

### บทที่ 3

#### ความเป็นมาของการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย

การศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย สามารถสืบค้นย้อนหลังไปได้หลายสิบปี อาจกล่าวได้ว่าความคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมที่มีการร่างเป็นหลักการนโยบาย กำเนิดขึ้นพร้อมกับความพยายามสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ใหม่ และต่อจากนั้นหลักการของนโยบายนี้ได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขจากรัฐบาลชุดต่างๆ มีความคืบหน้าในการพิจารณาเป็นระยะๆ จึงขอแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทยออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

1. ระยะที่หนึ่ง ยุคคณะราษฎรถึงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
2. ระยะที่สอง ยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร
3. ระยะที่สาม ยุคฟื้นตัวประชาธิปไตย
4. ระยะที่สี่ ยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ถึงรัฐบาลพลเอกเปรม

ทิวสุลานนท์

การแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 4 ระยะนี้เพื่อความสะดวกในการศึกษาและเพื่อให้เห็นภาพความเคลื่อนไหวของการริเริ่มและความคืบหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ในแต่ละยุค

ยุคคณะราษฎรถึงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2476 - 2500)

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กำหนดหลัก 6 ประการเป็นแนวทางการปกครองประเทศ หลักซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมีความว่า "จะต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำจะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรออกซาก" แต่เมื่อเวลาผ่านไปคณะราษฎรยังไม่ได้วางแผนการเศรษฐกิจใดๆ iva ความที่ได้ให้สัญญา ด้วยเหตุนี้จึงได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายเร่งรัดให้รัฐบาลวางโครงการเศรษฐกิจพร้อมกับขอทราบเวลาดำเนินการ

นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ผู้นำฝ่ายพลเรือน ซึ่งถือว่าเป็น  
 มั่นสมองของคณะราษฎรจึงได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจในเดือนมีนาคม 2475 (ตาม  
 ปฏิทินเดิมของไทยเปลี่ยน พ.ศ. ในวันที่ 1 เมษายน หากนับตามปฏิทินปัจจุบันคือ  
 พ.ศ. 2476) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เค้าโครงการเศรษฐกิจได้ชี้ปัญหาถึงความไม่  
 เพียงแต่แห่งการเศรษฐกิจที่ราษฎรต้องประสบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มิเพียงแต่ในหมู่  
 ราษฎรที่ยากจนเท่านั้น แม้ชนชั้นกลางหรือชนชั้นที่มีประสบปัญหาความไม่เพียงแต่ก็ควย  
 ด้ถึงความตอนหนึ่งกล่าวไว้ดังนี้

ความไม่เพียงแต่แห่งการดำรงชีวิตนี้ มิใช่จะมีแต่ในหมู่ราษฎรที่ยากจนเท่านั้น  
 คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมจะประสบความไม่เพียงแต่ด้วยกันทุกรูปทุกนาม ขอให้  
 คิดว่าเงินทองที่หาหามาได้ในเวลานี้ ท่านคงจะเก็บเงินนั้นไว้ คิดจนกว่าชีวิตของท่าน  
 จะหาไม่ และอยู่ตลอดไปสืบถึงบุตรหลานเหลนของท่านไทหรือ ตัวอย่างมีอยู่มากหลาย  
 ที่ท่านคงพบเห็นว่า คนมั่งมีในสมัยหนึ่งคงกลายเป็นคนยากจนอีกสมัยหนึ่ง หรือมรดกที่  
 ตกทอดไปถึงบุตรของละสายหายสูญไม่คงอยู่ตลอดชีวิตของบุตร บุตรของมั่งมีมักตก  
 เป็นคนยากจนเช่นนี้ ท่านก็คงเห็นแล้วว่า เงินนั้นมีใช้สิ่งที่ไม่เพียงแต่อันจะประกันการ  
 ดำรงชีวิตของท่านได้ ท่านจะรู้แต่หรือว่าสังหารของท่านจะยังคงแข็งแรง ทำงานได้  
 จนตลอดชีวิต ถ้าท่านป่วยหรือพิการอย่างใดขึ้น ท่านทำงานไม่ได้ ท่านต้องใช้เงินที่ท่าน  
 มีอยู่แล้ว เงินนั้นย่อมสูญสิ้นหมดไป เช่นนี้แล้วท่านจะได้อาหารที่โหนมารับประทาน  
 เพราะท่านเจ็บป่วยหรือพิการทำงานไม่ได้ ท่านคงดีกว่าถ้าท่านอยู่ในสภาพเช่นนี้ ท่าน  
 จะรู้สึกอย่างไร

ความไม่เพียงแต่ในการเศรษฐกิจเป็นอยู่เช่นนี้ จึงมีนักปราชญ์คิดแก้ไขวิธีให้รัฐบาล  
 ประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (social assurance) กล่าวคือ ราษฎรที่  
 เกิดมาย่อมจะได้รับหลักประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งใน  
 ระหว่างนั้นจะเป็นเด็กหรือเจ็บป่วย หรือพิการ หรือชราทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรก็จะ  
 ได้มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ ปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต เมื่อรัฐบาลได้  
 ประกันเช่นนี้แล้ว ราษฎรทุกคนจะนอนตาหลับ เพราะคนไม่คงกังวลว่าเมื่อเจ็บป่วย  
 หรือพิการ หรือชราแล้วจะต้ออดอยาก หรือเมื่อคนมีบุตรจะต้อจางใจในบุตร เมื่อคน  
 สิ้นชีพไปแล้วบุตรอดอยากหรือหาไม่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ประกันอยู่แล้ว การประกัน  
 นี้ย่อมดีกว่าการสะสมเงินทอง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัคคิยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมือง  
การปกครอง, หน้า 241-242.

เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีฯ ประกอบด้วยหลักการใหญ่ๆ 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง กำหนดให้รัฐเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจและประกอบกิจการเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ ทั้งในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้า การขนส่ง ราษฎรทำงานให้แก่สหกรณ์ฐานะ เช่นเดียวกับข้าราชการของรัฐ ราษฎรสามารถประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของตนเองได้เมื่อพิสูจน์ว่ามีความสามารถหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ด้วยวิธีการนี้ ราษฎรทุกคนจะมีงานทำ และมีรายได้เป็นเงินเดือนประจำจากรัฐหรือสหกรณ์ ลักษณะการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐมีปรากฏในเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ ที่เสนอพร้อมกับเค้าโครงการเศรษฐกิจ

อีกส่วนหนึ่งเป็นหลักการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร อันได้แก่ นอกจากราษฎรจะมีงานทำตามคุณวุฒิ ความสามารถและกำลังของตนแล้ว ราษฎรที่เจ็บป่วย ทิการ หญิงมีครรภ์ คนชรา และนักเรียนนักศึกษา ยกเว้นไม่ต้องทำงาน แต่ได้รับเงินเลี้ยงชีพจากรัฐ ดังปรากฏในเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรซึ่งเสนออยู่ในเค้าโครงการเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน อนึ่งหึ่งสังเกตว่า รูปแบบการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรตามที่ นายปรีดีฯ เสนอ มีลักษณะเป็นการประกันสังคมที่สมบูรณ์แบบ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รัฐดำเนินการโดยใช้เงินจากภาษีอากรที่รัฐบาลจะจัดเก็บเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น ภาษีการพนัน ภาษีการค้า อากรมรดก สลากกินแบ่ง ฯลฯ ราษฎรไม่ต้องออกเงินสมทบแต่อย่างใด

เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นชนวนหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงใน คณะราษฎรและคณะรัฐมนตรี นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยไม่เห็นชอบด้วย ทรงเห็นว่า เป็นการเลียนแบบอย่างจากรัสเซีย ทำให้ราษฎรสูญเสียเสรีภาพและเปิดโอกาสให้รัฐบาลกดขี่บังคับราษฎรได้แล้ว พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี และพระยาทรงสุรเดช ผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรก็แสดงการคัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเช่นกัน เมื่อมีการนำเค้าโครงการเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2475 รัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบด้วย วิชากรพิจารณาว่าเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ผลการลงมติของคณะรัฐมนตรี ไม่เห็นชอบในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

11 เสียง เห็นชอบ 3 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง<sup>2</sup> ฝ่ายที่ไม่เห็นชอบได้แก่ พระยา-  
มโนปกรณฯ และกลุ่มขุนนางเก่าที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบใน  
เค้าโครงการเศรษฐกิจ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจ รัฐบาลจึงประกาศพระราช-  
กฤษฎีกาปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 หลังจากนั้น  
ไม่นานนายปรีดีฯ ถูกบีบบังคับให้จำต้องเดินทางออกนอกประเทศ

สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีความตึงเครียด  
อยู่แล้ว อันเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่มีอำนาจเดิมกับคณะราษฎร และความขัดแย้ง  
ในหมู่ผู้นำคณะราษฎรด้วยกันเอง การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีฯ ที่จะ  
เปลี่ยนแปลงการเศรษฐกิจเสียใหม่ ซึ่งนายปรีดีฯ เห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นต่อกระทำ มิฉะนั้น  
การเปลี่ยนแปลงเพียงการปกครองก็ไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อราษฎร โศกสลายเป็นการเพิ่มความ  
ตึงเครียดจนถึงขั้นแตกหัก นายปรีดีฯ ได้เล่าถึงสถานการณ์ทางการเมืองในเวลานั้นว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ สนับสนุนร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างเต็มที่  
แต่ในคณะรัฐมนตรีมีผู้ที่นิยมการปกครองแบบเก่า รุมห้ำหั่นเพื่อบางคนของข้าพเจ้าที่ได้รับ  
อิทธิพลจากกลุ่มนักศึกษาร่างเค้าโครงการฯ ค้างคาว เมื่อคนกลุ่มนี้เห็นว่าในที่สุดแล้ว  
สภาผู้แทนราษฎรจะคงลงมติเห็นชอบกับร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของข้าพเจ้า และ  
จะคงมีการจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยขึ้นมาแทนรัฐบาลผสมอย่างแผนอนุ พวกเขา  
จึงโคขวิดคิดแผนการร่วมกับกลุ่มสมาชิกฝ่ายทหารในคณะรัฐมนตรี ทหารกลุ่มหนึ่งลอมที่  
ทำการสภาผู้แทนราษฎรและที่หักของข้าพเจ้า นอกจากนี้ยังโคขวิดดำเนินการให้ในหลวง  
รัชกาลที่ 7 ออกพระราชกฤษฎีกาประกาศงดใช้รัฐธรรมนูญและยุบสภา และออก  
พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เพื่อปราบปรามความคิดและกิจกรรม  
ทุกรูปแบบที่มีลักษณะเป็นสังคมนิยมซึ่งพวกเขาคิดว่าเป็นคอมมิวนิสต์ สำหรับส่วนตัว  
ข้าพเจ้านั้นพวกเขามิบังคับ

<sup>2</sup> บันทึกรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2475 อ้างใน  
ชวลิต วายุกักร์, "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2486" ใน  
ประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484, จิตรทิพย์ นาดสุภา และสมภพ ฆานะรังสรรค์  
บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 597.



ให้ข้าพเจ้าออกจากประเทศ โดยกล่าวหาว่า ข้าพเจ้าเป็นคอมมิวนิสต์  
ที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา ข้าพเจ้าจึงถูกเนรเทศมาอยู่ในประเทศฝรั่งเศส<sup>3</sup>

การที่เค้าโครงการเศรษฐกิจถูกคัดค้านอย่างรุนแรงในขณะนั้น เนื่องจาก  
อิทธิพลของฝ่ายที่มีผลประโยชน์เดิมมีสูงมาก เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน  
ระยะแรก คณะราษฎรยังคงประนีประนอมกับขุนนางเก่าหลายๆคนอย่างเช่น พระยา  
มโนปรมณีธรรมา เป็นอาทิ นอกจากนี้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นานผู้นำ  
ในคณะราษฎรเกิดความขัดแย้งต่อสู้ซึ่งอำนาจกันเองจนอ่อนพลัง และเมื่อกำลังถึงสภาพ  
ทางเศรษฐกิจสังคมขณะนั้นมีประชากรเพียง 11 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นชาวนาอยู่กระจัด  
กระจายในชนบทขาดองค์การจัดตั้งที่เข้มแข็ง กรรมกรยังมีน้อยและเป็นคนจีนเสียมาก หลังจากที่  
จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจึงมีจำกัด นายปรีดีฯ ยอมรับในเวลาต่อมาถึงความ  
ผิดพลาดที่ไปเร็วเกินไป ผลกลับข้าง<sup>4</sup> และเมื่อนายปรีดีฯ กลับมามีบทบาทใน  
คณะรัฐบาลใหม่ภายหลังจากที่พระยาพหลฯ และหลวงพิบูลฯ ทำรัฐประหารพระยามโนปรมณีฯ  
เมื่อปลายเดือนเมษายน พ.ศ. 2476 นายปรีดีฯ ก็ต้องยอมรับว่าจะไม่รื้อฟื้นเค้าโครงการ  
เศรษฐกิจอีก ความคิดเรื่องการประกันสังคมซึ่งบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในเค้าโครงการเศรษฐกิจ  
จึงลอยเจียบหายตามไปเลยเป็นเวลานานกว่า 20 ปี

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือ  
แก่ประชาชน ให้ความเป็นอยู่ที่ขึ้นและมีหลักประกันในการดำรงชีวิต คณะรัฐมนตรี  
ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์" เพื่อให้มีหน้าที่  
พิจารณาวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนในด้านสวัสดิการ คณะกรรมการ  
ชุดนี้มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก 11 คน

<sup>3</sup> ปรีดี พนมยงค์ , ชีวิตต้นสวนของข้าพเจ้าและ 21 ปีที่ลี้ภัยในสาธารณรัฐ  
ราษฎรจีน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เทียนวรรณ , 2529) , หน้า 24-25.

<sup>4</sup> จิตรทิพย์ นาดสุภา (สัมภาษณ์) , ประสบการณ์และความเห็นมางประการ  
ของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : บทวิจารณ์พิมพ์ , 2526) , หน้า 62.

ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ กรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ในการประชุมของคณะกรรมการชุดนี้เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนให้มีหลักประกันอันมั่นคง ที่แน่นอนและสม่ำเสมอตลอดไปนั้น จำต้องใช้วิธีการประกันสังคม จึงไม่มีคิดที่จะดำเนินงาน สงเคราะห์ประชาชนตามวิธีการประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครอง และหลักประกันอันมั่นคงแก่ ประชาชนในยามที่ต้องประสบความเดือดร้อน เช่น การมีบุตรมาก การคลอดบุตร การเจ็บป่วย การพิการทุพพลภาพ การชราภาพและการมรณกรรม โดยมีหลักการให้ประชาชนแต่ละคนได้ ช่วยตัวเองและครอบครัว นอกจากนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวิธีการประกันสังคม ในรายละเอียด

คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยการจำแนก ประชาชนในชาติออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทที่ช่วยตัวเองได้ ได้แก่บุคคลที่มีร่างสมบูรณ์ ประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อย่างมั่นคง และประเภทที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ได้แก่ บุคคลที่ยากจนอึดคักขี้คน ไม่มีอาชีพเป็นหลักฐานหรือร่างกายพิการ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือ ครอบครัวที่อยู่เลี้ยงดูครอบครัวถึงแก่กรรมเหลือแต่ผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ บุคคลที่ช่วยตัวเองได้ รัฐจะจัดความคุ้มครองโดยวิธีการประกันสังคม ส่วนบุคคลที่ช่วยตัวเองไม่ได้ รัฐจะให้ความช่วยเหลือโดยการสังคมสงเคราะห์ ในที่สุดมีการร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสนอต่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วผ่านเป็น กฎหมายเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497<sup>5</sup>

<sup>5</sup>"พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 11 (9 กุมภาพันธ์ 2497) หน้า 122-149.

หลักการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 กำหนดบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องประกันตนคือ ผู้ทำงานจ้าง (ลูกจ้าง) แต่อาจรวมทั้งผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ไม่ได้ทำงานด้วยก็ได้ กองทุนประกันสังคมมาจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้างของผู้ทำงานจ้าง (นายจ้าง) และรัฐบาล ประโยชน์สงเคราะห์ที่ให้แก่ผู้ประกันตนมี 6 ประเภท ได้แก่ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการฌาปนกิจศพในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่กรรม ประโยชน์ที่จะให้มีทั้งจ่ายเป็นเงินหรือจ่ายเป็นสิ่งของหรือบริการอื่นใดหรือทั้งสองอย่าง แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับในเขตท้องที่ใดเมื่อใดและประโยชน์สงเคราะห์ที่จะให้แก่ผู้ประกันตนจะมีประเภทใดบ้าง จะใช้เมื่อใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาอีกทีหนึ่ง ในเวลาเดียวกันนั้น มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อเตรียมบริหารงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความคิดที่จะสงเคราะห์ดูแลประชาชนถึงขนาดออกเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม น่าจะมีความมุ่งหมายทางการเมืองเป็นประการสำคัญ เพราะภายหลังจากที่จอมพล ป. ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 จอมพล ป. มิได้มีอำนาจทั้งในทางการเมืองและการทหารอย่างแท้จริง อำนาจที่แท้จริงตกอยู่แก่คณะรัฐประหาร โดยเฉพาะพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ป. พยายามที่จะกระชับฐานอำนาจของตนโดยการอิงทั้งพลตำรวจเอกเผ่า และจอมพลสฤษดิ์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างน่าพอใจนัก เพราะทั้งพลตำรวจเอกเผ่า และจอมพลสฤษดิ์ ต่างก็มีใจสนับสนุนจอมพล ป. อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากบุคคลทั้งสองมีความขัดแย้งกันรุนแรง จึงจำต้องยอมรับความเป็นผู้นำของจอมพล ป. ซึ่งยังถือได้ว่าเป็นผู้นำที่เด่นที่สุดในเวลานั้น พลตำรวจเอกเผ่าควบคุมอำนาจตำรวจในฐานะอธิบดีกรมตำรวจซึ่งมีกำลังพลและอาวุธมาก ส่วนจอมพลสฤษดิ์ คุมอำนาจทางทหารในฐานะผู้บัญชาการทหารบก นอกจากนี้บุคคลทั้งสองยังขัดแย้งกันในด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีกลุ่มบริษัททางธุรกิจของตนเอง<sup>6</sup> จอมพล ป. ก็ตระหนักในความไม่แน่นอนในการได้รับความสนับสนุนจากบุคคลทั้งสอง

<sup>6</sup> รายละเอียดดูได้จาก ศักกิตินา ฉัตรกุล ณ อุษงญา, "รัฐและอุดมการณ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 130-132.

การเล่นการเมืองและการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ในช่วงปี พ.ศ. 2495 จึงแตกต่างไปจากเมื่อครั้งที่เขาคำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งในเวลานั้นมีอำนาจทางทหารอย่างสมบูรณ์และเด็ดขาด การที่จอมพล ป. ขาดฐานสนับสนุนทางทหารในช่วงปี พ.ศ. 2495 - 2500 จึงต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงของรัฐบาลของตนไว้ต่อไป จอมพล ป. ใช้วิธีการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนหลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2495 โดยมีจอมพล ป. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยตนเอง ดำเนินการฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม ทนตรีไทย บทละคร ลิเกซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้บุตรเขยเคาท์พริตตี้ กัญญาภักดิ์เวทียุติธรรม และ แทรกอุดมการณ์ให้ประชาชนเคาท์พริตตี้ซึ่งก็คือจอมพล ป. เอง นอกจากนี้ยังพยายามบำรุงศาสนา วิศวกรรมอย่างกว้างขวางเพื่อให้มีลักษณะเป็นผู้อุปถัมภ์พุทธศาสนา ในปี พ.ศ. 2496 เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นด้วยการพูดในที่สาธารณะหรือที่เรียกว่า "ไฮค์ปาร์ค" ปี พ.ศ. 2497 คราพระราชบัญญัติที่ดินซึ่งกำหนดขนาดการถือครองที่ดินอันจำกัด จอมพล ป. ได้กล่าวในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2497 ถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ดินฉบับนี้ว่า "...เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมนโยบายของชาติในอันที่จะจัดให้ราษฎร โฉมที่ดินของตนเอง สำหรับอยู่อาศัยและประกอบอาชีพโดยเหมาะสม...ฐานะของชาวนา ชาวไร่บัดนี้ได้รับการคุ้มครองจากการเอาเปรียบของพวก "ศักดินา" เจ้าที่ดิน..."<sup>7</sup> ปี พ.ศ. 2498 ออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง จอมพล ป. จัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลาเพื่อเป็นฐานอำนาจในสภา ปี พ.ศ. 2499 ออกพระราชบัญญัติแรงงานให้การคุ้มครองแรงงาน อย่างเป็นระบบตามมาตรฐานสากลและให้ผู้ใช้แรงงานจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นที่ครอบงำผลประโยชน์ กัมมาจางไต่ ดังนั้นการที่จอมพล ป. โค้ดตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2495 จนกระทั่งออกพระราชบัญญัติประกันสังคมในปี พ.ศ. 2497 เมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมือง (political context) ในขณะนั้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าแฝงไว้ด้วยมุ่งหมายทางการเมือง ในอันที่จะแสวงหาความชอบธรรมและความสนับสนุนจากประชาชนตนเอง ซึ่งมีใช้เรื่องเสียหาย ถ้ามีความตั้งใจจริงที่จะสร้างสรรค์ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมขึ้นในสังคม มีนักหนังสือพิมพ์ ท่านหนึ่งในเวลาหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่จอมพล ป. ให้ความสนใจต่อประชาชนในช่วงเวลานี้

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 166.



นับว่าผิดแปลกไปจากอดีตซึ่งยังมีฐานอำนาจอยู่ที่คณะทหารจึงไม่สนใจว่าประชาชนจะนิยมหรือไม่ คึงเช่นการใช้นโยบายรัฐนิยม เป็นต้น<sup>8</sup>

กลางปี พ.ศ. 2499 เมื่อกรมประกันสังคมเตรียมงานต่างๆเสร็จพร้อมที่จะบังคับใช้ กฎหมายได้ จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างกฎกระทรวงจำนวน 11 ฉบับไปขออนุมัติ คณะรัฐมนตรี ในระหว่างนั้นก็มีวิหัทประกันภัย องค์การและรัฐวิสาหกิจคัดค้านการบังคับใช้ กฎหมายประกันสังคม คณะรัฐมนตรีต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องนี้อย่างหนัก ในที่สุดมีมติให้เลื่อน การดำเนินงานออกไปในต้นปี พ.ศ. 2500<sup>9</sup>

เมื่อถึงต้นปี พ.ศ. 2500 กรมประกันสังคมได้อันยันความเห็นที่จะให้บังคับใช้กฎหมาย ประกันสังคมอีกครั้งหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี แต่ถูกหนังสือพิมพ์และประชาชนโจมตีอย่างรุนแรง เพราะประชาชนขาดความเชื่อต่อรัฐบาลในทางการเงิน และเกรงว่าจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน ความบัพัญญติของกฎหมาย จนมีการเดินขบวนเพื่อให้ระงับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีจึงต้องยินยอมตามและสั่งให้ระงับการบังคับใช้กฎหมาย ประกันสังคมโดยไม่มีกำหนด<sup>10</sup>

อันที่จริงการคัดค้านกฎหมายประกันสังคมมิใช่เพิ่งจะมีขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2499 - 2500 แต่มีเสียงแสดงการคัดค้านก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติประกันสังคมจะผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยซ้ำ บทความในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งวิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะ โฆษณาว่าออกมาเพื่อสวัสดิภาพของสังคม แต่โดยพฤติการณ์แล้วมุ่งที่จะเก็บภาษีอีกขนานหนึ่งโดยตรง นั้นเอง เพราะกรมประกันสังคมที่เป็นผู้ดำเนินการขึ้นกับกระทรวงการคลัง แทนที่จะให้กระทรวงมหาดไทยจัดการอย่างกรมประชาสงเคราะห์ และโคสรุว่าเป็นการออกกฎหมายมาบังคับประชาชนให้

<sup>8</sup> สว่าง ลานเหลือ , 37 ปีแห่งการปฏิวัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2515) , หน้า 326.

<sup>9</sup> กรมประชาสงเคราะห์ , การประกันสังคมในประเทศไทย (นนทบุรี : โรงพิมพ์ สदानสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด , 2516) , หน้า 9.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

"ประกันชีวิตกับวิหกรรมประกันสังคม" ของกระทรวงการคลังโดยตรงนั่นเอง นอกจากนี้ยังได้แสดงความขອງใจว่าจะได้รับประโยชน์ทดแทนจริงจั่งเพียงใดด้วย<sup>11</sup> แต่เสียงแสดงความไม่เห็นด้วยยังไม่รุนแรงเท่าระยะหลัง

เสียงคัดค้านกฎหมายประกันสังคมในช่วงปี พ.ศ. 2499 - 2500 เียงออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองโดยตรง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากความเกรงกลัวเสียผลประโยชน์ สำหรับในส่วนแรกสืบเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ทำให้จอมพลสฤษดิ์พยายามสะสมอำนาจและบารมีมากขึ้นทุกขณะ ผลประโยชน์ที่สำคัญคือสำนักงานสลากกินแบ่ง ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ คำรงค์ตำแหน่งประธานกรรมการ จอมพล ป. มีแนวโน้มเอียงอยู่ฝ่ายพลตำรวจเอกเผ่า โค้พิจารณาที่จะเลิกสลากกินแบ่ง เพราะเห็นว่าป็นอันตรายต่อประชาชน แต่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงอาจต้องการสิทธิประโยชน์ของ จอมพลสฤษดิ์ก็เป็นได้ จอมพลสฤษดิ์จึงสนับสนุนให้พรรคพวกของตนและนักการเมืองฝ่ายค้านที่เป็น คาวไฮต์ปาร์ตี้กล่าวโจมตีจอมพล ป. ที่ท้องสนามหลวง เรื่องหนึ่งในการโจมตีก็คือเรื่องการประกันสังคมที่รัฐบาลจะดำเนินการ ประกอบกับรัฐบาลได้แต่งตั้งพลโทประยูร ภมรมนตรีให้ดำรงตำแหน่ง อธิบดีกรมประกันสังคม ซึ่งในเวลานั้นพลโทประยูร เป็นประธานกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์ กำลังดำเนินโครงการสร้างบ้านสงเคราะห์ มีเสียงเล่าลือไปในทางเสียหายว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการสร้างบ้านเหล่านี้ ดังนั้นเสียงวิพากษ์วิจารณ์จอมพล ป. โดยนักการเมือง พรรคพวกของจอมพลสฤษดิ์ที่โจมตีการประกันสังคม จึงทำให้ประชาชนทั่วไปเห็นคล้อยตามได้ไม่ยาก ความมุ่งหมายคือการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล สำหรับส่วนที่เกรงสูญเสียผลประโยชน์ได้แก่ บรรดาบริษัทประกันชีวิต ซึ่งเกรงว่าจะทำให้ธุรกิจของตนเสียหายและบรรดานายจ้างที่ต้องจ่าย เงินสมทบ<sup>12</sup> จากเสียงคัดค้านอย่างกว้างขวางนี้เอง จึงทำให้จอมพล ป. ต้องระงับการบังคับใช้

<sup>11</sup> หมากเท่า (นามแฝง) , "ประกันสังคม" พิมพ์ไทย (3 มกราคม 2497) : 3.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ นิคม จันทรวิหุร , ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ , 26 พฤศจิกายน 2529.

กฎหมายประกันสังคมโดยไม่มีกำหนดเพื่อผ่อนคลายนโยบายที่มีต่อรัฐบาลลงไป จึงสรุปได้ว่าการริเริ่มนโยบายประกันสังคมและการต่อระงับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมมีเหตุผลมาจากการเมืองเป็นสำคัญ

ยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2501 - 2516)

ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก่อรัฐประหารโค่นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ในเวลาต่อมาได้ยุบกรมประกันสังคมลงและโอนงานกองวิชาการ กรมประกันสังคมมาสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ เปลี่ยนเป็นชื่อกองความมั่นคงแห่งสังคมใหม่ทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และเตรียมงานต่างๆให้พร้อมที่จะดำเนินงานประกันสังคมต่อไป<sup>13</sup> ความเคลื่อนไหวในการเสนอนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ล้วนมาจากกรมประชาสัมพันธ์ทั้งสิ้น โดยมีกองความมั่นคงแห่งสังคมเป็นหน่วยงานดำเนินการ

วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา นายบุญมา วงศ์สวรรค์ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายฉลอง ปิงตระกูล นายมาลัย หุวะนันทน์และนายบุญชนะ อัครดากร เป็นกรรมการ หัวหน้ากองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2504 โดยกำหนดหลักการในระยะเริ่มต้นประกันเฉพาะลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในท้องที่จังหวัดพระนครและธนบุรี ประโยชน์ทดแทนค่าจ้างเจ็บป่วย คลอดบุตร ตายและอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน กองทุนประกันสังคมมาจากเงินสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานบริหารและได้เสนอให้จัดตั้งสถานพยาบาลด้วย<sup>14</sup>

<sup>13</sup> กรมประชาสัมพันธ์ , การประกันสังคมในประเทศไทย , หน้า 9-10.

<sup>14</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือด่วน ที่ 12796/2504" , 10 สิงหาคม 2504.

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2505 ลงมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2506 ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอเงินทุนประเดิมจากรัฐบาลเป็นจำนวน 3 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานระยะแรก<sup>15</sup> นายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีคำสั่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา ในเวลาเดียวกันปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอให้นายอานวย วีรรรณ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีศึกษาและเสนอความคิดเห็นอีกทางหนึ่งด้วย

สำนักงบประมาณเสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ยังไม่ถึงเวลาที่จะนำโครงการประกันสังคมมาใช้ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศลัทธิกรรม จำนวนผู้ประกอบการอาชีพอุตสาหกรรมมีไม่มาก และเนื่องจากรัฐบาลกำลังพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ หากมีการประกันสังคมจะเป็นภาระแก่รัฐบาลในการตั้งงบประมาณอุดหนุนทุกปี และอาจทำความลำบากให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง สำหรับนายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นทั้งที่ได้จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างอยู่แล้ว ส่วนลูกจ้างก็ต้องเสียเงินให้แก่กองทุนประกันสังคม ทั้งๆที่ได้รับบริการจากนายจ้างหรือส่วนราชการเป็นการให้เปล่าอยู่แล้ว<sup>16</sup>

ส่วนนายอานวย วีรรรณ เสนอความเห็นว่าการประกันสังคมแม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ก็ก่อให้เกิดภาระทางด้านการงบประมาณแก่รัฐบาล ภาระที่ลูกจ้างจะต้องออกสมทบอาจถูกผลักให้เป็นของนายจ้าง ทำให้นายจ้างต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการผลิต นอกจากนี้ลูกจ้างอาจไม่มีความต้องการการประกันสังคมเพราะได้รับบริการจากนายจ้างและรัฐบาลอยู่แล้ว หากให้มีการประกันสังคมอาจเกิดปฏิกิริยาที่ไม่ดีในหมู่ลูกจ้าง<sup>17</sup>

<sup>15</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือความมาก ที่ 5238/2506" , 28 มีนาคม 2506.

<sup>16</sup> สำนักงบประมาณ , "หนังสือความมาก ที่ 2350/2506" , 25 เมษายน 2506.

<sup>17</sup> อานวย วีรรรณ , "บันทึกข้อความ เรื่องการประกันสังคม" , 10 เมษายน

จากการขี้นปัญหาดังกล่าว ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีการประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย ประกันสังคมที่ผ่านการตรวจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2506 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพิจารณาใหม่

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมปลายปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร เขาคำร่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทน กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2507 หลักการส่วนใหญ่ของไวฑุมราชเดิมที่เคยเสนอ เพียงแก้ไขอัตราค่าจ้าง ขึ้นสูงของคู่ประกันตนจากร่างเดิมวันละ 150 บาทเป็นวันละ 200 บาท และพร้อมกับขอให้รัฐบาลตั้งงบประมาณจำนวน 55 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระยะเริ่มต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งโรงพยาบาลและที่ทำการสำนักงานประกันสังคม<sup>18</sup> คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ลงมติให้ส่งสภาวิจัยแห่งชาติทำการวิจัยเรื่องนี้แล้วเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

สภาวิจัยแห่งชาติเสนอผลการวิจัยต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2508 ชี้ว่ารัฐบาลยังไม่มีควมจำเป็นต้องออกกฎหมายประกันสังคมขึ้นมาใช้ เพราะลูกจ้างงานที่มีจำนวนเพียง 2.5 แสนคนได้รับบริการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลของราชการและเอกชนเพียงพอ อีกทั้งนายจ้างได้จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างอยู่แล้ว ผลการสำรวจความคิดเห็นของลูกจ้างพบว่ายังไม่พร้อมที่จะเสียค่าบำรุงประกันสังคมเพราะมีรายได้น้อย พร้อมกับได้เสนอทางเลือกแก่รัฐบาล 2 วิธีคือ งดการตราพระราชบัญญัติประกันสังคมไวฑุมราช หรือให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นการทดลองโดยความสมัครใจของลูกจ้าง<sup>19</sup> คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508 ให้ปฏิบัติตามวิธีที่หนึ่ง ต่อจากนั้นการเคลื่อนไหวริเริ่มนโยบายประกันสังคมได้หยุดชะงักลงเป็นเวลาประมาณ 4 ปี จนกระทั่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2511 และการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512

<sup>18</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือด่วนที่ มท.0705/6172" , 4 พฤษภาคม 2507.

<sup>19</sup> สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ , "หนังสือที่ สร.1501/5014" , 15 ตุลาคม

รัฐบาลหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 ยังคงมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เช่นเดิม รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคมขึ้นอีกเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2512 ประกอบด้วยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นประธาน รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นรองประธาน นายแพทย์โกมล เท็งศรีทอง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมแรงงาน ผู้แทนกรมการแพทย์ หัวหน้ากองความมั่นคงแห่งสังคม แพทย์เอกกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์และนายแพทย์สมชาย สมบูรณ์เจริญ เป็นกรรมการ และนิติกรเอก กองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสร็จแล้วเตรียมเสนอรัฐบาล แต่เกิดการปฏิวัติขึ้นเสียก่อนเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ต่อมาวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2515 กรมประชาสัมพันธ์นำเสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติ (จอมพลถนอม กิตติขจร) ทิจารณา หัวหน้าคณะปฏิวัติได้สั่งให้รอเรื่องไว้ก่อน

วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103<sup>20</sup> ขึ้นใช้แทน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้ ถือว่าเป็นกฎหมายแรงงานที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดข้อบังคับด้านการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์เปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งสมาคมลูกจ้างได้เป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่สิทธินี้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 แต่ที่สำคัญ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้ กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายหรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับการรักษาพยาบาล ค่าทดแทนกรณีทำงานไม่ไต่หรือต้องสูญเสียอวัยวะหรือพิการทุพพลภาพและค่าทำศพ<sup>21</sup> นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้าในกองทุน นอกจากนี้

<sup>20</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103" , ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) , เล่ม 89 ตอนที่ 41 (16 มีนาคม 2515) , หน้า 1-9.

<sup>21</sup> ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2528 ได้เพิ่มค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานขึ้นอีกประการหนึ่ง

นี้กองทุนเงินทดแทนอาจได้มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง กองทุนเงินทดแทนใช้บังคับในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เริ่มดำเนินการจริงจังในปี พ.ศ. 2517 ในเขตกรุงเทพมหานครแล้วจึงขยายออกสู่จังหวัดอื่นๆตามลำดับ

การมีกองทุนเงินทดแทนอาจถือได้ว่าเป็นการประกันสังคมประเภทหนึ่งคือ ประกันการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุจากการทำงาน (employment injury insurance) แต่ถึงแม้ว่าไม่มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น หากลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงาน นายจ้างก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือค่าทดแทนแก่ลูกจ้างอยู่แล้ว ตามที่กฎหมายแรงงานของไทยเท่าที่เคยมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ทุกฉบับกำหนดไว้ ซึ่งมาจากหลักความรับผิดชอบของนายจ้าง (employer's liability) การมีกองทุนเงินทดแทนจึงเป็นการเฉลี่ยความเสี่ยงของนายจ้างและอำนวยความสะดวกในการรับเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างมากขึ้น แทนที่จะรับเงินทดแทนจากนายจ้างเป็นรายๆ ไปซึ่งนายจ้างอาจบิณฑลหลักเสียหรือดวงเวลาในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างได้

เมื่อพิจารณาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จะเห็นการขี้นปัญหาแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน และรัฐบาลใกล้ชิดเงิน คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ แต่งตั้งขึ้นก็ดี หรือคณะกรรมการเตรียมงานประกันสังคมที่รัฐบาลจอมพลถนอม แต่งตั้งขึ้นก็ดี และกระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชาสงเคราะห์ได้ชี้ปัญหาความจำเป็นที่ต้องเริ่มจัดให้มีการประกันสังคมแก่ลูกจ้างคนงาน เพื่อให้ลูกจ้างคนงานมีสวัสดิการในการดำรงชีวิตมากขึ้น แต่ฝ่ายสำนักงานประมาณและสภาวิจัยแห่งชาติกลับไม่เห็นว่าการจ้างคนงานมีปัญหาคำนี้ โดยเฉพาะสำนักงานประมาณมองถึงปัญหาภาระงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก สำหรับรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ก็มองปัญหาในทำนองเดียวกันและยังเกรงว่าจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและการคัดค้านจากนายจ้างคงเช่นที่เคยเกิดมาแล้วในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงไม่ยอมอนุมัติให้มีการประกันสังคมขึ้น การที่จะเข้าใจให้ลึกกลงไปว่าทำไมรัฐบาลจึงคัดค้านใจเช่นนี้ นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่ไปด้วย

รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ภายหลังจากปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 มีนโยบายเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการลงทุนทั้งจากต่างประเทศและเอกชนภายในประเทศ รัฐบาลมีบทบาทส่งเสริมและช่วยเหลือในด้านการจัดหาอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น การขนส่ง

คมนาคม พลังงานและชลประทาน ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่เสนอแนะโดยธนาคารโลกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนั่นเอง แนวความคิดเหล่านี้มีอิทธิพลต่อจอมพลสฤษดิ์ ก่อนหน้าการปฏิวัติเสียอีก<sup>22</sup> ดังนั้นเมื่อขึ้นสู่อำนาจจึงไม่ลังเลที่จะนำนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมาปฏิบัติ มีการออกกฎหมายให้ประโยชน์แก่นักลงทุนมากมาย เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2501<sup>23</sup> ซึ่งบัญญัติว่ารัฐจะไม่จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นแข่งขัน งดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในอุตสาหกรรม งดเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ อนุญาตให้นำเงินตราที่เป็นผลกำไรออกนอกประเทศได้ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ และขึ้นภาษีสินค้าขาเข้า สำหรับสินค้าชนิดเดียวกัน ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501<sup>24</sup> เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยังผลให้สภาพแรงงานที่มีอยู่ทั้งหมดต้องถูกยุบ เป็นการทำลายสิทธิการรวมกลุ่มของลูกจ้างคนงานในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างอย่างสิ้นเชิง ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502<sup>25</sup> ยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดขนาดการถือครองที่ดินให้เอกชนสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด นอกจากนี้ได้ตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502 และจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมในปีเดียวกัน อีก 2 ปีต่อมาคือในปี พ.ศ. 2504 ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรกซึ่งเน้นการเพิ่มผลผลิต

<sup>22</sup> สักกีนัน ฉัตรกุล ณ อยุธยา , "รัฐและอุดมการณ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" , หน้า 235-249.

<sup>23</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33" , ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอนที่ 103 (5 ธันวาคม 2501) หน้า 1-5.

<sup>24</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19" , ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอนที่ 87 (31 ตุลาคม 2501) , หน้า 4-7.

<sup>25</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49" , ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 76 ตอนที่ 8 (13 มกราคม 2502) , หน้า 12-13.



### ขยายการลงทุนและความจำเป็นโตทางเศรษฐกิจ

เพื่อที่จะรักษาระบบการการลงทุนและเร่งชักจูงให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ใช้วิธีการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยทางการเมืองด้วยการทำลายสิทธิทางการเมืองของประชาชนและนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม เริ่มตั้งแต่การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมืองและสหภาพแรงงาน จับกุมคุมขังนักการเมือง ผู้นำกรรมกร นักหนังสือพิมพ์ ปัญญาชน ควบคุมการเสนอข่าวสารและความคิดเห็นทางสื่อมวลชน ห้ามการชุมนุมทางการเมือง กล่าวโดยสรุปคือใช้วิธีการเผด็จการในทางการเมืองนั้นเอง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมลงปลายปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้สืบทอดมรดกทางการเมืองและรักษาระบบการทางการเมืองแบบเผด็จการไว้ต่อมาอีกหลายปี จนกระทั่งไม่สามารถทนแรงกดดันทางการเมืองที่ประชาชนเรียกร้องสิทธิทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งภายในหมู่ผู้นำรัฐบาล จึงจำต้องผ่อนคลายความกดดันด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2511

เมื่อพิจารณาการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ย่อมเข้าใจได้ไม่ยากว่าเหตุใดรัฐบาลจึงยังไม่เห็นชอบกับนโยบายนี้ ทั้งนี้เพราะไม่มีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายลูกจ้างแรงงานที่เป็นแรงกดดันอีกทั้งรัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจส่งเสริมการลงทุนมากยิ่งขึ้นกว่าเรื่องใดๆ หากให้มีการประกันสังคม นอกจากจะเป็นภาระค้ำจุนประมาณของรัฐบาลแล้ว ยังอาจทำให้ฝ่ายนักลงทุนเกิดปฏิกิริยาไม่พอใจ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นซึ่งทำให้ "เสถียรระบอบการการลงทุน" ไปได้

### ยุคตื่นตัวประชาธิปไตย (พ.ศ. 2517 - 2519)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่นิสิตนักศึกษาประชาชนรวมตัวกันเรียกร้องประชาธิปไตยและต่อสู้กับรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะรัฐบาล แต่ยังเป็นบริบทประชาธิปไตยการตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้นกว่ายุคใดๆ ในช่วงเวลา 3 ปีที่ประชาชนวงการต่างๆตื่นตัวเรียกร้องผลประโยชน์ของตนหรือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาย่างกว้างขวาง นิสิตนักศึกษาเรียกร้องสิทธิประชาธิปไตยทั้งภายในโรงเรียนและระดับประเทศ ลูกจ้างแรงงานเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีขึ้น ชาวนา ชาวไร่เรียกร้องให้รัฐบาลปฏิรูปที่ดินและประกันราคาผลผลิต นักศึกษาประชาชนเรียกร้องให้ถอนฐานทัพอเมริกา ฯลฯ ในขณะที่ตัวแทนรัฐบาลมีความสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องที่มากมาย



เหล่านี้ได้ค่อนข้างจำกัด เพราะปัญหาประสิทธิภาพของกลไกรัฐและปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล  
คงจะเห็นได้จากช่วงเวลาเพียง 3 ปีหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีการเปลี่ยนแปลง  
รัฐบาลถึง 5 ชุด

การริเริ่มนโยบายประกันสังคมในยุคนี้มีการกล่าวถึงมากขึ้น แต่ยังไม่เป็นประเด็นสำคัญ  
ในงานนโยบายเพราะมิได้เป็นที่สนใจในวงกว้างและรัฐบาลมิได้นำมาพิจารณาจริงจัง รัฐบาล  
ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ลงมติเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เตรียมการประกันแห่งชาติ มีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 17 ท่าน  
มีอำนาจหน้าที่เตรียมการต่างๆเกี่ยวกับการประกันสังคม นโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์  
มิได้ให้ความสำคัญต่อการประกันสังคม แต่เน้นหนักในด้านสวัสดิการมากกว่า ในช่วงนี้เองที่รัฐบาล  
ริเริ่มนโยบายค้นเงินสู่ชนบทหรือที่เรียกว่า "โครงการเงินต้น" การจัดบริการรถเมล์ฟรีและโครงการ  
สงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล (รายได้ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท) ทางด้าน  
ถูกจ้างงานเคยเสนอรัฐบาลให้มีโครงการประกันสังคมในปี พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2518  
มีการสัมมนาหลายครั้งจนกระทั่งมีการร่างกฎหมายกันจนเสร็จเรียบร้อย<sup>26</sup> ความเคลื่อนไหวทาง  
ฝ่ายราชการอธิบดีกรมแรงงาน (นายนิคม จันทรวิทุร) มีหนังสือถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ  
ให้รัฐบาลจัดให้มีการประกันการเจ็บป่วยนอกงานแก่ลูกจ้างที่มีรายได้สูงกว่าเดือนละ 1,000 บาท<sup>27</sup>

สถานการณ์ทางการเมืองในยุคนี้ รัฐบาลทุกชุดต้องเผชิญปัญหามากมายทั้งทางเศรษฐกิจ  
และการเมือง ตลอดจนปัญหาความแตกแยกภายในพรรครวมรัฐบาลเอง อีกทั้งปัญหาที่โดมทับเข้า  
มาก็คือต้นทุนแรงงานอย่างยิ่ง เช่นปัญหาการขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ปัญหาชาวนาชาวไร่เรียกร้อง  
ให้รัฐบาลประกันราคาผลผลิต ปฏิรูปที่ดินและแก้ไขภาระหนี้สิน ปัญหาคนงานนัดหยุดงานเรียกร้อง  
ให้ขึ้นค่าจ้างและคัดค้านการขึ้นราคาข้าวสาร ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มคนในชาติ ปัญหาการเดิน  
ขบวนขับไล่อเมริกา ปัญหาการกลับเข้าเมืองไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพล  
ประภาส จารุเสถียร ที่เป็นชนวนให้เกิดการประท้วงคัดค้านของนักศึกษาประชาชนอย่างรุนแรง ฯลฯ

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ ไพศาล รัชชชัญญ์ , ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงาน-  
แห่งประเทศไทย , 26 พฤศจิกายน 2529.

<sup>27</sup> กรมแรงงาน , "หนังสือด่วนมาก ที่ มท.1208/34307" , 20 ตุลาคม 2518.

จะเห็นได้ว่าปัญหาเหล่านี้มีความหนักหน่วงรุนแรงจนสามารถล้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ และปัญหาทั้งหลายเกิดขึ้นอย่างเป็นระลอกต่อเนื่องกัน ซึ่งรัฐบาลต้องให้จับตามองและแก้ไข ตลอดเวลา เมื่อเปรียบเทียบกันนโยบายประกันสังคมแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เล็กมาก จนรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญ เนื่องจากไม่มีฝ่ายใดเรียกร้องอย่างกระตือรือร้นที่จะให้รัฐบาล คำเนินการ และไม่ใช้ปัญหาเร่งด่วนที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาลโดยตรง สรุปล แล้วการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในยุคนี้นี้จึงมีแต่เพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกัน แห่งชาติขึ้นมาชุดหนึ่งเท่านั้น

ยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2521 - 2529)

ยุคตื่นตัวประชาธิปไตยปิดฉากลงโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินรัฐประหารล้มรัฐบาล ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผู้ซึ่งคณะปฏิรูปฯ เลือกสรรให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลสลับฉากในเวลา เพียง 1 ปีก็ถูกปฏิวัติโดยบุคคลในคณะปฏิรูปฯชุดเดียวกัน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ในช่วง รัฐบาลของนายธานินทร์มิได้มีการริเริ่มนโยบายประกันสังคมใดๆ เพียงแต่มีมติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2519 ให้คงสภาพของคณะกรรมการเตรียมการประกันแห่งชาติซึ่งรัฐบาลชุดก่อนแต่งตั้งไว้ต่อไป

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 เจ้าของ คำพูด "เราไม่มีเวลาทะเลาะกันอีกแล้ว" ได้รับคัดเลือกจากคณะปฏิวัติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการปฏิวัติไม่นานนัก รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายเสรีภาพทาง การเมือง เพื่อประสานความแตกแยกของประชาชนในชาติอันเนื่องจากกรณีการเข่นฆ่านักศึกษา ประชาชนเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเรียกความสนับสนุนจากปัญญาชนและประชาชนทั่วไป กลับคืนมา พลเอกเกรียงศักดิ์ยังเปิดโอกาสให้ผู้นำสหภาพแรงงานหลายคนเข้าพบ เพื่อต้องการ แสดงให้เห็นว่ามีความสนใจในปัญหาแรงงาน

เมื่อมีรัฐบาลใหม่ที่ให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงานมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยโดย กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ทำเรื่องเสนอรัฐบาลเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2521 เพื่อขออนุมัติ ในหลักการดำเนินงานประกันสังคม ซึ่งเป็นผลสรุปจากการสัมมนาไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนฝ่าย ลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายราชการ ระหว่างวันที่ 6-7 มิถุนายน พ.ศ. 2520 มีหลักการกำหนดประเภทการประกันสังคมไว้ 5 ประเภท ได้แก่ การเจ็บป่วย การคลอดบุตร

การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ และการตาย ท้องที่ดำเนินการเริ่มต้นในกรุงเทพมหานคร และอีก 5 จังหวัดใกล้เคียงคือ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป กำหนดให้มี 3 กองทุนคือ กองทุนเงินทดแทน นายจ้าง ออกเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียว สำหรับกองทุนประกันสุขภาพและกองทุนบำนาญ เงินสมทบมาจาก 3 ฝ่ายคือ นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล หน่วยงานดำเนินการคือกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ นอกจากนี้ยังได้ขอให้รัฐบาลค้ำประกันประมาณเป็นค่าใช้จ่ายและขออัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้น<sup>28</sup> ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2521 พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีมติให้ส่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ศึกษาเกี่ยวกับระบบประกันสังคมของประเทศต่างๆที่อยู่ในฐานะใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศที่จะมีการประกันสังคมในประเทศไทยต่อไป

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอรายงานผลการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์คณบดีมนตรี มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า เห็นด้วยในหลักการที่จะให้มีการประกันสุขภาพในระยะแรก ประโยชน์ทดแทนเฉพาะการเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล การคลอดบุตร การตรวจสุขภาพประจำปี การป้องกันโรค การสูขอนามัยและการตาย (ไม่มีการกล่าวถึงการประกันทุพพลภาพและชราภาพ) ควรเริ่มในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ประมาณการค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องใช้เป็นงบดำเนินการปีละประมาณ 170 ล้านบาทและนอกกองทุนอีกปีละประมาณ 20 ล้านบาท<sup>29</sup>

คณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาผลการศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2522 แต่ยังมีข้อสงสัยของใจหลายประการ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมของทุกฝ่ายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ไปพิจารณา คณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาคำชี้แจงของหน่วยงานทั้งสองเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการยืนยันในหลักการเดิมที่เสนอ แล้วมีมติให้รอไว้เสนอรัฐบาลชุดต่อไป เนื่องจากเห็นว่า เป็นนโยบายสำคัญมีผลกระทบกระเทือนหลายด้าน และใกล้จะมีการ

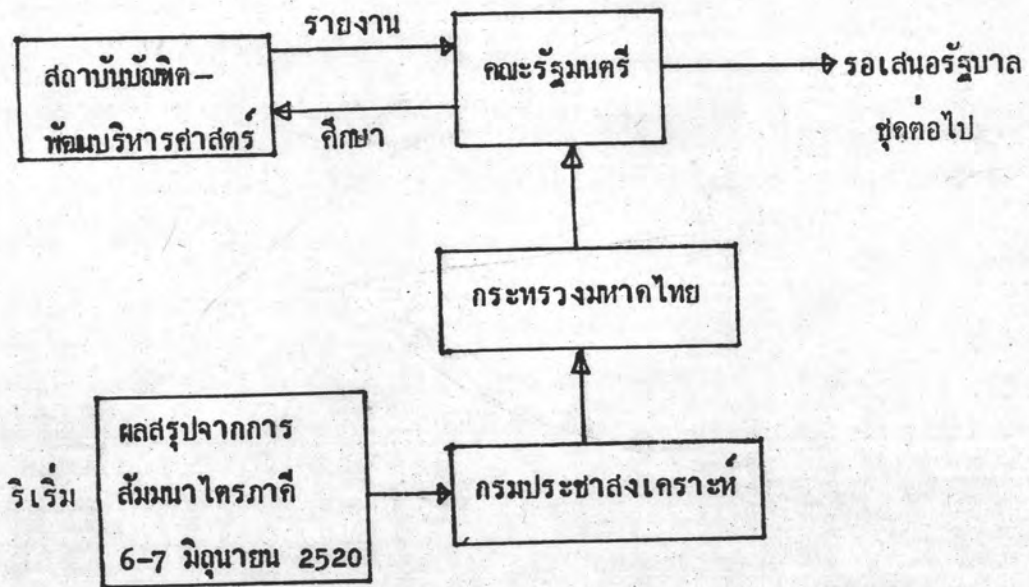
<sup>28</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือด่วนมาก ที่ มท.0705/161" , 4 มกราคม 2521.

<sup>29</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย , "หนังสือที่ มท.0100/75" , 15 กุมภาพันธ์ 2522 .

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชุดที่สองนี้ไม่มีความเคลื่อนไหวค่านโยบายประกันสังคมใดๆอีก จนพ้นจากตำแหน่งด้วยการประกาศลาออกกลางที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523

ขั้นตอนการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อาจแสดงให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นจากแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภาโดยเฉพาะกลุ่มทหารหนุ่มและพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ในวันแรงงานแห่งชาติ 1 พฤษภาคมปีเดียวกัน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีสารถึงลูกจ้างคนงานมีความตอนหนึ่งว่า "รัฐบาลจะเริ่มพิจารณาโครงการประกันสังคมในรูปแบบต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะเริ่มกันอย่างไร และมีความรับผิดชอบในแต่ละฝ่ายเพียงไรบ้าง อันจะเป็นหลักประกันชีวิตทางหนึ่ง"<sup>30</sup> สำหรับฝ่ายลูกจ้างคนงานเริ่มมีการเรียกร้องนโยบายประกันสังคมในการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติทุกปีตลอดมา

ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ กระทรวงมหาดไทยมักจะเสนอให้รัฐบาลพิจารณา นโยบายประกันสังคม ครั้นนี้ก็เช่นกัน กระทรวงมหาดไทยโดยกรมประชาสัมพันธ์เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนนโยบายประกันสังคม เพื่อขอทราบนโยบายและหลักการของรัฐบาลว่าจะดำเนินเรื่องการประกันสังคมหรือไม่เพียงใด ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2523 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบดูแลกรมประชาสัมพันธ์ได้ขอลดอนเรื่องกลับไปพิจารณาใหม่<sup>31</sup>

<sup>30</sup> สยามรัฐ , ปีที่ 30 (2 พฤษภาคม 2523) , หน้า 2.

<sup>31</sup> ข้อเท็จจริงคอนนี้มีข้อมูลที่ขัดแย้งกัน นางสุพัตรา มาศดิตถ์ โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ชี้แจงว่า สาเหตุที่ดอนเนื่องจาก คร. เกษม ศิริสัมพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (รับผิดชอบดูแลกรมแรงงาน) ได้มาขอรองให้ดอนออกมาก่อน เพื่อที่จะพิจารณารวมกับร่างที่เสนอโดยกรมแรงงาน

ที่มา : สัมภาษณ์ สุพัตรา มาศดิตถ์ , โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ , 5 พฤศจิกายน 2529

แต่นายประสพ บุษราคัม รองโฆษกพรรคกิจสังคม ชี้แจงว่า คร. เกษม ศิริสัมพันธ์ไม่เคยขอให้นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ดอนเรื่องนี้จากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ที่มา : สัมภาษณ์ ประสพ บุษราคัม , รองโฆษกพรรคกิจสังคม , 3 ธันวาคม 2529.

กระทรวงมหาดไทยโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ<sup>32</sup> ได้เสนอหลักการโครงการประกันสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2523 โดยมีหลักการประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ประกันการพิการทุพพลภาพและประกันการคลอดบุตร เริ่มใช้ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัด และจังหวัดเชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่นและชลบุรี เงินกองทุนประกันสังคมเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ในอัตราสัดส่วนเท่ากัน หน่วยงานรับผิดชอบตั้งขึ้นจากการรวมกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสงเคราะห์ และกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน เข้าด้วยกัน<sup>33</sup> คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2523 มีมติดังนี้

1. รับหลักการให้ดำเนินการเรื่องการประกันสังคมต่อไป
2. ให้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นโดยให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเสนอรายงานคณะกรรมการมา เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
3. ให้คณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นตามข้อ 2 พิจารณาด้วยว่า ในการประกันสังคมจะใช้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันสังคมหรือไม่ เพียงใด
4. การตั้งองค์การขึ้นเพื่อทำหน้าที่เตรียมงานประกันสังคมในฐานะสำนักงานประกันสังคมแห่งชาตินั้น ให้ส่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา<sup>34</sup>

<sup>32</sup> จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์การไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง หน้าที่ที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ถูก "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47" , ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 93 ตอนที่ 134 (21 ตุลาคม 2519) , หน้า 115-117.

<sup>33</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือที่ มท.1201(03)/19582" , 27 ตุลาคม 2523.

<sup>34</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือที่ สร.0203/31696" , 12 ธันวาคม

คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมตามที่กระทรวงมหาดไทย  
เสนอ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีกรรมการ  
ประกอบด้วยฝ่ายราชการ ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่ายลูกจ้างอีก 17 ท่าน คณะกรรมการชุด  
นี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีก 4 คณะเพื่อพิจารณารายละเอียดด้านการแพทย์ ด้านกฎหมาย  
ด้านการเงินและค่าใช้จ่าย และด้านการบริหาร ใช้เวลาประมาณ 9 เดือนจึงแล้วเสร็จเป็นร่าง  
พระราชบัญญัติประกันสังคม

วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 กระทรวงมหาดไทยเสนอรายงานของคณะกรรมการ  
เตรียมการประกันสังคม พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีหลักการ  
สำคัญคือ ในระยะแรกประเภทการประกันได้แก่ การเจ็บป่วยซึ่งต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล  
การทุพพลภาพ การตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และเพิ่มการประกันการคลอดบุตรแก่คู่สมรส  
ของคู่ประกันตนด้วย พื้นที่ดำเนินการ 10 จังหวัด ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เงิน  
กองทุนมาจากเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลในอัตราร้อยละ 1.5 ของรายได้ของลูกจ้าง  
หน่วยงานบริหารได้แก่ สำนักงานประกันสังคมโดยรวมกองความมั่นคงแห่งสังคม กรมประชาสัมพันธ์  
และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงานเข้าด้วยกัน<sup>35</sup> หลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้  
ได้รับการโต้แย้งจากนายวิเชียร เวชสวรรค์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (พรรคชาติไทย)  
หลายประการ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่งทั้งรายงานของคณะกรรมการ  
เตรียมการประกันสังคมและความเห็นแย้งของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวิเชียร  
เวชสวรรค์) ให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา<sup>36</sup>

วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2525 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการส่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกันสังคมและความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมคืนกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้  
เสนอคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป หากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการ

<sup>35</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือความมาก ที่ มท.0705/17001" , 24 พฤศจิกายน  
2524.

<sup>36</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือความมาก ที่ สร.0203/23654" ,  
14 ธันวาคม 2524.



ประกันสังคมขึ้น เนื่องจากควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบเรื่องนี้ มิใช่หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่จะให้ความเห็นในคราวพระราชบัญญัติว่าเหมาะสมหรือไม่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จะพิจารณาเฉพาะโครงสร้างของส่วนราชการเท่านั้น<sup>37</sup>

เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมคืนจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ แล้ว ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติในหลักการตามที่คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเสนอ และได้ส่งให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง พร้อมทั้งให้สำนักงานกองทุน-เงินทดแทน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาดำเนินการขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้ครอบคลุมถึงการประสูติหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตาย อันไม่ใช่เนื่องจากการทำงานต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย<sup>38</sup> มีข้อสงสัยเกี่ยวกับในการประชุมคณะรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่ง ซึ่งรับผิดชอบดูแลกรมแรงงานได้เสนอต่อร่างพระราชบัญญัติประกัน-สังคมและแจ้งว่าจะดำเนินการขยายกองทุนเงินทดแทนให้ครอบคลุมการคุ้มครองการเจ็บป่วยนอกงานของลูกจ้างได้โดยแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีท่านนี้ก็ได้รับการชี้แจงจากนางอัมพร จุฒยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงานว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า กองทุนเงินทดแทนจ่ายเงินทดแทนเฉพาะการประสูติหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น<sup>39</sup>

<sup>37</sup> สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน , "หนังสือที่ กปร.533/2525" , 12 กรกฎาคม 2525. และ "หนังสือที่ กปร.635/2525" , 9 สิงหาคม 2525.

<sup>38</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0203/17336" , 22 กันยายน 2525.

<sup>39</sup> อัมพร จุฒยานนท์ , "คำอธิบายในการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการประกันสังคม เพื่อชีวิตใหม่ปี 2530 ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" , 8 ธันวาคม 2529.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจะมีการประชุมพิจารณารายละเอียดรวม 5 ครั้ง ใช้เวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง การประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2527 ได้ขอสรุปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า ขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่แน่ชัดในเรื่องการประกันสังคม จึงเห็นสมควรให้พิจารณาขยายงานของกองทุนเงินทดแทนไปก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาคำเนินการในเรื่องการประกันสังคมในขั้นต่อไป<sup>40</sup> คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 ลงมติให้ขยายงานกองทุนเงินทดแทนอีก 37 จังหวัดในปีงบประมาณ 2528<sup>41</sup> ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ

ในเวลาไล่เลี่ยกัน สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยมีหนังสือแจ้งรัฐบาลถึงปัญหาความเดือดร้อนของลูกจ้างขาดหลักประกันความช่วยเหลือ หากต้องประสบเคราะห์กรรมหรือเจ็บป่วยหรือต้องหยุดงานเพื่อคลอดบุตร และได้เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร<sup>42</sup> พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาอีก<sup>43</sup> ต่อจากนั้นไม่ปรากฏว่ามีความคืบหน้าในการพิจารณานโยบายประกันสังคมจากรัฐบาล

#### การริเริ่มจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2526 และเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกนั้น ได้มีความเคลื่อนไหวจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>40</sup> คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน , "รายงานการประชุมครั้งที่ 5/2527" , 7 มีนาคม 2527.

<sup>41</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือที่ นร 0203/5919" , 16 พฤษภาคม 2527.

<sup>42</sup> สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย , "หนังสือที่ สรท.178/2527" , 30 เมษายน 2527.

<sup>43</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0203/6234" , 23 พฤษภาคม 2527.

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อสภาผู้แทนราษฎรรวม 2 ร่างคือ ร่างฯ ที่เสนอโดยนางสุภัทรา มาศดิตถ์ แห่งพรรคประชาธิปัตย์กับคณะเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2526 และร่างฯ ที่เสนอโดยนายประสพ บุษราคัม แห่งพรรคกิจสังคมกับคณะเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2526 ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีหลักการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่ร่างโดยคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมเมื่อ พ.ศ. 2524 ทั้งยังมีถ้อยคำภาษาที่เหมือนกันอีกด้วย แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน กล่าวคือกำหนดให้รัฐบาลต้องออกเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมด้วย จะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี จึงจะเสนอได้ตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สภาผู้แทนราษฎรจึงส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองให้รัฐบาลพิจารณา นับแต่นั้นมาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวก็ยังมีได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ที่เป็นเช่นนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย อ้างว่าต้องใช้เงินจำนวนมากและเป็นปัญหาว่าจะทำไม่ได้<sup>44</sup>

#### กองทุนสุขภาพ

จากการที่การริเริ่มนโยบายประกันสังคมกำหนดประเภทของการประกันไว้หลายอย่าง และให้รัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบ ต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคจนไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายได้ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร เห็นว่าหากเริ่มต้นด้วยการกำหนดประเภทของการประกันเฉพาะเรื่องโดยเน้นการเจ็บป่วยนอกงานเพียงเรื่องเดียวก่อน และไม่กำหนดให้รัฐบาลต้องร่วมออกเงินสมทบ เงินกองทุนก็มาจากลูกจ้างและนายจ้างเท่านั้น รัฐบาลรับภาระแต่เพียงการบริหารงาน ซึ่งก็คือการประกันสังคมประเภทประกันการเจ็บป่วยนอกงานเพียงอย่างเดียวก่อน น่าจะมีความเป็นไปได้มากที่รัฐบาลจะให้ความเห็นชอบ จึงได้เสนอความคิดนี้ต่อนายพิชัย รัตกุล รองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2527<sup>45</sup> รองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา นายกรัฐมนตรีมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยส่งให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณา ลดหลั่นลงมาเป็นลำดับ

<sup>44</sup> สัมภาษณ์ สุภัทรา มาศดิตถ์, 5 พฤศจิกายน 2529.

<sup>45</sup> นิคม จันทรวิทุร, "บันทึกเรื่อง การประกันสังคม เรือนทานรองนายกรัฐมนตรี",

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร เสนอ ส่วนจะใช้ในท้องที่ใดและอัตราเงินสมทบที่จะเก็บจากฝ่ายนายจ้างและ ฝ่ายลูกจ้างเท่าใด ให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายหลัง กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับข้อคิดเห็นดังกล่าว เช่นกันได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2528<sup>46</sup> คณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 แล้วมีมติให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ว่าจะสามารถกระทำได้อย่างไรแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตให้กระทรวงมหาดไทยนำไปพิจารณาด้วยดังนี้

1. ในหลักการควรให้มีการคุ้มครองแรงงาน โดยขยายถึงการประกันการเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุคนองาน เฉพาะภาคเอกชนเท่านั้น ไม่ควรรวมรัฐวิสาหกิจ
2. การเก็บเงินสมทบทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อตั้งเป็นกองทุนไม่ควร จะกำหนดอัตราเงินสมทบแต่ละฝ่ายให้มากเกินไป ทั้งนี้ การเก็บเงินจากฝ่ายนายจ้างจะต้องคำนึง ด้วยว่าภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน นายจ้างสามารถรับภาระได้เพียงใด โดยเฉพาะโรงงานหรือ บริษัทขนาดเล็ก ส่วนฝ่ายลูกจ้างจะต้องคำนึงถึงภาระและผลกระทบความรู้สึกด้วย และหากเป็น ไปได้ ถ้ากองทุนเงินทดแทนเดิมมีอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว ก็ไม่ควรจะเก็บเงินจากฝ่ายลูกจ้าง
3. โดยที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องรับภาระในกองทุนเงินทดแทนเดิมอยู่แล้ว การขยายขอบเขตการคุ้มครองออกไปอีก ย่อมสร้างภาระขึ้นอีก จึงควรพิจารณาคผลประโยชน์ ทางด้านอื่นที่ควรรับบ้าง
4. แนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติหลาย ประการที่ไม่อาจคาดได้ จึงควรพิจารณาให้รอบคอบด้วย เช่น การทุจริตปลอมแปลงเอกสารอัน เป็นหลักฐานในการรักษาพยาบาล
5. โรงงานหรือบริษัทใหญ่ๆบางแห่ง อาจจะมีแนวทางการดำเนินการในลักษณะทำนอง นี้ไปแล้ว ซึ่งอาจจะให้ประโยชน์และเป็นแนวทางที่ดีกว่าแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ จึงควร ให้โรงงานหรือบริษัทเหล่านั้นดำเนินการตามแนวทางเดิมต่อไป

<sup>46</sup> กระทรวงมหาดไทย , "หนังสือที่ มท 1101.01/5222" , 27 มีนาคม 2528 .

6. รูปแบบของการประกันสังคมในอีกแนวทางหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยน่าจะพิจารณาศึกษาว่าจะกระทำไต่หรือไม่ เพียงใด ด้วยวิธีการร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข โดยนำเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้กระทรวงสาธารณสุข และให้โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานในการดูแลรักษาและบำบัดการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุดังกล่าว ในลักษณะการเหมาจ่าย<sup>47</sup> แต่การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติให้คัดข้อสังเกตข้อที่ 3 ออกไป<sup>48</sup>

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติยื่นยันถึงประโยชน์ที่ลูกจ้างและรัฐบาลจะได้รับจากกองทุนสุขภาพ และได้จัดทำรายงานเรื่องนี้พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรี แต่ฝ่ายลูกจ้างคัดค้านไม่เห็นด้วย นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ประธานสภาองค์การลูกจ้างสัมพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยได้เข้าพบนายมนตรีพงษ์พานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2529 เพื่อยื่นหนังสือคัดค้าน โดยชี้ว่ากองทุนสุขภาพไม่มีประโยชน์ต่อลูกจ้างเพราะตามความเป็นจริงลูกจ้างรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนที่มั่นคงก็จ่ายเงินประกันสุขภาพให้แก่คนงานอยู่แล้ว ส่วนบริษัทที่ไม่จ่ายนั้น กฎหมายแรงงานก็ควบคุมไม่ถึง หากกฎหมายนี้ออกมา จะทำให้ลูกจ้างต้องเสียเงินทั้งที่ไม่ควรจะเสีย<sup>49</sup> นอกจากนี้สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยก็คัดค้านด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน<sup>50</sup> ขณะที่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา-

<sup>47</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือที่ นร 0203/7268" , 27 พฤษภาคม 2528 .

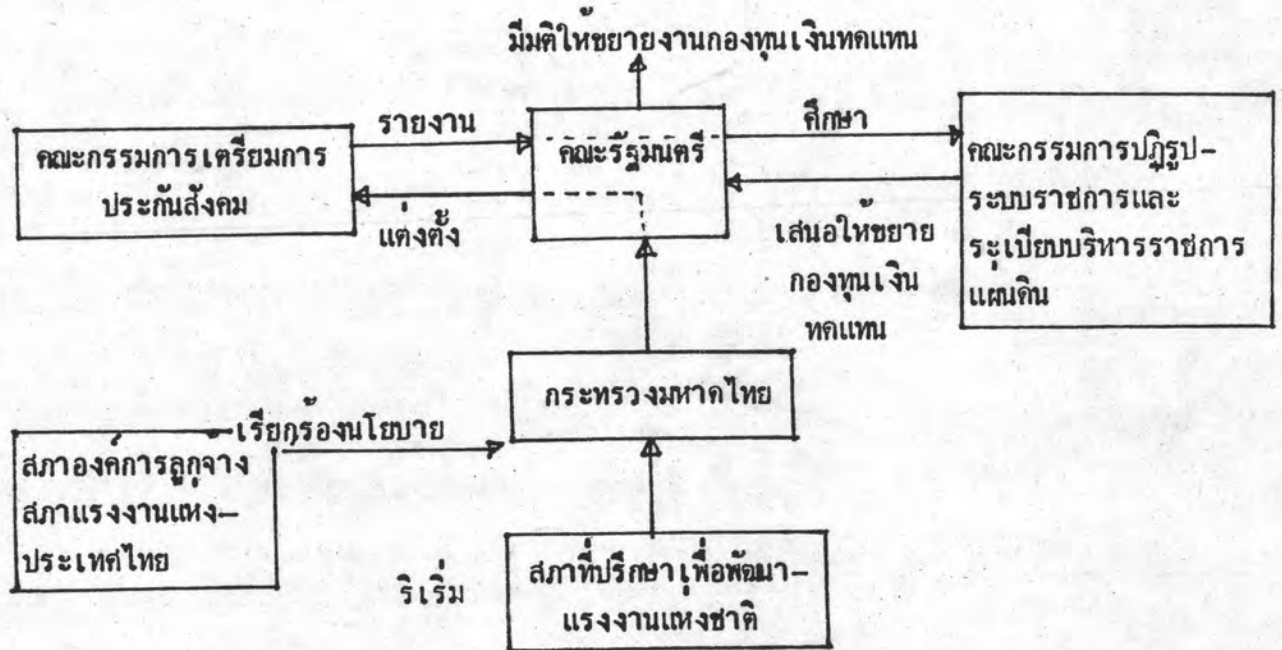
<sup>48</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , "หนังสือที่ นร 0203/8464" , 18 มิถุนายน 2528 .

<sup>49</sup> มติชน (9 เมษายน 2529) , หน้า 16. และสภาองค์การลูกจ้าง สัมพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย , "หนังสือเรื่องขอคัดค้านร่างพระราชบัญญัติกองทุนการเจ็บป่วยนอกงานและร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน" , 11 เมษายน 2529 .

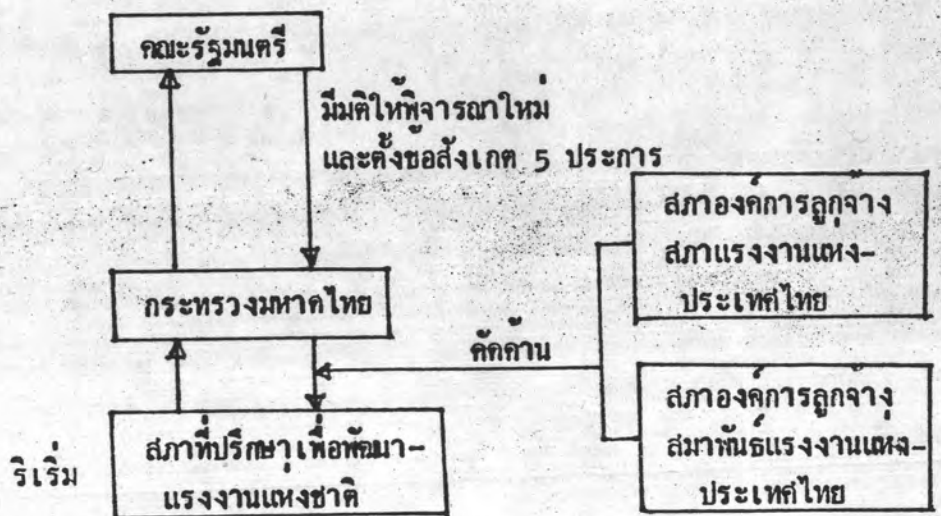
<sup>50</sup> สัมภาษณ์ ทนง โธ่อาณ , ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย , 20 พฤษภาคม 2529 .

แรงงานแห่งชาติเตรียมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐบาลก็ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 จึงต้องหยุดชะงักไป

ขั้นตอนการริเริ่มนโยบายประกันสังคมในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎร อาจแสดงให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากแผนภูมิต่างนี้



แผนภูมิที่ 3 การริเริ่มนโยบายประกันสังคมในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2527



แผนภูมิที่ 4 การริเริ่มกองทุนสุขภาพในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่างปี พ.ศ. 2527 - 2529

สรุป

นโยบายประกันสังคมของไทยริเริ่มขึ้นพร้อมกับการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักการความเชื่อทางอุดมการณ์แห่งความเสมอภาคและความอยู่ดีกินดีของราษฎร ความพยายามของผู้นำในคณะราษฎรบางส่วนต้องเผชิญกับการต่อต้านคัดค้านอย่างรุนแรง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ริเริ่มนโยบายนี้ขึ้นใหม่ เพื่อแสวงหาการสนับสนุนทางการเมือง ก็ต้องพบกับการคัดค้านไม่เห็นด้วยจากนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและกลุ่มที่คิดว่าจะเสียประโยชน์ รัฐบาลชุดต่อมาจึงไม่มีความพยายามที่จะนำนโยบายนี้มาใช้ แม้จะมีองค์การราชการเสนอขึ้นมา ก็ตาม เนื่องจากการมองปัญหาแตกต่างกันและรัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญในปัญหานี้จริงจัง

หลังปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลมีท่าทีที่จะให้มีนโยบายประกันสังคม เนื่องจากองค์การราชการหลายหน่วยได้เสนอเรื่องให้รัฐบาลพิจารณาหลายครั้ง ฝ่ายลูกจ้างคนงานก็ได้เรียกร้องรัฐบาลให้มีนโยบายประกันสังคมในโอกาสชุมนุมเฉลิมฉลองวันแรงงานแห่งชาติเป็นประจำทุกปี นับแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา แต่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทุกครั้งกลับเห็นปัญหาในอีกลักษณะหนึ่ง จึงยังไม่ให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน

ในบทต่อไปจะได้พิจารณาและวิเคราะห์ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมาในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะรัฐมนตรี องค์การราชการ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้ชี้ปัญหาแตกต่างกันอย่างไร และเหตุใดจึงทำให้แต่ละฝ่ายชี้ปัญหาแตกต่างกัน.