

## บทที่ 2

### ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด หลักการ ของระบบประกันสังคมของไทย และต่างประเทศ

การประกันสังคมถือว่าเป็นเรื่องการสร้างความมั่นคงของคนในสังคมร่วมกัน ช่วยกระจายรายได้ และช่วยเหลือผู้ประสบภัย สังคมใดที่มีประชาชนแตกต่างกันน้อย ในเรื่องรายได้ และความเป็นอยู่ ตลอดจนโอกาสในการสร้างความมั่นคงในชีวิต สังคมนั้น จะสงบสุขและมีปัญหาทางสังคมน้อย ด้วยเหตุนี้โครงการประกันสังคมจึงเป็นสถาบัน ที่สำคัญที่สุด ที่ช่วยผูกมัดจิตใจของคนในชาติเข้าด้วยกัน เพราะเป็นโครงการที่สร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตในชาติได้ โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคม ดังนั้น จึงต้องศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด วิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบประกันสังคมของไทย และต่างประเทศ ดังนี้

#### 1. ความหมายของประกันสังคม

การสร้างหลักประกันทางสังคม มาจากความไม่แน่นอน ที่เกิดขึ้นกับมนุษย์เป็นสิ่งที่ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในบางเรื่องก็นำไปสู่ความทุกข์ยาก อย่างแสนสาหัส เกินกว่าผู้เผชิญกับชะตากรรมเหล่านั้นจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่าง สมศักดิ์ศรีของมนุษย์ได้ตามลำพัง ผู้คนส่วนใหญ่ เมื่อความยากลำบากอาจมาเยือนเฉพาะ ช่วงเวลาสั้น ๆ ของชีวิตในเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ยามเจ็บป่วย ยามชรา หรือยามพบกับ ภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นช่วงที่มีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข แต่ สำหรับคนบางกลุ่มซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม การพบกับความยากลำบากในเรื่อง การดำรงชีวิต ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ต้องเผชิญอยู่เป็นประจำ ดังนั้น ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ทางสังคม และทางการเมือง ทุกประเทศจึงพยายามสร้างระบบการสร้างหลักประกันทาง สังคมขึ้น ให้ประชาชนดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและปกติสุข แม้ในยามที่ต้องเผชิญกับ

ชะตากรรมที่เลวร้าย การสร้างหลักประกันเหล่านี้ จะมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม ประเพณี และฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ส่วนความหมายของประกันสังคม มีบุคคลนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization--ILO) ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การค้ำประกันในทางสุขภาพ และฐานะเศรษฐกิจ ของเอกชน แต่ละคนรวมตลอดถึง ผู้อยู่ในความอุปการะเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลน รายได้ อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ แก่การครองชีพ อันประกอบด้วยแบบการประกันหลายแบบ ที่มุ่งตรงต่อการให้ความคุ้มครอง ในอุบัติเหตุ หรือความเดือดร้อน ในกรณีที่มีการเจ็บป่วย คลอดบุตร ภัยอันตรายต่าง ๆ การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการไร้งานทำ<sup>1</sup>

ราล์ฟ เอช. บลองชาร์ด (Ralph H. Blanchard) ให้ความหมายไว้กว้าง ๆ ว่า ประกันสังคม คือ การประกันในแบบต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะวางหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับการประกันตน โดยการบริหารงานของรัฐ หรือการให้ความสนับสนุนองค์การสาธารณะที่เป็นเอกชน ให้ดำเนินการด้วยวิธีสมัครใจ เพื่อความคุ้มครองทางสุขภาพ การชดเชยลูกจ้างในยามว่างงาน หรือการชราภาพและผู้อยู่ในความอุปการะตลอดจนการขยายขอบเขตของความคุ้มครอง ด้วยวิธีการบังคับการประกันตนในภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นจากภัยยานพาหนะ การสงคราม การประกันพืชผล<sup>2</sup>

นิคม จันทูร ได้ให้ความหมายการประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐจัดตั้งขึ้นมี วัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมี

<sup>1</sup>จิราภรณ์ เกสรสุจริต, วิเคราะห์ฐานค่าจ้างเพื่อคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน โดยสมัครใจ (มาตรา 39) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2545), หน้า 9.

<sup>2</sup>สมเจตน์ เรื่องเพิ่มพูน, “การขายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2549), หน้า 8.

หลักให้ประชาชนที่มีรายได้ออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง เงินสมทบนี้ในโครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องร่วมออกเงินสมทบด้วย และในบางกรณีรัฐบาลเป็นผู้เข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จะจ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินสมทบเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่นในเรื่องการเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสบอุบัติเหตุจากการทำงานในเรื่องการว่างงานตลอดถึงการชราภาพ<sup>1</sup>

อมร รักษาสัตย์<sup>2</sup> ได้ให้ความหมายการประกันสังคมหมายถึง การประกันภัยให้แก่ประชาชนในสังคมในวงกว้างกว่าประกันภัยของภาคเอกชน ได้แก่ การที่รัฐบาลหนุนหลังหรือจัดการให้นายจ้าง ลูกจ้าง จัดระบบประกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงแก่บรรดาผู้เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมจึงเป็นโครงการประเภทที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพเพื่อรักษาพยาบาล ยามที่เจ็บไข้ การประกันรายได้เมื่อตกงาน การประกันรายได้ยามชรา ทั่ววันทำงาน เป็นต้น การประกันเป็นเรื่องของผู้ให้ประกันกับผู้เอาประกัน ซึ่งโดยหลักการแล้ว ผู้เอาประกัน คือ ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ภายหลังจากการเกิดกรณีที่ตนประกันไว้<sup>2</sup>

ดังนั้น การประกันสังคม คือ การที่ประชาชนผู้มีรายได้อันแต่ละคน ได้มีส่วนช่วยตนเอง และครอบครัว ช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้มีรายได้ในสังคม เพื่อบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อน และมีส่วนร่วมในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้าง และในบางโครงการที่มีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และกองทุนประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบ เมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างงาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้น การประกันสังคมจึงเป็นสวัสดิการสังคมวิธีการหนึ่ง ที่มีได้ใช้งบประมาณของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่ยึดหลักพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันสังคม และคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ ก็สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข

<sup>1</sup>สมเจตน์ เรื่องเพิ่มพูน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

## 2. ประวัติความเป็นมาของการประกันสังคม ของต่างประเทศและของประเทศไทย

การประกันสังคม เริ่มขึ้น และพัฒนาต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่สมัยกรีกเจริญรุ่งเรืองทางการค้าก็ได้มีกลุ่มคนรวบรวมมือกันสงเคราะห์คนจน เพราะเกรงว่า จะเกิดปฏิกิริยาทางการเมืองการปกครองขึ้นในวันหนึ่งได้ จึงต้องการขจัดปัญหาก่อนที่จะเกิดขึ้น เมื่อล่วงเลยมาถึงสมัยโรมันเรื่องอำนาจ ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ป่วยและสมาคมฌาปนกิจศพขึ้น โดยอยู่ในความควบคุมของรัฐ เมื่อคริสต์ศาสนาแพร่หลายมากขึ้นก็ได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาล และสถานเลี้ยงดูเด็กกำพร้า จนล่วงเลยมาในสมัยกลางประชาชนได้เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมประมาณปี ค.ศ. 1880 องค์กรที่ทำหน้าที่ทางสังคมอยู่ไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้อีกต่อไป จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยื่นมือเข้ามาช่วยดำเนินการแม้ว่าก่อนหน้านี้รัฐบาลอังกฤษจะได้ออกกฎหมายความยากจนเมื่อปี ค.ศ. 1601 (The Poor Law Act of 1601) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน และคนงานในประเทศอังกฤษได้มีการรวมตัวกันก่อตั้งสมาคมเพื่อนคนงาน (Friendly Society) ขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการบรรเทาความเดือดร้อนต่าง ๆ และรัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติสมาคมเพื่อนคนงาน (Friendly Society Act) ขึ้นมาใช้เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1792 ต่อมา เมื่อได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของคนงานเพื่อเจรจาท่องกับนายจ้างเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1667 มาตรการหนึ่งที่สหภาพแรงงานใช้ในการดำเนินการก็คือวิธีการประกันร่วมกัน (The Method of Mutual Insurance) เพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของสมาชิกสหภาพแรงงานและคนงานก็ตาม การดำเนินการต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถขจัดปิดเป่า หรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ การดำเนินงานของภาครัฐในด้านประกันสังคม มีรากฐานการดำเนินการเริ่มต้นขึ้นในประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรก โดยรัฐบาลได้ตรากฎหมายประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาบังคับใช้เป็นฉบับแรกเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1883 และประกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1884) ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบต่าง ๆ ในช่วงเวลานั้นซึ่งเป็นช่วงของการปฏิวัติ-

อุตสาหกรรม ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1760 โดยเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาททางด้านประกันสังคม โดยบิสมาร์ค (Bismark) ซึ่งเป็นผู้นำประเทศในระบายนั้นได้มีความวิตกกังวลจากการรวมตัวของลูกจ้างซึ่งขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากว่าจะนำไปสู่อิทธิพลของแนวคิดสังคมนิยม การแก้ปัญหาของ บิสมาร์ค ได้พยายามที่จะเริ่มมาตรการที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานให้ดีขึ้น เช่น การสนับสนุนระบบสหกรณ์ ควบคุมการใช้แรงงานเด็ก และอื่น ๆ และมีการตรากฎหมายการประกันสังคมขึ้น ต่อมารัฐบาลประเทศต่าง ๆ ก็ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคม ออกมาใช้บังคับ และดำเนินการ โครงการประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปและในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้นำเอาระบบที่เรียกว่าความมั่นคงทางสังคมมาใช้ โดยตรากฎหมายออกมามีครั้งแรกใน ค.ศ. 1935 โดยคุ้มครองเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรเท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายการคุ้มครองออกไปยังลูกจ้างภาคอุตสาหกรรม และบุคคลต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งนักบวช ลูกจ้างองค์กรการกุศล ลูกจ้างของรัฐ ลูกจ้างองค์กรของรัฐบาลต่างชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศขึ้น และต่อมาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization--ILO) ก็ได้มีบทบาทในการช่วยเหลือปรับปรุงระบบประกันสังคมให้เป็นมาตรฐานและเป็นระบบ รวมทั้งการผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ได้ออกอนุสัญญาความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่ 102 พ.ศ. 2495 ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ [ILO Social Security Convention (Minimum Standard), 1952 (No. 102)] ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ILO เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2495 กำหนดประโยชน์ทดแทนครอบคลุม 9 สาขา คือ<sup>1</sup>

- 1) การรักษาพยาบาลทางการแพทย์
- 2) การให้ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วย
- 3) การให้ประโยชน์ทดแทนการว่างงาน
- 4) การให้ประโยชน์ทดแทนการชราภาพ

<sup>1</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเจตต์, ระบบความมั่นคงทางสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 37.

- 5) การให้ประโยชน์ทดแทนอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากงาน
- 6) การให้ประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์ครอบครัว
- 7) การให้ประโยชน์ทดแทนการเป็นมารดา (มีบุตร)
- 8) การให้ประโยชน์ทดแทนการทุพพลภาพ
- 9) การให้ประโยชน์ทดแทนการขาดผู้อุปการะ

ในปัจจุบันนี้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้จัดให้มีโครงการประกันสังคมโดยตรากฎหมายออกมาพยายามทำให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากที่สุด ใช้บังคับกันอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น

ประเทศไทย เริ่มมีการประกันสังคมปรากฏขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และในหลักการหนึ่งได้กล่าวถึง การประกันสังคม “จะต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ และจะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ “ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” ต่อมาฝ่ายพระยามโนปกรณีย์ และพระยาทรงสุรเดช ได้เร่งเร้า นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ให้ร่างโครงการเศรษฐกิจขึ้นมาเสนอในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หลักการที่สำคัญของเค้าโครงเศรษฐกิจมี 2 ประการ คือ<sup>1</sup>

1) รัฐบาลเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ และประกอบกิจการเอง โดยการจัดตั้งสหกรณ์ทั้งในทางเกษตร อุตสาหกรรม การค้า การขนส่ง โดยราษฎรทำงานให้ในฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการของรัฐ และราษฎรจะประกอบธุรกิจเองก็ได้ โดยต้องแสดงให้เห็นว่า มีความสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ จากหลักการนี้ชี้ให้เห็นว่า ทุกคนมีงานทำ และมีรายได้เป็นเงินเดือนประจำ

2) หลักประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มีลักษณะเป็นสังคมสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ ความรับผิดชอบอยู่ภายใต้หน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รัฐจะระดมเงินจากภาษี

---

<sup>1</sup>ทรงพล โลหะมาศ, “ปัญหาการเป็นผู้ประกันตนของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2551), หน้า 11.

การพนัน ภาษีมรดก และสลากกินแบ่ง ราษฎรไม่ต้องออกเงินสมทบใด ๆ

เมื่อร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีปรากฏว่า รัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่า มีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ และมีมติไม่เห็นชอบ 11 เสียง เห็นชอบ 3 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง ภายหลังกายปรีดี พนมยงค์ ได้ยอมรับว่าเป็นการผิดพลาดที่น่าเสียดายหลักการนี้เร็วเกินไป ทำให้เกิดผลที่ซาลงด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เอง ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมได้เลื่อนหายจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี เมื่อมีการทำรัฐประหารตัวเองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เป็นผลให้ พล.อ. ผิน ชุณหะวัณ มีอำนาจโดดเด่นขึ้นมาและได้เลื่อนขึ้นเป็น “จอมพล” ซึ่งนับเป็นคนที่สองต่อจากจอมพล ป. นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ส่วน พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ก็ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจมาตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2494 หลังกรณีกบฏแมนฮัตตัน ดังนั้น จึงถือได้ว่า จอมพลผิน และ พล.ต.อ. เผ่า เป็นผู้ควบคุมกำลังสำคัญไว้มากที่สุด แต่บุคคลทั้งสองก็ได้ให้การสนับสนุนจอมพล ป. อย่างเต็มที่นักจึงทำให้จอมพล ป. ต้องหาแรงสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โดยสะท้อนออกมาในรูปการออกกฎหมายต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ร.บ. ที่ดิน พ.ร.บ. แรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ จอมพล ป. ได้ตั้งคณะกรรมการสังคมนิยมขึ้นในปี พ.ศ. 2495 จนกระทั่งออก พ.ร.บ. ประกันสังคม ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2497 แม้ว่าจะถูกกล่าวหาว่า มีการออกกฎหมายหรือดำเนินนโยบายใด ๆ เพื่อหาฐานอำนาจทางการเมืองจากประชาชนก็ตาม แต่การกระทำนั้นก็ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมขึ้น (โดยเหตุนี้ในแง่วิวัฒนาการด้านสังคมและแรงงาน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ควรได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้บุกเบิกงานด้านนี้ โดยสามารถออกกฎหมายสำคัญทั้งสองฉบับ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499) โดยเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหลักการดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup>นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายประกันสังคม แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 75.



- 1) ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องประกัน คือ ผู้ทำงานรับจ้าง แต่อาจรวมทั้งผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ไม่ทำงาน
  - 2) กองทุนประกันมาจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และรัฐบาล
  - 3) ประโยชน์สงเคราะห์แก่ผู้ประกันตน การคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย พิกัด หรือทุพพลภาพ การฃาปนกิจศพ
  - 4) ประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับโดยจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการอื่นใด
  - 5) การบังคับของกฎหมาย จะประกาศภายหลังโดยพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง
- เมื่อออก พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็เริ่มมีเสียงคัดค้านว่า เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยมีเจตนาจะมุ่งเก็บภาษีอีกรูปแบบหนึ่ง สาเหตุเพราะกรมประกันสังคมขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง การคัดค้านได้นำไปสู่การไม่ได้ นำ พ.ร.บ. ฉบับนี้ไปใช้ในที่สุด กล่าวกันว่า สาเหตุของความล้มเหลวในการริเริ่มโครงการประกันสังคมของไทย ประการแรก เกิดจากการที่ไม่ได้สำรวจสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการในเรื่องหลักประกันรายได้ของคนงาน ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรกนี้ เป็นการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในการรับประโยชน์ สงเคราะห์อย่างแน่นอน และสุดท้ายซึ่งถือว่า สำคัญมากที่สุด คือ การขาดการเผยแพร่ทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องประโยชน์ และคุณค่าของการประกันสังคมอย่างจริงจัง แม้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จะถูกระงับการบังคับใช้ โดยไม่มีกำหนด

กองความมั่นคงแห่งสังคมเป็นหน่วยงานของรัฐ พยายามที่จะให้มีกฎหมายประกันสังคมบังคับใช้ในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 3 ระยะดังนี้ คือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>วีรนุช วรพันธ์, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม: ศึกษากรณีผู้ประกอบการรายวันรายวัน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), หน้า 26.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	- 5 ส.ย. 2555
เลขทะเบียน.....	246269
เลขเรียกหนังสือ.....	

## 1) ระยะเวลาที่หนึ่ง พ.ศ. 2501-2508

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. . . . . เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีส่งให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา สภาวิจัยฯ ได้ใช้เวลาดำเนินการศึกษาข้อมูลประมาณ 1 ปี และนำเสนอรายงานการศึกษา ในปี พ.ศ. 2508 สารระสำคัญของผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

(1) ประชาชนไม่พร้อมจะเสียเบี้ยประกัน เพราะยังยากจนอยู่ อาจเดือดร้อนได้ ส่วนคนที่มียาได้คืออยู่แล้ว ก็ประสงค์จะหาแพทย์ตามใจชอบของตนเอง ทำให้ไม่เห็นประโยชน์

(2) นายจ้างต้องจ่ายสมทบเป็น 2 เท่า ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะบวกเข้าไปเป็นต้นทุนสินค้าบริการ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

(3) เสนอให้งดการใช้ พ.ร.บ. นี้ไว้ก่อน จนกว่าจำนวนคนงานจะมากขึ้นหรือมีการเรียกร้อง หรือไม่ก็ให้ใช้ในลักษณะเป็นการทดลองด้วยวิธีการสมัครใจ คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2508 ให้งดการใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ไว้ก่อน

## 2) ระยะเวลาที่สอง (พ.ศ. 2510-2522)

ในปี พ.ศ. 2512 คณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของจอมพล ถนอม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคม และเมื่อคณะกรรมการปรับปรุงยกร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคมเสร็จแล้ว เตรียมเสนอรัฐบาล แต่ก็เกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ขึ้นก่อน งานปรับปรุงประกันสังคมจึงต้องระงับลงอีกครั้ง วันที่ 16 มีนาคม 2515 คณะปฏิวัติออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยสำนักงานเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และให้กองทุนทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วย หรือประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งกองทุนเงินทดแทนถือเป็นการประกันสังคมอย่างหนึ่งจากกฎหมายแรงงานที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดหลักกฎหมายให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในกรณีลูกจ้างเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน การมีกองทุนเงินทดแทน ถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้

การประกันสังคม ในส่วนของการเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานก็ได้ โดยลูกจ้างและรัฐ ไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมประชาสงเคราะห์ทำเรื่อง ขออนุมัติหลักการดำเนินการประกันสังคมต่อคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้ว มีมติให้สถาบัน- บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศึกษาว่า ประเทศไทยควรมีระบบประกันสังคม หรือไม่ ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีข้อคิดเห็นสำคัญ คือ

(1) การประกันสังคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคมไทย ในขณะนี้ไทยเรามีเพียง การคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน เท่านั้น ส่วนการประกันด้านอื่น ๆ ไม่มี และหากจะเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย หรือในอาเซียน ประเทศไทยถือว่าล่าช้ากว่าประเทศดังกล่าว

(2) ให้การบริหารกองทุนประกันสังคมในลักษณะเป็นไตรภาคี แต่ระยะแรก ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการดำเนินงานมั่นคงแล้วให้ ปรับปรุงเป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการไตรภาคี

(3) โครงการประกันสังคมในระยะ 5 ปีแรก ให้จัดทำในเรื่องการประกัน- สุขภาพก่อน ส่วนการประกันการว่างงานนั้น ควรพิจารณาหลังจากการดำเนินงานแล้ว 10 ปี

(4) ให้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันแห่งชาติ โดยรวมสำนักงานกองทุนเงิน- ทดแทน (กรมแรงงาน) และกองความมั่นคงแห่งสังคม (กรมประชาสงเคราะห์) เข้าด้วยกัน

(5) ให้มีการนำกฎหมายซึ่งร่างแล้วในขณะนั้นออกใช้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ 27 มีนาคม 2522 เห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความสำคัญ

### 3) ระยะที่สาม พ.ศ. 2523 - ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2523 พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวคำปราศรัยใน วันแรงงานในลักษณะให้คำมั่นในด้านประกันสังคม “รัฐบาลจะเริ่มพิจารณาระบบโครงการ- ประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่า จะเริ่มกันอย่างไรและมีการรับผิดชอบ ในแต่ละฝ่ายเพียงใดบ้าง อันเป็นหลักประกันชีวิตทางหนึ่ง” กระทรวงมหาดไทย ได้ตั้ง คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น คณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 4 ฝ่าย ฝ่ายยกร่างกฎหมายมี ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เป็นประธาน ฝ่ายการแพทย์ มี นายแพทย์รุ่งธรรม ลัดพลี เป็นประธาน ฝ่ายค่าใช้จ่ายมี ดร. จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นประธาน และฝ่ายบริหาร

มี ดร. เฉลิมชัย วสินนท์ เป็นประธาน ได้ทำรายงานเสนอกระทรวงมหาดไทย และได้เสนอยังคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2523 ระยะแรกมีประกันสุขภาพ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย และเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2527 ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร ทำหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรี พิชัย รัตตกุล ซึ่งแจ้งความจำเป็นที่ควรพิจารณากฎหมายประกันการเจ็บป่วยนอกงาน โดยตั้งกองทุนสุขภาพมีหลักการ คือ เป็นการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ประสบอุบัติเหตุเจ็บป่วยจากกรณีทั่วไป ให้มีค่าจ้างและค่ารักษาพยาบาลในระหว่างเจ็บป่วย กองทุนสุขภาพจะเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง จ่ายเบี้ยประกันเป็นรายเดือนเข้ากองทุน โดยคิดเป็นร้อยละ 1.5 จากเงินเดือน ซึ่งอาจจะกำหนดขั้นต่ำขั้นสูงไว้ กองทุนนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในกรณีลูกจ้างเกิดอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยกรณีทั่วไป กองทุนสุขภาพเป็นการเพิ่มเติมกองทุนเงินทดแทนที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2516 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. กองทุนเจ็บป่วยนอกงาน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2530 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม ในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ประการแรก แก้ไขจากเดิม “การประกันการสงเคราะห์บุตร และชราภาพ” บังคับใช้ได้ทันทีที่ผ่านไปแล้ว 6 ปี เปลี่ยนเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาถึงจะบังคับใช้ได้เท่ากับอนุญาตให้รัฐบาลในอนาคตยับยั้งการประกันทั้ง 2 ประเภทได้

(2) ประการที่สอง ตัดรัฐวิสาหกิจ เกษตรกร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง ออกจากข่ายการคุ้มครองด้านประกันสังคม โดยเห็นว่า รัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการดีกว่าการประกันสังคมอยู่แล้ว จึงไม่ควรเข้าร่วม เกษตรกรและผู้ประกอบการอาชีพอิสระนั้นไม่ตรงกับหลักการประกัน เพราะไม่มีนายจ้างที่จะจ่ายสมทบ จึงเหลือเพียงรัฐบาลกับผู้เอาประกัน ซึ่งเท่ากับกลายเป็นภาระของรัฐบาลการกระทำทั้งสองประการข้างต้น เป็นการตัดสาระสำคัญของร่างประกันสังคมที่มีความประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกจ้าง ชาวไร่ ชาวนา และประชาชนทั่วไป ตามนัยของคำว่า “ประกันสังคม” 6 กรกฎาคม 2532 วุฒิสภามีมติไม่รับรองร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม ด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 และร่างกฎหมายดังกล่าว เข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 โดยที่ประชุมมีมติให้รับรองยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย ในคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 อันเป็น

คะแนนเสียงที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐสภาไทย และถือได้ว่า “พระราชบัญญัติ-  
ประกันสังคม เป็นกฎหมายของสภาอย่างแท้จริง” ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า วันที่ 11 กรกฎาคม  
2533 จึงเป็นวันประวัติศาสตร์วันหนึ่งของไทยที่มีกฎหมายเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ  
ออกมาบังคับใช้ แม้จะมีระยะเวลาการต่อสู้เรียกร้องที่ยาวนานถึง 35 ปีก็ตาม

ประเทศเยอรมัน มีระบบประกันสังคม ขึ้นครั้งแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1881 และอีก  
สองปีต่อมา ก็ได้ตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้นใช้บังคับ และถือได้ว่า การประกัน-  
สังคมของประเทศเยอรมัน เป็นแม่แบบของการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ ในเวลา  
ต่อมา ความจำเป็นของการจัดระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมัน สืบเนื่องจาก  
การเพิ่มของประชากรและการพัฒนาสังคม จากยุคเกษตรกรรมไปสู่สังคมเมืองในช่วง  
ศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมากมาย สภาพชีวิตความเป็นอยู่  
ของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การดำรงชีวิตในสังคมเมืองต้องพึ่งพาเงิน  
การว่างงานจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจาก การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะเริ่มแรก  
ของประเทศเยอรมัน ไม่สามารถสร้างงานให้พอกับความต้องการของประชาชนที่หลั่งไหล  
เข้ามาสู่สังคมภาคอุตสาหกรรม เทคโนโลยีของเยอรมันในยุคนั้นยังล้ำมัยกว่า ประเทศ-  
อังกฤษและฝรั่งเศส สิ่งแวดล้อมในการทำงานมีสภาพที่เลวร้าย มีการใช้ประโยชน์จาก  
แรงงานหญิงและเด็ก มาตรฐานในการดำรงชีวิตของคนงานต่ำ เกิดการเอาัดเอาเปรียบ  
ในสังคมและการพัฒนาจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมเมืองของประเทศเยอรมันนั้น ได้ทำให้  
ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีครอบครัวเป็นจุดศูนย์กลางได้ค่อย ๆ ลดบทบาทลง  
และล่มสลายไปในที่สุด จึงมีการผลักดันให้เกิดมีระบบประกันสังคมสมัยใหม่ขึ้นมาแทน  
เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสมาชิกในสังคมต่อไป และเมื่อกลุ่มชนชั้นกลางได้มีอำนาจ  
มากขึ้น จึงได้มีการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง มี  
การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่สมาชิก และมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐเข้ามาช่วย  
รับผิดชอบในการดูแลลูกจ้าง ต่อมาในสมัยที่บิสมาร์คขึ้นปกครองประเทศ ก็ได้มี  
ความพยายามหาทางพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงานให้ดีขึ้น เช่น การสนับสนุนให้เกิด  
ระบบสหกรณ์ มีการควบคุมการใช้แรงงานเด็ก และเมื่อมาถึงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช  
ซึ่งถือว่าเป็นยุคที่มีการเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลง วิธีการสร้างความมั่นคงด้วยการรวมกลุ่ม  
ช่วยเหลือกันเองโดยสมัครใจ มาเป็นระบบที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมรับผิดชอบ

โดยในระยะแรกได้ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบด้านการเงิน และมีการวางรูปแบบของการประกันสังคม โดยการตราเป็นกฎหมาย ที่สำคัญ เช่น<sup>1</sup> กฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employers Liability Act 1871) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบประกันสังคมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในประเทศเยอรมัน โดยมีการกำหนดให้รัฐเข้ามามีบทบาท ในการสร้างหลักประกันให้กับคนงาน เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองคนงาน ที่เกิดขึ้นอันตรายหรือป่วยเจ็บเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดให้นายจ้างต้องรับภาระในค่าใช้จ่าย กฎหมายประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance Law 1883) บทบัญญัติที่มีการบังคับให้มีการประกันการเจ็บป่วยของลูกจ้าง โดยให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยให้นายจ้างออก 1 ใน 3 และลูกจ้างออก 2 ใน 3 กฎหมายฉบับนี้ ได้ประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1883 และมีผลบังคับใช้ในปลายปี ค.ศ. 1884 ซึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ลูกจ้างที่มีค่าจ้างหรือรายได้ไม่เกิน 2,000 มาร์กต่อปี ได้รับความคุ้มครองในค่ารักษาพยาบาล และเงินทดแทนที่ทำงานไม่ได้เป็นเวลา 13 สัปดาห์ กฎหมายประกันอุบัติเหตุ (Accidental Insurance Law 1884) กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1885 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Employers Liability Act 1871 ที่สำคัญ บีสมาร์คในฐานะผู้ปกครองประเทศได้เสนอให้ตัดเงินสมทบฝ่ายรัฐบาลออก ในเรื่องการให้ความคุ้มครองมีการขยายให้ความคุ้มครองไปถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ และบำนาญ แต่ทั้งนี้การประสบอันตรายของลูกจ้าง ที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น ต้องเกิดจากอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงาน เท่านั้น กฎหมายความมั่นคงด้านชราภาพและทุพพลภาพ (Invalidity and Old-Age Security Act 1889) กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ในปี 1891 จุดมุ่งหมายเพื่อจ่ายบำนาญให้คนงานที่มีเงินเดือนและค่าจ้างต่ำ ซึ่งสูญเสียความสามารถในการทำงาน และให้มีการจ่ายเงินบำนาญแก่ผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป โดยนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากัน และรัฐอุดหนุนบางส่วน ในการบริหารงานตามกฎหมายฉบับนี้ จะมีองค์กรบริหารเป็นของตนเอง โดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้บริหาร ที่กล่าวมานั้นถือว่าเป็นกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมัน ในช่วงยุคแรก ในยุคต่อมา คือ ยุคของ

<sup>1</sup> สักคีศรี บริบาลบรรพตเขตต์, เรื่องเดิม, หน้า 65.

จักรวรรดิโรมัน ได้มีการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของกฎหมายประกันสังคม ที่มีอยู่เสียใหม่ ให้มีลักษณะคล้ายกับประมวลกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การบังคับใช้ โดยได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1911<sup>1</sup> (1) การประกันบำนาญมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1912 (2) การประกันอุบัติเหตุมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1913 (3) การประกันการเจ็บป่วยมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1914 สิ่งที่สำคัญจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายดังกล่าวนี้ นอกจากกลุ่มของลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ผลของความคุ้มครองยังได้ขยายไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และแรงงานภาคการเกษตรคุ้มครองแล้ว ผลของความคุ้มครองยังได้ขยายไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานภาคการเกษตรด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกันอีกหลายครั้ง เพื่อให้การประกันสังคมของประเทศเยอรมัน มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมกับยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศเยอรมันมีระบบการประกันสังคมครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในโครงการใหญ่ 5 ประเภท คือ<sup>2</sup>

1) การประกันชราภาพ (รวมทุพพลภาพ และตาย) ครอบคลุมถึงผู้ทำงานเกือบทุกประเภท รวมถึงผู้ฝึกหัดงานและผู้ว่างงาน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย

(1) การจ่ายเงินสมทบ การออกเงินสมทบ ลูกจ้างและนายจ้างออกเท่ากัน คือร้อยละ 8.85 ของเงินเดือนที่ได้รับ แต่กรณีที่ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ 610 มาร์ก ลูกจ้างผู้นั้นไม่ต้องออกเงินสมทบ

(2) ประโยชน์ทดแทน การจ่ายประโยชน์ทดแทนก็จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเวลาการจ่ายเงินสมทบ กองทุนเกษียณอายุ เช่น จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 15 ปี หรือ 35 ปี ก่อนเกษียณ กรณีทุพพลภาพ เช่น จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 60 เดือน โดยมีเงื่อนไขในรอบ 5 ปีหลังต้องจ่ายเงินสมทบ ไม่น้อยกว่า 36 เดือน ประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับเป็นเงินสดร้อยละ 1.5 ของเงินเดือนคูณด้วยจำนวนปีที่ได้ทำประกัน

<sup>1</sup>สำนักงานประกันสังคม, 10 ปี ประกันสังคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2543), หน้า 10.

<sup>2</sup>นิคม จันทรวินิจ, เรื่องเดิม, หน้า 30.

2) การประกันสุขภาพ (เจ็บป่วยและคลอดบุตร) ครอบคลุมผู้ทำงานเกือบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างฝึกหัดงาน ผู้ว่างงาน ผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร และผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ การคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่อยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วยการจะได้รับผลประโยชน์การเจ็บป่วย ไม่กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ แต่กรณีการได้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดในการคลอดบุตร ต้องมีการประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 สัปดาห์ และประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เช่น การรักษาพยาบาล การฟื้นฟู รวมถึงเงินช่วยเหลือการคลอดบุตรด้วย

(1) การจ่ายเงินสมทบ ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างออกเท่ากัน คือ ร้อยละ 4-23.2 ของอัตราเงินเดือน แต่หากมีรายได้ไม่น้อยกว่า 610 มาร์ก ลูกจ้างนั้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ โดยนายจ้างจ่ายแทนให้ส่วนรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะสำหรับการคลอดบุตร และการลาเพื่อดูแลบุตร การรักษาพยาบาลแก่ผู้ว่างงาน ผู้ฝึกงาน คนงานเหมือง เกษตรกร ที่เกษียณอายุ และนักศึกษา

(2) ประโยชน์ทดแทน การจ่ายผลประโยชน์ทางการเงิน กรณีเจ็บป่วยจะได้ 100 เปอร์เซ็นต์ ของเงินเดือนเดิมในช่วง 6 สัปดาห์แรก และจ่ายร้อยละ 80 ของเงินเดือนเดิมเมื่อเกิน 6 สัปดาห์ถึง 78 สัปดาห์ในช่วง 3 ปี ส่วนกรณีคลอดบุตร จะได้เงินทดแทน ร้อยละ 100 ของเงินเดือนเดิม 6 สัปดาห์ก่อนคลอด และ 8 สัปดาห์หลังคลอด นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือการมีบุตรอีก 150 มาร์กต่อครั้ง

3) กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ครอบคลุมลูกจ้างของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ฝึกงาน นักศึกษา เด็ก ๆ ในโรงเรียนอนุบาล และผู้ช่วยในครอบครัว และมีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ

(1) การจ่ายเงินสมทบ ผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบ แต่เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องรับภาระในการออกเงินสมทบ ร้อยละ 1.36 ของอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง ส่วนรัฐจะให้ความช่วยเหลือในบางโครงการ เช่น ในส่วนของกองทุนประกันอุบัติเหตุในงานเกษตรกรรม นักศึกษาและเด็ก ๆ ในโรงเรียนอนุบาล

(2) ประโยชน์ทดแทน ประโยชน์ที่จะได้รับ คือ เงินสดไม่เกิน 120,000 มาร์กต่อปี และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่าง ๆ ทั้งนี้ตามสภาพแห่งความร้ายแรงของการบาดเจ็บ

4) การประกันว่างงาน จะครอบคลุมถึงผู้ทำงานในเกือบทุกอาชีพ ทั้งในภาค การเกษตรการทำงานบ้าน ผู้ฝึกหัดงาน แต่ไม่รวมคนงานชั่วคราว และแรงงานในครอบครัว

(1) การจ่ายเงินสมทบ ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องผู้ประกันตนจะต้องจ่าย เท่ากัน คือ ฝ่ายละ 2.15% ของเงินเดือน แต่หากมีระดับรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของ เพดานเงินเดือน ลูกจ้างนั้นไม่ต้องจ่าย โดยให้นายจ้างรับผิดชอบจ่ายแทนให้ กรณีนี้ นายจ้างต้องจ่ายร้อยละ 4.3 ของเงินเดือนลูกจ้างนั้น ๆ ส่วนรัฐจะให้การอุดหนุนตาม กฎหมายส่งเสริมการจ้างและกรณีขาดทุน และค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ ระดับรายได้ที่ต้องคำนวณในการสมทบไม่เกิน 78,000 มาร์กต่อปี

(2) ประโยชน์ทดแทน การจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีว่างงานจะต้องเข้าตามเงื่อนไข เช่น ต้องประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 360 วัน ในระยะเวลา 3 ปี หรือ 180 วัน สำหรับ คนงานตามฤดู และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานจ้างงาน และพร้อมที่จะทำงานได้ ประโยชน์ทดแทนจากการว่างงานจะได้เป็นเงินร้อยละ 68 หรือ 63 (กรณีโสด) ของรายได้ เมื่อหักภาษีแล้ว

5) กรณีสงเคราะห์ครอบครัว จะครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้มีถิ่นที่อยู่ในเยอรมัน ที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คน และมีโครงการพิเศษสำหรับคนงานต่างชาติในเยอรมันที่มีบุตรอยู่ใน ต่างประเทศ

(1) การจ่ายเงินสมทบ รัฐบาลจะรับภาระเองทั้งหมด ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ไม่ต้องจ่าย เงื่อนไขในการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัว จะให้แก่ผู้ที่มีบุตรอายุไม่เกิน 16 ปี หรือไม่เกิน 21 ปี (หากว่างงาน) หรือมีอายุไม่เกิน 27 ปี (กรณีเป็นนักศึกษา) และไม่จำกัด อายุ (กรณีบุตรนั้นทุพพลภาพ)

(2) ประโยชน์ทดแทน ประโยชน์ทดแทนที่ให้ จะได้เป็นเงินสงเคราะห์ 65 มาร์ก ต่อบุตรคนแรก 70-130 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 2 และ 140-220 มาร์ก สำหรับบุตรคนที่ 3 และ 140-240 มาร์ก สำหรับบุตรคนต่อ ๆ ไป โดยการให้เงินจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามรายได้ ของครอบครัวที่ต่ำกว่าเพดานที่กำหนดการบริหารงานการประกันสังคม อยู่ภายใต้ การรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และกิจกรรมสังคม (Federal Ministry of Labor and Social Affairs) โดยมีการจัดตั้งสถาบันการบริหารงานประกันสังคมขึ้น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม

การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นโครงการที่รัฐจัดระบบและการดำเนินงาน เพื่อคุ้มครองผู้มีรายได้น้อยได้ประจำ กรณีที่ประสบปัญหาไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยเป็นระบบที่แต่ละฝ่ายซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง สบทบเงินไปรวมเป็นกองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินไปช่วยยามมีปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุ และ โรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ การว่างงาน และการมีบุตรที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบสวัสดิการสังคม เป็นระบบความมั่นคงทางสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลซึ่งจัดขึ้นมาเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตตามควรแก่ อัตรภาพ การริเริ่มดำเนินการผลักดันตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงระบบประกันสังคม จึงเป็นบทบาทและภาระหลักของรัฐบาลที่จะต้องดูแลและทำให้เกิดประโยชน์แก่บุคคล ซึ่งโดยพื้นฐานในชีวิตของแต่ละบุคคลจะประสบกับปัญหาชีวิตและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาวะของการเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ ทูพพลภาพ ชราภาพ ตาย ว่างงาน หรือการคลอดบุตร เพราะปรากฏการณ์เหล่านี้จะทำให้เกิดปัญหาความทุกข์ยาก และความเดือดร้อนแก่มนุษย์ทุกคน โดยเฉพาะผู้มีฐานะยากจนที่ไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น การบำบัดความทุกข์ยากความเดือดร้อนที่ดีที่สุดก็คือ การให้สมาชิกในสังคมร่วมมือกับรัฐ ในการสร้างหลักประกันให้แก่สังคมที่ตนเป็นสมาชิก โดยยอมเสียสละเงินจำนวนเล็กน้อยในขณะที่ยังสามารถทำงานได้ เฉลี่ยรวบรวมและสะสมร่วมกันในลักษณะเป็นเงินกองทุน โดยมอบให้รัฐเป็นผู้จัดการดูแลเพื่อนำมาใช้จ่ายบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ ทูพพลภาพ ชราภาพ ตาย ว่างงาน หรือการคลอดบุตรนั้นซึ่งเป็นวิธีการเฉลี่ยความรับผิดชอบต่อสังคม และหมู่คณะ อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมในรูปของการประกันสังคม ซึ่งการดำเนินการที่จะให้เกิดผลชัดเจนในด้านประกันสังคม และรับรองการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องมีการตรากฎหมายมารองรับในรูปของกฎหมายประกันสังคม ดังนั้น กฎหมายการประกันสังคม จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งรับรองทำให้สังคมมีความมั่นคงกำหนดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของ

ประชาชน เกี่ยวกับความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์จากสังคมส่วนรวมโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดปิดเป่าความเดือดร้อน ทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามควร แก่อัตราภาพโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึงบุคคลที่อยู่ในความอุปการะหรือบุคคลในครอบครัวนั้นด้วย

กฎหมายประกันสังคมที่ออกมาใช้บังคับ อย่างถูกต้องสอดคล้องเหมาะสมและประสบความสำเร็จได้นั้น จึงอยู่ที่การให้ประชาชนที่อยู่ในสังคมนั้น ในประเทศนั้น ร่วมกันเสี่ยงภัย ร่วมกัน ออกเงินสมทบเมื่อสมาชิกในกองทุนเกิดเคราะห์กรรมขึ้น ก็สามารรถได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนซึ่งถือเป็นหลักการที่จะให้ประชาชนแต่ละคน มีส่วนในการช่วยเหลือตนเองและครอบครัว โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ<sup>1</sup>

- 1) หลักการบังคับ โดยให้ลูกจ้างทั้งหมดเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีการยกเว้นน้อยที่สุด เพื่อให้มีพื้นฐานการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ
- 2) หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูง มีสุขภาพดี ความเสี่ยงภัยจากอันตรายต่าง ๆ น้อย แม้ว่าจะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมน้อย ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม เพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่ยากจนและที่มีรายได้ต่ำ มีปัญหาสุขภาพอนามัย ความเสี่ยงภัยจากอันตรายต่าง ๆ ที่สูงกว่า
- 3) หลักสามฝ่ายร่วมรับภาระ นอกจากลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างและรัฐบาลควรมีส่วนรับภาระด้วย เพราะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้าง
- 4) หลักจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น เป็นหลักการคำนวณเงินสมทบที่ให้ถือรายได้ลูกจ้างเป็นเกณฑ์ ผู้ที่มีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าผู้ที่รายได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่จะได้รับเท่าเทียมกัน และได้เมื่อมีความจำเป็นเท่ากัน เช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ

5) ตามหลักมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนั้นกิจการที่จะอยู่นอกบังคับของกฎหมายประกันสังคมได้ ต้องมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น

---

<sup>1</sup>วิชัย โสสุวรรณจินดา, “การแก้กฎหมายประกันสังคม,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาสมาคมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมายแรงงาน, 2535), หน้า 5.

กฎหมายการประกันสังคมจึงเป็นกฎหมายที่มุ่งรับรองทำให้สังคมมีความมั่นคง กำหนดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน เกี่ยวกับความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์จาก สังคมส่วนรวมโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดปัดเป่าความเดือดร้อน ทุกข์ยาก และเสริมสร้าง ความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามควรแก่สภาพโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึงบุคคลที่อยู่ใน ความอุปการะหรือบุคคลในครอบครัวนั้นด้วย หลักสำคัญของการสร้างความมั่นคง ทางสังคมที่รัฐจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมมีดังนี้ คือ<sup>1</sup>

- 1) หลักการประกันหรือการประกันสังคม (Social Security)
- 2) หลักการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ (Public Welfares)
- 3) หลักการจัดสวัสดิการหรือบริการสังคม (Social Services)

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง กลายเป็น ภาวะคุกคามความมั่นคงทางสังคม (Social Security Threat) เป็นผลต่อการดำรงชีวิตและ ความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้ไม่มีความมั่นคงในชีวิตจึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามา ดูแลเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยอย่างน้อยที่สุดควรจะสามารถบรรลุ ความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ กล่าวคือ

- 1) ทุกคนต้องมีอาหารบริโภคในปริมาณเพียงพอ ไม่ขาดแคลน เหมาะสมกับ ร่างกาย
- 2) ทุกคนต้องมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง และได้รับความคุ้มครองความปลอดภัย ตามสมควร
- 3) ทุกคนต้องมีเครื่องนุ่งห่มพอเพียงแก่การประกันความร้อนหนาว และอันตราย อื่น ๆ
- 4) ทุกคนควรได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บป่วย และได้รับการดูแลสุขภาพ อนามัยให้ปกติอยู่เสมอ
- 5) ทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานต้องมีงานทำ มีการประกอบอาชีพที่สุจริตเพื่อเลี้ยง ตัวเองและครอบครัว ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคงสามารถ

<sup>1</sup>สุชาติวิ วรวงศ์, กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์- นิติบรรณการ, 2543), หน้า 19.

พึ่งตนเองได้และมีความพร้อมที่จะเผชิญปัญหาความทุกข์ยากหรือความเดือดร้อนต่าง ๆ ตลอดจนความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ทั้งที่เป็นความเสี่ยงภัยตามธรรมชาติและภัยที่เกิดขึ้นจากการดำรงชีวิตรวมทั้งประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม

#### 4. หลักประกันสุขภาพและการคุ้มครอง

##### กรณีสุขภาพของนานาประเทศ

การประกันสังคมกรณีสุขภาพ หมายถึง การสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองรายได้ของผู้ประกันตนที่ได้ทำงานมาเป็นเวลานาน และต้องสูญเสียรายได้หรือรายได้ลดลง เพราะสมรรถภาพ หรือความสามารถในการทำงานลดลง เนื่องจากความชรา ซึ่งเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนและกระทบกระเทือนรายได้ในการยังชีพ โดยการจัดให้มีบำนาญเลี้ยงชีพ เพื่อจะได้ใช้ชีวิตบั้นปลายอย่างปกติสุข วัตถุประสงค์ของโครงการประกันสังคมสุขภาพ ที่สำคัญมี 3 ประการ<sup>1</sup>

1) เพื่อการออม (Savings) และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ โครงการต้องเป็นมาตรการที่ทำให้ประชาชนมีการแบ่งปันรายได้ส่วนหนึ่งที่ได้รับขณะที่มีรายได้จากการทำงาน เพื่อออมไว้ใช้ยามชรา และนำเงินออมรวมทั้งหมดที่ได้รับไปสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมาตรการและวิธีการควรมีแนวทางที่ไม่บั่นทอนต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ

2) เพื่อการกระจายรายได้ (Income Distribution) หรือการถ่ายโอนทรัพยากรระหว่างกลุ่มชน อันเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนข้ามกลุ่ม (Cross Subsidies) เช่น จากกลุ่มคนวัยทำงานไปสู่คนวัยชราที่รับบำนาญ หรือจากกลุ่มผู้มีรายได้สูง ไปสู่กลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อย เป็นต้น

<sup>1</sup>ฐนันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล, แนวทางการขยายคุ้มครองประกันสังคมแก่ผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ถูกอ้าง [Online], available URL: <http://www.senate.go.th/web-senate/research49/topic5.htm>, 2554 (เมษายน, 10).

3) ประการที่สาม เพื่อหลักประกันรายได้ที่พอเพียง (Income Adequacy) ของผู้ที่พ้นวัยทำงานแล้ว ให้มีรายได้พอเลี้ยงตนเอง โดยไม่เป็นภาระเดือดร้อนต่อครอบครัว หรือสังคมมากเกินไป

การจัดระบบความคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ มีการดำเนินการด้วยกัน 2 หลักการ<sup>1</sup>

1) หลักการแรก รัฐถือว่า สังคมมีหน้าที่คุ้มครองประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำที่สังคมยอมรับ (Minimum Acceptable Standard) หรือให้อยู่ในระดับพอครองชีพได้โดยไม่ทุกข์ยากบุคคลใดต้องการได้รับประโยชน์ทดแทนเกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ เป็นหน้าที่ของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในแต่ละอาชีพจะต้องจัดหาเสริมหรือเตรียมการเอง ตามหลักการนี้รัฐได้ให้ความคุ้มครอง 2 ระบบ คือ

(1) ระบบคุ้มครองเพื่อปวงชน (Universal/Demogrant System) เป็นการ จัดระบบความคุ้มครองให้กับประชาชนพลเมือง หรือผู้ที่มีถิ่นพำนักอาศัยในประเทศทุกคน ให้ได้รับบำนาญชราภาพจำนวนที่เท่าเทียมกันทุกคน (Universal Flat Rate) โดยไม่คำนึงถึง รายได้ สถานภาพการทำงานหรือทรัพยากรที่แต่ละบุคคลมีอยู่

(2) ระบบคุ้มครองเพื่อการสงเคราะห์ (Social Assistance) เป็นการ จัดระบบ ความคุ้มครองให้เฉพาะผู้ที่ประสบความเดือดร้อน ทุกข์ยากในยามชรา และดำรงชีวิตต่ำกว่า มาตรฐานการครองชีพ หรือระดับความยากจน ด้วยการใช้จ่ายเงินของระบบการตรวจสอบ (Mean Tested System) ว่า ผู้ที่เดือดร้อนไม่มีแหล่งรายได้ หรือทรัพย์สินอื่นใดเพียงพอที่จะ สามารถดำรงชีพอยู่ได้ จึงมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือเพื่อการยังชีพ

2) หลักการที่สอง รัฐจัดระบบการให้ความคุ้มครองสัมพันธ์กับการจ้างงาน (Employment Related) หรือการให้ความคุ้มครองเพื่อแรงงาน คือ บุคคลใดก็ตามที่มี สถานะเป็นลูกจ้างคนงาน หรือเป็นผู้ที่มีรายได้จากการจ้างงานจะถูกบังคับให้เข้าอยู่ ภายใต้อุปการะประกันกรณีชราภาพ ที่รัฐได้จัดขึ้น และมีหน้าที่ออกเงินสมทบเข้า

<sup>1</sup> อารักษ์ พรหมณี และสุชาดา ชีเจริญ, รูปแบบการประกันสังคมกรณีชราภาพที่ เหมาะสม (นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม, 2542), หน้า 6.

กองทุนซึ่งแบ่งเป็น 2 ระบบ ระบบการประกันสังคมกรณีบำนาญชราภาพ (Social Insurance Pension System) หมายความว่า ลูกจ้างคนงาน หรือผู้มีรายได้ และนายจ้างมีหน้าที่ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนด เพื่อนำไปจ่ายเป็นบำนาญชราภาพให้แก่ลูกจ้างคนงาน เมื่อเกษียณอายุจากงาน ส่วนรัฐบาลอาจจะออกเงินสมทบร่วมด้วย หรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายการบริหารงาน หรืออุดหนุนส่วนต่างระหว่างรายรับและรายจ่าย เงื่อนไขการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพขึ้นอยู่กับประวัติของการมีงานทำควบคู่ กับจำนวนและระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ

ระบบการบังคับออม (Mandatory System) หมายความว่า ลูกจ้างคนงานที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบ จะถูกบังคับให้มีหน้าที่จ่ายเงินสะสมและนายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) เมื่อเกษียณอายุจากงานจะได้รับเงินก้อน (Lump-Sum) เป็นจำนวนเท่ากับเงินสะสมของสมาชิกแต่ละบุคคล รวมกับเงินสมทบของนายจ้างที่จ่ายเข้ากองทุนในช่วงตลอดชีวิตของการทำงาน และได้รับดอกผลจากการที่ผู้บริหารกองทุนนำเงินในกองทุนไปลงทุน ซึ่งในระบบนี้รัฐบาลจะไม่เข้าร่วมการออกเงินสมทบหรืออุดหนุนกองทุนแต่อย่างใด

การบังคับออมอีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า การประกันเงินออมส่วนบุคคล (Mandatory Private Insurance) เป็นวิธีการที่รัฐบาลบังคับให้ลูกจ้างหรือผู้ที่รายได้ทุกคน ที่อยู่ในข่ายบังคับต้องเปิดบัญชีขึ้นพร้อมดอกผลหรือนำเงินสะสมที่ได้รับคืนทั้งหมดไปซื้อเป็นบำนาญรายงวดขั้นต่ำ (Minimum Pension Guarantee) ให้ หากบำนาญรายงวดที่ได้รับต่ำกว่าอัตราที่รัฐบาลประกัน รัฐบาลก็จะเพิ่มเงินบำนาญส่วนที่ขาดให้เท่ากับบำนาญขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองทั้งสองหลักการ ใช้หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของบุคคลในสังคม คือ หลักการแรก เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของบุคคลทุกหมู่เหล่าในสังคม ทั้งนี้ เพราะทุกคนมีหน้าที่ในการเสียภาษี และส่วนหนึ่งของภาษีจะถูกนำไปใช้สำหรับผู้เข้าสู่วัยชราที่ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ ส่วนหลักการที่สอง เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขในกลุ่มบุคคลที่แคบเข้า คือ เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขเฉพาะบุคคลที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองเฉพาะ โครงการประกันสังคมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะแม้ทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบภายใต้กฎหมายเกณฑ์เดียวกัน แต่การรับบำนาญมีจำนวนที่แตกต่างกันตามระยะเวลาการทำงานหรือระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบและระยะเวลาการรับบำนาญขึ้นอยู่กับ

กับความยืนยาวของอายุ ยกเว้น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการปรับเงินออมส่วนบุคคล ที่มีลักษณะเป็นการสะสมเงินเฉลี่ยทุกซ์เฉลี่ยสุข

การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นการสร้างหลักประกันประเภทหนึ่งในระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการให้ประโยชน์ทดแทน ในกรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ทั้งนี้ เพราะผู้สูงอายุจะประสบปัญหาการครองชีพเช่นเดียวกับผู้ประสบปัญหาทั้ง 4 กรณีที่กล่าวแล้ว

ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสังคม จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการจัดการ เพื่อให้ผู้เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ส่วนที่ว่า ผู้ที่ชราภาพควรจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานที่เหมาะสมนั้น สามารถดำเนินการได้ตามแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการ คือ<sup>1</sup>

1) แนวคิดของ ILO จากหนังสือ Introduction to Social Security นั้นถือว่า สังคมมีหน้าที่เพียงการจัดให้ผู้สูงอายุทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่สังคมจะยอมรับได้ (Minimum Acceptable Standard) เท่านั้น ความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่าขั้นต้นนี้ เป็นหน้าที่ของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใด ในแต่ละอาชีพที่จะต้องเตรียมการเอง ตามแนวคิดนี้ ผู้ที่อยู่ในระบบจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและเข้าเกณฑ์ชราภาพ และแหล่งเงินทุนที่ใช้เพื่อประโยชน์ทดแทนโดยทั่วไปมาจากภาษีแผ่นดิน ผู้ที่จะได้รับประโยชน์อาจจะต้องผ่านการตรวจสอบว่า ไม่มีแหล่งรายได้อื่น และจำเป็นต้องได้รับประโยชน์ทดแทนตามความเป็นจริง ซึ่งเรียกว่า “Means-Tested System” อัตราผลประโยชน์จะไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ และระยะเวลาที่ทำงานในอดีตของผู้ชราภาพ ตามแนวคิดนี้ มักจะอยู่ในรูปของหลักการสงเคราะห์ (Social Assistance)

2) อีกแนวคิดหนึ่งของ ILO คือ การจัดระบบเพื่อให้ผู้เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่างจากช่วงก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงาน เนื่องจาก

<sup>1</sup>จตุพร ใคว้อาศัย, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม: กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย,” (วิทยานิพนธ์-นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548), หน้า 11-12.

ครบอายุเกษียณ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดตามหลักการประกันสังคม (Social Insurance) ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งผู้ที่จะได้รับประโยชน์กรณีชราภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้าง ในช่วงที่ยังทำงานอยู่ ส่วนประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับจำนวนและระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของบุคคลในสังคมมีแอบแฝงอยู่ในแนวคิดทั้งสอง แนวคิดแรก เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของบุคคลทุกกลุ่มในสังคม ทั้งนี้ เพราะทุกคนมีหน้าที่ในการเสียภาษี และส่วนหนึ่งของภาษีจะถูกนำไปใช้สำหรับช่วยเหลือเกื้อกูลผู้สูงอายุที่ช่วยตัวเองไม่ได้ แนวคิดที่สอง เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขเฉพาะบุคคลที่อยู่ภายใต้โครงการประกันสังคมเดียวกันเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าทุกคนจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน แต่การรับประโยชน์ทดแทนจะแตกต่างกันตามความยืนยาวของอายุขัยของแต่ละคน

โดยทั่วไปแล้ว ขอบข่ายความคุ้มครองกรณีชราภาพในประเทศต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุของแต่ละประเทศ ทั้งนี้รูปแบบระบบดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO ได้แยกออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>1</sup>

1) โครงการที่ให้ประโยชน์กับผู้สูงอายุทุกคน (Universal Benefit Schemes) เป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบบำนาญแก่ประชาชนทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ชราภาพตามที่ได้กำหนด โดยไม่คำนึงถึงฐานะความเป็นอยู่รายได้ หรือสถานภาพการทำงานของผู้ขอรับประโยชน์

2) โครงการที่ให้ประโยชน์เฉพาะผู้สูงอายุที่เค็ดร้อน (Universal Social Assistance Schemes) เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือภายหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์แล้ว

3) โครงการประกันสังคม (Social Insurance Schemes) โครงการนี้จะให้ประโยชน์แก่สมาชิกที่เป็นผู้สูงอายุตามประวัติการทำงาน หรือการจ่ายเงินสมทบของสมาชิก กล่าวคือ โครงการประกันสังคมจะคุ้มครองเฉพาะกลุ่มสมาชิก โดยประโยชน์ที่จ่ายให้ จะขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ได้จ่ายเงินสมทบเข้าโครงการ

<sup>1</sup> จตุพร โคว์อาศัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

4) กองทุนเงินสะสม (Provident Funds) เป็นการให้ประโยชน์ในรูปของการจ่ายเงินก้อนให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน และมีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ เงินก้อนจะประกอบด้วยเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนบวกด้วยดอกเบี้ย และในบางครั้งเงินก้อนอาจถูกเปลี่ยนสภาพให้อยู่ในรูปของบำนาญได้ แต่โดยปกติเงินก้อนจะจ่ายให้ในคราวเดียวเท่านั้น

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบโครงการประกันสังคม หรือกองทุนเงินสะสม ซึ่งถือเป็นการให้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานนั้น (Employment Related Benefits) ข่ายความคุ้มครอง ก็จะขยายตามระยะเวลาของการดำเนินโครงการ โดยปกติประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จะเริ่มให้ความคุ้มครองในกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างหรือมีรายได้ประจำก่อน เป็นกลุ่มแรก และเมื่อการดำเนินงานผ่านไปแฉั้วระยะหนึ่ง จึงขยายความคุ้มครองต่อไปยังกลุ่มอื่น ๆ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระคนทำงานเหมืองแร่ ลูกจ้างรถไฟ ลูกจ้างที่ทำงานในเรือ เป็นต้น ทั้งนี้ การขยายความคุ้มครองออกไปดังกล่าว มักจะดำเนินการภายใต้โครงการพิเศษ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากโครงการที่จัดให้แก่ลูกจ้างกลุ่มแรก เช่น การกำหนดจำนวนเงินสมทบ การกำหนดระยะเวลาที่ต้องอยู่ในโครงการ หรือเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือ อาจจะน้อยกว่า หรือมากกว่า โครงการแรก ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ที่มีประวัติในการให้บำนาญชราภาพมาช้านานแล้ว มักจะมีระบบของการให้ความช่วยเหลือมากกว่า 1 ระบบ โดยผสมผสานการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่อยู่ในโครงการแบบบังคับของภาครัฐ ซึ่งเป็น Public Plan โดยอาจอยู่ในรูปของการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น (Assistance) หรือการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่อยู่ในโครงการแบบบังคับของภาครัฐ (Public Mandatory) รวมเข้ากับการให้ความช่วยเหลือที่บริหารจัดการโดยภาคเอกชนหรือการดำเนินโครงการบำนาญลูกจ้างภายในสถานประกอบการ โดยนายจ้างเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองขยายฐานออกไปให้มากที่สุด และเพื่อประโยชน์ทางการเงินของประเทศ