

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของกฎหมายประกันสังคม ของประเทศไทยและต่างประเทศ

การประกันสังคมคือการช่วยเหลือทางด้านสังคมของรัฐในด้านสวัสดิการ (public welfare) เป็นหลักประกันที่สร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของตนและครอบครัว ตั้งแต่เกิดเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย ให้แก่สมาชิก โดยรัฐสวัสดิการ ที่ให้การคุ้มครอง รองรับภัยพิบัติ ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม (Social security) ตามหลักกฎหมายมหาชน

ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายมหาชน

โดยที่กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะ โดยมีองค์กร หลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย (วิชย สังข์ประไพ , 2544, หน้า 44) ดังนั้นกฎหมายมหาชนจึงมีลักษณะพื้นฐานเฉพาะ 6 ประการคือ (อุริชญา วัฒนรุ่ง, 2544, หน้า 81)

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและบุคคลธรรมดา
 2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีเพื่อสาธารณประโยชน์
 3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาคสามารถบังคับเอาได้
 4. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอำนาจรัฐ และ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และฝ่ายปกครอง
 5. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูป การอธิบายเรื่องการเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปของกฎหมายมหาชนก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองนั้นกระทำได้โดยอำนาจรัฐในฐานะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูปด้วยการใช้กฎหมายมหาชน
 6. ลักษณะพัฒนาการของกฎหมายมหาชน
- ในที่นี้จะขอกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในประเด็นที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม การใช้อำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐ

ในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและสิ้นพัน ไม่มีข้อจำกัดตามทฤษฎีดั้งเดิมก็ตามและถึงแม้รัฐจะมีอำนาจมหาชนทุกประการในการรวมศูนย์อำนาจสร้างกฎเกณฑ์ ที่เรียกว่ากฎหมายและรวมศูนย์การบังคับใช้กฎหมาย โดยลำพังแต่ผู้เดียว กิจกรรมทั้งหลายของรัฐก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ทำ อะไรก็ได้ตามอำเภอใจ ดังนั้นใจคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย จึงถือว่าแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยแต่รัฐก็ต้องการพหุกฎหมาย ทฤษฎีที่ว่ารัฐต้องการพหุกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ ออกมี 2 ทฤษฎีหลัก ๆ คือ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 48-51)

1) ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Auto-limitation) ซึ่งนักนิติศาสตร์เยอรมันค่ายเสรีนิยม คือ เฮียร์ริง (Ihering) และเจนลินเนค (Jellinek) เป็นผู้เสนอหลักของทฤษฎีนี้ ก็คือรัฐไม่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนเองสร้างขึ้นและกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร แต่ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับความนิยมนในฝรั่งเศส

2) ทฤษฎีที่สอง คือ ทฤษฎีนิติรัฐ (Legal State-Principle หรือ Etat de Droit) ซึ่งคนทีเริ่มเสนอแนวคิดนี้คนแรก ๆ ได้แก่ นักปรัชญาสัญญาประชาคมอย่างรูสโซ แต่คนที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ มองเตสกีเออ และคนที่สรุปแนวคิดไว้อย่างชัดเจนที่สุดคือ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อการเรเดอมัลแบร์ (R.Carre deMalberg) ซึ่งแสดงให้เห็นข้อแตกต่างระหว่าง “นิติรัฐ” กับ “รัฐตำรวจ” (Police state) (Lhering, Der Zweck in Recht, 1901, p.68 อ้างถึงใน ภูริชญา วัฒนรุ่ง , 2544, หน้า 109)

ใน “รัฐตำรวจ” (L’Etat de police, Polizeistaat) นี้ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงจุดประสงค์นั้น จะทำอย่างไรก็ได้ (La fin justifie desmoyens) ตรงข้ามกับนิติรัฐ (The rule of law, L’Etat de droit หรือ Rechtsstat) ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น

ดังนั้นนิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกัน แก่ปัจเจกชนผู้อยู่ได้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไป訴ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงหรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้

เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกัน และแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและ

เพื่อให้ให้นิรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและที่ทำให้ปัจเจกเสียหาย (R.carre' de malberg, Contributions a' la the'orie ge'ne'rale de l'Etat, Tome)

โดยที่ “รัฐ” เป็นนิติบุคคลรัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่าหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ สิทธิดังกล่าว นั้นย่อมตกได้แก่รัฐและ ในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการหน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญสามประการคือ

ประการที่หนึ่ง การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง การกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ อันได้ทำลงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

ประการที่สาม การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมโดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา

ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจรัฐ ดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขตเงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นอาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ เพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในแง่หนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

หลักการของกฎหมายมหาชน

การที่กฎหมายมหาชนมีนิติวิธีของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ นิติวิธีประการแรก คือ การปฏิเสธไม่นำหลักกฎหมายเอกชนมาให้บังคับกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกฎหมายมหาชนโดยตรง และนิติวิธีประการสอง คือ การมีหลักการของตนเอง เป็นการสร้างหลักการพิเศษต่าง ๆ ขึ้นเพื่อนำมาใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นในทางกฎหมายมหาชน

หลักการต่าง ๆ มีอยู่หลายหลักการ หลักการสำคัญต่าง ๆ ของกฎหมายมหาชนมีดังต่อไปนี้

- 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย
- 2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- 3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 4) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 5) หลักกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะ
- 6) หลักสัญญาทางปกครอง
- 7) หลักความรับผิดชอบของรัฐ
- 8) หลักการเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ในที่นี้ขอกล่าวถึงรายละเอียดแต่ละหลักการโดยจะกล่าวถึงหลักการที่หนึ่งและหลักการที่สี่เท่านั้น

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of legality หรือ Principe de la legalite)

ตามแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberalism) หรือทฤษฎีเสรีนิยมถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐต้องเคารพกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้เพราะทฤษฎีนี้เน้นเรื่องเสรีภาพ ของปัจเจกชน ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากมาจากแนวความคิด ของมองเตสกีเอออันทำให้เกิดแนวคิดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งประกอบด้วยสองทฤษฎีหลักคือ

1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจโดยมีสาระสำคัญว่า รัฐจะจำกัดตนเองในทางกฎหมายได้ก็แต่ด้วยความยินยอมสมัครใจของรัฐเองกล่าวคือ การจำกัดนี้เป็นไปเพราะมี กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงรูปแบบและเงื่อนไขของการใช้อำนาจภายในรัฐซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดการกระทำของรัฐให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นั้น ๆ

1.2 ทฤษฎีนิติรัฐ กล่าวคือรัฐในความสัมพันธ์กับประชาชนและเพื่อนเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย กฎหมายคือเครื่องมือ ในการปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่ค้ำประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รัฐจะฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นไว้แล้วไม่ได้ หากกฎเกณฑ์นั้นไม่เหมาะสมรัฐก็ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้นและวิธีในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในเรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดการตราพระราชบัญญัติไว้อย่างไรก็ต้องทำตามกฎเกณฑ์นั้นจะไปทำรูปแบบอื่น ไม่ได้หรือแม้แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเองก็ตามก็มี การกำหนดขั้นตอนวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313

ในนิติรัฐนั้น รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมูลฐานของประชาชนที่สำคัญไว้ ซึ่งมีผลทำให้องค์กรของรับทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพที่วางไว้โดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ได้ อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญ จะให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ก็จริง แต่องค์กรนิติบัญญัติก็หาออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายใช้บังคับทั่วไปไม่ใช่กฎหมายที่ตราสำหรับกรณีใดกรณีหนึ่ง ยิ่งกว่านั้น กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องออกโดยประชาชนเอง หรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเองหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเองเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็ต้องมีระบบควบคุมมิให้การกระทำของ องค์กรนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (หยุด แสงอุทัย , 2538, หน้า 115-117)

2. หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ” ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้ อำนาจ แต่ละอำนาจควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความ รับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลาย ประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณี หนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงการกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพราะหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะ กระทบกระเทือนสา ระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกัน การใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกัน ทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกชนใน การโต้แย้งการกระทำ ของรัฐเพื่อให้องค์กร ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุม ตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องได้ว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บรรเจิด สิง- คะเนติ, 2547, หน้า 5-6)

3. ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า “รัฐ” นั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายที่ แตกต่างกันไปตามศาสตร์แต่ละสาขา เช่น นักปราชญ์ชาวเยอรมันให้ความหมายว่า “รัฐ” คือ “อำนาจหรือการใช้พลังกำลัง ” ศาสตราจารย์ โอริอู (Maurice Haurion) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสอธิบายว่า “รัฐ” หมายถึงการรวมเอาระบบ เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมายเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อสถาปนาระบบการปกครองขึ้นในสังคมนั้น ศาสตราจารย์บอนนาร์ (Roger Bonnard) แห่งมหาวิทยาลัยบอร์โด ประเทศฝรั่งเศส ได้ให้ความหมาย ในทางกฎหมายปกครองว่า “รัฐ” คือสังคมซึ่ง ทำหน้าที่สาธารณะส่วนศาสตราจารย์บรูโด (Georges Burdear) (ไกรสร เลี้ยงสมบูรณ์, 2537, หน้า 54) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศสอธิบายว่า “รัฐเป็น เพียงสิ่งที่มนุษย์สมมติขึ้น แต่มีความจำเป็นที่จะต้องรับอำนาจของรัฐในการการเมือง”

ต่อมาได้มีนักปราชญ์และนักการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐ” ซึ่งมีความหมาย ตรงกัน คือ รัฐหมายถึงสังคมมนุษย์ซึ่งมีระเบียบหรือมีการจัดองค์กรที่ เป็นระเบียบ แบบแผนแล้ว และโดยเหตุที่การจัดตั้งหรือการประกอบขึ้นเป็นรัฐ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทำกิจกรรมทางการเมือง การปกครองหรือในสังคมนั้น รัฐจึงถือเป็นสังคมการเมือง (Political society) และมี วัตถุประสงค์ในทางการเมือง การปกครอง ดังนั้น รัฐจึงต้องมีผู้ปกครองหรือรัฐบาลผู้ที่มีอำนาจ ทางการเมือง จากความหมายต่าง ๆ นี้ ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม (ไกรสร เลี้ยงสมบูรณ์ , 2537, หน้า 55) ได้สรุปความหมายของคำว่า “รัฐ” ไว้ว่า รัฐ หมายถึงสังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่ง

ประกอบด้วยการมีดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่ชัด การมีราษฎรหรือสมาชิกทางสังคมการเมืองนั้น ๆ การมีอำนาจอธิปไตยและการมีรัฐบาลที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครองเพื่อการรักษารัฐให้ดำรงอยู่ได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับรัฐคือ การใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของสัญญาประชาคม (Social contract) ที่มีความผูกพันระหว่างรัฐกับราษฎรของรัฐ โดยนัยของการใช้อำนาจรัฐจะต้องมีผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง และผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองที่มอบอำนาจให้ผู้ปกครองเป็นผู้ดูแลคนในสังคม โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน กล่าวคือ รัฐถือเป็นตัวแทนของสังคมในด้านเอกภาพ การที่รัฐจะแทรกแซงสังคมได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขความ อุดรฉธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันของสังคม หรือการเกิดกรณีพิพาทต่าง ๆ นอกจากนั้นรัฐยังมีบทบาทเป็นผู้กำหนดถึงผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณชนนั้นคืออะไร จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคมด้วยการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้

หลักการสำคัญในระบบความมั่นคงทางสังคม

ความมั่นคงทางสังคมมีหลักในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ แต่มี 3 ประการเป็นหลักใหญ่คือ

1. หลักการประกันสังคม(Social insurance)

หลักการประกันสังคมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 ในประเทศเยอรมันภายใต้การปกครองของChancellor บิสมาร์ค ระหว่าง ค.ศ.1883-1889 (พ.ศ.2426-2432) ได้นำเอาหลักการบังคับประกันมาใช้เป็นประเทศแรก โดยการจัดตั้งกองทุนการเจ็บป่วย และให้ผู้เอาประกันเป็นผู้จ่ายเงินสมทบและได้แบ่งหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ รับผิดชอบกันเป็นส่วน ๆ ต่อมาใน ค.ศ.1889 (พ.ศ.2432) ได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ ซึ่งมีผู้มีส่วนร่วม 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ภายใต้หลักประกันเพื่อเกิดการสมานฉันท์ในสังคม หลักประกันดังกล่าวได้ขยายไปยังป ระเทศต่าง ๆ ในยุโรป ลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา แอฟริกา เอเชีย และประเทศในทะเลแคริบเบียน

ในประเทศไทยได้พยายามจัดให้มีหลักประกันสังคมในปี พ.ศ.2497 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น แต่รัฐบาลเห็นว่าสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 ออกใช้บังคับ จึงมิได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับ จึงมิได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับ

ต่อมาในปี พ.ศ.2533 รัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ในกรณีการเจ็บป่วย หรือประสบอันตราย อุพพลภาพ ตายที่มิใช่เนื่องจากการทำงาน การคลอดบุตร การชราภาพ การสงเคราะห์บุตรและการว่างงาน

2. หลักการสงเคราะห์ (Social assistance)

ผู้ที่ริเริ่มระบบความมั่นคงทางสังคมด้วยวิธีการสงเคราะห์ ได้แก่ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ซึ่งมีเดนมาร์กเป็นประเทศแรกที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองประชาชนโดยวิธีการสงเคราะห์ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างความนับถือตนเองแก่ประชาชน โดยหลีกเลี่ยงขอรับการสงเคราะห์ในฐานะคนยากจน หลักการดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดที่ว่า ควรให้ประชาชนผู้สูงอายุที่ได้ทำงานเพื่อประเทศชาติมาเป็นระยะเวลายาวนานควรได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของการสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ หลังเกษียณอายุ

หลักการสำคัญที่ถือว่าเป็นรูปแบบของการสงเคราะห์ คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดได้มาจากกองทุนของรัฐ
- 2) การจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือประโยชน์สงเคราะห์ในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมาย
- 3) การกำหนดรูปแบบความต้องการที่เชื่อว่าไม่ใช่ความผิดพลาดของผู้รับการคุ้มครอง
- 4) การจ่ายประโยชน์ทดแทนหรือประโยชน์สงเคราะห์จะจ่ายให้แก่ผู้ต้องการความช่วยเหลือ

ช่วยเหลือตามความจำเป็นของแต่ละบุคคล

3. หลักการบริการสังคม (Social services)

บริการสังคมหมายถึง กิจกรรมหรือการบริการต่าง ๆ ที่รัฐหรือเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน ชุมชน และสังคมโดยรวมในการแก้ไข บำบัดและป้องกันปัญหาในระดับต่าง ๆ ทั้งปัญหาส่วนตัว ปัญหาครอบครัวและปัญหาสังคม ตลอดจนการฟื้นฟูเสริมสร้างและพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถทางอารมณ์ จิตใจและพัฒนาสังคม ตลอดจนประเทศชาติในที่สุด

การบริการสังคมมีหลายระดับแล้วแต่ขนาดของสังคมโดยมุ่งที่จะช่วยเหลือบริการผู้มีปัญหาต่าง ๆ เช่น ผู้มีความทุกข์ในโรคภัยไข้เจ็บก็มีบริการสังคม ด้านสาธารณสุขผู้มีความทุกข์ด้านความยากจนจะมีปัญหาชีวิตก็มีบริการสังคมด้านนั้นไว้บริการ

เดิมมีการแบ่งประเภทด้านบริการสังคมแบ่งได้เป็น 5 ประเภท (จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์, 2530, หน้า 5) คือ

- 1) บริการด้านสุขภาพ อนามัย
- 2) บริการด้านการศึกษา
- 3) บริการด้านที่อยู่อาศัย
- 4) บริการด้านประกันรายได้
- 5) บริการด้านจัดหางานและสวัสดิการแรงงาน

แต่ปัจจุบันได้เพิ่มเติมอีก 1 ประเภท คือ บริการด้านสังคมทั่วไปโดยมุ่งสงเคราะห์เฉพาะกลุ่มชน หรือชุมชนเป็นหลัก

แนวคิดและหลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการ สำหรับผู้ใช้แรงงาน

การที่สังคมมีการก้าวเดินโดยไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่นั้นส่วนหนึ่งจะเห็นว่า เกิดจากความต้องการของมนุษย์ที่อย่างน้อยทุกคนก็มีความต้องการเพื่อสนองตอบต่อการดำรงชีพของตนตามแต่ว่าสังคมขณะนั้นจะมีความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด เมื่อมนุษย์ได้รับความตอบสนองความต้องการของตนแล้วสิ่งที่ตามมาก็คือความต้องการความมั่นคงที่จะได้รับความตอบสนองในสิ่งดังกล่าวเป็นการถาวรและมั่นคงตลอดระยะเวลาที่ตนยังคงมีชีวิตอยู่ รวมทั้งหากตนสิ้นชีวิตแล้วก็ประสงค์ที่จะให้ความมั่นคงที่ตนได้รับตกทอดถึงบุคคลในครอบครัวของตน และเมื่อบุคคลในสังคมนั้นมีความมั่นคงในชีวิตแล้วย่อมส่งผลให้สังคมนั้นเกิดความสงบสุขและมั่นคงไปด้วย ดังนั้นในเบื้องต้นการที่จะศึกษาถึงแนวคิดและหลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดสวัสดิการด้านแรงงาน จึงเห็นว่าควรศึกษาถึงแนวคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคม เป็นเบื้องต้นก่อนเพราะหลักและแนวคิดดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของบ่อเกิดของสวัสดิการด้านแรงงาน เนื่องจากค่าแรงงาน หรือค่าสินจ้างที่ผู้ใช้แรงงานได้รับถือเป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่สนองตอบต่อความต้องการในเบื้องต้นของมนุษย์เท่านั้น แต่หาเพียงพอต่อการครองชีพของผู้ใช้แรงงานแต่ประการใดไม่ ดังนั้นหากรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดการสวัสดิการด้านแรงงานมารองรับ เพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ผู้ใช้แรงงานและครอบครัวนอกเหนือจากค่าแรงงานหรือค่าสินจ้างแล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเป็นเงาตามมาเช่นกัน กล่าวคือ

1. แนวความคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์

ความต้องการของมนุษย์ถือว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มนุษย์ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการทั้งนี้ก็เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของตน โดยในความต้องการนี้อาจเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการปรุงแต่งของมนุษย์เองก็ได้ ดังแนวคิดของรูสโซที่เชื่อว่ามนุษย์มีความต้องการตามสภาพธรรมชาติและความต้องการที่มนุษย์ปรุงแต่งขึ้น โดยความต้องการตามสภาพธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งดีงามส่วนความต้องการที่ปรุงแต่งนั้นเป็นสิ่งไม่ดี ทั้งนี้ความต้องการตามสภาพธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่มิอยู่ในสังคมดั้งเดิมจนมนุษย์เริ่มแสวงหาความสะดวกสบายทำให้เกิดความต้องการที่ปรุงแต่งขึ้นมาทดแทนความต้องการดั้งเดิม ในที่สุดก็เริ่มเคยชินจนเหมือนกับว่าเป็นความต้องการอันแท้จริงของตน แต่ในความหมายของ มอร์เรย์ ความต้องการเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นและใช้แทนแรงผลักดันทำให้เกิดการกระทำ เกิดการเรียนรู้ ความต้องการนี้ในบางครั้งจะถูกกระตุ้นโดยตรงจากกระบวนการของสิ่งบางสิ่งภายในร่างกาย แต่บ่อยครั้งก็เกิดขึ้นจากแรงกดดันของสังคมแวดล้อมภายนอก ความต้องการนี้บางครั้งก็จะมีพลังแต่บางครั้งก็จะอ่อนแรงลง

นอกจากความต้องการของมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความทะเยอทะยานอยากโดยธรรมชาติของแต่ละคน และความทะเยอทะยานอยากร่วมกัน ในสังคมของมนุษย์ ก็เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์มีชีวิตอยู่เหนือสัตว์อื่น ๆ โดยความทะเยอทะยานอยากของมนุษย์นี้จะเพิ่มทวี ขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เกิดการดิ้นรนเพื่อตอบสนองความรู้สึก ดังกล่าวของตนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน ซึ่งการดิ้นรนนี้ทำให้มนุษย์มีความสามารถเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งตามแนวความคิดของปัจเจกชนนิยมแบบเสรี ความทะเยอทะยานถือเป็นสิ่งที่ดีสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่สังคมที่ตนอยู่ แต่ตามแนวความคิดของเสรีนิยมแบบมีจริยธรรม ความทะเยอทะยานอยากนั้นต้องเป็นความทะเยอทะยานอยากที่อยู่บนพื้นฐานของ “คุณภาพ” ซึ่งหมายความว่า มนุษย์มิใช่เพียงแต่มีความทะเยอทะยานอยากอันไม่จำกัดเพียงอย่างเดียว หากจำเป็น จะต้องมีการพัฒนารูปแบบ ของความต้องการด้วยการพัฒนา โดยการยกระดับคุณภาพของความทะเยอทะยานอยากจากความปรารถนาทางด้านวัตถุ และความปรารถนาที่จะมีให้มากกว่าผู้อื่นไปสู่ความปรารถนาทางด้านจริยธรรม สติปัญญาและความประณีตงดงาม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญควบคู่ไปกับ “ปริมาณ” ของความทะเยอทะยานอยากด้วย เช่น รวมทั้งคุณลุ่มนุษย์นั้นได้มาจากการปรุงแต่งหาใช้สิ่งที่บังเกิดขึ้นโดยธรรมชาติไม่ ดังนั้นการปรุงแต่งความทะเยอทะยานอยากจึงถือเป็นสิ่งที่ดีกว่าความต้องการของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ

ส่วนแนวความคิดของมาร์ค ความต้องการและความทะเยอทะยานอยากของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับเงินและการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ จะเป็นตัวปิดกั้น มิให้แก่นแท้ของความต้องการที่แท้จริงของมนุษย์ปรากฏออกมา เพราะเงินจะทำให้มนุษย์หาทางเอาเปรียบซึ่งกัน

และกันและขณะเดียวกันการทำงานโดยอาศัยเครื่องจักรขนาดใหญ่ก็มิได้ช่วยให้มนุษย์ได้ใช้พลังความสามารถที่มีอยู่ตามธรรมชาติได้อย่างแท้จริง ซ้ำยังทำให้ความต้องการของมนุษย์ขาดความประณีตไปด้วย ดังนั้นความต้องการที่แท้จริง คือ สังคมที่เต็มไปด้วยเสรีภาพที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้พัฒนาความต้องการที่มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์ สัมพันธภาพอันดีในหมู่มนุษย์ชาติด้วยกัน

ส่วนมาสโลว์ ถือเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีแนวความคิดทำนองเดียวกับมาร์ค และได้สรุปความต้องการของมนุษย์เป็นลำดับขั้นความต้องการเบื้องต้นไปจนถึงความต้องการลำดับสูงสุด ดังนี้

1. ความต้องการขั้นพื้นฐานทางด้านร่างกาย ได้แก่ ความต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค หรือที่เรียกรวมว่า สิ่งปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต
2. ความต้องการความปลอดภัย ซึ่งเป็นความต้องการความปลอดภัยในชีวิต และการดำรงชีพ ทำงานโดยปราศจากอันตรายและภัยที่คุกคามต่อชีวิต และการดำรงชีพ
3. การต้องการความรักและความมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ คือ ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทำให้ไม่รู้สึกโดดเดี่ยว
4. ความต้องการการยกย่องการยอมรับ คือ ต้องการได้รับความสำคัญและได้รับการยกย่องยอมรับนับถือจากบุคคลในสังคม
5. ความต้องการที่จะค้นคว้าเรียนรู้และเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ คือ ต้องการประสบความสำเร็จในเรื่องอื่น ๆ ที่ไปปรารถนา
6. ความต้องการเกี่ยวกับศิลปะความงามต่าง ๆ
7. ความต้องการสัจจะการแห่งตน คือ เป็นตัวของตัวเองเข้าใจตนเอง และยอมรับความสามารถของตนเอง

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น จากแรงผลักดันภายในร่างกายตามธรรมชาติของมนุษย์ และเกิดขึ้นจากแรงจูงใจต่าง ๆ รวมทั้งแรงผลักดันภายนอกจากสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวของมนุษย์หรือสังคมที่มนุษย์อาศัยอยู่ และความต้องการนั้นจะเป็นพลังที่ทำให้มนุษย์ก้าวเดินไปโดยไม่หยุดนิ่งเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตอบสนองต่อความต้องการของตนเองและ ในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความสงบสุขสร้างสรรค์สัมพันธภาพที่ดีในหมู่มนุษย์ด้วยกัน ด้วยเหตุจากความต้องการของมนุษย์ในสังคมดังกล่าวทำให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการจัดการด้านสวัสดิการให้แก่ผู้ใช้แรงงานไม่ว่าในการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตอบสนองในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้แรงงานที่อาจจะได้รับความเสี่ยงต่าง

ๆ จากการทำงานนอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับจากการทำงานซึ่งสิ่งเหล่านี้ ก็ถือเป็นสิ่งหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยกฎเกณฑ์ของสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ตามที่กล่าวมาข้างต้น และความต้องการดังกล่าวก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความต้องการเช่นเดียวกับแรงงานอื่นทั่วไปที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายดังกล่าว

2. แนวความคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ตามที่ กล่าวมาข้างต้นแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ ก่อให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานรวมทั้ง ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านด้วย เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนต้องการแล้ว ปัจจัยต่อไปที่มนุษย์จำคำนึงถึงก็คือความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนได้รับการตอบสนองนั้น และความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่า ความรู้สึกของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล แต่ละคนซึ่งจะสอดคล้องกับการที่เขามีความมั่นใจว่าเขามีความพอในการได้รับการตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของตน (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ , 2535, หน้า 6) และยังหมายความรวมถึงความสุขสมบูรณ์ทั้งในด้านความเป็นอยู่ และในด้านของจิตใจอันเป็นผลมา จากการที่เขาได้รับการตอบสนองต่อความต้องการหรือความ จำเป็นสำหรับตนเอง และครอบครัวทำให้บุคคลนั้นไม่เกิดความกลัว ความกังวล หรือความเดือดร้อนทางกายภาพในการดำรงชีพสำหรับตัวเขาและครอบครัว สำหรับผู้นั้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต (George, 1994, pp.2-3) แต่ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้นั้นรวมทั้งมาตรการในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีปัจจัยในหลายกรณี กล่าวคือ

1. ปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (George, 1994, p.5) กล่าวคือ

การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้บุคคลนั้นต้องมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรายได้ต่อเนื่องที่เพิ่มขึ้นนั้นต้องเป็นรายได้อย่างแท้จริงที่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลนั้นและครอบครัว ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตต่อการซื้อสินค้าและบริการในขณะนั้นมากกว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินเพราะหากราคาสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกันกับรายได้ก็เท่ากับว่ารายได้ของบุคคลนั้นไม่เพิ่มขึ้น และเมื่อรายได้ไม่เพิ่มขึ้นอำนาจการซื้อของบุคคลนั้นก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นไปด้วย ดังนั้นหากรายได้ของเขาลดลงหรือมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่แท้จริง หรือสูญเสียไปก็จะทำให้เขาเหล่านั้นเกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ

การมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นต้องเป็นการมีรายได้ที่สูงกว่าระดับความยากจนหรือมาตรฐานความจำเป็นในการดำรงชีวิตหรือความพึงพอใจต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ ใน

ระดับหนึ่งของบุคคลซึ่งเกิดจากการที่บุคคลนั้นมีราย ได้ที่พอเพียงต่อการจัดหาสิ่งของ และบริการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานและที่เหนือกว่าความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นและ ครอบครัวด้วยส่วนความยากจนก็คือการที่บุคคลนั้นไม่สามารถแสวงหาสิ่งของหรือบริการ มาตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานและระดับที่เหนือกว่าความต้องการของตนเองและ ครอบครัวได้

ส่วนมาตรฐานความจำเป็นในการดำรงชีวิต หรือความพึงพอใจต่อการดำรงชีวิตและ ความเป็นอยู่ของบุคคลย่อมสัมพันธ์กับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลอื่น ๆ ในชุมชนและ สังคมเดียวกัน และหากมาตรฐานในการดำรงชีวิตของชุมชนหรือสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปย่อมมี ผลทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคลเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคล ดังที่กล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่ามีความเกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กับการที่บุคคลนั้น มีรายได้พอเพียงต่อการ ตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของ บุคคลนั้น ซึ่งความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัยและ สิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต รวมทั้งการที่บุคคลนั้นมีความรู้สึกพึงพอใจและความมั่นใจในการที่ตน สามารถจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ตนเองและครอบครัวได้ และการที่บุคคลนั้นและครอบครัวมี มาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของชุมชน สังคมที่ตนอาศัยอยู่นั้น ดังนั้นการที่ผู้ใช้แรงงานรวมทั้งผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับความมั่นคง ให้กับตัวเองแล้ว รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องจะ ต้องมีการคุ้มครองด้านแรงงานและจัดให้มีการจัดการด้าน สวัสดิการด้านรายได้ไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานของค่าครองชีพในขณะนั้นด้วย

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความไม่มั่นคงทาง เศรษฐกิจ (George, 1974, pp.5-12) กล่าวคือ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจมีผลทำให้บุคคลเกิดความวิตกกังวลความกลัว และความไม่สบายใจต่อ การที่บุคคลนั้นเกิดการสูญเสียรายได้หรือรายได้ลดลงการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น การมีรายได้ไม่เพียงพอ หรือรายได้ไม่แน่นอนเกิดขึ้นต่อบุคคลนั้น โดยปัจจัยหลักที่เป็นสาเหตุของความไม่มั่นคงทาง เศรษฐกิจจะประกอบด้วย

2.1) หัวหน้าครอบครัวตายก่อนวันอันควร โดยเฉพาะครอบครัวที่พึ่งรายได้จาก หัวหน้าครอบครัวเป็นหลัก จะเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียรายได้ของสมาชิกในครอบครัว และโดยเฉพาะครอบครัวที่ไม่มีรายได้อื่นใด หรือทรัพย์สินส่วนตัวที่เพียงพอต่อการทดแทนรายได้ ที่ขาดหายไปมาเลี้ยงดูครอบครัวได้นั้น ภาวะความทุกข์ยากทางการเงินก็จะเกิดขึ้นกับครอบครัว ทั้ง ในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตาย ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลก่อนตาย ตลอดจนค่าใช้จ่ายเพื่อ การยังชีพและการศึกษาของเด็ก ๆ ในครอบครัว

2.2) ความชราภาพมีผลทำให้ต้องออกจากงาน หรือไม่สามารถทำงานต่อไปได้ ทำให้รายได้จากการทำงานต้องหยุดลงโดยที่บุคคลนั้นยังคงต้องดำรงชีพอยู่ในระดับหรือลดลงไม่มากนัก และอาจจะเพิ่มมากขึ้นด้วยในส่วนของค่าใช้จ่ายทางการแพทย์เนื่องจากความชราภาพ

2.3) การว่างงาน หรือการไม่มีงานทำอย่างต่อเนื่องในทุกกรณีไม่ว่าจะเกิดจากการมีรายได้ที่ไม่แน่นอนเนื่องจากการมีงานทำเป็นฤดูกาล หรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของแต่ละปี หรือการว่างงานของบุคคลบางกลุ่มที่ไม่สามารถจะหางานทำได้ง่ายขึ้น เช่น แรงงานที่สูงอายุ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น ย่อมมีผลต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านั้น ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีรายได้ไม่เพียงพอในการที่จะรักษาไว้ซึ่งสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวที่มั่นคงไว้ได้ เว้นแต่บุคคลเหล่านั้นจะมีรายได้จากแหล่งอื่นมาทดแทนหรือมีเงินออมไว้อย่างเพียงพอเพื่อการดำรงชีวิตของตนเองครอบครัว

2.4) อุบัติเหตุและโรคร้ายต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อความสามารถในการหารายได้ ทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องสูญเสียรายได้หรือรายได้ลดลง แต่ในทางกลับกันก็ต้องมีรายจ่ายในการดูแลสุขภาพพยาบาลเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นความเจ็บป่วยและอุบัติเหตุที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อนยังมีผลต่อเงินออมหรือเงินเก็บหรือทรัพย์สินเกือบทั้งหมดของครอบครัวด้วย

2.5) การได้รับค่าจ้างในอัตราต่ำไม่ว่าจะในระยะเวลาใดจนทำให้มีรายได้หรือรายได้ที่ได้รับในระยเวลานั้นไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานและความต้องการต่อการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้จึงเป็นสาเหตุทำให้บุคคลเหล่านั้นเกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ถ้าหากไม่มีรายได้อื่นก็จะทำให้เขาเหล่านั้นต้องประสบปัญหาในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวได้

2.6) ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการโดยเฉพาะภาวะเงินเฟ้อ มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกว่า การเพิ่มรายได้ที่แท้จริงของบุคคลย่อมกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะค่าจ้างที่ได้รับขึ้นช้ากว่าราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

2.7) สภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุทกภัยหรือประสบสาธารณภัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพายุ น้ำท่วม ไฟไหม้ ต่างก็เป็นสาเหตุของความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากอาจเป็นสาเหตุทำให้บุคคลเสียชีวิตหรือทรัพย์สิน และอาจทำให้รายได้ของครอบครัวต้องสูญเสียไปด้วย แต่บุคคลเหล่านั้นก็ต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการจัดหาทรัพย์สินหรือสิ่งจำเป็นทดแทนสิ่งที่ต้องสูญเสียไป

2.8) ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเกิดจากปัจจัยเฉพาะของแต่ละบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลบางคนมีข้อจำกัดในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัว เพราะบางคนขาดความกระตือรือร้น และความมานะพยายามในการสร้างฐานะและไม่สนใจหรือใส่ใจต่อการออมหรือการสร้างหลักประกันให้ตนเองและครอบครัว และบางคนใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย และไม่มีสายตาอันยาวไกลและขาดความเฉลียวฉลาดในการแก้ปัญหา

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อเกิดสถานการณ์ของ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ จาก ข้อบกพร่องข้างต้นมักจะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาครอบครัวแตกแยก การติดยาเสพติดและการพนัน เป็นต้น ซึ่งเหตุดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้กับทุกคน ดังนั้นถ้าบุคคลมีการ ออมและ / หรือมีทรัพย์สินส่วนตัวอย่างเพียงพอที่จะทดแทนได้ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของ บุคคลก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าความรับผิดชอบระดับบุคคลไม่สามารถทดแทนได้สังคมก็จำเป็น ต้องมี มาตรฐานการทดแทนรายได้และรายจ่ายส่วนนี้ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ , 2535, หน้า 36) โดยเฉพาะการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการในด้านของกองทุนด้าน แรงงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม กองทุน เงินทดแทน ก็เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านั้นและยังเป็นการ ทดแทนสิ่งที้อาจจะเกิดขึ้นกับบุคคลเหล่านั้น โดยที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้คาดคิดมาก่อนข้างต้น เป็น ต้น

3. ปัจจัยในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อกลุ่มบุคคลดังจะกล่าว ต่อไปนี้จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือ

3.1) รัฐบาล ต้องรับผิดชอบในการติดตามควบคุมสถานการณ์และออกกฎหมาย และนโยบายการเงินการคลัง เพื่อสกัดกั้นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจที่จะ เพิ่มภาวะความทุกข์ยากทาง เศรษฐกิจที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของบุคคลและนอกจากนั้นยัง จะต้องรับผิดชอบในการสร้างและจัดสรรมาตรการพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคล เหล่านั้นผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

3.2) ผู้ประกอบการและองค์กรแรงงานต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบในการสร้างความ มั่นคงในการจ้าง งานและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน เพื่อควบคุมภาวะในการ สูญเสียต่าง ๆ ที้อาจจะเกิดขึ้นได้ และขณะเดียวกันจะต้องสร้างสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ใช้แรงงานเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

3.3) บุคคลแต่ละบุคคลก็ต้องรับผิดชอบดูแลภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตนเองควบคู่ไปด้วยเช่นกัน ไม่ว่าในการจัดการด้านการเงิน การรักษาสุขภาพ รวมทั้งการจัดการด้านการประกันต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคง ทางเศรษฐกิจสำหรับตนเองและครอบครัวนั่นเอง

ดังนั้นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สำหรับบุคคลได้นั้น บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันตามภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อร่วมกันในการจ่ายเงินเข้าสู่ระบบของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนและรัฐเองก็ต้องออกกฎหมายมาให้สอดคล้องกันด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับบุคคลที่ทำงานหรือผู้จ้างงานนั่นเอง

4. ปัจจัยสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการ ดำรงชีวิตของบุคคลแต่ละคนและแต่ละครอบครัวและเป็นสิ่งจำเป็นต่อการตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลเหล่านั้น

ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการในด้านของ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ก็ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้จ้างงานในส่วนของผู้รับงานไป ทำที่บ้าน นอกเหนือจากค่าจ้างหรือสินจ้าง และยังเป็นตัวช่วยเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับเขาเหล่านั้นเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองและครอบครัวมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตในปัจจุบันและอนาคตได้ในอีกระดับหนึ่ง

แต่ความสำเร็จของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้จ้างงานจะขึ้นอยู่กับ การออกแบบระบบ แต่ละระบบที่สามารถประสานความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องภายใต้ ขอบเขตของความสามารถของแต่ละบุคคล

แต่ในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ ว่ารัฐบาล เป็นกลุ่มผู้รับผิดชอบกลุ่มแรกที่มีบทบาทหลัก ในการกำหนดมาตรการและนโยบายเพื่อสร้างและออกแบบโปรแกรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้จ้างงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมาตรการของรัฐบาลโดยทั่วไปแล้วควรประกอบด้วย

1) นโยบายของรัฐ จะต้องสร้างเสถียรภาพในการพัฒนาระบบการจ้างงานเพื่อเพิ่ม การจ้างงานและการเคลื่อนย้ายงานของแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านให้ได้อย่างเหมาะสมและเป็น ธรรมชาติแก่ทุกฝ่าย

2) มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครอง ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจแก่ผู้จ้างงานรวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับ ค่าตอบแทน และรายได้จากการ

ทำงานและสวัสดิการที่เพียงพอและเหมาะสมกับงาน เช่น กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการด้านแรงงานและการสนับสนุนให้องค์กรแรงงานมีอำนาจการต่อรอง เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านที่กระจายอยู่ทั่วไป

3) การปฏิบัติการโดยตรงต่อปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละบุคคลและครอบครัว โดยการกระตุ้นและสนับสนุนให้มีระบบการออมและการประกันภัยด้วยตนเองหรือกลุ่มตนเอง เพื่อป้องกันผลกระทบต่อรายได้ที่จะได้รับ

4) รัฐบาล ควรมีมาตรการ เพื่อสร้างความมั่นคงและการคำนวณรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพ ของแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน โดยเท่าเทียมกันและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

จากแนวความคิดและทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สรุปได้ว่าเมื่อบุคคลแต่ละคนได้พยายามแสวงหารายได้ โดยการประกอบอาชีพต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตอบสนองต่อความต้องการของตนเพื่อการดำรงชีวิตในสังคม เมื่อได้รับการตอบสนองขั้นพื้นฐานหรือเหนือกว่าขั้นพื้นฐานแล้วบุคคลเหล่านั้นก็ต้องการได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นการถาวร เพื่อการเป็นอยู่ที่ดีกินดีของบุคคล เหล่านั้นและครอบครัวตลอดชีวิตของเขาเหล่านั้น จะเห็นว่าแรงงานจากทุกๆส่วนจะเป็นพลังที่ ช่วยพัฒนาสังคมให้ก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง แรงงานเหล่านั้นก็มีความต้องการที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับตัวเองและครอบครัวเช่นกัน ดังนั้นการสร้างระบบหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการในด้านของจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง จึงเป็นมาตรการและวิธีการหนึ่งเพื่อสร้างความหลากหลายในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ใช้แรงงาน และไม่ควรเป็นเพียงวิธีการที่มีผลเพียงเพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในแรงงาน ในระบบเท่านั้น

3. แนวความคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม

นอกจากทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่ได้กล่าวข้างต้นไปแล้ว ความมั่นคงทางสังคม ก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานและการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานรวมทั้งที่รับงานไปทำที่บ้านดังจะได้อธิบายโดยละเอียดดังต่อไปนี้

คำว่า “ความมั่นคงทางสังคม ” ในสังคมสังคมหนึ่งจะเกิดขึ้นได้สังคมนั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบขึ้นมาเพื่อ ให้ระบบนั้นเกิดการพัฒนามาจนกลายเป็นระบบของความมั่นคงทางสังคม ซึ่ง Beveridge ผู้ซึ่งเป็นบิดาของระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศอังกฤษกล่าวว่า ระบบความมั่นคงทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการสร้างระบบที่ให้หลักประกันแก่คน ในสังคมนั้นเมื่อบุคคล

ดังกล่าวเกิดเหตุที่ รายได้ที่ต้องสะดุดหยุดลง อันเนื่องจากการ เจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ การเกษียณอายุ หรือการขาดไร้ผู้อุปการะอันเนื่องมาจากการตายของคนในครอบครัวและการมีรายจ่ายที่จำเป็นและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปที่จะต้องจ่าย เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวกับการเกิด การสมรส และการตายเกิดขึ้น และเมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นระบบความมั่นคงทางสังคมที่สร้างขึ้นนั้นต้องจัดสรรเงินหรือสิ่งของเพื่อเป็นการช่วยเหลือทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ โดยการจัดสรรต้องให้มีความสัมพันธ์กับรายได้ที่ต้องสะดุดหยุดลงดังกล่าวด้วย (Willian Beveridge, 1942, p.120)

ส่วน Barker กล่าวว่าระบบความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบที่สังคมได้สร้างระบบขึ้นมาเพื่อการที่สังคมจะได้จัดสรรเงินหรือสิ่งของให้แก่คนในสังคม เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันบุคคลอันเกิดจากภาวะการณ์เสี่ยงภัยตามปกติของการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านั้นในสังคม เช่น การเจ็บป่วย การว่างงาน การตายของผู้มีรายได้ การชราภาพและพิการทุพพลภาพไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ (Suzanne & Piore, 1981, p.153)

ส่วนการที่สังคมจะสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมขึ้นมา และถือว่าระบบดังกล่าวเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organisation (ILO)) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ระบบดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเป็นการรักษาหรือป้องกันสุขภาพอนามัย หรือรายได้ในกรณีเกิดการสูญเสียรายได้โดยไม่สมัครใจหรือรายได้ส่วนสำคัญหรือเป็นการให้เงินเสริมรายได้แก่บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อครอบครัวทั้งที่มีสาเหตุมาจากการลดหรือการขาดรายได้ซึ่งเป็นผลจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดา การเจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างงาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการจัดให้บริการทางการแพทย์และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ โดยระบบจะต้องถูกสร้างขึ้นโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลหรือเงื่อนไขที่บุคคลเหล่านั้นจะพึงได้รับและระบบจะต้องจัดการโดยองค์การของรัฐทั้งรัฐบาลหรือ องค์การอิสระ

กล่าวได้ว่าระบบความมั่นคงทางสังคม เป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อ สร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลและครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่สภาพแก่คนในสังคม ดังนั้น ลักษณะสำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคมจึงต้องมีกฎหมายรองรับภัยพิบัติที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคม อาจ会有ความแตกต่างกันบ้างในแต่ละมาตรการของแต่ละสังคมของแต่ละประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะให้ความคุ้มครองภาวะการณ์ว่างงานและการคุ้มครองรายได้ โดยการคุ้มครองรายได้ดังกล่าวภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมจะคุ้มครองอยู่ในระดับขั้นต่ำหรือการทดแทนรายได้เดิม แต่ทั้งนี้การจะให้ความคุ้มครองรายได้ในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความสามารถในการ

บริหารระบบตลอดจนนโยบายทางสังคมของแต่ละประเทศ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ , 2535, หน้า 17-18)

แต่ตามแนวความคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคม คำว่า “ความมั่นคงทางสังคม” ได้ถูกนำมาใช้แทนกันหรือในความหมายเดียวกันกับ “ความมั่นคงทางรายได้หรือการรักษารายได้” ความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นการประสมประสานระหว่างระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่กับความจำเป็นที่มนุษย์ต้องได้รับความช่วยเหลือทางวัตถุ ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์มาตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเมื่อสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมอุตสาหกรรม สังคมอุตสาหกรรมจึงก่อปรไปด้วยสถานการณ์ของความไม่แน่นอนและสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ทำให้ความจำเป็นดังกล่าวยิ่งเด่นชัดยิ่งขึ้น

ดังนั้นความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นความพยายามของมนุษยชาติในการแสวงหาสังคมแห่งความเสมอภาคที่ซึ่งทุกคน จะได้รับความเป็นธรรมหรืออย่างน้อยก็ได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในระดับพื้นฐาน โดยเริ่มจากความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดในชีวิตเพื่อตนเองและครอบครัว ตลอดจนความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในกา ดำรงชีวิต จึงทำให้เกิดการศึกษาและพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างและพัฒนาาระบบความมั่นคงทางสังคม

โดยแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่นำมาซึ่งวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคมอันประกอบด้วย แนวคิดทางการเมืองและสังคม มนุษย์กับการเสี่ยงภัย ความยากจน สิทธิ และความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคมดังจะ ได้กล่าวโดยละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดทางการเมืองและสังคม เป็นแนวคิดที่กำหนดหน้าที่ของรัฐ ตามแนวคิดที่ว่า สังคมต้องประกอบด้วยชนชั้นของบุคคล แต่ชนชั้นของบุคคลก็แล้วแต่ว่าจะนำไปจายอย่างใดมาเป็นหลักในการแบ่งชนชั้น เช่น บางสังคมจะนำไปจายทางเศรษฐกิจ หรือไปจายทางหน้าที่ต่อสังคม หรือผลานทั้งสองอย่างเข้าด้วยกันเป็นไปจายในการแบ่งชนชั้นในสังคม

แต่ในสมัยเพลโต ได้แบ่งคนในสังคมเป็น 3 ชนชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครอง ชนชั้นผู้ปกป้องทางทหาร และชนชั้นประคิษฐกรรม ซึ่งแต่ละชนชั้นจะมีหน้าที่อันวยสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตต่อประชาชน และเพลโตยังมองว่า ความยุติธรรม คือ ผลของการแบ่งแยกชนชั้นและการแบ่งหน้าที่ ความยุติธรรมจึงเป็นการให้ทุกคนตามส่วนที่พึงได้รับ และส่วนที่พึงได้รับจะมอบภาระหน้าที่เฉพาะซึ่งตนมีคุณสมบัติเหมาะสมตามความถนัดและการศึกษาอบรม ดังนั้น รัฐที่สมบูรณ์ คือ รัฐที่วางระเบียบให้แต่ละชนชั้นได้กระทำสิ่งที่ตนพึงกระทำโดยถูกต้อง

ดังนั้นจากแนวความคิดข้างต้น หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนที่สำคัญ คือ ความพยายามในการทำให้ชนชั้นแต่ละชนชั้นหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมร่วมกันคำนึงความมีระเบียบและเศรษฐกิจของสังคมตามภาวะหน้าที่ที่พึงกระทำตามความถนัดและการศึกษาอบรมของตน

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์กับความเสี่ยง (Risk) เป็นแนวความคิดที่มาจากเหตุการณ์ที่เป็นเหตุให้บุคคลในสังคมเกิดความยากแค้น ความลำบากและความทุกข์ทรมานอันเนื่องมาจากการเสี่ยงทางธรรมชาติ การเสี่ยงจากการประกอบอาชีพ และการเสี่ยงจากความบกพร่องทางสังคม เช่น การขาดระเบียบในการอยู่ร่วมกันอันนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (เมธี ดุลยจินดา, 2518, หน้า 4-6) ของบุคคลในสังคมความเสี่ยงเหล่านี้ เดิมเชื่อว่าภัยพิบัติและความหายนะต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม (Fate) ไม่มีใครช่วยเหลือใครได้ แต่ต่อมาสังคมมีแนวคิดเกี่ยวกับการเสี่ยงต่าง ๆ ของบุคคลและครอบครัวดังนี้

3.2.1 ภัยพิบัติและความไม่มั่นคงจากการเสี่ยงต่าง ๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้กับทุกคนมิใช่เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือเวรกรรมของแต่ละบุคคล

3.2.2 การเสี่ยงต่าง ๆ มีลักษณะเป็นภัยและความไม่มั่นคงร่วมกันของกลุ่มอาชีพและหรือชุมชนเดียวกัน

3.2.3 ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือชุมชน ย่อมเกิดความสูญเสีย และมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคมส่วนรวมทั้งสิ้น

ดังนั้นจากแนวความคิดดังกล่าวบุคคลในสังคม จึงต้องร่วมรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือต่อสู้กับภาวะความไม่มั่นคงของบุคคลอันเกิดจากการเสี่ยงต่าง ๆ นั้นร่วมกัน

3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความยากจน (Poverty)

ความยากจนเป็นภาวะที่บุคคลอยู่ในสภาพที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาปัจจัยทางวัตถุที่จำเป็นต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม โดย Booth ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความยากจนเมื่อประมาณ ค.ศ.1880 และของ Rowntree เมื่อ ค.ศ.1889 พบว่าความยากจนเกิดจากสาเหตุของระบบทางสังคมไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้าง และการกระจายรายได้ โดยเท่าเทียมกันของประชาชน และการมีเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในระดับสังคมหรือระดับบุคคล เช่น สาธารณภัยทั้งทางธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจและการเมือง การตายหรือการเจ็บป่วยของบุคคลโดยเฉพาะหัวหน้าครอบครัว รวมทั้งปัญหาเฉพาะบุคคลซึ่งเกิดจากความล้มเหลว ความผิดพลาด เฉพาะบุคคล ทำให้เขาไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นในการ

ดำรงชีวิตเพื่อตนเองและครอบครัวได้ตลอดจนความบกพร่องจากการขาดศักยภาพที่เหมาะสม เช่น การศึกษา ทักษะ และการฝึกอบรม และเกิดจาก สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ ที่ทำให้บุคคลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอในการจัดหาปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตแม้ว่าบุคคลจะมีความสามารถและความตั้งใจในการทำงาน (George, 1974, pp.1-3, 27) และต่อมาประเทศอังกฤษได้มีการออกกฎหมายที่เรียกว่า Elizabethan poor law of, 1598 ที่กำหนดถึงบุคคลอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกที่รัฐถือว่าเป็นคนยากจน (Poor) ที่รัฐต้องให้การดูแล และถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมาย ที่แสดงแนวคิดในลักษณะของกตจีและลงโทษกลุ่มคนยากจน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบของรัฐต่อการแก้ปัญหาความยากจน

แต่อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาการพิจารณา ความหมายของความยากจน ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดของ Booth และ Towntree โดยความยากจนจะได้รับการพิจารณาเป็น 2 ส่วน (George, 1974, pp. 48-49) คือ

1) ความยากจนเชิงสมบูรณ์ (Subsistence or absolute poverty) คือ การขาดความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ ความยากจนในส่วนนี้บุคคลทั่วไปยอมรับว่าเป็นความยากจนที่สมควรได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อกำหนดกลุ่มผู้ยากจนได้ง่ายและสามารถหลีกเลี่ยงการตัดสินใจให้ค่านิยมส่วนตัว ด้วยการหาข้อตกลงร่วมกันของระดับชั้นต่ำที่บ่งชี้ความยากจนซึ่งเรียกว่า เส้นแห่งความยากจน (Poverty line) แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดเส้นแห่งความยากจนที่ได้รับการยอมรับว่าสมบูรณ์และปราศจากค่านิยมส่วนบุคคลของแต่ละสังคมก็ยังไม่ประสบความสำเร็จนัก

2) ความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (Relative Poverty) คือ ความรู้สึกของความขาดแคลนที่สัมพันธ์กับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเดียวกัน แนวคิดความยากจนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมพิจารณาความยากจนเชิงสัมพัทธ์ในสองความหมาย คือ

(1) ความยากจน เป็นสิ่งที่มากกว่าความต้องการรายได้ขั้นต่ำ เพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการดำรงชีวิตของชุมชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และ

(2) ความยากจน มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของบุคคลขณะทำงาน และก่อนออกจากงาน เพราะคนในขณะทำงานและก่อนออกจากงานได้เคยชินกับมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับหนึ่งแล้ว

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องความยากจนภายใต้ความมั่นคงทางสังคมต้องพิจารณาทั้งสองส่วน คือ ความยากจนในระดับขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ในการมีชีวิตอยู่และความ

ยากจนในระดับของการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิต โดยพิจารณาจากมาตรฐานของชุมชน รายได้ของบุคคลขณะทำงาน และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นความหมายของความยากจน จึงแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของแต่ละบุคคลและสังคม (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2535, หน้า 12-14) ดังนั้นการกำหนดการคุ้มครองและสวัสดิการด้านแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน จึงต้องคำนึงถึงแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวด้วย

3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม

เกิดจากแนวความคิดของการที่บุคคลและครอบครัวต้องรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือดูแลบุตรหลาน และบิดามารดาของตนเองตามลำพังได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่กลุ่มคนนอกครอบครัวที่มีความสามารถมากกว่า

จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้นมีผลกระทบ ต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีทางการดำรงชีวิตร่วมกันของบุคคลในสังคม โดยบุคคลในสังคมมีสิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่กำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน ตลอดจนการยอมรับสิทธิที่บุคคลพึงได้รับจากสังคม โดยเฉพาะสิทธิการได้รับความคุ้มครองสวัสดิการภาพทางสังคม ดังนั้นสังคมโดยรวมจึงมีความพยายามในการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของบุคคลในสังคมไว้เพื่อกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ในระดับสากลไว้ในอีกระดับหนึ่ง

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ทุกคนได้มาในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ โดยสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อ ค.ศ.1948 เพื่อเป็นมาตรฐานสากลในการให้ความคุ้มครองมนุษยชาติ โดยให้แต่ละประเทศรับหลักการไปกำหนดเป็นกฎหมายหรือแนวทางในการปฏิบัติ

จากความพยายามในการกำหนดสิทธิมนุษยชนข้างต้น ทำให้เกิดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของมนุษย์ ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22 รับรองว่า “บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมมีสิทธิได้รับ หลักประกันทางสังคมและมีสิทธิที่จะทำให้เกิดการยอมรับการปฏิบัติในสังคม เพื่อให้บรรลุถึงสิทธิของตนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรีและการพัฒนา บุคลิกภาพของผู้ทำงานอย่างมีอิสระเสรี ทั้งนี้โดยอาศัยความพยายามของรัฐและใช้ ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่และโดยความร่วมมือของนานาประเทศเป็นสำคัญ” และรวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม (Minimum standards of social security, 1952) ได้ระบุสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิภาพความมั่นคงทางสังคมและความเป็นมารดาและทารกไว้ในมาตรา 25 (1) และ (2) ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐาน

การครองชีพที่เพียงพอ เพื่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว และหมายรวมถึง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่ จำเป็นอื่น ๆ และทุกคนมี สิทธิที่จะได้รับหลักประกันในสถานการณ์ของการว่างงาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ เป็นหม้าย ชรา ภาพ หรือสภาพการณ์ของการขาดแคลนการทำมาหากิน ซึ่งนอกเหนืออำนาจการควบคุมและการ เป็นมารดาทารกสมควรได้รับการดูแล ช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนไม่ว่าจะถือกำเนิดในหรือนอก การสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมโดยเท่าเทียมกัน

ความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการประกันสังคม

1) การประกันสังคมเป็นวิธีการที่จะสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ ประชาชนทั้งในด้านการคุ้มครองเงินรายได้ประจำไม่ให้ตกตอนหรือต้องสูญเสียไปและในด้านการขจัด ปิดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย การคลอดบุตร การอุบัติเหตุหรือโรคอัน เกิดจากการทำงาน การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ การว่างงาน การมรณกรรมของหัวหน้า ครอบครัว

2) การประกันสังคมเป็นโครงการบริการทางสังคมในระยะยาว ที่จะช่วยแบ่งเบาภาระใน การจัดสวัสดิการ การจัดบริการทางการแพทย์ และการช่วยเหลือสงเคราะห์อื่น ๆ ที่รัฐบาลมีหน้าที่ จะต้องจัดให้แก่ประชาชนเองได้เป็นอย่างมาก เพราะลำพังเพียงแต่จะอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน มาดำเนินการทางเดียวกัน ย่อมไม่สามารถจะกระทำได้กว้าง ขวางและทั่วถึงกัน จึงจะเป็นจะต้อง อาศัยโครงการที่สามารถจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเข้ามาช่วย

3) ปัจจุบันนี้ รัฐบาลมีภาระที่จะต้องจัดบริการทางสังคมให้แก่ประชาชนอยู่ โดยรอบด้าน และไม่สามารถที่จะจัดให้ได้โดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความสำคัญผิดคิดว่าเมื่อ ได้เสีย ภาษีอากรให้แก่รัฐไปแล้ว รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่จัดบริการทางการแพทย์ ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลมี หน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีโรงพยาบาล สถานิอนามัย สำนักงานแพทย์ เครื่องมือเครื่องใช้ เวชภัณฑ์ และอื่น ๆ บริการให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าอย่างเพียงพอ

4) การประหยัดหรือการออมทรัพย์ตามระบบประกันสังคมนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลดี ในด้านส่วนตัวของสมาชิกผู้ประกันตนแต่ละคน และส่วนรวมของสมาชิกผู้ประกันตนแล้ว ยังจะ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ ในด้านการระดมทุน

5) การประกันสังคมเป็นโครงการช่วยเหลือปลดเปลื้องความเดือดร้อนในทาง การเงิน และขจัดปัญหาความยุ่งยากอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจาก โรคอันเกิดจากการทำงาน ตายและอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนหมดกังวลต่อสภาพความเดือดร้อนและ

ความยุ่งยากในเรื่องที่กล่าวและเมื่อทุกคนไม่มีกังวลในเรื่องเหล่านี้แล้ว ต่างคนต่างก็จะตั้งหน้าประกอบอาชีพของตนด้วยความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพอันจะเป็นผลให้มีความก้าวหน้าในการทำงานและมีตำแหน่งหน้าที่การงานดีขึ้น หรือมีรายได้สูงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับค่าครองชีพของประชาชนไปด้วยในตัว

6) การประกันสังคมมีส่วนช่วยป้องกันมิให้ประชาชนก่ออาชญากรรมได้เป็นอย่างดีประการหนึ่ง ในการประชุมพิจารณาวางแผนป้องกันอาชญากรรมในระยะหลังของคณะกรรมการศูนย์ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิ ผู้แทนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ได้มีมติในการดำเนินการป้องกันอาชญากรรมในระยะหลังนี้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินงานในด้านการส่งเสริมการรวมกลุ่มแรงงาน คนชรา คนเจ็บป่วยทุพพลภาพ และอื่น ๆ ยังขาดหลักประกันที่แน่นอน ฉะนั้น จึงสมควรริบดำเนินการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย

7) ระบบประกันสังคมเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง ที่รัฐบาลพึงใช้ในการรักษาป้องกันความมั่นคงของประเทศชาติ ให้พ้นจากการบ่อนทำลายของลัทธิการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับระบบประชาธิปไตย โดยที่ลัทธิดังกล่าวนี้ได้พยายามใช้วิธีแทรกซึม และก่อความไม่พอใจและความไม่สงบขึ้นในหมู่คนงานและผู้มีรายได้น้อยทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อระบบประกันสังคมมีเป้าหมายในอันที่จะสร้างหลักประกันอันมั่นคง ในการดำรงชีพของประชาชน ให้มีความผาสุกและมีความพอใจในสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลตามสมควรแก่สภาพโดยทั่วกันแล้ว ย่อมนับได้ว่าการประกันสังคมเป็น วิธีการป้องกันและต่อต้านลัทธิการเมืองที่เป็นศัตรูบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศได้ดียิ่งวิธีหนึ่ง (กระทรวงมหาดไทย, 2516, หน้า 17-31)

จากแนวความคิด และหลักทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมดังกล่าวข้างต้น ความมั่นคงทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐและบุคคลในสังคมจะต้องร่วมมือกันในการสร้างระบบความมั่นคงของสังคมขึ้นมา โดยกำหนดบุคคลในสังคมให้ชัดเจนว่าจะให้อยู่ในกลุ่มที่จะให้ความช่วยเหลือ ในด้านใดเพียงใด และรัฐและบุคคลในสังคมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมของบุคคลกลุ่มนั้นร่วมกัน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้ตามสภาพและตาม สภาพแวดล้อมของสังคมที่อาศัยอยู่นั้น ในการสร้างระบบความมั่นคงดังกล่าวรัฐจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกกฎหมายมารองรับ

ความหมาย หลักการสำคัญ รูปแบบ ประเภทและหลักทั่วไปของการประกันสังคม

1. ความหมาย

การประกันสังคม (Social insurance) หมายถึง การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการประกันสังคม โดยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนที่จัดขึ้น เป็นการร่วมกันระหว่างสมาชิกเพื่อช่วยเหลือและร่วมกันรับผิดชอบในความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิก ซึ่งความเสี่ยงอาจเกิดขึ้น จากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ เสี่ยงบุตร ชราภาพ หรือ การว่างงาน โดยภัยต่าง ๆ เหล่านั้นก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้และเกิดรายจ่ายเพิ่มขึ้นจนทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตของเหล่าสมาชิกนั้น

2. หลักการสำคัญของการประกันสังคม

หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือ การให้ประชาชนในประเทศนั้นร่วมกันเสี่ยงภัย ร่วมกันสละเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ดังนี้ อาจกล่าวได้ว่า การประกันสังคมมุ่งเน้นให้ประชาชนรู้จักเก็บออมเงินช่วยเหลือตนเองและครอบครัว ตลอดจนบุคคลที่จะเข้าร่วม โครงการก่อให้เกิดการรู้จักเสียสละ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันเป็นระบบการ “เฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” ของบุคคลในสังคม ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลในชาติอันเป็นหนทางนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมนั่นเอง

3. รูปแบบของการประกันสังคม

รูปแบบของการประกันสังคมมี 2 รูปแบบ คือ

1. การประกันโดยบังคับ (Compulsory insurance) กล่าวคือ เป็นการออกกฎหมายบังคับให้กลุ่มบุคคลต้องเข้าร่วมโครงการ ประกันสังคม โดยบังคับให้กลุ่มบุคคลนั้น ๆ จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมหรือเข้าเป็นผู้ประกันตนตามที่กฎหมายกำหนด

2. การประกันโดยสมัครใจ (Voluntary insurance) กล่าวคือ เป็นการเข้าร่วมโครงการของบุคคล ที่ต้องการจะได้รับความคุ้มครองโดยบุคคลนั้นเต็มใจหรือสมัครใจที่จะเข้าร่วมโครงการเอง มิใช่เข้าร่วมโครงการเพราะมีกฎหมายบังคับแต่ ประการใด และการจะเข้าร่วมโครงการประกันสังคมโดยสมัครใจได้นั้นต้องมีกฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้

4. หลักทั่วไปของการเรียกเก็บเงินสมทบ

โดยทั่วไประบบการประกันสังคมที่ดีนั้น ต้องมีการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดอัตราการเรียกเก็บเงินสมทบ ต้องจัดเก็บในอัตราที่เพียงพอต่อการดำรงอยู่ได้ของกองทุน แต่อย่างไรก็ตาม หากการเรียกเก็บเงินสมทบไม่เหมาะสม อาจจะกระทบกระเทือนต่อ

ฐานะทางการเงินหรือการครองชีพของผู้จ่ายเงินสมทบจนกลายเป็นภาระ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้นั้นได้

เงินสมทบจัดเป็นหัวใจสำคัญของกองทุนประกันสังคม และถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการประกันสังคม ดังนั้นระบบการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจึงมีความสำคัญที่สุดต่อรูปแบบและหลักการของการประกันสังคม ซึ่งโดยทั่วไปมีระบบการเรียกเงินสมทบอยู่ 4 วิธี คือ

1. วิธีกำหนดแบบราคาเดียว (Flat Contribution) วิธีนี้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคน ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นมูลค่าหรือจำนวนเดียวกันทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงเงินรายได้ของลูกจ้าง ซึ่งแต่ละคนมีรายได้แตกต่างกัน

2. วิธีกำหนดอัตราตามกลุ่มชั้นเงินรายได้ วิธีนี้กำหนดให้ลูกจ้างออกเงินสมทบในอัตราตามกลุ่มรายได้ของลูกจ้าง ซึ่งอาจกำหนดแบ่งกลุ่มรายได้เป็น 5 กลุ่ม หรือ 10 กลุ่ม หรือมากกว่านี้ตามความเหมาะสม โดยจัดแบ่งเป็นกลุ่มเงินรายได้ของลูกจ้างไว้ และการออกเงินสมทบในแต่ละกลุ่มจะกำหนดให้มีจำนวนเท่ากัน

3. วิธีกำหนดเป็นอัตราเสมอภาค (Flat Rate) วิธีนี้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นอัตราร้อยละของเงินรายได้ประจำของแต่ละคน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ร้อยละ 3 ของเงินเดือนหรือของค่าจ้าง นอกจากนี้อัตราที่กำหนดไว้ดังกล่าวมักจะบังคับใช้กับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของนายจ้างและรัฐบาลด้วย

4. วิธีกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า วิธีนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการเรียกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ตามรายได้ของผู้ประกันตน กล่าวคือ อัตราที่เรียกเก็บจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น

สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบตามวิธีการประกันสังคมนั้น มีหลักการสำคัญ คือ ต้องจัดให้ผู้มีหน้าที่ต้องออกเงินสมทบได้รับความสะดวกที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนได้อีกวิธีหนึ่งด้วย

5. ประเภทของการประกันสังคม

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้นิยมนำการประกันสังคม (Social insurance) ไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมแก่ประเทศของตน โดยการจัดการประกันสังคมหลายประเภทตามลักษณะที่ทำให้บุคคลต้องขาดรายได้ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลเหล่านั้น

ประเภทของการประกันสังคมนั้น อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ตามหลักสากลทั่วไปได้ดังนี้ คือ

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance) เป็นการประกันที่มุ่งคุ้มครองรายได้ที่สูญเสียไป และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยด้วยโรคต่าง ๆ และการบาดเจ็บโดยธรรมชาติเป็นสำคัญและการเจ็บป่วยนั้นต้องมีได้มีสาเหตุมาจากโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน การให้ประโยชน์ทดแทน คือ การจัดบริการทางการแพทย์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการตรวจบำบัดรักษา การใช้เวชภัณฑ์ เป็นต้น และเงินทดแทนการขาดรายได้ในรูปของเงินสด (Cash Compensation for Wages)

2. การประกันการคลอดบุตร (Maternity Insurance) เป็นการประกันที่มุ่งคุ้มครองการขาดรายได้ อันเนื่องมาจากการคลอดบุตร เพื่อให้ลูกจ้างที่เป็นหญิงได้รับการดูแลตั้งแต่ตั้งครรภ์จนกระทั่งคลอด จนกว่าจะมีสุขภาพสมบูรณ์กลับเข้าทำงานได้ตามปกติ การให้ประโยชน์ทดแทน คือ การจัดบริการทางการแพทย์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำคลอด เป็นต้น และเงินทดแทนการขาดรายได้ช่วงระยะเวลาทำงานไม่ได้ทั้งก่อนคลอดและหลังคลอด

3. การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) เป็นการประกันที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะเจ็บป่วย หรือการประสบอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น เริ่มนับตั้งแต่เริ่มเจ็บป่วยไปจนกระทั่งหาย หรือพิการทุพพลภาพ และมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ตามสภาพแห่งความเจ็บป่วยหรือ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้น การให้ประโยชน์ทดแทน คือ การจัดบริการทางการแพทย์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การใช้เวชภัณฑ์ เป็นต้น เงินทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างที่เจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ และเงินชดเชยความพิการทุพพลภาพ อันเกิดจากการทำงาน โดยจ่ายตามสภาพแห่งการพิการทุพพลภาพ

4. การประกันการพิการหรือทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) เป็นการประกันที่มุ่งคุ้มครองการขาดรายได้ อันเนื่องมาจากการพิการหรือ ทุพพลภาพ หรือ สูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน ให้มีรายได้อย่างต่อเนื่องเพื่อการดำรงชีพสำหรับตนเองและครอบครัว การให้ประโยชน์ทดแทน คือ การจัดบริการทางการแพทย์ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น เงินเบี้ยเลี้ยงชีพหรือบำนาญพิการหรือทุพพลภาพ และความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ เช่น การให้บริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพ การให้อวัยวะเทียม เป็นต้น

5. การประกันการชราภาพ (Old-Age Insurance) การประกันที่มุ่งคุ้มครองผู้ประกันตนที่ต้องสูญเสียรายได้ หรือความสามารถในการทำงานต้องลดลงเพราะสมรรถภาพหรือสภาพร่างกายอันเนื่องมาจากความชรา ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความเดือดร้อนและกระทบกระเทือนต่อรายได้ในการดำรงชีพ โดยให้ความคุ้มครองนับตั้งแต่ผู้ประกันตนครบเกษียณ อายุ หรือมีอายุตามที่กำหนดไว้

จนกระทั่งผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย การให้ประโยชน์ทดแทน คือ การจัดบริการทางการแพทย์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบำบัดทางการแพทย์ การใช้เวชภัณฑ์ เป็นต้น และเงินบำนาญชราภาพเพื่อเลี้ยงชีพจนตลอดชีวิต ตลอดจนทั้งค่าจัดการศพเมื่อถึงแก่กรรมด้วย ซึ่งในบางประเทศเมื่อผู้ประกันตนที่ชราภาพและถึงแก่กรรมแล้ว บำนาญก็จะตกทอดแก่ทายาทของผู้ประกันตน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาและค่าอุปการะเลี้ยงดู

6. การประกันมรณกรรม (Death Insurance) การประกันเพื่อหลักประกันแก่การดำรงชีวิต ของครอบครัวของผู้ประกัน ตนในกรณีที่ผู้ประกันตนสูญเสียชีวิตลง ให้มีรายได้ต่อไปโดยนำรายได้นั้นมาจุนเจือครอบครัว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว การให้ประโยชน์ทดแทน คือ เงินค่าทำศพ หรือจัดการศพโดยจ่ายให้แก่ทายาท และเงินบำนาญ บำนาญตกทอดแก่ทายาท มักจ่ายให้แก่หญิงหม้ายหรือชายหม้าย บุตร หรือผู้อยู่ในความอุปการะตามที่กฎหมายกำหนด

7. การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (Family allowance insurance) มุ่งที่จะเสริมรายได้ของครอบครัว ของผู้ประกันตนเป็นประการสำคัญอันเนื่องมาจากผู้ประกันตนมีรายได้น้อย แต่มีภาระต้องเลี้ยงดูคนภายในครอบครัวจำนวนมาก ทำให้รายได้ที่ได้รับอยู่ไม่เพียงพอในการเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัวให้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข โดยส่วนใหญ่จะกำหนดกฎเกณฑ์ จำนวนอุปการะ หรือเด็กที่อยู่ในความอุปการะไว้แน่นอน การให้ประโยชน์ทดแทน คือ เงินช่วยเหลือโดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ส่วนใหญ่จ่ายให้แก่เด็กที่อยู่ในครอบครัว , สิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นและบริการด้านอื่น ๆ เช่น การให้บริการทางการแพทย์แก่เด็ก โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

8. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) เป็นการให้หลักประกันแก่บุคคลที่ทำงานอยู่แล้ว แต่ต้องสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากต้องออกจากงานโดยตนเองไม่มี ความผิด เช่น ต้องออกจากงานเพราะนายจ้างยุบเลิกตำแหน่งงาน เลิกกิจการ หรือให้ออกจากงาน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในการดำรงชีวิต จึงจัดให้มีการประกันประเภทนี้ขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว การให้ประโยชน์ทดแทน คือ เงินทดแทนการขาดรายได้ โดยจ่ายเป็นเงินสด และการจัดบริการด้านอื่น ๆ เช่น การจัดให้ฝึกอาชีพ ฝีมือ (Skill Training) การจัดหางานให้ทำ เป็นต้น

อนึ่ง การกำหนดประเภทของการประกันสังคม และการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข การจ่ายประโยชน์ทดแทนนั้น ย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ เพราะในการจ่ายประโยชน์ทดแทนแต่ละประเภทรูปแบบ ประเทศต่าง ๆ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และ

เงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทน ระยะเวลาการเริ่มมีสิทธิในฐานะผู้ประกันตนมากหรือน้อย แตกต่างกันไปตามสภาพความจำเป็น ความต้องการที่จะให้บริการขยายให้กว้างครอบคลุมไปถึงครอบครัวของผู้ประกันตนมากน้อยแค่ไหน อย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินกองทุนประกันสังคมที่มีอยู่ และเพียงพอที่จะไม่เสี่ยงต่อการขาดแคลนที่จะขยายบริการทางด้านประโยชน์ทดแทน อย่างกว้างและมากอย่างเพียงพอ

แนวคิดของการประกันสังคม

สภาพความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมเมื่ออดีตนั้น ต่างดำรงชีวิตด้วยการทำมาหาเลี้ยงชีพ เฉพาะตนเองและครอบครัว ใครทำมากก็ได้รับผลผลิตมาก ใครทำน้อยก็ได้รับผลผลิตน้อย แต่ก็เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างอิสระและมีความสุขตามอัธยาศัย ต่อมาเมื่อภาวะการผลิตกับการบริโภคไม่สมดุลกัน ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้น ความต้องการผลผลิตและสินค้าที่จำเป็นก็เพิ่มสูงขึ้น เมื่อผลิตไม่ทันจึงเกิดการแลกเปลี่ยนและการซื้อขายผลผลิตกันขึ้น รวมทั้งกระบวนการและวิธีการผลิตบางส่วนได้เปลี่ยนแปลงไป จากการผลิตในระบบครอบครัวกลายมาเป็นการผลิตในระบบโรงงานอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องทุ่นแรงประเภทเครื่องจักรเข้ามาใช้มากขึ้น พร้อม ๆ กับมีการว่าจ้างบุคคลเข้ามาเป็นลูกจ้างในโรงงานมากขึ้น

เมื่อชาวชนบทซึ่งมีอาชีพเดิมทำการเกษตรและครอบครัวต้องอพยพเข้ามาหางานทำในโรงงานอุตสาหกรรมตามเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ เพื่อรับค่าจ้างเป็นรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว สภาพความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าทำงานในโรงงาน อุตสาหกรรมแล้ว สภาพการทำงาน สภาพการจ้างต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง หรือสวัสดิการจำถูกกำหนด โดยฝ่ายนายจ้างเท่านั้น

ในขณะเดียวกันปัญหาสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างก็เปลี่ยนแปลงไป สภาพความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน เรื่องที่พักอาศัย อาหารการกิน เวลาสำหรับการพักผ่อนและสภาวะครอบครัว เริ่มกระชับและเดือดร้อนมากขึ้น จากรายได้ไม่พออีกทั้งสภาพการทำงานก็ตกอยู่ใน ภาวะการณ์เสี่ยงภัยมากขึ้นทุกด้าน ทั้งอันตรายที่เกิดจากเครื่องจักร กระแสไฟฟ้าและน้ำยาสารเคมีที่เป็นพิษต่อร่างกาย สภาวะดังกล่าวได้แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น มีลูกจ้างต้องเจ็บป่วยและเสียชีวิตลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้เพิ่มมาตรการในการผลิตและเร่งผลผลิตเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่และความปลอดภัยของลูกจ้างจากสภาพความเป็นอยู่ และการพัฒนาการผลิตดังกล่าว รัฐจึงได้มีการจัดระบบการดูแลและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างในรูปแบบของการจัดสวัสดิการทางสังคมที่ได้เริ่มต้นขึ้นในเวลาต่อมา

1. วัฒนาการของการให้บริการของรัฐในระบบรัฐสวัสดิการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ , 2541, หน้า 2-3 อ้างถึงใน ญัตติ ชยวัชโร, 2545, หน้า 16-17)

การให้บริการของรัฐในระบบของรัฐสวัสดิการ (Welfare states) อยู่คู่กับมนุษยมานาน นับแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มเป็นสังคม มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณ ขุนนาง (Seigneur) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากต้องการหาประโยชน์จากที่ดินของตนได้ยอมให้ประชาชนเข้ามาทำมาหากินใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยจ่าย “ค่าตอบแทน” รูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้วยแรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการชักจูงให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนขุนนางจึงเริ่มสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ เช่น กำแพง หรือเตา ขึ้นมาโดยผู้เช่าสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ขุนนาง “ผูกขาด” ทำแต่เพียงผู้เดียวเพื่อจูงใจและอำนวยความสะดวกบางประการแก่ผู้เช่าโดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์สิ่งของดังกล่าวแก่ขุนนาง

ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนจากการปกครองดูแลโดยขุนนางมาเป็นชุมชนปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง หรือเป็นเทศบาล เพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำประโยชน์ร่วมกันอันได้แก่กำแพงป้อม การดูแลรักษาถนนหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำการกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนของตนมีความอยู่ดีกินดี เช่น การจัดทำโรงฆ่าสัตว์ สถานพยาบาล โรงเรือน การจัดเวรยาม การลาดตระเวน เพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือเทศบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยอยู่ร่วมกันนี้ เข้าใจว่าน่าจะมาจากหลัก Utilitas publica ซึ่งมีมาแต่สมัยโรมันแล้ว

จนกระทั่ง ในปี ค.ศ.1789 เกิดการปฏิวัติเพื่อล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการปรับปรุงการปกครองประเทศใหม่ เกิด “รัฐ” ที่เป็นนิติบุคคลขึ้นและก็เกิด “งาน” ที่รัฐต้องจัดทำขึ้น โดยในระยะแรกงานที่รัฐจะต้องทำนี้มีหลายประเภทและยังไม่มีคำที่เรียกลงไปอย่างแน่ชัด แต่ไม่นานเท่าไร คำว่า “บริการสาธารณะ (Service public)” ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น โดยหมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีของประชาชน ซึ่งในอดีตแทบจะกล่าวได้ว่าทุกประเทศ รัฐจะเป็นฝ่ายที่หยิบยื่นความช่วยเหลือ ให้แก่บรรดาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เป็นการจตุสวัสดิการทางสังคม โดยที่ไม่ต้องให้ประชาชนจ่ายเงินสมทบที่เรียกว่า “Non contributory system” ระยะแรกการให้บริการโดยรัฐจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งการให้ประชาชนอยู่ ดี กินดี มีสุข แต่ต่อมาเมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้น และเทคโนโลยีพัฒนาไปไกล ทำให้ประชาชนมีความ

ต้องการในหลาย ๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตซึ่งรัฐในบางกรณีไม่มีความพร้อมที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนนี้ได้ เช่น การให้บริการโดยรัฐนั้นต้องอาศัยเงินงบประมาณ ของรัฐบาลเป็นหลัก บางปีรัฐบาลมีเงินมากก็ให้มาก ถ้ามีเงินงบประมาณน้อยก็ให้น้อย ความจำเป็นของประชาชนบางครั้งไม่อาจรอเงินงบประมาณได้ จำเป็นต้องหาวิธีการอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้เองในประเทศอุตสาหกรรมพยายามหาวิธีการแก้ปัญหาในสังคมของเขาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมอบให้เอกชนทำหรือตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมา ก็เลกกลายมาเป็นแบบที่มีเงินสมทบที่เรียกว่า “Contributory System” ที่เรารู้จักโดยทั่วไปว่าเป็นระบบประกันสังคมนั่นเอง

2. วิวัฒนาการของการประกันสังคม

หลักการประกันสังคมนั้นได้มีการใช้ปฏิบัติกันมาบ้างแล้วเป็นครั้งแรกในโลกเมื่อปี ค.ศ. 1833 (อาพล สิงห์โกวิท , 2536, หน้า 2) ในประเทศเยอรมนี เพียงแต่ยังไม่มีการจัดระเบียบที่ชัดเจนเท่านั้น แต่ปรากฏการณ์ที่ชัดเจนก็คือ ให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างเมื่อได้รับความเดือดร้อน หลักการดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดของบิสมาร์ค (Bismarck) นายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมนี ก่อนที่บิสมาร์คจะนำการประกันสังคมมาใช้ในประเทศเยอรมนีเป็นครั้งแรกนั้น ได้มีมูลเหตุและปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่เป็นสถานการณ์ผลักดันให้เกิดระบบประกันสังคมขึ้น ได้แก่

1. หลักจากประเทศเยอรมนีได้ยุติการทำสงครามกับฝรั่งเศส ในสงครามแฟรงโก ปรัสเซียน ได้รวบรวมรัฐต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายเข้าเป็นอาณาจักร และเริ่มมีการปรับปรุงฟื้นฟูประเทศเป็นการใหญ่ในระหว่างการพัฒนาประเทศนี้ ประชาชนจึงยังอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งรัฐหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

2. เศรษฐกิจของประเทศเยอรมนีในขณะนั้นตกต่ำเป็นอย่างมาก ผลการค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ประชาชนต้องประสบกับปัญหาความยากจนและเดือดร้อนโดยทั่วไป ซึ่งสร้างความระส่ำระสายแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก

3. จากสภาพความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตัวเองได้นี้ ก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากพรรคโซเซียล ลิส อันเป็นพรรคฝ่ายค้านได้เข้าไปปลุกปั่นสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ในหมู่ประชาชนที่หาเลี้ยงชีพด้วยการใช้แรงงาน ทำให้ลัทธิดังกล่าวนี้แพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็วจนรัฐบาลไม่สามารถจะสกัดกั้นไว้ได้ ในระยะเวลา 5 ปี ของความระส่ำระสาย คือระหว่างปี ค.ศ.1872 ถึง ปี ค.ศ.1877 ได้มีประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนี้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 125,000 คน เป็นจำนวนถึง 500,000 คน หรือเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัวและ

ได้มีการบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนเร่งเร้าให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลง ภาวะทางสังคมอยู่ตลอดเวลา

จากวิกฤตการณ์ดังกล่าว บิสมาร์คจึงได้ตัดสินใจปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศและเริ่ม นำระบบประกันสังคมเข้ามาใช้ทันที โดยทยอยออกกฎหมายประกันสังคมต่าง ๆ เป็นลำดับโดยมี เหตุผลประกอบดังนี้

การที่รัฐหันมาสนใจสมาชิกของรัฐที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มากกว่าแต่ ก่อนนี้ มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ตามมนุษยธรรมและตามลัทธิศาสนาคริสต์ ซึ่งควรจะแผ่สาขาไปใน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน้าที่ตามนโยบายในการรักษารัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ จะสร้างทัศนคติในหมู่ประชากรที่ใช้ทรัพย์สินซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนหนุ่มมากที่สุดและได้รับการศึกษา น้อยที่สุดว่ารัฐมิใช่องค์กรที่จำเป็นเท่านั้นหากแต่เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ด้วย (บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2531, หน้า 64)

แนวความคิดดังกล่าว ในระยะแรกไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก กล่าวคือ ในการ พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการประกันการเจ็บป่วยออกมาเป็นกฎหมาย ฉบับแรกเมื่อ ปี ค.ศ.1883 และได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ.1884 นั้น รัฐบาลไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการ บริหารงานแต่ประการใด หรือ แม้แต่เงินสมทบส่วนที่รัฐบาลจะต้องออกก็ ไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ทำให้โครงการ ประกันสังคมในระยะแรกนี้ต้องหาเงินมาดำเนินการเอง ฉะนั้นการบังคับการประกันตนตาม กฎหมาย ฉบับแรกนี้จึงต้องกระทำในวงแคบโดยบังคับเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานตามโรงงาน อุตสาหกรรม ตามเหมืองแร่ และตามแหล่งระเบิดหิน ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 2,000 มาร์ค ขึ้นก่อน (กรม ประชาสงเคราะห์, 2541, หน้า 22-23)

เมื่อรัฐสภาไม่สนับสนุน รัฐบาลเยอรมนีจึงหาทางออกด้วยการไปขอความร่วมมือจาก สมาคมอาชีพ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 ประเภท ต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่ กันให้เข้ามาเป็นผู้จัดการและ บริหารงานในเรื่องนี้ โดยรัฐบาลควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ด้วยเหตุนี้การประกันสังคมของเยอรมนี จึงขยายความคุ้มครองให้แก่ประชาชนเพิ่มตามลำดับ จนกระทั่งสามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างใน ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมา ต่อมาประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและอังกฤษได้นำวิธีการ ประกันสังคมของเยอรมันไปปรับปรุงใช้กับประเทศตน และได้มีการใช้หลักการประกันสังคมอย่าง แพร่หลายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา ออสเตรเลียและ นิวซีแลนด์สำหรับ ประเทศในแถบเอเชีย ญี่ปุ่นเป็นชาติแรกที่ได้เริ่มการประกันสังคม โดยเริ่มจาก การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานใน พ.ศ.2454 (สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธ์, 2520, หน้า 3)

จนกระทั่งในปัจจุบันประเทศ ในแถบเอเชียมีกฎหมายประกันสังคมรวมทั้งหมด 18 ประเทศ โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่ 18

3. แนวคิดของการประกันสังคมในประเทศไทย

แนวความคิดที่จะจัดระบบประกันสังคมขึ้นมาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีขึ้นใน พ.ศ. 2495 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ยากจนทั้งในเรื่องปัญหาการขาดรายได้ ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ในครอบครัวและการเจ็บป่วยไข้ ซึ่งสภาพของความเดือดร้อนดังกล่าวควรที่รัฐบาลจะได้ยื่นมือเข้ามาให้บุคคลในสังคมเหล่านี้มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ อันเป็นการสร้างหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับบุคคลในสังคม

ด้วยหลักประกันและแนวคิดดังกล่าว จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาหาวิธีการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนในด้านสวัสดิการทางสังคม คณะกรรมการชุดดังกล่าวเรียกว่า คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ มีจำนวนทั้งสิ้น

ต่อมาใน พ.ศ.2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน โดยตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นมา คนและผลการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว นี้ ได้ข้อสรุปว่าควรจะนำ ระบบประกันสังคมเข้ามาใช้ในประเทศไทย ดังนั้น ใน พ.ศ.2496 คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ให้ทำหน้าที่กำหนดหลักการและวิธีการประกันสังคมที่จะนำมาใช้บังคับในประเทศไทย

คณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้จัดทำข้อสรุปหลักการและวิธีการประกันสังคมเสนอต่อคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ เมื่อเดือนธันวาคม 2496 และคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ได้นำเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้พิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อรัฐสภาและรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2497 พร้อมทั้งให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ ชื่อว่า กรมประกันสังคม สังกัดอยู่ในกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 จะมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์ใน พ.ศ.2499 ซึ่งจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาออกมาประกาศใช้เสียก่อน แต่นับตั้งแต่พระราชบัญญัติ

ประกันสังคม พ.ศ.2497 ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาออกมาแล้ว ก็ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ และการคัดค้านจากประชาชนและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางประเด็นการคัดค้าน ได้แก่ ความไม่เข้าใจในเรื่องการประกันสังคมนั่นเอง เพราะเรื่องการประกันสังคมนั้นถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย และส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจและเกิดความไม่มั่นใจว่าเมื่อจ่ายเงินสมทบไปแล้วจะได้รับประโยชน์จริงหรือไม่ นอกจากนั้นฝ่ายนายจ้างได้ร่วมคัดค้านอย่างหนักมาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจ่ายเงินสมทบ เพราะนายจ้างเห็นว่าเป็นการจ่ายเงินซ้ำซ้อน เป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้สูงขึ้น รวมทั้งบริษัทประกันต่าง ๆ ได้พยายามขัดขวางและร่วมคัดค้านอย่างกว้างขวาง เพื่อไม่ให้มีการนำพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับนี้มาใช้บังคับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีคำสั่งให้ระงับการใช้บังคับ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 ไว้ก่อนโดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้บังคับอีกเมื่อใด และกรมประกันสังคมก็ถูกยุบไป เป็นกองทุนความมั่นคงแห่งสังคมแล้วโอนให้ไปอยู่ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์แทน

ต่อมาใน พ.ศ.2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน โดยตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นมาเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งโดยหลักการแล้วถือได้ว่าเป็นโครงการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เกิดขึ้นก่อนที่จะนำระบบประกันสังคมมาใช้ เช่น ในบางประเทศแถบยุโรปรวมทั้งในเอเชียด้วย ซึ่งกองทุนเงินทดแทนนี้จะเรียกเก็บเงินสมทบมาจากฝ่ายนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปในอัตราร้อยละ 0.2 ถึงร้อยละ 4.5 ตามประเภทกิจการของนายจ้าง (จิราภรณ์ เกสรสุจริต, 2538, หน้า 186-187)

กองทุนเงินทดแทนนับว่าเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมในประเทศไทย ที่ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน ให้ได้รับเงินทดแทนจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพ ให้มีเงินเลี้ยงชีพไประยะหนึ่ง เมื่อเสียชีวิตจะได้รับค่าทำศพ และผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายจะมีรายได้ยังชีพเมื่อขาดผู้หาเลี้ยงครอบครัว

ในปี พ.ศ.2533 รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 สำนักงานประกันสังคมจึงได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน 2533 เป็นต้นมา โดยโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม และงานของสำนักงานกองทุนเงิน

ทดแทน กรมแรงงานมาอยู่ในสังกัด และต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 สำนักงานประกันสังคมก็ได้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

4. ความเป็นมาของประกันสังคม

สภาพสังคมในอดีตมักจะประกอบไปด้วยครอบครัวขนาดใหญ่ ที่มีพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย พี่ป้า น้าอา รวมอยู่ในครอบครัวเดียวกัน หรือที่เรียกว่าครอบครัวขยาย (Extended family) ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก ประชาชนที่อยู่รวมกันในสังคมต่างมีความสัมพันธ์กันในฐานะญาติมิตรสหาย ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามอัธยาศัย ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมเกิดการหลั่งไหลของคนชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีความเป็นอยู่ของคนในสังคม จากสังคมในชนบทเป็นสังคมเมืองมากยิ่งขึ้น ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยเงินรายได้ประจำจากการทำงาน โครงสร้างของครอบครัวก็เริ่มเปลี่ยนแปลงกลายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว (Nuclear family) ประกอบด้วยคนเพียง 2 Generations คือ พ่อแม่ลูก ซึ่งมีเพียงหัวหน้าครอบครัวหรือคู่สมรสเท่านั้นที่ต้องรับภาระในการหาเลี้ยงครอบครัว ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ซึ่งหากมีเหตุทำให้หัวหน้าครอบครัวไม่สามารถทำงานได้ ก็จะขาดรายได้และประสบความเดือดร้อน เป็นผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของครอบครัวในภาวะการณ์ที่นอกเหนือความสามารถที่ระดับบุคคลจะควบคุมได้ เช่น การประสบอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือการเสียชีวิตของหัวหน้าครอบครัว ซึ่งเป็นเหตุให้ขาดรายได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือด้วยการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคม ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในโลกจะมีวิธีการจัดระบบสวัสดิการอยู่ 2 ระบบ คือ

1. ระบบ Non contributory system คือ การที่รัฐให้สวัสดิการแก่ประชาชนแบบให้เปล่าในฐานรัฐสวัสดิการโดยไม่มีการจัดเก็บเงินสมทบ มี 3 รูปแบบ คือ

1) สวัสดิการที่ประชาชนหรือผู้ใช้แรงงานได้รับในรูปแบบของการสงเคราะห์เงินที่นำมาจัดให้บริ การนี้จะมาจากเงินงบประมาณของรัฐเป็นหลัก เช่น งานภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ โครงการบัตรสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ

2) สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างตามกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับเพื่อให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม มีห้องน้ำและส้วมที่ถูกต้องลักษณะ มีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง จัดให้มีการปฐมพยาบาลหรือการรักษาพยาบาลเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จัดให้มีเครื่องป้องกันอันตรายสำหรับงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้มีแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งตรวจร่างกายลูกจ้างไม่น้อยกว่า ปีละ 1 ครั้ง และจัดให้มีทางระบายอากาศ ทางระบายน้ำ ทางออกฉุกเฉิน

3) สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้นอกเหนือจากกฎหมาย กำหนดเป็นสวัสดิการที่นายจ้างให้เองหรือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรอง ได้แก่ ค่าครองชีพ เบี้ยขยัน โบนัส เบี้ยเลี้ยง (กองวิชาการและแผนงาน, 2536, หน้า 1) เป็นต้น

2. ระบบ Contributory system คือการให้สวัสดิการแบบจัดเก็บเงินสมทบ เช่น สวัสดิการที่จัดให้ในรูปของการ จัดเก็บภาษีพิเศษจากนายจ้าง ลูกจ้าง หรือรัฐบาล ในภาคเอกชนจะเป็นการดำเนินการในรูปแบบธุรกิจประกันภัย ในภาครัฐบาลจะดำเนินการโดยออกกฎหมาย สำหรับประเทศไทย สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้ความคุ้มครองเรื่องสวัสดิการดังกล่าวในรูปกองทุน 2 กองทุน

2.1 กองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่เกิดจากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนไป เพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เป็นผลให้ต้องหยุดงาน สูญเสียอวัยวะบางส่วน ทูพพลภาพหรือตาย ที่เนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง อันเป็นการชดเชยที่ลูกจ้างต้องประสบอันตราย หรือสูญเสียอวัยวะของร่างกาย

2.2 กองทุนประกันสังคม เกิดจากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ฝ่ายละเท่า ๆ กัน และให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในกรณีต่าง ๆ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงาน ดังนี้

- (1) กรณีเจ็บป่วย
- (2) กรณีคลอดบุตร
- (3) กรณีทุพพลภาพ
- (4) กรณีตาย
- (5) กรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) กรณีชราภาพ
- (7) กรณีว่างงาน

การให้การประกันทั้ง 7 กรณีข้างต้นนี้ เมื่อรวมกับการประกัน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (ภายใต้ความคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน) นับได้ว่าประเทศเรามีการประกันครบ 8 กรณีของการประกันสังคม

อนึ่งรูปแบบการให้เงินทดแทน หรือประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ภายใต้กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม แบ่งเป็น 2 ลักษณะเช่นเดียวกันคือ เป็นสวัสดิการในรูปตัวเงิน (In Cash) และบริการทางการแพทย์ (In kind)

โครงการประกันสังคมเป็นการจัดการจัดสวัสดิการรูปแบบซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การประกันสังคมสามารถช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ อีกทั้งยังเป็นที่พักของประชาชนให้มีปัจจัยพื้นฐานของชีวิตได้เป็นอย่างดี

5. หลักการสำคัญของโครงการประกันสังคม

หลักการสำคัญของโครงการประกันสังคม คือ การให้ประชาชนในแต่ละสังคมหรือแต่ละประเทศมีส่วนช่วยตนเอง โดยการร่วมกันเสี่ยง (Sharing of the risk) ด้วยการออกเงินสมทบ (Contribution) เข้ากองทุนกลางเป็นลักษณะภาษีพิเศษ (Ear mark tax) คือกำหนดให้สมาชิกจ่ายเงินสมทบเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ ส่วนใหญ่จะเป็นระบบบังคับ โดยรัฐบาลจะเริ่มบังคับให้กับภาคอุตสาหกรรมก่อนจึงจะเริ่มขยายไปสู่ภาคเกษตรกรรมและอื่น ๆ การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น เพื่อให้สมาชิกสามารถเบิกเงินมาใช้จ่ายใช้สอยในกรณีที่ต้องขาดรายได้ อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คอลดบุตร ตาย ชราภาพ เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะมีเงินใช้จ่ายแล้ว ก็ยังจะได้รับบริการทางการแพทย์ หรือสามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์จากกองทุนได้ หากไม่มีการนำเงินสมทบไว้กับกองทุนหรือกองทุนรวมจะเป็นภาระหนักหากบุคคลจะต้องรับผิดชอบตามลำพังเมื่อเจ็บป่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้ไม่มากนัก เงินกองทุนกลางนี้โดยทั่วไปเรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” จะสามารถช่วยเหลือสมาชิกได้ทันทั่วถึง แม้จะมีความจำเป็นต้องใช้เงินก้อนโต หรือต้องขาดรายได้ไปเป็นเวลานาน 10 ปี ดังนั้นโครงการการประกันสังคมจึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นโครงการที่ช่วยเหลือสมาชิกทั้งด้านจิตใจและด้านวัตถุ สามารถทำให้ผู้ที่ทำงานรับจ้าง มีความมั่นใจในอนาคตตนเองและสามารถที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่เท่ากับเป็นการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมนั่นเอง

การประกันสังคม (Social insurance) คือ การที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ใน สังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และในบางโครงการมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้

จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย กลอดบุตร วางงาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้นการประกันสังคมจึงเป็นสวัสดิการสังคมวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้ มีต่อกันเป็นการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ทั้งนี้เพราะโครงการประกันสังคมสามารถช่วยลด ข้อพิพาทแรงงานต่าง ๆ เนื่องจากลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตที่มั่นคงขึ้น

ช่วยรับภาระในการจัดสวัสดิการที่นายจ้างและรัฐบาลจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง ความมั่นคง ในการดำรงชีวิต แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข ฉะนั้นการประกันสังคมจึงมีหลักการดังต่อไปนี้

1. การประกันสังคมเป็นวิธีการออกเงินสมทบโดยฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยใช้เงินของรัฐ
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้น ถือเป็นลักษณะของการบังคับโดยมี ข้อยกเว้นน้อยมาก
3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้น จะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ นำไปช่วยเป็นประโยชน์ทดแทน ตามที่ได้กำหนด
4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
5. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนเกิดจากการได้จ่ายเงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไข
6. อัตราการจ่ายเงินสมทบปกติพิจารณาจากรายได้ หรือมีเช่นนั้นก็พิจารณาสถานภาพ ของบุคคล
7. การประกันสังคมประเภทการเจ็บป่วยในงาน ปกติ นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบแต่ ฝ่ายเดียว หรือบางกรณีรัฐให้ความช่วยเหลือเงินอุดหนุน

6. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมมีวัตถุประสงค์หลักคือ การช่วยเหลือลูกจ้าง และบุคคลผู้มีรายได้ ทั่วไปของประเทศ เป็นระบบที่จัดขึ้นโดยมุ่งหวังจะแก้ไขข้อบกพร่องของการใช้รูปแบบเก่า ๆ ไม่ ว่าจะเป็น การช่วยเหลือโดยนายจ้าง โดยสมาชิกของสังคมหรือโดยหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่ได้ผล เป็นที่พอใจเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในส ังคม และประโยชน์ที่จะได้รับการ ประกันสังคม ได้แก่

1. ช่วยส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันเป็นการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ทั้งนี้เพราะโครงการประกันสังคมสามารถช่วยลดข้อพิพาทแรงงานต่าง ๆ เนื่องจากลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตที่มั่นคงขึ้น

2. ช่วยรับภาระในการจัดสวัสดิการที่นายจ้างและรัฐบาลจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง

3. ช่วยแก้ปัญหาคายากจนอันเนื่องมาจากการว่างงาน อุบัติเหตุต่าง ๆ และชราภาพ นอกจากนั้นยังช่วยให้ผู้มีฐานะยากจนสามารถลืมตาอ้าปากได้โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่ญาติพี่น้องต่อไป หรือไม่ต้องรอรับความเกื้อหนุนจากญาติพี่น้องอีก เมื่อตนต้องประสบปัญหาหรือเกิดเหตุวิบัติ

4. ช่วยให้ประเทศชาติ มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมขึ้น เนื่องจากผู้มีรายได้มากจะต้องจ่ายประกันสังคมสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย

5. ช่วยก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ เนื่องจากโครงการประกันสังคม เป็นแหล่งระดมทุนภาคเอกชนซึ่งมักพบว่ายามเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง ทั้งฝ่ายลูกจ้างนายจ้างมีความสามารถในการออกเงินสมทบ ทำให้รัฐบาลมีเงินสะสมเพื่อนำไปใช้จ่ายในยามเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเกิดภาวะฝืดเคืองทำให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจซึ่งช่วยลดภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้

6. ช่วยลดปัญหาอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะประชาชนมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตโดยมิต้อง ผกชิง วิ่งราว ปล้นฆ่า เพื่อหารายได้มายังชีพนอกจากนั้นยังช่วยลดปัญหาทางสังคม ในภาวะที่มีการเพิ่มขึ้นของประชาชนอย่างรวดเร็ว

7. ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ทำให้เด็ก ๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่ามีโอกาสรับการศึกษาที่ต่อเนื่อง โดยไม่ขาดตอนอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจในครอบครัว

8. ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่รัฐบาล นอกจากนั้น อาจช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชัน และก่อให้เกิดการสะสมทรัพย์สินและทุนไว้ให้ลูกหลาน (มงคล เทียนประเทืองชัย, ม.ป.ป., หน้า 34)

เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คือ เงินที่ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายผู้ประกันตน ออกสมทบกันเพื่อรวมเข้าเป็นกองทุนโดยฝ่ายละเท่ากัน ซึ่งเงินสมทบนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่ง ของกองทุนประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมานี้ คือ

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

กฎหมายประกันสังคมได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่ จะต้องขึ้นแบบผู้ประกันตน เข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม ตามมาตรา34 ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตาม มาตรา33 คือลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตนลูกจ้างซึ่ง เป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้าง อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป ขึ้นแบบรายการ แสดงรายชื่อผู้ประกันตนอัตราค่าจ้างและข้อความอื่นตามแบบที่เลขาธิการกำหนดต่อสำนักงาน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนและ ให้นายจ้างแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง ตาม มาตรา 44 ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน เปลี่ยนแปลงไปให้นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดเพื่อขอ เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แม้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่จะต้องขึ้นแบบผู้ประกันตน เข้าเป็นสมาชิกประกันสังคม โดยให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนเมื่อตนเองมีลูกจ้างซึ่งมี อายุไม่ต่ำกว่าสิบ ห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตนลูกจ้างซึ่งเป็น ผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างอยู่ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไปขึ้นแบบรายการแสดง รายชื่อผู้ประกันตนอัตราค่าจ้างและข้อความอื่นตามแบบที่เลขาธิการกำหนดต่อสำนักงานภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนและ ให้นายจ้างแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง ใน กรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไปให้ นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดเพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข เพิ่มเติมรายการภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

การประกันสังคมถึงแม้จะ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโดยตรงก็ตาม แต่ตามหลักการ ประกันสังคมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนแต่ละคนออมทรัพย์ เพื่ออนาคตของตนเองนั้น ย่อมทำ

ให้กองทุนประกันสังคมมีเงินสะสมเพิ่มมากขึ้นเท่าใด กองทุนประกันสังคมก็จะยังมีเสถียรภาพเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น โดยจะมีเงินสะสมทั้งที่เป็นเงินสำรองจ่ายในระยะยาวเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ เงินสงเคราะห์บุตร เงินทดแทนการทุพพลภาพ หรือเป็นเงินจ่ายเป็นก้อนในคราวเดียว เช่น ประโยชน์ทดแทนเกี่ยวกับการคลอดบุตร หรือประโยชน์ทดแทนเกี่ยวกับการตาย หรือเป็นเงินที่ต้องจ่ายให้กับโรงพยาบาลต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือข่ายประกันสังคมตามจำนวนผู้ประกันตนที่เลือกโรงพยาบาลนั้น ในอัตราเหมาจ่ายต่อคนจำนวน 1,300 บาท

เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537) ได้กำหนดแหล่งที่มาของกองทุนไว้ในมาตรา 22 ซึ่งระบุที่มาจาก 9 แหล่ง ด้วยกัน คือ

1. เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ซึ่งแต่ละฝ่ายออกเท่า ๆ กันแต่สำหรับกรณีบุคคลภายนอกใช้สิทธิเข้าร่วมโครงการ รัฐบาลออกหนึ่งเท่า และผู้ประกันตนออก 2 เท่า (มาตรา 40 และมาตรา 46)

2. เงินเพิ่ม ซึ่งเกิดจากการที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบกำหนดเวลา และต้องจ่ายเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ค้างส่งหรือส่วนที่ยังขาดอยู่ (มาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53)

3. ผลประโยชน์ของกองทุน โดยการนำเงินกองทุนจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยกระทรวงการคลังเห็นชอบ (มาตรา 26)

4. เงินค่าธรรมเนียม กรณีขอรับใบแทนหนังสือสำคัญ การขึ้นทะเบียนหรือบัตรประกันสังคม (มาตรา 45)

5. เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน

6. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 เช่นเงินที่ได้จากการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

7. เงินอุดหนุน หรือเงินอุดหนุนราชการที่รัฐบาลจ่ายในกรณีเงินกองทุน ไม่พอจ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทน หรือค่าใช้จ่ายด้านบริหาร (มาตรา 24 วรรคสาม)

8. เงินค่าปรับ อันเกิดจากการทำโทษต่อผู้ฝ่าฝืนตาม พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 102)

9. รายได้อื่น ๆ

จะเห็นว่าแหล่งที่มาของเงินทุนตาม พระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับดังกล่าวนี้มาจากหลายแหล่งซึ่งอาจจำแนกเป็นลักษณะตามแหล่งที่มาได้ ดังนี้

ก. การจ่ายเงินสมทบจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรณีนายจ้าง

ข. การจ่ายสมทบโดยผู้ประกันตน คือ ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น

ค. จากภาษีของรัฐ ซึ่งก็คือการจ่ายเงินสมทบจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ง. ดอกผลของเงินทุนในรูปดอกเบี้ย เงินปันผล เป็นต้น

จ. รายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่นค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินเพิ่มเงินบริจาค เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนายจ้าง เป็นต้น

จากแหล่งที่มาของกองทุนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แหล่งเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ซึ่งแต่ละฝ่ายออกเท่า ๆ กันนั้น เงินสมทบเป็นแหล่งเงินกองทุนประกันสังคมที่ใหญ่ที่สุด และลูกจ้างจะได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนเมื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ซึ่งตามกฎหมายได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ประกันตน ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อนายจ้างจะบกพร่องต่อหน้าที่ในการ หาประโยชน์โดยมิชอบของลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเทียม และ ผู้เกี่ยวข้อง ที่เจตนาหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม แต่โดยนัยของกฎหมายให้สิทธิที่ผู้ประกันตนพึงได้รับคงมีอยู่เสมือนหนึ่งว่าผู้ประกันตนอื่นแล้ว เช่นนี้สำนักงานประกันสังคม ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้ผู้ประกันตนตามกฎหมาย

หากพิจารณาถึงสภาพบังคับถึงกรณีต่างๆ และจากบทกำหนดโทษในลักษณะ 6 มาตรา 97 ถึงมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จะพบว่าไม่มีมาตราใดกำหนดถึงความผิดของการ หาประโยชน์โดยมิชอบของลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเทียม และผู้เกี่ยวข้อง ที่เจตนาหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม เป็นที่น่าพิจารณาว่าการหาประโยชน์โดยมิชอบของลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเทียม และผู้เกี่ยวข้อง ที่เจตนาหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม อาจเป็นเหตุให้กองทุนประกันสังคมขาดดุล และขาดเสถียรภาพได้ เพราะ มีผู้ที่เจตนาหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม ซึ่งตนเองไม่สิทธิที่จะเป็นสมาชิก กองทุนและเป็นผู้รับประโยชน์อย่างมหาศาลจากเงินกองทุนที่มาจากเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง ที่จะมาหมุนเวียนใช้จ่ายเป็นค่าประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ และหากมีนายจ้าง ลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเทียม และผู้เกี่ยวข้อง กระทำเช่นนี้เป็นจำนวนมากแล้ว อาจมีผลเสียต่อผู้ประกันตนส่วนใหญ่ โดยรวมของประเทศในระยะยาวได้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากข้อมูล ดังนี้

จากการสถิติจำนวนผู้ประกันตนจากตารางที่ 1 หากมีลูกจ้างแฝง ลูกจ้างเทียมเข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคมร้อยละ 1 ของจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด ประมาณ 9,000,000 คน คาดว่าจะมีผู้แสวงหาประโยชน์จำนวนประมาณ 90,000 คน จากอัตราการให้บริการทางการแพทย์ จากตารางที่ 3

หากมีผู้แสวงหาประโยชน์ใช้บริการร้อยละ 10 กองทุนต้องเสียหายประมาณ 24,869.17 บาทต่อปี และเทียบกับตารางที่ 4 เป็นการแสดงให้เห็นว่าการใช้บริการส่วนมากเป็นการใช้บริการในภาคเอกชน อาจเป็นเหตุให้กองทุนประกันสังคมขาดดุล และขาดเสถียรภาพได้ เพราะมีผู้ที่เจตนาหาประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม ซึ่งตนเองไม่สิทธิ์ที่จะเป็นสมาชิกกองทุนและเป็นผู้รับประโยชน์อย่างมหาศาลจากเงินกองทุนที่มาจากการนำส่งเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง

SPU CHONBURI