

## บทนำ

### ความนำ

ในปัจจุบันยอมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ยังขาดหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะประชาชนที่มีรายได้น้อยเป็นประจำเป็น เงินเดือนหรือค่าจ้างที่มีจำนวนจำกัด และต้องอาศัยรายได้อื่นจากนั้นเป็นเครื่องเลี้ยงชีวิต ของตนเองและครอบครัวโดยไม่มีรายได้อื่นพิเศษทางอื่นจนเจือ ดังนั้น เมื่อใดที่ผู้มีรายได้ ประสบอุบัติเหตุหรือถึงแก่กรรมอันเป็นเหตุให้เงินรายได้นั้นต้องสูญหายไปทั้งหมดหรือ บางส่วนหรือมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น ย่อมจะนำความเดือดร้อนในทางการเงินมาสู่ ครอบครัว และนับวันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ขาดหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตดังกล่าว ก็จะขยายวงกว้างขวางยิ่งขึ้นทุกที ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพการณ์ทางสังคมของประเทศไทยได้ วิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไป ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การเลี้ยงชีพ การศึกษา การสาธารณสุข และการบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ในด้านการเพิ่มของจำนวนประชากร จากการสำรวจสำมะโนประชากร ปี ๒๕๐๓ ประเทศไทยมีพลเมืองทั้งสิ้น ๒๖,๒๕๗,๕๑๖ คน และจากผลการสำรวจสำมะโน ประชากรในปี ๒๕๑๓ ประเทศไทยมีพลเมือง ๓๔,๑๕๑,๕๑๖ คน มีอัตราการเพิ่มของพลเมือง ร้อยละ ๓.๐ ต่อปี ซึ่งสูงเป็นอันดับแรกในโลก

๒. ในด้านการส่งเสริมอาชีพและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ มีการส่งเสริม การประกอบธุรกิจควบคู่ไปกับการเกษตร ทั้งนี้เพราะรัฐเล็งเห็นว่าหากต้องการให้ประเทศ ชาติเจริญในทางเศรษฐกิจแล้ว ต้องพัฒนาอุตสาหกรรมให้เจริญตามเพราะอุตสาหกรรมช่วย สนับสนุนการเกษตรในแง่ของการนำวัตถุดิบทางการเกษตรไปป้อนโรงงาน ช่วยพัฒนาเมืองมี ้งานทำมากขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมมีผลทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมและหัตถกรรมเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว คือ จาก ๑๖,๐๐๗ โรงในปี ๒๕๐๓ เป็น ๔๔,๒๕๕ โรงในปี ๒๕๑๑ และเป็น ๖๕,๒๒๕ โรงในปี ๒๕๑๕ ประชากรเป็นจำนวนมากเปลี่ยนอาชีพจากการเกษตรมาประกอบ

---

๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานเบื้องต้นสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. ๒๕๑๓

๒. สถิตินี้แสดงต่อโรงงานที่มากขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น ตัวเลขที่แสดงไว้นี้ไม่รวมถึงโรงงานของรัฐ ซึ่งไม่ต้องถูกบังคับให้มาขึ้นทะเบียนด้วย

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

อาชีพในโรงงานอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ต้องตกเข้ามาอยู่ในสภาพของบุคคลที่มีรายได้อันจำกัดขาดเงินเก็บออมหรือกาจางและขาดหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตโดยไม่รู้ตัว

นอกจากนี้แล้วยังเกิดปัญหาในเรื่องการขาดผลประโยชน์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่คงมีอยู่ไม่มากนักน้อย เพราะฝ่ายนายจ้างต้องการลดต้นทุนในการผลิต จึงพยายามให้ค่าจ้างถูกและเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนน้อยที่สุด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้าง เช่น กฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทน และให้การรักษาพยาบาลเมื่อเวลาคนงานเจ็บป่วยเพราะประสบอุบัติเหตุในการทำงาน หรือเป็นโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน เป็นต้น

การที่ทางราชการต้องเข้าสอดแทรกในกิจการระหว่างบุคคล ๒ จำพวกนี้ ก็มุ่งที่จะให้เกิดสันติสุขในสังคม โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างพึงต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง กำหนดกติกาที่จะใช้เป็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อย่างไรก็ตามเพียงแค่นี้กฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ยังไม่เป็นหลักประกันที่เพียงพอ รัฐบาลส่วนมากจึงพยายามจะให้คนงานหรือกรรมกรมีความมั่นคงยิ่งขึ้น รัฐก็ปลดปล่อยยิ่งขึ้น โดยวิธีการนำระบบประกันสังคมมาใช้

จากเอกสารเผยแพร่ขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ได้ให้ความหมายของการประกันสังคมไว้ว่า<sup>๓</sup>

การประกันสังคม คือ การรับประกันในทางสุขภาพและฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนแต่ละคน รวมตลอดถึงผู้อยู่ในความอุปการะในเมื่อต้องเผชิญกับความขาดแคลนรายได้อันเนื่องมาจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้น้อยเพียงพอกับการครองชีพ อันก่อรูปด้วยการประกันหลายแบบทั้งตรงต่อกรณีให้ความคุ้มครองในอุบัติเหตุหรือความเดือดร้อนในกรณีที่มีการเจ็บป่วย การประสบอันตรายต่าง ๆ การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการว่างงาน

๓. กองความมั่นคง, กรมประชาสงเคราะห์, "ความหมายของประกันสังคม", ประกันสังคม, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๓) หน้า ๓๐

แขนงของการประกันสังคมที่สำคัญอาจแบ่งได้เป็น ๔ แขนง คือ

๑. เงินทดแทนคนงาน (Workmen's Compensation) ในกรณีที่พนักงาน  
ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานหรือเป็นโรคเกี่ยวกับงานที่ทำนั้น คนงานควรจะได้รับเงิน  
ทดแทน ปกติเป็นภาระของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว กล่าวคือ นายจ้างเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกัน  
แทนคนงานหรือลูกจ้าง เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพราะถือว่า ภัยที่ลูกจ้างได้รับนั้นเป็นภัยอันเกิด  
จากการทำงานโดยตรง นายจ้างจึงควรรับภาระนี้โดยตลอด แต่เพื่อเป็นการเจือจาง  
ความรับผิดชอบและความเสียหาย รัฐบาลจึงรับเป็นหน้าที่รวบรวมเงินไว้และจ่ายให้แก่ผู้รับ  
เคราะห์กรรมเอง

๒. ประกันการเจ็บป่วย (Sickness Insurance) ในกรณีที่คนงาน  
เจ็บป่วยอื่น ๆ นอกจากเจ็บป่วยตามข้อ ๑ รวมตลอดถึงการคลอดบุตร องค์การประกันสังคม  
จะให้บริการในการรักษาพยาบาล และให้เงินเลี้ยงชีพระหว่างการเจ็บป่วยตามสมควร บางที่  
รวมถึงการให้เงินทำศพแก่ทายาทของผู้เอาประกันด้วย

๓. ประกันบำนาญ (Pension Insurance) สำหรับคนชราและทุพพลภาพ  
ตลอดถึงการตายก่อนวัยสมควรซึ่งไม่เข้าข่ายตามข้อ ๑ องค์การประกันสังคมมักจ่ายเงิน  
เลี้ยงดูให้แก่ผู้ชรา คนทุพพลภาพ หรือทายาทของผู้ตาย เป็นรายเดือนหรือรายปีแล้วแต่ข้อตกลง

๔. การประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ในเรื่องนี้  
มุ่งถึงการว่างงานชั่วคราว การประกันการว่างงานนี้ในประเทศที่ไม่เจริญทางอุตสาหกรรม  
มักนำระบบนี้มาใช้ลำบาก เพราะลักษณะของการว่างงานในประเทศนั้น ๆ มักเป็นการว่างงาน  
แฝงมากกว่าการว่างงานจริง เช่น การว่างงานตามฤดูกาล เป็นต้น

การประกันสังคมเป็นสิ่งดีแต่การที่จะดำเนินการจัดระบบประกันสังคมให้ครบถ้วน  
ในทุกกรณีโดยทันทีนั้นย่อมทำได้ยาก แต่ละประเทศจึงมักจะค่อยทำค่อยไปแล้วค่อย ๆ ขยาย  
งานออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามความชำนาญที่ได้รับจากประสบการณ์

สำหรับประเทศไทยเคยออกพระราชบัญญัติประกันสังคมครั้งแรกเมื่อปี ๒๔๘๗  
แต่ไม่มีโอกาสบังคับใช้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจหลักการดีพอ จึงต้องยกเลิก  
พระราชบัญญัตินี้ทิ้งกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓

---

๔. บุญชนะ อัจฉากร, "แนวปรัชญาในการประกันสังคม", "เรื่องเดียวกัน", หน้า ๑๐

ปรับปรุงกฎหมายแรงงาน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างมากขึ้น และในข้อ ๓ แห่งประกาศ  
คณะปฏิวัติที่กำหนดให้กองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนให้ทำการจ่ายเงิน  
ทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ซึ่งนายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างประสบ  
อันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตาม  
ลักษณะหรือสภาพของงาน<sup>๕</sup>

หลังจากนั้น กรมแรงงานจึงจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อกำเนินการ  
ให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ข้อ ๓ ซึ่งในขั้นแรกนี้ก็ดำเนินการคุ้มครอง  
เฉพาะกิจการบางขนาดและบางท้องที่เท่านั้น เพราะเป็นเพียงระยะเริ่มทดลองงานขั้นแรก  
ของการประกันสังคม ถ้างานการประกันสังคมแขนงนี้ประสบความสำเร็จสามารถขยายงาน  
ได้กว้างขวางครอบคลุมไปทุกท้องที่หรือทุกประเภทกิจการ ก็ได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง  
และลูกจ้างเป็นอย่างดี ก็ย่อมเป็นนิมิตที่ดีว่าต่อไปประเทศของเราคงมีการจัดการประกันสังคม  
แขนงอื่นให้กว้างขวางออกไปทั้ง ๆ ที่ในขณะนี้จากกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังล้าหลังมากใน  
เรื่องการประกันสังคม ประเทศส่วนใหญ่แม่แก่พม่า มาเลเซีย ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับไทยมี  
สภาพภูมิศาสตร์ ภาวะเศรษฐกิจและฐานะทางสังคมคล้ายคลึงกันมากก็ยังมีกฎหมายประกันสังคม  
ไว้ใช้อย่างแพร่หลายมาเป็นเวลานานนับสิบปีมาแล้ว

จุดมุ่งหมายของภาวศึกษาค้นคว้า

หลังจากมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ กำหนดให้ทำการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน  
ขึ้น ผู้วิจัยมีความสนใจเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนในระยะเริ่มดำเนินงานมาก จึงทำการศึกษา  
เรื่องนี้โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ๑. เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการนำระบบกองทุนเงินทดแทนมาใช้ใน  
ภาวะการณปัจจุบัน นอกเหนือ ไปจากการมีกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ  
ในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน  
อยู่เดิม ระบบกองทุนเงินทดแทนจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และสังคมโดยรวม  
มากน้อยเพียงไร กองทุนเงินทดแทนที่จัดตั้งขึ้นจะมีส่วนเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงาน  
ให้แก่ลูกจ้างได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่

๕. "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓", ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ  
เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๘๑ ข้อ ๓

๒. ศึกษาเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ว่ามีระบบและวิธีการดำเนินงานเช่นไร ศึกษาถึงวิธีการเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง การจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ตลอดจนการนำเงินทุนไปหาผลประโยชน์ ศึกษาถึงระเบียบและวิธีการบริหารงานภายในสำนักงาน ทั้งนี้เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

๓. เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินงานว่ามีมากน้อยเพียงไร เพราะกองทุนเงินทดแทนเป็นก้าวแรกของการประกันสังคม ถ้าการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทนในระยะเริ่มแรกสามารถดำเนินไปด้วยดี ย่อมหมายถึงโอกาสที่จะขยายงานในอนาคต รวมทั้งการขยายแขนงของการประกันสังคมให้กว้างขวางออกไปก็มากขึ้น

วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เนื่องจากเป็นการศึกษาเน้นหนักไปในเรื่องวิธีการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน ดังนั้นวิธีการศึกษาจึงอาศัยข้อมูลโดยตรงจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ซึ่งจำแนกได้เป็น

๑. ข้อมูลขั้นปฐม (Primary Data)

ก. การสังเกตการณ์ (Observation) ได้มีส่วนร่วมสังเกตการดำเนินงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นระยะเวลานาน

ข. การสัมภาษณ์ (Interview) ได้สอบถามและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนถึงปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินงานต่าง ๆ ตลอดจนสัมภาษณ์ความคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้างบางรายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน

๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ศึกษาจากหนังสือวารสาร

เอกสาร และบทความต่าง ๆ ทั้งเอกสารและบทความจากภายนอกและเอกสารและบทความของสำนักงาน ซึ่งได้เขียนขึ้นระหว่างการเริ่มโครงการ เช่น เอกสารคำชี้แจงที่เสนอแนะต่อนายจ้างและลูกจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินทดแทนโดยเฉพาะซึ่งได้แก่กฎหมายแรงงานทั้งหมด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาค้นคว้า คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในด้านการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะขณะนี้อาจกล่าวได้ว่ามีผู้รู้จักและสนใจ

กองทุนเงินทดแทนน้อยมาก แมแต่ลูกจ้างของนายจ้างผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ก็ยังไม่รู้เรื่องสิทธิที่ตนควรจะได้รับอีกมาก ลูกจ้างที่มีความรู้เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนส่วนใหญ่ มักเป็นลูกจ้างในกิจการที่เคยมีผู้ประสบอันตราย และเรียกร้องเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนแล้ว

นอกจากนี้ยังอาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่อยู่ในฝ่ายวิชาการแขนงอื่น ที่จะไต่ถามวิธีการดำเนินงานกองทุนเงินทดแทน อันจะทำให้สามารถถอดออกความเห็นหรือมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกเหนือจากความทักเห็นและข้อเสนอแนะของผู้วิจัยเองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานแขนงนี้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย