



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย

THE CONCEPT OF JUSTICE IN SOCIAL SECURITY LAW OF THAILAND



โดย

มงคล เทียนประเทืองชัย

สนับสนุนโดย

สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย
THE CONCEPT OF JUSTICE IN SOCIAL SECURITY LAW OF THAILAND



โดย
มงคล เทียนประเทืองชัย

สนับสนุนโดย
สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ หนึ่งเพื่อศึกษาสภาพปัญหาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคม ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน สองเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายประกันสังคมของไทย ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน ให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น และสามเพื่อสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตัดสินเรื่องความยุติธรรมในกฎหมาย อันสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายต่างๆ ได้ โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

จากการศึกษาพบว่า

๑. กฎหมายประกันสังคมของไทย มิได้ยึดแนวคิดเรื่องความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน และมีได้ยึดแนวคิดความเที่ยงตรง หรือเที่ยงธรรมเป็นหลัก ดังนั้นถ้าใช้เกณฑ์เหล่านี้ตัดสินก็จะพบว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความยุติธรรมตามมาตรฐานของความยุติธรรมตามกฎหมายน้อยมาก แต่กฎหมายประกันสังคมของไทยยึดแนวคิดเรื่องความเหมาะสม และคุณค่าที่เน้นหลักการให้ความช่วยเหลือ และการสงเคราะห์เป็นหลักใหญ่ ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐที่เน้นการสร้างความมั่นคงทางสังคม หรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของสมาชิกในสังคม และจากสภาพปัญหาที่พบทั้งด้านการให้ความคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และด้านประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ซึ่งเมื่อใช้เกณฑ์ความเหมาะสม และคุณค่าแล้วพบว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยนั้นมีความยุติธรรมอยู่มากพอสมควร

๒. ในทางแก้ไขสภาพปัญหาทั้ง ๓ ด้านตามข้อ ๑ นั้น รัฐควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตราต่างๆ ในด้านการให้ความคุ้มครอง เช่น มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ในด้านการจ่ายเงินสมทบ เช่น มาตรา ๔๖ และในด้านประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เช่น มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๗๕ รวมไปถึงมาตราต่างๆ ในฉบับแก้ไข และในกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ให้สอดคล้องต้องกันทั้งแนวคิดความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน ความเที่ยงตรง หรือเที่ยงธรรม ความเหมาะสม และคุณค่า ทั้งนี้เพิ่มความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทยให้มากขึ้น

๓. กฎหมายประกันสังคมของไทย ถึงแม้จะเน้นหลักเรื่องความเหมาะสม และคุณค่า เป็นหลักการใหญ่ แต่ก็ขาดไม่ได้เรื่องมาตรฐานความยุติธรรมตามกฎหมาย คือ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน และความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ที่จำเป็นต้องมีในกฎหมายทุกฉบับ



Abstract

The research on social justice in the Social Security Act of Thailand has three main objectives. The first one is to study on the concept of social justice in social security acts on the scope of protection concerns the pay contributions and social welfare receiving, or benefits. The second one is to propose on a solution to the Social Security Act of Thailand. The Concerns the scope of protection, the pay contributions and social welfare receiving, or benefits achieving a more fair. The third one is to the application of the criteria and standard should be established to apply for judging the justice of the law. By Documentary Research Method.

From The study, it is found that:

1. The Social Security Act of Thailand is not hold the notion of equality or impartiality. And it does not hold with the concept of accuracy or fairness. Therefore, If these criteria for Judgments are established by the Security Act of Thailand, it will be found that a fair standard of justice under such law is so little. But the Security Act of Thailand is held on the concept of reasonable and valuable, Emphasizing principles of providing assistance and relief in a board spectrum. This can be seen from a public policy that focuses on creating social stabilities or the principle of average distress or happiness of the average member of society and problems encountered in terms of coverage aspects of contributing to the Social Security Fund and benefits in those areas when using the appropriate values and then found that the Law Society of Thailand, it is fair enough.

2. The Solution to both problems of three issues in accordance with No 1. The state acts concerned should be resolved under the provisions of the Social Security Act 2533, in the areas of protection. For example, Section 4, Section 33, Section 39 and Section 40 of the contribution payment as Section 46. In such cases the benefits of Section 54 to Article 79, including the various amendments. And in subordinate legislations issued by virtue of the Act, these must be consistent with the concept of equivalence, or equality, accuracy or fairness, appropriateness and value. Therefore, this will increase social justices in Thailand.

3 . The Security Act of Thailand mainly focuses on the appropriate principles and values, but it cannot rely without a standard of justice in accordance with the law that is the equivalence or equality and the accuracy or fairness which is required by laws to justices.



กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม แรงงานฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ และเจ้าของข้อมูลที่ได้กล่าวไว้ในบรรณานุกรมอันทำให้ผู้วิจัยเกิดความคิดประมวลเป็นความรู้ นำไปสู่การวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พร้อมทั้งฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒ รวมไปถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเหล่านี้ เพื่อค้นหาแนวคิดเรื่องความยุติธรรม จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้ให้ความเมตตา โดยให้เงินทุนสนับสนุนในงานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา คณาจารย์ผู้เป็นเพื่อนร่วมงานของผู้วิจัย เจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยค้นคว้า ช่วยแปลเอกสาร ช่วยเป็นกำลังใจ และอุทิศเวลาให้แก่ผู้วิจัย และที่ขาดเสียมิได้ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศิริธรรมรักษ์ ที่มีเมตตากรุณาอย่างสูง ในการให้ความช่วยเหลือตรวจเค้าโครงเรื่อง และแนะนำเนื้อหางานวิจัยนี้ด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้แรกหวานเมตตาพันธุ์แห่งปรัชญาชีวิต และสังคมให้แก่ลูก และขอขอบคุณสมาชิกทุกคนในครอบครัวของข้าพเจ้าที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ รวมไปถึงผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีต่อข้าพเจ้า ขอกราบขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย สำหรับประโยชน์ที่เกิดจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บิดามารดาของผู้วิจัย และขอบอบให้แก่แรงงานทุกท่าน ที่ช่วยกันสร้างสรรค์ และพัฒนาประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรืองมาถึงทุกวันนี้ และจะเจริญต่อไปในอนาคต หากมีความบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

มงคล เทียนประเทืองชัย

สิงหาคม ๒๕๕๕

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(ค)
กิตติกรรมประกาศ	(จ)
สารบัญ	(น)
สารบัญแผนภูมิ	(ฉ)
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
๑.๔ ทบทวนเอกสาร และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๔
๑.๕ ระเบียบวิธีวิจัย	๕
๑.๖ ขอบเขตการวิจัย	๕
บทที่ ๒ แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมโดยทั่วไป	๑๑
๒.๑ แนวคิด ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันตก	๑๑
๒.๑.๑ แนวคิด ทฤษฎีของฝ่ายยึดหลักการการแบ่งสันปันส่วนอย่างยุติธรรม	๑๑
๒.๑.๒ แนวคิด ทฤษฎีความยุติธรรมของฝ่ายประโยชน์นิยม	๑๘
๒.๑.๓ แนวคิด ทฤษฎีความยุติธรรมของฝ่ายยึดความเที่ยงตรง	๒๕
๒.๒ แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันออก	๓๖
๒.๓ แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมาย	๔๔
บทที่ ๓ แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย	๔๘
๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม	๔๘
๓.๑.๑ ความหมายของความมั่นคงทางสังคม	๔๘
๓.๑.๒ ความสำคัญของความมั่นคงทางสังคม	๕๑

๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม หลักประกันสังคม และเงินสมทบ	๕๒
๓.๒.๑ ความหมายของการประกันสังคม	๕๒
๓.๒.๒ ประวัติความเป็นมาของการประกันสังคม	๕๔
๓.๓ หลักกฎหมายประกันสังคมของไทย	๖๒
๓.๓.๑ แนวคิดในหลักกฎหมายที่กล่าวถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครอง	๖๓
๓.๓.๒ แนวคิดในหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บเงินสมทบ	๖๘
๓.๓.๓ แนวคิดในหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในประโยชน์ทดแทน	๗๕
๓.๔ แนวคิดเรื่องเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคม	๘๐
บทที่ ๔ วิเคราะห์ความยุติธรรมทางสังคมในกฎหมายประกันสังคมของไทย	๘๒
๔.๑ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคม	
โดยใช้เกณฑ์ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน	๘๒
๔.๑.๑ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันในการให้ความคุ้มครอง	๘๓
๔.๑.๒ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันในการจ่ายเงินสมทบ	๘๗
๔.๑.๓ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันในการรับประโยชน์ทดแทน	๙๐
๔.๒ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคม	
โดยใช้เกณฑ์ความเที่ยงตรง หรือความเที่ยงธรรม	๙๒
๔.๒.๑ ความเที่ยงตรง หรือความเที่ยงธรรมในการคุ้มครอง	๙๓
๔.๒.๒ ความเที่ยงตรง หรือความเที่ยงธรรมในการจ่ายเงินสมทบ	๙๔
๔.๒.๓ ความเที่ยงตรง หรือความเที่ยงธรรมในการรับประโยชน์ทดแทน	๙๔
๔.๓ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคม	
โดยใช้เกณฑ์ความเหมาะสม	๙๖
๔.๓.๑ ความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครอง	๙๖
๔.๓.๒ ความเหมาะสมในการจ่ายเงินสมทบ	๙๘
๔.๓.๓ ความเหมาะสมในการรับประโยชน์ทดแทน	๙๙
๔.๔ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคม	
โดยใช้เกณฑ์คุณค่า	๑๐๐
๔.๔.๑ คุณค่าในการให้ความคุ้มครอง	๑๐๐
๔.๔.๒ คุณค่าในการจ่ายเงินสมทบ	๑๐๑
๔.๔.๓ คุณค่าในการรับประโยชน์ทดแทน	๑๐๑

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	๑๐๓
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๑๐๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๐๓
 บรรณานุกรม	 ๑๐๘
ภาคผนวก	๑๑๓
ประวัติผู้วิจัย	๑๒๐



สารบัญแผนภูมิ

เรื่อง
แผนภูมิที่ ๑

หน้า

๑๐



บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ หนึ่งเพื่อศึกษาสภาพปัญหาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคม ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน สองเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายประกันสังคมของไทย ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน ให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น และสามเพื่อสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตัดสินเรื่องความยุติธรรมในกฎหมาย อันสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายต่างๆ ได้ โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

จากการศึกษาพบว่า

๑. กฎหมายประกันสังคมของไทย มิได้ยึดแนวคิดเรื่องความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน และมีได้ยึดแนวคิดความเที่ยงตรง หรือเที่ยงธรรมเป็นหลัก ดังนั้นถ้าใช้เกณฑ์เหล่านี้ตัดสินก็จะพบว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความยุติธรรมตามมาตรฐานของความยุติธรรมตามกฎหมายน้อยมาก แต่กฎหมายประกันสังคมของไทยยึดแนวคิดเรื่องความเหมาะสม และคุณค่าที่เน้นหลักการให้ความช่วยเหลือ และการสงเคราะห์เป็นหลักใหญ่ ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐที่เน้นการสร้างความมั่นคงทางสังคม หรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของสมาชิกในสังคม และจากสภาพปัญหาที่พบทั้งด้านการให้ความคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และด้านประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ซึ่งเมื่อใช้เกณฑ์ความเหมาะสม และคุณค่าแล้วพบว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยนั้นมีความยุติธรรมอยู่มากพอสมควร

๒. ในทางแก้ไขสภาพปัญหาทั้ง ๓ ด้านตามข้อ ๑ นั้น รัฐควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตราต่างๆ ในด้านการให้ความคุ้มครอง เช่น มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ในด้านการจ่ายเงินสมทบ เช่น มาตรา ๔๖ และในด้านประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เช่น มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๗๕ รวมไปถึงมาตราต่างๆ ในฉบับแก้ไข และในกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ให้สอดคล้องต้องกันทั้งแนวคิดความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน ความเที่ยงตรง หรือเที่ยงธรรม ความเหมาะสม และคุณค่า ทั้งนี้เพิ่มความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทยให้มากขึ้น

๓. กฎหมายประกันสังคมของไทย ถึงแม้จะเน้นหลักเรื่องความเหมาะสม และคุณค่า เป็นหลักการใหญ่ แต่ก็ขาดไม่ได้เรื่องมาตรฐานความยุติธรรมตามกฎหมาย คือ ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกัน และความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ที่จำเป็นต้องมีในกฎหมายทุกฉบับ



Abstract

The research on social justice in the Social Security Act of Thailand has three main objectives. The first one is to study on the concept of social justice in social security acts on the scope of protection concerns the pay contributions and social welfare receiving, or benefits. The second one is to propose on a solution to the Social Security Act of Thailand. The Concerns the scope of protection, the pay contributions and social welfare receiving, or benefits achieving a more fair. The third one is to the application of the criteria and standard should be established to apply for judging the justice of the law. By Documentary Research Method.

From The study, it is found that:

1. The Social Security Act of Thailand is not hold the notion of equality or impartiality. And it does not hold with the concept of accuracy or fairness. Therefore, If these criteria for Judgments are established by the Security Act of Thailand, it will be found that a fair standard of justice under such law is so little. But the Security Act of Thailand is held on the concept of reasonable and valuable, Emphasizing principles of providing assistance and relief in a board spectrum. This can be seen from a public policy that focuses on creating social stabilities or the principle of average distress or happiness of the average member of society and problems encountered in terms of coverage aspects of contributing to the Social Security Fund and benefits in those areas when using the appropriate values and then found that the Law Society of Thailand, it is fair enough.

2. The Solution to both problems of three issues in accordance with No 1. The state acts concerned should be resolved under the provisions of the Social Security Act 2533, in the areas of protection. For example, Section 4, Section 33, Section 39 and Section 40 of the contribution payment as Section 46. In such cases the benefits of Section 54 to Article 79, including the various amendments. And in subordinate legislations issued by virtue of the Act, these must be consistent with the concept of equivalence, or equality, accuracy or fairness, appropriateness and value. Therefore, this will increase social justices in Thailand.

3 . The Security Act of Thailand mainly focuses on the appropriate principles and values, but it cannot rely without a standard of justice in accordance with the law that is the equivalence or equality and the accuracy or fairness which is required by laws to justices.



กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม แรงงานฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ และเจ้าของข้อมูลที่ได้กล่าวไว้ในบรรณานุกรมอันทำให้ผู้วิจัยเกิดความคิดประมวลเป็นความรู้ นำไปสู่การวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พร้อมทั้งฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒ รวมไปถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเหล่านี้ เพื่อค้นหาแนวคิดเรื่องความยุติธรรม จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้ให้ความเมตตา โดยให้เงินทุนสนับสนุนในงานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา คณาจารย์ผู้เป็นเพื่อนร่วมงานของผู้วิจัย เจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยค้นคว้า ช่วยแปลเอกสาร ช่วยเป็นกำลังใจ และอุทิศเวลาให้แก่ผู้วิจัย และที่ขาดเสียมิได้ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศิริธรรมรักษ์ ที่มีเมตตากรุณาอย่างสูง ในการให้ความช่วยเหลือตรวจเค้าโครงเรื่อง และแนะนำเนื้อหางานวิจัยนี้ด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้แรกหวานเมตตาพันธุ์แห่งปรัชญาชีวิต และสังคมให้แก่ลูก และขอขอบคุณสมาชิกทุกคนในครอบครัวของข้าพเจ้าที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ รวมไปถึงผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีต่อข้าพเจ้า ขอกราบขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย สำหรับประโยชน์ที่เกิดจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บิดามารดาของผู้วิจัย และขอบอบให้แก่แรงงานทุกท่าน ที่ช่วยกันสร้างสรรค์ และพัฒนาประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรืองมาถึงทุกวันนี้ และจะเจริญต่อไปในอนาคต หากมีความบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

มงคล เทียนประเทืองชัย

สิงหาคม ๒๕๕๕

บทที่ ๓

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย

การศึกษาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไถยนั้น เห็นควรกล่าวถึงความมั่นคงทางสังคม (Social Security หรือ Social Welfare Policy) ด้วยเพื่อถ่ายทอดเข้าใจบริบทโดยรวมของระบบประกันสังคม เพราะความเห็นส่วนใหญ่ถือว่าการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางสังคม กล่าวคือความมั่นคงทางสังคมมีขอบข่ายครอบคลุมทั้ง การสงเคราะห์ประชาชนหรือสาธาณูปโภค (Social or Public Assistance) การบริการสังคม หรือบริการสาธารณะ (Social or Public Service) และการประกันสังคม (Social Insurance) (และบางส่วนผู้วิจัยเห็นว่าเข้าไปถึงเรื่องตาข่ายให้ความคุ้มครองแห่งสังคม หรือ Social Safety Net ด้วย เช่น การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นต้น) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่แนวคิดในหลักกฎหมายประกันสังคมของไถยในเรื่องขอบเขตการให้ความคุ้มครอง เรื่องการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และในเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนทั้ง ๓ กรณี ว่ายุติธรรมหรือไม่อย่างไร

๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมนั้น ส่วนใหญ่มักแฝงหรือปะปนอยู่ในความหมายและลักษณะของเรื่องการประกันสังคม (Social Insurance) การสงเคราะห์ (Social Assistance) ประโยชน์ทดแทนจ่ายจากภาษีเงินได้ (Benefits Financed by General Revenue) ประโยชน์ทดแทนสำหรับครอบครัว (Family Benefits) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Funds) ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับเพิ่มเติมจากนายจ้าง (Provision Made by Employers) และการบริการสังคม (Social Services) ที่ผู้เชี่ยวชาญได้สรุปรวมให้ความหมายไว้ดังนี้

๓.๑.๑ ความหมายของความมั่นคงทางสังคม

Beveridge ซึ่งถือว่าเป็นบิดาแห่งระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศอังกฤษได้ให้ความหมายคำว่า “ระบบความมั่นคงทางสังคม” คือ ระบบการให้หลักประกันทางรายได้โดยการจัดสรรการทดแทนรายได้เมื่อรายได้จะต้องสะดุดหยุดลง จากการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ การเกษียณอายุ การขาดผู้อุปการะอันเนื่องมาจากการตายของสมาชิกในครอบครัว และการมีรายจ่ายที่ได้รับการยอมรับ เช่น รายจ่ายจากการเกิด การตาย และการสมรส โดยทั่วไปแล้วความมั่นคงทางสังคมหมายถึงหลักประกันหรือรายได้ในระดับต่ำ แต่การจัดสรรรายได้นี้อาจจะต้องสัมพันธ์กับการ

ช่วยเหลือที่ทำให้การสะดุดหยุดลงของรายได้สิ้นสุดลงโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ (ศักดิ์ศรี บริบาล บรรพตเขตต์ : ๒๕๓๓ หน้า ๒๕)

Barker ให้ความหมาย ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง การจัดสรรโดยสังคมเพื่อการคุ้มครองป้องกันพลเมืองจากภาวะการณ์เสี่ยงภัยปกติของการมีชีวิตอยู่ในสังคม เช่น การเจ็บป่วย การว่างงาน การตายของผู้มีรายได้ การชราภาพ และการพิการทุพพลภาพ ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ : ๒๕๓๓ หน้า ๒๕)

Neuhaus ให้ความหมายระบบความมั่นคงทางสังคมว่า เป็นระบบที่ช่วยเหลือให้สมาชิกของประชาสังคมที่ไม่มีศักยภาพพอที่จะเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นชั่วคราวหรือตลอดชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยการพุงฐานะ รายได้ พัฒนาศักยภาพ และสร้างโอกาสให้มีงานทำ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ : ๒๕๔๒ หน้า ๑๔)

ILO องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง วิธีการป้องกันซึ่งสังคมจัดสรรให้แก่สมาชิกผ่านมาตรการสาธารณะเพื่อต่อต้านกับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งที่มีสาเหตุมาจากการลดหรือการหยุดลงของรายได้ซึ่งเป็นผลจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดา เจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างงาน ชราภาพ และตาย ตลอดจนการจัดบริการทางการแพทย์ และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในอุปการะ โดยที่ ILO ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการพิจารณาการเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมไว้ ๓ ประการ คือ

๑. วัตถุประสงค์ของระบบจะต้องจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการรักษาหรือป้องกันสุขภาพอนามัย หรือเพื่อรักษารายได้ในกรณีเกิดการสูญเสียรายได้โดยไม่สมัครใจ หรือรายได้ส่วนที่สำคัญ หรือการให้เงินเสริมรายได้แก่บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว

๒. ระบบจะต้องกำหนดโดยกฎหมาย ในเหตุผลของการกำหนดรายละเอียดสิทธิบุคคลหรือเงื่อนไขต่างๆ

๓. ระบบจะต้องบริหารโดยองค์การของรัฐบาล กึ่งรัฐบาล หรือองค์กรอิสระ (สลิท แก้วละมุด : ๒๕๔๕, ๒๘ – ๒๙)

ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง สิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนเกี่ยวกับความช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์จากสังคมส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดปิดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามควรอัตราโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมตลอดไปถึงบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะ หรือบุคคลในครอบครัวนั้นด้วย โดยจะช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์ในยามที่ประสบเคราะห์กรรม และคู่มือการศึกษาสำหรับผู้ใช้แรงงานได้ให้คำจำกัดความว่า คือ การคุ้มครองซึ่งสังคมได้ให้ต่อสมาชิกของสังคมนั้นๆ โดยอาศัยมาตรการสาธารณะ เพื่อรับมือกับความทุกข์ยาก

ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจจะมาจากสาเหตุการเจ็บป่วย คลอดบุตร การว่างงาน ความพิการ ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต (กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย : ๒๕๒๒), หน้า ๑๐)

นิคม จันทรวิฑูร ได้ให้อธิบายไว้ว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง มาตรการต่างๆ ทางสาธารณะที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ และสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการทำงาน และนอกการทำงาน ของประชาชนที่อาจดำเนินการในรูปการประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม และโครงการต่างๆ เพื่อจุดประสงค์ให้เกิดความมั่นคงและการอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยรัฐ สาธารณะ เอกชน เข้ามาแบ่งสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการที่อาจรวมหรือแยกกัน (นภาพร ติโล : ๒๕๔๗ หน้า ๖)

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ได้ให้อธิบายไว้ว่า ระบบความมั่นคงทางสังคม หมายถึง ระบบทางสวัสดิการทางสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาลที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือรายได้ของบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่สภาพ ลักษณะสำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคมประกอบด้วย

๑. ระบบความมั่นคงทางสังคมต้องมีกฎหมายรองรับ การดำเนินการใดๆ การออกกฎหมาย และกฎระเบียบ โดยรัฐหรือองค์กรของรัฐบาลเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบอย่างชัดเจน และผู้ได้รับการคุ้มครองจะต้องตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๒. ภัยพิบัติที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมอาจมีความแตกต่างกันบ้างในแต่ละมาตรการและแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับความคุ้มครองภาวะการว่างงาน การเจ็บป่วย การเกษียณอายุ การเป็นหม้าย การไร้ความสามารถ การเกิดของทารก และการตาย ตลอดจนการให้บริการด้านสุขภาพอนามัย

๓. การคุ้มครองรายได้ภายใต้ระบบความมั่นคงทางสังคมจะอยู่ในระดับขั้นต่ำ หรือการทดแทนรายได้เดิมซึ่งการจะให้ความคุ้มครองรายได้ในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการบริหารระบบ ตลอดจนนโยบายสังคมของแต่ละประเทศ (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ : ๒๕๔๒, หน้า ๒๖ – ๒๗)

โดยสรุปแล้วระบบความมั่นคงทางสังคม คือ ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชน หรือสมาชิกในสังคม ให้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการตามโครงการที่กำหนดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐ ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้กับกลุ่มเป้าหมายที่มีความจำเป็นและต้องการในรูปแบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการที่จะบรรเทาปัญหาและเดือดร้อน

นับตั้งแต่ในเรื่องของการเกิด แก่ เจ็บ ตาย การขาดรายได้ การว่างงาน ของสมาชิกและผู้อยู่ในอุปการะ ให้มีหลักประกันในการดำเนินชีวิต ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งจะครอบคลุม ๓ ด้าน คือ การบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการประกันสังคม (ขาดไปหนึ่งด้านคือตาข่ายแห่งสังคม หรือ Social Safety Net ซึ่งปัจจุบันกำลังขยายให้ความคุ้มครอง เช่น แรงงานนอกระบบ เป็นต้น)

๓.๑.๒ ความสำคัญของความมั่นคงทางสังคม

จากการสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยโปรแกรมการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นนั้นจะเน้นที่การสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าความสำคัญส่วนบุคคล หลักของการสร้างความมั่นคงส่วนรวมจะสะท้อนให้เห็นได้จาก

๑. เป็นระบบบังคับให้เกิดการร่วมรับภาระความเสี่ยงภัยของประชาชน ในประเด็นนี้แม้จะมีความคล้ายคลึงกับการประกันภัยในภาคธุรกิจ แต่การประกันสังคมจะสะท้อนหลักนี้ได้ชัดเจนกว่า ทั้งนี้เพราะคนในประเทศจำนวนมากร่วมกันแบกภาระความเสี่ยง อกจากนั้นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการประกันยังเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับทุกคนซึ่งต่างกับระบบการประกันเอกชนที่ผู้ประกันแต่ละคนมีทางเลือกที่จะทำประกันภายใต้เงื่อนไขที่หลากหลายกว่า

๒. ประโยชน์ทดแทนผูกพันอยู่ที่รายได้พื้นฐาน มีหลายกรณีที่ประโยชน์ทดแทนพื้นฐานที่กองทุนจ่ายให้กับผู้ประสบภัยจะอิงกับรายได้เฉลี่ย อาทิ บำนาญพื้นฐานของหลายประเทศจะคิดจากฐานรายได้โดยเฉลี่ยที่กองทุนกำหนดขึ้น แต่ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาจากการกระจายเงินสมทบจะเห็นว่ารัฐมีมาตรการหลายประการที่จะช่วยให้คนที่มียาได้น้อยมีความสามารถที่จะจ่ายเงินสมทบได้ เช่น การจ่ายตามอัตราร้อยละของรายได้ หรือการจ่ายตามขั้นของรายได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับ โดยเฉพาะในกรณีของบริการที่ได้จะมากกว่าปริมาณของเงินสมทบที่จ่ายไป โดยนัยนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการประกันสังคมมุ่งที่การสร้างความปลอดภัยของส่วนรวมมากกว่าความมั่นคงส่วนบุคคล

๓. ความรับผิดชอบเป็นภาระร่วมกัน เงื่อนไขของกฎหมายบางประการที่สะท้อนให้เห็นว่า การประกันสังคมเป็นเรื่องของส่วนรวมที่สำคัญ คือ เงินสมทบที่จ่ายเข้าสู่กองทุนนั้นจะเป็นภาระความรับผิดชอบไม่เฉพาะตัวผู้ประกันเท่านั้น แต่จะมีอย่างน้อยหนึ่งฝ่าย คือ รัฐมาช่วยแบ่งเบาภาระด้วย โดยรัฐอาจจะเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบโดยตรง หรืออาจจะเป็นเพียงผู้จ่ายเงินสนับสนุนบางส่วนแก่กองทุนประกันสังคม สำหรับกรณีของลูกจ้างนั้น ลักษณะของการร่วมรับผิดชอบจะปรากฏชัดเจนขึ้นเพราะนายจ้างจะเป็นผู้มีส่วนจ่ายเงินสมทบร่วมกับลูกจ้าง เพื่อแลกกับการคุ้มครองที่ฝ่ายลูกจ้างจะได้รับ โดยเฉพาะของการคุ้มครองโรคและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน

ด้วย แล้วจะเห็นได้ว่าฝ่ายนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายเงินสมทบเพื่อแลกกับการคุ้มครองลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียว (ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ : ๒๕๓๕, หน้า ๓๔)

การประกันสังคม เป็น โครงการทางด้านสวัสดิการที่มีความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะผู้ที่มิรายได้หรือเคยมีรายได้มาก่อน แล้วมีเหตุการณ์ทางสังคม หรือ เศรษฐกิจทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ลงไปเท่านั้น ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข และในปัจจุบันสมาคม ISSA (International Social Security Association) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดให้การประกันสังคมเป็นวิธีการหรือเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมได้ (Social Security) (สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม : ๒๕๔๒, หน้า ๓๔ – ๓๕)

๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม หลักประกันสังคม และเงินสมทบ

การประกันสังคมเกิดขึ้นจากแนวคิดระบบความมั่นคงของ ILO (International Labour Organization) นั้น มีผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความหมายไว้มากมาย จึงขอความหมายที่สำคัญบางส่วนมากล่าวดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ ความหมายของการประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การคุ้มครองสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้อันเนื่องจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ (สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม : ๒๕๔๒, หน้า ๓๔ – ๓๕)

ดัมบลิอาร์ วิลเลียมสัน ที่ปรึกษาคณิศาสตร์ประกันภัยของฝ่ายบริหารงานประกันสังคมแห่งสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การจัดทำงบประมาณแผนใหม่ทางสังคม

ราล์ฟ เอช แบลนชาร์ด บรรณาธิการฝ่ายสารประกันภัยแห่งบริษัท แม็คกรอว์ฮิลล์บุ๊ค จำกัด แห่งนิวยอร์กและลอนดอน ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือ การประกันในแบบต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะวางหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับการประกันตน โดยการบริหารของรัฐ หรือสมัครใจ โดยความ

สนับสนุนขององค์การเป็นเอกเทศเพื่อความคุ้มครองทางสุขภาพ การชดเชยลูกจ้างในยามว่างงาน หรือการชราภาพ และผู้อยู่ในความอุปการะ ตลอดจนการขยายขอบเขตของความคุ้มครองด้วยวิธีการบังคับการประกันตนในภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นจากยานพาหนะ การสงคราม และการประกันพืชผล ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของอัลเบิร์ต เอช. โมวเบร์ย์ ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ว่า การประกันสังคม คือ ความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะใช้หลักประกันภัยให้บังเกิดผลในทางป้องกัน เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองเพิ่มขึ้นและหาทางบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลง (กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย : ๒๕๑๓, หน้า ๒๕ - ๓๐)

สำนักงานประกันสังคม กล่าวได้ว่า การประกันสังคม เป็นโครงการทางด้านสวัสดิการที่มีความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะผู้ที่มีรายได้หรือเคยมีรายได้มาก่อน แล้วมีเหตุการณ์ทางสังคมหรือเศรษฐกิจให้ต้องขาดแคลนรายได้ลงไปเท่านั้น ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขและปัจจุบัน สมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association - ISSA) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ได้กำหนดให้การประกันสังคมเป็นวิธีการหรือเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม (เตือนใจ เมธินาพิทักษ์ : ๒๕๔๘, หน้า ๑๔)

นิคม จันทรวิฑูร ได้ให้ความหมายของ การประกันสังคม ว่าหมายถึงโครงการที่รัฐจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักการให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง เงินสมทบนี้ในบางประเภทนายจ้างจะต้องออกเงินสมทบ และในบางกรณีรัฐบาลเป็นผู้เข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้ดูแลผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ว่างงาน รวมถึงเมื่อยามชรา (นิคม จันทรวิฑูร : ๒๕๒๘, หน้า ๕)

โกวิท บุรพพานินทร์ ได้อธิบายไว้ว่า ประกันสังคม เป็นการวางระบบสร้างหลักประกันพื้นฐานให้กับลูกจ้างและบุคคลอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ประกันตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์ทดแทนในเรื่องการเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายที่นอกเหนือจากการทำงาน การคลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน (โกวิท บุรพพานินทร์ : ๒๕๓๓, หน้า ๒)

อำพล สิงห์โกวิท ได้อธิบายไว้ว่า การประกันสังคม คือ การที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนเหลือตนเองและครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและในบางโครงการรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรม หรือประสบกับ

ความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างงาน ชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ (อำพล สิงห์โกวินทร์ : ๒๕๓๖, หน้า ๕)

จำลอง ศรีประสาธน์ ได้อธิบายไว้ว่า การประกันสังคม คือ มาตรการหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำมิให้เดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ (จำลอง ศรีประสาธน์ : ๒๕๓๑, หน้า ๑๒)

จากความหมายดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การประกันสังคมคือโครงการที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ที่จะให้เป็นสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน ที่มีรายได้ประจำเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนหรือลูกจ้าง โดยยึดหลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย ซึ่งไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน การเข้าร่วมโครงการเป็นลักษณะบังคับ โดยหักเงินสมทบจากรายได้ของลูกจ้างแต่ละบุคคลสะสมในอัตราส่วนที่เหมาะสม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลร่วมสมทบเข้ากองทุนกลาง ที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นการสร้างรากฐานความมั่นคงด้านคุณภาพชีวิตให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน

๓.๒.๒ ประวัติความเป็นมาของการประกันสังคม

ระบบการประกันสังคม เป็นวิทยาการแขนงหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System) และได้จัดให้มีการดำเนินงานเป็นครั้งแรกในโลกที่ประเทศเยอรมัน (Imperial German) ในสมัยเจ้าชายบิสมาร์ก (Bismarck) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ.๒๔๒๖) หรือประมาณ ๑๒๘ ปีมาแล้ว สาเหตุที่มีส่วนผลักดันให้เกิดระบบประกันสังคมขึ้นได้นั้น เพราะในสมัยเจ้าชายบิสมาร์ก เยอรมันได้เจริญรุ่งเรืองมากด้วยเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิตสินค้า และเครื่องมือเครื่องใช้ ทำให้การใช้แรงงานคนลดลง แรงงานจำนวนมากประสบปัญหาการว่างงาน ความยากจน และความเจ็บป่วยเริ่มเป็นปัญหาที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เจ้าชายบิสมาร์ก จึงได้คิดค้นการช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวด้วยการนำการประกันสังคมเข้ามาใช้ในประเทศ

เจ้าชายบิสมาร์ก ได้ถือหลัก “รัฐจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชากรทั้งชาติ” เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น จึงตัดสินใจทำการปฏิรูปการเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน และนำเอาระบบประกันสังคมเข้ามาใช้ แต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสมากนักในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการเจ็บป่วยออกมาใช้เป็นกฎหมายฉบับแรก ปี พ.ศ. ๒๔๒๗ Weinber. เมื่อรัฐสภาไม่สนับสนุน รัฐบาลเยอรมันจึงหันไปขอความช่วยเหลือร่วมมือจากสมาคม

อาชีพซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 ประเภท ต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันเข้ามาจัดการเรื่องนี้ และบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประกันสังคม โดยรัฐบาลควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด และด้วยความเอาใจใส่ ด้วยเหตุนี้การประกันสังคมของเยอรมันจึงได้ขยายความคุ้มครองให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งสามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างในประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก เช่น ลูกจ้างในกิจการเกษตรและป่าไม้ ลูกจ้างในกิจการอื่นๆ อันได้แก่นักดนตรี นักแสดงละคร ครู พักงานสุขภาพ ผู้ฝึกหัดงาน และผู้รับใช้ตามบ้านซึ่งมีรายได้ไม่เกินปีละ ๓,๖๐๐ มาร์ค

พ.ศ. ๒๔๓๒ เยอรมันได้ออกกฎหมายประกันการพิการ ทูพพลภาพ

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินบำนาญชราภาพซึ่งเป็นกฎหมายเก่าแก่ให้เป็นไปตามวิธีการประกันสังคม และให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนด้วย

พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้จัดให้มีการประกันสังคมการว่างงานขึ้นเป็นประเภทสุดท้าย หลักจากที่มีการประกันสังคมในเยอรมันมาแล้วเป็นเวลา ๔๓ ปี นับตั้งแต่ออกกฎหมายฉบับแรก ปี พ.ศ. ๒๔๒๖ (สุเทพ เชาวลิติ : ๒๕๒๖, หน้า ๒๒๕)

หลังจากที่ประเทศเยอรมันได้ดำเนินงานประกันสังคม บังเกิดผลดีในด้านการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อน และสามารถให้ความคุ้มครองเงินรายได้ของประชาชนอันมีผลเนื่องมาจากการเจ็บไข้ได้ป่วยเพราะการชราภาพ และมีผลสะท้อนให้ประเทศชาติมีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ และสังคมยิ่งขึ้น

อังกฤษนั้นได้เห็นการเปลี่ยนแปลงของประเทศเยอรมัน ในเรื่องการประกันสังคม จึงนำแบบอย่างมาใช้ ในศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ นักวิชาการหลายท่านทำการศึกษา สำนวณ วิจัยเกี่ยวกับ ขอบเขตและสาเหตุของความยากจน จากการสำรวจพบว่าสาเหตุความยากจนของประชาชนใน อังกฤษในปลายศตวรรษที่ ๑๘ นั้น พบว่าความยากจนเกิดจากการทำงานหาเลี้ยงชีพไม่สม่ำเสมอ การว่างงาน หรือตาย เป็นต้น การมีรายได้น้อยหรือได้รับค่าแรงต่ำทำให้ไม่เพียงพอในการเลี้ยงดู ครอบครัวของตน ดังนั้นสาเหตุใหญ่ของความยากจนของอังกฤษมี ๒ ประการ คือ สมรรถภาพในการหาเงินลดน้อยลง และความล้มเหลวในการเรียกร้องรายรับไม่พอกับขนาดความต้องการของ ครอบครัว

ผู้ริเริ่มงานประกันสังคมระยะแรกๆ คือ Daid Lloyd George ได้นำเอาวิธีการช่วยเหลือ โดยจัดหาสิ่งต่างๆ เพื่อบรรเทาการหยุดชะงักของรายได้ เช่น การเจ็บป่วย การว่างงานก็มีโครงการประกันสุขภาพ และการประกันการว่างงาน ต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับการพิจารณาให้มีการออกกฎหมายระดับชาติ คือ Nation Insurance Act of (1911) โดยการดำเนินงานของ Llowellyn-Smith and Beveridge

สำหรับ Beveridge มีบทบาทมากในงานประกันสังคมของอังกฤษ Beveridge เขาได้ศึกษาสำรวจสภาพการว่างงานของคนงานในลอนดอน ภาคตะวันออกปี 1909 ได้เขียนหนังสือ ชื่อ การว่างงาน ปัญหาของโรงงานอุตสาหกรรม นายกรัฐมนตรีเชอร์ซิล ได้แต่งตั้งเขามีหน้าที่เกี่ยวกับแรงงาน และเมื่อรัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย National Insurance Act เขาก็ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในโครงการประกันการว่างงาน รัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับหลักการเกี่ยวกับรายงานการประกันสังคม จึงได้จัดตั้งกระทรวงประกันสังคมแห่งชาติขึ้นก็ได้มองเห็นคุณค่าของการประกันสังคมเป็นประเทศแรก และได้นำวิธีการของเจ้าชายบิสมาร์คมาดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศของตน โดยได้ขยายวิธีดำเนินการปรับปรุงวิธีการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานมาดำเนินการในรูปประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งก็ได้รับผลดีเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน

การดำเนินงานประกันสังคมในสองประเทศได้ผลดีแก่ประชาชน และประเทศชาติดังกล่าวมาแล้ว ไม่นานนักประเทศทางแถบสแกนดิเนเวียทั้งสามประเทศก็ได้้นำวิธีการประกันสังคมไปดัดแปลงใช้ในประเทศของตนบ้าง และได้รับผลดีเช่นเดียวกัน

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ได้ยุติลง และประเทศทั้งหลายในทวีปยุโรปได้ประสบกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป ซึ่งต่างก็นำวิธีการประกันสังคมไปใช้โดยทั่วถึงเกือบทุกประเทศ

ในทวีปอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการดำเนินงานประกันสังคมกันบางในบางรัฐ แต่ไม่ค่อยจะได้รับความสนใจ และสนับสนุนของรัฐบาลเท่าใดนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๓๔ ในสมัยของประธานาธิบดีโรสเวลต์ (Roosevelt) สหรัฐอเมริกาต้องประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างหนักยิ่งกว่าสมัยใดๆ และเหตุการณ์อันไม่คาดฝันคือมีประชาชนว่างงานเป็นจำนวนมากมายหลายล้านคน ประธานาธิบดีโรสเวลต์ (Roosevelt) จึงให้มีการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม เริ่มดำเนินการแก้ไขโดยออกกฎหมาย Federal Emergency relief Act of (๑๙๓๓) วัตถุประสงค์เพื่อจัดหางานให้แก่คนที่ไม่มีงานทำ และจ่ายเงินช่วยเหลือคนตกงาน ต่อมา ค.ศ. ๑๙๓๔ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการความมั่นคงทางเศรษฐกิจเข้าดำเนินการ เพื่อออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของคนว่างงานและชราภาพ ค.ศ. ๑๙๓๕ คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีโรสเวลต์ เพื่อเป็นพระราชบัญญัติชื่อ Economic Security Bill มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนสมบูรณ์ และได้ตราเป็นกฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคมครอบคลุมทั่วประเทศ

กฎหมายความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกาจึงประกอบด้วยโครงการ ๓ ประเภท คือ

๑. โครงการประกันสังคม (Social Assistance) ประกอบด้วยการประกันสุขภาพ และการประกันการว่างงาน

๒. โครงการสาธารณูปการ (Public Assistance) จัดสวัสดิการให้คนชรา คนตาบอด เด็ก ไร้ที่พึ่ง และบุคคลผู้ไร้ความสามารถ

๓. โครงการบริการสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Services) ได้แก่ บริการเพื่อสุขภาพอนามัยของมารดาและทารก การสงเคราะห์เด็กพิการ บริการสวัสดิการเด็กพิการ พิ้นฟูอาชีพ และบริการทางสาธารณสุข (กรณีการ กำพลศิริ : ๒๕๔๕, หน้า ๑๘ – ๑๙)

ในระยะหลังกฎหมายความมั่นคงทางสังคมฉบับนี้ ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม อีกหลายครั้ง ได้แก่ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐, ๑๙๕๒, ๑๙๕๔, ๑๙๕๖, ๑๙๕๘ และปี ๑๙๖๕ เพื่อให้การ บริการเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วถึง และในปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีการดำเนินงานประกันสังคม ก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง

ส่วนประเทศอื่นๆ ในทวีปอเมริกาต่างๆ ก็ได้มีการดำเนินงานประกันสังคมกันแล้วเป็น ส่วนใหญ่ เช่น แคนาดา ชิลี บราซิล และเม็กซิโก เป็นต้น

ในทวีปเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศในทวีปเอเชียที่นำ ระบบการประกันสังคมมาใช้ ด้วยเหตุที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประกอบด้วยกิจการทางอุตสาหกรรม ก่อนประเทศใดๆ ในเอเชีย โดยการเริ่มการประกันสังคมจากการประกันอุบัติเหตุ และโรคที่เกิดจาก การทำงาน ในปี ค.ศ. ๑๙๑๑ และมีการประกันสุขภาพในปี ค.ศ. ๑๙๒๒ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๑ มีการขยายการประกันสุขภาพ ทุพพลภาพ และการตาย ส่วนการประกันการว่างงานเกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ (สุเทพ เชาวลิต : ๒๕๒๗, หน้า ๒๓๕)

พอสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศต่างๆ ก็เริ่มนำระบบการประกันสังคมมาปรับ ใช้ในประเทศของตนเอง เช่น ประเทศจีน ไต้หวัน อินเดีย อิหร่าน ปากีสถาน อิสราเอล สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสหภาพพม่า โดยเฉพาะประเทศอิสราเอล นับว่ามี ประสบความสำเร็จในการนำระบบประกันสังคมไปใช้รองจากประเทศญี่ปุ่น

ในขณะที่เพื่อนบ้านของประเทศไทยได้นำระบบประกันสังคมไปปรับใช้ในประเทศ ของตนก่อนประเทศไทยนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมในประเทศไทยได้เริ่มปรากฏเด่นชัด ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งใกล้เคียงกับประเทศอิสราเอล แต่ทว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สมัยนั้นรัฐบาลซึ่งนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่จะให้ หลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชน จึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์” ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการอื่นอีก ๑๑ คน คณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีหน้าที่ พิจารณาวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับด้านสวัสดิการทางสังคม นอกจากนี้ยังมี

บทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างนโยบายประกันสังคมต่อรัฐสภาจนประสบผลสำเร็จ กล่าวคือได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๑ และได้มีการจัดตั้ง “กรมประกันสังคม” ขึ้นในสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อบริหารระบบการประกันสังคมของประเทศไทย

การประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ก็มีได้นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากได้มีเสียงคัดค้านจากประชาชน และสื่อมวลชนต่างๆ อย่างมากมาย เนื่องจากความไม่เข้าใจถึงผลดีของระบบการประกันสังคม เช่น ประชาชนไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการประกันสังคม นายจ้างไม่ต้องการที่จะจ่ายเงินสมทบด้วยเกรงว่าจะทำให้ต้องเพิ่มทุนในกิจการของตน บริษัทประกันภัยหรือประกันชีวิตต่างๆ ก็ไม่เห็นด้วย เพราะอาจจะต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ องค์การนายจ้างจึงพยายามขัดขวางมิให้มีการนำระบบการประกันสังคมมาใช้ นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น จึงได้มีคำสั่งให้ระงับการใช้บังคับการประกันสังคมไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้เมื่อใด ภายหลังเกิดรัฐประหารล้มรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังได้มีคำสั่งให้ยุบกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นกองความมั่นคงทางสังคมโดยให้โอนไปอยู่ในสังกัดของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และเตรียมงานต่างๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคมต่อไป

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วย คณะกรรมการชุดนี้ จึงถูกแต่งตั้งขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่นำพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพิจารณาและเสนอร่างใหม่ต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวได้พิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา สภาวิจัยแห่งชาติจึงได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลโดยแยกเป็น ๒ ประเด็น คือ

ก. เห็นสมควรให้คงใช้บังคับระบบประกันสังคมไว้ก่อน เพราะประชาชนที่ยากจนจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องจ่ายเงินสมทบ และนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเป็น ๒ เท่าของลูกจ้าง ก็จะไปเพิ่มต้นทุนการผลิตและทำให้ต้องปรับราคาสินค้าสูงขึ้น อันมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนโดยทั่วไปด้วย

ข. ถ้ารัฐบาลเห็นว่าน่าจะใช้ระบบประกันสังคม ก็ควรเริ่มด้วยการทดลองใช้วิธีสมัครใจ หลังจากรัฐบาลได้พิจารณารายงานของสภาวิจัยแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้วจึงมีมติเห็นสมควรให้คงใช้ระบบประกันสังคมไว้ก่อน จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๐ กรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมอีกครั้ง รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติบางมาตรา ระหว่างนั้นได้เกิดการปฏิวัติขึ้นก่อน คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้เสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ เพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่หัวหน้าคณะปฏิวัติได้สั่งให้รอเรื่องไว้ก่อน ต่อมาบรรดานักวิชาการได้เสนอให้นำกฎหมายแรงงานฉบับที่ ๒ ซึ่งขณะนั้นเป็นการเตรียมร่างเพื่อใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ถูกยกเลิกไปเมื่อ ๑๕ ปีก่อน และในที่สุดคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นประเภทหนึ่งของระบบการประกันสังคม ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้สังกัดอยู่ในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสัมพันธ์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นประธาน คณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้ผลักดันให้ รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของระบบประกันสังคม และขยายขอบเขตออกไปในประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานด้วย โดยได้จัดการสัมมนาไตรภาคีขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๐ และเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้นำผลสรุปเสนอต่อรัฐบาลพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่แก้ไขใหม่ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้รอไว้เสนอรัฐบาลชุดต่อไป ซึ่งรัฐบาลชุดต่อมาที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับหลักการประกันสังคมในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ และแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ควรขยายขอบเขตของงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วทุกจังหวัดเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วย และให้ขยายไปให้ทั่วในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ในระหว่างนั้นทางกระทรวงการคลังก็ได้พยายาม ส่งเสริมให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖๒ ตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนเลี้ยงชีพ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นโดยสมัคร

ใจ ด้วยการจ่ายเงินสมทบไว้สำหรับเป็นเงินที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอเป็นกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้เสนอรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจสอบพิจารณาแล้วได้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ และให้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาร่างกฎหมายนี้ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสังคมอีก ๕ ฉบับ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบในหลักการให้ร่างกฎหมายทั้ง ๖ ฉบับพิจารณาร่วมกัน โดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาพิจารณา และให้แปรญัตติให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้ประสานแนวคิดและหลักการของร่างมีมติรับรองวาระที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่เมื่อร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ ๒ ได้มีการแก้ไขจนเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมมาก จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วม ๒ สภาขึ้นพิจารณา และได้มีมติให้เป็นไปตามร่างกฎหมาย ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในวาระที่ ๓ ของการประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่รับร่างกฎหมายด้วยคะแนนเสียง ๑๐๕ ต่อ ๕๖ อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองและยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยคะแนนเสียง ๓๐๐ ต่อ ๐ เป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓” ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในระหว่างที่ร่างกฎหมายประกันสังคมอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลสถานประกอบการ จำนวนลูกจ้าง การออกแบบระบบงานที่จะใช้ในงานต่างๆ ตลอดจนติดต่อขอความร่วมมือจากสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร (สทร.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ในการบันทึกข้อมูลประกันสังคม และการขอใช้สถานที่และเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อจัดทำฐานทะเบียนนายจ้าง ผู้ประกันตน และได้รับความช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย คอมพิวเตอร์ การแพทย์ มาเป็นที่ปรึกษา และสนับสนุนทุนการศึกษาดูงานประกันสังคมอีก จำนวน ๑๐ ทุน

เมื่อกฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้ สำนักงานทะเบียนราษฎร ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยรับแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนจำนวน ๑๐ ท่าน และได้ใช้อาคารดำรงราชานุภาพของ

กระทรวงมหาดไทยเป็นการชั่วคราว ต่อจากนั้นได้ย้ายที่ทำการจากอาคารดำรงราชานุภาพของ กระทรวงมหาดไทยและตึกกรมแรงงานที่ ๑ และ ๘ มาใช้สถานที่ชั้น ๕ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และธนาคารกรุงไทยจำกัดได้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดหาระบบและเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นเงิน ๒๘๕,๒๘๑,๔๐๐ บาท

ภายหลังจากการก่อตั้งสำนักงานประกันสังคม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดหลักการ ให้บริการทั้งด้านการแพทย์ และประโยชน์ทดแทนอย่างรอบคอบและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ปัจจุบัน ส่งผลให้งานประกันสังคมเป็นที่ยอมรับจากสังคมในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ปัจจุบัน ระบบการประกันสังคมเป็นที่ยอมรับของเกือบทุกประเทศทั่วโลก และประเทศ ต่างๆ ที่ได้นำระบบการประกันสังคมไปใช้ ต่างพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ประกันสังคมให้เหมาะสมกับประเทศของตนมากที่สุด และพยายามที่จะให้สิทธิประโยชน์แก่ ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะให้ได้ โดยการตรากฎหมายเพื่อความคุ้มครองให้แก่ประชาชนของตน ออกมาอย่างแพร่หลาย เพราะผู้นำทุกประเทศต่างเข้าใจถึงการเริ่มต้นของการประกันสังคมดีว่า จะต้องเริ่มให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มประชาชนที่มีบทบาททางเศรษฐกิจของประเทศก่อน เช่น ลูกจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การก่อสร้าง การขนส่ง การคมนาคม กิจการที่ เกี่ยวข้องกับสาธารณูปการ สาธารณูปโภค และจะเห็นได้ว่าเมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศใดได้ขยายออกไปให้ความสำคัญกับชนกลุ่มใด ระบบการประกันสังคมก็จะขยายตามเข้า ไปคุ้มครองกลุ่มชนนั้นด้วยเสมอ จนกว่าจะทั่วถึงทั้งประเทศ

โดยสรุปการประกันสังคมมีวิวัฒนาการและพัฒนาโดยตลอด ประเทศแรกถือว่าเป็น ต้นกำเนิดของการประกันสังคม คือประเทศเยอรมัน ซึ่งเมื่อประสบความสำเร็จแล้ว ก็มีประเทศ ต่างๆ นำไปปรับใช้ในประเทศของตน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ส่วนทวีปเอเชีย ประเทศที่นำรูปแบบการประกันสังคมมาปรับพัฒนาใช้เป็นประเทศแรกๆ คือ ประเทศญี่ปุ่น และการประกันสังคมก็ขยายเข้าสู่ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วยซึ่งก็ล้วนแต่ ประสบความสำเร็จ และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในประเทศได้ระดับหนึ่ง ดังนั้น การประกันสังคม ถือว่าเป็นระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่ดีแก่สมาชิกและประชาชนที่ เกี่ยวข้องได้ เพราะสามารถให้ความคุ้มครองสมาชิกที่ได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ โดยมี หลักประกันร่วมกันคือสมาชิกทุกคนต้องรู้จักการช่วยเหลือตนเอง และครอบครัวของแต่ละบุคคล และมีการเผื่อแผ่ความช่วยเหลือไปยังสมาชิกร่วมโครงการประกันสังคมด้วยกัน ด้วยการนำเงิน ส่วนหนึ่งของรายได้ที่ตนได้รับนำเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งมีนายจ้าง และรัฐบาลช่วยสมทบด้วย นั้นเอง

จากประวัติความเป็นมาของระบบประกันสังคมที่กล่าวมานี้ จึงพอสามารถสรุปแนวคิดของการประกันสังคมได้ว่า

การประกันสังคม คือ การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของผู้ประกันตน โดยคำนึงประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับมากที่สุด ซึ่งมีปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จข้างต้น คือ

๑. องค์กรจะต้องมีความคล่องตัว เป็นที่เชื่อถือของประชาชนทั่วไป

๒. คนในองค์กรจะต้องมีความสามารถสูง

๓. ระบบงานจะต้องเหมาะสมกับสภาพกฎหมายในปัจจุบัน

และเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความสำเร็จได้นั้น สำนักงานประกันสังคม จึงได้วางแนวทางการพัฒนา ๓ ประการ คือ

๑. แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารองค์กร

๒. แนวทางการพัฒนาการให้บริการที่ครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งถึง สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

๓. แนวทางการพัฒนาการบริหารเงินกองทุนให้เกิดความมั่นคง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

ซึ่งการจะดำเนินการไปตามนี้ได้เป็นผลสำเร็จนั้น ต้องอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยเฉพาะกฎหมายประกันสังคม

๓.๓ หลักกฎหมายประกันสังคมของไทย

เมื่อพิจารณาโดยรวมทั้งฉบับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และฉบับแก้ไขต่อมาในหลายๆ ฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดส่วนใหญ่ในหลักกฎหมายประกันสังคมของไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศมาพอสมควร กล่าวคือ การประกันสังคม เป็นโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวที่รัฐดำเนินการ โดยให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนร่วมช่วยเหลือตัวเองหรือครอบครัวโดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ทางสังคมด้วยการออกเงินสมทบกองทุน เรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” โดยมีนายจ้างลูกจ้าง และในบางประเทศมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ เป็นต้น โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการดังนั้น การประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของ

ประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข ฉะนั้น การประกันสังคมจึงมีหลักการดังนี้

๑. โดยทั่วไปแล้วการประกันสังคมจะเป็นวิธีการออกเงินสมทบโดยฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างและในบางครั้งรัฐบาลอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะช่วยเหลือหรืออุดหนุน โดยใช้เงินของรัฐ

๒. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้น ถือลักษณะของการบังคับโดยมีข้อยกเว้นไว้น้อยมาก

๓. เงินสมทบที่จ่ายมานั้น จะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษนำไปช่วยประโยชน์ทดแทนตามที่ได้กำหนด

๔. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

๕. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน เกิดจากการได้จ่ายเงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไข

๖. อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนมักจะสัมพันธ์กับรายได้ของบุคคล

๗. การประกันสังคม ประเภทการเจ็บป่วยในงาน ปกติ นายจ้างจะรับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียว หรือบางกรณีรัฐให้ความช่วยเหลือเงินอุดหนุน (ปราณี สุขศรี : ๒๕๔๘, หน้า ๒)

ซึ่งในที่นี้จะเน้นแนวคิดในหลักกฎหมาย ที่กล่าวถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครองแนวคิดในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน และแนวคิดในหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในประโยชน์ทดแทนทั้ง ๗ กรณี

๓.๓.๑ แนวคิดในหลักกฎหมายที่กล่าวถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครอง

ขอบเขตการให้ความคุ้มครองหรือขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมของไทยนั้น แบ่งเป็น ๓ ช่วงระยะเวลา คือ

ระยะที่หนึ่ง ระยะเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม คือ ตั้งแต่ วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ถึง ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๖ บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป (มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ระยะที่สอง บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ระยะที่สาม บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป (มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓) โดย

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บังคับแก่นายจ้าง ที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๖ ก ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

แต่ก็มีข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ นี้ไม่ใช้บังคับ คือ (มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้น ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

๔) ครู หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน

๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็ลูกจ้างของ โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

๖) ลูกจ้างงานบ้านซึ่งไม่มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๗) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตาม มาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๖ ก ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ : ข้อ ๒ ให้ใช้ บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

๘) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา

๙) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

๑๐) ลูกจ้างของสภากาชาดไทย

๑๑) รัฐวิสาหกิจ ตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

๑๒) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย หมายความว่า

(๑) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการเพาะปลูก ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๒) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการประมง ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๓) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการป่าไม้ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๔) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

๑๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้ เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

“งานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจร” หมายถึง งานที่ไม่ใช่งานหลักของนายจ้างที่นายจ้างประกอบกิจการอยู่เป็นปกติ แต่เป็นงานเสริมที่นายจ้างกำหนดให้มีขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้นๆ และเมื่อหมดความจำเป็นก็เลิกไป

“งานอันมีลักษณะเป็นไปตามฤดูกาล” หมายถึง การทำงานที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในช่วงฤดูกาลที่มีวัตถุดิบอันเกิดขึ้นตามธรรมชาติในช่วงฤดูกาลหนึ่งๆ เท่านั้น เมื่อหมดฤดูกาลของวัตถุดิบก็จะไม่มีการทำงานจนกว่าจะถึงรอบฤดูกาลนั้นอีก ลักษณะของงานตามฤดูกาลส่วนใหญ่จึงเป็นงานที่อาศัยพืชผลทางการเกษตรที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตและนายจ้างได้ตกลงจ้างลูกจ้างมาทำงานในช่วงฤดูกาลนั้นๆ เมื่อหมดฤดูกาลผลิตก็เลิกจ้าง

๑๔) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจของนายจ้าง

๑๕) ลูกจ้างของนายจ้างในกิจการค้าเร่และแผงลอย

นอกจากนี้ก็ยังมีความหมายนอกระบบส่วนใหญ่ ที่ยังไม่ได้สมัครใจเข้าร่วมโครงการประกันสังคม ซึ่งกฎหมายประกันสังคมมีแนวโน้มที่จะพยายามขยายเขตเพื่อให้ครอบคลุมถึง ดังจะเห็นได้จากนโยบายการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (๒๕๔๕-๒๕๔๙) เป็นต้นมา

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การประกันสังคมของไทยนั้นมีแนวคิดที่จะคุ้มครองแรงงานทั้งหมด (ทั้งแรงงานในระบบ และนอกระบบ แต่ไม่ได้กล่าวถึงผู้ที่ไม่ใช่แรงงานหรือผู้ที่พึ่งตนเองไม่ได้ซึ่งอาจจะต้องไปอยู่อีกประเด็นหนึ่ง เช่น ไปอยู่ในโครงการตาข่ายแห่งสังคม หรือ Social Safety Net) เพื่อเป็นพื้นฐานที่ทำให้ประเทศประสบความสำเร็จ การพัฒนามนุษย์ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดจะอย่างไรให้ทุกชีวิตมีคุณค่า มีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรี และมีส่วนสำคัญในการพัฒนา

สังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการประกันสังคมโดยรวมต่างก็คล้ายๆ กัน กล่าวคือ มีทัศนะว่า มนุษย์ทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างน้อยจะต้องมีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เป็นสิ่งรองรับ จะต้องมีการอาหารสำหรับบริโภค มีเสื้อผ้าสำหรับใช้นุ่งห่ม มีบ้านเรือนสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย และมียารักษาโรค สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานที่สำคัญต่อการยังชีพภายในสังคม แต่สิ่งเหล่านี้จะจัดหามาได้ก็ต้องอาศัยเงินเป็นหลักในการซื้อหา และเงินที่จะหาเพื่อจัดหาสิ่งจำเป็นแก่ชีวิตเพื่อการยังชีพส่วนใหญ่จะต้องมาจากการประกอบอาชีพและมีรายได้

นอกจากจะต้องมีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ที่จะทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้แล้ว สังคมได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอีกด้วย จนทำให้สิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) นั้นมีความหมายกว้างขวางแตกต่างกันไปตามสภาพความเจริญของสังคม มนุษย์ต้องการมีงานทำ ซึ่งทำให้เกิดรายได้ มีศักดิ์ศรีและความสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของความเป็นคนมีโอกาสนำหน้าของพลเมืองที่ดี สามารถช่วยตนเองและมีประโยชน์ต่อสังคม มีความต้องการความรู้เพื่อเสริมสร้างความสามารถ สิ่งเหล่านี้เมื่อรวมกันก็คือความต้องการขั้นพื้นฐานของคนที่จะดำรงอยู่ในสังคมปัจจุบันได้อย่างปกติสุข ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชนเกี่ยวกับการรักษาความสงบ และสันติสุขภายในนั้น รัฐบาลจะมีหน้าที่เฉพาะแต่ในเรื่องการรักษากฎหมายให้มีผลบังคับเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย หากมีการฝ่าฝืนก็ลงโทษตามกฎหมายที่จัดไว้ ต่อมาได้มีแนวความคิดเพิ่มขึ้นในเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน มิใช่เฉพาะแต่การรักษากฎหมายระเบียบแบบแผนให้ดำเนินไปด้วยดีเท่านั้น แต่ได้มุ่งถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีส่วนเข้าไปช่วยเหลือโอบอุ้มประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนให้มีกิน มีที่อยู่ และส่งเสริมให้เกิดการกินดีอยู่ดีมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์โดยรัฐต้องเข้าไปมีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องมาตรฐานการดำรงชีวิตของทุกคนในความปกครองโดยมุ่งไปในทางการเสริมสร้างและจัดบริการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของประเทศ โดยนำวิธีการแบบต่างๆ มาใช้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สำหรับความทุกข์ยากของประชาชนในสภาพทั่วไปนั้น ขึ้นอยู่กับการทำงานและเงินรายได้ของผู้เป็นหัวหน้าครอบครัว หากบุคคลผู้นี้ต้องประสบเคราะห์กรรมทำให้ต้องขาดรายได้แล้ว ความทุกข์ยากเดือดร้อนก็จะเกิดแก่ครอบครัวนั้น สาเหตุของการขาดรายได้ของผู้ประกอบอาชีพและมีรายได้ อันเนื่องมาจากสังคมหรือเศรษฐกิจ คือ

๑. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวถึงแก่กรรม

๒. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน หรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้เพราะเจ็บป่วยเรื้อรัง ประสบอุบัติเหตุต่างๆ หรือชราภาพ

๓. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวต้องว่างงาน
๔. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวมีงานทำไม่สม่ำเสมอหรือขาดตอน โดยทำบ้างหยุดบ้าง
๕. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวมีบุตรหรือผู้อยู่ในความอุปการะมาก เป็นครอบครัวใหญ่ที่รายจ่ายสูง เกินกำลังความสามารถที่จะหารายได้มาให้เพียงพอ

๖. ผู้หาเลี้ยงครอบครัวมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายในครอบครัว

สาเหตุดังกล่าวเมื่อเกิดขึ้นกับบุคคลในครอบครัวใด ย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ครอบครัวนั้น เนื่องจากรายได้ที่มีอยู่ในการจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคในการยังชีพต้องขาดไป จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดบริการด้านต่างๆ เพื่อบรรเทาความทุกข์ยาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของทุกคนให้น้อยลงหรือบรรเทาลง และเพื่อให้คนในสังคมมีความรู้สึกมั่นคงในการดำรงชีวิต ดังนั้น บริการต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นเรียกว่าเป็นบริการด้านสวัสดิการสังคม

การประกันสังคม (Social Insurance) คือ มาตรการหนึ่งในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อที่จะคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพตามหลักการของการประกันสังคมนั้น รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตนเอง ครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลที่มีรายได้ในสังคมให้มีรายได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป ด้วยวิธีการออกเงินสมทบเข้ากองทุนตามความสามารถของแต่ละบุคคลเพื่อไว้ใช้ในการบำบัดความเดือดร้อนสำหรับสมาชิก ฉะนั้นการประกันสังคมจึงเป็นโครงการทางด้านสวัสดิการสังคมที่มุ่งจะเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะผู้ที่มียาได้ หรือเคยมียาได้มาก่อน แล้วมีเหตุการณ์ทางสังคมหรือเศรษฐกิจทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ลงไปเท่านั้น ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดให้การประกันสังคมเป็นวิธีการหรือเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมได้ (Social Security) ที่มีความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคม

ปัญหาใหญ่ประเด็นแรกนี้ คือ การใช้กฎหมายประกันสังคมเป็นเครื่องมือนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมที่มีความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคมนั้น กฎหมายประกันสังคมต้องตอบให้ได้ว่า การที่กฎหมายประกันสังคมของไทยบัญญัติหลักกฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้บังคับไม่ครอบคลุมให้ความคุ้มครองแรงงานทุกคน และมีข้อยกเว้นต่างๆ นั้น จะถือว่ามีคามยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ใช้หลักเกณฑ์ใดตัดสิน

๓.๓.๒ แนวคิดในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนมีหน้าที่ต้องถูกหักค่าจ้างหรือรายได้เพื่อจ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กล่าวคือ

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ (มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑. อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร (กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๑๙ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕)

๑.๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตรฝ่ายละเท่ากัน ในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

๑.๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นไป รัฐบาล นายจ้าง ผู้ประกันตนออกเงินสมทบฝ่ายละเท่ากัน ในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑.๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

๒. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ให้รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๓ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

๓. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ให้รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๐.๕๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๑๙ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕)

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ (มาตรา ๔๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนโดยรัฐบาลออก ๑ เท่าและผู้ประกันตนออก ๒ เท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออก ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ

๑. เงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ประจำเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งจะต้องนำส่งให้แก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป ให้ผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบเดือนละ ๓๘๔ บาท โดยให้ใช้อัตราเงินสมทบร้อยละ ๘ ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ จำนวนเดือนละ ๔,๘๐๐ บาท (๒ เท่าของอัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม)

๒. เงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ประจำเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ให้นำส่งเดือนละ ๔๓๒ บาท โดยให้ใช้อัตราเงินสมทบร้อยละ ๘ ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ เดือนละ ๔,๘๐๐ บาท

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ (มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๓)

อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ให้ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ จ่ายเงินสมทบ ปีละ ๓,๓๖๐ บาท

จึงเห็นว่า แนวคิดเรื่องเงินสมทบ เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการประกันสังคม ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของเงินสมทบนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงกลไกการทำงานที่เชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ ของระบบการประกันสังคมเข้าด้วยกัน ดังนี้

การประกันสังคมอาศัยหลักการของการเฉลี่ยความเสี่ยงภัย และการระดมเงินจ่ายของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การคุ้มครอง มีลักษณะเป็นการบังคับ โดยหน่วยงานของรัฐจะรับผิดชอบในการจัดการเป็นส่วนใหญ่ เป็นสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐจัดขึ้นโดยไม่หวังผลกำไร มีคนเป็นจำนวนมากเข้าร่วม และเนื่องจากการบังคับ การถอนตัวจากการคุ้มครองจึงมีน้อยมาก การรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ อย่างน้อยจะมีฝ่ายรัฐบาลยื่นมือเข้ามามีส่วนรับผิดชอบด้วย

การเฉลี่ยความเสี่ยงร่วมกันของการประกันสังคม มีพื้นฐานมาจากหลักการคาดการณ์ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พร้อมทั้ง ตั้งหลักเกณฑ์ว่า หากผู้เอาประกันต้องประสบภัยนั้นๆ จริงๆ แล้ว เขาควรจะได้รับค่าทดแทนเท่าใด จึงจะช่วยให้เขาและ/หรือครอบครัวสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ในระดับหนึ่ง เงินสมทบที่เรียกเก็บจะมีปัจจัยอื่นๆ เป็นตัวกำหนดด้วย

๑. การบังคับให้ประชาชนอยู่ภายใต้การคุ้มครอง ทำให้ผู้ประกันตนมีจำนวนมาก ลักษณะนี้จะทำให้การคิดคำนวณอัตราความเสี่ยงภัยกระทำได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริง ทั้งนี้ เพราะการเสี่ยงได้เกิดการกระจายในวงกว้างอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การบังคับทำให้การถอนตัว ออกจากการคุ้มครองมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย ทำให้การสูญเสียค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากผู้ประกันตน ถอนตัวมีน้อย เมื่อเทียบกับการประกันภาคเอกชน หากปัจจัยอื่นๆ คงที่แล้ว การเรียกเก็บเงินสมทบ ของกองทุนประกันสังคมจะเป็นธรรมใกล้เคียงกับระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ทั้งยังมีความแน่นอน สม่าเสมอ นอกจากนี้ ราคาของเงินสมทบจะถูกเพราะโอกาสการสูญเสียค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจาก ผู้ประกันตนถอนตัวมีน้อยกว่า

๒. การที่รัฐทำหน้าที่ผู้บริหารการประกันสังคม ทำให้อัตราเงินสมทบถูกลงเพราะ นอกจากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริหารแล้ว ประชาชนผู้ประกันตนไม่ต้องเสียค่า นายหน้าอย่างกรณีของการประกันกับเอกชน เนื่องจากการประกันสังคมมีลักษณะเป็นการบริการที่ ไม่หวังผลกำไรซึ่งรัฐจัดขึ้นจึงช่วยให้อัตราเงินสมทบถูกลง

๓. การประกันสังคมเป็นเรื่องของความรับผิดชอบทางสังคม ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมโดยมีรัฐ เป็นตัวกลาง จึงเป็นผลให้เงินสมทบที่ประชาชนจะต้องจ่ายนั้นถูกแบ่งเบาจากรัฐบาล จากนั้นจ้าง หรือจากทั้งสองฝ่าย สำหรับประชาชนบางกลุ่มในทางปฏิบัติจะพบว่ารัฐไม่เพียงแต่จะรับผิดชอบ ในการบริหารงานเท่านั้นแต่หลายกรณีรัฐยังเป็นผู้หนึ่งที่ร่วมจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่กำหนดขึ้น ด้วย สำหรับคนงานรับจ้างนั้นนอกจากจะมีรัฐช่วยแบ่งเบาภาระด้านเงินสมทบแล้ว นายจ้างยังมี ส่วนจ่ายเงินสมทบร่วมกับลูกจ้างด้วย ดังนั้น จะเห็นว่าอย่างน้อยที่สุดประชาชนทุกกลุ่มอาชีพจะ ได้รับการแบ่งเบาภาระด้านเงินสมทบจากรัฐบาล อาจจะโดยตรง คือ รัฐผูกพันที่จะต้องจ่ายตาม สัดส่วนที่ตกลงกัน หรืออาจจะโดยการจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อมาสมทบด้านประโยชน์ ทดแทนซึ่งจะมีผลต่ออัตราของเงินสมทบ

ปัจจัยที่กำหนดเงินสมทบ

ปัจจัยต่างๆ ที่กองทุนใช้เพื่อกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากประชาชนซึ่งปัจจัย ดังกล่าว ได้แก่ โอกาสเสี่ยงภัย และมูลค่าของประโยชน์ทดแทน

๑. โอกาสการเสี่ยงภัย หมายถึง โอกาสที่ประชาชนภายใต้การคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมจะประสบภัยประเภทนั้นๆ อันอาจจะได้แก่ เสียชีวิต ทุพพลภาพ ชราภาพ ฯลฯ แต่ละกรณีโอกาสเสี่ยงของประชาชนภายใต้การคุ้มครองคล้ายคลึงกัน ยกเว้นกรณีคลอดบุตรที่โอกาสการเสี่ยงภัยย่อมตกเป็นของเพศหญิงเพียงฝ่ายเดียว สิ่งที่พิจารณาก็คือในเมื่อภัยดังกล่าวเป็นเรื่องของเพศหญิง ภาระความรับผิดชอบเมื่อพิจารณาโดยรวมๆ แล้วควรเป็นของฝ่ายหญิงเพียงฝ่ายเดียวหรือเพศชายควรจะต้องมีส่วนด้วย ในทางปฏิบัติแล้วแม้ว่าความเสี่ยงจะเป็นเรื่องของฝ่ายหญิงแต่สิ่งที่จะพบประการหนึ่ง คือ เงินสมทบที่รัฐเรียกเก็บจะเป็นเพียงราคาเดียว ไม่ได้แยกให้เห็นว่าแต่ละส่วนของเงินสมทบสำหรับการประกันแต่ละกรณีเป็นเท่าใด เท่ากับว่าเพศชายต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระความเสี่ยงภัยดังกล่าวด้วย

การกำหนดโอกาสการเสี่ยงภัยที่เป็นธรรมกับประชาชนนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ การพิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านั้นแม้จะสร้างความเป็นธรรมต่อการเรียกเก็บเงินสมทบจากประชาชน แต่จะสร้างความยุ่งยากในการบริหาร ทั้งนี้ เพราะการเสี่ยงภัยถูกแยกเป็นหลายๆ กรณี ในทางปฏิบัติมีตัวแปรอย่างน้อย ๓ ตัวแปร ที่สัมพันธ์กับอัตราการเสี่ยงภัย ตัวแปรเหล่านี้ได้แก่

๑.๑ อายุ

อายุของประชาชนจะสัมพันธ์กับโอกาสของความเสี่ยงภัยบางประเภท ในกรณีของการเสียชีวิต ทารกแรกเกิดจะมีโอกาสที่จะเสียชีวิตสูง อย่างไรก็ดีตาม แม้ว่าการประกันสังคมจะเกี่ยวข้องกับการคลอดบุตร แต่การคุ้มครองมักจะไม่นับรวมถึงการทดแทนการเสียชีวิตของทารก ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะเสียชีวิตของเด็กทารกจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันสังคมน้อยมาก

๑.๒ เพศ

เพศหญิงจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงในเรื่องของความเจ็บป่วยและเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการคลอดบุตรแต่เพียงเพศเดียว แต่หากพิจารณาจากอัตราการเสี่ยงของการเสียชีวิตโดยรวมๆ แล้ว จะพบว่า เพศชายมีโอกาสที่จะเสียชีวิตมากกว่าเพศหญิง

๑.๓ อาชีพ

ตัวแปรที่สำคัญ และมีผลต่อความเสี่ยงในกรณีต่างๆ อีกตัวแปรหนึ่ง คือ อาชีพ ผู้ประกอบอาชีพเหมืองแร่ หรือก่อสร้างย่อมมีความเสี่ยงในด้านต่างๆ มากกว่าอาชีพเสมียน พนักงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสามกับโอกาสเสี่ยงภัย จะเป็นตัวชี้การกำหนดอัตราเงินสมทบที่เป็นธรรม จะต้องเชื่อมโยงตัวแปรทั้งสาม สำหรับโปรแกรมการคุ้มครองภัยอันเนื่องมาจากการทำงานซึ่งเกี่ยวข้องกับงานรับจ้างนั้น จะแยกพิจารณาการเสี่ยงภัยโดยอาศัยกลุ่มอาชีพเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นผลให้อัตราเงินสมทบของผู้ประกอบอาชีพต่างกันด้วย ส่วนโปรแกรมการคุ้มครองภัย

ประเภทอื่นๆ ที่มีใช้เป็นภัยอันเนื่องมาจากการทำงานตามปกติจะใช้อายุเป็นตัวแปรคู่โอกาสความเสี่ยง โดยกองทุนจะหาโอกาสเสี่ยงของภัยแต่ละประเภท ไปเสี่ยงไปในแต่ละอายุ

๒. ประโยชน์ทดแทน

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราเงินสมทบ คือมูลค่าของประโยชน์ทดแทนที่กองทุนจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่ประสบภัยในแต่ละกรณีที่เกิดขึ้น ในแต่ละกรณีมีปริมาณ และคุณภาพมากเท่าใด อัตราของเงินสมทบก็ต้องสูงขึ้นเท่านั้น ตัวแปรในเรื่องอายุของผู้ประกันตน อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับมูลค่าของประโยชน์ทดแทนที่กองทุนจะต้องจ่ายเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะประชาชนที่มีอายุสูงมักจะมีอัตราการฟื้นตัวจากการเจ็บป่วยช้า นอกจากนั้น ยังต้องการดูแลรักษา มากกว่าคนในวัยหนุ่มสาว ดังนั้น จะเห็นความจริงอีกประการหนึ่ง คือ หากการกำหนดอัตราเงินสมทบมิได้แยกพิจารณาตามอายุแล้ว จะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในกลุ่มผู้เอาประกัน

การกำหนดอัตราเงินสมทบ

ปัจจัยทั้งสามประการ (อายุ เพศ อาชีพ) ถือเป็นหลักสำคัญในการกำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับการประกันสังคม หากเปรียบเทียบกับประกันภาคธุรกิจแล้วจะพบว่า มีบางปัจจัย ที่การประกันสังคมไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา คือ ปัจจัยค่าใช้จ่ายในการบริหารค่านายหน้า เพราะการประกันสังคมเป็นบริการที่รัฐจัดไม่มุ่งหวังกำไร

ผู้รับภาระจ่ายเงินสมทบ

๑. กลุ่มผู้ประกันตน

๑.๑ ผู้ที่มีอาชีพรับจ้างซึ่งประกอบอาชีพในสถานประกอบการ หรือในอุตสาหกรรม ประเภทต่างๆ แยกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นลูกจ้างประจำ และกลุ่มลูกจ้างชั่วคราว หรือที่รับค่าจ้างเป็นรายวัน

๑.๒ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพมีรายได้มิได้อยู่ในสถานะของการรับจ้าง ซึ่งอาจจะได้แก่ นายแพทย์ ทนายความ เกษตรกร ฯลฯ

บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคมโดยตรง ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบเป็นฝ่ายแรก

๒. นายจ้าง มีสถานะที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม ๒ สถานะ คือ

๒.๑ ในสถานะของผู้ประกันตน หรือผู้ได้รับการคุ้มครองจากการประกันสังคม ซึ่งกลุ่มนายจ้างอาจจะถูกจัดเข้าในกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นเจ้าของกิจการ ในสถานะนี้ นายจ้างจึงต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบเพื่อแลกกับการคุ้มครองจะได้รับทำนองเดียวกัน

๒.๒ ในสถานะนายจ้างผู้เป็นเจ้าของกิจการในสถานะนี้โดยทั่วไป กฎหมายจะกำหนดให้นายจ้างต้องรับภาระในการจ่ายเงินสมทบทั้งหมด หรือบางส่วนให้กับกลุ่มลูกจ้าง ในกรณีซึ่งเป็นการคุ้มครองภัยอันเนื่องมาจากการทำงานนั้น นายจ้างจะต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบทั้งหมดเพื่อการนี้ แต่สำหรับการคุ้มครองภัยที่นอกเหนือจากการทำงานนั้น กฎหมายมักจะกำหนดให้นายจ้างต้องมีส่วนรับภาระบางส่วนในการจ่ายเงินสมทบร่วมกับลูกจ้าง ภาระความรับผิดชอบของฝ่ายนายจ้างจะมีมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกฎหมาย โดยนายจ้างอาจจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากับลูกจ้าง หรืออาจจะต่ำกว่าก็ได้

การจัดเก็บเงินสมทบ

๑. การเรียกเก็บเงินสมทบ

๑.๑ แบบราคาเดียว (Flat Contribution) เป็นการเรียกเก็บเงินสมทบเป็นมูลค่าจำนวนเดียวกันทุกคนเท่ากัน อาทิ ๔,๐๐๐ บาทต่อปีต่อคน การจัดเก็บลักษณะนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อที่ดีคือ จะดูเป็นธรรมที่สุด เพราะมีรากฐานการจัดเก็บมาจากหลักที่ว่า หากประโยชน์ทดแทนโดยเฉลี่ยที่แต่ละคนได้รับเท่ากัน เงินสมทบที่แต่ละคนจะต้องจ่ายก็ควรจะเป็นราคาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การเรียกเก็บวิธีนี้จะมีข้อเสียอย่างน้อย ๒ ประการ คือ สำหรับผู้มีรายได้ได้น้อยแล้วจะเป็นภาระมาก นอกจากนั้น ประโยชน์ทดแทนบางลักษณะ เช่น เงินทดแทนการขาดรายได้ซึ่งมักจะคิดตามอัตราร้อยละของรายได้ นั้น แต่ละคนจะได้รับไม่เท่ากัน ดังนั้น การจัดเก็บแบบราคาเดียวจึงสร้างความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้มีรายได้ได้น้อย ซึ่งจะได้รับความตอบแทนต่ำกว่าผู้มีรายได้สูงอย่างแน่นอน

๑.๒ แบบอัตราเสมอภาค (Flat Rate) เนื่องจาก การประกันสังคมถือเป็นมาตรการหนึ่งของการกระจายรายได้ ดังนั้น การเรียกเก็บแบบอัตราเสมอภาคจึงเป็นที่นิยมกัน การเรียกเก็บวิธีนี้กฎหมายจะกำหนดอัตราเรียกเก็บขึ้นมา เช่น ร้อยละ ๕ ของรายได้ ซึ่งอัตรานี้จะใช้กับทุกคน ด้วยวิธีนี้จะทำให้ลดภาระของผู้ที่มีรายได้มาก สำหรับผู้มีรายได้สูงนั้นแม้จะดูแล้วไม่ได้รับความเป็นธรรมในแง่ของมูลค่าประโยชน์ทดแทนของการเจ็บป่วยและคลอดบุตร แต่ในแง่ของเงินทดแทนรายได้และบำนาญแล้ว การเรียกเก็บแบบนี้จะสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ประกันตน

๑.๓ การเรียกเก็บตามขั้นของรายได้ สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้ได้น้อย และผู้ที่รับค่าจ้างรายวันนั้น การจ่ายเงินสมทบจะเป็นภาระอย่างยิ่ง ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจะออกแบบการประกันสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการส่งเงินสมทบ ตลอดจนสภาพการทำงานของคนกลุ่มนี้ขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งโปรแกรมดังกล่าวมักจะต้องใช้รูปแบบการเรียกเก็บเงินสมทบตามขั้นตอนของรายได้เป็นเกณฑ์ ในทางปฏิบัติค่าจ้าง (หรือรายได้) รายวันจะถูกกำหนดขึ้นเป็นหลายช่วงชั้น และในแต่ละช่วงชั้นนั้นจะกำหนดไว้ว่าจะต้องจัดส่งเงินสมทบเป็นจำนวนเท่าใด ในลักษณะนี้จึงเป็น

ลักษณะที่ผสมของแบบที่ ๑ และ ๒ กล่าวคือ คนที่มีค่าจ้างรายวันมากจะต้องส่งเงินสมทบมากกว่าคนที่ได้ค่าจ้างรายวันน้อย แต่ในแต่ละช่วงชั้นจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นแบบราคาเดียวเหมือนกันทุกคน

๑.๔ การเรียกเก็บในอัตราก้าวหน้า การเรียกเก็บเงินสมทบอาจกระทำคล้ายคลึงกับการจัดเก็บภาษี โดยเรียกเก็บในอัตราที่ก้าวหน้าตามรายได้ของผู้ประกันตน กล่าวคือ อัตราที่เก็บจะเพิ่มขึ้น สำหรับผู้มีรายได้ที่สูง การเก็บลักษณะนี้แม้จะมีผลในการกระจายรายได้ แต่ก็ไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่มีรายได้มาก

๑.๕ แบบผสม บางกรณีกองทุนประกันสังคมอาจจะใช้วิธีการจัดเก็บแบบผสม ซึ่งมักจะเป็นแบบราคาเดียวกับแบบอัตราเสมอภาค โดยแบบราคาเดียวจะใช้เป็นฐานในการสร้างควมมั่นคงพื้นฐาน ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนทำการประกันสังคมเพิ่มเติมจากส่วนพื้นฐาน การประกันในส่วนที่เพิ่มนี้จะใช้วิธีการเรียกเก็บแบบอัตราเสมอภาค

๒. วิธีการจัดเก็บเงินสมทบที่ใช้กัน แบ่งออกเป็น ๑ ประเภท คือ

๒.๑ การจัดเก็บทางตรง เป็นวิธีการที่กองทุนประกันสังคมจะเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง สำหรับลูกจ้างนั้นเงินสมทบจะถูกหักจากค่าจ้างที่จ่ายคล้ายคลึงกับภาษี หลังจากนั้นนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและนำส่งกองทุนประกันสังคม สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระก็ต้องรับผิดชอบในการส่งเงินสมทบนั้นแก่กองทุนด้วยตนเอง

๒.๒ ระบบแสดมปี ระบบนี้มักใช้กับโปรแกรมที่ให้ความคุ้มครองกับคนงานรายวัน โดยฝ่ายนายจ้างจะหาหน้าที่ ในการจัดซื้อแสดมปีประกันสังคม หน้าที่ในสมุดประกันสังคมของลูกจ้างตามราคาที่กำหนด พร้อมกับประทับตรา หลังจากนั้น จึงทำการหักเงินสมทบจากค่าจ้างรายวันของลูกจ้างมาชดเชยส่วนที่นายจ้างสำรองจ่ายไป

๒.๓ ระบบภาษี เนื่องจากการจัดเก็บเงินสมทบของกองทุนประกันสังคม มีความคล้ายคลึงกับระบบการจัดเก็บภาษี เพียงแต่จำนวนเงินสมทบนั้นจะต้องจัดส่งให้แก่กองทุนประกันสังคมแทนที่จะจัดส่งเป็นรายได้ของรัฐ ดังนั้น การจัดเก็บเงินสมทบจึงสามารถผสมเข้ากับการจัดเก็บภาษีได้ เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการหัก ณ ที่จ่ายของคนงานรายวัน หรือกรณีของการยื่นเสียภาษีของกลุ่มผู้มีอาชีพอิสระก็ตาม

โดยสรุป การประกันสังคม หมายถึง ระบบสวัสดิการรูปแบบหนึ่งที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้ประจำให้มีหลักประกันในการดำรงชีพ เมื่อได้รับความเดือดร้อนในเรื่องการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ คลอดบุตร ดาย ทูพพลภาพ ชราภาพ หรือการว่างงาน โดยมีหลักการให้ทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำเงินในกองทุนมาช่วยเหลือสมาชิก เมื่อได้รับ

ความเดือดร้อน และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันสังคมในการดำรงชีวิตของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการประกันสังคม ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และเป็นการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ แต่การรับผิดชอบต่อตนเอง และส่วนร่วมนั้นต้องรับผิดชอบต่อขนาดไหน โดยเฉพาะการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่เท่ากันบ้าง ไม่เท่ากันบ้าง สอดคล้องกับประโยชน์ทดแทนบ้างไม่สอดคล้องบ้าง กฎหมายประกันสังคมควรตอบคำถามนี้ให้ได้ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ากฎหมายประกันสังคมนี้ยุติธรรม

๓.๓.๓ แนวคิดในหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนทั้ง ๗ กรณี

แนวคิดเกี่ยวกับการรับประโยชน์ทดแทนของประกันสังคมนั้น เน้นต้องสัมพันธ์กับเงินสมทบ กล่าวคือ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้รับความคุ้มครอง และเพื่อก่อสิทธิแก่ผู้ประกันตนในการขอรับประโยชน์ทดแทน (ผู้ประกันตนมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม และปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขแห่งการให้ความคุ้มครองถึงจะได้รับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณีนั้นๆ) ซึ่งประโยชน์ทดแทนทั้ง ๗ กรณีนั้น ผู้ประกันตนทั้ง ๓ ประเภท อาจไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนแตกต่างกัน ดังนี้

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามกฎหมายกำหนด โดยมีเงื่อนไขการคุ้มครอง และสิทธิประโยชน์ ดังนี้

๑. เงื่อนไขการคุ้มครอง

๑.๑ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน ภายใน ๑๕ เดือนก่อนประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๒ กรณีทุพพลภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน ภายใน ๑๕ เดือนก่อนทุพพลภาพ โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๓ กรณีตาย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ เดือน ภายใน ๖ เดือน ก่อนตาย (มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๔ กรณีคลอดบุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ เดือน ภายใน ๑๕ เดือนก่อนคลอดบุตร โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๕ กรณีสงเคราะห์บุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือนภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๖ เดือน ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๖ กรณีชราภาพ หากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๑๘๐ เดือนขึ้นไป มีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่าเงินบำนาญชราภาพ โดยได้รับตลอดชีวิต แต่ถ้าจ่ายเงินสมทบไม่ถึง ๑๘๐ เดือน มีสิทธิได้รับเงินที่จ่ายให้ครั้งเดียวเรียกว่าเงินบำเหน็จชราภาพ โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๑.๗ กรณีว่างงาน ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ เดือน ก่อนการว่างงาน โดยให้นับทุกช่วงระยะเวลารวมกัน (มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๒. สิทธิประโยชน์

๒.๑ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย (มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

๑) การบริการทางการแพทย์ (ข้อ ๓ และข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการการแพทย์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗)

๒) ค่าอวัยวะเทียม หรืออุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรค (ข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการการแพทย์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมเรื่องหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗)

๓) เงินทดแทนการขาดรายได้ (มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๒.๒ กรณีตาย (มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานจนถึงแก่ความตายมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

๑) ค่าทำศพ ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง แต่ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (มาตรา ๗๓(๑) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (๒๕๔๐) ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐)

๒) เงินสงเคราะห์ (มาตรา ๗๓(๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๒.๓ กรณีทุพพลภาพ (มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนี้

๑) การบริการทางการแพทย์ (ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์ และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘)

๒) อวัยวะเทียม และอุปกรณ์ในการบำบัดรักษา

๓) เงินทดแทนการขาดรายได้ (มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๔) การฟื้นฟูสมรรถภาพของร่างกาย จิตใจและอาชีพ (ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ และอัตราค่าฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ทุพพลภาพ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕)

๕) สิทธิประโยชน์กรณีตาย เมื่อผู้ทุพพลภาพถึงแก่ความตาย

๒.๔ กรณีคลอดบุตร (ใน มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเอง หรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย ถ้าไม่มีภริยาที่จดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมาย ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับมี ดังนี้

๑) ค่าบริการทางการแพทย์ (ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์ และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ลงวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗)

๒) เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร (มาตรา ๔๑ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑)

สำหรับสิทธิของผู้ประกันตนชายกรณีไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับหญิง เป็นไปตามระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย พ.ศ. ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

๒.๕ กรณีสงเคราะห์บุตร (มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.

๒๕๓๓)

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร มีดังนี้ (มาตรา ๓๕ ตรี แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

- ๑) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
- ๒) ค่าเล่าเรียนบุตร
- ๓) ค่ารักษาพยาบาลบุตร
- ๔) ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น

๒.๖ กรณีชราภาพ (มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ได้แก่

๑) เงินบำนาญชราภาพ (มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓) หมายถึง เงินเลี้ยงชีพรายเดือนตลอดชีวิต

๒) เงินบำเหน็จชราภาพ หมายถึง เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว

๒.๗ กรณีว่างงาน (มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

การประกันการว่างงานมีวัตถุประสงค์ คือให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ว่างงานให้มีรายได้พอบรรเทาความเดือดร้อนระหว่างหางานทำ โดยผู้ว่างงานจะได้รับความช่วยเหลือ เงินทดแทนการขาดรายได้ การบริการจัดหางาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน” ส่วนคุณสมบัติการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ของระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วย การรับสมัครและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ส่วนการจ่ายเงินสมทบ ก็ให้เป็นไปตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของ ประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของ ผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๓

ซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้ คือ

๑) กรณีคลอดบุตร (มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการ จ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ ประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๓)

๒) กรณีทุพพลภาพ (มาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการ จ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ ประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๓)

๓) กรณีตาย (มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงิน สมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับ ประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๓)

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการประกันสังคมมีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทน เป็นสำคัญประการหนึ่งในอันที่จะสร้างความมั่นคงทางสังคม ซึ่งสิทธิเมื่อกล่าวโดยสรุปสามารถ แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ (อรรถจินดา ดีผดุง : ๒๕๓๖, หน้า ๔๘-๕๐)

๑. สิทธิทางกฎหมาย (Legal Rights) คือ เงื่อนไขต่างๆ ที่แต่ละสังคมระบุไว้ เพื่อให้ อำนาจอันชอบธรรมภายใต้เงื่อนไขที่ชัดเจนและคุ้มครองโดยกฎหมาย

๒. สิทธิทางจริยธรรม (Moral Rights) เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มนุษย์พึงได้รับโดย เท่าเทียมกันในการที่จะได้กระทำการอย่างใดๆ โดยสิทธิทางจริยธรรม แบ่งเป็น ๒ กรณีใหญ่ๆ คือ

๒.๑ Negative Rights เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงมีเป็นอิสระ โดยไม่ สามารถไปแทรกแซงได้ เช่น สิทธิส่วนบุคคล การนับถือศาสนา การไม่ให้ผู้อื่นมาทำร้ายร่างกาย สิ่ง

ที่มาควบคู่กับสิทธิ คือ หน้าที่ที่ทุกคนต้องไม่เข้าไปแทรกแซงผู้อื่น ในการกระทำการสิ่งต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้น

๒.๒ Positive Rights เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มนุษย์มีอิสระในการตัดสินใจเลือกด้วยตนเอง เช่น สิทธิทางการศึกษา ซึ่งรัฐบาลเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้แต่ละบุคคลสามารถบรรลุถึงการตัดสินใจตามความต้องการของตนเองได้ รวมถึงการเลือกรูปแบบการรักษาพยาบาล

ซึ่งแนวคิดเรื่องสิทธินี้ เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่จะขาดเสียมิได้ ดังนั้นการจะพิจารณาว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความยุติธรรมหรือไม่ ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในงานวิจัยนี้คือ ประเด็นเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดสิทธิในประโยชน์ทดแทนอันหลากหลายดังบทบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ นั้น ยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ใช้เกณฑ์ใดในการตัดสิน

๓.๔ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคม

การตัดสินสรรพสิ่งว่า อะไรยุติธรรมหรือไม่นั้น มีหลายแนวคิด มีหลายเกณฑ์ตัดสิน ซึ่งแต่ละเกณฑ์ก็อาจให้ผลแตกต่างกันไป ดังนั้นการตัดสินว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความยุติธรรมหรือไม่ ก็เช่นเดียวกัน มีทั้งเกณฑ์ความเท่าเทียมกัน เกณฑ์ความเสมอภาค เกณฑ์ถูกต้องชอบธรรม เกณฑ์เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม เกณฑ์ความเหมาะสม เกณฑ์ความเป็นประโยชน์ ความพอใจ ความดี และความสุข ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์กับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และฉบับแก้ไข พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องด้วย คือ

ประเด็นแรก การคุ้มครองแรงงานบางส่วนตามมาตรา ๕ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ นั้น ในขณะที่แรงงานนอกระบบอีกจำนวนมากมาย (ประมาณ ๒๓ ล้านคน) ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ถ้าใช้หลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน กฎหมายมาตราเหล่านี้ก็ต้องตอบให้ได้ว่าทำไมจึงคุ้มครองไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน ทั้งๆ ที่เป็นแรงงานที่สำคัญของประเทศในการผลิตในการก่อให้เกิดความเจริญงอกงามทางเศรษฐกิจเหมือนกัน หรือถ้าจะได้แย้งว่ามีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันก็ต้องหาเหตุผลมาอธิบายว่าเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันอย่างไร ถ้าใช้หลักความเหมาะสม กฎหมายมาตราเหล่านี้ก็ต้องให้เหตุผลว่าทำไมถึงเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ถ้าใช้หลักความสามารถก็ต้องตอบได้ว่ามีเกณฑ์การตัดสินความสามารถอย่างไร ถ้าใช้หลักเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบก็ต้องตอบได้ว่าทำไมถึงต้องให้คนหนึ่ง ต้องไปรับผิดชอบคนอื่นๆ ด้วย และสุดท้ายถ้าใช้หลักความถูกต้อง ความดี และความสุข ก็ต้องตอบคำถามว่าถูกต้อง ดีงาม และมีความสุขอย่างไร มีเกณฑ์การตัดสินอย่างไร มีแนวคิดทฤษฎีใดมาสนับสนุน และดีเพียงใด หรือเหมาะสมเพียงใดต่อสังคมไทย

ประเด็นที่สอง การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามมาตรา ๔๖ ทำให้ไม่ต้องจ่ายเท่าๆ กัน และในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ ทำให้จ่ายไม่เท่ากัน หรือถ้าจะโต้แย้งว่าเท่ากัน ต้องให้เหตุผลว่าเท่ากันอย่างไร ทั้งที่การรับสวัสดิการมีหลายกรณีที่แตกต่างกัน จะใช้หลักการใดมาอธิบายว่ากฎหมายมาตราเหล่านี้มีความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักความเหมาะสม หลักความสามารถ หลักหน้าที่และความรับผิดชอบ และหลักความถูกต้อง ความดี และความสุจริต มีแนวคิดทฤษฎีใดมาสนับสนุนให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้มีความยุติธรรม

ประเด็นที่สาม การรับความคุ้มครองหรือรับประโยชน์ทดแทนของแรงงาน ตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๗ กรณี เราจะเห็นว่ามีความหมายและในหลายๆ กรณีก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งในกรณีปกติและกรณีฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของแรงงาน และมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาทางปฏิบัติ (การเลือกปฏิบัติในด้านบริการ และปัญหาในด้านตัวยา) และปัญหาในตัวของกฎหมาย สำหรับในวิจัยนี้จะเน้นวิเคราะห์เฉพาะปัญหาด้านกฎหมายเป็นหลัก เพื่อหาว่ากฎหมายในมาตราเหล่านี้มีความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ใช้หลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน หลักความเหมาะสม หลักความสามารถ หลักหน้าที่และความรับผิดชอบ และหลักความถูกต้อง ความดี และความสุจริต เพื่อให้เห็นว่ามาตราเหล่านี้ยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทที่ ๔ ต่อไป



บทที่ ๔

วิเคราะห์ความยุติธรรมทางสังคมในกฎหมายประกันสังคมของไทย

การวิเคราะห์เพื่อหาความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมนั้น มีหลายหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสิน แต่ในที่นี้ขอกว่าเพียง ๔ หลักเกณฑ์ คือ เกณฑ์ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน (ในด้านสิทธิ เสรีภาพ ด้านการแบ่งปันส่วนในผลประโยชน์ ด้านโอกาส และด้านการลงโทษ) เกณฑ์ความเหมาะสม (ในด้านความต้องการ ด้านความจำเป็น ด้านความสามารถ ด้านหน้าที่ และด้านความรับผิดชอบ) เกณฑ์เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม (ตามกฎหมายธรรมชาติ และกฎหมายของสังคม) และเกณฑ์คุณค่า (ความเป็นประโยชน์ ความดี และความสุข) เพราะเกณฑ์เหล่านี้เป็นสิ่งที่มนุษย์ส่วนใหญ่ในสังคมปัจจุบันถกเถียงกันมากและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ โดยมีรายละเอียดในการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

๔.๑ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน

การวิเคราะห์ในประเด็นนี้เป็นการวิเคราะห์ความยุติธรรมในทางสังคม หรือความยุติธรรมในการแบ่งปันส่วน หรือความยุติธรรมในทางเศรษฐกิจ โดยใช้เกณฑ์การตัดสิน คือ ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ซึ่งความหมายของคำว่า “เสมอภาค” และคำว่า “เท่าเทียมกัน” ในแนวคิดทางปรัชญายังเป็นสิ่งที่ถกเถียงกันอยู่เสมอมา แต่ส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าทั้งสองคำนี้มีส่วนที่เหมือนหรือคล้ายกันที่สามารถใช้แทนกันได้ในลักษณะพื้นฐาน คือเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันแบบคณิตศาสตร์อย่างเช่นในทฤษฎีของพิทาโกรัส คือ $๑ = ๑$ หรือ $๒ = ๒$ เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่นิยมนำมาใช้ในกฎหมายต่างๆ โดยทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่วางหลักพื้นฐานไว้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย เป็นต้น จึงเกิดข้อสงสัยว่า มีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันจริงหรือไม่ภายใต้กฎหมายประกันสังคมของไทย ใน ๓ ประเด็น (ตามที่ตั้งประเด็นไว้ในบทที่ ๓) โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ เสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในการให้ความคุ้มครอง

การที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป” (มาตรา ๓๓ ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๓)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนในท้องที่ใดและเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” และได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

แต่ก็มีข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้น ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

๔) ครู หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน

๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็ลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

๖) ลูกจ้างงานบ้านซึ่งไม่มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๗) กิจกรรมอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๖ ก ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ : ข้อ ๒ ให้ใช้บังคับตั้งวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

๘) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา

๘) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

๑๐) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย

๑๑) รัฐวิสาหกิจ ตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

๑๒) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย หมายความว่า

(๑) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการเพาะปลูก ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๒) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการประมง ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๓) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการป่าไม้ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(๔) เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปี และนายจ้างไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

๑๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

“งานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจร” หมายถึง งานที่ไม่ใช่งานหลักของนายจ้างที่นายจ้างประกอบกิจการอยู่เป็นปกติ แต่เป็นงานเสริมที่นายจ้างกำหนดให้มีขึ้นในช่วงระยะเวลาดังนั้นๆ และเมื่อหมดความจำเป็นก็เลิกไป

“งานอันมีลักษณะเป็นไปตามฤดูกาล” หมายถึง การทำงานที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในช่วงฤดูกาลที่มีวัตถุดิบอินเกิดมีขึ้นตามธรรมชาติในช่วงฤดูกาลหนึ่งๆ เท่านั้น เมื่อหมดฤดูกาลของวัตถุดิบก็จะไม่มีการทำงานจนกว่าจะถึงรอบฤดูกาลนั้นอีก ลักษณะของงานตามฤดูกาลส่วนใหญ่จึงเป็นงานที่อาศัยพืชผลทางการเกษตรที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตและนายจ้างได้ตกลงจ้างลูกจ้างมาทำงานในช่วงฤดูกาลนั้นๆ เมื่อหมดฤดูกาลผลิตก็เลิกจ้าง

๑๔) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจของนายจ้าง

๑๕) ลูกจ้างของนายจ้างในกิจการค้าเร่ และแผงลอย

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้าง ซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

เมื่อนำแนวคิด ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในด้านความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันแล้วจะเห็นว่า ถ้าความยุติธรรมคือความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน เช่น เสมอภาคหรือเท่าเทียมกันด้านสิทธิ (รวมเสรีภาพด้วย) ด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ ด้านโอกาส และด้านการลงโทษ ก็จะพบว่าบทบัญญัติที่กล่าวมานั้น ยังมีได้มีขอบเขตการให้คุ้มครองแรงงานทุกคน ถึงแม้ต่อมาจะมีมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ขยายความคุ้มครองเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ยังไม่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ทั้งที่เจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคมส่วนใหญ่คือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข แต่กฎหมายประกันสังคมกลับให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่เป็นลูกจ้างตามคำนิยามในมาตรา ๕ วรรคแรก และเมื่อพิจารณาต่อไปอีกจะพบว่า แม้ผู้เป็นลูกจ้างตามคำนิยามนี้ก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทุกคน ยังมีข้อยกเว้นในมาตรา ๔ และลูกจ้างในแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากที่กฎหมายนี้ยังไม่ให้ความคุ้มครอง

เมื่อกฎหมายส่วนใหญ่ยึดหลักความยุติธรรม คือความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ

สถานะของบุคคล **ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม...** และความยุติธรรมตามกฎหมาย (Legal Justice) คือ การใช้กฎหมายหรือการตีความกฎหมายโดยปราศจากความลำเอียงใดๆ แต่กฎหมายประกันสังคมในกรณีนี้ทำไมจึงไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน หรือถ้าเห็นว่ากรณีเหล่านี้เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน มันเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันอย่างไร ใช้เกณฑ์ใดในการตัดสิน และจำเป็นหรือไม่ที่กฎหมายประกันสังคมในกรณีนี้ต้องเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน

ความยุติธรรมตามกฎหมาย ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการเป็นธรรมในการแบ่งปันปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม ด้วยเหตุนี้จึงขอนำแนวคิดความยุติธรรมทางสังคมในประเด็นเรื่องความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ของนักปรัชญาที่ได้ให้ความหมายไว้เพื่อมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ เช่น

ความเสมอภาคตามแนวคิดของพิทาโกรัส (Pythagoras) ที่ว่า ความเสมอภาค เปรียบได้กับตัวเลขยกกำลัง (Square Number) กล่าวคือ มันให้เท่ากันขึ้นแก่สิ่งที่เท่ากัน และมีลักษณะเป็นตัวคูณสองตัวที่เหมือนกัน ความยุติธรรมจึงบังคับให้ตอบแทนหรือให้รางวัลกรรมดีในระดับ หรือปริมาณเดียวกับกรรมคตินั้น หรือในแง่ตรงข้ามหมายถึงการลงโทษบุคคลให้สาสมเท่าเทียมกับความผิดที่ก่อขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้อาจตีความอีกนัยหนึ่งคือ เสมอภาคหรือเท่าเทียมกันแบบคณิตศาสตร์ คือ $๑ = ๑$ หรือ $๒ = ๒$ ดังนั้นเมื่อเป็นลูกจ้างเหมือนกันแต่ได้รับความคุ้มครองไม่เหมือนกัน โดยลูกจ้างบางคนหรือบางส่วนไม่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งด้านสิทธิ ด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ ด้านโอกาส และด้านการลงโทษ จึงถือว่าไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน เมื่อความยุติธรรมต้องมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน เมื่อไม่มีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันตามแนวคิดนี้ ถือว่ากฎหมายประกันสังคมในประเด็นนี้ไม่มีความยุติธรรม

ส่วนแนวคิดของเพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) และจอห์น รอลส์ (John Rawls) นั้นก็สอดคล้องกับแนวคิดของนักกฎหมายทั้ง ๓ กลุ่ม (ในบทที่ ๒) ไม่ได้เน้นความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันอย่างเดียว แต่คำนึงถึงบริบทประการอื่นประกอบด้วย เช่น แนวคิดของเพลโตที่เน้นหน้าที่ของมนุษย์ใน ๓ ระดับตามที่เขาแบ่งไว้ในเรื่องการศึกษาของมนุษย์ (คือราชาปราชญ์ ทหาร และแรงงาน) ถ้ามนุษย์แต่ละคนในแต่ละขั้นชั้นได้ทำหน้าที่ของตนอย่างดี หรือสร้างคุณงามความดี มีคุณค่าตามหน้าที่ของตนก็ถือว่ายุติธรรม ส่วนอริสโตเติลนั้น เน้นความถูกต้องเหมาะสมของคนเป็นหลัก (Meritarian Justice) มิใช่กระทำต่อคนทุกคนเสมอกันหมด (แต่เบื้องต้นถ้าคนที่มีความสามารถเหมือนกัน หรือคนที่อยู่ในชนชั้นเดียวกันต้องเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน) แต่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลทั้งในแง่ของคุณธรรม ความสามารถหรือผลงาน ก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายประกันสังคมนี้มีความยุติธรรมในระดับหนึ่ง คือ แม้จะมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมไม่เท่ากัน แต่ถ้าเป็นผู้ประกันตนเหมือนกันกฎหมายก็ให้ความคุ้มครองเสมอ

ภาคหรือเท่าเทียมกัน แต่ในแนวคิดของรอลส์ที่มีทรรศนะว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุด และความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมจะมีได้ก็เพื่อผู้เสียเปรียบในสังคมมาก่อน กฎหมายประกันสังคมในประเด็นนี้กลับไม่เสมอภาค เพราะขาดสิทธิเสรีภาพ คือเลือกไม่ได้ เพราะกฎหมายบังคับต้องเป็นผู้ประกันตน ส่วนคนที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง (แรงงานนอกระบบ) อาจจะเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม และไม่มีสิทธิรับการคุ้มครองถ้าไม่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ประกันตน จึงเห็นได้ว่า ไม่ยุติธรรมทั้งในด้านโอกาส สิทธิเสรีภาพ การแบ่งส่นปันส่วนความคุ้มครอง และรวมไปถึงการลงโทษด้วย

ในทรรศนะของพุทธปรัชญาเถรวาท เรื่องความยุติธรรมทางสังคมนั้น ถึงแม้จะไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าต้องเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน แต่การที่รัฐมีหน้าที่จัดการเบียดเบียน สร้างอรรถประโยชน์สุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้น ก็ต้องปราศจากอคติ ดังนั้น การที่รัฐบัญญัติกฎหมายมาเพื่อคุ้มครอง หรือช่วยเหลือประชาชนอย่างไม่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน แม้จะขาดเจตนาในเรื่องอคติ แต่การนั้นก็ยังมิชอบกพร่องผิดจากหลักธรรม (เช่น อหิงสา อธิปไตย และจักรวรรดิสูตร เป็นต้น) จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่าถูกต้องชอบธรรม หรือยุติธรรมตามทรรศนะในพระพุทธศาสนาเถรวาท

ส่วนจากผลการสัมภาษณ์เจาะลึกจากทั้ง ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างในประเด็นนี้ ส่วนใหญ่เห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตน แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ และฉบับแก้ไข (ฉบับ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมทั้งกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจกฎหมายเหล่านี้ออกนั้น ยุติธรรมพอสมควร แต่ก็มีข้อคิดเห็นบางประการ เช่น ข้อคิดเห็นจากฝ่ายนักวิชาการว่าควรขยายความคุ้มครองให้กว้างถึงแรงงานนอกระบบด้วย ส่วนข้อคิดเห็นจากฝ่ายลูกจ้างคือการปฏิบัติการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ สถานบริการจำนวนไม่น้อยคำนึงเกียรติหรือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันของผู้ประกันตนน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับบุคคลทั่วไป

๔.๑.๒ ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตรมมาตรา ๓๓ ออกเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการประกันตนตามมาตรา ๓๕ ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา ๒๔

ค่าจ้างขั้นต่ำ และขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แต่ละคน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคน สำหรับเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าสิบสตางค์ขึ้นไป ให้นับเป็นหนึ่งบาทถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง ในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายรายให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย” (มาตรา ๔๖ ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒)

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

เมื่อพิจารณามาตรา ๔๖ วรรคแรก จะเห็นว่า ทั้ง ๓ ฝ่ายคือรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง (ผู้ประกันตน) นั้นจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราเท่ากัน คือในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑.๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๓) โดยคำนวณจากฐานค่าจ้างตามนิยามคำว่า “ค่าจ้าง” ในมาตรา ๕ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๓๘) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘) คือ ค่าจ้างขั้นต่ำ เดือนละ ๑,๖๕๐ บาท และขั้นสูงที่สูงกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งลูกจ้าง(ผู้ประกันตน)จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่ากัน แต่ระหว่างกว่า ๑,๖๕๐ บาทจนถึง ๑๕,๐๐๐ บาท นั้นจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่เท่ากัน เพียงแต่ถ้าลูกจ้าง (ผู้ประกันตน) รายใดที่ได้รับค่าจ้างเท่ากันก็จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่ากันเท่านั้น (เท่ากันบางระดับ) รวมไปถึงลูกจ้าง (ผู้ประกันตน) ที่ทำงานกับนายจ้างหลายราย ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่ให้นายจ้างทุกรายมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ ดังนั้น การคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนจึงต้องคำนวณจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย และนายจ้างแต่ละรายมีหน้าที่

หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบ และนำส่งเงินสมทบทั้งส่วนของผู้ประกันตนและส่วนของนายจ้างให้สำนักงานประกันสังคม จะเห็นได้ว่า ลูกจ้าง (ผู้ประกันตน) ในกรณีนี้ต้องจ่ายเงินสมทบมากกว่ากรณีที่ทำงานกับนายจ้างรายเดียว จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกัน (เพราะการทำงานกับนายจ้างมากกว่าหนึ่งรายยังไม่สามารถสรุปได้ว่าลูกจ้างมีรายได้มากกว่าทำงานกับนายจ้างรายเดียว) ที่ทำให้ต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นประเด็นเรื่องของความเหมาะสม แต่ก็มีข้อโต้แย้งที่ว่าประโยชน์ทดแทนอาจจะไม่ได้มากตามไปด้วยก็ได้

ส่วนมาตรา ๔๖ วรรคสอง เฉพาะอัตราเงินสมทบเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณี สงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพเท่านั้น ที่กำหนดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง (กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ.๒๕๔๕ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๕ ประกาศในกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอน ๑๑๕ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๖ เป็นต้นไป) ได้กำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน ส่วนในกรณีว่างงาน รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๐.๕๐ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน (กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ.๒๕๔๖ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอน ๑๒๕ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗) จะเห็นว่าทั้งสามฝ่ายจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่เท่ากัน คือฝ่ายรัฐจ่ายน้อยกว่า แต่นายจ้างและผู้ประกันตนยังจ่ายเท่ากันอยู่ อาจจะเป็นเพราะว่ารัฐถือว่าตนต้องจ่ายก็เพราะเป็นหน้าที่ในการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ส่วนนายจ้างจ่ายเพราะตนได้ประโยชน์โดยตรงจากแรงงาน แต่ผู้ประกันตนต้องจ่าย เพราะจำเป็นต้องรับประโยชน์ทดแทน ที่สำคัญคือฝ่ายนายจ้างผู้มีหน้าที่จ่ายค่าจ้าง และฝ่ายลูกจ้างผู้มีสิทธิรับค่าจ้างที่มีค่าจ้างไม่เท่ากันก็มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่เท่ากันด้วย ดังนั้น ถ้าถือว่าความยุติธรรม คือความเสมอภาค หรือเท่าเทียมกันแบบทฤษฎีของพิทาโกรัส ในกรณีนี้จึงถือว่าไม่ยุติธรรม เพราะการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้นมีจำนวนไม่เท่ากัน ทั้งระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง ทั้งระหว่างฝ่ายนายจ้างด้วยกันเอง และทั้งระหว่างฝ่ายลูกจ้างด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานรายได้ของลูกจ้างแต่ละคน (ในส่วนนี้จะไปสัมพันธ์กับเรื่องประโยชน์ทดแทนซึ่งจะกล่าวในประเด็นต่อไปด้วย)

แต่ถ้าถือทฤษฎีแบบเพลโต อริสโตเติล และจอห์น รอลส์ อาจจะถือว่ายุติธรรมในระดับหนึ่ง คือเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเท่ากันสำหรับคนที่มีรายได้เท่ากัน และเก็บ

แตกต่างกันสำหรับคนที่มียาได้ต่างกัน (ปฏิบัติอย่างเดียวกันสำหรับคนที่เหมือนกัน และปฏิบัติแตกต่างกันสำหรับคนที่แตกต่างกัน) ซึ่งเป็นความยุติธรรมที่มีหลากหลายระดับ ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม และเป็นความยุติธรรมที่ยุติธรรมเฉพาะในระดับเดียวกัน ถ้ารวมทุกระดับแล้วก็ยังไม่ยุติธรรมอยู่ในแนวคิดนี้ (อาจจะจัดเป็นความยุติธรรมแบบตามความเหมาะสมซึ่งจะได้กล่าวในประเด็นต่อไป)

ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ นั้น มาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้รัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่า โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบัน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๘) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๘ กำหนดจำนวนที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ เป็นจำนวนเงินเดือนละ ๔,๘๐๐ บาท

สำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ นั้น มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา การจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการ รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้วางหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม โดยให้ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็น รายปี

จะเห็นว่าทั้งกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ นั้น ถึงจะจ่ายมากกว่า ฝ่ายรัฐบาล แต่ในส่วนของผู้ประกันตนนั้นจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเท่ากัน ในกรณี นี้ถ้าเปรียบเทียบระหว่างรัฐกับผู้ประกันตน จะเห็นว่าไม่เท่าเทียมกัน จึงไม่ยุติธรรมในทฤษฎี พิทาгорัส แต่ถ้าเปรียบเทียบระหว่างผู้ประกันตนด้วยกันจะเห็นว่า มีความเท่าเทียมกัน จึงถือว่า ยุติธรรม (เพราะรัฐไม่ได้รับสิทธิในประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายนี้ แต่รัฐจ่ายเพราะมีหน้าที่ สงเคราะห์ช่วยเหลือ ซึ่งเกี่ยวเนื่องไปถึงประเด็นความยุติธรรมตามความเหมาะสม)

จากผลการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายรัฐ นายจ้าง และฝ่าย ลูกจ้าง ผลปรากฏว่าฝ่ายนักวิชาการส่วนใหญ่ และรัฐเห็นว่ายุติธรรม ส่วนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง เห็นว่าไม่ค่อยยุติธรรม เมื่อเทียบกับสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน

๔.๑.๓ ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในการรับประโยชน์ทดแทน

การรับความคุ้มครองหรือรับประโยชน์ทดแทนของแรงงาน ตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๑ กรณี เราจะเห็นว่ามิมีเงื่อนไขมากมาย และในหลายๆ กรณีก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับ การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งในกรณีปกติและกรณีฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของแรงงาน และ

มีปัญหามากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาทางปฏิบัติ (การเลือกปฏิบัติในด้านบริการ และปัญหาในด้านตัวยา) และปัญหาในด้าวบทกฎหมาย สำหรับในวิจัยนี้จะเน้นวิเคราะห์เฉพาะปัญหาตัวบทกฎหมายเป็นหลัก เพื่อหาว่ากฎหมายในมาตราเหล่านี้มีความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ใช้หลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน หลักความเหมาะสม หลักความสามารถ หลักหน้าที่และความรับผิดชอบ และหลักความถูกต้อง ความดี และความสุข เพื่อให้เห็นว่ามาตราเหล่านี้ยุติธรรมหรือไม่

การจะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนทั้ง ๗ กรณี ตามมาตรา ๕๔ ได้นั้นมีปัญหาหลายประการ เช่น ประการแรกการจะมีสิทธิรับประโยชน์ในกรณีต่างๆ ได้นั้นต้องสัมพันธ์กับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และมีเงื่อนไขการจ่ายมากพอสมควร ประการที่สองการจะมีสิทธิในประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ นั้นมีเงื่อนไขบางอย่างเป็นอุปสรรคมากพอสมควร บางครั้งทำให้รับสิทธิไม่ได้ และประการสุดท้ายคือสิทธิในประโยชน์ทดแทนบางอย่างบางคนอาจไม่ได้ใช้เลย จึงเห็นได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ประกันตนทุกคนจะได้รับสิทธิในประโยชน์ทดแทนเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน แต่การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นเก็บทั้ง ๗ กรณี ในผู้ประกันตนทุกคน

สิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องพบอย่างแน่นอนนอกเหนือนี้ไม่พ้น คือ ความตาย และการเกิด ส่วนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การทุพพลภาพ การสงเคราะห์บุตร การชราภาพ และการว่างงานนั้น บางคนอาจไม่ได้พบเจอก็ได้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประโยชน์ทดแทนในกฎหมายประกันสังคม มาตรา ๕๔ คือ

๑. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (มีสิทธิตามมาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๔)
๒. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (มีสิทธิตามมาตรา ๖๕ ถึง๖๘)
๓. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (มีสิทธิตามมาตรา ๖๙ ถึง มาตรา ๗๒)
๔. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (มีสิทธิตามมาตรา ๗๓ ถึงมาตรา ๗๓ทวิ)
๕. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (สิทธิตามมาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๗๕ จัตวา)
๖. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (มีสิทธิตามมาตรา ๗๖ ถึงมาตรา๗๗ เบญจ)
๗. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน (มีสิทธิตามมาตรา ๗๘ ถึงมาตรา ๗๙)

จะพบว่าสิทธิในประโยชน์ทดแทนบางกรณี หรือหลายกรณี แรงงานหรือผู้ประกันตนอาจไม่ได้ใช้เลย แต่ก็ยังมีหน้าที่ต้องยอมให้หักรายได้เป็นเงินสมทบจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม โดยไม่ต้องอะไรตอบแทนตลอดชีวิตของเขา ถ้าตอบตามแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายประกันสังคมโดยทั่วๆ ก็อาจตอบได้ว่า เป็นหน้าที่ของสมาชิก (แรงงาน) ทุกคนของสังคม ที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันในสังคมนั้นๆ ตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข จึงเกิดคำถามว่าแล้วสมาชิกคน

อื่นๆ ของสังคม หรือแรงงานอื่นที่ได้รับสิทธิในประการต่างๆ นั้นไปแล้ว ทำให้จึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หรือ ถ้ามี ทำให้จึงมีไม่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาความยุติธรรมในทฤษฎีของพิทาโกรัสแล้วจะเห็นว่า เรื่องการรับสิทธิในประโยชน์ทดแทนในกรณีทั้ง ๓ นี้ ไม่ยุติธรรม เพราะไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันอย่างที่พิทาโกรัสว่าไว้ แต่เป็นไปตามหลักความจำเป็นมากกว่า ซึ่งแต่ละคนก็มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิมากหรือน้อยแตกต่างกันไป ถ้ามองในทฤษฎีของเพลโต การช่วยเหลือผู้ได้ปกครองเป็นหน้าที่ของผู้ปกครอง มิใช่หน้าที่ของผู้ได้ปกครองด้วยกัน ส่วนในทฤษฎีของอาริสโตเติล และจอห์น รอลส์ ที่มีหลักการสำคัญ คือ ปฏิบัติอย่างเดียวกันกับคนที่เหมือนกัน และปฏิบัติอย่างแตกต่างกันต่อคนที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้ก็ไม่ใช่ เพราะบางครั้งคนที่จำเป็นต้องใช้สิทธิในประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเหมือนกัน แต่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขในการเข้ารับการรักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน และมาตรฐานการให้บริการในการรักษาพยาบาล รวมไปถึงตัวยาในการรักษาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยด้วย

ดังนั้น ถ้าความยุติธรรม คือความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในกรณีนี้ก็ไม่ใช่ยุติธรรม เพราะไม่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน

จากผลการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๔ ฝ่าย พบว่า ฝ่ายรัฐให้ความเห็นว่ายุติธรรมมากกว่าฝ่ายอื่นๆ คือ ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ที่ให้ความเห็นว่ามีความยุติธรรมอยู่แบบปานกลางจนถึงน้อย พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจะมีการลดเงื่อนไขในการเข้ารับการรักษาในกรณีฉุกเฉิน หรือเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการให้สิทธิเข้ารับการรักษาที่ผู้ประกันตน (โดยไม่ต้องถูกบังคับให้เลือกโดยกำหนดสิทธิสถานพยาบาลเป็นรายปี) สามารถเข้ารับการรักษาที่ใดก็ได้ (ทั้งใช้สิทธิตามบัตร หรือสำรองจ่ายไปก่อนแล้วมาเบิกภายหลัง) และสุดท้ายควรจะให้สิทธิตอบแทนสำหรับผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิบางประการ ลดช่องว่างของการใช้สิทธิที่ไม่เท่าเทียมกัน และเป็น

๔.๒ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม

เมื่อก้าวถึงความยุติธรรมทางสังคมแล้ว นอกจากประเด็นความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันแล้ว ประเด็นเรื่อง ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ก็ถูกยกขึ้นมาถกเถียงไม่แพ้กัน ทั้งเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมาย (กฎหมายปัจจัย หรือกฎหมายแห่งกรรม) และเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งสังคม (มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ โดยยึดหลักที่ตกลงกันหรือหลักสัญญาประชาคม) ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์ปัญหา ๓ ประการ คือ เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการคุ้มครอง

เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีทั้ง ๗ ตามกฎหมายประกันสังคม ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการคุ้มครอง

เมื่อถือว่าความยุติธรรมประกอบไปด้วย ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมประการหนึ่ง การหาคำตอบว่า ตามมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ นั้น ยุติธรรมหรือไม่ ก็จำเป็นต้องวิเคราะห์หาความเที่ยงตรงหรือความเที่ยงธรรม และถ้าความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมคือความเป็นกลาง การปราศจากความลำเอียงหรือปราศจากอคติ (จิตตาคติ ภูษาคติ โทษาคติ และโมหาคติ) หรือเป็นไปตามกฎแห่งกรรม หรือ กฎแห่งธรรมชาติ ธรรมชาติการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์นั้นต้องการปัจจัยสี่เหมือนกันทุกคน แต่การบัญญัติมาตราเหล่านี้ขึ้นมาถึงจะมีการคำนึงถึงความต้องการขั้นพื้นฐานเหล่านี้ ก็ยังบอกไม่ได้ว่าปราศจากความลำเอียงหรือปราศจากอคติ ดังจะเห็นได้มาตรา ๔ มีการยกเว้นไม่คุ้มครองลูกจ้างบางประเภท (เพราะคิดว่าอาจจะได้สวัสดิการอื่นที่ดีกว่า) หรือมาตรา ๔๐ ที่ไม่คุ้มครองเพราะไม่มีความสามารถจ่ายเงินสมทบ เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ที่มีความจำเป็นต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐาน จึงเกิดคำถามว่ามาตราเหล่านี้บัญญัติขึ้นมาอย่างเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมหรือไม่ (ส่วนหลังจากบัญญัติเนื้อหาในมาตราเหล่านี้ขึ้นมาแล้วนำไปใช้บังคับอย่างแตกต่างกันนั้นอีกประเด็นหนึ่งจะไม่ขอกล่าวในที่นี้ เพราะในที่จะวิเคราะห์เฉพาะทางทฤษฎี ส่วนทางปฏิบัติเอาไว้โอกาสหน้า) ถ้าลูกจ้างที่กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองหรือยกเว้นการคุ้มครองนั้นต้องตกกระทบลำบาก จะอธิบายอย่างไร หรือการอ้างเป็นเพราะกรรมเก่าทำมาไม่ดีชาตินี้จึงต้องตกไปอยู่ในสภาพที่รัฐไม่ให้ความคุ้มครองซึ่งก็ยุติธรรมดีแล้ว แต่การจะอ้างเรื่องกรรมเก่าหรือกฎแห่งกรรมกับหลักความยุติธรรมก็ยังต้องขึ้นอยู่กับชาติน้ำหรือการเกิดใหม่ ซึ่งหลายครั้งที่กฎแห่งกรรมก็ยังตอบไม่ได้ว่ากรรมเก่านั้นทำมาตั้งแต่ชาติใด ทำไม่ถึงต้องมารับผลในชาตินี้ ดังนั้นแนวคิดความยุติธรรมเพราะความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งกรรมยังไม่สามารถตอบข้อสงสัยกรณีนี้ได้ เพราะมีคนที่ไม่เชื่อเรื่องชาติน้ำ และการเกิดใหม่เป็นต้น

ดังนั้น ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมเป็นไปตามกฎแห่งธรรมชาติ ในกรณีนี้ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ก็ถือว่าไม่ยุติธรรม เพราะไม่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมต่อกฎแห่งธรรมชาติ หรือทางพระพุทธศาสนานิกายเถรวาท เรียกว่า กฎปฏิจาสมุตบาท (กฎอุปปัชฌายตา) ที่ถือว่า ทุกสิ่งเกิดขึ้นมีขึ้นด้วยเหตุปัจจัย หรือดับลงก็ด้วยเหตุปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน การจะบัญญัติกฎหมายสังคม (กฎหมายประกันสังคม) ต้องกระทำโดยปราศจากอคติ และจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎธรรมชาติด้วย

จากผลการสัมภาษณ์เจาะลึกในประเด็นนี้ทั้ง ๔ ฝ่าย มีความเห็นทำนองเดียวกัน คือ เห็นว่ายุติธรรม เพราะลูกจ้างที่ยกเว้นไว้ส่วนใหญ่ก็มักจะได้สวัสดิการอื่นอยู่แล้ว เช่น ที่ยกเว้นในมาตรา มาตรา ๕๕ ส่วนแรงงานนอกระบบนั้นก็ยังมีสวัสดิการแหล่งอื่น ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมที่ต้องปราศจากความลำเอียงหรืออคติ แต่หลายฝ่ายก็ให้ข้อคิดเห็นว่าเป็นการตกลงกันตามกฎหมายแห่งสังคม

๔.๒.๒ เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามมาตรา ๔๖ ทำไมจึงต้องจ่ายเท่าๆ กัน และในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ทำไมจ่ายไม่เท่ากัน หรือถ้าจะได้แย้งว่าเท่ากัน ต้องให้เหตุผลว่าเท่ากันอย่างไร ทั้งที่การรับสวัสดิการมีหลายกรณีที่แตกต่างกัน จะใช้หลักการใดมาอธิบายว่ากฎหมายมาตรานี้มีความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักความเหมาะสม หลักความสามารถ หลักหน้าที่และความรับผิดชอบ และหลักความถูกต้อง ความดี และความสุจริต มีแนวคิดทฤษฎีใดมาสนับสนุนให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้มีความยุติธรรม

ถ้าใช้หลักความสามารถ การที่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนคนใดมีความสามารถหารายได้จากนายจ้างได้มากขึ้น ผลของกฎหมายทำให้เขาต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ หาได้มากตามไปด้วยไม่ เมื่อพิจารณาตามหลักความสามารถ และความเหมาะสมในทฤษฎีของอริสโตเติล จะเห็นว่า ไม่เป็นไปอย่างเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม แต่เมื่อพิจารณาตามหลักหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองที่คำนึงถึงการสร้างคุณงามความดี ถ้าทำหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมก็ถือว่ากระทำการอย่างเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม หรือหลักหน้าที่เพื่อหน้าที่ของค่าน้ำที่ถือเอาได้ว่าเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมได้ จึงถือว่ากรณีนี้ยุติธรรม

๔.๒.๓ เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในการรับประโยชน์ทดแทน

การรับความคุ้มครองหรือรับประโยชน์ทดแทนของแรงงาน ตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๗ กรณี เราจะเห็นว่ามิใช่เงื่อนไขมากมายและในหลายๆ กรณีก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งในกรณีปกติและกรณีฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของแรงงาน และมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาทางปฏิบัติ (การเลือกปฏิบัติในด้านบริการ และปัญหาในด้านตัวยา) และปัญหาในด้านกฎหมาย สำหรับในวิจัยนี้จะเน้นวิเคราะห์เฉพาะปัญหาตัวบทกฎหมายเป็นหลัก เพื่อหาว่ากฎหมายในมาตรานี้มีความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร โดยใช้

หลักความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ทั้งตามกฎหมายแห่งธรรมชาติ (กฎแห่งกรรม และกฎแห่งเหตุปัจจัย) และกฎแห่งสังคม

ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ คือเหตุกับผลต้องสอดคล้องกัน หรือเป็นเหตุปัจจัยที่สอดคล้องกันตามธรรมชาติ แต่กฎหมายประกันสังคมในมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๗ กรณีนี้จะเห็นว่า การที่จะได้รับสิทธิต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งเพียงเท่านั้นยังสอดคล้องกันอยู่ คือผลมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เพราะเหตุที่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม แต่การจ่ายเงินสมทบมากก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับสิทธิในประโยชน์ทดแทนมาก ซึ่งขัดกับหลักความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ที่กล่าวไว้ว่าทำกรรมใดก็ได้กรรมนั้น ทำมากก็ได้มาก ทำน้อยก็ได้น้อย (กฎแห่งกรรม) ทุกสรรพสิ่งย่อมเป็นไปตามเหตุปัจจัย (กฎธรรมชาติ) ดังนั้นถ้ามองในทฤษฎะพุทธปรัชญาเถรวาทแล้วจะเห็นว่าไม่ยุติธรรม

ส่วนความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งสังคม ในทฤษฎะของรอลส์ ความยุติธรรมมีในลักษณะเป็นแบบสัญญาประชาคม (Social contract Theory) ในแง่ที่ว่า รอลส์มีความเห็นว่า

“ความยุติธรรมเป็นสิ่งสร้างขึ้นแล้ว มีการยอมรับเฉพาะแต่ในสังคมของมนุษย์เท่านั้น หมายความว่าปัจเจกบุคคลในสังคมมาทำความตกลงกัน ยอมรับหลักปฏิบัติบางอย่างร่วมกัน ตั้งเป็นหลักแห่งความยุติธรรมขึ้นอยู่ในรูปของเกมส์ (Game) ที่ผู้เล่นมาทำความตกลง การใช้วิธีการเล่นตามกติกา เช่นเดียวกับที่คนในสังคมมาทำความตกลงกัน ตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือวิธีการในการอยู่ร่วมกันในสังคม”

ในสังคมคนเรามีความประพณี ความต้องการที่แตกต่างกัน มีหลายสิ่งหลายอย่างที่เราคิดไม่เหมือนกัน นี่เป็นเหตุผลหนึ่ง ที่ทำให้เราต้องยึดหลักแห่งความยุติธรรม เพื่อเป็นมาตรการในการตัดสิน

รอลส์ ยอมรับว่าหลักแห่งความเสมอภาคในด้านของสิทธิ อิสรภาพและเสรีภาพ เป็นเนื้อหาของความยุติธรรมที่จะปรากฏในรูปของกฎหมาย เพื่อใช้บังคับ ควบคุม ในรูปของวิธีการ เป้าหมายเพื่อจรรโลงให้เกิดความยุติธรรมในสังคมให้มากที่สุด

รอลส์ เชื่อว่า “คนเรามีความเท่าเทียมกันในแง่ของอิสรภาพ (Liberty) แต่แตกต่างกันในด้านของความสามารถ (capacity) หรือคุณสมบัติแห่งความเป็นคน ดังนั้น ทุกคนจึงมีอิสรภาพและสิทธิเสมอภาคกัน ในการจ่ายภาษีให้กับรัฐ ถ้าใครไม่ปฏิบัติตาม ก็เท่ากับว่า เขาไม่เที่ยงตรงต่อผู้อื่น”

โดยสภาพธรรมชาติของมนุษย์ทั่วไป ทุกคนมักจะสนใจกับทรัพย์สินสมบัติ หรือสิ่งอื่นที่เป็นของตนเกี่ยวข้องกับตน มากกว่าจะสนใจกับบุคคลอื่น หรือกับสิ่งที่คนอื่นสูญเสียไป บางครั้งเรา

เสียสละทำดีต่อผู้อื่น ก็ต่อเมื่อจะได้ผลประโยชน์กลับคืนมามากกว่าที่สูญเสียไป เพราะฉะนั้น ความหมายของความยุติธรรม จึงมีลักษณะเป็นความยุติธรรมของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้มีอำนาจที่จะเรียกร้องเอาผลประโยชน์นั้นมาสู่ตน ซึ่งในลักษณะนี้จะไม่ยึดหลักความเท่าเทียมกันในการกระจายผลประโยชน์ไปสู่คนอื่น ๆ ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมในปัจจุบัน จะขึ้นอยู่กับความคิดเรื่องความเสมอภาค นักปรัชญาสังคมจะปฏิเสธความหมายของความยุติธรรมในความหมายนี้ ซึ่งดูเหมือนว่ายุติธรรม เพราะทุกคนเท่าเทียมกันในสิทธิเสรีภาพในการตกลงทำสัญญาประชาคม แต่ในความเป็นจริงกฎหมายประกันสังคมลูกจ้างหรือผู้ประกันตน ไม่มีอิสระหรือสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง จึงไม่ยุติธรรมเช่นกัน

๔.๓ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์ความเหมาะสม (สิ่งที่ควรได้รับ)

การพิจารณาหาคำตอบเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคม โดยใช้เกณฑ์ความเหมาะสมนั้นมีหลายประการ แต่สำหรับในที่นี้ จะนำเรื่องเหมาะสมตามความต้องการหรือความจำเป็น เหมาะสมตามความสามารถ เหมาะสมตามหน้าที่ (ความรับผิดชอบ) และเหมาะสมตามความผิด (โทษ) มาพิจารณา ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ ความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครอง

ตาม มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ (รายละเอียดได้กล่าวไว้ในบทที่ ๓) นั้น เมื่อนำมาพิจารณาหาคำตอบว่ายุติธรรมหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์ตัดสินด้านความเหมาะสม ทั้งความเหมาะสมตามความจำเป็นหรือความต้องการ ความเหมาะสมตามความสามารถ และความเหมาะสมตามหน้าที่หรือความรับผิดชอบ (รวมการลงโทษด้วย) ซึ่งในเรื่องเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์ตัดสินคล้ายคลึงกัน คือ ความเป็นประโยชน์สุข (ความดี, ความสุข ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับประเด็นเรื่องคุณค่าที่จะกล่าวในหัวข้อที่ ๔.๔ ต่อไป) ทั้งประโยชน์สุขส่วนรวม และประโยชน์สุขส่วนบุคคล ดังจะเห็นได้จากประวัติความเป็นมาของกฎหมายประกันสังคมส่วนใหญ่ของนานาประเทศ รวมถึงของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (ดูรายละเอียดในบทที่ ๓) จะพบหลักการพื้นฐานคือ หลักหน้าที่ความรับผิดชอบ หลักความจำเป็นและความต้องการ และหลักความสามารถ แทรกอยู่ในมาตราต่างๆ ของกฎหมายประกันสังคม เช่น มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ของไทย ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานให้เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ ซึ่งการให้ความคุ้มครองนี้ยังมีข้อโต้แย้งอยู่มากในหลายๆ มาตรา เช่น ข้อยกเว้นไม่คุ้มครองแรงงานบางประเภทตามมาตรา ๔ ใช้หลักการเหมาะสมด้านใดมาเป็นเกณฑ์

ตัดสิน ถ้าจะอ้างว่าการที่กฎหมายยกเว้นไม่คุ้มครองลูกจ้างบางประเภทก็เพราะลูกจ้างเหล่านั้นมีกฎหมายอื่นให้ความคุ้มครองไว้แล้ว ซึ่งถ้าเป็นจริงดังกล่าวก็น่าจะเห็นได้ว่าเหมาะสม แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัติอาจมิได้เป็นเช่นนั้น อย่างลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น หรือมาตรา ๔๐ ที่นำเอาขอบเขตความคุ้มครองไปผูกติดไว้กับความสามารถการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม จึงเกิดคำถามว่าเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคมหรือไม่ แทนที่จะคำนึงถึงความต้องการหรือความจำเป็นของแรงงานในการใช้สวัสดิการอันจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือแม้แต่มตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ที่นำเอาเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบมาเป็นตัวบังคับในการให้ความคุ้มครอง แทนที่จะคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานความต้องการของมนุษย์เป็นหลัก เช่น หลักความต้องการขั้นพื้นฐานของมาสโลว์ (Abraham. H. Maslow) คือการแบ่งส่วนปันส่วนโดยคำนึงถึงความต้องการขั้นพื้นฐาน ถึงหลักการแบบนี้มาร์กซ์จะไม่เห็นด้วย เพราะว่า ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยาก เพราะถ้าพิจารณาจากพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ในแง่จิตวิทยา จะพบว่า มนุษย์ไม่ได้ต้องการเพียงแต่ความพึงพอใจทางร่างกายเท่านั้น ยังต้องการความปลอดภัย (Safety need) ต้องการสถานภาพทางสังคม (Social need) ต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem need) และที่สำคัญที่สุดคือความสมหวังของชีวิต (Self-Actualization need) เป็นความต้องการที่จะบรรลุถึงความสำเร็จในชีวิตตามที่ตนได้หวังไว้ ถ้าพื้นฐานทางจิตวิทยาของมาสโลว์เป็นสิ่งที่ตรงกับความต้องการของมนุษย์ในสภาพเป็นจริงแล้ว การแบ่งสรรแบบของมาร์กซ์ไม่สามารถที่จะสร้างความพอใจแก่มนุษย์ได้ เพราะฉะนั้น ในทางปฏิบัติ การที่จะให้คนเราพอใจอยู่กับสิ่งที่รัฐมอบให้ คือ ความต้องการทางร่างกายนั้นจะคุมให้มนุษย์ในสังคมอยู่ร่วมกันโดยไม่มีปฏิกิริยาข่มเป็นไปได้นาน แต่ผู้วิจัยก็เชื่อว่า คุ้มครองตามความเหมาะสมในด้านความต้องการและความจำเป็นนั้น น่าจะเหมาะสมกว่าการเน้นความเหมาะสมตามสมรรถภาพการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคมนั้น รัฐต้องการสร้างความมั่นคงทางสังคม ซึ่งการช่วยเหลือแรงงานทุกคนจึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ ส่วนจะมีมาตรการที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ที่สำคัญรัฐต้องให้ความคุ้มครองแรงงานทุกคนโดยคำนึงถึงหลักที่ว่า รับจากแต่ละคนตามความสามารถ และมอบให้แต่ละคนตามความต้องการที่จำเป็น ซึ่งรอลส์ วิเคราะห์ระบบสังคมนิยมไว้ว่า อัตราส่วนของรายได้ไม่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพความสามารถของบุคคล รัฐจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามความต้องการ (Need) ของบุคคลในแง่ปัจจัย ๔ ทุกคนจะได้รับความเท่าเทียมกัน แม้ว่าเขาจะมีความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานต่างกัน ผลประโยชน์เป็นของรัฐ การแบ่งสรรปันส่วนในลักษณะนี้ รายได้ของบุคคลจึงไม่สัมพันธ์กับรายได้ของรัฐ และการแบ่งสรรปันส่วนในสังคม นอกจากจะต้องคำนึงถึงความต้องการแล้วจะต้องคำนึงถึงจุดประสงค์ของการแจกจ่ายด้วย คือความมั่นคงทางสังคมของรัฐ

ส่วนการยกเว้นไม่คุ้มครองกิจการบางอย่างนายจ้าง อาจจะจัดสวัสดิการให้ความคุ้มครองดีกว่า เพียงแต่มาจัดหลังจากกฎหมายประกันสังคมมีผลบังคับใช้แล้วนั้น จึงไม่ได้รับการยกเว้น ทำให้นายจ้างบางรายอาจผลักระให้แก่วัฒนในการจัดสวัสดิการให้ความคุ้มครองไปเลยเป็นต้น ทำให้เห็นความไม่เหมาะสมของกฎหมายประกันสังคมในด้านการให้โอกาสนายจ้างได้มีสิทธิเท่าเทียมกับนายจ้างที่จัดสวัสดิการดีกว่ากฎหมายมาก่อนกฎหมายประกันสังคมบังคับใช้

ดังนั้น ถ้าพิจารณาตามแนวคิดของอริสโตเติลด้านความสามารถเมื่อไม่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กฎหมายจึงไม่คุ้มครองก็ถือว่าเหมาะสม แต่ถ้าพิจารณาด้านความจำเป็น ความต้องการแล้วจะเห็นว่าแรงงานหรือลูกจ้างส่วนใหญ่ที่เดือดร้อนไม่สามารถพึ่งตนเองได้ยามเจ็บป่วยมักจะเป็นแรงงานนอกระบบ (แรงงานอิสระ) ที่พึ่งตนเองไม่ได้ต้องเป็นภาระของครอบครัวให้ความช่วยเหลือ ทั้งที่เป็นแรงงานที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศเหมือนกัน แต่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ประกอบกับหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐแล้วจะเห็นว่าไม่เหมาะสม จึงถือว่าไม่ยุติธรรม

ส่วนความเห็นจากการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๔ ฝ่าย พอสรุปได้ว่าฝ่ายรัฐเห็นว่าเหมาะสมแล้ว ส่วนฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างเห็นว่ายังไม่เหมาะสม จึงถือว่าไม่ยุติธรรม

๔.๓.๒ ความเหมาะสมในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามมาตรา ๔๖ ทำไมจึงต้องจ่ายเท่าๆ กัน และในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ทำไมจ่ายไม่เท่ากัน หรือถ้าจะได้แย้งว่าเท่ากัน ต้องให้เหตุผลว่าเท่ากันอย่างไร ทั้งที่การรับสวัสดิการมีหลายกรณีที่แตกต่างกัน จะใช้หลักการใดมาอธิบายว่ากฎหมายมาตราเหล่านี้มีความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักความเหมาะสม หลักความสามารถ หลักหน้าที่และความรับผิดชอบ และหลักความถูกต้อง ความดี และความสุภาพ มีแนวคิดทฤษฎีใดมาสนับสนุนให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้มีความยุติธรรม

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดในมาตราเหล่านี้ ทำให้เห็นว่ารัฐพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายของลูกจ้างเป็นสำคัญ โดยเก็บในอัตราร้อยละเท่ากัน ถึงแม้แต่ละรายอาจจะจ่ายเงินสมทบไม่เท่ากันในแต่ละช่วงของรายได้หรือค่าจ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้ อันเป็นค่าจ้างของลูกจ้างแต่ละราย แต่ก็มีอัตราต่ำสุดและสูงสุดเท่ากัน ซึ่งในแนวคิดทฤษฎีความยุติธรรมที่ถือว่าความเหมาะสมคือความยุติธรรม ก็เห็นว่าในประเด็นนี้เหมาะสม และการผลการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๔ ฝ่ายก็เห็นไปในทางเดียวกัน คือ เห็นว่าเหมาะสมตามความสามารถ แต่ก็มีคำแนะนำว่า เมื่อกองทุนประกันสังคมมีเงินมากพอสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนแล้ว ควรมีการลดอัตราเงินสมทบลงบ้าง

๔.๓.๓ เหมาะสมในการรับประโยชน์ทดแทน

การรับสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนของแรงงานหรือผู้ประกันตน ตาม มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๗ กรณีนั้น จะเห็นว่ามิใช่เงินไขมามากมาย และในหลายๆ กรณีก็ไม่ จำเป็นต้องสอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะการรับประโยชน์ ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งในกรณีปกติ และกรณีฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหา ที่สำคัญของแรงงาน และมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาทางปฏิบัติ (การเลือก ปฏิบัติในด้านบริการ และปัญหาในด้านตัวยา) และปัญหาในด้วบทกฎหมาย สำหรับในวิจัยนี้จะ เน้นวิเคราะห์เฉพาะปัญหาด้วบทกฎหมายเป็นหลัก เพื่อหาว่ากฎหมายในมาตราเหล่านี้มีความ ยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้จะใช้หลักความเหมาะสม ทั้งเหมาะสมตามความต้องการ เหมาะสมตามความจำเป็น เหมาะสมตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งเมื่อพิจารณาตราต่างๆ ที่ กล่าวมาข้างต้น (รายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓) จะเห็นว่า ประโยชน์ทดแทนในกรณี ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น เป็นปัญหาที่ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ถึงจะมีด้วบทกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน แต่ในการปฏิบัติตามกฎหมายยังมีอุปสรรคสำคัญหลาย ประการ ทั้งปัญหาการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยนั้นต้องมิใช่เนื่องจากการทำงาน (ถ้าประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานต้องไปปรับสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน) ปัญหา สถานรักษาพยาบาล ต้องเป็นไปตามบัตรแสดงสิทธิในการรักษาพยาบาล ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกันตน เลือกเป็นรายปี ปัญหาเงื่อนไขการเข้ารับบริการในกรณีฉุกเฉิน รวมไปถึงปัญหาทางด้านปฏิบัติตาม กฎหมายคือ มาตรฐานการให้บริการ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ไม่เท่าเทียมกันกับผู้ป่วยธรรมดา ทั่วไป) และบัญชียา (รวมถึงสรรพคุณของตัวยา) ซึ่งตามแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่ให้นิยามว่า ความเหมาะสม นั้น การรับบริการนั้นต้องสะดวกรวดเร็วทันการณ์ ถ้าล่าช้าหรือมีอุปสรรคมากอาจ ถือว่าเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม การรักษาต้องเหมาะสมกับอาการของการบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย ถ้ามากเกินไปหรือน้อยเกินไปเป็นการไม่เหมาะสม ถือว่าไม่ยุติธรรมได้ และจากการสัมภาษณ์ เจาะลึกในประเด็นนี้ ทั้งฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างมีความเห็นว่ายังไม่เหมาะสม มี เพียงฝ่ายรัฐที่มีความเห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่า ส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมาย ประกันสังคมยังไม่มีมีความยุติธรรม

๔.๔ วิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์คุณค่า (ความเป็นประโยชน์ ความดี ความสุข)

การหาคำตอบเรื่องความยุติธรรมในบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ตามมาตรา ๔๖ ตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๖๕ ทั้ง ๗ กรณี แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ นี้ เมื่อพิจารณาโดยใช้เกณฑ์คุณค่าเป็นตัวตัดสินว่ายุติธรรมหรือไม่ ซึ่งเกณฑ์นี้ก็มีสาระสำคัญ หรือตัวดัชนีชี้วัดหลายตัว แต่ในที่นี้ขอใช้เพียง ๓ ตัวชี้วัด คือ ยุติธรรมเพราะความเป็นประโยชน์ ยุติธรรมเพราะเป็นความดี และยุติธรรมเพราะเป็นความสุข โดยนำไปวิเคราะห์ในปัญหา ๓ ประการ คือ การให้ความคุ้มครอง การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีทั้ง ๗ ดังต่อไปนี้

๔.๔.๑ คุณค่า (ความเป็นประโยชน์ ความดี ความสุข) ในการให้ความคุ้มครอง

ตาม มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ เมื่อนำมาพิจารณาในด้านคุณค่า ซึ่งการจะนับว่าสิ่งใดมีคุณค่านั้น ขึ้นอยู่กับสมมติบัญญัติของมนุษย์ในแต่ละสังคมที่จะให้คุณค่ากับสิ่งใดเป็นเป้าหมายสูงสุดแห่งชีวิต เช่น ความดี คุณธรรม จริยธรรม ความประโยชน์ ความสุข และความหลุดพ้น เป็นต้น แต่โดยทั่วไปมนุษย์ส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าเป้าหมายสูงสุดแห่งชีวิต คือ ความสุข เพราะฉะนั้นสิ่งใดที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นประโยชน์นำความสุขมาให้ก็มักจะบัญญัติกันว่า “ดี” ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าจะใช้เกณฑ์ความดี เกณฑ์ความเป็นประโยชน์ หรือเกณฑ์ความสุขในการตัดสินว่าสิ่งใดยุติธรรมจึงถือว่าเหมือนกัน เมื่อนำมาพิจารณา มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมของไทยแล้ว จะเห็นว่ามาตราเหล่านี้มีวัตถุประสงค์หลักคือพยายามให้ความคุ้มครองแรงงานให้มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๓ ที่ให้ความคุ้มครองแรงงานที่เป็นลูกจ้างโดยบังคับให้เป็นผู้ประกันตน ระยะเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม คือ ตั้งแต่ วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ถึง ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๖ บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป ระยะที่สอง บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ระยะที่สาม บังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๖ ก ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๓๕ ถึงแม้จะพ้นความเป็นลูกจ้างไปแล้วก็ยังให้สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง รวมไปถึงมาตรา ๔๐ ที่ขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ แม้จะมีมาตรา ๔ ยกเว้นไม่คุ้มครองแรงงานบางประเภท แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่า

กฎหมายประกันสังคมของไทยเน้นประโยชน์สุขส่วนร่วมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามตามหลักมหุสขของเบนเริ่มและมิลล์ รวมทั้งในทฤษฎีของพุทธปรัชญาเถรวาทซึ่งเป็นปรัชญาสังคมต่างก็ให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งที่เป็นประโยชน์ ดังจะเห็นได้ว่าพระสัมมาสัมพุทธเจ้าไม่ทรงตอบปัญหา ๑๐ ประการ (อภัพยกตปัญหา) เพราะท่านเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ ดังนั้น ถ้าใช้เกณฑ์คุณค่า คือ ความดี ความเป็นประโยชน์ และความสุขแล้ว การที่กฎหมายประกันสังคมของไทยให้ความคุ้มครองแรงงานที่เป็นลูกจ้างทุกคน โดยบังคับให้เป็นผู้ประกันตน นั้นถือว่ากฎหมายประกันสังคมมีความยุติธรรม เพราะเน้นถึงความดี ความเป็นประโยชน์ และความสุขของคนจำนวนมาก ถึงจะไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานได้ทั้งหมด โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบอีกประมาณ ๒๓ ล้านคนก็ตาม และผลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างต่างมีความเห็นเหมือนกันว่ากฎหมายประกันสังคมมีความยุติธรรม

๔.๔.๒ คุณค่า (ความเป็นประโยชน์ ความดี ความสุข) ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามมาตรา ๔๖ ทำไมจึงต้องจ่ายเท่าๆ กัน และในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ทำไมจ่ายไม่เท่ากัน หรือถ้าจะได้แย้งว่าเท่ากัน ต้องให้เหตุผลว่าเท่ากันอย่างไร ทั้งที่การรับสวัสดิการมีหลายกรณีที่แตกต่างกัน จะใช้หลักการใดมาอธิบายว่ากฎหมายมาตรานี้มีความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักความดี ความเป็นประโยชน์ และความสุข

เมื่อพิจารณามาตรา ๔๖ จะพบว่า การเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น เป็นเจตนาดีในอันจะสร้างประโยชน์ สร้างความสุข สร้างความดีให้แก่สมาชิกของสังคม เมื่อใช้เกณฑ์คุณค่า ก็ถือว่ามีคุณค่า คือ ความดี ความเป็นประโยชน์ และความสุข จึงถือว่ากฎหมายมาตรานี้มีความยุติธรรม ถึงจะเก็บไม่เท่ากัน แต่ก็ไม่เกินควรที่คนที่อยู่ในสังคมเดียวกันที่จะมีความช่วยเหลือเอื้ออาทรกัน เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขร่วมกัน

๔.๔.๓ คุณค่า (ความเป็นประโยชน์ ความดี ความสุข) ในการรับประโยชน์ทดแทน

การรับสิทธิจากความคุ้มครองของกฎหมายในประโยชน์ทดแทนของแรงงาน ตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๕ ทั้ง ๗ กรณี เราจะเห็นว่ามีความมากมาย และในหลายๆ กรณีก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทั้งในกรณีปกติและกรณีฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของแรงงาน และมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาทางปฏิบัติ (การเลือกปฏิบัติในด้านบริการ และปัญหาในด้านบัญชีตัวยา) และปัญหาในดัวบทกฎหมาย สำหรับในวิจัยนี้

จะเน้นวิเคราะห์เฉพาะปัญหาด้วยทฤษฎีหมายเป็นหลัก เพื่อหาว่าทฤษฎีหมายในมาตราเหล่านี้มีความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ใช้หลักคุณค่า ที่อาศัยเกณฑ์ตัดสิน ๓ ประการ คือ ความดี ความเป็นประโยชน์ และความสุข

เมื่อพิจารณารายละเอียดมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๖๕ ในประโยชน์ทดแทนทั้ง ๓ กรณีแล้ว จะพบว่าเป็นการเน้นบำบัดทุกข์ทางกายเป็นหลัก ได้แก่บำบัดทุกข์จากการบาดเจ็บและเจ็บป่วย บำบัดทุกข์จากการคลอดบุตร บำบัดทุกข์จากการทุพพลภาพ บำบัดทุกข์ของญาติจากกรณีผู้ประกันตนตาย บำบัดทุกข์จากการเลี้ยงดูบุตร บำบัดทุกข์จากการชราภาพ และบำบัดทุกข์จากการตกงาน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการสร้างความสุขทางกายไปพร้อมกันด้วย ซึ่งมนุษย์ส่วนใหญ่ก็เชื่อว่าเมื่อกายเป็นสุขแล้วจะทำให้ใจเป็นสุขตามไปด้วย ซึ่งถ้าใช้เกณฑ์ความดี ความความเป็นประโยชน์ และความสุขแล้วก็จะเห็นว่าครบถ้วน ซึ่งตามแนวคิด ทฤษฎีสามารถตอบได้ว่าทฤษฎีหมายมาตราดังกล่าวเหล่านี้มีความยุติธรรม แต่จากการสัมภาษณ์เจาะลึกทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างแล้ว ปรากฏว่า ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายรัฐ และฝ่ายนายจ้างเห็นว่ามาตราเหล่านี้มีความยุติธรรมตามเกณฑ์คุณค่า แต่ฝ่ายลูกจ้างกลับเห็นว่าไม่ค่อยยุติธรรม เพราะใจไม่สุข ยังมีอคติ การลำเอียง เลือกลปฏิบัติ ทั้งทางด้านมาตรฐานบริการ และบัญชีตัวยา



บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย ได้พบสาระสำคัญหลายประการดังได้กล่าวไว้ในบทที่ ๑ ถึงบทที่ ๔ แล้ว ในบทนี้จึงกล่าวเฉพาะผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งมีดังต่อไปนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย” ตามวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคม ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย ในด้านขอบเขตการคุ้มครอง ด้านการจ่ายเงินสมทบ และด้านการรับสวัสดิการหรือประโยชน์ทดแทน ให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น

๓. เพื่อสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตัดสินเรื่องความยุติธรรมในกฎหมาย อันสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายต่างๆ ได้

พอสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้ คือ

จากการวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันเป็นเกณฑ์การตัดสินแล้ว พบว่า กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยมิได้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสินว่า สรรพสิ่งทั้งหลายจะถือว่ายุติธรรม สิ่งเหล่านั้นต้องมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในทุกๆ ด้าน อย่างคณิตศาสตร์ คือมีปริมาณเท่ากันแบบ $๑ = ๑$ หรือ $๒ = ๒$ และมีใช้ว่าทุกคนรับประทานอาหารเท่ากัน หรือใช้ทรัพยากรเท่ากัน ถึงแม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะยึดแนวคิดนี้ เพราะเชื่อว่า ความยุติธรรมตามกฎหมายคือความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะด้านสิทธิเสรีภาพ ด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ และโอกาสรวมไปถึงการลงโทษ ดังจะเห็นได้ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ประกอบด้วยมาตรา ๔ (รวมถึงฉบับแก้ไขต่างๆ และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายนี้) ในเรื่องการให้ความคุ้มครอง มาตรา ๔๖ เรื่องการจ่ายเงิน

สมทบ และมาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๗๕ ในเรื่องประโยชน์ทดแทน ได้พบสภาพปัญหา คือแรงงานของประเทศไทยยังได้รับความคุ้มครองอย่างไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน แรงงานที่ไม่มีนายจ้างหรือแรงงานอิสระที่มีอยู่ประมาณ ๒๓ ล้านคนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง (มีบางส่วนที่ให้ความคุ้มครองตามมาตรา ๔๐) ถึงแม้จะมีความพยายามขยายความคุ้มครองออกไป แต่ก็ยังมีอุปสรรคหลายด้านหลายประการที่ยังทำไม่ได้ เมื่อพิจารณาความยุติธรรมแบบเกณฑ์ตัดสินโดยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานนอกระบบเหมือนกันก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมจึงถือว่าไม่ยุติธรรมประการแรก ในประการต่อมาในขณะที่แรงงานในระบบ (แรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน) ส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครอง แต่แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายนี้ ทั้งที่แรงงานทั้งสองภาคนี้ก็ได้สร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับเศรษฐกิจของไทยเหมือนกัน จึงถือว่าไม่มีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันเป็นประการที่สอง และสุดท้ายในประเด็นการให้ความคุ้มครองนี้ แม้เป็นแรงงานในระบบเหมือนกันก็ยังไม่ให้ความคุ้มครองไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน เช่น มาตรา ๔ เป็นต้น ดังนั้น ในประเด็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนี้ กฎหมายประกันสังคมไม่ได้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน จึงถือว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยยังไม่มี ความยุติธรรมในประเด็นนี้ตามมาตรฐานความยุติธรรมตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นแนวทางแก้ไขถ้าจะให้ยุติธรรมมากยิ่งขึ้นควรจะคำนึงถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ คือ ปฏิบัติเหมือนกันสำหรับคนที่เหมือนกัน ถ้าจำเป็นต้องแตกต่างก็ต้องเพื่อประโยชน์ผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุด

ส่วนประการที่สอง พบว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๔๖ (รวม มาตราต่างๆ ในฉบับแก้ไขต่างๆ พร้อมทั้งกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายนี้) ในเรื่องการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (เพื่อนำไปจ่ายประโยชน์ทดแทนใน ๗ กรณี) นั้น ก็ไม่ได้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสิน คือความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน เพราะแรงงาน (ผู้ประกันตน) ส่วนใหญ่จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้จากค่าแรงของแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนแต่ละคน (ยกเว้นขั้นต่ำสุดกับขั้นสูงสุดหรือผู้มีรายได้เท่ากันถึงจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่ากันเท่านั้น) ซึ่งดูเหมือนรัฐจะยึดแนวคิดในเรื่องหลักความสามารถของบุคคลมากกว่าแนวคิดความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในประเด็นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า กฎหมายประกันสังคมไม่ได้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน จึงถือว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยยังไม่มี ความยุติธรรมในประเด็นนี้ตามมาตรฐานความยุติธรรมตามกฎหมายเช่นกัน

สำหรับประการสุดท้ายที่พบ คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๗๕ (รวมถึงมาตราต่างๆ ในฉบับแก้ไข และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัย

อำนาจตามกฎหมายนี้ด้วย) ในเรื่องประโยชน์ทดแทน (ใน ๗ กรณี) พบว่า รัฐมิได้ยึดแนวคิดความยุติธรรมตามกฎหมาย ที่ใช้เกณฑ์ตัดสินด้วยความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน เพราะเป็นไปไม่ได้ที่บุคคลทุกคนจะต้องเท่าเทียมกันหรือมีความต้องการเหมือนกันทุกกรณี ทั้งกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีการคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีการว่างงาน ถึงแม้จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเท่ากัน แต่การรับประโยชน์ทดแทนก็อาจไม่เท่าเทียมกัน เพราะโดยธรรมชาติแล้วบุคคลทุกคนไม่มีใครเหมือนกันทุกอย่าง ดังนั้นความต้องการจึงอาจแตกต่างกันไป แม้แต่ในเรื่องปัจจัยสี่ เช่น การรับประทานอาหารก็ไม่จำเป็นต้องมีปริมาณที่เท่าเทียมกัน การสวมใส่เสื้อผ้าก็ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกัน การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยก็ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงยึดแนวคิดในเรื่องจำเป็น และใช้หลักการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ ดังนั้นในประเด็นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า กฎหมายประกันสังคมไม่ได้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน จึงถือว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยยังไม่มีมีความยุติธรรมในประเด็นนี้ตามมาตรฐานความยุติธรรมตามกฎหมายอีกเช่นกัน

ในด้านการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมเป็นเกณฑ์ตัดสิน ทั้งความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามธรรมชาติ (กฎหมายแห่งเหตุปัจจัย หรือกฎหมายแห่งกรรม) และความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งสังคม (สัญญาประชาคม, ปราศจากอคติ)

ถ้าพิจารณาความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมในธรรมชาติของกฎหมายตามธรรมชาติ หมายถึงกฎหมายที่ควบคุมความเป็นไปในธรรมชาติ อันได้แก่ กฎแห่งเหตุและผล (ธรรมนิยาม) ทุกอย่างเป็นไปตามเหตุปัจจัย (กฎปฏิบัติสมบูรณ์) ทำกรรมใดย่อมได้ผลของกรรมนั้น (กฎหมายแห่งกรรม) เมื่อนำมาพิจารณา มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว จะพบสภาพปัญหาดังนี้ คือ เป็นมนุษย์เหมือนกัน เป็นแรงงานที่สร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศเหมือนกัน แต่ทำกรรมต่างกัน บางคนบางพวกทำงานที่มีนายจ้างมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ความคุ้มครอง (แรงงานในระบบมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ความคุ้มครอง) บางคนบางพวกทำงานอิสระ (ที่ถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ความคุ้มครอง) เหตุที่ต้องตกไปอยู่ในสภาพต่างๆ กัน รวมไปถึงการต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา ๔๖ และสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ (มาตรา ๕๔ ถึง ๗๕) ไม่เหมือนกัน ก็เป็นเพราะเหตุต่างกัน ผลจึงแตกต่างกัน ทุกสรรพสิ่งเป็นไปตามเหตุปัจจัย สัมพันธ์เชื่อมโยงกันไม่มีอะไรอยู่ได้อย่างเดี่ยวๆ หรือทำกรรมใดก็ได้ผลแห่งกรรมนั้น การที่ไม่มีสิทธิ ไม่มีโอกาส จนต้องตกไปอยู่ในสภาพเช่นนั้นก็เพราะทำกรรมมาไม่ดี จึงเกิดมาไม่ดี เป็นเหตุให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ดีไม่เหมือนกัน (ต้องทำความดีเพื่อความดีไม่ใช่เพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือทำ

ดีตามหน้าที่ตามพระศนะของค่านท์) เป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างหนึ่งตามพระศนะของ อาริสโตเติล ในกรณีนี้ก็ถือว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งกรรมอยู่มากพอสมควร จึงถือว่ายุติธรรม

แต่ถ้าพิจารณาความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งสังคมทั้งในพระศนะของ อาริสโตเติล ของจอห์น รอลล์ และของพระพุทธศาสนา (นอกจากกฎหมายแห่งกรรม) ซึ่งอาริสโตเติล และจอห์น รอลล์มีพระศนะที่ว่าให้ปฏิบัติต่อคนที่เหมือนกันอย่างเหมือนกัน และปฏิบัติต่อคนที่แตกต่างกันอย่างแตกต่างกัน และรอลล์ได้อธิบายถึงความเที่ยงตรงของเขาว่าต้องมาทำสัญญาประชาคมหรือตกลงกันบนมานแห่งความไม่รู้ถึงจะถือว่าเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ส่วนในพระศนะของพระพุทธศาสนาได้นั้นเรื่องความถูกต้องชอบธรรมที่ปราศจากอคติ ทำให้เห็นได้ว่าการบัญญัติมาตราเหล่านั้น ผู้บัญญัติรู้ถึงส่วนได้ส่วนเสียของตนหรือไม่ หรือปราศจากอคติหรือเปล่า ซึ่งจากการวิเคราะห์มาตราเหล่านี้แล้วพบว่ารัฐรู้ถึงส่วนได้ส่วนเสียของตนจึงมิได้เป็นไปตามหลักมานแห่งความไม่รู้ ดังนั้น จึงถือว่า กฎหมายประกันสังคมในประเด็นของความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายแห่งสังคม ยังไม่มีความยุติธรรมตามมาตรฐานแห่งความยุติธรรมตามกฎหมาย

ในด้านการวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยุติธรรมของกฎหมายประกันสังคมโดยใช้เกณฑ์ความเหมาะสมเป็นตัวตัดสิน กล่าวคือ ทั้งเหมาะสมตามความสามารถ เหมาะสมตามความจำเป็น เหมาะสมตามความต้องการ และเหมาะสมตามหน้าที่ (ความรับผิดชอบ) เมื่อพิจารณาในด้านการให้ความคุ้มครอง มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พบว่า การคุ้มครองตามมาตรา ๓๓ นั้นเหมาะสมในระดับที่น่าพอใจ (ไม่รวมด้านการปฏิบัติ) เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานจำนวนมากได้ส่วนหนึ่ง ในสิ่งที่จำเป็นและต้องการ โดยเฉพาะแรงงานในระดับที่มีความจำเป็นต้องใช้สวัสดิการแรงงานประเภทต่างๆ เช่น การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และการตาย เป็นต้น เนื่องจากรายได้หรือค่าครองชีพไม่พอเพียง และการจ่ายเงินสมทบก็อยู่ในความสามารถที่จะรับผิดชอบได้ แต่การที่ยกเว้นไม่คุ้มครอง ตามมาตรา ๔ และการคุ้มครองแรงงานอิสระบางส่วนนั้น น่าจะยังไม่เหมาะสม เพราะยังพิสูจน์ไม่ได้แน่ชัดว่าพวกเขาเหล่านั้นมีสวัสดิการจากแหล่งอื่นดีกว่า โดยเฉพาะสวัสดิการที่จำเป็น และแรงงานต้องการ เป็นต้น

ส่วนมาตรา ๔๖ เรื่องการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น เมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับมาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๓๕ ประโยชน์ทดแทนใน ๗ กรณีแล้ว จะพบว่ามีความสัมพันธ์กันมาก กล่าวคือการจ่ายเงินสมทบเป็นเงื่อนไขของการรับสิทธิในประโยชน์ทดแทนในแต่กรณีประการหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาแต่ละรายแล้วจะเห็นถึงความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ เช่น ประโยชน์ทดแทนบำนาญผู้ประกันตนบางคนไม่ได้ใช้แต่ก็ต้องจ่ายเงินสมทบทุกเดือน แต่บางคน

ใช้มากก็ยังจ่ายเท่าเดิม จึงเห็นความไม่เหมาะสม จึงพอสรุปได้ว่า กฎหมายประกันสังคมในประเด็นนี้ยังไม่มีคุณธรรมตามมาตรฐานของกฎหมาย

ส่วนประเด็นสุดท้ายคือการวิเคราะห์ความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมโดยใช้หลักเกณฑ์เรื่องคุณค่าเป็นตัวตัดสิน กล่าวคือ คุณค่าของความเป็นประโยชน์ คุณค่าของความเป็นความดี และคุณค่าของความสุข เมื่อพิจารณา มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว จะพบว่า มีคุณค่าทั้งด้านประโยชน์ ความเป็นความดี และความสุข เพราะมาตราเหล่านี้ต้องการช่วยเหลือแรงงานผู้ประสบความเดือดร้อน โดยให้สมาชิกทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการสร้างประโยชน์สุข (หลักเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข) โดยช่วยกันออกเงินสมทบซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ และให้สมาชิกแต่ละคนของสังคมได้รับสิทธิประโยชน์อันจำเป็น และเขาต้องการ ซึ่งเป็นการร่วมกันสร้างคุณค่าของความเป็นความดี มีประโยชน์ และความสุขของสังคมส่วนรวมด้วย ซึ่งถ้าใช้เกณฑ์นี้ในการตัดสินเรื่องความยุติธรรมก็จะเห็นว่ากฎหมายประกันสังคมของไทยมีความยุติธรรมอยู่เป็นอย่างมาก

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๑. ควรปรับปรุงหรือแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๗๕ รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยกฎหมายเหล่านี้ ให้ยึดแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทั้งในทฤษฎีของความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ความเหมาะสม และคุณค่า ให้สอดคล้องกันมากที่สุด เพื่อให้กฎหมายประกันสังคมมีความถูกต้องชอบธรรม อันถือว่ายุติธรรม

๒. จากการศึกษาความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทยนี้ ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาที่เน้นหนักไปทางแนวคิดในทางปรัชญาของเรื่องความยุติธรรม และทำเพียง ๔ ด้าน (๔ หลักเกณฑ์ตัดสิน) เท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมกฎหมายประกันสังคมของไทยทั้งฉบับจึงเห็นควรมีการศึกษาวิจัยต่อไป เช่น การศึกษาหาความจริงของความยุติธรรมทางสังคมในด้านการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกันสังคมของไทย และควรศึกษาหาความยุติธรรมในแนวคิดอื่นๆ

๓. ควรทำการศึกษาวิจัยต่อไปว่ากฎหมายประกันสังคมที่ดีจำเป็นต้องยึดหลักความยุติธรรมตามกฎหมายหรือไม่

บรรณานุกรม

1. หนังสือทั่วไป

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๑๔. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับหลวง เล่ม ๑-๔๕.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา.

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย. ๒๕๒๒. ความมั่นคงทางสังคม และการ

ประกันสังคม, นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.

กิริติ บุญเจือ. ๒๕๓๗. ปรัชญาสำหรับผู้เริ่มเรียน. กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

_____. ๒๕๕๐. แก่นปรัชญายุคกลาง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. ๒๕๓๐. ศาสนศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

โกวิท บุรพพานินทร์. ๒๕๓๓. การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : พิมพ์สวย.

คุณ โทจันทร์. ๒๕๓๗. ศาสนาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

จรัญ โฆษณานันท์. ๒๕๓๒. นิติปรัชญา (LA 254). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

_____. ๒๕๕๐. นิติปรัชญา (LW 201). พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____. ๒๕๔๕. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

_____. ๒๕๕๐. นิติปรัชญา แนววิพากษ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

_____. ๒๕๕๐. ปรัชญากฎหมายไทย (LW 201 (S)). พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์. ๒๕๓๐. ศาสตร์การสังคม. พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์. ๒๕๔๗. ปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่ 2 (PY 332). (พิมพ์ครั้งที่ ๕) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____. ๒๕๕๐. จริยศาสตร์ (PY 336). พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ชำนาญ จันทร์เรือง. ๒๕๕๑. สิทธิมนุษยชนที่คนไทยควรรู้ เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : บั๊กเวิร์ค.
- ไชย ฌ พล. ความเป็นธรรมสากล. กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย, ม.ป.ท..
- ธนู แก้วโอกาส. ๒๕๔๙. ศาสนาโลก. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ๒๕๕๒. คำบรรยายในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม เนติบัณฑิต สมัยที่ ๖๑ เรื่องหลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. ๒๕๓๒. กฎหมายแรงงาน (LA 214). พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิคม จันทรวีฑูร. ๒๕๒๘. การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกลดิมทอง.
- _____. ๒๕๓๓. กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่หอรัตนชัยการพิมพ์.
- _____. ๒๕๓๓. กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ.
- _____. ๒๕๓๓. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล. ๒๕๓๔. เงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงานประกอบด้วยคำพิพากษาฎีกาถึงปัจจุบัน ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ประจักษ์จำกั.
- ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล. ๒๕๔๐. เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราณี สุขศรี. ๒๕๕๐. หลักกฎหมายประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราณี สุขศรี. ๒๕๔๘. หลักกฎหมายประกันสังคมสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราณี สุขศรี. ๒๕๔๘. หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. ๒๕๕๑. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา ช่างขวัญยืน. ๒๕๔๙. มนุษย์กับการใช้เหตุผล. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

- ๒๕๕๐. ความยุติธรรม (หน่วยที่ ๒), เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง (หน่วยที่ 1-7). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ๒๕๓๔. ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ๒๕๔๒. ธรรมรัฐ-ธรรมราชา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). ๒๕๓๒. พุทธศาสนากับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ๒๕๔๑. นิติศาสตร์แนวพุทธ. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิพุทธธรรม.
- ๒๕๔๓. ทางออกจากระบบเศรษฐกิจที่ครอบงำสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระไพศาล วิสาโล. ๒๕๔๖. พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤติ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.
- พระราชวรมนิ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). ๒๕๔๔. ปรัชญากรีก บ่อเกิดภูมิปัญญาตะวันตก. (พิมพ์ครั้งที่ ๕) กรุงเทพฯ : ศยาม.
- พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรดร์ ธีรธมฺโม). ๒๕๕๒. รัฐศาสตร์ในพระไตรปิฎก. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พุทธทาส อินทปัญโญ. ๒๕๓๘. ธรรมสังคายนาม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามประเทศ.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. ๒๕๓๓. กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้ กรุงเทพฯ : สิทธิเสรีภาพของประชาชน. (สสส).
- ยัง ปอล ชาร์ต (ศักดิ์ชัย นิรัญทวิ เรียบเรียง). ๒๕๔๓. ปรัชญาเอ็กซ์ิสเตนเชียลลิสม์. พิมพ์ครั้งที่ ๓, นนทบุรี : สำนักพิมพ์สมิต.
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๓๕. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์. ๒๕๓๖. วิเคราะห์แรงงาน กฎหมายเงินทดแทน ประกันสังคมจัดหางาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วสิน อินทสระ. ๒๕๓๖. พุทธปรัชญาเถรวาท (PY 313). กรุงเทพฯ : หจก. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วิรัช ธีรพันธ์เมธี. พุทธปรัชญา...การปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงแก้ว, ม.ป.ท.
- วิโรจ นาคนาคติ. ๒๕๕๐. ปรัชญา ว่าด้วยความมั่นคงของชาติ (PY 242). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีระ สมบูรณ์. ๒๕๓๒. รัฐธรรมในอดีต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โกมลคีมทอง.

_____. ๒๕๔๕. อริยวินัยสำหรับคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.

วิทย์ วิศทเวทย์. **ปรัชญาทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, ม.ป.ท.

วิจิตร ฟุ้งกล้า. ๒๕๓๓. **รวมกฎหมายประกันสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิจิตร ฟุ้งกล้า. ๒๕๓๓. **กฎหมายประกันสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. ๒๕๓๓. **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. ๒๕๓๕. **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. ๒๕๔๒ **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (๒๕๔๒). **แนวคิดและหลักการประกันสังคม**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

สมยศ เชื้อไทย. ๒๕๓๖. **ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. ๒๕๕๒. **นิติปรัชญาเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สมบัติ จันทรวงศ์. ๒๕๓๕. **ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น : บทวิเคราะห์โสเกรตีส**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมภาร พรหมทา. ๒๕๔๘. **พุทธปรัชญา มนุษย์ สังคม และปัญหาจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : ศยาม.

สมัคร บุราวาศ. ๒๕๔๔. **วิชาปรัชญา**. กรุงเทพฯ : ศยาม.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๐. **เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง หน่วยที่ ๑-๓**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุเทพ เชาวลิต. ๒๕๒๗. **สวัสดิการสังคม**, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

เสน่ห์ จามริก. ๒๕๓๑. **พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุกัญ มนต์ไพบูลย์ และคณะ. ๒๕๒๗. **สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : เจริญวิทยาการพิมพ์.

อัญชลี ค้อคงคา. ๒๕๒๘. **การประกันสังคม**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

อำพล สิงห์โกวินทร์. ๒๕๓๖. **การประกันสังคมแนวทางการดำเนินงานในอนาคต**. เอกสาร
เผยแพร์ (อัดสำเนา) สำนักงานประกันสังคม.

Angeles, Peter A. 1983. **Dictionary of Philosophy**. New York : Harper and Row, Publishers,
Inc.

Bentham, Jermy. 1969. **Introduction to the principles of Moral and Legislation**. New York :
Macmillan Co.Ltd.

Blocker, H.G. ; and E.H. Smith , eds. 1960. **John Rawls'Therry of Social Justice : An
Introduction**. Athens, oh. : Ohio University Press.

Carritt, E. F. 1967. **“Liberty and Equality,” Political Philosophy** edited by **Anthony
Quinton**. Oxford : Oxford University Press.

Craig, Edward. 1998. **Routledge Encyclopedia of Philosophy**. Volume 5, New York :
Routledge.

C.D.C., Reeve. 1992. **Practice of Reason : Aristotle’s Nichomachean Ethics**. New York :
Oxford University Press.

E., Bodenheimer. 1981. **Jurisprudence-The Philosophy and Method of the Law** (Revised
ed.), Massachusetts-London, Harvard University Press : Cambridge.

Feinberd, Joel. 1972. **Social Philosophy**. New Jersey : Prentice Hall.

Neuhaus , Roef. 1979. **Social Security How it works in the Federal Republic of
Germany**. Bonn 2 : Friedrich – Ebert – Stiftung.

Plato. 1997. **Republic** Translated by john Llewelyn Davies, and David James
Vaughan, wordworth Edition limited.

Rawls, John. 1971. **A Theory of Justice**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rejda, George E. 1984. **Social Insurance And Economic Security**. Second
Edition, Englewood Cliffs : Prentice – Hall.

Yoder, Dale. 1982. **Personnel management and Industrial Relations**. Seventh ed.
Englewood Cliffs : Prentice Hall.

2. หนังสือราชกิจจานุเบกษา (กฎหมาย)

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก. ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๐๗ ตอนที่ ๑๖๑, ๑ กันยายน ๒๕๓๓, หน้า ๑.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๖๓ ก. ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๗, หน้า ๓.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๒ ก. วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒.

“พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในการณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๖” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘๐ ก. วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖.

“พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๒๘ ก. วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๗. หน้า ๓.

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘ ก. วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑.

3. บทความ

กิตติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์. ๒๕๓๗. บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม. วารสารสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ มกราคม – มิถุนายน.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. ๒๕๓๒. “กฎหมายคุ้มครองแรงงาน”. วารสารศาลแรงงาน. ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑, มกราคม- มีนาคม.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. ๒๕๓๓. “กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้”. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส).

จำลอง ศรีประสาธน์. ๒๕๓๑. “แนวคิดและหลักการประกันสังคม.” วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยสิทธิ์ ตราธรรม. ๒๕๓๖. “กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสำรอง
เลี้ยงชีพกองทุนไหนดีที่สุด”. รพีสาร วารสารของสมาคมนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒, สิงหาคม.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. ๒๕๔๒. “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)
ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญต่อสังคม”. คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เดชา สังขวรรณ. ๒๕๓๕. “แนวคิด นโยบาย และสวัสดิการสังคมในประเทศกำลัง
พัฒนา”. วารสารสังคมสงเคราะห์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑
– ๒, มกราคม – มิถุนายน.

สมการ พรหมทา. ๒๕๔๑. “ศีลธรรมกับกฎหมายมุมมองจากพุทธศาสนา” ในวารสารพุทธศาสน์
ศึกษา. ฉบับที่ ๒-๓ ปีที่ ๕ พฤษภาคม-ธันวาคม.

โตด สุตานันท์. ๒๕๕๑. “นิติศาสตร์แนวพุทธ : ทำที่ค่อกฎหมายของมนุษย์” ในมติชน ฉบับที่
๑๐๘๕๐ ปีที่ ๓๐ คอลัมน์สระแสบธรรม.

ฮาร์มอน, เอ็ม. เจ (เขียน) ๒๕๑๐. ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน. เสน่ห์ จามริก
(แปล). พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

4. วิทยานิพนธ์

กมลวรรณ บุญยืน. ๒๕๔๕. การให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพอิสระภายใต้หลักการ
ประกันสังคมศึกษาเฉพาะกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าตลาดสดบางซื่อ. พัฒนาแรงงาน
และสวัสดิการสังคมหาบัณฑิตคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กรรณิกர் กำพลศิริ. ๒๕๔๕. แนวทางการพัฒนาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงาน
ประกันสังคม จังหวัด แม่ฮ่องสอน. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต
(การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญณรงค์ บุญหนุน. ๒๕๕๐. ความเป็นธรรมในพระไตรปิฎก. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์. ๒๕๔๘. การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงาน

นอกระบบ ศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ขับขีรถแท็กซี่ ในเขตกรุงเทพมหานคร. สังคม
สงเคราะห์ ศาสตร์มหาบัณฑิต(การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม)
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นภาพร สีใส. ๒๕๔๗. “ความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของผู้ประกอบอาชีพขับ
รถจักรยานยนต์รับจ้าง ศึกษาเฉพาะกรณี บริเวณวัดเวฬุวนาราม แขวงสีกัน
เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (คณะสังคมสงเคราะห์-
ศาสตร์ สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยฤดี ไชยพร. ๒๕๔๔. “ทฤษฎีความเสมอภาคของโรแลนด์ ดอว์คิน”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร-
มหาบัณฑิต, (ภาควิชาปรัชญา สาขาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

พระมหามหรรณพพงศ์ กวีวิไล (ศรีสุเมธิตานนท์). ๒๕๔๘. “การศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิด
เรื่องสิทธิของจอห์น ล็อก กับพุทธปรัชญาเถรวาท”. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตร
มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาอุดม สารเมธี (สารบรรณ). ๒๕๔๖. “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมใน
พระพุทธศาสนา : ศึกษาเฉพาะกรณีนิคหกรรมในพระวินัยปิฎกกับกฎหมายของ
มหาเถรสมาคม”. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาอุทัย ศรสวัสดิ์. ๒๕๓๓. “ปรัชญาการเมืองของพุทธศาสนา : เสรีนิยมหรือสังคมนิยม”.
วิทยานิพนธ์ปรัชญามหาบัณฑิต. แผนกวิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

พรทิพา บรรทมสินธุ์. ๒๕๒๓. “การวิเคราะห์ความคิดเรื่องความยุติธรรมในอุดมรัฐของเพลโต”.
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรพิไล ฅมรงค์สัตว์. ๒๕๒๘. “ การวิเคราะห์เชิงปรัชญาเรื่องปัญหาความเสมอภาคของสตรี”.
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สถิต แก้วละมุล. ๒๕๔๕. ความต้องการการคุ้มครองตามโครงการขยายความคุ้มครอง
 ประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบกรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ขับขี่
 รถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตอำเภอเมืองจังหวัดนนทบุรี. สังคมสงเคราะห์
 ศาสตร์ มหาบัณฑิต(การบริหารและนโยบาย สวัสดิการสังคม)
 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชาย อัสวพันธ์กุล. ๒๕๓๓. “ความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในทฤษฎีความยุติธรรมของ
 จอห์น รอลล์”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชาปรัชญา บัณฑิต-
 วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภัทรา วงสกุล. ๒๕๔๕. “มโนทัศน์เรื่องการลงโทษในพุทธศาสนาและคริสต์ศาสนา.
 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสกสรร สังขวิสุทธิ. ๒๕๔๖. การศึกษาความต้องการของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าสู่
 การประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบล
 หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดอุทัยธานี. สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคม
 สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันวร จะนู. ๒๕๔๑. “มโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท”. วิทยานิพนธ์อักษร-
 ศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา เศรษฐวงศ์. ๒๕๓๖. “แนวคิดของชาร์ตว่าด้วยความรับผิดชอบ”. วิทยานิพนธ์อักษร-
 ศาสตร์มหาบัณฑิต. ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระชาติ นิ่มอนงค์. ๒๕๕๒. การศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎีอรรถปริวรรตศาสตร์ในคัมภีร์
 พระพุทธศาสนาเถรวาทรายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและ
 สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- อริราช มณีภาค. ๒๕๔๖. “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับ
 กระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตร
 มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- อารี สัมมา. ๒๕๔๓. การรับรู้และปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตาม
 พระราชบัญญัติประกันสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง
 ในสถานประกอบการกับผู้ประกันตนอิสระ. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคม
 สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.



การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยภาคสนามประกอบ โดยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

๑. นักวิชาการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายแรงงานและประกันสังคม
จำนวน ๒ คน
๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานประกันสังคม) จำนวน ๒ คน
๓. ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง (ฝ่ายบุคคล) จำนวน ๒ คน
๔. ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง (คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการฯ)
จำนวน ๒ คน

โดยใช้ประเด็นคำถาม ดังต่อไปนี้

๑. ความยุติธรรมตามกฎหมายในความเห็นของท่านเป็นอย่างไร
 - จำเป็นต้องเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันหรือไม่ อย่างไร
 - กฎหมายประกันสังคมของไทยในปัจจุบันมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันหรือไม่ อย่างไร
๒. ถ้าจำเป็นต้องมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ต้องเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันอย่างไร ถึงจะถือว่ายุติธรรม
 - ถ้าไม่ใช่ต้องใช้หลักเกณฑ์ใดในการตัดสินว่ายุติธรรม (เช่น ความเหมาะสม ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และคุณค่า เป็นต้น)
๓. การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างไร
 - ท่านคิดว่ายุติธรรมดีแล้วหรือไม่ อย่างไร
 - ถ้าท่านคิดว่ายุติธรรม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด (หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเหมาะสม หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และหลักเกณฑ์ตัดสินด้วยคุณค่า)
๔. การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างไร
 - ท่านคิดว่ายุติธรรมดีแล้วหรือไม่ อย่างไร
 - ถ้าท่านคิดว่ายุติธรรม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด (หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเหมาะสม หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และหลักเกณฑ์ตัดสินด้วยคุณค่า)

๕. การจ่ายประโยชน์ทดแทนทั้ง ๗ กรณีของกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างไร

- ท่านคิดว่ายุติธรรมดีแล้วหรือไม่ อย่างไร
- ถ้าท่านคิดว่ายุติธรรม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด (หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเหมาะสม หลักเกณฑ์ตัดสินด้วยความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และหลักเกณฑ์ตัดสินด้วยคุณค่า)



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ : นายมงคล เทียนประเทืองชัย
 ที่อยู่ปัจจุบัน : บ้านเลขที่ ๑๑๖/๑ หมู่ ๑ ซอยพหลโยธิน ๕๔/๑ แยก ๖-๒-๔ (ซอยจำลอง)
 ถนนพหลโยธิน แขวงคลองถนน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร
 รหัสไปรษณีย์ ๑๐๒๒๐ โทรศัพท์ ๐๒-๕๙๔-xxxx

การศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศึกษาศาสตรบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประกาศนียบัตรวิชาชีพการว่าความ แห่งสภานายความ

Certificate in English for Specific Careers (Law),(Teacher), STOU.

สัมฤทธิ์บัตร Political Philosophy, Basic Chinese for Communication I-II,

English for Food Business, Introduction to Tourism Industry,

Thai Tourism Resources,STOU.

ประสบการณ์ : ๒๕๓๒ – ๒๕๓๓ พนักงานพิจารณาสิทธิใหม่ทดแทนการประกันชีวิต

บมจ. เมืองไทยประกันชีวิต

๒๕๓๔ – ๒๕๔๓ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างประเทศ นิติกรและทนายความ

บมจ. ธนาคารศรีนคร

๒๕๔๔ – ๒๕๔๕ เลขานุการ และผู้ช่วยคณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซาธ์อีสท์

บางกอก

๒๕๕๐ – ปัจจุบัน หัวหน้าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (การศึกษาทางไกลทาง

อินเทอร์เน็ต) (๒๕๕๐ – ๒๕๕๑) รองคณบดีฝ่ายบริหาร (๒๕๕๓)

และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต