

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ประเภท และลักษณะของกฎหมายประกันสังคม

เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดของระบบประกันสังคม และแนวความคิดของระบบประกันสังคมของประเทศไทย กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบประกันสังคมของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับความหมาย หลักการ ประเภท และลักษณะของประกันสังคม

2.1 แนวคิดเรื่องประกันสังคม¹

International Labour Organization ได้สรุปความเป็นมาของการประกันสังคมไว้ว่า จุดเริ่มต้นของการประกันสังคมเกิดขึ้นในประเทศ สหพันธรัฐเยอรมัน สมัยนายกรัฐมนตรีบิสมาร์ก (พ.ศ.2426-2432) เริ่มต้นจากการประกันสุขภาพ ในปี พ.ศ. 2426 ต่อมาได้เริ่มการประกันการเจ็บป่วยจากงานในปี พ.ศ. 2427 และในปี พ.ศ.2432 เริ่มการประกันทุพพลภาพและชราภาพ ระบบประกันสังคมที่เริ่มในสหพันธรัฐเยอรมัน เป็นการบังคับให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทุกประเภทต้องเข้าประกันตน บุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ได้แก่ ลูกจ้าง ทั้งที่มีทักษะและไม่มีทักษะ และรวมถึงเยาวชน ผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะหญิงหรือชายด้วย

ความหมาย

กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ ได้รวบรวมความหมายของการประกันสังคมไว้ดังนี้

ราล์ฟ เอช. บลองชาร์ด (Ralph H. Blanchard) ให้ความหมายไว้กว้างๆ ว่า ประกันสังคม คือ การประกันในแบบต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะวางหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิธีบังคับการประกันตนโดยการบริหารงานของรัฐ หรือการให้ความสนับสนุนองค์การสาธารณะที่เป็นเอกเทศให้ดำเนินการด้วยวิธีสมัครใจ เพื่อความคุ้มครองทางสุขภาพ การชดเชยลูกจ้างในยามว่างงาน หรือการชราภาพและผู้อยู่ในความอุปการะ

¹ จีรากรณ์ เกษรสุจริต. (2545). วิเคราะห์ฐานคำจ้างเพื่อคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนโดยสมัครใจ (มาตรา 39). หน้า 9

ตลอดจนการขยายขอบเขตของความคุ้มครอง ด้วยวิธีการบังคับการประกันคนในภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางทะเล การสงคราม การประกันพืชผล

ดับบลิว อาร์ วิลเลียมสัน (W.R. Williamson) ได้ให้ความหมายไว้เพียงสั้นๆ ว่า การประกันสังคม คือ การจัดงบประมาณใหม่ทางสังคม

อัลเบิร์ต เอช. โมวเบรย์ (Alber H. Mowbray) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประกันสังคม คือ ความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะใช้หลักประกันภัยให้บังเกิดผลในทางป้องกัน เพื่อมิให้ความยากจนในบ้านเมืองต้องเพิ่มขึ้น และหาทางที่จะบรรเทาความยากจนที่มีอยู่แล้วให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้ให้ความหมายว่า การประกันสังคม คือ การค้ำประกันในทางสุขภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้ อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ อันก่อปรด้วยแบบการประกันหลายแบบ ที่มุ่งตรงต่อการให้ความคุ้มครองในอุบัติเหตุ หรือความเดือดร้อนในกรณีที่มีการเจ็บป่วย คลอดบุตร ภัยอันตรายต่างๆ การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการไร้งาน

กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ ให้ความหมายว่า ประกันสังคม คือ โครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชน มิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่อัตภาพอันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่จัดให้ประชาชนแต่ละคนช่วย ตัวของตัวเอง ช่วยครอบครัวและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคมด้วย การออกออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคล สะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้างและรัฐบาลช่วย ออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่ายละส่วน เพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีที่มีการคลอดบุตร การมีบุตรมากหรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรค อันเกิดจากการทำงาน การพิการหรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณกรรม โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของ และบริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงิน สิ่งของและบริการให้ก็ได้ ถ้าจะกล่าวให้ง่ายเข้าก็อาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้เกิด แก่ เจ็บ ตาย การว่างงานหรือการขาดรายได้ในกรณีต่างๆ ของบุคคลเป็นไปตามยถากรรม บุคคลในสังคมและสังคมจะต้องมีส่วนเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนโดยทันที ทั้งนี้ ก็โดยความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนแต่ละคนมีหลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคง ตั้งแต่

เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต คือ ความตาย และเสริมสร้างสังคมและประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นหนา

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์² ให้ความหมายของการประกันสังคม คือ วิธีการให้ประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (รายได้) แก่บุคคลที่มีอาชีพบางประเภทและครอบครัว ในยามที่มีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถที่จะช่วยตัวเอง เช่น ขามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ ทูพพลภาพ ชราภาพ เป็นเหตุให้ขาดรายได้ โดยผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้จะต้องเสียสละรายได้ของตนบางส่วนในระหว่างทำมาหากิน เก็บไว้ในเงินสมทบทุนส่วนกลาง ทำนองเดียวกับเงินสะสม เมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวนั้น จะได้รับเงินประกันสังคมเป็นรายเดือน รายงวดแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการสอบสวนว่ามีความจำเป็นหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นสิทธิของผู้ประกัน

นิคม จันทรวินทร³ กล่าวว่า การประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลาง เงินสมทบนี้ในโครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องร่วมออกเงินสมทบด้วย และในบางกรณีรัฐบาลเป็นผู้เข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย กองทุนนี้จะช่วยให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินสมทบเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่างๆ เช่นในเรื่องการเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสูติเหตุจากการทำงาน ในเรื่องการว่างงาน ตลอดจนถึงการชราภาพ

อมร รักษาศักดิ์⁴ อธิบายว่า การประกันสังคม หมายถึง การประกันภัยให้แก่ ประชาชนในสังคม ในวงกว้างกว่าการประกันภัยของภาคเอกชน ได้แก่ การที่รัฐบาลหนุนหลัง หรือจัดการให้นายจ้างลูกจ้าง จัดระบบประกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงแก่บรรดาผู้เกี่ยวข้อง การประกันสังคมจึงเป็นโครงการประเภทที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพเพื่อรักษาพยาบาล ขามที่เจ็บไข้ การประกันรายได้เมื่อตกงาน การประกันรายได้ขามชราพันวัยทำงาน เป็นต้น การประกันเป็นเรื่องของผู้ที่ให้ประกันกับ ผู้เอาประกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้เอาประกันคือผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ภายหลังจากการเกิดกรณีที่ตนประกันไว้

² การประกันสังคม. (2524). เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาสังคมสงเคราะห์เบื้องต้น (SW-200). (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). (อัครสานา)

³ นิคม จันทรวินทร. (2528). การประสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย.

⁴ อมร รักษาศักดิ์. (2533). การสร้างความมั่นคงในสังคมด้านการจัดสวัสดิการและประกันสังคม : แนวคิดปรัชญา.

วิจัย โถสุวรรณจินดา⁵ ให้ความหมายว่า การประกันสังคม หมายถึงระบบที่ทั้ง นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของ ลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ ทั้งนี้กองทุนจะมีการบริหารงานในรูปที่ทั้ง 3 ฝ่ายได้เข้ามีส่วนร่วม ส่วนประเภทของการประกันสังคมอาจครอบคลุมไปถึงการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การฌาปนกิจ การประกันสุขภาพ และการว่างงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ กฎหมายประกันสังคม จะดำเนินการได้ต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

1. หลักการบังคับ โดยให้ลูกจ้างทั้งหมดมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย มีการยกเว้น น้อยที่สุด เพื่อให้มีพื้นฐานการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ
2. หลักการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข ลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูง ลูกจ้างที่มี สุขภาพดี แม้จะได้ประโยชน์จากการประกันสังคมก็ต้องมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคมเพื่อเฉลี่ยสุข ให้แก่ลูกจ้างที่ยากจน รายได้ต่ำ และมีปัญหาสุขภาพอนามัย
3. หลัก 3 ฝ่ายร่วมรับภาระ นอกจากลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างและ รัฐบาลควรได้มีส่วนรับภาระ เพราะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการทำงานของ ลูกจ้างด้วย
4. หลักการจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น เป็นหลักที่การคำนวณเงินสมทบ ให้ถือรายได้ลูกจ้างเป็นเกณฑ์ คนมีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าคนที่มียาได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่ได้รับ เท่าเทียมกันและได้เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น เช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ เป็นต้น
5. หลักมาตรฐานขั้นต่ำ ประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันสังคมต้องถือเป็นมาตรฐาน ขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับ กิจกรรมที่อยู่นอกบังคับของกฎหมายประกันสังคมได้ จะต้องมีความมาตรฐานที่ สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น

วิจิตรา (ฟูงัดคดา)⁶ วิเชียรชม อธิบายว่า ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกัน ต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกัน สังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคม เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวม เงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหา ความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อให้หลัก ประกันแก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับ

⁵ วิจัย โถสุวรรณจินดา. (2535). การแก้กฎหมายประกันสังคม. เอกสารประกอบการสัมมนาสมาคม กฎหมายแรงงาน.

⁶ วิจิตรา (ฟูงัดคดา) วิเชียรชม. (2538). หลักกฎหมายประกันสังคม.

หนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้ เนื่องจากการต้องว่างงานจากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ อันส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินเข้าสมทบร่วมเป็นกองทุน ซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้น

กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม⁷ ให้ความหมายว่า การประกันสังคม (Social Insurance) คือ มาตรการหนึ่งในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม เพื่อที่จะคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ⁸ อธิบายว่า การประกันสังคมเป็นความพยายามในอันที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security) โดยสมาชิกในสังคมจะมีหลักประกันในการที่จะอยู่ในสังคมได้อย่างมีสวัสดิภาพและเป็นสุข

จำลอง ศรีประสาธน์⁹ ได้อธิบายความหมายของการประกันสังคมคือ "มาตรการหนึ่งในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม เพื่อจะคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ มิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิต เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

โกวิท ปรุพพานินทร์¹⁰ ได้กล่าวถึงการประกันสังคมมีลักษณะแนวทาง ดังนี้

1. การประกันสังคมเป็นวิธีการออกเงินสมทบโดยฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง (โดยทั่วไป) และในบางครั้งรัฐบาลอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะช่วยเหลือหรืออุดหนุน โดยใช้เงินของรัฐ
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้น ถือเป็นลักษณะของการบังคับโดยมีข้อยกเว้นไว้ น้อยมาก

⁷ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2542). แนวคิดและหลักการประกันสังคม.

⁸ สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. (2534). การจัดบริการทางการแพทย์ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 : วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน.

⁹ จำลอง ศรีประสาธน์. (2531, พฤษภาคม-มิถุนายน). สวัสดิการสังคมกับการประกันสังคม. หน้า 12.

¹⁰ โกวิท ปรุพพานินทร์. (2531, มีนาคม). ประเด็นข้อพิจารณาในการเตรียมการประกันสังคม ในกฎหมายประกันสังคมในเอเชียและประเด็นข้อพิจารณาสำหรับเตรียมการจัดระบบประกันสังคมในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง กฎหมายประกันสังคม จัดโดย สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย), (สมาคมกฎหมายแรงงาน). หน้า 60-61.

3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้นจะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ นำไปช่วยเป็นประโยชน์ทดแทนตามที่ได้กำหนด

4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

5. สิทธิของผู้เอาประกันมีอยู่ตามประวัติของการจ่ายเงินสมทบ สิทธินี้ไม่จำเป็นต้องผ่านการทดสอบหรือพิสูจน์ว่าผู้เอาประกันมีความต้องการหรือไม่

6. อัตราการจ่ายเงินสมทบปกติพิจารณาจากรายได้หรือมีเช่นนั้นก็พิจารณาสถานภาพของบุคคล

7. การประกันสังคมประเภทการเจ็บป่วยในงานปกติ นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบแก่ฝ่ายเดียว แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่รัฐบาลเข้าไปอุดหนุน

ยูพา วงศ์ไชย และนิรา รัตนรุจน์¹¹ ได้สรุปว่าการประกันสังคม "เป็นระบบที่ถือว่าความรับผิดชอบ หรือภาระของการช่วยเหลือประชาชนให้เกิดความมั่นคงทางสังคมนั้น เป็นหน้าที่ของทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง หรือประชาชนทั่วไปเอง และรัฐบาลต้องเข้ามาร่วมกันรับภาระนี้

อัมพร จุณณานนท์¹² ได้กล่าวถึงการประกันสังคมว่า "เป็นระบบร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขจัดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เป็นระบบที่ช่วยผู้ที่สามารถจะช่วย ตัวเองได้ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยเหลือระหว่างผู้แข็งแรงหรือผู้มีฐานะดีกว่า และผู้อ่อนแอและมีฐานะด้อยกว่า เป็นระบบร่วมกันเสี่ยงภัย และร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม"

ฉะนั้นการประกันสังคมก็คือ การที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตัวเอง ครอบครัวและร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้มีรายได้ในสังคม เพื่อบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อน และมีส่วนร่วมในการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่า กองทุนประกันสังคมโดยมีนายจ้าง และในบางโครงการที่มีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย และกองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้นการประกันสังคมจึงเป็นสวัสดิการสังคมวิธีการหนึ่งที่มีได้ซึ่งงบประมาณของรัฐ แต่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

¹¹ ยูพา วงศ์ไชย และนิรา รัตนรุจน์. (2526, มกราคม). "การประกันสังคม : สิ่งที่พิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาล." วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ปีที่ 1, เล่มที่ 1. หน้า 19.

¹² อัมพร จุณณานนท์. (2526, มกราคม). "ความมั่นคงทางสังคม." วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ปีที่ 1, เล่มที่ 1. หน้า 4.

ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance) หมายถึง การประกันรูปแบบหนึ่ง ที่มีความมุ่งหมายที่จะช่วยลดภาระในครอบครัว เพื่อให้ครอบครัวนั้นๆ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข เช่น ครอบครัวมีรายได้น้อย ก็ให้ความช่วยเหลือในเรื่องการเงิน ครอบครัวที่มีบุตรมาก ก็จัดให้สงเคราะห์แก่บุตรเป็นรายบุคคล จนกว่าจะสามารถช่วยตนเองได้ เป็นต้น

แนวคิดเรื่องประกันสังคมของไทย

แนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคมเริ่มในประเทศไทย ตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะราษฎร ใน พ.ศ.2475 แต่เกิดปัญหาในทางการเมืองเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมได้เลือนหายไปจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี ต่อมาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 มีการทำรัฐประหาร ตัวเองของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำให้เกิดความต้องการในการได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องทำการสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติที่ดิน พระราชบัญญัติแรงงาน และใน พ.ศ.2495 ได้ตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ.2495 ทำให้เกิดการตรา พระราชบัญญัติประกันสังคม เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหลักการให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องประกันคือ นายจ้าง ผู้ทำการจ้าง แต่อาจรวมทั้งผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ไม่ทำงาน เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมมาจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และรัฐบาล ได้รับความคุ้มครองกรณีสงเคราะห์แก่ผู้ประกันตน การคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย พิกัด หรือทุพพลภาพ การฃาปนกิจศพ โดยจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการอื่นใด ซึ่งจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง แต่ประสบปัญหาที่ถูกมองว่าเป็น การเก็บภาษีอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากกรมประกันสังคมขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง จึงถูกคัดค้าน ในที่สุด

ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม และมีความตั้งใจจะยกเลิกรัฐธรรมนูญกฎหมายต่างๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 เนื่องจากต้องการเน้นบรรยากาศการส่งเสริมการลงทุน แต่ถูกคัดค้านจาก ศาสตราจารย์ปกรณัม อังศุสิงห์ และศาสตราจารย์มัลลย์ หุวนันท์ ได้ชี้แจงถึงความจำเป็นของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงขอให้การยุบกรมประกันสังคมเหลือไว้ 1 กอง คือ

กองความมั่นคง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและความเป็นไปได้ในอนาคต¹³ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบททวนให้นำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ และได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าไปด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ และได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2507 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วส่งให้สภาวิจัยแห่งชาติทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับระบบประกันสังคม และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาด้วยใน พ.ศ.2508 ทำให้เกิดการคงใช้บังคับเรื่องการประกันสังคม เนื่องจากสภาวิจัยแห่งชาติเห็นว่า เรื่องการประกันสังคมจะทำให้ประชาชนที่ยากจนได้รับความเดือดร้อนจากการจ่ายเงินสมทบ ส่วนผู้มีรายได้ก็สามารถใช้บริการทางการแพทย์ได้ตามความต้องการอยู่แล้ว นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเป็นสองเท่าของลูกจ้างทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้นด้วย ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากสินค้าราคาแพง ประกอบกับลูกจ้างในประเทศไทยมีจำนวนน้อย และมีได้แสดงความต้องการเรื่องการประกันสังคมเท่าใดนัก ถ้าต่อไปมีการเรียกร้องและแสดงความต้องการอย่างจริงจังแล้วก็สามารถนำมาใช้ในภายหลัง และถ้ามีความจำเป็นต้องใช้บังคับจริงๆ น่าจะใช้การประกันแบบสมัครใจจะเหมาะสมกว่า ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติคงใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ก่อน

ต่อมาในปลายปี พ.ศ.2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาบททวนให้นำระบบประกันสังคมกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น โดยให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และเสนอให้กำหนดเรื่องการประกันสังคมนี้รวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังในอนาคต แต่เรื่องการประกันสังคมต้องหยุดชะงักอีกเนื่องจากมีเหตุการณ์รัฐประหารใน พ.ศ.2511

ใน พ.ศ.2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องกองทุนเงินทดแทน โดยกำหนดให้ตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือตายเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง โดยกองทุนเงินทดแทนจะเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

¹³ นิคม จันทรวินิจ, กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย, หน้า 67-73.

ใน พ.ศ. 2518 กรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำบันทึกกราบการเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยให้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน และทำให้มีความพยายามผลักดันและกระตุ้นให้รัฐบาลเห็นประโยชน์และความสำคัญของระบบประกันสังคม มีการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและจัดประชุมสัมมนาในระดับไตรภาคีขึ้นในเดือนมิถุนายน 2520 และทำข้อสรุปการประชุมสัมมนาเสนอต่อรัฐบาลด้วย และคณะรัฐมนตรีมีมติให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นำไปศึกษาเพิ่มเติม ต่อมาในเดือนเมษายน 2521 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้จัดประชุมสัมมนาในระดับไตรภาคีขึ้น โดยความร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งที่ประชุมได้กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น 2 คณะ เพื่อพิจารณาขอบเขต ขั้นตอน ประโยชน์ ทดแทนอัตราเงินสมทบ การบริหารงานและกำหนดคุณสมบัติสถานพยาบาลที่เหมาะสมในการให้บริการ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2522 คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่เสนอพร้อมกับผลการศึกษาวิจัยที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ช่วงเดือนมีนาคม 2523 เป็นช่วงเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาลชุดต่อมามี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำเรื่องการประกันสังคมพิจารณาต่อ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อเดือนธันวาคม 2523 และในเดือนกุมภาพันธ์ 2524 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นมาอีกครั้ง โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นอีก 4 คณะ คือ คณะอนุกรรมการแพทย์ คณะอนุกรรมการกฎหมาย คณะกรรมการการเงิน และคณะอนุกรรมการการบริหาร พร้อมทั้งได้นำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 มาปรับปรุงแก้ไขด้วย ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการโดยให้ขยายขอบเขตทางด้านกองทุนเงินทดแทนให้ทั่วทุกจังหวัดเสียก่อนภายในปี 2528 แล้วจึงค่อยกลับมาพิจารณาเรื่องการประกันสังคมในภายหลัง¹⁴

วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2533 ความจำเป็นต้องการขยายการประกันการเจ็บป่วยในงาน เพื่อผลักดันการประกันสังคมการเจ็บป่วยนอกงาน ต่อมาสมัยรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายตลอดจนกระทั่ง

¹⁴ จีราภรณ์ เกษรสุจริต และ ลัดดา วัฒนสาริกากุล. (2538). การประกันสังคมในประเทศไทย.

ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ได้ทำการสรุปร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมของกระทรวงมหาดไทย จนผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 และจากข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ของสื่อมวลชนและคนงานส่งผลผลักดันให้พระราชบัญญัติประกันสังคมผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 จนกระทั่งมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม ขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานประกันสังคม และให้กองทุนเงินทดแทนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมด้วย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้น เนื่องจากระบบการจ้างงานเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมสู่ระบบสังคมอุตสาหกรรม ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถพึ่งตนเองได้ถ้าขาดงานก็ไม่สามารถยังชีพอยู่ในสังคมได้ การประกันสังคมเน้นการเก็บเงินจากทุกฝ่ายเพื่อเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของคนในสังคม เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างรายได้ของชนชั้นในสังคม หรือช่วยชะลอการขยายช่องว่างระหว่างชนชั้น การประกันสังคม จึงเป็นการสร้างความมั่นคงของในสังคมนร่วมกันช่วยเฉลี่ยสุขและเฉลี่ยทุกข์ เนื่องจากสังคมใดมีความแตกต่างกันน้อยในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ สังคมนั้นก็จะมีความมั่นคงและสงบสุข

สรุปสาระสำคัญของ การขยายประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมไทย

1. พ.ศ. 2533 สำนักงานประกันสังคมจะต้องจัดประโยชน์ทดแทนทดแทน 4 กรณี ได้แก่

- 1.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- 1.2 กรณีคลอดบุตร
- 1.3 กรณีทุพพลภาพ
- 1.4 กรณีตาย

2. พ.ศ. 2536 หลังจากที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มีผลบังคับใช้มาแล้ว 3 ปี สำนักงานประกันสังคมจะต้องให้ความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งเดิมใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปเท่านั้น และภายใน พ.ศ.2537 สำนักงานประกันสังคมจะต้องจัดให้มีการประกันตนโดยสมัครใจ กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้มีการประกันแก่บุคคลที่ไม่อยู่ในข้อบังคับของกฎหมาย แต่มีความประสงค์ที่จะเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งอาจจะเป็นลูกจ้างที่ประกอบอาชีพอยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ซึ่งไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคมแต่มีความประสงค์ที่จะประกันตนเองโดยสมัครใจหรือเป็นบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดก็ได้

3. พ.ศ. 2541 สำนักงานประกันสังคมได้ขยายประโยชน์ทดแทนทดแทน อีก 2 กรณี ดังนี้

3.1 กรณีชราภาพ

3.2 กรณีสงเคราะห์บุตร

4. พ.ศ.2546 ได้มีนโยบายดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาขยายความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนทดแทนสำหรับกรณีการประกันการว่างงาน

2.2 ทฤษฎีที่สัมพันธ์กับการประกันสังคม

ทฤษฎีความต้องการตามลำดับของมนุษย์

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) ของ Abraham Maslow (Maslow, 1954) ซึ่งเป็นนักจิตวิทยาชาวอังกฤษที่ได้ให้ความสนใจศึกษาถึงความต้องการของมนุษย์ และได้ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นขึ้นมา โดยมีสาระสำคัญคือมนุษย์มีความต้องการอยู่ตลอดเวลา ไม่มีที่สิ้นสุดครบใดที่ยังมีชีวิตอยู่ และความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับความสำคัญ โดยมนุษย์จะเกิดความต้องการในลำดับขั้นก่อน เมื่อความต้องการนั้นให้ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้วมนุษย์เกิดความต้องการในลำดับที่สูงขึ้นมา ซึ่งความต้องการของมนุษย์จะเป็นตัวผลักดันให้มนุษย์กระทำการสิ่งต่างๆ ลงไปเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการขึ้นมา

Maslow ได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ลำดับขั้น คือ

Self Actualization Needs ความต้องการที่จะประจักษ์ในตัวเอง
Esteem or Recognition Needs ความต้องการยกย่องนับถือ
Affiliation or Social Needs ความต้องการทางสังคม
Safety Needs ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย
Physiological Needs ความต้องการขั้นพื้นฐานทางกายภาพ

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) หมายถึง ความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มนุษย์จะขาดมิได้ ได้แก่ ความต้องการด้านสรีระ เช่น น้ำ อากาศ ความต้องการปัจจัย 4 เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย ความต้องการทางเพศ เป็นต้น ซึ่งความต้องการขั้นนี้ มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ และความเป็นอยู่ของมนุษย์และจะเกิดขึ้นกับมนุษย์ทุกคนหากมนุษย์ได้รับการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานจนเป็นที่พอใจแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการในลำดับสูงต่อไปอีก และความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่นี้ก็จะเป็นตัวกระตุ้นพฤติกรรมของมนุษย์ต่อไป

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยทั้งทางด้านร่างกาย และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การได้รับความปลอดภัยจากสิ่งต่างๆ รอบด้าน ปลอดภัยจากอุบัติเหตุ โจรผู้ร้าย มีสิ่งต่างๆ ที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองป้องกันให้พ้นจากภัยอันตรายต่างๆ หรือถูกแย่งชิงสิ่งของทรัพย์สินของตนหรือต้องการให้ตนมีความมั่นคงในงานที่ทำ มีหลักประกันต่างๆ ในการทำงานหรือประกอบอาชีพเมื่อออกจากงานหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ก็มีบำนาญ บำนาญ หรือ ได้เงินชดเชยในการเลี้ยงชีพต่อไป มีที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นต้น

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs) จะเป็นความต้องการที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากขึ้น ซึ่งได้แก่ ความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคม ต้องการที่จะเข้าไปมีความผูกพันในสังคม ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมนวมถึงความต้องการที่จะมีสถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้นด้วย เช่น ต้องการที่จะร่วมทำกิจกรรมต่างๆ กับเพื่อนร่วมงานหรือมีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ซึ่งความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการขั้นที่สองได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว

ขั้นที่ 4 ความต้องการยกย่องนับถือยอมรับ (Esteem Needs) หมายถึง ความต้องการที่จะมีชื่อเสียงเกียรติยศ ได้รับการเคารพยกย่องในสังคม ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลที่มีคุณค่า ยอมรับในความรู้ ความสามารถ ต้องการเป็นผู้ที่มีความสามารถ มีทักษะ หรือความชำนาญด้านต่างๆ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรู้สึกส่วนตัว หรือความรู้สึกภายในที่จะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความมีชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่าความต้องการในขั้นนี้จะมี ความเข้มข้นสูงกว่าความต้องการทางสังคม ความต้องการขั้นที่สี่นี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางสังคมได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะประจักษ์ในตัวเอง (Self Actualization Needs) หมายถึง ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสมหวังในชีวิตที่อยากทำ อยากเป็นในสิ่งที่ตนหวังไว้ ฝันไว้ได้ทำอะไรตามที่ตนเองต้องการจะทำ และมีความสุขกับสิ่งที่ตนเองต้องการทำ และหวังที่จะทำความดี การขั้นนี้ถือว่าเป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ มนุษย์จะเกิดความต้องการถึงขั้นนี้ได้ก็

ต่อเมื่อเขาได้รับการตอบสนองความต้องการในลำดับต้นๆ มาเป็นอย่างดี ดังนั้นบุคคลจะเกิดความ ต้องการถึงขั้นนี้สูงสุดนี้ได้จึงมีไม่มากนัก เพราะปกติการที่คนเราจะได้รับการตอบสนอง ความ ต้องการในแต่ละขั้นอย่างเพียงพอ นั้น ก็เป็นสิ่งที่ยากอยู่แล้ว และปกติคนโดยทั่วไปก็จะมี ความ ต้องการเพียงขั้นที่สามและสี่เท่านั้น ความต้องการขั้นสูงสุดนี้จะเกิดกับบุคคลที่ได้รับความสำเร็จใน การตอบสนองความต้องการในลำดับต้นๆ มาเป็นอย่างดีแล้วเท่านั้น จึงเกิดความพยายามและมองว่า ความต้องการขั้นสูงสุดนี้ เป็นสิ่งที่น่าท้าทาย และต้องการเอาชนะ จึงเกิดความ มุ่งมั่นที่จะหาทาง ตอบสนองความต้องการนี้ให้ได้

จากทฤษฎีของ Maslow สามารถนำมาเป็นแนวทางเพื่อบ่งชี้ให้เห็นความต้องการใน ประเภทของการประกันสังคมได้ อย่างไรก็ตามการแสดงลำดับความต้องการของ Maslow ที่ เกี่ยวกับความต้องการด้านกายภาพ และความมั่นคงปลอดภัยจะเกี่ยวข้องกับประเภทของการ ประกันสังคมอย่างเด่นชัดที่สุด กล่าวคือ มนุษย์นั้นต้องการความมั่นคงปลอดภัยทั้งในด้านร่างกาย และความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย คือต้องการให้ตนปราศจากภัยอันตราย ความเจ็บปวด หรือความ เจ็บไข้ได้ป่วย มนุษย์ต้องการความมั่นคงของชีวิต โดยมีหลักประกันว่า การตอบสนองทางกายจะ คงอยู่ตลอดไป มนุษย์จึงต้องหาทางป้องกันตนเองให้พ้นจากอันตรายที่จะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิด เหตุการณ์อะไรมากระทบกับชีวิตก็ขอให้ตนเองได้ปลอดภัยไว้ก่อน การประกันสังคมถือเป็นสิ่งที่ สามารถตอบสนองความต้องการด้านกายภาพ และความมั่นคงปลอดภัยในแง่ ของการสร้างหลักประกันว่า ปัจจัย 4 นั้นจะคงอยู่แม้ว่าตนเองจะเจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือทำงานไม่ ได้ด้วยกรณีใดๆ ก็ตาม โดยหลักการแล้วประเภทของการประกันสังคมเกือบทุกประเภทเป็นการ ตอบสนองความต้องการด้านกายภาพและด้านความมั่นคงปลอดภัยให้กับมนุษย์ทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาถึงการประกันสังคมแต่ละประเภทแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างในระดับ ความจำเป็นต่อผู้ประกันตน ขณะที่มนุษย์ได้ใช้ชีวิตในการทำงานนั้น ภัยที่อาจเกิดขึ้นเสมอๆ คือ การเจ็บป่วย เสียชีวิต ทุพพลภาพ ส่วนภัยอีกกลุ่มหนึ่งนั้น เป็นสิ่งที่โอกาสจะเกิดอยู่ไกลตัวหรือเป็น ภัยในระยะยาว เช่น การสงเคราะห์บุตร หรือครอบครัว คลอดบุตร ชราภาพ และว่างงาน

2.3 หลักการ ประเภท และลักษณะของกฎหมายประกันสังคม

หลักความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงทางสังคม มีแนวคิดพื้นฐานว่า คนเราจะดำรง ชีวิตเป็นปกติสุขได้ต้องมีปัจจัยเอื้ออำนวยที่จำเป็นในการดำรงชีพ อย่างน้อยต้องมีอาหารที่มีคุณค่า เพียงพอในการเลี้ยงชีวิต เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรครวมทั้งการรักษาพยาบาล หากขาดแคลนสิ่งจำเป็นเหล่านี้ก็จะเกิดความเดือดร้อนและก่อผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น เมื่อคนเราได้รับปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพ เพียงพอ ความเดือดร้อนทุกข์ยากทั้งหลายย่อมเบา

บางลง ความคิดหรือการกระทำที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสุขของสังคมย่อมจะลดน้อยลงตามไปด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อมนุษย์ได้รับหลักประกันความมั่นคงขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตแล้ว จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางสังคมได้

การดำรงชีวิตของมนุษย์ขาดความแน่นอน โดยเฉพาะในสังคมสมัยใหม่ที่มีโอกาสเสี่ยงภัยมากยิ่งขึ้นในอดีต เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เศรษฐกิจ ภัยพิบัติที่ไม่คาดคิดอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อาทิเช่น ความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ การพิการ ทูพพลภาพ การว่างงานและความตาย สังคมในอดีตการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระบบเครือญาติและชุมชนขนาดเล็ก เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงความผูกพันในเครือญาติย่อมลดน้อยลง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาแต่ดั้งเดิมได้สูญหายไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ หลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตจึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยจัดมีระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อเข้าโอบอุ้มช่วยเหลือแก่บุคคลที่ต้องเผชิญต่อภัยพิบัติและบรรเทาความทุกข์

วัตถุประสงค์พื้นฐานของระบบความมั่นคงทางสังคม คือการจรรโลงไว้ซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนในรัฐ อย่างน้อยที่สุดก็จะมีรายได้และการบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพอย่างเพียงพอ ในระบบเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินตราในปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากแง่มุมทางเศรษฐกิจ ระบบความมั่นคงทางสังคมส่งเสริมให้วงจรเศรษฐกิจหมุนเวียนไปได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ช่วยรักษาอำนาจซื้อของประชาชนที่ประสบเคราะห์กรรมหรือภัยพิบัติที่อาจทำให้ต้องขาดรายได้ไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง อำนาจซื้อนี้มีส่วนช่วยให้สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นยังคงไหลเวียนไปได้ ถึงแม้ประชาชนส่วนนี้จะมีใช้ผู้บริโภคหลักของสังคมในขณะหนึ่งขณะใดก็ตาม จึงมีผู้รับงานให้ทัศนะว่าแท้จริงแล้วระบบความมั่นคงทางสังคมนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั่นเอง

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายของคำว่าความมั่นคงทางสังคมว่า หมายถึง "การคุ้มครองที่สังคมให้แก่สมาชิกของสังคมโดยผ่านชุดของมาตรการทางสาธารณะ เพื่อต่อสู้กับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดหรือลดลงในรายได้ อันเป็นผลจากการเจ็บป่วย การเป็นมารดา การเจ็บป่วยจากการทำงาน การว่างงาน การทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย รวมถึงมาตรการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล และการให้เงินช่วยเหลือต่อครอบครัวที่มีบุตรต้องอุปการะ

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์¹⁵ ได้นิยามความหมายของระบบความมั่นคงคือ "ระบบสวัสดิการที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า เขาจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

¹⁵ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม.

ในระดับหนึ่งหากเขาต้องประสบกับภาวะสูญเสียรายได้ การมีรายจ่ายพิเศษเพิ่มขึ้น หรือการไม่มีรายได้อันจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเขาและครอบครัว"

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความมั่นคงทางสังคมหมายถึงมาตรการต่างๆ ทางสาธารณะที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการทำงาน และนอกการทำงาน ของประชาชนที่อาจดำเนินการในรูปการประกันสังคม สังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม และโครงการต่างๆ เพื่อจุดประสงค์ให้เกิดความมั่นคงและการอยู่ดีกินดีของประชาชน โดยรัฐสาธารณะเอกชนเข้ามาแบ่งสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการที่อาจร่วมหรือแยกกันก็ได้

ระบบความมั่นคงทางสังคม อาศัยการสร้างหลักประกัน 3 วิธี คือ

1. **หลักการสงเคราะห์ (Public Assistance)** เป็นการช่วยเหลือแก่ชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ในรูปของการสังคมสงเคราะห์ การประชาสงเคราะห์กรณีบุคคลประสบความทุกข์ยาก เช่น ประสบอุทกภัย ว่างภัย อคติภัย เป็นต้น โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงิน สิ่งของ การรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ และการให้บริการต่างๆ

2. **หลักการบริการสังคม (Social Service or Public Service)** เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริงๆ หรือไม่ในรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานและการบริการ เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3. **หลักการประกันสังคม (Social Insurance)** เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนในด้านชีวิตความเป็นอยู่ โดยมีหลักการสำคัญที่จะช่วยตนเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการจัดกองทุนกลาง ซึ่งมีนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐออกเงินสมทบ พื้นฐานความคิดของการประกันสังคมตั้งอยู่บนทฤษฎีการกระจายความสูญเสีย และการกำจัดปัจจัยเสี่ยง อันนำไปสู่กฎของการเฉลี่ยความเสี่ยงภัย ซึ่งเป็นการเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ในหมู่ประชาชนด้วยกัน โดยรัฐเป็นผู้เสริม

การประกันสังคมเกิดขึ้นพร้อมกับการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งการสังคมสงเคราะห์หมายถึงการร่วมมือระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่สมาชิกในสังคมเกิดมีเคราะห์กรรม เกิดอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ล้มตาย ทูพพลภาพ ตกงานหรือการขาดไร้ผู้อุปการะเลี้ยงดู เป็นความหมายที่ใช้มาเมื่อช่วง 50 ปีมาแล้ว ส่วนประกันสังคม คือ โครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนในความเป็นอยู่ของชีวิตอันเป็นส่วนรวม และส่งเสริมให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่อัตภาพ อันเป็นหลักประกันร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่ที่จะจัดให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคม ด้วยการออกออมเงินรายได้ประจำตามความสามารถของแต่ละบุคคลสะสมไว้ในกองทุนกลางหรือที่

เรียกว่า กองทุนประกันสังคม โดยมีนายจ้าง และรัฐบาลช่วยออกสมทบทุนเข้ากองทุนนี้ให้อีกฝ่าย ละครึ่งเพื่อให้กองทุนมีจำนวนมากเพียงพอแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือสามารถบำบัดความเดือดร้อนอันเนื่องในกรณีการคลอดบุตร การมีบุตรมากหรือมีครอบครัวใหญ่ การเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรคอันเกิดจากการทำงาน การพิการ หรือทุพพลภาพ การว่างงาน การชราภาพ และมรณภาพ โดยจะจ่ายให้สมาชิกหรือผู้ประกันตนเป็นเงิน สิ่งของและ บริการ หรืออาจจ่ายทั้งเงินสิ่งของและบริการให้ก็ได้ ถ้าจะกล่าวให้ง่ายเข้าก็อาจกล่าวได้ว่าสังคมทุก สังคมจะไม่ปล่อยปละ ละเลยให้การเกิด แก่ เจ็บ ตาย การว่างงานหรือการขาดรายได้ในกรณีต่างๆ ของบุคคลเป็นไปตามขบวนการม บุคคลในสังคม และสังคมจะต้องมีส่วน เข้ามาช่วยเหลือจัดการให้ หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนโดยทันที ทั้งนี้ ก็โดยความ มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนแต่ละคนมี หลักประกันในการดำรงชีวิตด้วยความมั่นคง ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต คือ ความตาย และเสริมสร้างสังคม และประเทศชาติให้มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นแน่นหนา

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สังคมทุกสังคมจะไม่ปล่อยปละละเลยให้การเกิด แก่ เจ็บ ตาย การว่างงาน หรือการขาดรายได้ในกรณีต่างๆ ของบุคคลในสังคมเป็นไปตามขบวนการม บุคคลใน สังคมและสังคม จะต้องเข้ามาช่วยเหลือจัดการให้หลุดพ้นจากสภาพความเดือดร้อนทันที ทั้งนี้ก็ โดยความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนแต่ละคน มีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต ตั้งแต่เกิดจน ถึงวาระสุดท้ายของชีวิต คือ ความตาย

และอาจกล่าวได้อีกว่า การประกันสังคมก็คือการประกันภัยแบบหนึ่งนั่นเอง แต่เป็น การประกันที่แตกต่างจากการประกันชีวิต หรือการประกันวินาศภัยที่บริษัทเอกชนจัดดำเนินการ ในแบบธุรกิจการค้า กล่าวคือ การประกันสังคมนั้นรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเอง รัฐบาลที่คตินั้น ไม่มีหน้าที่หรือวิธีการอย่างใดที่จะมาแสวงหาผลกำไรกับประชาชนในขณะที่บริษัทประกันชีวิต หรือ การประกันวินาศภัยต่างๆ ที่บริษัทเอกชนจัดดำเนินการที่มุ่งหาประโยชน์ทางการค้า คือ มุ่งหากำไร ตรงกันข้ามรัฐบาลดำเนินงานนี้เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการให้ประกันความสุข แก่ประชาชนส่วนรวม

หลักการการประกันสังคม มีหลักการที่สำคัญดังนี้

1. เป็นการให้ความคุ้มครองประชาชน เพื่อให้ผู้ประกันตนสามารถช่วย ตัวเองได้ แม้ว่าตนเองจะต้องประสบกับความเจ็บป่วย การเจ็บป่วยเรื้อรัง การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ หรือ การว่างงาน เป็นลักษณะการป้องกันความเสี่ยงทางสังคม และทดแทนความเสียหายจากการเสี่ยงใน

สังคม¹⁶ โดยจะให้ความช่วยเหลือหรือจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปของตัวเงิน สิ่งของ หรือ บริการ

2. เป็นการให้ประชาชนได้ช่วยตัวเองด้วยการออมและเสียดสเพื่อส่วนรวม ผู้ประกันตนร่วมกันเสียดสออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางตามส่วนแห่งเงินรายได้ประจำ อันเป็น ลักษณะของการออมทรัพย์ และนายจ้างซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างของตน และในบางประเทศรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางคนละหนึ่งส่วน รวมเป็น 3 ส่วน ซึ่งเป็นลักษณะของการให้ผู้ประกันตนทุกคนได้มีส่วนช่วยตนเอง และช่วยเหลือบุคคลอื่นโดยใช้ กองทุนกลาง ช่วยบำบัดความเดือดร้อน อันเป็นการผดุงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และการ เสียดสเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม

3. เป็นการวางรากฐานความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากการประกันสังคมต้องอาศัยความร่วมมือและความเสียดสของทุกส่วน จึงเป็นวิธีการที่สร้างความสามัคคี ให้แก่สมาชิกใน สังคมได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมอย่างแข็งแกร่ง ยิ่งขึ้น

ประเภทของการประกันสังคมตามแบบสากล¹⁷

ในปัจจุบันระบบประกันสังคมที่ถือเป็นหลักสากลในทางปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้

1. การประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance) การประกันประเภทนี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนเกี่ยวกับการเจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ และบาดเจ็บโดยสามัญ ธรรมดา (Ordinary Sickness) ซึ่งหลักการของการให้ความคุ้มครองการเจ็บป่วยได้แบ่งออกเป็น 2 ทิศทาง คือ

1.1 ให้ความคุ้มครองในเรื่องเงินรายได้ที่จะต้องหยุดลง เพราะการหยุดงานใน ระหว่างเจ็บป่วย (Cash Compensation Or Wage)

1.2 จัดบริการทางการแพทย์ (Medical - Care Service) ให้ตามความจำเป็น ซึ่งรวม ตลอดถึง การส่งเสริมในด้านสุขภาพอนามัยและการป้องกันโรค ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ผู้ประกันตน หายจากการเจ็บป่วยโดยเร็ว และกลับเข้าทำงานมีรายได้ตามปกติ หรือมีร่างกายสมบูรณ์ปราศจาก โรคภัยและทำงานมีรายได้ประจำที่มั่นคงตลอดไป

¹⁶ เมธี ดุลยจินดา. (2518). จากครรภ์มารดาถึงสูสาน" หรือระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 24-25.

¹⁷ มนัสนันท์ มีครุฑ. ความรู้ความเข้าใจของผู้ประกันตนเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ.2533 : ศึกษากรณีลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลปราคนราทร ปี 2542. หน้า 20-21.

2. การประกันกรณีคลอดบุตร (Maternity Insurance) การประกันประเภทนี้มีหลักการในทำนองเดียวกับการเจ็บป่วย แต่จะต้องให้การบริบาลทารกแรกคลอดเพิ่มเติมขึ้นด้วย

3. การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน (Employment Injury Insurance) ผู้ประกันตนจะได้รับการบริการทางการแพทย์เป็นพิเศษ ได้รับเงินชดเชยค่าจ้างสูงกว่าอัตราการเจ็บป่วยธรรมดา ได้รับเงินทดแทนความพิการทุพพลภาพตามอัตราสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน มีบำนาญตกทอดให้กับทายาท (Survivor's Pension)

4. การประกันกรณีทุพพลภาพ (Invalidity Insurance) ความพิการ ทุพพลภาพตามหลักการของการประกันมีส่วนสัมพันธ์ระหว่างการประกันการเจ็บป่วยกับการประกันการชราภาพ เพราะการเจ็บป่วยเรื้อรัง การบาดเจ็บ หรือการประสบอันตราย สาเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานก็อาจทำให้ผู้ประกันตนต้องกลายเป็นผู้พิการทุพพลภาพได้เช่นเดียวกัน และเมื่อพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพหารายได้สำหรับเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ ก็สมควรจะได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพไปจนกว่าจะเข้าเกณฑ์ชราภาพ ซึ่งจะเปลี่ยนไปรับบำนาญชราภาพแทนต่อไป

5. การประกันชราภาพ (Old Age Insurance) มีหลักการที่จะให้บุคคลที่ยังอยู่ในวัยหนุ่มสาวและประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตนเอง ร่วมกันสะสมเงินรายได้บางส่วนไว้มีกำหนดระยะเวลาหนึ่ง เพื่อจ่ายกลับคืนเป็นเงินบำนาญชราภาพเมื่อบุคคลผู้นั้นเข้าสู่วัยอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป หรือวัยชราภาพ ซึ่งประสงค์จะเลิกประกอบอาชีพ หรือ นายจ้างให้ออกจากงาน เพราะสภาพธรรมชาติของร่างกายและความสามารถในการทำงานลดถอยลง สามารถมีเงินเลี้ยงชีพให้มีความสุขตามควร หลักการจ่ายประโยชน์ทดแทน ได้แก่ บริการทางการแพทย์ และเงินบำนาญชราภาพให้แก่ผู้ประกันจนตลอดชีวิต รวมถึงค่าจัดการศพเมื่อถึงแก่กรรม

6. การประกันมรณกรรม (Death Insurance) เป็นการคุ้มครองความเดือดร้อนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการศพของผู้ประกันซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว หรือ ผู้รับผิดชอบในครอบครัวที่ถึงแก่ความตาย และคุ้มครองรายได้ของครอบครัวผู้ประกันตนให้คงมีต่อไป การจ่ายประโยชน์ทดแทน ได้แก่ เงินค่าทำศพหรือจัดการศพ และเงินบำนาญทายาท ให้แก่ทายาทที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เช่น บำนาญให้หญิงหม้ายหรือชายหม้าย บุตรกำพร้าและผู้อยู่ในความอุปการะ

7. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) เป็นการคุ้มครองผู้ทำงานแล้วต้องออกจากงาน เพราะนายจ้างยุบเลิกตำแหน่งงาน เลิกกิจการหรือให้ออกจากงานโดยผู้ประกันตนไม่มีความผิด อันทำให้ขาดรายได้สำหรับเลี้ยงครอบครัว โดยจะได้รับการคุ้มครองดังนี้ เงินทดแทนค่าจ้าง จ่ายเงินเป็นโดยคำนวณจากรายได้ที่เคยได้รับอยู่และจ่ายให้ในช่วงระยะเวลาอันสมควรที่จะหางานใหม่ จัดให้ฝึกอาชีพฝีมือเพื่อให้หางานทำได้ง่ายขึ้น จัดหางานให้ทำ ตามความเหมาะสมกับความซัดเจน และมีรายได้ใกล้เคียงกับรายได้เดิม

8. การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances Insurance) เพื่อเสริมรายได้ของครอบครัวของผู้ประกันตนเนื่องจากมีรายได้น้อย แต่มีภาระต้องเลี้ยงดูคนในครอบครัวจำนวนมาก ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยกำหนดกฎเกณฑ์จำนวนผู้อุปการะหรือเด็กที่อยู่ในความอุปการะไว้แน่นอน

คำจำกัดความของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (Family benefits)

International Social Security Association (ISSA) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว (Family benefits) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ในอดีต ดังนี้ "ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวหมายถึงประโยชน์ทดแทนทั้งในรูปแบบเงินสด และสิ่งของเพื่อให้มีการสร้างและพัฒนาครอบครัวในระดับของมาตรฐานการครองชีพทั่วไป ทั้งโดยการสนับสนุนเป็นประจำและสม่ำเสมอเพื่อช่วยแบ่งเบาความรับผิดชอบของหัวหน้าครอบครัว หรือให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอนของการดำรงชีวิตครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่สร้างครอบครัวแต่มิได้ครอบคลุมไปถึงความเสี่ยงทางสังคม ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัวอาจจะมีวัตถุประสงค์อื่นเพิ่มเติมโดยตรงในการส่งเสริมการเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดหรือการส่งเสริมนโยบายสุขภาพ¹⁸

ลักษณะการประกันสังคม

1. เป็นโครงการบริการทางสังคมของรัฐ บริหารงานโดยหน่วยราชการหรือองค์การของรัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ มิใช่เพื่อการค้าหรือการหากำไร
2. มีกฎหมายซึ่งบังคับให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้าประกันกับกองทุนประกันในบางกรณี อาจมีการยินยอมให้ผู้ไม่อยู่ในข่ายข้างต้นสมัครใจเข้าร่วมกับกองทุนด้วยก็ได้
3. ผู้เข้าร่วมกันประกันสังคมนี้ จะได้แก่ ลูกจ้าง ประชาชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ทนายความ เกษตรกร ชาวประมง เป็นต้น
4. การจัดการประกันสังคม จะทำครบทุกประเภท หรือจะดำเนินการเป็นบางประเภทก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับความสามารถ ความพร้อมในการบริหารและทรัพยากรที่จะดำเนินการ
5. การจ่ายเงินสมทบ การคุ้มครองบางประเภทนายจ้างเป็นฝ่ายออกเพียงฝ่ายเดียว เช่น กรณีอันตรายจากการทำงาน แต่โดยทั่วไปแล้ว นายจ้างกับลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ และในบาง

¹⁸ Office federal de assurances sociales. (1987). *Revenue familial et securite sociale pour les familles dans les pays membres du Conseil de l'Europe, en Finlande et au Canada (Quebec)*, Office federal des assurances sociales, Beme. เอกสารอื่นๆ ดูรายงานฉบับที่ 8 และ 9 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ ISSA ครั้งที่ 23 เวียนนา, ปี 1989. หน้า 7.

ประเภทรัฐบาลเข้ามา ร่วมในการจ่ายเงินสมทบให้ด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลเป็นผู้บริหารงานกองทุนประกันสังคม (Social Insurance Fund) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประกันตนในประ โยชน์ทดแทนต่างๆ

6. ผู้ประกันตนจะได้รับประ โยชน์ทดแทนกลับคืนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะได้แก่ เงินจ่ายทดแทนรายได้ระหว่างเจ็บป่วย และเงินทดแทนเลี้ยงชีพ สิ่งของและบริการต่างๆ เช่น บริการทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล ตามแต่ประเภทของการประกัน

2.4 ปัจจัยในการขยายประ โยชน์ทดแทน ตามกฎหมายประกันสังคมไทย

จากแนวความคิดและวิวัฒนาการความเป็นมา ในการตั้งใจให้มีการจัดตั้งระบบประกันสังคมในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น จนกระทั่งได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยครั้งนั้นได้ให้ความคุ้มครองในประ โยชน์ทดแทน 4 กรณี คือ ประ โยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ในกรณีทุพพลภาพ ในกรณีตาย และกรณีการคลอดบุตร มีผลนับแต่วันที่ทบทบัญญัติหมวด 2 ของลักษณะ 2 ใช้บังคับ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 คือ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 มาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งในขณะนั้นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่อำนวยให้นำกฎหมายนั้นมาบังคับ แต่ในขณะที่จะมีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาบังคับใช้ การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ก้าวหน้าไปมาก สมควรสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น จึงได้มีการตรากฎหมายประกันสังคมขึ้นมาบังคับใช้

และจากบทเฉพาะกาล มาตรา 104 บัญญัติว่า "ให้ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประ โยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และในกรณีคลอดบุตร นับแต่วันที่ทบทบัญญัติ หมวด 2 ของลักษณะ 2 ใช้บังคับ

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประ โยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

สำหรับการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประ โยชน์ทดแทน ในกรณีว่างงาน จะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 104 วรรค 2 ของกฎหมายประกันสังคม ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการ ให้มีการขยายประ โยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ เพื่อเป็น

การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ.2541 สำนักงานประกันสังคมจึงได้ขยาย ประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณี คือ กรณีชราภาพ และกรณีสงเคราะห์บุตร

และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 104 วรรค 3 ของกฎหมายประกันสังคม ในปี พ.ศ.2546 ได้มีนโยบายดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาขยายความคุ้มครองประโยชน์ทดแทน สำหรับกรณีการว่างงาน เหตุผลในการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานในขณะนั้น สืบเนื่อง มาจากสภาพปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่ตกต่ำจนทำให้สถานประกอบการจำนวนมากต้องปิดกิจการลง มีผลทำให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องถูกปลดออกจากงานหรือประสบปัญหาว่างงาน กลุ่มแกนนำผู้ใช้ แรงงานได้เรียกร้องให้สำนักงานประกันสังคมแก้ไขปัญหา โดยการขยายความคุ้มครองการประกัน สังคมกรณีว่างงาน โดยคำนึงถึงความพร้อมด้านต่างๆ เช่น ความพร้อมด้านองค์กร และความพร้อม ด้านสถานการณ์การเงิน¹⁹

จะเห็นได้ว่าการขยายประโยชน์ทดแทนในแต่ละครั้ง มีเจตนาเพื่อให้สอดคล้องและเป็น ไปตามบทบัญญัติมาตรา 104 บทเฉพาะกาล ซึ่งได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขเวลาไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลของ การแก้ไขเพิ่มเติม คือ บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่ม เดิมให้ชัดเจนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ผู้ประกันตน และการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกัน สังคมของรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยังไม่สอดคล้องกับความสามารถในการ ออกเงินสมทบและสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสม ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีความพยายามในการขยายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับ ดังกล่าวมาโดยตลอด กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับนี้ได้จัดให้มีการคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนขั้น ต่ำ ที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างไว้ทั้งหมด 9 กรณี แต่ด้วยความยืดหยุ่นของอนุสัญญาฉบับนี้ มิได้ บังคับประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามทั้งหมด เพียงแต่กำหนดให้แต่ละประเทศให้จัดตั้ง โครงการตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง โดยมีการกำหนดเฉพาะ ประโยชน์ทดแทนภาคบังคับที่จะต้องมิบางกรณีเท่านั้น ประเทศไทยก็เช่นกัน ในครั้งแรกได้ให้ ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้าง 4 กรณี สืบเนื่องมาจากความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ

¹⁹ พันธุ์เทพ เป่าริก. การประกันการว่างงานตามกฎหมาย. หน้า 47.

และสังคมในขณะนั้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้ขยายประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ และกรณี
กลอดบุตร และในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการขยายประโยชน์ทดแทนในกรณีการว่างงาน ก็ด้วยเหตุผล
ในทำนองเดียวกัน และเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติ มาตรา 104 บทเฉพาะกาล
ซึ่งได้บัญญัติกรอบและเงื่อนไขไว้ล่วงหน้าแล้ว ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการขยายประโยชน์ทดแทนให้
ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในแต่ละครั้ง จะสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) มาโดยตลอด

ในปัจจุบัน กฎหมายประกันสังคมของไทยยังให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างยังไม่ครบถ้วน
ทั้ง 9 กรณี ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกัน
สังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) กำหนด ยังขาดอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์ครอบครัว และกรณี
สงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ ดังนั้นเพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ลูกจ้าง และเพื่อให้สอดคล้องกับ
อนุสัญญาฉบับดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากความพร้อมด้านต่างๆ จึงควรขยายประโยชน์ทดแทน
ทั้งสองกรณีดังที่กล่าวมาแล้ว