



การวิพากษ์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ :  
กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญ  
ข้าราชการ

**THE CRITICAL OF THE CONCEPT OF JUSTICE IN THE LAW ON OLD-  
AGE WELFARE A CASE STUDY: OLD AGE PENSIONS IN THE SOCIAL  
SECURITY FUND AND THE GOVERNMENT PENSION FUND**

โดย

มงคล เทียนประเทืองชัย

สนับสนุนโดย

สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ชื่อเรื่อง : การวิพากษ์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ :  
กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญ  
ข้าราชการ

ผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.มงคล เทียนประเทืองชัย

สถาบัน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีที่พิมพ์ : 2565

สถานที่พิมพ์ : มหาวิทยาลัยรังสิต

แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ : มหาวิทยาลัยรังสิต

จำนวนหน้างานวิจัย : 186 หน้า

คำสำคัญ : แนวคิดความเป็นธรรม/ กฎหมายการจัดสวัสดิการชราภาพ/ บำนาญข้าราชการ/ บำนาญ  
ชราภาพในกองทุนประกันสังคม

ลิขสิทธิ์ : มหาวิทยาลัยรังสิต

#### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การวิพากษ์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ :  
กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฉบับนี้มี  
วัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อค้นหาแนวคิดและพัฒนาการในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จ  
บำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของกองทุน  
ประกันสังคม
2. เพื่อทำการวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ  
บำเหน็จบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และบทบัญญัติของกฎหมายที่  
เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างกฎหมายให้  
มีการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมาย  
เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในกองทุนประกันสังคม ให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เชิงพรรณนาหรือเชิงบรรยาย (Descriptive Research) โดยมีขอบเขตอยู่ที่การวิเคราะห์บทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และจำนวนเงิน บำนาญชราภาพ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย)

จากการศึกษาพบว่า

1. แนวคิดและพัฒนาการของแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติทั้งหลายของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดของทั้งสามฉบับนี้ด้วย) นั้น มีความแตกต่างกันทั้งด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ กล่าวคือ ตามมาตรา 6 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 รวมไปถึงมาตรา 5 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 45 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 แม้ต่อมาจะมีมาตรา 39 ประกอบด้วยมาตรา 6 มาตรา 35 และมาตรา 36 กำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ต้องมีหน้าที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย ก็เป็นเพียงการส่งเงินสะสมเข้ากองทุนที่เป็นการออมทรัพย์หรือเพื่อรับประโยชน์อื่นเพิ่มเติมจากกองทุนเท่านั้น จึงจัดเป็นแนวคิดแบบสิทธิหน้าที่หรือสิทธิคู่กับหน้าที่ที่เป็นอิทธิพลบางส่วนของแนวคิดแบบระบบอุปถัมภ์ (ที่อคติแทรกได้ง่าย) และแนวคิดแบบจารีตประเพณีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (บางส่วนคล้ายแนวคิดแบบ Legal Historicism) ที่สอดคล้องกับแนวคิดความเป็นธรรมยุคแรกหรือยุคโบราณที่เน้นคุณสมบัติในตัวบุคคลแต่ละคน ที่เน้นต้องมีความชอบจากหน้าที่การงาน สำหรับสิทธิในบำนาญชราภาพ ในขณะที่ยังมาตรา 42 มาตรา 46 และมาตรา 54 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมถึงบทบัญญัติในฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) กลับไปผูกโยงสิทธิให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ ตามมาตรา 77 และมาตรา 77 ทวิ วรรคแรก คือถ้าทำหน้าที่ครบเงื่อนไขตามมาตรา 76 ถึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ เพราะกองทุนประกันสังคมนั้นรายได้หลักมาจากผู้ประกันตน (ทั้งมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40) จึงจัดเป็นแนวคิดแบบหน้าที่นำสิทธิ หรือสิทธิผูกโยงจากหน้าที่ เป็นอิทธิพลบางส่วน of แนวคิดในระบบคุณธรรม ที่เน้นหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขอย่างเท่าเทียมกัน (บางส่วนคล้ายแนวคิดแบบ Legal Naturalism, Legal Positivism และ Legal Realism) ที่สอดคล้อง

กับแนวคิดความเป็นธรรมเชิงระบบในยุคสมัยใหม่ (ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะเลือกระบบใด คือ เสรีนิยมประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือระบบผสม เป็นต้น ที่ทำให้ความเป็นธรรมแตกต่างกันไป) ในภาพรวมเป็นแนวคิดแบบให้พึ่งพาตนเองได้ตามความสามารถ

โดยแนวคิดสิทธิและหน้าที่ที่ต่างกันนี้ ประกอบเข้ากับเกณฑ์คำนวณในมาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เน้นหลักการเงินเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ และหลักการคำนวณที่ใช้อัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หารด้วยห้าสิบ เป็นเกณฑ์นั้น แฝงไว้ด้วยแนวคิดแบบสังคมนิยมแห่งชีวิต (แก่นหรือสาระที่แท้จริงแห่งชีวิต : เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ที่จำเป็นต้องมีปัจจัยสี่ที่เหมาะสม (ทั้งขณะส่งเงินสะสมและขณะจ่ายบำนาญชราภาพ) ในขณะที่ในมาตรา 77 (ประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ไม่ได้เน้นเกณฑ์เงินเดือนเดือนสุดท้าย และการใช้อัตราระยะเวลา และเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย (คือคิดจากฐานเงินเดือนที่ใช้คำนวณในการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน มิใช่เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ผู้ประกันตนได้รับจริงๆ จากนายจ้าง) ส่วนในมาตรา 39 วรรคสอง ที่แก้ไขโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ก็เป็นการเน้นจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสอง ที่ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ (ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการจ่ายบำนาญชราภาพที่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ) เมื่อพิจารณาต่อไปถึงพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยตลอดแล้วก็ยังไม่พบ หลักการที่เน้นการจ่ายบำนาญชราภาพนั้นต้องเหมาะสมแต่สถานะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ หรือต้องเหมาะสมต่อค่าครองชีพในแต่ละยุคสมัย

2. สภาพปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับประโยชน์

ทดแทนกรณีสภาพของกองทุนประกันสังคมที่มาเป็นอยู่อย่างในปัจจุบันนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแนวคิด ทฤษฎีจากอดีต (ตามที่กล่าวไว้ในวัตถุประสงค์ประการแรกข้างต้น) ยังแฝงไว้ด้วยแนวคิดความไม่เป็นธรรม ทั้งด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพอยู่มาก เมื่อใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมของสรรพสิ่งแบบเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน หรือแม้จะใช้เกณฑ์ตัดสินแบบความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น ยังมองไม่ลึกซึ้งถึง “แก่น” หรือ “สาระ” ที่แท้จริงแห่งชีวิต (ในกรณีนี้ คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ที่เป็นกฎสากล มนุษย์ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน ต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน) การมองตื้นๆ เพียงแค่ความจริงที่ประเทออาชีพ หรือแค่ความสามารถของงบประมาณแล้วใช้แนวคิด ทฤษฎีในการบัญญัติกฎหมายด้านนี้ ส่วนใหญ่จึงยังพบว่า การแสวงหาเหตุผลเพื่อมาอธิบายให้ยอมรับร่วมกันต่อความเป็นธรรมได้ยาก

3. (วัตถุประสงค์ประการสุดท้ายหรือแนวทางแก้ไข) ถ้าจะให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นควรคำนึงถึงแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมเชิงระบบให้มากขึ้น เช่น แนวคิดความยุติธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ (ที่อาจถือกำเนิดมาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมในระบบ Liberalism และ Socialism ได้ดีในระดับหนึ่งในขณะนี้) หลักการข้อ 1 ต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะมีได้ (สิทธิในชีวิต เช่น ในการสืบเนื่องแห่งชีวิต จึงน่าจะเป็นสิทธิพื้นฐานอย่างกว้างดังกรณีนี้) และหลักการข้อ 2 แต่ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกัน ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุดในสังคม (ในยามคร่าทั้งผู้ประกันตนและข้าราชการต่างก็ต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน) หรือตามแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท (ที่อาจจัดเป็นได้ทั้ง Liberalism และ Socialism ขึ้นอยู่กับทัศนะของแต่ละคน) ความถูกต้องชอบธรรมของสรรพสิ่ง หรือ “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงของสรรพสิ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี แต่สำหรับกรณีการจ่ายบำนาญชราภาพนี้ ประเทออาชีพในอดีต หรือเงินงบประมาณของแผ่นดิน เป็นสาระสำคัญเบื้องต้นเท่านั้น แต่ “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน (ความเป็นธรรมตามธรรมชาติ) จึงควรใช้แนวคิดแบบทางสายกลาง ปราศจากอคติ และหลักธรรมาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าแนวคิดเหล่านี้พอจะประยุกต์ใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในเรื่องบำนาญชราภาพให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น คือ ขั้นต่ำสุดทุกคนควรมีบำนาญ

(จ)

ชราภาพที่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ ส่วนขั้นสูงก็ขึ้นอยู่กับความต้องการและความสามารถ  
ของฝ่ายต่างๆ ในแต่ละสังคม



Title : The Critical of the Concept of Justice in the Law on Old-Age Welfare : A Case Study Old-Age Pensions in The Social Security Fund and The Government Pension Fund.

Researcher : Associate Professor Dr.Mongkol Thianprathuangchai

Institution : Faculty of Law, Rangsit University

Year of Publication : 2565

Publisher : Rangsit University

No. of pages : 186 pages

Keywords : Concept of Justice/ Law Old-Age Welfare/ Pension in the Social Security Fund/  
Government Pension Fund.

Copyrights: Rangsit University

#### Abstract

This Research “The Critical of the Concept of Justice in the Law on Old-Age Welfare: A Case Study Old-Age Pensions in the Social Security Fund and The Government Pension Fund” has three objectives. The first one is to search for concepts and developments in the provisions of the law relating to the Government Pension Fund. And the law relating to Old-Age Compensation benefits of the Social Security Fund. The second one is to analyze and Critical the provisions of the law relating to the provision of Old-Age pension benefits in the Government Pension Fund and the provisions of the law relating to Old-Age Compensation benefits in the Social Security Fund. The third one is to be a source of information for government agencies to use in improving, amending or creating a law for the provision of Old-Age pension benefits in the Government Pension Fund and the law on Old-Age Compensation benefits in the social security fund to be Justices. By Documentary research method.

From the study, it is found that:

1. The concept and development of the concept underlying the provisions of the Government Pension Act B.E. 2494, the Government Pension Fund Act, B.E. 2539 and the Social Security Act B.E. 2533 (including all amendments to These three issues as well) are different in terms of rights, duties and the amount of the old age pension. According to Section 6 to Section 18 of the Government Pension Act B.E. 2494, including Section 5, Section 42, Section 43 and Section

45 to Section 61 of the Government Pension Fund Act B.E. 2539. They must have a duty to send contributions to the Government Pension Fund as well, it is only to send contributions to savings funds or to receive other benefits from the fund only. Therefore, it is classified as a concept of prerogative rights or rights with duties. They are the influence some of the concepts of the patronage system (that the bias is easily inserted). That's the emphasizes that there must be a preference from the job. For the right to old age pension. While, It's the Section 42, Section 46 and Section 54 (6) of the Social Security Act B.E. 2533 (including provisions in various amendments) back to bind rights as part of duties under Section 77 and Section 77 bis. The first paragraph is that if the duty fulfills the conditions under section 76 to be entitled to receive the old age pension. Because the social security fund's main income comes from the insured (both section 33, section 39 and section 40). It is the classified as a concept that brings rights or rights linked from duties. It is a partial influence of the concept of the moral system. which emphasizes the principle of equal distribution of suffering in both socialism and democracy. It is a self-reliant concept based on your abilities.

There are three different of concepts: The Concept of Rights, Duties and the Calculation criteria in Section 31, Section 32 and Section 33 of the Pension Act B.E. 2494 (including any amendments) and in Section 63 of the Government Pension Fund Act B.E. 2539 various). Emphasizing the final salary principle as the calculation basis. And the calculation principle used the average salary rate for the last sixty months multiplied by the working time. Divided by fifty is that criterion hidden by the Concept of Truth of life (The Truth or Essence of Life: Birth, Old-Age, Sickness and Death) that requires the four factors to be appropriate. (Both while sending contributions and while paying Old-Age pension). While they are in Section 77 (Old-Age Compensation benefits of the Social Security Fund) of the Social Security Act B.E. 2533, together with various ministerial regulations Regarding the rules, methods, rates of compensation benefits in old age did not focus on the last month's salary criteria and the use of period rates and average salary for the last sixty months (It is calculated from the salary base used to calculate the contribution to the fund. Not the last month's salary that the insured actually receives from the employer). As for the second paragraph of Section 39, amended by Section 12 of the Social Security Act (No. 2), B.E. 2537 Calculate the contributions that the insurer must remit to the fund under Section 46, paragraph two, which shall be in accordance with the rates prescribed in the Ministerial Regulations, taking into account the appropriateness of the economic situation at that time (Which



is a different issue with paying old age pension that is suitable for economic conditions). When we are considering the Social Security Act (No. 3) B.E. 2542 and the Social Security Act (No. 4) B.E. 2558 by all the time still not found Principles that emphasize the payment of Old-Age pension must be appropriate to the economic situation at that time. or must be suitable for the cost of living in each era.

2. The Provisions of the law relating to the provision of Old-Age pension benefits of the Government Pension Fund and the provisions of the law relating to Old-Age benefits of the Social Security Fund (As mentioned in the first objective above) are also concealed by the Concept of unfairness. Both in terms of rights, duties and the amount of the old age pension are very high. When we are using the criteria to judge the Justice of things as equal or equal or even using different judging criteria appropriately in various areas, such as: ability Necessity rights and duties and needs or desires, etc. Most of them still find that It's difficult to find a reason to explain the mutual acceptance of justice.

3. (Last objective or Solutions) If we want to be more fairness. We should to the concept of systemic justice is important, such as the Concept of Social Justice by John Rawls (First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all). Or according to the concept of social justice in Theravada Buddhist philosophy, they are the overview emphasizes the righteousness of things (The Truth or Essence of Life: Birth, Old-Age, Sickness and Death), including the middle way without prejudice and the principles of Dharma, etc., Which we are believe that these concepts Enough to apply to the law on the government pension fund and the Social Security Fund Act In regards to the Old-Age pension to be more fair. At the very least everyone should have an Old-Age pension suitable for economic conditions. As for the advanced level, it depends on the needs and abilities of different parties in each society.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม เจ้าหน้าที่สำนักข้าราชการพลเรือน ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า มาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ และเจ้าของข้อมูลที่ได้กล่าวไว้ในบรรณานุกรมอันทำให้ผู้วิจัยเกิดความคิดประมวลเป็นความรู้ นำไปสู่การวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) พร้อมทั้งกฎกระทรวงหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวคิดความเป็นธรรมในด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ที่แฝงอยู่เบื้องหลัง ของบทยุติต่างๆ ในกฎหมายเหล่านี้ ว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ มากน้อยเพียงใด จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้ให้ความเมตตา โดยให้เงินทุนสนับสนุน ในงานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา คณาจารย์ผู้เป็นเพื่อนร่วมงานของผู้วิจัย เจ้าหน้าที่ของคณะ นิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยค้นคว้า ช่วยแปลเอกสาร ช่วยเป็นกำลังใจ และอุทิศเวลาให้แก่ผู้วิจัย และที่ขาดเสีย มิได้ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่มีเมตตากรุณาอย่างสูง ในการให้ความช่วยเหลือตรวจเค้าโครงเรื่อง และแนะนำเนื้อหางานวิจัยนี้ด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้แรกทว่านเมถิดพันธุแห่งปรัชญาชีวิต และสังคมให้แก่ลูก และขอขอบคุณสมาชิกทุกคนในครอบครัวของข้าพเจ้าที่คอยให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจ รวมไปถึงผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีต่อข้าพเจ้า ขอกราบขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย สำหรับประโยชน์ที่เกิดจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บิดามารดาของผู้วิจัย และขอมอบให้แก่ ข้าราชการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และแรงงานบำนาญชรา ภาของกองทุนประกันสังคมทุกท่าน ที่ช่วยกันสร้างสรรค์ และพัฒนาประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรือง มาถึงทุกวันนี้และจะเจริญต่อไปในอนาคต หากมีความบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

มงคล เทียนประเทืองชัย

ธันวาคม 2565

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(ข)
กิตติกรรมประกาศ	(ฉ)
สารบัญ	(ญ)
สารบัญแผนภูมิ	(ท)
สารบัญตาราง	(ฒ)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	8
1.4 ปัญหาที่ต้องการทราบ	8
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	8
1.6 ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
1.7 วิธีดำเนินการวิจัย	27
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	27
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบ้านนุชราภาพที่เป็นธรรม	28
2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบ้านนุชราภาพ	28
2.1.1 แนวคิดขวาใหม่	28
2.1.2 แนวคิดทางสายกลาง	29
2.1.3 แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย	29
2.1.4 แนวคิดมาร์กซิสม์	30
2.1.2 แนวคิดสตรีนิยม	30
2.1.3 แนวคิดกรีนนิสต์	31
2.2 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นธรรม	38
2.2.1 แนวคิดความเป็นธรรมโดยทั่วไป	38
2.2.2 แนวคิดความเป็นธรรมโดยเฉพาะ (ความเป็นธรรมทางสังคม)	47

บทที่ 3	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกองทุนประกันสังคม	63
3.1	กฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ	64
3.1.1	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของข้าราชการ	65
3.1.2	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวกับหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	86
3.1.3	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	88
3.2	กฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน (กองทุนประกันสังคม)	94
3.2.1	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ที่เกี่ยวกับการมีสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน	95
3.2.2	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ที่เกี่ยวกับในหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม	101
3.2.3	บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ที่เกี่ยวกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคม	105

บทที่ 4	วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และ ในกองทุนประกันสังคม	113
4.1	วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในด้านการมีสิทธิรับบำนาญชราภาพ	113
4.1.1	สาเหตุเริ่มแรกของการก่อให้เกิดสิทธิในบำนาญชราภาพ	114
4.1.2	ผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ ต่อสิทธิ ในบำนาญชราภาพ	124
4.1.3	ระยะเวลาหรือความยาวนานในการประกอบอาชีพ ต่อสิทธิ ในบำนาญชราภาพ	128
4.2	วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในด้านหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเงินเข้า กองทุน	135
4.2.1	หน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ.2539	135
4.2.2	หน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติ ประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558	138
4.2.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในการส่งเงินเข้า กองทุนที่แตกต่างกัน เพื่อสิทธิในบำเหน็จบำนาญระหว่างบุคคลที่เป็น ข้าราชการกับเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนที่ เป็นผู้ประกันตน	141
4.3	วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับ จากกองทุน	143
4.3.1	วิเคราะห์จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ	143

4.3.2	วิเคราะห์จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ	148
4.3.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคม ต่อความเหมาะสม ต่อสถานะทางเศรษฐกิจ	150
บทที่ 5	สรุปและเสนอแนะ	156
5.1	สรุปผลการวิจัย	156
5.2	ข้อเสนอแนะ	168
	บรรณานุกรม	172
	ประวัติผู้วิจัย	184



สารบัญแผนภูมิ

เรื่อง	หน้า
แผนภูมิที่ 1	26
แผนภูมิที่ 2	37



สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1	83
ตารางที่ 2	108
ตารางที่ 3	109
ตารางที่ 4	111-112





## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม เป็นสิ่งที่มนุษย์เราเรียกหากันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะมนุษย์ส่วนใหญ่เชื่อว่ามีอยู่จริง โดยเฉพาะความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคมที่ปรากฏในสังคมต่างๆ ที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างและควบคุม เช่น ความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ (ทั้งทางเศรษฐกิจและทางคุณค่า) ในสังคม ที่ใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกัน เป็นเกณฑ์ตัดสิน (อาจถือว่าเป็นกระแสหลัก) และที่ใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรม หรือความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านความจำเป็นและด้านต้องการหรือความปรารถนา เป็นเกณฑ์ตัดสิน (อาจถือว่าเป็นกระแสรอง) ประกอบกับมีแนวคิดจำนวนไม่น้อยที่เชื่อว่ามนุษย์เราทุกคนมีสิทธิในชีวิตและร่างกายอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะด้านการเกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นต้น

เมื่อการเกิด แก่ เจ็บ ตายของมนุษย์มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน การจัดสวัสดิการของรัฐในด้านเหล่านี้ก็ควรจะจัดอย่างเท่าเทียมกัน แม้ในรายละเอียดของแต่ละด้านอาจมีความแตกต่างกันไปบ้าง เช่น เกิดมาแล้วร่างกายและจิตใจ (ขั้นห้า) ของแต่ละคนที่ไม่ใครเหมือนกัน ได้รื้อเปอร์เซ็นต์ หรือการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บก็อาจไม่เท่ากัน และที่สำคัญที่จะกล่าวในที่นี้ คือ แก่หรือชราภาพ ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งชีวิตที่อาจยาวนานไม่เท่ากันก่อนที่จะตาย (ส่วนตายเชื่อว่าเท่ากัน) กล่าวคือบางคนก็ตายก่อนถึงวัยชราภาพ แต่หลายคนก็อยู่จนถึงวัยชราอย่างยาวนาน ซึ่งในช่วงเวลาแห่งชีวิตนั้น คนที่รวยก่อนชราต่างมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองทำให้พึ่งพาตนเองได้ แต่คนที่จนแล้วชราภาพหลายคนไม่มีรายได้ที่จะเลี้ยงตนเอง ต้องพึ่งครอบครัวหรือพึ่งลูกหลาน ในเมื่อโดยธรรมชาติหรือตามกฎธรรมชาติทุกคนอาจถึงวัยชราภาพได้พอๆ กัน และเมื่อถึงวัยชราภาพแล้วความต้องการในปัจจุบันที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตก็มีเหมือนๆ กัน ดังนั้น จึงควรได้รับการรักษาดูแลจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ถ้าจะแตกต่างกันก็ควรจะมีเหตุผลทางศีลธรรม หรือเหตุผลที่เหมาะสมมาอธิบายจนเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย จึงจะถือว่าเป็นธรรมหรือยุติธรรม ซึ่งหลักความยุติธรรมนี้ถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายพยายามจะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในแต่ละสังคม โดยเริ่มตั้งแต่กฎหมายสูงสุดของประเทศและรวมตลอดไปถึงกฎหมายลำดับรองฉบับต่างๆ

กฎหมายจึงถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐประการหนึ่งในการสร้างสังคมให้เกิดความเป็นธรรม หรือ ความยุติธรรม ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการจัดสวัสดิการสังคมกรณีชราภาพ ในเมื่อการชราภาพที่เป็นกฎ ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่อาจจะต้องพบเจอ ดังนั้นรัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้มีการ ช่วยเหลือ โดยมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ประชาชนทุกคนในกรณีชราภาพ ทั้งแบบให้ เปล่าและแบบที่ผู้มีสิทธิต้องมีส่วนร่วม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 48 วรรคสอง “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (มาตรา 11 “... (11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม...” พระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ. 2533 (หมวด 7 ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (มาตรา 6 “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ...”) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (หมวด 3 สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของ สมาชิก) พ.ร.บ.กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 และ พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ให้มีกองทุน สำหรับเพื่อการชราภาพ เป็นต้น (ในอนาคตอันใกล้นี้อาจจะมีพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ...หรือ กบช. เพิ่มอีกหนึ่งฉบับ) แต่ปัญหาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน คือกองทุนในกฎหมายเหล่านี้ มีการให้ ความคุ้มครองที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น สิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น เกิดความไม่ เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกัน ในเมื่อความชราภาพนั้นทุกคนอาจมีโอกาสประสบพบเจอได้เท่าๆ กัน ถ้า กฎหมายเห็นว่า ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน จะ เกิดคำถามว่า กฎหมายเหล่านี้เป็นธรรมหรือยุติธรรมอย่างไร ในเมื่อความชราภาพของคนมีเหมือนกัน แต่ได้รับ สวัสดิการบำเหน็จบำนาญที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากฐานะหรือการประกอบอาชีพที่ผ่านมาแตกต่างกัน นี่อาจถือ ว่าเป็นปัญหาโครงสร้างระบบบำเหน็จบำนาญ และปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม

ปัญหาโครงสร้างระบบบำเหน็จบำนาญของไทย และปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้ พบได้เมื่อพิจารณา กฎหมายโดยภาพรวม กล่าวคือ มีกฎหมายหลายฉบับ บัญญัติให้หลายหน่วยงานจัดสวัสดิการสังคมกรณีชรา ภาพ (หลักประกันรายได้ยามชราภาพหรือบำเหน็จบำนาญชราภาพ) ให้แก่ประชาชนหลายกลุ่ม เช่น

1. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) ที่มี “กองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ” แบบให้เปล่าแก่ข้าราชการ ในลักษณะเพื่อเป็นตอบแทนความดี ความเสียสละที่มา

ทำหน้าที่เพื่อสาธารณะ เน้นการให้สิทธิมากกว่าหน้าที่ แต่ต่อมาพมมีพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) เป็นการเน้นทั้งการให้สิทธิและหน้าที่ไปพร้อมๆ กัน เพียงแต่ยังคงสิทธิในบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่มีสิทธิอยู่ก่อนฉบับนี้ใช้บังคับ ให้สิทธิข้าราชการสมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบข.) หรือไม่ก็ได้ไม่ใช่หน้าที่ ถ้าเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาจจะทำให้ได้ประโยชน์ทดแทนเพิ่มมากขึ้น (แต่ก็ต้องแลกกับการมีหน้าที่ในการส่งเงินสมทบบางส่วน) โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ได้บัญญัติให้ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานกำกับดูแลในการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญ แหล่งเงินส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน วิธีจ่ายบำเหน็จบำนาญเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกำกับดูแลในการจัดสวัสดิการ กระทรวงต้นสังกัด คือกระทรวงมหาดไทย แหล่งเงินส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน วิธีจ่ายบำเหน็จบำนาญชราภาพเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ได้บัญญัติให้กองบำเหน็จบำนาญสำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานกำกับดูแลในการจัดสวัสดิการ กระทรวงต้นสังกัดคือกระทรวงมหาดไทย แหล่งเงินส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน วิธีจ่ายบำเหน็จบำนาญชราภาพเป็นไปตามกฎหมายกำหนด

ในประเด็นตามข้อ 1 นี้ ในภาพรวมจะเห็นว่า แหล่งเงินส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณแผ่นดิน

2. พระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) ที่กำหนดให้มี “กองทุนประกันสังคม” ที่บัญญัติให้มีประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ไว้ในหมวด 7 ซึ่งกฎหมายนี้ ได้บัญญัติให้สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานกำกับดูแลในการจัดสวัสดิการภาคบังคับ แหล่งเงินส่วนใหญ่มาจากฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และรัฐ วิธีการจ่ายบำเหน็จบำนาญเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด

3. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 กำหนดให้มี “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” ได้ โดยที่ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง มีสิทธิและหน้าที่ แหล่งเงินมาจากลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน อยู่ในกำกับของกระทรวงแรงงาน วิธีจ่ายเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด

4. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 กำหนดให้มี “กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)” เป็นกองทุนที่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์มีหน้าที่ต้องส่งเงินออมเข้ากองทุนด้วย กล่าวคือ แหล่งเงินมาจากสมาชิก

ส่วนหนึ่งและรัฐอีกส่วนหนึ่ง วิธีการจ่ายบำเหน็จบำนาญเป็นตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

5. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 กำหนดให้มี “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่คนชรา เป็นลักษณะแบบให้เปล่าหรือช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ แหล่งเงินส่วนใหญ่มาจากรัฐ (มาตรา 14) วิธีการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่คนชรา เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลัง

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นมิตติความเหลื่อมล้ำในระบบบำเหน็จบำนาญชราภาพของไทย พอแยกได้ 3 ปัญหาด้วยกัน คือ 1. ปัญหาด้านสิทธิ 2. ปัญหาด้านหน้าที่หรือภาระ (ส่งเงินสมทบ) 3. ปัญหาจำนวนของตัวเงินของรายได้ยามชราหรือบำเหน็จบำนาญชราภาพ ที่ไม่เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน จึงเกิดคำถามของความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้น (ในอนาคตคาดว่าอาจจะมีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญแห่งชาติมาช่วยแก้ปัญหานี้ได้บางส่วน) ในที่นี้จะขอกกล่าว เฉพาะปัญหาความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพใน “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพใน “กองทุนประกันสังคม” ตามพระราชบัญญัติการประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) เท่านั้น โดยเน้นใน 3 ประเด็น ต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิของบุคคลผู้ชราภาพ ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมเฉพาะประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (หรืออาจจะเรียกว่า ปัญหาเรื่องหลักประกันรายได้ยามชราภาพ) นั้น เท่าที่ผ่านมามองเห็นว่ามีความแตกต่างหลากหลายกันมาก โดยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จะพบปัญหาในด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

1. ปัญหาด้านการมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญของบุคคลที่ตกเป็นผู้ชราภาพ ที่ขึ้นอยู่กับประเภทของอาชีพ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ วางหลักไว้ว่า บุคคลนั้นต้องเคยเคยประกอบอาชีพเป็นข้าราชการมาก่อนระยะหนึ่งก่อนที่จะเกษียณเพราะอายุมากหรือที่เรียกว่าชราภาพ ถึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้...” และ

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2539 มาตรา 35 (1) บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ” เป็นต้น โดยสิทธินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และอาจจะแตกต่างกันบ้างบางประการในระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมนั้น วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น หลักทั่วไปต้องเป็นแรงงานในระบบ คือเคยประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาก่อนระยะหนึ่ง ก่อนที่จะออกจากงานเพราะอายุมากหรือที่เรียกว่าชราภาพ ถึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ ยกเว้น แรงงานนอกระบบ คือผู้ประกอบอาชีพอิสระภาคเอกชน ตามมาตรา 39 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ก็อาจมีสิทธิได้ แต่ทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการส่งเงินสมทบ

2. ปัญหาระยะเวลาการมีสิทธิของผู้รับบำเหน็จบำนาญชราภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น ให้สิทธิ แก่ข้าราชการแบบไม่ต้องส่งเงินสมทบก็มีสิทธิ (พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494) ยกเว้นกรณีเป็นสมาชิก กบข. ที่อาจจะต้องส่งเงินสมทบ แต่ก็ได้สิทธิเพิ่มขึ้น และแบบที่ต้องส่งเงินสมทบถึงจะมีสิทธิ (พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539)

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมนั้น มีเงื่อนไขว่า ต้องส่งเงินสมทบกรณีชราภาพตามเงื่อนไขถึงจะมีสิทธิ (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 76 ถึงมาตรา 77 เบญจ)

ประเด็นที่ 2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านหน้าที่หรือภาระของผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ กล่าวคือกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น อาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1. ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 นั้น ไม่ได้บังคับให้ข้าราชการมีหน้าที่หรือภาระส่งเงินสมทบเข้ากองทุนก่อนถึงจะมีสิทธิ ขอเพียงแต่มีอายุงานและเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายก็มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ นอกจากนั้นถ้าสมัครใจเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงจะมีหน้าที่หรือภาระในการส่งเงินสมทบ แต่ก็จะได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้น เป็นการเน้นสิทธิมากกว่าหน้าที่

2. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ได้บัญญัติแบบบังคับให้ข้าราชการมีหน้าที่หรือภาระต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนก่อน พร้อมทั้งต้องมีอายุงานและเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายนั้น ถึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ (แม้เป็นข้าราชการเหมือนกันแต่ก็มีความแตกต่างบางประการ)

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมนั้น การที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพนั้น กฎหมายวางหลักไว้ว่า บุคคลนั้นต้องมีหน้าที่ส่งเงินสมทบก่อนตามเงื่อนไขถึงจะมีสิทธิ เป็นการเน้นหน้าที่นำสิทธิ (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 76 ถึงมาตรา 77 เบญจ) กล่าวอีกนัยหนึ่งอาจถือว่าเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของภาระค่าใช้จ่ายเบียดเบียนประกันหรือเงินสมทบ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กองทุนประกันสังคมผู้ประกันตนต้องจ่ายเบียดเบียนส่วนหนึ่งเข้ากองทุน (ที่เรียกว่าเงินสมทบ) นายจ้าง และรัฐจ่ายอีกคนละส่วนเข้ากองทุน แต่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เดิมผู้มีสิทธิไม่มีภาระต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ยกเว้น สมัครใจเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบข.) แต่ต่อมาผู้มีสิทธิมีภาระต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

ประเด็นที่ 3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านหลักประกันรายได้ยามชราภาพ หรือจำนวนเงินบำเหน็จบำนาญ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น วางหลักไว้ค่อนข้างดี คือการคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญไม่ได้ขึ้นอยู่กับเบียดเบียนหรือเงินสมทบ แต่ยึดหลักการประกันรายได้ยามชราภาพ ให้จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญนั้น เหมาะสมหรือเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพจนกว่าจะตาย (พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 หมวด 3 วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ และฉบับแก้ไขทั้งหมด รวมไปถึงพระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย)

ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมนั้น กลับเน้น การจ่ายบำเหน็จบำนาญที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นหลัก ทำให้จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญน้อยไม่ค่อยเหมาะสมกับค่าครองชีพหรือความเป็นอยู่เท่าที่ควร จึงเกิดข้อสงสัยว่า เป็นธรรมหรือยุติธรรมหรือไม่ อย่างไร (ตามเกณฑ์ใด)

ปัญหาใน 3 ประเด็นที่กล่าวมานี้ถ้าไม่ทำให้กระจ่าง อาจจะทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะปัญหาแนวคิดเรื่องความไม่เป็นธรรมหรือไม่ยุติธรรมของการจัดสวัสดิการกรณีชราภาพ ทั้งในด้านสิทธิประโยชน์ ด้านหน้าที่หรือภาระ (การจ่ายเบียดเบียนหรือเงินสมทบ) และด้านความเหลื่อมล้ำของจำนวน

เงินบำเหน็จบำนาญชราภาพ (จะเน้นความเหมาะสมต่อการครองชีพหรือจะเน้นการตอบแทน) และอาจจะ  
 ลุกลามไปสู่ปัญหาด้านปฏิบัติในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรม  
 ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการกรณีชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุน  
 ประกันสังคม (ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ) ใน 3 ประเด็น คือ 1) สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ 2) หน้าที่  
 หรือภาระ (ค่าเบี้ยประกันหรือเงินสมทบ) และ 3) จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพ เพื่อให้เห็นถึงแนวคิดของ  
 ความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการกรณีชราภาพ ในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมาย  
 กองทุนประกันสังคม เพราะเชื่อว่าคนเราส่วนใหญ่อยู่ด้วยแนวคิดนำชีวิตสู่การกระทำ หรือมีปรัชญาในการ  
 ดำเนินชีวิต คือ ถ้าคิดไม่ดีหรือคิดร้ายก็จะเกิดการไม่ไว้ใจกัน ทำร้าย ทำลายกัน แต่ถ้าทุกคนหรือคนส่วนใหญ่คิด  
 ดีก็จะทำในสิ่งที่ดี มีการแบ่งปัน สร้างสรรค์สังคมส่วนร่วมให้มีความสุข

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อค้นหาแนวคิดและพัฒนาการ ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญ  
 ข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม

1.2.2 เพื่อทำการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ของ  
 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของ  
 กองทุนประกันสังคม

1.2.3 เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างกฎหมายให้มีการจัด  
 สวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์  
 ทดแทนกรณีชราภาพ ในกองทุนประกันสังคม ให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

### 1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในเชิงปรัชญา โดยมีขอบเขตเพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญข้าราชการ(กรณีชราภาพ) และกฎหมายประกันสังคม ในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ วิจัยนี้เป็นทั้ง แบบ Analytical Study และ Critical Study และช่วงสุดท้าย (บทที่ 5) จะเป็นการสรุปผลการวิจัย ซึ่งสามารถสรุปแนวคิดโดยรวม (Holistic) ของการทำวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งแผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิด (Conceptual Framework) (ดูในหน้า 26)

### 1.4 ปัญหาที่ต้องการทราบ

1.4.1 แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนบำนาญข้าราชการ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายบำนาญชราภาพ

1.4.2 แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามกฎหมายประกันสังคม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

### 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1.5.1 แนวคิด (Concept) หมายถึง ความคิด (สิ่งที่นึกขึ้นในใจ; ก่อให้เกิดการแสวงหาความรู้ต่อไป; สติปัญญาที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างถูกต้องและสมควร) ของคนหรือมนุษย์ที่มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวข้องกับเหตุผล หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มโนทัศน์ หรือมโนธรรมส์ ที่หมายถึง ความเห็น หรือการเห็นที่เกิดจากภายในใจ (จากสมอง) อาจจะตรงหรือไม่ตรงกับความจริงที่มนุษย์ยึดถือปฏิบัติหรือสัจธรรมก็ได้

1.5.2 ความเป็นธรรม หมายถึง ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) กล่าวคือ เป็นความเห็นที่มีเหตุผลทางศีลธรรมที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวมอย่างสมดุลกันของสังคมมนุษย์ จากการแบ่งสรรปันส่วนผลจากสรรพสิ่งที่เป็นประโยชน์ (ทั้งด้านการให้รางวัลและด้านการลงโทษ) ทั้งสรรพสิ่งที่เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ (เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น) และสรรพสิ่งที่เป็นประโยชน์ใน



ด้านคุณค่า (เช่น โอกาส สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความดี ปัญญา และความสุข เป็นต้น) แล้วเปรียบเทียบกันในด้านความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม หรือความแตกต่างอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรม (ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ) เพื่อจบปัญหาหรือข้อพิพาทขัดแย้งต่างๆ ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินชีวิตของตนและส่วนรวมอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข

1.5.3 การแบ่งสรรปันส่วน หมายถึง การแบ่งให้หรือยินยอมให้เลือกเอาเองที่พึงพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านคุณสมบัติของผู้ให้และผู้รับ ด้านสิ่งที่ให้หรือรับ และวิธีการให้หรือรับ ว่าถูกต้องชอบธรรมอย่างไรหรือไม่ เป็นต้น

1.5.4 ความเท่าเทียมกัน หมายถึง เมื่อนำสรรพสิ่งตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมาเปรียบเทียบกันในด้านปริมาณ หรือคุณภาพ หรือทั้งสองด้าน ตามเกณฑ์การตัดสินของมนุษย์อันเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว เกิดความพึงพอใจร่วมกันว่า เหมือนกันแบบตัวเลข เช่น  $1 = 1$  หรือ  $2 = 2$  หรือคนตัวใหญ่และคนตัวเล็กได้รับแจกข้าวให้รับประทานหนึ่งจานที่มีปริมาณหนักหนึ่งกิโลกรัมเท่ากัน เป็นต้น

1.5.5 ความเสมอภาคกัน หมายถึง เมื่อนำสรรพสิ่งตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมาเปรียบเทียบกันในด้านปริมาณ หรือคุณภาพ หรือทั้งสองด้าน ตามเกณฑ์การตัดสินของมนุษย์อันเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว เกิดความพึงพอใจว่า เสมอกันแบบเท่าเทียมกันหรือแบบสัดส่วน เช่น ทุกคนได้รับแจกข้าวให้รับประทานคนละหนึ่งอ้อมเหมือนกัน แต่ปริมาณอาจไม่เท่ากัน กล่าวคือคนตัวใหญ่ได้หนึ่งจานที่มีปริมาณหนักหนึ่งกิโลกรัม คนตัวเล็กก็ได้หนึ่งจานเหมือนกันแต่ปริมาณหนักเพียงครึ่งกิโลกรัม เป็นต้น

1.5.6 บำนาญชราภาพ หมายถึง จำนวนเงินรายได้ที่ได้มาเป็นช่วงๆ ตลอดเวลาจากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนหลังจากบุคคลนั้นเกษียณหรือออกจากงานเพราะอายุมาก เพื่อใช้เลี้ยงชีวิตจนกว่าจะตาย

## 1.6 ทบทวนเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้มีมากพอสมควร จึงขอแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ 1.6.1 แนวคิดเรื่องความเป็นธรรม และ 1.6.2 แนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย กรณีบ้านนาถุขารภาพ โดยจะนำมากล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

### 1.6.1 แนวคิดเรื่องความเป็นธรรม

1. เพลโต (Plato) จากเรื่อง สาธารณรัฐ (The Republic) ฉบับแปลโดย อัลลัน บลูม (Allan Bloom) (Allan Bloom, 1968) ฉบับแปลโดย ฟรานซิส แมคโดแนลด์ คอนฟอร์ด (Francis Macdonald Cornford) (Cornford, 1961) ฉบับแปลโดย นิโคลัส แพ็พพาส (Nikolas Pappas) (Pappas, 1995) และฉบับแปลโดย พอล ชอริ (Paul Shorey) (Shorey, 1956) โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

เพลโตได้ใช้ตัวละครสนทนาโต้แย้งกันในเรื่องความยุติธรรม เช่น บทสนทนาระหว่าง ไสกราติส (Socrates) กับซีฟาอุส (Cephalus) และธราไซมาคัส (Thrasymachus) เป็นต้น ทำให้เห็นแนวคิดเรื่องความยุติธรรมของเพลโต เป็นทั้งส่วนของเอกบุคคล และของรัฐ มีความหมาย ไม่เพียงแต่หมายถึง ความเที่ยงธรรมเท่านั้น ยังได้หมายถึงสิ่งที่เป็นสามัญสำนึกร่วมกันในความคิด (Common Good) อันที่จะช่วยบันดาล ให้เกิดความสุขแก่คนและรัฐ ความยุติธรรม หมายถึง ความสมดุลภายในใจของบุคคลผู้มีวิญญูณทั้งสามส่วน ทำหน้าที่ของตนเอง และประสานกันอย่างเหมาะสม ความยุติธรรมเป็นการรวมผลงานของคุณธรรม กล่าวคือ ผลของการแบ่งชนชั้นและแบ่งหน้าที่ ซึ่งเป็นพันธนาการสังคมให้คงไว้ ทำให้เกิดความกลมกลืน ให้การรวมกลุ่มกันอยู่ของมนุษย์ในสังคม โดยแต่ละคนได้ปฏิบัติภารกิจให้สอดคล้องกับความสามารถตามธรรมชาติของตนเองหรือสิ่งที่ได้รับการอบรมมา ความยุติธรรมเป็นคุณธรรมสาธารณะ (General Virtue) ของเอกบุคคล (Individual) เนื่องจาก เป็นสิ่งที่ดีที่สุดของรัฐ และเอกบุคคล ไม่มีสภาวะใดดีไปกว่าสภาวะที่แต่ละคนรู้จักความสามารถของตนเอง และเลือกปฏิบัติหน้าที่ให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตน เพลโตได้แบ่งความยุติธรรมเป็นของบุคคล (ชนชั้นปกครอง ชนชั้นเจ้าหน้าที่ และชนชั้นผู้ผลิต) และเป็นของรัฐ (ปัญญา ความกล้าหาญ ความพอดีหรือความพอประมาณ ความรอบรู้ ความเฉลียวฉลาด โดยเน้นศิลปะในการปกครองหรือตัวผู้ปกครองจะต้องเป็นนักปรัชญาหรือราชาปราชญ์ (Philosopher King) เพราะเป็นบุคคลไม่มี

สมบัติ ไม่มีครอบครัว เป็นคนดี เพื่อจะได้พำรัฐไปสู่สิ่งที่ดีเหมือนผู้ปกครอง) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านี่คือแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมของเพลโต

2. อาริสโตเติล (Aristotle) จากเรื่อง จริยศาสตร์ (Nicomachean Ethics) ฉบับแปลโดย เดวิด รอสส์ (David Ross) (Ross, 1980) และฉบับแปลโดย เทเรนซ์ เออวิน (Terence Irwin) (Irwin, 1985) โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

อาริสโตเติล มองความยุติธรรมต่างจากเพลโต โดยถือว่าความยุติธรรมเป็นคุณธรรมพิเศษเรื่องหนึ่งในบรรดาคุณธรรมทางสังคมทั้งหลาย อาริสโตเติลจำแนกความยุติธรรม หรือความเป็นธรรมออกเป็นสองระดับคือ ความเป็นธรรมโดยธรรมชาติ (Natural Justice) หมายถึง หลักความเป็นธรรมสากลที่ใช้ได้กับมนุษย์ทุกคน ไม่มีขอบเขตจำกัด และอาจค้นพบได้ด้วยเหตุผลบริสุทธิ์ของมนุษย์ (ซึ่งประเด็นนี้คล้ายกับพุทธปรัชญา) และความยุติธรรมตามแบบแผน (Conventional Justice) หมายถึง ความเป็นธรรมที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง หรือวัฒนธรรมประเพณีที่ได้ปฏิบัติกันมาในสังคม ชุมชนซึ่งอาจแตกต่างกัน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามความเหมาะสม

แนวคิดของอาริสโตเติลที่มีอิทธิพลมาจนถึงสมัยปัจจุบัน ตามที่ปรากฏในหนังสือ Nicomachean Ethics นั้น ได้แบ่งความเป็นธรรมออกเป็น 2 ชนิด คือ ความเป็นธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) กับความเป็นธรรมในการชดเชยหรือความเป็นธรรมในการแลกเปลี่ยนและทดแทน (Rectificatory Justice) ซึ่งปัจจุบันแบ่งความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมเป็น 2 ประการ คือ ความเป็นธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) กับความเป็นธรรมทางอาชญา (Criminal Justice) หรือ ความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Justice/ ความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน) กับความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในการลงโทษ (Retributive Justice) โดยความเป็นธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนของอาริสโตเติลนั้นมีแนวคิดหลักอยู่ที่ความเสมอภาคตามสัดส่วน (Proportionate equality) กล่าวคือ บุคคลควรจะได้รับผลประโยชน์ตามความสามารถของเขา โลกที่ยุติธรรม คือโลกที่คนที่ทำประโยชน์ได้มากที่สุดได้รับสิ่งที่ดีที่สุด คนที่ทำได้น้อยที่สุดก็ได้รับส่วนที่น้อยที่สุด ซึ่งแนวคิดนี้ โรเบิร์ต โนซิค (Robert Nozick) ก็เห็นด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมอีกแนวคิดหนึ่ง

3. จอห์น รอลส์ (John Rawls) (Rawls, 1971) จากเรื่อง ทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ (Theory of Justices) โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลักการของความยุติธรรมในโครงสร้างพื้นฐานของสังคม เป็นจุดมุ่งหมายหลักของการตกลงกัน ตั้งแต่เริ่มแรก หลักการเหล่านี้ เป็นหลักการที่บุคคลที่เสรีและมีเหตุผล มาทำการตกลงถึงผลประโยชน์ของพวกเขา เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับร่วมกันตั้งแต่แรกในสภาวะของความเท่าเทียมกันของทุกคน ในการที่พวกเขาจะเข้าไปอยู่ร่วมกัน หลักการเหล่านี้จะเป็นหลักการที่มาควบคุมลักษณะและรูปแบบของการร่วมมือกันทางสังคมที่พวกเขาจะเข้าไปอยู่ร่วมกัน และวิธีการที่จะพิจารณาถึงหลักการของความยุติธรรมที่เกิดจากข้อตกลงดังกล่าว รอลส์เรียกว่า ความยุติธรรมในรูปแบบของความเที่ยงธรรม (Justice as fairness) เป็นแนวคิดที่ว่า หลักการของความยุติธรรมจะถูกตกลงภายใต้สถานการณ์เริ่มแรกที่เที่ยงธรรม ซึ่งเราจะได้เห็นกันในภายหลังว่าเงื่อนไขของสถานการณ์ของการตกลงร่วมกันของบุคคลนั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้ความเที่ยงธรรมสำหรับทุกคนที่จะเข้ามาทำการตกลง โดยรอลส์เชื่อว่า บุคคลทั้งหลายจะตกลงยอมรับและเลือกหลักความยุติธรรม ๒ ข้อ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่ยุติธรรม คือ

- 1) บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน ตามระบบทั้งหมดของเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันที่กว้างขวางมากที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน
- 2) ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ และสังคมจะถูกจัดทำขึ้นได้ต่อเมื่อ
  - ก. เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่ยากที่สุด (The least advantaged)
  - ข. การได้หรือการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่เปิดให้กับทุกคนภายใต้ เงื่อนไขของความเท่าเทียมที่เที่ยงธรรมของโอกาส (Fair equality of opportunity)

4. ไมเคิล เจ. ซานเดล (Michael J. Sandel) (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554) ได้พยายามอธิบายไว้ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ความยุติธรรมนั้นถึงที่สุดแล้วเป็นเรื่องของการให้คุณค่า กับสิ่งต่างๆ และด้วยเหตุนี้ ทั้งเหตุผลและศีลธรรม โดยเน้นวิถีทางไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมใน 3 แนวคิด คือ สวัสดิการ เสรีภาพ และคุณธรรม ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

5. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย แม้ไม่ได้กล่าวถึงความยุติธรรมทางสังคมไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาโดยการตีความจากหลักคำสอนต่างๆ เช่น ในสังคิติกสูตร (ที.ปา. (ไทย) 11/56/270) และในอาธิปไตยสูตร (อง.ตีก. (ไทย) 20/40/201) ที่กล่าวถึง ความเป็นใหญ่ 3 ประการ คือ อัคราธิปไตย (ความมีตนเป็นใหญ่) โลกาธิปไตย (ความมีโลกเป็นใหญ่) และธัมมาธิปไตย (ความมีธรรมเป็นใหญ่) โดยเน้นความถูกต้องชอบธรรม จะพบได้ในหลักธรรมที่เกี่ยวกับการปกครอง และตัวผู้ปกครอง เช่น หลักทศพิธราชธรรม (บุ.ชา.อสีติ. (ไทย) 28/174-176/111-112) อปริหานิยธรรม (ที.ม. (ไทย) 10/134/78-80) และอคติ 4 ประการ (อง.จตุกก. (ไทย) 13/17/29) เป็นต้น ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน เช่น ในอัครคัญญสูตร (ที.ปา. (ไทย) 11/114/84-85) มีข้อความบางส่วนโต้แย้งทัศนะเรื่องชนชั้นของพราหมณ์ที่เป็นแนวคิดกระแสหลักของสังคมอินเดียโบราณ ส่วนประเด็นเรื่องความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ก็มีหลักธรรม เช่น กฎแห่งกรรม (ม.อุ. (ไทย) 14/289/350) อริยสัจสี่ (บุ.อป.อ. (ไทย) -/7/107) และอคติ 4 ประการ (ปราศจากความลำเอียง) (อง.จตุกก. (ไทย) 13/17/29) รวมไปถึงกฎไตรลักษณ์ (อกิ.ก. (ไทย) 37/547/593) และกฎปฏิจสมุปบาท (ส.นิ. (ไทย) 16/2/4) ที่สอนให้บุคคลรู้ขัง และเห็นจริงในสังขารที่ถูกต้องตามหลักธรรมชาติ หรือความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือความยุติธรรมทางศีลธรรม อันถือว่าเป็นสิ่งสากล ที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคม

6. พุทธทาสภิกขุ (2548) ได้แสดงแนวคิดไว้ ซึ่งพอสรุปรวมความได้ว่า พุทธทาสภิกขุได้นำเสนอแนวความคิดจากรากฐานสำคัญในคำสอนของพระพุทธศาสนา คือ “ปฏิจสมุปบาท” ว่า มนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันในสังคม เพราะธรรมชาติบริสุทธิเป็นเรื่องของสังคมนิยมที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อการมีชีวิตที่ดีงาม โดยอาศัยหลักคิดอันสำคัญนี้ท่านพุทธทาสภิกขุจึงได้นำเสนอแบบแผนแห่งการปกครองที่เป็นธรรมคือ “ธัมมิกสังคมนิยม” ข้อเสนอของท่านพุทธทาสภิกขุดังกล่าวนี้ถูกปริชา ช้างขวัญยืน (๒๕๓๔) ได้วิจารณ์ว่าไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพระไตรปิฎก แต่แนวคิดสำคัญที่เป็นรากฐานธรรมิกสังคมนิยมได้รับการขยายความและพัฒนาให้เด่นชัดขึ้นในข้อเสนอทางปรัชญาสังคมการเมืองของสมภาร พรหมทา (๒๕๔๒) โดยได้ชี้ให้เห็นว่า “เจตนารมณ์เชิงสหกรณ์” ที่ท่านพุทธทาสภิกขุเสนอไว้นั้นสอดคล้องกับทัศนะเกี่ยวกับโลกและชีวิตของพระพุทธศาสนาตามที่ตีความได้จากหลักอทิปปัจจยาหรือปฏิจสมุปบาท แนวคิดที่สร้างขึ้นบนฐานคิดนี้ไม่เพียงแต่จะสามารถตีความให้ครอบคลุมมโนทัศน์เรื่อง “สิทธิ” เท่านั้น หากยังเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวคิดทางการเมืองที่สามารถรวมเอา “ความเมตตา” เป็นองค์ประกอบสำคัญในโครงสร้างสังคมการเมืองดังกล่าวด้วย สันติกโรภิกขุ (๒๕๔๒) ชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอใน “ธัมมิกสังคมนิยม” ของท่านพุทธทาสภิกขุมีเหตุผล ถ้าพิจารณามโนทัศน์ของคำว่า “ทุกข์” ในอริยสัจ ๔ ใหม่ให้ครอบคลุมระดับสังคมมากกว่าจะเห็นว่าคำนี้

ซึ่งถึงทุกข์ของบุคคลเท่านั้น ท่านสันติกโรภิกขุมองว่า “ปัญหาสังคม” นั้นไม่สามารถแยกออกจากสิ่งที่เราเรียกว่า “ทุกข์ส่วนบุคคล” อันเป็นทุกข์ที่แสดงตัวอยู่ในตัวเราในฐานะปัจเจกชน ซึ่งจะส่งเสริมและร่วมกันก่อปัญหาต่อสังคมส่วนรวมที่เราสังกัดอยู่ ในทางกลับกัน โครงสร้างทางสังคมที่แสดงตัวอยู่ในปัญหาของส่วนรวมนี้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อเราในหลายๆ ทาง ดังนั้นมันจึงส่งเสริมให้เกิดความทุกข์ภายในตัวบุคคล ธรรมิกสังคมนิยมตามที่ท่านพุทธทาสภิกขุเสนอไว้ นั่น เป็นสังคมที่ไม่อยู่บนฐานแห่งความเห็นแก่ตัวอีกต่อไป แต่มีรากฐานสำคัญคือ ความใส่ใจรู้เท่าทันและความเข้าใจในการพึ่งพิงอาศัยซึ่งกันและกัน ความจำเป็นในการทำงานร่วมกัน การดูแล เอื้ออาทร การเสียสละ การปล่อยวางตัวตน การยกเลิกลัทธิประโยชน์ส่วนตัวเพื่อความดีงามแห่งสังคม ธรรมิกสังคมนิยมต้องประกอบด้วยโครงสร้างที่บูชาคุณค่าแห่งความเมตตา ความกรุณา ความสงสารและความเห็นอกเห็นใจต่อกัน การพิจารณาความทุกข์จากมุมมองใหม่จะช่วยให้เข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องมีธรรมิกสังคมนิยม ซึ่งการถกเถียงเรื่องความยุติธรรมทางสังคมขาดไม่ได้ในบริบทหรือสิ่งแวดล้อม ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง เป็นเหตุปัจจัยต่อกัน

7. พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (2546) ในหนังสือพุทธธรรม ได้เสนอแนะให้ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างกฎธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ กฎแห่งกรรม (กรรมนิยาม) และกฎที่มนุษย์บัญญัติขึ้นด้วยความเห็นชอบร่วมกันของสังคม นับถือปฏิบัติสืบทอดกันมา เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี กฎระเบียบต่างๆ และกฎหมาย เป็นต้น ที่เรียกกฎนี้ว่า “สังคมนิยม” กรรมนิยามเกี่ยวข้องกับมนุษย์โดยตรง เป็นวิสัยของธรรมชาติที่จะดำเนินไปตามเหตุปัจจัย หรือเหตุและผลที่ควรจะเป็น ในแง่นี้มนุษย์กระทำกรรม ไม่ว่าจะตระหนักว่าเป็นกรรมดีหรือกรรมชั่วหรือไม่ก็ตาม กฎแห่งกรรมนิยามก็จะดำเนินไปตามปกติ คือให้บังเกิดผลตามสมควรแก่เหตุปัจจัยเบื้องหลังการกระทำนั้นๆ ส่วนสังคมนิยมเป็นวิสัยของมนุษย์ที่จะสร้างสรรค์ บัญญัติ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นและยอมรับปฏิบัติร่วมกัน การให้รางวัลหรือการลงโทษการกระทำที่ดำเนินหรือละเมิดกฎเกณฑ์ทางสังคม เป็นเรื่องของสังคม ชุมชน แต่ก็มีจุดเชื่อมต่อกับกฎแห่งกรรมในแง่ที่ว่า การทำตามกฎหรือละเมิดกฎสังคมนิยม มนุษย์มีเจตนา มีการรับรู้เป็นตัวนำทาง กฎแห่งกรรมจะมีผลในแง่ที่การกระทำนั้นบังเกิดด้วยเจตนา และมีสถานะเป็นกรรมตามคำนิยามของพระพุทธศาสนา กระนั้นการให้ผลของกรรมก็อาจจะไม่ปรากฏผลอย่างเต็มที่ หรืออาจขัดแย้งกับกฎของสังคมนิยม ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาผลของกรรมจึงต้องแยกกรรมนิยามออกจากสังคมนิยมให้ได้ก่อนเพื่อจะได้ไม่สับสนในการพิจารณาเรื่องกรรมและการให้ผลของกรรม

พระธรรมปิฎก ได้จำแนกการให้ผลของกรรมเป็น ๔ ระดับด้วยกันคือ (๑) ระดับภายในใจ (๒) ระดับบุคลิกภาพ (๓) ระดับวิถีชีวิตของชุมชน (๔) ระดับสังคม และชี้ว่า ในทัศนะของ

พระพุทธศาสนา การให้ผลของกรรมที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ระดับที่ ๑ และ ๒ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำ ทั้งมวลของมนุษย์ เรียกว่า การให้ผลภายใน การให้ผลภายในของกรรมไม่ใช่สิ่งเดียวที่ปรากฏในคำสอนของพระพุทธศาสนา แต่ยังมี การให้ผลของกรรมในระดับสังคม และความรับผิดชอบต่อผลกรรมในระดับสังคมด้วยการให้ผลในระดับสังคมนี พระธรรมปิฎกมิได้นำมาแสดงไว้ใน “พุทธธรรม” อย่างกระจ่างแจ้งชัดเจนนัก แต่การชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างกฎแห่งกรรม (กรรมนิยาม) กับกฎทางสังคม (สังคมนิยม) และชี้ให้เห็นจุดเชื่อมต่อกันระหว่างกฎสองประการนี้ ก็ได้ช่วยให้พบแนวทางในการวิเคราะห์เรื่องกรรมของสังคม ที่อาจใช้เป็นหลักในการพิจารณาเรื่อง “ความเป็นธรรมทางสังคม” ได้ดีขึ้น

พระธรรมปิฎกได้กล่าวถึง “กรรมร่วม” หรือ “กรรมของสังคม” ค่อนข้างชัดเจนในหนังสือชื่อ Good, Evil and Beyond ของท่าน (P.A. Payutto ๑๙๙๙) โดยชี้ให้เห็นอิทธิพลของกิเลส ๓ ประการได้แก่ ตัณหา มานะ ทิฏฐิ ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดท่าที เจตจำนงและการกระทำบุคคลพร้อมทั้งชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญของ ตัณหา (ความอยาก) มานะ (ความถือตัว) ทิฏฐิ (ความเห็น/ความเชื่อ) ที่แสดงผลปรากฏในระดับสังคม แนวคิดสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ การยอมรับว่าความคิดและการกระทำของบุคคลมีอิทธิพลต่อสังคม ความเชื่อที่ยอมรับกันในทางสังคมก็มีอิทธิพลต่อบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน บุคคลกับสังคมไม่อาจแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด เมื่อเป็นเช่นนั้น เขาก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้อื่นด้วย นอกจากนี้พระธรรมปิฎก (๒๕๔๑) ยังชี้ว่า ตามทัศนะของพระพุทธศาสนา หลักการใดๆ ก็ตามจะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เมื่อมีธรรมเป็นพื้นฐาน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือสอดคล้องกับหลักสังฆธรรม ซึ่งในที่นี้รวมเอาธรรมชาติของมนุษย์ไว้ด้วย ท่านชี้ว่า คำว่า “ธรรม” กับ “วินัย” เป็นคำที่พระพุทธศาสนาให้ความสำคัญมาก ใช้กันอย่างปัจจุบัน วินัยเป็นระบบระเบียบอันเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งต้องมีรากฐานมาจากธรรมชาติอันเป็นสังฆธรรมอันบริสุทธิ์ (ธรรม) โดยอาศัยความสอดคล้องตามธรรมชาติเท่านั้น ระบบระเบียบที่วางไว้จึงมีความชอบธรรม การจัดวางระเบียบตามพระวินัยนั้นมีความสำคัญไม่เพียงแต่เป็นการธำรงรักษาชุมชนสังคม (สังฆะ) เท่านั้น การจัดระบบระเบียบตามพระวินัยคือการถือเอาประโยชน์จากกฎเกณฑ์ธรรมชาติ เพราะในแง่หนึ่งพระวินัยก็คือการที่มนุษย์

นำเอาปัญญาและเจตจำนงอันเป็นคุณสมบัติพิเศษที่ตนมีอยู่ มาเพิ่มเข้าไปเป็นปัจจัยพิเศษในกระบวนการแห่งเหตุปัจจัยของธรรมชาติ เพื่อให้กระบวนการแห่งเหตุปัจจัยนั้นดำเนินไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลดีแก่ชีวิตและสังคมของตน โดยสอดคล้องกับปัญญาและเจตจำนงของมนุษย์นั่นเอง ในแง่นี้พระธรรมวินัย จึงเป็นกรอบคิดสำคัญในการพิจารณาเรื่องความเป็นธรรม ระเบียบแบบแผนข้อปฏิบัติต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), 2538) ซึ่งกรรมเป็นประเด็นสำคัญในการถกเถียงเรื่องความยุติธรรมทั้งทางศีลธรรม และทางสังคม เป็นเกณฑ์ตัดสินประการหนึ่งที่ขาดไม่ได้

8. ปรีดี เกษมทรัพย์ (2551) ได้อธิบายถึงลักษณะของความยุติธรรมว่า คำสอนว่าด้วยความยุติธรรมที่นับถือกันว่าเป็นคำอธิบายที่ดี เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปนั่นก็คือ คำสอนของ อาริสโตเติล ที่ได้อธิบายว่าความยุติธรรมอาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) ความยุติธรรมในการแบ่งปันปันส่วน (Justitia Distributiva)
- 2) ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนและทดแทน (Justitia Commutativa)

ความยุติธรรมในการทดแทนนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการแบ่งปันปันส่วน กล่าวคือ เขาต้องรู้เสียก่อนว่าอันไหนเป็นส่วนของใคร เมื่อรู้เช่นนี้แล้ว ใครไปล่วงเกินเบียดเบียนส่วนของเขา ไปทำลายหรือทำให้ส่วนของเขาเสียไป ก็ได้ชื่อว่าทำผิด และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมก็ต้องทดแทนส่วนที่เสียไปของเขาให้กลับคืนดังเดิม ความยุติธรรมในการทดแทนจึงมีขึ้นเพื่อสนับสนุนรักษาความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการของความยุติธรรมทางสังคม

9. ไชย ณ พล (Chai Na Pol Akarasupaset) (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาความเป็นธรรมสากล พอสรุปรวมความได้ดังนี้ คือ พบว่า ปัญหาความไม่เป็นธรรม ทั้งระหว่างบุคคล ระหว่างองค์กร ระหว่างวงการ ระหว่างระบบ ระหว่างวิทยาการ และระหว่างประเทศ ในขณะที่คนส่วนใหญ่พยายามสร้างความเป็นธรรมในสารบบที่ตนรับผิดชอบอยู่ ซึ่งสำเร็จบ้าง ล้มเหลวบ้าง และที่ดูเหมือนว่าจะเป็นธรรมดีแล้วในขณะนี้ ต่อไปในอนาคตก็อาจไม่เป็นธรรมก็ได้ ความเป็นธรรมเป็นเรื่องละเอียดอ่อนลึกซึ้ง จนหลายคนที่ไม่ถึงแก่นความเป็นธรรมถึงกับโยนไปให้กรรมอย่างเดียว หรือบางพวกก็โยนให้เป็นหน้าที่ของพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าไป และบางพวกก็ยอมรับความไม่เป็นธรรมไปเสียเลยโดยสรุปว่าความเป็นธรรมไม่มีในโลกนี้



ความเป็นธรรม คือหลักสำคัญแห่งความดี ใครที่ไม่มีความเป็นธรรมไม่อาจรักษาตนอยู่ในเขตความดีได้เลย ความเป็นธรรมเป็นมาตรฐานปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสารบบต่างๆ (ระหว่างบุคคล ระหว่างองค์กร ระหว่างวงการ ระหว่างระบบ ระหว่างวิทยาการ และระหว่างประเทศ) ซึ่งเป็นหน้าที่ของมนุษย์ที่ต้องช่วยกันสถาปนาให้เกิดขึ้นระหว่างกันให้ได้ เพราะความเป็นธรรมนั้น เป็นสายร้อยทุกคนเข้าไว้ด้วยกันได้ และสานพลังกันไปสู่ความสำเร็จร่วมกันได้ จึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่ต้องตั้งตนอยู่ในความเป็นธรรม และดำรงอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม นี่คือคุณสมบัติของอารยชนแห่งสังคมอารยธรรม

ส่วนใครที่ปฏิบัติคุณธรรมที่เหนือความเป็นธรรม นั้นเป็นความดีความชอบพิเศษ พร้อมทั้งได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขว่า ต้องมีการบริหารความเป็นธรรม คือ การสถาปนาความเป็นธรรม การธำรงความเป็นธรรม การพัฒนาความเป็นธรรม และการป้องกันความไม่เป็นธรรม

10. จรัญ โฆษณานันท์ (2550) ได้อธิบายถึง ความยุติธรรม (Justice) : มิติแห่งอุดมคติและความเป็นจริง ไว้พอสรุปรวมความได้ว่า ความยุติธรรมทางสังคมนั้นก็มีส่วนปะปนอยู่กับความยุติธรรมตามธรรมชาติ เพียงแต่ความยุติธรรมทางสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับวิถีทางจำแนกหรือแบ่งปันสิ่งซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งอันมีค่าในสังคม (Social Goods) ให้แก่สมาชิกของสังคมอย่างถูกต้องเหมาะสม หรืออย่างเป็นธรรมนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งปันส่วนผลประโยชน์ (ทั้งสิ่งที่มีคุณค่าทางวัตถุ เช่น ความมั่งคั่ง ทรัพย์สินหรือรายได้ และผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม เช่น ความสุข การได้รับความพึงพอใจในสิ่งที่ต้องการ และการได้รับการศึกษา เป็นต้น) และภาระหน้าที่ (Burdens) ของสมาชิกทั่วทั้งสังคม ซึ่งเป็นผลลัพธ์ จากสถาบันทางสังคมอันสำคัญ (Major Social Institutions) อาทิ ระบบทรัพย์สิน หรือเศรษฐกิจ หรือการจัดองค์การสาธารณะ (Public Organization) เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดในการสร้างสรรค์ และคงไว้ซึ่งความสมานฉันท์กลมกลืนของสังคมโดยทั้งหมด

11. ประชา หุตานุกัฏฐ (2533) ได้อธิบายถึงข้อเสนอเกี่ยวกับ “ความยุติธรรม” และ “ความเสมอภาค” ในพระพุทธศาสนาว่า คำสอนของพระพุทธเจ้าประกอบด้วยสองส่วนคือ ธรรมกับวินัย ธรรมเป็นกฎธรรมชาติเป็น “อกาลิก” ไม่ขึ้นกับยุคสมัย ส่วนวินัยคือการนำหลักการนั้นมาประยุกต์ในการจัดองค์กรทางสังคม หรืออีกอย่างหนึ่ง วินัยคือการแปลหลักคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์และจักรวาลมาเป็นข้อปฏิบัติทาง

สังคม มีหลักธรรมพื้นฐานที่สุดที่จะสามารถใช้เป็นรากฐาน ในการกำหนดความสัมพันธ์ของสังคมก็คือหลัก ความเสมอภาคระหว่างมนุษย์

พระพุทธเจ้าทรงปฏิเสธรูปแบบวรรณะ ๔ และทรงประกาศศักดิ์ศรีอันเป็นพื้นฐานสำคัญระหว่าง มนุษย์ว่า ทุกคนอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติดังกล่าวได้เหมือนกัน ประชาชนตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ “การพูดถึงความยุติธรรมทาง สังคม” ย่อมมีความหมายต่างจากความยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการตีความกฎหมายและการใช้ กฎหมายอย่างปราศจากความลำเอียง ในสังคมที่มีความยุติธรรมตามกฎหมาย คือข้าราชการที่เกี่ยวข้องใช้ กฎหมายอย่างสุจริต ก็มีได้หมายความว่าสังคมนั้นจะมีความยุติธรรมทางสังคมเสมอไป ความยุติธรรมทาง สังคมย่อมหมายถึงการตั้งคำถามต่อการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานของสังคมทั้งระบบว่าสถาบันสำคัญๆ ใน สังคมนั้นกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกันทางสังคมอย่างไร จากแง่มุมของพระพุทธ ศาสนา สิทธิและหน้าที่พื้นฐานทางสังคมอันเป็นสากลที่พระพุทธเจ้าทรงวางไว้ก็คือหลักเบญจศีลนั่นเอง งาน ของประชาชาติกล่าวนี้ให้มีความสำคัญในการศึกษาประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางสังคมตามทัศนะของพุทธศาสนา แต่ไม่ได้เจาะลึกลงไปในเรื่องรายละเอียดเรื่องนี้เนื่องจากข้อจำกัดของรูปแบบการนำเสนอ (ปาฐกถาพิเศษ)

12. สมภาร พรหมทา (2538) ได้อธิบายว่า ความยุติธรรมหรือความไม่ยุติธรรมจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีคน มารวมกันอยู่เป็นสังคมเท่านั้น ความยุติธรรมเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคล และปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมนี้ นักปรัชญาได้ถกเถียงกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถแยกได้ 3 กลุ่มหลัก คือ

1) กลุ่มที่มีทัศนะว่า ปัญหาเรื่องความยุติธรรมเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ความยุติธรรมคือการที่ปัจเจกบุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

2) กลุ่มที่มีทัศนะว่า ปัญหาเรื่องความยุติธรรมเป็นปัญหาหลัก ส่วนปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพ เป็นปัญหารอง ความยุติธรรมสามารถมีได้แม้จะมีการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคล ความยุติธรรมใน ทัศนะของนักปรัชญาในกลุ่มนี้ไม่ใช่การที่ปัจเจกบุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน หากแต่คือการที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลตามความเหมาะสม โดยที่ความเหมาะสมนี้

คนแต่ละคนอาจมีไม่เหมือนกัน เมื่อไม่เหมือนกัน คนสองคนที่มีความเหมาะสมต่างกันย่อมได้รับการปฏิบัติต่างกัน การได้รับการปฏิบัติต่างกันอย่างนี้คือ ความยุติธรรม

3) กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มที่มีทัศนะว่า สองกลุ่มข้างต้นต่างมีความเห็นสุดขั้วด้วยกันทั้งคู่ กลุ่มนี้จึงพยายามประสานสองแนวความคิดข้างต้นเข้าด้วยกัน กล่าวคือ ยอมรับว่าปัจเจกบุคคลต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่า รัฐบาลสามารถที่จะปฏิบัติต่อปัจเจกบุคคลที่มีความเหมาะสมต่างกันอย่างแตกต่างกันได้ ความยุติธรรมในทัศนะของนักปรัชญากรีกกลุ่มนี้ คือ การกระทำที่สอดคล้องกับหลักการสองประการที่กล่าวมาแล้วนั้น

13. ชาญณรงค์ บุญหนุน (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมในพระไตรปิฎก ผลการศึกษาพบว่า พระพุทธศาสนายอมรับความเป็นธรรม ๒ นัย คือ ๑) ความเป็นธรรมระดับสากล ๒) ความเป็นธรรมทางสังคม นัยแรกอิงหลักคำสอนเรื่องกรรมที่เชื่อว่า มีกฎศีลธรรมควบคุมอำนาจผลตอบแทนอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับการกระทำนั้นๆ กฎนี้ทำงานอย่างเป็นกลไก เป็นเหตุผล อยู่เหนือความเข้าใจของมนุษย์ แต่เนื่องจากเป็นมโนทัศน์เชิงบรรยายที่มีความซับซ้อนในเชิงทฤษฎี จึงนำไปอธิบายหรือประเมินค่าความสัมพันธ์ทางสังคมได้ยาก นัยที่สองอิงหลักคำสอนทางสังคมการเมืองซึ่งให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ในชีวิตปัจจุบัน โดยถือว่ามีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันระหว่างปัจเจกบุคคลกับสังคม พลเมืองกับโครงสร้างอำนาจรัฐ และด้วยแนวคิดที่ว่า “มนุษย์ทุกคนต้องการชีวิตที่ดีงาม และชีวิตที่ดีเกิดขึ้นได้ภายในสังคมที่เป็นธรรม” พุทธศาสนาจึงถือว่า ลักษณะพื้นฐานของความเป็นมนุษย์เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาเพื่อจัดวางระบบตอบแทนความดี (การจัดสรรผลประโยชน์ทางสังคม) หรือความชั่ว (การลงโทษผู้กระทำผิด) พร้อมกันนั้นชาญณรงค์ บุญหนุน ยังได้เสนอเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า ความเป็นธรรมที่อิงอยู่กับบริบททางสังคมการเมือง น่าจะปรับใช้กับสังคมทั่วไปได้ดีกว่าความเป็นธรรมที่อิงอยู่กับมโนทัศน์เรื่องกฎแห่งกรรม

14. วันนร จະณู (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “มโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท” ผลการศึกษาพบว่า พุทธปรัชญาเถรวาทมีมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรม โดยอิงอยู่บนฐานของการมีมโนทัศน์เรื่องความเปลี่ยนแปลงและการเชื่อมโยงระหว่างกันของบุคคลต่างๆ ในสังคม และทำให้ให้มโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมมีอยู่สองหลัก นั่นคือ หลักการไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างเสมอภาคกันและ

หลักการปฏิบัติต่อบ้เจกบุคคลในสังคม ให้ได้รับโอกาสในการพัฒนาตัวเอง ทั้งสองหลักดังกล่าวได้นำไปสู่  
เกณฑ์ในการกระจายทรัพยากรในสังคม เรื่องความเสมอภาคและความต้องการ

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ พอสรุปภาพรวมของแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2  
ยุค คือ ยุคแรกหรือยุคโบราณ และยุคที่สองหรือยุคสมัยใหม่ กล่าวคือในยุคแรกหรือยุคโบราณนั้น เน้นที่  
คุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวบุคคลแต่ละคน ต้องเป็นคนดีมีความซื่อสัตย์ สุจริต มีศีลธรรม คุณธรรม มีปัญญา  
ความสามารถ เช่น แนวคิดเรื่อง “ราชาปราชญ์ (Philosopher King)” ในแนวคิดของเพลโต (Plato) แนวคิดเรื่อง  
ทางสายกลางและการแบ่งปันปันส่วนประโยชน์ในสังคม (Distribution Justice) ของอริสโตเติล (Aristotle) และ  
แนวคิดเรื่องทางสายกลาง (มัธยิมาปฏิปทา) ปราศจากอคติสี่ และทฤษฎีทุกข์ (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ของ  
พระพุทธเจ้า เป็นต้น ครั้นต่อมาในยุคที่สองหรือยุคสมัยใหม่ เกิดปัญหาว่า “คนดีมีศีลธรรมคุณธรรม” แล้วไม่ดี  
จริงหรือไม่ตลอด พอครองอำนาจนานๆ อาจจะกลับกลายเป็นคนไม่ดี (ทุจริต หลงในอำนาจ เล่นพรรคเล่น  
พวก) มีมากขึ้น จึงเปลี่ยนมาเน้นที่ระบบ (System Justice) แม้จะหาคนดีมาเป็นผู้ปกครองไม่ได้ แต่เชื่อว่า ถ้า  
ระบบดี จะเป็นกรอบบังคับคนไม่ดีให้มีความเป็นธรรม โดยระบบนั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 ระบบ คือ ในระบบทุน  
นิยมหรือสำนักเสรีนิยม (Liberalism) มีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมปรากฏอยู่ในแนวคิดบางส่วนของอดัม สมิท  
(Adam Smith) และแนวคิดของโรเบิร์ต โนซิค (Robert Nozick) เป็นต้น ในระบบสังคมนิยมหรือสำนักสังคมนิยม  
(Socialism) มีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมปรากฏอยู่ในแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และท่านพุทธทาส  
เป็นต้น ในระบบแบบอนาธิปไตย (Anarchism) มีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม ปรากฏอยู่ในแนวคิดของบาคุนิน  
(Bakunin) และโนม ชอมสกี (Noam Chomsky) เป็นต้น และในระบบทุนนิยมผสมกับสังคมนิยม แนวคิดแบบนี้  
สามารถพบได้ในประเทศยุโรปตะวันตก และในแถบสแกนดิเนเวียบางประเทศ เช่น เฮอร์มนี และเนเธอร์แลนด์  
เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจัดแนวคิดแบบ Legal Realism (บางส่วน) และแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในพุทธ  
ปรัชญาเถรวาท (บางส่วน) รวมถึงแนวคิดของจอห์น รอลส์ (John Rawls) อยู่ในแนวนี้ เป็นต้น (จะกล่าวใน  
รายละเอียดต่อไปในบทที่ 2)

1.6.2 แนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย กรณีบ้านาญชราภาพ โดยขอนำบาง  
ส่วนมากแล้ว ดังต่อไปนี้

1. ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535) ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องแนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคม พอจะนำบางส่วนที่สำคัญมากกล่าวได้ดังนี้ “ความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสิ่งจำเป็นในชีวิต เพื่อตนเองและครอบครัว ตลอดจนความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต จึงทำให้เกิดการศึกษาและพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างและพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม แนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย แนวคิดทางการเมืองและสังคม มนุษย์กับการเสี่ยงภัย ความยากจน สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม และแนวคิดเหล่านี้นำมาซึ่งวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคม”

2. กันตพงศ์ รัชชีสว่าง (2550) ได้กล่าวไว้ว่า “แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม ได้มีการจำแนกแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า แนวคิดพื้นฐานด้านการจัดสวัสดิการสังคมมีอย่างน้อย 7 แนวคิด กล่าวคือ (1) แนวคิดขวาใหม่ (2) แนวคิดทางสายกลาง (3) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (4) แนวคิดมาร์กซิสม์ (5) แนวคิดสตรีนิยม (6) แนวคิดกรีนนิสม์ และ (7) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง”

3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย แล้วพบว่า รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการ ผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1) สวัสดิการสังคมกระแสหลัก ได้แก่ รูปแบบสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชน โดยความร่วมมือของภาคเอกชน องค์กรสาธารณกุศล ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสวัสดิการที่จัดให้ตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานครอบคลุมการสร้างหลักประกัน การบริหารทางสังคม การบริการทางสังคม

2) สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก ในที่นี้หมายถึง รูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) ที่คำนึงถึงความหลากหลาย ความต้องการของมนุษย์ หลากหลายแนวคิด วิธีการที่ต้องผสมผสานกันจากหลายวิชาชีพ หลายหน่วยงาน องค์กร ภาคีทุกภาคส่วน ร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาบนฐานความสำคัญที่เสมอภาคแบบหุ้นส่วน และการมีส่วนร่วมในฐานะ “เจ้าภาพร่วม” เช่น รูปแบบสวัสดิการชุมชนที่

พบใน 4 ภาค กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในภาคเหนือ สวัสดิการภาคประชาชน (ออมวันละบาท) ของครูชบ ยอดแก้ว เป็นต้น สวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ ถือเป็นภาระให้ การรับอย่างมีคุณค่า และเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

3) สวัสดิการสังคมท้องถิ่น เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสรอง เป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ (2556) ได้ศึกษาวิจัยแล้วพบว่า การมีกองทุนสุขภาพหลายกองทุนไม่ได้เป็นประเด็นปัญหา หากกองทุนเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุขเช่นในประเทศที่ศึกษาหลายประเทศที่มีระบบประกันสุขภาพที่อิงกับระบบประกันสังคมซึ่งมีกองทุนประกันสังคมมากกว่า 1 กองทุนตามลักษณะอาชีพ การที่ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพ 3 ระบบซึ่งอยู่ภายใต้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่ต่างกัน 3 กระทรวงได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ ความลักลั่นของสิทธิประโยชน์ และภาระเบียดเบียน รวมถึงความแตกต่างของรูปแบบการบริการจัดการด้านการคลัง ซึ่งระบบประกันสังคมเป็นระบบเดียวที่มีการบริหารจัดการในลักษณะกองทุน ในขณะที่อีก 2 ระบบใช้เงินจากงบประมาณของประเทศโดยตรง

ในเชิงความเท่าเทียมกัน (equity) ของบริการรักษาพยาบาลนั้น จากการที่กองทุนสุขภาพในประเทศไทยทั้ง 3 กองทุนมีรูปแบบที่ต่างกันและอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงที่ต่างกัน ทำให้เกิดความ “เหลื่อมล้ำ” ของสิทธิประโยชน์และคุณภาพในการรักษาพยาบาลระหว่างกองทุนในหลายมิติ เช่น

1) ภาระค่าเบียดเบียนที่ต่างกัน ระบบประกันสังคมเป็นระบบเดียวที่ผู้ประกันตนมีภาระค่าใช้จ่ายโดยรวมจ่ายกับนายจ้างและรัฐ ในขณะที่ข้าราชการและระบบประกันสุขภาพแห่งชาติไม่มีภาระค่าใช้จ่าย

2) สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลที่ได้ในแต่ละกลุ่มก็ยังคงแตกต่างกัน เช่น การเข้าถึงการรักษาในระบบสวัสดิการข้าราชการสามารถใช้สถานพยาบาลของรัฐได้ทุกแห่งเนื่องจากเป็นระบบการจ่ายตามจริง ในขณะที่อีก 2 ระบบนั้น ต้องขึ้นทะเบียนกับสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพราะเป็นระบบการเหมาจ่ายรายหัว เป็นต้น

3) คุณภาพในการรักษาพยาบาลแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละกองทุนมีอัตราการเบิกจ่ายในการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการที่มีการเบิกจ่ายตามจริงกับระบบประกันสังคมและประกันสุขภาพแห่งชาติที่เป็นการเหมาจ่ายรายหัวและแม้แต่ในกรณีของผู้ป่วยในที่มีการจ่ายตามโรค อัตราการเบิกจ่ายก็ยังคงต่างกัน ทำให้สถานพยาบาลมีการปฏิบัติต่อผู้ป่วยของแต่ละกองทุนที่แตกต่างกัน

ในเชิงประสิทธิภาพ (efficiency) การมีระบบประกันสุขภาพหลายระบบที่มีการบริหารจัดการแบบแยกส่วนทำให้เกิดต้นทุนที่สูงสำหรับผู้ให้บริการ (provider) และผู้จ่าย (payer) ในมิติของผู้ให้บริการ การมีระบบประกันทั้ง 3 ระบบทำให้การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นปัญหา เนื่องจากแต่ละกองทุนมีวิธีการ และเอกสารที่ต้องใช้ที่แตกต่างกัน เช่น การเก็บข้อมูลในการรักษาพยาบาลนั้น ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติใช้โปรแกรม NHSO สำนักงานประกันสังคมใช้โปรแกรม SSdata และกรมบัญชีกลางใช้โปรแกรม CSMBS ทำให้ฐานข้อมูลไม่สอดคล้องกัน เป็นต้น ในมิติของผู้จ่ายหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลซึ่งหมายถึงภาครัฐนั้น การมีระบบประกันสุขภาพที่มีการบริหารจัดการแบบแยกส่วนทำให้เกิดต้นทุนซ้ำซ้อนในการกำกับควบคุม เช่น การตรวจสอบทางการเงิน (Financial audit) และคุณภาพในการรักษาพยาบาล (Clinical audit) เป็นต้น

จากผลการศึกษาในด้านสวัสดิการรักษายาพยาบาลของกองทุนทั้งสองนี้ เมื่อนำมาใช้เป็นกรอบพิจารณาสวัสดิการด้านบำนาญชราภาพก็จะเห็นว่า มีความคล้ายกันหลายประการ เช่น ในด้านหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเบี้ยประกันหรือการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนที่แตกต่างกัน ในด้านการมีสิทธิรับบำนาญที่แตกต่างกัน และด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับก็แตกต่างกัน

5. วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2553) ได้ศึกษาวิจัย (ในส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม) แล้วพบว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งดูแลด้านการลงทุนเงินออมเพื่อการชราภาพของข้าราชการ กองทุนทั้งสองอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ จากการเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า กฎหมายของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นมีความเข้มแข็งกว่า และมีกลไกการลงทุนและการตรวจสอบที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น คณะกรรมการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นประธานบริหารหน่วยงานของรัฐที่ดูแลด้านการเงินการคลังของประเทศ ในขณะที่คณะกรรมการของกองทุนประกันสังคมเป็นเพียงผู้แทนของบางกระทรวงเท่านั้น ซึ่งผู้แทน

เหล่านี้อาจจะมีรู้ความสามารถในการลงทุน แต่กลับได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องระเบียบการลงทุนด้วยการตรวจสอบของกองทุนประกันสังคมก็ไม่เข้มงวดและล่าช้ากว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

จากเอกสารและงานวิจัยที่ยกมากล่าวข้างต้นทั้ง 2 ส่วนนี้ จะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องบำนาญชราภาพนั้น เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่มากมายหลายแนวคิด หลายทฤษฎี และหลักการหรือวิธีการที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการจะจัดสวัสดิการสังคม ด้านบำนาญชราภาพให้เป็นธรรมหรือยุติธรรมนั้น จึงต้องอาศัยการศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและการศึกษาแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม ซึ่งทั้งสองแนวคิดนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งของมนุษย์ ที่มีการถกเถียงกันในเนื้อหา รูปแบบ และหลักเกณฑ์การตัดสิน (ข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง ข้อเสนอสนับสนุน และข้อสรุป) กล่าวคือ เรื่องเป็นธรรมนั้น มีเกณฑ์การตัดสินว่าอย่างไรเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมนั้น มีมากมายหลายเกณฑ์ จนยากที่จะเห็นตรงกัน เช่น เกณฑ์ความเสมอภาค เกณฑ์เท่าเทียมกัน เกณฑ์ความเที่ยงตรง เกณฑ์เที่ยงธรรม เกณฑ์ความถูกต้อง เกณฑ์ชอบธรรม เกณฑ์ความเหมาะสม เกณฑ์ความเป็นประโยชน์ เกณฑ์ความจำเป็น เกณฑ์ความสามารถ เกณฑ์สิทธิ (รวมเสรีภาพ และอิสรภาพด้วย) เกณฑ์หน้าที่และความรับผิดชอบ (โทษ) เกณฑ์ความต้องการ (ความปรารถนา) เกณฑ์ความดี และเกณฑ์ความสุข เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยนี้ขอสรุปรวมเป็น 2 เกณฑ์ ดังนี้ คือ

1. เกณฑ์ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน ทั้งด้านปริมาณ หรือด้านคุณภาพ หรือทั้งสองด้านที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมตามกฎหมายหรือกฎของสังคม หรือทั้งสองกฎ อันเกิดจากการเปรียบเทียบกันของการกระทำในการแบ่งสรรปันส่วน (ทั้งโดยตรง และโดยปริยาย) ผลประโยชน์จากสภาวะของสรรพสิ่ง (ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคุณค่า) ในสังคมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน

2. เกณฑ์ความแตกต่างกัน หรือความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น เหมาะสมตามความจำเป็น ตามความสามารถ ตามสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบหรือโทษ และตามความต้องการหรือปรารถนา เป็นต้น ทั้งด้านปริมาณ หรือคุณภาพ หรือทั้งสองด้าน ที่ชอบธรรม (มีเหตุผลทางศีลธรรม) ตามกฎของสังคม อันเกิดจากการเปรียบเทียบกันของการกระทำในการแบ่งสรรปันส่วน (ทั้งโดยตรง และโดยปริยาย) ผลประโยชน์จากสภาวะของสรรพสิ่ง (ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคุณค่า) ในสังคมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน



โดยสองเกณฑ์หลักสองประการนี้ อยู่ภายใต้เกณฑ์ใหญ่ คือ เกณฑ์ความถูกต้องชอบธรรม ตามกฎธรรมชาติหรือกฎของสังคม หรือทั้งสองกฎ ที่สมดุลหรือเป็นกลาง ก่อให้เกิดความพึงพอใจทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวมอย่างสมดุล ประกอบด้วยการมีเหตุผลทางศีลธรรม (คุณธรรม จริยธรรม) เห็นร่วมกันว่า ดี ว่าสุข ว่าถูกต้องชอบธรรม

ส่วน ดี-ชั่ว สุข-ทุกข์ และถูกต้องชอบธรรมอย่างไรวินั้น ยังประกอบไปด้วยเกณฑ์ตัดสินย่อยอีกมากมายหลายแนวคิด ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในบทต่างๆ ของงานวิจัยนี้ แต่ในที่นี้ขอสรุปเพื่อให้เห็นภาพรวมของแนวคิดในการทำวิจัยในครั้งนี้ก่อน โดยสามารถแสดงได้ตั้งแผนภูมิต่อไปนี้ (แผนภูมิที่ 1)



## แผนภูมิที่ 1

### กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)



## 1.7 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ของการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญชราภาพอย่างเป็นธรรมชาติ โดยทำการศึกษาวิจัยแบบวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก หมายถึง การศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลปฐมภูมิ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายประกันสังคม และจากข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ตำรา เอกสาร งานวิจัย งานเขียนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) โดยผู้วิจัยจะได้รวบรวมข้อมูลดังกล่าว แล้วนำมาวิเคราะห์ทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ จากนั้นจึงประมวลแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพอย่างเป็นธรรมชาติ วิเคราะห์การให้เหตุผลในข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง และข้อสรุปต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งวิพากษ์แนวคิดดังกล่าวไปพร้อมกันด้วย โดยผู้วิจัยจะคำนึงถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพของประเทศไทยเป็นหลักสำคัญ

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทราบแนวคิดและพัฒนาการ ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม ที่ถือว่ายุติธรรม
๒. ทราบเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม ที่สร้างความเป็นธรรม
๓. เป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างกฎหมายให้มีการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกองทุนประกันสังคม ให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบ้านาณูชราภาพที่เป็นธรรม

การดำเนินงานด้านบ้านาณูชราภาพที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของงานสวัสดิการสังคมในปัจจุบันนั้น เชื่อกันว่ามีมานานแล้ว โดยเริ่มจากสวัสดิการสังคมแบบพื้นบ้านหรือช่วยเหลือกันเองในระหว่างประชาชน ต่อมาก็พัฒนามาเป็นหน้าที่ของรัฐ บางส่วนสามารถพบได้ในหลักฐานทางประวัติศาสตร์ แนวคิดในการจัดสวัสดิการบ้านาณูชราภาพนั้น อาจเป็นไปได้ตามหลักมนุษยธรรม หลักศาสนา วัฒนธรรม และความเชื่อถือของประชาชนในแต่ละประเทศ ต่อมาเมื่อแต่ละประเทศมีประชากรมากขึ้นและมีปัญหาต่างๆ มากขึ้น เช่น ปัญหาการเมือง ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสังคม เป็นต้น จึงทำให้การจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับบ้านาณูชราภาพมีความแตกต่างหลากหลายไปตามแนวคิดที่ตนยึดถือ และปัจจัยต่างๆ จนเกิดปัญหาใหญ่ขึ้นมาอีกประการหนึ่ง นั่นคือ ปัญหาความเป็นธรรมหรือปัญหาความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับบ้านาณูชราภาพ ซึ่งปัญหานี้มีความหลากหลายทั้งในแนวคิดและทฤษฎี ในที่นี้จึงขอนำแนวคิด/ทฤษฎี ที่เห็นว่าสำคัญมากกล่าว โดยแบ่งเป็น 2 แนวคิดใหญ่ ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบ้านาณูชราภาพ

แนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการบ้านาณูชราภาพโดยทั่วไปนั้น มีหลายแนวคิด มีหลายหลักเกณฑ์ในการจำแนก ในที่นี้จึงขอนำเอาการจำแนกแนวคิดสวัสดิการสังคมของนักวิชาการบางท่านมากกล่าว ซึ่งท่านได้จำแนกไว้เป็น 6 แนวคิด ดังนี้ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2544)

##### 2.1.1 แนวคิดขวาใหม่

โดยพื้นฐานแนวคิดขวาใหม่เชื่อเรื่องระบบกลไกตลาดเสรี คือ รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงระบบตลาดปล่อยให้กลไกตลาดและราคาสินค้าเป็นไปโดยธรรมชาติของกลไกของระบบเอง โดยเชื่อว่าปัญหาสังคมเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกสังคม และผู้ที่สร้างปัญหาสังคมเป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ หรือบางวัฒนธรรมย่อยไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบตลาดเสรี ใครทำงานก็ควรได้รับผลตอบแทน ผู้ใดไม่ทำงานก็ควรได้รับการลงโทษหรือไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐจึงไม่ควรให้สวัสดิการสังคมแก่คนเหล่านี้ เพราะเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดและเป็นการทำให้คนเคยตัว หวังพึ่งพิงรัฐ ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องทุ่มเททำงานการผลิตทางเศรษฐกิจ

รัฐควรทำหน้าที่เพียงจัดบริการเพียงแค่ระดับบรรเทาทุกข์ก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้คนไม่หวังพึ่งพาบริการรัฐ และทำงานในระบบเศรษฐกิจการตลาด ให้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเติบโต ผลดีจากการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะส่งผลถึงทุกคนในสังคมโดยอัตโนมัติหรือที่เรียกว่า “Trickle-down effect” ความเป็นธรรมชาติทางสังคมในความหมายของพวกขวาใหม่ คือ การปล่อยให้เกิดระบบแข่งขันตามธรรมชาติ เช่นคคิของ Social Darwinism นั้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมที่สุดแล้ว

### 2.1.2 แนวคิดทางสายกลาง

แนวคิดทางสายกลางแบบที่ยอมรับว่าระบบตลาดเสรีและระบบทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเติบโตดี และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในสังคม ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวก็สร้างความไม่เป็นธรรม เป็นระบบที่ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ดังนั้นรัฐจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แนวคิดทางสายกลางเชื่อในลัทธิปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ที่ไม่ได้มีหลักการจัดสวัสดิการที่สลับซับซ้อน แต่เน้นความเป็นไปได้จริง หยิบยกข้อบกพร่องของระบบตลาดเสรีมาแก้ไขเป็นจุดๆ ไป

จุดที่เป็นปัญหาที่จะนำมาพิจารณาวงรอบการแก้ไข พยายามแก้ไขปัญหาไปที่ละจุด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญของนโยบายสวัสดิการสังคมว่าเป็นเพียงการอุดหนุนช่วยเหลือของรัฐของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี นโยบายสวัสดิการสังคมมีความสำคัญและเรียกร้องให้ภาคเศรษฐกิจเข้ามาชดใช้ด้วยเงินงบประมาณและทรัพยากรที่เพิ่มพูนขึ้น ดังนั้นนโยบายสวัสดิการสังคมจึงมีธรรมชาติที่เป็นฝ่ายเรียกร้องต้องการนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มแข็งด้วยเช่นกัน แนวคิดทางสายกลางถือว่าไม่จำเป็นที่เสรีภาพจะต้องขัดแย้งกับสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง ภายใต้อันที่มีระบบสวัสดิการสังคมเข้มแข็งก็มีเสรีภาพได้ และรัฐที่มีสวัสดิการสังคมที่ดีเยี่ยมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสังคมนิยมเสมอไป แนวคิดทางสายกลางต้องการจัดการให้ทั้งนโยบายสังคมและนโยบายเศรษฐกิจสมดุลและมีความสำคัญทัดเทียมกัน

### 2.1.3 แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นพัฒนาการในลำดับที่สูงขึ้นของลัทธิทุนนิยม รัฐสวัสดิการตามแนวคิดนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากทุนนิยมเสรีเต็มขั้นไปสู่สังคมนิยม แม้ว่าแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยตระหนักถึงความล้มเหลวของลัทธิทุนนิยม แต่ก็ยังยอมรับว่าทุนนิยมเป็นย่่างก้าวหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิยมที่เป็นประชาธิปไตย แนวคิดนี้เชื่อและยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ปฏิเสธรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นๆ ที่ไม่ได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นกลไกที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยเน้นบทบาทของรัฐมากกว่าแนวคิดทางสายกลาง ทั้งยังควบคุมระบบตลาดอย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าแนวคิดทางสายกลาง

#### 2.1.4 แนวคิดมาร์กซิสม์

โดยในด้านเนื้อหาทางทฤษฎี แนวคิดมาร์กซิสม์ไม่สนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการ เพราะถือว่ารัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมทำให้ระบบทุนนิยมดำรงอยู่ได้ ไม่ทำให้สังคมต้องเป็นคอมมิวนิสต์เท่านั้นประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในด้านการหน้าที่ แนวคิดมาร์กซิสม์เห็นว่าสวัสดิการสังคมหรือรัฐสวัสดิการมีธรรมชาติที่ขัดแย้งในตัวเอง ทว่าในอีกด้านหนึ่งก็ให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ตลอดจนระบบรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งล้วนเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางชนชั้นด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันแนวคิดมาร์กซิสม์อ่อนแรงลงไปมาก เพราะการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางชนชั้นแบบมาร์กซิสม์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมที่มีความหลากหลายมากกว่าสมัยของมาร์กซ์อย่างยิ่ง คู่ของความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไปและมีหลากหลาย คุณูปการของแนวคิดมาร์กซิสม์ที่จะพอมืออยู่บ้าง ได้แก่การประยุกต์วิธีวิเคราะห์มาใช้ในการทำงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่วนวิธีการปฏิวัติอย่างรุนแรงไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ระบบทุนนิยมก็ไม่ได้มีลักษณะสุดขั้วอีกต่อไป ดูเหมือนวาระระบบทุนนิยมในประเทศส่วนใหญ่ได้ปรับตัวไปทางสังคมนิยมมากกว่าที่มาร์กซิสม์จะปรับเข้าหาทุนนิยมหลายเท่า นโยบายสวัสดิการตามแนวคิดมาร์กซิสม์จึงไม่เป็นที่นิยมอีกต่อไป

#### 2.1.5 แนวคิดสตรีนิยม

แนวคิดสตรีนิยมมีลักษณะพิเศษและโดดเด่นอย่างมากในยุคนี้ แนวคิดสตรีนิยมเป็นทั้งทฤษฎีและเป็นทั้งการเคลื่อนไหว เป็นการกระทำที่มีรูปธรรมเกิดขึ้นได้ทุกระดับ ตั้งแต่ในครอบครัว ในสถานศึกษา ในที่ทำงาน ในตีกระทบ ในโรงงาน ในสำนักงาน ในธนาคาร ในเวทีการเมือง ในศาล ในวัด ในโบสถ์ ในลัทธิศาสนาต่างๆ ในสื่อสารมวลชน ในศิลปะ วงการบันเทิง บทกวี เพลง แม้แต่ขำขัน สตรีนิยมไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎีทางสังคมวิทยา หรือยากที่จะทักท้วงว่าเป็นทฤษฎีทางสังคมวิทยาเพราะว่างานเขียน บทเพลง บทละคร บทวิจารณ์มีอยู่ได้

ในทุกสาขาอาชีพ นักกฎหมาย กวี นักหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่กรรมกร โรงงานก็มีส่วนผลิตและสร้างสรรค์ ทัศนคติ แนวคิดสตรีนิยมทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ชายก็มีบทบาทเป็นผู้นำความคิดด้านสตรีนิยมได้เช่นกัน

ในด้านนโยบายสวัสดิการสังคม แนวคิดสตรีนิยมซึ่งมีจำแนกย่อยออกเป็นแนวคิดย่อยๆ อีกมากมาย “ต่างเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศ ลดการเลือกปฏิบัติ ตระหนักในความแตกต่างระหว่างความเป็นชายเป็นหญิง (Gender relation)” ให้โอกาสในทางเลือก โอกาสในการทำงาน การศึกษา การเมืองการปกครอง การศาสนาและอื่นๆ แก่สตรีอย่างทัดเทียมชาย นโยบายสวัสดิการสังคมต้องไม่เป็นรองหรือสำคัญน้อยกว่านโยบายเศรษฐกิจ แต่จะต้องผสมผสานนโยบายสวัสดิการสังคมกับนโยบายเศรษฐกิจ โดยพื้นฐานความสำคัญที่เท่าเทียมกัน นโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมมักก่อผลกระทบทางลบนี้อยู่เสมอ

#### 2.1.6 แนวคิดกรีนนิสม์

แนวคิดกรีนนิสม์เป็นแนวคิดที่คำนึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกได้เป็นสองขั้วใหญ่ คือ แนวคิดกรีนนิสต์ที่เป็นแนวคิดและแนวคิดกรีนนิสต์แนวต้น โดยทั่วไปแนวคิดกรีนนิสม์เห็นว่า “รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการบรรเทาอาการของปัญหาเท่านั้น” ปัญหาสังคมทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยปละละเลยเด็ก การทารุณกรรมเด็ก เด็กกำพร้า เด็กเร่รอน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรง ปัญหาการค้าประเวณี ฯลฯ ล้วนเกิดจากรากเหง้า คือ การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทางออกของปัญหาที่แท้จริงคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมใหม่อย่างถึงรากเหง้า แนวคิดกรีนนิสม์ต่อต้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อต้านการบริโภคนิยม รวมทั้งต่อต้านการบริการสวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมเป็นเครื่องช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต เมื่อเศรษฐกิจเติบโตได้เรื่อยๆ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลายไปเรื่อยๆ สวัสดิการสังคมเป็นการสูญเปล่า เพราะใช้ไปเพื่อแก้อาการของปัญหาสังคม แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริงและตรงจุด

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ของแนวคิดกรีนนิสม์ประสบกับปัญหาการยอมรับจากสาธารณชน และความสอดคล้องและความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัจจุบันนโยบายของประเทศต่างๆ กล่าวได้ว่ายอมรับเอาแนวคิดกรีนนิสม์มาใช้ นโยบายของประเทศด้านต่างๆ ก็แต่เพียงแนวต้นๆ เท่านั้น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ เหล่านี้เป็นการประยุกต์กรีนนิสม์เฉพาะแนวต้นเท่านั้น กล่าวอีก

อย่างหนึ่ง กรีนนิสม์แนวคิดนี้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อนข้างไปและความเป็นจริงของสังคมมากกว่ากรีนนิสม์แนวคิด

นอกจากนั้นแนวคิดเหล่านี้ก็ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองและรัฐบาลของแต่ละประเทศด้วยว่าจะเลือกแนวคิดแบบใด ในการจัดสวัสดิการของประเทศตน ซึ่งแต่ละแนวคิดต่างก็มีพื้นฐานในการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ และสาระสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ที่แต่ละแนวคิด ทฤษฎีให้น้ำหนักความสำคัญและอธิบายไปในทิศทางที่แตกต่างกัน สาระสำคัญเหล่านั้นได้แก่ (1) การอธิบายธรรมชาติของมนุษย์ (2) การอธิบายปัญหาสังคม (3) การอธิบายระบบเศรษฐกิจ ตลาดเสรีและบทบาทของรัฐ (4) การอธิบายความเป็นธรรมทางสังคม (5) รัฐสวัสดิการ และ (6) สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งทั้ง 6 ประการนี้ ผู้วิจัยขอรวมความแล้วนำมากล่าวเสียใหม่เป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก แนวคิดความต้องการของมนุษย์ ประเด็นที่สอง แนวคิดการจัดสวัสดิการของรัฐ และ ประเด็นที่สาม แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม

#### ประเด็นแรก แนวคิด ทฤษฎี ความต้องการของมนุษย์

ในปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจนับเป็นความคิดพื้นฐานที่เพียรพยายามทำความเข้าใจกับความต้องการของมนุษย์ ปรัชญาดังกล่าวนี้สามารถจำแนกออกเป็น 4 สำนัก คือ (C.M Macplerson, 1977 p.27) 1) แนวคิดของรูสโซ 2) แนวคิดปัจเจกแบบเสรี 3) แนวคิดเสรีนิยมแบบมีจริยธรรม และ 4) แนวคิดของมาร์ก (Mark)

#### 1) แนวคิดของรูสโซ

รูสโซเชื่อว่าความต้องการของมนุษย์สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการตามสภาพธรรมชาติ ซึ่งรูสโซถือว่าเป็นความต้องการที่ดี และความต้องการที่มนุษย์ปรุงแต่งขึ้นซึ่งถือเป็นสิ่งที่ไม่ดี ความต้องการตามสภาพธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่ในสังคมดั้งเดิม แต่ต่อมามนุษย์ก็เริ่มแสวงหาความสะดวกสบาย และในที่สุดก็เริ่มเคยชินกับความต้องการที่ปรุงแต่งขึ้นจนเหมือนกับว่า ความต้องการของประเภทนี้คือ ความต้องการอันแท้จริง นอกจากนี้รูสโซยังเชื่อด้วยว่าความต้องการที่ปรุงแต่งหรือความทะยานอยากนี้เป็นสิ่งที่ควบคู่กับเทคนิคใหม่ๆ

#### 2) แนวคิดปัจเจกชนนิยมแบบเสรี (Liberal Individualism)

โดยหลักการของแนวคิดของสำนักปัจเจกชนนิยมแบบเสรีนี้ ถือว่าตามธรรมชาติแล้วความทะยานอยากของมนุษย์เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์อยู่เหนือสัตว์อื่นๆ อย่างไรก็ตาม มนุษย์ไม่มีความสามารถที่จะตอบสนอง



ความทะยานอยากนี้ด้วยลำพังคนเดียว หากแต่ต้องอาศัยการลงแรงงานร่วมกันในสังคมเท่านั้น ขณะที่ความทะยานอยากที่ขึ้นเรื่อยๆ นั้นความสามารถที่ดีขึ้นจะตอบสนองความรู้สึกดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่า ดังนั้นความทะยานอยากจึงถือเป็นสิ่งที่สร้างความเจริญก้าวหน้าให้สังคม

### 3) แนวคิดเสรีนิยมแบบมีจริยธรรม (Ethical Liberalism)

แนวคิดเสรีนิยมแบบมีจริยธรรมนี้ได้สืบเนื่องมาจากพวกปัจเจกชนนิยมแบบเสรี แต่ได้มีการปรับปรุงความคิดโดยการแทรกจริยธรรมเข้าไปในแนวความคิดแบบดั้งเดิม แนวความคิดนี้ปฏิเสธหลักการของพวกปัจเจกชนนิยมแบบเสรีที่กล่าวว่า ความทะยานอยากทุกประเภทเป็นสิ่งที่ดีเสมอกันทั้งสิ้นแต่สำนักนี้ถือ “คุณภาพ” ของความทะยานอยากเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกับ “ปริมาณ” ของความทะยานอยากด้วยเช่นกัน ซึ่งหมายความว่ามนุษย์มิใช่เพียงแต่มีความทะยานอยากอันไม่จำกัดเพียงอย่างเดียว หากจำเป็นจะต้องมีการพัฒนารูปแบบของความต้องการ ด้วยการพัฒนาก็คือการยกระดับคุณภาพความทะยานอยากจากความปรารถนาทางด้านวัตถุและความปรารถนาจะมีให้มากกว่าผู้อื่น ไปสู่ความปรารถนาทางด้านจริยธรรมสติปัญญาและความประณีตงดงาม และสำนักนี้ยังปฏิเสธความคิดของรุสโซว์ที่จะตีค่านิยมในสภาวะธรรมชาติไว้ดีหรือเหนือมนุษย์ ซึ่งอยู่ร่วมกันเป็นสังคมในทางตรงกันข้ามกลับชี้ให้เห็นว่าคุณค่ามนุษย์นั้นได้มาจากการปรุงแต่ง หาใช่สิ่งที่บังเกิดขึ้นโดยธรรมชาติไม่ การปรุงแต่งความทะยานอยากจึงถือเป็นสิ่งที่ดีกว่าความต้องการของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ

### 4) แนวคิดของมาร์ก (Mark)

สำหรับมาร์กมีแนวความคิดตรงข้ามกับความเชื่อของรุสโซว์และเสรีนิยม โดยถือว่ามนุษย์ตามสภาพธรรมชาติของรุสโซว์เป็นมนุษย์ที่ผิดธรรมชาติ เพราะมนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมิใช่จะมีเพียงความต้องการเพียงสองสามประการเท่านั้น แต่ก็มีไหว้ความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะที่ปราศจากของขอบเขตเช่นดังความเชื่อของพวกเสรีนิยม กล่าวคือ เขารังเกียจสังคมที่ให้ความสำคัญกับเงินและการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ สภาพการณ์เช่นนี้มาร์กเห็นว่าจะปิดกั้นมิให้แก่นแท้ทางด้านความต้องการของมนุษย์ปรากฏออกมาได้ เงินจะทำให้มนุษย์หาทางที่เอารัดเอาเปรียบ ขณะเดียวกันระบบการทำงานโดยเครื่องจักรขนาดใหญ่ก็มิได้ช่วยให้มนุษย์ได้ใช้พลังงานความสามารถที่มีอยู่ตามธรรมชาติได้อย่างแท้จริง ซ้ำยังให้ความต้องการของมนุษย์ขาดความประณีต และกระตุ้นความทะยานอยากอย่างไม่มีที่จบสิ้น สิ่งทีคาดหวังก็คือสังคมที่ดีซึ่งเต็มไปด้วยเสรีภาพ ซึ่ง

จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้พัฒนาความต้องการได้ตามใจปรารถนาหรือจะกล่าวได้อีกแง่หนึ่งก็คือสิ่งที่มาร์ก ถือว่าเป็นความต้องการของมนุษย์อย่างแท้จริงได้แก่ การที่มนุษย์มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์ สัมพันธภาพอันดีในหมู่มนุษย์ชาติด้วย ซึ่งมาสโลว์ (Maslow) ก็มีแนวความคิดทำนองเดียวกับมาร์ก (Mark)

แม้ทั้ง 4 แนวคิดนี้ จะมีความแตกต่างกันหลายประการ แต่ก็พอจะหาจุดร่วมกันได้ที่ผู้วิจัยเห็นคือ ต่างก็ ยอมรับว่า ความต้องการของมนุษย์ แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ทางด้านร่างกาย และทางด้านจิตใจ

จากแนวคิดความต้องการของมนุษย์ที่กล่าวมาแล้วนี้ A.H. Maslow ยังได้สรุปลำดับความต้องการของ มนุษย์จากลำดับความต้องการเบื้องต้นไปจนถึงความต้องการลำดับสูงขึ้นไปไว้เป็น 5 ลำดับชั้น ดังนี้ (ไพลิน ผ่องใส, 2522 น. 76 – 80)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เช่น ปัจจัยสี่ เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Security of Safety needs)
3. ความต้องการที่จะอยู่ร่วมในสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social or Belongingness needs)
4. ความต้องการให้ผู้อื่นยกย่องนับถือ (Esteem or Status needs)
5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมายของชีวิต (Self-actualization or Self-realization)

จากแนวคิดความต้องการของมนุษย์ที่มีหลายประเภทหลายด้านและหลายลำดับ ประกอบกับความไม่พอดี ของสังคม ทำให้มนุษย์จำต้องดิ้นรนเพื่อความต้องการเหล่านั้น ดังเช่น ชนชั้นผู้ใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพลัง ที่มีความสำคัญยิ่งและโดยส่วนใหญ่ชนกลุ่มนี้จะมีฐานะความเป็นอยู่ไม่ค่อยดีนัก จึงทำให้เขาเหล่านั้นต้องดิ้นรน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ โดยการขายแรงงานเพื่อแลกกับเงินที่นำมาซึ่งความต้องการและในการทำงานนั้น นอกจากค่าจ้างและเงินเดือนซึ่งเป็นสิ่งจูงใจในการทำงานของพนักงานโดยตรงแล้ว ประเภทงาน สภาพการ ทำงาน สิ่งแวดล้อม และประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการต่างๆ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการจูงใจพนักงาน ซึ่ง ก่อให้เกิดความร่วมมือในการที่จะทำงานให้แก่องค์กรด้วยความเต็มใจ มีขวัญและกำลังใจในการทำงานที่มี ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย สวัสดิการจึงนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสำหรับพนักงานอย่างหนึ่ง เป็นแนวทางหนึ่ง ที่จะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากพนักงานในองค์กร ซึ่งจะเป็นผลในการดำเนินงานขององค์กรหรือ

หน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยราบรื่น ฉะนั้นจึงควรที่จะได้มีการวางแผนการดำเนินงานนโยบาย และโครงการสวัสดิการไว้อย่างสุขุมรอบคอบ โดยคำนึงถึงหลักความต้องการมูลฐานของคนเราหรือสิ่งตอบแทนที่พนักงานพึงได้รับตลอดจนคำนึงถึงคุณค่าของมนุษย์ เพื่อที่งานสวัสดิการจะได้เป็นส่วนช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพขององค์กรหรือหน่วยงานให้ดีที่สุด

ในด้านเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการ เมื่อพิจารณาจากแรงงานเป็นหลักเราพอจะกล่าวได้ว่า จากหลักความต้องการโดยทั่วไปของมนุษย์ทุกคนย่อมมีความปรารถนาที่จะได้รับความสุขปราศจากทุกข์ เช่นเดียวกับมนุษย์ผู้นำแรงงานมาขาย ก็เพื่อแลกกับค่าจ้างที่เป็นตัวเงินสำหรับจะนำไปใช้ในการเลี้ยงชีพ บรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนและสร้างความสุขให้แก่ตนเองและครอบครัว ฉะนั้นเราจึงเห็นได้ว่าการที่มนุษย์จะทำอะไรขึ้นนั้นก็ด้วยความสมัครใจซึ่งอาจจะมาจากสิ่งจูงใจบันดาลให้กรทำสิ่งนั้นๆ แต่กระนั้นก็มีได้หมายความว่ามนุษย์นำแรงงานมาขายนั้น ต้องการเพียงตัวเงินเป็นค่าตอบแทนแต่อย่างเดียว เขาย่อมต้องการสิ่งอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น อาหาร ที่พักอาศัย และการให้การรักษาพยาบาล (อาจรวมไปถึงผลประโยชน์หลังต้องออกจากงาน เช่น นำเงินบำนาญชราภาพ เป็นต้น) ซึ่งเรียกว่าเป็นสวัสดิการอันที่จริงสวัสดิการนั้นเป็นเรื่องของมนุษยธรรม ที่นายจ้างจะได้รับผลทางอ้อมและ โดยที่สวัสดิการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการทำงานในปัจจุบัน จำเป็นที่ต้องจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องจัดสวัสดิการขึ้นจากสามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (สุชาติศรี วสวงศ์, 2537 น.179) ดังนี้

1. ฝ่ายลูกจ้าง เป็นการช่วยเหลือลูกจ้างนอกเหนือจากค่าจ้าง และเพื่อพัฒนาแรงงานอันจะก่อประโยชน์แก่ลูกจ้างและนายจ้างด้วย เช่น เจ็บป่วย และประสบอุบัติเหตุ (อาจรวมไปถึงบำเหน็จบำนาญหลังจากเกษียณอายุด้วย) เป็นต้น

2. ฝ่ายนายจ้าง การที่นายจ้างให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง นอกจากสาเหตุจูงใจในด้านมนุษยธรรม โดยไม่หวังผลตอบแทนแล้ว นายจ้างยังจำเป็นต้องให้เพราะสาเหตุต่อไปนี้ คือ 1) นายจ้างประสงค์สิ่งตอบแทนในรูปของการเพิ่มผลผลิต 2) เป็นเพราะความจำเป็นบังคับ เช่น มีกฎหมายของรัฐบังคับ เป็นต้น 3) นายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งเกิดจากการเจรจาต่อรองในระบบสหภาพแรงงาน

3. ฝ่ายรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคนในประเทศ ลูกจ้างก็เป็นกลุ่มหนึ่งในสังคมและเป็นประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศย่อมต้องอยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองด้วย ประกอบกับ

งานวิจัยนี้ เป็นการเน้นการให้การช่วยเหลือจากรัฐในด้านบ้านอยู่อาศัยแก่ประชาชนทุกคน ดังนั้น จึงขอกกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐเป็นประเด็นต่อไป

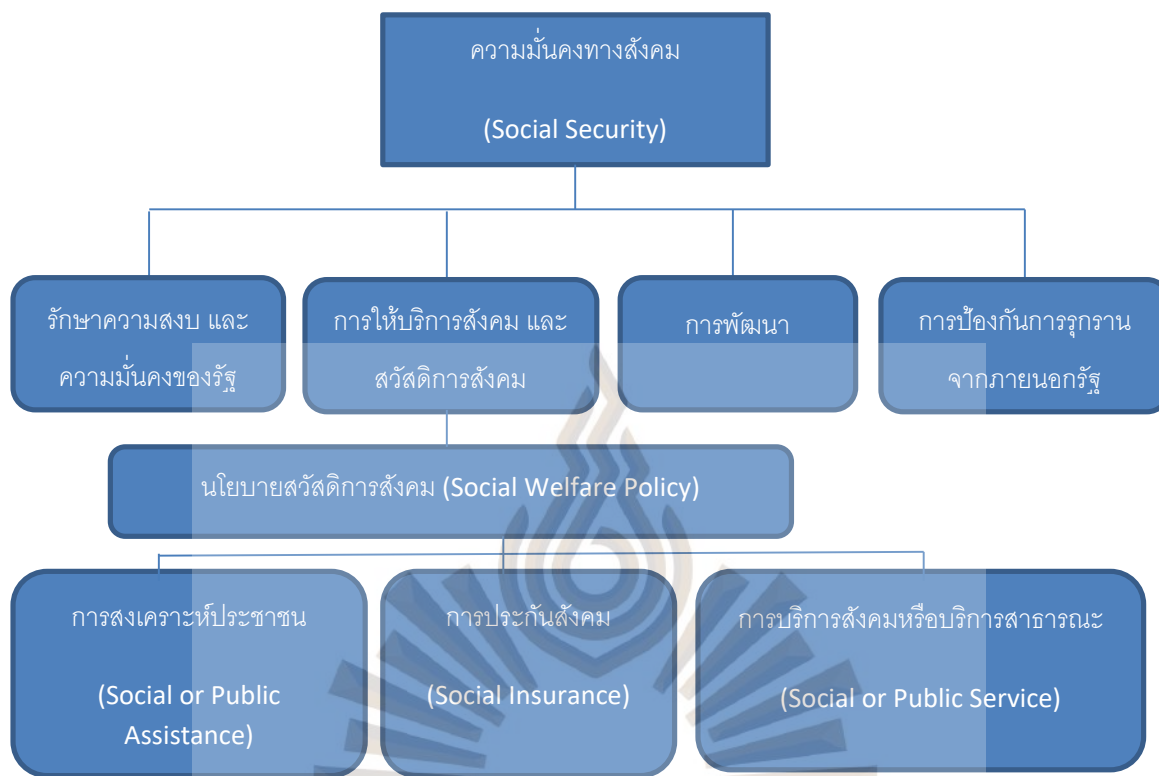
### ประเด็นที่สอง แนวคิดการจัดสวัสดิการของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากความหมาย ลักษณะ ที่มาหรือบ่อเกิด วิวัฒนาการ และประเภทของรัฐ โดยทั่วไป (มจคค เทียนประเทืองชัย, 2555 น.20 -36) แล้วพอจะกล่าวได้ว่า รัฐมีหน้าที่ต่อสังคมมากมายหลายประการ ซึ่งแต่ละแนวคิด ทฤษฎี ก็ให้เหตุผลที่แตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่ก็จะมีสาระที่ถือว่าเห็นพ้องต้องกันได้ดังนี้ คือ

- 1) รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในรัฐ
- 2) รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการ และสวัสดิการทางสังคม
- 3) รัฐมีหน้าที่ในการพัฒนา
- 4) รัฐมีหน้าที่ป้องกันการรุกรานจากภายนอก

โดยเชื่อว่ารัฐใดที่ทำหน้าที่เหล่านี้ได้ดีเพียงใดก็จะทำให้รัฐนั้นๆ เกิดความเจริญมั่นคงได้ดียิ่งขึ้นไป ซึ่งในที่นี้ขอเน้นไปที่การจัดสวัสดิการสังคม เพื่อจัดทุกข์สร้างสุขในด้านความเป็นอยู่ยามชราภาพ โดยเฉพาะสวัสดิการบ้านอยู่อาศัยให้แก่ประชาชนทุกคนของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐทุกรัฐหรือทุกประเทศจะมี แต่อาจจะรูปแบบที่แตกต่างกันไปบ้าง เช่น รูปแบบการสงเคราะห์ รูปแบบการประกันสังคม และรูปแบบการบริการสังคม หรือหรือบริการสาธารณะ เป็นต้น ทั้งหมดนี้ก็จะรวมอยู่ในนโยบายสวัสดิการสังคม อันจะมุ่งไปสู่ความมั่นคงทางสังคมที่เป็นเป้าหมายสูงสุด เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นผู้วิจัยขอสรุปเป็นแผนภูมิดังต่อไปนี้ (แผนภูมิที่ 1)

## แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างสวัสดิการสังคม



### ประเด็นที่สาม แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรม ทั้งความเป็นธรรมตามธรรมชาติ และความเป็นธรรมทางสังคม ที่จะนำมาใช้เกี่ยวกับการจัดบ้านอายุชราภาพตามกฎหมายของงานวิจัยนี้นั้น เป็นปัญหาใหญ่ของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และนับวันยิ่งเพิ่มประเด็นและทวีความรุนแรงมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงขอยกประเด็นนี้เป็นหัวข้อที่ 2. ใหญ่ในบทนี้ และจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

## 2.2 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นธรรม

ความเป็นธรรมนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงและมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต โดยเฉพาะความเป็นธรรมทางสังคม กล่าวคือเมื่อมนุษย์เรามาอยู่รวมกันแล้วได้รับการปฏิบัติจากเพื่อนสมาชิกในสังคมที่ตนเห็นว่าไม่เป็นธรรม ต่างก็จะเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากเพื่อนสมาชิกโดยรวมในสังคมนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามนุษย์ส่วนใหญ่ในโลกนี้เชื่อว่า ความเป็นธรรมทางสังคมมีอยู่จริง ส่วนจะจริงแบบใดนั้น (แบบปรมาณูสังคม หรือแบบสมมติสังคม) ก็ขึ้นอยู่กับเกณฑ์การตัดสินในแต่ละแนวคิด ซึ่งในที่นี้ขอเน้นแบบสมมติสังคมในแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในปรัชญาตะวันตก โดยเน้นทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมของจอห์น รัสส์ (A Theory of Justice's John Rawls) และแนวคิดความเป็นธรรมในปรัชญาตะวันออก โดยเน้นแนวคิดในพระไตรปิฎกของพุทธปรัชญาเถรวาท มากกล่าว โดยใช้เกณฑ์ตัดสินการมีอยู่ของความเป็นธรรม 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน และเกณฑ์ความแตกต่างอย่างมีเหตุผล (เหตุผลทางศีลธรรมและเหตุผลที่เหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านความจำเป็น และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น)

### 2.2.1 แนวคิดความเป็นธรรมโดยทั่วไป

ความเป็นธรรมทางสังคมนั้น มนุษย์ส่วนใหญ่ในโลกนี้ต่างเชื่อว่า มีอยู่จริง แบบอิงอาศัยอยู่กับการมีอยู่ของมนุษย์ (ถ้าไม่มีมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม ความเป็นธรรมทางสังคมก็ไม่มี) เพราะมีหลายคนต่างเรียกหาความเป็นธรรมกันอยู่เรื่อยๆ และบางครั้งก็ประจักษ์ร่วมกันได้ว่าเป็นธรรม แสดงให้เห็นว่าพวกเขามีแนวคิดในเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมอยู่ในสมองแล้ว ทั้งปรัชญาตะวันออกและปรัชญาตะวันตก เช่น ในแนวคิดของเพลโต ในแนวคิดของอริสโตเติล และในแนวคิดของจอห์น รัสส์ เป็นต้น รวมทั้งผู้ที่สืบทอดแนวคิดเหล่านี้และแนวคิดที่ได้แย้งว่าไม่มีความเป็นธรรมทางสังคมด้วย ส่วนความเป็นธรรมทางสังคมที่แท้จริง แบบไม่อิงอาศัยอยู่กับการมีมนุษย์ จะมีอยู่ ตรงกับแนวคิดของมนุษย์หรือไม่ อย่างไร และเหมือนหรือแตกต่างกับความเป็นธรรมตามธรรมชาติหรือไม่อย่างไรนั้น คงยังถกเถียงกันต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาด้านอภิปรัชญา มิใช่ประเด็นโดยตรงในงานวิจัยนี้ ประเด็นหลักของงานวิจัยนี้คือ การศึกษาวิเคราะห์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ กรณีศึกษานโยบายชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม โดยชี้ให้เห็นการมีอยู่ และลักษณะ โดยรวมของความเป็นธรรมทางสังคมในแต่ละกองทุน เช่น การเกิดของแนวคิดความเป็นธรรม (ที่บางส่วนเห็นว่าเกิดจากปัญหาความขาดแคลนปานกลาง) ลักษณะของแนวคิดความ

เป็นธรรม (เช่น การแบ่งปันปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม (David Ross, 1980) ทั้งทางคุณค่า เช่น สิทธิเสรีภาพ โอกาส ความดีงาม และความสุข เป็นต้น และทางเศรษฐกิจ เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพย์สินที่มนุษย์สร้างหรือผลิตขึ้น) และแนวคิดเรื่องเกณฑ์ตัดสิน (เช่น เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และเกณฑ์ความแตกต่างกันอย่างมีเหตุผลยอมรับร่วมกันได้ หรือความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ) เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม เป็นต้น ที่ปรากฏในข้อถกเถียงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เช่น ที่ปรากฏในแนวคิด ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม แบบสวัสดิการ (ประโยชน์นิยม) แบบเสรีภาพ (เสรีนิยม ที่ยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ และอิสรภาพ) และแบบคุณธรรม (Michael J. Sandel (เจ็ซัน), สฤณี อาชวานันทกุล (แปล), 2554) (ที่ยึดหลักศีลธรรม, ความดี-ความชั่ว) ของสังคมตะวันตกที่มีการกล่าวเน้นไปที่ความสำคัญของสิทธิมากกว่าหน้าที่ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นสังคมที่เน้นวัฒนธรรมฐานสิทธิ ทั้งสิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิทางสังคม

ดังนั้น ความเป็นธรรมในปรัชญาตะวันตก จึงนิยมแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ ความเป็นธรรมตามธรรมชาติ และความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งทั้งสองลักษณะนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสรรพสิ่งต่างๆ ทั้งในแง่จิตนิยม สสารนิยม และธรรมชาตินิยม โดยแนวคิดส่วนใหญ่เห็นว่า สรรพสิ่งทั้งหลายย่อมเปลี่ยนแปลง และธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นสัตว์ที่มีความคิด มีเหตุผล (Man is the rational animal) (เดอโน คำดี, 2530) และเป็นสัตว์สังคม

มนุษย์ประกอบด้วย ร่างกาย และวิญญาณ (พระราชวรมนูณี (ประยูร ชุมมจิตโต), 2540) โดยมีวิญญาณเป็นใหญ่ จุดหมายสูงสุดของมนุษย์ คือ ความดี ความถูกต้อง ชอบธรรม และความสุข (Aristotle, 1988) (รวมปัญญาด้วย) แต่การดำเนินชีวิตเพื่อไปสู่เป้าหมายแห่งชีวิตนั้นต้องอาศัยสรรพสิ่งเป็นปัจจัย ทั้งปัจจัยทางด้านคุณค่า (เช่น สิทธิ เสรีภาพ และ โอกาส) และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน) จึงต้องอาศัยวิธีการแบ่งสรรปันส่วนผลจากสรรพสิ่งที่เป็นประโยชน์ (ทั้งด้านการให้รางวัลและการลงโทษ) ในสังคม โดยอาศัยหลักเกณฑ์กว้างๆ ในการตัดสิน เช่น ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม และความแตกต่างกันอย่างมีเหตุผล หรือความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ (เช่น เหมาะสมด้านความจำเป็น เหมาะสมด้านความสามารถ เหมาะสมด้านสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ และเหมาะสมด้านความต้องการ เป็นต้น) ซึ่งเกณฑ์ทั้งสองนี้ก็ยังคงประกอบไปด้วยเกณฑ์ย่อยๆ อีกมากมาย เช่น เกณฑ์ทางจริยธรรม (เช่น ดี-ชั่ว, ถูกต้อง ชอบธรรม เป็นต้น) ดังจะพบเห็นได้ในข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง และการให้เหตุผล (บางส่วน) เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตามที่กล่าวไว้ในบททวนเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 1.6 ของบทที่ 1) โดยจะนำมาอธิบายขยายความในที่นี้พอสังเขป คือ เรื่องข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง และการให้เหตุผลเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ภาพโดยรวมของความเป็นธรรมนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ยุค คือ ยุคแรกหรือยุคโบราณ และยุคที่

สองหรือยุคสมัยใหม่ เหตุที่มีการแบ่งเป็น 2 ยุคนี้ คาดว่า เดิมทีเน้นที่คุณสมบัติที่อยู่ในตัวบุคคลแต่ละคน กล่าวคือ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง อาจเกิดจากปัญหาว่า “คนดี มีศีลธรรมคุณธรรม” แล้วไม่จริงหรือดีไม่ตลอด พอครองอำนาจนานๆ อาจกลับกลายเป็นคนไม่ดี (ทุจริต หลงอำนาจ เล่นพรรคเล่นพวก) พอมาถึงยุคที่สองหรือยุคสมัยใหม่ จึงเปลี่ยนมาเน้นที่ระบบ แม้จะหาคนดีมาเป็นผู้ปกครองไม่ได้ แต่เชื่อว่า ถ้ามีระบบที่ดี จะเป็นกรอบบังคับคนไม่ดีให้มีความเป็นธรรมได้ ดังจะได้ยกสาระสำคัญมากล่าวดังต่อไปนี้

### 1) ยุคแรก หรือยุคโบราณ

ความเป็นธรรมในยุคแรกนี้ เน้นคุณสมบัติในตัวคน กล่าวคือ คนที่มีความเป็นธรรมนั้น ต้องเป็นคนดี (เช่น ซื่อสัตย์ สุจริต มีศีลธรรม มีคุณธรรม มีปัญญา มีความสามารถ มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ เป็นต้น) ดังนั้น คนที่เป็นธรรม จึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกคน เช่น ในยุคกรีกโบราณ และในยุคอินเดียโบราณ เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันตก ส่วนใหญ่เข้าใจตรงกันว่า เป็นการกล่าวถึงความยุติธรรมทางสังคมในปรัชญากรีก ปรัชญาในทวีปยุโรป และปรัชญาในทวีปอเมริกา ในด้านเนื้อหาปรัชญาประยุกต์ (ปรัชญาสังคมหรือปรัชญาการเมือง) ซึ่งมีข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง และข้อสรุป ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานของประวัติศาสตร์การถกเถียงเรื่องความเป็นธรรม ทั้งความเป็นธรรมตามธรรมชาติ และความเป็นธรรมทางสังคม นักปรัชญาได้อธิบายความหมายและลักษณะของความเป็นธรรมไว้ตามแนวคิดหรือทฤษฎีของตน ที่พอมีหลักฐานสามารถนำแนวคิดหรือทฤษฎีบางส่วนที่สำคัญมากล่าวได้ เช่น แนวคิดของโฮเมอร์ (Homer) ที่กล่าวถึงความ เป็นธรรมในเชิงบุคลาธิษฐาน ในรูปเทพนิยาย (Mythology) ว่ามีเทพเจ้าเดมิส (Themis) เป็นที่ปรึกษาของเทพซีอุส (Zeus) และไดค์ (Dike) เทพธิดาแห่งการตัดสินพิพากษา (Goddess of Judgements) รวมทั้งความสัมพันธ์ของสองเทพธิดาดังกล่าวกับเทพอื่นๆ กล่าวคือ ความเป็นธรรมเป็นที่ปรึกษาของอำนาจ ความเป็นธรรมมีอยู่คู่กับการตัดสินพิพากษา ความเป็นธรรมเป็นน้องของสันติภาพ น้องของความมั่นคงเป็นระเบียบ และน้องความผันแปรซ่อนเร้น ความเป็นธรรมเป็นศัตรูกับความเลเย็ดและบิดเบือน ความขัดแย้ง ความไม่เป็นระเบียบ ความหลงลืมและปกปิดซ่อนเร้น และความผิดพลาดและคำพูดคลุมเครือ แต่ความเป็นธรรมก็มีผู้ช่วย คือ การบังคับใช้กฎหมาย หรือการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงนัยเชิงอุปมาถึงความคิดเรื่องความเป็นธรรมของกรีกโบราณ (จรัญ โฆษณานันท์, 2550) (เป็นแนวคิดแบบเทวนิยม) แต่แนวคิดนี้ในช่วงเวลาต่อมาอาจถือว่าถูกโต้แย้งโดยแนวคิดของ ธาเลส (Thales) อนาซิแมนเดอร์ (Anaximander) อนาซิมีนิส (Anaximenes) เฮราคลิตุส (Heraclitus) และเอมพิโดคลิส (Empedocles) ที่กล่าวถึงปฐมธาตุของโลกและจักรวาล (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), ๒๕๕๐) ถึงแม้พวกเขาจะไม่ได้โต้แย้งโดยตรงในประเด็นเรื่องความเป็นธรรม แต่การที่พวกเขาไม่เชื่อในกฎธรรมชาติ ไม่เชื่อในกฎของเทพเจ้า จึงถือว่าการดึงความเป็นธรรมจากเทพเจ้ามาอยู่ที่ธรรมชาติ (เป็นแนวคิดแบบธรรมชาตินิยม) แต่ทั้งแนวคิดแบบเทวนิยม และ



แนวคิดแบบธรรมชาตินิยมก็มีความเชื่อเหมือนกันว่าความเป็นธรรมมีอยู่ เพียงแต่เป็นการถกเถียงในด้านการนิยาม

ต่อมาพิทาโกรัส (Pythagoras : 580-800 B.C.) เป็นผู้เริ่มต้นอธิบายแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในแง่ของ “ความเสมอภาค” โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการลงโทษ แนวคิดสายนี้เชื่อมต่oprัษฎากับคณิตศาสตร์เข้าด้วยกัน โดยอธิบายว่า ความเป็นธรรมนั้นเปรียบได้กับตัวเลขยกกำลังสอง (Square Number) กล่าวคือ มันให้ความเท่ากันขึ้นแก่สิ่งที่เท่ากัน และดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นตัวคูณสองตัวที่เหมือนกัน ความยุติธรรมจึงบังคับให้ตอบแทนหรือให้รางวัล กรรมดีในระดับหรือปริมาณเดียวกับกรรมดีนั้น หรือในแง่ตรงข้าม หมายถึงการลงโทษบุคคลให้สาสมเท่าเทียมกับความผิดที่ก่อขึ้น (จรัญ โฆษณานันท์, 2550) ซึ่งจะเห็นได้ว่าพิทาโกรัส มีความเชื่อว่าความเป็นธรรมมีอยู่ แต่โต้แย้งแนวคิดของโฮเมอร์ ชาเลส อานาซิแมนเดอร์ อานาซิมินิส เฮราคลิตุส และเอมพิโดคลิส โดยดึงความเป็นธรรมลงมาจากเทพเจ้า และจากธรรมชาติ มาอยู่ที่มนุษย์ (เป็นแนวคิดแบบมนุษยนิยม) โดยโต้แย้งนิยาม และเพิ่มลักษณะของความเป็นธรรม

ในช่วงเวลาใกล้เคียงหรือในเวลาเดียวกันนี้ ได้เกิดแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมอีกมากมายหลายแนวคิด เช่น ในแนวคิดของพวกโสฟิสต์ (Sophists) โดยเฉพาะแนวคิดของ โปรแทกอร์ัส (Protagoras) ที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นเครื่องวัดสรรพสิ่ง” (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2550) ทำให้เห็นความหลากหลายไม่เป็นเอกภาพของแนวคิด (โดยเฉพาะด้านความเป็นธรรม) ที่ขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละคน ซึ่งโสกราตีส (Socrates : 470 – 399 B.C.) ได้โต้แย้งว่า ความเป็นธรรมได้แก่ การแสวงความจริงและกล่าวถึงความจริง การให้แต่ละคนรับสิ่งที่เป็สิทธิของตน และการปฏิบัติตามกฎและคำสั่งของผู้มีอำนาจปกครองที่เป็นกฎหมาย ((พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2550) อาจพอตีความได้ว่า โสกราตีสเห็นด้วยกับโฮเมอร์ และพิทาโกรัสที่ว่าความเป็นธรรมมีอยู่ แต่ในด้านการนิยามถือว่าปฏิเสธโฮเมอร์ แต่เห็นด้วยกับ พิทาโกรัส นอกจากนั้นยังได้เพิ่มลักษณะของความเป็นธรรม อันถือว่าเป็นวัตถุประสงค์โดยตรงที่โสกราตีสมุ่งโต้แย้งพวกโสฟิสต์ ที่มีแนวคิดว่ามนุษย์แต่ละคนเป็นเครื่องวัดสรรพสิ่ง ความเป็นธรรมขึ้นอยู่กับแต่ละคน ซึ่งโสกราตีสไม่เห็นด้วย เขาเห็นว่าทุกสิ่งย่อมมีหลักเกณฑ์สากลเป็นเครื่องตัดสิน โดยมี เพลโต (Plato : 427-347 B.C.) อ้างเหตุผลสนับสนุน ซึ่งพบได้ให้คำนิยาม ความเป็นธรรม (Dikaioosyne) โดยเฉพาะความเป็นธรรมทางสังคม ว่าหมายถึง การทำกรรมดี (Doing well is Justice) หรือการทำให้ถูกต้อง (Right Conduct, Rectitude) (จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, 2532) หรือองค์รวมของเหล่าคุณธรรม ซึ่งเพลโตให้น้ำหนักไปในทางความเป็นธรรมของสังคมที่จะทำให้สังคมเจริญและเข้มแข็ง โดยถือว่า ความเป็นธรรม ได้แก่ การที่คนประเภทต่างๆ ของสังคมจะต้องทำหน้าที่ของตน ราษฎรธรรมดา รวมทั้งเกษตรกรและพ่อค้าพาณิชย์จะต้องทำงานเพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ดี ทหารจะต้องเป็นนักรบที่กล้าหาญ เข้มแข็ง และเสียสละ ประมุขควรจะเป็นปราชญ์ที่ใช้เหตุผลและ

ปัญญา ซึ่งอาริสโตเติลก็เห็นด้วยหลายประการ แต่มีรายละเอียดบางอย่างที่เห็นแตกต่างกันไปบ้าง กล่าวคือ ในภาพรวมของความเป็นธรรมในแนวคิดของอาริสโตเติล (Aristotle : 384-322 B.C.) โดยเฉพาะความเป็นธรรมตามแบบแผนหรือความเป็นธรรมทางสังคมนั้น แนวคิดของอาริสโตเติลได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวคิดเพลโตบางส่วน ขณะที่เพลโตมองว่า ความเป็นธรรมเป็นเสมือนองค์รวมของเหล่าคุณธรรมทั้งหมด (The Whole/the sum of the Virtue) ซึ่งเป็นการตีค่าคุณธรรมเรื่องความเป็นธรรมอย่างยิ่งใหญ่สูงสุดในลักษณะครอบจักรวาล แต่อาริสโตเติลกลับมองความเป็นธรรมว่าเป็นคุณธรรมเฉพาะเรื่อง (Particular Virtue) หรือคุณธรรมพิเศษเรื่องหนึ่งในท่ามกลางคุณธรรมหลายหลากในสังคม ความเป็นธรรม คือคุณธรรมทางสังคม (Social Virtue) ประการหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และคุณธรรมเรื่องความเป็นธรรมนี้จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อมนุษย์ได้ปลดปล่อยตัวเองจากแรงผลักดันของความเห็นแก่ตัวอย่างยิ่ง ซึ่งเขาได้แบ่งความเป็นธรรมออกเป็น 2 แ่ง คือ (จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, 2532)

1) ความเป็นธรรมทางกระจายส่วน (Distributive) ซึ่งยอมรับความไม่เสมอภาค ในการจัดสรรสิทธิของแต่ละคนตามส่วนสัดส่วน ตามความสามารถ คุณภาพและสติปัญญา

2) ความเป็นธรรมทางตอบแทน (Commutative Justice) ซึ่งให้การกระทำของคนได้รับการตอบแทนลักษณะทำดีได้ดี ทำชั่วต้องได้รับโทษ

แต่ทั้งเพลโตและอาริสโตเติลต่างก็มีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในทางสนับสนุนแนวคิดของโสกราตีส เพียงแต่แตกต่างกันในลักษณะของรายละเอียดของความยุติธรรมที่เพิ่มเติมเข้ามา

ส่วนความเป็นธรรมในปรัชญาตะวันออกในยุคแรกหรือยุคโบราณนี้ สำหรับในยุคอินเดียโบราณ มีแนวคิดที่สำคัญ เช่น แนวคิดความเป็นธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ และแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมของพระพุทธเจ้า เป็นต้น สำหรับในที่นี้ขอให้นำเอาสาระสำคัญบางประการของแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมของพระพุทธเจ้า ที่ผู้วิจัยคิดว่าตรงประเด็นกับงานวิจัยนี้มากแล้ว โดยสรุปดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรม (ทางสังคม) ของพระพุทธเจ้านั้น นอกจากทางสายกลาง (มัชฌิมาปฏิปทา) แล้ว พระองค์ทรงเห็นว่า ถ้าใครมีอคติสี่ (ฉันทาคติ โทสาคติ โมหคติ ภยาคติ) จะเป็นคนล่วงธรรม ดังนั้น คนที่เป็นธรรม ก็คือคนที่มีคุณธรรมอยู่ในตัวหรือปราศจากอคติสี่ ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรม (ตามธรรมชาติ) เช่น แนวคิดเรื่องกรรม และทฤษฎีทุกข์ (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) เป็นต้น เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปในทฤษฎีทุกข์ (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) จะพบว่า โดยหลักการ ทุกคนไม่ได้สร้างโลก ทุกคนเกิดมาอาศัยอยู่ในโลกนี้ชั่ว

ระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตายจากไป (ทุกคนมีโอกาสมายืนบน โลกนี้เท่าๆ กัน ดังนั้นการที่เราตายได้ ก็ทำให้คนอื่นมาอยู่ ในโลกนี้ได้) ถ้ามองด้านทรัพย์สินย่อมมีความแตกต่างกันได้ การมีทรัพย์สินมากหรือน้อย (รวย-จน) ต่างกันนั้น ไม่ใช่แก่นหรือสาระแห่งชีวิต เพราะไม่ว่าจะเป็นเศรษฐีหรือคนจนต่างก็กินอยู่ใน โลกนี้เท่าๆ กัน (มีกระเพาะและ พื้นที่ของร่างกายเท่าๆ กัน) แต่สาระสำคัญแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย (โครงสร้างของร่างกาย) ดังนั้น การจัด สวัสดิการสังคม กรณีบำนาญชราภาพ ผู้ปกครองควรคำนึงถึงสิ่งนี้เป็นหลักการสำคัญในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดระบบความเป็นธรรม

## 2) ยุคที่สองหรือยุคสมัยใหม่

หลังจากยุคนักปรัชญากรีกยุคต้น และยุครุ่งเรืองแล้ว ในยุคต่อมาก็ได้มีสำนักแนวคิดต่างๆ เช่น สำนักเอพิคิวเรียน สำนักสโตอิก วิมตินิยมและสังคมนิยม และลัทธิเพลโตใหม่ ได้ถูกเอียงเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง ความเป็นธรรมกันเรื่อยมา โดยมีทั้งสนับสนุน และโต้แย้ง จนถึงปัจจุบันก็ยังมีนักปรัชญา รัฐบุรุษ และนัก นิติศาสตร์มากมายหลายท่านได้บรรยาย นิยาม วิเคราะห์ วิจาร์ณ และอธิบายความหมายและขอบเขตของ “ความ เป็นธรรม” เพิ่มเติมต่อๆ มา ทั้งนี้โดยมีมุมมองทั้งที่คล้ายคลึงกันและที่ต่างกันหรือแย้งกันมากบ้างน้อยบ้าง เช่น มาเคียวเวลลี (Nicolo Machiavelli : 1469-1527) เห็นว่าคนส่วนใหญ่ของสังคมถูกรอบงำด้วยกิเลส ความเห็น แก่ตัว ความละโมภ อำนาจ ความหวาดเกรงอันตราย และความเกลียดชัง ดังนั้นจึงแทบจะเป็นการเสียเปล่าที่จะ ยึดถือความเป็นธรรม เว้นแต่จะปรากฏผู้นำซึ่งมีความเฉลียวฉลาดนำทางโดยการออกกฎหมายควบคุมและ ปกครองสังคมนั้นๆ ซึ่งทอมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes : 1588-1679) ก็มีความเห็นสอดคล้องกับ Machiavelli เว้นแต่เขามุ่งความสำคัญไปที่การให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนรู้ถึงผลดีผลเสียของการไม่เคารพเชื่อฟังกฎหมาย ส่วนรุสโซ (Jean Jacques Rousseau : 1712-1778) ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมว่าเป็นสิ่งที่ สอดคล้องกับสภาวะธรรมชาติ โดยเขามีมุมมองต่อมนุษย์ในทางบวก และเห็นว่าเหตุผลนั้นเป็นเรื่องรอง สิ่ง ที่ สำคัญเมื่อพิจารณาถึงความเป็นธรรมคือเรื่องของความรู้สึก

สำหรับเจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham : 1748-1832) ผู้ก่อตั้งลัทธิอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ถึงจะไม่ได้กล่าวถึงความเป็นธรรมทางสังคมไว้โดยตรง แต่ก็พอตีความได้ว่า ความเป็นธรรม หมายถึงหลักการสูงสุดของศีลธรรม คือการสร้างความสุขให้ได้มากที่สุด (ความสุขสูงสุดต่อคนจำนวนมาก ที่สุด) ความสุขหมายถึงสมดุลสุขุทระหว่างความเพลิดเพลินกับความเจ็บปวด (Michael J. Sandel (เขียน), สถิติ อาชวานันท์กุล (แปล), 2554) ซึ่งแนวคิดนี้ จอห์น สจิวท มิลล์ (Jonh Stuart Mill : 1806-1873) ก็เห็นด้วย แต่

แนวคิดนี้ก็ถูกโต้แย้งจากแนวคิดอื่นๆ มากพอสมควร เช่น แนวคิดของจอห์น ล็อก และแนวคิดของอิมมานูเอล คานต์ เป็นต้น ซึ่งจอห์น ล็อก (John Locke : 1632-1704) มีแนวคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรถูกใช้ในสถานะเครื่องมือสร้างสวัสดิการสำหรับคนอื่นเท่านั้น เพราะการทำอย่างนั้นละเมิดสิทธิพื้นฐานของการเป็นเจ้าของตัวเอง (Michael J. Sandel (เขียน), สถฤณี อาชวานันทกุล (แปล), 2554) ซึ่งอาจถือว่าเป็นแนวคิดสิทธิมนุษยชน ที่ได้แย่งอรรถประโยชน์ โดยแนวคิดนี้ค้ำยันก็เห็นด้วย กล่าวคืออิมมานูเอล คานต์ (Immanuel Kant : 1724-1804) ได้เสนอทางเลือกในการมองหน้าที่และสิทธิ โดยปฏิเสธแนวคิดของพวกอรรถประโยชน์ที่นิยมความเป็นธรรม เพราะการมุ่งไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมนั้น มีหลายวิถีทาง ซึ่งพอจะยกมากล่าวสัก ๓ วิถีทาง คือวิถีแบบสวัสดิการ วิถีแบบเสรีภาพ และวิถีแบบคุณธรรม (Michael J. Sandel (เขียน), สถฤณี อาชวานันทกุล (แปล), 2554) โดยวิถีแรก คือการสร้างสวัสดิการ (ประโยชน์) สูงสุด และวิถีที่สอง คือความเป็นธรรมหมายถึงการมอบสิ่งที่คู่ควรทางศีลธรรม (ส่งเสริมคุณธรรม) เพราะค้ำยันมองว่าทั้งสองวิถีไม่เคารพในเสรีภาพมนุษย์ (Michael J. Sandel (เขียน), สถฤณี อาชวานันทกุล (แปล), 2554) แต่เห็นว่า ควรให้ความสำคัญนั้นมุ่งไปยังจริยธรรมและคุณธรรม ซึ่งมีใช้จากเพียงตัวของกฎหมายเอง หากแต่หมายถึงความสอดคล้องกับหลักการสากลซึ่งเป็นคำสั่งเด็ดขาด สิ่งนี้คานต์เรียกว่า Categorical Imperative โดยคานต์เห็นว่าเป็นความสำนึกในหน้าที่อันเกิดจากการที่เหตุผลปฏิบัติเข้าสัมผัสกับความเป็นจริงทางศีลธรรม และศาสนา ซึ่งแนวคิดนี้อาจถือว่าถูกโต้แย้งโดยเดวิด ฮูม (David Hume : 1711-1776) โดยฮูมได้วิเคราะห์ไว้ว่า ความเป็นธรรมเป็นคุณธรรมอย่างหนึ่งที่มีได้ปรากฏขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่เป็นคุณธรรมที่เกิดจากการคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ (Artificial Virtue) (Michael J. Sandel (เขียน), สถฤณี อาชวานันทกุล (แปล), 2554) ทรรศนะนี้นับว่าขัดแย้งกับความคิดในโบราณสมัยที่เชื่อว่าความเป็นธรรมเป็นหลักธรรมชาติ (Natural Justice) หรือเป็นหลักความถูกต้องที่ใช้ได้ครอบจักรวาลในเชิงอภิปราย

การที่แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในยุคที่สองหรือยุคสมัยใหม่ เปลี่ยนมาเน้นที่ระบบ ให้ความสำคัญกับระบบมากกว่าตัวบุคคล อาจเป็นเพราะการเมืองที่การเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น เราอาจจะไม่ได้คนดีเข้ามาเป็นผู้นำหรือผู้ปกครอง แต่ถ้ามีระบบที่ดี เชื่อว่าระบบนั้น จะเป็นตัวควบคุม (บังคับหรือจัดการ) คนที่เข้ามาในระบบนั้น จะเป็นคนดีหรือไม่ดีไม่สำคัญ (ที่ถูกเลือกเข้ามาหรือเข้ามาด้วยอำนาจ) ระบบจะเป็นตัวจัดการคนเหล่านั้น (ถ้าต้องการอยู่ในอำนาจ) ก็ต้องปฏิบัติตามระบบ เช่น ในแนวคิดของจอห์น รัลส์ (John Rawls) โรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick) และคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เป็นต้น ในที่นี้ขอยกมากล่าวสัก 4 ระบบ หรือ 4 สำนักคิด คือ

- 1) ระบบความเป็นธรรมในแบบทุนนิยม หรือสำนักเสรีนิยม

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมนี้ ยอมรับว่า คนเก่ง คนมีความสามารถ ควรจะได้มากกว่าคนที่ไม่เก่งหรือมีความสามารถหรือมีความสามารถน้อย คนแข็งแรงต้องได้มากกว่าคนอ่อนแอ (เมื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมก็อาจจะเรียกว่า แนวคิดแบบขวาใหม่) ที่สามารถพบได้ในแนวคิดบางส่วนของอดัม สมิท (Adam Smith) และ โรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick)

โรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick : 1938 - 2002) ได้กล่าวถึงความเป็นธรรมไว้ใน ทฤษฎีสิทธิของเขา ซึ่งประกอบด้วย 3 หลักการใหญ่ๆ คือ (จรัญ โฆษณานันท์, 2550)

1. หลักการของความเป็นธรรมในการได้มา เป็นหลักการเกี่ยวกับการรวบรวมหลักการเริ่มต้นของผู้ถือครอง มันเป็นวิธีการบัญชีของคนแรกมาเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกันประเภทของสิ่งที่สามารถจะจัดขึ้นและอื่นๆ

2. หลักการของความเป็นธรรมในการโอน หลักการนี้จะอธิบายวิธีการหนึ่ง คนสามารถซื้อหุ้นจากผู้ถือครองที่อื่นรวมทั้งการแลกเปลี่ยนความสมัครใจและของขวัญ

3. หลักการของการทำให้ถูกต้องของความเป็นธรรม วิธีการจัดการกับผู้ถือครองที่มีการซื้อหรือรับโอนมาปฏิบัติอย่างยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นเหยื่อและวิธีการทั้งหลายสามารถชดเชย วิธีการจัดการกับการละเมิดที่ผ่านมานานหรือความยุติธรรมโดยรัฐบาลและอื่นๆ ซึ่งแนวคิดนี้ถือว่าสอดคล้องกับแนวคิดของ จอห์น รอลส์ (John Rawls : 1921 - 2002) ที่ได้อธิบายไว้ในทฤษฎีความยุติธรรมของเขาว่า จากสถานการณ์ของความยุติธรรมและสภาพการเริ่มแรกที่บุคคลตกลงอยู่ภายใต้ความไม่รู้ ซึ่งบุคคลมีแนวโน้มที่จะเลือกกฎแม้กิมิน

โดยรอลส์เชื่อว่าบุคคลทั้งหลายจะตกลงยอมรับและเลือกหลักความยุติธรรม 2 ข้อ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่ยุติธรรม คือ

หลักการข้อแรก บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันตามระบบทั้งหมดของเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันที่กว้างขวางมากที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน

หลักการข้อที่สอง ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมจะถูกจัดทำให้ขึ้นได้ต่อเมื่อ

ก. เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่ยากที่สุด (The Least Advantaged) และ

ข. การได้หรือการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่เปิดให้กับทุกคนภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมที่เที่ยงธรรมของโอกาส (Fair Equality of Opportunity) (John Rawls, 1971)

แนวคิดบนฐานสิทธิของโนซิก และรอลส์นี้ ถือเป็นแนวคิดที่ได้แย้งกับแนวคิดประโยชน์นิยม เช่นแนวคิดของเจรามี่ เบนธัม เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมของรอลส์นี้มีแนวคิดแบบสังคมนิยมเจือปนอยู่บ้างส่วน แต่ไม่ถึงกับเป็นแนวคิดแบบสังคมนิยมแบบมาร์กซ์

## 2) ระบบความเป็นธรรมแบบสังคมนิยมหรือสำนักสังคมนิยม

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบสังคมนิยมหรือสำนักสังคมนิยมเน้น “แก่น” หรือ “สาระ” (Essence) ของมนุษย์ เช่น แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมของมาร์กซ์ และแนวคิดธัมมิกะสังคมของท่านพุทธทาส เป็นต้น

มาร์กซ์ (Marx) เห็นว่า “แก่น” หรือ “สาระ” (Essence) ที่แท้จริงของมนุษย์ คือ การมีกิน มีอยู่ เพื่อความอยู่รอด ทั้งคนรวยและคนจนต่างก็กินเท่ากัน อยู่เท่ากัน ต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน เขาเห็นว่า แก่นหรือสาระที่แท้จริงในด้านความเป็นธรรม คือ ทุกคนอยากให้ลูกหลานอยู่ดีกินดีมีความสุขเหมือนกัน ดังนั้น รัฐต้องเข้าใจแก่นหรือสาระที่แท้จริงของคน เพื่อจะได้ทำหน้าที่ คือจุดประกายแสวงหาสิ่งดีมีค่าความเป็นธรรม เพราะรัฐมีหน้าที่บริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรม โดยการโอนผลประโยชน์ที่เก็บมากลับคืนไปให้แก่ผู้นั้นให้ดูความจำเป็น (ความเหมาะสม) กล่าวคือ รัฐต้องจัดสรรผลประโยชน์ (Distributive Justice) ให้ดี (ระบบสำคัญกว่าคนที่เป็นผู้ปกครอง) แต่บางส่วนของแนวคิดนี้ เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีรัฐมาจัดสรรความเป็นธรรมให้ก็ได้ เช่นแนวคิดแบบอนาธิปไตย เป็นต้น

## 3) ระบบความเป็นธรรมแบบอนาธิปไตยหรือสำนักอนาธิปไตย (anarchism)

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบอนาธิปไตย ส่วนใหญ่ไม่เน้นมีผู้ปกครองหรือรัฐ แต่เน้นการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนิยหรือส่วนรวมแล้วจัดสรรความเป็นธรรมกันเอง เช่น แนวคิดของบากูนิน (Bakunin) และ โนม ชอมสกี (Noam Chomsky) มีแนวคิดคล้ายๆ มาร์กซ์ผสมกับแบบเสรีนิยม แต่ก็ไม่เหมือนแนวคิดแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมผสมกับสังคมนิยมในแบบบางประเทศในยุโรปตะวันตกหรือสแกนดิเนเวียบางประเทศ

## 4) ระบบความเป็นธรรมแบบทุนนิยมเสรีผสมกับสังคมนิยม

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบนี้ สามารถพบได้ในประเทศยุโรปตะวันตก และในแถบสแกนดิเนเวียบางประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ที่อาจถือว่าเป็นแบบที่คิดแก้ไขข้อบกพร่องของระบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม (ในข้อแรก) มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ จึงไม่ค่อยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก อาจมีบางส่วนมีคล้ายแนวคิดความเป็นธรรมของรอลส์ (John Rawls) และอาจมีบางส่วนคล้ายๆ แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมของพุทธปรัชญาเถรวาท แต่เนื่องจากแนวคิดทั้งสองแบบหลังนี้มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง จึงขอกล่าวแยกเป็นอีกหัวข้อต่างหาก คือ แนวคิดความเป็นธรรม โดยเฉพาะ

## 2.2.2 แนวคิดความเป็นธรรมโดยเฉพาะ

แนวคิดความเป็นธรรม โดยเฉพาะ ที่มีอัตลักษณ์เป็นของตนเองนี้ ขอนำมากล่าวสัก 2 แนว คือ แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมของรอลส์ และแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท ดังต่อไปนี้

### 1) แนวคิดความเป็นธรรมในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันตกนั้น มีหลายแนวคิด หลายทฤษฎี (เช่น แนวคิดแบบเสรีนิยม แนวคิดแบบประโยชน์นิยม แนวคิดแบบเสมอภาคนิยมหรือสังคมนิยม และแนวคิดการแบ่งปันอย่างเที่ยงธรรม เป็นต้น) ที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับในที่นี้เห็นว่า แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ นั้น เป็นแนวคิดร่วมสมัย ได้กล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่ปรัชญาตะวันตกถกเถียงกันเรื่อยมาไว้ค่อนข้างชัดเจนและค่อนข้างจะครอบคลุมเกือบทุกแนวคิด ดังจะพบได้ในข้ออ้างและการให้เหตุผลของเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งสรรปันส่วนในด้านสิทธิเสรีภาพ โอกาส รายได้ และทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นสาระสำคัญของความยุติธรรมทางสังคม ในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ ซึ่งทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง ๓ เรื่องได้แก่ ความยุติธรรม เสรีภาพ และความเท่าเทียมกัน ยกเว้นแนวคิดเรื่องการลงโทษ โดยแนวคิดเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นประเด็นหลักของการถกเถียงเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งจอห์น รอลส์ก็ได้กล่าวถึงการแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ไว้ (Distributive Share) (John Rawls, 1971) ในปัจจัยพื้นฐานทางสังคมทั้งหมด เช่น เสรีภาพและโอกาส รายได้และทรัพย์สิน และพื้นฐานของการนับถือตนเอง จะถูกแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกัน นอกเสียจากการแบ่งปันที่ไม่เท่าเทียมกันบางส่วน หรือทั้งหมด ในปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะเป็นผลประโยชน์ต่อคนที่เสียเปรียบ

ที่สุด” (John Rawls, 1971) ในประเด็นความเป็นธรรมทางสังคมที่ต้องมีการแบ่งสรรปันส่วนผลจากสรรพสิ่งที่ เป็นประโยชน์ในสังคมนี้ ราวล์มีแนวคิดบางส่วนเหมือนกับนักปรัชญาคนอื่น ๆ เช่น เพลโต อริสโตเติล มากซ์ และ โนซิค เป็นต้น ที่กล่าวถึงการแบ่งสรรปันส่วนผลจากสรรพสิ่งที่ เป็นประโยชน์ ทั้งด้านการให้รางวัล และการลงโทษในสังคม ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการแบ่งงาน ด้านการแบ่งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ และ ด้านการแบ่งทรัพย์สิน เป็นต้น แต่ราวล์อาจจะแตกต่างกับคนอื่นในบางประการ กล่าวคือ ราวล์ไม่เน้นแนวคิด การลงโทษอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ตามแนวคิดแบบเวรกรรมยุติธรรม (Retributive Justice) และไม่เน้นการเท่า เทียมกันตามกฎธรรมชาติ แต่ราวล์เน้นว่า “บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันตามระบบทั้งหมดของเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ที่กว้างขวางมากที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน (หลักการข้อแรก) และความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมจะถูกจัดทำให้ขึ้นได้ต่อเมื่อ

ก. เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่ยากเปรียบมากที่สุด

ข. การได้หรือการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ ที่เปิดให้กับทุกคนภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมที่เที่ยงธรรม ของโอกาส (หลักการข้อที่สอง)” (John Rawls, 1971)

จากข้ออ้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักความยุติธรรมทางสังคมประการแรกของราวล์ คือ ความเท่า เทียมกันจากการแบ่งสรรปันส่วนผลของสภาวะจากสรรพสิ่งที่ เป็นประโยชน์ โดยเน้นด้านการให้รางวัล ไม่เน้น การลงโทษในสังคม ซึ่งต้องแบ่งอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิ โอกาส รายได้ ทรัพย์สิน และด้านพื้นฐาน การนับถือตนเองนั้นต้องเท่าเทียมกันในระบบเสรีภาพที่กว้างขวางที่สุด แต่เนื่องจากรายได้และทรัพย์สิน และการนับถือตนเองนั้นเกี่ยวข้องกับสิทธิ และ โอกาสที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด หรืออาจถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ และ โอกาสก็ว่าได้ เพราะสิทธิและ โอกาสเป็นที่มาแห่งความเท่าเทียมกันในรายได้และ ทรัพย์สิน จึงอาจกล่าวเสียใหม่ว่า บุคคลต้องเท่าเทียมกันด้านสิทธิในการเคารพนับถือตัวเอง รายได้และ ทรัพย์สิน และบุคคลต้องเท่าเทียมกันด้าน โอกาส ในการเคารพนับถือตนเอง ในรายได้และทรัพย์สิน

ส่วนประการที่สอง ที่มีความสำคัญรองจากหลักการข้อแรกนั้น ถ้าไม่สามารถแบ่งสรรปันส่วนใน สรรพสิ่งดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกัน ค่อยใช้หลักความไม่เท่าเทียมกัน (หลักความแตกต่าง) ซึ่งราวล์ยอมรับให้ มีได้ แต่ต้องจัดทำเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่ยากเปรียบมากที่สุด ส่วนจะเท่าเทียมกัน หรือแตกต่างกัน อย่างไรนั้น



จากประเด็นการแบ่งสรรปันส่วนผลจากสรรพสิ่งที่เป็นประโยชน์ ทั้งด้านการให้รางวัลและการลงโทษ จะเห็นได้ว่ารอลส์เน้นความเท่าเทียมเป็นอันดับแรก (หลักการข้อแรก) โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพ และยังรวมไปถึงรายได้และทรัพย์สินด้วย เพียงแต่ถ้าจำเป็นที่จะต้องไม่เท่าเทียมกันทางรายได้และทรัพย์สินนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุด (หลักการข้อสองส่วนแรก) ส่วนหลักการข้อสองส่วนที่สอง กล่าวถึงในความไม่เท่าเทียมกันนั้นก็ยังมีความเท่าเทียมกันในโอกาส ที่ต้องเท่าเทียมกันที่เที่ยงธรรม เพื่อให้เห็นการให้เหตุผลของจอห์น รอลส์ อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งเป็น ๓ หัวข้อย่อยดังนี้ คือ

ก. การให้เหตุผลในข้ออ้าง ตามหลักความเท่าเทียมกันด้านสิทธิในเสรีภาพของจอห์น รอลส์

สิทธิ เสรีภาพ อีสราเอล มนุษย์ส่วนใหญ่ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการแรกที่จะนำไปสู่ปัจจัยอื่นๆ ต่อไป มนุษย์จึงสมควรมีความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิเพื่อพัฒนาหรือนำพาชีวิตไปของตนไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้นแนวคิดส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญ (พงศศิริ ศรีวรรณ (ผู้เรียบเรียง), 2554) โดยเห็นว่าสิทธินั้นควรจะมีอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิตามธรรมชาติ หรือได้รับอย่างเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิทางสังคม ซึ่งรอลส์เป็นผู้หนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิ ดังจะพบได้อย่างชัดเจนในหลักความยุติธรรมทางสังคมของเขา ในหลักการข้อแรก คือบุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันตามระบบทั้งหมดของเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันที่กว้างขวางมากที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน (พงศศิริ ศรีวรรณ (ผู้เรียบเรียง), 2554)

โดยรอลส์เริ่มแนวคิดความยุติธรรมทางสังคมของเขา จากการประสบพบกับความ ยุติธรรมทางสังคมหลายประการ เช่น ความตายของเพื่อนร่วมชาติ และความเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง เป็นต้น (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553) และข้อถกเถียงของเขาก็เริ่มต้นที่เสรีภาพ เพราะเขาเชื่อว่าสังคมระบบเสรีนิยมที่มีความยุติธรรม จะแก้ปัญหาได้ โดยสถาบันพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในระบอบประชาธิปไตยควรสร้างเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันสำหรับแต่ละบุคคล และความยุติธรรมทางสังคมควรเป็นความยุติธรรมที่มีเหตุผล โดยรอลส์อ้างถึงอำนาจทางจริยธรรม ๒ ประการ คือ การสำนึกในเหตุผล และความมีเหตุผล ซึ่งถือเป็นตัวแทนของความเท่าเทียมกันทางจริยธรรมของมนุษย์ คือ การที่บุคคลมีแนวคิดสิ่งที่ดี และมีสำนึกในความยุติธรรม (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553) มีการร่วมมือกันทางสังคมมุ่งหมายที่จะจัดการความไม่เท่าเทียมกัน เป็นแนวคิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคมที่รอลส์นำมาประยุกต์ใช้อย่างนามธรรม ในการให้เหตุผลในทฤษฎีความยุติธรรมของเขา ในลักษณะเป็นเหตุการณ์สมมติ เป็นสถานการณ์เริ่มแรก คือมันแห่งความไม่รู้ ของกลุ่มบุคคลที่ไม่เอาเปรียบกัน หลักความยุติธรรมของรอลส์เกิดจากข้อตกลงทางสังคม เพื่อให้การกระจายผลประโยชน์และภาระหน้าที่ของความร่วมมือทางสังคมเป็นไปอย่างเหมาะสม เพราะสมาชิกในสังคมต่างมีแนวคิดในความเชื่อแตกต่างกันทำให้มีความคิดเรื่องสิ่งที่ดีแตกต่างกัน เมื่ออยู่ร่วมกันในสังคมที่

ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่จำกัด ไม่พอเพียงต่อความต้องการของทุกคน อาจเกิดการเอาเปรียบกันได้ รอลส์จึงได้แบ่งสถานการณ์ของความยุติธรรมออกเป็น ๒ ประเภท คือ สถานการณ์ที่เป็นภาวะวิสัย คือภาวะที่ความร่วมมือของมนุษย์เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของความขาดแคลนปานกลาง และสถานการณ์ที่เป็นอัตวิสัย คือ สถานการณ์ที่สมาชิกในสังคมมีเป้าหมายและความสนใจแตกต่างกัน จึงเกิดข้อเรียกร้องของบุคคลในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในสังคม (เกษดา ทองเทพไพโรจน์, 2553) แต่แบ่งอย่างไรถึงจะถือว่ายุติธรรม เมื่อพิจารณาจากข้ออ้างในหลักการความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ในหลักการข้อแรก จะพบได้ว่า ต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน โดยเฉพาะสิทธิในเสรีภาพที่กว้างขวางมากที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน

จากหลักการในข้อแรกนี้จะเห็นได้ว่า รอลส์มิได้เน้นว่ามนุษย์ต้องเท่าเทียมกันทุกสิ่งทุกอย่าง แต่สิ่งที่ต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันนั้นคือสิทธิในระบบเสรีภาพที่กว้างขวางที่สุดที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันนั้นต้องเท่าเทียมกัน ปัญหาจึงมีว่า สิทธิในด้านใดบ้างที่ต้องเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิทางการเมือง (สิทธิทางสังคม) (พระมหามหรรณพวงศ์ กวีวิโส (ศรีสุเมธิตานนท์), 2548) ต้องเท่าเทียมกันทั้งหมดหรือไม่ และระบบเสรีภาพในแนวคิดของรอลส์กว้างขนาดไหน เหมือนกับคนอื่น ๆ หรือไม่อย่างไร เพราะในแต่ละแนวคิดหรือแต่ละทัศนะก็แตกต่างกันไป เช่น เสรีภาพหรือความเป็นอิสระตามทัศนะของสสารนิยม มองว่ามนุษย์ก็เหมือนกับเครื่องจักรเป็นไปตามกลไกของเครื่องจักรไม่มีอิสระ ในทัศนะของจิตนิยมมองว่า มนุษย์เป็นตัวของตัวเอง มีจิตเป็นอิสระจิตมีสิทธิที่จะเลือกทำ และในทัศนะของชนชาตินิยม มนุษย์มีทั้งเป็นอิสระและไม่อิสระ กล่าวคือมนุษย์ไม่ใช่ว่าเป็นอิสระในระดับหนึ่ง เพราะมีเหตุธรรมชาติทำให้เป็นอย่างนั้น แต่ก็ยังเป็นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ในที่สุดก็สามารถเป็นอิสระได้เพราะมนุษย์สามารถจัดแจงกับธรรมชาติได้ (วิทย์ วิศทเวทย์, 2530) มนุษย์แต่ละคนประกอบด้วยสสาร และออสสาร (จิต) โลกมนุษย์จึงมีสองหน้าสองพลัง ในด้านจิตใจมนุษย์มีวิญญาณที่มีลักษณะเหมือนพระเจ้า ในฐานะที่มนุษย์เป็นบุคคลจึงมีเสรีภาพ และเป็นอมตะเพราะเหตุนี้มนุษย์จึงมีความสามารถที่จะศึกษาและพัฒนาตัวเองได้ กล่าวคือมีเสรีภาพในการพัฒนาตัวเอง คนแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อชะตาชีวิตของตัวเอง (กิริติ บุญเจือ, 2528) เสรีภาพหมายถึงสภาพที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนต่อกัน หรือหมายถึงเงื่อนไขของชีวิตในสังคม ทั้งนี้เพราะเสรีภาพหมายถึงสภาพการดำเนินชีวิตที่ปราศจากอำนาจ หรือแรงบังคับจากผู้อื่น คนๆ หนึ่งจะพูดได้ว่ามีเสรีภาพ ก็ต่อเมื่อเขาสามารถเลือกจุดหมายของเขาเองได้ ตัวเองสามารถเป็นสาเหตุของเงื่อนไขชีวิตตัวเอง เขาสามารถเลือกสิ่งที่เขาพอใจและไม่เลือกสิ่งที่เขาไม่อยากทำ แต่เมื่อเขาเลือกที่จะทำก็สามารถเลือกได้ไม่ถูกบังคับโดยเจตจำนงของบุคคลอื่น ของรัฐหรือของอำนาจชี้ขาดอันใด เป็นการให้เสรีภาพที่จะเลือกหรือไม่เลือกไม่มีอำนาจใดมาบังคับ (P. H. Partridge, 1967)

ดังนั้น สิทธิในระบบเสรีภาพกว้างขวางที่สุดที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพ ที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน จึงน่าจะหมายถึง สิทธิตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น และสิทธิทางสังคมที่เกี่ยวกับการทำให้ชีวิตและร่างกายดำรงสืบต่อไปได้ เช่น สิทธิในปัจจัยสี่ เป็นต้น ซึ่งเมื่อกลับไปพิจารณาจากข้ออ้างของ รอลส์ ก็จะพบว่า มีสิ่งเหล่านี้อยู่ ดังจะเห็นจากการให้เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของเขาที่ว่า ปัจจัยพื้นฐานทางสังคมทั้งหมด เช่น เสรีภาพและโอกาส รายได้และทรัพย์สิน และพื้นฐานของการนับถือตนเอง จะถูกแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกัน นอกเสียจากการแบ่งปันที่ไม่เท่าเทียมกันบางส่วน หรือทั้งหมด ในปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะ เป็นผลประโยชน์ต่อคนที่เสียเปรียบที่สุด (John Rawls, 1971)

จากข้อความนี้ จึงตีความได้ว่า ไม่ใช่เท่าเทียมกันทุกสิ่งทุกอย่าง แต่สิ่งที่รอลส์เน้นว่าต้องเท่าเทียมกันก็คือ สิทธิ ในระบบเสรีภาพ และโอกาส เช่น ในการศึกษา ในการเลือกอาชีพ และในการถือครองทรัพย์สิน เป็นต้น แต่ปัญหาคือความเท่าเทียมกัน อย่างไรที่ถือว่า ยุติธรรมทางสังคม ต้องเท่าเทียมกันทางด้านปริมาณ หรือเท่าเทียมกันทางด้านคุณภาพ หรือทั้งสองด้าน หรือต้องเท่าเทียมกันตามความเหมาะสม เช่น เหมาะสมทางด้านความจำเป็น เหมาะสมด้านความสามารถ เหมาะสมด้านสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ (รวมโทษด้วย) และเหมาะสมด้านความต้องการ (ความปรารถนา) หรือหลายด้านประกอบกัน หรือทุกด้าน นอกจากนั้น ยังมีปัญหาต่อไปอีกว่า ความเท่าเทียมกัน กับความเสมอภาค ความเที่ยงตรง และความเที่ยงธรรมเหมือนกันหรือไม่อย่างไร ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ๒.๑.๓.๑ ยังเป็นประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันตกเรื่อยมา ส่วนในแนวคิดของรอลส์นั้นดูเหมือนว่า รอลส์จะยอมรับแนวคิดเหล่านี้ เมื่อพิจารณาจากการให้เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของเขา จากแนวคิดความเท่าเทียมกัน ยกเว้นเรื่องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคตามความสามารถที่รอลส์ไม่เห็นด้วย และความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในสิทธินั้น รอลส์อาจจะต่างกับอาริสโตเติลตรงที่รอลส์เริ่มต้นข้อถกเถียงของเขาที่เสรีภาพ (สิทธิ) ในขณะที่อาริสโตเติลเริ่มต้นที่คุณธรรม (ศีลธรรม, ความดี-ชั่ว) แต่ลักษณะของความยุติธรรมทางสังคมคล้ายกัน กล่าวคือ ต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหรือเหมือนกัน สำหรับคนที่เท่าเทียมกันหรือเหมือนกัน และปฏิบัติอย่างแตกต่างกันสำหรับคนที่แตกต่างกันหรือไม่เหมือนกันซึ่งจากข้อถกเถียงในทางปรัชญาส่วนใหญ่ ต่างยอมรับว่า ความยุติธรรมทางสังคม ก็คือต้องเท่าเทียมกัน แต่ปัญหาก็คือว่า เท่าเทียมกันอย่างไร (รวมถึงความเสมอภาค ความเที่ยงตรง และเที่ยงธรรมด้วย) ซึ่งยังมีหลายแนวคิด และหลายหลักเกณฑ์ในการตัดสิน ในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ นั้นจะเห็นว่าประกอบไปด้วยเนื้อหา ๒ ส่วน คือ ความเท่าเทียมกัน และความไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือรอลส์มองปัญหาความเท่าเทียมกันครั้งแรกในสภาพการเริ่มแรก โดยนำเอาแนวคิดของคานต์มาอธิบายถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลในสภาพการเริ่มแรกว่า มีความเท่าเทียมกันในแง่ที่เป็นบุคคลที่มีเหตุผลทางศีลธรรม และสามารถที่จะคิดถึงจุดหมายในชีวิต

ตนเองได้ และที่สำคัญคือมีความเคารพในตนเอง ซึ่งทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์เน้นถึงความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียมกันเป็นสาระสำคัญ หากการแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคมนั้น ทำให้คนบางคนหรือบางกลุ่มต้องสิ้นหวังและขาดความเคารพในตนเอง สังคมที่มีการแบ่งสรรปันส่วนเช่นนั้นย่อมเป็นสังคมที่ไม่ยุติธรรม โดยเฉพาะสังคมที่ตั้งอยู่บนวัฒนธรรมฐานสิทธิอย่างสังคมตะวันตก

รอลส์มีแนวคิดที่ว่า สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลมีความเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีสถานะอย่างเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งแนวคิดส่วนนี้ของรอลส์อาจจะถือว่าไปสนับสนุนแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของรูสโซ ที่เห็นว่าความเท่าเทียมกันของประชาชนในเรื่องความยุติธรรมและอรรถประโยชน์เป็นสาระสำคัญ รอลส์เห็นว่าความมีอิสระ การปกครองตนเอง การพัฒนาความสามารถของมนุษย์ และการแสวงหาชีวิตที่ดี เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเป็นแนวคิดของบุคคลในอุดมคติแบบเสรีนิยม ที่มีอิสรภาพ ในทำนองเดียวกับแนวคิดของคานต์

แนวคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานมีมานานแล้ว และยังคงฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมของสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะสังคมที่มีวัฒนธรรมยึดหลักเรื่องสิทธิหรือวัฒนธรรมฐานสิทธิ ทั้งสิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิทางสังคม อย่างสังคมตะวันตก ที่มีแนวคิดว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมาไม่ว่าเพศใด ผิวสีอะไร เชื้อชาติไหน ย่อมมีสิทธิประจำตัว คือสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด เช่น สิทธิในชีวิต เป็นต้น และสิทธิที่ได้มาเนื่องจากการเกิดเป็นมนุษย์ เช่น สิทธิที่ทำให้ร่างกายดำรงอยู่ เป็นต้น ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติและเกิดขึ้นจากสถานะแห่งการเป็นมนุษย์ ที่ทุกคนมีเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในแนวคิดแบบเสรีนิยม แนวคิดเรื่องบุคคลในอุดมคติแบบเสรีนิยมที่มีความสุข เห็นว่า ความยุติธรรมเป็นเพียงเครื่องมือ เพื่อนำบุคคลไปสู่จุดหมายหรือเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือความสุขส่วนบุคคล ชน แต่รอลส์เห็นว่า ความเป็นอิสระและอิสรภาพต่างหากที่เป็นจุดหมายอันดับแรกของความยุติธรรม ซึ่งอยู่ในเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ มีการนำเอาแนวคิดแบบเสรีนิยมในเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมาผสมผสานกับแนวคิดแบบเสมอภาคนิยม ที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ในสินทรัพย์และอำนาจให้เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งในหลักการทั้งสองข้อของรอลส์ได้แสดงให้เห็นความสำคัญของเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะต้องคำนึงถึงก่อนสิ่งอื่น แต่ในขณะที่เดียวกันก็เน้นข้อจำกัดของบุคคลต่อสิทธิในเสรีภาพ เพื่อป้องกันการแบ่งปันผลประโยชน์ทางสังคมให้เที่ยงธรรม ทำให้ถูกโต้แย้งจากแนวคิดเสรีนิยมฝ่ายขวา เช่น โรเบิร์ต โนซิก เป็นต้น (Alan H. Goldman, 1980) ว่าหลักการในการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรอลส์นั้นเน้นคุณค่าของความเท่าเทียมกันมากเกินไป จนไปกระทบถึงคุณค่าอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสิทธิในทรัพย์สิน เพราะโดยทั่วไปเสรีภาพกับความเท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่ไปด้วยกันไม่ได้ เนื่องจากในความเท่าเทียมกันเป็นเรื่องที่บอกว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างไรให้เท่าเทียมกัน ส่วนเสรีภาพเป็น

เรื่องที่บอกว่ามนุษย์เราสามารถเลือกที่จะทำอะไรก็ได้โดยอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน สำหรับบุคคลที่คำนึงถึงเสรีภาพในการที่จะเลือกการกระทำของตนเอง เขาสามารถที่จะกระทำได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า เขาจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นในกรณีที่เหมาะสมอย่างเหมือนกัน เพราะถ้าเขามีเสรีภาพ หมายความว่าเขามีสิทธิที่จะตัดสินใจกระทำอะไรบางอย่างที่เขาได้รับสิทธิในเสรีภาพนั้นตามใจเขา ถึงแม้ว่ามันจะไม่มีเหตุผลที่จะทำอะไรอย่างนั้นก็ตาม เช่น การเลือกคู่แข่งงาน และการเลือกช่วยเหลือคนจนบางคน เป็นต้น ซึ่งผู้ที่เลือกนั้นก็จำเป็นต้องแสดงเหตุผลก็ได้ หรือจะตอบว่า ไม่มีเหตุผลก็ได้ ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรม โดยนัยหนึ่งอยู่แล้ว (J. R. Lucas, 1971) แต่ถ้าเป็นสถาบันทางสังคมกระทำ เช่น การนำเงินรายได้จากการเก็บภาษีไปช่วยเหลือคนยากจนในสังคม อย่างที่แนวคิดเสรีนิยมโต้แย้งไว้ จำเป็นต้องเท่าเทียมกันหรือไม่ รอลส์ได้ให้เหตุผลไว้ว่า เป็นหลักการที่ใช้ควบคุมสถาบันพื้นฐานทางสังคมเท่านั้น และต้องการให้บุคคลแต่ละคนในสังคมได้รับปัจจัยพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน นอกเหนือจากพวกเขาสามารถที่จะแสวงหาผลประโยชน์แต่ละคนได้ ภายใต้หลักความแตกต่างที่แต่ละคนตกลงร่วมกัน ซึ่งเรื่องนี้ โนซิก โต้แย้งไว้ว่า รอลส์ไม่ได้อธิบายเหตุผลว่าทำไมคนที่ได้เปรียบในสังคมจะยอมตกลงร่วมมือกับหลักความแตกต่าง ทุกคนสามารถที่จะมีรายได้และทรัพย์สินที่แตกต่างกันได้ แต่โดยภาพรวมทั้งหมดแล้วสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ ผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคมที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นทำให้คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมได้รับผลประโยชน์ด้วย ปัญหาสำคัญคือสถาบันทางสังคมมีสิทธิหรือไม่ที่จะมาควบคุมบุคคลให้ใช้ความสามารถและความพยายามของตน เพื่อช่วยเหลือคนที่ไม่มีความสามารถซึ่งทำการผลิตได้น้อยในสังคม กรณีนี้อาจต้องย้อนกลับไปพิจารณาแนวคิดของรอลส์ที่ได้อธิบายมนุษย์ในสภาพเริ่มแรก ว่า บุคคลในสังคมคิดจะแบ่งทุกอย่างอย่างเท่าเทียมกัน ดังข้อความที่ว่า

ด้วยเหตุนี้, คณะบุคคลจึงเริ่มต้นด้วยหลักการที่กำหนดถึงเสรีภาพที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน รวมทั้งความเท่าเทียมกันของโอกาส ดีพอกันกับการกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันในรายได้และทรัพย์สิน แต่ไม่มีเหตุผลว่าทำไมควรรับรองคุณค่าสุดท้ายไว้แก่นั้น ถ้าหากมีความไม่เท่าเทียมกันในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งทำให้ทุกคนดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายของความเท่าเทียมกันในตอนเริ่มแรก ทำไมถึงจะไม่ยอมรับความไม่เท่าเทียมกันทั้งหลายเหล่านั้น (John Rawls, 1971)

แต่กระนั้นรอลส์ก็ไม่ได้ให้เหตุผลว่า ทำไมจุดเริ่มต้นของการแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคมที่จะถือว่าเป็นความยุติธรรม ต้องแบ่งอย่างเท่ากันหรือเสมอภาคกัน แล้วจึงมาคำนึงถึงการแบ่งอย่างไม่เท่าเทียมกัน นอกจากกล่าวว่า บุคคลในสภาพการเริ่มแรกจะตกลงแบ่งอย่างเท่าเทียมกัน แต่จากแนวคิดโดยทั่วไปอาจจะพอสรุปได้ ๒ ประการ คือ (สุชาย อัสวพันธุ์ชนกุล, 2533)

ประการแรก จากแนวความคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนในสภาพการเริ่มแรกมีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่มีความคิด มีเหตุผล เช่น ในแนวคิดของอริสโตเติล และแนวคิดของอิมมานูเอล คานต์

ประการที่สอง คุณสมบัติตามธรรมชาติที่มนุษย์แต่ละคนได้รับมาตั้งแต่เกิดนั้นเป็นไปอย่างไรเหตุผล  
ดังนั้น การแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม จึงไม่ควรจะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติตามธรรมชาติของมนุษย์

โดยรอลส์เห็นว่า คุณสมบัติของมนุษย์หรือความสามารถของมนุษย์ที่ได้มาตามธรรมชาติไม่ใช่  
ข้ออ้างที่จะทำให้ปฏิบัติต่อมนุษย์อย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ความแตกต่างระหว่างมนุษย์เป็นความแตกต่างที่  
ไม่มีเหตุผลในแนวคิดทางศีลธรรม และถ้าไม่มีข้อถกเถียงหรือเหตุผลทางศีลธรรมอันอื่นมาโต้แย้ง หรือมา  
อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างมนุษย์แล้ว การแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม จึงไม่ควรจะแบ่งไปตาม  
ความแตกต่างตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นไปอย่างไร้เหตุผลทางศีลธรรม และโดยเหตุผลทางศีลธรรมจึง  
ควรที่จะแบ่งทุกอย่างอย่างเท่าเทียมกัน กระนั้นรอลส์ก็มิได้เห็นว่าต้องแบ่งอย่างเท่าเทียมกันในทุกสิ่งทุกอย่าง  
ของสรรพสิ่งที่มีอยู่ในโลกนี้แก่มนุษย์ทุกคน แต่รอลส์เน้นไปที่สิทธิ และเป็นสิทธิพื้นฐาน เช่น สิทธิในเสรีภาพ  
ด้านมโนธรรม และอิสรภาพทางความคิด อิสรภาพในการรวมตัวกัน เสรีภาพทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน สิทธิ  
และเสรีภาพที่จะปกป้องและยึดมั่นในหลักการ และอิสรภาพของบุคคล (เช่น เสรีภาพในการเลือกอาชีพ และ  
สิทธิในทรัพย์สินส่วนตัว เป็นต้น) และสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักนิติธรรม (John Rawls, 1971) เป็นต้น จะ  
เห็นได้ว่าแนวคิดของรอลส์มีความเป็นประชาธิปไตย ให้เสรีภาพอิสรภาพในทางความคิดที่เป็นของตัวเองถึงแม้  
จะแตกต่างกัน สามารถปฏิเสธไม่จำเป็นต้องเชื่อหรือถูกครอบงำด้วยความเชื่อใดๆ ประชาชนทุกคนมีสิทธิใน  
การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองในสิทธิส่วนตัว  
การเลือกอาชีพ การถือครองและใช้ทรัพย์สิน ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักการข้อหนึ่ง

จึงพอตีความได้ว่ารอลส์ก็ยอมรับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ที่ต้องเท่าเทียมกัน ทั้งสิทธิในชีวิต  
ร่างกาย และการสืบต่อของชีวิตและร่างกาย แม้แนวคิดของรอลส์ เรื่องสิทธิของมนุษย์ในสังคมนั้นจะแตกต่าง  
จากสิทธิของแนวคิดเสรีนิยมฝ่ายขวา เพราะรอลส์เห็นว่า สิทธิของมนุษย์ที่จะได้รับนั้นจะถูกกำหนดจากสถาบัน  
ทางสังคม ซึ่งถูกควบคุมด้วยข้อตกลงร่วมกันในสภาพการเริ่มแรก แต่สำหรับแนวคิดเสรีนิยมฝ่ายขวานั้น สิทธิที่  
มนุษย์ได้รับในสิ่งที่เขาทำนั้นเป็นสิทธิที่คิดตัวมากับมนุษย์ เป็นลักษณะของสิทธิตามธรรมชาติ แต่ก็ดูเหมือนจะ  
มีจุดร่วมคือมีความนัยทางศีลธรรม ตามที่รอลส์ใช้เป็นข้อถกเถียงในการตกลงที่จะหาหลักการร่วมกันในสภาพ  
การเริ่มแรก

ดังนั้น สิทธิในเสรีภาพที่กว้างขวางที่สุด ที่เข้ากันได้กับระบบของเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุก  
คน สำหรับด้านคุณค่า (การที่มนุษย์ร่วมกันให้คุณค่า) ก็คือ ชีวิต ร่างกาย ความคิด เพราะเป็นสิ่งที่เข้ากันได้กับ  
ระบบเสรีภาพที่คล้ายคลึงกันสำหรับทุกคน มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับปฏิบัติต่อชีวิต ร่างกาย และความคิด  
อย่างเท่าเทียมกัน รวมไปถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการมีชีวิต ร่างกาย และความคิดด้วย เช่น การสืบต่อของชีวิตและ

ร่างกาย (การดำรงชีวิต) ในด้านปัจจัยสี่ ก็ควรจะได้รับความสะดวกอย่างเท่าเทียมกันในฐานะความเป็นมนุษย์ หลักข้อนี้ถึงจะไม่ใช่หลักที่กำหนดถึงขอบเขตของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ แต่ก็เกี่ยวข้องกัน ซึ่งรอลส์ได้กำหนดขอบเขตนี้ไว้ในหลักความแตกต่างซึ่งอยู่ในหลักข้อที่สอง ความเท่าเทียมกันในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้รอลส์อธิบายได้ว่า การจะแบ่งสรรปันส่วนปัจจัยทางสังคมให้กับบุคคลในสังคมได้อย่างไร โดยแยกปัจจัยทางสังคมออกเป็น ๒ ประเภท คือ ปัจจัยพื้นฐาน และปัจจัยที่เหลือ กล่าวคือ ปัจจัยพื้นฐาน หมายถึงปัจจัยที่บุคคลที่มีเหตุผลต้องการไม่ว่าพวกเขาจะมีจุดมุ่งหมายในชีวิตอย่างไรก็ตาม และเมื่อบุคคลที่มีเหตุผลเป็นบุคคลที่เท่าเทียมกัน พวกเขาจึงควรที่จะได้รับปัจจัยพื้นฐานเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมกัน และควรที่จะได้รับการปกป้อง หากมีการปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีเหตุผล ถือว่าไม่ยุติธรรม ดังเหตุผลที่รอลส์ใช้ในหลักการข้อแรกที่ยืนยันถึงความเท่าเทียมกันของบุคคล ในการที่จะได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับรอลส์ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้น ให้ได้รับความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิขั้นพื้นฐาน ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ตาม และรอลส์ถือว่าความแตกต่างของบุคคลตามธรรมชาติที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด และความแตกต่างของบุคคลที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนทางสังคม เช่น การได้รับอุบัติเหตุ หรือการเกิดมาในชนชั้นที่มีรายได้ต่ำ ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ชอบธรรมที่จะทำให้พวกเขาได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และนำไปสู่ข้อสรุปที่รอลส์นำมาเป็นแนวคิดทั่วไปว่า ทุกคนควรที่จะได้รับการแบ่งอย่างเท่าเทียมกันในทุกๆ อย่าง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเท่าเทียมกันในสภาพการเริ่มแรกของรอลส์พอสมควร

ส่วนการที่บุคคลที่เหมือนกันหรือเท่าเทียมกันได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง โดยไม่มีเหตุผลทางศีลธรรมมาอธิบายได้นั้น รอลส์เห็นว่า ความแตกต่างทางธรรมชาติที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดหรือความแตกต่างที่เกิดจากความไม่แน่นอนทางสังคม ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ทำให้พวกเขาสมควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากคนอื่น สำหรับบุคคลในสภาพการเริ่มแรกจะมองเห็นว่า ความสามารถของบุคคลแต่ละคนนั้นเป็นสมบัติส่วนรวมของคนทั้งสังคม เพราะภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้ เขาไม่อาจรู้ว่าใครจะเป็นคนที่มีความสามารถ ดังนั้นเขาขอมุขรณาที่จะให้คนที่มีความสามารถนั้นทำประโยชน์ให้กับคนทุกคนในสังคม การที่ยอมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันก็เพียงเพื่อจะเป็นแรงจูงใจให้คนที่มีความสามารถ ใช้ความสามารถนั้นสร้างผลประโยชน์ให้กับคนทั้งสังคม โดยเฉพาะคนที่ได้ผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่มีเหตุผลอะไรที่คนในสภาพการเริ่มแรก จะยอมให้คนที่มีความสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการร่วมมือกันทางสังคม แล้วทำให้คนในสังคมส่วนอื่นๆ ต้องเสีย

ประโยชน์ เพราะเขาย่อมไม่รู้ว่าเขาจะเป็นคนเสียผลประโยชน์จากการได้ผลประโยชน์ของคนที่มีความสามารถนั้นหรือไม่ มิใช่ว่าเพราะมีความสามารถ

เนื่องจากรอลส์ปฏิเสธการแบ่งปันผลประโยชน์ตามความสามารถ (ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคตามความเหมาะสม ด้านความสามารถ) อย่างแนวคิดของเพลโต อริสโตเติล และ โนซิก ที่ยอมรับว่าผู้มีความสามารถมากได้มาก ผู้มีความสามารถน้อยได้ สำหรับรอลส์คุณสมบัติทางธรรมชาติในระหว่างมนุษย์ไม่ใช่เป็นเรื่องยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม การที่คนบางคนเกิดมาในสังคมแล้วฉลาดกว่าคนบางคนหรืออยู่ในครอบครัวที่มีฐานะที่ดีกว่าคนบางคน สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงความเป็นไปทางธรรมชาติที่บังเอิญคนเกิดมาแตกต่างกัน และสิ่งที่เรียกว่าความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม คือการที่สถาบันทางสังคมจะจัดการกับความไม่เท่าเทียมทางธรรมชาติเหล่านี้อย่างไร (John Rawls, 1971) ซึ่งข้ออ้างเรื่องความเท่าเทียมกันของสิทธิในเสรีภาพนี้ ก็ถูกโต้แย้งจากแนวคิดที่เน้นคุณค่าของความเท่าเทียมกัน โดยกล่าวว่ารอลส์ละเลยผลกระทบของการมีทรัพย์สินส่วนบุคคลที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม และยังก่อให้เกิดชนชั้นทางเศรษฐกิจอยู่ และถูกโต้แย้งจากแนวคิดที่เน้นคุณค่าของสิทธิส่วนบุคคล เช่น ข้อโต้แย้งของโรเบิร์ต โนซิก (Robert Nozick) และพวกแนวคิดประโยชน์นิยม กล่าวคือ หลักการของรอลส์ได้ละเมิดสิทธิในเสรีภาพของคนที่ได้เปรียบในสังคมที่จะเพิ่มพูนทรัพย์สินของเขา เพื่อผลประโยชน์ของคนที่ยากเปรียบ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปสำหรับนักเสรีนิยมว่า สิทธินั้นจะถูกจำกัดลงได้มี 2 กรณี คือ

1. สิทธิถูกจำกัดด้วยตัวของสิทธิเอง คือเมื่อมีสิทธิ 2 ขัดแย้งกัน เช่น สิทธิในการพูดและการใช้เสียงกับสิทธิที่จะได้รับความสงบเงียบในยามค่ำคืน
2. สิทธินั้นเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น สิทธิจะถูกจำกัดลง ถ้าเสรีภาพที่มีนั้นอาจเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น

หลักการทั้งสองนี้ถือได้ว่า รอลส์ยอมรับ เพราะจากหลักไพร้อริตี้ของเขาที่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพก่อนสิ่งอื่น แต่ปรากฏว่ารอลส์ได้นำเอาเรื่องของผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันมาละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล คนร่ำรวยที่ได้เปรียบในสังคมได้ถูกละเมิดในทรัพย์สินของตนเอง และถูกบังคับให้นำผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของเขาไปให้กับบุคคลอื่น คือคนที่เสียเปรียบในสังคม เพื่อผลประโยชน์ที่สูงที่สุดของคนที่ยากเปรียบที่สุดในสังคม ซึ่งประเด็นนี้รอลส์ไม่ได้ตอบแนวคิดเสรีนิยมฝ่ายขวาอย่างชัดเจนในทฤษฎีความยุติธรรมของเขา แต่ถ้าวรอลส์จะโต้แย้งก็อาจโต้แย้งได้ เช่น โดยใช้สถานการณ์ในสภาพการเริ่มแรกมาอธิบายโดยไม่ต้องคำนึงเรื่องสิทธิ หรือแสดงให้เห็นว่าหลักความแตกต่างไม่ได้ละเมิดในเสรีภาพที่จะครอบครองทรัพย์สิน



นของบุคคล เมื่อนำเอาแนวคิดเรื่องเท่าเทียมกันมาใช้ แต่เป็นการจำกัดสิทธิในเสรีภาพด้วยตัวของสิทธิเอง เป็นต้น

สำหรับรอลส์ สิทธิในเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจนี้ รอลส์เห็นว่า สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินจะต้องเท่าเทียมกัน โดยรอลส์แยกความแตกต่างระหว่างเสรีภาพกับคุณค่าหรือค่าของเสรีภาพ กล่าวคือ เสรีภาพเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น โดยระบบ โครงสร้างในสถาบันทางสังคมที่เกิดจากการตกลงของสมาชิกในสังคม ที่มีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในสภาพการเริ่มแรก ในขณะที่คุณค่าของเสรีภาพต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จะเป็นไปตามสัดส่วนความสามารถของพวกเขาที่จะพัฒนาจุดมุ่งหมายของพวกเขาภายในโครงสร้างของระบบที่กำหนดไว้ เสรีภาพในฐานะที่เป็นเสรีภาพที่เท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่ทุกคนมีเหมือนกัน ปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยให้กับผู้ที่มีเสรีภาพน้อยกว่าที่คนอื่น ๆ มีอย่างเท่าเทียมกัน ไม่อาจเกิดขึ้นได้ แต่คุณค่าของเสรีภาพไม่ได้เป็นสิ่งที่ทุกคนมีเหมือนกัน กัน คนบางคนมีอำนาจและความมั่งคั่งอย่างมากมาย และทำให้มีหนทางที่จะประสบความสำเร็จในจุดมุ่งหมายของพวกเขา มากกว่า อย่างไรก็ตามคนที่มีความค่าของเสรีภาพที่น้อยกว่าควรที่จะได้รับการชดเชย ดังนั้นความสามารถของคนที่เกี่ยวข้องในสังคมที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายในชีวิตของพวกเขาจะลดน้อยลง ถ้าพวกเขาไม่ยอมรับความไม่เท่าเทียมกันที่เป็นไปตามหลักความแตกต่าง และเมื่อนำเอาหลักการทั้ง ๒ ข้อของรอลส์มาใช้ โครงสร้างพื้นฐานจะถูกจัดเพื่อทำให้เกิดคุณค่าของเสรีภาพต่อคนที่เสียเปรียบมากที่สุดภายในระบบของเสรีภาพที่เท่าเทียมกันที่มีร่วมกันของทุกคนในสังคมและสิ่งนี้คือจุดมุ่งหมายของความยุติธรรมทางสังคม

จึงเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีสิทธิในเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในด้านคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ คือเป็นเจ้าของชีวิต ร่างกาย และความคิดอย่างเท่าเทียมกันแล้ว หากไม่ได้คือปัจจัยที่จะทำให้ชีวิต ร่างกาย ดำเนินสืบต่อไป (ปัจจัยสี่) หรือปัจจัยทำให้ชีวิตพัฒนาไปสู่เป้าหมาย (ปัจจัยที่เหลือ) ที่มนุษย์ต้องมาทำความตกลงร่วมกันให้มีสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพย์สินที่มนุษย์สร้างหรือผลิตขึ้นมา โดยมีสิทธิในลักษณะกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง เพื่อใช้อุปโภคและบริโภค ทั้งโดยตรง เช่น การแบ่งปันแล้วมอบให้แก่กัน เป็นต้น และโดยปริยาย เช่น ยินยอมให้เข้าถือเอาในทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินที่ผู้อื่นสร้างหรือผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสภาพการเริ่มแรกอาจจะดูว่าเท่าเทียมกัน แต่ปัญหาคือจะเริ่มอย่างไรในสภาพการเริ่มแรกในมานแห่งความไม่รู้ และแม้สภาพการเริ่มแรกจะเริ่มได้ แต่เมื่อดำเนินต่อไป สักระยะผู้ที่มีความสามารถมากกว่าก็อาจจะมียมากกว่า อันจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นมาอีก

ดังนั้น รอลส์จึงได้เสนอแนวคิด คือทำให้มนุษย์ทุกคนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันด้วย ดังปรากฏในหลักการข้อที่สอง ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ข. การให้เหตุผลในข้ออ้าง ตามหลักความเท่าเทียมกันที่เที่ยงธรรมในโอกาสของจอห์น รอลส์

โอกาสเป็นช่องทางสำคัญ ช่องทางหนึ่งที่สามารถนำไปสู่การมีสิทธิในคุณค่า และมีสิทธิทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับคนที่มีความสามารถเหมือนๆ กัน เพราะถ้าขาดโอกาส หรือได้รับโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือเท่าเทียมกันแต่ไม่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม ต่อให้มีความสามารถเหมือนๆ กัน ก็ย่อมนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิ และในทรัพย์สินได้ในที่สุด จึงมีการถกเถียงกันในแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในโอกาสมากพอสมควร เช่น ในข้ออ้างของรอลส์ที่ว่า ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ และสังคมจะถูกจัดทำให้ดีขึ้นได้ ต่อเมื่อ

1) เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของคนที่เกี่ยวข้องมากที่สุด

2) การได้หรือการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ ที่เปิดให้กับทุกคนภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมที่เที่ยงธรรมของโอกาส (John Rawls, 1971) (ตามหลักการข้อที่สอง) นั้น

2) ส่วนแนวคิดความเป็นธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท

แม้พุทธปรัชญาเถรวาทไม่ได้กล่าวถึงความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมของสรรพสิ่ง โดยเฉพาะสังคมมนุษย์ ไว้โดยตรงอย่างปรัชญาตะวันตก แต่เมื่อพิจารณาจากหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาในพระไตรปิฎกจะพบว่า มีหลักธรรมสำคัญต่างๆ อันแฝงไว้ด้วยปรัชญา (พุทธปรัชญา) ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสังคมเกือบทั้งนั้น ถ้าไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงอาจกล่าวได้ว่าพุทธปรัชญาเถรวาทเป็นปรัชญาสังคมด้วย ดังนั้นเมื่อปรัชญาสังคมส่วนใหญ่ถือว่าความเป็นธรรมเป็นสิ่งสำคัญหรือสิ่งจำเป็นของสังคมมนุษย์ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ระงับข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างกัน เพื่อมุ่งไปสู่จุดหมายหรือเป้าหมายสูงสุดแห่งชีวิตของมนุษย์ คือความสุข (ทั้งสุขด้วยวัตถุและสุขด้วยปัญญา) ในสังคมตามกรอบแนวคิดปรัชญาตะวันตก ซึ่งจากโครงร่างหรือบริบทพื้นฐานโดยรวมของพุทธปรัชญาเถรวาทที่เกิดมาท่ามกลางปัญหาต่างๆ ของสังคมอินเดีย เพื่อแก้ไขปัญหา โดยใช้สิ่งที่สังคมตะวันตกเรียกว่า ความเป็นธรรมเป็นเครื่องมือ เพื่อให้มนุษย์บรรลุจุดหมายหรือ

เป้าหมายสูงสุดแห่งชีวิตของมนุษย์ คือ ความสุข (ทั้งสุขกายสุขใจ) จนถึงความหลุดพ้น (ความว่างหรือนิพพาน) นั้น จึงเชื่อได้ว่าต้องมีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมอยู่อย่างแน่นอน โดยเฉพาะความเป็นธรรมทางสังคม เพียงแต่จะมีอยู่แบบใดหรือลักษณะใด เหมือนหรือต่างกับแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในปรัชญาตะวันตกอย่างไรเท่านั้น เพราะจากการพิจารณาตามกรอบแนวคิดปรัชญาตะวันตกโดยภาพรวมแล้ว จะพบว่า ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามธรรมชาติ หรือความเป็นธรรมทางสังคม ส่วนใหญ่มีจุดปลายทางเหมือนกัน คือ การอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขของมนุษย์ ทั้งนี้โดยตีความจากสิ่งตรงข้ามกัน คือ มนุษย์ในสังคมใดมีปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างกัน เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องความไม่เสมอภาคกันหรือความไม่เท่าเทียมกัน หรือความไม่เที่ยงตรงหรือความไม่เที่ยงธรรม หรือทั้งสองอย่าง มนุษย์มักจะคิดว่ามีความ ไม่เป็นธรรมหรือมีความไม่ยุติธรรมอยู่ จึงมีแนวคิดเรียกร้องหาความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม แต่ถ้าเมื่อใดที่มนุษย์ส่วนใหญ่อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มนุษย์เราก็มักจะคิดว่ามีความเป็นธรรมหรือมีความยุติธรรมอยู่ เช่น ความเป็นธรรมตามความเหมาะสมของหน้าที่ในแนวคิดของเพลโต ความเป็นธรรมในแนวคิดแบบอรรถประโยชน์นิยมอย่างเบนแธม ความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วนประโยชน์ในสังคมแบบอริสโตเติล และความเป็นธรรมแบบเที่ยงธรรมอย่างแนวคิดของจอห์น 롤ล์ เป็นต้น ทำให้เห็นจุดร่วมของแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมว่า คือ ความสุขของมนุษย์ (รวมไปถึงปัญญา และความหลุดพ้น หรือนิพพานด้วย)

จากจุดร่วมนี้ทำให้เห็นกรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสังคม ในปรัชญาตะวันตก คือความสุข (กาย และใจ) อันเป็นจุดหมายหรือเป้าหมายสูงสุดของมนุษย์ (บางแนวคิดอาจจะเน้นเรื่องปัญญาด้วย เช่นแนวคิดของเพลโต) ดังนั้น การหาคำตอบเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในพุทธปรัชญาเถรวาท จึงขอเริ่มจากกรอบแนวคิดเรื่องความสุข และเรื่องปัญญานี้ เมื่อได้ศึกษาหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนาแล้วนำไปตีความในทางปรัชญาแล้ว เห็นได้ว่าพุทธปรัชญาเถรวาทก็มีเรื่องความสุข และเรื่องปัญญาเป็นอุดมคติอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้ในหลักคำสอนเรื่องอริยสัจ 4 (ส.ม. (ไทย) 19/1073/584, ชุ.อป.อ. (ไทย) 2/7/107) หรือเรื่องความหลุดพ้นจากความทุกข์ กล่าวคือเมื่อหมดทุกข์ก็มีความสุข หรือเมื่อทุกข์น้อยก็บัญญัติว่า สุข (กายและใจ) (อง.จตุกก.อ. (ไทย) 2/10/288) เพียงแต่พุทธปรัชญาเถรวาทมีจุดหมายสูงสุดมากไปกว่านั้นอีกขั้นหนึ่ง คือ บรมสุขหรือความว่าง (นิพพาน) (อภิ.ป. (ไทย) 41/47/340) โดยมีโอวาปาติโมกข์ต่างๆ เป็นนโยบาย มีหลักธรรมคำสอนต่างๆ เป็นหลักการ (ที่เน้นความดี หรือกุศลกรรมบถ) (ที.ป.า. (ไทย) 11/360284) และมีแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการนั้นๆ เช่น ศีล สมาธิ ปัญญา (ความเป็นประ โยชน์) (ที.ป.า.อ. (ไทย) 189/105) คือเน้นทางสายกลาง หรือปัญญาอันรู้เท่าทันความเป็นไปของโลก ส่วนคำสอนที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมนั้น จากหลักธรรมที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นอาจตีความโดยสรุปได้ว่าพุทธปรัชญาเถรวาทยอมรับความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมเป็น ๒

นัย (ชาญณรงค์ บุญหนุน, 2550) คือ (๑) ความเป็นธรรมระดับสากล (ความยุติธรรมตามธรรมชาติ) และ (๒) ความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งสามารถแยกคำสอนออกเป็น 2 ชุด คือ

คำสอนชุดแรกที่เน้นกฎแห่งกรรมและการเกิดใหม่ (กุศลกรรม และอกุศลกรรม) (ที.ปา. (ไทย) 11/360/284) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎปฏิจสมุปบาท (ส.นิ. (ไทย) 16/2/4) ชุดนี้จะให้แนวคิดในเรื่องความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในระดับสากล (Universal Justice) หรือความยุติธรรมทางศีลธรรม (Moral Justice) หรือความเป็นธรรมตามธรรมชาติ (Justice in accordance with natural law) (ชาญณรงค์ บุญหนุน, 2550)

ส่วนคำสอนอีกชุดหนึ่งที่เน้นเกี่ยวกับสังคม รัฐ และผู้ปกครอง (ชาญณรงค์ บุญหนุน, 2550) ซึ่งอาจเรียกว่าความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) หรือความเที่ยงธรรม (Fairness) เช่น คำสอนเรื่อง อธิปไตย (ที.ปา. (ไทย) 11/56/270) อกติ 4 (อง.จตุกก. (ไทย) 13/17//29) ทิศหก (ที.ปา. (ไทย) 11/266-275/212-219) สัต (ที.สี. (ไทย) 9/7-10/3-4) (เบญจศีล-เบญจธรรม) (ที.สี. (ไทย) 9/194-208/65-71) พรหมวิหารธรรม (อง.ติก.อ. (ไทย) 2/31/111-112) สังคหัตถุธรรม (ที.ปา. (ไทย) 11/210/170) ราชสังคหัตถุ (อง.อฎฐก.อ. (ไทย) 3/1/213) ทศพิชราชธรรม (จุ.ชา.อสีติ. (ไทย) 28/175/112) จักรวัตตีสสูตร (ที.ปา. (ไทย) 11/84/62) พระวินัย และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งคำสอนเหล่านี้ได้มีประเด็นที่ครอบคลุมในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะพระสูตรสำคัญที่นักวิชาการทั่วไปใช้พิจารณาศึกษา เช่น อัครัญญสูตร (ที.ปา. (ไทย) 11/130-131/96-97) และจักรวัตตีสสูตร (ที.ปา. (ไทย) 11/84/62) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากคำสอนทั้งสองชุดนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาทนั้น มีแนวคิดอิงอยู่บนฐานของเรื่องความเปลี่ยนแปลงและการเชื่อมโยงระหว่างกันของบุคคลต่างๆ ในสังคม และสรรพสิ่งทั้งหลาย อันทำให้ได้แนวคิดเรื่องความยุติธรรมเป็นสองหลัก คือ หลักการไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างเสมอภาคกัน (หลักสิทธิ) และหลักการปฏิบัติต่อปัจเจกบุคคลในสังคม ให้ได้รับโอกาสในการพัฒนาตัวเอง (หลักหน้าที่) ซึ่งทั้งสองหลักดังกล่าวนำไปสู่เกณฑ์ในการกระจายประโยชน์ในสังคม (วันวร จะนู, 2553) ทั้งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ทรัพย์สิน) และประโยชน์ทางคุณค่า (เช่น โอกาส สิทธิ เสรีภาพ อิสรภาพ หน้าที่ ความดี และความสูง เป็นต้น) ให้ถูกต้องชอบธรรม (ตามหลักเกณฑ์ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน และหลักเกณฑ์ความเที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรม) ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน (ให้ได้รับประโยชน์ ความดี และความสูง) ส่วนจะถูกต้องชอบธรรมแบบเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันด้านปริมาณ หรือด้านคุณภาพ หรือทั้งสองด้าน หรือถูกต้องชอบธรรมแบบแตกต่างกัน หรือเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันตามความเหมาะสมในด้านความจำเป็น ด้านความสามารถ ด้านสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ (รวมโทษด้วย) หรือด้านความต้องการ (ความปรารถนา)

จากสภาพเริ่มแรกของข้อถกเถียงของปัญหาแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม ในข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง และการให้เหตุผลที่กล่าวมานี้ เริ่มแรกดูเหมือนจะถกเถียงกันในปัญหาแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามธรรมชาติ ว่ามีอยู่จริงหรือไม่อย่างไร แต่สุดท้ายก็ขยายมาเป็นปัญหาแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม จึงทำให้เห็นว่าแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมนั้นต้องอาศัย หรือต้องมีพื้นฐานของแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามธรรมชาติ โดยเริ่มต้นที่หลักปฏิบัติหรือการกระทำต่อกันระหว่างมนุษย์ที่อยู่ในสังคมเดียวกัน ที่มาจกสภาวะขาดแคลนปานกลาง และมีการแบ่งสรรปันส่วน ทั้งโดยตรง คือหิบบิ้นให้แก่กัน และโดยปริยาย คือยอมให้ถือครองเอาเองได้ ผลจากสรรพสิ่ง ทั้งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม ในสังคม เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ ทั้งด้านการให้คุณค่า และการลงโทษ อย่างเป็นที่พึงพอใจ ทั้งส่วนบุคคล และส่วนร่วมอย่างสมดุล โดยอาศัยการเปรียบเทียบกัน ทางด้านปริมาณ หรือด้านคุณภาพ หรือทั้งสองด้านเป็นเกณฑ์ตัดสินว่า เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันที่เที่ยงตรงหรือเที่ยงธรรมหรือไม่อย่างไร หรือแตกต่างกันอย่างมีเหตุผลอย่างไร ซึ่งมีหลากหลายแนวคิดหลายหลักเกณฑ์ในการตัดสิน จนทำให้ดูเหมือนว่า ทุกแนวคิด ทุกหลักเกณฑ์นั้นสามารถเป็นไปได้ อันนำมาซึ่งปัญหาของการถกเถียงกัน เพื่อหาจุดร่วมหรือหลักเกณฑ์สากล อันนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่ง คือความเป็นธรรมทางสังคมจำเป็นต้องเหมือนกันหรือไม่ (คือต้องมีหนึ่งเดียวเป็นสากล) ถ้าพิจารณาจากแนวคิดของพวกโสเฟิสต์ก็ไม่จำเป็น ซึ่งโวล์ฟกัง ฟิคเคนต์เชอ (Wolfgang Fikentscher : 1928) ให้เหตุผลสนับสนุน โดยเขาเห็นว่าความเป็นธรรมนั้นมีได้มีหนึ่งเดียวในโลก หากแต่ความเป็นธรรมนั้นแท้จริงคือ ความเป็นธรรมที่เป็นไปตามวัฒนธรรม (Cultural Justice) (Wikipedia// (ออนไลน์), 2013) แต่ถ้าพิจารณาในแนวคิดของโสกราตีส และเพลโตจะเห็นว่าจำเป็น ซึ่งมีแนวคิดสนับสนุนอยู่หลายแนวคิด เช่น แนวคิดของอาริสโตเติล จอห์น รอลส์ และไมเคิล เจ. แซนเดล โดยต่างฝ่ายต่างให้เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตน และโต้แย้งฝ่ายตรงข้าม แต่ไม่ว่าจะเชื่อแบบใด เมื่อถกเถียงกันเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับ ๓ ประการนี้ คือ ๑) ขอบเขตของปัญหาเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ๒) รูปแบบของความเป็นธรรมทางสังคม และ ๓) เนื้อหาของความเป็นธรรมทางสังคม

ส่วนในปรัชญาตะวันออกก็มีแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมอยู่มากมาย ทั้งที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน และที่แตกต่างกัน เช่น เรื่องวรรณะในสังคมอินเดียที่มีความคล้ายคลึงกับเรื่องชนชั้นของเพลโต และแนวคิดเรื่องความยุติธรรมของรอลส์กับแนวคิดความเป็นธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามพอจะสรุปรวมแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทั้งในปรัชญาตะวันตกและปรัชญาตะวันออกได้ ๕ กรอบแนวคิด คือ แนวคิดแบบยุติธรรมขั้นตอน แนวคิดยุติธรรมชดเชย แนวคิดแบบเวรกรรมยุติธรรม แนวคิดแบบยุติธรรมบูรณะ และแนวคิดแบบกระจายยุติธรรม ซึ่งแนวคิดความเป็นธรรมทั้งห้านี้ จะพบได้มากในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ และแนวคิดของพุทธปรัชญาเถรวาท

สรุป จากแนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นธรรมในเชิงปรัชญา (อภิปรัชญาและญาณวิทยา) ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เมื่อนำไปใช้ในทางสังคมการเมืองและกฎหมาย เมื่อมองทางด้านจริยศาสตร์หรือเกณฑ์ตัดสินสรรพสิ่ง ว่าสิ่งใดมีความเป็นธรรมหรือ ไม่มีความเป็นธรรม อาจแบ่งได้เป็น 2 เกณฑ์ใหญ่ คือ

1. ความเป็นธรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสินแบบเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน ซึ่งมีแนวคิด/ทฤษฎีต่างๆ มากมาย เช่น แนวคิดแบบพิชากอรัสในเรื่องเลขยกกำลังสอง แนวคิดแบบเพลโตในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ไปปรากฏในระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ แนวคิดแบบอริสโตเติลในเรื่องการแบ่งสันปันส่วน ความเป็นธรรมแบบชดเชยทดแทน (ลงโทษที่เหมาะสม) แนวคิดแบบพระพุทธเจ้าในเรื่องความเป็นธรรมตามธรรมชาติ กรรม การเกิด แก่ เจ็บ ตาย แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ ตามหลักการข้อ 1 ก็คือต้องเท่าเทียมกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะสามารถมีได้ และแนวคิดแบบพุทธปรัชญาเถรวาทในเรื่องอัครัญญสูตร ทางสายกลาง และปราศจากอคติ เป็นต้น

2. ความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์ตัดสินแบบความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น เหมาะสมในด้านความสามารถ เหมาะสมในด้านความจำเป็น เหมาะสมในด้านสิทธิหน้าที่ และเหมาะสมในด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น ซึ่งมีแนวคิด/ทฤษฎีต่างๆ มากมาย เช่น ในแนวคิดของเพลโตเรื่องวิญญาณในชนสามชั้น (ผู้ปกครองหรือราชาปราชญ์ ผู้พิทักษ์ และสามัญชน) ต้องทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม ในแนวคิดของอริสโตเติลเรื่องการแบ่งสันปันส่วนตามความสามารถ ความเป็นธรรมชดเชยทดแทน และทางสายกลาง ในแนวคิดของโนซิคในเรื่องคนที่มีความสามารถมากย่อมมีความชอบธรรมที่จะได้มาก ส่วนคนมีความสามารถน้อยก็ย่อมได้น้อย แนวคิดความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ ตามหลักการข้อ 2 คือถ้าจำเป็นต้องแตกต่างก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนที่เกี่ยวข้องในสังคมมากที่สุด และในแนวคิดแบบพุทธปรัชญาเถรวาท ในเรื่องความถูกต้องชอบธรรมที่ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันก็ได้ เป็นต้น

โดยทั้งหมดนี้จะนำไปเป็นกรอบในการวิเคราะห์แนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 2.1 ทั้งแนวคิด/ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ และแนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพ) ที่ไปแฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญชราภาพข้าราชการ และกฎหมายประกันสังคมในส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (ดังรายละเอียดในบทที่ 3) แล้วอาจทำให้กฎหมายนั้นมีความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมได้ โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นในบทที่ 4

### บทที่ 3

#### กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกองทุนประกันสังคม

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรถึง 66,171,439 คน (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง : 2564) และเป็นช่วงที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว กล่าวคือประชากรวัยสูงอายุช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไปมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อพิจารณาร้อยละผู้สูงอายุต่อประชากรรวมตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมาที่มีค่าเท่ากับร้อยละ 11.90 และคาดว่าเมื่อถึงปี 2573 จะมีผู้สูงอายุประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรรวม หรือคิดเป็นร้อยละ 25.12 (วรเวศม์ สุวรรณระดา : 2553) ที่เคยประกอบอาชีพต่างๆ อยู่ในทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนทำให้รัฐต้องมีการสวัสดิการบำนาญชราภาพของประเทศในปัจจุบันให้มีความหลากหลายมากขึ้น มีทั้งที่กฎหมายบังคับและนอกเหนือจากกฎหมายบังคับ ในส่วนสวัสดิการบำนาญชราภาพที่กฎหมายบังคับนั้น เนื่องด้วยประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว และรัฐเห็นว่าบำนาญนั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน (ถือเป็นหลักประกันรายได้เพื่อนำมาเลี้ยงชีพยามชราภาพ) จึงทำให้มีกฎหมายเพิ่มขึ้นหลายฉบับ แต่ในที่นี้ผู้วิจัยเห็นว่า สวัสดิการบำนาญชราภาพที่มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขทุกฉบับด้วย) ประกอบกับสวัสดิการบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขทุกฉบับด้วย) ที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการประมาณสองล้านกว่าคน และสวัสดิการบำนาญชราภาพ (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) ในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมทั้งฉบับแก้ไขทุกฉบับด้วย) ที่ใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนประมาณสิบเก้าล้านกว่าคนนั้น ยังมีความไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตหลายประการ จึงขอเสนอสาระสำคัญมากว่า โดยแบ่งเป็น 3 ประเด็นใหญ่ คือ ประเด็นแรก สิทธิในการรับบำนาญชราภาพตามกฎหมาย ประเด็นที่สอง หน้าที่หรือภาระของผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพ และประเด็นที่สาม จำนวนเงินบำนาญชราภาพ ที่ผู้มีสิทธิได้รับ ว่าทั้ง 2 กองทุน หรือทั้ง 2 แนวคิดของกฎหมาย (คือ 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ และ 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม) นี้มีความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร ดังต่อไปนี้

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ

สวัสดิการบำนาญชราภาพของข้าราชการนั้น ถือว่าเป็นสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่ง สำหรับประเทศไทย เชื่อว่ามีมานานแล้ว แต่ที่เห็นชัดเจนจากกฎหมาย คือ จากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและหนังสือเวียนต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญด้วย ทำให้เห็นถึงสวัสดิการบำนาญข้าราชการ ที่มีอยู่ในลักษณะเป็นกองทุน กองหนึ่งเพื่อกลุ่มข้าราชการ แม้ตอนแรกกฎหมายนี้จะมีได้บัญญัติให้จัดตั้งเป็นกองทุนแต่ก็มีลักษณะเป็นกองทุน กล่าวคือ มาตรา 6 บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้...” อาจจะเป็นการกันเงินส่วนหนึ่งจากงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงการคลังไว้เพื่อจ่ายบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ เป็นต้น แต่ต่อมาพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ได้ระบุไว้ชัดเจนขึ้น ดังในมาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.” ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ (2) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก (3) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิก” ตลอดเวลาที่ผ่านมากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนี้ จัดสวัสดิการบำนาญชราภาพได้ค่อนข้างดีกว่าสวัสดิการของเอกชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยอยากเข้ารับราชการ เพราะนอกจากสวัสดิการต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น เพื่อตัวข้าราชการเองในขณะที่ยังทำงานอยู่แล้ว ในยามเกษียณก็ยังมีสวัสดิการบำนาญชราภาพที่ดีให้ด้วย นอกจากนี้สวัสดิการอีกหลายอย่างยังคุ้มครองไปถึงบุคคลในครอบครัวด้วย เช่น ค่ารักษาพยาบาลและบำเหน็จตกทอด เป็นต้น โดยในที่นี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวเน้นไปที่สวัสดิการบำนาญชราภาพเป็นหลัก ส่วนบำเหน็จนั้นจะกล่าวเท่าที่จำเป็นหรือเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับบำนาญ และกล่าวเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

3.1.1 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของข้าราชการ



3.1.2 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และ

3.1.3 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้มีสิทธิได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ที่ถือว่าเป็นรายได้ (รายเดือน) ยามชราภาพ เพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต

ทั้งนี้ก็เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของข้าราชการ

สิทธิในการรับบำนาญชราภาพของข้าราชการนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) ทำให้เห็นภาพรวมที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก บุคคลนั้นต้องเป็นข้าราชการตามกฎหมาย

ประการที่สอง ต้องได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทบุคลากร

ประการที่สาม ต้องเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุ (สำหรับบำนาญปกติ คือ เหตุทดแทน (มาตรา 11), เหตุทุพพลภาพ (มาตรา 12), เหตุสูงอายุ (มาตรา 13) และเหตุรับราชการนาน (มาตรา 14) ส่วนกรณีบำเหน็จก็เหมือนกัน)

ประการที่สี่ ต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิ

โดยในประการแรกกับประการที่สองนั้น อาจจัดเป็นช่วงระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ คือมีสิทธิแต่ยังไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยประการที่สามและประการที่สี่ในเวลาต่อมาถึงจะใช้สิทธิได้สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจแบ่งอธิบายได้เป็น 3 ช่วง คือ 1) สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิ (ระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ) และ 2) ผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำให้สิทธิสมบูรณ์ (ความดีความชอบและเวลาราชการ) และ 3) ช่วงใช้สิทธิได้อย่างสมบูรณ์ ในกฎหมายเกี่ยวกับบำนาญข้าราชการ (โดยช่วงใช้สิทธิได้อย่างสมบูรณ์ในข้อ 3) จะขอเข้าไปกล่าวรวมในเรื่องจำนวนเงินบำนาญชราภาพ) ในที่นี้จึงขอกล่าวเฉพาะช่วง 1 และช่วง 2 ดังต่อไปนี้

#### 1) สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิ (ระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ)

สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิรับบำนาญชราภาพนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ และระยะเวลาก่อนการที่กำหนดสิทธิ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ

ก. ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 พบได้ในบทบัญญัติต่างๆ ดังนี้

มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

สิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไม่ได้”

จากบทบัญญัตินี้จึงตีความได้ว่า บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพตามกฎหมายนี้ ต้องเป็นข้าราชการมาก่อน และจะใช้สิทธิได้จริงๆ ก็ต่อเมื่อออกจากราชการแล้ว

ส่วนจะเป็นข้าราชการประเภทใดบ้าง สามารถพบได้ใน มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

ข้าราชการ หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน ทหาร หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวนตลอดจนว่าที่ยศอื่นๆ และพลทหารประจำการ

ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมาย หมายความว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และข้าราชการกลาโหมพลเรือน

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เงินเดือนเดือนสุดท้าย หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่องฝ้อันตราายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ส่วนข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้าง เงินเดือนเดือนสุดท้าย หมายความว่า เงินเดือนที่ผู้ว่าจ้างจ่ายตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามอัตราเงินเดือน ในบัญชีต่อท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือน สำหรับค่าวิชา และหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะ และหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่องฝ้อันตราายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ

เงินเดือนเดิม หมายความว่า เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุด ในครั้งใดก่อนออกจากราชการ แต่ในกรณีที่มีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ เงินเดือนเดิมให้หมายความถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุดในครั้งก่อนออกจากราชการและได้ปรับตามกฎหมายหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการนั้นแล้ว

บำเหน็จ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว

บ้านานู หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน

แพทย์ที่ทางราชการรับรอง หมายความว่า ผู้ที่ได้รับขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ หรือแพทย์ที่มีสิทธิประกอบโรคศิลปะในต่างประเทศซึ่งประกอบโรคศิลปะอยู่ในต่างประเทศนั้น และกระทรวงการคลังได้รับรองให้ทำการตรวจและแสดงความเห็นตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้

ทายาทผู้มีสิทธิ หมายความว่า

(1) บุตร และให้หมายความรวมถึงบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงถึงความตายของบิดา

(2) สามีหรือภริยา

(3) บิดาและมารดา

ผู้อุปการะ หมายความว่า

(1) ผู้ที่ได้อุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาผู้ตายมาแต่เยาว์จนถึงบิดา มารดากับบุตร หรือ

(2) ผู้ที่ได้อุปการะข้าราชการปรีหรือข้าราชการบ้านานู ผู้มีรายได้ไม่เพียงพอแก่อัตภาพ หรือได้อุปการะข้าราชการบ้านานูผู้ซึ่งป่วยเจ็บทุพพลภาพ หรือวิกลจริตไม่สามารถที่จะช่วยตัวเองได้ ผู้อุปการะตามข้อนี้ต้องเป็นผู้ห้อุปการะประจำเป็นส่วนใหญ่

ผู้อยู่ในอุปการะ หมายความว่า ผู้ที่ได้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายตลอดมา โดยจำเป็นต้องมีผู้อุปการะ และความตายของผู้นั้นทำให้ได้รับความเดือนร้อนเพราะขาดความอุปการะ”

จากบทบัญญัติของมาตรา 4 ช่วงต้น จะเห็นว่า ครอบคลุมข้าราชการเกือบทุกประเภทเกือบทุกระดับ ที่เข้ามาเป็นข้าราชการได้แล้วต่างก็ก่อตั้งสิทธิในบ้านานูไว้โดยผลของกฎหมาย ส่วนจะใช้สิทธิได้จริงๆ และเป็นประเภทบำเหน็จหรือบ้านานู ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในกฎหมาย ดังเช่น

มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เหตุทดแทน
- (2) เหตุทุพพลภาพ
- (3) เหตุสูงอายุ
- (4) เหตุรับราชการนาน”

มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในการขอบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุความสามปี”

มาตรา 11 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากประจำการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือซึ่งมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความคิด หรือซึ่งออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบ็ดเสร็จ”

มาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้ป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไป”

มาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว ถ้าข้าราชการผู้ใดมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้”

มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการ ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว

ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานได้”

มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับจำนวนบำเหน็จ บำนาญไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับจำนวนบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้บำนาญ”

มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้มีสิทธิได้บำนาญจะยื่นคำขอรับบำเหน็จตามเกณฑ์ในมาตรา 32 แทนบำนาญก็ได้”

มาตรา 17 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับจำนวนบำเหน็จบำนาญครบสิบปีบริบูรณ์แล้ว ออกจากราชการ เพราะลาออกและไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามความในมาตรา 9 ก็ให้ได้รับบำเหน็จตามเกณฑ์ในมาตรา 32”

มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการการเมืองตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งได้รับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองมาแล้วและมีเวลาราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองรวมกันไม่น้อยกว่าสี่ปีบริบูรณ์ เมื่อออกจากตำแหน่งและไม่ประสงค์จะรับบำเหน็จบำนาญตามความในบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยประการอื่น ก็ให้มีสิทธิรับบำนาญเดือนละสองพันบาท

แต่ถ้าข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับหรือเคยได้รับบำนาญปกติอยู่ก่อนแล้ว เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธิตามความในวรรคก่อน สิทธิรับบำนาญที่มีอยู่แล้วนั้นเป็นอันสิ้นไป

การคำนวณเวลาราชการตามความในมาตรานี้ ไม่ให้รวมเวลาราชการที่ผู้นั้นได้รับบำเหน็จบำนาญไปแล้ว ถ้ามีเข้าด้วย”

จากบทบัญญัติต่างๆ นี้จะขอนำไปตีความรวมกับพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ที่จะได้กล่าวในรายละเอียด ในข้อ ข. ดังต่อไปนี้

ข. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ถ้าพิจารณาในประเด็นสถานะเริ่มแรกของการมีสิทธิ สามารถพบได้ในบทบัญญัติต่างๆ ดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ
- (2) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก
- (3) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก”

จากมาตรานี้ จะเห็นได้ว่า บุคคลใดจะมีสิทธิในบำนาญชราภาพตามกฎหมายนี้ ต้องเป็นข้าราชการมาก่อน เป็นการก่อตั้งสิทธิไว้โดยผลของกฎหมาย ส่วนจะใช้สิทธิได้จริงๆ ต้องรอให้ออกจากราชการแล้ว ทั้งหมดนี้จะเห็นว่าเหมือนกับสิทธิในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

ส่วนประเภทของข้าราชการและความหมายของข้าราชการนั้น เป็นไปตามมาตรา 3

มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“พนักงานมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงาน บุคลากร หรือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ แต่ไม่หมายความถึงลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“เงินเดือน” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชา สำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ้ออันตรายเป็นปกติ สำหรับการสู้รบ หรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดแต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น

“เงินสะสม” หมายความว่า เงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

“เงินสมทบ” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบเงินสะสมตามพระราชบัญญัตินี้

“เงินประเดิม” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการอยู่ก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ใ้บังคับและเลือกรับบำนาญ

“เงินชดเชย” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งรับบำนาญ

“บำนาญ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

“บำเหน็จ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิก โดยจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง



“บำเหน็จดำรงชีพ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญเพื่อช่วยเหลือการดำรงชีพโดยจ่ายให้ครั้งเดียว

“บำเหน็จตกทอด” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ทายาทโดยจ่ายให้ครั้งเดียวในกรณีที่สมาชิกหรือผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย

“เวลาราชการ” หมายความว่า เวลาตั้งแต่วันที่สมาชิกเริ่มรับราชการจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย

“นิติบุคคล” หมายความว่า นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า “ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นสมาชิก

- (1) ผู้ซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ
- (2) ผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

มาตรา 36 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลต่อไปนี้ จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้

- (1) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

(2) ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้ับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเดิมเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับและกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

การสมัครเป็นสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

กล่าวคือ จำนวนข้าราชการไทยในปัจจุบันมีจำนวนกว่า 2.3 ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.04 ต่อปี ซึ่งในปีงบประมาณ 2564 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับบุคลากรภาครัฐวงเงินสูงถึง 1.1 ล้านล้านบาท จากงบทั้งหมด 3.3 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณทั้งหมด เท่ากับว่า 1 ใน 3 ของงบประมาณแผ่นดิน ถูกนำไปหล่อเลี้ยงข้าราชการจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าในจำนวนนี้มีทั้ง “ข้าราชการที่ดี” และข้าราชการแบบ “เข้าขามเย็นขาม” (ผู้จัดการสุดสัปดาห์ : 2563) ส่วนที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญ หรือ กบข. นั้น ในปัจจุบัน (ตุลาคม 2565) มีทั้งหมดประมาณ 1,186,281 ราย แยกเป็นข้าราชการประเภทต่างๆ ดังนี้

1. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 380,569 ราย
2. ข้าราชการพลเรือน 380,108 ราย
3. ข้าราชการทหาร 194,838 ราย
4. ข้าราชการตำรวจ 166,555 ราย
5. ข้าราชการฝ่ายตุลาการ 13,976 ราย
6. ข้าราชการในพระองค์ 13,497 ราย
7. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 9,953 ราย
8. ข้าราชการฝ่ายอัยการ 9,016 ราย
9. ข้าราชการซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น 6,789 ราย
10. ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 2,973 ราย
11. ข้าราชการรัฐสภาสามัญ 2,901 ราย
12. ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2,516 ราย
13. ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง 2,431 ราย
14. ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 159 ราย

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ข้อมูลออนไลน์) จาก

<https://www.gpf.or.th/thai2019/About/main.php?page=chart&menu=statistic&lang=th> เข้าถึงเมื่อ 05/11/2565

โดยบุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการทั้งหมดนี้ต่างมีสิทธิในบำนาญ กล่าวคือ บุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการ หลังจากทีพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้แล้วนั้นจะถูกบังคับโดย มาตรา 35 ให้ต้องเข้าเป็นสมาชิก กบข. ส่วนบุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อน มาตรา 36(1) ให้สิทธิจะเข้าหรือไม่ เข้าเป็นสมาชิกก็ได้ แต่ก็ยังคงมีสิทธิในบำเหน็จบำนาญข้าราชการจากงบประมาณแผ่นดินเหมือนเดิมตาม พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสิทธิเหล่านี้ไว้ ก่อนข้างสูง เช่น ในการจัดสรรงบกลางปีงบประมาณ 2564 สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เป็นวงเงิน 465,290.6 ล้านบาท ได้แก่

1. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ 74,000 ล้านบาท เทียบกับ ปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 71,200 ล้านบาท
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ 5,008 ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 4,940 ล้านบาท
3. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 300,435.5 ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 265,716.3 ล้านบาท
4. เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ 15,500 ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 10,464.6 ล้านบาท 5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ 640 ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 670 ล้านบาท และ 6.เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 69,707.1 ล้านบาท เทียบกับปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 62,780 ล้านบาท (ผู้จัดการสุดสัปดาห์: 2563)

จากการที่ประเทศไทยมีข้าราชการจำนวนมากนี้จะเห็นว่ากระทบไปถึงจำนวนเงินบำนาญชราภาพด้วย ดัง จะเห็นปัญหาบางส่วนจากบทความเรื่อง “สังคมข้าราชการสูงอายุเต็มวัย : ประเทศไทยในมือข้าราชการแก่ มากๆ” เผยแพร่ผ่านทาง [www.mgronline.com](http://www.mgronline.com) โดย ผศ.ดร.อานนท์ ศักดิ์วีระวิชัย ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญา ดุษฎีบัณฑิตและวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวิเคราะห์ธุรกิจและวิทยาการข้อมูล คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในตอนหนึ่งระบุถึงสถานการณ์ระบบราชการไทยเต็มไปด้วยคนสูงวัย ตั้ง คำถามว่า “การที่ระบบราชการไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มวัยมากขนาดนี้จะส่งผลกระทบต่อผลเสียอะไรบ้าง”

โดยวิเคราะห์ไว้ความว่า “ประการแรก พอข้าราชการเกษียณมีมากๆ เขาก็จะเกิดภาระต้องจ่ายบำนาญมาก เหลือเกิน แม้ว่าจะมีกองทุนบำเหน็จข้าราชการแต่ก็ช่วยอะไรไม่ได้มากนัก จำนวนข้าราชการเกษียณที่จะเป็น ภาระบำนาญของรัฐนั้นมากเหลือเกิน ประการสอง สวัสดิการรักษาพยาบาลราชการ จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาก มหาศาล จนอาจจะเป็นภาระทางการคลัง” (สำหรับประเด็นนี้ขอข้ามไปก่อน) ในที่นี้ขอกลับมาพิจารณาถึงสิทธิ ในบำนาญชราภาพต่อ เช่น

มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จตกทอด ให้จ่ายจากเงิน งบประมาณ สำหรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวให้จ่าย จากกองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นสภาพที่เป็นอยู่ คือการที่บุคคลใดจะมีสิทธิได้รับ บำนาญชราภาพตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ สภาพเริ่มแรกของการมีสิทธิ คือ ระยะเวลาที่ตั้งสิทธิไว้ ประการแรก ต้องเป็นข้าราชการตามกฎหมาย ประกอบกับ ประการที่สอง ต้องได้รับเงินเดือนจากเงิน งบประมาณรายจ่ายประเภทบุคลากร แม้ข้าราชการจะมีหลายประเภท (ดังเช่นในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539) ที่อาจทำให้มีผลกระทบไปถึงสิทธิในจำนวนเงินบำนาญที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ใน ด้านมีสิทธิ คือระยะเวลาที่ตั้งสิทธิไว้ นั้น กฎหมายกำหนดไว้เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เมื่อ ได้เข้ามาเป็นข้าราชการ แล้วไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใด ระดับใด กฎหมายให้มีสิทธิในบำนาญเหมือนกัน (ที่ไม่เหมือนกันคือ ตอนใช้สิทธิจริงๆ เพราะมันเกี่ยวกับเวลาราชการที่อาจจะเป็นประเภทของบำเหน็จหรือบำนาญและจำนวนเงิน บำเหน็จบำนาญที่ได้รับซึ่งเป็นประเด็นอื่น) ข้าราชการทุกคนต่างได้รับสิทธิตามกฎหมายเหมือนกัน ส่วนจะเป็น สิทธิตามกฎหมายในแนวคิดแบบใด (เช่น แนวคิดแบบ Legal Positivism หรือแนวคิดแบบ Legal Naturalism) ขอตั้งเป็นประเด็นไว้ เพื่อจะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป)

แต่ปัญหาที่น่าคิดซึ่งไม่พบในบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ คือระยะเวลาก่อนที่จะมีสิทธิ หรือก่อตั้งสิทธิ กล่าวคือ วิธีการเข้าไปเป็นข้าราชการของบุคคลที่อยากเข้ารับราชการ เพื่อสิทธิในบำนาญนั้น เนื่องจากระบบราชการที่มีตำแหน่งและอัตรารวมไปถึงงบประมาณที่จำกัด (ดังปัญหาที่กล่าวไว้พอสังเขป ข้างบนนี้) แม้บุคคลที่มีคุณสมบัติครบเหมือนกันก็ยังมีประเด็นเรื่อง โอกาส (ที่เที่ยงธรรม) อาจแตกต่างกัน ถึงแม้ จะไม่ใช่ปัญหาในตัวบทโดยตรง แต่เป็นปัญหาส่วนหนึ่งของสถานะเริ่มแรกก่อนที่จะเข้าไปเป็นข้าราชการ

(ก่อนที่จะก่อกำเนิดสิทธิไว้) ซึ่งกระทบต่อสิทธิในบำนาญชราภาพพอสมควร (แม้จะยังไม่กล่าวถึงประเด็น การมีคดีในระบบการคัดเลือกหรือคัดสรรก็ตาม) จึงขอตั้งเป็นประเด็นไว้เพื่อจะนำไปวิเคราะห์เพื่อหาความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร ในบทที่ 4 ต่อไป

ส่วนการจะมีสิทธิสมบรูณ์ในการรับบำนาญนั้น ประการที่สาม ต้องเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุ สำหรับบำนาญปกติ คือ เหตุทดแทน (มาตรา 11), เหตุทุพพลภาพ (มาตรา 12), เหตุสูงอายุ (มาตรา 13) และเหตุรับราชการนาน (มาตรา 14) นอกจากนั้นต้องประกอบด้วย ประการที่สี่ คือต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิ แต่ก่อนที่จะไปถึงทั้งสองประการนี้ ในระหว่างที่เป็นข้าราชการ ตั้งแต่วันแรกจนถึงวันสิ้นสุดของการเป็นข้าราชการนั้น ต้องเริ่มทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ที่มีความดีความชอบ อยู่สักระยะเวลาหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ต้องไม่กระทำความผิดจนถูกจับได้และไล่ออกจากราชการ (อันจะทำให้สิ้นสิทธิในบำนาญ) จนมีเวลาราชการครบเกณฑ์หนึ่งเกณฑ์ใดใน 4 เหตุ (ตามมาตรา 9 และตามมาตรา 11 ถึงมาตรา 14) ถึงจะมีสิทธิสมบรูณ์ในการได้รับบำนาญ แต่ปัญหาการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีความดีความชอบนั้น ต้องทำอย่างไร ระดับไหนถึงจะถือว่ามีความดีความชอบในอันจะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

2) ผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำให้สิทธิสมบรูณ์ (ความดีความชอบและเวลาราชการ)

สิทธิในบำนาญที่ได้ก่อตั้งไว้โดยผลของกฎหมายตามข้อ 1) นั้น จะมีผลสมบรูณ์และใช้ได้ต้องประกอบไปด้วย ต้องมีอายุราชการหรือเวลาราชการตามที่กฎหมายกำหนด (ที่มีผลต่อประเภทของบำเหน็จหรือบำนาญ) และที่สำคัญในระหว่างเวลาราชการนั้นต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลหรือประสิทธิภาพ คือ มีความดีความชอบ (เช่น เสียสละ อุทิศตนเพื่อส่วนร่วมหรืองานสาธารณะ) และต้องไม่ทำความผิดร้ายแรงที่ทำให้สิ้นสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ดังจะพบได้ในบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก. ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

สำหรับการพิจารณา ในเรื่อง เวลาราชการเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ และเรื่องความผิดที่ทำให้สิ้นสิทธิในบำนาญชราภาพ

กรณี เวลาราชการเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ ต้องครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญประเภทต่างๆ (เช่น บำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จบำนาญพิเศษ เป็นต้น)

มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เหตุทดแทน
- (2) เหตุทุพพลภาพ
- (3) เหตุสูงอายุ
- (4) เหตุรับราชการนาน”

มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในการขอบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุความสามปี”

มาตรา 11 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากประจำการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือซึ่งมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด หรือซึ่งออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบ็ดเสร็จ”

มาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้ป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไป”

มาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว

ถ้าข้าราชการผู้ใดมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้”

มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการ ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว

ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานได้”

มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จ บำนาญไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้บำนาญ”

มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้มีสิทธิได้บำนาญจะยื่นคำขอรับบำเหน็จตามเกณฑ์ในมาตรา 32 แทนบำนาญก็ได้”

มาตรา 17 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสิบปีบริบูรณ์แล้ว ออกจากราชการ เพราะลาออกและไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามความในมาตรา 9 ก็ให้ได้รับบำเหน็จตามเกณฑ์ในมาตรา 32”

มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการการเมืองตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งได้รับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองมาแล้วและมีเวลาราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองรวมกันไม่น้อยกว่าสี่ปีบริบูรณ์ เมื่อออกจากตำแหน่งและไม่ประสงค์จะรับบำเหน็จบำนาญตามความในบทแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยประการอื่น ก็ให้สิทธิรับบำนาญเดือนละสองพันบาท

แต่ถ้าข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับหรือเคยได้รับบำนาญปกติอยู่ก่อนแล้ว เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธิตามความในวรรคก่อน สิทธิรับบำนาญที่มีอยู่แล้วนั้นเป็นอันสิ้นไป

การคำนวณเวลาราชการตราความในมาตรานี้ ไม่ให้รวมเวลาราชการที่ผู้นั้นได้รับบำเหน็จบำนาญไปแล้ว ถ้ามีเข้าด้วย”

จากมาตรา 11 ถึงมาตรา 18 อาจพอสรุปให้เห็นเป็นภาพรวมได้ดังนี้ คือ

บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ตามมาตรา 11 และบำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพ ตามมาตรา 12 นั้น ไม่พบการเคร่งครัดในเรื่องการกำหนดอายุตัวและอายุราชการหรือเวลาราชการ แต่บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุ ตาม

มาตรา 13 และบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการมานานนั้น มีการกำหนดอายุตัวและอายุราชการหรือเวลาราชการไว้ชัดเจน ในที่นี้จะเน้นไปที่บำนาญชราภาพเป็นสำคัญ จึงขอสรุปไว้ดังนี้

เหตุสูงอายุ (ตามมาตรา 13) นั้น อาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 ข้าราชการที่มีอายุตัว 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ครบเกณฑ์เกษียณ) ถ้ามีอายุราชการหรือเวลาราชการไม่ถึง 10 ปี จะได้รับเป็นประเภทบำเหน็จ (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว) แต่ถ้าเกิน 10 ปีขึ้นไปถึงจะได้รับบำนาญ (มาตรา 15) คือ เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน (หลักประกันรายได้รายเดือนเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพยามชราภาพ) หรืออาจจะเรียกว่า “บำนาญชราภาพ”

กรณีที่ 2 ข้าราชการที่มีอายุตัว 50 ปีบริบูรณ์และลาออกจากราชการ ถ้ามีอายุราชการหรือเวลาราชการไม่ถึง 10 ปี จะได้รับเป็นประเภทบำเหน็จ (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว) แต่ถ้าเกิน 10 ปีขึ้นไปถึงจะได้รับบำนาญ (มาตรา 15) คือ เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน (หลักประกันรายได้รายเดือนเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพยามชราภาพ) หรืออาจจะเรียกว่า “บำนาญชราภาพ” เช่นเดียวกัน

ส่วนเหตุรับราชการมานาน (ตามมาตรา 14) นั้น ไม่พบการกำหนดเรื่องอายุตัว แต่น่าจะยังไม่ครบเกณฑ์เกษียณ เพียงแต่ขณะลาออกจากราชการต้องมีอายุราชการหรือเวลาราชการ (สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ) ตั้งแต่ 25 หรือ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิได้รับเป็นประเภทบำนาญ

เมื่ออายุตัวและอายุราชการหรือเวลาราชการครบเกณฑ์ในการมีสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว ต้องระวัง เรื่องการกระทำที่จัดเป็นความผิด ที่อาจทำให้สิ้นสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญข้าราชการได้

กรณี ความผิดที่ทำให้สิ้นสิทธิในบำนาญชราภาพ

มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) ผู้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเพราะมีความผิด
- (2) ข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง เว้นแต่ในกรณีที่มิใช่ข้อกำหนดให้บำเหน็จหรือบำนาญไว้ในหนังสือสัญญาจ้างตามความต้องการของรัฐบาล
- (3) ผู้ซึ่งรัฐบาลกำหนดเงินอย่างอื่นไว้ให้แทนบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว



(4) ผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ครบหนึ่งปีบริบูรณ์

(5) ผู้ซึ่งไม่เคยรับราชการมาก่อน แต่ได้เป็นทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อปลดเป็นกองหนุนแล้วและได้เข้ารับราชการอีกโดยเวลารับราชการจะติดต่อกับเวลารับราชการกองประจำการหรือไม่ก็ตามยังไม่ครบหนึ่งปีบริบูรณ์”

ตามมาตราดังกล่าวนี้ อาจตีความได้ 2 นัย คือ 1) มีสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว เมื่อไม่กระทำความผิดจึงทำให้สิทธิที่มีอยู่ก่อนนั้นสิ้นไป หรือไม่มีสิทธิตั้งแต่แรกหรือในระยะเวลาใด ขอตั้งไว้เป็นประเด็นเพื่อนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

ข. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539

กรณี เวลาราชการเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ

มาตรา 3 วรรคสี่บทบัญญัติไว้ว่า “เวลาราชการ หมายความว่า เวลาตั้งแต่วันที่สมาชิกเริ่มรับราชการ จนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย”

มาตรา 44 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ”

มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลง”

มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ”

มาตรา 48 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกตามมาตรา 35 ซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้มีสิทธิได้รับบำนาญ เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่จะเลือกรับบำเหน็จแทน

สำหรับสมาชิกตามมาตรา 36 (1) หรือ (2) ซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้มีสิทธิได้รับบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่จะเลือกรับบำเหน็จแทน”

มาตรา 49 บัญญัติไว้ว่า “นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เหตุทุพพลภาพ
- (2) เหตุทดแทน
- (3) เหตุสูงอายุ”

มาตรา 50 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเพราะป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่า ไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไปได้”

มาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิดหรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบ็ดเตล็ด”

มาตรา 52 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว หรือลาออกเมื่อมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว”

มาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือเหตุสูงอายุ จะได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่หนึ่งปีบริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับบำเหน็จ
- (2) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- (ก) สมาชิกตามมาตรา 35 ให้มีสิทธิตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง

(ข) สมาชิกตามมาตรา 36 (1) หรือ (2) ให้มีสิทธิตามมาตรา 48 วรรคสอง”

มาตรา 57 บัญญัติไว้ว่า “ให้ผู้รับบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิได้รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่างๆ เช่นเดียวกับผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ขอสรุปเป็นตารางให้เห็นชัดเจนดังนี้

ตารางที่ 1 สิทธิรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

อายุราชการ (เวลาราชการ)	สิทธิรับ บำเหน็จ บำนาญ	กรณีมิได้เป็นสมาชิก กบข.	กรณีเป็นสมาชิก กบข. จะได้รับ 2 ส่วน	
		กระทรวงการคลัง	กบข.	กระทรวงการคลัง
ไม่ถึง 1 ปี	-	-	สะสม+สมทบ+ ผลประโยชน์	-
10 ปีขึ้นไป แต่ ไม่ถึง 25 ปี	บำเหน็จ	บำเหน็จ	สะสม+สมทบ+ ผลประโยชน์	บำเหน็จ
25 ปีขึ้นไป	เลือก บำนาญ	บำนาญ	ประเดิม(ถ้ามี)+ ชดเชย+สะสม+ สมทบ+ ผลประโยชน์	บำนาญ
	เลือก บำเหน็จ	บำเหน็จ	สะสม+สมทบ+ ผลประโยชน์	บำเหน็จ

ที่มา : กองบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสุขภาพจิต

กรณี การกระทำความผิดร้ายแรงที่ทำให้สิ้นสิทธิในบ้านอายุชราภาพ

มาตรา 38 บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับบำเหน็จบำนาญก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญจากการรับราชการก่อนออกจากราชการ...”

มาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกซึ่งถูกไล่ออกจากราชการ หรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเอง ผู้นั้นหรือทายามไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว”

มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในการรับบำนาญให้เริ่มมีตั้งแต่เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงจนกระทั่งผู้นั้นถึงแก่ความตาย”

มาตรา 56 บัญญัติไว้ว่า “ผู้รับบำนาญผู้ใด

(1) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายทุกจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด”

จากบทบัญญัติเหล่านี้ ก็คล้ายๆ กับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 กล่าวคือ สิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญข้าราชการนั้น มีอยู่ก่อนแล้วพอไปกระทำความผิดจึงทำให้สิ้นไป หรือไม่มีสิทธิตั้งแต่แรก ซึ่งขอตั้งเป็นประเด็นไว้เพื่อนำไปวิเคราะห์ร่วมกันในบทที่ 4 ต่อไป

นอกจากนั้น บทบัญญัติของทั้งสองพระราชบัญญัติที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่า การจ่ายบำเหน็จบำนาญแก่บุคคลที่เคยรับราชการมาก่อนแล้วออกจากราชการ โดยไม่มีความผิดนั้น เน้นเพื่อตอบแทนความดีความชอบที่เคยรับราชการ ดังจะเห็นได้บางส่วนของคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2494 ที่

บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว” ส่วน “บำนาญ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน” ถึงแม้ในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาตรา 3 ที่ให้คำยามแตกต่างกันไปบ้าง คือ

“บำนาญ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

“บำเหน็จ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิก โดยจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

“บำเหน็จดำรงชีพ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญเพื่อช่วยเหลือการดำรงชีพโดยจ่ายให้ครั้งเดียว

“บำเหน็จตกทอด” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ทายาทโดยจ่ายให้ครั้งเดียวในกรณีที่สมาชิกหรือผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย

แต่มิได้เปลี่ยนหลักการ ไปเน้นหลักการแบบประกันสังคม หรือหลักการแบบสงเคราะห์ หรือหลักการแบบช่วยเหลือ (ในส่วนนี้น่าจะเป็นแบบผลประโยชน์ตอบแทนของการออม) ซึ่งประเด็นสำคัญเหล่านี้จะได้นำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

จากบทบัญญัติของทั้ง 2 พระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาการมีสิทธิรับบำนาญนั้น จะเริ่มตั้งแต่สิบปีเป็นต้นไป (ถ้าน้อยกว่าสิบปีก็จะเป็นประเภทบำเหน็จ) โดยรับเป็นรายเดือนไปจนกว่าจะถึงแก่ความตาย และมีสิทธิเลือกรับเป็นบำเหน็จก็ได้ด้วย เมื่อมองโดยภาพรวมเฉพาะแค่ประเด็นเรื่องสิทธิในบำเหน็จบำนาญชราภาพของข้าราชการในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างกันหลายประการกับกฎหมายกองทุนประกันสังคม จึงขอสรุปกรณีผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการไว้เป็นประเด็น เพื่อนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป ดังนี้ คือ 1) ต้องเป็นข้าราชการตามกฎหมาย (ส่วนประเภทของข้าราชการก็น่าจะเป็นไปตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และ มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 รวมถึงฉบับแก้ไขด้วย) 2) ต้องรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทงบบุคลากร 3) ต้องเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุ (คือ เหตุทดแทน ตามมาตรา 11 เหตุทุพพลภาพ ตามมาตรา 12 เหตุสูงอายุ ตามมาตรา 13 และเหตุรับราชการนาน ตามมาตรา 14) และ 4) ต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธินั้น มีความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร ตามแนวคิด ทฤษฎีใด แต่ตอนนี้ขอกล่าวถึงบทบัญญัติต่างๆ ใน

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการก่อนดังต่อไปนี้

3.1.2 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 รวมไปถึงฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย ก่อนปี 2539 ไม่พบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญนั้น ต้องมีหน้าที่หรือภาระในการส่งเงินเข้ากองทุนแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มีหน้าที่หรือภาระตามกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุน ไม่ว่าจะเรียกเงินนั้นว่าอย่างไร เช่น เงินสะสม เงินสมทบ หรือเบี้ยประกัน เป็นต้น เพียงแต่ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ขึ้นจึงมีบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการที่เป็นอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายนี้ได้ แต่เป็นลักษณะของความสมัครใจ (ไม่ได้บังคับ) กล่าวคือ ถ้าสมัครใจเป็นสมาชิกของกองทุน ถึงจะมีหน้าที่หรือภาระในการส่งเงินสะสมเข้ากองทุน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 36 วรรคแรกที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลต่อไปนี้จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้ (1) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ (2) ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับและกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ” และวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การสมัครเป็นสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ถ้าสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ก็จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น (อีกส่วนหนึ่ง เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนเดิมที่ได้แก่บำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ส่วนที่ 2 ได้แก่ผลประโยชน์จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) แม้จะไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกก็ไม่เสียสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญแต่อย่างใด เพียงแต่ไม่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเท่านั้น (ดูตารางที่ 1 สิทธิรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ในข้อที่ 3.1.1 หน้า 89 ประกอบ)

แม้ต่อมาจะมีกฎหมายบังคับให้บุคคลที่เข้าไปเป็นข้าราชการหลังจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้แล้ว จำต้องเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็ตาม ดังปรากฏในมาตรา 35 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นสมาชิก

- (1) ผู้ซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ
- (2) ผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ”

ประกอบด้วย มาตรา 39 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้สมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่สมาชิกซึ่งรับราชการอยู่ก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ จะส่งเงินสะสมเข้ากองทุนหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดประสงค์ที่จะส่งเงินสะสมเข้ากองทุนเกินกว่าอัตราตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แต่ทั้งนี้ การส่งเงินสะสมตามมาตรานี้รวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าของเงินเดือน

ถ้าสมาชิกไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือได้รับเงินเดือนไม่เต็มจำนวนสำหรับระยะเวลาใดให้ส่งเงินสะสมตามส่วนแห่งเงินเดือนที่สมาชิกผู้นั้นได้รับ

การส่งเงินสะสมตามมาตรานี้ ให้ส่วนราชการหักจากเงินเดือนที่สมาชิกผู้นั้นได้รับและส่งเข้ากองทุนในวันที่มีการจ่ายเงินเดือน

ให้ส่วนราชการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกในจำนวนที่เท่ากับอัตราเงินสะสมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงพร้อมการส่งเงินสะสมนั้น แต่ถ้าสมาชิกไม่ได้รับเงินเดือนหรือได้รับเงินเดือนไม่เต็มจำนวน ให้ส่งเงินสมทบตามอัตราส่วนแห่งเงินเดือนที่สมาชิกผู้นั้นได้รับ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ เงินเดือนไม่รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชา สำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ สำหรับการสู้รบ สำหรับการปราบปราม ผู้กระทำความผิดหรือเงินเพิ่มอย่างอื่น”

จากบทบัญญัติเหล่านี้ จะเห็นว่า ไม่ได้กระทบจนถึงกับทำให้เสียสิทธิในบำเหน็จบำนาญแต่อย่างใด เพียงต้องการเพิ่มผลประโยชน์ให้มากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ เดิมที่ข้าราชการผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญนั้น ไม่มีหน้าที่หรือภาระในการส่งเงิน (ไม่ว่าจะเรียกว่า เงินสะสม หรือเงินสมทบ หรือเบี้ยประกัน) เข้ากองทุน แต่ต่อมา กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนก็เพื่อจะได้รับการประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นการช่วยเหลือความเป็นอยู่ของข้าราชการให้ดีขึ้น เช่น เรื่องการออมทรัพย์ของข้าราชการ เป็นต้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่เน้นสิทธิมากกว่าหน้าที่แต่อย่างใด แม้จะอ้างว่าเป็นการตอบแทนความดีความชอบหรือการช่วยเหลือความเป็นอยู่ของข้าราชการให้ดีขึ้น จากสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ของสิทธิตามกฎหมายในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่แตกต่างไปจากสิทธิตามกฎหมายในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย) อาจมีคำถามถึง ความเป็นธรรมของสิทธิตามกฎหมายทั้งสองแนวนี้ ว่าเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีใด จึงขอตั้งไว้เป็นประเด็นเพื่อจะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป แต่ต่อไปนี้จะกล่าวถึงบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้มีสิทธิได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ที่ถือว่าเป็นรายได้ (รายเดือน) ยามชราภาพ เพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิตก่อนดังนี้

3.1.3 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้มีสิทธิได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ที่ถือว่าเป็นรายได้ (รายเดือน) ยามชราภาพ เพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต)

ในเรื่องจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้น อาจถือว่าเป็นหัวใจหลักและสำคัญยิ่งของงานวิจัยนี้ก็ได้ เพราะจากการกล่าวถึงสิทธิในบำเหน็จบำนาญ และหน้าที่หรือภาระของผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญนั้น ต่างก็เพื่อนำไปสู่จำนวนเงินบำเหน็จหรือบำนาญแก่ผู้มีสิทธิจะได้รับทั้งสิ้น ในที่นี้ขอกล่าวเป็น 2 กรณี คือ



1) ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ หมวด 2 เรื่องเวลาราชการและการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ที่บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 19 ถึงมาตรา 30 ทวิ และหมวด 3 เรื่อง วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 35 ทวิ ในที่นี้จะยกมากล่าวบางมาตราเท่าที่จะตั้งเป็นประเด็นเพื่อนำไปวิเคราะห์ให้เห็นถึงจำนวนเงินบำนาญว่าเหมาะสมต่อการครองชีพหรือไม่อย่างไร

เรื่อง เวลาราชการและการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ เช่น

มาตรา 19 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ.2551) วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการนั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์” ส่วนวรรคที่สอง บัญญัติไว้ว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ และข้าราชการการเมือง” และวรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “การพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือนในพระองค์สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

สำหรับวรรคสี่ (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2554) ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้นำความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับทหารผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 19 สัตต (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2554) บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษ และจะต้องพ้นจากราชการตามมาตรา ๑๕ อจรับราชการต่อไปได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ”

มาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า “ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการ เว้นแต่

- (1) ข้าราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่
- (2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าหน้าที่
- (3) ข้าราชการครู ให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าหน้าที่

เรื่อง วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญ เช่น

มาตรา 31 บัญญัติไว้ว่า “ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้ตั้งเงินเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์คำนวณ แต่ถ้าวินิจฉัยการคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการซึ่งพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุตามมาตรา 19 เงินเดือนสุดท้ายให้หมายความรวมถึงเงินเดือนที่ได้เลื่อนในวันสุดท้ายของปีงบประมาณนั้นด้วย

การเลื่อนเงินเดือนในวันสุดท้ายของปีงบประมาณนั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับเงินเดือนที่ได้เลื่อน แต่เงินเดือนที่ได้เลื่อนนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นเงินเดือนเดิม

ข้าราชการผู้ใดได้เคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง แล้วพ้นจากตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงก่อนพ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนที่เคยได้รับอยู่นั้น เป็นเงินเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ ในกรณีที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับปรับอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงก่อนข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงที่ปรับตามกฎหมายหรือข้อบังคับนั้นแล้ว เป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ”

มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำได้ดังนี้

- (1) สำหรับบำเหน็จ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ
- (2) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ”

ส่วนความหมายของเงินเดือนเดือนสุดท้าย เป็นไปตามคำนิยามของมาตรา 4 วรรคสิบ คือ

“เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ส่วนข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้าง เงินเดือนเดือนสุดท้าย หมายความว่า เงินเดือนที่ผู้ว่าจ้างจ่ายตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามอัตราเงินเดือนในบัญชีต่อท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจเดือนสุดท้าย

ทำนที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือน สำหรับค่าวิชา และหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะ และหรือ สำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปราม ผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมเงินเพิ่มอย่างอื่นๆ

วิธีคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

กรณี ไม่เป็นสมาชิก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถ้าเลือกรับบำเหน็จ จะใช้สูตร คือ เงินเดือนเดือนสุดท้าย คูณด้วย จำนวน (ปี) เวลาราชการ (ตัวอย่าง  $69,040 \times 40$  ปี = 2,761,600) แต่ถ้าเลือกรับบำนาญ จะใช้สูตร คือ เงินเดือนเดือนสุดท้าย คูณด้วย จำนวน (ปี) เวลาราชการหารด้วย 50 (ตัวอย่าง  $69,040 \times 40$  ปี / 50 = 55,232) (ที่มา : กองบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสุขภาพจิต (PowerPoint Presentation) จาก

[http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120\\_10432876.pdf](http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120_10432876.pdf) เรียกใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2565) ซึ่งจะเห็นว่ากรณีนี้ จำนวนเงินบำเหน็จบำนาญจะเหมาะสมต่อการครองชีพในปัจจุบัน

กรณีที่ เป็นสมาชิก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งกรณีนี้ขอนำไปกล่าวในรวมกับกรณีที่ 2 ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539

2) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539

มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จค่าทอด ให้จ่ายจากเงินงบประมาณ สำหรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวให้จ่ายจากกองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

ส่วนความหมายของบำเหน็จบำนาญนั้น

มาตรา 3 วรรคสิบสอง ให้คำนิยามไว้ว่า “บำนาญ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง”

มาตรา 3 วรรคสิบสาม ให้คำนิยามไว้ว่า “บำเหน็จ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิก โดยจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง”

มาตรา 57/1 บัญญัติไว้ว่า “ผู้รับบำนาญมีสิทธิขอรับบำเหน็จดำรงชีพตามอัตราและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินสิบห้าเท่าของบำนาญรายเดือนที่ผู้นั้นได้รับ...”

มาตรา 63 บัญญัติไว้ว่า “การคำนวณบำนาญให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หาดด้วยห้าสิบ แต่ต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบของอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย”

วิธีคำนวณเงินบำนาญข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ อาจแยกเป็น 2 กรณี คือ

1) บุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 จะมีผลบังคับใช้ (คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ที่ไม่สมัครใจเป็นสมาชิก กบข. ตามมาตรา 36 แห่ง พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539) ก็ยังคงเป็นไปตาม กรณีที่ 1 ดังกล่าวมาข้างต้น

2) บุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการหลังจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้แล้ว (ตามมาตรา 35) และบุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อน แต่ได้สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. (ตามมาตรา 36) เมื่อเกษียณอายุราชการ สมาชิก กบข. จะได้รับเงินจาก 2 ทาง คือ บำเหน็จหรือบำนาญ บวกด้วย เงินออม กบข.

ถ้าเลือกบำเหน็จ จะใช้สูตรคำนวณบำเหน็จ คือ เงินเดือนเดือนสุดท้าย คูณด้วยเวลาราชการ (รวมวันทวิคูณ) บวกด้วย เงินออมรับจาก 1) เงินสะสม+ดอกผล 2) เงินออมเพิ่ม+ดอกผล (ถ้ามี) และ 3) เงินสมทบ+ดอกผล

ตัวอย่าง การคำนวณเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

$$\text{ปี 2564} = (74,320 \times 6) + (76,510 \times 6) = 904,980$$

$$\text{ปี 2563} = (69,890 \times 6) + (72,130 \times 6) = 852,120$$

$$\text{ปี 2562} = (65,110 \times 6) + (67,500 \times 6) = 795,660$$

$$\text{ปี 2561} = (60,740 \times 6) + (62,720 \times 6) = 740,760$$

$$\text{ปี 2560} = (57,030 \times 6) + (58,560 \times 6) = 693,540$$

รวม 60 เดือน = 3,987,060 บาท

$$\text{เฉลี่ย 60 เดือน} = 3,987,060 / 60 = 66,451 \text{ บาท}$$

ที่มา : กองกองบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสุขภาพจิต (PowerPoint Presentation) จาก

[http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120\\_10432876.pdf](http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120_10432876.pdf) เรียกใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2565

ถ้าเลือกรับบำนาญ จะใช้สูตรคำนวณบำนาญ คือ เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณด้วย เวลาราชการ (รวมวันทวีคูณ)หารด้วย 50 (ไม่เกิน 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย) บวกด้วย เงินออมรับจาก 1) เงินสะสม+ดอกผล 2) เงินออกเพิ่ม+ดอกผล (ถ้ามี) 3) สมทบ+ดอกผล 4) เงินประเดิม+ดอกผล (จ่ายให้ผู้เลือกเป็นสมาชิกก่อน 27 มี.ค.2540) และ 5) เงินชดเชย+ดอกผล (จ่ายให้สมาชิกที่เลือกรับบำนาญ)

ตัวอย่าง วิธีคำนวณเงินบำนาญ กบข. (กรณีเลือกรับบำนาญ)

$$\frac{66,451 \times 38.69}{50} = 51,419.78$$

แต่ต้องไม่เกิน 70% ของ อัตราเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย

$$\frac{66,451 \times 70}{100} = 46,515.70$$

ที่มา : กองกองบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสุขภาพจิต (PowerPoint Presentation) จาก

[http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120\\_10432876.pdf](http://www.hr.dmh.go.th/files/knowledge/attachment/20210120_10432876.pdf) เรียกใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2565

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เพื่อจะชี้ให้เห็นข้อแตกต่างบางประการของการใช้สูตรคำนวณ ทั้งบำเหน็จ และบำนาญ จากฐานอาชีพ เช่น ประเด็นการนับระยะเวลางาน ประเด็นเงินเดือนเดือนสุดท้าย และประเด็นเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย เป็นต้น ที่นำไปใช้เป็นสูตรคำนวณที่ไม่เหมือนกัน เป็นประเด็นใหญ่และสำคัญยิ่งที่ทำให้จำนวนเงินบำเหน็จและบำนาญของข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) แตกต่างกับบำนาญชราภาพ (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในกองทุนประกันสังคม) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 นี้คือสภาพปัญหาที่เป็นอยู่เท่าที่พบ และนำไปสู่ปัญหาความเป็นธรรมในประเด็นจำนวนเงินบำนาญชราภาพและความเหมาะสมต่อ

สภาวะทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีใด จึงขอตั้งไว้เป็นประเด็นใหญ่และสำคัญยิ่งเพื่อนำไปวิเคราะห์ (ในบทที่ 4) เปรียบเทียบกับบ้านาณูชราภาพ (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในกองทุนประกันสังคม) ตามกฎหมายเกี่ยวกับบ้านาณูชราภาพของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับบ้านาณูชราภาพของผู้ประกันตน (กองทุนประกันสังคม)

“บ้านาณูชราภาพ” ในกองทุนประกันสังคมนั้น ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพประการหนึ่ง ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ว่า “ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้แก่ (1) เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบ้านาณูชราภาพ หรือ (2) เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ แต่ทำอย่างไรถึงจะได้มาอย่างถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม ในหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับด้วย คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้วางหลักไว้ ว่าการรับประโยชน์ทดแทนนั้นต้องสัมพันธ์กับเงินสมทบ กล่าวคือ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้รับความคุ้มครอง และเพื่อก่อสิทธิแก่ผู้ประกันตนในการขอรับประโยชน์ทดแทน (ผู้ประกันตนมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม และปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขแห่งการให้ความคุ้มครองถึงจะได้รับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณีนั้นๆ) ซึ่งประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณีนั้น ผู้ประกันตนทั้ง 3 ประเภท (มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40) อาจได้รับแตกต่างกัน สำหรับในที่นี้จะกล่าวเน้นไปที่ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นหลัก (โดยเฉพาะบ้านาณูชราภาพ) ส่วนกรณีอื่นๆ จะกล่าวถึงบ้างเท่าที่จำเป็นเฉพาะเกี่ยวเนื่องกับกรณีชราภาพ และจะเน้นใน 3 ประเด็นหลักที่จะนำไปวิเคราะห์ถึงความ เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม ได้แก่

3.2.1 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบ้านาณูชราภาพของผู้ประกันตน

3.2.2 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตน และ

3.2.3 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่มีสิทธิได้รับจากกองทุนประกันสังคม ที่ถือว่าเป็นรายได้ (รายเดือน) ยามชราภาพ เพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต

ทั้งนี้ก็เพื่อทราบสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน

สิทธิในการรับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ทำให้เห็นภาพรวมที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก บุคคลนั้นต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมาย (มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 ประกอบกับต้องไม่เป็นบุคคลตามมาตรา 4)

ประการที่สอง ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนครบตามเงื่อนไข (มาตรา 46 มาตรา 54 มาตรา 76 มาตรา 77 และมาตรา 77ทวิ)

ประการที่สาม ต้องเข้าเหตุดังนี้ 1) อายุครบห้าสิบห้าปีและออกจากงาน ถ้าส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่ 180 เดือนขึ้นไปจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตามมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ แต่ถ้าต่ำกว่า 180 เดือนมีสิทธิได้รับ

ประเภทบ้านหนึ่ง 2) ถ้าอายุเกินห้าสิบห้าปีแล้วยังไม่ออกจากงานและมีการส่งเงินสมทบเกิน 180 เดือน เมื่อเวลาออกจากงานก็จะได้รับบำนาญชราภาพเพิ่มมากขึ้น)

ถ้าอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวกับบ้านหนึ่งบำนาญข้าราชการมาเป็นกรอบในการพิจารณา ประการแรกกับประการที่สอง นั้น อาจจัดเป็นช่วงระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ คือมีสิทธิแต่ยังไม่ได้รับ ต้องประกอบด้วย ประการที่สาม ในเวลาต่อมาถึงจะใช้สิทธิได้สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจแบ่งอธิบายได้เป็น 3 ช่วง คือ 1) สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิของผู้ประกันตน (ระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ) และ 2) ผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำให้สิทธิสมบูรณ์ (ระยะเวลา) และ 3) ช่วงใช้สิทธิได้อย่างสมบูรณ์ ในกฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) ในกองทุนประกันสังคม (โดยช่วงใช้สิทธิได้อย่างสมบูรณ์ในข้อ 3) จะขอเข้าไปกล่าวรวมในเรื่องจำนวนเงินบำนาญชราภาพ) ในที่นี้จึงจะกล่าวเฉพาะช่วง 1 และช่วง 2 ดังต่อไปนี้

#### 1) สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิ (ระยะเวลาที่กำหนดสิทธิ)

สภาวะเริ่มแรกของการมีสิทธิรับบำนาญชราภาพนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพของผู้ประกันตน อาจแบ่งได้ 2 ระยะคือ ระยะเวลาการที่กำหนดสิทธิไว้ และระยะเวลาทำให้สิทธิสมบูรณ์ (ส่วนการใช้สิทธิได้จริงๆ ขอเข้าไปกล่าวในประเด็นจำนวนเงินบำนาญชราภาพ) แทนที่จะเป็นระยะก่อนการมีสิทธิเหมือนในเรื่องสิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการ กล่าวคือ เมื่อใช้กรอบในการพิจารณาทำนองเดียวกันกับบ้านหนึ่งบำนาญข้าราชการ อาจแยกย่อยเป็น 3 ประการ คือ สภาวะเริ่มแรกของการที่กำหนดสิทธิ (คุณสมบัติเฉพาะตัว, ประเภทของอาชีพ และประเภทของผู้ประกันตน) ผลหรือประสิทธิภาพจากการทำงาน (ในแง่ของกฎหมายไม่ได้เน้นความคิดความชอบ) และ ระยะเวลาของการทำงานที่ก่อให้เกิดสิทธิ ที่จะได้รับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จะพบได้ใน

มาตรา 33 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537) ได้วางหลักไว้ว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”



การเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓ ถูกบังคับโดยกฎหมาย ยกเว้น จะเข้ามาตรา 4 ถึงจะไม่ถูกบังคับให้เป็น  
ผู้ประกันตน

มาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการ ส่วนกลาง  
ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน (วงเล็บนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา  
3 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537)

(2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

(4) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

(5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน  
มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

(6) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 46 บัญญัติไว้ว่า “ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อ  
การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร ฝ้าย  
ละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์  
ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้อง  
ไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้...”

มาตรา 39 (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537) ได้วางหลักไว้  
ว่า “ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือนและต่อมาความ  
เป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38(2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อ  
สำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งต้องส่งเข้ากองทุนตาม มาตรา 46 วรรคสอง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับ สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ให้ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละครั้งภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป

ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งซึ่งไม่ส่งเงินสมทบ หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคสาม ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยัง ขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็น หนึ่งเดือนถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง”

มาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการประกันตนตามมาตรา 39 ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออก เงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่า และผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้อง ออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง...”

มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตรารายจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

จำนวนประชากรของประเทศไทยที่มีอยู่ประมาณ 65-70 ล้านคนนั้น จากรายงานข่าวจากสำนักงานสถิติ แห่งชาติ (สสช.) เปิดเผยว่า สสช.ได้เปิดเผยรายงานเรื่องผลการสำรวจภาวะการทำงานของคนไทยใน เดือน ก.ค.2565 พบว่าประชากรไทยที่อยู่ในวัยแรงงาน มีจำนวนทั้งสิ้น 40.1 ล้านคน เป็นผู้ที่มีงานทำ 39.48 ล้านคน ผู้ว่างงาน 5.14 แสนคน และผู้ว่างงานที่รอฤดูกาล 0.21 แสนคน (กรุงเทพฯธุรกิจ: 2565) และใน ส่วนของผู้มีงานทำใน 39.48 ล้านคนนั้น ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2564) เป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคม ประมาณ 19,220,024 คน แยกเป็น

- |                            |                     |
|----------------------------|---------------------|
| ก. ผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 | จำนวน 11,127,233 คน |
| ข. ผู้ประกันตน ตามมาตรา 39 | จำนวน 1,919,994 คน  |

ค. ผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 (ทั้งทางเลือกที่ 1-3) จำนวน 6,127,797 คน

โดยในแต่ละปีก็มีผู้ใช้บริการด้านกรณีชราภาพ เช่น ในปี 2564 มีจำนวน 714,620 ราย เมื่อรวมสะสมแต่ละปีก็ไม่น่าจะเกิน 50% ของจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด (ที่มา : สำนักงานประกันสังคม)

จากมาตราเหล่านี้จะเห็นว่า สภาวะเริ่มแรกของการก่อกำเนิดสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น ต้องเป็นผู้ประกันตน ส่วนการจะเข้าไปเป็นผู้ประกันตนต้องมีคุณสมบัติอย่างไรกฎหมายไม่ได้เคร่งครัด ขอเพียงแต่ต้องไม่เป็นบุคคลตามมาตรา 4 ก็พอ ดังนั้นในประเด็น ความเป็นธรรมใน โอกาสของสภาวะก่อนจะมีสิทธิจึงแตกต่างกับการเข้าไปเป็นข้าราชการ แม้สิทธินั้นจะเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเป็นสิทธิตามกฎหมาย เช่นเดียวกับสิทธิบำนาญชราภาพของข้าราชการ แต่เป็นสิทธิที่โยงอยู่กับหน้าที่เป็นสำคัญ ดังนั้น แนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติเหล่านั้น เป็นแนวคิดแบบใด จึงขอตั้งไว้เป็นประเด็นเพื่อจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการในบทที่ 4 ต่อไป ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานเพื่อจะทำให้สิทธิสมบูรณ์ขึ้นดังในหัวข้อต่อไปนี้ก่อน

2) ระยะเวลาของการทำให้สิทธิในบำนาญชราภาพสมบูรณ์ (ระยะเวลาการทำงาน, ผลหรือประสิทธิภาพของงาน และการสิ้นสิทธิในบำนาญชราภาพ)

ในเรื่องระยะเวลาของการทำให้สิทธิในบำนาญชราภาพที่ก่อกำเนิดขึ้นตามข้อ 1) แล้วนั้น ให้มีผลสมบูรณ์เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ไม่พบการกำหนดไว้ชัดเจน แต่พอจะตีความได้จากบางมาตรา เช่น

มาตรา 54 วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

(1)...

(2)...

(3)...

(4)...

(5)...

(6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

(7)...

มาตรา 76 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542) ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 77 ทวิ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542) ที่วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ จึงพอตีความได้ว่าระยะเวลาของการทำงานที่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมนั้น ต้อง 180 เดือนขึ้นไป (15 ปี) จะติดต่อกันหรือไม่ก็ได้ ถึงจะได้รับบำนาญชราภาพ (เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ) ถ้าน้อยกว่า 180 เดือนหรือน้อยกว่า 15 ปี ก็จะได้รับเป็นบำนาญชราภาพ (เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ)

ส่วนในเรื่องผลหรือประสิทธิภาพจากการทำงานนั้น ไม่ได้เน้นว่าต้องมีความดีความชอบเหมือนสิทธิในบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ขอเพียงส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขก็พอ เช่น

มาตรา 77 ทวิ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542) ที่วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง ตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

จากมาตราเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพในกองทุนประกันสังคม นั้น สภาวะเริ่มแรกต้องมีงานทำ (และไม่ใช่งานตามมาตรา 4) หรือประกอบอาชีพ (อิสระ) สร้างรายได้ (ให้ตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศชาติ) และเป็นผู้ประกันตน (แบบบังคับหรือสมัครใจ) พร้อมทั้งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณี (ซึ่งมีทั้งหมด 7 กรณี แต่ในที่นี้ขอกล่าวเฉพาะกรณีชราภาพ) ที่ต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 180 เดือนหรือ 15 ปี ถึงจะมีสิทธิในบำนาญชราภาพ ถ้าน้อยกว่านั้นก็จะเป็นประเภทบำเหน็จ และสิทธิที่ก่อกำเนิดโดยผลแห่งกฎหมายนี้ (เป็นสิทธิที่ผูกโยงอยู่กับหน้าที่เป็นสำคัญ ที่แตกต่างกับสิทธิตามกฎหมายในกฎหมายที่เกี่ยวกับบำเหน็จชราภาพข้าราชการ) จะใช้ได้จริงนอกจากส่งเงินสมทบครบเกณฑ์แล้ว ต้องรอเวลาที่ผู้ประกันตนมีอายุ 55 ปีและออกจากงานก่อนถึงจะใช้สิทธิได้ ถ้ายังไม่ออกและมีการส่งเงินสมทบต่อไป เมื่อถึงเวลาที่ต้องออกจากงานก็จะได้รับบำนาญเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญคือไม่พบบทบัญญัติตัดสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญในกรณีที่ผู้ประกันตนกระทำความผิดหรือกระทำความผิดร้ายแรงจนถูกไล่ออกจากงาน จากสภาพปัญหาที่พบเหล่านี้ จึงขอตั้งไว้เป็นประเด็นไว้เพื่อจะนำไปวิเคราะห์ (ในบทที่ 4) เพื่อเปรียบเทียบกับสิทธิตามกฎหมายในกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการต่อไป ในที่นี้จึงขอข้ามไปกล่าวถึงประเด็นบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตนก่อนดังนี้

3.2.2 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภาระในการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 22 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537) บัญญัติว่า “กองทุนประกอบด้วย

(1) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และมาตรา 46

(2) .....

.....

(9).....”

มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 46 บัญญัติว่า “ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากัน ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้”

จะเห็นว่าหลักการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม ต้องเป็นผู้ประกันตน ซึ่งมี 3 ประเภท คือ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยผู้ประกันตนทั้ง 3 ประเภท มีภาระหรือหน้าที่ที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ตามเงื่อนไขก่อนจึงจะได้รับการคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณี กล่าวคือ

1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33

มาตรา 46 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จ่ายเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงิน

สมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2543 ให้ไว้ ณ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับ  
กฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 120 ก. วันที่ 26 ธันวาคม 2543 กำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา  
33 ไว้ดังนี้

(1) อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพล  
ภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร

ก. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2544 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ให้รัฐบาล นายจ้าง และ  
ผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ  
กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันในอัตราฝ่ายละร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ของผู้ประกันตน

ข. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป รัฐบาล นายจ้าง ผู้ประกันตนออกเงินสมทบฝ่ายละ  
เท่ากันในอัตราฝ่ายละร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

(2) อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ

ก. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตรา  
ร้อยละ 1 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 2 ของ  
ค่าจ้างของผู้ประกันตน

ข. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้าง  
ของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39

มาตรา 46 วรรคสาม ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุน โดยรัฐบาลออก 1 เท่า  
และผู้ประกันตนออก 2 เท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณี  
ทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ดังนี้

(1) เงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 39  
ประจำเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งจะต้องนำส่งให้แก่สำนักงานประกันสังคม

ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป ให้ผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบเดือนละ 288 บาท โดยให้ใช้อัตราเงินสมทบร้อยละ 6 ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จำนวนเดือนละ 4,800 บาท (2 เท่าของอัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม)

(2) เงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมประจำเดือนมกราคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป ให้นำส่งเดือนละ 432 บาท โดยให้ใช้อัตราเงินสมทบร้อยละ 9 ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 39 เดือนละ 4,800 บาท

### 3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 กำหนดอัตราเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตายไว้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป ให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จ่ายเงินสมทบ ปีละ 3,360 บาท

เมื่อมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าวนี้แล้ว ยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39 เป็นต้น คือ

1. ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงได้รับความคุ้มครอง
2. ผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองเมื่อจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิ ดังนี้

2.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

2.2 กรณีทุพพลภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพ

2.3 กรณีตาย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายใน 6 เดือน ก่อนตาย

2.4 กรณีคลอดบุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนคลอดบุตร



2.5 กรณีสงเคราะห์บุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 36 เดือน ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

2.6 กรณีชราภาพ หากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 180 เดือนขึ้นไป มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพรายเดือนตลอดชีวิต แต่ถ้าจ่ายเงินสมทบไม่ถึง 180 เดือน มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในประเด็นนี้ จะพบสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ คือ สิทธิตามกฎหมายกำหนดนั้น ต้องประกอบหรือเชื่อมโยงกับหน้าที่ตามกฎหมายบางประการหรือหลายประการ ถึงจะมีสิทธิจริงๆ หรือเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ กล่าวคือ การจะมีสิทธิในบำนาญชราภาพของผู้ประกันตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์นั้น ผู้มีสิทธิต้องเป็นผู้ประกันตนและจ่ายเงินสมทบให้ครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน ถึงจะมีสิทธิที่แท้จริง เป็นลักษณะหน้าที่นำสิทธิ (ฝ่ายที่มีสิทธิมีหน้าที่ควบรวมอยู่ด้วยกัน) ไม่ใช่สิทธิคู่กับหน้าที่ (คือฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่) อย่างในกฎหมายที่เกี่ยวกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ) จึงขอตั้งไว้เป็นประเด็นเพื่อจะนำไปวิเคราะห์หาแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติเหล่านี้ต่อไปในบทที่ 4 ว่าแนวคิดในการจัดสวัสดิการของรัฐในรูปแบบประกันสังคมที่เป็นสวัสดิการช่วยเหลือแบบบริการเพื่อให้แรงงานหรือผู้ประกันตนช่วยตนเอง ดังเราจะพบว่าเมื่อจ่ายเงินสมทบถูกต้องตามเงื่อนไขแล้ว ก็จะได้รับความสะดวกในสิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ เช่น บำนาญชราภาพ เป็นต้น ที่แตกต่างกับการจัดสวัสดิการของรัฐแบบตอบแทน ความคิดความชอบในกรณีชราภาพ ที่ฝ่ายข้าราชการมีสิทธิ ฝ่ายรัฐมีหน้าที่ ที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่แตกต่างกันนั้น มีความเป็นธรรมหรือไม่ ตามแนวคิด ทฤษฎีใด

3.2.3 บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้มีสิทธิได้รับจากกองทุนประกันสังคม (ที่ถือว่าเป็นรายได้ (รายเดือน) ยามชราภาพ เพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต)

ปัญหาจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่แตกต่างกันนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

มาตรา 77 (ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2842) ที่วางหลักไว้ว่า “ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้แก่

- (1) เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือ
- (2) เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ.2550 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124/ตอนที่ 56 ก/หน้า 18/19 กันยายน 2550)

ข้อ ๒ การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละสิบของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบเกินหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพตามวรรคหนึ่งขึ้นอีกในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุกสิบสองเดือน

ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ให้จัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย

ข้อ ๓ การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่บุคคลซึ่งถูกงดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพและในภายหลังได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนใหม่ตามมาตรา ๓๗ ตรี ให้จ่ายตามจำนวนเงินบำนาญชราภาพเดิมที่ได้รับก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และให้จ่ายเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งจุดห้าของค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญชราภาพเดิมก่อนกลับเข้าเป็นผู้ประกันตนต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุกสิบสองเดือนในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนในครั้งหลัง

ให้จัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งตั้งแต่เดือนที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน

ข้อ ๔ เงินบำนาญชราภาพตามข้อ ๒ หรือข้อ ๓ จะต้องไม่น้อยกว่าจำนวนเงินบำนาญชราภาพขั้นต่ำตามที่สำนักงานประกาศกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ข้อ ๕ เพื่อให้การจ่ายเงินบำนาญชราภาพเป็นไปโดยถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการมีชีวิตอยู่ของผู้รับเงินบำนาญชราภาพตามระเบียบที่สำนักงานประกาศกำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถตรวจสอบตามวรรคหนึ่งได้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยการมีชีวิตอยู่ของผู้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งผู้รับเงินบำนาญชราภาพให้มาแสดงตนหรือยื่นหลักฐานการมีชีวิตอยู่

ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้าน หรือเอกสารที่ทางราชการออกให้ หรือหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๓ หรือเทียบเท่าขึ้นไป ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อ ๖ การจ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ ให้เป็นไปตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่าสิบสองเดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ

(๒) กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

ข้อ ๗ การจ่ายเงินบำเหน็จชราภาพตามข้อ ๖ สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตายก่อนอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์

(๒) กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตายเมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

(๓) กรณีความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงแก่ความตาย หรือถึงแก่ความตายภายหลังจากความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงไปแล้ว ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิตามมาตรา ๗๗ จัตวา

(๔) กรณีเป็นผู้ทุพพลภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเมื่อมีคำวินิจฉัยให้เป็นผู้ทุพพลภาพ

ข้อ ๘ กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวนสิบเท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย

ข้อ ๙ กรณีผู้มีสิทธิรับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายก่อนได้รับเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพตามอัตราที่กำหนดในข้อ ๖ (๒)

ข้อ ๑๐ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพตามอัตราที่กำหนดในข้อ ๖ (๒) ในกรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ และเงินบำนาญชราภาพในเวลาเดียวกันตามมาตรา ๗๗ เบื้อง

ข้อ ๑๑ กรณีบุคคลซึ่งถูกงดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพเนื่องจากกลับเข้าเป็นผู้ประกันตนและต่อมาความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงแก่ความตาย หากบุคคลนั้นได้รับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่เกินหกสิบเดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเป็นจำนวนสิบเท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนคราวสุดท้ายก่อน

กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน และเงินบำเหน็จชราภาพตามข้อ ๖ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี สำหรับการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนครั้งหลัง

จากบทบัญญัติต่างๆ ของหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงดังกล่าวมานี้ เมื่อนำมาใช้ในการคำนวณสิทธิในประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (บำเหน็จ-บำนาญ) ของกองทุนประกันสังคม เพื่อหาจำนวนเงินบำเหน็จชราภาพ และเงินบำนาญชราภาพ (ตามมาตรา 77) อาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีบำเหน็จชราภาพ (สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพไม่ถึง 180 เดือน)

1) กรณีที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพไม่ถึง 12 เดือน จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบ ที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบ ผู้ประกันตนอายุ 55 ปีบริบูรณ์ สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ขณะส่งเงินสมทบได้ 10 เดือน ประโยชน์ทดแทน

2) กรณีบำเหน็จชราภาพจะได้รับ  $300 \times 10 = 3,000$  บาท

3) กรณีที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ ตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบ ที่ผู้ประกันตนและนายจ้างนำส่งพร้อมผลประโยชน์ตอบแทน ตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด

ตัวอย่าง (ที่มา : สำนักงานประกันสังคม) ผู้ประกันตนอายุ 55 ปีบริบูรณ์ สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างวันที่ 28 พฤศจิกายน 2547 ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ในวันที่ 10 ธันวาคม 2547 เจ้าหน้าที่วินิจฉัยในวันเดียวกัน โดยมีรายการนำส่งเงินสมทบกรณีชราภาพของผู้ประกันตน ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนเงินสมทบ

ปี	จำนวนเงินสมทบ		
	นายจ้าง	ผู้ประกันตน	รวม
2542	850	850	1,700
2543	1,550	1,550	3,100
2544	2,300	2,300	4,600
2545	3,200	3,200	6,400
2546	4,100	4,100	8,200
2547	2,800	2,800	5,600
รวม	14,800	14,800	29,600

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

จากตารางการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมดังกล่าว สามารถนำไปสู่วิธีคำนวณผลประโยชน์ตอบแทน ดังนี้

ตารางที่ 3 วิธีคำนวณคำนวณผลประโยชน์ตอบแทน

ปี	เงินสมทบ	เงินสมทบ X อัตรา	ผลประโยชน์ตอบแทน
2542	1,700	1,700 X 2.4%	= 40.80
2543	3,100	(1,700 + 3,100 = 4,800) X 3.7%	= 177.60
2544	4,600	(4,800 + 4,600 = 9,400) X 4.2%	= 394.80
2545	6,400	(9,400 + 6,400 = 15,800) X 4.3%	= 679.40
2546	8,200	(15,800 + 8,200 = 24,000) X 6.5%	= 1,560.00
2547	5,600	(24,000 + 5,600 = 29,600) X 2.00% X 11/12	= 542.67
รวม			3,395.27

หมายเหตุ 11/12 หมายถึง ผู้ประกันตนนำส่งเงินสมทบมาแล้ว 11 เดือน ภายใน 1 ปี เงินบำนาญชราภาพ และผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับ คือ  $29,600 + 3,395.27 = 32,995.27$  บาท

2. ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ (สำหรับผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ครบอายุ 55 ปี และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย)

ตัวอย่างที่ 1 (ที่มา : สำนักงานประกันสังคม) ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพเดือนละ 2,600 บาท ไปจนตลอดชีวิต โดยมีวิธีการคำนวณหาจำนวนเงินชราภาพ ดังนี้

$$20\% \text{ ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย} = \frac{20 \times 13,000}{100} = 2,600$$

การหาค่าเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คือ นำค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย รวมกันแล้วหารด้วย 60

$$\text{ค่าจ้างเฉลี่ย} = \frac{\text{ผลรวมของค่าจ้าง 60 เดือน}}{\text{จำนวนเดือน (60 เดือน)}}$$

กรณีที่ย้ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่ย้ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน เช่น จ่ายเงินสมทบมาได้ 193 เดือน จะได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตรา 21.5% ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายเป็นต้น

ตัวอย่างที่ 2 (ที่มา : สำนักงานประกันสังคม) ผู้ประกันตนทำงานได้รับเงินค่าจ้างเดือนละ 15,000 บาท มาตลอด และส่งเงินสมทบมาแล้ว 20 ปี อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง จะได้รับเงินบำนาญชราภาพเดือนละเท่าใด และหากเสียชีวิตภายใน 5 ปี จะได้รับเงินหรือไม่อย่างไร

1) ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญ

= 15 ปี (แรก) ได้อัตราเงินบำนาญ 20%

= 5 ปี (หลัง) ได้อัตราเงินบำนาญ  $(1.5\%(\text{ปรับเพิ่ม}) \times 5 \text{ ปี}) = 7.5\%$

รวมอัตราเงินบำนาญ 20 ปี =  $20\% + 7.5\% = 27.5\%$

ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญรายเดือน = 27.5% ของ 15,000 บาท

= 4,125 บาท/เดือนจนตลอดชีวิต

2) กรณีผู้ประกันตนที่ได้รับเงินบำนาญชราภาพเสียชีวิตภายใน 5 ปี ทายาทผู้มีสิทธิ จะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพจำนวน 10 เท่า ของเงินบำนาญรายเดือน

= 4,125 บาท X 10 เท่า

= 41,250 บาท

จากตัวอย่างทั้ง 2 ของสำนักงานประกันสังคมนี้ จะเห็นได้ว่า วิธีการคำนวณจำนวนเงินบำเหน็จชราภาพ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ของกองทุนประกันสังคมที่ กฎหมายกำหนด (กฎกระทรวง) ว่า ใช้ค่าเฉลี่ย 60 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้ายนั้น เป็นการใช้อัตราการคำนวณที่สัมพันธ์กับการคำนวณเงินสมทบเข้ากองทุน ถึงจะเน้นความเหมาะสมต่อค่าครองชีพและเศรษฐกิจตอนเก็บเงินสมทบก็จริง แต่ผลต่อเนืองจะกระทบต่อจำนวนเงินบำเหน็จชราภาพ และเงินบำนาญชราภาพที่อาจจะไม่เหมาะสมต่อค่าครองชีพหรือเศรษฐกิจในตอนที่ใช้สิทธิรับ

บำเหน็จหรือบำนาญแล้วแต่กรณี ซึ่งจะเห็นว่า แตกต่างกับค่าเฉลี่ย 60 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้ายของ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ที่ดูเหมือนจะใช้ 60 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับจากเงิน บงประมาณแผ่นดิน จึงทำให้การรับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น มีความเหมาะสมต่อค่าครองชีพและเศรษฐกิจนั้นขณะนั้นๆ มากกว่า จึงอาจถือว่าเป็นประเด็นใหญ่และสำคัญยิ่ง ต่อความเป็นธรรมของกฎหมาย ซึ่งจะนำไปวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

สรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นแนวคิดที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายทั้ง 2 แนวนี คือ แนวนแรกได้แก่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของทั้งสองฉบับนี้ด้วย) และแนวที่สองได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดด้วย) ที่มีความแตกต่างกันอยู่หลาย ประการ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นใหญ่ เพื่อนำไปวิเคราะห์หาความเป็นธรรมต่อไปในบทที่ 4 คือ ประเด็น เรื่องสิทธิในบำเหน็จบำนาญ ประเด็นเรื่องหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบ และประเด็นเรื่องจำนวนเงิน บำเหน็จบำนาญที่จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิในบำนาญ ซึ่งแฝงไว้ด้วยแนวคิดแตกต่างหลากหลายที่เป็นคนละแนวกัน ใน ที่นี้ขอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบกัน ดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 4

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการกับกฎหมายประกันสังคมในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

		แนวคิดที่แฝงอยู่ในกฎหมาย เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	แนวคิดที่แฝงอยู่ในกฎหมาย ประกันสังคม (ประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพ
ด้าน สิทธิ	ระยะเวลาก่อนการ มีสิทธิ	พรรคพวก+อคติ (สูง)	ตอบแทนแลกเปลี่ยน+อคติ (ต่ำ)
	สภาวะเริ่มแรกของ การก่อกำเนิดสิทธิ	แบบอุปถัมภ์ สิทธิหน้าที่	แบบบริการ สิทธิผูกโยงตามหน้าที่
	ระยะเวลาที่ทำให้ สิทธิสมบูรณ์	ระยะเวลา+ความชอบ+ต้อง ไม่ทำความผิดจนสิ้นสิทธิ	ระยะเวลา+ส่งเงินสมทบ (ไม่ เน้นผลงานและความคิด)

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกฎหมายประกันสังคมในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

		แนวคิดที่แฝงอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	แนวคิดที่แฝงอยู่ในกฎหมายประกันสังคม (ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ)
ด้านหน้าที่หรือภาระ หรือ ความรับผิดชอบ	ส่งเงิน (สะสม, สมทบ) เข้ากองทุน	-ไม่ต้องส่งเงินสะสม (ในกรณีส่งก็เพื่อประโยชน์เพิ่มเติม)	-ต้องส่งเงินสมทบ (มีเงินนั้นอาจสิ้นสิทธิ์ได้)
	ผลหรือประสิทธิภาพของงาน	-ต้องมีความดีความชอบและไม่ทำความผิด (สิทธิ์อาจสิ้นได้)	-ไม่เน้นต้องมีความดีความชอบ แม้ทำความผิดร้ายแรงจนถูกไล่ออกจากงานก็ไม่สิ้นสิทธิ์
ด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพ	สูตรที่ใช้ในการคำนวณ	-เกณฑ์เงินเดือน เดือนสุดท้าย และเกณฑ์เงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย ที่รับจริงๆ	-เกณฑ์เงินเดือน เดือนสุดท้าย และเกณฑ์เงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย ตามเกณฑ์การคำนวณเงินสมทบ (ไม่ใช่ที่รับจริงๆ)
	ความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ	-เน้นขณะจ่ายบำนาญชราภาพ	-ไม่เน้นตอนจ่ายบำนาญชราภาพ แต่กลับไปเน้นตอนเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน

โดยทั้งหมดนี้จะนำไปวิเคราะห์ในรายละเอียด เพื่อหาว่า กฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายประกันสังคมในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนั้น มีความเป็นธรรมหรือไม่ มากน้อยอย่างไร เป็นเพราะแนวคิดแบบใด ในบทที่ 4 ต่อไป



## บทที่ 4

วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา  
 บำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและในกองทุนประกันสังคม

การวิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา  
 บำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและในกองทุนประกันสังคมนี้ อาศัยข้อเท็จจริงตามที่กล่าว  
 ไว้ในบทที่ 3 เป็นหลักฐาน และใช้แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 เป็นกรอบในการวิเคราะห์  
 ปัญหาว่า สรรพสิ่ง (เช่น บทบัญญัติต่างๆ แห่งกฎหมาย เป็นต้น) สิ่งใด เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม (หรือปัญหา  
 ความเหลื่อมล้ำ) นั้น มีแนวคิดแบบใดแฝงอยู่ (เบื้องหลังตัวบทบัญญัตินั้นๆ) โดยแบ่งวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็นใหญ่  
 คือ

4.1 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมาย  
 กองทุนประกันสังคม ในด้านการมีสิทธิรับบำนาญชราภาพ

4.2 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมาย  
 กองทุนประกันสังคม ในด้านการมีหน้าที่หรือภาระต้องส่งเงินเข้ากองทุน และ

4.3 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมาย  
 กองทุนประกันสังคม ในด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากกองทุน

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุน  
 ประกันสังคม ในด้านการมีสิทธิรับบำนาญชราภาพ

ปัญหาความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม (หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำ) ในด้านตัวบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับ  
 บำเหน็จหรือบำนาญ (แล้วแต่กรณี) จากกองทุน ระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุน  
 ประกันสังคมนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง เช่น บทบัญญัติต่างๆ แห่งกฎหมายที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 คือ ข้อ

3.1.1 (การมีสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) และข้อ 3.2.1 (การมีสิทธิในการรับบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม) เมื่อวิเคราะห์โดยใช้แนวคิด/ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม ที่ผู้วิจัยได้จัดหมวดหมู่ไว้ใหม่เป็น 3 ประเด็น คือ แนวคิดความต้องการของมนุษย์ แนวคิดการจัดสวัสดิการของรัฐ และแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคม ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ทำให้เห็นประเด็นใหญ่สำคัญยิ่งประการแรก คือ ปัญหาการที่บุคคลจะมีสิทธิรับบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม นั้น มีเงื่อนไขทางกฎหมายที่บัญญัติเรื่อง “สิทธิ” ไว้แตกต่างกันหลายประการ ในที่นี้ขอทบทวนวิเคราะห์เพียง 3 ประเด็นย่อยตามที่ตั้งไว้ในบทที่ 3 คือ

4.1.1 สาเหตุเริ่มแรกของการก่อให้เกิดสิทธิในบำนาญชราภาพ ซึ่งขอแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณี ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดของทั้งสองฉบับนี้ด้วย)

บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขที่เกี่ยวข้องด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขที่เกี่ยวข้องด้วย) ที่สรุปไว้เป็นประเด็นในบทที่ 3 นั้น คือ 1) ต้องเป็นข้าราชการตามกฎหมาย (และเป็นข้าราชการทุกประเภท ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และ มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 รวมถึงฉบับแก้ไขด้วย) 2) ต้องรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทงบบุคลากร 3) ต้องเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุ (คือ เหตุทดแทน ตามมาตรา 11 เหตุทุพพลภาพ ตามมาตรา 12 เหตุสูงอายุ ตามมาตรา 13 และเหตุรับราชการนาน ตามมาตรา 14) ที่ทำให้ต้องออกจากราชการ และ 4) ต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิ โดยในที่นี้จะเน้นวิเคราะห์ บำนาญเหตุสูงอายุ (ส่วนบำเหน็จจะกล่าวเท่าที่จำเป็น) ตามมาตรา 13 ที่วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว” และวรรคสองที่วางหลักไว้ว่า “ถ้าข้าราชการผู้ใดมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้” เพราะบุคคลเหล่านี้ ในทางกายภาพนั้นมีความเสื่อมถอยในทางสติปัญญาและเรี่ยวแรง (คือแก่หรือชราภาพ) ดังนั้นโอกาสที่จะใช้แรง (สติปัญญาและแรงกาย) ในการทำงานก็น้อยลง ทำให้ขาดรายได้ที่จะนำมาเลี้ยงชีพในยามชราไปจนกว่าจะถึงวันสิ้นชีวิต

ในภาพรวมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม รัฐจึงได้ออกกฎหมายบังคับให้มีการจัดสวัสดิการสังคม ในกรณี บำนาญชราภาพขึ้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น ได้กำหนดให้บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพตามกฎหมายนี้ได้นั้น ต้องเป็นข้าราชการตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้ใน มาตรา 6 มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และ มาตรา 5 (1) แห่ง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 เป็นต้น และเป็นข้าราชการทุกประเภทที่มีสิทธิได้รับบำนาญ ดังจะพบได้ในมาตรา 4 วรรคแรกถึงวรรคเก้า แห่ง พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และมาตรา 3 วรรคแรก ถึงวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 เมื่อวิเคราะห์ ลึกลงไปเบื้องหลังบทบัญญัติของมาตราเหล่านี้ อาจตีความได้ว่า ถ้ามองเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการ ถือว่ามีแนวคิดที่คำนึงถึงความจริงของสรรพสิ่งที่เป็นกฎธรรมชาติหรือกฎสากลแฝงอยู่ คือ แนวคิดที่เห็นว่า “ความแก่” หรือ “ชราภาพ” นั้น เป็น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิตของมนุษย์ทุกคน ที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และความต้องการในปัจจุบัน (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) ของมนุษย์ทุกคนก็มีเหมือนกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการระดับใด ประเภทใด ต่างก็เป็นมนุษย์เหมือนกันมีความต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน การที่กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลที่เคยรับราชการมาก่อนมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ เนื่องจากเหตุสูงอายุ ตามมาตรา 13 นี้ จึงถือว่า มีความเป็นธรรม ตามเกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน รวมไปถึงหลักการข้อแรกของทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ ที่วางหลักไว้ว่า บุคคลต้องเท่าเทียมกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะมีได้ จึงเห็นได้ว่า การมีสิทธิในบำนาญชราภาพของบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการแล้วไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมาย (ส่วนปัญหาจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ข้าราชการได้รับไม่เท่ากันนั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง) แต่สภาพปัญหาที่พบคือ น่าจะอยู่ที่แนวคิด (รวมทั้งการปฏิบัติ) ในสภาวะเริ่มแรกของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามตำแหน่งงานเหมือนๆ กัน ทำอย่างไรจะมีโอกาส (ได้รับการคัดเลือกหรือคัดสรร) อย่างเป็นธรรมในการเข้าไปเป็นข้าราชการประเภทต่างๆ ได้ต่างหาก (ซึ่งเป็นปัญหานอกตัวบทบัญญัติ) หรือสภาพปัญหาความเป็นธรรมเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่นในภาคเอกชน (เช่น บำนาญชราภาพในกฎหมายประกันสังคม ที่จะกล่าวต่อไปในข้อ 2) เป็นต้น)

ประเด็น สภาวะเริ่มแรกของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามตำแหน่งงานเหมือนๆ กัน ทำอย่างไรถึงจะมีโอกาส (ได้รับการคัดเลือกหรือคัดสรร) อย่างเป็นธรรมในการเข้าไปเป็นข้าราชการประเภทต่างๆ นั้น แม้จะเป็นสภาพปัญหานอกตัวบทที่พบ แต่เห็นว่ามีผลกระทบถึงกันอย่างมาก จึงขอกล่าวไว้บางส่วนดังนี้ เนื่องจาก

ตำแหน่งงานภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด (ทำงานตามหน้าที่และงบประมาณ) ประกอบกับแนวคิดที่ต้องการคนเก่งคนดีมีความสามารถเข้ามาทำงานให้ภาครัฐ รัฐจึงมีแนวคิดในการจัดสวัสดิการต่างๆ (แบบแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น สวัสดิการบำนาญชราภาพที่ส่วนใหญ่รัฐสามารถทำได้ดีกว่าภาคเอกชน เป็นต้น) เป็นแรงจูงใจดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถดีเข้ามาสู่อาชีพข้าราชการ แต่ด้วยเหตุข้างต้นจึงต้องมีการคัดเลือก (สอบแข่งขัน) หรือ คัดสรร ที่อาจถือว่าเป็นสถานะเริ่มแรกของการที่จะได้เข้ามาเป็นข้าราชการเพื่อที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพตามที่กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่บัญญัติไว้ แต่อาจจะด้วยแนวคิดหรือการปฏิบัติที่แฝงอยู่ในระบบการคัดเลือกหรือคัดสรรที่ไม่เป็นธรรม จึงทำให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติเฉพาะตัวครบตามตำแหน่งที่เปิดรับเหมือนกัน แต่อาจได้รับโอกาสไม่เหมือนกัน (แม้จะยังไม่กล่าวถึงประเด็นการมีอคติ คือ รัก โลภ โกรธ หลง ก็ตาม) กล่าวคือ ไม่ได้เปิดโอกาสให้แก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันอย่างแท้จริง (ตามหลักความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ หลักที่ 1 คือ บุคคลทุกคนต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะสามารถมีได้) หรือถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกัน ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุด ในสังคม (ตามหลักความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ หลักที่ 2 คือ ถ้าจำเป็นต้องแตกต่างกันก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนที่เสียเปรียบในสังคมมากที่สุด) เช่น การรับสมัคร และการสอบแข่งขัน ต้องเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนอย่างมีความเท่าเทียมในโอกาส (อย่างแท้จริง ไม่ใช่แค่เป็นพิธีเพื่อสร้างความชอบธรรม) ไม่ว่าจะยากดีมีจน หรือต้องถูกต้องชอบธรรม คือมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ เป็นไปตามหลักสังขธรรมหรือกฎธรรมชาติ (ตามแนวคิดความยุติธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีอาชีพอะไร เช่น ผู้มีอาชีพอิสระ หรือผู้ที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการคัดเลือกหรือคัดสรร ตามหลักความเท่าเทียมหรือเสมอภาคในโอกาส

2) กรณี ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558

บุคคลผู้มีสิทธิในประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (เงินบำนาญชราภาพ) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) ตามที่กล่าวเป็นประเด็นไว้ในบทที่ 3 นั้น คือ 1) ต้องเป็นลูกจ้าง และเป็นผู้ประกันตน (ตามมาตรา 33) หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระและเป็นผู้ประกันตน (ตามมาตรา 39) 2) ผู้ประกันตนที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่

น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม (ตามมาตรา 76 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542) 3) ผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และออกจากงานหรือความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง (ตามมาตรา 77 ทวิ) ทำให้เห็นว่า การเป็นผู้ประกันตนและสภาวะเริ่มแรกของการจะได้เป็นผู้ประกันตนคือต้องเป็นลูกจ้างนั้น ไม่ใช่ปัญหาใหญ่ แต่สภาพปัญหาที่พบ คือการจะมีสิทธิในบำนาญชราภาพที่ผูกอยู่กับเงื่อนไขของการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน และจำนวนเงินบำนาญชราภาพต่างหากที่ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่

ประเด็น สภาวะเริ่มแรกก่อนที่จะได้รับการคัดเลือกหรือคัดสรรเข้ามาเป็นลูกจ้าง (ซึ่งเป็นสภาพปัญหานอกตัวบทบัญญัติของกฎหมาย) เพื่อที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพนั้น ขึ้นอยู่กับระบบความพึงพอใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นหลักสัญญาทางแพ่ง คือเป็นไปตามกฎหมายแรงงาน เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับสภาวะเริ่มแรกของการที่จะได้รับการคัดเลือกหรือคัดสรรเข้าไปเป็นข้าราชการ จึงแตกต่างกันอย่างมากทั้งทางกฎหมายและทางแนวความคิด กล่าวคือ การเข้าไปเป็นข้าราชการนั้น เป็นหลักการของกฎหมายมหาชน ที่มีแนวคิดเน้นการช่วยเหลือตอบแทนบุคคลที่ทำประโยชน์ให้รัฐหรือบุคคลที่เสียสละมาทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันให้บุคคลหลายคนที่ต้องการเป็นข้าราชการเพราะต้องการจะได้สิทธิในสวัสดิการบำนาญชราภาพที่ดี แต่ด้วยระบบการคัดเลือกหรือระบบการคัดสรร (ไม่ว่าจะเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม) ส่งผลกระทบทำให้เขาจำต้องมีอาชีพในภาคเอกชน (สภาพปัญหาที่พบ) ซึ่งอาชีพในภาคเอกชนนั้น หลายๆ อาชีพก็สร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ มีความดีความชอบไม่แพ้อาชีพข้าราชการ แต่อาจจะด้วยแนวคิดที่มองว่า ในลำดับแรกนั้น อาชีพในภาคเอกชนส่วนใหญ่มุ่งประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ส่วนการเป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือต่อส่วนรมนั้นเป็นเพียงผลพวงในลำดับรอง ซึ่งแตกต่างกันแนวคิดที่มองว่า อาชีพข้าราชการนั้นทำเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นลำดับแรก ส่วนการเป็นประโยชน์ส่วนตนนั้นเป็นผลพวงในลำดับรอง และอาจจะด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันทั้งสองนี้ก็เป็นได้ที่มีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิต่อบุคคลที่จะได้รับบำนาญชราภาพไว้แตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาลงไปในเบื้องลึกของแนวคิดเหล่านั้น ต่อทัศนยะของความแก่หรือความชราและความต้องการในปัจจัยสี่ของมนุษย์ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิตของมนุษย์ทุกคนที่มีอยู่เหมือนกัน คล้ายสังขารหรือกฎธรรมชาติที่เป็นสากล แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้สิทธิที่จะได้รับบำนาญชราภาพไม่เหมือนกัน ทั้งที่บำนาญชราภาพนั้นถือว่าเป็นรายได้หลักยามชราที่จำเป็นต่อ

การเลี้ยงชีพของทุกคนไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต ไม่ว่าจะบุคคลคนนั้นจะเคยมีอาชีพอะไรมาก่อน เมื่อตกอยู่ในยามแก่หรือชราทุกคนก็ยังจำเป็นต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน แต่ทำไมกฎหมายเกี่ยวกับบำนาญชราภาพจึงบัญญัติในเรื่องสิทธินี้ไว้แตกต่างกัน เป็นเพราะแนวคิดเหล่านี้ที่แฝงอยู่ในกฎหมายหรือไม่ ถ้าใช่ แนวคิดเหล่านี้มีความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร คงต้องเริ่มต้นพิจารณาถึงความต้องการพื้นฐานของมนุษย์

เมื่อก้าวถึงความต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีหลายแนวคิด เช่น แนวคิดของรูสโซ แนวคิดปัจเจกแบบเสรี แนวคิดเสรีนิยมแบบมีจริยธรรม และแนวคิดของมาร์ก (Mark) เป็นต้น พร้อมทั้งระดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ดังที่ A.H. Maslow กล่าวไว้ นั่นคือ จากลำดับความต้องการเบื้องต้น ไปจนถึงความต้องการลำดับสูงขึ้นไปไว้เป็น 5 ลำดับขั้น คือ

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เช่น ปัจจัยสี่ เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Security of Safety needs)
3. ความต้องการที่จะอยู่ร่วมในสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social or Belongingness needs)
4. ความต้องการให้ผู้อื่นยกย่องนับถือ (Esteem or Status needs)
5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมายของชีวิต (Self-actualization or Self-realization)

ในด้านความต้องการของบุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมทั้ง 5 ลำดับขั้น แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งที่เหมือนกับอาชีพอื่นๆ คือ ความต้องการทางด้านร่างกาย เช่น ปัจจัยสี่ (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย และยารักษาโรค) ที่ต้องอาศัยเงิน (บำนาญชราภาพ) ซื่อหาามาเพื่อใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะถึงวันตาย แต่การจัดสวัสดิการของรัฐที่ใช้นโยบายแข่งขันกับภาคเอกชนเพื่อจูงใจหรือดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้าไปเป็นข้าราชการ โดยมีสวัสดิการที่ค้ำส่วนหนึ่ง คือบำนาญชราภาพนั้น ทำให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของรัฐ การใช้อำนาจของรัฐที่ผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร เพราะการที่บุคคลใดจะมีสิทธิในการรับบำเหน็จหรือบำนาญในอนาคตจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น ก่อนอื่นใดบุคคลนั้นต้องก่อให้เกิดสิทธิไว้แต่แรก คือต้องเป็นข้าราชการ และในอนาคตเมื่อออกจากราชการตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาจึงจะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจริงๆ ตามที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2494 มาตรา 6 วรรคแรก วางหลักไว้ว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

และวรรคสอง วางหลักไว้ว่า “สิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไม่ได้” และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาตรา 5 ที่วางหลักไว้ว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.” ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ (2) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก (3) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

แต่สิ่งสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่รัฐควรคำนึงถึง คือ โอกาสของบุคคลที่ต้องการเข้าไปเป็นข้าราชการในแต่ละประเภท (ที่อาจมีสวัสดิการแตกต่างกัน) ที่มีอัตราหรือตำแหน่งอย่างจำกัด จนต้องมีการคัดเลือกหรือคัดสรร ปัญหาคือระบบการคัดเลือกหรือระบบการคัดสรรบุคคลเข้าไปเป็นข้าราชการนั้น มีความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร (ทั้งในแง่ ความเป็นธรรมตามแนวคิด ทฤษฎีในยุคแรก ที่เน้นคุณสมบัติในตัวปัจเจกบุคคล และความเป็นธรรมในยุคที่สองหรือสมัยใหม่ ที่มีแนวคิด ทฤษฎี เน้นไปที่ระบบเป็นหลักการสำคัญ) เพราะบางแนวคิดเห็นว่า ต่อให้เปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติตามตำแหน่งที่ต้องการมีสิทธิสมัครเข้ารับราชการอย่างเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน (ไม่มีการฝากหรือช่วยเหลือกันโดยมีอคติ) ก็อาจไม่เป็นธรรม เช่น แนวคิดของจอห์น รอลส์ และแนวคิดพุทธปรัชญาเถรวาท เป็นต้น กล่าวคือ เมื่อรัฐต้องการบุคคลเข้าไปทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่แห่งรัฐที่เรียกว่าข้าราชการ รัฐอาจจะใช้ระบบการคัดเลือก หรือระบบการคัดสรรก็ได้ ซึ่งระบบทั้งสองนี้ มีความเป็นธรรมแค่ไหน อย่างไร (ในด้านตัวผู้คัดเลือกหรือคัดสรร มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเป็นกลาง หรือปราศจากอคติหรือไม่อย่างไร ส่วนในด้านตัวผู้ถูกคัดเลือกหรือผู้ถูกคัดสรร มีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคในโอกาสอย่างไร)

ตัวอย่าง การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไปเพื่อเข้าไปเป็นข้าราชการ ที่ประกอบด้วยวิธีการเปิดรับสมัคร และวิธีการสอบแข่งขัน ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ต่อให้เปิดโอกาสให้บุคคลไม่ว่าจะรวยหรือจน ร่างกายสมบูรณ์หรือพิการ ถ้ามีคุณสมบัติครบตามตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร ทุกคนสามารถมาสมัครสอบแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกัน แม้จะไม่มีปัญหาเงินค่าสมัคร แต่ปัญหาใหญ่ คือถ้าก่อนสอบคนรวยมีโอกาสไปตีวิชาความรู้ แต่คนจนไม่มีโอกาสไปตีวิชาความรู้ เพราะไม่มีเงินไปเสียค่าตัว เมื่อมาสอบจึงสู้คนรวยไม่ได้ (ไม่รวมถึงกรณีทุจริตในด้านต่างๆ หรือการมีอคติ) ในแนวคิดทั่วไปอาจจะเห็นว่า เป็นธรรมแล้ว

แต่สำหรับจอห์น รอลส์ ตามทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม หลักข้อ 1 ความยุติธรรมทางสังคมนั้น ต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะมีได้ ส่วนหลักข้อ 2 ความยุติธรรมทางสังคมนั้น ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกันในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (หรือหลักความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ) ก็ต้องเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่เสียเปรียบในสังคมอย่างมากที่สุด (เป็นการมองความเป็นธรรมในแง่ระบบ) ในกรณีนี้ เขาเห็นว่า ยังไม่เป็นธรรม เนื่องจากคนจนที่ไม่มีเงินไปดิ้นรนหาโอกาสตามหลักความเป็นธรรมตามข้อที่ 2 คือความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในโอกาส แม้เหตุไม่เป็นธรรมนี้จะ เป็นสภาวะเริ่มแรกก่อนที่จะเข้าไปเป็นข้าราชการก็ตาม แต่ก็ถือว่าส่งผลกระทบต่อแนวคิดเกี่ยวกับบ้านาณชราภาพของข้าราชการ

ส่วนแนวคิดแบบพุทธปรัชญาเถรวาทนั้น อาจตีความได้ว่า ความเป็นธรรม ก็คือความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งสามารถมองได้หลายมิติ ในมิติของความเป็นธรรมตามธรรมชาติ (เกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นความเป็นธรรมตามธรรมชาติที่ทุกคนมีเหมือนกัน) มนุษย์ต่างก็มีขั้นพื้นฐานเหมือนกัน แต่คุณสมบัติของขั้นพื้นฐานแต่ละคนอาจไม่เหมือนกัน อาจจะเนื่องจากมนุษย์มีกรรมเป็นของตนเองมีกรรมเป็นเผ่าพันธุ์ ดังนั้น ถ้ามองในแง่ความเป็นธรรมที่เน้นคุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวบุคคล ถ้ามองในด้านตัวผู้ถูกคัดเลือกหรือผู้ถูกคัดสรรในกรณีนี้ถือว่ามีความเป็นธรรมในระดับหนึ่ง เพราะเขามีการพัฒนาชีวิตมาดี แต่ถ้ามองในด้านตัวผู้รับสมัครหรือผู้คัดเลือก ที่อาจจัดเป็นมิติของความเป็นธรรมทางสังคม (ที่มองความเป็นธรรมในแง่ระบบ) ก็อาจตอบได้ว่า ยังไม่เป็นธรรม เพราะรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขต่อประชาชนทุกคน แต่รัฐกลับปราศจากความเป็นกลางหรือมีอคติต่อคนบางกลุ่ม ในเรื่องอาชีพที่เคยทำมาก่อนเกษียณ แม้แนวคิดนี้จะเป็นส่วนของสภาวะเริ่มแรกก่อนที่จะได้เป็นข้าราชการ แต่แนวคิดแบบนี้ อาจส่งผลกระทบต่อแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบ้านาณชราภาพได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เห็นถึงแนวคิดการจัดสวัสดิการชราภาพของรัฐ ว่าการมีสิทธิในบำนาญหรือบำนาญนั้น แรกเริ่มบุคคลนั้นต้องเข้าไปเป็นข้าราชการก่อนถึงจะก่อให้เกิดสิทธิ และจะมีสิทธิรับบำนาญหรือบำนาญจริงๆ ก็ต่อเมื่อออกจากราชการแล้ว ตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขแห่งกฎหมาย ส่วนจะมีสิทธิได้รับเป็นประเภทบำนาญ หรือบำนาญนั้นก็ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขแห่งกฎหมายกำหนดเอาไว้แตกต่างกัน เช่น ตามมาตรา 9 ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพโดยวิธีใดวิธีหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ (1) เหตุทดแทน (2) เหตุทุพพลภาพ (3) เหตุสูงอายุ และ (4) เหตุรับราชการนาน



เมื่อพิจารณาย้อนไปสู่วิธีของบทบัญญัติเหล่านี้ จะเห็นว่ายุคแรกนั้น แฝงไว้ด้วยแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบ ความเสียสละของบุคคล ที่อุทิศตนมาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะงานของรัฐ กล่าวคือ หลังจากแนวคิดการกำเนิดรัฐได้รับความนิยมนับถือว่ารัฐมีความสำคัญยิ่งกว่าปัจเจกบุคคล เพราะการอยู่ร่วมกันเป็นรัฐจะนำมาซึ่งความปลอดภัย ความมั่นคง ความเจริญ และความผาสุกของสมาชิกทุกคนในรัฐ ดังนั้น สมาชิกทุกคนในรัฐต้องมีความเสียสละเพื่อรัฐเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญยิ่งคือรัฐแต่ละรัฐมีการจัดองค์กรในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีคนเข้าไปทำหน้าที่ต่างๆ ในองค์กรของรัฐ ที่เรียกว่า “ข้าราชการ” เช่น ตำรวจ ทหาร ข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆ เป็นต้น ซึ่งคนเหล่านี้ ถือว่าเป็นผู้มีจิตอาสาที่มีความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงควรได้รับการตอบแทนความดีความชอบ ทั้งในยามที่ทำหน้าที่อยู่และยามเกษียณไปแล้วก็ตาม ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงกลไกไปถึงก่อนการกำเนิดรัฐก็ยังมีแนวคิดแบบอุปถัมภ์ที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน เช่น ในระบบอุปถัมภ์ผสมระบบคุณธรรม (คือต้องเป็นข้าราชการที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม ถ้ากระทำความผิดร้ายแรงหรือถูกไล่ออกจากราชการก็จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการส่วนนี้) แม้ต่อมาจะมีคำกล่าวทำนอง เพื่อช่วยเหลือความเป็นอยู่ของข้าราชการเข้าไปปะปนอยู่ในหลายส่วนก็อาจตีความได้ว่า การช่วยเหลือนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ คือเป็นการช่วยเหลือข้าราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม (คือรักษาความสงบและความมั่นคงของรัฐ การให้บริการสังคมและสวัสดิการสังคม การพัฒนาและการป้องกันการรุกรานจากภายนอก) ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ช่วยปกครอง คือเป็นขั้นก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงทางสังคม ไม่ใช่แนวคิดในการช่วยเหลือแบบบริการในหลักประกันสังคม ที่เกิดหลังจากมีนโยบายความมั่นคงทางสังคมแล้ว ที่เน้นให้ผู้ได้ปกครองที่อยู่ในสังคมเดียวกันช่วยเหลือเอื้ออาทรกันตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข หรือถ้าจะจัดว่าเป็นแบบบริการก็เป็นคนละกลุ่มหรือคนละแนวคิดกับการประกันสังคม คือเป็นการบริการสังคมหรือบริการสาธารณะ (ดูแผนภูมิที่ 2 โครงสร้างสวัสดิการสังคม ในบทที่ 2 หน้า 39 ประกอบ) และเป็นคนละแนวคิดกับแนวคิดแบบสงเคราะห์ ที่ส่วนใหญ่เน้นหลักคุณธรรม จริยธรรม หรือหลักสิทธิมนุษยธรรม เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพชราภาพเพื่อเป็นการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ เป็นต้น)

นอกจากนั้น ถ้ามองภาพรวมของบ้านนาอยุธยาภาพทั้งประเทศ อาจตีความไปได้ว่า ไม่ใช่แนวคิดที่เน้นถึงสังขรณ์แห่งชีวิต (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน เพราะการที่เจาะจงเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับบ้านนาอยุธยาที่เหมาะสมต่อค่าครองชีพสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้น ต้องไม่ลืมว่า โอกาสในการเข้าไปเป็นข้าราชการของคนเราไม่เท่ากัน และ

จำนวนคนของระบบราชการก็อาจรับได้ไม่มาก (นอกจากนั้น ระบบการคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการเป็นธรรมดาที่น้อยเพียงใด) และที่สำคัญอาชีพหลายๆ อาชีพ ต่างก็ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติได้เหมือนกัน กัน ไม่จำเป็นต้องเป็นอาชีพข้าราชการอย่างเดียว ที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพแบบแนวคิดตอบแทนความดีความชอบ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดการให้สิทธิรับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม จึงเห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น

กรณี การก่อสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ ต้องเป็นผู้ประกันตน (ตามมาตรา 33 มาตรา 39 หรือ มาตรา 40) และต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (ตามมาตรา 46 หรือตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับ ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และมาตรา 40) ก่อน นอกจากนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา 76 และ มาตรา 77 จึงจะก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม ส่วนการมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจริงๆ นั้น เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้าส่งเงินสมทบเข้ากองทุนไม่ครบ 180 เดือน ก็มีสิทธิรับเป็นบำเหน็จ ถ้าส่งเงินสมทบเกิน 180 เดือน มีสิทธิเลือกเป็นบำนาญได้ แต่ต้องมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์และออกจากงาน สำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ส่วนผู้ประกันตนมาตรา 39 และ มาตรา 40 เนื่องจากเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่ได้แน่นอนต้องออกจากงาน แต่จะเกี่ยวกับอายุและการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดถึงจะมีสิทธิ) จากเนื้อหาของมาตราเหล่านี้ เมื่อวิเคราะห์หลักลงไปจะพบว่า แนวคิดเรื่องสิทธิที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติเหล่านั้น มีลักษณะเป็นสิทธิที่ฝ่ายมีสิทธิต้องมีหน้าที่ตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งถึงจะมีสิทธิจริงๆ มิใช่สิทธิตามกฎหมายปกติ (ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน) ที่เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีหน้าที่ เช่น กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ที่ฝ่ายข้าราชการมีสิทธิในการรับบำเหน็จหรือบำนาญ ฝ่ายรัฐก็มีหน้าที่ในการจ่ายบำเหน็จหรือบำนาญ เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังพบว่า แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม กรณีบำนาญชราภาพนั้น เป็นแบบรัฐให้บริการหรือช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการดำเนินประกันสังคม (อาจจะเนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการจ่ายบำเหน็จบำนาญชราภาพอย่างข้าราชการ) โดยรัฐบังคับให้คนบางกลุ่มที่มีรายได้ควรจะมีการช่วยเหลือกันเองในสังคม ตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข เพื่อความมั่นคงทางสังคม ไม่ใช่แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม

แบบตอบแทนความดีความชอบในอาชีพหรือแบบอุปถัมภ์อย่างข้าราชการ และไม่ใช่นโยบายแบบสงเคราะห์จากรัฐ การจัดสวัสดิการสังคมแบบการประกันสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่า ไม่ได้เน้นแนวคิดแบบความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันในสังคมแห่งชีวิต (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ดังนั้น การจะมีสิทธิหรือได้รับสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญก็ขึ้นอยู่กับความสมัครหรือตามที่รัฐบังคับ อันทำให้บำเหน็จหรือบำนาญจึงไม่ได้เน้นให้พอเพียงพอการครองชีพเท่าที่ควร ครั้นจะเปลี่ยนอาชีพไปเป็นข้าราชการ ด้วยหวังสวัสดิการต่างๆ ที่ดีกว่า เช่น สวัสดิการรักษาพยาบาล และสวัสดิการบำนาญชราภาพ เป็นต้น แต่ระบบราชการก็รับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการมีจำนวนจำกัด (อาจเกี่ยวกับตำแหน่งงานหรืองบประมาณ) จึงเกิดปัญหาใหญ่และสำคัญยิ่งในปัจจุบัน คือโอกาสที่เป็นธรรมของการเข้าไปเป็นข้าราชการ เพื่อก่อให้เกิดสิทธิในบำนาญในอนาคต กล่าวคือ บุคคลแม้จะมีคุณสมบัติครบเหมือนกัน แต่โอกาสอาจไม่เหมือนกัน (แม้จะยังไม่กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ที่ขาดคุณธรรมหรือมีอคติก็ตาม)

ในอดีตบางยุคคนดีมีความสามารถจำนวนไม่น้อยไม่ยอมเป็นข้าราชการเพราะได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าภาคเอกชนมาก จนทำให้รัฐต้องใช้นโยบายเรื่องการสวัสดิการเข้าช่วยเพื่อจูงใจหรือดึงดูดให้คนดีมีความรู้ความสามารถสูงเข้าเป็นข้าราชการ โดยมีการเพิ่มค่าตอบแทนเพิ่มสวัสดิการต่างๆ เช่น สวัสดิการรักษาพยาบาล และสวัสดิการบำนาญชราภาพ เป็นต้น เพื่อสู้กับภาคเอกชน ดังจะพบหลักฐานบางส่วนในกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ต่อมาสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้กฎหมายเหล่านี้ต้องปรับเปลี่ยนตามเป็นระยะๆ แต่ดูเหมือนจะยังปรับเปลี่ยนไม่ทัน จึงทำให้เห็นความแตกต่างเกี่ยวกับสวัสดิการบำนาญชราภาพของภาครัฐและภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสวัสดิการสังคม) แม้รัฐจะมีความพยายามออกกฎหมายช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญในภาคเอกชน แต่สิ่งสำคัญที่ดูเหมือนรัฐจะยังไม่ได้รับปรับเปลี่ยนหรือปรับเปลี่ยนที่ยังไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับยุคสมัย คือแนวคิดของการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพอย่างเป็นธรรม (ที่เหมาะสมต่อความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์) แก่บุคคลทุกสาขาอาชีพที่ก่อให้เกิดผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความดีความชอบก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบัน

#### 4.1.2 ผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ ต่อสิทธิในบำนาญชราภาพ

เมื่อเข้ามาเป็นข้าราชการได้แล้วถึงจะก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับบำนาญชราภาพ แต่ในระหว่างที่เป็นข้าราชการอยู่นั้น 1) ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ 2) มีความดีความชอบ 3) ต้องไม่กระทำความผิดร้ายแรง และในกรณีบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้นต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการมาระยะเวลาหนึ่งแล้วมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์หรืออายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้วลาออกจากราชการ จึงจะได้รับบำนาญชราภาพจริงๆ ตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่น ดังนั้น ปัญหาแรก ก็ช่วงก่อให้เกิดสิทธิที่จะมีสิทธิในบำนาญชราภาพ ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีความดีความชอบนั้น ต้องทำอะไร ระดับไหน เพียงใด ถึงจะเรียกว่ามี “ความดีความชอบ” อันจะก่อให้เกิดสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญ (ตามมาตรา 4) หรือแค่ต้องไม่กระทำความผิดร้ายแรง (ให้ถูกจับได้และถูกล้อออกจากราชการ) ก็ถือว่ามี “ความชอบ” แล้ว เมื่ออยู่จนครบเกณฑ์เกษียณจึงมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ เพื่อให้เห็นชัดเจนขึ้นจึงขอแบ่งเป็น 4 กรณี ก่อนนำไปสู่การวิเคราะห์ คือ

กรณีที่ 1. ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติและมีความดีความชอบ เช่น ได้รับการประเมินที่ดี หรือได้รับรางวัลในการทำงาน หรือมีผลงานที่โดดเด่นกว่าคนอื่น หรือสร้างชื่อเสียง หรือสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ เป็นต้น พร้อมทั้ง ต้องไม่กระทำความผิดร้ายแรง (ให้ถูกจับได้และถูกล้อออกจากราชการ) ก็ถือว่ามี “ความดี” หรือ “ความชอบ” แล้ว เมื่ออยู่จนครบเกณฑ์เกษียณ จึงมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญชราภาพ ตอบแทนในยามเกษียณ

กรณีที่ 2. ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ โดยไม่จำเป็นต้องมีความดีความชอบแบบที่กล่าวไว้ในกรณีที่ 1 ขอเพียงแต่ทำงานในหน้าที่ให้ลุล่วงไปตามขั้นตอนหรือระเบียบทางราชการก็พอแล้ว และต้องไม่กระทำความผิดร้ายแรง (ให้ถูกจับได้และถูกล้อออกจากราชการ) เมื่ออยู่จนครบเกณฑ์เกษียณ ก็ถือว่ามี “ความชอบ” แล้ว (เพราะอย่างน้อยก็ถือว่าได้เสียสละเวลาหรือประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเป็นข้าราชการ) จึงมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ตอบแทนในยามเกษียณ

กรณีที่ 3. ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ แม้จะบกพร่องไปบ้าง แต่ก็ไม่ถึงกับเจตนาทำความผิดอย่างร้ายแรง (แม้จะกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ถ้าไม่ถูกจับได้และถูกล้อออกจากราชการ) ก็ยังถือว่ามี “ความชอบ” (เพราะอย่างน้อยก็ถือว่าได้เสียสละเวลาหรือประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเป็นข้าราชการ) เมื่ออยู่จนครบเกณฑ์เกษียณ จึงมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ตอบแทนในยามเกษียณ

กรณีที่ 4. ต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้ไม่เป็นไปตามปกติ (เช่น มีความบกพร่อง หรือทุจริต หรือกระทำความผิดร้ายแรง อยู่บ้าง ตราบใดที่ยังไม่ถูกจับได้และไล่ออกจากราชการ) ก็ยังถือว่าเป็น “ความชอบ” อยู่ (เพราะอย่างน้อยก็ถือว่าได้เสียสละเวลาหรือประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเป็นข้าราชการ) เมื่ออยู่ครบเกณฑ์เกษียณ จึงมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพตอบแทนในยามเกษียณ

จากทั้ง 4 กรณีที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ เมื่อนำไปวิเคราะห์ หาเกณฑ์ตัดสินของการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่ถือว่าเป็น “ความดี” หรือ “ความชอบ” ที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 เช่น มาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 8 เป็นต้น

กล่าวคือ มาตรา 6 วางหลักไว้ว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” (ส่วนจะเป็นประเภทบำเหน็จหรือบำนาญก็เป็นไปเงื่อนไขแห่งกฎหมาย) จากบทบัญญัติในมาตรานี้ ทำให้เห็นถึง แนวคิดการให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดา โดยเฉพาะบุคคลที่เคยประกอบอาชีพเป็นข้าราชการมาก่อน เมื่อแก่หรือชราภาพในระดับหนึ่งกฎหมายก็กำหนดให้เกษียณและให้สิทธิได้รับบำนาญเพื่อเป็นรายได้เลี้ยงชีพในยามชราจนกว่าจะสิ้นชีวิต ส่วนเหตุผลของการให้สิทธินั้นพบได้บางส่วนในมาตรา 4 คือจากคำนิยามที่ว่า “บำเหน็จ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว” ส่วน “บำนาญ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน” จึงกล่าวได้ว่า สิทธิที่ได้รับบำนาญนั้น มาจากแนวคิดแบบ “การตอบแทนความชอบ” แต่ปัญหาคือ “ความชอบ” ที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติเหล่านี้ เป็นไปตาม “ความชอบ” ในกรณีใดใน 4 กรณีที่กล่าวไว้ข้างต้น และที่สำคัญ “ความชอบ” ที่ก่อให้เกิดสิทธิในบำนาญนั้น ต้องพิจารณาหรือสามารถแยกพิจารณาจากการกระทำความผิด เนื่องจากตามมาตรา 8 (1) ได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ผู้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเพราะมีความผิด” ทำให้สามารถตีความได้สองทางที่มีผลต่างกัน กล่าวคือ ถ้าพิจารณารวม ความชอบอาจขยายความไปถึงความดี คุณธรรม จริยธรรมได้ แต่ถ้าพิจารณาแยก อาจได้ความว่า สิทธิที่ได้รับบำนาญนั้นมีอยู่ก่อนแล้วตั้งแต่วันที่เข้าไปเป็นข้าราชการ (เป็นการก่อตั้งสิทธิไว้แล้ว) แต่ยังไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ จะใช้ได้จริงๆ ก็ต่อเมื่อครบเกณฑ์เกษียณเท่านั้น แต่ถ้าก่อนจะเกษียณไปกระทำความผิด (น่าจะเป็นความผิดร้ายแรง) สิทธิที่ก่อตั้งไว้นั้นก็สิ้นไปได้ เพื่อให้ประเด็นเหล่านี้ชัดเจนขึ้น จึงขอนำเนื้อหาบางส่วนในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาประกอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาตรา 5 (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ” ประกอบกับ มาตรา 3 วรรคสิบสองและวรรคสิบสาม ที่วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิก โดยจ่ายครั้งเดียวเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง” และ “บำนาญ” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง” ถ้าพิจารณาเพียงแค่นี้ อาจตีความได้ว่า แนวคิดในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จและบำนาญชราภาพให้แก่ข้าราชการนั้น มีการพัฒนาแนวคิดจากแบบตอบแทนความชอบที่มีอยู่เดิม โดยเพิ่มเติมด้วยแนวคิดแบบช่วยเหลือในลักษณะเพิ่มผลประโยชน์ให้ข้าราชการที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นหรือมากขึ้นดังจะพบได้จากมาตรา 3 วรรคสิบสองและวรรคสิบสาม และมาตรา 5 (1) ถึง (3) และที่สำคัญยังมีแนวคิดเดิมอยู่ คือแนวคิดเรื่อง การสิ้นสุดสิทธิในบำนาญ ถ้ากระทำความผิด เช่น และมาตรา 38 ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญจากการรับราชการก่อนออกจากราชการ...” และมาตรา 54 ที่วางหลักไว้ว่า “สมาชิกซึ่งถูกไล่ออกจากราชการ หรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเอง ผู้นั้นหรือทายาทไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว” รวมไปถึงมาตรา 56 ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้รับบำนาญผู้ใด (1) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือ (2) เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญตั้งแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด”

เมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) ในเรื่องการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้มีสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น มีแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบแฝงอยู่ และส่วนใหญ่จะตรงกับความชอบในกรณีที่ 2 เป็นหลัก ไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่ 1 ก็ได้ ส่วนจะไปเข้ากรณีที่ 3 และกรณีที่ 4 ก็ยังถือว่า มีความดีความชอบอยู่ (แค่เสียสละเข้ามาเป็นข้าราชการก็ถือว่ามีความดีความชอบแล้ว) เพราะเมื่อวิเคราะห์ถึงลงไปยังเบื้องหลังตัวบทหรือตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า มีแนวคิดแบบต้องการตอบแทนบุคคลที่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติโดยไม่มีความคิด

ร้ายแรง ประกอบกันแนวคิดใหม่ๆ เช่น แนวคิดในระบบอุปถัมภ์ ที่รวมแนวคิดเรื่องความเชื่อศรัทธา และความจงรักภักดีต่อหัวหน้าผู้ปกครองไว้ด้วย เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ที่เป็นระบบบริการสังคมในหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และแตกต่างกับแนวคิดแบบสงเคราะห์หรือช่วยเหลือโดยทั่วๆ ไป

กล่าวคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) นั้น ไม่พบบทบัญญัติ ที่กำหนดให้สิทธิในการรับบำนาญชราภาพนั้นต้องเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับผลของการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่แบบต้องมีความดีความชอบเหมือนกับกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ระบุว่าข้าราชการต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีความดีความชอบ (ตามที่กล่าวไว้ตอนต้น) ขอเพียงส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขที่พอ ดังจะพบได้ใน มาตรา 54 ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนหรือบุคคลตาม มาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้ (1)...(5)... (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (7)... และมาตรา 76 ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น จึงตีความได้ว่า การทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ในอาชีพนั้น แม้จะไม่มีมีความดีความชอบหรือได้กระทำความผิดร้ายแรงก็ยังมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพอยู่ ขอให้เป็นงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ใช่งานตามมาตรา 4 พร้อมทั้งเป็นงานที่กฎหมายประกันสังคมรับรองให้เป็นผู้ประกันตนได้ ในกรณีเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33 ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ที่พ้นจากการเป็นลูกจ้างแล้ว แต่สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตนต่อหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระนั้น ดูเหมือนกฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ในงานนั้นๆ ว่าต้องได้ผลดีมีประสิทธิภาพเพียงใด (เป็นเรื่องส่วนตัวขององค์กรนั้นๆ ไม่กระทบต่อสิทธิในบำนาญชราภาพ) ขอเพียงแต่มีเงินมาส่งเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนก็พอ ทำให้เห็นว่า แนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังมาตราเหล่านี้ แม้ในเบื้องต้นจะเป็นสิทธิตามกฎหมายเหมือนกัน แต่ในส่วนลึกลงไปกลับแฝงไว้ด้วยแนวคิดคนละแนวคิด กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในการบัญญัติสิทธิตามกฎหมายนั้น ตั้งอยู่บนฐานแนวคิด การตอบแทนความดีความชอบของบุคคล (ที่เสียสละเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมหรือทำงานให้รัฐ) อาจจะได้รับอิทธิพลแนวคิดบางส่วนมาจากแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย (Legal Naturalism) ที่เห็นว่าสิทธิตามสัญญาประชาคมนั้นอ้างอิงมาจากสิทธิตามธรรมชาติได้ ในขณะที่กฎหมายประกันสังคม ในการบัญญัติสิทธิตามกฎหมายนั้น น่าจะได้รับอิทธิพลแนวคิดบางส่วนจากแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

(Legal Positivism) ที่เห็นว่าสิทธิตามสัญญาประชาคมนั้นอ้างอิงจากหลักอรรถประโยชน์นิยมเป็นสำคัญ หรือรัฐเห็นว่าอะไรดีมีประโยชน์ก็สามารถออกกฎหมายมาบังคับได้เป็นแนวคิดแบบรัฐต้องการให้ความช่วยเหลือเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม (เป็นบริการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ) และลึกลงไปกว่านั้น ไม่ได้เน้นแนวคิดแบบต้องมีความซื่อสัตย์ หรือมีความจงรักภักดีต่อหัวหน้าผู้ปกครองแห่งรัฐในลักษณะอุปถัมภ์ ดังจะเห็นได้ว่าแม้จะกระทำความผิดร้ายแรงจนถูกไล่ออกจากงานนั้นๆ ก็ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิการรับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม เพราะการจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพนั้นขึ้นอยู่กับกาส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณี (ซึ่งมีทั้งหมด 7 กรณี) จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดแบบที่เน้นหน้าที่เป็นหลักสำคัญกว่าสิทธิ ส่วนการจะมีสิทธิได้รับเป็นบำเหน็จหรือบำนาญนั้นขึ้นอยู่กับระยะเวลาหรือความยาวนานของการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน หรือระยะเวลาของการทำงาน

#### 4.1.3 ระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพ ต่อสิทธิในบำนาญชราภาพ

ระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพ ต้องครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ (ทั้งประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ: เงินบำเหน็จชราภาพ และเงินบำนาญชราภาพ และบำเหน็จบำนาญข้าราชการ: บำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จบำนาญพิเศษ และบำเหน็จตกทอด หรือบำเหน็จบำนาญ บำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จตกทอด) สามารถแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

กรณี บำนาญชราภาพของข้าราชการ

บุคคลที่เข้าไปเป็นข้าราชการได้แล้วจนก่อให้เกิดสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพนั้น นอกจากต้องทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความดีความชอบ (ดูในข้อ 4.1.2) และต้องไม่กระทำผิด (ร้ายแรง) ที่ทำให้เสียสิทธิแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยต้องมีระยะเวลาหรือความยาวนานของการทำงาน (อายุราชการ) ครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญประเภทต่างๆ (บำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จบำนาญพิเศษ และบำเหน็จตกทอด ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และบำเหน็จบำนาญ บำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จตกทอด ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539) ในที่นี้จะขอกล่าวเน้นไปที่บำเหน็จบำนาญปกติ ในลักษณะ 1 หมวด 1 ถึงหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ในเหตุสูงอายุ ตามมาตรา 9 (3) ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ



ปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ (1) เหตุทดแทน (2) เหตุทุพพลภาพ (3) เหตุสูงอายุ และ(4) เหตุรับราชการนาน” และบำเหน็จบำนาญ ในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ในเหตุสูงอายุ ตามมาตรา 49 (3) ที่วางหลักไว้ว่า “นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เหตุทุพพลภาพ (2) เหตุทดแทน และ (3) เหตุสูงอายุ ส่วนอื่นๆ จะกล่าวเท่าที่จำเป็น

เนื่องด้วย เหตุสูงอายุนั้น มีกฎหมายหลายฉบับบังคับให้บุคคลที่มีงานทำอยู่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ต้องเกษียณหรือต้องออกจากงานประจำที่ทำอยู่ ประกอบกับทางกายภาพ คือร่างกายสติปัญญาเริ่มแก่หรือสภาพลงไปอย่างมากทำให้ความสามารถหรือโอกาสที่จะหารายได้มาเลี้ยงชีวิตให้พอเพียงต่อการครองชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิตนั้นก็ลดน้อยลงเรื่อยๆ ในขณะที่ความต้องการในปัจจุบันยังมีอยู่มากพอสมควร ถึงจะมีกฎหมายให้สิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญ แต่ปัญหาคือสิทธิในบำนาญนั้นต้องสัมพันธ์กับระยะเวลาของการทำงาน (อายุราชการ) หรือเวลาราชการ (ตามมาตรา 3 วรรคสิบหก แห่ง พ.ร.บ.กองทุนฯ) ด้วย ดังจะพบได้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 มาตรา 13 วรรคแรก ที่วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว” และวรรคสอง ได้วางหลักไว้ว่า “ถ้าข้าราชการผู้ใดมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้” และมาตรา 15 ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จ บำนาญไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จ ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้บำนาญ”

ส่วนพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาตรา 52 ได้วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือลาออกเมื่อมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว” และมาตรา 53 ที่วางหลักไว้ว่า “สมาชิกซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือเหตุสูงอายุ จะได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ (1) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่หนึ่งปีบริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับบำเหน็จ (2) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ก) สมาชิกตามมาตรา 35 ให้มีสิทธิตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง (ข) สมาชิกตามมาตรา 36 (1) หรือ (2) ให้มีสิทธิตามมาตรา 48 วรรคสอง”

เมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติเหล่านี้ จะพบว่า เหตุสูงอายุ ที่ต้องออกจากราชการนี้ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

ก. บุคคลที่เป็นข้าราชการและมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ที่ครบเกณฑ์ต้องเกษียณ

ข. บุคคลที่เป็นข้าราชการและมีอายุตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปขอลาออก

การออกจากราชการใน 2 กรณีนี้ (ที่ไม่มีความผิดร้ายแรง) ที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญแล้วแต่กรณี นั้น ยังต้องเกี่ยวข้องกับอายุราชการหรือเวลาราชการด้วย คือ

ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่ 1 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิรับบำเหน็จ

ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิรับ บำนาญ

อายุราชการหรือเวลาราชการก็เป็นไปตามนิยามในมาตรา 3 วรรคสิบหก ที่วางหลักไว้ว่า “เวลาราชการ หมายความว่า เวลาตั้งแต่วันที่สมาชิกเริ่มรับราชการจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามกฎหมายว่าด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย”

นอกจากสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญแล้วแต่กรณี ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนที่ 1 แล้ว ถ้าข้าราชการท่านใดที่เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ก็จะได้รับผลประโยชน์ ใน ส่วนที่ 2 อีกส่วนหนึ่งจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เช่น เงินสะสม+ เงินสมทบ+ ผลประโยชน์ หรือ เงินประเดิม(ถ้ามี)+เงินชดเชย+เงินสะสม+เงินสมทบ+ผลประโยชน์ เป็นต้น

ส่วนเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือเหตุรับราชการมานาน ที่อาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเหตุสูงอายุได้ เช่น มีการยุบหรือยกเลิกตำแหน่ง หรือมีการเจ็บป่วยทุพพลภาพตอนที่ข้าราชการในตำแหน่งนั้นมีอายุมากแล้วก็ อาจเป็นได้ แต่เรื่องอายุราชการหรือเวลาราชการในการมีสิทธิบำเหน็จบำนาญก็เหมือนกับเหตุสูงอายุ ในส่วนที่ แตกต่างออกไปบ้างก็คือ เหตุรับราชการนาน ในกรณีนี้ ต้องมีเวลาราชการตั้งแต่ 25 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และขอ ลาออก (มาตรา 14 วรรคแรก ได้วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการ ซึ่งมี เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว” ส่วนวรรคสอง ได้วางหลักไว้ว่า “ถ้า

ข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานได้”)

ในเรื่องระยะเวลาหรือความยาวนานของการทำงาน (หรืออายุราชการหรือเวลาราชการ) นั้น สภาพปัญหาที่พบ ในเบื้องต้น เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดสิทธิในประเภทบำเหน็จหรือประเภทบำนาญ ส่วนในเบื้องปลายนั้น เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินของบำเหน็จบำนาญที่ผู้มีสิทธิได้รับด้วย แต่การจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจริงๆ นั้น ต้องเริ่มตั้งแต่ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด (ร้ายแรง) จนถูกไล่ออก จากเหตุใดเหตุหนึ่ง คือเหตุทุพพลภาพ เหตุขาดแทน เหตุสูงอายุ และเหตุรับราชการมานาน และมีอยู่ตลอดไปจนกว่าจะตาย ดังจะเห็นได้บ้าง ส่วนใน มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ที่วางหลักไว้ว่า “สิทธิในการรับบำนาญให้เริ่มมีตั้งแต่เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงจนกระทั่งผู้นั้นถึงแก่ความตาย” และมาตรา 44 ที่วางหลักไว้ว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ” พร้อมทั้งมาตรา 45 วางหลักไว้ว่า “สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลง” แต่ถ้าระหว่างที่รับบำนาญชราภาพอยู่นั้น หากไปกระทำความผิดร้ายแรงก็อาจสิ้นสิทธิในบำนาญได้

ส่วนกรณีที่จะได้รับเป็นประเภทบำเหน็จหรือบำนาญนั้น เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มาตรา 47 วางหลักไว้ว่า “สมาชิกซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ” และมาตรา 48 วรรคแรก วางหลักไว้ว่า “สมาชิกตามมาตรา 35 ซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้มีสิทธิได้รับบำนาญ เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่จะเลือกรับบำเหน็จแทน” ส่วนวรรคสอง วางหลักไว้ว่า “สำหรับสมาชิกตามมาตรา 36 (1) หรือ (2) ซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป ให้มีสิทธิได้รับบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่จะเลือกรับบำเหน็จแทน” พร้อมกันนั้น มาตรา 49 วางหลักไว้ว่า “นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ (1) เหตุทุพพลภาพ (2) เหตุขาดแทน และ (3) เหตุสูงอายุ” ส่วนเหตุทุพพลภาพก็เป็นไปตาม มาตรา 50 ที่วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุ

ทุพพลภาพให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเพราะป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่า ไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไปได้” เหตุุดแทนก็เป็นไปตามมาตรา 51 ที่วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุุดแทนให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความคิดหรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบี่ยหวัด” และเหตุสูงอายุ ก็เป็นไปตามมาตรา 52 วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว หรือลาออกเมื่อมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว”

จากบทบัญญัติต่างๆ ของทั้ง 2 พระราชบัญญัติที่กล่าวมานี้ (รวมทั้งฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) ทำให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องสิทธิตามกฎหมายที่แฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างในพระราชบัญญัติทั้งสอง ในกรณีการมีสิทธิในบำเหน็จบำนาญนั้น อาจจะได้รับอิทธิพลของแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย (Legal Naturalism) มา แต่น้อยมาก (ส่วนแรกการให้สิทธิ, ส่วนหลังการตัดสิทธิเพราะมีความคิด) เพราะแนวคิดนี้ส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลลดบันดาลให้เกิดแนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ จากการมองสภาพของมนุษย์ว่าเมื่อเกิดขึ้นแล้วควรมีคุณค่าที่ติดตัวมาแต่เกิด ไม่ขึ้นอยู่กับสถานะทางสังคมและจะล่วงละเมิดมิได้ คุณค่าตามเงื่อนไขนี้เรียกว่า “สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) และแนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ก็นำไปสู่แนวความคิดเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ซึ่งสิทธิมนุษยชนนั้น หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์อันพึงได้แก่บุคคล มีลักษณะเป็นสากลและเป็นสิ่งที่มีขึ้นพร้อมกับสภาพบุคคล ไม่ขึ้นอยู่กับสถานะในสังคม และล่วงละเมิดมิได้ สิทธิดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากความต้องการของมนุษยชาติ เพื่อที่จะให้ทุกคนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเยี่ยงอารยชน แต่น่าจะเป็นอิทธิพลของแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) หรือแนวคิดเรื่องสิทธิที่เกิดขึ้นเนื่องจากสิทธิตามธรรมชาติ อาจจะใช้คำว่า “สิทธิทางสังคม” (Social Rights) ที่เห็นว่า กฎหมายคือคำบัญชาของอธิปัตย์ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐบัญญัติขึ้น จากเจตจำนงของรัฐบาลอธิปัตย์ แฝงอยู่มาก เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างนี้ เช่น การมีแนวคิดแบบให้การช่วยเหลือในลักษณะระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ เป็นต้น ซึ่งในระบบนี้ นายหนึ่งรัฐอาจมองว่าข้าราชการนั้น ไม่มีนายจ้างคอยดูแลช่วยเหลือ รัฐซึ่งเปรียบเสมือนนายจ้างจึงต้องเข้ามาดูแลให้ความช่วยเหลือ ส่วนนายที่สอง รัฐอาจต้องการให้เกิดความซื่อสัตย์ จงรักภักดีต่อองค์กร จึงมีการให้สิทธิในบำเหน็จและบำนาญชราภาพแบบช่วยเหลือตอบแทนความดีความชอบ ที่เป็นความเป็นธรรมแบบหนึ่งที่แตกต่างกันกับสิทธิตามกฎหมายของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมทั้งฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย)

กล่าวคือ ในยุคแรกอาจหาคนเก่งคนดีมีความสามารถเข้ามาทำงานราชการได้น้อย ทำให้คนเหล่านั้นต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังสติปัญญาทำงานอย่างหนัก ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตนมาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้ในยุคต่อมาจะหาคนเก่งคนดีมีความสามารถได้มากขึ้น แต่คนเหล่านั้นจำนวนไม่น้อยไม่มีใครอยากเข้ารับราชการเพราะค่าตอบแทนและสวัสดิการน้อยกว่าภาคเอกชน ในขณะที่งานหรือความรับผิดชอบมีมากกว่า ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบแทนหรือชักจูงคนเก่งคนดีมีความสามารถ ที่ยอมเสียสละหรืออุทิศตนเข้ามาเป็นข้าราชการ คือเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยผู้ปกครองแห่งรัฐในการทำหน้าที่ทางปกครองในด้านต่างๆ เพื่อให้รัฐดำรงอยู่และมีความมั่นคง เมื่อคนเหล่านี้ทำความดีความชอบ เช่น ทำประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์เพื่อส่วนรวม เป็นต้น ผู้นำหรือผู้ปกครองแห่งรัฐก็ควรจะให้ความช่วยเหลือ (ตามระบบอุปถัมภ์) ให้คนเหล่านี้มีความเป็นอยู่ที่ดีตลอดเวลาดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานนั้น (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีมีกำลังกายกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์เที่ยงธรรม และก่อให้เกิดความจงรักภักดีต่อองค์กร) และเพื่อเป็นการจูงใจหรือดึงดูดคนเก่งคนดีมีความสามารถเข้ามารับราชการ จึงดำเนินนโยบายการจัดสวัสดิการต่างๆ ของรัฐ ทั้งขณะช่วงที่เป็นข้าราชการอยู่และยามเกษียณ (เพื่อเป็นการตอบแทนความดีความชอบที่เคยทำมา) ทั้งหมดนี้ อาจตีความได้ว่า เป็นแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบ หรือแนวคิดที่เน้นสิทธิมากกว่าหน้าที่ ที่ไปปรากฏอยู่ในกฎหมายบำนาญ บำนาญข้าราชการ เมื่อวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดความเป็นธรรม ที่ใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันแบบเลขยกกำลังสองหรือแบบคณิตศาสตร์ ที่  $1=1$  หรือ  $2=2$  เป็นเกณฑ์ตัดสิน ก็จะพบว่า บำนาญชราภาพของข้าราชการนั้นยังไม่เป็นธรรม เพราะข้าราชการแต่ละประเภทหรือแม้เป็นข้าราชการประเภทเดียวกันก็ยังสามารถได้รับบำนาญที่ไม่เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน แต่ถ้าใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านความสามารถ อาจพบได้ว่า มีความเป็นธรรม เพราะเหตุที่ไม่เท่าเทียมกันนั้นสามารถอธิบายด้วยเหตุผลทางศีลธรรม (เช่น มีความดีความชอบไม่เท่ากัน) หรือสามารถอธิบายด้วยเหตุผลทางด้านอื่นๆ ที่ยอมรับร่วมกันได้เป็นที่ยุติ (เช่น อายุราชการหรือเวลาราชการมากน้อยต่างกัน) เป็นต้น ซึ่งมีความเป็นธรรมแบบหนึ่งที่แตกต่างกันกับความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม ที่เป็นแนวคิดแบบรัฐให้บริการทางสังคมตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ที่เน้นหน้าที่มากกว่าสิทธิ ดังจะวิเคราะห์ต่อไปนี้

กรณี บำนาญชราภาพของผู้ประกันตน

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขทั้งหมดด้วย) ระยะเวลาหรือความยาวนานของการทำงาน ที่มีสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น มีความแตกต่างกับบำนาญชราภาพของข้าราชการ

กล่าวคือ ตามมาตรา 76 (ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม” และมาตรา 77 ทวิ (ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542) วรรคแรก วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง” ส่วนวรรคสอง วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ”

จากบทบัญญัติเหล่านี้ ทำให้เห็นว่า บุคคลที่เป็นผู้ประกันตนที่จะใช้สิทธิในบำนาญชราภาพได้นั้น ต้องทำงานมารวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน หรือ 15 ปี และต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป พร้อมทั้งต้องออกจากงานแล้ว จึงจะใช้สิทธิขอรับเงินบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมได้ ถ้ายังไม่ออกจากงานก็ยังสามารถใช้สิทธิไม่ได้ ออกเมื่อไรถึงจะใช้สิทธิได้แต่ถ้าเกิน 15 ปีก็จะได้รับสิทธิ (จำนวนเงินชราภาพ) เพิ่มขึ้น แต่ถ้าทำงานมารวมกันแล้วน้อยกว่า 180 เดือนหรือต่ำกว่า 15 ปี เมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ก็จะได้รับเป็นประเภทบำนาญชราภาพ (ที่สัมพันธ์กับเงินสมทบที่ส่งเข้ากองทุน) เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับบำนาญชราภาพของข้าราชการจะเห็นว่า มีระยะเวลาหรือความยาวนานของการทำงานอาจจะแตกต่างกันไม่มาก แต่สิ่งสำคัญสภาพปัญหาที่พบคือสิทธิในการรับบำนาญชราภาพที่ทำงานมาไม่น้อยกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ประกอบกับมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์และต้องออกจากงานดังกล่าวนี้ ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้ครบตามเงื่อนไขด้วย เมื่อวิเคราะห์ถี่กลงไปเบื้องหลังตัวบทดังกล่าว อาจตีความได้ว่า มีแนวคิดเรื่องสิทธิที่ตั้งอยู่บนฐานหน้าที่ของผู้มีสิทธิ (หน้าที่นำสิทธิ คือหลักช่วยเหลือหรือพึ่งตนเอง) ซึ่งแตกต่างจากสิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องสิทธิที่เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนและหลักกฎหมายมหาชนโดยทั่วไป คือ เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งก็มีหน้าที่ เป็นต้น (ส่วนเรื่องความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร ขอนำไปวิเคราะห์รวมในหัวข้อถัดไป)

4.2 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในด้านการมีหน้าที่หรือภาระส่งเงินเข้ากองทุน

หน้าที่หรือภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มักจะพบอยู่คู่สิทธิ เปรียบเสมือนเหรียญหนึ่งอันที่มีสองด้านคือด้านหัวและด้านก้อย เพียงแต่เวลาที่กล่าวจะเน้นหนักไปทางใดเท่านั้น โดยเฉพาะในกฎหมายเมื่อกล่าวถึงฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็หมายถึงอีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างนั้นๆ เพื่อรับรองสิทธิ คู่ๆ กันไป ทั้งกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงหน้าที่ของบุคคลในการส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อสิทธิในบำเหน็จบำนาญชราภาพ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 กับหน้าที่ของบุคคลในการส่งเงิน (สมทบ) เข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อสิทธิประโยชน์ชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยแยกวิเคราะห์เป็น 2 ตอน ดังนี้

4.2.1 หน้าที่หรือภาระตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ตลอดทั้งฉบับ (58 มาตรา) ไม่พบว่ามีมาตราใดบัญญัติให้ข้าราชการผู้ที่มีสิทธิรับบำเหน็จหรือบำนาญ (เช่น หมวด 1 สิทธิในบำเหน็จบำนาญปกติ เป็นต้น) ต้องมีหน้าที่หรือภาระในการส่งเงิน (เช่น เงินสะสมหรือเงินสมทบ เป็นต้น) เข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อก่อให้เกิดสิทธิของตนเมื่อถึงวัยเกษียณ และสิ่งที่พบมากไปกว่านั้น คือไม่พบว่ามีมาตราใดบัญญัติให้นำเงินหรือทรัพย์สินมาจัดตั้งเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไว้โดยตรง แต่เป็นการจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลัง เพื่อตอบแทนความดีความชอบให้แก่บุคคลที่เคยทำหน้าที่ต่างๆ แห่งรัฐ (ทำงานราชการ คือ เป็น “ข้าราชการ” ประเภทต่างๆ ตามมาตรา 4) เมื่อยามเกษียณ ที่เรียกว่า “บำเหน็จ” (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว) และ “บำนาญ” (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน) ส่วนจะเป็นประเภทบำเหน็จหรือบำนาญก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หลักฐานส่วนหนึ่งที่พบ คือ มาตรา 51 วรรคแรก ที่วางหลักไว้ว่า “เมื่อกระทรวง ทบวง กรม

หรือส่วนราชการเจ้าสังกัดซึ่งมีฐานะไม่ต่ำกว่ากรม หรือจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้วให้รีบตรวจสอบ และนำส่งให้ถึงกระทรวงการคลังภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับ และให้กระทรวงการคลังรีบพิจารณาสั่งภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอหรือส่วนราชการเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี” และมาตรา 51 วรรคสอง ที่วางหลักไว้ว่า “การขอให้ส่งจ่ายและการส่งจ่ายบำเหน็จหรือบำนาญ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด”

แม้ต่อมา มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 จะได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาโดยตรง คือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. ที่สำคัญคือ การจ่าย “บำเหน็จ” (เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิก โดยจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุด) และการจ่าย “บำนาญ” (เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง) แม้จากคำนิยามของ “บำเหน็จ” และ “บำนาญ” ที่เปลี่ยนไป คือไม่มีคำว่า “เงินตอบแทนความชอบ” แต่ในภาพโดยรวมยังคงเห็นการสืบเนื่องของแนวคิดเดิม ส่วนหนึ่งที่ได้เห็นได้ คือไม่ได้บังคับเรื่องหน้าที่หรือภาระของข้าราชการที่มีสิทธิได้ในบำเหน็จหรือบำนาญ ว่าต้องการส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุน กลับไปเน้นเรื่อง 1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ 2) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และ 3) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิก และอีกสิ่งหนึ่งคือมาตรา 37 ส่วนแรก (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546) ได้วางหลักไว้ว่า “บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จตกทอด ให้จ่ายจากเงินงบประมาณ...” ทำให้เห็นถึงแนวคิดเดิมชัดเจน ถึงมาตรา 6 จะวางหลักไว้ว่า “กองทุนประกอบไปด้วยทรัพย์สิน คือ 1) เงินสะสม (เงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้) เงินสมทบ (เงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบเงินสะสมตามพระราชบัญญัตินี้) เงินประเดิม (เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการอยู่ก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวด 3 ใช้บังคับและเลือกรับบำนาญ) และเงินชดเชย (เงินที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งรับบำนาญ) 2) เงินที่ได้รับจัดสรรตามมาตรา 72 3) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ 4) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน 5) รายได้อื่น และ 6) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน” ก็ไม่ใช่ลักษณะบังคับย้อนหลังไปให้บุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนมีกองทุนต้องมีหน้าที่ส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุน แต่เป็นเรื่องความสมัครใจและเพิ่มโอกาสให้ข้าราชการได้มีช่องทางเตรียมตัวก่อนวัยเกษียณได้ดีขึ้น โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น การวางแผนให้มีรายได้ยามชราภาพ (บำนาญชรา



ภาพ) ที่เหมาะสมต่อการเลี้ยงชีวิตจนกว่าจะถึงวันตาย เป็นต้น ซึ่งอาจจัดเป็นแนวคิดแบบให้ความช่วยเหลือความเป็นอยู่ของข้าราชการหลังวัยเกษียณ

โดยที่มาตรา 36 แห่ง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 วรรคแรก ได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลต่อไปนี้จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้ 1) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ และ 2) ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเดิมเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับและกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ” และวรรคสอง ได้วางหลักไว้ว่า “การสมัครเป็นสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” จึงเห็นได้ว่า ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2494 นั้น กฎหมายไม่ได้เน้นเรื่องหน้าที่ในการส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุน เพียงแต่ถ้าสมัครใจสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนก็ต้องมีหน้าที่ส่งเงิน (สะสม) ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (โดยหักจากเงินเดือน) ส่งเข้ากองทุน เพื่อไปรวมกับเงินสมทบซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ (และเงินอื่นๆ เช่น เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์) อันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ หรือ กบข. ตามมาตรา 37 ส่วนท้าย ที่วางหลักไว้ว่า “สำหรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวให้จ่ายจากกองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” แต่ถ้าไม่ส่งก็ไม่เสียสิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ เพราะกรณีที่มีได้เป็นสมาชิก กบข.ก็ยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจากเงินงบประมาณ กระทรวงการคลังอยู่เช่นเดิม เพียงแต่อาจจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. เท่านั้น (เนื่องจากถ้าเป็นสมาชิก กบข.จะได้รับ 2 ส่วน คือ ส่วนจาก กบข. และส่วนจากกระทรวงการคลัง)

แต่ก็มีข้าราชการบางส่วนที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่หรือภาระที่ต้องส่งเงินสะสม (ที่หักจากเงินเดือน) ส่งเข้ากองทุน ก่อนที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ ได้แก่ บุคคลที่เป็นข้าราชการหลังจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้แล้ว ตามมาตรา 35 วรรคแรก ที่วางหลักไว้ว่า “ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นสมาชิก คือ 1) ผู้ซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ และ 2) ผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ” อันทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นข้าราชการด้วยตนเอง แม้เป็นข้าราชการประเภทเดียวกันก็อาจมีความ

แตกต่างกันในหน้าที่ของการส่งเงินสะสมเข้ากองทุน เพื่อสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญได้ (นอกเหนือไปจากประเด็นความแตกต่างของบำเหน็จบำนาญของข้าราชการแต่ละประเภท เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการครู เป็นต้น) กล่าวคือ แม้เป็นข้าราชการเหมือนกัน แต่กฎหมายก็ยังบังคับให้มีหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดสิทธิในบำเหน็จและบำนาญไม่เหมือนกันได้ โดยเฉพาะเงินบำนาญชราภาพที่ถือเป็นรายได้ยามชราที่เอาไว้อาศัยชีวิตไปจนกว่าจะถึงวันตาย (เกิด แก่ เจ็บ ตาย อันเป็นแก่นหรือสาระสำคัญของชีวิต ที่ถือว่าเป็นสังขารหรือกฎสากล) ของบุคคลทุกคนที่เคยรับราชการมาก่อนนั้น แต่การจัดสวัสดิการด้านบำนาญชราภาพของรัฐเท่าที่พบมักจะคำนึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ ค่าครองชีพของยุคสมัย ประกอบกับรัฐมีเงินงบประมาณแผ่นดินเพียงพอ (คือส่วนที่ 1 บำนาญชราภาพที่จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินไม่ถือเป็นปัญหา แต่ที่ต้องกำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนนั้นก็เพื่อช่วยเหลือให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้นเป็นส่วนที่ 2 คือ ผลประโยชน์จาก กบข.) ดังนั้น ปัญหาเรื่องความเป็นธรรม ไม่ว่าจะใช้เกณฑ์ตัดสินแบบใด เช่น เกณฑ์เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน และเกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ (เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความดี และด้านความสามารถ เป็นต้น) จึงไม่ค่อยมี ถึงแม้จะมีบ้าง ระบบราชการนั้นก็มักจะมีคำอธิบายในเรื่องหน้าที่หรือการทำงานรับใช้ชาติมาโดยมีความดีความชอบหลากหลายที่คนส่วนใหญ่ยอมรับได้ง่าย บำนาญชราภาพจึงเป็นสิทธิที่ควรได้โดยไม่จำเป็นต้องโยงกับหน้าที่ ซึ่งแตกต่างกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมที่เน้นสิทธิต้องเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์อยู่กับหน้าที่

4.2.2 หน้าที่หรือภาระตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558

จากเนื้อหาในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ต่างกำหนดไว้ชัดเจนว่า การที่จะมีสิทธิในประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณี ตามมาตรา 54 นั้น ต้องเป็นผู้ประกันตนก่อนหรือเป็นบุคคลตามมาตรา 73 ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน และที่สำคัญการเป็นผู้ประกันตนนั้น กฎหมายกำหนดหน้าที่ที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ตามมาตรา 46 เมื่อส่งเงินเข้ากองทุนแล้ว

จะได้หรือไม่ได้ มากหรือน้อยอย่างไร ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ด้วย (ลักษณะ 3 ประโยชน์ทดแทน หมวด 1 ถึงหมวด 8) ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะหมวด 7 ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

การที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาหนึ่งกอง ในสำนักงานประกันสังคม ที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน ตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 24 วรรคสอง และมาตรา 22 ยังได้กำหนดให้กองทุนประกอบไปด้วย 1) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และมาตรา 46 2) เงินเพิ่มตามมาตรา 39 มาตรา 49 และมาตรา 53 3) ผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา 26 4) เงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา 45 5) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน 6) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 7) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจ่ายตามมาตรา 24 วรรคสาม 8) เงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 และ 9) รายได้อื่น (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) 2537) จะเห็นได้ว่า เงินที่นำมาจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญชราภาพนั้น ไม่ใช่มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลังเหมือนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่มาจากเงินของกองทุนเอง ดังที่พบได้ในมาตรา 23 ที่วางหลักไว้ว่า “เงินกองทุนตามมาตรา 22 ให้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” และเงินสมทบ ตามมาตรา 22 (1) น่าจะเป็นรายรับหลัก เมื่อพิจารณามาตรา 46 ประกอบ กล่าวคือ มาตรา 46 วรรคสอง วางหลักไว้ว่า “ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน...กรณีชราภาพ...ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา 76 ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม” ส่วนมาตรา 77 ทวิ วรรคแรก วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ...” วรรคสอง วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 หรือมาตรา 41 ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ”

เมื่อตีความจากมาตราเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดที่เน้นหน้าที่มาก่อนสิทธิหรือหน้าที่เป็นหลัก แตกต่างจากกรณีบำนาญชราภาพของข้าราชการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดสิทธิเป็นหลัก และหน้าที่ในบำนาญชรา

ภาพตามกฎหมายประกันสังคมนี้ ก็เป็นหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในกรณีนี้เป็นหน้าที่ในลักษณะอำนวยความสะดวกหรือให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งเท่านั้น (คือหน้าที่ออกกฎหมายบังคับหรือสนับสนุน และหน้าที่ช่วยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแบบหุ้นลม ส่วนจำนวนเงินบำนาญชราภาพจะพอเพียงต่อการครองชีพหรือไม่ ไม่ต้องรับผิดชอบ) ส่วนหน้าที่ของนายจ้างเป็นลักษณะของผู้ที่เคยได้รับประโยชน์จากแรงงานจึงต้องถูกบังคับให้ร่วมดูแลแรงงานในยามชราภาพด้วย) แต่หน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือตัวผู้ประกัน ที่ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง (แบบอัตราเหี้ยม โหด โท หรือตนเป็นที่พึ่งแห่งตน) ถ้าอยากมีเงินบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) เทียบเท่ากับบำนาญข้าราชการ หรือแม้แต่ให้เพียงพอต่อการครองชีพ หรือเหมาะสมต่อภาวะเศรษฐกิจ ก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้มากขึ้น โดยรัฐจะแก้ไขกฎหมายและเก็บเงินสมทบเพิ่มมากขึ้นให้ เพราะรัฐจะไม่สามารถเอาเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้เป็นบำนาญชราภาพในกรณีนี้ได้ อันอาจจะเนื่องมาจากรัฐไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบต่อคนเหมือนข้าราชการ หรือถ้ารัฐมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคนก็อาจติดปัญหา คือผู้ชราภาพมีจำนวนมาก แต่เงินงบประมาณแผ่นดินมีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือปี 2553 มีประมาณร้อยละ 11.90 และคาดว่าเมื่อถึงปี 2573 จะมีผู้สูงอายุประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรรวม หรือคิดเป็นร้อยละ 25.12 (วรเวศม์ สุวรรณระดา: 2553 น.33) ทำให้รัฐพยายามเร่งเรื่องการจัดสวัสดิการชราภาพในรูปแบบต่างๆ เช่น บำนาญชราภาพแห่งชาติ หรือการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น) ทำให้เงินงบประมาณไม่พอ ส่วนเหตุที่นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายเป็นบำนาญชราภาพให้แก่ข้าราชการได้อย่างเหมาะสมนั้น อาจจะเพราะในแต่ละปีมีข้าราชการที่เกษียณจำนวนไม่มากเท่ากับลูกจ้างในภาคเอกชน (แม้ไม่ได้ใช้หลักเรื่องประเภทของอาชีพ เพราะถือทุกอาชีพต่างก็สร้างเศรษฐกิจรายได้ให้แก่ชาติได้อย่างพอๆ กัน) ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่หลักคือออกกฎหมายบังคับให้ภาคเอกชนช่วยเหลือกันเอง เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐ โดยรัฐยังมีหน้าที่ช่วยจ่ายเงินสมทบให้บางส่วนเข้ากองทุน (แม้รัฐไม่ได้เป็นนายจ้างของเขาเหล่านั้นก็ตาม แต่รัฐก็มีหน้าที่ดูแลประชาชนทุกคน) รัฐจึงพยายามช่วยผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมให้ช่วยตนเองได้ และอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ในยามชราที่ควรจะมีบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) ที่เหมาะสมต่อภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ ไม่ด้อยไปกว่าบำนาญข้าราชการ ถึงแม้จะตั้งอยู่บนหลักการต่างกัน คือ กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่า เน้นสิทธิเหนือหน้าที่ ส่วนกฎหมายกองทุนประกันสังคมนั้น เน้นหน้าที่เหนือสิทธิ

4.2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบหน้าที่หรือภาระในการส่งเงินเข้ากองทุนที่แตกต่างกัน เพื่อสิทธิในบำเหน็จบำนาญระหว่างบุคคลที่เป็นข้าราชการกับลูกจ้าง ในภาคเอกชนที่ เป็นผู้ประกันตน

จากสภาพปัญหาที่พบ คือความแตกต่างกันในเรื่องหน้าที่ของการส่งเงิน (สะสม หรือเงินสมทบ) เข้ากองทุน เพื่อสิทธิในบำนาญชราภาพ แม้จากการตีความแนวคิดเบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ จะแฝงไว้ด้วยแนวคิดของสิทธิตามกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐานรากแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เหมือนกัน แต่ในความเหมือนก็มีความแตกต่าง (คล้ายเรื่องชั้นห้าในแนวคิดพุทธปรัชญาเถรวาท)

กล่าวคือ สิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการที่อ้างอิงจากสัญญาประชาคมในแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) นั้น เป็นการมองสิทธิแยกจากหน้าที่ ตามหลักการที่ว่า ไป ของหลักกฎหมายเอกชนและหลักกฎหมายมหาชน ที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย (Legal Naturalism) ที่สืบข้อยไปถึงสิทธิตามธรรมชาติได้ และเมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ (เรียกร้องเอาได้) อีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่ (ปฏิบัติให้เป็นไป) ตามสิทธินั้น

แต่สิทธิในบำนาญชราภาพของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม แม้จะอ้างอิงจากสัญญาประชาคมในแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) ได้เหมือนกันนั้น กลับมองสิทธิเชื่อมโยงอยู่กับหน้าที่ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิจำเป็นต้องมีหน้าที่ตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยจึงจะได้รับสิทธิ (เรียกร้องเอาได้) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเพียงผู้มีหน้าที่แบบให้บริการหรืออำนวยความสะดวก ยังคงเป็นแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอยู่เช่นเดิม

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิด ทฤษฎีความเป็นธรรม ที่ใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกัน ทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพ แบบคณิตศาสตร์ คือ  $1=1$  หรือ  $2=2$  อย่างเช่นแนวคิดของพิธาโกรัสนั้น เป็นเกณฑ์ตัดสิน หรือตามทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมของรอลส์ ในหลักการข้อ 1 ที่ว่า “ต้องเท่าเทียมกันในหลักการพื้นฐานของเสรีภาพอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะมีได้ในสังคม” อาจตอบได้ว่า กรณีนี้ยังไม่เป็นธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ไม่ได้กำหนดหน้าที่บังคับไว้ และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ก็ได้กำหนดหน้าที่ของข้าราชการในการส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุนไว้ไม่เท่าเทียมกัน (น้อยกว่า) กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4)

พ.ศ.2558 ที่กำหนดหน้าที่ของผู้ประกันตนไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องส่งเงิน (สมทบ) เข้ากองทุนประกันสังคมเป็นหลักการสำคัญถึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ

แต่ถ้าวิเคราะห์ตามแนวคิด ทฤษฎีความเป็นธรรม ที่ใช้เกณฑ์ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน หรืออีกนัยหนึ่ง อาจจะเรียกว่า เกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ ที่สามารถอธิบายด้วยเหตุผลทางศีลธรรมหรือเหตุผลทางสังคมให้ยอมรับร่วมกันอันเป็นที่ยุติได้ เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความดี ด้านความสามารถ หรือด้านความปรารถนา เป็นต้น ก็อาจจะมองว่า กรณีนี้เป็นธรรมแล้ว เพราะเหตุที่กฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มิได้กำหนดหน้าที่หรือกำหนดหน้าที่ของข้าราชการในเรื่องการส่งเงิน (สะสม) เข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญแตกต่างไปจากกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องมีหน้าที่ส่งเงิน (สมทบ) เข้ากองทุนประกันสังคมนั้น เนื่องจากความจำเป็น กล่าวคือ ข้าราชการไม่มีนายจ้างอย่างลูกจ้างภาคเอกชน ดังนั้นจึงถือว่ารัฐเป็นนายจ้างที่มีหน้าที่ต้องดูแล หรือเนื่องจากบุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการนั้น ถือว่าเป็นผู้มีความเสียสละเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (เข้ามาทำงานของรัฐในด้านต่างๆ) ซึ่งถือว่ามีความดีความชอบอยู่ในตัว (ยังไม่มองประเด็นความไม่เป็นธรรมในด้าน โอกาสเข้ามาเป็นข้าราชการ) จริงอยู่งานในทุกอาชีพต่างก็สามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมให้แก่ประเทศชาติได้เหมือนกัน แต่อาจมองว่าอาชีพในภาพเอกชนนั้น ลำดับแรกเน้นประโยชน์ปัจเจกบุคคลมาก่อน ในขณะที่งานในภาครัฐนั้น เน้นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น ถ้ามองมิตินี้ แม้หน้าที่ในการส่งเงินเข้ากองทุนจะแตกต่างกัน แต่ต่างก็ตั้งอยู่บนคนละแนวคิดของการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นธรรม จึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ แต่ปัญหาใหญ่ที่สำคัญ น่าจะเป็นบำนาญชราภาพนั้น เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจหรือไม่ คือ จำนวนเงินที่จ่ายเป็นบำนาญชราภาพที่ถือว่าเป็นรายได้ยามชราภาพเพื่อเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพจนกว่าจะสิ้นชีวิตนั้น เป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร ดังจะวิเคราะห์ให้เห็นในหัวข้อต่อไป

#### 4.3 วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และในกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากกองทุน

สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้แตกต่างกันเป็นผลกระทบสำคัญประการหนึ่ง นอกเหนือจากมาตรการเฉพาะที่ทำให้เกิดความแตกต่างกัน (หรือความเหลื่อมล้ำ) ของจำนวนเงินบำนาญชราภาพ (รวมถึงเงินบำเหน็จชราภาพด้วย) ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับเงินบำนาญชราภาพ (รวมถึงบำเหน็จชราภาพด้วย) ในกองทุนประกันสังคม แต่ที่สำคัญยิ่งเมื่อพิจารณาลึกลงไปในความแตกต่างของจำนวนเงินบำนาญชราภาพของทั้งสองกองทุนนี้ คือจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้นเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจหรือพอเพียงต่อการครองชีพของผู้มีสิทธิรับบำนาญในแต่ละยุคสมัยหรือไม่ เนื่องจากตามกฎธรรมชาติหรือกฎสากลที่เห็นได้เป็นสังคมนั้น ต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่า มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเคยประกอบอาชีพอะไร ร่ำรวยหรือยากจน ต่างก็ต้องการปัจจัยสี่ (อาหาร ที่อยู่ เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค) เหมือนๆ กัน ไม่มีใครต้องการปัจจัยจำเป็นนี้มากไปกว่ากัน ถ้าหากันในแง่ “แก่น” หรือ “สาระ” (Essences) แห่งชีวิตที่แท้จริง คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน (เช่น ในแนวคิดความเป็นธรรมตามธรรมชาติในแนวพุทธปรัชญาเถรวาท) เมื่อทุกคนอาจมีชีวิตอยู่ถึงช่วงวัยชรา (แก่) ได้เหมือนกัน แล้วทำไมบำนาญชราภาพที่ถือเป็นรายได้ยามชราที่จะนำมาใช้เลี้ยงชีวิตไปจนกว่าจะถึงวันตายจึงต้องแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ส่วนหนึ่งของจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน ในเบื้องต้นเราอาจจะกล่าวได้ว่าที่เป็นเช่นนั้น เพราะบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ฝ่ายหนึ่ง กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 อีกฝ่ายหนึ่ง ที่กำหนดให้มีการคำนวณเงินบำเหน็จและบำนาญที่จะจ่ายให้แก่บุคคลที่มีสิทธิไว้แตกต่างกัน และในเบื้องลึกลงไปมากกว่านั้น คือจำนวนบำนาญชราภาพจากกองทุนทั้งสองนี้เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัยหรือไม่อย่างไร สุดท้ายแล้วเป็นผลมาจากแนวคิดความเป็นธรรมแบบใด ในการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ ขอแบ่งวิเคราะห์เป็น 2 ตอน ดังนี้ คือ

4.3.1 วิเคราะห์จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ เพื่อเป็นรายได้ยามชราเอาไว้ใช้เลี้ยงตัวเองไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต (รวมถึงเมื่อสิ้นชีวิตแล้วบางส่วนอาจกลายเป็นบำเหน็จตกทอดได้ด้วย)

จำนวนเงิน “บำนาญ” หรือเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน ที่จ่ายให้แก่ข้าราชการที่เกษียณ จะมากหรือน้อยนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 หมวด 3 เรื่อง วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 35 ทวิ ในที่นี้ขอเน้นไปที่จำนวนเงินบำนาญชราภาพเป็นหลัก ส่วนกรณีใดจะกลายเป็นเงินบำเหน็จ (เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว)

ด้วยหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในกฎหมาย จะกล่าวถึงเท่าที่จำเป็นหรือเท่าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบ้านนาญชราภาพเท่านั้น

จากเนื้อหาในมาตรา 31 วรรคแรก ที่วางหลักไว้ว่า “ในการคำนวณบำเหน็จบ้านนาญชรา ให้ตั้งเงินเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์คำนวณ แต่ถ้าเป็นการคำนวณบำเหน็จบ้านนาญชราของข้าราชการซึ่งพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุตามมาตรา 19 เงินเดือนเดือนสุดท้ายให้หมายความรวมถึงเงินเดือนที่ได้เลื่อนในวันสุดท้ายของปีงบประมาณนั้นด้วย” และวรรคสอง วางหลักไว้ว่า “การเลื่อนเงินเดือนในวันสุดท้ายของปีงบประมาณนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับเงินเดือนที่ได้เลื่อน แต่เงินเดือนที่ได้เลื่อนนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นเงินเดือนเดิม” ส่วนในวรรคสาม วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการผู้ใดได้เคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง แล้วพ้นจากตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงก่อนพ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนที่เคยได้รับอยู่นั้น เป็นเงินเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ ในกรณีที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับปรับอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงก่อนข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงที่ปรับตามกฎหมายหรือข้อบังคับนั้นแล้ว เป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ” ประกอบกับมาตรา 32 ที่วางหลักไว้ว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบ้านนาญชรา ให้กระทำได้ ดังนี้ คือ 1) สำหรับบำเหน็จ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ และ 2) สำหรับบ้านนาญชรา ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ” ทำให้เห็นแนวคิดในกฎหมายนี้ที่ต้องการให้ข้าราชการที่เกษียณนั้น ยังคงมีรายได้เอาไว้ใช้เลี้ยงตัวเองในยามชราภาพได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต โดยระยะแรกน่าจะเหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพในยุคนั้นๆ เพราะใช้เกณฑ์เงินเดือน เดือนสุดท้ายที่ได้รับจากงบประมาณ (แผ่นดิน)

ส่วนความหมายของ “เงินเดือน เดือนสุดท้าย” ก็เป็นไปตามคำนิยามของมาตรา 4 วรรคสิบ คือ เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่นๆ ส่วนข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้าง เงินเดือนเดือนสุดท้าย หมายความว่า เงินเดือนที่ผู้ว่าจ้างจ่ายตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามอัตราเงินเดือนในบัญชีต่อท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษราย



เดือน สำหรับค่าวิชา และหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะ และหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ้ออันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับ การปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมเงินเพิ่มอย่างอื่นฯ

เมื่อตีความจากบทบัญญัติเหล่านี้ จะพบว่า ข้าราชการที่เกษียณตามเกณฑ์อายุ (มาตรา 9 (3) เหตุสูงอายุ) ส่วนใหญ่จะได้รับ เงินบำนาญชราภาพเท่ากับเงินเดือน เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ เช่น นาย ก. ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ (น่าจะเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน) เดือนสุดท้าย 30,000 บาท พออายุครบ 60 ปี บริบูรณ์แล้วเกษียณก็จะได้รับ จำนวนเงินบำนาญชราภาพเท่ากับ 30,000 บาท หรือ นาย ข. ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ เดือนสุดท้าย 40,000 บาท พออายุครบเกษียณก็จะได้รับ จำนวนเงินบำนาญชราภาพเท่ากับ 40,000 บาท ไปทุกเดือนจนกว่าจะเสียชีวิต เป็นต้น ตามมาตรา 13 วรรคแรก (ส่วนจะอาจกลายเป็นบำเหน็จตกทอดได้ด้วย ในกรณีที่ผู้รับบำนาญตายก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในกฎหมายในแต่ละกรณี) หรือกรณีเกษียณอายุก่อนกำหนด เช่น รับราชการมานานจนอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 13 วรรคสองก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงตีความได้ว่า แนวคิดในเรื่องการจัดสวัสดิการที่เป็นธรรมในระยะแรกๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นั้น คำนึงถึงจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจอยู่ด้วยในตัว เพราะเงินเดือน เดือนสุดท้ายนั้นมักจะปรับ ไปตามสถานะเศรษฐกิจและค่าครองชีพในแต่ละยุคสมัยในเวลานั้น

แม้ในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มาตรา 63 ที่วางหลักไว้ว่า “การคำนวณบำนาญ ให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หาดด้วยห้าสิบ แต่ต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบของอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย”

จากมาตรานี้ อาจตีความได้ว่า วิธีคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ อาจแยกเป็น 2 กรณี คือ

1) บุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 จะมีผลบังคับใช้ (คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ที่ไม่สมัครใจเป็นสมาชิก กบข. ตามมาตรา 36 แห่ง พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539) ก็ยังคงเป็นไปตาม กรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น

2) บุคคลที่เข้ามาเป็นข้าราชการหลังจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้แล้ว (ตามมาตรา 35) และบุคคลที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อน แต่ได้สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ กบข. (ตามมาตรา 36) เมื่อเกษียณอายุราชการ สมาชิก กบข. จะได้รับเงินจาก 2 ทาง คือ บำเหน็จหรือบำนาญ บวกด้วย เงินออม กบข.

กล่าวคือ ถ้าเลือกบำเหน็จ จะใช้สูตรคำนวณบำเหน็จ คือ เงินเดือนเดือนสุดท้าย คูณด้วยเวลาราชการ (รวมวันทวีคูณ) บวกด้วย เงินออมรับจาก 1) เงินสะสม+ดอกผล 2) เงินออมเพิ่ม+ดอกผล (ถ้ามี) และ 3) เงินสมทบ+ดอกผล (สามารถดูตัวอย่างการคำนวณได้บางส่วนในบทที่ 3 ประกอบ) แต่ถ้าเลือกรับบำนาญ ก็จะใช้สูตรคำนวณบำนาญ คือ เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คูณด้วย เวลาราชการ (รวมวันทวีคูณ) หาดด้วย 50 (ไม่เกิน 70% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย) บวกด้วย เงินออมรับจาก 1) เงินสะสม+ดอกผล 2) เงินออกเพิ่ม+ดอกผล (ถ้ามี) 3) สมทบ+ดอกผล 4) เงินประเดิม+ดอกผล (จ่ายให้ผู้เลือกเป็นสมาชิกก่อน 27 มี.ค.2540) และ 5) เงินชดเชย+ดอกผล (จ่ายให้สมาชิกที่เลือกรับบำนาญ) (สามารถดูตัวอย่างการคำนวณบางส่วนในบทที่ 3 ประกอบ) ก็ยังพบว่า จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ผู้เกษียณได้รับ ส่วนใหญ่ยังคงใกล้เคียงกับจำนวนเงินเดือน เดือนสุดท้าย ก่อนเกษียณ จึงยังเหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพในยุคนั้นๆ

นอกจากนั้น ยังพบข้อความของกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อีกหลายแห่งที่พอตีความได้ว่า ในกรณี จ่ายเงินบำนาญชราภาพนั้น คำนี้ถึงจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2499 ข้อ 3 ที่กล่าวไว้ว่า “เพื่อเหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการซึ่งได้รับราชการมานาน จึงสมควรให้สิทธิในการคำนวณบำนาญตามกฎหมายโดยไม่มีข้อจำกัดขั้นสูงไว้สำหรับบำนาญที่จะพึงได้รับ” พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2502 มาตรา 4 มาตรา 9 มาตรา 13 มาตรา 14 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2509 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2512 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2517 ที่กล่าวไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงอัตราเบี้ยหวัดและบำนาญเพื่อให้เหมาะสมแก่ค่าครองชีพในปัจจุบัน...” ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2518 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2520 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2530 และในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 16) พ.ศ.2539 เป็นต้น

แม้ในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 เมื่อพิจารณาโดยรวมก็อาจกล่าวได้ว่า ในการจ่ายบำนาญชราภาพให้แก่ข้าราชการที่เกษียณนั้นก็มีคำนี้ถึงถึงความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจและที่เห็นชัดเจน คือในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ที่

กล่าวไว้ว่า “...โดยที่สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก อันมีผลกระทบต่อการค้ารังษีของข้าราชการบำนาญซึ่งได้รับบำนาญเป็นรายเดือนในจำนวนที่คงที่ ดั้งนั้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้รับบำนาญให้สามารถดำรงชีพอย่างเหมาะสมและพอเพียงกับเศรษฐกิจในปัจจุบัน...” รวมไปถึงในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2550 ด้วย เป็นต้น

จากที่วิเคราะห์มาทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ คือจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่บุคคลที่เคยมีอาชีพราชการมาก่อนที่จะเกษียณอายุนั้น ส่วนใหญ่จะได้รับไม่ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือนต่อคน ถ้าต่ำกว่าก็จะมีพิจารณาปรับเป็นช่วงๆ ไป เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจ เช่น ในบัญชีอัตราเบี้ยหวัดบำนาญ ท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2517 เป็นต้น แต่เท่าที่พบไม่ว่าจะใช้วิธีคำนวณด้วยฐานเงินเดือน เดือนสุดท้าย หรือวิธีคำนวณด้วยฐานเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนก่อนเกษียณ ส่วนใหญ่จะได้รับบำนาญชราภาพเท่ากับเงินเดือนหรือใกล้เคียงกับเงินเดือน เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณ เช่น เงินเดือน เดือนสุดท้าย 30,000 บาท หรือ 40,000 บาท ก็จะได้รับ 30,000 บาท หรือ 40,000 บาท ไปทุกเดือน เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้ ในเบื้องต้นพบว่า เป็นเพราะพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมไปถึงฉบับแก้ไขด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมไปถึงฉบับแก้ไขด้วย) บัญญัติวิธีการคำนวณไว้แตกต่างกันกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 และในเบื้องต้นก็อาจจะชี้ให้เห็นข้อแตกต่างบางประการของแนวคิดที่แฝงอยู่ในกฎหมายเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้สูตรคำนวณบำนาญชราภาพ (รวมถึงบำเหน็จด้วยในกรณีต้องจ่ายเป็นบำเหน็จหรือกลายมาเป็นบำเหน็จตกทอด) ระหว่างกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกฎหมายกองทุนประกันสังคม ว่าถ้ามีและใช้แนวคิดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน เช่น แนวคิดเรื่องประเภทของอาชีพที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในบำนาญชราภาพ (ที่ไม่เป็นกลางหรือมีอคติ) อาจส่งผลไปถึงวิธีการคำนวณ เช่น การนับระยะเวลา งาน เงินเดือนเดือนสุดท้าย และเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย เป็นต้น ที่นำไปใช้เป็นสูตรในการคำนวณที่ไม่เหมือนกัน ผลที่ได้จะทำให้จำนวนเงินบำนาญแตกต่างกันอย่างมาก

ดังนั้น ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมของสรรพสิ่ง คือเกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกัน (ในกรณีที่แปลคำสองคำนี้เหมือนกัน คือเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันทั้งปริมาณและคุณภาพแบบเลขยกกำลังหรือแบบคณิตศาสตร์) ก็ตอบได้ว่า บำนาญชราภาพในหมู่บุคคลที่เคยมีอาชีพเป็นข้าราชการด้วยกันก็มี

ความไม่เป็นธรรมอยู่ในตัว กล่าวคือ บุคคลที่เคยเป็นข้าราชการแต่ละประเภทเวลาเกษียณต่างก็ได้รับบำนาญชราภาพเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดในแต่ละประเภทของข้าราชการ หรือแม้แต่ข้าราชการประเภทเดียวกันก็ยังมีลำดับขั้นของบำนาญที่แตกต่างกัน แต่ถ้าแปลคำว่า “เสมอภาคกัน” ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทั้งปริมาณและคุณภาพแบบคณิตศาสตร์ ก็อาจมองได้ว่า มีความเป็นธรรม เพราะทุกคนต่างก็ได้รับบำนาญชราภาพเป็นไปตามสัดส่วนที่เหมาะสมของแต่ละประเภทแต่ละตำแหน่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาลึกลงไปอีกขั้นหนึ่ง คือความไม่เท่าเทียมกันนั้น มีความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร อาจกล่าวได้ว่า แม้จำนวนเงินบำนาญชราภาพของข้าราชการแต่ละประเภทหรือแต่ละคน โดยปกติก็ไม่เท่าเทียมกัน แต่ถ้าใช้เกณฑ์ความเสมอภาคกันในความหมายที่แตกต่างกับความเท่าเทียมกัน ก็พอตอบได้ว่า เป็นธรรม เพราะทุกคนต่างได้รับบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) ที่เอาไว้ใช้เลี้ยงชีพจนกว่าจะสิ้นชีวิต เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพเหมือนกัน หรือแม้จะใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมของสรรพสิ่ง คือความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความสามารถ หรือด้านความดี เป็นต้น ก็ยังเห็นว่า มีความเป็นธรรมอยู่ในระดับหนึ่งในหมู่บุคคลที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถึงแม้ข้าราชการทุกประเภททุกคน จะมีความดีความชอบไม่เท่าเทียมกัน (รวมไปถึงข้าราชการที่กระทำผิดแล้วไม่ถูกจับได้อยู่จนถึงวัยเกษียณด้วย) แต่ถ้าเปรียบเทียบกับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม ที่มีความแตกต่างกันอย่างมากรุนแรงนั้น ต้องพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง ดังจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในหัวข้อต่อไป

#### 4.3.2 วิเคราะห์จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 มาตรา 77 วรรคแรก ที่วางหลักไว้ว่า “ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้แก่ (1) เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือ (2) เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ” ส่วนมาตรา 77 วรรคสอง ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ที่วางหลักไว้ว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และที่สำคัญกฎกระทรวง ข้อ ๒ วางหลักไว้ว่า “การจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละสิบของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง” ส่วนวรรคสอง วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบเกินหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพตามวรรคหนึ่งขึ้นอีกในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุกสิบสองเดือน” และวรรคสาม วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ให้จัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่วันที่ถึงแก่ความตายถึงแก่ความตาย”

การคำนวณหาจำนวนเงินไม่ว่าจะเป็นบำเหน็จหรือบำนาญที่จะจ่ายให้แก่บุคคลที่เป็นผู้ประกันตนตาม มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ประกอบกับกฎกระทรวง นั้น มิได้คิดจากเงินเดือน เดือนสุดท้ายที่ได้รับจากนายจ้างจริงๆ หรือถัวเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายที่ได้รับจากนาย จากจริงๆ แต่คิดเพียงแค่เท่าเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน คือ 15,000 บาทเท่านั้น (ถ้ารับเงินค่าจ้างน้อยกว่าเดือนละ 15,000 บาท อาจใช้ได้ แต่ถ้าได้รับค่าจ้างมากกว่าเดือนละ 15,000 บาท ก็คิด เพียงแค่ 15,000 บาท ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ เนื่องจากว่าประโยชน์ทดแทนต้องสัมพันธ์หรือ ขึ้นอยู่กับการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน) ดังนั้น ต่อให้ลูกจ้างที่เกษียณจะมีเงินเดือนมากเท่าไร เช่น ลูกจ้าง ก่อนเกษียณหกสิบเดือนสุดท้ายมีเงินเดือนอยู่ที่ (สมมติ ปี 2564 ได้รับค่าจ้างที่จ่ายจริงเดือนละ 40,000 บาท ปี 2563 เดือนละ 35,000 บาท ปี 2562 เดือนละ 30,000 บาท ปี 2561 เดือนละ 15000 บาท และปี 2560 เดือนละ 13,000 บาท รวมทั้งหมด 60 เดือน) ปีที่น้อยกว่าคิดตามความเป็นจริง แต่ปีที่มากกว่าจะคิดแค่ 15,000 บาท เพื่อ ใช้เป็นฐานในการคำนวณเท่านั้น จึงทำให้จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่คำนวณได้ เพื่อจ่ายให้แก่ผู้ประกันตน ส่วนใหญ่จะต่ำ

กล่าวคือ บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม เท่าที่พบเห็นในปัจจุบัน ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ จะได้รับขั้นต่ำประมาณ 3,000 บาท/เดือน/คน และขั้นสูงประมาณ 6,000 บาท/เดือน/คน ดังนั้น ปัญหาว่า สรรพ สิ่งใดมีความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรม คือความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน (ในกรณีที่แปลคำทั้งสองนี้เหมือนกัน คือเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันทั้งปริมาณและคุณภาพแบบคณิตศาสตร์) สำหรับบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมด้วยกัน จะพบว่า มีความเป็นธรรมอยู่ในระดับหนึ่ง คือบุคคลทุก คนที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมจะได้รับเท่าๆ กัน แต่ถ้านำไปเปรียบเทียบกับบำนาญ ชราภาพของข้าราชการ ตามที่วิเคราะห์ไว้ใน 4.3.1 อาจมีปัญหาว่า จะมองความเป็นธรรมในมิติใด และลึกลงไป มากกว่านั้น คือ จำนวนเงินบำนาญชราภาพเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือไม่ อย่างไร ถึงแม้จะแตกต่าง กับบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถ้าจะใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรม คือเกณฑ์ความ ไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกัน หรืออาจจะเรียกว่า เกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความสามารถ หรือด้านความดี เป็นต้น อาจจะเป็นธรรมได้ แต่ปัญหา คือความเป็นธรรม แบบใด ใช้เกณฑ์ใดตัดสิน ในเมื่อความแก่หรือชราภาพของมนุษย์ทุกคนเหมือนกันแต่บำนาญชราภาพที่เป็น รายได้เพื่อนำมาเลี้ยงชีพไปจนกว่าจะตายที่ได้รับไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บำนาญชราภาพจากกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการนั้นพอเพียงต่อการครองชีพ แต่บำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมกลับไม่พอเพียงต่อ การครองชีพ ซึ่งจะได้อธิเคราะห์ต่อไป

4.3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคม ต่อความเหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจ

จากการวิเคราะห์ตามหัวข้อที่ 4.3.1 และ 4.3.2 สภาพปัญหาที่พบ คือการที่จำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคมที่จ่ายเป็นบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต มีจำนวนไม่เท่ากัน กล่าวคือ บำนาญชราภาพจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่จ่ายให้แก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ ส่วนใหญ่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือส่วนใหญ่มักจะเท่ากับหรือใกล้เคียงกับเงินเดือน เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณอายุ ตามที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ 4.3.1 แต่บำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคมที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ ส่วนใหญ่อยู่ระหว่างสามพันบาทถึงหกพันบาท ตามที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ 4.3.2 นั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยใช้เกณฑ์ตัดสินสรรพสิ่ง ว่าสิ่งใดเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม โดยใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน ในกรณีที่แปลคำทั้งสองนี้เหมือนกัน คือเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันแบบทั้งปริมาณและคุณภาพหรือแบบคณิตศาสตร์ คือ  $1=1$  หรือ  $2=2$  จะพบว่า กรณีนี้ ไม่มีความเป็นธรรม เพราะจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นมากกว่าจำนวนเงินบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม อยู่มากพอสมควร แม้แต่ในระหว่างข้าราชการด้วยกันที่เป็นข้าราชการต่างประเภทกัน หรือเป็นข้าราชการประเภทเดียวกันก็อาจได้รับบำนาญชราภาพไม่เท่ากัน ไม่ว่าจะใช้กรอบแนวคิด ทฤษฎีความเป็นธรรมที่เน้นเชิงระบบ หรือความเป็นธรรมที่เน้นคุณสมบัติบางอย่างที่มีอยู่ในตัวบุคคล เข้ามาพิจารณาปัญหานี้ เพียงแต่ในระบบข้าราชการนั้น อาจจะมีเหตุผลอื่นๆ มาอธิบายให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางศีลธรรม หรือเหตุผลที่ยอมรับร่วมกันได้ อันเป็นข้อยุติ เช่น ขึ้นอยู่กับกฎหมายบำนาญชราภาพของข้าราชการแต่ละประเภท หรือขึ้นอยู่กับแต่ละระดับชั้นของเงินเดือนก่อนเกษียณ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้ยังคงอยู่ได้ตราบใดที่ยังไม่กระทบต่อปัญหาความเป็นอยู่ คือ “แค้น” หรือ “สารระ” สำคัญแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย มากจนเกินไป จนเกิดความเดือนร้อนในการดำรงชีวิตยามชราของคนจำนวนมาก หรือความไม่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ

ส่วนปัญหาความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจนั้น มีเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น ช่วงเวลาสถานะแวดล้อม และสถานะเศรษฐกิจ ค่าครองชีพในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น การหาแนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมาย ในกรณีนี้ อาจจะต้องใช้ เกณฑ์ตัดสินสรรพสิ่ง ว่าสิ่งใดเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม คือเกณฑ์ความไม่เท่าเทียมกันหรือความไม่เสมอภาคกัน หรืออาจจะเรียกว่า “เกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ”

เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความสามารถ ด้านความดี หรือด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น เข้ามาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เช่น ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านความจำเป็น และความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านความสามารถ เป็นต้น

โดยปกติทั่วไปมนุษย์ทุกคนย่อมมีการ เกิด แก่ เจ็บ ตาย อันอาจถือเป็น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต (แม้บางคนอาจไม่มีโอกาสอยู่ถึงแก่ เพราะตายตั้งแต่ยังเด็กหรือยังหนุ่มสาว ส่วนการเจ็บนั้นเชื่อว่าทุกคนเพียงแต่อาจมากน้อยต่างกันไป) ซึ่งเป็นไปตามกฎธรรมชาติหรือกฎสากล และในกรณีที่มีชีวิตยืนยาวอยู่ถึงยามแก่หรือชราภาพ ความต้องการปัจจัยสี่ (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) ก็ยังมีอยู่เหมือนๆ กัน เพียงแต่ปัญหาคือทำงานไม่ค่อยไหวจึงไม่มีรายได้ไปแลกปัจจัยสี่ ที่จำเป็นต้องกินต้องใช้ ดังนั้น บำนาญชราภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อพวกเขาเหล่านั้น ส่วนจะได้มาทางใด อย่างไร ในปัจจุบันถือเป็นหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง ที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคน ดังนั้น รัฐจึงพยายามจัดสวัสดิการสังคมในด้านบำนาญชราภาพให้ครอบคลุม เช่น การจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม เป็นต้น แต่ปัญหาที่สำคัญคือ กองทุนทั้งสองที่มีมานานี้เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจและเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร จะได้ว่าวิเคราะห์ให้เห็นต่อไป

ตัวอย่าง ในสังคมไทยในปัจจุบันค่าใช้จ่าย (คิดคำนวณโดยประมาณแบบขั้นต่ำสุด) ต่อคนในแต่ละวันหรือแต่ละเดือน ถ้าเป็นวันก็น่าจะประมาณ 200 บาท/วัน หรือถ้าเป็นเดือนก็น่าจะประมาณ 7,400 บาท/เดือน โดยอาจแจกแจงพอประมาณได้ดังนี้ คือค่าอาหารเฉลี่ยประมาณวันละ 150 บาทหรือเดือนละ 4,500 บาท ค่าที่อยู่ (รวมค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า) เฉลี่ยประมาณเดือนละ 2,500 บาท ค่าเครื่องนุ่งห่มเฉลี่ยเดือนละ 200 บาท และค่ายารักษาโรค (คนแก่หรือคนชรา) เฉลี่ยประมาณเดือนละ 200 บาท รวม 7,400 บาท แต่ในความเป็นจริงต้องบวกค่าเงินเพื่อในแต่ละปีเข้าไปด้วย

จากตัวอย่างข้างต้น เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายจริงในกองทุนประกันสังคมแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ยังไม่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ เพราะค่าใช้จ่ายของคนชราโดยเฉลี่ยไม่น่าจะต่ำกว่าเดือนละ 10,000 บาท ถึงจะถือว่าเหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่สำหรับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายจริงให้แก่ข้าราชการที่เกษียณตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องความ

เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจ ต่อให้มีเงินเพื่อในแต่ละปี จำนวนเงินบำนาญก็มีการปรับตัวให้เหมาะสมเป็นระยะๆ เพราะการจ่ายบำนาญชราภาพให้แก่ข้าราชการนั้น มีแนวคิดแบบคำนึงถึงความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือเหมาะสมต่อค่าครองชีพอยู่แล้ว ดังจะพบได้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ดังที่กล่าวไว้ในช่วงท้ายของข้อ 4.3.1 ดังนั้น ปัญหาความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือเหมาะสมต่อค่าครองชีพ จึงตกมาอยู่กับการจ่ายบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม ที่ปัจจุบันจ่ายขั้นสูงสุดเท่าที่พบไม่เกินประมาณเดือนละ 6,000 บาท/เดือน/คน ดังที่กล่าวไว้บางส่วนในบทที่ 3 และตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.3.2 ของบทที่ 4 นี้

กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ต่อปัญหาความเหมาะสมต่อภาวะเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพนั้น สิ่งที่เห็นชัดเจนคือรัฐเน้นเฉพาะในช่วงเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น ในพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 มาตรา 39 วรรคสอง ที่วางหลักไว้ว่า “จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง ต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสอง ให้เป็นไปอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย” แต่ช่วงตอนจ่ายเงินบำนาญชราภาพ หรือบำนาญชราภาพให้แก่ผู้ประกันตน กลับไม่พบข้อความดังกล่าวในมาตราใด ว่าการจ่ายเงินบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) ให้แก่ผู้ประกันตนไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะถึงวันตายนั้น ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจ มีแต่ข้อความทำนองว่า “จำนวนบำนาญที่จะได้รับนั้น ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการจ่ายเงินสมทบ” ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นไปได้ว่าส่วนหนึ่งคือไม่ต้องการให้กระทบต่อรายได้ของแรงงานมากเกินไป จนเกิดความเดือนร้อนต่อการครองชีพ หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะกลัวว่ากระทบต่อคะแนนเสียงของรัฐบาล ถ้าออกกฎหมายให้มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มเพื่อจำนวนบำนาญชราภาพที่มากขึ้น ดังนั้น ในระยะแรกจนถึงปัจจุบันนี้ ที่วิเคราะห์จากตัวบทกฎหมายประกันสังคม อาจกล่าวได้ว่ารัฐยังทำตามแนวคิดเดิมๆ คือให้ผู้ประกันตนช่วยตนเอง ส่วนในระยะยาวรัฐอาจจะมีแนวคิดที่จะปรับปรุงให้จำนวนเงินบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคมนี้เพิ่มมากขึ้น ให้เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจเหมือนกับบำนาญข้าราชการ คือมีจำนวนเงินบำนาญชราภาพ (รายได้ยามชรา) ให้แก่ผู้ประกันตนเอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต แต่ก็ไม่น่าจะเป็นแนวคิดการจัดสวัสดิการชราภาพแบบตอบแทนความดีความชอบอย่างในกฎหมายบำนาญข้าราชการ

จากปัญหาความแตกต่างหรืออาจจะเรียกว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิ หน้าที และจำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างกองทุนบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคม ดังรายละเอียดในบทที่ 3



นั้น เบื้องต้นเชื่อว่าเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตราต่างๆ ของกฎหมายทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว ที่มีความแตกต่างหลากหลายกัน แต่ในเบื้องลึกลงไปเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า มาตราต่างๆ ของกฎหมายเหล่านี้ มีที่มาจากแนวคิด ทฤษฎีที่แตกต่างกัน ดังได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 นี้ พอจะแยกกล่าวได้ 3 แนวคิด คือ (แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบอุปถัมภ์ (คือตอบแทนความดีความชอบสำหรับคนที่ทำงานให้รัฐ) แนวคิดจัดสวัสดิการแบบกองทุนที่ช่วยเหลือตนเอง (พึ่งพาตนเอง) และแนวคิดความเป็นธรรม ตามเกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความจำเป็น ด้านความดี และด้านความสามารถ เป็นต้น

แนวคิดในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น อาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดแบบอุปถัมภ์ ที่ผู้ปกครองต้องช่วยเหลือดูแลข้าราชการที่ตนใช้งานแล้ว แม้ยามเกษียณก็ไม่ทิ้ง ในลักษณะตอบแทนความดีความชอบที่เคยทำมา เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการในปัจจุบันและยังทำให้เกิดความจงรักภักดี ที่จะไม่ถูกทอดทิ้งยามชรา และแนวคิดแบบสิทธิหน้าที่ ซึ่งเป็นการแข่งขันกันในเรื่องการจัดสวัสดิการระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อดึงตัวคนเก่งคนดีมีความสามารถเข้าไปรับราชการ โดยการให้สิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในบำนาญชราภาพ เป็นต้น แม้ต่อมาในโลกยุคใหม่ที่สรรพสิ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รัฐก็ได้พยายามปรับเปลี่ยนแนวคิดในจัดสวัสดิการชราภาพให้ดีขึ้น แต่ดูเหมือนว่าเรื่องนี้จะไม่ทันการณ์ คือ ยังมองแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ของมนุษย์เราไปอิงอยู่กับอาชีพที่เคยทำมาก่อนเกษียณ คือต้องเป็นข้าราชการ โดยอาจลืมไปว่าอาชีพอื่นๆ ที่สร้างเศรษฐกิจความเจริญให้แก่ประเทศนั้นก็เป็นบุคคลที่มี “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิตเหมือนกัน เช่น ความแก่หรือชราภาพ ซึ่งเป็นกฎสากลที่ไม่จำเป็นต้องอิงอยู่กับอาชีพ แต่ควรอิงอยู่กับความเป็นธรรมตามกฎธรรมชาติ ในขณะที่ในกฎหมายเกี่ยวกับการการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดการจัดสวัสดิการสมัยใหม่ ที่เน้นทุกคนมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกัน มนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน ดังนั้นเพื่อให้สังคมมนุษย์เกิดความมั่นคง จึงแสวงหาหลักการช่วยเหลือเอื้ออาทรกันของผู้คนในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมั่นคงหรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข เพราะเห็นว่า ความแก่หรือชราภาพนั้น เป็น “แก่น” หรือ “สาระ” สำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิตประการหนึ่ง (ใน 4 ประการ คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ที่มนุษย์ทุกคนย่อมมีโอกาสพบได้เหมือนกัน เป็นเหมือนสังขารหรือกฎสากล จึงไม่น่าจะมีเหตุผลใดในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐในเรื่องบำนาญชราภาพ ทั้งในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม ทั้งในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ให้แตกต่างกัน

การที่ระบบบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีแนวคิดช่วยเหลือตอบแทนความดีของระบบอุปถัมภ์ ใ้บุคคลที่ถึงแม้จะเกษียณไปแล้วก็ยังคงมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองอย่างเหมาะสม โดยนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้ ในขณะที่บำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมกลับมีแนวคิดแบบต้องพึ่งตนเอง ตามหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขร่วมกันของคนในสังคม โดยจำนวนบำนาญชราภาพนั้นขึ้นอยู่กับการส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นประโยชน์ในยามชรา นั้น เมื่อใช้เกณฑ์ตัดสินเรื่องความเป็นธรรมของสรรพสิ่ง (บำนาญชราภาพ) คือเกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน (ในกรณีที่แปลคำทั้งสองนี้เหมือนกัน คือเท่ากันทั้งปริมาณและคุณภาพแบบคณิตศาสตร์) หรือเกณฑ์ความเท่าเทียมกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะสามารถมีได้ในแนวคิดของรอลส์ จะพบว่า ไม่เป็นธรรม

กล่าวคือ การที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติไว้แตกต่างกันในเรื่องการคำนวณเงินบำนาญชราภาพดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 นั้น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิต กล่าวคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 กำหนดให้คำนวณบำเหน็จบำนาญจากฐานเงินเดือนที่ได้รับจริงๆ ก่อนจะเกษียณ ที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้การจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีความมั่นคงดีกว่า บำนาญชราภาพในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) เพราะบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม จ่ายจากเงินสมทบจาก 3 ฝ่าย (คือลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ) แม้ในส่วนของรัฐอาจจะเป็นเงินจากงบประมาณบางส่วนก็ได้ แต่ปัญหาคือการที่รัฐนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาช่วยเหลือประชาชนให้มีรายได้ (บำนาญชราภาพ) ยามชราอย่างไม่เท่าเทียมกัน ทั้งๆ ที่ความชรา นั้น ถือว่า เป็นแก่นหรือสาระแห่งชีวิตของมนุษย์เราทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าจะเคยประกอบอาชีพใดมาก่อนที่จะเกษียณ แต่กฎหมายกองทุนทั้ง 2 นี้ กลับบัญญัติให้สิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพไว้อย่างไม่เท่าเทียมกัน เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันเพื่อหาความเป็นธรรม ระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับกองทุนประกันสังคม ไม่ว่าจะใช้หลักเกณฑ์การตัดสิน ความเป็นธรรม แบบเกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน หรือเกณฑ์ความแตกต่างอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรมหรือความแตกต่างตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิ หน้าที่ และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น ไม่ว่าจะให้เหตุผลที่จำเป็นหรือเหตุผลที่พอเพียงในด้านใด ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า มีแนวคิดความไม่เป็นธรรมแฝงอยู่เบื้องหลังตัวบทบัญญัติต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขด้วย)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 (รวมฉบับแก้ไขด้วย)



## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนี้ ได้พบสาระสำคัญหลายประการดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 สำหรับบทนี้จะขอสรุปผลของการวิจัย และข้อเสนอแนะที่เห็นควรแก้ไขปรับปรุงเท่านั้น ซึ่งมีดังต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “การวิเคราะห์แนวคิดความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพ : กรณีศึกษา บำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” ตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อค้นหาแนวคิดและพัฒนาการในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม
2. เพื่อทำการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ของกองทุนประกันสังคม
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างกฎหมายให้มีการจัดสวัสดิการบำเหน็จบำนาญชราภาพ ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในกองทุนประกันสังคม ให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

พอสรุปผลการวิจัยที่พบได้ดังนี้ คือ

ตามวัตถุประสงค์ประการแรก พบแนวคิดและพัฒนาการของแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 กับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 นั้น มีความแตกต่างกันใน 3 ด้าน คือ

1. ในด้านแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้สิทธิแก่บุคคลในบำนาญชราภาพ และพัฒนาการของแนวคิดเหล่านั้น พบว่า มีความแตกต่างกันหลายประการ

กล่าวคือ สิทธิตามกฎหมาย ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (สภาวะเริ่มแรกของการก่อกำเนิดสิทธิ ต้องเป็นข้าราชการที่ทำให้มีปัญหา ต่อสภาวะเวลาก่อนการมีสิทธิอย่างมาก) นั้น เป็นแนวคิดของสิทธิในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่าย หนึ่งมีหน้าที่ ซึ่งสามารถแยกจากกันได้ เพียงแต่ต้องอยู่คู่กัน เปรียบเสมือนเหรียญหนึ่งอันที่มีด้านหัว และด้านก้อยอยู่คู่กัน ดังพบเห็นได้ในกฎหมายโดยทั่วไป แม้ต่อมาจะไปปรากฏอยู่ใน มาตรา 5 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 45 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (สภาวะเริ่มแรกของการก่อกำเนิดสิทธิ ต้องเป็นข้าราชการที่ทำให้มีปัญหาต่อสภาวะเวลาก่อนการ มีสิทธิอย่างมาก) แนวคิดนี้ก็ยังคงเดิม รวมไปถึงที่ปรากฏอยู่ในฉบับแก้ไขต่างๆ ของพระราชบัญญัติทั้ง สองนี้ด้วย เป็นแนวคิดที่มีรากเหง้ามาจากสิทธิตามธรรมชาติ ในแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทาง กฎหมาย (Legal Naturalism) คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) นั้นเป็นสิ่งสากลที่เป็นไป ตามกฎธรรมชาติ (จึงจำเป็นต้องมีการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพเพื่อให้มีรายได้พอใช้เลี้ยงชีวิต เหมือนๆ กัน) แต่การพัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิในกรณีนี้ ได้พัฒนาการไปสู่แนวคิดแบบปฏิฐาน นิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) ในเวลาต่อมาและส่งผลต่อไปยังสัญญาประชาคม (Social Contracts) ในการบัญญัติกฎหมายมาตราต่างๆ นั้น ทำให้แนวคิด/ทฤษฎีแบบอรรถประโยชน์นิยม (ความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด) ลดความสำคัญลง แต่ไปเน้นความจำเป็น (ที่ต้องมีรัฐและ ความมั่นคงของรัฐ) มากขึ้น โดยรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข จึงจำเป็นต้องมีผู้เสียสละเข้ามาทำงานให้ รัฐ (เป็นช่วงระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพ และผลหรือประสิทธิภาพของการ ทำงาน อันจะทำให้สิทธิสมบูรณ์ขึ้น) ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายผู้ให้สิทธิ เห็นว่าอะไรดีอะไรชอบและเป็น สิ่งจำเป็นก็จัดสวัสดิการสังคม (จึงออกกฎหมายให้สิทธิและระงับสิทธิ) ไปตามนั้น (โดยรัฐอาจไม่ได้ให้ ความสำคัญกับระยะเวลาก่อนการมีสิทธิที่อย่างเป็นธรรม) พร้อมทั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือผูกพันให้ เป็นไปตามสิทธิและเงื่อนไขแห่งการสิ้นสิทธินั้นด้วย โดยมีแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบ (หรือแนวคิดแบบระบบอุปถัมภ์) เพิ่มเติมเข้ามา เมื่อมีบุคคลใดที่เสียสละเข้ามาทำงานของรัฐเพื่อ ประโยชน์ส่วนรวม และไม่กระทำความผิดจนถูกไล่ออกจากราชการ (ก็ถือว่ามีความชอบแล้ว) จึง สมควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคมต่างๆ จากรัฐ แมื่อยามเกษียณก็ยังสมควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สังคมที่สำคัญ คือบำนาญชราภาพ โดยที่ฝ่ายผู้มีสิทธินั้น ไม่ต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบส่งเงิน สะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

ในขณะที่ สิทธิตามกฎหมาย ที่ปรากฏในมาตรา 42 และมาตร 54 (6) แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ.2533 (รวมถึงบทบัญญัติในฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่จัดอยู่ในช่วงสภาวะเริ่มแรกของ การก่อกำหนดสิทธิ (ส่วนช่วงระยะเวลาก่อนการมีสิทธิไม่ค่อยเป็นปัญหา) นั้น แม้จะเป็นแนวคิดของ สิทธิในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่เหมือนกัน แต่มีบางส่วนที่สิทธิและหน้าที่ต้องผูก

โยงอยู่ด้วยกัน (มาตรา 76 ถึงมาตรา 77 เบญจ) ไม่สามารถแยกจากกันได้ แม้จะมีรากเหง้ามาจากแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาติ (บางส่วน) ตามแนวคิดแบบธรรมชาตินิยมทางกฎหมาย (Legal Naturalism) คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) เป็นที่สิ่งสากลที่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ (จึงจำเป็นต้องมี บำนาญชราภาพไว้ใช้เลี้ยงชีวิตเหมือนๆ กัน) แต่พัฒนาการของแนวคิดที่ไปสู่แนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) และส่งต่อไปยังสัญญาประชาคม (Social Contracts) ให้มีการบัญญัติกฎหมายมาตราต่างๆ นั้น ยังเน้นหลักการประโยชน์นิยมอยู่มากกว่า คือไม่ได้เน้นเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่มีอยู่ประมาณสองล้านกว่าคนเท่านั้น แต่เน้นไปยังกลุ่มแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ เพียงแต่ปัจจุบันอาจจะครอบคลุมได้เพียงประมาณสิบล้านกว่าราย แต่ก็พยายามขยายให้ครอบคลุมคนจำนวนมากที่สุดเพื่อให้มีความสุขมากที่สุด เป็นแนวคิดแบบเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขหรือความจำเป็นของการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ทุกคนต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบร่วมกัน (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐ) เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมแบบยั่งยืน เมื่อมีสิทธิแล้วแม้จะมีการกระทำ ความผิด สิทธิก็ไม่สิ้นไปง่ายๆ (ในช่วงระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพใกล้เคียงกับ ภาครัฐ แต่ความสมบูรณ์ของสิทธิขึ้นอยู่กับ การส่งเงินเข้ากองทุน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลหรือประสิทธิภาพ ของการทำงาน) นี่คือนโยบายที่ส่งผลให้ ผู้ประกันตนแม้จะเป็นบุคคลที่มีสิทธิในบำนาญชราภาพก็ ยังต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม และผลหรือประสิทธิภาพ ของการทำงานจะมีความดีความชอบหรือไม่ หรือแม้จะถูกไล่ออกจากงานก็ไม่กระทบต่อสิทธิในบำนาญชราภาพนี้

2. ในด้านแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของผู้มีสิทธิในบำนาญชราภาพที่ต้องมีหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบในจ่ายเงินเข้ากองทุน พบว่า มีความแตกต่างกัน คือ หน้าที่ตามกฎหมาย จากการพิจารณาพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ. 2494 ตลอดทั้ง 58 มาตรา (รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ไม่พบการบังคับให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพต้องมีหน้าที่ในการส่งเงิน (เช่น เงินสมทบ, เงินสะสม) เข้ากองทุน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น แต่ต่อมาจะมีมาตรา 39 (ประกอบด้วยมาตรา 6 มาตรา 35 และมาตรา 36) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพ พ.ศ.2539 (รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) กำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ต้องมีหน้าที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำนาญชราภาพ ด้วย ก็เป็นเพียงการส่งเงินสะสมเข้ากองทุนที่เป็นการออมทรัพย์หรือเพื่อรับประโยชน์อื่นๆ เพิ่มเติมจากกองทุนเท่านั้น แต่ในส่วน ของบำนาญชราภาพนั้นอย่างไรก็มีสิทธิได้รับอยู่เหมือนเดิมจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพียงแต่ต้องมีหน้าที่ในด้านผลหรือประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ให้มีความชอบและไม่กระทำความผิดจนถูกไล่ออกจากงานอันจะทำให้สิ้นสิทธิในบำนาญชราภาพได้ ซึ่งเป็นอิทธิพลของแนวคิดแบบตอบแทนความดีความชอบหรือการช่วยเหลือในแนวคิดของระบบอุปถัมภ์

ส่วนหน้าที่ตามกฎหมาย ที่พบในมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมทั้งฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) นั้น กลับไปผูกโยงกับสิทธิหรือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญชราภาพตามมาตรา 77 และมาตรา 77 ทวิ วรรคแรก กล่าวคือถ้าทำหน้าที่ครบเงื่อนไขตามมาตรา 76 ก็มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ แต่ถ้าทำหน้าที่ไม่ครบเงื่อนไขดังกล่าวก็มีสิทธิเพียงบำเหน็จตาม มาตรา 77 ทวิ วรรคสอง เนื่องจากกองทุนประกันสังคม (ตามมาตรา 22) นั้น รายได้หลักมาจากผู้ประกันตน (ทั้งมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40) แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังมาตราเหล่านี้ จึงเป็นแนวคิดแบบหน้าที่นำสิทธิ (ก่อนจะมีสิทธิต้องทำหน้าที่ให้ครบถ้วนมาก่อนหรือทำกรรมใดก็จะได้ผลของกรรมนั้น) หรือแนวคิดแบบพึ่งตนเอง คือรัฐเห็นว่า คนทำงานในภาคเอกชนนั้นมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้แต่อาจขาดการวางแผนที่ดีทำให้ขาดแคลนในยามชรา ดังนั้น ถ้ารัฐจะต้องช่วยก็ควรเป็นการช่วยคนให้พึ่งพาตนเองได้ คล้ายๆ กับหลักการในกฎหมายประกันชีวิตและประกันภัย ต่างกันตรงที่รัฐนอกจากให้ความช่วยเหลือแบบให้บริการและควบคุมแล้ว ยังเพิ่มการช่วยเหลือแบบสงเคราะห์แฝงอยู่ด้วยอีกส่วนหนึ่ง (คือ ออกเงินสมทบให้บ้างส่วน) เป็นแนวคิดของการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม (จึงไม่ได้เน้นหน้าที่ในการทำงานว่าต้องมีผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานที่ดีที่ชอบหรือถูกไล่ออกจากงานจะสิ้นสิทธิ) โดยที่ทุกคนหรือทุกฝ่ายที่อยู่ในสังคมเดียวกันต่างต้องมีหน้าที่ร่วมกันทำให้ทุกคนอยู่ได้ในสังคมอย่างมั่นคง แม้ยามเกษียณอายุจากอาชีพที่เคยทำไปแล้วก็ตาม ก็ควรจะมีรายได้ (ที่เป็นหลักประกันยามชราภาพ) เอาไว้ใช้เลี้ยงชีพไปจนกว่าจะถึงวันสิ้นชีวิต (ให้เขาเหล่านั้นพึ่งพาตนเองได้ไม่เป็นภาระผู้อื่น) เป็นแนวคิดแบบช่วยเหลือแบ่งปันกันหรือหลักเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข คือมีน้อยก็แบ่งปันกันน้อย มีมากก็แบ่งปันกันมาก (เริ่มแรกอาจไม่ได้เน้นความเหมาะสมของการครองชีพเพียงอยู่รอดก็พอ แต่คาดหวังว่าในอนาคตจะค่อยๆ ดีขึ้นจนเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจได้บ้าง) จึงทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนเงินบำนาญชราภาพระหว่างผู้ประกันตนกับข้าราชการ

3. ในด้านแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิในบำนาญชราภาพ พบว่า มีความแตกต่างกัน

กล่าวคือ วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ในมาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ที่เน้นหลักการเงินเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ และหลักการคำนวณที่ใช้อัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หารด้วยห้าสิบ เป็นเกณฑ์นั้น แฝงไว้ด้วยแนวคิดแบบสังขธรรมแห่งชีวิต (แก่นหรือสาระที่แท้จริงแห่งชีวิต : เกิด แก่ เจ็บ ตาย) ที่จำเป็นต้องมีปัจจัยสี่ที่เหมาะสม (ทั้งขณะส่งเงินสะสมและขณะจ่ายบำนาญชราภาพ) สอดคล้องกับกฎสากลหรือกฎธรรมชาติ แนวคิดแบบนี้ก็พัฒนาการดีขึ้นเรื่อยๆ

และยังคงแฝงอยู่ในบทบัญญัติเหล่านี้ตลอดมา ส่วนที่พบได้เด่นชัด คือในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่แก้ไขแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 เป็นต้น ที่เน้นถึงจำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ข้าราชการผู้มีสิทธินั้นต้องเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ หรือเหมาะสมต่อการครองชีพในแต่ละยุคสมัย

ในขณะที่ วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญชราภาพ ในมาตรา 77 (ประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ) ของกองทุนประกันสังคม) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ไม่ได้เน้นเกณฑ์เงินเดือนเดือนสุดท้าย และการใช้อัตราระยะเวลา และเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย (ก็คิดจากฐานเงินเดือนที่ใช้คำนวณในการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน มิใช่เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ผู้ประกันตนได้รับจริงๆ จากนายจ้าง) ส่วนในมาตรา 39 วรรคสอง ที่แก้ไขโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ก็เป็นการเน้นจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสอง ที่ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ (ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการจ่ายบำนาญชราภาพที่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจ) เมื่อพิจารณาต่อไปถึงพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยตลอดแล้วก็ยังไม่พบหลักการที่เน้นการจ่ายบำนาญชราภาพนั้นต้องเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ หรือต้องเหมาะสมต่อค่าครองชีพในแต่ละยุคสมัย

จากสิ่งที่พบ (คือสภาพปัญหาของแนวคิดและพัฒนาการของแนวคิดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบำนาญชราภาพในกองทุนประกันสังคม) ทั้งสามประเด็นย่อยตามวัตถุประสงค์ประการแรกนี้ เห็นว่า บางส่วนสอดคล้องกับการศึกษาของศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องแนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของระบบความมั่นคงทางสังคม ว่ามีบางส่วนที่สำคัญ คือ “ความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสิ่งจำเป็นในชีวิต เพื่อตนเองและครอบครัว ตลอดจนความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต จึงทำให้เกิดการศึกษาและพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างและพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม แนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย แนวคิดทางการเมืองและสังคม มนุษย์กับการเลี้ยงชีพ ความยากจน สิทธิและความรับผิดชอบร่วมกันทางสังคม และแนวคิดเหล่านี้นำมาซึ่งวิวัฒนาการของ



ระบบความมั่นคงทางสังคม” ประกอบกับการศึกษาของกันตพงศ์ รังสีสว่าง ที่ได้กล่าวไว้ว่า “แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม ได้มีการจำแนกแนวคิดพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคมไว้ว่า แนวคิดพื้นฐานด้านการจัดสวัสดิการสังคมมีอย่างน้อย 7 แนวคิด กล่าวคือ (1) แนวคิดขวาใหม่ (2) แนวคิดทางสายกลาง (3) แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (4) แนวคิดมาร์กซิสม์ (5) แนวคิดสตรีนิยม (6) แนวคิดกรีนนิสม์ และ (7) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” และการศึกษาของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย แล้วพบว่า รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยมีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์ รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการ ผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกันทั้งแนวคิด วิธีการ หลักการ รูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ค้นพบมี 3 รูปแบบ ได้แก่ สวัสดิการสังคมกระแสหลัก สวัสดิการสังคมกระแสรอง หรือกระแสทางเลือก และสวัสดิการสังคมท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้สิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพแตกต่างกัน เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมในกรณีบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคมนั้น เกิดจากแนวคิดคนละแนว

กล่าวคือ การมีกองทุนหลายกองไม่ใช่ปัญหาแต่ปัญหาคือรัฐใช้แนวคิดที่แตกต่างกันในการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ พบว่า การมีกองทุนสุขภาพหลายกองทุนไม่ได้เป็นประเด็นปัญหา หากกองทุนเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุขเช่น ในประเทศที่ศึกษาหลายประเทศที่มีระบบประกันสุขภาพที่อิงกับระบบประกันสังคมซึ่งมีกองทุนประกันสังคมมากกว่า 1 กองทุนตามลักษณะอาชีพ การที่ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพ 3 ระบบซึ่งอยู่ภายใต้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่ต่างกัน 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ ความลักลั่นของสิทธิประโยชน์ และภาระเบียดเบียน รวมถึงความแตกต่างของรูปแบบการบริการจัดการด้านการคลัง ซึ่งระบบประกันสังคมเป็นระบบเดียวที่มีการบริหารจัดการในลักษณะกองทุน ในขณะที่อีก 2 ระบบใช้เงินจากงบประมาณของประเทศโดยตรง และที่สำคัญคือสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการบำนาญชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนประกันสังคม) พบว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งดูแลด้านการลงทุนเงินออมเพื่อการชราภาพของข้าราชการ กองทุนทั้งสองอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ จากการเปรียบเทียบแล้วเห็นว่ากฎหมายของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นมีความเข้มแข็งกว่า และมีกลไกการลงทุนและการตรวจสอบที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น คณะกรรมการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นประธานบริหารของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลด้านการเงินการคลังของประเทศ ในขณะที่คณะกรรมการของ

กองทุนประกันสังคมเป็นเพียงผู้แทนของบางกระทรวงเท่านั้น ซึ่งผู้แทนเหล่านี้อาจจะมีความรู้ความสามารถในการลงทุน แต่กลับได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องระเบียบการลงทุนด้วย การตรวจสอบของกองทุนประกันสังคมก็ไม่เข้มงวดและล่าช้ากว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” จัดเป็นปัญหา รายได้หรืองบประมาณการเงินที่จะนำมาจ่ายเป็นบำนาญชราภาพ

ส่วนวัตถุประสงค์ประการที่สอง คือแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชราภาพของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม (ที่สืบเนื่องมาจากความแตกต่างของแนวคิดที่พบในวัตถุประสงค์ประการแรก และผ่านการวิเคราะห์ด้วยแนวคิด/ทฤษฎีต่างๆ) ทั้งในด้านสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพนั้น ถ้าเปรียบเทียบกันภายในของแต่ละฉบับนั้นมีความเป็นธรรมอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ถ้านำมาเปรียบเทียบกันระหว่างบำนาญชราภาพในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในกองทุนประกันสังคม โดยใช้เกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันเป็นเกณฑ์การตัดสิน พบว่า มิได้ยึดแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมที่ใช้เกณฑ์ตัดสินว่า สรรพสิ่งทั้งหลายจะถือว่าเป็นธรรม สิ่งเหล่านั้นต้องมีความเท่าเทียมกันทั้งปริมาณและคุณภาพ อย่างคณิตศาสตร์ คือมีปริมาณเท่ากันแบบ  $1=1$  หรือ  $2=2$  และคุณภาพเท่าเทียมกันแบบดีมาก=ดีมาก หรือ ดีปานกลาง=ดีปานกลาง หรือเป็นความเท่าเทียมกันในทุกด้าน (ซึ่งขัดแย้งกับการศึกษาของปรีดี เกษมทรัพย์ และจรัญ โฆษณานันท์ ในส่วนที่กล่าวถึง แนวคิดของพิชากอร์สในเรื่องความเท่าเทียมกันแบบเลขยกกำลังสอง) หรืออีกนัยหนึ่งคือความเสมอภาคกัน (เท่าเทียมกันแบบสัดส่วน เช่น การให้อาหารคนเพื่อรับประทานคนละหนึ่งอ้อม ที่คนตัวเล็กได้งานเล็ก คนตัวใหญ่ได้งานใหญ่ แต่ทุกคนคนก็ได้หนึ่งอ้อมเหมือนกัน) ซึ่งขัดแย้งกับบางส่วนของการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความเป็นธรรมในทางพระพุทธศาสนา ของประชา หุตานุวัตร หรือของสมภาร พรหมทา หรือของชาญณรงค์ บุญหนุน ที่เห็นว่า มีหลักธรรมจำนวนหนึ่งในพระไตรปิฎกกล่าวถึงความเป็นธรรมแบบเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน (ที่ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกด้าน เพราะไม่มีสรรพสิ่ง สิ่งใดจะเท่ากันได้ร้อยเปอร์เซ็นต์) เช่น ขันห้า อัครัญญสูตร และความเป็นธรรมตามธรรมชาติ: เกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นต้น หรือการที่ทุกคนที่เกิดมาบนโลกนี้ต้องกิน ต้องอยู่ ต้องใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะยึดแนวคิดนี้เป็นหลักทั่วไปหรือกระแสหลักก็ตาม กล่าวคือ ความเป็นธรรมตามกฎหมาย คือเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน โดยเฉพาะด้านสิทธิและหน้าที่พื้นฐานตามธรรมชาติโดยทั่วไปของบุคคล เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (ที่บางส่วนสามารถพบได้ในแนวคิดของอริสโตเติล) หรือต้องเท่าเทียมกันในเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างที่สุดเท่าที่จะมีได้ (ทั้งสิทธิในด้านเป็นคุณและเป็นโทษ ต่อชีวิตและร่างกาย) ตามแนวคิดของจอห์น รอลส์ (John Rawls) ซึ่งแนวคิดแบบนี้ มักจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติ

รับรองให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (เช่น มาตรา 27 และมาตรา 48 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เป็นต้น)

แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) ปรากฏว่า กฎหมายนี้ เน้นเรื่องสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเป็นสำคัญ โดยไม่มีการบัญญัติให้ผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพต้องมีหน้าที่จ่ายเงินเข้ากองทุน แม้ต่อมาจะมี มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ต้องมีหน้าที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ก็เป็นไปเพื่อช่วยเหลือในการออมทรัพย์ และเพื่อให้ได้รับประโยชน์เพิ่มเติมจากกองทุนอีกส่วนหนึ่ง (เป็นส่วนที่ 2) เท่านั้น โดยที่ส่วนที่ 1 คือบำเหน็จบำนาญ ที่มีสิทธิได้รับจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังนั้นไม่กระทบกระเทือน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กลับมีมาตรา 46 บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 3 สำหรับเพื่อจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จึงเห็นความแตกต่างระหว่าง 2 กองทุนนี้ มีความไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เสมอภาคกันในเรื่องหน้าที่การจ่ายเงิน (เงินสะสม, เงินสมทบ) เข้ากองทุน รวมไปถึงมาตรา 76 และมาตรา 77 ทวิ ที่บัญญัติ ให้สิทธิผูกโยงอยู่กับหน้าที่ในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ในขณะที่มาตรา 6 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 แยกกันอยู่ แม้ในมาตรา 5 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 45 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 แนวคิดนี้ก็ยังคงเดิม และที่สำคัญคือมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประกอบด้วยกฎกระทรวงเรื่องวิธีการคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพที่ไม่ได้ใช้เกณฑ์เงินเดือนเดือนสุดท้าย และเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย เหมือนในมาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) จึงทำให้จำนวนเงินบำนาญชราภาพที่จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิในบำนาญชราภาพนั้น แตกต่างกันอย่างมาก (คือมีทั้งเหมาะสมและไม่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ) ทั้งหมดนี้ อันเนื่องมาจากแนวคิดของการบัญญัติกฎหมายทั้ง 2 กองทุนนี้ มาจากคนละแนวคิด

กล่าวคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) มาจากแนวคิดช่วยเหลือแบบตอบแทน (คุณงามความดีที่เสียสละมาทำงานให้รัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม) และแนวคิดแบบระบบอุปถัมภ์ (ประพุดิตัวดีต่อหน้าที่การงาน ไม่ทำความผิดจนถูกไล่ออก) แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) มาจากแนวคิดช่วยเหลือแบบบริการและการประกันสังคม เพื่อให้แรงงานพึ่งพาตนเองได้ (แนวคิดพึ่งพาตนเอง) เป็น โครงการที่

รัฐเป็นผู้จัดและดำเนินการเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ ดังนั้น เมื่อใช้หลักเกณฑ์ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันจึงเห็นว่าไม่เป็นธรรม

ความไม่เป็นธรรมในประเด็นเรื่องสิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) นั้น เริ่มตั้งแต่วันแรกของการได้เป็นข้าราชการ (สถานะเริ่มแรกของการก่อสิทธิ) แม้ไม่ใช่ปัญหาโดยตรง แต่ก่อให้เกิดปัญหาต่อช่วงระยะเวลาก่อนการมีสิทธิ (คือเรื่องความเป็นธรรมในโอกาสของการเข้าเป็นข้าราชการ) เมื่อได้เป็นข้าราชการที่มีสิทธิแล้ว (ขั้นก่อสิทธิที่ยังใช้จริงๆ ไม่ได้) เพื่อทำให้สิทธินั้นสมบูรณ์ มีหน้าที่ต้องทำงานให้มีเวลาราชการนานพอสมควร (ช่วงระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพ) พร้อมทั้งในตลอดเวลาราชการนั้นมีหน้าที่ทำงานให้มีความดีความชอบ และไม่กระทำความผิดจนสิ้นสิทธิ (ช่วงผลหรือประสิทธิภาพของการทำงาน) เมื่อผ่านขั้นตอนเหล่านี้แล้วพอถึงวัยเกษียณ คือ อายุตัวถึงหกสิบปีบริบูรณ์ หรือห้าสิบปีบริบูรณ์แล้วลาออกถึงจะใช้สิทธิในบำนาญได้อย่างสมบูรณ์

ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) นั้น เริ่มแรกต้องเป็นผู้ประกันตนก่อน (สถานะเริ่มแรกของการก่อสิทธิ) กรณี ที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 เริ่มตั้งแต่วันแรกของการเป็นลูกจ้างในภาคเอกชน (ยกเว้นงานตามมาตรา 4) แต่ปัญหาคือช่วงระยะเวลาทดลองงานนั้น นายจ้างอาจจะยังไม่นำเงินสมทบเข้ากองทุน จึงอาจกระทบต่อวันมีสิทธิได้ แม้ว่าจะเป็นเพียงก่อกำเนิดสิทธิที่ยังไม่สามารถใช้ได้จริงๆ ก็ตาม (ส่วนปัญหาความเป็นธรรมในโอกาสของการเข้าเป็นลูกจ้างอาจไม่รุนแรงเท่าการเข้าเป็นข้าราชการ) ที่ต้องประกอบไปด้วยขั้นตอนของการทำให้สิทธิสมบูรณ์ คือต้องทำงานให้มีระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพมานานพอสมควรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่การส่งเงินสมทบตามมาตรา 46 ที่เป็นหน้าที่สำคัญ (ช่วงระยะเวลาหรือความยาวนานของการประกอบอาชีพ) ดังจะเห็นได้ชัดในผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และมาตรา 40 (อาชีพอิสระ) ที่เป็นการยืนยันว่าระยะเวลาก่อนการก่อตั้งสิทธินั้นไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญ สิ่งที่สำคัญคือการทำให้สิทธินั้นสมบูรณ์ด้วยการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน (ส่วนผลหรือประสิทธิภาพของการทำงานและการกระทำความผิดไม่ใช่สิ่งสำคัญต่อบำนาญชราภาพ) และจะได้รับเป็นประเภทบำนาญชราภาพก็ต้องเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 76 ถ้าไม่ครบก็อาจเป็นประเภทบำนาญตามมาตรา 77 ทวิ วรรคสอง และจะสามารถใช้สิทธิได้จริงๆ ต้องอายุห้าสิบห้าปีและออกจากงาน (ถ้ายังไม่ออกและมีการส่งเงินเพิ่ม ก็มีสิทธิได้บำนาญชราภาพเพิ่มมากขึ้น) นี่คือนี่ที่แตกต่างอย่างมากอีกประการหนึ่ง

ส่วนในด้านเกณฑ์ความแตกต่างอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรม หรือเกณฑ์ความแตกต่างตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น (ที่มีเหตุผลอธิบายให้ยอมรับร่วมกันได้อันเป็นที่ยุติ) ที่อาจเรียกว่า “ความเป็นธรรมตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ ในหลักการข้อ 2 คือ ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกันก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบในสังคมมากที่สุด หรือความเป็นธรรมทางสังคมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท (ความถูกต้องชอบธรรม) เช่น ด้านความสามารถ ด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น” ในภาพรวมอาจอธิบายว่า เป็นเรื่องของบุญกรรม หรือบุญวาสนาที่ทำมาไม่เท่ากันในชาติก่อนหรือแม้แต่ชาตินี้ ว่าคนที่เป็นข้าราชการอาจจะทำบุญกุศลมาดี (สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง) หรือคนที่เกิดมาไร้ญาติขาดทรัพย์รัฐก็ต้องช่วยเหลือ (สงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้) หรือเพราะผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมมีจำนวนมากเกินกว่างบประมาณของรัฐจะรับผิดชอบไหว และที่สำคัญผู้ประกันตนมีความสามารถในการหารายได้และสามารถช่วยรัฐจ่ายเข้ากองทุนได้รวมไปถึงมีนายจ้างช่วยจ่ายด้วย ส่วนข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ด้วย) แม้ส่วนใหญ่มีความสามารถในการหารายได้และมีความสามารถจ่ายเงิน (สะสม) เข้ากองทุนได้เหมือนกัน แต่ไม่มีนายจ้าง รัฐจึงเปรียบเสมือนนายจ้าง (ของผู้ที่เสียสละเข้ามาทำงานของรัฐเพื่อทำประโยชน์ส่วนร่วม) ประกอบกับมีจำนวนข้าราชการทั้งหมดยังพอที่งบประมาณจะจ่ายได้ รัฐจึงตกลงรับผิดชอบเองเป็นส่วนใหญ่ (คือ ไม่ได้เน้นให้ผู้รับสิทธิต้องมีหน้าที่จ่ายเงินสะสมหรือกรณีที่กำหนดให้มีหน้าที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนก็เพื่อช่วยเหลือในการออมทรัพย์และเพื่อรับประโยชน์อื่นๆ เพิ่มเติม) ก็เป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้ แต่อาจมีน้ำหนักต่อความเชื่อน้อย เพราะทั้งที่รัฐก็มีงบประมาณรายได้จากภาษีอันจำกัด ที่ต้องนำมาแบ่งจ่ายด้านการบำนาญชราภาพให้ไปล้านี้ ถ้าจะอ้างความจำเป็นว่ารัฐต้องช่วยข้าราชการที่เกษียณอายุหรือต้องช่วยเหลือประชาชนผู้สูงอายุทุกคน ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมก็เป็นประชาชนที่ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจให้รัฐเหมือนกัน ถ้าจะอ้างด้านสิทธิหน้าที่ ทุกคนก็มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน และทุกคนก็มีหน้าที่เสียภาษีทุกคน ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการ ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม หรือแม้แต่ด้านความต้องการหรือความปรารถนา เมื่อถึงวัยชราภาพไม่ว่าจะเคยประกอบอาชีพอะไรมาก่อนเกษียณ ต่างก็ต้องการความช่วยเหลือให้พ้นทุกข์จากสภาวะขาดรายได้ที่จะนำมาใช้เลี้ยงชีพจนกว่าจะถึงวันตาย อย่างเหมาะสม (ซึ่งบำนาญชราภาพของข้าราชการนั้นส่วนใหญ่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ แต่บำนาญชราภาพของผู้ประกันตนส่วนใหญ่ยังไม่พอเพียงต่อการครองชีพ) จึงเห็นว่า การใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ ดังกล่าวมานี้ ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดแบบใด เช่น ขวาใหม่ ทางสายกลาง สังคม

นิยมประชาธิปไตย มาร์กซิสม์ สตรีนิยม และกรีนนิสม์ เป็นต้น เป็นการให้เหตุผลที่มีน้ำหนักน้อยต่อความเป็นธรรม

กล่าวคือ การใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างมีเหตุผลทางศีลธรรมนั้น อาจอธิบายได้ว่า หลักความเมตตาธรรมนั้นไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน แต่อยู่ที่บริบทของการระลึกดีระลึกชั่วแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งในเรื่องกองทุนทั้งสองที่แตกต่างกันนี้ อะไรที่ก่อให้เกิดความดี ความงาม และความสุข ให้พ้นทุกข์จากการขาดแคลนรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพหรือไม่เหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ สิ่งนี้รัฐควรทำ หรือความแตกต่างตามความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น

ด้านความสามารถ ในด้านตัวผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพ ทางหนึ่งอาจอธิบายด้วยเหตุผลตามแนวคิดของอาริสโตเติล (ในด้านที่เขามองความเป็นธรรมเชิงปัจเจกบุคคล) คือในเรื่องการแบ่งสันปันส่วนอย่างเหมาะสม (ใครทำมากได้มาก ทำน้อยก็ย่อมได้น้อย) อาจมองว่าข้าราชการทำงานหนักและสำคัญต่อความเป็นอยู่ของรัฐ ทำเพื่อส่วนรวมเป็นลำดับแรก ส่วนผู้ประกันตนแม้จะทำงานอย่างหนักและก่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจต่อสังคมและประเทศชาติ แต่ลำดับแรกทำเพื่อประโยชน์แห่งตน หรือในแนวคิดของโรเบิร์ต โนซิก (ที่มองความเป็นธรรมทางสังคมเชิงระบบ) คือระบบควรจะส่งเสริมให้คนเก่งคนที่มีความสามารถมากได้มาก ส่วนคนมีความสามารถน้อยก็ย่อมได้น้อย ซึ่งเป็นความยุติธรรมทางสังคมแบบหนึ่ง (แบบเมื่อใครยั่วสาวได้สาวเอา) หรือแนวคิดแบบแข่งขันอย่างเสรี (เช่น แนวคิดแบบอดัม สมิท) ในบางทศนะที่มองว่า เวลาที่บุคคลเข้าไปเป็นข้าราชการ ต้องใช้วิธีการรับสมัครและสอบคัดเลือกหรือคัดสรรเพื่อหาคนเก่งคนดีมีความสามารถมาก และสันนิษฐานว่าคนที่สอบเข้าไปเป็นข้าราชการได้นั้นมีความสามารถมากกว่าผู้ที่สอบไม่ได้ (ที่ยังไม่รวมประเด็นการรับสมัครหรือวิธีการสอบคัดเลือกหรือคัดสรรที่มีอคติ หรือแนวคิดความเป็นธรรมในโอกาส) เมื่อเข้าไปทำงานแล้วมีเวลาราชการก่อนเกษียณนั้นก็ได้รับอิทธิพลของแนวคิดแบบอุปถัมภ์ (ทำความดีความชอบ) จึงสมควรได้รับการช่วยเหลือเป็นการตอบแทนแม้ในยามเกษียณแล้วก็ตาม เพราะเมื่อมองทางด้านรัฐหรือตัวผู้จ่ายบำนาญชราภาพก็มีความสามารถ (คือมีรายได้และงบประมาณ) พอจ่ายได้ ส่วนผู้มีความสามารถน้อยที่ทำงานในภาคเอกชนเมื่อขาดสนรัฐจะช่วยเหลือเท่าที่เท่าที่จำเป็นต่อการยังชีพ ตามแนวคิดแบบสังเคราะห์

ในอีกทศนะหนึ่งรัฐมองว่า ผู้ประกันตนนั้น มีความสามารถมากพอในการหารายได้ที่พอเพียงต่อการเลี้ยงตนเอง เพียงแต่ขาดการวางแผนที่ดีในยามชราภาพ ดังนั้น รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือแบบบริการหรือประกันสังคม เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นช่วยเหลือตนเองได้ก็พอ เพราะรัฐไม่มีความสามารถด้านงบประมาณ ที่จะนำมาจ่ายบำนาญชราภาพ จึงจำเป็นต้องจัดสวัสดิการชราภาพที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมในด้านความสามารถ

ในด้านความจำเป็น ด้านสิทธิหน้าที่ และความต้องการหรือความปรารถนา ในด้านตัวผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพ ทุกชีวิตจำเป็นต้องการปัจจัยสี่ (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) เพียงพอต่อการครองชีพ ทางหนึ่งอาจอธิบายด้วยเหตุผลตามแนวคิดของเพลโต ที่เห็นว่า จำเป็นต้องมีรัฐ และกำหนดสิทธิ หน้าที่แห่งรัฐ ไว้แตกต่างกับภาคเอกชน เพราะรัฐเป็นแหล่งที่มาซึ่งการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ซึ่งจำเห็นต้องมีผู้มีจิตอาสาเสียสละมาทำงานแห่งรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เขาจึงแบ่งชนออกเป็น 3 ชั้น (ผู้ปกครองหรือราชาปราชญ์ ผู้พิทักษ์ และพลเมือง) โดยทุกคนต้องทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องเหมาะสม ความเป็นระบบระเบียบหรือความเป็นธรรมก็จะเกิดขึ้นเอง (โดยไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกัน แต่ให้เหมาะสมตามสิทธิและหน้าที่) ดังนั้น การจัดสวัสดิการชราภาพ กรณีบำนาญชราภาพ ให้แก่ข้าราชการและผู้ประกันตนก็ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกัน แต่ขั้นต่ำต้องเหมาะสมต่อการครองชีพของทุกคนส่วนขั้นสูง ไม่จำกัดแล้วแต่ความต้องการหรือความปรารถนา หรือแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ ในหลักการที่สอง คือ ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกันก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบในสังคมมากที่สุด หรือแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท คือ ต้องถูกต้องชอบธรรมที่ทำให้ชีวิตสืบเนื่องพัฒนาต่อไปได้ หรือแนวคิดอื่นๆ ที่ เห็นว่า การชราภาพนั้นย่อมเกิดได้กับทุกคนเท่าเทียมกัน แต่การมีรายได้เพื่อการเลี้ยงชีพในยามชราภาพนั้นอาจแตกต่างกันได้ เมื่อรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ แต่เนื่องด้วยรัฐก็มีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น การจัดสวัสดิการชราภาพอาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ในแต่ละกองทุนอาจใช้แนวคิดช่วยเหลือแบบตอบแทน หรือแนวคิดช่วยเหลือแบบบริการประกันสังคม หรือแนวคิดช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ โดยพิจารณาจากความสามารถ ความจำเป็น สิทธิหน้าที่ และความต้องการหรือความปรารถนาของรัฐและผู้มีสิทธิรับบำนาญชราภาพ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจพอฟังได้ว่า มีความเป็นธรรมระดับหนึ่ง ในเกณฑ์แบบแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ

แต่สำหรับ ผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคมที่มีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ รัฐจึงให้ความช่วยเหลือเพียงแบบบริการประกันสังคม โดยกำหนดให้มีสิทธิในบำนาญชราภาพเพียงประมาณสี่พันถึงหกพันบาทต่อเดือน (ไม่ได้เน้นความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจในยุคนั้นๆ) กับสิทธิในบำนาญชราภาพของข้าราชการที่มีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้เหมือนกัน แต่รัฐจัดสวัสดิการชราภาพ ซึ่งส่วนใหญ่รับบำนาญชราภาพไม่ต่ำกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย (เน้นความเหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัยเป็นสำคัญ) ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันอย่างมาก ที่ถือว่ามี ความไม่เป็นธรรม แม้จะใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมแบบความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ในด้านความสามารถ ในด้านความจำเป็น ในด้านสิทธิหน้าที่ และในด้านความต้องการหรือความปรารถนา เป็นต้น ก็ตาม

สำหรับวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย ขอนำไปกล่าวไว้ในข้อเสนอแนะในที่นี้ขอกล่าวโดยสรุปคือแนวทางแก้ไข ถ้าจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นควรจะคำนึงถึงแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมเชิงระบบเป็นสำคัญ เช่น แนวคิดความยุติธรรมทางสังคมของจอห์น รอลส์ คือ ต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานอย่างกว้างมากที่สุดเท่าที่จะมีได้ แต่ถ้าจำเป็นต้องไม่เท่าเทียมกัน ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุดในสังคม หรือตามแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมแบบพุทธปรัชญาเถรวาท ซึ่งภาพรวมเน้น ความถูกต้องชอบธรรมของสรรพสิ่ง (ที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต: เกิด แก่ เจ็บ ตาย) รวมไปถึงกฎแห่งกรรมหรือกฎศีลธรรม ทางสายกลางปราศจากอคติ และหลักธรรมาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าแนวคิดเหล่านี้ พอจะประยุกต์ใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายกองทุนประกันสังคม ในเรื่องบำนาญชราภาพ ให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้นต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมในเรื่องบำนาญชราภาพตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 นั้น สามารถทำได้หลายทางและหลายวิธี แต่ลำดับแรกสุด ควรปรับเปลี่ยนแนวคิดของฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายเหล่านี้ก่อน เพราะความคิดนำการกระทำ โดยเน้นที่แนวคิดใดก็คั่งไว้แนวคิดไหนไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเป็นธรรมน้อยก็สมควรปรับเปลี่ยน ต่อจากนั้นค่อยหาว่าเราจะใช้ความเป็นธรรมตามเกณฑ์ใด

1. ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินแนวคิดความเป็นธรรมแบบเท่าเทียมกัน (ที่เน้นเท่าเทียมกันทุกด้านทั้งปริมาณและคุณภาพ หรือแบบเลขยกกำลังสองทางคณิตศาสตร์) หรือแบบเสมอภาคกัน (คือเท่าเทียมกันตามสัดส่วนที่พอใจกันทุกฝ่าย เช่น ให้อาหารรับประทานคนละหนึ่งอิม เป็นต้น) ก็อาจทำได้ 3 ทาง ดังนี้

1.1 ควรแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตัดสิทธิหรือทำให้สิทธิในการรับบำนาญชราภาพของข้าราชการสิ้นไป เช่น มาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และมาตรา 45 มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (รวมถึงบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในฉบับเหล่านี้และในฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ของทั้งสองฉบับนี้ด้วย) โดยลดแนวคิดแบบลงโทษเพื่อแก้แค้นลง และเพิ่มแนวคิดแบบที่เน้นถึงแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ซึ่งเป็นสังขารหรือเป็นกฎธรรมชาติให้มากขึ้น เพราะไม่ว่าจะเป็นคนดีหรือไม่ดีการดำรงชีพต่างก็ต้องการปัจจัยสี่เหมือนกัน (เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม ควรจะให้สิทธิในบำนาญชรา



ภาพเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการยังชีพ) ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพให้คงไว้เหมือนเดิมเนื่องจากเป็นแบบอย่างที่ดีอยู่แล้วในปัจจุบัน (หรือถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไป) ในขณะที่เดียวกันควรจะไปแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ให้ดีขึ้นไปเหมือนหรือใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพข้าราชการ พ.ศ.2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังหรือที่ส่งอิทธิพลต่อบทบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับเกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมแบบเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในเรื่องบำนาญชราภาพ เนื่องจากบำนาญชราภาพนั้น ถือว่าเป็นหลักประกันรายได้ยามชราเพื่อนำไปใช้เลี้ยงชีพจนกว่าจะถึงวันสิ้นชีวิต เมื่อแก่หรือสาระสำคัญแห่งชีวิตที่แท้จริงคือการเกิด แก่ เจ็บ ตาย ของมนุษย์นั้น มีอยู่เท่าเทียมกันตามกฎธรรมชาติ เพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ในด้านบำนาญชราภาพที่ดีที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม

1.2 แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ของพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ให้เหมือนกันหรือมีความใกล้เคียงกันมากที่สุด โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดที่แตกต่างกัน ทั้งด้านการให้สิทธิ ด้านการกำหนดหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบ และด้านจำนวนเงินให้เหมือนหรือใกล้เคียงกัน ส่วนในทางปฏิบัติอาจจะลดงบประมาณที่จ่ายบำนาญชราภาพแก่ข้าราชการ มาเพิ่มในส่วนของบำนาญชราภาพแก่ผู้ประกันตน โดยเน้นแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ในบำนาญชราภาพ ที่คำนึงถึงแก่หรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย และให้มีการปรับเปลี่ยนทันต่อเหตุการณ์หรือเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม

1.3 แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ให้เรื่องบำนาญชราภาพนั้น ให้ไปรวมอยู่ในกฎหมายอื่น เป็นฉบับเดียวกัน อาจจะเป็นพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญชราภาพแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน ทั้งด้านสิทธิในบำนาญชราภาพ (ทั้งระยะก่อตั้งสิทธิ และระยะเวลาทำให้สิทธิสมบูรณ์ รวมไปถึงระยะเวลาก่อน

การมีสิทธิด้วย) ในด้านหน้าที่หรือภาระความรับผิดชอบ (ส่งเงินเข้ากองทุน ความดีความชอบของการทำงาน และการไม่กระทำผิด) และในด้านจำนวนเงินบำนาญชราภาพ (สูตรหรือวิธีการคำนวณ และความเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ) โดยอาศัยแนวคิดที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญแห่งชีวิตที่แท้จริง คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ที่ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกัน จึงควรจัดสวัสดิการสังคม ในกรณีบำนาญชราภาพ ขั้นต่ำสุดคือให้ทุกคนมีปัจจัยสี่พอเลี้ยงชีพอย่างเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัย เพื่อสนับสนุนความมั่นคงทางสังคม ส่วนขั้นสูงก็แล้วแต่ความสามารถหรือความต้องการของทุกฝ่าย

2. ถ้าใช้เกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมแบบความแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถ ด้านสิทธิหน้าที่ และด้านความจำเป็น เป็นต้น (ที่สามารถอธิบายด้วยเหตุผลทางศีลธรรมหรือเหตุผลที่ยอมรับรวมกันได้อันเป็นที่ยุติว่าเป็นธรรม)

2.1 คบบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) และพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) ไว้เหมือนเดิมเนื่องจากเป็นแบบอย่างที่ดีอยู่แล้วในปัจจุบัน (หรือถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป) แต่ควรจะไปปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ให้ดีขึ้น ให้มีความเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจก็พอ โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังหรือที่ส่งอิทธิพลต่อบทบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับเกณฑ์ตัดสินความเป็นธรรมแบบแตกต่างอย่างเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น

ด้านความสามารถ ที่ทางหนึ่งอาจใช้เหตุผลตามแนวคิดของโรเบิร์ต โนซิก ที่มองความเป็นธรรมเชิงระบบ ว่าคนที่มีความสามารถมากก็ยอมที่ความชอบธรรมมากกว่าคนที่มีความสามารถน้อยส่งผ่านเข้าไปในบทบัญญัติใหม่นั้น หรือในด้านตัวผู้ให้สิทธิอาจใช้แนวคิดด้านความสามารถในการหารายได้หรืองบประมาณ จึงทำให้บำนาญชราภาพ ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน แต่ก็ไม่ควรขัดกับแนวคิดที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย

ด้านสิทธิหน้าที่ ทางหนึ่งอาจใช้เหตุผลทางศีลธรรม เช่น ความดีความชอบ (การมีจิตอาสา ความเสียสละเข้าทำงานให้รัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น) หรือแนวคิดแบบเพลโต (Plato) ในเรื่องความเป็นธรรมตามหน้าที่ของคนแต่ละชนชั้น หรือแนวคิดแบบพุทธปรัชญาเถรวาท ในเรื่องหน้าที่หรือทศก ส่งผ่านเข้าไปในบทบัญญัติใหม่นั้น ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคม ในด้านบำนาญชราภาพ จึงไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันเสมอไป แต่ก็ไม่ควรขัดกับแนวคิดที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย

ส่วนในด้านความจำเป็น อาจใช้เหตุผลความจำเป็นทางร่างกายมาอธิบาย เช่น มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเคยมีอาชีพอะไรมาก่อน (เป็นข้าราชการหรือเป็นผู้ทำงานในภาคเอกชน) แม้เข้าสู่วัยเกษียณแล้วก็ตาม ต่างก็ยังคงต้องการปัจจัยสี่เพื่อการอยู่รอด เมื่อมาอยู่ร่วมกันเป็นรัฐและตกลงให้รัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องดูแล ซึ่งการดูแลของรัฐนั้นก็ได้พยายามจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมทุกด้านและทุกคน แต่มีความจำเป็นในเรื่องงบประมาณ จึงทำให้การจัดสวัสดิการสังคมในด้านบำนาญชราภาพของรัฐ จำเป็นต้องแตกต่างกันไป แต่ก็ไม่ควรขัดกับแนวคิดที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย

2.2 แก้วไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และจำนวนเงินบำนาญชราภาพ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ให้มีความเหมาะสมต่อสภาวะทางเศรษฐกิจก็พอ โดยไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แต่ก็ไม่ควรขัดกับแนวคิดที่เน้นแก่นหรือสาระสำคัญที่แท้จริงแห่งชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย

3. ควรทำวิจัยในประเด็นอื่นๆ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (รวมฉบับแก้ไขต่างๆ ด้วย) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องต่อไป

## บรรณานุกรม

### 1. หนังสือทั่วไป

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. ๒๕๕๓. คู่มือสวัสดิการการรักษายาบาลข้าราชการ.

[WWW.ratchaburi.cdd.go.th/rbweb/datas/edocument/37032-1470899995](http://WWW.ratchaburi.cdd.go.th/rbweb/datas/edocument/37032-1470899995) pdf.

เข้าถึง 2 ก.ย.64

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2553). ระบบบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการการรักษายาบาลข้าราชการ. <https://dps.cgd.go.th/efiling-pension/> เข้าถึงเมื่อ 2 ธ.ค.2564.

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย. 2522. ความมั่นคงทางสังคม และการ

ประกันสังคม, นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2549). ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ข้อมูลออนไลน์) จาก

<https://www.gpf.or.th/thai2019/About/main.php?page=chart&menu=statistic&lang=th> เข้าถึงเมื่อ 05/11/2565

กิริติ บุญเจือ. (2528). หลักความเชื่อของชาวคริสต์คาทอลิก. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด).

โกวิท บุรพชานินทร์. (2533). การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : พิมพ์สวย.

จรัญ โฆษณานันท์. (2532). นิติปรัชญา (LA 254). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง \_\_\_\_\_ . (2550). นิติปรัชญา (LW 201). พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

\_\_\_\_\_. (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์. (2530). สวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ไชย ณ พล (Chai Na Pol Akarasupaset).(ม.ป.ป.). ความเป็นธรรมสากล, กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2532). กฎหมายแรงงาน (LA 214). พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เดือน คำดี. (2530). ปัญหาปรัชญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

- นิคม จันทรวาท. (2528). การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพฯ : มุลนิธิโกมลคีมทอง.
- \_\_\_\_\_. (2533). กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่หอรัตนชัยการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2533). กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ.
- \_\_\_\_\_. (2537). กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล. (2534). เงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงานประกอบด้วยคำพิพากษาฎีกาถึงปัจจุบัน ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ประยูรวงศ์ จำกัด.
- ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล. (2540). เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประชา หุตานวัตร. (2533). พุทธศาสนากับความยุติธรรมทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : มุลนิธิโกมลคีมทอง.
- ปราณี สุขศรี. (2550). หลักกฎหมายประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราณี สุขศรี. (2548). หลักกฎหมายประกันสังคมสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราณี สุขศรี. (2548). หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2551). นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. (2549). มนุษย์กับการใช้เหตุผล. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- \_\_\_\_\_. (2540). ความยุติธรรม (หน่วยที่ ๒), เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง (หน่วยที่ 1-7). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2542). ธรรมรัฐ-ธรรมราชา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2532). พุทธศาสนากับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มุลนิธิโกมลคีมทอง.
- \_\_\_\_\_. (2541). นิติศาสตร์แนวพุทธ. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิพุทธธรรม.

- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). (2546). **พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ**. (พิมพ์ครั้งที่ 11)  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). (2538). **พุทธธรรม**, กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระราชวรมณี (ประยูร ชุมมจิตฺโต). (2544). **ปรัชญากรีก ป่อเกิดภูมิปัญญาตะวันตก**. (พิมพ์ครั้งที่ 5)  
กรุงเทพมหานคร : ศยาม.
- พุทธทาส อินทปัญโญ. (2538). **สัมมกสังคมนิยม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามประเทศ.
- พุทธทาสภิกขุ. (2548). **สัมมกสังคมนิยม**. กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. (2533). **กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์และการบังคับใช้ กรุงเทพฯ  
สิทธิเสรีภาพของประชาชน**. (สสส).
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). **พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- รุ่งโรจน์ รุ่งเรืองวงศ์. (2537). **วิเคราะห์แรงงาน กฎหมายเงินทดแทน ประกันสังคมจัดหางาน**.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิจิตรา พึ่งลัดดา. (2533). **รวมกฎหมายประกันสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทย์ วิศทเวทย์. (2530). **ปรัชญาทั่วไป**. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญ-  
ทัศน์.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2542). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2549). **ทิศทางและรูปแบบการจัด-  
สวัสดิการสังคมของประเทศไทย**, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิชย์.
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2542). **แนวคิดและหลักการ  
ประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). **ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สมภาร พรหมทา. (2548). **พุทธปรัชญา มนุษย์ สังคม และปัญหาจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : ศยาม.
- สมภาร พรหมทา. (2538). **ปรัชญาสังคมและการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- สุเทพ เชาวลิท. (2527). **สวัสดิการสังคม**, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

- สุภชัย มนต์ไพบุลย์ และคณะ. (2527). **สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : เจริญวิทยาการพิมพ์.
- อัญชลี ค้อคงคา. (2528). **การประกันสังคม**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.
- อำพล สิงห์โกวินทร์. (2536). **การประกันสังคมแนวทางการดำเนินงานในอนาคต**. เอกสารเผยแพร่ (อัครสำเนา) สำนักงานประกันสังคม.
- Aristotle, **Nicomachean Ethics**, 1102a 5, Translate by W.D. Ross., in **Great Books of the western world Vol.9**, Robert maynard, Editor in chief, Thirtieth Printing, (Chicago : Encyclopaedia Britannica, 1988).
- Alan H. Goldman. (1980). “Responses to Rawls Form the Political Right”, **John Rawls’ Theory of Social Justice : An Introduction**, eds. H. G. Bocker and E.H. Smith, (Athens, oh. : Ohio University Press.
- 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.
- David Ross. (1980). **The Nicomachean 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.
- J. R. Lucas. (1971). “Against Equilty”, **Justice and Equality**, ed. Hugo A. Bedau , (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1971).
- Michael J. Sandel (เขียน) สฤณี อาชวานันทกุล (แปล). (2554). **Justice : What’s The Right Thing do? (ความยุติธรรม)**. กรุงเทพมหานคร : โอเพนเวิร์ด.

- 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.
- P. H. Partridge. (1967). “Freedom”, in The Encyclopedia of Philosophy, Vol.III, edited by Paul Edwards, (New York : The Macmillan Company & Thefree press).
- 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 2560” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560.
- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 107 ตอนที่ 161, 1 กันยายน 2533, หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111 ตอนที่ 63 ก. 30 ธันวาคม 2537, หน้า 3.
- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 22 ก. วันที่ 31 มีนาคม 2542.
- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 53 ก. วันที่ 22 มิถุนายน 2558.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 68 ตอนที่ 24 วันที่ 11 เมษายน 2494.



- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 68 ตอนที่ 80 วันที่ 31 ธันวาคม 2494.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 113 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน 2496.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 73 ตอนที่ 77 วันที่ 27 กันยายน 2499.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76 ตอนที่ 101 วันที่ 30 ตุลาคม 2502.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 78 ตอนที่ 96 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2504.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2509” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 83 ตอนที่ 79 วันที่ 16 กันยายน 2509.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2512” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 86 ตอนที่ 19 วันที่ 6 มีนาคม 2512.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2516” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 90 ตอนที่ 120 วันที่ 25 กันยายน 2516.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2517” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 91 ตอนที่ 112 วันที่ 28 มิถุนายน 2517.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 35 ฉบับพิเศษ หน้า 1/14 กุมภาพันธ์ 2518.

- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2520” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 94 ตอนที่ 17 วันที่ 9 มีนาคม 2520.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2523” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 97 ตอนที่ 146 วันที่ 21 กันยายน 2523.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2526” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 100 ตอนที่ 170 วันที่ 24 ตุลาคม 2526.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2530” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 104 ตอนที่ 119 วันที่ 24 มิถุนายน 2530.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2539” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก. วันที่ 27 กันยายน 2539.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 72 ก. วันที่ 20 สิงหาคม 2542.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 11 ก. วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 29 ก. วันที่ 1 เมษายน 2543.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2543” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 92 ก. วันที่ 11 ตุลาคม 2543.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2546” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 113 ก. หน้า 1/10 พฤศจิกายน 2546.

- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121 ตอนที่พิเศษ 77 ก./หน้า 29/20 ธันวาคม 2547.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2551” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก./หน้า 52/25 มกราคม 2551.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 25 ก./หน้า 10/31 มกราคม 2551.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 33 ก./หน้า 1/13 กุมภาพันธ์ 2551.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2553” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127 ตอนที่ 28 ก./หน้า 1/30 เมษายน 2553.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2554” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 20 ก./หน้า 1/28 มีนาคม 2554.
- “พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2554” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 34 ก./หน้า 44/11 พฤษภาคม 2554.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก หน้า 1/27 กันยายน 2539.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 25 ก หน้า 8/8 เมษายน 2542.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 113 ก หน้า 4/10 พฤศจิกายน 2546.

- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123 ตอนที่ 4 ก หน้า 8/17 มกราคม 2549.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 5 ก หน้า 1/9 มกราคม 2551.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2551” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 33 ก หน้า 6/13 กุมภาพันธ์ 2551.
- “พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2553” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127 ตอนที่ 79 ก หน้า 1/22 ธันวาคม 2553.
- “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 32 ง หน้า 10 - 12 วันที่ 31 ธันวาคม 2564.

### 3. บทความ

- กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. (2537). บทความวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม. วารสารสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ มกราคม – มิถุนายน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2533). “กฎหมายประกันสังคม บทความวิเคราะห์และการบังคับใช้”. สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส).
- จำลอง ศรีประสาธน์. (2531). “แนวคิดและหลักการประกันสังคม.” วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยสิทธิ์ ตรีชูธรรม. (2536). “กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนไหนดีที่สุด”. วิทยสาร วารสารของสมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒, สิงหาคม.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2542). “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญต่อสังคม”. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เดชา สังขวรรณ. (2535). “แนวคิด นโยบาย และสวัสดิการสังคมในประเทศกำลังพัฒนา”. วารสารสังคมสงเคราะห์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ - ๒, มกราคม-มิถุนายน.

พงศ์ศิริ ศรีวรรณ (ผู้เรียบเรียง). (2554). สิทธิ (ออนไลน์), แหล่งที่มา :

[www.Philospedia.net/rights.html](http://www.Philospedia.net/rights.html). (16/04/54).

#### 4. วิทยานิพนธ์

กัณฑ์รังสิสว่าง. (2550). วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เกศดา ทองเทพไพโรจน์. (2553). “การวิเคราะห์เปรียบเทียบมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น รอลส์กับพระพุทธศาสนา”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชลธิชา พรรณสมย์. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในเรื่องบ้านานูเพื่อการชราภาพ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ชาลณณรงค์ บุญหนุน. (2550). ความเป็นธรรมในพระไตรปิฎก. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2556). “โครงการการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ” รายงานฉบับสมบูรณ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เดือนใจ เมธินาพิทักษ์. (2548). การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ขับขีรถแท็กซี่ ในเขตกรุงเทพมหานคร. สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต(การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- นภาพร สีใส. (2547). “ความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมของผู้ประกอบอาชีพขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง ศึกษาเฉพาะกรณี บริเวณวัดเวฬุวนาราม แขวงสีกัน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร”, **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, นภาพร อติวานิชยพงศ์, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์. “สวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net): รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้” **รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.**
- ปิยฤดี ไชยพร. (2544). “ทฤษฎีความเสมอภาคของโรนัลด์ ดอว์กิน”. **วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (ภาควิชาปรัชญา สาขาปรัชญา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- พระมหามหรรณพพงศ์ กวีวิโส (ศรีสุเมธิตานนท์). (2548). “การศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดเรื่องสิทธิของจอห์น ล็อก กับพุทธปรัชญาเถรวาท” **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.**
- พรทิพา บรรทมสินธุ์. (2523). “การวิเคราะห์ความคิดเรื่องความยุติธรรมในอุดมรัฐของเพลโต”. **วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- พรพิไล ถมังรักษ์สัตว์. (2528). “ การวิเคราะห์เชิงปรัชญาเรื่องปัญหาความเสมอภาคของสตรี”. **วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2553). “สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ” **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส).**
- สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. (2556). **โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ รายงานฉบับสมบูรณ์.**
- สลิต แก้วละมูล. (2549). **ความต้องการการคุ้มครองตามโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบกรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในเขตอำเภอเมืองจังหวัดนนทบุรี. สังคมสงเคราะห์ ศาสตร์มหาบัณฑิต(การบริหารและนโยบาย สวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**

- สุขชาย อัสวพันธ์นกุล. (2533). “ความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น 롤ล์”. *วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต*. ภาควิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสกสรร สังขวิสุทธิ. (2547). *การศึกษาความต้องการของแรงงานนอกระบบต่อการเข้าสู่การประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดอุทัยธานี*. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวเรศม์ สุวรรณระดา และรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2553). *สวัสดิการยามชราบ้านาญแห่งชาติ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส). มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).
- วันวร จะนุ. (2541). “มโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมในพุทธปรัชญาเถรวาท”. *วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต*. สาขาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประวัติผู้วิจัย



ชื่อ : รองศาสตราจารย์ ดร.มงคล เทียนประเทืองชัย

Assoc. Professor Dr.Mongkol Thianprathuangchai

ที่อยู่ปัจจุบัน : บ้านเลขที่ 116/1 ซอยพหลโยธิน 54/1 แยก 6-2-6

ถนนพหลโยธิน แขวงคลองถนน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร

รหัสไปรษณีย์ 10220 โทรศัพท์ 085-576-xxxx

ที่ทำงาน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี

รหัสไปรษณีย์ 12000 โทรศัพท์ 02-997-2200-30

E-mail Address: [Mongthian@yahoo.co.th](mailto:Mongthian@yahoo.co.th) or [Mongkol.t@rsu.ac.th](mailto:Mongkol.t@rsu.ac.th)

การศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศึกษาศาสตรบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (ปรัชญา) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ประกาศนียบัตรวิชาชีพการว่าความ แห่งสภานายความ

Certificate in Bioethics, Jury, Contract Law

Harvard University

Certificate in From Poverty to Prosperity

University of Oxford

Certificate in Game Theory, Global Health Policy

University of Tokyo

Certificate in Artificial Intelligence

National Taiwan University

Certificate in Wiretaps to Big Data

Cornell University

Certificate in Philosophy, Science and Religion

University of Edinburgh

Certificate in English Common Law

University of London

Certificate in Introduction to American Law

University of Pennsylvania

Certificate in Game Theory

Stanford University



Certificate in The Science of Happiness	University of California, Berkeley
Certificate in International Cyber Conflicts	State University of New York
Certificate in International Law in Action	Universiteit Leiden
Certificate in Introduction aux droits de l'homme	Universite de Geneve
Cert: Leading Healthcare Quality and Safety	George Washington University
Cert: Chinese Characters for beginner	Peking University
Cert: Exploring the world of English Language Teaching CELA, Cambridge University	
Certificate: English for Specific Careers (Law), (Teacher), STOU.	
Certificate: Political Philosophy, Basic Chinese for Communication I-II, English for Food Business, Introduction to Tourism Industry, Thai Tourism Resources, STOU.	

ประสบการณ์ : 2532 – 2533 พนักงานพิจารณาสินไหมทดแทนการประกันชีวิต

บมจ. เมืองไทยประกันชีวิต

2534 – 2543 เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างประเทศ นิติกรและทนายความ

บมจ. ธนาคารศรีนคร

2544 – 2549 เลขานุการ และผู้ช่วยคณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซารัสอีส์ที่บางกอก

2550 – ปัจจุบัน หัวหน้าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (การศึกษาทางไกลทาง-  
อินเทอร์เน็ต) (2550 – 2551) รองคณบดีฝ่ายบริหาร (2553) และ  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารภายในประเทศ

: สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม

ตีพิมพ์ในวารสาร คุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

: ความยุติธรรมในกฎหมายประกันสังคมของไทย

ตีพิมพ์ในวารสาร คุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

: แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการการรักษาพยาบาลใน  
กองทุนสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม แะกองทุน  
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

: หลักการตีความกฎหมาย : กรณีศึกษาผู้ประกอบการในมาตรา 38 และมาตรา 54 แห่ง  
พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

บทความทางวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสาร

- : ทฤษฎีอรรถปริวรรตศาสตร์กับการตีความกฎหมาย  
ตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
- : กฎเกณฑ์การควบคุมมนุษย์  
ตีพิมพ์ในวารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย
- : การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ (๑)  
ตีพิมพ์ในวารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย
- : กฎหมายคุ้มครองสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกัน  
ตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
- : ข่าวดราม่า ข่าวเท็จในยุคดิจิทัลกับแนวคิดความจริงของสรรพสิ่งทางปรัชญาในบาง  
ทัศนะ
- : วิเคราะห์การคิดของปัญญาประดิษฐ์ (AI) กับปัญหามนุษย์ด้วยแนวคิดแบบพุทธปรัชญา  
เถรวาท

สาขาวิชาที่นักวิจัยเชี่ยวชาญ

- : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กฎหมายธุรกิจ กฎหมายแรงงานและ  
ประกันสังคม นิติปรัชญา ปรัชญา และพุทธปรัชญาเถรวาท