีแนวคิดว่า หากผู้ใช้แรงงานมิได้ถูกบังคับตามสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ย่อมสามารถหลีกเลี่ยงจากความเสี่ยงภัยได้ มิต้องแบกรับความเสียหายจากการทำงานตามสัญญานั้น

#### (ข) ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

หลัก “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” (Liabilities without Fault) อธิบายว่า ปัจจัยที่สร้างความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงานนั้น ไม่ว่าจะเป็ความผิดของนายจ้าง เป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่มีใครผิด หรือแม้แต่เป็นความผิดของผู้ใช้แรงงานเอง \* หากผู้ใช้แรงงานต้องแบกรับความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างในฐานะลูกจ้าง มิใช่เนื่องมาจากเหตุส่วนตัวของผู้ใช้แรงงาน

<sup>44</sup> วิจิตรดา (ฟุ้งสดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 238.

\* ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นกรณีผู้ใช้แรงงานจงใจ ยินยอมให้ผู้อื่นก่อเหตุแห่งความเสียหายขึ้นเอง หรือลูกจ้างประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่มีได้เกี่ยวข้องหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง (พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 22)

ก็ไม่ต้องพิสูจน์หาปัจจัยต้นเหตุอีก และถือว่าความเสียหายนั้นเกิดแก่ผู้ใช้แรงงานเนื่องจากการทำงาน เพราะหลักกฎหมายแรงงานมีแนวคิดที่นายจ้างมีหน้าที่ป้องกันมิให้การทำงานสร้างความเสียหายแก่ผู้ใช้แรงงาน และการทำงานนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยตรงของนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว<sup>45</sup>

### 2.1.2.2 ประเภทของความเสียหายเนื่องจากการทำงาน

ความเสียหายของผู้ใช้แรงงานเนื่องจากการทำงานมี 3 กรณี ดังนี้

(1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คือ ภาระค่าบริการทางการแพทย์ ภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ และการขาดรายได้เมื่อขาดงาน<sup>46</sup>

(2) กรณีทุพพลภาพ คือ ภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ การขาดรายได้เนื่องจากขาดความสามารถในการทำงาน<sup>47</sup>

(3) กรณีเสียชีวิต คือ ภาระค่าจัดการศพผู้ใช้แรงงานที่เสียชีวิต และการขาดอุปการะจากผู้ใช้แรงงานที่เสียชีวิต<sup>48</sup>

<sup>45</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 237 - 238.

<sup>46</sup> มาตรา 13 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสมแก่อันตรายหรือความเจ็บป่วยนั้น และให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหายให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนเป็นรายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(1) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกินสามวันไม่ว่าลูกจ้างจะสูญเสียอวัยวะตาม (2) ด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยจ่ายตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ไปจนตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี

<sup>47</sup> มาตรา 15 กรณีที่ลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ให้นายจ้างจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้างตามความจำเป็นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหายให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนเป็นรายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(2) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย โดยจ่ายตามประเภทของการสูญเสียอวัยวะและตามระยะเวลาที่ต้องจ่ายให้ตามที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด แต่ต้องไม่เกินสิบปี

(3) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการทุพพลภาพและตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนดแต่ต้องไม่เกินสิบห้าปี

<sup>48</sup> มาตรา 18 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหายให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนเป็นรายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(4) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหายมีกำหนดแปดปี

มาตรา 19 ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 18 (2) หรือ (3) และต่อมาลูกจ้างได้ถึงแก่ความตายในขณะที่ยังรับค่าทดแทนไม่ครบระยะเวลาตามสิทธิดังกล่าว ให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 ต่อไป จนครบกำหนดระยะเวลาตามสิทธิ แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ่ายค่าทดแทนรวมกันต้องไม่เกินแปดปี

### 2.1.3 สภาพที่แท้จริงของความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

หากพิจารณาถึงสภาพความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน โดยแยกออกจากสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองแล้ว จะเห็นได้ว่าความเสียหายทางสังคมแต่ละกรณีมีสภาพที่แท้จริงเหมือนกันเสียเป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร และกรณีทุพพลภาพ ซึ่งมีสภาพความเสียหายเป็นการขาดรายได้เนื่องจากขาดความสามารถในการทำงานเหมือนกัน หรือกรณีว่างงานและกรณีชราภาพซึ่งมีสภาพความเสียหายเป็นการขาดรายได้เมื่อสิ้นสุดการทำงานเหมือนกัน หรือกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ไม่ว่าจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ สภาพความเสียหายก็เป็นภาระค่าบริการทางการแพทย์เหมือนกัน เป็นต้น

ดังนั้น แนวทางการแบ่งประเภทของความเสียหายเป็น 7 กรณีตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองโดยแต่ละกรณีมีวิธีการเข้าถึงสิทธิที่แตกต่างกัน และได้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองไม่เท่ากัน ทั้งที่ผู้ใช้แรงงานต้องรับภาระความเสียหายที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะเกิดจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม การยกเหตุแห่งความเสียหายขึ้นเป็นเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกัน จึงเป็นปัจจัยที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบการประกันสังคม หลักประกันความเสียหายตามระบบการประกันสังคมไทยปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานที่มีลักษณะเหมือนกัน ด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยไม่มีเหตุผลสมควร จึงถือเป็นระบบที่ไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

---

มาตรา 20 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง

- (1) บิดามารดา
- (2) สามีหรือภรรยา
- (3) บุตรมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่เมื่อมีอายุครบสิบแปดปีและยังศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี ให้ได้รับส่วนแบ่งต่อไปตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่

(4) บุตรมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีและทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหายให้ บุตรของลูกจ้างซึ่งเกิดภายในสามร้อยสิบวันนับแต่วันที่ถูกจ้างถึงแก่ความตายหรือวันที่เกิดเหตุสูญหาย มีสิทธิได้รับเงินทดแทนนับแต่วันคลอด

ในกรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย แต่ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะดังกล่าว จะต้องได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดอุปการะจากลูกจ้างที่ตายหรือสูญหาย

จึงสรุปได้ว่า เกณฑ์การแบ่งประเภทของความเสียหายและสิทธิประโยชน์ของระบบการประกันสังคมนั้น ไม่ควรใช้สาเหตุแห่งความเสียหายหรือความเกี่ยวเนื่องกับการทำงานเป็นเกณฑ์ แต่ควรใช้ระดับความรุนแรงของความเสียหายทางสังคมเป็นเกณฑ์ (2.1.3.1) การแบ่งประเภทความเสียหายเพื่อวิเคราะห์การประกันสังคม จึงไม่ควรแบ่งตามสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย แต่ควรแบ่งตามระดับความรุนแรงที่ภาระทางสังคมมีผลความมั่นคงของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งอาจวัดได้จากระยะเวลาของภาระความเสียหาย (2.1.3.2)

### 2.1.3.1 ระยะเวลาของภาระกับระดับความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน

ความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานก็คือความสามารถในการดำรงชีวิตตามปกติสุข ซึ่งมีปัจจัยสำคัญคือรายได้ที่มาจากค่าจ้างเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ใช้แรงงานจะได้รับค่าจ้างก็ต่อเมื่อสามารถทำงานสร้างผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างได้ เมื่อผู้ใช้แรงงานและครอบครัวได้รับการอุปการะประสพภัยทางสังคม และต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรือไม่สามารถทำงานแลกกับค่าจ้างได้ ย่อมเท่ากับว่าค่าจ้างที่จะใช้เพื่อการดำรงชีวิตตามปกติสุขมีจำนวนน้อยลง ความมั่นคงทางสังคมย่อมลดลง หรือก็คือผู้ใช้แรงงานต้องแบกรับความเสี่ยงที่รุนแรงขึ้น

ปัจจัยที่สร้างความเสียหายทางสังคมมักเกิดขึ้นกะทันหันและไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ทำให้ความสามารถในการรับภาระทางสังคมของผู้ใช้แรงงานมีจำกัด หากภาระมีผลระยะสั้น เช่น ภาระค่าใช้จ่ายจากการรับบริการทางการแพทย์กรณีคลอดบุตร เป็นต้น แม้ค่าจ้างที่ได้มาไม่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย ก็มีเงินออมพอจ่าย อีกทั้งผู้ใช้แรงงานยังกลับเข้าทำงานหาเงินมาใช้ได้ในอนาคตอันใกล้ ทำให้ความเสี่ยงต่ำ แต่หากภาระมีผลระยะยาว ซึ่งมักเกิดจากการสูญเสียความสามารถในการทำงานและการขาดรายได้ ผู้ใช้แรงงานย่อมไม่มีค่าจ้างและต้องนำเงินออมออกมาใช้ ซึ่งเงินออมอาจหมดลงก่อนหากไม่สามารถกลับเข้าทำงานได้ในเร็ววัน ทำให้การดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานและครอบครัวผู้รับการอุปการะมีความเสี่ยงสูงที่จะมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงกล่าวได้ว่า ระยะเวลาของภาระที่ยาวนาน ระดับความรุนแรงของความเสียหายจะยิ่งสูง



ทั้งนี้ ความรุนแรงของภาวะความเสี่ยงภัย ย่อมมิได้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้น โดยมีปัจจัยอื่นอีกมากมายที่ส่งผลให้ระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัยแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ภาวะค่าใช้จ่ายจากเจ็บป่วยหรือการคลอดบุตรที่อาจเกิดจากภาวะระยะสั้น ก็อาจเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปจนแม้แต่เงินออมก็ไม่เพียงพอจ่าย หรือเกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซา ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมประสบภาวะยากจนกันถ้วนหน้า หรือเป็นผู้ที่เริ่มทำงานได้ไม่นาน ยังไม่มีเงินออมไว้สำรองจ่ายเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น แต่ปัจจัยอื่นนอกเหนือจากระยะเวลาของภะนั้น เป็นปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับวิสัยเฉพาะของผู้รับภาระแต่ละคน มิได้ขึ้นอยู่กับประเภทของความเสียหาย จึงเป็นปัจจัยที่นำมาวิเคราะห์แยกประเภทความเสี่ยงภัยมิได้ ในขณะที่ระยะเวลาของภะนั้นเป็นปัจจัยที่มีความแน่นอนมากกว่า โดยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของความเสียหาย จึงสมควรนำมาใช้แยกประเภทของความเสียหาย เพื่อวิเคราะห์ศึกษาสภาพที่แท้จริงของความเสี่ยงภัยทางสังคมให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัยจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ก็มีได้แตกต่างกัน จึงมิใช่เหตุที่ต้องแยกความคุ้มครองออกจากกัน

### 2.1.3.2 ประเภทของความเสียหายแบ่งตามระดับความรุนแรง

ระยะเวลาของภาระแปรผันโดยตรงกับระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัยทางสังคม และเมื่อพิจารณาประกอบกับการให้สิทธิประโยชน์คุ้มครองที่สัมพันธ์กับจำนวนค่าจ้าง จำนวนการนำส่งเงินสมทบ และระยะเวลาการทำงาน รวมไปถึงหลักการนำกองทุนเงินสมทบไปลงทุนแสวงหากำไร จึงสมควรแบ่งประเภทของความเสียหายตามระยะเวลาที่ภาระมีผลต่อผู้ใช้แรงงาน เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง คือ ภาระระยะสั้น (ก) และภาระระยะยาว (ข)

#### (ก) ภาระระยะสั้น

ในที่นี้มุ่งหมายถึงภาวะความเสี่ยงภัยทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีพของผู้ใช้แรงงานเพียงชั่วครู่ชั่วคราว โดยเป็นภาวะค่าใช้จ่ายที่สิ้นสุดครั้งเดียวหรือเป็นครั้งคราวไป ไม่เป็นระยะเวลายาวนานติดต่อกัน ซึ่งผู้ใช้แรงงานสามารถกลับไปทำงานแลกค่าจ้างได้ทันทีโดยค่าจ้างไม่ขาดช่วง และไม่มีภาระผูกพันต่อไปในอนาคต ได้แก่

ภาระค่าใช้จ่ายจากการรับบริการทางการแพทย์ระยะสั้น เกิดจากการคลอดบุตร และการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยที่ไม่จำเป็นต้องขาดงานเกินกว่าสิทธิลาป่วย 180 วัน (เทียบเคียงจากเงื่อนไขการใช้สิทธิขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย ซึ่งหากเกิน 180 วันจะต้องเป็นกรณีเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังเท่านั้นจึงจะมีสิทธิ และเงื่อนไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่ทำให้มีสิทธิกรณีเสียชีวิต ซึ่งเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำที่สุดใน 7 กรณี คือ จ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 1 เดือนภายใน 6 เดือนก่อนเสียชีวิต)

ภาระค่าใช้จ่ายจากการจัดการศพผู้เสียชีวิตเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สิ้นสุดเมื่อจัดพิธีงานศพเสร็จย่อมไม่มีค่าใช้จ่ายต่อเนื่อง (ไม่รวมค่าดูแลสถานที่เก็บศพหลังการจัดพิธี)

#### (ข) ภาระระยะยาว

ในที่นี้มุ่งหมายถึงภาระความเสี่ยงภัยทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีพของผู้ใช้แรงงานเป็นระยะเวลานานและต่อเนื่อง เป็นภาระที่บั่นทอนความสามารถในการทำงานอย่างมีนัยยะสำคัญ หรือทำให้ผู้ใช้แรงงานต้องขาดงานนานเกินกว่า 180 วัน ส่งผลให้การขาดงานนั้นพันระยะเวลาขั้นต่ำของการมีสิทธิในสิทธิประโยชน์การประกันสังคมกรณีเสียชีวิต และทำให้เกิดการขาดแคลนรายได้ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตตามปกติสุขเหมือนก่อนประสบภัย ได้แก่

การเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายที่เป็นสาเหตุของการสูญเสียสมรรถภาพของร่างกาย ที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพและการขาดรายได้ ซึ่งถือเป็นภาระระยะยาวไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียสมรรถภาพกรณีชั่วคราวและถาวร ซึ่งกรณีชั่วคราวนั้นหมายถึงเวลาที่ขาดรายได้นับรวมกันเกิน 180 วันขึ้นไป โดยหากฟื้นฟูสมรรถภาพจนพ้นเกณฑ์ระดับความพิการที่กฎหมายกำหนด หรือกลับไปทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานและมีค่าจ้างเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ย่อมถือว่าภาระสิ้นสุด

ทั้งนี้ภาระค่าใช้จ่ายระยะยาวจากการรับบริการทางการแพทย์ เกิดจากการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่อเนื่องเป็นเวลานานกว่าจะสิ้นสุดการรักษา เช่น โรคมะเร็ง โรคตับอักเสบ เป็นต้น หรือกรณีโรคที่ยังไม่มีวิธีการรักษาให้หายขาด ต้องรับการรักษาตลอดชีวิต เช่น โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง โรคไตวายเรื้อรังระยะสุดท้าย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วการสงเคราะห์บุตรมีผลช่วงที่บุตรยังรับการอุปการะจากผู้ใช้แรงงานและต้องเกิดจากหน้าที่ตามกฎหมาย คือ เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย

การขาดรายได้เมื่อสิ้นสุดการทำงาน หากผู้ใช้แรงงานยังมีอายุอยู่ในช่วงวัยทำงานที่กฎหมายกำหนด และมีความสามารถในการทำงาน ย่อมถือเป็นการขาดรายได้ชั่วคราว เมื่อได้งานใหม่ย่อมสิ้นสุดลง แต่หากอดีตผู้ใช้แรงงานนั้นยังคงว่างงานต่อเนื่อง จนเห็นได้ชัดว่ายากจะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีก ย่อมเท่ากับว่าผู้ว่างงานนั้นสามารถดำรงชีวิตได้โดยไม่ต้องอาศัยค่าจ้างจากสัญญาจ้างแรงงานแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงที่ต้องคุ้มครองอีก

ส่วนกรณีผู้ใช้แรงงานที่อายุพ้นช่วงวัยทำงานที่กฎหมายกำหนดหรือไม่มีความสามารถในการทำงานแล้ว ย่อมถือเป็นการขาดรายได้ถาวรที่ต้องนำเงินออมมาใช้หรือรับสวัสดิการความช่วยเหลือจากรัฐ

การขาดอุปการะจากผู้เสียชีวิตจะมีผลจนกว่าผู้รับอุปการะจะมีความสามารถหารายได้เองหรือความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดหน้าที่อุปการะของผู้ใช้แรงงานสิ้นสุดลง เช่น มีบุคคลรับบุตรของผู้ใช้แรงงานเป็นบุตรบุญธรรม บุตรจบการศึกษาชั้นสูงพอหารายได้เองหรือภริยาหม้ายของผู้ใช้แรงงานแต่งงานใหม่กับชายอื่น เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ประเภทของความเสียหายแบ่งตามระดับความรุนแรง เพื่ออธิบายให้เห็นถึงสภาพที่แท้จริงของความเสียหายทางสังคม ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น จึงสรุปได้ว่าความเสียหายทางสังคมที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานและเนื่องจากการทำงาน เมื่อพิจารณาจากสภาพที่แท้จริงแล้ว ถือเป็นความเสียหายประเภทเดียวกัน มีสภาพและผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานเหมือนกัน คือ ภาระค่าใช้จ่ายจากการรับบริการทางการแพทย์ระยะสั้นและระยะยาว ภาระค่าใช้จ่ายจากการจัดการศพผู้เสียชีวิต ภาระค่าใช้จ่ายจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ การขาดรายได้เนื่องจาก

ขาดความสามารถในการทำงาน และการขาดอุปการะจากผู้เสียชีวิต ดังนั้น เมื่อผู้ใช้แรงงาน ประสบภาระจากความเสียหายประเภทเดียวกัน มีระดับความรุนแรงของภัยเท่าเทียมกัน ย่อมสมควร ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าภัยนั้นจะเกิดจากสาเหตุใด เกี่ยวเนื่อง กับการทำงานหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการพื้นฐานของ การประกันสังคม

## 2.2 ความเสมอภาคกับการประกันสังคม: ความคุ้มครองที่เท่าเทียมตามระดับความเสียหาย

การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานตามแนวคิดการประกันสังคม คือ การสร้างสวัสดิการแรงงาน โดยใช้วิธีการให้สิทธิประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ ผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น ระบบเงินทดแทนซึ่งถือเป็นกรณีหนึ่งของระบบการประกันสังคม จึงไม่สมควรใช้วิธีการการพิสูจน์หาผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายตามหลักนี้มูลละเมิดทางแพ่ง แต่เป็นการให้สิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครองมิให้ผู้ใช้แรงงานรับภาระเกินความสามารถ (2.2.1) ประเด็น สาเหตุแห่งความเสียหาย หรือหน้าที่ความรับผิดชอบในการจ่ายเงิน จึงไม่ใช่เกณฑ์แบ่งแยก การกำหนดสิทธิประโยชน์ แต่ต้องใช้ความสามารถของผู้ใช้แรงงานและความรุนแรงของความเสียหาย เป็นเกณฑ์ ดังนั้น ผู้ใช้แรงงานที่มีความสามารถเท่าเทียมกัน เมื่อประสบภัยทางสังคมที่สร้าง ความเสี่ยงรุนแรงเท่ากัน ย่อมสมควรได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกัน มิฉะนั้นย่อมเท่ากับว่ารัฐสร้าง ระบบการประกันสังคมที่คุ้มครองผู้ใช้แรงงานได้ไม่ทั่วถึง ทั้งที่ระบบการประกันสังคมควรคุ้มครอง ผู้ใช้แรงงานทุกคนอย่างเสมอภาค (2.2.2)

### 2.2.1 การประกันสังคมในสถานะสวัสดิการแรงงาน

กฎหมายแรงงานและสวัสดิการแรงงานมีเพื่อแก้ปัญหาความไม่เสมอภาค โดยเฉพาะสภาพความไม่ เป็นธรรมระหว่างนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน<sup>49</sup> วัตถุประสงค์หลักของสวัสดิการแรงงาน จึงเป็นการสร้างความเสมอภาค ระบบการประกันสังคมในสถานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ

<sup>49</sup> สุชาติริ วดวงศ์ และปานทิพย์ พฤกษาชลวิทย์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, หน้า 12 - 28, 210 - 217.

สวัสดิการแรงงาน จึงต้องถือหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานด้วย<sup>50</sup> (2.2.1.1) ดังนั้น แม้ระบบเงินทดแทนจะมีที่มาจากแนวคิดมูลหัตถ์ละเมิดทางแพ่ง แต่เมื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบ การประกันสังคม ย่อมถือเป็นสวัสดิการแรงงาน และต้องยึดหลักความเสมอภาคร่วมกัน (2.2.1.2)

### 2.2.1.1 ระบบการประกันสังคมกับหลักความเสมอภาค

วัตถุประสงค์ของระบบการประกันสังคมในสถานะสวัสดิการแรงงาน คือ การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง เป็นหลักประกัน เพื่อลดความเดือดร้อนเมื่อต้องเผชิญบริบทที่ก่อปัญหาแก่การดำรงชีวิตตามปกติสุข กล่าวคือ เป็นสวัสดิการแรงงานตามความเดือดร้อนทางการเงิน<sup>51</sup> หรือความต้องการ (Needs) ความมั่นคงทางการเงิน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ ดังนั้น ระบบการประกันสังคม จะถือว่า ประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนในสังคมมีชีวิตที่มั่นคง หรือก็คือ ระบบการประกันสังคม ทั้งโดยระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม ต้องเป็นเครื่องมือซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcome) เป็นความมั่นคงทางสังคม ที่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้แรงงานทุกคนได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ แม้วิธีการ (Mean/Approach) ในการสร้างสิทธิและหลักประกันจะแตกต่างกัน แต่รัฐมีหน้าที่ รับประกันผลลัพธ์ (Outcome) ว่าผู้ใช้แรงงานทุกคนจะต้องเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเกิดเหตุเนื่องจากการทำงานหรือไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ตามทฤษฎี ว่าด้วยการมุ่งมองในการสร้างความเสมอภาค (Approaches to Equality)<sup>52</sup> ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 219 - 220.; วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 17.

<sup>51</sup> วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 31 - 32.

<sup>52</sup> Stefan Gosepath, Equality [ Online] Accessed: 7 July 2017, Available from: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/equality/>; Partners for Law in Development (PLD), Core Concepts of the Cedaw Convention. [ Online] Accessed: 7 July 2017, Available from: <http://cedawsouthasia.org/about-cedaw/core-concepts/>.

(ก) การสร้างความเสมอภาคด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (Sameness Approach/Simple Equality/Equal Treatment)

หมายถึง การปฏิบัติต่อทุกคนเหมือนกัน (Sameness Approach) โดยไม่คำนึงถึงความต้องการหรือความสามารถที่แตกต่างกันของผู้มีสิทธิแต่ละคน ย่อมสร้างปัญหาเพราะบางคนย่อมได้รับสิทธิไม่เท่าคนอื่น โดยเฉพาะเมื่อสังคมโลกในปัจจุบันเรียกร้องความเท่าเทียมที่คำนึงถึงความหลากหลายทางสังคมด้วย (Diversity) เช่น การเรียกร้องความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งเป็นที่มาของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) หรือการเรียกร้องความเท่าเทียมในการจ้างงานและอาชีพซึ่งเป็นที่มาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) (Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, 1958) และการเรียกร้องความเท่าเทียมด้านค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติซึ่งเป็นที่มาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ ค.ศ. 1925 (พ.ศ. 2468) (Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925) เป็นต้น

หากเปรียบเทียบในกรณีความเท่าเทียมระหว่างสิทธิตามระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม อาจเทียบได้กับตัวอย่างสมมติในกรณีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานด้วยวิธีการเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นเมื่อให้ความคุ้มครองความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน

(ข) การสร้างความเสมอภาคด้วยการปกป้องผู้ด้อยกว่าอย่างแตกต่าง (Protectionist Approach/Differential Treatment)

หมายถึง การใช้วิธีพิเศษในการให้สิทธิแก่กลุ่มคนที่มีลักษณะแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ หรือกลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะไม่สอดคล้องกับมาตรฐานทางสังคม (Social Norms) ในลักษณะที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับสิทธินั้น หรือกีดกันการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ทั้งในทางกายภาพและรูปธรรม ตัวอย่างเช่น กรณีรัฐบาลสวีเดนและกลุ่มคนเชื้อชาติโรมา (Roma) ซึ่งรัฐบาลถือว่ากลุ่มเชื้อชาติดังกล่าวเป็นกลุ่มเชื้อชาติที่ด้อยโอกาส และมีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างจากคนสวีเดนกลุ่มอื่น (Exclusive Treatment) ซึ่งทำให้กลุ่มคนเชื้อชาติโรมารู้สึกแปลกแยก ถูกดูหมิ่น กีดกันจากสังคมสวีเดนโดยรวม และถูกกีดกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>53</sup> เป็นต้น

หากเปรียบเทียบในกรณีความเท่าเทียมระหว่างสิทธิตามระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม อาจเทียบได้กับตัวอย่างสมมติในกรณีลูกจ้างที่ประสบภัย เนื่องจากการทำงาน ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากลูกจ้างที่ประสบภัยอันไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน โดยรัฐอ้างถึงความจำเป็นในการควบคุมให้นายจ้างปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ลูกจ้างนั้นเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้ยากกว่า และได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองที่น้อยกว่า

(ค) การสร้างความเสมอภาคบนฐานของสาระสำคัญแห่งสิทธิ (Affirmative Approach/Substantive Equality/Corrective Equality/Equality of Outcomes)

หมายถึง การจัดให้คนที่ด้อยโอกาสหรือมีลักษณะที่แตกต่างสามารถเข้าถึงสิทธิของตนได้อย่างเท่าเทียมกับคนอื่น ทั้งนี้ ต้องยึดความเท่าเทียมของผู้ถือสิทธิเป็นที่ตั้ง หรือก็คือผลลัพธ์ที่เกิดจากมาตรการนั้นต้องสร้างสังคมที่มีส่วนร่วม (Inclusive Society) และความเสมอภาคได้จริง เพราะการพิจารณาลักษณะของมาตรการดังกล่าวว่าเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมตาม 2 มุมมองที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ไม่เพียงพอที่จะสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยรัฐอาจจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือในเชิงสนับสนุนให้เข้าร่วม

<sup>53</sup> Ylva L. Hartmann and Hanna Gerdes, *What Justice for Sweden's Roma?*, 2015 [Online] Accessed: 9 July 2017, Available from: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2015/10/What-justice-for-swedens-roma-final1.pdf>.

เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เช่น การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้สามารถกลับมาทำงานได้ และการสนับสนุนให้สถานประกอบการจ้างคนพิการเข้าทำงานร่วมกับคนปกติ เป็นต้น

หากพิจารณาจากทฤษฎีมุมมองในการสร้างความเสมอภาคบนฐานของสาระสำคัญแห่งสิทธิ และนำมาปรับใช้กับกรณีระบบการประกันสังคมและระบบเงินทดแทนซึ่งวัตถุประสงค์หรือสาระสำคัญ คือ ผู้ใช้แรงงานต้องมีความมั่นคงทางสังคม ไม่ว่าจะประสบภัยจากการทำงานหรือนอกเหนือจากการทำงาน จะเห็นได้ว่าระบบการประกันสังคมไทยในปัจจุบันซึ่งผู้ใช้แรงงานที่ประสบภัยเดียวกันและได้รับความเสียหายเท่ากัน กลับได้รับการคุ้มครองไม่เท่ากัน เนื่องจากการแยกระบบทั้งสองออกจากกันทำให้วิธีการเข้าถึงสิทธิแตกต่างกัน และได้รับสิทธิไม่เท่ากัน เป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับมุมมองดังกล่าว และสมควรปรับปรุงแก้ไขให้ผลลัพธ์ คือ ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงและได้รับความมั่นคงทางสังคมจากระบบการประกันสังคมอย่างเท่าเทียม

ระบบการประกันสังคมไทยสร้างหลักประกันด้วยสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองด้วยการระดมเงินตั้งกองทุนคล้ายการประกันภัยเอกชน แต่การสมทบเงินนั้นรัฐบังคับเก็บเงินจากนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงรัฐอุดหนุนเงินด้วย จึงเกิดระบบไตรภาคีแรงงานที่ร่วมกันแบ่งภาระหน้าที่จัดทำสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง สอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข แนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social Solidarity) และสังคมที่มีส่วนร่วม (Inclusive Society) อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดความมั่นคงทางสังคม<sup>54</sup> ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงต้องคุ้มครองประชาชนในสังคมทุกคนอย่างเสมอภาค มิฉะนั้นประชาชนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับความคุ้มครองที่บกพร่อง ทั้งที่ได้ร่วมจ่ายเงินสมทบเหมือนคนอื่น ย่อมต้องแบกรับภาระความเดือดร้อนด้วยตนเองผู้เดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและทำลายความสงบสุขทางอุตสาหกรรม ดังนั้น ระบบประกันสังคมจึงจำเป็นต้องยึดหลักความเสมอภาค โดยให้ผู้ใช้แรงงานทุกคนเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยแบ่งตามระดับความรุนแรงของความเสียหาย ไม่ว่าจะความเสียหายจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม<sup>55</sup>

<sup>54</sup> วิจิตรา (ฟุ้งสดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 25 - 30.

<sup>55</sup> A. I. Ogus and E. M. Barendt, *The Law of Social Security* (London: Butterworths, 1978), pp. 264 - 272.



### 2.2.1.2 ระบบเงินทดแทน: จากหนี้มูลค่าละเมิดสู่สวัสดิการแรงงาน

ระบบเงินทดแทนเป็นระบบการประกันสังคมประเภทที่เก่าแก่ที่สุด และถือเป็นระบบการประกันสังคมกรณีหนึ่งที่แยกต่างหากจากอีก 6 กรณี ทั้งที่มีสภาพทับซ้อนกัน ทั้งนี้เนื่องจากระบบเงินทดแทนมีที่มาแตกต่างออกไป โดยระบบนี้เริ่มต้นขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสังคมผู้ใช้แรงงานในยุคดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนเพราะในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่พักภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และเรียกร้องสิทธิโดยวิธีการรุนแรงขึ้น อีกทั้งการเรียกร้องค่าเสียหายมูลหนี้ละเมิดตามระบบกฎหมายแพ่งนั้น ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้แรงงานได้ตามที่คาดหวัง รวมไปถึงการประสบปัญหาความปลอดภัยของสภาพการทำงานที่สังคมให้ความสนใจอย่างมาก แต่สภาพสังคมในปัจจุบันได้พัฒนาจนเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อน ทำให้ไม่อาจใช้เหตุผลเมื่อแรกจัดตั้งระบบเงินทดแทน เป็นเหตุผลยืนยันว่าระบบเงินทดแทนต้องแตกต่างจากระบบการประกันสังคมประเภทอื่น<sup>56</sup>

ระบบเงินทดแทนเริ่มขึ้นโดยอาศัยแนวคิดหนี้มูลค่าละเมิดตามกฎหมายแพ่งวางหลักให้นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดแก่ลูกจ้าง ส่วนรัฐเป็นเพียงกลไกสนับสนุนให้ระบบดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ด้วยการบัญญัติกฎหมายบังคับเรียกเก็บเงินจากนายจ้างมาสำรองไว้ก่อน เพื่อเป็นหลักประกันว่าลูกจ้างจะได้รับเงินทดแทนทันทีหลังพิสูจน์ได้ว่ามีความเสียหายจริง และความเสียหายนั้นเกิดเนื่องจากการทำงาน กล่าวคือรัฐมีหน้าที่รับประกันความแน่นอนของเงินทดแทน โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางแทนศาลเท่านั้น<sup>57</sup>

แต่ในระยะเวลาต่อมาเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนและบทบาทของรัฐเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้รัฐมีบทบาทหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมและแทรกแซงเอกชนมากขึ้น เพราะรัฐเป็นบุคคลสมมติที่มาจากการรวมตัวของประชาชน และมีอยู่เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน<sup>58</sup> อีกทั้งรัฐเองก็ได้รับประโยชน์จากการประกอบ

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 266 - 268.

<sup>58</sup> ทศพล ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 4 - 17.

กิจการของนายจ้าง เนื่องจากการประกอบกิจการและการจ้างแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญของรายได้ประชาชาติและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ<sup>59</sup> รัฐจึงมีหน้าที่จัดทำระบบความมั่นคงทางสังคม ระบบเงินทดแทนซึ่งเป็นหนึ่งในระบบการประกันสังคมจึงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐด้วย โดยรัฐมิได้เป็นเพียงผู้รับประกันการเรียกร้องสินไหมค่าทดแทนจากนายจ้าง แต่เป็นผู้สร้างหลักประกันอันเป็นสิทธิที่ผู้ใช้แรงงานพึงมีพึงได้<sup>60</sup> รัฐจึงสมควรเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อความเสียหายเนื่องจากการทำงาน และถือวาระบบเงินทดแทนเป็นสวัสดิการแรงงานเพื่อป้องกันลูกจ้างให้พ้นจากความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม โดยเฉพาะในปัจจุบันระบบเงินทดแทนมีพัฒนาการนอกเหนือจากการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างด้วยการใช้มาตรการเชิงรุกในการกระตุ้นนายจ้างให้เน้นป้องกันการเกิดเหตุมากกว่าการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายหลังเกิดเหตุแล้ว ได้แก่ กระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (ก) และกระบวนการระบุโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน (ข)

(ก) กระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

วัตถุประสงค์ของการจัดทำสวัสดิการแรงงานและระบบเงินทดแทนในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากแต่ก่อน คือ เน้นมาตรการป้องกัน (Prevention) มากกว่าการชดเชยความเสียหาย เพื่อลดภาระของนายจ้างและลูกจ้าง โดยรัฐมีอำนาจหน้าที่บังคับนายจ้างให้สร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย และมีมาตรการป้องกันแม้แต่โอกาสที่ลูกจ้างจะเสียหาย<sup>61</sup> กล่าวคือ นายจ้างมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมให้ความเป็นไปได้ที่ลูกจ้างจะประสบภัยจากการทำงานเป็นศูนย์ (Vision Zero)\* การแจ้งความเสียหายที่เกิดจากการทำงาน

<sup>59</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 133 - 141.

<sup>60</sup> International Labour Organization (ILO), C187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187) [Online] Accessed: 2 oct 2016, Available from: <http://www.ilo.org>.

<sup>61</sup> ฐานเศรษฐกิจ, ไฟเขียวร่างระเบียบวาระแห่งชาติแรงงานปลอดภัยในการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/2016/09/19/99402>.

\* “Vision Zero” is a strategy for preventing workplace accidents, based on the view that all accidents are preventable and that a world without fatal and serious accidents is possible. “Vision Zero” promotes a culture of prevention and a commitment to safety by all people at the workplace. Importantly this culture must be an integral part of management systems, based on the philosophy that in principle no single accident is acceptable, as this provides a basis for learning from accidents and improving processes to avoid similar incidents

ตามระบบเงินทดแทนนั้น จึงถือเป็นกลไกการเตือนให้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย ในสถานประกอบการ และแก้ไขสภาพการทำงานให้ได้มาตรฐาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายอีก นอกจากนี้ เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ก็ถือเป็นการรวบรวมเงินเพื่อสร้างระบบสนับสนุนและควบคุมตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน มากกว่าการเตรียมเงินจ่ายชดเชยความเสียหายของลูกจ้างในภายหลัง<sup>62</sup> โดยการนำเงินไปสนับสนุนมาตรการป้องกันนั้น หากทำสำเร็จ คือ สามารถลดการประสออันตรายจากอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานให้น้อยลงได้ ก็จะมีผลช่วยลดภาระความรับผิดชอบนายจ้างได้เป็นอย่างมาก<sup>63</sup>

(ข) ภาระบวการระบโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน

โรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน สามารถแบ่งตามหลักวิชา อาชีวเวชศาสตร์ได้เป็น 8 กลุ่มสาเหตุ ดังนี้ 1) โรคที่เกิดขึ้นจากสารเคมี เช่น คลอรีน สังกะสี เป็นต้น 2) โรคที่เกิดขึ้นจากสาเหตุทางกายภาพ เช่น หูตึงจากเสียง โรคจากรังสีแตกตัว แสงหรือคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า เป็นต้น 3) โรคที่เกิดขึ้นจากสาเหตุทางชีวภาพ เช่น วัณโรค โรคไข้หวัดนก โรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น 4) โรคระบบหายใจที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน เช่น โรคปอดจากโลหะหนัก โรคหืด เป็นต้น 5) โรคผิวหนังที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน เช่น โรคต่างขาต เป็นต้น 6) โรคระบบกล้ามเนื้อ และโครงสร้างกระดูกที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน หรือสาเหตุจากลักษณะงานที่จำเพาะ

---

in the future. (International Social Security Association (ISSA), Towards a Global Culture of Prevention [Online] Accessed: 11 Dec 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/topics/occupational-risks/vision-zero.](https://www.issa.int/en_GB/topics/occupational-risks/vision-zero))

<sup>62</sup> International Labour Organization (ILO), Global Strategy on Occupational Safety and Health: Conclusions Adopted by the International Labour Conference at Its 91st Session, 2003 [Online] Accessed: 2 Oct 2016, Available from: [http://www.ilo.org/safework/info/policy-documents/WCMS\\_107535/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/policy-documents/WCMS_107535/lang-en/index.htm).

<sup>63</sup> คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานการศึกษาประเด็นจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2554-2558) สำนักงานประกันสังคม, 2554), หน้า 11.

หรือมีปัจจัยเสี่ยงสูงในสิ่งแวดล้อมการทำงาน เช่น อาการปวดหลังส่วนล่าง กลุ่มอาการแผ่นกระดูกอ่อนรองข้อเข้าบาดเจ็บจากการคุกเข่าและนั่งยองทำงานเป็นเวลานาน เป็นต้น 7) โรคมะเร็งที่เกิดขึ้นจากการทำงาน 8) โรคอื่น ๆ ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือจากการทำงาน<sup>64</sup>

จากกลุ่มโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน 8 กลุ่มข้างต้น จะเห็นได้ว่าโรคหรืออาการเจ็บป่วยนั้นมีได้มีสภาพแตกต่างจากโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากสาเหตุทั่วไป การวินิจฉัยโรคว่าเกิดเนื่องจากการทำงานหรือไม่ จึงต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางการแพทย์ด้านอาชีวเวชศาสตร์ ประกอบกับผลจากการตรวจทางห้องปฏิบัติการ (Lab Result) พยานหลักฐานจากสถานประกอบการ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัย เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิอันควรได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม<sup>65</sup> การตรวจสอบสุขภาพของผู้ใช้แรงงานจึงเป็นกระบวนการที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับระบบเงินทดแทน

ทั้งนี้ กระทรวงสาธารณสุขกระทรวงแรงงานได้จัดทำข้อตกลงความร่วมมือการจัดตั้ง “โครงการศูนย์โรคจากการทำงาน” ขึ้นเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2548 เพื่อจัดให้มีระบบการดูแลสุขภาพและการวินิจฉัยโรคจากการทำงานของลูกจ้าง ด้วยการจัดตั้งคลินิกโรคจากการทำงานในสถานพยาบาลที่ตกลงเข้าร่วมโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) อันปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ระดับโลกใน ปี ค.ศ. 2003 (Global strategy on occupational safety and health: Conclusions adopted by the International Labour Conference at its 91st Session, 2003) และนโยบายทางด้านอาชีวอนามัยขององค์การอนามัยโลก (WHO) อันปรากฏเป็นแผนปฏิบัติการระดับโลกสำหรับปี ค.ศ. 2008 – 2017 (The WHO Global Plan of Action for Workers' Health (GPA) 2008-2017)

<sup>64</sup> กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานประกันสังคม, มาตรฐานการวินิจฉัยโรคจากการทำงาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสสมทวมงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/sites/default/files/skt300551.pdf>.

<sup>65</sup> สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, คู่มือแนวทางการดำเนินงานคลินิกโรคจากการทำงานสำหรับโรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (มปท.: สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, 2554).

อนึ่ง ความร่วมมือในการดำเนินงานพัฒนาคลินิกโรคจากการทำงาน ยังคงมีอยู่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากวาระแห่งชาติว่าด้วยแรงงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี ปี พ.ศ. 2550 – 2559 โดยในปัจจุบันทั่วประเทศมีการจัดตั้งคลินิกโรคจากการทำงานเป็นจำนวน 103 แห่ง โดยเน้นการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ทั้งหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน เพื่ออัตราการเจ็บป่วยของลูกจ้าง ด้วยการให้บริการตรวจวินิจฉัยลูกจ้างที่สงสัยว่าตนเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ แม้ตรวจแล้วจะพบว่าลูกจ้างไม่เจ็บป่วยจากการทำงาน (เนื่องจากกองทุนเงินทดแทนสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่โรงพยาบาลแล้ว)<sup>66</sup> นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2560 สำนักงานประกันสังคมยังได้เพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรคตามมาตรา 63 (2) แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ โดยผู้ประกันตนสามารถเข้ารับบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคด้วยการตรวจสุขภาพเพื่อค้นหาปัจจัยเสี่ยง ภาวะผิดปกติ หรือโรคซึ่งนำไปสู่การป้องกัน หรือหากพบความผิดปกติจะได้รับการบำบัดรักษาตั้งแต่ระยะแรก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ณ สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลในกองทุนประกันสังคม<sup>67</sup>

ความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการให้บริการตรวจสุขภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนับเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับผู้ใช้แรงงานไทย เพราะการสนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงาน ตรวจสุขภาพเป็นประจำ ย่อมถือเป็นการติดตามเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงโรคจากการทำงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลป้องกันและลดอัตราการเจ็บป่วยของผู้ใช้แรงงานนั้น อย่างไรก็ตาม จำนวนคลินิกโรคจากการทำงานยังถือว่ามียังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสถานพยาบาลในความตกลงของกองทุนประกันสังคม (คลินิก 103 แห่ง/สถานพยาบาลกองทุนประกันสังคม 2325 แห่ง) ดังนั้น การเร่งเพิ่ม

<sup>66</sup> สำนักงานประกันสังคม, คลินิกโรคจากการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=978>; สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานคลินิกโรคจากการทำงานของโรงพยาบาลระดับตติยภูมิและตติยภูมิ (ศูนย์เชี่ยวชาญโรคจากการทำงาน) ระหว่างวันที่ ๒๗-๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเคนจิงตัน อิงลิช การ์เด้น รีสอร์ท เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/269>.

<sup>67</sup> สำนักงานประกันสังคม, สปส. มอบของขวัญปีใหม่ 2560 “ผู้ประกันตน” ตรวจสุขภาพและป้องกันโรคโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4698>.

จำนวนผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ประจำสถานพยาบาลในความตกลงจึงเป็นความท้าทายอีกประการที่กระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุขควรเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะเมื่อช่องทางในการเข้ารับบริการตรวจสุขภาพตามระบบประกันสังคมได้เริ่มแล้ว หากสามารถเสริมบริการตรวจที่สามารถคัดกรองโรคจากการทำงานเข้าไปในกระบวนการดังกล่าว ย่อมเป็นผลดีต่อผู้ใช้แรงงานในแง่การประหยัดเวลาและในแง่การป้องกันมิให้พัฒนาเป็นโรคร้ายแรง รวมถึงเป็นการประหยัดงบประมาณในการจัดตั้งคลินิกโรคจากการทำงานขึ้นใหม่แยกออกไปต่างหาก

จากพัฒนาการของระบบเงินทดแทนที่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้น สรุปได้ว่าเมื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำระบบเงินทดแทนคือการคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรม ทำให้รัฐมีอำนาจบังคับนายจ้างให้รับผิดชอบต่อลูกจ้าง โดยนอกจากเป็นผู้รับประกันการจ่ายเงินทดแทนแล้วยังมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการทำงานด้วย รัฐจึงต้องจัดทำระบบเงินทดแทนโดยยึดการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นปัจจัยสำคัญอันดับแรก ภาระเงินทุนเพื่อสร้างหลักประกันจึงตกเป็นปัจจัยรอง จึงไม่ควรใช้ลักษณะของระบบเงินทดแทนที่ภาระเงินทุนตกเป็นภาระของนายจ้างฝ่ายเดียว เป็นสาเหตุแยกระบบเงินทดแทนออกจากระบบการประกันสังคม แต่ควรพิจารณาว่าระบบเงินทดแทนเป็นสิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานเหมือนกันกับระบบการประกันสังคมประเภทอื่น เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงระบบการประกันสังคมได้อย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ

2.2.2 สภาพอุดมคติของระบบการประกันสังคม: การคุ้มครองความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียม

จากการวิเคราะห์ข้างต้นสรุปได้ว่า ไม่ว่าความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงานจะเกิดเนื่องจากการทำงานหรือไม่ สภาพที่แท้จริงของความเสียหายมิได้แตกต่างกัน โดยระดับความรุนแรงของความเสียหายแต่ละกรณีนั้นมิได้มีความสัมพันธ์กับสาเหตุแห่งความเสียหายยกตัวอย่างเช่น ไม่ว่าผู้ใช้แรงงานจะประสบอุบัติเหตุจากการทำงานหรือไม่ อาการขาหักก็ยังคงเกิดกับผู้ใช้แรงงานคนเดิม มีอาการบาดเจ็บร้ายแรงเท่ากัน ต้องได้รับการรักษาจากแพทย์

ด้วยวิธีเดียวกัน ดังนั้นค่าบริการทางการแพทย์ย่อมเท่ากัน ผู้ใช้แรงงานย่อมต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจากการรับบริการทางการแพทย์จำนวนเท่ากัน ระดับความเสี่ยงภัยที่เกิดกับผู้ใช้แรงงานจึงไม่ต่างกัน

ดังนั้น การให้สิทธิประโยชน์คุ้มครองเพื่อป้องกันความเสี่ยงภัยดังกล่าวมิให้กระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน จะถือว่าประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อความเสี่ยงภัยที่มีระดับความรุนแรงเท่าเทียมกันนั้น ได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาค ยึดถือระบบเงินทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม และมุ่งสู่ผลลัพธ์เดียวกัน คือ ผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองให้พ้นจากความเสี่ยงภัยทางสังคมอย่างเสมอภาคกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาอุปสรรคที่ยากจะแก้ไขหลายประการ เช่น ปัญหาทางการเงินจากสภาพเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง แนวโน้มการลดลงของจำนวนประชากรวัยทำงาน ความสามารถของรัฐไม่เพียงพอ ฯลฯ ทำให้การคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมของผู้ใช้แรงงานอย่างเสมอภาคนั้นยังเป็นเพียงอุดมคติที่ยากจะทำให้เป็นจริงในอนาคตอันใกล้ และทำให้แต่ละประเทศพัฒนาระบบการประกันสังคมของตนไปต่างทิศทางกัน กระนั้นการไม่มีเป้าหมายอุดมคติร่วมกันที่ชัดเจนย่อมเป็นผลเสียต่อการพัฒนาระบบการประกันสังคมโดยรวม และทำให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานไม่สามารถเป็นไปตามที่คาดหวัง อันจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการสร้างความมั่นคงทางสังคมและสันติภาพสากล

ดังนั้น การกำหนดสภาพอุดมคติของระบบการประกันสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อวางเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาระบบการประกันสังคมในปัจจุบัน โดยมีประเด็นที่ต้องแก้ไขเพื่อให้ความคุ้มครองระหว่างระบบเงินทดแทนและระบบการประกันสังคมกรณีอื่นเป็นไปตามหลักความเสมอภาค 3 ประเด็น ได้แก่ ขอบเขตการคุ้มครอง (2.2.2.1) ขอบเขตการบังคับใช้ (2.2.2.2) และสิทธิประโยชน์ (2.2.2.3)

### 2.2.2.1 ขอบเขตการคุ้มครอง (Scope of Benefit Application)

แม้ว่าแต่ละประเทศต่างมีระบบความมั่นคงทางสังคมที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากหลายปัจจัย เช่น สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม วิวัฒนาการทางแนวคิด หรือประวัติศาสตร์ ฯลฯ อีกทั้งไม่มีหลักเกณฑ์ใดบังคับทุกประเทศให้ใช้ระบบความมั่นคงทางสังคม แต่ระบบความมั่นคงทางสังคมนั้นได้รับการพิสูจน์แล้วว่า มีผลดีต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ประเทศต่าง ๆ จึงนำแนวคิดความมั่นคงทางสังคมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยรูปแบบของขอบเขตการคุ้มครอง (Scope of Benefit Application) อาจแบ่งเป็น 2 แบบตามสำนักความคิด คือ แบบเบเวริดจ์ (Beveridgean) (ก) และแบบบิสมาร์ค (Bismarckian) (ข)

ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตทางวิชาการชี้ให้เห็นว่า ระบบความมั่นคงทางสังคมแบบเบเวริดจ์ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่การกระจายรายได้นั้น เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ยากไร้ จึงเป็นที่นิยมของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ ขณะที่ระบบความมั่นคงทางสังคมแบบบิสมาร์ค มีจุดเด่นที่การแบ่งมาตรฐานตามสัดส่วนเงินได้ จึงเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง ทำให้เป็นที่นิยมของชนชั้นกลาง แต่กลุ่มผู้มีรายได้สูงหรือนายทุนนั้น มีแนวโน้มต่อต้านระบบความมั่นคงทางสังคมโดยรัฐทุกรูปแบบ เพราะเป็นกลุ่มที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการลงทุนและการบริหารจัดการในภาคเอกชนได้มากกว่าการลงทุนในภาครัฐ<sup>68</sup> ดังนั้น แต่ละประเทศซึ่งย่อมประกอบด้วยประชาชนทุกกลุ่มรายได้ และมีสัดส่วนประชากรแตกต่างกัน จึงใช้ระบบความมั่นคงทางสังคมที่ผสมผสานระหว่างลักษณะของรูปแบบเบเวริดจ์และบิสมาร์ค เพื่อปรับใช้แนวคิดในอุดมคติให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศอย่างเหมาะสม

<sup>68</sup> J. Ignacio Conde-Ruiz and Paola Profeta, *What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?*, 2003 [Online] Accessed: 20 Mar 2016, Available from: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3133160.pdf>.



## (ก) แบบเบเวริดจ์ (Beveridgean)

ประเทศที่ถือว่าความมั่นคงทางสังคมเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง เช่น อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เป็นต้น มักใช้ระบบความมั่นคงทางสังคมที่คุ้มครองประชาชน ทั้ง ประเท ศ (People Insurance, Universal Social Insurance, Beveridgean System) ตามแนวความคิดของลอร์ดเบเวริดจ์ (William Henry Beveridge; Baron, 1879-1963)<sup>69</sup> จึงไม่มีการแบ่งแยกความคุ้มครองตามประเภทของประชากร โดยแบ่งแยกเพียงว่าบุคคลนั้นถือสัญชาติของประเทศหรือไม่ และแม้แต่บุคคลที่มีได้ถือสัญชาติของประเทศก็อาจได้รับความคุ้มครองแบบเดียวกัน หากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไข เช่น การพักอาศัยในประเทศต่อเนื่องเป็นเวลานาน การจ่ายภาษีเงินได้ให้ประเทศถึงเกณฑ์ที่กำหนด ฯลฯ ดังนั้นขอบเขตความคุ้มครองตามแนวคิดนี้จึงครอบคลุมผู้ใช้แรงงานทั้งหมดโดยรวมไปถึงประชาชนทั่วไปด้วย<sup>70</sup>

## (ข) แบบบิสมาร์ค (Bismarckian)

กลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี ฯลฯ ยึดถือระบบความมั่นคงทางสังคมตามแนวความคิดของนายกรัฐมนตรีบิสมาร์ค (Otto Von Bismarck; the First Chancellor of Germany, 1815 - 1898) ผู้ซึ่งริเริ่มระบบความมั่นคงทางสังคมที่คุ้มครองเฉพาะผู้ใช้แรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นกลไกแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม<sup>71</sup> มักใช้ระบบความมั่นคงทางสังคมที่แบ่งแยกระดับความคุ้มครองตามประเภทของประชากร โดยจัดกลุ่มประชากรตามระดับรายได้และให้ความคุ้มครองตามระดับรายได้นั้น (อัตราเงินสมทบกองทุนที่ใช้เป็นเงื่อนไขกำหนดระดับความคุ้มครองคำนวณแปรตามอัตรารายได้) ระบบความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานจึงคุ้มครองเฉพาะผู้ที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนครบ

<sup>69</sup> Hilary Weale, *Father of the Welfare State*, 2012 [Online] Accessed: 11 Dec 2016, Available from: <http://www.lse.ac.uk/alumni/LSEConnect/pdf/winter2012/Beveridge.pdf>.

<sup>70</sup> Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, pp. 21 - 29.

<sup>71</sup> International Labour Organization (ILO), *From Bismarck to Beveridge: Social Security for All*, *Magazine World of Work 67, December 2009: Social security as a crisis response; Ageing societies; Extending health care...* 2009 [Online] Accessed: 20 Mar 2016, Available from: [http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS\\_120043/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_120043/lang--en/index.htm).

ตามเงื่อนไข<sup>72</sup> อุดมคติตามแนวคิดนี้จึงจำกัดขอบเขตอยู่ที่ผู้ใช้แรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนผู้ใช้แรงงานที่ไม่ตรงตามเงื่อนไขย่อมอยู่ในขอบเขตความคุ้มครองของระบบสำหรับประชาชนทั่วไปซึ่งคุ้มครองน้อยกว่า

### 2.2.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้ (Scope of Contribution Application)

แม้ว่าขอบเขตความคุ้มครองตามที่กล่าวถึงข้างต้นจะสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบตามแนวความคิดด้านความมั่นคงทางสังคม แต่ขอบเขตการบังคับใช้ (Scope of Contribution Application) หรือขอบเขตของหน้าที่การนำส่งเงินเพื่อสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น ขึ้นอยู่กับแนวคิดด้านบทบาทของรัฐและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดเก็บภาษีเงินได้ จึงมีความหลากหลายมากกว่าขอบเขตความคุ้มครอง อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่การจ่ายเงินจะเป็นของรัฐ นายจ้าง หรือลูกจ้างในสัดส่วนมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายภายในและสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม อุดมคติของแนวคิดรัฐสวัสดิการและแนวคิดความมั่นคงทางสังคมนั้น ย่อมหมายถึงการแบ่งภาระตามความสามารถในการหารายได้ ซึ่งตรงกันกับหลักการทางภาษี จึงอาจกล่าวได้ว่าหากรัฐมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้เพียงพอต่อการจัดทำระบบความมั่นคงทางสังคม ย่อมเท่ากับว่านายจ้างและลูกจ้างได้จ่ายเงินแล้วผ่านรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบแยกออกจากระบบภาษีอีก

### 2.2.2.3 สิทธิประโยชน์ (Benefit)

เมื่อกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเป็นหลักประกันเพื่อความเสี่งภัยประเภทเดียวกัน และความต้องการ (Needs) ของผู้ใช้แรงงานเมื่อพิจารณาจากความสามารถในการรับภาระความเสี่งภัย จะเห็นได้ว่าผู้ใช้แรงงานมีความต้องการสิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครองความมั่นคงที่เท่าเทียมกัน จำนวนเงินประโยชน์ทดแทนของทั้งสองระบบจึงควรเท่ากัน

<sup>72</sup> Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, pp. 21 - 29.

ยิ่งไปกว่านั้น การยกเอาเหตุผลว่าผู้เสี่ยงภัยจากการทำงานถูกบังคับโดยสัญญาจ้าง ในขณะที่ผู้เสี่ยงภัยจากเหตุอื่นมิได้ถูกบังคับจึงต้องรับผลจากการกระทำของตนเอง ความคุ้มครองตามระบบเงินทดแทนจึงมากกว่า ก็สามารรถโต้แย้งได้ เพราะในกรณีที่เป็เหตุสุดวิสัย ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น อุบัติเหตุ เป็นต้นนั้น ผู้เสี่ยงภัยจากเหตุอื่นที่ไม่ใช่การทำงาน ก็มิได้ตั้งใจจะให้เกิดเหตุแห่งความเสี่ยงภัยเช่นกัน การใช้เจตนายินยอมรับความเสี่ยงภัย เป็นเครื่องตัดสินระดับความคุ้มครอง จึงไม่อาจนำมาปรับใช้ได้ทุกกรณี ถือว่าไม่เพียงพอสนับสนุนการให้ประโยชน์ทดแทนไม่เท่ากัน<sup>73</sup>

จากการพิจารณาวิวัฒนาการความเป็นมาของการประกันสังคมในระดับโลก เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการประกันสังคมในฐานะสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงาน รวมถึงการวิเคราะห์สภาพที่แท้จริงของภาระความเสี่ยงภัยทางสังคม เพื่อชี้ให้เห็นถึงสาระสำคัญของการประกันสังคมซึ่งก็คือการให้ความคุ้มครองความเสี่ยงภัยของผู้ใช้แรงงาน อันจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและสันติภาพสากล จึงสามารถสรุปได้ว่าระบบเงินทดแทนเนื่องจากการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม และมีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ใช้แรงงาน อีกทั้งความเสี่ยงภัยทางสังคม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ก็มีสภาพที่แท้จริงไม่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อผู้ใช้แรงงานประสบความเสี่ยงภัยทางสังคมที่มีสภาพความรุนแรงเท่าเทียมกัน ระบบเงินทดแทนและระบบการประกันสังคมจึงควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักการพื้นฐานอื่น ๆ ของการประกันสังคม

อย่างไรก็ดี แม้ว่าทุกประเทศทั่วโลกจะยึดถือหลักการพื้นฐานเดียวกัน รูปแบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคม อันรวมถึงรูปแบบการจัดทำระบบการประกันสังคมของแต่ละประเทศ ต่างมีเอกลักษณ์เป็นของตน เนื่องจากทุกประเทศทั่วโลก

<sup>73</sup> A. I. Ogus and E. M. Barendt, *The Law of Social Security*, p. 265.

ต่างมีสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ การตีความและปรับใช้แนวคิดและหลักการพื้นฐานของการประกันสังคมแตกต่างกันด้วย

ดังนั้น การจะศึกษาแนวทางการสร้างเอกภาพของระบบการประกันสังคมที่เป็นไปตาม แนวคิดและหลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับของสากลโลก จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักการ ทฤษฎี และแนวทางการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปรับปรุงกฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทย ให้ผู้ใช้แรงงานทุกคน สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของระบบการประกันสังคมได้อย่างเท่าเทียมกันสอดคล้องกับหลัก ความเสมอภาคตามมาตรฐานสากลต่อไป



### บทที่ 3

#### การคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคม

#### ตามหลักมาตรฐานสากลและกรณีศึกษาจากต่างประเทศ

เมื่อความมั่นคงทางสังคมได้รับการยอมรับโดยมาตรฐานสากลว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองและเป็นสิทธิมนุษยชน<sup>74</sup> ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมา นั้น นานาประเทศทั่วโลกจึงถือว่าการคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นทุกประเทศต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการสร้างระบบคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมนั้น จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ก็ต่อเมื่อระบบคุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมสามารถคุ้มครองประชาชนได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน การสร้างระบบการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองประชาชนอย่างเสมอภาค จึงเป็นเป้าหมายในอุดมคติที่นานาประเทศทั่วโลกยึดถือและพยายามทำให้เป็นจริง<sup>75</sup>

การศึกษาแนวคิดการประกันสังคมให้เข้าใจอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องศึกษาจากแนวคิดและหลักการที่เป็นจุดร่วมหรือยึดถือเป็นสากลของนานาประเทศดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เพราะเป็นสิ่งที่ประเทศส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และสมควรยึดเป็นมาตรฐานสากล แม้บางประเทศจะไม่เห็นด้วยหรือไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตาม ก็ยังต้องยอมรับแนวคิดสากลที่ปรากฏเป็นมาตรฐานร่วมกัน และพยายามยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากประเทศอื่น ๆ ต่อไป อีกทั้งเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของประเทศตน<sup>76</sup> มิให้ประเทศอื่นดูถูกว่าเป็นประเทศล้าหลัง และใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกัน หรือปฏิเสธการค้า

<sup>74</sup> International Social Security Association (ISSA), Understanding Social Security [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/topics/understanding/introduction](https://www.issa.int/en_GB/topics/understanding/introduction).

<sup>75</sup> United Nations (UN), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [Online] Accessed: 21 Feb 2016, Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org>.

<sup>76</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 12 - 14.

สมาคมด้วย\* ทั้งนี้ องค์การระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น การประชุมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ 20 แห่ง (The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors: G20), บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC), องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD) และธนาคารโลก (World Bank) ฯลฯ ถือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำระบบการประกันสังคม และได้กล่าวถึงแนวคิดการประกันสังคมไว้ในวาระของตน แต่องค์กรที่มีบทบาทเป็นแกนนำด้านการประกันสังคมอย่างต่อเนื่องมี 2 องค์กรด้วยกัน คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association: ISSA) ซึ่งเป้าหมายของทั้งสององค์กรต่างมุ่งใช้ระบบการประกันสังคมเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเน้นนโยบายขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึง (Social Security for All) (3.1) อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแนวคิดสากลไปปรับใช้จริงในแต่ละประเทศย่อมมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม รูปแบบการปรับใช้จึงอาจแยกเป็นกลุ่มได้ตามลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่กลุ่มประเทศนั้นยึดถือ (3.2)

### 3.1 การคุ้มครองอย่างเสมอภาค: มาตรฐานสากลในการจัดทำประกันสังคม

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ มีแนวคิดที่ตรงกันว่า การประกันสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน จึงต้องคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ทั่วถึงทุกคนอย่างเสมอภาค อีกทั้งเชื่อมั่นว่าการประกันสังคมเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการสร้างความเสมอภาคในสังคม จึงสมควรพัฒนาระบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมประชาชนทั้งหมด โดยวางระบบการประกันสังคมเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมพื้นฐานของประเทศ

---

\* ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือกรณีเมื่อปี พ.ศ. 2557 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาลดอันดับการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ในขั้นที่ 3 ซึ่งเป็นอันดับที่ต่ำที่สุด ทำให้ประเทศไทยถูกลดโทษด้วยมาตรการคว่ำบาตรต่าง ๆ จากประเทศสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, สหรัคว่าสินค้าไทย [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 ธ.ค. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=11727>.)

และพยายามขยายขอบเขตความคุ้มครองไปถึงประชาชนที่มีได้เป็นผู้ใช้แรงงานด้วย อันเป็นที่มาของนโยบาย “การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึง” (Social Security for All) (3.1.1)

ปัจจุบันนโยบายดังกล่าวได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการปี ค.ศ. 2030 ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (The 2030 Agenda for Sustainable Development) เนื่องจากระบบการประกันสังคมได้รับการยอมรับว่า เป็นเครื่องมือสร้างสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization)<sup>\*</sup> และปัญหาสังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) ซึ่งเป็นปัจจัยอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสร้างความไม่เท่าเทียมกันในด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการกระจายรายได้ ดังนั้นจึงถือว่าระบบการประกันสังคมเป็นหนึ่งในมาตรการที่จำเป็นต่อการรับมือปัญหาดังกล่าว<sup>77</sup>

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศยึดถือแผนปฏิบัติการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังกล่าวเป็นมาตรฐานสากลตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 จนถึงปี ค.ศ. 2030 ทำให้มาตรการผลักดันนโยบายยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศเป็นที่รับรู้และยอมรับมากขึ้น โดยปรากฏเป็นรูปธรรมในนานาประเทศอย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยด้วย<sup>78</sup> (3.1.2)

### 3.1.1 การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึง (Social Security for All)

การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึง (Social Security for All) เป็นมาตรการสำคัญเพื่อสร้างระบบการประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปรากฏในวาทะกรรมและยุทธศาสตร์

---

\* “ Considering that the present context of globalization, characterized by the diffusion of new technologies, the flow of ideas, the exchange of goods and services, the increase in capital and financial flows, the internationalization of business and business processes and dialogue as well as the movement of persons, especially working women and men, is reshaping the world of work in profound ways” (International Labour Organization (ILO), Ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.ilo.org>, p. 5.)

<sup>77</sup> United Nations (UN), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [Online] Accessed: 21 Feb 2016, Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org>.

<sup>78</sup> Wasana Lamdee, แรงงานเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว ต้องดูงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://voicelabour.org/?p=25096>.

ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศอยู่เสมอ โดยทั้งสององค์กรข้างต้นต่างเน้นย้ำถึงความสำคัญของการขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบการประกันสังคมให้สามารถคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทุกคนอย่างเสมอภาค เพราะความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม ถือเป็นสิทธิมนุษยชน ที่จำเป็นต่อการจัดความยากจน การถูกกีดกันทางสังคม และการว่างงาน อันเป็นปัญหาที่องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญเสมอมา<sup>79</sup> ดังนั้น ทุกประเทศสมาชิกจึงต้องพัฒนาการประกันสังคมเพื่อใช้ตอบสนองความคาดหมายดังกล่าว ด้วยการสร้างระบบการประกันสังคมที่พัฒนาสังคมอย่างเป็นธรรม (Fair and Inclusive Globalization)<sup>80</sup> และมีความเป็นพลวัต (Dynamic Social Security)<sup>81</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึงด้วยการอ้างอิงหลักการงานที่มีคุณค่า (Decent Work Concept) (3.1.1.1) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่มีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กร โดยหลักการงานที่มีคุณค่าได้รับการกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ (Agenda) อย่างเป็นทางการในคำประกาศว่าด้วยความเป็นธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization 2008) หลักการดังกล่าวอธิบายว่า ระบบการประกันสังคมเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของนิยามงานที่มีคุณค่า จึงควรขยายขอบเขตความคุ้มครองของระบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานทั้งหมดโดยเสมอภาค

สำหรับสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศได้กล่าวถึงการขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึงไว้ในฐานะส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) ซึ่งกำหนดให้องค์กรยึด “การประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัต” (Dynamic Social Security)

<sup>79</sup> Hans-Horst Konkolewsky, *No Social Justice without Social Security*, 2014 [Online] Accessed: 24 Feb 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/-/no-social-justice-without-social-security](https://www.issa.int/en_GB/-/no-social-justice-without-social-security).

<sup>80</sup> Social Protection Department of the International Labour Organization, *Building a Social Protection Floors for All* [Online] Accessed: 14 Feb 2016, Available from: <http://www.social-protection.org/>.

<sup>81</sup> Hans-Horst Konkolewsky, *Social Justice: The Right to Social Security Is in Ever Greater Demand* [Online] Accessed: 19 Feb 2015, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/](https://www.issa.int/en_GB/).



เป็นเป้าหมาย<sup>82</sup> (3.1.1.2) โดยเชื่อว่าการขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ทั่วถึงนั้น ถือเป็นผลผลักดันให้เกิดการพัฒนาการประกันสังคมเป็นพลวัต และสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

### 3.1.1.1 หลักการงานที่มีคุณค่า (Decent Work Concept)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ริเริ่มหลักการงานที่มีคุณค่าขึ้นในปี พ.ศ. 2538 เมื่อครั้งจัดการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน (The 1995 World Summit for Social Development in Copenhagen) เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ขององค์การฯ เนื่องด้วยเห็นว่า การสร้าง “งานที่มีคุณค่า” เป็นแนวทางที่จำเป็นในการสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรม ความเป็นธรรมทางสังคม และสันติภาพสากล<sup>83</sup> โดยอธิบายหลักการว่า “งานที่มีคุณค่า” คือ งานที่ทำให้ผู้ใช้แรงงานเกิดแรงบันดาลใจในการทำงาน อันหมายถึงงานที่เกิดประโยชน์ สร้างรายได้ที่เป็นธรรม มีหน้าที่ที่ปลอดภัยและมั่นคง ทำให้เลี้ยงดูครอบครัวได้ มีโอกาสพัฒนาศักยภาพส่วนตัว ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสังคม มีอิสรภาพที่จะแสดงความคิดเห็น มีบทบาทร่วมตัดสินใจวิถีชีวิตของตน ได้รับโอกาสและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ซึ่งหมายความรวมถึงงานที่ให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานด้วย เพราะงานที่มีคุณค่าย่อมสมควรให้ผลตอบแทนเป็นชีวิตที่มั่นคง<sup>84</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองหลักการงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เป็นแผนปฏิบัติการ (Agenda) อย่างเป็นทางการ ด้วยการกำหนดคำประกาศว่าด้วยความเป็นธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2551 โดยคำประกาศฯ นี้แสดงถึงเจตนารมณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่มุ่งยึดหลักการงานที่มีคุณค่าเป็นแนวทางผลักดันให้เกิดกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม และใช้แผนปฏิบัติการ

<sup>82</sup> International Social Security Association (ISSA), Strategy: Promoting Excellence in Social Security [Online] Accessed: 16 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/strategy>.

<sup>83</sup> International Labour Organization (ILO), Ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.ilo.org>, p. 7.

<sup>84</sup> International Labour Organization (ILO), Decent Work [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

เป็นเครื่องมือเพื่อเผยแพร่หลักการงานที่มีคุณค่าให้เป็นรูปธรรมในระดับประเทศ<sup>85</sup> โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศผลักดันให้ประเทศสมาชิกคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงานด้วยการสนับสนุนให้ใช้ระบบการประกันสังคมเป็นมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานแห่งชาติ (National social protection floors) เพื่อรับประกันการเข้าถึงบริการทางการแพทย์อย่างถ้วนหน้า และรับประกันความมั่นคงของรายได้ รวมไปถึงการพัฒนาอัตราของสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองที่มีอยู่เดิมนั้นให้เพิ่มมากขึ้นและคุ้มครองให้ทั่วถึงขึ้น<sup>86</sup>

ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำงานวิจัยสนับสนุนการขยายระบบความมั่นคงทางสังคม และชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มและความเป็นไปได้ในการจัดทำมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน แห่งชาติ (National Social Protection Floors) แม้ในสถานะที่รัฐมีแนวโน้มใช้มาตรการรัดเข็มขัดเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Consolidation) โดยประเทศไทยได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง (Middle-income Countries) เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศกลุ่มนี้มาจากการส่งออก และมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ประเทศกลุ่มนี้จึงมุ่งพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและทั่วถึง อันทำได้ด้วยการกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ และพัฒนาคุณภาพประชากร ซึ่งการขยายระบบความมั่นคงทางสังคมถือเป็นวิธีการหนึ่งที่เหมาะสม และเป็นมาตรการจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต<sup>87</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้กำหนดหลักการงานที่มีคุณค่า เป็นแนวทางตามยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางสังคมให้ทั่วถึง (Social security for All) ในข้อเสนอแนะที่ 202 ว่าด้วยมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floors Recommendation 2012: R 202) ซึ่งต่อยอดมาจากอนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม

<sup>85</sup> International Labour Organization (ILO), Ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.ilo.org>.

<sup>86</sup> International Labour Organization (ILO), Social Security for All [Online] Accessed: 13 Jan 2016, Available from: <http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/lang--en/index.htm>.

<sup>87</sup> International Labour Organization (ILO), Social Protection Global Policy Trends 2010-2015 from Fiscal Consolidation to Expanding Social Protection: Key to Crisis Recovery, Inclusive Development and Social Justice [Online] Accessed: 14 Jan 2015, Available from: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/>.

(Social Security Minimum Standards Convention 1952: C 102) และกรอบความร่วมมือระหว่างองค์การสหประชาชาติกับรัฐบาลไทย (United Nations Partnership Framework: UNPAF) ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นแกนนำจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาวิจัยด้านมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (UN-Social Protection Floor Joint Team)

### 3.1.1.2 หลักการประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic Social Security)

สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศถือว่าการเข้าถึงระบบการประกันสังคมเป็นสิทธิมนุษยชน และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความก้าวหน้าของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้สังคมปัจจุบันยังได้เล็งเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคมมากกว่าแต่ก่อน ทำให้ประชาชนคาดหวังกับระบบการประกันสังคมมากขึ้นด้วย สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำระบบการประกันสังคมเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยยึดหลักความเป็นธรรมทางสังคมเป็นพื้นฐาน จึงกำหนดกลยุทธ์การบริหารให้องค์กรยึด “การประกันสังคมที่เป็นพลวัต” (Dynamic Social Security) เป็นเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน<sup>88</sup>

การประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัต หมายถึง ระบบการประกันสังคมที่สามารถเข้าถึงได้ ยั่งยืน เพียงพอ เข้ากับสังคม กระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานขององค์กรที่สร้างนวัตกรรม ทำงานเชิงรุก และมีระบบบริหารจัดการที่ดี\* จากเป้าหมายนี้สมาคมฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตความคุ้มครองของระบบการประกันสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอัตราการเข้าถึงความคุ้มครองของระบบประกันสังคม ซึ่งสมาคมฯ ระบุว่าประชากรโลกเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครอง

<sup>88</sup> International Social Security Association (ISSA), Mandate [Online] Accessed: 7 Feb 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/mandate>.

\* “Dynamic social security refers to social security systems that are accessible, sustainable, adequate, socially inclusive and economically productive, and that are based on performing, well-governed, proactive and innovative social security institutions.” (International Social Security Association (ISSA), Strategy: Promoting Excellence in Social Security [Online] Accessed: 16 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/strategy>.)

ทั้งนี้ สมาคมฯ เน้นความสำคัญของการขยายขอบเขตระบบการประกันสังคม โดยมีได้แยกแยะว่าเป็นความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ และนอกจากจะขยายการคุ้มครองสำหรับผู้ใช้แรงงานทุกประเภททั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้แรงงานในระบบหรือนอกระบบ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ให้ได้รับความคุ้มครองทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการยกเว้นแล้วนั้น ยังวางแนวทางให้ระบบการประกันสังคมขยายไปครอบคลุมประชาชนทั่วไปที่มีได้เป็นผู้ใช้แรงงานด้วย<sup>89</sup> เนื่องจากเห็นว่าระบบการประกันสังคมเป็นระบบที่มีศักยภาพมากที่สุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความเป็นไปได้สูงที่จะพัฒนาให้ปรับใช้กับประชาชนทุกคน องค์กรผู้จัดทำระบบการประกันสังคมจึงเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำเสนอและชี้แนะแนวทางแก่หน่วยงานด้านความมั่นคงทางสังคมอื่น ๆ ในประเทศของตน โดยเริ่มจากการขยายระบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะทำให้ได้แก่ต่อเมื่อระบบการประกันสังคมคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในระบบได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาค<sup>90</sup>

3.1.2 กลไกขององค์การระหว่างประเทศเพื่อสร้างระบบการประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองอย่างเสมอภาค

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (Specialised Agency) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิทธิแรงงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยกำหนดมติพันธะสัญญาเป็นแนวปฏิบัติ และสนับสนุนทรัพยากรเงินทุน ข้อมูล บุคคลให้แก่ประเทศสมาชิกเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามมติพันธะสัญญา<sup>91</sup> ในขณะที่สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศเป็นองค์การด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Association) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์รวมขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับ

<sup>89</sup> International Social Security Association (ISSA), *Extension of Coverage: A Vision of Social Security for All* [Online] Accessed: 24 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int>.

<sup>90</sup> International Social Security Association (ISSA), *Issa Strategy for the Extension of Social Security Coverage* [Online] Accessed: 24 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int/details?uuid=c58b62a5-0762-45c4-b9a3-c66e9ea70d57>.

<sup>91</sup> International Labour Organization (ILO), *About Ilo: Mission and Results of the Ilo* [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.

การประกันสังคม โดยมีองค์กรสมาชิกมากกว่า 320 องค์กรจากกว่า 150 ประเทศ อันรวมถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสำนักงานประกันสังคมของรัฐบาลไทย สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงความร่วมมือ และพัฒนาการจัดทำระบบความมั่นคงทางสังคมขององค์กรสมาชิกเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านการบริหารจัดการ (Excellence in Social Security Administration) ดำเนินการด้วยการจัดประชุมสัมมนาด้านวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติที่ดี (Good Practices) การจัดอบรมบุคลากรเพื่อเสริมสร้างความรู้ด้านเทคนิค และการร่วมวิจัยประเด็นปัญหาสำคัญของสมาชิก<sup>92</sup> โดยทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศมียุทธศาสตร์พัฒนาการประกันสังคมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และต่างบ่งชี้ว่าการพัฒนาระบบการประกันสังคมนั้นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันเป็นองค์รวมทั้งระบบ ไม่อาจแยกจากกันได้ เพื่อสร้างระบบที่สามารถคุ้มครองผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึงและเสมอภาค อันจะนำไปสู่เป้าหมาย คือ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม มิฉะนั้นสันติภาพสากลอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของประชาชาติทั่วโลกย่อมไม่อาจเกิดขึ้นจริง

สมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศกำหนดกลยุทธ์การบริหารให้องค์กรยึด “การประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัต” (Dynamic Social Security) โดยดำเนินการผ่านวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 4 ประการ คือ การจัดหาความรู้และเครื่องมือให้แก่องค์กรสมาชิก การสร้างเครือข่ายและเวทีระหว่างประเทศเพื่อรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก การประชาสัมพันธ์นโยบายการประกันสังคมที่มีความเป็นพลวัตในระดับนานาชาติ และการให้บริการแก่องค์กรสมาชิกด้วยมาตรฐานระดับสูง โดยการจัดทำแผนงานที่มีประสิทธิภาพและดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดี

---

<sup>92</sup> International Social Security Association (ISSA), Mandate [Online] Accessed: 7 Feb 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/mandate>.

นอกจากนี้ สมาคมฯ ยังได้ทำบันทึกความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ว่าจะยึดมั่นและสนับสนุนข้อกำหนดขององค์การฯ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม<sup>93</sup> โดยกลไกการผลักดันนโยบายของสมาคมฯ เป็นมาตรการเชิงสนับสนุน คือ การจัดประชุมระดับทวีป (Regional Social Security Forums) มีกำหนด 4 ครั้ง ทุก 3 ปี และการจัดประชุมสัมมนาในระดับนานาชาติเกี่ยวกับประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ รวมไปถึงการรวบรวมผลงานวิจัยและการวิเคราะห์เชิงนโยบายของแต่ละองค์กรสมาชิก ซึ่งสำนักงานประกันสังคมของประเทศไทยได้เข้าร่วมและใช้ประโยชน์จากกลไกนี้เป็นประจำ<sup>94</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศผลักดันหลักการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกทั้ง 186 ประเทศ ให้พัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม โดยดำเนินการผ่านวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ประการที่สอง การส่งเสริมโอกาสในการมีงานทำและสร้างรายได้ ประการที่สาม การขยายขอบเขตกับประสิทธิภาพของความคุ้มครองทางสังคมให้ทั่วถึง และประการสุดท้าย การส่งเสริมไตรภาคีแรงงานกับการเจรจาทางสังคม<sup>95</sup> ซึ่งวัตถุประสงค์ประการที่สาม ว่าด้วยการขยายขอบเขตกับประสิทธิภาพของความคุ้มครองทางสังคมให้ทั่วถึงนั้น ส่งผลให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดอนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม เมื่อปี พ.ศ. 2495 และข้อเสนอแนะที่ 202 ว่าด้วยมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน เมื่อปี พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นกลไกผลักดันประเทศสมาชิกให้นำหลักการและแผนปฏิบัติการงานที่มีคุณค่าไปปรับใช้ตามมาตรการขยายขอบเขตความมั่นคงทางสังคมให้ทั่วถึง<sup>96</sup> โดยในระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำโครงการสนับสนุนพัฒนาด้านมาตรฐาน

<sup>93</sup> International Social Security Association (ISSA), *Programme of Activities 2014-2016*, 2013 [Online] Accessed: 4 Oct 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/>.

<sup>94</sup> International Social Security Association (ISSA), *Issa Annual Review 2015/16, The year in review 2016* [Online] Accessed: 4 Oct 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/-/the-year-in-review>.

<sup>95</sup> International Labour Organization (ILO), *About Ilo: Mission and Results of the Ilo* [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>.

<sup>96</sup> Social Protection Floor Advisory Group, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization* [Online] Accessed: 16 Apr 2016, Available from: <http://www.social-protection.org/>.

ความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานใน 136 ประเทศ ด้านนโยบายความคุ้มครองทางสังคมแห่งชาติ 34 ประเทศ ด้านการคุ้มครองสุขภาพ 30 ประเทศ ด้านการคุ้มครองเด็ก 21 ประเทศ ด้านการคุ้มครองหญิงมีครรภ์ 20 ประเทศ ด้านการว่างงาน 20 ประเทศ ด้านการจ้างงานภาครัฐ 31 ประเทศ และด้านบำนาญชราภาพ 43 ประเทศ<sup>97</sup> ความสำเร็จในการผลักดันหลักการงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้หลักการดังกล่าวกลายเป็นหลักการสากลที่องค์การสหประชาชาตินำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันนโยบายสันติภาพสากลของตนอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน\*

อนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ได้กำหนดให้ประเทศที่ลงนามรับรองต้องดำเนินการสร้างระบบการประกันสังคมที่มีสิทธิประโยชน์คุ้มครองผู้ใช้แรงงานอย่างน้อย 9 กรณีเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ คือ กรณีการรักษาพยาบาล (Medical Care) กรณีเจ็บป่วย (Sickness Benefit) กรณีว่างงาน (Unemployment Benefit) กรณีชราภาพ (Old-Age Benefit) กรณีบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน (Employment Injury Benefit) กรณีสงเคราะห์บุตร (Family Benefit) กรณีคลอดบุตร (Maternity Benefit) กรณีทุพพลภาพ (Invalidity Benefit) และกรณีผู้ขาดอุปการะ (Survivors' Benefit) โดยมีข้อกำหนดรายละเอียดขั้นต่ำแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี เช่น อัตราส่วนผู้ได้รับความคุ้มครองเทียบกับจำนวนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด ระยะเวลาการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทน วิธีคำนวณเงินประโยชน์ทดแทน เป็นต้น

---

<sup>97</sup> International Labour Organization (ILO), Decent Work [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

\* ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (Universal Declaration of Human Rights 1948) การประชุมสุดยอดโลก พ.ศ. 2538 (World Summit 1995) การประชุมสุดยอดโลก พ.ศ. 2548 (World Summit 2005) การประชุมระดับสูงของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2549 (High level segment of ECOSOC 2006) คำประกาศกำจัดความยากจนในวาระองค์การสหประชาชาติก่อตั้งครบสองทศวรรษ พ.ศ. 2551 (the Second United Nations Decade for the Eradication of Poverty 2008) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2554 (Conference on Sustainable Development 2011) และแผนปฏิบัติการวาระ ค.ศ. 2030 ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ.2558 (UN's 2030 Agenda for Sustainable Development 2015).

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าอนุสัญญาที่แยกกรณีบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานเป็นกรณีหนึ่ง โดยเอกเทศ แต่ยังคงถือว่ากรณีบาดเจ็บเนื่องจากการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม โดยกำหนดให้ครอบคลุมกรณีการรักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และกรณีผู้ขาดอุปกรณ์<sup>98</sup>

ข้อเสนอแนะฉบับที่ 202 ว่าด้วยมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน แม้มีสถานะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ (Recommendation) แต่อ้างอิงถึงหลักการงานที่มีคุณค่า หลักการพื้นฐานด้านสิทธิของผู้ใช้แรงงาน และมาตรฐานต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏในคำประกาศว่าด้วยความเป็นธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม อนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม และพันธะสัญญาประเภทอื่น ๆ อีกมากมาย\* ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหลักการสากลที่นานาประเทศให้ความสำคัญ จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กำหนดขึ้นเพื่อชักจูงให้ทุกประเทศยึดถือเป็นมาตรฐานสากล โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกสร้างระบบการประกันสังคมเป็นมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคม ของในประเทศของตน และให้พัฒนาขยายความคุ้มครองขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมทั่วถึงขึ้น และคุ้มครองมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีเป้าหมายสูงสุดคือการสร้างระบบการประกันสังคม ที่คุ้มครองทุกคนให้พ้นจากความยากจน ความเสี่ยงภัยทางสังคม และการกีดกันทางสังคม<sup>99</sup>

<sup>98</sup> International Labour Organization (ILO), C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) [Online] Accessed: 19 Jan 2014, Available from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>.

\* ข้อเสนอแนะฉบับที่ 67 ว่าด้วยความมั่นคงทางรายได้ (Income Security Recommendation 1944 – No. 67) ข้อเสนอแนะฉบับที่ 69 ว่าด้วยการรักษาพยาบาล (Medical Care 1944 – No. 69) ข้อ 22 และข้อ 25 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 9 ข้อ 11 และข้อ 12 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966) และคำประกาศฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia 1944)

<sup>99</sup> International Labour Organization (ILO), R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) [Online] Accessed: 21 Sep 2016, Available from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>.



แม้ประเทศไทยจะยังมีได้แสดงเจตนารับรองอนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม และยังมีได้แสดงความเห็นชอบต่อข้อเสนอแนะที่ 202 ว่าด้วยมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคม<sup>100</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลไทยมีแนวทางเห็นชอบกับแนวคิดดังกล่าวโดยปรากฏผลเป็นรูปธรรมในโครงการความร่วมมือระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทย

คณะผู้บริหารขององค์การสหประชาชาติเพื่อการประสานงาน (United Nations System Chief Executives Board for Coordination: UNCEB) ได้กำหนดแผนการริเริ่มความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor Initiative) เป็นหนึ่งในความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 โดยมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้นำแผนการร่วมกับองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และมีสมาชิกเป็นองค์การระหว่างประเทศอีกจำนวน 17 องค์การทั้งที่เป็นองค์กรผู้แทนขององค์การสหประชาชาติและองค์กรการเงินระหว่างประเทศ เป้าหมายของแผนการริเริ่มมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคม คือ การสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานทางสังคมให้ทั่วถึง\* โดยกำหนดหลักประกันความมั่นคงทางสังคมระดับชาติเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อตอบสนองความต้องการ (Needs) ของทุกคนในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข และความมั่นคงของรายได้พื้นฐานซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงสินค้ากับบริการที่จำเป็นได้ ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศวางแนวทางดำเนินการด้วยการขยายขอบเขตความคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมผ่านกลยุทธ์สองมิติ คือ มิติแนวราบอันหมายถึงการขยายขอบเขตมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมให้เป็นมาตรฐาน

---

<sup>100</sup> International Labour Organization (ILO), *Ratifications for Thailand* [Online] Accessed: 20 Sep 2016, Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102843](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843).

\* "...The Social Protection Floor Initiative is a UN system-wide effort to promote common priorities and solutions, to ensure basic social guarantees for all..." (Ban Ki-moon, *'Lack of Social Justice Anywhere Is Affront to Us All,' Says Secretary-General in Message for World Day of Social Justice* [Online] Accessed: 12 Dec 2016, Available from: <http://www.un.org/press/en/2010/sghsm12749.doc.htm>.)

ของระบบความมั่นคงทางสังคมระดับชาติ ขณะที่มิติแนวตั้งหมายถึงเพิ่มระดับความคุ้มครองของประชากรส่วนใหญ่ให้สูงขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>101</sup>

รัฐบาลไทยได้เข้าร่วมโครงการขององค์การสหประชาชาติตามกรอบความร่วมมือ UNPAF ซึ่งมีเป้าหมายหลักของแผนการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงปี พ.ศ. 2559 คือ การพัฒนาสมรรถภาพของประเทศไทยในการจัดทำระบบความมั่นคงทางสังคมอย่างทั่วถึงและเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้มากขึ้น เป็นผลให้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 องค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะแกนนำของโครงการและรัฐบาลไทย ได้ดำเนินโครงการด้วยการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาวิจัยด้านความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (UN-Social Protection Floor /UNSPF Joint Team) โดยดำเนินการตามแนวทางในแผนการริเริ่มความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor Initiative) ซึ่งผลจากการดำเนินการตามแผนนี้ คือ รายงานการอภิปรายเชิงประเมินผลระดับประเทศของประเทศไทย (Assessment Based National Dialogue in Thailand) ซึ่งคณะทำงานร่วมด้านมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคม (UNSPF Joint Team) มุ่งนำเสนอรัฐบาลไทยเพื่อใช้ประกอบการวางแผนปฏิบัติการระดับชาติ<sup>102</sup> และถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดมาตรการเพิ่มสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติเงินทดแทนของไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต เช่น การเพิ่มจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ การบูรณาการ 3 กองทุนสร้างระบบเบิกจ่ายที่เดียวกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน (Emergency Claims Online: EmCO) การขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยงานราชการ เป็นต้น

<sup>101</sup> International Labour Organization (ILO), The Strategy of the International Labour Organization. Social Security for All : Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems [Online] Accessed: 20 Dec 2012, Available from: [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_SECSOC\\_34188/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm).

<sup>102</sup> Valerie Schmitt Thaworn Sakunphanit and Orawan Prasitsiriphon on behalf of the United Nations/Royal Thai Government (UN/RTG) Joint Team on Social Protection, Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand, First ed. ( Bangkok: International Labour Organization and United Nations Country Team in Thailand, 2013).

### 3.2 ความแตกต่างของการจัดทำระบบการประกันสังคมในแต่ละประเทศ: อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจการเมือง

จากการศึกษาแนวความคิดและหลักการสากลว่าด้วยการประกันสังคม สามารถสรุปได้ว่าระบบการประกันสังคมที่บังคับใช้กับประชาชนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีวิธีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่รวดเร็ว เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และให้ความคุ้มครองที่เพียงพอต่อความต้องการความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันนั้น เป็นเป้าหมายในอุดมคติที่ทุกประเทศมุ่งหมายจะทำให้เกิดขึ้นจริง

ทว่าประเทศแต่ละประเทศต่างมีแนวทางในการดำเนินกิจการของรัฐเป็นของตนเอง มาตรการสร้างระบบการประกันสังคมตามมาตรฐานสากลของแต่ละประเทศจึงแตกต่างกัน<sup>103</sup> อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ชัดว่าประเทศที่ยึดถือลัทธิเศรษฐกิจเมืองกระแสเดียวกัน มักจะใช้ระบบการประกันสังคมที่มีรูปแบบคล้ายคลึงกัน อันสามารถระบุเป็นลักษณะเฉพาะตามแนวทางของลัทธิเศรษฐกิจเมืองนั้น ทำให้สามารถแบ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีแนวทางเดียวกันได้<sup>104</sup> โดยกลุ่มประเทศที่ยึดแนวคิดรัฐสวัสดิการหรือแนวคิดสังคมนิยมเป็นแนวทางหลักในการบริหารรัฐ เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเฉพาะคือรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างระบบการประกันสังคม (3.2.1) ส่วนกลุ่มประเทศที่ยึดแนวคิดเสรีนิยมเป็นแนวทางหลักในการดำเนินกิจการรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น มักให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างระบบการประกันสังคม (3.2.2)

#### 3.2.1 ระบบการประกันสังคมโดยรัฐเป็นหลักและตัวอย่างกรณีศึกษาบางประเทศในสหภาพยุโรป

กลุ่มประเทศที่ยึดแนวคิดสังคมนิยมกับแนวคิดรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ มีลักษณะเฉพาะที่เหมือนกันคือวางหลักการให้รัฐมีอำนาจหน้าที่มากกว่าเอกชน อย่างไรก็ตาม วิธีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและเอกชนของทั้งสองสำนักความคิดยังคงแตกต่างกัน ทำให้ลักษณะของระบบการประกันสังคมที่ใช้แตกต่างกัน โดยแนวคิดรัฐสวัสดิการวางหลักการ

<sup>103</sup> วิจิตรา (พืงลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 16.

<sup>104</sup> Robert Walker, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, p. 13.

ให้รัฐแบ่งรายได้ของผู้มีฐานะร่ำรวยแบ่งปันให้ผู้มีฐานะยากจน ส่งผลให้ระบบการประกันสังคมของกลุ่มประเทศที่ยึดแนวคิดรัฐสวัสดิการนั้น มักสร้างระบบประกันสังคมบนพื้นฐานของการกระจายรายได้ ซึ่งรัฐใช้มาตรฐานเดียวกับประชาชนทั่วประเทศ (3.2.1.1) ในขณะที่แนวคิดสังคมนิยมวางหลักการให้รัฐเป็นผู้ควบคุมประชาชนให้แลกเปลี่ยนและร่วมมือกันอย่างเสมอภาค ส่งผลให้ระบบการประกันสังคมของกลุ่มประเทศที่ยึดแนวคิดสังคมนิยมนั้น มักสร้างระบบประกันสังคมบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนรวมและความเท่าเทียม ซึ่งขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ว่าอะไรเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับส่วนรวม (3.2.1.2)

### 3.2.1.1 อิทธิพลของแนวคิดรัฐสวัสดิการ: สวีเดนกับระบบการประกันสังคม

#### มาตรฐานเดียว

แนวคิดรัฐสวัสดิการมิได้ต่อต้านแนวคิดเสรีนิยม และเห็นว่าแนวคิดเสรีนิยมเป็นแนวคิดที่ใช้ได้ผลจริง แต่ยอมรับว่าแนวคิดเสรีนิยมมีข้อบกพร่องคือความเหลื่อมล้ำของประชาชนซึ่งสามารถแก้ไขได้หากรัฐเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนมากขึ้น ด้วยการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมมากขึ้น จากการแบ่งรายได้ของผู้มีฐานะร่ำรวยแบ่งปันให้ผู้มีฐานะยากจน โดยรัฐเก็บเงินตามสัดส่วนรายได้ของประชาชนมาจัดสรรเป็นสวัสดิการ<sup>105</sup> กลุ่มประเทศที่ยึดถือแนวคิดรัฐสวัสดิการส่วนใหญ่จึงใช้ระบบภาษีให้รัฐนำไปลงทุนสร้างระบบสวัสดิการเพื่อประชาชน<sup>106</sup> ทั้งนี้ ประเทศที่แสดงลักษณะเฉพาะของแนวคิดรัฐสวัสดิการอย่างเด่นชัดอันสมควรนำมาเป็นตัวอย่างคือ ประเทศสวีเดน เพราะเป็นประเทศที่ได้รับรางวัล Good Practices จากสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องจากผลงานการใช้ระบบภาษีสร้างรัฐสวัสดิการความมั่นคงทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>107</sup> และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในประเทศ<sup>108</sup> โดยเฉพาะระบบสวัสดิการ

<sup>105</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 125 - 141.

<sup>106</sup> Robert Walker, Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons, p. 15.

<sup>107</sup> International Social Security Association (ISSA), Issa Good Practices 2014-2016 [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/gpa/overview](https://www.issa.int/en_GB/gpa/overview).

<sup>108</sup> David Wiles, Why Swedes Are Okay with Paying Taxes [Online] Accessed: 8 Jan 2016, Available from: <https://sweden.se/society/why-swedes-are-okay-with-paying-taxes/>.

บริการทางสาธารณสุข (Health Care) ที่เน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน<sup>109</sup> แม้แต่ระบบการประกันสังคมของผู้ใช้แรงงานก็ใช้ระบบสวัสดิการจากภาษีเป็นพื้นฐาน<sup>110</sup> และที่สำคัญคือประเทศสวีเดนให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งหมดอย่างเสมอภาค เห็นได้จากขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม (ก) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม (ข) การบริหารจัดการ (ค) และสิทธิประโยชน์ (ง) ที่ทำให้ระบบการประกันสังคมของประเทศสวีเดนรวมเป็นระบบเดียวโดยไม่แบ่งแยกเป็นผู้ใช้แรงงานหรือไม่ หรือเหตุความเสียหายเป็นอย่างไร

#### (ก) ขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม

ระบบการประกันสังคมในประเทศสวีเดนทุกกรณีนั้น ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศ และนายจ้างทุกประเภทที่มีกิจการอันสร้างรายได้ในประเทศสวีเดน ดังนั้น แม้ไม่ใช่ผู้ใช้แรงงานก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการยกเว้นสำหรับสิทธิประโยชน์คุ้มครองความเสี่ยงภัยจากการทำงาน เป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากความคุ้มครองประเภทอื่น ผู้ใช้แรงงานทุกคนจึงได้รับความคุ้มครองไม่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะประสบความเสียหายเนื่องจากการทำงานหรือไม่<sup>111</sup>

#### (ข) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม

ประเทศสวีเดนถือว่าระบบการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการโดยรัฐ การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคมจึงใช้ระบบภาษีด้วย โดยค่าบริการทางการแพทย์รวมอยู่ในสวัสดิการพื้นฐาน จึงไม่มีการจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ใช้แรงงานเป็นพิเศษ และแม้แต่สิทธิประโยชน์อื่นที่ให้เฉพาะผู้ใช้แรงงาน ก็ไม่เก็บเงินจากลูกจ้าง แต่เก็บเงินจากผู้ประกอบอาชีพอิสระและนายจ้างเท่านั้น โดยเก็บรวมเป็นส่วนหนึ่งของการจ่ายภาษี มีกรณียกเว้น

<sup>109</sup> The Swedish Institute (SI), Health Care in Sweden [Online] Accessed: 16 May 2016, Available from: <https://sweden.se/society/health-care-in-sweden/>.

<sup>110</sup> Försäkringskassan, Om Socialförsäkringen (Information About Social Security) [Online] Accessed: 9 Oct 2016, Available from: [https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart\\_uppdrag/om\\_socialforsakringen](https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/om_socialforsakringen).

<sup>111</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, pp. 306 - 312; Försäkringskassan, Brochures About Social Insurance [Om Socialförsäkringen], 2012 [Online] Accessed: 13 Oct 2016, Available from: [www.forsakringskassan.se/](http://www.forsakringskassan.se/).

เพียงระบบเงินบำนาญที่ถือเป็นการออมเงินจึงเก็บเงินจากประชาชนและผู้ใช้แรงงาน วิธีการจัดเก็บ และวิธีคำนวณเงินสมทบของระบบการประกันสังคมนั้น จึงใช้วิธีเดียวกันทั้งระบบ ทำให้ผู้จ่ายเงินสมทบ ผู้จัดทำฐานข้อมูลเงินสมทบ และผู้ใช้ข้อมูลเงินสมทบ สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว แม้อัตราเงินสมทบสำหรับสิทธิประโยชน์เนื่องจากการทำงานจะแตกต่างจากอัตราเงินสมทบสำหรับสิทธิประโยชน์กรณีอื่น ก็ย่อมไม่เป็นอุปสรรคที่ทำให้เกิดขึ้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อนหรือซ้ำซ้อนแต่อย่างใด<sup>112</sup>

### (ค) การบริหารจัดการ

ประเทศสวีเดนใช้ระบบภาษีในการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคมเพื่อสิทธิประโยชน์ทุกกรณี หน่วยงานที่บริหารจัดการระบบเงินสมทบจึงเป็นหน่วยงานภาษีแห่งสวีเดน Skatteverket (Swedish Tax Agency) เพียงหน่วยงานเดียว โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบสิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิตด้วยสาเหตุอันไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานคือหน่วยงานบำนาญแห่งสวีเดน Pensionsmyndigheten (Swedish Pensions Agency) หน่วยงานที่รับผิดชอบสิทธิประโยชน์กรณีค่าบริการทางการแพทย์คือสำนักตรวจสอบบริการสาธารณสุขและสังคม (The Health and Social Care Inspectorate) หน่วยงานที่รับผิดชอบสิทธิประโยชน์ประเภทอื่นทั้งหมดคือหน่วยงานการประกันสังคมแห่งสวีเดน forsakringskassan (Swedish Social Insurance Agency) โดยกระบวนการขอรับสิทธิประโยชน์และจ่ายเงินประโยชน์ทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของสภาพการครองท้องถิ่น ดังนั้น แม้นโยบายจากส่วนกลางจะมาจากหลายหน่วยงานตามแต่ละประเภทสิทธิประโยชน์ แต่หน่วยงานที่จัดทำระบบและให้บริการประชาชนและผู้ใช้แรงงาน มีเพียงหน่วยงานเดียวคือสภาพการครองท้องถิ่นเท่านั้น

---

<sup>112</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, pp. 306 - 312. Administrative Organization: Swedish Pensions Agency (<http://www.pensionsmyndigheten.se>) administers the old-age and survivor's programs. Self-employed persons and employers pay contributions along with income tax. Swedish Social Insurance Agency (<http://www.forsakringskassan.se>) administers and supervises the disability program. Regional and local social insurance bodies administer the disability program. Regional county councils pay the total cost of medical benefits.

มาตรฐานการจัดทำระบบ การให้บริการ และการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จึงใช้มาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าสาเหตุจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่<sup>113</sup>

#### (ง) สิทธิประโยชน์

ประเทศสวีเดนใช้ระบบสวัสดิการโดยรัฐเป็นพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ ความคุ้มครองจึงครอบคลุมประชาชนทุกคนทุกประเภทตามมาตรฐานเดียวกัน คือได้รับเงินประโยชน์ทดแทนมากน้อยตามสัดส่วนเงินได้และภาษีที่จ่ายให้แก่รัฐ โดยเฉพาะกรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ ที่คำนวณจากฐานเงินได้รายปี สิทธิประโยชน์กรณีค่าบริการทางการแพทย์และกรณีเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วยหรือสูญเสียสมรรถภาพการทำงานชั่วคราวนั้น มีเงื่อนไขและวิธีการคำนวณเหมือนกัน แต่สิทธิประโยชน์เพื่อเงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพถาวรหรือเสียชีวิตเมื่อเกิดจากสาเหตุที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำงาน มีเงื่อนไขและวิธีการคำนวณที่แตกต่างจากสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวเนื่องเนื่องกับการทำงาน

วิธีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทั้งที่เกิดเนื่องจากการทำงาน และไม่เนื่องจากการทำงานนั้นไม่แตกต่างกัน โดยวิธีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์กรณีค่าบริการทางการแพทย์นั้น ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้ารับการรักษาได้ที่ทันที และจ่ายเงินค่าบริการในอัตราที่กำหนด<sup>114</sup> ส่วนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทุกประเภทที่เหลือต้องกรอกข้อมูลในระบบเว็บเพจ

<sup>113</sup> Försäkringskassan, Brochures About Social Insurance [Om Socialförsäkringen], [Online] Accessed: 13 Oct 2016, Available from: [www.forsakringskassan.se/](http://www.forsakringskassan.se/).

<sup>114</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>. Workers' Medical Benefits: Benefits include free medical and dental care for children up to age 20, subsidies for basic and preventive dental care, a high-cost limit for prosthetic treatment, and free insulin. Cost sharing: The insured pays from 100 kronor to 350 kronor for each doctor's visit, up to 1,100 kronor in a 12-month period; up to 100 kronor a day (reduced for low-income earners) for inpatient treatment in a public hospital (including in a maternity ward). A percentage of transportation costs are reimbursed. The insured pays the full cost of medicine up to 1,100 kronor in a 12-month period; thereafter, the partial cost of medicine up to 2,200 kronor a year.

ของหน่วยงาน forsakringskassan โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างต้องแจ้งข้อมูลให้สอดคล้องต้องตรงกัน  
หน่วยงานจึงจะอนุมัติจ่ายเงินให้<sup>115</sup>

### 3.2.1.2 อิทธิพลของแนวคิดสังคมนิยม: ฝรั่งเศสกับระบบการประกันสังคม เพื่อผู้ใช้แรงงานโดยเฉพาะ

แนวคิดสังคมนิยมต่อต้านแนวคิดเสรีนิยม โดยสำนักความคิดสังคมนิยม  
เห็นว่าทำให้เสรีแก่เอกชนอย่างปราศจากการควบคุมเป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสังคม และควรแก้ไข  
โดยกระตุ้นประชาชนทุกคนให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ซึ่งสามารถทำได้  
ด้วยการให้รัฐวางกฎเกณฑ์ควบคุมเอกชนให้รัดกุมขึ้น เพื่อป้องกันการเอาเปรียบกันและ  
ลดการแข่งขันแล้วแทนที่ด้วยการร่วมมือ<sup>116</sup> ส่งผลให้กลุ่มประเทศที่ยึดถือแนวคิดสังคมนิยม  
มีแนวทางการดำเนินการโดยยึดผลประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อสร้างความเท่าเทียม  
ทางสังคม<sup>117</sup> ประเทศที่แสดงลักษณะเฉพาะของแนวคิดสังคมนิยมอย่างเด่นชัดอันสมควรนำมา  
เป็นตัวอย่างเป็นประเทศฝรั่งเศส เพราะเป็นประเทศที่รัฐยึดหลักความเป็นปึกแผ่นทางสังคม  
(La solidarité nationale) ในการจัดทำระบบการประกันสังคมเพื่อเฉลี่ยภาระสังคมอย่างเสมอภาค  
และตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวมคือการสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรม  
อันจะส่งผลให้นายจ้างและผู้ใช้แรงงานสามารถประสานประโยชน์ระหว่างกันได้อย่างสงบสุข<sup>118</sup>  
เห็นได้จากระบบการประกันสังคมของประเทศฝรั่งเศสแยกเป็นระบบเพื่อผู้ใช้แรงงานเท่านั้น  
คือไม่คุ้มครองไปถึงประชาชนทั่วไป โดยถือว่าผู้ใช้แรงงานรับความคุ้มครองจากรัฐในลักษณะ  
การประกันความเสี่ยง (L'assurance assise sur le risqué) ส่วนประชาชนทั่วไปรับความคุ้มครอง  
จากรัฐในลักษณะการช่วยเหลือเมื่อจำเป็น (L'assistance prend appui sur le besoin)<sup>119</sup>  
และแยกระบบสิทธิประโยชน์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (l'assurance

<sup>115</sup> Försäkringskassan, Brochures About Social Insurance [Om Socialförsäkringen], [Online] Accessed: 13 Oct 2016, Available from: [www.forsakringskassan.se/](http://www.forsakringskassan.se/).

<sup>116</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ถิ่นเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 58 - 86.

<sup>117</sup> Robert Walker, Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons, p. 16.

<sup>118</sup> Jean-Pierre Chauchard, Droit De La Securite Sociale, Fifth ed. (Paris: LGDJ, 2010), pp. 1 - 34.

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 32 - 34.



accidents du travail et maladies professionnelles) ออกจากระบบสิทธิประโยชน์กรณีอื่น<sup>120</sup> เนื่องจากต้องใช้ทักษะพิเศษในการระบุลักษณะเฉพาะของความเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน เพื่อให้รัฐสามารถเจรจาต่อรองกับกลุ่มนายจ้าง และควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้<sup>121</sup>

ทั้งนี้ รายละเอียดที่บ่งบอกลักษณะเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสในฐานะกลุ่มประเทศสังคมนิยม นั้น สามารถวิเคราะห์ได้จากขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม (ก) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม (ข) การบริหารจัดการ (ค) และสิทธิประโยชน์ (ง)

#### (ก) ขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคม

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ระบบการประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้จากในประเทศ แม้แต่กรณีที่นายจ้างตั้งกิจการอยู่นอกประเทศ โดยไม่มีการยกเว้นสำหรับสิทธิประโยชน์คุ้มครองความเสี่ยงภัยจากการทำงานเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากความคุ้มครองประเภทอื่น ผู้ใช้แรงงานที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วยขอบเขตการบังคับใช้ที่เหมือนกัน<sup>122</sup>

#### (ข) การจัดเก็บเงินเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคม

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้หน้าที่จัดเก็บเงินสมทบเพื่อการประกันสังคมทุกประเภทอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียว คือ Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (Social Security and Family Benefits Contributions Collections Unions: URSSAF) โดยมีลักษณะเป็นตัวแทนเพื่อการจัดเก็บเงินสมทบ (Joint collection agencies) และจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนโดยเฉพาะ และมีหน่วยงาน Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (French Social Security Central

<sup>120</sup> Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss), *The French Social Security System* [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.cleiss.fr/>.

<sup>121</sup> Jean-Pierre Chauchard, *Droit De La Sécurité Sociale*, pp. 425 - 502.

<sup>122</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016* [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, pp. 108 - 118.; Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), *La Tarification* [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.risquesprofessionnels.ameli.fr/missions/la-tarification.html>.

Agency: ACOSS) ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน URSSAF และบริหารจัดการเงินสมทบที่จัดเก็บมา ทั้งนี้ อัตราเงินสมทบสำหรับสิทธิประโยชน์เนื่องจากการทำงานของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีอัตราเงินสมทบ วิธีการคำนวณ และระยะเวลาการจ่ายที่แตกต่างจากอัตราเงินสมทบสำหรับสิทธิประโยชน์กรณีอื่น แต่วิธีการจัดเก็บใช้วิธีการเดียวกัน<sup>123</sup>

### (ค) การบริหารจัดการ

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้หน่วยงานเพียงหนึ่งเดียวรับผิดชอบจัดเก็บเงินสมทบและบริหารจัดการกองทุนการประกันสังคมทั้งระบบ โดยไม่แบ่งแยกกองทุนเงินทดแทนออกเป็นเอกเทศ และบริหารจัดการสิทธิประโยชน์เนื่องจากการทำงานโดยไม่แบ่งแยกจากระบบการประกันสังคมประเภทอื่น ซึ่งระบบการเข้าถึงสิทธิประโยชน์การประกันสังคมทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานหลักประกันผู้ใช้แรงงาน (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés: CNAMTS) ที่มีคณะกรรมการไตรภาคีเป็นผู้กำหนดนโยบาย และรัฐบาลคือกระทรวงกิจการทางสังคมและสุขภาพ (Ministère des Affaires sociales et de la Santé) กับกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง (Ministère des Finances et des Comptes publics) ทำหน้าที่กำกับดูแลและตรากฎหมาย โดยมีสำนักงานสาขาในประเทศ (Caisses Primaires d'Assurance Maladie: CPAM) 101 สาขา และสำนักงานนอกประเทศ (Caisses générales de sécurité sociale: CGSS) 4 สาขา<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF), Déclarer Et Payer [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <https://www.urssaf.fr/>; Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), Le Calcul Des Taux [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.ameli.fr/>; Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss), The French Social Security System [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.cleiss.fr/>.

<sup>124</sup> Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss), The French Social Security System [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.cleiss.fr/>.

## (ง) สิทธิประโยชน์

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เงื่อนไข วิธีการคำนวณ และวิธีการเข้าถึง สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน แตกต่างจากสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน อย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะป็นกรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต โดยเฉพาะกรณีค่าบริการทางการแพทย์ ซึ่งกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานผู้ใช้แรงงานที่ทำงานส่งเงินสมทบครบ 3 เดือนจะมีสิทธิตามระบบบริการทางการแพทย์ ถ้วนหน้า (Protection Universelle Maladie: PUMa) และเข้ารับบริการทางการแพทย์ตามสิทธิ ได้ทันที โดยมีข้อจำกัดว่าต้องรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลที่รัฐกำหนดให้เป็นหลัก จึงจะได้สิทธิประโยชน์ คือ จ่ายค่าบริการตามอัตราที่รัฐกำหนดซึ่งต่ำกว่าอัตราตามจริง แล้วเบิกคืน ได้บางส่วนอีกในภายหลัง ขณะที่การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่สาเหตุเกิดจากการทำงานลูกจ้างต้องแจ้ง แก่นายจ้างภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เกิดเหตุ จากนั้นนายจ้างต้องแจ้งแก่อนุญาตของรัฐบาลภายใน 48 ชั่วโมงและให้เอกสารเฉพาะเพื่อการใช้สิทธิ (Feuille d'accident) แก่ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้าง ยื่นเอกสารดังกล่าวแก่สถานพยาบาลจะมีผลให้ลูกจ้างไม่ต้องเสียค่าบริการทางการแพทย์ ดังนั้น แม้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการเข้าถึงสิทธิประโยชน์การประกันสังคมจะเป็นหน่วยงานเดียว รับผิดชอบทั้งระบบ แต่วิธีการปฏิบัติของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างสาเหตุ นั้น แยกออกจากกันเป็นเอกเทศ โดยเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่สาเหตุเกิดจากการทำงานต้องมีขั้นตอน การแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐก่อนและต้องใช้เอกสารเฉพาะ<sup>125</sup>

อย่างไรก็ตาม หากมองข้ามกระบวนการพิเศษก่อนใช้สิทธิที่มีไว้เพื่อแจ้ง ต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้ใช้แรงงานประสบความเสียหายเนื่องจากการทำงาน จะได้รับสิทธิประโยชน์ ความคุ้มครองโดยทันที เหมือนผู้ใช้แรงงานที่ประสบความเสียหายกรณีอื่น และได้รับการคุ้มครอง เต็มที่จากนายจ้าง ซึ่งเหนือกว่าสิทธิประโยชน์กรณีอื่น ดังนั้น ระบบสิทธิประโยชน์เพื่อคุ้มครอง ความเสียหายเนื่องจากการทำงานของประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะครอบคลุมโดยไม่มีข้อยกเว้น

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน; US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016* [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, pp. 108 - 118.

จึงกล่าวได้ว่า แม้ผู้ใช้แรงงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองที่แตกต่างกัน เมื่อสาเหตุแห่งความเสี่ยงภัยแตกต่างกัน แต่เป็นการเลือกปฏิบัติตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานเอง อีกทั้งผู้ใช้แรงงานยังได้รับความคุ้มครองที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

### 3.2.2 ระบบความมั่นคงทางสังคมโดยเอกชนเป็นหลักในประเทศสหรัฐอเมริกา

กลุ่มประเทศซึ่งยึดแนวคิดเสรีนิยมเป็นแนวทางหลัก มีลักษณะเฉพาะคือการจำกัดบทบาทและหน้าที่ของรัฐไว้น้อยกว่าเอกชน โดยกำหนดให้รัฐรับผิดชอบเฉพาะกิจการสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น การทูต การทหาร เป็นต้น หรือกิจการที่เอกชนทำเองได้ไม่ดีเท่ารัฐ เช่น การเมืองการปกครอง การบริหารระบบยุติธรรมและมนุษยธรรม เป็นต้น และมีแนวโน้มให้เสรีภาพเอกชนเพื่อให้เอกชนบริหารจัดการกันเอง จะได้เกิดความกระตือรือร้นในการแสวงหาความก้าวหน้าและการพัฒนา<sup>126</sup> กลุ่มประเทศดังกล่าวจึงมักให้ความสำคัญแก่ประชาชนเพียงเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นสวัสดิการขั้นต่ำตามหลักการกระจายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net)<sup>127</sup> และให้เอกชนมีอิสรภาพในการบริหารจัดการระบบป้องกันความเสี่ยงภัยของตนเอง<sup>128</sup>

ประเทศที่แสดงลักษณะเฉพาะของแนวคิดเสรีนิยมอย่างเด่นชัดอันสมควรยกเป็นตัวอย่าง คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นประเทศที่มีลักษณะพิเศษอยู่ที่โครงสร้างการปกครองระบบสหพันธรัฐ ในประเทศเดียวจึงมีความหลากหลายของกฎหมายโดยแตกต่างกันไปตามแต่ละเขตการปกครองที่เรียกว่ามลรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญแก่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชน อันทำให้เกิดระบบความมั่นคงทางสังคมที่มีหลายรูปแบบตามการตัดสินใจของประชาชนในแต่ละรัฐ (3.2.2.1) และเป็นประเทศ เน้นการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ระหว่างผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง มากกว่าการใช้อำนาจรัฐบังคับ (3.2.2.2)

<sup>126</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, หน้า 20 - 57, 87 - 125.

<sup>127</sup> ตามธรรม จินากุล และคณะ, โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550), หน้า 16 - 17; บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, สู่เส้นทางปฏิรูปกฎหมายประกันสังคม, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์, 2549), หน้า 7 - 9.

<sup>128</sup> Robert Walker, Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons, p. 15.

### 3.2.2.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยม: สหรัฐอเมริกากับระบบการประกันสังคมที่มี

#### ความหลากหลาย

โครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) หรือรัฐรวม อันหมายถึงประเทศที่มาจากความร่วมมือของรัฐเดี่ยวหลายรัฐ โดยรัฐเดี่ยวซึ่งเรียกว่า มลรัฐ (State) นั้น มีอำนาจการปกครองเป็นของตนเอง ทั้งด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ โดยรับผิดชอบกิจการภายในของตนเองแยกเป็นเอกเทศจากมลรัฐอื่น และมีโครงสร้างการปกครองครอบเหนือมลรัฐทั้งหลายนั้น เรียกว่า รัฐบาลกลาง (Federal State) ซึ่งรับผิดชอบกิจการส่วนรวมของทุกรัฐ แต่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลกลางเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เช่น ภาษี การทหาร การทูต เป็นต้น<sup>129</sup> ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีระบบกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา แม้แต่ระบบการประกันสังคมเองก็เช่นกัน โดยมีระบบพื้นฐานที่บังคับใช้ทั่วประเทศซึ่งอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง (ก) และมีระบบเฉพาะที่ใช้บังคับในแต่ละมลรัฐซึ่งอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น (ข)

#### (ก) ระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งหน่วยงานอิสระ คือ Social Security Administration (SSA) เพื่อรับผิดชอบระบบการประกันสังคมขั้นพื้นฐาน โดยสร้างเป็นระบบสวัสดิการขั้นต่ำตามหลักการโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net) คือ เป็นระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) ที่ใช้ระบบภาษีเงินได้จัดเก็บเงินจากผู้มีเงินได้ทุกคนในประเทศ เพื่อสร้างหลักประกันของผู้ชราภาพ ผู้รับการอุปการะ และผู้ทุพพลภาพ (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI) สิทธิประโยชน์ ความคุ้มครองของระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลกลางนั้น ให้เฉพาะแก่ประชาชนผู้ถือสัญชาติสหรัฐอเมริกาและผู้พำนักอาศัยในประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือมีสภาพร่างกายบกพร่อง

<sup>129</sup> The U.S. National Archives and Records Administration, The Constitution of the United States: A Transcription [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.archives.gov/>; Article. I. Section. 8 - 10.

หรือเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากผู้มีสิทธิ หรือถือเป็นผู้ยากไร้<sup>130</sup> ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่จึงไม่มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองกรณีที่สาเหตุไม่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำงานตามระบบการประกันสังคม โดยรัฐบาลกลาง

ระบบสิทธิประโยชน์เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานที่สาเหตุเกี่ยวข้องเนื่องกับการทำงานนั้น รัฐบาลกลางได้แยกออกจากระบบการประกันสังคมอื่น โดยลูกจ้างของรัฐและลูกจ้างในกิจการบางประเภท (กิจการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น คนงานเหมืองถ่านหิน เป็นต้น) จะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Act: OSHA) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานแห่งรัฐบาลกลาง (the United States Department of Labor: DOL) ผู้ใช้อำนาจผ่านสำนักงานเงินทดแทนลูกจ้าง (Office of Workers' Compensation Programs: OWCP)<sup>131</sup> ลูกจ้างส่วนที่เหลือจะได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองจากนายจ้างโดยตรง ตามเงื่อนไขที่แต่ละมลรัฐกำหนดในกฎหมาย ซึ่งแต่ละที่มีรายละเอียดไม่เหมือนกัน (ยกเว้นลูกจ้างผู้ทำงานบ้าน ลูกจ้างของกิจการเกษตรกรรม ลูกจ้างของกิจการขนาดเล็กบางประเภท ลูกจ้างชั่วคราว และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ)<sup>132</sup> ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิตามระบบสิทธิประโยชน์เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานบางกรณี อาจมีสิทธิพร้อมกันได้ทั้งสองระบบ<sup>133</sup>

<sup>130</sup> US Social Security Administration (USSA), Fast Facts & Figures About Social Security [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: [https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast\\_facts/index.html](https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/index.html); US Social Security Administration (USSA), Understanding the Benefits [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10024.pdf>; US Social Security Administration (USSA), Medicare [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10043.pdf>; US Social Security Administration (USSA), What You Need to Know When You Get Supplemental Security Income (Ssi) [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-11011.pdf>.

<sup>131</sup> U.S. Department of Labor, Office of Workers' Compensation Programs (Owcp) [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.dol.gov/owcp/owcpabot.htm>.

<sup>132</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2014 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, p. 216.

<sup>133</sup> US Social Security Administration (USSA), How Workers' Compensation and Other Disability Payments May Affect Your Benefits [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10018.pdf>.

จากข้อมูลที่กำลังกล่าวมาจึงสรุปได้ว่า สิทธิประโยชน์ตามระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลกลางนั้น ไม่ว่าจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และต้องแสวงหาความคุ้มครองจากรัฐบาลท้องถิ่นของมลรัฐ นายจ้างหรือลงทุนเอง

(ข) ระบบการประกันสังคมโดยรัฐบาลท้องถิ่น

การจัดทำระบบการประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นแม้มีกฎหมายของรัฐบาลกลาง ได้แก่ Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA) และ Health Care and Education Reconciliation Act (HCERA) หรือที่เรียกกันรวมกันว่า Affordable Care Act เป็นกฎหมายกำหนดให้จัดทำระบบประกันสุขภาพสำหรับประชาชนทั่วไปโดยมุ่งหมายคุ้มครองกลุ่มประชาชนซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองจากระบบการประกันสังคมของรัฐบาลกลาง<sup>134</sup> แต่กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้แต่ละมลรัฐสามารถเลือกว่าจะรับกฎหมายนี้ไปใช้หรือไม่ อย่างไรก็ได้<sup>135</sup> ระบบประกันสุขภาพพื้นฐานของประชาชนทั่วไปจึงไม่มีผลครอบคลุมทั้งประเทศ และมลรัฐที่รับกฎหมายนี้ไปบังคับใช้แต่ละมลรัฐก็มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่แตกต่างกัน<sup>136</sup>

ดังนั้น ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจึงต้องแสวงหาความคุ้มครองด้วยตนเอง ในขณะที่ระบบสิทธิประโยชน์เพื่อความเสี่ยงภัยของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน อันนอกเหนือจากขอบเขตความคุ้มครองของรัฐบาลกลางนั้น แม้มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองครบทุกรัฐ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกบังคับใช้โดยมลรัฐเอง ขอบเขตการบังคับใช้ การจัดเก็บเงิน การบริหารจัดการ และสิทธิประโยชน์จึงต่างกันไปตามแต่รัฐบาลท้องถิ่นของมลรัฐจะกำหนด อย่างไรก็ตาม ทุกมลรัฐมีลักษณะที่เหมือนกัน 2 ประการคือ การกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินลงทุนกับเงินประโยชน์ทดแทนทั้งหมด และให้

<sup>134</sup> นิพัทธ์ พิรเวช ถาวร สกฤตพาณิชย์ และคณะ, รูปแบบการบริหารจัดการโรงพยาบาลเพื่อผู้ประกันตน (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2557), หน้า 35 - 46.

<sup>135</sup> The Centers for Medicare & Medicaid Services (CMCS), Affordable Care Act [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.medicare.gov/affordablecareact/index.html>.

<sup>136</sup> The Centers for Medicare & Medicaid Services (CMCS), Program History [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.medicare.gov/about-us/program-history/index.html>.

สิทธิประโยชน์กรณีค่ารักษาพยาบาลตลอดจนกว่าจะสิ้นสุดการรักษา ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีการขาดรายได้เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และทุพพลภาพ หรือกรณีค่าทำศพและเงินสงเคราะห์การตายนั้น ทukumลรัฐจ่ายให้แต่จำนวนไม่เท่ากัน<sup>137</sup>

### 3.2.2.2 กระบวนการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) กับความเข้มแข็งของระบบประกันสังคม

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้รัฐมีหน้าที่สร้างโอกาส ให้ผู้ใช้แรงงานสามารถแสวงหาสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้อย่างเสรี โดยสนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เท่าเทียมกับนายจ้าง กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มผู้ใช้แรงงานเพื่อการเจรจาต่อรอง คือ กฎหมายว่าด้วยแรงงานกิจการคมนาคม (Railway Labor Act) มีผลเมื่อปี ค.ศ. 1926 และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (National Labor Relations Act: NLRA) มีผลเมื่อปี ค.ศ. 1935 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับวางรากฐานของสิทธิในการชุมนุมรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรอง ซึ่งในเวลาต่อมาได้ส่งผลให้สิทธิดังกล่าว พัฒนาเป็นนโยบายพื้นฐานของประเทศ และเป็นสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล<sup>138</sup> ทำให้ผู้ใช้แรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถรวมกลุ่มกันเป็นนิติบุคคลรูปแบบสหภาพหรือสหพันธ์ (Unions) ได้อย่างเข้มแข็ง โดยทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับกลุ่มนายจ้างและนักรการเมืองเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งในขั้นตอนนิติบัญญัติ ขั้นตอนการบังคับนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และขั้นตอนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง

นอกจากนี้ สหภาพหรือสหพันธ์ของผู้ใช้แรงงานยังสร้างระบบความคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมแก่สมาชิก ด้วยการจัดเก็บเงินจากผู้ใช้แรงงานที่ประสงค์เป็นสมาชิก เพื่อจัดตั้งกองทุนให้สิทธิประโยชน์ตามหลักการประกันสังคม รวมไปถึงการให้เงินทุนและความรู้ เพื่อสนับสนุน

<sup>137</sup> US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2014* [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>, pp. 216 - 217.

<sup>138</sup> American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), *Collective Bargaining Fact Sheet*, 2016 [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <http://www.aflcio.org/Learn-About-Unions/Collective-Bargaining/Collective-Bargaining-Fact-Sheet>.



การเจรจาต่อรองและการเรียกร้องทางกฎหมายระหว่างสมาชิกและนายจ้างของสมาชิก<sup>139</sup> โดยเฉพาะระบบการเข้าถึงสิทธิประโยชน์เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานซึ่งกฎหมายของมลรัฐส่วนใหญ่กำหนดจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนที่ผู้ใช้แรงงานต้องได้รับและบังคับให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว โดยต้องทำสัญญาประกันกับผู้รับประกันเอกชนหรือเข้าร่วมกองทุนของรัฐ (มี 3 มลรัฐที่กำหนดให้ผู้ใช้แรงงานจ่ายเงินเองด้วย)<sup>140</sup> หากนายจ้างหรือผู้ใช้แรงงานไม่ประสงค์จะใช้ระบบการประกันสังคมตามที่มลรัฐกำหนด หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับนั้น จะต้องใช้สิทธิภายใต้เงื่อนไขพิเศษของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employer Liability) โดยร้องต่อศาลหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยตามที่แต่ละมลรัฐกำหนด<sup>141</sup>

การรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกามีมากมายหลายกลุ่มประเภท เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสถานที่ทำงาน เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้ใช้แรงงานมีตัวเลือกที่หลากหลายและสามารถเลือกระบบการประกันสังคมแบบที่ตนเองต้องการได้ตามใจชอบ ทั้งนี้ การดำเนินการของสหภาพสหพันธ์ผู้ใช้แรงงานต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย Labor-Management Reporting and Disclosure Act (LMRDA) โดยมี The Office of Labor-Management Standards (OLMS) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการจัดตั้งและการบริหารจัดการของนิติบุคคลสหภาพสหพันธ์ผู้ใช้แรงงาน<sup>142</sup>

<sup>139</sup> WageIndicator Foundation, Labor Unions [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <http://www.paywizard.org/main/labor-law/labor-unions>.

<sup>140</sup> US Social Security Administration (USSA), Social Security Programs in the United States [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/index.html>.

<sup>141</sup> Marjorie L. Baldwin and Christopher F. McLaren, Workers' Compensation: Benefits, Coverage, and Costs [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <https://www.nasi.org/research/2016/workers-compensation-benefits-coverage-costs>.

<sup>142</sup> Office of Labor-Management Standards (OLMS), Union Resources [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: [https://www.dol.gov/olms/union\\_info.htm](https://www.dol.gov/olms/union_info.htm).

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานสากลในการจัดทำารประกันสังคมขององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทเป็นองค์กรชั้นนำในด้านการประกันสังคม ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสมาคมการประกันสังคมระหว่างประเทศ สรุปได้ว่า ปัจจุบันทั้งสององค์การต่างยึดการขยายขอบเขตการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมให้ทั่วถึง (Social Security for All) เป็นเป้าหมายเพื่อสร้างมาตรฐานความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floors) ในฐานะโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net) ที่คุ้มครองทุกคนอย่างเสมอภาค สอดคล้องกับหลักการไม่ทิ้งผู้ใดไว้เบื้องหลัง (No one will be left behind) ซึ่งปรากฏในแผนปฏิบัติการปี ค.ศ. 2030 ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการประกันสังคมในแต่ละประเทศ อันมีความแตกต่างกัน เนื่องจากอิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่ประเทศนั้นยึดถือ โดยยกกรณีศึกษาเป็นประเทศที่แสดงถึงลักษณะของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่ตนยึดถืออย่างเด่นชัด ได้แก่ ประเทศสวีเดนเป็นตัวอย่างของกลุ่มประเทศที่ยึดถือแนวคิดรัฐสวัสดิการ ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของกลุ่มประเทศที่ยึดถือแนวคิดสังคมนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของกลุ่มประเทศที่ยึดถือแนวคิดเสรีนิยม ทำให้เห็นได้ชัดว่า ทุกประเทศต่างยึดถือหลักการสากลว่าด้วยการให้คุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมอย่างเสมอภาคเป็นเป้าหมายในการพัฒนาระบบการประกันสังคมของตน เพียงแต่วิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันตามเอกลักษณ์ของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศนั้น

ดังนั้น การพัฒนาระบบการประกันสังคมไทยเพื่อให้ประชาชนในประเทศสามารถเข้าถึงระบบการประกันสังคมได้อย่างเสมอภาคตามมาตรฐานสากล ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำในปัจจุบันนี้ เพื่อให้ประเทศไทยไม่ถูกมองว่าเป็นประเทศล้าหลัง และเป็นที่ยอมรับของสังคมโลก โดยต้องพิจารณาลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของระบบการประกันสังคมไทยให้อ่องแท้ เพื่อวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาของการจัดทำระบบการประกันสังคมไทย:

#### ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์

สภาพที่แท้จริงของความเสียหายทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าจะสาเหตุเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ก็ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานเท่ากัน การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคงตามวัตถุประสงค์ของการประกันสังคม ดังที่ปรากฏเป็นมาตรฐานสากลนั้น จึงต้องคุ้มครองให้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้อย่างเสมอภาค โดยไม่นำสาเหตุแห่งความเสียหายทางสังคมมาเป็นอุปสรรคขัดขวาง ทว่ากฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมของประเทศไทยแยกบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากการทำงานไปเป็นกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ทำให้ระบบการประกันสังคมเพื่อคุ้มครองความเสียหายทางสังคมที่เกิดจากการทำงานนั้น แยกเป็นเอกเทศออกจากระบบการประกันสังคมประเภทอื่น และกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองของทั้งสองระบบ

สาเหตุที่ระบบการประกันสังคมของประเทศไทยถูกแยกออกจากกันเป็นสองระบบ ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ก็เนื่องจากความอ่อนไหวทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงริเริ่มระบบการประกันสังคมในประเทศ ทำให้คนในรุ่นต่อมาเข้าใจผิดว่าระบบการคุ้มครองความเสียหายเนื่องจากการทำงานนั้น ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม และบังคับใช้กฎหมายเป็นเอกเทศออกจากกัน (4.1) ทำให้ระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองถูกแบ่งแยกออกจากกัน ส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานบางส่วนนั้น เมื่อประสบความเสียหายจากสาเหตุที่แตกต่างจากผู้ใช้งานส่วนใหญ่ แม้สภาพความเสียหายเหมือนกัน กลับไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้โดยสะดวกเหมือนผู้อื่น หรือได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกัน เท่ากับว่าระบบการประกันสังคมของประเทศไทยมีข้อบกพร่องจากการแยกระบบนั้น อันเป็นเหตุให้ผู้ใช้แรงงานยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้ครบถ้วนทุกคนโดยเสมอภาค (4.2)

#### 4.1 ที่มาของการแยกระบบการประกันสังคมไทยเป็นสองระบบ

ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบเงินทดแทนเมื่อปี พ.ศ. 2517 แต่กลับเริ่มใช้ระบบการประกันสังคมประเภทอื่นได้ในอีก 7 ปีถัดมาเมื่อปี พ.ศ. 2534 และทยอยเพิ่มประเภทสิทธิประโยชน์จนครบทั้ง 7 กรณีได้ในอีก 12 ปีถัดมาเมื่อปี พ.ศ. 2546 ทั้งที่การนำเสนอแนวคิดการประกันสังคมเพื่อปรับใช้ในประเทศไทย นับตั้งแต่การนำเสนอครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 โดย ดร. ปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม เรื่อยมาจนถึงคณะกรรมการสุดท้ายซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมาย จนปรากฏเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ในปี พ.ศ. 2533 นั้น ล้วนเสนอระบบการประกันสังคมที่ครบถ้วนทั้ง 7 กรณี โดยมีได้แยกระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองเพื่อความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานออกเป็นระบบเอกเทศ แต่เนื่องจากอุปสรรคความอ่อนไหวทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว (4.1.1) และความเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมที่คลาดเคลื่อน (4.1.2) ทำให้ระบบเงินทดแทนของไทยต้องแยกออกจากระบบการประกันสังคม โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จำเป็นต้องแยกออกจากกัน เป็นผลให้ระบบเงินทดแทนและระบบการประกันสังคมประเภทอื่นไม่เชื่อมโยงประสานกัน และการตรากฎหมายที่ต้องแยกฉบับทำให้กำหนดเงื่อนไขกฎเกณฑ์ต่างกันและตีความปรับใช้ไม่สอดคล้องกัน อันถือเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน

##### 4.1.1 ความอ่อนไหวทางการเมืองในช่วงริเริ่มระบบการประกันสังคมในประเทศไทย

เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยที่อ่อนแอ เป็นอุปสรรคต่อการออกกฎหมายการประกันสังคมเพื่อจัดทำระบบการประกันสังคมให้สมบูรณ์พร้อม เพราะนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันนั้น เกิดการเปลี่ยนผ่านของอำนาจการปกครองอยู่ตลอดเวลาทั้งด้วยการปฏิวัติรัฐประหารและการล้มรัฐบาลผ่านกลไกตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการกลั่นกรองซ้ำซ้อนหลายครั้งเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติมาจากความคิดเห็นทางการเมืองต่างขั้วอำนาจ โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นผลให้กฎหมายการประกันสังคมถูกแยกออกจากกันเป็นสองระบบโดยขาดความเชื่อมโยงกัน และทำให้การจัดทำระบบการประกันสังคมประเภทอื่นล่าช้ากว่าระบบเงินทดแทนนานนับ 7 ปี ซึ่งมีผลต่อความเข้าใจผิด

เกี่ยวกับระบบเงินทดแทนในเวลาต่อมา (4.1.1.1) ยิ่งไปกว่านั้น เป็นที่สังเกตได้ว่าความพยายามผลักดันกฎหมายการประกันสังคมนั้น เริ่มมีกระแสการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเด่นชัดหลังช่วงปี พ.ศ. 2528 ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง และประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ผิดกับยุคสมัยก่อนหน้านั้นที่รัฐบาลมาจากการรัฐประหารและการปฏิวัติ ซึ่งประชาชนกังขากับความชอบธรรมของรัฐบาล อันมีส่วนทำให้ประชาชนและรัฐบาลมีทัศนคติเชิงลบต่อกันฝ่าย จึงเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เลวร้ายระหว่างประชาชนและรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการต่อต้านจนต้องแยกจัดทำเฉพาะระบบเงินทดแทนก่อน ส่งผลให้การจัดทำระบบการประกันสังคมในประเทศไทยล่าช้าและไม่สมบูรณ์ (4.1.1.2)

#### 4.1.1.1 การขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย

แนวคิดการคุ้มครองความเสี่ยงทางสังคมด้วยการประกันสังคมเริ่มต้นขึ้นในประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อ ดร.ปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ประกาศเค้าโครงการเศรษฐกิจอันรู้จักกันในชื่อ “สมุดปกเหลือง” เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2476 เพื่อเสนอเป็นนโยบายการปกครองประเทศต่อรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยนำเสนอแนวคิดสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร เค้าโครงการเศรษฐกิจนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามปรับใช้แนวคิดการประกันสังคมในประเทศไทย ทว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวถูกต่อต้านอย่างรุนแรงว่าโน้มเอียงไปในทางลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้การปรับใช้ถูกล้มเลิกไป<sup>143</sup>

<sup>143</sup> ปรีดี พนมยงค์, เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม, นาดยา กัลโยธิน (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2552), หน้า 27 - 31.

จากนั้น รัฐบาลไทยได้พยายามอีกหลายครั้งที่จะเริ่มจัดทำ การประกันสังคม แต่ไม่ประสบความสำเร็จ นับแต่ความพยายามในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเตรียมการ ถึงขั้นออกกฎหมายแล้ว โดยตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายการประกันสังคมฉบับแรกเสร็จสมบูรณ์ แต่ก่อนบังคับใช้กลับประสบปัญหาเนื่องจาก ประชาชนต่อต้านอย่างรุนแรง เป็นผลให้รัฐบาลตัดสินใจชะลอการบังคับใช้อย่างไม่มีกำหนด จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำการรัฐประหารสำเร็จ อันเป็นผลให้ความพยายามจัดทำ การประกันสังคมในประเทศไทยประสบความสำเร็จล้มเหลวอีกครั้งหนึ่ง<sup>144</sup>

หลังการรัฐประหาร จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2501 ให้ยุบกรมประกันสังคม และมีดำริให้ ยกเลิกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่ ดร.ปกรณ อังคุสิงห์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในขณะนั้น และดร.มาลัย หุวะนันทน์ ได้เสนอคัดค้านไว้ เป็นผลให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จึงคงสภาพเป็นกฎหมาย และคงเหลือกรมประกันสังคมไว้เป็นหน่วยงานระดับกอง โดยโอนงานกองวิชาการของกรมประกันสังคม ไปสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย และเปลี่ยนชื่อเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคม ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและเตรียมการจัดทำระบบ การประกันสังคมต่อไปในอนาคต<sup>145</sup> ซึ่งก็ได้ผลักดันให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เป็นผลสำเร็จ โดยคณะกรรมการนี้ได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติฉบับใหม่เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 และเข้าสู่กระบวนการ ศึกษาวิจัยโดยสภาวิจัยแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยสภาวิจัยแห่งชาติได้ทำรายงานเสนอว่า เห็นควรดใช้บังคับระบบการประกันสังคมไว้ก่อน เพราะประชาชนที่ยากจน และนายจ้างจะได้รับความเดือดร้อนจากหน้าที่การจ่ายเงินสมทบ จะไปเพิ่มต้นทุนการผลิตทำให้สินค้าราคาสูงขึ้น

<sup>144</sup> สำนักงานประกันสังคม, การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2556), หน้า 25 - 26.

<sup>145</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 27.

แต่ถ้ารัฐบาลเห็นควรให้ใช้ระบบการประกันสังคมก็เห็นควรเริ่มด้วยการทดลองใช้วิธีสมัครใจ ซึ่งทำที่สุดเมื่อรัฐบาลพิจารณาแล้วได้มีมติให้ใช้ระบบการประกันสังคมไว้ก่อน<sup>146</sup>

อนึ่ง แม้รัฐบาลจะตัดสินใจหยุดความพยายามจัดทำกรประกันสังคมไว้ชั่วคราวและนักวิชาการก็ยังคงพยายามผลักดันระบบการประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยช่วงปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องระบบการประกันสังคมอีกครั้ง เป็นผลให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเพื่อพิจารณาแก้ไขกฎหมาย แต่ยังไม่แล้วเสร็จก็มีการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติ นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้กระทำการยึดอำนาจตัวเอง และมีผลให้คณะปฏิวัติมีอำนาจออกกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนกลั่นกรองของสภาผู้แทนราษฎร ประจวบกับขณะนั้นกำลังเตรียมร่างเพื่อใช้แทนกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ถูกยกเลิก (พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499) อีกทั้งมีการผลักดันจาก ศ.นิคม จันทรวิทุร ผู้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองความมั่นคงทางสังคม และดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2516 หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจึงได้เสนอให้นำเฉพาะระบบกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีกระแสต่อต้านน้อยกว่าระบบการประกันสังคมประเภทอื่น เข้ามาบรรจุไว้ในกฎหมายแรงงานฉบับที่ 2 ในที่สุดจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 15 เมษายน 2516 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 แนวคิดการประกันสังคมจึงถือว่าเริ่มต้นบังคับใช้จริงในประเทศไทยนับแต่นั้น ส่วนการประกันสังคมประเภทอื่นนั้นหยุดชะงักที่ขั้นตอนการศึกษาวิจัยและแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายเรื่อยมา<sup>147</sup>

อย่างไรก็ดี ความพยายามผลักดันระบบการประกันสังคมให้เกิดขึ้นสมบูรณ์ ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อปี พ.ศ. 2518 ศ.นิคม จันทรวิทุรได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ จึงร่วมมือกับ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ ขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประสบ

<sup>146</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 24.

<sup>147</sup> สำนักงานประกันสังคม, การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ, หน้า 30 - 31.

ความสำเร็จได้รับมติเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ โดยเพิ่มหมวดที่ 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 5 เรื่องหลักประกันของผู้ใช้แรงงาน มีใจความว่า “รัฐพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้าง มีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงานและมีหลักประกัน เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยและชราภาพ”<sup>148</sup> ต่อมา ในปี พ.ศ. 2518 ปีเดียวกันนั้น กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องระบบ การประกันสังคมอีกเป็นครั้งที่ 2 เป็นผลให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการนี้มีผลงานผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคม ประเภทอื่น ๆ โดยจัดการสัมมนาไตรภาคีขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2520 และเดือนเมษายน พ.ศ. 2525 จากนั้นได้เสนอผลสรุปการสัมมนาพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อรัฐบาลด้วย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐบาลในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับหลักการ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523 และแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับเวลาที่ผ่านมาถึง 6 ปี แต่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และโครงสร้างของส่วนราชการได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ควรขยายขอบเขตงานของกองทุน เงินทดแทนออกไปให้ทั่วถึงทุกจังหวัดเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยและมีนโยบายให้ดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2528<sup>149</sup>

จนเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้ยอมรับและผลักดัน ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นวาระพิเศษ และรัฐสภามีมติเอกฉันท์เห็นชอบ หลักการ พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณากฎหมายและแปรญัตติให้แล้วเสร็จ ภายใน 15 วัน โดยมีนายประสพ บุษราคัมเป็นประธาน มี ศ.นิคม จันทรวิฑูร และนายเจริญ เชาวน์ประยูรเป็นรองประธาน ซึ่งหลังจากนั้นร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการแก้ไขหลายครั้ง แต่ท้ายที่สุดผลการพิจารณาของวุฒิสภายังเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อบกพร่องอีกหลายประการ จึงมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2533

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 31.

<sup>149</sup> วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 24 - 25.



โดยมีกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักที่เตรียมการวางระบบขั้นตอนปฏิบัติ บังคับใช้คู่ขนานไปด้วย ทั้งด้านการออกกฎหมายลูกและการบริหารจัดการทรัพยากร<sup>150</sup>

ในที่สุดเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติอีก 3 ฉบับเพื่อโอนกรมประชาสงเคราะห์และกรมแรงงาน ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคม โดยผ่านการพิจารณาขั้นสุดท้ายของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 และได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2533 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเริ่มทยอยบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 จนระบบการประกันสังคมของประเทศไทย ครอบคลุมครบทั้ง 7 กรณีตามมาตรฐานสากล (การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การตาย การทุพพลภาพ การชราภาพ การสงเคราะห์บุตร และการว่างงาน) ในปี พ.ศ. 2546<sup>151</sup> ทั้งนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้ ระบบเงินทดแทนมีการกำหนดความคุ้มครองอยู่แล้วในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ทำให้ในภายหลังกฎหมายดังกล่าวได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แยกจากพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จนถึงปัจจุบัน<sup>152</sup>

#### 4.1.1.2 ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประชาชนและรัฐบาล

เป็นที่สังเกตได้ว่า ความพยายามผลักดันและระบบการประกันสังคมของข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และแกนนำผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะ ศ.นิคม จันทรวิทุร ผู้ริเริ่มสร้างกระแสความเคลื่อนไหวตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2516 นั้น ต้องรอนานกว่า 10 ปีจนหลังช่วงปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นไปแล้ว จึงได้เริ่มมีผลตอบสนองในเชิงบวกจากประชาชนและรัฐบาล ซึ่งในสมัยนั้นเป็นสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวสถานการณ์ทางการเมือง

<sup>150</sup> สำนักงานประกันสังคม, การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ, หน้า 34 - 37.

<sup>151</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 22 - 26.

<sup>152</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 233 - 234.

มีความมั่นคง เนื่องจากรัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง อีกทั้งรัฐบาลเองก็ให้สิทธิเสรีภาพและพื้นที่สาธารณะแก่ประชาชนมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ อันถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สังคมส่วนใหญ่ยอมรับแนวคิดการประกันสังคม และพยายามศึกษาทำความเข้าใจระบบการประกันสังคมมากขึ้น ผิดกับยุคสมัยก่อนหน้านั้นที่รัฐบาลมาจากการรัฐประหารและการปฏิวัติเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้ประชาชนกังขากับความชอบธรรมของรัฐบาล เป็นที่มาของกระแสต่อต้านด้วยอคติหรือความเห็นต่างทางการเมือง อันมีส่วนทำให้ประชาชนไม่รับฟังคำอธิบายจากฝ่ายภาครัฐ โดยในทางกลับกันก็ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มจำกัดโอกาสแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประชาชนและรัฐบาลนั้นมีสภาพที่เลวร้าย อันถือเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างความแตกแยกและกระแสต่อต้านจนต้องแยกจัดทำเฉพาะระบบเงินทดแทนก่อน เป็นผลให้การจัดทำระบบการประกันสังคมในประเทศไทยล่าช้ากว่าที่ควรและไม่สมบูรณ์<sup>153</sup>

กระแสการต่อต้านระบบการประกันสังคมโดยภาคประชาสังคมนั้น นอกจากเป็นผลของการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองแล้ว ยังเป็นผลเนื่องจากกระแสความหวาดระแวงลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วย โดยเริ่มขึ้นนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2476 ซึ่งมีการต่อต้านแนวคิดของ ดร.ปรีดี พนมยงค์<sup>154</sup> จากนั้นในปี พ.ศ. 2499 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลุ่มประชาชนได้เดินขบวนต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างหนัก ก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นยับยั้งการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว แม้สมาชิกพรรครัฐบาลเสียงข้างมากจะพยายามรื้อฟื้นขึ้นมาใช้ใหม่เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2499 และมีการผลักดันให้กรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นพร้อมกฎหมายนั้นได้ดำเนินการต่อ ทั้งเรียกบรรจู้ข้าราชการจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวสวีเดน (Mr. Kurt Mauritzon) เป็นที่ปรึกษา ส่งจ้างพิมพ์แสดมภ์ประกันสังคม และขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงนำเสนอมาตรการ

<sup>153</sup> นภาพร อดิวนิชยพงศ์ และคนอื่น ๆ, เส้นทางสู่สู่ประกันสังคม, ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์ และ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2551), หน้า 113 - 114.

<sup>154</sup> ปรีดี พนมยงค์, เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม, หน้า 27 - 31.

ลดอัตราเงินสมทบ ทว่า กลุ่มประชาชนยังคงเดินขบวนต่อต้านโจมตีรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีสมาชิกพรรครัฐบาลบางส่วนเริ่มคัดค้านด้วย ท้ายที่สุดจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงสั่งระงับการบังคับใช้อย่างไม่มีกำหนด เป็นผลให้พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรกของประเทศไทยไม่เคยมีผลบังคับใช้อีกเลย<sup>155</sup>

หลังจากนั้นแม้ภาครัฐจะตระหนักถึงกระแสการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชน และประสบปัญหาการเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐทำให้ร่างกฎหมายตกก่อนพิจารณาเสร็จสิ้นอยู่เรื่อยมา แต่ข้าราชการ นักวิชาการ นักการเมือง และแกนนำลูกจ้างนายจ้าง ได้ดำเนินการจัดทำระบบการประกันสังคมอย่างไม่หยุดยั้ง เห็นได้จากในปี พ.ศ. 2528 แม้รัฐบาลจะชะลอการจัดทำระบบการประกันสังคมประเภทอื่น เนื่องจากรอการขยายระบบเงินทดแทนให้เสร็จสิ้นก่อน ศ. ดร.นิคม จันทรวิทุร ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ยังคงพยายามเสนอความเห็นกระตุ้นรัฐบาลต่อไป โดยได้ทำหนังสือแนะนำเรียนนายพิชัย รัตตกุล และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รองนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงงานกองทุนเงินทดแทน ให้ขยายความคุ้มครองไปให้ถึงการเจ็บป่วยนอกงาน\* เป็นผลให้เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2528 กองทุนสุขภาพในกองทุนเงินทดแทนได้บรรจุเข้าในวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก\*\* ซึ่งแม้ความพยายามดังกล่าวจะยังไม่เกิดผลอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีผลสร้างความตื่นตัวในสังคมมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมถึง 3 ฉบับจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติฉบับหนึ่ง จากนางสุพัตรา มาศดิตถ์ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ฉบับหนึ่ง และนายเจริญ เชาว์ประยูร สมาชิกพรรคกิจสังคมอีกฉบับหนึ่ง หรือการจัดสัมมนาอภิปรายของสมาคมมูลนิธิต่าง ๆ อาทิ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>155</sup> สำนักงานประกันสังคม, การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ, หน้า 25 - 26.

\* ศ.ดร.นิคม จันทรวิทุร ได้มีคำตอบกลับการขอความเห็นจาก ดร.อมร รักษาสัตย์ ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2527 ระบุว่า “ควรให้มีการจัดตั้งกองทุนสุขภาพ (เจ็บป่วยนอกงาน) ในงานกองทุนเงินทดแทน และควรโอนงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน และกองทุนความมั่นคงทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ มารวมเข้าไว้ด้วยกัน แล้วยกขึ้นเป็นสำนักงานมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและให้บริการแก่นายจ้างลูกจ้างได้มากและรวดเร็ว” (เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.)

\*\* ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้ผลักดันกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นผลสำเร็จ โดยออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 ตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2527 และตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 (วิจิตรดา (พึ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, หน้า 25.)

จัดสัมมนาเรื่องกฎหมายการประกันสุขภาพเพื่อเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ โดยอภิปรายเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกับการประกันสังคม สมาคมกฎหมายแรงงาน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิอิธารมณีย์ พงศ์พงษ์ จัดประชุมสัมมนาวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร จัดสัมมนาขึ้น ที่สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นสมาคมนักกฎหมายไทยได้จัดประชุมวิเคราะห์ร่างกฎหมายประกันสังคม ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ถึง 7 ฉบับจากการนำเสนอของหลายฝ่ายทั้งข้าราชการ นักวิชาการ นักการเมือง และแกนนำนายจ้างลูกจ้าง<sup>156</sup>

ความพยายามผลักดันระบบการประกันสังคมเริ่มเห็นผลในช่วงปลาย ปี พ.ศ. 2531 ถึงกลางปี พ.ศ. 2532 เมื่อ ศ. ดร.นิคม จันทรวิทุร ร่วมกับนักวิชาการและผู้นำแรงงาน ได้จัดสัมมนารณรงค์เผยแพร่พระราชบัญญัติประกันสังคมอย่างกว้างขวาง จนเกิดความเคลื่อนไหว ในทุกภาคส่วนถึงขนาดขึ้นหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้น การประกันสังคมเป็นเรื่องที่คนไทยกล่าวถึงมากที่สุด อันกลายเป็นกระแสสังคมที่เร่งให้รัฐบาล ดำเนินการการออกกฎหมายแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2533 และเริ่มให้บริการประชาชนได้เมื่อ พ.ศ. 2534 โดยระหว่างการศึกษาพิจารณาของร่างกฎหมายของรัฐสภา นั้น กลุ่มผู้ใช้แรงงานได้มีการเคลื่อนไหว อย่างต่อเนื่อง เช่น การนัดชุมนุมอดข้าวประท้วงหน้ารัฐสภาเพื่อเรียกร้องให้ได้กฎหมายตามที่ร้องขอ และเร่งรัดกระบวนการออกกฎหมาย การจัดอภิปรายร่วมโดยสภาแรงงาน 3 สภา พร้อมทำหนังสือ ถึงประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้สนับสนุนพระราชบัญญัติประกันสังคม อีกทั้งแจกใบปลิวชี้แจงให้แก่วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเปิดปราศรัยชี้แจงประชาชนโดยสหพันธ์นิสิตนักศึกษา แห่งประเทศไทย เป็นต้น<sup>157</sup>

<sup>156</sup> สำนักงานประกันสังคม, การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ, หน้า 32 -33.

<sup>157</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 34 - 37.

#### 4.1.2 ความเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมที่คลาดเคลื่อน

จากเหตุการณ์ทั้งหมดที่กล่าวมาในหัวข้อข้างต้น จะเห็นได้ว่าการริเริ่มจัดทำระบบการประกันสังคมในประเทศไทย เกิดจากความพยายามของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองเป็นสำคัญ ขณะที่ความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ใช้แรงงานมาปรากฏในช่วงหลังปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาคือตั้งแต่ ศ. ดร.นิคม จันทรวิทุร เริ่มจัดโครงการสัมมนาประชาสัมพันธ์ทั่วประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้ศึกษาตัวอย่างการประกันสังคมของต่างประเทศมาแล้ว จึงสามารถเล็งเห็นข้อดีข้อเสียและความจำเป็นของการนำมาใช้ในประเทศไทย แต่นอกจากบุคคลกลุ่มนั้นจะเป็นตัวแทนของภาครัฐที่ประชาชนไม่ให้ความเชื่อถือแล้ว ยังถือเป็นกลุ่มประชาชนส่วนน้อยของประเทศอีกด้วย โดยภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นบุคคลส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจการประกันสังคมอย่างถ่องแท้ จึงมิได้เห็นความสำคัญ ซ้ำยังเห็นเป็นภาระ อันเป็นที่มาของกระแสการต่อต้านการประกันสังคมตั้งแต่แรกริเริ่มจนถึงปัจจุบัน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ระบบกองทุนเงินทดแทนของประเทศไทยต้องถูกแยกออกจากระบบการประกันสังคมประเภทอื่น ต่อเมื่อประชาชนทั่วไปเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมดีแล้วเท่านั้น ประชาชนจึงจะเห็นความสำคัญของระบบการประกันสังคม<sup>158</sup>

ดังนั้น นอกจากอุปสรรคทางการเมืองที่ได้อธิบายไว้แล้ว จะเห็นได้ชัดว่าความรู้ความเข้าใจของภาคประชาสังคมเป็นสาเหตุสำคัญของต่อต้านระบบการประกันสังคม และการแยกบังคับใช้กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมออกจากกัน ในขณะที่ต่างประเทศซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นและแม่แบบของแนวคิดการประกันสังคม และองค์การระหว่างประเทศซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของนานาประเทศ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าระบบเงินทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคม แม้จะมีการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือวิธีการดำเนินงานออกจากกันตามลักษณะเฉพาะของสภาพเศรษฐกิจและสังคมแต่ละประเทศ

<sup>158</sup> คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานการศึกษาประเด็นจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2554-2558), หน้า 2 - 3; โพสต์ทูเดย์, นายกฯสั่งรื้อประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.posttoday.com>.

## 4.2 สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์: ความจำเป็นในการรวมระบบการประกันสังคมเป็นหนึ่งเดียว

กฎหมายการประกันสังคมของประเทศไทยมีพระราชบัญญัติหลักอยู่สองฉบับ คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ว่าด้วยระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองสำหรับความเสียหายเนื่องจากการทำงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533<sup>\*</sup> ว่าด้วยระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองสำหรับความเสียหายที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ซึ่งแม้จะมีสำนักงานประกันสังคม สังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานเดียวที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น แต่ระบบการบังคับใช้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองต่างกันโดยสิ้นเชิง จึงเกิดการบังคับใช้ระบบกฎหมายที่ขาดความเชื่อมโยง ทำให้ระบบการประกันสังคมของประเทศไทยมีข้อบกพร่อง อันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรม ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายที่สร้างความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายและการเลี่ยงกฎหมาย ระบบบริหารจัดการมีกระบวนการที่ซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็นและสิ้นเปลืองทรัพยากร รวมไปถึงการสร้างขั้นตอนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ซับซ้อนยุ่งยาก ขัดขวางการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน โดยความแตกต่างที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานนั้นมีอยู่ 4 ประการ คือ ขอบเขตการบังคับใช้ (4.2.1) การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน (4.2.2) การบริหารจัดการ (4.2.3) และสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง (4.2.4)

### 4.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้

พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ต่างใช้บังคับกับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปเหมือนกัน แต่อายุของผู้ใช้แรงงานภายใต้บังคับของกฎหมาย (4.2.1.1) และการบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้มีข้อแตกต่างกัน (4.2.1.2) ทำให้ผู้ใช้แรงงานบางประเภทอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเพียงฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น อีกทั้งการนิยามคำว่า “นายจ้าง” กรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรงที่แตกต่างกันนั้น ทำให้ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้การติดตามทวงถามหนี้เงินสมทบและเงินประโยชน์ทดแทนต่างกันด้วย (4.2.1.3)

<sup>\*</sup> แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดครั้งที่ 3 โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) บังคับใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2558

#### 4.2.1.1 อายุของผู้ใช้แรงงานภายใต้บังคับของกฎหมาย

สภาพสังคมปัจจุบันกำลังประสบปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพราะขาดประชากรวัยทำงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม หนึ่งในวิธีแก้ปัญหานี้ก็คือการสนับสนุนให้บุคคลที่ยังมีความสามารถทำงานให้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ด้วยการขยายอายุเกษียณ<sup>159</sup> การกำหนดอายุขั้นสูงสุดของพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จึงถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ล้ำสมัย และคุ้มครองไม่เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ซึ่งคุ้มครองตลอดการจ้างแรงงาน โดยมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ในประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มิได้จำกัดอายุของลูกจ้างที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคือเพียงเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานไม่ว่าอายุเท่าใดกฎหมายก็คุ้มครอง แต่พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 33 กำหนดอายุขั้นต่ำสุดของผู้ประกันตนไว้ที่ 15 ปีบริบูรณ์ สอดคล้องกับบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถของผู้เยาว์\* และบทบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก\*\* และกำหนดอายุขั้นสูงสุดไว้ให้ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นกรณีคงสถานะลูกจ้างต่อเนื่อง ให้เป็นผู้ประกันตนต่อจนสิ้นสุดการทำงาน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 39 ได้เปิดช่องให้ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือนสามารถกลับเข้าระบบประกันสังคมได้ แต่ด้วยอัตราเงินสมทบที่แตกต่างกัน และไม่มีสิทธิประโยชน์คุ้มครองกรณีว่างงาน และมาตรา 77 ทวิ เริ่มให้สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพตั้งแต่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์เป็นต้นไป

จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า ภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ผู้ใช้แรงงานอาจเริ่มอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ เพียงฉบับเดียวเมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ กระนั้นในทางข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะเกษียณอายุและขอรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป อันส่งผลให้

<sup>159</sup> โสภณ เจริญ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย, (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 16 - 17.

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 - 27

\*\* พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 44 - 51

ผู้ใช้แรงงานส่วนมากนั้นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ เพียงฉบับเดียวเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์<sup>160</sup> โดยผู้ใช้แรงงานที่ออกจากงานเมื่อเกษียณอายุก่อนครบ 60 ปีบริบูรณ์จะต้องสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หรือหางานใหม่ จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ซึ่งการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 นั้นจะทำให้ผู้ประกันตนที่มีสิทธิรับบำนาญชราภาพได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพน้อยลงหรือได้ช้าลงอย่างเห็นได้ชัด\*

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบการจำกัดอายุของผู้ใช้แรงงานภายใต้บังคับของกฎหมาย

พระราชบัญญัติ	อายุขั้นสูงสุด	ข้อดี	ข้อเสีย
ประกันสังคม พ.ศ. 2533	อายุ 60 ปีบริบูรณ์	ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ได้รับเงินบำนาญชราภาพ แม้กลับเข้าทำงานอีกครั้ง ในกรณีที่อายุ 60 ปีขึ้นไป (เพราะไม่มีหน้าที่นำส่ง เงินสมทบอีกต่อไป)	ไม่มีความคุ้มครอง หรือคุ้มครองน้อยกว่า เมื่อเป็นผู้ประกันตน มาตรา 33 โดยเฉพาะ การเข้ารับบริการ ทางการแพทย์ ตามบัตรรับรองสิทธิฯ
เงินทดแทน พ.ศ. 2537	ไม่จำกัดอายุ	ได้รับความคุ้มครอง ตลอดชีวิต	มีภาระต้องจ่าย เงินสมทบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>160</sup> สำนักวิจัยสยามเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตโพลล์, โพลล์ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/prg/2522485>.

\* ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 39 สำหรับลูกจ้างผู้มีอายุเกินกำหนดขั้นสูงสุดไม่เท่าเทียมกับการคุ้มครองตามมาตรา 33 ของลูกจ้างปกติเพราะบังคับให้ส่งเงินสมทบในอัตราที่ต่ำกว่า โดยคิดจากฐานค่าจ้างสมมติเพียง 4,800 บาท ต่อเดือน ทำให้ฐานค่าจ้างตามมาตรา 57 น้อยกว่าลูกจ้างปกติ จึงมีผลทำให้ฐานค่าจ้างที่ใช้คำนวณเงินประโยชน์ทดแทนและเงินประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพลดน้อยลงอย่างมีนัยยะสำคัญ อีกทั้งการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ทำให้สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพสิ้นสุดลง กล่าวคือ หากจะรับประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ จะต้องไม่เป็นผู้ประกันตนไม่ว่าจะเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือตามมาตรา 39 ซึ่งในทางกลับกัน หากประสงค์จะรับประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ สิทธิประโยชน์ที่จะได้จากการเป็นผู้ประกันตน เช่น สิทธิรับบริการทางการแพทย์ สิทธิค่าจัดการศพ เป็นต้น จะสิ้นสุดลงด้วย (ผู้เขียน)



#### 4.2.1.2 การบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้

พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 4\* ได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ใช้แรงงานในกิจการ 5 ประเภท โดยมีเพียง 2 ประเภทที่บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้เหมือนกันกับพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 4 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2560\*\* คือ 1. ข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น 2. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายทั้งสองฉบับยังกำหนดกลุ่มบุคคลในบางสาขาอาชีพเป็นข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ที่แตกต่างกันด้วย โดยอาจจำแนกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ก. กลุ่มที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนเพียงกองทุนเดียว

กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในกิจการที่พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ บังคับให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน จึงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ แต่พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 4 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนด

\* พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

- (1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (3) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่
- (4) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
- (5) นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

\*\* พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

- (1) ข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียนสถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย
- (3) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (4) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2560

- (1) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา
- (2) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
- (3) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย
- (4) ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (5) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (6) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่
- (7) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
- (8) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (9) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย

กิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2560 กำหนด ยกเว้นการบังคับใช้ ผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับความคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้โดยรวมนับ 7 ประเภท ดังนี้

1. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้าง ของโรงเรียนสถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยนั้น

2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

3. ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา

4. ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

5. ลูกจ้างของสภาอากาศไทย

6. ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

7. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว

เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

ข. กลุ่มที่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมเพียงกองทุนเดียว

ผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้อยู่ภายใต้ความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ แต่พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 4 กำหนดยกเว้นการบังคับใช้ ผู้ใช้แรงงาน ในกลุ่มนี้มี 2 ประเภท ดังนี้

1. ลูกจ้างที่มีหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ในกิจการ ประเภทธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

2. ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มี วัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

ค. กลุ่มที่กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมไม่คุ้มครอง

กลุ่มผู้ใช้แรงงานนี้อยู่ในกิจการที่พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ยกเว้นการบังคับใช้ และนายจ้างได้รับการยกเว้นจากหน้าที่การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

เงินทดแทน<sup>161</sup> ดังนั้นผู้ใช้แรงงานจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินประโยชน์ทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม แต่ยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนได้ ตามผลบังคับของพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 50 และมาตรา 62 โดยสามารถยื่นร้องเรียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งบังคับนายจ้างให้จ่ายเงินโดยตรงแก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งหากนายจ้างฝ่าฝืน จะมีความผิดต้องรับโทษอาญาตามมาตรา 64

1. นายจ้างซึ่งประกอบกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่ม้งานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
2. นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
3. นายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่หรือการค้าแฝงลอย

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบประเภทลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย

ประเภทลูกจ้าง	พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537
1. ข้าราชการและลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น	ยกเว้นการบังคับใช้	ยกเว้นการบังคับใช้
2. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	ยกเว้นการบังคับใช้	ยกเว้นการบังคับใช้
3. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้างของ โรงเรียนสถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยนั้น	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
4. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้

<sup>161</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภทขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ

ประเภทลูกจ้าง	พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537
5. ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
6. ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
7. ลูกจ้างของสภาอากาศไทย	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
8. ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
9. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล	ยกเว้นการบังคับใช้	บังคับใช้
10. ลูกจ้างที่มีหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ในธุรกิจโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน	บังคับใช้	ยกเว้นการบังคับใช้
11. ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ	บังคับใช้	ยกเว้นการบังคับใช้
12. นายจ้างซึ่งประกอบกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย	ยกเว้นการบังคับใช้	ยกเว้นหน้าที่นำส่งเงินสมทบของนายจ้าง (กองทุนไม่คุ้มครอง แต่ พรบ. คุ้มครอง)
13. นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งลูกจ้างมิได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ	ยกเว้นการบังคับใช้	ยกเว้นหน้าที่นำส่งเงินสมทบของนายจ้าง (กองทุนไม่คุ้มครอง แต่ พรบ. คุ้มครอง)
14. นายจ้างค้าแร่หรือค้าแผงลอย	ยกเว้นการบังคับใช้	ยกเว้นหน้าที่นำส่งเงินสมทบของนายจ้าง (กองทุนไม่คุ้มครอง แต่ พรบ. คุ้มครอง)

#### 4.2.1.3 ภาวะความรับผิดตามกฎหมายกรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรง

พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 11 กำหนดให้ผู้รับเหมาค่าแรงที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับลูกจ้าง เป็นผู้มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบและเงินทดแทนของลูกจ้าง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือผู้รับเหมาค่าแรงชั้นอื่นในสายนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบต่อลูกจ้างด้วยเสมือนหนึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรง โดยมีสิทธิไล่เบี้ยตลอดสายไปถึงผู้รับเหมาค่าแรงที่คู่สัญญาโดยตรง ดังนั้นผู้รับเหมาค่าแรงที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงนั้น จึงมีหน้าที่ต้องรับภาระตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนทั้งหมด

ทว่า พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 34 และมาตรา 35 กำหนดให้ทั้งผู้รับเหมาค่าแรงและผู้ประกอบกิจการมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบของลูกจ้าง โดยผู้ประกอบกิจการหลุดพ้นความรับผิดเท่าที่ผู้รับเหมาค่าแรงซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงได้นำส่งเงิน เท่ากับว่าผู้ประกอบกิจการซึ่งมิใช่ นายจ้างคู่สัญญาโดยตรงนั้น มีหน้าที่ต้องรับภาระทั้งหมดที่พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้าง

ด้วยเหตุนี้การกำหนดหน้าที่ภาวะความรับผิดที่แตกต่างกันกรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรง แม้จะมีได้ส่งผลเสียต่อผู้ใช้แรงงาน เพราะขั้นตอนการไล่สายความรับผิดไม่แตกต่างกัน แต่มีผลให้สัดส่วนความรับผิดของผู้รับเหมาค่าแรงและผู้ประกอบกิจการแตกต่างกัน โดยการที่ระบบเงินทดแทนกำหนดให้ผู้รับเหมาค่าแรงคู่สัญญาโดยตรงเป็นผู้รับภาระทั้งหมดย่อมถือว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ประกอบกิจการเป็นผู้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน อีกทั้งระดับความเสียหายของสภาพการทำงานเป็นปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบกิจการเป็นหลัก ยิ่งไปกว่านั้น โดยปกติผู้ประกอบกิจการเจ้าของกิจการย่อมเป็นผู้มีฐานะทางการเงินดีกว่าผู้รับเหมาค่าแรง การผลักภาระให้ผู้รับเหมาค่าแรงจึงไม่ตรงตามหลักการกระจายความเสี่ยงตามประเภทกิจการและความสามารถ

นอกจากนั้น การผลักราคาให้ผู้รับเหมาค่าแรง ยังทำให้เกิดช่องว่าง โดยเปิดช่องให้เจ้าของกิจการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้ ด้วยการไม่ว่าจ้างผู้ใช้งานเองโดยตรง แต่ใช้วิธีจ้างเหมาค่าแรง หรือจ้างรับเหมาช่วง หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Outsource” ซึ่งมีได้เป็นการหลีกเลี่ยงเฉพาะหน้าที่ตามระบบเงินทดแทนเท่านั้น แต่หลีกเลี่ยงหน้าที่การจ่ายค่าจ้าง และสวัสดิการอื่นด้วย<sup>162</sup>

ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบภาระความรับผิดตามกฎหมายกรณีที่มีการจ้างเหมาค่าแรง

ประเภทของนายจ้าง ผู้มีภาระความรับผิด	ภาระความรับผิดตามที่กำหนดในกฎหมาย	
	พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. 2537
ผู้รับเหมาค่าแรงที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับลูกจ้าง	มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบของลูกจ้างที่ทำสัญญาด้วย	มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบและเงินทดแทนของลูกจ้าง
ผู้รับเหมาค่าแรงชั้นอื่นในสาย	มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบของลูกจ้างในบังคับบัญชา	มีหน้าที่รับผิดชอบต่อลูกจ้างด้วยเสมือนหนึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรง
ผู้ประกอบการ	มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบของลูกจ้างทั้งหมดในกิจการของตน	มีหน้าที่รับผิดชอบต่อลูกจ้างด้วยเสมือนหนึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรง

#### 4.2.2 การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน

การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมแตกต่างกัน ด้านกำหนดระยะเวลาและวิธีการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน (4.2.2.1) และการคำนวณเงินสมทบ (4.2.2.2) การจัดเก็บข้อมูล และการตรวจสอบความถูกต้องจึงต้องแยกออกจากกัน เป็นผลให้นายจ้างและสำนักงานประกันสังคมต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้น เพราะการแยกระบบจากหนึ่งเป็นสองโดยไม่จำเป็น ย่อมเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการทำงานและปริมาณทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วย่อมเป็นผลเสียกับผู้ใช้งาน เช่น การขาดเงินสมทบที่จะนำไปลงทุน ทำให้ผลกำไรลดน้อยลง

<sup>162</sup> ไทยแท้, ลูกจ้างในระบบจ้างเหมา (outsourcing) ทางออกแบบพิสดารพันลึกของราชการไทย [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://oknation.nationtv.tv/blog/scblock/2013/05/22/entry-1>; Chalk\_HR, พนักงาน Outsource เตรียมตัวเฮ!!! ฎีกาตัดสินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการเทียบเท่าพนักงานประจำ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://pantip.com/topic/32177166>.

อันส่งผลให้การเพิ่มจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนทำได้ยากขึ้น การจ่ายเงินสมทบค่าเช่า/ผิตพลาด ทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่คำนวณจากฐานค่าจ้างค่าเช่า/ผิตพลาดไปด้วย เป็นต้น

#### 4.2.2.1 กำหนดระยะเวลาและวิธีการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน

กรณีการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมใช้วิธีการจัดเก็บเงินสมทบจากไตรภาคีแรงงาน คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้นำส่งเงินสมทบ ทำให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องหักเงินจากค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และจ่ายในส่วนของนายจ้างให้เท่ากับส่วนของลูกจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่ชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือน ถัดจากเดือนที่มีการจ่ายค่าจ้าง และหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่กำหนด (สปส. 1-10) หากนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบส่วนของตน หรือส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่ม ในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ<sup>163</sup>

การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนนั้นใช้วิธีการจัดเก็บเงินจากนายจ้างมาสำรองไว้ ก่อนใช้จ่ายออกไปเป็นสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการระบบเงินทดแทน และเป็นเงินทุนสนับสนุนนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงาน โดยนายจ้างมีหน้าที่ชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนปีแรกภายใน 30 วัน นับแต่วันที่นายจ้างขึ้นทะเบียนสถานประกอบการกับสำนักงานประกันสังคม หลังจากนั้นทุกปีนายจ้างมีหน้าที่ชำระเงินสมทบภายในวันที่ 31 มกราคมของแต่ละปี หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดนายจ้างต้องชำระเงินเพิ่มตามกฎหมายร้อยละสามต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ต้องจ่าย<sup>164</sup> กรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบ

<sup>163</sup> สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของนายจ้าง (มาตรา 33) [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th>.

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 46

หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ายึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างได้<sup>165</sup>

นอกจากนี้นายจ้างยังมีหน้าที่รายงานค่าจ้างกองทุนเงินทดแทนปีที่ผ่านมาต่อสำนักงานประกันสังคม ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี โดยกรอกข้อมูลจำนวนค่าจ้างที่จ่ายจริงให้กับลูกจ้างทุกคนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม และจำนวนลูกจ้าง ณ วันที่ 31 ของเดือนธันวาคมของปีที่ผ่านมา พร้อมกรอกแบบคำนวณค่าจ้างเพื่อประกอบการรายงานค่าจ้าง หากไม่รายงานภายในกำหนดและปรากฏว่าชำระเงินสมทบตอนต้นปีต่ำไป นายจ้างต้องเสียเงินเพิ่มตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคมจนถึงวันชำระ นายจ้างที่ประสงค์จะผ่อนชำระสามารถยื่นขออนุญาตผ่อนชำระเงินสมทบเป็นงวดได้ โดยต้องจ่ายเงินฝากไว้ก่อนเป็นจำนวนร้อยละสิบห้าของเงินสมทบโดยประมาณทั้งปี และแบ่งชำระเป็น 4 งวดของปีถัดไป<sup>166</sup>

ดังนั้น การจัดเก็บเงินสมทบของทั้งสองกองทุนจึงเกิดความลักลั่นกัน กล่าวคือ กองทุนประกันสังคมเก็บข้อมูลค่าจ้างเป็นรายเดือน ขณะที่กองทุนเงินทดแทนเก็บข้อมูลเป็นรายปี ทำให้นายจ้างและเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินเงินสมทบต้องจัดทำชุดข้อมูลแยกกัน โดยต้องทำใหม่ทั้งหมดทุกปีเพื่อกำหนดจำนวนเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ทั้งที่การจัดเก็บเงินสมทบของทั้งสองกองทุนใช้ข้อมูลค่าจ้างของลูกจ้างที่มีการเก็บรายเดือนเป็นฐานในการคำนวณเหมือนกัน อีกทั้งเอกสารที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้ใช้แสดงค่าจ้างยังแยกต่างหากจากกัน จึงทำให้ต้องประมวลผลจัดทำข้อมูลเดิมซ้ำอย่างน้อยสองครั้ง โดยไม่รวมถึงขั้นตอนการตรวจสอบแก้ไขที่จะตามมาอีกด้วย ซึ่งการทำข้อมูลซ้ำกันย่อมเพิ่มโอกาสในการผิดพลาด อันจะทำให้เกิด

<sup>165</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 47

<sup>166</sup> นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามใบแจ้งประเมินแต่ละประเภท ดังนี้ ใบแจ้งการประเมินเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนประจำปี (กท.26 ก) กำหนดนำส่งภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปี ใบแจ้งเงินสมทบจากการรายงานค่าจ้างประจำปี (กท.25 ค) กำหนดชำระภายในวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ใบแจ้งเงินสมทบจากการตรวจบัญชีประจำปีกองทุนเงินทดแทน (กท.25 ก) กำหนดนำส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ออกใบแจ้งประเมินเงินสมทบ (เว้นแต่ไม่รายงานค่าจ้างหรือรายงานค่าจ้างเกินกำหนดให้นำส่งภายในวันที่ 31 มีนาคม ของปี) ใบแจ้งประเมินเงินฝาก (กท.23) กำหนดนำส่งภายในเดือนมกราคม ใบแจ้งเงินสมทบประจำงวดกองทุนเงินทดแทน (กท.26 ข) แบ่งการนำส่งเป็น 4 งวด คือ เงินสมทบงวด 1 กำหนดชำระภายในวันที่ 30 เมษายน เงินสมทบงวด 2 กำหนดชำระภายในวันที่ 31 กรกฎาคม เงินสมทบงวด 3 กำหนดชำระภายในวันที่ 31 ตุลาคม และเงินสมทบงวด 4 กำหนดชำระภายในวันที่ 31 มกราคมของปีถัดไป (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนของนายจ้าง [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 27 ธ.ค. 2558, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th/#/th/search/6703/>.)



ความบกพร่องของข้อมูลและความล่าช้า นำไปสู่การชำระเงินเกินกำหนดระยะเวลาที่ทำให้นายจ้างต้องเสียเงินค่าปรับ และความไม่สะดวกในการรับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง เพราะข้อมูลการจ่ายเงินสมทบเป็นเงื่อนไขการเกิดสิทธิ หากมีไม่ครบหรือล่าช้าลูกจ้างก็จะไม่สามารถใช้สิทธิได้

นอกเหนือจากกำหนดระยะเวลาและวิธีการนำส่งเงินสมทบของทั้งสองกองทุนจะถูกแยกออกจากกันแล้ว ช่องทางการชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมยังแตกต่างกันด้วย<sup>167</sup> ซึ่งเป็นยิ่งเพิ่มความสับสนและความลำบากในการนำส่งเงินสมทบ ให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง และทำให้กระบวนการทำข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน ระหว่างสำนักงานประกันสังคมและตัวแทนผู้ให้บริการ เช่น สำนักงานไปรษณีย์ ธนาคาร หรือเคาเตอร์เซอร์วิส เป็นต้น ต้องแยกทำของแต่ละกองทุนต่างหากจากกัน อันยอมทำให้การเก็บค่าธรรมเนียมต้องเพิ่มขึ้นไปด้วย

ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

	กองทุนประกันสังคม	กองทุนเงินทดแทน
ผู้มีหน้าที่จ่าย	ไตรภาคีแรงงาน คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล	นายจ้างฝ่ายเดียว
กำหนดระยะเวลาการจ่าย	รายเดือน	รายปี (ขอแบ่งชำระเป็น 4 งวดต่อปีได้)
วิธีการนำส่งเงินสมทบ	ยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบ	1) ยื่นรายงานค่าจ้างที่จ่ายจริงของปีที่ผ่านมา 2) แจ้งจำนวนลูกจ้างของปีที่ผ่านมา 3) ยื่นแบบคำนวณค่าจ้างประกอบรายงาน

<sup>167</sup> ช่องทางการชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมมีดังนี้ คือ ชำระเป็นเงินสดหรือเช็ค ณ สำนักงานประกันสังคม ชำระเป็นธนาคัติ หรือตัวแลกเงิน หรือเช็ค ทางไปรษณีย์ ชำระเงินสมทบผ่านเคาน์เตอร์ธนาคาร 3 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) และธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) ชำระเงินสมทบผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (e-payment) 7 แห่ง คือ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) ธนาคารซีทีแบงก์ ธนาคารมิซูโฮ คอร์ปอเรต จำกัด ธนาคารซูมิโตโม มิทซุย แบงกิ้ง คอร์ปอเรชั่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) อนึ่งนายจ้างต้องรับภาระจ่ายค่าธรรมเนียมตามอัตราที่ธนาคารกำหนด ช่องทางการชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนมีดังนี้ คือ ชำระเป็นเงินสดหรือเช็ค ณ สำนักงานประกันสังคม, ชำระเป็นธนาคัติ ตัวแลกเงิน หรือเช็คทางไปรษณีย์, หรือชำระเงินสมทบผ่านเคาน์เตอร์ธนาคาร 2 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของนายจ้าง (มาตรา 33) [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th>; สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนของนายจ้าง [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 27 ธ.ค. 2558, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th/#/th/search/6703/>.)

	กองทุนประกันสังคม	กองทุนเงินทดแทน
ช่องทางการชำระเงินสมทบ	1) ชำระเป็นเงินสดหรือเช็ค ณ สำนักงานประกันสังคม 2) ชำระเป็นธนาคณัติ หรือตัวแลกเงิน หรือเช็ค ทางไปรษณีย์ 3) ชำระเงินสมทบผ่าน เคาน์เตอร์ธนาคาร 3 แห่ง 4) ชำระเงินสมทบผ่าน ระบบอินเทอร์เน็ต (e-payment) 7 แห่ง	1) ชำระเป็นเงินสดหรือเช็ค ณ สำนักงานประกันสังคม 2) ชำระเป็นธนาคณัติ หรือตัวแลกเงิน หรือเช็ค ทางไปรษณีย์ 3) ชำระเงินสมทบผ่าน เคาน์เตอร์ธนาคาร 2 แห่ง

#### 4.2.2.2 การคำนวณเงินสมทบ

วัตถุประสงค์ของระบบเงินทดแทนเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมโดยรัฐ มิใช่การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยทางสังคมตามแนวคิดกฎหมายแพ่ง การละเมิด และมีใช้มาตรการลงโทษนายจ้างตามกฎหมายอาญา ดังนั้น นายจ้างจึงสมควรมีหน้าที่จ่ายเงินทดแทนตามอัตราความเสี่ยงภัยเท่านั้น มิใช่จ่ายตามอัตราความเสียหายจากภัยที่เกิดกับลูกจ้าง แต่สำนักงานประกันสังคมประเทศไทยกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนโดยแบ่งอัตราเงินสมทบเป็น 2 ประเภท คือ อัตราเงินสมทบหลักและอัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์<sup>168</sup>

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 45 ประกอบกับประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดอัตราเงินสมทบและประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบ

อัตราเงินสมทบที่นายจ้างต้องสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนกำหนดไว้ในบทบัญญัติให้จัดเก็บเงินสมทบไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี อัตราเงินฝากสำหรับกรณีที่นายจ้างขอจ่ายเงินสมทบเป็นงวดไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินสมทบแต่ละปี โดยให้สำนักงานประกันสังคมกำหนดวิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างโดยให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งปีคนละไม่เกิน 240,000 บาทต่อปี

อัตราเงินสมทบหลักเป็นอัตราเงินสมทบที่กำหนดขึ้นตามความเสี่ยงของประเภทกิจการ จะอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2 - 1.0 โดยอัตราเงินสมทบหลักจะใช้ในการคำนวณเงินสมทบเมื่อนายจ้างมาขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทนครั้งแรก และปีถัดไปจนถึงปีที่ 4 ของการจัดเก็บเงินสมทบ ส่วนอัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์เป็นอัตราเงินสมทบที่เก็บจากนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไป โดยนายจ้างจะได้รับการเพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับสถิติการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นและการขอรับเงินทดแทนในแต่ละกรณี นายจ้างรายได้มีสถิติการประสบอันตรายน้อยหรือการขอรับเงินทดแทนน้อย จะได้รับการปรับอัตราเงินสมทบลดลงจากอัตราเงินสมทบหลักตั้งแต้อัตรา 20 ถึงร้อยละ 80 ส่วนนายจ้างรายได้มีสถิติการประสบอันตรายสูง หรือขอรับเงินทดแทน

ในขณะที่อัตราเงินสมทบที่นายจ้างต้องสมทบเข้ากองทุนเงินประกันสังคม กำหนดให้คำนวณจากฐานค่าจ้างของลูกจ้าง ซึ่งเป็นฐานข้อมูลค่าจ้างที่ใช้คำนวณเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนด้วย แต่ฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมเก็บข้อมูลเงินสมทบไม่เกิน 15,000 บาท ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง ส่งผลให้การคำนวณเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนต้องจัดเก็บข้อมูลและคำนวณซ้ำอีกครั้ง ทั้งที่หากเก็บข้อมูลตามความเป็นจริง แม้วิธีการคำนวณจะต่างกัน การคำนวณเงินสมทбы่อมใช้ฐานข้อมูลเดิมที่รวบรวมมาทุกเดือนได้ ซึ่งจะทำให้คำนวณได้รวดเร็วขึ้น<sup>169</sup>

การกำหนดอัตราค่าประสบการณ์ตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเงินทดแทนนั้น มีลักษณะเชิงลงโทษ<sup>170</sup> ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และหลักการของการประกันสังคม ที่เน้นให้เป็นกฎหมายเชิงสนับสนุนส่งเสริมและป้องกันมากกว่าเชิงลงโทษ<sup>171</sup> จึงไม่เป็นธรรมแก่นายจ้างและมีผลในทางลบทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการแจ้งใช้สิทธิประโยชน์จากระบบเงินทดแทนซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสัมพันธภาพระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นอกจากนี้ การใช้อัตราค่าประสบการณ์ยังไม่เป็นผลดีต่อการป้องกันความเสี่ยงภัยในอนาคตด้วย เพราะหากมองว่าลูกจ้างประสบภัยเนื่องจากนายจ้างไม่มีมาตรการป้องกันที่เพียงพอ นายจ้างย่อมต้องใช้เงินลงทุนเพื่อสร้างเสริมการป้องกันให้ดีขึ้น แต่การบังคับนายจ้างให้จ่ายเงินค่าประสบการณ์เพิ่มเติมอีก ย่อมทำให้เงินส่วนที่นายจ้างจะนำไปสร้างมาตรการป้องกันลดลง

จำนวนมาก ก็ต้องถูกปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินสมทบหลัก ตั้งแต่ร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 150 ตามสัดส่วนของอัตราส่วนการสูญเสีย

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม

โดยคำนวณเงินสมทบจากเงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงาน ในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลา หรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย โดยให้ถือเอาค่าจ้างที่คิดเป็นรายเดือนเป็นเกณฑ์คำนวณ หากมิใช่ค่าจ้างรายเดือนให้ถือว่าค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจริงในเดือนใดเป็นค่าจ้างรายเดือนของเดือนนั้น เงินสมทบที่หักจากค่าจ้างที่จ่ายให้ลูกจ้างในเดือนใดเป็นการจ่ายเงินสมทบของเดือนนั้น และไม่ว่าเงินสมทบนั้นจะหักไว้หรือนำส่งเดือนละกี่ครั้ง ให้ถือว่ามิมีระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบเท่ากับหนึ่งเดือน ฐานค่าจ้างเป็นรายเดือนคิดจากจำนวนขั้นต่ำสุดเดือนละ 1,650 บาท สูงสุดเดือนละ 15,000 บาทคูณกับอัตราเงินสมทบที่ต้องนำส่ง สำหรับเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าสิบสตางค์ขึ้นไปให้ปัดเป็นหนึ่งบาท ถ้าน้อยกว่าให้ปัดทิ้ง นายจ้างมีหน้าที่หักเงินสมทบตามหลักการคำนวณข้างต้นจากเงินเดือนของผู้ประกันตน และสมทบเงินส่วนของนายจ้างในจำนวนเท่ากันเพื่อนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นรายเดือน ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งไม่เท่ากับนายจ้างและผู้ประกันตน

<sup>170</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 371 - 373.

<sup>171</sup> International Social Security Association (ISSA), Soft Enforcement of Social Law, International Seminar on Contribution Collection and Controlling Fraud in Social Security 2013 [Online] Accessed: 4 Nov 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/details?uid=0bc2a5eb-6114-48d6-9f74-ad5eb6e8a0e8>.

ยิ่งไปกว่านั้น การเก็บเงินค่าประสบการณ์ยังเป็นการตีความหลักการกระจายความเสี่ยงของการประกันสังคมที่ผิดพลาด เพราะการประกันสังคมไม่เหมือนการประกันภัยโดยเอกชนซึ่งจัดทำกรประกันภัยเพื่อแสวงหากำไร จึงเรียกเก็บเบี้ยประกันตามระดับความเสี่ยงภัยเพื่อป้องกันการขาดทุนเมื่อต้องจ่ายเงินชดเช้ค่าสินไหม<sup>172</sup> แต่รัฐจัดทำระบบเงินทดแทนเพื่อความมั่นคงทางสังคมโดยไม่แสวงหาผลกำไร โดยมีเป้าหมายหลักเป็นการคุ้มครองลูกจ้างและนายจ้างมิให้ต้องรับภาระเกินความสามารถเป็นหลัก การเรียกเก็บเงินสมทบตามระดับความเสี่ยงภัยตามประเภทกิจการ จึงเป็นไปเพื่อให้เพียงพอต่อการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างเท่านั้น<sup>173</sup> ดังนั้น การนำส่งเงินสมทบจึงไม่สามารถนำไปเทียบเคียงเบี้ยประกันที่ต้องเพิ่มอัตราการจ่ายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกองทุน เมื่อนายจ้างประสบภัยจึงไม่ควรจัดเก็บเงินสมทบมากขึ้น

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงข้างต้น สรุปได้ว่าการแยกกำหนดระยะเวลา วิธีการนำส่งเงินสมทบ และการคำนวณเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมให้แตกต่างกัน มีผลเสียเป็นการสร้างภาระแก่นายจ้างและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นการเพิ่มต้นทุนในการประกอบธุรกิจ เป็นผลเสียต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงประสิทธิภาพในการลงทุนแสวงหากำไร รวมถึงเป็นการเพิ่มภาระในการตรวจสอบแก้ไขเงินสมทบให้ถูกต้องก่อนการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทน ซึ่งทำให้ผู้ใช้แรงงานบางคนที่นายจ้างแจ้งข้อมูลเงินสมทบผิดพลาดต้องได้รับเงินช้ากว่าคนอื่น หรือได้รับเงินจำนวนน้อย/มากกว่าที่ควร และต้องคืน/ขอรับเงินเพิ่มอีกในภายหลัง ดังนั้น หากแก้ปัญหาความซับซ้อนและซ้ำซ้อนของกระบวนการจ่ายเงินสมทบได้ ด้วยการเชื่อมโยงระบบทั้งสองระบบให้สอดคล้องกันมากขึ้น ย่อมเป็นการลดต้นทุนและอัตราความผิดพลาดในการจัดเก็บเงินสมทบ ซึ่งถือเป็นผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานที่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ถูกต้อง และเท่าเทียมกัน

<sup>172</sup> ประกัน, เบี้ยประกันคืออะไร [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.insuranceth.com/>.

<sup>173</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 255 - 256.

#### 4.2.3 การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการระบบการประกันสังคมของประเทศไทย แม้จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมเพียงหน่วยงานเดียว แต่แยกสำนักงานกองทุนเงินทดแทน เป็นหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะระบบเงินทดแทน โดยไม่ปรากฏเป็นหน่วยงานในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ จึงเป็นโครงสร้างซ้ำซ้อนอยู่ในสำนักสิทธิประโยชน์ที่ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบระบบสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองทั้งหมด<sup>174</sup> ซึ่งถือเป็นการแยกโครงสร้างที่ไม่จำเป็นเพราะใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเดียวกัน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงสร้างสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและสำนักสิทธิประโยชน์ ต่างใช้ข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน และพนักงานประกันสังคมเหมือนกัน ดังนั้น การแยกโครงสร้างของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการซ้อนอยู่ในโครงสร้างของสำนักสิทธิประโยชน์ และต้องแบ่งแยกพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จ่ายเงินทดแทน จึงทำให้ระบบเงินทดแทนเป็นระบบที่แปลกแยกย่อยแอ้งอยู่ภายในระบบประกันสังคม เห็นได้จากการแบ่งแยกกระบวนหลายประการที่ทำให้ขั้นตอนการบริหารจัดการเกิดความสับสน ขาดความชัดเจนแน่นอน และใช้ต้นทุนค่าใช้จ่ายมากขึ้น เช่น ก) คณะกรรมการผู้กำกับดูแลกองทุน ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมมีปลัดกระทรวงเป็นประธานโดยตำแหน่ง ขณะที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมประธานโดยตำแหน่ง ข) การทำสัญญากับสถานพยาบาลในความตกลง ซึ่งต้องแยกสัญญากับสถานพยาบาลเป็นของแต่ละกองทุน สถานพยาบาลในความตกลงของทั้งสองกองทุนจึงมีจำนวน/ประเภทไม่เท่ากัน และมีเนื้อหาสัญญาไม่เหมือนกัน ค) ระบบการลงทุน ซึ่งรอบของการรับเงินที่แตกต่างกัน ทำให้การกำหนดนโยบายการลงทุน กระบวนการตรวจสอบการลงทุน และการนำเงินจากกองทุนไปใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ มีรอบการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ฯลฯ

<sup>174</sup> สำนักงานประกันสังคม, โครงสร้างองค์กร: สำนักงานประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=859>.

ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

	กองทุนประกันสังคม	กองทุนเงินทดแทน
โครงสร้างองค์กร	สำนักสิทธิประโยชน์ (หน่วยงานระดับกองตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ)	สำนักงานกองทุนเงินทดแทน (หน่วยงานภายใน อย่างไม่เป็นทางการ)
คณะกรรมการผู้กำกับดูแล	คณะกรรมการประกันสังคม มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน	คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน มีเลขาธิการ สปส. เป็นประธาน
จำนวนสถานพยาบาล ในความตกลง (ธ.ค. 59)	2,325 แห่ง	1,115 แห่ง

จากข้อเท็จจริงและตารางที่ 6 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องกัน ย่อมทำให้ระบบการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานมีหลายรูปแบบไม่เท่าเทียมกัน และมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดให้มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่สามารถคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือจำนวนสถานพยาบาลในความตกลง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิรับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องสำรองค่าใช้จ่ายก่อน ทำให้ผู้ใช้สิทธิตามระบบเงินทดแทนเข้าถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ยากกว่า

#### 4.2.4 สิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง

เมื่อพิจารณาจากความต้องการ (Needs) ของผู้ใช้แรงงาน อันมาจากการเปรียบเทียบความสามารถในการรับภาระความเสี่ยงภัยกับความรุนแรงของความเสี่ยงภัย ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าแม้สาเหตุแห่งความเสี่ยงภัยจะต่างกัน แต่สภาพแห่งความเสี่ยงภัยนั้นมิได้ต่างกัน การกำหนดจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนเพื่อความเสี่ยงภัยจากการทำงานให้มากกว่าสิทธิประโยชน์กรณีอื่น จึงไม่มีเหตุผลรองรับที่ชอบธรรม ซ้ำยังเพิ่มภาระในการคัดแยกสาเหตุด้วย<sup>175</sup> สิทธิประโยชน์ตามระบบประกันสังคมจึงสมควรจะเท่าเทียมกันกับระบบเงินทดแทน โดยแม้แต่ลอร์ดเบเวริดจ์ (William Henry Beveridge) ผู้สนับสนุนการให้สิทธิประโยชน์เพื่อความเสี่ยงภัยจากการทำงานมากกว่ากรณีอื่นนั้น ก็ยังต้องยอมรับปัญหาความไม่เท่าเทียมในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน

<sup>175</sup> A. I. Ogus and E. M. Barendt, *The Law of Social Security*, pp. 264 - 265.

และมีความเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข ด้วยการรวมระบบความคุ้มครองเป็นหนึ่งเดียว โดยไม่พิจารณาถึงสาเหตุว่าเนื่องจากการทำงานหรือไม่<sup>176</sup>

ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ตามระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมของประเทศไทยให้ ความคุ้มครองแก่สภาพความเสียหายที่เหมือนกัน 3 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต โดยทั้งสองกองทุนมีระยะเวลาการคุ้มครองที่แตกต่างกัน (4.1.4.1) และจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เหมือนกัน 4 กรณี คือ ค่าบริการทางการแพทย์/ค่ารักษาพยาบาล (4.1.4.2) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ (4.1.4.3) ค่าทดแทนการขาดรายได้/ค่าสงเคราะห์ทายาทผู้ตาย (4.1.4.4) และค่าทำศพ (4.1.4.5) ซึ่งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ

อนึ่ง ประโยชน์ทดแทนกรณีค่าทดแทนการขาดรายได้/ค่าสงเคราะห์ทายาท และค่าทำศพนั้น นอกเหนือจากจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีความแตกต่างที่เป็นนัยยะสำคัญ อันถือเป็นความเหลื่อมล้ำอย่างไม่เป็นธรรม หรือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง สิทธิประโยชน์ เหมือนกรณีค่ารักษาพยาบาล และหากจะแก้ไขให้เท่าเทียมกันก็ทำได้โดยง่าย จึงจะกล่าวไว้ให้ปรากฏข้อมูลเปรียบเทียบกันเท่านั้น โดยไม่เปรียบเทียบชี้แจงข้อบกพร่องด้าน จำนวนเงินที่ไม่เท่ากัน

#### 4.2.4.1 ระยะเวลาการคุ้มครอง

ลูกจ้างจะเริ่มมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามระบบเงินทดแทนนับแต่ วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยลูกจ้างในกิจการประเภทที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่าย เงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน ยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ

<sup>176</sup> William Henry Beveridge, Beveridge Report [Online] Accessed: 16 Dec 2015, Available from: <http://www.sochealth.co.uk/national-health-service/public-health-and-wellbeing/beveridge-report..> Paras. 80

... If a workman loses his leg in an accident, his needs are the same whether the accident occurred in a factory or in the street; if he is killed, the needs of his widow and other dependants are the same, however the death occurred. Acceptance of this argument and adoption of a flat rate of compensation for disability, however caused, would avoid the anomaly of treating equal needs differently and the administrative and legal difficulties of defining just what injuries were to be treated as arising out of and in the course of employment. Interpretation of these words has been a fruitful cause of disputes in the past; whatever words are chosen difficulties and anomalies are bound to arise. A complete solution is to be found only in a completely unified scheme for disability without demarcation by the cause of disability.

เหมือนกัน แต่ไม่มีสิทธิขอรับเงินจากกองทุนเงินทดแทน กล่าวคือต้องเรียกร้องเงินจากนายจ้าง โดยตรงเท่านั้น ส่วนสิทธิรับประโยชน์ทดแทนตามระบบประกันสังคมจะเริ่มเมื่อเป็นผู้ประกันตน และจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขของสิทธิประโยชน์แต่ละกรณี ทั้งนี้ นายจ้างต้องแจ้งขึ้นทะเบียน ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเพื่อเป็นผู้ประกันตนทั้งสองกองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับลูกจ้างเข้าทำงาน<sup>177</sup>

เมื่อลูกจ้างตามเงื่อนไขนั้น เจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงาน นายจ้างหรือลูกจ้างมีหน้าที่ยื่นเอกสารขออนุมัติสิทธิ โดยนายจ้าง ต้องแจ้งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายจ้างทราบหรือควรจะได้ทราบถึงการประสบอันตราย ส่วนลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิต้องแจ้ง ณ สำนักงานประกันสังคมแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้าง มีภูมิลำเนาอยู่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหาย โดยการอนุมัติ เพียงครั้งเดียวทำให้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนได้ทุกกรณี ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟู สมรรถภาพในการทำงาน ค่าทำศพ ค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานติดต่อกันเกินสามวัน ค่าทดแทน กรณีสูญเสียอวัยวะ ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ และค่าทดแทนกรณีตายหรือสูญหาย ทั้งนี้ กรณีลูกจ้างเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลในความตกลงของกองทุนเงินทดแทน เมื่อนายจ้างยื่นเอกสาร และได้รับการอนุมัติสิทธิแล้ว ลูกจ้างจะไม่มีภาระหน้าที่ต้องจ่ายค่ารักษาได้อีก เพราะสถานพยาบาล จะเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเงินทดแทนโดยตรง แต่หากเข้ารับรักษาในสถานพยาบาล อื่น นายจ้างหรือลูกจ้างต้องสำรองจ่ายไปก่อน แล้วยื่นเอกสารเบิกคืนจากกองทุนเงินทดแทนภายใน 90 วัน<sup>178</sup>

<sup>177</sup> นายจ้างต้องยื่นหนังสือนำส่งแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน (สปส.1-02) แบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน (สปส.1-03) หรือ แบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนสำหรับผู้ประกันตนที่เคยยื่นแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนสปส.1-03 แล้ว (สปส.1-03/1) สำเนาทะเบียน บ้านของลูกจ้าง และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของลูกจ้าง (กรณีผู้ประกันตนเป็นคนต่างด้าวใช้สำเนาทะเบียนบ้าน (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวตนหนังสือเดินทางและสำเนาใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว (Work permit) (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทน และ/หรือกองทุนประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th>.)

<sup>178</sup> แบบแจ้งการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือสูญหาย (กท.16) แบบส่งตัวลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาล (กท. 44) ใบรับรองแพทย์ ใบเสร็จรับเงิน สำเนาบัตรลงเวลาทำงาน สำเนาบัตรประชาชน หลักฐานการออกปฏิบัติงานนอกสถานที่ บันทึกประจำวันตำรวจ และเอกสารอื่นที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อรับประโยชน์ทดแทน ณ สำนักงานประกันสังคมแห่งท้องที่ที่ลูกจ้าง



ผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคม จะเริ่มมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนเดือนรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนจะเลือกสถานพยาบาลหลักที่ใช้บริการได้ 1 แห่ง โดยสามารถเปลี่ยนสถานพยาบาลได้ปีละ 1 ครั้ง และกรณีผู้ประกันตนย้ายภูมิลำเนา หรือที่อยู่อาศัย หรือย้ายสถานประกอบการระหว่างปี ผู้ประกันตนสามารถเปลี่ยนสถานพยาบาลได้ตลอด โดยไม่นับรวมกับสิทธิประจำปี สำหรับผู้ประกันตนที่ลาออกจากงาน หรือความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง สามารถเปลี่ยนสถานพยาบาลได้โดยไม่นับรวมกับสิทธิประจำปีเช่นกัน<sup>179</sup>

ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพตามระบบประกันสังคม จะเริ่มเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนเดือนที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้เป็นผู้ทุพพลภาพ โดยผู้ประกันตนต้องผ่านการตรวจของแพทย์จากสำนักงานประกันสังคมว่ามีสภาพเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจนถึงขั้นทุพพลภาพ และคณะกรรมการการแพทย์มีมติให้เป็นผู้ทุพพลภาพตามหลักเกณฑ์<sup>180</sup>

ประโยชน์ทดแทนกรณีเสียชีวิตตามระบบประกันสังคม จะเริ่มเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือนภายในระยะเวลา 6 เดือนก่อนตาย<sup>181</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

ทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ (สำนักงานประกันสังคม, วิธีการแจ้งการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยพร้อมเอกสารประกอบการยื่นคำขอ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=941>.)

<sup>179</sup> สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การขอบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลและการขอเปลี่ยนสถานพยาบาล [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th/#/th/search/7165/>.

<sup>180</sup> ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2559 เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ

<sup>181</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 73

ตารางที่ 7 ตารางสรุประยะเวลาการคุ้มครองตามระบบประกันสังคมและระบบเงินทดแทน

	ระบบประกันสังคม	ระบบเงินทดแทน
ระยะเวลาการคุ้มครอง	เริ่มคุ้มครองหลังจากจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด	คุ้มครองตั้งแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน

#### 4.2.4.2 ค่าบริการทางการแพทย์/ค่ารักษาพยาบาล

สิทธิประโยชน์กรณีค่ารักษาพยาบาลของทั้งระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมนั้น ต่างมีข้อบกพร่องที่สร้างเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองโดยข้อบกพร่องของระบบเงินทดแทนเกิดจากการใช้ระบบเหมาจ่ายตามที่จ่ายจริงแบบจำกัดวงเงิน (ก) ขณะที่ข้อบกพร่องของระบบประกันสังคมเกิดจากการจ่ายเงินให้สถานพยาบาลล่วงหน้าตามจำนวนผู้ประกันตนที่เลือกสถานพยาบาล (ข)

#### (ก) ข้อบกพร่องของระบบเงินทดแทน

สิทธิประโยชน์กรณีค่ารักษาพยาบาลตามระบบเงินทดแทน กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบแต่ผู้เดียว แต่หากนายจ้างส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนไว้ ลูกจ้างที่ประสบภัยเนื่องจากการทำงาน จะมีสิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลในความตกลงของกองทุนเงินทดแทนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด หรือหากไปสถานพยาบาลอื่น จะสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลคืนจากกองทุนเงินทดแทนได้โดยตรง โดยกองทุนใช้ระบบเหมาจ่ายตามที่จ่ายจริง ส่งผลให้ลูกจ้างเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้อย่างรวดเร็ว และนายจ้างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งกรณีค่ารักษาพยาบาลตามระบบเงินทดแทนนี้ มีข้อจำกัดอยู่ที่วงเงินในการคุ้มครอง โดยเพิ่มวงเงินให้ตามความรุนแรงของอาการ<sup>182</sup> ซึ่งการพิจารณาความรุนแรงของอาการนี้ หากไม่เข้าเกณฑ์

<sup>182</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 30 มกราคม 2558

ค่ารักษาพยาบาลจ่ายได้ตามกฎกระทรวง มีดังนี้

1) กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 50,000 บาท

ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจวินิจฉัย จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการทางการแพทย์ซึ่งใช้ระยะเวลานาน ดังนั้น ยิ่งลูกจ้างมีอาการรุนแรง และจำเป็นต้องรับการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูงมากขึ้นเท่าใด กลับจะยิ่งพบปัญหาการรอลงนามัตินานขึ้นเท่านั้น ในมุมกลับกันระบบเงินทดแทนที่ใช้ระบบเหมาจ่าย โดยไม่พิจารณาความเหมาะสมระหว่างอาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างและแนวทางการรักษาพยาบาลนั้น ยังเป็นการเปิดช่องให้สถานพยาบาลเรียกเก็บค่าบริการทางการแพทย์ที่สูงกว่ามาตรฐานได้ด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การจำกัดเพดานวงเงินดังกล่าว ยังถือเป็นอุปสรรคที่ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการช่วยเหลือลูกจ้าง เห็นได้จากกรณีที่นายจ้างสำรองจ่ายไปก่อน แต่นายจ้างเบิกคืนได้น้อยกว่าที่จ่ายจริง นายจ้างจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนเกินนั้นเอง

2) กรณีที่ค่ารักษาพยาบาล 50,000 บาท ไม่เพียงพอให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นเพิ่มอีกไม่เกิน 100,000 บาท สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) บาดเจ็บอย่างรุนแรงของอวัยวะภายในหลายส่วนและต้องได้รับการผ่าตัดแก้ไข
- (2) บาดเจ็บอย่างรุนแรงของกระดูกหลายแห่งและต้องได้รับการผ่าตัดแก้ไข
- (3) บาดเจ็บอย่างรุนแรงของศีรษะและต้องได้รับการผ่าตัดเปิดกะโหลกศีรษะ
- (4) บาดเจ็บอย่างรุนแรงของกระดูกสันหลัง ไชสันหลัง หรือรากประสาท
- (5) ประสบภาวะที่ต้องผ่าตัดต่ออวัยวะที่ยูยากซึ่งต้องใช้วิจิตรศัลยกรรม
- (6) ประสบอันตรายจากไฟไหม้ น้ำร้อนลวก ความร้อน ความเย็น สารเคมี รั้งสี ไฟฟ้า หรือระเบิด จนถึง

ขั้นสูญเสียอวัยวะถึงหนึ่งตั้งแต่ร้อยละ 25 ของพื้นที่ผิวของร่างกาย

- (7) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอย่างอื่นซึ่งรุนแรงหรือเรื้อรัง ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด

3) กรณีค่ารักษาพยาบาลที่จ่ายเพิ่มอีกตามข้อ 2 ไม่เพียงพอ ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้ โดยรวมค่ารักษาพยาบาลทั้ง ข้อ 1 และ 2 แล้วต้องไม่เกิน 300,000 บาท สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยตามข้อ (1) ถึง (6) ตั้งแต่สองรายการขึ้นไป

(2) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยตามข้อ (1) ถึง (6) ที่จำเป็นต้องใช้เครื่องช่วยหายใจ หรือต้องพักรักษาตัวอยู่ในหอผู้ป่วยหนัก หอผู้ป่วยวิกฤต หรือหอผู้ป่วยไฟไหม้ น้ำร้อนลวก ตั้งแต่ 20 วันขึ้นไป

- (3) บาดเจ็บอย่างรุนแรงของระบบสมองหรือไขสันหลังที่จำเป็นต้องรักษาตั้งแต่ 30 วันติดต่อกัน

- (4) การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอย่างอื่นซึ่งรุนแรงหรือเรื้อรังตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(ก) เป็นผลให้อวัยวะสำคัญล้มเหลว

(ข) กรณีอื่นนอกจาก (ก) ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการการแพทย์

4) กรณีค่ารักษาพยาบาลตามข้อ 1 - 3 ไม่เพียงพอ ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นเพิ่มขึ้นตามความเห็นของคณะกรรมการการแพทย์ แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 500,000 บาท

5) กรณีค่ารักษาพยาบาลทุกกรณีไม่เพียงพอ ให้นายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นเพิ่มขึ้นแต่รวมทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 1,000,000 บาท โดยให้คณะกรรมการการแพทย์พิจารณา และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนให้ความเห็นชอบ

6) ในกรณีลูกจ้างเป็นผู้ป่วยในมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าห้อง ค่าอาหาร ค่าบริการพยาบาล และค่าบริการทั่วไป ให้นายจ้างจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินวันละ 1,300 บาท

7) กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 และใช้บังคับรวมถึงลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นผู้ป่วยในที่เข้ารักษาพยาบาลเป็นครั้งแรกและยังคงรักษาพยาบาลอยู่จนถึงวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ

ทั้งยังต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นตามอัตราค่าประสบการณ์ด้วย แม้แต่กรณีที่นายจ้างส่งลูกจ้างเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลในความตกลงกับกองทุนเงินทดแทน หากสถานพยาบาลเรียกเก็บค่ารักษาเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด จะทำให้มีค่ารักษาส่วนเกินซึ่งต้องตกเป็นภาระที่ลูกจ้าง และนายจ้างต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นตามอัตราค่าประสบการณ์อีกเช่นกัน<sup>183</sup>

การจำกัดอัตราขึ้นสูงของวงเงินที่ระบบเงินทดแทนคุ้มครอง จึงถือเป็นการผลักภาระไปที่นายจ้างอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องด้วยการสำรองจ่ายไปก่อนนั้น ถือเป็นการกระทำของนายจ้างที่เอาใจใส่ดูแลลูกจ้างของตน ให้ได้รับความคุ้มครองดีกว่าหน้าที่ตามกฎหมายบังคับ ทั้งที่หากนายจ้างจะผลักภาระไปที่กองทุนหรือลูกจ้าง นายจ้างก็กระทำได้โดยไม่ผิดต่อกฎหมาย แต่กฎหมายกลับบังคับให้นายจ้างขึ้นดีเหล่านั้น ต้องรับภาระหนักกว่านายจ้างที่พอใจจะช่วยเหลือลูกจ้างเพียงขั้นต่ำที่ไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งอาจสร้างความขัดแย้งกับลูกจ้างได้<sup>184</sup>

#### (ข) ข้อบกพร่องของระบบประกันสังคม

ผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมที่มีสิทธิกรณีเจ็บป่วยนั้น จะได้รับ “บัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล” ซึ่งมีชื่อของผู้ประกันตนและชื่อสถานพยาบาลที่เลือกไว้ หากเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเลย ยกเว้นกรณีผู้ประกันตนขอรับบริการพิเศษเพิ่มขึ้น เช่น ขออยู่ห้องพิเศษ หรือขอแพทย์พิเศษ เป็นต้น<sup>185</sup> ทั้งนี้ มีข้อยกเว้น

<sup>183</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า 361 - 362; สำนักงานประกันสังคม, ประกันสังคม เดือน นายจ้าง ลูกจ้างอย่างไรประมาท ระวังอุบัติเหตุจากการทำงาน เผยหากประสบเหตุ กองทุนเงินทดแทนดูแลค่ารักษาสูงสุดไม่เกิน 1 ล้านบาท [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4344>.

<sup>184</sup> เดชา กิตติวิทยานันท์, กรณีเจ็บป่วยในงาน นายจ้างต้องรับผิดชอบอย่างไรบ้าง [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.decha.com/main/showTopic.php?id=4999&page=3>.

<sup>185</sup> สำนักงานประกันสังคม, การบริการที่ท่านจะได้รับจากสถานพยาบาล / (14 โรคยกเว้น) / ข้อสังเกต [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3653>.

ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับการตรวจวินิจฉัยโรคและบำบัดทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษา ได้รับบริการกินอยู่และการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลสำหรับคนไข้ใน ได้รับยาและเวชภัณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานบัญชียาหลักแห่งชาติ ได้รับการจัดส่งต่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล และได้รับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคโดยมีการให้สุศึกษาและภูมิคุ้มกันโรคตามโครงการแห่งชาติ โดยผู้ประกันตนไม่ต้องจ่ายค่ารักษาที่เกิดขึ้นทั้งหมด

บางประเภทบริการและบางกลุ่มโรค<sup>186</sup> กรณีผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ถือบัตรบัตรทองของผู้พิการหรือ ท. 74 ที่ใช้สิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)<sup>187</sup>

สถานพยาบาลที่ผู้ประกันตนเลือกถือเป็นสถานพยาบาลหลัก (Main-Contractor) อาจมีสถานพยาบาลเครือข่าย (Sub-Contractor) เช่น สถานพยาบาลเล็ก ๆ หรือคลินิกเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกันตน ผู้ประกันตนจึงเข้ารับรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลเครือข่ายได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกัน

ถ้าโรคบางโรคสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิรักษาไม่ได้ เช่น การผ่าตัดหัวใจ, ผ่าตัดสมอง, ผ่าตัดเปิดกะโหลกศีรษะ เป็นต้น สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิสามารถส่งตัวไปรักษาที่สถานพยาบาลระดับสูง (Supra-Contractor) ซึ่งเป็นสถานพยาบาลที่มีศักยภาพในการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนที่เกินขีดความสามารถของสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ และทำข้อตกลงกับสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ ไว้ โดยค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ

กรณีมิได้เข้าสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ ถ้าผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน กรณีผู้ป่วยนอกสามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงไม่เกินครั้งละ 1,000 บาท โดยสามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงเกินครั้งละ 1,000 บาท ได้หากมีการตรวจรักษาตามรายการในประกาศ กรณีผู้ป่วยในที่ไม่ได้รักษาในห้อง ICU ได้รับค่ารักษาพยาบาลตามจริงไม่เกินวันละ 2,000 บาท ค่าห้องและค่าอาหารไม่เกินวันละ 700 บาท กรณีที่รักษาในห้อง ICU ค่าห้องค่าอาหาร และค่ารักษาพยาบาลรวมได้ไม่เกินวันละ 4,500 บาท กรณีที่มีความจำเป็นต้องผ่าตัดใหญ่ได้ไม่เกินครั้งละ 8,000 - 16,000 บาท ตามระยะเวลาการผ่าตัด การฟื้นฟูคืนชีพรวมค่ายาและอุปกรณ์ไม่เกิน 4,000 บาท ค่าตรวจทางห้องปฏิบัติการ และหรือเอกซเรย์ เบิกได้ในวงเงินไม่เกินรายละ 1,000 บาท กรณีจำเป็นต้องตรวจวินิจฉัยพิเศษ ได้แก่ การตรวจคลื่นไฟฟ้าหัวใจ การตรวจหัวใจด้วยคลื่นเสียงสะท้อนความถี่สูง การตรวจคลื่นสมอง การตรวจอัลตราซาวด์ การสวนเส้นเลือดหัวใจและเอกซเรย์ การส่องกล้อง การตรวจด้วยการฉีดสี การตรวจด้วย CT - SCAN หรือ MRI จ่ายตามเงื่อนไขที่กำหนด

กรณีที่มีสิทธิ (จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนแล้ว) แต่ยังไม่มีการรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล สามารถเบิกได้เช่นเดียวกันกับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน หากจำเป็นต้องนอนรักษาตัวในสถานพยาบาลเกิน 72 ชั่วโมง ต้องแจ้งสำนักงานประกันสังคมโดยทันทีเพื่อสามารถเบิกค่ารักษาได้ถึงวันที่ออกจากสถานพยาบาล

ค่าพาหนะกรณีย้ายสถานพยาบาล เมื่อผู้ประกันตนเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือประสบอันตราย แล้วสถานพยาบาลที่รักษาสถานพยาบาลแรก ซึ่งไม่ใช่สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิฯ ส่งไปรักษาสถานพยาบาลที่สอง ซึ่งไม่ใช่สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล หากส่งภายในเขตจังหวัดจะได้รับค่ารถพยาบาลหรือเรือพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 500 บาท หรือค่าโดยสารรถส่วนบุคคลหรือพาหนะอื่น ๆ เบิกคืนเหมาจ่าย 300 บาท ส่วนกรณีส่งข้ามเขตจังหวัดเบิกเพิ่มจากอัตราค่ารถส่งในเขตจังหวัดได้อีกกิโลเมตรละ 6 บาท (ตามระยะทางของกรมทางหลวง)

<sup>186</sup> ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ข้อ 8

ผู้ประกันตนซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานด้วยเหตุหรือกลุ่มโรคและบริการดังต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ คือ

- (1) โรคจิต ยกเว้นกรณีเฉียบพลันซึ่งต้องทำการรักษาในทันทีและระยะเวลาใน การรักษาไม่เกินสิบห้าวัน
- (2) โรคหรือการประสบอันตรายอันเนื่องจากการใช้สารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด
- (3) โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลาการรักษาตัวในโรงพยาบาลประเภทคนไข้ในเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันในหนึ่งปี
- (4) การฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม (Hemodialysis) ยกเว้น
  - (ก) กรณีไตวายเฉียบพลันที่มีระยะเวลาการรักษาไม่เกินหกสิบวันให้มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ตามข้อ 5 (2) (ก)
  - (ข) กรณีเจ็บป่วยด้วยโรคไตวายเรื้อรังระยะสุดท้ายให้มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์โดยการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม (Hemodialysis) ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราแนบท้ายประกาศนี้
- (5) การกระทำใด ๆ เพื่อความสวยงามโดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์
- (6) การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างการค้นคว้าทดลอง
- (7) การรักษากวามะเร็งปอด
- (8) การตรวจเนื้อเยื่อเพื่อการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ ยกเว้นการตรวจเนื้อเยื่อเพื่อการปลูกถ่ายไขกระดูกของผู้ประกันตน ให้จ่ายค่าตรวจเนื้อเยื่อเท่าที่จ่ายจริงตามความ จำเป็นแต่ไม่เกินเจ็ดพันบาทต่อรายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แนบท้ายประกาศนี้
- (9) การตรวจใด ๆ ที่เกินกว่าความจำเป็นในการรักษาโรคนั้น
- (10) การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ ยกเว้น

และกรณีผู้ประกันตนที่มีได้เข้าสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิเพราะเจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือประสบอุบัติเหตุ<sup>188</sup>

ดังนั้นแล้วจึงเห็นได้ว่า กรณีผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคม ที่เข้ารับการบริการทางการแพทย์ ณ สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ จะได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกับผู้ที่มีสิทธิตามระบบเงินทดแทนที่เข้ารับบริการ ณ สถานพยาบาลตามความตกลง เพราะจะได้รับการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด แต่กรณีผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลอื่น จะประสบความยากลำบากในการเบิกเงินคืน โดยมีเกณฑ์ว่าต้องเป็นกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือประสบอันตรายเท่านั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ต้องอาศัยการตีความตามภาวะวิสัยแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี จึงไม่มีกฎหมายตายตัวแน่นอน อีกทั้งจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ในการพิจารณาวินิจฉัย จึงถือเป็นกระบวนการที่คนทั่วไปหรือแม้แต่

(ก) การปลูกถ่ายไขกระดูก ให้จ่ายค่าบริการทางการแพทย์เหมาจ่ายในอัตราเจ็ดแสนห้าหมื่นบาทต่อราย แก่สถานพยาบาลที่ให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนจนสิ้นสุดกระบวนการปลูกถ่ายไขกระดูกโดยจะต้องเป็น สถานพยาบาลที่คณะกรรมการการแพทย์รับรองและได้ทำความตกลงไว้กับสำนักงานในการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนกรณีการปลูกถ่ายไขกระดูก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแนบท้ายประกาศนี้

(ข) การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะกระดูก โดยให้เหมาจ่ายค่าบริการทางการแพทย์แก่สถานพยาบาลสองหมื่นบาทและให้ศูนย์ดวงตาสภากาชาดไทยห้าพันบาท ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแนบท้ายประกาศนี้

- (1) การเปลี่ยนเพศ
- (2) การผสมเทียม
- (3) การบริการระหว่างรักษาตัวแบบพักฟื้น

(14) ทันตกรรม ยกเว้นการถอนฟัน อุดฟัน และขูดหินปูนให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกินสองร้อยห้าสิบบาทต่อครั้ง และไม่เกินห้าร้อยบาทต่อปี กรณีใส่ฟันเทียมชนิดถอดได้ฐานอคริลิก ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับค่าบริการทางการแพทย์และค่าฟันเทียมเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นในวงเงินไม่เกินหนึ่งพันสี่ร้อยบาทภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ใส่ฟันเทียมชนิดถอดได้ฐานอคริลิกนั้น ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) 1 – 5 ซี่ เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นในวงเงินไม่เกินหนึ่งพันสองร้อยบาท
- 2) มากกว่า 5 ซี่ เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นในวงเงินไม่เกินหนึ่งพันสี่ร้อยบาท

(15) แวนตา

<sup>187</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 58/2559 เรื่อง การรับบริการสาธารณสุขของคนพิการ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2559

<sup>188</sup> สำนักงานประกันสังคม, กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3643>. ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และจำนวนเงินทดแทนค่าบริการทางการแพทย์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2554 (ประกาศกรณีฉุกเฉิน)

เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมผู้วินิจฉัยเองเข้าใจยาก และเป็นอุปสรรคที่ทำให้เข้าถึงสิทธิได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้นคือมีการจำกัดวงเงินไว้ด้วย ทำให้เบิกคืนได้ไม่เต็มจำนวนที่สำรองจ่าย<sup>189</sup>

การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลล่วงหน้า ทำให้สำนักงานประกันสังคมควบคุมมาตรฐานการให้บริการทางการแพทย์ได้ยาก โดยมีบุคลากรผู้ตรวจสอบมาตรฐานสถานพยาบาลไม่เพียงพอ อีกทั้งสำนักงานประกันสังคมยังไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ประกันตนที่เสียสิทธิหรือได้รับบริการไม่ตรงตามสัญญาที่มีประสิทธิภาพ<sup>190</sup> เนื่องด้วยมาตรการติดต่อประสานงานกับสถานพยาบาลแล้วเยียวยามาภายหลัง หรือการออกหนังสือเตือนสถานพยาบาล และตัดโควตาผู้ประกันตนนั้น มักไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง เพราะสถานพยาบาลยังสามารถลดต้นทุนมิให้ขาดทุนได้ และการตัดโควตาทำให้ผู้ประกันตนมีตัวเลือกสถานพยาบาลน้อยลง ทำให้อำนาจต่อรองของสถานพยาบาลที่มีมากกว่าสำนักงานประกันสังคม นอกจากนี้ สถานพยาบาลยังมีสิทธิยกเลิกข้อตกลงได้และกลับเข้าระบบใหม่ได้ทุกรอบ 1 ปี อีกทั้งการยกเลิกมีแต่เป็นผลเสียต่อผู้ประกันตนมากกว่าเดิม รวมไปถึงจำนวนเงินจากระบบเหมาจ่ายรายหัวนั้น สถานพยาบาลส่วนใหญ่เห็นว่าไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน<sup>191</sup>

กรณีผู้ทุพพลภาพตามระบบประกันสังคมจะได้รับสิทธิประโยชน์กรณีค่าบริการทางการแพทย์ที่ดีกว่าสิทธิประโยชน์อื่นข้างต้น โดยหากรับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐ กรณีผู้ป่วยนอก ผู้มีสิทธิจะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือเบิกได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น หากสำรองจ่ายไปก่อน กรณีผู้ป่วยใน ผู้มีสิทธิไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่สถานพยาบาลจะเบิกจากสำนักงานประกันสังคมตามอัตราที่คำนวณจากกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (Diagnosis Related Groups: DRGs) อนึ่ง หากรับการรักษาในสถานพยาบาลของเอกชน จะต้องสำรองจ่ายก่อนแล้วนำใบเสร็จมาเบิกคืน กรณีผู้ป่วยนอกเบิกได้ไม่เกิน 2,000 บาทต่อเดือน กรณีผู้ป่วยในเบิกได้ไม่เกิน 4,000 บาทต่อเดือน กรณีค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพเพื่อรับการรักษาที่สถานพยาบาล สามารถนำไปรับรอง

<sup>189</sup> นิพิฐ พิรเวช ถาวร สกฤตพาณิชย์ และคณะ, รูปแบบการบริหารจัดการโรงพยาบาลเพื่อผู้ประกันตน, หน้า 46 - 81.

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81 - 86.

<sup>191</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 - 19; ปกัศร์ ชัยวัฒน์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์การศึกษาคุณภาพการบริการของสถานพยาบาลในระบบประกันสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2555), หน้า 141 - 155.

แพทย์มายืนยันว่าผู้ทุพพลภาพได้รับบริการทางการแพทย์จริงเพื่อเบิกโดยประโยชน์ทดแทนคิดแบบเหมาจ่ายเดือนละ 500 บาท กรณีค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรคของผู้ทุพพลภาพสามารถเบิกได้ตามความเป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด<sup>192</sup> โดยใช้ใบเสร็จและใบรับรองแพทย์ประกอบการขอรับประโยชน์ทดแทน

#### 4.2.4.3 ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ

กรณีค่าฟื้นฟูสมรรถภาพตามระบบเงินทดแทน ลูกจ้างซึ่งสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานอย่างถาวรและจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ สามารถเข้ารับการฟื้นฟู ณ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานของสำนักงานประกันสังคม ส่วนกรณีค่าฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ทุพพลภาพตามระบบประกันสังคมได้รับประโยชน์ทดแทนตามหลักเกณฑ์และอัตราเดียวกันกับผู้สูญเสียสมรรถภาพของร่างกายตามระบบเงินทดแทน ทั้งนี้ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานจะเบิกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูด้านการแพทย์และอาชีพเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 24,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานไม่เกิน 40,000 บาท<sup>193</sup>

#### 4.2.4.4 ค่าทดแทนการขาดรายได้/ค่าสงเคราะห์ทายาทผู้ตาย

ลูกจ้างที่มีสิทธิตามระบบเงินทดแทนจะได้รับค่าทดแทนการขาดรายได้ กรณีแพทย์ให้หยุดพักรักษาตัวติดต่อกันเกิน 3 วันขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1 ปี ตามระยะเวลาที่แพทย์กำหนดและหยุดงานตามจริงในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานอย่างถาวรของอวัยวะที่บาดเจ็บจะได้รับค่าทดแทนตามประเภทของการสูญเสียที่ประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดแต่ไม่เกิน 10 ปี (การประเมินการสูญเสียอวัยวะลูกจ้างต้องได้รับการรักษาทางการแพทย์จนสิ้นสุดการรักษาและอวัยวะคงที่ไม่มีเปลี่ยนแปลง

<sup>192</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ประเภทและอัตราค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรค

<sup>193</sup> สำนักงานประกันสังคม, ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=938&id=4678>.



หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปีที่ลูกจ้างประสบอันตราย) หากทุพพลภาพจะได้ค่าทดแทน 15 ปี กรณีตายหรือสูญหายผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทน 8 ปี เฉลี่ยตามจำนวนของผู้มีสิทธิ<sup>194</sup>

ค่าทดแทนรายเดือนคำนวณจากร้อยละ 60 ของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในท้องที่ลูกจ้างประจำทำงานอยู่คุณด้วย 26 และไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างสูงสุดและไม่เกินเดือนละ 12,000 บาท<sup>195</sup>

กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้กับนายจ้าง จนทำให้ถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ผู้มีสิทธิจะได้รับค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนรายเดือน ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ผู้มีสิทธิที่เป็นทายาทของลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนดจะได้รับส่วนแบ่งในเงินทดแทนเท่ากัน<sup>196</sup>

กรณีขอรับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามระบบประกันสังคม สำหรับการหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งแพทย์ในรอบปีปฏิทิน ถ้าผู้ประกันตนลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างจากนายจ้างอย่างน้อย 30 วันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แล้วต้องหยุดงานตามคำสั่งแพทย์ต่อ สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 90 วันในรอบปี ปีละไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน<sup>197</sup> โดยค่าจ้าง

<sup>194</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 18

<sup>195</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าทดแทนและหลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณค่าจ้างรายเดือน

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 18 - 21

ผู้มีสิทธิที่เป็นทายาทของลูกจ้างนั้นได้แก่ บิดามารดา สามีหรือภรรยา บุตรมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีวันแต่เมื่อมีอายุครบสิบแปดปีและยังศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีได้รับส่วนแบ่งต่อไปตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ บุตรที่อายุตั้งแต่สิบแปดปีและทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ทั้งนี้ บุตรของลูกจ้างซึ่งเกิดภายในสามร้อยสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือวันที่เกิดเหตุสูญหายผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนนับแต่วันคลอด

กรณีที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนสิ้นสุดลง เพราะผู้มีสิทธิที่เป็นทายาทของลูกจ้างผู้หนึ่งผู้ใดถึงแก่ความตาย หรือสามีหรือภรรยาสมรสใหม่ หรือมิได้สมรสใหม่แต่มีพฤติการณ์แสดงให้เห็นได้ว่าอยู่กินฉันสามีหรือภรรยากับหญิงหรือชายอื่น หรือบุตรไม่มีลักษณะตามที่กำหนดอีกต่อไป ให้นำส่วนแบ่งของผู้หมั้นสิทธิเพราะเหตุหนึ่งเหตุใดดังกล่าว ไปเฉลี่ยให้แก่ผู้มีสิทธิอื่นต่อไป กรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิที่เป็นทายาทของลูกจ้าง ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหายจะเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทน แต่ผู้อยู่ในอุปการะดังกล่าวจะต้องพิสูจน์ว่าได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดอุปการะจากลูกจ้างที่ตายหรือสูญหาย

<sup>197</sup> กรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับค่าจ้างจากนายจ้างในระหว่างหยุดงาน เพื่อการรักษาพยาบาลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือมีสิทธิตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้วแต่กรณี ผู้ประกันตนไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ จนกว่าสิทธิที่ได้รับเงินค่าจ้างนั้นได้สิ้นสุด จึงจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ดังกล่าวเท่ากับระยะเวลาที่คงเหลือ

ปัจจุบันกำหนดโรคเรื้อรังไว้ 6 รายการ ดังนี้ โรคมะเร็ง, โรคไตวายเรื้อรัง, โรคเอดส์, โรคหรือการบาดเจ็บของสมอง เส้นเลือดสมองหรือกระดูกสันหลังอันเป็นเหตุให้เป็นอัมพาต, ความผิดปกติของกระดูกหักที่มีภาวะแทรกซ้อน, โรคหรือการเจ็บป่วยอื่น ๆ ที่

รายวันในการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ คำนวณจากฐานค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบสูงสุด 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนเดือนที่มีสิทธิ มารวมกันเป็นฐานในการคำนวณแล้วหารด้วย 90 วัน ในกรณีผู้ประกันตนมีค่าจ้างไม่ครบ 3 เดือนให้คำนวณจากค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน

ผู้ทุพพลภาพตามระบบประกันสังคมมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตลอดชีวิต ในอัตราไม่เกินร้อยละ 50 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากระดับความรุนแรงของอาการทุพพลภาพตามที่ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนด<sup>198</sup>

#### 4.2.4.5 ค่าทำศพ

กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน ผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทำศพจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน<sup>199</sup> กรณีผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมเสียชีวิต หรือผู้ทุพพลภาพตามระบบประกันสังคมเสียชีวิต ผู้จัดการศพจะได้รับค่าทำศพเหมาจ่าย 40,000 บาท และได้รับเงินสงเคราะห์การตายโดยจ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิ หรือจ่ายแก่ผู้มีสิทธิหากมิได้มีหนังสือระบุไว้<sup>200</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

คณะกรรมการการแพทย์มีมติว่าต้องรักษาตัวนานติดต่อกันเกินกว่า 180 วันโดยระหว่างการรักษาทำงานไม่ได้ให้ยื่นเรื่องขอมติคณะกรรมการการแพทย์ก่อนจึงจะมีสิทธิ (สำนักงานประกันสังคม, กรณีขอรับเงินทดแทนการขาดรายได้ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3647>.)

<sup>198</sup> ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2559 เรื่อง กำหนดอัตราและระยะเวลาการได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ

<sup>199</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 16

<sup>200</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 73 ให้นำมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่ สามีหรือภรรยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนที่เท่ากัน ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบรวมตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป (36 เดือนขึ้นไป) แต่ไม่ถึง 10 ปี (120 เดือน) ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 2 เดือน ถ้าส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป (120 เดือนขึ้นไป) ให้จ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 6 รายเดือน

จากการศึกษาวิเคราะห์ประวัติความเป็นมาและสภาพปัญหาของการประกันสังคมไทย โดยเน้นวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย นับแต่มีการริเริ่มแนวคิด การประกันสังคมในประเทศไทย สรุปได้ว่า การแยกระบบเงินทดแทนออกจากระบบการประกันสังคม ประเภทอื่นในมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือความอ่อนไหวทางการเมืองในช่วงริเริ่ม ระบบการประกันสังคมในประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ประการที่สองคือความเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมที่คลาดเคลื่อน จากข้าราชการและนักการเมืองผู้ผลักดันการประกันสังคมเอง รวมถึงประชาชนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นที่มาของกระแสต่อต้านการจัดตั้งระบบการประกันสังคม สาเหตุทั้งสองประการเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้การพัฒนาการประกันสังคมในประเทศไทยขาดช่วง และไม่สอดคล้องเป็นองค์ภาพเดียวกัน เป็นที่มาของการให้ความคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งในด้านขอบเขต การบังคับใช้กฎหมาย การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน การบริหารจัดการ และสิทธิประโยชน์ ซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบเงินทดแทนและระบบการประกันสังคมประเภทอื่น ทำให้ผู้ใช้แรงงาน ที่ประสบความเสี่ยงภัยสภาพเดียวกัน ไม่สามารถเข้าถึงระบบความคุ้มครองได้อย่างเท่าเทียมกัน อันถือเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงสมควรได้รับการแก้ไขโดยรวมระบบเงินทดแทน กับระบบประกันสังคมเพื่อให้ระบบการประกันสังคมไทยเป็นเอกภาพ สามารถดำเนินการให้ความคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 8 ตารางสรุปสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสังคมและระบบเงินทดแทน

ปัญหาความเหลื่อมล้ำ	ระบบประกันสังคม	ระบบเงินทดแทน
การจำกัดอายุชั้นสูงสุดของผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียน	ห้ามลูกจ้างอายุเกิน 60 ปี ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ลูกจ้างภาคบังคับ)	ไม่จำกัดอายุชั้นสูงสุดของลูกจ้างที่มีสิทธิขึ้นทะเบียน
ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองจากระบบเดียว	ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเพียงระบบเดียว มี 2 ประเภท ดังนี้  1. ลูกจ้างที่มีหน้าที่เฉพาะในหน้าที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ในกิจการประเภทธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน  2. ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจการที่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ	ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองจากระบบเงินทดแทนเพียงระบบเดียว มี 7 ประเภท ดังนี้ 1. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยนั้น 2. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ 3. ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา 4. ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 5. ลูกจ้างของสภาอากาศไทย 6. ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 7. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
ประเภทของนายจ้างผู้มีภาระความรับผิด	บุคคลหลักที่ต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้าง คือ ผู้ประกอบกิจการ	บุคคลหลักที่ต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้าง คือ ผู้รับเหมาค่าแรงที่เป็นนายจ้างโดยตรง
ผู้มีหน้าที่จ่าย	ไตรภาคีแรงงาน คือ นายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล	นายจ้างฝ่ายเดียว
กำหนดระยะเวลาการจ่าย	รายเดือน	รายปี (แบ่งชำระเป็น 4 งวดต่อปีได้)
วิธีการนำส่งเงินสมทบ	ยื่นรายการเงินสมทบรายเดือน	1) ยื่นรายงานค่าจ้างที่จ่ายจริงรายปี 2) แจ้งจำนวนลูกจ้างของปีที่ผ่านมา 3) ยื่นแบบคำนวณค่าจ้าง
โครงสร้างองค์กร	สำนักสิทธิประโยชน์ (กองตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ)	สำนักงานกองทุนเงินทดแทน (หน่วยงานภายใน อย่างไรก็ตามไม่เป็นทางการ)
คณะกรรมการผู้กำกับดูแล	คณะกรรมการประกันสังคม มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน	คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน มีเลขาธิการ สปส. เป็นประธาน
จำนวนสถานพยาบาลในความตกลง (ธ.ค. 59)	2,325 แห่ง	1,115 แห่ง
ระยะเวลาการคุ้มครอง	เริ่มคุ้มครองหลังจากจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด	คุ้มครองตั้งแต่วันแรกที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมไทยแยกกระบวนการจัดทำระบบการประกันสังคมออกเป็น 2 ระบบ ภายใต้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ กับพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีกลไกและแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองตามระบบการประกันสังคมได้อย่างเสมอภาคกัน ทั้งที่หากพิจารณาตามสภาพแห่งความเสี่ยงภัยแล้วไม่ว่าความเสี่ยงภัยจะเกิดขึ้นจากการทำงาน หรือเกิดขึ้นจากสาเหตุอื่นใด สภาพแห่งความเสี่ยงภัยก็มีได้ต่างกัน โดยผู้ใช้แรงงานที่ประสบภัยในลักษณะเดียวกัน ย่อมได้รับความเสียหายเท่ากัน และควรได้รับหลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่เท่าเทียมกันด้วย

ดังนั้น การกำหนดสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองแต่ละกรณี โดยอ้างอิงปัจจัยสาเหตุแห่งความเสี่ยงภัย มิใช่ระดับความรุนแรงของภาระความเสี่ยงภัยนั้น จึงถือว่าเป็นการกำหนดสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองที่ไม่ได้สัดส่วนกับสภาพที่แท้จริงของความเสี่ยงภัย และเป็นข้อบกพร่องของระบบการประกันสังคมที่ทำให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองไม่ตอบสนองความต้องการหลักประกันความมั่นคงทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน และทำให้ผู้ใช้แรงงานบางคนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกับผู้อื่น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของการประกันสังคมในการกำหนดสิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง และการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ จะเห็นได้ว่าสิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีสูญเสียสมรรถภาพ และกรณีเสียชีวิต ซึ่งทั้งระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมต่างให้ความคุ้มครองนั้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองตามระบบเงินทดแทนให้ความคุ้มครองมากกว่า เมื่อเทียบกับสิทธิประโยชน์กรณีอื่นที่ให้ความคุ้มครองแก่ความเสี่ยงภัยลักษณะเดียวกัน อีกทั้งกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบเงินทดแทนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นการกำหนดที่อ้างอิงจากเหตุผลที่ไม่เป็นธรรม

ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และล้าสมัย เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันนี้ เปลี่ยนไปจากเมื่อครั้งริเริ่มระบบเงินทดแทน จนไม่อาจนำเหตุผลเดิมมาสนับสนุนสร้างความชอบธรรมได้อีก

ยิ่งไปกว่านั้น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม ระบบเงินทดแทนมีเป้าหมายเดียวกันกับระบบการประกันสังคม คือ คุ้มครองความเสี่ยงภัยทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประกันสังคมด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดทำระบบเงินทดแทนโดยยึดลูกจ้างเป็นปัจจัยหลัก และยึดภาระเงินทุนเพื่อสร้างหลักประกันเป็นปัจจัยรอง และไม่ควรรยกลักษณะของระบบเงินทดแทนที่ภาระเงินทุนเป็นของนายจ้างฝ่ายเดียว มาใช้เป็นสาเหตุสนับสนุนที่แยกระบบเงินทดแทนจากระบบการประกันสังคมอื่น ไม่ว่าจะเป็นด้านการบังคับใช้หรือการให้ความคุ้มครอง ดังนั้น ระบบการประกันสังคมในอนาคตจึงต้องบังคับใช้กับผู้ใช้งานทุกคนอย่างเท่าเทียม โดยยึดระดับความรุนแรงของความเสี่ยงภัยเป็นเกณฑ์กำหนดระดับความคุ้มครองที่แตกต่างกัน

แต่กระนั้นก็มีได้หมายความว่า ระบบการประกันสังคมในอนาคตนั้นจะเป็นจริงได้เสมอไป เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศต่างมีอุปสรรคขัดขวาง ทำให้วิธีการจัดทำระบบการประกันสังคมในอนาคตของแต่ละประเทศมีแนวทางที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นขอบเขตการคุ้มครองที่แบ่งเป็นแบบเบเวริดจ์ (Beveridgean) หรือแบบบิสมาร์ค (Bismarckian) ขอบเขตการบังคับใช้ที่เก็บเงินจากทุกคนในประเทศเป็นภาษี หรือเก็บเงินเป็นเงินสมทบจากเฉพาะไตรภาคีแรงงาน คือ รัฐ นายจ้าง และผู้ใช้แรงงาน รวมไปถึงสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม หรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการกำหนดระดับสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองตนเอง

ทั้งนี้ ตามมาตรฐานสากลอันปรากฏในแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์จากลักษณะร่วมกันของประเทศที่ยึดถือลัทธิเศรษฐกิจการเมืองรูปแบบเดียวกัน จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการประกันสังคม ต่างสนับสนุนการสร้างระบบที่ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง โดยมีแนวทางจะขยายระบบต่อไปให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบและประชาชนทั่วไป อีกทั้งสนับสนุนการเพิ่มสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองเพื่อสร้างความเสมอภาคในสังคมอย่างแท้จริง โดยกลุ่มประเทศที่เข้าใกล้อุดมคติมากที่สุด

และปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลุ่มประเทศที่ยึดหลักเศรษฐกิจการเมือง รูปแบบรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศสวีเดน ส่วนกลุ่มประเทศรูปแบบสังคมนิยม เช่น ประเทศฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศรูปแบบเสรีนิยม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ปฏิบัติตามได้บางส่วนลดหลั่นกันไป ตามลำดับ

เมื่อกลับมาวิเคราะห์ระบบการประกันสังคมของประเทศไทย จะเห็นได้ชัดว่าการแยกระบบเงินทดแทนออกจากระบบการประกันสังคมกรณีอื่นนั้น เนื่องจากความอ่อนไหวทางการเมืองและความเข้าใจแนวคิดการประกันสังคมที่คลาดเคลื่อน อันมีมาตั้งแต่ช่วงริเริ่มจัดทำระบบการประกันสังคมจนถึงปัจจุบัน เป็นปัจจัยที่ขัดขวางการจัดวางระบบการประกันสังคมประเทศไทยให้เป็นระบบที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบเดียว จนระบบเงินทดแทนในปัจจุบัน กลายสภาพเป็นระบบเอกเทศที่ย้อนแย้งกับระบบการประกันสังคมกรณีอื่น มีผลสร้างระบบที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง อีกทั้งสร้างปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานอย่างเห็นได้ชัด จึงเท่ากับว่าแยกระบบเงินทดแทนออกจากระบบการประกันสังคมกรณีอื่นนั้น เป็นเหตุที่มาของความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ ความคุ้มครองตามระบบการประกันสังคมของผู้ใช้แรงงาน

ปัญหาดังกล่าวความไม่เสมอภาคอันเกิดจากการแยกระบบการประกันสังคมของประเทศไทย สามารถแก้ไขได้ด้วยการรวมระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียว อันจะเป็นการตอบสนองยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2558-2562) ของสำนักงานประกันสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 2 ว่าด้วยการมุ่งพัฒนาสิทธิประโยชน์ประโยชน์ทดแทน ให้เป็นสากลรองรับการก้าวสู่การประกันสังคมนานาชาติ บนบรรทัดฐานของการพัฒนาระบบเงินสมทบ และระบบการลงทุนที่มีศักยภาพสูง เพื่อให้สามารถรองรับกับพัฒนาการได้อย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ และเป็นที่ยึดถือเชื่อมั่นได้อย่างแท้จริง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองของระบบการประกันสังคมไทย ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้วยวิธีการรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคมเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน ตามแนวคิดรัฐสวัสดิการที่รัฐบาลไทยยึดถือ อันปรากฏในแนวนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน 8 วาระปฏิรูป และยุทธศาสตร์ 5 ปีของสำนักงานประกันสังคม โดยใช้ขอบเขตการบังคับใช้ที่สอดคล้องกันมากขึ้น เพื่อสร้างระบบการประกันสังคมไทยที่ครอบคลุมทั่วถึง เพื่อเป็นที่พึ่งทุกช่วงชีวิตอย่างเป็นธรรม (5.2.1) ใช้ระบบการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสมเหตุสมผลกับภาระการจ่าย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการจัดเก็บ อีกทั้งเป็นการพัฒนาระบบควบคุมตรวจสอบการรับชำระและการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทน (5.2.2) ปรับปรุงระบบสิทธิประโยชน์กรณีบริการทางการแพทย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางการแพทย์ของประเทศไทย (5.2.3) และรวมโครงสร้างระบบการบริหารจัดการให้เป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ทันสมัย ยืดหยุ่น คล่องตัว และโปร่งใส (5.2.3) ซึ่งการรวมระบบการประกันสังคมเป็นหนึ่งเดียวกัน มีรายละเอียดดังนี้

### 5.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้ที่สอดคล้อง

เกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากระบบเงินทดแทนและระบบการประกันสังคม ควรรวมกันใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน คือ ไม่จำกัดอายุชั้นสูง เนื่องจากผู้ใช้แรงงานสูงอายุสมควรได้รับความคุ้มครองตามระบบประกันสังคมทั้ง 7 กรณีด้วย มิใช่จำกัดให้ได้รับความคุ้มครองเฉพาะระบบเงินทดแทนระบบเดียว โดยการไม่จำกัดอายุชั้นสูงนั้น จะเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน<sup>201</sup> อันเป็นหนึ่งในมาตรการแก้ไขปัญหา

<sup>201</sup> ไทยรัฐออนไลน์, กรมการจัดหางาน เล็งออกระเบียบอาชีพสงวนผู้สูงอายุ สนองนโยบายรัฐ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/742112>.



สังคมผู้สูงอายุซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยในปัจจุบัน<sup>202</sup> ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 33 โดยตัดทอนข้อความดังนี้ “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”

การแก้ไขบทบัญญัติเช่นนี้จะมีผลดีต่อผู้ใช้แรงงานสูงอายุเพราะสามารถเลือกที่จะส่งเงินสมทบและรับสิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ได้แม้จะเคยออกจากงานแล้วและอายุเกิน 60 ปีเมื่อเข้าทำงานใหม่ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ทางอ้อมต่อผู้ใช้แรงงานอายุน้อยด้วย เพราะการกำหนดให้ผู้สูงอายุร่วมส่งเงินสมทบได้ย่อมถือเป็นการร่วมแบ่งเบาภาระของคนอายุน้อยที่ยังมีหน้าที่สมทบเงินให้เพียงพอต่อรายจ่ายของกองทุนอันมีผลเป็นการเสริมสร้างความเท่าเทียมระหว่างผู้ใช้แรงงานแต่ละช่วงวัยด้วย

กรณีลูกจ้างที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ทำให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ฉบับเดียว ก็สมควรยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ไปด้วย เพราะการใช้ระบบสวัสดิการของต้นสังกัดไปทั้งหมดจะสะดวกกว่า เพราะเป็นการลดภาระของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง อีกทั้งเป็นการป้องกันความสับสนของผู้ใช้สิทธิด้วย จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมข้อความดังนี้ “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

- (.) โรงเรียนสถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย
- (.) รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (.) เนติบัณฑิตยสภา
- (.) สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
- (.) สภากาชาดไทย
- (.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (.) นายจ้างที่จ้างลูกจ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล”

<sup>202</sup> ผู้จัดการ Online, เร่งแก้ กม.รื้อที่มาบอร์ดประกันสังคม ใช้ “สรรหา” แทนเลือกตั้งพันล้าน ตั้งหน่วยงานลงทุนหาเงิน โปะกองทุนชราภาพ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://manager.co.th>.

ความรับผิดชอบที่มีภาระจางเหมาค่าแรงซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อผู้รับเหมาค่าแรง และเป็นช่องว่างให้ผู้ประกอบกิจการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบนั้น หากแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทนให้ความรับผิดชอบที่ผู้ประกอบกิจการ ย่อมสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ โดยไม่มีผลกระทบต่อภาระการไล่สายความรับผิดชอบแต่อย่างใด จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ มาตรา 11 โดยตัดทอนบทบัญญัติในวรรคสองซึ่งให้สิทธิในการไล่เบี้ย ดังนี้

“ให้ผู้ประกอบกิจการหรือผู้รับเหมาค่าแรงซึ่งมิใช่ นายจ้างที่ได้จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่นายจ้างและบรรดาผู้รับเหมาค่าแรงอื่นหากมีตลอดสายในเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือสำนักงาน”

#### 5.2.2 ระบบการจัดเก็บเงินสมทบรูปแบบเดียว

หากรวมระบบการคำนวณเงินสมทบโดยใช้วิธีเดียวกันกับระบบประกันสังคม คือ เก็บเงินเป็นรายเดือนโดยใช้ฐานข้อมูลค่าจ้างชุดเดียวกัน แล้วคำนวณอัตราเงินสมทบในส่วนของกองทุนเงินทดแทนเพื่อเก็บเงินจากนายจ้างฝ่ายเดียว แต่ให้จ่ายพร้อมกันกับเงินสมทบกองทุนประกันสังคมโดยกรณีความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน ให้ยกเลิกการกำหนดอัตราค่าประสบการณ์ซึ่งมีลักษณะเชิงลงโทษ แล้วใช้อัตราเงินสมทบหลักซึ่งกำหนดตามความเสี่ยงภัยของแต่ละประเภทกิจการ จะเป็นอัตราที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่นายจ้างมากกว่า และส่งผลให้นายจ้างและสำนักงานประกันสังคมดำเนินการเกี่ยวกับเงินสมทบได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ทำให้ลูกจ้างเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้สะดวกขึ้น รวมไปถึงลดต้นทุนจากกระบวนการและการจัดทำเอกสารซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ประเทศสวีเดนเป็นตัวอย่างของประเทศที่สามารถดำเนินการรวมกระบวนการจัดเก็บเงินเพื่อสร้างหลักประกันความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานที่สอดคล้องกับการประกันสังคม และสวัสดิการอื่น ๆ โดยประเทศสวีเดนใช้วิธีการเก็บวิธีเดียวกันสำหรับเงินที่ประชาชนมีหน้าที่จ่ายให้แก่รัฐ แต่กำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างแยกตามวัตถุประสงค์ของการเก็บเงิน เช่น ภาษีเงินได้ เงินเพื่อสวัสดิการด้านการประกันสังคม เป็นต้น โดยแบ่งประเภทของผู้มีหน้าที่เสียภาษี เช่น ผู้ที่เป็นนายจ้างอาจจ่ายเงินเพื่อระบบเงินทดแทน กับเงินเพื่อการประกันสังคมในประเภท

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งอัตราที่ใช้ในการคำนวณเงินที่ต้องจ่าย จะต่างจากลูกจ้างซึ่งไม่ต้องจ่ายเงินเพื่อระบบเงินทดแทน และจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการด้านการประกันสังคมประเภทลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม การยกเลิกอัตราค่าประสบการณ์ซึ่งมีลักษณะเชิงลงโทษ ย่อมเป็นการลดทอนกลไกที่ใช้บังคับนายจ้างผู้ประกอบการให้ดูแลมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานประกอบการ ทำให้นายจ้างบางส่วนอาจย่อหย่อนละเลยการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หากมีการยกเลิกอัตราค่าประสบการณ์ ภาครัฐจำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการควบคุมตรวจสอบและสนับสนุนนายจ้างผู้ประกอบการให้มากขึ้น โดยอาจเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการที่มีอยู่แล้วและสร้างมาตรการป้องกันความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงาน เช่น การเพิ่มอัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานตรวจแรงงาน การเพิ่มมาตรการลงโทษตามกฎหมายด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือการเพิ่มนโยบายเชิงรุกในการกระตุ้นนายจ้าง รวมถึงการให้อำนาจกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเรียกเก็บเงินในลักษณะที่คล้ายกับอัตราค่าประสบการณ์ เป็นต้น

### 5.2.3 ระบบสิทธิประโยชน์กรณีบริการทางการแพทย์มาตรฐานเดียว

สิทธิประโยชน์กรณีบริการทางการแพทย์ของทั้งระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมนั้น ต่างมีข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.2.4 ว่าด้วยสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ ซึ่งมีผลเสียอย่างรุนแรงต่อสังคมเพราะกระทบต่อร่างกายและชีวิต อันถือเป็นสิ่งสำคัญที่สากลบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุด ในฐานะรากฐานและสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>203</sup>

หนึ่งในวิธีการแก้ไขให้ผู้ใช้แรงงานได้รับบริการทางการแพทย์ที่มีมาตรฐานและเข้าถึงสิทธิได้ง่าย สามารถทำได้ด้วยการบูรณาการเครือข่ายการแพทย์ ตามแบบการบริหารจัดการระบบบริการทางการแพทย์กรณีฉุกเฉิน (EmCO) ที่ให้ผู้มีสิทธิเข้ารับการรักษาได้ทุกที่ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยยึดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นระบบพื้นฐานของประชาชนไทย

<sup>203</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ห้า, วิญญูชน, 2558), หน้า 65.

ทุกคน และให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยจ่ายกลาง (Clearing House) และใช้ระบบการประกันสังคม กับระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ เป็นสิทธิเพิ่มเติมเฉพาะของผู้เข้าเงื่อนไขความคุ้มครองของแต่ละกองทุน โดยจ่ายเงินค่าหัวหรือจ่ายตามรายการเรียกเก็บให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินำไปลงทุนจัดทำระบบบริการมาตรฐานเดียวทั่วประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่ประชาชนไทยเรียกร้องมานานแล้ว และภาครัฐมีการพิจารณาความเป็นไปได้มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน<sup>204</sup>

ทั้งนี้ กระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และกระบวนการระบุโรคหรืออาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบเงินทดแทนเพื่อสร้างเสริมมาตรการป้องกันมิให้เกิดเหตุความเสียหายเนื่องจากการทำงาน จึงเป็นกระบวนการที่ต้องมี แม้จะถือเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ก็ตาม โดยทุกประเทศต่างยอมรับในความจำเป็นดังกล่าวว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมอุตสาหกรรมโดยรวม เห็นได้จากประเทศฝรั่งเศสและประเทศสวีเดนที่บังคับให้นายจ้างและลูกจ้างต้องผ่านกระบวนการดังกล่าวก่อนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์เพื่อความปลอดภัยเนื่องจากการทำงาน เพื่อเชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการแรงงานอื่น ๆ และการควบคุมมาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ให้รัฐสามารถบริหารจัดการมาตรฐานแรงงานได้อย่างสอดคล้องเป็นองค์รวม

#### 5.2.4 โครงสร้างระบบการบริหารจัดการที่เป็นหนึ่งเดียวกัน

การแบ่งโครงสร้างภายในที่แยกสำนักเงินทดแทนเป็นหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้สามารถรวมโครงสร้างของสำนักเงินทดแทนเข้ากับระบบประกันสังคมได้ โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย และไม่กระทบกับโครงสร้างอัตราค่าจ้างเดิม แต่การตั้งคณะกรรมการผู้กำกับดูแลกองทุนแยกออกจากกัน และการจัดวางกระบวนการของเจ้าหน้าที่สำนักงานเงินทดแทนแยกเป็นเอกเทศนั้น เป็นปัจจัยที่ทำให้มีโครงสร้างซ้ำซ้อนกัน ถือเป็นการเพิ่มขั้นตอนการบังคับบัญชาและ

<sup>204</sup> ผู้จัดการ Online, “อภิสิทธิ์” เผย ปฏิรูป สปส.ต้องอิสระ-โปร่งใส ทำควบคู่กองทุนการออมฯ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th>; น.รินี เรื่องหนู, 14ปี “บัตรทอง” ถึงเวลาต้องปรับทั้งระบบ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/news/219800>.

ช่วงการควบคุม (Span of Control)<sup>205\*</sup> ที่เกินพอดี อันเป็นอุปสรรคต่อการควบคุมตรวจสอบของผู้บริหารระดับสูง<sup>206</sup> ด้วยเหตุนี้จึงสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อลดความซับซ้อนซ้ำซ้อนของกระบวนการ และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และลดต้นทุน ตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งยึดหลักการเน้นประสิทธิภาพประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อน และความประหยัดเป็นหลัก<sup>207</sup> เพื่อลดภาระงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล และใช้งบประมาณซึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนอย่างคุ้มค่าให้มากที่สุด

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อดำเนินการแก้ไขให้โครงสร้างระบบการบริหารจัดการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวกัน อาจทำได้โดยการยุบคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และลดจำนวนกรรมการให้น้อยลงเพื่อความรวดเร็วในการประชุม และมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาสิทธิประโยชน์และประเมินสถานะกองทุนประกันสังคม ทำหน้าที่พิจารณาการบริหารจัดการกองทุนเงินทดแทนด้วย ส่วนสำนักงานกองทุนเงินทดแทนอาจแยกออกเป็นหน่วยงานภายในอย่างเป็นทางการได้ หากทำหน้าที่ด้านอื่นนอกเหนือจากด้านสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนเนื่องจากการทำงาน เช่น การบริหารจัดการทะเบียนนายจ้าง/ลูกจ้าง การบริหารจัดการด้านเงินสมทบ เป็นต้น แต่การทำเช่นนั้นย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนในการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น หากพิจารณาความเหมาะสมในภาพรวมและในระยะยาว ควรยุบรวมโครงสร้างของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสำนักสิทธิประโยชน์ โดยย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องลดอัตราตำแหน่งงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้น้อยลง อย่างไรก็ดี สำนักงานประกันสังคมสามารถขดเซยจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่ลดลงได้ ด้วยการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทดแทน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายประเทศไทย 4.0 ซึ่งเน้นการนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพของระบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเผชิญปัญหาจำนวนประชากรวัยทำงานลดน้อยลง

\* ช่วงการควบคุม (Span of Control) หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้บริหารสามารถควบคุมสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปไม่ควรเกิน 12 คน (อัมพร อารังรักษ์, องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ, พิมพ์ครั้งที่สาม. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 94.)

<sup>206</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 89 - 107.

<sup>207</sup> ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรื่อง การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

### 5.3 ข้อควรพิจารณาในการรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคม

การรวมระบบเงินทดแทนกับระบบประกันสังคมเข้าเป็นระบบเดียวกัน นอกจากสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานแล้ว ยังมีผลประโยชน์ด้านอื่นด้วย เช่น เป็นการเตรียมการเพื่อรองรับการขยายความคุ้มครองตามระบบการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบและประชาชนทั่วไป การพัฒนาระบบบริการทางการแพทย์และสวัสดิการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนชาวไทยเข้าถึงบริการง่ายขึ้นและเสมอภาคกัน รวมไปถึงการจัดทำระบบสวัสดิการให้พร้อมรองรับตลาดแรงงานเสรีจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุด คือ การพัฒนาระบบการประกันสังคมไทยให้บรรลุเป้าหมายพันธกิจ “การบริหารการประกันสังคมและเงินทดแทนโดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง” ตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2558-2562) ของสำนักงานประกันสังคม เพื่อผลักดันสำนักงานประกันสังคมไทยให้ก้าวสู่องค์กรประกันสังคมชั้นนำในภูมิภาคอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ระบบทุกระบบต่างมีข้อดีข้อเสีย อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย และการจัดทาระบบกระบวนการใหม่ ย่อมทำให้เกิดปัญหาอุปสรรครูปแบบใหม่ที่ไม่เคยพบมาก่อน อันสมควรพิจารณาหาแนวทางป้องกันผลเสียที่จะตามมา โดยประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก่อนการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้มีอยู่ 3 ประการ คือ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรรัฐ (5.3.1) การบริหารงานบุคคลภาครัฐ (5.3.2) การยอมรับและความร่วมมือของกลุ่มบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (5.3.3) โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.3.1 ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรรัฐ

การรวมระบบการประกันสังคมเป็นหนึ่งเดียวมีข้อดีอยู่ที่การลดต้นทุนทรัพยากร โดยลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนเข้าใจยาก และลดกระบวนการตรวจสอบที่เป็นผลตามมา ซึ่งเป็นการลดต้นทุนในการบริหารจัดการเป็นหลัก แต่การเปลี่ยนแปลงย่อมต้องมีการลงทุนก่อนเสมอ โดยเฉพาะการจัดเก็บเงินสมทบและการให้สิทธิประโยชน์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของกองทุน จึงเป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก

หากใช้ระบบการจัดเก็บเงินสมทบที่มีได้อ้างอิงอัตราค่าประสบการณ์ย่อมเกิดความจำเป็นที่จะต้องคำนวณอัตราเงินสมทบหลักสำหรับกรณีความเสี่ยงภัยเนื่องจากการทำงานใหม่ เพื่อให้กองทุนเงินทดแทนมีเงินทุนพอจัดทำระบบสิทธิประโยชน์ต่อไป

ขณะที่การจัดทำระบบบริการทางการแพทย์ของประเทศไทยนั้น ใช้เงินทุนมหาศาลทั้งจากภาษีและเงินสมทบประกันสังคม อีกทั้งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมายหลายกลุ่ม ได้แก่ สถานพยาบาลทั่วประเทศทั้งภาครัฐภาคเอกชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนายจ้าง เจ้าของกิจการ กลุ่มผู้พิการทั้งที่เป็นลูกจ้างและไม่เป็นลูกจ้าง กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีผู้ใช้แรงงาน ฯลฯ และผู้ขับเคลื่อนระบบคือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงต้องมีการศึกษาความคุ้มค่าให้กระจ่าง และต้องมีมาตรการรับประกันผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานมิให้เสียหายหรือน้อยลงกว่าเดิม ก่อนการลงทุนปรับปรุงแก้ไขระบบตามที่ได้เสนอแนะไปนี้

### 5.3.2 การบริหารงานบุคคลภาครัฐ

จากการศึกษาทฤษฎีองค์การได้มีการกล่าวไว้ว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นรูปแบบขององค์การที่ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้ เพราะเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นทางการและความเป็นระเบียบมากเกินไป จึงมีข้อบกพร่องมากมายที่ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การยึดติดกับระเบียบวิธีปฏิบัติมากกว่าการบรรลุเป้าหมาย ความเคยชินกับการใช้ระเบียบข้อบังคับเดิมจึงทำงานแบบเดิมโดยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว บุคลากรไม่รู้สึถึงความเป็นเจ้าของหรือการมีส่วนร่วมกับองค์การ การรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่บุคลากรระดับอาวุโสทำให้การทำงานล่าช้า ไม่คล่องตัว มีวิธีการทำงานที่เหมือนหุ่นยนต์ไม่เน้นจิตใจของบุคคลจึงทำให้คนสิ้นหวังกับองค์การ ฯลฯ

ดังนั้น แม้จะปรับโครงสร้างองค์การ แต่หากยังใช้รูปแบบวิธีการทำงานเดิม การทำงานนั้นก็ยังคงประสบปัญหาต่อไปเพราะไม่สามารถใช้งานโครงสร้างใหม่นั้นให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดได้<sup>208</sup> การปรับปรุงระบบการประกันสังคมของประเทศไทยเองก็เช่นเดียวกัน หากเห็นว่าสมควรรวมระบบเข้าเป็นหนึ่งเดียวแล้ว จะยังมีประเด็นวิธีการทำงานของบุคลากรที่ต้อง ระมัดระวังและพิจารณาปรับปรุงต่อไป เพื่อให้การรวมระบบการประกันสังคมนี้สร้างผลประโยชน์ได้ สูงสุด โดยหัวใจสำคัญย่อมอยู่ที่นโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ต้องปรับรูปแบบองค์การ สำนักงานประกันสังคมให้มีเครือข่ายการทำงานที่เหมาะสม ตามทฤษฎีโครงสร้างองค์การ แบบเครือข่าย (Network Organization)<sup>209</sup> ซึ่งหากนำมาปรับใช้ได้ผลดีแล้ว ย่อมทำให้ระบบ การประกันสังคมตอบสนองความต้องการของผู้ใช้แรงงานได้ดีขึ้น และสามารถบรรลุเป้าหมาย ของสำนักงานประกันสังคมที่ต้องการก้าวสู่การเป็นองค์กรประกันสังคมชั้นนำในภูมิภาคอาเซียน โดยอาจจะไม่ต้องปรับปรุงแก้ไขระบบการประกันสังคมให้รวมกันเป็นหนึ่งเดียวเสียด้วยซ้ำไป

### 5.3.3 การยอมรับและความร่วมมือของกลุ่มบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานประกันสังคมในฐานะองค์กรผู้ขับเคลื่อนการประกันสังคม จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วน ทั้งผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป มิใช่เพียงแค่ ผู้ประกอบกิจการและผู้ใช้แรงงานเท่านั้น จึงจะผลักดันการประกันสังคมให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของ กระทรวงแรงงานและองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบไตรภาคีแรงงาน (Labour Tripartite) ซึ่งเน้นการเจรจาตกลงกันของนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน และรัฐบาล ทว่าการยอมรับ จากทุกภาคส่วนในสังคมนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนแต่ละภาคส่วนต่างมีเป้าหมาย และผลประโยชน์ส่วนตัวที่แตกต่างกัน อีกทั้งการประกันสังคมนั้น แม้มุ่งหมายที่จะคุ้มครอง ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นหลัก แต่ก็มิได้มุ่งหมายคุ้มครองประโยชน์ส่วนตน

<sup>208</sup> อัมพร อารังรักษ์, องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ, หน้า 295 - 304.

<sup>209</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 309 - 326.



ของผู้ใช้แรงงานคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงอาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ใช้แรงงานในบางกรณี

ดังนั้น การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระบบการประกันสังคม ซึ่งย่อมทำให้บางกลุ่มได้ประโยชน์ บางกลุ่มเสียประโยชน์ และอาจมีการโต้แย้งกันขึ้นนั้น ถือเป็นหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมที่จะต้องประสานประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม ให้ฝ่ายที่เสียประโยชน์เสียน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และประชาสัมพันธ์ให้เล็งเห็นถึงความจำเป็นของประโยชน์ที่มีต่อส่วนรวม อีกทั้งกระตุ้นให้ฝ่ายที่ได้ประโยชน์รับรู้เข้าใจประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ รวมไปถึงการขอความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการคู่ขนานกันไปด้วยตามหลักการบูรณาการ

นอกจากนี้ วิธีการนำระบบประกันสุขภาพทุกระบบมารวมกันนี้ แม้เป็นมาตรการที่ประชาชนและผู้ใช้แรงงานกลุ่มหนึ่งยื่นข้อเรียกร้อง แต่การเรียกร้องอย่างต่อเนื่องก็ได้หมายความว่าประชาชนทุกคนมีความเห็นตรงกันหมด หรืออาจเป็นเพียงความต้องการของประชาชนส่วนน้อยก็เป็นได้ อีกทั้งความต้องการของประชาชนนั้นไม่แน่นอนและไม่มีข้อสรุปตายตัว การปรับใช้มาตรการตามความต้องการของประชาชนโดยไม่ศึกษาให้ถ่องแท้เสียก่อน ย่อมไม่ต่างจากการตามกระแสประชานิยมอันไม่พึงกระทำ เพราะการปฏิบัติใด ๆ ที่ไม่สมเหตุสมผล และไม่มีเตรียมพร้อมที่ดี ย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย หรือถูกต่อต้านจากประชาชนกลุ่มอื่นได้

## รายการอ้างอิง

- A. I. Ogus and E. M. Barendt, The Law of Social Security (London: Butterworths, 1978).
- American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), Collective Bargaining Fact Sheet, 2016 [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <http://www.aflcio.org/Learn-About-Unions/Collective-Bargaining/Collective-Bargaining-Fact-Sheet>.
- Art Evans, An Examination of the Concept "Social Solidarity", **Mid-American Review of Sociology** Vol. 2, No. 1 (1977).
- Ban Ki-moon, 'Lack of Social Justice Anywhere Is Affront to Us All,' Says Secretary-General in Message for World Day of Social Justice [Online] Accessed: 12 Dec 2016, Available from: <http://www.un.org/press/en/2010/sgsm12749.doc.htm>.
- Britannica, The Editors of Encyclopædia, French Revolution 1787–1799 [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <http://global.britannica.com/event/French-Revolution>.
- Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), La Tarification [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.risquesprofessionnels.ameli.fr/missions/la-tarification.html>.
- , Le Calcul Des Taux [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.ameli.fr/>.
- Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss), The French Social Security System [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <http://www.cleiss.fr/>.
- Chalk\_HR, พนักงาน Outsource เตรียมตัวเฮ!!! ฎีกาตัดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการเทียบเท่าพนักงานประจำ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://pantip.com/topic/32177166>.
- Danny Pieters, Social Security: An Introduction to the Basic Principles, Second ed. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2006).
- David Wiles, Why Swedes Are Okay with Paying Taxes [Online] Accessed: 8 Jan 2016, Available from: <https://sweden.se/society/why-swedes-are-okay-with-paying-taxes/>.
- Försäkringskassan, Brochures About Social Insurance [Om Socialförsäkringen], 2012 [Online] Accessed: 13 Oct 2016, Available from: [www.forsakringskassan.se/](http://www.forsakringskassan.se/).
- , Om Socialförsäkringen (Information About Social Security) [Online] Accessed: 9 Oct 2016, Available from: [https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart\\_uppdrag/om\\_socialforsakringen](https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/om_socialforsakringen).

- Frederic B. M. Hollyday, Bismarck (New Jersey: Prentice-Hall, 1970).
- Hans-Horst Konkolewsky, No Social Justice without Social Security, 2014 [Online] Accessed: 24 Feb 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/-/no-social-justice-without-social-security](https://www.issa.int/en_GB/-/no-social-justice-without-social-security).
- , Social Justice: The Right to Social Security Is in Ever Greater Demand [Online] Accessed: 19 Feb 2015, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/](https://www.issa.int/en_GB/).
- Hilary Weale, Father of the Welfare State, 2012 [Online] Accessed: 11 Dec 2016, Available from: <http://www.lse.ac.uk/alumni/LSEConnect/pdf/winter2012/Beveridge.pdf>.
- International Labour Organization (ILO), About Ilo: Mission and Results of the Ilo [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang-en/index.htm>.
- , C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) [Online] Accessed: 19 Jan 2014, Available from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>.
- , C187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187) [Online] Accessed: 2 Oct 2016, Available from: <http://www.ilo.org>.
- , Decent Work [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.
- , From Bismarck to Beveridge: Social Security for All, **Magazine World of Work 67, December 2009: Social security as a crisis response; Ageing societies; Extending health care...** 2009 [Online] Accessed: 20 Mar 2016, Available from: [http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS\\_120043/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_120043/lang-en/index.htm).
- , Global Strategy on Occupational Safety and Health: Conclusions Adopted by the International Labour Conference at Its 91st Session, 2003 [Online] Accessed: 2 Oct 2016, Available from: [http://www.ilo.org/safework/info/policy-documents/WCMS\\_107535/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/policy-documents/WCMS_107535/lang-en/index.htm).
- , Ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.ilo.org>.
- , R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) [Online] Accessed: 21 Sep 2016, Available from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>.

- , Ratifications for Thailand [Online] Accessed: 20 Sep 2016, Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102843](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843).
- , Social Protection Global Policy Trends 2010-2015 from Fiscal Consolidation to Expanding Social Protection: Key to Crisis Recovery, Inclusive Development and Social Justice [Online] Accessed: 14 Jan 2015, Available from: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/>.
- , Social Security for All [Online] Accessed: 13 Jan 2016, Available from: <http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/lang--en/index.htm>.
- , The Strategy of the International Labour Organization. Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems [Online] Accessed: 20 Dec 2012, Available from: [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_SECSOC\\_34188/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm).
- International Social Security Association (ISSA), Extension of Coverage: A Vision of Social Security for All [Online] Accessed: 24 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int>.
- , Issa Annual Review 2015/16, The year in review 2016 [Online] Accessed: 4 Oct 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/-/the-year-in-review>.
- , Issa Good Practices 2014-2016 [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/gpa/overview](https://www.issa.int/en_GB/gpa/overview).
- , Issa Strategy for the Extension of Social Security Coverage [Online] Accessed: 24 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int/details?uuid=c58b62a5-0762-45c4-b9a3-c66e9ea70d57>.
- , Mandate [Online] Accessed: 7 Feb 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/mandate>.
- , Occupational Risks Towards a Global Culture of Prevention [Online] Accessed: 22 Feb 2015, Available from: <http://www.issa.int/web/10180/259>.
- , Programme of Activities 2014-2016, 2013 [Online] Accessed: 4 Oct 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/>.
- , Soft Enforcement of Social Law, International Seminar on Contribution Collection and Controlling Fraud in Social Security 2013 [Online] Accessed: 4 Nov 2016, Available from: <https://www.issa.int/en/details?uuid=0bc2a5eb-6114-48d6-9f74-ad5eb6e8a0e8>.

- , Strategy: Promoting Excellence in Social Security [Online] Accessed: 16 Apr 2016, Available from: <https://www.issa.int/the-issa/strategy>.
- , Towards a Global Culture of Prevention [Online] Accessed: 11 Dec 2016, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/topics/occupational-risks/vision-zero](https://www.issa.int/en_GB/topics/occupational-risks/vision-zero).
- , Understanding Social Security [Online] Accessed: 6 May 2017, Available from: [https://www.issa.int/en\\_GB/topics/understanding/introduction](https://www.issa.int/en_GB/topics/understanding/introduction).
- J. Ignacio Conde-Ruiz and Paola Profeta, What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?, 2003 [Online] Accessed: 20 Mar 2016, Available from: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3133160.pdf>.
- Jean-Pierre Chauchard, Droit De La Securite Sociale, Fifth ed. (Paris: LGDJ, 2010).
- Leon Trotsky, The History of the Russian Revolution [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <https://www.marxists.org>.
- Mao Tse-tung, The Chinese Revolution and the Chinese Communist Party, 1939 [Online] Accessed: 10 Mar 2016, Available from: <https://www.marxists.org>.
- Marjorie L. Baldwin and Christopher F. McLaren, Workers' Compensation: Benefits, Coverage, and Costs [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <https://www.nasi.org/research/2016/workers-compensation-benefits-coverage-costs>.
- Office of Labor-Management Standards (OLMS), Union Resources [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: [https://www.dol.gov/olms/union\\_info.htm](https://www.dol.gov/olms/union_info.htm).
- Organization, Social Protection Department of the International Labour, Building a Social Protection Floors for All [Online] Accessed: 14 Feb 2016, Available from: <http://www.social-protection.org/>.
- Partners for Law in Development (PLD), Core Concepts of the Cedaw Convention. [Online] Accessed: 7 July 2017, Available from: <http://cedawsouthasia.org/about-cedaw/core-concepts/>.
- Robert Walker, Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons (Berkshire: Open University Press, 2005).
- Social Protection Floor Advisory Group, Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization [Online] Accessed: 16 Apr 2016, Available from: <http://www.social-protection.org/>.
- Stefan Gosepath, Equality [Online] Accessed: 7 July 2017, Available from: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/equality/>.

- The Centers for Medicare & Medicaid Services (CMCS), Affordable Care Act [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.medicare.gov/affordablecareact/index.html>.
- , Program History [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.medicare.gov/about-us/program-history/index.html>.
- The Swedish Institute (SI), Health Care in Sweden [Online] Accessed: 16 May 2016, Available from: <https://sweden.se/society/health-care-in-sweden/>.
- The U.S. National Archives and Records Administration, The Constitution of the United States: A Transcription [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.archives.gov/>.
- U.S. Department of Labor, Office of Workers' Compensation Programs (Owcp) [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.dol.gov/owcp/owcpabot.htm>.
- Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF), Déclarer Et Payer [Online] Accessed: 11 Oct 2016, Available from: <https://www.urssaf.fr/>.
- United Nations (UN), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [Online] Accessed: 21 Feb 2016, Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org>.
- US Social Security Administration (USSA), Fast Facts & Figures About Social Security [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: [https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast\\_facts/index.html](https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/index.html).
- , How Workers' Compensation and Other Disability Payments May Affect Your Benefits [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10018.pdf>.
- , Medicare [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10043.pdf>.
- , Social Security Programs in the United States [Online] Accessed: 14 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/index.html>.
- , Understanding the Benefits [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10024.pdf>.
- , What You Need to Know When You Get Supplemental Security Income (Ssi) [Online] Accessed: 16 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-11011.pdf>.

- US Social Security Administration (USSA) and International Social Security Association (ISSA), Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>.
- , Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2014 [Online] Accessed: 5 Oct 2016, Available from: <https://www.ssa.gov/>.
- Valerie Schmitt Thaworn Sakunphanit and Orawan Prasitsiriphon on behalf of the United Nations/ Royal Thai Government (UN/ RTG) Joint Team on Social Protection, Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand, First ed. (Bangkok: International Labour Organization and United Nations Country Team in Thailand, 2013).
- WageIndicator Foundation, Labor Unions [Online] Accessed: 24 Oct 2016, Available from: <http://www.paywizard.org/main/labor-law/labor-unions>.
- Wasana Lamdee, แรงงานเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว ต้องดูงานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://voicelabour.org/?p=25096>.
- William Henry Beveridge, Beveridge Report [Online] Accessed: 16 Dec 2015, Available from: <http://www.sochealth.co.uk/national-health-service/public-health-and-wellbeing/beveridge-report>.
- Ylva L. Hartmann and Hanna Gerdes, What Justice for Sweden's Roma?, 2015 [Online] Accessed: 9 July 2017, Available from: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2015/10/What-justice-for-swedens-roma-final1.pdf>.
- กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานประกันสังคม, มาตรฐานการวินิจฉัยโรคจากการทำงาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/sites/default/files/skt300551.pdf>.
- เกษมสันต์ วิจารณ์, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่สิบสอง. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558).
- คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานการศึกษาประเด็นจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2554-2558) สำนักงานประกันสังคม, 2554).
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่สิบ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).
- ฐานเศรษฐกิจ, ไฟเขียวร่างระเบียบวาระแห่งชาติแรงงานปลอดภัยในการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/2016/09/19/99402>.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, เศรษฐกิจภาคประชาชนในประเทศไทย, ใน ด้วยรัก เล่มที่ 4: ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2556).

ตามธรรม จินากุล และคณะ, โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่าย  
กองทุนสวัสดิการชุมชน อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนา  
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550).

เดชา กิตติวิทยานันท์, กรณีเจ็บป่วยในงาน นายจ้างต้องรับผิดชอบอย่างไรบ้าง [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ  
7 พ . ย . 2559, แห ล่ ง ที่ ม า :  
<http://www.decha.com/main/showTopic.php?id=4999&page=3>.

ทศพล ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549).

ไทยแท้, ลูกจ้างในระบบจ้างเหมา (outsourc) ทางออกแบบพิสดารพันลึกของราชการไทย  
[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ . ย . 2559, แห ล่ ง ที่ ม า :  
<http://oknation.nationtv.tv/blog/scblock/2013/05/22/entry-1>.

ไทยรัฐออนไลน์, กรมการจัดหางาน เล็งออกระเบียบอาชีพสงวนผู้สูงอายุ สนองนโยบายรัฐ [ออนไลน์]  
เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/742112>.

น.รินี เรืองหนู, 14ปี “บัตรทอง” ถึงเวลาต้องปรับทั้งระบบ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559,  
แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/news/219800>.

นภาพร อติวานิชยพงศ์ และคนอื่น ๆ, เส้นทางสู่สู่ประกันสังคม, ศีโรตม์ คล้ามไพบูลย์ และ บัณฑิต  
ชนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2551).

นิพนธ์ พัวพงศกร. อัมมาร สยามวาลา. และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิช, การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความ  
ขัดแย้งทางการเมือง: บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป, ใน การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลด  
ความขัดแย้งทางการเมือง, นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) (tdri.or.th: สถาบันวิจัยเพื่อ  
การพัฒนาประเทศไทย, 2557).

นิพิฐ พิรเวช ถาวร สกุกพานิชย์ และคณะ, รูปแบบการบริหารจัดการโรงพยาบาลเพื่อผู้ประกันตน  
(กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2557).

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ห้า.  
วิญญูชน, 2558).

บัณฑิตย์ ชนชัยเศรษฐวุฒิ, สู่เส้นทางปฏิรูปกฎหมายประกันสังคม, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ  
อารมณ พงศ์พงษ์, 2549).

ปภัศร์ ชัยวัฒน์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์การศึกษาคุณภาพการบริการของ  
สถานพยาบาลในระบบประกันสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2555).

ประกัน, เบี้ยประกันคืออะไร [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา:  
<http://www.insuranceth.com/>.

ปราณี สุขศรี, หลักกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไข (ฉบับที่  
2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
2550).

ปรีดี พนมยงค์, เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม, นาดยา กัลโยธิน (บรรณาธิการ), พิมพ์  
ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2552).



- ผู้จัดการ Online, เร่งแก้ กม. รื้อที่มาบอร์ดประกันสังคม ใช้ “สรรหา” แทนเลือกตั้งพันล้าน ตั้งหน่วยงานลงทุนหาเงินโปะกองทุนชราภาพ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://manager.co.th>.
- , “อภิสิทธิ์” เผย ปฏิรูป สปส.ต้องอิสระ-โปร่งใส ทำควบคู่กองทุนการออมฯ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th>.
- โพสต์ทูเดย์, นายกฯสั่งรื้อประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.posttoday.com>.
- เมธา สุพงษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554).
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).
- , คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, พิมพ์ครั้งที่สาม แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).
- , คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่สอง. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, สหรัฐคว่ำสินค้าไทย [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 ธ.ค. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=11727>.
- สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, คู่มือแนวทางการดำเนินงานคลินิกโรคจากการทำงานสำหรับโรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. (มปท.: สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, 2554).
- สำนักงานประกันสังคม, คลินิกโรคจากการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=978>.
- , โครงสร้างองค์กร: สำนักงานประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=859>.
- , วิธีการแจ้งการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยพร้อมเอกสารประกอบการยื่นคำขอ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=941>.
- , ประกันสังคม เตือนนายจ้าง ลูกจ้างอย่าประมาท ระวังอุบัติเหตุจากการทำงาน เผยหากประสบเหตุ กองทุนเงินทดแทนดูแลค่ารักษาสูงสุดไม่เกิน 1 ล้านบาท [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4344>.
- , การบริการที่ท่านจะได้รับจากสถานพยาบาล (14 โรคยกเว้น)/ข้อสังเกต [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3653>.
- , กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3643>.

- , ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=938&id=4678>.
- , กรณีขอรับเงินทดแทนการขาดรายได้ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=868&id=3647>.
- , การประกันสังคมไทย ความเป็นมาและผลการดำเนินการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2556).
- , สปส. มอบของขวัญปีใหม่ 2560 “ผู้ประกันตน” ตรวจสอบสุขภาพและป้องกันโรคโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4698>.
- สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน), การขึ้นทะเบียนกองทุนเงินทดแทน และ/หรือ กองทุนประกันสังคม [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th>.
- , การชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของนายจ้าง (มาตรา 33) [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th>.
- , การชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนของนายจ้าง [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 27 ธ.ค. 2558, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th/#/th/search/6703//>.
- , การขอบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลและการขอเปลี่ยนสถานพยาบาล [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ม.ค. 2560, แหล่งที่มา: <https://www.info.go.th/#/th/search/7165//>.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ผลสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร สำหรับไตรมาสที่ 4 ปี 2559 [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 พ.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://www.nso.go.th>.
- สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานคลินิกโรคจากการทำงานของโรงพยาบาลระดับตติยภูมิและตติยภูมิ (ศูนย์เชี่ยวชาญโรคจากการทำงาน) ระหว่างวันที่ ๒๗-๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเคนซิงตัน อิงลิช การ์เด้น รีสอร์ท เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ก.ค. 2560, แหล่งที่มา: <http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/269>.
- สำนักวิจัยสยามเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตโพลล์, โพลล์ [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พ.ย. 2559, แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/prg/2522485>.
- สุดาศิริ วัฒนวงศ์ และปานทิพย์ พงกษาชวลวิทย์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่สิบ. (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2557).
- โสภณ เจริญ, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย, (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).
- อัมพร อารังรักษ์, องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ, พิมพ์ครั้งที่สาม. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).
- อำพล สิงห์โกวินท์, บทความการประกันสังคมในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม, 2537).

ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชญานี ปวีร์วัฒน์ สำเร็จการศึกษานิเทศศาสตรบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2553

รับราชการในตำแหน่งนักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ สังกัดสำนักงานประกันสังคม กรุงเทพมหานครพื้นที่ 11 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 - 2559

รับราชการในตำแหน่งนักวิเทศสัมพันธ์ปฏิบัติการ สังกัดกองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงปัจจุบัน

