

ทฤษฎีรัฐสวัสดิการ : การจัดประเภทและวิเคราะห์
ระบอบอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการของประเทศไทย
Welfare State Theory: Typologizing and Analyzing
Thailand's Pro-Welfare Conservative Regime

กฤษฎา วีระโกศลพงศ์¹

Kritsada Theerakosonphong

บทคัดย่อ

การปรากฏขึ้นของคำว่ารัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นช่วงเวลาสำคัญพิจารณาคำว่าการบริหารสังคมและสังคมสงเคราะห์เพื่อเป็นกรอบแนวทางเรื่องนี้ และแทนที่ก่อนหน้านี้ที่ใช้คำว่าบริการสังคมและประชาสงเคราะห์ แต่ความแตกต่างระหว่างคำเหล่านี้ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการบริการสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐ บทความนี้อธิบายความเข้าใจพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ บริบททางประวัติศาสตร์ของสถานะองค์ความรู้ แนวทางการศึกษาและทฤษฎีรัฐสวัสดิการ และเน้นความสำคัญที่ระบอบรัฐสวัสดิการอนุรักษ์นิยมของประเทศไทย

คำสำคัญ: รัฐสวัสดิการ, สวัสดิการสังคม, สังคมสงเคราะห์, ระบอบรัฐสวัสดิการอนุรักษ์นิยม

Abstract

The emergence of the welfare state post-World War II marked a pivotal moment in examining of social administration and social work, supplanting previous terminologies such as social services and public welfare with a more coherent framework. However, the distinction between these terms often remains blurred due to their inherent association with state-provided welfare services. This article explores the foundational understanding of the welfare state, the historical context of disciplinary knowledge, and key welfare state theories and perspectives, with a particular emphasis on Thailand's conservative welfare regime.

Keyword: Welfare State, Social Welfare, Social Work, Conservative Welfare Regime

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, E-mail: Krittheer@tu.ac.th

Assistant professor, Faculty of Social Administration, Thammasat University, E-mail: Krittheer@tu.ac.th

1. ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการและรัฐสวัสดิการ

การศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อทบทวนแนวทางการศึกษารัฐสวัสดิการตามแขนงความรู้ทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะแนวทางประวัติศาสตร์ (Historical Perspectives) เพื่อย้อนกลับมาทบทวนความรู้ที่ผ่านมาในเรื่องรัฐสวัสดิการจากเอกสารวิชาการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนอธิบายพัฒนาการการศึกษารัฐสวัสดิการตามแนวทางการศึกษาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยเชื่อมโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์การเมือง เนื่องจากการเมืองมีอิทธิพลต่อการวางรากฐานงานสังคมสงเคราะห์มาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1950 นอกจากนี้ ผู้เขียนนำทฤษฎีของ Gosta Esping-Andersen และ Christian Aspalter มาพิจารณาระบบรัฐสวัสดิการอนุรักษนิยมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก โดยใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาของการอธิบายระบบสวัสดิการนี้

หนังสือสารานุกรม ‘*International Encyclopedia of Social Policy*’ มีบรรณาธิการหลักคือ Tony Fitzpatrick อธิบายขอบเขตของการศึกษานโยบายสังคมพัฒนามาจากการบริหารสังคม และไม่ใช่ความรู้เฉพาะสาขาหรือศาสตร์แขนงวิชาหนึ่งใดเท่านั้น แต่การศึกษาของนโยบายสังคมเกี่ยวข้องกับ ‘นโยบายประยุกต์’ (Applied Policy) หนังสือเล่มนี้อธิบายคำว่า ‘ระบอบสวัสดิการ’ (Welfare Regimes) เสนอให้เห็นความแตกต่างของรัฐสวัสดิการในหลายหลายระบอบ การจำแนกระบอบสวัสดิการได้รับอิทธิพลมาจากหนังสือ ‘*The Three Worlds of Welfare Capitalism*’ เขียนโดย Gosta Esping-Andersen ได้เสนอไว้สามระบอบสวัสดิการ ได้แก่ เสรีนิยม บริษัท และสังคมประชาธิปไตย จนต่อมาเป็นทฤษฎีรัฐสวัสดิการที่ใช้ในการจัดกลุ่มประเทศต่าง ๆ เพื่อแสดงถึงความแตกต่างของระดับการคุ้มครองทางสังคม (Becker, 2011) ถัดมาหนังสืออธิบายคำว่า ‘รัฐสวัสดิการ’ (Welfare State) เสนอให้เห็นว่า หน้าที่ของการจัดสวัสดิการไม่ใช่เฉพาะรัฐบาลเหมือนในประเทศตะวันตก ขณะที่หน้าที่ของการจัดสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา มีนอกจากรัฐบาลคือ ครอบครัวยุคใหม่ สถานประกอบการ และองค์กรอาสาสมัคร ความแตกต่างนี้คือเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรม (Voorhis, 2011)

การศึกษารัฐสวัสดิการ (Welfare State Studies) จึงไม่ได้บรรจุในพรมแดนการศึกษา (Academic Fields) ของรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ในต้นถึงกลางศตวรรษ 20 แต่การศึกษาเรื่องนี้เริ่มต้นจากศาสตร์ความรู้สังคมสงเคราะห์ การบริหารสังคม และสังคมวิทยา เป็นรากฐานการศึกษาทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร การศึกษาระบอบสวัสดิการและรัฐสวัสดิการจึงต้องทำความเข้าใจนโยบายสังคมเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Social Policy) แทนที่จะศึกษาเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง ตามหนังสือ ‘*Key Themes in Social Policy*’ ได้อธิบายว่า Francis G. Castles จำแนกระบอบรัฐสวัสดิการตามประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษและกลุ่มภาษาอื่นในประเทศตะวันตก ทำให้การศึกษารัฐสวัสดิการสังคมที่ผ่านมาจากแค่บริบทของประเทศโลกตะวันตก และการให้คำจำกัดความรัฐสวัสดิการบ่อยครั้งอ้างถึง Richard Titmuss ข้อจำกัดของการศึกษาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แสดงให้เห็นพัฒนาการของรัฐสวัสดิการที่ศึกษาในสังคมศาสตร์แขนงวิชาต่าง ๆ ล้วนกำหนดจุดตั้งต้นมาจาก “สังคมประชาธิปไตยตะวันตก” (Western Democratic Societies) (Kennedy, 2013)

ความเข้าใจพื้นฐานของรัฐสวัสดิการในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก ควรพิจารณาประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก อังกฤษเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในระบบอุตสาหกรรม แต่ปัจจัยข้างต้นไม่ได้ปัจจัยบ่งชี้ว่ารัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยจะสนับสนุนกฎหมายประกันสังคม สาเหตุของการเกิดกฎหมายประกันสังคมของประเทศเยอรมนีระหว่างทศวรรษ 1880-1890 เพราะสภาพแรงงานและพรรคการเมืองเริ่มต้นด้านรัฐบาล อาจนำไปสู่การปฏิวัติมวลชนตามมา การที่รัฐบาลเยอรมนีวางรากฐานระบบประกันสังคมเป็นบทบาทสำคัญสำหรับการพัฒนานโยบายสังคมในเวลาต่อมา สิทธิประโยชน์ประกันสังคมครอบคลุมเจ็บป่วย ตั้ครรภ์ รักษาพยาบาล และเสียชีวิต ต่อมาขยายสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มและเป็นสวัสดิการภาคบังคับในทศวรรษ 1910 (Fay, 1950; Kunhler & Sander, 2021)

ประเด็นสอง การสังเคราะห์กฎหมายคนจนของอังกฤษเป็นการควบคุมทางสังคมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้ชนชั้นกลางและสูงกว่าไม่เห็นด้วยและต่อต้านนโยบายสังคมกระจายซ้ำ (Redistributive Social Policy) แต่เน้นนโยบายประเภทนี้ความจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมอุตสาหกรรม เนื่องจากการพัฒนารวดเร็ว ย่อมมีคนตกหล่นและจำเป็นในการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล (Titmuss, 1965) รัฐสวัสดิการตามแนวทางของ Richard Titmuss แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างนโยบายเศรษฐกิจมุ่งเน้นที่ผลประโยชน์ตนเอง ขณะที่นโยบายสังคมเน้นที่ผลประโยชน์คนอื่น การบริหารสังคม (Social Administration) จึงมีบทบาทสำคัญในการวางแผน ประสานงาน บริหารงบประมาณ และอื่น ๆ อีกทั้งการบริหารสังคมยังมีบทบาทสนับสนุนการจัดบริการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐาน เสริมสร้างสัมพันธภาพของมนุษย์ (Human Relations) และปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชนให้ดีขึ้น (Watson, 2019; Titmuss, 2018)

คำอธิบายสองประเด็นข้างต้น แสดงให้เห็นการทำความเข้าใจระบอบสวัสดิการของ **รัฐสวัสดิการประชาธิปไตย** (Democratic Welfare State) ที่คำนึงถึงเฉพาะประเทศร่ำรวยในโลกตะวันตก นอกจากนี้ยังจำแนกกลุ่มประเทศรัฐสวัสดิการตามอุดมการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ (Political Ideologies) ประเทศที่มีระบอบคอมมิวนิสต์ และประเทศโลกที่สามย่อมไม่ได้รับความสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งในความหมายของระบอบสวัสดิการที่อธิบายไว้ (Myrdal, 1960) การศึกษารัฐสวัสดิการในช่วงสงครามเย็นจึงมีข้อจำกัดของการขาดชุดคำอธิบายรัฐสวัสดิการของประเทศในระบอบคอมมิวนิสต์ การพัฒนาทฤษฎีรัฐสวัสดิการหลังสงครามเย็น จึงเป็นรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะในเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Aidukaite, 2009)

การศึกษาระบอบสวัสดิการอื่นนอกเหนือจากรัฐสวัสดิการประชาธิปไตย ปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 เช่น Bob Deacon ศาสตราจารย์สาขานโยบายสังคมโลก เคยศึกษา นโยบายสังคมของประเทศในระบอบหลังคอมมิวนิสต์ เช่น ฮังการี บัลแกเรีย ยูเครน (Deacon, Hulse, Stubs, 1997) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) รวมถึงองค์การอื่น ให้การตอบสนองนโยบายการพัฒนา ระหว่างประเทศ ตัวอย่าง “ฐานการคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection Floors) เป็นหนึ่งในแนวทางของการอภิบาลสังคมโลก (Global Social Governance) (Deacon, 2013) แต่สามารถสร้างความร่วมมือกับ

ประเทศสมาชิกได้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตตามมาว่า สหประชาชาติทำหน้าที่รวมศูนย์การอภิบาลสังคมสำเร็จผ่านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ระบอบสวัสดิการที่หมายถึงคงไม่สามารถจำแนกแบบง่าย ๆ ตามที่ Esping-Andersen เคยเสนอไว้อีกต่อไป

2. การศึกษารัฐสวัสดิการตามแนวทางการศึกษาสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม

การศึกษารัฐสวัสดิการจำเป็นต้องทบทวนบทความเรื่อง ‘*Social Administration in a Changing Society*’ เขียนโดย Richard Titmuss อธิบายการบริหารสังคมเป็นเรื่องของการบริการสังคมและสวัสดิการสังคมครอบคลุมถึงสัมพันธภาพมนุษย์ พฤติกรรมมนุษย์ และปัจจัยพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตและของบุคคลและครอบครัว (Titmuss, 1951) ความหมายของสวัสดิการจึงเรียกได้หลายคำในเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารสังคม การบริหารสวัสดิการสังคม การบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ คำทั้งหมดนี้แตกต่างจากการกุศลสงเคราะห์ในปฏิบัติกันมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 1910

ด้านแรก บทบาทของรัฐบาลจึงมีหน้าที่จัดสวัสดิการ เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรมาจะนำไปใช้ในการบริการสังคม (Social Services) และการบริการป้องกัน (Defense Services) ภารกิจของการบริการสังคมสนับสนุนการป้องกันความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) เมื่อประชาชนประสบภัยความไม่มั่นคงในชีวิต รัฐบาลต้องวางแผนการบริหารนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ และไม่ใช่ภารกิจของรัฐบาลฝ่ายเดียว แต่ยังมีองค์กรอาสาสมัครของชุมชนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ดังนั้น รัฐสวัสดิการจึงไม่ใช่เรื่องที่แยกขาดจากการเมือง การบริหาร และนโยบาย (Wickwar, 1946)

ด้านสอง บทบาทของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคม Titmuss สนับสนุนการขยายระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวางเป็นการบริการสังคมถ้วนหน้า ได้แก่ การรักษาพยาบาล การศึกษา ที่อยู่อาศัย เงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ว่างงาน เจ็บป่วย คนพิการ และเหตุอื่น ๆ ผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมในศตวรรษ 19 จึงเกิดการบริการสังคมขึ้นในศตวรรษ 20 ดังนั้น รัฐสวัสดิการจึงเกิดขึ้นมาเพื่อลดความยากจน การเบียดขับทางสังคม และการกดขี่ขูดรีด เช่น การจัดสวัสดิการหรือบริการเพื่ออุดหนุนเงินเด็กและบริการสำหรับคนที่มีความต้องการพิเศษ เป็นแนวทางที่ส่งเสริมสิทธิและความเท่าเทียม ไม่ใช่ชุดคุณค่าศีลธรรมในสังคม (Titmuss, 1964)

หนังสือเรื่อง ‘*International Social Work: Volume I*’ บรรณาธิการหนังสือเล่มนี้คือ Mel Gray และ Stephen A. Webb ทั้งสองคนอธิบายการเปลี่ยนแปลงบริบทของรัฐสวัสดิการในทศวรรษ 2010 ได้แก่ ความรับผิดชอบของสถาบันในการจัดสวัสดิการ การนำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสวัสดิการ ส่งผลให้คำจำกัดความของรัฐสวัสดิการไม่เหมือนเดิม โดยยกตัวอย่างถึงสหราชอาณาจักรช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและสหรัฐอเมริกาช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ แต่การพิจารณาเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจเรื่องรัฐสวัสดิการ จึงต้องสำรวจความรู้สามบทความในหมวดหมู่ของแนวทางว่าด้วยการพัฒนาสวัสดิการ (Perspectives on the Development of Welfare)

อธิบายถึงแนวทางการศึกษาและทฤษฎีสวัสดิการ (Welfare Theory and Approaches) เป็นรากฐานความรู้ของการศึกษาเรื่องรัฐสวัสดิการมาถึงปัจจุบัน ดังต่อไปนี้ (Gray & Webb, 2010)

บทความแรกในหนังสือเรื่อง ‘Citizenship and Social Class’ เสนอให้เห็นชนชั้นทางสังคมเป็นปัจจัยกำหนดสิทธิพลเมืองที่ไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรม เนื่องจากสถานะของความเป็นพลเมืองทางสังคม (Social Citizenship) ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาและโครงสร้างทางอาชีพ ปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม (Social Stratification) ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอุตสาหกรรม ถ้าพิจารณาจากสิทธิพลเมือง (Civil Rights) เป็นการขยายการคุ้มครองให้ทุกคนได้รับการบริการถ้วนหน้าเหมือนกันทุกคน สิทธิทางการเมือง (Political Rights) เป็นการขยายสิทธิการคุ้มครองทางกฎหมายให้แก่คนที่แตกต่างกันตามชนชั้นทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางสังคม (Social Rights) เป็นการแทนที่กฎหมายคนจนที่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม เกิดระบบค่าจ้างและมาตรการแรงงานเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากตลาดเสรี ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิทางสังคมทำให้ปรับปรุงสภาพการทำงานและลดชั่วโมงการทำงานในภาคอุตสาหกรรมลง ครอบคลุมถึงแรงงานหญิงและเด็ก เพื่อความเท่าเทียมในสถานะของความเป็นพลเมือง (Marshall, 1992)

บทความสองในหนังสือเรื่อง ‘The Three Political Economies of the Welfare State’ เสนอรัฐสวัสดิการเริ่มต้นตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง การจำแนกระบบรัฐสวัสดิการตามอุดมการณ์ทางการเมืองและบริบททางประวัติศาสตร์ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสวัสดิการกับระบบทุนนิยม Esping-Andersen อ้างถึงบทความของ Thomas Humphrey Marshall พิจารณาชนชั้นทางสังคมเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อสิทธิทางสังคม การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และครอบครัว ส่วน Esping-Andersen แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของสามระบอบเสรีนิยม บรรษัท และสังคมประชาธิปไตย ประกอบด้วยสามปัจจัย ได้แก่ การเคลื่อนไหวทางชนชั้น โครงสร้างชนชั้นทางการเมือง และมรดกตกทอดของระบอบและสถาบัน (Esping-Andersen, 1989)

บทความสามในหนังสือเรื่อง ‘The New Politics of the Welfare State’ อธิบายความแตกต่างของรัฐสวัสดิการ โดยจำแนกสององค์ประกอบคือเป้าหมายทางการเมือง (Political Goals) และบริบททางการเมือง (Political Context) เนื่องจากการขยายระดับรายการสิทธิประโยชน์และโครงการทางสังคมต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมทางการเมือง การก้าวข้ามจากวิถีคิดของการสงเคราะห์สู่สิทธิทางสังคม และการเพิ่มต้นทุนของการเป็นรัฐสวัสดิการ ตามข้อเสนอของ Paul Pierson ทำให้เห็นการสร้างความเข้มแข็งของการเป็นรัฐสวัสดิการและขยายสิทธิทางสังคมผ่านโครงการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และต้องเสริมสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ พรรคการเมือง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม องค์กรแรงงาน (Pierson, 1996)

สรุปภารกิจของรัฐบาลเกี่ยวกับสวัสดิการเรียกว่ารัฐสวัสดิการ ทฤษฎีรัฐสวัสดิการตามบทความเรื่อง ‘Theories of the Welfare State’ คือ ‘การปฏิรูปทางสังคมและการควบคุมทางสังคม’ แต่ Joel Blau อธิบายว่าต้องเข้าใจเหตุการณ์แต่ละช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ เพราะการถกเถียงเรื่องรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาถึงทศวรรษ 1970 คืออุดมการณ์เสรีนิยม และหลังจากทศวรรษดังกล่าวได้เกิดข้อถกเถียงรัฐสวัสดิการที่จำแนก

ตามอุดมการณ์ทางการเมืองแบบขบวนการ และช่วยในบริบทของการทำให้เป็นอุตสาหกรรม พัฒนาการของโครงสร้างทางชนชั้น และนโยบายสังคมเปรียบเทียบ ดังนั้น การถกเถียงเรื่องรัฐสวัสดิการไม่เหมือนกับการบริการสังคมและสวัสดิการสังคมก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น รัฐสวัสดิการเยอรมนีไม่ตั้งบนฐานสิทธิ (Rights) เพราะเป็นนโยบายสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยมตามอุดมการณ์ขบวนการ นอกจากนี้เคยมีสมมติฐานในทศวรรษ 1990 ว่าทฤษฎีของรัฐสวัสดิการให้ ‘สิทธิ’ เป็นความสำคัญลำดับแรกสุด (Blau, 1989) จนกลายเป็นวาระต่อมาของการศึกษาโดยนโยบายสังคมและสังคมสงเคราะห์ แต่ผ่านมากกว่าสามทศวรรษกลับไม่เป็นเช่นนั้น ผู้เขียนจะเสนอต่อไปในส่วนแนวทางการศึกษาและทฤษฎีรัฐสวัสดิการเป็นการถกเถียงระบอบรัฐสวัสดิการ

3. แนวทางการศึกษา ทฤษฎี และข้อถกเถียงเรื่องรัฐสวัสดิการ¹

แนวทางการศึกษารัฐสวัสดิการตามหนังสือ ‘*The Welfare State: A General Theory*’ เขียนโดย Paul Spicker ใน ค.ศ. 2000 เป็นเล่มสำคัญที่ใช้ในการศึกษาที่ผ่านมาของวิชาการสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม นอกจากนี้มีหนังสือเล่มอื่นของนักวิชาการคนนี้ ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาโดยนโยบายสังคมและรัฐสวัสดิการในปัจจุบัน เช่น หนังสือเรื่อง ‘*Arguments for Welfare: The Welfare State and Social Policy*’ และ ‘*How to Fix the Welfare State: Some Ideas for Better Social Services*’ จัดพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 2017 และ 2022 ตามลำดับ

Spicker ชี้ให้เห็นรัฐสวัสดิการในรูปแบบของประเทศโลกตะวันตก อาจไม่สามารถใช้ได้เหมือนกันในทุกสังคมหรือประเทศ การศึกษาเรื่องนี้ต้องเรียนรู้เพื่อถกเถียงหารูปแบบที่เหมาะสม นอกจากนี้ Spicker เสนอการทำความเข้าใจรัฐสวัสดิการต้องศึกษาตามที่ Esping-Andersen จำแนกไว้สามระบอบในตารางที่ 1 ทั้งนี้ Esping-Andersen ได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Titmuss ที่เคยเสนอหลักการสวัสดิการ ได้แก่ เก็บส่วนเหลือ สถาบัน และผลสัมฤทธิ์อุตสาหกรรม การจำแนกระบอบสวัสดิการเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษารัฐสวัสดิการเปรียบเทียบเพื่ออธิบายรูปแบบทุนนิยมรัฐสวัสดิการ (Welfare State Capitalism) ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง การศึกษาเรื่องรัฐสวัสดิการต้องเข้าใจอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเสรีนิยม อนุรักษนิยม และมาร์กซิสต์ รวมถึงบริบททางประวัติศาสตร์ในแต่ละประเทศ การศึกษาเรื่องรัฐสวัสดิการถกเถียงกับการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมและความไม่เท่าเทียมทางสังคมมาตั้งแต่แรก ทั้งยังขยายบทบาทของตัวแสดงที่จัดสวัสดิการ ไม่ใช่แค่รัฐ ตลาด และครอบครัว แต่การศึกษารัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศที่ไม่ใช่โลกตะวันตก มีบทบาทของชุมชน องค์การสาธารณประโยชน์ และอาสาสมัครทำหน้าที่นี้ จึงเห็นได้ว่า Spicker ค่อนข้างสนใจประเด็นนี้ในหนังสือของเขา

¹ หากผู้อ่านสนใจแนวทางการศึกษารัฐสวัสดิการของนักวิชาการคนต่าง ๆ ได้แก่ Paul Spicker และ Richard Titmuss และ Gosta Esping-Andersen ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล เขียนบทความภาษาไทยอธิบายไว้ในวารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ รมฤกษ์ โดย เรื่อง “ทฤษฎีรัฐสวัสดิการของ Paul Spicker” ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 หน้า 193-215 เรื่อง “มรดกความคิดนโยบายสังคมของ ริชาร์ด ทิทมัส” ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 หน้า 289-312 และเรื่อง “สวัสดิการสังคมของกอสต้า เอสปีง-แอนเดอร์เซน” ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 หน้า 316-345

(Spicker, 2017; Esping-Andersen, 1989; Andersen, 2012; Philip, 2021; Gray & Webb, 2010; van Kersbergen, 2019)

ตารางที่ 1 ระบอบรัฐสวัสดิการตามทฤษฎีสามตัวแบบของ Gosta Esping-Andersen และคนอื่น

รัฐสวัสดิการ	ระบอบเสรีนิยม (Liberal Regime)	ระบอบบรรษัท (Corporatist Regime)	ระบอบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Regime)
อุดมการณ์	เสรีนิยม	เสรีนิยม-อนุรักษ์นิยม	สังคมนิยม-เสรีนิยม
คุณลักษณะ	การต่อสู้กับความยากจน และเป็นตาข่ายความปลอดภัยสำหรับคนจนและไม่มีงานทำ	แต่ละกลุ่มสังคมและอาชีพสร้างหลักประกันร่วมแบ่งปันความเสี่ยงเพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์	ความเท่าเทียมสิทธิในสถานะของความ เป็นพลเมือง
ตัวอย่างประเทศ	อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย	เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี ออสเตรีย	นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์
แนวคิดหลัก	- สิทธิทางสังคม - สถานะความเป็นพลเมือง	- ขนชั้นทางสังคม - สถานะทางสังคม - สถานะทางอาชีพ	- ความสมานฉันท์ - ความใจกว้าง - การลดความเป็นสินค้า
รูปแบบสวัสดิการ	เก็บส่วนเหลือ (Residual Model)	บรรลุผลสัมฤทธิ์อุตสาหกรรม (Industrial Achievement- Performance Model)	ถ้วนหน้า (Universal Model)
วิธีการ	คัดกรองรายได้ (Means Test) เพื่อเลือกสงเคราะห์คนจน ผู้ที่มีความต้องการพิเศษ และชนชั้นแรงงาน	การจ่ายเงินสมทบและสวัสดิการที่ได้รับขึ้นอยู่กับสถานะทางอาชีพ	จัดเก็บภาษีสูงเพื่อจัดสวัสดิการถ้วนหน้าที่มีคุณภาพและต้องใช้ต้นทุนของงบประมาณสูงตาม
การสนองตอบของสวัสดิการ	สวัสดิการสังคมทำหน้าที่สงเคราะห์ชั่วคราว ขณะที่ความต้องการปัจเจกบุคคลได้รับการสนองตอบจากสถาบันของตลาดและครอบครัว	สวัสดิการสังคมเป็นส่วนเสริมของเศรษฐกิจ ครอบคลุมความต้องการทางสังคมก่อนพิจารณาสวัสดิการที่จัดให้จากการทำงานตามผลิตภาพ ไม่นับรวมสวัสดิการที่ครอบคลุมถึงผู้หญิงหรือคู่ในสมรสในครอบครัว	สวัสดิการสังคมที่จัดขึ้นโดยสถาบันของสังคมผ่านรูปแบบการกระจายซ้ำ เพื่อจัดเตรียมให้ถ้วนหน้าตามสิทธิพื้นฐาน โดยไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานความต้องการเหมือนรูปแบบการเก็บตก
ความครอบคลุม	คนรายได้น้อยและมีความต้องการพิเศษ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กและเยาวชน ผู้ป่วย	คนทำงานที่มีส่วนร่วมในระบบประกันสังคมและตลาดแรงงาน	พลเมืองทุกคนของประเทศได้รับเท่าเทียมกัน
ระดับ	มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำของผู้มีรายได้น้อยและจำเป็นรับการสงเคราะห์	มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำและจะเข้าถึงสวัสดิการต้องมีส่วนร่วมจ่ายและขึ้นอยู่กับสถานะทางอาชีพ	มาตรฐานขั้นสูงแทนที่การสนองตอบความต้องการขั้นต่ำ เช่น คุ้มครองรายได้ สนับสนุนการดูแลเด็ก การทำงานผู้หญิง

ที่มา: วิเคราะห์และประมวลโดยผู้เขียน

ต่อมาในช่วงต้นศตวรรษ 21 เริ่มมีนักวิชาการที่ขยายองค์ความรู้มาอธิบายระบอบสวัสดิการของประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออก เช่น Ian Holliday และ Christian Aspalter ขยายคำจำกัดความและจำแนก รัฐสวัสดิการที่มีมากกว่า 3 ระบอบเพิ่มมาเป็นระบอบที่ 4 คือ “ระบอบรัฐสวัสดิการเอเชียตะวันออก” (East Asian Welfare Regime) (Aspalter, 2006; 2023a) ภายหลัง Aspalter พัฒนามาจนเสนอระบอบรัฐสวัสดิการถึง 10 ระบอบ ครอบคลุมทุกกลุ่มหรือภูมิภาคทั่วโลก แต่ Aspalter จำแนกระบอบรัฐสวัสดิการที่มีบางประเทศบน ตำแหน่งแผนที่ใกล้เคียงไว้ในกลุ่มประเทศระบอบสวัสดิการเดียวกัน ทั้งที่ประเทศเหล่านั้นอาจมีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างกัน เช่น ไทย สิงคโปร์ แต่กลับรวมเป็นส่วนหนึ่งในรัฐสวัสดิการเอเชียตะวันออกที่มีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ (Aspalter, 2017; 2019; 2021; 2023a)

ผู้เขียนยกตัวอย่างประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงเรื่องรัฐสวัสดิการ เพื่อเสนอให้เห็นการสร้างทฤษฎีรัฐสวัสดิการตามแนวทางเสรีนิยม การศึกษาวิจัยรัฐสวัสดิการของแต่ละศาสตร์แขนงวิชา และทัศนคติของชนชั้นกลางต่อรัฐสวัสดิการ วิกฤติและการเปลี่ยนผ่านรัฐสวัสดิการ ดังนี้

เรื่องแรก คือการสร้างทฤษฎีรัฐสวัสดิการเกิดขึ้นมาภายหลังทศวรรษ 1980 การกล่าวถึงคำว่ารัฐสวัสดิการเกิดขึ้นแพร่หลายก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่บทบาทขององค์การระหว่างประเทศทั้งสันนิบาตชาติและสหประชาชาติไม่ใช่คำว่ารัฐสวัสดิการ รวมถึง ILO มีบทบาทหลักเกี่ยวกับนโยบายสังคมในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การแถลงปฏิญญาฟีลาเดลเฟียใน ค.ศ. 1944 แสดงให้เห็นว่า ILO ได้รับอิทธิพลจากรัฐสวัสดิการอังกฤษ ด้วยเหตุที่มีความปรารถนาให้พลเมืองโลกหลุดพ้นจากความหิวอดอยาก ตามที่ปรากฏรายงานเรื่อง ‘Approaches to Social Security: An International Survey’ ใน ค.ศ. 1942 อธิบายการช่วยเหลือทางสังคมเป็นส่วนเสริมการประกันสังคมให้ระบบความมั่นคงทางสังคม ไม่ใช่แค่การตอบสนองความต้องการพื้นฐาน แต่ให้หลุดพ้นจากความยากจนและดำรงชีวิตได้ด้วยความพึงพอใจของแต่ละปัจเจกบุคคล (ILO, 1942)

ตัวอย่างแรก รายงานเรื่อง ‘International Survey of Social Services’ เป็นความริเริ่มของรัฐบาลอังกฤษที่แนะนำให้สำรวจสวัสดิการสังคมทั้งรูปแบบของการประกันสังคมและการช่วยเหลือทางสังคมใน ค.ศ. 1926 เพื่อรวบรวมข้อมูลสถิติระหว่างประเทศ การจัดทำรายงานฉบับนี้จึงไม่ใช่วาระทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำใน ค.ศ. 1929 เวลานั้นสหรัฐอเมริกายังไม่ได้เป็น 1 ใน 24 ประเทศที่เข้าร่วมการรวบรวมโดย ILO สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมสมาชิกของ ILO ใน ค.ศ. 1934 (ILO, 1933)

ต่อมาการเผยแพร่รายงานฉบับที่ 2 ใน ค.ศ. 1936 มีสหรัฐอเมริกาและมีประเทศอื่นเพิ่มมารวมเป็น 38 ประเทศ ขณะที่คำจำกัดความของการบริการสังคมเกิดขึ้นก่อนคำว่ารัฐสวัสดิการ ได้แก่ (1) การประกันสังคม ครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำงานในอุตสาหกรรม ทั้งบาดเจ็บและเจ็บป่วยจากการทำงาน การว่างงาน ความพิการ และช่วยเหลือครอบครัวเมื่อสูงอายุ หย่าร้าง และเด็กกำพร้า และสนับสนุนการอุดหนุนสิทธิประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณสุขโรค (2) การช่วยเหลือทางสังคม ครอบคลุมถึงแรงงานรับค่าจ้าง ผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบกิจการส่วนตัว รวมถึงกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การช่วยเหลือผู้สูงอายุและคนพิการ การว่างงาน

ผู้หญิงมีครรภ์และครอบครัว การเจ็บป่วย (3) การสนับสนุนที่อยู่อาศัย เงินอุดหนุนครอบครัว และการได้รับค่าจ้างวันหยุด (ILO, 1936a; 1936b)

บทบาทของ ILO เน้นที่สวัสดิการแรงงานรับค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงให้ความสำคัญต่อการประกันสังคมมากกว่าการช่วยเหลือทางสังคม (ILO, 1936c) ส่วนคำจำกัดความการบริการสังคมของ ILO เทียบเคียงการบริหารสังคม การประชาสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม หรือรัฐสวัสดิการ แม้แต่วารสารวิชาการชั้นนำด้านสังคมสงเคราะห์ใช้ชื่อ Social Service Review เผยแพร่ฉบับแรกใน ค.ศ. 1927 ต่อมาถึงปัจจุบัน

ตัวอย่างสอง รายงานเรื่อง ‘Social Insurance and Allied Services’ หรือเรียกว่า ‘Beveridge Report’ เสนอโดย William Henry Beveridge ใน ค.ศ. 1942 สารสำคัญของรายงานฉบับนี้คือสัญลักษณ์ต่อสู้กับห้ายักษ์ปีศาจร้ายเพื่อ ‘เสรีภาพจากความต้องการ’ (Freedom from Want) ได้แก่ ‘อดอยาก เจ็บป่วย เวลาเสื่อมโทรม และไร้งาน’ (Five Giant Evils: Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness) จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปรัฐสวัสดิการอังกฤษโดยพรรคแรงงาน และวางรากฐานหลักการประกันแห่งชาติ (National Insurance) (Beveridge, 1942)

การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม เพื่อขยายการประกันสังคมและบริการสังคมครอบคลุมพลเมืองในประเทศให้กว้างขวาง จึงไม่ใช่แค่การจัดสวัสดิการให้เงินหรือสิ่งของ แล้วยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้ดีขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้การให้ม้งานทำต้องส่งเสริมการจ้างงานแบบเต็มที่ (Full Employment) ไม่ใช่ไม่มีการว่างงานเลย แต่สิ่งที่สังคมไม่ปรารถนาคือการมีคนไร้งานและไม่ทำงานที่ไม่ใช่เหตุของความอดอยากและยากจน (Beveridge, 1944; Clough, Moodie, & Moodie, 1969)

ส่วน ILO สนับสนุนการขยายมาตรการความมั่นคงทางสังคมตามสาระสำคัญในปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ต่อมาจัดประชุมหัวข้อเรื่องการประกันสังคมโดยสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association: ISSA) ใน ค.ศ. 1957 ส่งผลให้คำจำกัดความของรัฐสวัสดิการเกี่ยวข้องกับนโยบายสังคมในเวลาต่อมา สนับสนุนสวัสดิการรูปแบบถ้วนหน้า เท่าเทียม และไม่เลือกปฏิบัติ แตกต่างจากเดิม การบริการสังคมเน้นสงเคราะห์คนจนและชนกลุ่มน้อย (George, 2019)

เรื่องสอง คำว่าสวัสดิการ รัฐ และรัฐสวัสดิการไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนและมีหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ปรากฏการณ์สร้างชุดคำอธิบายและใช้ความรู้หลายศาสตร์สาขา จนเกิดคำอธิบายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความหมายของรัฐสวัสดิการขึ้นอยู่กับวิธีการศึกษาและกรอบทฤษฎีของแต่ละศาสตร์สาขา ได้แก่ (1) สังคมวิทยานัยที่การบูรณาการทางสังคม (Social Integration) (2) เศรษฐศาสตร์เน้นที่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) (3) รัฐศาสตร์เน้นที่การเมืองความขัดแย้ง (Conflict Politics) (4) นโยบายสังคมเน้นที่การกระจายซ้ำ (Redistribution) (5) การบริการสังคมเน้นสวัสดิการที่ให้ประโยชน์ที่คุ้มค่า (Cost-Effective Welfare Benefits) (6) สังคมสงเคราะห์เน้นที่การเสริมสร้างพลัง (Empowerment) และ (7) นิติศาสตร์เน้นที่นิติรัฐ (Rule of Law) (Overbye, 2021)

นอกจากนี้แต่ละประเทศมีเงื่อนไขแตกต่างกันตามระบอบรัฐสวัสดิการและนโยบายสังคม จึงเกิดการศึกษาเปรียบเทียบเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ได้รับคามนิยม บางศาสตร์สาขาสามารถดัดข้ามประเด็นมาใช้ในการศึกษารัฐสวัสดิการได้ (Kuhlmann, 2019) เช่น หนังสือเรื่อง *'The Economics of Social Protection'* อธิบายคำจำกัดความของสวัสดิการในบทแรก การให้ความสำคัญต่อค่าใช้จ่ายสาธารณะเป็นลำดับแรกของรัฐสวัสดิการ แบ่งเป็นการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วย การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และสวัสดิการที่ไม่ใช่ตัวเงิน ได้แก่ การศึกษา ที่อยู่อาศัย ดังนั้น แนวทางการศึกษาของเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญที่งบประมาณ เพราะการออกแบบระบบสวัสดิการที่ยั่งยืนและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง เป็นหลักสำคัญของสวัสดิการแบบกระจายซ้ำ (Pestieau, 2023)

เรื่องสาม ความท้าทายของสถานการณ์ร่วมสมัย เช่น วิกฤตการเงิน การอพยพลี้ภัย และการถอนตัวของสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป ส่งผลให้ทิศทางของสวัสดิการในประเทศภาคพื้นยุโรปเปลี่ยนแปลงไป การทำความเข้าใจเรื่องสวัสดิการควรขยายให้มากกว่ามิติของอุดมการณ์และระบอบการเมือง เพราะสถานการณ์ร่วมสมัยไม่สามารถอธิบายได้เหมือนก่อนทศวรรษ 1980 ผู้เขียนจึงยกตัวอย่าง 'ทัศนคติเกี่ยวกับสวัสดิการ' (Welfare Attitudes) เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่างของความคิดของคนหลากหลายกลุ่ม ดังนี้ (1) การใช้เหตุผลเพื่อประโยชน์ตนเอง (Self-Interest Reasoning) เกิดขึ้นจากการไม่สนับสนุนรัฐสวัสดิการ เพราะตนเองไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากร (2) การใช้เหตุผลทางอุดมการณ์ (Ideology Reasoning) เกิดขึ้นจากการขัดเกลากองทัพสังคม จุดยืนทางการเมือง และความเอื้ออาทร และ (3) การใช้เหตุผลทางสถาบัน (Institutional Reasoning) เกิดขึ้นจากโครงสร้างอำนาจ พลวัตทางการเมือง และประวัติศาสตร์ทางวัฒนธรรม (Eick, 2023)

กรณีของ 'ทัศนคติเกี่ยวกับสวัสดิการ' ไม่ใช่การถกเถียงแค่ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นกตขีและถูกกดขี่เพื่อฉายภาพการต่อสู้ของขบวนการแรงงาน เพื่อสร้างรัฐสวัสดิการในประวัติศาสตร์ก่อนทศวรรษ 1960 ตัวอย่างหนังสือเรื่อง *'Middle Class and Welfare State: Making Sense of an Ambivalent Relationship'* แสดงให้เห็น 'ชนชั้นกลาง' (Middle Class) มีส่วนสำคัญของการสนับสนุนหรือต่อต้านรัฐสวัสดิการ ตัวแปรที่แสดงถึงภววิสัย (Objective) ได้แก่ ระดับการศึกษา สถานะทางอาชีพ และรายได้บุคคลและครัวเรือน และอัตวิสัย (Subjective) ได้แก่ ความรู้สึกร่วม คุณค่า และเป้าหมายของชีวิต ชนชั้นกลางจึงไม่มองอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยและอำนาจนิยมเป็นสิ่งดีหรือเลวร้ายเสมอไป ส่งผลให้การสร้างฉันทามติจากคนกลุ่มนี้เป็นเรื่องยาก เพราะเป็นผู้จ่ายภาษี แต่ถูกแยกจากการเป็นผู้ใช้บริการสวัสดิการและไม่อยู่ในเป้าหมายของโครงการสวัสดิการ คนกลุ่มนี้จึงพยายามต่อต้านรัฐสวัสดิการอยู่เสมอ ดังนั้น การทำให้ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มเดียวกันต้องทำให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการ เปลี่ยนฐานคิดสวัสดิการไม่ใช่เพื่อคนจน เช่น ส่งเสริมความเท่าเทียมโอกาส การศึกษา การรักษาพยาบาล และการจ้างงาน เพื่อให้ชนชั้นกลางมีส่วนสนับสนุนนโยบายรัฐสวัสดิการ (Barbehon, Geugies, & Haus, 2020)

เรื่องสี่ ขอบเขตของรัฐสวัสดิการกว้างกว่าความหมายเดิมที่รัฐทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้เพียงฝ่ายเดียว แต่มีบทบาทของผู้จัดสวัสดิการที่ไม่ใช่รัฐ ได้แก่ ธุรกิจ องค์กรสาธารณประโยชน์ และครอบครัว อีกทั้งบทบาทของ

องค์การระหว่างประเทศให้ข้อเสนอแนะนโยบายและการบริหารสวัสดิการ (Garland, 2016) เช่น (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นและเด็กเกิดน้อยลง ขณะที่อายุขัยเฉลี่ยยาวขึ้น หลายประเทศจึงปฏิรูประบบบำนาญและส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ (2) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและดิจิทัล ทำให้เกิดผลกระทบต่อรูปแบบการทำงานดั้งเดิมและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงระบบสวัสดิการและนโยบายตลาดแรงงาน (3) วิกฤติภูมิอากาศทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสีเขียว ส่งผลให้เกิดความสูญเสียของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนยังได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น (European Commission, 2023)

สถานการณ์ข้างต้น ทำให้สหภาพยุโรปปรับทิศทางรัฐสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมตามแนวคิด ‘การลงทุนทางสังคม’ (Social Investment) ท่ามกลางนโยบายสังคมในเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ โดยมีองค์ประกอบได้แก่ การลงทุนที่ทุนมนุษย์และการมีงานทำตามนโยบายตลาดแรงงาน การสร้างความสมดุลชีวิตและการทำงาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบความมั่นคงทางสังคม และการลดความยากจนและการเบียดขับทางสังคม (European Commission, 2023)

การเปลี่ยนฐานคิดสวัสดิการหรือบริการสังคมจากขั้นต่ำ (Minimal) สู่ความจำเป็น (Essential) โดยเฉพาะประเทศระบบสวัสดิการสังคมประชาธิปไตยเริ่มเปลี่ยนแนวคิดสู่การบริการพื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Services) ได้แก่ การเข้าถึงรักษาพยาบาลและการศึกษา รวมถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้แก่ การดูแลทางสังคม การคมนาคม ที่อยู่อาศัย และสารสนเทศดิจิทัล โดยฐานคิดความจำเป็นตั้งอยู่บนความเท่าเทียม ประสิทธิภาพ ความสมานฉันท์ และความยั่งยืน ดังนั้น โครงการบริการพื้นฐานถ้วนหน้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการ การบริการพื้นฐานถ้วนหน้าไม่ใช่ค่าใช้จ่ายสาธารณะ แต่เป็นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเพื่อต่อสู้กับความยากจนและความไม่มั่นคง (Coote & Percy, 2020)

นโยบายสังคมจึงเน้นเสริมสร้างทักษะใหม่และพัฒนาศักยภาพมนุษย์ เพื่อให้ได้รับการมีงานทำในตลาดแรงงาน แทนที่การปรับปรุงทักษะเดิมเพื่อรับมือสถานการณ์ใหม่ แนวทางนี้จึงได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อใช้จัดการความเสี่ยงใหม่ในสังคมหลังอุตสาหกรรม (Garritzmman, Hausermann, & Palier, 2021)

ข้อถกเถียงของผู้เขียนต่อแนวคิดการลงทุนทางสังคม ผู้กำหนดนโยบายมักให้ความสำคัญต่อการลงทุนในทุนมนุษย์ช่วงวัยเด็กและเยาวชน เนื่องจากสร้างผลิตภาพทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว แต่การสนับสนุนสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ แม้ขยายอายุการทำงานยาวขึ้น แต่มักถูกมองว่าให้ผลิตภาพทางเศรษฐกิจได้น้อยกว่าคนวัยทำงาน ช่วงต้น ตัวอย่างของการประชุมคณะอนุกรรมการสวัสดิการโดยรัฐครั้งที่ 2 (1/2024) ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2024 ผู้แทนที่ประชุมเสนอแนวทางการขยายสิทธิประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขของงบประมาณ ให้เลือกระหว่างขยายเงินอุดหนุนเด็กเล็กแบบถ้วนหน้าหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้เขียนเสนอข้อถกเถียงว่า การสนับสนุนเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุสามารถลดการพึ่งพิงและบรรเทาค่าใช้จ่ายครัวเรือน และหากส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทำงาน ต้องส่งเสริมและคุ้มครองงานที่มีคุณค่า (รัฐบาลไทย, 2567)

4. ระบอบรัฐสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการของประเทศไทย

ผู้เขียนจะอธิบายระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยม (Conservative Welfare Regime) ของประเทศไทยตามแนวทางของ Gosta Esping-Andersen และ Christian Aspalter โดยอาศัยแนวทางการศึกษาเปรียบเทียบตามที่จำแนกประเภทของระบอบสวัสดิการ และ Ian Holliday ที่อธิบายคุณลักษณะของระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออกขึ้นอยู่กับการผลิตภาพทางเศรษฐกิจ (Productive Welfare)

4.1 คุณลักษณะเฉพาะของระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก

ทฤษฎีระบอบสวัสดิการของ Christian Aspalter เปิดพรหมแดนให้การศึกษาเปรียบเทียบและจัดประเภทของระบอบสวัสดิการหรือรัฐสวัสดิการตามแต่ละกลุ่มภูมิภาคและประเทศอย่างรอบด้าน พร้อมให้รายละเอียดเฉพาะได้มากขึ้น ดังที่ Aspalter และ Holliday จำแนกรัฐสวัสดิการที่มีมากกว่า 3 ระบอบเพิ่มมาเป็นระบอบที่ 4 คือ ‘ระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออก’ ประเทศที่จัดประเภทในระบอบสวัสดิการนี้ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง (Aspalter, 2006; 2023b; Holliday, 2000) เพื่อความเข้าใจพื้นฐานของระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมของประเทศเอเชียตะวันออก และใช้วิเคราะห์ต่อไปในกรณีของประเทศไทย แม้ว่า Aspalter จะพัฒนาทฤษฎีนี้เป็น 10 ระบอบสวัสดิการ แต่ผู้เขียนสรุปเฉพาะระบอบสวัสดิการเอเชียตะวันออกไว้ 3 ประเด็น ดังนี้ (Aspalter, 2017; 2019; 2021; 2023a; Holliday, 2000)

ประเด็นแรก การจำแนกตามที่ Aspalter เสนอ Ideal Typical Method ของ ‘ระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก’ (Pro-Welfare Conservative in East Asia) มีลักษณะสำคัญเป็นพรรคการเมืองอนุรักษ์นิยมและพยายามทำให้เกิดการเมืองประชาธิปไตยใหม่ เพื่อรองรับความกลมเกลียวทางสังคม (Social Harmony) ทั้งที่ ประเทศเหล่านี้มีระดับของความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง แต่ไม่สนับสนุนปฏิบัติการของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยวิธีการประท้วงและจลาจล

ประเทศตัวอย่างที่ Aspalter จำแนกไว้ในระบอบสวัสดิการนี้ได้แก่ จีน ฮองกง มาเก๊า ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย แม้การจำแนกตามภูมิศาสตร์จะนับรวมประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้กับเอเชียตะวันออก แต่ผู้เขียนถกเถียงต่อการจำแนกประเภทของระบอบสวัสดิการนี้ยังขาดความเข้าใจบริบททางวัฒนธรรมและเงื่อนไขทางการเมืองของระบบอาณานิคมก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รวมถึงการเปลี่ยนผ่านเป็นสังคมอุตสาหกรรมและสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองมีเงื่อนไขไม่เหมือนกับประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะประเทศที่มีภูมิประเทศตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน ไม่ใช่ปัจจัยที่ใช้จำแนกประเภทของระบอบสวัสดิการเดียวกันได้ ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบจำเป็นต้องศึกษานโยบายสังคมของประเทศนั้นเพื่อขยายประเภทของระบอบเดียวกัน แต่บางประเทศอาจมีคุณลักษณะบางด้านไม่เหมือนกัน

ประเด็นสอง การทำความเข้าใจคุณลักษณะบางประการของระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ระบอบนี้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการ หมายความว่า หน้าที่ของรัฐบาลไม่ใช่ผู้จัดสวัสดิการเพียงตัวแสดงเดียว แต่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เช่น รัฐบาลใช้สถานะทางอาชีพเป็นปัจจัยในการจำแนกผู้ได้รับสวัสดิการแตกต่างกัน ผู้เขียนยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทย ข้าราชการ ลูกจ้างภาคเอกชน

และผู้ประกอบอาชีพอิสระ จะได้รับการดูแลสวัสดิการรักษายาบาลแตกต่างกันตามสถานะทางอาชีพ แหล่งที่มาของงบประมาณ และรายการสิทธิประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ประเทศในระบอบสวัสดิการประเภทนี้จะสนับสนุนระบบประกันสังคม โดยขึ้นอยู่กับอาชีพ และการทำงานตามแนวทาง Bismarckian นอกจากนี้ยังสนับสนุนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กรณีของประเทศสิงคโปร์ สนับสนุนเรื่องนี้กลายเป็นตัวแบบหนึ่งของระบอบสวัสดิการประเภทนี้ ประเทศเหล่านี้ไม่สนับสนุนนโยบาย ตลาดแรงงานเชิงรุกและตั้งรับ (Active and Passive Labour Market Policies) นโยบายที่ไม่สนับสนุน เช่น การลงทุนและจัดบริการสุขภาพและการศึกษาระดับการศึกษาอนุบาลถึงมหาวิทยาลัย ตรงข้ามกับนโยบายที่ สนับสนุน เช่น การพัฒนาทักษะและการอุดหนุนรายได้เพื่อส่งเสริมการมีงานทำ แล้วเมื่อกล่าวถึงโครงการสวัสดิการ ถ้วนหน้า (Universal Welfare Programmes) ประเทศในระบอบสวัสดิการนี้ จึงเน้นที่การประกันสังคมและ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เป็นมิตรกับเศรษฐกิจ เพื่อให้เข้าถึงสิทธิได้ตามเงื่อนไขของสถานะทางอาชีพและการทำงาน สวัสดิการในระบอบสวัสดิการนี้จึงให้เครื่องมือคัดกรองรายได้และสินทรัพย์ (Asset- and Means-Tested) เพื่อช่วยเหลือเฉพาะคนที่จำเป็นตามเกณฑ์ของรัฐ

ประเด็นสาม การจำแนกระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการตามแนวคิดการลงทุน ทางสังคม (Social Investment) การลงทุนจึงเน้นที่การส่งเสริมผลิตภาพและสนับสนุนความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นการลงทุนมนุษย์ที่ครอบคลุมสวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษา อาจรวมถึงที่อยู่อาศัย เรียกชื่ออีกว่า “ระบอบสวัสดิการผลิตภาพ” (Productive Welfare Regime) หน้าที่ของรัฐต้องจัดหาเงินทุนหรือ งบประมาณมาจากภาษีและมาตรการอื่น ๆ เพื่อรองรับการลงทุนดังกล่าวเพื่อจัดบริการสังคม แนวทางนี้จึงเป็นการ สร้างสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) ที่อาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน ศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน และอื่น ๆ เพื่อมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในสังคม จึงเป็นการถ่ายโอน ความรับผิดชอบให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม แต่รัฐยังมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคม รวมถึงจัดหางบประมาณเพื่อจัดสรรทุนในการดำเนินการต่าง ๆ

4.2 บทวิเคราะห์ของระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการของประเทศไทย

ผู้เขียนวิเคราะห์ระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการของประเทศไทย เพื่ออธิบายให้เห็นคุณลักษณะเฉพาะที่เชื่อมโยงกับ 4 ประเด็น ได้แก่ บริบททางประวัติศาสตร์กับการพัฒนารัฐสวัสดิการ นโยบายสวัสดิการสังคมมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และครอบครัว และการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมและสถานะทางอาชีพ

ประเด็นแรก บริบททางประวัติศาสตร์กับการพัฒนารัฐสวัสดิการ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลการพัฒนาตามแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) ตัวอย่างเหตุการณ์แรก คือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และสันนิบาตชาติเคยส่งหนังสือมาสอบถามถึงเรื่องการประกันสังคมและสงเคราะห์เด็กพิการทางสายตาเมื่อ ค.ศ. 1932 แต่รัฐบาลตอบกลับว่ายังไม่ได้ดำเนินการเรื่องนี้ จึงไม่มีความเห็นใด ๆ (League of Nation, 1933) หรืออีกตัวอย่างคือการสนับสนุนความช่วยเหลือทางวิชาการเรื่องการประกันสังคมโดย ILO เพื่อให้กฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีผลบังคับใช้ แต่เรื่องนี้กลับไม่สำเร็จ ด้วยเหตุที่การรัฐประหารโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่งผลให้การประกันสังคมหยุดชะงักไปตั้งแต่ทศวรรษ 1960 (ILO, 1956; 1959)

ทั้งสองตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาระบอบสวัสดิการของประเทศไทยที่คำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงคุณค่าเชิงศีลธรรม กลับมาตอบโต้ระบบสวัสดิการสมัยใหม่ตามแนวทางการพัฒนาตะวันตก เพราะนโยบายสวัสดิการอาจไม่ได้คำนึงถึงแบบแผนและประเพณีดั้งเดิมของสังคม และไม่ได้รับการยอมรับจากประชาคม (Murase, 1955) บางประเทศเคยอยู่ภายใต้ระบอบอาณานิคมและเกิดขบวนการชาตินิยม จึงปลดปล่อยประเทศออกจากการครอบงำของประเทศตะวันตก และประเทศอีกส่วนมีปัญหาร่วมกัน คือ ประชาชนมีทัศนคติต่อต้านความเป็นตะวันตก รวมถึงการทำให้เป็นสมัยใหม่และเป็นอุตสาหกรรม ส่งผลให้การรักษายาบาลพึ่งพิงแพทย์แผนโบราณอยู่เช่นเดิม (Thompson & Adloff, 1949)

กรณีของงานสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม แต่เดิมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองยังไม่เกิดแรงต่อต้าน ตามที่เห็นได้จากการช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ เช่น การส่งผู้เชี่ยวชาญด้านสวัสดิการสังคมชื่อ Eileen Davidson มาทำงานโครงการทดลองและฝึกอบรมสุขภาพแม่และเด็กในประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฉุกเฉินสงเคราะห์เด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF ระหว่าง ค.ศ. 1952-1955 แล้วมีบทบาทต่อการวางรากฐานหลักและวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Case Work) ให้แก่วงการสังคมสงเคราะห์ (Gleeson, 2006) หากเมื่อเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์จะให้เห็นความเชื่อมโยงต่อมาว่า ระบอบสวัสดิการของประเทศไทยแท้จริงแล้วต่อต้านความเป็นสมัยใหม่เกิดขึ้นในช่วงหลังทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จึงเกิดการพัฒนาแนวทางเลือกต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อตอบโต้ระบบทุนนิยมสวัสดิการพร้อมกับโลกาภิวัตน์ เป็นแนวทางการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ

ประเด็นสอง นโยบายสวัสดิการสังคมมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สวัสดิการผลิตภาพ แสดงให้เห็นการจัดสวัสดิการกลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์ สวัสดิการจึงไม่ใช่แนวทางเดิมที่ใช้เพื่อสงเคราะห์คนจนและผู้ยากไร้ ทางกลับกัน สวัสดิการผลิตภาพจัดให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดโดยไม่คำนึงถึง

สิทธิทางสังคม โดยเน้นมาตรการเพื่อกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและลดการพึ่งพิงสถาบันของรัฐ แต่ถ่ายโอนให้ครอบครัวและชุมชนทำหน้าที่ในการช่วยเหลือกันเอง ตัวอย่างของสวัสดิการผลิตภัณฑ์เพื่อรักษาสถานะความเหลื่อมล้ำ ให้ระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมดำรงอยู่ต่อไปได้

- การใช้สวัสดิการเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ เช่น กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคโอกาสทางการศึกษา (กสศ.) เป็นการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการศึกษา แต่ไม่ใช่การให้เงินเปล่าแบบไม่มีเงื่อนไข การเข้าถึงสวัสดิการนี้ได้ต่อเมื่อเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กรณีของ กยศ. เมื่อสำเร็จการศึกษาและมีงานทำจะต้องจ่ายเงินคืน และกรณีของ กสศ. เป็นการสร้างโอกาสให้สำหรับเด็กในครอบครัวยากจน แนวทางเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า เด็กและเยาวชนได้รับการลงทุนในระยะยาวเพื่อได้ทำงานและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป
- การใช้สวัสดิการเป็นเครื่องมือเศรษฐกิจของโครงการคนละครึ่ง เหมาะสมกับช่วงวิกฤติเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้ไม่ใช่นโยบายสวัสดิการที่แท้จริง แต่ใช้หลักการของการแทรกแซงตลาดเพื่อกำหนดการใช้จ่ายตามเงื่อนไข ระยะเวลา และวงเงินในแต่ละวัน โครงการนี้จึงเป็นมาตรการระยะสั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายกระตุ้นการผลิตและบริโภค ไม่สอดคล้องกับหลักการของนโยบายสังคมแบบกระจายซ้ำ เนื่องจากไม่มีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นสาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และครอบครัว ระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมเน้นการลดบทบาทของรัฐลง แต่สนับสนุนบทบาทของครอบครัวและตลาด แต่คุณลักษณะเฉพาะของระบอบสวัสดิการประเภทนี้คือไม่ได้ต่อต้านการจัดสวัสดิการ แต่มาสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้อยู่ในระดับขั้นต่ำ ให้ครอบครัว ญาติ และชุมชน มาช่วยเหลือและพึ่งพากันเมื่อมีความจำเป็น ระบอบสวัสดิการนี้จะให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเมื่อครอบครัวไม่สามารถดูแลสมาชิกของตนเองได้ จึงจัดสถานสงเคราะห์ไว้เพื่อดูแลคนยากไร้

- การสนับสนุนสวัสดิการสำหรับครอบครัว เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นโครงการสวัสดิการที่ให้เป็นหลักประกันทางรายได้สำหรับประชาชนอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวนเงินกำหนดสัดส่วนตามขั้นบันไดตามตั้งแต่ 600 บาท 700 บาท 800 บาท และ 1,000 บาทตามช่วงอายุ แต่จำนวนเงินที่ได้รับต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิต ท้ายสุด ผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นลูกหลาน หรือเครือญาติก็ตาม ขณะที่ เงินอุดหนุนเด็กเล็กแรกเกิด กลับตรงข้ามกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่ส่งเสริมสวัสดิการจึงกำหนดเกณฑ์คัดกรองรายได้เพื่อใช้จำกัดสิทธิให้เฉพาะครอบครัวยากจน ทั้งที่ ระบอบสวัสดิการประเภทนี้เน้นการลงทุนทางสังคมในระยะยาว
- การส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนร่วมจัดสวัสดิการ เช่น การดูแลระยะยาว (Long-Term Care) เป็นการถ่ายโอนให้ทรัพยากรภายในชุมชนมาร่วมกันดูแลผู้สูงอายุ แทนที่ให้รัฐช่วยเหลือเฉพาะหน้า เพราะอีกด้าน เกิดประโยชน์ของการจ้างงานผู้ดูแล ทำให้คนเหล่านี้ได้รับ

โอกาสทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน แต่ความเป็นจริง ผู้ดูแลกลับยึดโยงกับคุณค่าทางศีลธรรม ทำให้เป็นการใช้อำนาจสมมติแทนที่การจ้างแรงงาน เป็นอุปสรรคที่ทำให้การลงทุนทางสังคมไม่รองรับให้ผู้สูงอายุ เพราะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้น้อยกว่าเด็กและเยาวชน แม้จะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการจ้างงานที่มีผลผลิตภาพก็ตาม

ประเด็นที่ 3 การแบ่งช่วงชั้นทางสังคมและสถานะทางอาชีพ ประเทศไทยเป็นระบอบสวัสดิการอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนสวัสดิการ แต่ไม่ได้หมายความว่า ทุกคนจะได้รับสวัสดิการแบบเดียวกันและเหมือนกัน ระบอบสวัสดิการประเภทนี้พยายามให้อภิสิทธิ์สำหรับคนที่สร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ เห็นได้จากข้าราชการและลูกจ้างภาคเอกชนจะได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ มากกว่าผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือกลุ่มคนเปราะบาง ยกตัวอย่างเช่น การใช้สิทธิรักษาพยาบาล แม้ว่าประเทศไทยจะมีความครอบคลุมสวัสดิการด้านนี้เกือบร้อยละ 98 ของประชากรของประเทศ หมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความครอบคลุม เนื่องจากโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ โครงการสวัสดิการนี้เปรียบได้กับการประกันประนีประนอมทางการเมือง ไม่เช่นนั้นจะไม่มีสวัสดิการถ้วนหน้าที่เป็นกรณีศึกษาของประเทศไทยนอกจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เป็นอีกสวัสดิการถ้วนหน้า นอกจากนี้โครงการประกันสุขภาพแห่งชาติมีประโยชน์ต่อการลงทุนที่ทุนมนุษย์ เพราะสนับสนุนให้รักษาเมื่อเจ็บป่วยแล้วสามารถกลับไปทำงานได้ตามเดิม และลดความเสี่ยงจากค่ารักษาที่อาจทำให้เผชิญความยากจนแบบฉับพลัน

อย่างไรก็ตาม ระดับของการคุ้มครองแตกต่างกันตามช่วงชั้นทางสังคมและสถานะทางอาชีพ คนส่วนใหญ่ได้รับสิทธิดังกล่าว ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลจากระบบประกันสังคม ซึ่งทั้งระบบสุขภาพนี้ก็มีความแตกต่างเรื่องสถานพยาบาล การจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่าย เวชภัณฑ์และที่แตกต่างในบางรายการ ส่วนข้าราชการกลับเป็นการรักษาพยาบาลโดยอาศัยแหล่งทางการเงินจากกรมบัญชีกลางและมีเงื่อนไขที่ทำให้ได้รับการรักษาที่อยู่ในมาตรฐานสูงกว่าอีกสองกลุ่มตามที่กล่าวไป กรณีของระบบประกันสังคมยังจำแนกออกเป็นสามมาตรา ได้แก่ มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 แต่ผู้ประกันตนมาตรา 40 กลับไม่สามารถใช้สิทธิรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลในระบบประกันสังคม ต้องใช้สิทธิรักษาตามโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติโดยสรุป สวัสดิการการรักษาพยาบาลแสดงให้เห็นการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสถานะทางอาชีพย่อมมีผลต่อการเข้าถึงสวัสดิการที่แตกต่างกัน

สรุป

การศึกษาเรื่องรัฐสวัสดิการต้องย้อนกลับไปทำความเข้าใจจากฐานความรู้สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมก่อน ไม่ว่าจะเป็นความคิดของ Richard Titmuss เพื่อทำความเข้าใจพื้นฐานของนโยบายสังคมแบบกระจายซ้ำทำหน้าที่ย่อยและแตกต่างจากนโยบายสาธารณะอย่างไร ถัดมามี Gosta Esping-Andersen ที่พัฒนาทฤษฎีรัฐสวัสดิการขึ้นมาจนได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลายในวงวิชาการสังคมศาสตร์แขนงวิชาต่าง ๆ เพราะรัฐสวัสดิการเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษานโยบายสังคม ไม่จำกัดเรื่องนี้เฉพาะศาสตร์ในสาขาหนึ่งใดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลายสาขาที่เรียกว่าสหวิทยาการ แต่ทฤษฎีรัฐสวัสดิการของ Esping-Andersen เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในทุนนิยมสวัสดิการ มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถอธิบายประเทศเอเชียตะวันออกได้ จึงเกิดการขยายการศึกษาเรื่องนี้โดย Christian Aspalter และ Ian Holliday เพื่อสร้างคำอธิบายใหม่สำหรับประเทศเอเชียตะวันออก Aspalter เรียกว่า ‘ระบอบสวัสดิการอนุรักษนิยมที่สนับสนุนสวัสดิการ’ ความหมายตรงข้ามกับระบอบสวัสดิการอนุรักษนิยมที่ต่อต้านสวัสดิการ ซึ่งพบได้จากประเทศลาตินอเมริกา ส่วน Holliday เรียกว่า ‘สวัสดิการผลิตภาพนิยม’ จึงเห็นจุดร่วมที่คล้ายคลึงของทุกประเทศในระบอบสวัสดิการประเภทนี้คือ การส่งเสริมสวัสดิการที่ทำให้เกิดผลิตภาพทางเศรษฐกิจและวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการลงทุนทางสังคม ทั้งนี้ ผู้เขียนถกเถียงต่อการสร้างชุดคำอธิบายให้ระบอบสวัสดิการอนุรักษนิยมของประเทศไทยเป็นประเภทเดียวกับประเทศเอเชียตะวันออกทั้งหมด เพราะแท้จริงแล้ว บริบททางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงเงื่อนไขทางการเมืองและพัฒนารากทางประวัติศาสตร์ ทำให้ระบอบสวัสดิการไม่เหมือนกัน แม้ประเทศจะมีภูมิประเทศใกล้เคียงกันก็ตาม แต่แง่มุมของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ทัศนคติทางการเมือง ล้วนมีผลเช่นเดียวกัน

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2013 ในฐานะศิษย์เก่าตั้งใจเขียนบทความนี้ตามที่ได้รับคำเชิญชวน เพื่อเผยแพร่ใน ‘รัฐศาสตร์สาร มศว’ เป็นวารสารวิชาการฉบับแรกของภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผู้เขียนคาดหวังว่า บทความนี้จะประโยชน์สำหรับผู้อ่านที่สนใจเรื่องนโยบายสังคม สวัสดิการสังคม สังคมสงเคราะห์ และรัฐสวัสดิการ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

รัฐบาลไทย. (21 กุมภาพันธ์ 2567). วราวุธ นันทวัฒน์ อนุกรรมการขับเคลื่อนสวัสดิการโดยรัฐ เคาะ เบี้ยเด็กแรกเกิดถ้วนหน้า - ขยายรับเลี้ยงดูเด็ก 3 เดือน-3 ปี - จ่ายผู้สูงอายุถ้วนหน้า 1,000 บาท. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/7W59a>

ภาษาอังกฤษ

Aidukaite, J. (2009). **Old Welfare State Theories and New Welfare Regimes in Eastern Europe: Challenges and Implications.** Communist and Post-Communist Studies, 42(1), 23-39.

Andersen, J. G. (2012). **Welfare States and Welfare State Theory.** Retrieved from <https://shorturl.asia/781mx>

Aspalter, C. (2006). **The East Asian Welfare Model.** International Journal of Social Welfare, 15(4), 290-301.

Aspalter, C. (2017). **Ten Worlds of Welfare Capitalism: An Ideal-Typical Perspective.** In C. Aspalter (ed.), The Routledge International Handbook to Welfare State Systems (pp.15-40). London: Routledge.

Aspalter, C. (2019). **Ten Ideal-Typical Worlds of Welfare Regimes and Their Regime Characteristics.** In B. Greve (ed.), Routledge Handbook of the Welfare State (pp. 300-313). London: Routledge.

Aspalter, C. (2021). **Ten Worlds of Welfare Regimes: Applying Ideal-Typical Welfare Regimes in Welfare State System Comparison.** In C. Aspalter (ed.), Ideal Types in Comparative Social Policy. London: Routledge.

Aspalter, C. (2023a). **Ten Worlds of Welfare Capitalism: A Global Data Analysis.** Springer.

Aspalter, C. (2023b). **Welfare State Administration and the East Asian Welfare Regime.** In K. J. Baehler (ed.), The Oxford Handbook of Governance and Public Management for Social Policy (pp.191-206). Oxford: Oxford University Press.

Barbehon, M., Geugjes, M., & Haus, M. (2020). **Middle Class and Welfare State: Making Sense of an Ambivalent Relationship.** London: Routledge.

Becker, U. (2011). **Welfare State,** In International Encyclopedia of Social Policy (pp.1543-1548). New York: Routledge.

Beveridge, W. (1942). **Social Insurances and Allied Services.** Retrieved from <https://shorturl.asia/fKWps>

Beveridge, W. (1944). **Full Employment in a Free Society.** Retrieved from <https://shorturl.asia/wOLEp>

- Blau, J. (1989). **Theories of the Welfare State**. *Social Service Review*, 63(1), 26-38.
- Clough, S. B., Moodie, T., & Moodie, C (eds.) (1969). **The Welfare State: The Beveridge Report, 1942**. In *Economic History of Europe: Twentieth Century* (pp. 337-344). London: MacMillan.
- Coote, A. & Percy, A. (2020). **Widening the Scope: Why We Need Universal Basic Services**. In A. Harrop, K. Murray, & J. Nogarede (eds.), *Public Service Futures: Welfare States in the Digital Age* (pp.33-42). Brussels: Foundation for European Progressive Studies.
- Deacon, B., Hulse, M., Stubbs, P. (1997). **Global Social Policy: International Organization and the Future of Welfare**. London: SAGE.
- Decon, B. (2013). **Global Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor**. Bristol: Policy Press.
- Eick, G. M. (2023). **The Evolution of Welfare Attitudes in Europe over the Past four Decades**. In B. Greve (ed.), *Welfare States in a Turbulent Era* (pp. 71-83). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Esping-Andersen, G. (1989). **The Three Political Economies of the Welfare State**. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 26(1), 10-36.
- European Commission. (2023). **The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU**. Luxembourg: European Union Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/2Ae6D>
- Fay, S. B. (1950). **Bismarck's Welfare State**. *Current History*, 18(101), 1-7.
- Garland, D. (2016). **The Welfare State: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press.
- Garritzmman, J. L., Hausermann, S., & Palier, B. (2021). **Social Investment**. In D. Beland, K. J. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp.188-205). 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- George, V. (2019). **Social Security: Beveridge and After**. London: Routledge.
- Gleeson, D. J. (2006). **The Professionalisation of Australian Catholic Social Welfare, 1920-1985**. PhD Thesis: The University of New South Wales (UNSW). Retrieved from <https://shorturl.asia/EfuGg>
- Gray, M. & Webb, S. A. (2010). **Introduction: Welfare Theory and Approaches**. In M. Gray & S. A. Webb (eds.), *International Social Work* (pp. xxxvii-ixi). Los Angeles: SAGE Library of Social Welfare.
- Holliday, I. (2000). **Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia**. *Political studies*, 48(4), 706-723.

- International Labour Office. (1933). **International Survey of Social Services**. Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/6lZYc>
- International Labour Office. (1936a). **International Survey of Social Services, 1933 (Volume I)**. Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/Sirf3>
- International Labour Office. (1936b). **International Survey of Social Services, 1933 (Volume II)**. Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/LkgJY>
- International Labour Office. (1936c). **International Labour Organisation and Social Insurance**. Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/jY1yM>
- International Labour Office. (1942). **Approaches to Social Security: An International Survey**. Montreal: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/ik0u8>
- International Labour Office. (1956). **Report to the Government of Thailand on the Application of the Social Insurance Act**. (Expanded Programme of Technical Assistance). Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/eud0x>
- International Labour Office. (1959). **Report to the Government of Thailand on Social Security Measures**. (Expanded Programme of Technical Assistance). Geneva: International Labour Office. Retrieved from <https://shorturl.asia/mzPT4>
- Kennedy, P. (2013). **Key Themes in Social Policy**. New York: Routledge.
- Kuhlmann, J. (2019). **What is a Welfare State?**. In B. Greve (ed.), *Routledge Handbook of the Welfare State* (pp.13-22). Oxon: Routledge.
- Kunhle, S. & Sander, A. (2021). **The Emergence of the Western Welfare State**. In D. Beland, K. J. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp.73-92). 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- League of Nation. (1933). R4724/11C/4362/1723. **"Illegitimate Children – Social Insurance Laws: Siam"**. Retrieved from <https://shorturl.asia/wxlVW>
- Marshall, T. H. (1992). **Citizenship and Social Class**. In T.H. Marshall & T. Bottomore (eds.), *Citizenship and Social Class* (pp. 1-51). London: Pluto Press.
- Murase, K. (1955). **Some Considerations for Programs of Social and Technical Assistance**. *Social Service Review*, 29(3), 241-246.
- Myrdal, G. (1960). **Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implication**. New York: Bantam Books.

- Overbye, E. (2021). **Disciplinary Perspectives on Welfare States**. In D. Beland, K. J. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 222-238). 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pestieau, P. (2023). **The Economics of Social Protection: Elements in Public Economics**. Cambridge: Cambridge University.
- Pierson, P. (1996). **The New Politics of the Welfare State**. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Philip, M. (2021). **Models of the Welfare State**. In Beland, D., Morgan, K. J., Obinger, H., & Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp.786–802). 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Spicker, P. (2017). **Arguments for Welfare: The Welfare State and Social Policy**. London: Rowman & Littlefield.
- Thompson, V., & Adloff, R. (1949). **Social Welfare in Southeast Asia**. *Far Eastern Survey*, 18(12), 136-140.
- Titmuss, R. M. (1951). **Social Administration in a Changing society**. *The British Journal of Sociology*, 2(3), 183-197.
- Titmuss R. (1964). **The Limits of the Welfare State**, *New Left Review*, 27(1), 28–37.
- Titmuss, R. M. (1965). **The Role of Redistribution in Social Policy**. *Social Security Bulletin*, 28(6), 14-20.
- Titmuss, R. M. (2018). **Essays on the Welfare State (Includes New Introduction)**. Bristol: Policy Press.
- Van Kersbergen, K. (2019). **What are Welfare State Typologies and How are They Useful, If at All?**. In B. Greve (ed.), *Routledge Handbook of the Welfare State* (pp.115-123). Oxon: Routledge.
- Voorhis, R. V. (2011). **Welfare Regime**. In *International Encyclopedia of Social Policy* (pp.1533-1538). New York: Routledge.
- Watson, D. (2019). **Richard Titmuss: Social Policy and Social Life**. In Timms, N. W. (ed.), *Social Welfare: Why and How?*. London: Routledge.
- Wickwar, W. H. (1946). **Social Welfare and Political Science**. *American Political Science Review*, 40(3), 563-571.