

บทที่ 2

แนวคิด ความเป็นมา และความหมายของการประกันสังคม

ก่อนที่จะกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิประกันสังคม เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของการศึกษาปัญหา ต้องมีการศึกษาก่อนว่ากฎหมายประกันสังคม มีแนวคิด ความเป็นมาและความหมายอย่างไร เพื่อที่จะทำให้สามารถเข้าใจและนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไป

2.1 แนวคิด ความเป็นมา และความหมายของการประกันสังคม

แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับระบบประกันสังคมจะเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว แต่สำหรับสังคมไทยเพิ่งจะนำเอาระบบประกันสังคมมาใช้เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และยังไม่รู้จักระบบประกันสังคมที่ดีพอ นอกจากนี้ คนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าระบบประกันสังคมคืออะไร มีขอบเขตการบังคับใช้อย่างไร การที่จะนำระบบประกันสังคมมาใช้จะใช้เมื่อใด ผู้ที่เกี่ยวข้องมีใครบ้าง แล้วจะมีสิทธิตามมาอย่างไร หรือแม้กระทั่งว่า ระบบประกันสังคมจะสร้างความกระทบกระเทือนกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่างเกิดขึ้นมาจากความไม่เข้าใจว่า แท้ที่จริงแล้วระบบประกันสังคมนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างไร ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงระบบประกันสังคมว่ามีแนวคิด ความเป็นมาและความหมายอย่างไร ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดของการประกันสังคม

หลักการสำคัญของการประกันสังคม อันเป็นหลักสากล หรือเป็นหลักที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปในนานาอารยประเทศ มีหลักการที่สำคัญดังนี้ คือ

1) หลักแห่งความคุ้มครอง (Coverage)

ในการให้ความคุ้มครองประชาชน ประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครอง คือ ผู้ประกันตนหรือสมาชิกของโครงการ ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพทุกสาขา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบุคคลที่จะอยู่ภายใต้การคุ้มครองของการประกันสังคมนั้น มีอยู่ 3 ประเภท ดังนี้

(1) ผู้ทำงานจ้างหรือลูกจ้าง (Employed Person) ได้แก่ บุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง (Employer) เพื่อรับค่าจ้าง

(2) ผู้ทำงานส่วนตัว (Self-Employed Person) ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานในกิจการอันเป็นอิสระแก่ตนเอง โดยไม่ได้ทำงานจ้างกับผู้อื่นจ้างโดยเฉพาะ

(3) ผู้ไม่ได้ทำงาน (Non-Employed Person) ได้แก่ บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้ทำงานจ้างและทำงานส่วนตัว¹

สำหรับบุคคลใน (1) ต้องดำเนินการประกันสังคม โดยอาศัยโครงการประกันสังคมแบบบังคับ (Compulsory Scheme of Social Insurance) ซึ่งจะบังเกิดผลแก่โครงการเพราะโดยปกติอันเป็นสามัญสำนึกของบุคคลทั่วไป ย่อมทราบและเข้าใจดีว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาต้องแก่ ต้องเจ็บ ต้องตาย และต้องเสี่ยงภัยพิบัติ (Risks) นานาประการ ที่จะกระทำให้ตนเองต้องได้รับความเดือดร้อน ทุกข์ยาก หรือขาดเงินรายได้อันเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตลงเมื่อใดก็ได้ แต่ทุกคนก็ไม่ค่อยจะเห็นคุณค่าของการมีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วยการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ความช่วยเหลือในเคราะห์กรรมหรือภัยพิบัติตามระบบประกันสังคม ครั้นเมื่อเกิด แก่ เจ็บ ตาย และภัยพิบัตินั้นมาถึงตนเมื่อใด เมื่อนั้นจึงจะมีความระลึกรู้ถึงคุณค่าของการมีหลักประกัน ฉะนั้น โดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นที่กล่าวมาแล้วทุกประการจึงยอมรับในหลักการที่จะให้มีการดำเนินงานประกันสังคมในแบบบังคับ²

ส่วนบุคคลในข้อ (2) และ (3) นั้น เป็นบุคคลที่แตกต่างจากบุคคลในประเภทแรกอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่มีผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างรับผิดชอบในด้านสวัสดิการ จึงไม่อาจใช้โครงการประกันสังคมแบบบังคับกับบุคคลเหล่านี้ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐก็ไม่สามารถปล่อยปละละเลยบุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้ให้ผจญกับความเดือดร้อนทุกข์ยากไปโดยลำพังได้ จึงกำหนดโครงการประกันสังคมแบบสมัครใจ (Voluntary Scheme of Social Insurance) เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้เข้าร่วมในโครงการประกันสังคมโดยทั่วหน้ากัน³

ดังนั้น ในเรื่องของการคุ้มครอง โดยหลักการที่จะคุ้มครองบุคคลที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวและครอบครัวอยู่แล้ว ไม่ให้แปรสภาพกลายเป็นบุคคลที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ เมื่อต้องประสบกับความเจ็บป่วยเรื้อรัง พิการ ชราภาพ หรือว่างงาน อันเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือขาดรายได้ประจำลงอย่างกระชั้นชิด

2) หลักแห่งการกำหนดอัตราเงินสมทบ (Contribution)

¹ บัณฑิต บุณบัณฑิต. (2522). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคม.” วารสารนิติศาสตร์, 9, 2. หน้า 9.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม.

หัวใจสำคัญของการดำเนินงานประกันสังคมอยู่ที่ “เงิน” และการที่จะได้เงินมาดำเนินการนั้น มีอยู่ทางเดียวเท่านั้นที่สำคัญที่สุด คือ เงินสมทบ ซึ่งจะต้องร่วมกันออกระหว่าง ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ในอัตราที่ไม่กระทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องกระทบกระเทือน หรือเป็นภาระมากนัก ฉะนั้น การกำหนดอัตราเงินสมทบ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เหมาะสม รัดกุม โดยมีขั้นตอน การบังคับ และบทลงโทษที่แน่นอนกำกับไว้ด้วย ส่วนโครงการประกันสังคมแบบสมัครใจ ซึ่งมีผู้จ่ายเงินสมทบเฉพาะฝ่ายผู้ทำงานส่วนตัว หรือผู้ไม่ได้ทำงานร่วมกับรัฐบาล ก็ต้องมีเงื่อนไขกำหนดเพิ่มขึ้นจากขั้นตอน การบังคับ และบทลงโทษ จากโครงการประกันสังคมแบบบังคับด้วย⁴

3) หลักแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน (In Cash)

บุคคลทุกคนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของการประกันสังคม เรียกว่า “ผู้ประกันตน” (Insured Person) ย่อมมีสิทธิในอันที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบที่ทางราชการสะสมไว้เป็นกองทุนประกันสังคม (Social Insurance Fund) ซึ่งแบ่งลักษณะการจ่ายออกเป็น 3 ประการด้วยกันคือ⁵

(1) เป็นเงิน (In Cash) ได้แก่ เงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร การว่างงาน และอื่นๆ เงินบำนาญเพื่อการพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และบำนาญตกทอดแก่คู่สมรส บุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะ เงินทดแทนการตายเพื่อเป็นค่าจัดการศพ และเงินทดแทนครอบครัวใหญ่ที่มีผู้อยู่ในอุปการะมาก⁶

(2) เป็นสิ่งของ (In Kinds) ได้แก่ ยาและเวชภัณฑ์ สิ่งของเครื่องใช้สำหรับทารก แขน ขาเทียม เครื่องพุงกาย เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ และสิ่งของอื่นๆ อันเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิต⁷

(3) เป็นบริการ (Services) ได้แก่ บริการทางการแพทย์ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการอื่นๆ อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต⁸

ประโยชน์ทดแทนทั้งสามประการนี้ อาจให้อย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่าง หรือทั้งสามอย่างเลยก็ได้ สุดแต่การจำเป็นของการประกันในแต่ละประเภท ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 10.

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ แหล่งเดิม.



7 ประเภทด้วยกัน คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน⁹

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงแนวคิดของการประกันสังคม การประกันสังคมยังมีแนวคิดทางทฤษฎีที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จำเป็นต้องมีการศึกษา นั่นคือ พื้นฐานของระบบความมั่นคงทางสังคม

คำว่า ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ได้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในกฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) ของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1935 ต่อมา ILO นำมาใช้ในความหมายของมาตรการทางกฎหมายและสังคม เพื่อรักษาและคุ้มครองรายได้ของบุคคล ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างเสริมสวัสดิการทางสังคมภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ILO Social Security Convention 1952 (No. 102) ดังนี้ ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) คือ¹⁰

“ความคุ้มครองที่สังคมจัดสรรแก่สมาชิกผ่านมาตรการสาธารณะเพื่อต่อต้านปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุของการหยุดหรือลดลงของรายได้ อันเป็นผลมาจากการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การได้รับอันตรายจากการทำงาน การว่างงาน การทุพพลภาพ ชราภาพ และการตาย การจัดบริการทางการแพทย์ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ”¹¹

ระบบความมั่นคงทางสังคมถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการประกันสังคมที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีผู้ให้ความหมายของระบบความมั่นคงทางสังคมมากมาย เช่น

Sir William Beveridge¹² ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย ได้ให้ความหมายของคำว่าความมั่นคงทางสังคมไว้ว่า ความมั่นคงทางสังคมหมายถึง ระบบการให้หลักประกันทางรายได้ โดยจัดสรรการทดแทนรายได้เมื่อรายได้ต้องลดลงจากการเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ การเกษียณอายุ การขาดผู้อุปการะอันเนื่องมาจากการตายของสมาชิกในครอบครัว และการมีรายจ่ายที่ได้รับการยอมรับ เช่น รายจ่ายจากการเกิด การตาย

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 11.

¹⁰ ปาริชาติ ศรีประเสริฐ. (2541). การให้ความคุ้มครองในระบบประกันสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบโครงการประกันสังคมของประเทศไทยและฟิลิปปินส์. หน้า 11.

¹¹ แหล่งเดิม.

¹² William Beveridge. (1924). *Social Insurance and Allied Services*. p. 153. (อ้างถึงใน มิตรสัมพันธ์ โสภณชนิดวิ, 2540: 9).



และการสมรส โดยทั่วไปแล้วความมั่นคงทางสังคม หมายถึง หลักประกัน หรือรายได้ในระดับขั้นต่ำ แต่การจัดสรรรายได้จะต้องสัมพันธ์กับการช่วยเหลือที่ทำให้เกิดการสะดุดหยุดลงของรายได้ สิ้นสุดลงโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

เบอร์เกสส์ (Burgess) และ สเตร์น¹³ (Stern) เห็นว่า ความมั่นคงทางสังคม ในประเทศกำลังพัฒนา มีแนวทางต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมักจะถูกพิจารณาในรูปของ โครงการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์สังคม (Social Assistance) การประกันสังคม (Social Insurance) และการแบ่งปันใหม่ (Redistribution) แต่ความมั่นคงในประเทศกำลังพัฒนา ไม่เป็นเช่นนี้เสมอไป เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การสนับสนุนจากสาธารณะ การขาดแคลนทรัพยากร ระดับการพัฒนาทางสถาบันของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ยังต่ำ รวมถึงการขาดอำนาจการต่อรองของคนยากจน และคนที่อ่อนแอในสังคม เบอร์เกสส์ และสเตร์น จึงเน้นความหมายของความมั่นคงทางสังคมว่า “เป็นการปฏิบัติการทางสาธารณะ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และรัฐ เพื่อที่จะจัดและลดความเห็นแก่ตัว และสภาวะการฉ้อแอ่นของมนุษย์ โดยจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ระหว่างการช่วยเหลือจากรัฐ และการสนับสนุนจากครอบครัวและบทบาทของสาธารณะด้วย”

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹⁴ (ILO) ให้ความหมายของคำว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง วิธีป้องกันซึ่งสังคมจัดสรรให้แก่สมาชิกผ่านมาตรการสาธารณะเพื่อต่อต้านกับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งที่มีสาเหตุจากการลดหรือการหยุดลงของรายได้ ซึ่งเป็นผลจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดา การเจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการจัดบริการทางการแพทย์ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ โดยที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการพิจารณาการเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมไว้ 3 ประการคือ

ก. วัตถุประสงค์ของระบบจะต้องจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย หรือเพื่อรักษารายได้ในกรณีเกิดการสูญเสียรายได้โดยไม่สมัครใจ หรือรายได้ส่วนที่สำคัญหรือให้เงินเสริมรายได้แก่บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว

ข. ระบบจะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายในเหตุผลของการกำหนดรายละเอียด สิทธิ บุคคล หรือเงื่อนไขต่างๆ

ค. ระบบจะต้องบริการโดยองค์การของรัฐบาล กึ่งรัฐบาล หรือองค์กรอิสระ

¹³ นิคม จันทรวิทุร. (2537). กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 2.

¹⁴ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 17.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบสวัสดิการทางสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เมื่อบุคคลเหล่านั้นต้องประสบกับภาวะการสูญเสียรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นนอกเหนือการควบคุมและการที่จะช่วยเหลือตนเองให้พ้นจากกรณีดังกล่าวไปได้ด้วยตนเอง

มาตรการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม (Social Protection) เป็นมาตรการของรัฐบาลได้กฎหมาย มีรูปแบบและวิธีการจัดสรรบริการและความคุ้มครองรายได้แก่ประชาชนที่สัมพันธ์กับระบบความมั่นคงทางสังคม คือ การประกันสังคม ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายจากภาษีทั่วไป โครงการตามความรับผิดชอบของนายจ้าง ความช่วยเหลือทางสังคม (การสงเคราะห์) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ¹⁵

ระบบความมั่นคงทางสังคมมีแนวคิดที่เป็นพื้นฐานทางความคิดอยู่หลายประการด้วยกัน โดยแต่ละแนวคิดต่างเป็นตัวเสริมซึ่งกันและกัน อันก่อให้เกิดระบบความมั่นคงทางสังคมขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย

ก. แนวคิดทางการเมืองและสังคม

การกำหนดหน้าที่ของรัฐตามแนวคิดที่ว่าสังคมต้องประกอบด้วยชนชั้นของบุคคล แล้วแต่จะนำปัจจัยอย่างใดมาเป็นหลักในการแบ่งชนชั้นหรือกลุ่มคนซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมที่แตกต่างกันไปนี้ จึงมีนักคิดทางสังคมและการเมืองกลุ่มหนึ่งเชื่อว่า

- สังคมจะเข้มแข็งได้ต่อเมื่อชนชั้นทางสังคมมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
- การขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นต่างๆ ในสังคมเป็นสถานการณ์

ทางการเมืองที่ร้ายแรงที่สุด ดังนั้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นเครื่องกำหนดการรวมกลุ่มและการดำเนินการทางการเมือง

- สิ่งที่จะยึดเหนี่ยวเอกชนและรับไว้ได้ คือ การพึ่งพาอาศัยกันในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น หน้าที่และความรับผิดชอบต่อรัฐต่อประชาชนที่สำคัญคือ ความพยายามในการทำให้ชนชั้นหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมรวมกันคำนึงความมีระเบียบและเศรษฐกิจของสังคม

¹⁵ แหล่งเดิม.

ข. แนวคิดมนุษย์กับการเสี่ยงภัย (Risk)

การที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้นจำเป็นที่จะต้องเผชิญกับการเสี่ยงภัยทางสังคมนานัปการ กล่าวคือ การเสี่ยงภัยที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ไฟป่า การประกอบอาชีพ เช่น การเจ็บป่วย การประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน การเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งระหว่างทำงาน หรือแม้กระทั่งการเสี่ยงภัยที่เกิดจากความบกพร่องทางสังคม เช่น การที่คนในสังคมขาดระเบียบวินัยในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม อันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิที่ตนพึงมีตามกฎหมาย การที่เกิดสงครามระหว่างประเทศขึ้น หรือการเกิดความไม่สงบภายในประเทศหรือผลที่เกิดจากการจัดการเศรษฐกิจในประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องเผชิญและอยู่ในภาวะที่เสี่ยงภัยทั้งสิ้น นอกจากนั้น มนุษย์ยังต้องเสี่ยงภัยจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์ที่สำคัญนั้นคือ การเกิด แก่ เจ็บ ตาย ทำให้สังคมมีแนวคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยต่างๆ ของบุคคลและครอบครัว ดังนี้

- ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงภัยต่างๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน มิใช่เรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล

- การเสี่ยงภัยต่างๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มบุคคล อาชีพ หรือชุมชนเดียวกัน

- ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือชุมชน ย่อมเกิดความสูญเสียและมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้น บุคคลในสังคมจึงต้องร่วมรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคล อันเกิดจากการเสี่ยงภัยต่างๆ นั้น

ค. แนวความคิดเรื่องของความยากจน (Poverty)

แนวคิดเรื่องของความยากจนมีจุดเริ่มจากการตัดสินใจการเป็นคนยากจน (The Poor) ที่รัฐพึงให้การดูแล กลุ่มคนยากจนถูกกำหนดอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในกฎหมายของประเทศอังกฤษ ที่เรียกว่า Elizabethan Poor Law of 1598 ซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายที่แสดงแนวคิดในลักษณะของการเป็นชนชั้นที่ถูกกดขี่และลงโทษกลุ่มยากจน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการแสดงการรับผิดชอบต่อรัฐต่อการแก้ปัญหาความยากจน

ความยากจนมักจะเกิดจากสาเหตุ 4 ประการคือ

- ระบบทางสังคมไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างและการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกันให้แก่ประชาชน

- การมีเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝัน ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในระดับสังคมหรือในระดับบุคคล เช่น ภัยทางธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง การเจ็บป่วยและการตายของบุคคล โดยเฉพาะผู้ที่เป็หน้าหน้าครอบครัว

- ปัญหาเฉพาะบุคคลซึ่งเกิดความล้มเหลว ความผิดพลาดเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อตนและครอบครัว แม้ว่าความยากจนซึ่งมีสาเหตุมาจากความเกียจคร้าน และขาดความรับผิดชอบส่วนบุคคลจะไม่ได้ได้รับความสนใจเท่ากับสาเหตุที่เกิดจากความบกพร่องทางเศรษฐกิจในสังคม แต่ในแต่ละสังคมก็ยังมีคนจำนวนหนึ่งที่มีสาเหตุจากความบกพร่องเฉพาะบุคคล ซึ่งมีใช้หมายเฉพาะความบกพร่องทางกายเท่านั้น หากหมายรวมถึงความบกพร่องจากการขาดศักยภาพที่เหมาะสม เช่น การศึกษา ทักษะการฝึกอบรม และความพอใจ

- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ อันเป็นข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้บุคคลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอในการหาปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพ แม้ว่าบุคคลจะมีความสามารถและความตั้งใจในการทำงาน

ง. แนวความคิดในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม

แนวคิดของการที่บุคคลและครอบครัวต้องรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือดูแลบุตร หลาน และบิดามารดาของตนเองตามลำพัง ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่กลุ่มคนนอกครอบครัวที่มีความสามารถมากกว่า ความเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีทางการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคมโดยมีสิทธิและหน้าที่เป็นเครื่องกำหนดความสัมพันธ์ทางสังคม ตลอดจนการยอมรับสิทธิที่บุคคลพึงได้รับจากสังคม โดยเฉพาะสิทธิได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคม จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ทุกคนได้มาในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์

แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมดังกล่าว สะท้อนให้เห็นค่านิยมทางสังคม (Social Value) ที่จำเป็นต่อการสร้างและพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมในสังคม โดยเฉพาะสังคมในยุคปัจจุบันที่เป็นสังคมอุตสาหกรรมที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- ความยากจนทางกายภาพ (Physical Poverty) เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและต้องขจัดให้หมด
- มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากสังคม
- การยอมรับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Inequality) ของบุคคลหรือกลุ่มคน ถ้าเป็นความไม่เท่าเทียมกันอย่างมีจุดมุ่งหมายและถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนด

แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการที่บุคคลจะอยู่ร่วมกันในสังคม โดยแต่ละคนต่างก็อยู่บนพื้นฐานการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน การที่จะให้ทุกคนอยู่ร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย จึงต้องมีการหาความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือฝ่ายที่มีอำนาจ หรือแม้แต่ฝ่ายที่กำหนดหรือควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนในสังคม การนำแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมมาใช้จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างไรก็ตามหากมองย้อนกลับไปที่จะเห็นว่าแนวความคิดดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการที่จะนำมาใช้กับการประกันสังคม เนื่องจากการประกันสังคมเป็นเรื่องของบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลเหล่านั้นเองในอนาคต

ถ้าพิจารณาจากแนวทางการพัฒนาประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีแนวโน้มในการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ แรงงานภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายมาเป็นแรงงานในเมืองมากขึ้น เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญควรได้รับการดูแล และพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ ภายใต้พื้นฐานที่มีสุขภาพกายและใจที่ดี ตลอดจนมีหลักประกันที่แน่นอนในชีวิต ซึ่งผู้ใช้แรงงานอาจได้รับจากภาวะการเสี่ยงภัย ซึ่งเป็นความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นกับใครเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น นโยบายประกันสังคมจึงเป็นวิธีการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมวิธีหนึ่งแก่ผู้ใช้แรงงานและบุคคลที่เดือดร้อนว่าในยามจำเป็นเขาจะไม่ถูกทอดทิ้ง¹⁶

ดังนั้น หลักการประกันสังคมจึงเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หมายถึง เงินที่นายจ้าง ลูกจ้าง จ่ายไปลักษณะพิเศษ กลุ่มคนที่ไม่มีความจำเป็นอาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือ คนที่มีความจำเป็นเท่านั้นจึงจะได้รับความช่วยเหลือ เมื่อเราสบายดีไม่เดือดร้อนก็แบ่งให้คนอื่นบ้าง เพื่อให้เขามีทุกข์น้อยลง โดยเป็นบริการที่จะให้เฉพาะกลุ่มที่เป็นสมาชิกเท่านั้น เพราะเป็นภาษีพิเศษ ไม่ได้หมายความว่าเก็บจากคนกลุ่มหนึ่งเพื่อนำไปช่วยคนอื่นอีกกลุ่มหนึ่ง และการประกันสังคมยังมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นภาษีพิเศษ หมายถึง ภาษีหมายหู (Ear Mark Tax) เงินที่นำมาใช้ในโครงการประกันสังคมก็คือ ภาษีนั่นเอง แต่เป็นภาษีพิเศษดำเนินการโดยรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบ ซึ่งก็คือภาษีนั่นเอง แต่เป็นภาษีพิเศษที่เจาะจงไว้¹⁷

¹⁶ รัชชา กุลวานิชไชยนันท์. (2535). ความพึงพอใจของผู้ประกันตนต่อบริการทางการแพทย์. หน้า 9.

¹⁷ อำพล สิงห์โกวินท์. (2536). การประกันสังคมแนวทางการดำเนินงานในอนาคต. หน้า 3-5.



2.1.2 ความเป็นมาของการประกันสังคม

การประกันสังคมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเยอรมัน และแพร่หลายไปประเทศในยุโรป โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1929-1932 เนื่องจากมีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก รัฐต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือในรูปรัฐสวัสดิการ และจัดระบบประกันสังคมขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนงานเหล่านั้น¹⁸

สำหรับประเทศไทยได้เคยมีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาครั้งหนึ่งแล้ว แต่ถูกระงับการประกาศใช้โดยไม่มีกำหนด จนถึงปี พ.ศ. 2533 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง¹⁹

การประกันสังคมได้เริ่มมีบทบาทเข้ามาสู่ประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2495 โดยรัฐบาลสมัยนั้นซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งมีชื่อว่า “คณะกรรมการสงเคราะห์ประชาชน” เพื่อให้มีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักการและวิธีการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ประชาชน ในด้านสวัสดิการทางสังคม ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนให้มีหลักประกันอันมั่นคงแน่นอนและสม่ำเสมอตลอดไปนั้น ต้องให้การสงเคราะห์ด้วยวิธีการประกันสังคม และเสนอร่างกฎหมายประกันสังคม ซึ่งได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ประกาศออกมาเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2497 และมีการจัดตั้ง “กรมประกันสังคม” ขึ้น เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2497 โดยให้สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งต่อมากกรมประกันสังคมได้เตรียมงานเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งพร้อมที่จะบังคับใช้ในกลางปี พ.ศ. 2497 แต่ในระหว่างนั้นได้มีการคัดค้านจากหลายฝ่ายอย่างรุนแรง รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้สั่งให้ระงับใช้กฎหมายประกันสังคมอย่างไม่มีกำหนด ต่อมาภายหลังได้ยกเลิกกิจการกรมประกันสังคมโดยโอนเจ้าหน้าที่มาสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ชื่อว่า “กองความมั่นคงแห่งสังคม” เมื่อ พ.ศ. 2501 มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และเตรียมงานต่างๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินการประกันสังคมต่อไป²⁰

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางแนวทางการประกันสังคมค่อนข้างกว้างขวาง และมีแนวทางก้าวหน้าในเรื่องการช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองประชาชนในเรื่องความเสี่ยง และการขาดรายได้ ตลอดจนความไม่แน่นอนของชีวิตนั้นตั้งแต่บุคคลเกิดจนถึงวัยชรา และถึงแก่กรรมในวาระสุดท้าย ส่วนในระหว่างที่ทำงานนั้น ก็ให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วย พักการ แม้กระทั่งการสงเคราะห์บุคคล

¹⁸ แหล่งเดิม.

¹⁹ แหล่งเดิม.

²⁰ ปาริชาติ ศรีประเสริฐ (อ้างถึงใน สำนักงานประกันสังคม, 2534: 8)

ซึ่งมีบุตรมากด้วย แนวทางการที่กว้างขวางเช่นนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่ได้มีการถูกหยิบยกขึ้นมาใช้²¹

ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลโดยคณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ควรจะมีหลักประกันว่าจะได้รับเงินทดแทน จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน ประกาศปฏิวัติฉบับนี้ กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ส่งเงินสมทบให้กองทุนเงินทดแทน เพื่อใช้ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง โดยกองทุนเงินทดแทนได้เริ่มบริหารงานกองทุน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา โดยมีนายอำพล สิงห์โกวินท์ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเงินทดแทนคนแรก นับได้ว่าเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมอย่างแท้จริง²²

การดำเนินการเพื่อผลักดันการประกันสังคมให้เต็มรูปแบบ ได้มีการดำเนินการมาตลอด โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายคณะเพื่อพิจารณาในเรื่องนี้ จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ได้เสนอเรื่องการประกันสังคมผ่านกระทรวงมหาดไทย ไปยังคณะรัฐมนตรี ในการเสนอนี้มีหลักการคือระยะแรกจะคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน และกรณีคลอดบุตร ส่วนเงินสมทบนั้นให้เก็บจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ในอัตราส่วนที่เท่ากัน คือ แต่ละฝ่ายจ่ายเงินสมทบ ในอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้จากลูกจ้าง ในด้านการบริหารงานนั้นให้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม มีฐานะเท่าเทียมกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับบริหารงานโดยคณะกรรมการไตรภาคี และในระยะเริ่มต้นให้ ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ใน 10 จังหวัดที่มีอุตสาหกรรมหนาแน่นก่อน ในกรณีที่นายจ้างได้จัดสวัสดิการที่สูงกว่าหรือบริการที่ดีกว่าก่อนการ ใช้กฎหมายนี้ก็ให้ลูกจ้างมีสิทธิคงเดิม²³

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2525 อนุมัติในหลักการตามที่คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเสนอ โดยให้คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในรายละเอียดอีกขั้นหนึ่ง โดยที่การพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ต้องใช้ระยะเวลา สำนักงานกองทุนเงินทดแทนกรมแรงงาน

²¹ แหล่งเดิม.

²² แหล่งเดิม.

²³ แหล่งเดิม.

กระทรวงมหาดไทย จึงรับไปพิจารณาดำเนินการขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้ครอบคลุมถึงการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย²⁴

ในปี พ.ศ. 2527 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้พิจารณาข้อเสนอแล้ว และมีความเห็นว่าควรขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ครบทุกจังหวัดก่อน เพื่อเป็นการวางรากฐานของการประกันสังคม ความเห็นนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติในเดือนพฤษภาคมให้มีการขยายกองทุนเงินทดแทนออกไปทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2528 ขณะนี้งานของกองทุนเงินทดแทนขยายงานครบทุกจังหวัดแล้ว

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้เสนอหลักการให้มีการดำเนินการประกันสังคมไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2529 ให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องนี้ไปพิจารณา กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วได้เสนอหลักการดำเนินการประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2530 เห็นด้วยกับหลักการตามกระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้ดำเนินถึงผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายโครงการนี้ด้วย และให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณากำร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ขึ้นเป็นการเฉพาะ แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมชี้แจงด้วย²⁵

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากำร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วให้ใช้ชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน

รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการประกันการเจ็บป่วยและการตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานและการคลอดบุตร โดยนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่าๆ กัน ในอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้ของลูกจ้าง ส่วนรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้ตามความจำเป็นและให้ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปใน 17 จังหวัด ก่อนสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการ โดยให้พิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคมของพรรคการเมืองต่างๆ อีก 5 ฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาพิจารณา เมื่อพิจารณา

²⁴ แหล่งเดิม.

²⁵ แหล่งเดิม.

เสร็จแล้วให้ใช้ชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2532²⁶

วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาขึ้นมา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และวุฒิสภามีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ได้มีการแก้ไข คณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา พิจารณาแล้วมีมติให้เป็นไปตามร่างที่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมทั้ง 2 สภา และได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ยืนยันตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันทั้ง 2 สภาพิจารณา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป และได้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้น สังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม และงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ไปอยู่ในสังกัดของสำนักงานประกันสังคม โดยมีนายอำพล สิงห์โกวินท์ รองเลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเงินทดแทนคนแรก กลับมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคม ได้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงาน ในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2536

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบและให้การดูแลในเรื่องการประกันสังคมของไทยโดยตรง ซึ่งจะมีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบ เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ ตาย ทั้งที่เนื่องและไม่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร

²⁶ แหล่งเดิม. หน้า 28.

ชราภาพ และว่างงาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใช้แรงงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข²⁷

นอกจากนั้น สำนักงานประกันสังคมยังให้การดูแลลูกจ้างที่ประสบอันตรายจนถึงขั้นพิการ สูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วนของร่างกาย ด้วยการจัดให้ลูกจ้างเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์และอาชีพในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้ลูกจ้างที่พิการสามารถกลับเข้าทำงานเดิมหรือประกอบอาชีพใหม่ได้ โดยไม่เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม

2.1.3 ความหมายของการประกันสังคม

การประกันสังคม คือ การเฉลี่ยความเสี่ยงระหว่างผู้ประกันตนทุกคนที่ตกลงจะจ่ายเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอ ตามเวลาที่กำหนด โดยมุ่งหวังเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยต่างๆ เช่น โรคภัยไข้เจ็บ วินาศภัย เป็นต้น ค่าใช้จ่ายของผู้ประกันตน 1 ราย ได้มาจากการนำเงินสมทบของผู้ประกันตนทุกรายมาเฉลี่ยกัน²⁸

ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยง หรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับหนึ่งเมื่อเขาต้องประสบกับภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้เนื่องจากการต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษอันส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ ซึ่งประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าวก็ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินสมทบร่วมเป็นกองทุน ซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้น²⁹

นอกจากที่ได้กล่าวถึงระบบประกันสังคมตามความหมายข้างต้นแล้ว ความหมายของการประกันสังคมยังมีผู้ที่ให้ความหมายของการประกันสังคมไว้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 8.

²⁸ นราพร ตุนจักรเสรี. (2536). ประสิทธิภาพของการประกันสังคมไทย. หน้า 25.

²⁹ วิจิตรา ฟุ้งธิดา. (2533). “ระบบประกันสังคมของไทย.” วารสารนิติศาสตร์, 20, 2. หน้า 152.



ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ให้ความหมายของการประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐจัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักการให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง เงินสมทบนี้ ในโครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องร่วมออกเงินสมทบด้วย และในกรณีที่รัฐบาลเข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่างๆ เช่น ในเรื่องการเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ในเรื่องการว่างงาน ตลอดจนการชราภาพ³⁰

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ระบุว่า การประกันสังคม หมายถึง การประกันภัยให้แก่ประชาชนในสังคมในวงกว้างกว่าการประกันภัยภาคเอกชน ได้แก่ การที่รัฐบาลหนุนหลังหรือจัดการให้นายจ้าง ลูกจ้าง จัดระบบประกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงภัยแก่บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง การประกันสังคม จึงเป็นโครงการประเภทที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ เพื่อการรักษาพยาบาลยามที่เจ็บไข้ การประกันรายได้เมื่อตกงาน การประกันรายได้ยามชราเมื่อพ้นวัยทำงาน เป็นต้น การประกันเป็นเรื่องของผู้ที่ให้ประกันกับผู้เอาประกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้เอาประกัน คือผู้ที่จะได้รับประโยชน์ภายหลังจากเกิดกรณีที่ตนประกันไว้³¹

นายจำลอง ศรีประสาธน์ ให้ความหมายการประกันสังคม คือ มาตรการหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำมิให้ได้รับความเดือดร้อน ในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ³²

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย โสสุวรรณจินดา ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การทำให้สังคมมีความมั่นคง และทำให้ประชาชนมีความสุข โดยให้ได้รับความช่วยเหลือยามที่เดือดร้อนจำเป็น เพื่อที่จะได้ไม่กลายเป็นภาระต่อสังคม ตามหลักการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security) นั้น รัฐเองก็มีภาระรับผิดชอบที่ต้องให้การช่วยเหลือแก่ผู้ประสบความเดือดร้อน จนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในรูปของการประสาชงเคราะห์และการสาธารณสุข ส่วนนายจ้างก็ต้องดูแลลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน หรือการรักษาประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง แต่การดำเนินการของรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณการดำเนินงานของนายจ้าง ก็มีขอบเขต

³⁰ นิคม จันทรวิทุร. (2528). การประกันสังคม: 30 ปี แห่งการรอคอย. หน้า 5.

³¹ ออมร รักษาสัตย์. (2533). การสร้างความมั่นคงในสังคมด้านการจัดการสวัสดิการและการประกันสังคม: แนวคิดปรัชญา. หน้า 7.

³² จำลอง ศรีประสาธน์. (2531, พฤษภาคม-มิถุนายน). “สวัสดิการสังคมกับการประกันสังคม.” การประสาชงเคราะห์. หน้า 12.

เพียงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเท่านั้น แม้นายจ้างบางรายจะตกลงกับลูกจ้างให้มีระบบเงินสะสม โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ เพื่อให้ลูกจ้างมีรายได้เลี้ยงชีพ เมื่อต้องพ้นจากการเป็นลูกจ้าง ประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับก็ยังเป็นประโยชน์ส่วนน้อย เมื่อเทียบกับความจำเป็นที่ลูกจ้างมีอยู่³³

นายรอล์ฟ.เอฟ.เบลนชาร์ค บรรณาธิการฝ่ายบรรสารประกันภัยแห่งบริษัท แม็คกรอว์ ฮิลล์บุค จำกัด แห่งนิวยอร์กและลอนดอนให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การประกันในรูปแบบต่างๆ ที่รัฐบาลจัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะวางหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับการประกันตนโดยการบริหารของรัฐ หรือสมัครใจโดยความสนับสนุนขององค์การเป็นเอกเทศ³⁴

ศาสตราจารย์ อัลเบิร์ต เฮช โบวเบร์ย์ แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ ความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะใช้หลักประกันภัยให้บังเกิดผลในทางป้องกันมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้น และหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่ให้ลดน้อยลง³⁵

International Labour Organization (ILO) ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การคุ้มครองสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้ อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ³⁶

กฎหมายประกันสังคม เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อใช้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ชรภาพ และว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์บุตรซึ่งจะทำให้ชีวิตของลูกจ้างและสังคมมีความมั่นคงขึ้น³⁷

จากความหมายของการประกันสังคมจะเห็นได้ว่า การประกันสังคม เป็นวิธีการที่รัฐบาลออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนทำประกันรายได้ของตนเอง ประกอบกับเป็นการช่วยเหลือประชาชนเมื่อต้องตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

³³ วิชัย โธสุวรรณจินดา. (2533). กฎหมายประกันสังคม. หน้า 3.

³⁴ รัชชา กุลวานิชไชยนันท์. (2535). ความพึงพอใจของผู้ประกันตนต่อบริการทางการแพทย์ ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประกันตนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. หน้า 9.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 10.

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ พินิจ ทิพย์มณี. (2551). หลักกฎหมายธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 359.

อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชน โดยมีผู้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมสามฝ่าย ประกอบด้วย รัฐบาล นายจ้าง และตัวของประชาชนเอง ที่ยอมตนเข้าผูกพันเป็นผู้ประกันตนไม่ว่าจะเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจหรือเป็นผู้ประกันตนโดยถูกบังคับจากกฎหมายก็ตาม โดยประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับนั้นถือว่าเป็นน้ำพักน้ำแรงของตัวผู้ประกันตนเอง

โดยมากแล้วการประกันสังคมจะมีลักษณะบังคับ กล่าวคือ เป็นการบังคับให้นายจ้างจัดการให้ลูกจ้างต้องเข้าเป็นผู้ประกันตน หรือบังคับให้ลูกจ้างที่อยู่ในกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เข้าเป็นผู้ประกันตนและบังคับให้ลูกจ้างนายจ้างและรัฐบาลต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม