

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารชิ้นต้นที่ไม่ได้ตีพิมพ์

การคลัง, กระทรวง. "หนังสือ ที่ กค. 0502/7174." 14 มีนาคม 2521.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, สำนักงาน.

"หนังสือ ที่ กปร. 533/2525." 12 กรกฎาคม 2525.

\_\_\_\_. "หนังสือ ที่ กปร. 635/2525." 9 สิงหาคม 2525.

นิคม จันทรวีฑูร. "บันทึกเรื่อง การประกันสังคม เรือชนท่านรองนายกรัฐมนตรี."

4 กันยายน 2527.

ประชาสงเคราะห์, กรม. "รายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการประกันสังคม."

\_\_\_\_. และ บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สถาบัน. "ปัญหาประกันสังคมและคำชี้แจง  
เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามข้อสังเกตและคำถามของคณะรัฐมนตรี  
ในการประชุมเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2522."

มหาดไทย, กระทรวง. "หนังสือด่วน ที่ 12796/2504." 10 สิงหาคม 2504.

\_\_\_\_. "หนังสือด่วนมาก ที่ 5238/2506." 28 มีนาคม 2506.

\_\_\_\_. "หนังสือด่วน ที่ มท. 0705/6172." 4 พฤษภาคม 2507.

\_\_\_\_. "หนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0705/161." 4 มกราคม 2521.

\_\_\_\_. "หนังสือ ที่ มท. 1201(03)/19582." 27 ตุลาคม 2523.

\_\_\_\_. "หนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0705/17001." 24 พฤศจิกายน 2524.

มหาวิทยาลัย, ทบวง. "หนังสือ ที่ ทม. 0100/75." 15 กุมภาพันธ์ 2522.

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้งที่ 7/2526. 17 สิงหาคม 2526.

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ครั้งที่ 9/2526. 21 กันยายน 2526

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ครั้งที่ 5/2527. 7 มีนาคม 2527.

แรงงาน, กรม. "หนังสือควมมาก ที่ มท. 1208/34307." 20 ตุลาคม 2518.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. "หนังสือ ที่ สร. 0203/31696." 12 ธันวาคม 2523.

\_\_\_\_. "หนังสือควมมาก ที่ สร. 0203/23654." 14 ธันวาคม 2524.

\_\_\_\_. "หนังสือ ที่ สร. 0203/17336." 22 กันยายน 2525.

\_\_\_\_. "หนังสือควมที่สุด ที่ นร 0203/6234." 23 พฤษภาคม 2527.

\_\_\_\_. "หนังสือ ที่ นร 0203/7268." 27 พฤษภาคม 2528.

\_\_\_\_. "หนังสือ ที่ นร 0203/8464." 18 มิถุนายน 2528.

สภาวิจัยแห่งชาติ, สำนักงาน. "หนังสือ ที่ สร. 1501/5014." 15 ตุลาคม 2508.

สภาแรงงานแห่งประเทศไทย, สภาองค์การลูกจ้าง. "หนังสือ ที่ สรท. 178/2527."  
30 เมษายน 2527.

สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย, สภาองค์การลูกจ้าง. "หนังสือเรื่อง ขอดักค้ำร่างพระราชบัญญัติ  
กองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน."  
11 เมษายน 2529.

อำนวยการ วิจิตรธรรม. "บันทึกข้อความ" เรื่องการประกันสังคม." 10 เมษายน 2506.

### หนังสือ

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

จบประมาณ, สำนัก. จบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2529. กรุงเทพมหานคร :  
รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2528.



ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต. พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี : สำนักพิมพ์  
สร้างสรรค์, 2528.

\_\_\_\_\_ (สัมภาษณ์). ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส  
ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2526.

ชอห์แลนด์, ชาร์ลส์ โอ. การประกันความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา. แปลโดย สุพิศรา สุภาพ.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2513.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต (รวบรวม). เอกสารการเมืองการปกครองของไทย.  
กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

นิคม จันทรวิทุร. การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย. กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์,  
2528.

ประสาธน์ เกราะ, กรม. การประกันสังคมในประเทศไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถาน  
สงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2516.

\_\_\_\_\_. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิง  
ปากเกร็ด, 2518.

\_\_\_\_\_. ปัญหาประกันสังคม. นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2523.

\_\_\_\_\_. รายงานการสำรวจระดับค่าจ้างและสวัสดิการลูกจ้าง ในเขตกรุงเทพมหานคร.  
นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2524.

\_\_\_\_\_. รายงานการสำรวจระดับค่าจ้างและสวัสดิการลูกจ้างในจังหวัดสงขลา. นนทบุรี :  
โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2525.

ปรีดี พนมยงค์. ชีวิตผืนผวนของข้าพเจ้าและ 21 ปีที่ลี้ภัยในสาธารณรัฐราษฎรจีน.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เทียนวรรณ, 2529.

มิลเลอร์, เจ.ดี.บี. ลักษณะการเมือง. แปลโดย สุเทพ อัครดากร. กรุงเทพมหานคร :  
ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

แรงงาน, กรม. การบริหารแรงงานปีงบประมาณ 2528. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
ข่าวพาณิชย์, 2529.

วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ. การประกันสังคมในประเทศไทย : แนวทางการจัดดำเนินการ  
รายงานการวิจัยเล่มที่ 4 "สรุปและเสนอแนะ." คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

สว่าง ลานเหนือ. 37 ปีแห่งการปฏิวัติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2515.

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3)  
สิงหาคม 2527. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สุจิต บุญงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

สุนทร โคมิน และสนิท สมักรการ. ค่านิยมและระบบค่านิยมไทย : เครื่องมือในการสำรวจวัด.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.

#### บทความ

กนก วงษ์ตระหง่าน. "ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพ ฯ แห่งหนึ่ง."  
ใน มติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย. รวบรวมและวิเคราะห์โดย  
กนก วงษ์ตระหง่าน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.  
หน้า 5-20.

"คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47." ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ).  
เล่ม 93 ตอนที่ 134 (21 ตุลาคม 2519) : 115-117.

ชวลิต วาญักตร์. "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2485."  
ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484. จิตรพิทย นาถสุภา และ  
สมภาพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527. หน้า 563-632.

บุญชนะ อัครดากร. "แนวปรัชญาในการประกันสังคม." ใน ประกันสังคม. กรมประชาสัมพันธ์  
นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2517. หน้า 1-13.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19." ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่ม 75 ตอนที่ 87  
(31 ตุลาคม 2501) : 4-7.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33." ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่ม 75 ตอนที่ 103  
(5 ธันวาคม 2501): 1-5.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76 ตอนที่ 8  
(13 มกราคม 2502): 12-13.

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103." ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่ม 89 ตอนที่ 41  
(16 มีนาคม 2515): 1-9.

ฝ่ายสถาบันการเงิน. "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ." ใน การประกันสังคมไทย : แนวทางสู่ความเป็นจริง. จัดพิมพ์โดย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529.  
หน้า 116-128.

"พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 11  
(9 กุมภาพันธ์ 2497): 122-149.

วิสุทธ์ กาญจนสุข. "ทัศนะขององค์กรรัฐ ต่อการประกันสังคม." ใน การประกันสังคมไทย : แนวทางสู่ความเป็นจริง จัดพิมพ์โดย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529. หน้า 162-170.

หมากเต่า(นามแฝง). "ประกันสังคม." พิมพ์ไทย (3 มกราคม 2497): 3.

### เอกสารอื่นๆ

กนก วงษ์ตระหง่าน. "ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ : การชี้ความขัดแย้งและปัญหา." เอกสารเสนอต่อการประชุมเชิงปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ตุลาคม 2529.

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. "การทำงานในระบบคณะกรรมการ." งานวิจัยเสนอสำนักงาน ก.พ., 2525 (อัครสำเนา).

ทัศนัย สุวรรณศิลป์. "การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ระหว่างปี 2515-2519."

วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

บุญพันธ์ คลังทรัพย์. "ทัศนคติของผู้นำชุมชนต่อการประกันการเจ็บป่วยในประเทศไทย :  
ศึกษาเฉพาะกรณีผู้นำชุมชนในจังหวัดกำแพงเพชร." วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์-  
ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

มติชน. (14 เมษายน 2528).

มติชน. (9 เมษายน 2529): 16.

แรงงาน, กรม. "สถานการณ์แรงงานไทย." ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2529).

ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อุษงยา. "รัฐและอุคมการในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์." วิทยานิพนธ์  
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2526.

สยามรัฐ. (2 พฤษภาคม 2523): 2.

อรพรรณ หันจางสิทธิ์. "ทัศนคติของประชาชนต่อการประกันสุขภาพตามโครงการประกันสังคม  
แห่งประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต  
สาขาสังคมศาสตร์การแพทย์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2522.

อิกทัญ โคมรศักดิ์. "ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497  
มาใช้ในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต-  
พัฒนบริหารศาสตร์, 2509.

### สัมภาษณ์

กระมล หองธรรมชาติ. คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์,  
17 พฤศจิกายน 2529.

ข้าราชการระดับสูง. กรมประชาสงเคราะห์. สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2529.

ทอง โพธิ์อาน. ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์,  
20 พฤษภาคม 2529.

นิคม จันทรวีฑูร. ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. สัมภาษณ์,  
26 พฤศจิกายน 2529

ประสพ บุษราคัม. รองโฆษกพรรคกิจสังคม. สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2529.

ไพฑิพงษ์ ลำซำ. นายกสมาคมประกันชีวิตไทย. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2529.

ไพศาล วัชชัยนันท์. ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย.  
สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2529 และ 26 พฤศจิกายน 2529.

ไพศิษฐ์ พิพัฒมกุล. กรรมการเตรียมการประกันสังคม. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2529.

สมพงษ์ นครศรี. เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์,  
1 ธันวาคม 2529.

สุภัทรา มาศคิดดี. โฆษกพรรคประชาธิปัตย์. สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2529.

### คำอภิปราย

อัมพร จุฒยานนท์. "คำอภิปรายในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การประกันสังคมเพื่อชีวิตใหม่  
ปี 2530." ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
8 ธันวาคม 2529.

### ภาษาต่างประเทศ

#### หนังสือ

Anderson, James E. Public Policy-Making. New York: Robert  
E. Krieger Publishing Co., 1978.

Bercovitch, Jacob. Social Conflicts and Third Parties.  
Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.

Brewer, Garry D. and deLeon, Peter. The Foundations of Policy  
Analysis. Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1983.

Christoph, James B. and Brown, Bernard E. (eds.) Case in  
Comparative Politics. 2nd ed. Boston: Little,  
Brown & Co., 1969.

- Dahl, Robert A. Modern Political Analysis. 3th ed.  
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.
- Downs, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston: Little,  
Brown & Co., 1967.
- Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction.  
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. 5th ed.  
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- Easton, David. The Political System. New York: Alfred  
A. Knopf, 1960.
- Haber, William and Cohen, Wilbur J. Social Security: Programs,  
Problems and Policies. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin,  
Inc., 1960.
- Ilchman, Warren F. and Ushoff Norman T. The Political Economy  
of Change. Berkeley: University of California Press,  
1971.
- Lasswell, Harold D. A Pre-View of Policy Sciences.  
New York: American Elsevier, 1971.
- \_\_\_\_\_. Politics: Who gets What, When, How. New York:  
Meridian, 1958.
- Mabry, Bevars D. The Development of Labor Institutions in  
Thailand. Data Paper No.112. Ithaca, N.Y.: Cornell  
University, 1979.
- Mills, C. Wright. The Power Elite. London: Oxford University  
Press, 1956.



Neuhaus, Rolf. Social Security. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 1979.

Rejda, George E. Social Insurance and Economic Security. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976.

Riggs, Fred W. Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity. Honolulu : East-West Center Press, 1966.

The International Studies of Values in Politics. Values and the Active Community. New York: The Free Press, 1971.

Theodorson, George A. and Theodorson, Achilles G. A Modern Dictionary of Sociology. New York: Barnes & Noble Books, 1969.

Tropman, John E. et al. (eds.). Strategic Perspectives on Social Policy. New York: Pergamon Press, 1976.

Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. 3rd ed. Boston: Little, Brown & Co., 1979.

#### บทความ

Ehrmann, Henry W. "Interest Groups." in International Encyclopedia of the Social Sciences Vol.7 The Macmillan Company & The Free Press, 1968. pp.486-492.

Lane, Jan-Erik and Stenlund, Huns. "Power." in Social Science Concepts ed. by Geovanni Sartori. Beverly Hills: SAGE Publications, 1984. pp.315-396.

#### เอกสารอื่น ๆ

Bangkok Post. (30 April 1985).

Chai-Anan Samudavanija. "The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process." Unpublished Ph.D. Dissertation University of Wisconsin, 1971.

## ภาคผนวก

ข้อมูลในภาคผนวก เป็นเอกสารของทางราชการและสภาองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยในยุคต่าง ๆ ซึ่งสาธารณชนไม่มีโอกาสได้รับรู้มากนัก และนับวันจะสูญสลายไปตามกาลเวลา ผู้เขียนจึงได้รวบรวมขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาค้นคว้าต่อไป.

ทวน  
ที่ 12796/2504

กระทรวงมหาดไทย

10 สิงหาคม 2504

เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท. 2972/2502 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2502

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม จำนวน 45 ชุด  
2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... จำนวน 45 ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ่มตึกคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม มี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกากลาง เป็นรองประธาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา นายบุญมา วงศ์สวรรค์ นายบ่วย อึ้งภากรณ์ นายฉลอง บึงตระกูล นายมาลัย หุวะนันทน์ และนายบุญชนะ อัดถากร เป็นกรรมการ และหัวหน้ากองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ นั้น

คณะกรรมการคณะนี้ ได้มีการประชุมกันครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2502 และได้ดำเนินการศึกษาและวิจัยระบบประกันสังคมทั้งในด้านวิชาการ และประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานประกันสังคมในนานาประเทศ ตลอดจนได้พิจารณาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อนำมาปรับปรุงและดัดแปลงให้ใช้ได้โดยเหมาะสมกับภาวะของประเทศไทย และใช้เป็นแนวในการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นลำดับมา

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย โดยได้กำหนดหลักการที่สำคัญของการประกันสังคมไว้ พร้อมทั้งได้ยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ดังที่ได้นำเสนอมาพร้อมด้วยหนังสืออื่นแล้ว

คณะกรรมการฯ ใ้ขอทราบเงื่อนไข ในการดำเนินงานดังกล่าวแต่ต้นนั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาโครงการจนถึงเหตุผลในทางใดทางเสีย ตลอดจนเวลาอันเหมาะสมที่ควรใช้ระบบประกันสังคมในประเทศไทย โดยได้อาศัยสติปัญญาและความคิดเห็นจากวงการต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา ซึ่งจะได้อสรุปทราบเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. ในประการแรก ได้มีเสียงแสดงความคิดเห็นว่า โศกที่ขณะนี้ยังไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นแผนการปกครองของประเทศ จึงเกรงว่ากฎหมายประกันสังคมอาจจะไปขัดแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพและสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน เพราะกฎหมายประกันสังคมจะมีการบังคับเรียกเก็บเบี้ยประกันจากนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัเรื่องภาษีอากรที่ใช้อยู่แล้วก็ดี หรือที่ใ้ตราออกใช้ในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญก็ดี หรือที่ใ้ตราออกใช้ในโอกาสต่อไปก็ดี ย่อมล้วนแต่มีลักษณะเป็นการบังคับ และกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนทั้งสิ้น และยิ่งกว่ากฎหมายประกันสังคมเป็นอันมาก กฎหมายประกันสังคมนั้นมีความประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครอง และส่งเสริมประชาชนในด้านสวัสดิการ โดยช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บในเวลาที่เจ็บป่วย ตลอดจนตกงาน แ่ และตาย ตลอดจนได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน ซึ่งล้วนแต่เป็นเหตุกระทบกระเทือนต่อการประกอบอาชีพ และทำให้รายได้ของขาดลงหรือไม่เพียงพอสำหรับใ้ใช้จ่าย เช่นในเวลาปกติ โศกทางการประกันสังคมจะจ่ายเงินช่วยเหลือชดเชยราคาใ้ และใ้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ประกันตนในระหว่างหยุดงานรักษาตัว ตลอดจน ตกงาน หรือตาย ดังกล่าวแล้วแต่ต้น จึงเห็นว่ากฎหมายประกันสังคมนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มุ่งจะมุ่งจะมุ่งฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งเสริมมาตรฐานทางสวัสดิภาพของสังคมใ้ดีขึ้น โดยแท้จริงแล้ว การประกันสังคมก็คือมาตรการทางสวัสดิภาพสังคมหรือการสาธารณูปการ ซึ่งรัฐบาลใ้โดยทั่วไปไม่ว่าประเทศนั้นจะอยู่ภายใต้การปกครองระบอบใ้หรือมีรัฐธรรมนูญการปกครองแบบใ้ ย่อมใ้เป็นหน้าที่ที่ใ้จักใ้ให้มีขึ้นเพื่อความผาสุกของประชาชนทั้งสิ้น ฉะนั้นจึงเห็นว่ากฎหมายประกันสังคมนี้ไม่ว่าจะใ้ทำให้เกิดข้อวิตกกังวลในใ้หาเกี่ยวกับนโยบายการเมือง แ่อย่างไร

อนึ่ง ในปัจจุบันนี้รัฐบาลกำลังเร่งรัดพัฒนากิจการอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ ฉะนั้นในระยะเวลาอันใกล้ก็จะมีโรงงานและจำนวนคนงานใ้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ อันจะก่อให้เกิดใ้หาที่น่านาประเทศใ้ประสบมาแล้ว คือเรื่องสวัสดิภาพของคนงาน ฉะนั้นหากรัฐบาลไม่วางใ้การป้องกัน และแก้ไขใ้เสียใ้แน่นอน ๆ อาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก และจะกระทำใ้กิจการอุตสาหกรรม ไม่สามารถพัฒนาใ้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรหรือเป็นไปคามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในขณะนี้การใ้การใ้

ของทงานในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ก็ยังมีน้อย และโดยเฉพาะที่จะมีขึ้นจากการสนับสนุนของสมาคมหรือสหพันธ์ทงานรูปต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มี จึงนับว่าเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลจะได้จัดให้มีบริการทางสังคมต่าง ๆ ให้แก่ทงาน อาทิ จัดให้มีการประกันสังคมขึ้นเสียแต่ในขณะนี้ เพราะยอมเป็นที่แน่นอนว่า ในกาลต่อไปการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จากทงานก็ดี หรือจากสมาคมหรือสหพันธ์ทงานในรูปต่าง ๆ ก็ดี ย่อมเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้มีขึ้นได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเวลาที่ใดมีรัฐธรรมนูญใช้แล้ว ซึ่งตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ จะเห็นได้จากประวัติความเป็นมาของการประกันสังคมที่อุบัติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมันนี้ เมื่อศตวรรษที่ 19 สมัยที่เจ้าชายฮิสมาร์คเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในสมัยนั้นประเทศทั้งหลายในทวีปยุโรปได้ประสบกับการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จากทงาน หรือสมาคมหรือสหพันธ์ทงานในรูปต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นได้รับความยุ่งยากนานัปการทั้งในด้านการเศรษฐกิจและการปกครอง นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศเยอรมันนี้ จึงได้คิดลึนใจริบนำระบบประกันสังคมเข้าไปใช้ เพื่อจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ทงานเสียก่อน ประเทศเยอรมันนี้ในขณะนั้นจึงสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความยุ่งยากอันเกิดจากการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของทงานไปได้ด้วยดี

2. ระบบประกันสังคมนั้น เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่กำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ระบบประกันสังคมเป็นระบบงานที่ช่วยแก้ความเดือดร้อนในทางการเงินและบันเทาความยุ่งยากอันเกิดจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตายและอื่น ๆ เมื่อบุคคลหมดกำลังในเรื่องเหล่านั้นแล้ว ย่อมกระทำให้มีกำลังใจและกำลังความคิดในอันที่จะประกอบกิจการงานอาชีพด้วยความเข้มแข็ง ซึ่งนอกจากจะอำนวยผลดีให้แก่ตนและครอบครัวแล้ว ยังจะช่วยให้ผลผลิตของนายจ้างได้เพิ่มพูนและมีคุณภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลสะท้อนถึงสังคมและประเทศชาติให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจสังคมได้โดยรวดเร็วสมตามความปรารถนาของรัฐบาลต่อไป

3. การประกันสังคมเป็นวิธีการที่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการประหยัดหรือออมทรัพย์ กล่าวคือ บุคคลที่มีรายได้อ่อนหรือเงินเดือนน้อยและที่อาศัยรายได้อ่อนหรือเงินเดือนนั้น เลี้ยงชีวิตของตนและครอบครัว ซึ่งเมื่อยรายได้นั้นจะไม่มากพอถึงกับจะเก็บหอมรอมริบได้ก็ตาม หากเป็นความปกติก็พอจะอาศัยเลี้ยงดูกันไปได้แต่ก็ตกอยู่ในฐานะที่ต้องเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนในการดำรงชีวิตอยู่ตลอดเวลา เพราะเมื่อมีเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นกว่าในเวลาปกติ เช่น เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย คลอดบุตร หรือตาย เป็นต้น ก็ได้รับความลำบากยุ่งยากไม่น้อย การที่จะใช้จ่ายจากเงินรายได้อ่อนหรือเงินเดือนที่น้อย หรือที่ไม่ใคร่พอใช้พอสอยอยู่เวลานั้น ย่อมไม่เพียงพอหรือทำไม่ได้เลย ถ้าจำเป็นเข้าก็อาจจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยวิธีที่มิสมสันเขามา แต่ก็ก็จะก่อ

ปัญหาผูกพันให้เกิดความเดือดร้อนต่อเนื่องกันไปอีก ทางที่บุคคลพึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว อยู่ที่ต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดยการสะสมเงินทองลงหน้าไว้ด้วยการประหยัดหรือมหรหัตถ์ แต่การประหยัดนั้น สำหรับผู้ที่ประหยัดได้มากเป็นกอบเป็นกำย่อมบังเกิดผลสามารถนำเงินที่ประหยัดไว้มากใช้สอยในเวลาเกิดความจำเป็นได้ แต่ผู้ที่ประหยัดได้คราวละเล็กละน้อยนั้น ก็จะไม่เพียงพอหรือทันต่อเหตุการณ์ในเมื่อเกิดความจำเป็นต้องใช้เงินก้อนจำนวนมาก เช่น เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย หรือตาย เป็นต้น ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าการประหยัดคราวละเล็กละน้อยของแต่ละบุคคล ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาของบุคคลและครอบครัวได้เสมอไป แต่วิธีการประกันสังคมนี้มุ่งหมายจะช่วยบุคคลดังกล่าวให้สามารถประหยัดได้โดยเกิดผลคือ แทนที่จะให้แต่ละบุคคลประหยัดเพื่อช่วยตัวเองตามลำพัง ก็ให้แต่ละบุคคลร่วมกันประหยัดเป็นส่วนรวมหรือช่วยกันประหยัด โดยบุคคลเหล่านี้ประหยัดเงินคราวละเล็กละน้อยส่งเป็น เบี้ยประกันหรือที่เรียกว่า เงินสมทบส่งเข้ารวบรวมเป็นเงินกองทุนประกันสังคม เพื่อใช้จ่ายช่วยเหลือในหมู่ผู้ร่วมกันประหยัดหรือนักหนึ่งซึ่งเรียกว่า ผู้ประกันตนโดยวิธีนี้จึงเห็นได้ว่าผู้ประกันตนไม่ต้องประหยัดเงินก้อนใหญ่ไว้สำหรับครอบครัวของตนเป็นแต่เพียงประหยัดเงินประมาณร้อยละ 1 หรือ 2 ของเงินเดือนเท่านั้น ก็สามารถขบับัดความเดือดร้อนของแต่ละบุคคลได้ในคราวเกิดความจำเป็น อาทิ เจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย อุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน เป็นต้น

4. การประกันสังคมจะช่วยรับภาระจากรัฐบาลในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมาก และในระยะ 20-30 ปีข้างหน้าก็จะทวีมากขึ้นเป็นลำดับ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลจะต้องมีภาระในการจัดสวัสดิการต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง อาทิ การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถา คนชรา คนพิการ ทุพพลภาพ ตลอดจนคนไร้อาชีพ และอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาระที่แม้แต่ในปัจจุบันนี้รัฐบาลก็ยังไม่สามารถจะจัดให้ได้โดยทั่วถึงกันอยู่แล้ว เป็นต้นว่า ในเรื่องการรักษาพยาบาลก็ยังมีโรงพยาบาลและสถานพยาบาลไม่เพียงพอ และโดยเฉพาะในปัจจุบันมีประชาชนได้รับบาดเจ็บและภยันตรายอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุเพิ่มเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ความต้องการในเรื่องโรงพยาบาลและสถานพยาบาลมีมากขึ้นเป็นลำดับ จึงเห็นได้ว่าหากได้มีการดำเนินงานตามระบบประกันสังคมแล้วก็จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ทางหนึ่ง ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลลงได้อีกไม่น้อย

5. การประกันสังคมมีส่วนช่วยป้องกันมิให้ประชาชนก่ออาชญากรรมได้เป็นอย่างดีประการหนึ่ง ในการประชุมพิจารณาวางแผนป้องกันอาชญากรรมในระยะหลังของคณะกรรมการศูนย์ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทบวงราชการต่าง ๆ อาทิ

ผู้แทนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ได้มีมติในการดำเนินการป้องกันอาชญากรรมในระยะหลังนี้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินงานในด้านการส่งเสริมกรรมกรว่างงาน คนชรา คนเจ็บป่วยทุพพลภาพและอื่น ๆ ทั้งขาดหลักประกันที่แน่นอน ฉะนั้น จึงสมควรริบคำเนิงานประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย

6. ระบบประกันสังคมเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลพึงใช้ในการรักษาและป้องกันความมั่นคงของประเทศชาติไ้พ้นจากการบ่อนทำลายของลัทธิการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตย โดยที่ลัทธิดังกล่าวนี้ได้อาศัยวิถีชีวิตเร่ร่อนและก่อความไม่พอใจและความไม่สงบขึ้นในหมู่คนงานและผู้มีรายได้น้อยทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อระบบประกันสังคมมีเป้าหมายในอันที่จะสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชนให้มีความผาสุกและมีความพอใจในสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลตามควรต่อสภาพโดยทั่วหน้ากันแล้ว ย่อมนับได้ว่าการประกันสังคมเป็นวิธีการป้องกันและต่อต้านลัทธิการเมืองที่เป็นศัตรูบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศได้คือวิธีหนึ่ง

โดยที่ผู้ตั้งกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าในปัจจุบันนี้ถึงเวลาอันสมควรและเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงที่จะไ้นำระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทยได้แต่บัดนี้ เป็นต้นไป

ในส่วนหลักการประกันสังคมตามที่คณะกรรมการฯ ได้ตกลงจะนำมาใช้ในเบื้องต้นมีดังต่อไปนี้

1. ในระยะเริ่มดำเนินการประกันสังคมควรให้มีการประกันเฉพาะประเภทการประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานขึ้นก่อน แล้วจึงจะขยายออกไปถึงประเภทประกันทุพพลภาพ ชราภาพ ว่างงาน และส่งเสริมครอบครัว อันเป็นการค้ำช่คอกไปทีละขั้น

2. การใช้ระบบประกันสังคมในระยะเริ่มต้นนี้ ควรใช้แก่อาชีพอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพียงเท่านั้นก่อน คือไปจึงจะขยายออกไปถึงอาชีพอื่น ๆ ทั้งนี้เห็นควรเริ่มใช้ระบบประกันสังคมแก่กิจการในอาชีพดังกล่าวมาแล้ว เฉพาะที่มีลูกจ้างคนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ซึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี คือไปจึงจะขยายออกไปในท้องที่จังหวัดอื่นที่มีการประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากพอควร

อนึ่ง ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการซึ่งถือว่าเป็นอาชีพอีกประเภทหนึ่งนั้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายกล่าวคือ

ฝ่ายที่เห็นควรวิให้ใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการ มีข้อคิดเห็นว่า

(ก) ถ้าใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการแล้วจะทำให้กองทุนฯ ซึ่งได้คำนวณไว้แต่เดิมว่ามีประมาณ 80 ล้านบาท เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 59 ล้านบาทซึ่งเป็นส่วนเงินสมทบทุนที่ได้รับจากข้าราชการ 13 ล้านบาท และที่ได้รับจากรัฐบาลทั้งในฐานะรัฐบาลและนายจ้างเป็นเงิน 46 ล้านบาท เมื่อรวมทั้งสิ้นแล้ว กองทุนก็จะเป็นเงินประมาณ 139 ล้านบาท ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกันตนได้อีกมาก

(ข) การที่ได้รับเงินสมทบทุนสูงขึ้นนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะต้องออกเงินสมทบทุนรวมด้วยเป็นจำนวนมากขึ้นก็จริง แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็สามารถประหยัดเงินงบประมาณที่เคยจ่ายหรือต้องจ่าย เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการลงได้อีกหลายอย่าง อาทิ การรักษาพยาบาลที่ออกให้แก่ข้าราชการเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่าย การจ่ายเงินค่าทำขวัญในบางกรณี การจ่ายเงินค่าคาบณกิจ ฯลฯ เป็นต้น

(ค) การให้ข้าราชการเข้าประกันสังคมจะเป็นการสร้างศรัทธาและความเชื่อต่อแก่ประชาชนในข้อที่ว่า การประกันสังคมเป็นวิธีการที่ดีและมีคุณประโยชน์อย่างแท้จริง รัฐบาลจึงให้ข้าราชการเข้าประกันสังคม

(ง) เมื่อข้าราชการเข้าประกันสังคมแล้ว จะได้รับความสะดวกในการใช้โรงพยาบาลประกันสังคมแทนโรงพยาบาลของทางราชการ ซึ่งมีจำนวนจำกัดและไม่สามารถจะให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพออยู่แล้ว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้โรงพยาบาลของทางราชการเพิ่มมากขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

ฝ่ายที่เห็นไม่ควรใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการในระยะเริ่มดำเนินงาน มีข้อคิดเห็นว่า

(ก) ถ้าใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการในระยะเริ่มดำเนินงานแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระในการออกเงินสมทบทุนเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

ก. ถ้าไม่รวมข้าราชการ ในฐานะรัฐบาล รัฐบาลออกเงินสมทบทุนตามจำนวนผู้ประกันตน เป็นจำนวนเงินประมาณ 18 ล้านบาท

ข. ถ้ารวมข้าราชการ ในฐานะรัฐบาล รัฐบาลออกเงินสมทบทุนตามจำนวนผู้ประกันตน เฉพาะที่เป็นข้าราชการเป็นจำนวนเงินประมาณ 13 ล้านบาท และในฐานะเป็นนายจ้างของข้าราชการ ยังต้องออกเงินสมทบทุนอีกเป็นจำนวนเงินประมาณ 33 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น รัฐบาลต้องออกเงินสมทบทุนประมาณ 46 ล้านบาท



ฉะนั้นตามโครงการนี้ ในกรณีที่มีรวมข้าราชการ รัฐบาลต้องออกเงินสมทบทุนรวมทั้งสิ้น 64 ล้านบาท ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลต้องออกเงินสมทบทุนเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 46 ล้านบาท

(ข) ในกรณีใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการ ย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่รัฐบาลเกี่ยวกับเขตท้องที่ที่จะใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม เพราะข้าราชการมีประจำอยู่ทุกอำเภอและทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ถ้าจะใช้แก่ข้าราชการทุกจังหวัด ก็จะกระทำให้รัฐบาลต้องรับภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 3 เท่าของจำนวนเงินสมทบทุนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวในข้อ (ก) หรือเป็นเงินประมาณ 138 ล้านบาท และจะได้รับความยุ่งยากในการบริหารงานมาก และหากจะใช้เฉพาะในเขตท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแล้ว ก็จะกระทำให้มีความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว ข้าราชการในส่วนภูมิภาคสมควรจะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานพยาบาลมากกว่าข้าราชการในส่วนกลางเสียอีก และนอกจากนี้ทางราชการยังได้มีการโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการกันอยู่เป็นประจำ อันจะเป็นเหตุให้ได้รับความยุ่งยากแก่หน่วยราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องทะเบียนผู้ประกันตน การเก็บประวัติการบัญชีและอื่น ๆ

(ค) ในปัจจุบันรัฐบาลได้จัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการอยู่แล้วหลายด้านและส่วนใหญ่ให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีให้เปล่า ฉะนั้นถ้าข้าราชการต้องเข้าประกันสังคมแล้ว สิทธิที่ข้าราชการเคยได้รับอยู่จะต้องถูกยกเลิกไป อาจทำให้ข้าราชการเสียกำลังใจและนอกจากนั้นรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการเป็นที่ยุ่งยากอีกด้วย

(ง) ในหลักการบริหารงานเกี่ยวกับการประกันสังคมนั้น ย่อมเป็นที่ยอมรับกันมานานาประเทศว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและลำบากเป็นที่สุด ฉะนั้นในการเริ่มดำเนินงานประกันสังคมทุกประเทศต่างก็พยายามที่จะให้มีการดำเนินงานในลักษณะที่คอกทำค่อยขยายการดำเนินงานออกไปทีละขั้น กล่าวคือ พยายามใช้กฎหมายแต่ในเขตท้องที่เพียงแห่งเดียวหรือสองแห่ง และใช้แก่บุคคลที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ แต่เพียงน้อยประเภท ดังตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อินเดีย และพม่า เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นการที่จะให้ข้าราชการทั้งประเทศก็ดี หรือโดยเฉพาะในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งมีประมาณ 70,000 คนก็ดี เข้าประกันในระยะเริ่มแรกนี้จึงยังไม่เป็นการเหมาะสมในด้านการบริหาร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแต่ต้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ยกเว้นการใช้ระบบประกันสังคมแก่ข้าราชการไว้ก่อน จนกว่ารัฐบาลจะสามารถรับภาระทางการเงิน

และทางการประกันสังคมพร้อมที่จะบริหารงานให้ข้าราชการเข้าอยู่ในข่ายประกันสังคมได้ในโอกาสต่อไป

3. ประโยชน์ทดแทนควรให้ทั้งในรูปแบบเป็นเงินชดเชยค่าจ้างและประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ ในกรณีลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานในอัตราที่พอบำบัดความเดือดร้อน และช่วยครอบครัวให้สามารถครองชีพอยู่ได้

อนึ่ง ประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ในกรณีคลอดบุตรนั้นได้กำหนดค่าบริการนี้แก่ภรรยาของลูกจ้างด้วย

ในกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่กรรม ให้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงินเพื่อสงเคราะห์ครอบครัวและเงินค่าอุปการะรักษาพยาบาล

4. ในเรื่องการเงินนั้น ควรจัดตั้งทุนสำหรับการประกันสังคมขึ้นในกรมประชาสัมพันธ์ ทุนนี้ประกอบด้วยเงินทุนประเดิม เงินอุดหนุน หรือเงินยืม เงินสมทบทุน และเงินที่เป็นรายได้ของทุนนี้

ในส่วนหลักการเกี่ยวกับการออกเงินสมทบทุนนั้น คณะกรรมการฯ เห็นสมควรให้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทประกันการเจ็บป่วย คลอดบุตร และตาย ควรให้ลูกจ้างออกเงินสมทบทุนไม่เกินร้อยละ 2 ของค่าจ้าง นายจ้างออกเป็นสองเท่าของลูกจ้างตน และรัฐบาลออกเท่ากับลูกจ้างออก ยกเว้นลูกจ้างที่มีค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 300 บาท ลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบทุน แต่ทั้งนี้ นายจ้างและรัฐบาลต้องออกเงินสมทบทุนในส่วนของตนเสมือนหนึ่งลูกจ้างนั้นได้รับเงินค่าจ้างเดือนละ 300 บาท

(ข) ประเภทประกันอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเกิดจากการทำงาน ควรให้นายจ้างออกเงินสมทบทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว ตามอัตราที่จะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงสภาพของงานที่อาจจะก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้มากน้อยแตกต่างกัน

การขอเงินทุนประเดิมจากรัฐบาลนั้น เพื่อใช้จัดสร้างโรงพยาบาลและสถานพยาบาลอื่น ๆ ในตอนเริ่มดำเนินงาน ส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารนั้นให้เบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน

ส่วนหลักการเกี่ยวกับการเงินในการปฏิบัติตามโครงการประกันสังคมในระยะเริ่มต้น สำหรับผู้ที่อยู่ในข่ายประกันสังคมมีจำนวนประมาณ 180,000 คนนั้น คณะกรรมการฯ ได้ถือหลักเกณฑ์

การศึกษาคำนวณความสภาพของงาน และตามความจำเป็นโดยวิธีประหัตที่สุด ซึ่งมีรายการดังต่อไปนี้

<u>ในปีแรก</u>	รัฐบาลจ่ายให้แก่ทางการประกันสังคมประมาณ	20 ล้านบาท
	ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้	
	ก. เป็นค่าจัดตั้งสถานพยาบาลฯ ประมาณ	18 ล้านบาท
	ข. ค่าบริหารงานประมาณ	2 ล้านบาท
<u>ในปีที่สอง</u>	รัฐบาลจ่ายให้แก่ทางการประกันสังคมประมาณ	30 ล้านบาท
	ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้	
	ก. ค่าขยายและเพิ่มสถานพยาบาลฯ ประมาณ	6 ล้านบาท
	ข. เงินสมทบประมาณ	18 ล้านบาท
	ค. ค่าบริหารงานประมาณ	6 ล้านบาท
<u>ในปีต่อไป</u>	รัฐบาลจ่ายให้แก่ทางการประกันสังคมประมาณ	24 ล้านบาท
	ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้	
	ก. เงินสมทบประมาณ	18 ล้านบาท
	ข. ค่าบริหารงานประมาณ	6 ล้านบาท
อนึ่งการควบคุมการเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบกองทุนประกันสังคม ซึ่งกระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณจะกำหนดขึ้น		

5. การบริหารงาน ในขั้นนี้ควรให้เป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีคณะกรรมการประกันสังคมเป็นที่ปรึกษาและเสนอรายงานประจำปี แสดงผลงานประกันสังคมต่อรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการอุทธรณ์ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดคำร้องหรือคำอุทธรณ์

การบริหารงาน หากมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นและจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง ก็เห็นควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป

ฉะนั้น จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดพิจารณา หากเป็นการชอบด้วย  
 คำริแล้ว ใครขอได้โปรดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไปด้วย และพร้อมกับหนังสือนี้  
 ได้แนบบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม และร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม  
 พ.ศ..... มาอย่างละ 45 ชุดด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

พลเอก ป. จารุเสถียร

(ประภาส จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

พระราชบัญญัติประกันสังคม

## บันทึกข้อความ

เรื่อง การประกันสังคม

กราบเรียน ท่านปลัดบัญชาการฯ

ตามที่ได้มีบัญชาให้กระผมศึกษาเรื่องร่างกฎหมายประกันสังคม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้เสนอมายัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้เสนอให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

กระผมได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ขอกราบเรียนเสนอความคิดเห็นดังนี้

1. ในหลักการประกันสังคมเป็นสิ่งที่ดี ปัญหาที่ควรพิจารณาคือ

- (ก) ขอบเขตของการประกันสังคม
- (ข) ภาระการเงินของนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล
- (ค) ถึงเวลาที่จะควรทำแล้วหรือยัง

2. ในด้านขอบเขตของการประกันสังคมนั้น ในขั้นแรกจะแบ่งการประกันออกเป็น 2 ประเภท คือประเภททั่วไปได้แก่ การประกันเจ็บป่วย คลอดบุตรและตาย ประเภทที่สองคือการประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน

3. สำหรับเรื่องการประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานนั้น ในปัจจุบันลูกจ้างได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วตามประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยนายจ้างจะต้องรับผิดชอบในด้านการเงินทั้งสิ้น การประกันในค่านี้นี้ จึงเป็นการประกันเพื่อประโยชน์ของนายจ้างโดยตรง ส่วนลูกจ้างเองอาจจะได้รับความคุ้มครองมากขึ้นคือ ไม่มีปัญหาในกรณีที่นายจ้างไม่ยอมจ่ายเงินทดแทนให้โดยยอมให้กิจการล้มละลายไป เป็นต้น

4. ส่วนการประกันประเภททั่วไปได้แก่ การเจ็บป่วย คลอดบุตรและตายนั้น ในปัจจุบันดาเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นตามปกติวิสัย นายจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ประโยชน์ในค่านี้นี้ตกอยู่กับลูกจ้าง แต่ก็มีปัญหาว่า บริการต่างๆ เหล่านี้รัฐบาลได้จัดทำให้แก่ประชาชนอยู่บ้างแล้ว เช่น ในโรงพยาบาลก็ให้บริการรักษาพยาบาลแก่คนไข้อย่างดี ทั้งในกรณีเจ็บป่วยและกรณีคลอดบุตร ส่วนกรณีตาย เทศบาลก็เริ่มบริการฌาปนกิจศพให้แก่ประชาชนผู้มรณภาพไปแล้ว โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายอยู่แล้ว

5. ปัญหาในด้านการขอเขตของการประกันสังคมตามที่กล่าวมานี้ จึงมีอยู่ว่าลูกจ้างจะต้องรับภาระในด้านการเงิน (ค่าประกัน) สำหรับความคุ้มครองและผลประโยชน์ซึ่งตนเองจะได้รับหรืออยู่แล้ว เกรงว่าลูกจ้างจะไม่เต็มใจ เพราะการประกันสังคมมีเจตนาให้เป็นการบังคับ ไม่ใช่เรื่องสมัครใจ ถ้าออกกฎหมายแล้วประชาชนไม่เห็นด้วยจะเป็นเรื่องยุ่งยากแก่รัฐบาล ในภายหลัง ฉะนั้นในเรื่องนี้ น่าจะได้มีการสำรวจความคิดเห็นหรือประชามติกันเสียสักครั้งหนึ่ง ทั้งในด้านการจ้างและนายจ้าง โดยให้สำนักงานสถิติกลางเป็นผู้ดำเนินการให้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลชุดก่อนเคยดำริจะให้มีการประกันสังคมกันมาครั้งหนึ่งแล้ว โดยมีการตั้งกรมประกันสังคมขึ้นมา แต่ก็ต้องเลิกล้มกันไป เพราะยังไม่ถึงเวลาที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง

6. ในด้านการการเงินนั้น กฎหมายกำหนด ให้เก็บค่าประกันจากลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของค่าจ้าง แต่อย่างสูงไม่เกินเดือนละ 80 บาท (2 % ของ 4,300 บาท) ภาระอันนี้ในทางปฏิบัติลูกจ้างคงจะร้องเรียนให้นายจ้างเป็นผู้ออกให้โดยการชดเชยทางด้านการเงินเดือนค่าจ้าง เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของกิจการไปอีกด้วย ส่วนนายจ้างก็มีการต้องเสียค่าประกันสมทบให้อยู่แล้ว เป็นเงินสองเท่าของจำนวนที่ลูกจ้างจะต้องเสีย ในด้านรัฐบาลก็มีการจะต้องออกให้เท่ากับจำนวนที่ลูกจ้างต้องออก แต่ในทางปฏิบัติคงจะต้องตั้งงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นพิเศษอีกด้วย

7. กระผมมีความรู้สึกว่ ลูกจ้างอาจยังไม่ต้องการบริการประกันสังคมในขณะนี้ เพราะขอบเขตของการประกันไม่ได้เพิ่มประโยชน์ต่างๆ ที่ลูกจ้างไม่เคยได้รับมาจริงๆ ถ้าจะใช้วิธีขยายบริการในด้านการพยาบาลของรัฐบาล และบริการอาชีพของรัฐบาลโดยเอารายได้ภาษีอากรจากรัฐบาลก็อาจจะได้ผลเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การเก็บค่าประกันจากลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคมนั้น มีลักษณะกลายเป็นการเก็บภาษีจากลูกจ้างโดยตรง อันอาจทำให้เกิดปฏิกิริยาที่ไม่ดีขึ้นมาได้ ถ้ามีบริการประกันอื่นๆ เกี่ยวข้องด้วย เช่น Unemployment benefits ฯลฯ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างโดยตรงก็อาจแก้ปัญหานี้ไปได้ แต่ก็เกรงว่าค่าประกันเพียงเท่านั้น จะทำให้รัฐบาลต้องรับภาระทางการเงินซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไม่ไหว

8. สรุปแล้ว กระทบเห็นว่าเรื่องการประกันสังคมนี้ ยังไม่ผ่านการพิจารณาในเรื่อง Public acceptance มากเพียงพอ คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีได้ตั้งขึ้นมาดำเนินการก็มีหน้าที่แค่เพียงร่างกฎหมายเท่านั้น น่าจะได้มีการพิจารณาในด้านประชาวัติและ timing กันเสียอีกสักครั้งหนึ่งก่อน

จึงกราบเรียนเสนอมาเพื่อโปรดทราบ.

(ลงชื่อ) อำนวย วีรวรรณ  
ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

10 เม.ย. 2506



ทวนมาก

ที่ 2350/2506

สำนักงานประมาณ

25 เมษายน 2506

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือ ที่ 3853/2506 ลงวันที่ 1 เมษายน 2506

ตามที่แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยได้เสนอขอกำหนดเงินทุนประเดิม จำนวน 3 ล้านบาท  
ลงในมาตรา 22 แห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....และ ทพพฯ นายกรัฐมนตรี  
มีคำสั่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาเรื่องนั้น จึงขอให้สำนักงานประมาณพิจารณาเสนอความเห็น  
เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไปนั้น

สำนักงานประมาณได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

1. ถ้าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้เป็นกฎหมายและตราเป็น  
พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว จะเป็นภาระที่จะต้องตั้งงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนอย่างน้อย  
ปีละ 16.8 ล้านบาท และอาจจะไม่ลดงบประมาณในค่านส่งเคราะห์ลง เพราะร่างพระราชบัญญัติ  
ประกันสังคมนี้เป็นงานใหม่
2. โภชที่ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทาง  
เกษตรกรรม ผู้ที่ประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมมีไม่มาก ประกอบกับได้มีประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยให้ความคุ้มครองอยู่แล้ว จึงเท่ากับนำเงินของรัฐไปช่วยเหลือบุคคลกลุ่มน้อย
3. เมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ ก็อาจจะทำความลำบากให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง  
สำหรับนายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ทั้งๆ ที่ได้มีสวัสดิการให้ลูกจ้างอยู่ตามประกาศของ  
กระทรวงมหาดไทย ส่วนลูกจ้างต้องเสียเงินให้แก่กองทุนประกันสังคม ทั้งๆ ที่ได้บริการจากนายจ้าง  
หรือส่วนราชการเป็นการให้เปล่าอยู่แล้ว
4. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ไม่ควรจะระบุเฉพาะลูกจ้างของเอกชน น่าจะ  
รวมข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลซึ่งมีจำนวนมากไว้ด้วย อาจจะลดงบประมาณในด้าน



การส่งเคราะห์ลง เพราะมีกองทุนซึ่งนำไปหาผลประโยชน์ได้

5. เนื่องจากรัฐบาลกำลังพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จำต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม เมื่อภาวะทางเศรษฐกิจและการศึกษาดีขึ้น จึงค่อยพิจารณาต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงบประมาณเห็นสมควรให้รอพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ก่อน จนกว่าจะถึงโอกาสอันสมควรจึงค่อยดำเนินการต่อไป เพราะถ้าคณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ไม่ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับย่อมไม่เป็นการเหมาะสม

อย่างไรก็ตามเรื่องพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะพึงพิจารณา หากเห็นสมควรจะต้องดำเนินการในขณะนี้ และจะต้องเพิ่มเติมเงินทุนประเดิมก็ควรกำหนดไว้เพียง 2 ล้านบาท สำหรับเป็นเงินค่าใช้จ่ายขั้นต้นในการดำเนินงานเกี่ยวกับกรณีอุบัติเหตุ เพราะเรียกเก็บไม่ไค้ทันที ส่วนค่าใช้จ่ายเตรียมงานและบริการอย่างอื่น เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ ค่าเบี้ยประชุม ค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ เป็นเงินประมาณ 1 ล้านบาทนั้น ควรตั้งไว้ในงบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์

จึงเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) สิริ ปกาสิท

(นายสิริ ปกาสิท)

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กองงบประมาณฝ่ายบริหาร

ควน

ที่ มท. 0705/6172

กระทรวงมหาดไทย

4 พฤษภาคม 2507

เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท. 7950/2506 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2506

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... จำนวน 45 ชุด
  2. รายละเอียดเงินค่าใช้จ่ายในการเตรียมงานและดำเนินงานภายในวงเงินทุนประเดิม จำนวน 45 ชุด
  3. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 12796/2504 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2504 พร้อมด้วยบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 45 ชุด
  4. บันทึกความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม จำนวน 45 ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2506 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ขอดอนร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วมาพิจารณาใหม่ ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

การพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ได้ขอดอนกลับมาเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นผู้พิจารณา กรรมการคณะนี้ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502 และได้เปลี่ยนแปลงและได้แต่งตั้งเพิ่มเติมใหม่ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/3958 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2507 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายทวี แรงขำ) เป็นรองประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (นายบุญชนะ อັถถากร) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรม-ประชาสงเคราะห์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง นายมาลัย หุวะนันทน์ นายบุญมา วงศ์สวรรค์ นายฉลอง บึงตระกูล นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายสุยม มกราภิรมย์ นายสมภพ โหตระกิตย์ พลจัตวา ชล

แกวจินดา เป็นกรรมการ หัวหน้ากองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และเลขานุการ

ส่วนการพิจารณาหลังจากที่ กระทรวงมหาดไทยดอนร่างพระราชบัญญัติมาจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2506 แล้วนั้น คณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณากันมาเป็นลำดับจนกระทั่งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2507 รวมการพิจารณาทั้งสิ้น 18 ครั้ง กระทรวงมหาดไทย จึงขอส่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... ที่คณะกรรมการฯ ได้แก้ไขแล้วดังกล่าว มาพร้อมกับหนังสือนี้ และใคร่ขอเรียนชี้แจงประกอบการพิจารณาว่า บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่ที่เสนอมานี้ ส่วนใหญ่เป็นไปตามร่างเดิมแต่มีข้อแก้ไขเปลี่ยนแปลงและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

1. เรื่องรูปองค์การบริหารงานประกันสังคม ซึ่งตามร่างเดิมกำหนดให้มีรูปเป็นส่วนราชการในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย และให้มีคณะกรรมการที่จะแต่งตั้งตาม กฎหมายเป็นคณะกรรมการปรึกษาสองคณะคือ คณะกรรมการประกันสังคมและคณะกรรมการแพทย์ ประกันสังคม คณะกรรมการฯ ได้แก้ไขใหม่โดยให้จัดเป็นรูปองค์การอิสระและเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจ ให้มีคณะกรรมการที่จะแต่งตั้งตามกฎหมายเป็นคณะกรรมการบริหารงานประกันสังคม และมี ผู้อำนวยการองค์การเป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบต่อคณะกรรมการประกันสังคม และเพื่อความเหมาะสม ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... ให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็น ผู้อำนวยการสำนักประกันสังคม

2. เรื่องการขยายอัตราค่าจ้างขั้นสูงของผู้ประกันตนที่อยู่ในข่ายจะต้องออกเงิน สมทบทุนจากที่กำหนดไว้ในร่างเดิมวันละหนึ่งร้อยห้าสิบบาท เป็นวันละสองร้อยบาท

3. เรื่องการให้ประโยชน์ทดแทนเฉพาะที่เป็นบริการทางการแพทย์และเงินทดแทน การตายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่ควรให้แก่ผู้ประกันตนหรือทายาทในกรณีผู้ประกันตน เจ็บป่วย แท้งบุตรหรือตาย เพราะจงใจก่อให้เกิดขึ้นเองหรือฝ่าฝืนกฎหมาย แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่า เพื่อมนุษยธรรมควรให้ผู้ประกันตนและทายาทได้รับบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนการตาย

เหตุผลและความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ในการที่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่องดังกล่าว แต่คนนั้น มีปรากฏในบันทึกซึ่งได้แนบมาพร้อมกับหนังสือนี้แล้ว และโดยที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการซึ่งมีอยู่ในร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับ เดิมที่ได้

เสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้วครั้งหนึ่ง คณะกรรมการฯ จึงใคร่ขอให้กระทรวงมหาดไทยเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อรับหลักการซึ่งจะได้เป็นนโยบายในการดำเนินงานต่อไป

อนึ่ง ตามร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่นี้ กำหนดให้รัฐบาลตั้งทุนประเดิม  
ให้แก่สำนักประกันสังคมจำนวน 55 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระยะเริ่มต้นดำเนินงาน  
ซึ่งกองทุนประกันสังคมยังมีกำลังไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งโรงพยาบาลและ  
ศาลาพยาบาลประกันสังคม (คลินิก) 10 แห่ง ที่ทำการสำนักงานประกันสังคมและสำนักงานสาขา  
10 แห่ง ทุนประเดิมจำนวน 55 ล้านบาทดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้รับความเห็นชอบจากสภาพพัฒนาการ-  
เศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว และจะได้จัดตั้งไว้ในงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2508 ต่อไป

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับข้อคิดเห็นและร่างพระราชบัญญัติ  
ประกันสังคมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวแต่ต้น จึงขอกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดพิจารณาและ  
เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติและดำเนินการต่อไป

พร้อมกันนี้ได้อ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... รายละเอียด  
เงินค่าใช้จ่ายในการเตรียมงานและดำเนินงานภายในวงเงินทุนประเดิม 55 ล้านบาท สำเนา  
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 12796/2504 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2504 พร้อมตัวบันทึก  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมและบันทึกความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง-  
แก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม มาอย่างละ 45 ชุด เพื่อประกอบการพิจารณาคำแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลเอก ป. จารุเสถียร

(ประภาส จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสัมพันธ์

ที่ สร. 0407/3469

สำนักงานประมวล

2 มิถุนายน 2507

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือ ที่ สร. 0503/7857 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2507

ตามที่แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมได้พิจารณาแก้ไขแล้ว ไปเพื่อดำเนินการโดยกำหนดให้รัฐบาลตั้งทุนประเดิมให้แก่สำนักประกันสังคม จำนวน 55 ล้านบาท ความละเอียดปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการเตรียมงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการที่แนบไป ซึ่ง ทพฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้สำนักงานประมวลพิจารณาเสนอความเห็น จึงส่งเรื่องให้สำนักงานประมวลพิจารณาต่อไป นั้น

สำนักงานประมวลพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ยังไม่ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ จึงไม่ได้ตั้งงบประมาณปี 2508 ไว้ แต่ได้ตั้งงบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมการไว้ 600,000 บาทเศษ ส่วนทุนประเดิมสำหรับสำนักประกันสังคม ควรตั้งงบประมาณให้ในปีงบประมาณ 2509 อย่างไรก็ตามก็ดี สำนักงานประมวลเห็นว่าทุนประเดิม ให้สำนักประกันสังคมในขั้นแรกไม่ควรถึง 55 ล้านบาท หากพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ และจะตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับในท้องที่ใด ก็ขอได้โปรดให้สำนักงานประมวลได้ร่วมพิจารณา รายละเอียดกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน เพื่อกำหนดจำนวนเงินให้ก่อน

ขอได้โปรดนำเสนอ ทพฯ นายกรัฐมนตรี ต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) สิริ ปกาลิต

(นายสิริ ปกาลิต)

ผู้อำนวยการสำนักงานประมวล

กองงบประมาณฝ่ายบริหาร

15 ตุลาคม 2508

เรื่อง ผลการวิจัยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/9279 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2507

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการวิจัยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม 30 เล่ม

ตามที่ได้นำแจ้งมติคณะกรรมการให้สภาวิจัยแห่งชาติทำการวิจัยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม แล้วเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป นั้น

คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 9/2507 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2507 และครั้งที่ 12/2507 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2507 ลงมติมอบให้สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับสาขาวิชาศาสตร์การแพทย์ สาขานิติศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ และสาขาสังคมวิทยา รับไปพิจารณาคำเนินการต่อไป บัดนี้ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ รายงานว่า สาขาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้แต่งตั้งผู้แทนเพื่อทำการวิจัยร่วมกันประกอบด้วย ประธานกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นประธานกรรมการ และผู้แทนสาขาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เป็นกรรมการรวมทั้งสิ้น 9 ท่าน คณะกรรมการฯ ได้ทำการวิจัยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสร็จแล้ว สรุปได้คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้มุ่งที่จะให้มีการช่วยเหลือบุคคลในเรื่องเงินค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยมีสำนักประกันสังคมเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการแบบรัฐวิสาหกิจ ในขั้นแรกจะใช้งบในเขตจังหวัดพระนคร-ธนบุรี ก่อน สถานประกอบการที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้แก่สถานประกอบการซึ่งมีพนักงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปและคงรวมถึงสถานประกอบการของเอกชนและองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีพนักงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปแต่ไม่ครอบคลุมถึงส่วนราชการที่มีพนักงานประเภทลูกจ้าง เงินสมทบทุกประกันสังคมนายจ้างออก 2 ส่วน ลูกจ้างออก 1 ส่วน และรัฐบาลออก 1 ส่วน ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่า 500 บาทต่อเดือนไม่ต้องออกเงินสมทบ ได้ขอให้รัฐบาลตั้งทุนประเดิมให้ 55 ล้านบาท

เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งสถานพยาบาล ที่ทำการสำนักประกันสังคมและสำนักงานสาขา

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ 2 ประการ คือ (1) ควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ (2) ถ้าประกาศใช้แล้วเจ้าหน้าที่จะทำได้สมเจตนาของทางราชการหรือไม่ ในขอบเขตเพียงใด ในประการที่ 1 คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องศึกษา เพราะการประกันสังคมนั้นมีประโยชน์แน่ คณะกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการศึกษาเฉพาะประการที่ 2 ผลปรากฏว่า

1. จำนวนคนงานซึ่งอยู่ในขอบข่ายบังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีประมาณ 2 แสน 5 หมื่นคน
2. ในด้านบริการรักษาพยาบาลทางราชการและเอกชน ปรากฏว่ามีสถานพยาบาลและแพทย์อย่างเพียงพอ
3. ในด้านบริการรักษาพยาบาลของรัฐวิสาหกิจและหน่วยราชการ ปรากฏว่าให้บริการโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นส่วนมากหรือเสียเพียงครึ่งราคา
4. ในด้านบริการรักษาพยาบาลและประโยชน์อื่นๆ ที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างปรากฏว่าอยู่ในเกณฑ์พอสมควร
5. การสำรวจความคิดเห็นของลูกจ้าง ปรากฏว่าคนงานส่วนมากยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่นิยมเสียค่าบำรุงการประกันสังคมเพราะมีรายได้นอกและที่ทำงานเสียค่ารักษาพยาบาลให้เมื่อเจ็บป่วย
6. การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายปรากฏว่า ประสงค์ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 คุ้มครองได้ดี มีลักษณะบังคับให้นายจ้างต้องให้บริการแก่ลูกจ้างโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาเหตุผลด้านต่างๆ แล้ว คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า รัฐบาลอาจเลือกปฏิบัติได้ 2 ประการคือ

1. งดการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับนี้ไว้ก่อน จนกว่าจะถึงเวลาอันควรในภายหน้า ในขณะที่เดี๋ยวก่อนควรเพิ่มการตรวจตราและควบคุมสถานประกอบต่างๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และขบับบังคับโทษเคร่งครัด และควรทำการศึกษาวิจัยกว่าประชาชนมี

ความต้องการประกันสังคมในรูปใดมาก

2. ยินยอมให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นการทดลองโดยปล่อยให้ลูกจ้างเลือกได้ตามใจสมัคร แต่นายจ้างอาจบีบบังคับลูกจ้างได้ ควรกำหนดวิธีป้องกันอย่างรัดกุมไว้ด้วย ส่วนเจ้าหน้าที่นั้นอาจใช้เจ้าหน้าที่ของกองความมั่นคงแห่งสังคม และทำความตกลงใช้สถานพยาบาลของทางราชการหรือเอกชนไปพลางก่อน โดยไม่ต้องจัดตั้งสำนักประกันสังคมและสร้างโรงพยาบาลของตนเอง ดังปรากฏรายละเอียดในรายงานผลการวิจัยที่ได้แนบมาพร้อมนี้

คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 15/2508 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2508 ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่สภารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เสนอ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ประสิทธิ์ เชื้อสวัสดิกุล

(นายประสิทธิ์ เชื้อสวัสดิกุล)

รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ

สำนักงานเลขานุการ



ควมมาก

ที่ มท. 1208/34307

กรมแรงงาน

20 ตุลาคม 2518

เรื่อง การประกันการเจ็บป่วย

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ในโอกาสที่ ข้าพฯ นายกรัฐมนตรี ได้ให้ผมได้เข้าพบและหารือราชการเมื่อเดือนสิงหาคม 2518 ผมได้เสนอแนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการรักษาพยาบาลฟรีไปยังประชาชนที่มีรายได้น้อยกว่า 1,000 บาท เพื่อที่จะจัดโครงการนี้ให้เป็นรูปแบบของการประกันสังคม โดยไม่ก่อภาระให้แก่รัฐบาลมากเกินไป ซึ่ง ข้าพฯ ได้ให้ความสนใจและใคร่ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติม ผมจึงขอประทานเสนอข้อคิดเห็นมาดังต่อไปนี้

1. การที่รัฐบาลปัจจุบันที่มีโครงการให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งได้เริ่มในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2518 แล้วนั้น โครงการนี้จะให้การช่วยเหลือประชาชนประมาณ 100,000 คน โดยในระยะแรกประมาณค่าใช้จ่ายไว้สามร้อยล้านบาทนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มีประโยชน์และสำคัญ ซึ่งนานาประเทศปฏิบัติอยู่ แต่ส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปหรือส่วนหนึ่งของโครงการประกันสังคมโดยให้ลูกจ้างมีรายได้น้อยสมควร ได้มีส่วนร่วมจ่ายเงินจำนวนเล็กน้อยสมทบ ทางด้านนายจ้างก็เข้าร่วมจ่ายสมทบด้วย และรัฐบาลก็จ่ายในรูปของเงินอุดหนุน วิธีการดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้หลักประกันแก่ประชาชนในคราวเจ็บป่วยแล้ว ยังเป็นช่องทางที่จะขยายหลักประกันด้านต่างๆ เช่น การประกันการทุพพลภาพ การประกันชราภาพในรูปบำนาญชราภาพ การประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากในสังคมปัจจุบัน

2. ในปัจจุบันผู้ทำงานรับจ้างในรัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งมีอยู่ประมาณสองล้านคน ส่วนใหญ่ยังขาดหลักประกันเกือบทุกด้าน มีสถานประกอบการเพียงไม่กี่รายที่ได้มีการจัดสวัสดิการเรื่องการรักษาพยาบาลและการจ่ายบำนาญชราภาพเมื่อออกจากงานหรือชราภาพ การขาดหลักประกันเหล่านี้นับ เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ถ้าจะมองในแง่เศรษฐกิจ เพราะลูกจ้างเหล่านี้เป็นผู้มีรายได้น้อยประจำเป็นกำลังซื้อหรือผู้บริโภคอันสำคัญ ถ้าเกิดเจ็บป่วย ล้มตาย ทุพพลภาพ หรือต้องว่างงานลงก็จะขาดรายได้ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ครอบครัว ยิ่งถ้าพิจารณาในแง่

สังคมและการเมือง บุคคลเหล่านี้ขาดความหวัง ความอบอุ่นใจ ซึ่งทำให้เป็นจุดอ่อนที่จะถูกชักจูงไปในทางที่ไม่ถูกต้องได้ง่าย กระผมจึงเห็นว่าโดยที่รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายที่จะช่วยเหลือประชาชนในหลายด้าน โดยเฉพาะการให้การรักษาพยาบาลฟรีนั้นน่าจะนำรูปแบบของการประกันสังคมมาดำเนินการ ซึ่งถ้าจะพิจารณาในแง่ค่าใช้จ่ายและการให้บริการแล้วก็จะไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลมากนัก

### 3. แนวการดำเนินการจะเป็นดังนี้

3.1 ในกรุงเทพมหานคร ผู้มีรายได้สูงกว่าเดือนละ 1,000 บาท มีประมาณ 200,000 คน ซึ่งควรจะให้ผู้มีรายได้เหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ โดยเสียผลประโยชน์เล็กน้อยร่วมกับนายจ้างและรัฐบาล

3.2 จากประสบการณ์บริหารงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ปี 2517 และ 2518 หอจะประมาณได้ว่าในปีหนึ่งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับลูกจ้างคนละประมาณ 600 บาทต่อปี ฉะนั้นประมาณเงินการรักษาพยาบาลทั้งสิ้น 120 ล้านบาท

3.3 ประมาณว่าลูกจ้างมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 1,400 บาทต่อคน หากจะเก็บเงินจากลูกจ้างร้อยละหนึ่งของเงินค่าจ้างก็จะสมทบเป็นเงินคนละประมาณ 14 บาทต่อเดือน และควรให้นายจ้างสมทบในจำนวนเท่าๆ กัน สำหรับด้านรัฐบาลนั้น ควรจ่ายในรูปเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 2 ของค่าจ้างของลูกจ้างแต่ละคน

4. การดำเนินงานด้านนี้อาจทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 โดยนำเอาเรื่องการประกันการเจ็บป่วยมาดำเนินการก่อน

การริเริ่มโครงการรักษาพยาบาลในรูปแบบประกันสังคมนี้จะเป็นการเริ่มต้นสำคัญที่จะทำให้บ้านเมืองของเราพัฒนาไปสู่ระบบประกันสังคมที่สมบูรณ์ สร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนและบ้านเมืองในอนาคต

จึงขอเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอสวท. นายกรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

นิคม จันทรวีthur

(นายนิคม จันทรวีthur)

อธิบดีกรมแรงงาน

ควมมาก

ที่ มท. 0705/161

กระทรวงมหาดไทย

4 มกราคม 2521

เรื่อง ขออนุมัติในหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ด้วยในการประชุมสัมมนาไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายราชการ รวมจำนวน 277 คน ระหว่างวันที่ 6-7 มิถุนายน 2520 ณ โรงแรม เซอร่าตัน เรื่องการประกันสังคม และได้มีการแยกประชุมกลุ่มเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มนายจ้าง และกลุ่มข้าราชการ ซึ่งสรุปผลการอภิปรายเป็นข้อยุติไว้ ดังต่อไปนี้

1. หลักทั่วไป ทุกกลุ่มเห็นด้วยที่จะให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย
2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบัน ทุกฝ่ายเห็นควรแก้ไข โดดยให้มีการพิจารณาร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และทางราชการ ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อออก ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสียใหม่ตามข้อยุติของที่ประชุมนี้
3. ประเภทของการประกัน ทุกฝ่ายเห็นควรเพิ่มประเภทของการประกันให้มากขึ้น จากการเจ็บป่วย การคลอดบุตร และการตาย คือการประกันการบริการ พุทผลภาพ และการชราภาพ ส่วนการประกันการว่างงานนั้น ฝ่ายนายจ้างและข้าราชการยังไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการในขณะนี้ เพราะจะมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย แต่ควรจะมีการประกันการว่างงาน เมื่อถึงเวลาอันสมควร
4. ท้องที่ที่พระราชบัญญัติประกันสังคมควรเริ่มบังคับ ทางฝ่ายนายจ้างไม่เห็นด้วยกับการที่จะใช้บังคับในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง เพราะเกรงว่าคนในชนบทจะอพยพเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น แต่ฝ่ายลูกจ้างไม่เห็นด้วยที่จะไปหวังโยกย้ายบุคคลที่อยู่นอกเหนือ เพราะได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มากพอสมควรอยู่แล้ว และทางฝ่ายข้าราชการเห็นชอบที่จะทำในเมืองหลวงก่อนแล้วค่อย ๆ ขยายเขตออกไปจนกว่าจะครบทั่วประเทศ
5. อัตราเงินสมทบ ทั้งสามฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกันคือฝ่ายนายจ้างเห็นควรให้รัฐบาลจ่าย 2 ส่วน นายจ้าง 1 ส่วน และลูกจ้าง 1 ส่วน ฝ่ายลูกจ้างมีความเห็นว่า ถ้าหากมี

การให้ประโยชน์ทดแทนเพื่อการเจ็บป่วย การคลอดบุตร และการตาย ลูกจ้างไม่ควรจะออกเงินสมทบ เพราะลูกจ้างได้รับประโยชน์จากกฎหมายแรงงานอยู่แล้ว และฝ่ายข้าราชการเห็นควรเป็นไปตามร่างเดิม คือ รัฐบาลจ่าย 2 ส่วน นายจ้าง 2 ส่วน และลูกจ้าง 1 ส่วน

6. การบริหารโครงการ เห็นควรให้เป็นองค์การอิสระและควรรวมกองทุนเงินทดแทนเข้ามาด้วย แต่การควบคุมและกำหนดนโยบาย ควรเป็นรูปของไตรภาคี คือมีฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายลูกจ้างขอให้สหภาพแรงงานต่าง ๆ ร่วมกันพิจารณาเสนอ มิใช่รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งขึ้นมาเอง

7. ผลดี ผลเสียของการประกันสังคม ทุกฝ่ายให้ความเห็นว่า ถ้าเริ่มต้นทำให้ดีก่อน ก็จะเป็นประโยชน์ และไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกกฎหมายประกันสังคมแต่อย่างใด

8. ความพร้อมเพรียง ทุกฝ่ายเห็นด้วยที่ยังไม่พร้อมในขณะนี้ เพราะการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบัน ทางฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างไม่เคยรวมในการร่างกฎหมายประกันสังคม และทางฝ่ายรัฐบาลก็ยังไมพร้อมทั้งอัตราค่าจ้างและงบประมาณ

เรื่องนี้ได้รับรายงานจากกรมประชาสงเคราะห์ว่า คณะกรรมการฯ เตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2519 ประกอบด้วย อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนลูกจ้าง อีกรวม 17 คนได้ประชุมปรึกษากันแล้ว เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2520 ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายราชการ จำนวนฝ่ายละ 4 คน เพื่อให้มีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคมและพิจารณาขอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2492 เสนอคณะกรรมการเตรียมการแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ที่ประชุมได้มอบให้แต่ละฝ่ายไปดำเนินการเลือกตั้งกันมาเอง และจนถึงนี้ ทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างก็ยังมิเสนอรายชื่อมาให้ประธานกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ เพื่อออกคำสั่งแต่งตั้งแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อที่จะมิให้ต้องเสียเวลาในการรอคอยฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง จึงได้พิจารณากำหนดหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม โดยอาศัยข้อยุติจากการสัมมนาไตรภาคีเป็นแนวในการพิจารณา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับหลักการเสียก่อนแล้วจึงจะพิจารณาขอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ต่อไป โดยมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

## 1. ขอบเขตของความคุ้มครอง

1.1 การดำเนินงานประกันสังคมในระยะเริ่มแรก ให้กำหนดประเภทการประกันสังคมขึ้นไว้รวม 5 ประเภทคือ การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพ การชราภาพและการตาย แล้วจึงค่อยขยายออกไปสู่ประเภทอื่นๆ ตามลำดับ จนกว่าจะครบทุกประเภท

1.2 ท้องที่ดำเนินงานประกันสังคมในระยะเริ่มแรก ให้กำหนดในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัดคือ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร แล้วจึงขยายออกไปสู่จังหวัดอื่นๆ ตามความเหมาะสมปีละไม่น้อยกว่า 5 จังหวัดทุกปี จนกว่าจะครบทุกจังหวัดหรือทั่วราชอาณาจักร

1.3 กิจการที่จะต้องตกอยู่ภายในบังคับประกันสังคมในระยะเริ่มแรกได้แก่ กิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แล้วจึงค่อยขยายออกไปยังกิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และกิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปโดยลำดับ ส่วนการประกันสังคมสำหรับชาวไร่ ชาวนาและชาวประมง จะจัดให้เข้าประกันสังคมโดยสมัครใจไปก่อน และเมื่อทางราชการได้จัดกลุ่มอาชีพหรือสหกรณ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะได้ตรากฎหมายประกันสังคมขึ้นใช้กับชาวไร่ชาวนาและชาวประมงโดยเฉพาะต่อไป

## 2. กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมจะแบ่งออกเป็นกองทุนย่อยรวม 3 กองทุนคือ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสุขภาพและกองทุนบำนาญ เพื่อการพิการทุพพลภาพและการชราภาพ โดยมีหลักเกณฑ์ในการออกเงินสมทบและการดำเนินงานดังนี้

2.1 กองทุนเงินทดแทนใช้สำหรับการประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน ซึ่งลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยกำหนดอัตราเงินสมทบตามลักษณะและสภาพของงานที่เสี่ยงอันตรายมากน้อยสลับกันไป และให้นายจ้างออกเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียวขอข้างเดิมต่อไป ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515

2.2 กองทุนประกันสุขภาพ ใช้สำหรับการประกันการเจ็บป่วย และการประกันการคลอดบุตรให้ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบเป็น 3 ฝ่าย โดยให้ลูกจ้างออกเงินสมทบในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง นายจ้างออกเงินสมทบในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ 2 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ และรัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ 2 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เป็นระบบที่นำหลักเกณฑ์นานาประเทศ

โดยทั่วไปใช้กันอยู่มาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของลูกจ้างและนายจ้าง และจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ที่กรมประชาสัมพันธ์กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกร่างขึ้นต่อไป

2.3 กองทุนบำนาญเพื่อการพิการทุพพลภาพและการชราภาพ ใช้สำหรับการประกันการพิการทุพพลภาพ การประกันการชราภาพ และการประกันการตาย ให้ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบเป็น 3 ฝ่าย โดยให้ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลทั้ง 3 ฝ่าย ออกเงินสมทบในอัตราเดือนละไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับในอัตราเท่ากัน และจะกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อการพิการทุพพลภาพ การชราภาพและการตายตามระยะเวลาแห่งการประกันตนของลูกจ้างเป็นเกณฑ์ ดังนี้

2.3.1 ลูกจ้างซึ่งประกันตนไม่เกิน 5 ปี และต้องออกจากงานหรือตาย ให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาท มีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับเงินสมทบที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

2.3.2 ลูกจ้างซึ่งประกันตนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10 ปี และต้องออกจากงานหรือตาย ให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาท มีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับหนึ่งเท่าครึ่งของเงินสมทบที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

2.3.3 ลูกจ้างซึ่งประกันตนตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 15 ปี และต้องออกจากงานหรือตาย ให้ลูกจ้างผู้นั้นหรือทายาท มีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับสองเท่าของเงินสมทบที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

2.3.4 ลูกจ้างซึ่งประกันตนตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และต้องออกจากงานให้ลูกจ้างผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำนาญเป็นรายเดือน ตามเกณฑ์กำหนดเช่นเดียวกับกรณีข้าราชการ โดยนำเงินค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนในระยะ 6 เดือนสุดท้ายที่ต้องออกจากงานเป็นตัวตั้ง แล้วคูณด้วยจำนวนเดือนที่ลูกจ้างผู้นั้นออกเงินสมทบ (เศษของเดือนถ้าเกิน 15 วัน ให้ถือเป็น 1 เดือน) และหารด้วย 600 เมื่อคำนวณเงินบำนาญออกมาได้เท่าใด ก็ให้จ่ายเป็นรายเดือนให้ไปจนกว่าลูกจ้างผู้นั้นจะถึงแก่ความตาย แต่ทั้งนี้ บำนาญที่จะจ่ายต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนดังกล่าวมาแล้ว

2.3.5 ลูกจ้างซึ่งประกันตนตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และตายในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกจากงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ให้ทายาทมีสิทธิได้รับเงินก้อนจำนวนหนึ่งเท่ากับสามเท่าของเงินสมทบที่ลูกจ้างได้ออกสมทบไว้เพื่อตนเองจากกองทุนนี้

หลักเกณฑ์กองทุนบำนาญเพื่อการพิการทุพพลภาพและการชราภาพที่เสนอในข้อ 2.3 นี้ เป็นระบบผสมผสานจากหลักเกณฑ์ของกองทุนเงินสะสมกับกองทุนประกันสังคม เพื่อป้องกันมิให้มี

ช่องว่างในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตนในขณะที่ยังออกเงินสมทบไม่ครบ กำหนดเวลาที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพื่อการพิการทุพพลภาพและการชราภาพ และยังคงเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตนในระหว่างที่ต้องออกจากงานและมีสภาพเป็นกว่างงานไปด้วยในตัว ส่วนการดำเนินงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ที่กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย จะได้อกร่างขึ้นต่อไป

### 3. การบริหารงาน

ในระยะเวลาแห่งการเตรียมงาน และในระยะเริ่มแรกแห่งการดำเนินงานประกันสังคม ให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาปรับปรุงและขยายอัตราค่าจ้างเพิ่มให้กองความมั่นคงแห่งสังคมตามปริมาณและคุณภาพของงานที่เพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษโดยด่วน และเมื่อมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นเกินกว่าที่กองความมั่นคงแห่งสังคมจะบริหารราชการต่อไปได้ ก็ให้พิจารณาจัดตั้งเป็นสำนักงานประกัน-แห่งชาติ มีฐานะเทียบเท่ากรม และให้มีคณะกรรมการประกันแห่งชาติซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายรัฐบาล และผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวด้วย

### 4. งบประมาณค่าใช้จ่าย

ให้สำนักงานประมาณพิจารณาเงินค่าใช้จ่ายในการเตรียมงาน และการดำเนินงานประกันสังคมให้แก่กรมประชาสงเคราะห์ หรือสำนักงานประกันแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในกาลต่อไป ตามความเหมาะสมและจำเป็น

### 5. การพิจารณาข่างกฎหมาย

ในการพิจารณาข่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 กรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการตามหลักการที่ได้รับอนุมัติ และจะได้เชิญฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างให้มาร่วมพิจารณาก่อนที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการต่อไปด้วย

### 6. การเตรียมงานประกันสังคม

ในด้านการเตรียมงานต่างๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคมนั้น ควรขอให้คณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ พิจารณาคำเนินการต่อไป

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในการกำหนดหลักการแห่งการดำเนินงาน ประกันสังคมที่แน่นอนตามข้อยุติของการประชุมสัมมนาไตรภาคีที่เท่ากับเป็นการประกาศนโยบายของ กระทรวงมหาดไทย ที่จะให้ความคุ้มครองในค่าน้ำสวัสดิการแก่ลูกจ้างคนงานโดยตรง อันจะยังผล ให้ลูกจ้างคนงานโดยทั่วไปทราบซึ่งในเจตนาดีของกระทรวงมหาดไทยที่มีแก่ตน และจะเป็นทาง ช่วยผ่อนคลายนานาประการ ในด้านแรงงานในปัจจุบัน ให้ลดน้อยลงได้เป็นอย่างดี จึงสมควรจะ ได้เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณารับหลักการต่อไป

ฉะนั้น จึงขอประทานกราบเรียนมา เพื่อท่านนายกรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณา หากเห็น ชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ก็ขอได้โปรดนำเสนอก่อนคณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติในหลักการต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) คำรึ น้อยมณี

(นายคำรึ น้อยมณี)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสัมพันธ์

โทร. 2827821



14 มีนาคม 2521

เรื่อง ขออนุมัติในหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ สร. 0203/376

ลงวันที่ 10 มกราคม 2521

ตามที่ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการที่กระทรวงมหาดไทยเสนอขอให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติในหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม ซึ่งได้แบ่งการประกันสังคมออกเป็น 3 ประเภท โดยจัดตั้งเป็นกองทุนของแต่ละประเภทดังนี้

1. กองทุนเงินทดแทนใช้สำหรับการประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานและให้นายจ้างออกเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว
2. กองทุนประกันสุขภาพ ใช้สำหรับการประกันการเจ็บป่วยและประกันการคลอดบุตร การออกเงินสมทบรวมกันออก 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบในอัตราเดือนละ 1.5 % ของค่าจ้างแต่ละคนได้รับ และรัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราเดือนละ 2 % ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ
3. กองทุนบำนาญ ใช้สำหรับการประกันการพิการทุพพลภาพ การประกันการชราภาพ และการประกันการตาย ออกเงินสมทบทั้ง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ในอัตราแต่ละฝ่ายเดือนละ 5 % ของค่าจ้างที่ลูกจ้างแต่ละคนได้รับ

ทั้งนี้ การดำเนินงานในระยะเริ่มแรก จะเริ่มในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร แล้วจึงขยายออกไปสู่จังหวัดอื่นตามความเหมาะสมไม่น้อยกว่า 5 จังหวัดทุกปี จนกว่าจะครบทุกจังหวัด และกิจการที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับการประกันสังคมในระยะเริ่มแรกได้แก่ กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการเตรียมงาน และการดำเนินงานประกันสังคมดังกล่าว ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังได้เชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือ กรมประชาสงเคราะห์และ  
สำนักงานประมวลรวมพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐบาลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องคือ  
กองทุนประกันสุขภาพและกองทุนบำนาญแล้วมีความเห็นดังนี้

1. คำนกองทุนประกันสังคมยังไม่มีควมจำเป็น เนื่องจากมีโรงพยาบาลของรัฐ  
ให้ความช่วยเหลือกับผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว และค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ แมว่าจะมีจำนวนไม่มากนัก  
แต่วิธีปฏิบัติอาจเกิดปัญหายุ่งยาก

2. คำนกองทุนบำนาญ เพื่อการพิการทุพพลภาพ การชราภาพและการตายนั้น  
ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีความต้องการมากกว่าการประกันสุขภาพ และการประกันบำนาญนี้  
จะช่วยแก้ปัญหากรณีพิหาของนายจ้างและลูกจ้างในปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาการเสียชีวิตหรือ  
ทุพพลภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อมีการประกันบำนาญ และลูกจ้างเกิดเสียชีวิตหรือ  
ทุพพลภาพ จะได้เงินช่วยเหลือไม่ว่าจะเนื่องจากการปฏิบัติงานหรือไม่ จึงเห็นควรรับในหลักการ  
ที่จะให้มีกองทุนบำนาญด้านเดียวก่อน แต่ทั้งนี้เห็นว่า รัฐบาลไม่ควรต้องรับภาระด้านเงินสมทบ  
ควรจะให้ เป็นภาระของนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น

3. สำหรับค่าใช้จ่ายในการเตรียมงานและการดำเนินงานประกันสังคม เห็นควร  
ให้สำนักงานประมวลพิจารณาตั้งงบประมาณ พ.ศ. 2522 เพื่อใช้จ่ายในการนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรี  
ได้อนุมัติในหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดเกล้าเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) สุทัศน์ สุธาธรรม

(นายสุทัศน์ สุธาธรรม)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กองระบบบัญชีและการคลัง

กรมบัญชีกลาง

โทร. 2213820

15 กุมภาพันธ์ 2522

เรื่อง การประกันสังคม

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/7422 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2521  
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/11438 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2521

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานโครงการประกันสุขภาพ จำนวน 60 ชุด  
บันทึกของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปรับปรุงคณะกรรมการเตรียมงานประกัน  
แห่งชาติ จำนวน 60 ชุด

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยส่งเรื่องการประกันสังคมให้สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ถึงความละเอียดแจ่มแล้วในหนังสือที่อ้างถึงนั้น บัณฑิต  
ได้รับรายงานจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ว่า ได้ทำการศึกษาวิจัยเสร็จสิ้นแล้ว สรุปผล  
การศึกษาได้ดังนี้

1. เห็นด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่จะจัดให้มีการประกันสุขภาพ  
แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางบริการแพทย์และการบริหารเห็นว่าในขั้นต้นนี้ ควรจำกัดขอบข่ายของ  
โครงการ โดยให้ประโยชน์ทดแทนเฉพาะในกรณีของการเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล  
การคลอดบุตร การตรวจสุขภาพประจำปี การป้องกันโรค การสูชอนามัยและการตาย (เฉพาะ  
ประโยชน์ทดแทนเบื้องต้นเท่านั้น) โดยดำเนินการเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและ  
5 จังหวัดข้างเคียงคือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐมและสมุทรสาคร กิจกรรมที่อยู่  
ในข่ายประกันคือกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

ส่วนการให้ประโยชน์ทดแทนกบฏชนนอกนั้น เห็นควรให้ดำเนินการในขั้นตอนที่ 2  
ของโครงการ

2. เห็นควรให้มีการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้

2.1 การพิจารณาจัดตั้งกระทรวงแรงงานและกิจการสังคม

2.2 การกำหนดแผนงานและโครงการประกันสุขภาพและรัฐสวัสดิการในแผน  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5

2.3 ขอบข่ายและความเป็นไปได้ของการจัดให้มีการประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบการอิสระ

2.4 ปัญหาของอุตสาหกรรมและธุรกิจที่ใช้แรงงานมาก

สำหรับค่าใช้จ่ายของโครงการได้ประมาณการว่า รัฐบาลจะต้องใช้งบดำเนินการประมาณปีละ 170 ล้านบาท และงบอุดหนุนอีกประมาณปีละ 20 ล้านบาท ใน 3 ปีแรกของโครงการ รัฐบาลอาจต้องใช้งบดำเนินการรวมประมาณ 600 - 630 ล้านบาท แล้วแต่การเพิ่มของระดับราคาและอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับในปีแรกหากมีเป้าหมายจะเริ่มดำเนินการในเดือนมกราคม 2523 รัฐบาลก็จะมีค่าใช้จ่ายตามปีงบประมาณเพียง 9 เดือน จึงควรจัดสรรงบประมาณปี 2523 เป็นงบดำเนินการประมาณ 130 ล้านบาท

จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อนายกรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงคณะกรรมการเตรียมงานประกันแห่งชาติตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย
2. มอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับใหม่) โดยเร็ว
3. มอบให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสำนักงานประกันแห่งชาติ โดยรวมงานของกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงานและของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์
4. จัดสรรงบประมาณปี 2523 เพื่อดำเนินการประกันสุขภาพเป็นเงิน 150 ล้านบาท แยกเป็นงบดำเนินการ 130 ล้านบาท และงบอุดหนุน 20 ล้านบาท โดยตั้งไว้ในงบกลาง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

เกษม สุวรรณกุล

(นายเกษม สุวรรณกุล)

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย



สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

โทร. 2818240

ความมาก

ที่ มท. 0705/5327

กระทรวงมหาดไทย

9 มีนาคม 2522

เรื่อง ขออนุมัติในหลักการดำเนินงานประกันสังคม

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/7421 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2521  
และ ที่ สร.0203/11473 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2521

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. รายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เรื่องการประกันสังคม จำนวน 85 ชุด
  2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ..... จำนวน 85 ชุด
  3. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ.....จำนวน 85 ชุด
  4. ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์และกรมแรงงานอย่างละ จำนวน 85 ชุด
  5. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้างและเงินงบประมาณของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ไปเป็นของสำนักงานประกัน-  
แห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.....จำนวน 85 ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2521 ให้ส่งเรื่องขออนุมัติในหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้เสนอตามหนังสือ ที่ มท. 0705/161 ลงวันที่ 4 มกราคม 2521 ไปให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศึกษาวิจัยว่า ควรให้มีการประกันสังคมในประเทศไทยเพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ให้ศึกษาระบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในฐานะใกล้เคียงกับประเทศไทย นำมาเปรียบเทียบกับการที่จะให้มีการประกันสังคมในประเทศไทย และส่งเรื่องสรุปรายงานผลและข้อยุติจากการสัมมนาระดับชาติ และการขอปรับปรุงคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้เสนอตามหนังสือ ที่ มท. 0705/8937 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2521 ไปให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมศึกษาวิจัยด้วย ความละเอียดแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ กรมประชาสงเคราะห์รายงานว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในฐานะประธาน คณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ในลักษณะไตรภาคีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายราชการ 3 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 3 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 3 คน ให้มีหน้าที่พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขต ขั้นตอน ประโยชน์ ทดแทน อัตราส่วนการออกเงินสมทบและการจัดรูปองค์การบริหารงานประกันสังคม

การดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจได้แบ่งกลุ่มทำงานออกเป็น 4 กลุ่ม เพื่อแยก พิจารณาและทำงานเกี่ยวกับสถิติข้อมูล ประโยชน์ทดแทนและสิทธิเงินโอนโย การกำหนดอัตรา การออกเงินสมทบและค่าใช้จ่าย และการจัดรูปองค์การบริหารงาน โดยได้มีการทำงานดังนี้

1. การทำงานของแต่ละกลุ่ม ได้ศึกษาและรวบรวมสถิติข้อมูลทั้งจากหน่วยงานของ ทางราชการและหน่วยงานของเอกชน ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประกันภัย กระทรวง-พาณิชย์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย กรมการแพทย์ สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน การสำรวจระดับค่าจ้างและสวัสดิการลูกจ้างของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชา-สงเคราะห์ โรงพยาบาลของทางราชการ โรงพยาบาลของกรุงเทพมหานครและโรงพยาบาลของ รัฐวิสาหกิจ บริษัทประกันภัยต่างๆ โรงพยาบาลของมูลนิธิและเอกชน และคลินิกเอกชน

2. กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง การประกันสังคมระหว่าง ลูกจ้าง นายจ้าง ข้าราชการและนักวิชาการรวม 2 ครั้ง การสัมมนาทางการแพทย์ประกันสังคม ระดับผู้อำนวยการโรงพยาบาล 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและรวบรวมข้อยุติไว้ประกอบการ พิจารณาของคณะกรรมการเฉพาะกิจ นอกจากนี้ยังได้ส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปบรรยายเรื่อง การประกันสังคมและเข้าร่วมการสัมมนาที่องค์การลูกจ้าง องค์การนายจ้างและสมาคมต่างๆ จัดขึ้น หลายครั้ง และได้รวบรวมข้อมูลต่างๆ มาเสนอให้คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาด้วย

เมื่อแต่ละกลุ่มพิจารณาและทำงานเสร็จแล้ว ก็จะนำผลงานเสนอให้คณะกรรมการ เฉพาะกิจเต็มคณะพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งได้ประชุมพิจารณากันมารวม 20 ครั้ง และได้มีการเสนอ และแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจบริการทางการแพทย์ประกันสังคม เพื่อศึกษาและพิจารณา ในด้านการจัดการบริการทางการแพทย์และสถิติข้อมูลต่างๆ ให้อีกด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการ เฉพาะกิจยังได้ชี้แจงและเปรียบเทียบสถิติข้อมูล ประสานงาน และร่วมปรึกษารื้อโดยใกล้ชิด กับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศเป็นกรณีพิเศษ โดยส่ง Dr. Derick H. Fulcher ซึ่งมีอาวุโสและ

ประสบการณ์จากเงินว่า ประเทศสวีเดนแลนด์ มาให้คำปรึกษาเป็น 2 ระยะ รวมเวลา 4 เดือนด้วย

คณะกรรมการเฉพาะกิจได้เสนอรายงานผลของการพิจารณาและดำเนินการ โดยมี หลักการสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

### 1. ขอบเขตการประกันสังคม

ให้จัดทำในลักษณะค่อยทำค่อยขยายการดำเนินงานออกไปทีละขั้น ตามความสามารถของฝ่ายบริหารโดยจัดให้มีการประกันขึ้นในระยะเริ่มแรก 2 ประเภท คือ การเจ็บป่วยและการคลอดบุตร หรือประกันสุขภาพ แล้วจึงจะขยายออกไปถึงประเภทการทุพพลภาพ การชราภาพและการตายภายในกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ได้ดำเนินการประกันการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรไปแล้ว ส่วนการประกันการว่างงานให้รอไปอีกสักระยะหนึ่ง หรือเมื่อมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม ท้องที่ดำเนินการควรเริ่มในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัดคือ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้ครอบคลุมกิจการที่ใช้ลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งมีอยู่ประมาณ 5,000 กิจการ และมีลูกจ้างประมาณ 530,000 คน

### 2. ประโยชน์ทดแทน

ให้ตั้งบริการทางการแพทย์ และเงินทดแทนรายได้ในระหว่างที่เจ็บป่วย (นอกการทำงาน) และการคลอดบุตร และเมื่อตายก็จ่ายค่าจัดการศพให้เป็นเงินก้อนอีกจำนวนหนึ่ง เพิ่มขึ้นจากสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามหลักทั่วไป และความจำเป็นอย่างแท้จริง สำหรับบริการทางการแพทย์ ที่จะจัดในระยะเริ่มแรกนั้น ยังมีขีดความสามารถที่จำกัด จึงจำเป็นต้องใช้สถานพยาบาลของเอกชนและทางราชการควบคู่กันไป แต่ทั้งนี้จะต้องรับศึกษาและวางวิธีการให้เหมาะสมรัดกุม เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้โดยใกล้ชิดด้วย

### 3. เงินสมทบ

โดยหลักทั่วไป กำหนดให้มีการออกเงินสมทบเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้างซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมโดยตรง ฝ่ายนายจ้างซึ่งได้รับประโยชน์ในการช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างลงบางส่วน แต่ก็ยังจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่ต่อไป และฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับประโยชน์จากการลดภาระในด้านการจัดการทางการแพทย์ให้

บุคคลในกลุ่มนี้ลงได้ถึง 2 ใน 3 ส่วน แต่ก็ต้องออกค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน จึงเห็นควรให้กำหนดอัตราการออกเงินสมทบในอัตราส่วนที่เท่าๆ กัน หรือเป็นอัตราส่วน 1:1:1 เว้นแต่ถูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 1,500 บาท ลงมา ให้มีเกณฑ์ลดอัตราเงินสมทบลงตามส่วน แต่ก็ให้นายจ้างและรัฐบาลเข้ารับภาระในการออกเงินสมทบแทน สำหรับส่วนที่ลดลงนั้นฝ่ายละเท่าๆ กันด้วย

#### 4. การจัดรูปองค์การ

ให้จัดในรูปกระทรวง ทบวง กรมขึ้นดำเนินการก่อน โดยให้รวมงานของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์และงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันแห่งชาติ ให้มีฐานะเทียบเท่ากับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของกองทุนประกันสังคมในระยะเริ่มแรก แต่ในการวางรูปองค์การนั้น จะต้องให้สามารถแปรรูปเป็นองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้โดยทันที ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายละเท่าๆ กันควบคุมนโยบายและการบริหารงานด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการเฉพาะกิจยังเสนอเกี่ยวกับการเตรียมการในด้านต่างๆ ว่าควรมอบให้คณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาปรับปรุงและแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบ จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันแห่งชาติขึ้นตามกฎหมายประกันสังคมแล้ว ทั้งนี้ เพราะงานประกันสังคมเป็นงานใหม่ที่ถึงจะนำเข้ามาใช้ในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องเตรียมการต่างๆ ในทุกด้านให้พร้อมก่อนเริ่มดำเนินงาน ซึ่งสมควรจะกำหนดในปี 2522 และปี 2523 (ประมาณ 6 เดือนแรก) เป็นระยะเวลาแห่งการเตรียมการ เช่น การเตรียมการในด้านองค์การ การบริหารงานและกำลังคน การเตรียมการในด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ การเตรียมการในด้านกาจ่ายประโยชน์ทดแทนและการจัดบริการทางการแพทย์ การเตรียมการในด้านการเรียกเก็บเงินสมทบและกองทุนประกันสังคม ฯลฯ เป็นต้น จึงจะต้องมีค่าใช้จ่ายประมาณ 20 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าเก็บสถิติข้อมูล ค่าสิ่งของ เครื่องใช้ ค่าแบบพิมพ์ ค่าปรับปรุงโรงพยาบาลของทางราชการในเขตจังหวัดต่างๆ รวม 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร โดยจะขอเงินจากงบประมาณส่วนกลางของสำนักงบประมาณบางส่วน และตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2523 อีกบางส่วน และเมื่อเตรียมการต่างๆ พร้อมแล้ว ก็ควรจะให้ตั้งงบประมาณดำเนินการในปี 2524 ต่อไป



กรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอรายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เรื่องการประกัน-  
สังคมให้คณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติพิจารณา เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2522 ก็เห็นชอบด้วย  
ในหลักการแต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบริการทางการแพทย์ ที่จะจัดให้แก่ลูกจ้างในฐานะผู้ป่วยนอก  
ซึ่งจะควบคุมการให้บริการได้ยาก ควรให้ลูกจ้างมีส่วนออกค่าใช้จ่ายบางส่วน ที่ประชุม  
มีความเห็นสมควรให้เป็นไปตามหลักการของคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยมีให้ลูกจ้างต้องมีส่วน  
ออกเงินสมทบแต่อย่างใด แต่ก็ให้เสนอข้อสังเกตนี้ต่อคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ก็มีข้อสังเกต  
อื่นๆ ได้แก่ ความพร้อมของลูกจ้างและความเห็นชอบของนายจ้าง เงินค่าปรับปรุงโรงพยาบาล  
เงินงบประมาณค่าเตรียมการ และการเบี่ยงอัตรการออกเงินสมทบเป็น 3 อัตรา ซึ่งเมื่อได้  
พิจารณาชี้แจงจนเป็นที่เข้าใจแล้ว ผู้ตั้งข้อสังเกตก็ไม่คิดใจอีกต่อไป จึงไม่ได้เสนอเป็นข้อสังเกต  
ไว้ด้วย และได้ขอให้กรมประชาสัมพันธ์เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาและนำเสนอ  
คณะรัฐมนตรีโดยด่วน เพราะสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้เสนอเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้  
ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประกันสังคมไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้รวมเรื่อง  
พิจารณาในคราวเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ความเห็นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เกี่ยวกับการจัดบริการทาง  
การแพทย์ที่จะให้เฉพาะผู้ป่วยในที่จำเป็นต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล สำหรับระยะเริ่ม  
แรกของการดำเนินงานก่อนสักหนึ่งปีนั้น เพราะเกรงว่า จะไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายและ  
การรั่วไหลที่ลูกจ้างจะไปใช้บริการทางการแพทย์กับสถานพยาบาลรักษาผู้ป่วยนอก (คลินิก) ได้  
อันจะกระทำให้โครงการประกันสังคมต้องประสบกับความล้มเหลวลง แต่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-  
ศาสตร์ก็ไม่ขัดข้องในการที่จะจัดบริการทางการแพทย์ให้แก่ผู้ป่วยนอกในระยะเริ่มแรกของการ  
ดำเนินงาน ถ้าหากทางผู้บริหารงานสามารถวางวิธีการควบคุมค่าใช้จ่ายและทางรั่วไหลของ  
บริการทางการแพทย์ได้เป็นอย่างดีแล้ว ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจได้พิจารณาทบทวนในเรื่อง  
นี้ถึง 2 ครั้ง เห็นว่า จากการศึกษาสถิติเกี่ยวกับลูกจ้างที่ต้องใช้บริการทางการแพทย์ตามสถาน  
พยาบาลรักษาผู้ป่วยนอก (คลินิก) เป็นจำนวนมากยิ่งกว่าการเข้ารักษาพยาบาลในฐานะผู้ป่วยใน  
ตามโรงพยาบาล ซึ่งเป็นความต้องการของลูกจ้างอย่างแท้จริง และในระหว่างการเตรียมการ  
ต่างๆ ให้พร้อมที่จะเริ่มดำเนินงานประกันสังคมได้นั้น ก็ยังมีเวลาอีกนานพอสมควรที่คณะกรรมการ  
เตรียมการประกันแห่งชาติจะพิจารณาหรือแต่งตั้งคณะทำงานในเรื่องนี้ขึ้นทำงาน เพื่อให้สามารถ  
วางมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายและการรั่วไหลได้อย่างละเอียดรอบคอบต่อไป

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับรายงานของกรมประชาสัมพันธ์  
ดังกล่าวข้างต้น จึงขอประทานกราบเรียนมา เพื่อท่านนายกรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณาและนำเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังต่อไปนี้

1. อนุมัติหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม ตามความเห็นของคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจ
2. รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้นำมาพร้อมกับ  
หนังสือนี้ทั้งหมด
3. ให้รวมงานของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ กับสำนักงาน  
กองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เข้าด้วยกัน และตั้งเป็นสำนักงานประกันแห่งชาติ ให้มีฐานะ  
เทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย
4. อนุมัติเงินงบประมาณประจำปี 2522 จากงบส่วนกลางของสำนักงบประมาณ  
บางส่วน และตั้งงบประมาณประจำปี 2523 รวมเป็นเงิน 20 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย  
ในการเตรียมงานภาคปฏิบัติ และเริ่มงานประกันสังคมได้ในปี 2524
5. ให้ปรับปรุงคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติ ให้มีลักษณะเป็นไตรภาคี  
ฝ่ายละเท่าๆ กัน ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอไว้แล้ว และให้ทำหน้าที่เตรียมงานภาคปฏิบัติ  
ตามข้อ 4 ด้วย

ได้แนบรายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....  
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515  
พ.ศ..... ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานประกันแห่งชาติ กรมแรงงาน  
และกรมประชาสัมพันธ์ และร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ  
ลูกจ้างและเงินงบประมาณของกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงาน  
กองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ไปเป็นของสำนักงานประกันแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.....  
มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พลเอก เล็ก แนวมาลี

(เล็ก แนวมาลี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสัมพันธ์

โทร. 2818211

27 ตุลาคม 2523

เรื่อง หลักการโครงการประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันนายจ้างและลูกจ้างได้เห็นประโยชน์ของการประกันสังคม และรัฐบาลก็ให้ความสนใจและมีนโยบายที่จะดำเนินงานประกันสังคมควบคู่ไปพร้อมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันจำเป็นต้องสร้างหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้างสถานประกอบการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และวิธีที่รัฐบาลจะสร้างความมั่นคงใหญ่คถลดังกล่าวได้ดี ก็คือการประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย จึงขอเสนอว่าควรที่สนับสนุนให้มีการประกันสังคมอย่างจริงจังเสียที เพราะประเทศไทยยังไม่มีโครงการประกันสังคมไปซึ่งกับตามกฎหมายที่มีอยู่ (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ยังไม่ถูกยกเลิก) และประเทศส่วนใหญ่ทั้งในและนอกภูมิภาคนี้ก็ได้ใช้โครงการประกันสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนฐานะความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานกันโดยทั่วไปแล้ว

ในเรื่องหลักการโครงการประกันสังคมนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้รับแจ้งจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้

1. สภาที่ปรึกษาฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการประกันสังคมขึ้น โดยให้ทำหน้าที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาล คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงสาธารณสุข กรมแรงงาน และกรมประชาสัมพันธ์ และผู้ทรงคุณวุฒิรวม 11 คน โดยมีนายไพฑิษฏ์ พิพัฒน์กุล กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ

2. คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการประชุม 5 ครั้ง และได้ศึกษารายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจ โครงการประกันสังคมของกรมประชาสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมและงานกองทุนเงินทดแทนของกรมแรงงาน มีความเห็นว่าการประกันสังคมที่จะดำเนินการต่อไปนั้น น่าจะพิจารณาปรับปรุงแนวทางจากโครงการดังกล่าวข้างต้น

3. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของ คณะอนุกรรมการฯ ที่ได้เสนอมาและได้มีมติให้เสนอหลักการโครงการประกันสังคม ดังนี้

### 3.1 ประเภทของการประกัน

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าในขั้นแรกนี้ควรมีการประกันประเภทต่าง ๆ คือ การประกันการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน ซึ่งขณะนี้ได้ ดำเนินการอยู่แล้ว โดยกองทุนเงินทดแทน นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาฯ เห็นควรเพิ่มการประกัน การประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงาน การประกันการพิการ และทุพพลภาพ การประกันการคลอดบุตร ซึ่งคลุมถึงภรรยาของผู้ประกันด้วย แต่ทั้งนี้การให้ผลประโยชน์ในกรณี การคลอดบุตรควรให้สอดคล้องกับนโยบายการวางแผนครอบครัว ต่อไปเมื่อดำเนินการประกัน- สังคมแล้วในระยะหนึ่งควรเพิ่มการประกันการชราภาพ (Old Age) ด้วย

### 3.2 ขอบเขตการประกัน

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นด้วยกับคณะกรรมการเฉพาะกิจที่จะเริ่มประกันในวงแคบก่อน คือ ในระยะแรกจะเริ่มใช้บังคับในเขตกรุงเทพฯ จังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัด และจังหวัดใหญ่ ๆ ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น และจังหวัดชลบุรี ฯลฯ โดยให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อยู่ในข่าย การประกันสังคม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งอยู่นอกข่ายการบังคับของ กองทุนเงินทดแทน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแนวเกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนเงินทดแทนขณะนี้ เพราะการประกันสังคมนั้นรวมกองทุนเงินทดแทนเข้าไปด้วย เมื่อการประกันสังคมได้ดำเนินการ ไประยะหนึ่งแล้ว ก็อาจขยายการประกันสังคมให้คลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน ลงมา และขยายการประกันสังคมไปทั่วประเทศ สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคนั้น ก็น่าจะได้มีการศึกษาว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้มีการให้ประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกับกองทุน ประกันสังคมหรือไม่ด้วย ในกรณีที่ยังไม่มีการให้ประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกับกองทุนเงินทดแทน ก็ควรให้รัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ในข่ายบังคับของการประกันสังคมตามลำดับ ในระยะต่อไปการประกัน- สังคมจะขยาย ไปถึงข้าราชการและลูกจ้างของรัฐด้วย

### 3.3 บริการทางด้านการแพทย์

ในระยะแรกสำหรับกรุงเทพมหานคร และจังหวัดข้างเคียงควรใช้บริการของ สถานพยาบาลของเอกชน ซึ่งได้แก่ คลินิกและโรงพยาบาลเอกชนเป็นส่วนใหญ่ เพราะโรงพยาบาล

ของทางราชการที่มีอยู่ในขณะนี้ อาจจะไม่สามารถให้บริการได้เพียงพอ เนื่องจากมีภาระในการรักษาพยาบาลอย่างเต็มที่แล้ว ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ใช้บริการของสถานพยาบาลของทางราชการและของเอกชน แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการให้บริการทางด้านการศึกษา  
โครงการประกันสังคมควรขอความร่วมมือกับโรงพยาบาลและสถานพยาบาลของทางราชการ เพื่อให้สามารถบริการทางการแพทย์ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

### 3.4 รูปแบบของการดำเนินการ

การประกันสังคมจะดำเนินการในรูปแบบบังคับ (Compulsory) ในกลุ่มผู้มีรายได้ (Wage Earner) ก่อน ในการดำเนินการขั้นต่อไปก็จะเปิดโอกาสให้มีการประกันโดยสมัครใจ ในกลุ่มที่อยู่นอกข่ายบังคับของการประกันและขยายไปสู่กลุ่มเกษตรกร กลุ่มการประมง และกลุ่มอาชีพอิสระอื่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลด้วย

### 3.5 อัตราเงินสมทบ

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจในการเก็บเงินสมทบแบบ Percentage Rate เพราะเป็นการเก็บตามอัตราร้อยละของรายได้ของลูกจ้าง ทำให้เกิดความเป็นธรรมและสะดวกในการจัดเก็บ เพราะถ้าเก็บเงินสมทบในอัตราเดี๋ยวนหรือการเก็บแบบ Class Wage Rate ที่เก็บอัตราเงินสมทบตามช่วงระดับรายได้ จะทำให้ผู้มีได้เปรียบและเสียเปรียบกัน สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าควรกำหนดเงินสมทบโดยเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในอัตราสัดส่วนเท่ากันในระยะแรก สำหรับลูกจ้างนั้น จะกำหนดเก็บจากผู้มีรายได้ตั้งแต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นไป ส่วนผู้ที่อยู่ในระหว่างฝึกงานหรือทดลองงาน ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่เก็บจากลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้เข้าช้ชองกับการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้มีรายได้นอกของกระทรวงสาธารณสุขที่รัฐจัดบริการให้อยู่แล้ว ส่วนผู้มีรายได้สูงนั้นก็จะได้กำหนดรายได้ขั้นสูงที่จะนำมาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสมทบไว้ด้วย การที่รัฐบาลออกเงินสมทบด้วยเป็นการแสดงเจตนาของรัฐบาลที่จะส่งเสริมการประกันสังคมเป็นอย่างดี และหลักของสากลนิยมก็ให้รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบด้วยในระยะแรกเริ่ม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อการประกันสังคมได้ดำเนินการไปอย่างกว้างขวางแล้ว ก็จะมีผู้อยู่ในข่ายประกันสังคมมากพอ อัตราเงินสมทบก็จะสามารถลดลงได้ นอกจากนั้นจะทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณในการให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนได้กว้างขวางขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราเงินสมทบนี้อาจจะมีการปรับปรุงเมื่อกองทุนมีเงินหมุนเวียนเพียงพอ จนรัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบเลยดังเช่น กองทุนเงินทดแทน ซึ่งรัฐบาลได้ออกเงินสมทบเพียง 1.74 ล้านบาทเศษ ในระยะเริ่มต้นปัจจุบันดำเนินการได้โดย

ที่รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบเลย ส่วนอัตราเงินสมทบจะกำหนดอย่างไรนั้น สภาที่ปรึกษาฯ เห็นควรมอบให้คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมซึ่งจะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนด

### 3.6 การให้ประโยชน์ทดแทน

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ที่ลูกจ้างซึ่งอยู่ในข่ายประกันสังคมจะได้รับเงินทดแทนรายได้ที่คงสูญเสียไปในระหว่างที่ต้อง ประสบนาย หรือการเจ็บป่วยทั้งเนื่องจากการทำงาน นอกเหนือจากการทำงานการคลอดบุตร การพิการและทุพพลภาพ รวมทั้งประโยชน์ทดแทนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การตรวจโรค ประจำปี และการป้องกันโรค นอกจากนี้ลูกจ้างควรได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายสัญญาจ้าง แรงงานที่มีอยู่เดิม และตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างด้วย

### 3.7 รูปแบบของการบริหารองค์การ

ในการดำเนินการระยะเริ่มแรกเห็นควรรวมสองหน่วยงาน คือ กองความมั่นคง- แห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ และกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน ในทันทีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการที่ให้ดำเนินการประกันสังคม เพื่อให้ทำหน้าที่เตรียมงาน ในฐานะสำนักงานประกันสังคมแห่งชาติ โดยให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยไปก่อน ทั้งนี้เพื่อ หลีกเลียงขั้นตอนการแบ่งส่วนราชการใหม่ในระยะแรก ในการดำเนินการนี้ควรตั้งคณะกรรมการ เตรียมการประกันสังคม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และรัฐบาล โดยทาง ฝ่ายรัฐบาลให้มีผู้แทนของกรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ และกระทรวงสาธารณสุขร่วมด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ควรเกินฝ่ายละ 5 คน เพื่อเตรียมงานประกันสังคม ส่วนการดำเนินการในอนาคต ควรเป็นในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือในรูปบริษัท เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน

### 3.8 มาตรการควบคุมการใช้จ่าย

เพื่อป้องกันปัญหาพื้นฐานไม่ให้มีการจ่ายเงินและการใช้บริการฟุ่มเฟือย เกิน ความจำเป็น หรือการทุจริตในการเบิกจ่ายเกินสิทธิ จึงเห็นควรให้มีมาตรการในการควบคุม ความเสนอของสถาบันนิติพัฒนบริหารศาสตร์ ดังที่ปรากฏในรายงานสรุปโครงการประกัน สุขภาพที่กล่าวถึงมาตรการควบคุมการใช้จ่าย

### 3.9 ผลกระทบต่อธุรกิจการประกันภัย

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าการประกันสังคมไม่น่าจะมีผลกระทบต่อธุรกิจประกันชีวิต และธุรกิจประกันวินาศภัยมากนัก เพราะจำนวนบริษัทประกันสุขภาพ และผู้ประกันสุขภาพก็ยังมี

ไม่มากนัก ทั้งประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันสุขภาพจะได้รับนั้น ก็เพียงเฉพาะการรักษาพยาบาลเท่านั้น ส่วนการประกันสังคมจะรวมถึงเงินทดแทนรายได้ไว้ด้วย นอกจากนี้วิธีการดำเนินการประกันก็แตกต่างกันไป เพราะธุรกิจการประกันภัยจะเลือกผู้เอาประกัน โดยจะรับประกันในบางอาชีพที่มีการเสี่ยงภัยน้อย มีการจำกัดโรคภัยไข้เจ็บ และวงเงินรักษาพยาบาล นอกจากนี้มักจะรับประกันเฉพาะระดับผู้บริหารที่มีรายได้สูง ส่วนการประกันสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และประกันโดยไม่เลือกอาชีพและรายได้ มีหลักการเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

### 3.10 ความแตกต่างระหว่างการประกันสังคมกับการให้บริการด้านสาธารณสุข

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาถึงความแตกต่างของการประกันสังคมและการให้บริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้มีรายได้น้อยของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องชี้แจงให้รัฐบาลได้ทราบด้วย กล่าวคือ การให้บริการรักษาพยาบาลฟรีของกระทรวงสาธารณสุขนั้น รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ออกเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนการประกันสังคมนั้น นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลเป็นผู้ช่วยกันออกเงินสมทบเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้การประกันสังคมมิใช่จะมุ่งให้ประโยชน์ทดแทนด้านการรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ประโยชน์ทดแทนที่สำคัญที่สุดก็คือ การจ่ายเงินทดแทนเงินรายได้ของลูกจ้างที่ต้องสูญเสียหรือเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงานตลอดจนการคลอดบุตร การพิการทุพพลภาพด้วย

### 3.11 สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่ได้รับจากนายจ้าง

ในกรณีที่นายจ้างเคยจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เป็นเงินสูงกว่าหรือบริการที่ดีกว่าการให้ประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมอยู่แล้ว ไม่ว่าจะตามข้อบังคับ ระเบียบหรือข้อตกลงตามสภาพการจ้าง ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการนั้นๆ จากนายจ้างต่อไป แต่นายจ้างอาจตกลงกับกองทุนประกันสังคมเกี่ยวกับการออกเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์เงินทดแทนให้เป็นพิเศษเป็นกรณีๆ ไปได้

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นว่าถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ดังกล่าวข้างต้น ในขั้นแรกนี้ควรให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติข้อ 3.7 เพื่อให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการดำเนินการต่อไป

กระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน-  
แห่งชาติ จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ประเทือง กิริติบุตร

(นายประเทือง กิริติบุตร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ

โทร. 222-1870, 222-1878



ที่ สร. 0203/31696

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

12 ธันวาคม 2523

เรื่อง หลักการโครงการประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือที่ มท. 1201(03)/19582 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2523

ตามที่ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับหลักการโครงการประกันสังคม  
ความแจ่มอยู่แล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2523 ลงมติว่า

1. รับหลักการให้ดำเนินงานโครงการประกันสังคมต่อไป
2. ให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น โดยให้กระทรวงมหาดไทย  
พิจารณาเสนอรายงานคณะกรรมการ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
3. ให้คณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นตามข้อ 2 พิจารณาด้วยว่า ในการประกันสังคม  
จะใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันสังคมหรือไม่ เพียงใด
4. การตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่เตรียมงานประกันสังคมในฐานะ สำนักงานประกัน-  
สังคมแห่งชาตินั้น ให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาก่อน  
จึงเรียนขึ้นมายังมา.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

ที่ สร. 0202/1582

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

6 กุมภาพันธ์ 2524

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือที่ มท. 0705/0013 ลงวันที่ 2 มกราคม 2524

ตามที่ได้พิจารณาเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 17 ท่าน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ รวม 5 ประการ จึงขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติให้แต่งตั้งฯ ได้ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

จึงเรียนยืนยันมา ได้แจ้งให้กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณทราบด้วยแล้ว และขอได้โปรดแจ้งให้กรรมการทุกท่านทราบด้วย.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล  
(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2812220

## คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

### เหตุผล

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2523 รับหลักการให้ดำเนินงาน เรื่องการประกันสังคมต่อไปอย่างจริงจัง ตามขั้นตอนที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน และให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้น เพื่อพิจารณาเตรียมการ ต่างๆ ให้พร้อม เพื่อให้การดำเนินงานประกันสังคมมีประสิทธิภาพ

### อำนาจหน้าที่

1. พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และกฎหมาย ที่เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ตาม ขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสม
2. พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ที่ต้องออกตามความใน พระราชบัญญัติประกันสังคม
3. พิจารณาร่างข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติต่างๆ
4. พิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารงานประกันสังคม เพื่อให้ได้เตรียมงานต่างๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคมได้โดยทันที
5. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ หรืออนุกรรมการ เพื่อการใดการหนึ่ง ภายในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย

### คณะกรรมการประกอบด้วย

- |   |                      |
|---|----------------------|
| 1. ปลัดกระทรวงมหาดไทย   | เป็นประธานกรรมการ    |
| 2. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์                                       | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 3. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข                                       | เป็นกรรมการ          |
| 4. ดร. เฉลิมชัย วสันต   | เป็นกรรมการ          |
| 5. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ<br>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการ          |

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| 6. นางอัมพร จุฑานนท์ กรมแรงงาน                                   | เป็นกรรมการ                    |
| 7. ดร. จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา<br>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ | เป็นกรรมการ                    |
| 8. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                | เป็นกรรมการ                    |
| 9. นายแพทย์รุ่งธรรม ลัดพลี<br>มหาวิทยาลัยมหิดล                   | เป็นกรรมการ                    |
| 10. นายสุภชัย มนัสไพญ์<br>สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ   | เป็นกรรมการ                    |
| 11. ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 3 คน                                       | เป็นกรรมการ                    |
| 12. ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 3 คน                                       | เป็นกรรมการ                    |
| 13. นางศรีอุไร นัยนานนท์<br>กรมประชาสัมพันธ์                     | เป็นกรรมการและเลขานุการ        |
| 14. นางโอวาท ศรีสารวัฒน์<br>กรมประชาสัมพันธ์                     | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
-

ความมาก

ที่ มท. 0705/17001

กระทรวงมหาดไทย

24 พฤศจิกายน 2524

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ สร. 0202/1582 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2524

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. รายงานของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม จำนวน 85 ชุด
  2. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการประกันสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม จำนวน 85 ชุด

ตามที่คณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการโครงการประกันสังคมตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และให้คำเนินงานเรื่องการประกันสังคมต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินทดแทนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันตามขั้นตอนที่เหมาะสม พร้อมทั้งพิจารณาขอร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ตลอดจนพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารงานประกันสังคม เพื่อจะได้เตรียมงานด้านต่างๆ ให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคมได้โดยทันที และมอบให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคำว่าในการประกันสังคมจะใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันสังคมหรือไม่เพียงใดด้วย

กระทรวงมหาดไทย ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมว่า ได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่างๆ รวม 4 คณะ คือ คณะอนุกรรมการด้านการแพทย์มีนายแพทย์รุ่งธรรม ลัดพลี เป็นประธาน คณะอนุกรรมการทางด้านกฎหมายมีนายไพฑิษร์ พิพัฒกุล เป็นประธาน คณะอนุกรรมการทางด้านการเงินและค่าใช้จ่ายมีนายจิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นประธาน และคณะอนุกรรมการทางด้านการบริหารมีนายเฉลิมชัย วสินนท์ เป็นประธาน คณะอนุกรรมการทั้ง 4 คณะ ได้พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การควบคุม การให้ประโยชน์ทดแทน การออกเงินสมทบ การดำเนินงานองค์การบริหารงานและได้ปรับปรุงแก้ไข

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม  
ปัจจุบันตามขั้นตอนที่เหมาะสม

คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้พิจารณาโครงการประกันสังคมของสภาที่ปรึกษา  
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ รายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการประกันสังคม รายงาน  
โครงการประกันสุขภาพของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และข้อคิดเห็นต่างๆ ของคณะอนุกรรมการ  
ดังกล่าวแล้ว ได้มีมติในการดำเนินงานประกันสังคมตามรายงานที่แนบมาพร้อมนี้ และมีมติให้  
เสนอหลักการดำเนินงานประกันสังคม ดังนี้

### 1. ขอบเขตการดำเนินงาน

คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าในระยะแรกของการดำเนินงานประกันสังคม  
ควรดำเนินงานเพียง 10 จังหวัดก่อน คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี  
จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่  
จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา สำหรับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งคาดว่าจะมี  
ลูกจ้างอยู่ในข่ายคุ้มครองประมาณ 660,000 คน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นแนวเกี่ยวกับการดำเนินงาน  
ของกองทุนเงินทดแทน เพราะงานประกันสังคมจะต้องรวมงานกองทุนเงินทดแทนเข้าไว้ด้วยกัน  
และเมื่อดำเนินงานไประยะเวลาหนึ่งแล้ว ก็จะขยายการประกันออกไปจนทั่วราชอาณาจักรในกิจการ  
ที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คนด้วย

### 2. ประเภทของการประกัน

ในระยะแรกจะประกันเฉพาะการเจ็บป่วยซึ่งต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล  
การทุพพลภาพ และการตาย อันไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน เพราะการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย  
ด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานนั้น กองทุนเงินทดแทนได้ดำเนินงานอยู่แล้ว และเพิ่มการประกัน  
การคลอดบุตรซึ่งจะให้แก่ผู้สมรสของผู้ประกันตนด้วย แล้วให้รีบขยายไปสู่การบริการการเจ็บป่วย  
คนไข้นอกโดยเร็วขึ้นต่อไป เมื่อดำเนินงานประกันสังคมไประยะเวลาหนึ่งแล้ว จะขยายไปถึง  
การประกันชราภาพด้วย

### 3. ประโยชน์ทดแทน

การให้ประโยชน์ทดแทนนั้น จะให้ทั้งบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนรายได้  
เนื่องจากการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และเงินค่าทำศพกรณีถึงแก่กรรม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด การพิจารณาให้ประโยชน์ทดแทนต่างๆ นั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณา โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม และประโยชน์ที่ให้นั้นจะเป็นประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่สามารถจะ อยู่ได้อย่างสะดวกสบายพอสมควร

#### 4. อัตราเงินสมทบ

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่า การเก็บเงินสมทบนั้นควรเก็บเป็นร้อยละของ รายได้ของลูกจ้าง โดยให้นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลเสียในอัตราส่วนที่เท่ากันคือ แต่ละฝ่ายจะต้อง เสียร้อยละ 1.5 ของรายได้ของลูกจ้าง ดังนั้นเงินสมทบทั้งสามฝ่ายรวมกันแล้วจะเป็นร้อยละ 4.5 ของรายได้ของลูกจ้าง หรือคิดเป็นเงินจะเท่ากับ 1,090 ล้านบาทต่อปี คณะกรรมการฯ ไม่ได้กำหนดรายได้ค่าสุดของลูกจ้างหรือไม่ได้แบ่งระดับรายได้ของลูกจ้าง เพื่อยกเว้นการจ่ายเงิน สมทบหรือลดการจ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างทุกคนมีโอกาสเข้ามาอยู่ในโครงการประกันสังคม และให้บริการตั้งแต่เริ่มต้นเท่าเทียมกัน แต่ได้กำหนดรายได้สูงสุดเพื่อใช้ในการคำนวณการเก็บเงิน สมทบ และการจ่ายเงินทดแทนรายได้ไว้เดือนละ 15,000 บาท

#### 5. การเงินและค่าใช้จ่าย

เพื่อความสะดวกและคล่องตัว การให้บริการแก่ลูกจ้างและนายจ้าง คณะกรรมการ ได้พิจารณาเห็นว่า กองทุนประกันสังคมควรจะเป็นอิสระดังนั้น จึงเห็นว่าเงินสมทบและรายได้ของ กองทุนประกันสังคมไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่จะกำหนดระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การจ่าย เงิน การเก็บรักษา และการลงทุน ตามความเห็นชอบของกระทรวงการคลังในเรื่องค่าใช้จ่ายใน การบริหารไม่ควรเบิกจากงบประมาณแผ่นดิน ให้ใช้จากกองทุนประกันสังคมเองเพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

#### 6. การบริหารงาน

ในระยะแรกของการดำเนินงาน เห็นควรตั้งสำนักงานประกันสังคมให้ที่ฐานะ เทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยรวมกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เข้ามาไว้ในสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้ทำหน้าที่ เป็นองค์การบริหารงานประกันสังคม โดยมีคณะกรรมการประกันสังคมในรูปของไตรภาคีและผู้ทรง คุณวุฒิท่านต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม ตลอดจนต้องมีคณะกรรมการแทนที่ประกันสังคมและคณะกรรมการอุทธรณ์ด้วย

7. สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่ได้รับก่อนมีประกันสังคม

คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ในกรณีที่นายจ้างได้จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างของตนเป็นเงินสูงกว่า หรือให้บริการดีกว่าที่ประกันสังคมได้กำหนดไว้ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับบริการนั้น ๆ ต่อไปคงเดิม โดยคณะกรรมการประกันสังคมอาจพิจารณาสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนคืนแก่นายจ้างเป็นกรณีพิเศษได้

8. การเตรียมค่าเนิ่นงานก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม

เนื่องจากงานประกันสังคมเป็นงานใหม่ และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา รวมเตรียมงานต่าง ๆ ให้พร้อมก่อนที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง โดยใช้เจ้าหน้าที่จาก กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานกองทุนเงินทดแทน **สมรแรงแงาน** และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมเตรียมการ หากจำเป็นต้องใช้งบประมาณ ก็ขอให้สำนักงานประมาณจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อใช้ในการเตรียมงานดังกล่าวด้วย

9. แผนค่าเนิ่นงานเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมแล้ว

เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมแล้ว จะต้องจัดตั้งสำนักงานประกันสังคม และแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมขึ้นโดยทันที เพื่อเตรียมการออกพระราชกฤษฎีกา ใช้นั่งตั้งออกกฎกระทรวง ระเบียบและแบบฟอร์มต่าง ๆ ตลอดจนแต่งตั้งคณะกรรมการการแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์ และคณะกรรมการอื่น ๆ ตามความจำเป็น ค่าใช้จ่ายในขั้นนี้ต้องใช้จากกองทุนประกันสังคม แต่ในระยะที่กองทุนยังไม่มีเงิน เพราะยังไม่ได้รับเงินสมทบก็ให้ยืมเงินงบประมาณบางส่วนแล้วนำไปหักจากยอดเงินสมทบที่รัฐบาลจะต้องจ่ายในภายหลัง

10. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน

เนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนนั้นได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกันสังคม คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนเสียใหม่ โดยจะจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทนขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งทั้งนี้จะได้นำเสนอให้พิจารณาหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยในหลักการ ความร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ได้เสนอมาร่วมกับฉบับนี้แล้ว



## 11. การใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันสังคม

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าในการประกันสังคม จะใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันสังคมได้หรือไม่เพียงใดนั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบแล้วเห็นว่า ธนาคารออมสินและการประกันสังคม มีความแตกต่างกันหลายประการ ทั้งทางด้านวัตถุประสงค์ โครงสร้าง วิธีการ ตลอดจนลักษณะการดำเนินงาน ดังนั้นหากจะให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดำเนินงานประกันสังคม ก็ไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย และไม่เป็นการประหยัดแต่อย่างใด ถ้าหากจะให้ธนาคารออมสินดำเนินการก็ต้องตั้งหน่วยงานในรูปแบบของสำนักงานประกันสังคมขึ้นมาใหม่ แต่อาจจะดำเนินงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะธนาคารออมสินดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ ตามเหตุผลในรายงานของคณะอนุกรรมการทางด้านการบริหาร นอกจากนั้นจากการศึกษาเรื่องหน่วยงานบริหารงานประกันสังคมในนานาประเทศ ไม่มีประเทศใดให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดำเนินงานประกันสังคมเลย

## 12. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

12.1 อนุมัติหลักการแห่งการดำเนินงานประกันสังคม ตามความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม ตามที่แนบมาพร้อมนี้

12.2 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ตามที่ได้แนบมาพร้อมรายงานคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคม

12.3 ให้กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งคณะเตรียมงานตามข้อ 8

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว มีข้อคิดเห็นบางประการตามที่ได้แนบมาพร้อมนี้ จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป พร้อมนี้ได้แนบรายงานคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคม พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ..... มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พลเอกสิทธิ จิรโรจน์

(สิทธิ จิรโรจน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสัมพันธ์

โทร. 2818211

ทวนมาก

ที่ สร. 0203/23654

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

14 ธันวาคม 2524

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือที่ มท 0705/17001 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2524

และเอกสารประกอบ จำนวน 25 ชุด

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการประกัน -  
สังคม พร้อมด้วยความเห็นของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวิเชียร เวชสวรรค์)  
มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือและเอกสารที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่ง  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาก่อน โดยให้รับข้อคิดเห็น  
ของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวิเชียร เวชสวรรค์) ไปพิจารณาดำเนินการ

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณา  
ตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มิจุล

(นายปลั่ง มิจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ กปร. 533/2525

12 กรกฎาคม 2525

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน ประธานคณะกรรมการปฏิรูปราชการฯ (พลตรี ประมวล อภิเรกสาร)

ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีส่งเรื่องรายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมมาเพื่อคณะกรรมการปฏิรูปราชการฯ พิจารณาดำเนินการของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นั้น

ฝ่ายเลขานุการ กปร. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นการเสนอตัวร่างเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติซึ่งกระทรวงมหาดไทยควรจะได้ดำเนินการเสนอต่อสภาฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปให้หากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดให้มีการประกันสังคมขึ้น ประกอบกับมิใช่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปราชการฯ ที่จะให้ความเห็นในตัวร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า เหมาะสมหรือไม่ จึงสมควรที่จะได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยส่งตัวร่างพระราชบัญญัตินี้คืนกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อนำเสนอต่อสภาฯ ต่อไป ส่วนโครงสร้างของส่วนราชการนั้น คณะกรรมการปฏิรูปราชการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาในรายละเอียดอยู่แล้วและควรจะได้รีบเร่งดำเนินการพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากได้โปรดเห็นชอบจะได้ส่งขอเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมคืนกระทรวงมหาดไทย เพื่อมิให้พระราชบัญญัตินี้ต้องล่าช้าอยู่ต่อไป

นางศศิพัทธ์ เศวตวัณณา

กรรมการและเลขานุการ กปร.

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ กปร. 635/2525

9 สิงหาคม 2525

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ตามบันทึกที่ สร. 0108/21529 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2524 ส่งเรื่องรายงาน  
คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม เพื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดินพิจารณา นั้น

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า  
ความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม  
เป็นการเสนอตัวร่างเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติซึ่งกระทรวงมหาดไทยควรจะได้ดำเนินการเสนอ  
ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปได้หากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดให้  
มีการประกันสังคมขึ้น ประกอบด้วยการให้ความเห็นในตัวร่างพระราชบัญญัตินี้ว่าจะรับหลักการ  
เพื่อดำเนินการเสนอต่อสภาฯ ต่อไป ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการ  
ตามขั้นตอนในการที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ส่วนโครงสร้างของส่วนราชการนี้  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะได้รับเร่งดำเนินการ  
พิจารณาในรายละเอียดต่อไป

พลตรี ประมวล อภิเรณูสาร  
ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ  
และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ควนมาก

ที่ สร. 0108/12853

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

11 สิงหาคม 2525

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือที่ สร. 0203/23654 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2524

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมต่อขอคิดเห็นของ  
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น ส่งเรื่องรายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม  
ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม พร้อมด้วย  
ความเห็นของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวิเชียร เวชสวรรค์) ไปเพื่อ  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณา ตามคำสั่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ความละเอียด  
แจ่มชัดแล้ว นั้น

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการ  
เตรียมการประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นการเสนอตัวร่าง  
เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยควรจะได้ดำเนินการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร  
เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปได้ หากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดให้มีการประกันสังคมขึ้น  
ประกอบกับการให้ความเห็นในร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า จะรับหลักการเพื่อดำเนินการเสนอ  
ต่อสภาฯ ต่อไป ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อน จึงขอส่งร่าง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการที่จะเสนอต่อสภา  
ผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ส่วนโครงสร้างของส่วนราชการนั้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ  
จะได้รับเร่งดำเนินการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปด้วย.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

ประกอบ วะสินนท์

(พลเรือตรีประกอบ วะสินนท์)

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ

โทร. 2814437

ที่ สร. 0203/17333

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

22 กันยายน 2525

เรื่อง รายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือที่ สร. 0203/23653 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2524

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือที่ สร. 0108/12853 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2525

และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ตามที่ได้เรียนมาว่า ได้ส่งเรื่องรายงานคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม ไปเพื่อ  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีต่อไปแล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบ-  
ราชการฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดครบถ้วนตามสำเนาหนังสือ  
และเอกสารประกอบที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2525 ลงมติอนุมัติในหลักการตามที่  
คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเสนอ โดยให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง และโดยที่การพิจารณาคำเนินการในเรื่องนี้  
ต้องใช้ระยะเวลา จึงให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย รับไป  
พิจารณาคำเนินการขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พุทธศักราช 2515 ให้ครอบคลุมถึงการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย  
หรือถึงแก่ความตาย อันไม่ใช่เนื่องจากการทำงานต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

จึงเรียนขึ้นชั้นมา เพื่อจะได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ได้แจ้งให้  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ทราบด้วยแล้ว.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007





ที่ นร. 0203/5919

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม.10300

16 พฤษภาคม 2527

เรื่อง การขยายงานของกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือที่ สร. 0108/5418 ลงวันที่ 19 เมษายน 2527

ตามที่ส่งเรื่อง การขยายงานของกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย พร้อมควมเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามคำสั่งท่านรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประจวบ สุนทราวงกูร) รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2527 ลงมติอนุมัติให้ขยายงาน กองทุนเงินทดแทน สำหรับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปรวม 37 จังหวัดในปีงบประมาณ 2528 ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในข้อ 1 สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานเพื่อการนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทราบด้วย ทั้งนี้ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังและสำนัก-  
งบประมาณทราบด้วยแล้ว.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

30 เมษายน 2527

เรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากปัจจุบันสภาพการทางเศรษฐกิจและสังคมไทยมีบริบทลูกจ้างมากยิ่งขึ้น ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากมีรายได้น้อยไม่พอเลี้ยงชีพตนและครอบครัว หากประสบเคราะห์กรรมหรือเจ็บป่วย หรือต้องหยุดงานเพื่อคลอดบุตร หรือจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อรักษาตัว หรือระหว่างหยุดงานเพราะเหตุจำเป็น จากเหตุสุดวิสัยก็จะได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น เพราะไม่มีหลักประกันอะไรที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างได้

เพื่อเป็นหลักประกันในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว รัฐบาลโดยกรมแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ กรมการแพทย์ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ได้ร่วมกันชกแจงร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่รัฐบาลยังมิได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อลูกจ้างตลอดจนสังคมโดยรวมเป็นอันมาก ซึ่งรัฐบาลก็ได้อำนาจในหลักการของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ได้มีการชกแจงนี้แล้ว นอกจากนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ยังได้เคยประกาศยืนยันต่อหน้าที่ชุมนุมของผู้ใช้แรงงาน ณ ห้องสนามหลวง เนื่องในโอกาสวันแรงงานแห่งชาติว่า รัฐบาลของ ฯพณฯ จะออกกฎหมายประกันสังคมเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของผู้ใช้แรงงาน แต่จนถึงบัดนี้รัฐบาลของ ฯพณฯ ก็ยังมิได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม

ฉะนั้นสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย จึงกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้โปรดเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคม

ออกใช้ตามนโยบายของรัฐบาลโดยเร็วให้ทันในสมัยรัฐบาลนี้ด้วย จักขอบพระคุณอย่างยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) আহমัด ขามเทศทอง  
(นาย আহမัต ขามเทศทอง)

ประธาน

สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย

ความที่สี่

ที่ มท 1111/7073

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กท. 10200

9 พฤษภาคม 2527

เรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. สำเนาหนังสือสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ที่ สรท. 178/2527 ลงวันที่ 30 เมษายน 2527
  2. สำเนาหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/31696 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2523
  3. สำเนาหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/1582 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2524
  4. สำเนาหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/17333 ลงวันที่ 22 กันยายน 2525
  5. สำเนาบันทีกข้อความกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 1111/33051 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2526
  6. สำเนาหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 1111/7072 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2524

ด้วยสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ผ่านกระทรวงมหาดไทย ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย

กระทรวงมหาดไทย ขอเรียนสรุปการดำเนินงานโครงการประกันสังคม ดังนี้

1. เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2523 วันแรงงานแห่งชาติสหภาพแรงงานได้ขอให้รัฐบาลจัดให้มีการประกันสังคม นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในคำปราศรัยที่บริเวณถนนสนามหลวงว่าจะดำเนินการให้มีการประกันสังคมในรูปแบบที่เหมาะสม

2. เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2523 คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการให้ดำเนินงานเรื่อง การประกันสังคม

3. เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการ ประกันสังคมขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิ ต่างๆ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ มีคณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องต่างๆ

4 คณะคือ

3.1 คณะอนุกรรมการด้านค่าใช้จ่ายและเงินสมทบ มีดร. จิราญ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นประธาน

3.2 คณะอนุกรรมการด้านการแพทย์ มีนายแพทย์รุ่งธรรม ลักขิต เป็นประธาน

3.3 คณะอนุกรรมการด้านการจัดองค์กรประกันสังคม มีดร. เฉลิมชัย วสีนนท์ เป็นประธาน

3.4 คณะอนุกรรมการด้านการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม มีดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นประธาน

4. คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ขึ้นใหม่ รวมทั้งจัดทำแนวทางการดำเนินการ การจัดรูปองค์การบริหารงานประกันสังคมตลอดจนเงินสมทบ ที่จะเรียกเก็บจากทั้งสามฝ่าย

5. วันที่ 8 ตุลาคม 2524 คณะกรรมการได้เสนอรายงานการดำเนินงานของ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

6. วันที่ 14 กันยายน 2525 คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติในหลักการตามที่คณะกรรมการ เตรียมการประกันสังคมเสนอ โดยให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ- แนนดิน พิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง และโดยที่การพิจารณาคำเนินการในเรื่องนี้ต้องใช้ ระยะเวลา จึงให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณา คำเนินการขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงาน ตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้ครอบคลุมถึงการประสูติอันตราหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตาย อันไม่ใช่เนื่องจากการทำงานต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

7. วันที่ 21 กันยายน 2526 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องโครงการประกันสังคมและได้เชิญประธานอนุกรรมการในคณะกรรมการ

เตรียมการประกันสังคมทั้ง 4 คณะ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ และผู้แทนกรมแรงงานไปชี้แจง และไต่ถามเรื่องให้ประธานคณะที่ปรึกษา กระทรวงมหาดไทยพิจารณาและศึกษาในรายละเอียด 2 ประการคือ

- 7.1 เป็นไปไต่หรือไม่ว่า จะใช้เงินจากกองทุนเงินทดแทนเป็นทุนประเดิม แล้วใช้ระบบประกันสังคมมาขยายโดยเรียกเก็บเงินจากฝ่ายลูกจ้าง เพื่อ **ลดภาระของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนายจ้าง**
- 7.2 คณะกรรมการแรงงานได้ใช้ระบบกองทุนเงินทดแทนซึ่งเป็นการประกันสังคม สาขาหนึ่งโดยได้ดำเนินการใน 36 จังหวัด **ถ้าขยายออกไปทั่วประเทศ** และขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะกระทำไต่ หรือไม่เพียงใด เพราะอย่างน้อยก็จะเป็นการช่วยให้ฝ่ายลูกจ้างได้มองเห็นว่า รัฐบาลมีความเคลื่อนไหวในการที่จะช่วยลูกจ้างทั่วประเทศ

8. วันที่ 20 ธันวาคม 2526 ประธานคณะที่ปรึกษาได้ให้กรมแรงงานพิจารณา และได้เสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการปฏิรูปฯ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2526 โดยได้เสนอ ขยายงานกองทุนออกไปอีก 37 จังหวัด เพื่อให้ครบทุกจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้ประชุม เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2527 และมีมติขยายงานกองทุนในปี 2528 ทั้ง 37 จังหวัด ซึ่งจะต้องใช้ งบประมาณ 16.35 ล้าน และเจ้าหน้าที่จำนวน 188 คน หรือในปี 2528 ขยาย 17 จังหวัด และในปี 2529 ขยาย 20 จังหวัด ทราบว่าคณะกรรมการปฏิรูปฯ กำลังดำเนินการเพื่อเสนอ เรื่องนี้ไปยังคณะรัฐมนตรี

9. สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการปฏิรูปฯ ให้นำเงินกองทุนมาตั้งเป็นกองทุนประเดิม ก่อนนั้น เป็นเรื่องซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ เพราะกองทุนเงินทดแทนเก็บเงินจากนายจ้างฝ่ายเดียว และเป็นเรื่องคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของนายจ้าง ตามกฎหมายแรงงานซึ่งคุ้มครอง เฉพาะการเจ็บป่วยและการประสูติอันตรายจากการทำงานเท่านั้น ส่วนการจะขยายการคุ้มครอง ไปสู่การเจ็บป่วยนอกงานเป็นเรื่องสวัสดิการ และเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ตามหลักการประกันสังคมที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรมีหนังสือชี้แจงไปยังสภาองค์การ ลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยว่ารัฐบาลมิได้ละเลย ได้พยายามเร่งรัดและติดตามเรื่องมา โดยตลอด ขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ แต่อย่างไรก็ตามในภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การที่จะให้ทั้งสามฝ่ายร่วมจ่ายเงินสมทบ

กองทุนประกันสังคมก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งไปยังสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงาน  
แห่งประเทศไทยว่าได้นำหนังสือของสภาองค์การลูกจ้าง กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี  
แล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดทราบและพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลเอก สิทธิ จิรโรจน์

(สิทธิ จิรโรจน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมแรงงาน

สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

โทร. 2216833

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0203/6233

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

23 พฤษภาคม 2527

เรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือที่ มท 1111/7073 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2527

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรไปเพื่อดำเนินการ นั้น

ท่านนายกรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการปฏิรูปฯ พิจารณาต่อไปแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007



ด่วนที่สุด

ที่ นร 0203/6234

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

23 พฤษภาคม 2527

เรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือ ที่ มท 1111/7073 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2527

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่อง ขอให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรมาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

ท่านนายกรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

ที่ มท 1101.01/5222

กระทรวงมหาดไทย

ถนนชัยวงศ์ กทม. 10200

27 มีนาคม 2528

เรื่อง การประกันสังคมโดยขยายการคุ้มครองแรงงานถึงการประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุตอนอกงาน

เรียน เลขาธิการ นายกรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือ ที่ นร 0114/16129 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2527

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนัคนายกรัฐมนตรีได้แจ้งว่า ทพฯ นายกรัฐมนตรี  
ได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาข้อเสนอของ นายนิคม จันทรวิทุร เรื่องกฎหมายประกัน-  
สังคมซึ่งเป็นแนวทางการปรับปรุงกองทุนเงินทดแทนหรือขยายการคุ้มครองแรงงานถึงการเจ็บป่วย  
นอกงานอันเป็นพื้นฐานของการประกันสังคมความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เนื่องจากเรื่องการประกันสังคมนี้เป็นเรื่องสำคัญซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบหลาย  
ประการด้วยเหตุนี้ เพื่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้  
มอบให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นเสียขั้นหนึ่งก่อน

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้รายงานผลการพิจารณาว่า ได้เชิญ  
นายนิคม จันทรวิทุร และผู้แทนแรงงานมาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ผลของการพิจารณาได้มีข้อคิดเห็น  
สรุปได้ดังนี้

(1) เห็นด้วยในหลักการที่จะให้มีการคุ้มครองแรงงานโดยขยายถึงการประกัน  
การเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุตอนอกงาน ตามข้อเสนอของ นายนิคม จันทรวิทุร ทั้งนี้จะต้องแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่วนจะใช้ในท้องที่ใด เมื่อใดนั้นเห็นควรให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนด  
โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายหลัง

(2) เห็นควรเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างทั้ง 2 ฝ่ายตั้งเป็น  
กองทุนเพื่อการนี้ ส่วนอัตราเงินสมทบที่จะเก็บฝ่ายละเท่าใดนั้น เห็นควรให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนด  
โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายหลัง

(3) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เห็นควรรวมการบริหารกองทุน

ใหม่กับกองทุนเงินทดแทนเดิมอยู่ด้วยกัน เพราะมีลักษณะงานเหมือนกัน แต่การเงินของกองทุนทั้งสองควรแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของกองทุนแตกต่างกัน

(4) ควรแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้สอดคล้องกับข้อคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติแล้ว เห็นชอบด้วยกับข้อคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น เพราะเป็นแนวทางในการปรับปรุงกองทุนเงินทดแทน หรือขยายการคุ้มครองถึงการเจ็บป่วยนอกงาน อันจะเป็นพื้นฐานของการประกันสังคมต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) พลเอก สิทธิ จิรโรจน์

(สิทธิ จิรโรจน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ

กรมแรงงาน

โทร. 222-1870, 222-1878

ที่ นร 0203/7268

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

27 พฤษภาคม 2528

เรื่อง การประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือ ที่ นร 0114/5262 ลงวันที่ 23 เมษายน 2528

และเอกสารประกอบ

ด้วยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่อง การประกันสังคมเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามคำสั่งท่านนายกรัฐมนตรี ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือและเอกสารประกอบที่ได้นำมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2528 ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ว่า จะสามารถกระทำได้อย่างไร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาคด้วยดังนี้

1. ในหลักการควรให้มีการคุ้มครองแรงงาน โดยขยายถึงการประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุตอนอกงาน เฉพาะภาคเอกชนเท่านั้น ไม่ควรรวมรัฐวิสาหกิจ
2. การเก็บเงินสมทบทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อตั้งเป็นกองทุนไม่ควรจะกำหนดอัตราเงินสมทบแต่ละฝ่ายให้มากเกินไป ทั้งนี้ การเก็บเงินจากฝ่ายนายจ้างจะต้องคำนึงถึงกว่า ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน นายจ้างสามารถรับภาระได้เพียงใด โดยเฉพาะโรงงานหรือบริษัทขนาดเล็ก ส่วนฝ่ายลูกจ้างจะต้องคำนึงถึงภาระและผลกระทบความรู้สึกด้วย และหากเป็นไปได้ ถ้ากองทุนเงินทดแทนเดิมมีอยู่ เป็นจำนวนมากแล้วก็ไม่ควรจะเก็บเงินจากฝ่ายลูกจ้าง
3. โดยที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องรับภาระในกองทุนเงินทดแทนเดิมอยู่แล้ว การขยายขอบเขตการคุ้มครองออกไปอีก ย่อมสร้างภาระขึ้นอีกจึงควรพิจารณาลดผลประโยชน์ทางกานอื่นที่ได้รับลงบ้าง

4. แนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติหลายประการที่ไม่อาจคาดได้ จึงควรพิจารณาให้รอบคอบด้วย เช่น การทุจริตปลอมแปลงเอกสาร อันเป็นหลักฐานในการรักษาพยาบาล

5. โรงงานหรือบริษัทใหญ่ๆ บางแห่ง อาจจะมีแนวทางการดำเนินการในลักษณะทำนองนี้ไปแล้ว ซึ่งอาจจะให้ประโยชน์และเป็นแนวทางที่ดีกว่าแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ จึงควรให้โรงงานหรือบริษัทเหล่านั้นดำเนินการตามแนวทางเดิมต่อไป

6. รูปแบบของการประกันสังคมในอีกแนวทางหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยน่าจะพิจารณาศึกษาว่าจะกระทำไต่หรือไม่ เพียงใด ด้วยวิธีการร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข ให้นำเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้กระทรวงสาธารณสุข และให้โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานในการดูแลรักษาและบำบัดการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุดังกล่าวในลักษณะการเหมาจ่าย

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะกรรมการ

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

ที่ นร 0203/8464

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

18 มิถุนายน 2528

เรื่อง การประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือที่ นร 0203/7268 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2528

ตามที่ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องการประกันสังคม  
(นายนิคม จันทรวิทุร เสนอ) ไปพิจารณารายละเอียดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2528 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา  
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2528 เรื่องการประกันสังคมอีกครั้งหนึ่งแล้ว มีมติให้ตัด  
ข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีในข้อ 3 ออก

จึงเรียนยืนยันมา.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล  
(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

สภาองค์การลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย

11 เมษายน 2529

เรื่อง ขอดักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
แรงงาน

กราบเรียน ทพฯ นายกรัฐมนตรี

ด้วยสภาองค์การลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้ติดตามการดำเนินการ  
ของรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ ที่กำลังจะผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน  
และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะมาบังคับ  
ใช้กับผู้ใช้แรงงานแทนกฎหมายเดิมที่มีบังคับใช้อยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2529  
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้จัดประชุมร่วมกับนักวิชาการและนักการเมืองที่หอประชุม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงานต่อรัฐบาล  
และสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2529 กองนิติการ กรมแรงงานได้ส่งร่าง  
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเข้าสู่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยให้สภาที่ปรึกษา  
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และปรากฏว่า  
ขณะนั้นนักวิชาการส่วนหนึ่งได้มีการออกข่าวสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้

สภาองค์การลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ใคร่ขอให้ ทพฯ นายกรัฐมนตรี  
ได้โปรดพิจารณาถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ด้วยความเป็นธรรม จากการ  
ที่สภาองค์การลูกจ้างสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้ศึกษาพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง  
ฉบับนี้อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ยังไม่ได้ให้ความเป็นธรรม  
กับผู้ใช้แรงงาน ขณะเดียวกันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ก็มีส่วนทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่ได้รับ  
ความเป็นธรรมมากขึ้นจากเดิม

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงานฉบับนี้ ถ้านำออกมาใช้  
จะทำให้เป็นการริรอนสิทธิของผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการต่างๆ ที่ลูกจ้างได้รับอยู่แล้ว

และยังเป็นการเพิ่มภาระของลูกจ้างที่มีรายได้น้อย ให้ได้รับความลำบากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ ถ้านำออกมาใช้ ทำให้ผู้ใช้แรงงานขาดหลักประกันในการทำงานและยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้น้อย ต้องถูกหักเงินสะสม และอาจจะไม่ได้รับผลตอบแทนในเงินสะสมนั้น เนื่องจากยังมีเงื่อนไขอยู่ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่หลายประการ

ด้วยเหตุผลทั้งที่ไต่กราบเรียนมาแล้วข้างต้น และในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ไต่กราบเรียน อาทนาย รัฐมนตรี ดังนี้

1. ขอให้รัฐบาล ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ไว้ก่อน
2. ขอให้รัฐบาลมีมาตรการไต่กราบจ้างใ้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่แล้วให้ครบถ้วน เพราะด้านนายจ้างใ้ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีใ้ใช้ในปัจจุบันอย่างครบถ้วนแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างยิ่ง
3. ถ้าจะออกกฎหมาย ขอให้รัฐบาลออกกฎหมายการประกันสังคมมาบังคับใ้ใช้และใ้มีผลคุ้มครองกับประชาชนโดยทั่วไป ผู้ใช้แรงงานและผู้ทุกชั้นทุกขั้ได้เสียภาษีใ้กับรัฐบาลมาตลอด
4. หากจะออกกฎหมายใ้มาบังคับใ้ใช้ใหม่ กฎหมายนั้นควรจะใ้ผลดีกว่ากฎหมายเดิม

สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า อาทนาย รัฐมนตรีจะใ้โปรดพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

ไพศาล วัชชายนันท์

(นายไพศาล วัชชายนันท์)

ประธาน

สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย





ที่ มท 1101.01/17458

กระทรวงมหาดไทย  
ถนนรัชฎาภิบาล กท. 10200

28 ตุลาคม 2529

เรื่อง การประกันสังคม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

- อ้างถึง 1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1101.01/5222 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2528  
2. หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ที่ นร 0203/7268 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2528  
3. หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ที่ นร 0203/4464 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2528  
4. หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ที่ นร 0203/6889 ลงวันที่ 22 เมษายน 2529

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานเรื่องกองทุนสุขภาพ จำนวน 70 ชุด

ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาข้อเสนอของ นายนิคม จันทรวิทุร เรื่องการประกันสังคม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณานำเสนอคณะกรรมการว่าเห็นด้วยในหลักการที่จะให้ขยายการคุ้มครองแรงงานให้สามารถประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ นอกงานของลูกจ้าง โดยเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละเท่าๆ กัน ตั้งเป็นกองทุนขึ้น และคณะกรรมการได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2528 ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ว่า จะสามารถกระทำได้อย่างไร โดยให้รับข้อสังเกตของคณะกรรมการ 5 ข้อ ไปประกอบการพิจารณาคด้วย สำนักเลขาธิการคณะกรรมการได้ขอทราบผลการพิจารณาถึงความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งมติของคณะกรรมการดังกล่าวให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณา พร้อมทั้งให้เชิญผู้นำสมาคมการค้าลูกจ้างทั้ง 4 แห่ง มาชี้แจงทำความเข้าใจ ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการแล้ว และรายงานต่อกระทรวงมหาดไทย รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) สภาที่ปรึกษาฯ เสนอให้ดำเนินการประกันสังคมโดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนสุขภาพขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละเท่าๆ กัน คือ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลออกค่าใช้จ่ายการบริหารและกองทุนจะจ่ายค่ารักษาพยาบาล

ค่าคลอดบุตร รวมทั้งค่าทดแทนรายได้เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุนอกงาน ในขั้นต้นจะ  
เริ่มดำเนินการในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ใน 10 จังหวัดที่มีอุตสาหกรรมมาก  
ซึ่งคาดว่าจะสามารถให้หลักประกันในขั้นต้นแก่ลูกจ้างได้ประมาณ 900,000 คน

(2) สำหรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีรวม 5 ข้อ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน  
แห่งชาติมีความเห็นดังนี้

ข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีข้อที่ 1 ในหลักการควรให้มีการคุ้มครองแรงงาน โดยขยายถึง  
การประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุนอกงานเฉพาะภาคเอกชนเท่านั้น ไม่ควรรวมรัฐวิสาหกิจ

สภาที่ปรึกษา เห็นว่า ในหลักการควรดำเนินการโดยทั่วถึงทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ  
และข้าราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบตามหลักของการประกันสังคม และเป็น  
การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินงานค่อยเป็นค่อยไป ควรเริ่ม  
ดำเนินการภายในขอบเขตเช่นเดียวกับกองทุนเงินทดแทนเคยดำเนินการมาแล้ว

ข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีข้อที่ 2 การเก็บเงินสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเพื่อ  
ตั้งเป็นกองทุน ไม่ควรจะกำหนดอัตราเงินสมทบแต่ละฝ่ายให้มากเกินไป ทั้งนี้ การเก็บเงินจาก  
ฝ่ายนายจ้างจะต้องคำนึงควรวางภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันนายจ้างสามารถรับภาระได้เพียงใด  
โดยเฉพาะโรงงานหรือบริษัทขนาดเล็ก ส่วนฝ่ายลูกจ้างจะต้องคำนึงถึงภาระและผลกระทบ  
ความรู้สึกลูกจ้าง และหากเป็นไปได้ ถ้ากองทุนเงินทดแทนเดิมมีจำนวนมากแล้วก็ไม่ควรจะเก็บเงิน  
จากฝ่ายลูกจ้าง

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้ศึกษาโดยรอบคอบแล้ว มีความเห็นว่า  
เรื่องอัตราเงินสมทบอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง หรือคิดเป็นเงินสมทบประมาณ 28-150 บาท  
ต่อคน เฉลี่ยคนละประมาณ 44 บาทต่อเดือน เป็นอัตราที่นายจ้างและลูกจ้างพอที่จะจ่ายได้  
ในเรื่องผลกระทบความรู้สึกต่อลูกจ้างนั้น จากการสำรวจของกรมแรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2527  
ปรากฏว่าลูกจ้างในชายสำรวจร้อยละ 92 เห็นด้วยกับโครงการนี้ ส่วนเรื่องการใช้เงินจากกองทุน  
เงินทดแทนนั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะกองทุนเงินทดแทนเป็นเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน  
ในระหว่างเวลาทำงาน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างฝ่ายเดียว ส่วนกองทุนสุขภาพเป็นเรื่อง  
สวัสดิการไม่ควรให้นายจ้างรับภาระฝ่ายเดียว อีกประการหนึ่งเงินกองทุนเงินทดแทนที่เหลืออยู่  
มีภาระผูกพันที่ต้องจ่ายเป็นค่าทดแทนให้ลูกจ้างและต้องจ่ายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากได้มีการแก้ไข  
กฎหมายแรงงานเมื่อปี 2527 ได้เพิ่มประโยชน์ทดแทนให้ลูกจ้างมากขึ้น

ข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีข้อที่ 3 แนวทางการดำเนินงานในเรื่องนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติหลายประการที่ไม่อาจคาดได้ จึงควรพิจารณาให้รอบคอบด้วย เช่น การทุจริตปลอมแปลงเอกสารอันเป็นหลักฐานในการรักษาพยาบาล

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า การดำเนินการกองทุนสุขภาพจะใช้ระบบควบคุมเช่นเดียวกับกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่สถานพยาบาลอย่างรัดกุม มีการตรวจสอบบัญชีโรงพยาบาล ตรวจสอบคนไข้เป็นครั้งคราว และมีคณะกรรมการแพทย์ทำหน้าที่พิจารณาทำความเข้าใจกับโรงพยาบาล กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลและค่าธรรมเนียมแพทย์ ในกรณีมีการทุจริตคณะกรรมการแพทย์ก็มีอำนาจตัดค่ารักษาพยาบาลของลูกจ้าง หรือเลิกข้อตกลงกับโรงพยาบาลได้

ข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีข้อที่ 4 โรงงานหรือบริษัทใหญ่ๆ บางแห่ง อาจจะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้ จึงควรให้โรงงานหรือบริษัทเหล่านั้นดำเนินการตามแนวทางเดิมต่อไป

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนสุขภาพขึ้น กิจการที่อยู่ในข่ายประกันจะใช้หลักการในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างตามที่กำหนด กิจการที่ให้สวัสดิการดีกว่าก็สามารถจัดทำเป็นข้อตกลงค้างหากที่รวมกันแล้วลูกจ้างได้รับประโยชน์ทดแทนเท่าเดิม ส่วนลูกจ้างที่เข้าใหม่ภายหลังก็จะอยู่ในระบบใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างกิจการขนาดใหญ่และขนาดเล็ก

ข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีข้อที่ 5 รูปแบบของการประกันสังคมในอีกแนวทางหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยน่าจะพิจารณาคือจะกระทำไต่หรือไม่ไต่เชิงใด ด้วยวิธีร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานในการดูแลรักษาและบำบัดการเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุถึงกล่าวในลักษณะการเหมาจ่าย

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า บริการที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นการบริการประชาชนทั่วไป โดยเรียกเก็บค่าบริการ ส่วนคนไข้ที่ยากจนไม่สามารถจ่ายได้ก็ได้รับการยกเว้น ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่าประชาชนยากจนที่ขอรับบริการได้เปลาะมีมากมาย รัฐบาลต้องรับภาระหนักมาก จึงได้มีการพิจารณาจัดทำโครงการบัตรสุขภาพ แต่รัฐบาลก็ยังคงต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนที่เกินจากบัตรสุขภาพอยู่ กองทุนสุขภาพจะแบ่งคนจากกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวออกมา เฉพาะลูกจ้างซึ่งมีรายได้ประจำให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล และเป็นการร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุขอยู่แล้ว โดยใช้บริการสถานพยาบาลของรัฐและจ่ายค่าบริการเต็มตามจำนวนที่เรียกเก็บ ซึ่งรัฐบาลสามารถนำเงินนี้ไปใช้ในการรักษาพยาบาลคนยากจนที่ไม่มีรายได้ประจำได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้กองทุนสุขภาพทำให้ลูกจ้างสามารถใช้บริการของสถานพยาบาลเอกชน ทำให้

สามารถผ่อนคลายความแออัดในสถานพยาบาลของรัฐได้ส่วนหนึ่ง

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2525 ที่ให้ขยายการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมถึงการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุนอกงาน เป็นการดำเนินการประกันสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้การรักษาพยาบาลฟรี ซึ่งปัจจุบันนี้ ใช้งบประมาณถึงปีละ 660 ล้านบาท นอกจากนี้ผู้นำสภาองค์การลูกจ้างทั้ง 4 แห่งที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เชิญมาชี้แจงในเรื่องดังกล่าวก็ได้เห็นชอบด้วยในหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งกองทุนสุขภาพขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติดังนี้

1. รับหลักการให้มีการจัดตั้งกองทุนสุขภาพขึ้นในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการประกันการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุแก่ลูกจ้างนอกเวลาทำงาน โดยให้เริ่มดำเนินการในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ใน 10 จังหวัดที่มีการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมหนาแน่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม ชลบุรี ขอนแก่น เชียงใหม่ และสงขลา
2. ให้นายจ้างและลูกจ้าง จ่ายเงินสมทบกองทุนสุขภาพฝ่ายละเท่าๆ กัน ส่วนรัฐบาลออกค่าใช้จ่ายการบริหาร สำหรับปีแรกประมาณ 12.09 ล้านบาท
3. ให้สภาที่ปรึกษาฯ ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนสุขภาพเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาฯ เรียงคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาต่อไป.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร

(ประจวบ สุนทรางกูร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมแรงงาน

สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

โทร. 2221870

ที่ นร 0203/25890

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

17 พฤศจิกายน 2529

เรื่อง การประกันสังคม

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1101.01/17458 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2529

ตามที่ได้เสนอรายงานเรื่อง กองทุนสุขภาพของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ  
พร้อมด้วยความเห็นของกระทรวงมหาดไทยไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2529 ลงมติว่า

1. ให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องนี้ไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยให้  
รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย ดังนี้

1.1 ควรจะจัดตั้งกองทุนใหม่เป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม

1.2 การเก็บเงินสมทบ ควรทบทวนว่าจะเรียกเก็บในอัตราเท่าใดเพื่อให้เหมาะสม  
กับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และให้การบริหารกองทุนสามารถดำเนินการไปได้

1.3 การดำเนินการในเรื่องนี้ สมควรจะดำเนินการโดยการแก้ไขประกาศของ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พุทธศักราช 2515 หรือออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่  
โดยเฉพาะ

1.4 สถานประกอบการทั้งเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่มีสวัสดิการในเรื่องนี้แก่นักงาน  
และลูกจ้างที่อยู่แล้ว เช่น มีโรงพยาบาลของตนเอง หรือให้ข้าราชการพยาบาลอยู่แล้ว จะสมควร  
บังคับใช้หรือไม่

2. คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงานแล้วเห็นว่า  
ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (11 พฤศจิกายน 2523) ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นรายๆ ไป  
และให้กระทรวงมหาดไทยรับไปปรับปรุงประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ต้อง  
พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเกษียณอายุมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน

เพียงทางเดียว นั้น โดยที่เรื่องนี้สมควรจะพิจารณาแก้ไขพร้อมกับเรื่องการประกันสังคมในข้อ 1  
จึงให้กระทรวงมหาดไทยเร่งพิจารณาเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน

จึงเรียนยืนยันมา .

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อนันต์ อนันตกุล  
(นายอนันต์ อนันตกุล)  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

## ประวัติผู้เขียน

นายสันโทษ เต็มแสงเลิศ เกิดเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2496  
ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)  
จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปี พ.ศ. 2517 เริ่มรับราชการในกรมแรงงาน  
กระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. 2518 ตำแหน่งสารวัตรแรงงาน ปี พ.ศ. 2523 ดำรง  
ตำแหน่งผู้ช่วยแรงงานจังหวัดระนอง ได้รับคัดเลือกจากจังหวัดระนองให้เป็นข้าราชการพลเรือนดีเด่น  
ประจำปี พ.ศ. 2527 ปี พ.ศ. 2528 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ เข้าศึกษาต่อ  
ปริญญาตรีรัฐศาสตรมหาบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2528 ปัจจุบัน (พ.ศ. 2530) ปฏิบัติราชการที่  
สำนักงานแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ .

