

นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

State's social welfare policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand

นพมาศ รัตนะ¹

Nopphamat Ratana

Corresponding author: khuncando@gmail.com,

Received: 14/06/66 Revised: 19/06/66 Accepted: 19/06/66

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน และ (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 โดยการวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ และเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ภาครัฐมุ่งสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดย ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการมุ่งเน้นให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงจะได้รับ แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2475-2500 ทำให้การจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนสะดุด ไม่สามารถถูกนำไปดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่าน

¹ นักศึกษาโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มา นอกจากจะเป็นเครื่องมือกำหนดโครงสร้างของรัฐแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยนั้น เมื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอย่างครอบคลุมและมีพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนทางปฏิบัติก็จะทำให้ระบบกฎหมายของภาครัฐสามารถคุ้มครองประชาชนได้เต็มศักยภาพ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีไว้เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ตลอดจนถึงผลประโยชน์ของประชาชนอีกด้วยนั้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ก็รับรองหลักความเสมอภาคห้ามเลือกปฏิบัติ และรับรองสิทธิเสรีภาพไว้หลายประการ แต่ถึงอย่างไรก็ยังขาดความชัดเจนในบางประเด็น เต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย และมีรายละเอียดหลายประการที่ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 ดังนั้น หากเรามองว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิต้องได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบให้มีโครงสร้างด้านสวัสดิการสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นจะเป็นหนทางที่จะสร้างหลักประกันด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นรูปธรรมที่สุด แต่ทางเลือกของสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้นอย่างทัดเทียมกันและถ้วนหน้าย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การหาแหล่งรายได้เพื่อมาสนับสนุนสวัสดิการสังคมนั้นรัฐอาจทำได้โดยการลดด้านรายจ่ายหรือการเพิ่มด้านรายได้ให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถตอบสนองการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

คำสำคัญ: สวัสดิการสังคม; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย; นโยบายภาครัฐ

Abstract

The research objectives of this article are (1) to study the development of social welfare of the state according to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand since the change of government in 1932 to the present, and (2) to compare the social welfare of the public sector. According to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, 2550 and 2560, this research uses qualitative research and collects data by researching documents. The results showed that: After the change of government in 1932, the government aimed to create basic welfare for the people equally. This is considered the starting point of focusing on people to have a good quality of life according to their rights. But political instability during the years 1932-1957 caused the provision of welfare to the people to be interrupted, cannot be carried out continuously. Therefore, in the past constitution of the Kingdom of Thailand. In addition to being a tool to determine the structure of the state. It also guarantees the rights and liberties of the people as well. When people's rights and liberties are comprehensively guaranteed in the constitution and there are acts that prescribe procedures, the government's legal system can protect the people to their full potential. That is, the constitution is a law intended to guarantee and protect the rights and liberties of the people. As well as the interests of the people as well. Which

in the 2017 constitution also certifies the principle of equality, prohibiting discrimination and guarantees many rights and liberties. However, there is still a lack of clarity on some issues, full of limitations and there are many details that have been changed from the 1997 and 2007 constitutions. Therefore, if we look at "social welfare" as the basis that all citizens have the right to be protected by the government. Including designing a social welfare structure in the constitution is the most concrete way to guarantee the quality of life of the people. But better, more equitable and universal social welfare options will come at an additional cost. Therefore, in finding a source of income to support social welfare, the state may do so by reducing expenditure or increasing income as efficiently as possible. Therefore, it will be able to respond to the provision of social welfare for the people as completely as possible.

Keywords: social welfare; Constitution of the Kingdom of Thailand;
government policy

บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 มีรัฐธรรมนูญ 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญมีฐานะ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ กติกาการปกครองประเทศ เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นเครื่องมือทางในการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมของคนในสังคม เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่และบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนในประเทศทุกมิติ โดยที่รัฐจัดสวัสดิการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการบริการขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน

สวัสดิการสังคม เป็นระบบการจัดการบริการสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ สวัสดิการสังคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต ซึ่งคนในสังคมต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ กระบวนการยุติธรรม นันทนาการ และบริการสังคม อย่างไรก็ตามแม้การจัดสวัสดิการสังคม (social welfare) มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนทุกคนมี

คุณภาพชีวิตที่ดี แต่บางครั้งก็มีสถานะเป็นเครื่องมือให้รัฐใช้แก้ไขปัญหาให้กับคนบางกลุ่มในสังคม เพื่อกระจายทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม เพราะสาเหตุของการเป็นผู้ด้อยโอกาสมาจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมของสังคม ทำให้การกระจายทรัพยากร รายได้ และการกระจายสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึง ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรับบริการสังคม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนในสังคมควรจะได้รับ

รัฐควรกำหนดเป้าหมายและพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย เพื่อให้ครอบคลุมทุกด้านและทั่วถึงทุกคน เนื่องจากรัฐมีฐานะเป็นผู้ปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม ที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนในรัฐ อาจถือได้ว่าเป็นพันธะสัญญาาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในรัฐภายใต้กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐต้องปฏิบัติตามโดยการกำหนดนโยบายเพื่อนำมาปฏิบัติ ในการดูแลประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตได้ การจัดสวัสดิการสังคมจึงจำเป็นต้องให้มีความหลากหลาย เพื่อสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกคน โดยรัฐจะดูแลและแก้ปัญหาโดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขจากรัฐที่มีมาตรฐานอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคมของบุคคล คือ บุคคลทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่มนุษย์พึงดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควร สิทธิของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะก่อให้เกิดพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ ที่จะต้องกำหนดมาตรการทั้งทางกฎหมาย นโยบาย และการบริหาร เพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนให้ได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดย

รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดกรอบและแนวทางให้รัฐกำหนดนโยบายและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งผลให้รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

สวัสดิการสังคมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากรัฐต้องกำหนดนโยบายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ สวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวกับระบบสังคม ระบบการเมืองการปกครอง รวมถึงระบบเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ สร้างความเป็นธรรมในสังคม การจัดสวัสดิการสังคมต้องอยู่บนหลักการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางสังคม และหลักการคุ้มครองป้องกันทางสังคมอันเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์และความต้องการของสังคม ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการออกนโยบายของรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งผู้มาเป็นรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม และมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทำให้เกิดช่องว่างทางสังคม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ผู้ที่อยู่ส่วนล่างของสังคมหรือผู้ด้อยโอกาส จะมีสิทธิ เสรีภาพ ได้อย่างเท่าเทียม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ทุกคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตราฐานที่กำหนดอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และแนวทางในการปกครองประเทศ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ทำให้ประชาชนทุกกลุ่มชนชั้นอยู่ดีมีสุข (social welfare for

well-being) และยังเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ เป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม

กลไกในการจัดสวัสดิการสังคม คือการกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม การจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม รวมทั้งการมองสวัสดิการสังคมเชิงนโยบายทางสังคมอย่างเป็นองค์รวม โดยใช้คนเป็นศูนย์กลางจึงสามารถป้องกันปัญหาและพัฒนาได้ (อภิญา เวชยชัย, 2546) รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ในลักษณะของการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรดูแลรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติรัฐจะดูแลรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือการดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคมได้รับบริการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ ฉะนั้นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (civil right) ก็ควรจะได้รับบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของรัฐในฐานะผู้ประกอบการ ที่มีอำนาจหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน เนื่องจากสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งเสียชีวิต กล่าวได้ว่าเป็นวัฏจักรชีวิต (life cycle) ของคนในสังคม จึงต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต อาทิเช่น สุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย เป็นต้น จึงนำมาสู่การศึกษาว่า ใครควรมีหน้าที่จัดระบบบริการสวัสดิการสังคม ใครควรจะได้รับบริการบ้าง ทำอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมได้รับการบริการสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นปัจจัยหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม และให้โอกาสกับคนจน คนด้อยโอกาสซึ่งเป็น

เงื่อนไขในการลดปัญหาทางสังคม สร้างโอกาสให้กับคนบางกลุ่ม ชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาด และสร้างความสันติสุขให้เกิดแก่ผู้ยากไร้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, 2546)

กล่าวได้ว่า พัฒนาการสวัสดิการสังคมของภาครัฐถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ การพัฒนาการเมือง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในอันที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์และวัตถุ เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายของประเทศชาติ ดังนั้น เราต้องทำความเข้าใจและทราบถึงลำดับขั้นการพัฒนาการเมืองของ Organski ที่จะทำให้เราเข้าใจถึงการพัฒนาสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ซึ่งมีลำดับขั้นของการพัฒนาการเมืองอยู่ด้วยกัน 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2516, หน้า 4-10)

(1) ระบบการเมืองแห่งการร่วมชาติขั้นต้นเป็นระบบการเมืองของประเทศที่เกิดใหม่และอยู่ในระยะเริ่มต้น ลำดับขั้นของการพัฒนาในขั้นนี้ลำดับแรกของรัฐบาลก็คือการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ไม่ว่าจะมีความจุดประสงค์ใดๆ ก็ตามผู้ปกครองในลำดับขั้นนี้จะยุ่งเกี่ยวกับปัญหาการรวมชาติ ซึ่งจะก่อเป็นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาในลำดับขั้นต่อไป

(2) ระบบการเมืองแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นการย้ายอำนาจทางการเมืองจากชนชั้นนำเดิมมาสู่ผู้จัดการอุตสาหกรรมที่ต้องการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย โดยในลำดับขั้นที่สองนี้ประเทศจะเริ่มรวบรวมชนชั้นนำอุตสาหกรรมและหลังจากนั้นก็จะเริ่มรวมมวลชนเข้าด้วยกันอย่างช้าๆ ประชาชนผู้ใช้แรงงานเริ่มขึ้นกับระบบเศรษฐกิจแห่งชาติ มวลชนจะถูกปลุกให้ตื่นต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการเข้าร่วมทางการเมือง

(3) ระบบการเมืองสวัสดิการแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงระบบของประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมเต็มที่แล้ว หน้าที่ลำดับแรกในขั้นที่สามนี้ตรงกันข้ามกับในระยะแรก ในขั้นที่สองหน้าที่ของรัฐบาล คือ การค้ำกันกองทุนจากประชากรและความต้องการของประชากรที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น แต่ขั้นที่สามเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะปกป้องประชากรจากความทุกข์ยากของชีวิตอุตสาหกรรมรักษาให้เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ช่วยให้เกิดมีมาตรฐานการครองชีพสูงและช่วยเหลือผู้ที่ประสบเคราะห์กรรม กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบสำคัญในสวัสดิการเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนคนธรรมดา ถ้ารัฐบาลนั้นต้องการประสิทธิภาพและอำนาจของชาติ

(4) ระบบการเมืองแห่งความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อย่างกว้างขวางและเต็มที่แล้ว การใช้เครื่องจักรแทนที่การใช้แรงงานจะมีมากขึ้น และจะมีการสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจ การใช้เครื่องจักรที่มีราคาแพงมากและต้องการการผลิตที่มีการวางแผนเพื่อที่จะให้เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตของระบบผูกขาดขนาดใหญ่ และภายในระบบผูกขาดนี้อำนาจการบริหารจะมีมากกว่าทางด้านแรง และทำให้เกิดการสะสมอำนาจทางการเมือง รวมไปถึงการสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่การวางกฎของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดหรืออาจเป็นการวางแผนของเศรษฐกิจเลยทีเดียว จนทำให้เกิดโครงสร้างที่มีชนชั้นใหม่ซึ่งมีหัวหน้า คือ ผู้วางแผนจัดระบบเศรษฐกิจและระบบรัฐบาล สนับสนุนด้วยคนกลุ่มน้อย คือ แรงงานที่มีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคกับพวกวิชาชีพ โดยในลำดับขั้นนี้หน้าที่ลำดับแรกของรัฐบาลยุคใหม่นี้จะเหมือนเป็นกันกระเทือนในระหว่างการปรับปรุงองค์กรของสังคมเพื่อที่จะให้ระบบอัตโนมัติที่ใช้เทคโนโลยี

ชั้นสูงเป็นไปได้และทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ได้มีความรับผิดชอบทางการเมือง ดำเนินการในรูปแบบของการช่วยเหลือสงเคราะห์เป็นเงินและสิ่งของ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ซึ่งไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถพัฒนาตนเองได้ ต่อมาการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐได้พัฒนามาเป็นรูปแบบ ของโครงการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ระบบสวัสดิการที่จัดโดยรัฐยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย และความไม่ทั่วถึงในการกระจายระบบสวัสดิการ จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องและมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งรูปแบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในการส่งเสริมคุณภาพ ชีวิต เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส และอีกรูปแบบหนึ่งคือการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งเกิดจากการสร้างหลักประกันทางสังคมของคนในชุมชนรูปแบบต่างๆ เช่น สิ่งของ เงินทุน น้ำใจ รวมทั้งการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ซึ่งมีการจัดเป็นกองทุนในการช่วยเหลือกันในด้านต่างๆ

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทำให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษา นโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยมีพัฒนาการด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างไร มีความเปลี่ยนแปลง และมีความแตกต่างของสวัสดิการสังคมในแต่ละยุคสมัยอย่างไร รวมถึงมีพัฒนาการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง

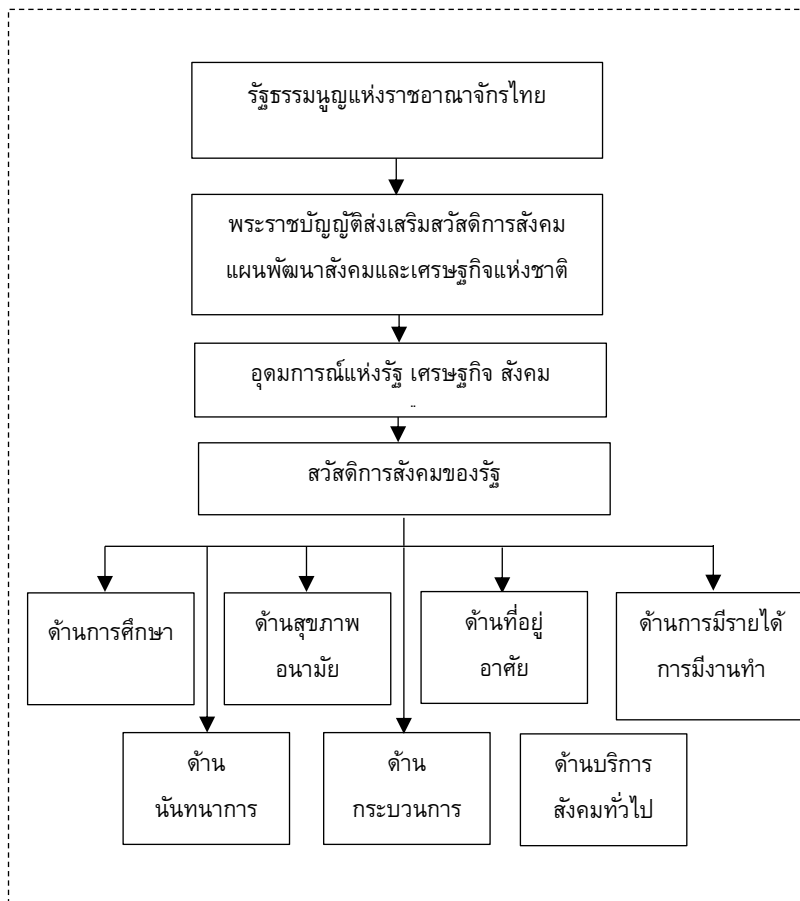
อย่างมีนัยสำคัญเช่นไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนิน การศึกษาเพื่อหาคำตอบดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผู้วิจัยสามารถแบ่งแยกประเด็นซึ่งมีความสอดคล้องกับปัญหาของการวิจัยจนกลายเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงเอกสารในครั้งนี้เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อหาจุดบกพร่องหรือข้อควรปรับปรุงแก่นโยบายหรือโครงการต่างๆ

อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการวิจัยที่ต้องการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับความคิด ทัศนคติและค่านิยมของบุคคล ที่ปรากฏในงานเอกสารต่างๆ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยทางอักษรศาสตร์ ภาษาและวรรณคดี โดยการวิจัยเชิงเอกสารมีขั้นตอนไม่ซับซ้อนในการวิจัยมาก ประหยัดเวลา และสามารถดำเนินการวิจัยได้อย่างรวดเร็ว เมื่อผู้วิจัยสามารถรวบรวมเอกสารสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลได้ครบถ้วนก็สามารถดำเนินงานวิจัยได้เลย แต่ถึงอย่างไรการวิจัยเชิงเอกสารก็มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากธรรมชาติของการวิจัยเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ต้องอาศัยการตีความ ทั้งนี้การตีความเป็นพฤติกรรมทางสติปัญญาที่ค่อนข้างเป็นอัตวิสัย (subjective) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาภายใต้กรอบความรู้ ทัศนคติและประสบการณ์ของผู้วิจัยเอง การวิจัยเอกสารทั้งหมดจะทำให้ผู้วิจัยได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ และข้อเท็จจริงที่มีทั้งมิติของความลึกและมิติความกว้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้

โดยข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร (documentary research) ต้องมีความตรง (validity) ของเนื้อหางานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยสามารถทำได้โดยการคัดเลือกเอกสารเพื่อนำมาวิจัยเอกสาร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิจัยมีค่อนข้างมาก อีกทั้งเอกสารบางชนิดยังมีความซับซ้อนของข้อมูลมากด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยได้ความรู้ใหม่จากเอกสารเหล่านั้น โดยผู้วิจัยจะ

กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย ดังนี้ (Scott, 1990, pp. 17-18; และอภา วรณฉวี, 2564)

1. ความจริง (authenticity) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องคัดเลือกเอกสารที่เป็นเอกสารที่แท้จริง (origin) ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ การพิจารณาว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลอย่างแท้จริงหรือไม่ เราสามารถทราบได้จากการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวว่า ผู้เขียนเป็นใครหรือหน่วยงานเจ้าของเอกสารมีความน่าเชื่อถือเพียงไร และที่สำคัญเนื้อหาของเอกสารนั้นมีความสอดคล้องกับเนื้อหาของงานวิจัยของเราอย่างไร

2. ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (credibility) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องคัดเลือกเอกสารด้วยการพิจารณาว่า เอกสารนั้นจะต้องไม่มีข้อมูลที่ผิดพลาด บิดเบือนหรือคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เอกสารจำพวกหนังสือพิมพ์หรือบทวิจารณ์ต่าง ๆ เพราะเป็นการเขียนข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นของตนเองประกอบเข้าไปด้วย ข้อคิดเห็นเหล่านี้ หากผู้วิจัยมิได้สนใจศึกษา อาจจะมีอิทธิพลที่ทำให้ข้อมูลโดยภาพรวมเกิดการบิดเบือนไป

3. การเป็นตัวแทน (representativeness) สำหรับการคัดเลือกเอกสารนี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า เอกสารดังกล่าวมีความเป็นตัวแทนหรือไม่ กล่าวคือ การที่เอกสารนั้นสามารถใช้แทนหรือเป็นแบบฉบับที่แทนเอกสารประเภทเดียวกันได้ และ ข้อมูลในเอกสารที่จะนำมาวิเคราะห์จะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนหลักได้ ยกตัวอย่างเช่น ผลงานวิจัยที่นำมาใช้ในงานวิจัยในครั้งนั้น ต้องเป็นงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับและดำเนินตามวิธีการวิจัยที่ถูกต้อง และใช้เทคนิคหรือสถิติในการวิจัยที่ถูกต้อง เราจึงจะถือได้ว่า เนื้อหาหรือผลงานวิจัยที่

นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ จะสามารถใช้เป็นตัวแทนข้อมูล ที่จะนำมาวิเคราะห์ได้ต่อไป

4. ความหมาย (meaning) กล่าวคือ เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยจะต้องเป็นเอกสารที่มีความชัดเจนและเนื้อหาสามารถที่จะเข้าใจได้ง่าย และผู้วิจัยจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาในเบื้องต้นว่า เอกสารที่นำมาพิจารณานั้น มีข้อมูลใดที่เป็นนัยสำคัญหรือจะสร้างความหมายให้การวิจัยหรือไม่ การตีความเอกสารบางประเภท จึงสามารถที่จะตีความทั้งในระดับที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งก็คือการสรุปสาระสำคัญที่ปรากฏ อีกระดับหนึ่งคือการตีความข้อมูลที่เป็นนัยที่ซ่อนแฝงอยู่ ซึ่งการตีความดังกล่าวค่อนข้างจะทำได้ยาก เพราะต้องอาศัยประสบการณ์ของผู้วิจัยเพื่อตีความเนื้อหานั้นให้กระจ่างชัดและสามารถนำมาประกอบใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ได้

โดยผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เชิงเอกสารในครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) สถานการณ์สวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (2) กระบวนทัศน์เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมไทย (3) แนวคิดพื้นฐานในการวิจัย คือ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐและสวัสดิการสังคมไทย และ (4) แนวคิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผลการคัดเลือกพบว่า มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร และวัตถุประสงค์ของงานวิจัยครบถ้วน โดยผู้วิจัยได้นำวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาสังเคราะห์แนวคิดทางการจัดการที่เป็นองค์ประกอบของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมของรัฐและสรุปความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดต่างๆ ในหัวข้อต่อไป

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยทั้งสองข้อดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะนำเอาผลสรุปการวิจัยดังกล่าวมาอภิปรายผลการวิจัย โดยเรียงลำดับตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1.1 สวัสดิการสังคมในยุคก่อน พ.ศ. 2475

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 สังคมไทยมีระบบสวัสดิการสังคมที่ไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นในลักษณะประชาสวัสดิการหรือสวัสดิการชุมชน แม้ว่าในยุคนั้นจะไม่ได้เรียกว่าสวัสดิการชัดเจน แต่การที่ชุมชนมีฐานปัจจัยสี่ อาหารที่สามารถหาได้จากธรรมชาติ ปลูก/เลี้ยงไว้กินเองแบ่งปันกันในชุมชน เครื่องนุ่งห่มที่สามารถทอผ้าใช้เองหรือแลกเปลี่ยนกันในชุมชน มีที่อยู่อาศัยมีที่ดินที่จะบุกเบิกเป็นที่ทำมาหากิน/ที่อยู่อาศัย มีแรงงานที่จะลงแขกช่วยกันปลูกสร้างบ้าน ส่วนยารักษาโรคก็มีหมอยาที่ใช้สมุนไพรในท้องถิ่นในการบำบัดรักษาโรค โดยเด็กเล็ก คนเฒ่าคนแก่ ผู้ตกทุกข์ได้ยากมีบ้านและวัดคอยดูแลช่วยเหลือ นอกจากระบบสวัสดิการโดยชุมชนดังกล่าวแล้ว แนวคิดสวัสดิการในประเทศไทยเป็นแนวคิด “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของพระราชอาผู้มีทศพิธราชธรรม ซึ่งในพระราชจริยวัตรตามทศพิธราชธรรม มี “ทาน” หรือ “การให้” เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ตกทุกข์ได้ยาก และ “จาคะ” คือ การเสียสละ การแบ่งปัน เพื่อยังประโยชน์แก่ผู้อื่นและ

สังคม กล่าวคือ ลักษณะการจัดสวัสดิการในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังกล่าว เป็นรูปแบบส่วนที่เหลือหรือเก็บตก (residual model of welfare) ที่เป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง คือ ตลาดและครอบครัว ประชาชนที่ประสบปัญหาหรือมีความต้องการทางสังคม จะหันเข้าแหล่งทรัพยากรของตนเองด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมซื้อหาบริการต่างๆ ทางสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ก็จะหันเข้าหาครอบครัว ในรูปแบบนี้สถาบันสวัสดิการสังคมของรัฐจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือประชาชนเฉพาะส่วนที่เหลือ (residual) เท่านั้น จากผู้มีอำนาจซื้อหาบริการในระบบของเศรษฐกิจเสรีนิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด เป็นการช่วยเหลืออย่างจำกัด โดยมีการประเมินปัญหาและความต้องการของผู้เดือดร้อน (means-tests) ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน (Sapru, 2013, pp. 121)

1.2 สวัสดิการสังคมในยุค พ.ศ. 2475-2500

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ภาครัฐมีความพยายามสร้างความเสมอภาคในสังคมและส่งเสริมสิทธิความเป็นพลเมืองให้มากขึ้น จึงมุ่งสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในปีนั้นเองรัฐได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 เพื่อหางานให้แก่คนว่างงาน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแสดงบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนที่มุ่งเน้นให้รัฐจัดบริการเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามสิทธิที่พึงได้รับ จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อ

กลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในลักษณะของการจัดตั้งสถาบัน หรือองค์กรดูแลรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติรัฐจะดูแลรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีปัญหาแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะหน้าที่ของรัฐที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ การดูแลรับผิดชอบให้คนทุกคนในสังคมได้รับบริการสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมของภาครัฐ ฉะนั้น สิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (civil right) ก็ควรจะได้รับการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และภาครัฐในฐานะผู้ปกครองที่มีอำนาจซึ่งมีหน้าที่โดยชอบธรรมที่จะจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559, หน้า 18)

แต่การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2475-2500 ทำให้แนวคิดของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนไม่ได้ถูกนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้ เนื่องจากงานสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาหาร่วมกันที่สำคัญ คือ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบริการสวัสดิการสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างคาดไม่ถึงมากขึ้นเรื่อยๆ และโปรแกรมการจัดบริการในลักษณะการสงเคราะห์ประชาชน (public assistance) จะไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาให้กับกลุ่มเป้าหมายให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

1.3 สวัสดิการสังคมในยุค พ.ศ. 2501-ปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนสำคัญที่มีนัยต่อการพัฒนาการของนโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ “ยุคการพัฒนา” ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อได้เข้าสู่อำนาจ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการจัดการอย่างเข้มงวด

กับพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ขบวนการแรงงาน และขบวนการชาวนา และได้ยึดกุมอำนาจเผด็จการไว้กับตนเอง ไม่ปล่อยให้มีการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ มีบทบาทในทางการเมือง และให้อำนาจกับทหารและข้าราชการเป็นหลัก แนวนโยบายสำคัญที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม กับการคงอยู่ของระบบเผด็จการของตนก็คือ “นโยบายการพัฒนา” ที่เน้นขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก และมองว่าการเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจจะกระจายประโยชน์ไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ในสังคมเอง

กล่าวคือ พัฒนาการสวัสดิการสังคมของภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐไทยส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของการช่วยเหลือทางสังคม (social assistant) ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม มากกว่าการบริการสังคม (social service) หรือ การประกันสังคม (social insurance) ที่มุ่งสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน ดังนั้น การจัดสวัสดิการส่วนใหญ่จึงเป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า อาทิเช่น การให้เงินช่วยเหลือ หรือจัดหาที่พักให้ชั่วคราว เป็นต้น ไม่ใช้การประกันสังคมที่ต้องวางระบบในการจัดการและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานมากกว่าจึงจะทำให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ พรรคการเมืองจึงสามารถนำเอาแนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการนี้ไปกำหนดเป็นนโยบายในการหาเสียง เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา อาทิ นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือนโยบายการจ้างงานของบัณฑิตจบใหม่

ในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจก็ทำให้เกิดนโยบายกองทุนหมู่บ้านขึ้นมาเป็นต้น

สอดคล้องกับ ชาติชาย มุกสง (2555) กล่าวเอาไว้ว่า ความสำคัญประการแรก คือ นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากันเพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้อำนาจจากการกำหนดของข้าราชการ นักวิชาการ เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ เสียยิ่งกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพัฒน์หรือหน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติเท่านั้น รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเอง ไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน ส่วนความสำคัญอีกประการของนโยบายประชานิยม คือ เป็นการเปิดเวทีของการถกเถียงกันว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากผลกระทบโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่ชนโยบายที่ดีแต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะ

แก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น ดังนั้นนโยบายทางการเมืองอันเป็นที่กล่าวถึงกันอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คงไม่มีนโยบายใดที่รับการกล่าวถึงเท่ากับ “นโยบายประชานิยม” ซึ่งมีทั้งผลในแง่บวกและแง่ลบต่อสังคม โดยนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นสิ่งที่ปรากฏชัดเป็นรูปธรรมมากที่สุด และสร้างผลกระทบกระเทือนต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมืองที่ประชานิยมได้กลายเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมสามารถสร้างคะแนนนิยมเพื่อให้พรรคการเมืองนำไปใช้เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งได้ อีกทั้งเป็นการเอื้อประโยชน์กันระหว่างกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น เนื่องจากนโยบายสาธารณะถือเป็นผลผลิตของการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นผู้ขายกับผู้บริโภคที่จะมีรัฐบาลทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้น สวัสดิการสังคมจึงมีสถานะเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองได้อย่างง่ายดาย และยังเป็นช่องทางให้รัฐบาลสามารถสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้เช่นกัน สุดท้ายผู้วิจัยมองว่าหากผู้มีอำนาจคำนึงถึงผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นหลักแล้วประชาชนอาจจะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสวัสดิการเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมภาครัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

การที่ประเทศไทยมีสวัสดิการสังคมจะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในโลกยุคเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ย่อแหยงเกินไป การกำหนดโครงสร้างด้านสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักประกันเชิงนโยบายว่าประชาชนจะมีสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าโฉมหน้าของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย และทำให้กฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่ากับแนวนโยบายต้องเดินไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตก็เคยวางร่องรอยของการจัดสวัสดิการโดยรัฐเอาไว้มากมาย และมีการยึดมั่นในหลักการบางประการอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2557, หน้า 113-114) กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการแปลงเป็นนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและมีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะของกฎหมาย หากไม่มีการตราเป็นกฎหมายแล้วนโยบายสวัสดิการถึงแม้จะมีประโยชน์เพียงใด ก็จะไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ นโยบายสวัสดิการสังคมจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นๆ ที่สมาชิกในสังคมมีความเข้าใจและรับทราบโดยทั่วกัน และมีการปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งในทางการเมืองยิ่งมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายหรือกติกาในการปกครองประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของคนในประเทศนั้นๆ โดยความสำคัญของรัฐธรรมนูญมีตั้งแต่การวางโครงสร้างในการ

บริหารประเทศ การจัดตั้งและวางแนวทางให้กับองค์กรต่าง ๆ อาทิเช่น การก่อตั้งและดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น “รัฐธรรมนูญ” จึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนและองค์กรต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ โดยเฉพาะหลักการต่าง ๆ ที่มีการบัญญัติไว้จนทำให้รัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นแม่บทของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับจะมีความสอดคล้องหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีที่มาจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารทหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากจะเป็นเครื่องมือกำหนดโครงสร้างของรัฐแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสิทธิเสรีภาพอาจถูกรับรองทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติที่กำหนดกระบวนการเพื่อให้สามารถใช้สิทธินั้นได้ในทางปฏิบัติ เมื่อสิทธิของประชาชนได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญอย่างครอบคลุมและมีพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนทางปฏิบัติก็จะทำให้ระบบกฎหมายของภาครัฐสามารถที่จะคุ้มครองประชาชนได้อย่างเต็มที่

ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ก็รับรองหลักความเสมอภาคห้ามเลือกปฏิบัติ และรับรองสิทธิเสรีภาพไว้หลายประการ แต่ถึงอย่างไรก็ยังคงขาดความชัดเจนในบางประเด็น เต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย และมีรายละเอียดหลายประการที่ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 ดังนั้น หากเรามองว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนมี

สิทธิต้องได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ รวมทั้งการออกแบบให้มีโครงสร้างด้านสวัสดิการสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นจะเป็นหนทางที่จะสร้างหลักประกันด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นรูปธรรมที่สุด สอดคล้องกับ วิษณุ เครืองาม (2535) กล่าวเอาไว้ว่า รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตย และรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีความสำคัญในการรับรองสิทธิและคุ้มครองเสรีภาพให้แก่ประชาชน รวมไปถึงการป้องกันผลประโยชน์ อีกรประการหนึ่งด้วย ดังนั้น การนำแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ มาบูรณาการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของรัฐหรือของประเทศ เพราะเหตุที่ว่าหัวใจของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ประเทศและประชาชนในรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างมีระบบและสงบสุข

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญๆ ที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการที่มีนโยบายในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไป นับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนมาถึงปัจจุบันนั้น โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศในการกำหนดรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ทำให้ระบบในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาจัดสรรในการสร้าง

สวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ดังนั้น จึงกลายเป็นภาระทางงบประมาณของภาครัฐเสมอมา อีกทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมยังคงสามารถสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคการเมือง จึงมีแนวโน้มว่าจะมีการนำนโยบายดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และอาจทำให้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐจึงไม่ควรเป็นบทบาทของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น ต้องนำเอาประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วม โดยกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก

2. สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดหมวดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกรอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นแม่บทหลักของกฎหมายอื่นๆ บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกัน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรปกป้องและพัฒนาประเด็นในด้านสิทธิและเสรีภาพให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และควรสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในวงกว้าง เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้อันเป็นสิทธิพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตยที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางตรงกับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐ

3. จากการศึกษาสวัสดิการของภาครัฐทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วย (1) สวัสดิการด้านการศึกษา (2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย (3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย (4) สวัสดิการด้านการมีรายได้และการมีงานทำ (5) สวัสดิการด้านนันทนาการ (6) สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรม และ (7) สวัสดิการด้านการ

บริการสังคมทั่วไป จะถูกบรรจุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ รวมทั้งฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 นั้น ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมาอย่างต่อเนื่องทุกฉบับ โดยผู้วิจัยเห็นว่าสิทธิในสวัสดิการทั้ง 7 ด้าน เมื่อถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ภาครัฐควรกำหนดกฎหมายระดับรองที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. โดยภาครัฐจะออกนโยบายสวัสดิการสังคมใดต้องทราบปัจจัยสำคัญที่จะใช้ในการประมาณการงบประมาณสวัสดิการสังคมนั้น อาทิเช่น รายได้ ภาครัฐบาลจากภาษี จำนวนประชากร การประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อัตรารายได้ รายได้ครัวเรือน ความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้การออกนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทางเลือกของสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้นอย่างทัดเทียมกันและถ้วนหน้าย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น การหาแหล่งรายได้เพื่อมาสนับสนุนสวัสดิการสังคมนั้น รัฐอาจทำได้โดยการลดด้านรายจ่ายหรือการเพิ่มด้านรายได้ ในการลดด้านรายจ่ายนั้นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ ซึ่งรวมถึงการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป ซึ่งแนวทางการหารายได้จากภาษีเพิ่มเติมสำหรับรัฐสามารถทำได้หลายทาง เช่น การขยายฐานภาษีรายได้ การเก็บภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งการขึ้นภาษีสรรพสามิตของสินค้าบางประเภท เช่น น้ำมัน สุรา หรือสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2557). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

จักรทิพย์ นาดสุภา. (2516). *ลำดับขั้นของการพัฒนาการเมือง*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ชาติชาย มุกสง. (2554). *นโยบายประชานิยม*. ค้นเมื่อ 22 เมษายน 2566, จาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นโยบายประชานิยม>

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาาระบบ*

สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ:

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ระพีพรรณ คำหอม. (2554). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

วิษณุ เครืองาม. (2535). *ระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกัน ในระบบกฎหมายไทย*

และต่างประเทศ (หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559).

รายงานผลการวิจัยกลยุทธ์การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย

ผู้สูงอายุของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ขอนแก่น: สำนักพิมพ์ศิริภรณ์.

อภิญา เวชชชัย. (2546). *การพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย*

โอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทาง

สังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อามา วรณฉวี. (2564). การพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นโดยบูรณาการความรู้และการจัดการแบบมีส่วนร่วมของคณาจารย์ นักศึกษา ชุมชน และองค์กรภาคีเครือข่าย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.

Sapru, R. K. (2013). *Administrative theories and management thought*, (3rd ed.). PHI Learning Pvt.

Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research*. Cambridge, MA: Polity Press.