

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย



นายไสมน เจริญ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-835-121-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEM ON SOCIAL SECURITY LAW IN THAILAND



Mr. Sapon Charoen

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1996

ISBN 974-635-121-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
ภาควิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

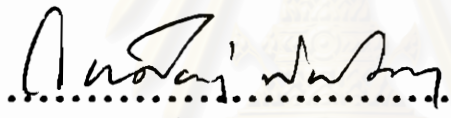
ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย
นายโสภณ เจริญ
นิติศาสตร์
รองศาสตราจารย์ สุตาศิริ วศวงศ์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต




.....
(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุวัฒน์ ชูติวงศ์)
คณบดีคณะแพทยศาสตร์
รักษาราชการแทนคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ไนศิษฐ์ นิลฉนกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ สุตาศิริ วศวงศ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ อัมพร จุฒานนท์)



โสภณ เจริญ : ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย (PROBLEM ON SOCIAL SECURITY LAW IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : รศ.สุชาติ วิทวงศ์, 254 หน้า. ISBN 974-635-121-4

จากการที่กฎหมายประกันสังคมไม่บังคับใช้กับลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง การกำหนดอายุแรกเข้าเป็นผู้ประกันตน การลดอัตราโทษที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนเพิ่มเติมเงื่อนไขการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน รวมทั้งการไม่กำหนดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนบางกลุ่มไม่ได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นการขัดกับหลักการและแนวคิดของการประกันสังคม จึงได้ดำเนินการศึกษาสภาพปัญหาเหล่านี้โดยการวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม

ผลการวิจัยพบว่า การไม่บังคับใช้กฎหมายประกันสังคมกับลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง การกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน การลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ และการเพิ่มเติมเงื่อนไขสำหรับการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มีหลักการและแนวคิดไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต อีกทั้งประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ กำหนดหลักเกณฑ์และระบุเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนไว้อย่างกว้าง ๆ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ลูกจ้างอย่างแท้จริง กฎหมายประกันสังคมจึงควรบังคับใช้กับลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง และลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายควรที่จะเข้าเป็นผู้ประกันตนได้โดยไม่ต้องมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุแรกเข้าเป็นผู้ประกันตน เมื่อนายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ ควรระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเช่นเดิม และควรตัดเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจออก และเพื่อให้กฎหมายประกันสังคมมีบทบาทปฏิบัติที่สมบูรณ์ จึงควรกำหนดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน และกำหนดนิยามคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ประกันตนที่ออกจากงานแล้วมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ จึงจะเป็นการสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยแท้จริง

ภาควิชา นิติศาสตร์
 สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติ.....โสภณ เจริญ.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

** C670677

MAJOR LAW

KEY WORD:

PROBLEM/LAW/SOCIAL SECURITY/THAILAND

SOPON CHAROEN : PROBLEM ON SOCIAL SECURITY LAW IN THAILAND.

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUDASIRI WASAWONG, 254 pp.

ISBN 974-635-121-4

The Thai social security law now does not apply to temporary employees with daily wages and temporary employees with hourly wages, designates the age for initial application for insurance, reduces punishment for employees who violate the law, increases conditions requiring that voluntary insured persons must have paid contributions for not less than 12 months, and fails to fix the period of time for the imposition of the law on employers who have less than 10 employees has caused insured employees of certain groups to be unable to get insurance and protection under the law. This is in conflict with the principles and concepts of social security. A study of such problems has therefore been conducted through analysis of documents and field research.

Findings are that failure of the social security law to apply to temporary employees with daily wages and temporary employees with hourly wages, the designation of minimum and maximum ages for becoming insured persons, the reduction of punishment for intentional failure of employers to submit forms for social security registration or intentional filling of forms with false statements and the increase of conditions for voluntarily becoming insured persons are in conflict with the principles, concepts and intention of social security and will result in insured employees lack of security in their living. Besides, criteria and conditions on receipt of family allowances and old-age pensions are rather broad. They have thus created problems and obstacles to the application of the law.

In order to bring about real social security to employees, the social security law should apply to temporary employees with daily wages and temporary employees with hourly wages also and employees under the coverage of this law should be able to become insured persons without being subject to limitations concerning initial insurance. Further, if an employer intentionally fails to submit a form for social security registration or intentionally fills false information in the form, the employer should be liable to imprisonment of not more than 1 year or a fine not exceeding 30,000 baht or both, as in the past. A condition requiring that a voluntary applicant for initial social security insurance must have paid contributions for at least 12 months should be deleted. It is advisable to fix a period of time for the application of the law to any employer that has less than 10 employees. A clear definition of the word children should be included in the law. In addition, amendment should be made to the law to make sure that insured employees who have left their jobs will continue to have the right to receive old-age pensions. Those amendments are truly in line with the intention of the law.

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติกร 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จลุล่วงได้รับคำชมเชยจากประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ก็ด้วยความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ สุตาศิริ วศวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่ง ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในเชิงวิชาการ และนายสุรินทร์ จีรวชิษฐ์ รองอธิบดีกรม จัดหางาน ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นตามแนวปฏิบัติงานประกันสังคมมาด้วยดีตลอด ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ นิลพัฒนกุล, อาจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ, อาจารย์อัมพร จุฬานานนท์, และอาจารย์อำพล สิงทโกวินท์ ในฐานะประธาน และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาตรวจทาน ท้วงติง ชี้แนะ อันมีคุณค่าที่ผู้เขียนได้นำ มาปรับปรุงเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้มีมาตรฐานในระดับดี

ขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้กรุณาอนุญาตทุนการค้นคว้า และวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์นี้

ท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณป้ามีกานา ศิริสวัสดิ์ และคุณลุงวาสนา นิลโสม ที่สนับสนุนและเอาใจใส่ในการศึกษาของผู้เขียนนับแต่กันน้อยถึงคัมใหญ่ และขอขอบพระคุณ คุณพัชรินทร์ นาคสุขสกุล เป็นอย่างยิ่งที่ให้อำนาจใจในการศึกษาตลอดมา

สถาบันวิทยบริการ ไสภณ เจริญ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
ขอบเขตการวิจัย.....	3
วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 การประกันสังคม.....	11
ความหมายของการประกันสังคม.....	11
หลักการสำคัญของการประกันสังคม.....	15
1. หลักแห่งความคุ้มครอง.....	15
2. หลักแห่งการกำหนดอัตราเงินสมทบ.....	16
3. หลักแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน.....	16
4. หลักแห่งการบริหารงาน.....	17
5. หลักแห่งสิทธิในการอุทธรณ์.....	17
ประเภทของการประกันสังคม.....	19
1. การประกันกรณีเจ็บป่วย.....	19
2. การประกันกรณีคลอดบุตร.....	20
3. การประกันกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน.....	21
4. การประกันกรณีชราภาพ.....	23
5. การประกันกรณีทุพพลภาพ.....	23
6. การประกันกรณีตาย.....	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7. การประกันกรณีว่างงาน.....	25
8. การประกันกรณีสงเคราะห์ครอบครัว.....	26
มูลเหตุของการประกันสังคม.....	27
ประโยชน์ของการประกันสังคม.....	28
1. ประโยชน์ของการประกันสังคมที่มีต่อผู้ประกันตน.....	29
2. ประโยชน์ของการประกันสังคมที่มีต่อนายจ้าง.....	30
3. ประโยชน์ของการประกันสังคมที่มีต่อรัฐบาล.....	30
การบริหารจัดการระบบประกันสังคม.....	32
1. การจัดรูปแบบการประกันสังคม.....	32
1.1 การประกันตนโดยบังคับ.....	32
1.2 การประกันตนโดยสมัครใจ.....	33
2. การกำหนดอัตราเงินสมทบ.....	34
2.1 วิธีกำหนดเป็นอัตราเสมอภาค.....	34
2.2 วิธีกำหนดอัตราตามกลุ่มชั้นเงินรายได้.....	34
2.3 วิธีกำหนดอัตราเป็นร้อยละของเงินรายได้.....	35
3. การจัดระบบบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข.....	35
3.1 การจัดระบบโดยให้มีโครงสร้างการให้บริการของตนเอง.....	35
3.2 การจัดระบบโดยใช้โครงสร้างการให้บริการภายใน ประเทศที่มีอยู่.....	36
4. การจ่ายค่าตอบแทนสถานพยาบาล.....	37
4.1 การจ่ายค่าตอบแทนตามรายการ.....	37
4.2 การเหมาจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายหัว.....	38
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม.....	39
1. อนุสัญญา ฉบับที่ 102 มาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม.....	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม.....	56
จุดกำเนิดของการประกันสังคมและการประกันสังคมในต่างประเทศ.....	57
วิวัฒนาการของการประกันสังคมในประเทศไทย.....	61
สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไข	
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.....	68
หลักประกันความมั่นคงทางสังคมของกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ.....	76
1. กองทุนเงินทดแทน.....	77
2. กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน.....	81
3. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ.....	90
เปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมกับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ.....	92
1. ที่มา.....	93
2. ขอบเขตการคุ้มครอง.....	93
3. อัตราเงินสมทบ.....	93
4. ประโยชน์ทดแทน.....	94
5. การบริหารงาน.....	95
บทที่ 3 ระบบความมั่นคงทางสังคมเปรียบเทียบ.....	99
ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศมาเลเซีย.....	100
1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทักษณภาพ ตาย.....	100
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร.....	103
3. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจาก	
การทำงาน.....	104
ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศฟิลิปปินส์.....	106
1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทักษณภาพ ตาย.....	106
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร.....	106
3. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจาก	
การทำงาน.....	112

สารบัญ (ต่อ)

ระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทย.....	114
1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทักษะภาพ ตาย.....	114
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร.....	117
3. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจาก การทำงาน.....	118
เปรียบเทียบระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทยกับต่างประเทศ...	120
1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ.....	120
2. ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ.....	125
3. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย.....	129
4. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วย.....	133
5. ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร.....	137
6. ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจาก การทำงาน.....	140
7. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร.....	148
8. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน.....	150
บทที่ 4 ปัญหาและข้อพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม.....	158
ข้อพิจารณาประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร.....	190
ข้อพิจารณาของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ.....	205
บทที่ 5 สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	211
รายการอ้างอิง.....	232
ภาคผนวก.....	236
ก. แบบสอบถามสำหรับลูกจ้างผู้ประกันตน.....	237
ข. แบบสอบถามสำหรับนายจ้าง.....	243
ค. แบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม.....	249
ประวัติผู้เขียน.....	254

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม.....	161
2	ความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุที่เหมาะสมของลูกจ้างที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม.....	168
3	ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39..	173
4	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้น.....	176
5	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพตามมาตรา 38(2) ยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น.....	177
6	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเมื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม.....	184
7	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ.....	184
8	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จใจในแบบรายการ.....	186
9	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม.....	185
10	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่มีผลประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใดและเมื่อใดไว้ในกฎหมาย.....	190
11	ความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร.....	196
12	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนิยามความหมาย คำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย.....	198
13	ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมาย คำว่า "บุตร".....	199

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
14	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน.....	201
15	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่บังคับให้ออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร แก่ลูกจ้างที่ไม่มีบุตร.....	204
16	ความคิดเห็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ.....	207
17	ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติที่ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ.....	209



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย