

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับเงินทดแทน และการจ่ายเงินทดแทน

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับเงินทดแทนและการจ่ายเงินทดแทนของต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน แต่ประสบปัญหาในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือขาดการชดเชยจากนายจ้าง ด้วยสาเหตุการเรียกร้องค่าเสียหายจากนายจ้างในอดีตซึ่งจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าลูกจ้างไม่ได้เป็นฝ่ายประมาทเลินเล่อ แต่ในความเป็นจริงแล้วลูกจ้างมักจะขาดพยานหลักฐานในการพิสูจน์ เนื่องจากลูกจ้างอื่นบางส่วนไม่ยอมมีปัญหากับนายจ้างด้วย จึงไม่ยอมมาเป็นพยานให้ลูกจ้าง และลูกจ้างมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่านายจ้าง การต่อสู้คดีความต้องมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน ทำให้ลูกจ้างดำรงชีวิตด้วยความยากลำบาก จึงได้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดการความเสียหายและความไม่แน่นอนในการเรียกร้องค่าเสียหายของลูกจ้าง ให้เป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน โดยต่อมาได้มีการขยายความคุ้มครองไปให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทัดเทียมกับประเทศต่าง ๆ

2.1 วิวัฒนาการ เกี่ยวกับเงินทดแทนและการจ่ายเงินทดแทน

ระบบเงินทดแทนเริ่มต้นมีขึ้นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อปี ค.ศ. 1878 โดย เคาทท์ ออทโด้ วอน บิสมาร์ค (Count Otto Von Bismarck) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอกฎหมายที่เรียกว่า “การประกันทางด้านอุตสาหกรรมสำหรับคนงานเหมืองแร่และครอบครัวในหุบเขารูห์” (Industrial Insurance for Miners and Their Families in the Ruhr Valley) ขึ้น หลังจากที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ยุติการทำสงครามกับฝรั่งเศส เศรษฐกิจของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในขณะนั้นตกต่ำมากประชาชนต้องประสบปัญหาความยากจนและเดือดร้อนโดยทั่วไปและสืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานประกอบการไปในทางที่แยกลง นายจ้างหรือผู้ประกอบการให้ความสนใจเพียงเล็กน้อยกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของลูกจ้าง คือ การที่นายจ้างจะดูแลสิ่งคุกคาม

สุขภาพอนามัยในที่ทำงาน ลูกจ้างจำนวนมากถูกทิ้งให้เจ็บป่วยและพิการโดยได้เงินทดแทนเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้เลย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้พิการมักจะเป็นคนหนุ่มสาวหรือเพิ่งจะมีครอบครัวที่จะต้องให้การเลี้ยงดูการพึ่งพิงการช่วยเหลือทางการเงินจากญาติพี่น้องทางศาสนาหรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ ก็ไม่แน่นอนเป็นที่น่าสนใจว่าระบบเงินทดแทนเริ่มต้นด้วยความคิดของฝ่ายนายทุน (บิสมาร์ค) ซึ่งมองเห็นถึงความจำเป็นของสังคมสำหรับลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บ สรุปลงแล้วก็คือนายจ้างควรเป็นผู้จ่ายเงินเข้าสู่ระบบการจ่ายเงินทดแทน ค่าสูญเสียรายได้ของลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน เพราะนายจ้างเป็นผู้ที่ควบคุมสถานประกอบการและเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้าง¹ เป็นระบบเชิงบังคับซึ่งรัฐเป็นผู้บริหารจัดการมาใช้ โดยที่นายจ้างและลูกจ้างต่างเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนในด้านการเงิน

ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1854 ได้มีการกำหนดให้นายจ้างและสถานประกอบการบางประเภทจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนอุบัติเหตุซึ่งบริหารจัดการโดยองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ต่อมาได้ผ่านเป็นกฎหมายเรียกว่า Voluntary Insurance Act แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องมากมายในระบบและในกฎหมายนั่นเอง ต่อมาบิสมาร์คได้ตัดสินใจใช้ระบบบังคับที่เรียกว่า Mutual Liability Concept ซึ่งเยอรมนีใช้เป็นกฎหมายบังคับในปี ค.ศ. 1878

แนวคิดดังกล่าวในระยะแรกไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก กล่าวคือ ในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับการประกันเจ็บป่วย อุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานออกมาเป็นกฎหมายฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1883 กำหนดให้คนงานมีหน้าที่ต้องประกันความเจ็บป่วยและรวมถึงคนอื่น ๆ ที่มีรายได้ไม่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดด้วย โดยจะได้รับบริการทางการแพทย์รักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลานานที่สุด 13 สัปดาห์ ผู้ที่ไม่มีรายได้ระหว่างนั้นจะได้รับเงินช่วยเหลือกรณีป่วยตั้งแต่วันที่ 3 จนถึงสัปดาห์ที่ 13 โดยองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ²

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อระหว่างปี ค.ศ. 1908 – ค.ศ. 1915 มลรัฐหลายมลรัฐได้นำกฎหมายกองทุนเงินทดแทนมาบังคับใช้ในรูปแบบพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น มลรัฐวอชิงตันได้บัญญัติระบบกองทุนเงินทดแทนเพื่อลูกจ้าง ซึ่งบังคับให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน แต่กระนั้น เนื่องจากมลรัฐแต่ละมลรัฐต่างมีอำนาจและสิทธิเด็ดขาดในการดำเนินการ การให้เงินทดแทนแก่คนงาน จึงมีพัฒนาการที่แตกต่างกันออกไป ในแต่ละมลรัฐใน

¹ จาก การทบทวนรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการการแพทย์ กองทุนเงินทดแทนของประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ (รายงานผลการวิจัย) (น. 5), โดย พรชัย สิทธิธรรมกุล และ วิฑูรย์ ไถ่สุนทร, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กระทรวงแรงงาน.

² จาก “วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมเยอรมัน,” โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2531 (กันยายน), วารสารนิติศาสตร์, 18(3), น. 66.

ปี ค.ศ. 1911 หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่าไม่เอาผิดหรือลักษณะบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้าระบบเงินทดแทน ตามแนวคิดค่าสูญเสียรายได้ตามแบบของประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติฉบับปี ค.ศ. 1897 มีลักษณะที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้นายจ้างแต่ละรายต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยจากการทำงาน

ส่วนในประเทศอังกฤษการดำเนินงานของรัฐสภาอังกฤษขึ้นกับนายทุนเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายที่ผ่านออกมาในปี ค.ศ. 1880 ที่เรียกว่า Employer Liability Act ได้อนุญาตให้ลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานสามารถฟ้องเอาค่าจ้าง 3 ปี จากนายจ้างได้ แต่มีเงื่อนไขข้อจำกัดจำนวนมาก มีลูกจ้างจำนวนไม่มากนักที่ยื่นฟ้องตามเงื่อนไขของกฎหมายฉบับนี้ และลูกจ้างสามารถสละสิทธิ์ที่จะได้ตามข้อฟ้องร้องนี้ได้ หากถูกกระตุ้นหรือชักชวนโดยนายจ้างที่จะจ่ายเงินเป็นก้อนให้ก่อนที่จะถูกลูกจ้างฟ้อง³

สำหรับในทวีปเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกๆ ที่เริ่มจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1911 และขยายความคุ้มครองประเภทอื่น ๆ จนทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา ส่วนประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย ได้เริ่มมีการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานมาใช้อย่างแพร่หลายและขยายความคุ้มครองจนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้น

โดยภาพรวมกองทุนเงินทดแทน ใช้ระบบที่เรียกว่าไม่เอาผิดกัน (No Fault System) โดยมีหลักว่าให้คนงานผู้ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานได้รับการรักษา ได้เงินทดแทนและการฟื้นฟูสภาพที่เหมาะสม ในขณะที่ผู้จ่ายเงินมีเพียงนายจ้างเท่านั้น เงินทดแทนที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างที่บาดเจ็บเจ็บป่วยหรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา ในหลายประเทศทั่วโลก เช่น จากร้อยละ 50 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 90 ของค่าจ้าง ในบางมลรัฐในประเทศแคนาดา ในประเทศสหรัฐอเมริกา คนงานจะได้รับการประมาณ 2 ใน 3 ของรายได้ ดังที่กล่าวมาเนื่องจากเงินทดแทนตั้งขึ้นในระบบที่ไม่ฟ้องร้องเอาผิดกันและเงินทั้งหมดจ่ายโดยนายจ้าง ดังนั้นในระยะแรกที่มีระบบกองทุนเงินทดแทน ความสูญเสียบางอย่าง ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความสูญเสียความสนุกสนานในชีวิตของลูกจ้างไม่ได้มีการคำนึงถึง ประเด็นเหล่านี้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยหลายประเทศเริ่มคำนึงและขยายเงินทดแทนไปให้ครอบคลุมความสูญเสียทางจิตใจ การฟื้นฟูทางกายและใจ ทัศนกรรม ค่าพยาบาล ค่าดูแลสุขภาพที่บ้านและค่าฟื้นฟูอาชีพ รวมทั้งการฝึกอาชีพให้ใหม่และประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ

³ การทบทวนรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการการแพทย์ กองทุนเงินทดแทนของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ (รายงานผลการวิจัย) (น. 5), เล่มเดิม.

ระบบเงินทดแทนอาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจาก 4 ประเด็นด้วยกัน⁴ คือ

- 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองที่เริ่มต้นเป็นอย่างมากช่วงทศวรรษที่ 18 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งในเชิงอุตสาหกรรมและสังคม
- 2) ข้อมูลที่บ่งถึงปัญหาที่ต่อเนื่องตามกันต่อคนงานที่ได้รับบาดเจ็บในงาน อุตสาหกรรมและความล้มเหลวของระบบกฎหมายที่มีอยู่ขณะนั้น ที่จะให้ความช่วยเหลือและ ทดแทนแก่คนงานที่ได้รับบาดเจ็บ
- 3) ความล้มเหลวของระบบประกันสุขภาพภาคเอกชนที่จะให้บริการหรือให้ความ ค้ำครองแก่นายจ้างและลูกจ้างในราคาที่เหมาะสม
- 4) ค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคมและขั้นตอนตามกฎหมายและการต่อสู้คดีในชั้น ศาลมีราคาแพง ซึ่งลูกจ้างแต่ละคนจะต้องสู้คดีด้วยตนเอง

2.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับเงินทดแทนและการจ่ายเงินทดแทน

เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองและได้รับความช่วยเหลือในเรื่องเงินทดแทนอย่าง แท้จริงเมื่อต้องประสบอันตรายในการทำงาน และเพื่อที่จะลดการขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อันเป็นการทำให้เกิดผลดีต่อกิจการอุตสาหกรรมและประเทศชาติโดยรวม จึงได้มีการกำหนด กฎหมายเงินทดแทนของลูกจ้างขึ้นใช้บังคับแทนกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกฎหมายเงินทดแทน ได้ยึดหลักการ “การรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงความผิด” (Liability Without Fault) ซึ่งตามหลักการ นี้เป็นการยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ว่า ภัยอันตรายหรืออุบัติเหตุต่าง ๆ ในการทำงานเป็นสิ่งที่การ ประกอบกิจการอุตสาหกรรมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ควรถือว่าเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของการ ทำงาน และอยู่ในวิสัยที่จะเกิดขึ้นได้เสมอ

หลักการของการให้ค่าทดแทนดังกล่าวนับว่าเป็นหลักการที่ดีที่สุดในการที่จะได้ให้ ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตราย เพราะยอมเป็นหลักประกันอันมั่นคงของลูกจ้างว่าจะ ได้รับประโยชน์ของการรักษาพยาบาล และในด้านการเงินที่จะนำมาใช้จ่าย ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อชีวิตการทำงานของลูกจ้าง อาจแบ่งได้ ดังนี้

แนวคิดแรก เห็นว่าลูกจ้างคือผู้ที่สมัครใจทำงานให้นายจ้าง และนายจ้างต้องรับผิดชอบ โดยจ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างตามที่ได้ตกลงกันไว้เท่านั้น เมื่อจ่ายค่าจ้างให้แล้วก็หมดสิ้นความ รับผิดชอบต่อลูกจ้าง ความเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นในการทำงานถือเป็นเรื่องความ รับผิดชอบของลูกจ้าง นายจ้างจะรับผิดชอบต่อความเสี่ยงในการลงทุนและความอยู่รอดของกิจการ โดยความคิดเช่นนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรม

⁴ แหล่งเดิม, (น. 8-9).

แนวคิดที่สอง คือให้รัฐบาลเข้าดำเนินการสงเคราะห์ช่วยเหลือเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้เสียเอง ซึ่งแม้จะเป็นวิธีที่ดีกว่าแนวคิดแรก แต่ก็เป็นการแก้ไขที่ไม่เหมาะสมนัก และมีผลกระทบอยู่บางประการ คือ

1) จะเป็นการดูถูกหรือเป็นการตราหน้าบุคคลเหล่านั้นว่า เป็นพวกที่ยากไร้อนาถา ซึ่งเป็นการลดศักดิ์ศรีของลูกจ้างที่ประสบอันตรายในการทำงาน

2) ผู้มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือนั้น อาจจะไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสบอันตรายนั้นแต่อย่างใด กล่าวคือ ผู้ออกเงินเสียภาษีที่นำมาใช้จ่ายในการช่วยเหลือนั้น อาจจะไม่เคยได้รับประโยชน์จากลูกจ้างที่ทำให้เกิดประสบอันตรายนั้นเลย

แนวคิดที่สาม แนวคิดนี้มองว่าลูกจ้างเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งเหมือนกับเทคโนโลยี เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ เมื่อเครื่องจักรชำรุดนายจ้างยังต้องซ่อมแซมให้ดำเนินการผลิตต่อไปได้ เช่นเดียวกัน เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน นายจ้างย่อมต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาพยาบาลตามความจำเป็น เพื่อให้ลูกจ้างมีชีวิตทำงานเพื่อผลผลิตต่อไปได้

แนวคิดที่สามนี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การจ่ายเงินทดแทน (Workmen's Compensation) นั่นเอง วิธีนี้จะเป็นการรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและความนับถือของตัวเองและของลูกจ้าง ผู้ซึ่งเคยผ่านการทำงานในด้านอุตสาหกรรมมาแล้ว และต้องประสบอันตราย วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่จะแก้ปัญหาที่ดีที่สุดทั้งในด้านจิตวิทยาและด้านศีลธรรม เพราะผู้มีส่วนในการจ่ายค่าเสียหายนี้ก็คือ ผู้บริโภคผลผลิต ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการที่ตนได้รับบริการจากแรงงานเหล่านี้⁵

แนวคิดเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในประเทศไทย

1) หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายเงินทดแทน

เมื่อมีการประสบอันตรายเกิดขึ้นแล้ว ปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องกระทำก่อนก็คือการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอันตรายหรือครอบครัวของผู้นั้น เพราะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการทดแทนความเสียหายที่เขาได้รับก่อนอันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อผ่อนคลายนความลำบากเดือนร้อนทุกข์ยากที่เกิดขึ้นให้บรรเทาบางหรือหมดสิ้นไป⁶

เจตนารมณ์ที่สำคัญของกฎหมายเงินทดแทนก็คือ การจัดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือและขจัดความไม่แน่นอนในการที่จะเรียกค่าเสียหายที่ได้รับจากการประสบอันตรายจาก

⁵ จาก กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนศึกษาเปรียบเทียบของไทยกับบางประเทศในเอเชีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 22-23), โดย ทศพล ครุฑไชยันต์, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁶ จาก กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน (น. 259), โดย สุชาติริ วสวงศ์, 2551, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

ฝ่ายนายจ้างตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของ นายจ้าง ก่อนที่จะมีกฎหมายเงินทดแทนนั้นหลักปฏิบัติทั่ว ๆ ไปในแทบทุกประเทศนั้น ก็คือ ลูกจ้าง ผู้ประสบอันตรายจะต้องเรียกร้องค่าเสียหายจากนายจ้างของตนและจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการ ประสบอันตรายนั้น เนื่องจากความประมาทเลินเล่อหรือละเลยในการอันควรปฏิบัติของนายจ้าง แต่เป็นการยากที่จะทำเช่นนั้น และส่วนใหญ่แล้วลูกจ้างที่ได้รับอันตรายก็มักจะปฏิเสธการที่จะเรียก ค่าเสียหายเช่นนั้นเพราะการยื่นฟ้องนายจ้างและพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นความผิดของนายจ้างนั้นจะต้อง ใช้เวลานานและไม่เป็นการแน่นอนด้วยว่าจะได้ผลประกอบกับค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องก็มีอัตราสูง มาก

ต่อมาจึงได้พิจารณาให้มีกฎหมายเงินทดแทนขึ้นเพื่อให้เป็นหลักประกันในการ ปฏิบัติงานของลูกจ้างให้นายจ้างต้องรับผิดชอบกรณีอุบัติเหตุใด ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน ให้แก่นายจ้าง โดยลูกจ้างไม่ต้องพิสูจน์ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อของใคร โดยถือ “หลักความรับผิด โดยเคร่งครัด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด” (Strict Liability and Liability without fault) คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ความรับผิดของบุคคลเกิดขึ้น โดยไม่คำนึงว่าผลร้ายจากการ กระทำเกิดขึ้น โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ความรับผิดเคร่งครัดจึงเป็นข้อยกเว้นความรับผิด ทั่วไปที่ต้องมีสาระสำคัญในเรื่องจงใจหรือประมาท ความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้บุคคลมีความรับผิด ทั้งที่มีได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทมีหลายประการด้วยกัน เหตุผลประการสำคัญที่สุดก็คือ ความยากในอันที่จะพิสูจน์เจตนาหรือประมาทโดยทั่วไป เมื่อมีความยากลำบากในการพิสูจน์ กฎหมายมักจะกำหนดให้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดขึ้น โดยปกติแล้วบุคคลจะมีความรับผิดชอบ ต่อการกระทำของผู้อื่นตามหลักกฎหมายอังกฤษ แต่เดิมนายจ้างมีความรับผิดโดยเคร่งครัดในการ กระทำของบุคคลที่เป็นลูกจ้างของตนไม่ว่าจะเป็นกิจการที่ตนสั่งให้ทำหรือไม่ และไม่ว่ากิจการนั้น จะเป็นไปในทางการจ้างหรือไม่

ต่อมาหลักการได้เปลี่ยนแปลงเป็นว่านายจ้างมีความรับผิดเฉพาะกิจการที่ตนสั่งให้ทำ โดยชัดแจ้ง แต่ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกิจการที่สั่งโดยปริยายและได้กลายเป็นข้อสันนิษฐานอันไม่อาจ หักล้างได้ว่าลูกจ้างได้กระทำไปโดยอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้าง นายจ้างจึงต้องรับผิดและ ในขั้นสุดท้ายซึ่งเป็นหลักในปัจจุบัน ถือว่านายจ้างต้องรับผิดในกิจการที่ลูกจ้างทำไปในทางการที่ จ้าง (Arising out of employment) และเรียกหลักนี้ว่า “ความรับผิดของนายจ้าง” (Employer’s liability) เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับเช่นนี้ก็เพราะว่าเกิดจากความยากลำบากในการ พิสูจน์ว่า กิจการนั้นเป็นกิจการที่นายจ้างมอบหมายอำนาจให้ทำหรือไม่ ส่วนเหตุผลที่ให้นายจ้าง ต้องรับผิดนั้นมีอยู่หลายประการ ประการหนึ่งนั้นถือว่าการที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานให้ก็เท่ากับ นายจ้างติดเครื่องยนต์ให้ทำงาน เมื่อเครื่องยนต์ก่อความเสียหายขึ้น นายจ้างผู้ติดเครื่องยนต์ควรต้อง

รับผิดชอบ ตามกฎหมายฝรั่งเศสก็ถือว่านายจ้างมีความรับผิดชอบในการกระทำของลูกจ้างทำนองเดียวกันกับอังกฤษ ทั้งนี้หลักนี้ถือว่ามีพื้นฐานมาจากข้อสันนิษฐานอันเด็ดขาดว่าผลร้ายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะนายจ้างประมาทเลินเล่อในการเลือกตัวลูกจ้าง หรือมิฉะนั้นก็ประมาทเลินเล่อในการควบคุมการทำงานของลูกจ้าง

โดยหลักการกฎหมายค่าทดแทนเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องที่ตราขึ้นเป็นการยกเว้นกฎหมายแพ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับการละเมิดและจำกัดลงเฉพาะความเสียหายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ และสมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อการคุ้มครองแรงงานและเพื่อเสริมประโยชน์อุตสาหกรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกง่ายขาย ความรวดเร็วและประหยัด ตลอดจนเพื่อความแน่นอนในจำนวนค่าทดแทนและก่อตั้งบริการต่าง ๆ ที่เหมาะสมขึ้น แต่สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนนั้นยังเป็นสิทธิทางแพ่งเช่นเดิม แม้ความรับผิดชอบของนายจ้างจะแปลงรูปมาเป็น ความรับผิดชอบที่ปราศจากความผิด (Liability without fault) คือ นายจ้างต้องจ่ายค่าทดแทนไม่ว่าอุบัติเหตุจะเกิดขึ้นเพราะความผิดโดยตรงของนายจ้างหรือไม่ก็ตาม ก็หาใช่เป็นการลดล้างหลักการทางแพ่งไม่ คงเป็นแต่เพียงการจัดระบบความรับผิดชอบของนายจ้างเสียใหม่ให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมโดยคำนึงถึงความจริงที่ว่าลูกจ้าง เป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในการพิสูจน์ความผิดของนายจ้าง และรับเอาความคิดเห็นว่าอุบัติเหตุในการทำงานนั้น พึงถือเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของการทำงาน ทำนองเดียวกับเครื่องจักรย่อมมีการชำรุดเสียหายเพราะใช้งาน ซึ่งนายจ้างสามารถผลักภาระการชดใช้เงินทดแทนไปยังผู้บริโภค (Consumer) ได้เสมอ โดยการรับเอามูลค่าสูญเสียนั้นที่เกิดจากอุบัติเหตุที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต (Cost of production) ค่าทดแทนการประสบอันตรายของลูกจ้างจึงเป็นความรับผิดชอบ (Liability) ของนายจ้างฝ่ายเดียว กฎหมายค่าทดแทน จึงเป็นหลักประกันสิทธิของลูกจ้างแทนกฎหมายแพ่ง โดยลูกจ้างไม่ต้องมีส่วนประกันตน และเนื่องมาจากการที่นายจ้างเป็นเจ้าของสถานที่ เครื่องจักร เครื่องมือ ฯลฯ

กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employer's liability) จะได้เป็นเครื่องผลักดันให้นายจ้างจัดสถานที่ทำงาน เครื่องมือ เครื่องจักรให้อยู่ในสภาพที่ดี ปลอดภัย และปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายในการทำงานขึ้น⁷

⁷ จาก กฎหมายแรงงาน (เอกสารการสอน) (น. 331), โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (ม.ป.ป.), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

2) แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทนในประเทศไทย

เดิมเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบที่จะจ่ายเงินใด ๆ ให้แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่ลูกจ้างได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยมักจะมาจากการกระทำของลูกจ้างเองเป็นส่วนใหญ่ นายจ้างไม่ได้เกี่ยวข้องกับด้วย โดยถือหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด เมื่อนายจ้างมิได้จงใจหรือประมาททำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย นายจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินใด ๆ ให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย⁸

ต่อมาแนวความคิดได้เปลี่ยนแปลงไป เริ่มต้นจากประเทศในทวีปยุโรปก่อน แม้นายจ้างจะไม่ได้เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้กระทำให้ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือตายโดยตรง แต่นายจ้างก็เป็นผู้จัดหา เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงานตลอดจนเป็นผู้ที่กำหนดสถานที่ทำงานให้แก่ลูกจ้างได้ทำงาน ซึ่งเครื่องจักร เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ตลอดจนสถานที่ทำงาน หรือสิ่งแวดล้อมในการทำงานนั้นบกร่องเป็นภัยต่อลูกจ้าง ลูกจ้างย่อมได้รับอันตรายอันมีผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของนายจ้างนั่นเอง แม้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยตรง แต่ในทางกลับกันโดยอ้อม ถ้านายจ้างนำเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงานที่มีคุณภาพดีและทันสมัยมาใช้ โอกาสที่ลูกจ้างจะได้รับอันตรายก็อาจไม่เกิดขึ้นเลยหรือมีโอกาสดังกล่าวขึ้นน้อย เมื่อลูกจ้างเข้าไปทำงานให้แก่นายจ้าง แม้ลูกจ้างจะรู่วางานนั้นเป็นอันตรายเพียงใดก็ตาม แต่ลูกจ้างก็ไม่มีโอกาสเลือกหรือปฏิเสธที่จะใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ ในการทำงานที่เป็นอันตรายของนายจ้างได้ จึงต้องถือว่า นายจ้างจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีอันตรายเกิดขึ้น โดยปกติแล้ว นายจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องจักร เครื่องมือ มาใช้ในกิจการของนายจ้าง เมื่อเครื่องมือชิ้นนั้นชำรุดบกพร่อง นายจ้างก็ต้องซ่อมแซมเสียค่าใช้จ่าย ถ้าจะเปรียบเทียบลูกจ้างก็เป็นเครื่องจักรหรือเครื่องมือที่มีชีวิตของนายจ้างชิ้นหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง เมื่อลูกจ้างได้รับบาดเจ็บนายจ้างก็ต้องรับผิดชอบโดยการซ่อม ดูแลให้เครื่องจักรที่มีชีวิตนั้นมีลักษณะและคุณภาพเช่นเดิมนอกจากนั้น หากนายจ้างต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง เงินทดแทนก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตหรือต้นทุนในการบริการ เมื่อเป็นต้นทุนการผลิตหรือการบริการก็ย่อมผลักเข้าไปในราคาสินค้าได้ ผู้ที่ต้องแบกรับภาระ คือ ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบออกไปยังผู้บริโภค แนวความคิดดังกล่าวรวมได้ข้อสรุปว่า เมื่อมีอันตรายเกิดขึ้นจากการทำงานของลูกจ้าง แม้นายจ้างจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง นายจ้างก็ต้องรับผิดชอบ

⁸ จาก คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (น. 250), โดย เกษมสันต์ วิจารณ์ ก, 2546, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

3) แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการจ่ายเงินทดแทน

การกำหนดให้มีการจ่ายเงินทดแทนเกิดขึ้น จากแนวความคิดพื้นฐานที่ต้องการให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือ เพื่อระงับหรือบรรเทาความเดือดร้อนที่ลูกจ้างและครอบครัวได้รับจากภาวะค่าจ้างและการขาดรายได้ในระหว่างการเจ็บป่วยหรือหยุดพักรักษาตัวของลูกจ้าง โดยมีเหตุผล 2 ประการ⁹

(1) ความสัมพันธ์ทางศีลธรรม นายจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างอย่างเต็มกำลังความสามารถ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างก็มีหน้าที่ในทางศีลธรรมที่ควรให้ความช่วยเหลือจนเจือลูกจ้างด้วยความมีมนุษยธรรม

(2) ความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง ที่ไม่อาจคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างเพียงพอ ก่อนหน้าที่มีการกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทนนั้น เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน นายจ้างย่อมมีความรับผิดชอบต่อลูกจ้างตามกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งโดยทั่วไปนายจ้างต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างก็แต่เฉพาะกรณีที่นายจ้างมีส่วนกระทำความผิดด้วยโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นเรื่องยากแก่การพิสูจน์หรือนำสืบว่านายจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อนายจ้างเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายฐานละเมิดก็เป็นไปโดยความล่าช้า และเสียค่าใช้จ่ายสูงทำให้ลูกจ้างต้องลำบากและเดือดร้อนที่ต้องอดทนรอคอยเป็นเวลานานกว่าจะได้รับเงินค่าเสียหาย ซึ่งลูกจ้างอาจไม่มีเงินทดรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายทดแทนการขาดรายได้ กฎหมายจึงกำหนดคุ้มครองลูกจ้างให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน นอกเหนือจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายกรณีละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ไม่ว่าจะนายจ้างมีส่วนกระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในทศวรรษที่ 19 ศตวรรษของฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยว่า ผู้ที่ควบคุมดูแลสิ่งของบางชนิดอาจมีความผิด เมื่อสิ่งของนั้นเป็นเหตุให้ลูกจ้างบาดเจ็บหรือได้รับอันตราย และนิติศาสตร์สมัยนั้นได้ยืนยันว่าเป็นการยุติธรรมแล้วที่ให้นายจ้างชดใช้ค่าเสียหาย แม้อุบัติเหตุจะเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของลูกจ้าง นอกจากนั้นกฎหมายเยอรมัน ค.ศ. 1884 ก็บังคับให้หัวหน้าธุรกิจทำการประกันภัยให้แก่ลูกจ้างสำหรับอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ซึ่งกฎหมายออสเตรียก็กำหนดให้ใช้วิธีเดียวกัน รวมทั้งสหราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานในปี ค.ศ. 1897

ระบบความรับผิดชอบต่อนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทนเป็นระบบที่กำหนดความรับผิดชอบต่อนายจ้างเพิ่มขึ้นจากความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยไม่ลบล้างหลักการในทางแพ่ง แต่

⁹ จาก กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (น. 115-116), โดย วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ก, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เป็นการจัดระบบความรับผิดชอบของนายจ้างขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมกับการขยายตัวในทางอุตสาหกรรม โดยมีหลักการ 2 ประการ¹⁰ คือ

1) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Liability without fault) กล่าวคือ การกำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุโดยไม่มี ความผิดของฝ่ายใดเกิดขึ้นเลยก็ตาม

ทั้งนี้ เนื่องจากนายจ้างก็เป็นเจ้าของสถานประกอบการ และเป็นเจ้าของเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ดูแลจัดสถานที่ทำงานและเครื่องมือ รวมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย และป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ลูกจ้าง

2) ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ การกำหนดให้นายจ้างต้อง รับผิดชอบโดยเคร่งครัด ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว นายจ้างไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เมื่อเกิดมีการ ประสบอันตรายของลูกจ้างเนื่องจากการทำงาน

2.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับเงินทดแทนและการจ่ายเงินทดแทน

ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดตั้งโรงงาน มีการขยาย อุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าที่จำเป็นสำหรับใช้ภายในประเทศไทยเอง เนื่องจากสินค้า ประเภทเครื่องอุปโภคบางอย่างที่เป็นสินค้าต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศเกิดภาวะขาดแคลนเป็น อย่างมาก เป็นผลจากการสงครามที่เกิดขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้น เป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2475 ภายหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง การ ดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป นักลงทุนชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนใน ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น จึงเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเกิดขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตรา พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยพระราชบัญญัติ ฉบับนี้เองที่ได้กำหนดเกี่ยวกับเงินทดแทนไว้ด้วย

แม้ว่าในตอนแรก ได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้ก็ตามแต่มิได้มีมาตรการในการ บังคับอย่างแน่นอน ในเรื่องการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างซึ่งทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงไม่ยอมจ่าย และในบางครั้งเมื่อลูกจ้างรู้สิทธิของตน นายจ้างก็มักจะถือโอกาสต่อรองจำนวนเงินทดแทนที่ จะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างตามใจชอบของนายจ้าง ทำให้ลูกจ้างต้องเสียเปรียบ เพราะอยู่ในสถานะที่ ไม่อาจเรียกร้องสิทธิได้เท่าที่ควร และตกเป็นเบี้ยล่างแก่นายจ้าง ต้องยอมรับเงินทดแทนที่นายจ้าง จ่ายให้ เพราะลูกจ้างยังหวังที่จะทำงานกับนายจ้างเดิมต่อไป อีกทั้งเพื่อนร่วมงานที่รู้เห็นพอที่จะเป็น พยานว่า ลูกจ้างได้รับอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้แก่ นายจ้าง ก็ไม่กล้าที่จะแสดงตัวเป็น

¹⁰ แหล่งเดิม, (น. 117).

พยานได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากการทำงานให้กับนายจ้างต่อไป เป็นผลกระทบกับการดำรงชีพของครอบครัวด้วย หากต้องมีอุบัติเหตุให้ออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นทั้งลูกจ้างผู้ประสบอันตรายและเพื่อนร่วมงานที่จะเป็นพยานจึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง

1) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500

(1) ขอบเขตการใช้บังคับกับลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการประเภทพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนจากนายจ้าง¹¹ (มาตรา 1-3)

(2) ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับ จะต้องเป็นกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือตามสภาพของงานนั้น ๆ ลูกจ้างหรือผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง จึงจะได้รับเงินทดแทนเป็นการช่วยเหลือ

(3) ข้อยกเว้น ที่นายจ้างจะไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทน ถ้าอันตรายเป็นผลให้ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้น เกิดจากการที่ลูกจ้างเสพลสิ่งมีนเมาต่าง ๆ หรือด้วยความจงใจให้เกิดเหตุขึ้น หรือเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง หรือด้วยความประมาทเลินเล่อของลูกจ้าง หรือจงใจให้ผู้อื่นกระทำหรือจงใจทำให้ตนเองได้รับอันตราย เหตุดังกล่าวนี้ นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง

(4) ระยะเวลาในการดำเนินการเรื่องเงินทดแทนนั้น นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานพิจารณาเงินทดแทนทราบภายใน 3 วัน นับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ครบ 7 วัน กรณีลูกจ้างตายต้องแจ้งภายในไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างตาย สำหรับตัวลูกจ้างเองนั้น เมื่อประสบอันตรายต้องทำคำร้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างได้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเงินทดแทนเป็นฉบับแรกที่มีขึ้นในประเทศไทย ซึ่งวางรากฐาน หลักการ และวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเงินทดแทนไว้หลายประการ แต่ลักษณะของการบัญญัติกฎหมาย เป็นแบบเริ่มต้นแล้วจึงวิวัฒนาการมาตามลำดับใน

¹¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทและขนาดพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมหรือธุรกิจ ซึ่งอยู่ในบังคับลักษณะแห่งพระราชบัญญัติแรงงาน 2499. “ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 74 ตอนที่ 17(21 กุมภาพันธ์ 2500). (น. 2-8).

กฎหมายฉบับต่อ ๆ มา ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องอีกมาก โดยพิจารณาได้จาก

ในการบังคับขอบเขตใช้ยังกำหนดไว้แคบเกินไป โดยบังคับใช้แต่เพียงกิจการบางประเภทเท่านั้น และบังคับสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป ทำให้ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ต้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายจากนายจ้างเท่าเทียมกับลูกจ้างอื่น ๆ ที่ทำงานในสถานประกอบการตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป

แม้ว่านายจ้างต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างที่ประสบอันตรายที่เกิดในขณะปฏิบัติงาน แต่ก็มีข้อจำกัดขอบเขตความรับผิดชอบไว้เพียง 3 กรณี คือ

- 1) กรณีประสบอันตราย จนถึงขนาดสูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพ
- 2) กรณีเจ็บป่วย จนถึงขนาดสูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพ
- 3) ตาย

จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 กรณี ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงขนาดต้องสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ หรือตาย ต้องเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างเท่านั้น มิได้บัญญัติถึงเรื่องการสูญเสียความสามารถในการทำงาน (Time Loss) ไปด้วย ดังนั้นเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายเพียงเล็กน้อยไม่ถึงกับสูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพ หรือตาย จะไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากนายจ้างเลย นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมต่อลูกจ้าง

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างที่อยู่ในระหว่างทดลองงาน ให้เวลาลูกจ้างในการยื่นคำร้องเรียกเงินทดแทนกับเจ้าพนักงาน 60 วัน ซึ่งนับว่าน้อยมาก เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เริ่มออกใช้ และมีผลบังคับได้ไม่นาน ลูกจ้างจึงยังไม่อาจเข้าใจและปฏิบัติตามข้อกำหนดได้อย่างถูกต้อง ทำให้ลูกจ้างอาจต้องเสียสิทธิไป หรืออาจเกิดกรณีที่นายจ้างหน่วงเหนี่ยวถ่วงเวลา เพื่อมิให้ลูกจ้างใช้สิทธิได้ทันตามกำหนดเวลา ดังนั้นควรขยายเวลาให้ลูกจ้างมากขึ้น

2) หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501

จากข้อบกพร่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะปฏิวัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับใหม่เป็นฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ขึ้นมาบังคับใช้แทน จึงได้มีการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินทดแทนส่วนที่ยังบกพร่องอยู่ให้ดีขึ้นในกฎหมายฉบับต่อมา คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงิน

ทดแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทน ฉบับลงวันที่ 20 ธันวาคม 2501 ซึ่งออกตามความใน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 มีสาระสำคัญดังนี้¹²

(1) ขอบเขตการบังคับใช้กับลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการประเภท อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้างมี สิทธิจะได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง แม้เป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป แต่ ยกเว้นลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานที่ทำงานเกี่ยวกับกิจการสงเคราะห์เพื่อการกุศลและมูลนิธิ หรือ งานราชการต่าง ๆ ลูกจ้างรับใช้ในบ้านเรือนไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ ถ้าประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วย จะไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

(2) ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างพึงได้รับเมื่อประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้ นายจ้างหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

1. ค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ ลูกจ้างจะได้รับเมื่อประสบอันตราย เนื่องจากการทำงาน เจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เป็นเหตุให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงาน ได้ติดต่อกันครบ 7 วัน นายจ้างต้องจ่ายค่าทดแทนให้ลูกจ้างตามอัตราที่กำหนด

2. กรณีสูญเสียอวัยวะและทุพพลภาพอันเนื่องจากการทำงาน ได้กำหนดอัตราการ จ่ายค่าทดแทนตามประเภทของอวัยวะที่สูญเสียไปในอัตราต่าง ๆ กัน

3. กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน ได้กำหนดอัตราการจ่ายเงิน ทดแทนตามจำนวนของผู้ที่อยู่ในความอุปการะเช่นเดียวกับในกฎหมายฉบับก่อน และได้เพิ่มอัตรา การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างนอกเหนือจากบิดามารดา สามีภรรยา บุตร ใน อัตราร้อยละ 50

(3) เกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการแจ้งการขอใช้สิทธิเงินทดแทนในกฎหมาย ฉบับนี้ ได้ขยายระยะเวลาออกไปมากกว่าฉบับเดิม โดยกำหนดให้นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือต่อ เจ้าหน้าที่ยกภายในกำหนด 10 วัน นับแต่วันแรกที่ไม่สามารถทำงานได้ ถ้ากรณีถึงแก่ความตาย นายจ้างต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันที่ทราบว่าการถึงแก่ความตาย และลูกจ้างหรือ ผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ก็จะต้องยื่นคำร้องเรียกเงินทดแทนภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยแล้วเกิดความ ไม่พอใจ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ภายใน 15 วัน นับแต่วัน

¹² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทนตลอดจนจำนวนเงิน ค่าตอบแทน. “ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอน 87(31 ตุลาคม 2501). น. 1-7.

รับคำวินิจฉัย และถ้าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่พอใจก็มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาได้ภายในกำหนด 30 วัน

ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมไว้สำหรับกรณีที่มีความร้ายแรงของการประสบอันตรายเปลี่ยนแปลงไป คือ ถ้าผลของการประสบอันตรายร้ายแรงยิ่งขึ้น ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องเพิ่มเติมขอให้พิจารณาค่าทดแทนใหม่ได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ทราบว่าคุณร้ายแรงนั้น ได้เพิ่มมากขึ้น และถ้าความร้ายแรงลดน้อยลง นายจ้างก็มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อลดค่าทดแทนได้เช่นกัน

จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องต่าง ๆ ในกฎหมายแรงงานฉบับแรกได้ถูกนำมาแก้ไขให้ดีขึ้น รวมทั้งมีการเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ที่ยังบกพร่องอยู่ให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น แต่กฎหมายแรงงานฉบับนี้ก็ยังมีได้เป็นกฎหมายเงินทดแทนที่ดี และสมบูรณ์เท่าที่ควร เพราะยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการได้แก่¹³

1) ข้อจำกัดในการที่จะได้รับค่าทดแทน กรณีไม่สามารถทำงานได้มีมากเกินไป อันเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการตัดสิทธิของลูกจ้างมากเกินไป ในเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงานให้นายจ้างจริงแล้ว จะกี่วันก็ตามลูกจ้างก็ควรที่จะได้ใช้สิทธิของเขาอย่างเต็มที่

2) อัตราค่าทดแทนที่ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างผู้ตาย ที่จะได้รับกำหนดเอาไว้หลายระดับ ซึ่งถ้าจะถือว่าค่าทดแทนนี้เป็นการทดแทนการที่ผู้อยู่ในการอุปการะต้องขาดผู้อุปการะไปแล้ว ก็ควรจะพิจารณาแต่ “ค่าของลูกจ้างผู้ตาย” ไม่ควรจะพิจารณา “ค่าของผู้ที่อยู่ในอุปการะ” เพราะไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่ในอุปการะฐานะใดก็ตามต้องขาดไร้อุปการะเหมือนกันหมด และโดยความเป็นจริงแล้วค่าทดแทนนั้นก็มิได้เป็นสิ่งที่จะตีราคาหรือเทียบกัน ได้เลยกับความสูญเสียที่เขาต้องเสียไป

3) ระยะเวลาสำหรับการจ่ายเงินทดแทนตามอวัยวะที่สูญเสียหรือทุพพลภาพนั้นน้อยเกินไป ลูกจ้างยังไม่สามารถที่จะปรับตัวและเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อหาอาชีพใหม่ได้ ก็ไม่ได้รับค่าทดแทนเสียแล้ว ลูกจ้างและครอบครัวก็จะได้รับความทุกข์ยากเป็นอย่างมาก

4) การจ่ายค่าทดแทน กฎหมายกำหนดไว้เป็นรายเดือนเท่านั้น มิได้บัญญัติผ่อนผัน กรณีทั้งสองฝ่ายจะตกลงรับจ่ายค่าทดแทนกันเป็นเงินก้อนไว้เลย แม้ว่าหลักการในการจ่ายค่าทดแทนนั้น ประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างรับเงินเป็นรายเดือนเพื่อเป็นการทดแทนการสูญเสียของเขา แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะพบว่า ลูกจ้างมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้จ่ายเงินก้อน และเมื่อทางฝ่ายนายจ้างยินดีที่จะจ่ายให้เป็นเงินก้อนเช่นกัน กฎหมายก็ควรที่จะรับรู้และผ่อนผันให้มีการจ่ายเป็น

¹³ จาก เงินทดแทนในกฎหมายแรงงาน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 41), โดย สุดาศิริ มัทพันธ์, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เงินก้อนได้ จึงควรที่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ควบคุมเอาไว้อย่างรัดกุม เพื่อมิให้เกิดการเอาไรด์เอาเปรียบกันและควรพิจารณาว่าการจ่ายเป็นเงินก้อนนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ก่อผลดี ให้แก่ทุกฝ่ายรวมทั้งสังคมด้วย

5) ข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั้น ในข้อที่บัญญัติถึงการฝ่าฝืน หรือขัดคำสั่งของนายจ้าง ส่วนใหญ่แล้วนายจ้างมักจะยกข้ออ้าง เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในเรื่องค่าทดแทนเป็นประจำ และในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายขัดแย้งกันก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์เนื่องจากไม่มีหลักฐานแน่ชัด

6) ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ไม่สามารถใช้บังคับได้ผลเต็มที่ ก็เพราะมิได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ นายจ้างทั้งหลายจึงมักจะเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างไรได้ เพราะไม่มีอำนาจ จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

เนื่องจากกฎหมายเงินทดแทนฉบับเดิม ๆ นั้น เมื่อนำมาใช้ก็มักจะพบว่า มีข้อบกพร่องหลายประการนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์มีผลครอบคลุม และเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้น เพื่อลดการถูกเอาไรด์เอาเปรียบจากนายจ้าง จะเห็นว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานมาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการปฏิวัติขึ้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ขึ้นมาใช้บังคับเป็นผลให้กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน (ปัจจุบัน คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) เนื้อหาของการจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนนี้กำหนดไว้ในข้อ 3 ระบุว่า ให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน เพื่อควบคุมดูแลการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน โดยมีอธิบดีกรมแรงงานเป็นประธาน และมีกรรมการอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 8 คน โดยให้มีตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างรวมอยู่ด้วย¹⁴

¹⁴ จาก ปัญหาการจ่ายเงินทดแทนตามกฎหมาย: ศึกษากรณีลูกจ้างประสบอันตรายระหว่างไปกลับสถานที่ทำงาน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 35), โดย ฉันทนา ชัยวิเชียร, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

4) กฎหมายเงินทดแทนฉบับปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทน ฉบับ พ.ศ. 2537 เป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ที่เคยมีอยู่ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515 มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน ฉบับ พ.ศ. 2537 เป็นการเฉพาะ มีเนื้อหาว่าด้วยเงินทดแทน กองทุนเงินทดแทน การให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง ตลอดจนผู้มีหน้าที่จ่ายเงินทดแทน วิธีปฏิบัติ ขอบเขตในการบังคับใช้ และปรับปรุงแก้ไขข้อยกเว้น การจ่ายเงินทดแทน มีทั้งหมด 70 มาตรา มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2537

2.4 หลักการ วัตถุประสงค์ และความหมายของเงินทดแทน

2.4.1 หลักการของเงินทดแทน

การประสบอันตรายของลูกจ้าง เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือเนื่องจากการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง ได้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ นายจ้างในการจ่ายเงินทดแทน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่นอกเหนือไปจากความรับผิดชอบทางแพ่งอื่น ดังนั้น แม้นายจ้างจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดของนายจ้างต่อลูกจ้างด้วย หรือไม่ก็ตาม นายจ้างก็ยังคงต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้างหรือรักษาผลประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง อันเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) จะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นซึ่งกฎหมายกำหนดไว้¹⁵

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการป้องกันการประสบอันตรายในการทำงาน เนื่องจากการมีกฎหมายค่าทดแทนเป็นการเตือนให้นายจ้างต้องเอาใจใส่ ดูแลระมัดระวัง ให้ลูกจ้างมีความปลอดภัยในการทำงาน เพราะฉะนั้นแล้ว นายจ้างจะต้องเสียค่าทดแทน เสียเวลาในการทำงาน เสียชื่อเสียง ฯลฯ หากเกิดการประสบอันตรายขึ้นในกิจการของตน เมื่อนายจ้างมีความสนใจในการที่จะหาทางป้องกันการประสบอันตรายมากขึ้น การประสบอันตรายย่อมจะลดน้อยลง และเป็นผลดี

¹⁵ จาก “การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง,” โดย วิจิตรา พุ่งลัดดา ข, 2532 (มีนาคม), วารสารนิติศาสตร์, 19(1), น. 128.

แก่นายจ้าง เนื่องจากงานที่มีการป้องกันความปลอดภัยที่คืบหน้า ย่อมจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานมีมากขึ้นตามไปด้วย และเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการผลิตบุคลากรอีกทางหนึ่ง¹⁶

2.4.2 วัตถุประสงค์ของเงินทดแทน

- 1) เพื่อให้ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ได้มีความแน่นอนในการที่จะได้รับค่าตอบแทนด้วยความรวดเร็วและเหมาะสมกับอันตรายที่ได้รับนั้น
- 2) เพื่อจัดเสี่ยซึ่งความล่าช้า ความสิ้นเปลืองต่าง ๆ ในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายซึ่งกันและกัน เมื่อมีการประสบอันตรายเกิดขึ้น
- 3) เพื่อศึกษาและพยายามที่จะหาทางลดจำนวนของผู้ประสบอันตรายในการทำงานในสาเหตุต่าง ๆ ให้ลดน้อยลง แทนที่จะเป็นการปกปิดการประสบอันตรายที่เกิดขึ้น
- 4) เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายให้ เป็นไปอย่างรวดเร็วทันที่ และอย่างเพียงพอ
- 5) เพื่อฟื้นฟูสภาพและฝึกอาชีพให้แก่ นายจ้าง ผู้ไม่สามารถที่จะทำงานได้ให้ สามารถกลับเข้าทำงานได้ใหม่¹⁷

2.4.3 ความหมายของเงินทดแทน

แอล พี อัลฟอร์ด(L.P. ALFORD) ได้ให้ความหมายและคำจำกัดความไว้ว่า “เงินค่าทดแทน” คือ ค่าทำขวัญอย่างหนึ่งที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทน (Workmen’s Compensation Law)¹⁸

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินทดแทน” ไว้คือ “เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายถึงสาหัส ทุพพลภาพ หรือตาย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคที่เกิดเกี่ยวเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง หรือตายด้วยโรสดังกล่าวตามหลักการที่พระราชบัญญัติแรงงานได้กำหนดไว้”¹⁹

¹⁶ จาก ปัญหาการวินิจฉัยเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537: ศึกษาเฉพาะกรณี ค่ารักษาพยาบาลและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจ่ายของสำนักงานประกันสังคมพื้นที่ 1 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 10), โดย กุหลาบ อารีรัตน์, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁷ จาก กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนศึกษาเปรียบเทียบของไทยกับบางประเทศในเอเชีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 23-24), โดย ทศพล ทรทไชยันต์, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹⁸ From *Principle of Industrial Management* (p. 446), by L.P. Alford, 1940, New York: The Renold Press Company.

¹⁹ จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน (น. 121), โดย หยุด แสงอุทัย, 2500, พระนคร: อักษรสัมพันธ์.

รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา ฟุ้งลัดดา ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินทดแทน” ไว้ หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ กรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเจ็บป่วย จนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากการรักษาผลประโยชน์แก่นายจ้าง หรือจากโรคซึ่ง เกิดตามลักษณะ หรือสภาพของงานหรือจากการทำงาน²⁰

จากการให้ความหมายของคำว่า “เงินทดแทน” ดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าเงินทดแทนก็คือ เงินหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง

2.5 ความหมาย วัตถุประสงค์ และที่มาในการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน

แนวคิดของกองทุนเงินทดแทน หลักการสำคัญเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและ เพื่อเป็นหลักประกันในชีวิตและเพื่อความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากการเสี่ยงภัยอันเกิดจากการ ทำงานและโรคอันเกิดจากการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อลูกจ้างและ ต่อระบบการผลิตของงานอุตสาหกรรม ประเทศต่าง ๆ จึงได้เล็งเห็นความสำคัญที่จะให้ความ คุ้มครองลูกจ้างเพื่อให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง

ก่อนที่จะมีกฎหมายเงินทดแทนนั้น ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายจะต้องเรียกร้องค่าเสียหาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดหรือกฎหมายแรงงาน เนื่องจากการที่จะ เรียกร้องค่าเสียหายจากนายจ้างนั้น จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น เกิดเนื่องจากความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติของนายจ้าง ประกอบกับจะต้องใช้ระยะเวลาใน การฟ้องร้อง และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2515 ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่ 82 ในโลกที่มีระบบกองทุนเงินทดแทน โดย ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งปัจจุบันมีการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2537

ใน พ.ศ. 2517 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อ เป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างให้ ได้รับความช่วยเหลือ โดยบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและรัฐบาลมีหน้าที่ จ่ายเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนนั้นแทนนายจ้าง กองทุนเงินทดแทนประกอบด้วยเงินที่ นายจ้างจ่ายสมทบ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และเงินได้อื่น ๆ โดยให้

²⁰ การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง (น. 130), เล่มเดิม.

เรียกเก็บเงินสมทบเฉพาะจากนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไปในอัตราร้อยละ 0.2 ถึงร้อยละ 4.5 ของค่าจ้างตามประเภทกิจการของนายจ้าง และให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงานเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนอำนวยความสะดวกในการเบิกจ่ายเงินทดแทน ทำให้ลูกจ้างได้รับเงินทดแทนเร็วขึ้น ขจัดปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่ยอมจ่ายเงินทดแทนของฝ่ายนายจ้างอันจะทำให้ลูกจ้างได้มีหลักประกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น ซึ่งระยะแรกเริ่มดำเนินงานใน พ.ศ. 2517 นั้น ขอบเขตการบังคับจำกัดในบางจังหวัดที่มีการใช้แรงงานมากเท่านั้น เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ขยายขอบเขตกองทุนเงินทดแทนออกไปทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2528 เพื่อเป็นการวางรากฐานการประกันสังคมก่อนที่จะมีกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับ ต่อมา พ.ศ. 2533 รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เพื่อโอนกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ไปอยู่ภายใต้สำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย²¹

2.5.1 ความหมายของกองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund) เป็นกองทุนที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นทุนในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทน โดยกำหนดให้นายจ้างต้องส่งเงินสมทบในอัตราที่เหมาะสมกับลักษณะ และความเสี่ยงภัยของประเภทกิจการที่นายจ้างประกอบอยู่ โดยเปลี่ยนจากสภาพการที่นายจ้างประกันกับบริษัทเอกชนให้มาเป็นประกันกับรัฐแทน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วในบรรดาประเทศทั้งหลายที่มีกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน จะให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างฝ่ายเดียวที่จะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน บางประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซียกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน และบางประเทศกำหนดให้นายจ้างกับรัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน เพื่อเป็นหลักประกันอันมั่นคงแน่นอนแก่ลูกจ้างว่าจะได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอนและรวดเร็ว เมื่อเสี่ยงภัยทำงานให้แก่นายจ้างจนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง

ส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีระบบกองทุนเงินทดแทนมักจะกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน ในบรรดา 82 ประเทศ ที่ใช้ระบบนี้ส่วนใหญ่ คือ 55 ประเทศ หรือ ร้อยละ 67 ที่กำหนดให้นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้จ่าย และ 15 ประเทศ หรือร้อยละ 19 ที่กำหนดให้นายจ้างลูกจ้างและรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบ มีอยู่ 7 ประเทศ หรือร้อยละ 9

²¹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. 2533) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 (ฉบับที่ 1) กำหนดไว้ในมาตรา 5.

ที่กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างร่วมกันออกเงินสมทบ และมีอยู่ 5 ประเทศ หรือร้อยละ 5 ที่กำหนดให้นายจ้างกับรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน²²

ก่อนที่กองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund) จะได้นำมาเป็นหลักการในการบังคับใช้ในปัจจุบันนี้ ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ กล่าวคือ วิธีการที่นานาประเทศนำมาใช้เพื่อให้ลูกจ้างได้รับเงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง มีแตกต่างกันหลายวิธี ซึ่งโดยสรุปแล้วจะพบว่ามี 3 วิธี คือ

1) นายจ้างรับผิดชอบเอง

วิธีนี้จะมีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบ ให้นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง โดยไม่มีองค์การของรัฐที่จะเข้ามารับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทนแทนนายจ้าง แต่นายจ้างบางรายอาจจะสมัครใจที่ประกันเอาไว้กับบริษัทประกันภัยเอกชนหรือคอยจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างเอง เมื่อมีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเกิดขึ้น จากจำนวนของประเทศที่ได้มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในลักษณะที่เป็น liability without fault จำนวน 123 ประเทศ ปรากฏว่ามีอยู่ 24 ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ในบางประเทศอาจมีการบังคับให้ประกันเงินทดแทน แต่ในขณะที่เดียวกันก็อนุญาตให้นายจ้างบางรายที่มีฐานะทางการเงินมั่นคงประกันตนเอง แต่เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างรัฐบาลอาจบังคับให้นายจ้างหาหลักทรัพย์มาค้ำประกันได้ เช่น พันธบัตรรัฐบาล และรัฐจะอนุญาตให้นำหลักทรัพย์นี้มาใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีลูกจ้างได้รับอันตรายจนนายจ้างผู้นั้น ไม่มีเงินทดแทนจะจ่ายให้ได้ แต่ระบบนี้มีข้อบกพร่องมากมาย เช่น ลูกจ้างได้เงินล่าช้า ได้รับเงินไม่ครบตามจำนวนที่มีสิทธิได้รับหรืออาจจะไม่ได้รับเลยเนื่องจากนายจ้างหลบหนี

2) ให้นายจ้างซื้อประกันกับบริษัทประกันภัย

ระบบนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างมีหลักประกันที่มั่นคงว่าหากตนต้องประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างแล้วจะได้รับเงินทดแทนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของระบบที่ 1 ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มิลูกจ้างได้รับอันตรายจำนวนมาก ถ้านายจ้างต้องรับภาระด้วยตนเองหรืออาจไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายได้ แต่ในกรณีนี้บริษัทประกันภัยจะช่วยทำให้หลักประกันของลูกจ้างมั่นคงยิ่งขึ้น การสอบหาข้อเท็จจริงเมื่อลูกจ้างได้รับอันตรายก็ง่ายขึ้น เพราะนายจ้างมิได้เป็นผู้จ่ายเงินทดแทนด้วยตนเอง แต่บริษัทประกันภัยเป็นผู้จ่ายแทนความยากลำบากในการหาพยานซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เป็นพยานให้แก่ลูกจ้างก็จะไม่ค่อยเกิดขึ้น ตัวลูกจ้างเองก็กลัวที่จะใช้สิทธิเรียกร้องเงินทดแทนมากขึ้น เพราะผู้รับภาระจ่ายเงินทดแทนเป็นบุคคลที่ 3

²² จาก กองทุนเงินทดแทน (น. 33), โดย อําพล สิงห์โกวิท, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน.

มิใช่ นายจ้าง แต่ระบบนี้ก็มีข้อบกพร่องอยู่มาก ส่วนใหญ่แล้วจะขึ้นอยู่กับหลักการและวิธีดำเนินการของบริษัทประกันภัยและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบประกันภัย

3) บังคับให้ประกันกับองค์กรของรัฐ

ระบบนี้รัฐจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสะสมหรือเบี้ยประกันจาก นายจ้าง และในขณะเดียวกันก็จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ระบบนี้เป็นระบบที่นิยมกันมาก มีใช้ถึง 81 ประเทศ ซึ่งก็คือระบบกองทุนเงินทดแทนในปัจจุบันนั่นเอง โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่ 82 ที่ใช้ระบบนี้ ซึ่งก็ถือเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างแต่ผู้เดียว ลูกจ้างจึงไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบใน เรียกเบี้ยประกันด้วย

2.5.2 วัตถุประสงค์

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานในการที่จะคุ้มครองแรงงานจึงได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง ดังปรากฏอยู่ในคำปรารภของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ความว่า “.....นอกจากนี้สมควรจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทน เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงาน” โดยได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน ปัจจุบันได้โอนไปสังกัดสำนักงานประกันสังคมแล้ว หลักการสำคัญของการบริหารกองทุนเงินทดแทนพร้อมทั้งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกประกาศที่จำเป็น เพื่อกองทุนเงินทดแทนจะสามารถดำเนินการได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์²³ ซึ่งปัจจุบันนี้อำนาจการบริหารกองทุนเงินทดแทนได้โอนไปเป็นอำนาจของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กองทุนเงินทดแทนได้เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2517 โดยใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการดำเนินการประมาณ 21 ฉบับ²⁴ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงทางสังคม จำแนกออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1) การให้หลักประกันทางรายได้แก่ลูกจ้างเมื่อต้องเจ็บป่วย ประสบอันตราย หรือเสียชีวิตจากการทำงาน อันเป็นเหตุให้เกิดภาวะความไม่มั่นคงทางสังคม ทางรายได้ของตนเองและครอบครัว

²³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 41 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515.

²⁴ จาก *ระบบความมั่นคงทางสังคม* (น. 187), โดย ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2535, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2) การกำหนดระบบการจัดการด้านการเงิน เพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้ได้รับเงินทดแทนโดยเร็วตามสิทธิอันพึงได้ และเพื่อให้ นายจ้างร่วมกันเฉลี่ยการเสี่ยงภัยอันเนื่องจากประสบอันตรายของลูกจ้าง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างหามาตรการในการป้องกันและลดอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานอีกด้วย

3) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและอาชีพเพื่อให้ลูกจ้างสามารถกลับเข้าทำงานในฐานะผู้ผลิตทางเศรษฐกิจตามความเหมาะสมของร่างกายและสติปัญญาเพื่อมิให้เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม

2.5.3 ที่มาของกองทุนเงินทดแทน

ที่มาของกองทุนเงินทดแทน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประกอบด้วย เงินดังต่อไปนี้

1. เงินกองทุนเงินทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสอง
2. เงินสมทบ
3. การส่งเงินหรือการจ่ายเงินของกองทุนตามมาตรา 29
4. เงินเพิ่มตามมาตรา 46
5. เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47
6. เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา 66
7. ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุน
8. ดอกผลของกองทุน
9. รายได้อื่น

2.6 หน้าที่ของนายจ้าง

นับแต่เริ่มมีการดำเนินโครงการประกันการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานภายใต้กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายบังคับให้นายจ้างมีภาระต้องรับผิดชอบการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายและโรคที่เกิดเนื่องจากการทำงาน อย่างไรก็ตามนายจ้างอาจซื้อประกันกับบริษัทประกันภัยให้แก่ลูกจ้างก็ได้และมีการออกกฎหมายบังคับนายจ้างให้ซื้อประกันกับบริษัทประกันภัยด้วย เห็นว่าบริษัทประกันภัยจะให้ความคุ้มครองและจ่ายค่าตอบแทนแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายได้ดีกว่าที่นายจ้างจะดำเนินการเสียเอง อัตราและจำนวนเงินค่าทดแทนมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่โครงสร้างค่าทดแทนที่ถือเป็นมาตรฐานจะมีองค์ประกอบ 5 ประการดังนี้

1) การรักษาพยาบาล (Medical and Hospital Treatment) จะมีการกำหนดตารางเพดานอัตราค่ารักษาพยาบาล ซึ่งค่ารักษาอาจสูงกว่าเพดานที่กำหนดไว้ หากเข้ารับการรักษาพยาบาลในต่างประเทศ ส่วนในประเทศที่กำหนดให้ใช้สิทธิการรับบริการทางการแพทย์ ณ สถานพยาบาลของรัฐที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่อนุญาตให้รักษาพยาบาลเกินกว่าเพดานที่กำหนด ยกเว้นการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง และในกรณีที่เป็นเท่านั้น

2) การสูญเสียความสามารถหรือพิการชั่วคราว (Temporary Incapacity) กรณีลูกจ้างประสบอันตรายได้รับความพิการชั่วคราวทั้งหมด โดยทั่วไปจะได้รับค่าทดแทน 2 ใน 3 ของค่าจ้าง และถ้าหากพิการชั่วคราวบางส่วนจะได้รับ 2 ใน 3 ของรายได้ที่สูญเสียไป ทั้งนี้คำนวณโดยเปรียบเทียบรายก่อนและหลังเกิดเหตุ นอกจากนี้ ค่าทดแทนกรณีพิการบางส่วนอาจจ่ายในรูปแบบเงินก้อน (Lump Sum) ก็ได้

3) การสูญเสียความสามารถถาวรโดยสิ้นเชิง (Permanent Total Incapacity) มักจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับรายได้ 5 ปี รวมกัน และอาจเพิ่มได้อีก 1 ใน 4 ถ้าหากคนงานที่พิการมีความจำเป็นต้องมีผู้ดูแลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา

4) การสูญเสียความสามารถบางส่วน (Permanent Partial Incapacity) ค่าทดแทนสำหรับกรณีสูญเสียความสามารถถาวรบางส่วนจะขึ้นอยู่กับตารางมาตรฐานในการกำหนดระดับความพิการ

5) กรณีตาย (Fatal Cases) มักจ่ายเป็นเงินก้อนจำนวนเท่ากับรายได้ 4 ปี รวมกัน โดยมีการกำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงเอาไว้ด้วย ลบด้วยค่าทดแทนในกรณีพิการถาวรที่ได้จ่ายไปแล้ว

อนึ่งในกรณีที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องค่าทดแทน ส่วนมากจะเปิดช่องให้สามารถนำเรื่องความขัดแย้งนั้น ขึ้นสู่การพิจารณาของผู้บริหารระดับสูง รัฐมนตรี หรือขอให้ศาลพิจารณาคัดสิน และในขณะที่โครงการจ่ายเงินทดแทนแก่คนงานที่ประสบอันตรายหรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน หรือกองทุนเงินทดแทนได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับในการให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ประสบเคราะห์กรรมอย่างเพียงพอ แม้จะมีปัญหาอยู่บ้าง ซึ่งจุดอ่อนของโครงการนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งมี 2 ประการ คือ

1) การขอรับค่าทดแทนที่มีข้อขัดแย้งและต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล กระบวนการเช่นนี้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา และไม่เป็นที่พึงประสงค์ของทั้งลูกจ้างที่ได้รับอันตราย หรือเป็นโรคที่เกิดเนื่องจากการทำงานและนายจ้างด้วย ในบางประเทศได้มีการพยายามแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว โดยการกำหนดค่าใช้จ่ายในการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลสูงมาก แม้กระนั้นก็ตามยังคงมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์กันระหว่างลูกจ้างกับบุคคล หรือสถาบันที่มีภาระรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง

2) เมื่อความเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานก่อให้เกิดความพิการสาหัสหรือถึงแก่ความตาย กองทุนเงินทดแทนมีแนวคิดในการให้ความคุ้มครองครบถ้วนและเป็นขั้นตอน ในระยะเริ่มแรกมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอันตราย เช่น งานวิศวกรรมหนัก และการทำงานเหมืองแร่ หลังจากนั้นบางประเทศได้ขยายโครงการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการทุกแห่งที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้น การให้ความคุ้มครองในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งในเรื่องประเภทของลูกจ้างที่อยู่ในข่ายความคุ้มครองและประเภทกิจการ หรือประเภทสาเหตุแห่งความเจ็บป่วย หรือโรคที่เกิดจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งมีเหตุผลและที่มาแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

โครงการประกันสังคมที่สมบูรณ์แบบจะมีแนวคิดในการให้ความคุ้มครองอย่างหลากหลายด้วยเหตุผลทางวิชาการ การบริหาร หรือเหตุผลทางการเงิน หลายประเทศได้ขยายความคุ้มครองทั้งในแนวนอนที่เริ่มกับสังคมเมืองขนาดใหญ่และแนวตั้งที่เริ่มจากนายจ้างของสถานประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งก็ประสบปัญหาในการดำเนินการเช่นเดียวกัน เช่น กรณีของการไม่คุ้มครองลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างที่ออกไปทำงานนอกสถานที่และหลังเลิกงาน อาจทำให้การวินิจฉัยว่าความเจ็บป่วยนั้นเกิดจากการทำงานหรือไม่ และในเมื่อเป็นภาระของนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย นายจ้างจึงมีความจำเป็นต้องสอดส่องดูแลป้องกันอันตรายและพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า เหตุการณ์นั้นเกิดจากการทำงานให้นายจ้าง และอยู่ในข่ายที่พึงได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดอันตรายจากการทำงาน ลดค่าใช้จ่ายและลดความขัดแย้งได้ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามองค์ประกอบของพยานและหลักฐานที่ปรากฏ เพื่อให้ความกระจ่างในเรื่องที่มีความขัดแย้งเพื่อให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ประสบความไม่เป็นธรรมให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย